მამუკა აბულაძე
კონსტანტინე კანდელაკი

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო

სახელმძღვანელო მუნიციპალიტეტებისათვის

The following manual contains legislative basis of newly formed Civil Advisory Councils, detailed information about local budget planning and denomination process of geographic objects' names, as well as useful advices for their successful work to improve citizens' participation in decision-making processes of municipalities.

Prepared by Mamuka Abuladze, Secretary of Government Comission of Geographic Object's Names Denomination, Normalization, Use, Registration and Protection and Konstatnine Kandelaki, Chief of ICCC.

@ International Center for Civic Culture ICCC, Tbilisi, 2016

სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი
თბილისი
2016

international iccc center for civic culture

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

WITH FUNDING FROM
AUSTRIAN DEVELOPMENT COOPERATION

UNDP

50 YEARS

Empowered lives. Resilient nations.

სახელმძღვანელო მომზადდა პროექტის „ინოვაციური მიდგომების გამოყენება მოქალაქეთა მონაწილეობის გაძლიერებისათვის“ ფარგლებში, რომელიც განხორციელდა სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრის (ICCC) მიერ.

გამოცემულია მცირე გრანტების პროგრამის (SGS) ფინანსური მხარდაჭერით. მცირე გრანტების პროგრამა ხორციელდება პროექტის „რეგიონული და ადგილობრივი განვითარების ხელშეწყობა საქართველოში“ (RLD) ფარგლებში, რომელსაც ახორციელებს გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP), სამხრეთ კავკასიაში შვეიცარიის თანამშრომლობის ოფისისა (SCO) და ავსტრიის განვითარების სააგენტოს (ADC) დაფინანსებით.

სახელმძღვანელოში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ავტორებს და არ გამოხატავს გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP), სამხრეთ კავკასიაში შვეიცარიის თანამშრომლობის ოფისისა (SCO) და ავსტრიის განვითარების სააგენტოს (ADC) შეხედულებებს.

ავტორები:
მამუკა აბულაძე
კონსტანტინე კანდელაკი

© ა(ა)იპ სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, თბილისი, 2016

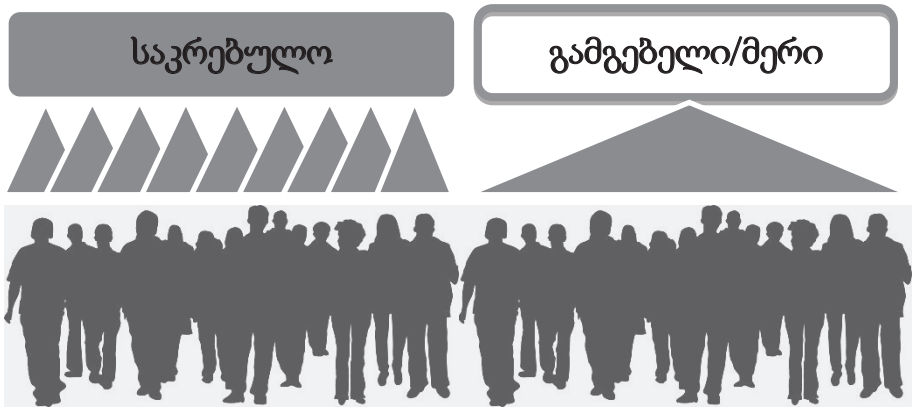
გამგებელი/მერი და მისი სათათბირო ორგანო

2014 წლის 5 თებერვალს საქართველოს პარლამენტმა მესამე მოსმენით მიიღო ახალი ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“. ამ კანონის საფუძველზე საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი არჩევნებით 2014 წლის 15 ივნისის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებზე, საკრებულოებთან ერთად, საქართველოს მოსახლეობამ პირველად აირჩია 12 თვითმმართველი ქალაქის მერი და 59 თვითმმართველი თემის გამგებელი. მანამდე, 2010 წელს, პირდაპირი წესით მხოლოდ ქალაქ თბილისის მერი იყო არჩეული.

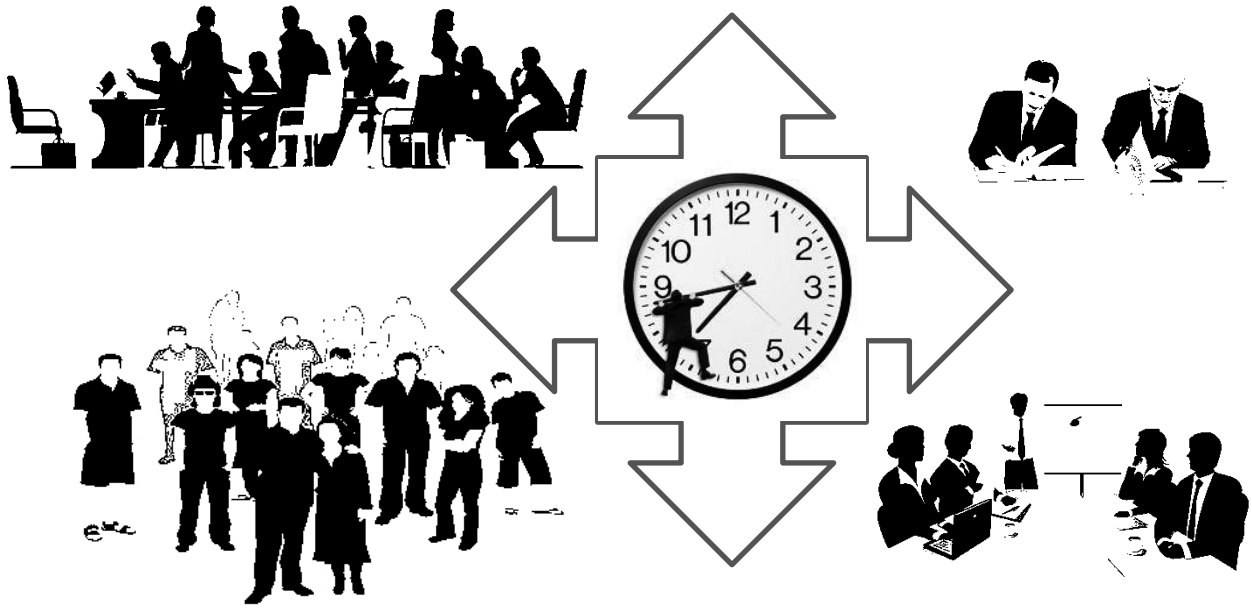
გამგებელი (თვითმმართველ თემში) და მერი (თვითმმართველ ქალაქში) არის მუნიციპალიტეტის უმაღლესი თანამდებობის პირი და ანგარიშვალდებულია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკრებულოსა და მოსახლეობის წინაშე. ინსტიტუციურად ის თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოა და უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების განხორციელებას.

გამგებელს/მერს მრავალფუნქციური დატვირთვა აქვს: ერთი მხრივ, ის წარმოადგენს მუნიციპალიტეტს ცენტრალურ ხელისუფლებასთან, სხვა მუნიციპალიტეტებთან, სხვა იურიდიულ პირებთან ურთიერთობაში, მეორე მხრივ, მას ადმინისტრაციული და მენეჯერული ფუნქციები აკისრია: ხელმძღვანელობს გამგეობას/მერიას და მუნიციპალურ სამსახურებს, იღებს გადაწყვეტილებებს მიმდინარე, საკადრო და მის უფლებამოსილებაში არსებულ სხვა საკითხებზე, გარდა ამისა, ის ამზადებს და წარუდგენს საკრებულოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტებს (მ.შ. ნორმატიული ხასიათის), რომელთაგან ერთის - მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება და წარდგენა მისი ექსკლუზიური კომპეტენციაა.

წარმომადგენლობით და მმართველობით ფუნქციებთან ერთად გამგებელი/მერი, იმავდროულად, პოლიტიკური თანამდებობის პირია, რომელსაც პირდაპირი წესით არჩევის გამო მუნიციპალიტეტის მოსახლეობისგან მაღალი ლეგიტიმაცია აქვს მინიჭებული. მაღალ ლეგიტიმაციას აძლიერებს არჩევნების პირველ ტურში დაწესებული ბარიერი: არჩეულად ითვლება ის კანდიდატი, რომელიც არჩევნებში მონაწილეთა ხმების 50%-ზე მეტს იღებს. ეს იმას ნიშნავს, რომ გამგებელს/მერს მოსახლეობის დიდი რაოდენობა ირჩევს, შესაბამისად, მისი პასუხისმგებლობა ამომრჩევლების წინაშე და მის მიმართ მოქალაქეთა მოთხოვნები გაცილებით მაღალია მუნიციპალიტეტის სხვა არჩეულ პირებთან შედარებით (მაგალითად, იმავე წესით არჩეულ საკრებულოს მაჟორიტარ წევრთან შედარებით).



როგორ უნდა გაართვას გამგებელმა/მერმა ყველა ამ ფუნქციას წარმატებულად თავი ისე, რომ ერთი ფუნქციის შესრულების ვალდებულების გამო სხვა ფუნქციას არ დააკლდეს ხარისხი? მაგალითად, ადმინისტრაციულ-მმართველობითი და წარმომადგენლობითი ფუნქციებით დაკავებულობის მიუხედავად, შეძლოს შეინარჩუნოს სათანადო დონეზე კომუნიკაცია თავის ამომრჩევლებთან ისე, რომ მისი გადაწყვეტილებები და მის მიერ მომზადებული სამართლებრივი აქტების პროექტები მოსახლეობის საჭიროებებს ადექვატურად პასუხობდეს? მაღალი საქმიანი დატვირთვის მიუხედავად, მან უნდა გამონახოს დრო მოქალაქეებთან უშუალო ურთიერთობისათვის, რომელიც მოსახლეობის პრობლემების გაცნობისა და ერთობლივი მსჯელობისთვის მხოლოდ ე.წ. „მიღების დღეებით“ არ უნდა შემოიფარგლებოდეს. რაც უფრო დიდია მუნიციპალიტეტი, ეს პრობლემა მეტი სიმწვავით დგება მუნიციპალიტეტის პირველი პირის წინაშე.



ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიღებიდან ერთი წლის განმავლობაში, არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთად კანონის იმ თავის ცვლილებებზე მუშაობისას, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკანონმდებლო საფუძვლებს ქმნის, მიზნად იქნა დასახული გამგებლების/მერებისათვის ისეთი ინსტიტუციური მექანიზმის შექმნა, რომელიც ამ პრობლემას გარკვეულწილად გადაჭრიდა.

საამისოდ შესწავლილ იქნა უცხოეთის დემოკრატიული სახელმწიფოების გამოცდილება. ბუნებრივია, რომელიმე მოდელის მექანიკური შერჩევა და დაკანონება, თუ ის არ არის აპრობირებული ქართულ რეალობაში, წარუმატებლობის რისკებთან არის დაკავშირებული. ამიტომ, შეირჩა მოქალაქეთა მონაწილეობის უცხოეთში ფართოდ გავრცელებული და ეფექტური ფორმა - სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო, რომლის შექმნისა და მუშაობის გამოცდილება ზოგიერთ ქართულ მუნიციპალიტეტში უკვე არსებობდა. ისინი თავისი საქმიანობისას საკრებულოს მიერ დამტკიცებული დებულებით ხელმძღვანელობდნენ. პირველი ასეთი საბჭო 2011 წელს ოზურგეთში შეიქმნა და გარკვეული პერიოდის განმავლობაში ეფექტურად ფუნქციონირებდა.

2012 წლის გაზაფხულზე, აშშ საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) „დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში“ (G3) პროგრამის ფარგლებში, შეიქმნა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები საქართველოს 10 მუნიციპალიტეტში - 4 თვითმმართველ ქალაქსა (ბათუმი, რუსთავი, ქუთაისი, ფოთი) და 6 სათემო მუნიციპალიტეტში (ახალციხე, გორი, ზუგდიდი, თელავი, მარნეული, ოზურგეთი). აღნიშნული ინიციატივა მიზნად ისახავდა გამჭვირვალობის, თანამონაწილეობისა და, ზოგადად, დემოკრატიული ღირებულებების დამკვიდრებას საზოგადოებაში. „დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში“ (G3) პროგრამის მიერ ადგილობრივი არასამთავრობო და მედია ორგანიზაციებისთვის გამოიყო მიზნობრივი გრანტები, რათა მათ გაეძლიერებინათ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები და ხელი შეეწყოთ საბჭოების ინსტიტუციური განვითარებისთვის. საბჭოები თითოეულ მუნიციპალიტეტში მისი სპეციფიკისა და თავისებურებების გათვალისწინებით შეიქმნა. აღნიშნული მრჩეველთა საბჭოების ინიციატივითა და აქტიური მუშაობით 2012-2013 წლებში გადაიჭრა გარკვეული საკითხები ადგილობრივ დონეზე. მაგალითად, თელავსა და მარნეულში ყურადღება გამახვილდა ბაგა-ბაღებში არსებულ პრობლემებზე და საკრებულოში მათი მოგვარების გზების ლობირება დაიწყო. ასევე, აღსანიშნავია ბათუმისა და რუსთავის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების აქტიური მუშაობა, სადაც ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესებში აქტიური ჩართულობით არაერთი საკითხის ფართო განხილვა მოეწყო.

2015 წლის ზაფხულში ორგანული კანონის XI თავის საფუძვლიანი ცვლილებით[1] შემოღებულ იქნა საკანონმდებლო რეგულაციები, რომლითაც სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს, როგორც სათათბირო ორგანოს გამოყენება ყველა მუნიციპალიტეტის მერის/გამგებლისა და თბილისის რაიონების გამგებლების მუშაობაში სავალდებულო გახდა (კოდექსის 86[1]-ე მუხლი). ამით საფუძველი ჩაეყარა გამგებლს/მერსა და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობას შორის დამატებითი, ინსტიტუციონალიზებული საკომუნიკაციო არხის შექმნას.

კოდექსის თანახმად, (მუხლი 54.1.ე.ვ) გამგებელი/მერი „მისი უფლებამოსილებისთვის მიკუთვნებული ცალკეული საკითხების შესასწავლად, შესაბამისი დასკვნებისა და რეკომენდაციების მოსამზადებლად ქმნის სათათბირო ორგანოებს – საბჭოებს და სამუშაო ჯგუფებს“. ამდენად, გამგებელს/მერს მსგავსი სათათბირო ორგანოების შექმნის უფლება საკუთარი ინიციატივით ორგანულ კანონში აღნიშნული ცვლილებების განხორციელებამდეც ჰქონდა და ამჟამადაც აქვს, მაგრამ ეს დამოკიდებულია მის სურვილსა და საჭიროების გაცნობიერებაზე. კოდექსის აღნიშნული მუხლის საფუძველზე შექმნილი სათათბირო ორგანო თავისი არსით დროებითია, რამდენადაც კონკრეტული საკითხის შესასწავლად იქმნება და დასახული ამოცანის შესრულების შემდეგ, ლოგიკურია, უნდა გაუქმდეს. რაც შეეხება კოდექსის მუხლი 86[1] მუხლის საფუძველზე შექმნილ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს, ის მუდმივმოქმედი ორგანოა, რომელსაც უფლებამოსილებები და დაკომპლექტების წესი კანონმა განუსაზღვრა.

როგორც გამგეობა/მერია არის გამგებლის/მერის დაქვემდებარებაში მყოფი დაწესებულება, რომელიც უზრუნველყოფს მისი მმართველობითი უფლებამოსილების

[1] საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ, N4087-რს, ქუთაისი, 22 ივლისი 2015 წ.

განხორციელებას (კოდექსის 50-ე მუხლი), ასევე სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო, როგორც მუნიციპალიტეტის უმაღლესი არჩევითი თანამდებობის პირის სათათბირო ორგანო, მოწოდებულია, ხელი შეუწყოს მას პოლიტიკური ფუნქციის წარმატებით შესრულებაში.

ცხადია, გამგებლის/მერის პოლიტიკურ საქმიანობაში მისი უპირველესი დასაყრდენი უნდა იყოს ის პარტია და მისი წარმომადგენლობა (ფრაქცია) საკრებულოში, რომლის მეშვეობითაც ის გავიდა არჩევნებში და მოიპოვა გამარჯვება. საკრებულოში არჩეული თანაპარტიელები ასევე აღჭურვილი არიან მათი ამომრჩევლის ლეგიტიმაციით და გამოხატავენ ადგილობრივი საზოგადოების ნაწილის (პროპორციული წესით არჩევისას) ან დასახლებული პუნქტ(ებ)ის/უბნების მოსახლეობის ინტერესებს. ერთმანეთთან აქტიური თანამშრომლობით გამგებელს/მერს და მის მხარდამჭერ ფრაქციას საკრებულოში შეუძლიათ პოლიტიკური დატვირთვა და პასუხისმგებლობა გუნდურად გადაინაწილონ.

სამწუხაროდ, საქართველოში ჯერ არ არის ჩამოყალიბებული ადგილობრივი პოლიტიკური ცხოვრების ტრადიციები, პარტიები და საკრებულოებში მათი ფრაქციები ხშირად, სხვადასხვა მიზეზებით, ჯეროვნად ვერ ასრულებენ თავიანთ ფუნქციას და არ მუშაობენ საკუთარი პროგრამის (წინასაარჩევნო დაპირებების) რეალიზაციის მიმართულებით პოლიტიკის წარმართვაზე. შედეგად იქმნება ვაკუუმი, რომელიც იძულებით უნდა შეავსოს აღმასრულებელმა ორგანომ.

ასეთ პირობებში კიდევ უფრო დიდი მნიშვნელობა აქვს საზოგადოებასთან ურთიერთობისათვის გამგებლის/მერის მიერ მონაწილეობითი დემოკრატიის სხვა ფორმების აქტიურ ამოქმედებას, როგორიცაა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო და, ასევე, საბჭოსთან ერთად და მისი მეშვეობით მოსახლეობასთან წინასწარი კონსულტაციების სხვადასხვა, მრავალფეროვანი ფორმების გამოყენება. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია თბილისის რაიონში დედაქალაქის მერის მიერ დანიშნული გამგებლისათვის, რომელსაც არ აქვს შესაბამისი რაიონის მოსახლეობის მიერ არჩეული რაიმე წარმომადგენლობითი ორგანო.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო მუნიციპალიტეტის მიერ გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში აქტიურ მოქალაქეთა ჩართვის ერთ-ერთი ფორმაა, მაგრამ მოსახლეობასა და ადგილობრივი ხელისუფლებას შორის „ნდობის ხიდის“ ფუნქციის შესრულება მხოლოდ მისი გამოყენებით შეუძლებელია. ამიტომ მუნიციპალიტეტი, ერთმანეთის პარალელურად და კომბინაციაში, მოქალაქეთა ჩართულობის სხვა ფორმებსაც უნდა იყენებდეს, რომელშიც სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს წევრებმა აქტიურად უნდა მიიღონ მონაწილეობა.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო

მრჩეველთა საბჭო, ძირითადად, მოქალაქეთა მცირე ჯგუფისგან ფორმირდება. კოდექსის მიხედვით, ის სულ ცოტა 10 წევრისგან უნდა შედგებოდეს. საბჭოს წევრების შერჩევას გამგებელი/მერი ახდენს მათი პატიოსების, გამოცდილების, პროფესიონალიზმის, პატივისცემისა და სხვა კრიტერიუმების გათვალისწინებით. მიუხედავად იმისა, რომ საბჭოს რაიმე ფორმალური ძალაუფლება არ გააჩნია, მისი მოსაზრებები ძალიან ფასეულია, რადგან საბჭოს წევრები წარმოადგენენ ადგილობრივ საზოგადოებას და შეუძლიათ კონკრეტული საკითხების შესახებ საზოგადოების კომპეტენტური ნაწილის აზრისა და შეფასების გამოხატვა. გასათვალისწინებელია, რომ კოდექსის მიხედვით, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოში ერთი სქესის წარმომადგენელთა რაოდენობა 1/3-ზე ნაკლები არ უნდა იყოს. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო უფლებამოსილი არ არის, თუ დარღვეულია კანონის ეს მოთხოვნა.

ძალზე მნიშვნელოვანია მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობაში საზოგადოების იმ მცირე ჯგუფებისა და ფენების ავტორიტეტულ პირთა შეყვანა, რომელთა წარმომადგენლები ვერ მოხვდნენ ადგილობრივი არჩევნების შედეგად საკრებულოში და, ხშირად, არც გამგეობის საჯარო მოხელეებში არიან საკმარისად წარმოდგენილები, რათა არ მოხდეს მათი მარგინალიზაცია და მათ არ გაუჩნდეთ საჯარო რესურსების განაწილების არასამართლიანობის შეგრძნება.

ამდენად, მრჩეველთა საბჭო გამგებლის/მერის მუშაობაში ის ფორმატია, სადაც შესაძლებელია საზოგადოების სხვადასხვა ფენების პრობლემატიკის შესახებ ინფორმაციის უშუალო მიღება, გადაწყვეტილებების მიღებისას მისი გათვალისწინების მიზნით, ასევე, ობიექტური ინფორმაციის მიწოდება და დისკუსია მოქალაქეებთან.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო

არის მუნიციპალიტეტის გამგებლის/მერის და თბილისის რაიონის გამგებლის სათათბირო ორგანო. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობაში შედიან მეწარმე იურიდიული პირების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წარმომადგენლები.

მრჩეველთა საბჭოს **საქმიანობის პრინციპებია:**

- კანონიერება;
- თანასწორობა;
- საჯაროობა;
- მიუკერძოებლობა;
- კოლეგიურობა;
- საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობა.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს უფლებამოსილებებს, მისი შექმნისა და საქმიანობის წესს, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისი მუხლის გარდა, განსაზღვრავს

საბჭოს დებულება, რომელსაც ბრძანებით ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი (თბილისის რაიონში - თბილისის რაიონის გამგებელი).

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო იქმნება მუნიციპალიტეტის მერის/გამგებლის უფლებამოსილების ვადით, თუმცა, შესაძლებელია დებულებით დადგენილ იქნას მისი გარკვეული პერიოდულობით (მაგ., ყოველწლიურად) განახლების აუცილებლობა, ან მის შემადგენლობაში ცვლილებები გამგებელმა/მერმა მოახდინოს საჭიროებისამებრ.

გამგებელს/მერს შეუძლია დებულებით განსაზღვროს საბჭოს დაკომპლექტების ისეთი პროცედურები, რომლებიც შეამცირებენ შემადგენლობის სუბიექტური შერჩევის განცდას და პროცესს მეტ საჯაროობას შესძენს. მაგალითად, შეიძლება დადგენილ იქნას საბჭოს შექმნისას ან მისი შემადგენლობის განახლებისას მსურველთა განცხადებების წინასწარი მიღება, რის შესახებაც ინფორმაციას მუნიციპალიტეტი გაავრცელებს მედიით ან მის ხელთ არსებული სხვა საშუალებებით. მითითებული უნდა იყოს განცხადებების წარდგენის ბოლო ვადა (მაგალითად, მსურველებმა განაცხადები უნდა წარმოადგინონ 20 დღის, ან 1 თვის განმავლობაში). საბჭოს წევრობის კანდიდატის წარდგენის უფლება შეიძლება მიენიჭოთ: მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მოქმედ არასამეწარმეო (არაკომერციულ) და მეწარმე იურიდიულ პირებს (ისეთი იურიდიული პირების გარდა, სადაც დამფუძნებელი, წევრი, პარტნიორი ან აქციონერი არ არის მუნიციპალიტეტი), ასევე, მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის ჯგუფს (მაგალითად, არანაკლებ 50 მოქალაქის შემადგენლობით). საბჭოს წევრად რეგისტრაციის შესახებ მსურველთა განცხადებების მიღების დასრულების შემდეგ გამგებელი/მერი გამოსცემს ბრძანებას საბჭოს შემადგენლობის დამტკიცების ან მასში ცვლილებების შეტანის შესახებ.

კანონის თანახმად, საბჭო იკრიბება არანაკლებ 3 თვეში ერთხელ, თუმცა, დებულებით შეიძლება მისი უფრო ხშირად შეკრების ვალდებულება განისაზღვროს. უცხოეთში აპრობირებული პრაქტიკაა, რომ მრჩეველთა საბჭოები თვეში ერთხელ იკრიბებიან, ხოლო შეკრების დღე და დრო უცვლელია და მუნიციპალიტეტის საიტზე, საბჭოს გვერდზე შეგიძლიათ ნახოთ, რომ ასეთი დღეა, მაგალითად, „ყოველი თვის ბოლო პარასკევი, 18:00 საათი“. ეს იმისთვის კეთდება, რომ მოსახლეობა მუდმივად იყოს ინფორმირებული, თუ სად და როდის შეუძლია საბჭოს მიმართოს თავისი პრობლემებით ან აქტუალური საკითხებით და არ იყოს საჭირო საამისოდ მუდმივად მუნიციპალიტეტის ვებ-გვერდზე განცხადებებისათვის თვალყურის დევნება.

საბჭოს მუშაობის ხელმძღვანელობისა და წარმომადგენლობითი ფუნქციის შესრულებისათვის, როგორც წესი, საბჭოს წევრები თავისი შემადგენლობიდან ირჩევენ თავმჯდომარეს, დებულებით დადგენილი პროცედურების დაცვით. ის იწვევს და უძღვება საბჭოს სხდომებს, ხელს აწერს სხდომის ოქმებს და საბჭოს მიერ მიღებულ სხვა დოკუმენტებს (მიმართვებს, რეკომენდაციებს, განცხადებებს), უზრუნველყოფს საბჭოს გადაწყვეტილებების გამგებლისთვის/მერისთვის წარდგენას და მისთ.

ამ ზოგადი პრაქტიკის გარდა, შესაძლოა დებულებით საბჭოს თავმჯდომარედ განისაზღვროს თავად გამგებელი/მერი. ასეთ მოდელს ის უპირატესობა აქვს, რომ საბჭოს წევრებისა და საზოგადოების გამგებელთან/მერთან უშუალო და არაფორმალური კომუნიკაციის ფუნქცია უკეთ სრულდება, მუნიციპალიტეტის პირველი პირი მიმდინარე

მუშაობისა და სამომავლო გეგმების შესახებ ესაუბრება „საკუთარ“ მრჩევლებს და მათ აზრს ისმენს.

მრჩეველთა საბჭოს სხდომის ოქმის შედგენის და გაფორმების მიზნით, სხდომის მოწვევის ორგანიზების და საბჭოს თავმჯდომარის არყოფნის შემთხვევაში სხდომის თავმჯდომარის მოვალეობის შესასრულებლად საბჭოს, როგორც წესი, ჰყავს მდივანი, რომელსაც საბჭოს წევრები, ასევე, თავისი შემადგენლობიდან ირჩევენ დებულებით დადგენილი წესით. თუმცა, მდივნის ფუნქციები იმდენად შეზღუდულია, რომ უფრო უპრიანია, საბჭოს სხდომების მოწვევის ორგანიზებას, ასევე ოქმების შედგენას და გაფორმებას უზრუნველყოფდეს გამგეობის/მერიის შესაბამისი სამსახური, ხოლო საბჭოს თავმჯდომარის არყოფნის შემთხვევაში სხდომის თავმჯდომარეობა მან თავად შეიძლება დაავალოს რომელიმე წევრს, ან ასეთი სხდომის გაძღოლა საბჭოს გადაწყვეტილებით დაევალოს მის რომელიმე დამსწრე წევრს.

რამდენადაც სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო კოლეგიური ორგანოა, მის დებულებაში სხდომების ჩატარების, გადაწყვეტილების მიღების პროცედურული საკითხებისა და ოქმის გაფორმების წესის განსაზღვრისას უნდა გათვალისწინებულ იქნას ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 104-ე, 105-ე და 106-ე მუხლებით დადგენილი ნორმები.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს გადაწყვეტილება ფორმდება სხდომის ოქმით. მუნიციპალიტეტი ვალდებულია, ის საჯაროდ გამოაქვეყნოს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხდომის გამართვიდან 10 დღის ვადაში.

კოდექსის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის **გამგებელი/მერი ვალდებულია სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს განსახილველად წარუდგინოს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტისა და სხვა მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტები, გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ წინადადებები, სივრცითი დაგეგმარების დოკუმენტები, აგრეთვე, სხვა ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტები.**

თბილისის რაიონის გამგებლის მიერ დამტკიცებული სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს უფლებამოსილებები ამ საბჭოს დებულებით განისაზღვრება, რომელსაც ამტკიცებს რაიონის გამგებელი. უფლებამოსილებათა განსაზღვრისას გათვალისწინებულ უნდა იქნას თბილისის რაიონისა და მისი გამგებლის კომპეტენციები, რომელიც მას მიკუთვნებული აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით.

გეოგრაფიული ობიექტების სახელდება

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებაა ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე გეოგრაფიული ობიექტების, კერძოდ, ისტორიულად ჩამოყალიბებული უბნის, თვითმმართველი ქალაქის ადმინისტრაციული ერთეულის, ამა თუ იმ ზონის, მიკრორაიონის, წყაროს, მოედნის, პროსპექტის (გამზირის), გზატკეცილის, ქუჩის, შესახვევის, ჩიხის, გასასვლელის, სანაპიროს, ესპლანადის, ბულვარის, ხეივნის, სკვერის, ბაღის, პარკის, ტყე-პარკის, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის, სასაფლაოს, პანთეონის, შენობა-ნაგებობის, სატრანსპორტო სისტემის ობიექტის სახელდება, კანონით დადგენილი წესით[2].

გადაწყვეტილება მუნიციპალიტეტის საზღვრებში მდებარე გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ მიიღება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ, მაგრამ გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების თაობაზე ინიციატივის წარდგენაზე უფლებამოსილია გამგებელი/მერი და ამ უფლებით მუნიციპალიტეტების ხელმძღვანელი პირები ხშირად სარგებლობენ. კოდექსის თანახმად, **საკრებულოში ინიციატივის წარდგენამდე გამგებელი/მერი ვალდებულია სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს განსახილველად წარუდგინოს გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ წინადადებები.** ამდენად, მნიშვნელოვანია, საბჭოს წევრები იცნობდნენ გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ კანონმდებლობას და გამგებელს/მერს მისცენ კანონმდებლობის შესაბამისი და მოსახლეობის აზრთან თანხვედრაში მყოფი რეკომენდაციები. ამ სფეროში საკანონმდებლო ბაზა მოიცავს შემდეგ ნორმატიულ აქტებს:

1) საქართველოს კანონი „გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ“[3];
2) საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №109 2011 წლის 24 თებერვალი „გეოგრაფიული ობიექტების სახელწოდებათა ლათინურენოვანი ტრანსლიტერაციის წესის დამტკიცების შესახებ“[4]
3) საქართველოს მთავრობის დადგენილება „გეოგრაფიული ობიექტების სახელწოდებათა დადგენის, ნორმალიზების, გამოყენების, რეგისტრაციის, აღრიცხვისა და დაცვის მიზნით, გეოგრაფიული ობიექტების სახელწოდებათა სფეროში მოქმედი სამთავრობო კომისიის შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ“[5]
4) საქართველოს მთავრობის დადგენილება „მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების წესის დამტკიცების შესახებ“[6,7].

[2] საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, ქუთაისი, 5 თებერვალი 2014 წ. N1958-IIს, მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „პ“ ქვეპუნქტი

[3] საქართველოს კანონი „გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ“ თბილისი, 2000 წლის 29 სექტემბერი. №530-Iს

[4] საქართველოს პრეზიდენტის №109 ბრძანებულება „გეოგრაფიული ობიექტების სახელწოდებათა ლათინურენოვანი ტრანსლიტერაციის წესის დამტკიცების შესახებ“, 2011 წლის 24 თებერვალი

[5] საქართველოს მთავრობის №178 დადგენილება „გეოგრაფიული ობიექტების სახელწოდებათა დადგენის, ნორმალიზების, გამოყენების, რეგისტრაციის, აღრიცხვისა და დაცვის მიზნით, გეოგრაფიული ობიექტების სახელწოდებათა სფეროში მოქმედი სამთავრობო კომისიის შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ“, 2015 წლის 24 აპრილი

[6] საქართველოს მთავრობის №239 დადგენილება „მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების წესის დამტკიცების შესახებ“, 2015 წლის 1 ივნისი

კანონის მიხედვით, **გეოგრაფიული ობიექტებია** დედამიწის ბუნებრივი წარმონაქმნები: კონტინენტები, ოკეანეები, ზღვები, კუნძულები, მთები, მდინარეები, ტბები, მყინვარები და სხვა, აგრეთვე ადამიანის მიერ ხელოვნურად შექმნილი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები, მათი ცენტრები, ქალაქები, დაბები, თემები, სოფლები, ქუჩები, მოედნები, პარკები და სხვა მსგავსი ობიექტები.

საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 1 ივნისის №239 დადგენილებით დამტკიცებული „მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების წესის“ (შემდგომში - სახელდების წესი) მიხედვით, მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე გეოგრაფიული ობიექტები, რომელთა სახელდებაზეც უფლებამოსილია საკრებულო, არის:

- ისტორიულად ჩამოყალიბებული უბანი

- თვითმმართველი ქალაქის ადმინისტრაციული ერთეული, ესა თუ ის ზონა, მიკრორაიონი
- წყარო
- მოედანი, პროსპექტი (გამზირი), გზატკეცილი, ქუჩა, შესახვევი, ჩიხი, გასასვლელი,
- სანაპირო, ესპლანადა, ბულვარი
- ხეივანი, სკვერი, ბაღი, პარკი, ტყე-პარკი, ტყე
- სასაფლაო, პანთეონი
- შენობა-ნაგებობა
- ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტში, მის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე ბუნებრივი თუ ანთროპოგენური გეოინფორმაციული ერთეული, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ერთეული, გეგმარებითი რაიონი, სხვა ტერიტორიული ერთეული
- მთა, ბორცვი, ხევი,მდინარე, ტბა
- სატრანსპორტო სისტემის ობიექტი

[7] საქართველოს მთავრობის N400 დადგენილება „„მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების წესის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 1 ივნისის №239 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, 2016 წლის 16 სექტემბერი

სატრანსპორტო სისტემის ობიექტებად ითვლება:

- სატრანსპორტო სისტემის ხაზოვანი ობიექტები: მეტროპოლიტენი, ფუნიკულიორი, საჰაერო-საბაგირო გზა, საწყალოსნო მიმოსვლის გზა და სხვა;

- სატრანსპორტო სისტემის ლოკალური ობიექტები: მეტროპოლიტენის სადგური, პავილიონი და ვესტიბიული,

მიწისზედა საზოგადოებრივი ტრან-სპორტის გაჩერება, გადასა-ჯდომი სადგური, სატრან-სპორტო კვანძი, ტერმი-ნალი; საჰაერო-საბაგირო გზის სადგური, საწყალოსნო ტრანსპორტის ნავმისადგომი და ნავსადგური

- გარე ტრანსპორტის ლოკალური ობიექტები: ავტოსადგური, რკინიგზის სადგური ან გაჩერება, სადგური, პლატფორმა, აეროპორტი და აეროდრომი

გეოგრაფიული ობიექტის სახელდება არის უსახელო გეოგრაფიული ობიექტისთვის სახელის მინიჭება (დარქმევა) ან, სახელის მქონეთათვის - ძველი სახელწოდების აღდგენა ან გადარქმევა.

გეოგრაფიული ობიექტის *დასარქმევად* შერჩეული სახელწოდება უნდა იყოს ენობრივად გამართული და შინაარსობრივად მიზანშეწონილი, შეესაბამებოდეს როგორც მის ყველაზე ნიშანდობლივ ფიზიკურ-გეოგრაფიულ, ასევე რეგიონის ისტორიულ-კულტურულ ან სამეურნეო-საყოფაცხოვრებო თავისებურებებს და უნდა მიესადაგებოდეს რეგიონის ტოპონიმიკურ სტრუქტურას. გეოგრაფიულ ობიექტს შეიძლება დაერქვას მისი პირველაღმომჩენის, დამაარსებლის და შემსწავლელ-ამთვისებლის სახელი.

კანონი აწესებს შეზღუდვას, რომ რეგიონში რამდენიმე ერთნაირ ობიექტს არ შეიძლება დაერქვას ერთი და იგივე სახელწოდება. საქართველოს კანონმდებლობაში „რეგიონის“ მკაფიო განსაზღვრება არ არის მოცემული, თუმცა, სახელდების წესის თანახმად, მისი მიზნებისათვის რეგიონი განიმარტება, როგორც „საქართველოს ისტორიულ-გეოგრაფიული მხარე“.

გეოგრაფიული ობიექტების სახელწოდებათა *აღდგენა ან გადარქმევა* მიზანშეწონილია იმ შემთხვევაში, თუ რეგიონში არსებობს ერთი და იმავე სახელწოდების რამდენიმე გეოგრაფიული ობიექტი, რაც სხვადასხვა საქმიანობის განხორციელებისას ქმნის გარკვეულ სირთულეებს; წარსულში საყოველთაოდ ცნობილი სახელწოდება დროთა განმავლობაში მივიწყებული ან დაკარგულია; ისტორიულ ვითარებათა და სხვა გარემოებათა

გამო მოხდა სახელწოდების დამახინჯება; სახელწოდების აღმნიშვნელი აბრევიატურა, ნომერი ან სიტყვათა წყობა აღარ შეესაბამება რეალობას.

გეოგრაფიული ობიექტისათვის თვალსაჩინო სახელმწიფო თუ საზოგადო მოღვაწის სახელის მინიჭება ხდება სახელდების წესის მე-2 მუხლის „დ“ და „დ[1]“ ქვეპუნქტებში განმარტებულია ტერმინები „სახელმწიფო მოღვაწე“ და „საზოგადო მოღვაწე“.

სახელმწიფო მოღვაწე არის პირი, რომელსაც თავისი სახელმწიფოებრივ-თანამდებობრივი მდგომარეობის ან/და პოლიტიკური ავტორიტეტის საფუძველზე, განსაკუთრებული დამსახურება აქვს საქართველოს წინაშე ქართული სახელმწიფოს მშენებლობის საქმეში.

საზოგადო მოღვაწე არის პირი, რომელსაც განსაკუთრებული დამსახურება აქვს საქართველოს ან/და კაცობრიობის წინაშე, საზოგადოებრივი საქმიანობის სფეროში, კულტურის, ხელოვნების, ენის, მეცნიერების, ლიტერატურის, სპორტის განვითარების, სამშობლოს დაცვის, ქართული სახელმწიფოს მშენებლობის ან საზოგადოების კონსოლიდაციის საქმეში, ან საზოგადოებრივი საქმიანობის სხვა სფეროში.

სახელმწიფო და საზოგადო მოღვაწე პირთან დაკავშირებული სახელდება დასაშვებია ამ პირის გარდაცვალებიდან არანაკლებ 20 წლის გასვლის შემდეგ. ამ წესიდან გამონაკლისის დაშვების მიზანშეწონილობის თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს მუნიციპალიტეტის საკრებულო.

სახელდების წესის თანახმად, **დაუშვებელია** გეოგრაფიული ობიექტების სახელდებისას ისეთი სახელების გამოყენება, რომლებიც:

- აღვივებს შუღლს რასის, კანის ფერის, ენის, სქესის, რელიგიის, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებების, ეროვნული, ეთნიკური კუთვნილების, წარმოშობის მიხედვით;
- ეწინააღმდეგება საჯარო წესრიგს და ზნეობის საყოველთაოდ აღიარებულ ნორმებს.

არ შეიძლება ერთი და იმავე დასახლების ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე გეოგრაფიული ობიექტის სახელწოდების გამოყენება სხვა, იმავე სახის გეოგრაფიული ობიექტის სახელდებისას, ასევე, გეოგრაფიული ობიექტის სახელის გადარქმევისას მისი უსახელოდ დატოვება.

სახელდების წესის თანახმად, გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების თაობაზე ინიციატივის წარდგენაზე უფლებამოსილია:

- ✓ მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი
- ✓ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი
- ✓ საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო
- ✓ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ განსაზღვრული სხვა სუბიექტი

მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე გეოგრაფიული ობიექტების სახელდება წარმოადგენს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხს, რომლის

გადაწყვეტაში მოქალაქეთა მონაწილეობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია. ამის უზრუნველსაყოფად 2016 წლის 16 სექტემბერს სახელდების წესში შეტანილ იქნა ცვლილება,[8] რომლითაც სახელდების წინადადების ინიცირებაზე უფლებამოსილ სუბიექტებად. ასევე. განისაზღვრა:

- ✓ დასახლების საერთო კრება;
- ✓ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ი.

გეოგრაფიული ობიექტის სახელდების შესახებ მუნიციპალიტეტის საკრებულოში წარდგენილი ინიციატივა უნდა ეხებოდეს კონკრეტულ გეოგრაფიულ ობიექტს/ობიექტებს და მას უნდა ერთოდეს:

- სახელდების ინიციატივის მოტივაცია და დასაბუთება;
- გეოგრაფიული ობიექტის აღწერა (გეოგრაფიული ობიექტის მდებარეობა, მისი მოსაზღვრე გეოგრაფიული ობიექტების სახელწოდებები და სხვა);
- მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ დადგენილი სხვა ინფორმაცია.

საკრებულოში წარდგენილ ინიციატივას იხილავს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს შესაბამისი კომისია. განხილვისას კომისიამ უნდა გამოიყენოს ოფიციალური კარტოგრაფიული და საცნობარო გამოცემები, გეოგრაფიული ობიექტების სახელწოდებათა ლექსიკონები, ენციკლოპედიური ლიტერატურა, წერილობითი ისტორიული და სხვა წყაროები.

საკრებულოს კომისიაში საკითხის განხილვის ეტაპზე საკრებულოს არ ევალებოდა და, შესაბამისად, პრაქტიკაში ყოველთვის არ ხდებოდა მოსახლეობასთან წინასწარი კონსულტაციები. გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების საკითხების გადაწყვეტაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად, 2016 წლის 16 სექტემბრიდან **მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისია ვალდებულია სახელდების ინიციატივის განხილვისა და შესწავლის პროცესში ჩაატაროს მოსახლეობასთან კონსულტაციები.**

მოსახლეობასთან კონსულტაციები უნდა გაიმართოს საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-12 მუხლის მე-6-მე-8 პუნქტების შესაბამისად. ეს იმას ნიშნავს, რომ მოსახლეობასთან კონსულტაცია იმართება მუნიციპალიტეტის მოსახლეობასთან **საჯარო განხილვის ფორმით.**

- ❖ სახელდების ინიციატივა, საკრებულოში მისი რეგისტრაციიდან 10 სამუშაო დღეში, მასზე დართულ დოკუმენტებთან ერთად უნდა გამოქვეყნდეს საჯაროდ. საჯაროდ გამოქვეყნებად ითვლება მისი გამოქვეყნება ბეჭდვით გამოცემაში, რომელიც ვრცელდება მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე და გამოიცემა კვირაში ერთხელ მაინც. მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია, ინფორმაცია ბეჭდვით გამოცემაში გამოქვეყნების ნაცვლად საჯაროდ გამოაცხადოს, საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი წესით.

[8] საქართველოს მთავრობის N400 დადგენილება „„მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების წესის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 1 ივნისის №239 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, 2016 წლის 16 სექტემბერი

- ინიციატივის საჯაროდ გამოქვეყნებიდან 20 დღის ვადაში დაინტერესებულ პირებს უფლება აქვთ, შესაბამის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წარუდგინონ საკუთარი მოსაზრებები. საჯარო განხილვის პროცესში შესაძლებელია მუნიციპალიტეტის მოსახლეობასთან გაიმართოს შეხვედრები.
- მოსახლეობასთან კონსულტაციების ვადის გასვლის შემდეგ ტარდება საკრებულოს შესაბამისი კომისიის სხდომა, რომელიც ასევე საჯაროა. კომისია გეოგრაფიული ობიექტის სახელდების თაობაზე იღებს დასაბუთებულ დასკვნას, კონკრეტული გეოგრაფიული ობიექტის სახელდების მიზანშეწონილობის თაობაზე, რომელსაც წარუდგენს საკრებულოს თავმჯდომარეს.

ეს მექანიზმი უზრუნველყოფს მოსახლეობის ინფორმირებას სახელდების პროცესის შესახებ და მოქალაქეთა ჩართულობას ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში.

საკრებულოს თავმჯდომარისთვის კომისიის დადებითი დასკვნის წარდგენის შემდეგ, ის სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს სამისამართო რეესტრის ელექტრონულ პროგრამაში მისამართების გეოინფორმაციული პორტალის მეშვეობით, გეოგრაფიული ობიექტების მონიშვნისათვის განსაზღვრული წესის შესაბამისად არეგისტრირებს განცხადებას და მას თან ურთავს: საკრებულოს განკარგულების შესაბამის პროექტს, საკრებულოს კომისიის დადებით დასკვნას, გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების თაობაზე ინიციატივასა და მასზე დართულ დოკუმენტებს, აგრეთვე, მოსახლეობასთან კონსულტაციის ამსახველ დოკუმენტებს.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარე (გარდა თბილისის მუნიციპალიტეტისა) გეოგრაფიული ობიექტის სახელდების საკითხს უთანხმებს გეოგრაფიული ობიექტების სახელწოდებათა დადგენის, ნორმალიზების, გამოყენების, რეგისტრაციის, აღრიცხვისა და დაცვის მიზნით, გეოგრაფიული ობიექტების სახელწოდებათა სფეროში მოქმედ სამთავრობო კომისიას (შემდგომში - სამთავრობო კომისია). სამთავრობო კომისიისადმი სახელდების თაობაზე მიმართვაში ის მიუთითებს სამისამართო რეესტრში განცხადების რეგისტრაციის ნომერს.

საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს სამისამართო რეესტრის პროგრამა ისეა უზრუნველყოფილი, რომ მუნიციპალიტეტს აღარ სჭირდება სამთავრობო კომისიისათვის ორთოფოტოს წარდგენა, შესაბამისი გეოგრაფიული ობიექტის მონიშვნით და სხვა აუცილებელი დოკუმენტების წარდგენა. მუნიციპალიტეტს ამ პროგრამაში თავად შეუძლია გეოგრაფიული ობიექტის მარტივად მონიშვნა, WGS-84 კოორდინატთა სისტემაში მისი X,Y კოორდინატების ჩათვლით. გამონაკლისია ისტორიულად ჩამოყალიბებული უბნისა და წყაროს სახელდების შემთხვევები, როდესაც საკრებულოს თავმჯდომარე არ სარგებლობს აღნიშნული პროგრამით და სამთავრობო კომისიას უგზავნის ზემოაღნიშნულ დოკუმენტაციას, ორთოფოტოს დართვით, რომელზეც მონიშნულია შესაბამისი წყარო და მითითებულია მისი X,Y კოორდინატები WGS-84 კოორდინატთა სისტემაში, ხოლო უბნის შემთხვევაში - ორტოფოტოზე წერტილებით და ე.წ. პოლიგონით არის აღწერილი მისი ფორმა და გავრცელების არეალი, საზღვრების გარდატეხის წერტილები, რომელთაც უნდა ახლდეს X,Y კოორდინატები WGS-84 კოორდინატთა სისტემაში.

სამთავრობო კომისია გეოგრაფიული ობიექტის სახელდების საკითხს განიხილავს სამი თვის ვადაში. სამთავრობო კომისიიდან თანხმობის მიღების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტის საკრებულო განკარგულების სახით იღებს გადაწყვეტილებას გეოგრაფიული ობიექტის სახელდების შესახებ.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ გეოგრაფიული ობიექტის სახელდების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, შესაბამისი განკარგულება რეაგირებისთვის ეგზავნება მუნიციპალიტეტის გამგებელს/მერს, რომელიც ოთხი თვის ვადაში უზრუნველყოფს კონკრეტული ღონისძიებების გატარებას (აბრების, ფირნიშების, რუკების (არსებობის შემთხვევაში), ცნობარების და სხვ. დამზადება, კორექტირება, გავრცელება და სხვ.).

გადაწყვეტილება საქართველოს ქალაქებსა და სხვა დასახლებულ პუნქტებში განლაგებული გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ მიიღება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ, სამთავრობო კომისიის თანხმობით, ხოლო ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტში – საკრებულოს მიერ და მას სამთავრობო კომისიის თანხმობა არ სჭირდება.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს გადაწყვეტილება გეოგრაფიული ობიექტის სახელდების შესახებ ქვეყნდება „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ ვებგვერდზე, მისი მიღებიდან 10 დღის ვადაში.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, გამგებელი/მერი ვალდებულია სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს განსახილველად წარუდგინოს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტი. ამდენად, მნიშვნელოვანია, საბჭოს წევრები იცნობდნენ ბიუჯეტის შედგენის პრონციპებსა და ეტაპებს, შეეძლოთ ბიუჯეტის პროექტის გაცნობის შემდეგ მის თაობაზე შეძლებისდაგვარად კომპეტენტური მოსაზრებების და რეკომენდაციების გამოთქმა და, ამგვარად, საბიუჯეტო პროცესში მონაწილეობა.

საქართველოში ყველა მუნიციპალიტეტს აქვს საკუთარი დამოუკიდებელი ბიუჯეტი. ის დამოუკიდებელია როგორც სხვა თვითმართველი ერთეულების, ისე სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისგან. ადგილობრივი თვითმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობა საბიუჯეტო საქმიანობაში გარანტირებულია კანონით განსაზღვრული საკუთარი შემოსულობებითა და საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის ხარჯების გაწევის დამოუკიდებელი განსაზღვრით, აგრეთვე, დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განხორციელებისას, კანონით განსაზღვრულ ფარგლებში დამოუკიდებლად გადაწყვეტილებების მიღების უფლებით. საქართველოს ცენტრალური და ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებებს უფლება არა აქვთ, ჩაერიონ ადგილობრივი თვითმართველობების საბიუჯეტო უფლებამოსილებებში.

ადგილობრივი ბიუჯეტი

არის მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო შემოსულობების და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი ხარჯების ძირითადი საფინანსო, ბალანსური გეგმა, რომელიც დამტკიცებულია ადგილობრივი თვითმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს (მუნიციპალიტეტის საკრებულოს) მიერ.

საბიუჯეტო პროცესის ეტაპები

მუნიციპალიტეტების ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების განხორციელების ძირითადი ინსტრუმენტი არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი. მისი მეშვეობით ხდება როგორც ადგილობრივი მოსახლეობის საჭიროებების დაკმაყოფილება (რაც გულისხმობს ხარისხიანი მუნიციპალური მომსახურების დანერგვასა და მიწოდებას), ასევე ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის გადაცემული უფლებამოსილებების აღსრულება.

ბიუჯეტის შედგენას საფუძვლად უდევს მუნიციპალიტეტის **პრიორიტეტების დოკუმენტი** – თვითმმართველი ერთეულის განვითარების ძირითადი საშუალოვადიანი გეგმა, რომელზეც მუშაობა ყოველი წლის 1 მარტიდან იწყება. ამ დოკუმენტში თავმოყრილია გასული, მიმდინარე, დასაგეგმი საბიუჯეტო წლებისათვის და მომდევნო 3 წლისათვის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების, ფინანსური და არაფინანსური

აქტივებით ოპერაციებისა და ვალდებულებების მაჩვენებლები, წინა წლის ბიუჯეტის შესრულების საბოლოო შედეგების ანალიზი და მიმდინარე წლის გადამუშავებული პროგნოზი, მუნიციპალიტეტის საშუალოვადიანი პრიორიტეტები და მათ მისაღწევად განსახორციელებელი პროგრამებისა და ღონისძიებების მიზნები, მოსალოდნელი შედეგები და დაფინანსების ოდენობები. მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტების დოკუმენტი გამგეობამ/მერიამ საკრებულოს და ფინანსთა სამინისტროს ან ავტონომიური რესპუბლიკის საფინანსო ორგანოს უნდა წარუდგინოს 15 ნოემბრამდე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საბიუჯეტო პროცესი კანონით განსაზღვრული ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობაა, რომელიც მოიცავს ადგილობრივი ბიუჯეტების მომზადებას, წარდგენას, განხილვას, დამტკიცებას, ბიუჯეტის შესრულებასა და კონტროლს. იგი მოიცავს საბიუჯეტო საქმიანობის ერთმანეთით განპირობებულ და მჭიდროდ ურთიერთდაკავშირებულ ოთხ სტადიას:

- ბიუჯეტის პროექტის შედგენა;
- ბიუჯეტის განხილვა და დამტკიცება;
- ბიუჯეტის შესრულება;
- ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშის შედგენა და მისი დამტკიცება.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი ყოველწლიურად უნდა შედგეს და დამტკიცდეს. ყოველი საბიუჯეტო (საფინანსო) წელი ემთხვევა კალენდარულ წელს, ამიტომ იგი 1 იანვარს იწყება და ამავე წლის 31 დეკემბერს მთავრდება. ეს იმას ნიშნავს, რომ ყოველი წლის 1 იანვარს ადგილობრივი თვითმმართველობა ახალი დამტკიცებული ბიუჯეტით უნდა შეხვდეს. თუმცა, კანონმდებლობაში არსებობს გამონაკლისები, რომლის შემთხვევაშიც ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის დროს ხარჯვა ხორციელდება ***1/12-ის პრინციპით.***[9]

საბიუჯეტო პროცესი* მუნიციპალიტეტში

01.03.2016 - 01.05.2018			
01.03.2016	31.12.2016	01.01.2017-31.12.2017	01.01.2018-01.05.2018
ბიუჯეტის პროექტზე მუშაობის დაწყება	ბიუჯეტის დამტკიცების ბოლო ვადა	საბიუჯეტო წელი	ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში და დამტკიცება

* სქემაზე მოცემულია 2017 წლის ადგილობრივი ბიუჯეტის საბიუჯეტო პროცესის ვადები

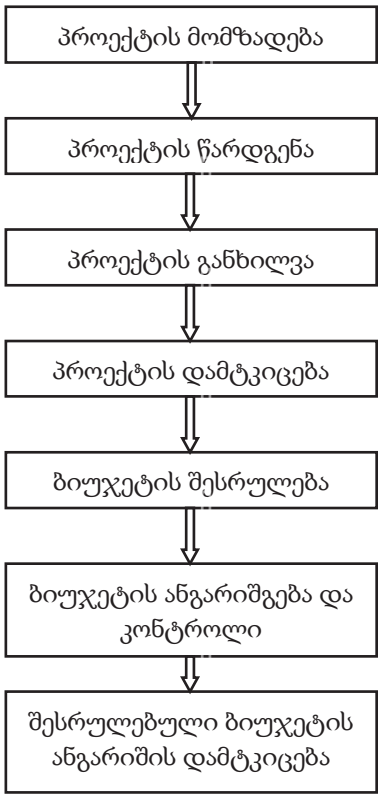
საბიუჯეტო პროცესი 2 წლის განმავლობაში გრძელდება. იგი იწყება საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე 10 თვით ადრე (ანუ 1 მარტს) ბიუჯეტის პროექტის მომზადებით და მთავრდება საბიუჯეტო წლის მომდევნო წლის (არა უგვიანეს) 1 მაისს, ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშის დამტკიცებით.

[9] **საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 13.2. ასიგნებები ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის** შემთხვევაში. დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანო უფლებამოსილია თითოეულ პრიორიტეტზე ყოველთვიურად გასცეს თანხა არაუმეტეს გასული საბიუჯეტო წლის დამტკიცებული ასიგნებების 1/12-ისა.

„საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“ მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის მომზადებისა და წარდგენის პროცესს კოორდინაციას უწევს გამგეობის/მერიის საფინანსო ორგანო.

საბიუჯეტო პროცესი იწყება 1 მარტს, მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტების დოკუმენტის მომზადებით. ამ დოკუმენტს ადგენს გამგებელი/მერი, სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციასთან კონსულტაციით.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, წარდგენა, დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებებისა და დამატებების პროექტების მომზადება და წარდგენა, ბიუჯეტის შესრულება და მისი ანგარიშგების პროექტის შედგენა გამგებლის/მერის კომპეტენციაა.



მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის განხილვა, დამტკიცება, დამტკიცებულ ბიუჯეტში გამგებლის/მერის მიერ წარდგენილ ცვლილებათა და დამატებათა შეტანა, ამ ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი, შეფასება და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცება საკრებულოს კომპეტენციაა.

საბიუჯეტო პროცესის მიმდინარეობის ეტაპების მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების კომპეტენციები შემდეგნაირად არის გადანაწილებული:

- ბიუჯეტის პროექტის დაგეგმვა-მომზადება - აღმასრულებელი ორგანო;
- ბიუჯეტის პროექტის წარდგენა - აღმასრულებელი ორგანო;
- ბიუჯეტის პროექტის განხილვა - წარმომადგენლობითი ორგანო;
- ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცება - წარმომადგენლობითი ორგანო;
- დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებებისა და დამატებების პროექტების მომზადება - აღმასრულებელი ორგანო;
- დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებებისა და დამატებების წარდგენა - აღმასრულებელი ორგანო;
- წარმოდგენილი ცვლილებებისა და დამატებების პროექტების დამტკიცება - წარმომადგენლობითი ორგანო;
- დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულება და მისი ანგარიშგების პროექტის მომზადება - აღმასრულებელი ორგანო;
- ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი - წარმომადგენლობითი ორგანო;
- შესრულებული ბიუჯეტის ანგარიშის დამტკიცება - წარმომადგენლობითი ორგანო.

გამგებელი/მერი, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ დადგენილი წესით, ფორმით და ვადებში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაციას წარუდგენს ფინანსთა სამინისტროს. ფინანსთა სამინისტრო, თავის მხრივ, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე აცნობებს საგადასახადო შემოსავლების ყოველკვარტალურ გეგმებს.

ბიუჯეტის პროექტის მომზადება და წარდგენა

ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, წარდგენა განხილვა და დამტკიცება ეფუძნება ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით, საბიუჯეტო კოდექსით და სხვა საკანონმდებლო-ნორმატიული აქტებით განსაზღვრულ წესს. საბიუჯეტო პროცესი, ასევე, მოიცავს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლის შემოსულობებისა და გადასახდელების პროგნოზს.

ბიუჯეტის შემოსულობები ფორმირდება ფინანსთა სამინისტროს მიერ განსაზღვრული პარამეტრების გათვალისწინებით, ხოლო გადასახდელების განსაზღვრისას უნდა გაითვალისწინონ ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში ასახული მუნიციპალიტეტების პრიორიტეტები. ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი წარმოადგენს ქვეყნის განვითარების 5 წლიან სტრატეგიას, რომელსაც ყოველწლიურად შეიმუშავებს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ეროვნულ ბანკთან ერთად (აღნიშნული დოკუმენტის მოძიება შესაძლებელია ფინანსთა სამინისტროს ვებ-გვერდზე www.mof.ge).

თვითმმართველობის საფინანსო ორგანო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფ მხარჯავ სუბიექტებს (მაგ. ბაგა-ბაღებს, დასუფთავების სამსახურს და ა.შ.) უგზავნის საბიუჯეტო განაცხადის ფორმებს, სავარაუდოდ გამოყოფილი თანხებისა და დასაქმებულთა რიცხოვნობის საორიენტაციო ზღვრული მოცულობის მითითებებს. (მაგალითად: საფინანსო ორგანო წინასწარ განსაზღვრავს სავარაუდოდ რამდენი თანხა იქნება გამოყოფილი მომდევნო წელს დასუფთავების სამსახურისათვის და აძლევს მითითებას, რომ დასაქმებულთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 35 ადამიანს), თუ დასუფთავების სამსახური მოითხვს ზღვრული მოცულობების ზევით თანხის ან დასაქმებულთა რაოდენობის დამატებას, მან საბიუჯეტო განაცხადთან ერთად საფინანსო ორგანოს უნდა წარუდგინოს ინფორმაცია ამ საჭიროების მიზეზების შესახებ.

15 ივლისამდე საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო მუნიციპალიტეტებს აცნობებს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის ძირითად საბიუჯეტო პარამეტრებს. ამ პარამეტრების გათვალისწინებით, ბიუჯეტის პროექტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შესახებ საპროგნოზო მაჩვენებლებს გამგებელი/მერი წარუდგენს შესაბამის საკრებულოს. საკრებულოს მიერ ამ მაჩვენებლებისა და პარამეტრების განხილვისა და შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ მზადდება ბიუჯეტის პროექტი შემოსულობების და გადასახდელების ნაშთის ცვლილების გათვალისწინებით და თვითმმართველობის საფინანსო ორგანოს მიერ ეგზავნება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს განსახილველად.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო არაუგვიანეს 5 ოქტომბრისა მუნიციპალიტეტს აცნობებს მათთვის გადასაცემი ფინანსური დახმარებისა (იგულისხმება გათანაბრებითი, მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერი) და შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლებს.

არაუგვიანეს 15 ნოემბრისა, გამგებელი/მერი ბიუჯეტის პროექტს, თანდართული მასალებით, განსახილველად წარუდგენს საკრებულოს.

ბიუჯეტის პროექტთან ერთად საკრებულოს წარედგინება მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტების დოკუმენტი. ის წარმოადგენს თვითმმართველობის განვითარების ძირითად საშუალოვადიან გეგმას.

მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტების დოკუმენტი მოიცავს ინფორმაციას:

- ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შესახებ;
- აღმასრულებელი ორგანოს მიერ განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის პრიორიტეტებს;
- პრიორიტეტების მისაღწევად განსახორციელებელ ძირითად პროგრამებს და ღონისძიებებს დაფინანსების ოდენობით, მათ მიზნებსა და შედეგებს.

ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება

ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის საჯაროობისა და გამჭვირვალობის პრინციპის უზრუნველსაყოფად, საკრებულოში ბიუჯეტის პროექტის წარდგენიდან არაუგვიანეს 5 დღისა, ის უნდა გამოქვეყნდეს საჯარო განხილვის მიზნით საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი ყველა საინფორმაციო საშუალებებით.

მაგალითი 1. ვთქვათ, X მუნიციპალიტეტის გამგებელმა ბიუჯეტის პროექტი 15 ნოემბერს განსახილველად წარუდგინა საკრებულოს. საკრებულო 20 ნოემბრამდე ვალდებულია აღნიშნული ბიუჯეტის პროექტი გამოაქვეყნოს ადგილობრივი გაზეთის ან სხვა საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი საინფორმაციო საშუალებების მეშვეობით.

საკრებულო საჯაროდ იხილავს ბიუჯეტის პროექტს და ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე სიითი უმრავლესობით ღებულობს გადაწყვეტილებას ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ. იმ შემთხვევაში, თუ მას აქვს შენიშვნები წარმოდგენილი ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით, არაუგვიანეს 25 ნოემბრისა ბიუჯეტის პროექტს უბრუნებს გამგებელს/მერს, ბიუჯეტის პროექტში შესაბამისი შესწორებების შეტანისთვის.

გამგებელი/მერი, არაუგვიანეს 10 დეკემბრისა ბიუჯეტის პროექტის იმავე ან შესწორებულ ვარიანტს უბრუნებს საკრებულოს. საკრებულოს მიერ ბიუჯეტის პროექტის განხილვისას მასში ცვლილებები შეიძლება შეტანილ იქნეს მხოლოდ გამგებელთან/მერთან შეთანხმებით. თუ საკრებულომ არ დაამტკიცა გამგებლის/მერის მიერ წარმოდგენილი ბიუჯეტის პროექტის შესწორებული ვარიანტი, ან გამგებლის/მერის მიერ საკრებულოს შენიშვნების გაუზიარებლობის შემთხვევაში – ბიუჯეტის პროექტის პირვანდელი რედაქცია, საკრებულო უფლებამოსილია, სიითი შემადგენლობის 3/5-ით დაამტკიცოს საკრებულოს ფრაქციის ან საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 1/3-ის მიერ ინიცირებული ბიუჯეტის პროექტი, რომელშიც გათვალისწინებული უნდა იყოს მხოლოდ საკრებულოს მიერ გამგებლისათვის/მერისათვის გაგზავნილი შენიშვნები, ან მათი ნაწილი.

მაგალითი 2. ვთქვათ, X მუნიციპალიტეტის საკრებულომ არ მოიწონა ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტი და 25 ნოემბერს გამგეობელს/მერს დაუბრუნა ბიუჯეტის პროექტი შესწორებებისათვის. X მუნიციპალიტეტის გამგებელი ვალდებულია 2015 წლის ბიუჯეტის იგივე ან შესწორებული ბიუჯეტი წარუდგინოს საკრებულოს 2014 წლის 11 დეკემბრამდე.

მაგალითი 3. ვთქვათ, X მუნიციპალიტეტის საკრებულომ 10 დეკემბერს წარდგენილი 2015 წლის ადგილობრივი ბიუჯეტი განიხილა და კვლავ არ დაამტკიცა. ასეთ შემთხვევაში, შესაძლებელია დამტკიცდეს საკრებულოს სიითი შემადგენლობის 1/3-ის მიერ, ან საკრებულოს ფრაქციის მიერ ინიცირებული ბიუჯეტის პროექტი.

თუ კალენდარული წლის დაწყებისათვის არ დამტკიცდა ბიუჯეტის პროექტი, გამგებელს/მერს უფლება აქვს თითოეული პრიორიტეტის დასაფინანსებლად საჭირო ხარჯები გასწიოს წინა წლის ბიუჯეტის ასიგნებების 1/12-ს მოცულობით. (მაგ., თუ რომელიმე პრიორიტეტისთვის დამტკიცებული ხარჯები 2016 წლის ბიუჯეტში შეადგენდა 24 ათას ლარს, 2017 წლის ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში, გამგებელს უფლება აქვს იანვრის თვეში ამავე პრიორიტეტზე გახარჯოს მაქსიმუმ 24 000*1/12 = 2 ათასი ლარი).

ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 3 თვის განმავლობაში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში საქართველოს მთავრობა, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ შესაბამისად, საკრებულოს და გამგებელს/მერს ვადამდე უწყვეტს უფლებამოსილებას და შემოიღებს პირდაპირ სახელმწიფო მმართველობას. ასეთ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტს პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განმახორციელებელი თანამდებობის პირის/ორგანოს წარდგინებით ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა.

ბიუჯეტის დამტკიცებიდან არაუგვიანეს 20 დღისა მუნიციპალიტეტი ფინანსთა სამინისტროს უგზავნის დამტკიცებული ბიუჯეტის შესაბამის პრიორიტეტების დოკუმენტს.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისთანავე ის უნდა გამოქვეყნდეს საინფორმაციო საშუალებებით, რათა ხელმისაწვდომი იყოს საზოგადოების ყველა ფენის წარმომადგენლისათვის.

ბიუჯეტის შესრულება

ბიუჯეტის შესრულება ნიშნავს დამტკიცებული ბიუჯეტის ხარჯვას წესებისა და პროცედურების დაცვით, ასევე ადგილობრივი შესყიდვების განხორციელებას. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულებას უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის გამოქვეყნებიდან არაუგვიანეს 15 დღისა ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო ორგანო ამზადებს ბიუჯეტის კვარტალურ ან ყოველთვიურ განწერას საჯარო ფინანსების მართვის ელექტრონული სისტემის მეშვეობით. თითოეულ მხარჯავ დაწესებულებას აწვდის ინფორმაციას მისთვის გამოყოფილი ასიგნების შესახებ. საბიუჯეტო ორგანიზაციები აწარმოებენ ბიუჯეტის ასიგნებით გათვალისწინებულ გადახდებს და თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში პასუხისმგებელნი არიან შემოსავლების აკრეფაზე (მაგალითად: დასუფთავების სამსახურს შეიძლება დაევალოს დასუფთავების მოსაკრებლის ამოღება).

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკასო შესრულება ხდება სახაზინო მომსახურების პრინციპით, საბანკო დაწესებულების მეშვეობით. მაგალითად, თუ თვითმმართველი ერთეული გასცემს მშენებლობის ნებართვას, მიმღები პირი ვალდებულია

მოსაკრებელი გადაიხადოს (ჩარიცხოს) კომერციული ბანკის მეშვებით ხაზინის ერთიან ანგარიშზე. თავის მხრივ, ხაზინა უზრუნველყოფს აღნიშნული თანხის შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტში გადარიცხვას.

მხარჯავი დაწესებულების საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებსა და კოდებს შორის თანხების გადანაწილება შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ დამტკიცებული გადასახდელების 5 პროცენტის ფარგლებში. მაგალითად, თუ მხარჯავი დაწესებულების, ვთქვათ ბაგა-ბაღის, ბიუჯეტით დამტკიცებული გადასახდელების მოცულობა შეადგენს 10 ათას ლარს, დირექციას უფლება აქვს 5%-ის ფარგლებში, ანუ 500 ლარი, გადაანაწილოს მივლინების მუხლიდან რბილი ინვენტარისა და უნიფორმის ხარჯების მუხლში.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანო უფლებამოსილია წარმომადგენლობით ორგანოსთან შეთანხმებით, შესაბამისი სამართლებრივი აქტის საფუძველზე, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი თანხების ასახვის მიზნით განახორციელოს ცვლილებები ბიუჯეტით დამტკიცებულ შემოსულობებსა და გადასახდელებში. ეს ცვლილებები 1 თვის ვადაში, მაგრამ არაუგვიანეს საბიუჯეტო წლის ბოლომდე, დასამტკიცებლად წარედგინება შესაბამის წარმომადგენლობით ორგანოს.

აღრიცხვა-ანგარიშგება და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში

მუნიციპალური ბიუჯეტის ანგარიშის ოპერირებასა და კონტროლს, ამ ანგარიშიდან თანხების მოძრაობას ახორციელებს მხოლოდ თვითმმართველობის საფინანსო ორგანო საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული გამონაკლისი შემთხვევების გარდა. საფინანსო ორგანო ახორციელებს ყველა საბიუჯეტო დაწესებულების დაფინანსებაზე მყოფი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ გაწეული ხარჯების აღრიცხვას საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით გადახდების ყველა ეტაპზე, ასევე, აღრიცხავს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით ბიუჯეტში აკუმულირებულ ყველა შემოსულობას.

მუნიციპალიტეტის საფინანსო ორგანო ყოველი თვის დასრულებიდან არაუგვიანეს 10 დღის ვადაში ამზადებს ყოველთვიურ ანგარიშს, სადაც ასახულია თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის, გადასახდელებისა და შემოსულობების, ნაშთის ცვლილების და მთლიანი სალდოს შესახებ ინფორმაცია.

მუნიციპალური ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი არის წარმომადგენლობითი ორგანოს განსაკუთრებული უფლებამოსილება. საკრებულო მინიმუმ კვარტალში ერთხელ აფასებს დამტკიცებული ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამებისა და ღონისძიებების განხორციელებას. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო წარმომადგენლობით ორგანოს წარუდგენს ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ მიმოხილვას ნაზარდი ჯამით. ის მოიცავს შემოსულებების, გადასახდელების, ნაშთის ცვლილების და მთლიანი სალდოს ფაქტობრივი მოცულობების შედარებას შესაბამისი პერიოდის გეგმიურ მაჩვენებლებთან. ეს პროცედურა სრულდება ყოველი კვარტლის დასრულებიდან არაუგვიანეს 1 თვისა. ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში აღმასრულებელმა ორგანომ საბიუჯეტო წლის დამთავრებიდან არაუგვიანეს 2 თვისა განსახილველად უნდა წარუდგინოს წარმომადგენლობით ორგანოს.

ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში დამტკიცებამდე უნდა გამოქვეყნდეს საჯარო განხილვისთვის, მასში უნდა აისახოს:

- ბიუჯეტის ბალანსი საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით;
- ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შედარება საანგარიშო პერიოდის გეგმიურ მაჩვენებლებთან;
- ინფორმაცია წლის დასაწყისისა და დასასრულისათვის არსებული ნაშთისა და მისი ცვლილების შესახებ;
- ორგანიზაციული კოდების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობის განმარტება, თუ შეუსაბამობა აღემატება 30%-ს, გარდა სარეზერვო, წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვისა და სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდებისა;
- დასახულ ამოცანებთან და პრიორიტეტებთან მიმართებაში განსახორციელებელი პროგრამებისა და ღონისძიებების შესრულება;
- ინფორმაცია პროგრამული და კაპიტალური ბიუჯეტების შესრულების შესახებ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშიდან გამომდინარე, საჯაროდ იხილავს და აფასებს ბიუჯეტის შესრულებას და არაუგვიანეს 1 მაისისა ღებულობს გადაწყვეტილებას მისი დამტკიცების ან დაუმტკიცებლობის თაობაზე.

ამ პროცედურების გათვალისწინებით წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში და აუდიტორული დასკვნა არის საჯარო ინფორმაცია და ხელმისაწვდომია საზოგადოებისათვის.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს როლი საბიუჯეტო პროცესში

საბიუჯეტო პროცესში მუნიციპალიტეტის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს აქტიური როლის შესრულება შეუძლია რამდენიმე ეტაპზე:

1) საბიუჯეტო წლის წინა წლის გაზაფხულსა და ზაფხულში - პრიორიტეტების დოკუმენტების შემუშავების პროცესში პრიორიტეტების განსაზღვრისას მოსახლეობის აზრის გათვალისწინება კონსულტაციების, გამოკითხვების საფუძველზე, შესაბამისი რეკომენდაციებით;
2) საბიუჯეტო წლის წინა წლის შემოდგომაზე - კოდექსის მიხედვით, გამგებლის/მერის მიერ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოსათვის განსახილველად წარდგენილი მუნიციპალური ბიუჯეტის პროექტის სრულყოფის თაობაზე რეკომენდაციების შემუშავებით;
3) ახალი საბიუჯეტო წლის იანვარ-თებერვალში, როცა ხდება მთავრობის მიერ გამოყოფილი კაპიტალური ტრანსფერის ასახვა, ასევე შემდგომში, მისი ცვლილებების მომზადების შემთხვევაში, გამგებლის/მერის მიერ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოსათვის განსახილველად წარდგენილი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში ცვლილებების პროექტის თაობაზე რეკომენდაციების შემუშავებით;
4) ყოველკვარტალურად, მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთვის გამგეობის/მერიის მიერ მომზადებული ბიუჯეტის შესრულების კვარტალური მიმოხილვის გაცნობითა და განხილვით;

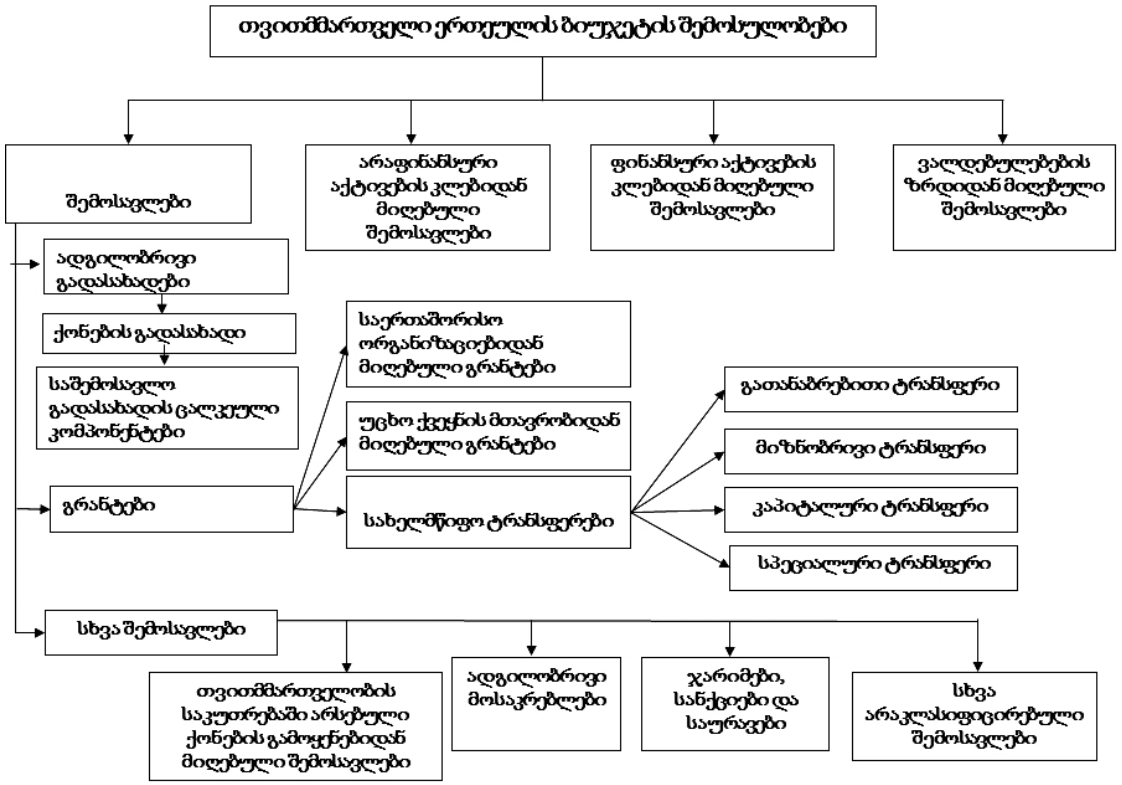
5) საბიუჯეტო წლის დასრულების შემდეგ, იანვარ-თებერვალში, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთვის მიმოხილვის გაცნობითა და განხილვით.

ბიუჯეტის შემოსულობები

ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავალი ფორმირდება ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების, არასაგადასახადო შემოსავლების, ზემდგომი ბიუჯეტებიდან ტრანსფერების, სესხებისა და გრანტების ბაზაზე. ამ წყაროების თანაფარდობა დამოკიდებულია თვითმართველობისთვის დაკისრებულ ფუნქციებზე, ადგილობრივ საგადასახადო ბაზაზე და გადასახადების ადმინისტრირების ხარისხზე, აგრეთვე ქვეყნის ცენტრალური ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების შესაძლებლობებზე.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში მობილიზებული ფინანსური რესურსების ერთობლიობა წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის შემოსულობებს. „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“[10] ბიუჯეტის შემოსულობებს განმარტავს როგორც საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტში მიღებული ფულადი სახსრების ერთობლიობას, რაც უზრუნველყოფს ბიუჯეტის გადასახდელების (ხარჯების) დაფინანსებას. ადგილობრივი თვითმმართველობის საბიუჯეტო შემოსულობები შედგება საქართველოს შესაბამისი კანონმდებლობით გათვალისწინებული, სხვადასხვა წყაროდან მიღებული შემოსავლებიდან.

,,საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“ თანახმად, ადგილობრივი საბიუჯეტო შემოსულობები შედგება საკუთარი და არასაკუთარი შემოსულობებისგან.



[10] საქართველოს კანონი "საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი", თბილისი, 2009, №2440–IIს

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის **საკუთარი შემოსულობებია:**

- ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები;
- გათანაბრებითი ტრანსფერი;
- საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა არასაგადასახადო შემოსულობები;

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის **არასაკუთარი შემოსულობებია:**

- სპეციალური ტრანფერი;
- მიზნობრივი ტრანსფერი;
- კაპიტალური ტრანსფერი;
- საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა არასაგადასახადო შემოსულობები.

ბიუჯეტის შემოსულობების სწორი და სრული აღრიცხვისათვის საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით შედგენილია საბიუჯეტო კლასიფიკაცია. მასში კანონით დადგენილი გადასახადები და ბიუჯეტის სხვა შემოსულობები იყოფა (კლასიფიცირდება) ცალკეულ ჯგუფებად გარკვეული კრიტერიუმების, ნიშნებისა და სპეციფიკის მიხედვით. შემოსულობები კლასიფიცირდება ოთხ ძირითად ნაწილად, რომლებიც, თავის მხრივ, იყოფა ფუნქციების მიხედვით სხვადასხვა ჯგუფებად. კლასიფიკაციის შესაბამისად, ბიუჯეტის შემოსულობები მოიცავს: შემოსავლებს, არაფინანსური და ფინანსური აქტივების კლებიდან მიღებულ შემოსავლებს და ვალდებულებების ზრდის შედეგად მიღებულ შემოსავლებს.

ადგილობრივი გადასახადები

ყველა ქვეყანაში ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების მთავარი წყაროა გადასახადები. საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად *„გადასახადებისა და მოსაკრებლების სტრუქტურას, შემოღების წესს ადგენს მხოლოდ კანონი“*. ეს ნორმა მკაცრია და ზღუდავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მოქნილობას ეკონომიკური საკითხების გადაწყვეტის საქმეში. საგადასახდო კოდექსი[11] განსაზღვრავს ადგილობრივი გადასახადის ცნებას. ესაა საგადასახადო კოდექსით დაწესებული და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს (საკრებულოს) მიერ შემოღებული გადასახადი (ზღვრული განაკვეთის ფარგლებში, რომელიც აკრეფილი უნდა იქნეს და სავალდებულოა შესაბამისი თვითმმართველობის ტერიტორიაზე).

ადგილობრივი გადასახადების დაწესება და გაუქმება, ასევე მათი ზღვრული სიდიდეების განსაზღვრა ხდება კანონით. ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის მოქმედების არეალის შექმნის მიზნით, კონსტიტუციური მოთხოვნის ჩარჩოს ფარგლებში საგადასახადო კოდექსი ამკვიდრებს გარკვეულ თავისუფლებას. ადგილობრივი თვითმმართველობის გამგებლობაშია დაწესებული გადასადახდის შემოღება ან შემოღებული გადასახადის გაუქმება, ასევე გადასახადის განაკვეთების განსაზღვრა კანონით დადგენილი ზღვრული ოდენობების ფარგლებში.

[11] საქართველოს კანონი საქართველოს საგადასახადო კოდექსი №3591– II ს 17/09/2010

საგადასახადო კოდექსის მიხედვით, საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადებს განეკუთვნება: საშემოსავლო გადასახადი, მოგების გადასახადი, დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ), აქციზი და საბაჟო გადასახადი, ხოლო ადგილობრივ გადასახადებს კი - ქონების გადასახადი.

სხვა ქვეყნების კანონმდებლობა იცნობს საშემოსავლო ან მოგების გადასახადების ადგილობრივ გადასახადებად განსაზღვრის გამოცდილებას. ქონებისა და საშემოსავლო გადასახადები, როგორც ადგილობრივი ბიუჯეტების მთავარი წყარო, გამოიყენება შვედეთში (საშემოსავლო გადასახადი ადგილობრივი გადასახადია), საფრანგეთში (საკუთრებაზე გადასახადი ადგილობრივი გადასახადია).

ქონების გადასახადი[12] ერთადერთი ადგილობრივი გადასახადია და ის მთლიანად ადგილობრივ ბიუჯეტში ირიცხება. ქონების გადასახადს იხდიან ფიზიკური პირები და საწარმოები როგორც მოძრავ, ისე უძრავ ქონებაზე. და მისი გადახდა ხდება ყოველკვარტალურად, დასაბეგრი ქონების ადგილსამყოფელის მიხედვით.

ქონების გადასახადით დასაბეგრი ქონება განისაზვრება საგადასახადო კოდექსის 201-ე მუხლის შესაბამისად. დაბეგვრას ექვემდებარება საგადასახადო კოდექსის 203-ე მუხლით გათვალისწინებული ქონება საგადასახადო წლის პირველი აპრილის მდგომარეობით.

ფიზიკურმა პირმა დეკლარაცია უნდა წარადგინოს 1 ნოემბრამდე, გადასახადი კი 15 ნოემბრამდე გადაიხადოს. არამეწარმე ფიზიკური პირი დეკლარაციას წარადგენს იმ შემთხვევაში, როდესაც მისი ოჯახის წინა წლის შემოსავლები აღემატება 40 000 ლარს (თუ კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის დადგენილი). საწარმომ/ორგანიზაციამ დეკლარაცია უნდა წარადგინოს არაუგვიანეს კალენდარული წლის 1 აპრილისა, ხოლო გადასახადი გადაიხადოს 15 ივნისამდე.

ქონების გადასახადის განაკვეთები განისაზღვრება საგადასახადო კოდექსის 204-ე მუხლის შესაბამისად. ეს განაკვეთები წარმოადგენს ზღვრულ ოდენობებს, რაც ნიშნავს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული გადასახადის ოდენობას საკუთარი შეხედულებით ადგენს კოდექსით დადგენილ მინიმუმსა (თუ ასეთი გათვალისწინებულია) და მაქსიმუმს შორის. გადასახადების ნაწილი დიფერენცირებულია ქონების ფასის, მოცულობის (მაგალითად, მიწის ფართობი), მდებარეობის, დანიშნულების და სხვა კრიტერიუმების მიხედვით.

საწარმოსთვის/ორგანიზაციისთვის ქონების გადასახადის წლიური განაკვეთი განისაზღვრება დასაბეგრი ქონების ღირებულების არა უმეტეს 1 პროცენტის ოდენობით. დასაბეგრი ქონების ღირებულება იანგარიშება საშუალო წლიური საბალანსო ნარჩენი ღირებულებით (კალენდარული წლის დასაწყისისა და ბოლოსთვის აქტივების საშუალო ღირებულება).

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებზე ქონების გადასახადის წლიური საბაზისო განაკვეთები დიფერენცირებულია როგორც მიწის კატეგორიების (სახნავი, სათიბი), ასევე ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების მიხედვით და დგინდება 1 ჰექტარზე გაანგარიშებით.

[12] საქართველოს კანონი «საქართველოს საგადასახადო კოდექსი», 17/09/2010, №3591–IIს თავი XXIX

არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე ქონების გადასახადის განაკვეთები კონკრეტული მიწის ნაკვეთისათვის, მიწის ნაკვეთის ადგილმდებარეობის გათვალისწინებით, გაიანგარიშება შემდეგი წესით:

ა) გადასახადის საბაზისო განაკვეთი დგინდება წელიწადში მიწის ერთ კვადრატულ მეტრზე 0.24 ლარის ოდენობით;

ბ) შესაბამისი საბაზისო განაკვეთი მრავლდება ტერიტორიულ კოეფიციენტზე, რომელიც დადგენილია ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს გადაწყვეტილებით. ამასთანავე, ტერიტორიული კოეფიციენტი არ შეიძლება იყოს 1,5-ზე მეტი.

აღსანიშნავია, რომ მიწის გადასახადის გადახდა ხდება 1 აპრილისთვის მოქმედი განაკვეთით, რაც ნიშნავს, რომ თუ თვითმმართველი ერთეული შეცვლის გადასახადის განაკვეთს, მაგალითად, 1 ივნისს, გადასახადის გადახდისას (15 ნოემბრამდე ფიზიკური პირისათვის, ხოლო იურიდიული პირისათვის - 15 ივნისამდე) პირი იხდის არა ახალი განაკვეთის მიხედვით, არამედ მანამდე, 1 აპრილამდე მოქმედი განაკვეთით, ცვლილება აისახება მომავალ წელს გადახდისას.

საწარმო/ორგანიზაცია ქონების გადასახადის დეკლარაციას შესაბამის საგადასახადო ორგანოს წარუდგენს არა უგვიანეს 1 აპრილისა. დეკლარაციაში მონაცემები დასაბეგრი ქონების შესახებ შეიტანება გასული საგადასახადო წლის მიხედვით, ხოლო დასაბეგრი მიწის შესახებ – მიმდინარე საგადასახადო წლის მიხედვით. გადასახადს იხდის გასული საგადასახადო წლის წლიური გადასახადის ოდენობით, არა უგვიანეს 15 ივნისისა.

საგადასახადო კოდექსის 206-ე მუხლი განსაზღვრავს გადასახადისაგან გათავისუფლების წესს და საკმაოდ ბევრ შეღავათს აწესებს. მაგ., გადასახადისგან თავისუფლდება პირი, რომლის ოჯახის წლიური შემოსავალი 40000 ლარზე ნაკლებია; 5 ჰა-მდე ფართობის სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთები, რომლებიც 01.03.2004-ის მდგომარეობით ფიზიკური პირის საკუთრებაში იყო და ა.შ.

მოსაკრებლები

ადგილობრივი თვითმმართველობის კუთვნილი მოსაკრებლები დადგინილია **საქართველოს კანონით** „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“[13] და მთლიანად ირიცხება შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში. ეს მოსაკრებლებია:

1. **მოსაკრებელი მშენებლობის ნებართვისათვის** (გარდა განსაკუთრებული მნიშვნელობის რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების მშენებლობისა) - მოსაკრებლის ოდენობა ახალი ასაშენებელი ობიექტის პროექტით გათვალისწინებული განაშენიანების ფართობის თითოეული კვადრატული მეტრისათვის არ უნდა აღემატებოდეს ერთ ლარს, ხოლო საკურორტო ზონაში სამრეწველო ობიექტის მშენებლობისათვის – ხუთ ლარს. საკრებულოს გადაწყვეტილებით, მოსაკრებლის გადახდისაგან შეიძლება გათავისუფლდეს ან შეღავათი დაუწესდეს სტიქიური უბედურების შედეგად დაზიანებული ობიექტის მშენებლობას.

2. **მოსაკრებელი დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის** - დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავება გულისხმობს ტერიტორიის დაგვა-დასუფთავებას და ტერიტორიაზე წარმოქმნილი ნარჩენების შეგროვებას, ტრანსპორტირებას, გაუვნებლობას და ნარჩენების განთავსების საბოლოო ადგილების მოვლა-პატრონობას. მოსაკრებელის

[13] **საქართველოს კანონი** ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ, თბილისი, 1998 №1401–IIს

ამოღებით მიღებული შემოსავალი არ უნდა აღემატებოდეს ამ მომსახურების ორგანიზებისა და ადმინისტრირებისათვის საჭირო ხარჯებს. მოსაკრებლის გადამხდელები არიან ფიზიკური ან/და იურიდიული პირი, ორგანიზაცია, დაწესებულება, რომლებიც თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე წარმოქმნიან ნარჩენებს. მოსაკრებლის ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს ერთ სულ მოსახლეზე - 3 ლარს თვეში, ხოლო იურიდიული პირის, ორგანიზაციისა და დაწესებულებისათვის – 25 ლარს ერთ კუბურ მეტრ ნარჩენებზე. ოჯახის წევრთა რაოდენობის მიუხედავად, სულადობის მაქსიმალური ზღვრული ოდენობა განსაზღვრულია 4 სულით.

3. **სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებელი**[14] - მოსაკრებლის გადამხდელები არიან პირები, რომლებიც ეწევიან სამეწარმეო საქმიანობას ლატარიების, აზარტული და მომგებიანი თამაშობებით და ასეთი საქმიანობა საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად ექვემდებარება ნებართვით რეგულირებას, აგრეთვე ლატარიის მომწყობი პირები (ორგანიზატორები), რომლებიც ეწევიან სამეწარმეო საქმიანობას „ლატარიების, აზარტული და სხვა მომგებიანი თამაშობების მოწყობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული ეროვნული ლატარიის ფონდის მიერ ორგანიზებულ ტენდერში გამარჯვებული პირის გამოვლენამდე.

სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებლის განაკვეთების დიფერენცირება ხდება სათამაშო ბიზნესის სახეობის მიხედვით და განისაზღვრება: თითოეულ სამორინეს მაგიდაზე – კვარტალში 15 000 ლარიდან 30 000 ლარის ჩათვლით; თითოეულ სათამაშო აპარატზე – კვარტალში 1 500 ლარიდან 3 000 ლარის ჩათვლით; თითოეულ წამახალისებელ გათამაშებაზე – საპრიზო ფონდის 10%; სისტემურ-ელექტრონული ფორმით მოწყობილ თამაშობაზე – კვარტალში 30 000 ლარიდან 60 000 ლარის ჩათვლით; ლატარიების მოწყობაზე – ლატარიის ბილეთების რეალიზაციიდან მიღებული ამონაგების არა უმეტეს 20%-ისა; აზარტული ან/და მომგებიანი თამაშობის მოწყობის ნებართვით ორგანიზებული ობიექტის გარეთ განთავსებული, სისტემურ-ელექტრონული ფორმით მოწყობილი აზარტული ან/და მომგებიანი თამაშობის თითოეულ სალაროზე – კვარტალში 1 000 ლარიდან 15 000 ლარის ჩათვლით; თითოეულ კლუბის მაგიდაზე – კვარტალში 3 000 ლარიდან 10 000 ლარის ჩათვლით. მოსაკრებლის გადახდის ადმინისტრირება ევალება საგადასახადო ორგანოებს.

4. **კულტურული მემკვიდრეობის სარეაბილიტაციო არეალის ინფრასტრუქტურის მოსაკრებელი** - მოსაკრებლის გადამხდელია კულტურული მემკვიდრეობის სარეაბილიტაციო არეალში არსებული შენობა-ნაგებობის მესაკუთრე (კანონიერი მოსარგებლე) სარეაბილიტაციო არეალის განვითარების პროგრამის განხორციელების ვადით. მოსაკრებლის ოდენობა საკუთრებაში (სარგებლობაში) არსებული შენობა-ნაგებობის თითოეულ კვადრატულ მეტრზე განისაზღვრება არა უმეტეს 1,5 ლარით თვეში. ამ მოსაკრებლის გადახდისაგან გათავისუფლებულია სარეაბილიტაციო არეალში განთავსებული ინფრასტრუქტურის მომსახურებისათვის განკუთვნილი ნაგებობები და სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული შენობა-ნაგებობები, გარდა იმ შენობა-ნაგებობებისა, რომლებიც გამოიყენება ეკონომიკური საქმიანობისათვის.

[14] საქართველოს კანონი «სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებლის შესახებ" თბილისი, 2006 №4250–რს

5. **მშენებლობის სანებართვო პირობების შესრულების დადასტურების (ექსპლუატაციაში მიღების) თაობაზე აქტის გამოცემის (მასში ცვლილების შეტანის) დაჩქარებული მომსახურების მოსაკრებელი** (გარდა განსაკუთრებული მნიშვნელობის რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების მშენებლობისა) - ეს მოსაკრებელი არ უნდა აღემატებოდეს 4500 ლარს და მას იხდის სამშენებლო დოკუმენტაციით განსაზღვრული მშენებლობის დამკვეთი ფიზიკური პირი, იურიდიული პირი ან/და ამხანაგობა.

6. **პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსის 25-1 მუხლით გათვალისწინებული მშენებლობის სახელმწიფო-ტექნიკური ზედამხედველობის მომსახურების მოსაკრებელი** (გარდა განსაკუთრებული მნიშვნელობის რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების მშენებლობისა) - მოსაკრებლის ოდენობა განისაზღვრება შენობა-ნაგებობის კლასის ან/და ტექნიკურ-ეკონომიკური მაჩვენებლების მიხედვით და იგი არ უნდა აღემატებოდეს 7 000 ლარს. ამ მოსაკრებლის გადამხდელია ასევე ობიექტის სამშენებლო დოკუმენტაციით განსაზღვრული მშენებლობის დამკვეთი ფიზიკური პირი, იურიდიული პირი ან/და ამხანაგობა.

ადგილობრივი მოსაკრებლების შემოღების, გაუქმებისა და მათზე შეღავათების დაწესების უფლება აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს, რომლის გადაწყვეტილება მოქმედებს მხოლოდ მისდამი დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე და ვრცელდება ყველა იქ მცხოვრებ ფიზიკურ და განლაგებულ იურიდიულ პირზე. მოსაკრებლების გადახდაზე საკრებულოს მიერ შეღავათების დადგენა (გადახდისაგან სრული ან ნაწილობრივი განთავისუფლება) შეიძლება მხოლოდ გადამხდელთა კატეგორიების მიხედვით, დაუშვებელია ადგილობრივი მოსაკრებლების გადახდაზე ინდივიდუალური სახის შეღავათების დადგენა.

მოსაკრებლები გადაიხდება საკრებულოს მიერ დამტკიცებული ინსტრუქციების შესაბამისად. გადახდა ხდება წინასწარ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ გადამხდელისათვის კანონით განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელების ან/და სარგებლობის უფლების მინიჭებამდე, ხოლო თვითმმართველობის ორგანოს მიერ გარკვეული მომსახურების გაწევისათვის მოსაკრებელი გადაიხდება ამ მომსახურების მთლიანად ან მისი ნაწილის მიღების შემდეგ. გადახდევინებისათვის პასუხისმგებლობა ეკისრება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს შესაბამის სამსახურს, რომელსაც შეუძლია ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოსაღებად იურიდიულ პირებთან გააფორმოს ხელშეკრულება.

წილები საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან და მოსაკრებლებიდან

საქართველოში ადგილობრივი გადასახადების გარდა თვითმმართველობის საკუთარ შემოსულობებში შეიძლება მოხვდეს სახელმწიფო გადასახადების ნაწილი. ამ სახსრების გამოყენება ხდება ძირითადად საკუთარი უფლებამოსილებების შესასრულებლად. ასეთად საქართველოში გარკვეული პერიოდის მანძილზე გათვალისწინებული იყო საშემოსავლო გადასახადი. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 154-ე მუხლით ფინანსთა სამინისტროს დაევალა მოამზადოს „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ კანონპროექტი, რომლითაც განისაზღვრება სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის საშემოსავლო გადასახადის განაწილების პროპორცია და მექანიზმი. კოდექსის ამ

ნორმის შესაბამისად, 2016 წლის 1 იანვრიდან საშემოსავლო გადასახადის ცალკეული სახეები მუნიციპალური ბიუჯეტის შემოსულობად იქცა და ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტში მთლიანად ირიცხება,[15] კერძოდ:

- საშემოსავლო გადასახადი მეწარმე ფიზიკურ პირთა საქმიანობით მიღებული შემოსავლებიდან;
- არარეზიდენტი პირების საშემოსავლო გადასახადი ქონების რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავლებიდან;
- საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ მატერიალური აქტივების რეალიზაციით მიღებული ნამეტიდან;
- საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირისათვის ქონების ჩუქებიდან;
- საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ ქონების მემკვიდრეობით მიღებიდან;
- საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ ქონების იჯარით გაცემის შედეგად მიღებული შემოსავლებიდან.

ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტში ირიცხება და მის საკუთარ შემოსულავლებს შეადგენს ისეთი საერთო-სახელმწიფოებრივი მოსაკრებლებიდან წილები, როგორიცაა სამხედრო სავალდებულო სამსახურის გადავადების, საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების და სალიცენზიო/სანებართვო მოსაკრებლები.

სამხედრო სავალდებულო სამსახურის გადავადების მოსაკრებელი,[16] რომლის 90% ირიცხება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში, ხოლო 10% – შესაბამის ადგილობრივ ბიუჯეტში. მოსაკრებელი სამხედრო სავალდებულო სამსახურში გაწვევას დაქვემდებარებული პირისათვის 18 თვით გადავადებისათვის შეადგენს 2000 (ორი ათას) ლარს.

შემოსავალი მომსახურებიდან, რომელიც გაწეულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ, ირიცხება ადგილობრივ ბიუჯეტში. მაგალითად, **საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებელი[17]** - სავალდებულო გადასახდელი საქართველოს ბიუჯეტში, რომელსაც იხდის საჯარო ინფორმაციის მიღებით დაინტერესებული პირი შესაბამისი ორგანოს მიერ ასლის გადაღებისათვის.

საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებელი შეადგენს: A4 და A5 ფორმატის ქაღალდის ქსეროასლი – ერთი გვერდი – 0,05 ლარს; ლაზერულ პრინტერზე ამობეჭდვა – ერთი გვერდი – 0,10 ლარს; კომპაქტურ დისკზე ინფორმაციის ჩაწერა – 1 დისკი – 2,65 ლარს; დისკეტაზე ინფორმაციის ჩაწერა – 1 დისკეტა – 1,3 ლარს; ინფორმაციის ჩაწერა ინფორმაციის მომთხოვნის ვიდეოკასეტაზე – 1 საათი – 2,75 ლარს; ინფორმაციის ჩაწერა ინფორმაციის მომთხოვნის აუდიოკასეტაზე – 1 საათი – 0,50 ლარს.

საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებელი არ გადაიხდევინება: ინფორმაციის მომთხოვნის დისკეტაზე ან კომპაქტურ დისკზე ინფორმაციის ჩაწერისას, საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფოსტით გაგზავნისას და ფიზიკური პირებისათვის

[15] საქართველოს კანონი საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ, ქუთაისი, 12/12/2014, N2935-Iს

[16] საქართველოს კანონი სამხედრო სავალდებულო სამსახურის გადავადების მოსაკრებლის შესახებ. 2002 №1531–IIს

[17] საქართველოს კანონი საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებლის შესახებ. 2005 №1437რს

საჯარო დაწესებულებაში მათზე არსებული პერსონალური მონაცემების ასლის გადაღებისას.

სალიცენზიო/სანებართვო მოსაკრებელი[18] არის ერთჯერადი სავალდებულო გადასახდელი, რომელსაც ლიცენზიის/ნებართვის მაძიებელი ფიზიკური და იურიდიული პირები იხდიან კანონით დადგენილი ოდენობით, სახელმწიფოს მიერ მისთვის კანონით განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელების უფლების მინიჭებისათვის.

მაგალითად, აზარტული და მომგებიანი თამაშების მოწყობის ნებართვისთვის, რომლის განაკვეთები ასეთია: წამახალისებელი გათამაშების მოწყობა –15 000 ლარი; სათამაშო აპარატების სალონის მოწყობა – წელიწადში 50 000 ლარიდან 1 000 000 ლარის ჩათვლით; ლოტოსა და ბინგოს მოწყობა (თითოეული სახეობა) – წელიწადში15 000 ლარი; ტოტალიზატორის მოწყობა – წელიწადში 30 000 ლარიდან 300 000 ლარის ჩათვლით; სამორინეს მოწყობა საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე (გარდა ქალაქ ბათუმისა, დუშეთის მუნიციპალიტეტის ბაზალეთის ტბის მიმდებარე ტერიტორიისა, გუდაურის სარეკრეაციო ტერიტორიისა, დაბა ბაკურიანის ტერიტორიისა, ასევე ქობულეთის, ბორჯომის, წყალტუბოსა და სიღნაღის მუნიციპალიტეტების ტერიტორიებისა) – წელიწადში არა უმეტეს 5 000 000 ლარისა; ხოლო აღნიშნულ ტერიტორიებზე – წელიწადში 250 000 ლარი; აზარტული კლუბის მოწყობა – წელიწადში 10 000 ლარიდან 50 000 ლარის ჩათვლით.

სანებართვო მოსაკრებლის 100% ირიცხება ადგილობრივ ბიუჯეტში, თუ ის გადახდევინებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ.

სუბსიდიები. დოტაცია. გათანაბრებითი ტრანსფერი

მსოფლიოს თითქმის ყველა ქვეყნის ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წყაროს **სუბსიდიები** შეადგენს. მათი ხვედრითი წილი სხვადასხვა ქვეყნების ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლებში 20%-40%-ის ფარგლებში მერყეობს. თავისი ეკონომიკური შინაარსით სუბსიდიები ახლოსაა გადასახადებთან, რამდენადაც მათი ფორმირების წყაროა საერთო-სახელმწიფო გადასახადები (ან სხვა შემოსულობები), რომლებსაც განკარგავს ქვეყნის ცენტრალური ხელისუფლება და ფინანსური დახმარების სახით გადასცემს ადგილობრივ ბიუჯეტებს. სუბსიდიების აუცილებლობას განაპირობებს გასაწევ ხარჯებთან შედარებით ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების ნაკლებობა, ანუ **საბიუჯეტო დეფიციტი**. სუბსიდიები, თავის მხრივ, იყოფა საერთო დანიშნულების და მიზნობრივ სუბსიდიებად.

საერთო დანიშნულების სუბსიდია, ანუ დოტაცია ადგილობრივ ბიუჯეტებს გადაეცემა დეფიციტის დასაფარად, მის განკარგვაში თვითმართველობის ორგანოები გარკვეულწილად თავისუფალი არიან. ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან დოტაცია ნაკლებად რეგულირდება და მისი გამოყენების არეალი თითქმის არ იზღუდება. ჩვენს ქვეყანაში მუნიციპალური ბიუჯეტების დეფიციტის შევსების მიზნებს გათანაბრებითი ტრანსფერი

[18] საქართველოს კანონი სალიცენზიო და სანებართვო მოსაკრებლების შესახებ. 2003 №2937-რს

ემსახურება, რომელიც თავისი არსით ახლოსაა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებულ დოტაციასთან.

გათანაბრებითი ტრანსფერი არის ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის ფინანსური დახმარება და ის გამოიყენება მუნიციპალიტეტის შეხედულებებისამებრ საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელების უზრუნველყოფისათვის. ეს არის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხა, რომლის მიზანია მუნიციპალიტეტების განსხვავებული ფინანსური შესაძლებლობების გათანაბრება, მათი ეკონომიკური პოტენციალის გათვალისწინებით. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მუნიციპალიტეტებისთვის გასანაწილებელი გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების წესი, ფორმულა და გათანაბრების კოეფიციენტები დგინდება „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით".

გათანაბრებითი ტრანსფერი

საკუთარ უფლებამოსილებათა განხორციელების უზრუნველსაყოფად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილი ფორმულის შესაბამისად გამოყოფილი თანხები, რომელთა გამოყენების მიმართულებებს დამოუკიდებლად განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეული.

ზოგიერთი თეორეტიკოსი მეცნიერი აკრიტიკებს გამოთანაბრების პოლიტიკის მიზანშეწონილობას, ისინი ამ ტრანსფერს ადარებენ "მდიდრისთვის წართმევას და ღარიბისთვის გადაცემას". იდეალურ შემთხვევაში, ცხადია, ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ საკუთარ უფლებამოსილებათა განხორციელება არ უნდა გახდეს დამოკიდებული გათანაბრებით ტრანსფერზე. ტრანსფერის არსიდან გამომდინარე, ის უნდა იყოს ცალკეულ შემთხვევებში გამოსაყენებლი და მისი მიღება არ უნდა სჭირდებოდეს თვითმმართველ ერთეულთა უმრავლესობას. თუმცა, ჩვენი ქვეყნის რეალობაში ასეთი ტიპის ტრანსფერი აუცილებელია ეკონომიკურად სუსტად განვითარებული თვითმმართველობებისთვის. ამასთან, გათანაბრებითი ტრანსფერი ის სამართლებრივი მექნიზმია, რომლის საშუალებით სახელმწიფო ასრულებს საკუთარ ვალდებულებას ეკონომიკურად სუსტი რეგიონების წინაშე.

სუბვენცია. კაპიტალური, მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერები. სარეზერვო ფონდი.

მიზნობრივი დანიშნულების სუბსიდია, ანუ სუბვენცია ადგილობრივი თვითმართველობის ორგანოებს გადაეცემათ წინასწარ განსაზღვრული მიზნობრივი პროგრამებისა და ღონისძიებების დასაფინანსებლად. რამდენადაც სუბვენცია მიზნობრივი ხასიათისაა, მისი ხარჯვის მიმართულებები მკაცრ ჩარჩოშია მოქცეული. ჩვენი ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემაში სუბვენციების მაგალითებია კაპიტალური, მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერები, რომელთა მიმღებები მუნიციპალური ბიუჯეტები არიან.

სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან მიზნობრივად, კაპიტალური პროექტის განსახორციელებლად **კაპიტალური ტრანსფერის** გადაცემის საფუძველია მუნიციპალიტეტის ინიციატივა. ამ ტრანსფერის გამოყოფის თხოვნით

მუნიციპალიტეტი მიმართავს საქართველოს მთავრობას ან/და შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას და ასაბუთებს კაპიტალური ტრანსფერის გამოყოფის აუცილებლობას.

კაპიტალური ტრანსფერის მიღების მეშვეობით კონკრეტული პროექტის განხორციელების შედეგად მუნიციპალიტეტი იქმნის ახალ ქონებას, ანუ იზრდება თვითმართველი ერთეულის არაფინასური აქტივები.

კაპიტალური ტრანსფერი

არის კაპიტალური პროექტის განსახორციელებლად სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის გაწეული ფინანსური დახმარება, რომელიც დაკავშირებულია ტრანსფერის მიმღების არაფინანსური აქტივების ზრდასთან.

სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან **მიზნობრივი ტრანსფერი** ეძლევა მუნიციპალიტეტს დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად იქმნება **სარეზერვო ფონდი,** რომლის მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს წლიური ბიუჯეტის საერთო მოცულობის 2 პროცენტს. სარეზერვო ფონდიდან თანხის გამოყოფა ხდება გამგეობის/მერიის შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულის მიერ გამგებლის/მერის გადაწყვეტილების საფუძველზე, რომელიც უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას თანხის ოდენობისა და მიზნობრიობის შესახებ.

როცა სარეზერვო ფონდი არასაკმარისია სტიქიური მოვლენების, ეკოლოგიური და სხვა სახის კატასტროფების, საომარი მოქმედებების, ეპიდემიების და სხვა საგანგებო სიტუაციების შედეგების (ზიანის) სალიკვიდაციოდ, აგრეთვე მუნიციპალიტეტის მიერ სხვა, გაუთვალისწინებელი ღონისძიებების განსახორციელებლად, სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან მუნიციპალიტეტს ეძლევა **სპეციალური ტრანსფერი**.

სპეციალური ტრანსფერი

არის სტიქიური მოვლენების, ეკოლოგიური და სხვა სახის კატასტროფების, საომარი მოქმედებების, ეპიდემიების და სხვა საგანგებო სიტუაციების შედეგების (ზიანის) სალიკვიდაციოდ, აგრეთვე სხვა ღონისძიებების განსახორციელებლად სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის გაწეული ფინანსური დახმარება.

მსოფლიო პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ სუბსიდიების (დოტაციების, სუბვენციების) ხვედრითი წილი ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების სტრუქტურაში განსხვავებულია. იმ ქვეყნებში, სადაც მაღალია სახელმწიფო საკუთრების წილი, ადგილობრივ ბიუჯეტებს უფრო მეტი დახმარება სჭირდება, ხოლო უფრო ლიბერალური ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში მისი წილი შედარებით დაბალია. მაგ., დიდ ბრიტანეთსა და

საფრანგეთში სჭარბობს დოტაცია, ხოლო აშშ-ში იტალიაში, გარმანიასა და იაპონიაში – სუბვენცია.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის” მიხედვით, თვითმართველობის ორგანოებზე გასაცემი სუბსიდიები, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, არ უნდა იყოს განკუთვნილი განსაზღვრული პროექტების დაფინანსებისათვის. ამით იზღუდება მუნიციპალური ორგანოების მიერ პოლიტიკის არჩევის თავისუფლება. ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის მოქმედების თავისუფლების შენარჩუნების მიზნით, უფრო მისაღებია ზოგადი დანიშნულების დოტაციების ან, ცალკეული დარგების განვითარების მიზნით, სუბვენციების გაცემა მუნიციპალიტეტებზე.

სესხი და გრანტი

სესხი და გრანტი ადგილობრივი თვითმმართველობის ისეთი საკუთარი შემოსულობებია, რომლებიც დამოკიდებულია ადგილობრივი თვითმმართველობების მხრიდან მათ მოთხოვნაზე და მოძიებაზე. ისინი მუდმივ და სტაბილურ შემოსავლად ვერ ჩაითვლებიან. სოციალური ინფრასტრუქტურისა და ეკონომიკური ხასიათის ზოგიერთი პროექტის განხორციელების მომავლისათვის გადადება, მათი სასიცოცხლო მნიშვნელობიდან გამომდინარე, შეუძლებელია, ხოლო მუნიციპალიტეტები ზოგჯერ ვერ ახერხებენ მათ დაფინანსებას საკუთარი შემოსავლებითა და მიღებული ტრანსფერებით. ასეთი აუცილებლობისას ადგილობრივი თვითმმართველობების დაფინანსებისათვის მთელ რიგ ქვეყნებში ფართოდ გამოიყენება სესხები, მ.შ. საბანკო, საბიუჯეტო და სხვა სახის კრედიტები.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია” ხელმომწერ სახელმწიფოებს მოუწოდებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს კაპიტალდაბანდებათა დასაფინანსებლად სასესხო კაპიტალის ეროვნული ბაზრით სარგებლობის შესაძლებლობა ჰქონდეთ, რისი წესი და პირობებიც ეროვნული კანონმდებლობით უნდა იყოს დარეგულირებული. საქართველოში კაპიტალური ინვესტიციის განსახორციელებლად, თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში და საკუთარი სახელით მუნიციპალიტეტს იურიდიული პირისგან შეუძლია აიღოს **სესხი**, ოღონდ მთავრობის ნებართვით.

სესხის საერთო მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსავლების საშუალო წლიური ოდენობის 10 პროცენტს, რომელიც გასული 3 საბიუჯეტო წლის მონაცემებით იანგარიშება. ხოლო თბილისის მიერ სესხის აღების შემთხვევაში აღებული სესხის საერთო მოცულობიდან ყოველწლიურად დასაფარავი სესხის მომსახურების (ძირითადი თანხა და პროცენტი) მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს თბილისის წლიური ბიუჯეტის საკუთარი შემოსავლების 5 პროცენტს. ამაზე დიდი სესხის აღება მუნიციპალიტეტს შეუძლია მხოლოდ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოსგან ან მის მიერ კონტროლირებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირისგან.

დაუშვებელია მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების გამოყენება სესხის აღებით წარმოშობილი მოთხოვნის უზრუნველყოფის საშუალებად. მუნიციპალიტეტებს, ასევე, შეუძლიათ მიიღონ გრანტი ,,გრანტების შესახებ” საქართველოს

კანონის[19] შესაბამისად და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი წესით. გრანტის მიღებაზე ნებართვის მისაღებად, რაც მთავრობის მიერ განკარგულების გამოცემით ფორმდება, მთავრობას მუნიციპალიტეტის გამგებელმა/მერმა უნდა მიმართოს.

გრანტი არის გრანტის გამცემის (დონორის) მიერ უსასყიდლოდ გადაცემული მიზნობრივი სახსრები, ფულადი ან ნატურალური ფორმით, რომლებიც გამოიყენება კონკრეტული ჰუმანური, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო-კვლევითი, ჯანმრთელობის დაცვის, კულტურული, სპორტული, ეკოლოგიური და სოციალური პროექტების, აგრეთვე სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროგრამების განხორციელებისათვის.

მთავრობის ნებართვა საჭირო არ არის, თუ:

ა) გრანტი საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებული საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების საფუძველზე მიიღება;

ბ) გრანტის გამცემია საქართველოს სამინისტრო ან „გრანტების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული შესაბამისი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი;

გ) გრანტის მიმღებია თბილისი.

მუნიციპალური ფონდები

განვითარებული ქვეყნების ადგილობრივი ფინანსების მნიშვნელოვანი რგოლია ადგილობრივი (მუნიციპალური) ფონდები, რომლებსაც მიზნობრივი ხასიათი გააჩნია. მათგან ხდება სესხების გაცემა და მიზნობრივი რეგიონული პროგრამების დაფინანსება. სპეციალურ ფონდებს გააჩნია დამოუკიდებლობა და განცალკევებულია ადგილობრივი ბიუჯეტებისგან. ამგვარი ფონდების ფორმირების წყაროა სხვადასხვა სესხები, სპეციალური შენატანები, ცენტრალიზებული არასაბიუჯეტო ფონდებიდან და საპენსიო ფონდებიდან შემოსულობები და ა.შ. ფონდის შევსების წყარო შეიძლება იყოს სახელმწიფო სპეციალური ფონდები, რომელთა რაოდენობა განვითარებულ ქვეყნებში 30-დან 80-მდე მერყეობს.

მაგალითად, საფრანგეთში სპეციალურ ფონდებში აკუმულირებული თანხის მოცულობა თითქმის ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის ტოლია. იაპონიაში სპეცფონდებიდან ფინანსდება სახელმწიფო ხარჯების ნახევარზე მეტი, დიდ ბრიტანეთში – 1/3. ამ ფონდებიდან თანხები ნაწილდება ადგილობრივ ბიუჯეტებში. საქართველოში ამგვარი ფონდია „მუნიციპალური განვითარების ფონდი“[20].

ადგილობრივ საწარმოთა ფინანსები

განვითარებული ქვეყნების ფინანსურ სისტემაში თანდათანობით ძლიერდება სახელმწიფო საწარმოების როლი და მნიშვნელობა. მიუხედავად ბოლო წლებში რიგ

[19] საქართველოს კანონი „გრანტების შესახებ“ №331-II 28.06.1996

[20] საქართველოს მთავრობის დადგენილება #118 23.07.2005 „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის დებულებისა და სამეთვალყურეო საბჭოს დამტკიცების შესახებ“

ქვეყნებში ჩატარებული პრივატიზაციისა, სახელმწიფო და მუნიციპალური საკუთრება კვლავ ინარჩუნებს საკმაოდ მდგრად პოზიციას ამ ქვეყნების ეკონომიკაში.

მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია საკუთარი ქონების ბაზაზე, „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად დააფუძნოს სააქციო საზოგადოება და შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, აგრეთვე დააფუძნოს არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი.

მუნიციპალურ საწარმოთა ფინანსები ადგილობრივი ფინანსების ერთ-ერთი სპეციფიკური, დამოუკიდებელი რგოლია. მათ განეკუთვნება მუნიციპალური საგზაო, სატრანსპორტო, წყლის, ენერგიის და გაზის მომარაგების საწარმოები, აგრეთვე, საბინაო მეურნეობა. ადგილობრივი საწარმოები მუშაობენ თვითდაფინანსების პრინციპით და უზრუნველყოფენ მოსახლეობის მომსახურებას, ხელს უწყობენ კერძო სექტორის ფუნქციონირებას და განვითარებას. მრავალი ქვეყნის ადგილობრივ ბიუჯეტებში აისახება ადგილობრივი საწარმოების მთლიანი შემოსავლები, ხოლო ხარჯებში – მათ მიმდინარე საქმიანობაზე გაწეული ხარჯები. საზოგადოებრივი დანიშნულების საწარმოების მშენებლობაზე კაპიტალური ხარჯები ფინანსდება ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გაცემული სესხებით.

ბიუჯეტის ხარჯვა

ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის პროგნოზირების შემდეგ, უნდა მოხდეს ხარჯვითი ნაწილის (გადასახდელების დაანგარიშება) შედგენა. გადასახდელების დადგენა მნიშვნელოვანი ამოცანაა ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის, რადგან სწორედ მასზეა დამოკიდებული, თუ როგორ მოხდება საბიუჯეტო რესურსების გამოყენება მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტული სფეროების დასაფინანსებლად.

მუნიციპალიტეტებმა უნდა განახორციელონ კომპეტენციების შესაბამისი ხარჯვა, ანუ საბიუჯეტო სახსრები უნდა გამოიყენონ საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების დასაფინანსებლად.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის 51-ე მუხლის საფუძველზე, თვითმმართველ ერთეულს თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში შეუძლია, სპეციალური ტრანსფერის და მიზნობრივი ტრანსფერის გარდა, დამოუკიდებლად და საკუთარი შეხედულებისამებრ, გამოიყენოს ყველა სხვა წყაროდან მიღებული შემოსავლები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები დამოუკიდებლად განსაზღვრავენ ,,ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლით გათვალისწინებული საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის დასაფინანსებელი პროგრამების და ხარჯების მიმართულებებს, აგრეთვე მათ ოდენობებს. მაშინ, როდესაც დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებისას განსხვავებულია ხარჯების მიზნობრიობის წესი. დელეგირებული უფლებამოსილებებისათვის ადგილობრივ თვითმმართველობებს გადმოეცემათ მიზნობრივი ტრანსფერი, რომელიც მხოლოდ ამ უფლებამოსილებებისთვის უნდა იქნეს გამოყენებული. ანალოგიური მდგომარეობაა კაპიტალური და სპეციალური ტრანსფერის შემთხვევაშიც, მასაც მიზნობრიობა გააჩნია და მისი გამოყენებაც მხოლოდ წინასწარ

განსაზღვრული ღონისძიებებისა და პროგრამების დასაფინანსებლად შეიძლება იქნეს გამოყენებული. მაგალითად, თუ კაპიტალური ტრანსფერი გამოყოფილია კონკრეტული უბნის საკანალიზაციო სისტემის სარემონტო სამუშაოებისათვის, ის სწორედ ამ უბნის საკანალიზაციო სისტემის სარემონტოდ უნდა იქნეს დახარჯული.

ამასთან აღსანიშნავია, რომ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში ფინანსური სახსრების განკარგვაზე ზედამხედველობას ახორციელებს შესაბამისი კანონით ან შესაბამისი ხელშეკრულებით უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში სახელმწიფო რწმუნებულთან კოორდინაციით.

ბიუჯეტის გადასახდელები არის ბიუჯეტის ანგარიშიდან გასაცემი ყველა სახის ფულადი სახსრების ერთობლიობა. იგი წარმოადგენს ადგილობრივი ამოცანებისა და ფუნქციების განხორციელების მიზნით გამოყენებულ ყველა ფულად სახსრებს.

ბიუჯეტის გადასახდელების აღრიცხვისა და ანალიზისთვის (ისევე როგორც ბიუჯეტის შემოსულობების) შემუშავებულია კლასიფიკაციის სისტემა. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის საბიუჯეტო კლასიფიკაცია მოიცავს: ხარჯების ეკონომიკურ, ფუნქციონალურ და ორგანიზაციულ კლასიფიკაციას.

ეკონომიკურ კლასიფიკაციაში ბიუჯეტის გადასახდელები დაჯგუფებულია ხარჯების სახეების მიხედვით. აღნიშნული კლასიფიკაციით შესაძლებელია შეფასდეს დასახული მიზნების განსახორციელებლად დაგეგმილი ხარჯების სისწორე და მიზნობრიობა.

გადასახდელების ეკონომიკური კლასიფიკაცია მოიცავს შემდეგ ჯგუფებს:

გადასახდელები	=	ხარჯები	+	არაფინანსური აქტივების მატება	+	ფინანსური აქტივების მატება	+	ვალდებულებების კლება

ხარჯების ჯგუფი, თავის მხრივ, მოიცავს შემდეგ ქვეჯგუფებს:

- **შრომის ანაზღაურება** – სადაც ერთიანდება ხელფასი, თანამდებობრივი სარგო, წოდებრივი სარგო, კომპენსაცია, დანამატი, ჰონორარი, პრემია, ხელფასი სასაქონლო ფორმით და სოციალური შენატანები.
- **საქონელი და მომსახურება** – ერთიანდება შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება, ოფისის ხარჯები, მივლინებები, წარმომადგენლობითი ხარჯები, კვების ხარჯები, სამედიცინო ხარჯები, რბილი ინვენტარის, უნიფორმისა და პირადი ჰიგიენის საგნების შეძენის ხარჯები, ტრანსპორტისა და ტექნიკის ექსპლუატაციისა და მოვლა-შენახვის ხარჯები.
- **სუბსიდიები** – წარმოადგენს საწარმოებსა და ორგანიზაციებზე ბიუჯეტიდან მიმდინარე მიზნებისათვის გაცემულ ტრანსფერის.
- **პროცენტი** – წარმოადგენს გადასახდელს, რომლის გადახდაც უწევს თვითმმართველობას აღებული კრედიტისათვის.
- **გრანტები** – ამ ქვემუხლში აღირიცხება ადგილობრივი ბიუჯეტიდან სხვა ქვეყნის სახელმწიფოთა მთავრობაზე, საერთაშორისო ორგანიზაციებზე ან სხვა დონის სახელმწიფო ერთეულზე, არასავალდებულო მიმდინარე ან კაპიტალური დანიშნულების ტრანსფერის გაცემა.

- **სოციალური უზრუნველყოფა –** ამ ქვემუხლში აღირიცხება ის ფულადი ან სასაქონლო ტრანსფერი, რომელიც ხორციელდება მთელი მოსახლეობის ან მისი გარკვეული ნაწილის სოციალური რისკებისგან დაცვის მიზნით. (მაგ: უმწეო მდგომარეობაში მყოფი ოჯახის სოციალური დახმარება, დახმარება ორსულებზე, მშობიაროზე, ბავშვის მოვლაზე და ა.შ.).
- **სხვა ხარჯები –** აქ აღირიცხება ქონებით სარგებლობასთან დაკავშირებული ხარჯები, ასევე სხვადასხვა მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯები.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, გადასახდელებში ერთიანდება არაფინანსური და ფინანსური აქტივების მატებასთან დაკავშირებული ხარჯები და ადრე აღებული ვალდებულებების შემცირებისათვის გაწეული ხარჯები. როდესაც ხდება არაფინანსური აქტივის (მაგ. ქონების) შეძენა, მართალია საბიუჯეტო სახსრები გამოყენება, მაგრამ ამ ოპერაციით ხდება ქონების (ახალი ღირებულების) შექმნა. **<u>მაგალითად:</u>** ადგილობრივმა თვითმმართველობამ შეიძინა 10 000 ლარის ღირებულების სატრანსპორტო საშუალება. ეს ოპერაცია აისახება როგორც „სატრანსპორტო საშუალებების" მუხლის ანუ **არაფინანსური აქტივების** ზრდა.

მაგალითად: თუ ადგილობრივი თვითმმართველობა გასცემს სესხს 20 000 ლარის ოდენობით, მაშინ მისი ფინანსური აქტივები იზრდება. შესაბამისად აქაც აღნიშნული საბიუჯეტო სახსრების (ფულის) გაცემა აღირიცხება **ფინანსური აქტივების ზრდის** მუხლში.

მაგალითად: თუ ადგილობრივ თვითმმართველობას მანამდე ჰქონდა აღებული კრედიტი 100 000 ლარის ოდენობით და ახორციელებს მის დაფარვას, ამ შემთხვევაში მცირდება მისი ვალდებულება. ვალდებულების შემცირებით გაწეული ხარჯი აღირიცხება სწორედ, **ვალდებულებების კლების** მუხლში.

რაც შეეხება ფუნქციონალურ კლასიფიკაციას, ხარჯების ამგვარი დაჯგუფება გათვალისწინებულია სახელმწიფო ხარჯების საჩვენებლად, რომლებიც მიიმართება ფართო ეროვნულ მიზნების დასაფინანსებლად. ფუნქციონალური კლასიფიკაციის სისტემა მთავრობას საშუალებას აძლევს დაგეგმოს, გაანაწილოს და გაანალიზოს ხარჯები ძირითადი ფუნქციონალური კატეგორიების მიხედვით (მაგ., განათლება, ჯანდაცვა და ა.შ.), ხოლო ორგანიზაციული კლასიფიკაცია მოიცავს გადასახდელებს ორგანიზაციების მიხედვით, რომელიც განისაზღვრება ბიუჯეტით (მაგ, დასუფთავების სამსახური, ბაგა-ბაღი და ა.შ.).

საქართველოს ბიუჯეტების ხარჯების ფუნქციონალური კლასიფიკაციის პირველი დონე აერთიანებს ხარჯებს, რომლებიც დაკავშირებულია ძირითადი სახელმწიფო ფუნქციების შესრულებასთან, ხოლო მეორე დონეზე ხარჯები გაშლილია მიზნების მსგავსობის მიხედვით. ბიუჯეტების ხარჯების ფუნქციონალური კლასიფიკაცია შედგება პირველი დონის 10 ძირითადი ჯგუფისაგან:

- საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება - აღირიცხება ძირითადად, ისეთი ხარჯები, რომელიც დაკავშირებულია აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების შენახვისა და ფუნქციონირების ხარჯებთან.
- თავდაცვა;
- საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება;
- ეკონომიკური საქმიანობა;
- გარემოს დაცვა;
- საბინაო კომუნალური მეურნეობა;

- ჯანმრთელობის დაცვა;
- დასვენება, კულტურა, რელიგია;
- განათლება;
- სოციალური დაცვა.

ადგილობრივი ბიუჯეტის ხარჯების ფორმირებისას იქმნება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში გაუთვალისწინებელი და საგანგებო ხარჯების, აგრეთვე სხვა ადგილობრივი მნიშვნელობის ღონისძიებების დასაფინანსებლად **სარეზერვო ფონდი,** რომლის განკარგვის წესს განსაზღვრავს საკრებულო და რომლის მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს ბიუჯეტის ხარჯების 2%-ს.

სარეზერვო ფონდის განკარგვის უფლებამოსილება გააჩნია ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოს, ამავე თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ განსაზღვრული წესით. ე.ი. საკრებულოს მიერ ბიუჯეტის დამტკიცების დროს განისაზღვრება სარეზერვო ფონდის მოცულობა და მტკიცდება ბიუჯეტთან ერთად, როგორც ბიუჯეტის განუყოფელი ნაწილი. ამავე დროს უნდა არსებობდეს ამავე ორგანოს მიერ განსაზღვრული სარეზერვო ფონდის ხარჯვის წესი.

პროგრამული ბიუჯეტი

პროგრამული ბიუჯეტის მთავარი კომპონენტია პროგრამა, რომელიც თავის მხრივ შეიძლება ჩაიშალოს ქვეპროგრამებად და/ან ღონისძიებებად.

პროგრამა წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტით განსაზღვრული პრიორიტეტების მიზნების მისაღწევად განსახორციელებელი ღონისძიებების ერთობლიობას, რომლებიც დაჯგუფებულია მსგავსი შინაარსის მიხედვით და ხორციელდება გრძელვადიან პერიოდში, ერთი საბოლოო შედეგის მისაღწევად.

პროგრამა უნდა შეესაბამებოდეს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მიერ განსაზღვრულ რომელიმე პრიორიტეტს. თუმცა, ბიუჯეტში შესაძლებელია წარმოდგენილი იყოს რამდენიმე პროგრამა, რომელიც არ ემსახურება კონკრეტულ პრიორიტეტულ მიმართულებას, რისი მაგალითიცაა დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში განხორციელებული პროგრამები.

ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამისათვის აუცილებელია გამოყოფილი იყოს ასიგნებები და ჰქონდეს შესაბამისი პროგრამული კოდი. თუ ძირითადი ფუნქციისა და ადმინისტრირების ხარჯების გამიჯვნა ან გამოყოფა თითოეული პროგრამის მიხედვით შეუძლებელია, ადმინსიტრირების ხარჯებიც უნდა გაერთიანდეს რომელიმე ძირითად პროგრამასთან.

ხანგრძლივობის მიხედვით პროგრამები შეიძლება იყოს:

მიმდინარე (მუდმივი) - მოიცავს ისეთ საკითხებს, რაც თვითმმართველობის კანონმდებლობით განსაზღვრული ძირითადი ფუნქციაა და მუდმივად ხორციელდება.

მრავალწლიანი - ემსახურება რომელიმე პრობლემის გადაწყვეტას, ახალი პოლიტიკის შემუშავებას, ახალი სისტემის ან მომსახურების დანერგვას.

ერთწლიანი (მოკლევადიანი) - იშვიათ, სპეციფიკურ შემთხვევაში, როდესაც პროგრამის საბოლოო მიზნის მიღწევა შესაძლებელია ერთი საანგარიშო წლის განმავლობაში. მოკლევადიანი პროგრამის დასრულების შედეგად შედეგი საბოლოოა და, თავის მხრივ, არ წარმოადგენს სხვა პროცესის შემადგენელ ნაწილს.

შინაარსის მიხედვით პროგრამები შეიძლება შემდეგი სახის იყოს:

მართვის და რეგულირების პროგრამები მოიცავს ისეთ ღონისძიებებს, რომლებიც ადმინისტრაციული ხასიათისაა და ხელს უწყობს სისტემის გამართულ ფუნქციონირებას, ან/და დაკავშირებულია შესაბამის სფეროში ზოგადი პოლიტიკის შემუშავებასთან. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების მართვისა და რეგულირების ტიპის პროგრამას წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელ ორგანოების დაფინანსება და აღნიშნული პროგრამის აღწერა სავალდებულო არ არის, ვინაიდან მასში უმეტეს შემთხვევებში ერთიანდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფუნქციონირების ხარჯები, სარეზერვო ფონდი, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა, ასევე მსგავსი შინაარსის სხვა ღონისძიებები. მიუხედავად ამისა, სასურველია დანართში წარმოდგენილი იყოს ინფორმაცია, ვის მიმართ არსებული ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისთვის არის გათვალისწინებული თანხები, რა ღონისძიებების დასაფინანსებლად იქნა აღებული სესხი, რომლის ფარგლებშიც წარმოქმნილია ვალდებულებები და სხვა.

მომსახურების მიწოდების პროგრამები ორიენტირებულია კონკრეტულ, გრძელვადიან შედეგებზე და ემსახურება მუდმივ მიზანს, მომსახურებას უწევს ბენეფიციარს და არ ახდენს სუბდირებას. მისი ქვეპროგამებისთვის მოკლევადიანი შედეგები განისაზღვრება კონკრეტული რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მაჩვენებლებით. ასეთ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის დაფინანსებით ხორციელდება ისეთი ღონისძიებები, რომელთა ბენეფიციარებიც პირდაპირ მოსახლეობა ან მათი მომსახურე არამომგებიანი დაწესებულებებია;

სუბსიდირების პროგრამები მიზნად ისახავს სოციალური ფენის ან ობიექტების სუბსიდირებას ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მხრიდან დახმარების და თანამონაწილეობის სახით. სუბსიდირების პროგრამების ქვეპროგრამების შეფასების ინდიკატორები ასევე გამოისახება რაოდენობრივ მაჩვენებლებში, ხოლო პროგრამის საბოლოო შედეგი ხშირ შემთხვევაში იქნება მოსახლეობის გარკვეული ფენის მდგომარეობის ან გარკვეული სფეროს მდგომარეობის მნიშვნელოვანი გაუმჯობესების გამოხატულება, რომელიც ასევე შეფასდება სათანადო ინდიკატორებით;

ინფრასტრუქტურული პროგრამები ძირითადად ემსახურება სხვადასხვა ინფრასტრუქტურის განვითარებას, მშენებლობას, რეაბილიტაციას ან აღჭურვას. პროგრამის შუალედური შედეგი უმეტეს შემთხვევაში იქნება მსხვილი ობიექტის და ობიექტთა ჯგუფის გამართული ინფრასტრუქტურა, ხოლო საბოლოო შედეგი ის ეფექტი, რასაც აღნიშნული ინფრასტრუქტურა ემსახურება. მსგავსი პროგრამების შეფასების ინდიკატორების უმეტესობის გამოსახვა შესაძლებელია რაოდენობრივ მაჩვენებლებში.

პროგრამები აუცილებელია დაიყოს ძირითად მიმართულებებად ანუ **ქვეპროგრამებად**, რომელიც იქნება კონკრეტული შედეგის მისაღებად აუცილებელი ღონისძიებების ერთობლიობა. ქვეპროგრამებიც შინაარსობრივად იყოფა იგივე ტიპებად, როგორც პროგრამები: მართვის და რეგულირების, მომსახურების მიწოდების, სუბსიდირების და ინფრასტრუქტურული.

ქვეპროგრამა დაკავშირებულია შუალედურ შედეგებთან, მისი განხორციელების შემდეგ მიღწეულ უნდა იქნეს კონკრეტული მდგომარეობა, რაც თავის მხრივ ხელს უწყობს პროგრამის საბოლოო შედეგს. ქვეპროგრამა თავისი შინაარსით უნდა გაიწეროს დასაგეგმი წლის მასშტაბით. მისი შინაარსიდან და მოცულობიდან გამომდინარე უნდა ჰქონდეს კონკრეტული შედეგი, რისი მიღწევაც შესაძლებელია ერთი საანგარიშო წლის მანძილზე. ქვეპროგრამა შესაძლოა, თავის მხრივ, მოიცავდეს ღონისძიებებს.

ღონისძიება ცალკეულ ან რამდენიმე საქმიანობათა ერთობლიობაა, რომლის განხორციელება დაკავშირებულია მოკლევადიანი შედეგის მიღწევასთან. მაგ: ტენდერის გამოცხადება, ინვენტარის შეძენა, კონფერენციის ორგანიზება და ა.შ. ღონისძიებები და მათი დაფინანსება უმეტეს შემთხვევაში ვერ მოხვდება პროგრამული ბიუჯეტის კანონის ძირითად თავებში; მიუხედავად ამისა, აუცილებელია თითოეული პროგრამის და ქვეპროგრამის ფარგლებში გასატარებელი ღონისძიებების ზუსტი ჩამონათვალის და აღწერის განსაზღვრა, ვინაიდან წარმატებულად განხორციელებული თითოეული ღონისძიების მოკლევადიან შედეგზეა დამოკიდებული მთლიანი პროგრამის შესრულების ხარისხი.

პროგრამის მიზანი დაკავშირებულია პრიორიტეტის საშუალოვადიან მიზანთან და, ამასთან, ასაბუთებს რატომ არის ეს პროგრამა ეფექტიანი პრიორიტეტის საშუალოვადიანი მიზნის მისაღწევად. მაგალითად, თუ პრიორიტეტია ინფრასტრუქტურის განვითარება საშუალოვადიან პერიოდში, საგზაო პროგრამის მიზანია ადგილობრივ თვითმმართველობაში საგზაო ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია რაც ინფრასტრუქტურის განვითარების (პრიორიტეტის მიზნის) განხორციელების ერთ-ერთი ეფექტიანი საშუალებაა.

პროგრამის აღწერა, პროგრამის მიზნის გარდა, უნდა მოიცავდეს მის ქვეპროგრამებს/ღონისძიებებს, რომელთა განხორციელება იგეგმება პროგრამის განხორციელების ეტაპზე, აგრეთვე ინფორმაციას იმ პირთა წრის შესახებ, რომელიც წარმოადგენს პროგრამის ბენეფიციარს.

ქვეპროგრამის მიზანი დაკავშირებულია იმ პროგრამის წარმატებით განხორციელებასთან, რომლის ფარგლებშიც ხორციელდება ქვეპროგრამა და, შესაბამისად, პროგრამის ერთ-ერთი საბოლოო შედეგის დადგომასთან. მაგალითად, საგზაო პროგრამის ფარგლებში შეიძლება განხორციელდეს გზების ორმული შეკეთების ქვეპროგრამა. გზების ორმული შეკეთება (რომელიც წარმოადგენს ქვეპროგრამის მიზანს), თავის მხრივ, ხელს უწყობს საგზაო პროგრამის ერთ-ერთი შედეგის მიღებას.

ქვეპროგრამის აღწერა, მიზნის გარდა, უნდა მოიცავდეს ღონისძიებებს, რომელთა განხორციელება იგეგმება ქვეპროგრამის განხორციელების ეტაპზე და ინფორმაციას ქვეპროგრამის ბენეფიციარების თაობაზე.

პროგრამული ბიუჯეტის, როგორც შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტის ძირითადი მიზანი არის ის, თუ რამდენად კარგად არის წარმოდგენილი ის შედეგი, რისთვისაც ესა თუ ის პროგრამა ხორციელდება.

პროგრამულ ბიუჯეტში გამოიყენება შუალედური და საბოლოო შედეგები.

პროგრამის საბოლოო შედეგი: მდგომარეობა, რომელიც დაგეგმილი პროგრამის განხორციელების შედეგად უნდა დადგეს. საბოლოო შედეგი გულისხმობს პრობლემის სრულად აღმოფხვრას, ახალი წესის დანერგვას, მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას შესასაბამის სფეროში. საბოლოო შედეგის მიღწევა უმეტეს შემთხვევაში მხოლოდ მრავალწლიანი მცდელობის შემდეგ მიიღწევა და მისი დადგომა ხშირ შემთხვევაში გულისხმობს პროგრამის მთლიანად ან არსებული ფორმით შეწყვეტას. საბოლოო შედეგი შინაარსით გლობალურია და ძირითადად პროგრამების შედეგს წარმოადგენს. ეს არის მდგომარეობა, რომელიც წინასწარ დაგეგმილი და გაანალიზებული პოლიტიკის განხორციელების შედეგად უნდა დადგეს. თუმცა ისეთი პროგრამებისთვის, რომლებიც თავისი შინაარსით მუდმივია და ემსახურება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მიერ განსახორციელებელ ძირითად საქმიანობას, საბოლოო შედეგიც ზოგადი ხასიათისაა. მდგომარეობის სტაბილურად შენარჩუნებაზე ან გაუმჯობესებაზე მიმართული და დასახული შედეგის მიღწევა ამ შემთხვევაში ვერ იქნება პროგრამის დასრულების ნიშანი.

ქვეპროგრამის შუალედური შედეგი, საბოლოო შედეგისგან განსხვავებით, თავისი შინაარსით წარმოადგენს პროგრამის ფარგლებში კონკრეტული ქვეპროგრამების/ღონისძიებების გატარების შედეგად მიღებულ პროდუქტს. ის ბევრად უფრო კონკრეტულია, ვიდრე საბოლოო შედეგი, უმეტეს შემთხვევაში გამოისახება კონკრეტული ციფრებით, ან სხვა რაოდენობრივ გამოხატულებაში და წარმოადგენს არა პროგრამის დასრულების ნიშანს, არამედ მისი საბოლოო მიზნის მიღწევისკენ გადადგმულ ნაბიჯებს. შუალედური შედეგი, თავის მხრივ, ზომავს ამ გზაზე მიღწეულ პროგრესს.

შესაბამისად, საბოლოო შედეგები უმეტესად განისაზღვრება პროგრამისთვის, ხოლო შუალედური შედეგები – მისი ქვეპროგრამებისთვის (ღონისძიებებისათვის). განსხვავებულია მათი შესრულების შეფასების ინდიკატორებიც. ქვეპროგრამების და ღონისძიებების შუალედური და მოკლევადიანი შედეგების მიღწევაზე პასუხისმგებელია საბიუჯეტო ორგანიზაცია ან მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფი. საბოლოო შედეგის მიღწევის ვადად განისაზღვრება პროგრამის მიმდინარეობის პერიოდი, ხოლო შუალედური შედეგის დადგომის ვადა, უმეტეს შემთხვევაში, ერთწლიანია (საბიუჯეტო წელზე მიბმული). შუალედური შედეგები, თავის მხრივ, შესაძლებელია საბოლოო შედეგის მიღწევისკენ პროგრესის მაჩვენებლად იქნეს გამოყენებული. წლიურ ბიუჯეტში გაწერილი უნდა იყოს დაგეგმილი პროგრამების და ქვეპროგრამების აღწერა და მათი მიზნები, ხოლო შუალედური და საბოლოო შედეგების აღწერა - პრიორიტეტების დოკუმენტში. შედეგი უნდა ასახავდეს იმ სამომავლო მდგომარეობას, რისთვისაც ხორციელდება პროგრამა და მისი ქვეპროგრამა. შედეგების მიღწევის გზები წარმოდგენილი უნდა იყოს პროგრამის (ქვეპროგრამის/ღონისძიების) აღწერაში.

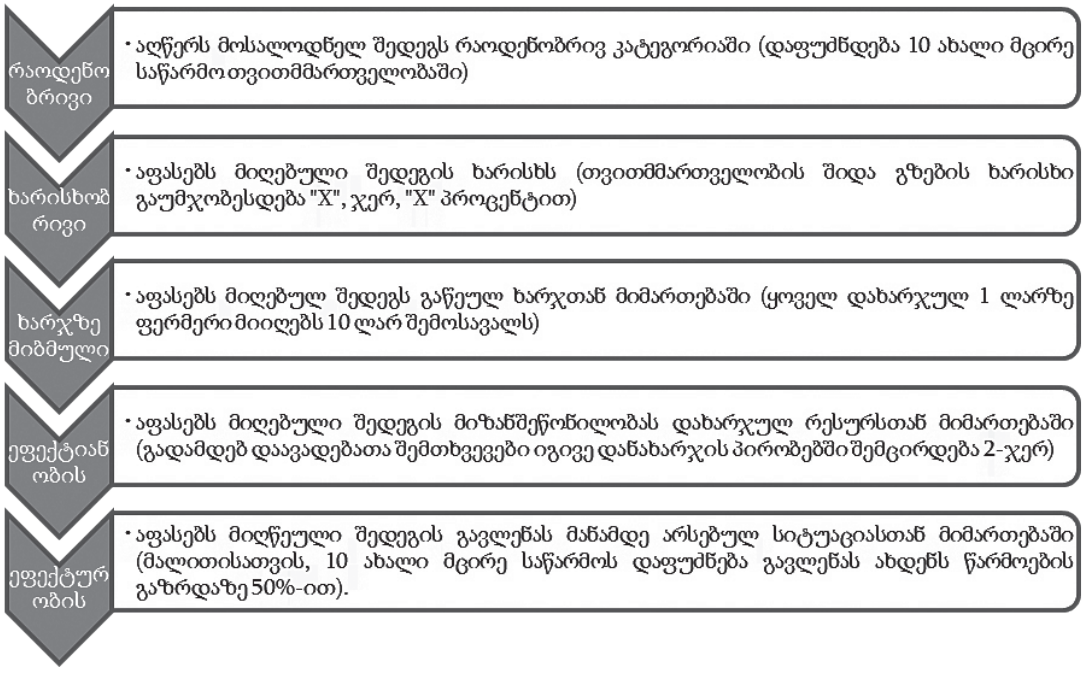
შესრულების ინდიკატორი წარმოადგენს მიღწეული შედეგების შეფასების საშუალებას, თუ რამდენად აღწევს პროგრამა დასახულ მიზნებს. შეფასების ინდიკატორების

განსაზღვრისას აუცილებელია კარგად მოხდეს გააზრება, თუ რა განსხვავებაა პროგრამის საბოლოო შედეგსა და შუალედურ შედეგებს შორის. საბოლოო შედეგების შეფასების ინდიკატორები არ შეიძლება იყოს ერთჯერადი და მოკლევადიანი, შესრულების შეფასების პროცესი განგრძობითია და უნდა ისწრაფოდეს ხარისხის მუდმივი კონტროლისაკენ.

შესრულების შეფასების ინდიკატორების ჭარბად გამოყენება ასევე არაეფექტურ შედეგს იძლევა, შესაბამისად, თითოეულ მოსალოდნელ შედეგზე წარმოდგენილი უნდა იყოს არა უმეტეს 5 ინდიკატორი. გასათვალისწინებელია, რომ მართვის და რეგულირების ტიპის პროგრამებსა და ქვეპროგრამებზე, რომლებიც წმინდა ადმინისტრაციული ხასიათისაა, შესრულების შეფასების ინდიკატორების წარმოდგენა აუცილებელი არ არის. შედეგების შესრულების ინდიკატორი უნდა ზომავდეს მიზანს, რომელიც არის რეალისტური და მიღწევადი. შეფასების ინდიკატორების შემუშავებისას მხედველობაში მისაღებია, რომ ისინი იყოს:

- **სასარგებლო** – პოლიტიკის განმახორციელებლებს უნდა აწვდიდეს შინაარსობრივ და ღირებულ ინფორმაციას;
- **შედეგზე ორინტირებული** – უნდა გამოხატავდეს დასახულ შედეგთან მიმართებას;
- **ნათელი და გაზომვადი** – უნდა იყოს იოლად აღქმადი და გასაგები ენით აღწერილი, რათა ყველა დაინტერესებულმა მხარემ შეძლოს მისი გაგება, გამოყენება და მათი მეშვეობით მიღწეული შედეგების შეფასება;
- **შესაბამისი და მიღწევადი** – ინდიკატორი უნდა იქნეს შერჩეული მოსალოდნელი შედეგის შესაბამისად, ადეკვატურად უნდა ზომავდეს მას და უნდა იყოს რეალისტური, რათა არ მოხდეს მოსალოდნელი შედეგის ზედმეტად ოპტიმისტური ან, პირიქით, ზედმეტად პესიმისტური შეფასება;
- **შედარებითი** – უნდა იძლეოდეს შესაძლებლობას, მოხდეს მიღწეული შედეგების შეფასება დროის სხვადასხვა პერიოდში.

ინდიკატორების სახეები[21]:



[21] გ.ხოდელი, ზ.ბროლაძე, შ.ჯულაყიძე, საჯარო ფინანსებისა და ქონების მართვის სახელმძღვანელო, USAID დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (G3) პროგრამა, თბილისი, 2014

ინფრასტრუქტურული პროექტები

ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად საჭირო თანხები, რომელთა დაფინანსებას მუნიციპალიტეტი საკუთარი საბიუჯეტო შემოსავლებიდან აპირებს, ასახული უნდა იყოს მუნიციპალური ბიუჯეტის პროექტში. მრჩეველთა საბჭოებმა უნდა გაითვალისწინონ, რომ საკრებულოში წარსადგენი მუნიციპალური ბიუჯეტის პროექტი არ შეიცავს კაპიტალური ტრანსფერის შესახებ მონაცემებს და მათი ბიუჯეტში გათვალისწინება ხდება მას შემდეგ, რაც მთავრობა გამოსცემს განკარგულებას რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან (მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების, ან სხვა ფონდებიდან) თანხის გამოყოფის თაობაზე, რის გამოც უკვე დამტკიცებულ ბიუჯეტში ხდება ცვლილებების შეტანა.

ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად მუნიციპალიტეტები იღებენ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან კაპიტალური ტრანსფერსაც, რომლის ერთ-ერთ წყაროს და რეგიონული განვითარებისათვის ხელშეწყობის სამთავრობო ფინანსურ ინსტრუმენტს წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული **საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი.** მისი ნაწილის განკარგვა რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის გადაწყვეტილებით ხდება.

ამ ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურები და კრიტერიუმები 2013 წლის თებერვალში მთავრობის დადგენილებით არის დამტკიცებული[22]. ამ დადგენილებით შემოღებულ იქნა დემოკრატიული პროცედურა, როდესაც ფონდში წარმოდგენილი ინფრასტრუქტურული პროექტი ჯერ მუნიციპალიტეტის საკრებულომ უნდა მოიწონოს და მხოლოდ ამის შემდეგ შეაფასებს მის ტექნიკურ მხარეს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, შემდეგ კი - განიხილავს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია.

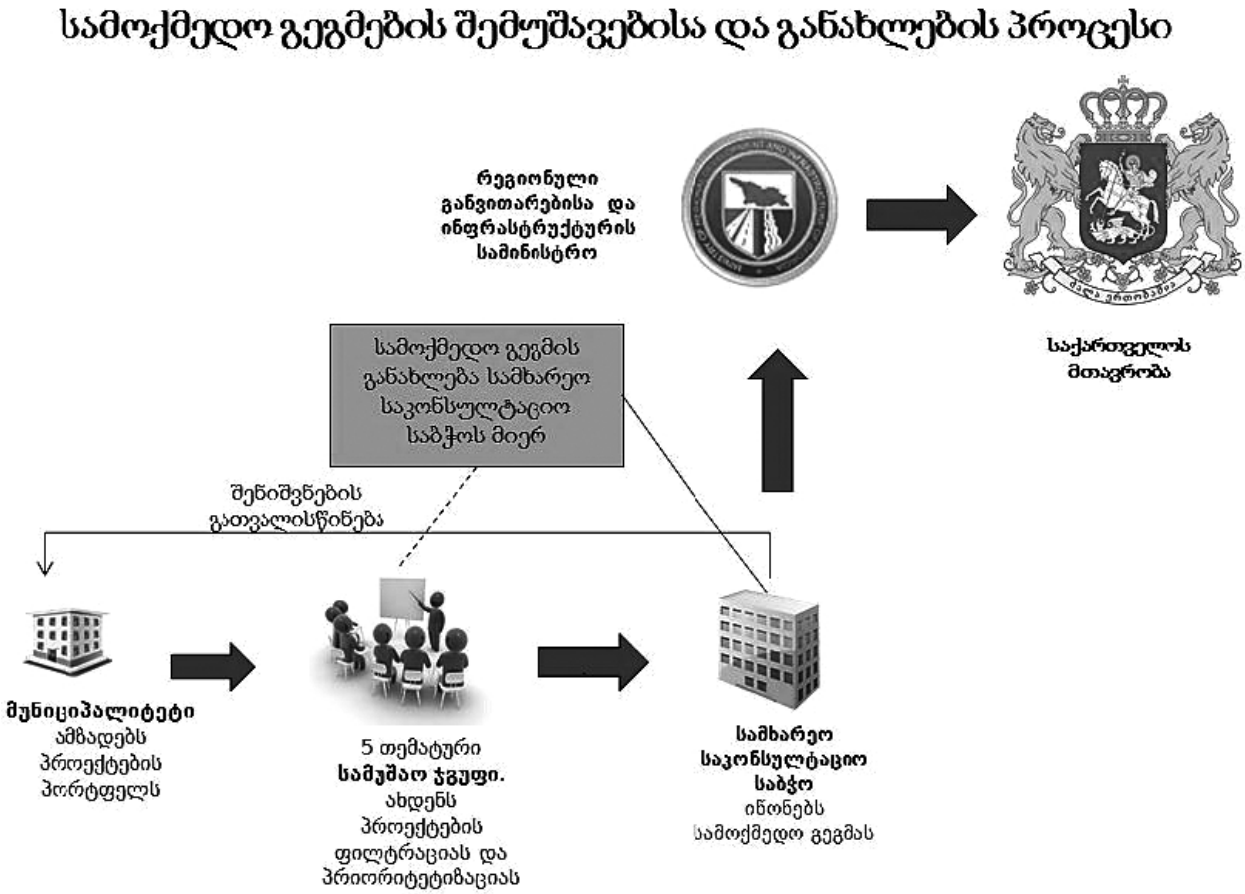
2015 წლიდან ასეთი პროექტის დაფინანსების წინაპირობა გახდა მისი წინასწარი ასახვა შესაბამისი **რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმაში**, რომლის შემუშავება ხდება მუნიციპალიტეტების მონაწილეობით, 2015 წლის აგვისტოში მთავრობის მიერ დამტკიცებული სახელმძღვანელოს მიხედვით[23]. ამ სახელმძღვანელოში დეტალურად იქნა გაწერილი ფონდში წარსადგენი საპროექტო წინადადებების შერჩევის პროცედურები: ისინი განიხილებიან, გადიან ფილტრაციას და რანგირებას სხვადასხვა კრიტერიუმების მიხედვით, რომელთა შორის არის პროექტის მასშტაბი, მოსალოდნელი ეკონომიკური და სოციალური ეფექტები, გარემოზე ზემოქმედება და ა.შ. სამოქმედო გეგმებს იწონებს სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო, ხოლო რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია მუნიციპალიტეტებისათვის პროექტების დაფინანსების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებისას უკვე ამ დოკუმენტით რანგირებული პროექტების ნუსხას ეყრდნობა.

[22] საქართველოს მთავრობის დადგენილება №23 „საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ“,
07/02/2013

[23] საქართველოს მთავრობის განკარგულება №1750 "რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელოს დამტკიცების შესახებ" 20/08/2015

ამდენად, საზოგადოების მონაწილეობა მნიშვნელოვანია რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის 3-წლიანი სამოქმედო გეგმების შედგენაში, რომელიც ხორციელდება სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოების სამუშაო ჯგუფებში და რომლებშიც მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლებიც შედიან.

მუნიციპალიტეტის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო ინფორმირებული უნდა იყოს რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმაში შეტანილი პროექტების და მათთვის მინიჭებული პრიორიტეტულობის ხარისხის შესახებ, აქტიურად უნდა მონაწილეობდეს როგორც სტრატეგიის, ასევე მისი სამოქმედო გეგმის შემუშავებისა და მისი ყოველწლიური განახლების პროცესებში.



2016 წლიდან იმ მუნიციპალიტეტებს, რომელთა შემადგენლობაში შედიან მაღალმთიანი დასახლებები, კაპიტალური ტრანსფერის მიღება შეუძლიათ „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად შექმნილი **მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდიდან**. ამ ფონდის მოცულობა საქართველოს შესაბამისი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონით განისაზღვრება. ფონდისთვის გათვალისწინებული ასიგნებებიდან პროექტის დასაფინანსებლად თანხის გამოყოფის თაობაზე წინადადებით, მთის განვითარების ეროვნული საბჭოს წინადადების საფუძველზე, საქართველოს მთავრობას მიმართავს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო.[24]

[24] საქართველოს კანონი „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“, N4036-რს, 16/07/2015.

სარჩევი

გამგებელი/მერი და მისი სათათბირო ორგანო ------- 3

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო ---------- 7

გეოგრაფიული ობიექტების სახელდება ---------- 10

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი ---------- 17

ინფრასტრუქტურული პროექტები ---------- 45

© სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი

თბილისი, ბაქოს ქ. 20ა;

© INTERNATIONAL CENTER for CIVIC CULTURE

20a BAKU ST. TBILISI, GEORGIA.

Phone: (+995 32) 294 02 96

office@iccc.org.ge

www.iccc.org.ge ; www.ivote.ge; www.lsg.ge