



დამოუკიდებელი ექსპერტის დასკვნა

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის პროექტზე „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2007 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“

დავით ნარმანია

„აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2007 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის პროექტი წარმოდგენილია „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე. სხვა ცალკეული საკანონმდებლო აქტი ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის მიღებას და სხვა საბიუჯეტო პროცედურებს არ არეგულირებს.

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, **კანონს თან უნდა ახლდეს განმარტებითი ბარათი**, სადაც უნდა აისახოს ნორმატიული აქტის მიღების (გამოცემის) მიზეზი და მისი ძირითადი დამახასიათებელი ნიშნები, იმ შედეგების საფინანსო-ეკონომიკური გაანგარიშება, რასაც გამოიწვევს წარდგენილი პროექტის მიღება, აგრეთვე პროექტის ავტორი (ავტორები) და პროექტის წარმდგენი. ამასთან, წარმოდგენილი კანონპროექტის თანმხლები განმარტებითი ბარათი საკმაოდ მოცულობითი და საინტერესო ინფორმაციის მომცველია, რაც კანონპროექტის ავტორების საკმაოდ მოცულობით შრომაზე მიუთითებს. თუმცა, **განმარტებით ბარათს აკლია ჩამოთვლილთაგან ზოგიერთი პუნქტი და მიზანშეწონილია ეს ტექნიკური, მაგრამ აუცილებელი პუნქტებიც შეივსოს.**

თავიდანვე უნდა აღინიშნოს, რომ ინფორმაციული თვალსაზრისით კანონპროექტი ძალზე მწირია, ვინაიდან ზოგიერთი მაჩვენებლები მხოლოდ ერთ წელზეა გაწერილი და არ ჩანს ტენდენციები (მაგ. ბიუჯეტის შემოსულობები მხოლოდ 2007 წელზეა მოცემული). შემოსულობები სულ მცირე 3 წელზე მაინც უნდა იყოს გაწერილი და ჩანდეს 2005 წლის ფაქტიური შესრულება, 2006 წლის კორექტირებული გეგმა და 2007 წლის პროგნოზი. ამასთან, საკუთრივ შემოსულობები უფრო დეტალურად უნდა იყოს გაწერილი შემოსულობის სახეობების მიხედვით „საგადასახადო, არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად. კერძოდ, მასში უნდა ჩანდეს შემდეგი დეტალური ინფორმაცია შემოსულობებზე:

1. საგადასახადო შემოსავლები:
 - საშემოსავლო გადასახადი – 100%;
 - მოგების გადასახადი – 100%;
2. არასაგადასახადო შემოსავლები:
 - მოსაკრებელი ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის – 100%;
 - აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სამთავრობო დაწესებულებების მიერ გაცემული ლიცენზიებიდან და ნებართვებიდან სალიცენზიო და სანებართვო მოსაკრებელი – 100%;
 - სატენდერო მოსაკრებელი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტით განხორციელებულ სახელმწიფო შესყიდვებზე – 100%;
 - სამხედრო სავალდებულო სამსახურის გადავადების მოსაკრებელი – 10%;
 - საკარანტინო მოსაკრებელი, გადახდევინებული აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესაბამისი ორგანოების მიერ – 100%;
 - სახელმწიფო ქონების იჯარიდან მიღებული შემოსავლები – 35%;
 - ცენტრალური სამსახურების სამედიცინო მომსახურების გაწევიდან მოსაკრებელი – 100%;

- ცენტრალური სამსახურების საგანმანათლებლო მომსახურების გაწევიდან მოსაკრებელი – 100%;
- ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების შესაბამისი სამსახურების მიერ მომსახურების გაწევიდან შემოსავლები სანახაობითი, გასართობი და სპორტული დაწესებულებებიდან – 100%;
- საარქივო მომსახურების გაწევიდან შემოსავალი – 100%;
- ადგილობრივი ხელისუფლების (გარდა თვითმმართველი ერთეულის) წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებიდან მიღებული დივიდენდები – 100%;
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან გაცემული სესხიდან მიღებული პროცენტი – 100%;
- ადმინისტრაციული სამართალდარღვევებიდან მობილიზებული შემოსავლები, გადახდევინებული ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების შესაბამისი სამსახურების მიერ – 100%;
- ჯარიმები საგზაო მოძრაობის წესების დარღვევისათვის – 60%;
- ჯარიმები არქიტექტურულ-სამშენებლო საქმიანობის წესების დარღვევისათვის – 100%;
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან გაცემული კრედიტის დაბრუნება – 100%;
- ვალუტის კურსის ცვლილებით ხელისუფლების მიერ მიღებული შემოსავალი – 100%;
- სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურებიდან მიღებული შემოსავალი – 100%;
- შემოსავალი შემოწირულობებიდან – 100%;
- სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები, გადახდევინებული აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოების შესაბამისი სამსახურების მიერ – 100%.

3. კაპიტალური შემოსავლები:

- შემოსავლები სახელმწიფო ქონების გაყიდვიდან – 35%;
- სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გაყიდვიდან შემოსავლები – 50%.

წარმოდგენილი კანონპროექტით, 2007 წელს მნიშვნელოვნად კლებულობს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს, ასევე განათლების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს ხარჯები. ვინაიდან ბიუჯეტში არ არის დეტალიზირებული ინფორმაცია ხარჯებზე და მას განმარტებითი ბარათი არ ახლავს, ხარჯების ასეთი მყისიერი შემცირების მიზეზი გაურკვეველია. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ბიუჯეტის პროექტში აუცილებელია ხარჯების უფრო მეტად დეტალიზაცია.

ამასთან, ბიუჯეტში ვხვდებით ზოგიერთ ისეთ ხარჯებს, რომლებიც ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტით დაფინანსებას არ ექვემდებარება და საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან უნდა ფინანსდებოდეს. გაურკვეველია, გარემოს დაცვის სამმართველოს დაფინანსება რატომ უნდა ხდებოდეს ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან, მაშინ როდესაც გარემოს დაცვის სამმართველო საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ტერიტორიულ ორგანოს წარმოადგენს და საკუთრივ გარემოს დაცვა საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხთა რიცხვს განეკუთვნება. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტით უნდა დაფინანსდეს მხოლოდ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული შემდეგი საკითხები:

- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების ჩატარება;
- განათლებისა და მეცნიერების ხელშეწყობა, კულტურისა და სამეცნიერო დაწესებულებების შექმნა და მართვა, ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლების მოვლა-პატრონობა;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკები და მუზეუმები;
- ტურიზმი, კულტურა და სპორტი;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის მშენებლობა და ურბანული განვითარება;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზები და სხვა კომუნიკაციები;

- სანიტარია, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის საკითხების გადაწყვეტაში მონაწილეობა;
- სოფლის მეურნეობა და სამონადირეო საქმე;
- სურსათი და საკვები პროდუქტების ხარისხის კონტროლი;
- ბაზრობები, ბაზრები და გამოფენები;
- აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისათვის საჭირო საარქივო სამსახური;
- სატყეო მეურნეობის მართვა;
- სახანძრო დაცვა.

ბიუჯეტის პროექტის შესაბამისად, საბიუჯეტო მიზნობრივი პროგრამები მხოლოდ რამოდენიმე სფეროზეა წარმოდგენილი და მწირია. გამომდინარე იქიდან, რომ ბიუჯეტში ჩადებულ მიზნობრივ პროგრამებს არ გააჩნიათ პროგრამის ფორმა და ისინი მხოლოდ პროგრამის სახელწოდების სახით არის მოცემული, ვერ ღვინდება ამა თუ იმ პროგრამის საჭიროება და მისი ძირითადი არსი. მაგ. გაურკვეველია, ვის ემსახურება უცხოეთის უმაღლეს სასწავლებლებში სწავლების პროგრამა და საერთოდ რატომ არის საჭირო ასეთი პროგრამის დაფინანსება ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან. ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან დაფინანსებული მიზნობრივი პროგრამების შედგენისა და აღსრულების მექანიზმების რაციონალიზაციის და ეფექტიანობის გაზრდის, შესაბამისი სამსახურების ანგარიშვალდებულობის გაძლიერებისა და ბიუჯეტის ხარჯების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მიზნით, საჭიროა ბიუჯეტიდან გასაწევი ყველა ხარჯი წარმოდგენილ იქნეს მიზნობრივი პროგრამების სახით, გარდა ისეთი ზოგიერთი სახის ხარჯებისა, რომელთა პროგრამული ფორმით წარმოდგენა შეუძლებელია (მაგალითად - ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი დაწესებულებების მიმდინარე ადმინისტრაციული ხარჯები და სხვა).

კანონპროექტის მე-7 მუხლით, 2007 წლის განმავლობაში რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების მუშაკებზე პრემიების გაცემა უნდა განხორციელდეს ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაციის შესაბამისი მუხლით შრომის ანაზღაურების ხარჯებისათვის დამტკიცებული ასიგნებების ფარგლებში. უნდა აღინიშნოს, რომ საბიუჯეტო კლასიფიკაციის საფუძველზე პრემიები შედის მიმდინარე ხარჯებში, გააჩნია ცალკე საბიუჯეტო კოდი და ცალკე უნდა იყოს გაწერილი, ისევე როგორც შრომის ანაზღაურება.

წარმოდგენილ კანონპროექტში შესაცვლელია ტერმინები „რაიონები“ და „რაიონული ბიუჯეტები“, ვინაიდან მიმდინარე წელს ჩატარებული ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმით ასეთი ერთეულები აღარ არსებობენ, მათი სამართალმემკვიდრეები კი „მუნიციპალიტეტებად“ იწოდებიან, ხოლო მათ ბიუჯეტებს „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები“ ჰქვია. ამასთან, თვითმმართველობებზე გადასაცემი ტრანსფერები ფუნქციონალურ და ღონისძიებათა ჭრილში (მუხლი 18) მხოლოდ ერთ წელზეა გაწერილი, რის გამოც ტრანსფერების გადაცემის ტენდენციების დანახვა შეუძლებელია.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში შესაძლებელია შეიქმნას სარეზერვო ფონდი. სარეზერვო ფონდებიდან სახსრები გამოიყოფა სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ისეთი საგანგებო შემთხვევებისათვის, როგორცაა ბუნებრივი და სხვა სახის კატასტროფები და გაუთვალისწინებელი სახელმწიფო ვალდებულებები. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2007 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროექტით დაგეგმილია 800 ათასი ლარი და ნორმალური საბიუჯეტო პროცესის დროს ამ მოცულობის თანხის გამოყოფა სავსებით მისაღებია.

რაც შეეხება საშემოსავლო გადასახადის აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში ჩარიცხვასთან დაკავშირებით: საშემოსავლო გადასახადი თავისი არსით არის საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადი, თუმცა ის განსაზღვრულია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსავლის წყაროდ. როდესაც მიმდინარე წელს ქვეყანამ ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა ჩატარა, აღიარებულ იქნა პრინციპი, რომ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების მიმართ არის ერთიანი მიდგომა, მათზე განსაზღვრულია ერთიანი საშემოსავლო ნაწილი, ხოლო შედარებით ღარიბი თვითმმართველი ერთეულები მიიღებენ გამოთანაბრებით ტრანსფერს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. მითუმეტეს, აღნიშნული პრინციპები გატარებულია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“

საქართველოს ორგანულ კანონში, რომელიც ამოქმედდა მ.წ. შემოდგომაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩენების შედეგების გამოცხადების დღიდან და ეს კანონი იერარქიულად ჩვეულებრივ კანონებზე მაღლა დგას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია საშემოსავლო გადასახადი დარჩეს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს შემოსავლის წყაროდ და შესაბამისად მათ ნაკლები ტრანსფერი დაჭირდებათ ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან. მითუმეტეს, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2007 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის წარმოდგენილი პროექტით, იმაზე მეტ ტრანსფერს აძლევს (33,4 მლნ. ლარი) ავტონომიური რესპუბლიკა მის ტერიტორიაზე არსებულ თვითმმართველობებს, ვიდრე ისინი ჯამურად მიიღებენ საშემოსავლო გადასახადიდან (21,2 მლნ. ლარი).

აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას შესაძლებელია საქართველოს ცენტრალური ბიუჯეტიდან გადაეცეს ფინანსური დახმარება (ე.წ. ტრანსფერი). ავტონომიური რესპუბლიკისთვის გადასახცემი ტრანსფერის მოცულობის ზუსტი ოდენობის განსაზღვრის შესახებ რაიმე მექანიზმი საქართველოში ჯერ-ჯერობით არ არსებობს. 2007 წლის განმავლობაში დაგეგმილია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან 22,4 მლნ. ლარის მოღება. ამიტომაც, ეს თანხა საკმარისია თუ არა იმისათვის, რომ ავტონომიურმა რესპუბლიკამ სრულად დააფინანსოს მისი ვალდებულებები, ვერ დგინდება.