

## ელგუჯა კონჯარია

ეკონომიკის აკადემიური დოქტორი,

ქუთაისის უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი

### ადგილობრივი ფინანსები და მათი როლი რეგიონულ

#### ეკონომიკური პოლიტიკის გატარებაში

ადგილობრივი ფინანსები ქვეყნის ერთიანი ფინანსების ორგანულ შემადგენელ ნაწილს შეადგენს. მათ უაღრესად დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების, სოციალური ინფრასტრუქტურის მართვისა და რეგიონული პოლიტიკის განხორციელების საქმეში. ადგილობრივ ფინანსებზე მოდის განვითარებული კაპიტალისტური ქვეყნების ფინანსური რესურსების 30-დან 60 პროცენტამდე.

როგორც წესი, ადგილობრივ ფინანსებს მიაკუთვნებენ მხარეების, საგრაფოების, ქალაქების, რაიონების, სოფლების და ა.შ. ტერიტორიული ერთეულების ფინანსებს. ფინანსების დაყოფა ადგილობრივ და ცენტრალურ ფინანსებად ხდება როგორც ფედერაციული მოწყობის, ისე უნიტარულ სახელმწიფოებში. ფედერაციული მოწყობის ქვეყნებში ადგილობრივი ფინანსების სისტემაში ერთიანდება არა მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსები, არამედ ამა თუ იმ ქვეყნებში შემავალი ფედერაციის-შტატების, რესპუბლიკების, მიწების, კანტონების, პროვინციების და ა.შ. ფინანსები.

ტერიტორიული ფინანსები წარმოადგენს ეკონომიკურ ურთიერთობათა სისტემას, რომლის საშუალებითაც ხდება ეროვნული შემოსავლის განაწილება და გადანაწილება ტერიტორიის ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისათვის.<sup>5</sup>

ადგილობრივი ფინანსები წარმოადგენს რეგიონალურ დონეზე კვლავწარმოების აუცილებელ ელემენტს, მათი საშუალებით ხდება ეკონომიკურ ურთიერთობათა რეალიზაცია, ადგილობრივი ორგანოების მიერ ეროვნული შემოსავლის განაწილება, გადანაწილება და გამოყენება იმ ამოცანების შესასრულებლად, რომლებიც დასახულია ამა თუ იმ ტერიტორიული ერთეულის წინაშე.<sup>6</sup>

მსოფლიოში დემოკრატიული პრინციპების განვითარების კვლავდაკვალ მიმდინარეობს სახელმწიფოებრივი მოწყობის და მართვის მექანიზმების დახვეწა და სრულყოფა. ამის ნათელი დადასტურებაა, რომ მრავალ ქვეყანაში დემოკრატიულ

<sup>5</sup> Финансы капитализма, под ред. Б. Г. Болдырева М, "Финансы и статистика, 1990, с.179

<sup>6</sup> Финансы. Денежное обращение. Кредит, под ред. Л. А. Дробозиной, М. Финансы, ЮНИТИ, 1997, С. 225

სახელმწიფოებრივი მოწყობის მნიშვნელოვანი ელემენტი ხდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის შემოღება, რომლითაც მოსახლეობა ახორციელებს საკუთარი ტერიტორიის მართვასა და რეგულირებას მის მიერ თავისუფლად არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ. თვითმმართველობის და აღმასრულებელ ორგანოებს აუცილებლად სჭირდებათ ქონებრივი და ფინანსურ-საბიუჯეტო უფლებამოსილებანი. დემოკრატიული მართვა შეუძლებელია საჭირო რაოდენობის ფულის, სახსრების გარეშე, წინააღმდეგ შემთხვევაში მოსალოდნელია მართვის ადმინისტრაციულ-განკარგულებითი მეთოდებისაკენ შემობრუნება და მბრძანებლური რეჟიმის აღდგენა.

დღევანდელ ეტაპზე მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში შეინიშნება ეკონომიკური და სოციალური პროცესების რეგიონალიზაციის თანდათანობით გაღრმავება, რაც მდგომარეობს იმაში, რომ აღნიშნული პროცესების რეგულირება ცენტრალური ხელისუფლებიდან გადადის ადგილობრივ ტერიტორიულ ორგანოებზე. შედეგად ამისა ძლიერდება ტერიტორიული ფინანსების როლი და ფართოვდება მათი გამოყენების სფერო.

განსაკუთრებით დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ადგილობრივ ფინანსებს. სახელმწიფოს სოციალური პოლიტიკის გატარებისათვის. შახელმწიფო, უტოვებს რა საბიუჯეტო შემოსავლების გარკვეულ ნაწილს ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს, ამით უზრუნველყოფს განათლების, ჯანმრთელობის დაცვის, კომუნალური მომსახურების, გზების მშენებლობის და შენახვის და სხვა ხარჯების დაფინანსებას. ამასთან ერთად რაც უფრო მსხვილია რეგიონი, მით ფართოა ტერიტორიული ფინანსების გამოყენების სფერო. მაგალითად, მსხვილი რეგიონები აფინანსებენ არა მხოლოდ ზოგად საგანმანათლებლო სისტემას, არამედ საშუალო, სპეციალურ და უმაღლეს განათლებას ჯანდაცვის მსხვილ ობიექტებს, გარემოს დაცვას და ა.შ.

ადგილობრივი ფინანსების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფუნქციას შეადგენს ქვეყნის ტერიტორიული ერთეულების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების დონეების გამოთანაბრება. სხვადასხვა ფაქტორების ზემოქმედების შედეგად (ისტორიული, გეოგრაფიულ-ბუნებრივი და ა.შ.) რეგიონების განვითარების დონე არათანაბარია, ზოგ მათგანში სოციალურ-ეკონომიკური ინფრასტრუქტურა მაღალგანვითარებულია, ნაწილში შედარებით ჩამორჩენილია, რის გამოც შესაბამისად დაბალია მოსახლეობის ცხოვრების დონე. ასეთ პირობებში დემოკრატიული სახელმწიფოს ერთ-ერთი ძირითადი ეკონომიკური ფუნქციაა ქვეყნის ტერიტორიების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონეთა გამოთანაბრება. ამ უკანასკნელ პერიოდში ამ მიზნით, როგორც ზემოთ აღინიშნა, ფართოდ გამოიყენებენ რეგიონალურ-მიზნობრივ პროგრამებს, რომელთა დასაფინანსებლად სახსრები უნდა იქნეს მობილიზებული შესაბამისი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტიდან. ცხადია, დეპრესიული, დაბალგანვითარებული რეგიონების საბიუჯეტო შემოსავლები ყოველთვის ვერ უზრუნველყოფს ზემოსხენებული მიზნობრივი პროგრამების დაფინანსებას. მიტომ ასეთ შემთხვევაში დამატებით უნდა იქნეს მოზიდული სახსრები ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ან კიდევ პროგრამული რეგიონის ბიუჯეტის ზემდგომი ბიუჯეტიდან.

ნებისმიერი სახელმწიფოს ცენტრს და რეგიონებს შორის მყარდება გარკვეული ფინანსური ურთიერთობები. ცენტრალური ხელისუფლება ტერიტორიულ ბიუჯეტებს გამოუყოფს ანარიცხებს ძირითადი (ხშირად მას უწოდებენ ფედერალურს,) გადასახადებიდან გარკვეული მიზნების განსახორციელებლად, როგორცაა ჯანდაცვის განვითარება, გზების, კომუნალური ობიექტების მშენებლობა და ა.შ.

ადგილობრივი ფინანსების სტრუქტურაში ძირითადად გამოყოფენ ორ ელემენტს- ადგილობრივ ბიუჯეტებს და სამეურნეო სუბიექტის ფინანსებს. როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, მთავარი ამ ორიდან მაინც რეგიონალური ბიუჯეტებია, რადგან ტერიტორიის კომპლექსური განვითარების პრობლემების გადაწყვეტის მთელი სიმძიმე ამ უკანასკნელზე მოდის. რაც შეეხება მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული საწარმოთა ფინანსურ რესურსებს, მათი გამოყენება აგრეთვე ხდება სოციალურ-კულტურული საყოფაცხოვრებო-კომუნალური ობიექტების დასაფინანსებლად, მაგრამ უმეტესწილად მათში მომუშავე მუშაკების სოციალურ პრობლემების გადაწყვეტის მიზნით.

ადგილობრივი ბიუჯეტები წარმოადგენენ ძირითად ეკონომიკურ არხს, წარმოების და მომსახურების საბოლოო შედეგების მოსახლეობამდე დასაყვანად. ისინი უზრუნველყოფენ ფულადი და მატერიალური ფასეულობების განაწილებას მოსახლეობის ცალკეული ჯგუფებს შორის. როგორც განვითარებული ქვეყნების ადგილობრივი ბიუჯეტების გამოყენების პრაქტიკა ადასტურებს, დიდია მათი როლი არაა მხოლოდ მოსახლეობის სოციალური პირობების გაუმჯობესებაში, არამედ საწარმოო სფეროს ისეთი დარგების განვითარებისათვის, როგორცაა ადგილობრივი მრეწველობა, კომუნალური მეურნეობა და სხვა, რომელთა მიერ წარმოებული პროდუქციას და მომსახურებებს თავის მხრივ დიდი მნიშვნელობა აქვს, როგორც ადგილობრივი, ისე მთლიანად ქვეყნის მოსახლეობის მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილებისათვის.

ჩვენი ქვეყნის გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში ადგილობრივი ბიუჯეტების ეკონომიკური ფუნქციები უფრო ფართე და მრავალწახნაგოვანია, მათ უნდა გადაწყვიტონ ისეთი ამოცანები როგორცაა: ფულადი ფონდების იმ მოცულობათა ფორმირება, რომლებიც უზრუნველყოფენ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების სოციალურ ეკონომიკურ ამოცანათა რეალიზაციას; ადგილობრივი ფულადი ფონდების განაწილება სახალხო მეურნეობის ცალკეულ დარგებს შორის, სამოქალაქო ომის დროს დაზიანებული საწარმოო და სოციალური ინფრასტრუქტურის ობიექტების აღდგენა, აფხაზეთიდან და სამაჩაბლოდან დროებით გადაადგილებული პირებისათვის სოციალური დახმარების გაწევა, იმ წარმოება დაწესებულებების საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობაზე კონტროლი, რომლებიც ექვემდებარებიან ადგილობრივ ხელისუფლებას, ამავე დროს ადგილობრივმა ბიუჯეტებმა აქტიური მონაწილეობა უნდა მიიღონ ახალი სამუშაო ადგილების შექმნასა და მოსახლეობის დასაქმების დონის გაზრდის საქმეში.

ადგილობრივ ბიუჯეტებს საკუთარი სახსრების განაწილებასა და მოხმარებაზე კონტროლთან ერთად დიდი მნიშვნელობა ენიჭებათ იმ სახელმწიფო სახსრების განაწილების საქმეში, რომლებსაც გამოუყოფს ცენტრალური ხელისუფლება ტერიტორიული ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისათვის. გარდა ამისა,

ცენტრალური ხელისუფლების ინტერესებში შედის საწარმოო ძალების ოპტიმალური განლაგება ქვეყნის ტერიტორიაზე, რისთვისაც იგი ეკონომიკურ მეთოდებს შორის ყველაზე აქტიურად იყენებს საბიუჯეტო სისტემას და მათ შორის ადგილობრივი ბიუჯეტების შესაძლებლობებს. ცენტრალურ ხელისუფლებას შეუძლია საბიუჯეტო სისტემის მეშვეობით მოახდინოს ტერიტორიული ერთეულების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების რეგულირება, საჭირო შემთხვევაში დაასტიმულოს ან შეზღუდოს ცალკეული დარგების განვითარება, შექმნას პირობები კერძო საწარმოთა დანახარჯების შემცირებისა და მათ მიერ წარმოებული საქონლისა და მომსახურების კონკურენტუნარიანობის ამაღლებისათვის.

ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯების გაზრდაში დიდი როლი შეიძლება შეასრულოს პოლიტიკურმა ფაქტორებმაც. მას შეიძლება ადგილი ექნეს იმ შემთხვევაში, როდესაც ამა თუ იმ რეგიონის მოსახლეობაში სოციალურ-კულტურული განვითარების დონის ჩამორჩენილობა იწვევს სოციალურ უკმაყოფილებას და მოსალოდნელია მისი გაზრდა პოლიტიკურ დაპირისპირებულობაში. ასეთ შემთხვევაში ხშირად ცენტრალური ხელისუფლება იძულებულია გამოიყოს დამატებითი სახსრები ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივი (რეგიონის) მოსახლეობის სოციალური მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებისათვის.

ბიუჯეტის რეგულირება ფართოდ გამოიყენება საბიუჯეტო საქმიანობის პრაქტიკაში, ძირითადად კი ადგილობრივ ბიუჯეტებთან მიმართებაში. სახელმწიფო საჭიროების შემთხვევაში ადგილობრივ ბიუჯეტებს მათ მიერ მოზიდულ სახსრებს ზევით გამოუყოფს ფინანსურ რესურსებს, რეგიონული მმართველი ორგანოებზე დაკისრებული ფუნქციების შესასრულებლად. ამ გზით სახელმწიფო ახდენს ყველა დონის ბიუჯეტების რეგულირებას, შემოსავლების და გასაღების დაბალანსებას.

ადგილობრივი ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილის ფორმირება სხვადასხვა ქვეყნებში არაერთგვაროვანია, თუმცა ძირითადად გამოიყენება ისეთი ადგილობრივი გადასახადები როგორცაა:ფიზიკური პირების ქონებიდან გადასახადი, უძრავ ქონებაზე გადასახადი, საკურორტო ზონაში საწარმოო დანიშნულების ობიექტების მშენებლობაზე გადასახადი, რეკლამაზე გადასახადი, საკურორტო მოსაკრებელი, სასტუმროს გადასახადი, მიწის გადასახადი, ვაჭრობის უფლებაზე მოსაკრებელი, საცალო ვაჭრობაზე გადასახადი, მემკვიდრეობით და ჩუქებით მიღებულ საკუთრებაზე გადასახადი, მიზნობრივი მოსაკრებლები მოსახლეობიდან და საწარმოებიდან და დაწესებულებებიდან პოლიციის შენახვაზე, ტერიტორიის კეთილმოწყობაზე, განათლების და სხვა საჭიროებისათვის, გადასახადი საცხოვრებელი ფონდების და სოციალურ-კულტურული სფეროს ობიექტების შენახვისათვის, მოსაკრებელი სპირტიანი სასმელებით ვაჭრობის უფლებისათვის, მოსაკრებელი ავტომანქანების პარკირებისათვის, მოსაკრებელი ადგილობრივი სიმბოლოკის გამოყენებისათვის, მოსაკრებელი სპორტულ მოგებებზე, მოსაკრებელი ბირჟაზე გარიგებისათვის და ა.შ.

## გამოყენებული ლიტერატურა და წყაროები:

1. ზურაბიშვილი ვ, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი საბაზრო ეკონომიკის ფორმირების პროცესში, წიგნი: “ გარდამავალი პერიოდის საფინანსო ეკონომიკური პრობლემები საქართველოში,” ტომი პირველი, თბილისი, ფსკი, 1996
2. გამსახურდია გ, ფინანსების როლი საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში, თბილისი 1997
3. კაკულია რ, ფინანსების ზოგადი თეორია, თბილისი 2007
4. საქართველოს სახელმწიფო კანონი “ საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლება მოსიღებათა შესახებ”, თბილისი 2004
5. მესხია ი, ბიუჯეტთაშორისო ურთიერთობების პრობლემები, ჟ. “ეკონომიკა”, №9-11, 1996