

ა(ა)იპ საქართველოს საპატრიარქოს წმიდა ტბელ აბუსერისძის სასწავლო
უნივერსიტეტი

აგრარულ მეცნიერებათა და ბიზნეს ადმინისტრირების ფაკულტეტი

ნინო ჩავანავა

მუნიციპალიტეტის საგადასახადო შემოსავლების ფორმირების
პრობლემები და მისი გავლენა სოციალურ-ეკონომიკურ
განვითარებაზე

სამაგისტრო ნაშრომი შესრულებულია ბიზნეს ადმინისტრირების მაგისტრის აკადემიური
ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი: გიორგი აბუსელიძე
ეკონომიკის დოქტორი, პროფესორი

ანოტაცია

ადგილობრივი თვითმმართველობა ქვეყნის დემოკრატიული განვითარების ერთ-ერთი ნიშანი და კონსტიტუციური წყობის, დემოკრატიის პრაქტიკული ბერკეტი და მახასიათებელია. საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხი დამოუკიდებლობის მოპოვების დღიდან აქტუალურია და მეტ-ნაკლებად გავლენას ახდენს პოლიტიკურ დღის წესრიგზე. წლების განმავლობაში, ამ სფეროში გატარებული არაერთი რეფორმის მიუხედავად, ჯერაც გაურკვეველია თუ როგორი იქნება სისტემა. მიმდინარე ცვლილებები ურთიერთნინააღმდეგობრივი და არასრულია - ხშირია გადახვევა ადრე აღებული კურსიდან და ცალკეულ წარმატებებს ხშირად სტაგნაცია და მართვის ცენტრალიზებული მეთოდების აღდგენა მოსდევს. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ერთგვარ აქილევსის ქუსლად იქცა მათი იმ ოდენობის ფინანსური რესურსით უზრუნველყოფა, რომელიც საშუალებას მისცემდათ განვითარებულიყვნენ, განვითარება კი მისი ფუნქციების შესაბამისი დამოუკიდებელი ფინანსური რესურსებისა და მთლიანად ქვეყანაში მუნიციპალიტეტების ფინანსური გათანაბრების ეფექტიანი პოლიტიკის გარეშე, ძნელად წარმოსადგენია. მთავარი საჯარო სიკეთე, რომელსაც დღეს საქართველოს ქალაქები და სოფლები ელიან, არის ადგილობრივი სოციალური და ეკონომიკური განვითარება, რაც თავისთავად აისახება მოსახლეობის დასაქმების დონის, შემოსავლებისა და კეთილდღეობის ამაღლებაზე.

ნაშრომის შინაარსს წარმოადგენს მუნიციპალური ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლების ფორმირების წყაროების დახასიათება, ამ მიმართულებით არსებული პრობლემების კვლევა, მათი გავლენა სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაზე, უცხოური გამოცდილების გაზიარება ინდუსტრიულად განვითარებული ქვეყნების მაგალითზე, საქართველოს ნაერთ ბიუჯეტში მუნიციპალური ბიუჯეტების შემოსავლების დინამიკის ანალიზი, საგადასახადო შემოსავლების თანამედროვე მდგომარეობის გამოკვლევით დადებითი და უარყოფითი ტენდენციებისა და მათზე გავლენის მომხდენი ფაქტორების გამოვლენა. ნაშრომში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა და ნაერთი ბიუჯეტის ანალიზის საფუძველზე გამოტანილია დასკვნები.

Formation problems of municipal tax revenues and their impact on social-economic development

ANNOTATION

Local self-government is one of the main signs of democratic development of the country and constitutional order, democracy practical tool and characteristic. Since the independent day of Georgia, the local government is more or less influential factor on political order. Despite the fact, that there have been made many reforms in this field still it is uncertain how this system will work. Ongoing changes are controversy and incomplete- there often early starting point changes and after some success completions we face stagnation and after that again centralization methods are vivid. The reform of municipalities need sufficient financial resources for development. And without the necessary financial funding and more in the whole country without using a robust, formula-driven equalization mechanism is hard to achieve development. Local social and economic developments are the benefits Georgian towns and villages are looking for, which automatically reflects on unemployment rate and raise revenues.

The main topics of this work are the following: describing local revenue sources, researching problems in this field and understanding influences which have the problems on social-economic development, sharing foreign experiences, analyze local revenues in whole compound budget system and finally, by researching modern tax revenues defining positive and negative tendencies and their influencing factors. Based on the analysis of local self-government and consolidated budgets are drawn conclusions.

N.Chaganava

შინაარსი

შესავალი	5
თავი I.....	7
სახელმწიფო რეგიონული პოლიტიკის ფორმირების ფინანსური და მეთოდოლოგიური ასპექტები	7
1.1 ბიუჯეტის სხვადასხვა დონეებს შორის საგადასახადო უფლებამოსილებათა განაწილების საკითხები.....	7
1.2 მუნიციპალურ ბიუჯეტებში ფინანსური რესურსების ფორმირების თავისებურებანი	17
თავი II	31
მუნიციპალური ბიუჯეტების ფინანსური რესურსების რეგულირების სრულყოფის აუცილებლობა ეკონომიკური განვითარების რეფორმის პირობებში.....	31
2.1 ფისკალური რეგულირების მეთოდებისა და მექანიზმების გამოყენების თავისებურებები განსხვავებულ სოციალურ-ეკონომიკურ სისტემაში.....	31
2.2 მუნიციპალიტეტების საგადასახადო შემოსავლების ფორმირების პრობლემების დაძლევის გზები საქართველოში.....	43
დასკვნა	51
გამოყენებული ლიტერატურა	56

შესავალი

თემის აქტუალობა. მრავალი ქვეყნის გამოცდილებების შესწავლა ცხადყოფს, რომ მხოლოდ რეალური თვითმმართველობის ფორმირების პირობებშია შესაძლებელი ქვეყნის ეკონომიკური ზრდა, მდგრადი და თანაბარი ეკონომიკური განვითარების მიღწევა, წარმოების ზრდა და ქვეყნის წინაშე არსებული სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების გადაწყვეტა. თვითმმართველი ერთეულის ფინანსებსა და ზოგადად საბიუჯეტო სახსრების ფორმირებასთან დაკავშირებით, ბოლო წლების განმავლობაში, არაერთ საკანონმდებლო ცვლილებას ჰქონდა ადგილი. თუმცა ამ კუთხით განხორციელებული ცვლილებები საზოგადოების მუდმივი მსჯელობის საგანია. ეს თემატიკა უშუალოდ უკავშირდება დეცენტრალიზაციის პრობლემას და ასახავს ურთიერთდამოკიდებულების მექანიზმებს სახელმწიფოსა და ტერიტორიულ ერთეულებს შორის.

მიუხედავად თვითმმართველი ერთეულის ფინანსებსა და ზოგადად საბიუჯეტო სახსრების ფორმირებასთან დაკავშირებით, ბოლო წლების განმავლობაში განხორციელებული ცვლილებებისა ბევრი კითხვა დღესაც პასუხგაუცემელია, დღემდე არ არის ჩამოყალიბებული კონკრეტული ერთიანი ხედვა, თუ როგორ უნდა განხორციელდეს ძალაუფლების ვერტიკალური განაწილება, თვითმმართველობის იმ ოდენობის ფინანსური რესურსებით აღჭურვა რაც აუცილებელია ადგილობრივი სერვისების ეფექტიანი მიწოდებისთვის. ადგილობრივი თვითმმართველობის ქართული სისტემა შორსაა სრულყოფილებისაგან და კვლავ რეფორმირების პროცესშია. ამდენად, მნიშვნელოვანია განვლილი გზის გადახედვა, კრიტიკული გაანალიზება და მომავალი განვითარების ოპტიმალური სტრატეგიის შერჩევა.

კვლევის მიზნები და ამოცანები. კვლევის მიზანია თვითმმართველობათა ფინანსური რესურსების ფორმირების წყაროების შესწავლა, ისტორიული გამოცდილების საფუძველზე გამოწვევებისა და პერსპექტივების გამოვლენა, ადგილობრივი თვითმმართველობის პრობლემათა წარმოჩენა ეკონომიკურ ჭრილში და შესაძლებლობის მიხედვით მათი გადაჭრის გზების დასახვა.

დასახული მიზნებიდან გამომდინარე, კვლევის ძირითადი ამოცანებია: ადგილობრივ ფინანსურ ურთიერთობებში არსებული პრობლემების შესწავლა და მათ აღმოსაფხვრელად საჭირო ღონისძიებათა ჩამოყალიბება. ბიუჯეტის დინამიკისა და სტრუქტურის შესწავლა, შემოსავლებისა და ხარჯების რეტროსპექტიულ კანონზომიერებათა და ბიუჯეტის განვითარების ძირითადი ტენდენციების გამოვლენა. მუნიციპალური ფინანსების სრულყოფის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა.

კვლევის საგანი და ობიექტი. ნაშრომის საგანს წარმოადგენს საფინანსო-ეკონომიკური ურთიერთობები სახელმწიფო ბიუჯეტსა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის, ხოლო კვლევის ობიექტია საქართველოს თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები, მათი საგადასახადო შემოსავლები.

კვლევის მეთოდოლოგიური საფუძვლები. კვლევის პროცესში გამოყენებულ იქნა ქართველ მეცნიერ-ეკონომისტთა მოსაზრებები საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა განაწილების თაობაზე, სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ეკონომიკური ინსტიტუტების ანალიტიკური ანგარიშები, ნორმატიული დოკუმენტები, ასევე საკვლევი თემის ირგვლივ არსებული ინტერნეტ რესურსები ონლაინ ჟურნალებისა და სხვათა სახით.

კვლევისას ზოგად-მეცნიერულ მეთოდებთან ერთად გამოყენებულია სინთეზის, ანალიზის, შედარებითი, აბსტრაქტულ-ლოგიკური, სტატისტიკური და სხვა მეთოდები.

ნაშრომის სტრუქტურა - ნაშრომი შედგება შესავლის, ორი თავის, ოთხი ქვეთავის, დასკვნისა და გამოყენებული ლიტერატურული წყაროებისაგან ჩამონათვლისგან.

თავი I

სახელმწიფო რეგიონული პოლიტიკის ფორმირების ფინანსური და მეთოდოლოგიური ასპექტები

1.1 ბიუჯეტის სხვადასხვა დონეებს შორის საგადასახადო უფლებამოსილებათა განაწილების საკითხები

ქვეყნის სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის შემოსავლების განაწილების პრობლემა ბიუჯეტთაშორის ურთიერთობათა სფეროს განეკუთვნება, რომელიც გულისხმობს კავშირურთიერთობას საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების ცენტრალურ და ადგილობრივ ბიუჯეტებში აკუმულირებისა და ხარჯვით უფლებამოსილებათა თაობაზე.

დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან დღემდე საქართველოში მნიშვნელოვანი საკონსტიტუციო და მუნიციპალური რეფორმები განხორციელდა, თუმცა ბიუჯეტში ურთიერთობათა სრულყოფის საკითხი კვლავაც აქტუალურია.

საქართველოში თანამედროვე ფორმით ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბებას რამდენიმე მნიშვნელოვანი მოვლენა ედო საფუძვლად:

- ✓ 2004 წლის 26 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“ რატიფიცირება და დაინყო ევროპული სტანდარტების შესაბამისი თვითმმართველობის ფორმირების პროცესი;
- ✓ 2005 წლის 16 დეკემბერს პარლამენტმა მიიღო საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“;
- ✓ 2006 წლის 5 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგების საბოლოო გამოცხადების დღიდან, საქართველოში ამოქმედდა თვითმმართველობის პრინციპზე დაფუძნებული ერთდონიანი ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემა, რომელიც, საბოლოო მონაცემებით, აერთიანებს 76 თვითმმართველ ერთეულს: 64 მუნიციპალიტეტს, რომელიც შეიქმნა ყოფილი რაიონების, აგრეთვე

კონფლიქტურ რეგიონებში არსებული 4 თვითმმართველი თემის (აჟარის თემი აფხაზეთში, ქურთის ერედვისა და თილვის თემები ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე) ბაზაზე და 12 თვითმმართველ ქალაქს – თბილისი, ქუთაისი, რუსთავი, ბათუმი, ფოთი, ამბროლაური, ახალციხე, გორი, ზუგდიდი, თელავი, მცხეთა, ოზურგეთი;

- ✓ 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო ცვლილებით საქართველოს კონსტიტუციაში გაჩნდა ახალი თავი „ადგილობრივი თვითმმართველობა“, რომლითაც აღიარებულ იქნა თვითმმართველობის ძირითადი პრინციპები, ამასთან, თვითმმართველ ერთეულებს უფლება მიეცათ საკონსტიტუციო სასამართლოში გაესაჩივრებინათ ის საკანონმდებლო აქტები, რომლებიც არღვევდნენ კონსტიტუციით გარანტირებული თვითმმართველი ერთეულის უფლებებს.
- ✓ 2014 წლის 5 თებერვალს მიღებულ იქნა საქართველოს ორგანული კანონი, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“.

თვითმმართველი ერთეულების ფინანსური რესურსების სიმწირე, ყოველთვის განხილვის თემა იყო სამეცნიერო თუ პოლიტიკურ წრეებში. წლების განმავლობაში ცენტრალური მთავრობა თვითმმართველობების ფინანსური უზრუნველყოფისათვის მიმართავდა სხვადასხვა საშუალებას, ცდილობდა დაებალანსებინა ასიმეტრიულად განაწილებული საშემოსავლო ბაზა გათანაბრებითი და სხვა სახის ტრანსფერებით, თუმცა გამოყოფილი რესურსების სიმცირე ვერ უზრუნველყოფდა გამოთანაბრებას. პერმანენტულად იცვლებოდა მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში გადასახადების ანარიცხების ნორმატივები, (ცხრილი#1). ვითარებას ისიც ამწვავებდა, რომ არასასოფლო-სამეურნეო სამეწარმეო საქმიანობა კონცენტრირებული იყო მხოლოდ რამდენიმე მსხვილ ქალაქში. ამიტომ, ხელისუფლების გადაწყვეტილებით მანამდე მუნიციპალური ბიუჯეტებისთვის ნაწილობრივ მიკუთვნებული მოგებისა და საშემოსავლო გადასახადები 2006-2008 წლიდან გადაეცა სახელმწიფო ბიუჯეტს. (წყარო: ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო, 2015)

*ცხრილი NI: მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში გადასახადების ანარიცხების ნორმატივების ცვლილება
1994-2015, %*

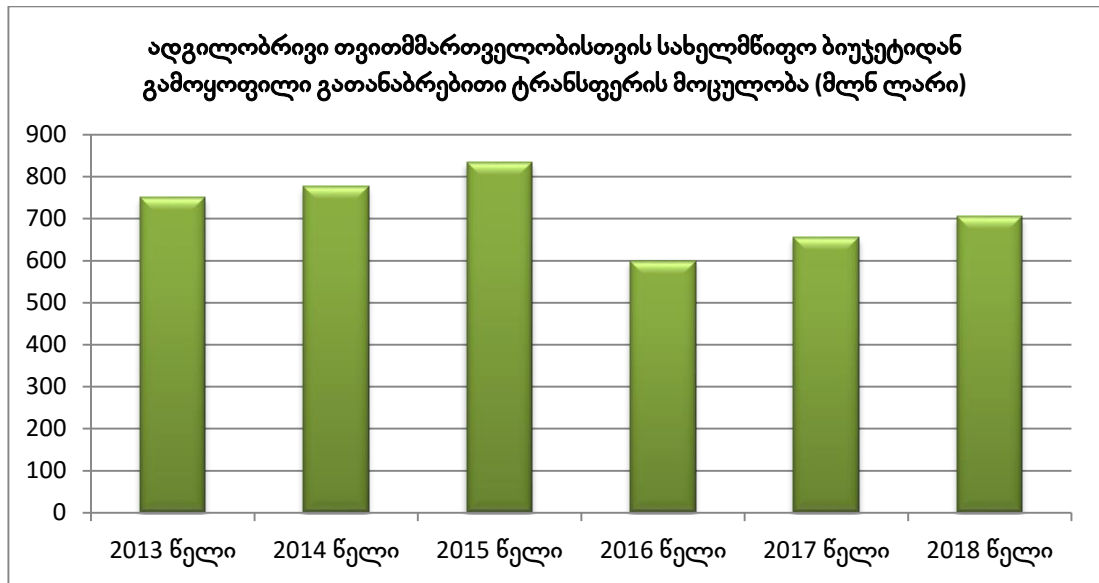
გადასახადის სახეობა	პერიოდი					
	1994- 1997	1997- 2000	2001- 2003	2004- 2005	2006- 2007	2008- 2015
დღგ	30	0	0	0	0	0
საშემოსავლო	50	60	85	100	100	0
მოგება	50	60	85	100	0	0
ქონება	50	60	100	100	100	100

წყარო: ჩიხლაძე & რუსაძე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური საქმიანობის ძირითადი ასპექტები

საშემოსავლო და მოგების გადასახადების ანარიცხები 2000-2007 წლებში გაიზარდა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების სასარგებლოდ, ხოლო 2008 წლიდან კი საერთოდ ნულს გაუტოლდა (გარდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისა, სადაც საშემოსავლო გადასახადი სრულად რჩება ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტში). ადგილობრივ თვითმმართველობებს მხოლოდ ერთი-ქონების გადასახადი დარჩათ. ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მიმდინარე რეფორმებს გასდევს შემოსავლების ცენტრალურ ბიუჯეტში კონცენტრაციის ტენდენცია, ხოლო ადგილობრივ ბიუჯეტებს ცენტრალურ ბიუჯეტში აკუმულირებული საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების გარკვეული ნაწილი უბრუნდებათ ტრანსფერების სახით, ამ საკითხის გათვალისწინებით, ხშირ შემთხვევაში საკუთარი საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების წილი ადგილობრივი ბიუჯეტის მთლიან შემოსავლებში მიზერულია.

საკუთარი საგადასახადო შემოსავლების როგორც წილობრივი, ისე აბსოლუტური მაჩვენებლების შემცირების პარალელურად, სახელმწიფომ ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსულობების მთავარ წყაროდ გათანაბრებითი ტრანსფერი აქცია.

დიაგრამა N1: ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი გათანაბრებითი ტრანსფერის დინამიკა



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით

როგორც დიაგრამაზე ნაჩვენებია ტენდენციიდან ვხედავთ ზოგადად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი გათანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობა მზარდია, თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ტრანსფერის მთლიანი მოცულობის დაახლოებით 55-60% მხოლოდ თბილისზე მოდის, ხოლო დარჩენილი 40-45% დანარჩენ მუნიციპალიტეტებზე, რაც ცალსახად ტრანსფერის ფორმულის არა ეფექტურობაზე მიანიშნებს.

აღსანიშნავია, რომ გათანაბრებით ტრანსფერს დაკარგული ჰქონდა თავისი პირველადი ფუნქცია-გათანაბრებითი პოლიტიკა და იგი არაეფექტიანი იყო. ამის დასტურია სტატისტიკური მონაცემები, რომლის მიხედვითაც, მაგალითად, თბილისში, ერთ სულ მოსახლეზე მოსული ტრანსფერის ოდენობა რამდენჯერმე აღემატებოდა სხვა, შედარებით მცირე მუნიციპალიტეტებში არსებულ ანალოგიურ მაჩვენებლებს. ამასთანავე, მნიშვნელოვანი პრობლემა იყო ის ფაქტი, რომ გათანაბრებითი ტრანსფერის ფონდი არ იყო სტაბილური და პროგნოზირებადი, რადგან მთავრობას ნებისმიერ წელს, ყოველგვარი შეზღუდვის გარეშე, შეეძლო გათანაბრებითი ტრანსფერის ფონდის მთლიანი მოცულობის შეცვლა. 2013 წლიდან თვითმმართველობებზე გადაცემული გათანაბრებითი ტრანსფერის რაოდენობა დინამიკაში მზარდია, ვითარება იცვლება 2016 წლიდან, როცა საშემოსავლო

გადასახადის გარკვეული სახეები სრულად მიემგრა მუნიციპალურ ბიუჯეტებს და მკვეთრად (843 მლნ ლარიდან 599 მლნ ლარამდე) შემცირდა გათანაბრებითი ტრანსფერის მთლიანი ფონდი, რამაც მინიმუმამდე დაიყვანა ამ რეფორმის ფისკალური შედეგები მუნიციპალიტეტებისთვის. (წყარო: კოალიცია “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და დემოკრატიისთვის”, 2019).

2018 წელს, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის გათანაბრებითი ტრანსფერის სახით სულ გათვალისწინებული იყო 705 მლნ ლარი, რაც, წინა წლის მონაცემებთან შედარებით 50,3 მლნ ლარით მეტი (8 %-იანი ზრდა), ხოლო 2016 წლის მონაცემებთან შედარებით 105,7 მლნ ლარით მეტია (18%-იანი ზრდა). გამოყოფილი გათანაბრებითი ტრანსფერის უდიდესი ნაწილი 61% ნაწილდება 5 თვითმმართველ ქალაქზე - 427,8 მლნ ლარი, ხოლო დარჩენილი 39% დანარჩენ 64 მუნიციპალიტეტზე - 277,2 მლნ ლარი. (წყარო: გრძელიძე, 2018)

სახელმწიფო სატრანსფერო პოლიტიკას თუ დავაკვირდებით, ნათელია, რომ გადაცემული ტრანსფერების მოცულობა თვითმმართველი ქალაქების შემოსავლების თითქმის ნახევარს შეადგენს. მიჩნეულია, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას ქვეყანაში ეფექტიანი სატრანსფერო პოლიტიკის გატარება წარმოადგენს, რამაც უნდა უზრუნველყოს ცალკეულ რეგიონებს შორის ფინანსური რესურსების სამართლიანი გადანაწილება, კონკურენცია და შეჯიბრებითობა. აქედან გამომდინარე, რეგულარულად უნდა გადაისინჯოს გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულა, ობიექტური კრიტერიუმების საფუძველზე ტრანსფერის გამოსაანგარიშებლად, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს გათანაბრების სამართლიანი სისტემის შექმნა. (წყარო: გრძელიძე, 2018).

გათანაბრებითი ტრანსფერის დებულების შესაბამისად გასანაწილებელი თანხა (რომელიც არ უნდა იყოს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტის საპროგნოზო მოცულობის 4%-ზე ნაკლები (მუხლი 73, პუნქტი 210), იყოფოდა მუნიციპალიტეტებზე. გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების კრიტერიუმებია: მოსახლეობის რაოდენობა; 6 წლამდე ბავშვების რაოდენობა; 6-დან

18 წლამდე მოზარდთა რაოდენობა; „იმ მოსახლეობის რაოდენობა, რომლის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის მაჩვენებელი (სარეიტინგო ქულა) ნაკლებია საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილ ზღვრულ ოდენობაზე“; ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ფართობი და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების სიგრძე. გათანაბრებით ტრანსფერში თბილისის მონაცემები არ იანგარიშება, რაც, ბუნებრივია, მაჩვენებელთა დიდ ცდომილებას იწვევს: თუ გაანგარიშებაში ჩაითვლება დედაქალაქის მონაცემებიც, ყველა საშუალო მაჩვენებელი გაიზრდება. შესაბამისად, მოიმატებს ტრანსფერების ზომაც, რომელიც სხვა მუნიციპალიტეტებს უნდა გადაეცეთ. ეს რეალობაა და რეალური პოლიტიკაც სწორედ მას უნდა დაეფუძნოს. ამასთანავე, „გათანაბრებითი ტრანსფერი“ არასწორი დასახელებაა — მისი შინაარსი არ შეესაბამება არც სახელწოდებას („გათანაბრებითი“) და არც მისთვის კანონით განსაზღვრულ მიზანს.

2014 წელს განხორციელდა თვითმმართველობის რეფორმა, რომლის შედეგადაც არსებულ თვითმმართველ ერთეულებს დაემატა 7 თვითმმართველი ქალაქი, რომლებიც მანამდე არსებული მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ ცენტრებს წარმოადგენდნენ. გაიზარდა და ნათლად ჩამოყალიბდა თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებები. ამასთან, ხელისუფლებამ მიიღო პოლიტიკური გადაწყვეტილება საშემოსავლო გადასახადის განაწილების წესში ცვლილების შესახებ.

საქართველოს 2014 წლის 12 დეკემბრის N2936 ორგანული კანონით - „საქართველოს ორგანულ კანონში - „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ ახლებურად ჩამოყალიბდა ამ კოდექსის 154-ე მუხლის მეორე პუნქტი, რომლის მიხედვითაც საფუძველი ჩაეყარა საშემოსავლო გადასახადის ნაწილის განაწილების პროპორციასა და მექანიზმს. ეს სიახლე კონკრეტული ნორმატიული აქტის სახით აისახა „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს 2014 წლის 12 დეკემბრის N2935 კანონის 48-ე ნაწილში. ცვლილება შეეხო ისეთი შემოსავლებიდან საშემოსავლო გადასახადის 100%-ით ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების (მუნიციპალიტეტების) ბიუჯეტების შემოსავლებში ჩარიცხვას როგორცაა: (წყარი: ჩიხლაძე, რუსაძე, 2016)

- ❖ საშემოსავლო გადასახადი მენარმე 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 პირისთვის ქონების ჩუქებიდან;
- ❖ საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ ქონების მემკვიდრეობით მიღებიდან;
- ❖ საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ ქონების იჯარით გაცემის შედეგად მიღებული შემოსავლებიდან.

მიღებული კანონით, 2016 წლის პირველი იანვრიდან მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში სრულად ირიცხებოდა საშემოსავლო გადასახადის ზემოაღნიშნული კატეგორიები. (ეს თანხები, წარმოადგენენ საშემოსავლო გადასახადის იმ ნაწილს, რომლის გადახდა ხორციელდება გადამხდელების დეკლარირების საფუძველზე).

თვითმმართველობის სფეროში განხორციელებული რეფორმების კვალდაკვალ, 2019 წლიდან საქართველოს მთავრობის გადამწყვეტილებით, ადგილობრივ თვითმმართველობებს გათანაბრებითი ტრანსფერი აღარ მიეცემა, საშემოსავლო გადასახადი სრულად ცენტრალურ ბიუჯეტში წარიმართება, ამის ნაცვლად კი თვითმმართველობებზე დღგ-ს სახით მიღებული შემოსავლების 19% გადანაწილდება. ამის გათვალისწინებით დღგ-ს მთლიანი მოცულობიდან სახელმწიფო ბიუჯეტის წილი შეადგენს 4 036,0 მლნ ლარს, (რაც მშპ-ის 9.0 პროცენტს შეადგენს) ხოლო მუნიციპალიტეტების წილი 946,0 მლნ ლარს;

როგორც ბიუჯეტის კანონმდებლობიდან (2019 წ) ირკვევა, დღგ-ის განაწილება კონკრეტულ კრიტერიუმს ეფუძნება კერძოდ:

- მუნიციპალიტეტებისთვის განკუთვნილი დღგ-ის 60% განაწილდება მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის მიხედვით;

- 15% – მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული 6 წლამდე ბავშვების რაოდენობის მიხედვით;
- 10% – მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული 6-დან 18 წლამდე მოზარდების რაოდენობის მიხედვით;
- 5% – მუნიციპალიტეტის ფართობის მიხედვით
- 10% – მაღალმთიან დასახლებებში მცხოვრების სტატუსის მქონე პირთა რაოდენობის მიხედვით.

ბიუჯეტის თანახმად, დაფინანსების ახალი წესით, დღგ-ს 19%-იდან, დედაქალაქს – 50.01%, 4 თვითმმართველი ქალაქს ჯამში – 11.19%, დანარჩენ 58 მუნიციპალიტეტს კი 38.8% ერგება. სულ გადანაწილდება 946 580 000 ლარი¹.

2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის განმარტებით ბარათში ნათქვამია: „აღნიშნული ცვლილებების შემდეგ ეკონომიკის ზრდის პარალელურად მუდმივად მზარდი იქნება მუნიციპალიტეტების საკუთარი შემოსავლები, რაც მნიშვნელოვნად გაზრდის მათ დამოუკიდებლობას. არსებული სისტემის შენარჩუნების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტების დაფინანსება (საშემოსავლო გადასახადი და გათანაბრებითი ტრანსფერი) 2019 წელს იქნებოდა 900,6 მლნ ლარი (ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არსებული მუნიციპალიტეტების გარდა), რაც 2018 წლის მაჩვენებელზე 61,9 მლნ ლარით მეტია. დაფინანსების ახალი სისტემის მიხედვით აღნიშნული მუნიციპალიტეტების დაფინანსება შეადგენს 946,6 მლნ ლარს, რაც 2018 წლის მოცულობაზე 107,9 მლნ ლარით მეტი, ხოლო ძველი სისტემით გაანგარიშებულ 2019 წლის მოცულობაზე 46,0 მლნ ლარით მეტია“.² ადგილობრივი თვითმმართველობისა და საბიუჯეტო კოდექსებში შესატანი ცვლილებების განმარტებით ბარათში წერია, რომ “მოქმედი წესით, გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშებისას ტრანსფერის მოცულობაზე მოქმედებდა მუნიციპალიტეტების სხვა საკუთარი შემოსავლები, რაც ერთგვარ დემოტივატორსაც წარმოადგენდა მუნიციპალიტეტების მიერ საკუთარი შემოსავლების გენერირებაზე მუშაობის მიმართულებით. ახალი სისტემით მისაღები შემოსავალი აღარ ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის საკუთარ შემოსავლებს და

¹ "საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონი

² 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის განმარტებითი ბარათი

დამატებით მოტივაციას ქმნის მუნიციპალიტეტებისათვის. გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულასთან შედარებით განაწილებული დღგ-ის პროგნოზირება თითოეული მუნიციპალიტეტისათვის უფრო მარტივია და ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტების მიერ საშუალოვადიანი და წლიური სამოქმედო გეგმების შემუშავების გაუმჯობესებას". განმარტებითი ბარათების თანახმად, ასევე, ირკვევა, რომ გარდამავალ პერიოდში – 2019-2023 წლებში ადგილობრივ თვითმმართველობებს მიმდინარე ხარჯების გაზრდის უფლება ეძლევათ მხოლოდ მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდის პროცენტული მაჩვენებლით. “ვინაიდან მუნიციპალიტეტის დაფინანსების სისტემის შეცვლის შედეგად ყოველწლიურად მნიშვნელოვნად იზრდება მუნიციპალიტეტების შემოსავლები, გარდამავალ პერიოდში (2019-2023 წწ) მუნიციპალიტეტები უფლებამოსილნი არიან, მიმდინარე ხარჯები გაზარდონ მხოლოდ მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდის პროცენტული მაჩვენებლით. აღნიშნული შემზღუდვა არ ვრცელდება იმ შემთხვევებზე, თუ საქართველოს პარლამენტის მიერ კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებებით, წინა წელთან შედარებით, გაიზრდება მუნიციპალიტეტების ფუნქციები. 164-ე მუხლის მე-10 პუნქტით განისაზღვრება, რომ ამ მუხლით განსაზღვრულ მუნიციპალიტეტებს, მათი ფუნქციების განსახორციელებლად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ყოველწლიურად გამოეყოფა სპეციალური ტრანსფერი”, – ნათქვამია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსსა და საბიუჯეტო კოდექსში შესატანი ცვლილებების განმარტებით ბარათებში.

მიუხედავად იმისა, რომ რომ ახალი სისტემით, 2019 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობები 46 მილიონი ლარით მეტს მიიღებენ, ინიციატივა ფისკალური დეცენტრალიზაციისგან შორსაა, ის ვერც დეცენტრალიზაციის არსს, ვერც თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიას და ვერც ევროსაბჭოს ადგილობრივი ხელისუფლებების კონგრესის მრავალწლიან რეკომენდაციებს პასუხობს. უმთავრესი პრობლემა, რასაც თვითმმართველობის საკითხზე მომუშავე ადამიანები ხედავენ, ის არის, რომ შემოთავაზებული მოდელით, თვითმმართველობის შესაძლებლობა და პასუხისმგებლობა, გაზარდოს საკუთარი შემოსავლები, ფაქტობრივად, ნულს უტოლდება, ეს მაშინ, როცა დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთი ამოცანა ადგილობრივი

ხელისუფლებების კომპეტენციების, პასუხისმგებლობისა და შესაძლებლობების ზრდა, მოიძიონ რესურსები და მოაგვარონ ადგილობრივი პრობლემები. (წყარო: პოპიაშვილი მ. 2018)

როგორც ვნახეთ, ფისკალური დეცენტრალიზაციისკენ მიმავალ გზაზე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის ფორმირებისა და მათი ფინანსური მხარდაჭერის მიმართულებით სხვადასხვა დროს, სხვადასხვა პოლიტიკა განხორციელდა.

საერთო - სახელმწიფოებრივი გადასახადების რესურსით, მუნიციპალიტეტისთვის ფინანსური ბაზის შექმნის სხვადასხვა ვარიაცია არსებობს (საშემოსავლო გადასახადის დატოვება ადგილზე, დამატებული ღირებულების გადასახადის ნაწილის დატოვება და სხვა). მთავარია, რომ მისი შერჩევასა, გათვალისწინებული იქნეს მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებების მოცულობა, მათი რეალური რესურსები და რეალური წვლილი კონკრეტული საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახადების წარმოქმნაში. ბუნებრივია საშემოსავლო გადასახადის ადგილზე დატოვება / დღგ-ს გადანაწილება არის ერთ-ერთი და არა ერთადერთი ვარიანტი, თუმცა, მთავარია ის, რომ ამ თანხებს მუნიციპალიტეტის ფინანსების ფორმირებაში რეალური ეფექტის მოხდენა შეეძლოს.

1.2 მუნიციპალური ბიუჯეტებში ფინანსური რესურსების ფორმირების თავისებურებანი

ადგილობრივი თვითმართველობის განხორციელების პროცესში უაღრესად დიდი მნიშვნელობა ენიჭება მათი ფინანსური რესურსებით უზრუნველყოფის საკითხს.

მუნიციპალური ბიუჯეტების როლი მნიშვნელოვანია, „ქვეყნის რეგიონების ეკონომიკური და სოციალური სტაბილური განვითარებისთვის, ეკონომიკის რეგულირების, ეკონომიკური ზრდის სტიმულირებისთვის, რეგიონული პროგრამების განხორციელების, სრული დასაქმებისა და სამუშაო ძალის კვლავწარმოების და სხვა ადგილობრივი მნიშვნელობის ამოცანების შესრულების საქმეში“ (კაკულია, 2003). ამასთანავე, სახელმწიფო ხელისუფლება და მართვის ადგილობრივი ორგანოები მუნიციპალური ბიუჯეტების საშუალებით ახორციელებენ ქვეყნის ეროვნული შემოსავლის განაწილება-გადანაწილებას, უზრუნველყოფენ სახელმწიფო ხელისუფლების ფუნქციების შესრულებას და ხელს უწყობენ ტერიტორიის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტიმულირებას.

მუნიციპალიტეტის ორგანოების მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შესაძლებლობაზე, სხვადასხვა სუბიექტური და ობიექტური გარემოებების გარდა, პირდაპირ გავლენას ახდენს - აქვს თუ არა მუნიციპალიტეტს საკმარისი ფინანსური რესურსი უფლებამოსილებების სრულყოფილად განსახორციელებლად?!

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რომ მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებათა შესასრულებლად, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებმა, შექმნან შესაბამისი სამართლებრივი და საფინანსო-ეკონომიკური პირობები. ეს სახელმწიფო ხელისუფლების კონსტიტუციური ვალდებულებაა. აღნიშნული ერთის მხრივ, გულისხმობს მუნიციპალიტეტის მიერ საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების საკანონმდებლო გარანტიების შექმნას. ხოლო მეორეს მხრივ, შემოსავლების გენერირების ადეკვატური მექანიზმების და წყაროების მიცემას (მათ შორის საერთო - სახელმწიფოებრივი გადასახადების რესურსებზე ხელმისაწვდომობას).

მოქმედი საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია როგორც სხვა მუნიციპალიტეტის, ისე ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური და საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტებისაგან. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის დამოუკიდებლობას განაპირობებს საკუთარი შემოსულობები და საკუთარ უფლებამოსილებათა განხორციელებისთვის გადასახდელების დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლებამოსილება. თანამედროვე პირობებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკურ საფუძველს საქართველოში ქმნის საკუთრება, ბიუჯეტი და ადგილობრივი გადასახადი და მოსაკრებლები. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში მობილიზებული ფინანსური რესურსების ერთობლიობა, წარმოადგენს მუნიციპალური ბიუჯეტის შემოსულობებს. განასხვავებენ მუნიციპალიტეტის საკუთარ და არასაკუთარ შემოსულობებს :

საკუთარ შემოსულობებს განეკუთვნება:

- ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები;
- გათანაბრებითი ტრანსფერი (2019 წლამდე);
- სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული დღგ-ს 19% (2019 წლიდან);
- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისთვის განკუთვნილი სხვა შემოსულობები.

არასაკუთარი შემოსულობები თავის მხრივ მოიცავს მიზნობრივ ტრანსფერს, სპეციალურ ტრანსფერს და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ სხვა შემოსულობებს.

თემის შინაარსიდან გამომდინარე, ჩვენ განვიხილავთ მხოლოდ შემოსულობების ერთ კომპონენტს-ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლებს.

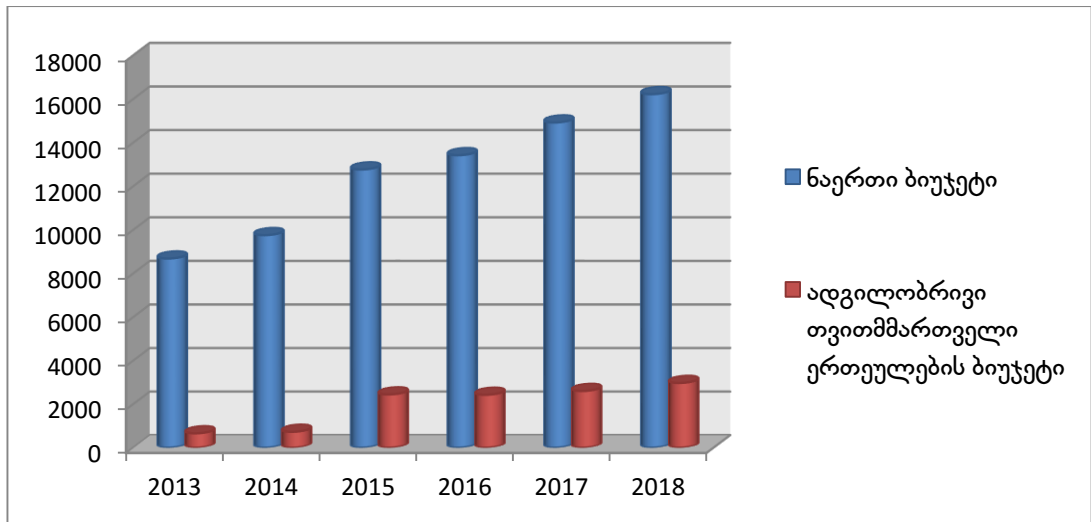
წლების განმავლობაში, ზემოთ აღნიშნული ადგილობრივი თვითმმართველობის მიმართულებით გატარებული რეფორმების შესაბამისად, იცვლებოდა მუნიციპალიტეტის შემოსავლის წყაროებიც. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსავლების ანალიზისას არსებითია შეფასებული ქნას მათი ფისკალური ქმედითუნარიანობა და სხვადასხვა დონის ბიუჯეტზე

დამოკიდებულების ხარისხი. ამ მიმართულებით პირველადი სურათის წარმოსადგენად შესაძლებელია განხილულ იქნას ცალკეული ინდიკატორები:

- ❖ შემოსავლებში გრანტების სახით მიღებული შემოსავლების %-ული წილი, ვინაიდან აღნიშნული ინდიკატორი იძლევა საშუალებას შეფასდეს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო შემოსავლების გრანტებზე დამოკიდებულების ხარისხი;
- ❖ საგადასახადო შემოსავლებისა და გათანაბრებითი ტრანსფერის/განაწილებული დღგ-ს ოდენობათა თანაფარდობა, ვინაიდან აღნიშნული ინდიკატორი იძლევა საშუალებას შეფასდეს საკუთარი შემოსავლებიდან რა ნაწილის მობილიზებას ახდენს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული დამოუკიდებლად და რა ნაწილის მობილიზება ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი რესურსით;
- ❖ საგადასახადო შემოსავლებისა და ხარჯების თანაფარდობა, რაც საშუალებას იძლევა შეფასდეს რამდენად არის უზრუნველყოფილი მიმდინარე ხარჯები თვითმმართველი ერთეულის მიერ მობილიზებული გადასახადებით და, შესაბამისად, ხარჯების რა ნაწილი იფარება არასაგადასახადო შემოსავლების ხარჯზე, რომლის არსებით ნაწილს, როგორც ზემოთ აღინიშნა, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული გათანაბრებითი ტრანსფერი წარმოადგენს. (წყარო: პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი 2017)

თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების აბსოლუტური მოცულობისა და ხვედრითი წილის დინამიკის გაანალიზება 2013-2018 წლებში წარმოგვიდგენს ნათელ სურათს თვითმმართველობის ფისკალური მდგომარეობის შესახებ (დიაგრამა N2).

დიაგრამა N2: ტერიტორიული ერთეულებისა და ნაერთი ბიუჯეტების დინამიკა 2013-2018 წწ-ში



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით

2013 წელს ამ ბიუჯეტების ჯამურმა შემოსავალმა 653,4 მლნ. ლარი შეადგინა, რაც კონსოლიდირებული ბიუჯეტის შემოსავლების მხოლოდ 8%-ია, შემდგომ პერიოდში, თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ჯამური შემოსავლები იზრდებოდა (2014-2018 წწ), შესაბამისად იზრდებოდა მისი ხვედრითი წილი კონსოლიდირებული ბიუჯეტის შემოსავლებში. ადგილობრივი ბიუჯეტის საშემოსავლო ბაზის ზრდა განაპირობა 2016 წლიდან ფიზიკური მენარმე პირების მიერ გადახდილი საშემოსავლო გადასახადის მუნიციპალიტეტებისთვის მიკუთვნებამ. საანალიზო პერიოდის ბოლოს ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების ჯამური შემოსავალი 2 969,6 მლნ ლარი იყო, რაც ნაერთი ბიუჯეტის 18%-ია.

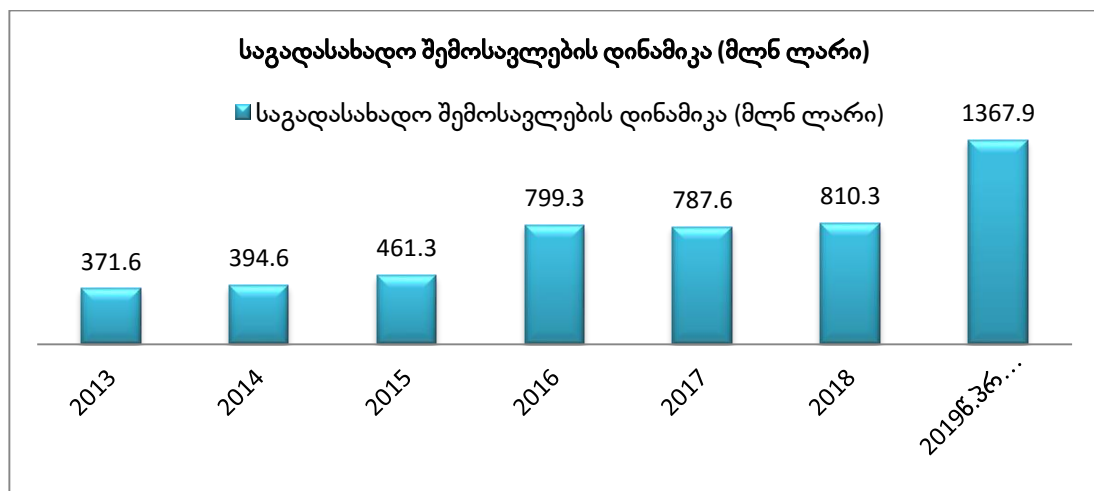
ბუნებრივია, ბიუჯეტებს შორის სახსრების ამგვარი განაწილების გამო, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროცესში მუნიციპალიტეტთა როლი ძალზე შემზღუდული იქნება, რადგან მათი მწირი ფინანსური რესურსი არსებით გავლენას ვერ მოახდენს ეკონომიკურ, განსაკუთრებით, ინკლუზიურ ეკონომიკურ ზრდაზე.

ბიუჯეტების შემოსავლების სტრუქტურის ანალიზით დადგენილია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის შემოსულობები ზრდის ტენდენციით ხასიათდება, თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხი არ გაზრდილა. გრანტებს თვითმმართველი ქალაქების 2015-2018 წლების ბიუჯეტების შემოსულობის 30-80% უკავია.

საბიუჯეტო სისტემაში საკმაოდ მნიშვნელოვანია საჯარო ფინანსების იმგვარი განაწილება, რომ ცენტრალურმა ხელისუფლებამ, ავტონომიურმა რესპუბლიკებმა და ადგილობრივმა თვითმმართველობებმა შეძლონ საკუთარი უფლებამოსილებების დამოუკიდებელი განხორციელება საკუთარი შემოსავლებით. ამასთან, დაუშვებელი უნდა იყოს ცენტრალური ხელისუფლების რამენაირი ჩარევა ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებებში და სხვა საკითხებში. საქართველოში ეს ფუნდამენტური პრინციპები დარღვეულია.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ფინანსური რესურსების ანალიზისთვის, მნიშვნელოვანია განხილული იქნეს საგადასახადო შემოსავლების დინამიკა (დიაგრამა N3).

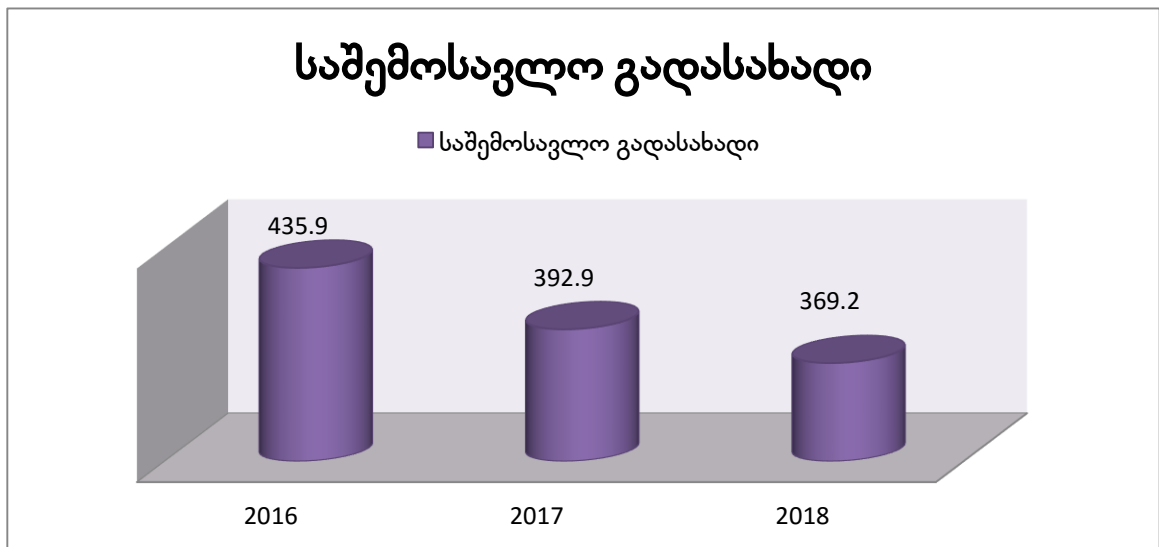
დიაგრამა N3. ადგილობრივი ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურა 2013-2019წწ



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით

მუნიციპალური ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლების დინამიკის ანალიზით ცხადია, რომ ისინი ზრდის ტენდენციით ხასიათდება, საგადასახადო შემოსავლების გაიზარდა 2016 წლიდან, მას შემდეგ რაც, საშემოსავლო გადასახადის რიგი სახეები მიემდგრა თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს და ქონების გადასახადთან ერთად მონაწილეობა მიიღო საშემოსავლო ბაზის ფორმირებაში.

2016 წლის რეფორმის შემდეგ, მუნიციპალურ ბიუჯეტებში მობილიზებული საშემოსავლო გადასახადის დინამიკას ასახევს დიაგრამა N4.



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით

ბუნებრივია საშემოსავლო გადასახადის ადგილზე დატოვება არის ერთ-ერთი და არა ერთადერთი ვარიანტი, თუმცა მასაც მუნიციპალიტეტის ფინანსების ფორმირებაში რეალური ეფექტის მოხდენა უნდა შეეძლოს და არა ისე როგორც წინა წლებში იყო. 2019 წლამდე მუნიციპალიტეტებში დატოვებული საშემოსავლო გადასახადის სახეობები იმდენად მცირე იყო რომ ხელშესახებ რესურს არ ქმნიდა მუნიციპალიტეტებისთვის. მაგალითისთვის 2018 წელს აბაშის მუნიციპალიტეტში საშემოსავლო გადასახადი შემოსულობების 0,2% შეადგენს, ბორჯომის მუნიციპალიტეტში შემოსულობების 3%-ს, გურჯაანში 5,6%-ს, ვანში 2,4%-ს.

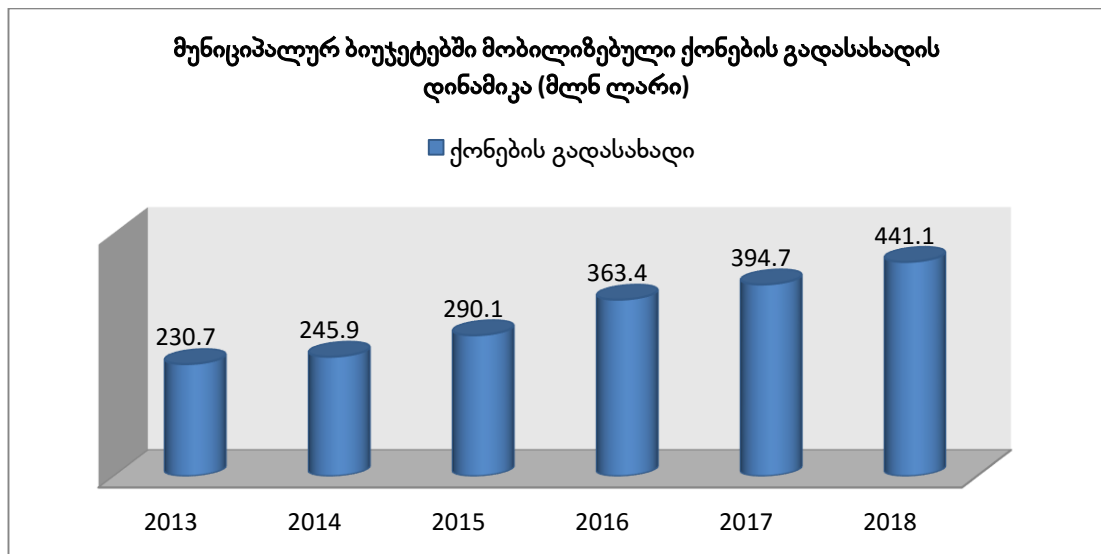
საქართველოში ყველა თვითმმართველობისთვის, გატარებული რეფორმების მიუხედავად ქონების გადასახადი ყოველთვის ადგილობრივ გადასახადს წარმოადგენდა. სხვადასხვა ეტაპზე ქონების გადასახადმაც განიცადა ცვლილებები (მაგ გაუქმდა გადასახადი ავტომობილებზე), თუმცა მნიშვნელოვანი ცვლილებები როგორც განაკვეთებს ისე საგადასახადო ბაზას არ განუცდია. საგადასახადო კოდექსით დადგენილია ქონების გადასახადის ზღვრული განაკვეთი და ამ განაკვეთის ფარგლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანო უფლებამოსილია შემოიღოს ადგილობრივი გადასახადი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მთელ ტერიტორიაზე ერთიანი განაკვეთის სახით. იგი

ყველაზე ადვილად ადმინისტრირებადი გადასახადების კატეგორიას განეკუთვნება, წყარო ადვილად დასადგენია, აუცილებლად რეგისტრირებას ექვემდებარება და თითქმის შეუძლებელია ადგილმდებარეობის შეცვლა. (წყარო: ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო 2015)

ქონების გადასახადის უკეთ პროგნოზირებისათვის ხდება მისი დაყოფა ქვესახეობებად:

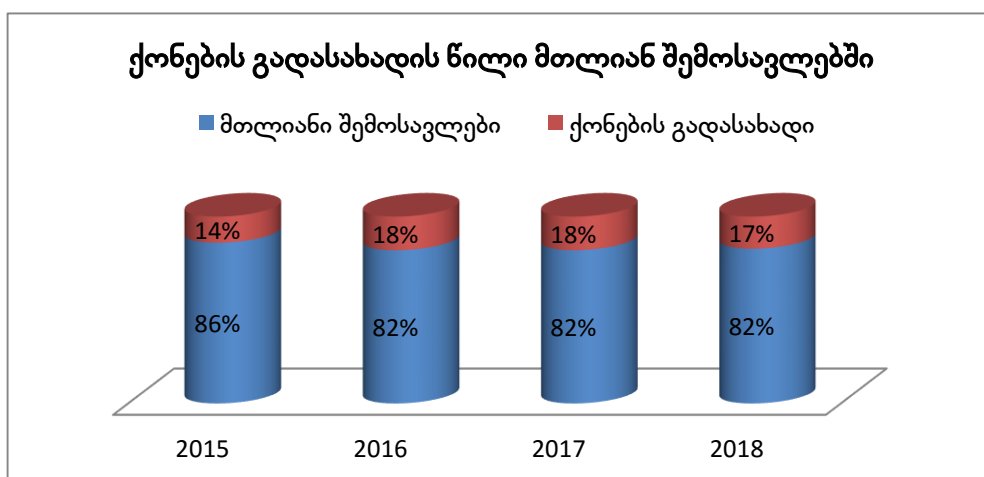
- ა) საწარმოთა/ორგანიზაციათა ქონების გადასახადი (გარდა მიწისა);
- ბ) ფიზიკურ პირთა ქონების გადასახადი (გარდა მიწისა);
- გ) სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გადასახადი;
- დ) არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების ქონების გადასახადი;

დიაგრამა N5 მუნიციპალურ ბიუჯეტებში მობილიზებული ქონების გადასახადის დინამიკა 2013-2018წ



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით

დიაგრამა N6 ქონების გადასახადის წილი მთლიან შემოსავლებში



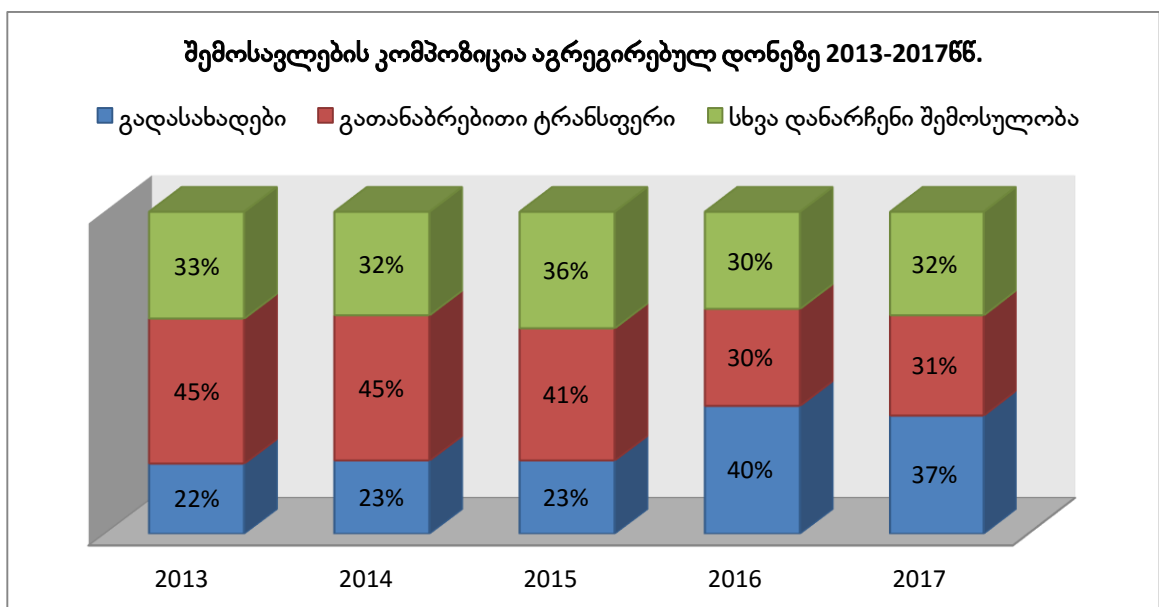
წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით ადგილობრივი (ქონების) გადასახადის წილი ადგილობრივი ბიუჯეტების მთლიან შემოსავლებში საშუალოდ 24%-ია, თუმცა შემოსავლები არათანაბარია თვითმმართველობების მიხედვით.

ადგილობრივი გადასახადის უმნიშვნელოვანესი წილი დიდ ქალაქებზე მოდის. ქონების გადასახადიდან მიღებული დაბალი შემოსავლები და შეღავათების რაოდენობა იმაზე მიუთითებს, რომ ადგილობრივი საგადასახადო ბაზის პოტენციალის გამოყენება არ ხდება. მაგალითად: ქონების გადასახადს იხდიან როგორც იურიდიული, ასევე ფიზიკური პირებიც. ცხადია, ეს გადასახადი ყველაზე არ ვრცელდება, კერძოდ გადასახადისგან თავისუფლდებიან ის ფიზიკური პირები, რომელთა ოჯახის წლიური შემოსავალი 40 ათას ლარს არ აღემატება. აღსანიშნავია, რომ ასეთი მაღალი შემოსავლების მქონე ოჯახები ძირითადად თბილისსა და რამოდენიმე დიდ ქალაქში ცხოვრობენ, შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველობის 90%-ზე მეტს ფიზიკურ პირთა ქონების გადასახადის სახით შემოსავლები არ გააჩნია თან თუ გააჩნიათ, უმნიშვნელო მოცულობით. ასევე გადასახადისგან თავისუფლდება ფიზიკური პირის მფლობელობაში არსებული 5 ჰექტრამდე სასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწა, თუ ის შექმნილია 2004 წლის 1 მარტამდე. თუმცა მუნიციპალიტეტებში ასეთი ფართობის მქონე ფიზიკური პირები არც ისე ბევრია და შესაბამისად, თვითმმართველობის უმეტესობა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გადასახადის სახით ძალიან მცირე შემოსავალს იღებს. გარდა

ამისა, ფიზიკური პირები იხდიან იახტების, ვერტმფრენებისა და თვითმფრინავების გადასახადს. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ თვითმმართველ ერთეულთა უმრავლესობა აქედან ვერანაირ შემოსავალს ვერ იღებს, რადგანაც ასეთი ქონების მფლობელთა რაოდენობა საკმაოდ მცირეა და ქონების სპეციფიკურობიდან გამომდინარე ისინი ძირითადად დედაქალაქსა და საპორტო ქალაქებში აქვთ რეგისტრირებული. რაც შეეხება საწარმოთა ქონების გადასახადს, იგი ამ ქონების ღირებულების 1%-ს შეადგენს. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ მაჩვენებლის 50%-ზე მეტი დედაქალაქზე მოდის. ფაქტობრივად, შელავათთა უმეტესობა, რომელიც ცენტრალურმა ხელისუფლებამ დაუწესა საქართველოს მოქალაქეებს, დაუწესა არა ცენტრალური, არამედ ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯზე. (წყარო: საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი, 2013).

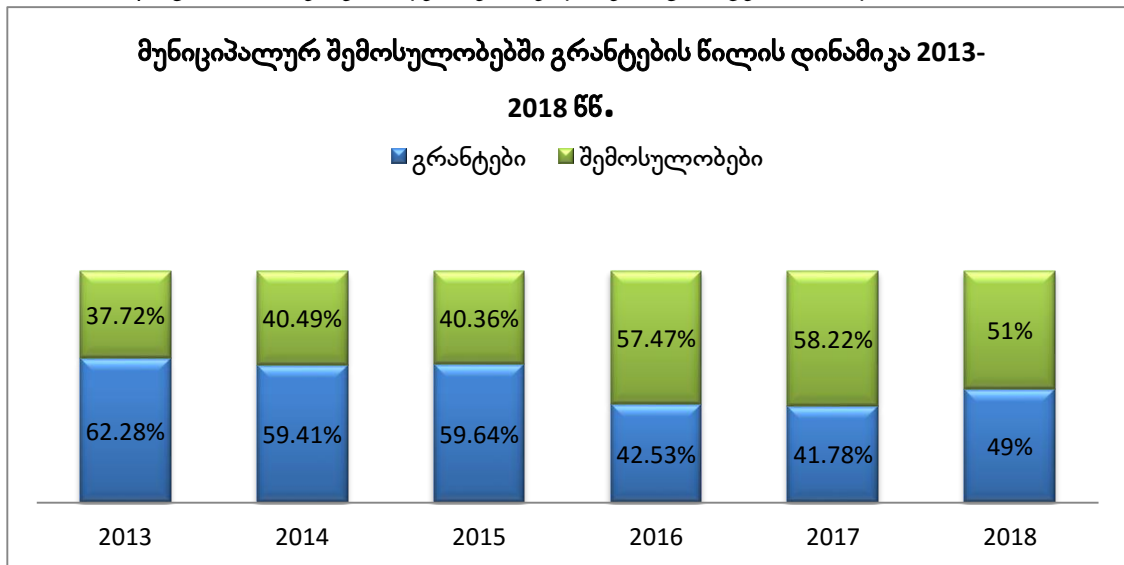
მიუხედავად წლების განმავლობაში საგადასახადო შემოსავლების ზრდისა, მუნიციპალურ ბიუჯეტებში შემოსავლების კომპოზიცია შემდეგნაირია:

დიაგრამა N 7 შემოსავლების კომპოზიცია აგრეგირებულ დონეზე 2013-2017



წყარო: პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი: საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ძირითადი ფისკალური ინდიკატორების მიმოხილვა 2017 წ.

დიაგრამა N8 მუნიციპალურ შემოსულობებში გრანტების % წილი 2013-2018



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით შემოსულობების სტრუქტურის ანალიზისას ვლინდება, რომ როგორც წესი, შემოსულობების უდიდესი წილი 2011-2015 წლების განმავლობაში გრანტების (ძირითადად, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული სახსრები) სახით მიიღებოდა. თუმცა, 2014 წლიდან აღნიშნული მაჩვენებელი შემცირების ტენდენციას ავლენს. ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს ბიუჯეტების გრანტებზე დამოკიდებულების ხარისხი მნიშვნელოვნად შემცირდა 2016 წელს, მას შემდეგ რაც საშემოსავლო გადასახადის რიგი სახეობებიდან მიღებული შემოსავლები მიიმათა მუნიციპალურ ბიუჯეტებში. 2017 წლის მდგომარეობით, გრანტების წილი შემოსულობებში აგრეგატულ დონეზე 42%-ს გაუტოლდება, 2018 წელს კი 49%-ია.

ცხრილი N2. გრანტების % წილი შემოსულობებში 10 ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი 2017წ.

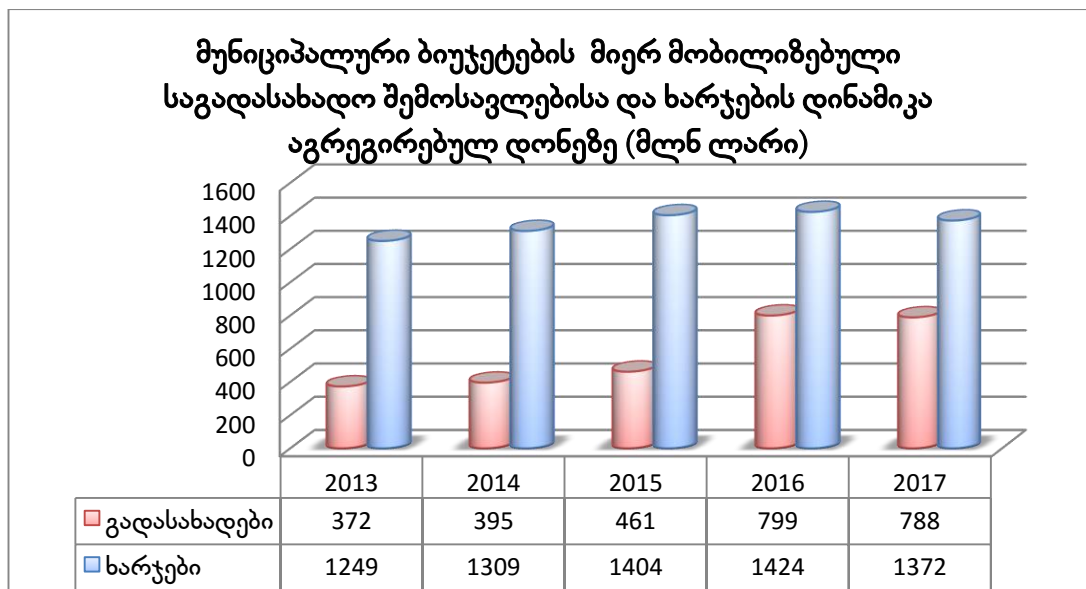
თვითმმართველი ერთეულები	გრანტების წილი შემოსულობებში
ლენტეხის მუნიციპალიტეტი	94%
თიანეთის მუნიციპალიტეტი	94%
ონის მუნიციპალიტეტი	92%
ხონის მუნიციპალიტეტი	92%
ცაგერის მუნიციპალიტეტი	92%

ვანის მუნიციპალიტეტი	91%
ტყიბულის მუნიციპალიტეტი	91%
ჩხოროწყუს მუნიციპალიტეტი	90%
აბაშის მუნიციპალიტეტი	87%
მარტვილის მუნიციპალიტეტი	85%

წყარო: საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი; საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები-წლიური შესრულების მიმოხილვა 2018.

მნიშვნელოვანია ისიც, რომ, გადასახადებისა და ხარჯების თანათვარდობის ინდიკატორზე დაყრდნობით, მიმდინარე ხარჯების საშუალოდ 49%-ის უზრუნველყოფა ხდება მობილიზებული გადასახადების ხარჯზე.

დიაგრამა N9: გადასახადებისა და ხარჯების დინამიკა აგრეგირებულ დონეზე (მლნ ლარი; 2013-2017წ)

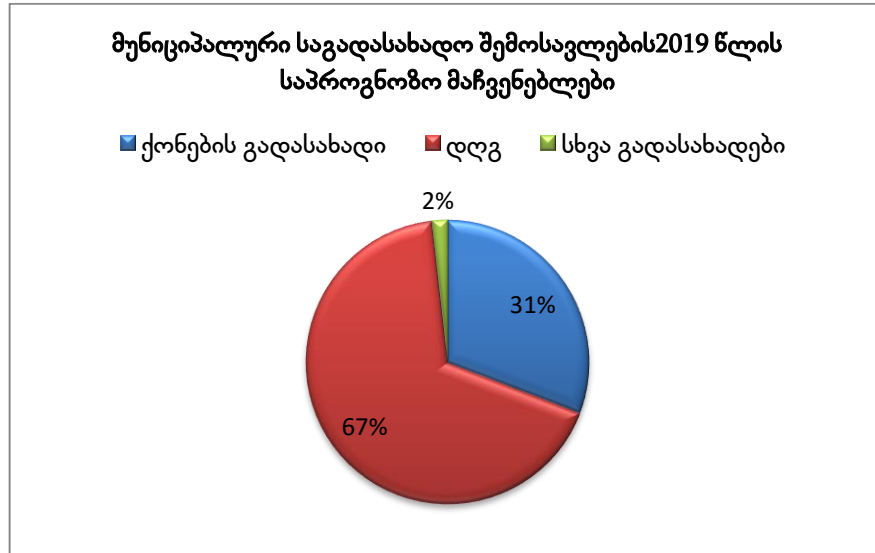


წყარო: პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი; საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ძირითადი ფისკალური ინდიკატორების მიმოხილვა 2017 წ.

ადგილობრივი თვითმმართველობების დაფინანსების წესი კიდევ ერთხელ შეცვალა. კერძოდ, ფინანსთა სამინისტროს ინიციატივით, 2019 წლიდან ადგილობრივი თვითმმართველობები გათანაბრებით ტრანსფერს აღარ იღებენ და, პარალელურად, საშემოსავლო გადასახადის ის მცირე ნაწილიც, რაც 2016 წლიდან ადგილობრივ ბიუჯეტებში რჩებოდა, 2019 წლიდან სრულად სახელმწიფო ბიუჯეტშია მიმართული; საკუთრივ, მუნიციპალიტეტებზე კი, გათანაბრებითი ტრანსფერისა და საშემოსავლო გადასახადის ნაცვლად, დამატებული ღირებულების გადასახადის სახით მიღებული

შემოსავლების 19% ნაწილდება. შესაბამისად, 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტით განსაზღვრულია, თუ რომელი კონკრეტული მუნიციპალიტეტი რა ოდენობის დაფინანსებას მიიღებს.

დიაგრამა N10 2019 წლის გეგმით გათვალისწინებული მუნიციპალური საგადასახადო შემოსავლები



წყარო: შედგენილია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით

ცხრილი N3: დღგ-ს განაწილება მუნიციპალიტეტებში 2019წ.

მუნიციპალიტეტის დასახელება	დღგ-ს 19%-ის განაწილება	დღგ-ს საორიენტაციო მოცულობა
ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტი	50.01%	473 415 200
ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტი	5.07%	47 953 600
ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტი	3.48%	32 935 300

გორის მუნიციპალიტეტი	3.01%	28 511 000
გუგდიდის მუნიციპალიტეტი	2.42%	22 88 200
ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტი	2.28%	21 562 900
თელავის მუნიციპალიტეტი	1.42%	13 435 300
ობურგეთის მუნიციპალიტეტი	1.41%	13 313 800
მარნეულის მუნიციპალიტეტი	1.23%	11 629 800
ხაშურის მუნიციპალიტეტი	1.04%	9 863 500
საჩხერის მუნიციპალიტეტი	1.03%	9 772 300

წყარო: "საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონი

როგორც ცხრილიდან ჩანს, დედაქალაქი, როგორც ეს გათანაბრებითი ტრანსფერის განაწილებისას ხდებოდა, ამჯერადაც მუნიციპალიტეტებისთვის გამოყოფილი თანხის 50.01%-ს – 473 მლნ ლარს მიიღებს. 2014 წლის აღწერის მონაცემებით, თბილისში 1 108 717 ადამიანი ცხოვრობს.

საინტერესოა, რას მიიღებენ სხვა თვითმმართველი ქალაქები? – ბათუმი – 5.07%-ს (47,მლნ ლარი); ფოთი – 0.36%-ს (3,4 მლნ ლარი); ქუთაისი – 3.48%-ს (32,9 მლნ ლარი); რუსთავი – 2.28%-ს (21,6 მლნ ლარი). აღწერის თანახმად, ამ ოთხ თვითმმართველ ქალაქში მოსახლეობის ჯამური რაოდენობა 467 042 ადამიანია, ანუ ნახევარზე ცოტა მეტით – 641 674 ადამიანით ნაკლები, ვიდრე თბილისში. ამ ფონზე ირკვევა, რომ, ახალი სქემით, მათი დაფინანსების ჯამური პროცენტი 11.19%-ს, ჯამური თანხა კი 105,8 მლნ ლარს შეადგენს, რაც, თბილისთან შედარებით, 367,6 ლარით, ანუ ოთხჯერ ნაკლებია.

როგორც ზემოთ მოყვანილი სტატისტიკური ანალიზიდან ვნახეთ, საქართველოში მუნიციპალიტეტების საკუთარი შემოსავლების წილი მთლიან საჯარო ფინანსებში ძალიან დაბალია. ფინანსური დეცენტრალიზაცია კი, პირველ რიგში, სწორედ ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის ფინანსების გადანაწილებას და საჯარო ფინანსებში თვითმმართველობის წილის გაზრდას უნდა გულისხმობდეს. რა მოხდება წარმოდგენილი დოკუმენტით? 2019 წელს, ვინაიდან თვითმმართველობების დაფინანსებაზე დღგ-დან მიღებული შემოსავლების ფიქსირებული 19% მიიმართება, მუნიციპალიტეტების ფინანსური წილი მთლიან საჯარო ფინანსებში უმნიშვნელოდ გაიზარდება, 2020 წლიდან კი, მუნიციპალური

ფინანსების წილი, როგორც მთლიან შიდა პროდუქტში, ისე სახელმწიფო და ქვეყნის ნაერთ ბიუჯეტთან მიმართებით, ფაქტობრივად, უცვლელი დარჩება. კიდევ ერთი პრობლემა ისაა, რომ ამ სისტემითაც, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური უზრუნველყოფის ერთადერთ წყაროდ კვლავ სახელმწიფო ბიუჯეტი რჩება, რაც მათი დამოუკიდებლობის ხარისხს, ცხადია, ამცირებს. (წყარო: პაპავა, 2019).

თვითმმართველობის დაფინანსების დღეს არსებული მოდელის სუსტ მხარედ, პირველ რიგში, ითვლებოდა ის, რომ არსებული სისტემა არ ახდენდა მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური აქტივობის სტიმულირებას. ანუ, მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური განვითარება მათ შემოსავლებზე ნაკლებად აისახებოდა. მობილიზებული დღგ-ს 19%-ის გადანაწილება კი ამ პრობლემას არ ჭრის, თუკი მუნიციპალიტეტმა მოიზიდა ინვესტიციები, შექმნა ახალი სამუშაო ადგილები, ამით ის ფინანსურად ვერაფერს მიიღებს, რადგან მას მხოლოდ ქონების გადასახი დარჩება. ქონების გადასახადი კი, რეალურად, ვერ გაზრდის მის შემოსავლებს. მოყვანილი მოდელით მუნიციპალიტეტის შემოსავლები გაიზრდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ გაიზრდება ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტი. (წყარო: პოპიაშვილი, 2018). არასაკმარისი ფინანსური რესურსები ნიშნავს დაბალ ადგილობრივ ეკონომიკურ განვითარებას, რის შედეგადაც იზრდება მიგრაციის მაჩვენებელი სოფლებიდან ქალაქში.

თავი II

მუნიციპალური ბიუჯეტების ფინანსური რესურსების რეგულირების სრულყოფის აუცილებლობა ეკონომიკური განვითარების რეფორმის პირობებში

2.1 ფისკალური რეგულირების მეთოდებისა და მექანიზმების გამოყენების თავისებურებები განსხვავებულ სოციალურ-ეკონომიკურ სისტემაში

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების შემოსავლების ფორმირების საკითხის მიმოხილვისთვის საინტერესოა ამ კუთხით საზღვარგარეთის განვითარებული ქვეყნების პრაქტიკის შესწავლა.

სხვადასხვა ქვეყნებს განსხვავებული ფედერაციული თუ ადმინისტრაციული მოწყობა გააჩნიათ, შესაბამისად განსხვავებულია ცენტრალურ მთავრობას და ყველაზე დაბალი დონის მთავრობას შორის ფისკალური ურთიერთობები. კერძოდ, თუ როგორ და რომელი გადასახადის ადგილზე ამოღება ან გაზიარება ხდება, ან როგორ ხდება ამ დონეებს შორის ფინანსური რესურსების გადანაწილება. ამიტომ, მთავრობათაშორისი ფინანსური ურთიერთობები, როგორც ვერტიკალური, ასევე ჰორიზონტალური, მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ მთლიანად სახელმწიფო სექტორის მუშაობაში.

ზოგადად, საბიუჯეტო ურთიერთობები საკმაოდ განსხვავებულია ტერიტორიული ორგანიზების სხვადასხვა მოდელის მიხედვით, კერძოდ, ანგლოსაქსური მოდელის ქვეყნებში (აშშ, დიდი ბრიტანეთი, კანა და, შვედეთი) მაღალია რეგიონების ფისკალური ავტონომიურობა და ბიუჯეტების შემოსავლებში დომინირებს ადგილობრივი გადასახადები. კონტინენტური მოდელის ქვეყნებში (გერმანია, საფრანგეთი, იტალია, ესპანეთი, ბელგია) რეგიონების ფისკალური ავტონომიურობა შედარებით შეზღუდულია და არსებითია ფინანსური გამოთანაბრების პრინციპი (დოტაციებისა და სუბვენციების გაცემა). (წყარო: ტაბატაძე, 2016).

სხვადასხვა ქვეყნების გამოცდილების შესწავლამ ცხადყო, რომ განსაკუთრებით რთული იყო ფისკალური დეცენტრალიზაციის რეფორმის განხორციელება პოსტ-სოციალისტურ ქვეყნებში, სადაც მანამდე არსებული ადმინისტრაციულ-გეგმური წყობა

მაღალი ცენტრალიზაციის ხარისხით გამოირჩეოდა, რამეთუ დეცენტრალიზაციის წარმატებულად განხორციელებას სჭირდება შესაბამისი ინსტიტუციური გარემო და განვითარებად და მით უმეტეს, პოსტ-სოციალისტურ ქვეყნებში, სადაც სახელმწიფო ინსტიტუტები განვითარების საწყის ეტაპზე იყვნენ, დეცენტრალიზაციის რეფორმის განხორციელება გარკვეულ პრობლემებს გადააწყდა. ამ პრობლემებიდან დღესაც არ გამოსულა ამ ქვეყნების უმრავლესობა. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში, ტრანსფორმაციის საწყის ეტაპზე ეკონომიკური პოლიტიკის მთავარი მიზანი მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფა იყო. ამას თან ერთვოდა სტრუქტურული ცვლილებები ეკონომიკაში, პოლიტიკური და ეთნიკური კონფლიქტები, რამაც არასასურველი გარემო შექმნა ფისკალური დეცენტრალიზაციისთვის. (წყარო: „ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო“ 2015).

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში ადგილობრივი მთავრობების დაფინანსება ზიარი გადასახადების და ტრანსფერების საშუალებით განხორციელდა. მხოლოდ რამდენიმე განვითარებულმა ქვეყანამ მიანიჭა ადგილობრივ მთავრობას ავტონომია შემოსავლებში, თუმცა ეს ქვეყნები მაინც იღებდნენ და ახლაც იღებენ დახმარებას ტრანსფერის სახით. მაგალითად, სლოვაკეთში, უნგრეთში და პოლონეთში საკუთარი შემოსავლები მთლიანი შემოსავლების 40 პროცენტამდე შეადგენს. ერთის მხრივ, ადგილობრივი მთავრობის საგადასახადო დამოუკიდებლობა უზრუნველყოფს ანგარიშვალდებულ და ჯანსაღ ინსტიტუციურ და მარეგულირებელ გარემოს, მაგრამ მუნიციპალიტეტის საკუთარი რესურსების არათანაბრად გადანაწილების გამო, ადგილობრივი მთავრობები მაინც მნიშვნელოვნად არიან დამოკიდებული ზიარ გადასახადებზე და ტრანსფერებზე.

საშემოსავლო გადასახადი პირდაპირ ადგილობრივ მთავრობაში მიდის ჩრდილოეთის ქვეყნებში და შვეიცარიაში. ბევრ ქვეყანაში ხდება საშემოსავლო გადასახადის გაზიარება, მაგალითად ავსტრია, გერმანია, უნგრეთი. ამ ქვეყნებში გადასახადს ამოიღებს ცენტრალური მთავრობა და ანაწილებს ადგილობრივ მთავრობებზე. აშშ-ში ადგილობრივი მთავრობის შემოსავალია ბრუნვის გადასახადი.

ქონების გადასახადის ადმინისტრირების სიმარტივიდან გამომდინარე, თითქმის ყველა ევროპულ ქვეყანაში, ქონების გადასახადი მთლიანად ადგილობრივ ბიუჯეტში მიდის . (წყარო: „ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო“ 2015).

ინფორმაცია სხვადასხვა ქვეყანაში ადგილობრივი გადასახადების შესახებ მოცემულია ცხრილში:

ცხრილი N4: გადასახადების განაწილება საბიუჯეტო დონეებს შორის

გადასახადი საშემოსავლო	ადგილობრივია შემდეგ ქვეყნებში
პირდაპირი	ჩრდილოეთის ქვეყნები, შვეიცარია
ზიარი	ავსტრია, გერმანია, უნგრეთი, პოლონეთი
მოგების	ავსტრია, დანია, საფრანგეთი, გერმანია, ნორვეგია, პორტუგალია
ბრუნვის	აშშ
ქონების გადასახადი	ყველა ევროპული ქვეყანა (შვედეთის გამოკლებით)

წყარო: ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო; ანალიზი და რეკომენდაციები ეფექტური ფისკალური დეცენტრალიზაციისათვის. 2015

ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლებში ადგილობრივი წყაროდან მიღებული შემოსავალი ყველაზე დიდია ლიტვაში (80 %), ხოლო ყველაზე მცირე ჩეხეთში (3%).

ესტონეთში განხორციელდა ადმინისტრაციული რეფორმა, რომლის შედეგადაც 2017 წლის 27 ოქტომბრის მდგომარეობით 79 მუნიციპალიტეტია. აქედან 51 მუნიციპალიტეტი ჩამოყალიბდა სხვა მუნიციპალიტეტებთან შერწყმის შედეგად, ხოლო 28 უცვლელი დარჩა. რეფორმის შედეგად, პატარა მუნიციპალიტეტები, რომელთა მოსახლეობაც 5000 ზე ნაკლები იყო, შემცირდა 169-დან 15 ერთეულამდე. მუნიციპალური შემოსავლების ძირითად წყაროებს წარმოადგენენ:

- ✓ წილი საერთო სახელმწიფო საგადასახადო შემოსულობებისგან;
- ✓ ასიგნებები/დოტაციები სახელმწიფო ბიუჯეტისგან;
- ✓ ადგილობრივი გადასახადები;
- ✓ კრედიტები;
- ✓ მუნიციპალიტეტის საკუთრების გაქირავებიდან მიღებული შემოსავალი;
- ✓ მუნიციპალიტეტის საკუთრების გაყიდვიდან მიღებული შემოსავალი;

სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივ ბიუჯეტს გადაეცემა საგადასახადო

შემოსავლების შემდეგი ნაწილები:

- ✓ მოქალაქეთა საშემოსავლო გადასახადის 56%;
- ✓ მიწის გადასახადის 100%; - დანესებულია როგორც საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადი, მაგრამ 100-ვე პროცენტი გადაეცემა ადგილობრივ თვითმმართველობებს. გადასახადის განაკვეთი 0,1-2,5%-ის ფარგლებში წესდება მუნიციპალიტეტის მიერ.
- ✓ ენერგეტიკული რესურსების გამოყენებისგან მიღებული შემოსავლების 20%;
- ✓ სამშენებლო რესურსების გამოყენებისგან მიღებული შემოსავლების 70%;
- ✓ წყლის რესურსი გამოყენებისგან მიღებული შემოსავლების 20%;

ერთ-ერთ მახასიათებელს ესტონური კანონმდებლობისთვის წარმოადგენს ის, რომ შესაძლებელია მუნიციპალური გადასახადების დანესება. ასეთებია:

- პარკირების გადასახადი
- გადასახადი ავტომობილებზე
- გადასახადი რეკლამაზე და პუბლიკაციებზე;
- გადასახადი გზისა და ქუჩების გადაკეტვაზე;
- გადასახადი შინაურ ცხოველებზე;
- გასართობი ბიზნესის გადასახადი;

ადგილობრივი ბიუჯეტიდან ფინანსდება შემდეგი დანიშნულების ხარჯები: ადმინისტრაციული, თავდაცვა და უსაფრთხოება, სოციალური სფერო, ეკონომიკური საქმიანობა და სხვა ხარჯები, მათ შორის ყველაზე დიდი წილი უკავია სოციალურ სფეროს, რომელიც თავის მხრივ იყოფა შემდეგ ქვემუხლებად: განათლება და მეცნიერება; კულტურა და ხელოვნება; სპორტი და დასვენება; საზოგადოებრივი ჯანდაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა. სოციალურ სფეროზე ადგილობრივი ბიუჯეტის 55 % იხარჯება; (წყარო: საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი, 2013).

ცხრილი: N5 ესტონეთში საგადასახადო შემოსავლების დინამიკა (ევრო 2014-2018)

	2014	2015	2016	2017	2018

სულ საგადასახადო შემოსავლები	6 656 949	7 140 996	7 544 588	8 049 785	8 821 243
სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლები	5 797 422	6 217 239	6 563 501	6 992 771	7 647 693
ადგილობრივი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლები	859 527	923 757	981 087	1 057 014	1 173 550

წყარო:<https://www.stat.ee/53725>

ესტონეთის ცენტრალური ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების ჯამი 2014 წელს 6 656 949 ევროა, მომდევნო წლებშიც მზარდი ტენდენციით ხასიათდება და 2018 წლისათვის ეს მაჩვენებელი 8 821 243 ევროს შეადგენს. რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობების საგადასახადო შემოსავლებს ეს მაჩვენებელი 2014 წელს 859 527 ევროა, მომდევნო წლებში ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებიც იზრდება და 2018 წლისათვის ეს მაჩვენებელი 1 173 550 ევროა. რაც შეეხება დონებს შორის შეფარდებას-ადგილობრივი ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლების ჯამი სახელმწიფო ბიუჯეტთან შედარებით დაახლოებით 6 ჯერ ნაკლებია.

გერმანია არის მაღალი დეცენტრალიზაციის ხარისხის მქონე ფედერაცია, რომლის ადგილობრივი ტერიტორიული მოწყობა არის ორ დონიანი - მინა/ქალაქი და ქალაქი/მუნიციპალიტეტი. გერმანიის ადგილობრივი ბიუჯეტები საკუთარ ხარჯებს ძირითადად აფინანსებენ საგადასახადო შემოსავლებით (რომელიც მთლიანი ეროვნული საგადასახადო შემოსავლების 7 პროცენტს შეადგენს) და ტრანსფერებით. ადგილობრივ საგადასახადო შემოსავლებში 72 პროცენტი მოდის ზიარ გადასახადებზე, ხოლო 16 პროცენტი ფედერალურ გადასახადებზე. გერმანიაში არ არსებობს ეგრედ წოდებული საკუთარი გადასახადი, რადგან გადასახადის განაკვეთი წესდება ფედერალური მთავრობის მიერ. (წყარო:ფონდი „ღია საზოგადოება-საქართველო“ 2015)

ცხრილი N6. საგადასახადო შემოსავლების განაწილება გერმანიის ბიუჯეტში

ფედერალური ბიუჯეტი	მინების ბიუჯეტი	ადგილობრივი ბიუჯეტი
საშემოსავლო გადასახადი	საშემოსავლო გადასახადი	საშემოსავლო გადასახადი

42.5%	42.5%	15%
კორპორაციული გადასახადი 50%	კორპორაციული გადასახადი 50%	
დამატებული ღირებულების გადასახადი	დამატებული ღირებულების გადასახადი	
სარენაო გადასახადი	სარენაო გადასახადი	სარენაო გადასახადი
საბაჟო გადასახადი	ქონების გადასახადი	მინის გადასახადი
სხვა ფედერალური გადასახადები	მინების სხვა გადასახადები	სხვა ადგილობრივი გადასახადები
საერთო საგადასახადო შემოსავლების 48%	საერთო საგადასახადო შემოსავლების 34%	საერთო საგადასახადო შემოსავლების 13%

საერთო საგადასახადო შემოსავლების 5% მიიმართება საგადასახადო სიმძიმის გამოთანაბრების ფონდში და ევროკავშირში.

სარენაო გადასახადი ადგილობრივი გადასახადია, რომლითაც იბეგრება სამეწარმეო საქმიანობის განმხორციელებელი პირების (გარდა თავისუფალი პროფესიის პირებისა) მოგება, განაკვეთი დგინდება ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ.

მინის გადასახადით იბეგრება მინის მესაკუთრე გარდა სახელმწიფო და რელიგიური ორგანიზაციებისა, განაკვეთი ღირებულების 0,31-0,6% - ია.

ავსტრია ფედერაციული რესპუბლიკაა, რომელიც დაყოფილია შტატებად, მხარეებად და მუნიციპალიტეტებად. ადგილობრივი ფუნქციები გადანაწილებულია შტატებზე და მუნიციპალიტეტებზე.

მუნიციპალიტეტების შემოსავლებია: ფედერალური გადასახადები, მუნიციპალური გადასახადები და ტრანსფერები. ტრანსფერებზე მოდის ადგილობრივი შემოსავლების ყველაზე დიდი წილი, დაახლოებით 40 პროცენტი. ზიარ გადასახადებზე 30 პროცენტამდე, ხოლო ადგილობრივ გადასახადებზე დაახლოებით 15 პროცენტი (ძირითადად ქონების გადასახადი). დანარჩენი მოდის მოსაკრებლებზე და სხვა არასაგადასახადო შემოსავლებზე. (წყარო: ფონდი „ღია საზოგადოება-საქართველო“ 2015)

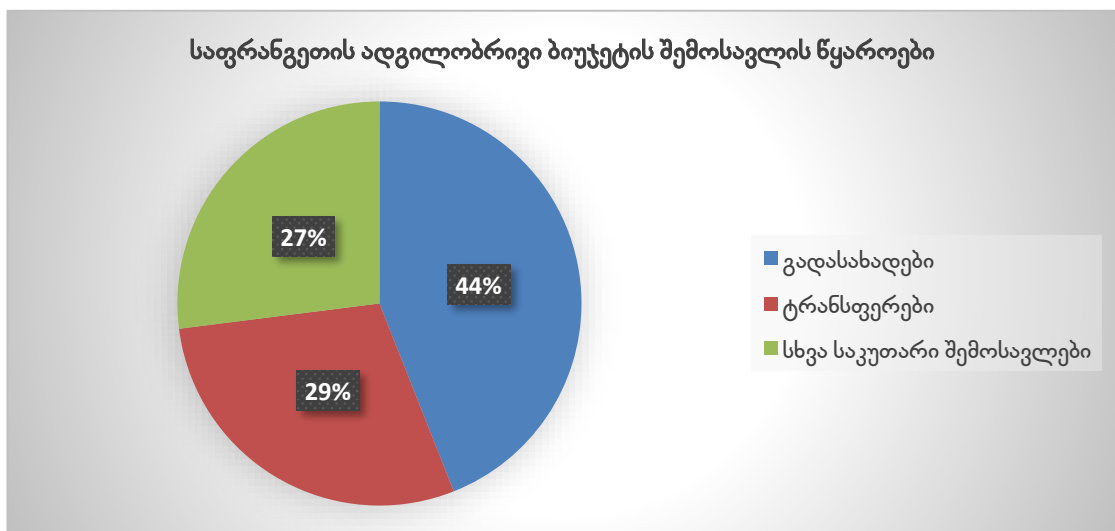
საფრანგეთის სახელმწიფო მმართველობის სისტემამ განიცადა მნიშვნელოვანი ცვლილებები მე-20 საუკუნის მეორე ნახევრიდან, რომელიც ძირითადად გამოიხატებოდა ცენტრალური მმართველობიდან დეცენტრალიზებულ მმართველობაზე გადასვლაში. ამ პროცესის დაწყებას საფუძველი ჩაუყარა 1976 წელს შექმნილმა სახელმწიფო კომისიამ. კომისიის დასკვნაში მკაფიოდ იყო ჩამოყალიბებული, რომ აღნიშნული პერიოდისათვის ცენტრალური ხელისუფლების ხელში თავმოყრილი იყო უფლებებისა და რესურსების განუსაზღვრელი რაოდენობა, მაშინ როცა ადგილობრივი თვითმმართველობები ამ კუთხით მზარდ დეფიციტს განიცდიდნენ. სწორედ იმ პერიოდში ხელისუფლებაში მყოფმა სოციალისტურმა პარტიამ აიღო კურსი მმართველობის დეცენტრალიზაციისკენ, რომელიც ითვალისწინებდა მნიშვნელოვანი პასუხისმგებლობის ადგილებზე გადატანას და ადგილობრივი თვითმმართველობების პოლიტიკური და ეკონომიკური დამოუკიდებლობის ზრდას. ასეთი პრინციპი მმართველობის განაწილებისა საფრანგეთში მოქმედებს ამ პერიოდისთვისაც.

საფრანგეთი უნიტარული სახელმწიფოა, რომელიც დაყოფილია რეგიონებად, დეპარტამენტებად და მუნიციპალიტეტებად. აქ 1990 წლიდან ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მოხდა რეგიონული მმართველობის სამივე რგოლზე (რეგიონი, დეპარტამენტი, კომუნა) მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებების გადაცემა; დაგეგმვა და განვითარება საქალაქო და სასოფლო ინფრასტრუქტურის, სატრანსპორტო-საგზაო ქსელის მშენებლობა, განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, კულტურის სფერო, მუნიციპალური პოლიცია, რეგიონული ეკონომიკის განვითარება, მოსახლეობის დასაქმება და სხვა. ცენტრალური ხელისუფლების ძირითადი ვალდებულებაა კანონით დადგენილ საზღვრებში რეგიონული ხელისუფლებების ლეგიტიმური ზედამხედველობა და კონტროლი. ადგილობრივ თვითმმართველობებს შეუძლიათ თავისი ტერიტორიის თარგლებში დამოუკიდებლად დააწესონ გადასახადები. 1986 წლიდან ადგილობრივ თვითმმართველობებს აქვთ სრული უფლება კაპიტალის ბაზარზე გამოვიდნენ როგორც წევრები და აიღონ კიდევ სესხი. საფრანგეთში ასევე ფუნქციონირებს ასოციაციები, საკონსულტაციო საბჭოები, ექსპერტული წრეები,

სხვადასხვა კავშირები, აღნიშნული ორგანიზაციების წევრები შეიძლება იყოს რიგითი მოქალაქეებიც.

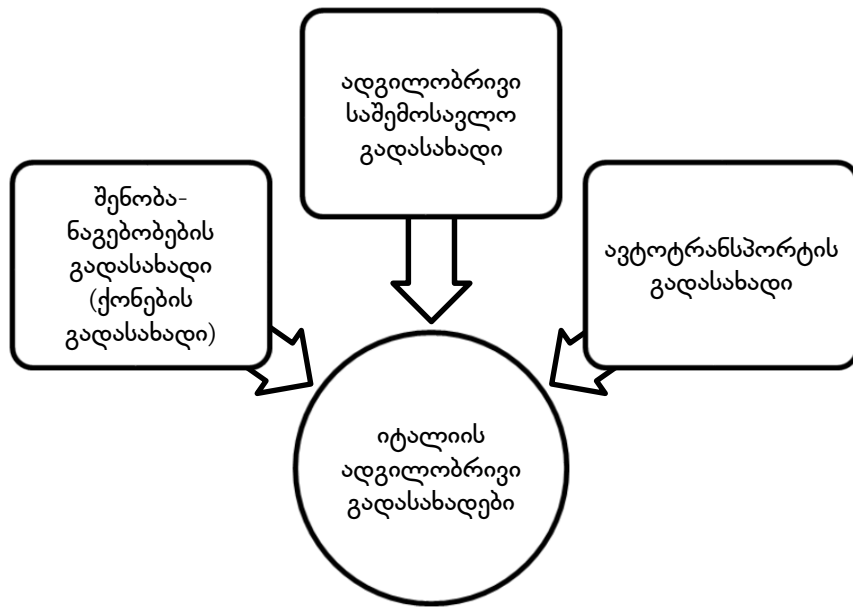
საფრანგეთის ადგილობრივ მთავრობებს აქვთ როგორც პირდაპირი, ასევე არაპირდაპირი დაფინანსება. პირდაპირი დაფინანსება მოდის შემდეგ გადასახადებზე: მიწის გადასახადი (რომელიც იყოფა 2 ნაწილად შენობიანი მიწა და მიწა შენობის გარეშე), გადასახადი რომელსაც იხდიან სახლების და ბინების მესაკუთრე რეზიდენტები და ბიზნესის გადასახადი. მუნიციპალიტეტები და დეპარტამენტები შემოსავალს იღებენ ყველა გადასახადიდან, ხოლო რეგიონი ფინანსდება მიწის და ბიზნესის გადასახადით. (წყარო: ფონდი „ღია საზოგადოება-საქართველო“ 2015)

დიაგრამა N11: ადგილობრივი მთავრობის შემოსავლის წყაროების განაწილება შემდეგნაირია



წყარო: ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო; ანალიზი და რეკომენდაციები ეფექტური ფისკალური დეცენტრალიზაციისათვის. თბ; 2015

იტალია უნიტარული საპარლამენტო რესპუბლიკა, რომელიც დაყოფილია რეგიონებად, პროვინციებად და მუნიციპალიტეტებად. ადგილობრივი ფუნქციები გადანაწილებულია სამივე დონეზე. ადგილობრივი შემოსავლები შედგება საკუთარი გადასახადებისგან, ზიარი გადასახადებისგან და ტრანსფერებისგან და სხვა შემოსავლებისგან. ბიუჯეტის შემოსავლის წყაროებიდან დაახლოებით 37% მოდის გადასახადებზე, 51% ტრანსფერებზე, ხოლო 12% სხვა საკუთარ შემოსავლებზე. (წყარო: ფონდი „ღია საზოგადოება-საქართველო“ 2015).



ადგილობრივი საშემოსავლო გადასახადი გადაიხდება ზოგიერთი სახის შემოსავლებზე ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ, განაკვეთი-16,2%, ამოღება ხდება ცენტრალიზებულად სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ და მთლიანად ჩაირიცხება ადგილობრივ ბიუჯეტში, რაც შეეხება ავტოტრანსპორტის გადასახადს, გადასახადის ოდენობა დამოკიდებულია მანქანის ძრავის მოცულობაზე და ამოღებული თანხა მიიმართება სახელმწიფო და ადგილობრივ ბიუჯეტებში.

შვედეთი კონსტიტუციური მონარქია და უნიტარული სახელმწიფო, რომელიც დაყოფილია მხარეებად და მუნიციპალიტეტებად. ადგილობრივი ფუნქციები გადანაწილებულია ორივე დონეზე. ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლის ძირითად წყაროს წარმოადგენს ადგილობრივი საშემოსავლო გადასახადი, რომლის განაკვეთი შესაძლოა განსხვავებული იყოს სხვადასხვა მხარეში და მუნიციპალიტეტში. ბიუჯეტის შემოსავლის წყაროებიდან დაახლოებით 64% მოდის გადასახადებზე, 21% ტრანსფერებზე, ხოლო 15% სხვა საკუთარ შემოსავლებზე. (წყარო:ფონდი „ღია საზოგადოება-საქართველო“ 2015)

ჩეხეთი ტერიტორიული მოწყობა შედგება 3 დონის ადგილობრივი თვითმმართველობისგან - რეგიონი, მხარე და მუნიციპალიტეტი. ადგილობრივი მთავრობის შემოსავლის წყაროებია: საგადასახადო შემოსავალი, მოსაკრებელი, სხვა არასაგადასახადო შემოსავალი და ტრანსფერი. საგადასახადო შემოსავალი ნაწილდება ზიარ გადასახადებს და ადგილობრივ ქონების გადასახადს შორის. ზიარ

გადასახადებზე მოდის მთლიანი ადგილობრივი შემოსავლის 40 პროცენტზე მეტი, ადგილობრივ ქონების გადასახადზე დაახლოებით 2 პროცენტი, ხოლო დანარჩენი ნაწილდება ტრანსფერზე (დაახლოებით 40 პროცენტი) და სხვა არასაგადასახადო შემოსავლებზე და მოსაკრებლებზე. (წყარო: ფონდი „ღია საზოგადოება-საქართველო“ 2015)

პოლონეთს, საქართველოს მსგავსად პოსტსოციალისტური სისტემიდან ევროპულ სისტემებზე გადასვლის გამოცდილება ჰქონდა. პოლონეთმა გაითვალისწინა ის პრინციპები, რომელსაც ევროპული თვითმართველობა ეფუძნება. მეორე მნიშვნელოვანი ფაქტორი არის ის, რომ პოლონეთმა თავიდანვე ორიენტაცია თვითმართველობის განვითარებაზე აიღო და ბევრის სხვა აღმოსავლეთე ეროპის ქვეყნებისგან განსხვავებით პრიორიტეტად გამოაცხადა.

პოლონეთის ორი უმთავრესი მიზანი ეკონომიკის სწრაფი განვითარებაა ადმინისტრაციული-ტერიტორიული მონყობა იყო, რომელიც ცენტრალიზებული სისტემიდან დეცენტრალიზებულ მოდელზე გადასვლას გულისხმობდა. პოლონეთი დღეს არის ერთ-ერთი დეცენტრალიზებული სახელმწიფო არამარტო აღმოსავლეთ ევროპაში, არამედ ევროპაში მთლიანად და ბევრი მაჩვენებლით უსწრებს კიდევ ევროპის ქვეყნებს.

პოლონეთის ტერიტორიული მონყობა აგებულია სამ დონეზე - რეგიონი, მხარე და მუნიციპალიტეტი. ადგილობრივი მთავრობის შემოსავლები შემდეგი წყაროებიდან მოდის: 1) საკუთარი შემოსავლები, ძირითადად ადგილობრივი გადასახადებისგან, რომელთა განაკვეთს აწესებს ადგილობრივი მთავრობა, მაგრამ ამავე დროს, მაქსიმალური განაკვეთი დაწესებულია პარლამენტის მიერ. მხოლოდ მუნიციპალიტეტს აქვს საკუთარი გადასახადის განაკვეთის დადგენის კანონით მინიჭებული უფლება. 2) ზიარი საშემოსავლო და მოგების გადასახადები; 3) ძირითადი და სპეციალური ტრანსფერები.

მთავარი ადგილობრივი გადასახადია ქონების გადასახადი, რომლითაც იბეგრება როგორც შენობები, ასევე მიწა. სხვა ადგილობრივი გადასახადებია:

სასოფლო-სამეურნეო მიწის გადასახადი, ტყის გადასახადი, გადასახადი სატვირთო ავტომობილებზე, ავტობუსებზე და ტრაქტორებზე და სხვა.

ცენტრალიზებული საშემოსავლო და მოგების გადასახადის გაზიარება ხდება იურისდიქციებზე, თითოეულ იურისდიქციაში ამოღებული გადასახადის პროპორციულად. შედეგად, დაახლოებით საშემოსავლო გადასახადის ნახევარი და მოგების გადასახადის მეოთხედი ნაწილდება ადგილობრივ მთავრობებზე.

ძირითადი ტრანსფერი მოიცავს 3 ელემენტს: განათლება, გამოთანაბრება და დაბალანსება (რეგიონებს შორის). ყველაზე დიდი წილი მოდის განათლების სექტორზე განკუთვნილ ტრანსფერზე და გამიზნულია დაწყებითი და საშუალო განათლების დაფინანსებისთვის. ტრანსფერის ოდენობის გაანგარიშება ხდება თითოეულ მოსწავლეზე გარკვეული კორექტირებით, სადაც გათვალისწინებულია სკოლების და უნარშემდგომი მოსწავლეების წონები. განათლების ტრანსფერის განაწილების წესები განსაზღვრულია განათლების სამინისტროს მიერ ცენტრალური მთავრობის გაერთიანებულ კომიტეტთან შეთანხმების შემდეგ. გამოთანაბრების ტრანსფერი ითვლება ერთ სულ მოსახლეზე საგადასახადო შემოსავლის მიხედვით. ხოლო მესამე, დაბალანსების ტრანსფერი ემსახურება რეგიონებს შორის ჰორიზონტალურ დაბალანსებას. (წყარო: ფონდი „ღია საზოგადოება-საქართველო“ 2015).

სომხეთი არის უნიტარული, ნაწილობრივ დეცენტრალიზებული სახელმწიფო. ადგილობრივი თვითმმართველობა მხოლოდ ყველაზე დაბალ დონეზე - მუნიციპალიტეტის დონეზე მოქმედებს. ქონების და მიწის გადასახადი 100 პროცენტით მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტში მიდის. ყოველწლიურად ხდება მოგების გადასახადის და სხვადასხვა მოსაკრებლების (მაგალითად, ეკოლოგიური, გზის და ა.შ.) ადგილობრივ ბიუჯეტზე გაზიარება. ადგილობრივ თვითმმართველობას შეუძლია გადასახადის განაკვეთის დაწესება, მაგრამ კანონმდებლობით განსაზღვრულ ლიმიტებში. (წყარო: ფონდი „ღია საზოგადოება-საქართველო“ 2015).

აზერბაიჯანი არის უნიტარული, ნაწილობრივ დეცენტრალიზებული სახელმწიფო. ადგილობრივი თვითმმართველობა მხოლოდ ყველაზე დაბალ დონეზე -

მუნიციპალიტეტის დონეზე მოქმედებს. კონსტიტუციის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტებს აქვთ ადგილობრივი გადასახადების და მოსაკრებლების დაწესების უფლება. ადგილობრივი გადასახადებია: მიწის გადასახადი, ქონების გადასახადი, მოგების გადასახადი, რომელიც იბეგრება მუნიციპალურ ქონებიდან. ადგილობრივ ბიუჯეტში საკუთარი გადასახადების და მოსაკრებლების წილი დაახლოებით 25 პროცენტია, მათ შორის საგადასახადო შემოსავლები ძირითად ნაწილს შეადგენს (დაახლოებით 22 პროცენტი), ხოლო ტრანსფერების წილი ადგილობრივ ბიუჯეტებში დაახლოებით 10 პროცენტია. (წყარო: ფონდი „ღია საზოგადოება-საქართველო“ 2015).

ჩინეთის როგორც ფედერალური საბიუჯეტო მოწყობის მქონე უნიტარული სახელმწიფოს გამოცდილება განსაკუთრებით საინტერესოა საქართველოსთვის, აქ უაღრესად წარმოატებულია ეკონომიკური დეცენტრალიზაციის პროცესი, რომლის შედეგადაც ტერიტორიულმა ერთეულებმა ფართო ეკონომიკური დამოუკიდებლობა მიიღეს, ადგილობრივ ხელისუფლებას გადაეცა სახელმწიფო საწარმოთა სამი-მეოთხედი, მათვე დაეკისრათ პასუხისმგებლობა რეგიონული ინვესტიციების მართვაზე, თავიანთ ტერიტორიაზე განათლების, ჯანდაცვის, საზოგადოებრივი წესრიგის, საყოფაცხოვრებო ინფრასტრუქტურის რეგულირებაზე. გატარდა შესაბამისი საგადასახადო რეფორმა, რომლის მიხედვითაც შემოსავლები აკუმულირდება რეგიონულ ბიუჯეტში, მთავრობა კი ადგენს ცენტრალურ ბიუჯეტში გადარიცხვების ნორმატივს, ცენტრალურ ხელისუფლებასა და პროვინციებს შორის შემოსავლების განაწილების არსებული სქემა სტიმულირებს რეგიონების ეკონომიკურ განვითარებას და ზრდის ტერიტორიული ერთეულების საკუთარ შემოსავლებს. (ტაბატაძე, 2016).

დეცენტრალიზაციის უნივერსალური მოდელის შექმნა, პრაქტიკულად, შეუძლებელია, რამდენადაც ყველა ქვეყანას თვითმმართველობის სტრუქტურირების საკუთარი ისტორია და სპეციფიკა გააჩნია, ამდენად, ყოველმა მათგანმა ინდივიდუალურად უნდა განსაზღვროს ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციების გამიჯვნის პრინციპები და თვითმმართველობების ავტონომიურობის ხარისხი.

2.2 მუნიციპალიტეტების საგადასახადო შემოსავლების ფორმირების პრობლემების დაძლევის გზები საქართველოში

ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის საგადასახადო და მხარჯავი უფლებამოსილების მინიჭება ბევრი განვითარებადი ქვეყნის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი რეფორმა იყო. მთავრობათაშორისი ფისკალური ურთიერთობის რეფორმის ძირითადი მიზანი ყველგან ერთია - მიღწეულ იქნეს რესურსების განთავსების ეფექტიანობა და ადგილობრივ ხელისუფლებას გააჩნდეს თინანსური საშუალებები მინიჭებული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად, რისთვისაც ისინი აირჩიეს.

ფაქტია, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტები არ არის საკმარისი კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად. ამას ქვეყანაში მძიმე ეკონომიკური სიტუაციის პირობებში, მცირე საგადასახადო ბაზის არსებობა და, შედეგად, როგორც თვითმმართველობების, ისე ცენტრალური ხელისუფლების სტრუქტურების ბიუჯეტების სიმწირე განაპირობებს. გარდა აღნიშნულისა, წლების განმავლობაში დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის "არაპრიორიტეტულობა", ხოლო შემდგომში ცენტრალიზაციის ტენდენცია, ცენტრიდან გადმორიცხული ტრანსფერების ხარჯვის მიზნობრიობას და ეფექტურობას კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს.

საქართველოში ადგილობრივი საბიუჯეტო სახსრების უკმარისობა, რომელიც მარეგულირებელი შემოსავლებით ივსება, სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის საგადასახადო უფლებამოსილების ხარისხის მინიმიზაციის შედეგია.

აღსანიშნავია, რომ 2018 წელს საქართველოს მთავრობამ მუშაობა დაიწყო დეცენტრალიზაციის სტატეგიაზე, სტრატეგიის პროექტი მომზადებულია საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ. დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის ახალი დოკუმენტი 2019-2025 წლებზეა განერილი და მის სტრატეგიულ მიმართულებებად ადგილობრივი თვითმმართველობის

უფლებამოსილებების გაზრდა, მისი მატერიალური და ფინანსური გაძლიერება, ასევე სანდო, ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე და შედეგზე ორიენტირებული თვითმმართველობის მოდელის შექმნა არის განსაზღვრული. 2018 წლის აგვისტოდან სტრატეგიის დოკუმენტის შემუშავებაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმისა და დეცენტრალიზაციის სამთავრობო კომისია მუშაობს. ამავე კომისიის გადაწყვეტილებით შეიქმნა სამი სამუშაო ჯგუფი. ასევე, სტრატეგიის პროექტის დამტკიცებამდე, საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაცია საჯარო კონსულტაციებს მართავს მუნიციპალიტეტებთან. სავარაუდოდ, საბოლოო დოკუმენტში ასახული იქნება თვითმმართველობების წარმომადგენლების შენიშვნები და პოზიციები. წარმოდგენილი სტრატეგიის პროექტით ირკვევა, რომ თვითმმართველობებისთვის იგეგმება კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლების, თეატრებისა და მუზეუმების გადაცემა, განიხილება მუნიციპალიტეტებზე ლიცენზიების და ნებართვების გაცემის უფლების მინიჭება. მაგალითისთვის იქ, სადაც ტურისტული დასახლებებია, მათთვის აქტუალურია თემა ტურისტული მოსაკრებლის შემოღებაზე. ნახსენებია, რომ მოხდება მუნიციპალიტეტისათვის გადასაცემი ქონების, გადაცემის წესის, პირობებისა და პროცედურების (მათ შორის გამარტივების კუთხით) განსაზღვრა. სანამ სტრატეგია დამტკიცდებოდა, შეიცვლა მუნიციპალიტეტის დაფინანსების წესი, ახალი ინიციატივა - გათანაბრებითი ტრანსფერისა და საშემოსავლო გადასახადის რიგი სახეების სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართვა და მუნიციპალიტეტებისთვის მობილიზებული დღგ-ს 19%-ის განაწილება ვერ შეფასდება დადებითად, ვინაიდან ამ მოდელით არ ხდება მუნიციპალიტეტების სტიმულირება, რომ კარგი მუშაობით საკუთარი შემოსავლები გაზარდონ, თვითმმართველობების დაფინანსების ეს წესი ამჯერადაც ისე შეიმუშავდა, რომ არ დათვლილა რა ჯდება მუნიციპალიტეტების მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელება და მოსახლეობისთვის შესაბამისი სერვისების მიწოდება. ისევ ზოგადი კრიტერიუმით მიიღებენ მუნიციპალიტეტები დაფინანსებას. ეს მაშინ, როცა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია მკაფიოდ მიუთითებს, რომ „ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური წყაროები თანაზომიერნი უნდა იყვნენ კონსტიტუციითა და

კანონით დადგენილ მათ უფლება-მოვალეობებთან.“ აღნიშნული ჩანაწერი გულისხმობს, რომ უნდა შევაფასოთ „თვითმმართველობის კოდექსის“ მე-16 მუხლით განსაზღვრული მუნიციპალური კომპეტენციებისა და სერვისების ღირებულება, ამ მონაცემების გარეშე შეუძლებელია, ობიექტურად განვსაზღვროთ, რა თანხები სჭირდება თვითმმართველობის ფინანსურ უზრუნველყოფას შემდეგ კი უნდა განისაზღვროს მუნიციპალიტეტების საჭიროებების ფინანსური უზრუნველყოფის მექანიზმები, მისი მიღწევის საშუალებები და ეტაპები. დაფინანსების ახალი მოდელით, მუნიციპალიტეტის შემოსავალი შეიძლება გაიზარდოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი მთელს ქვეყანაში გაიზრდება მშპ. ამიტომაც, არ აქვს მნიშვნელობა, კარგად იმუშავენს კონკრეტული მუნიციპალიტეტი, თუ ცუდად, იქნება აქტიური, ინიციატივიანი, საქმეზე ორიენტირებული, თუ პასიური. ვინაიდან მას ბიუჯეტი მხოლოდ იმდენით მოემატება, რამდენადაც გაიზრდება ქვეყნის მშპ, ეს იმას ნიშნავს, რომ თითოეული მუნიციპალიტეტი დამოკიდებულია სახელწიფოსა დანარჩენი 63 მუნიციპალიტეტის მუშაობაზე. ასევე დღგ-ს ბუნებიდან გამომდინარე, რადგან მისი გადამხდელი საბოლოო მომხმარებელია, იმის გაგება, სად იქმნება დამატებითი ღირებულება, შეუძლებელია. მეტიც, დღგ-ის დატოვებით ვერასდროს გავიგებთ, რომელი მუნიციპალიტეტია უფრო მეტად განვითარებული. (წყარო: კოალიცია „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და დემოკრატიისთვის“ 2019).

რეფორმით უარი ითქვა გათანაბრებით პოლიტიკაზე, რაც საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულებებს პირდაპირ ეწინააღმდეგება. საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებული თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მიხედვით, „ფინანსურად სუსტი ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა დაცვა მოითხოვს ფინანსური გათანასწორების პროცედურების, ან სხვა შესაბამისი ზომების გატარებას, რომელთა დანიშნულებაა, გამოასწორონ ფინანსების პოტენციური წყაროებისა და ფინანსური ვალდებულებების არაადეკვატური განაწილების შედეგები. ამგვარი პროცედურები ან ზომები არ შეზღუდავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების თავისუფლებას მათი კომპეტენციის ფარგლებში“. ევროსაბჭოს ადგილობრივ ხელისუფლებათა კონგრესი, სხვადასხვა წელს, საკუთარ

რეკომენდაციებში მუდმივად მიუთითებდა, რომ გადასახედი და დასახვენი იყო გათანაბრების პოლიტიკა. როგორც ცნობილია, გათანაბრებითი ტრანსფერის პირველი ფორმულა, რომელიც კანონში იყო განვირლი, ძალაში 2007 წელს შევიდა, თუმცა გარკვეული ხარვეზების გამო (მათ შორის არასაკმარისი და რთულად დათვლადი კოეფიციენტები) ფორმულამ ვერ იმუშავა, ანუ რეალურად ეკონომიკურად სხვადასხვა დონის მუნიციპალიტეტების გათანაბრება ვერ მოხერხდა. შესაბამისად, 2008 წელს ფორმულა შეიცვალა და ახალი ფორმულა არა მხოლოდ შემოსავლების თვალსაზრისით, არამედ ხარჯების კუთხითაც შეეხო გაანგარიშებას. გამომდინარე იქიდან, რომ აღნიშნული ფორმულაც გარკვეულ ხარვეზებს შეიცავდა „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში“ შესაბამისად ახალი „გათანაბრებითი ტრანსფერის“ ფორმულა გაჩნდა, თუმცა ეს ფორმულაც იგივე ნაკლს იმეორებს, რაც წინა ფორმულებისთვის იყო დამახასიათებელი, ეს არის კვლავ რთულად დასათვლელი კოეფიციენტები განსაკუთრებით იმ ფონზე, რომ სტატისტიკური მხარე მუნიციპალური კუთხით საკმაოდ მოუწესრიგებელია და მუნიციპალური სტატისტიკური მაჩვენებლები - საკმაოდ მწირი. (წყარო: საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი, 2013). შესაბამისად, მიუხედავად ამ მხრივ განხორციელებული მთელი რიგი ცვლილებებისა, გათანაბრებითი ტრანსფერის სქემა, მაინც ნაკლებად იძლევა ტრანსფერისათვის დაკისრებული ძირითადი მიზნების ეფექტიანად მიღწევის საშუალებას. ქვეყანაში ეფექტიანი სატრანსფერო პოლიტიკის შემუშავებისას ფინანსური რესურსების გაანგარიშების სიმარტივესთან ერთად, მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ მათი განაწილებისას სამართლიანობის პრინციპის გათვალისწინება, რამაც უნდა უზრუნველყოს ცალკეულ რეგიონებს შორის ფინანსური რესურსების სამართლიანი გადანაწილება, თუმცა აღნიშნულმა პრინციპმა არ უნდა გამოიწვიოს ყველა ერთი დონის თვითმმართველი ერთეულებისათვის ტრანსფერის თანაბარი მოცულობით გაცემა. როდესაც დაფინანსების ძირითადი წყარო ტრანსფერია, ეს იწვევს განვითარების დაბალ მოტივაციას და ფინანსურ დამოკიდებულებას. ანუ რაც უფრო ნაკლები გაქვს შემოსავალი, გარანტიებულად მეტ ფულს მიიღებ ტრანსფერის სახით. ხელისუფლებამ კი, იმის ნაცვლად, რომ გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის

შეცვლაზე ემსჯელა, მუნიციპალიტეტებს ტრანსფერი საერთოდ გაუუქმა. დაფინანსების ახალი მოდელით მუნიციპალიტეტებს შორის უთანასწორობა კვლავ სერიოზულ პრობლემად რომ რჩება.

მუნიციპალური ფინანსების სფეროში წარმოებული პოლიტიკა პირდაპირ თვითმმართველობის ეკონომიკურ აქტივობაზე უნდა გადიოდეს. ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკური განვითარებისთვის მნიშვნელოვანია საშემოსავლო გადასახადის მუნიციპალურ ბიუჯეტში დატოვება, რადგან საშემოსავლო გადასახადი არის მასტიმულირებელი გადასახადი, ასეთ პირობებში ყოველი ახალი სამუშაო ადგილის შექმნა მუნიციპალიტეტისთვის მეტ შემოსავალს ნიშნავს, საშემოსავლო გადასახადის დატოვების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტი თავად ხდება დაინტერესებული ეკონომიკურ განვითარებით, ეცოდინება, რომ შექმნილი თითოეული სამუშაო ადგილიდან გადასახადი ადგილობრივ ბიუჯეტში აკუმულირდება და შესაბამისად, მის ეკონომიკურ წინსვლას მოხმარდება. ნიშანდობლივია, რომ საშემოსავლო გადასახადი ყველაზე პროგნოზირებადი გადასახადია, შესაბამისად, მუნიციპალიტეტებს ექნებათ საშუალება, საშუალოვადიანი დაგეგმვა უფრო ეფექტიანად განახორციელონ.

დამქირავებლის მიერ დაკავებული საშემოსავლო გადასახადის მუნიციპალიტეტში დატოვებისთვის უნდა განხორციელდეს საგადასახადო ადმინისტრირების პრინციპის ცვლილება. მოქმედი კანონმდებლობით, ამ გადასახადიდან ამოღებული სახსრების განაწილება ხდება დამქირავებლების რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით, და არა დაქირავებულ ფიზიკურ პირთა რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით. გადასახადის ადმინისტრირების ნაწილში ცვლილება შესაძლებელს გახდის, შემცირდეს დისბალანსი თბილისსა და სხვა მუნიციპალიტეტებს შორის, ვინაიდან გადამხდელთა ძალიან დიდი წილი დედაქალაქშია რეგისტრირებული, მაშინ, როდესაც მათი ფილიალები მთელი ქვეყნის მასშტაბითაა და იქ დასაქმებულებიც სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში არიან რეგისტრირებულები. საშემოსავლო გადასახადი არის ფიზიკური პირის გადასახადი და დამქირავებელი მხოლოდ საგადასახადო აგენტის ფუნქციას ასრულებს, ადმინისტრირება რომ ეფექტიანად განხორციელდეს, ამ გადასახადის მიმართვა უნდა

მოხდეს იმ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში, სადაც ფიზიკური პირია რეგისტრირებული და სადაც იღებს მუნიციპალურ სერვისებს. (წყარო: კოალიცია „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და დემოკრატიისთვის“ 2019).

საქართველოს ტურისტული პოტენციალიდან და ტურისტების დიდი ნაკადიდან გამომდინარე თვითმმართველობებისთვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან შემოსავლის წყაროდ შეიძლება იქცეს ტურისტული მოსაკრებლის დანესება. ამ ტიპის მოსაკრებელს იყენებს ევროპის 12 ქვეყანა: მათ შორის: ესპანეთი, ხორვატია, ბელგია და სხვა საშუალოდ 0,15-7,5 ევრო დღეში. დუბაიში ტურისტული გადასახადი 2 დოლარიდან 6 დოლარამდეა. 2015 წლის 1 ნოემბრიდან მსგავსი გადასახადი რას ელ ხაიმის საემიროშიც ამოქმედდა. ასევე, ყოველი ტურისტი, რომელიც აბუ დაბიში სასტუმროში გაჩერდება, ყოველდღიურ გადასახადს 5 დოლარს იხდის და მნიშვნელობა არ აქვს, როგორი ტიპის სასტუმროში განთავსდება. რომში ჩასულ ტურისტებს კი სასტუმროში ღამის თვეისათვის ტურისტული გადასახადის სახით 1 ევროდან 7 ევრომდე გადახდა უწევთ, რაც დამოკიდებულია სასტუმროს ტიპზე. (წყარო: გრძელიძე, 2018). ტურიზმის ეროვნული სააგენტოს მონაცემებით, საქართველოში 2018 წელს 4,8 მლნ-მდე ტურისტი შემოვიდა (ფიზიკური პირი, რომელიც ნებაყოფლობით მოგზაურობს მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის ფარგლებს გარეთ, დასვენების, გაჯანსაღების, საქმიანი ან სხვა მიზნით, არანაკლებ 24 საათის და არა უმეტეს ერთი წლის ვადით, და რომლის მოგზაურობაც არ ანაზღაურდება დროებითი ყოფნის ადგილის საფინანსო წყაროებიდან) თუ ავიღებთ მინიმალურ ტარიფს 1 ლარს ერთ ტურისტზე (მიუხედავად დღეების რაოდენობისა), დამატებით 4,8 მლნ-მდე შემოსავალს გულისხმობს, ხოლო საშუალოდ 3 ლარის დანესების შემთხვევაში დამატებით 14,4 მლნ ლარია, რაც მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს თვითმმართველობებს უფრო მეტად დააკმაყოფილონ საზოგადოებრივი საჭიროებები, განახორციელონ ინფრასტრუქტურული და სხვა პროექტები.

თვითმმართველობების გაძლიერების მეორე მნიშვნელოვანი საკითხია, მათთვის ქონების გადაცემა. მხოლოდ ფინანსების გადაცემა - გადასახადების ადგილებზე დატოვება, თავისთავად, ვერ გამოიწვევს ეკონომიკის განვითარებას და

ადგილებზე არ შექმნის დამატებით ღირებულებას. ფინანსური დეცენტრალიზაცია ქმნის მექანიზმს იმისათვის, რომ მუნიციპალიტეტებისთვის მომგებიანი გახდეს ეკონომიკური აქტივობა, ხოლო ეკონომიკური აქტივობა შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი ადგილობრივ თვითმმართველობებს გადაეცემათ მიწა, ქონება და სხვა რესურსები. ფინანსური ინსტრუმენტებით თვითმმართველობებს უნდა შეექმნათ მოტივაცია, რათა სარგებელი და ფინანსური მოგება ნახონ მათ უფლებამოსილებაში გადაცემული ქონების გამოყენებისას, შექმნან საინვესტიციო პროექტები, მოიძიონ ინვესტორები და ხელი შეუწყონ დასაქმებას. ქონების ოპერირებით (პრივატიზაცია, იჯარა და ა.შ.) და საშემოსავლო გადასახადიდან შემოსული თანხებით გაზარდონ საკუთარი შემოსავლები და გააუმჯობესონ მუნიციპალური სერვისების ხარისხი. ამიტომ რეფორმის წარმატებისთვის აუცილებელია, რომ ფინანსებისა და ქონების გადაცემა ერთმანეთის პარალელურად განხორციელდეს და ახალი საგადასახადო სისტემის ძალაში შესვლისთანავე, მუნიციპალიტეტებს გააჩნდეთ ის ქონებრივი რესურსები, რომლის ამუშავებითაც ისინი შეძლებენ ეკონომიკური აქტივობისა და შემოსავლების გაზრდას. რა თქმა უნდა, ასეთი მიდგომა არ გამორიცხავს ორივე ტიპის დეცენტრალიზაციის ეტაპობრიობას, როცა ადგილზე დასატოვებელი გადასახადების განაკვეთების ზრდაც და ქონების გადაცემაც ხდება გარკვეულ პერიოდზე განერილი გეგმის შესაბამისად. უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ მუნიციპალიტეტების არათანაბარი ეკონომიკური განვითარების გამო, საშემოსავლო გადასახადის ნაწილის ადგილზე დატოვებამ შეიძლება დადებითი გავლენა მოახდინოს მუნიციპალიტეტების მხოლოდ მცირე ნაწილზე, სადაც შედარებით მაღალია დაქირავებულთა წილი. ზოგიერთი თვითმმართველობისათვის, შემოსავლების ზრდის თვალსაზრისით, უფრო მნიშვნელოვანი შეიძლება აღმოჩნდეს სასოფლო და/ან არასასოფლო-სამეურნეო მიწების, ბუნებრივი რესურსების გადაცემა. ამიტომ მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური განვითარებისათვის აუცილებელი ბაზის შექმნა საჭიროებს კომპლექსურ მიდგომას და აქცენტის გაკეთება მხოლოდ რომელიმე ერთ მიმართულებაზე (ან ფინანსები, ან ქონება), საბოლოო ჯამში, ნაკლებ ეფექტს გამოიღებს. გატარებული პოლიტიკის ერთ-ერთი ამოცანა უნდა იყოს, საწყის ეტაპზე, გამოიკვეთოს ის მუნიციპალიტეტები,

რომლებსაც თავიანთი ეკონომიკური განვითარებით, ცენტრალური ბიუჯეტისგან დამოუკიდებლად შეუძლიათ საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელება, ხოლო ამასთან ერთად, მთავრობას მიეცეს შესაძლებლობა, გაატაროს ეფექტური გათანაბრებითი პოლიტიკა ეკონომიკურად სუსტი, დეპრესიული ეკონომიკის მქონე თვითმმართველობების განვითარებისათვის. (წყარო: კოალიცია „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და დემოკრატიისთვის“ 2019).

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი სესხის აღების უფლებაა, განსაკუთრებით იმ მწირი შემოსავლების ფონზე რაც მათ აქვთ. როგორც ცნობილია, ადგილობრივ თვითმმართველობებს აქვთ ეკონომიკური საქმიანობის უფლება, რაც წარმოუდგენელია სრულფასოვნად სესხის აღების უფლების გარეშე წარიმართოს. საქართველოს „საბიუჯეტო კოდექსის 21 მუხლის თანახმად „ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივ ხელისუფლებებს უფლება აქვთ, სესხი აიღონ საქართველოს მთავრობისაგან ან/და სხვა წყაროებიდან მხოლოდ საქართველოს მთავრობის ნებართვით.“ მუნიციპალიტეტის მიერ სესხის აღებისადმი კანონმდებელთა სიფრთხილე, იმ ნეგატიური პრაქტიკიდან გამომდინარეობს, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო იღებდა სესხს კომერციული ბანკიდან და შემდეგ ვეღარ აბრუნებდა, ან მათი დატარვა ხდებოდა მიზნობრივი ტრანსფერიდან. რეალურად კი უმეტეს შემთხვევებში სესხის აღება ხდებოდა ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევით სხვადასხვა პოლიტიკური მიზანშეწონილობიდან გამომდინარე. შესაბამისად, საბიუჯეტო კოდექსი კვლავ აგრძელებს ცუდ პრაქტიკას და ცენტრალური მთავრობა კვლავ ზღუდავს თვითმმართველობის მიერ სესხის აღებას. ჩვენი აზრით ადგილობრივ თვითმმართველობას უნდა გააჩნდეს სესხის აღების უფლება. ამ უფლების განხორციელების დროს კი შეიძლება იყოს სხვადასხვა დათქმები და მექანიზმები მოცემულ კოდექსში ან კანონით განსაზღვრულ სხვა ნორმატიულ აქტში. (წყარო: საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი, 2013).

ამდენად, მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების ადეკვატური უნდა იყოს მისი შემოსავლების წყაროები. ამასთან, ეს არ უნდა იქნეს

გაგებული ისე, რომ რადგან მუნიციპალიტეტს არ აქვს საკმარისი საბიუჯეტო შემოსავლები, მისი უფლებამოსილების ფარგლებიც შემცირებული უნდა იქნეს. პირიქით, მუნიციპალიტეტებს მაქსიმალურად უნდა მიეცეს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების მოგვარების უფლებამოსილებები და ამისთვის უნდა მიეცეს ადეკვატური დაფინანსება. ამ კონტექსტში, გარდა საგადასახადო შემოსავლებისა, მნიშვნელოვანია, რომ მუნიციპალიტეტს მაქსიმალურად გადაეცეს ადგილობრივი მნიშვნელობის ქონება, რომლის სწორად გამოყენების პირობებში მუნიციპალიტეტს გაუჩნდება შემოსავლების გენერირების დამატებითი შესაძლებლობები.

დასკვნა

წარმოუდგენელია თვითმმართველობა იყოს ძლიერი, თუ ის ფინანსურად ცენტრალურ ხელისუფლებაზე დამოკიდებული. სწორედ ამიტომ არის მნიშვნელოვანი ქვეყანაში არსებობდეს ისეთი საფინანსო პოლიტიკა, რომელიც თვითმმართველობის ფინანსურ დამოუკიდებლობას უზრუნველყოფს. მხოლოდ ამ შემთხვევაში შეიძლება ჩაითვალოს ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა წინგადადგმულ ნაბიჯად, რადგანაც სწორედ ფინანსური დამოუკიდებლობა განსაზღვრავს „საკუთარი უფლებამოსილებების“ ეფექტურად განხორციელებას.

მუნიციპალიტეტების გაძლიერების იდეა პირველ რიგში უნდა მომდინარეობდეს სახელმწიფო ხელისუფლებიდან, რადგან სწორედ ცენტრის მხარდაჭერითაა შესაძლებელი ადგილობრივი ხელისუფლება აღიჭურვოს იმ უფლებამოსილებებით, რაც მნიშვნელოვანია მისი განვითარებისთვის, განვითარება კი შეუძლებელია ეკონომიკური გაძლიერების ახალი შესაძლებლობების გარეშე. თუ მუნიციპალიტეტებს არ ექნათ შესაძლებლობა განკარგონ ადგილობრივი ქონება და კაპიტალი და თუ მათ არ გადაეცათ საჭირო ფინანსები, არ იარსებებს თვითმმართველობის იდეაც. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ მიმართლებით შემოთავაზებული დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2019-2025წწ. მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯია, აქამდე არ არსებობდა ჩამოყალიბებული პოლიტიკისა და საზოგადოების მიერ გააზრებული ერთიანი ხედვა, თუ, მთლიანობაში, როგორ უნდა განხორციელებულიყო ძალაუფლების

რეალური განაწილება, ცვლილებები უმეტესად სპონტანურად, ურთიერთინააღმდეგობრივად, არასრულად და ფრაგმენტულად ხდებოდა, თუმცა შემოთავაზებული დოკუმენტი არის ზოგადი, ფიქსირებული საკითხები არის მხოლოდ დეკლარაციული ხასიათის, სახელმწიფო პოლიტიკის განმსაზღვრელმა დოკუმენტმა უნდა აიღოს პოლიტიკური პასუხისმგებლობა იმაზე, რა შედეგიც უნდა დადგეს 2025 წლისთვის, დეცენტრალიზაციის ზოგადი დეკლარირება არ არის საკმარისი რეალური შედეგი მისაღებად, სწორედ ამიტომ უნდა დავისახოთ კონკრეტული მიზნები, რომელსაც ექნება მიზნის მიღწევის გასაზომად საჭირო ინდიკატორები. სტრატეგიის პროექტში წერია „კანონმდებლობით განისაზღვრება თვითმმართველობების საერთო შემოსულობების წილი, რომელიც იქნება მთლიანი შიდა პროდუქტის 7 პროცენტის ფარგლებში“, დღეს მუნიციპალიტეტების წილი მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით დაახლოებით 3.5%-ია, ეს მაჩვენებელიც 7% -ის ფარგლებშია, (და არა 7%, ან არანაკლებ 7%-სა) ამიტომ საჭიროა მეტი კონკრეტულობა, პასუხისმგებლობის აღება და კეთილი სურვილების რეალურ მიზნებად ქცევა. შემდგარ, დეცენტრალიზებულ, ევროპულ ქვეყნებში მუნიციპალიტეტები ხარჯავენ საჯარო ფინანსების 25-30%-ს, შესაბამისად ჩვენი მიზანი უნდა იყოს არა უბრალოდ სერვისის მიმწოდებელი და ერთჯერადი სოციალური დახმარებების გამცემი მუნიციპალიტეტები, არამედ ეკონომიკური განვითარების პროცესში მონაწილე მუნიციპალიტეტები. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ განსაზღვრავს რომ უნდა არსებობდეს გათანაბრების პოლიტიკა და საშემოსავლო გადასახადის ნაწილიდან შეიქმნას გათანაბრების ფონდი.

- ❖ რეალური ფისკალური დეცენტრალიზაციის განსახორციელებლად, საჭიროა ისეთი კომპლექსური ქმედებები, რომელიც სტიმულს მისცემს მუნიციპალიტეტს შექმნას მეტი სამუშაო ადგილი, იყოს ეკონომიკურად აქტიური, სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული დღგ-ს 19%-ის მუნიციპალიტეტებისთვის გადანაწილება კი ამ მიზანს არ ემსახურება, შემოთავაზებული მოდელი ვერ ასტიმულირებს მუნიციპალიტეტების ეკონომიკურ აქტივობას, რადგანაც მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური განვითარება მათ შემოსავლებზე ნაკლებად აისახება. საქმე ისაა, რომ თუკი კარგ მუშაობაზე

ორიენტირებული მუნიციპალიტეტი მოიზიდავს ინვესტიციებს, შექმნის ახალ სამუშაო ადგილებს, ამით ის ფინანსურად ვერაფერს მიიღებს, რადგან მას მხოლოდ ქონების გადასახადი დარჩება, ქონების გადასახადი კი, რეალურად, ვერ გაზრდის მის შემოსავლებს. რეალურად, შემოთავაზებული მოდელის პირობებში თვითმმართველობის ფინანსური უზრუნველყოფის ერთადერთ წყაროდ კვლავ ცენტრალური ბიუჯეტი და არასაკუთარი შემოსავლები რჩება.

- ❖ უაღრესად მნიშვნელოვანია, საშემოსავლო გადასახადი მიეკუთვნოს ადგილობრივ თვითმმართველობებს, (ნაწილობრივ მაინც, 50/50) საკუთარი შემოსავლების ზრდის ამოცანა უნდა იქცეს იმ პრიორიტეტად, რომელიც თვითმმართველობას გახდის ნაკლებად დამოკიდებულს ცენტრალურ ბიუჯეტზე და ამ უკანასკნელსაც შეუმსუბუქებს მსგავსი ხარჯების განწვევის ტვირთს.
- ❖ გარდა იმისა, რომ მათ საშემოსავლო გადასახადი უნდა დარჩეთ, გათანაბრებითი ტრანსფერიც უნდა მიიღონ, ოღონდ ტრანსფერის ფორმულა ხელახლა, ობიექტურ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით უნდა შემუშავდეს.
- ❖ პარალელურად, მრავალი წლის შემდეგ, ბოლოსდაბოლოს, უნდა გადაწყდეს მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე არსებული სახელმწიფო ქონების საკითხი და ის ადგილობრივ თვითმმართველობებს უნდა გადაეცეთ, რათა ქონების განკარგვა არის ფინანსების გენერირების მნიშვნელოვანი საშუალება.
- ❖ თვითმმართველობის ნორმალური ფუნქციონირების უზრუნველყოფის მიზნით, უნდა განხორციელდეს მუნიციპალური კომპეტენციებისა და სერვისების ღირებულების შეფასება, მოხდეს ამ სერვისების სტანდარტიზაცია და, სტანდარტებზე დაყრდნობით, განისაზღვროს მათი ღირებულება მუნიციპალიტეტების მიხედვით, ანუ ობიექტურად დადგინდეს, თუ რა თანხები ესაჭიროება ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსურ უზრუნველყოფას. მხოლოდ ეს მოგვცემს ობიექტურ კრიტერიუმებზე დაფუძნებულ რეალურ სურათს იმისა, თუ სინამდვილეში რა თანხები ესაჭიროებათ მუნიციპალიტეტებს საკუთარი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად. სწორედ ამ ობიექტურ მონაცემებზე დაყრდნობით უნდა

განსაზღვროს შემდეგში მუნიციპალიტეტების საჭიროებების ფინანსური უზრუნველყოფის მექანიზმები.

- ❖ ადგილობრივ თვითმმართველობას უნდა გააჩნდეს კომერციული სესხის აღების უფლება. ამ უფლების განხორციელების დროს კი შეიძლება იყოს სხვადასხვა დათქმები და მექანიზმები საბიუჯეტო კოდექსში ან კანონით განსაზღვრულ სხვა ნორმატიულ აქტში.
- ❖ თვითმმართველობებს შესაძლებლობა მიეცეთ დანესდეს ტურისტული მოსაკრებელი, რომელიც საბოლოოდ გაზრდის მათ საბიუჯეტო შემოსავლებს და მისცემს შესაძლებლობას დააფინანსონ მეტი პროგრამა.

თუმცა დეცენტრალიზაციის სისტემას ჰყავს მონინაალმდეგეები, რომელთა ერთ-ერთი არგუმენტი ისაა, რომ დაბალი და არასაკმარისია იმ მოხელეთა თვითშეფასება და კომპეტენცია, რომლებზეც დამოკიდებულია დეცენტრალიზებული ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო ადმინისტრირება, ქართველი საზოგადოების ცნობიერება ჯერ კიდევ არ არის მზად სრულად დეცენტრალიზებული სისტემის მიღებისთვის, თვითმმართველობის მართვაში საკუთარი როლის გათვითცნობიერებისა და მასში მონაწილეობისთვის. ამ არგუმენტებზე საპასუხოდ, ნიშანდობლივია რომ დეცენტრალიზაციის ფარგლებში არ უნდა დაიკარგოს ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქცია იყოს მაკონტროლებელი, ზედამხედველობა გაუწიოს მინდობილი ფინანსური რესურსების რაციონალურ ხარჯვას, თვითმმართველობის ორგანოებს მთელი ქვეყნის მასშტაბით უნდა ჰქონდეთ ჰორიზონტალური კოორდინაცია, რაც უზრუნველყოფს საერთო სტანდარტების, ურთიერთმხარდაჭერის და საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარების შესაძლებლობას. ჰორიზონტალური კოორდინაცია, ასევე, გამოყენებული უნდა იქნეს ცენტრალურ ხელისუფლებასთან თანამშრომლობაში, რათა მიღწეული იყოს საუკეთესო შედეგი. გარდა ამისა, თუ არასოდეს მიეცათ შესაძლებლობა, თუნდაც საკუთარ შეცდომებზე ისწავლონ, ვერც ვერასოდეს ისწავლიან.

ძლიერი ადგილობრივი თვითმმართველობა ნიშნავს ძლიერ სახელმწიფოს, სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას, რომელიც პირდაპირ აისახება თითოეული

მოქალაქის კეთილდღეობაზე - ადგილობრივი ბიუჯეტები, რომელთა საშუალებითაც ხელისუფლებისა და მართვის ადგილობრივი ორგანოები უზრუნველყოფენ თავიანთი ფუნქციების შესრულებას, წარმოადგენენ, რეგიონის სტაბილური სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების, ეკონომიკის რეგულირების, ეკონომიკური ზრდის სტიმულირებისა და მთელი რიგი სხვა ამოცანების რეალიზაციის ფინანსურ ბაზას.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. გრძელიძე, მ. (2018) შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო დაგეგმვა საქართველოს თვითმმართველ ქალაქებში, ავტორეფერატი, თბ.,
2. კაკულია, რ. (2003) საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის თეორიისა და პრაქტიკის პრობლემები, ვ. მელაძის სახელობის სოციალურ-ეკონომიკური და რეგიონალური პრობლემების სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტი, თბ.,
3. ლოსაბერიძე, დ., აბულაძე, მ., კანდელაკი, კ., კონჯარია, ო., (2016) ადგილობრივი თვითმმართველობა, დამხმარე სახელმძღვანელო სტუდენტებისთვის მწვანე კავკასია, თბილისი.
4. ლოსაბერიძე დ. (2015). „თვითმმართველობა საქართველოში“, პოლიტიკის ანალიზი - დეცენტრალიზაციის პროცესის ზოგადი შეფასება (1991-2012)
5. ნარმანია დ. (2011). საბიუჯეტო პოლიტიკა საქართველოში: პრობლემები და ტენდენციები. CEPR, COESR.
6. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014 . თბილისი, 2015
7. ჩიხლაძე ნ., რუსაძე ნ. (2015). ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური საქმიანობის ძირითადი ასპექტები.
8. პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი; საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ძირითადი ფისკალური ინდიკატორების მიმოხილვა - 2017 წ.
9. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი; საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები: ცალკეული ეკონომიკური და ფისკალური ინდიკატორების მიმოხილვა 2016 წ.
10. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი; საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები-წლიური შესრულების მიმოხილვა 2018.
11. ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო; ანალიზი და რეკომენდაციები ეფექტური ფისკალური დეცენტრალიზაციისთვის. თბილისი, 2015

12. ძაგანია მ.; კიკვაძე ო.; ფისკალური დეცენტრალიზაციის ტენდენციები საქართველოში. ბიულეტენი N 122, დეკემბერი 2013
13. ტაბატაძე მ. მმართველობის დეცენტრალიზაციის მექანიზმი ბიუჯეტთაშორის ურთიერთობათა სისტემაში. ჟურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“, N 3.2016
14. კოალიცია ადგილობრივი თვითმმართველობისა და დამოკრატისთვის- ექსპერტების შეთავაზება მთავრობას – ფისკალური და ქონებრივი დეცენტრალიზაციის ძირითადი მიმართულებები. <http://droa.ge/?p=40101> უკანასკნელად გადამოწმდა 22.06.2019
15. შაპვა ი. დეცენტრალიზაციის ქართული პარადოქსი: ცენტრალიზაცია დეცენტრალიზაციის სახელით. <http://droa.ge/?p=41594> უკანასკნელად გადამოწმდა 22.06.2019
16. პოპიაშვილი, მ. მთავრობის ახალი ინიციატივა - ნაბიჯი ფისკალური ავტორიტარიზმისკენ დეცენტრალიზაციის სახელით. <http://droa.ge/?p=35974> უკანასკნელად გადამოწმდა 22.06.2019
17. დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2019-2025 (პროექტი)
18. საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“ 2016-
www.matsne.gov.ge
19. საქართველოს კანონი საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ www.matsne.gov.ge
20. საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი www.matsne.gov.ge
21. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო <https://www.mof.ge/>
22. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო ხაზინა <http://treasury.ge/>
23. ბიუჯეტის მონიტორი, (2018). <https://budgetmonitor.ge/ka>
24. Statistics Estonia, (2018). <https://www.stat.ee/53725> უკანასკნელად გადამოწმდა 22.06.2019
25. Ministry of Finance of the Republic of Estonia (2018) <https://www.rahandusministeerium.ee/en/tax-and-customs-policy> უკანასკნელად გადამოწმდა 22.06.2019