



# ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

თეონა ლაფერიშვილი

ფისკალური დეცენტრალიზაციის როლი ადგილობრივი  
თვითმმართველობის განვითარებაში  
(საქართველოს მაგალითზე)

პოლიტიკის მეცნიერების სამაგისტრო პროგრამა  
ნაშრომი შესრულებულია პოლიტიკის მეცნიერების მაგისტრის  
აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი: პოლიტიკის მეცნიერებათა  
ასოცირებული პროფესორი- ნანი მაჭარაშვილი

თბილისი, 2018 წელი

## ანოტაცია

### ფისკალური დეცენტრალიზაციის როლი ადგილობრივი

### თვითმმართველობის განვითარებაში

### (საქართველოს მაგალითზე)

დეცენტრალიზაციის პროცესი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ნებისმიერი ქვეყნის განვითარებისა და წინსვლის საქმეში. იგი ეფექტური მმართველობის დამკვიდრებას უწყობს ხელს. ხაზი უნდა გაესვას ფისკალური დეცენტრალიზაციის განსაკუთრებულ როლს, რადგან მის გარეშე რეალური დეცენტრალიზაციის პროცესის განხორციელება შეუძლებელია.

სამეცნიერო ლიტერატურაში ფისკალური დეცენტრალიზაცია მოიაზრება როგორც დეცენტრალიზაციის პროცესის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან კომპონენტი. იგი გულისხმობს ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის ფინანსების ადგილზე განკარგვის უფლების მინიჭებას.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხარისხის შეფასებისას აუცილებელია შეფასდეს მუნიციპალიტეტის შემოსავლების დამოუკიდებლად განკარგვის უფლებამოსილება, ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის შესაძლებლობები, სესხებისა და გრანტების დამოუკიდებლად მოპოვების უფლება და საჯარო ფინანსებში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები.

საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის პროცესი 2006 წლიდან იწყება, როდესაც ადგილობრივი და ცენტრალური ქონება ერთმანეთისგან გაიმიჯნა და მუნიციპალიტეტებს დამოუკიდებელი შემოსავლის წყარო გაუჩნდათ. მიუხედავად იმისა, რომ მას შემდეგ 12 წელი გავიდა, აღნიშნული პროცესი კვლავ უამრავ ხარვეზს შეიცავს. ამ მხრივ პრობლემატურია როგორც საკანონმდებლო ბაზა, ასევე ფინანსური ფედერალიზმის პრაქტიკული განხორციელების პროცესიც. საქართველო მოკლებულია „ქვემოდან“ შენების პრინციპებს და დღემდე მკაცრად ცენტრალიზებული მმართველობის სტილს ინარჩუნებს.

ქვეყანაში შექმნილი მძიმე ეკონომიკური პრობლემები დეცენტრალიზაციის პოლიტიკას ნაკლებ პრიორიტეტულს ხდის. თუმცა

ადგილობრივი მთავრობებისათვის საშემოსავლო და მხარჯავი უფლებამოსილებების გადაცემა ერთ-ერთ ეფექტურ ნაბიჯს წარმოადგენს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისა და რეგიონული წინსვლის საქმეში. თავისუფალი საბაზრო პრინციპები და ჯანსაღ კონკურენციაზე დამყარებული ადგილობრივი თვითმმართველობა დადებით გავლენას ახდენს მთელი ქვეყნის ეკონომიკურ წინსვლაზე.

საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგით, პრიორიტეტულია დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელება. ასევე საქართველომ უნდა უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიით ნაკისრი ვალდებულებები, რომელიც ითვალისწინებს რეალური თვითმმართველობის სისტემის ჩამოყალიბებას და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობას. შესაბამისად ფისკალური დეცენტრალიზაციის აქტუალობა და წინ წამოწევა მნიშვნელოვანია საქართველოსთვის, როგორც განვითარებადი ქვეყნის სტატუსის მქონე ქვეყნისთვის.

კვლევაში სიახლეს წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ დღეს საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის ეფექტურობასა და მისი ხარისხის შეფასება თითქმის არ ხდება. ქართული სამეცნიერო ნაშრომები ამ მიმართულებით ღარიბია. თითქმის ვერ შევხვდებით სამეცნიერო სტატიას და სრულყოფილ კვლევას, რომელიც ფისკალურ დეცენტრალიზაციაზე და მის მნიშვნელობაზე აკეთებდეს აქცენტს. წინამდებარე კვლევაში ასევე სიახლეს წარმოადგენს ის ფაქტიც, რომ ადგილობრივი და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის ფისკალური ურთიერთობების გარდა, ნაშრომში გაანალიზებულია საჯარო ფინანსების განკარგვაში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები. კვლევაში მაგალითების სახით გამოყენებულია ევროპის წამყვანი ქვეყნების გამოცდილება, რაც საშუალებას მოგვცემს უკეთ დავინახოთ ფისკალური დეცენტრალიზაციის როლი თვითმმართველობის განვითარების საქმეში.

კვლევის მიზანს წარმოადგენს ფისკალური დეცენტრალიზაციის მნიშვნელობის ჩვენება და იმ ძირითადი ფაქტორების წარმოჩენა, რაც ხელს უშლის ფისკალური დეცენტრალიზაციის განხორციელებას საქართველოში.

კვლევის ამოცანს წარმოადგენს ფისკალური დეცენტრალიზაციის უპირატესობების გამოვლენა და მისი კომპონენტების შესწავლა.

კვლევის ობიექტები არიან:

1. ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები
2. რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს წარმომადგენლები
3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტები

კვლევის საგანს წარმოადგენს ფისკალური დეცენტრალიზაციის როლისა და ხარისხის კვლევა საქართველოს მაგალითზე. ნაშრომი გაჯერებულია ევროპის წამყვანი ქვეყნების მაგალითებით. კვლევის საფუძველზე მტკიცდება, რომ საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის დაბალი ხარისხი განპირობებულია ცენტრალიზებული მმართველობის მაღალი ხარისხით. 2006 წლიდან დღემდე ცვლილებების მიუხედავად ფინანსური ფედერალიზმის პრობლემა უცვლელ დარჩა. ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი გადაწყვეტილების მიღებისა და მისი იმპლემენტაციის პროცესში ძალიან დაბალია.

## Abstract

Process of decentralization plays important role in development and progress of any country. It gives a hand to base real effective government. When we speak about advantages of decentralization we must notice the special role of fiscal decentralization. Without this component it is impossible to implement real process of decentralization.

Fiscal decentralization is defined in science literature like this: To pass the right of managing local finances independently by central to local government. The quality of fiscal decentralization is evaluated by the right to manage independently expenditure and revenues, the ability of cooperation between municipalities and the right to gain grants and loans independently.

In spite of this process fiscal decentralization in Georgia has started since 2006 (when local and governmental and estate separated) quality of fiscal decentralization is still on low level in Georgia. Legislation is still problem as well as implementing of fiscal decentralization.

Georgia feels lack of making decisions by local government and maintains strict style of central government.

The problem that makes politics of decentralization less prioritized is hard economic problems and the status of developing country. Fiscal decentralization plays special role in development of economic of the country and in regional politics. Fiscal decentralization is based on free market principles, creates competitive environment and has positive influence on development of economic.

According to EU Georgian Association Agreement Georgia feels obligation to implement strategy of decentralization and at the same time Georgia must fulfil its duty according to European Charter of local self-government. These obligations consider real implementation of self-government and activity of citizens in making decisions.

The research is actual and important to evaluate and analyze condition of fiscal decentralization in Georgia.

As for news in this work Georgian science works do not research role of fiscal decentralization according to developing of local government.

In the given research except for four basic components of fiscal decentralization (right to manage independently expenditure and revenue, ability of cooperation between municipalities and the right to gain independently loans and grants.) one more component is added that means the role of local citizens' activities in managing public finance.

The main goal of the given research is the importance of the fiscal decentralization in developing of local government and at the same times to introduce interference factors of fiscal decentralization in Georgia.

Research study means the research of advantages of fiscal decentralization process and components.

The objects of research are representatives of Ministry of Regional Development and Infrastructure of Georgia and experts in local self-government.

The subject of research means the role and quality of fiscal decentralization in Georgia. The work conveys lots of examples of fiscal decentralization experiences in European leader countries.

To sum up the low quality of fiscal decentralization in Georgia is caused by the governing style of central government.

Author: Laperishvili Teona

Title: The Role of Fiscal Decentralization in Development Of Local Self-Government

(example Of Georgia)

# სარჩევი

შესავალი .....	8
თავი პირველი. დეცენტრალიზაციის თეორიული და ისტორიული მიმოხილვა .....	20
1.1 დეცენტრალიზაციის არსის თეორიული მიმოხილვა და ფისკალური დეცენტრალიზაციის მნიშვნელობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებაში.....	20
1.2. დეცენტრალიზაციის განვითარების ეტაპები საქართველოში .....	28
თავი მეორე. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსები და ქონება .....	35
2.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტი .....	35
2.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის საკუთარი შემოსულობები .....	41
2.3. არასაკუთარი შემოსავლები: გრანტები, სესხები და ტრანსფერები .....	51
2.4 გათანაბებითი ტრანსფერი.....	56
2.5. ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონება .....	60
თავი მესამე: რეგიონული პოლიტიკა და მუნიციპალური დაფინანსების სისტემა .....	67
3.1. რეგიონული პოლიტიკის ფორმირება საქართველოში .....	67
3.2. რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი(რგპვ) .....	69
3.3 სსიპ ,, მუნიციპალური განვითარების ფონდი“ (მგფ).....	75
3.4 ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა .....	78
3.4.1 ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა ზოგადი მიმოხილვა და ევროპული გამოცდილება .....	78
3.4.2 ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა საქართველოში .....	82
3.5 ალტერნატიული რეგიონული რესურსების მოძიების შესაძლებლობები საქართველოში ....	85
თავი მეოთხე. საჯარო ფინანსების მართვაში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები.....	89
4.1. საჯარო ფინანსების განკარგვა: მოქალაქის ბიუჯეტი და პროგრამული ბიუჯეტი.....	89
დასკვნა .....	95
გამოყენებული ლიტერატურა:.....	100

## შესავალი

ნებისმიერ ქვეყანაში დემოკრატიული განვითარების საფუძველს გამართული დეცენტრალიზებული სისტემა ქმნის. აღნიშნული პროცესი ბევრად ამარტივებს პოლიტიკურ სისტემას და შესაძლებელს ხდის ხალხის მმართველობის თეორიის პრაქტიკაში დანერგვას. დღეს მსოფლიო მასშტაბით გაგვიჭირდება ისეთი მაგალითის მოყვანა, სადაც ლიბერალური დემოკრატია დეცენტრალიზაციისა და დანაწილებული მმართველობის გარეშე განვითარდა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მთავარი ღირებულება იმაში მდგომარეობს, რომ ნებისმიერი საკითხი ეფექტურად წყდება სწორედ იმ დონეზე, რომელიც ყველაზე ახლოს დგას ხალხთან. ადგილობრივი მნიშვნელობის საჭიროებების ეფექტური მართვისთვის, ცენტრალური ხელისუფლება პერიფერიებს გადასცემს საჭირო უფლებამოსილებების დიდ ნაწილს. იმისათვის რომ განხორციელდეს ეფექტური თვითმმართველობა აუცილებელია: პოლიტიკური, ადმინისტრაციული, ფისკალური და ეკონომიკური დეცენტრალიზაცია.

დეცენტრალიზაციის განხორციელებას 90-იანი წლებიდან დღემდე უამრავი ფაქტორი უშლის ხელს. რომელთაგან აღსანიშნავია ფისკალური დეცენტრალიზაციის დაბალი ხარისხი. ფისკალურ დეცენტრალიზაციაზე დიდად არის დამოკიდებული მთლიანად დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა, ვინაიდან ფინანსების დამოუკიდებლად განკარგვის უფლების გარეშე, თვითმმართველობის სამომავლო განვითარებაზე საუბარი შეუძლებელია.

ფისკალური დეცენტრალიზაცია გულისხმობს: ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან, თვითმმართველობის კომპეტენციების ჯეროვნად განხორციელებისათვის საჭირო ფინანსებისა და გადასახადების განკარგვის უფლების გადაცემას (ლოსაბერიძე, 2014. გვ.115) (ლოსაბარიძე, დ. კანდელაკი, ვ. აბულაძე, მ. კონჯარია, ო, 2016 გვ.11).

მსოფლიო ბანკის განმარტებით, ფისკალური დეცენტრალიზაცია გულისხმობს ფინანსურ ურთიერთობებს მთავრობის ორ დონეს შორის. აქ მნიშვნელოვანია ის, თუ შემოსავლებისა და ხარჯების განკარგვის საკითხში გადაწყვეტილების მიღება ვის ხელეწიფება. ფისკალური დეცენტრალიზაციის საშუალებით ცენტრიდან ადგილობრივ

მთავრობას საჯარო ფინანსების განკარგვის უფლება გადაეცემა. უფლებამოსილების გადაცემის გარეშე, შეუძლებელია დეცენტრალიზაციის პროცესის სისრულეში მოყვანა. მსოფლიო ბანკი გვთავაზობს ფისკალური დეცენტრალიზაციის შემდეგ მახასიათებლებს:

ფისკალური დეცენტრა ლიზაცია	ხარჯების დამოუკიდებლა დ განკარგვის უფლება	შემოსავლების დამოუკიდებ ლად განკარგვის უფლება	ინტერმუნი ციპალური თანამშრომ ლობის დამოუკიდ ებელი დაგეგმარე ბა	სესხების და გრანტების დამუკიდე ბლად აღების უფლება
----------------------------------	--	---	---	---

(Feruglio,N. 2007)

საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის პროცესს განსაკუთრებით აფერხებს: 1.პოლიტიკური ნების არარსებობა 2.ცენტრალური ბიუჯეტიდან ადგილობრივი ბიუჯეტისათვის გამოყოფილი თანხების მაღალი პროცენტული წილი 3.ადგილობრივ დონეზე ფინანსების ხარჯვის ნაკლები შესაძლებლობა 4.საკუთარი შემოსავლების სიმცირე. ადგილობრივი ხელისუფლებები ვერ ახდენენ დამოუკიდებელი ინიციატივების განხორციელებას, მცირე და საშუალო ბიზნესის ხელშემწყობი ღონისძიებების წარმართვას, ინვესტიციების მოძიებას, სესხების დამოუკიდებლად აღებას, ადგილობრივი საგადასახადო სისტემის ფორმირებას და საკუთარ ტერიტორიაზე არსებული ქონებიდან ფინანსური სარგებლის მიღებას. აღნიშნული საკითხები თვითმმართველობებს ხდის ცენტრე დამოკიდებულებს, როგორც ეკონომიკური, ისე პოლიტიკური თვალსაზრისით.

90-იან წლებში ქვეყანაში შექმნილი მძიმე სოციალური და ეკონომიკური პირობების გამო, ცენტრალური ბიუჯეტიდან თვითმმართველობებისათვის გამოყოფილი სახსრები მიზერული გახლდათ. გამოყოფილი ფინანსების (200-240 მლნ. ლარი) დიდი ნაწილი თვითმმართველ ქალაქებში (თბილისში, რუსთავში, ქუთაისში, ფოთში და ბათუმში) მიემართებოდა და სათემო და რაიონულ ბიუჯეტებს ფაქტიურად 40 მლნ. ლარიღა რჩებოდათ. (ლოსაბერიძე, 2012.გვ.25).

„ვარდების რევოლუციის“ შემდგომ პერიოდში შემცირდა გადასახადთა სახეობები, გაუქმდა ადგილობრივი და ზიარი გადასახადების დიდი ნაწილი. შედეგად მუნიციპალიტეტებს 12 სახის გადასახადიდან, მხოლოდ 4 სახის გადასახადი დარჩათ. აღნიშნულმა ფაქტმა შეამცირა საკუთარი შემოსულობების რაოდენობა. გაუქმდა სოფლის და სათემო ბიუჯეტები და ისინი ფინანსურად მუნიციპალურ ბიუჯეტს დაექვემდებარა. 2006 წლიდან იწყება საგადასახადო შემოსავლების ცენტრალიზაციის პროცესი. მოგების გადასახადი, რომელიც 90-იანი წლებიდან ზიარ გადასახადად ითვლებოდა, ნაციონალურმა მოძრაობამ იგი მთლიანად ცენტრალურ ბიუჯეტისკენ მიმართა. 2007 წელს კი კანონით „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ დადგინდა, რომ მუნიციპალიტეტებს საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული თანხები, მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად უნდა გამოყენებინათ. ყოველივე მუნიციპალიტეტებს ფინანსების დამოუკიდებლად განკარგვის სივრცე კიდევ უფრო შეუმცირა. ამავე პერიოდში მუნიციპალიტეტებს შეეზღუდათ დამატებითი წყაროებიდან სახსრების მოპოვების უფლება. ასევე მათ სესხის აღება ცენტრალური მთავრობის ნებართვის გარეშე არ შეუძლიათ (ლოსაბერიძე, 2014.გვ.26).

მუნიციპალური შემოსავლების ცენტრალურ ბიუჯეტში წარმართვის საკომპენსაციოდ მთავრობამ მიმართა სატრანსფერო პოლიტიკას. 2010 წლიდან სატრანსფერო სისტემის შემოღებით მუნიციპალური ფინანსების ცენტრიდან განკარგვის ბერკეტები საგრძნობლად უნდა შემცირებულიყო, თუმცა აღნიშნულმა პოლიტიკამ უკუშედეგი გამოიღო. გათანაბრების ნაცვლად მუნიციპალიტეტებს ეკონომიკური წინსვლის მოტივაცია დაეკარგათ, რადგან ადგილობრივი შემოსავლის გაზრდის პროპორციულად, მუნიციპალიტეტებს გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობა აკლდებათ.

იმისათვის რომ ადგილობრივმა თვითმმართველობამ საკუთარი კომპეტენციები ჯეროვნად განახორციელოს, მუნიციპალიტეტებში არსებული მწირი საკუთარი შემოსულობები, არასაკმარის ფინანსურ რესურსს წარმოადგენს. ფინანსური რესურსების სიმწირე ადგილობრივ თვითმმართველობებს არ აძლევს საშუალებას, დამოუკიდებლად განკარგონ სახსრები. ადგილობრივი მნიშვნელობის საჭიროებების

გარდა, უზრუნველყონ კერძო ინიციატივების დაფინანსება, ხელი შეუწყონ მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებას და ჩამოაყალიბონ ლოკალური ეკონომიკა.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს ადგილობრივი ქონებისა და არამატერიალური რესურსებით სარგებლობის საკითხიც, რომელმაც დამატებითი სახსრები უნდა შესძინოს მუნიციპალურ ბიუჯეტს. თვითმმართველი ერთეულებისთვის ქონების გადაცემა 2006 წლიდან დაიწყო, თუმცა პრობლემის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ დღეს საქართველოში არსებული უძრავი ქონების უდიდესი ნაწილი ეკონომიკის სამინისტროს ბალანსზეა. თვითმმართველობის პორტალის droa.ge-ს მონაცემებით, ეკონომიკის სამინისტრო ფლობს მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე არსებულ როგორც სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების, ასევე არასოფლო-სამეურნეო მიწებიდან 102 674 მიწის ნაკვეთს, რაც საბოლოო ჯამში 5 720 177 462 კმ<sup>2</sup> შეადგენს. არსებული სიტუაცია ადგილობრივ დონეზე არ იძლევა ქონებით სარგებლობის საშუალებას (მუნიციპალიტეტები მიწის გარეშე-გეკუთვნით, მაგრამ არ გეკუთვნით!, 2017).

რაც შეეხება კვლევის მნიშვნელობის დასაბუთებას, პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ ადგილობრივი მთავრობებისათვის საგადასახადო და მხარჯავი უფლებამოსილებების გადაცემა ერთ-ერთ ეფექტურ ნაბიჯს წარმოადგენს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისა და რეგიონული პოლიტიკის საქმეში. უნდა ითქვას, რომ არის რიგი საკითხები, რომელსაც ცენტრალური ხელისუფლება უკეთ და ეფექტიანად არეგულირებს და ასევე არსებობს საკითხების ნაწილი, რომლებსაც ცენტრალურ ხელისუფლებაზე უკეთ, ადგილზე მოძიებული რესურსების დახმარებით, ლოკალურ მთავრობა უკეთ აგვარებს. მთავრობათაშორისი ფისკალური ურთიერთობების რეფორმის ძირითად მიზანს წარმოადგენს - მიღწეულ იქნას რესურსების განთავსების ეფექტიანობა და ადგილობრივ ხელისუფლებას გაუჩნდეს ფინანსური რესურსი, რათა განახორციელოს კანონის შესაბამისად დაკისრებული უფლებამოსილებები.

სამწუხაროდ განვითარებად ქვეყნებში ფისკალური დეცენტრალიზაციის განხორციელება მთელ რიგ სირთულეებთან არის დაკავშირებული. ისინი მოკლებულნი არიან რეგიონებს შორის კონკურენციის შესაძლებლობას. განვითარებად ქვეყნებში რეგიონთაშორისი კონკურენციის არარსებობა ვერ უზრუნველყოფს წარმოების

ფაქტორების მიგრაციით განპირობებულ რესურსების ეფექტიან განთავსებას. მაშინ როცა განვითარებულ ქვეყნებში მოსახლეობა მუდმივად ტოვებს ნაკლებად განვითარებულ მხარეს, იცვლის საცხოვრებელ გარემოს და ეკონომიკურად უფრო ძლიერ რეგიონში გადადის. თავისუფალი საბაზრო პრინციპები და ჯანსაღ კონკურენციაზე დამყარებული რეგიონული ურთიერთობები დადებით გავლენას ახდენენ მთელი ქვეყნის ეკონომიკურ წინსვლაზე. (ანალიზი და რეკომენდაციები ეფექტური ფისკალური დეცენტრალიზაციისთვის, 2005.გვ21). შესაბამისად ფისკალური დეცენტრალიზაციის აქტუალურობა და წინ წამოწევა მნიშვნელოვანია საქართველოსთვის, როგორც განვითარებადი ქვეყნის სტატუსის მქონე ქვეყნისთვის. საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგით პრიორიტეტულია დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელება. ასევე საქართველომ უნდა უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიით ნაკისრი ვალდებულებები, რომელიც ითვალისწინებს რეალური თვითმმართველობის სისტემის ჩამოყალიბებას და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა დემოკრატიული ჩართულობის უზრუნველყოფას.

„ქართული ოცნების,, ხელისუფლებაში მოსვლისთანავე დეცენტრალიზაციის რეფორმის სურვილი მრავალჯერ გაჟღერდა, თუმცა მისი პრაქტიკული განხორციელების მცდელობი ფაქტიურად არ გვაქვს. ისევე როგორც ყოფილი მთავრობების პერიოდში, ახლაც ცენტრალური ხელისუფლება ადგილობრივი ხელისუფლების მართვის ბერკეტებს ხელიდან არ უშვებს. განსაკუთრებით მწვავედ დგას ფინანსური დამოუკიდებლობის საკითხი. აღნიშნული ფაქტის გასამართლებლად კი ცენტრალური მთავრობა იმ არგუმენტს იშველიებს, რომ ადგილობრივ მმართველობას ფინანსების განკარგვის ნაკლები გამოცდილება და ცოდნა აქვს. ფისკალური დეცენტრალიზაციის დაბალი ხარისხის გასაუმჯობესებლად გადადგმული ნაბიჯები სუსტია და არამდგრადი. 2017 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შეტანილი ცვლილებები კი არსებული გამოწვევებს ვერ პასუხობს (იხ. განმარტებითი ბარათი საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე, საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ“). ცენტრალური მთავრობა მაინც ინარჩუნებს მუნიციპალურ

ფინანსებზე დომინირებულ გავლენას. მუნიციპალური ფინანსების უდიდესი ნაწილი დღეს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ იმართება, ტრანსფერების (მიზნობრივი, კაპიტალური სპეციალური), რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის, მუნიციპალური განვითარების ფონდისა თუ სარეზერვო ფონდების მეშვეობით (ალაფიშვილი, ლ.არჩუაძე, ზ.პაპავა, ი. 2016. გვ.135). საქართველოს ევროპულ სივრცეში ინტეგრაციის მისწრაფება პარალელურად გულისხმობს: ქვეყანაში სუბნაციონალური ფისკალური მოწყობის უზრუნველყოფას და ფისკალურ ავტონომიას. ფისკალური დეცენტრალიზაცია მნიშვნელოვან როლს ასრულებს მუნიციპალიტეტის განვითარებაში, თუმცა მის სიკეთეებს საქართველოში ჯერ ვერ ვიმკით. ასე რომ მისი კვლევა ბევრ კითხვაზე გაგვცემს პასუხს.

**სიახლეს კვლევაში** წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ დღეს საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის ეფექტურობასა და მის როლზე ნაკლებად საუბრობენ. ქართული სამეცნიერო ნაშრომები ღარიბია ამ მიმართულებით. თითქმის ვერ შევხვდებით სამეცნიერო სტატიას და სრულყოფილ კვლევას, რომელიც ფისკალური დეცენტრალიზაციაზე აკეთებდეს აქცენტს. აღნიშნულ საკითხთან მიმართებაში, ქართულ კვლევთა უმრავლესობა პოლიტიკის დოკუმენტებითა და რეკომენდაციული ხასიათის ბროშურებით შემოიფარგლება. წინამდებარე ნაშრომში 2006 წლიდან დღემდე სრულად არის გაანალიზებული ხელისუფლების მიერ ფისკალური დეცენტრალიზაციის კუთხით გადადგმული ნაბიჯები და მათი შედეგები როგორც მუნიციპალიტეტებში ასევე რეგიონულ დონეზე. საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხარისხის სრულად შესაფასებლად კვლევაში გაანალიზებულია შემდეგი კომპონენტები: შემოსავლების, ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის და სესხებისა და გრანტების დამოუკიდებლად განკარგვის შესაძლებლობები. გარდა ფისკალური დეცენტრალიზაციის ძირითადი კომპონენტებისა გაანალიზებულია საჯარო ფინანსებში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები, რაც კვლევას ღირებულს ხდის. წინამდებარე ნაშრომი ასევე მდიდარია უცხოური გამოცდილებითა და ევროპის ქვეყნების მაგალითებით.

**კვლევის პერიოდი არის 2006-2018 წწ.** ეს პერიოდი ადებულია იმის გათვალისწინებით, რომ ფისკალური დეცენტრალიზაციის პროცესი საქართველოში

ძირითადად 2006 წლიდან იწყება. მანამდე სახელმწიფო და ადგილობრივი ქონება ერთმანეთისაგან გამიჯნული არ იყო, რაც სერიოზულ პრობლემებს უქმნიდათ მუნიციპალიტეტებს, რადგანაც ქონებება თვითმმართველი ერთეულის ეკონომიკურ საფუძველს უზრუნველყოფს. ამასთანავე ქონების გადასახადი ერთადერთი ადგილობრივი გადასახადია თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში (ლოსაბერიძე. დ. კობახიძე. ი. კაკულია. რ. ზარდიაშვილი. დ. , 2011.გვ.100).

აღნიშნული პერიოდის შედარება, საშუალებას მოგვცემს: წინა ხელისუფლების და დღევანდელი მმართველობის პირობებში უკეთ დავინახოთ დეცენტრალიზაციის კუთხით გადადგმული ნაბიჯები და განვითარების დინამიკა.

**წინამდებარე კვლევის ძირითად მიზანს წარმოადგენს: ვაჩვენოთ ფისკალური დეცენტრალიზაციის მნიშვნელობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებაში.**

კვლევის *ქვემიზნებს* წარმოადგენს: 2. იმ ძირითადი ფაქტორების წარმოჩენა, რაც ხელს უშლის საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის განხორციელების პროცესს. 3. საქართველოში არსებული ფისკალური დეცენტრალიზაციის შესაბამისობის დადგენა ფისკალური დეცენტრალიზაციის კომპონენტებთან, რაც გამოიხატება იმაში, რომ დავადგინოთ ფისკალური დამოუკიდებლობის დონე და ხარისხი.

აღნიშნულ ნაშრომში კვლევის **ამოცანებს** წარმოადგენს:

1. ფისკალური დეცენტრალიზაციის პროცესის უპირატესობების შესწავლა.
2. ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხელისშემშლელი ფაქტორების მიზეზების დადგენა.
3. ფისკალური დეცენტრალიზაციის დონის შესაფასებლად მისი კომპონენტების შესწავლა, კერძოდ: ბიუჯეტის საკმარისობა თვითმმართველობებისათვის დაკისრებული მოვალეობების ჯეროვნად შესასრულებლად, საშემოსავლო ბაზა, ხარჯვის საშუალება და ინტერმუნიციპალური ტრანსფერები.

დღეს საქართველოში 64 მუნიციპალური ერთეული ფუნქციონირებს. თითოეულ მათგანში რამდენითაც იზრდება საკუთარი შემოსავალი, იმდენით მცირდება ტრანსფერის ოდენობა. გათანაბრებითი ტრანსფერის საშუალებით ცენტრალური ხელისუფლება ცდილობს თვითმმართველი ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკური

განვითარების გათანაბრებას. შესაბამისად ფისკალური დეცენტრალიზაციის კუთხით არსებული წესები და ნორმები ერთიანია ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე და ანგარიშდება სპეციალური ფორმულით, რომელსაც დეტალურად მომდევნო თავებში განვიხილავთ. სწორედ ამ ფაქტორის გათვალისწინებით წინამდებარე კვლევა არ შეეხება მხოლოდ კონკრეტულ მუნიციპალიტეტებს და იგი თანაბრად ასახავს ფისკალური დეცენტრალიზაციის კუთხით საქართველოში არსებულ სიტუაციას.

იმისათვის რომ კვლევის მიზნებისა და ამოცანების იმპლემენტაცია მოვახდინოთ, შრჩეულნი არიან შემდეგი კვლევის ობიექტები:

1. ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები

2. რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს წარმომადგენლები, რომლებიც მუშაობენ ფისკალური დეცენტრალიზაციის კუთხით.

3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტები

საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის დაბალი ხარისხსა და მის არაეფექტურ როლზე უამრავი ფაქტორი შეიძლება ახდენდეს გავლენას, თუმცა კვლევის ფარგლებში გამოიკვეთა ძირითადი მიზეზი, რაც ხელს უშლის პროცესის შეფერხებას. სწორედ ამ ფაქტორების გათვალისწინებით კვლევის ძირითადი კითხვა შემდეგნაირად ფორმულირდა: **რა ფაქტორები ახდენენ ყველაზე მეტ გავლენას ფისკალური დეცენტრალიზაციის დაბალ ხარისხზე საქართველოში?**

2. რა ძირითადი მიზეზები უშლის ხელს საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის განხორციელების პროცესს?

წინამდებარე კვლევის ძირითადი და ქვეპიპოთეზები შემდეგნაირად ფორმულირდა:

**საკვლევი ჰიპოთეზა შემდეგნაირად ფორმულირდა: საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის დაბალ ხარისხს უფრო მეტად განაპირობებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ცენტრალური ხელისუფლების ზეგავლენა, ვიდრე ლოკალური ეკონომიკის სისუსტე.**

კვლევის პროცესში გამოვლინდა რომ ფისკალური დეცენტრალიზაციის დაბალ ხარისხზე და მის არაეფექტურობაზე უამრავი ფაქტორი ახდენს ზეგავლენას, თუმცა აღსანიშნავია ცენტრალური ხელისუფლების განსაკუთრებული როლი, რომელიც

მუნიციპალიტეტის სამართავ ბერკეტებს ხელიდან არ უშვებს. შესაბამისად ყველა დნარჩენი მეორადი მიზეზი, რომელიც ხელს უწყობს ფისკალური დეცენტრალიზაციის დაბალ ხარისხს, სწორედ ცენტრალური ხელისუფლების ექსპანსიონისტურ ბუნებაში უნდა ვეძებოთ.

რაც შეეხება **ცვლადების ოპერაციონალიზაციას**, მივიღეთ შემდეგი გაზომვის დონეები: ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხარისხი - დეცენტრალიზაციის ხარისხს განსაზღვრულია შემდეგნაირად: ფისკალური დეცენტრალიზაცია მოიცავს შემდეგი სახის კომპონენტებს: რამდენად დამოუკიდებელია მუნიციპალიტეტი შემოსავლების განკარგვის საქმეში, მთავრობათაშორისი ტრანსფერები-ცენტრალური ბიუჯეტიდან ადგილობრივი ბიუჯეტისათვის გადაცემული ტრანსფერები და მათი განკარგვის წესი. სესხის აღებისა და გრანტების დამოუკიდებლად მოპოვების საშუალება. ასევე ადგილობრივი და სახელმწიფო საგადასახადო სისტემის რეფორმის შედეგად დადგინდა გადასახადების განთავსების ადგილი, რაც უფრო მეტი საშემოსავლო გადასახადის განკარგვის უფლება ექნება ადგილობრივ თვითმმართველობას, მით მეტი იქნება ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხარისხი.

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ცენტრალური ხელისუფლების ზეგავლენას ვზომავთ: ადგილობრივი ეკონომიკური რესურსების დამოუკიდებლად განკარგვის შესაძლებლობების შეფასებით. ასევე საჯარო ფინანსების განკარგვაში ადგილობრივი მოსახლეობის ჩართულობი ინსტრუმენტების სიმცირით და არაფერქტურობის ჩვენებით.

ლოკალური ეკონომიკის სისუსტეს ვზომავთ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტებში ადგილობრივი შემოსავლების პროცენტული წილის შეფასებით.

**კვლევის თეორიად** გამოყენებულია ჟოფრეი ბრენანის და ჯეიმს ბიუკენენის - ფისკალური დეცენტრალიზაციის ე.წ. „**ლევიათანის ჰიპოთეზა**“, რომლის თანახმად, ფისკალური დეცენტრალიზაცია უკავშირდება საზოგადოებრივი არჩევანის პერსპექტივას. მათი თეორიის მიხედვით: ცენტრალიზებული მმართველობა არის ხელისუფლების ექსპანსიონისტური ძალდატანების ერთგვარი მექანიზმი (Brennan, G, Buchanan, J, 1980, p.1-3) (M.A., 1987. p.198-204). (Marlow, 1988, p.259-269 (P.J., 1989. p. 63-

69 (Grossman, P. J. and West, E. G., 1994. p.19-32) (Fiva, 2005. p.748-757). ამ მიდგომის თანახმად მთავრობა მოჩვენებით დეცენტრალიზაციას ახორციელებს და რეალურად იგი არ ცდილობს სოციალური კეთილდღეობის მაქსიმიზაციას. იგი მოქმედებს როგორც მონოპოლისტი ლევიათანი და საკუთარი სურვილისამებრ ზრდის კონტროლს ეკონომიკურ რესურსებზე. თვითმმართველობის ფინანსური დამოკიდებულების მაღალი დონე, ყოველმხრივ დამოკიდებულს ხდის პერიფერიებს. ამ ფაქტის გამო როგორც მცირე მეწარმეობა, ასევე დიდი ინვესტიციების მქონე ფირმები არიან მუდმივად ცვალებდი სიტუაციაში. ეს არის მდგომარეობა, როდესაც ცენტრალური მთავრობა ადგილობრივი ხელისუფლება ერთვებიან ფისკალურ შეჯიბრში, მუდმივად იცვლება საგადასახადო სისტემას, რის შედეგადაც ზარალდება ადგილობრივი ბიზნეს გარემო. ლევიათანის თეორიის მიხედვით, ეს მუდმივად არამყარი სიტუაცია რასაკვირველია უარყოფით ზეგავლენას ახდეს ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე. ხშირია შემთხვევები, როდესაც მოგების გადასახადის მითვისებას ცენტრალური მთავრობა ცდილობს. ასევე ვაწყდებით პრაქტიკას, როდესაც გადასახადი ზიარია ან მთლიანად ცენტრალურ ბიუჯეტში ირიცხება. ამ თეორიის მიხედვით დეცენტრალიზაციის ხარისხზე მეტად მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინება, - თუ როგორ ფუნქციონირებს ადგილზე მცირე და საშუალო წარმოება. როდესაც დეცენტრალიზაციას განვიხილავთ, როგორც ცენტრის მიერ ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის გადაცემულ უფლებებს, ლევიათანის ჰიპოთეზა ამ უფლებების გადაცემაში, საზოგადოებრივი სიკეთეების შექმნის გარანტიებს მხოლოდ ძლიერ თვითმმართველობაში ხედავს. ავტორები ადგილობრივი საზოგადოების ძალაუფლების რეალური ბერკეტების ქონის გარეშე, დეცენტრალიზაციის პროცესში გამოსავალს ვერ ხედავენ. მიუხედავად ამისა, ჯეიმს ბიუკენენის მიხედვით, იმ შემთხვევაშიც კი როდესაც ძალაუფლების გადანაწილება ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის ეფექტური არ არის, მაინც იარსებებს საკმარისი არგუმენტები მისა, რომ დეცენტრალიზაცია დადებითად აისახება ადგილობრივი მაცხოვრებლების სოციალურ ეკონომიკურ განვითარებაზე და ზოგადად ადრე თუ გვიან ქვეყნის ეკონომიკური წინსვლის საფუძველს შექმნის. დეცენტრალიზაცია რაც არ

უნდა სუსტი იყოს, იგი ყველა შემთხვევაში ცენტრალური ხელისუფლების შემაკავებელ ბერკეტად უნდა ჩაითვალოს.

**კვლევის მეთოდოლოგია.** წინამდებარე კვლევა არის მთლიანად თვისებრივი ხასიათის. იგი მოიცავს პირველადი და მეორადი წყაროებიდან მიღებული ინფორმაციის თვისებრივ ანალიზს. კერძოდ, კვლევა ეფუძნება: სიღრმისეულ ინტერვიუებს, ოფიციალურ დოკუმენტებს, აუდიტის დასკვნებს, კანონმდებლობას და როგორც სახელისუფლებო, ასევე არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ გამოცემულ ანგარიშებს.

თვისებრივი კვლევის ერთ-ერთი ტექნიკაა სიღრმისეული ინტერვიუები. მისი საშუალებით მივედით დეცენტრალიზაციის პროცესში გამოკვეთილი პრობლემების ლოგიკურ ახსნამდე და მათი მოგვარების შესაძლო გზების ძიებამდე. სიღრმისეული ინტერვიუსათვის მიზნობრივი შერჩევის საშუალებით შერჩეულ იქნენ ექსპერტები სამი ძირითადი მიმართულებით: 1. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე მომუშავე ექსპერტები რომლებიც როგორც სამართლებრივად ისე პოლიტიკური თვალსაზრისით შეაფასება მისცეს არსებულ სიტუაციას. 2. ეკონომიკური პოლიტიკის ექსპერტები, რომლებიც დაგვებმარნენ მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების პრობლემებზე მსჯელობისას, მოგვცეს რეკომენდაციები და ინფორმაცია, ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების კუთხით 3. ბიუჯეტირების ექსპერტები, რომლებიც ცალკე უნდა გამოვყოთ, მათი საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე. ბიუჯეტირების ექსპერტები დაგვებმარნენ გამოვარკვიოთ: თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტების სპეციფიკა და მისი ფორმირების ეტაპები.

ასევე სიღრმისეული ინტერვიუსა და მიზნობრივი შერჩევის საფუძველზე გამოკითხულნი არიან ადგილობრივი თვითმმართველობის საკრებულოსა და გამგეობის თანამშრომლები. კერძოდ ინტერვიუები ჩატარდათ ქონების მართვისა და ბიუჯეტის დეპარტამენტებში მომუშავე პერსონალს, რომლებიც უკეთ ფლობენ ინფორმაციას ამ მიმართულებით.

პირველადი წყაროების ანალიზი მოხდა სიღრმისეული ინტერვიუების დამუშავებით. ყველა ინტერვიუს აქვს შესაბამისი გზამკვლევი და ტრანსკრიფტი, რომლის საშუალებითაც დეტალურად გავანალიზეთ უშუალოდ პირველადი

წყაროებისაგან მოპოვებულ ინფორმაცია კერძოდ: ყველა სიღრმისეული ინტერვიუს ტრანსკრიფტი კოდირების და კატეგორიზაციის დახმარებით დამუშავდა.

რაც შეეხება მეორადი წყაროების ანალიზს, კვლევაში გამოყენებულია ბოლო პერიოდში გამოცემული „დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (G3) პროგრამის ფარგლებში „USAID“-ის მიერ გამოცემული სახელმძღვანელოები. ნაშრომში ასევე გაანალიზებულია 2006 წლიდან (ამ პერიოდში იწყება ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის საკანონმდებლო ბაზის შექმნა და კომპეტენციათა ჯეროვანი გამიჯვნის პროცესი) დღემდე საქართველოს ხელისუფლების მიერ გამოცემული კანონმდებლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებისა და ბიუჯეტის შესახებ. კვლევაში ასახულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის (ნალა) მიერ გამოცემული ანგარიშები და კვლევები, რომლებმაც დიდი დახმარება გაგვიწია საორიენტაციოდ.

კვლევაში ასევე აქტიურად არის გამოყენებული ინტერნეტ მასალები და სამთავრობო ვებ-გვერდები, სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ გამოცემული ანგარიშები და ევროპის ქვეყნების გამოცდილება.

რაც შეეხება კვლევის ლიმიტს. იმის გათვალისწინებით, რომ ფინანსური რესურსების ადგილობრივ დონეზე მართვის საკითხი ყველაზე მნიშვნელოვან როლს თამაშობს მუნიციპალურ განვითარებაში, აღნიშნული კვლევა ეფუძნება მხოლოდ ფისკალური დეცენტრალიზაციის კვლევას. კვლევაში არ არის გაანალიზებული საქართველოში არსებული მუნიციპალიტეტები ინდივიდუალურად, რადგანაც საბიუჯეტო პროცესი, ყველა მუნიციპალიტეტში ერთიანი სისტემით ხორციელდება და თვითმმართველი ქალაქების გარდა შესაბამისი კანონმდებლობაც ერთნაირად მოქმედებს მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე.

# თავი პირველი. დეცენტრალიზაციის თეორიული და ისტორიული მიმოხილვა

## 1.1 დეცენტრალიზაციის არსის თეორიული მიმოხილვა და ფისკალური დეცენტრალიზაციის მნიშვნელობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებაში

როგორი პატარა ტერიტორიის მქონე სახელმწიფოსთანაც არ უნდა გვქონდეს საქმე, მისი ეფექტურად ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია უფლებამოსილების გამიჯვნა და ძალაუფლების გადანაწილება. ხელისუფლების გადანაწილების პრინციპი მარტივია. იგი იმგვარად უნდა იქნას დანაწილებული, რომ ხელისუფლების ვერცერთმა ორგანომ, ვერ შეძლოს მთლიანი ძალაუფლების მონოპოლიზება/გაკონტროლება. ხელისუფლების ერთი შტოს წარმომადგენელი არ უნდა ფლობდეს ხელისუფლების მორე შტოს თანამდებობასაც. ხელისუფლების ამგვარი დაყოფა უზრუნველყოფს, რომ ძალაუფლების კონცენტრირება არ მოხდეს ერთი შტოს/ადამიანის ხელში. სახელმწიფო ხელისუფლების დაყოფა როგორც წესი მოიცავს: ხელისუფლების ჰორიზონტალურ და ვერტიკალურ განაწილებას. ეს გადანაწილება ემყარება კონტროლს, ურთიერთშეკავებას, გაწონასწორებასა და თანამშრომლობას (ლოსაბარიძე, დ. კანდელაკი, კ. აბულაძე, მ.კონჯარია, ო, 2016.გვ.54).

წინამდებარე კვლევაში ყურადღება გამახვილებულია ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილების პრინციპზე. ვერტიკალური დანაწილების დროს, ხელისუფლების ორგანოებს შორის უფლებამოსილებების გადანაწილების ორი შესაძლებლობა არსებობს: დეცენტრალიზაცია და დეკონცენტრაცია. დეკონცენტრაცია გულისხმობს: ცენტრალური ხელისუფლების გადანაწილებას და კონტროლის მექანიზმების გადაცემას ტერიტორიულ ერთეულებში ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლებზე. დეცენტრალიზაცია გულისხმობს: ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტის უფლების მინიჭებას, ადგილზე არჩეული ხელისუფლების ორგანოებისთვის, მათთვის კანონით მინიჭებულ უფლებათა ფარგლებში, ცენტრისაგან დამოუკიდებლად და მისი ზედამხედველობის ქვეშ. მაშინ როცა დეკონცენტრაცია ხდება მხოლოდ ნორმატიული აქტით, დეცენტრალიზაცია ხორციელდება კანონის

საფუძველზე. (ლოსაზარიძე, კანდელაკი, აბულაძე, კონჯარია, 2016), დეცენტრალიზაცია ეს არის მუდმივი პროცესი რომელიც მოიცავს 4 ძირითად კომპონენტს: 1.პოლიტიკური, 2.ადმინისტრაციული 3. ფისკალური და 4.ეკონომიკური დეცენტრალიზაცია ჩვენი კვლევის ობიექტს ფისკალური დეცენტრალიზაცია წარმოადგენს.

თვითმმართველობაზე და მისი ფინანსური დამოუკიდებლობის ეფექტურობაზე ჯერ კიდევ გასულ საუკუნეებში ილია ჭავჭავაძე საუბრობდა.

„ქვეყნირებაზედ მმართველობას ორგვარი წყობა და აგებულება ჰქონია და აქვს. თუ სადმე რაიმე ცვლილება არის, მაინც არ შეიძლება, რომ მმართველობა ერთისაკენ არ იყოს მიდრეკილი ან მეორისაკენ, ერთგვარ მმართველობა იგია, საცა სახელმწიფო საჭიროების საქმესაც თვით მთავრობა განაგებს და საზოგადოებისასაც, ყველგან და ყოველს ნაწილში. ამ შემთხვევაში მთავრობა ყოველგვარი საქმის დამწყები და მოთავეა, ყოველგვარი საქმის მწარმოებელია, ყოველის მზრუნველი და გამგეა, ასე რომ ყოველივე მისგან წარმოსდგება და ყოველივე მასვე ერთვის. ამგვარად გამგეობისთვის მას თავისი საკუთარნი მოხელე-კაცნი ჰყვანან, რომელთაც თვით ირჩევს, თვით ნიშნავს, თვით გადააყენებს და რომელნიც მხოლოდ მის წინაშე არის პასუხისმგებელი. ამგვარ მმართველობას ცენტრალიზაციას ეძახიან. მეორე მმართველობა იგია, საცა მთავრობას ხელთ უპყრია მარტო მთელის სახელმწიფოს საჭიროების საქმენი და ყოველივე სხვა კი საზოგადოებას გაუსაკუთრებია. მერე ისე, რომ ყოველს ნაწილს თავისნი ადგილობრივი საქმენი აქვს ხელშეუვალად მინდობილნი. ეს საზოგადოების საჭიროების საქმენი, ადგილობრივად განაწილებულნი, განიგებიან უსათუოდ ადგილობრივთა მოხელეთა შემწეობით, რომელთაც არჩევს თვით ადგილობრივთა მცხოვრებთა საზოგადოება და რომელნიც ამავე საზოგადოების წინაშე პასუხისმგებელნი არიან. ამგვარ მმართველობას თვითმმართველობას უწოდებენ, რადგანაც ამ შემთხვევაში თვითოეული ნაწილი ერთისა და იგივე სახელმწიფოსა თავის საკუთარ საქმეს თვით ჰპატრონობს, თვით უვლის და თვით ჰმართავს. ერთი სიტყვით, ამგვარის მმართველობის დედა აზრი იგია, რომ ადგილობრივნი საქმენი თვით ადგილობრივთა მცხოვრებთაგან განიგებოდეს.

ამგვარი მმართველობა მეტად ხელს უმართავს ქვეყნის კეთილ-დღეობას: ხალხს აფხიზლებს, ხალხს ჭკუასა და გონებას უხსნის, რადგანაც საზოგადო

მზრუნველობისათვის ხალისს უღვიძებს და საზოგადო საქმისათვის სწურთნის და ავარჯიშებს. ამგვარი მმართველობა ისეთი თვისებისაა, რომ საცა კი სურს ადამიანს ყველგან და ყოველს ხალხში იხეირებს და ჩვეულებრივს ნაყოფს მოიტანს. იქ, საცა მაგას გზა და ადგილი ჰქონია, ყველგან ცხოვრება ადამიანისა აუყვავებია და მთავრობისათვისაც მძიმე ტვირთი ქვეყნის გამგეობისა შეუმსუბუქებია, აუხსნია...

თვითმმართველობა თავისი ადგილას ყოველის შინაურის საქმის გამგებელია და მეოხე: ყოველივე საერთო სახელმწიფო ხარჯის და სამსახურის ადგილობრივთა მცხოვრებთა შორის განმანაწილებელია. ადგილობრივის საზოგადოების რიგისა და წესის დამწყობია. მისი ზნეობის, პატივის, ქონების, განათლების და ერთობ კეთილდღეობის მზრუნველია. ყოველივე ამის მოქმედია იმოდენად, რამოდენადაც ყოველივე ეს მის სამმართველოს წრეში მცხოვრებთა განკერძოებით შეეხება და არ ეწინააღმდეგება საერთო სახელმწიფო კანონსა და განკარგულებასა. აქედამ ჩანს, რომ თვითმმართველობა ერთის მხრით ადგილობრივი საქმეთა დამწყობია და გამრიგებელი, მეორეს მხრით უმაღლესის მთავრობის ხელისუფალი ორღანოა. ამ სახით, იგი ერთსა და იმავე დროს ადგილობრივის საზოგადოების ორღანოც არის უმაღლესის მთავრობის წინაშე და უმაღლესის მთავრობის ორღანოცა, წინაშე ადგილობრივის საზოგადოებისა“ (ჭავჭავაძე, ი. ქება თვითმმართველობას).

ფისკალური დეცენტრალიზაცია თავის მხრივ გულისხმობს: ცენტრალური ხელისუფლების მიერ თვითმმართველობისთვის კომპეტენციათა განსახორციელებლად აუცილებელ ფინანსებისა და აქტივების/გადასახადების განკარგვის უფლების გადაცემას. (ლოსაბარიძე, დ. კანდელაკი, კ. აბულაძე, მ. კონჯარია, ო, 2016).

ფისკალური დეცენტრალიზაცია ნიშნავს, ადგილობრივი მთავრობებისთვის საგადასახადო და მხარჯავი უფლებამოსილებების მინიჭებას. ეს საფეხური ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ყველა ქვეყანამ გაიარა. მთავრობათაშორისი ფისკალური ურთიერთობების რეგულირების ძირითადი მიზანია; მიღწევადი გახდეს რესურსების განთავსების ეფექტიანობა და ადგილობრივმა ხელისუფლებამ დამოუკიდებლად განკარგონ დაკისრებული უფლებამოსილებების შესასრულებლად მობილიზებული ფინანსური რესურსები.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის დადებითი მხარის შესაფასებლად გამოდგება ის არგუმენტი, რომ ადგილობრივი მთავრობა არის ხელისუფლების ის უმცირესი დონე, რომელიც ყველაზე ახლოს დგას თავის ხალხთან და მას უფრო ეფექტურად შეუძლია გადაწყვიტოს ადგილობრივი საკითხები, ვიდრე ცენტრალურ მთავრობას. შესაბამისად საზოგადოებრივი მომსახურების დაგეგმვა და მიწოდება უფრო მიზანმიმართულად ხორციელდება. დეცენტრალიზაცია არის პროცესი, რომლის წარმატებით განხორციელების შემთხვევაში მივიღებთ: სახელმწიფოს მომსახურების მაღალ ეფექტურობას, ადგილობრივი მთავრობის ანგარიშვალდებულებას მოსახლეობის წინაშე, გამჭვირვალეობის მაღალ ხარისხს, ეკონომიკის ზრდას და ადგილობრივი მოსახლეობის სტიმულირებას. ფისკალური დეცენტრალიზაცია რესურსების ეფექტიანად განთავსების მიზნით ძალზე მნიშვნელოვან როლს ასრულებს.

„დღეს მსოფლიოში თვითმმართველობის ოპტიმალური ზომა არ არის მოგონილი. ევროპის მაგალითები რომ მოვიყვანოთ ვნახავთ, რომ ამ მხრივ იქაც კი განსხვავებული სიტუაციაა. თვითმმართველობის ზომით ევროპის მასშტაბით, საქართველო მეორე ადგილზეა დიდი ბრიტანეთის შემდეგ, რაც რასაკვირველია თვითმმართველობის იდეას მთავარ ღირებულებას უკარგავს. შედეგად ადგილობრივ მოსახლეობასა და ადგილობრივ მთავრობას შორის კავშირი იკარგება, რაც სერიოზულ პრობლემას ქმნის ჩვენს ქვეყანაში“ აღნიშნავს ადგილობრივი თვითმმართველობის სპეციალისტი გიორგი ტოკლიკიშვილი.

„დეცენტრალიზაცია თავისთავად არ არის თვითმიზანი. ეს ნიშნავს განვითარებულ მუნიციპალიტეტებს. ეს ნიშნავს ფინანსური რესურსების ოპტიმალურად გამოყენების შესაძლებლობას. გარდა ამისა, ფისკალური დეცენტრალიზაციის სამომავლო ღირებულებას წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ პროცესმა ხელი უნდა შეუწყოს კადრების ადგილზე დარჩენის შესაძლებლობას. ადამიანები, რომლებსაც საკუთარი თავის რეალიზება არ შეუძლიათ, ტოვებენ საცხოვრებელ ადგილებს და დედაქალაქებში მიდიან. ეს არასწორი პლიტიკაა. ნებისმიერ შემთხვევაში კადრები ადგილზე უნდა იყვნენ დამაგრებულნი, რაც პირდაპირ ნიშნავს გადაწყვეტილებების ადგილზე მიღების უფლებამოსილების გადაცემას.“ აცხადებს თვითმმართველობის ექსპერტი ალექსანდრე სვანიშვილი.

დღეს მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნებს თუ გადავხედავთ, ისინი განსხვავდებიან ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული მოწყობით. ზოგიერთი ქვეყნის თვითმმართველობა ორდონიანია, თუმცა უფრო ხშირად ქვეყანათა უმრავლესობაში თვითმმართველობა 4 დონიანია. მრავალდონიან თვითმმართველობებში ფინანსური რესურსები იმგავრად არის განაწილებული, რომ მმართველობის ყველაზე დაბალ დონესაც კი გააჩნია საკუთრი შემოსავლები, ხარჯები და შესაბამისად მათი განკარგვის უფლება. (ანალიზი და რეკომენდაციები ეფექტური ფისკალური დეცენტრალიზაციისთვის, 2005.გვ.23).

ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტის მამუკა აბულაძის თქმით, 90-იან წლებში საქართველოში თვითმმართველობის მრავადდონიანი სისტემა ფუნქციონირებდა. კერძოდ კი მმართველობის ყველაზე დაბალ დონეებს სოფლებს და თემებს საკუთარი ბიუჯეტი გააჩნდათ და სოფლის ტერიტორიაზე არსებული ქონებიდან და წარმოებიდან მიღებული შემოსავალი ადგილზე რჩებოდათ. აღნიშნული სისტემის უპირატესობა ის გახლდათ, რომ სოფლის ბიუჯეტი მთლიანად ორიენტირებული გახლდათ სოფლის პრობლემების მოგვარებაზე და მას შემცილებელი არავინ ჰყავდა. თუმცა ადგილობრივი შემოსავლების იმდენად მწირი იყო რომ შეუძლებელია რეალურ დეცენტრალიზაციაზე ვისაუბროთ.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხარისხზე პასუხისმგებლობა მთლიანად ცენტრალურ მთავრობას ეკისრება, რაც აღიარებულია მსოფლიოს თითქმის ყველა სახელმწიფოში. ვინაიდან სწორედ ცენტრალური ხელისუფლება წყვეტს თუ რა დონეზე შეინარჩუნებს ვერტიკალურ მთავრობათაშორის ურთიერთობებს. (ანალიზი და რეკომენდაციები ეფექტური ფისკალური დეცენტრალიზაციისთვის, 2005.გვ.24)

იმისათვის, რომ ფისკალური დეცენტრალიზაცია იყოს ეფექტური, აუცილებელია ფისკალური დეცენტრალიზაციის კომპონენტებს შორის ბალანსის დაცვა. მსოფლიო პრაქტიკას თუ გადავხედავთ შეიძლება ვთქვათ, რომ რთულია ერთი საერთო მექანიზმის შემუშავება, რომელიც ყველა ქვეყანაში იმუშავებს, რადგანაც ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხარისხის ზრდა ინდივიდუალურია და დიდადა დამოკიდებული სხვადასხვა ადგილობრივ ფაქტორებზე. ფისკალური დეცენტრალიზაცია საკმაოდ ფაქიზი საკითხია, რადგანაც გარკვეულ რისკებთან გვაქვს

საქმე. მაგალითად იმ შემთხვევაში თუ ადგილობრივ ხელისუფლებას გადასახადების დამოუკიდებლად შემოღების უფლებას მივანიჭებთ, საწყის ეტაპზე ამ ფაქტმა შესაძლოა გამოიწვიოს ადგილობრივი ბიუჯეტის ზრდა და კონკურენციის ამალგება მუნიციპალიტეტებს შორის, თუმცა მეორე მხრივ შესაძლებელია მივიღოთ უთანაბრო რეგიონების მაღალი დონე, რომლის გამოსწორება კვლავ ცენტრალურ ხელისუფლებას მოუწევს. მაგალითისათვის თუ რომელიმე მუნიციპალიტეტი შემოიღებს ადგილზე პროგრესულ გადასახადებს, მაღალი შემოსავლის მქონე ადამიანები დატოვებენ ამ მუნიციპალიტეტს, სამაგეროდ დაბალი შემოსავლის მქონე ადამიანები გადმოვლენ საცხოვრებლად რადგან მათ ნაკლები გადასახადის გადახდა მოუწევთ. ამიტომაც ყველა რეგიონისთვის თამაშის წესები უნდა იყოს საერთო, რომელის შედგენაში ცენტრალური ხელისუფლების უპირატესობა აშკარად ჩანს (Oates W. E., 1999).

თვითმმართველობის ექსპერტის ალექსანდრე სვანიშვილის თქმით, „დეცენტრალიზაციის პროცესი არ უნდა ჩერდებოდეს მხოლოდ მუნიციპალიტეტის დონეზე. იგი უნდა წავიდეს რაც შეიძლება ქვემოთ და ჩავიდეს სოფლის დონემდე. სოფელს რისი მოგვარების შესაძლებლობაც აქვს, ის უნდა მოაგვაროს, ხოლო რასაც მუნიციპალური დონე უკეთ დაარეგულირებს, ის მუნიციპალიტეტის კომპეტენცია უნდა იყოს“.

ფისკალური დეცენტრალიზაცია შესაძლოა მოვიაზროთ, როგორც ორი სახელისუფლებო ინსტიტუციური დონის ავტონომიური უფლება, დამოუკიდებლად განკარგონ გადასახადები. ეს არის მდგომარეობა, როდესაც ადგილობრივი მთავრობა პასუხისმგებელია გადასახადებისა და საკუთარი ხარჯების დამოუკიდებლად განკარგვაზე. ფისკალური ეფექტურობა დამოკიდებულია დეცენტრალიზაციის ხარისხზე. ფისკალური დეცენტრალიზაცია ეს არის ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი მთავრობისთვის მართვის უფლების გადაცემა. ეკონომიკურად ეს გზა რაციონალურია, რადგანაც მას მოაქვს ეფექტურობა, თანასწორობა, მაკროეკონომიკური სტაბილურობა. ყოველივე უზრუნველყოფს ადგილობრივ დონეზე ტაქტიკური პრიორიტეტების განსაზღვრას და განხორციელებას (Oates W. 1972).

ფისკალური დეცენტრალიზაციის კლასიკური თეორია შესაძლებელია დავიყვანოთ 3 მთავარ ფორმამდე. ქრონოლოგიურად თუ მივყვებით პირველ რიგში

აღსანიშნავია ჩარლზ მ. ტიბოტის მოდელი რომლის მიხედვითაც დეცენტრალიზაცია არის ადგილობრივ/საშინაო საქმეთა მოგვარების და გადაჭრის შესაძლებლობა (Tieboat, 1956). ეს მოდელი ეფუძნება ადგილობრივ დონეზე საზოგადოებრივი კეთილდღეობის უზრუნველყოფის მაღალ ხარისხს, რომელიც მიღწევადია დეცენტრალიზაციის პირობებში. ამ თეორიის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობა კონკურენციის საფუძველზე ფუნქციონირებს. ამ შემთხვევაში მოქალაქეები თავად ირჩევენ გადასახადების ფორმას (შერეული/ზიარი უნდა იყოს ცენტრალური თუ მხოლოდ ადგილობრივი). საზოგადოებრივი კეთილდღეობის მოდელში ჩარლზ ტიბოტი ასევე გვთავაზობს ადგილობრივი მოსახლეობის არჩევანის უფლებას, თავად განკარგონ საზოგადოებრივის სიკეთეები. ამ მიდგომის არსს კარგად გამოხატავს ფრაზა: „choose by their Feet” (Tieboat, 1956).

მეორე ყველაზე გავლენიან მოდელს წარმოადგენს ოუთსის დეცენტრალიზაციის თეორია (Oates, W. E. 1972), რომელიც წყვეტს დეცენტრალიზაციასა და ცენტრალიზაციას შორის, რომელი უკეთ უზრუნველყოფს საზოგადოებრივ კეთილდღეობას. ოუთსის თეორიის მიხედვით, რეგიონთა უთანაბრობის აღმოსაფხვრელად უპირატესობა ენიჭება ცენტრალიზებულ მმართველობას, რადგანაც იგი კარგად არეგულირებს პერიპერიების განვითარების თანაბრობას, თუმცა ეს იმას არ ნიშნავს, რომ უნდა აღმოიფხვრას კონკურენცია ადგილობრივ დონეზე. ავტორის მიხედვით, დეცენტრალიზებული მმართველობის უპირატესობა იქამდე გრძელდება, სადამდეც ადგილობრივი მთავრობა უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი სიკეთეების შექმნას. აღნიშნული თეორია ეხმიანება ჩვენს ზემოთ ნახსენებ აზრს, რომლის მიხედვითაც ; თამაშის წესები ყველა რეგიონისთვის ერთნაირი უნდა იყოს და ეს წესები ცენტრალურმა მთავრობამ უნდა დაადგინოს, რადგანაც ამით, უპირატესობა არცერთ მხარეს არ მიენიჭოს (Oates W. E, 1972).

ოუთსისა და ტიბოტის მოდელების მიხედვით ფისკალური დეცენტრალიზაცია იძლევა გარანტირებულ დადებით ეფექტებს საზოგადოებრივი კეთილდღეობის კუთხით. მისი უპირატესობა მარტივად რომ ვთქვათ, იმაში მდგომარეობს, რომ ადგილობრივი საჭიროებების დაკმაყოფილებას ცენტრალურ მთავრობაზე უკეთ, ადგილობრივი ხელისუფლება უზრუნველყოფს. აქვე აღსანიშნავი ფაქტი გახლავთ ის,

რომ ორივე მიდგომა აპრიორი უშვებს ე.წ კეთილმოსურნე მთავრობის იდეას, რომელსაც ელექტორატის წინაშე აკისრია მაღალი პასუხისმგებლობის გრძნობა.

მესამე მიდგომი თანახმად, ფისკალური დეცენტრალიზაცია უკავშირდება საზოგადოებრივი არჩევანის პერსპექტივას, რომელიც ეკუთვნის ბრენანს და ბიუკენენს, რომლის მიხედვითაც ფისკალური დეცენტრალიზაცია არის ხელისუფლების ექსპანსიონისტური ძალდატანების ერთგვარი მექანიზმი, ე.წ. „ლევიათანის ჰიპოთეზა“ (Brennan, G, Buchanan, J, 1980). ამ მიდგომი თანახმად მთავრობა არ ცდილობს სოციალური კეთილდღეობის მაქსიმიზაციას. იგი მოქმედებს როგორც მონოპოლისტი ლევიათანი და საკუთარი სურვილისამებრ ზრდის კონტროლს ეკონომიკურ რესურსებზე.

წინა ორი მიდგომისაგან განსხვავებით, რომლებიც უშვებენ კეთილმოსურნე მთავრობის იდეას, ლევიათანის ჰიპოთეზა საპირისპიროდ დაფუძნებულია ფარისევლური/მოჩვენებითი დეცენტრალიზებული მმართველობის მეთოდებზე, რომელსაც დეცენტრალიზაციის მთელ დატვირთვა ეკონომიკურ ასპექტში გადააქვს.

„ლევიათანის თეორია“ ზუსტად ერგება არესებულ სიტუაციას, როდესაც ცენტრალურ ხელისუფლებას ურჩხულის მსგავსად ყველაგნ მიუწვდება საცეცები. იგი ბოჭავს თვითმმართველობას და მოქმედების თავისუფლებას. არადა რეალურად თვითმმართველობის უპირატესობა ხომ სწორედ მოქმედების თავისუფლებაშია“ (სვანიშვილი ალექსანდრე).

ბოლო 20 წელია კლასიკურ თეორიასთან ერთად, ვითარდება ფისკალური ფედერალიზმის თეორია, რომელსაც მეორე თაობის თეორიასაც უწოდებენ. ეს ახალი მოდელი შეიქნა იმისთვის, რომ ჩანაცვლოს პოლიტიკური პროცესი. ამ ახალ თეორიაში მთავრობები ცდილობენ არა სოციალურ კეთილდღეობის მაქსიმიზაციას, არამედ თავისი საკუთარი მიზნების განხორციელებას. აქ ასპარეზზე შემოდის პოლიტიკური ეკონომიის თეორია, რომლის მიხედვითაც უპირატესობა ენიჭებთ არა ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული სისტემების არსებობას, არამედ იმას თუ ვინ არის გადაწყვეტილების მიმღები აქტორი.

განვითარებადი ქვეყნებისათვის დამახასიათებელია დეცენტრალიზაციის პროცესის არასათანადოდ განხორციელების შემთხვევებიც, რომლებსაც შედეგად

მოაქვს: ფისკალური დეფიციტი, ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებების დამოუკიდებლად მიღების ნაკლებობა, კორუფცია, ადგილობრივ დონეზე გავლენიანი ჯგუფების ზეწოლა, რასაც საბოლოო ჯამში მივყავართ რეგიონებისა და მუნიციპალიტეტების უთანაბრობამდე და შეფერხებულ ეკონომიკურ ზრდამდე (ანალიზი და რეკომენდაციები ეფექტური ფისკალური დეცენტრალიზაციისთვის, 2005).

აღნიშნული მოსაზრებებიდან გამომდინარე შესაძლებელია ითქვას, რომ ნებისმიერ შემთხვევაში დეცენტრალიზებული მმართველობა ადგილობრივი დემოკრატიის დამყარების საქმეში საუეთესო საშუალებას წარმოადგენს. მიუხედავად იმისა რომ დეცენტრალიზაცია და ფინანსური დამოუკიდებლობა გარკვეულწილად დიდი პასუხისმგებლობა და შესაბამის ცოდნას საჭიროებს. მისი ეფექტურობა ბევრად მნიშვნელოვანია, ვიდრე ის რისკი და დანახარჯი რომელიც რეალური ფისკალური დეცენტრალიზაციის დასამყარებლად არის საჭირო. ფისკალური დეცენტრალიზაციის შეფასებისას ავტორთა შეხედულებები ძირითადად იდენტურია და ყველა ერთხმად აღიარებს მის უპირატესობას. ამავდროულად აფიქსირებენ ცენტრალური მთავრობის დიდ როლს, რომლის წილი დეცენტრალიზაციის საქმეში აშკარაა. ფისკალური ავტონომიურობის ხარისხის რეგიონალურ და მუნიციპალურ დონეზე განსხვავებულია. ავტორთა უმეტესობა მხარს უჭერს გადასახადების შემოღებისას ცენტრალური მთავრობის უპირატესობას (Oates W. E., 1999) (Tieboat, 1956) (P.J., 1989) . ისინი თვლიან, რომ რეგიონთაშორისი უთანაბრობის თავიდან ასაცილებლად უმჯობესია, გადასახადების შემოღების ერთიანი სისტემა ცენტრალურმა მთავრობამ შემოიტანოს. ხოლო რაც შეეხება შემოსული ფინანსების დამოუკიდებლად განკარგვის საქმეს, ხარჯვით სფეროში, ადგილობრივი ხელისუფლების უპირატესობა აშკარაა.

## **1.2. დეცენტრალიზაციის განვითარების ეტაპები საქართველოში**

საქართველოში დეცენტრალიზაციის პროცესი რეალურად გასული საუკუნის 90-იანი წლებიდან იწყება. კომუნისტური მმართველობისგან თავის დაღწევის შემდეგ, ადგილობრივი თვითმმართველობის დახვეწის მიზნით შემდეგი ღონისძიებები

გატარდა:1991 წლის 30 აპრილს საქართველოს თითქმის ყველა ადმინისტრაციულ-ერთეულში პირდაპირი კენჭისყრით არჩეულ იქნა სოფლების, თემების, დაბების და ქალაქების საკრებულოები. შემოღებულ იქნა რაიონულ-აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელების - პრეფექტების ინსტიტუტი, რომლებიც პირდაპირ ინიშნებოდნენ რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ. აღნიშნულმა პროცესმა ვერ გადაწონა ცენტრზე დამოკიდებულების მაღალი ხარისხი. 1992 წელს ტერიტორიული ერთეულების მართვა-გამგეობის საკითხი რეგიონებში სახელმწიფო მეთაურის მიერ პირდაპირი წესით დანიშნულ რწმუნებულებს დაეკისრათ, ხოლო რაიონებში გამგებლებს. 1997 წელს მიღებულ იქნა ორგანული კანონი „ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის შესახებ“. ამავე წელს გამოქვეყნდა „მუნიციპალური განვითარების სახელმწიფო პროგრამა“, რომლის მიხედვითაც დეცენტრალიზაციის პირველი ეტაპის დაწყება საქართველოში ღიად გამოცხადდა. აღნიშნულ პროცესს მოჰყვა საკრებულოების არჩევა რაიონებში, ქალაქებსა და სოფლებში. ყოველივე კითავის მხრივ გახდა საქართველოს ევროსაბჭოში მიღების წინაპირობა (ბოლქვაძე თ, კანდელაკი კ, ლოსაბერიძე დ, ჩიქოვანი თ, 2015. გვ.9). 1997 წელს გამოქვეყნებული „მუნიციპალური განვითარების სახელმწიფო პროგრამა“, დეცენტრალიზაციის პროცესის პირველ ეტაპად უნდა ჩაითვალოს. ეს დოკუმენტი მალევე საქართველოს ევროპის საბჭოში გაწევრიანების წინაპირობა გახდა. აღნიშნულმა სიტუაციამ დეცენტრალიზაციის თვალსაზრისით გარკვეული სასტარტო პირობები შექმნა. მიუხედავად ამისა დაკისრებულ უფლებამოსილებათათვის შესაბამისი ფინანსური უზრუნველყოფის და პოლიტიკური ნების არარსებობის პრობლემა ქვეყანაში კვლავ მოუგვარებელი დარჩა. (საქართველოს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში 1991-2012, 2013.გვ.6)

„ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ მოსულმა ახალმა ხელისუფლებამ კვლავ დაიწყო დეცენტრალიზაციის პროცესი, თუმცა გატარებულმა რეფორმებმა ვერ შეამცირა პერიფერიების ცენტრზე დამოკიდებულების მაღალი დონე. 2006 წელს მისი არაეფექტურობის მოტივებზე აპელირებით, გაუქმდა თვითმმართველობის ქვედა დონე. გაუქმდა ზიარი გადასახადები და ადგილობრივმა შემოსავლებმა ცენტრალურ ბიუჯეტში მოიყარა თავი. 2006 წლიდან იწყება ადგილობრივ თვითმმართველობასა და

ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის ქონების და ფინანსური რესურსების გაყოფის პროცესი, რასაც ერთი შეხედვით დადებითი შედეგი უნდა მოეტანა. თუმცა ქონების და ფინანსების გაყოფის საკითხი დღემდე ერთ-ერთ აქტუალურ გამოწვევას წარმოადგენს. ქონებიდან მიღებული შემოსავალი დღესაც ძალიან მიზერულია (იხ. დანართი.2 საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების 2017 წლის შემოსულობების ცხრილი).

„ნაციონალური მოძრაობის“ მიერ დეცენტრალიზაციის პროცესის არაეფექტურობა კანონშემოქმედებითი პროცესის სისუსტიტაც იყო განპირობებული. ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონები ხშირად ეწინააღმდეგებოდნენ ერთმანეთს რაც ქმნიდა საყოველთაო გაურკვევლობას. პრობლემები შენიშნებოდა იერარქიულობის პრინციპებთან დაკავშირებით, კერძოდ კი რწმუნებულის/გუბერნატორის, მინისტრების თვითნებურ მოქმედებები, რომელსაც კანონმდებლობის მიღმა არაფორმალური მმართველობის სახით ვლინდებოდა (საქართველოს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში 1991-2012. 2013წ).

რაც შეეხება თვითმმართველობის ტერიტორიულ ორგანზებას, იგი დიდად არ განსხვავდებოდა საბჭოთა კავშირის პერიოდში არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისგან. 2006 წლის პირველ იანვრამდე ქვეყანაში არსებობდა 3 სუბნაციონალური დონე: 1.სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი. (სულ1.004 ერთეული) 2.რაიონი და რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქი (64 ერთეული (ანალიზი და რეკომენდაციები ეფექტური ფისკალური დეცენტრალიზაციისთვის, 2005)გვ.37.) 3. დეფაქტო არსებული 9 რეგიონი, აგრეთვე ჭარის ავტონომია და თბლისი. 2006 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ, გაუქმდა ქვედა დონე ერთადერთი ერთეული დარჩა რაიონი, რომელსაც მუნიციპალიტეტი ეწოდა. (საქართველოს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში 1991-2012. 2013წ)

თვითმმართველობის ქვედა დონეების გაუქმების შემდეგ, ეფექტურობის ნაცვლად მოსახლეობა კიდევ უფრო დამორდა ხელისუფლების ორგანოებს. გაძლიერდა კონტროლი მსხვილ თვითმმართველ ერთეულებზე. სიტუაცია გაუარესდა

2007 წელს სახელისუფლებო კრიზის დროს, რასაც მოჰყვა 2008 წლის აგვისტოს ომი. ხელისუფლება ცდილობდა მოსახლეობაში დაკარგული რეპუტაციის აღდგენას. მმართველობის პროცესი გახდა მკაცრად ცენტრალიზებული. დაიწყო თვითმმართველობებისათვის ისედაც მწირი უფლებამოსილებების კიდევ უფრო შეკვეცის პროცესი შედეგად „ვარდების რევოლუციის“ შემქმნელების მიერ დეკლარირებულმა ცვლილებებმა ადგილობრივი დემოკრატიის გაძლიერების ნაცვლად, ცენტრალიზებულ მმართველობას დაუდო სათავე (ბოლქვაძე თ, კანდელაკი კ, ლოსაბერიძე დ, ჩიქოვანი თ, 2015გვ.9).

„ქართული ოცნების“ მთავრობამ ხელისუფლებაში მოსვლისთანავე, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა უმთავრეს პრიორიტეტად გამოაცხადა და დაამტკიცა 2013-2014 წლის საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები. სტრატეგიის საფუძველზე ცვლილებები შევიდა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში, შემოიღეს მერის/გამგებლის პირდაპირი არჩევის წესი და დამატებით 7 ქალაქს მიენიჭა თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი. უფლებამოსილებების, მნიშვნელოვანი ფინანსების და ქონების გადაცემის საკითხები კი კვლავ უძრავად დარჩა. (გრძელვადიანი სტრატეგია დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისთვის 2017-2029 ძირითადი ორიენტირები, 2017.გვ3.) 2014 წელს საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად მივიღეთ: 14 ახალი თვითმმართველი ერთეული, თვითმმართველი ქალაქისა და თვითმმართველი თემის დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ერთეულები და გაყოფილი ბიუჯეტი. თვითმმართველი ერთეულების გაყოფის მიზანს წარმოადგენდა: მოქალაქეთა მეტი ჩართულობის უზრუნველყოფა, მუნიციპალიტეტისთვის საკუთარი შემოსავლების გაზრდის ხელშეწყობა, მუნიციპალურ სერვისებზე მაქსიმალური ხელმისაწვდომობა.

„2013-2014 წლებში მნიშვნელოვან ცვლილებად უნდა ჩაითვალოს მერების პირდაპირი წესით არჩევის შემოღება. მანამდე არსებული პრაქტიკის თანახმად, მერის თანამდებობა ემყარებოდა მხოლოდ ცენტრიდან დირექტივების შესრულების პრაქტიკას. აღნიშნული რეალობა მას ფორმალურს ხდიდა. ცვლილების საფუძველზე კი აშკარად გაიზარდა თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის ხარისხი, რადგან

მერის არჩევა „ქვემოდან,, (ადგილობრივი მოსახლეობიდან) მოხდა. მეორე მნიშვნელოვანი ცვლილება რაც ბოლო წლებში ფისკალური დეცენტრალიზაციის კუთხით განხორციელდა ეს არის საშემოსავლო გადასახადის მცირე ნაწილის ადგილობრივ ბიუჯეტში დატოვება. თუმცა ეს იმდენად მწირი თანხაა, რომ იგი რეალურ ფისკალურ ეფექტს ვერ იძლევა“- გიორგი ტოკლიკიშვილი.

2017 წელს საქართველოს პარლამენტმა თვითმმართველობის კოდექსში რიგი ცვლილებები შეიტანა. სულ განხორციელდა 37 ცვლილება/შესწორება, რომლის თანახმადაც: გამგებელი შეიცვალა ტერმინით „მერი“, თვითმმართველი ქალაქების რაოდენობა დაუბრუნდა საწყის ოდენობას. განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოების არჩევის წესი და მუნიციპალიტეტების ვალდებულებების შესრულების თარიღები. აღნიშნული ცვლილებების საარგუმენტაციოდ ახალი თვითმმართველობის კოდექსის განმარტებითი ბარათში ვკითხულობთ: „2014 წლის თვითმმართველობაში განხორციელებულმა ცვლილებების შედეგად დასახული მიზნებიდან ვერცერთი ვერ განხორციელდა, მუნიციპალიტეტების მექანიკურმა, უფრო მცირე ნაწილებად დაყოფამ ვერ გააუჯობესა ხარისხი და ჩართულობა,ზოგ შემთხვევაში კი პირიქით, გაუარესდა, რესურსები არაეფექტურად გაიყო, რეფორმამ ვერ უზრუნველყო მოქალაქეთა ჩართულობა, არცერთმა კვლევამ არ დაადასტურა რეფორმის წარმატება. (განმარტებითი ბარათი საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე, 2017). მიუხედავად იმის რომ „ქართული ოცნება“ მუდმივად აპელირებს დეცენტრალიზაციის პრიორიტეტულობაზე, თვითმმართველობის კოდექსში განხორციელებული ცვლილებები მხოლოდ ადმინისტრაციული ხასიათისაა და ფინანსების დამოუკიდებლად განკარგვის საკითხში არანაირ ცვლილებასთან არ გაკვეს საქმე.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში 90-იანი წლებიდან დღემდე არაერთი მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გადაიდგა, დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი დემოკრატიის დამყარების კუთხით, ზემოთ ჩამოთვლილმა ცვლილებებმა ვერ უზრუნველყო მართვის პროცესში საზოგადოების ჩართულობა და რეალური თვითმმართველობის დამყარება. საბჭოთა გეგმიური ეკონომიკური სისტემის კრახის

შემდეგ რთული აღმოჩნდა „მარტო დარჩენილი“ და სამოქალაქო კონფლიქტებით მოცულ ქვეყანაში ადგილობრივი დემოკრატიული ღირებულებების დამკვიდრება, მით უფრო როდესაც ყოველივეს განსაკუთრებით ხელს უშლიდა კორუფციისა და ეკონომიკური დეგრადაციის შესაფოთებელი მაჩვენებლები. ვარდების რევოლუციის შემდეგ, ახალმა ხელისუფლებამ დაიწყო რეფორმების ბუმი. ქვეყანაში არსებულ სისტემის ძირეული ცვლილება მოხდა. ცვლილებები სხვა დანარჩენთან ერთად, შეეხო თვითმმართველობებს, რომლებსაც იდეაში ადგილობრივი დემოკრატია უნდა დაემყარებინათ, თუმცა ამის ნაცვლად კვლავ შენარჩუნდა მართვის მკაცრი ცენტრალიზებული დონე და ადმინისტრაციული ერთეულების ცენტრზე დამოკიდებულების მაღალი ხარისხი. ცენტრალიზებული მმართველობის ფორმა ერთნაირად სახიფათო აღმოჩნდა, როგორც ზოგადად ქვეყნის დემოკრატიული განვითარებისთვის, ასევე საბაზრო ეკონომიკისა და ბიზნესის განვითარების კუთხით. არ დარჩა სფერო, სადაც ცენტალური ხელისუფლების გავლენები არ იგრძნობოდა. აღნიშნული სიტუაცია განსაკუთრებით დაამძიმა 2008 წლის აგვისტოს ომმა. დაბნეული ხელისუფლება ეკონომიკური და პოლიტიკური რეფორმების გატარების მაგივრად, დაკარგული რეპუტაციის აღდგენას ცდილობდა. შესაბამისად „ვარდების რევოლუციის“ ავტორების დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა მკაცრად ცენტრალიზებულ მმართველობას დაემსგავსა. ქვეყანაში შექმნილი კრიზისული სიტუაციების ფონზე, დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა ნაკლებ პრიორიტეტული აღმოჩნდა. მიუხედავად ამისა 90-იან წლებთან შედარებით არ შეიძლება თვალსაწერიდან გამოგვრჩეს ამ მიმართულებით არსებული ცვლილებები. კერძოდ 2005 წლის 1 აპრილიდან ძალაში შევიდა ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, რომლის მეცხრე თავის მიხედვით საქართველოს მთავრობას მოუწია რიგი ეკონომიკური რეფორმების გატარება და ადგილობრივი კანონმდებლობის შესაბამემა ქარტიის პრინციპებთან. 2005 წელს შემცირდა ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულთა რაოდენობაც და 1004-დან 64 მუნიციპალიტეტი და 5 თვითმმართველი ქალაქი ჩამოყალიბდა. ზოგიერთი ექსპერტის აზრით აღნიშნული ცვლილება უკანგადადგმულ ნაბიჯად უნდა ჩათვლილიყო, რადგანაც ეს დაყოფა საბჭოთა პერიოდში არსებულ დაყოფას ემთხვეოდა და თვითმმართველობების რაოდენობრივი შემცირება

ბუნებრივად დეცენტრალიზაციის უკუსვლაზე მიუთითებდა. ხოლო ზოგიერთი ექსპერტი კი აღნიშნულ მოვლენას დადებით კონტექსტში განიხილავდა და თვითმმართველი ერთეულების სიმცირის საჭიროებაზე უსვამდა ხაზს. აღნიშნული ფაქტის გასამყარებლად კი ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირებასა და ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსულებების გაზრდას პროგნოზირებდნენ.

კვლავ მწვავედ დგას: საჯარო საქმეების დამუკიდებლად განკარგვას, ადგილობრივი ბიუჯეტის დამოუკიდებელ ფორმირების, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული ქონების ფლობისა და განკარგვის პრობლემები. დღეის მდგომარეობით ცენტრალური ბიუჯეტიდან (თბილისის გამოკლებით) ადგილობრივ ბიუჯეტებზე გამოყოფილი თანხების წილი 7%-ს არ აღემატება, ( რაც ყველაზე დაბალი მაჩვენებელია ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებს შორის), თუმცა ადგილობრივ ბიუჯეტში ცენტრის მიერ გამოყოფილი ფინანსური რესურსი, მთლიანი (მუნიციპალური) ბიუჯეტის 75%-ს შეადგენს. დანარჩენი 25 %-ს ავსებს ისეთი უმნიშვნელო გადასახადები როგორებიცაა ქონების გადასახდი, დასუფთავების მოსაკრებელი და ასე შემდეგ.(იხ.ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 92-ე და საბიუჯეტო კოდექსის მე-10 მუხლი).

## თავი მეორე. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსები და ქონება

### 2.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტი

დასაწყისისთვის უნდა ითქვას, რომ სახელმწიფო ფინანსები წარმოადგენს ქვეყნის საფინანსო სისტემის უმნიშვნელოვანეს ნაწილს. საჯარო ფინანსების გარეშე, წარმოდგენილია ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოების ფუნქციონირება. საჯარო ფინანსები მოიცავს სახელმწიფოს მმართველობის ყველა დონის ბიუჯეტებს, რომლის რეგულირებასაც სახელმწიფო ფისკალური პოლიტიკის გატარებით ახორციელებს. საჯარო ფინანსების განკარგვის ძირითად მექანიზმს ბიუჯეტი წარმოადგენს. (ლოსაბარიძე, დ. კანდელაკი, ვ. აბულაძე, მ. კონჯარია, ო, 2016. გვ.159).

მთავრობათაშორისი ფისკალური ურთიერთობები ცენტრისა და ხელისუფლების ყველაზე დაბალ დონეს შორის რეგულირდება ფინანსური რესურსების გადანაწილებით. ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის ფინანსების გადანაწილებლად ცენტრალური ხელისუფლება გვევლინება, რადგანაც იგი თანაბრობას უკეთ უზრუნველყოფს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. (ანალიზი და რეკომენდაციები ეფექტური ფისკალური დეცენტრალიზაციისთვის, 2005. გვ.24)

ზოგადად ბიუჯეტი არის ქვეყნის მთავარი ფინანსური დოკუმენტი, რომელიც კარგი საშუალებაა იმისა, რომ ნათლად იქნეს წარმოჩენილი და გაანალიზებული ის ძირითადი მიმართულებები, რომლის მიხედვითაც ქვეყანა ვითარდება.

საქართველოს საბიუჯეტო კანონმდებლობის ისტორიის ათვლა 1993 წლიდან იწყება. საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებების შესახებ“ ბიუჯეტს შემდეგნაირად განმატავს- „ბიუჯეტი ეს არის, „საქართველოს რესპუბლიკის ფულადი სახსრების მობილიზაციისა და მისი გამოყენების ძირითადი ფინანსური გეგმა.“ 1996 წელს ბიუჯეტის განმარტება მცირედით შეიცვალა და იგი შემდეგნაირად ფორმულირდა - „ბიუჯეტი არის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ფუნქციონირების განხორციელებისთვის საჭირო ფულადი სახსრების მობილიზაციისა და გამოყენების ძირითადი გეგმა“. მას შემდეგ რაც 2009 წელს საბიუჯეტო კოდექსში

ცვლილებები განხორციელდა, კორექტივები შევიდა ბიუჯეტის განმარტებაშიც, რომლის თანახმადაც ბიუჯეტის ცნება განიმარტა შემდეგნაირად: იგი არის „საქართველო ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა, რომელიც დამტკიცებულია საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების შესაბამისი ორგანოების მიერ“ (სვანიშვილი, 2016გვ.209).

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-4 მუხლის თანახმად, საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა უნდა ექვემდებარებოდეს შემდეგი სახის პრინციპებს:

- **ყოვლისმომცველობა**, რაშიც იგულისხმება რომ ყველა შემოსავალი და ხარჯი სრულად აისახება ბიუჯეტში.
- **გამჭვირვალობა** - ბიუჯეტის დაგეგმვისა და განხილვის პროცესში მოსახლეობისა და მედიის მაქსიმალურ ჩართულობას და მოქალაქეთა ინტერესების გათვალისწინებას. საყოველთაო და ღია გამჭვირვალე პროცესს, რომელში მონაწილეობაც სურვილისამებრ ნებისმიერ მოქალაქეს შეუძლია.
- **ანაგრიშვალდებულება** - საბიუჯეტო პროცესის ყველა მონაწილის პასუხისმგებლობა მის მიერ განხორციელებულ საქმიანობაზე და ბიუჯეტის შესახებ წარდგენილ ინფორმაციაზე;
- **დამოუკიდებლობა**, რომელიც გულისხმობს, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკური ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დამოუკიდებლობას. დამოუკიდებლობის პრინციპი უზრუნველყოფს საკუთარი შემოსულობების და ნაშთის, აგრეთვე საკუთარი გადასახდელების დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლებას.
- **ერთიანობა** - იგულისხმება, რომ ბიუჯეტის პროექტი უნდა მომზადდეს ერთიანი საბიუჯეტო კლასიფიკაციით, აღრიცხვის ერთიანი სისტემით და სახელმწიფოს ფინანსური კონტროლის ერთიანი პრინციპით.
- **უნივერსალობა** - რომელშიც იგულისხმება, რომ ბიუჯეტის ყველა შემოსულობა მიმართულია საერთო გადასახდელების დასაფინანსებლად, გარდა ამ კოდექსით

განსაზღვრული შემთხვევებისა. ამასთანავე, არც ერთი შემოსულობა, გარდა დონორების მიერ დაფინანსებული შემოსულობებისა, არ უნდა იქნეს მიმართული მიზნობრივად, კონკრეტული გადასახდელის დასაფინანსებლად. საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ მიღებული შემოსულობების შენარჩუნება თავისი მიზნებისათვის დაუშვებელია, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა საბიუჯეტო ორგანიზაცია არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი ან/და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი; (20.12.2012. N117 ამოქმედდეს 2013 წლის 1 იანვრიდან)

➤ **კონსოლიდირება** – ყველა დონის ბიუჯეტების შემოსულობებისა და გადასახდელების სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემაში მოქცევა, გადასახდელების გადახდა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემის ანგარიშების მართვა სახელმწიფო ხაზინის მიერ და მათი განთავსება საქართველოს ეროვნულ ბანკში ან/და სხვა საბანკო დაწესებულებებში. (12.12.2014. N2935 ამოქმედდეს 2015 წლის 1 იანვრიდან. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, 2009).

რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტი არის ქვეყნის ერთიანი საბიუჯეტო სისტემის ნაწილი, საქართველოს „საბიუჯეტო კოდექსის“ თანახმად იგი არანაირი პრინციპით არ ექვემდებარება ცენტრალურ ხელისუფლებას.

ისევე როგორც ცენტრალური და ავტონომიური ერთეულის ბიუჯეტები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტებიც დამოუკიდებელი ფინანსური დოკუმენტებია. საქართველოს „საბიუჯეტო კოდექსის“ 65-ე მუხლის თანახმად, მის დამოუკიდებლობას განაპირობებს საკუთარი შემოსულობები და საკუთარი გადასახდელების დამოუკიდებლად განსაზღვრის წესი. მიუხედავად კანონისმიერი თავისუფლებისა, მისი პრაქტიკული განხორციელების დროს, საწინააღმდეგო სურათს ვაწყდებით. ადგილობრივ ბიუჯეტში არსებული ფინანსების უმეტესი ნაწილი, ცენტრალური ბიუჯეტიდან ივსება, ხოლო ადგილობრივი მთავრობა ამ ფინანსების დამოუკიდებლად განკარგვის უფლებას მოკლებულია. შესაბამისად კერძო ინიციატივებისა და სამომავლო განვითარებაზე ზრუნვისათვის, ადგილობრივ დონეზე ფინანსური რესურსების მხოლოდ მცირე რაოდენობა რჩება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 89-ე მუხლის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი არის: „შესაბამისი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ დამტკიცებული მუნიციპალიტეტის ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა“ (საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. თავი 12. მუხლი 89.2014).

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფისკალურ ურთიერთობებს არეგულირებს: საქართველოს „ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლის შესახებ“ და საქართველოს საგადასახადო კოდექსი. საქართველოს რატიფიცირებული აქვს „ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობების შესახებ“, რომლის მე-9 მუხლით ხელისუფლების ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის ფინანსური ურთიერთობები რეგულირდება.

თვითმმართველობის ბიუჯეტის მეშვეობით საშუალება უნდა გვეძლეოდეს დავსახოთ: ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური პრიორიტეტები და გავაანალიზოთ მომავალი წლის სამოქმედო არეალი. იგი უნდა ასახავდეს იმ ძირითად პრიორიტეტულ მიმართულებებს, რომლებზეც მომავალი წლის განმავლობაში მუნიციპალიტეტი აპირებს მუშაობას (საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა. რა არის ბიუჯეტი.2004).

ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტი პირდაპირ და არაპირდაპირ გავლენას ახდენს მოსახლეობის ცხოვრების დონეზე. სწორედ ამიტომ ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში ადგილობრივ მოქალაქეთა მონაწილეობა მნიშვნელოვანია (სვანიშვილი, 2016. გვ.209).

საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად: თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია გადაწყვეტილებები დამოუკიდებლად მიიღოს შემდეგ ფინანსურ საკითხებზე:

✓ თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის მომზადება, განხილვა და დამტკიცება, ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანა, შესრულების ანგარიშის მოსმენა და შეფასება.

- ✓ ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლის შემოღება და გაუქმება, ასევე მათი განაკვეთების დადგენა კანონით დადგენილი ზღვრული ნორმების ფარგლებში. (ზღვრულ ნორმებს აწესებს ცენტრალურ ხელისუფლება).
- ✓ თვითმმართველ ერთეულში ინვესტირების ხელშეწყობა, ამავე მიმართულებით მიზნობრივი პროგრამების განსახორციელებლად საჭირო ფინანსური რესურსების განსაზღვრა და მართვა.
- ✓ თვითმმართველი ერთეულის მფლობელობაში არსებული ქონების (მათ შორის მიწის) მართვა და განკარგვა.
- ✓ გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება კანონმდებლობის შესაბამისად ადგილობრივი შესყიდვების განხორციელება (ანალიზი და რეკომენდაციები ეფექტური ფისკალური დეცენტრალიზაციისთვის, 2005.გვ.7-8).

მას შემდეგ რაც 2004 წელს საქართველომ ხელი მოაწერა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარიის პრინციპებს, ჩვენმა ქვეყანამ იკისრა ქარტიის ვალდებულებების შესრულება. ამ მხრივ მნიშვნელოვანი გახლდათ: არსებული საკანონმდებლო ბაზის დახვეწა და მისი ქარტიის პრინციპებთან შესაბამება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მე-9 მუხლში საუბარია, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსურ საკითხებზე. ქარტიის თანახმად, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს დამოუკიდებელი ფინანსური რესურსები აქვთ, რომლებსაც დამოუკიდებლად განკარგავენ. ამ მხრივ საქართველოს კონსტიტუციაში მხოლოდ ერთი ჩანაწერი არსებობს, კერძოდ მუხლი 101<sup>3</sup> -3.1, რომლის მიხედვითაც, თვითმმართველობას აქვს საკუთარი ქონება და ფინანსები. ქარტიის თანახმად ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური წყაროები თვითმმართველობისათვის დაკისრებული უფლება-მოვალეობებთან თანაზომიერი უნდა იყოს. ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსურ წყაროს ნაწილი ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლისგან უნდა შემოდიოდეს, რომლის ოდენობას ასევე ადგილობრივი ხელისუფლება უნდა ადგენდეს.

აღნიშნული მოთხოვნის იმპლემენტაციის მიზნით, 2014 წელს თვითმმართველობის კოდექსის 154-ე მუხლში ცვლილება განხორციელდა. შედეგად სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის გაიმიჯნა საშემოსავლო გადასახადის განაწილების

და პროპორციის მექანიზმი (ლოსაბარიძე, დ. კანდელაკი, ვ. აბულაძე, მ.კონჯარია, ო, 2016. გვ 315-316).

ევროპული ქარტია ცენტრალურ ხელისუფლებას ფინანსურად სუსტი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისთვის სთავაზობს ფინანსური გათანაწორების პროცედურებს, თუმცა აღნიშნული პროცესების აღსრულებისთვის ცენტრალურმა ხელისუფლებამ არ უნდა შეზღუდოს ადგილობრივი ხელისუფლების თავისუფლება. აღნიშნული მოთხოვნის საპასუხოდ საქართველოში შემოღებულ იქნა გათანაბრებითი ტრანსფერი, რომლის მიზანს სწორედ მუნიციპალიტეტთა შორის უთანაბრობის აღმოფხვრა წარმოადგენს. ქარტიის მიხედვით, თვითმმართველობისთვის გამოყოფილი სუბსიდიები არ უნდა იყოს განკუთვნილი განსაზღვრული პროექტების დაფინანსებისთვის, რამაც შეიძლება შეზღუდოს მუნიციპალიტეტებში საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში თავისუფალი არჩევანი. უნდა აღინიშნოს რომ ამ დებულებასთან საქართველო არ არის მიერთებული და შესაბამისად მთავრობას ამ მიმართულებით, არანაირი რეგულაცია არ განუხორციელებია. ყოველივე საფუძველს გვაძლევს, რომ საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის სისუსტეს გავუსვათ ხაზი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 92-ე და საბიუჯეტო კოდექსის მე-10 მუხლის თანახმად, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში არსებული ფულადი სახსრები შედგება: შემოსავლებისგან, არაფინანსური აქტივების კლებიდან მიღებული შემოსავლებისგან, ფინანსური აქტივების კლებისგან მიღებული შემოსავლებისგან, ვალდებულებების ზრდიდან მიღებული შემოსავლებისგან (იხ დანართი.4). შემოსავლები თავის მხრივ შედგება საკუთარი და არასაკუთარი შემოსავლებისგან; ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 92-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, საკუთარ შემოსავლებს მუნიციპალიტეტი განსაზღვრავს დამოუკიდებლად და საკუთარი შეხედულებებისამებრ (სვანიშვილი, ა. 2016).

საკუთარ შემოსულობებს მიეკუთვნება: ადგილობრივი გადასახადი, ადგილობრივი მოსაკრებელი, გათანაბრებითი ტრანსფერი, საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა არასაგადასახადო შემოსულობები, ხოლო არასაკუთარ შემოსულობებს მიეკუთვნება: სპეციალური ტრანსფერი, მიზნობრივი ტრანსფერი,

კაპიტალური ტრანსფერი და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა არასაგადასახადო შემოსულობები.

## **2.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის საკუთარი შემოსულობები**

ადგილობრივი ბიუჯეტის ძირითად შემოსავლებს წარმოადგენს: ადგილობრივი გადასახადები ადგილობრივი მოსაკრებელი და სხვა შემოსავლები. აღნიშნული შემოსავლების 100% ადგილობრივ ბიუჯეტში ირიცხება. (იხ. დანართი 5. ადგილობრივი ბიუჯეტის ძირითადი შემოსავლების ცხრილი). საკუთარი შემოსავლები წარმოადგენს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტებისთვის მნიშვნელოვან ფინანსურ წყაროს, იმ გაგებით რომ იგი ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ არის გადახდილი და შესაბამისად მისი განკარგვის ლეგიტიმაციაც მეტი აქვთ. გარდა ამისა, ადგილობრივი გადასახადების საშუალებით მოსახლეობა მუნიციპალურ მთავრობას მეტად ანგარიშვალდებულს ხდის და ფისკალური პოლიტიკის ფორმირებას უწყობს ხელს. საკუთარი შემოსავალი აუმჯობესებს რესურსების განაწილებას და მეტად ეფექტურს ხდის მართვის პროცესს. (ანალიზი და რეკომენდაციები ეფექტური ფისკალური დეცენტრალიზაციისთვის, 2005.გვ.25).

ადგილობრივი გადასახადები ადმინისტრირების კუთხით სიმარტივით გამოირჩევა. განსაკუთრებით ეს ითქმის ქონების გადასახადზე. ქონების გადასახადის შემთხვევაში, წყარო ადვილი დასადგენია და ადგილმდებარეობის შეცვლა შეუძლებელი. შესაბამისად ადგილობრივ მთავრობას უადვილდება მისი ადმინისტრირება, განსხვავებით საშემოსავლო გადასახადისგან, რომელიც ხშირ შემთხვევაში ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლს ექვემდებარება.

შემოსავლებს დეცენტრალიზაციის ხარისხის მიხედვით თუ დავალაგებთ, შემდეგი სახის სურათს მივიღებთ: ყველაზე დეცენტრალიზებულია ქონების გადასახადი, შემდეგ მას მოსდევს საშემოსავლო, შემდეგ დღგ და ბოლოს მოგების გადასახადი (ანალიზი და რეკომენდაციები ეფექტური ფისკალური დეცენტრალიზაციისთვის, 2005გვ.25).

რაც შეეხება ადგილობრივ მოსაკრებლებს, ისინი დაწესებულია ადგილობრივი მომსახურების ღირებულების დასაფარავად. ესენი გახლავთ პირველადი საჭიროების სერვისებზე დაწესებული მოსაკრებელი. ისეთებზე როგორებიცაა: კომუნალური გადასახადები, ცხოვრების ხარისხის გასაუმჯობესებელი გადასახადები, პარკებით, გასართობი ადგილებით სარგებლობის მოსაკრებელი და ადმინისტრაციული მომსახურების ხარჯები: ლიცენზიები ნებართვები და ა.შ.

ევროპის ქვეყნებში ყველაზე გავრცელებულ ადგილობრივ გადასახადებს წარმოადგენს: ქონების, საშემოსავლო, სავაჭრო ანუ ბრუნვის გადასახადი. ევროპის ქვეყნების უმრავლესობაში თვითმმართველობებს გადაცემული აქვთ ისეთი წვრილი გადასახადების აკრეფის უფლება, როგორებიცაა: შინაური ცხოველების ყოლის სანახაობების გადასახადი, და სხვა. თუმცა ადგილობრივ ბიუჯეტში მსგავსი გადასახადებიდან შემოსული თანხები ძალზე მიზერულია. უფრო მნიშვნელოვან შემოსულობებს იძლევა საშემოსავლო გადასახადი. ჩრდილოეთ ქვეყნებში თვითმმართველობებს უფლება აქვთ მიიღონ საშემოსავლო გადასახადები და ამ გადასახადის პროცენტული ოდენობაც ადგილზე განკარგონ. ჩრდილოეთ ევროპის ქვეყნების უმეტესობაში ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს უფლება აქვთ გარკვეული ცვილიებები შეიტანონ საგადასახადო ბაზაში, ან საერთოდ გააუქმონ გარკვეული გადასახადის ფორმა. როგორც წესი ადგილობრივი გადასახადი მთლიანი ბიუჯეტის 30-60%-ს შეადგენს. ლუქსემბურგსა და შვეიცარიაში ადგილობრივი ბიუჯეტის შევსების მნიშვნელოვან წყაროს მოგების გადასახადი წარმოადგენს. შვეიცარიაში, საბერძნეთსა და რუმინეთში საშემოსავლო გადასახადი ადგილობრივი ბიუჯეტში შედის. ევროპის ქვეყნებში ადგილობრივი გადასახადის სახეს ძირითადად წარმოადგენს მიწისა და ქონების გადასახადი, რომლებიც საკმაოდ მნიშვნელოვან როლს ტამაშობენ ადგილობრივი ბიუჯეტების შევსებაში (გიგინეიშვილი, ა. ჯოხაძე, ეგაძე, რ.ჯანელიძე, ა. კალანდაძე, ა. 2016. გვ.41-42).

ევროპის ქვეყნებიდან, ფისკალური დეცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხით შვედეთი გამოირჩევა. მუნიციპალიტეტებისა და საგრაფოების ერთიანი ხარჯები სახელმწიფოს მთლიანი ხარჯების 44 %-ს წარმოადგენს, ხოლო შემოსავლების წილი ადგილობრივ ბიუჯეტში 32%-ია. შვედეთში ადგილობრივი შემოსავალის 71%

ადგილობრივი ბიუჯეტში რჩება, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ თვითმმართველობა საკუთარი ფინანსებით ფუნქციონირებს და ცენტრალური ხელისუფლების ფინანსური წილი მცირეა. შვედეთის საგრაფოების ბიუჯეტების შემოსავლის წყაროებს წარმოადგენს: გადასახადებიდან შემოსული თანხები, რომლებიც შეადგენს ბიუჯეტის შემოსულობის 68%-ს. ტრანსფერები შეადგენს 7%-ს. ხოლო მოსაკრებლებიდან და გადასახადებიდან შემოსული თანხები შეადგენს 25%-ს. რაც შეეხება მუნიციპალიტეტებს, მათი შემოსავლის წყაროებს წარმოადგენს: გადასახადებიდან შემოსული თანხები 60%, ტრანსფერების პროცენტული წილი, რომელიც ძალზე მცირეა (7%) და მოსაკრებლიდან შემოსული თანხები 23%. დანარჩენი კი საქონლის გაყიდვისა და მომსახურების გადასახადებიდან ივსება.

თურქეთში სახელმწიფო ხარჯების 11%-ს მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტები შეადენენ რაც ძალზე მცირეა ევროპის სხვა ქვეყნებთან შედარებით. თუმცა მუნიციპალური ბიუჯეტის შემოსულობები განსხვავებულია. მუნიციპალიტეტების დაფინანსების წყაროებს წარმოადგენს: საერთო-სახელწიფოებრივ გადასახადებიდან ბიუჯეტის 42%, კომუნალური გადასახადებიდან 6.8%, არასაგადასახადო შემოსავლებიდან 35.5%, ხოლო ადგილობრივი გადასახადებიდან 10%. თურქეთში ცენტრალური ხელისუფლება კრებს ფიზიკური პირის საშემოსავლო გადასახადს, კორპორატიულ საშემოსავლო გადასახადს, მოგების გადასახადს და დღგ-ს, თუმცა ადგილობრივ ბიუჯეტში აკრეფილი საშემოსავლო გადასახადის 9.25 % რჩება.

ლატვიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ხარჯები, სახელმწიფოს მთლიან ხარჯებში 24%-ს შეადგენს. საგადასახადო შემოსავლები ცენტრალურსა და ადგილობრივ ბიუჯეტებს შორის შემდეგნაირად ნაწილდება: საშემოსავლო გადასახადებიდან, მოგებისა და კაპიტალის შემოსავლების გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების 80% მიდის ცენტრალურ ბიუჯეტში, ხოლო 20% (რომელიც შემოსულია ქონების, გარემოს დაბინძურებისა და აზარტულ თამაშებზე გადასახადებიდან), ადგილობრივ ბიუჯეტში რჩება (სონლულაშვილი,ს. გეთია,ნ. 2014. კვლევითი დეპარტამენტი. კანონშემოქმედებითი საქმიანობის საინფორმაციო უზრუნველყოფის სამსახური).

ევროპის ქვეყნების ფინანსურ კანონმდებლობაში და ზოგჯერ კონსტიტუციაშიც კი დგინდება ადგილობრივი გადასახადების წესი. გერმანიის კონტიტუციის 106-ე მუხლის თანახმად თემები იღებენ საშემოსავლო გადასახადის ნაწილს, რომელსაც ბუნდესრატის მიერ დამტკიცებული ფედერალური კანონით რეგულირდება. გერმანიაში თითონ თემები საზღვრავენ საშემოსავლო გადასახადის რა ნაწილი ერგებთ მათ. ფინანსური ურთიერთობები სახელისუფლებო დონეებს შორის რეგულირდება კანონით „ფედერაციასა და მიწებს შორის ფინანსური ურთიერთდახმარების შესახებ“ . ამ კანონის საშუალებით ისაზღვრება თემებს შორის საგადასახადო შემოსავლების მიღების წილობრივი ოდენობა. გერმანიაში საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული თანხები ნაწილდება ცენტრალური მიწისა და ადგილობრივ ბიუჯეტებს შორის შემდეგნაირად: 42.5% ცენტრალურ ბიუჯეტში რჩება, 42.5 % ფედერალური მიწის ბიუჯეტში და 15% ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტში. კორპორატიული საშემოსავლო გადასახადიდან და დღგ-დან მიღებულ სახსრები, თანაბრად იყოფა ცენტრალურ და ფედერალური მიწის ბიუჯეტებს შორის (გიგინეიშვილი, ა. ჯოხაძე, ნ. ეგაძე, რ.ჯანელიძე, ა. კალანდაძე, ა., 2016. გვ.42).

ხორვატიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის (ოლქებისა და მუნიციპალიტეტების) ბიუჯეტების შემოსავლებს, ძირითადად ცენტრალური ბიუჯეტის გრანტები წარმოადგენს (ტრანსფერები) - საგადასახადო შემოსავლები და არასაგადასახადო შემოსავლები. ოლქების ბიუჯეტებში შემოსავლები ნაწილდება შემდეგნაირად: 56.86% საგადასახადო შემოსავლები, 15.47% არასაგადასახადო შემოსავლები, 2.26% კაპიტალური შემოსავლები და 25.41% სახელმწიფო სუბსიდიები. ოლქს უფლება აქვს დააწესოს მემკვიდრეობის გადასახადი, ჩუქების გადასახადი, ავტოტრანსპორტის გადასახადი და სხვა. მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტის შემოსულობებია: საგადასახადო შემოსავლები (56.49%), არასაგადასახადო შემოსავლები (30.27%), კაპიტალური შემოსავლები 6.92% და სახელმწიფო სუბსიდია 3.31%. საგადასახადო შემოსავლების ძირითადი ნაწილი მოდის საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან შემოსულ თანხებზე.

სლოვენიაში მთლიან სახელისუფლებო ხარჯებში ადგილობრივი თვითმმართველობების წილი შეადგენს 12.2 %-ს. ადგილობრივი თვითმმართველობის

ბიუჯეტის შემოსავლები იყოფა ორ ნაწილად: შემოსავლები სავალდებულო ამოცანების შესასრულებლად 89% და არასავალდებულო ამოცანების შესასრულებლად 11%. სავალდებულო ამოცანების შესასრულებლად ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობებია: ტრანსფერი 1.2%, საშემოსავლო გადასახადი 87.5%, ქონებისა და სხვა გადასახადებიდან მიღებული მიღებული თანხები 11.2%. (სონდულაშვილი, ს. გეთია, ნ. 2014. კვლევითი დეპარტამენტი. კანონშემოქმედებითი საქმიანობის საინფორმაციო უზრუნველყოფის სამსახური).

ავსტრია ფედერაციულ რესპუბლიკას წარმოადგენს, რომელიც დაყოფილია: შტატებად, მხარეებად ადგილობრივი ფუნქციები გადანაწილებულია შტატებზე და მუნიციპალიტეტებზე. მუნიციპალიტეტების შემოსავლებს წარმოადგენს: ფედერალური და მუნიციპალური გადასახადები. ავსტრიაში სახელმწიფო ტრანსფერები მუნიციპალური ბიუჯეტის 40%-ს შეადგენენ, რაც მაღალ მაჩვენებლად ითვლება. ადგილობრივი შემოსავლის 30% ზიარ გადასახადებზე მოდის, ხოლო ადგილობრივ გადასახადებს 15% უკავია. ავსტრიაში ადგილობრივი გადასახადი ძირითადად ქონების გადასახადია (ანალიზი და რეკომენდაციები ეფექტური ფისკალური დეცენტრალიზაციისთვის, 2005. გვ.30).

ფინეთი უნიტარული სახელწიფოა, რომელიც დაყოფილია: რეგიონებად, პროვინციებად და მუნიციპალიტეტებად. ადგილობრივი მთავრობების შემოსავლის წყაროს ძირითადად გადასახადები შეადგენენ (46%), ტრანსფერები - 29%-ს, ხოლო 25 %სხვა საკუთარ შემოსულობებზე მოდის.

რაც შეეხება საფრანგეთს, იგი უნიტარული სახელმწიფოა რომელიც დაყოფილია: რეგიონებად, დეპარტამენტებად და მუნიციპალიტეტებად. საფრანგეთი ტრადიციულად წარმოადგენდა ცენტრალიზებულ სახელმწიფოს და დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა 1982 წელს დგანხორციელდა. ადგილობრივი ფუნქციები გადანაწილებული თვითმმართველობის სამ დონეზე: რეგიონი დეპარტამენტი და მუნიციპალიტეტი. ადგილობრივი მთავრობების შემოსავლის წყაროებში 44%-ს გადასახადები წარმოადგენს, 29 %-ს ტრანსფერები, ხოლო სხვა შემოსავლებს 27% უკავია. საფრანგეთში ადგილობრივ მთავრობებს აქვთ როგორც პირდაპირი ასევე არაპირდაპირი დაფინანსების წყაროები. საფრანგეთში რეგიონები ფინანსდება მიწის,

ბიზნესის გადასახადითა და საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანის მოსაკრებლიდან. ხოლო მუნიციპალიტეტები და დეპარტამენტები შემოსავალს იღებენ გადასახადებიდან (ანალიზი და რეკომენდაციები ეფექტური ფისკალური დეცენტრალიზაციისთვის, 2005.გვ31).

იტალია წარმოადგენს უნიტარულ საპარლამენტო რესპუბლიკას, რომელიც დაყოფილია რეგიონებად, პროვინციებად და მუნიციპალიტეტებად. ადგილობრივი ფუნქციები სამივე მმართველობის დონეზეა გადანაწილებული. ადგილობრივი შემოსავლები შედგება გადასახადებისგან, ზიარი გადასახადებისგან, ტრანსფერებისგან და შემოსავლებისგან. იტალიაში ტრანსფერებს ადგილობრივი ბიუჯეტის ნახევარი უკავიათ (51%), გადასახადებს 37%, ხოლო სხვა შემოსავლებს 12%. (ანალიზი და რეკომენდაციები ეფექტური ფისკალური დეცენტრალიზაციისთვის, 2005.გვ 32).

პორტუგალია უნიტარული რესპუბლიკაა, რომელიც დაყოფილია პარიშებად და მუნიციპალიტეტებად. ადგილობრივი ფუნქციები ორივე დინეზეა განაწილებული. ადგილობრივი ბიუჯეტის 34% ტრანსფერებს უკავია, 32% სხვა საკუთარ შემოსავლებს, ხოლო 34% კი გადასახადებიდან ივსება.

პოლონეთის ტერიტორიული მოწყობა აგებულია 3 დონეზე რეგიონი, მხარე და მუნიციპალიტეტი. ადგილობრივი მთავრობის შემოსავლები შედგება: საკუთარი შემოსავლებისაგან, ადგილობრივი გადასახადებისგან, რომელთაც განკარგავს ადგილობრივი მთავრობა. მაქსიმალურ განაკვეთებს ადგენს პარლამენტი. ადგილობრივ გადასახადების განაკვეთს კი მუნიციპალიტეტი დამოუკიდებლად ადგენს. შემოსულობების გარკვეულ პროცენტები ზიარი გადასახადებიდან შედის, ნაწილი კი სახელმწიფო ტრანსფერებიდან. პოლონეთში მტავარ ადგილობრივ გადასახადს ქონება წარმოადგენს. იბეგრება შენობები და მიწა. ასევე მოქმედებს სასოფლო-სამეურნეო მიწის, ტყის, სატვირთო ავტომობილის, ავტობუსების და ა.შ გადასახადები. რაც შეეხება ტრანსფერებს პოლონეთში ტრანსფერები მოიცავს 3 ელემენტს. ესენი გახლავთ განათლება, გამოთანაბრება და დაბალანსება. ყველაზე დიდი წილი მოდის განათლების სექტორზე, რომელიც გათვლილია დაწყებით და საშუალო განათლებაზე. მისი გამოთვლა ხდება თითოეული მოსწავლეზე გათვლით. განათლების ტრანსფერის გამოყოფის საქმეში აქიურად არიან ცართულნი განათლების სამინისტრო და

ცენტრალური მთავრობა. გათანაბრებითი ტრანსფერი ითვლება ერთ სულ მოსახლეზე საგადასახადო შემოსავლის მიხედვით, ხოლო დაბალანსების ტრანსფერი ემსახურება რეგიონებს შორის ჰორიზონტალურ დაბალანსებას. (იქვე. გვ. 33)

რუმინეთი არის უნიტარული სახელმწიფო. ადგილობრივი თვითმმართველობა გადანაწილებულია 2 დონიან თვითმმართველობაზე - მხარე და მუნიციპალიტეტი. შემოსავლის წყაროებია: საკუთარი საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლებისგან, ზიარი გადასახადებისგან და ტრანსფერებისგან. (იქვე გვ. 33).

რაც შეეხება ხორვატიას, იგი არის უნიტარული სახელმწიფო. ადგილობრივი თვითმმართველობა მოიცავს რეგიონალურ და მუნიციპალურ დონეებს. ხორვატიაში ფისკალური დეცენტრალიზაციის დონე ძალზე დაბალია. შემოსავლები ძირითადად შედგება ზიარი გადასახადებისგან და შემდეგ მოდის არასაგადასახადო შემოსავლები და ზიარი გადასახადები, შემდეგ ტრანსფერები. საკუთარი გადასახადის წილი კონსოლიდირებულ ბიუჯეტში ძალზე მწირია 1%-ს შეადგენს. (იქვე გვ. 35)

სომხეთი არის უნიტარული სახელმწიფო. იგი ნახევრად დეცენტრალიზებულ ქვეყანას მიეკუთვნება. ხელისუფლების ყველაზე დაბალ დონეს მნიციპალიტეტი წარმოადგენს. ადგილობრივ თვითმმართველობას შეუძლია გადასახადის განაკვეთის დაწესება, თუმცა კანონით დადგენილი ლიმიტის ფარგლებში. ქონების და მიწის გადასახადი 100%-ით მუნიციპალურ ბიუჯეტში წარიმართება. (იქვე გვ. 35)

აზერბაიჯანი არის უნიტარული ნაწილობრივ დეცენტრალიზებული სახელმწიფო. მუნიციპალიტეტი წარმოადგენს ადგილობრივი ხელისუფლების ყველაზე დაბალ დონეს. მუნიციპალიტეტებს აქვთ ადგილობრივი გადასახადების და მოსაკრებლის დაწესების უფლება. ადგილობრივ გადასახადებს წარმოადგენს: მიწის, ქონების და მოგების გადასახადი. საკუთარი გადასახადების წილი 25% -ია, ხოლო ტრანსფერების 10%.

საქართველოში საკუთარი შემოსულობები მოიცავს: ადგილობრივ გადასახადს, ადგილობრივ მოსაკრებლებს და სხვა შემოსავლებს. (იხ. დანართი 4)

აღსანიშნავია რომ ნაციონალური მოძრაობის მიერ გატარებული რეფორმების შედეგად შემცირდა ადგილობრივი გადასახადების რაოდენობა. ასევე შემცირდა საკუთარი საგადასახადო შემოსავლების წილი თვითმმართველობების ბიუჯეტში. 2007

წელს საკუთარი შემოსავების წილი ადგილობრივ ბიუჯეტში 50%-ს შეადგენდა, ხოლო 2008 წელს 15%-ამდე დაიკლო. თვითმმართველობების ბიუჯეტის წილი შემცირდა კონსოლიდირებულ ბიუჯეტშიც, თუ 2002 წელს 30%-ს შეადგენდა, 2010 წლისათვის ეს მაჩვენებელი- 2,3 %-ამდე შემცირდა. (ბოლქვაძე თ, კანდელაკი კ, ლოსაბერიძე დ, ჩიქოვანი თ, 2015. გვ.26). დღევანდელი მდგომარეობით თვითმმართველობის ბიუჯეტების წილი კონსოლიდირებულ ბიუჯეტში 7%-ს არ აღემატება რაც წარმოადგენს ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებს შორის ყველაზე დაბალ მაჩვენებელს. (გრძელვადიანი სტრატეგია დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისთვის 2017-2029 ძირითადი ორიენტირები, 2017.გვ.6)

2007-2008 წლამდე საქართველოში ადგილობრივი გადასახადს წარმოადგენდა მოგების და საშემოსავლო გადასახადები, რომელთა 100% ადგილზე რჩებოდა. ვითარება მკვეთრად შეიცვალა 2008 წლის შემდეგ როცა აღნიშნული გადასახადები მთლიანად ცენტრალურ ბიუჯეტში წარიმართა. აღნიშნული გადასახადების ცენტრალურ ბიუჯეტში წარმართვამ რასაკვირველია შეამცირა მუნიციპალიტეტების შემოსულობები. სწორედ ამ მიზნით ხელისუფლებამ შემოიღო გათანაბრებითი ტრანსფერი, რომელსაც დაკარგული ფინანსების კომპენსირება უნდა მოეხდინა. 2013 წლიდან თვითმმართველობის კოდექსში შესულმა ცვლილებებმა ფისკალური დეცენტრალიზაციის თვალსაზრისით რეალური საკანონმდებლო ბაზა შექმნა, თუმცა დღემდე მისი პრაქტიკული განხორციელება არ მომხდარა. (შერგელაშვილი, თ. 2017.ფისკალური დეცენტრალიზაცია-ფინანსურად ძლიერი მუნიციპალიტეტების შექმნის ერთადეთი შანსი).

2006 წლიდან შემოდის დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებელი, რომლიც 100%-ით ადგილობრივ ბიუჯეტში ირიცხება. 2006 წლის 25 მაისამდე კანონი არ აზუსტებდა სად მიემართებოდა შემოსავალი სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის და ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის გამგებლობაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო მიწის გაყიდვიდან მიღებული შემოსავალი. 2007 წლის 11 ივლისამდე ასევე დაუზუსტებელი იყო თუ სად მიემართებოდა მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარების შემოსავალი. კანონი 2007 წლამდე არ არეგულირებდა კულტურული

მემკვიდრეობის სარეაბილიტაციო არეალის ინფრასტრუქტურის მოსაკრებლის განთავსების ადგილს. 2011-2012 წლებში განაწილების სქემაში მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ დაფიქსირებულა. 2012 წლის „საბიუჯეტო კოდექსის“ ცვლილებით მოსაკრებელთა რიცხვს დაემატა მშენებლობის ზედამხედველობის მოსაკრებელი და მშენებლობის ნებართვის მოსაკრებელი. მათი 100% ადგილობრივ ბიუჯეტში მიემართება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტის ალექსანდრე სვანიშვილის თქმით, „გარდა ქონების გადასახადისა ადგილობრივ ბიუჯეტში რჩება მეწარმე იურიდიული პირების საშემოსავლო გადასახადი, რომელიც იმდენად მიზერულია და მცირეა, რომ საშემოსავლო თვალსაზრისით იგი დიდ გავლენას ვერ ახდენს“.

საქართველოს „საგადასახადო კოდექსის“ 202-ე მუხლი ადგენს ქონების გადასახადის წლიურ განაკვეთს; ა) იურიდიული პირებისთვის შეადგენს დასაბეგრი ქონების ღირებულების არაუმეტეს 1%-ს, ბ) ფიზიკური პირებისათვის გადასახადი დამკვიდრებული ოჯახის წლიურ შემოსავალზე. სახნავ-სათესი და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გადასახადი ანგარიშდება 1 ჰექტარზე (დეტალური ინფორმაციისთვის იხ. „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“).

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მე-7 მუხლის მიხედვით, უფლებამოსილია შემოიღოს (ზღვრული განაკვეთის ფარგლებში) ადგილობრივი გადასახადი, რომელიც ასევე სავალდებულოა მუნიციპალიტეტის მთელ ტერიტორიაზე. აქვე უნდა აღინიშნოს რომ საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მიხედვით ადგილობრივ გადასახადს მხოლოდ ქონების გადასახადი წარმოადგენს. (საერთო-სახელმწიფო გადასახადებია: საშემოსავლო, მოგების, დღგ, აქციზი და იმპორტი).

საქართველოს კანონი ადგილობრივი მოსაკრებლის შესახებ, განსაზღვრავს ადგილობრივი მოსაკრებლის სახეებს და ზღვრულ ოდენობას. ამავე კანონის მე-5 მუხლით განისაზღვრება ადგილობრივი მოსაკრებლის შემდეგი სახეები; მშენებლობის ნებართვა (გარდა რადიაციული ბირთვული ობიექტებისა), დასახლებული ტერიტორიების დასუფთავების მოსაკრებელი, სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებელი და მოსაკრებელი სპეციალური(ზონალური) შეთანხმების გაცემისთვის.

ადგილობრივ მოსაკრებელში შედის დასუფთავების, მშენებლობის, სათამასო ბიზნესიდან და სხვა სახის გადასახადები რომელთა 100% ასევე ირიცხება ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტში (იხ. ცხრილი 6). დასუფთავების გადასახადს იხდის ფიზიკური პირი, იურიდიული პირი, ორგანიზაცია ან დაწესებულება. მოსაკრებლის ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს ფიზიკურ პირზე 3 ლარს ხოლო იურიდიულ პირზე 25 ლარს, ერთ კუბურ მეტრ ნარჩენზე. მშენებლობის ნებართვის გადასახადი განისაზღვრება საქართველოს კანონით „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“. სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებლის განსაზღვრა ხდება იმის მიხედვით, თუ რა სახისაა იგი. მას არეგულირებს და განსაზღვრავს საქართველოს კანონი „სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებლის შესახებ“. ხოლო რაც შეეხება ზონალური შეთანხმების მოსაკრებელს ეს არის გადასახადი, რომელსაც იხდის ფიზიკური ან იურიდიული პირი სამშენებლო ნებართვის მიღებისათვის. მისი ოდენობა განისაზღვრება ფართობის მიხედვით, თუმცა არ უნდა აღემატებოდეს 400 ლარს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის კიდევ ერთ შემოსავლის წყაროს წარმოადგენს არაფინანსური აქტივების კლებიდან მიღებული შემოსავალი. როგორც წესი მუნიციპალიტეტებმა საკუთარი ეკონომიკური განვითარებისა და სამომავლო კეთილდღეობის შექმნის მიზნით უნდა შექმნან არაფინანსური აქტივები, რაც თავის მხრივ საკუთარი შემოსავლების მთავარი გარანტორია.

„ფული რომელიც მუნიციპალიტეტს საკუთარი შემოსავლებიდან შემოსდის იგი დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებას ხარჯოს იგი, მაგრამ თუ მას ფული მიღებული აქვს ცენტრისგან, ანუ ტრანსფერის სახით აქვს მიღებული, იგი ანგარიშვალდებულია მის წინაშე ვინც მას ეს ფული მისცა. საკუთარი შემოსავალი მუნიციპალიტეტისთვის არის ერთგვარი გარანტორი, იყოს დამოუკიდებელი მის განკარგვაში“ აცხადებს თვითმმართველობის საკითხების სპეციალისტი ნინო ლოლაძე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტის მამუკა აბულაძის თქმით ადგილობრივი გადასახადის მთავარ პრობლემას ის წარმოადგენს, რომ მისი ადმინისტრირება მუნიციპალიტეტს დამოუკიდებლად არ შეუძლია. იგი შეზღუდულია გადასახადის გადამხდელთა ბაზების წვდომაში. შესაბამისად ამ კუთხით აშკარა ცენტრალიზაცია იკვეთება.

ნინო ლოლაძის თქმით კი - მუნიციპალიტეტისთვის მთავარია ფული ჰყოფნიდეს თავისი უფლებამოსილებების განხორციელებაში და შეძლოს იმ სერვისების მიწოდება, რაც მის კომპეტენციაში შედის. მას ფულთან უნდა მიუწვდებოდეს ხელი და დამოკიდებული უნდა იყოს არა ტრანსფერზე, არამედ სამართლიანად გადანაწილებულ გადასახადებზე.

### **2.3. არასაკუთარი შემოსავლები:გრანტები, სესხები და ტრანსფერები**

საქართველოს კანონი „გრანტების შესახებ“ და ასევე „ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ (იხ მუხლი 100), ითვალისწინებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული შესაძლოა იყოს დონორი ორგანიზაციებიდან გრანტის და ასევე სესხის მიმღები.

გრანტის მიღება შესაძლოა მოხდეს საერთაშორისო საქველმოქმედო ფონდებიდან, არასამეწარმეო იურიდიული პირისგან ან საქართველოს მთავრობის მხრიდან. გრანტს იღებს თვითმმართველი ერთეული წერილობითი ხელშეკრულების საფუძველზე, რომელიც დგება გრანტის მიმღებსა და გრანტის გამცემს შორის.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით სხვადასხვა ორგანიზაციებიდან გრანტის მისაღებად მუნიციპალიტეტებს ცენტრალური ხელისუფლების თანხმობა ესაჭიროებათ და დამოუკიდებლათ მისი მიღება არ შეუძლიათ (გამონაკლისს წარმოადგენს თბილისი, გრანტის მისაღებად რომელსაც ცენტრალური მთავრობის ნებართვა არ სჭირდება).

„ის ფაქტი რომ მუნიციპალიტეტს გრანტის აღების დროს ცენტრალური ხელისუფლების ნებართვა სჭირდება, პრობლემას არ წარმოადგენს. პირველ რიგში ნებართვა საჭიროა, იმიტომ რომ ცენტრმა შეამოწმოს რამდენად კანონიერი წარმომავლობა აქვს ამ სესხს. თბილისისგან განსხვავებით მუნიციპალიტეტებს არ მიუწვდებათ ხელი იმ ინფორმაციაზე თუ რა წარმომავლობის არის გრანტი. მეორე საკითხი ის არის, რომ ცენტრი მუნიციპალიტეტს უარს არ ეუბნება გრანტის აღებაზე. თქვენ ვერ მეტყვიით ვერცერთ მაგალითს საქართველოში, როცა ცენტრმა მუნიციპალიტეტს გრანტის მიღებაზე უარი უთხრა“-ნინო ლოლაძე.

გრანტის მიღების წესებთან დაკავშირებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის სპეციალისტი გიორგი ტოკლიკიშვილი აღნიშნავს, რომ გაურკვეველია გრანტის აღებისას ფინანსთა სამინისტროს თანხმობა რატომ უნდა იყოს საჭირო, ან რა კრიტერიუმებით ხელმძღვანელობს ცენტრალური ხელისუფლება მისცეს თანხმობა თუ არა მუნიციპალიტეტს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონის შესაბამისად, თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია აიღოს სესხი, რომელიც ოდენობით არ უნდა აღემატებოდეს გასული სამი საბიუჯეტო წლის საკუთარი შემოსავლების წლიური ოდენობის 10%-ს. (საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. მუხლი 100. პუნქტი 4).

„ისევე როგორც გრანტის დროს, სესხის შემთხვევაშიც მუნიციპალიტეტს ცენტრალური მთავრობის ნებართვა ესაჭიროება. სესხის აღების დროს ცენტრი არის ერთგვარი გარანტორი, იმიტომ რომ თუ ამ სესხს მუნიციპალიტეტი ვერ გადაიხდის მისი დაფარვა ცენტრალურ ხელისუფლებას მოუწევს. შესაბამისად ცენტრი იტოვებს სესხების გაკონტროლების უფლებამოსილებას“-ნინო ლოლაძე.

ტრანსფერი წარმოადგენს ცენტრალური მთავრობის მიერ ადგილობრივი ბიუჯეტისათვის გამოყოფილ ფინანსურ რესურსს. ცენტრალურ მთავრობის მიერ გატარებული სატრანსფერო პოლიტიკა ფისკალური დეცენტრალიზაციის ყველაზე მნიშვნელოვან კომპონენტს წარმოადგენს. იგი გამოითვლება სპეციალური ფორმულით, რომელიც ყველა ქვეყანაში განსხვავებულია. ტრანსფერის გამოყოფის იდეალური ფორმულა არ არსებობს, იგი ყველა ქვეყანაში განსხვავებული წესით ანგარიშდება. მთავრობათაშორისი გრანტი, ანუ იგივე ტრანსფერი რამოდენიმე მიზანს ემსახურება:

- ✓ ადგილობრივ დონეზე დეფიციტის შევსება, რაც გულისხმობს ადგილობრივ ხარჯებსა და შემოსავლებს შორის არსებული განსხვავებების აღმოფხვრას.
- ✓ გამოთანაბრება, რომლის მეშვეობითაც ცენტრალური ხელისუფლება ცდილობს სხვადასხვა რეგიონებს/მუნიციპალიტეტებს შორის არსებული უთანაბრობის შესწორებას და მდიდარ და ღარიბ რეგიონებს შორის გარკვეული ბალანსის დაცვას.
- ✓ გარე ფაქტორების გავლენის გასწორება სპეციალური დაფინანსებით (სუბსიდირება), რომლის დროსაც ცენტრალური ხელისუფლება გამოყოფს მიზნობრივ ტრანსფერს

პოტენციური გარე ფისკალური ფაქტორების გავლენის დასაფინანსებლად. (ანალიზი და რეკომენდაციები ეფექტური ფისკალური დეცენტრალიზაციისთვის, 2005. გვ. 26).

ტრანსფერების კლასიფიკაცია შესაძლებელია მოვახდინოთ წარმოშობის მიხედვით. იმ ქვეყნებში, რომლებშიც მმართველობის სამი დონე გვხვდება (ცენტრალური, რეგიონალური და ადგილობრივი ხელისუფლება), დაფინანსება შეიძლება მოდიოდეს როგორც ცენტრალური, ასევე რეგიონული მთავრობებიდან. მაგალითად ესპანეთში, ავსტრიაში და შვეიცარიაში ტრანსფერების დიდი ნაწილი არა ცენტრალური არამედ რეგიონული ხელისუფლებიდან მოდის. მსგავსი ტიპის ტრანსფერს ჰორიზონტალურ ტრანსფერს უწოდებენ. იგი განვითარებული ქვეყნებისთვის არის დამახასიათებელი. აღნიშნული პროცესი ფისკალური დეცენტრალიზაციის მაღალ ხარისხზე მიუთითებს (იქვე. გვ. 26).

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD) სამთავრობო ტრანსფერებს აჯგუფებს შემდეგი იერარქიის სახით: ტრანსფერები იყოფა ორ კატეგორიად: (იხ. დანართი 7) სპეციალური და ძირითადი. რომლებიც თავის მხრივ იყოფიან სავალდებულო და დისკრეციულ ტრანსფერებად. მნიშვნელოვანია სპეციალური და ძირითადი ტრანსფერები. სპეციალური ტრანსფერი გაიცემა მხოლოდ სპეციალური მიზნისთვის და მისი ხარჯვის პირობებს გამცემი ხელისუფლება ადგენს. ადგილობრივი ხელისუფლება მისი თავისუფლად განკარგვის უფლებას მოკლებულია. რაც შეეხება ძირითად ტრანსფერებს, იგი შესაძლებელია დაიხარჯოს მიმღები ხელისუფლების სურვილისამებრ.

უნდა აღინიშნოს, რომ სპეციალური ტრანსფერები ეფექტურია კრიზისული პერიოდებისა და სტიქიების დროს. რაც შეეხება ძირითად ტრანსფერებს, ისინი ხელს უწყობენ დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის გამყარებას და ფართო სამოქმედო არეალს გადასცემენ ადგილობრივ თვითმმართველობებს. დისკრეციული სპეციალური ტრანსფერები განსაკუთრებით ეფექტურები აღმოჩნდა ფინანსური კრიზისისა და დროს ეკონომიკის სტიმულირებისთვის. სავალდებულო ტრანსფერის შემთხვევაში გამცემი ხელისუფლება სპეციალური აქტის მეშვეობით ადგენს მის ზომასა და მიზანს, ხოლო დისკრეციული ტრანსფერი უფრო მოქნილია და მისი ზომა და ხარჯვის პირობები არ არის გაწერილი. ევროპის ქვეყნების მაგალითებს თუ მოვიშველიებთ, ვნახავთ რომ

სახელმწიფოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობების სუბსიდირება არაერთგვაროვანია. ადგილობრივ ბიუჯეტში ადგილობრივი შემოსავლების ყველაზე მაღალი პროცენტი ლიტვაშია (80%), ხოლო ყველაზე მცირე ადგილობრივი შემოსავლებით ჩეხეთი გამოირჩევა (3%). (ანალიზი და რეკომენდაციები ეფექტური ფისკალური დეცენტრალიზაციისთვის, 2005. გვ.27-29). იმ ქვეყნებში სადაც მაღალია სახელმწიფო საკუთრების წილი, ადგილობრივ ბიუჯეტებს უფრო მეტი დახმარება სჭირდებათ, ხოლო იმ ქვეყნებში სადაც ეკონომიკა ლიბერალურ პრიციპებზე დგას, ადგილობრივი თვითმმართველობა სუბსიდიებზე ნაკლებად არის დამოკიდებული (ლოსაბარიძე, დ. კანდელაკი,კ. აბულაძე, მ.კონჯარია, ო, 2016.გვ.434).

საქართველოს სატრანსფერო პოლიტიკას თუ გადავხედავთ, უნდა აღინიშნოს რომ იგი სიახლეს წარმოადგენს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტში 4 სახის ტრანსფერი გვხვდება, რომელთაგან თითოეულს თავისი დანიშნულება და გამოყოფის წესი აქვს. ტრანსფერთა სახეობებია: მიზნობრივი, სპეციალური, კაპიტალური, და გათანაბრებითი ტრანსფერი. აქედან მიზნობრივი კაპიტალური და სპეციალური ტრანსფერები არასაკუთარ შემოსულობებს მიეკუთვნება და მუნიციპალიტეტებს მისი დამოუკიდებლად განკარგვის უფლება არ აქვთ. განსხვავებულია გათანაბრებითი ტრანსფერი, რომელიც საკუთარ შემოსავალს წამოადგენს.

მიზნობრივი ტრანსფერი არის ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისათვის დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისათვის გამოყოფილი თანხა. გათანაბრებითი ტრანსფერისაგან გასახვავებით თვითმმართველ ერთეულს არ შეუძლია რომ ეს თანხა სურვილისამებრ გაანაწილოს. იგი უნდა მოხმარდეს მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების შესასრულებლად ჩასატარებელ ღონიძიებებს. ასევე აღსანიშნავია, რომ მიზნობრივი ტრანსფერი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტს გამოეყოფა; ა)ცენტრალური ბიუჯეტიდან; ბ)ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან (საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, მუხლი97).

მიზნობრივი ტრანსფერების გამოყოფის დროს, როგორც წესი ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ნაკლებად ეწევა ანგარიში თვითმმართველობების რეალურ

საჭიროებებს. ამგვარს სიტუაციას მივყავართ მის არაეფექტურობამდე რადგანაც, ცენტრმა ნაკლებად იცის ადგილობრივი საჭიროებების შესახებ. თავის მხრივ ადგილობრივ მმართველობას თანხების სურვილებისა და საჭიროებებისამებრ განკარგვა არ შეუძლიათ.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-6 მუხლისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, მუნიციპალურ ბიუჯეტში შესაძლოა ჩაირიცხოს სპეციალური ტრანსფერი. სპეციალური ტრანსფერი გამოიყოფა სტიქიური მოვლენების, ეკოლოგიური და სხვა სახის კატასტროფების, საომარი მოქმედებების, ეპიდემიების და სხვადასხვა საგანგებო სიტუაციებში ზიანის სალიკვიდაციოდ ან ანაზღაურების მიზნით. თვითმმართველობის კოდექსის 98 მუხლის თანახმად, თვითმმართველ ერთეულს აქვს სპეციალური ტრანსფერის მოთხოვნის უფლება მხოლოდ იმ შემთხვევაში როდესაც მსგავსი სიტუაციებისათვის მას საკუთარი ბიუჯეტიდან არ ჰყოფნის სარეზერვო თანხები. (სვანიშვილი, ა, 2016). გარდა ზემოთ ჩამოთვლილი მიზნებისა, სპეციალური ტრანსფერი აგრეთვე გამოიყენება სხვა ღონისძიებების განსახორციელებლად, რამაც მისი ფუნქციები გაფართოვა, თუმცა მისი ზუსტი დანიშნულება ბუნდოვანი გახდა. 2008 წლიდან სპეციალური ტრანსფერის საშუალებით შესაძლებელი გახდა „სხვა“ გადასახდელების დაფინანსებაც, რამაც დაარღვია ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მე-9 მუხლის მე-7 პუნქტი, სუბსიდიებით სპეციალური პროგრამების დაფინანსების მიზანშეუწონლობის შესახებ (ლოსაბერიძე, დ. 2014. გვ.23-24).

რაც შეეხება კაპიტალურ ტრანსფერს, ეს გახლავთ თვითმმართველი ერთეულისათვის გამოყოფილი სახსრები, რომელიც ხმარდება კაპიტალური პროექტის განხორციელებას. თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია კაპიტალური ტრანსფერის მოთხოვნით მიმართოს საქართველოს მთავრობას. მიმართვაში აუცილებლად უნდა იყოს აღწერილი კაპიტალური ტრანსფერის მოთხოვნის საფუძველი და ტრანსფერის მოცულობა. (საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. მუხლი 96). კაპიტალური ტრანსფერის მეშვეობით მუნიციპალიტეტში იქმნება ახალი ქონება, რადგანაც იზრდება თვითმმართველი ერთეულის არაფინანსური აქტივები. კაპიტალური ტრანსფერი სხვა ტრანსფერებისაგან

იმით გამოირჩევა რომ შესაძლოა იგი პირდაპირ ცენტრალური მთავრობიდან არ მომდინარეობდეს და შესაძლებელია იგი რეგონული განვითარების ხელისშემწყობი პროექტების ფარგლებში გამოიყოს მუნიციპალიტეტისათვის, რაც საქართველოს შემთხვევაში, ხშირად ასეც ხდება (ლოსაბარიძე, დ. კანდელაკი, კ. აბულაძე, მ. კონჯარია, ო, 2016. გვ. 340-341).

როგორც აღინიშნა ზემოთ ჩამოთვლილი ტრანსფერთა სახეობები, გამოიყოფა ცენტრალური ხელისუფლების ნებით. ასევე ცენტრალური ხელისუფლებს განკავავს მათ მიზნობრიობას. ადგილობრივი ხელისუფლება ამ შემთხვევაში მხოლოდ ცენტრალური მთავრობის ნების შემსრულებლის როლში გვევლინება, რადგანაც როგორც არაერთგზის აღვნიშნეთ, ადგილობრივი ხელისუფლება ფინანსური რესურსის დამოუკიდებლად განკარგვის უფლებას მოკლებულია. რომ აღარაფერი ითქვას ადგილობრივ მოსახლეობაზე, რომელთა ჩართულობა ფინანსების განკარგვაში უმნიშვნელოა. ყოველივე კი უხეზად არღვევს თვითმმართველობის იდეას ადგილობრივმა მაცხოვრებლებმა თავად მოაგვარონ საკუთარი საჭიროებები.

## 2.4 გათანაბრებითი ტრანსფერი

ცალკე უნდა გამოვყოთ გათანაბრებითი ტრანსფერი, რადგანაც იგი დანარჩენი სუბსიდიებისგან განსხვავებით, თვითმმართველობისათვის საკუთარ შემოსავალს წარმოადგენს და მისი ცენტრისგან დამოუკიდებელი მენეჯმენტიც შესაძლებელია. განვითარებულ ქვეყნებში გათანაბრებით ტრანსფერს მუდმივი ხასიათი არ აქვს და იგი მხოლოდ იმ შემთხვევაში გამოიყენება, როდესაც ცენტრალურ ხელისუფლებას რომელიმე ეკონომიკურად ჩამორჩენილი ადგილობრივი ერთეულის წინ წამოწევა სურს.

გათანაბრებითი ტრანსფერი წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლის მნიშვნელოვან წყაროს. მისი მიზანია თვითმმართველი ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობა.

საქართველოს „საბიუჯეტო კოდექსის“ თანახმად, გათანაბრებითი ტრანსფერი არის, საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისთვის ადგილობრივი

თვითმმართველობის ბიუჯეტისათვის სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილი თანხა. გათანაბრებითი ტრანსფერი საშუალებით ხდება საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის საჭირო თანხების გათანაბრება. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული გათანაბრებითი ტრანსფერის შედეგად მიღებულ ფინანსურ რესურსს განკარგავს საკუთარი შეხედულებისამებრ. გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობა გაანგარიშდება ყველა თვითმმართველ ერთეულზე ინდივიდუალურად. როგორც წესი გათანაბრებითი ტრანსფერი გამოიყოფა მაშინ როდესაც (გრანტების გამოკლებით) ბიუჯეტით გათვალისწინებული ხარჯების და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი აღემატება ბიუჯეტის შემოსავლებს (ლოსაბარძე, დ. კანდელაკი, კ. აბულაძე, მ.კონჯარია, ო, 2016. გვ.316). გათანაბრებითი ტრანსფერი საბიუჯეტო დეფიციტის აღმოსაფხვრის კარგი საშუალებაა.

გათანაბრებით ტრანსფერის დადგენა ხდება კანონით „გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ინსტრუქციის„ შესახებ, რომელიც დამტკიცებულია საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2009 წლის № 904 ბრძანებულებით. გათანაბრებითი ტრანსფერის პრაქტიკა საქართველოში 2007 წლიდან იწყება. გათანაბრებითი ტრანსფერის გადარიცხვა ხორციელდება ცენტრალური ბიუჯეტიდან ყოველთვიურად მთლიანი მოცულობის 1/12-ის ოდენობით. ადგილობრივი თვითმმართველობის დასაბუთებული თხოვნის შემთხვევაში, შესაძლებელია გათანაბრებითი ტრანსფერიდან დამატებითი სახსრების გადარიცხვა. (ანალიზი და რეკომენდაციები ეფექტური ფისკალური დეცენტრალიზაციისთვის, 2005. გვ.8).

გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ინსტრუქციას და კოეფიციენტებს ფინანსთა მინისტრი ამტკიცებს. იგი გაანგარიშდება შემდეგი სახის ფორმულით:  $T=E-R$ , სადაც T - წარმოადგენს გამოსაყოფი ტრანსფერის ოდენობას, E - არის ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი. რომელიც გამოითვლება მუნიციპალიტეტის შემდეგ მონაცემებზე დაყრდნობით: მოსახლეობის რაოდენობა, 6 წლამდე ასაკის ბავშვების რაოდენობა, 6-18 წლამდე მოზარდთა რაოდენობა, სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის რაოდენობა, მუნიციპალიტეტის ფართობი, ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების სიგრძე და გათანაბრებითი კოეფიციენტი. R წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსავლებს, რომლებიც ანგარიშდება

მიმდინარე წლის ბიუჯეტის პროგნოზისა და გასული 3 წლის ფაქტობრივი მაჩვენებლის ტენდენციის მიხედვით (ანალიზი და რეკომენდაციები ეფექტური ფისკალური დეცენტრალიზაციისთვის, 2005.გვ.8).

მიუხედავად იმისა რომ დანარჩენი ტრანსფერებისაგან განსხვავებით, გათანაბრებითი ტრანსფერი ბევრად მოქნილია და ფისკალური დეცენტრალიზაციის კუთხით აშკარად წინ გადადგმულ ნაბიჯს წარმოადგენს, გარკვეული პრობლემები მაინც იჩენს თავს. გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების დროს, თითოეულ თვითმმართველ ერთეულს გარკვეული კოეფიციენტი ენიჭება. აღნიშნულ კოეფიციენტთა გაანგარიშების ფორმულა არ არსებობს და იგი ხშირად ბუნდოანია. ტრანსფერის მოცულობის გაანგარიშების დროს 2009 წლიდან ფინანსთა სამინისტროს შემოაქვს მოსახლეობის სიმჭიდროვის მაჩვენებელი, რაც საბიუჯეტო კოდექსში არ არის ნახსენები. აღნიშნული მონაცემი კი სერიოზულად ცვლის მონაცემებს. თუმცა იგი კანონთან შესაბამისობაში არ მოდის. ასევე მუნიციპალიტეტთა უმრავლესობას დიდი ფართობი უკავია. ამ ტერიტორიების დიდი ნაწილი კი დაუსახლებელია. მიუხედავად ამისა ეს მონაცემი ერთ-ერთ მნიშვნელოვან კომპონენტს გათანაბრებითი ტრანსფერის გამონგარიშებისას წარმოადგენს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტები გვთავაზობენ მის ნაცვლად სიმჭიდროვის მაჩვენებელი იყოს წარმოდგენილი.

„გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულა იმდენად ბუნდოვანია, რომ დღეს მის ობიექტურობაზე საუბარი რთულია. ის სტატისტიკური მონაცემები რომლებიც რეალურად საჭიროა კოეფიციენტის შესადგენად არ არსებობს. ამიტომ ცენტრალური ხელისუფლება ეყრდნობა წინა წლების მონაცემებს და იქმნება სიტუაცია, როდესაც ცენტრი პირადი შეხედულებებისამებრ აფინანსებს მუნიციპალიტეტებს. მეორე პრობლემა გახლავთ ის რომ გათანაბრებითი ტრანსფერი სამომავლო განვითარებაზე არ არის ორიენტირებული. ტრანსფერი უნდა მიეწოდებოდეს იმ მუნიციპალიტეტებს ვისი შემოსვლებიც შედარებით მცირეა. საქართველოში კი ყველაზე დიდი გათანაბრებით ტრანსფერს თბილისი იღებს, რის გამოც გათანაბრებითი ტრანსფერის მიზანი აბსურდული ხდება.

გათანაბრებით ტრანსფერზე საუბრისას ყველაზე მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს მისი რეალურ მიზანთან შეუსაბამობა. აღნიშნულ საკითხზე ყველა

ექსპერტი თანხმდება, რომ ნაციონალური მოძრაობის ხელისუფლებაში ყოფნის დროს საგადასახადო შემოსავლების ცენტრალიზაციის საკომპენსაციოდ გამოყოფილმა გათანაბრებითმა ტრანსფერმა (თავიდან მას გამოთანაბრებითი ტრანსფერი ეწოდა), ტრანსფერმა უკუშედეგი გამოიღო. ერთის მხრივ გათანაბრებითი ტრანსფერი საკუთარი შემოსავალია და მუნიციპალიტეტს მისი დამოუკიდებლად განკარგვის უფლება აქვს, ხოლო მერე მხრივ იგი განვითარების მოტივაციას უკარგავს მუნიციპალიტეტებს, რადგანც რამდენითაც მათ შემოსავლების ზრდის პროპორციულად აკლდებათ გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობა. შესაბამისად მუნიციპალიტეტები ამჯობინებენ ფინანსებს, რომლებიც ისედაც ერიცხებათ და არ ზერუნავენ ადგილობრივი ბიუჯეტის სხვა სხვა წყაროებით შევსებაზე. გათანაბრებითი ტრანსფერის წილი მუნიციპალურ ბიუჯეტში აშკარად დიდია. (იხ.დანართი.3. საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების 2017 წლის შემოსულობების ცხრილი.

„გათანაბრებითმა ტრანსფერმა მუნიციპალიტეტების სამომავლო განვითარების კუთხით ძალიან ცუდი როლი ითამაშა. მან მუნიციპალიტეტებს განვითარების არავითარი შესაძლებლობა არ დაუტოვა, ვინაიდან საგადასახადო შემოსავლების ადგილობრივ ბიუჯეტში მიმართვა, ცენტიდან წამოსულ ტრანსფერზე გაცილებით მეტი მოტივაციაა“ გიორგი ტოკლიკიშვილი.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს სატრანსფერო პოლიტიკის არც თუ ისე დიდი გამოცდილება გააჩნია. განვითარების მოკლე ისტორიის მანძილზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დეცენტრალიზაციის პროცესი კვლავ გაყინულია. ცენტრალური ხელისუფლების მიერ წამოწყებულმა სატრანსფერო პოლიტიკამ თვითმმართველი ერთეულების ფინანსური დეცენტრალიზაციის ხარისხის გაუმჯობესების ნაცვლად მკაცრ ცენტრალიზაციას ჩაუყარა საფუძველი. გასულ წლებთან შედარებით ტრანსფერების რაოდენობა ყოველწლიურად იზრდება(იხ.დანართი თუმცა ფინანსური რესურსის გაზრდა ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხარისხთან პირდაპირ კორელაციაში აღმოჩნდა. ორივე ხელისუფლების პირობებში ცენტრიდან წამოსული დირექტივების ხარისხი აშკარად დიდია.

## 2.5. ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონება

ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხარისხის შესაფასებლად მნიშვნელოვან კომპონენტს ადგილობრივი შემოსავალი წარმოადგენს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური უზრუნველყოფისა და შემოსავლების გაზრდის თვალსაზრისით ერთ-ერთ მნიშვნელოვან რესურსს ქონება წარმოადგენს. ქონებიდან მიღებული სახსრები არა მარტო განვითარებად, არამედ განვითარებული ქვეყნების თვითმმართველობების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან შემოსავლის წყაროა. ზოგადად მიჩნეულია, რომ ქონების გადასახადი ადვილად ადმინისტრირებადი გადასახადია, რადგანაც მისი წარმომავლობის წყარო ადვილი დასადგენია.

საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად მუნიციპალიტეტის ქონება არის მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ყველა ნივთი და არამატერიალური ქონებრივი სიკეთე

მუნიციპალიტეტის ორგანოები ქონებრივ უფლებებს ახორციელებენ მუნიციპალიტეტის სახელით. ისინი ვალდებული არიან დაიცვან მუნიციპალიტეტის კანონიერი უფლებები. ამავდროულად აუცილებელია, რომ ქონებრივი უფლება-მოვალეობები განხორციელდეს მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად. მუნიციპალიტეტს ქონება შესაძლოა ჰქონდეს როგორც მის ტერიტორიაზე ასევე მის გარეთაც. თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია საკუთარი სახსრებით შეიძინოს ქონება და მისგან ფინანსური სარგებელი მიიღოს. ასევე ქონების მიღება მუნიციპალიტეტს სახელმწიფო ქონებიდანაც შეუძლია. (ლოსაბარძე, დ. კანდელაკი, კ. აბულაძე, მ. კონჯარია, ო, 2016. გვ. 357).

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად მუნიციპალურ საკუთრებას წარმოადგენს: ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები, ქუჩები სკვერები პარკები, ტროტუარები, მიწისზედა და მიწისქვეშა გადასასვლელები, ბულვარები შადრევნები, მწვანე ნარგავები, ნაპირსამაგრი ნაგებობები და ა.შ. (საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ 2014. წ. მუხლი 89-103)

მუნიციპალურ საკუთრებას წარმოადგენს ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის და წყლის რესურსები თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფოს ტყის ფონდის

კუთვნილი მიწა და სახელმწიფოს წყლის ფონდის მიწა მუნიციპალურ საკუთრებაში არ შედის მიუხედავად იმისა, რომ შესაძლოა ფიზიკურად მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე იყოს (იქვე).

საქართველო საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად ქონების გადასახადი თვითმმართველობის ბიუჯეტში ერთადერთ ადგილობრივი გადასახადია. 2005 წლიდან საქართველოში იწყება ადგილობრივი და სახემწიფო ქონების გაყოფის პროცესი. 2005 წლის 25 მარტს მიღებული იქნა კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“. აღნიშნული კანონის თანახმად ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონება გაიყო ძირითად და დამატებით ქონებად. კანონის თანახმად ძირითადი ქონება განუსხვისებელია, ხოლო დამატებითი ქონების გასხვისება განსაზღვრული წესების დაცვით შესაძლებელია. 2005 წლის ბოლოს თვითმმართველობის ქონებას ხანგრძლივი განსჯისა და კამათის შედეგად დაემატა როგორც სასოფლო-სამეურნეო, ისე არასასოფლო-სამეურნეო მიწებიც.

2007 წლიდან კი იწყება მუნიციპალური ქონების მართვის ამკარა ცენტრალიზაციის პროცესი რაც გამოიხატება იმაში, რომ კანონში „სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ“ გარკვეული ცვლილებები განხორციელდა. აღნიშნული ცვლილების თანახმად: თვითმმართვე ერთეულებს შეეკვეცათ უფლებამოსილება თავად შეერჩიათ საპრივატიზაციო ქონების ნუსხა. ამავე წელს მუნიციპალიტეტს გადაეცა სასოფლო-სამეურნეო, არასასოფლო-სამეურნეო მიწების და წყლის რესურსების დიდი ნაწილი, თუმცა ამ ქონების პრივატიზების უფლება ეკონომიკს და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ მიიღო (კავთუაშვილი, 2018) (ბოლქვაძე თ, კანდელაკი კ, ლოსაბერიძე დ, ჩიქოვანი თ, 2015გვ.30).

2007 წელს მიღებული „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ კანონის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტს მიენიჭა ექსკლუზიური უფლებამოსილება, პირდაპირი მიყიდვის წესით გაესხვისებინა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონება. აღნიშნული ცვლილება წინააღმდეგობაში მოდიოდა, როგორც საქართველოს კონსტიტუციასთან ასევე ადგილობრივი

თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიასთან (ბოლქვაძე თ, კანდელაკი კ, ლოსაბერიძე დ, ჩიქოვანი თ, 2015გვ.29).

2010 წლიდან ორგანულ კანონში განხორციელებული ცვლილებების შესაბამისად თვითმმართველი ერთეულისათვის გადასაცემ მიწების სიიდან ამოიღეს სამოვრებიც. რომელთა მართვაც ასევე ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ შეითავსა (ბოლქვაძე თ, კანდელაკი კ, ლოსაბერიძე დ, ჩიქოვანი თ, 2015გვ.30).

ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის ქონების გადაცემის საკითხი ბიუროკრატიულად საკმაოდ რთულ პროცედურას წარმოადგენს. თვითმმართველი ერთეულის მიერ მიწის რეგისტრაციის სამართლებრივი პროცედურა დროში მეტად გაჭიანურებულია. იმ შემთხვევაში როდესაც მიწის ნაკვეთი დარეგისტრირებული არ არის, მუნიციპალიტეტი შესაბამისი თხოვნით მიმართავს საჯარო რეესტრს. ქონების მისაღებად მას ორი თვე და გარემოს დაცვისა და ენერგეტიკის სამინისტროს ნებართვა სჭირდება. ამის შემდეგ პროცესს შეისწავლიან ექსპერტები რაც კიდევ ერთ თვეს მოითხოვს. საბოლოო ჯამში გამოდის რომ ქონების დარეგისტრირება საკმაოდ დროში გაწელილ და რთულ ბიუროკრატიულ პროცედურებთან არის დაკავშირებული.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სპეციალისტის გიორგი ტოკლიკიშვილის თქმით, მუნიციპალიტეტისთვის არასასოფლო მიწის გადაცემის საკითხის დროში გაჭიანურება შეიძლება იმითიც აიხსნას, რომ ცენტრალური ხელისუფლება ამოწმებს გადასაცემი ტერიტორიის ან შენობის ქვეშ ხომ არ გადის რაიმე კომუნიკაცია. ამისათვის იგი უნდა დაუკავშირდეს იქ არსებულ საკომუნიკაციო ოპერატორებს და მიიღოს ინფორმაცია. ტოკლიკიშვილი შენიშნავს, რომ მსგავსი ნებართვა თბილისს არ სჭირდება. მას შემდეგ რაც თბილისის მერია ირეგისტრირებს ტერიტორიას, მხოლოდ ინფორმაციის სახით აცნობებს ეკონომიკის სამინისტროს,იმის შესახებ რომ ეს კონკრეტული მიწა უკვე მის ბალანსზეა.

საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის ქონების მართვის სამსახურის უფროსი გიორგი ქურდოვანიძის თქმით, ქონების საკითხი დღეს მუნიციპალიტეტებში მწვავედ დგას. არადა მუნიციპალიტეტისთვის მთავარი შემოსავლის წყარო სწორედ ქონებიდან მიღებული შემოსავალია. საკითხი დღეს ასე დგას. სასოფლო -სამეურნეო დანიშნულებების მიწებს ცენტრალური ხელისუფლება საერთოდ არ გვამღევს, ხოლო რაც

შეეხება არასასოფლო მიწას, მის დასარეგისტრირებლად ცენტრალური ხელისუფლება ითხოვს მიზნობრიობის დასაბუთებას თუ რას ვაპირებთ ამ ტერიტორიაზე.

გაცილებით რთულად არის საქმე როდესაც ინვესტორი გარკვეული ქონების პრივატიზაციას ითხოვს და ეს ქონება კი ეკონომიკის სამინისტროს ბალანსზეა. ამ შემთხვევაში დაინტერესებული პირი ქონების საპრივატიზაციოდ მიმართავს ქონების ეროვნულ სააგენტოს. სააგენტო მხარის რწმუნებულ-გუბერნატორთან აგზავნის მოსაზრებას. თავის მხრივ გუბერნია უკავშირდება მუნიციპალიტეტს და მიმართავს კითხვით, ხომ არ აქვს რაიმე გემა აღნიშნულ ქონებასთან დაკავშირებით. მუნიციპალიტეტი საკუთარ მოსაზრებას ატყობინებს გუბერნიას, გუნებრნია კი თავის მხრივ პასუხობს ქონების მართვის სააგენტოს. აღნიშნული ეტაპის დასრულების შემდეგ ინვესტორი იწყებს ქონების დამტკიცების მეორე ეტაპს, რომელიც მუნიციპალიტეტის მიერ ქონების შემოერთების ზემოთ აღწერილი პროცედურის იდენტურია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სპეციალისტის გიორგი ტოკლიკიშვილის თქმით, მუნიციპალიტეტის ქონებასთან დაკავშირებით არის ისეთი შემთხვევებიც როდესაც ცენტრალურმა ხელისუფლებამ არ იცის რაიმე ქონების არსებობის შესახებ. ზოგჯერ ინვესტორი, ან თავად მუნიციპალური ხელისუფლება თავად ეძებს მსგავს ტერიტორიებს და მას შემდეგ რაც დასარეგისტრირებლად ოფიციალურად განაცხადებს. პროცესში აქტიურად ებმება ცენტრალური ხელისუფლება და თითონ ირეგისტრირებს არსებულ ქონებას. მსგავს შემთხვევებს ადასტურებენ საგარეჯოს ქონების მართვის სამსახურშიც.

მიუხედავად იმისა რომ ქონება ადგილობრივი გადასახადის ფორმას წარმოადგენს და მისი 100% ბიუჯეტში ირიცხება, იმდენად მწირია რომ იგი ფისკალურ ეფექტს ვერ ქმნის. ქონებიდან შემოსული თანხების სიმცირე განსკუთრებით თვალშისაცემია მუნიციპალურ დონეზე. შემოსავლის რაოდენობა გაცილებით დიდია თვითმმართველ ქალაქებში არსებული ქონებიდან, ვიდრე მუნიციპალიტეტიდან (ლოსაბერიძე. ნარმანია.ხმალაძე. 2011. გვ).

ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტის ირაკლი მელაშვილის თქმით, როდესაც ვეძებთ იმ მიზეზებს თუ რატომ არის ადგილობრივი თვითმმართველობა სუსტი, პასუხი მის მცირეშემოსავლიანობაში უნდა ვეძებოთ. ექსპერტის განმარტებით,

ქონების უდიდესი ნაწილი ეკონომიკის სამინისტროს ეკუთვნის. იმ ნაწილზე კი, რაც ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს რჩება, გადასახადები იმდენად მწირია, რომ შეუძლებელია რეალურობაზე ვისაუბროთ. კერძოდ 5 ჰექტრამდე მიწის მფლობელები გათავისუფლებულნი არიან გადასახადისგან. ქონების გადასახადს იხდიან მხოლოდ ის პირები, ვისი შემოსავალიც 40 000 ლარს აჭარბებს. ასეთი კი სულ 33.000 ადამიანი აღმოჩნდა. (მუნიციპალიტეტები მიწის გარეშე-გეკუთვნით, მაგრამ არ გეკუთვნით!, 2017)

„ჩვენი სახელმწიფო ყველა შეღავათს აწესებს მუნიციპალიტეტებისა და თვითმმართველობის ხარჯზე. ეს არის ყველაზე ცუდი პოლიტიკა და ამის შემდეგ საუბარი რომ მუნიციპალიტეტებს შემოსავალი არ გააჩნია და სუსტია, მინიმუმ უხერხულია“ აცხადებს ირაკლი მელაშვილი. (მუნიციპალიტეტები მიწის გარეშე-გეკუთვნით, მაგრამ არ გეკუთვნით!, 2017)

მიუხედავად იმისა, რომ ქონების თვითმმართველობისთვის გადაცემიდან თითქმის 20 წელი გავიდა, საკითხი კვლავ აქტუალურია და პროცესი ჯერაც დაუსრულებელია. აღნიშნული საკითხის გაჭიანურებას უამრავი პრობლემით შეიძლება აიხსნას, კერძოდ: არ არსებობს სახელმწიფოში არსებული ქონების ერთიანი ბაზა, დაუდგენელია ტერიტორიებისა და შენობა-ნაგებობების აღრიცხვის მთლიანი ბაზა. თვითმმართველი ერთეულების შემადგენლობაში არსებობს უამრავი ტერიტორია, რომელთა მფლობელის დადგენა ძალიან რთულია. შესაბამისად აღუწერელი ქონებიდან მოგების მიღება არ ხდება (ბოლქვაძე თ, კანდელაკი კ, ლოსაბერიძე დ, ჩიქოვანი თ, 2015გვ.29).

მოუწესრიგებელ და აღურიცხავ ბაზასთან ერთად ყურადღებას იქცევს გაუმართავი საკანონმდებლო სისტემის არსებობა. ადგილობრივ თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად ადგილობრივი ტყისა და წყლის რესურსი თვითმმართველობის საკუთრებას წარმოადგენს, თუმცა საქართველოს „ტყის კოდექსი“ ადგილობრივ თვითმმართველობას ტყის მესაკუთრედ საერთოდ არ ცნობს (ბოლქვაძე თ, კანდელაკი კ, ლოსაბერიძე დ, ჩიქოვანი თ, 2015გვ.30).

ქონებასთან დაკავშირებულ კიდევ ერთ პრობემას წარმოადგენს ქონების საფასურის გადამხდელთა ბაზა, რომელიც დახურულია თვითმმართველი

ერთეულისთვის. არსებულ ბაზაზე წვდომა აქვს მხოლოდ ფინანსთა სამინისტროს. შესაბამისად მუნიციპალიტეტებს ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში უჭირთ პროგნოზირება რა რადენობის თანხას უნდა ელოდონ კონკრეტულად ქონების შემოსავლიდან. მუნიციპალიტეტები ქონების შემოსავლის განსაზღვრისას წინა წლის წლის მონაცემებს ეყრდნობიან. შესაბამისად ვაწყდებით სიტუაციას, როდესაც ფინანსთა სამინისტრო ფლობს ბაზაზე წვდომას, თუმცა რეალურ სურათს არ იცნობს, სამაგიეროდ ადგილობრივი მთავრობა ტერიტორიული სიახლოვიდან გამომდინარე ფლობს ინფორმაციას, თუმცა მას ბაზაზე წვდომა არ აქვს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტის ალექსანდრე სვანიშვილის თქმით, ქონების გაყოფის საკითხიც დაკავშირებულია უფლებამოსილებების გადაცემის საკითხთან. რა უფლებამოსილებებიც დღეს მუნიციპალიტეტს აქვს, ქონებაც მისი შესაბამისი უნდა იყოს. დღეს რა უფლებამოსილებებსაც ჩვენ მუნიციპალიტეტებს ვაძლევთ, ქონებაც მისი შესაბამისია. ქონების პრივატიზაციის დროს გასათვალისწინებელი ის ფაქტი დეცენტრალიზაცია ჯობია თუ ცენტრალიზაცია. ეკონომიკის სამინისტროს პოზიციის თანახმად ქონებას რომელსაც ადგილობრივი ხელისუფლება ვერ უვლის მას ცენტრმა უნდა მიხედოს. თუმცა აქ საკითხი ასე დგას რომელ გზა არის ოპტიმალური. თავისთავად ქონების გადაცემის საკითხი არ მოგვცემს რეალურ შედეგს თუ ეს ქონება მუნიციპალიტეტის სამომავლო განვითარებისთვის არ იქნა გამოყენებული.

დღევანდელი მდგომარეობით ეკონომიკის სამინისტროს ბალანსზე არსებული რეგიონებში მდებარე უძრავი ქონება შემდეგნაირად არის გადანაწილებული: სამინისტრო 47 719 ერთეულ სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთს ფლობს, რაც შეადგენს 3 791 424 603 მ<sup>2</sup>. სამინისტრო მხარეებიდან ყველაზე დიდი ფართობს ქვემო ქართლში ფლობს, ხოლო ყველაზე მცირეს რაჭა ლეჩხუმ-ქვემო სვანეთში, რაც იმით არის განპირობებული რომ ტერიტორიულად ეს მხარე ისედაც პატარაა. რაც შეეხება არასასოფლო-სამეურნეო მიწას ყველაზე მეტ ტერიტორია თბილისში ფლობს 89 580 409 მ<sup>2</sup>. (დენალური ინფორმაციისთვის იხ. დანართი 11. ეკონომიკის სამინისტროს ბალანსზე არსებული ქონება) (კავთუაშვილი მ. 2018).

აღნიშნული სიტუაცია ცხადყოფს რომ ქონების გადაცემის საკითხი 2006 წლიდან დღემდე მიმდინარეობს და კვლავაც დაუსრულებელი პროცესია. ქონების პრივატიზების პროცედურა საკმაოდ გაჭიანურებულია. არც ცენტრალურ ხელისუფლებას და არც ადგილობრივ მთავრობას არ გააჩნია მის ტერიტორიაზე არსებული ქონების საადრიცხო ბაზა. შესაბამისად ქონების მართვა გართულებულია. ქონების საშუალებით არ ხდება მუნიციპალიტეტის სამომავლო განვითარებაზე ზრუნვა და მისთვის დამატებითი ღირებულების შექმნა.

## თავი მესამე: რეგიონული პოლიტიკა და მუნიციპალური დაფინანსების სისტემა

### 3.1. რეგიონული პოლიტიკის ფორმირება საქართველოში

მსოფლიოს სახელმწიფოთა უმრავლესობა იყოფა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად. თუმცა ყველა ადმინისტრაციულ ერთეულში თვითმმართველობა არ ხორციელდება (ლოსაბარიძე, დ. კანდელაკი, კ. აბულაძე, მ.კონჯარია, ო, 2016.გვ.30).

განვითარებული ქვეყნების უმრავლესობაში რეგიონული მმართველობა ქვეყნის შიგნით კონკურენციის წესით ხორციელდება, რაც მათ განვითარებაზე და ეკონომიკურ წინსვლაზე დადებითად აისახება. ხოლო ცენტრალური მთავრობის დანიშნულებას შედარებით სუსტი რეგიონის წინ წამოწევა და ძლიერ რეგიონებთან გათანაბრება წარმოადგენს. ასეთი შემთხვევები კი განვითარებადი ქვეყნებისაგან განსხვავებით ლიბერალური დემოკრატიის მქონე ქვეყნებში საკმაოდ იშვიათია. (ანალიზი და რეკომენდაციები ეფექტური ფისკალური დეცენტრალიზაციისთვის, 2005.გვ.21).

საქართველოში დეცენტრალიზებული მმართველობის სისუსტის ერთ-ერთ ფაქტორს, ერთდონიანი სისტემა და თვითმმართველი რეგიონული დონის არარსებობა წარმოადგენს. საქართველოს ტერიტორიაზე იურიდიულად რეგიონული დონე არ არსებობს, რაც ქვეყნის ეკონომიკურ წინსვლას და განვითარებას ხელს უშლის. (ბოლქვაძე თ, კანდელაკი კ, ლოსაბერიძე დ, ჩიქოვანი თ., 2015.გვ.14).

ცნება „რეგიონს“, საქართველოს კანონმდებლობაში განსხვავებული დატვირთვა აქვს და მისი ერთიანი განმარტება დღესდღეობით არ გვაქვს. ტერმინოლოგიური აღრევა შეინიშნება როგორც საერთაშორისო ხელშეკრულებებში, ასევე შიდა კანონმდებლობაში. საერთაშორისო ხელშეკრულებებში ხშირად სხვადასხვა კონტექსტში რეგიონი გვხვდება (მაგალითად „ბორჯომ-ხარაგაულის ეროვნული პარკის რეგიონი“, „სუფსის რეგიონი“ და ა.შ.), შიდა კანონმდებლობაში არის შემთხვევები, როდესაც ამ ტერმინის ქვეშ ხშირად მოიაზრება, როგორც ისტორიულ-გეოგრაფიული მხარეები, ასევე სიტყვა რეგიონით ხშირად თბილისის შემოგარენი ტერიტორიების

აღსანიშნავად გამოიყენება (კახეთის მხარე, იმერეთის მხარე და ა.შ) (ლოსაბერიძე,დ. ნარმანია,დ.ხმალაძე,ვ., 2011. გვ. 47)

საქართველოში რეგიონული მართვის საკითხებში ძირეული ცვლილებები 2009 წლიდან დაიწყო. გაუქმდა რეგიონული მართვის საკითხებში მინისტრის პოსტი და მის ნაცვლად შეიქმნა რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო. სამინისტროს დაქვემდებარების ქვეშ, ცვლილებებს საფუძველზე დაიწყო რეგიონული პოლიტიკის კოორდინაცია, რაც აშკარად წინგადადგმულ ნაბიჯად უნდა შეფასდეს. თუმცა მიუხედავად ამისა, მკაცრად შენარჩუნდა მმართველობის ცენტრალიზებული სტილი და გადაწყვეტილების „ზემოდან“ მიღების ტენდენცია. დღეს რეგიონული მმართველობა აბსოლუტურად ცენტრალიზებულია და შესაბამისად ფინანსური რესურსებიც ცენტრალური ბიუჯეტიდან მომდინარეობს. ნებისმიერ ფინანსურ რესურსს თან მოსდევს შესაბამისი მიზნობრიობა. ცენტრიდან წამოსული თანხების დამოუკიდებლად განკარგვის საშუალება მუნიციპალიტეტებს და რეგიონებს არ გააჩნიათ. აღნიშნულ სიტუაციას ხშირად მოჰყვება შედეგი, როდესაც რეგიონული ფონდებით ნაკლებად პრიორიტეტული საკითხები წყდება, ხოლო ის რაც ადგილობრივი მოსახლეობისთვის მეტად მნიშვნელოვანია, კვლავ მოუგვარებელი რჩება. ცენტრის მიერ განხორციელებული პროექტები რეალური საჭიროებებთან ძალზე დაშორებულია. მუნიციპალური მთავრობის ჩართულობა და უფრო მეტად კი ადგილობრივ მოქალაქეთა როლი კი საერთოდ არ ჩანს.

რეგიონული პოლიტიკის აქტუალურობა და მისი განვითარების ხელშეწყობა საქართველოში განსაკუთრებით აქტუალური გახდა მას შემდეგ, რაც 2014 წელს აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამიტზე საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების ხელშეკრულებას მოეწერა ხელი (2015-2017 წლის საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამა.2015.გვ4).

ევროკავშირი დიდი ყურადღებას უთმობს რეგიონულ პოლიტიკას. რეგიონული მმართველობის კუთხით ევროკავშირის სტანდარტებთან უფრო მეტი დაახლების მიზნით, საქართველოს მთავრობამ გარკვეული რეფორმებისა და პროგრამების განხორციელების ვალდებულება აიღო. კერძოდ: შეიქმნა სახელმწიფო კომისია. რეგიონული განვითარება კი ერთ-ერთ მთავარ პრიორიტეტულ მიმართულებად

გამოცხადდა. აღნიშნული რეფორმის ფინანსური უზრუნველყოფის მიზნით სახელმწიფო ბიუჯეტში ფინანსური რესურსი არ გათვალისწინებულა. სამაგიეროდ ევროკომისიის მიერ გამოყოფილი 17 მლნ.ევროს გრანტი მთლიანად საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში ჩაირიცხა. თუმცა ამ მიმართულებით რეალური შედეგი დღემდე არ დამდგარა (ბოლქვაძე თ, კანდელაკი კ, ლოსაბერიძე დ, ჩიქოვანი თ., 2015.გვ14).

საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წლების სახელმწიფო სტრატეგიის თანახმად, რეგიონი წარმოადგენს ფუნქციურ დაგეგმარებით ერთეულს. რეგიონული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა ემთხვევა საქართველოს სახელმწიფო რწმუნებულების-გუბერნატორების სამოქმედო ტერიტორიას (ალაფიშვილი, ლ.არჩუაზე, ზ.პაპავა, ი., 2016.გვ.138).

საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებულია საქართველოს 9 რეგიონის განვითარების სტრატეგია. სტრატეგიის მიხედვით რეგიონებს განსაკუთრებული როლი ენიჭებათ ინკლუზიური ეკონომიკური განვითარების მიღწევაში. რეგიონალური განვითარების მიზნით შექმნილია სხვადასხვა ფონდები, რომლებიც მნიშვნელოვანია არამარტო რეგიონის, არამედ მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური წინსვლისათვის. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ რეგიონული ფონდების ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხარისხი, ისევე როგორც მუნიციპალიტეტების შემთხვევაში, საკმაოდ დაბალია და ცენტრალური ხელისუფლების კეთილ ნებაზეა დამოკიდებული. (ალაფიშვილი, ლ.არჩუაძე, ზ.პაპავა, ი., 2016.გვ.138)

### **3.2. რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი(რგპფ)**

2010 წლიდან რეგონების განვითარებისა და მუნიციპალიტეტებში ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების მიზნით, სახელმწიფო ბიუჯეტში გათვალისწინებული იქნა ფინანსური რესურსები. აღნიშნული ფულადი რესურსები მობილიზდა რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდში. ფონდი არ არის ინსტიტუციონალიზებული და იგი მხოლოდ საბიუჯეტო რესურსია. მისი გაცემის წესს ცენტრალური მთავრობა განსაზღვრავს (ალაფიშვილი, ლ.არჩუაძე, ზ.პაპავა, ი.,

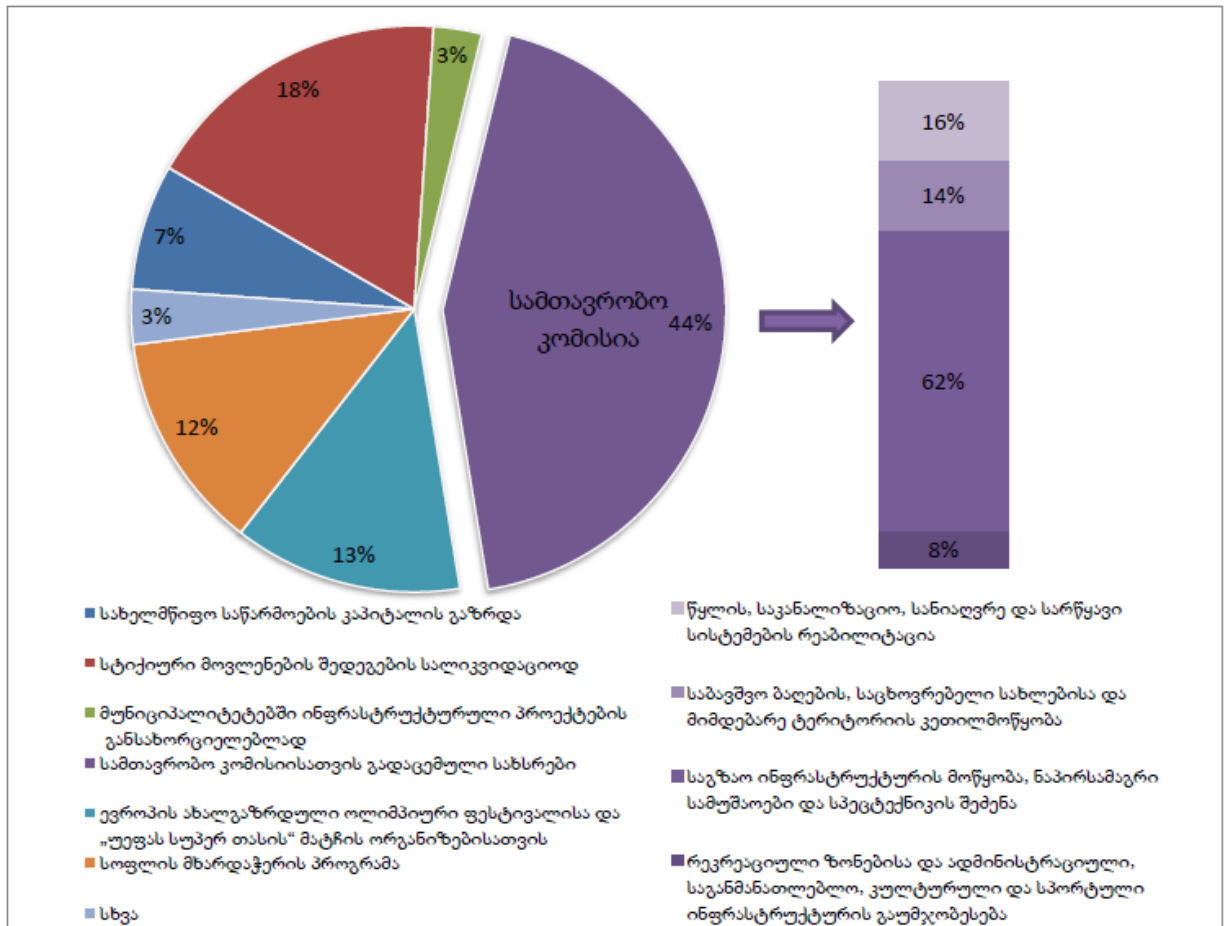
2016.გვ.139). აღნიშნული პროცესი კი იმაზე მიუთითებს, რომ ფისკალური დეცენტრალიზაციის სისუსტე არა მხოლოდ მუნიციპალიტეტების პრობლემას წარმოადგენს, იგი აშკარად თვალსაჩინოა რეგიონული განვითარების საქმეშიც. რეგიონში არსებული საჭიროებების დაფინანსების საკითხს ცენტრალური მთავრობა თავად წყვეტს. აღნიშნულ პროცესში ადგილობრივი მოსახლეობის და რეალური საჭიროებების გათვალისწინება უაკანა პლანზეა გადაწყვეტილი.

„რეგიონი როგორც ასეთი ჩვენთან არ არსებობს, ეს უფრო პირობითად განსაზღვრული ერთეულია, რომელსაც მთავრობის წარმომადგენელი, - გუბერნატორი კურიერებს. თუმცა მიუხედავად არსებული სიტუაციისა არსებობს რეგიონული განვითარების სტრატეგიები, რომლის ფარგლებში გარკვეული ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებით, მუნიციპალიტეტებიც სარგებლობენ. იმ შემთხვევაში, როდესაც მუნიციპალიტეტს რაიმე პროექტის განხორციელების დროს არ ჰყოფნის ფინანსური რესურსი, კანონი ითვალისწინებს კაპიტალურ ტრანსფერს. აღნიშნული ტრანსფერის საშუალებით რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტებში ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებას. ფონდი ცენტრალიზებულია იმ კუთხით, რომ ტრანსფერი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მომდინარეობს. ასევე ფონდის ხარჯვითი ნაწილიც არ არის დაკავშირებული ობიექტურ კრიტერიუმებთან. თვითმმართველობის თავისუფლება იმაში მდგომარეობს, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება თავად ირჩევს, რომელი გზა უნდა გაკეთდეს, თუმცა მიუხედავად არჩევანის თავისუფლებისა, რეალური საჭიროებების გათვალისწინება ხშირად არ ხდება. ამ პროცესში მოსახლეობის ჩართულობაც პრაქტიკულად ნულის ტოლფასია. გვხვდება ისეთი სიტუაციები, როდესაც რაიმე ინფრასტრუქტურული პროექტის განხორციელება, მუნიციპალიტეტის სამომავლო განვითარებას და მის წინსვლას არ ემსახურება. ინფრასტრუქტურული პროექტების შერჩევის დროს დასაბუთება იმისა, რომ მუნიციპალიტეტს კონკრეტულად ეს გზა ესაჭიროება, პრაქტიკულად არ გვხვდება. ყოვლივეს კი მივყავართ იმ რეალობამდე, რომ დღეს საქართველოში მუნიციპალიტეტებს განვითარების სტრატეგიები არ გააჩნიათ. დღეს ინფრასტრუქტურული პროექტები

მდგრად განვითარებაზე არ არიან ორიენირებულნი.“ აცხადებს ალექსანდრე სვანიშვილი-ექსპერტი ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებში.

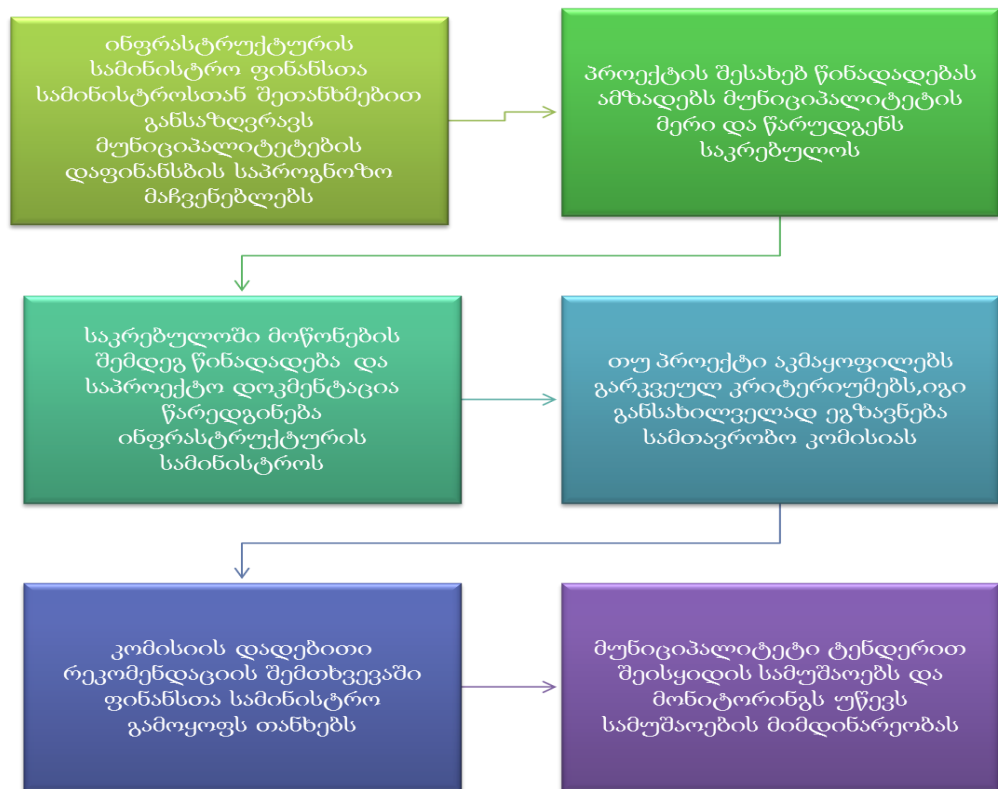
2013 წლიდან საქართველოს მთავრობის N<sup>0</sup>= 172-ე დადგენილების თანახმად შეიქმნა საქართველოს მთავრობის სათათბირო ორგანო, რეგიონული განვითარების სათათბირო კომისია, რომელიც კოორდინაციას უწევს და ხელს უწყობს საქართველოს რეგიონული განვითარების პროცესს. აღნიშნული კომისია წარმოადგენს რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების შერჩევაზე პასუხისმგებელ ორგანოს. ხოლო პროექტების განხორციელებას ზედამხედველობას უწევს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო (რეგიონში გასახორციელებელი პროექტების ფონდის ფარგლებში დაფინანსებული პროექტები. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 2016).

2016 წლის სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნის მიხედვით, რეგიონში განხორციელებული პროექტების ფონდის გარკვეული ნაწილი პირდაპირ მუნიციპალიტეტებისა და ავტონომიური რესპუბლიკების მხარჯავ უწყებებს გადაეცემა ნაწილი კი სამთავრობო კომისიის გადაწყვეტილების შესაბამისად განიკარგება. აუდიტის დასკვნაში ასახული გრაფიკის მიხედვით შეგვიძლია განვსაზღვროთ რეგიონში განსახორციელებელი პროექტის ფონდის მიზნობრიობა და სამთავრობო კომისიის მიერ ფონდიდან გამოყოფილი თანხების დიდი წილის მართვა.



წყარო: სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში 2016 წ.

გარდა იმისა რომ ფონდის დაახლოებით ნახევარს ( საშუალოდ 40-50%)-ს სამთავრობო კომისია განკარგავს, ცენტრალიზაცი შეინიშნება კომისიის გავლით პროექტების შერჩევის, დაფინანსების და განხორციელების პროცესში. შეჯამებული სქემა კი ასე გამოიყურება:



წყარო: სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში. 2016 წ.

2016 წლიდან საქართველოს მთავრობის №1750 განკარგულების მიხედვით, ფინანსთა სამინისტროს და რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მუნიციპალიტეტებისთვის ფონდიდან გადასაცემი თანხის საპროგნოზო მოცულობის დადგენის ვალდებულება განესაზღვრა. ლიმიტების გაანგარიშება სხვადასხვა მონაცემებზე დაყრდნობით ხორციელდებდა (მაგ. მოსახლეობის რაოდენობა, წინა წლის მაჩვენებლების გათვალისწინება). თუმცა აღნიშნული მოთხოვნა პრაქტიკულად არ განხორციელებულა, რადგან ლიმიტების დადგენაში ერთიანი მიდგომა არ არსებობს. ლიმიტირება ფონდს უკარგავს მის მთავარ ღირებულებას, რეგიონებს შორის არსებული უთანაბრობა იქნეს აღმოფხვრილი და ფონდის მიერ გამოყოფილი ფინანსური რესურსები რეალური საჭიროებების არ პასუხობს.

აღნიშნული პროცედურებიდან ნათლად ჩანს, რომ რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი მთლიანად ცენტრალიზებულია სახელისუფლებო ძალებს შორის. რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი საკმაოდ ბიუროკრატიულ სისტემაზეა დაფუძნებული. ეს სისტემა არ იძლევა თავისუფლად მოქმედების საშუალებას. ფონდზე უფლებამოსილებებს ითავსებს

ერთდროულად სამი ცენტრალური ხელისუფლების რგოლი: საქართველოს მთავრობა, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო და საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო. რეკგ-ში რეგიონისა და მუნიციპალიტეტის წვლილი აშკარად უმნიშვნელოა და იგი მხოლოდ საპროექტო წინადადების წარდგენითა და მასზე ზედამხედველობით შემოიფარგლება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სპეციალისტის გიორგი ტოკლიკიშვილის თქმით, რეგ- ფონდის მთავარი პრობლემა იმაში მდგომარეობს, რომ იგი მხოლოდ ინფრასტრუქტურულ პროექტებს აფინანსებს. შესაბამისად თანხების მიმართვა განათლების, სოციალური პროექტებისა და ინოვაციების მიმართულებით შეუძლებელია, რაც ზღუდავს ფონდის ავტონომიურობას და დეცენტრალიზაციის ხარისხს.

„OECD“-ის რეკომენდაციებისა და კვლევების თანახმად ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე მეტად მნიშვნელოვანია განათლებისა და ინოვაციური პროექტების წახალისება, რაც ქვეყანაში გაცილებით მეტი შედეგის მომტანია. საკითხისადმი ასეთ მიდგომას ავტომატურად მოჰყვება ინფრასტრუქტურის განვითარებაც. რეგიონში, სადაც მშპ ძალიან დაბალია, ხელისუფლებამ რაც არ უნდა ძვირადღირებული ინფრასტრუქტურული პროექტები დააფინანსოს, იგი ნახტომისებურ შედეგს ვერ გვაძლევს. გაცილებით მეტი ეფექტის შესაქმნელად თანხა ინოვაციებში და განათლების კუთხით უნდა წარიმართოს- აცხადდეს გიორგი ტოკლიკიშვილი.

საკითხისადმი განხვავებულ ხედვას აფიქსირებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ჯიპას ლექტორი ნინო ლოლაძე, რომელიც ფონდის ცენტრისმიერი კონტროლის საკითხს, ადგილობრივ საჭიროებებს უკავშირებს.

„რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან რაზე უნდა დაიხარჯოს თანხა, ეს წინასწარ გაწერლია. მის მიერ დაფინანსებული და განხორციელებული პროექტი უნდა შეესაბამებოდეს რეგიონის განვითარების სტრატეგიას. ყველა რეგიონს თავისი მიზნები აქვს და ამიტომ ამ ფონდის მირ დაფინანსებული პროექტები რეგიონის განვითარების სტრატეგიის მიზნებს და ამოცანებს უნდა პასუხობდეს. ფონდში ვერ აღმოჩნდება ვერცერთი ისეთი პროექტი, რომელიც არ შეესაბამება სტრატეგიას. განვითარების სტრატეგიაში თუ წერია

ინოვაციების წახალისება, მაშინ ეს ფონდი შესაბამისი ღონისძიებების დაფინანსებას შეუწყობ ხელს. თუმცა დღეს საქართველოში მუნიციპალიტეტებს ისეთი სახის საჭიროებები აქვთ, რომლებიც უფრო მნიშვნელოვანს ხდის ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსებას“.

მიუხედავად იმისა, რომ ფონდი რეგიონულ განვითარებას ემსახურება, გადაწყვეტიების მიღების კომპეტენცია ცენტრალური ხელისუფლების ხელშია. აღნიშნული ფაქტის გამო რგპვ მკაცრად ემიჯნება დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის იმპლემენტაციას.

### 3.3 სსიპ „ მუნიციპალური განვითარების ფონდი“ (მგფ)

მუნიციპალური განვითარების ფონდი ჯერ კიდევ 1997 წელს საქართველოს პრეზიდენტის #294-ე ბრძანების საფუძველზე შეიქმნა. იგი ემსახურება მუნიციპალური სექტორის განვითარებისთვის გათვალისწინებული ფულადი სახსრების მართვის საქმეს. მგფ-ს მიზანს წარმოადგენს მუნიციპალიტეტების საინვესტიციო ფონდების დაფინანსება და განხორციელება. ასევე იგი ემსახურება მთავრობის გადაწყვეტილებით სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებით ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებას. აღნიშნული ფონდი თანამშრომლობს მსოფლიოს ყველაზე მსხვილ საინვესტიციო ბანკებთან. მის კოორდინაციას ახორციელებს საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული სამეთვალყურეო საბჭო და საქართველოს რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო (საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის ოფიციალური ვებ-საიტი).

მუნიციპალური განვითარების ფონდი წარმოადგენს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს. მისი მიზანია: ხელი შეუწყოს ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების ინსტიტუციონალურ და ფინანსურ შესაძლებლობათა გაძლიერებას, ადგილობრივ ინფრასტრუქტურასა და მომსახურებაში სახსრების ინვესტირებას, ადგილობრივი მოსახლეობის ეკონომიკური და სოციალური მომსახურების გაუმჯობესებას, საინვესტიციო პროექტების დაფინანსებას და განხორციელებას და ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებას. აღნიშნული მიზნების

განსახორციელებლად ფონდი იყენებს, როგორც ცენტრალური და ადგილობრივი ბიუჯეტიდან გამოყოფილ ფინანსურ რესურსებს, ასევე საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან მიღებული სახსრებს. (ალაფიშვილი, ლ.არჩუაზე, ზ.პაპავა, ი., 2016.გვ 142).

მუნიციპალური განვითარების ფონდი პროექტებს ახორციელებს შემდეგი წყაროებიდან მიღებული სახსრების მეშვეობით:

- ფონდის სესხების მიმღებთა მიერ გადახდილი სესხებიდან და პროცენტებიდან
- საერთაშორისო ორგანიზაციების სახსრებიდან
- დონორი სააგენტოების დაფინანსებიდან
- უცხო ქვეყნებისგან მიღებული დაფინანსებიდან
- სახელწიფო სახსრებიდან
- ადგილობრივი თვითმმართველობის სახსრებიდან
- არასამთავრობო ორგანიზაციების შეთანხმებებიდან
- საქველმოქმედო შენატანებიდან.

მგფ-ის სახელწიფო კონტროლს ახორციელებს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, ხოლო მის საქმიანობას კოორდინაციას უწევს სამეთვალყურეო საბჭო. სამეთვალყურეო საბჭო თავის მხრივ იხილავს და ამტკიცებს ფონდის სასახო ხელშეკრულებებს და გაფორმებული ხელშეკრულებებს. მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ წარმოდგენილი საინვესტიციო პროექტებს და განსახორციელებელი ტექნიკური დანართების და ტრენინგის პროგრამებს (ალაფიშვილი, ლ.არჩუაზე, ზ.პაპავა, ი., 2016.გვ 142).

მუნიციპალური განვითარების ფონდი პროექტების განხორციელებისათვის მიმართავს შემდეგი სახის ქმედებებს:

- თანამშრომლობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან. განიხილავს და შეისწავლის მათ წინანდადებებსა და შესაძლებლობებს.
- სამეთვალყურეო საბჭოსა და სხვა დონორი ორგანიზაციების კრიტერიუმების შესაბამისად აფასებს ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის საინვესტიციო პროექტებს.

- ახორციელებს საინვესტიციო პროექტების ყველა წყაროდან დაფინანსებული პროექტების მართვას.
- აფინანსებს საინვესტიციო პროექტების განსახორციელებლად საჭირო მოსამზადებელი სამუშაოებს (კვლევები, არქეოლოგიური გათხრები და ა.შ).
- ახორციელებს საინვესტიციო პროექტების ტექნიკურ მხარდაჭერას
- უზრუნველყოფს პროექტების განხორციელებისათვის საჭირო მომსახურებას და სახელმწიფო შესყიდვებს.
- ზედამხედველობას უწევს ტექნიკური დახმარების კონტრაქტებს.
- აფასებს დაფინანსებული საინვესტიციო და ტექნიკური დახმარების პროგრამების მონიტორინგსა და შეფასებას.

მიუხედავად იმისა, რომ ფონდის სახსრები უშუალოდ რეგიონულ პროექტების დაფინანსებას არ ახორციელებს და იგი მუნიციპალიტეტის განვითარებაზეა ორიენტირებული, შესაძლებელია სახელმწიფოს დავალებით მგფ-მ განახორციელოს რეგიონული მნიშვნელობის პროექტიც (ალაფიშვილი, ლ.არჩუაძე, ზ.პაპავა, ი., 2016.გვ 143).

„როდესაც მუნიციპალური განვითარების და სხვა ფონდებზე ვსაუბრობთ, ყველგან დგება ერთი და იგივე პრობლემა. რამდენად არის რეალური საჭიროებასთან ახლოს, ის რაც ფონდების საშუალებით კეთდება მუნიციპალიტეტში. სამწუხაროდ დღეს განვითარების სტრატეგიის გარეშე მნელია ითქვას რა არის პრიორიტეტული და რა მეორადი მნიშვნელობის“ ალექსანდრე სვანიშვილი.

ამრიგად შეიძლება ითქვას, რომ მუნიციპალური განვითარების ფონდი, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტებს ფონდის მსგავსად აბსოლუტურად ცენტრალურ ხელისუფლებას ემორჩილება. ფონდი ცენტრალიზებულია როგორც ფინანსური თვალსაზრისით ასევე გადაწყვეტილების მიღების პროცესშიც. სამეთვალყურეო საბჭო აკონტროლებს და იღებს მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებს ფონდის ფუნქციონირების თვალსაზრისით აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ სააბჭო დაკომპლექტებული ცენტრალური ხელისუფლების მაღალჩინოსანი მინისტრებით. (მის შემადგენლობაში შედიან საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრია, ფინანსთა მინისტრი, საქართველოს

ეკონომიკის და მდგრად განვითარების მინისტრი და სხვა). აღნიშნული ცხადყოფს რომ ფონდის ფინანსები აბსოლუტურად ცენტრშია თავმოყრილი და მისი განკარგვაც შესაბამისად ცენტრიდან ხდება. გვრჩება სიტუაცია როდესაც მუნიციპალიტეტებს კერძო ინიციატივებისა და რეალური საჭიროებების განხორციელება არ შეუძლიად და მხარჯავი უფლებამოსილებები კვლავ ცენტრშია თავმოყრილი.

### **3.4 ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა**

#### **3.4.1 ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა ზოგადი მიმოხილვა და ევროპული გამოცდილება**

დღეს საქართველოს რეგიონები და მუნიციპალიტეტები არათანაბრად არის განვითარებული. როგორც ჩვენი კვლევიდან ჩანს, აღნიშნულ სიტუაციას ამძაფრებს ცენტრზე ფინანსურად დამოკიდებულების მაღალი ხარისხი. დამოკიდებულება შეინიშნება როგორც ფინანსების განკარგვის, ასევე გადაწყვეტილების დამოუკიდებლად მიღების საკითხშიც. ფისკალური დეცენტრალიზაციის დაბალი ხარისხი ადგილობრივი თვითმმართველობებს მოქნილობის ნაკლები სივრცეს უტოვებს. მუნიციპალიტეტები ვერ ახერხებენ დამოუკიდებელი ინიციატივების განხორციელებას, სამომავლო სტრატეგიების ჩამოყალიბებას და მდგრად განვითარებაზე ზრუნვას. მათ კომპეტენციებში შემავალი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად ფინანსური სიმწირის გამო, ისინი დასახმარებლად რეგიონულ ფონდებს მიმართავენ, რომლებიც კიდევ უფრო მეტად ცენტრალიზაციას უწყობს ხელს. დღეს საქართველოში მუნიციპალიტეტები ვერ სარგებლობენ ფისკალური დეცენტრალიზაციის სიკეთებით. შესაბამისად მისი როლი ქვეყნის განვითარებაში ძალზე უმნიშვნელოა.

დეცენტრალიზაციის პროცესის ეფექტურობის საარგუმენტაციოდ შეგვიძლია მოვიშველიოთ მისი ეკონომიკური უპირატესობის ფაქტორი, რომელიც გულისხმობს ადგილობრივი საჯარო ხარჯების რაციონალურ მენეჯმენტს. ეფექტური მენეჯმენტი კი თავის მხრივ გულისხმობს მუნიციპალური მომსახურების ხარისხის შესამჩნევ გაუჯობებას. ამ მიზნის მიღწევის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საშუალებას წარმოადგენს

ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის შესაძლებლობა. ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის თანამშრომლობის საშუალებით შესაძლებელია იმ ფინანსური, ადმინისტრაციული და ტექნიკური შეზღუდვების დაძლევა, რომლებიც ცალკე მდგარ მუნიციპალიტეტებს აქვთ. ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა განსაკუთრებით ეფექტურია ნაკლებად განვითარებული მუნიციპალიტეტების შემთხვევაში, რადგანაც ფინანსების და რესურსების გაერთიანებით საერთო საქმე მიიღწევა. (თანამშრომლობა ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის საჯარო მომსახურების უზრუნველსაყოფად. 2014.გვ 7).

ევროპის ქვეყნების უმრავლესობა მუნიციპალური თანამშრომლობის დიდი ტრადიციით გამოირჩევა. ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში ადგილობრივი თვითმმართველობების შესახებ კანონმდებლობა პირდაპირ ითვალისწინებს ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობების შესაძლებლობებს.

საფრანგეთში სადაც 36 000-ზე მეტი თვითმმართველობაა, მუნიციპალიტეტების 3/4-ში 1000 -ზე ნაკლები მაცხოვრებელია, რაც შესაბამისად მთლიანი მოსახლეობის 16%-ს წარმოადგენს. აღნიშნულმა დაყოფამ საფრანგეთში საგრძობლად გაართულა მცირე ტერიტორიული ერთეულების განვითარება. ისინი ვერ ახერხებდნენ ადგილობრივ დონეზე სათანადო ხარისხის სერვისების უზრუნველყოფას და მუნიციპალიტეტების განვითარებისთვის საჭირო რესურსების მობილიზებას. პრობლემის მოგვარების მიზნით საფრანგეთში შეიქმნა თვითმმართველობის თანამშრომლობის კომპლექსური სისტემა. თანამშრომლობის ორგანიზაციებს გააჩნიათ სამართლებრივი სტატუსი და ფინანსური დამოუკიდებლობა. ეს სისტემა დაფუძნებულია ფინანსურ წახალისებებზე. სახელმწიფოსგან სესხები და და გრანტების მოპოვება ხდება მხოლოდ ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის საფუძველზე.(თანამშრომლობა ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის საჯარო მომსახურების უზრუნველსაყოფად. 2014.გვ 9).

საფრანგეთში მუნიციპალური თანამშრომლობის სისტემა მოიცავს ორგანიზაციის ორ ძირითად ფომას: ასოციაციურს და ფედერაციულს. ასოციაციური ფორმა გულისხმობს რამდენიმე თვითმმართველობის გაერთიანებას, რომლებიც ერთობლად უზრუნველყოფენ გარკვეული საჯარო მომსახურებას. ასოციაციური თანამშრომლობა ფინანსდება წევრების ტრანსფერებიდან და მას ფისკალური ან დაბერგვის

უფლებამოსილება არ გაჩნია. ასოციაციური ფორმა კონცენტრირებულია საჯარო მომსახურების უზრუნველყოფაზე. (მყარი ნარჩენების მართვა, წყალმომარაგება, გზები და ა.შ.). ხოლო თანამშრომლობის ფედერაციული ფორმა უფრო რთულ სისტემას გულისხმობს. მაგალითად მიწის საკუთრების გადასახადის, ადგილობრივი ბიზნესის გადასახადის გადაცემით. თვითმმართველობებს არ შეუძლიათ ამ ორგანიზაციების ნებაყოფლობით დატოვება თუ მუნიციპალიტეტების საბჭოების კონსორციუმის წევრების 1/3 ამის წინააღმდეგ წავა (თანამშრომლობა ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის საჯარო მომსახურების უზრუნველსაყოფად. 2014.გვ 10) .

ინტერმუნიციპალურ თანამშრომლობას დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის გაძლიერებაში დიდი როლი უკავია. ეს როლი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სუსტად განვითარებული თვითმმართველი ერთეულების გაძლიერების საქმეში. თანამშრომლობის ეს ფორმა, საშუალებას იძლევა ერთობლივი რესურსების გამოყენებით გაძლიერდეს მუნიციპალური სერვისები და ინფრასტრუქტურა (ალაფიშვილი, ლ.არჩუაძე, ზ.პაპავა, ი., 2016.გვ.149).

პოლონეთში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ინტერმუნიციპალურ თანამშრომლობას. მას შემდეგ რაც რეგიონი და ცენტრალური მთავრობა შეთანხმდებიან განვითარების სტრატეგიაზე, ხდება ბიუჯეტის მოცულობის განსაზღვრა. დაფინანსების მისაღებად მუნიციპალიტეტები ერთიანდებიან, რაც მათ სახსრების მობილიზებას უადვილებს. პოლონეთში ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის კარგ მაგალითს წარმოადგენს ქალაქი ჟივიეცი, სადაც მუნიციპალიტეტების მიერ შექმნილია ნარჩენების სეგრეგაციისა და გადამუშავების კომპანია. იგი დღემდე წარმატებულად ფუნქციონირებს (ალაფიშვილი, ლ.არჩუაძე, ზ.პაპავა, ი. 2016.გვ.148).

ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამშრომლობისუნარიანობით გამოირჩევა ფინეთი, სადაც მცირე ზომის ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის შექმნილია ერთობლივი საბჭოები. აღნიშნული სისტემა ხელს უწყობს საჯარო მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესებას. იგი ძირითადად მიმართულია ისეთი საკითხების მოგვარებაზე როგორებიცაა: ჯანდაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა.

ესპანეთში ადგილობრივი თვითმმართველობების დაახლოებით 50% მონაწილეობს ერთობლივ საქმიანობაში. აღნიშნული თანამშრომლობა ადგილობრივ

თვითმმართველობებს ბევრად უმარტივეს მის კომპეტენციაში არსებული მოვალეობების შესრულებას.

რაც შეეხება დიდ ბრიტანეთს, აქ არსებობს საგრაფოების დონეზე ერთობლივი ორგანოები. ეს ურთიერთაკვირები ერთობლივად აგვარებენ ისეთ საკითხებს, როგორებიც არის: ნარჩენების უტილიზაცია, სახანძრო დაცვა და საზოგადოებრივი ტრანსპორტის სფერო (თანამშრომლობა ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის საჯარო მომსახურების უზრუნველსაყოფად. 2014. გვ 11).

გასული საუკუნის 90-იან წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის კუთხით მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა უნგრეთში. საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის შემდეგ თვითმმართველობების 1.586 ადგილობრივი საბჭო იყო. 1990 წლიდან ეს რაოდენობა გაორმაგდა. შედეგად უნგრეთში ადგილობრივი თვითმმართველობების 1/3-ს, 500-ზე ნაკლები მცხოვრები ჰყავდა. შესაბამისად უნგრეთის თვითმმართველობებიც საფრანგეთის მსგავსად, რესურსების მართვისა და საჯარო მომსახურების გაწევის თვალსაზრისით არაეფექტურები აღმოჩნდნენ. 1997 წელს უნგრეთში მიიღეს მუნიციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობის კანონი. თვითმმართველობის ასოციაციები უნგრეთში ორიენტირებულია წყლისა და მყარი ნარჩენების მართვაზე (თანამშრომლობა ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის საჯარო მომსახურების უზრუნველსაყოფად. 2014. გვ 11).

ხორვატიაში ბოლო წლების განმავლობაში ადგილობრივ დონეზე ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა მნიშვნელოვნად შეიცვალა. დამოუკიდებლობის მოპოვების პერიოდში ხორვატიაში 103 დაბა და ქალაქი ზაგრები იყო. 2001 წელს ხორვატიაში მიიღეს ადგილობრივი და რეგიონული თვითმმართველობის კანონი, რომლის მიხედვითაც გაუქმდა ტერმინი „ადგილობრივი მთავრობა“ და მუნიციპალიტეტები და ქალაქები/დაბები, თვითმმართველობის ერთეულები გახდა. 2005 წელს კანონში შეტანილი ცვლილებების შედეგად იმ ქალაქებს, რომელთა მოსახლეობაც 35 000-ზე მეტი იყო (გარდა საკუთარ კომპეტენციას მიკუთვნებული მოვალეობებისა), მათ ოლქის კომპეტენციების შესრულებაც დაევალიათ. დღეს ხორვატიაში მოქმედებს კანონი ადგილობრივი და რეგიონული თვითმმართველობის შესახებ, რომელიც საერთო ინტერესების

რეალიზების მიზნით, ითვალისწინებს თანამშრომლობის საშუალებას. ამგვარი მიდგომა თემებს სოციალურ-ეკონომიკური კეთილდღეობის დანერგვის საშუალებას აძლევთ (თანამშრომლობა ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის საჯარო მომსახურების უზრუნველსაყოფად. 2014.გვ 12).

ამრიგად უნდა ითქვას, რომ ინტერმუნციპალური თანამშრომლობა ევროპის ქვეყნებში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საჯარო ხარჯების დაზოგვისა და საერთო სიკეთეების მიღების საქმეში. ამგვარი თანამშრომლობა საშუალებას იძლევა დაძლეულ იქნას ისეთი სახის წინააღმდეგობები, როგორც არის ფულადი და ადმინისტრაციული რესურსები. ამ მხრივ განსაკუთრებით აღსანიშნავია ევროპული გამოცდილების გაზიარება.

ევროპაში მუნციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობისა და რესურსების ეფექტურად გამოყენების პერსპექტივები ჯერ კიდევ გასული საუკუნის 80-90-იან წლებში დაიწყო და დღემდე წარმატებით ხორციელდება. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის რიგი ქვეყნები გამოირჩევიან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების სიმრავლით, რაც ერთის მხრივ ართულებს საჯარო სერვისების მიწოდებას, განვითარებაზე ორიენტირებას და ფინანსური რესურსების დამოუკიდებლად მოძიების საქმეს. ევროპის ქვეყნებში ინტერმუნციპალური თანამშრომლობის სხვადასხვა ფორმების მეშვეობით სწორედ ამ ხარვეზების აღმოფხვრა ხდება. მცირე თვითმმართველი ერთეულები ერთობლივი ინიციატივების განხორციელებას გრანტების მოძიებითა და კონკურენციის წესით ახდენენ. შედეგად კი უამრავი მნიშვნელოვან და ღირებულ პროდუქტს ქმნიან.

### **3.4.2 ინტერმუნციპალური თანამშრომლობა საქართველოში**

საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 21-ე მუხლის თანახმად, მოსახლეობისთვის ხარისხიანი მომსახურების გაწევის მიზნით მუნციპალიტეტებს უფლება აქვთ დააფუძნონ ერთობლივი სამეწარმეო და არასამეწარმეო იურიდიული პირები ან შექმნან სამსახურები. აღნიშნულ სამსახურებს გადაეცემათ გარკვეული უფლებამოსილებები შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური უზრუნველყოფით. ერთობლივი პროექტების განხორციელების მიზნით, კოდექსი

მუნიციპალიტეტებს საშალებას აძლევთ გააერთიანონ ბიუჯეტები. თვითმმართველობის კოდექსი ურთიერთთანამშრომლობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების უფლებას მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელ ორგანოებს, საკრებულოებს უტოვებს (საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი 21.).

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 22 მუხლის თანახმად საქართველოში მუნიციპალიტეტები ასევე უფლებამოსილნი არიან ითანამშრომლონ სხვა ქვეყნის ადგილობრივ ორგანოებთან „ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებს ან ხელისუფლების ორგანოებს შორის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესახებ“ სახელმძღვანელო ევროპული კონვენციისა და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. ( საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი 22.).

საქართველოში ინტერმუნიციპალური ურთიერთობების ორგანიზების მნიშვნელოვან ფორმებს არ ვაწყდებით, თუმცა კოდექსი ითვალისწინებს მის გარკვეულ ჩანასახებს. მაგალითისთვის ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის XIX თავი ითვალისწინებს სამხარეო -საკონსულტაციო საბჭოების არსებობას, რომელსაც უძღვება სახელმწიფო რწმუნებული -გუბერნატორი. საბჭოს შემადგენლობაში შედიან ყველა შესაბამისი მუნიციპალიტეტის მერები საკრებულოს თავმჯდომარეები და მათი მოადგილეები. აღნიშნულ ორგანოს მიზანია: რეგიონის განვითარების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში მუნიციპალიტეტების ინტერესების დაცვა. უნდა აღინიშნოს, რომ საბჭო არ შემოფარგლება მხოლოდ მუნიციპალური საკითხებით და იგი ორიენტირებულია მთლიანად რეგიონების განვითარებაზე. საბჭო იხილავს ისეთი საკითხების, რომელთა კომპეტენციებიც ცენტრალური ხელისუფლების პრეროგატივას წარმოადგენს. მაგალითისათვის: 1. გუბერნატორის წარდგინებით შესაბამის ტერიტორიაზე სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული პროექტების და პროგრამების ხარჯთაღრიცხვების განხილვა, 2.რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიების განხილვა, 3.შესაბამისი ტერიტორიის განვითარების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში გუბერნატორისთვის რეკომენდაციების შემუშავება (თანამშრომლობა ადგილობრივი თვითმმართველობებს შორის საჯარო მომსახურების უზრუნველსაყოფად .2014.გვ.გვ.24).

ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის საკანონმდებლო ანალიზი დეცენტრალიზაციის შეფასების კარგ საშუალებას წარმოადგენს. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ამ მხრივ საკმაოდ მოქნილია და თავისუფლად მოქმედებების შესაძლებლობებს იძლევა. თანამშრომლობის პროცესი ეფუძნება როგორც მუდმივ, ასევე დროებით ურთიერთობებს. ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ისეთი საკითხების მოგვარების დროს, როგორებიც არის: მყარი ნარჩენების გადამუშავება, წყალგაყვანილობებისა და წყალარინების სისტემის შექმნა, საკანალიზაციო სისტემის მოწყობა, რეგიონული გზების, მიწისქვეშა კომუნიკაციებისა და ტროტუარების მოწესრიგება და ა.შ. განსაკუთრებით აღნიშვნის ღირსია მყარი ნარჩენების მართვი საკითხი, რომელიც ევროპის ქვეყნებში საკმაოდ აპრობირებულ ადგილობრივ ბიზნესს წარმოადგენს. საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციას მხოლოდ მყარ ნარჩენების შეგროვება წარმოადგენს, ხოლო მის განთავსებას ცენტრალური ხელისუფლება აწესრიგებს. ამ მხრივ თანამშრომლობა საქართველოში რთული იქნება.

კვლევაში მონაწილე ექსპერტები ერთხმად თანხმდებიან ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის უპირატესობებზე, თუმცა მისი განხორციელების პერსპექტივებს საქართველოში ამ ეტაპზე ვერ ხედავენ.

ალექსანდრე სვანიშვილის თქმით ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა ფაქტიურად არ გვხვდება საქართველოში. მისი პრაქტიკა არ არის იმიტომ, რომ თანამშრომლობა ვერ დგება ყველა მუნიციპალიტეტს თავისი პრობლემა აქვს. იმ შემთხვევებზე როდესაც ორიენტირებულები ვართ განვითარებაზე, შეგიძლია საერთო რესურსების გაერთიანება, თუმცა როდესაც დღეს ასე არ არის, უჭირთ საერთო წერტილების პოვნა.

მამუკა აბულაძის თქმით დღეს ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა რესურსების გაერთიანებასთან ერთად, გულისხმობს კადრების დაზოგვასაც, რაც საბოლოო ჯამში ნაკლებ დასაქმებულ ადამიანს ნიშნავს. შესაბამისად მსგავსი პოლიტიკა ხელისუფლებისთვის არამომგებიანია.

ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის საკითხში დიდი როლი უკავია რეგიონული მმართველობის დონეს. რეგიონული თვითმმართველი რგოლის არარსებობა ხელს უშლის სამხარეო მუნიციპალიტეტების თანამშრომლობას. მუნიციპალური რესურსების გაერთიანების მწირი გამოცდილება კი საქართველოს აკარგვინებს ევროპული გამოცდილების გაზიარების პოტენციალს.

### **3.5 ალტერნატიული რეგიონული რესურსების მოძიების შესაძლებლობები საქართველოში**

ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების პერსპექტივებზე საუბრისას, მნიშვნელოვანია არამხოლოდ უფლებების გადაცემა, არამედ შესაბამისი ფინანსური რესურსების მოძიების საკითხი. ევროკავშირი დიდ ყურადღებას უთმობს რეგიონული განვითარების საკითხს. შესაბამისად მის მიერ გაცემული ფინანსური დახმარება მნიშვნელოვან რესურსს წარმოადგენს რეგიონული განვითარების საქმეში.

ევროკავშირში რეგიონული განვითარების პრიორიტეტულობაზე მეტყველებს თუნდაც ის ფაქტი, რომ მთლიანი ბიუჯეტის მესამედს იგი სწორედ ამ მიმართულებით ხარჯავს (351.8 მლნ. ევრო). ევროკავშირი დაფინანსებას სამი ძირითადი ფონდის მეშვეობით ახორციელებს: 1. ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდი, რომელიც მიმართულია ეკონომიკური ზრდის, დასაქმების და ინფრასტრუქტურის მოწესრიგების საკითხებისკენ. 2. დაახლოების ფონდი- მისი კომპეტენციაა ტრანსპორტი გარემოს დაცვა და ენერგეტიკა. 3. ევროპის სოციალური ფონდი, რომელიც აფინანსებს საგანმანათლებლო და ტრენინგ პროგრამებს ადამიანური რესურსების განვითარების მიზნით (რეგიონული და ინფრასტრუქტურული განვითარების პოლიტიკის შესაბამისობა ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულების პრიორიტეტებთან . 2016. გვ.5).

ევროკავშირის რეგიონული განვითარება უკავშირდება სამ ძირითად მიზანს: 1. რეგიონული უთანასწორობის აღმოფხვრა, 2. რეგიონული კონკურენტუნარიანობის ზრდა და დასაქმება, 3. რეგიონებს და ქვეყნებს შორის თანამშრომლობის გაღრმავება. აღნიშნული სამი მიზნის მისაღწევად ქვეყნებს შემუშავებული აქვთ გრძელვადიანი

რეგიონული განვითარების სტრატეგია 2020. მათ რიცხვში შედის საქართველოც (რეგიონული და ინფრასტრუქტურული განვითარების პოლიტიკის შესაბამისობა ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულების პრიორიტეტებთან. 2016. გვ.5).

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტი (ENPI), აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნების ორმხრივი თანამშრომლობის ფარგლებში, ფინანსური რესურსების გამოყოფას ითვალისწინებს. საქართველო ამ მხრივ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ადგილზე დგას. ევროკავშირის მიერ საქართველოსთვის გამოყოფილმა დახმარებამ 2010-2013 წლებში 208 მილიონი ევრო შეადგინა. გამოყოფილი სახსრების მხრივ საქართველო, უკრაინისა(389 მლნ. ევრო) და მოლდოვის (308 მლნ. ევრო) შემდეგ მესამე ადგილზე იმყოფება. (ალაფიშვილი, ლ.არჩუაძე, ზ.პაპავა, ი., 2016. გვ.148).

რეგიონული პოლიტიკის განვითარების საქმეში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულება. მისი საშუალებით ჩვენს ქვეყანას მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსების „გარედან“ მოძიების შანსი გაუჩნდა.

საქართველოში რეგიონული პოლიტიკის განვითარებისთვის ევროკავშირიდან ფინანსური მხარდაჭერის მნიშვნელოვან პროგრამებს წარმოადგენს:

- სამეზობლო საინვესტიციო ინსტრუმენტი-(FIN) დამატებითი რესურსების მობილიზების ერთგვარი მექანიზმი; ტრანსპორტის, ენერჯეტიკის, გარემოსა და სოციალური სექტორის ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად.
- დემოკრატიისა და ადამინის უფლებების ევროპული ინსტრუმენტი. (EIDHR) აღნიშნული ორგანიზაცია მხარს უჭერს ადამინის უფლებებისა და დემოკრატიის გაძლიერების რეფორმებს.
- ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობა (Cross-border cooperation) აღნიშნული თანამშრომლობა შესაძლებელია აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების და ევროკავშირის რეგიონებს შორის ეკონომიკურ და სოციალურ სფეროში.
- ჰარიზონ 2020 (Harizon 2020), რომელიც მხარს უჭერს კვლევებსა და ინოვაციებს. აღსანიშნავია რომ მისი ბიუჯეტი 2010-2020 წლებისათვის შეადგენს 70 მილიარდ ევროს, რაც აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებისთვის საკმაოდ მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსი შეიძლება გახდეს.

- აღმოსავლეთ პარტნიორობის კულტურული პროგრამა. იგი ხელს უწყობს ევროკავშირსა და მის პარტნიორებს შორის კულტურული კავშირების დამყარებას.
- ევროკავშირის ინსტიტუციური ფონდი, რომელიც მიმართულია აღმოსავლეთ პარტნიორი ქვეყნების რეგიონული და ურბანული, დასაქმების და სოფლის მეურნეობის, სოფლის, საზღვაო და თევზჭერის პოლიტიკის განვითარებაზე.
- ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდი (European Regional Development Fund)- აღნიშნული ფონდიდან სახსრები მიემართება კვლევის, ინოვაციის, დაბალკარბონატული ეკონომიკის, მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების მიმართულებით.
- წინა-გაწვევრიანების დახმარების ინსტრუმენტი, რომლის ფარგლებშიც ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი ქვეყანა იღებს ფინანსურ დახმარებას შემდეგი ინსტიტუციური კომპონენტების გაძლიერები მიზნით: ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობა, რეგიონული განვითარება, (ტრანსპორტი, გარემო, რეგიონული ეკონომიკის განვითარება), ადამიანური კაპიტალის განვითარება და რურალური/სოფლის განვითარება (ალაფიშვილი, ლ.არჩუაძე, ზ.პაპავა, ი., 2016გვ.148-149).

ამრიგად შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს ასოცირების ხელშეკრულების საფუძველზე გაუჩნდა უამრავი ფინანსური რესურსის მოძიების შესაძლებლობა. აღნიშნული პროგრამები განსაკუთრებით უწყობს ხელს რეგიონულ, მუნიციპალურ და რურალურ განვითარებას. თუმცა საქართველო უამრავი გამოწვევის წინაშე დგას. პირველ რიგში აღსანიშნავია რეგიონულ დონეზე თვითმმართველობის არარსებობის საკითხი, რომელიც ხელს უშლის აღნიშნული რესურსების მოძიებას და სარგებლობას. რეგიონი დღეს ცენტრსა და მუნიციპალიტეტს შორის მხოლოდ შუამავლის ფუნქციას ასრულებს. მეორე პრობლემას წარმოადგენს საკანონმდებლო ბაზის გაუმართაობა. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის და საქართველოს კანონით „გრანტების შესახებ“, დღეს მუნიციპალიტეტებს გრანტის მიღება დამოუკიდებლად არ შეუძლიათ (გამონაკლისს წარმოადგენს თბილისი, რომელსაც ზემოთ აღნიშნული პროცედურების გავლა არ ესაჭიროება და დამოუკიდებლად შეუძლია ნებისმიერი გრანტის მიღება, რაც კიდევ უფრო ამცირებს საქართველოში თანაბარი განვითარების შესაძლებლობას და

აშკარა ცენტრალიზაციის პოლიტიკაზე მიუთითებს). კანონმდებლობის მხრივ განსხვავებული მიდგომა გვხვდება ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის კუთხით, სადაც მუნიციპალიტეტი ინარჩუნებს გადაწყვეტილების მიღების დამოუკიდებლობას (ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი.22).

## თავი მეოთხე. საჯარო ფინანსების მართვაში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები

### 4.1. საჯარო ფინანსების განკარგვა: მოქალაქის ბიუჯეტი და პროგრამული ბიუჯეტი

ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებისა და მისი ხარისხის შეფასებისას, მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხს მთავარი როლი უკავია. წინააღმდეგ შემთხვევაში შეუძლებელია ვისაუბროთ ადგილობრივი თვითმმართველობის უპირატესობაზე.

საკუთარი ქვეყნის მართვა-გამგეობაში მოქალაქეთა თანამონაწილეობის უფლება აღიარებულია, ჯერ კიდევ 1948 წელს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალურმა ასამბლეის მიერ, ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 21-ე მუხლის საფუძველზე. ამ პერიოდში მოქალაქეთა მონაწილეობის ინსტრუმენტად და მმართველ ძალაზე ზემოქმედების ძირითად ბერკეტად მოქალაქეთა არჩევნებში მონაწილეობა განიხილებოდა. მას შემდეგ მონაწილეობის ფორმებმა უამრავი ტრანსფორმაცია განიცადა და დღეს მსოფლიო მასშტაბით ჩართულობის უამრავ ფორმასა და ინსტრუმენტს ვაწყდებით. თანამედროვე ტექნოლოგიების განვითარებამ მსოფლიოში სხვა უამრავ ცვლილებასთან ერთად მოქალაქეთა მონაწილეობის ახალი ინსტრუმენტების ფორმირებას ჩაუყარა საფუძველი. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ელექტრონული მმართველობის დანერგვა, რომელიც ლოკალური ხელისუფლება და საზოგადოებს შორის ეფექტური კომუნიკაციის საშუალებად შეიძლება ჩაითვალოს. თუმცა ჩვენი კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, რასაკვირველია ყველა მათგანს ვერ შეეხებით. განვიხილავთ მხოლოდ მოქალაქეთა მონაწილეობის იმ კონკრეტულ ფორმებს, რომლებიც საჯარო ფინანსების განკარგვაზეა ორიენტირებული.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხარისხის შესაფასებლად ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ფინანსური უფლებამოსილებების გადანაწილებასთან ერთად, მნიშვნელოვანია ვაჩვენოთ და შევაფასოთ ის ძირითადი

ბერკეტები, რომლის საშუალებითაც საჯარო ფინანსების განკარგავზე ადგილობრივ მოსახლეობას გააჩნია წვდომა.

დღეს მსოფლიოს განვითარებული ქვეყნები გამოირჩევიან მოქალაქეთა მონაწილეობის მაღალი პრაქტიკითა და ეგრედწოდებული „ღია მმართველობის“ მაღალი ინდექსით. აღნიშნულ ფაქტს მოწმობს „მსოფლიო სამართლის პროექტის“ (World Justice Project) ღია მმართველობის საერთაშორისო ინდექსის კვლევა (Open Government Index. 2015.pp.15-20).

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის XI თავში საუბარია ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლებამოსილებებსა და შესაძლებლობებზე. კოდექსის თანახმად ადგილობრივი მთავრობა ვალდებულია მისი საქმიანობა წარმართოს გამჭვირვალედ, რათა მოქალაქეებს მიეცეთ მმართველობით პროცესებში ჩართვისა და კონტროლის საშუალება.

მიუხედავად ამისა, დღეს ჩვენს ქვეყანაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ხარისხი ძალიან დაბალია, რასაც მოწმობს 2015 წელს ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტის (NDI) თბილისის ოფისის მიერ ჩატარებული კვლევის შედეგები. (აბულაძე, 2016. გვ.1).

2017 წლის ფონდი ღია საზოგადოება საქართველოს ფინანსური მხარდაჭერის (OSGF) ეგიდით ჩატარებული კვლევის მიხედვით საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის მაჩვენებელი შეფასდა . აღნიშნული კვლევის შედეგად მუნიციპალიტეტების გამჭვირვალობა და მოქალაქეთა ჩართულობა საკმაოდ დაბალია. რაც შეეხება საჯარო ფინანსებში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებს, საკითხს ართულებს ბუნდოვანი ბიუჯეტი. იმის გათვალისწინებით, რომ სწორედ ბიუჯეტი წარმოადგენს თვითმმართველი ერთეულის ფინანსურ დოკუმენტს, ამ მხრივ მოქალაქეთა ჩართულობის შემდეგ ინსტრუმენტებზე გავამახვილებთ ყურადღებას: პროგრამული ბიუჯეტი, მონაწილეობითი ბიუჯეტი და სამოქალაქო ბიუჯეტი.

საჯარო ფინანსების განკარგვაში ჩართულობის ერთ-ერთ მექანიზმად შეიძლება გამოვყოთ, სამოქალაქო ბიუჯეტი. მის პრაქტიკული გამოხატულება სათავეს ბრაზილიის ქალაქ პორტო ალეგრეში ჯერ კიდევ 1989 წელს. სამოქალაქო ბიუჯეტი როგორც ინსტრუმენტი წარმატებულად განხორციელდა პოლონეთში.

სამოქალაქო ბიუჯეტი საერთო კეთილდღეობის მიღწევის საქმეში პრიორიტეტების დადგენის კარგ საშუალებას წარმოაგენს. იგი ერთნაირად შედეგისმომატანია როგორც მთლიანი ქვეყნისთვის, ასევე ქალაქებისა და მუნიციპალიტეტებისთვის. ეს გახლავთ მუდმივ პროცესი, სადაც საზოგადოება თავად განსაზღვრავს ფინანსების ხარჯვას, პრიორიტეტებს, პრობლემებს და ამ პრობლემათა გადაჭრის მოსაგვარებელ გზებს. სამოქალაქო ბიუჯეტს ახასიათებს ციკლურობა და იგი გრძელვადიან პერსპექტივებზეა გათვლილი. მის აღსრულებაში მნიშვნელოვანია, როგორც მოსახლეობის ინტერაქცია, ასევე ადგილობრივი ხელისუფლების პასუხისმგებლობა და ანგარიშვალდებულება საკუთარი თემის წინაშე (მუნიციპალიტეტების სამოქალაქო ბიუჯეტის გზამკვლევი. 2017.გვ.1-2).

სამოქალაქო ბიუჯეტი გავლენას ახდენს:

- ხელისუფლების ქმედებებზე ნდობისა და კმაყოფილების გაზრდაზე.
- მოსახლეობის გააქტიურების და პასიურობის დაძლევის ეფექტური საშუალებაა.
- ხელს უწყობს დიალოგს, არამხოლოდ ხელისუფლებასა და საზოგადოებას შორის, არამედ, თავად განსხვავებულ საზოგადოებაში.
- იგი ერთგვარი საგანმანათლებლო ღირებულების მატარებელია. მისი საშუალებით მოსახლეობა ხედავს როგორც შესაძლებლობებს, ასევე ფლობს ინფორმაციას ხარჯების შეზღუდულობის შესახებ.
- ხელს უწყობს სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებას და მოსახლეობაში მასუბიძგებლობის გრძნობის ამაღლებას.
- დიალოგზე დაფუძნებული სისტემის წყალობით, ხელს უწყობს სხვადასხვა სოციალურ და ეთნიკურ ჯგუფებში სოციალური კონფლიქტების პრევენციას როგორც აღვნიშნეთ, სამოქალაქო ბიუჯეტის პროცესი ციკლურია. იგი შემდეგი ეტაპებისგან შედგება:

1. პროცესის მომზადება
2. საინფორმაციო კამპანია
3. მოსახლეობის საჭიროებების შესწავლა და პრიორიტეტების გამოვლენა (გამოკითხვა/შეხვედრები)

პრიორიტეტების დადგენის მიზნით, სამოქმედო გეგმის შემუშავება და მისი მოსახლეობისთვის წარდგენა

4. პროექტის შემოწმება ადმინისტრაციული სტრუქტურების მიერ
5. პროექტების შერჩევა
6. პროექტების ასახვა თვითმმართველობის ბიუჯეტში
7. განხორციელება და მონიტორინგი (მუნიციპალიტეტების სამოქალაქო ბიუჯეტის გზამკვლევი. 2017.გვ.4-5).

სამოქალაქო ბიუჯეტის მაგალითებით საქართველო მდიდარი არ არის. იგი ჩვენს ქვეყანაში ახალი პრაქტიკაა. სამოქალაქო ბიუჯეტის პროექტი საქართველოში პირველად 2015 წელს მარნეულის მუნიციპალიტეტში დაიწყო და დღემდე წარმატებით ხორციელდება. მარნეულის მუნიციპალიტეტის ოფიციალური ვებ-გვერდიდან ვგებულობთ, რომ აღნიშნული პროექტისთვის მარნეულის მუნიციპალიტეტში 2017 წელს გამოიყო 1 500 000,00 (ერთი მილიონ ხუთასი ათასი) ლარი. პროექტს ახორციელებდნენ პოლონური ფონდი „სხვა სივრცე“ –(Other Space Fundation), ა(ა) იპ „ერთიანი კავკასია“, საერთაშორისო სოლიდარობის ფონდი და მარნეულის მუნიციპალიტეტის გამგეობა.

„სამოქალაქო ბიუჯეტის პროექტი მარნეულის მუნიციპალიტეტში ძალიან დიდი წარმატებით განხორციელდა. თავდაპირველად იყო სკეპტიკური დამოკიდებულება თუმცა შემდგომში ამ პროექტმა მოსახლეობის დიდი ინტერესი და ჩართულობა გამოიწვია“. იხსენებს მარნეულის მუნიციპალიტეტის ყოფილი გამგებელი მერაბ თოფჩიშვილი. (მუნიციპალური ბიუჯეტი VS მოსახლეობის ინტერესები-ექნებათ თუ არა მუნიციპალიტეტებს მონაწილეობითი ბიუჯეტი, 2017).

თვითმმართველობის პორტალი droa.ge შიდა ქართლის საინფორმაციო ცენტრის მიერ გავრცელებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით აცხადებს, რომ გორი 2016 წლიდან წარმატებით ახორციელებს სამოქალაქო ბიუჯეტის პროექტს. 2018 წელს აღნიშნული პროექტის ფარგლებში გორის ადმინისტრაცილი ერთეულებზე 3 მლნ. ლარია გამოყოფილი. სამოქალაქო ბიუჯეტის პროექტების რეალიზება წყალტუბოსა და ბორჯომის მუნიციპალიტეტებშიც იგეგმება.

ბიუჯეტის პროექტი გავლენას ახდენს ადგილობრივი მოქალაქეების ცხოვრებაზე, რაც მათ არაპირდაპირ ავალდებულებთ ჩაერთონ მის შექმნაში და თავად დაგეგმონ ბიუჯეტი. თუმცა საქართველოში მისი პრაქტიკული გამოხატულება მცირეა. აღნიშნული პრობლემა ორმხრივია. საქმე გვაქვს, როგორც მოსახლეობის მხრიდან ნაკლებ ინტერესთან, ასევე ბიუჯეტის დოკუმენტის სირთულესთან რომელიც მოქალაქეთა ჩართულობისთვის ძალიან მცირე შესაძლებლობებს ტოვებს.

2009 წლის საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა. ბიუჯეტების მომზადების ფორმად განისაზღვრა პროგრამული ბიუჯეტი. ცვლილების თანახმად 2013 წლიდან ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტი პროგრამული ბიუჯეტის ფორმატით უნდა მომზადებულიყო.

აღნიშნული ცვლილების მიზანს წარმოადგენდა ბიუჯეტის შედგენისა და ანგარიშების პროცესთან, საბიუჯეტო პროცესში ჩართული ყველა მხარისათვის ნათელი წარმოდგენის შექმნა.

პროგრამული ბიუჯეტის უპირატესობა იმაში მდგომარეობს, რომ იგი საშუალებას იძლევა ნებისმიერმა დაინტერესებულმა პირმა დაინახოს: ფინანსების გამჭვირვალე ხარჯვის პროცესი, მიზეზ-შედეგობრივი კავშირი კონკრეტულ ღონისძიებაში ჩადებული ფინანსურ რესურსსა და მიღებულ შედეგს შორის, პრიორიტეტული მიმართულებები და მისი მიზნები და შედეგები, მათი მიზნები, შეფასების ინდიკატორები და რაც მთავარია ზუსტად გაწერილი შესაბამისი ხარჯები. ბიუჯეტში ასახული ყოველი პროგრამა მოიცავს: პროგრამული კლასიფიკაციის კოდს, პროგრამის დასახელებას, პროგრამის მოკლე აღწერას, ქვეპროგრამების აღწერას, პროგრამის მოსალოდნელ შედეგებსა და საბოლოო შეფასების ინდიკატორებს,

პროგრამული ბიუჯეტი უზრუნველყოფს, რომ ყველი დაგეგმილი ღონისძიება თავისი შესაბამისი ფინანსური ანგარიშით იყოს მაქსიმალურად გამჭვირვალე და მისი გაგება ნებისმიერ დაინტერესებულ პირმა შეძლოს

(საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე, 2011).

პროგრამული ბიუჯეტის უპირატესობა აშკარაა, თუმცა მისი პრაქტიკული გამოხატულება არცერთ მუნიციპალიტეტში არ გვხვდება. შექმნილი ვითარებას ართულებს მისი მიზნობრიობის განსაზღვრაც, რადგანაც არ ხდება დეტალური აღწერა იმისა, თუ რა პროექტი რა აქტივობებს მოიცავს და რა თანხა არის გათვალისწინებული თითოეული პროექტისათვის. ყოველივე არ გვამღევეს საშუალებას დავინახოთ და შევაფასოთ ფინანსების მიმართულების გამჭირვალეობა და ადექვატურობა.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 4-ე მუხლის თანამხად ყველა ბიუჯეტს უნდა ახასიათებდეს ერთიანობა, რაც გულისხმობს რომ ბიუჯეტის პროექტი უნდა მომზადდეს ერთიანი საბიუჯეტო კლასიფიკაციით, აღრიცხვის ერთიანი სისტემით და სახელმწიფოს ფინანსური კონტროლის ერთიანი პრინციპით. შედეგად მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ხელისუფლება იძულებულია დაემორჩილოს იმ საერთო დოგმატურ ჩარჩოს, სადაც წლიდან წლამდე თითქმის არაფერი იცვლება.

„ბიუჯეტის შედგენა 1 მარტიდან იწყება. რეალურად ეს არის დრო, საიდანაც უნდა დაიწყოს მოქალაქეთა რეალური ჩართულობა. პროგრამული ბიუჯეტის არარსებობა ართულებს მოქალაქეთა მონაწილეობას და ჩართულობას.

ბიუჯეტის იმ სახით წარდგენა, რა სახითაც იგი დღეს არსებობს, მხოლოდ ციფების ასახვაა, რაც არაფრის თქმის საშუალებას არ აძლევს მოსახლეობას“ აცხადებს ალექსანდრე სვანიშვილი.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობის თვალსაზრისით ერთი შეხედვით მუნიციპალური ბიუჯეტი დამოუკიდებელი ფინანსური დოკუმენტია, იგი დიდწილად დამოკიდებულია როგორც რეგიონზე, ასევე ცენტრის მითითებებსა და დირექტივებზე. აღნიშნული დამოკიდებულება უარყოფითად აისახება ინდივიდუალური განვითარების დონეზე, ეჭვქვეშ დგება დეცენტრალიზაციის პროცესის მიმდინარეობა, რაც საბოლოო სახით გვამღევეს იმ რეალობას, რომელიც ჩვენ დღეს სახეზე გვაქვს.

## დასკვნა

ფისკალური დეცენტრალიზაციის როლისა და მისი ხარისხის სრული შეფასების მიზნით, კვლევის პროცესი არ წარმართულა ერთი კონკრეტული საკითხის შესწავლით. მრავალდონიანი, კომპლექსური ანალიზის საშუალებით, მივიღეთ ის ძირითადი მიგნებები, რომლებიც მნიშვნელოვანი აღმოჩნდა კვლევის ჰიპოთეზის დადასტურებაში. წინამდებარე კვლევის საფუძველზე შეგვიძლია გამოვყოთ ის ძირითადი პრობლემები, რომლებიც დასკვნის სახით გამოვლინდა.

პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს ფისკალური დეცენტრალიზაციის უპირატესობა და მისი მნიშვნელოვანი როლი ზოგადად დეცენტრალიზაციის პროცესში. ფინანსების დამოუკიდებლად განკარგვის უფლების გარეშე, შეუძლებელია რეალური თვითმმართველობის დამყარება. ფისკალური დეცენტრალიზაციის მთავარ ღირებულებას წარმოადგენს კონკურენციაზე, შეჯიბრობითობის პრინციპზე დამყარებული მმართველობის შესაძლებლობა, სადაც ადგილობრივი მოქალაქის როლი ძალზე დიდია. კონკურენცია თავის მხრივ ქმნის განვითარებისა და წინსვლის მუდმივ პროცესს. იგი ხელს უწყობს სიახლეებისა და ინოვაციების დამკვიდრებას. ფისკალური დეცენტრალიზაციი როგორც ერთგვარი ინსტრუმენტი, ხელს უწყობს მართვის დამოუკიდებლობას, აპელირებს რა თვითმმართველობის იდეაზე და ხაზს უსვამს ფინანსების დამოუკიდებლად განკარგვისა უპირატესობას.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის შეფასებისას პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს მისი უდავოდ მნიშვნელოვანი როლი, ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ წინსვლაში. აღნიშნულ ფაქტის გამყარება შესაძლებელია კვლევაში მოყვანილი ევროპის ქვეყნების მაგალითებითა და ცხოვრების დონის აშკარა უპირატესობის ხაზგასმით. სამწუხაროდ საქართველო ფისკალური დეცენტრალიზაციის სიკეთეებით ვერ სარგებლობს. კვლევის პროცესში გამოიკვეთა ის ძირეული მიზეზები, რაც ჩვენს ქვეყანას დიდი ხნით აშორებს რეალურ ფისკალურ დეცენტრალიზაციამდე.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის განსახორციელებლად პირველ რიგში მნიშვნელოვანია, ადგილობრივ ბიუჯეტში საკუთარი შემოსავლების დიდი წილის არსებობა. საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტების შემადგენლობაში, 60%-ს ტრანსფერები წარმოადგენენ. ტრანსფერებიდან ყველაზე მეტი

წილი გათანაბრებით ტრანსფერზე მოდის. გათანაბრებითი ტრანსფერის დამოუკიდებლად განკარგვა მუნიციპალიტეტს შეუძლიათ, თუმცა საკუთარი შემოსავლების ზრდის პარალელურად, მისი რაოდენობა პროპორციულად იკლებს. შესაბამისად მუნიციპალიტეტებს კერძო ინციატივების განხორციელებისა და სამომავლო განვითარების მოტივაცია ეკარგებათ. გათანაბრებითი ტრანსფერის შექმნის იდეა, დაშორებულია მის რეალურ მნიშვნელობასთან. მას შემდეგ რაც ნაციონალური მოძრაობის მმართველობის პერიოდში საშემოსავლო გადასახადების ცენტრალიზაცია მოხდა, შემოსავლები ადგილობრივ ბიუჯეტში, გათანაბრებითი ტრანსფერის სახით კომპენსირდა. მიუხედავად ამისა, აღნიშნულმა ტრანსფერმა მუნიციპალიტეტებში ვერ ჩაანაცვლა საკუთარი შემოსულობების როლი და მნიშვნელობა.

გათანაბრებითი ტრანსფერზე საუბრისას მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება მისი ბუნდოვანება. საანგარიშო ფორმულა არ არის გამჭვირვალე უცვლელ კრიტერიუმებზე დამყარებული. ეს ფაქტი ცენტრალური ხელისუფლებას მანიპულირების საშუალებას აძლევს, საკუთარი შეხედულებისამებრ გამოყოს ტრანსფერი.

დღეს საქართველოში ყველაზე მნიშვნელოვან პრობლემას მუნიციპალიტეტების ქონების საკითხი ქმნის. მიუხედავად იმისა, რომ ქონების გაყოფის პროცესი 2006 წლიდან დაიწყო, მისი უმეტესი ნაწილი დღეს ეკონომიკის სამინისტროს ბალანსზეა. ცენტრალური ხელისუფლება ამ მიმართულებითაც მონოპოლიას ინარჩუნებს. შესაბამისად მუნიციპალიტეტები ქონებიდან სათანადო ფინანსურ სარგებელს ვერ იღებენ. არ არსებობს ქონების ერთიანი აღრიცხვი ბაზა. ქონების გადაცემისა და პრივატიზების ფორმები კი საკმაოდ ბიუროკრატიზებულია, როგორც კერძო პირებისთვის ასევე მუნიციპალური მთავრობისთვისაც.

რაც შეეხება არასაკუთარ შემოსულობებს: მიზნობრივ კაპიტალურ და სპეციალურ ტრანსფერებს, მათ ცენტრიდან მიზნობრიობა გადმოჰყვება. მუნიციპალიტეტებს არ შეუძლიათ აღნიშნული ფულადი რესურსები დამოუკიდებლად განკარგონ და საკუთარი ინიციატივით მათთვის პრიორიტეტულ საქმეში მიმართონ. მიზნობრიობის შეუსრულებლობის შემთხვევაში ცენტრი გაუხარჯავ თანხას უკან იბრუნებს.

გრანტების დამოუკიდებლად მოპოვების თვალსაზრისით ორ მნიშვნელოვან პრობლემას ვაწყდებით: პირველ რიგში ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, მუნიციპალიტეტები სხვადასხვა ორგანიზაციებიდან გრანტებს ვერ მიიღებენ ცენტრალური ხელისუფლების ნებართვის გარეშე, რაც აშკარად შეზღუდვას წარმოადგენს. მეორე, გრანტების მოპოვების შემთხვევები ძალზე იშვიათია.

რაც შეეხება სესხებს, ამ შემთხვევაშიც მნიშვნელოვან როლს ფინანსთა სამინისტრო თამაშობს, რომლის ნებართვის გარეშე მუნიციპალიტეტებს სესხის აღება არ შეუძლიათ, თუმცა აღნიშნული შეზღუდვა იმ არგუმენტით შეიძლება გავაბათილოთ, რომ მუნიციპალიტეტები არ არიან რა მყარი ეკონომიკური მაჩვენებლების მატარებელი, სესხის არ გადახდის შემთხვევაში მისი დაფარვა ცენტრალურ ხელისუფლებას უწევს. ცენტრი ერთგვარი გარანტორია, ამიტომ იგი არჩევანის უფლებას იტოვებს.

რეგიონული თვითმმართველი დონის არარსებობა მნიშვნელოვან პრობლემას უქმნის საქართველოს. დღეს საქართველოს რეგიონის განვითარება აბსოლუტურად ცენტრალიზებულია. ასეთი მიდგომა ართულებს მუნიციპალიტეტებისა და რეგიონების კოორდინირებულ ურთიერთობებს. სახელმწიფოს მიერ შემუშავებული რეგიონული განვითარების სტრატეგიები იმის გამო რომ ცენტრში იწერება, ხშირ შემთხვევაში დაშორებულია რეალურ საჭიროებებს.

ევროკავშირი დიდი მნიშვნელობას ანიჭებს რეგიონულ განვითარებას. თუმცა რეგიონული დონის არარსებობის გამო საქართველო მოკლებულია სხვადასხვა საერთაშორისო ფონდებიდან დაფინანსების მოპოვების შესაძლებლობებს.

რეგიონული განვითარების ფონდი და მუნიციპალურ განვითარების ფონდი აბსოლუტურად ცენტრალიზებულია. მასში მოხვედრილი პროექტები რეგიონის განვითარების სტრატეგიასთან არის მიბმული. სტრატეგია ცენტრალური ხელისუფლების შედგენილია, რაც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ადგილობრივი მოსახლეობის და მუნიციპალიტეტების როლს გამორიცხავს.

აღნიშნული ფონდები ძირითადად ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსებაზეა ორიენტირებული. ფინანსების მიმართვა არ ხდება ისეთ მნიშვნელოვან

მიმართულებებზე, როგორებიც არის განათლება და ინოვაციები რამაც ისედაც უნდა მოიტანოს ინფრასტრუქტურული წინსვლა.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხარისხისა და მით უფრო როლის შესაფასებლად კარგ ინდიკატორს წარმოადგენს ინტერმუნციპალური თანამშრომლობის შესაძლებლობა. ამ მიმართულებით საქართველოს კანონმდებლობა მოქნილია. მიუხედავად ამისა, ინტერმუნციპალური თანამშრომლობის პრაქტიკული შემთხვევები არ გვხვდება. აღნიშნული პრობლემის მიზეზები ორმხრივია: ერთი მხრივ ადგილობრივი ხელისუფლების და მოსახლეობის ინდიფერენტული დამოკიდებულება და გამოცდილების ნაკლებობა და მეორეს მხრივ ცენტრალური ხელისუფლების ნების არარსებობა. ევროპის ქვეყნებში ინტერმუნციპალურ თანამშრომლობას ცენტრალური ხელისუფლება სხვადასხვა წამახალისებელი გრანტებისა და დახმარებების საფუძველზე ახორციელებს. რითიც ხელს უწყობს თვითმმართველობების მოტივაციას-გაერთიანდნენ.

რაც შეეხება საჯარო ფინანსების მართვაში მოქალაქეთა ჩართულობი შესაძლებლობებს, ამ მხრივ საქართველო განიცდის ინსტრუმენტების აშკარა ნაკლებობას.

სამოქალაქო ბიუჯეტის პროექტი სიახლეს წარმოადგენს. პროექტს 2015-16 წლიდან მას აქტურად ახორციელებენ მარნეულის და გორის მუნიციპალიტეტები. მიუხედავად ამისა, აღნიშნული პრაქტიკა მწირია და არამდგრადი. პროცესი ნაკლებად გამჭვირვალეა და დღეს მუნიციპალიტეტების ოფიციალური ვებ-გვერდებიდან სამოქალაქო ბიუჯეტების შესახებ ინფორმაციის მოპოვება შეუძლებელია. ვერ შევხვდებით ინფორმაციას აღნიშნული პროექტების შედეგებისა და მათი შეფასებების შესახებ. საქართველოში 64 მუნიციპალიტეტია, თუმცა აღნიშნული პროექტი მხოლოდ რამოდენიმე მათგანში ხორციელდება. ჩართულობის დაბალ ხარისხს განსაკუთრებით აფერხებს პროგრამული ბიუჯეტის არარსებობა. მოქალაქეებს არ ეძლევათ ბიუჯეტის პროცესში ჩართვის რეალური საშუალება.

უნდა ითქვას, რომ კვლევის პროცესში გამოკვეთილი ძირითადი მიგნებები ცხადყოფს, რომ ფისკალური დეცენტრალიზაციის მიმართულებით განხორციელებული პროცესები არასისტემურია და უშედეგო. საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლება გამოდის ლევიათანის როლში, რომელსაც ყველგან მიუწვდება საცეცები. მას არ სურს

ისეთი მთავარი ბერკეტების ხელიდან გაშვება, როგორც ფინანსები და უფლებამოსილებებია. ფისკალური დეცენტრალიზაციის კუთხით 2006 წლიდან დღემდე ორივე ხლისუფლების მიერ გადაგებული ნაბიჯები რეალურ გამოწვევებს ვერ პასუხობს. მიუხედავად იმისა რომ დეცენტრალიზაცია დღევანდელი ხელისუფლების მთავარ პრიორიტეტად არის გამოცხადებული, ამ მიმართულებით რეალური ნაბიჯები სუსტია.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის კომპონენტების შეფასებისას მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ რიგ შემთხვევაში საქმე გვაქვს გაუმართავ და დაუხვეწავ კანონმდებლობასთან, ხოლო რიგ შემთხვევებში პრობლემას მისი იმპლემენტაცია წარმოადგენს.

კვლევის თეორიული ნაწილისა და მისი პრაქტიკული მხარის ანალიზს თუ შევაჯამებთ, უნდა ითქვას რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტები, ერთხმად აღიარებენ რა ფისკალური დეცენტრალიზაციის უპირატესობას, ამ მიმართულებით გადადგმული ნაბიჯები სისუსტეს უსვამენ ხაზს. აღნიშნული პრობლემის მიზეზად კი პოლიტიკური ნების არარსებობასთან ერთად, ადგილობრივი მოსახლეობისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ინდიფერენტულობას ასახელებენ. ხოლო ცალკეული პროგრამებისა და ღონისძიებების განხორციელება კი არაეფექტურია, რადგან რეალური შედეგისთვის აუცილებელია დრომოჭმული სისტემის ცვლილება.

რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში და რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში მომუშავე პერსონალთა დასკვნებს, ისინი არაერთგვაროვანია. მათი ერთი ნაწილი ფიქრობს, რომ ფისკალური დეცენტრალიზაცია დროში გაწერილი ეტაპობრივი პროცესია. ამ კუთხით თუ მივუდგებით 2006წლიდან დღემდე მნიშვნელოვან ძვრებს ვერ ვხედავთ, ხოლო მეორე ნაწილი კი თვლის რომ ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის ფინანსების 100%-ის დამოუკიდებლად განკარგვის უფლების გადაცემა ნაადრევია.

კვლევის საფუძველზე მტკიცდება კვლევის ჰიპოთეზა, რომ ფისკალური დეცენტრალიზაციის დაბალ ხარისხზე ყველაზე მეტად გავლენას ახდენს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ცენტრალური ხელისუფლების ნების არარსებობა.

## გამოყენებული ლიტერატურა:

1. ანალიზი და რეკომენდაციები ეფექტური ფისკალური დეცენტრალიზაციისთვის. (2005). თბილისი: EPRS ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი.  
[https://eprc.ge/admin/editor/uploads/files/Fiscal\\_200x260mm.pdf](https://eprc.ge/admin/editor/uploads/files/Fiscal_200x260mm.pdf)  
(ბოლო წვდომა:06/16/2018)
2. საქართველოს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში 1991-2012. (2013). თბილისი.  
<https://www.slideshare.net/Le1ccg/publication-adgilobrivi-demokratiis-ganvitarebis-angarishi-19912012> (ბოლო წვდომა:06/16/2018)
3. განმარტებითი ბარათი საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე.(2017). თბილისი.
4. გრძელვადიანი სტრატეგია დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისთვის 2017-2029 ძირითადი ორიენტირები. (2017). თბილისი.  
<http://nala.ge/uploaded/nala/2018-04/201804091547531487426623.pdf>  
(ბოლო წვდომა:06/16/2018)
5. მუნიციპალიტეტები მიწის გარეშე-გეკუთვნით, მაგრამ არ გეკუთვნით ! (10/ 2017) თვითმმართველობის დროა: <http://droa.ge/?p=12222> (ბოლო წვდომა:06/16/2018)
6. Brennan, G, Buchanan, J. (1980). *The Power to Tax*. indianapolis.
7. Brennan, G, Buchanan, J. (1980). *Leviathan Models*. New York.  
<http://web.uvic.ca/~menginee/mypapers/leviathan.pdf> (მოძიებულია:09/15/2017)
8. Feruglio, N. (2007). *Fiscal Decentralisation Advisor at the UNDP Bratislava Regional Centre*.  
<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/FeruglioandAndersonoverviewofFiscaldecentralization.pdf> (ბოლო წვდომა:06/16/2018)
9. Fiva, J. H. (2005). *New evidence on fiscal decentralization and the size of government*.CESifo Working Paper.  
<https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=715101068095085081073099025065000010005085068040063064091024067069068092121065097126032054038038047007041070100083075025002117013027061029081116071095089031022093051085093071064101101098124069085024024089077108022069011105124008001073004120013116&EXT=pdf>(ბოლო წვდომა:06/16/2018)
10. Grossman, P. J. and West, E. G. (1994). *Federalism and the growth of government revisited*. *Public choice*.

<https://link.springer.com/article/10.1007%2FBF01047916> (ბოლო წვდომა:06/16/2018)

11. losaberidze, D. (2003). *Building Democracy in Georgia Discussion paper 3*.

12. Marlow, m. (1988). *Fiscal decentralization and government size. Public Choice*.

13. Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*.

<http://econweb.umd.edu/~oates/research/fiscalfederalism.pdf> (ბოლო წვდომა:06/16/2018)

14. Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Jurnal of Economic Literature*, p.1120-1149.

<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jel.37.3.1120> (ბოლო წვდომა:06/16/2018)

15. Tieboat, C. (1956). A pure theory of loca lexpnditure. *The Journalof Political Economy*, 4016-424.

<https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1086/257839> (ბოლოწვდომა:06.16.2018)

16. ალაფიშვილი, ლ.არჩუაზე, ზ.პაპავა, ი. (2016). *რეგიონული განვითარების პოლიტიკების ფინანსური უზრუნველყოფა*. თბილისი.

17. ახვლედიანი, ა. თურმანიძე, კ.მესხიძე, გ. (2002). *ადგილობრივი ეკონომიკა და საზოგადოებრივი პოლიტიკის ფორმირება*. თბილისი.

18. ბოლქვაძე თ, კანდელაკი კ, ლოსაბერიძე დ, ჩიქოვანი თ,. (2015). *ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014*. თბილისი.

19. გიგინეიშვილი, ა. ჯოხაძე,ნ. ეგაძე,რ.ჯანელიძე, ა. კალანდაძე,ა. (2016). *სახელმწიფო სტანდარტები და ტექნიკური რეგლამენტი მუნიციპალიტეტის საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში*. თბილისი.

20. კავთუაშვილი, მ. ( 2018) . *ეკონომიკის სამინისტროს ბალანსზე არსებული უძრავი ქონება*. Bussines Media Georgia: <http://www.bm.ge/ka/article/ekonomikis-saministros-balansze-arsebuli-udzravi-qoneba-/16297> (ბოლო წვდომა:06/16/2018)

21. ლოსაბარიძე, დ. კანდელაკი,კ. აბულაძე, მ.კონჯარია, ო. (2016). *ადგილობრივი თვითმმართველობა*. თბილისი.

<http://www.ivote.ge/GREENCAUCASUS/wp-content/uploads/2016/12/Local-Governance.pdf>  
(ბოლო წვდომა:06/16/2018)

22. ლოსაბერიძე, დ. (2014). *თვითმმართველობა საქართველოში- დეცენტრალიზაციის პროცესის ზოგადი შეფასება (1991-2014)*.

[http://www.osgf.ge/files/2015/Publication/adgilobrivi\\_demokratiis\\_ganvitarebis\\_angarishi\\_1991-2014\\_bolo.pdf](http://www.osgf.ge/files/2015/Publication/adgilobrivi_demokratiis_ganvitarebis_angarishi_1991-2014_bolo.pdf) (ბოლო წვდომა:06/16/2018)

23. ლოსაბერიძე, დ. მელუა, დ. ნარმანია, დ. (2009). *საქართველოს ადგილობრივი განვითარების წლიური ანგარიში*.
24. ლოსაბერიძე, დ. ნარმანია, დ. ხმალაძე, ვ. (2011). *საქართველოს ადგილობრივი განვითარების ანგარიში 2009-2010*.
25. ლოსაბერიძე, დ. კობახიძე, ი. კაკულია, რ. ზარდიაშვილი, დ. (2011). *საქართველოს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში 2009-2011 წ. თბილისი*.  
<http://www.ivote.ge/images/doc/uploadedFiles/files/angarishi%202009-2010%20osgf.pdf>  
 (ბოლო წვდომა: 06/16/2018)
26. მელქაძე, ო. (2009). *ქართული მუნიციპალიზმი*. თბილისი.
27. სვანიშვილი, ა. (2016). *სამაგიდო წიგნი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს თანამშრომლებისთვის*. თბილისი.
28. ხოდელი გ, ბროლაძე ზ, ჯულაყიძე შ. (2014). *საჯარო ფინანსების და ქონების მართვის სახელმძღვანელო*. თბილისი.  
[http://www.lsg.gov.ge/contentimage/3/sajaro\\_finansebi\\_da\\_goneba.PDF](http://www.lsg.gov.ge/contentimage/3/sajaro_finansebi_da_goneba.PDF)  
 (ბოლო წვდომა: 06/16/2018)
29. ჭავჭავაძე, ი. *ცხოვრება და კანონი წერილი მეოთხე. ქება თვითმმართველობას*.
30. *2015-2017 წლის საქართველოს რეგიონალური განვითარების პროგრამა. 2015*  
[http://gov.ge/files/381\\_43285\\_728272\\_1215-1.pdf](http://gov.ge/files/381_43285_728272_1215-1.pdf) (ბოლო წვდომა: 06/16/2018)
31. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამისა და რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის მონიტორინგი და ეფექტურობის ანალიზი  
[https://eprc.ge/admin/editor/uploads/files/Broshure\\_Village\\_Geo\\_WEB\\_1.pdf](https://eprc.ge/admin/editor/uploads/files/Broshure_Village_Geo_WEB_1.pdf) (ბლო წვდომა: 06/17/2018)
32. ალაფიშვილი ლ. (2014) *თვითმმართველობის სისტემის რეფორმა და ფისკალური დეცენტრალიზაციის როლი მის განხორციელებაში*. თბილისი
33. მურდულია, შ. გველესიანი, გ. ტოკლიკიშვილი, გ. 2011. *ფისკალური დეცენტრალიზაცია საქართველოში*. თბილისი
34. აბულაძე, მ. (2016) *თანამონაწილეობითი დაგეგმვა ურბანულ დასახლებებში*. თბილისი

35. რეგიონული განვითარების პროგრამა. პოლიტიკის დოკუმენტი. 2016. რეგიონული და ინფრასტრუქტურული განვითარების პოლიტიკის შესაბამისობა ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულების პრიორიტეტებთან. თბილისი
36. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური (2016). რეგიონში გასახორციელებელი პროექტების ფონდის ფარგლებში დაფინანსებული პროექტები.
37. *Implementation of the EU- Georgia Association Agreement and Association Agenda 2014-2017. Agriculture and regional development.*
38. ალაფიშვილი, ლ. ხინთიბიძე, ლ. პაპავა, ი. (2017) მუნიციპალური ფინანსების მართვის სისტემის კვლევა. თბილისი
39. ურუშაძე ი. (2014) თანამშრომლობა ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის საჯარო მომსახურების უზრუნველსაყოფად. თბილისი
- [http://www.lsg.gov.ge/contentimage/3/municipalitetebTan\\_TanamSromloba.PDF](http://www.lsg.gov.ge/contentimage/3/municipalitetebTan_TanamSromloba.PDF) (ბოლო წვდომა: 07/12/2018)
40. კილურაძე, კ. სანებლიძე, ნ. (2017) მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში-მონიტორინგი და რეკომენდაციები. თბილისი
41. მუნიციპალიტეტების სამოქალაქო ბიუჯეტების გზამკვლევი 2017წ.
- <http://www.ivote.ge/GREENCAUCASUS/?p=2232> (ბოლო წვდომა: 07/12/2018)
42. OECD. 2016. *Recommendations for Georgia's SME Development Strategy 2016-2020*
- [http://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/Recommendations\\_for\\_Georgia\\_SME\\_strategy.pdf](http://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/Recommendations_for_Georgia_SME_strategy.pdf) (ბოლო წვდომა: 07/12/2018)
43. OECD. (2017) *Georgia-Basic Socio-Economic indicators.*
- <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Georgia.pdf> (ბოლო წვდომა: 07/12/2018)

**გამოყენებული კანონმდებლობა:**

1. საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი 2014წ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429>  
(ბოლო წვდომა: 06/16/2016)
2. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. 1985წ  
[http://smr.gov.ge/Uploads/evropuli\\_q\\_354b65fe.pdf](http://smr.gov.ge/Uploads/evropuli_q_354b65fe.pdf) (ბოლო წვდომა: 06/16/2018)

3. საქართველოს კანონი საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი.2009წ.  
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/91006> (ბოლო წვდომა:06/16/2018)
4. საქართველოს კანონი ადგილობრივი მოსაკრებლის შესახებ 1998წ  
<http://www.constcourt.ge/ge/publications/books/1921-wlis-saqartvelos-demokratiuli-respublikis-konstitucia.page> (ბოლო წვდომა:06/16/2016)
5. საქართველოს კონსტიტუცია 1995წ.  
<http://www.parliament.ge/ge/kanonmdebloba/constitution-of-georgia-68>  
(ბოლო წვდომა:06/16/2016)
6. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი 2010წ.  
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1043717> (ბოლო წვდომა:06/16/2016)
7. საქართველოს კანონი გრანტების შესახებ 2013წ.  
[https://mof.ge/images/File/budget\\_legislation/grantebis\\_shesaxeb.pdf](https://mof.ge/images/File/budget_legislation/grantebis_shesaxeb.pdf)  
(ბოლო წვდომა:06/16/2016)
8. საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება N373. გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე. 2012წ.  
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2634046> (ბოლო წვდომა:06/16/2018)
9. საქართველოს კანონი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ 2019წ.  
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/90388> (ბოლო წვდომა:06/16/2018)
10. 2015-2017 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამა.  
[http://gov.ge/files/381\\_43285\\_728272\\_1215-1.pdf](http://gov.ge/files/381_43285_728272_1215-1.pdf) (ბოლო წვდომა:06/16/2018)
11. საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიების ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის.  
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2209502> (ბოლო წვდომა:06/16/2018)
12. საქართველოს მთავრობის დადგენილება საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „ საქართველო 2020“ დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგადი ღონისძიების თაობაზე.  
[http://www.economy.ge/uploads/ecopolitic/2020/saqartvelo\\_2020.pdf](http://www.economy.ge/uploads/ecopolitic/2020/saqartvelo_2020.pdf)(ბოლო წვდომა:06/16/2018)

13. საქართველოს ფისკალური პოლიტიკა და მართვა და მისი თავსებადობა ევროკავშირის პრაქტიკასთან 2016.

<https://mof.ge/images/File/public%20finances%20in%20Geo/Fiscal%20Governance%20%20study%20GEO%20saboloo.pdf> (ბოლო წვდომა: 07/12/2018)

#### კვლევაში გამოყენებული ვებ-გვერდები

1. საქართველოს რეგიონალური განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო <http://www.mrdi.gov.ge>
2. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო <https://www.mof.ge>
3. საქართველოს ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტრო <http://www.economy.ge>
4. ბიუჯეტის მონიტორი <https://budgetmonitor.ge/ka/reservefonds/regions>
5. თვითმმართველობის დროა <http://droa.ge>
6. საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაცია <http://www.nala.ge>

### სიღრმისეული ინტერვიუები:

1. გიორგი ქურდოვანიძე- საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ეკონომიკური განვითარების და ქონების მართვის სამსახურის უფროსი
2. თინათინ ძაბილაშვილი- საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის უფროსი
3. ლალი ზაბახიძე- საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ეკონომიკური განვითარების და ქონების მართვის განყოფილების მეორე კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი ქონების მართვის საკითხებში
4. ალექსანდრე სვანიშვილი- სამართალმცოდნე, ექსპერტიადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებში
5. გიორგი ტოკლიკიშვილი- სპეციალისტი ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებში
6. მამუკა აბულაძე- ააიპ „მწვანე კავკასიის დამფუძვნებელი, ექსპერტი ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებში
7. ქრისტინე უგლავა- თვითმმართველობებთან ურთიერთობებისა და რეგიონული პოლიტიკის სამმართველოს მეორე კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი  
ნინო ლოლაძე-ჯიპას ლექტორი ადგილობრივი თვითმმართველობების საკითხებში

დანართი 1. სატიტულო ფურცლის ინგლისური ვარიანტი



Ivane Javakhishvili Tbilisi State University

Teona Laperishvili

The Role of Fiscal Decentralization in Development Of Local Self-  
Government  
(example Of Georgia)

Master's Program in Policy Science

The Master's Thesis done to obtain Master's Academic Degree in Political Sciences

Supervisor: Associate Professor: Nani Macharashvili

Tbilisi. 2018

## დანართი 2. ინტერვიუს გზამკვლევი

ინტერვიუს გზამკვლევი ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერტებთან

1. როგორ ვიცით დეცენტრალიზაციისკენ მიმართული მცირე ნაბიჯები ჯერ კიდევ 90-იან წლებში გადაიდგა. მას შემდეგ თითქმის სამი ათწლეული გავიდა. ეს პერიოდი რომ სამ ეტაპად დავყოთ 90-იანები, ნაციონალური მოძრაობის ეპოქა და ოცნების მმართველობა, მოკლედ როგორ დაახასიათებდით თითოეული პერიოდის ცვლილებებს დეცენტრალიზაციის კუთხით?
2. ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხარისხის გასაზომად გამოდგება, მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების შეფასება შემდეგ კომპონენტებში: ხარჯვის საშუალება, შემოსავლების დამოუკიდებლად განკარგვის საშუალება, ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის შესაძლებლობები და სესხების დამოუკიდებლად აღების უფლებამოსილებები. როგორც ექსპერტი როგორ შეაფასებდით თითოეული კომპონენტის ხარისხს დღეს საქართველოში?
3. როგორ ფიქრობთ ეფექტური ფისკალური დეცენტრალიზაციის განხორციელებას რა ძირითადი ფაქტორები უშლის ხელს?
4. ზოგიერთი მკვლევარი აღნიშნავს რომ ფისკალური დეცენტრალიზაცია სახიფათოა, რადგან თუ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს გადასახადების შემოღების უფლებას მივანიჭებთ ამან შეიძლება გამოიწვიოს რეგიონული/მუნიციპალური უთანაბრობა, რომლის გამოსწორებაც კვლავ ცენტრალურ ხელისუფლებას მოუწევს, რეალურად აქვს თუ არა უარყოფითი მხარეები ფისკალურ დეცენტრალიზაციას და რამდენად არის რისკის შემცველი აღნიშნული პროცესი?
5. თქვენი აზრით უარყოფითი ეფექტების დაძლევის რა საშუალებები არსებობს?
6. ფინანსების განკარგვის თვალსაზრისით, მეტი უფლებების მინიჭება, მეტ პასუხისმგებლობას გულისხმობს, როგორ ფიქრობთ საქართველოში მუნიციპალიტეტები რამდენად არიან მზად ამ პასუხისმგებლობის ასაღებად?
7. თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის თანახმად სახელმწიფოდან წამოსული სუბსიდიები არ უნდა იყოს მიზნობრივი და მისი განკარგვა ადგილზე უნდა მოხდეს. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო ამ პუნქტთან მიერთებულია სუბსიდიების მიზნობრიობა კვლავ ცენტრიდან იმართება. როგორც ექსპერტი როგორ შეაფასებდით

საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის პროცესს სამართლებრივი თვალსაზრისით. კანონმდებლობათან უფრო გვაქვს პრობლემა თუ მის არასწორ აღსრულებასთან?

8. საკუთარი შემოსულობების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს ადგილობრივი ქონების გადასახადი. დღეს ცენტრსა და პერიფერიებს შორის ქონების გაყოფის საკითხი მწვავედ დგას. ქონების გაყოფის დაუსრულებელ პროცესს რა ფაქტორები უშლის ხელს?
9. გათანაბრებითი ტრანსფერის გამოყოფის წესი და კოეფიციენტი ბუნდოვანია. ცენტრალურ ხელისუფლება გათანაბრებით ტრანსფერს ხშირად გამოყოფს წინა წლის ბიუჯეტზე დაყრდნობით შედეგად ცენტრი საკუთარი შეხედულებისამებრ გამოყოფს ფინანსებს, რასაც ვერ მივყავართ რეალურ გათანაბრებამდე. როგორ ახსნიდით არსებული არამდგრადი პრაქტიკის მიზეზებს?
10. ფინანსების დაზოგვისა და საერთო ეფექტურობის მიღწევის მიზნით მუნიციპალიტეტებს შეუძლიათ ფინანსების გაერთიანება და საერთო პროექტების დაფინანსება. რატომ არ არის ინტერმუნიციპალური ურთიერთობის ხშირი პრაქტიკა საქართველოში?
11. ფისკალური დეცენტრალიზაციის შეფასებისას მნიშვნელოვან სესხების და გრანტების დამუკიდებლად მოპოვების თავისუფლება. რასაც დღევანდელი კანონმდებლობით ჩვენი ქვეყანა მოკლებულია. თქვენი აზრით შეცვლიდა თუ არა რეალური სურათს, მუნიციპალიტეტებისათვის ამ კუთხით მეტი თავისუფლება რომ მიგვეცა?
12. იმისათვის, რომ დღეს საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის პროცესი ეფექტურად განხორციელდეს, რა სახის ცვლილებებს მიიჩნევთ მნიშვნელოვნად?
13. რეალურად საქართველოში არის თვითმმართველობის ერთდონიანი სისტემა, რეგიონული მმართველობა აბსოლუტურად ცენტრალიზებულია. რატომ ვერ ვითარდება რეგიონული თვითმმართველობა საქართველოში?
14. საჯარო ფინანსების განკარგვის საკითხში მოქალაქეთა რეალური ჩართულობის რა მექანიზმები არსებობს საქართველოში?
15. რამეს ხომ არ დაამატებდით?

დანართი.3. საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების 2017 წლის შემოსულობების ცხრილი.

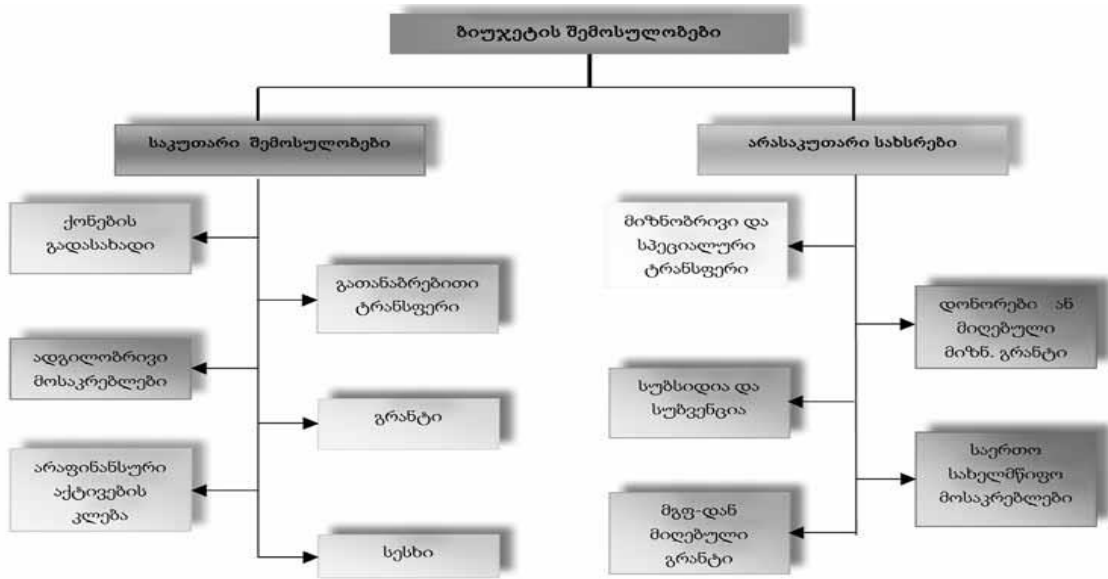
მუნიციპალიტეტი		ფართობი კმ <sup>2</sup>	მოსახ. რაოდენობა	ქონების გადასახადი		საშემოსავლო გადასახადი		ტრანსფერები		სხვა შემოსულობები	
				ლარი	%	ლარი	%	ლარი	%	ლარი	%
1.	აბაშა	320	22.300	-8.109	0.7	67.220	5.5	1.102.368	90.9	51.059	4.2
2.	ადიგენი	779	16.500	-86.400	-10.6	59.800	7.3	701.700	86.0	140.600	17.2
3.	ამბროლაური	1.142	11.200	-1.466	-0.2	6.941	1.0	672.000	94.7	31.809	4.5
4.	ასპინძა	825	10.400	0.0	0.0	8.200	4.7	31.500	18.1	134.800	77.2
5.	ახალგორი	1.011	----	200	0.0	200	0.0	603.300	99.8	1.200	0.2
6.	ახალქალაქი	235	45.100	15.500	2.0	85.900	10.8	142.300	17.9	550.300	69.3
7.	ახალციხე	1.010	38.800	-39.400	-21.1	54.800	29.3	27.600	14.8	144.100	77.0
8.	ახმეტა	2.208	31.400	160.794	10.4	77.556	5.0	1.169.400	75.8	134.833	8.7
9.	ბაღდათი	8.15	28.500	556.700	6.6	0.0	0.0	7.164.500	84.3	777.400	9.1
10.	ბოლნისი	804	78.900	1.994	0.0	67.575	1.2	70.200	1.4	5.268.702	97.3
11.	ბორჯომი	1.189	25.200	313.800	9.0	107.800	3.1	47.400	1.4	3.010.900	86.5
12.	გარდაბანი	1.304	82.000	266.300	19.0	158.100	11.3	65.100	4.7	909.200	65.0
13.	გორი	2.327	125.800	27.209	1.1	75.245	3.1	1.920.300	79.8	384.686	16.0
14.	გურჯაანი	846	54.300	192.900	8.3	263.800	13.5	1.340.000	68.7	184.200	19.4
15.	დედოფლისწყარო	3,529	21,200	54.900	6.1	25.500	2.9	151.200	16.9	662.700	74.1
16.	დმანისი	1.199	19.100	0.0	0.0	0.0	0.0	717.300	68.3	333.200	31.7
17.	დუშეთი	2.982	25.600	135.700	12.9	99.800	9.5	553.200	52.5	266.000	25.2
18.	ვანი	557	24.500	5.600	0.4	65.000	4.3	1.341.600	89.4	88.700	5.9
19.	ზესტაფონი	423	57.600	190.500	9.5	238.900	11.9	1.360.800	67.5	224.900	11.2
20.	ზუგდიდი	423	105.500	43.200	0.7	56.300	0.9	2.106.200	32.1	4.351.800	66.4
21.	თეთრიწყარო	1.175	21.100	42.100	9.1	1.400	0.3	330.500	71.6	87.400	18.9
22.	თელავი	1.095	58.300	66.920	5.1	152.320	11.7	567.600	43.5	519.240	39.8
23.	თერჯოლა	357	35.500	18.800	0.6	167.500	5.5	1.329.600	43.6	1.553.500	50.3
24.	თიანეთი	906	9.500	18.200	2.2	20.700	2.5	754.800	91.6	30.100	3.7
25.	კასპი	803	43.700	10.800	1.0	146.100	13.3	498.700	45.2	446.800	40.5
26.	ლაგოდეხი	890	41.700	41.480	2.6	108.260	6.7	1.382.700	85.3	88.209	5.4

27.	ლანჩხუთი	533	31.500	26.200	1.1	108.100	4.7	1.924.500	83.3	251.200	10.9
28.	ლენტეხი	1.344	4.300	0	0.0	5.800	0.7	761.700	96.8	19.000	2.4
29.	მარნეული	935	104.400	134.299	2.4	512.128	9.2	934.238	16.8	3.981.127	71.6
30.	მარტვილი	881	33.400	-9.602	-0.7	100.342	6.9	1.263.000	87.4	91.038	6.3
31.	მესტია	3.045	9.300	0.0	0.0	0.0	0.0	1.090.800	93.0	82.000	7.0
32.	მცხეთა	805	55.600	150.271	16.3	66.133	7.2	69.900	7.6	636.050	69.0
33.	ნინოწმინდა	1.354	24.600	20.400	3.0	34.800	5.2	474.600	70.5	143.200	21.3
34.	ოზურგეთი	675	62.800	20.300	1.7	55.200	4.7	454.400	39.0	635.000	54.5
35.	ონი	1.712	6.200	7.400	1.0	1.200	0.2	727.100	94.0	38.100	4.9
36.	საგარეჯო	14.91	51.800	87.700	7.6	23.500	2.0	700.700	60.8	339.800	29.5
37.	სამტრედია	364	48.500	23.900	1.0	260.200	10.8	1.173.200	48.6	955.300	39.6
38.	საჩხერე	973	37.800	1.600	0.1	3.500	0.2	1.62.500	72.7	605.900	27.1
39.	სენაკი	521	39.700	15.200	0.9	190.400	10.7	1.329.100	74.4	250.900	14.1
40.	სიღნაღი	1.251	29.900	104.300	10.2	124.500	12.1	609.300	59.3	189.100	18.4
მუნიციპალიტეტი		ფართობი კმ <sup>2</sup>	მოსახ. რაოდენობა	ქონების გადასახადი		საშემოსავლო გადასახადი		ტრანსფერები		სხვა შემოსულობები	
				ლარი	%	ლარი	%	ლარი	%	ლარი	%
41.	ტყიბული	979	20.800	-13.200	-1.1	13.400	1.2	669.600	57.6	492.100	42.4
42.	ქარელი	688	41.300	3.480	0.2	11.844	0.7	1.437.800	85.7	224.090	13.4
43.	ქედი	452	17.000	539.461	5.7	404.282	4.2	8.272.559	86.8	316.015	3.3
44.	ქობულეთი	720	75.500	2.495.264	9.0	1.384.092	4.2	26.199.379	79.1	2.226.500	7.6
45.	ყაზბეგი	1.082	3.800	-13.500	-1.6	35.700	4.1	21.300	2.5	817.700	94.9
46.	ყვარელი	1.000	29.800	94.781	7.3	62.146	4.8	933.352	71.5	214.625	16.4
47.	შუახევი	588	15.200	4.400.000	28.5	530.000	3.4	8.451.200	54.8	2.048.800	13.3
48.	ჩოხატაური	825	19.000	-16.500	-1.1	47.100	3.1	1.187.700	79.3	279.300	18.6
49.	ჩხოროწყუ	619	22.200	47.100	3.5	62.000	4.6	1.235.200	91.0	13.600	1.0
50.	ცაგერი	756	10.300	100	0.0	200	0.0	1.058.700	90.8	106.800	9.2
51.	წალენჯიხა	647	26.100	0	0.0	15.200	0.7	1.752.300	80.1	419.300	19.0
52.	წალკა	1.051	18.800	29.400	6.3	57.300	12.4	330.000	71.2	46.900	10.1
53.	წყალტუბო	632	56.900	18.700	0.6	148.700	4.6	1.455.600	45.0	1.611.000	49.9

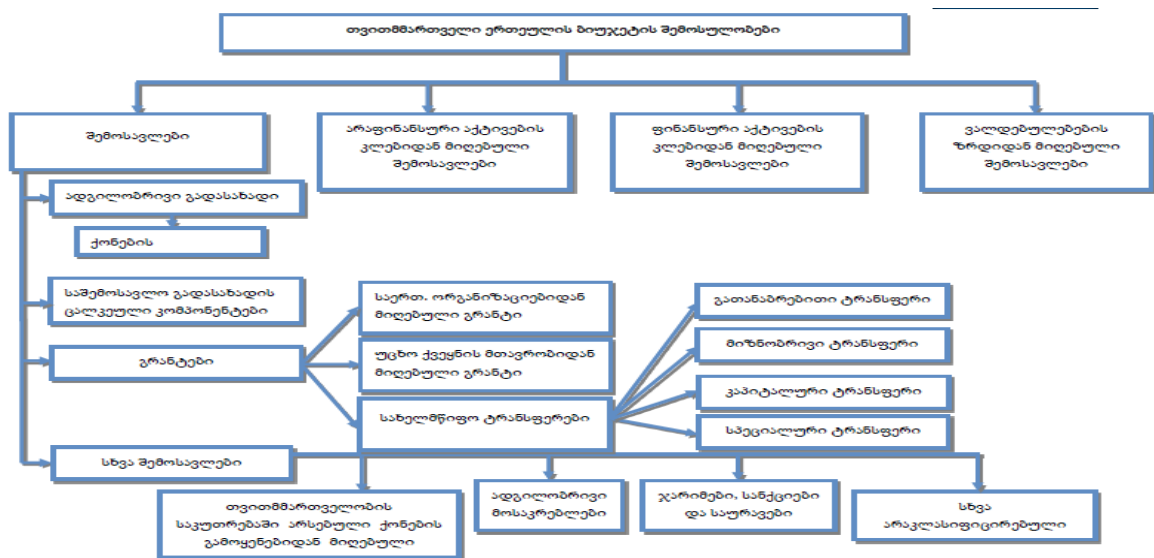
54.	ჭიათურა	542	39.800	74.900	2.5	109.300	3.6	1.364.100	44.8	1.496.600	49.2
55.	ხარაგაული	914	19.500	-9.500	-0.7	33.600	2.4	1.193.000	84.2	199.000	14.1
56.	ხაშური	585	52.600	35.100	1.7	159.000	7.7	1.360.800	66.0	507.600	24.6
57.	ხელვაჩაური	413	52.100	5.776.900	31.3	1.362.300	7.4	9.339.100	52.8	1.573.800	8.5
58.	ხობი	659	30.500	-11.700	0.0	-435.100	0.0	52.500	0.0	133.700	0.0
59.	ხონი	429	23.600	-7.200	0.4	155.300	8.4	1.401.300	75.4	308.300	16.6
60.	ხულო	710	23.700	4.887.300	34.2	307.900	2.2	8.484.700	59.3	619.800	4.3

წყარო: ბიუჯეტის მონიტორინგი <https://budgetmonitor.ge/ka/municipality> ( აღნიშნულ ცხრილში არ შედის საქართველოს მთავრობის მიერ არაკონტროლირებად ტერიტორიებზე არსებული მუნიციპალიტეტების შემოსულობები.

დანართი 4. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსულობების სქემა



დანართი. 5 ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის სქემა



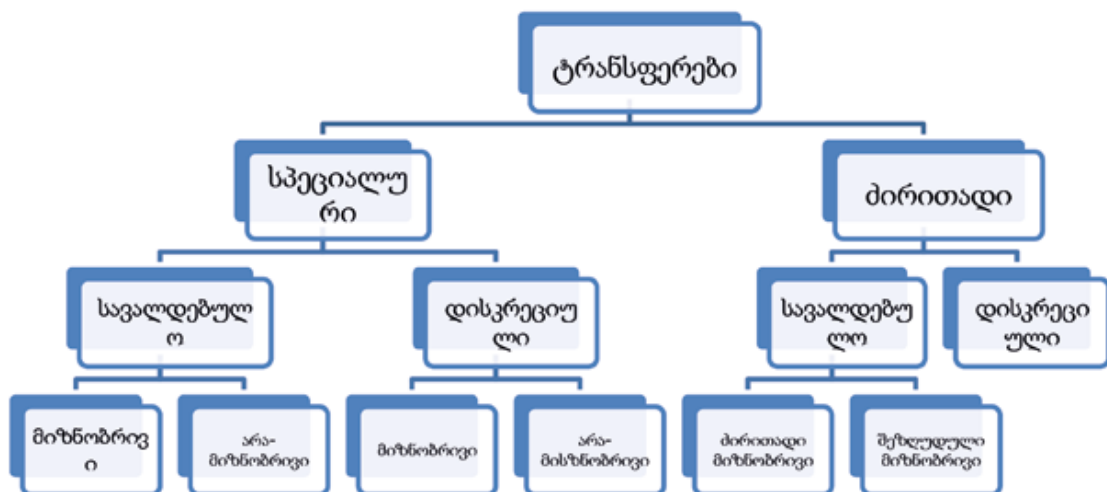
დანართი.6 ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის ძირითადი შემოსავლების ცხრილი

შემოსავლის სახეობა	სახელმწიფო ბიუჯეტი	ადგილობრივი ბიუჯეტი
<b>ადგილობრივი გადასახადები</b>		
ქონების გადასახადი		100%
<b>ადგილობრივი მოსაკრებლები</b>		
მოსაკრებელი დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისთვის		100%
მშენებლობის დაწყების მოსაკრებელი		100%
სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებელი		100%
მოსაკრებელი სპეციალური (ზონალური) შეთანხმების გაცემისთვის		100%
კულტურული მემკვიდრეობის სარეაბილიტაციო არეალის ინფრასტრუქტურის მოსაკრებელი		100%
მშენებლობის (გარდა განსაკუთრებული მნიშვნელობის რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების მშენებლობისა) სანებართვო პირობების შესრულების დადასტურების (ექსპლუატაციაში მიღების)თაობაზე აქტის გამოცემის(მასში ცვლილების შეტანის) დაჩქარებული მოსახურების მოსაკრებელი		100%
<b>სხვა შემოსავლები</b>		
ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებელი		100%
შემოსავლები იმ სახელმწიფო ქონების გაყიდვიდან, რომელიც მდებარეობს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე	65%	35%
დივიდენდები ადგილობრივი ხელისუფლების წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი და კერძო საწარმოების მოგებიდან		100%
შემოსავალი სახელმწიფო მიწის იჯარაში და მართვაში (უზუფრუქტი, ქირავნობა და სხვ.) გადაცემიდან, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების სარგებლობაშია		100%
შემოსავალი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საკუთრებაში არსებული მიწის მართვაში (უზუფრუქტი, ქირავნობა, იჯარა და სხვ.) გადაცემიდან		100%
შემოსავალი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვაში გადაცემიდან		100%
სანებართვო მოსაკრებელი, გადახდილი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100%
ადგილობრივი სახელმწიფო ბაჟი		100%
ადგილობრივი საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებელი		100%

გარე რეკლამის განთავსების ნებართვის მოსაკრებელი		100%
სამხედრო სავალდებულო სამსახურის გადავადების მოსაკრებელი	90%	10%
საგზაო მოძრაობის წესების დარღვევის ჯარიმა	40%	60%
შემოსავალი სხვა ჯარიმებიდან და საურავებიდან, გადახდილი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100%
შემოსავალი მიმდინარე ტრანსფერებიდან, შემოწირულებებიდან და ქველმოქმედებიდან		100%
შემოსავალი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყოფისას, სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურებიდან		100%
შემოსულობა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საკუთრებაში არსებული ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან		100%
შემოსულობა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გაყიდვიდან		100%
შემოსულობა ფინანსური აქტივებიდან და ვალდებულებებიდან, განკუთვნილი ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის		100%

წყარო: საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი

### დანართი 7. ტრანსფერების სახეობები



წყარო: OECD

დანართი.8 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტით ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები შეადგენს 675 080.0 ათასი ლარს.

ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების დასახელება	სულ ტრანსფერი	თანაბრებითი ტრანსფერი	მიზნობრივი ტრანსფერი დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად	პეციალური ტრანსფერი
აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა	8,500.0		0.0	8,500.0
ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტი	332,638.1	332,182.2	455.9	
აჭარის მუნიციპალიტეტი	1,099.6	1,074.6	25.0	
ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტი	37,342.3	37,342.3	0.0	
ქობულეთის მუნიციპალიტეტი	4,894.3	4,894.3	0.0	
ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტი	5,236.5	5,236.5	0.0	
ქედის მუნიციპალიტეტი	4,142.6	4,142.6	0.0	
შუახევის მუნიციპალიტეტი	1,627.2	1,627.2	0.0	
ხულოს მუნიციპალიტეტი	3,506.0	3,506.0	0.0	
ახმეტის მუნიციპალიტეტი	4,677.6	4,547.6	130.0	
გურჯაანის მუნიციპალიტეტი	5,516.0	5,356.0	160.0	
დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტი	814.5	629.5	185.0	
ქალაქ თელავის მუნიციპალიტეტი	6,982.1	6,820.1	162.0	
თელავის მუნიციპალიტეტი	2,270.6	2,140.6	130.0	
ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტი	5,530.6	5,310.6	220.0	
საგარეჯოს მუნიციპალიტეტი	4,098.6	3,888.6	210.0	
სიღნაღის მუნიციპალიტეტი	2,437.1	2,292.1	145.0	
ყვარლის მუნიციპალიტეტი	2,546.2	2,411.2	135.0	
ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტი	19,798.0	19,578.0	220.0	
ჭიათურის მუნიციპალიტეტი	5,457.3	5,225.3	232.0	
ტყიბულის მუნიციპალიტეტი	2,677.8	2,527.8	150.0	
წყალტუბოს მუნიციპალიტეტი	5,822.4	5,652.4	170.0	
ბაღდათის მუნიციპალიტეტი	3,447.7	3,319.7	128.0	
ვანის მუნიციპალიტეტი	5,365.9	5,220.9	145.0	
ზესტაფონის მუნიციპალიტეტი	5,463.6	5,223.6	240.0	
თერჯოლის მუნიციპალიტეტი	5,318.7	5,158.7	160.0	
სამტრედიის მუნიციპალიტეტი	4,695.1	4,506.1	189.0	
საჩხერის მუნიციპალიტეტი	6,471.5	6,281.5	190.0	

ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების დასახელება	სულ ტრანსფერი	თანაბრებითი ტრანსფერი	მიზნობრივი ტრანსფერი დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად	სპეციალური ტრანსფერი
ხარაგაულის მუნიციპალიტეტი	3,972.1	3,834.1	138.0	
ხონის მუნიციპალიტეტი	5,605.9	5,445.9	160.0	
ქალაქ ფოთის მუნიციპალიტეტი	260.0		260.0	
ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი	10,532.2	10,405.2	127.0	
ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი	8,632.7	8,402.7	230.0	
აბაშის მუნიციპალიტეტი	4,470.7	4,323.7	147.0	
მარტვილის მუნიციპალიტეტი	5,051.7	4,896.7	155.0	
მესტიის მუნიციპალიტეტი	3,847.8	3,722.8	125.0	
სენაკის მუნიციპალიტეტი	4,195.8	4,000.8	195.0	
ჩხოროწყუს მუნიციპალიტეტი	4,420.9	4,248.9	172.0	
წალენჯიხის მუნიციპალიტეტი	3,709.7	3,531.7	178.0	
ხობის მუნიციპალიტეტი	210.0	0.0	210.0	
ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტი	9,695.8	9,485.8	210.0	
გორის მუნიციპალიტეტი	11,323.0	11,223.0	100.0	
ქუთაისის მუნიციპალიტეტი	2,122.6	2,032.6	90.0	
ერედვის მუნიციპალიტეტი	1,968.1	1,923.1	45.0	
კასპის მუნიციპალიტეტი	2,805.3	2,629.5	175.8	
ქარელის მუნიციპალიტეტი	5,481.2	5,268.2	213.0	
თიღვის მუნიციპალიტეტი	1,410.9	1,385.9	25.0	
ხაშურის მუნიციპალიტეტი	5,443.1	5,214.1	229.0	
ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტი	11,193.8	10,693.8	500.0	
ბოლნისის მუნიციპალიტეტი	305.0		305.0	
გარდაბნის მუნიციპალიტეტი	260.0	0.0	260.0	
დმანისის მუნიციპალიტეტი	2,869.0	2,739.0	130.0	
თეთრი წყაროს მუნიციპალიტეტი	3,531.6	3,314.6	217.0	
მარნეულის მუნიციპალიტეტი	5,503.7	5,253.7	250.0	
წალკის მუნიციპალიტეტი	1,319.4	1,210.4	109.0	
ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტი	5,574.2	5,354.2	220.0	
ქალაქ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი	4,456.4	4,370.4	86.0	
ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი	5,104.6	4,930.6	174.0	
ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტი	2,650.4	2,467.4	183.0	
ადიგენის მუნიციპალიტეტი	2,807.5	2,670.5	137.0	

ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების დასახელება	სულ ტრანსფერი	თანაბრებითი ტრანსფერი	მიზნობრივი ტრანსფერი დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად	სპეციალური ტრანსფერი
ასპინძის მუნიციპალიტეტი	126.0	0.0	126.0	
ახალქალაქის მუნიციპალიტეტი	746.9	531.9	215.0	
ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტი	4,698.0	4,531.0	167.0	
ახალციხის მუნიციპალიტეტი	110.0	0.0	110.0	
ბორჯომის მუნიციპალიტეტი	190.0	0.0	190.0	
ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტი	1,897.3	1,732.3	165.0	
ახალგორის მუნიციპალიტეტი	2,413.3	2,323.3	90.0	
დუშეთის მუნიციპალიტეტი	3,263.1	3,153.1	110.0	
თიანეთის მუნიციპალიტეტი	3,020.0	2,884.0	136.0	
ქალაქ მცხეთის მუნიციპალიტეტი	2,650.0	2,555.0	95.0	
მცხეთის მუნიციპალიტეტი	280.0	0.0	280.0	
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	85.0	0.0	85.0	
ქალაქ ამბროლაურის მუნიციპალიტეტი	4,084.1	3,994.1	90.0	
ამბროლაურის მუნიციპალიტეტი	2,687.4	2,632.4	55.0	
ლენტეხის მუნიციპალიტეტი	2,686.5	2,581.5	105.0	
ონის მუნიციპალიტეტი	2,795.1	2,692.1	103.0	
ცაგერის მუნიციპალიტეტი	4,234.3	4,076.3	158.0	
<b>სულ</b>	<b>675,080.0</b>	<b>654,762.3</b>	<b>11,817.7</b>	<b>8,500.0</b>

წყარო: ფინანსთა სამინისტრო <https://mof.ge/images/File/gzamkvlevi/Citizens-Guide-2017-Draft-State-Budget.pdf>

დნართი 9. 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტებისთვის გადასაცემი ტრანსფერების მოცულობა შეადგენს 768 000.0 ლარს

ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების დასახელება	სულ ტრანსფერი	თანაბრებითი ტრანსფერი	მიზნობრივი ტრანსფერი დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად	სპეციალური ტრანსფერი
აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა	8,000.0			8,000.0

ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტი	389,266.9	345,806.9	460.0	43,000.0
აჭარის მუნიციპალიტეტი	1,099.6	1,074.6	25.0	
ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტი	40,286.4	40,286.4		
ქობულეთის მუნიციპალიტეტი	6,443.2	6,443.2		
ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტი	3,928.7	3,928.7		
ქედის მუნიციპალიტეტი	4,538.2	4,538.2		
შუახევის მუნიციპალიტეტი	0.0	0.0		
ხულოს მუნიციპალიტეტი	1,456.0	1,456.0		
ახმეტის მუნიციპალიტეტი	5,118.5	4,988.5	130.0	
გურჯაანის მუნიციპალიტეტი	5,947.3	5,787.3	160.0	
დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტი	1,002.9	817.9	185.0	
თელავის მუნიციპალიტეტი	9,845.7	9,560.7	285.0	
ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტი	6,543.0	6,323.0	220.0	
საგარეჯოს მუნიციპალიტეტი	5,994.5	5,784.5	210.0	
სიღნაღის მუნიციპალიტეტი	2,660.5	2,515.5	145.0	
ყვარლის მუნიციპალიტეტი	3,062.0	2,927.0	135.0	
ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტი	25,898.0	25,678.0	220.0	
ჭიათურის მუნიციპალიტეტი	5,647.3	5,415.3	232.0	
ტყიბულის მუნიციპალიტეტი	2,792.2	2,642.2	150.0	
წყალტუბოს მუნიციპალიტეტი	5,675.0	5,505.0	170.0	
ბაღდათის მუნიციპალიტეტი	3,744.9	3,616.9	128.0	
ვანის მუნიციპალიტეტი	6,074.3	5,929.3	145.0	
ზესტაფონის მუნიციპალიტეტი	6,269.8	6,029.8	240.0	
თერჯოლის მუნიციპალიტეტი	6,224.7	6,064.7	160.0	
სამტრედიის მუნიციპალიტეტი	4,693.1	4,506.1	187.0	
საჩხერის მუნიციპალიტეტი	7,507.8	7,317.8	190.0	
ხარაგაულის მუნიციპალიტეტი	4,364.4	4,226.4	138.0	
ხონის მუნიციპალიტეტი	6,080.1	5,920.1	160.0	
ქალაქ ფოთის მუნიციპალიტეტი	1,378.8	1,118.8	260.0	

ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების დასახელება	სულ ტრანსფერი	გათანაბრებითი ტრანსფერი	მიზნობრივი ტრანსფერი დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად	სპეციალური ტრანსფერი
ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი	19,537.9	19,187.9	350.0	
აბაშის მუნიციპალიტეტი	5,109.6	4,962.6	147.0	

მარტვილის მუნიციპალიტეტი	5,655.8	5,500.8	155.0	
მესტიის მუნიციპალიტეტი	2,602.1	2,477.1	125.0	
სენაკის მუნიციპალიტეტი	4,681.6	4,486.6	195.0	
ჩხოროწყუს მუნიციპალიტეტი	5,007.2	4,835.2	172.0	
წალენჯიხის მუნიციპალიტეტი	5,189.7	5,011.7	178.0	
ხოზის მუნიციპალიტეტი	2,010.0	1,800.0	210.0	
გორის მუნიციპალიტეტი	21,011.8	20,708.8	303.0	
ქურთის მუნიციპალიტეტი	2,122.6	2,032.6	90.0	
ერედვის მუნიციპალიტეტი	1,968.1	1,923.1	45.0	
კასპის მუნიციპალიტეტი	3,721.0	3,546.0	175.0	
ქარელის მუნიციპალიტეტი	7,058.6	6,845.6	213.0	
თიღვის მუნიციპალიტეტი	1,565.9	1,385.9	30.0	150.0
ხაშურის მუნიციპალიტეტი	7,365.8	7,140.8	225.0	
ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტი	15,450.3	14,950.3	500.0	
ბოლნისის მუნიციპალიტეტი	305.0	0.0	305.0	
გარდაბნის მუნიციპალიტეტი	260.0	0.0	260.0	
დმანისის მუნიციპალიტეტი	3,881.2	3,751.2	130.0	
თეთრი წყაროს მუნიციპალიტეტი	4,111.6	3,894.6	217.0	
მარნეულის მუნიციპალიტეტი	6,253.8	6,003.8	250.0	
წალკის მუნიციპალიტეტი	1,092.6	983.6	109.0	
ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტი	6,458.6	6,238.6	220.0	
ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი	9,554.0	9,301.0	253.0	
ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტი	2,260.4	2,077.4	183.0	
ადიგენის მუნიციპალიტეტი	3,377.5	3,240.5	137.0	
ასპინძის მუნიციპალიტეტი	526.0	400.0	126.0	
ახალქალაქის მუნიციპალიტეტი	215.0	0.0	215.0	
ახალციხის მუნიციპალიტეტი	5,831.0	5,561.0	270.0	
ბორჯომის მუნიციპალიტეტი	190.0	0.0	190.0	

ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების დასახელება	სულ ტრანსფერი	გათანაბრებითი ტრანსფერი	მიზნობრივი ტრანსფერი დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად	სპეციალური ტრანსფერი
ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტი	2,095.7	1,930.7	165.0	
ახალგორის მუნიციპალიტეტი	2,413.3	2,323.3	90.0	
დუშეთის მუნიციპალიტეტი	3,615.9	3,508.9	107.0	
თიანეთის მუნიციპალიტეტი	3,372.8	3,236.8	136.0	

მცხეთის მუნიციპალიტეტი	2,923.0	2,555.0	368.0	
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	85.0	0.0	85.0	
ამბროლაურის მუნიციპალიტეტი	6,941.5	6,801.5	140.0	
ლენტეხის მუნიციპალიტეტი	2,828.5	2,723.5	105.0	
ონის მუნიციპალიტეტი	3,055.4	2,952.4	103.0	
ცაგერის მუნიციპალიტეტი	4,750.4	4,592.4	158.0	
<b>სულ</b>	<b>768,000.0</b>	<b>705,080.0</b>	<b>11,770.0</b>	<b>51,150.0</b>

**რეგიონული განვითარება და ინფრასტრუქტურა**

დასახელება	2015 წლის ფაქტი	2016 წლის ფაქტი	17 წლის გეგმა	2018 წლის გეგმა
საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო	<b>898.4</b>	<b>956.8</b>	<b>1,288.0</b>	<b>1,815.0</b>
მ.შ. საგზაო ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების ღონისძიებები	488.4	529.8	854.8	1,310.8
მ.შ. რეგიონული და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია	192.3	213.7	184.0	288.5
მ.შ. წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის აღდგენა-რეაბილიტაცია	137.5	166.1	197.9	196.0

წყარო: [https://mof.ge/images/File/biujetis-kanoni2018/saboloo/Citizens\\_Guide-2018\\_MOF-kanoni.pdf](https://mof.ge/images/File/biujetis-kanoni2018/saboloo/Citizens_Guide-2018_MOF-kanoni.pdf)

**დანართი.10 ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის ძირითადი შემოსავლების ცხრილი**

<b>შემოსავლის სახეობა</b>	<b>სახელმწიფო ბიუჯეტი</b>	<b>ადგილობრივი ბიუჯეტი</b>
<b>ადგილობრივი გადასახადები</b>		
ქონების გადასახადი		100%
<b>ადგილობრივი მოსაკრებლები</b>		
მოსაკრებელი დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისთვის		100%
მშენებლობის დაწყების მოსაკრებელი		100%
სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებელი		100%
მოსაკრებელი სპეციალური (ზონალური) შეთანხმების გაცემისთვის		100%
კულტურული მემკვიდრეობის სარეაბილიტაციო არეალის ინფრასტრუქტურის მოსაკრებელი		100%
მშენებლობის (გარდა განსაკუთრებული მნიშვნელობის რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების მშენებლობისა) სანებართვო პირობების შესრულების დადასტურების (ექსპლუატაციაში მიღების)თაობაზე აქტის გამოცემის(მასში ცვლილების შეტანის) დაჩქარებული მოსახურების მოსაკრებელი		100%
<b>სხვა შემოსავლები</b>		
ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებელი		100%
შემოსავლები იმ სახელმწიფო ქონების გაყიდვიდან, რომელიც მდებარეობს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე	65%	35%
დივიდენდები ადგილობრივი ხელისუფლების წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი და კერძო საწარმოების მოგებიდან		100%
შემოსავალი სახელმწიფო მიწის იჯარაში და მართვაში (უზუფრუქტი, ქირავნობა და სხვ.) გადაცემიდან, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების სარგებლობაშია		100%
შემოსავალი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საკუთრებაში არსებული მიწის მართვაში (უზუფრუქტი, ქირავნობა, იჯარა და სხვ.) გადაცემიდან		100%
შემოსავალი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვაში გადაცემიდან		100%
სანებართვო მოსაკრებელი, გადახდილი ადგილობრივი		100%

თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		
ადგილობრივი სახელმწიფო ბაჟი		100%
ადგილობრივი საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებელი		100%
გარე რეკლამის განთავსების ნებართვის მოსაკრებელი		100%
სამხედრო სავალდებულო სამსახურის გადავადების მოსაკრებელი	90%	10%
საგზაო მოძრაობის წესების დარღვევის ჯარიმა	40%	60%
შემოსავალი სხვა ჯარიმებიდან და საურავებიდან, გადახდილი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100%
შემოსავალი მიმდინარე ტრანსფერებიდან, შემოწირულებებიდან და ქველმოქმედებიდან		100%
შემოსავალი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო-სამეურნეო მიზნით გამოყოფისას, სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურებიდან		100%
შემოსულობა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საკუთრებაში არსებული ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან		100%
შემოსულობა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გაყიდვიდან		100%
შემოსულობა ფინანსური აქტივებიდან და ვალდებულებებიდან, განკუთვნილი ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის		100%

წყარო: საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი

დანართი 11. ეკონომიკის სამინისტროს ბალანსზე არსებული ქონება

სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთი			არასასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთი		
მხარე	ერთეული	ფართობი მ <sup>2</sup>	მხარე	ერთეული	ფართობი მ
ქვემო ქართლი	16389	1003 910 992	თბილისი	12 927	89 580 409
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	6043	287 422 396	აჭარა	5 210	353 603 707
კახეთი	5891	1 384 900 398	გურია	1 490	4 905 331
იმერეთი	4 541	143 587 057	იმერეთი	7 416	38 139 402
შიდა ქართლი	4 422	201 953 595	კახეთი	3 012	447 794 065
აჭარა	2832	102 477 208	მცხეთა-მთიანეთი	2 802	45 528 732
მცხეთა-მთიანეთი	2 763	182 702 417	რაჭა-ლეჩხუმ-ქვემო სვანეთი	841	2 406 546
თბილისი	2 319	5 924 532	სამეგრელო-ზემო	5 726	281 327

			სვანეთი		307
სამცხე- ჯავახეთი	1 476	389 894 167	სამცხე- ჯავახეთი	2 326	54 340 802
გურია	678	76 792 194	ქვემო ქართლი	7 817	194 186 823
რაჭა- ლეჩხუმ- ქვემო სვანეთი	365	11 859 647	შიდა ქართლი	3 322	15 783 249

წყარო: ბიზნეს მედია <http://www.bm.ge/ka/article/ekonomikis-saministros-balansze-arsebuli-udzravi-goneba-16297>