

ფისკალური დეცენტრალიზაცია დოკუმენტებსა და პრაქტიკაში



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



ინფორმაცია
და რეკომენდაციის
ცენტრი



დოკუმენტი მომზადდა ინოვაციებისა და რეფორმების ცენტრის მიერ (IRC), ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) პროექტ დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივის (GGI) მხარდაჭერით, პროექტის „საჯარო მმართველობის რეფორმის გარე მონიტორინგი“ ფარგლებში.

დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრებები შეიძლება არ ასახავდეს ამერიკის შეერთებული შტატების, USAID-ის ან USAID GGI-ის შეხედულებებს.

კვლევაზე იმუშავა თენგიზ შერგელაშვილმა.

თარიღი

მაისი, 2021 წ.

სარჩევი

შესავალი	3
საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაცია და მუნიციპალიტეტების ფინანსური გაძლიერება/ავტონომიურობა საერთაშორისო დოკუმენტებში	4
ფისკალური დეცენტრალიზაცია საქართველოს მთავრობის სტრატეგიებსა და სამოქმედო გეგმებში.....	7
საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის ძირითადი ტენდენციები და პროცესები.....	10
ფისკალური დეცენტრალიზაციის და გათანაბრებითი პოლიტიკის მოკლე ფინანსური ანალიზი	17
ძირითადი მიზნებები	20
რეკომენდაციები საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის პროცესის შემდგომ ეტაპებთან დაკავშირებით.....	23

შესავალი

საქართველოში საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის და დემოკრატიულობის უზრუნველყოფისთვის უმნიშვნელოვანეს გამოწვევად რჩება მმართველობითი დეცენტრალიზაციის პრობლემები. დეცენტრალიზაციის პროცესის განხორციელებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების ერთ-ერთი მთავარი პირობა კი მუნიციპალიტეტების ფისკალური დამოუკიდებლობაა. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ დაცული იყოს, როგორც ვერტიკალური, ასევე ჰორიზონტალური ბალანსი. ანუ, ფინანსური რესურსები გამიჯნული უნდა იყოს ხელისუფლების დონეებს შორის გადანაწილებული უფლებამოსილებების პროპორციულად და ამავე დროს, მუნიციპალიტეტებს შორის არსებული განსხვავებები ეკონომიკურ პოტენციალს, შემოსავლებსა და სხვადასხვა სოციალურ ფაქტორებს შორის უნდა იყოს მაქსიმალურად და ეფექტიანად გამოთანაბრებული.

ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში მრავალჯერ შეიცვალა მუნიციპალურ ბიუჯეტებთან დაკავშირებული ფინანსური სისტემა, შემოსავლების და ხარჯების სტრუქტურა, ფინანსური გათანაბრების ინსტრუმენტები, თუმცა, ამ სფეროში არსებითად ნარჩუნდება პრობლემები და გარღვევა ვერ მოხდა. სწორედ ამიტომ, ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესის მონიტორინგის ანგარიშებსა და რეკომენდაციებში (რომელიც „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“ საფუძველზე საქართველოში თვითმმართველობის სისტემის შეფასების ყველაზე მნიშვნელოვანი წყაროა), მუდმივად არის მითითება ფისკალური დეცენტრალიზაციის და მუნიციპალიტეტების ფინანსური სისტემის გაჯანსაღების აუცილებლობაზე.

კვლევის მიზანია საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის, მუნიციპალიტეტების ფინანსური გაძლიერებისა და ავტონომიურობის სფეროში არსებული მდგომარეობის და ტენდენციების შეფასება სამართლებრივი და დოკუმენტური მასალების შესწავლის და სტატისტიკური ანალიზის საფუძველზე. აგრეთვე, ჩატარებული კვლევის საფუძველზე რეკომენდაციების შემუშავება ფისკალური დეცენტრალიზაციის პროცესის შემდგომი ნაბიჯების შესახებ და მათი ფისკალური შედეგების პროგნოზირება.

კვლევაში რეტროსპექტულად მოცემულია, როგორც საერთაშორისო სარეკომენდაციო ან ვალდებულებით დოკუმენტებში არსებული ფისკალური დეცენტრალიზაციის ასპექტები, ასევე, ეროვნულ დონეზე შემუშავებული სტრატეგიების და მათი სამოქმედო გეგმების და საკანონმდებლო ცვლილებებში ასახული პოლიტიკა ამ სფეროში. ასევე, ის წინააღმდეგობები, რომელიც არსებობს, ერთი მხრივ, ამ დოკუმენტებს და სისტემური ცვლილებების სხვადასხვა ეტაპებს შორის და მეორე მხრივ, პრაქტიკაში არსებულ ვითარებასთან მიმართებაში.

კვლევა მოიცავს არსებული დოკუმენტური ბაზის შესწავლა-შეფასებას და პრაქტიკაში არსებული ფინანსური მონაცემების დამუშავება-ანალიზს, რის საფუძველზეც გამოკვეთილია ძირითადი პრობლემები და შემუშავებულია კონკრეტული რეკომენდაციები უახლოეს წლებში პრობლემების ეტაპობრივად არსებითი მოგვარებისთვის. ასევე, ფისკალური დეცენტრალიზაციის იმ ხარისხის მიღწევისთვის, რომელიც შეესაბამება საქართველოს საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის, დემოკრატიულობის და ევროპულ სტანდარტებზე მოდიფიცირების მოთხოვნებს.

საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაცია და მუნიციპალიტეტების ფინანსური გაძლიერება/ავტონომიურობა საერთაშორისო დოკუმენტებში

საქართველოს და ევროკავშირს შორის ასოცირების შეთანხმების ტექსტში რეგიონული განვითარების საკითხს ცალკე თავი ეთმობა „რეგიონული განვითარება, თანამშრომლობა საზღვრისპირა და რეგიონულ დონეზე“ (თავი 21). აღნიშნულ თავში, სხვა საკითხებთან ერთად, ხაზგასმულია საქართველოში მრავალდონიანი მმართველობის გაძლიერება - „მრავალდონიანი მმართველობის გაძლიერება იმდენად, რამდენადაც იგი გავლენას ახდენს, როგორც ცენტრალურ, ასევე მუნიციპალური დონის მმართველობაზე, განსაკუთრებული აქცენტით ადგილობრივი დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის ინტენსიფიკაციის გზებზე“¹. ასოცირების შეთანხმებაში არსებული ჩანაწერი არის მკაფიო გამოხატულება იმისა, თუ რამდენად დიდი მნიშვნელობა აქვს ევროკავშირისთვის წარმატებული რეგიონული პოლიტიკის განხორციელებას. ასოცირების ხელშეკრულებაში გათვალისწინებული საკითხების იმპლემენტაცია ეფუძნება ასოცირების დღის წესრიგის დოკუმენტებსა და ასოცირების შეთანხმებისა და დღის წესრიგის განხორციელების ეროვნულ სამოქმედო გეგმებს.

ასოცირების შეთანხმების დადების შემდეგ, საქართველოსა და ევროკავშირს შორის შეთანხმებული იყო საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი, რომელიც მოიცავდა 2014-2016 წლებს და საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგის განახლებული დოკუმენტი, რომელიც მოიცავს 2017-2020 წლებს.

2014-2016 წლის ასოცირების დღის წესრიგში მოცემულია ჩანაწერი: „დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელება ევროპის საბჭოს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ქარტიის“ შესაბამისად². მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობის პროიტიტეტებში დეცენტრალიზაცია ნაკლებად აისახა 2017-2020 წლის დღის წესრიგში და ასეთი ჩანაწერი აღარ არის³, საქართველოში დეცენტრალიზაციის პროცესის ჩარჩოდ სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია უნდა იქნეს განხილული.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიას საქართველო 2004 წლიდან შეუერთდა. ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესი 5 წელიწადში ერთხელ ატარებს მონიტორინგს, საქართველოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში არსებული მდგომარეობის და რეფორმების შესახებ, სწორედ ამ ქარტიის პრინციპებთან შესაბამისობის კონტექსტში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიაში მნიშვნელოვანი ადგილი ეთმობა მუნიციპალიტეტების ფინანსურ ავტონომიურობას და ფისკალური დეცენტრალიზაციის შესაბამის ხარისხს. დეცენტრალიზაციის პროცესის განხორციელებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების ერთ-ერთი მთავარი პირობა არის მუნიციპალიტეტების ფისკალური დამოუკიდებლობა. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ

¹ ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0>

² საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი
https://eeas.europa.eu/archives/delegations/georgia/documents/eap_aa/associationagenda_2014_ka.pdf

³ ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების 2017-2020წწ. დღის წესრიგი
https://eeas.europa.eu/archives/delegations/georgia/documents/eap_aa/associationagenda_2014_ka.pdf

დაცული იყოს, როგორც ვერტიკალური, ასევე ჰორიზონტალური ბალანსი. ანუ, ფინანსური რესურსები გამიჯნული უნდა იყოს ხელისუფლების დონეებს შორის გადანაწილებული უფლებამოსილებების პროპორციულად და ამავე დროს, მუნიციპალიტეტებს შორის არსებული განსხვავებები ეკონომიკურ პოტენციალს, შემოსავლებსა და სხვადასხვა სოციალურ ფაქტორებს შორის უნდა იყოს გამოთანაბრებული. მუნიციპალიტეტების ფინანსურ სახსრებს ეთმობა ქარტიის მე-9 მუხლი, სადაც ასახულია ის სტანდარტები, რომელსაც უნდა დაეფუძნოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური საფუძვლები ქარტიას მიერთებულ ქვეყნებში.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია“, მუხლი 9 – ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური სახსრები:⁴

1. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უფლება აქვთ ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში გააჩნდეთ საკუთარი ფინანსური სახსრები, რომელთა განკარგვაც მათ შეეძლებათ მათი უფლებამოსილების ფარგლებში.
2. ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური წყაროები თანაზომიერნი უნდა იყვნენ კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილ მათ უფლება-მოვალეობებთან.
3. ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური წყაროების თუნდაც ნაწილი უნდა შემოდიოდეს ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლებისაგან, რომელთა ოდენობის დადგენაც შეუძლიათ ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს კანონის ფარგლებში.
4. ფინანსური სისტემები, რომლებსაც ეფუძნებიან ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა სახსრები, უნდა იყოს საკმარისად მრავალფეროვანი და მოქნილი, რათა ამ ორგანოებს საშუალება ჰქონდეთ, იმდენად რამდენადაც ეს პრაქტიკულად შესაძლებელი იქნება, გაითვალისწინონ მათი ამოცანების შესრულებისას გაწეული რეალური ხარჯების ბალანსი.
5. ფინანსურად სუსტ ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა დაცვა მოითხოვს ფინანსური გათანასწოების პროცედურების ან სხვა შესაბამისი ზომების გატარებას, რომელთა დანიშნულებაა გამოასწორონ ფინანსების პოტენციური წყაროებისა და ფინანსური ვალდებულებების არაადეკვატური განაწილების შედეგები. ამგვარი პროცედურები ან ზომები არ შეზღუდავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების თავისუფლებას მათი კომპეტენციის ფარგლებში.
6. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებთან სათანადო წესით უნდა გაიმართოს კონსულტაციები იმ გზების შესახებ, რომლებითაც უნდა მოხდეს მათთვის გათვალისწინებული სახსრების გადანაწილება.
7. იმდენად, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების სუბსიდიები არ იქნება გამოყენებული სპეციალური პროექტების დასაფინანსებლად. სუბსიდირება არ ზღუდავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების თავისუფლებას გაატარონ დამოუკიდებელი პოლიტიკა თავიანთი იურისდიქციის ფარგლებში.
8. კაპიტალური ინვესტიციების მიღების მიზნით, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის კანონის ფარგლებში ხელმისაწვდომი იქნება კაპიტალის ეროვნული ბაზარი.

⁴ ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია
[http://tbilisi.gov.ge/img/original/2016/7/27/EVROPULI_KARTIA\(2\).pdf](http://tbilisi.gov.ge/img/original/2016/7/27/EVROPULI_KARTIA(2).pdf)

ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესმა 2013 წლის მონიტორინგის ანგარიშში საქართველოსთვის შეიმუშავა კონკრეტული რეკომენდაციები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური გაძლიერების კუთხით⁵. ეს რეკომენდაციებია:

5C. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ფინანსური ავტონომია კვლავ პრობლემად რჩება, ხოლო შეზღუდული “საკუთარი შემოსავლები” მათ მთავრობის გრანტებზე ხდის დამოკიდებულს;

5D. საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა გააუმჯობესოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფინანსური შესაძლებლობა, საკუთარი რესურსების მიღების შესაძლებლობა ყველა საშუალებით, მათ შორის საგადასახადო ბაზის გაფართოების მეშვეობით;

6D. საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა გააუმჯობესოს ფინანსური გამოთანაბრების პროცედურა (როგორც განაწილების, ისე გამოთანაბრების ფონდის გაზრდის თვალსაზრისით).

უმთავრესი მიმართულებები, რაც შესაძლებელია, იყოს ფისკალური დეცენტრალიზაციის საფუძველი, პირველყოვლისა ასახულია ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესის მიერ მომზადებულ დოკუმენტში „პოსტ-მონიტორინგის საბოლოო გზამკვლევი“, რომელსაც 2015 წლის დეკემბერში მოაწერეს ხელი საქართველოს მთავრობამ და ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესის პრეზიდენტმა⁶.

დოკუმენტში წარმოდგენილია კონკრეტული რეკომენდაციები, რომლებიც აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული. კერძოდ, საკითხი უკავშირდება მუნიციპალიტეტების საკუთარი შემოსავლების, მათ შორის, საგადასახადო შემოსავლებისა და გათანაბრებითი ტრანსფერის საკითხსაც.

ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური დამოუკიდებლობა (კონგრესის რეკომენდაცია):

6c. გაძლიერდეს ადგილობრივი მთავრობების ფინანსური მდგომარეობა, მათ შორის, მათი უნარი, მოახდინონ ფინანსური რესურსების გენერირება ყველა ხელთ არსებული საშუალებით, მათ შორის, საგადასახადო ბაზის გაზრდით;

6d. გაუმჯობესდეს ფინანსური გათანაბრების პროცედურა (გათანაბრებისათვის განკუთვნილი სახსრების ოდენობის, როგორც ზრდის, ასევე განაწილების თვალსაზრისით).⁷

⁵ ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატია საქართველოში, რეკომენდაცია #334 (2013), სტრასბურგი 19-20 მარტი, 2013.

⁶ საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრმა და კონგრესის რეზიდენტმა ხელი მოაწერეს ადგილობრივი დემოკრატიის შესახებ გზამკვლევის - <https://www.coe.int/ka/web/tbilisi/-/georgia-s-minister-for-regional-development-and-infrastructure-signs-road-map-on-local-democracy-with-the-congress>

⁷ »საქართველო, მონიტორინგის შემდგომი დოკუმენტი საბოლოო გზამკვლევი“, 15 აპრილი, 2015. ადგილობრივ და რეგიონალურ ხელისუფალთა კონგრესი.

ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესის ბოლო მონიტორინგი 2018 წელს ჩატარდა, რომლის შედეგად მომზადებულ რეკომენდაციებში კვლავ შენარჩუნებულია ჩანაწერი მუნიციპალიტეტების ფინანსური გამდიერებისა და გათანაბრების თაობაზე. კერძოდ:

6.B. გადახედოს გათანაბრებითი ტრანსფერების გაანგარიშების ფორმულას. კერძოდ, განაწილების კრიტერიუმებს და გაზარდოს გათანაბრებითი ფონდები რეგიონებსა და მუნიციპალიტეტებს შორის უთანაბრობის შერბილებისათვის;

6.f. დააჩქაროს უძრავი ქონების და ბუნებრივი რესურსების „მუნიციპალიზაცია“ ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური საფუძვლების გაზრდისა და დივერსიფიცირების მიზნით;

6. გ. გააუმჯობესოს ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური შესაძლებლობები, მათ შორის, საკუთარი რესურსების გენერირების უნარი, ყველა შესაძლო საშუალებით, მათ შორის, საგადასახადო ბაზის შემდგომი გაფართოების ჩათვლით.⁸

ფისკალური დეცენტრალიზაცია საქართველოს მთავრობის სტრატეგიებსა და სამოქმედო გეგმებში

2015 წელს საქართველოს მთავრობის მიერ შემუშავდა „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020“ (PAR)⁹. აღნიშნული გზამკვლევის საფუძველზე შემდგომ წლებში საქართველოს მთავრობა ამტკიცებდა საჯარო მმართველობის რეფორმის ორწლიან სამოქმედო გეგმებს. ფისკალურ დეცენტრალიზაციისთან დაკავშირებით არც გზამკვლევაში და არც სამოქმედო გეგმებში რაიმე სამოქმედო ნაბიჯები არაა მოხსენიებული. თუმცა, ეს დოკუმენტი მთავრობას ავალდებულებს „ადგილობრივ დონეზე დემოკრატიული მმართველობის უზრუნველყოფისთვის ახალი სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავების აუცილებლობას 2017 წლისთვის“. ეს კი შესაბამის ამოცანებად ისახებოდა სამოქმედო გეგმებში. საქართველოს მთავრობის მიერ 2019 წლის 31 დეკემბერს დამტკიცებულ იქნა „დეცენტრალიზაციის 2020-2025 წლების სტრატეგიისა და დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმა“.¹⁰

დეცენტრალიზაციის 2020-2025 წლების სტრატეგიის დოკუმენტში განსაზღვრულია სტრატეგიული მიზანი 2 – „ადგილობრივი თვითმმართველობის უზრუნველყოფა შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსებით“, რომელიც თავის მხრივ მოიცავს ქვეამოცანებს. 2.1 - „ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი შემოსულობების თანმიმდევრული ზრდის ხელშეწყობა“; და 2.2 - „სახელმწიფო რესურსების განაწილების მექანიზმების გაუმჯობესება“. აღნიშნული ორი ამოცანა მოიცავს აქტივობების ნუსხას: აქტივობა 2.1.1 - თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე სახელმწიფო ქონების

⁸ Report CG35(2018), Local and regional democracy in Georgia

https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808e551a

⁹ საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020 -

[http://gov.ge/files/423_49307_626772_PAR_Geo_Draft\(1\).pdf](http://gov.ge/files/423_49307_626772_PAR_Geo_Draft(1).pdf)

¹⁰ <https://matsne.gov.ge/document/view/4764626?publication=0>

განკარგვიდან მიღებულ შემოსავლებში მუნიციპალიტეტის წილის ზრდა; აქტივობა 2.1.2 - ადგილობრივი მოსაკრებლების გადახედვა; აქტივობა 2.1.3 - სარგებლობის ლიცენზიის ცალკეულ სახეობებთან მიმართებით ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის კომპეტენციის განსაზღვრა; აქტივობა 2.1.4 - საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადების ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის გაზიარების პროცესის გაგრძელება; აქტივობა 2.1.5 - ქონების გადასახადის გაანგარიშების წესის, გადამხდელთა და დაბეგვრის ობიექტის გადახედვა; აქტივობა 2.1.6 - ქონების გადაცემა; აქტივობა 2.2.1 - შემოსავლების განაწილების პრინციპის გაუმჯობესება; აქტივობა 2.2.2 - დელეგირებული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად ადგილობრივი თვითმმართველობის დაფინანსების მექანიზმების სრულყოფა.

დეცენტრალიზაციის 2020-2025 წლების სტრატეგიის დოკუმენტში მოცემული მუნიციპალიტეტების ფინანსური უზრუნველყოფის და გათანაბრებითი პოლიტიკის აქტივობების ჩამონათვალში ყველაზე მსხვილი და საკვანძო საკითხია სახელმწიფო და მუნიციპალური ბიუჯეტებს შორის შემოსავლების გამიჯვნის პრინციპის გაუმჯობესება. ამ კუთხით დოკუმენტში აქტივობა 2.1.4-ის აღწერაში მოცემულია ჩანაწერი - „საშუალოვადიან პერსპექტივაში საბიუჯეტო კოდექსში მომზადდება ცვლილებები, რომელთა მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი შემოსავლების გაზრდა, მათი უფლებამოსილებების განხორციელების მიზნით. ამ კუთხით განხილული იქნება საშემოსავლო გადასახადის საზიარო წილის/პროცენტის ცვლილება. შემუშავდება საკანონმდებლო ბაზა საშემოსავლო გადასახადის ფიზიკური პირის რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით ადმინისტრირების უზრუნველსაყოფად“. თუმცა, იმავე დოკუმენტში აქტივობა 2.2.1-ის აღწერაში მოცემულია ჩანაწერი - „მომზადდება ცვლილებები საბიუჯეტო კოდექსში, რომლებიც დაკავშირებულია გათანაბრების პოლიტიკის განსაზღვრის და გაანგარიშების პრინციპებთან და მეთოდისასთან და დადგინდება შემოსავლების განაწილების პრინციპი. განაწილების პრინციპი განისაზღვრება კანონით. ამასთან, 2019 წლიდან ხდება დამატებული ღირებულების გადასახადის განაწილება“.

ამ ჩანაწერებით კი არ ჩანს მკაფიო პასუხი, როგორია მთავრობის სტრატეგია - მუნიციპალიტეტებს ვუნაწილებთ საშემოსავლო გადასახადებს წილობრივად და ამოქმედდება გათანაბრებითი პოლიტიკის უფრო სრულყოფილი მექანიზმი, თუ შევინარჩუნებთ დღეს-განაწილების სრულიად არაადეკვატურ ხელოვნურ სისტემას. საინტერესოა, როგორ არის ეს საკითხი მოცემული დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმაში. საკვირველია, რომ სამოქმედო გეგმაში 2.1 ამოცანის ქვეშ, 5 აქტივობის ნაცვლად, 4 აქტივობაა მხოლოდ და ზუსტად ეს მნიშვნელოვანი აქტივობა - „აქტივობა 2.1.4. საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადების ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის გაზიარების პროცესის გაგრძელება“, საერთოდ აღარ არის მოცემული და აქტივობა ნუმერაციით 2.1.4-ის ქვეშ საერთოდ სხვა ამოცანაა მითითებული (ქონების გადაცემა). ეს მექანიკური შეცდომაა თუ შეგნებული „მექანიკური შეცდომა“, გაურკვეველი რჩება.

სამოქმედო გეგმაში მითითებული „აქტივობა 2.2.1 - შემოსავლების განაწილების პრინციპის გაუმჯობესება“, რომლის ინდიკატორი იძლევა დამატებით ინფორმაციას, თუ რას გეგმავს მთავრობა. ეს ინდიკატორია: „დამატებული ღირებულების გადასახადის განაწილებიდან (მისი გაანგარიშების პრინციპებთან და მეთოდისასთან დაკავშირებით) გამომდინარე მიღებული შედეგების ანალიზი და მომზადებულია შესაბამისი რეკომენდაციები“.

ანუ, სამოქმედო გეგმის მიხედვით, არანაირად არ ჩანს, რომ მთავრობა რაიმეს რეფორმირებას აპირებს საშემოსავლო გადასახადის წილობრივად მუნიციპალიტეტებისთვის განაწილების სისტემის ჩამოყალიბებისთვის და გათანაბრებითი პოლიტიკის და მისი ინსტრუმენტის - გათანაბრებითი ტრანსფერის, სისტემის სრულყოფისა და ხელახლა დანერგვისთვის. შესაბამისად, შეიძლება დავასკვნათ, რომ მთავრობის 2020-2025 წლების დეცენტრალიზაციის სტრატეგიისა და მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმაში მთლიანობაში არ არის გათვალისწინებული რაიმე კონკრეტული რეფორმა, გადასახადების კონკრეტული სახის საშემოსავლო გადასახადის გამიჯვნის და გათანაბრებითი პოლიტიკის ცვლილების კუთხით და რეალურად არსებული სისტემის შენარჩუნებას ითვალისწინებს.

სხვა მნიშვნელოვან აქტივობას წარმოადგენს „აქტივობა 2.2.2 - დელეგირებული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად ადგილობრივი თვითმმართველობის დაფინანსების მექანიზმების სრულყოფა“, რომლის ინდიკატორად სამოქმედო დოკუმენტში მითითებულია, რომ „მომზადებულია შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები“.

აღსანიშნავია, რომ მოქმედ დარგობრივ და სექტორულ კანონმდებლობაში არის ბევრი შეუსაბამობა „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ პრინციპებთან. ეს უპირველეს ყოვლისა უკავშირდება უფლებამოსილებების მკაფიო გამიჯვნას. კერძოდ, მუნიციპალიტეტების საკუთარი უფლებამოსილებები მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16-ე მუხლში; დელეგირებული უფლებამოსილება მითითებულია კონკრეტულ კანონებში, რომელიც თავმოყრილი სახით გვხვდება სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ ყოველწლიურად მიღებულ კანონში. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ 2020 წლის კანონში მითითებულია: „დელეგირებულ უფლებამოსილებებს განეკუთვნება „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“, „სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“, „თავდაცვის ძალების რეზერვისა და სამხედრო სარეზერვო სამსახურის შესახებ“, „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა შესახებ“, „სამშობლოს დაცვისას დაღუპულთა და ომის შემდეგ გარდაცვლილ მეომართა ხსოვნის უკვდავყოფის შესახებ“, „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონებით, ბავშვის უფლებათა კოდექსით და სხვა საქართველოს კანონებით განსაზღვრული უფლებამოსილებებით გათვალისწინებულ ღონისძიებათა დაფინანსება“.

მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილება შეიძლება იყოს ან საკუთარი, ან დელეგირებული ან ნებაყოფლობითი. საკუთარი უფლებამოსილებები „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში“ მკაფიოდ არის ჩამოთვლილი. დელეგირებული უფლებამოსილებები მოცემულია სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონში ჩამოთვლილ კანონებში, მაგრამ არის ძალიან ბევრი უფლებამოსილება, რომელიც არც საკუთარ უფლებამოსილებათა ნუსხაშია და არც რომელიმე კანონშია მითითებული, რომ ის დელეგირებულს წარმოადგენს. 1990-იანი წლებიდან სხვადასხვა კანონებში ჩარჩენილია უფლებამოსილებები, რომელთა განხორციელების რგოლად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებია მითითებული. ეს ეწინააღმდეგება ორგანულ კანონს „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“, რომლის მიხედვითაც უფლებამოსილება ან საკუთარი უნდა იყოს, ან დელეგირებული. ეს უფლებამოსილებები კი კანონით არცერთს არ განეკუთვნება. ვერ იქნება ასეთი „გაურკვეველი ტიპის უფლებამოსილებები“ ვერც ნებაყოფლობითი, რადგან მუნიციპალიტეტს მხოლოდ მაშინ შეუძლია, ნებაყოფლობითი უფლებამოსილება განახორციელოს, თუ ის არ არის ხელისუფლების სხვა დონის უფლებამოსილება.

დეცენტრალიზაციის სტრატეგიაში მოცემულია „აქტივობა 2.1.1 - თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე სახელმწიფო ქონების განკარგვიდან მიღებულ შემოსავლებში მუნიციპალიტეტის წილის ზრდა“, რომელიც სახელმწიფო ქონების გაყიდვიდან, იჯარიდან მიღებული შემოსავლების მუნიციპალურ ბიუჯეტებში ჩარიცხვის ტექნიკური ხარვეზის გამოსწორებას და სახელმწიფო და მუნიციპალურ ბიუჯეტებს შორის ამ ოპერაციებიდან მიღებული საბიუჯეტო შემოსავლების პროცენტული გამიჯვნის ცვლილებას ითვალისწინებს.

ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობით, სახელმწიფო საკუთრების გაყიდვიდან შემოსავლების 35% ირიცხება მუნიციპალურ ბიუჯეტებში. შესაბამისად, რაიმე არსებითი ცვლილება, რომელსაც მუნიციპალური ბიუჯეტებისთვის არსებითი ფისკალური ეფექტი ექნება, არ არის სავარაუდო.

კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს მხრიდან ქონების მუნიციპალიტეტებისთვის გადაცემის პროცესი, რომელიც დეცენტრალიზაციის სტრატეგიაში მოცემულია ასე: „აქტივობა 2.1.6 - ქონების გადაცემა“. სტრატეგიის ამ პუნქტის აღწერილობით ნაწილში მოცემულია, რომ „გადაიხედება სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მუნიციპალიტეტებისათვის გადასაცემი ქონების ნუსხა, გადაცემის ფორმები და ვადები“. აღსანიშნავია, რომ მოქმედი კანონმდებლობით, განსაკუთრებით 2014 წელს მიღებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ (ორგანული კანონი) უკვე მოცემულია კონკრეტული სამართლებრივი მექანიზმები ამ პროცესის წარმატებისთვის. თუმცა, ის საქართველოს მთავრობის მიერ არ სრულდება, ერთი მხრივ, შესაბამისი სამართლებრივი ნაბიჯების განუხორციელებლობით და მეორე მხრივ, პრაქტიკაში კანონით მკაფიოდ გაწერილი დებულებების იმპლემენტაციის ხელოვნურად შეფერხებით. როდესაც ორგანული კანონით განსაზღვრული პროცესი არ სრულდება მიზანმიმართულად, ნაკლებად დამაჯერებელია, რომ სტრატეგიაში მოცემული საკითხები გადაიჭრება, თუნდაც, 2025 წლამდე.

საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის ძირითადი ტენდენციები და პროცესები

დეცენტრალიზაციის პროცესის განხორციელებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების ერთ-ერთი მთავარი პირობა არის მუნიციპალიტეტების ფისკალური დამოუკიდებლობა. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ დაცული იყოს, როგორც ვერტიკალური, ასევე, ჰორიზონტალური ბალანსი. ანუ, ფინანსური რესურსები გამიჯნული უნდა იყოს ხელისუფლების დონეებს შორის გადანაწილებული უფლებამოსილებების პროპორციულად და ამავე დროს, მუნიციპალიტეტებს შორის არსებული განსხვავებები ეკონომიკურ პოტენციალს, შემოსავლებსა და სხვადასხვა სოციალურ ფაქტორებს შორის უნდა იყოს გამოთანაბრებული. ამ გათანაბრებითი პოლიტიკის სამართლებრივი საფუძველი არის თავად საქართველოს კონსტიტუცია. შესაბამისად, როცა ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხარისხს ვაფასებთ, აუცილებლად უნდა შევხებით განვლილ პერიოდს და გავანალიზოთ, როგორ მიმდინარეობდა მთლიანობაში ეს პროცესი. იმისათვის, რომ უკეთ წარმოვიდგინოთ, თუ როგორ ვითარდებოდა მოვლენები, შეგვიძლია, ფისკალური დეცენტრალიზაციის პროცესის მიმდინარეობა პირობითად ორ ეტაპად დავყოთ. პირველი ეტაპი - 2007-2013 წლები და მეორე - 2013 წლიდან.

2006-2007 წლამდე მუნიციპალიტეტები ფლობდნენ ისეთ მნიშვნელოვან შემოსავლის წყაროს, საკუთარი შემოსავლების სახით, როგორც არის მოგებისა და საშემოსავლო გადასახადები. ეს გადასახადები ბოლო პერიოდისათვის 100%-ით რჩებოდა მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში. ასევე, ქონების გადასახადი ადგილობრივი გადასახადის სახით. 2006-2007 წლიდან მოხდა მოგებისა და საშემოსავლო გადასახადების სრულად სახელმწიფო ბიუჯეტში გადატანა (გარდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისა, სადაც საშემოსავლო გადასახადი სრულად რჩება ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტს). აღნიშნულის საკომპენსაციოდ აქტიურად გამოიყენებოდა გათანაბრებითი ტრანსფერი (გრანტი), რომელიც წარმოადგენდა მუნიციპალიტეტის ძირითად შემოსავლების წყაროს მას შემდეგ, რაც საშემოსავლო და მოგების გადასახადის ცენტრალურ ბიუჯეტში გადატანა მოხდა.

იმის გათვალისწინებით, რომ აღნიშნული ტრანსფერი წარმოადგენდა მუნიციპალიტეტის ძირითად საჭიროებათა დაფინანსების მთავარ წყაროს, მას მხოლოდ პირობითად ერქვა „გათანაბრებითი ტრანსფერი“ და დაკარგული ჰქონდა თავისი პირველადი ფუნქცია. ამის დასტურია ისიც, რომ გათანაბრებითი ტრანსფერი ბოლო წლების განმავლობაში თბილისის ბიუჯეტის თითქმის ნახევარს წარმოადგენდა, რომ აღარაფერი ვთქვათ სხვა მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებზე, სადაც ეს ტრანსფერი შემოსავლების თითქმის 70-80 პროცენტს იკავებდა.

ამგვარი დისპროპორცია გამოწვეული იყო შემდეგი გარემოებებით: პირველ ყოვლისა, ქონების გადასახადის ხვედრითი წილი მთლიან გადასახადებში არ არის დიდი და იგი არ წარმოადგენს მნიშვნელოვან შემოსავლის წყაროს. ფიზიკური პირის ქონების გადასახადებზე მოქმედებს მთელი რიგი შეღავათები, რაც ამცირებს მის ეფექტს თვითმმართველი სუბიექტების შემოსავლებზე. მაგალითად, 40 000 ლარამდე შემოსავლის მქონე ფიზიკური პირები არ იბეგრებიან. ასევე, 2004 წლის 1 აპრილის მდგომარეობით, 5 ჰექტრამდე მიწის ნაკვეთის მქონე ფიზიკური პირები გათავისუფლებული არიან ქონების გადასახადისაგან, რის გამოც, შემოსავლების მოცულობა ამ კომპონენტიდან ძალიან მწირია. რაც შეეხება საწარმოთა ქონებას, რეგიონებში ბიზნესაქტივობა საკმაოდ დაბალია და მცირე არის ისეთი საწარმოების რაოდენობა, რომელთაგანაც შემოსავლები შედარებით დიდია და მათი გადასახადებიდანაც უმეტესი ნაწილი მიემართება ცენტრალურ ბიუჯეტში. გამონაკლისს წარმოადგენს რამდენიმე დიდი საწარმო, როგორც არის ზესტაფონის ფეროშენადნობი ქარხანა, ოქროსა და ფერადი ლითონების გადამამუშავებელი ქარხნები ქვემო ქართლში და ა.შ.

შესაბამისად, მას შემდეგ, რაც გათანაბრებითი ტრანსფერი გახდა მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ძირითადი დაფინანსების წყარო, მან დაკარგა თავისი ძირითადი ფუნქცია. ამის დასტურია სტატისტიკური მონაცემები, რომლის მიხედვითაც, მაგალითად თბილისში, ერთ სულ მოსახლეზე მოსული ტრანსფერის ოდენობა რამდენიმეჯერ აღემატება სხვა შედარებით მცირე მუნიციპალიტეტებში არსებულ ანალოგიურ მაჩვენებლებს.

მეორე მნიშვნელოვანი მახასიათებელია ის, რომ გათანაბრებითი ტრანსფერის ხარჯზე მიღებული ფულადი სახსრები უმეტესწილად საკმარისი იყო მუნიციპალიტეტებისთვის მხოლოდ მიმდინარე ხარჯების დასაფინანსებლად (მაშინ, როცა მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილება არის შიდა ინფრასტრუქტურა, შიდა გზები და ა.შ.) და ძალზედ იშვიათად რჩებოდა თანხები იმისთვის, რომ მათ განეხორციელებინათ კაპიტალური პროექტები.

2009 წლიდან გაჩნდა კაპიტალური პროექტების დაფინანსების წყარო - სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა, რომელიც ძალზე მცირემასშტაბიანი პროექტების განხორციელების საშუალებას იძლეოდა სოფლებში. თუმცა, არსებითად ვერ ახდენდა მნიშვნელოვან ზეგავლენას მუნიციპალიტეტის მიმდებარე ინფრასტრუქტურულ მდგომარეობაზე. გარდა ამისა, მიმდინარეობდა ხარჯების გაწევა რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან, თუმცა, 2012 წლამდე ხარჯების გაცემა ხორციელდებოდა ქაოტურად და სუბიექტურად. თანხების უმნიშვნელო ნაწილს ხარჯავდა მუნიციპალიტეტი, ხოლო ძირითადი მხარჯავი სუბიექტები იყვნენ უმთავრესად სამინისტროები. ასეთ ვითარებაში არცერთი პრაქტიკული ნაბიჯი არ გადადგმულა უფლებამოსილების გამიჯვნის კუთხით ცენტრალურ მთავრობასა და თვითმმართველ სუბიექტებს შორის.

2013 წლიდან დაიწყო თვითმმართველობის რეფორმის მნიშვნელოვანი ეტაპი სხვადასხვა მიმართულებით - მიღებულ იქნა ახალი თვითმმართველობის კოდექსი, რომელმაც შექმნა სამართლებრივი ბაზა რეალური ფისკალური დეცენტრალიზაციის განსახორციელებლად. იმისათვის, რომ გავაცნობიეროთ რეფორმის ძირითადი არსი ფისკალური დეცენტრალიზაციის მიმართულებით, ყურადღება უნდა გავამახვილოთ შემდეგ ასპექტებზე: უმთავრეს ამოცანას წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსავლების ზრდა და ეს უკანასკნელი ლოგიკურ თანხვედრაში უნდა იყოს მუნიციპალიტეტის ეკონომიკურ საქმიანობასთან. ანუ, მუნიციპალიტეტში ეკონომიკური განვითარების კვალდაკვალ უნდა გაიზარდოს მისი შემოსავლები, რათა არსებობდეს მოტივაცია უკეთესი და მეტი პროექტების განხორციელებისთვის. ასევე, მუნიციპალიტეტს უნდა ჰქონდეს რესურსი, თავისი უფლებამოსილებების სწორად და ეფექტურად განხორციელებისთვის. ამ კუთხით კი მნიშვნელოვანი ჩანაწერი გაჩნდა კოდექსში, რომლის მიხედვითაც, მთავრობას უნდა წარედგინა საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი პარლამენტში, რომლის საფუძველზეც განისაზღვრებოდა საშემოსავლო გადასახადის ნაწილობრივი მიმართვა მუნიციპალურ ბიუჯეტებში. ამავდროულად, კანონი ავალდებულებდა მთავრობას, რომ განესაზღვრა მთლიანი გათანაბრებითი ტრანსფერის ფონდის მოცულობის მიმართება მშპ-ის ნომინალურ მოცულობასთან.

ამ ცვლილებებიდან ერთ-ერთი, რომელიც დაკავშირებულია საშემოსავლო გადასახადთან, იყოფა ორ ნაწილად. პირველი, მეწარმე ფიზიკური პირების საშემოსავლო გადასახადი, რომლის გადახდა ხორციელდება გადამხდელების დეკლარირების საფუძველზე და მეორეა საშემოსავლო გადასახადი, რომელსაც იხდიან დამქირავებლები, როგორც დაქირავებული ფიზიკური პირების საგადასახადო აგენტები. პირველ კომპონენტზე მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება და 2016 წლის პირველი იანვრიდან მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში სრულად ირიცხება მეწარმე ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადი. ამავდროულად დაწყებული იყო მუშაობა იმაზე, რომ მეორე კომპონენტიდანაც თანხების გარკვეული ნაწილი მიმართულიყო ადგილობრივ ბიუჯეტებში. სწორედ ეს ნაწილი არის მთლიანად საშემოსავლო გადასახადის მნიშვნელოვანი წილი (დაახლოებით 80%-მდე). თუმცა, პროცესი შეჩერდა. რაც შეეხება გათანაბრებითი ტრანსფერის დაკავშირებას ნომინალურ მთლიან შიდა პროდუქტთან, ეს საკანონმდებლო ვალდებულება საერთოდ ამოიღეს კოდექსიდან.

ნაცვლად იმისა, რომ ფისკალური დეცენტრალიზაციის ეს ტენდენცია გაგრძელებულიყო, რომლითაც მუნიციპალიტეტებს დაქირავებით დასაქმებულთა მიერ გადახდილი საშემოსავლო გადასახადიდან დარჩებოდათ წილობრივი შემოსავალი და გათანაბრებითი პოლიტიკაც გაუმჯობესდებოდა, ცვლილებები სრულიად საპირისპირო

მიმართულებებით განხორციელდა.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში 2018 წლის 14 დეკემბერს განხორციელებული ცვლილებით, ის წყაროები (საშემოსავლო გადასახადის ცალკეული კომპონენტები), რომელიც 2016 წლის 1 იანვრიდან მიემართებოდა მუნიციპალურ ბიუჯეტებში, კვლავ სახელმწიფო ბიუჯეტში დაბრუნდა.

ამასთან, 2019 წლის 1 იანვრიდან, საშემოსავლო გადასახადის ცალკეული კომპონენტების და გათანაბრებითი ტრანსფერის ნაცვლად, მუნიციპალური ბიუჯეტების ძირითად შემოსავლად განისაზღვრა დამატებული ღირებულების გადასახადის ნაწილი. ამ ცვლილებების შესაბამისად, 2019 წლიდან ქვეყანაში დამატებული ღირებულების გადასახადისგან მიღებული საბიუჯეტო სახსრების 19% ნაწილდება მუნიციპალიტეტებზე, განაწილება კი ხორციელდება სპეციალური კოეფიციენტების გამოყენებით, რომელიც არსებითად მსგავსია იქამდე არსებული გათანაბრებითი ტრანსფერის კანონით განსაზღვრული კომპონენტებისა. გარდა ამისა, გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულა თუ კანონით იყო განსაზღვრული, დღე-სგან მიღებული შემოსავლების გადანაწილებისთვის კანონში კოეფიციენტების ზოგადი ჩამონათვალია, ფინანსთა სამინისტროს დისკრეტია კი გაზრდილია.

საშემოსავლო გადასახადიდან შემოსავლების წილობრივად მუნიციპალურ ბიუჯეტებში დატოვებას და გათანაბრებითი ტრანსფერის, როგორც ინსტრუმენტის გამოყენებაზე უარის თქმას და დამატებული ღირებულების გადასახადიდან შემოსავლების მუნიციპალიტეტებზე განაწილების იმ სქემაზე გადასვლას, რაც 2019 წლიდან მოხდა, აქვს ორი მნიშვნელოვანი ასპექტი:

1. ეს არის ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესის რეკომენდაციების ფორმალური შესრულების მცდელობა, არსებითი პროგრესის გარეშე;
2. შინაარსობრივი ასპექტი, რომლითაც აღნიშნული ცვლილება ეწინააღმდეგება ფინანსურად გაძლიერებული, ჯანსაღი ფინანსური სისტემის და ეფექტიანი გათანაბრებითი პოლიტიკის ფორმირებას მუნიციპალიტეტებისთვის.

ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესის მონიტორინგის ანგარიშებსა და რეკომენდაციებში (2013, 2015, 2018) ყველგან მკაფიოდ ფიგურირებს ის ნაბიჯები, რომელიც საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა გადადგას მუნიციპალიტეტების ფინანსური გაძლიერებისათვის. სამივე ამ დოკუმენტში მოცემული რეკომენდაციები, მუხედავად მცირე განსხვავებებისა ფორმულირებებში, დაიყვანება შედეგ საკითხებზე:

1. უნდა გაიზარდოს მუნიციპალური ბიუჯეტებისთვის განსაზღვრული შემოსავლების წყაროები და შესაბამისად, ამ ბიუჯეტების მოცულობა, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებების შესაბამისი საბიუჯეტო რესურსები;
2. უნდა გაიზარდოს მუნიციპალური ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლების ბაზა;
3. გაიზარდოს ის ფონდი, რომელსაც ცენტრალური ხელისუფლება იყენებს გათანაბრებითი ტრანსფერებისთვის. მათ შორის, ეს მოიცავს იმ საკითხსაც, რომ გათანაბრებითი ფონდის მოცულობა პროცენტულად იყოს მიზნული მთლიანი შიდა პროდუქტის, ან სახელმწიფო ბიუჯეტის მოცულობას, რათა ის მუდმივად

იზრდებოდეს ეკონომიკური ზრდის პარალელურად და არ იყოს ცენტრალური ხელისუფლების ყოველწლიური დისკრეციის საგანი;

4. ეფექტიანი გახდეს გათანაბრებითი ტრანსფერის განაწილების სისტემა.

2019 წლიდან განხორციელებული რეფორმის შედეგად, ფორმალურად გაიზარდა მუნიციპალიტეტების საბიუჯეტო შემოსავლებში საგადასახადო შემოსავლების როლი. მუნიციპალურ ბიუჯეტებში გაჩნდა შემოსავლის სახეობა - „დამატებული ღირებულების გადასახადი“, რომელმაც ჩაანაცვლა იქამდე არსებული საშემოსავლო გადასახადი და გათანაბრებითი ტრანსფერი. ამით მუნიციპალურ ბიუჯეტში გაიზარდა საგადასახადო შემოსავლების წილი (გათანაბრებითი ტრანსფერის ნაცვლად) და ფორმალურად შესრულდა რეკომენდაცია საგადასახადო ბაზის გაფართოების შესახებ. თუმცა, ამან არსებითად ვერ შეცვალა მუნიციპალური ბიუჯეტის სტრუქტურა, რადგან ცენტრის მიერ განაწილებულ რესურს დღ-დან წილი დაერქმეოდა, თუ სახელმწიფო ბიუჯეტის ნებისმიერი სხვა რესურსი განაწილებოდა, ამას მუნიციპალიტეტთან და მისი ტერიტორიის ეკონომიკურ სივრცესთან უშუალო კავშირი არა აქვს. ამიტომ ფორმალურად გაიზარდა მუნიციპალიტეტების საგადასახადო ბაზა, რეალობაში კი შემცირდა.

ფორმალურად დღ-დან შემოსავლები მუნიციპალურ ბიუჯეტში ჩანს მსხვილი შემოსავლის წყაროდ, ვიდრე 2019 წლამდე პერიოდში. რეალურად კი ეს შინაარსობრივად გათანაბრებითი ტრანსფერია, რომელმაც ჩაანაცვლა 2016 წლიდან მუნიციპალურ ბიუჯეტებში დატოვებული რეალური საგადასახადო შემოსავალი (საშემოსავლო გადასახადის ცალკეული კომპონენტები, რომელთა დეკლარირება ფიზიკური პირების მიერ ხდებოდა) და ის პერსპექტივა, რომ მუნიციპალურ ბიუჯეტებში დარჩენილიყო წილობრივად საშემოსავლო გადასახადის სხვა კომპონენტები (დამქირავებლის მიერ გადახდილი). ამასთან, ეს მოდელი სისტემური განვითარებისთვის მნიშვნელოვან პრობლემებს შეიცავს (ქვემოთ დეტალურად იქნება განხილული).

განხორციელებული ცვლილებებით, როდესაც დამატებული ღირებულების გადასახადი რეალურად წარმოადგენს არა მუნიციპალურ ბიუჯეტებში საგადასახადო შემოსავლების წილის და როლის ზრდას, არამედ გათანაბრებითი ტრანსფერის მოდიფიცირებულ ვერსიას, ფორმალურად შესრულდა ის პირობაც, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტში ეკონომიკის ზრდის შესაბამისად იზრდებოდეს მუნიციპალიტეტების გათანაბრებისთვის განკუთვნილი რესურსები. ეკონომიკის ზრდა განაპირობებს დამატებული ღირებულების გადასახადიდან მიღებული შემოსავლების მატებას და შესაბამისად, ავტომატურად ზრდის მუნიციპალიტეტებისთვის განკუთვნილი წილის (19%) მოცულობას.

თავად გათანაბრებითი პოლიტიკის ეფექტიანობა კი ვერანაირად ვერ გაიზარდა. დღ-დან მიღებული საბიუჯეტო შემოსავლების განაწილება თითქმის ანალოგიურია იქამდე არსებული გათანაბრებითი ტრანსფერის განაწილების პრინციპისა და ჯამში, უფრო მეტად გაუარესდა, რადგან კანონით უფრო ნაკლები ჩარჩოებია და უფრო მეტი დისკრეცია აქვს ფინანსთა სამინისტროს.

ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესის რეკომენდაციებთან შესაბამისობაში იყო 2014 წლის 5 თებერვალს მიღებულ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ გარდამავალ დებულებებში (მუხლი 154, მე-2 პუნქტი) არსებული ჩანაწერი, რომელიც მთავრობას ავალეზდა კანონპროექტის მომზადებას და პარლამენტისთვის წარდგენას. ამ ჩანაწერით „განისაზღვრება სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის საშემოსავლო გადასახადის განაწილების პროპორცია და

მექანიზმი, აგრეთვე მუნიციპალიტეტებისათვის გამოსაყოფი გათანაბრებითი ტრანსფერის მთლიანი ფონდის პროცენტული მიმართება ნომინალურ მთლიან შიდა პროდუქტთან და გათანაბრებითი ტრანსფერის განაწილების შესაბამისი წესი“. ეს ჩანაწერი და ამ მიმართულებით სვლა, რაც 2019 წლამდე, მართალია, შეფერხებებით და დაგვიანებით, მაგრამ მაინც ხორციელდებოდა, სრულად შეესაბამებოდა 2013, და 2015 წლების რეკომენდაციებს.

2019 წლიდან ამოქმედებულ მოდელს, რომლითაც დღე-დან შემოსავლების განაწილება ხდება მუნიციპალიტეტებისთვის, მნიშვნელოვანი სისტემური ხარვეზები აქვს - დამატებული ღირებულების გადასახადი ეფუძნება საქონლისა და მომსახურების საბოლოო მიწოდებამდე შექმნილი დამატებულ ღირებულებათა ჯაჭვის ყველა ეტაპის დაბეგვრას. დამატებულ ღირებულებათა ჯაჭვი არ არის დაკავშირებული ერთ კონკრეტულ მუნიციპალიტეტთან და ის მოიცავს მთელი ქვეყნის ტერიტორიას. ამიტომ გადასახადს არანაირი კავშირი არა აქვს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიასთან, იქ არსებულ ეკონომიკურ მდგომარეობასთან, პოტენციალთან, ხელსაყრელ თუ ნეგატიურ ეკონომიკურ გარემოსთან, მუნიციპალური ორგანოების ეფექტიან ფუნქციონირებასთან და ა.შ. უფრო მეტიც, მუნიციპალიტეტებისთვის არანაირი მნიშვნელობა არა აქვს, მათი შემოსავლები დამატებული ღირებულების გადასახადიდან იქნება მიღებული, თუ იგივე რესურსი სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა წყაროებიდან შეივსება. ამ შემთხვევაში გათანაბრებითი პოლიტიკაც არაეფექტიანია, რადგან მუნიციპალიტეტების ფორმალური „საგადასახადო შემოსავლები“ არანაირ ინფორმაციას არ იძლევა ამ მუნიციპალიტეტის ეკონომიკური და ფისკალური შესაძლებლობების შესახებ.

ამის საპირისპიროდ გაცილებით ბევრი და მყარი არგუმენტია, თუ რატომ სჯობს, მუნიციპალიტეტებს იქნას მიკუთვნებული წილობრივი შემოსავლები სხვა საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადიდან - საშემოსავლო გადასახადიდან:

1. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის შესაბამისად, საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადებს განეკუთვნება: საშემოსავლო გადასახადი, მოგების გადასახადი, დამატებული ღირებულების გადასახადი, აქციზი, იმპორტის გადასახადი. აღნიშნული გადასახადებიდან მხოლოდ საშემოსავლო გადასახადია დაკავშირებული უშუალოდ ფიზიკური პირის შემოსავლებთან და შესაძლებელია იდენტიფიცირება კონკრეტული მუნიციპალიტეტის ტერიტორიასთან;
2. დღევანდელ პირობებში გათანაბრებითი პოლიტიკა არაეფექტიანია, რადგან მუნიციპალური ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლების მონაცემები ძალზე ნაკლებად ასახავს კონკრეტულ მუნიციპალიტეტში ეკონომიკურ ვითარებას. საშემოსავლო გადასახადიდან მობილიზებული სახსრები, როგორც ქვეყნის მასშტაბით, ასევე, კონკრეტული მუნიციპალიტეტის მასშტაბით, ყველაზე მკაფიოდ ასახავს ეკონომიკის განვითარების დინამიკას. შესაბამისად, გათანაბრებითი პოლიტიკის დახვეწის და ეფექტიანი პოლიტიკის საწარმოებლად გაცილებით ადეკვატურ მაჩვენებლებს და საფუძველს მივიღებთ, თუ მუნიციპალური ბიუჯეტებისთვის საშემოსავლო გადასახადი მნიშვნელოვანი წყარო იქნება;
3. დამქირავებლების მიერ დაკავებული საშემოსავლო გადასახადი ყველაზე პროგნოზირებადი გადასახადია. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტებს ექნებათ საშუალება, საშუალოვადიანი დაგეგმვა უფრო ეფექტურად განახორციელონ;
4. ადმინისტრირების თვალსაზრისით, დამქირავებლების მიერ დაკავებული საშემოსავლო გადასახადის მობილიზება საკმაოდ მოწესრიგებულია და მუნიციპალური ბიუჯეტში ჩავარდნები არ იქნება. 2016 წლიდან საშემოსავლო

გადასახადის ცალკეული ქვესახეების მუნიციპალურ ბიუჯეტში სრულად დატოვებამ გვაჩვენა, რომ ამ ქვესახეების ადმინისტრირება ცალკეულ შემთხვევებში გაუარესდა. ნაკლებსავარაუდოა, ეს მოხდეს დამქირავებლების მიერ დაკავებული საშემოსავლო გადასახადის შემთხვევაში, რადგან, ერთი მხრივ, ის იქნება ზიარი გადასახადი და წილობრივად ცენტრალურ ბიუჯეტში იქნება მიმართული, რაც შემოსავლების სამსახურს არ აძლევს ყურადღების მოდუნების საშუალებას. მეორე მხრივ, რადგან ამ გადასახადთან მიმართებაში საგადასახადო აგენტების როლს საწარმოები, სხვა იურიდიული პირები და მათ შორის საბიუჯეტო ორგანიზაციები წარმოადგენენ, ასეთ გადამხდელებთან მიმართებაში საგადასახადო აღრიცხვის ხარისხი და სპეციფიკა გაცილებით გამართულია;

5. მოქალაქესა და საჯარო ორგანოებს შორის ურთიერთობის შემდგომი განვითარებისთვის მნიშვნელოვანია, რომ საგადასახადო ადმინისტრირებაში გარკვეული ტექნიკური ცვლილებები შევიდეს, რათა მოქალაქემ კარგად გააცნობიეროს, რომ მისი ხელფასიდან გადახდილი საშემოსავლო გადასახადი რაღაც აბსტრაქტული დაკავება კი არ არის, არამედ აქედან კონკრეტული პროცენტი მის მუნიციპალურ ბიუჯეტში მიემართება. ეს გაზრდის მოქალაქეების მხრიდან მუნიციპალიტეტის ორგანოების მიმართ მოთხოვნის და ანგარიშვალდებულობის ხარისხს;
6. დამქირავებლების მიერ დაკავებული საშემოსავლო გადასახადის ცალკეულ მუნიციპალიტეტში წილობრივი დატოვება გაზრდის მათ ფისკალურ შემოსავლებს პირველივე ეტაპზე. პერსპექტივაში სულ უფრო გაიზრდება იმ მუნიციპალიტეტების რიცხვი, რომლებიც ამ გადასახადის სახეობიდან სულ უფრო მეტ შემოსავალს მიიღებენ. შესაბამისად, სულ უფრო გაიზრდება იმ მუნიციპალიტეტების რიცხვი, რომლებიც ფორმულის საშუალებით არ მიიღებენ გათანაბრებით ტრანსფერს ან შემცირდება ამ ტრანსფერის მოცულობა. იმ შემთხვევაში, თუ გათანაბრებითი ტრანსფერები გასანაწილებელი მთლიანი ფონდი იქნება კანონით მიზნული მშპ-თან (ანუ არ შემცირდება და მშპ-თან ერთად ყოველწლიურად გაიზრდება) მივიღებთ სურათს, რომ მუნიციპალიტეტთა სულ უფრო მცირე რაოდენობას შორის გათანაბრებითი ტრანსფერის სულ უფრო მზარდი ფონდი განაწილდება. ანუ ყველაზე ნაკლები პოტენციალის მქონე მუნიციპალიტეტები სულ უფრო მეტ დახმარებას მიიღებენ და ამით ეს ტრანსფერი გაცილებით ეფექტიანი გახდება, გათანაბრების თვალსაზრისით. მაგალითისთვის, თუ განვიხილავთ 64 მუნიციპალიტეტს, საშემოსავლო გადასახადის, ვთქვათ, 20%-ის დატოვება, გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის საფუძველზე თბილისს და კიდევ, მინიმუმ, 10 მუნიციპალიტეტს ამოაგდებს იმ მუნიციპალიტეტთა რიცხვიდან, რომლებიც გათანაბრებით ტრანსფერს საჭიროებენ. თუ მთლიანი გათანაბრებითი ფონდი არ შემცირდება და ვთქვათ, ის არის 500 მლნ, ნიშნავს, რომ 500 მლნ განაწილდება არა 64 მუნიციპალიტეტზე, არამედ მაქსიმუმ 54 მუნიციპალიტეტს შორის. თუ საშემოსავლოს დასატოვებელ წილს გავზრდით 40 და შემდგომ 50 პროცენტამდე და ამავედროულად ცალკეულ მუნიციპალიტეტებში ბუნებრივად იზრდება ეკონომიკური აქტიობა, სულ უფრო შემცირდება იმ მუნიციპალიტეტთა რიცხვი, როლებიც ტრანსფერს იღებენ, გათანაბრებითი ფონდი კი გაიზრდება მშპ-თან ერთად. ეს ფონდი, ამ მაგალითის შემთხვევაში, წლიდან წლამდე გაიზრდება, პირობითად, ასე - 500 მლნ, 550 მლნ, 610 მლნ და ა.შ. ხოლო ეს გაზრდილი მოცულობა განაწილდება სულ უფრო ცოტა მუნიციპალიტეტზე, პირობითად, 54, 45, 38... და ა.შ.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის და გათანაბრებითი პოლიტიკის მოკლე ფინანსური ანალიზი

ქვეყანაში ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხარისხის ერთ-ერთი ძირითადი მაჩვენებელია მშპ-თან მიმართებაში მუნიციპალიტეტების ჯამური შემოსავლების წილი. ამ თვალსაზრისით, 2015-2019 წლებში მაჩვენებელი თითქმის სტაბილურია და მერყეობს მშპ-ის 5-6 პროცენტის ფარგლებში (იხ. ცხრილი 1). მიუხედავად იმისა, რომ ნომინალური მშპ-ს ზრდასთან ერთად იზრდება მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების ჯამური შემოსავლები, მშპ-თან მიმართებაში ამ შემოსავლების წილის ზრდის ტენდენცია არ ფიქსირდება.

ცხრილი N1

	2015	2016	2017	2018	2019
მშპ (მლნ ლარი)	33 935	35 836	40 762	44 599	49 252
მუნიციპალური ბიუჯეტები ჯამურად (მლნ ლარი)	1 966	1 931	2 037	2 314	2 729
მუნიციპალური ბიუჯეტები (მშპ-ს წილი, %)	5,8	5,4	5,0	5,2	5,5
მუნიციპალური ბიუჯეტები თბილისის გარეშე (მშპ-ს წილი, %)	3,1	3,2	2,9	2,7	3,4

დეცენტრალიზაციის 2020-2025 წლების სტრატეგიაში განსაზღვრულია ამოცანა - 2025 წლისთვის მუნიციპალური ბიუჯეტების შემოსავლების წილის 7%-მდე გაზრდა. თუმცა, ამისთვის საჭირო პრაქტიკული ნაბიჯები არ ჩანს. ამის საილუსტრაციოდ გამოდგება საქართველოს მთავრობის მიერ შემუშავებული 2020-2023 წლების ბიუჯეტის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი (BDD), რომელშიც მოცემულია 2020 და შემდგომი წლების საპროგნოზო მონაცემები (ცხრილი 2). ამ დოკუმენტის შესაბამისად, 2020 წლიდან შემდგომ წლებში საშუალოვადიანი პერიოდის პროგნოზებში მუნიციპალიტეტის ჯამური შემოსავლების მშპ-თან მიმართება 5%-ის ფარგლებშია. აღსანიშნავია, რომ ეს პროგნოზები 2020 წლის კორონავირუსით გამოწვეული პანდემიის პერიოდამდე შემუშავებული და პანდემიის შედეგად დაგეგმილ 2021-2024 წლების ბიუჯეტის ძირითადი მიმართულებებისა და მონაცემების დოკუმენტში სურათი პროცენტულ გამოხატულებებში არსებითად არ იცვლება.

ცხრილი N2

	2020	2021	2022	2023
მშპ-ს პროგნოზი (მლნ ლარი)	53 081	57 407	62 085	67 465
მუნიციპალური ბიუჯეტის ჯამური შემოსავლების პროგნოზი (მლნ ლარი)	2 598	2 730	3 054	3339
მუნიციპალური ბიუჯეტის ჯამური შემოსავლების პროგნოზი მშპ სთან მიმართებაში (%)	4,9	4,8	4,9	4,9

ფისკალური დეცენტრალიზაციის იმ გეგმით (2014 წლის 5 თებერვალს იქნა მიღებული), რომელიც „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ და „საბიუჯეტო კოდექსის“ გარდამავალი დებულებებით იყო გათვალისწინებული, პირველი ნაბიჯი 2016 წლის 1 იანვრიდან გადაიდგა, მუნიციპალიტეტებისთვის საშემოსავლო გადასახადის გარკვეული კომპონენტებიდან წილობრივად დატოვებით, შემდგომი ნაბიჯები კი 2017 წლიდან განიხილებოდა.

2017 წლის იანვრიდან თუ მუნიციპალიტეტებს დარჩებოდათ ყველა ტიპის საშემოსავლო გადასახადიდან შემოსავლების 30% და კანონით ასევე დაფიქსირდებოდა, რომ მთლიანი გათანაბრებითი ფონდი ყოველწლიურად იქნებოდა არანაკლებ მშპ-ს 1,5%-ისა, ასეთ შემთხვევაში, 2017 წლიდანვე მუნიციპალიტეტების ჯამური შემოსავლები მშპ-თან მიმართებაში 6,6%-მდე გაიზრდებოდა, ფისკალური დეცენტრალიზაციის სხვა დაგეგმილი ნაბიჯების (ქონების გადაცემა და მისგან შემოსავლების გამიჯვნა, კაპიტალური ტრანსფერების ფონდის გაფართოება და ა.შ.) შედეგად კი 7% -ს გადაცდებოდა. შესაბამისად, ის, რაც შესაძლებელი იყო, რომ მომხდარიყო 2017 წლიდან, დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2025 წლიდან გეგმავს, ამასთან, სხვა კონკრეტულ სამთავრობო დოკუმენტებში ამ ამოცანის რეალიზაციისთვის გეგმები არანაირად არ ჩანს.

მუნიციპალიტეტების ფინანსური გამძლეობის მეორე მნიშვნელოვანი ასპექტი არის მუნიციპალიტეტების ფისკალურ შესაძლებლობებს შორის მკვეთრი დისბალანსი და გათანაბრებითი პოლიტიკა. 2007-2008 წლებიდან, როდესაც განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, მოგების და საშემოსავლო გადასახადები მუნიციპალურ ბიუჯეტებში აღარ რჩებოდა და მთლიანად სახელმწიფო ბიუჯეტში მიემართებოდა (გარდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტისა, სადაც სრულად რჩება საშემოსავლო გადასახადის 100%) და შემოსავლის ძირითადი წყარო იყო სპეციალური ფორმულით განაწილებული გათანაბრებითი ტრანსფერი, ფორმულაში არსებული კოეფიციენტებით თბილისი და ბათუმი უპირატეს მდგომარეობაში იქნა ჩაყენებული. შემდგომში, როდესაც 2019 წლიდან გათანაბრებითი ტრანსფერის ნაცვლად, მუნიციპალურ ბიუჯეტებში დღგ-დან ირიცხება სახსრები, იგივე მიდგომა შენარჩუნდა. შესაბამისად, პირველი მნიშვნელოვანი დისბალანსი არის, ერთი მხრივ, თბილისის და ბათუმის მუნიციპალური ბიუჯეტების შემოსავლები, რომელიც 2015-2018 წლებში მუნიციპალური ბიუჯეტების ჯამური შემოსავლების 50%-ზე მეტი იყო და ოდნავ - 45%-მდე შემცირდა 2019 წელს (იხ. ცხრილი 3). ამასთან თბილისის და ბათუმის მოსახლეობის წილი არ სცდება მთლიანი მოსახლეობის 35-36%-ს წლების მიხედვით. ანუ ორ მუნიციპალიტეტში, სადაც მოსახლეობის დაახლოებით მესამედი ცხოვრობს, მუნიციპალური ბიუჯეტის შემოსულობები მთლიანი მუნიციპალური შემოსულობების თითქმის ნახევარია.

ცხრილი N3

	2015	2016	2017	2018	2019
თბილისის და ბათუმის ბიუჯეტების შემოსულობების წილი მუნიციპალიტეტების ჯამურ შემოსულობებში (%)	52	48	50	54	45
მუნიციპალური ბიუჯეტების წილი თბილისის და ბათუმის გარეშე (%)	48	52	50	46	55
თბილისის და ბათუმის მოსახლეობის წილი მთლიან მოსახლეობაში (%)	34	35	35	35	36

თბილისის და ბათუმის გარეშე მოსახლეობის წილი მთლიან მოსახლეობაში (%)	66	65	65	65	64
---	----	----	----	----	----

თბილისი-ბათუმსა და სხვა მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების შემოსავლებს შორის არსებული დისპროპორცია შესაძლოა, ნაწილობრივ ამ ორ ქალაქში ეკონომიკური აქტივობის მაღალი დონით აიხსნას. თუმცა, დისპროპორცია მხოლოდ ეკონომიკური პოტენციალის ბუნებრივი სხვაობებით ვერ აიხსნება და მიზეზები ფისკალური შემოსავლების განაწილების და გათანაბრებითი პოლიტიკის ხარვეზებშიცაა. ამის საილუსტრაციოდ ცხრილ 4-ში მოცემულია ერთ სულ მოსახლეზე მუნიციპალური ბიუჯეტების შემოსულობები თვითმმართველი ქალაქების მაგალითზე. როგორც მონაცემებიდან ჩანს, თბილისსა და ბათუმში ერთ სულ მოსახლეზე მუნიციპალური ბიუჯეტის შემოსავლები (891 და 1067 ლარი 2019 წელს) მკვეთრად აღემატება დანარჩენი საქართველოს შემოსულობებს (632 ლარი). ამასთან, ბათუმის შემოსულობები, თითქმის, ორჯერ მეტია ქუთაისის, ფოთის და რუსთავის შემოსულობებზე. ეს დისპროპორცია არ გამომდინარეობს ბათუმის ეკონომიკური პოტენციალის ორჯერ უპირატესობით ამ ქალაქებში არსებულ ეკონომიკურ აქტივობაზე.

ცხრილი N4

	2015	2016	2017	2018	2019
ბიუჯეტის შემოსულობები ერთ სულ მოსახლეზე - თბილისი (ლარი)	813	706	747	944	891
ბიუჯეტის შემოსულობები ერთ სულ მოსახლეზე - ბათუმი (ლარი)	752	790	1049	993	1067
ბიუჯეტის შემოსულობები ერთ სულ მოსახლეზე - ქუთაისი (ლარი)	490	475	453	472	538
ბიუჯეტის შემოსულობები ერთ სულ მოსახლეზე - რუსთავი (ლარი)	359	317	310	352	460
ბიუჯეტის შემოსულობები ერთ სულ მოსახლეზე - ფოთი (ლარი)	492	518	459	484	580
შემოსულობები ერთ სულ მოსახლეზე თბილისის და ბათუმის გარდა (ლარი)	384	413	419	440	632

მუნიციპალიტეტებს შორის საბიუჯეტო რესურსების განაწილების არაადეკვატურობა უშუალოდ გამომდინარეობს მუნიციპალური ბიუჯეტის შემოსავლის ძირითადი წყაროებიდან. საგადასახადო შემოსავლების სახით მუნიციპალური ბიუჯეტები იღებენ შემოსავლებს ქონების გადასახადიდან და დამატებული ღირებულების გადასახადიდან. ქონების გადასახადთან მიმართებაში, საგადასახადო კოდექსით განსაზღვრული შეღავათების ფონზე, ფიზიკური პირების ძალიან მცირე ნაწილი იხდის ამ გადასახადს და მათი დიდი ნაწილი თბილისში და სხვა რამდენიმე მსხვილ დასახლებაშია კონცენტრირებული. საწარმოთა ქონების გადასახადი კი, მუნიციპალიტეტთა უმრავლესობაში უმეტესწილად აგრარული ორიენტაციის პირობებში მხოლოდ მუნიციპალიტეტთა მცირე ნაწილში ასრულებს მნიშვნელოვან როლს. ამასთან, ქონების გადასახადის უშუალო კავშირი მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ეფექტიანობაზე და უნარზე - შექმნას უკეთესი ეკონომიკური მიკროგარემო მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე, ჯერჯერობით მცირეა. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტებისთვის შემოსავლის

უმთავრეს და ძირითად წყაროს წარმოადგენს მეორე სახის საგადასახადო შემოსავალი, რომელიც მუნიციპალურ ბიუჯეტებში ირიცხება დღგ-დან მიღებული საბიუჯეტო შემოსავლების 19%-იანი წილიდან. დღგ-დან ჩარიცხული შემოსავლები მუნიციპალიტეტის ჯამური შემოსავლების 38%-ს, ხოლო თბილისის გარდა სხვა მუნიციპალიტეტების ჯამური შემოსავლების 32%-ს შეადგენს (ცხრილი 5). ეს ის სახსრებია, რომელიც არ არის დაკავშირებული მუნიციპალიტეტში არსებულ ეკონომიკურ და სოციალურ გარემოსთან და მუნიციპალურ ბიუჯეტში შემოსავლის ამ სახით განსაზღვრული თანხა იმ კოეფიციენტების შესაბამისადაა, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დგინდება. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტს ამ ნაწილში დაკარგული აქვს შესაძლებლობა, მოსახლეობისთვის უკეთესი ყოფითი გარემოს და ბიზნესისთვის უკეთესი და ხელსაყრელი გარემოს შექმნით გაზარდოს მუნიციპალური ბიუჯეტის ფისკალური შემოსავალი, რაც არსებული მუნიციპალური ფინანსური სისტემის ნეგატიური მახასიათებელია.

ცხრილი N5

დღგ-დან შემოსავლების წილი მუნიციპალურ ბიუჯეტებში (%)	38
გრანტების წილი მუნიციპალურ ბიუჯეტებში (%)	21,3
დღგ-დან შემოსავლების წილი თბილისის გარდა მუნიციპალურ ბიუჯეტებში (%)	32,6
გრანტების წილი თბილისის გარდა მუნიციპალურ ბიუჯეტებში (%)	25,6

კიდევ ერთი ასპექტი არის მუნიციპალურ ბიუჯეტებში იმ სახსრების წილი, რომელსაც ისინი იღებენ მიზნობრივად. ამ თვალსაზრისით, თბილისის გარდა სხვა მუნიციპალიტეტებში ასეთი სახსრებია მიზნობრივი, სპეციალური და კაპიტალური ტრანსფერები, რომელიც მთლიანი მუნიციპალიტეტების შემოსულობების 25,6%-ს შეადგენს (თბილისის გათვალისწინებით ეს მაჩვენებელი 21,3%-ია). ანუ, მთლიანობაში გვაქვს სურათი, როდესაც მუნიციპალიტეტების ჯამურ შემოსავლებში 60%-ზე მეტი მოიცავს ისეთ შემოსავლებს, რომლის მოცულობასთან და დინამიკასთან მუნიციპალური ორგანოები არიან ნეიტრალურები (შემოსულობების 38%) და არასაკუთარი შემოსავლები (21,3%). აღნიშნული მაჩვენებელი, თბილისის გარეშე, დანარჩენ მუნიციპალიტეტებშიც ჯამურად 60%-მდეა და მხოლოდ ამ ორი კომპონენტის წილები განსხვავდება.

ძირითადი მიგნებები

საქართველოსა და ევროპის კავშირს შორის გაფორმებული ასოცირების შეთანხმებაში რეგიონულ განვითარებას ცალკე თავი აქვს დათმობილი, რომელშიც ძირითადი აქცენტი გაკეთებულია საქართველოში მრავალდონიანი მმართველობის განვითარების საკითხებზე. ასოცირების დღის წესრიგის შესაბამისად კი, ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერების და დეცენტრალიზაციის საკითხები ევროპის საბჭოს „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“ პრინციპების საფუძველზე უნდა განხორციელდეს.

ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესი მონიტორინგების (2013, 2015, 2018) და „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“ საფუძველზე მუდმივად გასცემს მკაფიო რეკომენდაციებს საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის და მუნიციპალიტეტების ჯანსაღი ფინანსური სისტემის ჩამოყალიბებაზე.

2006-2007 წლამდე მუნიციპალურ ბიუჯეტებში, ადგილობრივი გადასახადის (ქონების გადასახადი) გარდა, ირიცხებოდა 2 საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახადი - მოგების და საშემოსავლო გადასახადი (100%). გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტები იღებდნენ გათანაბრებით ტრანსფერს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. 2006 წლიდან მოგების გადასახადი და 2007 წლიდან საშემოსავლო გადასახადი მთლიანად მიემართებოდა სახელმწიფო ბიუჯეტში (გარდა აჭარისა, სადაც აჭარაში ამოღებული საშემოსავლო გადასახადი რჩება ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტში), მუნიციპალური ბიუჯეტების ძირითად წყაროდ კი გათანაბრებითი ტრანსფერი გადაიქცა. აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, გათანაბრებითი ტრანსფერი იქცა, არა იმდენად გათანაბრების, არამედ მუნიციპალური ბიუჯეტების საბაზო დაფინანსების ინსტრუმენტად.

2014 წელს მიღებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ ფისკალური დეცენტრალიზაციის განხორციელებისა და ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესის 2013 წლის რეკომენდაციების შესრულებისთვის რეალური საფუძველი შეიქმნა. ამ საკანონმდებლო საფუძველზე განხორციელდა შემდეგი საკანონმდებლო ცვლილებები და 2016 წლიდან მუნიციპალურ ბიუჯეტებში ირიცხებოდა საშემოსავლო გადასახადის ცალკეული კომპონენტები (ფიზიკური პირის მიერ თავად დეკლარირებული შემოსავლებიდან საშემოსავლო გადასახადი). ასევე, გამოხატული იყო ნება, რომ 2017 წლიდან დამქირავებელის მიერ გადახდილი ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული შემოსავლებიდან გარკვეული წილი ჩარიცხულიყო მუნიციპალურ ბიუჯეტებში, თუმცა, ეს ვერ მოხერხდა.

2019 წლის 1 იანვრიდან განხორციელდა ცვლილება, რომლის შესაბამისადაც, 2016 წლიდან მუნიციპალურ ბიუჯეტებში მიმართული საშემოსავლო გადასახადის ცალკეული კომპონენტები კვლავ სახელმწიფო ბიუჯეტში დაბრუნდა, გაუქმდა გათანაბრებითი ტრანსფერი და მუნიციპალურ ბიუჯეტებში მიემართა დამატებული ღირებულების გადასახადიდან მიღებული ჯამური შემოსავლების 19%. შესაბამისად, იმის ნაცვლად, რომ ფიზიკურ პირთა მიერ დეკლარირებული საშემოსავლო გადასახადის ნაცვლად (რომელიც 2016 წლიდან მუნიციპალიტეტებს 100%-ით რჩებოდათ), დამატებით მუნიციპალიტეტებს დაქირავებით დასაქმებულთა საშემოსავლო გადასახადი დარჩენოდათ წილობრივად, კანონით მშპ-თან მიმართებაში დაფიქსირებულიყო გათანაბრებითი ტრანსფერის მთლიანი ფონდის მინიმუმი და გაჯანსაღებულიყო თავად ფორმულა, მოხდა მთლიანი სისტემის ჩანაცვლება სრულიად სხვა სისტემით.

2019 წლიდან ამოქმედებული სისტემით ფორმალურად გაიზარდა მუნიციპალურ ბიუჯეტებში საგადასახადო შემოსავლები, რადგან დღგ-დან შემოსავლები სწორედ ამ კატეგორიას განეკუთვნება და ამით ფორმალურად შესრულდა ევროსაბჭოს რეკომენდაციებით განსაზღვრული საკითხი, მუნიციპალიტეტების შემოსავლებში საგადასახადო შემოსავლების გაფართოების შესახებ. ფაქტობრივად კი, ეს შემოსავლები წარმოადგენს გათანაბრებითი ტრანსფერის სისტემის გაფართოებას, ფორმალურად გათანაბრებითი ტრანსფერის საერთოდ გაუქმების პირობებში. კერძოდ, 1. მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებულ ეკონომიკურ აქტივობასთან და

მოქალაქეების მიერ მიღებულ შემოსავლებთან დღე არ არის დაკავშირებული, რომლის დასაბეგრი ბაზა გენერირდება ეროვნული მასშტაბით და კონკრეტულ მუნიციპალიტეტს ვერ მიეზღება; 2. დღე-დან მობილიზებული მთლიანი შემოსავლებიდან 19% წილი, რომელიც მუნიციპალიტეტებს შორის ნაწილდება, არსებითად არის გათანაბრებითი ტრანსფერის მთლიანი ფონდის ანალოგი, რადგან არანაირი არსებითი დატვირთვა არა აქვს, ეს ფონდი დღე-დან გამოიყოფოდა თუ ბიუჯეტის სხვა რომელიმე პარამეტრს ან მთლიანად სახელმწიფო ბიუჯეტის მოცულობას იქნებოდა მიზნული; 3. დღე-დან შემოსავლების 19%-ის განაწილება კონკრეტული მუნიციპალიტეტებისთვის გარკვეული კოეფიციენტების საშუალებით ხდება, რაც არსობრივად ანალოგიურია გათანაბრებითი ტრანსფერის ადრე არსებულ ფორმულასთან.

მიუხედავად ცვლილებებისა, შინაარსობრივად კვლავ შენარჩუნებულია მიდგომა, რომლითაც არსებითად კვლავ ნარჩუნდება მუნიციპალიტეტების ფინანსურ სისტემაში არსებული ნაკლოვანებები. კერძოდ:

1. მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების ჯამური მოცულობა სტაბილურია წლიდან წლამდე 5-5,5%-ის ფარგლებში, მშპ-თან მიმართებაში და ეს მაჩვენებელი არ იზრდება, რაც არსებული პრაქტიკით, სრულად არ შეესაბამება მუნიციპალიტეტის, თუნდაც, არსებულ უფლებამოსილებებს;
2. დაკარგულია ბმა მუნიციპალიტეტის მიერ საკუთარი კომპეტენციების განხორციელების ეკონომიკურ შედეგებსა და მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო შემოსავლებს შორის;
3. შენარჩუნებულია ერთ სულ მოსახლეზე საბიუჯეტო შემოსულობების მკვეთრი და ხშირ შემთხვევაში, არალოგიკური დისბალანსები თბილისსა და სხვა მუნიციპალიტეტებს შორის, თბილისი-ბათუმსა და დანარჩენ მუნიციპალიტეტებს შორის, ასევე, სხვა მუნიციპალიტეტთა ჯგუფებს შორის, რაც მუნიციპალური დონის სერვისების არაბუნებრივ სხვაობებში აისახება.

2019 წელს დამტკიცებულ დეცენტრალიზაციის 2020-2025 წლების სტრატეგიაში მოცემულია ამოცანები, რომლითაც 2025 წლისთვის მუნიციპალური ბიუჯეტების შემოსულობებმა მშპ-ის 7%-ს უნდა მიაღწიოს და ასევე განსაზღვრულია აქტივობად საშემოსავლო გადასახადიდან შემოსავლების წილობრივად დატოვება. საკვირველია, რომ 2019 წლის იანვრიდან გაუქმდა ის სისტემა, რომლიდანაც ერთი ნაბიჯი იყო დარჩენილი, რომ სტრატეგიაში მოცემული ამოცანა შესრულებულიყო. კერძოდ, დაქირავებულთა საშემოსავლო გადასახადიდან მუნიციპალური ბიუჯეტისთვის წილის განსაზღვრა, ამის ნაცვლად ეს სისტემა მთლიანად შეიცვალა და იმავე პერიოდში შემუშავებულ დეცენტრალიზაციის სტრატეგიაში გაუქმებული სისტემის შექმნაა ამოცანად მითითებული. ანალოგიურად, მეორე მნიშვნელოვან ამოცანასთან მიმართებაში, სტრატეგიის პარალელურად მომზადებულ ბიუჯეტის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში (BDD) შემდგომი წლების პროგნოზში მშპ-თან მიმართებაში მუნიციპალური ბიუჯეტების შემოსულობების ზრდა არ არის გათვალისწინებული. შესაბამისად, 2025 წლის 7%-იანი ამოცანაც ჰაერშია გამოკიდებული. კიდევ უფრო მეტი გაურკვევლობები და წინააღმდეგობებია დეცენტრალიზაციის სტრატეგიასა და მის სამოქმედო გეგმებში მოცემულ აქტივობებს შორის.

რეკომენდაციები საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის პროცესის შემდგომ ეტაპებთან დაკავშირებით

- მიზანშეწონილია, გაუქმდეს ამჟამად მოქმედი ეკონომიკურად და ფინანსურად სრულიად გაუმართლებელი სისტემა, რომლითაც ხდება მუნიციპალიტეტების მიერ ცენტრალური ხელისუფლებისგან დღგ-დან მიღებული შემოსავლების წილების გარკვეული კოეფიციენტების საფუძველზე განაწილება.
- რეკომენდებულია ეტაპობრივად განხორციელდეს საშემოსავლო გადასახადის წილობრივად მუნიციპალიტეტებისთვის დატოვების გეგმა, რაც არსებითად გაზრდის მუნიციპალიტეტების ფინანსურ შესაძლებლობებს. ეტაპობრივად, მიზანშეწონილია 2022 წლის 1 ივლისიდან მუნიციპალიტეტში დარჩეს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული ფიზიკური პირების საშემოსავლო გადასახადის 30%, 2023 წელს - 40%, 2024 წლიდან კი - 50%.
- საშემოსავლო გადასახადის წილობრივად მუნიციპალიტეტებისთვის დატოვების გარდა, უნდა განხორციელდეს საგადასახადო ადმინისტრირების პრინციპის ცვლილება. კერძოდ, ამ გადასახადიდან ამოღებული სახსრების განაწილება უნდა მოხდეს არა დამჭირავებლების რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით, არამედ დაქირავებულ ფიზიკურ პირთა რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით. ეს საშუალებას შექმნის, რომ თბილისსა და სხვა მუნიციპალიტეტებს შორის დისბალანსი და უთანაბრობის ხარისხი გარკვეულწილად შემცირდეს. გადამხდელთა ძალიან დიდი წილი დღეს თბილისშია რეგისტრირებული მაშინ, როდესაც მათი ფილიალები მთელი ქვეყნის მასშტაბითაა და იქ დასაქმებულებიც სხვადასხვა მუნიციპალიტეტებში არიან რეგისტრირებულები. არასამართლიანია, რომ რომელიმე ბანკის ან ფარმაცევტული კომპანიის, მაგალითად, თერჯოლის ფილიალის თანამშრომლისთვის დაკავებული საშემოსავლო გადასახადი მიემართოს თბილისის ბიუჯეტში, რადგან სათავო ოფისი თბილისშია რეგისტრირებული და არა იმ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში, სადაც უშუალოდ დასაქმებული ფიზიკური პირია რეგისტრირებული. იმის გამო, რომ საშემოსავლო გადასახადი არის ფიზიკური პირის გადასახადი და დამჭირავებელი მხოლოდ საგადასახადო აგენტის ფუნქციას ასრულებს, რათა ადმინისტრირება ეფექტურად მოხდეს, ამ გადასახადის მიმართვა უნდა მოხდეს იმ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში, სადაც ფიზიკური პირია რეგისტრირებული.
- სასურველია კანონით განისაზღვროს, რომ გათანაბრებითი ტრანსფერების მთლიანი ფონდი იქნება არანაკლებ მშპ-ის 1%-სა. კორექტირებული ფორმით აღდგეს გათანაბრებითი ტრანსფერის განაწილების კანონით დადგენილი ფორმულა.

კანონით განისაზღვროს, რომ კაპიტალური ტრანსფერების მთლიანი ფონდი უნდა შეადგენდეს საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული შემოსავლების არანაკლებ 10%-ს. კაპიტალური ტრანსფერების ფონდით მოხდეს გარკვეულ ზღვარს ზემოთ მუნიციპალიტეტების საშუალო და მსხვილი მასშტაბის ინფრასტრუქტურული პროექტების თანადაფინანსება. მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტებისთვის დამატებითი საგადასახადო შემოსავლების გადაცემამ და სატრანსფერო პოლიტიკის კორექტირებამ უნდა უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტების

ფისკალური გაძლიერება და ფისკალური ავტონომიის რეალური ზრდა, კვლავ ძალზე აქტუალური რჩება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დამატებითი კაპიტალური ტრანსფერების მიღების საკითხი. ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის შემდგომი ტრანსფორმაცია. დღეის მდგომარეობით, რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის მხოლოდ ნაწილი იხარჯება პროექტების შერჩევის დადგენილი სისტემის გამოყენებით, დანარჩენი ნაწილის ხარჯვა ხორციელდება არასისტემურად, სტიქიებზე და სხვა ერთჯერადი ღონისძიებების დაფინანსებაზე. უპირველეს ყოვლისა, სტიქიებისა და ერთჯერადი ღონისძიებების ფინანსური მხარდაჭერა არ უნდა ხორციელდებოდეს აღნიშნული ფონდიდან და სახელმწიფო ბიუჯეტში ასეთი ღონისძიებებისათვის უნდა შეიქმნას ცალკე ფონდი (შესაძლებელია მთავრობის სარეზერვო ფონდის ფარგლებში, ან დამატებით რეგიონებისთვის მიზნობრივი სარეზერვო ფონდის ფორმირებით). რაც შეეხება რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდში მობილიზებულ ფულად სახრებს, მათი განაწილება მუნიციპალიტეტებზე უნდა მოხდეს პროექტების შერჩევა-განხორციელების შესაბამისი მდგრადი სისტემის საფუძველზე. იმის გათვალისწინებით, რომ მუნიციპალიტეტების საკუთარი შემოსავლები გაიზრდება და მათ ექნებათ შედარებით მცირე პროექტების საკუთარი რესურსებით განხორციელების საშუალება, შესაძლებელია, შემოღებულ იქნას მონეტარული ზღვარი (მაგ. პროექტები, რომელთა მოცულობა შეადგენს 0,5 ან 1 მლნ. ლარზე ნაკლებს, რეგიონული განვითარების ფონდიდან არ დაფინანსდება, ხოლო ამ ზღვარს ზემოთ პროექტების თანადაფინანსების ინსტრუმენტი იქნება რეგიონული განვითარების ფონდიდან გამოყოფილი კაპიტალურ ტრანსფერები). პარალელურად, უნდა გადაიდგას კონკრეტული ნაბიჯები ინსტიტუციური სრულყოფის კუთხითაც. დღესდღეობით რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი არის სახელმწიფო ბიუჯეტის მუხლი, რომელიც ნაწილდება შესაბამისი მექანიზმით. პარალელურად არსებობს სსიპ „მუნიციპალური განვითარების ფონდი“, რომელიც ახორციელებს მუნიციპალიტეტებისთვის სესხის გაცემას ინფრასტრუქტურული პროექტებისთვის. ამ ორგანიზაციის ბაზაზე უნდა ჩამოყალიბდეს „რეგიონული და მუნიციპალური განვითარების ფონდი“, რომელსაც ექნება ორი ძირითადი ინსტრუმენტი: სასესხო და საგრანტო.

თუ დავუშვებთ, რომ 2021 წელს კორონავირუსით გამოწვეული კრიზისი დაიდგება და 2022 წელს ეკონომიკა და ფისკალური მაჩვენებლები დაუბრუნდება 2020 წლისთვის პანდემიამდე პროგნოზირებულ მაჩვენებლებს (2021-2023 წლის BDD-ის მონაცემებზე დაყრდნობით) და შემდგომ წლებში მშპ-ის საშუალო ზრდა იქნება 5%, ინფლაცია კი 3%, შესაძლებელია, მოხდეს შემდგომი პერიოდის პროგნოზირება, რეკომენდაციებით გათვალისწინებული ცვლილებების განხორციელების შემთხვევაში.

დღეს არსებული სისტემით, თუ მუნიციპალიტეტების ჯამური შემოსულობები მშპ-ის 5%-ის ფარგლებში იქნება უახლოეს წლებში და ვერანაირად ვერ შესრულდება დეცენტრალიზაციის 2020-2025 წლების სტრატეგიით განსაზღვრული ამოცანა, ამ შემოსულობების 2025 წლისთვის 7%-მდე გაზრდის შესახებ, რეკომენდირებული სისტემით ეტაპობრივად გაიზრდება ეს მაჩვენებელი და 2025 წლიდან მუნიციპალური ბიუჯეტების ჯამური შემოსულობები მშპ-ის 7,9%-მდე მიაღწევს (იხ. ცხრილი 6). შესაბამისად, არსებითად სხვა საფეხურზე გადავა მუნიციპალიტეტების ფინანსური უზრუნველყოფის ხარისხი, რომელიც ძირითადად მოხმარდება მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის მოდერნიზაციას და ურბანიზაციას. მაგალითისთვის, მხოლოდ ერთ სფეროში წყალმომარაგების და წყალარინების სფეროში შესაბამისი აუცილებელი

ინსტიტუციური ცვლილებების განხორციელების ფონზე შემოთავაზებული რეკომენდაციებით მუნიციპალიტეტებს გაუჩნდებათ რესურსები, რათა 5-წლიან პერიოდში ყველა არსებული ურბანული ტიპის დასახლებაში (ქალაქი, დაბა) და შემდგომი ურბანიზაციის პერსპექტივის მქონე 200-მდე საკვანძო სოფელში 24-საათიანი წყალმომარაგება და წყალარინების სისტემით სრულად იყოს დაფარული, 300-მდე სასოფლო ტიპის დასახლებაში არსებითად გაუმჯობესდეს წყალმომარაგების სისტემა და მათ მნიშვნელოვან ნაწილში დაიწყება წყალარინების სისტემის მოწყობა.

ცხრილი N6

	2022	2023	2024	2025	2026
მუნიციპალური ბიუჯეტების ჯამური მოცულობის პროგნოზი მოქმედი სისტემის შენარჩუნებისას (მლნ ლარი)	2 899	3 166	3 390	3 678	3 971
მუნიციპალური ბიუჯეტების ჯამური მოცულობა მშპ-თან მიმართებაში - პროგნოზი მოქმედი სისტემის შენარჩუნებისას (%)	4,9	5,0	4,9	4,9	4,9
მუნიციპალური ბიუჯეტების ჯამური მოცულობის პროგნოზი რეკომენდირებული სისტემის დანერგვისას (მლნ ლარი)	3 900	4 661	5 461	5 915	6 386
მუნიციპალური ბიუჯეტების ჯამური მოცულობა მშპ-თან მიმართებაში - პროგნოზი რეკომენდირებული სისტემის დანერგვისას (%)	6,6	7,3	7,9	7,9	7,9

რეკომენდირებული ცვლილებების განხორციელების შემთხვევაში მოხდება თბილისისა და სხვა დანარჩენ მუნიციპალიტეტებს შორის შემოსულობების დისბალანსის შემცირება (იხ. ცხრილი 7). თბილისის გარდა, სხვა მუნიციპალიტეტების ჯამური შემოსულობები მუნიციპალიტეტების მთლიან შემოსულობებთან მიმართებაში არსებული სისტემით თუ საშუალოდ 55%-ია, რეკომენდირებული ცვლილებების განხორციელების შედეგად ეს მაჩვენებელი 65-67%-მდე გაიზრდება. ამასთან, დისბალანსის შემცირება მოხდება, არა თბილისის ბიუჯეტის შემცირების და ამ რესურსების სხვა მუნიციპალიტეტებზე გადანაწილების ხარჯზე, არამედ თავად თბილისის ბიუჯეტიც იმაზე მეტად გაიზრდება ვიდრე არსებული სისტემის შენარჩუნებისას. გათანაბრებითი პოლიტიკის შემოთავაზებული მოდელი კი უზრუნველყოფს ყოველწლიურად ფინანსური დახმარების საჭიროების მქონე მუნიციპალიტეტების რიცხვის შემცირებას და მთლიანი გათანაბრებითი ფონდის ზრდას. შესაბამისად, მოხდება ეკონომიკურად სუსტი მუნიციპალიტეტებისთვის სულ უფრო მეტი ფინანსური მხარდაჭერის განხორციელება, რაც გრძელვადიან პერიოდში მუნიციპალიტეტების ფინანსური შესაძლებლობების მნიშვნელოვან დაახლოებას გამოიწვევს.

ცხრილი N7

	2022	2023	2024	2025	2026
მუნიციპალური ბიუჯეტების შემოსულობები ჯამურად მშპ-თან მიმართებაში - რეკომენდაციების დანერგვისას (%)	6,6	7,3	7,9	7,9	7,9
თბილისის ბიუჯეტის შემოსულობები არსებული სისტემის შენარჩუნებისას (მლნ ლარი)	1304	1425	1525	1655	1787
თბილისის ბიუჯეტი რეკომენდაციების დანერგვისას - პროგნოზი (მლნ ლარი)	1353	1518	1806	1958	2114
თბილისის გარდა სხვა მუნიციპალიტეტების ჯამური ბიუჯეტების შემოსულობები რეკომენდაციების დანერგვისას - პროგნოზი (მლნ ლარი)	2 547	3 142	3 654	3 956	4 272
თბილისის გარდა მუნიციპალიტეტების შემოსულობების წილი მუნიციპალიტეტების მთლიან შემოსულობებში - სავარაუდო საშუალო მოცულობა (%)	55,00	55,00	55,00	55,00	55,00
თბილისის გარდა მუნიციპალიტეტების ჯამური ბიუჯეტების წილი რეკომენდაციების დანერგვისას - პროგნოზი (%)	65	67	67	67	67

შემოთავაზებული ცვლილებების შედეგად, ასევე მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდება მუნიციპალიტეტების შემოსულობების სტრუქტურა (ცხრილი 8). საგადასახადო შემოსავლების წილი მუნიციპალურ ბიუჯეტებში, რეკომენდირებული ცვლილებების შედეგად, 2024 წლიდან ოდნავ მეტი იქნება, ვიდრე არსებული სისტემით (41% იქნება 39%-ის ნაცვლად), მაგრამ იქნება არსებითი განსხვავება, რადგან დღგ-დან მიღებული შემოსავლების მიმართ მუნიციპალიტეტი მთლიანად ნეიტრალურია და მას არანაირი ზეგავლენა მის საგადასახადო ბაზაზე არა აქვს. საშემოსავლო გადასახადის შემთხვევაში კი საკუთარი საქმიანობით შეუძლია, მოქალაქეთა ყოფითი პირობების გაუმჯობესებით და ბიზნესგარემოს ხელშეწყობით უშუალო ზეგავლენა იქონიოს საშემოსავლო გადასახადის საგადასახადო ბაზაზე. აღსანიშნავია აგრეთვე, რომ ცვლილებების შედეგად გაიზრდება მუნიციპალიტეტების ჯამურ შემოსულობებში საკუთარი შემოსავლების წილი. არსებული სისტემით, საკუთარი შემოსავლები (ანუ, შემოსავლები, რომლის განკარგვაშიც მუნიციპალიტეტი დამოუკიდებელია) მთლიანი შემოსულობების 75%-ს შეადგენს, რეკომენდირებული ცვლილებების შედეგად ეს მაჩვენებელი 92%-ს მიაღწევს.

ცხრილი N8

	2022	2023	2024	2025	2026
დღგ-ს წილი მუნიციპალურ ბიუჯეტებში არსებული სისტემით (%)	39	38	39	39	39
საშემოსავლო გადასახადის წილი მუნიციპალურ ბიუჯეტებში რეკომენდირებული სისტემით (%)	29	35	41	41	41

საკუთარი შემოსავლების წილი - საშუალოდ არსებული სისტემით	75	75	75	75	75
საკუთარი შემოსავლების წილი - პროგნოზი რეკომენდირებული სისტემით	91	92	92	92	92