საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების დაფინანსების ასპექტები

რეზიუმე

სტატიაში განხილულია ხელისუფლების დონეებს შორის საბიუჯეტო ურთიერთობა 2018 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ანალიზის ფონზე. გამოთქმულია აზრი რომ საქართველოში არ არის უზრუნველყოფილი ადგილობრივი ბიუჯეტების ავტონომიურობა და ზოგადად, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები მეტწილად ცენტრალური ხელისუფლებიდან მიღებულ თანხებზე არიან დამოკიდებული. ამგვარ, არცთუ სახარბიელო, რეალობას ორი ფაქტორი განაპირობებს: პირველია მკვეთრად ცენტრალიზაცებული ფინანსური სისტემა და მეორე - განუვითარებელი ადგილობრივი ეკონომიკა საქართველოს რეგიონებში. ამ სტატიაში მოცემული ანალიზი ცხადყობს, რომ ბოლო წლეებში სიტუცია უფრო და უფრო მძიმდება, ერთის მხრივ ცენტრალური ხელისუფლება მკაცრად აკონტროლებს ადგილობრივი ბიუჯეტს და მეორეს მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე გადაცემული დაფინანსების მოცულობა რაიმე მკაფიო წინაპირობების გარეშე ყოველწლიურად იცვლება. შედეგად, სუსტდება ადგილობრივი თვითმმართველობა და ისმის ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დახარჯული ფულის რელევანტურობის და ეფექტიანობის საკითხი.



დავით მელუა
საქართველოს
საპატრიარქოს წმიდა ანდრია
პირველწოდებულის
სახელობის ქართული
უნივერსიტეტის დოქტორანტი

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის მოკლე დახასიათება

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა რეგულირდება საქართველოს კანონით "საბიუჯეტო კოდექსი" რომლიც ადგენს საქართველოს საბიუჯეტო პროცესის ფორმირების პრონციპებს, ავტონომიური რესპუბლიკების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების პროექტების მომზადების, განხილვის, დამტკიცების და შესრულების პროცესს. იგივე კოდექსი განსაზღვრავს სხვადასხვა დონის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების საბიუჯეტო ურთიერთობებს და პასუხისმგებლობას.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ერთერთი პრინციპია დამოუკიდებლობა, რაც ნიშნავს რომ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ბიუჯეტების დამოუკიდებლობა უზრუნველყოფილია საკუთარი შემოსავლებით და ბიუჯეტის ნაშთით. დამოუდებლობის ერთერთი განმაპირობებელი ფაქტორია საკუთარი გადასახდელების დამოუკიდებლად და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად განკარგვის უფლება.

2014 წლამდე ადგილობრივი ბიუჯეტების სფეროს არეგულირებდა ცალკე მდგომი კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" რომელიც გაუქმებული იქნა და მისი მუხლების ნაწილი შევიდა 2014 წელს მიღებულ საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი".

მიუხედვად იმისა, რომ საბიუჯეტო სისტემის საკონმდებლო ბაზა გამართულია და მეტნაკლებად შეესაბამება განვითარებული ქვეყნების ანალოგებს, საბიუჯეტო სისტემა საქართველოში ნამდვილად ვერ დაიკვეხნის ეფექტიანობის თვალსაზრისით. მისი მთავარი პრობლემა ზომაზე მეტი ცენტრალზიაციაა, რომლის ზუსტად აღწერისთვის შეიძლება გამოყენებული იქნას ტერმინი "ვერტიკალიზებული". ნებისმიერი სისტემის ცენტრალზაცია გულისხმობს შეზღუდული სახით, მაგრამ მაინც, ადგილზე გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობის დატოვებას. საქართველოში კი ყველა საბიუჯეტო გადაწყვეტილება რეალურად საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დონეზე მიიღება, ეს ეხება როგორც ადგილობრივ საკრებულოებს ასევე ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს და ცალკეულ შემთხვევებში საქართველოს პარლამენტსაც კი.

ცხადია, საკითხის ამგვარად დაყენება არგუმენტთა შეუვალ სიმყარეს და კონკრეტული მაგალითების მოხმობას ითხოვს, ოპონენტებმა შეიძლება მიმართონ საკანონმდებლო ბაზას, სადაც ასეთი პრობლემების დანახვა ძნელია თუმცა, საქართველოსა და მის საბიუჯეტო სისტემაზე როცა ვსაუბრობთ, ჩვენ უნდა ვისაუბროთ არა მხოლოდ კანონმდებლობაზე არამედ კანონმდებლობის აღსრულების პრაქტიკაზე. მიზეზი იმისა თუ რატომაა ჩვენი საბიუჯეტო სისტემა "ვე-

რტიკალიზებული", სწორედ კანონის არაჯეროვნად აღსრულებასა და ხელისუფლების დონეებს შორის საბიუჯეტო ურთიერთობის მანკიერ პრაქტიკაშია.

საბიუჯეტო ურთიერთობანი ხელისუფლების დონეებს შორის

როგორც აღვნიშნეთ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი ადგენს სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების ავტონომიურობის პრინციპს თუმცა ეს ავტონომიურობა არ გახლავთ აბსოლუტური და საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტზე სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების დამოკიდებულება ფრიად დიდია. ეს ეხება როგორც ავტონომიური რესპუბლიკის ასევე ადგილობრივი ბიუჯეტებს. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლის ბიუჯეტის დამოკიდებულება სახელმწიფო ბიოჯეტზე აბსოლუტურია და იგი საკუთარი შემოსავლების 100%-ს სწორედ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან იღებს. 2017 წლამდე აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკის ბიუჯეტი იღებდა გრანტს საქართველოს ცენტრალური ბიუჯეტიდან, თუმცა 2018 წლისთვის აჭარის ავტონომური რესპუბლიკის ბიუჯეტი საშემოსავლო გადასახადიდან, ქონების ოპერირებისა და მომსახურების მიწოდებისგან შემოსული თანხებით შეივსება და სახელმწიფო ბიუჯეტის ფინანსური მონაწილეობა უკვე აღარ არის გათვალისწინებული.

სიტუაცია გასხვავებულია ადგილობრივ ბიუჯეტებთან მიმართებაში, ისინი მეტწილად სწორედ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული ტრანსფერებით ბალანსდებიან. ადგილობრივი ბიუჯეტების ამგვარი დამოკიდებულება სახელწიფო ბიუჯეტზე ორი ფაქტორითაა განპირობებული: პირველია - ფისკალური ცენტრალიზაცია, სადაც ყველა გადასახადი გარდა ქონებისა მიკუთვნებული აქვს ცენტრალურ ხელისუფლებას (და აჭარაში, ავტონომიურ რესპუბლიკას). ქონების გადასახადთან მიმართებაში კი მოქმედებს შეღავათების სისტემა სადაც 5 ჰექტრამდე სასოფლო მიწა და მოქალაქე რომლიც წლიური შემოსავალი 40 ათას ლარზე ნაკლებია გათავისუფლებულია ქონების გადასახადიდან. შესაბამისად, ეს შეღევათი ქონების გადასახადის ბაზის დაახლოებით 90%-ს ეხება. მეორე ფაქტორი გახლავთ ადგილობრივი ეკონომიკის განუვითარებლობა, რეგიონებში ეკონომიკის რეალური სექტორი ფაქტურად არ არსებობს და შესაბამისად მაღალია უმუშევრობა. საქართველოს სტატისტიკის 2015 წლის მონაცემით მთლიანი შიდა პროდუქტის 49% საქართველოს დედაქალაქში იწარმოება, შემდეგ მოდის იმერეთის რეგიონი (10) და აჭარა (9%)[1] აღსანიშნავია, რომ ამ რეგიონების მაღალი წილი განპირობებულია ქალაქების ქუთაისი (იმერეთის მხარე) და ბათუმი (აჭარის ა.რ.) ფაქტორით. საქართველოს დანარჩენ 61 მუნიციპალიტეტში ქვეყნის მთლიანი დამატებული ღირებულების მხოლოდ 30%-ზე ცოტა მეტი იწარმოება. შესაბამისად, ადგილობრივი ეკონომიკის სისუსტე თავის დაღს ასვამს ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსურ სიძლიერეს და იმ შემთხვაშიც კი, დღეს რადიკალური ფისკალური დეცენტრალიზაციაც რომ განხორციელდეს, ქვეყანას ეყოლება მხოლოდ 5 მდიდარი მუნიციპალიტეტი და დანარჩენი 59 თვითმმართველი ერთეული ვერანაირად შესძლებს საკუთარი ბიუჯეტის დამოუკიდებლად დაბალანსებას.

ადგილობრვი ბიუჯეტების ფინანსური დახმარებისთვის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტს 3 ინსტრუმენტი გააჩნია ესენია: გათანაბრებითი ტრანსფერი, მიზნობრივი ტრანსფერი და სპეციალური ტრანსფერი. გათანაბრებითი ტრანსფერი გამოიყენება თვითმმართველი ერთეულთა ფინანსური გათანაბრებისთვის, მიზნობრივი ტრანსფერი - დელეგირებული უფლებამოსილებათა შესრულებისთვის, ხოლო სპეციალური ტრანსფერი - კონკრეტული ამოცანების შესასრულებლად ისეთ სფეროებში როგორიცაა: ბუნებრივი კატასტროების შედეგების აღმოფხვრა, გადაუდებელი ინფრასტრუქტურული სამუშაოები, სოციალური პროგრამები და სხვა. გარდა ამისა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტს აქვს ე.წ. რეგიონალური განვითარების ფონდი საიდანაც გამოიყოფა დაფინანსება მუნიციპალიტეტებში განსახორციელებელი მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტებისთვის.

ადგილობრივი ბიუჯეტები ყველაზე მეტ თანხას იღებენ გათანაბრებითი ტრანსფერის სახით. გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობა თითოეული მუნიციპალიტეტისთვის იანგარიშება სპეციალური ფორმულის მეშვეობით. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით გათანაბრებითი ტრანსფერის მიზანია ა) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების სოციალ-ეკონომიკური გათანაბრება და ბ) საკუთარი უფლებამოსილების შესრულებისთვის აუცილებელი ხარჯების გათანაბრება. თუმცა გათანაბრების ფორმულა, სადაც თითოეული მუნიციპალიტეტისთვის გათანაბრების თანხის გასანგარიშებლად ამ მუნიცპალიტეტის საპროგნოზო შემოსავლებს აკლდება საბიუჯეტო წლისთვის გაანგარიშებული ხარჯები მოწმობს, რომ აქ საქმე არ გვაქვს სოციალ-ეკონომიკურ ან თუნდაც საკუთარ უფლებამოსილებათა აღსრულებისთვის საჭირო თანხების გათანაბრებასთან. თავისი არსით, ის რასაც საბიუჯეტო კოდექსი გათანაბებით ტრანსფერს ეძახის, არის ადგილობრივი ბიუჯეტის დეფიციტის დაფარვა წინასწარ გასაზღვრული თანხის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისთვის განაწილების გზით. ამ მსჯელობის არგუმენტად ისიც კმარა რომ ამგვარი "გათანაბრებითი" ტრანსფერის ყველაზე დიდ მიმღები სოციალურად და ეკონომიკურად ყველაზე განვითარებული თვითმმართველი ერთეული - ქვეყნის დედაქალაქია.

2014 წელს ადილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა შემოიტანა ტრანსფერის ახალი სახე "კაპიტალური ტრანსფერი", თუმცა ამ კლასიფიკაციით არც 2015 საბიუჯეტო წელს და არც მას შემდგომ თვითმმართველობებს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან თანხები არ გადასცემიათ. 2017 წლიდან საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიზნობრივი ტრანსფერი არ გადაეცემა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე არსებულ ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებს, ისინი მიზნობრივ ტრანსფერის აჭარის

1 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. რეგიონული სტატისტიკის გამოშვება 2015. www.geostat.ge

ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან იღებენ მიუხედავად იმისა, რომ ამ უფლებათამოსილებათა დელეგირება ადგილობრივ ხელისუფლებაზე ცენტრალური მთავრობის მიერ ხდება და არა ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების მიერ.

ხელისუფლების დონეებს შორის საბიუჯეტო ურთიერთობებში უმნიშვნელოვანეს როლს თამაშობს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო და მის მიერ დამკვიდრებული საჯარო ფინანსების მართვის "ვერტიკალიზებული" პრაქტიკა. გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის გამოთვლისას ადგილობრივი თვითმმართველობების ხარჯების მოცულობა, ისევე როგორც შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი, ფინანსთა სამინისტროსთან წინასწარი შეთანხმების საგანია. შედეგად, ფინანსთა სამინისტრო რეალურად მონაწილეობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის როგორც შემოსავლების ასევე ხარჯვითი ნაწილის დადგენაში. ამის დასამტკიცებლად ის ფაქტიც გამოდგება, რომ მას შემდეგ რაც 2016 წლის 1 იანვრიდან ინდივიდუალური მეწარმეების საშემოსავლო გადასახადი ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლის წყარო გახდა, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ინიციატივით 2016 წელს გათანაბრებითი ტრანფერის მოცულობა ზუსტად იგივე თანხით შემცირდა რაც იყო ადგილობრივი ბიუჯეტების ინდივიდუალური მეწარმეების საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული შემოსავალი. რეალურად გათანაბრების ტრანსფერის ასეთ შემცირებას არნაირი კანონიერი საფუძველი არ ჰქონდა, თუმც ეს შემცირება 2017 წელს შენარჩუნებული იქნა და 2018 წლის ბიუჯეტიც სწორედ ასეთივე პარამეტრითაა დაგეგმილი.

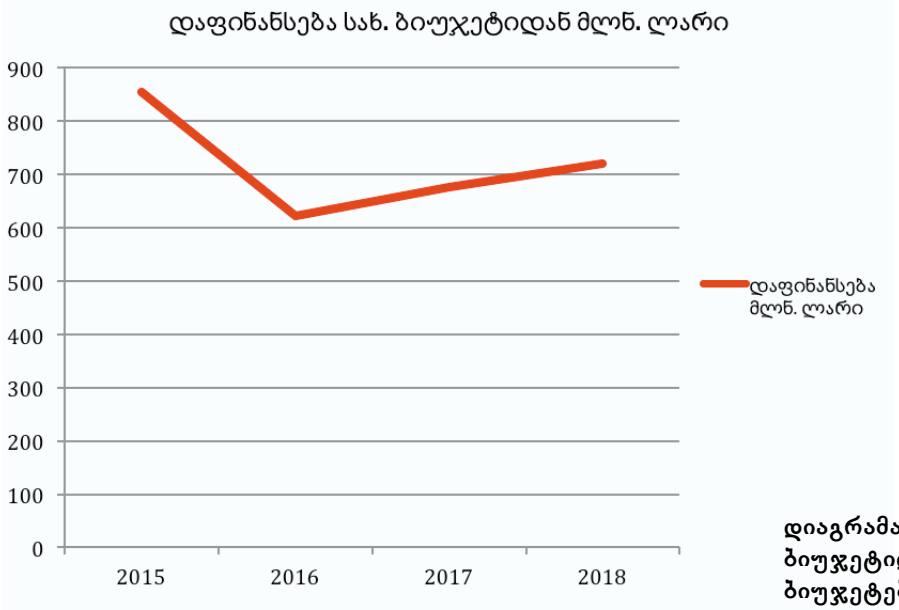
ზოგადად, ხელისუფლების დონეებს შორის საბიუჯეტო ურთიერთობების მთავარი მახასიათებელია ცენტრალური ხელისუფლების ნების დომინანტი კანონებზე და საბიუჯეტო ავტონომიურობის პრინციპის დარღვევა პოლიტიკური კონიუქტურის თუ ადმინისტრაციული მიზანშეწონილობის საბაბით. შედეგად, საქართველოს გადასახადის გადამხდელთა ფული ნაკლებად უზრუნველყოფს საქართველოს ტერიტორიათა თანაბარ სოციალურ და ეკონომიკური განვითრებას, ისევე როგორც ნაკლებად უზრუნველყოფს ხარისხიანი მომსახურების მიწოდებას მოქალაქეებისთვის მთელი ქვეყნის მასშტაბით. ყოველივე ამას ცხადყოფს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილორბივი ბიუჯეტების დაფინანსების სამწლიანი ტენდენციის ანალიზი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის დაფინანსება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან 3 წლის ჭრილში

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის დაფინანსება წლიდან წლამდე იცვლება. თუმცა 2015 საბაზისო წელთან შედარებით სახეზეა აშკარა შემცირება, დაფინასება ყველაზე ნაკლები 2016 წელს იყო, როცა ადგილობრივმა ბიუჯეტებმა 233 მილიონით ნაკლები დაფინანსება მიიღო (დიაგრამა 1)

2017 წლიდან საქართველოს მთავრობამ გაზარდა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივი ბიუჯეტების დაფინანსების მოცულობა, თუმცა 2018 წლის დაგეგმილი მაჩვენებელი 2015 წლის დაფინანსებზე 135 მილიონი ლარით ნაკლებია. საყურადღებოა, რომ არც 2016 წლის და არც 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტების ვერბალური ნაწილი და არც ამ საკანონმდებლო აქტების განმარტებითი ბარათები იძლევიან ინფორმაციას თუ რით იყო გამოწვეული დაფინსებას კლება (2016 წელი) ან დაფინანსების მატება (2018).

სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისთვის გადასაცემი დაფინანსება სამი კომპონენტისგან შედგება - გათანაბრებითი ტრანსფერი, მიზნობრივი ტრანსფერი და სპეციალური ტრანსფერი. თვალშისაცემია ის, რომ გათანაბრებითი ტრანსფერის ცვლილებასთან ერთად, იცვლება მიზნობრივი ტრანსფერის მოცულობაც (ცხრილი 1), მაშინ როდესაც მიზნობრივი ტრანსფერი დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისთვის არის განკუთვნილი და გაუგებარია თუ რა განაპირობებს მის ყოველწლიურ ცვლილებას.



დიაგრამა 1. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივ ბიუჯეტებზე გადასაცემი თანხები

ცხრილი 1. ადგ ბიუჯეტებისთვის გადასაცემი ტრანსფერები სახელმწიფო ბიუჯეტიდან					
ტრანსფერის სახე	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018***
	ლარი				
გათანაბრებითი ტრანსფერი	776,141,900	834,233,000	599,332,000	654,762,000	700,230,000
მიზნობრივი ტრანსფერი	11,250,000	11,567,000	11,768,000	11,817,000	11,770,000
სპეციალური ტრანსფერი	8,500,000	9,000,000	10,600,000	9,400,000	8,000,000
სულ	**795,891,900**	**854,800,000**	**621,700,000**	**675,979,000**	**720,000,000**
* პროექტი					
წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო					

აქვე, აღსანიშნავია, რომ 2014 წლიდან სპექციალური ტრანსფერი გადაეცემა მხოლოდ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტს, მაშინ როდესაც 2014 წლამდე სპეციალური ტრანსფერები გადაეცემოდათ ადგილობრივი თვითმმართველ ერთეულებსაც, თუმცა 2014 წლიდან ეს პაქტიკა აღარ გაგრძელებულა. 2018 წლისთვის სპეციალური სტრანსფერის გადაცემა გათვალისწინებულია მხოლოდ აფხაზეთის ავტონომური რესპუბლიკის მთავრობისთვის.

რაც შეეხება გამოთანაბრებით ტრანსფერს, მისი ოდენობა 2018 წლისთვის განსაზღვრულია 700 მილიონ 230 ათასი ლარით რაც 19% ნაკლებია 2015 ანალოგიურ მაჩვენებელზე თუმცა 45.5 მილიონი ლარით მეტია 2017 წლის მაჩვენებელზე. გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მთლიანი ფონდიდან ყველაზე დიდ წილს (49%)[1] იღებს ქვეყნის დედაქალაქი თბილისი. მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყნის დედაქალაქი სოციალურად და ეკონომიკურად ქვეყნის ყველაზე განვითრებული ადმინისტრაცულ-ტერიტორიული ერთეულია, იგი მაინც მონაწლების გათანაბრებითი ტრანსფერის ფონდის განაწილებაში. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ამ ფაქტს ხსნის საქართველოში მოქმედი გათანაბრების სისტემის "ორბუნოვნებით" ანუ, თბილისთან მიმართებაში ეს ფული გამოიყენება არა განათანებრებისთვის არემედ ქალაქ თბილისის თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილების აღსრულების ხარჯის დასაფინანსებლად. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ წლიდან წლამდე ქალაქ თბილისითვის გადასაცემი ტრანსფერი იცვლება 2015 წელთან შედარებით, ყველაზე დიდ შემცირებას (42%-ით) ადგილი ჰქონდა 2016 წელს. ასევე აღსანიშნავია, რომ თბილისისთვის გათანაბრებითი ტრანსფერის თითქმის განახავრება არ მომხდარა გათანაბების ფორმულის შეცვლის ხარჯზე, უბრალოდ საქართველოს მთავრობამ შეცვალა ქალაქ თბილისის მხარდაჭერის კოეფიციენტი რამაც გათანაბრებითი ტრანსფერის ასეთი დრამატული ცვლა გამოიწვია. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ ცვლების არგუმენტაცია და რაიმე სახის განმარტება არ ყოფილა გაკეთებული არც საქართველოს მთავრობის, არც პარლამენტის და არც თავად თბილისის მერიის მხრიდან. თუ გათანაბრებით ტრანსფერში ქალაქ თბილისის წილის 3 წლიან მონაცემს გადავხედავთ იგი 48%- 49%-ს ფარგლებში მერყეობს.



დიაგრამა 2: ქ.თბილისის წილი გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მთლიან მოცულობაში

1 კანონპროექტი 2018 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ

გათანაბრებითი ფორმულის ოდენობა ძირითადად მიბმულია მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის ოდენობაზე, საქართველოს ხელისუფლება ადრე გარკველი ერთეულების მიმართ (2014 წლის რეფორმით გამოყოფილი ქალაქები) პრეფერენციული მიდგომით გამოირჩეოდა, რაც გამოწვეული იყო ამ ერთეულების მიმართ მხარდაჭერის მაღალი კოეფიციენტების გამოყენებით. მაგალითად, 2017 წლისათვის მოსახლეობის ერთ სულზე გათანაბრებითი ტრანსფერი შეადგენდა 179 ლარს, ხოლო 2018 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელი 188.2 ლარია. აქედან საერთო ეროვნული მაჩვენებელზე უფრო მაღალი ტრანსფერი მოსახლეობის ერთ სულზე ჰქონდა 22 მუნიციპალიტეტს, 9 ერთეული საერთოდ არ იღებდა გათანაბრებით ტრანსფერს, ხოლო 42 მუნიციპალიტეტში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობა მოსახლეობის ერთ სულზე საერთო ეროვნულ საშუალოზე დაბალი იყო. 2017 წლისთვის საშუალოზე ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი დაფიქსირდა ქალაქ ამბროლაურში, ყველაზე დაბალი კი ახალქალაქის მუნიციპალიტეტში.

ზოგადად, 2014 წლიდან 7 ახლად გამოყოფილ ქალაქს უფრო მეტი სახსრები, მათ შორის გათანაბრებითი ტრანსფერი, ეძლეოდა, შესაბამისად ძალზე დიდი იყო სხვაობა გათნაბრებითი ტრანსფერის განაწილებაში მოსახლეობის ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით. 2017 წლის შემდეგ როცა ეს 7 ქალაქი კვლავ მუნიციპალიტეტების შემადგენლობაში დაბურუნდა სიტუაცია უმნიშვნელოდ გათანაწორდა, უწინარეს ყოვლისა სახეზე აღარ გვაქვს "ამბროლაურის პარადოქსი". 2018 წლის საპროგნოზო მაჩვენებლით გათანაბრებითი ტრანსფერი მოსახლების ერთ სულზე საშუალოზე მაღალი მაჩვენებელი 18 მუნიციპალიტეტს აქვს, მათ შორის ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი, საშუალოზე 429 ლარით მეტი, აქვს ლენტეხის მუნიციპალიტეტს, მას რეჭა-ლეჩხუმის და ქვემო სვანეთის მხარის სხვა მუნიციპალიტეტები მოსდევს. ამ მუნიციპალიტეტების გარდა მაღალი მაჩვენებელი აქვს თიანეთის მუნიციპალიტეტს და საქართველოს დედაქალაქს თბილისს. ყველაზე ნაკლები დაფინანსება (საშუალო ეროვნულზე 150 ლარით ნაკლები მოსახლეობის ერთ სულზე) გათვალისწინებულია ასპინძის მუნიციპალიტეტისთვის. აქვე აღსანიშნავია რომ 2017 წლის 22 ნოემბერს ქალაქ თბილისის ახლადარჩეულმა მერმა უკან გამოითხოვა მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტი და დაიწყო მოლაპარაკება ფინანსთა სამინისტროსთან ქალაქი ბიუჯეტის გაზრდისთვის. ამ მოლაპერაკების შედეგად ქალაქის ბიუჯეტი 60 მილიონი ლარით გაიზარდა.

ცალკე მსჯელობის საგანია ის მუნციპალიტეტბი რომლებიც არ იღებენ გათანაბრებით ტრანსფერს, 2017 წელს ასეთი იყო; მცხეთის, ყაზბეგის, ხობის, ასპინძის, ახალციხის , ბორჯომის, ბოლნისის მუნიციპალიტეტბი და ქალაქი ფოთი. 2018 წლისთვის გათანაბრებითი ტრანსფერის გარეშე 8 მუნიციპალიტეტია. 2017 წლისგან გასხვავებით გათანაბრებითი ტრანსფერის გადაცემა გათვალისწინებულის ქალაქი ფოთისთვის, მცხეთის და ხობის მუნიციპალიტეებისთვის (რომლებიც 2017წელს არ იყვნენ მიმღებები), 2017 წლისგან განსხვავებით გათანაბრებითი ტრანსფერი 2018 წელს არ მიეცემა შუახევის და ახალქალაქის მუნიციპალიტეტებს.

8 მუნიციპალიტეტისთვის გათანაბრებითი ტრანსფერის არ გადაცემა კიდევ ერთხელ მოწმობს, რომ რეალობაში გათანაბრებითი ტრანსფერი არ ასრულებს განვითარების და დაფინანსების გათანაბრების ამოცანას, მისი უმთავრესი ამოცანაა ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობებსა და გადასახდელებს შორის ნეგატიური სხვაობის დაფარვაა. არანაირი ოფიციალური განმარტება თუ რატომ არ გადაეცემა ტრანსფერი ზემოჩამოთვლილ მუნიცპალიტეტებს (გარდა იმისა რომ მათი ადგილობრივი შემოსავლები საკმარია დაგეგმილი ხარჯების დასაბინანსებად) არც ფინანსთა სამინისტროს და არც საქართველოს პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტს მიუწოდებია საზოგადოებისთვის.

თუ გადავხედავთ იმ მუნიცპალიტეტთა ბიუჯეტებს რომლებსაც 2017 წელს არ მიუღიათ გათანაბრებითი ტრანსფერი, ვნახავთ რომ ფინანსთა სამინისტრომ ამ მუნიცპალიტიტებს ადგილობრივი თვითთმართველობის საკუთარი საგადასახადო შემოსავალით, კერძოდ ქონების გადასახადით, მიღებული ფული გათანაბრებით ტრანსფერში გაუქვითა. აქ ყურადღება მიექცა არა იმას, რომ ეს მუნიცპალიტეტები თავისი სოციალური და ეკონომიკური განვითარების დონით მნიშვნელვნად ჩამორჩებიან ქვეყნის დედაქალაქს თბილისს, არამედ ამოსავალ წერტილად აიღეს ფაქტი, რომ ადგილობრივი შემოსავალი საკმარი იყო ბიუჯეტით გათვალისწინებული გადასახდელების დასაფარავად და შესაბამისად, ფინანსთა სამინისტრომ არ ჩათვალა საჭიროდ გამოეყენებინა მხარდაჭერის კოეფიციენტი და გათანაბრებითი ტრანსფერი მიეცა ამ 8 მუნიციპალიტეტისთვის.

განვიხილოთ კონკრეტული მაგალითი. 2017 წელს ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი (იხილე ცხრილი 2). ეს მაგალითი აჩვენებს, რომ მუნიცპალიტეტის შემოსავლის მთავარი წყარო არის ქონების გადასახადი, კერძოდ კი საწარმოთა ქონების გადასახადი. თუ საკითხს სიღრმისეულად შევისწავლით აღმოვაჩენთ, რომ აქ ქონების გადასახადის კონტიგენტი რამდენიმე მსხვილი ადგილობრივი სასტუმროსა და ჰიდრელექტროსადგურისგან შედგება და ეს მოკრძალებული ბაზა ახლოსაც ვერ მივა იმ შესაძლებლობებთან რაც გააჩნია ქალაქ თბილისს ან ქალაქ ბათუმს. თუმცა თბილისიც და ბათუმიც სოლიდურ დახმარებას იღებენ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გათანაბრებითი ტრანსფერის სახით. ამ განსხვავებას საერთოდ არ ექცევა ყურადღება, მთავარია რომ იმ ხარჯების დასაფარავად რისი გაწევის უფლებაც ყაზბეგის მუნიციპალიტეტმა მიიღო ამ მისი ბაზიდან შემოსული ადგილობრივი შემოსავალი საკმარისია. ზუსტად იგივე ლოგიკაა გამოყენებული ყველა იმ მუნიცპალიტეტის მიმართ რომლებიც არ იღებენ გათანაბრებით ტრანსფერს, მაგალითისთვის ავიღოთ ხობი, აქ 4 მილიონ ლარამდე არის ქონების გადასახადი, საიდანც ლომის წილი მოდის ყულევის ნავთობტერმინალზე. ასევე, 2016 წლის 1 იანვირდან ადგილობრივ ბიუჯეტის შემოსავლად

ცხრილი 2. ყაზბეგის მუნიციპალიტეტის 2017 წლის ბიუჯეტის შემოსულობები

	2017 წლის ბიუჯეტი ათასი ლარი		
	სულ	სახ. ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ტრანსფერები	საკუთარი შემოსავლები
ადგილობრივი ბიჯეტის შემოსულობანი	**5062.0**	**0.0**	**5062.0**
1. შემოსავლები	5062.0	0.0	5062.0
3.1. არაფინანსური აქტივების კლება	0.0	0.0	0.0
1. შემოსავლები	5062.0	0.0	5062.0
1.1. გადასახადები	**3707.6**	**0.0**	**3707.6**
1.1.3. ქონების გადასახადი	3587.6	0.0	3587.6
113111. საქართველოს საქარმოთა ქონებაზე	3545.6	0.0	3545.6
113113 ფიზიკურ პირთა ქონებაზე (გარდა მიწისა)	1.0	0.0	1.0
113114 სასოფლო სამეურნეო მიწაზე	0.0	0.0	0.0
113115 არა-სასოფლო სამეურნეო მიწაზე	41.0	0.0	41.0
1.3. გრანტები	**85.0**	**85.0**	**0.0**
1.3.3. მიზნობრივი ტრანსფერი	85.0	85.0	0.0
1.4. სხვა შემოსავალი	**1236.5**	**0.0**	**1236.5**
1414 რენტა (შემოსავალი საკუთრებიდან)	27.2	0.0	27.2
14151 ბუნებრივი რესურსების სარგებლობისთვის	25.0	0.0	25.0
14154 მიწის იჯარისგა და მართვაში გადაცემისგან	2.2	0.0	2.2
12159 სხვა რენტა	0.0	0.0	0.0
142 საქონლის და მომსახურების რეალიზაცია	1017.2	0.0	1017.2
1422 ადმინისტრაციული მოსაკრებელი და სახდელი	1017.2	0.0	1017.2
12223 სანებართვო მოსაკრებელი	7.2	0.0	7.2
142224 სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებელი	1000.0	0.0	1000.0
142299 დასუფთავების მოსაკრებელი	10.0	0.0	10
143 ჯარიმები, სანქციები საურავები	210.0	0.0	210.0
145 არაკლასიფიცირებული შემოსავლები	15.0	0.0	15.0
3.1. არაფინანსური აქტივების კლება	**0.0**	**0.0**	**0.0**
311. ძირითადი აქტივები	0.0	0.0	0.0
312 მატერიალური მარაგი	0.0	0.0	0.0
314 არაწარმოებული აქტივი	0.0	0.0	0.0

დადგინდა ინდმეწარმე პირების გადახდილი საშემოსავლო გადასახადი, ამ სახით 2.8 მილიონი ლარის მობილიზება დაიგეგმა ხობის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში და შესაბამისად, ეს თანხა ავტომატურად გამოაკლდა მიზნობრივ ტრანსფერს და მისი ოდენობა ნულის ტოლი გახდა.

2018 წლის სახელმწიფო ბუჯეტშის კიდევ ერთი სიახლე გახლავთ ის, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ადილობრივი თვითმმართველი ერთეულები აღარ იღებენ მიზნობრივ ტრანსფერს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, მათ მიზნობრივი ტრანსფერი გადაეცემათ აჭარის ავტონონიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან. იმ პირობებში როცა ცენტრალურ ხელისუფლებას აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისთვის არ გადაუცია მიზნობრივი ტრანსფერი ან შემოსავლის რაიმე დამატებითი წყარო ამ ახალი ხარჯის დასაფინა-

ნსებლად და იმის გათვალისწინებით, რომ აღნიშნული ეს დელეგირებული უფლებამოსილებანი განეკუთვნება ცენტრალური ხელისუფლების გამგებლობას, მისი დაფინანსება ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან ნიშნავს - ცენტრალურმა ხელისუფლებამ არა მარტო დაარღვია ბიუჯეტის ავტონომიურობის პრინციპი, არამედ შეამცირა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტი რადგან მას სახელმწიფო ბიუჯეტის მიერ გასაწევი ხარჯი გადააკისრა.

მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტში ყოველი წლის ბიუჯეტის პროექტის გარშემო ცხარე განხილვა იმართება, არასდროს დასმულა ბიუჯეტის ზემოაღწერილი კონცეფციის შეცვლის და მისი მიმდინარე ხარჯების განაწილების ინსტრუმენტიდან ე.წ. განვითარების საფინანსო ინსტრუმენტად ქცევის საკითხი. არადა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივი ბიუჯეტების დაფინანსების 3 წლიანი დინამიკის ანალიზი აჩვენებს, რომ არსობრივი ცვლილების გარეშე ფულის ასე "საკვებურის პრინციპით" გადანაწილება წამლის კი არა საწამლავის ფუქციას ასრულებს.

საჯარო ფინანსების არსებული სისტემა ნაკლებად უზრუნველყოფს ქვეყნის განვითარებას

2018 წლის საქათველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი არანაირად არაა განსხვავებული წინა წლების ანალოგიური დოკუმენტისგან. საქართველოს საბიჯეტო კოდექსში მოცემულ პრინციპებს მიუხედავად იგი კვლავ იქნება დაფუძნებული სამ ძირითად მომენტზე: ა) ფინანსურ ცენტრალიზაციაზე, ბ) ფინანსთა სამინისტროს მიერ ყველა დონის ბიუჯეტების კონტროლსა და გ) დარგობრივი სამინისტროების დომინანტურ როლზე საჯარო სახსრების მართვაში.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო 2010 წლიდან ოფიციალურად გადავიდა პროგრამულ ბიუჯეტებზე, რეალურად არც საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი და არც ქვედა დონის ბიუჯეტები არ ემყარება პროგრამული პრორიოტეტებს და უმთავრესად მიმდინარე ხარჯების დაფინანების ინსტრუმენტები არიან. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ გათანაბრების ტრანსფერის გაანგარიშების და ამ პროცესში ფინანსთა სამინისტროს როლი ეწინაღმდეგება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის ორ ფუძემდებლურ პრინციპს როგორიცაა ა) ადგილობრივი ბიუჯეტების დამოუკიდებლობა და ბ) მათი უზრუნველყოფა საკუთარი შემოსავლებით.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრვი ბიუჯეტების დაფინანსების დღეს არსებული სისტემა სამი სახის პრობლემას ქმნის ესენია:

ფინანსური პრობლემები - საქართველოში ქვედა დონის ბიუჯეტები სრულადაა დამოკიდებული საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტზე და შესაბამისად არცერთ მმათველობით დონეს საქართველოში არ გააჩნია ფინანსური მდგრადობა. საჯარო ფინანსების ცენტრალიზებული მართვა და საბიუჯეტო პრიორტეტების ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე დაგეგმვა ვერ უზრუნველყოფს დაფინანსებული ღონისძიებების ადგილობრივ ინტერესებთან შესაბამისობას. შედეგად, ადგილობრივი ხელისუფლება არ აღიქმება რეალურ მმართველობით რგოლად და ადგილობრივი მოსახლეობას არ გააჩნია მესაკუთრეობის განცდა განხორციელებული პროექტების მიმართ.

ცალკე საკითხია დახარჯული ფულის ეფექტიანობის საკითხი, ცენტრალიზებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესს ნაკლებად ახასიათებს ადგილობრივი თავისებურებათა გათვალისწინება. შესაბამისად, ხშირად, იგივე მიზნობრივი ტრანსფერის ათვისების დროს, ვაწყდებით პრობლემას როცა გამოყოფილი დაფინანსება შეიძლება საკმარი იყოს ერთ მუნიციპალიტეტში მაგრამ სრულიად შეუსაბამო მეორეში. ამასთან ერთად, საქართველოში არ გავაქვს მუნიციპალური მომსახურების სტანდარტები და ძალზე ხშირია როცა დასუფთავების მომსახურების ფასი სხვაა ქალაქ თბილისში და სრულიად განსხვავებულია იგივე მომსახურების ფასი პატარა მუნიციპალიტეტში. შესაბამისად, დიდი ქალაქები გაცილებით მეტ საჯარო სახსრებს მოიხმარენ მოსახლეობის ერთ სულზე ვიდრე მუნიცპალიტეტები, მაშინ როცა მომსახურების ხარისხი ქალაქებსა და თემთა მუნიცპალიტეტებში კარდინალურად არ განსხვავდება.

სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მუნიციპალიტეტების დაფინანსების წესი მუნიცეპალიტეტის ხელმძღვანელობას უკარგავს მოტივაციას იმუშაოს ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების გაზრდაზე. ყაზბეგის და ხობის მაგალითი აჩვენებს, რომ ადგილობრივი შემოსავლების ნებისმიერი ზრდა, ფინანსთა სამინისტროს მიერ მყისიერად აღიქმება როგორც გათანაბრებითი ტრანსფერის შემცირების შესაძლებლობა. ამიტომაც, ადგილობრივი გადასახადის და სხვა შემოსულობების დაგეგმვისას თვითმმართველობა ცდილობს რაც შეეხება ნაკლებად ოპტიმისტური მიდგომა ჰქონდეს, მაშინ როდესაც ფინანსთა სამინისტრო ცდილობს მაქსიმალური მაღალი შემოსავალი დაგეგმოს. ზოგადად, გათანაბრებითი ტრასფერის დეტალური ანალიზი აჩვენებს, ფორმულა ვერ უზრუნველყოფს მუნიცპალიტეტების რეალური საჭიროებების დაფინანსებას და ცენტრალურ ხელისუფლებას უხდება ე.წ. მხარდაჭერის კოეფიციენტების გამოყენება. საერთოდ ძალზე ძნელია იმის ახსნა თუ რატომ შეიძლება გათანაბრებითი ტრანსფერი მიიღოს ქალაქმა თბილისმა და არ მიიღოს იგი ყაზბეგის მუნიცპალიტეტმა. ამ მოვლენისა ერთადერთი ახსნა პოლიტიკური მიზანშეწონილობაა.

ცალკე საკითხია ბიუჯეტების პარამეტრების შესრულება, გათანაბრებითი ტრანსფერის ჩარიცხვა ხდება პროპორციულად ყოველ კვარტალში ერთხელ, თუმცა ის მუნიცპალიტეტები რომლებიც არ იღებენ ამ ტრანსფერს სახელმწიფო ბიუჯეტეტიდან შედარებით მოწყვლადი არიან საგადასახადო შემოსავლების შესრულების გეგმის ჩავარდნის მიმართ. საერთოდ, საქართველოში შექმნილია უნიკალური მდგომარეობა, ის მუნიციპალიტეტები რომლებიც სახელმწფო ბიუჯეტზე არიან დამოკიდებული ფინანსურად უფრო სტაბილურები არიან, ვიდრე ის მუნიცპალიტეტები რომლების არ იღებენ გათანაბრებით ტრანსფერს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ანალიზი აჩვენებს, რომ ასევე არ არსებობს მიზნობრივი

ტრანსფერის გაანგარიშების პროგონიზირებადობის უზრენვემყოფი მეთოდოლოგია. მიუხედვად იმისა, რომ არ შეცვლილა მუნიციპალიტეტის მოსახლეობა და დელეგირებული უფლებამოსილებათა სტრუქტურა, სპეციალური სტრანსფერის ოდენობა წლიდან წლამდე იცვლება. ამნაირი ცვლილება შეუძლებელს ხდის დელეგირებული უფლებამოსილებათა აღსრულების ხარისხის შენარჩუნებას, იგი ასევე ნაკლებად გათვლადად აქცევს ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლით ნაწილს, ვინაიდან ფაქტიურად შეუძლებელია მუნიციპალიტეტის მიერ მისაღები მიზნობრივი ტრანსფერის ოდენობის პროგნოზირება ხანგძლივვადიანი პერიოდისთვის.

ეკონომიკური პრობლემები - ადგილობრივი ბიუჯეტების დაფინანსების დღევანდელი წესი და საჯარო ფინანსების მკაცრად ცენტრალიზებული სისტემა უზარმაზარ დისპროპორციას იწვევეს ქვეყნის ტერიტორიების განვითრების დონის მიხედვით. დღეისთვის ქყვეყნის განვითრების მთავარი პრობლემა არის განვითარების დონის შეუსაბამობა ქვეყნის დედაქალაქსა და რეგიონებს შორის[1]. სამთავრობო დანახარჯების აკუმულირება ქალაქ თბილისში კიდევ უფრო ამძიმებს ამ პრობლემას. გათანაბრებითი ტრანსფერის თითქმის მესამედი დედაქალაქზე მოდის, რომელიც ყველაზე განვითარებულია, ხოლო ისეთი რეგიონები როგორიცაა მაგ. სამცხე-ჯავახეთის მხარის მუნიციპალიტეტები ეროვნულ საშუალოზე გაცილებით ნაკლებ დაფინანსებას იღებენ

ადგილობრივი ეკონომიკის განუვითარებლობის ერთერთი მიზეზი არის ადგილორბივი ბიუჯეტის რეალური პრიორიტეტების არარსებობა და განვითარების ამოცენებზე დაბალი ფოკუსირება. უმთავრესი კონცეპტუალური შეცდომა გამოიხატება იმაში, რომ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ დამკვიდრებული პრაქტიკით, გათანაბრებითი ტრანსფერი მიმართულია მუნიციპალიტეტის მიმდინარე ხარჯების და არა ადგილობრივი განვითარების დასაფინანსებლად. შესაბამისად, ფინანსური რესურსი რომელიც უნდა დაიხარჯოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების სოციალური და ეკონომიკური დონის გასათანაბრებად, რეალობაში ადგილობრივი ბიუროკრატიის შესნახად იხარჯება.

სოციუმის პრობლემები - ამერიკული დემოკრატის ფუძემდებლერი პრინციპია „არ არის წარმომადგენლობა, არ არის გადასახადი“, ანუ გადასახადის გადამხედელებს უნდა ჰქონდეთ კონტროლის განხორციელების და ზემოქმედების მოხდენის შესაძლებლობა საჯარო ფინანსების ხარჯვის პროცესზე. ეს პრინციპი მნიშვნელოვანია იმიტომ, რომ არაფერი ანვითარების სამოქალაქო თვითშეგნებას ისე როგორც მონაწილეობა საჯარო ფინანსების განკარგვაში. შესაბამისად, საჯარო ფინანსების ზედმეტი ცენტრალიზაცია ადგილობრივ საზოგადოებაში თვითორგანიზების უნარის დაკარგვას და სამოქალაქო თვითშეგნების გაქრობას იწვევს.

საქართველოში დღეს დამკვიდრებული საჯარო ფინანსების მართვის მოდელით ყველა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება თბილისში მიიღება და ადგილობრივ საზოგადოებას არ ხელეწიფება ამ პროცესზე არც ზემოქმედების მოხდენა და არც მისი კონტროლი. საკრებულოების და ხალხის მიერ არჩეული მერების როლიც ნომინალურია. შედეგად საქართველოში არსებულ სიტუაციის დასახასიათებლად შეიძლება გამოვიყენეოთ ანალოგია “არის გადასახადი და არ არის წარმომადგენლობა”.

ასეთი სიტუაცია ნეგატიურ გავლენას ახდენს სოციუმზე, უწინარეს ყოვლისა ქრება სოციალური კაპიტალი და დეზინტეგრაციას იწყებს საზოგადობა. ქალაქებისა და სოფლების მოსახლეობა კარგავს თვი-

1 **Report on regional disparities in Georgia. ISET, 2013.**





თორგანიზების უნარს და მესაკუთრეობის განცდას, შედეგად მოქალაქის ნაცვლად ვიღებთ „ხიზანს“ ვინც თავს აღარ თვლის საკუთარი სოფლის, ქალაქის და მთლიანად ქვეყნის პატრონად. საბოლოო ჯამში ეს ყველაფერი იწვევს ერთიანი საზოგადოებრივი ცნობიერების მოშლას და ქვეყნის დეზინტეგრაციის საფრთხის მატარებელია.

სიტუაციის ანალიზი ცხადყოფს რომ მომავალში ჩვენ გვჭირდება რეფორმათა სისტემური პაკეტი რომელიც დაფუძნება 3 სეგმენტს:

1. პოლიტიკური რეფორმას - რომელიც გულისხმობს დარგობრივი სამინისტროების ძალაუფლების შემცირებას და მის გადაცემას ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებზე. მათ შორის ადგილობრივი წარმომადგნელობითო ორგანოების მანდატის და როლის გარდა, უწინარეს ყოვლისა საჯარო ფინანსების პრორიტეტების განსაზღვრაში, მათი ხარჯვის კონტროლსა და შეფასებაში;

2. ფისკალური დეცენტრალიზაციას - რაც გულისხმობს საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მთავარი პრინციპის - ბიუჯეტების შემოსავლების საკმარობის - რელიზაციას. ეს უნდა მოხდეს ადგილობრივი ბიუჯეტებისთვის ძირითადი სახელმწიფო გადასახადის შესაბამისი წილის გადაცემაში.

3. საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმას - ეს გულისხმობს საბიუჯეტო ფილოსოფიის შესცვლას და ბიუჯეტის მორგების არა მიმიდინარე არამედ განვითარების ამოცანების შესრულებაზე. ეს თავისთავად გულისხმობს საჯარო მომსახურების მინიმალური სტანდატის დადგენას და ტერიტორიათა ჰარმონიული განვითარების ეფექტიანი, რეალისტური და კონკრეტული პოლიტიკის შემუშავებას.

ასეთი მოცულობითი რეფორმის გატარების შემთხვევაში კი თავისთავად შეიცვლება საბიუჯო ურთერთოებები ცენტრალურ და ადგილობრივი ხელისუფლებას შორის, გაჩნდება ადგილორბივი ბიუჯეტების გაზრდის მოტივაცია და ცენტრალური მთავრობის ამოცანა ქვეყნის მთელ ტერირტორიაზე მოქალაქისთვის შესაბამისი ხარისხის საჯარო მომსახურების მიღების უზრუნველყოფა იქნება და არა ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯების და შემოსავლების დაბალანსება. ასეთი საბიუჯეტო ურთიერთობა დამახასათიებელი მაგალითად ბალტიის ზღვის აუზის იმ სახელმწიფოებისთვის რომლებმაც წარმატებით დააღწიეს თავი საბჭოთა სისტემას და დაბალშემოსავლიანი ქვეყნებიდან საშუალო და მაღალი შემოსავლების ევროპული ქვეყნების რიგში გადაინაცვლეს. საქართველოსთვის, რომელიც ევროპის კავშირში ინტეგრაციას ესწრაფვის, განვითარების ორიენტირიც სწორედ ამ ქვეყნების გამოცდილება უნდა გახდეს და არა საჯარო ფინანსების ის სტილი, რომელმაც თავის თავი ჯერ კიდევ წინა საუკუნეში ამოწურა.

THE ST. ANDREWS THE FIRST-CALLED GEORGIAN UNIVERSITY

David Melua
Doctorate of the

RESIUME

This article describes budgetary relations between the different layers of public administration on the light of 2018 state budget that has recently been adopted by the parliament of Georgia. The author stresses issue of over-centralisation of public finance system in Georgia that does not deliver development and territorial cohesion but serves for redistribution of relatively small pool of money among Georgian municipalities to maintain balance between local budgets' incomes and spending. This article highlights necessity for a political reform to change existing practice of public finance management and make taxpayers money focused on development needs.