

საქართველოს მუნიციპალიტეტების განვითარების ასპექტები

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, მავინ როცა ჯერ კიდევ არ არსებობდა ადგილობრივი თვითმმართველობების ჩამოყალიბებისა და შემდგომი განვითარების ტანდენციები მნიშვნელოვნად გაუარესდა ადგილობრივ დონეებზე სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა, შემცირდა წარმოების ზრდა, გაიზარდა უმუშევრობა, გააძვირდა ეკონომიკური მდგომარეობა.



შექმნილი მდგომარეობიდან გამომდინარე დღის წესრიგში დადგა ადგილობრივი პოლიტიკის შემუშავების აუცილებლობა, რომელიც მნიშვნელოვნად უზრუნველყოფდა ადგილობრივი თვითმმართველობების ქმედუნარიანობის ამაღლებას. გამომდინარე იქედან, რომ ცენტრალური ხელისუფლება იჩენდა სრულ ინდიფერენტულობას ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების საქმეში, მდგომარეობა თანდათან რთულდებოდა და ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება ფერხდებოდა. ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების მნიშვნელოვანი შემაფერხებელი ფაქტორი იყო ასევე ის, რომ არ არსებობდა თვითმმართველობების განვითარების ერთიანი მეთოდოლოგია.

მეთოდოლოგია სწორედ სუბიექტების და ობიექტების, მიზნებისა და ამოცანების, პრინციპებისა და მიდგომების, კრიტერიუმებისა და მაჩვენებლების ერთობლიობაა. სწორედ მეთოდოლოგიის საშუალებით უნდა განისაზღვროს, თუ როგორ პოლიტიკას ირჩევს ცენტრალური ხელისუფლება ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების კუთხით, როგორია სახელმწიფოს როლი და დანიშნულება თვითმმართველობების განვითარებაში და როგორ უწყობს ხელს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მიღებული კა-

ნონები ადგილებზე არსებული მძიმე სოციალური საკითხების ეფექტურად გადაწყვეტას.

მრავალი ასპექტი, როგორც თეორიულ-მეთოდოლოგიური, ასევე გამოყენებითი ხასიათის მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული თვითმმართველობის სპეციფიკასთან. ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის კვლევისას უმნიშვნელო ყურადღება ეთმობოდა ამა თუ იმ თვითმმართველობის სპეციფიკურ განსხვავებებს, ასევე თვითმმართველობების რეგულირების, სტიმულირებისა და განვითარების თავისებურებებს. თვითმმართველობების ჩამოყალიბების საწყის ეტაპზეც და ეხლაც უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება ადგილობრივი დამოუკიდებელი პოლიტიკის წარმოებას, ადგილებზე ისეთი სამართლებრივი და ეკონომიკური კანონების მიღებას, რომელიც მაქსიმალურად უზრუნველყოფდა ადგილობრივი თვითმმართველობების საბიუჯეტო დამოუკიდებლობის მიღწევას. ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების კუთხით არ იყო გადადგმული ნაბიჯები შემდეგი მიმართულებით;

ა) საინფორმაციო ინფრასტრუქტურის შექმნის კუთხით;

ბ) ადგილობრივი განვითარების პროგრამების სოციალურად ორიენტირებულობის კუთხით;

გ) ადგილობრივი კანონების ეფექტურობის კუთხით;

დ) ადგილობრივი მოსახლეობის ინფორმირებულობის კუთხით;

ე) ადგილობრივი მნიშვნელობის კანონების მიღებისას ადგილობრივი მოსახლეობის თანამონაწილეობის კუთხით.

ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების გეგმის შემუშავებისას ფაქტიურად არ ხდებოდა ადგილობრივი რესურსული პოტენციალის შეფასება. ისეთების როგორცაა--დემოგრაფიული, მწარმოებითი, სამეცნიერო-ტექნიკური, სოციალურ-კულტურული, ეკოლოგიური, სწორედ ეს განსაზღვრავს ადგილობრივი ეკონომიკის მიმართულებასა და მის განვითარებას, აღნიშნულ კრიტერიუმებზეა სწორედ დამოკიდებული მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) და მთლიანი რეგიონული პროდუქტის (მრპ) მაჩვენებლების დადგენა, რაც წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ამღმნიშვნელ ძირითად მაკროეკონომიკურ პარამეტრებს.

საქართველოს მუნიციპალიტეტების განვითარების გზების დასახვის მიზნით საჭიროა მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ღრმა ანალიზი. ამისთვის აუცილებელია გავეცნოთ ადგილობრივი მუნიციპალიტეტე-

თვითმმართველობები

ბის უფლებებსა და მოვალეობებს, რომელიც გადმოცემულია ორგანულ კანონში – „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, ხოლო საბიუჯეტო უფლებამოსილების სფეროში ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების კომპეტენციები რეგულირდება „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“-ის მოთხოვნათა შესაბამისად. „საბიუჯეტო კოდექსის“ შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველობები ყოველწლიურად ლეზულობენ ადგილობრივ ბიუჯეტებს, ბიუჯეტის პარამეტრები კანონით შეთანხმებულია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთან.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 57-ე მუხლის მიხედვით ადგილობრივ თვითმმართველობებში საფინანსო კონტროლის ფორმებია: ა) აუდიტორული შემოწმება; ბ) საფინანსო შემოწმება.

აუდიტორული შემოწმება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საფინანსო დოკუმენტაციის აუდიტორული შემოწმებაა, რომელსაც საკრებულოს ერთი მესამედის წერილობითი მოთხოვნით, არა უმეტეს წელიწადში ერთხელ ატარებს მონვეული აუდიტორი, აუდიტორის დასკვნა წარედგინება საკრებულოს, ხოლო, თავის მხრივ, აუდიტორი დასკვნას აგზავნის საქართველოს კონტროლის პალატაში. კანონში აღნიშნულია, რომ აუდიტორული დასკვნა საჯაროა და ექვემდებარება გამოქვეყნებას. საფინანსო შემოწმებას ახორციელებს საკრებულოს საფინანსო კომისია, აღნიშნული შემოწმება ასევე შესაძლებელია განახორციელოს საქართველოს კანონით განსაზღვრულმა სხვა ორგანომაც.

თანამედროვე პერიოდში მკვეთრად შეიმჩნევა მუნიციპალიტეტების განვითარების არათანაბრობა, მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს გარკვეული საკანონმდებლო ნორმები ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების გამოთანაბრების შესახებ, ის მაინც არ არის ეფექტური და ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარებას ხელს არ უწყობს. ხშირ შემთხვევაში ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების პასიურობითა და გულგრილობითაა გამომწვეული ის, რომ

ფაქტიურად არ ხდება ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების დამოუკიდებლად განვითარების გზების დასახვა, რადგანაც სწორედ მუნიციპალიტეტების დამოუკიდებლობა წარმოადგენს თვითმმართველობების კონკურენტუნარიანობის ამაღლების საწინდარს. შეჯიბრობითობის პრინციპი მუნიციპალიტეტებს შორის უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის პოზიციების გაძლიერებას. შეჯიბრობითობა უზრუნველყოფს სწორედ ადგილობრივი რესურსების კიდევ უფრო წარმოჩენას, მათ მობილიზებასა და მოსახლეობის მდგომარეობის გაუმჯობესების გზების დასახვას.

თანამედროვე პირობებში საქართველოს მუნიციპალიტეტების პრობლემების ანალიზისა და კონკურენტუნარიანობის შეფასების მეთოდების შესწავლა ჩანასახის პროცესშია, გამომდინარე აქედან ძალიან მნიშვნელოვანია განისაზღვროს ის ფაქტორები, რომლებსაც შეუძლიათ უზრუნველყონ ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება.

თითოეულ მუნიციპალიტეტს გააჩნია განვითარების თავისებურებანი, მაგრამ არსებობს ასევე ისეთი პრობლემები, რომელიც საერთოა სხვა მუნიციპალიტეტებისთვისაც. გამომდინარე აქედან, თითქმის შეუძლებელია ერთი რომელიმე მუნიციპალიტეტის წინაშე არსებული პრობლემების გადაწყვეტა დამოუკიდებლად. ხშირ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტში არსებული ბევრი პრობლემა გამომწვეულია იმით, რომ არ არსებობს საკმარისი ურთიერთდამოკიდებულება (ხშირად საერთოდ არ არსებობს) მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციასა და მუნიციპალიტეტში არსებულ მენარმე-სუბიექტებს შორის, რაც იწვევს მუნიციპალიტეტების განვითარების შეფერხებას და მათ მუშაობას ქაოტურს და არაპროგნოზირებადს ხდის. გამომდინარე აქედან, საჭიროა მუნიციპალიტეტებსა და მენარმე-სუბიექტებს შორის არსებობდეს ორგანიზაციული, სისტემური და ინსტიტუციონალური კომუნიკაცია, ასეთი კომუნიკაციების არ-არსებობის შემთხვევაში მუნიციპალიტეტების სოციალ-

ურ-ეკონომიკური პოლიტიკა ვერ იქნება შედეგზე ორიენტირებული.

ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებსა და ადგილობრივ მენარმე-სუბიექტების ურთიერთდამოკიდებულება უნდა იყოს მეტად ეფექტური და ურთიერთსაინტერესო, რადგანაც ადგილობრივ ეკონომიკურ სუბიექტებს ესაჭიროებათ ადგილობრივი მუშახელი, ადგილობრივი ბუნებრივი რესურსები და შესაბამისი ინფრასტრუქტურა, რისი უზრუნველყოფაც მეტწილად ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებზეა დამოკიდებული. როდესაც მენარმე-სუბიექტი ფუნქციონირებს ამა თუ იმ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე, ის სხვადასხვა გზებით უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას. კერძოდ: ა) უზრუნველყოფს სამუშაო ადგილების შექმნასა და მუშაკთა ხელფასებით დაკმაყოფილებას. ბ) უზრუნველყოფს ადგილობრივი საგადასახადო ბაზის გაფართოებას. გ) ხელს უწყობს ადგილებზე საინვენსტიციო კლიმატის გაუმჯობესებას.

მუნიციპალიტეტებში მოქმედი მენარმე-სუბიექტები ახდენენ თავისი საკუთარი ინტერესების რეალიზებას, რომლებიც შემდეგი სახით შეიძლება იყოს წარმოდგენილი:

- 1) წარმოების მომგებიანობა; 2) წარმოების მოდერნიზაცია და გაფართოება; 3) იმ მუშაკთა არსებობა, რომლებიც გამოირჩევიან მაღალი კვალიფიკაციით; 4) ინვენსტიციების მოზიდვის შესაძლებლობები; 5) ადგილობრივი მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის გამოყენების შესაძლებლობა; 6) ხელსაყრელი პირობების შექმნა წარმოების განვითარებაში.

თავის მხრივ, საწარმოების განვითარება მნიშვნელოვნად უზრუნველყოფს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას. მუნიციპალიტეტებს კი აკისრიათ ისეთი მნიშვნელოვანი ფუნქციები, როგორიცაა: ეკონომიკური, სოციალური, ეკოლოგიური და სოციალურ-კულტურული.

ეკონომიკური ფუნქცია მოიცავს მიზანმიმართული ღონისძიებების არსებობას და ნორმალურად

ფუნქციონირებადი ეკონომიკური მდგომარეობის განვითარებას, რაც გამოიხატება მუნიციპალიტეტში არსებული ინფრასტრუქტურის განვითარებაში და მუნიციპალიტეტებში მცხოვრები მოსახლეობის კეთილდღეობის გაუმჯობესებაში.

სოციალური ფუნქცია გამოიხატება ადგილობრივი მოსახლეობის სოციალური მოთხოვნების დაკმაყოფილებაში, ადგილობრივი მოსახლეობის დასაქმებაში, დასაქმებულთა კვალიფიკაციის ამაღლებაში, ასევე მოსახლეობის ცხოვრების დონის გაუმჯობესებაში.

ეკოლოგიური ფუნქცია თავის თავში მოიცავს იმ ღონისძიებების ერთობლიობას, რომელიც საჭიროა გაატაროს ადგილობრივმა მუნიციპალიტეტებმა ადგილობრივი წყლის და ჰაერის მდგომარეობის გაუმჯობესებაში, ადგილობრივი ბუნებრივი და მინის რესურსების ყაირათიანად გამოყენებაში.

სოციალურ-კულტურული ფუნქცია მოიცავს ადგილობრივი მოსახლეობისთვის ყველანაირი პირობების შექმნას, ნორმალურ სულიერ და კულტურულ ატმოსფეროში ცხოვრების კუთხით, ადგილობრივ თვითმმართველობებს ყოველთვის არ აქვთ სრულად გათავისებული ამ კუთხით მათზე დაკისრებული ის ვალდებულება, რომელთა გატარებაც მათ ევალებათ, სწორედ ნორმალური სოციალურ-კულტურული ღონისძიებების გატარება წარმოადგენს მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების აუცილებელ

წინაპირობას.

ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების ძირითად მოვალეობებს წარმოადგენს ასევე ისეთი სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის გატარება, რომელიც მაქსიმალურად უზრუნველყოფს მოსახლეობის დასაქმებას, რაც მოსახლეობის ცხოვრების დონის წინაპირობაა, რომელიც საერთო ჯამში იწვევს მოსახლეობის საკუთარი შემოსავლების ზრდას. სწორედ ასეთი საკითხების გადანყვეტას უზრუნველყოფენ ადგილობრივი მენარმე-სუბიექტები, თუ მათ აქვთ ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების ხელმძღვანელებთან კარგი და ნორმალური (შედეგზე ორიენტირებული) დამოკიდებულება.

ადგილობრივ თვითმმართველობებს მათ მიერ მიღებული ფინანსებით ასევე შეუძლიათ გავლენა მოახდინონ ადგილობრივი საგადასახადო ბაზის გაფართოების კუთხითაც, რაც საბოლოო ჯამში სამენარმეო საქმიანობის გაუმჯობესებას და სამუშაო ადგილების შექმნას შეუწყობს ხელს, სამუშაო ადგილების შექმნა კი მოსახლეობის კეთილდღეობის გაუმჯობესების წინაპირობაა.

ადგილობრივ თვითმმართველობებს „**ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ**“ საქართველოს ორგანული კანონით შეუძლიათ ადგილებზე სამენარმეო გარემოს გაუმჯობესების მიზნით დაანესონ დიფერენცირებული გადასახადი ქონების დაბეგვისას, დღეს მოქმედი საგადასახადო კოდექსით ქონების გადასახადი (აღნიშნული გადასახადი წარმოადგენს ერთადერთ ადგილობ-

რივ გადასახადს) სანარმოს ბალანსზე რიცხული ქონების საშუალო საბალანსო ღირებულების არაუმეტეს 1%-ია, აღნიშნულ განაკვეთზე მეტის დაწესების უფლება თვითმმართველ ერთეულებს არ გააჩნიათ, ხოლო რაც შეეხებათ მინიმალურ განაკვეთს, ის კანონმდებლობით არ რეგულირდება. გამომდინარე აქედან, **ადგილობრივი და უცხოური ინვენსტიციების მოზიდვის მიზნით ადგილობრივ თვითმმართველობებს შეუძლიათ დაანესონ ქონების გადასახადზე 1%-ზე ნაკლები განაკვეთი, რაც საერთო ჯამში მუნიციპალიტეტებში აღნიშნული გადასახადის მობილიზების მიმართულებით მდგომარეობას გააჯანსაღებს, მიუხედავად იმისა, რომ ცალკე აღებულ ერთ სანარმოს ადგილობრივ ბიუჯეტში ქონების გადასახადის კუთხით ნაკლები გადასახადი მოუწევს, მთლიანობაში მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ქონების გადასახადის კუთხით მობილიზირებული გადასახადების ჯამური ოდენობა მნიშვნელოვნად გადააჭარბებს 1%-ანი ქონების გადასახადის არსებობისას ბიუჯეტში შემავალ თანხებს.** ეს საკითხი მუნიციპალიტეტების მიერ არ არის ღრმად და საფუძვლიანად შესწავლილი, ამიტომაცაა, რომ საქართველოს თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში მათ შორის ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მოქმედი სანარმომებისთვის შემოღებულია მაქსიმალური 1%-იანი განაკვეთი, რაც ხშირ შემთხვევაში განპირობებულია ადგილობრივი



თვითმმართველობები

თვითმმართველობების არაპროფესიონალიზმით, რაც ნაკარნახეია იმით, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობებს არ გააჩნიათ საბიუჯეტო დამოუკიდებლობა და მათი გადანაცვებილებები ხშირად არაკომპეტენტურობით გამოირჩევა.

ადგილობრივ თვითმმართველობებს ასევე შეუძლიათ მოახდინონ ადგილობრივი საწარმოების უზრუნველყოფა იაფი კაპიტალით, რაც გამოიხატება მათთვის სესხის, სუბსიდიის, და სხვა გრანტების მიცემით. აღნიშნული მეთოდების გამოყენება საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობით არ რეგულირდება, რაც საერთო ჯამში ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარებაზე ნეგატიურად აისახება. აღნიშნული მეთოდი კარგად აპრობირებულია უცხოეთის მრავალ განვითარებულ ქვეყანაში.

ადგილობრივი თვითმმართველობები უცხოეთში (აშშ-ში, დიდ ბრიტანეთში, გერმანიაში) ფართოდ იყენებენ საგადასახადო შეღავათებს იმ კომპანიების მიმართ, რომლებიც ფუნქციონირებენ შტატებში, მუნიციპალიტეტებში, საგრაფოებში. ადგილობრივი თვითმმართველობები მათ ტერიტორიაზე მოქმედი კომპანიების მიმართ იყენებენ როგორც საგადასახადო კანონმდებლობით განსაზღვრულ ბერკეტებს, ასევე, ამ კომპანიებს უწესებენ სხვადასხვა საგადასახადო შეღავათებს, ე.წ. „საგადასახადო არდადეგებს“, ასევე აძლევენ საგადასახადო კრედიტებს. ადგილობრივი თვითმმართველობები საწარმოებს უწევენ ასევე არაპირდაპირ დახმარებებს, რაც გამოიხატება პრემიების დანესებით, ასევე დაბალპროცენტიანი სესხების გაცემით, ასეთი მიდგომებით თანდათან ფართოვდება ადგილობრივი საგადასახადო ბაზა, ხდება მუშა-ხელის დასაქმება და მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლება. აღნიშნული კუთხით საქართველოს თითქმის არცერთ მუნიციპალიტეტში არ გამოიყენება უცხოეთში აპრობირებული ნახალისების ფორმები, თუ არ ჩავთვლით საგადასახადო კოდექსით დადგენილი ქონების გადასახადის დიფერენცი-

რებულ 1 %-იან განაკვეთს, რომლის გამოყენებაც არ ხდება ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ და მათ სამოქმედო ტერიტორიაზე საწარმოებისათვის მაქსიმალური 1 %-იანი განაკვეთია დანესებული.

საქართველოს მუნიციპალიტეტებში კიდევ უფრო რთულად დგას საქმე არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე ქონების გადასახადის შემთხვევაში. აღნიშნული გადასახადი ქონების გადასახადის შემადგენელ ნაწილია, რომელიც 100 %-ით ირიცხება შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში. საგადასახადო კანონმდებლობის შესაბამისად არასასოფლო-სამეურნეო მიწის 1 კვ.მ-ზე გადასახადის საბაზისო განაკვეთი შეადგენს 0,24 ლარს, ხოლო ტერიტორიულობის კოეფიციენტი მერყეობს 1-იდან 1,5-მდე, ანუ მინიმალური განაკვეთი 1 კვ.მ-ზე შეადგენს 0,24 ლარს, ხოლო მაქსიმალური განაკვეთი 0,36 ლარს. ადგილობრივი თვითმმართველობების ტერიტორიები ქონების გადასახადის მიზნებისთვის დაყოფილი იყო ზონებად, თითოეულ ზონაში მოქმედებდა არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე განსხვავებული განაკვეთი, 2011 წლიდან თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში მოქმედებს ერთი განაკვეთი, რომელიც წარმოადგენს მაქსიმალურ განაკვეთს--0,36 ლარს 1 კვ.მ-ზე, ასეთი დაბეგვრით მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე მოქმედ საწარმოებს გაეზარდათ არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გადასახადი, რაც მათ მიერ წარმოებული საქონლის/მომსახურეობის თვითღირებულების გაზრდას იწვევს, მთლიანობაში კი ეს ადგილებზე უმუშევრობის პროვოცირებას უწყობს ხელს, ხოლო ადგილობრივი საწარმოების მიერ წარმოებული საქონელი და მომსახურეობა დაბალშემოსავლიანი მოსახლეობისათვის ხელმიუწვდომელი ხდება.

ყველაფერი ზემოდაღნიშნული ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას აფერხებს და ადგილობრივ თვითმმართველობებს ცენტრზე დამოკიდებულს ხდის, ასეთი მიდგომები კი ადგილობრივი თვითმმართველობების გაზარდაცხებას უწყობს

ხელს, რაც კიდევ უფრო აღრმავებს უფსკრულს ადგილობრივ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ მოსახლეობას შორის, კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს ადგილობრივი ხელისუფლების მუშაობის ტრანსფარენტულობას, მათ გამჭვირვალობას და მოსახლეობისადმი ანგარიშვალდებულებას.

საქართველოში ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობა სრულად გამოირიცხავს ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან ადგილებზე ინიციატივის გამოჩენას, თითქმის შეუძლებელია ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების მთავრობების მიერ მათ ტერიტორიაზე მოქმედი საწარმოების მისამართით სხვადასხვა საინფორმაციო მომსახურების განევა, როგორცაა; იურიდიული, საკონსულტაციო, საფინანსო და სხვა მომსახურეობა, აღნიშნული მიდგომების არ-არსებობით კი ფაქტურად ადგილობრივი ხელისუფლებები ვერ უწყობენ ხელს მათ ტერიტორიაზე მოქმედი საწარმოების დახმარებას და საერთო ჯამში მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს მუნიციპალიტეტებში გამოყენებულ უნდა იქნეს უცხოეთის განვითარებულ ქვეყნებში აპრობირებული მიდგომები ადგილობრივ საწარმოებთან ურთიერთობის კუთხით, საჭიროა ისეთი მიდგომები როგორცაა: თვითმმართველობებში ერთობლივი შერეული კომპანიების დაფუძნება ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების კაპიტალის მეშვეობით.

ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ თითქმის არცერთ მუნიციპალიტეტში წარმომადგენლობითი ორგანოების (საკრებულოები) მიერ არ მიიღება ისეთი კანონები, რომლებმაც უნდა უზრუნველყოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების სწრაფად და ეფექტურად გადანაცვება, ეს ხშირ შემთხვევაში გამოწვეულია როგორც ობიექტური (საკანონმდებლო ვაკუუმი) ასევე სუბიექტური (არაკვალიფიციური კადრების არსებობა) ფაქტორებით. გამომდინარე იქედან, რომ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ

დღემდე არ ხდება ისეთი კანონების მიღება, რომელიც მნიშვნელოვნად გაზრდის ადგილობრივი თვითმმართველობების დამოუკიდებლობას და ფინანსურ მდგრადობას, ამიტომ, ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა ყოველწლიურად მძიმდება და ადგილობრივი თვითმმართველობების მაკროეკონომიკური პარამეტრები ვერ კიდევ მნიშვნელოვნად ჩამორჩება 1990 წლამდე (საბჭოთა კავშირის პერიოდამდე) ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების (აღრე რაიონების) მონაცემებს. **მდგომარეობას კიდევ უფრო ამძიმებს ადგილობრივ დონეებზე მართვის უსისტემობა, ადგილებზე სუსტი მენეჯმენტი, კადრების არასწორი შერჩევა და გადამზადების კურსების არ-არსებობა, ასევე ადგილობრივი რესურსების (ბუნებრივი, ფინანსური, ადამიანური, ინფორმაციული და სხვა) პოტენციალის შესახებ არაობიექტური ინფორმაცია და ადგილობრივი თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების კუთხით მათი გამოუყენებლობა.**

თითქმის არცერთ მუნიციპალიტეტში არ არსებობს ადგილობრივი ბიუჯეტების განმტკიცებისა და გაზრდის კუთხით მოკლევადიანი და გრძელვადიანი გეგმები, არ არის მოძიებული ადგილობრივი საბიუჯეტო რეზერვები, რამაც უნდა უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკური მდგომარეობის მნიშვნელოვნად გაუმჯობესება. ადგილობრივი თვითმმართველობების მხრიდან თითქმის არ ხდება იმ კუთხნილი ტრანსფერის ოდენობის გამოანგარიშება, რომელიც ადგილობრივ თვითმმართველობებს ეკუთვნით მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, პირიქით, ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ყოველწლიურად მცირდება მუნიციპალიტეტებისთვის გადასაცემი ტრანსფერების რაოდენობა. გამომდინარე აქედან, ადგილობრივი თვითმმართველობები ტრანსფერის იმ ოდენობას სჯერდება, რომელსაც მათ ცენტრი (თბილისი) უწყალობებს, გამოყოფილი ტრანსფერი კი არანაირად არ უწყობს ხელს ადგილობრივ თვით-

მმართველობებში მცხოვრები პირების სოციალურ გამოთანაბრებას და ხშირ შემთხვევაში პოლიტიკური ელფერი დაჰკრავს. (თუ ჩვენი მხარდამჭერია მეტ ტრანსფერს მიიღებს, წინააღმდეგ შემთხვევაში იმას უნდა დაჯერდეს, რასაც ჩვენი ვთავაზობთ). სწორედ ამის გამოა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობების დონეებზე არ არსებობს ადგილობრივი ბიუჯეტების დაგეგმვის მეთოდოლოგია, რომელიც დამტკიცებული უნდა იყოს წარმომადგენლობითი ორგანოების (საკრებულოების) მიერ და მიმდინარე წლის ადგილობრივი ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილი წინაწელს მიღებული (მობილიზირებული) შემოსავლების ტოლფასია, გამომდინარე აქედან იგორირებულია ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების ინტერესები (მოკლევადიანი, გრძელვადიანი) და ამოცანები. ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენა ხდება ექსპერტული გათვლების გარეშე, რაც ვერანაირად ვერ უზრუნველყოფს ადგილობრივი მოქალაქეების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას.

განვლილმა 20 წელმა გვიჩვენა, რომ საქართველოს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების განვითარების მიმართულებით ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ფაქტიურად არაფერი არ კეთდებოდა. ადგილებზე არასათანადო დონეზეა სააღრეცხვო საქმიანობა, მიუხედავად იმისა, რომ თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტი კანონის შესაბამისად არსებულ ვადებში ლებულობდა ადგილობრივ ბიუჯეტებს, მათ არ ჰქონდათ მათ სამოქმედო ტერიტორიაზე არსებული საწარმოების შესახებ სრული ინფორმაცია, ასევე არ იცოდნენ საწარმოების ბალანსზე რიცხული ქონების ღირებულების შესახებ, ასევე იმ საწარმოების შესახებ, რომლებზედაც ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს გაცემული ჰქონდა ლიცენზია შესაბამის ტერიტორიაზე ბუნებრივი რესურსების სარგებლობის კუთხით, ბიუჯეტების დაგეგმვა ხდებოდა სპონტანურად, წინა წელს ბიუჯეტში ფაქტიურად მობილიზებული თანხებიდან გამომდინარე. ადგილობრივი თვითმმართველობე-

ბის შესაბამისი სამსახურები მუშაობდნენ შესაბამისი ინსტრუქციების გარეშე. ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები ვერ ფლობენ ინფორმაციას მათ სამოქმედო ტერიტორიაზე არსებული საწარმო-დანესებულებების შესახებ, იქ დასაქმებული მუშა-მოსამსახურეების რაოდენობისა და თვის განმავლობაში გაცემული ხელფასის ოდენობების შესახებ. შექმნილი მდგომარეობიდან გამომდინარე ადგილობრივი თვითმმართველობების მუშაობა არაეფექტური იყო და ვერანაირად ვერ უწყობდა ხელს ადგილებზე სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას.

ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების დონეზე არ ხდება აღრეცხვის ისეთი ფორმების დანერგვა, რომელიც მაქსიმალურად უზრუნველყოფდა ადგილობრივი საბიუჯეტო შემოსავლების დივერსიფიკაციას და მის გამჭვირვალობას. ადგილებზე არ დგება მოკლევადიანი (3-5 წელი) და გრძელვადიანი (5 წელი და მეტი) პრიორიტეტული გეგმები, ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებში მცხოვრებ მოქალაქეებთან ერთად არ ხდება იმ საკითხების განხილვა, რომელიც მოცემული მუნიციპალიტეტისთვის წარმოადგენს სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანს, ფაქტიურად ადგილობრივ ხელისუფლებასა და მოსახლეობას შორის კავშირი განწყვეტილია და დიდი უნდობლობა სუფევს, ამის დამადასტურებლად გამოგვადგება ის, რომ თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში საკრებულოს სხდომების გამართვის დროს დარბაზში ფაქტიურად არ იმყოფება რიგითი მოქალაქეები, არ არსებობს არანაირი საკანონმდებლო ინიციატივები მოქალაქეების მხრიდან, რაც იწვევს დიდ ხილჩატეხილობას ადგილობრივ მთავრობასა და მოქალაქეებს შორის. მდგომარეობას ართულებს ისიც, რომ საქართველოს მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრები (დეპუტატები) არ გამოირჩევიან დიდი განათლებით, არ იჩენენ არანაირ საკანონმდებლო ინიციატივებს, რაც მთლიანობაში მათ მუშაობას არაეფექტურს ხდის, ხოლო, შესაბამისი მუნიციპალიტეტის მოსახლეობას არ გააჩნია არანაირი ბერკეტი გამოიწვიოს მათ



მიერვე არჩეული დეპუტატი საკრებულოებიდან.

საქართველოს მუნიციპალიტეტების ჩამოყალიბება და ფუნქციონირება თანამედროვე პირობებში მოითხოვდა განსაკუთრებული ეკონომიკური პირობებისა და მექანიზმის არსებობას. მნიშვნელოვან პრობლემად ადგილებზე კვლავ რჩებოდა არასაკმარისი საბიუჯეტო დამოუკიდებლობა, ადგილობრივი საგადასახადო-საბიუჯეტო სამსახურების არ-არსებობა, რაც მთლიანობაში ადგილობრივ თვითმმართველობებს ცენტრზე დამოკიდებულს ხდიდნენ და მინიმუმადე ამცირებდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობების მუშაობის მარგი ქმედების კოეფიციენტს.

მუნიციპალიტეტების დონეებზე ფაქტიურად არანაირი ყურადღება არ ეთმობა საინვენსტიციო მიმზიდველობის ხარისხის შესწავლას, მაშინ, როცა ადგილობრივი საინვენსტიციო გარემოს გაუმჯობესება მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესების ძირითად საფუძველია. ქვეყნის საინვენსტიციო გარემოს გაუმჯობესება თავის მხრივ უზრუნველყოფს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების საინვენსტიციო კლიმატის გაჯანსაღებას. საქართველოში უკანასკნელ წლებში განხორციელებულმა რეფორმებმა მაქსიმალურად შეუწყობ ხელი საინვენსტიციო კლიმატის გაჯანსაღებას.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გა-

დაიდგა საგადასახადო კანონმდებლობის ლიბერალიზაციის კუთხით. 2005 წლამდე საქართველოში მოქმედებდა 22 გადასახადი, 2005 წლიდან კი მნიშვნელოვნად შემცირდა როგორც გადასახადები ასევე მისი განაკვეთები, დღეისათვის კი მოქმედებს მხოლოდ 6 გადასახადი;

- ა) დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ)-18%;
- ბ) მოგების გადასახადი--15%;
- გ) საშემოსავლო გადასახადი-20%;
- დ) აქციზი (დიფერენცირებულია სასაქონლო ჯგუფების მიხედვით);
- ე) საბაჟო გადასახადი 0%-დან 12%;

ვ) ქონების გადასახადი (დიფერენცირებულია დაბეგვრის ობიექტის მიხედვით);

საგადასახადო კოდექსში არსებობს გარკვეული სახის შეღავათები ინვენსტირების განხორციელებასთან დაკავშირებით. მაგალითად, მოგების გადასახადისგან თავისუფლდება;

ა) სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობიდან მიღებული მოგების ის ნაწილი, რომლის რეინვენსტირებაც ხდება ამ საქმიანობის ფარგლებში;

ბ) საერთაშორისო ფინანსური კომპანიის მიერ ფინანსური მომსახურებიდან მიღებული მოგება;

გ) საერთაშორისო ფინანსური კომპანიის მიერ გამოშვებული ფასიანი ქაღალდების რალიზაციით მიღებული მოგება;

დ) სამედიცინო დაწესებულებების სამედიცინო საქმიანობიდან

მიღებული მოგების ის ნაწილი, რომელიც მომხმარებელთა რეინვენსტირებას და თანამშრომელთა მატერიალურ ნახალისებას. დაწესებულ იქნა ასევე შემდეგი სახის შეღავათები, კერძოდ;

- ა) 0%-იანი ქონების გადასახადი მცირე მინის ნაკვეთებზე (5 ჰექტარზე ნაკლები);
- ბ) 0% საბაჟო გადასახადი საქონლის ექსპორტზე;
- გ) 0% დამატებული ღირებულების გადასახადი საქონლის ექსპორტზე;
- დ) 0% დამატებული ღირებულების გადასახადი ტურ-ოპერატორების მიერ საქართველოს ტერიტორიაზე უცხოელი ტურისტების ორგანიზებულ შემოყვანასა და მათთვის ტურისტული მომსახურების პაკეტის მიწოდებაზე;

ე) 0% დამატებული ღირებულების გადასახადი საქონლის (გადამუშავებული პროდუქტის, ან გადაუმუშავებელი საქონლის) საქართველოს ტერიტორიიდან გატანაზე;

ვ) 0% საბაჟო გადასახადი ნავთობისა და გაზის ოპერაციების წარმოებისთვის განკუთვნილი მონეობილობა-დანადგარების, სატრანსპორტო საშუალებების, სათადარიგო ნაწილებისა და მასალების იმპორტზე და სხვა.

პორის ჭიჭინაძე,
ქუთაისის აკაკი წერეთლის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი.