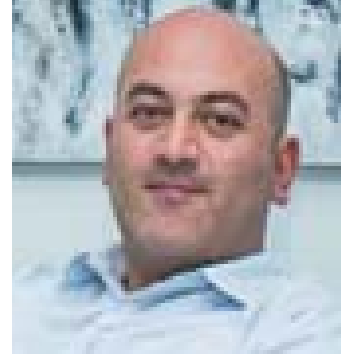


გვინდა თუ არა რეალური თვითმმართველობა?



დავით ჭიჭინაია,
ეკონომიკის დოქტორი

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრების უმაღლესი ტრიბუნებიდან მრავალჯერ დეკლარირებულ, თუმცა, სრულად არ განხორციელებულ რეფორმათა რიცხვს უკვე სრულყოფილად უერთდება 2014 წელს კანონად ქცეული კიდევ ერთი ინიციატივაც. აღნიშნული ინიციატივის მრავალ სისუსტეთა შორის მკაფიოდ გამოირჩევა ფისკალური დეცენტრალიზაციის (იგივე მუნიციპალიტეტების დამოუკიდებელი ფინანსური შესაძლებლობების გაუმჯობესების) ვერ მიღწევა - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 154-ე მუხლის შესაბამისად, ვალდებულებად ქცეული შემოსულობების გამიჯვნა პროცენტული მაჩვენებლების მიხედვით სახელმწიფო, ავტონომიურ და მუნიციპალურ ბიუჯეტებს შორის. ეს უნდა გამოხატულიყო საშემოსავლო გადასახადის განაწილების პროპორციისა და მექანიზმის დადგენაში და შედეგად, უნდა გაეზარდა თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი შემოსავლების ოდენობა უკვე არსებულთან შედარებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმირების (იგივე მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაციის), 2004 წელს დაწყებულმა ახალმა პროცესმა, პოლიტიკურ ძალებთან, არასამთავრობოებთან და საერთაშორისო მონაწილეებთან დიდი დისკუსიების შემდეგ საკანონმდებლო დონეზე (სხვა საბიუჯეტო საკითხების პარალელურად), განსაზღვრა ახალი ფინანსური ინსტრუმენტი თვითმმართველი ერთეულების გამოთანაბრებითი ფორმულის სახით, რაც უნდა გამხდარიყო სხვა ადგილობრივი საგადასახადო შემოსავლების გვერდით მუნიციპალიტეტებისთვის საკუთარი უფლებამოსილებების დამოუკიდებლად განხორციელების მინიმალური შესაძლებლობების გამოთანაბრების ქმედითი ინსტრუმენტი.

აღნიშნული მომენტისთვის მუნიციპალიტეტების საკუთარ შემოსავლებს განეკუთვნებოდა მოგების, საშემოსავლო და ქონების გადასახადები. სამწუხაროდ, 2006 წელს რეფორმირებული თვითმმართველობების ამოქმედებამდე განხორციელებულმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა საგადასახადო კოდექსში მოგების გადასახადი ჩამოართვა ისედაც მწირი შემოსავლების მქონე ერთეულებს და ის სრულად მიმართა ცენტრალური ბიუჯეტისკენ. ამას, 2007 წლის ცვლილებებით, დაემატა სოციალური და საშემოსავლო გადასახადების „გაერთიანებით“ გამოწვეული შედეგი საშემოსავლო გადასახადის „ნართმევის“ სახით და დარჩა თვითმმართველობა ქონების, არსებითად უმნიშვნელო გადასახადის ამარა.

მაშინდელი ხელისუფლების საშემოსავლო გადასახადის მუნიციპალიტეტებისთვის წართმევის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი არგუმენტი იყო მისი არათანაბარი რაოდენობები მუნიციპალიტეტების მიხედვით და

დაპირება, რომ ეს თანხები გათანაბრებითი ფორმულის მეშვეობით სრულად დაუბრუნდებოდათ უკან.

სამწუხარო რეალობა გახდა ის, რომ გათანაბრებითი პოლიტიკა სინამდვილეში ჩანაცვლდა განაწილებითი პოლიტიკით, სადაც სახელმწიფო საკუთარი სუბიექტური შეხედულებისა და პოლიტიკური მიზანშეწონილობის საფუძველზე განსაზღვრავდა ყოველწლიურად გასანაწილებელი რესურსების ოდენობას და მის განსაზღვრაში ნაკლებად მონაწილეობდა მუნიციპალიტეტების ობიექტური საჭიროების ფაქტორები. აქედან გამომდინარე, სახეზე გვექონდა შადრევნების, ფასადების და ტაშ-ფანდურის ყბადაღებული პრაქტიკა; თვითმმართველობების მიერ პროკურატურის თუ შსს, სპეცსამსახურებისა თუ კერძო გავლენიანი მოხელეების ხარჯების მუნიციპალური ბიუჯეტით დაფინანსებაში „დახელოვნება“; წინასწარჩვენოდ აქტივისტების „წახალისება“ შტატების უაზროდ გაბერვით თუ ადგილობრივი გავლენიანი პირების „მომადლიერება“ საჭიროების სხვადასხვა „პროექტების“ დაფინანსებით. ერთი სიტყვით, მრავალი სხვა ხარჯი, რომლებიც არანაირ სამართლებრივ კავშირში არ იყვნენ მუნიციპალიტეტების მიერ კანონით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებასთან...

შედეგად მივიღეთ განუვითარებელი და პოლიტიკურ ერთგულებაზე დაფუძნებული ადგილობრივი პოლიტიკური თუ საჯარო მოხელეთა კოჰორტა... და არჩევნები...

სხვადასხვა ეტაპზე გათანაბრებითი ფორმულის გამოყენებისას რიგი თვითმმართველი ერთეულებისკენ მეტი რესურსის მიმართვის მიზნით დგინდებოდა მაკორექტირებელი კოეფიციენტები, რომლებიც მხო-

თვითმმართველობა

ლოდ „აპრავებდნენ“ გადაწყვეტილი თანხის ოდენობის ხელოვნურად „დასმას“ და არ იყვნენ დაფუძნებული რაიმე სახის ობიექტურ კრიტერიუმებზე.

ასე, მაგალითად, ოფიციალურად აუხსნელი ლოგიკით, თბილისისთვის დგინდებოდა დედაქალაქის კოეფიციენტი 12-ჯერ ან მეტი ჯერადობის თანხის გადასაცემად სხვა ბევრად ღარიბი მუნიციპალიტეტებისგან განსხვავებით, რომელთა კოეფიციენტები საჭიროებისამებრ „ადგენდა“ „დასასმელი“ თანხის ოდენობას!

2014 წელს სახელმწიფომ კიდევ ერთხელ განაცხადა ზემოხსენებული ფისკალური დეცენტრალიზაციის განხორციელების მზაობის შესახებ, თუმცა კანონით განსაზღვრული ვადები ისევ დაირღვა.

უფრო მეტიც, სახელმწიფომ საშემოსავლო გადასახადის მცირე ნაწილის მუნიციპალურ ბიუჯეტებში მიმართვის სანაცვლოდ შეამცირა გათანაბრებითი ფონდის მოცულობა თითქმის პირდაპირპროპორციულად. შედეგად, 2016 წელს, დაგვიანებული ფისკალური დეცენტრალიზაციის ნაცვლად, ვლებულობთ მდგომარეობას, როცა თვითმმართველი ერთეულების ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხი არათუ გაუმჯობესდა, როგორც ამას აცხადებდა ხელისუფლება, არამედ, მან გაუარესების ტენდენციაც შეიძინა. 2016 წლის საბიუჯეტო საპროგნოზო მაჩვენებლები ცხადყოფს, რომ თვითმმართველობის საკუთარი შემოსავლების ოდენობები ადვილად მანიპულირებადია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ წლიდან-წლამდე და აღნიშნულმა შესაბამისად, უნდა უზრუნველყოს თვითმმართველობების ზე-

მოაღწერილი პატრონული დამოკიდებულება და ერთგულება საჭიროებისამებრ. და რა თქმა უნდა, ხარჯები - სსს-სთვის, პროკურატურისთვის,... და შემდეგ ისევ არჩევნები...

ყოველგვარი ობიექტური საფუძვლის გარეშე გათანაბრებითი ფონდის მოცულობის თითქმის 300 მლნ ლარით შემცირებამ ნილაბი ჩამოსხნა, ცენტრალური ხელისუფლების დამოკიდებულებას თვითმმართველობებისადმი და დაადასტურა წლების განმავლობაში ადგილობრივი და საერთაშორისო ექსპერტების შეფასება გათანაბრებითი პოლიტიკის სუბიექტურობასა და პოლიტიკურ მიზანშეწონილობას მიბმულობაზე. საკუთარი დამოუკიდებელი ფინანსური რესურსების გარეშე ვერანაირად ვერ მოხდება დემოკრატიული მმართველობის საძირკვლის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის დამკვიდრება საქართველოში, ქვეყნის მმართველობითი სისტემის დაბალანსებული განვითარება და აქედან გამომდინარე, სოფლის, ქალაქის თუ ნებისმიერი რეგიონის განვითარების უზრუნველყოფა.

სამწუხაროდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმირების ვერც ბოლო მცდელობამ შეძლო ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკური ხრიკების გამოყენების მახინჯი პრაქტიკისგან გათავისუფლება და ფინანსური დამოუკიდებლობის გაუმჯობესების რეალობად ქცევა. ეს მცდელობაც ქართული ანდაზის „თხა გაყვიდე, თხა ვიყიდე“-ს არსს ვერ გაცდა. უარესიც, თუ ამ პრაქტიკას მმართველობის სიმახინჯის სხვა ასპექტებსაც დავამატებთ, „ნაყიდ თხას“ აშკარად რუხი ძაღლის ელფერი გადაჰკრავს...

