

**ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსავლები და ქონება
ევროპული გამოცდილება**

დავით ლოსაბერძე

შესავალი

- 1. ეკონომიკური საფუძვლები - ევროპული გამოცდილება**
 - 1.1. პრინციპები
 - 1.2. არსებული რეალობა და ტენდენციები
 - 1.3. შემოსავლები
 - 1.4. ქონება
 - 2. ცალკეული ქვეყნები**
 - 2.1. პოლონეთი
 - 2.2. რუნიინეთი
 - 2.3. სლოვაკეთი
 - 2.4. ჩეხეთი
 - 2.5. ხორვატია
- წყაროები**

**ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსავლები და ქონება
ევროპული გამოცდილება**

შესავალი

სტატიაში მოცემულია ევროპის ქვეყნების ადგილობრივი თვითმმართველობების სისტემის შემოსავლებისა და ქონების მდგომარეობის მოკლე ანალიზი. განსაკუთრებული ყურადღება მახვილდება არმოსავლეთ ევროპის გამოცდილებაზე.

ცალკეა დახასიათებული აღმოსავლეთ ევროპის რამდენიმე ქვეყანაში არსებული სურათი, რაც განსახილველ სფეროში თითოეულ ამ ქვეყანაში არსებული სიტუაციის მოკლე შეჯამებას წარმოადგენს.

1. ეკონომიკური საფუძვლები - ევროპული გამოცდილება

1.1. პრინციპები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური სფეროს მარეგულირებელი პრინციპები მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მე-9 მუხლში (ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური სახსრები):

1. თვითმმართველობას უნდა გააჩნდეს საკუთარი ფინანსები, რომელსაც დამოუკიდებლად განკარგავს;
2. თვითმმართველობის ფინანსები თანაზომიერი უნდა იყოს უფლებამოვალეობებთან;
3. სახსრების თუნდაც ნაწილი უნდა იყოს ადგილობრივი გადასახადები/მოსაკრებლები, რომელთა ოდენობას თვითმმართველობები ადგენენ;

4. ფინანსური სისტემები უნდა იყოს საკმარისად მრავალფეროვანი (დივერსიფიცირებული) და მოქნილი;
5. ფინანსურად სუსტი თვითმმართველობებისათვის უნდა არსებობდეს გამოთანაბრების სისტემა, რაც არ უნდა ზღუდავდეს მოქმედების თავისუფლებას;
6. სახსრების გადანაწილების საკითხებზე თვითმმართველობებთან უნდა იმართებოდეს კონსულტაციები;
7. სუბსიდიები არ უნდა იყოს გამოყენებული სპეციალური პროექტების დასაფინანსებლად და ამასთან არ უნდა შეიზღუდოს ადგილობრივი დამოუკიდებელი პოლიტიკის გატარება;
8. თვითმმართველობებისათვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს კაპიტალის ეროვნული ბაზარი.

ამ მუხლის 1-3 პუნქტები სავალდებულო პრინციპების ბლოკს განეკუთვნება, ხოლო 4-8 პუნქტები - არასავალდებულო. აღნიშნულ პრინციპებთან მიერთებას (უპირობოდ ან დათქმებით) ყველა სახელმწიფო თავისი ინტერესებიდან გამომდინარე ახდენს. მაგალითისათვის, საქართველო მიერთებულია ყველა პუნქტს, მე-6 პუნქტის გარდა.

ამრიგად ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობის ეკონომიკურ მხარეს განსაზღვრავს უმთავრესი პრინციპი, რომლის მიხედვითაც არსებული ფინანსური რესურსები კანონით მინიჭებული უფლებამოსილებების შესატყვისი და ადეკვატური უნდა იყოს.

1.2. არსებული რეალობა და ტენდენციები

ევროსაბჭოს წევრი ქვეყნები უკლებლივ არიან მიერთებული ქარტიას (სრულად ან ნაწილობრივ), მაგრამ ეს ან ნიშნავს, რომ მათ ადგილობრივი თვითმმართველობის მსგავსი სისტემები გააჩნიათ. ევროპის ქვეყნების სუბ-ნაციონალური დონეების საქმიანობის ფორმები ერთმანეთისაგან განსხვავდება და მეტად მრავალფეროვან სურათს ქმნის.

გარდა ქვეყნებს შორის განსხვავებისა, ადგილობრივი თვითმმართველობების სისტემების განვითარება სხვადასხვა პერიოდში განსხვავებული, ხშირად ურთიერთსაპირისპირო ტენდენციების არსებობითაც აღინიშნება. ეროვნულ დონეზე ხელისუფლებების ცვლა ზოგჯერ იწვევს ადგილობრივი დემოკრატიის ხარისხის ზრდას (ევროინტეგრაციული პროცესები) ან შემცირებას (ავტორიტარული ტენდენციების გაძლიერება). ევროპული სტრუქტურები (კერძოდ ევროპის ადგილობრივი და რეგიონული თვითმმართველობების კონგრესი - CLRAE) პერმანენტულად ახორციელებენ ცალკეულ ქვეყნებსა თუ სფეროებში მიმდინარე პროცესების მონიტორინგს.

გარდა ცალკეულ ქვეყნებს შორის განსხვავებისა, ევროპის ქვეყნებს ახასიათებთ პოლიტიკური ხედვების ტრანსფორმაციის ერთიანი ტენდენციაც. აღნიშნულის მაგალითად 2008 წელს დაწყებული მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისი და მის მიერ ევროპულ თვითმმართველობებზე მოხდენილი გავლენა შეიძლება მივიჩნიოთ.

1. კრიზისის დაწყების შემდეგ ევროპის რიგ ქვეყნებში თვითმმართველობის სფეროში რიგი ნეგატიური პროცესები აღინიშნა. ეროვნული (ცენტრალური) ხელისუფლებები ცდილობდნენ განეხორციელებინათ:

- დეცენტრალიზაციის მიმართულებით ადრე მიღწეული შედეგების შესუსტება და ქვეყნების რე-ცენტრალიზაცია - რიგი კომპეტენციების ცენტრალიზება ან ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილების მიღების ავტონომიურობის ხარისხის შეზღუდვა;

- თვითმმართველი ერთეულების ადმინისტრაციული წესით, ხელოვნური გამსხვილება - თვითმმართველი სუბიექტების რიცხვის შემცირება;
- თვითმმართველობების საკუთარი წყაროების ოდენობის შემცირება, ხოლო ამის ხარჯზე ცენტრიდან მიღებული დონაციების გაზრდა (ისიც საუკეთესო შემთხვევაში).

2. გარდა აღნიშნულისა, ევროპის რიგ ქვეყნებში შენელდა რამდენიმე ათეული წლის მანძილზე მიმდინარე რეგიონალიზაციის პროცესიც. ეკონომიკური კრიზისის პირობებში ცხოვრების დონის გარკვეულწილად დაწევამ საზოგადოების მნიშვნელოვანი ნაწილის უკმაყოფილება გაზარდა, რამაც ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში სეპარატისტული ტენდენციები გააძლიერა.

3. იმ ქვეყნებში, სადაც თვითმმართველობების უფლებათა რადიკალური შეზღუდვა არ ხდება, ეროვნულმა ხელისუფლებებმა გაზარდეს თავისი როლი თვითმმართველობების საქმიანობის ცალკეულ სფეროებში:

- ზოგ ქვეყანაში ხელისუფლებამ დაიწყო ფინანსური კონსოლიდაციის პროგრამები ვალაუვალ ან მძიმე ფინანსურ მდგომარეობაში მყოფი თვითმმართველობებისთვის (ავსტრია, გერმანია, ესპანეთი, ლატვია, პორტუგალია, საბერძნეთი, უნგრეთი);
- გამკაცრდა ეროვნული რეგულაციები, რომლებიც თვითმმართველობებში დაბალანსებული ბიუჯეტების ფორმირებას და სესხების აღებისას შეზღუდვებს ითვალისწინებს (ავსტრია, ესპანეთი, ირლანდია, სლოვენია, უნგრეთი).

როგორც წესი, ეროვნული მთავრობები ცვლილებების საჭიროებას ადმინისტრირების ხარჯების დაზოგვის სურვილითა და საკმარისი ფინანსების ნაკლებობით, ხოლო რეგიონალიზაციის პროცესის შენელებას - სეპარატიზმის შეჩერების სურვილით ასაბუთებენ.

ამავე დროს, როგორც CLRAE-ს მონიტორინგის შედეგები აჩვენებს:

- აღნიშნული ცვლილებები არ იწვევს ადმინისტრირების ხარჯების შემცირებას (ირლანდია, დანია) ან პირიქით, ზრდის ამ ხარჯებს (ბალკანეთისა და ამიერკავკასიის რეგიონი). ეს ბუნებრივია, ვინაიდან რიგი ფუნქციების (კომპეტენციები, ზედამხედველობის მექანიზმები და ა.შ.) ცენტრალური ხელისუფლებების ორგანოებზე გადაცემა ვერ ამცირებს თავად მათ ღირებულებას;
- დაბალანსებული ბიუჯეტების სისტემის გამკაცრებამ მაშინ, როცა შემცირდა თვითმმართველობების უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი, გააუარესა სერვისების ხარისხი და უფრო გაზარდა სახელმწიფო საჯარო ინსტიტუტების დავალიანება სოციალური ვალდებულებების სფეროში;
- ცენტრალისტურმა ტენდენციებმა ვერ შეასუსტა რეგიონული სეპარატიზმის საფრთხე და გარკვეული დამატებითი პრობლემები უკვე არასეპარატისტულ რეგიონებთან ურთიერთობაშიც წარმოშვა;
- შედარებით ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში (განსაკუთრებით აღმოსავლეთ ევროპა) ცენტრალიზებული მართვის გაძლიერებამ გააძლიერა ზოგადად ამ ქვეყნებში არსებული ავტორიტარული ტენდენციები და ამასთან, ხელი შეუწყო თვითმმართველობებსა და ცენტრალურ ხელისუფლებებს შორის არაჯანსაღი, პატრონ-კლიენტელური ურთიერთობის გაძლიერებას.

რა თქმა უნდა ეს შეზღუდვები ყველგან ერთნაირი ხარისხით არ აღინიშნება და თუ ძველი დემოკრატიის ქვეყნებში ცალკეული რეგულაციების ზოგი პუნქტების ცვლილებით შემოიფარგლება, კონსოლიდირებად დემოკრატიებში მდგომარეობის სისტემურ გაუარესებას ვხედავთ. კონგრესის შეფასებით, ამ მხრივ კველაზე პოზიტიური სიტუაცია

ნორდიკულ (სკანდინავია) ქვეყნებში აღინიშნება, ყველაზე უარესი კი - კავკასიაში (საქართველო, აზერბაიჯანი), სადაც თვითმმართველობათა საკუთარი რესურსების შესაბამისად ხარჯვითი პრიორიტეტების განსაზღვრაში ცენტრალური ხელისუფლება ერევა (თვითმმართველობებისათვის სახელმწიფო პროგრამებში მომაწილეობა სავალდებულო ხასიათისა).

ეკონომიკური კრიზისის პირობებში, პრობლემებთან ერთად, გამოიკვეთა რიგი პოზიტიური ძვრებისა:

- ახალი ტექნოლოგიების დანერგვამ (განსაკუთრებით ფინანსური მენეჯმენტის კუთხით) იქ, სადაც ეს პროცესი სწორად წარიმართა, გამოიწვია ადმინისტრირების ხარჯების გარკვეული შემცირება;
- მიუხედავად კრიზისისა, რიგ ქვეყნებში (პოლონეთი, მაკედონია, სლოვენია) გაიზარდა ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსავლები, რაც, ცენტრიდან ტრანსფერების შემცირების პირობებში, საკუთარი შემოსავლების ხვედრითი წილის ან/და მშპ-სთან მიმართებაში პროცენტული ან აბსოლუტური მაჩვენებლების ზრდაში გამოიხატა. ამან, თავის მხრივ, ადგილობრივი ეკონომიკების ზრდის პროცესი დააჩქარა;
- თავად თვითმმართველობებში გაძლიერდა ინტერ-მუნიციპალური თანამშრომლობის ტენდენციები. მსგავს გამოწვევებზე ერთობლივი რეაგირების ამ მექანიზმით თვითმმართველობები დაუპირისპირდნენ ცენტრალური ხელისუფლებების მიერ თავსმოხვეულ ტერიტორიული გამსხვილების პროცესს (კვიპროსი);

ევროპის საბჭო და კონგრესი თვითმმართველობების უფლებების შეზღუდვის ყველა მცდელობაზე, როგორც 2008 კრიზისამდე, ისე მისი დაწყების შემდეგ, ახდენდა რეაგირებას და ცენტრალური ხელისუფლებების მიერ თვითმმართველობათა უფლებების შელახვის მცდელობებს კრიზისის მომიჯნავეებით მხოლოდ საბაზად მიიჩნევდა. აღნიშნულის დასტურია ისეთი დოკუმენტები, როგორიცაა:

- კონგრესის რეკომენდაცია 79 (2000) ადგილობრივი ხელისუფლებების ფინანსებისა და უფლებამოსილებების შესახებ;
- მინისტრთა კომიტეტის 1 (2005) რეკომენდაცია ფინანსურ უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით;
- მინისტრიალის ე.წ. "კიევის დეკლარაცია" და მისი გზამკვლევი (2011) კრიზისის პერიოდში საქმიანობის შესახებ;
- საპარლამენტო ანსამბლის რეზოლუცია 1884 (2012) ეკონომიის ზომების შესახებ;
- საპარლამენტო ანსამბლის რეზოლუცია 1886 (2012) ევროპულ თვითმმართველობებზე კრიზისის გავლენის შესახებ;
- კონგრესის რეკომენდაცია 340 (2013) კრიზისზე თვითმმართველობათა რეაგირების შესახებ;
- მინისტრთა კომიტეტისათვის კონგრესის მიერ წარდგენილი მონიტორინგის აქტივობების შეფასება (2013) და ა.შ.

ამ დოკუმენტებში და სხვა (რამდენიმე ათეულ) შეფასებით ანგარიშებში აღნიშნულია, რომ:

- აუცილებელია არა რე-ცენტრალიზაციის მცდელობები, არამედ მრავალმხრივი პარტნიორობის განვითარება, რაც, როგორც კეისები აჩვენებს, კრიზისის დაძლევის უწყობს ხელს;
- მიუხედავად იმისა, რომ კრიზისისას ზარალდება როგორც შედარებით ცენტრალიზებული, ისე დეცენტრალიზებული სისტემები, მეორე შემთხვევაში

თვითმმართველობები, რომლებიც იცნობენ ადგილობრივ საჭიროებებს, უფრო სწრაფად, ადეკვატურად და ეფექტურად რეაგირებენ გამოწვევებზე;

- აუცილებელია დეცენტრალიზაციის პროცესის გაძლიერება და მომსახურებების (მ.შ. განსაკუთრებით ალტერნატიული და ინოვაციური) სფეროების ქვედა დონეებზე ჩატანა. უნდა გაიზარდოს თვითმმართველობების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების ავტონომიურობის ხარისხი;
- უნდა შეწყდეს მუნიციპალიტეტთა გამსხვილების მცდელობები და ხელი შეეწყოს შუალედური, რეგიონული რგოლის ფორმირების პროცესს სუბსიდიარობის პრინციპის საფუძველზე;
- აუცილებელია თვითმმართველობების ფინანსური ბაზის (მ.შ მისი დივერსიფიცირების ხარისხის) და უფლებამოსილებების შემდგომი ზრდა, რამაც ახალი მიდგომების (მ.შ. PPP) გამოყენებისათვის მყარი საფუძველი უნდა შექმნას.

უნდა აღინიშნოს, რომ ევროსტრუქტურების ეს მოთხოვნები განსაკუთრებით ძლიერდება 2016 წლიდან (როცა გამოიკვეთა 2008 კრიზისის დაძლევის ურყევი ტენდენცია) და თანდათან უფრო და უფრო მკაცრი ხდება.

1.3. შემოსავლები

1.3.1. შემოსავლის სახეები

ევროპის ქვეყნების ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსავლები რამდენიმე წყაროდან ივსება:

- **ადგილობრივი გადასახადები**

საერთო ჯამში, ევროსაბჭოს წევრ ქვეყნებში არსებობს 3-დან 15-მდე ადგილობრივი გადასახადი. როგორც წესი, ქვეყნების უმრავლესობაში იკრიბება 3-დან 5-მდე გადასახადი. ყველაზე გავრცელებული ადგილობრივი გადასახადებია:

- ეკონომიკურ საქმიანობაზე - ამასთან ეს დიდადაა დამოკიდებული კონკრეტული ქვეყნის და მუნიციპალიტეტის ეკონომიკურ მდგომარეობაზე;
- ქონების გადასახადი - მათი პროცენტული წილი, ან ცალკეული სახეები;
- გადასახადები რიგი ქონების ფლობაზე (მაგ. მოტოციკლეტი, შინაური ცხოველები, იახტები, საფრენი საშუალებები და ა.შ.);
- გადასახადები სპეციფიკურ აქტივობაზე (ტურიზმი, გართობა, რეკლამა).

ამ გადასახადების და მათი განაკვეთების დამტკიცება თვითმმართველობების კომპეტენციას წარმოადგენს. ამას ადგილობრივი ორგანოები თავისი ინტერესების შესაბამისად იყენებენ ან მათ გარკვეულ მოდიფიცირებას ახდენენ (მაგალითად, როგორც წესი, ინვესტორთა მოზიდვის მიზნით, დიდი ეკონომიკური ცენტრების ახლოს მყოფი ნაკლებ განვითარებული, რურალური თვითმმართველობები ქონების გადასახადის ბევრად დაბალ განაკვეთებს უწესებენ კერძო კომპანიებს, ვიდრე დიდი, ურბენული მუნიციპალიტეტები).

- **წილი საერთოეროვნულ გადასახადებში**

ე.წ. "ზიარი გადასახადების" სისტემა ბევრ ევროპულ ქვეყანაშია დანერგილი. როგორც წესი, ეს შეეხება მოგების ან/და საშემოსავლო გადასახადებს, თუმცა ზოგ ქვეყანაში ზიარ

გადასახადს წარმოადგენს დღგ-ც. რიგ ქვეყნებში თვითმმართველობის პროცენტული წილი ზიარ გადასახადებში კანონითაა დადგენილი (მაგ. ავსტრიაში 1/3).

მიუხედავად იმისა, რომ ზიარი გადასახადები წილი, როგორც წესი, თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებების დასაფინანსებლად გამოიყენება და ხარჯვის პრიორიტეტებს თვითმმართველობა ადგენს, ევროპული სტანდარტების შესაბამისად, ამ სახის გადასახადები არ მოიაზრება თვითმმართველობების საკუთარ შემოსავლად, ვინაიდან ოდენობა კანონითაა განსაზღვრული და თვითმმართველობები ვერ ზემოქმედებენ ვერც მის ოდენობაზე და ვერც განაკვეთების დაწესების პროცესზე.

რაც შეეხება თვითმმართველობების შემოსავლის წილს მშპ-ში, ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი ამ მხრივ აქვს ნორვეგიას (17.8%), ასევე მაღალი მაჩვენებლები აქვთ დანიასა და ფინეთს. საშუალო მაჩვენებლები გააჩნიათ ისეთ ქვეყნებს, როგორცაა რუმინეთი (9.4%), ლატვია (9.3%), უნგრეთი (7.9%), სლოვენია (6%) და ლიტვა (6/6.4%). დაბალი მაჩვენებლით გამოირჩევა სლოვაკეთი (5.51%), ლიხტენშტეინი (5.3%), მონტენეგრო (დაახ. 4%), იტალია (3.5%), საბერძნეთი (3.4%) და ალბანეთი (3.18%).

თვითმმართველობის გადასახდელების მიმართებით საჯარო ფინანსებთან ასევე ნორვეგია ლიდერობს (33%), შემდეგ მოდის რუმინეთი (29.1%), დანია და ფინეთის (20-25%), გერმანია (18%), ლიტვა (17.3%), მაკედონია (15,75%), სლოვენია (12.96%), ალბანეთი (10.8%), ირლანდია (8.8%), იტალია (7,4%), საბერძნეთი (6.2%), მონაკო (5.17%) და ა.შ.. მაგალითისათვის კვიპროსში ეს მაჩვენებელი 1% -ზე ნაკლებია.

განსხვავება პროცენტულ მაჩვენებლებს შორის (როგორც ცხრილიდანაც ჩანს) აიხსნება სხვადასხვა ქვეყანაში საგადასახადო განაკვეთების სხვადასხვა მაჩვენებლებით.

ცხრილში მაგალითისათვის მოტანილია ევროპის რიგი ქვეყნების მონაცემი შემოსავლების ოდენობის მშპ-სთან მიმართებაში და შემოსავლების დანაწილება სახეობების მიხედვით.

	გადასახადების ოდენობა მშპ-სთან მიმართებაში (%%)						შემოსავლების სახე				
	1995	2000	2005	2010	2015	2017	გადასახადები	სოციალური შენატანები	სხვადასხვა საქონეზე	ქონების გადასახადი	სხვა
ევროზონა - საშუალო	40	41	39	39	41	46.2	56.6	33.1	6.8	1.5	2
ავსტრია	43	44	42	42	44	48.4	56.1	31.3	8.7	1.7	2.1
ბელგია	45	46	46	45	48	51.2	60	30.9	5.7	1.7	1.6
ბულგარეთი	28	31	30	26	29	36.1	58.9	23.7	7.6	2.2	7.6
გაერთიანებული სამეფო	31	34	35	35	34	39.1	70.2	20.1	6.3	2.6	0.9
გერმანია	40	42	39	38	40	45.2	52.4	37.2	7.4	1.1	1.9
დანია	48	49	49	46	47	52.9	87.6	1.7	6.7	1.9	2
ესპანეთი	32	34	36	32	35	37.9	58.8	32.4	5.5	1.6	1.6
ესტონეთი	36	31	30	33	34	39.9	55.1	29.4	7.8	2.5	5.2
ირლანდია	34	32	31	28	24	25.7	73.1	16.6	7.2	2.3	0.8
ისლანდია	:	36	40	33	36	43.4	78.7	8	6.5	5.8	1

იტალია	40	40	39	42	43	46.6	62.8	28.3	4.8	1.5	2.6
კვიპროსი	25	27	31	32	33	40	63.5	22.2	8.2	1.9	4.1
ლატვია	31	29	28	29	31	37.5	60.1	23.3	8.9	2.2	5.4
ლიტვა	28	31	29	29	29	33.8	50.7	37.5	5.8	1.1	4.9
ლუქსემბურგი	37	39	39	39	38	44.4	61.9	28.1	6.3	3	0.6
მალტა	28	28	33	33	33	40.5	66.7	15.6	13.5	1.9	2.3
ნიდერლანდი	39	38	36	37	38	43.7	56.3	32.9	7.3	2.3	1.2
ნორვეგია	41	42	43	42	38	54.8	51.3	19.1	6.9	22.1	0.6
პოლონეთი	38	34	34	32	33	39.6	53.2	35.1	5.9	1.4	4.3
პორტუგალია	32	34	34	34	37	42.9	58.8	27.4	8.2	1.5	4.2
რუმინეთი	28	30	28	27	28	30.5	53.7	30.7	6.6	3	6
საბერძნეთი	30	35	33	34	40	48.8	56.5	29.9	6.3	1	6.3
საფრანგეთი	43	45	44	44	48	53.9	55.2	35	6.9	1.2	1.6
სლოვაკეთი	40	34	31	28	32	39.4	45.8	37.5	10.8	2	4
სლოვენია	39	37	38	37	37	43.1	50.2	34.1	8.8	2.9	3.9
უნგრეთი	40	39	37	37	39	44.5	57.3	28.8	7.3	0.8	5.8
ფინეთი	45	46	42	41	44	53.2	58.6	23	12.5	5.3	0.7
შვედეთი	47	49	47	44	44	50.3	81.5	6.6	7.3	3	1.6
ჩეხეთი	35	33	34	33	34	40.4	49.9	37.2	8	1.5	3.4
ხორვატია	-	-	36	36	37	46	56.6	25.9	8.7	2.7	6.2

მართალია ხარჯვითი ნაწილის ანალიზს არ ვეხებით, მაგრამ უნდა აღინიშნოს, რომ ასევე მნიშვნელოვანი განსხვავებაა მთლიან ხარჯებში ადმინისტრაციული ხარჯების წილის მიხედვითაც, მით უმეტეს, რომ ბიუჯეტების ეს პუნქტი სავადასხვა ქვეყნებში განსხვავებულად გაიანგარიშება. მაგალითისათვის ლუქსემბურგში ეს წილი 2017 დაახ. 9-10%-ს შეადგენდა (2015 წელს 8.7%), დანიაში კი დაახ. 50%-ს (ამ უკანასკნელში ხარჯი გაიზარდა მუნიციპალიტეტების გამსხვილებისა და შესაბამისად, დამატებითი მექანიზმების ამოქმედების საჭიროების გამო).

▪ **საშემოსავლო გადასახადის განაწილება**

და ბოლოს შეიძლება საინტერესო იყოს ზოგიერთი მონაცემი საშემოსავლო გადასახადთან დაკავშირებით. 2016 წლისათვის ევროკავშირში გაერთიანებული Income (საშემოსავლო და მოგების) გადასახადის საშუალო მაჩვენებელი 39%-ს შეადგენდა (მ.შ. ინდივიდუალური საშემოსავლო - 17%-ზე ნაკლები, ხოლო მოგების/კორპორატიული - 22.5%).

ქვეყნების მიხედვით ეს მაჩვენებლები დიდ დიდ განსხვავდება. მაგალითისათვის, სადაც დაბალია ეს გადასახადები, მაღალია სხვა გადასახადის (მაგ. დღგ, სოციალური გადასახადი) წილი. სიტუაცია ქვეყნების მიხედვით ასე გამოიყურება:

- ავსტრიაში - 11 ათ ევროზე ნაკლები შემოსავალი არ იბეგრება, 18 ათ-მდე - 25%-ია, 90 ათ-ზე მეტისთვის (1 მლნ-მდე) - 50%;
- ბელგიაში - 11 ათ. ევრომდე იბეგრება 25%-ით, 11-39 ათ. - 30/45%, უფრო მეტად - 50%-ით;
- ბულგარეთში - მაჩვენებელი 10%-ია, ხოლო რიგ შემთვევებში საერთოდ არ იბეგრება;
- გერმანია - 8800 ევრომდე შემოსავალი არ იბეგრება, შემდეგ გადასახადი იზრდება 14%-დან 45%-მდე (256 ათ. ევრო და მეტი). გარდა ამისა არსებობს საეკლესიო (8%) გადასახადიც;
- დანია - მუნიციპალიტეტები თავად ადგენენ თავისი წილის განაკვეთებს (საშუალოდ - 24.9%). უშუალოდ საშემოსავლო ვარირებს 8-15% ფარგლებში;
- ესპანეთი - 16%-დან (8 ათ. ევროზე მეტი) 50%-მდე (71 ათ. და ზევით);

- ესტონეთი - 20%;
- ირლანდია - 20% 33.8 ათ. ევროს შემოსავლემდე და 40% - შემდეგ;
- იტალია - იწყება 23%-დან (15 ათ. ევრო და მეტი შემოსავალი) 43%-მდე (75 ათ-ზე მეტი). არსებობს მცირე რეგიონული და მუნიციპალური გადასახადებიც (3%);
- კვიპროსი - 19.5 ათ ევრომდე - არ იხვევება, 19-დან 28 ათ-მდე - 20%, 60 ათ-ზე მეტი - 35%;
- ლატვია - 23%;
- ლიტვა - 15%;
- ლუქსემბურგი - იწყება 8%-დან (11 ათ-ზე მეტი შემოსავალი) და ადის 42%-მდე (200 ათ. და მეტი ევრო);
- მალტა - 15%-დან (9 ათ. მეტი ევრო) 35%-მდე (60 ათ. ევრო და მეტი);
- ნიდერლანდები - 8.9%-დან (20 ათ ევრო და მეტი) 52%-მდე (67 ათ-ზე მეტი);
- პოლონეთი - შემოსავლების სიდიდის მიხედვით ორი დონეა - 18% და 32%;
- პორტუგალია - 14.5%-დან (7 ათ. ევროზე მეტი) 48%-მდე (80 ათ. და ზევით);
- რუმინეთი - 16%;
- საბერძნეთი - 20 ათ-ზე მეტი შემოსავლისას იწყება 22%-დან და აღწევს 45%-ს (40 ათ. და მეტი შემოსავალი);
- საფრანგეთი - 9700 ევრომდე შემოსავალი არ იხვევება, 27 ათ-მდე იხვევება 14%, ხოლო 152 ათ-ზე მეტი - 45%-ით;
- სლოვაკეთი - 19% (35 ათ. ევრომდე) და 25% (მეტი შემოსავლის შემთხვევაში);
- სლოვენია - 16%-დან (8 ათ. ევროზე მეტი) 50%-მდე (71 ათ-ზე მეტი);
- უნგრეთი - 15%;
- ფინეთი - 16-25 ათ ევრო - 6.25%, 73 ათ-ზე მეტისთვის - 31.5%. მუნიციპალური გადასახადი ვარიებს 17-22.5%-ის ფარგლებში;
- შვედეთი - შემოსავლების მიხედვით - 20% და 25%;
- ჩეხეთი - 15%;
- ხორვატია - რანჟირება 12%-დან 40%-მდე.

ქვემოთ ცხრილში მოცემულია საშემოსავლო გადასახადის განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ (ზოგან ასევე სუბნაციონალურ) დონეებს შორის. გარდა ამისა საშემოსავლო გადასახადის მნიშვნელოვანი წილი ბევრ ქვეყანაში სოციალურ ფონდებშიც მიემართება, რომლის მართვასაც რიგ ქვეყნებში ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობები ახდენენ.

	ცენტრალური ხელისუფლება			ადგილობრივი დონე (ყველა სუბნაციონალური დონე)			სოციალური დაცვა		
	2005	2010	2015	2005	2010	2015	2005	2010	2015
შვედეთი	61.1	62.7	62.6	32.1	30.7	30.6	6.4	6.2	6.4
დანია	69.0	72.8	73.2	30.5	26.7	26.4	0.1	0.1	0.1
ისლანდია	77.1	74.5	74.4	22.9	25.5	25.6	0.0	0.0	0.0
ფინეთი	51.8	45.9	47.1	20.7	24.3	23.7	27.2	29.7	28.9
ლატვია	54.2	48.9	53.0	16.7	20.2	18.7	28.4	30.4	27.7
ნორვეგია	86.7	86.4	84.6	13.3	13.6	15.4	0.0	0.0	0.0
იტალია	53.3	53.7	54.5	15.7	14.5	15.1	30.7	31.4	30.1
ჩეხეთი	70.3	69.3	69.1	14.5	13.7	14.4	14.6	16.5	15.9
პოლონეთი	50.1	52.7	48.2	12.7	12.6	12.9	36.8	34.4	38.4
საფრანგეთი	40.3	36.5	34.6	10.9	9.9	12.4	48.5	53.4	52.7
ხორვატია	57.6	55.0	56.1	10.4	12.3	11.9	32.0	32.7	31.7
ესპანეთი	44.6	40.5	42.7	8.3 (22.3)	9.1 (22.0)	9.9 (23.8)	32.6	37.0	32.7
სლოვენია	55.9	49.2	51.0	7.4	10.8	9.5	36.4	39.6	39.1
გერმანია	28.6	30.3	29.6	7.3 (28.1)	7.5 (28.4)	7.9 (30.6)	42.8	40.9	39.2
პორტუგალია	68.6	66.8	67.8	6.7	6.7	7.3	24.4	26.2	24.7

უნგრეთი	57.3	62.8	60.6	11.6	6.5	5.8	30.6	30.4	33.2
გაერთიანებული სამეფო	94.5	94.1	94.4	5.0	5.4	5.1	0.0	0.0	0.0
ბელგია	32.1	28.7	33.2	5.0 (29.1)	5.2 (28.9)	5.0 (28.5)	37.5	41.1	37.0
ნიდერლანდი	60.6	59.1	57.4	4.0	3.7	3.8	34.5	36.3	37.8
ლუქსემბურგი	68.3	67.3	68.2	4.4	4.3	3.5	27.1	28.2	28.0
რუმინეთი	62.8	63.2	66.6	3.1	4.0	3.4	34.1	32.5	29.5
ავსტრია	67.4	66.7	67.1	3.1 (4.7)	3.2 (4.8)	3.0 (4.5)	27.6	28.3	28.0
ბულგარეთი	67.1	71.1	69.5	1.8	2.9	2.9	31.1	25.6	27.1
ირლანდია	97.3	96.2	97.1	2.2	3.3	2.4	0.0	0.0	0.0
საბერძნეთი	64.5	64.2	68.9	2.2	2.3	2.4	32.9	33.1	28.4
სლოვაკია	58.8	54.7	55.9	2.3	2.4	1.7	38.4	42.1	42.0
კვიპროსი	73.8	72.8	72.5	1.3	1.4	1.5	23.9	25.2	25.2
ლიტვა	67.6	56.4	57.7	1.5	1.8	1.3	30.2	41.1	40.0
ესტონეთი	83.0	80.3	82.3	1.2	1.4	1.0	15.1	17.8	16.2

▪ **ჯარიმები და მოსაკრებელი საზოგადოებრივი სერვისიდან**

ამ სახის შემოსავლების გარკვეულ სტანდარტში მოქცევა შეუძლებელია, ვინაიდან ცალკეულ ქვეყნებში, მათ რეგიონებსა და თვით ერთი რეგიონის ფარგლებში არსებულ მუნიციპალიტეტებში განსხვავებული სისტემები არსებობს.

მოსაკრებლების ფორმებს მომსახურებაზე დაწესებული საფასურები და უშუალოდ მოსაკრებლები წარმოადგენს. მაგალითად: სოციალური თავშესაფრები, ავტომანქანების პარკირება, საჯარო ადგილების გამოყენება (პარკები), ენერგო- და წყალმომარაგება, საჯარო დაწესებულებებით (მაგ. ბიბლიოთეკები) სარგებლობა და ა.შ.

▪ **შემოსავლები თვითმმართველობის საკუთრებაში არსებული ქონების გამოყენებიდან და სხვა ეკონომიკური აქტივობიდან**

ქვეყნების უმეტესობაში (თურქეთი, ისლანდია, კვიპროსი, ლიტვა, მაკედონია, ნორვეგია, პორტუგალია, საფრანგეთი, სლოვენია, რუმინეთი, ფინეთი) თვითმმართველობები არ იღებენ ქონების გადასახადს მუნიციპალური ქონებიდან, თუმცა რიგ ქვეყნებში ეს დამკვიდრებული პრაქტიკაა (გაერთიანებული სამეფო, ლატვია, ლუქსემბურგი, რუსეთის ფედერაცია, საბერძნეთი).

რიგ ქვეყნებში მუნიციპალური საწარმოებიც იხდიან ქონების გადასახადს (ავსტრია, პოლონეთი) ან ამ საწარმოებს ამუშავებენ კომერციული მიზნით (დანია, უნგრეთი). გერმანიაში მუნიციპალური ქონება იბეგრება მუნიციპალური გადასახადით, თუ იგი კერძო ან კომერციულ საქმიანობას აწარმოებს და არ იბეგრება, თუ საჯარო სარგებლობისთვისაა (მაგ. პარკი) გამოყენებული. საჯარო სარგებლობისათვის გამოყენებული მუნიციპალური უძრავი ქონების გარდა, მუნიციპალური ქონება იბეგრება შვედეთშიც.

1.3.2. გადასახადების ოდენობა და წილი

ქვეყნები ერთმანეთისაგან განსხვავდებიან საერთო შემოსვლებში საკუთარი შემოსავლების წილით. ზოგ ქვეყანაში ეს მაჩვენებელი საკმაოდ მაღალია (შვედეთში: რეგიონული დონის შემოსავლების 82%, თვითმმართველობების შემოსავლების 78%), ზოგან ძალზე დაბალი (აზერბაიჯანი - 0.14%, რაც, დაბალი შემოსავლის გამო, სულ მოსახლეზე წელიწადში 5 ევროს შეადგენს). სხვა ქვეყნები ამ ფარგლებში თავსდებიან: ესპანეთი - 48% (პროვინციებს - 20%), ლატვია - 14/15%, პოლონეთი - 45%, ხორვატია - 11-12%)

ეკონომიკურის კრიზისის პერიოდში შემცირდა რიგი ქვეყნების საკუთარი შემოსავლების წილი მშპ-სთან მიმართებაში (მაგალითად, უნგრეთში - 12%-დან 8/8.5%-მდე).

ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტია არ განსაზღვრავს შემოსავლების პროცენტულ მაჩვენებელს, ეს ქვეყნის კანონმდებლობის დისკრეციას წარმოადგენს, რომელიც ასევე დიდი რანჟირებით ხასიათდება (10%-დან 90%-მდე). ევროპის "ჩემპიონს" ამ მხრივ წარმოადგენს პოლონეთი, სადაც ეს მაჩვენებელი (ზიარ გადასახადებში სუბნაციონალური დონის წილთან ერთად - დაახ. 90% შეადგენს).

1.3.3. საგადასახადო ძალაუფლება

რიგ ქვეყნებში (ლატვია, ლიტვა) საგადასახადო სისტემა ცენტრალიზებულია და საერთოეროვნულ გადასახადებს ცენტრალური ორგანოები კრეფენ. თვითმმართველობები განაკვეთების დადგენის პროცესში ვერ (ან ძალზე სუსტად) ერევიან.

ქვეყნების ნაწილში (ესპანეთი, უნგრეთი) იგივე მდგომარეობაა რეგიონებთან მიმართებაში. ეს უკანასკნელნი ვერ აწესებენ გადასახადებს (ან მათ შემადგენლობაში საკუთარი წილის განაკვეთს). რაც შეეხება მუნიციპალურ გადასახადებში რეგიონების წილს, იგი არაპირდაპირ (რეგიონში შემავალი მუნიციპალიტეტებიდან) მიემართება რეგიონების ბიუჯეტში.

ქონების გადასახადი ყველგან მუნიციპალურ გადასახადს წარმოადგენს და ეს უფლება თანდათან უფრო მყარი ხდება:

- 2013 წლიდან ლატვიის თვითმმართველობებმა მიიღეს ქონების გადასახადის განაკვეთების დადგენის უფლება, ამასთან მის ამოღებას თავად მუნიციპალიტეტი ახორციელებს. სლოვაკეთში განაკვეთების დაწესების უფლების წყალობით ბრატისლავას მუნიციპალიტეტმა შედარებით იოლად გადაიტანა ცენტრალური ტრანფერის შემცირების მტკივნეული პროცესი;
- ავსტრიასა და გერმანიაში თვითმმართველობებს აქვთ საკუთარი ადგილობრივი გადასახადის შემოღების უფლებაც, თუნდაც გადასახადის ეს სახე ფედერალურ კანონმდებლობაში არ იყოს ასახული.

საგადასახადო პოლიტიკის განსაზღვრის პროცესში თვითმმართველობების მონაწილეობის ხარისხი ასევე განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით:

- ავსტრიაში, გერმანიაში და სლოვენიაში თვითმმართველობებთან კონსულტირება ფინანსურ საკითხებზე ცენტრალური ხელისუფლებს კანონმდებლობით ფიქსირებულ ვალდებულებას წარმოადგენს. მაგალითად, 2007 წლიდან სლოვენიაში ფინანსური სუბსიდირება ინდივიდუალური ხელშეკრულებით ხორციელდება, ხოლო გაანგარიშება წინა წლის სულ მოსახლეზე თანხის მიხედვით ხდება;
- ასეთი წესი სხვადასხვა მიზეზით (გაანგარიშება სულ მოსახლეზე და არა მოსახლეობის შემოსავლის, რეგიონში არსებული განსხვავებული ფასების და ა.შ. მიხედვით) რიგ ქვეყნებში (ლატვია, პოლონეთი, უნგრეთი) თვითმმართველობების უკმაყოფილებას იწვევს, ხოლო ზოგან (ავსტრია, გერმანია) ის საკონსტიტუციო სარჩელის მიზეზიც ხდება;
- უნგრეთსა და ხორვატიაში, კანონმდებლობის თანახმად, თვითმმართველობების საკუთარი შემოსავლები, თუნდაც იგი განუსაზღვრელად დიდი ოდენობისა იყოს, ადგილზე რჩება და გადანაწილებას არ ხმარდება. რიგ ევროპულ ქვეყანაში ეს პრინციპი კონსტიტუციის დონეზეა დაცული.

დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ ევროპის ქვეყნებში აღინიშნება თვითმმართველობის დონის საკმაოდ მაღალი უფლებები. იმ ქვეყნებში, სადაც ორი ან მეტი სუბ-ნაციონალური დონე არსებობს, მუნიციპალიტეტებს განუზომლად მეტი უფლებები აქვთ რეგიონებთან შედარებით.

1.3.4. ტრანსფერები

▪ სუბსიდირების მექანიზმები

ევროსაბჭოს წევრ ქვეყნებში, განსაკუთრებით აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების უმეტესობაში ცენტრალური ხელისუფლების ტრანსფერებს ერთეული უნიშვნელოვანესი როლი ენიჭება. როგორც წესი, ტრანსფერების იყოფა ძირითადად და ბლოკურ (მიზნობრივი და არამიზნობრივი) სუბსიდიებად, რომელთა გადარიცხვაც ხორციელდება როგორც ერთჯერადი (ყოველწლიური) აქტით, ისე ეტაპობრივად (ყოველთვიურად).

ქვეყნების მიხედვით განსხვავდება გადარიცხვის წესიც. თანხა შეიძლება გადარიცხოს: 1. ყველასთვის ერთიანად (კანონით ან სხვა ნორმატიული აქტის საფუძველზე) ან 2. ცალკეულ თვითმმართველობებთან დადებული შეთანხმების მიხედვით:

- პირველ შემთხვევაში თანხების განსაზღვრა ხდება წინა წლების მონაცემებზე დაყრდნობით. იცვლება მხოლოდ სტატისტიკური მონაცემები;
- მეორე ვარიანტის (ირლანდიაში ე.წ. "საჭიროებისა და რესურსების" მეთოდი; უნგრეთი, 2013 წლიდან) თანახმად, ცალკეულ თვითმმართველობასთან, ცალკეული უფლებამოსილებისათვის საჭირო ფინანსებთან დაკავშირებით ცალცალკე მოლაპარაკებები მიმდინარეობს.

გაანგარიშების კრიტერიუმებად, როგორც წესი გამოიყენება: მოსახლეობის ოდენობა, საკუთარი შემოსავლების ოდენობა, ზიარი გადასახადების მოცულობა, თითოეული უფლებამოსილების ღირებულების გასაშუალოებული მაჩვენებელი (მაგალითად, სკოლის მასწავლებლის ხელფასის გაანგარიშებისას გამოიყენება: ა. მასწავლებლის ხელფასის საშუალო ოდენობა, ბ. ფასები, რეგიონში/გარემოში არსებული სიტუაციიდან გამომდინარე)

ევროპის ქვეყნებში სახელმწიფოს მიერ სუბნაციონალური დონეებისათვის გადაცემული გრანტები მშპ-ს დაახ. 1/10 (და მეტია). მუნიციპალური თვითმმართველობები (თვითმმართველობის ქვედა დონე) სახელმწიფო გრანტების დაახ. 40%-ს იღებენ (მშპ-ს დაახ. 4%). ამ მხრივ ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი დანიას (12.4%), ხოლო დაბალი - თურქეთს (1%-ზე ნაკლები) აქვს. ამავე დროს საგრანტო კომპონენტში განუხრელად იზრდება ევროკავშირის და სხვა საერთაშორისო წყაროების წილი.

▪ სუბსიდირების ფორმები

მიზნობრივი გრანტების გაანგარიშებისას, როგორც წესი, ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გართულებული, მრავალკომპონენტური გაანგარიშება გამოიყენება. ამავე პრინციპით ხდება ევროკავშირის მიერ წევრი ქვეყნების მუნიციპალიტეტებისათვის გრანტების/სუბსიდიების გაანგარიშებაც).

გათანაბრებითი ტრანსფერების მიზანს წარმოადგენს არა პერსპექტივაში განვითარებისათვის საჭირო პროგრამების მხარდაჭერა, არამედ რეალურად არსებულ, ყოველდღიურ გამოწვევებზე რეაგირება. ასეთი მდგომარეობა ფაქტიურად ყველა ქვეყანაში

წარმოშობს პრობლემებს. როგორც წესი, გათანაბრების გაანგარიშება არ არის მრავალკომპონენტიანი, იგნორირებულია თვითმმართველობებს შორის არსებული განსხვავებები. აღმოსავლეთ ევროპაში პრობლემას ამწვავებს სტატისტიკის არასრულყოფილებაც - გაანგარიშებებს რიგ ქვეყნებში საფუძვლად ძველი "საბაზისო" მონაცემები უდევს და რეგიონებში არსებული რეალური სურათის (მაგ. ფასები) გათვალისწინება არ ხდება. ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში ამ საკითხთან დაკავშირებით თვითმმართველობებს საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრების უფლებაც არ აქვთ (რაც არსებობს მაგალითად ავსტრიასა და გერმანიაში).

▪ პრობლემატიკა ქვეყნების მიხედვით

ახალი დემოკრატიის ქვეყნებს, გარდა ამ მიმართულებით არსებული საერთო გამოწვევებისა, საკუთარი პრობლემებიც გააჩნიათ და მათ გადაწყვეტასაც განსხვავებულად ცდილობენ:

ალბანეთში ადგილობრივ შემოსავლებს შეადგენს: გადასახადები, მოსაკრებლები, სესხი, დონაციები სპონსორებიდან, სხვა შემოსავლები (რენტა, ქონების გაყიდვა), ქონების მართვის (ლიცენზირება და ა.შ.) შემოსავალი. საკუთარი შემოსავლების მეორე ბლოკს კი ზიარი გადასახადები, უპირობო (არამიზნობრივი) და მიზნობრივი ტრანსფერები ქმნის. სატრანსფერო პოლიტიკა ეტაპობრივად იცვლება თვითმმართველობებისათვის უფლებების მინიჭებისა და რეგიონების შესუსტების მიმართულებით:

- 2015 წელს თვითმმართველობს უფრო ნათლად მიეცათ უფლება, დაეწესებინათ კანონით განსაზღვრული გადასახადები (კანონი #139);
- 2016 წელს შესწორდა ტრანსფერის განაწილების ძველი ფორმულა (2002) - შემცირდა რეგიონული დონის კომპეტენციები და შესაბამისად ტრენსფერებიც: 2014 - სახელმწიფო ბიუჯეტის 9%, 2016 - 3.4% (სადაც 1% საგანგებო ხარჯია, ხოლო დანარჩენი - საბაზისო (ძირითადად ხელფასები));
- რეგიონული განვითარების ფონდი (საჯარო იურიდიული პირი. არსებობდა 2010 წლიდან და ეწოდებოდა Albanian Development Fund), საიდანაც მთავრობა რეგიონებზე ("კარკ"-ებზე) გაცემდა მთელი საგრანტო თანხების ნაწილს, ფაქტიურად გაუქმდა (შესაბამისად: 2006 - 34%, 2007 - 15%, 2016 - 0%).

სერბეთი. პრაქტიკაში ერთადერთი ავტონომიური რეგიონის (ვოევოდინა) შემოსავლები, საკუთარი შემოსავლებისა და ტრანსფერების ჩათვლით, სახელმწიფო ბიუჯეტის 7%-ს შეადგენს. კანონმდებლობით ეს ოდენობა არ არის განსაზღვრული, მიუხედავად იმისა რომ ავტონომიამ 2009 წელს მოითხოვა ასეთი დეფინიცია (მაგრამ წააგო საკონსტიტუციო სარჩელი). ეს მოთხოვნა არც 2014 წლის საკანონმდებლო ცვლილებებისას არ იქნა გათვალისწინებული.

უნგრეთი. მეზობელ ქვეყნებთან შედარებით თვითმმართველობების ფინანსური ავტონომია საკმაოდ სუსტია. თვითმმართველობების თითქმის მთელ საბიუჯეტო დაფინანსებას ცენტრალური ხელისუფლების სუბსიდიები წარმოადგენს. მუნიციპალიტეტებს არ აქვთ არც ადგილობრივი გადასახადების აკრეფის უფლება და არც საჯარო სერვისებიდან არ იღებენ შემოსავალს. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ტრანსფერები ძირითადად ადმინისტრაციულ ხარჯებს და ზოგიერთი, მცირე მასშტაბის ადგილობრივი პროგრამების დაფინანსებას ხმარდება.

ხორვატია. ადგილობრივ ფინანსებში ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებული თანხების დომინირება შეინიშნება. გადანაწილების მექანიზმებიც შედარებით ნაკლებ გამართულია.

მოგების და საშემოსავლო და მოგების (ჯამში 55%) გადასახადების მხოლოდ 9% მიდის სუბნაციონალურ დონეზე და შემდეგნაირად ნაწილდება: მუნიციპალიტეტები (429 ერთეული) - 16%, ქალაქები (127 ერთეული) - 40%; დედაქალაქი - ზაგრები - 29%; რეგიონი ("ჟუპანი", 20 ერთეული) - 15%.

ქვეყნის 20 რეგიონიდან 13-ის შემოსავალი ქვეყნის საშუალო მაჩვენებელზე ნაკლებია. გადასახდელების დიდ ნაწილს ადმინისტრაციული და სახელფასო ხარჯი წარმოადგენს. ზიარი გადასახადის განაკვეთებს სრულად განსაზღვრავს ცენტრალური ხელისუფლება.

1.3.5. აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების პრობლემატიკა

2016 წლის ევროპის 47 ქვეყნის სიტუაციის ანალიზის შედეგად ჩამოყალიბდა რეკომენდაციები, რომლებიც ძირითადად ახალი დემოკრატიის ქვეყნებს შეეხება, სადაც უფრო იჩინა თავი მსოფლიო კრიზისის ნეგატიურმა მხარეებმა. ცალკეული ქვეყნებისათვის შეთავაზებული რეკომენდაციები მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთმანეთისაგან:

- ალბანეთი - დაიხვეწოს არამიზნობრივი გრანტების გაცემის პროგრამა, რომელზედაც თვითმმართველობების სრულად არიან დამოკიდებულნი;
- ბოსნია-ჰერცეგოვინა - განსაზღვრია მუნიციპალური საკუთრების ფორმა, რაც შექმნის შემოსავლების გაანგარიშების საფუძველს;
- ბულგარეთი - შესაცვლელია "კონსოლიდირებული ბიუჯეტების" გაანგარიშების წესი, რაც ზღვიდავს ადგილობრივი ავტონომიის ხარისხს;
- ესტონეთი - შესაცვლელია კანონმდებლობა, რათა თვითმმართველობებმა მიიღონ უფლებამოსილების ადეკვატური ფინანსები; საჭიროა თვითმმართველობების მხარდაჭერა მომსახურების განხორციელების პროცესში, რაც სერიოზულად დაზარალდა კრიზისის პერიოდში;
- ლატვია - საჭიროა კრიზისის პერიოდში ტრანსფერების შემცირების შედეგად თვითმმართველობათა დასუსტებისა და შესაბამისად, ცენტრზე დამოკიდებულების ხარისხის ზრდის შემცირება;
- ლიტვა - გასაზრდელია დაფინანსება, რადგან მუნიციპალიტეტების გამსხვილების გამო მათი უფლებამოსილებანი უფრო ფინანსტევადი გახდა;
- მაკედონია - დასაჩქარებელია თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემის პროცესი;
- პოლონეთი - მართალია ადგილობრივი დაფინანსება იზრდება, მაგრამ დამატებითი უფლებამოსილებების (განათლება) დასაფინანსებლად ეს არ არის საკმარისი; გადასახედია მდიდარი რეგიონებიდან/მუნიციპალიტეტებიდან სუსტებისათვის რესურსების გადანაწილების წესი, რადგან ეს გაანგარიშება ხდება კრიზისამდელი, შედარებით კარგი მაჩვენებლების საფუძველზე;
- სლოვაკეთი - ეროვნული აუდიტის დასკვნის (2015) საფუძველზე სუბსიდირების საკითხი განიხილონ არა ფისკალური გათანაბრების არსებული მეთოდის, არამედ თვითმმართველობებში არსებული მოთხოვნების კრიტერიუმებზე დაფუძნებული მექანიზმის საფუძველზე და შეიმუშაონ ინვესტირების ყოვლისმომცველი პროგრამა;
- სლოვენია - დასახვეწია მოსაკრებლების გაანგარიშების წესი (სულ მოსახლეზე გამოყოფილი თანხის გაანგარიშების პრინციპი);
- უნგრეთი - უნდა დაიხვეწოს ცენტრის მიერ თვითმმართველობებზე გრანტების გაცემის სისტემა;
- ხორვატია - დასადგენია სუბნაციონალური დონეების დაფინანსების პრინციპი, რადგან არსებული არ შეესაბამება უფლებამოსილებების ხარისხს; დასადგენია დიდი და მცირე მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილების საკითხი (მცირე/სუსტ და დიდ/მდიდარ მუნიციპალიტეტებს ერთნაირი უფლებები აქვთ); საჭიროა მსხვილი

თვითმმართველობებზე (რეგიონები, დიდი ქალაქები) დეცენტრალიზებული (დეკონცენტრირებული) ფუნქციებისათვის გადაცემული სახსრების გაანგარიშების გადახედვა, რათა ისინი მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლების დიქტატით არ იყოს განსაზღვრული.

1.4. ქონება

ევროპის ქვეყნების მუნიციპალური ქონების დახასიათებისას თვალშისაცემი ხდება განსხვავება "ძველ" და "ახალ" ევროპას შორის. ჩამოყალიბებული დემოკრატიის ქვეყნებში მუნიციპალიტეტის მიერ ქონების ქონის უფლების აღიარება საკმარისადაა მიჩნეული (იგივე პრინციპია ასახული თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიაშიც), მაშინ როცა აღმოსავლეთ ევროპაში თვითმმართველობების საკუთრების ფორმირება მჭიდროდ უკავშირდება ტრანზიციის პერიოდის პრივატიზაციის პროცესს.

1.4.1. პრივატიზაცია აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში

გასული საუკუნის ბოლო დეკადიდან მოყოლებული პრივატიზაციის პროცესი ცენტრალურ ევროპაში ორ ეტაპად განხორციელდა:

- მასობრივი პრივატიზაცია (90-იანი წლები) დიდი სისწრაფით და მასშტაბებით ხასიათდება. იგი მიზნად ისახავდა ერთის მხრივ, ქონებრივ რესტიტუციას, ხოლო მეორეს მხრივ, ფიზიკური პირთა პირად სარგებლობაში არსებული ქონების (საცხოვრებელი ფართი, მიწის ნაკვეთების) კერძო საკუთრებაში გადაცემას (საპრივატიზაციო ვაუჩრების, სერტიფიკატების ან უსასყიდლოდ გადაცემის ფორმით);
- მეორე პერიოდი (ჩვენი საუკუნის დასაწყისიდან) უკვე ნელი ტემპით ხასიათდება და იგი ცალკეული სერვისების კომერციალიზაციით გამოიხატება (მაგ. წყალ-, ელექტრო- და გაზომარაგება და სხვ.).

რესტიტუცია ზოგან (ბულგარეთი, სლოვაკეთი, ჩეხეთი) ქონების სრული დაბრუნებით გამოიხატა, ზოგან (ესტონეთი, რუმინეთი) - მხოლოდ მიწის დაბრუნებით. ქონების დაბრუნების შეუძლებლობის შემთხვევაში გამოიყენებოდა ფულადი კომპენსაცია (ბულგარეთი, ლატვია, ლიტვა, სლოვაკეთი, ჩეხეთი) ან პრივატიზების სერტიფიკატები (ბულგარეთი, სლოვენია, უნგრეთი).

დანარჩენი ქონების პრივატიზება გამოიხატა გასხვისებით (საწარმოების ლიკვიდაცია და ქონების გასხვისება - პოლონეთი), აუქციონით და ტენდერით (ყველაზე გავრცელებული ფორმა), ვაუჩერებით (პოლონეთი, რუმინეთი, უნგრეთი) და თავისუფალი უსასყიდლო განაწილებით (ბინები, საოჯახო მეურნეობების - ბულგარეთი, რუმინეთი). გარდა ამისა გამოიყენებოდა პრივატიზაცია პირდაპირი მოლაპარაკებით, საჯარო შეთავაზებით ან/და მენეჯმენტისა და დაქირავებულთა გამოსყიდვის ფორმით.

ქვეყნებს შორის პრივატიზაციის პროცესის მსგავსების საილუსტრაციოდ შეიძლება ორი ქვეყნის, პოლონეთისა და ესტონეთის მაგალითი მოვიტანოთ.

- **პოლონეთი.** 1992 წლიდან სასოფლო სამეურნეო მიწის პრივატიზებას ახდენს სახელმწიფო ხაზინის სასოფლო-სამეურნეო ქონების სააგენტო. რეფორმის შემდეგ სასოფლო-სამეურნეო მიწის 17.2% სახელმწიფო სკუთრებაში დარჩა, ხოლო მუნიციპალიტეტებმა მიწების 1.7% მიიღეს. თვითმმართველობებს მნიშვნელოვანი უფლებები გააჩნიათ მიწის რეგისტრაციის და პრივატიზების პროცესში. რაც შეეხება

საწარმოების პრივატიზაციას, პოლონეთის გამოცდილება ევროპაში ერთ-ერთ წარმატებულ რეფორმად მიიჩნევა. საწარმოების პრივატიზაციას რესპუბლიკის ხაზინის სამინისტრო ახორციელებს - პირდაპირი (მცირე საწარმოები შემდგომი ლიკვიდაციის მიზნით) და არაპირდაპირი პრივატიზაციის გზით. საწარმოების პრივატიზებაში თვითმმართველობები არ მონაწილეობენ.

- **ესტონეთი.** 2001 წლამდე მიწის პრივატიზაციას ახორციელებდა პრივატიზაციის სააგენტო, შემდეგ - ესტონეთის მიწის მმართველის საბჭო. რეგისტრაციის/პრინვატიზების პროცესს მუნიციპალიტეტები წარმართავდნენ. 2016 წლისათვის სახელმწიფოს საკუთრებაშია მიწების დაახლოებით 40% (მ.შ. ტყე, არასასოფლო-სამეურნეო მიწები), მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში - 1%. საწარმოების პრივატიზაციას პრივატიზაციის სააგენტო ახორციელებდა და თვითმმართველობები არც აქ იღებდნენ მონაწილეობას.

1.4.2. მუნიციპალური ქონების ფორმები

კონგრესის ანგარიშები აფიქსირებენ ევროპის ქვეყნებში მუნიციპალური საკუთრების ორ ფორმის არსებობას: საჯარო და კერძო/საჯარო საკუთრებას. ქვეყნების ნაწილში მხოლოდ ერთ-ერთი ფორმა გამოიყენება, ნაწილში კი ორივე ფორმა თანაარსებობს.

- მხოლოდ ერთი ფორმა გავრცელებულია ევროპის 17 ქვეყანაში: ავსტრია, გაერთიანებული სამეფო, გერმანია, დანია, ისლანდია, კვიპროსი, ლატვია, ლიტვა, ნიდერლანდები, ნორვეგია, პოლონეთი, სლოვენია, უნგრეთი, ფინეთი, შვედეთი ჩეხეთი, ხორვატია.
- ორივე ფორმა არსებობს 12 ქვეყანაში: ალბანეთი, ბულგარეთი, ესპანეთი, ესტონეთი, თურქეთი, იტალია, ლუქსემბურგი, მაკედონია, პორტუგალია, რუმინეთი, საბერძნეთი, საფრანგეთი. აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად იმისა, რომ გერმანია განეკუთვნება პირველი ჯგუფის ქვეყნებს, მის ზოგ ლანდში მეორე ფორმა გვხვდება.

იქ სადაც ერთი ფორმაა გავრცელებული, მუნიციპალიტეტების ქონებას, ისე როგორც სახელმწიფოსას, საჯარო ფუნქცია გააჩნია. მეორე ჯგუფის ქვეყნებში თვითმმართველობის ქონება: საჯარო (ავსტრია, ნიდერლანდები, ლიტვა, პოლონეთი, ხორვატია), კერძო (გაერთიანებული სამეფო, გერმანია, ისლანდია, ნორვეგია, სლოვენია, შვედეთი), ერთად - საჯარო/კერძო (უნგრეთი, ჩეხეთი) ან სხვა (დანია, კვიპროსი, ფინეთი) სტატუსის მქონე ქონებას წარმოადგენს (გამონაკლისს წარმოადგენს ლიტვა, სადაც კანონმდებლობით არსებობს განსაკუთრებული - მუნიციპალური პირის ფორმა).

ფუნქციების მიხედვით მუნიციპალური ქონება ასევე ორ ჯგუფად იყოფა: საჯარო და კომერციული გამოყენების ფუნქცია. აქაც ქვეყნების მიხედვით სხვადასხვა ვარიანტი გვხვდება:

- ესპანეთში - საჯარო და კერძო (კერძო ფორმის ფორმით საჯარო ფუნქციების შესრულების შემთხვევაში შესაბამისი გადახდილი გადასახადები სუბიექტს უბრუნდება);
- პოლონეთში - საჯარო და კომერციული;
- საფრანგეთი - საჯარო და კერძო (რომლის საჯაროდ გამოყენება კანონით იკრძალება);
- უნგრეთში - "საბაზისო" და "სხვა" ტიპი და ა.შ.

თუ რა სტატუსი ექნება აღნიშნულ ქონებას, ამას თავად თვითმმართველობები (ესტონეთი, მაკედონია) ან სახელმწიფო (თურქეთი, საბერძნეთი) წყვეტს.

განსხვავებაა ქონების გადაცემის წესშიც, რომელიც ან კერძო/საჯარო (პოლონეთი), ან მხოლოდ საჯარო (ლატვია, ლიტვა). ქვეყნების მიხედვით განსხვავდება გასხვისების ფორმებიც - შესყიდვა, გაცვლა, დონაცია, მემკვიდრეობა, ხელშეკრულებით, აუქციონი და ა.შ.

უშუალოდ მუნიციპალური ქონების გამოყენების პროცესი რეგულირდება ჩვეულებრივი კერძო სამართლით (გაერთიანებული სამეფო, დანია, ისლანდია, კვიპროსი, ნიდერლანდები, ნორვეგია, ფინეთი, შვედეთი, ხორვატია) ან რიგი გამონაკლისებითა და დათქმებით (ავსტრია, გერმანია, პოლონეთი, უნგრეთი, გარკვეულწილად ლატვია და სლოვენია).

ასევე განსხვავებულია კერძო კომპანიების მიერ მუნიციპალური ქონების გამოყენების მარეგულირებელი ნორმები - სრული დაშვებიდან გარკვეულ შეზღუდვებამდე.

იმ ქვეყნებში, სადაც მუნიციპალური საკუთრების ერთი ფორმა არსებობს, როგორც წესი, მესმე პირთან ურთიერთობა კერძო სამართლის ნორმებით რეგულირდება, თუმცა ზოგ ქვეყანაში არაეობს გამონაკლისებიც. მაგალითად გერმანიაში კომერციული მიზნით, ნებისმიერი ფორმით, ვადით ან უვადოდ მუნიციპალური ქონების გამოყენება დაუშვებელია, თუ დაგეგმილი საქმიანობა საზოგადოებრივ ინტერესს / სარგებელს უშლის ხელს.

მუნიციპალური ქონების სისტემის სხვა შემადგენლების მოკლე ანალიზი სტატიის ფორმატში შეუძლებელია, ვინაიდან, სურვილის შემთხვევაში, თითოეული ქვეყნის კანონმდებლობა, თვითმმართველობის თითოეული სფეროს რეგულირების პროცესში ცალკე უნდა იყოს განხილული.

და ბოლოს, რაც შეეხება თვითმმართველობისათვის მუნიციპალური ქონების ჩამორთმევის (ან მისი განკარგვის) საკითხს. საერთაშორისო ინტერესებიდან გამომდინარე, ყველა ქვეყნის კანონმდებლობაში არსებობს მუნიციპალური ქონების სახელმწიფოს მიერ დროებით ან სამუდამოდ ჩამორთმევის მარეგულირებელი ნორმები. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ განვითარებულ დემოკრატიებში ეს უფლება ჰიპოთეტურია - თვითმმართველობის ქარტიის ხელმოწერის შემდეგ და უფრო დიდი ხნის (ბოლო ნახევარ საუკუნეზე მეტი) განმავლობაში არ დაფიქსირებულა არც ერთი ასეთი შემთხვევა. სამწუხაროდ იგივე არ ითქმის პოსტსოციალისტურ, განსაკუთრებით პოსტსაბჭოთა ქვეყნებზე, სადაც ასეთი მექანიზმი საკმაოდ ხშირად, საჯარო საჭიროებისას ან კერძო, ვიწრო პოლიტიკური თუ ეკონომიკური ინტერესებიდან გამომდინარე, გამოიყენება.

აღნიშნული საკითხი უშუალოდ თვითმმართველობის ქარტიის მიერ არ განიხილება, ვინაიდან მიჩნეულია რომ მუნიციპალიტეტს ისეთივე უფლება აქვს, გააჩნდეს ქონება, როგორც ნებისმიერ სახვა (ფიზიკურ თუ იურიდიულ) პირს. შესაბამისად ამ ქონებაზეც *a priori* ვრცელდება საკუთრების უფლების ხელშეუვალობის პრინციპი.

აქედან გამომდინარე ისეთი პრეცედენტი, როცა თვითმმართველობის კუთვნილ ქონებას სახელმწიფო ან სხვა პირი განკარგავს, ან მასზე შეღავათებს აწესებს, ევროპაში არ არსებობს.

რაც შეეხება სახელმწიფოს მიერ, კონსტიტუციითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით მკაცრად რეგლამენტირებულ შემთხვევებში (საერთაშორისო ინტერესებიდან გამომდინარე აუცილებლობისას) ჩამორთმევის, სტატუსის შეცვლის და გასხვისების საკითხს, აქ უკიდურეს შემთხვევაში, ყველა ქვეყნის მიერ გარანტირებულია პროცესში თავად თვითმმართველობების ჩართულობა (სულ მცირე, წინასწარი ინფორმირება,

განხილვა და კონსულტირება). გადაწყვეტილება მიიღება უშუალოდ ან თვითმმართველობის მიერ (ბულგარეთი, დანია, ესპანეთი, იტალია, ლატვია, პორტუგალია, საბერძნეთი, უკრაინა, უნგრეთი), ან ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლებების მიერ ერთობლივად (ალბანეთი, თურქეთი), ან სხვა მედიატორი ინსტიტუტების (მ.შ. სასამართლოს დავით) მეშვეობით (ესტონეთი, მაკედონია, რუსეთი, საფრანგეთი, სლოვენია), ან ამ გზების ცალკეული კომბინაციებით (ნიდერლანდები, რუმინეთი, შვედეთი).

პრაქტიკიდან გამომდინარე გადაწყვეტილების მიღებისას პრიორიტეტად მიჩნეულია თვითმმართველობის პრიორიტეტულობა (საბერძნეთი). ასეთი საკითხის დასმაც კი მხოლოდ მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესისა და საჭიროების პირობებშია შესაძლებელი (საფრანგეთი). რიგ ქვეყნებში მუნიციპალიტეტის ინტერესები პრიორიტეტულადაა მიჩნეული სახელმწიფო ინტერესებთან შედერებით და ნებისმიერი ზემოაღნიშნული აქტივობა მხოლოდ კიდევ უფრო პრიორიტეტული აქტორის - მომხმარებლის ინდივიდუალური უფლებების სასარგებლოდ განიხილება (გერმანია).

ამავე დროს რიგი ქვეყნები ქონების ფორმის (სტატუსის) შეცვლას კიდევ უფრო მკაცრად უდგებიან. საფრანგეთში, აუცილებლობის შემთხვევაშიც, საუბარია არა ჩამორთმევაზე, არამედ დროებითი მართვის უფლებით სხვა პირისათვის გადაცემაზე. ჩეხეთში კი ასეთი ცვლილება საერთოდ აკრძალულია.

როგორი ფორმაც არ უნდა ქონდეს თვითმმართველობის ქონების სტატუსის შეცვლას, მასზე სახელმწიფოს მიერ შეღავათების დაწესებას და ა.შ., ყველა ქვეყანის მიერ გარანტირებულია ადეკვატური აუცილებელი კომპენსირების მექანიზმი, რაც რიგ ქვეყნებში (ავსტრია, ბულგარეთი, გაერთიანებული სამეფო, გერმანია, დანია, ესპანეთი, თურქეთი, კვიპროსი, ლატვია, ლუქსემბურგი, მაკედონია, ნიდერლანდები, ნორვეგია, პორტუგალია, რუმინეთი, რუსეთი, საბერძნეთი, საფრანგეთი, სლოვენია, უნგრეთი, ფინეთი, ხორვატია, შვედეთი) სეართოეროვნული კანონმდებლობითაა ნორმირებული.

ამავე დროს, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში აღინიშნება სუსტი გამოცდილება ამ მიმართულებით პროცედურულ მხარესთან დაკავშირებით (ლატვია), თუმცა პრინციპის დეკლარირებას ყველა ქვეყანა ახდენს.

1.4.3. მუნიციპალური ქონება აღმოსავლეთ ევროპაში

პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში მუნიციპალური ქონების ფორმირების პროცესი ტოტალიტარიზმის დამხობის შემდეგ დაიწყო. სოციალისტურ ეპოქაში თვითმმართველობებები მართალია ფორმალურად იურიდიულ პირებს წარმოადგენდნენ, მაგრამ ქონება არ გააჩნდათ - მთელი ქონება სოციალიტურ, საერთო-სახალხო საკუთრებად იყო გამოცხადებული. ფორმალურად არსებობდა ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოები - ადგილობრივი საბჭოები და მისი აღმასრულებელი ორგანოები - აღმასკომები, მაგრამ ისინი წარმოადგენდნენ არა მუნიციპალურ, არამედ ე.წ. "სახალხო მმართველობას".

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში მუნიციპალური ქონების შექმნის პროცესი ერთი მიმართულებით, მაგრამ სხვადასხვა ტემპითა და ფორმით მიმდინარეობდა:

- ალბანეთში სახელმწიფომ მუნიციპალიტეტებისათვის ქონების გადაცემა 1998-1999 წლებში დაიწყო და ეს ახლაც გრძელდება;
- ბულგარეთში 1991 წლის შემდეგ თვითმმართველობებმა დაიწყეს ქონების უსასყდლოდ დაბრუნების პროცესი;

- გერმანიაში (გერმანიის დემოკრატიული რესპუბლიკა) პროცესი გაერთიანების შემდეგ (1989) დაიწყო ფართო პრივატიზაციით, ცენტრს თვითმმართველობებისათვის და ლანდებისათვის აქტივები არ გადაუცია;
- ესტონეთში პროცესი 1989 წელს დაიწყო და მალე მიაღწია 1940 წლის დონეს. შემდეგ ეს პროცესი შენელდა და გამოიკვეთა ქონების არა მუნიციპალიტეტებისათვის, არამედ კერძო მფლობელებზე გაცემის ტენდენცია;
- ლატვიაში წლების მანძილზე შეინიშნება მუნიციპალური საკუთრების ზრდა;
- ლიტვაში ასეთი ზრდა არ შეინიშნება. საწყის ეტაპზე მუნიციპალიტეტებისათვის ქონების გადაცემის პროცესი მალე შეჩერდა;
- მაკედონიაში 1991 წელს მთელი მუნიციპალური ქონება სახელმწიფო საკუთრებად გამოცხადდა. 2001-2002 წლების საკანონმდებლო ცვლილებებმა მუნიციპალიტეტებს მისცა შესაძლებლობა, დაეწყოთ აქტივების შექმნა;
- პოლონეთში მუნიციპალური საკუთრება მკვეთრად გაიზარდა, მიუხედავად იმისა რომ პარალელურად მიდიოდა პრივატიზებისა და თვითმმართველობების მიერ გარკვეული უფლებამოსილებებისა და შესაბამისი ქონების სახელმწიფოსთვის დაბრუნების პროცესიც;
- რუმინეთში ქონების გამოჯენის შედეგად მუნიციპალური ქონება სახელმწიფო ქონების ზრდასთან შედარებით მნიშვნელოვნად გაიზარდა, თუმცა პრივატიზაციის შედეგად შეინიშნება მისი აბსოლუტური მაჩვენებლის შემცირება;
- რუსეთში 1991 წლიდან სახელმწიფომ დაიწყო მუნიციპალიტეტებისათვის ქონების გადაცემა, რის შედეგადაც ეს უკანასკნელი მნიშვნელოვნად გაიზარდა;
- სლოვენიაში მუნიციპალიტეტებმა სრულად მიიღეს ძველი ადგილობრივი ხელისუფლების ქონება, გარდა იმ ნაწილისა, რომელიც სახელმწიფომ წაიღო თავისი ფუნქციების აღსრულების საჭიროებისათვის;
- უკრაინაში ქონების გამმიჯნავი კანონმდებლობა ჯერ კიდევ არ არის მიღებული, ამავ დროს მოხდა მომსახურებების ნაწილის ცენტრალიზაცია ან კომერციალიზაცია;
- უნგრეთში თვითმმართველობებს მიეცათ საკუთრების ქონის უფლება, სახელმწიფომ დაიწყო მათთვის ქონების გადაცემა, მაგრამ ამავ დროს წამოიწყო მომსახურებების კომერციალიზაციის პროცესი, მუნიციპალიტეტებისათვის კომპენსაციის მიცემით (ინდივიდუალური კეისების საფუძველზე). ამან მნიშვნელოვნად შეამცირა მუნიციპალური ქონების ოდენობა;
- ჩეხეთში 1991 წლიდან ცენტრალურმა ხელისუფლებამ დაიწყო მუნიციპალური ქონების მესაკუთრეთათვის დარუნება;
- ხორვატიაში დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ დაიწყო ცენტრალიზაციის პროცესი, ამჟამად საპირისპირო ტენდენციასთან გვაქვს საქმე და მუნიციპალური საკუთრების წილი თანდათან იზრდება.

ზოგადად ყოფილი სოციალისტური ბანაკის ტრანსფორმირების შედეგად მოხდა მუნიციპალური საკუთრების არსებობის უფლების აღიარება სახელმწიფოს მიერ, თუმცა ეს პროცესი ზოგ ქვეყანაში (მაკედონია, ხორვატია) საპირისპირო მიმართულებით მიდიოდა და პოზიტიურმა ძვრებმა განვითარების მომდევნო ეტაპზე იჩინა თავი.

მუნიციპალური ქონების შექმნის პროცესი პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში რესტიტუციისა და პრივატიზაციის ფონზე მომდინარეობდა. რიგ ქვეყნებში ამ პროცესს სახელმწიფო (მაგალითად ჩეხეთში სასამართლოს მეშვეობით), ხოლო რიგ ქვეყნებში სახელმწიფო და თვითმმართველობები ახორციელებდნენ. თავის მხრივ ის ქვეყნები, სადაც მუნიციპალიტეტებიც მონაწილეობდნენ აღნიშნულ პროცესში, ორ ჯგუფად შეიძლება დაიყოს: სადაც სახელმწიფომ მოახდინა მუნიციპალიტეტებისათვის რესტიტუციის შედეგების კომპენსირება (უნგრეთი) და სადაც ასეთი რამ სახელმწიფოს არ განუხორციელებია (ქვეყნების უმეტესობა).

რაც შეეხება პრივატიზაციის პროცესს, ამ შემთხვევაშიც აღინიშნება განსხვავებები - სრული, ყოვლისმომცველი პრივატიზაციიდან (უნგრეთი) ნაწილობრივ პრივატიზაციამდე (პოლონეთი, რუსეთი, სლოვენია). ზოგ ქვეყანაში თვითმმართველობები პროცესს სრულად (ლატვია) ან ნაწილობრივ (ლიტვა - ჰაუზინგი და ბიზნესი) მართავდნენ. ბულგარეთში პრივატიზაცია ერთიანი საკანონმდებლო აქტით განხორციელდა. პარალელურად, ზოგ ქვეყანაში მოხდა სერვისების სრული ან ნაწილობრივი კომერციალიზაცია (რუმინეთი, უკრაინა).

შეჯამების სახით უნდა ითქვას, რომ აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში მუნიციპალური ქონების ფორმირებაზე უფრო მაღალი პრიორიტეტი პრივატიზაციას და კომერციალიზაციას ენიჭებოდა.

2. ცალკეული ქვეყნები

ევროპის ქვეყნების მუნიციპალიტეტების შემოსავლებისა და ქონების ზოგადი ანალიზი წარმოაჩენს დიდი მრავალფეროვნებას ცალკეული სფეროებისა და ქვეყნების მიხედვით. ჩვენთვის ამ შემთხვევაში უფრო საინტერესოა აღმოსავლეთ ევროპის გამოცდილება, რომლებმაც უკვე გაიარეს ან ახლა გადიან იმ გზას, რომელსაც საქართველოც ადგას.

ამავე დროს, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში მიმდინარე დეცენტრალიზაციის რეფორმების სრულად წარმოჩენა შეუძლებელია სტატის ფორმატში. შესაბამისად მაგალითების სახით მოტანილია რამდენიმე ქვეყნის გამოცდილება ისეთ სფეროებში, სადაც არსებული პრობლემები საქართველოს წინაშეც დგას (პოლონეთი - სწრაფი დეცენტრალიზაციის საუკეთესო მაგალითი, სლოვაკეთი - სერიოზული მიღწევები რეგიონალიზაციის პროცესში, რუმინეთი - საქართველოს მსგავსი სოციალური და ეკონომიკური ფონი, ჩეხეთი - სლოვაკეთთან და ხორვატიასთან ერთად დაახ. საქართველოს მასშტაბის ქვეყანა, ხორვატია - სამხედრო კონფლიქტების მიუხედავად სწრაფად განვითარებადი სახელმწიფო).

2.1. პოლონეთი

პოლონეთის დეცენტრალიზაციის რეფორმა ტრანზიციის ქვეყნებს შორის ყველაზე წარმატებულად არის მიჩნეული. ამას აღიარებს ყველა ევროპული სტრუქტურა თუ საერთაშორისო ორგანიზაცია. სწრაფი დეცენტრალიზაციის შემწეობით პოლონეთმა შეძლო დაეძლია პოსტსოციალისტური მემკვიდრეობა, დაეჩქარებინა ევროსტრუქტურებში ინტეგრაცია და მწვენილოვანი ეკონომიკური პროგრესი.

მაგრამ გარდა ამისა, პოლონეთის თვითმმართველობის სისტემამ ხელი შეუწყო ორი უმნიშვნელოვანესი მიზნის მიღწევას:

- დაძლია საზოგადოებაში (მ.შ. პერიფერიულ რეგიონებში) მოსახლეობაში გამეფებული პოსტსტატუსო ფრუსტრაცია და აპათია;
- ადგილებზე თვითმმართველობის სტრუქტურების განვითარების შედეგად შექმნა მოტივირებული და მმართველობით სფეროში კვალიფიცირებული რამდენიმე მილიონიანი არმია, რაც საერთაშორისო ეკონომიკური აქტორების ინტერესს და ქვეყნის კონკურენტუნარიანობის ზრდას უწყობს ხელს.

ევროსაბჭოსა და CLRAE-ს მონიტორინგის ანგარიშების მიხედვით, თვითმმართველობის სფეროში პოლონეთი არა მარტო აღმოსავლეთ ევროპის, არამედ ევრიკავშირის ქვეყნებს შორის ერთერთი ლიდერის პოზიციას იკავებს. ქვეყანა სრულადაა შეერთებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიას და პრაქტიკაში ახორციელებს მის პრინციპებს. ეს ნორმები ასახულია ქვეყნის კონსტიტუციაში და სხვა ნორმატიულ აქტებში.

ამავე დროს პოლონეთის წინაშე დგას ახალი გამოწვევები:

- მიუხედავად იმისა, რომ სხვა ქვეყნებთან შედარებით ძალზე მაღალია ადგილობრივი თვითმმართველობების წილი მშპ-ში, თვითმმართველობების მიერ განხორციელებულ სულ უფრო და უფრო მეტ უფლებამოსილებებს ეს რესურსი არ ყოფნის;
- თვითმმართველობის სფეროში მიმდინარე გარდაქმნების დიდი ნაწილი სახელმწიფო რეგულაციებით ხორციელდებოდა, საჭიროა პროცესის წამყვან ძალად სუბნაციონალური დონეები იქცნენ;
- მომავალი ეპოქის ადეკვატური სივრცითი დაგეგმვის პროცესში ჯერ კვლავ სუსტია ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს (განსაკუთრებით რეგიონებისა და მუნიციპალიტეტების) შორის კოორდინაცია.

პოლონეთის ადგილობრივი ხელისუფლებების ფინანსურ სისტემას არეგულირებს 2009 წლის კანონები ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლებისა და საჯარო ფინანსების შესახებ. თვითმმართველობებს გარანტირებული აქვთ ადეკვატური რესურსები საკუთარი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად. მათ აქვთ ადგილობრივი გადასახადები შემოღების უფლებაც და ა.შ.

ამავე დროს განსხვავებულია სამ სუბნაციონალურ დონეზე (მუნიციპალიტეტი - "გმინა", რაიონი - "პოვიატი", რეგიონი - "ვოევოდსტვო") არსებული ნორმები და სისტემები.

▪ გმინა

გმინების შემოსავლებს შეადგენს:

- საკუთარი შემოსავლები: ქონების გადასახადი, ადმინისტრაციული მოსაკრებლები, მუნიციპალური ქონებიდან მიღებული შემოსავლები, საზოგადოებრივი მომსახურების საფასური, სესხები. გარდა ამისა გმინებში რჩება საერთოეროვნული გადასახადების - მოგებისა (6.71%) და საშემოსავლოს (37.42%) წილები;
- სუბსიდიები: სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული უფლებების განსახორციელებლად მიღებული რესურსები, რომელთა შორის ყველაზე დიდი წილი მოდის განათლებზე (სკოლების რემონტი და მასწავლებელთა ხელფასი, რაც გაიანგარიშება კანონით);
- გრანტები და დამატებითი შემოსავლები (მ.შ. ევროკავშირის პროგრამებიდან მიღებული სახსრები, რაც ბიუჯეტების საერთო მოცულობის დაახ. 10%-ს შეადგენს).

2013 წლის შემდეგ ადგილობრივი ბიუჯეტების 48.16% შეადგენს საკუთარი შემოსავლები; 20.8% - მიზნობრივი, ხოლო 30.97% - ზოგადი სუბსიდიები. უნდა ითქვას ისიც, რომ სახელმწიფო სუბსიდირების წილის შემცირების პარალელურად აღინიშნება საკუთარი შემოსავლების ზრდის ტენდენცია.

ამავე დროს თვითმმართველობები ითხოვენ:

- უფრო მეტ კონსულტაციებს ცენტრიდან სუბსიდიების გამოყოფის პროცესში;

- თვითმმართველობებისათვის გადასახადების შემოღების დისკრეციის გაფართოებას (რაც დღეისათვის კანონით რეგულირდება);
- გათანაბრების პროცესში ურბანულ და რურალურ მუნიციპალიტეტებს შორის განსხვავებების გათვალისწინებას;
- იმ კანონების შეცვლას, რომელიც სახელმწიფოს საშუალებას აძლევს, გრკვეული უფლებამოსილებები თვითმმართველობებს დააკისროს სრული ფინანსური უზრუნველყოფის გარეშე.

მაგალითად, ბოლო წუხილის მიზეზს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ დაწყებითი და საშუალო განათლება ზოგან რეალურად საჭირო ხარჯის 90%-ით დაფინანსდა, რის გამოც ზოგი მუნიციპალიტეტი ამ მიზნით 125%-ს ხარჯავს (ე.ი. საკუთარი შემოსავლებიდან ავსებს დეფიციტს, რომელიც დღეისათვის ჯამში დაახ. 2 მლრდ. ევროს შეადგენს).

▪ პოვიატი

პოვიატების შემოსავლებს შეადგენს:

- საკუთარი შემოსავლები: მუნიციპალური ქონებიდან მიღებული შემოსავლები, საზოგადოებრივი მომსახურების საფასური და ადმინისტრაციული მოსაკრებლები, ჯარიმები, სხვა შემოსავლები (მაგალითად შემოწირულობები და მემკვიდრეობა). გარდა ამისა პოვიატში რჩება საერთოეროვნული გადასახადების - მოგებისა (1.4%) და საშემოსავლოს (10.25%) წილები;
- სუბსიდიები: ტრანზერები განათლებზე (მოსწავლეთა და სტუდენტთა მიხედვით - პოვიატის სასწავლებლებზე), "კომპენსაცია" (დაბალშემოსავლიან რეგიონებზე სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით და უმუშევრობის დონის გათვალისწინებით), "დაბალანსება" (გამოთანაბრების სოლიდარული მოდელი, როცა მაღალი შემოსავლების მქონე თვითმმართველობების კონტრიბუცია გადაანაწილდება შედარებით სუსტებზე - მრავალკრიტერიუმიანი ფორმულის გამოყენებით);
- გრანტები (2013 წლის მდგომარეობით 23 მლრდ. ზლოტზე მეტი).

პოვიატების ბიუჯეტების 29.87% შეადგენს საკუთარი შემოსავლები (მ.შ.-15.22% - საშემოსავლო, მოგება - 0.67%, ქონების - 1.53%, სხვა - 12.45%); 25.59% - მიზნობრივი სუბვენციები (მ.შ. ევროფონდები), ხოლო 44.53% - ზოგადი სუბსიდიები (მ.შ. განათლება 34.77%, დაბალანსება 2.63%, კომპენსაცია 6.63%, ზოგადი სუბვენციის დანამატი 0.5%).

პოვიატებს (გმინებისგან განსხვავებით) არ აქვთ საგადასახადო ძალაუფლება. ისინი იღებენ ზიარი გადასახადის (საშემოსავლოს) წილს, ხოლო სუბსიდირება განისაზღვრება წინა წლების მაჩვენებლების მიხედვით.

▪ ვოევოდსტვო

რეგიონების შემოსავლები განისაზღვრება წინა წლების მაჩვენებლების მიხედვით. მასში შედის:

- საკუთარი შემოსავლები: საერთოეროვნული გადასახადების - მოგებისა (14.75%) და საშემოსავლოს (1.6%) წილები;
- სუბსიდიები: დაფინანსება სახელმწიფოს რეგიონული პროგრამებიდან და ფონდებიდან. გასანაწილებელი თანხის გაანგარიშება ხდება იგივე პრინციპით, როგორც მუნიციპალიტეტებში, მაგრამ ემატება სხვა კრიტერიუმები (მაგ. მოსახლეობის ოდენობა);

- დამატებითი შემოსავლები: ქონების გაყიდვითა და ეკონომიკური საქმიანობით (რეგიონული საჯარო კომპანიები) მიღებული შემოსავლები, სხვადასხვა/დამატებითი რეგიონული პროგრამებიდან (მ.შ. ევროკავშირის პროგრამებიდან) მიღებული სახსრები;

სავოევოდოების ბიუჯეტების 39.10% შეადგენს საკუთარი შემოსავლები; 44.53% - მიზნობრივი, ხოლო 16.37% - ზოგადი სუბსიდიები.

რეგიონებს არ აქვთ საგადასახადო ძალაუფლება. გადასახადები იკრიფება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ.

ამავე დროს რეგიონები აფიქსირებენ თავიანთ წუხილებსაც, რომ:

- ნათლად არ არის გამოკვეთილი უფლებამოსილებათა ვერტიკალური განაწილება - გმინა/ვოევოდა;
- ფინანსური რესურსები, კრიზისის გამო, ისე სწრაფად ვეღარ იზრდება, როგორც ადრე;
- მართალია მდიდარი რეგიონები არ გადაუნაწილებენ ღარიბებს შემოსავალს (როგორც სხვა ქვეყნების ან პოვიატების შემთხვევაში) და დახმარებას სახელმწიფო ახორციელებს მაგრამ ვინაიდან მდიდარ რეგიონებს კრიზისის გამო შეუმცირდათ შემოსავალი, ღარიბი რეგიონებისათვის სახელმწიფოს მიერ დახმარება ამცირებს სხვა რეგიონების პერსპექტივაში მისაღებ ტრანსფერებს.

ბოლო წუხილის გამოხატულება იყო მდიდარი მაზოვიის რეგიონის საკონსტიტუციო სარჩელი, სადაც რეგიონი დახმარებების განაწილების ჭერის 25%-ით შემცირებას ითხოვდა. მაზოვიამ მოიგო პროცესი და ამჟამად სახელმწიფო მუშაობს გადანაწილების ახალ სისტემაზე.

2.2. რუმინეთი

რუმინეთის შესახებ მომზადებული კონგრესის ანგარიშების მოკლე ანალიზი აჩვენებს ქვეყანაში მიმდინარე პროცესების დინამიკას.

- **2002 წლის 25 აპრილის მონიტორინგის შედეგები**

სფეროს მარეგულირებელ უმთავრეს ნორმატიულ აქტებს წარმოადგენდა:

- კანონი ადგილობრივი საჯარო ხელისუფლების შესახებ (215/2001);
- კანონი ადგილობრივი ფინანსების შესახებ (189/1998);
- მთავრობის განკარგულება 36/2002 შემოსავლებიუსა და ადგილობრივი გადასახადების შესახებ (გამოქვეყნებული 2002 წლის 2 თებერვალს);
- კანონები სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ.

ადგილობრივი შემოსავლები იყო: ზიარი გადასახადები, გრანტები, სუბსიდიები, ქონების და სხვა ადგილობრივი გადასახადები, მოსაკრებლები, სესხი. შემოსავლების ძირითად ნაწილს საგადასახადო შემოსავლები შეასდგენდა და მათი წილი განუხრელად იზრდებოდა, თუმცა იყო ჩავარდნებიც (1995-28%; 1999 - 44.6%; 2000 - 36.3%. მიუხედავად ამისა, ტრანსფერები ადგილობრივი ბიუჯეტების მნიშვნელოვან ნაწილს ქმნიდა, მათი უმეტესობა ზიარი გადასახადებიდან მოდიოდა, ხოლო შედარებით მცირე ნაწილს მიზნობრივი და არამიზნობრივი გრანტები შეადგენდა:

- 1999 წელს საშემოსავლო გადასახადის 50% - სახელმწიფოს, 10% - რეგიონს, ხოლო 40% მუნიციპალიტეტებს რჩებოდათ;
- 2001 წელს ამ გადასახადის 25% რეგიონების, ხოლო 75% თვითმმართველობების ბიუჯეტებში მიემართა;
- რიგი ქვეყნებისაგან განსხვავებით, რუმინეთში დღე-ც ზიარ გადასახადს წარმოადგენს, რომელიც "დეცენტრალიზებული" (დეკონცენტრირებული) სერვისების მომსახურებას ისახავს მიზნად (განათლება, სოფლის მეურნეობა) და შესაბამისი დარგობრივი სამინისტროების მიერ ნაწილდებოდა;
- სამინისტროების მიერ ნაწილდებოდა ე.წ. სპეცფონდებიც (მაგ. გზების შეკეთებას კურირებდა ტრანსპორტის სამინისტრო).

მართალია კანონმდებლობით გარანტირებული იყო თვითმმართველობებისათვის უფლებამოსილებათა ადეკვატური ფინანსების გადაცემა, მაგრამ რეალურად მცირე და ეკონომიკურად სუსტი თვითმმართველობებისათვის კანონთ ეს უფლება მხოლოდ თეორიული ხასიათის იყო. ამასთან ადგილობრივი შემოსავლების ზრდა საფუძველს აძლევდა სახელმწიფოს, შეემცირებინა ტრანსფერების მოცულობა. შედეგად ზოგმა მუნიციპალიტეტმა (ქალაქმა) უარი თქვა რიგი ვალდებულებების შესრულებაზე და შეამცირა მუნიციპალური პერსონალი. თვითმმართველობები ითხოვდნენ ერთიანი, რეალისტური სტანდარტების დაწესებას (მ.შ. სერვისების ღირებულებების დადგენის სფეროში).

თვითმმართველობებს ქონდათ უფლება აეღოთ სესხი როგორც ადგილობრივი, ისე უცხოური წყაროებიდან (უშუალოდ ან სპეციალიზებული სააგენტოების დახმარებით), მაგრამ ხისტი კანონმდებლობა და თვითმმართველობის მოხელეთა დაბალი კომპეტენცია სერიოზულად აფერხებდა ამ პროცესს.

კიდევ ერთ პრობლემას წარმოადგენდა ის, რომ პრაქტიკაში სახელმწიფო სუბსიდირება მათემატიკურ გაანგარიშებაზე მეტად პოლიტიკურ მიზანშეწონილობას ეფუძნებოდა. ეს ხშირად სახელმწიფო ზედამხედველობის არაადეკვატურ გადაწყვეტილებებითაც გამოიხატებოდა.

▪ 2011 წლის 3 მარტის მონიტორინგის შედეგები

წინა მონიტორინგის შემდეგ პერიოდში რუმინეთში რიგი ცვლილებები აღინიშნა:

- მოქმედ კანონმდებლობაში შევიდა ცვლილებები (კანონი 215/2001) და მიღებულ იქნა ახლი ნორმატიული აქტები (კანონი 273/2006), რამაც შესამჩნევად გააუმჯობესა თვითმმართველობის სფეროში არსებული სიტუაცია;
- 2002 წლიდან დაიწყო და წარმატებით ხორციელდება რეგიონების ფორმირების პროცესი;
- შედარებით მოწესრიგდა როგორც რეგიონებს შორის, ისე ურბანულ და რურალურ მუნიციპალიტეტებს შორის რესურსების განაწილების პროცედურები;
- დაიხვეწა სესხის აღების პროცედურა (მუნიციპალიტეტებს შეუძლიათ 5 წლიანი, 6.25%-იანი სესხის სახელმწიფოსაგან აღება).

ამავე დროს კვლავ პრობლემას წარმოადგენს მუნიციპალიტეტების მხრიდან ცენტრალური ხელისუფლებისათვის ადეკვატური ინფორმაციის მიწოდება. კვლავ მაღალია პოლიტიზაციის ხარისხი, რაც მმართველ პარტიებში ქმნის პოლიტიკური ვაჭრობის ატმოსფეროს.

2.3. სლოვაკეთი

სლოვაკეთმა მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა რეგიონალიზაციის მიმართულებით. ეს პროცესი არ იყო მარტივი, რაც CLRAE-ს მონოტორინგის შედეგებით ნათლად ჩანს.

▪ 2000 წლის 4-5 დეკემბრის რეგიონალიზაციის კოლოქვიუმის დასკვნები

2002 წელს მუნიციპალიტეტების შემოსავლებს შედგებოდა საკუთარი და ზიარი გადასახადებისაგან. პრობლემას ქმნიდა ფორმალურად არსებული რეგიონების ფინანსური ბაზის სრული შეუსაბამობა მის უფლებამოსილებებთან. რეგიონებს არ გააჩნდათ არც გადასახადების დაწესებისა და აკრეფის უფლებამოსილება და არც კანონმდებლობით დადგენილი ფიქსირებული წილი კონსოლიდირებულ შემოსულობებში. ამავე დროს რეგიონების გათანაბრების არსებული მოდელი არ ეფუძნებოდა რეგიონთა სოლიდარობის პრინციპს.

▪ 2006 წლის რეგიონალიზაციის მდგომარეობის მონიტორინგის შედეგები

სლოვაკეთმა ჩვენი საუკუნის პირველი ხუთი წლის განმავლობაში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა არსებული ხარვეზების აღმოხერხის მიზნით. 2004-2005 წლებში მომზადდა რიგი კანონებისა (564/2004 და 583/2004 ბიუჯეტების შესახებ), რომლის მიხედვითაც: უფრო ნათლად გაიმიჯნა კომპეტენციები ხელისუფლების დონეებს შორის; გაიზარდა კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებამოსილებებისათვის საჭირო ფინანსების მოცულობა; სახელმწიფო ინსტიტუტების (სამინისტროების) უფლებების და რესურსების შეზღუდვის ხარჯზე გაიზარდა ტრანსფერების მოცულობა. შედეგად:

- რეგიონების საკუთარი შემოსავლების წილი რეგიონულ ბიუჯეტებში 7%-დან 60%-მდე გაიზარდა;
- რეგიონებს გაუჩნდათ საკუთარი გადასახადი (გადასახადი ავტომანქანებზე, რომელიც მანქანის ძრავის სიმძლავრის მიხედვით გაიანგარიშებოდა);
- ახლებურად გადანაწილდა საშემოსავლო გადასახადი, რომლის 70.3% - მუნიციპალიტეტების, 23.5% - რეგიონების, 6.2% კი სხელმწიფო ბიუჯეტში მიიმართა;
- დაიხვეწა რეგიონისათვის გამოყოფილი ამ თანხის (23.5%) განაწილების ფორმულის კრიტერიუმები (მოსახლეობის ოდენობა - 15%, 15-18 წლის ასაკის მცხოვრებთა ოდენობა - 15%, 62 და მეტი წლის ასაკის მცხოვრებთა ოდენობა - 32%, მოსახლეობის სიმჭიდროვე - 9%, II და III კლასის გზები - 20%, რეგიონის ფართობი - 9%). გარდა ამისა რეგიონებს მიენიჭათ კოეფიციენტები (მაგ. 2006 წლისათვის ბრატისლავას მდიდარ რეგიონს 0.7592, ეკონომიკურად სუსტ ბანსკა ბისტრიცას - 1.0849), რათა ღარიბ რეგიონებს მეტი თანხები მიეღოთ;
- რეგიონებს მიეცათ სრული თავისუფლება, თავად განესაზღვრათ საბიუჯეტო პრიორიტეტები.

ამავე დროს რეგიონები გამოთქვამდნენ წუხილს იმის გამო, რომ:

- გადასახადებს კრეფდა სახელმწიფო, რომელიც ნაკლებად იყო დაინტერესებული რეგიონების გადასახადების ზრდით;
- გადასახადები ჯერ მიემართებოდა ცენტრში და შემდეგ ნაწილდებოდა რეგიონებზე, რაც დროში წელავდა პროცედურებს;

- მართალია რეგიონებს ქონდათ სესხის აღების უფლება, მაგრამ ხისტი კანონმდებლობის გამო (მაგ. აკრძალული იყო ვალის მომსახურებაზე ბიუჯეტის 25%-ზე მეტი იხარჯებოდა) პროცესი ფერხდებოდა;
- განხორციელებული ცვლილებები აგვარებდა საოპერაციო მხარეს და ნაკლებად ეხებოდა ინვესტირების სფეროს.

ცალკე პრობლემას წარმოადგენდა მოსახლეობის გაუთვითცნობიერებლობა, რაც საარჩევნო პერიოდში პასიურობაში გამოიხატებოდა. ამასთან უკეთესი სურვილს აჩენდა რეგიონებსშორისი და ცენტრი-რეგიონების კოორდინაციის მექანიზმები. სუსტი იყო საჯარო მოხელეთა ტექნიკური უნარებიც.

მიუხედავად ყველაფრისა, სლოვაკეთის რეგიონებმა დააკმაყოფილეს NUTS3 მოთხოვნები, ხოლო 2 ან მეტი რეგიონის გაერთიანებამ - NUTS2 სტანდარტები. გააქტიურდა ევროფონდებთან მუშაობის პროცესი და გაიზარდა მოზიდული თანხების ოდენობა. 2007 წლიდან ევროპროექტების მენეჯმენტი (რომელსაც მანამდე ცენტრალური ხელისუფლება / მშენებლობისა და რეგიონული განვითარების სამინისტრო ახორციელებდა) რეგიონების მართვაში გადავიდა.

- **2016 წლის 16 ივნისის ევროპის 47 ქვეყნის ადგილობრივი დემოკრატიის ანალიზის შედეგები**

2001-2005 წლების რეფორმის პოზიტიური შედეგები ნათლად გამოჩნდა როგორც 2008 წელს დაწყებული კრიზისის, ისე მის შემდგომ პერიოდში:

- 2006-2016 წლებში ავტომანქანებზე არსებული გადასახადში რეგიონის წილი გაიზარდა (თუ მუნიციპალიტეტები, რეგიონები და სახელმწიფო 2006 წლისათვის შესაბამისად 70.3%, 23.5% და 6.2% იღებდნენ, 2016 წლისათვის ამ მაჩვენებლებმა 70%, 30% და 0% შეადგინა (განაწილების არსებული კრიტერიუმების შენარჩუნების პირობებში);
- 2007, 2011 და 2017 წლებში რეგიონების ბიუჯეტების ხარჯმა შესაბამისად 952 მლნ., 1142 მლნ. და 1078 მლნ. ევრო შეადგინა (სულ მოსახლეზე შესაბამისად - 173, 206 და 199 ევრო). ეს მოხერხდა მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის შედეგად საჯარო ფინანსების საყოველთაო შემცირების პირობებში);
- მიუხედავად კრიზისისა, რეგიონებმა საკუთარ ბიუჯეტებში ეკონომიკური აქტივობის, ჯანდაცვის, განათლების, სოციალური დაცვის, ეკოლოგიისა და კულტურის სფეროში (თითოეულ ამ პუნქტში) დაფინანსება 117%-136%-ით გაზარდეს;
- რეგიონებს უკვე შეუძლიათ ეკონომიკური საქმიანობა - ინვესტირების პროექტები ბიუჯეტის ხარჯების 10%-ს შეადგენს;
- რეგიონებს, დაბალანსებული ბიუჯეტის არსებობის შემთხვევაში, ასევე შეუძლიათ სესხის აღება, რომლიც წინა წლის ბიუჯეტის საერთო მოცულობის 60%-ს არ უნდა აღემატებოდეს.

და ბოლოს, რეგიონებს, ცალკეული სფეროების მართვის მიზნით, არ შეუქმნიათ საკუთარი დიდი სტრუქტურები. ისინი უფლებამოსულებების ფარგლებში ახდენენ მის ტერიტორიაზე არსებული შესაბამისი სტრუქტურების (სკოლა - 20000 პედაგოგი, რაც ქვეყნის შრომითი აქტიური მოსახლეობის 1%-ს შეადგენს, საავადმყოფო, სოციალური დაცვის სამსახური) კოორდინაციას და განისაზღვრავენ სამოქმედო სქემებს, ხოლო ეს დაწესებულებები მენეჯმენტს თავიანთი შიდა სტრუქტურების მეშვეობით ახორციელებენ.

2.4. ჩეხეთი

ჩეხეთის მიერ განხორციელებული ქმედებები ადგილობრივი შემოსავლებისა და ადგილობრივი სტრუქტურების ეფექტურობის ამაღლების მიზნით არანაღვრებ შთამბეჭდავია.

▪ 2000 წლის 12-15 მარტის მონიტორინგის შედეგები

2000 წლისათვის თვითმმართველობების შემოსავლის წყაროს წარმოადგენდა: ეკონომიკური აქტივობისა და ქონების გადასახადები, აგრეთვე ზიარი საშემოსავლო და კაპიტალის მოგების (ამ უკანასკნელის 20%) გადასახადები.

გარდა ამისა თვითმმართველობები იღებდნენ სახელმწიფო გრანტებს (წილები გაიანგარიშებოდა მოსახლეობის ოდენობის მიხედვით, თუმცა თვითმმართველობები ითხოვდნენ, რომ გათვალისწინებული ყოფილიყო ადგილობრივი ინიციატივების ოდენობა და ხარისხი) და შეეძლოთ სესხის აღება ეკონომიკის სამინისტროს ნებართვით.

გადასახადებს ამოღების ადმინისტრირებას სრულად ახორციელებდა სახელმწიფო.

▪ 2012 წლის 8 მარტის მონიტორინგის შედეგები

ადგილობრივ თვითმმართველობებს აქვთ უფლება დააწესონ მოსაკრებლები და მისი საზღვრები (მოსაკრებლები 2010 წელს შეადგენდა ადგილობრივი შემოსავლების 2.3%); ასევე ნაწილობრივ განსაზღვრონ განაკვეთები ქონების გადასახადზე (2010 წელს შეადგენდა შემოსავლების 3%-ს). გარდა ამისა, 4.5%-ს შეადგენს არასაგადასახადო შემოსავლები (მუნიციპალური ქონების რენტა, მოგების პროცენტი, ქონების გაყიდვად მიღებული შემოსავალი და ა.შ.), რაც თვითმმართველობების ბიუჯეტების 14% და რეგიონების 3.5%-ია.

ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების 36%-ს სახელმწიფო ტრანსფერები ქმნის, რეგიონებისათვის ეს მაჩვენებელი 64%-ს შეადგენს.

ჩვენი საუკუნის პირველ დეკადაში გაიზარდა სუბნაციონალური დონეების დაფინანსების წილი ზიარი გადასახადებიდან (მოსაკრებლები: ჰაერის დაბინძურებაზე, მიწის და ტყის გამოყენების, ნაგავსაყრელების გადასახადის და ა.შ.). 2012 წლისათვის ამ მაჩვენებელმა რეგიონებისათვის 9%, ხოლო მუნიციპალიტეტებისათვის - 22% შეადგინა.

ჩეხეთი, მშპ-სთან მიმართებაში სუბნაციონალური დონის საკუთარი შემოსავლების წილით, ევროკავშირში ერთერთ მოწინავე ადგილს იკავებს. 2008 წელს დაწყებული კრიზისის პერიოდშიც კი, ეს მაჩვენებელი არ დაწეულა 12%-ზე დაბლა (2009), ხოლო შემდეგ წლებში კვლავ განუხრელად დაიწყო ზრდა.

მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი შემოსავლების 90% ზიარი გადასახადებიდან და ტრანსფერებიდან ივსება, ხოლო საგადასახადო შემოსავლები ადგილობრივი ბიუჯეტების 50%-ს შეადგენს, შემოსავლების დივერსიფიცირების მიზნით სახელმწიფოსა და მუნიციპალიტეტების ერთობლივმა მცდელობებმა გამოიწვია ის, რომ:

- როგორც რეგიონები, ისე მუნიციპალიტეტები კრიზისის დროს ნაკლებ დაზარალებულნი;
- საკუთარი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ფინანსური უზრუნველყოფის მაჩვენებელი როგორც რეგიონებისათვის, ისე მუნიციპალიტეტებისათვის ევროკავშირში ერთერთი ყველაზე მაღალია;

- მშპ-სთან მიმართებაში მუნიციპალიტეტების ვალი 3%-ს არ აღემატება და ესეც ევროკავშირში ერთერთი საუკეთესო მაჩვენებელია;
- მუნიციპალიტეტების ხარჯებმა 2001-2010 წლებში 130-დან 200 მილიარდ კრონამდე იმატა, ხოლო რეგიონებისა - 15-დან 120 მლრდ. კრონამდე. ამავე პერიოდში მუნიციპალიტეტების საგადასახადო შემოსავლები 85 მლრდ-დან 140 მლრდ. კრონამდე გაიზარდა, ხოლო რეგიონების კონსოლიდირებულმა ტრანსფერებმა 12-დან 80 მლრდ. კრონამდე აიწია.

ჩეხეთი არ კმაყოფილდება მიღწეულით:

- მართალია მუნიციპალიტეტებს აქვთ სესხის აღების უფლება, მაგრამ ეს ფინანსთა სამინისტროს ნებართვას ითხოვს. მიუხედავად იმისა, რომ უარის თქმის შემთხვევები თითქმის არ არსებობს, ქვეყანა ამჟამად ნერგავს მუნიციპალური სესხების (ფასიანი ქაღალდების ემისია) სისტემას;
- თვითმმართველობები ითხოვენ, რომ სახელმწიფო სუბსიდირება დაეფუძნოს არა მოსახლეობის ოდენობას, არამედ მათ შემოსავლებს და რეგიონის/მუნიციპალიტეტის პოტენციალს. ამავე დროს დღის წესრიგში დგება ძლიერ და სუსტ მუნიციპალიტეტებზე დონაციების გადანაწილების უფრო სრულყოფილი და სამართლიანი წესების შემოღება.

2.5. ხორვატია

ხორვატიის 3 მონიტორინგის ანგარიში აჩვენებს ქვეყნის მიერ განვლილ გზას ეთნიკური კონფლიქტიდან და სებეთთან ომიდან დღევანდელ ვითარებამდე.

▪ 1994 წლის 24 მაისის მონიტორინგის შედეგები

1994 წელს ადგილობრივი საგადასახადო შემოსავლების უმთავრეს ნაწილს ზიარი საშემოსავლო გადასახადი შეადგენდა, რომლის 25% მუნიციპალიტეტების, 5% - რეგიონულ ("ჟუპანიცე"), 70% კი სახელმწიფო ბიუჯეტში მიემათებოდა.

გარდა ზიარი გადასახადისა, სუბნაციონალურ დონეებს გააჩნდათ მცირე მასშტაბის ადგილობრივი გადასახადების დაწესების უფლებაც.

▪ 1998 წლის 10-12 თებერვლის მონიტორინგის შედეგები

მონიტორინგის მისიამ დააფიქსირა ქვეყანაში არსებული სიღარიბე და მძიმე მდგომარეობა სერბეთთან ომის შემდეგ, რაც განსაკუთრებით კონფლიქტით დაზარალებულ სასაზღვრო რეგიონებში აღინიშნებოდა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის შეფასებისას აღინიშნა, რომ:

- საშემოსავლო გადასახადის ნაწილის თვითმმართველობებისათვის გადაცემა არ არის საკმარისი, ვინაიდან არ არსებობს გათანაბრების მექანიზმი;
- მისასლმებელია მოგების გადასახადის ზიარ გადასახადად გადაქცევისა და მისი 40%-ის სუვენაციონალურ დონეების ბიუჯეტებში მიმართვის მთავრობის გეგმა, თუმცა საჭიროა დადგინდეს რეგიონებსა და მუნიციპალიტეტებს შორის ამ სუბსიდიების განაწილების მექანიზმიც;

- ომით დაზარალებულ რეგიონებში სარეაბილიტაციო სამუშაოებს სახელმწიფო ახორციელებს, მაგრამ იგივეს აკეთებს შედარებით უზრუნველყოფილ რეგიონებშიც, რაც სახსრების ეფექტურად გადანაწილების პრობლემას წარმოშობს.

უმთავრეს პრობლემად დასახელდა ქვეყანაში მძიმე ეკონომიკური მდგომარეობა და შედეგად საგადასახადო შემოსავლების დაბალი მაჩვენებელი, ასევე სუბნაციონალურ ბიუჯეტებში საკუთარი შემოსავლების დაბალი პროცენტი (რაც 6-9%-ის ფარგლებში მერყეობდა) და დონებს შორის უფლებამოსილებების და ფინანსების გამიჯვნის სისტემის არარსებობა.

▪ 2007 წლის 16 ოქტომბრის მონიტორინგის შედეგები

2007 წლისათვის ადგილობრივ შემოსავალს შეადგენდა: ადგილობრივი გადასახადები (მ.შ. ქონების) და მოსაკრებლები, ზიარი საშემოსავლო გადასახადის წილი, სუბნაციონალური დონეებისათვის სახელმწიფოსგან (ხოლო მუნიციპალიტეტებისათვის - ასევე რეგიონებიდანაც) გადარიცხული ტრანზფერები, სესხები.

მონიტორინგის ვიზიტისას დაფიქსიდა შემდეგი:

- საშემოსავლო გადასახადის 52% მიემართებოდა მუნიციპალიტეტებსა და ქალაქებში, 15% - რეგიონებში, დამატებით 15% იღებდნენ რეგიონები "დეცენტრალიზებული" (დელეგირებული) უფლებამოსილებების (ჯანდაცვა, განათლება, სოციალური და სახანძრო სამსახურები) განსახორციელებლად, 21% კი ნაწილდებოდა ეკონომიკურად სუსტ მუნიციპალიტეტებზე და რეგიონებზე დელეგირებული უფლებების სრულყოფილად განხორციელების მიზნით;
- გათანაბრების ოდენობა და განაწილების პრინციპები დგინდებოდა საბიუჯეტო კანონით - რეგიონულ გრანტებს (გრანტების საერთო მოცულობის 75%) რეგიონი ანაწილებდა მუნიციპალიტეტებზე (ეს განსაკუთრებით სუსტად განვითარებულ და ომით დაზარალებულ რეგიონებს შეეხებოდა);
- სხვა გადასახადების (მაგ. ქონების) განკარგვა დამოკიდებული იყო რეგიონებზე;
- თვითმმართველ ერთეულს სესხის აღება შეეძლო მხოლოდ კაპიტალური პროექტებისათვის, ისიც ცენტრალური ხელისუფლების თანხმობის შემთხვევაში და შეზღუდული ოდენობით;
- ქვეყანაში მწვავედ იდგა რეგიონული უთანაბრობის პრობლემა, თვითმმართველობებს სახელმწიფო ბიუჯეტის მხოლოდ 6% ეძლეოდათ (საიდანაც ნახევარს დედაქალაქი - ზაგრები იღებდა). ასეთ პირობებში თვითმმართველობათა საკუთარი შემოსავლები მიზერული იყო;
- უფლებამოსილებათა დიდი ნაწილი ცენტრიდან დელეგირებულ უფლებამოსილებებს წარმოადგენდა და არა საკუთარ, ექსკლუზიურ კომპეტენციებს;
- სიტუაციას ართულებდა რეფორმის კურსის ხშირი ცვლა (15 წლის განმავლობაში დაიწყო ურთიერთწინააღმდეგობრივი 8 რეფორმა), ძალზე დაბალი იყო ყველა დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტირების პროცესის ხარისხი.

ამრიგად, ჯერ კიდევ 2007 წლისათვის ხორვატიის ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის წინაშე სერიოზული გამოწვევები იდგა.

წყაროები

1. ირაკლი კახიძე, საჯარო ქონების პრივატიზაციის ფორმები აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში
2. Report by the delegation of the CLRAE Bureau on its fact-finding mission in Croatia (5-8 May, 1994), Monitoring Report 1994 CPL/BUR (28) 36 rev, 24 May 1994
3. Report on the state of local and regional democracy in Croatia, CG (5) 4 Part II, 1998, Explanatory Memorandum
4. Report on Local and Regional Democracy in the Czech Republic, CG (7) 4 rev Part II, 2000
5. Conclusions of the Colloquy on regionalisation in the Slovak Republik, 4-5 December 2000
6. Information Report on Local and Regional Democracy in Romania, CG/INST (8) 55 / 1992, 25 April 2002
7. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 132 (2003) on municipal property in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government, CPL (10) 3 - Explanatory Memorandum, 10/04/03
8. Preliminary Draft Summary Report on "New forms of control over local authorities", CG/INST/GIE (12) 4, 21 September 2005
9. Regional democracy in the Slovak Republic, Explanatory Memorandum, 2006
10. Local and regional democracy in Croatia, Explanatory memorandum, CG(14)21REP, 16 October 2007
11. Local and regional democracy in Romania, CG(20)9, 3 March 2011
12. Local and regional democracy in the Czech Republic, CG(22)68, March 2012
13. Local and regional authorities responding to the economic crisis, Current Affairs Committee, Amendments, CG25(5)5PROV AMDT, 28 October 2013
14. Adequate financial resources for local authorities, Resolution 372 (2014), Recommendation 362 (2014), Explanatory memorandum, CPL(27)FINAL, 16 October 2014
15. Local and regional democracy in Poland, CG/2015(28)12FINAL, 26 March 2015
16. Trends in regionalisation in Council of Europe member states, CPR/2015(29)2PROV, 28 September 2015
17. Regionalisation trends in European countries 2007-2015, A study by members of the Group of Independent Experts of the European Charter of Local Self-Government, 17 March 2016
18. Comparative Analysis on the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in 47 member States, CG/MON03(2016)14, 16 June 2016
19. Coping with the debt burden: local authorities in financial difficulty, CG/GOV05(2017)03, 19 April 2017
20. EU Countries with the Lowest Personal Income Tax, Digital Nomad Resources, 2 Oct, 2017
21. Eurostat, Tax_revenue_tables_December_2017
22. Eurostat, Government_finance_statistics_2018_04_23