

დეცენტრალიზაციის ეკონომიკური სტრატეგია და ფისკალური პოლიტიკის თავისებურებები

ტაბატაძე მარინა

ეკონომიკის აკადემიური დოქტორი,
თსუ-ის ასისტენტ-პროფესორი

ფისკალური დეცენტრალიზაციის მიზანი ხელისუფლების დონეებს შორის ფუნქციების განაწილება და შემოსავლის წყაროსთან მისი დაკავშირებაა. ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის, მისი სტრუქტურის და ფორმირების ძირითადი პრინციპების შესწავლა, საბიუჯეტო დონეებს შორის ფუნქციური და ფინანსური დამოკიდებულებების განსაზღვრა უაღრესად აქტუალური და თანამედროვე კვლევებში ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიმართულებაა. მოხსენების მიზანი ფისკალური დეცენტრალიზაციის როლის დასაბუთება, ამ კუთხით საქართველოში გატარებული რეფორმების შესწავლა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებაზე მათი გავლენის შეფასებაა.

თვითმმართველობის გაძლიერების და დეცენტრალიზაციის გაღრმავების შედეგი დემოკრატიული პროცესების განვითარება და ინკლუზიური ეკონომიკური ზრდის მიღწევა უნდა იყოს, რაც საქართველოს გრძელვადიანი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამის, - „საქართველო 2020“-ის ფუნდამენტური პრინციპია. მოხსენებაში განხილულია დეცენტრალიზაციის ხარისხის მაჩვენებლები, ფისკალური დეცენტრალიზაციის ეფექტიანი განხორციელების შემზღუდველი მაკროეკონომიკური პრობლემები და მისი დაძლევის გზები. დღეს-ის წესი მნიშვნელოვანი ნაბიჯია ფისკალური დეცენტრალიზაციისაკენ, თუმცა დღე წესთან ერთად აუცილებლად უნდა დაინერგოს ეკონომიკური აქტივობის მასტიმულირებელი რეფორმები და ხელი შეეწყოს მუნიციპალური თანამშროლობის განვითარებას. ეს საკითხებია ასახული წარმოდგენილ მოხსენებაში.

საკვანძო სიტყვები: სახელმწიფო მართვის სისტემა, ფისკალური დეცენტრალიზაცია, საბიუჯეტო რეფორმა, ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხარისხი, მუნიციპალური ბიუჯეტი

ეკონომიკური ზრდის აუცილებელი პირობა ეფექტიანი საჯარო მმართველობაა, რაც სახელისუფლებო დონეების მუშაობის სწორ კოორდინირებას ემყარება. ამ სისტემის ყველაზე აქტუალური სეგმენტი, ფინანსური სფეროა, ფისკალური დეცენტრალიზაციის მიზანი, სწორედ, ხელისუფლების დონეებს შორის ფუნქციების ოპტიმალური განაწილება და მათი ფინანსური უზრუნველყოფაა. ფისკალური დეცენტრალიზაცია ბოლო ათწლეულების განმავლობაში გახდა აქტუალური, მნიშვნელოვანი კვლევებია ჩატარებული უცხოელი მეცნიერების მიერ, მათ შორის აღსანიშნავია ოტესი, ტიბოტი, მუსგრევი „/“ტომის მოდელი“, ბენეტი, როდინელი და სხვა. საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის საკითხმა განსაკუთრებული მნიშვნელობა ბოლო წლებში შეიძინა, რამდენადაც მისი განხორციელების აუცილებელი წინაპირობა ადმინისტრაციული და პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის გარკვეული დონის მიღწევა და სრულყოფილი სამართლებრივი ბაზის მომზადებაა.

ფისკალური დეცენტრალიზაცია უშუალოდ უკავშირდება ქვეყნის საბიუჯეტო მოწყობის, ცენტრისა და რეგიონების ფინანსური ურთიერთდამოკიდებულების საკითხებს. ბიუჯეტის მასშტაბი და სტრუქტურა განვითარების დონის ერთ-ერთი ძირითადი ინდიკატორი, ქვეყნის ერთიანი მმართველობით სისტემის და ცხოვრების დონის მახასიათებელია, ამდენად, საბიუჯეტო სისტემის, მისი სტრუქტურის და ფორმირების ძირითადი პრინციპების შესწავლა, საბიუჯეტო დონეებს შორის ფუნქციური და ფინანსური დამოკიდებულებების განსაზღვრა აქტუალური და თანამედროვე კვლევებს შორის ერთ-ერთი პრიორიტეტულია.

მმართველობითი დეცენტრალიზაცია სახელმწიფოებრიობის თანამედროვე ისტორიული ნიშანი და სოციალური თავისუფლების პირობაა. დეცენტრალიზაცია საზოგადოების დემოკრატიული ორგანიზების ფორმაა, დემოკრატია მმართველობის დეცენტრალიზაციის ამოსავალი პრინციპია, რომელიც პიროვნული თავისუფლების და, შესაბამისად, საზოგადოებრივი განვითარების საზომია. დემოკრატია სახელმწიფოსა და საზოგადოების ურთიერთობის სოციალურ-პოლიტიკური ფორმა და ხელისუფლების სუვერენობის პოლიტიკური ატრიბუტია, დემოკრატია ხელისუფლების მიერ ქვეყნის მართვის ინსტრუმენტების საზოგადოებისათვის დელეგირების ხარისხი და კანონის წინაშე ყველა სუბიექტის უფლება-მოვალეობრივი თანასწორობაა. ამ თვალსაზრისით, დეცენტრალიზაცია თანამედროვე პროგრესული პოლიტიკური სისტემის და თავისუფალი სოციალური ურთიერთობების აუცილებელი მახასიათებელია.

დეცენტრალიზაცია უშუალოდ უკავშირდება ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის, უფლებამოსილებათა გამიჯვნის, დარგობრივიდან რეგიონულ მართვაზე გადასვლის და მისი პროგრამული უზრუნველყოფის საკითხებს. დეცენტრალიზაცია, როგორც მმართველობის დემოკრატიული მოდელის მთავარი ფორმა, თანამედროვე რეგიონალისტიკის საფუძვლად განიხილება, ამდენად, ქვეყნის სივრცობრივი სტრუქტურირება და სახელმწიფო ხელისუფლების ფუნქციების ოპტიმალური განაწილება, ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის იერარქიული პრინციპები და უფლებამოსილებათა რეალიზების ფინანსური ბერკეტები, კვლავ რჩება მაკროეკონომიკური კვლევების აქტუალურ მიმართულებად. ფისკალური დეცენტრალიზაციის პროცესში საგადასახადო პოლიტიკის ფორმირებაში ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს შორის ფუნქციების გამიჯვნის დროს ეკონომისტები, როგორც წესი, აქცენტს სამართლიანობასა და ეფექტიანობაზე აკეთებენ, თუმცა პოლიტიკური მეცნიერების წარმომადგენლები, ძირითადად, ყურადღებას ძალაუფლების გადანაწილებასა და პასუხისმგებლობაზე ამახვილებენ. ზოგადად, დეცენტრალიზაცია ემყარება ფუნქციების გადანაწილებას სუბსიდიარობის პრინციპზე დაყრდნობით, რაც დაცულია საქართველოს კონსტიტუციით [1].

მმართველობის დეცენტრალიზაციის დადებითი ეფექტი, უპირველესად, დემოკრატიული ფასეულობების დამკვიდრებაში, ხელისუფლების მოსახლეობასთან დაახლოებასა და მართვის პროცესში მისი სამოქალაქო აქტივობის ზრდაში გამოიხატება. წარმატებული დეცენტრალიზაცია ხელს უწყობს ეკონომიკურ ზრდას და სიღარიბის დაძლევას, რამდენადაც მისი მეშვეობით იზრდება საჯარო მომსახურების ხარისხი, მაქსიმალურად ხდება ტერიტორიული ერთეულების სპეციფიკის გათვალისწინება, უმჯობესდება საერთო საბიუჯეტო შემოსულობების მობილიზება, იზრდება მოქალაქეთა ჩართულობა ადგილობრივი ინსტიტუციების მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, რაც ამაღლებს დემოკრატიის ხარისხს ქვეყანაში.

დეცენტრალიზაციის პროცესს შემზღუდველი მხარეებიც გააჩნია, ეს ეხება ადგილობრივი საჯარო მოხელეების შედარებით დაბალ კვალიფიკაციას, ნაკლებ კომპეტენტურობას და ობიექტურობის პრობლემას, ამასთან, მუნიციპალიტეტებს შორის სოციალურ-ეკონომიკურმა უთანასწორობამ, შესაძლოა არასასურველი მიგრაციული ნაკადები და დემოგრაფიული ცვლილებებიც გამოიწვიოს, შეზღუდულია ცენტრალური ხელისუფლების ფისკალური მექანიზმები, რაც, პირველ რიგში, საბიუჯეტო დისბალანსის დაძლევას აფერხებს. პრაქტიკულად, შეუძლებელია ფისკალური დეცენტრალიზაციის ოპტიმალური სიდიდის განსაზღვრა, რთულია ადგილობრივი ორგანოებისათვის ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დელეგირებული ფუნქციების ფინანსური რესურსებით სრული უზრუნველყოფა, არსებობს მუნიციპალიტეტებს შორის სოციალურ-ეკონომიკური უთანასწორობის გაღრმავების საფრთხე, გარდა ამისა, ქვეყნებში, სადაც ბევრია ეთნიკური უმცირესობების კომპაქტური დასახლებები, ხისტმა დეცენტრალიზაციამ შეიძლება კონფლიქტების პროვოცირება მოახდინოს.

ძალაუფლების განაწილების ოპტიმალური სისტემა სხვადასხვა მმართველობით ერთეულს შორის ვერტიკალური და ჰორიზონტალური კოორდინაციის არსებობას გულისხმობს. ვერტიკალური კოორდინაცია ახასიათებს ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებს შორის ურთიერთობას, ჰორიზონტალური კი, ადგილობრივ ადმინისტრაციულ ერთეულებს შორის კავშირს. მმართველობის სხვადასხვა დონეს შორის ძალაუფლების განაწილების რამოდენიმე მიმართულება არსებობს [2,3]:

1. დეცენტრალიზაცია, ის გულისხმობს ძალაუფლების გადაცემას მოქალაქეების ან მათ მიერ არჩეული წარმომადგენლებისათვის ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებზე გადაწყვეტილების მისაღებად. დეცენტრალიზაციის ცნება განსხვავებულად განიმარტება სახელისუფლებო და სამეცნიერო წრეებში, რამდენადაც არ არსებობს მისი განხორციელების უნივერსალური ეკონომიკური მოდელი, რისი მიზეზიც ის არის, რომ დანახარჯების განაწილება სხვადასხვაგვარად აისახება ქვეყნის მოსახლეობაზე, ამასთან, არ არსებობს ადგილობრივი ტერიტორიული ერთეულების ოპტიმალური ზომის საყოველთაო სტანდარტიც. ქვეყნის სპეციფიურობის გათვალისწინებით, დეცენტრალიზაცია სხვადასხვა სფეროში განსხვავებული ფორმით შეიძლება განხორციელდეს, თუმცა ყველა მათგანს დემოკრატიის ძირითადი პრინციპების აუცილებლობა აერთიანებს. შეუძლებელია ეფექტიანი დეცენტრალიზაცია, თუ ადგილობრივი ხელისუფლება პასუხისმგებელია ძალაუფლების გადამცემი ორგანოს და არა ამომრჩეველის წინაშე. მეცნიერები დეცენტრალიზაციის რამოდენიმე სახეს განიხილავენ:

- **სახელისუფლებო დეცენტრალიზაცია (intergovernmental decentralization)**, ის გულისხმობს ხელისუფლების ზედა დონიდან ქვედა ემელონებისათვის პასუხისმგებლობის, ძალაუფლებისა და რესურსების ოპტიმალურ გადაცემას;
- **პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია (Political decentralization)**, ამ დროს ძალაუფლება გადაეცემა მოსახლეობის მიერ არჩეულ ადგილობრივ წარმომადგენლობით ორგანოებს, ადგილობრივი პო-

ლიტიკოსები პასუხისმგებელი არიან ამომრჩევლების და არა პარტიის ლიდერების წინაშე;

- **ეკონომიკური დეცენტრალიზაცია (market-based decentralization)**, იგი დეცენტრალიზაციის ყველაზე სრულყოფილი ფორმაა ემყარება რა, კანონმდებლობის მაქსიმალურ ლიბერალიზაციას და ითვალისწინებს პასუხისმგებლობის, ძალაუფლებისა და რესურსების ხელისუფლებიდან კერძო სექტორზე გადაცემას;
- **ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია (administrative decentralization)**, ის გულისხმობს სახელმწიფო საქმეების და საჯარო სერვისების გაწევის მიზნით, თვითმმართველობებისათვის გარკვეული ძალაუფლების, პასუხისმგებლობისა და ფინანსების გადაცემას;
- **ფისკალური დეცენტრალიზაცია (fiscal decentralization)**, ის გულისხმობს ცენტრალური მმართველობითი ორგანოების მიერ ფინანსების განკარგვის უფლების გადაცემას ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის, მათი ავტონომიურობის გაზრდას შემოსავლებისა და ხარჯების მონიტორინგში. ამ ფორმის დროს მნიშვნელოვანია იმის გარკვევა, თუ რომელი გადასახადისა და მოსაკრებლის ადმინისტრირება შეუძლია თვითმმართველობას, რამდენადაა შესაძლებელი ფინანსური გამოთანაბრების ბერკეტების გამოყენება და სხვა.

2. დეკონცენტრაცია, ის დეცენტრალიზაციის ყველაზე სუსტი ფორმაა, რომელსაც მიმართავენ უნიტარული სახელმწიფოები. დეკონცენტრაცია გულისხმობს კონტროლის მექანიზმების გადაცემას ადგილობრივ მმართველობით ერთეულებში ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლებისათვის, რაც ნაკლებად ეფექტიანია, რადგანაც ისინი, როგორც წესი, უშუალოდ ცენტრალური ხელისუფლების ინტერესებს ატარებენ ადგილებზე. დეკონცენტრაციის დროს თვითმმართველობების კომპეტენციაში არ შედის გადაწყვეტილების მიღება და ისინი პასუხისმგებელი არიან ცენტრალური ხელისუფლების წინაშე.

3. დეკოლვირება, ის ცენტრალური ხელისუფლებიდან ხალხის მიერ არჩეული, დამოუკიდებელი ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოებისათვის გარკვეული საჯარო ფუნქციების გადაცემას გულისხმობს. მნიშვნელოვანია, რომ ეს ორგანოები ანგარიშვალდებული არიან არა ეროვნული ხელისუფლების, არამედ ამომრჩეველთა წინაშე. დეკოლვირების დროს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები სრულიად დამოუკიდებელი არიან მომსახურების ფორმების და მოცულობის დადგენაში, ისინი ორგანიზებას უწევენ მომსახურების სრულ პროცესს, დამოუკიდებლად განკარგავენ ფინანსურ რესურსებს და ა.შ.

მსოფლიო ბანკის ექსპერტთა განმარტებით, დეცენტრალიზაცია არის ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ქვედა დონის ხელისუფლებაზე ან კერძო სექტორზე საზოგადოებრივი ფუნქციის შესრულებასთან დაკავშირებული ძალაუფლებისა და პასუხისმგებლობის გადაცემა, ამ მიზნით მსოფლიო ბანკი განიხილავს დეცენტრალიზაციის სამ სახეს: პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ და ფისკალურ დეცენტრალიზაციას [4].

სისტემური ტრანსფორმაციის პროცესში სახელმწიფო რეგულატორების შესწავლა ფისკალური პოლიტიკის თავისებურებების, დეცენტრალიზაციის ფინანსური ეფექტის და შემოსავლების გადანაწილების თანამედროვე სისტემების კვლევებს უნდა დაემყაროს, განსაკუთრებულად უნდა გაესვას ხაზი დეცენტრალიზაციის ფისკალური ფუნქციის და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებაში მისი როლის საკითხების შეფასებას.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის საკითხის შესწავლა აუცილებლად მოითხოვს სხვადასხვა პოლიტიკური წყობის ქვეყნებისათვის (უნიტარული, რეგიონალისტური, ფედერალური) დიფერენცირებულ მიდგომას, ეს კი საბიუჯეტო სისტემების ინდივიდუალურ შეფასებას, სახელმწიფო და ადგილობრივი მმართველობის დონეებზე საბიუჯეტო ინდიკატორების დიფერენცირებულ განსაზღვრას, სხვადასხვა ბიუჯეტების აბსოლუტური და ფარდობითი მაჩვენებლების დადგენას ითვალისწინებს.

საქართველოში ბოლო პერიოდში განხორციელებულმა მნიშვნელოვანმა რეფორმებმა რადიკალურად შეცვალა ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლების ფორმირების წყაროები, მასშტაბები და ხარჯვის პარამეტრები, რამაც თვითმმართველი ერთეულების დაფინანსების ახალი ფორმულირება მოითხოვა. 2019 წლიდან ბიუჯეტში დეცენტრალიზაციის გასაღრმავებლად შეიცვალა მუნიციპალიტეტთა დაფინანსების სისტემა, რომლის მიხედვითაც გათანაბრებითი ტრანსფერის ნაცვლად, ადგილობრივი ერთეულების ბიუჯეტის ფორმირების წყარო გახდა დამატებული ღირებულების გადასახადის 19%. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის შემოსავლების წყარო იქნება ადგილობრივი გადასახადი (ქონების) და მოსაკრებელი, დღგ, საერთაშორისო ორგანიზაციების და უცხო ქვეყნის მთავრობების გრანტები, სახელმწიფო მიზნობრივი, კაპიტალური, სპეციალური ტრანსფერები და სხვა შემოსავლები.

აუცილებელი გახდა მუნიციპალიტეტების მიხედვით შემოსავლების ცვლილების ურთიერთშედარება ძველი და ახალი მეთოდების გამოყენებით. ძველი წესით დაფინანსების შემთხვევაში, 2018 წელს მუნიციპალიტეტების დაფინანსებამ 838,7 მლნ. შეადგინა, ხოლო 2019 წლისათვის - 900,6 მლნ. ლარი საშემოსავლო გადასახადებიდან და გათანაბრებითი ტრანსფერიდან. ახალი მოდელით დაფინანსებისას კი, 2019 წელს მუნიციპალური ბიუჯეტებისათვის გადასაცემი სახსრები შეადგენს

958,1 მლნ. ლარს, მათ შორის მიზნობრივი ტრანსფერი - 11,5 მლნ. ლარს, ხოლო დამატებული ღირებულების გადასახადიდან - 946,6 მლნ. ლარს, რაც 2018 წლის მაჩვენებელს 107,9 მლნ ლარით აღემატება, ხოლო ძველი მოდელით დაფინანსების შემთხვევაში მიღებულ მაჩვენებელს - 46 მლნ ლარით. [5] ასეთი გამოთვლების მიზანი შემოსავლების ახალი წყაროების მოძიება, ადგილობრივი ბიუჯეტების სტაბილურობის პირობების განსაზღვრა და, შესაბამისად, მუნიციპალიტეტების დამოუკიდებლობის ამაღლებაა, რასაც თვითმმართველობის ევროპული ქარტია ფისკალური დეცენტრალიზაციის აუცილებელ პირობად განიხილავს. აღნიშნული ცვლილებები ასევე ეხმიანება „საქართველო 2020“-ის სტრატეგიულ მიზანს, რომლის არსიც იმაში მდგომარეობს, რომ ეკონომიკური ზრდის ეფექტი ყველა სუბიექტისათვის თანაბრად ხელმისაწვდომი უნდა იყოს [6].

აღსანიშნავია, რომ თვითმმართველობების შემოსულობებს მნიშვნელოვნად ამცირებს მათთვის ადგილობრივი ბუნებრივი რესურსების გადაცემის საკითხის პრობლემურობა. „საქართველოში ამ ეტაპზე მუნიციპალიტეტებისათვის შემოსავლის მნიშვნელოვან წყაროდ ვერ იქცა მინა, წყალი, ბუნებრივი სიმდიდრეები, რამდენადაც ჯერ კიდევ დასახვეწია თვითმმართველი ერთეულებისათვის ამ ქონების საკუთრებაში გადაცემის სამართლებრივი საფუძვლები“ [8]. ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხარისხს მნიშვნელოვნად ამცირებს კაპიტალის ბაზრებზე ხელმისაწვდომობის შეზღუდვა, რამდენადაც არ არსებობს მუნიციპალიტეტის მიერ სესხის აღების ქმედითი მექანიზმი, საკუთარი შემოსულობებით კი მას არ შეუძლია მნიშვნელოვანი რეფორმების გატარება და კაპიტალური ხარჯების დაფინანსება.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხარისხის შესაფასებლად სხვადასხვა მაჩვენებელი და კრიტერიუმი გამოიყენება, მსოფლიო ბანკი შემდეგ კრიტერიუმებს განიხილავს:

1. თვითმმართველი ერთეულების ხარჯების პროცენტული შეფარდება ნაერთი ბიუჯეტის იმავე პარამეტრთან. ამ მაჩვენებლის სიდიდე, - 17% ამჟამად საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის საშუალო ხარისხზე მიუთითებს, აღსანიშნავია, რომ ეს სიდიდე კლებადი ტენდენციით ხასიათდება;
2. თვითმმართველი ერთეულების შემოსულობების პროცენტული შეფარდება ნაერთი ბიუჯეტის მთლიან შემოსულობებთან, ამ მაჩვენებელის მიხედვითაც საქართველოში დეცენტრალიზაციის საშუალო ხარისხია (10-17%), თუმცა აღსანიშნავია, რომ 2019 წ. რეფორმის შედეგად ეს პარამეტრი მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდება, რადგან გათანაბრებითი ტრანსფერი გრანტის სახით მიდიოდა თვითმმართველი ერთეულების შემოსულობებში და მისი ფორმირების ძირითადი წყარო იყო (27%);
3. „ვერტიკალური დისბალანსი“ - სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული გრანტების პროცენტული ფარდობა თვითმმართველი ერთეულების საერთო ხარჯებთან. 2018 წელს ეს სიდიდე საკმაოდ მაღალი იყო, - 60%, თუმცა 2019წ. რეფორმის შედეგად იგი მნიშვნელოვნად შემცირდება;
4. თვითმმართველი ერთეულების ხარჯების ფარდობა მსპ-ის მოცულობასთან (4-7%), თუმცა ხარჯების კლებადი ტენდენციის გამო, მოსალოდნელია ამ მაჩვენებლის გაუარესება;
5. თვითმმართველი ერთეულების საგადასახადო შემოსულობების პროცენტული ფარდობა მსპ-თან (2018 წ. - 3,6%). ეს მაჩვენებელი საკმაოდ სტაბილურია და გაუმჯობესების ტენდენციით ხასიათდება;
6. თვითმმართველი ერთეულების საგადასახადო შემოსულობების პროცენტული ფარდობა საერთო შემოსულობებთან. ადგილობრივი გადასახადები არ იძლევა დიდ ფისკალურ ეფექტს და მუნიციპალური აქტივობა კვლავ სახელმწიფო გრანტებზე რჩება დამოკიდებული. მუნიციპალიტეტებში სხვადასხვა სახის შეღავათის არსებობა, ასევე ამცირებს გადამხდელთა რაოდენობას და, შესაბამისად, ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლებსაც;
7. ცენტრალური ხელისუფლებიდან მიღებული გრანტების პროცენტული ფარდობა თვითმმართველი ერთეულების მთელ შემოსულობებთან. ის მნიშვნელოვნად შემცირდა 2015 წლის შემდეგ, ეს სიდიდე აადვილებს ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ გრანტების სახით მიღებული თანხის პროგნოზირებას, რაც დადებითად აისახება მათ მიერ ბიუჯეტის დაგეგმვის სიზუსტეზე.

ამ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით, საქართველოს ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხარისხი 2018 წ. ხარჯვით ნაწილში 17%, შემოსულობების ნაწილში 10%, საგადასახადო შემოსულობების ნაწილში კი, - 33% იყო, სრულყოფილი დემოკრატიის ქვეყნებში ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხარისხი მნიშვნელოვნად მაღალია (მაგ. შვედეთში, - შესაბამისად, 44%, 32%, 71%).

მუნიციპალური განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი სტრატეგია დეცენტრალიზაციის შემდგომ სრულყოფას და ადგილობრივი ერთეულების სამეურნეო აქტივობის ამაღლებას ისახავს მიზნად. საკანონმდებლო დონეზე ეს ასახულია 2025 წლის საშუალოვადიან

სტრატეგიაში. ფისკალური დეცენტრალიზაციის პროცესში მნიშვნელოვანი ეფექტი უნდა ჰქონდეს გათანაბრებითი ტრანსფერის დღგ-ის წესით ჩანაცვლებას, რადგანაც იმის მიუხედავად, თუ როგორი იქნება ტერიტორიული ერთეულის ეკონომიკური აქტივობა, ახალი წესი უზრუნველყოფს სტაბილურ შემოსულობებს რეგიონებისათვის, ამასთან, ამ წესის ეფექტი დიდად იქნება დამოკიდებული ეკონომიკური აქტივობის მასტიმულირებელი ღონისძიებების გატარებაზე. მნიშვნელოვანია, რეგიონული განვითარების ფონდის დაფინანსებისა და პროექტების ინიცირების დროს, მაქსიმალურად იყოს გათვალისწინებული მოსახლეობის პრეფერენციები და სწორად იყოს ეს პროგრამები ადაპტირებული მუნიციპალიტეტის დემოგრაფიულ თუ სოციალურ-ეკონომიკურ თავისებურებებთან.

ლიტერატურა

1. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 7. ტერიტორიული მოწყობის საფუძვლები, პუნქტი 4
2. Agrawal & Ribbot, „Accountability in Decentralization“, https://www.jstor.org/stable/4192885?seq=1#page_scan_tab_contents
3. <http://www.fao.org/3/ad697e/ad697e03.htm>
4. <https://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/bribr/Decentralization>
5. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი
6. საქართველოს ხელისუფლების პროგრამა „საქართველო 2020“, თბილისი, 2017
7. <http://pbo.parliament.ge/ge/budget/diagrams>
8. საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/14638?publication=20>
9. ტაბატაძე მ., - რეგიონული განვითარების რეგულირების თანამედროვე ტენდენციები საქართველოში. I საერთაშ. კონფერენცია: „კონკურენციის პოლიტიკა: თანამედროვე ტენდენციები და გამოწვევები“, თბილისი, 2017

THE ECONOMIC STRATEGY OF DECENTRALIZATION AND THE FEATURES OF FISCAL POLICY

Tabatadze Marina

P&D Economics, Assistant- Professor, Tbilisi State University

Summary

The purpose of fiscal decentralization is to divide functions and responsibilities between levels of government and link them to the source of income. Studying the basic principles of the country's budget system, its structure and formation, identifying the functional and financial dependencies between the budget levels, is one of the top priorities in contemporary research. The purpose of this paper is to justify the role of fiscal decentralization, to study the reforms implemented in Georgia in this direction and to assess their impact on the development of local self-government, to analyze the situation in the municipalities of Georgia.

Strengthening local government and increasing the level of decentralization is a challenge that will develop the democratic process and the inclusive economic growth that is the fundamental goal of Georgia's long-term social-economic development strategy "Georgia 2020". The purpose of this paper is to prove the need of fiscal decentralization, assessment of the quality, seek for new ways to improve the current situation, analysis of resource allocation and other recent reforms and its impact on different municipalities of Georgia. The subject of this study is the various macroeconomic problems that prevent the effective implementation of fiscal decentralization. The main results of this study can be summarized as follows: the level of fiscal decentralization revenue-wise is the lowest, while tax-wise its characterized by the highest estimates, VAT rules is an important step towards the fiscal decentralization, but along with the VAT rules it's important to implement reforms that stimulate the economic activities and support the cooperation between municipalities.

Key words: *Public administration system, Fiscal decentralization, Budget reform, Degree of fiscal decentralization, Municipal budget.*