საქართველო და ეკონომიკური დეცენტრალიზება

ზვიად ხორგუაშვილი[1]

ქვეყნის დონეზე დეცენტრალიზება მრავალი განვითარებული ქვეყნის განუყოფელი ნაწილია. რაც მეტად მიიღება გადაწყვეტილებები ლოკალურ დონეზე, მით ზუსტად პასუხობს ადგილობრივი ხელისუფლება მაცხოვრებლების პრობლემებს. ამას სხვადასხვა ფაქტორი განაპირობებს. მათ შორის საკვანძო, რა თქმა უნდა, ადგილზე ფიზიკური წარმომადგენლობა, დაკვირვება, ანალიზი და უკუკავშირია. კიდევ ერთი საკვანძო საკითხი პოლიტიკურ ძალაუფლებაში დევს. მეტად ცენტრალიზებული ხელისუფლება მიდრეკილია, იყოს ნაკლებად დემოკრატიული, რადგან შეკავება და გაწონასწორების მექანიზმები ნაკლებია და სრული ძალაუფლება მმართველობის პირამიდის თავშია მოქცეული. თუმცა მოცემული სტატია ეხება ქვეყნის ეკონომიკურ დეცენტრალიზებას და პოლიტიკური დეცენტრალიზების ნაწილი ცალკე კვლევის საგანია.

ეკონომიკური დეცენტრალიზების პირველი და მთავარი კრიტერიუმი ფისკალური ავტონომიაა - რამდენად დამოუკიდებელია ადგილობრივი თვითმმართველობა გადასახადების შეცვლაში, დაწესებასა და გაუქმებაში თუ გადასახადებიდან მოზიდული თანხების განკარგვაში.

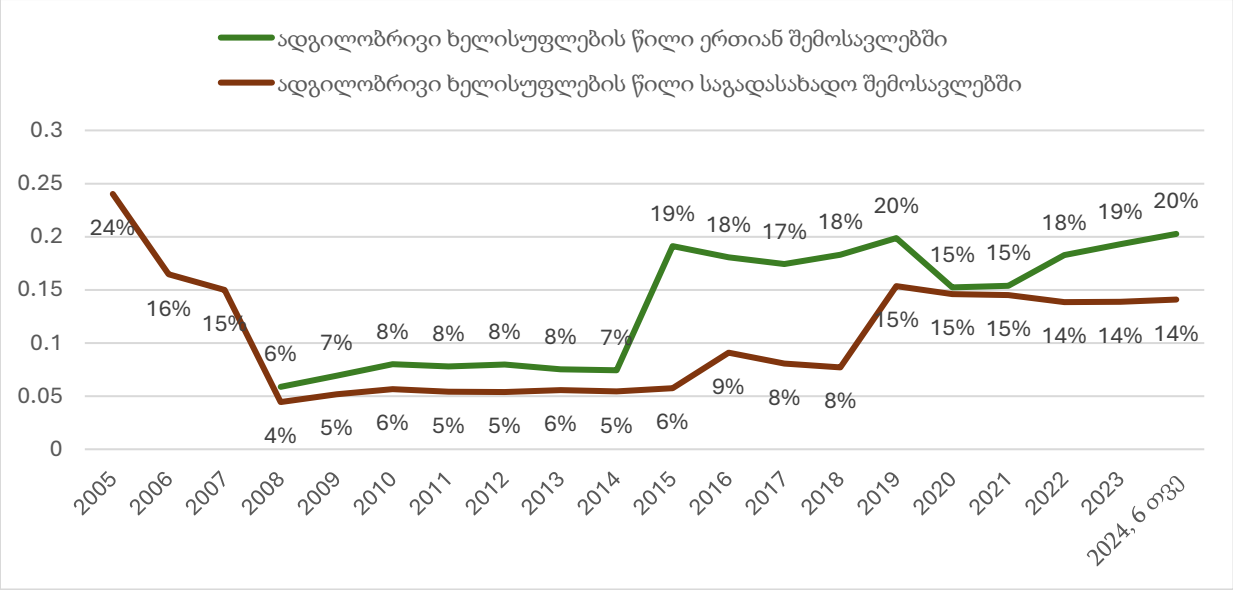
საქართველოში, ექვსი ტიპის გადასახადიდან, მხოლოდ ქონების გადასახადია ადგილობრივი და აქაც მისი მაქსიმალური განაკვეთი 1%-ს შეადგენს[2]. საგადასახადო შემოსავლების განაწილება წლების მიხედვით, სრულყოფილ ინფორმაციას გვაძლევს იმაზე, თუ რამდენად დეცენტრალიზებულია საქართველო საგადასახადო პოლიტიკის მიხედვით.

---

[1] კვლევითი ინსტიტუტი Gnomon Wise, საქართველოს უნივერსიტეტი. e-mail: z.khorguashvili@ug.edu.ge

[2] აღსანიშნავია, რომ გადასახადზე ზედა ზღვრის დაწესება აუცილებლად უარყოფითი მოვლენა არ არის.

გრაფიკი 1: ადგილობრივი ხელისუფლების წილი ერთიან საბიუჯეტო და საგადასახადო შემოსულობებში. 2005-2024 წლები



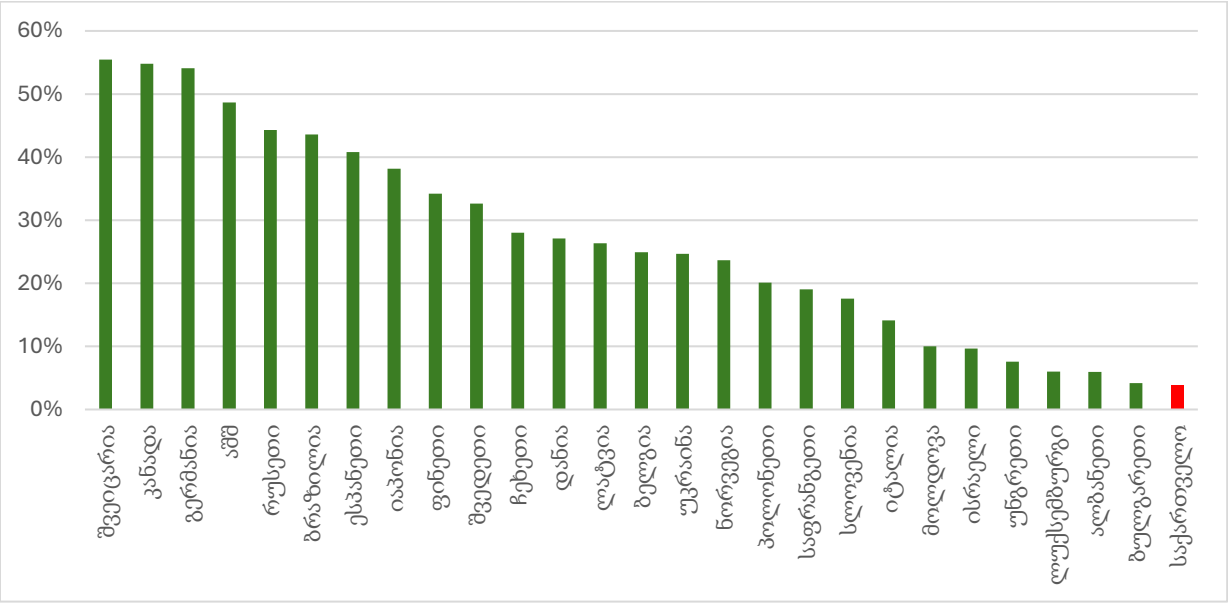
წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. სახელმწიფო ხაზინა. ავტორის გამოთვლები

საგადასახადო შემოსავლების მიხედვით, 2005 წლიდან 2008 წლამდე დეცენტრალიზების მაჩვენებელი მკვეთრად გაუარესდა და მოცემულ მაჩვენებელზე აღარ დაბრუნებულა. საგადასახადო შემოსავლების კუთხით, თითქმის ორმაგი გაუმჯობესება აღინიშნება 2019 წლიდან, როდესაც ხელისუფლებამ დღგ-დან შემოსული თანხების 19% ადგილობრივ თვითმმართველობას გადაუნაწილა და 8%-იანი მაჩვენებელი 15%-მდე გაიზარდა. თუმცა მას შემდეგ 14-15%-ის ფარგლებშია და დეცენტრალიზების ხარისხის გასაზრდელად, მნიშვნელოვანი ნაბიჯი არ გადადგმულა. დღგ-ის 19%-ის გადანაწილება ადგილობრივ თვითმმართველობებზე არა - ფისკალური დეცენტრალიზების, არამედ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ რეგიონულ ერთეულებზე რესურსების განაწილების მაგალითია, რაც ასევე ზოგადი დეცენტრალიზების ნაწილია. თვითმმართველ ერთეულს არანაირი გავლენა არ აქვს ამ ტიპის შემოსავლებზე და მისი მიღება ტექნიკურ ხასიათს ატარებს. ამის მიუხედავად, ასეთი ტიპის გადასახადის მიღება გაცილებით უკეთესია განვითარებისთვის, ვიდრე ხელისუფლების კეთილ ნებაზე დამოკიდებულება, როცა ის ყოველწლიურ დახმარებას თავისი შეხედულებებისამებრ ანაწილებს. სწორედ ამიტომ, რეალური საგადასახადო დეცენტრალიზება მხოლოდ ქონების გადასახადის ჯამურ საგადასახადო შემოსავლებთან ფარდობით უნდა

დაითვალოს, რაც 2024 წლის პირველ 6 თვეში დაახლოებით 3%-ია, ხოლო თუ ამ ყველაფერს მოსაკრებლებსაც დავუმატებთ, 4%-მდე იზრდება.

ზემოთ აღნიშნული მეთოდოლოგიით, საქართველო მკვეთრად ცენტრალიზებული ქვეყანაა. განვითარებული ქვეყნების საკმაოდ დიდი ნაწილი კი მკვეთრად დეცენტრალიზებულია.

გრაფიკი 2: საგადასახადო დეცენტრალიზების დონე ქვეყნების მიხედვით. 2020 წელი



წყარო: საერთაშორისო სავალუტო ფონდი

ევროპის კონტინენტზე საქართველო ერთ-ერთი ყველაზე ნაკლებად დეცენტრალიზებული ქვეყანაა საგადასახადო პოლიტიკის კუთხით, ხოლო მსოფლიოში დეცენტრალიზების საუკეთესო მაგალითები, რა თქმა უნდა, შვეიცარია, კანადა, გერმანია და აშშ არიან. აღსანიშნავია ისიც, რომ რუსეთი და ბელარუსი ასევე მკვეთრი საგადასახადო დეცენტრალიზებით გამოირჩევიან, თუმცა პოლიტიკური თვალსაზრისით, მკვეთრად ავტორიტარული ქვეყნებია.

ეკონომიკური დეცენტრალიზების კიდევ ერთი მხარე ლოკალურ დონეზე გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულებაა. ამ მიმართულებითაც, საქართველოში არც თუ ისე სახარბიელო მდგომარეობაა, რადგან ადგილობრივი ბიუჯეტების პროექტები, შესრულების ანგარიშები და სხვა ფისკალური დოკუმენტები, ერთი მხრივ, დაგვიანებით ქვეყნდება, ხოლო მეორე მხრივ, ადგილობრივი ხელისუფლებები საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვაზე ან საერთოდ არ

პასუხობენ, ან - დაგვიანებით, ბუნდოვნად და გაუგებრად. ამის კარგი მაგალითია საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სხვადასხვა ანგარიშში შეტანილი ფაქტობრივი გარემოებები, რომელთა შორის ხშირადაა ბუღალტრული დარღვევები, თანხების გაფლანგვა და სხვა. გაუმჭვირვალობასა და სავარაუდო კორუფციულ სქემებზე თავის კვლევებში ხშირად საუბრობს „გამჭვირვალობა საქართველო“[3].

აღსანიშნავია ისიც, რომ დეცენტრალიზების კიდევ ერთი მაგალითი მართვის პროცესში ადგილობრივი მოსახლეობისა და სამოქალაქო სექტორის ჩართულობის მაჩვენებლებია. თუმცა, ამ მხრივ, ჩართულობა ფისკალური კუთხით თითქმის არ ხორციელდება, ისევ და ისევ იმ მიზეზით, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობას არ გააჩნია რაიმე ბერკეტი, თავისი შეხედულების შესაბამისად შეცვალოს გადასახადის სახეები ან განაკვეთები.

ეკონომიკური დეცენტრალიზების კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ასპექტი მდგრადობა და გრძელვადიანი მიდგომებია. მაგალითად, რამდენად შეუძლია ადგილობრივ ხელისუფლებას, წამოიწყოს გრძელვადიანი პროექტი (იქნება ეს ინფრასტრუქტურული, საგანმანათლებლო თუ სხვა) და პროექტის ხანგრძლივობის პერიოდში, მის განსახორციელებლად ფინანსური პრობლემები არ შეექმნას. საქართველოში, ისტორიის განმავლობაში, დედაქალაქ თბილისს თუ არ ჩავთვლით, არ ყოფილა შემთხვევა, როდესაც ადგილობრივ ხელისუფლებას რამე ისეთი გრძელვადიანი პროექტი წამოეწყო, რომელიც მაღალი ღირებულების იქნებოდა. ეს კი მიუთითებს, ერთი მხრივ, იმაზე, რომ ქვეყანაში რესურსების გადანაწილება თბილისისა და დანარჩენი საქართველოს მასშტაბებით ხორციელდება, ხოლო, მეორე მხრივ, არც ერთხელ არ ჰქონია რომელიმე თვითმმართველ ერთეულს საკმარისი ფისკალური მდგრადობა გრძელვადიანი პროექტების განსახორციელებლად.

შეჯამებისთვის შეიძლება ითქვას, რომ საქართველო, ეკონომიკური თვალსაზრისით, ძალზე ცენტრალიზებული ქვეყანაა, თუმცა მდგომარეობას მცირედით ამსუბუქებს ის ფაქტი, რომ რესურსების რედისტრიბუცია არსებობს და თვითმმართველი ერთეულები ყოველწლიურად იღებენ ცენტრალური ბიუჯეტიდან გარანტირებულ თანხებს. ამის მიუხედავად, ადგილობრივ დონეზე პროცესები ხშირად გაუმჭვირვალეა და მოსახლეობის ჩართულობა მართვაში თითქმის არ არსებობს. დეცენტრალიზების არარსებობა იწვევს იმასაც, რომ ნაკლებია კონტროლის მექანიზმი, რაც მკვეთრად ზრდის კორუფციის, ნეპოტიზმისა და რესურსების პოლიტიკური ნიშნით გამოყენების რისკებს. თუ საქართველოს სხვა ქვეყნებს შევადარებთ, მდგომარეობა

[3] https://transparency.ge/ge/category/tags/tenderebi

სავალალოა, რადგან ევროპის კონტინენტზე ერთ-ერთი ყველაზე მკვეთრად ცენტრალიზებული ქვეყანაა. განვითარებულ ქვეყნებშიც, რა თქმა უნდა, არსებობს გამონაკლისები, სადაც ცენტრალიზების შედარებით მაღალი დონეა, მაგრამ სხვა თანაბარ პირობებში, საშუალოდ მეტი დეცენტრალიზება მეტ ეკონომიკურ განვითარებასა და პოლიტიკურ თავისუფლებას ნიშნავს.