ევროპის საბჭო

მინისტრთა კომიტეტი

მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია - **Rec(2000)14**
ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების მიმართ

ადგილობრივი გადასახადების, ფინანსური გამოთანაბრებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის გრანტის გაცემის თაობაზე

მიღებულია 2000 წლის 6 სექტემბერს მინისტრთა მოადგილეების მიერ მინისტრთა კომიტეტის 719-ე შეხვედრაზე

მინისტრთა კომიტეტი, ევროპის საბჭოს წესდების მე-15 ბ მუხლის საფუძველზე,

მიიჩნევს რა, რომ ევროპის საბჭოს მიზანს წარმოადგენს მის წევრ სახელმწიფოებში სოციალური და ეკონომიკური პროგრესის წახალისება და მათ შორის უფრო დიდი ერთიანობის მიღწევს იმ იდეალებისა და პრინციპების დაცვის მიზნით, რომლებიც წარმოადგენენ მათ საერთო მემკვიდრეობას და რომ ეს მიზანი შესაძლოა მიღწეული იქნას, ერთობლივი ძალისხმევითა და თანამშრომლობით სოციალურ, სამართლებრივ და ადმინისტრაციულ საკითხებზე;

მიიჩნევს რა, რომ ადგილობრივი მმართველობა მოიცავს გარკვეული ხარისხით ფინანსურ ავტონომიას;

ითვალისწინებს რა 1985 წლის 15 ოქტომბერს საერთაშორისო ხელშეკრულებად მიღებული და ევროსაბჭოს წევრი ქვეყნების უმრავლესობის მიერ რატიფიცირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპის ქარტიის მე-9 მუხლის დებულებებს;

ითვალისწინებს რა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპის ქარტიის მონიტორინგისა და შესრულებისათვის ევროპის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კონგრესის მიერ მიღებულ 79(2000) რეკომენდაციას, რომელიც ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ფინანსურ რესურსებს ეხება მათს უფლებამოსილებასთან კავშირში;

ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების ორგანოების კონგრესის (CLRAE) 14 (2000) მოსაზრების გათვალისწინებით;

ითვალისწინებს რა, რომ ადგილობრივი დაბეგვრის, ფინანსური გამოთანაბრების და სახელმწოფო გრანტების მექანიზმები უნდა შეესაბამებოდეს ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებს, მათი ხელისუფლების ორგანოების ეფექტიანობის ოპტიმიზაციისათვის ეროვნულ დონეზე მოქმედი ქცევის წესებსა და კანონების შესაბამისად.

ითვალისწინებს რა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ფინანსური პრობლემების გადაჭრის გზები უნდა შეესატყვისებოდეს ცალკეული ქვეყნის სპეციფიკურობას გამომდინარე მისი სტრუქტურიდან, ტერიტორიული მოწყობიდან, ტრადიციებიდან და სახელისუფლო დონეებს შორის უფლებამოსილების გადანაწილებიდან;

ითვალისწინებს რა, რომ მისი მიღების შემდეგ მომხდარი ცვლილები ამართლებს წევრი ქვეყნების მიმართ „ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს შორის რესურსების გათანაბრების თაობაზე“ მინისტრთა კომიტეტის No. R (91) რეკომენდაციის შეცვლას ამ რეკომენდაციით,

რეკომენდაციით მიმართავს წევრი ქვეყნების მთავრობებს:

უზრუნველყონ სახელისუფლებლო დონეებს შორის საჯარო ფინანსების სამართლიანი განაწილება თითოეული სახელისუფლებლო დონისათვის მინიჭებული მოვალეობებისა და მათი განვითარების გათვალისწინებით;

უზრუნველყონ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები საკუთარი ხარჯების ფინანსირების სისტემით რომელიც დაფუძნებულია შემდეგ პრინციპებზე:

- ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების რესურსები და მათი განაწილება უნდა შეესატყვისებოდეს თავიანთი უფლებამოსილების ეფექტიანად განხორციელების საჭიროებას

- ტრანსფერების მნიშვნელოვანი ნაწილი , ისევე როგორც, ზოგადად, საკუთარი რესურსები არ უნდა იყოს მიზნობრივი

- ადგილობრივ ხელისუფლების ორგანოები, ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში, უფლებამოსილნი არიან მოიძიონ თავიანთთვის საკმარისი რესურსები; ჯანსაღი საგადასახადო კონკურენცია უნდა შენარჩუნდეს, ამავდროულად უნდა მოხდეს ზიანის მომტანი საგადასახადო კონკურენციის თავიდან აცილება

- სახელმწიფო გრანტები უნდა იყოს სამართლიანი და პროგნოზირებადი

- დაფინანსების სისტემა ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის შეზღუდვების შესატყვისი უნდა იყოს

3. გადახედონ – საჭიროების შემთხვევაში ადგილობრივი დაბეგვრის, ფინანსური გამოთანაბრებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისათვის გრანტის გაცემის სამართლებრივ და ადმინისტრაციულ საფუძვლებს ამ რეკომენდაციას თანდართული დირექტივების და გრანტის განაწილების სხვა გზების გათვალისწინებით, რომელიც სამართლიანია და ხელს უწყობს მომსახურების გაუმჯობესებასა და მათ ეფექტიან მიწოდებას;

4. ჩართონ ადგილობრივი არჩეული წარმომადგენლები დებატებში ადგილზე გასატარებელი რეფორმებისა და ამ რეფორმების განხორციელების მექანიზმების შესახებ.

Rec(2000)14 **რეკომენდაციის დანართი**

ადგილობრივი დაბეგვრის, ფინანსური გამოთანაბრებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისათვის გრანტის გაცემის სახელმძღვანელო პრონციპები

1. ადგილობრივი დაბეგვრის სახელმძღვანელო პრინციპები

ა. გადასახადებისა და შემოსავლის დონე

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ფინანსური ავტონომია გულისხმობს საკუთარი რესურსების იმ დონეს, რომელიც შეესატყვისება თავიანთ კონსტიტუციით ან კანონით განსაზღვრული კომპეტენციებს. ყველაზე მნიშვნელოვანი საკუთარი რესურსი უნდა იყოს საგადასახადო შემოსავლები, რასთან მიმართებაშიც განსაზღვრული დონის ფისკალური დეცენტრალიზაციაა საჭირო.

იმისათვის რომ ზუსტად განისაზღვროს აღნიშნული დონე, შესაძლებელია შემდეგი პარამეტრების გამოყენება:

– თანაფარდობა ადგილობრივ საგადასახადო შემოსავლების დონესა და ქვეყნის მთლიან საგადასახადო შემოსავლებს შორის

– თანაფარდობა ადგილობრივ საგადასახადო შემოსავლებისა და მთლიან ადგილობრივ შემოსავლებს შორის;

– სახელმწიფოდან და სხვა საჯარო ხელისუფლებიდან მიღებული საგადასახადო შემოსავლების მოცულობა გრანტების მოცულობასთან (როგორც ზოგად ასევე, მიზნობრივი).

როდესაც წინა პარამეტრების მიხედვით ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხარისხი დაბალია, სახელმწიფომ ადგილობრივ ხელისუფლების ორგანოებთან ერთად უნდა გადახედოს იმ ღონისძიებებს რომელიც შესაძლებელს გახდის ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების საკუთარი და საერთო საგადასახადო შემოსავლების გაზრდას გლობალური ფისკალური ტვირთის გაუზრდელად.

ბ. ადგილობრივი საგადასახადო სტრუქტურა

ადგილობრივი საგადასახადო სტრუქტურა უნდა პასუხობდეს შემდეგ პირობებს:

- საგადასახადო ტვირთის სამართლიანი გადანაწილება, გადასახადის გადამხდელთა გადახდისუნარიანობიდან გამომდინარე;
- შესატყვისი ამოღება და დაბალი ადმინისტრაციული და შესრულების ხარჯები
- საგადასახადო ტვირთის გამჭირვალობა გადამხდელი ინდივიდებისა და საწარმოებისათვის (მოქალაქეთა პრეფერენციების თანახმად, ეს არის რესურსების ეფექტური განაწილების წინაპირობა);

- ადგილობრივ ხელისუფლების ორგანოებს გააჩნდეთ უფლება, რომ, საჭიროებისამებრ, წინასწარ დადგენილი კატეგორიის მათ მიერ დაწესებული გადასახადის განაკვეთები ცვალონ;
- გადასახადის განაკვეთების სხვაობა სხვადასხვა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს შორის არ უნდა იყოს ძალიან დიდი, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა საქმე ეხება ისეთ ფაქტორებს, როგორიცაა, მომსახურების სხვადასხვა დონეები;
- დაბალი უარყოფითი ეკონომიური დისტორციები (მუნიციპალიტეტის განვითარებასა და ეკონომიკური სტრუქტურაზე მინიმალური გავლენა), დემოგრაფიული დისტორციები (ადამიანთა მიგრაციის მასტიმულირებელი არ უნდა იყოს ფისკალური სტრუქტურა) და სოციალური დისტორციები (მეტად არ უნდა დაასუსტოს გაჭირვებული სოციალური ჯგუფები);
- ბირჟაზე აწევის ტენდენციის დონე, რომელიც ფასწარმოქმნის შესაბამისად საგადასახადო შემოსავლების მოწესრიგების საშუალებას იძლევა;

შესაძლებელია ზემოხსენებული მოთხოვნების დაკმაყოფილება როგორც საკუთარი საგადასახადო სისტემით, აგრეთვე კომბინირებული საგადასახადო სისტემით (საკუთარი და საერთო გადასახადები), სადაც ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისათვის განკუთვნილი წილი კანონით არის დადგენილი.

2. ფინანსური გამოთანაბრების სახელმძღვანელო

ფინანსური გამოთანაბრების მნიშვნელოვანი დონე ფისკალური დეცენტრალიზაციისა და ძლიერი ადგილობრივი ხელისუფლების არსებობის აუცილებელი პირობაა. ამავდროულად, მან შესაძლოა დადებითი როლი ითამაშოს ისეთი მიზნების მიღწევაში, როგორიცაა ეკონომიკური სტაბილურობა და ისეთი პროგრამების წარმატებაში, როგორიცა დაბალანსებული მდგრადი ტერიტორიული განვითარების პროგრამები.

ა. *ხარჯვითი წილის დადგენის მეთოდები გამოთანაბრების კუთხით*

როდესაც ხარჯვითი საჭიროების დადგენა ხდება, ისეთ კრიტერიუმებს უნდა მიენიჭოს უპირატესობა,რომლებიც

- ობიექტურები არიან და რომლებზეც ადგილობრივ ხელისუფლების ორგანოებს პირდაპირი კონტროლი არ გააჩნიათ;
- – რომლებიც არ მოახდენენ გავლენას ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების არჩევანის თავისუფლებაზე, არსებული რესურსებიდან გამომდინარე;
- – რომლებიც არ დასჯიან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს, რომლებიც ეფექტიანობის გაუმჯობესების მიზნით, ეცდებიან თავიანთი მომსახურების მენეჯმენტის რეორგანიზებას და რომლებიც გაუთვალისწინებლად არ შექმნიან ისეთი მოქმედებების ნიადაგს, რომლებიც წინააღმდეგობაში მოვა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიზნებთან და მომსახურების მიწოდების ეფექტიანობასთან;
- რომლებიც შეძლებისდაგვარად მაქსიმალურად ითვალისწინებენ დემოგრაფიულ, გეოგრაფიულ, სოციალურ და ეკონომიკურ ფაქტორებს გათვალისწინება, რომლებიც მათ ხარჯებს შორის უთანაბრობას იწვევს.

ფორმულები რომელებიც გამოიყენება ხარჯვითი საჭიროების დადგენისას უნდა პასუხობდნენ შემდეგ პირობებს:

ცალკეულ ინდიკატორებს უპირატესობa უნდა მიენიჭის ობიექტური ფაქტებზე დაყრდნობით, რომლებიც ასახავენ ამ ინდიკატორთა ცვალებადობიდან გამოწვეულ ხარჯვის ცვალებადობას;

- მის გამო რომ საჭიროებათა კვლევა მოიცავს სუბიექტურ არგუმენტებს იმაზე თუ რა უპირატესობა მიენიჭოს ცალკეული საჭიროების ინდიკატორებს, აუცილებელია ასეთი არგუმენტების შედეგების იდენტიფიცირება და შეფასება ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებთან და მათს ასოციაციებთან კონსულტაციების საფუძველზე;
- ფორმულები (მოდელები), რომლებიც საჭიროების შეფასების დადგენისას გამოიყენება, უნდა იყოს მაქსიმალურად მარტივი მათი გაგებისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად, თუმცა, ამავდროულად უნდა იყოს სრული და ზუსტი, იმისათვის, რომ იყოს სანდო;
- ფორმულები, რომლებიც საჭიროების შეფასების დადენისას გამოიყენება უნდა იყოს მაქსიმალურად სტაბილური, იმისათვის, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებმა შეიმუშაონ გრძელვადიანი პროგნოზები, ისე, რომ გამოვლენილ საჭიროებებში მომხდარმა ცვლილებებმა ასახონ რეალური ცვლილებები ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მდგომარეობის შესახებ;

ბ. *ფინანსური გამოთანაბრების მექანიზმები*

ხელისუფლებებმა პერიოდულად უნდა გადაამოწმონ გამოთანაბრების სისტემის მუშაობის. აქვე, ადგილობრივ ხელისუფლების ორგანოებთან ერთად უნდა განიხილონ ის შესაძლო ცვლილებები , რომლებიც გამოასწორებენ რესურსებისა და ხარჯვის მოთხოვნების არათანაბარი გადანაწილების უკუშედეგებს და რომლებიც ადგილობრივ ხელისუფლების ორგანოებს მისცემენ არჩევანის თავისუფლებას თავიანთი კომპეტენციების ფარგლებში.

ეს სისტემები ისე უნდა იყოს შექმნილები, რომ ნაწილობრივ მაინც გაათანაბრონ ადგილობრივ ხელისუფლების ორგანოების ფისკალური სიძლიერე, იმისათვის, რომ მიეცეს მათ საშუალება, სურვილის არსებობის შემთხვევაში, დიდი რაოდენობის მსგავსი დონის მომსახურებები მიაწოდონ ადგილობრივი გადასახადის მსგავსი განკვეთის შენარჩუნებით.

თუმცა, აუცილებლად უნდა იყოს უზრუნველყოფილი რომ ასეთი ტიპის ფინანსური გამოთანაბრება, ადგილობრივი ხელისუფლების პრაქტიკაში იძულებით, მიაწოდონ მსგავსი ტიპის მომსახურებანი ან შემოიღონ მსგავსი დაბეგვრის განაკვეთები. ხელს არ შეუშლის ადგილობრივ ავტონომიას

ფინანსური გამოთანაბრება არ უნდა იყოს საბაბი იმისა, რომ ადგილობრივ ხელისუფლების ორგანოებმა არ აწარმოონ საგადასახადო ბაზის განვითარებისა და გადასახადების ამოღების ეფექტური გზების შემუშავება–ძიება.

ხარჯვის საჭიროების ფინანსურ გამოთანაბრებაში უნდა აისახოს ადგილობრივი ხელისუფლების რაც შეილება მეტი საქმიანობა.

ადგილობრივ ხელისუფლების ორგანოებს უნდა მიეცეთ შესაბამისი ინფორმაცია გამოთანაბრების სისტემის მუშაობაზე, რადგან, ადგილობრივ ხელისუფლების ორგანოები ვერ იმუშავებენ იმ სისტემით, რომელიც არ ესმით და ვერ იგებენ.

ასევე, შესაძლებელია მოხდეს ნებაყოფლობითი გადანაწილების მექანიზმების განხილვა რიგ ადგილობრივ გადასახადთან დაკავშირებით. ეს მექანიზმები შესაძლებელია შემოღებულ იქნეს ცენტრალურ ქალაქსა და მახლობელ მუნიციპალიტეტებს შორის არსებულ ურბანულ ადგილებში.

ზოგადად, გრანტების მეშვეობით გამოთანაბრებამ ნაკლებსავარაუდოა გამოიწვიოს უარყოფითი დამოკიდებულება ადგილობრივ თემებს შორის; თუმცა, სადაც ფისკალური შესაძლებლობები იმდენად დიდად განსხვავდება, რომ რესურსების გამოთანაბრების დადგენილი დონე ვერ მიიღწევა მხოლოდ სახელმწიფოს გრანტების საშუალებით, მეტად საჭირო მიდგომა იქნებოდა, რესურსების გაყოფაზე დახმარებით მიმართვა (კანონიდან გამომდინარე და ერთი დონის ხელისუფლების ორგანოებს შორის სოლიდარობის პრინციპზე დაყრდნობით) რაც ითვალისწინებს იმას, რომ შეძლებული ხელისუფლების ორგანოების საგადასახადო შემოსავლების ნაწილი გადაეცემათ ნაკლებად შეძლებულ ხელისუფლების ორგანოებს.

სადაც არის ერთზე მეტი ადგილობრივი გადასახადი, ფინანსური გამოთანაბრება უნდა გაკეთდეს თითოეული გადასახადისათვის, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ ერთი რომელიმე გადასახადი დომინირებს და თუ ადგილობრივ ხელისუფლების ორგანოებზე ნაკლებად არ არის დამოკიდებული თავიანთ არსებულ მრავალ გადასახადს შორის ბალანსი

3. ადგილობრივ ხელისუფლების ორგანოებისათვის ფინანსური გრანტის გამოყოფის სახელმძღვანელო პრინციპები

ა. *ზოგადი გრანტები*

მთავრობების (და რეგიონული ხელისუფლების ორგანოების) ფინანსურ მხარდაჭერას ადგილობრივი ბიუჯეტისათვის უნდა ქონდეს, უმეტეს შემთხვევაში, ზოგადი (არამიზნობრივი) გრანტის სახე

ზოგადი გრანტების საერთო მოცულობა უნდა განისაზღვროს იმ კრიტერიუმების საფუძველზე, რომლებშიც გათვალისწინებულია ისეთი ფაქტორები, როგორიცაა ეკონომიკური ზრდა და გაზრდილი ხარჯები, განსაკუთრებით მაშინ, როცა ადგილობრივი ხელისუფლების საკუთარი რესურსები და თავიანთი ამ რესურსების გამოყენების კუთხით მანევრირების საშუალება არ აძლევს მათ საშუალებას ეკონომიკური ფაქტორებიდან გამომდინარე, მოახდინონ ხარჯების ზრდის შემთხვევაში მაკორექტირებელი ღონისძიებების გატარება.

აქვე, მისაღები იქნება, თუკი მთავრობა ადგილობრივ ხელისუფლებისათვის ამ გრანტების საერთო მოცულობის მეტნაკლებად სტაბილურ ზრდას უზრუნველყოფს კანონის ან ჩარჩო ხელშეკრულებების საფუძველზე, რომლებიც მიზნად ისახავენ ეკონომიკური

სტაბილურობის უზრუნველყოფას ხელისუფლების ყველა შტოს შორის თანამშრომლობით.

ზოგადი გრანტების განაწილების კრიტერიუმები უნდა იყოს, როგორც წესი, მკაფიოდ განსაზღვრული არადისკრედიტაციულობის სამართლებრივი ჩარჩოების საფუძველზე. მან საშუალება უნდა მისცეს ადგილობრივ ხელისფლების ორგანოებს წინასწარ გამოთვალონ მისაღები ზოგადი გრანტების მოცულობა და შეუსატყვისონ მას თავიანთი ბიუჯეტები.

ბ. *მიზნობრივი გრანტები*

მიზნობრივი გრანტები ზღუდავენ ადგილობრივი ხელისუფლებების პოლიტიკას და ზოგადი გრანტებისაგან განსხვავებით, ნაკლებად ეფექტურნი არიან როგორც გამოთანაბრების ინსტრუმენტები (საშუალებები). აქედან გამომდინარე, მიზნობრივი გრანტების გამოყენება უნდა შეიზღუდოს შემდეგი მიზნების მიღწევის აუცილებლობამდე:

- კაპიტალური ხარჯების (თანა) დაფინანსება, დაბალანსებული მდგრადი ტერიტორიული განვითარების არსებული პოლიტიკის ფარგლებში;
- რიგი მუნიციპალური სერვისების მიწოდების სტანდარტული დონის უზრუნველყოფა მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე;
- გვერდითი ეფექტების კომპენსირება, რომლებმაც შესაძლოა უარყოფითად იმოქმედონ რიგი საზოგადოებრივ სერვისების მოწოდებაზე;
- ისეთი საზოგადოებრივ სერვისების დაფინანსება, რომლებსაც ადგილობრივი ხელისუფლება აწარმოებს სახელმწოფოს სახლით ან ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განხორციელების დროს გაწეული ხარჯების კომპენსირება.