

## ევროპის საბჭო

### მინისტრთა კომიტეტი

#### მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია წევრი ქვეყნებისადმი

#### ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების ფინანსური შესაძლებლობების თაობაზე

(მიღებულია მინისტრთა კომიტეტის მიერ 2005 წლის 19 იანვარს მინისტრთა მოადგილეების 912-ე სხდომაზე

ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტი ევროსაბჭოს წესდების მე-15 “ბ” მუხლის საფუძველზე,

ითვალისწინებს რა, რომ ევროსაბჭოს მიზანი მისი წევრების ეკონომიკური და სოციალური პროგრესის ხელშეწყობა და მეტი ერთიანობის მიღწევაა იმ იდელებისა და პრინციპების დასაცავად და განსახორციელებლად, რომელიც მათს საერთო მემკვიდრეობას წარმოადგენს და რომ ამ მიზნის მიღწევა შესაძლებელია სხვასთან ერთად, ეკონომიკის, სოციალურ, სამართლებრივ და ადმინისტრაციულ სფეროებში ერთობლივი ძალისხმევით;

ითვალისწინებს რა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა გარკვეული ხარისხით ფინანსურ ავტონომიას ითვალისწინებს;

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

ითვალისწინებს რა 1996 წელს, ლისაბონში ადგილობრივ მმართველობაზე პასუხისმგებელი ევროპელი მინისტრების კონფერენციაზე ადგილობრივი მმართველობის ფინანსებთან დაკავშირებით მიღებულ რეზოლუციას;

ითვალისწინებს რა ადგილობრივ და რეგიონულ დონეებზე ფინანსური და საბიუჯეტო მენეჯმენტის შესახებ მინისტრთა კომიტეტის Rec(2004)1 რეკომენდაციას;

ითვალისწინებს რა ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის სამეთვალყურეო საბჭოს (CDLR) შემდეგ ანგარიშებს:

- ადგილობრივი ფინანსები ევროპაში (1997)
- ადგილობრივი დაბეგვრის ლიმიტები, ფინანსური გამოთანაბრება და არამიზნობრივი გრანტების გამოთვლის მეთოდები (1998)
- ეროვნულ ვალზე ევროპის დონეზე დაწესებული ლიმიტების შედეგების გავლენა ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების ფინანსურ ავტონომიაზე (2000);
- ადგილობრივი ხელისუფლებების ხარჯვითი საჭიროებებისა და შემოსავლების შეფასების მეთოდები (2001)

- ადგილობრივი ხელისუფლებების ფინანსური ვალდებულებებიდან წამოჭრილი რისკები (2002)
- ფინანსური პრობლემების მქონე ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კრიზისიდან გამოსვლა (2002)
- საბიუჯეტო პროცედურები და ბიუჯეტის მართვა ადგილობრივ დონეზე (2002)

ითვალისწინებს რა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპის ქარტიის განხორციელების მონიტორინგთან და ადგილობრივი ხელისუფლებების თავიანთი პასუხისმგებლობების საპასუხო ფინანსურ რესურსებთან დაკავშირებით ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კონგრესის მიერ მიღებულ რეკომენდაციას №79(200)

ითვალისწინებს რა, რომ ადგილობრივი დაბეგვრა, სახელმწიფო გრანტები და ფინანსური გამოთანაბრების მექანიზმები ადგილობრივი თემების საჭიროებებს უნდა მოერგოს ისე რომ ადგილობრივმა ხელისუფლებებმა შეძლონ რაც შეიძლება ეფექტურად ფუნქციონირება ეროვნულ დონეზე არსებული კანონებისა და ქცევის კოდექსების სათანადო პატივისცემით.

ითვალისწინებს რა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლებების ფინანსური პრობლემების გადაწყვეტის გზები თითოეული სახელმწიფოს სპეციფიკას, მათ შორის სტრუქტურულიდან, ტერიტორიული მოწყობიდან, მმართველობის სხვადასხვა დონეს შორის ძალთა გადანაწილებიდან და ტრადიციებიდან გამომდინარე სპეციფიკას უნდა მოერგოს;

ითვალისწინებს რა, რომ ეს რეკომენდაცია, რომელიც სპეციალურად ადგილობრივი ხელისუფლებებისთვის შემუშავდა, შესაძლოა, სათანადო ცვლილებების გათვალისწინებით, გაგრძელდეს თვითმმართველ რეგიონულ ხელისუფლებებზე და ამ კუთხით, იხსენებს რა 2002 წელს ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაზე პასუხისმგებელი ევროპელი მინისტრების კონფერენციაზე რეგიონული თვითმმართველობის შესახებ მიღებულ ჰელსინკის საბოლოო დეკლარაციას;

ითვალისწინებს რა, რომ მისი მიღების შემდგომ მომხდარი ცვლილებები, წვერი ქვეყნებისადმი ადგილობრივი გადასახადების, ფინანსური გამოთანაბრებისა და გრანტების შესახებ მინისტრთა კომიტეტის Rec(2000)14 რეკომენდაციის წინამდებარე რეკომენდაციით ჩანაცვლებას ამართლებს;

წვერი სახელმწიფოების მთავრობებს რეკომენდაციას უწევს:

1. უზრუნველყონ საჯარო ფინანსური რესურსების სამართლიანი გადანაწილება მმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის თითოეული ამ დონისათვის დაკისრებული პასუხისმგებლობების, ამ პასუხისმგებლობებში შესული ცვლილებებისა და ეკონომიკური ვითარების გათვალისწინებით;
2. უზრუნველყონ ადგილობრივი ხელისუფლებები შემდეგ პრინციპებზე დაფუძნებული ხარჯების დაფინანსების სისტემით:
  - ადგილობრივი ხელისუფლებების რესურსები და მათი გამოყოფა მათს მიერ თავიანთი უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო მოთხოვნების შესაბამისი უნდა იყოს.

- ადგილობრივ ხელისუფლებებს, ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში უფლება აქვთ თავად მოიძიონ სათანადო რესურსები
  - ტრანსფერებისა და ზოგადად, მათი საკუთარი რესურსების მნიშვნელოვანი წილი მიზნობრივი არ უნდა იყოს
  - სახელმწიფო გრანტების ოდენობა სამართლიანი, გამჭვირვალე და პროგნოზირებადი უნდა იყოს. სამართლიანობა მოითხოვს რომ გამოყოფის წესები უნივერსალური, არადისკრიმინაციული, სტაბილური იყოს და არა სიტუაციისა და მიხედვით შემთხვევითი და მოლაპარაკებადი;
  - ფინანსურმა გამოთანაბრების სისტემამ ადგილობრივ ხელისუფლებებს საშუალება უნდა მისცეს მოქალაქეებს, მათი სურვილისა და მიხედვით, მიიღონ მომსახურებათა ფართო არჩევანი შესაბამისი გადასახადებისა და საფასურის სანაცვლოდ; ამ სისტემამ უნდა გაითვალისწინოს ადგილობრივი ხელისუფლებების ფინანსურ შესაძლებლობებსა და ხარჯვით საჭიროებებში არსებული უთანაბრობა და განსხვავებები;
  - სადაც ამას ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკა მოითხოვს, ნაბიჯები უნდა გადაიდგას ადგილობრივი ხელისუფლებების დაფინანსების სისტემების, საერთო ჯამში, მოთხოვნებთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად. ეს ზომები:
    - ა. არ უნდა იყოს მოთხოვნის არაპროპორციული
    - ბ. უნდა იყოს ამ ხელისუფლებებთან და მათს წარმომადგენლებთან მოლაპარაკების საგანი; და
    - გ. კანონით უნდა იყოს შემოღებული
  - ადგილობრივი ხელისუფლებების გარკვეულ რაოდენობაზე არსებული შეზღუდვები სიტუაციისა და მიხედვით უნდა მოიხსნას.
3. განიხილონ, სადაც საჭიროა, ადგილობრივი გადასახადებისა და გრანტების სამართლებრივი და ადმინისტრაციული ჩარჩოები მომსახურების გაუმჯობესებისა და მათი მიწოდების ეფექტურობის წასახალისებლად; ასევე, ფინანსური გამოთანაბრების სამართლებრივი და ადმინისტრაციული ჩარჩოები ხელისუფლებებს შორის სამართლიანობისა და სოლიდარობის უზრუნველსაყოფად ამ რეკომენდაციის დანართში მოცემული სახელმძღვანელო პრინციპების სათანადო გათვალისწინებით;
  4. ადგილობრივი საბჭოების წევრები ჩართონ ამ სფეროში საჭირო რეფორმებზე, განსაკუთრებით კი ამ რეკომენდაციის საფუძველზე წამოწყებულ რეფორმებზე, და ასეთი რეფორმების განხორციელებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე მიმდინარე დებატებში.
  5. თარგმნონ წინამდებარე რეკომენდაცია თავიანთ ოფიციალურ ენაზე/ენებზე, გაავრცელონ ადგილობრივ ხელისუფლებებსა და მათს ასოციაციებს შორის და მათს ყურადღებამდე მიიტანონ მათი მისამართით დანართის მე-2 ნაწილში მოცემული სახელმძღვანელო პრინციპები.

**დანართი Rec(2005)1 რეკომენდაციაზე**

**ნაწილი I-სახელმძღვანელო პრინციპები ცენტრალური ხელისუფლებისთვის**

ამ სახელმძღვანელო პრინციპების ადრესატი ცენტრალური ხელისუფლებებია, ვინაიდან ისინი არიან სამართლებრივი ჩარჩოების შემუშავებასა და ადგილობრივი

ხელისუფლების საქმიანობის ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი. რიგ ფედერალურ სახელმწიფოში, ეს ფედერალური ერთეულების პროვინციულია და შესაბამისად, ამ სახელმძღვანელო პრინციპების ადრესატებიც ფედერალური ერთეულები იქნებიან. ცენტრალურ ხელისუფლებებს მოეწოდებათ ეს სახელმძღვანელო პრინციპები მათს ყურადღებამდე მიიტანონ.

## 1. განმარტებები

ამ რეკომენდაციის გაგებით:

- ა. ხელისუფლების მიერ ოდენობის შეცვლის შესაძლებლობის მხედვით, რესურსები შეიძლება იყოს საკუთარი და მოზიდული.

ხელისუფლების “საკუთარი რესურსები შეიძლება იყოს ის რესურსები, რომლის ოდენობის შეცვლაც შესაძლებელია წინასწარგანსაზღვრულ ფარგლებში. ასეთ რესურსები, მაგალითისთვის, შესაძლოა იყოს ფისკალური თუ არაფისკალური, ექსკლუზიური ან გაზიარებული და ა.შ.

ხელისუფლების “მოზიდული რესურსები” ის რესურსებია, რომლის შეცვლა ხელისუფლებას არ ძალუძს. ასეთი შესაძლოა იყოს ფისკალური თუ არაფისკალური, ექსკლუზიური თუ დამატებითი, პროპორციული თუ არაპროპორციული (გრანტები) რესურსები და ა.შ.

- ბ. ხელისუფლების მიერ მათი თავისუფლად განკარგვის კუთხით, რესურსები შესაძლოა იყოს მიზნობრივი და არამიზნობრივი.

ადგილობრივი ხელისუფლების “მიზნობრივი რესურსები” გამოყენება მხოლოდ კონკრეტული მიზნისთვის (საქონელი, ქონება, მომსახურება, პროგრამა) არის შესაძლებელი, რომელზეც გადაწყვეტილებას მხოლოდ ხელისუფლება იღებს

“არამიზნობრივი რესურსები” ის რესურსებია, რომელთა თავისუფალი განკარგვა ადგილობრივ ხელისუფლებას შეუძლია საჯარო სახსრების ხარჯვასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის სათანადო გათვალისწინებით.

- გ. ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსავლების საერთო ოდენობასა და ადგილობრივი მოსაკრებლების საერთო ოდენობასთან კავშირში, რესურსები შესაძლოა იყოს პროპორციული და არაპროპორციული.

ხელისუფლების “პროპორციული რესურსები: ის რესურსებია, რაც პირდაპირ არის დამოკიდებული ადგილობრივი მოსაკრებლების ოდენობაზე. ასეთი შესაძლებელია მაგალითისთვის იყოს, ფისკალური თუ არაფისკალური, ექსკლუზიური თუ არაექსკლუზიური (გაზიარებული) და ა.შ. საკუთარი რესურსები, როგორც წესი, პროპორციულია.

“გრანტები” არაპროპორციული ფისკალური ტრანსფერებია.

- დ. რესურსების განმკარგველი ადგილობრივი ხელისუფლების რაოდენობის მიხედვით რესურსები შესაძლოა იყოს ექსკლუზიური და საერთო.

ხელისუფლების “ექსკლუზიური რესურსები: ის რესურსებია, რომელთა გამოყენებით მიღებული სარგებელიც, საერთო ჯამში, წარმოადგენს ხელისუფლების შემოსავალს. ასეთი მაგალითისთვის შესაძლოა იყოს, ფინანსური თუ არაფინანსური რესურსები, საკუთარი რესურსები თუ ფინანსური ტრანსფერები და ა.შ.

ხელისუფლების “საერთო რესურსები” ის რესურსებია, რომელთაც ხელისუფლება სხვა ხელისუფლების მიერ ამავე საფუძველზე მოზიდული რესურსების დამატებით მოიზიდავს.

ე. სხვა განმარტებები

“დამატებითი რესურსები” საერთო რესურსებია.

“სუბვენციები” დამატებითი ფისკალური რესურსებია.

“ზოგადი გრანტები” არამიზნობრივი, არაპროპორციული ფინანსური ტრანსფერებია.

“სპეციალური გრანტები” მიზნობრივი, არაპროპორციული ფინანსური ტრანსფერებია.

“ფინანსური შესაძლებლობა” არის ეროვნულ დონეზე დაწესებულ სტანდარტულ პირობებში ხელისუფლების მიერ მიზიდული შემოსავლების მაქსიმუმი ოდენობა. როგორც წესი, ფინანსური შესაძლებლობა დიდად არის დამოკიდებული საგადასახადო (ფისკალური) შესაძლებლობაზე. თუმცა, არსებობს ხელისუფლებები, რომელთაც საკმაო არაფისკალური რესურსების (ქონებიდან, კერძოდ მიწიდან და შენობებიდან, ეკონომიკური საქმიანობიდან თუ ფინანსური ინვესტიციებიდან მიღებული შემოსავლები) მოზიდვა შეუძლიათ; მათი ფინანსური შესაძლებლობა ამას ითვალისწინებს.

ხელისუფლების “საგადასახადო (ფისკალურ) შესაძლებლობაში” იგულისხმება ხელისუფლების მიერ ეროვნულ დონეზე დაწესებულ სტანდარტულ პირობებში გადასახადების მოზიდვის შესაძლებლობა. შესაბამისად, საგადასახადო შესაძლებლობა საგადასახადო ბაზის პროპორციულია და საგადასახადო ბაზაში არსებული განსხვავებები საგადასახადო შესაძლებლობებშიც იძლევა განსხვავებებს.

ხელისუფლების “ხარჯვითი საჭიროებები” ესაა ხელისუფლების მიერ საქონლისა თუ მომსახურების წარმოებისა თუ მიწოდებისთვის, თუ სტანდარტულ დონეზე წინასწარ განსაზღვრული საქონლისა და მომსახურებებისთვის თეორიულად საჭირო რესურსების ოდენობა. ხელისუფლებების ხარჯვით საჭიროებებს შორის არსებული განსხვავებები მომდინარეობს ხელისუფლების მიერ მათზე დაწესებული რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მინიმუმების საპასუხოდ წარმოებული თუ მიწოდებული საქონლისა და მომსახურების თითო ერთეულის ხარჯებს შორის არსებული

განსხვავებებიდან, ან, მომსახურებით მოსარგებლე მოსახლეობის როდებობებს შორის არსებული განსხვავებებიდან.

“დელეგირებული უფლებამოსილებები” უფრო მაღლა მდგომი ხელისუფლების კომპეტენციებია, რომელთა განხორციელებაზე პასუხისმგებლობა ადგილობრივ ხელისუფლებას გადაეცემა.

“განსაკუთრებულ შემოსავალში” იგულისხმება არარეგულარულ საფუძველზე მიღებული შემოსავალი.

“ფისკალური ტერიტორია” არის საგადასახადო კონტრიბუციასა და დამატებით ღირებულებას (კომპანიებისთვის) ან შემოსავალს (ოჯახისთვის) შორის არსებული ფარდობა კონკრეტულ ტერიტორიაზე.

## 2. ზოგადი პრინციპები

1. სახელმწიფოებს მოეწოდებათ ყურადღება გაამახვილონ და პრაქტიკაში განახორციელონ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპის ქარტიის მე-9 მუხლში, ადგილობრივი და (სათანადო ცვლილებების გათვალისწინებით) რეგიონული ხელისუფლებების ფინანსურ რესურსებთან დაკავშირებული ფუნდამენტური პრინციპები.

2. მთავრობათა შორის ფინანსური კავშირების დამყარების მთავარი მიზნები უნდა იყოს:

- მმართველობის თითოეული დონისათვის მისთვის მინიჭებული პასუხისმგებლობისა და სტანდარტული ფინანსური საჭიროებების (ვერტიკალური ფინანსური ბალანსი) შესაბამისი შემოსავლების არსებობა
- ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის თანაბარი განაწილების უზრუნველყოფა (ჰორიზონტალური ფისკალური ბალანსი)
- საჯარო სექტორის ეფექტურობის გაზრდა

3. ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში ადგილობრივ ხელისუფლებებს საკუთარ რესურსებზე უნდა ქონდეთ უფლება, რომელიც თავის მხრივ, ადეკვატური იქნება და რომლის განკარგვაც ადგილობრივ ხელისუფლებებს, კანონმდებლობის ფარგლებში (ფინანსური დამოუკიდებლობა) უფლებამოსილების განხორციელების დროს თავისუფლად შეეძლებათ.

4. გადასახადები (დაბეგვრის, სარგებლის უფლება, განაკვეთების დაწესების შესაძლებლობა სადაც საჭიროა წინასწარ განსაზღვრულ ჩარჩოებში) უნდა გადაეცეს ადგილობრივ ხელისუფლებებს, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა გადასახადები მნიშვნელოვან ჰორიზონტალურ გადაფარვას ახდენენ, შემოსავლის არასათანადო ფორმას ან დისკრიმინაციასა თუ დისტორციას გულისხმობენ ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის, რაც ამ გადასახადების უფრო მაღლა მდგომი მმართველობის მიერ ადმინისტრირების საჭიროებას გამოიწვევს (სუბსიდიარობის პრინციპი). სადაც გადასახადები ადგილობრივი ხელისუფლების ხელშია, მათ ამ გადასახადების ადმინისტრირებაში ჩარევის გარკვეული ძალაუფლება უნდა მიენიჭოთ მათი

ეფექტურობის გასაუმჯობესებლად და მათი სარგებელის შესაბამისობაში მოსაყვანად (ფისკალური ავტონომია). ფისკალური ავტონომია მოიცავს საგადასახადო პოლიტიკის დისკრეციას ადგილობრივი ხელისუფლების სახელით, განსაკუთრებით კი საგადასახადო განაკვეთების დაწესების დროს.

5. თოთოეულმა ადგილობრივმა ხელისუფლებამ, რამდენადაც შესაძლებელია მეტად უნდა დააფინანსოს საკუთარი რესურსებიდან მათი გადაწყვეტილებების ხარჯები (ფისკალური გამოთანაბრება ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე).

6. ფისკალური გამოთანაბრება ინდივიდუალურ დონეზე მოითხოვს რომ ადგილობრივმა ხელისუფლებებმა, საერთო მარეგულირებელი ჩარჩოების ფარგლებში, საფასური დააწესონ ადგილობრივ მომსახურებებზე და მოქალაქეები და ადგილობრივი ბიზნესები დაბეგრონ მათ მიერ ადგილობრივი ინფრასტრუქტურით სარგებლობის შესაბამისად (გადასახადისა და სარგებლის პრინციპი)

7. ადგილობრივმა ხელისუფლებებმა საზოგადოებრივი მომსახურებების დაფინანსება გადასახადებისა და საფასურის დაწესებით უნდა დააბალანსონ მათ მიერ მოტანილი საჯარო-კერძო სარგებლის შესაბამისად. როცა ხელისუფლება საჭიროდ მიიჩნევს გარკვეული კატეგორიის მოქალაქეთათვის საზოგადოებრივ მომსახურებაზე ხელმისაწვდომობას, მან ამ მომსახურების სუბსიდირება არ უნდა მოახდინოს, სამაგიეროდ ამ მომხმარებლებს ფინანსური დახმარება გაუწიოს მიზანმიმართული და პერსონალიზებული გზით.

8. ადგილობრივი ინტერესების რეგულირების მიზნით, ადგილობრივი ხელისუფლებას უნდა შეეძლოს საფასურის, ჯარიმებისა და პრემიების დაწესება, ნებართვების გაცემა და მომხმარებელთა უფლებების მინიჭება ადგილობრივი ბიზნესებისათვის.

9. სადაც გადასახადები ადგილობრივი მმართველობის დონეებისათვის საერთოა, ადგილობრივი წილი ადგილობრივი საგადასახადო ძალისხმევის შესაბამისი უნდა იყოს ადგილობრივი თანამდებობის პირების წასახალისებლად, რათა მათ გააძლიერონ და განავითარონ საგადასახადო ბაზა (დერივაციის ან წარმოშობის პრინციპი)

10. როცა ადგილობრივ ფინანსურ შესაძლებლობებსა და ხარჯვით საჭიროებებს შორის დიდი იურისდიქციათაშორის უთანაბრობაა, ცენტრალურმა ხელისუფლებებმა ფინანსურად უფრო სუსტი ადგილობრივი ხელისუფლებების კომპენსაცია უნდა უზრუნველყონ. ეს ტრანსფერი უპირობო უნდა იყოს და ემსახურებოდეს ყველა ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ საზოგადოებრივი მომსახურების კეთილგონივრული სტანდარტით მიწოდების დაფინანსებას.

11. ეროვნული ინტერესის ადგილობრივი მომსახურებისთვის (ვერტიკალური გადაფარვა) ან იმ მომსახურებისთვის, რომლისთვისაც გარკვეული ეროვნული ჰარმონიზაციაა მისასალმებელი, ცენტრალური ხელისუფლება უნდა დაეხმაროს ადგილობრივ ხელისუფლებებს სტანდარტების შექმნით და ამ პროგრამების მხარდაჭერით, რაც შესაძლებელია სპეციალური გრანტების მეშვეობით ან ზოგადი გრანტებისთვის გამოთვლილი, მომსახურებასთან დაკავშირებული ელემენტებით.

12. როცა ადგილობრივი ხელისუფლება მოქმედებს როგორც უფრო მაღალი ადმინისტრაციული დონის აგენტი, მაღლა მდგომმა ხელისუფლებამ ამ პროგრამის

ხარჯები უნდა გაინაწილოს (დაკავშირებულობის პრინციპი). სრული დაფინანსება შესაძლებელია როცა მანდატის მიმცემ ხელისუფლებას პროგრამის ადმინისტრირების კონტროლი შეუძლია; სადაც ეს სინამდვილე არ არსებობს, ადგილობრივ ხელისუფლებებს შესაძლოა მოსთხოვონ ხარჯების გაზიარება მათი მოცულობის შესანარჩუნებლად და პროგრამის ეფექტურად ადმინისტრირების მხარდასაჭერად.

### 3. ადგილობრივი გადასახადების სახელმძღვანელო პრინციპები.

#### ა. ფისკალური დეცენტრალიზაცია

13. ადგილობრივი ხელისუფლებების ფისკალური ავტონომია გულისხმობს ადგილობრივი ხელისუფლებებისთვის სათანადო საკუთარი რესურსების არსებობას თავიანთი უფლებამოსილების განხორციელების დროს გაწეული ხარჯების მნიშვნელოვანი წილის დასაფინანსებლად. ეს პროპორცია იმდენად დიდი უნდა იყოს, რომ მანევრირების საშუალებას იძლეოდეს და ადგილობრივი ხელისუფლებების ანგარიშვალდებულებას წაახალისებდეს თავიანთი უფლებამოსილების განხორციელებისას გასაწევი ხარჯების განსაზღვრის დროს.

14. ადგილობრივი ხელისუფლებების საერთო რესურსები პირველ რიგში უნდა შედგებოდეს არამიზნობრივი დამატებითი რესურსებისა და/ან არამიზნობრივი საერთო პროპორციული რესურსებიდან (კანონით განსაზღვრული)

15. შესაბამისად, აუცილებელია საგადასახადო დეცენტრალიზაციის გარკვეული დონე. ამ დონის განსაზღვრად შესაძლებელია შემდეგი პარამეტრების გამოყენება:

- თანაფარდობა ადგილობრივი საგადასახადო შემოსავლების დონესა და ქვეყნის მთლიან საგადასახადო შემოსავლებს შორის;
- თანაფარდობა ადგილობრივ საგადასახადო შემოსავლებსა და მთლიან ადგილობრივ შემოსავლებს შორის;
- თანაფარდობა საგადასახადო შემოსავლებსა და სახელმწიფოსგან თუ სხვა საჯარო დაწესებულებებიდან მიღებული გრანტების მოცულობას შორის.
- თანაფარდობა ადგილობრივი ხელისუფლებების საკუთარ საგადასახადო შემოსავლებსა და ქვეყნის მთელს შიდა პროდუქტს შორის;
- თანაფარდობა კანონით დაშვებულ ფარგლებში ადგილობრივი გადასახადების განაკვეთების ვარიანტების შედეგად ადგილობრივი ხელისუფლებების მიერ მისაღებ მაქსიმალურ და მინიმალურ რესურსებს შორის.

6. როცა ფისკალური დეცენტრალიზაციის დონე დაბლად ითვლება ზემოთხსენებული პარამეტრების მიხედვით, ცენტრალურმა ხელისუფლებებმა, ადგილობრივ ხელისუფლებებთან ერთად უნდა იზრუნონ ადგილობრივი ხელისუფლებების საკუთარი საგადასახადო შემოსულობებისა და მოქმედი კანონმდებლობით გადაცემული საგადასახადო შემოსავლების პროპორციების გაზრდის საშუალებებზე საერთო საგადასახადო წნეხის აუცილებლად გაზრდის გარეშე.



17. ადგილობრივ ხელისუფლებებს უნდა შეეძლოთ თავიანთი გადასახადების (ექსკლუზიური თუ დამატებითი) დონის დაწესება (თუ ამის შესაძლებლობას წინასწარ განსაზღვრული ფარგლები იძლევა) რათა შესძლონ მომსახურების რაოდენობისა და ხარისხის ცვლილება ადგილობრივი საჭიროებებისა და პრეფერენციების შესაბამისად და არჩეული წარმომადგენლების ანგარიშვალდებულების გასაზრდელად.

18. როცა გადაწყვეტილება მიღებულია ეროვნულ დონეზე დაწესებული გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების დონეზე, ადგილობრივ ხელისუფლებას, ზოგადად, უნდა შეეძლოს უფრო გადასახადის განაკვეთის, ვიდრე საგადასახადო ბაზის ცვლილება. ფიქსირებული განაკვეთი ადგილობრივ პოლიტიკურ არჩევანს უნდა ასახავდეს, მაშინ როცა საგადასახადო ბაზა, კანონის საფუძველზე ობიექტურად და ერთიანად უნდა შეფასდეს.

19. ადგილობრივი ხელისუფლებების საგადასახადო თავისუფლება მხოლოდ სამართლიანობასთან ან ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის შეზღუდვებთან დაკავშირებული მიზეზებით შეიძლება შეიზღუდოს.

20. ადგილობრივი ხელისუფლებების ფინანსური ავტონომიის შეზღუდვა დასახული მიზნების პროპორციული უნდა იყოს და ადგილობრივ ხელისუფლებებთან ან მათს ასოციაციებთან უნდა განიხილებოდეს კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში და რაც შეიძლება მალე უნდა იხსნებოდეს.

21. ზოგადად, როცა უფრო მაღლა მდგომი ხელისუფლება იღებს გადაწყვეტილებას ადგილობრივი ხელისუფლებების საგადასახადო ბაზის შემცირების შესახებ, აუცილებელია მათი კომპენსაციით უზრუნველყოფა.

22. საზოგადოებისათვის გასაგები ინფორმაციის მისაწოდებლად და ადგილობრივი ხელისუფლებების ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად, ადგილობრივი საგადასახადო განაკვეთები ძირითადად შესაბამისი თემების მიერ მომსახურების დონეზე გაკეთებული არჩევანის შესაბამისად უნდა იცვლებოდეს. ამ მიზნით, ფინანსურ შესაძლებლობებში, და განსაკუთრებით კი, ადგილობრივ საგადასახადო ბაზასა და ხარჯვით საჭიროებებში არსებული განსახვავებები გამოთანაბრების სისტემას უნდა დაექვემდებაროს.

23. ადგილობრივ გადასახადებზე გადაწყვეტილების ღიაობასთან დაკავშირებული მინიმალური პირობები კანონით უნდა განისაზღვროს როგორც ცენტრალური ხელისუფლებებისთვის (ინფორმაციის გამოქვეყნება იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რომლებზეც მიიღება გადაწყვეტილება, ეროვნული დებატები, ადგილობრივ ხელისუფლებებთან ან მათს ასოციაციებთან კონსულტაციები), ისე ადგილობრივი ხელისუფლებებისთვის (საჯარო შეხვედრები, საჯარო ხმის მიცემა ან კენჭისყრა, შეხვედრებამდე განსახილველ საკითხთან დაკავშირებული ძირითადი დოკუმენტების გამოქვეყნება და ა.შ)

## **ბ. ადგილობრივი გადასახადების სტრუქტურა**

24. ადგილობრივი ხელისუფლების საგადასახადო შემოსავლები უნდა მომდინარეობდეს ამათუიმ ადგილობრივი ხელისუფლების ტერიტორიის ინდივიდუალური მოსახლეობისგან ან ქონებისა თუ ბიზნესისგან.<sup>1</sup>
25. ადგილობრივი გადასახადების სტრუქტურამ უნდა უზრუნველყოს გადასახადის გადამხდელთა გადახდისუნარიანობის მიხედვით საგადასახადო ტვირთის სამართლიანი, ღია განაწილება.
26. ადგილობრივი გადასახადების სტრუქტურამ უნდა უზრუნველყოს გადასახადების საერთო ტვირთისა და მისი ამ გადასახადის მტვირთველი ინდივიდებისა თუ ბიზნესებისთვის მიწოდებული მომსახურების დონესთან კავშირის ხილვადობა (ვინაიდან ეს ადგილობრივი პრევერენციების მიხედვით რესურსების ეფექტური განაწილების წინაპირობაა)
27. ადგილობრივ ხელისუფლებას უნდა შეეძლოს იმ გადასახადების განაკვეთების ცვლილება, რაც მათი შემოსავლების მნიშვნელოვან წილს შეადგენს. ამით შესაძლებელია მომსახურების ოდნავ განსხვავებული დონეების ადგილობრივი გადასახადების განაკვეთების დონეებს შორის არსებულ დიდ განსხვავებებთან გატოლების თავიდან აცილება.
18. ადგილობრივ გადასახადებს ამოღების მაღალი დონე და ადმინისტრირებისა და ინსპექციის დაბალი ხარჯები უნდა ქონდეს.
29. ადგილობრივი გადასახადები კეთილგონივრულად სტაბილური უნდა იყოს საზოგადოებრივ მომსახურებების უწყვეტობისა და პროგნოზირებადობის უზრუნველსაყოფად. ამავედროულად, ადგილობრივ გადასახადებს მოქნილობის გარკვეული დონე უნდა გააჩნდეთ საგადასახადო შემოსავლების ცვალებად საბიუჯეტო ხარჯებთან შესაბამისობაში მოსაყვანად.
30. ადგილობრივი გადასახადები ნეიტრალური უნდა იყოს და მხოლოდ მცირე ნეგატიურ ეკონომიკურ (მუნიციპალიტეტის ზრდასა და ეკონომიკურ სტრუქტურაზე მინიმალური გავლენა), დემოგრაფიულ (რათა არ აიძულოს მიგრაცია ადამიანებს) და სოციალურ (რათა შეჭირვებულ მდგომარეობაში მყოფ სოციალურ ჯგუფებს პრობლემები არ შემატოს) დისტორციებს ქმნიდეს.
31. ცენტრალურ ხელისუფლებებს უნდა შეეძლოს დაეხმარონ ადგილობრივ ხელისუფლებებს ადგილობრივი საგადასახადო რეგულაციების შექმნაში. ერთიანი მონაცემთა ბაზის შექმნა ყველა ადგილობრივი გადასახადისათვის დიდად შეუწყობს ხელს ღიაობას.
32. თავიდან უნდა იქნას აცილებული: უფრო მაღლა მდგომი ხელისუფლების მიერ შემოტანილი მეტისმეტად დიდი ან მეტისმეტად სწრაფი ცვლილებები საგადასახადო ბაზასა თუ საგადასახადო განაკვეთებში; ისეთი სტიმულები, რომლებიც ადგილობრივ ინტერესებთან წინააღმდეგობაში მოდიან; ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის განკუთვნილი გადასახადების მოგროვების და ამ კუთხით, აუცილებელი ინსპექციის

<sup>1</sup> CDLR -ის კვლევები ცხადყოფს, რომ ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებებს მეტი ფინანსური ავტონომია აქვთ იმ ქვეყნებში, სადაც ისინი შემოსავლის ნაწილს საშემოსავლო და მიწასა და შენობებზე დაწესებული გადასახადებიდან იღებენ

ჩატარების მოტივაციის გამჭრობი ზომები; მეტიმეტი ვადაგადაცილებები შეგროვებული თანხის გადახდის დროს; და შეგროვებული მოცულობის შესახებ ინფორმაციის არქონა.

## **გ. გადასახადების შეგროვება და სასამართლო დაგა**

33. გასათვალისწინებელია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ რეგისტრაციისა და გადასახადების შეგროვების შესაძლებლობა. ასეთი სისტემის მთავარი დადებითი მხარე ის არის რომ, რეგულაციებს ცენტრალური ხელისუფლება აწესებს, რეგისტრაციის ხარჯები მცირდება და შეგროვებისა და გასაჩივრების ხარჯები დაბალია (მასშტაბების ეკონომიკის გამო) და მათ უფრო მაღლა მდგომი ხელისუფლება სწევს.

34. იმ შემთხვევაში, თუ გადასახადს ადგილობრივი ხელისუფლება აგროვებს, ცენტრალურმა ხელისუფლებამ ისინი ლოგისტიკური კუთხით უნდა უზრუნველყოს (ტრენინგები, ინფორმაციაზე წვდომა, ინტეგრირებული, ოპერირებადი პროგრამული უზრუნველყოფა და ა.შ) და ეროვნულ დონეზე სპეციალური მონაცემთა ბაზა შექმნას.

35. იმ შემთხვევაში, როცა გადასახადის შემგროვებელი უფრო მაღლა მდგომი ხელისუფლებაა მის ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის გადაცემამდე, მნიშვნელოვანია რომ ეს ტრანსფერი კანონით განსაზღვრული გონივრული დროის ფარგლებში განხორციელდეს. რეგულარული გადახდის სისტემას გადამწვეტი მნიშვნელობა აქვს მუნიციპალიტეტის ფულის მართვისთვის. ადგილობრივ ხელისუფლებებს გამჭვირვალე ინფორმაცია უნდა მიეწოდოთ ტრანსფერების კალენდრისა და გადახდილი ოდენობის შესახებ.

36. სასურველია ადგილობრივი გადასახადებისთვის გასაჩივრების ერთი, ეროვნულ(ფედერალური სახელმწიფოების შემთხვევაში, რეგიონულ) დონეზე შემუშავებული პროცედურის არსებობა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, რეკომენდებულია მრავალრიცხოვანი პროცედურებისთვის რაც შეიძლება მეტი საერთოს არსებობა.

## **4. ფინანსური გამოთანაბრების სახელმძღვანელი პრინციპები**

### **ა. გამოთანაბრების სისტემები**

37. ფინანსური გამოთანაბრების მიზანი ადგილობრივი ხელისუფლებებისთვის საშუალების მიცემაა თავიანთ მოქალაქეებს, მათივე სურვილის შემთხვევაში, მსგავსი საგადასახადო დონისათვის ზოგადად მსგავსი დონის მომსახურება მიაწოდონ.

38. გამოთანაბრების სისტემის შემუშავების დროს, ცენტრალურმა ხელისუფლებებმა უნდა გაითვალისწინონ, რომ ხელისუფლების მიერ ერთნაირი დონის მომსახურების მიღწევის მიზნით თავიანთ მაცხოვრებლებზე დაწესებულ საგადასახადო ტვირთებს შორის არსებული განსხვავებები მათს ფინანსური შესაძლებლობებში, ხარჯვით საჭიროებებსა თუ მათ მმართველობით ეფექტურობაში არსებული განსხვავებების შედეგია.

39. გამოთანაბრებითმა სისტემამ სულ ცოტა, ნაწილობრივ მაინც უნდა დაფაროს ხელისუფლებების ფინანსურ შესაძლებლობებში (მეტი რესურსებით უზრუნველყოს ფინანსურად უფრო სუსტი ხელისუფლებები) და ხარჯვით საჭიროებებში (მეტი

რესურსებით უზრუნველყოს ხელისუფლებები, რომელთაც ან დამატებითი პასუხისმგებლობები აკისრიათ, ან მათი გეოგრაფიული მდებარეობიდან, დემოგრაფიული მდგომარეობიდან თუ სხვა ფაქტორებიდან გამომდინარე, თავიანთი პასუხისმგებლობების შესასრულებლად, იძულებულნი არიან მეტი ხარჯონ) არსებული განსხვავებები.

40. ფინანსური გამოთანაბრების მნიშვნელოვანი დონე ფისკალური დეცენტრალიზაციისა და ძლიერი ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობის აუცილებელი წინაპირობაა. ამავდროულად, მან შესაძლოა დადებითი როლი ითამაშოს ეკონომიკური სტაბილურობისკენ, დაბალანსებული და მდგრადი რეგიონული განვითარებისკენ მიმართული პოლიტიკის წარმატებაში. გამოთანაბრების სასურველ დონესთან დაკავშირებული გადაწყვეტილება, უდაოდ პოლიტიკური გადაწყვეტილებაა. ევროპულ დონეზე არ არსებობს გამოთანაბრების ოპტიმალური დონე. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია გადაწყვეტილების მიღებისთანავე მის განსახორციელებლად ეფექტური გამოთანაბრების სისტემის შექმნა.

41. ადგილობრივ ხელისუფლებებს სათანადო ინდფორმაცია უნდა მიეწოდოს გამოთანაბრების სისტემის მუშაობის შესახებ, ვინაიდან ისინი ვერ იმუშავებენ იმ სისტემაზე, რომელსაც არ იცნობენ და რომლისაც არ ესმით.

42. გამოთანაბრების მიღწევა შესაძლებელია უფრო მაღლა მდგომი ხელიდუფლებიდან (ვერტიკალური გამოთანაბრება) მიღებული გრანტებით ან საგადასახადო შემოსავლების ხელახალი გადანაწილებით, განსაკუთრებით კი იმ შემთხვევაში, თუ მათ ცენტრალური ხელისუფლების სამმართველოები აგროვებენ (ჰორიზონტალური გამოთანაბრება), ან ორივეს კომბინირებით. ვერტიკალური გამოთანაბრება ზოგადად ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის დაპირისპირების რისკს ამცირებს. ჰორიზონტალური გამოთანაბრება (კანონით განსაზღვრული, ერთი და იგივე დონის ხელისუფლებებს შორის სოლიდარობის პრინციპის მიხედვით) აძლიერებს მუნიციპალიტეტებს შორის სოლიდარობას და აძლევს რა ადგილობრივ ხელისუფლებებს ცენტრალური ხელისუფლებებისგან მეტ დამოუკიდებლობას, გასათვალისწინებელია, განსაკუთრებით კი იმ შემთხვევაში, როცა ადგილობრივი საგადასახადო შესაძლებლობა იმდენად ცვალებადია, რომ შეუძლებელია გამოთანაბრების სასურველი დონის მიღწევა მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ მიღებული ფინანსური ტრანსფერების მეშვეობით. ის დონე, რა დონითაც მოსალოდნელია რომ ერთ სულზე საშუალოზე მაღალი შემოსავლის მქონე ადგილობრივი ხელისუფლება ჰორიზონტალურ გადანაწილებაში შეიტანს წვლილს, მეტისმეტად მაღალი არ უნდა იყოს რათა მათ თავიანთი საშემოსავლო ბაზის გამოყენებისა და განვითარების მოტივაცია არ დაეკარგოთ. ეროვნული ბიუჯეტის მიერ ვერტიკალური გამოთანაბრებისთვის გამოყოფილი რესურსების მოცულობამ იმ მომსახურებების პრიორიტეტულობა უნდა ასახოს, რომლებზეც ადგილობრივი ხელისუფლებები არიან პასუხისმგებელნი საჯარო ხარჯების საერთო ჩარჩოების ფარგლებში; მათი სტაბილურობა უზრუნველყოფილი უნდა იყოს მუდმივმოქმედი კანონმდებლობით და ასევე მეტად სასურველია ერთიანი ეროვნული ბიუჯეტის შემოსულობების ზრდის ინდექსაციის გარკვეული ფორმის არსებობა.

43. ხარჯვით საჭიროებებში და ფინანსურ შესაძლებლობებში არსებული განსხვავებების სასურველ დონეზე გამოთანაბრება მკაფიოდ და წინასწარ უნდა იყოს განსაზღვრული.

44. გამოთანაბრების სისტემებმა მკაფიოდ და წინასწარ უნდა განსაზღვრონ თუ რომელ ადგილობრივ მხარეებს ეკუთვნით ფინანსური ტრანსფერები ფინანსური შესაძლებლობებისა და ხარჯვითი საჭიროებების გამოსათანაბრებლად. გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მიღების კრიტერიუმები კანონით უნდა განისაზღვროს.

45. მიუხედავად იმისა, რომ გამოთანაბრებითი სისტემები ჩვეულებისამებრ ეროვნულ დონეზე მუშაობს, მაინც ღირს გარკვეული ადგილობრივი გადასახადების გაერთიანების ან გარკვეული ადგილობრივი გადასახადების ადგილობრივ ხელისუფლებებს (რომლებიც ურბანულ ტერიტორიას შეადგენენ და განსაკუთრებით კი, მუნიციპალიტეტები, რომლებიც ურბანული ნაწილის ინდუსტრიულ და კომერციულ ცენტრებს შეადგენენ და დასახლებული ტერიტორიები არიან) შორის ხელახალი გადანაწილების სისტემების წახალისება. ასეთი ტიპის ადგილობრივი გამოთანაბრების სისტემა განსხვავებების, სულ ცოტა ნაწილის კომპენსირების საშუალებას იძლევა და მისი შექმნა დაინტერესებულ მუნიციპალიტეტებს შორის შეთანხმების დადებით შეიძლება. რიგ შემთხვევაში, თუ ასეთი შეთანხმების მიღწევა შეუძლებელია, შესაძლოა საჭირო გახდეს კანონშემოქმედება.

46. ნებისმიერ შემთხვევაში, იურისდიქციებს შორის გამოთანაბრების მექანიზმის მიღება შემოსავლებისა და ხარჯების სტანდარტიზებულ (და არა ფაქტიურ) დონეებზე უნდა იყოს დაფუძნებული. ხარჯებისა და შემოსავლების სტანდარტიზება მოქმედებს როგორც ფარული ფინანსური დახმარების სგან დამცავი საშუალება, რაც წინააღმდეგ შემთხვევაში ადგილობრივი ხელისუფლებების (და მათი თანამდებობის პირების) ანგარიშვალდებულებას დააქვეითებდა და საჯარო ფინანსების გაფლანგვას გამოიწვევდა.

47. ცენტრალურმა ხელისუფლებებმა რეგულარულად უნდა შეამოწმონ გამოთანაბრების სისტემის მუშაობის გამართულობა და ადგილობრივ ხელისუფლებებთან ერთად განიხილონ რისი გაუმჯობესებაა საჭირო რესურსებისა და ხარჯვითი საჭიროებების არათანაბარი განაწილებით გამოწვეული უკუშედეგების ეფექტურად გასამკლავებლად.

### **ბ. ხარჯვითი საჭიროებების გამოთანაბრება**

48. კონკრეტული (სტანდარტიზებული) ხარჯვითი საჭიროებების გამოთანაბრება სათანადო და ობიექტურ კრიტერიუმებზე დაფუძნებული გრანტების მეშვეობით უნდა ხდებოდეს. მაშინაც კი, როცა ეს გრანტები სპეციფიური პროგრამებისთვისაა გამოყოფილი, ისინი გარკვეული დისკრეციის საშუალებასაც უნდა იძლეოდნენ თავად პროგრამაში მათს გამოყენებასთან დაკავშირებით და არ უნდა მოითხოვდნენ მეტისმეტ მონიტორინგსა და ანგარიშგებას.

49. ხარჯვითი საჭიროებები ძირითადად ისეთი კრიტერიუმების საფუძველზე უნდა შეფასდეს,

- რომლებიც ობიექტურია და რომლებსაც ადგილობრივი ხელისუფლებები პირდაპირ არ აკონტროლებენ
- რომლებმაც ნაკლებსავარაუდოა საფრთხე შეუქმნან ადგილობრივი ხელისუფლებების არჩევანის თავისუფლებას, არსებული ბიუჯეტის ფარგლებში.

- რომლებიც არ განსჯიან ადგილობრივ ხელისუფლებებს, რომლებიც მათი მომსახურებების მენეჯმენტის მოდერნიზებას ცდილობენ მათი უფრო ქმედითად გადაქცევის მიზნით ერთეულის ხარჯის დაწვევით ან თანამშრომლობისა თუ მერჯერების ხელშეკრულებების, მომხმარებელთა და წარმოებულ ერთეულთა რაოდენობის გაზრდით (მასშტაბების ეკონომიკის მისაღებად), და რომლებიც უნებურად სტიმულებს არ შექმნიან ადგილობრივი ხელისუფლების მიზნებისა და საზოგადოებრივი მომსახურებების მიწოდების ეფექტურობის საწინააღმდეგო საქმიანობაში ჩართვისთვის.
- რომლებიც, რამდენადაც შესაძლებელია, გაითვალისწინებენ იმ დემოგრაფიულ, გეოგრაფიულ, სოციალურ და ეკონომიკურ მახასიათებლებს, რომლებსაც ხარჯებს შორის სხვაობამდე მივყავართ.

50. ხარჯვითი საჭიროებების გამოთვლის ფორმულამ შემდეგი პირობები უნდა დააკმაყოფილოს:

- სხვადასხვა ინდივიდუალური ინდიკატორისთვის მინიჭებული წონა უნდა განისაზღვროს ადგილობრივი მომსახურებების რეალურ ღირებულებაზე ამ ინდიკატორების მონაცვლეობის შედეგების შესახებ ობიექტურ ინფორმაციაზე დაყრდნობით.
- ვინაიდან საჭიროებათა შეფასება მოიცავსინდიკატორიათვის მისანიჭებელი ღირებულების განხილვას, საჭიროა ამ განხილვის შედეგების იდენტიფიცირება და შეფასება დაინტერესებული ადგილობრივი ხელისუფლებების ან მათი ასოციაციების წარმომადგენლებთან ერთად.
- საჭიროებათა შეფასების ფორმულა (მოდელები) რაც შეიძლება მარტივი, ადვილად გასაგები, ღიაობისა და ანგარიშვალდებულების ხელშემწყობი, მაგრამ, ამავდროულად საკმაოდ დეტალური და სანდო უნდა იყოს.
- ღირებულებათა შეფასების ფორმულა რაც შეიძლება სტაბილური უნდა დარჩეს, რათა ადგილობრივ ხელისუფლებებს საშუალება მისცეს გრძელვადიანი პროგნოზები გააკეთონ, ისე რომ ცვლილებებმა პროგნიზირებულ საჭიროებებში გარდაუვალი ცვლილებები ასახონ ისეთ სიტუაციებში, რომლებსაც ადგილობრივი ხელისუფლებები ვერ აკონტროლებენ.

51. ხარჯვითი საჭიროებების შეფასებამ უნდა გაითვალისწინოს ადგილობრივი ხელისუფლების რაც შეიძლება მეტი საქმიანობა, განსაკუთრებით კი ყველაზე მნიშვნელოვანი და სავალდებულო. თითოეული ხარჯვითი საჭიროებისთვის, რომელსაც გამოთანაბრება ეხება, ცალკეული ფორმულა უნდა შემუშავდეს.

**გ. ფინანსური შესაძლებლობების გამოთანაბრება**

52. (სტანდარტიზებული) ფინანსური შესაძლებლობების გამოთანაბრება მიზნად ეროვნულ დონეზე არსებულ სტანდარტთან შედარებით ადგილობრივი მმართველობის შეზღუდული საშემოსავლო ბაზის გაძლიერებას უნდა ისახავდეს; ასეთი ტრანსფერი, ადგილობრივი ხელისუფლების სრულ განკარგულებაში უპირობო ზოგადი გრანტები უნდა იყოს.

53. ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური შესაძლებლობების შეფასებამ სასურველია მოიცვას შემოსავლის ყველა წყარო. მიზანი მთლიანი ფინანსური შესაძლებლობების გაზომვა უნდა იყოს.

54. ყურადღება უნდა მიექცეს რომ ფინანსური შესაძლებლობების გათანაბრებამ საფუძველი ად გამოაცალოს ადგილობრივ თვითმმართველობას, პრაქტიკულად ხელისუფლების თავსმოხვევით იგივე დონის მომსახურებები აწარმოონ და იგივე საგადასახადო განაკვეთები გამოიყენონ.

55. ფინანსური შესაძლებლობების გამოთანაბრებამ ხელი არ უნდა შეუშალოს ადგილობრივ ხელისუფლებებს გააუმჯობესონ საგადასახადო ბაზა და უზრუნველყონ გადასახადების ეფექტური შეგროვება. გამოთანაბრების მიზნებისთვის ფინანსური შესაძლებლობების შეფასება იმ ვარაუდს უნდა დაემყაროს რომ ყველა ადგილობრივი ხელისუფლება ერთი და იგივე განაკვეთის გადასახადებს კრეფს და თანაბრად ეფექტურია შეფასებასა და გადასახადების შეგროვებაში, რათა ხელისუფლებები არ განისაჯონ თავიანთი მცდელობისათვის და არ დაჯილდოვდნენ უმოქმედობისთვის. ასეთი დაშვება მხოლოდ გამოთანაბრების ფონდის გამოთვლისთვის უნდა გამოიყენონ და მან საფრთხეში არ უნდა ჩააგდოს ხელისუფლების უფლება ცვალოს საგადასახადო განაკვეთები. ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებმა პირდაპირი ზეგავლენა არ უნდა მოახდინოს მიღებული ან გადახდილი გამოთანაბრებითი ფონდის მოცულობაზე.

56. ხარჯვითი საჭიროებების გამოთანაბრების საპირისპიროდ, როცა ერთზე მეტი ადგილობრივი გადასახადი მოქმედებს, გამოთანაბრება თითოეული გადასახადისთვის არ უნდა მოხდეს: წარმომადგენლობითი ფისკალური სისტემა უნდა შეიქმნას , რომელიც ასახავს ადგილობრივი გადასახადების მთელ პოტენციალს .რესურების გამოთანაბრების ფონდი უნდა შეიქმნას და ფული უნდა განაწილდეს სხვადასხვა ხელისუფლების საგადასახადო შესაძლებლობებისა და საშუალო საგადასახადო შესაძლებლობებს შორის სხვაობის მიხედვით.

57. რეალური ფისკალური წნეხი არ უნდა გამოიყენებოდეს ფინანსური შესაძლებლობის ინდიკატორად.

## 5. ადგილობრივი ხელისუფლებების გრანტები

58. ცენტრალური ხელისუფლება გრანტებს სხვადასხვა მიზნით და სხვადასხვა ფორმით გამოყოფს. ზოგადად ისინი კანონის საფუძველზე ან კანონით განსაზღვრული კრიტერიუმების ფონზე უნდა გამოიყოს. მთავრობის დისკრეცია ტრანსფერების გამოთვლასა და მოქმედებაზე უნდა შემცირდეს ობიექტურობისა და სანდოობის პრობლემების თავიდან ასაცილებლად.

### ა. ზოგადი გრანტები

59. უფრო მაღლა მდგომი ხელისუფლებების მხარდაჭერას ადგილობრივი ბიუჯეტებისადმი ძირითადად ზოგადი გრანტის ფორმა უნდა ჰქონდეს.

60. ასეთი გრანტების საერთო ჯამი:

- უნდა ფარავდეს დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების სტანდარტიზებულ ხარჯებს და სტრუქტურულ დანაკარგებს ადგილობრივი ხელისუფლებების რესურსებში, მათს კანონით განსაზღვრულ პასუხისმგებლობებთან კავშირში.
- უნდა ითვალისწინებდეს ისეთ ფაქტორებს, როგორცაა დემოგრაფიული ცვლილებები და ეკონომიკური ვითარება, მაგალითად ეკონომიკური ზრდა და ფასების მატება, განსაკუთრებით როცა ადგილობრივი ხელისუფლებების საკუთარი რესურსების დონე და მათი ამ რესურსებზე ზეგავლენის მოხდენის უნარი მათი ეკონომიკური ფაქტორებით გამოწვეული ხარჯების ზრდის საპასუხოდ შეცვლის შესაძლებლობას არ იძლევა.
- უნდა ითვალისწინებდეს ეროვნულ დონეზე მიღებული გადაწყვეტილებების შედეგად გამოწვეულ ფასების ცვლილებებს, განსაკუთრებით ცვლილებებს ისეთ ზოგად ფაქტორებში, როგორცაა ხელფასები და სოციალური დაცვის ღირებულებები, ადგილობრივი მომსახურებების მინიმალური სტანდარტები და ადგილობრივი ხელისუფლების გარემოსდაცვითი სტანდარტები.

61. სახელმწიფოებმა, მმართველობის ყველა დონესთან თანამშრომლობით უნდა დაარწმუნონ ადგილობრივი ხელისუფლებები ამ საერთო ჯამის გარკვეულ სტაბილურობაში, სავარაუდოდ კანონის მეშვეობით, ან ეკონომიკის მასტაბილირებელი ღონისძიებებით. ტრანსფერების საერთო ჯამი არ უნდა ექვემდებარებოდეს ხშირ, არბიტრარულ ცვლილებებს როცა სახელმწიფოს წლიური ბიუჯეტები ღვება.

62. ზოგადი გრანტების გამოყოფის კრიტერიუმები ნათლად უნდა განისაზღვროს ან კანონით, ან არადისკრეციულ საფუძველზე, სულ მცირე სამართლებრივი ჩარჩოების შესაბამისად. ამან ადგილობრივ ხელისუფლებებს შესაძლებლობა უნდა მისცეს წინასწარ გამოთვალონ გრანტების ოდენობა, რომელსაც მიიღებენ და შესაბამისად შეადგინონ თავიანთი ბიუჯეტები.

63. ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის, გრანტების გამოთვალში, გადასახადების გაზიარებასა და გამოთანაბრების ფორმულაში მნიშვნელოვანი ცვლილებიდან გამომდინარე რესურსების ნებისმიერი მნიშვნელოვანი გადანაწილება ეტაპობრივად, რამდენიმე წლის განმავლობაში უნდა მოხდეს, რათა ადგილობრივ ხელისუფლებებს შესაძლებლობა მიეცეთ თავიანთი ბიუჯეტები დაფინანსების ამ ახალ დონეს მთარგონ რაიმე მომსახურების გადაცემის გარეშე.

64. ადგილობრივ ხელისუფლებებს არ უნდა ხელეწიფებოდეთ ზეგავლინა მიახდინონ მისაღები ზოგადი გრანტების ოდენობაზე, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა ეს კონკრეტული გრანტის დეკლარირებული მიზანია.

## **ბ. სპეციალური გრანტები**

65. სპეციალური გრანტები ადგილობრივი ხელისუფლებების არჩევანის თავისუფლებას ზღუდავენ პოლიტიკასთან დაკავშირებით და ნაკლებად ეფექტურები არიან ზოგად გრანტებთან შედარებით რესურსების პასუხისმგებლობებთან კავშირში არსებულ სიმწირესთან დაკავშირებით და ნაკლებად გამოსადეგნი არიან როგორც



გამოთანაბრების ინსტრუმენტები. ამიტომ, სპეციფიური გრანტებისგან დახმარება შემდეგი მიზნების მიღწევის აუცილებლობამდე უნდა იქნას დაყვანილი:

- კაპიტალური ხარჯების (თანა)დაფინანსება, როგორც დაბალანსებული, მდგრადი რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ნაწილი
- იმის უზრუნველყოფა, რომ რიგი საზოგადოებრივი მომსახურებები, რომელთა მინიმალური სტანდარტები ეროვნულ დონეზეა შემუშავებული, მთელი ქვეყნის მასშტაბით სტანდარტიზებული დონის შესაბამისად მიეწოდება.
- ნებაყოფლობითი შეთანხმებებით ან კანონით გათვალისწინებული ვალდებულებით ყველა ცენტრალიზებული ხარჯის დაბალანსება, რომელიც რიგი ადგილობრივი საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდებაზე გავლენას ახდენს, ვინაიდან ისინი არ კომპენსირდება კორიზონტალური ტრანსფერის მექანიზმებით
- რიგი საზოგადოებრივი მომსახურებების დაფინანსება, რომელსაც ადგილობრივი ხელისუფლებები სახელმწიფოს სახელით მიაწოდებენ ან ხარჯების დაბალანსება, რომელიც ადგილობრივ ხელისუფლებებს უწევთ სხვა ხელისუფლებების მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების დროს; მაშინ როცა სპეციალური გრანტების გამოყენება ამ მიზნებისთვის შესაძლებელია, განსაკუთრებით იმიტომ რომ მათ შეიძლება მასტიმულირებელი ფუნქცია ქონდეთ, ზოგადი გრანტები ხშირად მაინც უფრო ეფექტურია; ცენტრალურმა ხელისუფლებამ უნდა გადაწყვიტოს რომელი გზაა სასურველი ადგილობრივი ავტონომიის სათანადო გათვალისწინებით კონკრეტულ სიტუაციაში.

66., სპეციალური გრანტები ზოგადად ხარჯვითი საჭიროებების ობიექტურობის, გამჭვირვალების კრიტერიუმებზე დაყრდნობით უნდა გაიცეს. ყველა ხელისუფლებას, რომელსაც ასეთ გრანტებზე უფლება აქვს, უნდა ეცნობოს ფინანსების ხელმისაწვდომობისა და სათანადო კრიტერიუმების შესახებ და ამ ხელისუფლებებს შესაძლებლობა უნდა მიეცეთ წარადგინონ მოთხოვნა ასეთ გრანტებზე, რომლის შედარება მოხდება გამჭვირვალე პროცედურების საშუალებით.

67. სადაც სპეციალური გრანტები, მათი მიმღები ხელისუფლებების მხრიდან კონტრიბუციებზეა დამოკიდებული, ასეთი კონტრიბუციების დონე მოქნილი უნდა იყოს და უნდა ითვალისწინებდეს ხელისუფლებების ფინანსურ შესაძლებლობებს. ცენტრალური ხელისუფლებები უნდა ამოწმებდნენ ამ შესაძლებლობების მიხედვით სპეციალური გრანტების მოდულირების სავარაუდოობას, ისე რომ, შედარებითი იყოს ფინანსური ძალისხმევა და არა ფინანსური წვლილი და ყველაზე რთულ მდგომარეობაში მყოფ ხელისუფლებებს უარი არ ეთქვას ასეთ გრანტებზე.

## 6. სხვა ფინანსური რესურსები

### ა. გადასახადები და საფასური

68. გადასახადებისა და საფასურებისთვის მიმართვას მნიშვნელოვანი წვლილის შეტანა შეუძლია ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსავლებში. მიუხედავად ამისა, უნდა შემოწმდეს მათი გავლენა მოთხოვნასა და მომსახურების მისაწვდომობაზე.

69. ადგილობრივ ხელისუფლებებს უნდა ხელეწიფებოდეთ გადაწყვიტონ რა საფასური დააღონ მათს მიერ მიწოდებულ მომსახურებას სიტუაციისა და ადგილობრივი პრევენციების გათვალისწინებით.

70. ძირითადი მნიშვნელობის მქონე მომსახურებების შემთხვევაში, ცენტრალურ ხელისუფლებებს შეუძლიათ მინიმალური სტანდარტებისა(თვისობრივი და რაოდენობრივი) და მოსახლეობის გაჭირვებული ფენებისთვის მომსახურების მისაწვდომობის პირობების (გადასახადისგან გათავისუფლება და სუბსიდიები) დაწესება.

საჭიროების შემთხვევაში, ცენტრალურ ხელისუფლებებს მთელს ქვეყანაში მომსახურებების მისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად, შეუძლიათ ძირითადი მომსახურების მაქსიმალური ტარიფებისა და კომფორტის მომსახურების მინიმალური ტარიფების დაწესება.

## **ბ. სხვა რესურსები**

72. ადგილობრივი ხელისუფლებების სხვა რესურსებთან (ეკონომიკური საქმიანობის შედეგად მიღებული შემოსავლები, ქონება, ინვესტიციები, შემოწირულობები და მემკვიდრეობა) და სესხებთან დაკავშირებით, სახელმწიფოებს მოეწოდებათ გაითვალისწინონ ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე ფინანსური და საბიუჯეტო მენეჯმენტის შესახებ Rec(2004)1 რეკომენდაციაში მათი მისამართით მოცემული სახელმძღვანელო პრინციპები.

## **7. სესხები**

73. ადგილობრივ ხელისუფლებებს სესხების შესაზღვებლობა უნდა მიეცეთ მათი კაპიტალური ხარჯების პროექტების დასაფინანსებლად. ასეთი პროექტები განკუთვნილია მომავალი თაობების კეთილდღეობისთვის და სესხის აღებისთვის მიმართვა შესაბამისად, თაობებს შორის ტვირთის სამართლიანად გადანაწილების შესაძლებლობას იძლევა. ვინაიდან მომავალ თაობებს არ შეუძლიათ დასაფინანსებელი პროექტების არჩევაში მონაწილეობა, სესხების საშუალებით დაფინანსება ძირითადად შესაფერისი იქნება ისეთი მომსახურებებისთვის, რომლისთვისაც სესხის გადახდა მომხმარებელთა მიერ გადახდილი საფასურით იქნება შესაძლებელი

74. წინასწარი გადახდებისა და განსაკუთრებული ვითარებების გარდა, ადგილობრივ ხელისუფლებებს არ უნდა ჰქონდეთ მიმდინარე ხარჯების დასაფინანსებლად სესხების აღების უფლება. მიმდინარე ხარჯებით თანამედროვე თაობები სარგებლობენ და მისი სესხების საშუალებით დაფინანსება ნიშნავს რომ ამ საფასურის გადახდა მომავალ თაობებს დააწვევა ტვირთად. გარდა ამისა, მიმდინარე ხარჯების სესხების საშუალებით დაფინანსება არჩეულ წარმომადგენლებს ნაკლებად ანგარიშვალდებულს გახდის მათი გადაწყვეტილებების ფინანსური მხარის მიმართ.

75. ადგილობრივი ხელისუფლების წვდომა სესხებაზე შეიძლება შეიზღუდოს ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის შეზღუდვების მიხედვით, ვალის გადაუხდელობის რისკების შემცირებისა და მომავალი თაობებისათვის მძიმე ფინანსურ ტვირთად დამწოლი გადაწყვეტილებების მიღების თავიდან აცილების მიზნით. ნებისმიერი ასეთი შეზღუდვა სამათლიანი და შესაბამისი, ადგილობრივ ხელისუფლებებთან ან მათს

წამრმომადგენლებთან წინასწარ განხილული უნდა იყოს და უნდა მოიხსნას როცა კი ამის შესაძლებლობას მაკრო-ეკონომიკური სიტუაცია განაპირობებს.

76. გადაწყვეტილების მიმღებთა ანგარიშვალდებულების გასაზრდელად, ადგილობრივ ხელისუფლებებს სრული პასუხისმგებლობა უნდა დაეკისროთ თავიანთ გადაწყვეტილებებზე სესხებასთან დაკავშირებით. ცენტრალურმა ხელისუფლებამ, გამონაკლისი შემთხვევების გარდა, ადგილობრივ ხელისუფლებას სესხის უზრუნველყოფა არ უნდა შესთავაზოს.

## ნაწილი II-სახელმძღვანელო პრინციპები ადგილობრივი ხელისუფლებებისათვის

### 1. ზიგადი პრინციპები

1. ისეთი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები, როგორცაა საგადასახადო განაკვეთების, მომხმარებელთა მიერ მიწოდებული სერვისებისათვის გადასახდელი საფასურის დაწესება და სესხის აღება არჩეულმა სათათბირო ორგანომ (საბჭომ ან ასამბლეამ) უნდა მიიღოს პლენარულ სხდომაზე და არა აღმასრულებელმა ორგანომ, კომიტეტმა ან არჩეული სათათბირო ორგანოს სხვა დაქვემდებარებულმა ორგანომ
2. საფინანსო და საბიუჯეტო განხილვები უნდა მიმდინარეობდეს და შესაბამისი გადაწყვეტილებები უნდა მიიღებოდეს არჩეული სათათბირო ორგანოს სხდომებზე, რომელიც საზოგადოებისთვის ღია იქნება
3. ადგილობრივი ხელისუფლებების გადაწყვეტილებების შედეგები შემოსავლის წყაროებთან დაკავშირებით, საჯაროდ უნდა გახდეს ცნობილი. საბიუჯეტო დოკუმენტაცია უნდა მოიცავდეს ამ საკითხზე არსებულ, გასაგებად ადვილ მიმოხილვებს.
4. იმ სფეროებში, რომლებშიც ადგილობრივი ხელისუფლებები დისკრეციული ძალაუფლებით სარგებლობენ, ძირითადი ფინანსური გადაწყვეტილებები ერთად უნდა დაჯგუფდეს და გარკვეული ინტერვალებით უნდა მიიღებოდეს. ზოგადად, შემოსავლებთან და ხარჯებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები ბიუჯეტის მიღებისა და გადახედვის დროს უნდა მიიღებოდეს.
5. ადგილობრივი ხელისუფლებების ასოციაციებს მნიშვნელოვანი როლის თამაში შეუძლიათ ისეთი გამოსავლების ძიებაში, რომელიც ხალისუფლებების სხვადასხვა შტოების პასუხისმგებლობათა მიჯნაზე ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავების დროს. იგივე ეხება ადგილობრივი ხელისუფლებებისთვის დახმარების გაწევას მაგალითისთვის, ადგილობრივი საგადასახადო რეგულაციების შემუშავებაში.
6. ადგილობრივმა ხელისუფლებებმა საინფორმაციო ტექნოლოგიები უნდა გამოიყენონ მენეჯმენტის ეფექტურობის(ინფორმაციის შეგროვება და დამუშავება, გადაწყვეტილებების მომზადება, გადაწყვეტილების მიღების შემდგომი კონტროლი) გაუმჯობესების მიზნით. პრიორიტეტი უნდა მიენიჭოს სინქრონულ, ღია, განვითარებად სისტემებს, რომელიც, სადაც შესაძლებელია, თანაოპერირებადია ხელისუფლების სხვა სისტემებთან და ჰორიზონტალური თანამშრომლობის შედეგად, ცენტრალურად არსებულ სისტემებთან. უნდა გაიზარდოს ელექტრონული გადახდების შესაძლებლობები.
7. ადგილობრივმა ხელისუფლებებმა უნდა უზრუნველყონ თავიანთი პერსონალი ტრანინგების სხვადასხვა ფორმით, რომლებიც მათ დაჭირდებათ (სამართლებრივი, ფინანსური, ფისკალური, ორგანიზაციული და ა.შ) და რეგულარულად იზრუნონ მათი ტექნიკური კვალიფიციების ამაღლებაზე.

8. ადგილობრივმა ხელისუფლებებმა ფინანსურ, განსაკუთრებით ფისკალურ საკითხებზე მომუშავე პერსონალის პროფესიონალიზმისა და ეთიკის დახვეწაზე უნდა იზრუნონ. გაითვალისწინონ ნორვიჯკერპოტში, საჯარო სექტორში ეთიკის სტანდარტების შესახებ კონფერენციაზე (31 მარტი-1 აპრილი, 2004) მიღებული, CDLR –ის მიერ ”ადგილობრივ დონეზე საჯარო ეთიკის შესახებ” სახელმძღვანელოში დაფიქსირებული საუკეთესო პრაქტიკა

## 2. ადგილობრივი გადასახადები

9. ადგილობრივი გადასახადების განსაზღვრის ძირითადი პრინციპები სამართლიანობა(გადასახადები გადასახადის გადამხდელთა გადახდისუნარიანობის შესაბამისი უნდა იყოს) და ეფექტურობა (მაღალი ამოღება და მოგროვების დაბალი ხარჯები) უნდა იყოს.
10. ადგილობრივი გადასახადების დონის დაწესების დროს, ადგილობრივმა ხელისუფლებებმა ეს რაც შეიძლება ღიად უნდა გააკეთონ რათა მიღებული გადაწყვეტილებები საზოგადოებისათვის გასაგები იყოს. ფისკალური გამჭვირვალობის უზრუნველყოფი ზომები უნდა მოიცავდეს ფისკალური გადაწყვეტილებების ყველა პროექტის, მათს გასაგებად საჭირო დოკუმენტებისა და რეალურად მიღებული გადაწყვეტილებების გამოქვეყნებას (ბეჭდვითი და ელექტრონული ვერსიები), აფიშირება და და გაგრცელებასაც კი.
11. ადგილობრივმა ხელისუფლებებმა გადასახადების დონე უნდა ცვალონ მომსახურებების ადგილობრივი საჭიროებებისა და პრეფერენციების დონის მიხედვით.
12. ადგილობრივმა ხელისუფლებები უნდა მოერიდნონ მეტისმეტად ბევრი გადასახადის შემოღებას, ვინაიდან ეს უცილობლად გაზრდის ადმინისტრაციას და ასევე მოგროვების ხარჯებს, გასაჩივრების საფუძვლებს და ა.შ.
13. მიუხედავად იმისა რომ ადგილობრივი გადასახადების მასტიმულირებელი მიზნის უგულებელყოფა არ შეიძლება, ამან არ უნდა გამოიწვიოს სხვა შემთხვევაში კანონიერი, მაგრამ შეუძლებელი ღონისძიებები. ნებისმიერი სტიმული უნდა ითვალისწინებდეს კანონის წინაშე მოქალაქეთა თანასწორობის პრინციპს. ასეთ შემთხვევებში, საგადასახადო ბაზის, გადასახადის განაკვეთისა და გადასახადებისგან გათავისუფლების გადაწყვეტილებები დასახული მიზნების შესაბამისი უნდა იყოს.
14. საბოლოოდ, ცვლილებები ადგილობრივ საგადასახადო ჩარჩოებში, რომლებსაც ზედმეტი თავსატეხის გაჩენა შეუძლია ეკონომიკურ ოპერატორებისა თუ ოჯახებისთვის, თავიდან უნდა იქნეს აცილებული.
15. ადგილობრივმა ხელისუფლებამ საზოგადოებას ინფორმაცია და განმარტებები უნდა მიაწოდოს უფრო მაღლა მდგომი ხელისუფლებების მიერ დაწესებული გადასახადის გარდა, ნებისმიერი სხვა გადასახადის შესახებ. ექსკლუზიური გადასახადების შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტის მოვალეობას შეადგენს ფისკალური რეგულაციების შემუშავება და მათი საზოგადოების ყურადღებამდე მიტანა.
16. ადგილობრივმა ხელისუფლებამ საზოგადოებას სრულყოფილი, გასაგები ინფორმაცია უნდა მიაწოდოს ხელისუფლების მიერ საგადასახადო შემოსავლების გამოყენების შესახებ.

17. ადგილობრივი გადასახადების შესახებ საზოგადოების ინფორმირების საშუალებებმა სპეციფიური ადგილობრივი მახასიათებლები უნდა გაითვალისწინონ: ელექტრონული პუბლიკაციები, პოსტერები, პირდაპირ გაგზავნა ფოსტით, სატელეფონო მომსახურება და ა.შ. შესაძლოა წინასწარი კონსულტაციების გარკვეული მეთოდების გამოყენება და საბჭოს მიერ რეგულაციების მიღების შემდეგ საჯარო შეხვედრების ორგანიზება.

ექსკლუზიური ადგილობრივი გადასახადების შემთხვევაში, ადგილობრივმა ხელისუფლებებმა განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაუთმონ:

- გადასახადების დიაპაზონის სიმარტივისა და სამართლიანობის უზრუნველყოფას
- საგადასახადო რეგულაციების ხარისხს, განსაკუთრებით პატარა მუნიციპალიტეტებში
- გადასახადების თავიდან აცილებას და თავიდან აცილების მექანიზმებს, რაც ადგილობრივი რეგულაციებით შეიძლება იყოს ნაკარნახევი

19. საგადასახადო ბაზის შესახებ ინფორმაცია რეგულარულად უნდა განახლებოდეს და ისეთ ფაქტორებს უნდა ეყრდნობოდეს, რომელიც დავის საგანი არ არის. ადგილობრივი ხელისუფლებების განყოფილებებს შორის თანამშრომლობა საჭირო ინფორმაციის (პოლიცია, შობადობის, ქორწინებების, სიკვდილიანობის რეგისტრაცია და ა.შ.) მიღების მიზნით სათანადოდ უნდა იყოს აწყობილი. უფრო მაღლა მდგომ ხელისუფლებებთან თანამშრომლობამ ადგილობრივ ხელისუფლებებს საგადასახადო ბაზის შექმნისთვის საჭირო ინფორმაციის მოპოვების შესაძლებლობა უნდა მისცეს.

20. ადგილობრივი გადასახადების დიდი მოცულობა შედარებით სტაბილურ საგადასახადო ბაზას უნდა ემყარებოდეს.

21. წლის დასაწყისშივე, ადგილობრივი გადასახადების რეგისტრაცია და შეგროვება მუნიციპალიტეტებს შესაძლებლობას მისცემს წლის დასაწყისშივე ხელთ ქონდეთ ფინანსური რესურსები და შესაბამისად გააუმჯობესონ ფულადი სახსრების ბრუნვა. გარკვეული ნაბიჯები უნდა გადაიდგას ვადაგადაცილებების თავიდან ასაცილებლად. სათანადო ცვლილებები და ზომები გადასახადების გადამხდელებს აიძულებს მომავალი წლების განმავლობაში გადასახადელი გადასახადი იმავე წლის განმავლობაში გადაიხადონ. უნდა შემუშავდეს გადაუხდელი გადასახადების მიღებების სისტემა როგორც თემის ინტერესების დაცვის, ასევე სოციალური მდგომარეობის გათვალისწინების მიზნით.

22. ადგილობრივმა გადასახადებმა რაც შეიძლება პატარა ძალისხმევა და ფორმალობები უნდა მოითხოვონ გადასახადების გადამხდელებისაგან, რათა მათ შეცდომით არ აირიდონ გადასახადები. ადგილობრივი გადასახადები არ უნდა ემყარებოდეს გადასახადის გადამხდელების წინა საგადასახადო დეკლარაციებს.

23. გადასახადის მოთხოვნამ გადასახადის გადამხდელებს შესაძლებლობა უნდა მისცეს იმ ინფორმაციის სიზუსტე გადაამოწმონ, რომელსაც გადასახადელი გადასახადის ოდენობა ეფუძნება: საგადასახადო ბაზა, განაკვეთები, გადასახადისგან გათავისუფლება და ა.შ. ასევე ნათლად უნდა გაიწეროს გასაჩივრების პროცედურა და დიდი მოცულობის გადასახადის შემთხვევაში, გადახდის იოლი პირობების მოთხოვნის პროცედურა.

24. სასამართლო პროცესებთან დაკავშირებული გაჭიანურებისა და ასეთ პროცესებთან დაკავშირებული გაუგებრობების გამო, სასურველია გასაჩივრების მინიმუმამდე დაყვანა. შესაბამისად, რეკომენდებულია გადაიდგას გარკვეული ნაბიჯები მის შესამცირებლად: კანონები და რეგულაციები ნათელი უნდა იყოს რამდენიმე გამონაკლისითა და განსაკუთრებული შემთხვევებით; ინფორმაციის მოპოვება უნდა გამარტივდეს; უნდა გამოვლინდეს ის სოციალური სიტუაციები, სადაც გადახდის იოლი პირობებია სასურველი და ა.შ. საგადასახადო დოკუმენტებში ნახსენები უნდა იყოს გასაჩივრების ვადები, მეთოდები და დროის ფარგლები, რა ვადაშიც სავალდებულოა გადაწყვეტილების მიღება და ასევე, ნახსენები უნდა იყოს გასაჩივრების შესაძლებლობა. სადაც შესაძლებელია, საბიუჯეტო რეზერვები უნდა გადაიდოს გასაჩივრების ტენდენციების გასათვალისწინებლად.

25. ადგილობრივმა ხელისუფლებებმა რეგულარულად უნდა ჩაატარონ აუდიტორული შემოწმება ხელისუფლების მიერ პირდაპირ დაწესებული თითოეული გადასახადისთვის. ასეთმა აუდიტორულმა შემოწმებამ:

- ერთმანეთს უნდა შეადაროს გადასახადების შეგროვების ხარჯები (ასეთ ხარჯებში ცვლილებები) და გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლები

- უნდა აღნიშნოს, მაგალითად, აღრიცხულია თუ არა ყველა გადასახადის გადამხდელი და იხდის თუ არა ყველა მათგანი გადასახადს.

- შეაფასოს იმ გადასახადების წამახალისებელი და შემზღუდავი როლები, რომლებსაც ასეთი მიზნები აქვთ.

### 3. გასახადები და საფასურები

26. როგორც წესი, საფასური მომსახურების ღირებულებას არ უნდა აღემატებოდეს და ადგილობრივი ხელისუფლება უნდა ცდილობდეს საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდებით მხოლოდ ფურცლებზე არსებული სარგებელი ნახოს.

27. დაწესებულმა საფასურმა მეტისმეტად არ უნდა შეამციროს მოთხოვნა, განსაკუთრებით მნიშვნელოვან საზოგადოებრივ მომსახურებებზე

28. საფასურებიდან დაფინანსებასა (როცა მომხმარებლები იხდიან) და გადასახადებიდან დაფინანსებას შორის არჩევანი ახსნადი უნდა იყოს და გადაწყვეტილებას ხელისუფლება უნდა იღებდეს თითოეული ხელისუფლების სპეციფიური მახასიათებლებისა და პრეფერენციების გათვალისწინებით. ასეთი გადაწყვეტილება, თითოეული მომსახურებისთვის, სამართლიანობისა და თანასწორობის ფონზე უნდა მიიღებოდეს.

29. ადგილობრივმა ხელისუფლებებმა უნდა უზრუნველყონ მოსახლეობის ყველაზე შეჭირვებული ფენებისათვის ძირითადი მომსახურებების მისაწვდომობა.

### 4. სხვა რესურსები

30. ადგილობრივი ხელისუფლებებს მოეწოდებათ გაითვალისწინონ სხვა რესურსებთან ( სესხება, ეკონომიკური საქმიანობიდან მიღებული შემოსავალი, ქონება, ინვესტიციები, შემოწირულობები, მემკვიდრეობა) დაკავშირებული სახელმძღვანელო პრინციპები,

რომლებიც ადგილობრივ და რეგიონულ დონეებზე ფინანსური და საბიუჯეტო მენეჯმენტის შესახებ მინისტრთა კომიტეტის Rec(2004)1 რეკომენდაციაშია მოცემული, და რომელთა ადრესატებიც ისინი არიან

31. განსაკუთრებული შემოსავლები მხოლოდ კაპიტალური ხარჯების დაფინანსებასა და ვალის მომსახურებას უნდა მოხმარდეს.

კვლევები ცხადყოფს, რომ ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებებს მეტი ფინანსური ავტონომია აქვთ იმ ქვეყნებში, სადაც ისინი შემოსავალის ნაწილს საშემოსავლო და მიწასა და შენობებზე დაწესებული გადასახადებიდან იღებენ