

# ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების აქტუალური საბიუჯეტო პრობლემები და გამონვევები საქართველოში

გივი ნადირაძე

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი

ნაშრომში გამოვლენილია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო შემოსავლებთან, დანახარჯებთან და მარეგულირებელ ნორმატიულ აქტებთან დაკავშირებული აქტუალური პრობლემები და გამონვევები, მიზეზები და თანმდევნი შედეგები. იდენტიფიცირებულია საბიუჯეტო შემოსავლებისა და განკარგვის ნაკლოვანებები, ხარჯეფექტიანობის, მიზნობრივი ტრანსფერებისა და გადასახად-მოსაკრებლების თავისებურებები. სახელმწიფოს დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის საფუძველზე, იდენტიფიცირებულია მწვავე პრობლემები და გამოვლენილია გადასაჭრელი საკითხები. შეფასებულია ქვეყნის აქტივების სახელმწიფო მფლობელობის დონე, მისი განკარგვის პრობლემები და მუნიციპალურის ნაცვლად, სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართული სახსრების დონე. ცალკეულ შემთხვევებში, ადგილობრივი რეალობა შედარებულია ევროპულ პრაქტიკას, რომლის საფუძველზე, შემუშავებულია სარეკომენდაციო წინადადებები და ის მოქმედებები, რომელთა განხორციელება სასურველია.

**საკვანძო სიტყვები:** მუნიციპალური ბიუჯეტი; რეგიონული განვითარება; დეცენტრალიზაციის სტრატეგია; საბიუჯეტო შემოსულობები; ხარჯ-სარგებლიანობა.

სახელმწიფოს დეცენტრალიზებული მმართველობის პირობებში, საკვანძო მნიშვნელობა ენიჭება ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემას, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების სტრუქტურას, შემოსავლების წყაროებს, დანახარჯთა მეთოდოლოგიას, ცენტრალური ხელისუფლებისგან დაკისრებულ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებსა და თვითკმარობისათვის საჭირო სხვა არაერთ პარამეტრს. დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში საბიუჯეტო სისტემის, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების შემოსავლების ზრდისა და მათი გამოთანაბრებისათვის გატარებული არაერთი რეფორმის მიუხედავად, მუნიციპალიტეტთა უმრავლესობაში დღესაც აქტუალურია სოციალურ-ეკონომიკური და სახელმწიფო ბიუჯეტზე დამოკიდებულების პრობლემები. დეცენტრალიზაცია თავის მხრივ სახელმწიფოს მმართველობის ისეთი ფორმაა, რომლის დროსაც ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მუნიციპალიტეტზე გადაცემული ან დელეგირებულია ის უფლებამოსილებები, რომელთა შესრულება ლოკალურ დონეზე გაცილებით მიზანშეწონილი, დროული და შესაბამისად, ხარჯეფექტურია, რაც შესაბამის რესურსებს საჭიროებს. გამომდინარე იქიდან, რომ ცალკეული მუნიციპალიტეტის თითოეული პრობლემა ზოგადსახელმწიფოებრივი გამონვევების ცალკეული ელემენტია, დეცენტრალიზაცია არ გულისხმობს სუბეროვნული პრობლემების ცენტრალური ხელისუფლების პასუხისმგებლობისგან იზოლირებასა და მმართველობითი ვერტიკალის სხვა დონისგან მოწყვეტას. ამრიგად, დეცენტრალიზაციის მიზანია არა სახელმწიფო ძალაუფლების დასუსტება და მმართველობითი ვერტიკალის დონეების წინააღმდეგობრივი ქმედებები, არამედ ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ დემოკრატიული არჩევნების გზით შერჩეული ლოკალური ხელისუფლების ხელშეწყობა სოციალური ფორმების გაჯანსაღებისა და სტაბილურობის უზრუნველყოფისათვის. საგულისხმოა, რომ დეცენტრალიზაციის მაღალეფექტურობა მოითხოვს მმართველობითი იერარქიის დონეებს შორის ჰორიზონტალური და ვერტიკალური კოორდინაციის მაღალ ხარისხსა და შესაბამისი მატერიალურ-ფინანსური რესურსებით უზრუნველყოფას, რაც ბოლო 3 ათწლეულის გამონვევაა საქართველოში.

## განანილებითი დამატებული ღირებულების გადასახადი

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო შემოსულობების ერთ-ერთი წყაროა საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის, დამატებული ღირებულების გადასახადით (დღგ) სახელმწიფო ბიუჯეტში აკუმულირებული შემოსავლების 19%, რომელიც მუნიციპალურ ბიუჯეტებზე ნაწილდება ქვეყნის განსაზღვრული სტატისტიკური მონაცემებისა და შესაბამისი ნონების მიხედვით (მაცნე, 2022).

საყურადღებოა, რომ განანილებითი დამატებული ღირებულების გადასახადით ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო შემოსავლები მოწყვლადია ეკონომიკური რეცესიების, ისევე, როგორც სხვადასხვა ეგზოგენური ფაქტორებით გამოწვეული გლობალური თუ რეგიონული მაკროეკონომიკური რყევების მიმართ, ვინაიდან მოდელი მოიაზრებს მუნიციპალურ ბიუჯეტთა შემოსულობების ზრდას, ეკონომიკური ზრდის პარალელურად, თუმცა, ცხადია, ვერ იქნება უგულებელყოფილი გარე შოკები და შესაბამისად, ზრდასაც ვერ ექნება პერმანენტული სახე. Covid-19 პანდემიით გამოწვეული ეკონომიკური ვარდნის პირობებში, შემცირდა დამატებული ღირებულების გადასახადიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში აკუმულირებული შემოსავლები, რაც, თავის მხრივ, აისახა მუნიციპალურ შემოსავლებზე. შედეგად, გარდაუვალი იყო ბიუჯეტის სეკვესტრი და ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს არაერთგზის მოუწიათ დამტკიცებული ბიუჯეტის კორექტირება და ხარჯების მნიშვნელოვნად შეკვეცა. სახელმწიფო ორიენტირდა კაპიტალური, სოციალური და სხვა იდენტური დანახარჯების უცვლელობაზე და შესაბამისად, მთავრობის განკარგულებით, მუნიციპალიტეტებს დაევალოთ შიდა სახელმწიფო ვალების აღება, რაც დაკავშირებულია დამატებით ტრანზაქციულ და სხვა რესურსთა დანახარჯებთან. საყურადღებოა, რომ ბიუჯეტის კორექტირების შემდეგი ეტაპი, შესაძლოა, სოციალურ და სხვა ხსენებულ დანახარჯებსაც შეხებოდა, რაც შებოჭილი ეკონომიკური გარემოს პირობებში, კიდევ უფრო გააუარესებდა საზოგადოებრივ კეთილდღეობას (ჯიბუტი, 2020).

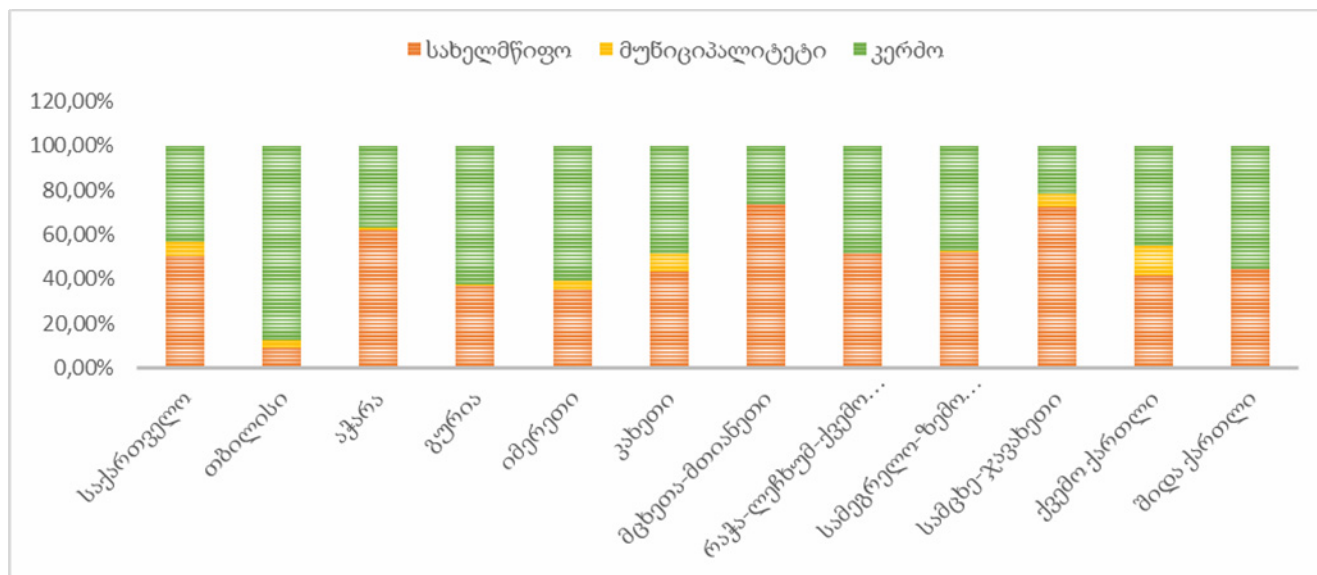
## ქონების გადასახადი და სახელმწიფო ქონება

საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობა მნიშვნელოვან შეღავათებს აწესებს ერთადერთ ადგილობრივ – ქონების გადასახადზე, როგორც საკუთარი შემოსავლების ფორმირების წყაროზე, რომელიც ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფაქტორს უნდა წარმოადგენდეს მუნიციპალური ბიუჯეტის სახელმწიფო ბიუჯეტზე დამოკიდებულების შემცირებაში. მიუხედავად იმისა, რომ გადასახადის განაკვეთი განსხვავებულია დასაბეგრი პირის წლიური დარიცხული შემოსავლისა და მუნიციპალიტეტის მიხედვით, საგულისხმოა, რომ მისი განსაზღვრა ხდება დასაბეგრი ქონების საბაზრო/წარჩენი საშუალო წლიური საბალანსო ღირებულების არაუმეტეს 1% ოდენობით, განურჩევლად სუბიექტის/ოჯახის წლიური შემოსავლების სიდიდისა (მაცნე, 2022). ამასთან, არ არსებობს საბაზრო ღირებულების განსაზღვრების მკაფიო ჩარჩო, ისევე, როგორც ოჯახების ქონების გადასახადით დაბეგვრას დაქვემდებარების მონიტორინგის, გადამონმებისა და შესაბამისი ლონისძიებების განხორციელების ფართო ხედვა, რაც, შესაძლოა, დასაბეგრი ბაზის შემცირების მოტივატორი იყოს ფიზიკური პირებისთვის. ამასთან, მუნიციპალიტეტთა უმეტესობაში, მთლიან ადგილობრივ საბიუჯეტო შემოსავლებში საკმაოდ მწირია ქონების გადასახადით მიღებული ფულადი ნაკადების ხვედრითი წილი, რომლის ერთ-ერთი, მაგრამ არა ერთადერთი განმაპირობებელი ფაქტორი ქვეყნის ძირითადი რესურსების (მინა, ტყე, საბჭოთა მემკვიდრეობით მიღებული შენობა-ნაგებობები, სხვა) სახელმწიფო მფლობელობაა. ამასთან, სახელმწიფო მფლობელობაში ზემოხსენებული რესურსების უმეტესი წილის მესაკუთრეა ცენტრალური ხელისუფლება, ხოლო მუნიციპალიტეტის მფლობელობა ძალზედ მწირია (ჩხაიძე&გერლიანი&მაკალათია&გარდავა&სირბილა-

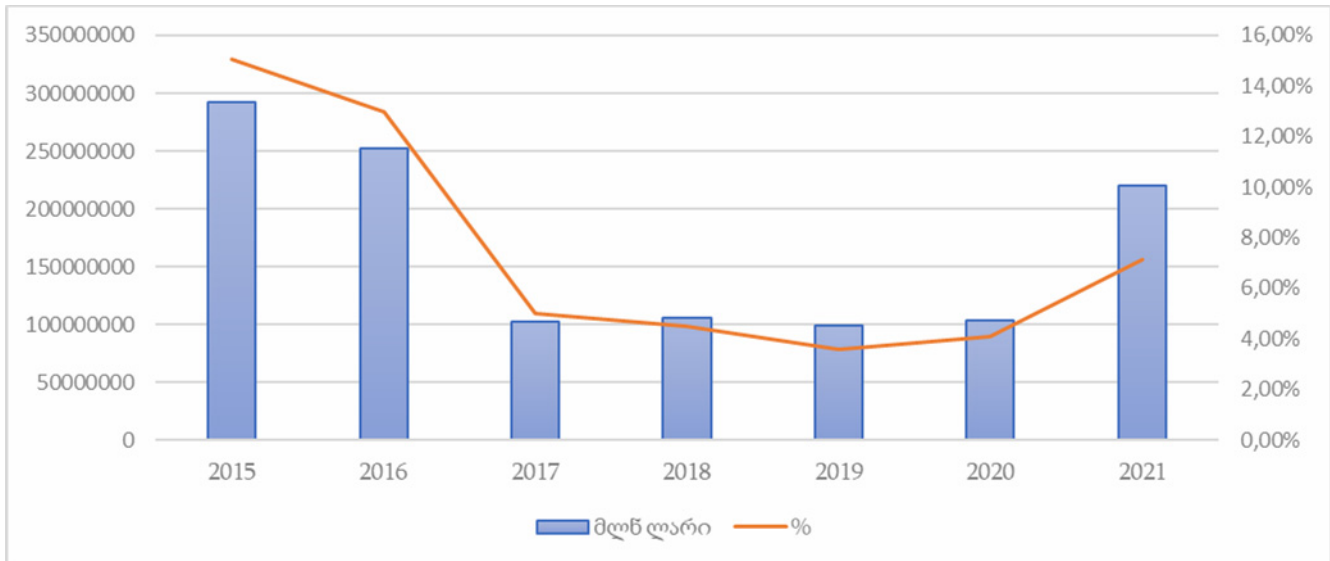
ქვეყანაში (ქვეყანაში, 2021), რაც, მეორე მხრივ, საბიუჯეტო კოდექსით განსაზღვრული იჯარითა და მართვაში გადაცემიდან მიღებული შემოსავლების სახელმწიფო და ადგილობრივ ბიუჯეტში განაწილების პროპორციების შესაბამისად (მაცნე, 2022), იმაზე ნაკლებ შემოსავალს აძლევს მუნიციპალიტეტებს, ვიდრე ეს შესაძლებელი იქნებოდა მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებობის შემთხვევაში. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი შედეგია 2004 წლის 1 მარტის მდგომარეობით საკუთრებაში არსებული 5 ჰა-მდე სასოფლო-სამეურნეო მიწების ქონების გადასახადით დაბეგვრისგან განთავისუფლება. ამასთან, პოსტანდემიურ პერიოდში, ტურისტული და მასთან გათანაბრებული სექტორში დასაქმებული მენარმეები 2021 წელზე სრულად განთავისუფლდნენ ქონების გადასახადისგან, რაც ჯამში 40 მლნ ლარს უტოლდებოდა. ნიშანდობლივია, რომ დამოუკიდებელი კვლევის საგანს წარმოადგენს ქვეყანაში არსებული აქტივების აღრიცხვის შესადარისობა ერთი და იმავე პერიოდისათვის, მათ შორის, სახელმწიფო და კერძო საკუთრების თანაფარდობის სიზუსტე. მნიშვნელოვნად განსხვავებულია სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს, სოფლის მეურნეობისა და გარემოს დაცვის სამინისტროსა და სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ხელთ არსებული მონაცემები და ინფორმაცია. აღნიშნული განაპირობებს ქვეყნის რესურსების სრულყოფილი ინვენტარიზაციის აუცილებლობასა და შესადარისი ბაზის ფორმირებას, ასევე, შესაბამის პასუხისმგებელ უწყებებს შორის კოორდინაციის მაღალ ხარისხსა და აღრიცხვის კრიტერიუმებისა და მეთოდოლოგიის შეჯერებას. 2021 წლის გასაშუალოებული მონაცემებით, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის სახელმწიფო მფლობელობა მთელი ქვეყნის მასშტაბით 50%-ის ფარგლებშია (ჩხაიძე & გერლიანი & მაკალათია & გარდავა & სირბილაძე & ფანცულაია & კრიალაშვილი, 2021), საიდანაც მუნიციპალური მფლობელობის საშუალო ხვედრითი წილი 0.01%-დან 1%-მდე მერყეობს, რაც, ცხადია, იმაზე ნაკლებ შემოსავლიანია მუნიციპალიტეტებისთვის იჯარით გადაცემიდან, ვიდრე მუნიციპალური მფლობელობის გაზრდილი ხვედრითი წილის პირობებში იქნებოდა. ცალკეულ შემთხვევებში, სახელმწიფო მფლობელობა 90%-მდეც კი აღწევს.

დიაგრამა 1:

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების განაწილება საკუთრების ფორმების მიხედვით მუნიციპალურ ტერიტორიაში 2021 წლის მდგომარეობით(%) (ჩხაიძე & გერლიანი & მაკალათია & გარდავა & სირბილაძე & ფანცულაია & კრიალაშვილი, 2021)



სახელმწიფო ქონების იჯარით, სარგებლობის უფლებით გადაცემიდან და რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავლები სახელმწიფო ბიუჯეტში (მლნ ლარი) და მუნიციპალიტეტთა მთლიანი შემოსულობების წილი (ავტორი; (მაცნე, 2022); (საზინა, 2015-2022))



ინტერესს იწვევს ევროპული და რეგიონული პრაქტიკა, კერძოდ (BDO, 2021); (UIPI, 2013) (AES, 2022) (Payers, 2022):

- ბელგიაში ქონების გადასახადის განაკვეთი ცალკეულ მუნიციპალიტეტში განისაზღვრება დედაქალაქის განაკვეთისა და საკუთარი დანამატის ჯამით.
- დიდ ბრიტანეთში მოქმედებს პროგრესული გადასახადი და ქონების მნიშვნელოვნად დიდი საბაზრო ღირებულების შემთხვევაში, 15%-მდეც აღწევს (0 – 40 000 GBP: 0%; 40 001 – 125 000 GBP: 3%; 125 001 – 250 000 GBP: 5%; 250 001 – 925 000 GBP: 8%; 925 001 – 1 500 000 GBP: 13%; 1 500 001 და მეტი: 15%).
- პროგრესული გადასახადის სისტემაა კვიპროსშიც: 0 – 85 340 EUR: 3%; 85 341 – 170 860 EUR: 5%; 170 861 და მეტი: 8%.
- უნგრეთში გადასახადის განაკვეთი დამოკიდებულია აქტივის ტიპზე: მიწები – 0.67 EUR 1 კვადრატულ მეტრზე; შენობა-ნაგებობები – 3.68 EUR 1 კვადრატულ მეტრზე.
- სომხეთის მიერ გატარებული საგადასახადო რეფორმით, გაუქმდა მანამდე მოქმედი მნიშვნელოვანი შეღავათები. ქონების გადასახადი განისაზღვრება დადგენილი მინიმალური გადასახადისა და საბაზრო ღირებულების საპროცენტო განაკვეთის მიხედვით, კერძოდ: 14 000\$ – 46 000\$: 7\$ + ღირებულების 0.1%; 46 001\$ – 100 000\$: 39\$ + ღირებულების 0.2%; 100 001\$ – 170 000\$: 147\$ + ღირებულების 0.4%; 170 001\$ – 240 000\$: 427\$ + ღირებულების 0.6%; 240 001\$ – 400 000\$: 847\$ + ღირებულების 1%; 400 001\$.

### მოსაკრებლები

ადგილობრივი მოსაკრებლების ოდენობა განისაზღვრება ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ, რომელიც სრულად მიემართება მუნიციპალურ ბიუჯეტში. მიუხედავად ამისა, მოსაკრებლების სახეებსა და მათ მაქსიმალურ განაკვეთებს განსაზღვრავს საქართველოს კა-

ნონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“, სადაც მოსაკრებლების საკმაოდ მწირი ფორმებია და ამგვარად, მუნიციპალიტეტები ვერ ახერხებენ გონივრული მოსაკრებლების დამოუკიდებლად შემოღებას.

მსოფლიოში მოსაკრებლების ერთ-ერთი გავრცელებული ფორმა ტურისტული გადასახადია, რომელიც ღამის გასათევი ფართის დღიური ღირებულების საპროცენტო განაკვეთით ან ფიქსირებული გადასახადით განისაზღვრება და სრული ოდენობით მიემართება კონკრეტული მუნიციპალიტეტის ტურიზმის განვითარების ფონდში, საიდანაც ფინანსდება რეკრეაციული სივრცეების მოწყობა, ღირშესანიშნაობების რეაბილიტაცია და მოვლა-პატრონობა, ტურიზმის ხელშეწყობა და სხვა. განაკვეთები განსხვავდება ქვეყნებისა და მუნიციპალიტეტების მიხედვით. ცალკეული ევროპული ქვეყნებში შემდეგი განაკვეთებია (Tourism, 2022):

- ავსტრია: 1 პირზე სასტუმროს ღირებულების 0.15-3.02 ევრო, 15 წლამდე ბავშვები უფასოდ;
- ბელგია: 1 პირზე 1 ღამე – ფიქსირებული 2.39 ევრო, 12 წლამდე ბავშვები უფასოდ;
- საფრანგეთი: 1 პირზე 1 ღამე – 0.2 – 4 ევრო, მუნიციპალიტეტის მიხედვით;
- უნგრეთი: საცხოვრებელი ფართის დღე-ღამის ღირებულების 4%;
- გერმანია: 0.5 – 5 ევრო 1 პირზე ან საცხოვრებელი ფართის დღე-ღამის ღირებულების 5%;
- პორტუგალია: 1 პირზე 1 ღამე – ფიქსირებული 1 ევრო, 13 წლამდე ბავშვები უფასოდ;
- რუმინეთი: საცხოვრებელი ფართის დღე-ღამის ღირებულების 1%;

### **მუნიციპალური განვითარების სახელმწიფოს ხედვა, მიზნობრივი ტრანსფერები და დელეგირებული უფლება-მოსილებები**

მუნიციპალური განვითარებისა და გამოთანაბრებისათვის, საქართველოს მთავრობამ 2019 წლის 31 დეკემბრის N678 დადგენილებით დაამტკიცა დეცენტრალიზაციის 2020-2025 წლების სტრატეგია. დოკუმენტი ასახავს არსებულ გამოწვევებს, პრობლემებს, მიზნებსა და მისაღწევ შედეგებს, მათ შორის, ადგილობრივი თვითმმართველობების გაძლიერებისა და შესაბამისი მატერიალურ-ფინანსური რესურსების გაზრდის აუცილებლობასა და მათ გზებს.

საყურადღებოა, რომ საქართველოს მთავრობის მიერ გამოცემულ დოკუმენტში ასახულია ფაქტი, რომ მიმდინარე ეტაპისთვის თვით სახელმწიფოს არ გააჩნია მუნიციპალური განვითარების გრძელვადიანი ხედვა. აღნიშნული ფაქტი მეტად სავალალოა, განსაკუთრებით დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან 3 ათეული წლის გასვლის შემდეგ, რაც მიანიშნებს, რომ წარსულში მიღებულ გადაწყვეტილებათა უმრავლესობა არ იყო ორიენტირებული გრძელვადიან პერიოდზე, რომლის თანმდევი სახელმწიფო რესურსებისა და ფინანსური დანახარჯების უმეტესობა არათუ მსჯელობის საგანი, არამედ მეტწილად არაეფექტიანი უნდა იყოს, რაც დამოუკიდებელი კვლევის საგანია.

დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ თვითმმართველობის კოდექსით მუნიციპალიტეტებისთვის მინიჭებული თავისუფალი და დამოუკიდებელი მოქმედების უფლების საპირისპიროდ, ცალკეული ნორმატიული აქტებიდან გამომდინარე, უწევთ განსაზღვრული ჩარჩოებისა და მკაცრი რეგულაციების პირობებში მოქმედება, რაც ამცირებს მათ ეფექტიანობასა და საჭიროებს დიდ დროით რესურსებს. უმნიშვნელოვანესია მუნიციპალიტეტთა ჰორიზონტალური კოორდინაციის დაბალი ხარისხი, ასევე, საკანონმდებლო კოლიზიების პრობლემა, კერძოდ, დარგობრივ-სექტორული და ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის წინააღმდეგობრიობა, უფლება-მოსილებების მფლობელი უწყებების ბუნდოვანება.

სტრატეგიის მიხედვით, პრობლემურია ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის ქონების გადაცემის პროცესი, რთული და წინააღმდეგობრივი რეგისტრაციის პროცედურები. დელეგირებული უფლებამოსილებები არ ფინანსდება შესაბამისი ოდენობის მიზნობრივი ტრანსფერებით, რასაც მუნიციპალურ დონეზე ხარჯეფექტიანობის პრობლემა ემატება.

სტრატეგია მიზნად ისახავს, ადგილობრივი თვითმმართველობები უზრუნველყოფილ იქნენ საჭირო მატერიალურ-ფინანსური რესურსებით, კერძოდ, ლოკალურ ბიუჯეტში აკუმულირებული ფინანსური სახსრები და მათი უფლება-მოვალეობები უნდა მოვიდეს შესაბამისობაში, არასაგადასახადო საკუთარი შემოსულობების ჩამონათვალის გაფართოებითა და მათი საერთო შემოსულობების მშპ-სთან არანაკლებ 7%-იანი განსაზღვრებით (2015-2020 წლებში 5%-5.7% ფარგლებში მერყეობდა). ფინანსურ-ეკონომიკური რისკების იდენტიფიცირებითა და გათვალისწინებით, უნდა გამარტივდეს გრანტებისა და ვალდებულებების დამოუკიდებლად მოზიდვის შესაძლებლობები და პროცედურები.

დოკუმენტში 2025 წლისთვის დასახული მიზანია მუნიციპალურ ტერიტორიებზე არსებული დაურეგისტრირებელი სრული ქონების მუნიციპალურ მფლობელობაში გადაცემა. თუმცა, მიმდინარე ეტაპისთვის, მკვეთრი პროგრესი არ შეიმჩნევა. ამასთან, არაერთი რეფორმის მიუხედავად, ადგილობრივ თვითმმართველობათა საბიუჯეტო შემოსავლების უთანაბრობა დღემდე აქტუალურია, რის საფუძველზეც, მთავრობა მიზნად ისახავს მუნიციპალური შემოსავლების გათანაბრების დამატებითი ინსტრუმენტის შემოღებას.

განსაკუთრებით საინტერესოა სტრატეგიაში განერილი SWOT ანალიზი, რომელიც მუნიციპალური განვითარების ეფექტიანობასა და დროულობაზე საგანგაშო შემაფერხებელ დეტერმინანტებს ავლენს:

- დელეგირებულ უფლებამოსილებებზე არ ტარდება CBA ანალიზი;
- მუნიციპალურ საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის სუსტი ბერკეტები;
- არაჰარმონიზებული და წინააღმდეგობრივი ნორმატიული აქტები;
- დარგობრივი სამინისტროებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციების დუბლირება, გაუმიჯნაობა და ბუნდოვანება;
- ადგილობრივ საჯარო მოხელეთა დაბალი კვალიფიკაცია;
- სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების არასრულფასოვანი ინვენტარიზაცია;
- მასშტაბური რეფორმისათვის სახელმწიფო რესურსების სიმწირე;

## დასკვნები და რეკომენდაციები

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების გაძლიერების არაერთი რეფორმით მცდელობის მიუხედავად, მუნიციპალიტეტების წინაშე მდგარი პრობლემები დღემდე აქტუალური და უცვლელია, ცალკეულ ასპექტებში მიღწეული შედეგების მიუხედავად. მუნიციპალიტეტთა განვითარების გრძელვადიანი ხედვის არ არსებობას, ბიუჯეტებიდან განუულ დანახარჯებთან მიმართებით, იმაზე ნაკლები უკუგება აქვს, ვიდრე გრძელვადიანი ხედვისა და ორიენტირის პირობებში იქნებოდა შესაძლებელი. სხვადასხვა დანიშნულების მიწებისა და აქტივების ძირითადი ნაწილის სახელმწიფო მფლობელობა (ნაცვლად მუნიციპალურისა) დღემდე გამოწვევაა. ქონების გადასახადზე დაწესებული მნიშვნელოვანი შეღავათები წლების განმავლობაში არ შეცვლილა, რაც ამცირებს პოტენციურ საბიუჯეტო შემოსავლებს. მწირია ადგილობრივი მოსაკრებლების ფორმები და მცირეა განაკვეთები. ამასთან, მუნიციპალიტეტები მკაცრი ჩარჩოების ფარგლებში მოქმედებენ და არ აქვთ გრანტებისა და ვალდებულებების გარკვეულ ზღვრებში დამოუკიდებლად მოზიდვის სა-

შუალემა, რასაც ემატება ადგილობრივ საჯარო მოხელეთა დაბალი კვალიფიკაცია, ხარჯ-ეფექტიანობის პრობლემა და ცენტრალური ხელისუფლების ზედამხედველობის სუსტი მექანიზმები. დელეგირებული უფლება-მოვალეობებს შესრულებისათვის ადგილი აქვს მიზნობრივი ტრანსფერების სახით თანმდევი ფინანსურ-მატერიალური რესურსებით არასრულფასოვან მომარაგებას, ამასთან, არ ტარდება ხარჯ-სარგებლიანობის (CBA) ანალიზი, რომელიც გამოავლენს უფლება-მოვალეობის დელეგირების მიზანშეწონილობასა და რენტაბელობას.

მოკვლევითი პრობლემების ანალიზის საფუძველზე, რეკომენდებული ან/და სასურველია შემდეგი ქმედებები:

- მუნიციპალური განვითარების გრძელვადიანი ხედვის მაქსიმალურად მჭიდრო ვადებში შემუშავება ადგილობრივი თვითმმართველობებისა და დარგის ექსპერტების მონაწილეობით;
- დარგობრივი და მუნიციპალური კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია, საკანონმდებლო კოლიზიების ელიმინაცია;
- მუნიციპალიტეტთათვის კანონით მინიჭებული ავტონომიურობის უზრუნველყოფა;
- ადგილობრივი საჯარო მოხელეების სრულფასოვანი გადამზადება;
- სახელმწიფო მფლობელობაში არსებული აქტივების პრივატიზაცია და მეტწილად მუნიციპალიტეტთათვის გადაცემა;
- მოსაკრებლების ფორმებისა და განაკვეთების გაზრდა;
- ტურიზმის მოსაკრებლის (ლამის გათენების) სულ მცირე მინიმალური განაკვეთის შემოღება;
- ქონების გადასახადზე დაწესებული შეღავათების მინიმიზაცია, პროგრესული გადასახადის შემოღება;
- ქონების საბაზრო ღირებულების განსაზღვრის, ვალდებულებას დაქვემდებარებული პირების (ოჯახების) დეკლარაციის წარდგენის მონიტორინგის, ასევე, შესაბამისობის დადგენის მექანიზმების დახვეწა;
- მუნიციპალურ ქრილში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების შემოდინებისათვის ხელშემწყობი პოლიტიკის გატარება, მათ შორის, საგადასახადო შეღავათების დაწესების გზით (გარდა ქონების გადასახადისა), რამაც გრძელვადიან პერიოდში მულტიპლიკატორის ეფექტი უნდა შეასრულოს;
- სულ მცირე, მოკლევადიანი პერიოდისთვის საშემოსავლო გადასახადის განაწილებითი პრინციპის აღდგენა;
- ეკონომიკური ცენტრის (დედაქალაქი) დეცენტრალიზაცია და რეგიონული ინფრასტრუქტურული განვითარება.

### ლიტერატურა:

1. საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“, 2022 წლის კონსოლიდირებული (ბოლო) ვერსია;
2. საქართველოს კანონი „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“, 2022 წლის კონსოლიდირებული (ბოლო) ვერსია;
3. საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, 2022 წლის კონსოლიდირებული (ბოლო) ვერსია;

4. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, 2022 წლის კონსოლიდირებული (ბოლო) ვერსია;
5. სახელმწიფო ხაზინა, „საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის შემოსულობები“, 2015-2021
6. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 დეკემბრის №678 დადგენილება „დეცენტრალიზაციის 2020-2025 წლების სტრატეგიისა და დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“, დანართი 1, ბოლოს ნანახია: 10.10.2022
7. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი, „ავტონომიური რესპუბლიკების 2015 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტების შესრულებისა და საქართველოს მუნიციპალიტეტების 2015 წლის ბიუჯეტების შესრულების მიმოხილვა, 2016;
8. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი, „ავტონომიური რესპუბლიკების 2016 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტების შესრულებისა და საქართველოს მუნიციპალიტეტების 2016 წლის ბიუჯეტების შესრულების მიმოხილვა, ივლისი 2017;
9. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი, „ავტონომიური რესპუბლიკების 2017 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტების შესრულებისა და საქართველოს მუნიციპალიტეტების 2017 წლის ბიუჯეტების შესრულების მიმოხილვა, ივლისი 2018;
10. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი, „ავტონომიური რესპუბლიკების 2018 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტების შესრულებისა და საქართველოს მუნიციპალიტეტების 2018 წლის ბიუჯეტების შესრულების მიმოხილვა, ივლისი 2019;
11. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი, „ავტონომიური რესპუბლიკების 2020 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტების შესრულებისა და საქართველოს მუნიციპალიტეტების 2020 წლის ბიუჯეტების შესრულების მიმოხილვა, ივლისი 2021;
12. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი, „ავტონომიური რესპუბლიკების 2021 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტების შესრულებისა და საქართველოს მუნიციპალიტეტების 2021 წლის ბიუჯეტების შესრულების მიმოხილვა, ივლისი 2022;
13. ჩხაიძე ი., გერლიანი რ., მაკალათია ი., გარდავა მ., სირბილაძე ნ., ფანცულაია ო., კრიალაშვილი ქ., „სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული აქტივები, სახელმწიფო ქონება, კვლევა, თბილისი, 2021;
14. ჯიბუტი მ., „Covid-19-ის პანდემიის გავლენა მუნიციპალურ ბიუჯეტებსა და შემოსავლებზე საქართველოში“, საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაცია, კვლევა, დეკემბერი 2020;
15. AES, “2022 Expat Guide to Property Tax in the UK”, FEB 2022;
16. BDO International, Property Ownership in EUROPE, European Property Tax Guideline Brochure, 2021;
17. Gary W. Cox, Dincecco Mark, “The Budgetary Origins of Fiscal-Military Prowess”, The Journal of Politics, ISSN: 0022-3816, Vol. 83, №3, pp. 851-866, 2021;
18. The World Bank, Municipal Finances, A Handbook for Local Governments, Washington D.C;
19. Property Tax Payers and the New Rates in Armenia from 2021, 2020, <https://ampop.am/en/roperty-tax-system-reforms-in-armenia/>
20. Interrailing Packages, European Tourist Tax, <https://www.interrailingpackages.com/european-tourist-tax-explained/>, Last seen: 20.10.2022



# Actual Budgetary Problems and Challenges of Local Self-governing units in Georgia

**Givi Nadiradze**

*Ivane Javakhishvili Tbilisi State University*

*PhD student*

## SUMMARY

The article reveals actual problems and challenges, causes and consequences related to budget revenues, expenditures and regulatory normative acts of local self-governing units, also deficiencies in budget revenues and expenditures, cost efficiency, targeted transfers and taxation. Based on the state's decentralization strategy, acute problems and issues to be resolved are identified. The level of state ownership of the country's property, the problems of its disposal and the level of funds allocated to the state budget instead of the municipal budget are partially evaluated. In some cases, local reality is compared to the European practice, on the basis of which recommendations and the actions are developed that it is desirable to implement.

**Keywords:** Municipal budget; Regional development; Decentralization strategy; Budget revenues; Cost-Benefit.