



საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი
GEORGIAN INSTITUTE OF POLITICS

პოლიტიკის ნარკვევი

აგვისტო 2024 / გამოცემა #67

შემოსავლების უთანასწორობა საქართველოს მუნიციპალიტეტებს შორის და მისი შედეგები შიდა მიგრაციულ პროცესზე

გიორგი ლაბაძე¹

მოკლე შინაარსი

საქართველოს, დამოუკიდებლობის გამოცხადების დღიდანახასიათებს მოსახლეობის კლება, თუმცა, ეს ტენდენცია, ბოლო 10 წლის განმავლობაში განსაკუთრებით თვალსაჩინო გახდა. წარმოდგენილი პოლიტიკის ნარკვევი ახალიზებს თუ როგორი პრობლემების წინაშე დგას ადგილობრივი თვითმმართველობის სუბიექტები საქართველოში, რამდენად მწირია მათი ფინანსური წყაროები და რა შედეგები მოჰყვება ამ მოცემულობას. პარალელურად, გაიზარდა შიდა მიგრაცია და ეკონომიკურ, თუ პოლიტიკურ თავკომბალად იქცა თბილისი, რომელსაც თუ ქვეყნის დანარჩენ ნაწილებს შევადარებთ, ეკონომიკის და ძალაუფლების ნამდვილ გიგანტად მოგვეჩვენება. რაც ყველაზე მთავარია, ამ უთანაბრობის შედეგი გამოხატულია რეგიონების ადამიანებისგან შეუქცევად დაცლაში. კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ შიდა მიგრაციისა და რეგიონების დაცლის ძირითადი წინაპირობა, პერიფერიებში დაბალი ეკონომიკური აქტიურობა, ადგილობრივი ბიუჯეტის მწირი შემოსავლები და დანახარჯებია.

აღნიშნული კვლევის მთავარი მიზანი რეგიონების განვითარების არათანაბრობის შესახებ შესაბამის ადრესატებსა და საზოგადოებაში დისკუსიის გააქტიურებაა. ამ გამოწვევების გადაჭრის აუცილებლობა და ხედვა წარმოდგენილია საქართველოს დეცენტრალიზაციის სტრატეგიაში, რომელიც 2025 წლამდე უნდა შესრულდეს, თუმცა, დარჩენილი დროიდან

¹ გიორგი ლაბაძე არის საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის საჯარო პოლიტიკის ანალიზის ცენტრის (PPAHub) მონაწილე.

გამომდინარე, მისი შესრულების შესაძლებლობა ბუნდოვანია. ამიტომ, ნაშრომი რამდენიმე რეკომენდაციას აძლევს როგორც საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ხელმძღვანელებს. ეს რეკომენდაციებია - გადაიხედოს საგადასახადო გადანაწილება ცენტრალურ ბიუჯეტსა და მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებს შორის, დაჩქარდეს ინფრასტრუქტურული პრობლემების მოგვარება რეგიონებში, დროულად გაუმჯობესდეს პირველადი მუნიციპალური სერვისების ეფექტური მიწოდება, გააქტიურდეს დამატებითი, კლასგარეშე საგანმანათლებლო პროგრამები მოსწავლეთათვის, უფრო აქტიურად წარიმართოს თანამშრომლობა და გამოცდილების გაზიარება მუნიციპალიტეტებს შორის და სხვ.

საკვანძო სიტყვები: დეცენტრალიზაცია, მუნიციპალიტეტი, ცენტრალური მთავრობა, ადგილობრივი ბიუჯეტი, ადგილობრივი მოსახლეობა

შესავალი

2004 წელს, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის რატიფიცირებით, საქართველო შეუერთდა იმ სახელმწიფოთა რიგს, რომლებიც მუდმივად მუშაობენ თვითმმართველობის გაუმჯობესების მიზნით. ქარტიის ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპი სუბსიდიარობაა, რომლის მიხედვითაც, მოსახლეობის პრობლემები უნდა დაკმაყოფილდეს ძალაუფლების ყველაზე ახლოს მყოფი რგოლის მიერ. საქართველოს შემთხვევაში ასეთი რგოლები ადგილობრივი თვითმმართველობის - მუნიციპალიტეტების ორგანოებია, თუმცა, ხშირ შემთხვევაში, არასაკმარისი ფინანსების გამო, წარმოქმნილი პრობლემები ვერ გვარდება. მუნიციპალიტეტების პრობლემები მრავალგვარია, რაც გამოიხატება ისეთი პირველადი სერვისების უკმარისობაში, როგორებიცაა წყლის უწყვეტი მიწოდება, შიდა გზები, დასუფთავების მართვა და სხვა. ამასთან, ადგილობრივ დონეზე ნაკლებია ეკონომიკური აქტიურობა, რაც თვითკმარობისა და მუნიციპალიტეტებს შორის თანაბრობის მნიშვნელოვან პრობლემას ქმნის. შედეგად, მოსახლეობა მიიწევს ქვეყნის ისეთი ნაწილებისკენ, სადაც, როგორც სერვისების მიწოდებაა შედარებით უპრობლემო, ისე დასაქმების შესაძლებლობა მეტია. აღნიშნული შიდა მიგრაცია კი, ერთის მხრივ კიდევ ზრდის დედაქალაქის მოსახლეობას, ხოლო მეორეს მხრივ, უფრო აღრმავებს დედაქალაქსა და დანარჩენ მუნიციპალიტეტებს შორის უთანაბრობას. 2023 წლის მონაცემებით, ქალაქ თბილისში მთელი ქვეყნის მოსახლეობის 34%-ია კონცენტრირებული, რაც, განვითარებული

და მდიდარი ქვეყნების დამახასიათებელი ნამდვილად არ არის, იშვიათი გამონაკლისების გარდა.

იმის გამო, რომ თბილისის ზრდის ტენდენცია ისეთივე შეუქცევადი ჩანს, როგორც რეგიონების მოსახლეობისგან დაცლის, ვფიქრობ სახელმწიფოს მხრიდან პროცესში დროული ჩარევა აუცილებელია. მიმდინარე ნარკვევში მიმოვიხილავ აღნიშნული უთანაბრობის მაგალითებს სხვადასხვა ქალაქის სტატისტიკის მიხედვით და ვაანალიზებ დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის, როგორც დასმული პრობლემის მოგვარების მოქმედებასა და იმპემენტაციას. მეორე ნაწილში ვაკეთებ დაშვებას მუნიციპალიტეტების შემოსავლების სიმწირესა და მისი მოსახლეობის კლებას შორის კავშირის შესახებ. ხოლო დასკვნაში ვაყალიბებ პოზიციას უთანაბრობის აღმოფხვრის ბუნდოვანებისა და ეროვნულ დონეზე ეკონომიკური ზრდის მუნიციპალიტეტებში ნაკლებად ასახვის შესახებ.

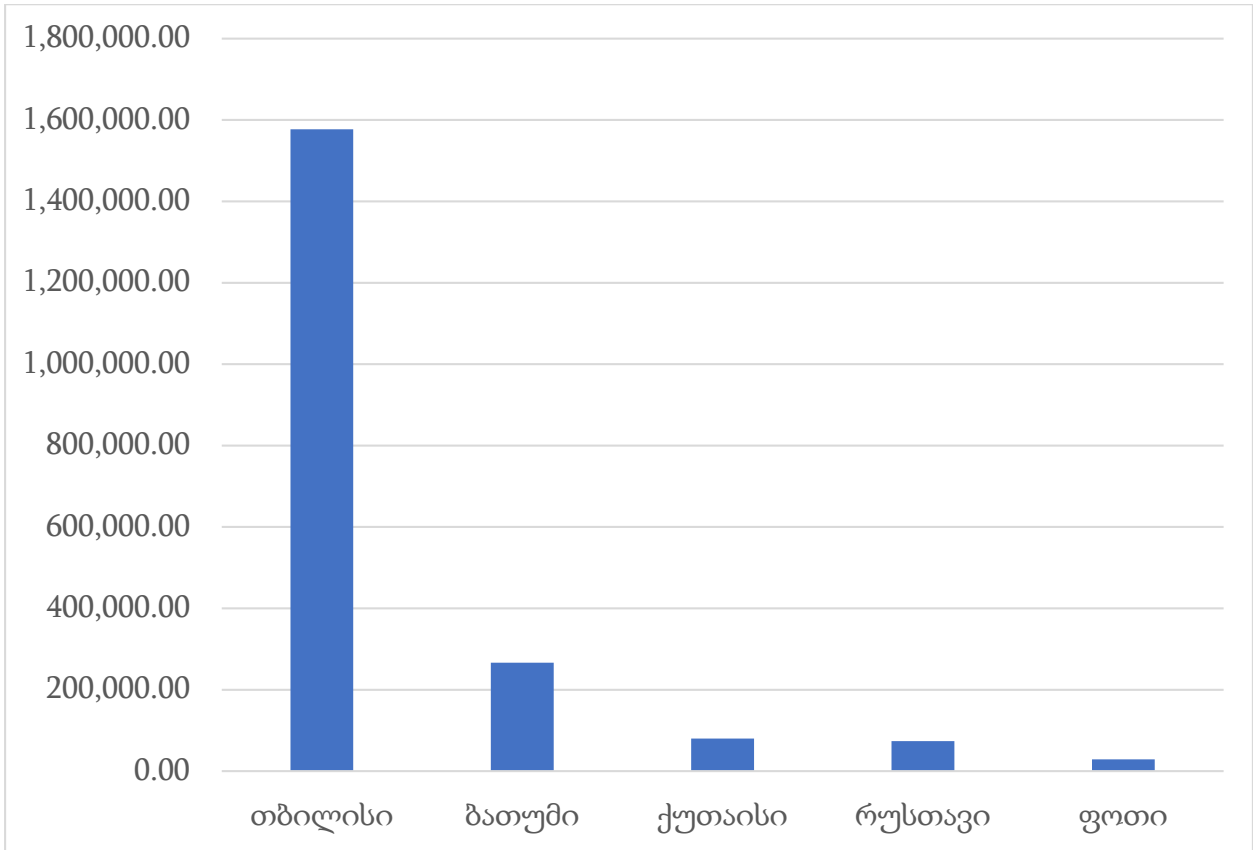
შემოსავლების განაწილება თვითმმართველ ქალაქებს შორის

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მეშვეობით“ (matsne.gov.ge 2020), რომლებსაც აქვთ „საკუთარი ქონება და ფინანსები“ (matsne.gov.ge 2020). ამასთან, საქართველოს კონსტიტუციის ზოგად დებულებებშივეა აღნიშნული, რომ „სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს“, რაც თავისთავად მისასასაღმებელი განაცხადია თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებისა და შესაძლებლობების ზრდის კონტექსტში. თუმცა, კონსტიტუციური გარანტიების მიუხედავად, რეგიონების ფისკალური შესაძლებლობების ნაკლებობა, მათი დამოკიდებულება ცენტრზე და დისბალანსი დედაქალაქსა და სხვა მუნიციპალიტეტებს შორის, ამკარად ეჭვქვეშ აყენებს სუბსიდიარობის პრინციპისა და დეცენტრალიზაციის ამოცანების შესრულებას. ამ მიმართულებით, პრობლემები თავად ცენტრალური მთავრობის მხრიდანაც იქნა დასმული და გამოკვეთილი, რაც 2020-2025 წლების დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის შემუშავებით ამკარად დასტურდება, თუმცა, მეორე საკითხია, რამდენად სწორად შეირჩა მიზნები სტრატეგიაში და ჯეროვნად სრულდება თუ არა ისინი.

თვითმმართველი ერთეულების წილი საქართველოს ეკონომიკაში

თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებსა და ხარჯვით ნაწილზე გადასვლამდე, საჭიროა აღინიშნოს როგორია მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) განაწილება დედაქალაქს, სხვა დიდ ქალაქებსა და რეგიონებზე. 2022 წლის მდგომარეობით, საქართველოს სრული მშპ შეადგენდა 72,9 მილიარდლარს. აქედან, ნახევარზე მეტი, 32,1 მილიარდი ლარი, მოდიოდა თბილისზე (geostat.ge 2024). ისეთ რეგიონებში, როგორცაა გურია, მშპ-ს ოდენობა თითქმის 1 მილიარდი, ხოლო რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთში, 400 მილიონზე ნაკლები იყო (geostat.ge 2024). ცნობისთვის, თბილისის ფართობი თითქმის 3-ჯერ ნაკლებია გურიის მხარის საერთო ფართობზე. საინტერესოა მუნიციპალიტეტების შემოსავლების ნაწილიც. 2024 წლისთვის საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის შემოსულობები შეადგენს დაახლოებით 28 მილიარდ ლარს (mof.ge 2024), ხოლო უშუალოდ სახელმწიფო ბიუჯეტის კი - 25 მილიარდს (mof.ge 2024). გამოდის, რომ ცენტრალურ ბიუჯეტს მიღმა, მთელი ქვეყნის მასშტაბით საბიუჯეტო შემოსულობების რაოდენობა, ჯამში, დაახლოებით 3 მილიარდი ლარია. აქვე აღსანიშნავია, რომ მხოლოდ დედაქალაქი, ანუ თბილისის მუნიციპალიტეტის შემოსავლების ოდენობა 2024 წლის გეგმით შეადგენს 1.7 მილიარდ ლარს, რაც კიდევ უფრო მძიმე სურათს ქმნის მუნიციპალიტეტებისათვის. სწორედ ამიტომ, საბიუჯეტო შემოსავლების მუნიციპალიტეტებს შორის განაწილებას უთანაბრობა იმსახურებს ყურადღების დათმობას. როგორც ვიცით, 2017 წლის თვითმმართველობის რეფორმის შემდეგ, საქართველოში, დედაქალაქ თბილისის ჩათვლით არის ხუთი თვითმმართველი ქალაქი. აღსანიშნავია, რომ დანარჩენი ოთხი ქალაქის საბიუჯეტო შემოსავლები, რადიკალურად ჩამოუვარდება თბილისს. ასე მაგალითად, თუ თბილისის შემოსავლები გასულ წელს შეადგენდა დაახლოებით 1.6 მილიარდ ლარს, ქალაქი ფოთის შემოსავლები იყო 36 მილიონი ლარი (matsne.gov.ge 2023). მოცემული რიცხვები დედაქალაქსა და რეგიონებში არსებულ ფისკალურ დისბალანსზე გარკვევით მიუთითებს. ხარჯვით ნაწილშიც, ცხადია, თბილისი პირველ ადგილზეა. 2023 წლისთვის, მისი ხარჯები შეადგენდა 1 429 834 800 ლარს, რაც წარმოუდგენლად აღემატება არათუ სხვა მუნიციპალიტეტების, ასევე, თვითმმართველი ქალაქების ხარჯებსაც (matsne.gov.ge 2023). თუმცა, ეს ალბათ ბუნებრივიცაა, რადგან 2024 წლის 1 იანვრის სტატისტიკის მიხედვით, საქართველოს მთლიანი მოსახლეობის 34%, მხოლოდ ქალაქ თბილისში ცხოვრობს.

**დიაგრამა 1. თვითმმართველი ქალაქების ადგილობრივი საბიუჯეტო შემოსავლები
2023 წლის მდგომარეობით**



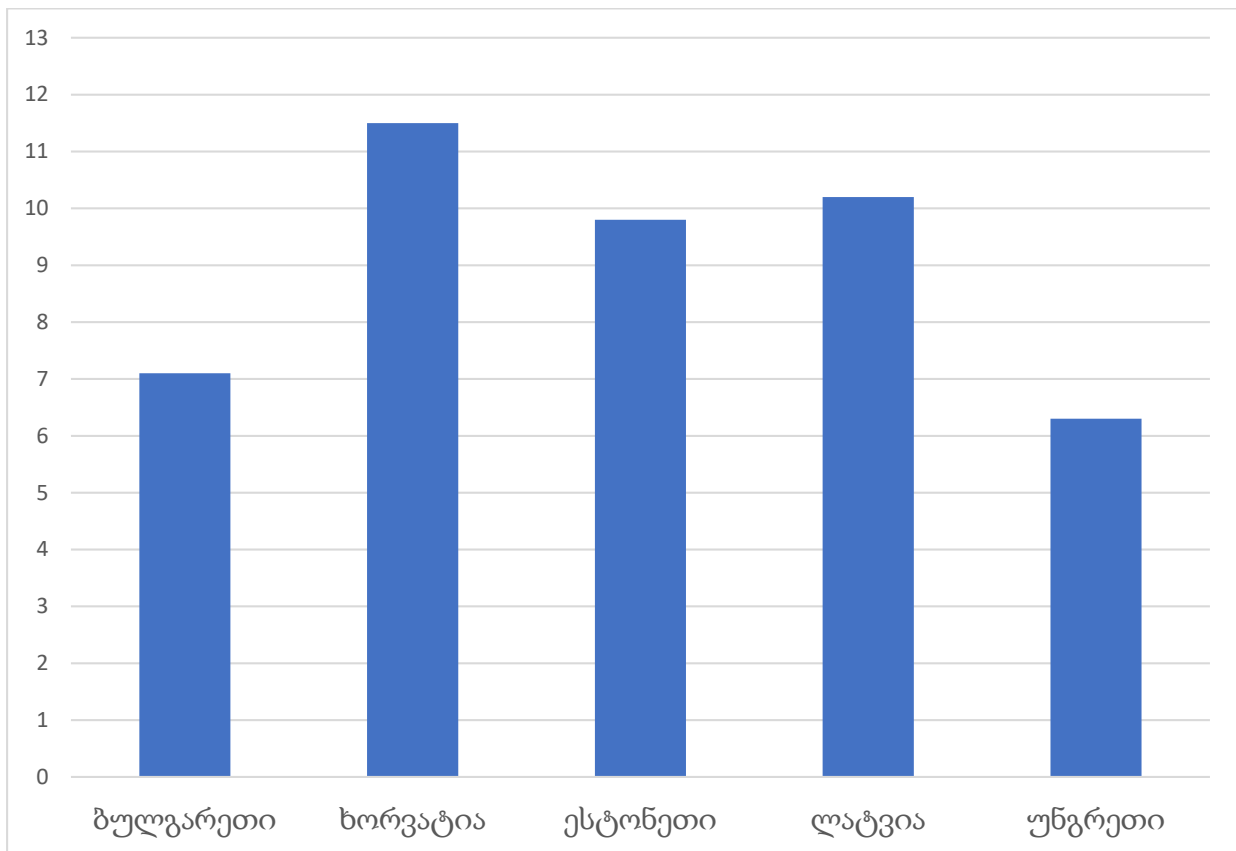
წყარო: matsne.gov.ge, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5719854?publication=0>

2020-2025 წლების დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის მოქმედება და შედეგები

უნდა აღინიშნოს, რომ 2020-2025 წლის დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის, 2025 წლის ხედვის ნაწილში ძირითადად, სწორედ „მუნიციპალიტეტის პოტენციალის სრულად გამოყენებას, მდგრად ადგილობრივ ეკონომიკურ განვითარებას, მოსახლეობის საყოფაცხოვრებო პრობლემების მოგვარებასა და ცხოვრების დონის განუხრელ ამაღლებას“ აქვს ხაზი გასმული. ამასთან, მნიშვნელოვან კომპონენტად მოყვანილია, რომ „უზრუნველყოფილ იქნას თვითმმართველი ერთეულის შემოსავლების მრავალფეროვნება და სტაბილურობა“. აქ ცხადად ჩანს, სტრატეგიის ავტორები კარგად აცნობიერებდნენ, რომ ადგილობრივი სერვისების მიწოდება და საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესება პირდაპირ მიბმულია ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარებასა და შემოსავლების მოცულობის ზრდასთან.

სტრატეგია ასევე მიუთითებს „ადგილობრივი თვითმმართველობების საერთო შემოსულობების წილის რეგულირებაზე, რომელიც უნდა იყოს მთლიანი შიდა პროდუქტის არანაკლებ 7 პროცენტი“ (mrdi.gov.ge 2020). ვიდრე დასახული მიზნების შესრულების აღწერაზე გადავალ, საინტერესოა შეფასდეს, რამდენად ამბიციურია სტრატეგიაში დაფიქსირებული მშპ-ს 7 პროცენტი, როგორც მუნიციპალიტეტების შემოსულობათა აუცილებელი წილი. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის სტატისტიკის მიხედვით, ერთ სულ მოსახლეზე ევროკავშირის ყველაზე პატარა ეკონომიკის მქონე ქვეყნის, ბულგარეთის რეგიონული მთავრობების ხარჯები შეადგენდა 3.6 მილიარდ ევროს, რაც მთლიანი შიდა პროდუქტის 7.1% იყო (ccre.org 2016).

დიაგრამა 2. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ხარჯების პროცენტული წილი მშპ-ის მოცულობასთან



წყარო: OECD, ხელმისაწვდომია:

https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf

უნდა ითქვას, რომ სტრატეგიაში გამოვლენილი ცენტრალური მთავრობის მოტივაცია და მიზნები დადებითად უნდა შეფასდეს. თუმცა, შესრულებას რაც შეეხება, იმავე სტრატეგიის შუალედური ანგარიშის მიხედვით, 2022 წლის მდგომარეობით, საქართველოში, ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსულობები, მთლიანი შიდა პროდუქტის მხოლოდ 5,3%-ს შეადგენდა, რაც ნიშნავს, რომ ჯერ კიდევ შორია ბულგარეთის სტატისტიკისგან. იმავე ანგარიშის მიხედვით, 2018 წელთან შედარებით, 2022 წელს მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტში დღგ-ს წილი გაიზარდა 603 მილიონი ლარით (mrdi.gov.ge 2023), რაც თავისთავად საინტერესო ცვლილებაა. თუმცა, შესაძლოა ეს დღგ-ს, როგორც გადასახადო შემოსავლის ზოგადი ზრდის დამსახურებაა და არა ფისკალური დეცენტრალიზაციის მიმართულებით გამიზნული სახელმწიფო პოლიტიკის. ამაზე მიუთითებს ის ფაქტი, რომ 2018 წელს, სახელმწიფო ბიუჯეტში დღგ-ს წილი 4,43 მილიარდ ლარს შეადგენდა, ხოლო 2022 წელს - 5,97 მილიარდ ლარს (mof.ge 2022). ამის მიუხედავად, აღნიშნული გაუმჯობესება თავისთავად მნიშვნელოვან ფაქტად შეიძლება ჩაითვალოს.

დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის შესრულების შესახებ იმავე სკეპტიციზმით საუბრობენ დარგის ექსპერტებიც: „დეცენტრალიზაცია ვრცელი პროცესია. სტრატეგიაში თავიდაპირველადვე ეწერა, რომ პირველი წლები უშუალოდ კვლევების ჩატარებას დაეთმობოდა, ხოლო ცვლილებები და რეფორმები, 2024-2025 წლებში.“ მათი აზრით, განსახორციელებელ რეფორმებს, უფრო მეტად მიმდინარე პერიოდში უნდა ველოდოთ და რადგანაც სტრატეგიის ძირითადი მიზანი, მუნიციპალიტეტების შემოსავლების მშპ-ს 7%-მდე აწევას, მის 2025 წლამდე შესრულებას ირმის ნახტომისებრი ცვლილებები დასჭირდება.“ შემოსავლების დივერსიფიკაციის შესახებ, იგი აღნიშნავს, რომ „დღეის მდგომარეობით, ადგილობრივი ბიუჯეტები, ადგილობრივი გადასახადების მსგავსად ეყრდნობა დღგ-ს და სპეციალურ ტრანსფერებს, თუმცა შემოსავლები უფრო მრავალფეროვანიც რომ იყოს, მუნიციპალიტეტები არ არიან თვითკმარები, რასაც მოსახლეობის რაოდენობა, ინვესტიციების ნაკლებობა და ზოგადად, რესურსების სიმწერე განაპირობებს.“ პრობლემის მოგვარების კონტექსტში, თვითმმართველობის ექსპერტი ნინო ლოლაძე მიიჩნევს, რომ „ადგილობრივი ბიუჯეტების ზრდის ერთ-ერთი საშუალება საშემოსავლო გადასახადის მუნიციპალიტეტებში განაწილებაა, რაც, თავისთავად ცენტრალური ბიუჯეტის კლებას გამოიწვევს. ასევე, ზოგადად, დეცენტრალიზაცია როგორც პროცესი, ცენტრალური მთავრობის მიერ გარკვეული უფლებების დათმობაა, რაც, როგორც კარგად მოგეხსენებათ, არავის მოსწონს“ (ლოლაძე 2024).“ მოცემულ მოსაზრებეთა ანალიზის შედეგად ნათელია, რომ ჯერჯერობით, ცენტრალურ მთავრობას სტრატეგიის მიზნების შესრულებისთვის დრო

ნამდვილად აქვს. მაგრამ ნაკლებ სავარაუდოა, დასახული მიზნის, მუნიციპალიტეტის შემოსავლების მშპ-ს 7%-მდე აწევა დარჩენილ დროში მოხერხდეს.

მუნიციპალიტეტების ეფექტურობის შეფასება ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ

იმისათვის რომ კვლევამ უპასუხოს თავდაპირველად დათქმულ პირობას, შეუძლიათ თუ არა თვითმმართველობებს ადგილობრივი სერვისების ჯეროვნად მიწოდება, გამოყენებული იქნა საქართველოს სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში, სხვადასხვა პროფესიის წარმომადგენლებისა და ზოგადად, ადგილობრივი მოსახლეობის გამოკითხვის მეთოდი. გამოკითხვის ერთ-ერთ კითხვად, გაუმჯობესდა თუ არა მათ მიმართ ხელშეწყობა მუნიციპალიტეტისგან 2020 წლის შემდეგ, ეფუძნება დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის შემუშავების ათვლის პერიოდს. გამოკითხვას უნდა გამოევიწყებინა რა მიმართულებით სჭირდება ხელშეწყობა ადგილობრივ მცირე/საშუალო ბიზნესს, განსხვავებული პროფესიის წარმომადგენლებს და რა ხარისხით მიეწოდებათ მათ მუნიციპალური სერვისები. გამოკითხვის შედეგად გამოიკვეთა შემდეგი:

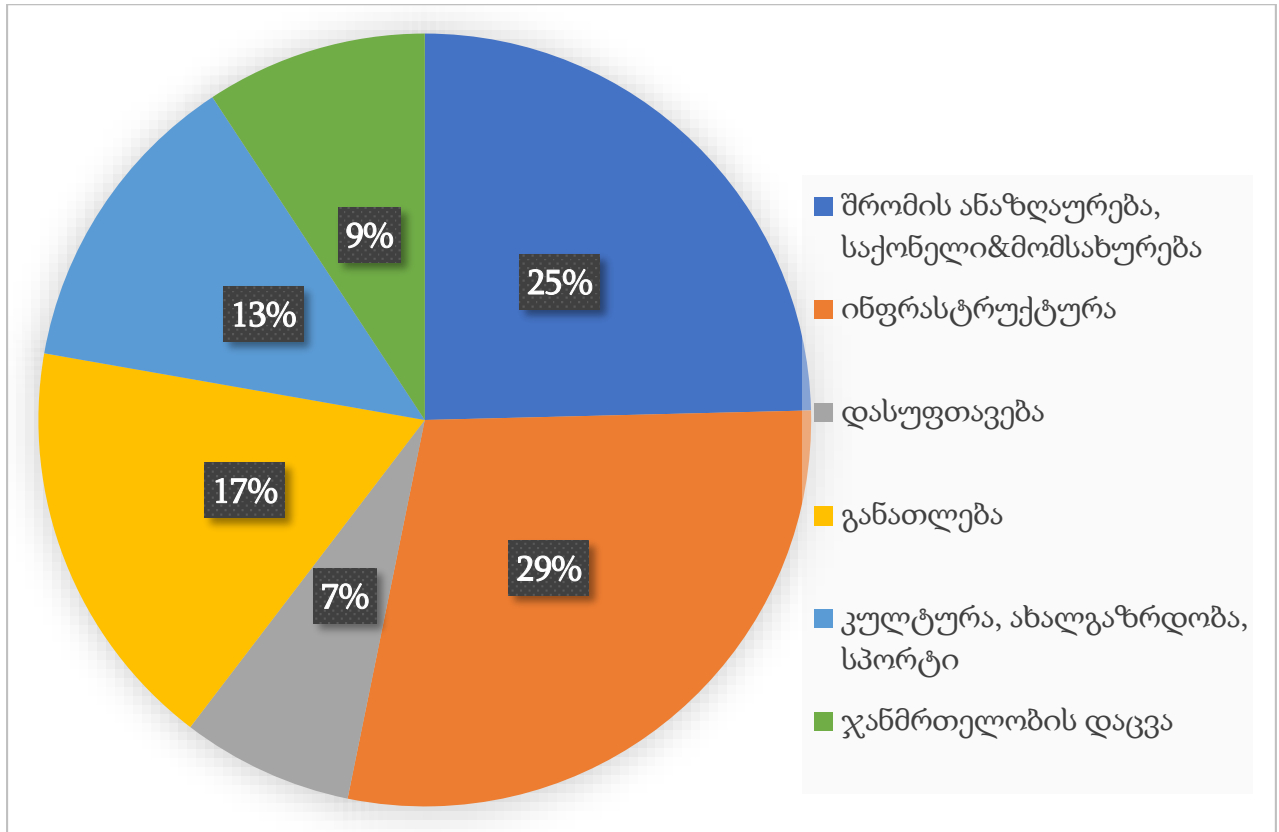
- სოციალური დახმარების ნაკლებობა მოწყვლადი ჯგუფებისთვის (მარტოხელა დედები, პენსიონრები) როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელისუფლებიდან, რაც ძალზედ ართულებს ცხოვრების ხარისხს;
- სამუშაო ადგილების ნაკლებობა;
- ადგილობრივ დონეზე მოქმედი მცირე და საშუალო ბიზნესის შემოსავლების კლება, როგორც საცალო/სავაჭრო, ისე სხვადასხვა პროდუქტის იმპორტიორების შემთხვევაში;
- ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის გართულებები და ზოგადი პრობლემები;
- საგანმანათლებლო მიმართულების პრობლემები, სასკოლო ინფრასტრუქტურისა და მოსწავლე-მასწავლებელთა ხელშეწყობის სერვისების უქონლობა/გაუმართაობა;
- მოსწავლე-ახალგაზრდობასთან დაკავშირებული ადგილობრივი აქტივობებისა და პროექტების ნაკლებობა;
- დასუფთავებისა და ნარჩენების მართვის პრობლემები;
- მუნიციპალიტეტებში სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ზოგადი გაუარესება 2020 წლის შემდეგ;

ძირითად შემთხვევაში, გამოკითხვებში ყურადღება გამახვილებული იქნა ადგილობრივი მმართველობის როლზე და მათ მონაწილეობაზე პრობლემების აღმოფხვრის მიმართულებით. გამოიკვეთა, რომ მუნიციპალიტეტები მოცემული რესპოდენტების მაგალითზე არაეფექტურები არიან, თუმცა, ვითარებას კიდევ უფრო ართულებს ის, რომ არც ცენტრალური მთავრობა ცდილობს მუნიციპალიტეტების დახმარებას მოცემული პრობლემების გასამკლავებლად. შესაბამისად, გამოწვევები რჩება უპასუხოდ, რაც, ადგილობრივებს ალტერნატიულ გზას, გარდა რეგიონის დატოვებისა, არ უტოვებს.

შიდა მიგრაცია როგორც არაეფექტიანი თვითმმართველობის შედეგი

დღეის მდგომარეობით, საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, ქვეყანაში მოქმედებს 64 მუნიციპალიტეტი, რომელთაგან, 2020 წლის 1 იანვრიდან 2024 წლის 1 იანვრამდე, მოსახლეობის კლება სხვადასხვა დონით, აღინიშნება 48 მუნიციპალიტეტში. კლების ყველაზე მაღალი ტენდენცია შეინიშნება იმერეთის მხარეში, ხოლო მუნიციპალიტეტთაგან, წყალტუბოში. აღნიშნული მუნიციპალიტეტიდან, ბოლო 4 წელში მოსახლეობის რაოდენობა თითქმის 20%-ით არის შემცირებული, ჩამოსულია რა 48-დან, 39 ათასამდე (geostat.ge 2024). ვფიქრობ უპრიანი იქნება შევისწავლოთ წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საერთო მოცულობა, ის პროგრამები, რომლებშიც მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა ფინანსებს ხარჯავს და მისი შესაძლო გავლენა მოსახლეობის ამგვარ კლებაზე. როგორც ყველა სხვა შემთხვევაში, წყალტუბოს მუნიციპალიტეტშიც, მთლიანი საბიუჯეტო ხარჯები 6 ძირითად პროგრამაზე ნაწილდება, რომლებიც არის ადგილობრივი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ხარჯები, ინფრასტრუქტურა, ნარჩენების მართვა, წინასასკოლო განათლება, კულტურა, ახალგაზრდობა, სპორტი და ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა. როგორც ყველა სხვა მუნიციპალიტეტში, წყალტუბოშიც, ბიუჯეტის ძირითადი ნაწილი პირველ პროგრამას ხმარდება და ადგილობრივი ადმინისტრაციის საჭიროებების დაკმაყოფილებისკენ მიემართება. თუკი OECD-ს ადგილობრივი მთავრობების ხარჯვის სტატისტიკას დავეყრდნობით, აღნიშნული პროგრამისთვის 25%-იანი წილი არ წარმოადგენს საგანგაშოს (ccre.org 2016), რასაც ნამდვილად ვერ ვიტყვით ბიუჯეტის ზოგადი მოცულობის ნაწილში.

დიაგრამა 3. ტყიბულის მუნიციპალიტეტის 2023 წლის პროგრამული ხარჯების პროცენტული განაწილება



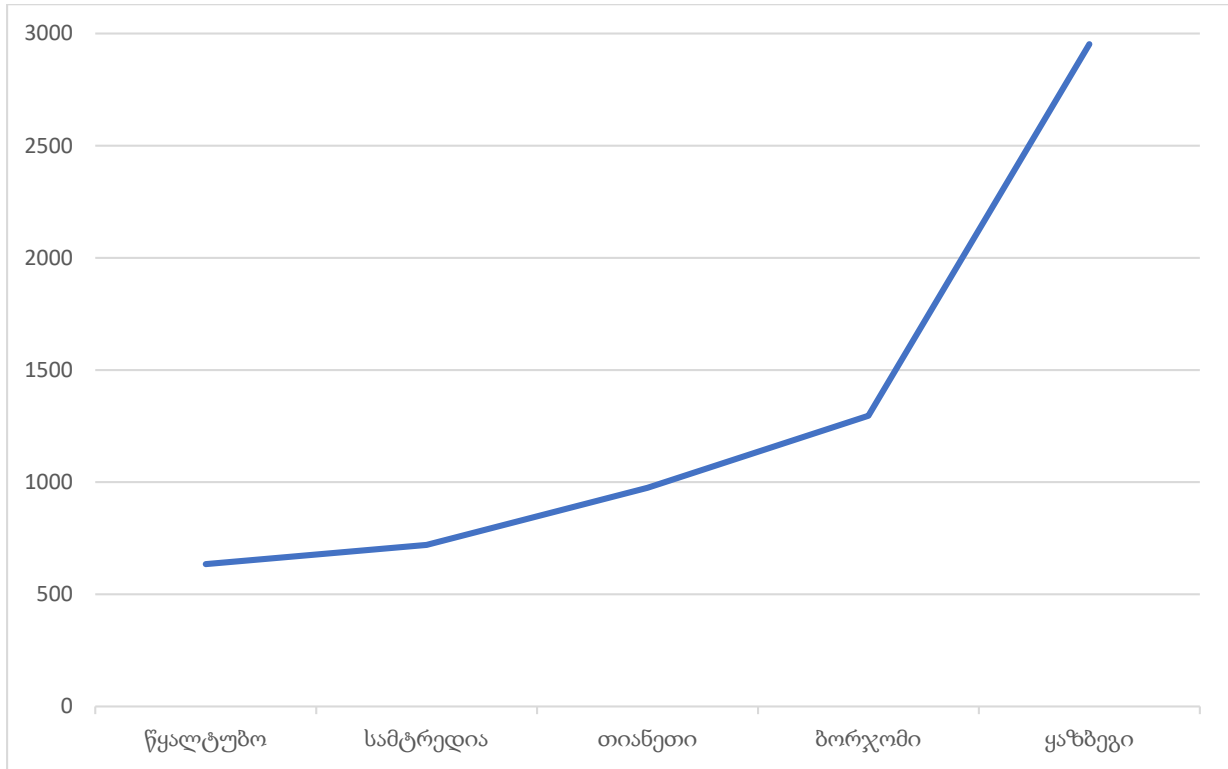
წყარო: ტყიბულის მუნიციპალიტეტის 2023 წლის პროგრამული ბიუჯეტი, ხელმისაწვდომია:

<https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/5657894?publication=0>

ჯამში, 2023 წელს წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილი იყო 24 915 000 ლარი. თუკი წყალტუბოს მოსახლეობის რაოდენობასთან ამ ხარჯებს შევადარებთ, ერთ სულ მოსახლეზე ხარჯში მივიღებთ 635 ლარს. ეს მაშინ, როდესაც 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების მიხედვით, ერთ სულ მოსახლეზე დანახარჯი 6038 ლარი მოდიოდა. გამოდის რომ, წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის მაჩვენებელი, საერთო ეროვნული მაჩვენებლის მხოლოდ 10.5%-ია. მოსახლეობის კლების მიხედვით, ასევე გამოირჩევა სამტრედიის მუნიციპალიტეტიც, სადაც ბოლო 4 წელში, მოსახლეობა 17%-ით შემცირდა, ხოლო იქ, ერთ სულ მოსახლეზე ხარჯი 720 ლარს შეადგენს. თავის მხრივ, იშვიათად, მაგრამ მაინც არსებობს მუნიციპალიტეტები, სადაც, მოსახლეობის რაოდენობა არ შეცვლილა, ან უმნიშვნელოდ მოიმატა. ასეთი არის თიანეთის მუნიციპალიტეტი, სადაც ერთ სულ მოსახლეზე ხარჯების დაანგარიშება უტოლდება 975 ლარს. იგივე შეიძლება ითქვას ბორჯომის მუნიციპალიტეტზეც, სადაც ერთ სულ მოსახლეზე ხარჯი 1296 ლარს აღწევს,

ხოლო ყაზბეგში, 2953-ს. ამ უკანასკნელებში, სავარაუდოდ, ტურისტული მიმზიდველობიდან გამომდინარე მარტივდება დოვლათის შექმნა, რაც ამცირებს მოსახლეობის მასობრივი მიგრაციისკენ მიდრეკილებას. მოყვანილი სურათი ცხადყოფს, რომ ძირითად შემთხვევებში, ადგილობრივი დოვლათის შექმნის პრობლემა, ამ ყველაფრის მუნიციპალიტეტების შემოსავლებსა და შემდგომ ხარჯებში ასახვა, შეიძლება იყოს მოსახლეობის შიდა ან გარე მიგრაციის წინაპირობა. ეს მიუთითებს, რომ ადამიანები, დიდწილად სოციალურ-ეკონომიკურ შესაძლებლობებს და პერსპექტივებს უკავშირებენ რეგიონებში დარჩენას და ცხოვრების გაგრძელებას. აღნიშნული რეალობა, გადაწყვეტილების მიმღები პირებისათვის, სიგნალი უნდა იყოს მუნიციპალიტეტების განვითარების გააქტიურებისა მხარდაჭერისათვის. წინააღმდეგ შემთხვევაში, იკვეთება მძიმე დემოგრაფიული მდგომარეობა და რეგიონების დაცლის აშკარა ტენდენცია. მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად მნიშვნელოვანია ახლებული საგადასახადო პოლიტიკის ჩამოყალიბება და ადგილობრივი მეწარმეების მაქსიმალური წახალისება დაბალი საგადასახადო განაკვეთებით. ამასთან, გასათვალისწინებელია სასარგებლო წიაღისეულისა და ადგილობრივი საწარმოების როლიც. მართალია მიიჩნევა, რომ საქართველო არ არის წიაღისეულით მდიდარი ქვეყანა, თუმცა რესურსების მრავალფეროვნება ისეთ მუნიციპალიტეტებში, როგორებიცაა ჭიათურა, ტყიბული, ბოლნისი, მეტად უნდა აისახოს ადგილობრივ ეკონომიკასა და დოვლათზე. მაგალითისთვის, ჭიათურის მუნიციპალიტეტის გადასახადებიდან შემოსული თანხები 2023 წლისთვის, 23,6 მილიონ ლარს შეადგენდა, ხოლო მეზობელი საჩხერის მუნიციპალიტეტში, 21,7 მილიონ ლარს. ამდენად, ძვირფასი წიაღისეულის მოპოვება, ჭიათურის არც ბიუჯეტზე აისახება დიდად და შესაბამისად, არც მოსახლეობაზე. ეს მაშინ, როდესაც, 2023 წლის მხოლოდ თებერვალში, 20,8 მილიონი ამერიკული დოლარის მანგანუმი გავიდა ექსპორტზე, ესეც, კრიზის ფონზე (bm.ge 2023).

დიაგრამა 4. მუნიციპალიტეტების ხარჯები ერთ სულ მოსახლეზე 2023 წლის ბიუჯეტების მიხედვით



წყარო: სასტატი, ხელმისაწვდომია: <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/41/mosakhleoba>

დასკვნა და რეკომენდაციები

მიმდინარე პოლიტიკურ ნარკვევებზე მუშაობისას გამოიკვეთა, რომ თვითმმართველი ერთეულების შემოსავლებისა და ხარჯების წილი ქვეყნის მშპ-ის მოცულობასთან შედარებით ძალიან დაბალია, ხოლო მისი დროულად მატების პერსპექტივა - საკმაოდ ბუნდოვანი. ამასთან, დედაქალაქსა და სხვა 4 თვითმმართველ ქალაქს შორის გადასახადებით მიღებული შემოსავლების რაოდენობა თვალნათლივ კონტრასტული და არათანაბარია. ცენტრალური მთავრობის მიერ ამოქმედებული 2020-2025 წლების დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის მოტივაცია პოზიტიურია. მაგრამ მისი პირობები დიდწილად 2024 წლისთვის შეუსრულებელი, რაც გადაუჭრელს ტოვებს ნარკვევში დასახელებულ ადგილობრივ პრობლემებს და ახალისებს რეგიონების დაცლას. კვლევის შედეგების მიხედვით, მუნიციპალიტეტებში მოსახლეობის კლება უკავშირდება

ადგილობრივი სერვისების არაეფექტურ მიწოდებას, მოსახლეობის დატოვებას პირველადი სერვისების გარეშე და არაეფექტიან სოციალური დაცვის პოლიტიკას. ხოლო სტატისტიკა და მონაცემთა ანალიზი ცხადყოფს, რომ რაც უფრო დაბალია ადგილობრივი თვითმმართველობების საბიუჯეტო შემოსავლები და ხარჯები ერთ სულ მოსახლეზე, მით უფრო აქტიურია მიგრაცია და გადინება მუნიციპალიტეტიდან. შესაბამისად, ვიღებთ როგორც დაცლილ რეგიონებს, ასევე უსაზღვროდ მზარდ და გადატვირთულ დედაქალაქს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია რეგიონები იქცეს მიზიდულობის ცენტრებად ეკონომიკური საქმიანობის გააქტიურებისთვის და ადგილზე ნაწარმოები დოვლათი, ნაწილობრივ მაინც მოხმარდეს ადგილობრივი მოსახლეობის კეთილდღეობას. ყოველივე ეს გაზრდის ადგილობრივ შემოსავლებს, გააუმჯობესებს პირველად სერვისებს და სოციალურ პაკეტებს და რაც მთავარია, შექმნის დამატებით სამუშაო ადგილებს.

საქართველოს მთავრობის/რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს

- შემუშავდეს საშემოსავლო გადასახადის განაწილების ფორმა, რომლის შესაბამისად, ადგილობრივი მოსახლეობის გადასახადის ნაწილი დარჩება მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტში;
- ბიზნესი, რომელიც რეგისტრირებულია და ამასთანავე ოპერირებს მუნიციპალიტეტებში, დაიბეგროს დამატებითი ღირებულების გადასახადის განსხვავებული, უფრო ნაკლები მოცულობით;
- დაჩქარდეს კაპიტალური გრანტების გაცემა და გაიზარდოს მათი მოცულობა ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის განვითარებისთვის, ასევე ნარჩენების მართვისათვის;
- კომპეტენციის ფარგლებში, ცენტრალურმა მთავრობამ ინფრასტრუქტურული დახმარება უნდა გაუწიოს საჯარო სკოლებს და შექმნას მოსწავლეთა წამახალისებელი პროგრამები, ე.წ. კლასგარეშე ჩართულობისათვის. ამავე ფარგლებში უნდა შექმნას მცირე სასტიპენდიო პროგრამები მაღალკლასელთა მოტივაციისთვის;

მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლობითი/ადმინისტრაციული ორგანოების

ხელმძღვანელების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის მიმართ:

- უფრო აქტიურად ჩაერთონ თავიანთი, ადგილობრივი ბიუჯეტების ეფექტიან შესრულებასა მის მონიტორინგში. მოიკვლიონ დახარჯული თანხების ჯეროვნება და ადგილობრივი მოსახლეობის კმაყოფილება გაწეული ხარჯებიდან გამომდინარე;

- უფრო აქტიურად დააკვირდნენ თავიანთი მუნიციპალიტეტებიდან მიგრაციის პროცესს, გააანალიზონ მისი მიზეზები, შეიმუშაონ სტრატეგია ტენდენციის შესაკავებლად და იქონიონ მჭიდრო კომუნიკაცია ცენტრალურ მთავრობასთან, საკითხის გადაწყვეტის მიზნებიდან გამომდინარე;
- პირდაპირ და ნათლად დაინახონ თავიანთი როლი მუნიციპალიტეტის განვითარებისათვის, ყოველგვარი პოლიტიკური მიკერძოებულობის გარეშე, ყველა მოქალაქის კეთილდღეობის მიზნით შეისწავლონ პრობლემები და იზრუნონ მათ გადაწყვეტაზე;
- აიღონ მაგალითი წარმატებული სფეროების მქონე მუნიციპალიტეტებისგან, მოიკვლიონ პერსპექტივები მათი მუნიციპალიტეტის პირობებში და ითანამშრომლონ ყველა აქტორთან სიახლის განსახორციელებლად;
- მეტი ყურადღება დაეთმოს დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის შესრულებისა და მის პრაქტიკაში განხორციელების მონიტორინგს.

გამოყენებული ლიტერატურა

Matsne.gov.ge. 2020. საქართველოს კონსტიტუცია. ხელმისაწვდომია:

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36> ბოლოჯერ ნანახია: 26 ივლისი, 2024

Matsne.gov.ge 2022, თბილისის 2023 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ,

ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5727184?publication=0> ბოლოჯერ ნანახია: 13 აგვისტო, 2024

Matsne.gov.ge 2022, ბათუმის 2023 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ,

ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5719854?publication=0>, ბოლოჯერ ნანახია: 13 აგვისტო, 2024

Matsne.gov.ge 2022, ფოთის 2023 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ,

ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/6008648?publication=0>, ბოლოჯერ ნანახია: 13 აგვისტო, 2024

Mof.ge. 2024. ნაერთი ბიუჯეტი. ხელმისაწვდომია:

https://www.mof.ge/naerti_biujeti ბოლოჯერ ნანახია: 26 ივლისი, 2024

Geostat.ge. 2024. მთლიანი შიდა პროდუქტი (მშპ). ხელმისაწვდომია:

<https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/23/mtliani-shida-produkti-mshp> ბოლოჯერ ნანახია: 26 ივლისი, 2024

mof.ge. 2024. სახელმწიფო ბიუჯეტი. ხელმისაწვდომია:

https://www.mof.ge/analitikuri_monacemebi/saxelmwifo_biujeti ბოლოჯერ ნანახია: 26 ივლისი, 2024

mradi.gov.ge. 2020. დეცენტრალიზაციის სტრატეგია (2020-2025). ხელმისაწვდომია:

mradi.gov.ge/uploads/publications/5e467a975a3be.pdf ბოლოჯერ ნანახია: 26 ივლისი, 2024

mradi.gov.ge. 2023. დეცენტრალიზაციის სტრატეგია (2020-2025): შუალედური შეფასების ანგარიში.

ხელმისაწვდომია:

mradi.gov.ge/pdf/660c024c5e1eb.pdf/დეცენტრალიზაციის%2020202025%20წლების%20სტრატეგიის%20შუალედური%20შეფასება.pdf ბოლოჯერ ნანახია: 26 ივლისი, 2024

ccre.org. 2016. *Local and Regional Governments in Europe*. ხელმისაწვდომია:

www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf

ბოლოჯერ ნანახია: 26 ივლისი, 2024

mof.ge. 2022. სახელმწიფო ბიუჯეტი. ხელმისაწვდომია:

<https://www.mof.ge/5477> ბოლოჯერ ნანახია: 26 ივლისი, 2024

Geostat.ge. 2024. მოსახლეობა. ხელმისაწვდომია:

<https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/41/mosakhleoba> ბოლოჯერ ნანახია: 26 ივლისი, 2024

bm.ge. 2023. ფეროშენადნობების ექსპორტი მკვეთრად შემცირდა. ხელმისაწვდომია:

<https://bm.ge/news/feroshenadnobebis-eqsporti-mkvetrad-shemcirda---ra-gegma-aqvs-jorjian-manganezs/39420>

ბოლოჯერ ნანახია: 30 ივლისი, 2024

ჩატარებული ინტერვიუ

ლოლაძე, ნინო, 2024. ასისტენტი, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი (GIPA); აღმასრულებელი დირექტორი, ა(ა)იპ „რეგიონის განვითარების ცენტრი“



USAID
ამერიკელი ხალხისგან



საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი
GEORGIAN INSTITUTE OF POLITICS

საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი (GIP) არის არაკომერციული, არაპარტიული, კვლევითი და ანალიტიკური ორგანიზაცია. საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი ცდილობს საქართველოში დემოკრატიული ინსტიტუტების ორგანიზაციული საფუძვლების გაძლიერებას და ეფექტური მმართველობის პრინციპების განვითარებას პოლიტიკური კვლევისა და ადვოკატირების გზით.

წინამდებარე პუბლიკაცია მომზადდა ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ფინანსური მხარდაჭერით, პროექტ „საჯარო პოლიტიკის საპილოტე ინიციატივები ახალგაზრდების ჩართულობისა და მენტორობის გაძლიერებისთვის“ ფარგლებში, რომელსაც ახორციელებს საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი (GIP). მოცემული პუბლიკაციის შინაარსი წარმოადგენს მხოლოდ ავტორების პასუხისმგებლობას და შესაძლოა არ გამოხატავდეს USAID-ის, ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის, და GIP-ის შეხედულებებს.

დოკუმენტის ციტირების წესი:

გიორგი ლაბაძე, „შემოსავლების უთანასწორობა საქართველოს მუნიციპალიტეტებს შორის და მისი შედეგები შიდა მიგრაციულ პროცესზე“, პოლიტიკის ნარკვევი #67, საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი, აგვისტო 2024.

© საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი, 2024
13 ალექსანდრე პუშკინის ქუჩა, 0107 თბილისი, საქართველო
Tel: +995 599 99 02 12
Email: info@gip.ge
მეტე ინფორმაციისთვის, გთხოვთ, ეწვიოთ:
www.gip.ge