

COVID-19-ის

კანდიდიის

გავლენა

მუნიციპალურ

ბიუჯეტებსა და

შემოსავლებზე

საქართველოში



მიხეილ ჭიბუტი

საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაცია

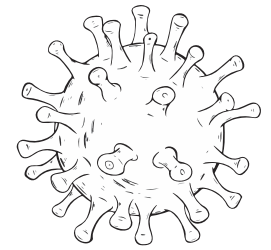


კვლევა „COVID-19ის პანდემიის გავლენა მუნიციპალურ ბიუჯეტებსა და შემოსავლებზე საქართველოში“ მომზადებულია გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP), შვეიცარიის განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოს (SDC), ავსტრიის განვითარების თანამშრომლობის (ADC) და საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მხარდაჭერით. გამოცემაში გამოთქმული მოსაზრებები ავტორისეულია და შეიძლება არ ასახავდეს ზემოთ ჩამოთვლილი ორგანიზაციების მოსაზრებებს.

შინაარსი



3	შესავალი
4	კვლევის მეთოდოლოგია
4	კვლევის მიზანი
4	კვლევის ამოცანები
5	კვლევის მეთოდი
5	საქართველოს საბიუჯეტო სისტემაზე ზემოქმედების მაკროეკონომიკური ფაქტორები
6	წინა პირობები და პერიოდიზაცია
7	პანდემია და საბიუჯეტო კალენდარი
8	სიტუაციური ანალიზი (2020 წლის იანვარი-მარტი)
10	სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტის მდგომარეობა 2020 წლის პირველ კვარტალში
14	მუნიციპალიტეტების დაფინანსება 2020 წლის პირველ კვარტალში
16	„ანტიკრიზისული“ სახელმწიფო ბიუჯეტი
19	პანდემიის გავლენა ადგილობრივ ბიუჯეტებზე
19	დამატებული ღირებულების გადასახადის გაზიარების ეფექტი
21	ადგილობრივი ბიუჯეტების სპეციფიკა
22	საკარანტინო რეჟიმის გავლენა ადგილობრივ ბიუჯეტებზე
23	თბილისი
26	მარნეული
29	ბოლნისი
30	ქალაქი რუსთავი
31	მიგნებები და რეკომენდაციები
31	შეჯამება
34	მიგნებები
35	რეკომენდაციები



შესავალი

საქართველომ პანდემიის შიშით გამოწვეული შოკი და მისი გავრცელების პირველ ტალღასთან ბრძოლა, ადამიანთა სიცოცხლის დაცვისა და COVID-19-ის გავრცელების მასშტაბების კრიტერიუმებით, წარმატებით გაიარა. ხელისუფლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები მიზნად ისახავდა ადამიანთა ჯანმრთელობისა და ეკონომიკის განვითარების დაცვის ღონისძიებებს. მათი უმრავლესობა 2020 წლის პირველ ნახევარში, ქვეყანაში გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში, 21 მარტიდან 21 მაისამდე, განხორციელდა. უკვე ივნისში მთავრობამ შეიმუშავა ანტიკრიზისული გეგმა და მის უზრუნველსაყოფად საბიუჯეტო ცვლილებები მოახდინა.

საქართველოში პანდემიასთან ბრძოლის დროს კიდევ უფრო გაიზარდა მთავრობის უფლებამოსილება, ხოლო საგანგებო მდგომარეობის დროს შეიზღუდა ბევრი კონსტიტუციური თავისუფლებაც კი, იმავე კონსტიტუციის ნორმების დაცვით მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების საფუძველზე.

2020 წლის პირველ ნახევარში (1-ლი ივლისის მდგომარეობით) საქართველოში დაფიქსირებული იყო ახალი კორონავირუსით დაინფიცირების სულ 800 და მათ შორის გარდაცვალების 13 შემთხვევა. მსოფლიოს მასშტაბით ეს შედეგი გამორჩეულად პოზიტიური იყო.

ასეთივე წარმატებით ვერ მოხერხდა ეკონომიკის განვითარების უზრუნველყოფა და ეკონომიკური რეცესიისა და კრიზისის თავიდან აშორება. 2020 წლის პირველ კვარტალში რეალური მშპ-ის ზრდამ წინა წლის შესაბამის პერიოდთან მართალია, შეადგინა 1,5%, მაგრამ მარტში მშპ 2,7%-ით შემცირდა. მეორე კვარტალში მშპ შემცირდა 12,6 %-ით (თვეების - აპრილი, მაისი, ივნისი - მიხედვით შემცირებამ შეადგინა შესაბამისად, 16,6%; 13,5%; 7,7%). შემდგომ თვეებში, ივნისიდან ეკონომიკის აღდგენის პროცესი დაიწყო. თუმცა, ის ვერ დასრულდა სექტემბერში, პანდემიის მეორე ტალღის დაწყების გამო.

პანდემიის ახალი ტალღის პირობებშიც გადაწყვეტილებების მიღება ხელისუფლების მხრივ ხდება განუსაზღვრელობის პირობებში. თუმცა, ეს განუსაზღვრელობა უკვე განსხვავებულია იმისგან, რომელიც გვექონდა პანდემიის პირველი ტალღის დროს. ეს უკვე აღარაა სრული განუსაზღვრელობა და გადაწყვეტილებების მისაღებად უკვე არსებობს პანდემიასთან ბრძოლის საკუთარი და სხვა ქვეყნების გამოცდილება, რაც ალტერნატივების შეჯერებით, პოლიტიკის შემუშავების საშუალებას იძლევა.

ეკონომიკური კრიზისის ატიპური მიზეზებით განვითარებამ გაზარდა ქვეყანაში საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის მნიშვნელობა. ეკონომიკური კრიზისი უშუალოდ არაიმანენტურმა ფაქტორებმა, მათ შორის ეკონომიკის დირექტიულმა ჩაკეტვამ გამოიწვია და არა უშუალოდ ახალი კორონავირუსით ადამიანთა ავადობამ. შეიქმნა მოთხოვნის

პრობლემა მოსახლეობის გადახდისუნარიანობის შემცირების, „უარესი დროის“ მოლოდინის, მოთხოვნილებების პრიორიტეტების გადალაგებისა და მათი დაკმაყოფილების გადავადების გამო. ამას ავტომატურად მოჰყვამიწოდების შემცირება, ხოლო უცხოელ ვიზიტორებთან დაკავშირებული საქონლის წარმოებისა და სერვისების ბიზნესსუბიექტები, განსაკუთრებით ტურიზმის სფეროში, საერთოდ გაჩერდა. ეკონომიკური კრიზისის გამო შემცირდა მისი შენატანები ბიუჯეტში.



ამასთან, მოსახლეობასა და ბიზნესში გაჩნდა ხელისუფლებისაგან საბიუჯეტო დახმარებების მოთხოვნა, როგორც „ლოკდაუნის“ კომპენსაცია.

საქართველოს მთავრობამ საბიუჯეტო რესურსების მობილიზება, საგადასახადო წყაროების შემცირებისა და სწრაფად ხარჯვის ზრდის პირობებში, ნაწილობრივ საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან მიღებული გრანტებით, მაგრამ ძირითადად, ვალდებულებების (შიდა და გარე სესხების) უპრეცედენტო ზრდით მოახდინა. საქართველოს მთავრობა და ჯანდაცვის სისტემა გახდა პანდემიის წინააღმდეგ ბრძოლის ცენტრი, მათი აქტივობების დაფინანსების წყაროსთან - სახელმწიფო ბიუჯეტთან ერთად. მათთან შედარებით, მუნიციპალიტეტები და მუნიციპალური ბიუჯეტები პანდემიის ჩრდილში მოექცნენ. თუმცა, მათი ჩართულობა აღნიშნულ პროცესებში არ იყო პასიური, განსაკუთრებით - საბიუჯეტო ურთიერთობების თვალსაზრისით.

მოვლენების განვითარებაზე დიდი გავლენა იქონია მუნიციპალიტეტებისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის ურთიერთკავშირმა, კერძოდ, ამ უკანასკნელზე მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების, შეიძლება ითქვას, აბსოლუტურმა დამოკიდებულებამ, რაც ზღუდავს დეცენტრალიზაციის შედეგად მიღწეულ სიკეთეებს და ამცირებს მუნიციპალიტეტების დამოუკიდებლობას.

კვლევის მეთოდოლოგია

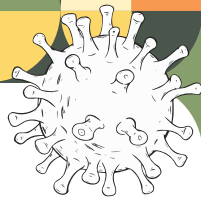
კვლევის მიზანი

კვლევის მიზანია 2020 წლის პირველ ნახევარში საქართველოს მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტის შემოსავლებსა და ხარჯებზე პანდემიის ზემოქმედების სისტემური შესწავლა, აღნიშნული გავლენის დიაგნოსტიკური (თვისებრივი და რაოდენობრივი) შეფასება, მიღებული გამოცდილებისა და გაკვეთილების განზოგადების საფუძველზე ნეგატიური გავლენის აღმოფხვრის და მომავალში მათი პრევენციის რეკომენდაციების შემუშავება.

კვლევის ამოცანები

კვლევის კონკრეტული ამოცანა იყო შემდეგი საკითხების შესწავლა:

 რა თვისებრივი მდგომარეობით ხასიათდებოდა მუნიციპალიტეტების საბიუჯეტო-ფისკალური მდგომარეობა პანდემიამდე.



ეპიდემიის გავლენა მუნიციპალიტეტების საბიუჯეტო შემოსავლებსა და ხარჯებზე.

არსებული ბიუჯეტური ფედერალიზმის სისტემის მდგრადობის გამოცდა პანდემიის პირობებში: ახალი გამოწვევები და ალტერნატივები.

საქართველოს საკუთარი და სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილების საფუძველზე რეკომენდაციების შემუშავება პანდემიის ნეგატიური გავლენისათვის ბარიერების შესაქმნელად, უარყოფითი შედეგების აღმოსაფხვრელად და ეპიდემიის მეორე ტალღის პირობებში ღონისძიებების ეფექტიანად განსახორციელებლად.

კვლევის მეთოდი

კვლევისათვის გამოყენებული იქნა სისტემური მიდგომა, დიაგნოსტიკური ანალიზის მეთოდი, ექსპერტებთან ინტერვიუები, სტატისტიკური მონაცემების ანალიზი, ემპირიული დაკვირვებები, შედარებითი ანალიზი.

კვლევის მნიშვნელოვანი ნაწილი დაეყრდნო სპეციალური ლიტერატურის, სამართლებრივი და ოფიციალური მარეგულირებელი ნორმების, პირველადი და ოფიციალური სტატისტიკური მასალების შესწავლასა და ანალიზს. სტატისტიკური მონაცემების სიმწირისას მოხდა მათი დადასტურება არსებული მონაცემების რესპონდენტების მოსაზრებებთან შეჯერებითა და შემდგომში განზოგადებით. მასალის სტრუქტურირებისა და სისტემატიზაციის მიზნით მოცემულია COVID-19-ის მიმდინარეობის პერიოდიზაცია. პანდემიის პროცესის ქრონოლოგიური პერიოდების მიხედვით განხორციელებულია სისტემური, სიტუაციური, შედარებითი და ჰიპოთეტური ანალიზი, ნაჩვენებია გამოყოფილი პერიოდების თავისებურებები საბიუჯეტო ურთიერთობების თვალსაზრისით მასზე უშუალოდ ან ირიბად მოქმედი ფაქტორების მიხედვით.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემაზე ზემოქმედების მაკროეკონომიკური ფაქტორები

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა მოიცავს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებს და წარმოადგენს ეკონომიკიდან ფინანსური რესურსების მობილიზების და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისათვის მათი გადანაწილების სისტემას, ქვეყნისა და მისი ტერიტორიების ეკონომიკების განვითარების მთავარ ინსტრუმენტს. ბიუჯეტები განიცდის ერთი მხრივ, შიდა სისტემურ-ბიუჯეტთაშორის და, მეორე მხრივ, სოციალურ-ეკონომიკური გარემოს მდგომარეობზე ზეგავლენას. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტზე გავლენას ახდენს ზემდგომი დონის ბიუჯეტები (სახელმწიფო ბიუჯეტი, ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტი), საკუთარი შემოსავლების მობილიზების ლოკალური გარემო: თვითმმართველობის ტერიტორიაზე და ქვეყანაში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა, როგორც მისი შემოსავლების კიდევ ერთ წყაროზე - ზემდგომ



ბიუჯეტებზე უშუალოდ გავლენის მექანე გარემოება.

ვინაიდან 2020 წლის პირველ ნახევარში საქართველოს მუნიციპალიტეტების უმრავლესობა „მწვანე ტერიტორიებად“ რჩებოდა, მუნიციპალურ ბიუჯეტებზე COVID-19-ის პანდემიის გავლენის შესასწავლად ჯერ

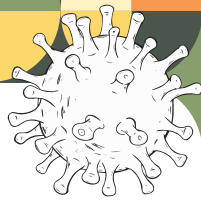
პანდემიის სახელმწიფო ბიუჯეტზე ზეგავლენა უნდა გამოვიკვლიოთ (ვინაიდან სახელმწიფო ბიუჯეტი თანაბარნილად ზემოქმედებს ყველა ადგილობრივ ბიუჯეტზე) და შემდეგ უნდა შევისწავლოთ უშუალოდ ის მუნიციპალიტეტები, სადაც ახალი კორონავირუსი დაფიქსირდა. შესაბამისად, ამ კვლევაში პირველადია განალიზებული სახელმწიფო ბიუჯეტზე მოქმედი ფაქტორები და შემდგომ იმ მუნიციპალიტეტთა ბიუჯეტები, რომელთაც უშუალოდ შეეხო პანდემიასთან დაკავშირებული შეზღუდვები. ამასთან, გავლენის ზომის დასადგენად, 2020 წლის პირველი კვარტალის მონაცემები შედარებულია 2019 წლის შესაბამისი პერიოდის მონაცემებთან.

წინა პირობები და პერიოდიზაცია

„COVID-19-ის პანდემიის პერიოდი“ უკვე დამკვიდრდა სასაუბრო ენაში, თუმცა ჯერჯერობით ცნობილია მხოლოდ მისი დაწყება და უცნობია დასასრული. 2019 წლის 31 დეკემბერს, მას შემდეგ, რაც პირველი შემთხვევა დაფიქსირდა ჩინეთის სახალხო რესპუბლიკის ჰუბეის პროვინციის ქალაქ ვუჰანში, ცნობილი გახდა, რომ გაჩნდა ახალი კორონავირუსით (SARS-CoV-2) გამონეული ინფექციური დაავადება. მისი გავრცელების სისწრაფე და მსოფლიოს ტერიტორიული მოცვის მასშტაბები რეკორდული იყო ისტორიაში მანამდე ცნობილ ყველა ეპიდემიასთან შედარებით. ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციამ საერთაშორისო საზოგადოებრივ ჯანდაცვაში შექმნილი ვითარება 2020 წლის 30 იანვარს საგანგებო მდგომარეობად გამოაცხადა, ხოლო უკვე 11 მარტს პანდემიად შეაფასა.

კვლევის ანგარიშის მომზადების მომენტისათვის, პანდემიის საყოველთაოდ აღიარებულ პერიოდიზაციად შეიძლება დასახელდეს პანდემიის გავრცელების პირველი და მეორე ტალღის პერიოდებად დაყოფა, სადაც კრიტერიუმად აღებულია ინფექციის გავრცელების სანყისი პერიოდიდან პიკური გავრცელების დაძლევისა და შემდგომში მისი გავრცელების წინა პიკის გადამფარავი ზომით ფეთქებადი ზრდა. ეს უკანასკნელი 2020 წლის სექტემბრის შუა რიცხვებიდან ფიქსირდება უმრავლეს ქვეყანაში. მთლიანად კი, იმის გამო, რომ პანდემიის დაწყების შემდეგ ქვეყნების აბსოლუტურმა უმრავლესობამ (შვედეთისა და ბელორუსის გარდა) მასთან ბრძოლის „პროტექციონისტური“ („სეპარატისტული“) პოლიტიკა აირჩია, პანდემიასთან დაკავშირებული პროცესები ჩაკეტილ სისტემებში განვითარდა და ცალკეული ქვეყნების მიხედვით სპეციფიკური ნიშნები შეიძინა. შეიძლება ითქვას, რომ მსოფლიოს ყველა ქვეყანას COVID-19-ით „ავადმყოფობის ისტორია“ ერთნაირი ფორმით აქვს გახსნილი, სადაც მოცემულ ქვეყანაში პანდემიის მიმდინარეობის საკუთარი ისტორია აღწერილი.

შეიძლება გამოვყოთ სამი პერიოდი პანდემიასთან დაკავშირებით საქართველოში: პანდემიამდელი, პანდემიის პირველი ტალღა და პანდემიის მეორე ტალღა. ქრონოლოგიურად ესაა დრო ახალი კორონავირუსის აღმოჩენიდან ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის მიერ პანდემიის გამოცხადებამდე: პირველი - პანდემიამდელი პერიოდი (2019 წლის 31 დეკემბერი - 10



მარტი), მეორე - პანდემიის პირველი ტალღის პერიოდი (2020 წლის 10 მარტი - 11 სექტემბერი) და მესამე - პანდემიის მეორე ტალღის პერიოდი (2020 წლის 11 სექტემბრიდან).

საქართველოში პირველი ტალღის პერიოდში პანდემიასთან ბრძოლის პერიოდიზაციის ოფიციალურად აღიარებული ეტაპებია: პირველი ეტაპი - ვირუსის გავრცელების „შეკავება“ 2019 წლის 31 დეკემბრიდან 2020 წლის 26 თებერვლამდე, მეორე ეტაპი - ვირუსის გავრცელების „შენელება“ 2020 წლის 26 თებერვლიდან 21 მარტამდე, მესამე ეტაპი - ვირუსის გავრცელების „მართვა“ 21 მარტიდან 22 მაისამდე („საგანგებო მდგომარეობა“), მეოთხე ეტაპი - ეტაპობრივი შემსუბუქება და ადაპტაცია 17 აპრილიდან 22 მაისამდე („საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში“)¹. იმავე კრიტერიუმებით, პირველი ტალღის ფარგლებში, შეიძლება ცალკე გამოიყოს მეხუთე ეტაპი - ანტიკრიზისული გეგმის მიღება და საბიუჯეტო ცვლილებები, რაც 22 მაისი - 24 ივნისის პერიოდს მოიცავს.

პანდემია და საბიუჯეტო კალენდარი

საქართველოში საბიუჯეტო კალენდარი კანონმდებლობითაა დადგენილი. საქართველოში პანდემიის გავრცელებისა და მასთან ბრძოლის ეტაპებისა და დადგენილი საბიუჯეტო კალენდრის ქრონოლოგიური შეპირისპირება მნიშვნელოვანი დასაყრდენი იქნება შემდგომში მასალების სისტემატიზაციის, მათი ანალიზისა და იმის დასადგენად, თუ რაში მდგომარეობს ქრონოლოგიურად გამოყოფილი თითოეული ეტაპის თავისებურება და ისტორიული გაკვეთილები. ეჭვგარეშეა, რომ 2020 წელი მთლიანად პანდემიის ქვეშ გასრულდება და 2021 წელსაც გაგრძელდება მისი მოქმედება.

პანდემიას გავლენა არ მოუხდენია 2020 წლისათვის საქართველოში ბიუჯეტების მიღებაზე. ახალი კორონავირუსის შესახებ ინფორმაციის გავრცელების პირველი დღისთვის - 2019 წლის 31 დეკემბრისთვის საქართველოში დამტკიცებული იყო 2020 წლის სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ყველა მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი².

პანდემიის გამო არ დარღვეულა საბიუჯეტო კალენდრის მიხედვით გათვალისწინებული ბიუჯეტის შესრულების ყოველთვიური, კვარტალური, წლიური ანგარიშგება ყველა დონეზე, შესაბამისი აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან შესაბამისი საკანონმდებლო ხელისუფლების მიმართ. ფორმალური თვალსაზრისით, მას გავლენა არ მოუხდენია მომავალი - 2021 სამეურნეო წლისათვის ბიუჯეტის პროექტის მომზადების პროცესის დაწყებისათვის 2020 მარტში და კანონმდებლობით განსაზღვრული საბიუჯეტო კალენდრის დაცვისათვის.

პარადოქსი ისაა, რომ პანდემიის პირობებში ადამიანებისთვის საციცოცხლო საფრთხე იწვევს მთავრობათა მიერ განხორციელებული ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული და სხვაგვარი პოლიტიკის ცვლილებას და ცვლილებათა ამ ჯაჭვში ექცევა საბიუჯეტო ხარჯების ახალი პოლიტიკა, ეკონომიკის ჩაკეტვა თუ ამოქმედება და ა.შ.

¹ COVID-19-ის წინააღმდეგ საქართველოს მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებების ანგარიში. 2020, თბილისი., <https://stopcov.gov.ge/Content/files/Government--report.pdf>

² კვლევაში არ არის გაანალიზებული მონაცემები საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან.



საქართველოს კანონმდებლობა უშვებს საჭიროების მიხედვით წლის ბიუჯეტებში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანას. ეს უფლება საქართველოს ხელისუფლებამ საგანგებომდგომარეობის დამთავრების შემდეგ გამოიყენა და 2020 წლის 24 ივნისს - 2020 წლის დამტკიცებულ სახელმწიფო ბიუჯეტში შეიტანა ცვლილებები და დამატებები. ამის შემდეგ 2020 წლის ივნის-აგვისტოში ცვლილებები განხორციელდა ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივ ბიუჯეტებში.

სიტუაციური ანალიზი (2020 წლის იანვარი-მარტი)

2021 წლის 1-ლ იანვარს საქართველოს საბიუჯეტო სისტემაში შემავალი ყველა ბიუჯეტი³ იყო კანონმდებლობის შესაბამისად დამტკიცებული და დაიწყო მათი აღსრულება. 2020 წლის პირველ კვარტალში საბიუჯეტო ცხოვრება ამ წლისათვის დადგენილი ბიუჯეტების მიხედვით მიმდინარეობდა. პანდემიის შესახებ ცნობები, რომლებიც მოდიოდა უცხოეთიდან, იძლეოდა რისკების აღბათობის ნიშნებს, მაგრამ ქვეყანაში ჩამოყალიბებული სოციალური და ეკონომიკური ცხოვრების რიტმზე მას გავლენა არ მოუხდენია.

ხელისუფლების მხრიდან ამ პერიოდში გადაიდგა აღნიშნული რისკებიდან გამომდინარე შესაბამისი ნაბიჯები. 2020 წლის 20 იანვარს გამოიცა მთავრობის №164 განკარგულება „საქართველოში ახალი კორონავირუსის შესაძლო გავრცელების აღკვეთის ღონისძიებებისა და ახალი კორონავირუსით გამოწვეული დაავადების შემთხვევებზე ოპერატიული რეაგირების გეგმის დამტკიცების შესახებ“⁴. აღნიშნული განკარგულება გახდა შემდგომში მთავრობის მოქმედების მნიშვნელოვანი სამართლებრივი პლატფორმა. მასში, ივნისის ჩათვლით, 35, ხოლო 22 ნოემბრის მდგომარეობით, 52 შესწორება და დამატება შევიდა⁵.

ამავე პერიოდში შეიქმნა უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო, ფაქტობრივად - ანტიკრიზისული მართვის ცენტრი. მოსალოდნელი საფრთხის წინააღმდეგ საბრძოლველად მზადყოფნა და მოქმედება დაგეგმილი იყო ცენტრალიზებული წესით და ცენტრალური სახელმწიფო უწყებებისა და ორგანიზაციების დონეზე. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან დაკავშირებით ამ გეგმაში ერთადერთი ნორმა მთავრობის 2020 წლის 17 მარტის №546 განკარგულებით გაჩნდა და ეს იყო თხოვნა, მუნიციპალიტეტების მიერ საკუთარ ადმინისტრაციულ საზღვრებში, 2020 წლის 18 მარტიდან M₂ კატეგორიის ავტობუსებით მგზავრთა გადაყვანის შეზღუდვისათვის შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელების შესახებ⁶.

მთავრობის №164 განკარგულება თავდაპირველად პრევენციული იყო. მასში სამომავლო მოქმედების განრიგი განერილი იყო ისე, რომ 1-ლ მარტამდე უნდა მომზადებულიყო სახელმწიფო უწყებების ოპერატიული გეგმები სათანადო ფინანსური გათვლებით, ხოლო განკარგულებით განსაზღვრული დაფინანსება უნდა განხორციელებულიყო კომპეტენციის ფარგლებში საკუთარი ასიგნებებიდან ან/და ფინანსთა სამინისტროს მიერ „მოძიებული“ და გამოყოფილი რესურსებით, მათ შორის მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან⁷.

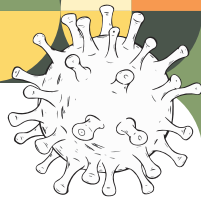
³ კვლევაში არ არის გაანალიზებული საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიების მონაცემები.

⁴ <https://matsne.gov.ge/document/view/4821121?publication=31>

⁵ <https://matsne.gov.ge/document/view/4821121?publication=31>

⁶ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4825724?publication=0>

⁷ <https://matsne.gov.ge/document/view/4821121?publication=31>



საქართველოში ვირუსის იმპორტის მოლოდინის პერიოდი დასრულდა 26 თებერვალს, როდესაც დაფიქსირდა პირველი შემთხვევა. ზრუნვის საგანი გახდა ადამიანების ჯანმრთელობა, თუმცა ამის შემდეგაც ხელისუფლება მოქმედებდა კანონმდებლობით განსაზღვრული სცენარის მიხედვით; მას შემდეგაც, რაც 11 მარტს COVID-19 მსოფლიო პანდემიად გამოცხადდა. ამას ხელს უწყობდა საქართველოს კანონით - „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ - განსაზღვრული საშიში ეპიდემიებისა და პანდემიის დროს მოქმედების სამართლებრივი ჩარჩოს, შესაბამისი ინსტიტუციური ბაზის, აგრეთვე, დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრის ლაბორატორიის, ფუნქციონირებადი პროფესიული კადრების არსებობა. აღნიშნული სისტემა პროგრამულადაა წარმოდგენილი სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ყოველწლიურად და ასე იყო 2020 წლისთვისაც.

პირველი შემთხვევის დაფიქსირებამდე საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში შემუშავებული იყო პირველი მეთოდური რეკომენდაცია და პროტოკოლი. ხელისუფლებას თავისი მოქმედებების განსახორციელებლად იანვარ-თებერვალში რაიმე სერიოზული ფინანსურ-საბიუჯეტო შეფერხება არ ჰქონია⁸. უფრო მეტიც, 21 მარტს, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შემდეგაც, საქართველოს მთავრობამ არ გამოიყენა საგანგებო ბიუჯეტის მიღების საქართველოს კანონით - „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“ (მუხლი 32) - გათვალისწინებული შესაძლებლობა⁹.

ეკონომიკის (რეალური მშპ-ის) საშუალო ზრდამ 2020 წლის პირველ კვარტალში შეადგინა 1,5%. რეალური მშპ-ის ზრდის ტემპმა თვეების მიხედვით, 2019 წლის შესაბამის პერიოდთან მიმართებაში, იანვარში +5,1, თებერვალში +2,2 და მარტში -2,7% შეადგინა¹⁰. ამასთან, გამოიკვეთა 2019 წელს ჩამოყალიბებული ეკონომიკური ზრდის შემცირების ტენდენცია. პირველი კვარტალის ბოლოს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ მოახდინა 2020 წლისათვის ეკონომიკის 5%-იანი ზრდის პროგნოზის რევიზია 4%-იანი შემცირებით¹¹.

2020 წლის მარტში 2019 წლის დეკემბერთან შედარებით ლარის გაცვლითი კურსი აშშ დოლარის მიმართ 14.5 პროცენტით გაუფასურდა, წინა წლის შესაბამის პერიოდთან შედარებით მოიმატა ფასებმა, შემცირდა ექსპორტი (2,7%-ით), უცხოელი ვიზიტორების რაოდენობა (17,6%-ით), ტურიზმიდან შემოსავლები (26,1%-ით ანუ 150,7 მლნ აშშ დოლარით).

⁸ საგანგებო ბიუჯეტის არმიღებას ხელი შეუწყო ფინანსური სახსრების არსებობამ, თუმცა თავიდანვე ჩანდა, რომ ეს არ იყო საუკეთესო გზა. ამის შესახებ მიუთითებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურიც მოხსენებაში - „საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ“ მთავრობის ანგარიშზე“. მოხსენებაში ნათქვამია: „2020 წელს კორონავირუსის პირობებში სახელმწიფოს წინაშე წარმოიჭვა პანდემიასთან და მისგან გამომწვეულ წეგატურ ეკონომიკურ ფეფეტებთან საპასუხო ღონისძიებების დაფინანსების აუცილებლობა. ბიუჯეტის კანონის ცვლილებამდე, აღნიშნული ღონისძიებების დაფინანსება ძირითადად ხდებოდა მხარჯავი დაწესებულებების ასიგნებებში განხორციელებული ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებებით. გარდა ამისა, ადგილი ჰქონდა ბიუჯეტის კანონით დაგეგმილი ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის შეფერხებას, რაც გარკვეულწილად მათზე გამოყოფილი ასიგნებების ათვისების დაბალ მაჩვენებლებში გამოიხატა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ბიუჯეტის შესრულების პროცესში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გამოვლენილი ნაკლოვანებები, რაც შემთხვევებში გამოწვეულია ობიექტური გარემოებით. თუმცა, ჩატარებული ანალიზით გამოიკვეთა ბიუჯეტის დაგეგმვასა და შესრულებასთან დაკავშირებული ისეთი შემთხვევებიც, რომლებიც საბიუჯეტო რესურსების მართვის არაეფექტიანობითაა გამოწვეული.“
http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/142733/1-14376_auditi_გვ.13.

⁹ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/91006?publication=46>

¹⁰ <http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/136491/1-6039>

¹¹ <http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/136491/1-6039>

¹² <http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/136491/1-6039>



2020 წლის მარტში 2019 წლის დეკემბერთან შედარებით ლარის გაცვლითი კურსი აშშ დოლარის მიმართ 14.5 პროცენტით გაუფასურდა, წინა წლის შესაბამის პერიოდთან შედარებით მოიმატა ფასებმა, შემცირდა ექსპორტი (2,7%-ით), უცხოელი ვიზიტორების რაოდენობა (17,6%-ით), ტურიზმიდან შემოსავლები (26,1%-ით ანუ 150,7 მლნ აშშ დოლარით). იმავე პერიოდში არ შემცირებულა,

პირიქით, გაიზარდა (0.1%) ფულადი გზავნილები¹². მიუხედავად იმისა, რომ მარტში, ბოლო დეკადაში, ძირითადად საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების მიზეზით (21 მარტი) გაჩნდა კორონავირუსით გამონვეული მოთხოვნისა და მინოდების კორექციები, მარტში ადგილი ჰქონდა ეკონომიკის შემცირებას, მთლიანად პირველი კვარტალი ეკონომიკური რეცესიის გარეშე დასრულდა. 2020 წლის ბიუჯეტის საბაზო პროგნოზის ზემოაღნიშნული მნიშვნელოვანი ცვლილების მიუხედავად, ცვლილებები ბიუჯეტის კანონში არ განხორციელებულა.

სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტის მდგომარეობა 2020 წლის პირველ კვარტალში

2020 წლის პირველ კვარტალში¹³, მიუხედავად საქართველოს ეკონომიკაში წარმოშობილი ნეგატიური პროცესებისა და ეკონომიკური ზრდის მკვეთრად გაუარესებული პროგნოზისა, **სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტის დონეზე საბიუჯეტო შემოსავლების მობილიზების გეგმა შესრულდა. მაჩვენებლები იყო გაცილებით უკეთესი, ვიდრე 2019 წლის შესაბამის პერიოდში.**

ფაქტობრივი შესრულების შეფარდებითი მნიშვნელობის (შესრულება-არშესრულების ზომის) დადგენა სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების, ასიგნებებისა და ნაშთის ცვლილების კვარტალური განწერის (შემდგომში: ბიუჯეტის განწერა) მონაცემებთან შედარებით ხდება. საბიუჯეტო განწერა (იხ. ცხრილი 1) ბიუჯეტის შესრულებისა და საბიუჯეტო ანგარიშგების მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია. საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის განწერაში თვალშისაცემია კვარტალებისა და თვეების მიხედვით არათანაბომიერი გადანაწილება: შემოსულობების მობილიზების ძირითადი დატვირთვა წლის მეორე ნახევარზე და განსაკუთრებით მეოთხე კვარტალის თვეებზე მოდის. ადგილი აქვს პროგნოზების უკანა რიცხვით კორექტირებას (განვლილი პერიოდის „პროგნოზირება“), რაც აუზომოებს შესრულების ოპერატიულ მაჩვენებლებს მიმდინარე პერიოდისათვის, რამეთუ ანგარიში ნაზარდი ჭამით წარმოადგება. მაგალითად, 2020 წლის ბიუჯეტის მოქმედ განწერაში პირველ კვარტალში დღგ-ის მოცულობის თავდაპირველი განწერის ცვლილება მოხდა პირველ კვარტალში ფაქტობრივად მობილიზებული დღგ-ის მაჩვენებლის დონეზე. ამით ხელი ეწყობა არათანაბარი ხარჯვის შესახებ ისედაც გავრცელებულ პრაქტიკას, რაც ბევრ პრობლემასთანაა დაკავშირებული, როგორცაა: ბიუჯეტის ხარჯების აუთვისებლობა, „საბიუჯეტო დაგროვება“ ნაშთების სახით, წლის ბოლოს ნაჩქარევად ჩატარებული სამუშაოები, ლარის კურსზე ზეწოლა ფულის გაზრდილი მინოდებით და ა.შ.

¹² <http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/136491/1-6039>

¹³ საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების 3 თვის მიმოხილვა, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო <http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/136491/1-6039>

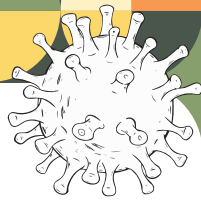
¹⁴ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2019 წლის 31 დეკემბრის №428 ბრძანება „საქართველოს 2020 წლის ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლების, არაფინანსური აქტივების კლების და ფინანსური აქტივების კლების და საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კვარტალური განწერის დამტკიცების თაობაზე“ - სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების და ნაშთის ცვლილების კვარტალური განწერა-მიღების თარიღი მითითებული არაა. https://mof.ge/images/File/2020%E2%80%9393biujeti/ganwera/gantsera_saitistvis.pdf

¹⁵ <https://mof.ge/images/File/2020%E2%80%9393biujeti/21-04-2020/80%20ganwera.pdf>

¹⁶ <https://mof.ge/images/File/2020%E2%80%9393biujeti/21-04-2020/84%20gantwera.pdf>

¹⁷ <https://mof.ge/images/File/2020%E2%80%9393biujeti/25-05-2020/120.pdf>

¹⁸ <https://mof.ge/images/File/2020%E2%80%9393biujeti/06-07-2020/danarti-06-07.pdf>



საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2019 წლის 31 დეკემბრის №428 ბრძანება¹⁴ 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის აღსრულების პროცესში რამდენიმეჯერ შეიცვალა საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2020 წლის 20 მარტის №80¹⁵, 25 მარტის №84¹⁶, 25 მაისის №120¹⁷ ბრძანებებით. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საიტზე 24 ნოემბრის მდგომარეობით განთავსებულია კიდევ ერთი ცვლილება, უკვე დაზუსტებული ბიუჯეტის საფუძველზე¹⁸.

ბიუჯეტის განწერის ცვლილების ასეთი სიხშირე ადასტურებს იმ ფაქტს, რომ 2020 წლის პირველ ნახევარში, მათ შორის პირველ კვარტალში, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ცვლილებებისა და დამატებების გარეშე ხდებოდა რეალურად მიმდინარე ცვლილებების ნორმატიულ სივრცეში მოქცევა. კვარტალის განმავლობაში განწერის 3-4-ჯერ შეცვლის შედეგად „გეგმა“ უფრო მიისწრაფოდა „ფაქტისკენ“, ვიდრე, შესრულება - გეგმისკენ.

ცხრილი 1. საქართველოს 2020 წლის იანვარ-მარტის შემოსულობები და გადასახდელები (ათასი ლარი)¹⁹

მაჩვენებლები	პირველი კვარტალის გეგმა (დაზუსტებული)	შესრულება	კვარტალური შესრულების %
შემოსულობები	3,857,311.6	3,736,504.9	96,9%
მ.შ. შემოსავლები	2,817,082.5	2,839,478.2	100,7%
გადასახდელები	3,507,602.3	3,462,783.7	98,7%
მ.შ. ხარჯები	2,754,029.7	2,750,152.4	99,8%

საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2020 წლის 25 მარტის №84 ბრძანებით კორექტირებული 2019 წლის 31 დეკემბრის №428 ბრძანებით განსაზღვრული 2020 წლის ნაერთი და სახელმწიფო ბიუჯეტის კვარტალური განწერის მიხედვით განსაზღვრული 2020 წლის პირველი კვარტალის გეგმით განსაზღვრული შემოსულობების გეგმა შესრულდა 106,9%-ით, ხოლო გასაწევი სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების გადახდამ შეადგინა გეგმის 93,6%. დაზუსტებული განწერით (ცხრილი 1), აღნიშნული მაჩვენებლები შეადგენს - 96% და 98,7%. ამ შესწორებამ 2019 წლის შესაბამის პერიოდთან მიმართებაში ცდომილება რომ არ მოგვცეს, ამიტომ უნდა შევადაროთ აბსოლუტური და არა შეფარდებითი მონაცემები.

¹⁴ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2019 წლის 31 დეკემბრის №428 ბრძანება „საქართველოს 2020 წლის ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლების, არაფინანსური აქტივების კლების და ფინანსური აქტივების კლების და საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კვარტალური განწერის დამტკიცების თაობაზე“ - სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების და ნაშთის ცვლილების კვარტალური განწერა-მიღების თარიღი მითითებული არაა. <https://mof.ge/images/File/2020%E2%80%9305-05-2020/120.pdf>

¹⁵ <https://mof.ge/images/File/2020%E2%80%9304-2020/80%20ganwera.pdf>

¹⁶ <https://mof.ge/images/File/2020%E2%80%9304-2020/84%20gantwera.pdf>

¹⁷ <https://mof.ge/images/File/2020%E2%80%9305-05-2020/120.pdf>

¹⁸ <https://mof.ge/images/File/2020%E2%80%9306-07-2020/danarti-06-07.pdf>

¹⁹ შედგენილია საქართველოს სახელმწიფო სახაზინო, საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების მიხედვით, 2020 წლის 25 მარტის განწერით.



2020 წლის პირველი კვარტალის შემოსულობებისა და გადასახდელების სიდიდე 2019 წლის იმავე პერიოდის მაჩვენებლებს მნიშვნელოვნად აღემატებოდა: შემოსულობების მიხედვით - 889.7 მლნ ლარით (31,3%), გადასახდელების მხრივ - 644.5 მლნ ლარით (22.9%). წინა

წლის შესაბამისი პერიოდის მაჩვენებლებზე მეტი იყო აგრეთვე შემოსავლებისა და ხარჯების მაჩვენებლები: შემოსავლები 259.5 მლნ ლარით (10.1%) , ხოლო ხარჯები - 768.3 მლნ ლარით (38,8%)²⁰.

2020 წლის იანვარ-მარტის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთი გაიზარდა 273.7 მლნ ლარით და მთლიანმა საბიუჯეტო დაგროვებამ 717.4 მლნ ლარი შეადგინა²¹. პოზიტიურად შეიცვალა სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი სალდო 2020 წლის იანვარ-მარტში. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების სხვაობით მიღებული იქნა დადებითი საოპერაციო სალდო (89.3 მლნ. ლარი), მაშინ როდესაც პირველ კვარტალში დაგეგმილი იყო უარყოფითი სალდო (გეგმა - 313.6 მლნ ლარი). საოპერაციო სალდოსა და არაფინანსური აქტივების ცვლილებით მიღებული სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი სალდო იყო დეფიციტური (-280.3 მლნ ლარი), მაგრამ ის მნიშვნელოვნად უკეთესი იყო დაგეგმილ უარყოფით შედეგზე (გეგმა -726. 6 მლნ ლარი)²². 2019 წელს იმავე პერიოდისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტის საოპერაციო სალდო შეადგენდა 347.8, ხოლო მთლიანი სალდო - 52.5 მლნ ლარს²³.

ამრიგად, 2020 წლის პირველი კვარტალის შედეგებით სახელმწიფო ბიუჯეტის მდგომარეობა პოზიტიური იყო და პანდემიის გავლენა მას არ ეტყობოდა. რაც შეეხება ბიუჯეტის დეფიციტს, ის მომდინარეობდა წინა პერიოდის ტენდენციებიდან, ამიტომაც გეგმურად იყო გათვალისწინებული. თუმცა აქაც იყო პროგრესი და დეფიციტი მოსალოდნელზე დაბალ ნიშნულზე დაფიქსირდა.

თუ გავითვალისწინებთ, რომ 2020 წლის პირველი კვარტალი ემთხვევა მთავრობის მიერ განხორციელებული ღონისძიებების პირველ და მეორე ეტაპს (პირველი ეტაპი - ვირუსის გავრცელების „შეკავება“ და მეორე ეტაპი - ვირუსის გავრცელების „შენელება“), ასევე მესამე ეტაპის დასაწყისს (მესამე ეტაპი - ვირუსის გავრცელების „მართვა“ [„საგანგებო მდგომარეობა“]), მაშინ პირველ კვარტალში პანდემიის სერიოზული გავლენის პერიოდი მხოლოდ მარტის ბოლო დეკადაზე მოდის. ამიტომ მარტის მონაცემებს ცალკე განვიხილავთ (იხ. ცხრილი 2). როგორც ცხრილიდან ჩანს, მარტის მონაცემები საუკეთესოა პირველი კვარტალის თვეებს შორის. მართალია, მთლიანი სალდო აქაც უარყოფითია, მაგრამ მარტზე მისი ყველაზე მცირე ნაწილი მოდის. მთლიანი საოპერაციო სალდო პირველ კვარტალში იყო 280.3 მლნ ლარი²⁴, აქედან იანვარ-თებერვალში - 212.5 მლნ ლარი²⁵, შესაბამისად, მარტში მხოლოდ 67.8 მლნ ლარი. თუმცა მარტში საოპერაციო სალდო იყო უარყოფითი პირველად წლის დასაწყისიდან.

²⁰ www.mof.gov.ge

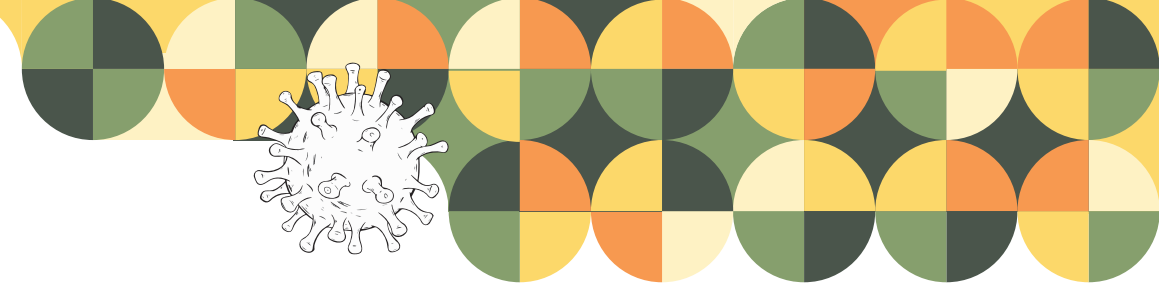
²¹ http://pbo.parliament.ge/media/k2/attachments/saxelmwifo_biujetis_shesruleba_3_tve_2020.pdf

²² http://pbo.parliament.ge/media/k2/attachments/saxelmwifo_biujetis_shesruleba_3_tve_2020.pdf.გვ.5

²³ http://pbo.parliament.ge/media/k2/attachments/saxelmwifo_biujeti_ianvar-tebervali.pdf.გვ.11

²⁴ http://pbo.parliament.ge/media/k2/attachments/saxelmwifo_biujetis_shesruleba_3_tve_2020.pdf.გვ.5

²⁵ http://pbo.parliament.ge/media/k2/attachments/saxelmwifo_biujeti_ianvar-tebervali.pdf.გვ.11



ცხრილი 2. საქართველოს 2020 წლის პირველი კვარტალის შემოსულობებსა და გადასახდელებში მარტის წილი (ათასი ლარი)²⁶

მაჩვენებლები	პირველი კვარტალის შესრულება	მათ შორის იანვარ-თებერვლის შესრულება	მათ შორის მარტის შესრულება	მარტის წილი კვარტალურ შესრულებაში
შემოსულობები	3,736,504.9	2,198,540.6	1,537,964.3	41,1%
მ.შ. შემოსავლები	2,839,478.2	1,701,817.0	1,137,661.2	40%
გადასახდელები	3,462,783.7	2,082,500.0	1,380,283.7	39,9%
მ.შ. ხარჯები	2,750,152.4	1,721,300.0	1,028,852.4	37,4%

საოპერაციო სალდო - 20.2 მლნ ლარის ოდენობით დიდი ალბათობით, წარმოიშვა იმის გამოც, რომ პირველ კვარტალში, სწორედ მარტის ბოლო დეკადიდან გაჩნდა უშუალოდ COVID-19-ის პანდემიით გამოწვეული ხარჯები, რომელიც 2020 წლის ბიუჯეტში არ იყო (და არც შეიძლებოდა ყოფილიყო) გათვალისწინებული.

საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებას მარტში მოჰყვა მნიშვნელოვანი ხარჯები შემდეგი ნივთების შესაძენად: ინდივიდუალური დამცავი საშუალებები, დეფიბრილატორები, სუნთქვის აპარატები, პაციენტზე დაკვირვების მონიტორები, უკონტაქტო ელექტროთერმომეტრები, თხევადი სამედიცინო ჟანგბადები და სხვა. გარდა ამისა, გაწეული იქნა ხარჯი საკარანტინო ზონების მოწყობისათვის და ვალუტის კურსის ცვალებადობის პირობებში პირველადი მოხმარების სასურსათო პროდუქტებზე საცალო სარეალიზაციო ფასების შენარჩუნებისთვის. დაფინანსდა საზღვარგარეთიდან შემოსული საქართველოს მოქალაქეებისათვის სავალდებულო კარანტინის ფარგლებში სასტუმროებში განთავსება, ტრანსპორტირება, კვება, უსაფრთხოება და საკარანტინო პერიოდში შესაბამისი პირობების შექმნასთან დაკავშირებული ხარჯები. ასევე დაფინანსდა უცხოეთში მყოფი საქართველოს მოქალაქეებისათვის სამშობლოში დაბრუნების ან ადგილზე დახმარების აღმოჩენა, შეიქმნა ოთხენოვანი ვებგვერდი <https://stopcov.ge/>, შესყიდული იქნა 5 000 ცალი დისპენსერი და 80 ტონა სადებინფექციო ხსნარი და სხვ²⁷. 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების კვარტალის გეგმა (35,300,619.52 ლარი) 37.6%-ით (13,288,802.56 ლარი) შესრულდა²⁸. 2020 წლის პირველ კვარტალში ასიგნებების შესრულება პროგრამული კლასიფიკაციის მიხედვით გეგმურზე ნაკლები იყო, მაგრამ, როგორც წესი, ყველა მხარჯავი სუბიექტის მიხედვით განხორციელებული ასიგნებები აღემატებოდა 2019 წლის შესაბამისი პერიოდის მაჩვენებლებს²⁹.

²⁶ შედგენილია სახაზინო სამსახურის, საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების მიხედვით, 25 მარტის განხრით.

²⁷ <http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/136491/1-6039>

²⁸ <http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/136491/1-6039>, გვ.270

²⁹ <http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/136491/1-6039>, გვ.102-130



მუნიციპალიტეტების დაფინანსება 2020 წლის პირველ კვარტალში

2020 წლის პირველ კვარტალში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან 2020 წლის პირველ კვარტალში გამოყოფილი

ასიგნებების მოცულობამ 37,000.0 ათასი ლარი, ხოლო საკასო ხარჯმა 35,086.5 ათასი ლარი (იხილე ცხრილი 3), მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდიდან კი შესაბამისად, 305.0 და 44.3 ათასი ლარი შეადგინა³⁰. „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერებიდან“³¹ ავტონომიური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების (კოდი: 56.04) ასიგნებების სამი თვის გეგმა 94,1 %-ით შესრულდა (56,126,613.0 ლარი, 59,624,900.0 ლარის ნაცვლად)³².

ცხრილი 3. საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადარიცხული თანხები (ათასი ლარი)³³

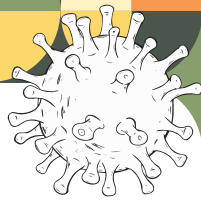
	მხარე	წლიური გეგმა - 2020	3 თვის ფაქტი - 2020
1	კახეთის მხარე	48,129.3	4,571.5
2	იმერეთის მხარე	80,389.0	10,241.6
3	სამეგრელო-ზემო სვანეთი	58,723.4	5,090.2
4	შიდა ქართლი	35,032.7	3,028.4
5	ქვემო ქართლი	46,952.1	4,732.9
6	გურია	22,813.2	2,933.3
7	სამცხე-ჯავახეთი	37,385.4	559.9
8	მცხეთა-მთიანეთი	28,254.7	3,307.4
9	რაჭა-ლეჩხუმი-ქვემო სვანეთი	19,961.0	621.4
	ჯამი	377,640.8	35,086.5

სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში გამოყოფილმა თანხამ შეადგინა 40,392.0 ათასი ლარი, საიდანაც საკვლევი პერიოდის განმავლობაში გადარიცხულია 434.3 ათასი ლარი³⁴.

საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის გადასაცემი ფინანსური დახმარების წლიური გეგმა განისაზღვრა 519,340.2 ათასი ლარის ოდენობით.

³³ <http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/136491/1-6039>

³⁴ <http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/136491/1-6039>



საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში გათვალისწინებულმა სპეციალურმა ტრანსფერმა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტებისათვის შეადგინა 8,000.0 ათასი ლარი, საიდანაც სამი თვის მდგომარეობით გადარიცხულია 2,000.0 ათასი ლარი. საქართველოს მალალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდიდან გამოყოფილმა თანხამ შეადგინა 8,495.0 ათასი ლარი³⁵.

ცხრილი 4. ფინანსური დახმარება ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში 2020 წლის 3 თვის მდგომარეობით (ათასი ლარი)³⁶

წელი	სულ ტრანსფერი		მიზნობრივი ტრანსფერი		სპეციალური ტრანსფერი		კაპიტალური ტრანსფერი	
	სულ ტრანსფერი	3 თვის ფაქტი	წლიური გეგმა	3 თვის ფაქტი	წლიური გეგმა	3 თვის ფაქტი	წლიური გეგმა	3 თვის ფაქტი
2019	379,413.4	30,222.8	11,800	2,960.0	98,498.4	21,388.0	269,138.9	5,889.8
2020	519,340.2	56,906.1	16,400.0	3,000.0	123,540.0	18,772.6	379,400.2	35,133.5

მარტის ეკონომიკური ჩავარდნისა და პანდემიის გამო გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის გამო, მთავრობამ მიიღო პირველი კვარტალის გეგმების გაზრდის მიმართულებით დაზუსტების გადაწყვეტილება. შედეგად, შემოსულობებისა და შემოსავლების გეგმური მაჩვენებლები გაიზარდა შესაბამისად, 3,078,077.0 და 3,019,077.0 ათასი ლარიდან³⁷ 3,300,483.3 და 3,222,105.7 ათას ლარამდე³⁸. ხელისუფლების ასეთი ოპტიმისტური გადაწყვეტილება პოზიტიური მიდგომით შეიძლება ეფუძნებოდეს იმას, რომ ყველა საბიუჯეტო მაჩვენებელი 2020 წლის პირველ კვარტალში (მიუხედავად იმისა, ეს მაჩვენებელი გეგმასთან მიმართებაში რა პროცენტითაა შესრულებული) აღემატებოდა 2019 წლის შესაბამისი პერიოდის მაჩვენებელს. 2020 წლის 3 თვის შესრულება საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადარიცხული თანხები 1,9-ჯერ, ხოლო ფინანსური დახმარება ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში 6-ჯერ აღემატება 2019 წლის შესაბამისი პერიოდის მაჩვენებელს. მხოლოდ პოზიტიური მიდგომა ვერ იქნება საკმარისი საბუთი აღნიშნული ფენომენის ასახსნელად, თუ ვნახავთ, რომ იმავე განწერით მეორე კვარტალის მონაცემები მნიშვნელოვნადაა შემცირებული.

³⁵ <http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/136491/1-6039>

³⁶ <http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/136491/1-6039>, გვ.40; 2019 წლის ანალოგიური მონაცემები იხ. <https://mof.ge/5249>

³⁷ 31.12.2019 განწერა - https://mof.ge/images/File/2020%E2%80%9393biujeti/ganwera/gantsera_saitistvis.pdf

³⁸ 25.03. 2020 განწერა - <https://mof.ge/images/File/2020%E2%80%9393biujeti/21-04-2020/84%20gantwera.pdf>



კერძოდ, შემოსულობებისა და შემოსავლების გეგმური მაჩვენებლები ამ შემთხვევაში შემცირებულია შესაბამისად, 3,639,734.0 და 3,540,534.0 ათასი ლარიდან³⁹ 2,845,255.1 და 2,778,490.8 ათას ლარამდე⁴⁰. 2020 წლის მეორე კვარტალის შესრულების პროგნოზი კვარტალის ბოლო კვირას გაკეთდა და ის ფაქტობრივად „აღმოჩნდა“ პირველი კვარტალის შესრულების ტოლი. 2020 წლის

პირველი კვარტალის შემოსავლებისა და ხარჯების ფაქტობრივი შესრულება იყო 3,233.5 მლნ ლარი და 3,040.0 მლნ ლარი, ხოლო მეორე კვარტალისა, შესაბამისად, 2,844.6 და 2,968.4 მლნ ლარი⁴¹.

2020 წლის პირველ კვარტალში ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლებმა საპროგნოზო 3,034,077.0 ათასი ლარის ნაცვლად შეადგინა 3,233,485.0 ათასი ლარი (106.6%), გადასახადებიდან მიღებულმა თანხამ ნაცვლად 2,801,100.0 ათასი ლარისა, 2,982,873.8 ათასი ლარი (106.5%). მათ შორის დღგ შესრულდა 108 %-ით (გეგმა 1,126,000.0 ათასი ლარი, ფაქტი - 1,216,445.6 ათასი ლარი). 2020 წლის სახელმწიფოს ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტმა დაგეგმილი მთლიანი შიდა პროდუქტის 2.4%-ის ნაცვლად შეადგინა 0.6 %.

ამრიგად, ბიუჯეტის შემოსავლები შესრულდა გადაჭარბებით, იყო ჩამორჩენა ხარჯებში, თუმცა ამას გავლენა არ მოუხდენია მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებზე. საბიუჯეტო შემოსავლები სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტის დონეზე მთლიანობაში ნეიტრალური იყო კორონავირუსის მიმართ.

„ანტიკრიზისული“ სახელმწიფო ბიუჯეტი

2019 წლის 10 დეკემბრის საქართველოს კანონში - „2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ – 24 ივნისს შეტანილი ცვლილებები და დამატებები გამოწვეული იყო მიზეზთა მთელი წყებით. უპირველესი მათ შორის იყო ეკონომიკაში კრიზისის გაღრმავება და კრიზისული მოვლენების გამო მაკროეკონომიკური მაჩვენებლებისა და მათი პროგნოზების ცვლილება. ცვლილებებით რეალური მშპ-ის ზრდა განისაზღვრა - 4,0%-ით არსებული 5%-ის ნაცვლად (2019 წ. 5,1%), ნომინალური მშპ - 50,3 მლნ ლარი ნაცვლად 53,1 მლნ ლარისა (2019 წ. – 50,0 მლნ. ლარი), მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი - 8,8% ნაცვლად 3,5%-ისა (2019 წ. 5,1%). შესაბამისად, 2020 წლის ბიუჯეტის კორექტირებაში აისახა მეორე კვარტალის საბიუჯეტო რეალობა (იხ. ცხრილი 5).

ცხრილი 5. 2020 წლის იანვარ-მარტის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები და გადასახდელები (ათასი ლარი)⁴²

ბიუჯეტის მაჩვენებლები	6 თვის გეგმა		6 თვის შესრულება	შესრულების პროცენტი დაზუსტებული გეგმის მიმართ
	საპროგნოზო	დაზუსტებული		
შემოსულობები ⁴³	7,661,401.9	3,857,311.6	8,010,173.4	96,9%
მ.შ. შემოსავლები	5,009,223.2	2,817,082.5	5,087,527.4	100,7%
გადასახდელები ⁴⁴	3,698,702.0	3,507,602.3	3,462,783.7	98,7%
მ.შ. ხარჯები	7,422,121.6	2,754,029.7	6,897,114,705.1	99,8%

³⁹ 31.12.2019 განხერა - https://mof.ge/images/File/2020%E2%80%9393biujeti/ganwera/gantsera_saitistvis.pdf

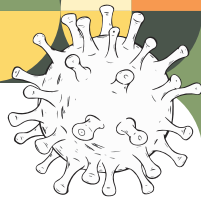
⁴⁰ 25.03. 2020 განხერა - <https://mof.ge/images/File/2020%E2%80%9393biujeti/21-04-2020/84%20gantwera.pdf>

⁴¹ https://mof.ge/finansebis_statistika_naerti_biujeti

⁴² შედგენილია სახაზინო სამსახურის, საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემების მიხედვით, 25 მარტის განხერით. შემდგომში დაზუსტებული განხერით შედეგების მაჩვენებლები იცვლება, მათ შორის შემოსულობების მაჩვენებელი უკვე 100%-ზე ნაკლებია.

⁴³ <https://www.mof.ge/4536>

⁴⁴ <https://www.mof.ge/images/File/2020%E2%80%9393biujeti/06-07-2020/danarti-06-07.pdf>



ბიუჯეტის დამტკიცებული ხარჯებიდან მოხდა 600 მლნ ლარის შემცირება. მასში შევიდა უკვე მარტიდან შეკვეცილი ხარჯები (ადმინისტრაციული, მივლინებების, სანვავის, პანდემიიდან გამომდინარე შეზღუდული აქტივობების - კულტურული, სპორტული ხარჯები), რასაც დაემატა კაპიტალური ხარჯების შემცირება (ტურიზმისა და სხვა ნაკლებპერსპექტიული პროგრამის მიხედვით)⁴⁵.

საბიუჯეტო ცვლილების აუცილებლობა გამოიწვია საბიუჯეტო წესრიგის დაცვის აუცილებლობამ: COVID-19-ის წინააღმდეგ ჯანმრთელობის დაცვის, ვირუსით ინფიცირებულთა მკურნალობის, დიაგნოსტიკის, კარანტინის განხორციელების ღონისძიებების დროს საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის მასშტაბების ისეთმა ზრდამ, რომ მისი განწევა მხოლოდ ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებით შეუძლებელი იყო. საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში მთავრობას ჰქონდა არგუმენტად, რომ „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებიდან გამომდინარე, საქართველოს მთავრობას მიეცა შესაძლებლობა, ზემოაღნიშნული ღონისძიებების შეუფერხებელი დაფინანსების მიზნით ემოქმედა კანონმდებლობით განსაზღვრული ფისკალური პარამეტრების ზღვრების მიღმა⁴⁶. საგანგებო მდგომარეობის ჩარჩოს გარეთ შეუძლებელი იყო ისეთი მასშტაბური ღონისძიებების ფინანსური უზრუნველყოფა, როგორც იყო მთავრობის მიერ შემუშავებული ანტიკრიზისული გეგმა. შეიძლება ითქვას, პანდემიით გამოწვეული ნეგატიური მოვლენების შესამსუბუქებლად ე.წ. ანტიკრიზისული გეგმის განსახორციელებელი ღონისძიებების დაფინანსების მიზნები გადამწყვეტი იყო საბიუჯეტო ცვლილებების მიღების დროს. საქართველოს მთავრობის ანტიკრიზისული გეგმა მოსახლეობის სოციალური დაცვის, ჯანდაცვისა და ბიზნესის მხარდაჭერის მიზნით განისაზღვრა 3,4 მლრდ ლარის ოდენობით, რაც დამატების სახით აისახა ახალ ბიუჯეტში⁴⁷.

საბიუჯეტო ცვლილებები გამოწვეული იყო წლის პირველ ნახევარში სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელებში ჩამორჩენის (445 მლნ ლარი) ტენდენციის დაძლევის აუცილებლობით. პირველ და მეორე კვარტალებში შემოსულობების გეგმები შესრულდა გადაჭარბებით, ხოლო გადასახდელების ჩამორჩა. პირველ კვარტალში შემოსულობებმა გეგმას 1.5%-ით (54 მლნ ლარი), მეორე კვარტალში კი 7.4%-ით (294.7 მლნ ლარი) გადააჭარბა, ხოლო გადასახდელები იმავე პერიოდში კვარტალურ გეგმებს, შესაბამისად, 1.3%-ითა (44.8 მლნ ლარით) და 10.4%-ით (400.2 მლნ ლარით) ჩამორჩა⁴⁸.

⁴⁵ <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/251231?>

⁴⁶ განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ - https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/251231?_g3.1; საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებს გარეთ, მანამდე და მის შემდეგაც, ხარჯების განწევა ვერ აიხსნება ნათქვამით. ამ უკანასკნელს ასე ხსნის მთავრობა:

„მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ კრიზისულ ეტაპზე გეგმაზომიერი ღონისძიებების ეფექტიანობის მნიშვნელოვანი განმაპირობებელი ფაქტორია საჯარო ფინანსების მართვის არსებული ჩარჩო და საბიუჯეტო სისტემის მოქნილობა. „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი ითვალისწინებს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შემთხვევაში ფისკალურ ზღვრებთან დაკავშირებულ სპეციფიკურ რეგულაციებს. წლიური ბიუჯეტის კანონის დაზუსტების მექანიზმებმა კი ხელი შეუწყო საჭირო რესურსების მობილუზებისათვის ასიგნებების გადანაწილებას, რის შედეგადაც საბიუჯეტო პროცესი შეუფერხებლად ხორციელდებოდა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ცვლილების შეტანამდე. ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით დღის წესრიგში დადგა, 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში განხორციელდეს ცვლილებები და მასში აისახოს როგორც განახლებული მაკროეკონომიკური და ფისკალური პარამეტრები, ასევე ის ასიგნებები, რომლებიც აუცილებელია ანტიკრიზისული გეგმით განსაზღვრული ღონისძიებების შემდგომი დაფინანსებისთვის“. გვ.3. თუმცა, ეს ახსნა უფრო მეტ კითხვას აჩენს: თუ ყველაფერი ნორმატიულად ხდებოდა, რა საჭირო იყო ძველი რიცხვით პროგნოზების ცვლილება? ფაქტის შემდეგ პროგნოზის შეცვლის ნაცვლად, საჭირო იყო ბიუჯეტის კანონში ცვლილებების პარალელურად კორექტივების შეტანა, რამდენადაც ნორმატიულ აქტში ცვლილება იმავე სახის ნორმატიული აქტით ხდება.

⁴⁷ გვ.2.3 <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/251231?>

⁴⁸ http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/142733/1-14376_auditi



ეს იყო არსებულ სტიმულირებაზე ორიენტირებული საბიუჯეტო პოლიტიკის გაგრძელება. თავდაპირველად 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი 2019 წლის პოზიტიური საბიუჯეტო და ეკონომიკური შედეგების ფონზე ოპტიმისტურად დაიგეგმა, განხორციელებული ცვლილებებით გადასახდელების ოდენობა კი არ მოვიდა შესაბამისობაში შემოსულობებთან,

არამედ შენარჩუნებული და დაკანონებული იქნა აღნიშნული დისბალანსი, ოღონდ - უფრო მაღალი მარჯვენა ბიუჯეტის დონეზე, დამტკიცებული შემოსულობების - 14.6 მლრდ ლარის და გადასახდელების - 14.4 მლრდ ლარის მოცულობით. პროგნოზი გაიზარდა შემოსულობებისათვის - 18.4 მლრდ ლარამდე (26.6%-ით), ხოლო გადასახდელებისათვის - 15.9 მლრდ ლარამდე (10.3%-ით). ამრიგად, დაიგეგმა 2.5 მლრდ ლარის ოდენობის ბიუჯეტის ნაშთის დაგროვება 2020 წლის ბოლოს⁴⁹.

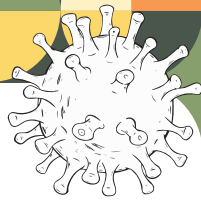
საბიუჯეტო სტიმულირების მიუხედავად, ეკონომიკის შენელება გაგრძელდა, რამაც მნიშვნელოვნად შეამცირა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლები. ყურადღების ღირსია დღგ-ის გადასახადის შემცირება, რაც გამოიწვია როგორც შექმნილმა ეკონომიკურმა მდგომარეობამ (მათ შორის იმპორტის შემცირებამ წლის პირველ ნახევარში), ისე სამთავრობო გადანაცვეტილებებმა, კერძოდ, დღგ-ის დაბრუნების მექანიზმის ამუშავებამ (შედეგად - მისი მოცულობის კლება 600 მლნ ლარის ოდენობით). საერთო ჯამში დღგ-ის პროგნოზი შემცირდა 14,6%-ით (644 მლნ ლარი).

ცხრილი 6. 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლები (მლნ ლარი)⁵⁰

დასახელება	კანონი "2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ"	კანონი "2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ" ცვლილების პროექტი	სხვაობა	ცვლილება (%)
საშემოსავლო გადასახადი	3,415.0	2,990.0	-425.0	-12.4%
მოგების გადასახადი	970.0	840.0	-130.0	-13.4%
დღგ	4,398.0	3,754.0	-644.0	-14.6%
აქციზი	1,400.0	1,325.0	-75.0	-5.4%
იმპორტის გადასახადი	80.0	70.0	-10.0	-12.5%
სხვა გადასახადი	202.0	0.0	202.0	-100.0%
საგადასახადო შემოსავლები	10,465.0	8,979.0	-1,486.0	-14.2%

⁴⁹ http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/142733/1-14376_auditi

⁵⁰ <https://sao.ge/Uploads/2020/6/83%90.pdf>



პანდემიის გავლენა ადგილობრივ ბიუჯეტებზე

მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებზე პანდემიის მოქმედების გავლენის საერთო ნიშნებმა ასახვა პოვა 2020 წლის საბიუჯეტო ცვლილებებში. 2020 წლის პირველ ნახევარში მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტზე შემოსავლებში აისახა დღგ-ისა და ქონების გადასახადების შემცირება. ადგილებზე აღნიშნული შემოსავლების შემცირების კომპენსირება მოხდა ძირითადად იმ ხარჯების/პროგრამების შემცირებით, რომლებიც არ ეხებოდა სოციალური დაცვის, განათლების, ჯანდაცვისა და კომუნალურ ინფრასტრუქტურას. ამასთან, ამ პერიოდში ბუნებრივად, პანდემიის გამო შეუძლებელი გახდა ბევრი ხარჯის წარმოება მასობრივი კულტურულ-საგანმანათლებლო თუ სპორტული ღონისძიებების სახით. აგრეთვე, საკარანტინო და დისტანციურ მუშაობასთან დაკავშირებით შემცირდა ოფისის, სანვავის, მივლინებებისა და სხვა ხარჯები. ქვემოთ დეტალურად განვიხილავთ, თუ რამ განაპირობა ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯების კორექტირება.

დამატებული ღირებულების გადასახადის გაზიარების ეფექტი

თვითმმართველობათა ბიუჯეტების ცენტრალურ ბიუჯეტთან დამოკიდებულება საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემით განისაზღვრება. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი განსაზღვრავს საერთო-სახელმწიფოებრივ და ადგილობრივ გადასახადებს⁵¹. ამჟამად ამ უკანასკნელში შედის ქონების (მ.შ. მიწის) გადასახადი. ადგილობრივ გადასახადებთან დაკავშირებით მუნიციპალიტეტებისათვის რესურსების მობილიზებას ართულებს როგორც ნორმატიულ-საკანონმდებლო, ისე ტექნიკურ-ორგანიზაციული და ადმინისტრაციული საკითხები.

პანდემიას საქართველოს ადგილობრივი საბიუჯეტო სისტემა დახვდა მოწყვლად, ტრანსფორმაციულ მდგომარეობაში. ეს გამოწვეული იყო, ერთი მხრივ, ისტორიული განვითარების თავისებურებით, მუნიციპალიტეტების ფინანსური და მატერიალური შეზღუდულობითა და მეორე მხრივ, 2019 წელს გამოცხადებული ე.წ. გარდამავალი პერიოდით მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების შემოსავალთან დაკავშირებით.

2019 წლისათვის მუნიციპალიტეტების წილი საქართველოს ნაერთ ბიუჯეტში (12,907,2 მლნ ლარი) შეადგენდა 15%-ს (1,935,7 მლნ ლარი), აქედან 7% (900,5 მლნ ლარი) მოდიოდა ქ. თბილისზე, ხოლო 8% ყველა სხვა (1,035,2 მლნ ლარი) ერთად აღებულ მუნიციპალიტეტებზე. ავტონომიური რესპუბლიკების წილი შეადგენდა 2%-ს (296,52 მლნ ლარი). საქართველოს მოსახლეობა 2019 წელს იყო 3723500, მ.შ. თბილისის 1140700. თვითმმართველობის ბიუჯეტების შემოსავლების სიდიდე საქართველოში ერთ სულ მოსახლეზე საშუალოდ შეადგენდა 520, თბილისში - 789, ხოლო სხვა მუნიციპალიტეტებში - 400 ლარს. ეს უთანაბრობა ცალკეული მუნიციპალიტეტების მიხედვით კიდევ უფრო დიდია. ამის მიზეზია ადგილობრივი თვითმმართველობების საგადასახადო ბაზა. ადგილობრივ გადასახადებს განეკუთვნება ქონების გადასახადი და - 2019 წლიდან - დღგ-ის ნაწილი. ქონებასთან

⁵¹ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1043717?publication=169> (მუხლი 6)



დაკავშირებით, მუნიციპალიტეტის გავლენა მცირეა. მას არ გადასცემია რესურსები, წყალი, ტყე. მოუგვარებელია მიწის გადასახადის საკითხი: ჯერ 5 ჰა-მდე სასოფლო-სამეურნეო მიწის გადასახადისგან გათავისუფლებისა და შემდეგ მიწის კოდექსის არარსებობის გამო, რაც მიწაზე დიფერენცირებული, ბონიტეტის მიხედვით გადასახადების დაწესების საშუალებას შექმნიდა.

დღგ-ის წილმა მუნიციპალიტეტების საერთო შემოსავლებში 2019 წელს შეადგინა 48,9% (946 მლნ ლარი). თბილისში განაწილდა დღგ-ის 50,04% (473,4 მლნ ლარი), რამაც შეადგინა 2019 წელს თბილისის ბიუჯეტის 43% (1,100,45 მლნ ლარი). სხვა მუნიციპალიტეტების შემოსავალში დღგ-ის წილი იყო ჯამში 45,65% (472,585 მლნ. ლარი).

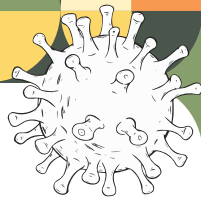
2020 წელს დღგ-ის განაწილების შედეგად, თითოეული მუნიციპალიტეტის მიერ მისაღები შემოსავლის საპროგნოზო მოცულობა წინა წელთან შედარებით ზღვარდებულია - ზრდის მაქსიმალური პროცენტული მაჩვენებელი 25%-ია⁵², მაგრამ გაურკვეველია, რა უნდა მოხდეს იმ შემთხვევაში, თუ დღგ-ის მობილიზების ზომა დადგენილზე ნაკლები იქნება. სახელმწიფო ბიუჯეტს აქვს მექანიზმები ასეთ შემთხვევაში სამოქმედოდ, მუნიციპალიტეტებს კი - არა.

კორექტირებული ბიუჯეტით, მუნიციპალიტეტების გადასაცემად განისაზღვრა დღგ 880,6 მლნ ლარის ოდენობით, რომელიც ნაწილდება თითოეული მუნიციპალიტეტისათვის დადგენილი პროცენტის მიხედვით. ე. თბილისის წილი 2020 წლისათვის განსაზღვრულია 45,34%-ით.

დღგ-ის დღეს არსებული სისტემა გათვლილია დღგ-ის პერმანენტულ ზრდაზე და როდესაც დღგ-ის სიდიდე შემცირდა და მისმა შემოდიანებამ არასტაბილური ხასიათი მიიღო, მუნიციპალიტეტებს პრობლემები შეექმნათ, თავიდან - გადასახადის შემოდიანების არასტაბილურობის, ხოლო შემდეგ - შემცირების გამო. დღგ-ის შემცირების ტენდენცია პანდემიამდეც იჩენდა თავს. მოგვიანებით ეს პროცესი უფრო გაღრმავდა და არსებული განაწილების სისტემის ნაკლოვანება სრულად გამოჩნდა. დღგ-ის მიწოდებაში შეფერხებებმა გამოიწვია იმის აუცილებლობა, რომ მუნიციპალიტეტებს აეღოთ შიდა საბიუჯეტო ვალები მთავრობის განკარგულებით, რამაც დროის, ადამიანური რესურსისა და ტრანზაქციის დამატებითი ხარჯები მოითხოვა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კორექტირების შემდეგ, როდესაც დადგინდა, რომ თვითმმართველობების ბიუჯეტები დღგ-ის შემცირების გამო ვერ მიიღებდნენ დაგეგმილ საკუთარ შემოსავლებს, განხორციელდა მათი კორექტირება. ყველა მუნიციპალიტეტმა ანტიკრიზისული ბიუჯეტის მიღებიდან ერთი თვის განმავლობაში მოახდინა საკუთარი ბიუჯეტების კორექცია. აღნიშნული შემცირება განხორციელდა საგანმანათლებლო, სოციალური და ინფრასტრუქტურული პროექტების დაცულობის პირობებში. თუმცა, არ არსებობს გარანტია, რომ დღგ-დან მიღებული შემოსავალი კიდევ უფრო არ შემცირდება 2020 წლის განმავლობაში, შესაბამისად, დიდია რისკი, რომ შემცირება უკვე სოციალურ ხარჯებსაც შეეხოს. ძნელად წარმოსადგენია, მაგრამ ფაქტია, რომ შექმნილი მექანიზმი არ ითვალისწინებს გადასახადის მერყეობას და გათვლილია მხოლოდ მის ზრდაზე. უფრო

⁵² https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4734727?publication=0_189/196_2.



მეტიც, ბიუჯეტის კანონპროექტისათვის თანდართული ფინანსური რისკების შესწავლისას საერთოდ განხილული არ იყო დღგ-ის შემცირების რისკები.

ადგილობრივი ბიუჯეტების სპეციფიკა

საბიუჯეტო ცვლილებების შემდეგ ხდება მათი გადატანა საბიუჯეტო განწერაში და სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები და ხარჯები უკვე ახალი გეგმის ფარგლებში ხორციელდება. გეგმაში ფორმალურად „გასწორდა“ და „უკანა რიცხვით“ გადაინერა 2020 წლის პირველი და მეორე კვარტალების საბიუჯეტო მონაცემები. ამ აქტით მაკრო დონეზე საგადასახადო შემოსავლების „ჩავარდნა“ კი გასწორდა, მაგრამ მან გავლენა ვერ იქონია მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებზე, რამეთუ მეორე კვარტალის ჩავარდნამ შეაფერხა მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტში შემოსავლები (განსაკუთრებით, დღგ და ქონება). ამან ბიუჯეტებში ცვლილებების მასობრივად შეტანა გამოიწვია, რადგანაც გადასახდელების ათვისება ჩამორჩა პირველ ორ კვარტალში როგორც ცენტრალურ დონეზე, ისე ადგილებზე. ეს ჩამორჩენა ადგილებზე სწორედ საბიუჯეტო ცვლილებებით გამოსწორდა. საერთოდ, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ხელისუფლების მიერ არჩეული მასტიმულირებელი საბიუჯეტო მოდელი ეკონომიკაში ფულის „ჩასხმის“ კონცეფციას ეფუძნება და ამიტომ საბიუჯეტო წონასწორობა გრანტებისა და სესხების ხარჯზე მყარდება.

ცხრილი 8. ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლები 2019-2020 წ. კვარტალების მიხედვით⁵³ (მლნ ლარი).

წელი	I	II	III	IV	V	VI
2019	1123.6	783.7	1051.0	969.3	1023.5	1215.8
2020	1049.7	913.9	1269.9	925.6	880.4	1038.6

2020 წელს საბიუჯეტო წონასწორობის აღდგენა ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში საგადასახადო შემოსავლების შემცირების გამო (310,0 მლნ ლარამდე), მისი სრულად დაბალანსება მათი ხარჯვითი ნაწილის შემცირების ხარჯზე შეუძლებელია. გამომდინარე აქედან, მოხდა ტრანსფერების ზრდა. ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები 131,0 მლნ ლარიდან გაიზარდა 166,0 მლნ ლარამდე. საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი 400,0 56 მლნ ლარით და მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდი 20,0 მლნ ლარით განისაზღვრა. 2020 წლის პირველ კვარტალში საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა „2020-2022 წლების საპილოტე რეგიონების

⁵³ https://www.mof.ge/finanssebis_statistika_naerti_biujeti



ინტეგრირებული განვითარების პროგრამა“, რომლის ფარგლებშიც კახეთის, იმერეთის, გურიისა და რაჭა-ლეჩხუმი-ქვემო სვანეთის რეგიონებში გათვალისწინებულია 64 მლნ ევროს ღირებულების მიზნობრივი ღონისძიებების განხორციელება რეგიონული ცენტრების ეკონომიკური, კულტურული და სოციალური როლისა და ფუნქციების გასაძლიერებლად⁵⁴.

ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები (კოდი 56.04) საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებიდან 2020 წლის პირველი კვარტალის გეგმით გათვალისწინებული 59,624.9 ათასი ლარის ნაცვლად დაფინანსდა 56,126.6 ათასი ლარით (94.1%), აქედან, ავტონომიური რესპუბლიკებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები - 100.0%-ით (გეგმა: 2,000.0 ათასი ლარი. ფაქტი: 2,000.0 ათასი ლარი), ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები - 93.9%-ით (გეგმა - 57,624.9 ათასი ლარი; ფაქტი - 54,126.6 ათასი ლარი). საერთოდ არ მომხდარა ასიგნებები საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან (კოდი: 56.07) და მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდიდან (კოდი: 56.08), საიდანაც დაგეგმილი იყო შესაბამისად, 39,605.8 და 195.0 ათასი ლარის ფინანსირება. ყველა სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტი დაფინანსდა დაგეგმილზე ნაკლები ოდენობით⁵⁵.

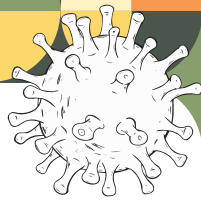
2020 წლის პირველ კვარტალში საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 18 დეკემბრის №2630, 31 დეკემბრის №2750 და 2020 წლის №325 განკარგულებებით, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გამოიყო ტრანსფერები 37,0 მლნ ლარის ოდენობით, რომლის საკასო შესრულებამ პირველ კვარტალში 35,086 მლნ ლარი შეადგინა.

საკარანტინო რეჟიმის გავლენა ადგილობრივ ბიუჯეტებზე

პანდემიის წინააღმდეგ განხორციელებული ღონისძიებები 2020 წლის პირველ ნახევარში გატარდა 21 მარტიდან 22 მაისამდე - საგანგებო მდგომარეობის პირობებში; 31 მარტიდან 23 მაისამდე მოქმედებდა ე.წ. კომენდანტის საათი (გადაადგილების აკრძალვა 21:00 საათიდან 06:00 საათამდე). პანდემიის პირველი ტალღა შეეხო თბილისს, ქვემო ქართლს, აჭარას, რაჭა-ლეჩხუმი-ქვემო სვანეთს, იმერეთსა და შიდა ქართლს, სხვა კუთხეები „მწვანე ტერიტორიებად“ დარჩნენ 2020 წლის პირველ ნახევარში. ადგილი ჰქონდა წერტილოვნად, ვირუსით დაინფიცირებული კლასტერების წარმოშობასთან ერთად მკაცრი საკარანტინო რეჟიმების დანერგვას. მსგავსი რეჟიმები მოქმედებდა: 23 მარტი - 18 მაისი მარნეულისა და ბოლნისის მუნიციპალიტეტებში; 10-28 აპრილი ლენტეხის მუნიციპალიტეტში; 12 აპრილი - 8 მაისი ქობულეთის მუნიციპალიტეტის დასახლებებში (გვარა, მუხაესტატი, ლელვა, წყავროკა); 13 - 28 აპრილი ხაშურის მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ერთეულში - ხიდისყურში; 15 აპრილს აკრძალა ქ. თბილისის, ქ. რუსთავის, ქ. ქუთაისისა და ქ. ბათუმის მუნიციპალიტეტებში შესვლა და ამ მუნიციპალიტეტებიდან გასვლა. გადაადგილებაზე შეზღუდვები მოიხსნა 5 მაისს ქ. ბათუმსა და ქ. ქუთაისში, 11 მაისს - ქ. თბილისის და 14 მაისს

⁵⁴ http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/137337/%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%97%E1%83%90%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%91%E1%83%9D_%E1%83%9E%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%92%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%A1_%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A8%E1%83%98_6967_გვ.80

⁵⁵ <http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/136491/1-6039>



- ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტებში. 26 აპრილი - 4 ივნისის პერიოდში საკარანტინო რეჟიმი მოქმედებდა თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტში.

მკაცრი კარანტინი შეეხო სულ 10 მუნიციპალიტეტს (მარნეული, ბოლნისი, ლენტეხი, ქობულეთი, ხაშური, ქ. თბილისი, ქ. რუსთავი, ქ. ქუთაისი, ქ. ბათუმი, თეთრიწყარო), მაგრამ აქ მცხოვრები მოსახლეობის რაოდენობის გათვალისწინებით (1930,5 ათასი), ის უშუალოდ შეეხო საქართველოს მოსახლეობის ნახევარზე მეტს (52%)⁵⁶.

შესაბამისად, ზემოთ ჩამოთვლილ მუნიციპალიტეტებში ყველაზე დიდი იყო პანდემიის გავლენა ზოგადად, მაგრამ იმის დასადგენად, თუ როგორ აისახა კრიზისი ამ მუნიციპალიტეტების საბიუჯეტო სისტემაზე, 4 მუნიციპალიტეტის მაგალითს განვიხილავთ.

თბილისი

თბილისის ბიუჯეტი 2020 წლისათვის დამტკიცდა 2019 წლის 27 დეკემბერს⁵⁷. თბილისის ბიუჯეტი, ისევე როგორც საქართველოს სხვა მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტები, მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის გრანტებსა და გადასახადებზე (2019 წლიდან, ქონების გარდა, - დღგ-ზე). საგანგებო მდგომარეობისა და ანტიკრიზისული პროგრამის შესაბამისად, თბილისში შეიცვალა საბიუჯეტო შემოსავლების ბაზა, და ეს ცვლილება კრიტიკული გახდა გადასახადებისა და გრანტების შემცირებით 2020 წლის 24 ივნისის სახელმწიფო ბიუჯეტის კორექტირების შედეგად (როდესაც შეიცვალა დღგ-ის პროგნოზები და თბილისს გრანტი შეუმცირდა). თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ 14 ივლისს მიიღო დადგენილება „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის 2020 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“⁵⁸ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2019 წლის 27 დეკემბრის №51-104 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შესახებ“. ქ. თბილისის კორექტირებულ ბიუჯეტში, თავდაპირველ ბიუჯეტთან შედარებით, შემოსავლების გეგმა შემცირდა 15%-ით, გადასახადები - 14%-ით (მ.შ. დღგ -15%, ქონების გადასახადი - 12%) და გრანტები - 35%-ით (იხ. ცხრილი 11)⁵⁹.

⁵⁶ <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/316/mosakhleoba-da-demografia>

⁵⁷ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4757863>

⁵⁸ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4924331?publication=0>

⁵⁹ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4924331?publication=0>



ცხრილი 11. ქალაქ თბილისის 2020 წლის ბიუჯეტი, თავდაპირველი და კორექტირებული (ათასი ლარი)

	2020 დამტკიცებული	2020 შესწორებული
შემოსავლები	833,437.4	980,969.9
გადასახადები	591,439.0	687,009.5
დამატებული ღირებულების გადასახადი	411,439.0	482,009.5
ქონების გადასახადი	180,000.0	205,000.0
გრანტები	58,963.0	90,963.0
სხვა შემოსავლები	183,035.4	202,997.4
ხარჯები	818,293.0	727,165.5
საოპერაციო სალდო	15,144.0	253,804.4
მთლიანი სალდო	-203,837.1	17,392.9

ქ. თბილისის ბიუჯეტი კორექტირებისას შემცირდა 147,532.5 ათასი ლარით, საიდანაც 127,570.5 ათასი ლარი, ანუ 86,5% შეადგინა დღგ-ის, ქონების გადასახადისა და გრანტების (შესაბამისად, 70,570,5; 25,000,0; 32,000,0 ათასი ლარი) შემცირებამ.

განხორციელებული ცვლილებები არ აღმოჩნდა საკმარისი 6 თვის ბიუჯეტის დაბალანსებისათვის. ქ. თბილისმა, როგორც COVID-19-თან დაკავშირებული ღონისძიებების ეპიცენტრმა, ყველაზე მეტი ზიანი განიცადა. ქალაქის 2020 წლის ბიუჯეტი 2019 წლის 31 დეკემბერს დამტკიცდა, 980,969,900.0 ლარის შემოსავლების პროგნოზით⁶⁰, საიდანაც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული ტრანსფერების, გრანტებისა და დღგ-ის 60%-მდე იყო გათვალისწინებული. ექვსი თვის შედეგების მიხედვით, კაპიტალური ტრანსფერის შესრულებამ დაგეგმილის 31%, დღგ-დან შემოსავალმა გეგმის 76,0% შეადგინეს. მთლიანად შემოსავლების გეგმა 74,9%-ით შესრულდა (545,735,800 ლარის ნაცვლად, 408,612,289 ლარი). სხვაობამ 137,123,511 ლარი შეადგინა. დღგ-დან და ტრანსფერიდან მოკლებულმა თანხებმა - შესაბამისად, 590,104,15 და 238,219,49 - ჯამში, 82,832,164 ლარი, გეგმური მაჩვენებლის შესრულებისათვის საჭირო მოცულობის 60% შეადგინა. ამას დაემატა ქონების გადასახადის მხოლოდ 83,1%-ით შესრულება (დანაკლისი 27,386,648 ლ). ეს მდგომარეობა აისახა ხარჯებზე, სადაც, ისევე როგორც სხვა მუნიციპალიტეტებში, ძირითადი შემცირება განხორციელდა

⁶⁰ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4757863?publication=0>



უპირველეს ყოვლისა პანდემიის განვითარებით და დისტანციური აქტივობების გაზრდით დაზიანებულ სფეროებსა და სექტორებში, კერძოდ - დასვენების, კულტურის, სპორტის მიმართულებით შესრულებამ ყველაზე ნაკლები - 45% შეადგინა. თბილისის ბიუჯეტში გადასახადებს შემოსავლებში 79%, ხოლო გრანტებთან ერთად, 82% უკავია. გადასახადების მობილიზებაზე გავლენა მოახდინა მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ცვლილებებმა. კერძოდ, ანტიკრიზისული ღონისძიებების ფარგლებში მოხდა ქონების გადასახადის ძირითადად გადავადება 1-ლ ნომბრამდე (დაახლოებით 171 მლნ ლარი), ხოლო ტურიზმის სექტორში ქონების გადასახადისაგან საერთოდ გათავისუფლება წლის ბოლომდე. ქვეყანაში ამოქმედდა დღგ-ის ავტომატურად დაბრუნების მექანიზმი, რამაც ქვეყნის მასშტაბით 600 მლნ ლარით შეამცირა მისი ზომა და შესაბამისად, შემცირდა მუნიციპალიტეტებზე გადასანაწილებელი 19%-ის აბსოლუტური სიდიდე. დღგ-ის სიდიდეზე გავლენა მოახდინა აგრეთვე, იმპორტის შემცირებამ, რამაც შეამცირა საზღვარზე მობილიზებული დღგ-ის სიდიდე.

სხვა შემოსავლების შემცირებაზე მნიშვნელოვნად იმოქმედა ეკონომიკის საქმიანობის შეზღუდვამ „საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის N181 დადგენილებით. ის შეეხო სათამაშო ბიზნესის ყველა სახეობას, გარდა აზარტული და მომგებიანი თამაშების ელექტრონული სახით მიწოდებისა.

სათამაშო ბიზნესიდან 2020 წლისათვის პროგნოზირებული იყო 70 მლნ ლარის მობილიზება, თუმცა, ჩამოთვლილი გარემოებების გამო, ეს პროგნოზი არარეალურია. 6 თვის მანძილზე სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებლის სახით მიღებულია 3,574.4 ათასი ლარი, რაც გეგმის (35,000.0 ათასი ლარი) 10.2%-ია და წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან (35,481.6 ათასი ლარი) შედარებით, 31,907.2 ათასი ლარით ნაკლებია.

შემოსავლებში გადასახადებისა და გრანტების წილი 82%-ზე მეტია. ეს 6 თვის ფაქტობრივი შემოსულობების 95,4%-ს შეადგინა; 6 თვის შემოსულობები, როგორც აბსოლუტურად, ისე შეფარდებით, ჩამორჩებოდა 2019 წლის იმავე პერიოდის მაჩვენებლებს. 2019 წელს შემოსულობების მოცულობამ შეადგინა 535,923,700 ლარი, რაც გეგმის 100,6% იყო, ხოლო 2020 წლისათვის - 428,512,900 ლარი და 75,5%. შემოსულობების საკასო შესრულების 75,5%-ის პირობებში, გადასახდელების საკასო შესრულებამ 69,5% , ხოლო საბიუჯეტო „დაგროვებამ“ 32,256,200 ლარი შეადგინა. ცენტრალური ხელისუფლების მიერ საბიუჯეტო დაგროვების პოლიტიკა ადგილებზეც გახდა „ნაბაძვის“ საგანი.

2020 წლის 6 თვეში გადასახდელების შესრულების 69%-იანი მაჩვენებელი დაფიქსირდა, რაც 2019 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით შემცირებულია 5%-ით და თანხობრივ წრილში (2019 წლის 6 თვესთან შედარებით) დახარჯულია 4,358.0 ათასი ლარით მეტია. ტენდენცია, რომ ხარჯები გაიზარდა შემოსავლების შემცირების ფონზე, არის სახელმწიფო საბიუჯეტო პოლიტიკის ადგილზე ასახვა. ამრიგად, თბილისის ბიუჯეტის გადასახდელები გაიზარდა შემოსულობების შემცირების ფონზე, ეს უკანასკნელი კი შემცირდა სახელმწიფო



ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლის შემცირებისა და მთავრობის ანტიკრიზისული გეგმით დადგენილი შეღავათების გამო ქონების და დღგ-ის გადასახადების შემცირების გამო, რაც, თავის მხრივ, აისახა თბილისის საკრებულოს მიერ 2020 წლის 14 ივლისს დამტკიცებულ კორექტირებულ ბიუჯეტში.

მარნეული

მარნეული თბილისთან ყოველდღიური ეკონომიკური აქტივობებით დაკავშირებული მუნიციპალიტეტია. ამ მუნიციპალიტეტიდან ხორციელდება ცირკულარული მიგრაცია დედაქალაქში. მოსახლეობას თბილისში ჩამოაქვს ძირითადად სასოფლო-სამეურნეო პროდუქცია, ახდენს მის რეალიზებას და საღამოს უკან ბრუნდება. არის შემხვედრი გადაადგილება, თბილისიდან მარნეულში დასაქმებული ადამიანების მხრივ. აქ ფაქტობრივად, პირველად განხორციელდა მკაცრი კარანტინი, რომელმაც პრობლემა შეუქმნა სოფლის მეურნეობის პროდუქტების გატანას თბილისის ბაზრებისა და სავაჭრო ცენტრებისკენ.

გარდა იმისა, რომ არ არსებობდა კარანტინის მოწყობის გამოცდილება, ეს ღონისძიება არ იყო ინფორმაციულად მომზადებული, რასაც ართულებდა მუნიციპალიტეტში არაქართულ მოსახლეობასთან ჩვეულებრივ პირობებშიც გაშუალებული ურთიერთობა სახელმწიფო ენის ცოდნისა და შესაბამისი ინფორმაციული ინფრასტრუქტურის ნაკლოვანებების გამო. შეიქმნა პროდუქციის რეალიზების და თბილისში პროდუქციის დეფიციტის, ასევე, ადგილზე პროდუქციაზე ფასების დაცემის, ხოლო თბილისში - პირიქით, ფასების ზრდის საფრთხე. პრობლემის გადაჭრა შესაძლებელი გახდა ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევისა და მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციული რესურსის მობილიზების გზით. სამთავრობო სტრუქტურების უშუალო ჩარევით მოიძებნა ბიზნესსტრუქტურებთან თანამშრომლობის ფორმები და ამ უკანასკნელთა მიერ უზრუნველყოფილი იქნა ღირებულების ჭაჭვის - წარმოება-ტრანსპორტირება-რეალიზება-მოხმარების ფუნქციონირება. აღნიშნულმა შემთხვევამ გამოამჟღავნა საქართველოს ეკონომიკის მექანიზმების სისუსტეები, კერძოდ, ღირებულებათა ჭაჭვის სუსტი განვითარება: გლეხები ერთდროულად მწარმოებლებიც არიან და რეალიზატორებიც, არაა სრულყოფილი საბითუმო და საცალო სავაჭრო სისტემა, ნაკლებობაა სასაწყობო მეურნეობების და ა.შ.

მარნეულის ბიუჯეტი მიღებული იქნა 2019 წლის 24 დეკემბერს⁶¹, მისი კორექტირება 24 ივნისის სახელმწიფო ბიუჯეტის ცვლილებების შესაბამისად განხორციელდა 27 ივლისს⁶².

⁶¹ „მარნეულის მუნიციპალიტეტის 2020 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4744747?publication=0>

⁶² მარნეულის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2019 წლის 24 დეკემბრის „მარნეულის მუნიციპალიტეტის 2020 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“ №47 დადგენილებაში ცვლილების შესახებ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4945029?publication=0>



**ცხრილი 12. მარნეულის მუნიციპალიტეტის 2020 წლის ბიუჯეტი,
თავდაპირველი და კორექტირებული**

ბიუჯეტი	2020 გეგმა	2020 კორექტირებული გეგმა
შემოსულობები	34,927.5	33,549.9
შემოსავლები	34,513.7	33,329.9
გადასახადები	18,408.8	20,537.2
დამატებული ღირებულების გადასახადები	12,408.8	14,537.2
ქონების გადასახადი	6,000.0	6,000.0
გრანტები	10,579.7	4,943.6
სხვა შემოსავლები	5,525.2	7,849.1
გადასახდელები	40,602.1	33,549.9
ხარჯები	20,976.4	19,354.7
საოპერაციო სალდო	13,537.2	13,975.2
მთლიანი სალდო	-5,524.5	150.1
ნაშთი(შემოსულობები-გადასახდელები)	-5,674.6	0.0

მარნეულში თვალშისაცემია ბიუჯეტში ხშირი ცვლილება, რომელიც შემოსავლების ხარჯებთან დაბალანსების შემთხვევაში იქნებოდა სანიმუშო მოვლენა, მაგრამ აქ უფრო ადგილი ჰქონდა ხარჯთაღრიცხვებში განხორციელებული ცვლილებების დაკანონებას. მთლიანობაში ეს პოზიტიური მოვლენაა, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლებისათვის ჯერ კიდევ მიუღწეველია.



ცხრილი 13. მარნეულის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის კორექცია

კორექციის თარიღი	შემოსულობები	შემოსავლები	გადასახდელები	ხარჯები
26.12.2019	33,549,9	33,329,9	33,549,9	19,354,7
09.01.2020 ⁶³	35,955,3	35,735,3	35,955,3	19,354,7
23.01.2020 ⁶⁴	38,710,2	38,354,2	44,384,9	20,551,5
12.02.2020 ⁶⁵	38,768,0	38,354,2	44,442,6	20,551,5
11.03.2020 ⁶⁶	38,891,4	38,477,6	44,566,0	20,737,8
06.04.2020 ⁶⁷	38,891,4	38,477,6	44,566,0	20,937,8
12.06.2020 ⁶⁸	38,891,4	38,477,6	44,566,0	20,943,8
27.07.2020	34,927,5	34,513,7	40,602,1	20,976,4
07.08.2020 ⁶⁹	34,927,5	34,513,7	40,602,1	21,038,4
25.08.2020 ⁷⁰	35,203,3	34,789,5	40,877,9	21,045,6
21.09.2020 ⁷¹	34,978,1	34,564,3	40,652,7	21,113,2
15.10.2020 ⁷²	35,263,1	34,564,3	40,937,7	21,351,2
13.11.2020 ⁷³	35,263,1	34,564,3	40,937,7	21,522,9

საკარანტინო რეჟიმის პირობებში სამჯერ იქნა შეტანილი ცვლილებები ბიუჯეტში, მაგრამ შემოსულობებისა და გადასახდელების პროგნოზი არ შეცვლილა, მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტის ცვლილების ზეგავლენით შეიცვალა პროგნოზები, შემცირდა მხოლოდ დღგ-ის მაჩვენებელი.

⁶³ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4770321?publication=0>

⁶⁴ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4778779?publication=0>

⁶⁵ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4797610?publication=0>

⁶⁶ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4820488?publication=0>

⁶⁷ <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4846421?publication=0>

⁶⁸ <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4894069?publication=0>

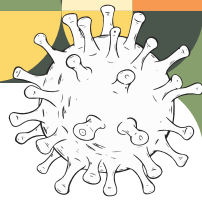
⁶⁹ <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4958830>

⁷⁰ <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4972415?publication=0>

⁷¹ <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4997544>

⁷² <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/5016594?publication=0>

⁷³ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5032624?publication=0>



ბოლნისი

ბოლნისის 2020 წლის გეგმა მიღებული იქნა 2019 წლის 16 დეკემბერს, ხოლო სახელმწიფო ბიუჯეტის 24 ივნისის საპასუხო კორექტირება მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში განხორციელდა 25 აგვისტოს.

ცხრილი 15. ბოლნისის მუნიციპალიტეტის 2020 წლის ბიუჯეტი, თავდაპირველი და კორექტირებული

	2020 გეგმა	2020 კორექცია
შემოსულობები	40,079,6	40,227,9
შემოსავლები	36,157,0	36,305,3
გადასახადები	4,729,6	4,693,8
დამატებული ღირებულების გადასახადი	933,6	3,028.4
ქონების გადასახადი	46,952.1	1,093,8
გრანტები	8,321,0	7,909,1
სხვა შემოსავლები	23,702,4	23,702,4
გადასახდელები	40,079,6	40,227,9
ხარჯები	26,283,9	25,534,8
საოპერაციო სალდო	9,873,1	10,770,5
მთლიანი სალდო	-3,709,6	-3,709,6
ნაშთი (შემოსულობები გადასახდელები)	0,0	0,0

ბოლნისის ბიუჯეტში მთავარი ცვლილება იყო დღგ-ის პროგნოზის შემცირება. შემცირდა ქონების გადასახადიც. მნიშვნელოვანია, რომ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის სტაბილურობა განპირობებულია შემოსავლებში „სხვა შემოსავლების“ მაღალი დონით. „სხვა შემოსავლები“ ბოლნისის ბიუჯეტის შემოსავლების (36,257.0 ათასი ლარი) 65,5%-ს (23,702.4 ათასი ლარი) შეადგენს. ეს არის ძირითადად, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებელი⁷⁴.

⁷⁴ <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4972446?publication=0>



ქალაქი რუსთავი

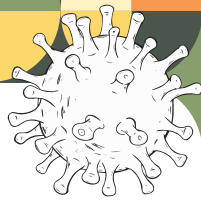
ქალაქ რუსთავში სახელმწიფო ბიუჯეტის 24 ივნისის კორექტირების გავლენით, ადგილობრივ ბიუჯეტში შეტანილი ცვლილებებით შემცირდა შემოსულობების, შემოსავლებისა და გადასახადების საპროგნოზო მაჩვენებლები, თუმცა გაიზარდა გადასახდელებისა და ხარჯების მაჩვენებლები. ასიმეტრიამ პროგნოზებში თავი იჩინა ნაშთის უარყოფითი ნიშნით ზრდაში. ნაშთი პირველად დამტკიცებულ ბიუჯეტში თუ იყო 1,774.7 ათასი ლარი, ცვლილებებით დაიგეგმა 8,169.1 ათასი ლარი, ანუ მაჩვენებელი გაუარესდა 4,6-ჯერ. მაჩვენებლის გაუარესების მასშტაბთან ერთად, მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის დეფიციტურობაც, როდესაც შემოსავლებისა და ხარჯების სხვაობა (საოპერაციო სალდო), საოპერაციო სალდოსა და არაფინანსური აქტივების ცვლილება (მთლიანი სალდო), ასევე შემოსულობებისა და გადასახდელების ნაშთის ცვლილება - უარყოფითი სიდიდეებია. ეს მოვლენა ფაქტობრივად, ყველა მუნიციპალიტეტში გვხვდება, რაც მიანიშნებს იმ ტენდენციაზე, რომ მუნიციპალური ბიუჯეტების დაბალანსებულობის პრინციპი საფრთხეშია.

ცხრილი 16. ქალაქ რუსთავის 2020 წლის ბიუჯეტი, თავდაპირველი და კორექტირებული

	2019	2020 გეგმა ⁷⁵	2020 კორექტირებული ⁷⁶
შემოსულობები	59,035.1	54,332.3	55,785.4
შემოსავლები	56,875.1	52,628.9	54,785.4
გადასახადები	34,789.5	33,907.3	38,753.6
დამატებული ღირებულების გადასახადი	22,695.4	23,007.3	26,953.6
ქონების გადასახადი	12,094.0	10,900.0	11,800.0
გრანტები	13,997.7	15,104.6	10,790.8
სხვა შემოსავლები	8,087.0	3,617.0	5,241.0
გადასახდელები	60,566.2	62,500.4	46,384.7
ხარჯები	36,490.5	38,961.2	38,457.2
საოპერაციო სალდო	20,284.6	13,667.7	15,561.4
მთლიანი სალდო	-704.4	-7,692.1	-1,297.7
ნაშთი (შემოსულობები გადასახდელები)	-1,531.1	-8,169.1	-1,774.7

⁷⁵ 27.08.2020-„ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის 2020 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2019 წლის 20 დეკემბრის №158 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე.

⁷⁶ 20.12.2019-ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის 2020 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4974518?publication=0https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4739167?publication=0>



ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის შემოსავლებმა შეადგინა 31,271,3 ლარი (გეგმა 42,599,8) ხარჯებმა - 25,621,8 ათასი ლარი (გეგმა 28,231,1). აქაც შემოსავლები წინა წლის შესაბამის პერიოდთან იყო ნაკლები (2019 წლის პერიოდის ფაქტი - 37,639,6), თუმცა ხარჯები - მეტი (2019 – 24, 691,1)⁷⁷. პირველი 9 თვის განმავლობაში გადასახადების სახით მობილიზებულია 20,847,2 ათასი ლარი, რაც საპროგნოზო მაჩვენებლის 73%-ია. აქედან დამატებითი ღირებულების გადასახადის სახით მობილიზებულია 17,137,4 ათასი ლარი, რაც საპროგნოზო მაჩვენებლის (21, 430,3 ათასი ლარი) 80%-ია⁷⁸.

ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის ადგილობრივი ბიუჯეტის 2020 წლის დამტკიცებულმა გეგმამ შეადგინა 57,560,1 ათასი ლარი (ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს N158 20.12.2019 დადგენილების თანახმად; სახელმწიფო სარეგისტრაციო კოდი: 190020020.35.160.016594); განხორციელებული ცვლილებების გათვალისწინებით ბიუჯეტის პარამეტრები დაზუსტდა და განისაზღვრა 62,500,4 ათასი ლარით.

მიგნებები და რეკომენდაციები

შეჯამება

2020 წლის 24 ივნისს, სამთავრობო „ანტიკრიზისული პროგრამის“ ფარგლებში განხორციელდა სახელმწიფო ბიუჯეტის დიდი დაზუსტება, რასაც მომდევნო თვეებში მოჰყვა ყველა მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ცვლილებები, მათი შემოსავლების შემცირებითა და შესაბამისი შედეგებით. დადგინდა, რომ ეს არ გამოუწვევია გრანტების შემცირებას. 2020 წლის პირველ ნახევარში სახელმწიფო გრანტები არც ერთ მუნიციპალიტეტს, გარდა თბილისისა (100-დან 55,4 მლნ ლარამდე) არ შემცირებია. პირიქით, გრანტების ოდენობა 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში ცვლილებების შემდეგ გაიზარდა და განისაზღვრა 166 მლნ ლარით, თავდაპირველ ბიუჯეტში გათვალისწინებულ 131 მლნ ლარის ნაცვლად.

მთავარი ზიანი მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტს მიადგა ქვეყანაში დღგ-ის შეუსრულებლობის გამო. დღგ-ის მოცულობის კლებამ შეამცირა მუნიციპალიტეტებისათვის გადასაცემი საერთო ჯამური 19%-ის აბსოლუტური სიდიდე და თითოეული მუნიციპალიტეტის მიერ მისაღები აღნიშნული პროცენტის საკუთარი პროცენტული წილი. დღგ-ის მობილიზებას, გარდა ეკონომიკური კრიზისისა და შიდა ეკონომიკური აქტივობების დაქვეითებისა, ხელი შეუშალა ქვეყანაში იმპორტის და შესაბამისად, საზღვარზე მიღებული დღგ-ის შემცირებამ. დღგ-ის სიდიდე შეამცირა ახალი საგადასახადო - დღგ-ის უკან დაბრუნების - მექანიზმის მოქმედებამაც. მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებმა ვერ მიიღეს პროგნოზირებული ქონების გადასახადი, რომლის მობილიზების ვადა 15 ივნისამდეა. აქ მთავარი როლი შეასრულა

⁷⁷ https://rustavi.gov.ge/file_manager/16/cc7cfe92e0a2d24517eff5ece7c64e6c.pdf

⁷⁸ https://rustavi.gov.ge/file_manager/16/cc7cfe92e0a2d24517eff5ece7c64e6c.pdf



ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ქონების გადასახადების ძირითადად 1-ლ ნოემბრამდე გადავადების, ხოლო ტურიზმის სექტორისათვის - 2020 წლის ბოლომდე მისი გადახდისაგან საერთოდ გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილება. ამრიგად, მთავრობამ ბიზნესის მხარდაჭერა საგადასახადო მექანიზმების გამოყენებით განახორციელა „მუნიციპალიტეტების

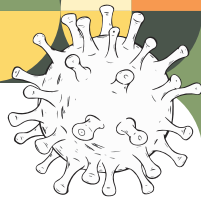
ხარჯზე“, ისე, რომ ამისათვის კომპენსაცია მათთვის არ მიუცია. შედეგად, 2020 წლის 24 ივნისის საბიუჯეტო კორექტირების შემდეგ, შემცირდა დღგ-ისა და ქონების გადასახადის მობილიზების პროგნოზები და შემცირდა მათი საგადასახადო, საკუთარი შემოსავლები.

ბიუჯეტის კანონში ცვლილებების შეტანამდე ასიგნებები ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებებით ხდებოდა. ბიუჯეტის შესრულებისას მიზანშეწონილობის პრინციპის გამოყენებამ გამოიწვია ასიმეტრიულობა პროგრამებისა და ქვეპროგრამების დაფინანსებაში. 2020 წლის პირველ ნახევარში 60 მლნ ლარზე მეტი ღირებულების პროგრამებსა და ქვეპროგრამებს ნულოვანი, ხოლო 200 მლნ ლარზე მეტისას - 30%-ზე ნაკლები ათვისება ჰქონდა. ეს იყო არა კოვიდის, არამედ, როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ასკვნის, „საბიუჯეტო რესურსების მართვის არაეფექტიანობით გამოწვეული“⁷⁹. ამდენად, პანდემიის გავლენა მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტზე მომდინარეობდა არა გეგმებში სტრატეგიული ან ტაქტიკური ცვლილებებიდან, არამედ ბიუჯეტის შევსების წყაროების ნაკადების ცვლილებებიდან, რომელიც შეიძლება დაკავშირებული ყოფილიყო რომელიმე კონკრეტულ სახელისუფლებო გადაწყვეტილებაზე ან ეკონომიკის კონიუნქტურაზე.

დღგ-ის მობილიზებაში შეფერხების გამო, მუნიციპალიტეტებში შემცირდა მათი გადარიცხვები. დღგ-ის ნაკლებობის საკომპენსაციოდ, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ გამოიყენა ადაპტაციური მართვის მეთოდი და ადგილებზე რეკომენდაცია გაუწია ასიგნებების, ძირითადად სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების, დაფინანსების შეკვეცას. უკვე წარმოქმნილი ვალდებულებების დაფარვა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სესხის მეშვეობით, მომდევნო პერიოდისათვის კი ხორციელდებოდა დღგ-ის განწერის შემცირებით, ვიდრე ყველა ანტიპანდემიური მოქმედების მიზეზით განხორციელებული ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებები „გასწორდა“ ჯერ 2020 წლის 24 ივნისს სახელმწიფო და შემდგომში - მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში შეტანილი შესწორებებით.

დღგ-ის ფენომენი მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებისათვის უფრო მეტია, ვიდრე პანდემიით მისი მობილიზების ზომის შემცირების გამო მოკლებული ასიგნებები. პანდემიის გარეშე, დღგ-ს, როგორც ადგილობრივი ბიუჯეტების წყაროს გამოყენების არსებული მექანიზმი, პრობლემური იყო და არასტაბილურობის მუდმივ საფრთხეს წარმოადგენდა მუნიციპალიტეტებისათვის. პანდემიამ დააჩქარა სისტემური ნაკლოვანების გამომჟღავნება. გამოთანაბრებითი ტრანსფერის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტების შემოსავლები იქნებოდა მიბმული მთლიანად სახელმწიფო ბიუჯეტზე და გამოირიცხებოდა მისი ისეთი მერყეობა, როგორც ერთ გადასახადზე მიბმის პირობებში, რომელიც თავის მხრივ ცვალებადია და მრავალ საშინაო და საგარეო ფაქტორზე დამოკიდებული.

⁷⁹ გვ.13., http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/142733/1-14376_auditi. გვ.13.



მუნიციპალიტეტების საბიუჯეტო ცხოვრებაში, იმის მიხედვით, თუ რომელში იყო საკარანტინო რეჟიმი და რომელში - არა, ანუ რომელში დაფიქსირდა ინფექციის შემთხვევები და რომელში - არა, პრინციპული მნიშვნელობის, თვისებრივად განმასხვავებელი მოვლენა, რომლის სპეციფიკური ნიშნის სახედ განზოგადება იქნებოდა შესაძლებელი - არ მტკიცდება. ეს გამონვეულია ამ პერიოდისათვის პროცესების ცენტრალიზებული მართვით; მუნიციპალიტეტებს ანტიპანდემიური ხარჯები არც საკუთარ ბიუჯეტში, არც ტრანსფერის სახით მიღებული არ ჰქონიათ. საკარანტინო რეჟიმის პირობებში მუნიციპალიტეტებს, მათ მცხოვრებლებსა და ხელმძღვანელობას, ბუნებრივია, ჰქონდათ მნიშვნელოვნად მძიმე პერიოდი, მათ გადაიტანეს მეტი პრობლემა და დაძლიეს მეტი გამონვევა, თუმცა ამ მუნიციპალიტეტების საბიუჯეტო ურთიერთობებზე ის განსხვავებულად, ვიდრე სხვა მუნიციპალიტეტებში, საგანგებო მდგომარეობის გამო ზოგადად არ ასახულა.

მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების შემოსავლებსა და ხარჯებზე უმთავრესი გავლენა მოახდინა საგანგებო მდგომარეობამ და ეს გავლენა ზემოთ აღნიშნული საერთო ნიშნებით ხასიათდება, ხოლო ცალკეული მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების სპეციფიკა გამომჟღავნდა არა იმით, იყო თუ არა იქ საკარანტინო რეჟიმი, არამედ ამისგან დამოუკიდებელი, მისთვის დამახასიათებელი კონკრეტული ნიშნით, ძირითადად - საკუთარი შემოსავლების ბაზის სპეციფიკით.

2020 წლის პირველ ნახევარში, ორივე კვარტალში, ხარჯების ჯამური მოცულობა აღემატებოდა შესაბამისი პერიოდის ხარჯებს. პირველ კვარტალში ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდო(დეფიციტი) იყო -316.9, ხოლო მეორე კვარტალში -759.8 მლნ ლარი, რაც გამონვეული იყო 2020 წლის ოპტიმისტური დაგეგმვითა და მისი აღსრულებით. საკანონმდებლო ცვლილებების გარეშე განხორციელდა სახარჯთაღრიცხვო შესწორებები, გაიზარდა პანდემიის წინააღმდეგ მიმართული ღონისძიებების დაფინანსების ხარჯები და საგადასახადო შემოსავლების კლების ფონზე შემცირდა შემოსულობების რაოდენობა. ამ ტენდენციამ საფრთხე შეუქმნა საბიუჯეტო წონასწორობას როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე.



მიგნებები

ჩატარებული ანალიზი შემდეგი დასკვნების გამოტანის საშუალებას იძლევა:



საქართველოში მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების ფორმირების მთავარი ფაქტორი 2020 წლის

პირველ ნახევარში, როგორც მანამდე, სახელმწიფო ფინანსური დახმარება იყო. მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების შემოსავლებში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებულ ტრანსფერებსა და გრანტებზე 60-დან 95%-მდე მოდის.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტზე (განსაკუთრებით, შემოსავლის ნაწილზე) მოქმედი საქართველოს საბიუჯეტო პოლიტიკა მთავარი, ხოლო მუნიციპალიტეტის შიგნით მიმდინარე ფისკალურ-ეკონომიკური პროცესები - დამატებითი ფაქტორებია; მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებზე COVID-19-ის გავლენა აღნიშნული ფაქტორების მოქმედებაში მულაგნდება.

2020 წლის სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტები დამტკიცდა 2019 წლის დეკემბერში, ძალიან ოპტიმისტური პარამეტრებითა და საპროგნოზო მაჩვენებლებით. ეს ეფუძნებოდა არა მარტო ეკონომიკის მაღალი ზრდის მოლოდინს, არამედ, აგრეთვე, დამოუკიდებელი საქართველოს საბიუჯეტო ისტორიაში ვალის უპრეცედენტო ოდენობით აღების გადაწყვეტილებას, რაც წარმოადგენდა 2019 წლიდან მკვეთრად გამოხატული ბიუჯეტის დეფიციტისა და სახელმწიფო ვალის ზრდის პოლიტიკის გაგრძელებას.

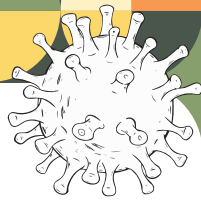
2020 წლის პირველ ნახევარში, მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებზე პანდემიის გავლენის სპეციფიკას ის განაპირობებდა, რომ ეს გავლენა იყო ირიბი, სახელმწიფო ბიუჯეტზე პანდემიის ზემოქმედებით გამოწვეული.

ყველაზე დიდი გავლენა მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებზე მოახდინა საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის - დამატებული ღირებულების გადასახადის (დღგ) მობილიზებისა და იქიდან მუნიციპალიტეტებისათვის მისაღები წილის შემცირებამ. დღგ-ის შემცირება ობიექტური (ეკონომიკის შემცირება) და სუბიექტური (ხელისუფლების მიერ შემოღებული შეღავათები) მიზეზებით მოხდა.


პანდემიის გავლენის შემამსუბუქებელი ღონისძიებების ფარგლებში ხელისუფლების გადაწყვეტილებამ ქონების გადასახადთან დაკავშირებით შეღავათების შესახებ მნიშვნელოვნად შეამცირა მუნიციპალიტეტების შემოსავლები.


მუნიციპალიტეტების სხვა საშემოსავლო დანაკლისებიც უმთავრესად ხელისუფლების გადაწყვეტილებებით - ტრანსფერების კორექტირებით ან ეკონომიკაში ადმინისტრაციული ჩარევების გამო მოხდა. ეს გავლენები ცალკეულ მუნიციპალიტეტებში სპეციფიკურად გამოიხატა (მაგალითად, ეკონომიკური საქმიანობის შეზღუდვის დროს სათამაშო ბიზნესიდან შემოსავლები თბილისსა და ბათუმში).


2020 წლის პირველ ნახევარში 10 მუნიციპალიტეტში (ბათუმი, ბოლნისი, თბილისი, თეთრიწყარო, ლენტეხი, მარნეული, რუსთავი, ქობულეთი, ქუთაისი, ხაშური) განხორციელდა მკაცრი საკარანტინო რეჟიმი. ამ მუნიციპალიტეტებში ცხოვრობს



საქართველოს მოსახლეობის 52%, ანუ მოსახლეობის ნახევარზე მეტს ქვეყანაში საკარანტინო რეჟიმი შეეხო. მოლოდინის მიუხედავად, ვერ იქნა მოპოვებული მტკიცებულება, რომ აღნიშნული მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებზე საკარანტინო რეჟიმის გამო პანდემიის გავლენა რაიმე არსებითი ნიშნით სხვანაირად გამოიქვეყნა, ვიდრე დანარჩენ, „მწვანედ“ დარჩენილ მუნიციპალიტეტებში.

 პანდემიას არ შეუცვლია სახელმწიფო და ტერიტორიულ ბიუჯეტებს შორის არსებული დამოკიდებულება. სწორედ სახელმწიფო ბიუჯეტზე სასიცოცხლო დამოკიდებულების გამო, 2020 წლის 24 ივნისს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში შეტანილი ცვლილებების შემდეგ, ყველა მუნიციპალიტეტმა მოახდინა საკუთარი ბიუჯეტების კორექტირება, სადაც აისახა სახელმწიფო ბიუჯეტში ტრანსფერების ცვლილებები და საგადასახადო შემოსავლების კორექტირებული პროგნოზები.

 საგადასახადო შემოსავლების ფაქტობრივი შესრულებისა და პროგნოზული მაჩვენებლების ასახვამ მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში მათი სტრუქტურული ცვლილებები გამოიწვია - შეიცვალა შემოსავლებისა და ხარჯების პარამეტრები. ამ ცვლილებებისათვის დამახასიათებელ ნიშნად გამოიკვეთა შემოსავლებისა და შემოსულობების, ხარჯებისა და გადასახდელების სხვადასხვა არადადამთხვევადი ზრდა-კლების ნიშნით ცვლილება.

 2020 წლის პირველი ნახევარი საბიუჯეტო შემოსულობებისა და გადასახდელების მხრივ იყო უკეთესი, ვიდრე 2019 წელი. 2020 წლის ბიუჯეტები იმდენად ოპტიმისტურად იყო დაგეგმილი და ისეთი მასშტაბის რესურსები იქნა მოზიდული, რომ ყველა პარამეტრის შესრულების დონე, მიუხედავად იმისა, შესრულდა თუ არა, საბიუჯეტო განწერა (გეგმა) ფაქტობრივად, მეტი იყო 2019 წლის შესაბამისი პერიოდის მაჩვენებლებზე.

რეკომენდაციები

ზემოჩამოთვლილ მიგნებებზე დაყრდნობით შეიძლება გაკეთდეს რამდენიმე რეკომენდაცია საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის გაჯანსაღების მიმართულებით, რაც აგრერიგად აუცილებელია ადგილობრივი ბიუჯეტების მდგრადობის მისაღწევად პანდემიის პირობებში:

1. საბიუჯეტო-საგადასახადო სფეროში არსებული პოლიტიკა შეიცვალოს დაბალანსებული, შემოსავლებისა და ხარჯების შესაბამისობის უზრუნველყოფელი საბიუჯეტო პოლიტიკით ანუ გადავიდეს საკუთარი, მიმდინარე ეკონომიკური საქმიანობის შედეგად მიღებული შემოსავლების სიდიდით განსაზღვრული ხარჯვის პოლიტიკაზე.

2. პანდემიის პირველი ტალღის საკუთარი გაკვეთილების გათვალისწინებიდან გამომდინარე დადგინდეს, რომ ცენტრალური ხელისუფლების ნებისმიერი გადაწყვეტილება, რომელიც ეხება ადგილობრივი გადასახადის ცვლილებას, შეთანხმდეს თითოეულ მუნიციპალიტეტთან და თუ ეს გადაწყვეტილება ამცირებს ადგილობრივ გადასახადს, მაშინ მოხდეს ამ დანაკლისის



მაშინ მოხდეს ამ დანაკლისის კომპენსაცია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

3. დაცული იქნას მუნიციპალური ბიუჯეტები მათთვის არაიმანენტული, არასტაბილური შემოსავლისაგან და გარანტირებული შემოსავლებით იქნეს უზრუნველყოფილი. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ შესწავლილი

იქნეს დღგ-ის ზიარ გადასახადად გამოყენების ეფექტი ადგილობრივ ბიუჯეტებზე და საჭიროების შემთხვევაში, გამოყენებული იქნეს ადგილობრივი ბიუჯეტების ფინანსური გამოთანაბრების დამატებითი ფინანსური ინსტრუმენტები.

4. პანდემიის წინააღმდეგ ბრძოლაში ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაძლებლობების სრული გამოყენებისა და მათი მხრიდან სრულფასოვანი პარტნიორობის განვცის უზრუნველსაყოფად, დაჩქარდეს რეფორმები და ცვლილებები მათი ფინანსური და მატერიალური გაძლიერებისათვის.

5. დადგინდეს მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების შესრულების ყოველთვიური შედეგების გამოქვეყნების პრინციპები და გადანყდეს ტექნიკური უზრუნველყოფის საკითხები.

6. დადგინდეს, რომ მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების სახელმწიფო აუდიტი ჩატარდეს ყოველწლიურად, რისთვისაც უნდა შეიცვალოს საქართველოს პარლამენტის მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების აუდიტის შესახებ მოხსენების ორ წელიწადში ერთხელ მოსმენის ნორმა. სახელმწიფო აუდიტი ჩატარდეს მუნიციპალიტეტების მიერ საბიუჯეტო ნაშთების გამოყენებასთან მიმართებაში.

