2025 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი - მიმოხილვა და ანალიზი

ზვიად ხორგუაშვილი[1]

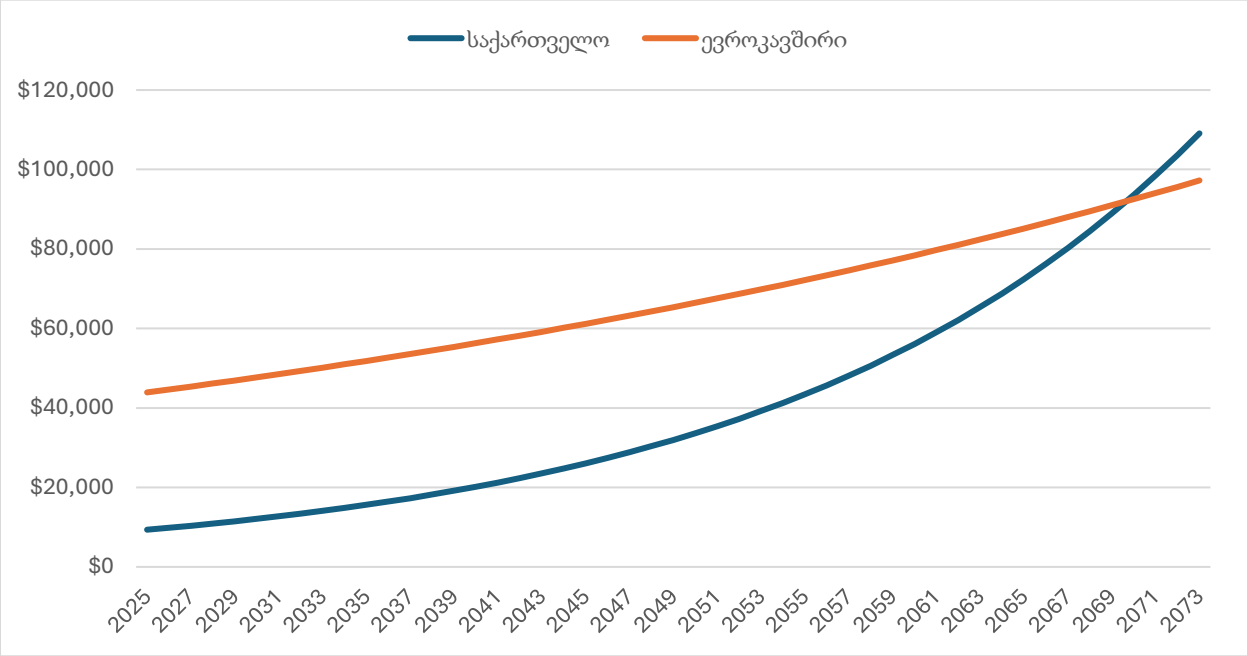
სახელმწიფო ბიუჯეტი პირდაპირ ასახავს იმას, თუ რა კონკრეტული გეგმები აქვს ხელისუფლებას უახლოესი ერთი წლის განმავლობაში და აგრეთვე, გვაჩვენებს მათ გრძელვადიან მიმართულებებსაც. სწორედ ამიტომ, მისი წაკითხვა და ანალიზი ძალიან მნიშვნელოვანია იმისათვის, რათა წინასწარ ვიცოდეთ ხელისუფლების მიერ გადასადგმელი ნაბიჯები ან/და ხელისუფლების ფისკალური შესაძლებლობები.

ძირითადი ფინანსური და ეკონომიკური ინდიკატორები

ბიუჯეტის განხილვის დაწყება აუცილებელია ძირითადი ეკონომიკური მიმართულებებითა და შემოსავლებით. 2025 წელს მთლიანი შიდა პროდუქტის რეალური ზრდის ტემპი 5.5%-ზეა დაგეგმილი და 2028 წლის ჩათვლით, 5%-დან 5.3%-მდე ერყეობს. მოცემული ზრდა არცთუ ისე სახარბიელოა, რადგან საქართველო ასეთი ზრდის ტემპით ევროპის კავშირის ყველაზე ღარიბ ქვეყანას - ბულგარეთს 2045 წელს დაეწევა, თუ მისი მშპ დაგეგმილი 2.3%-ით გაიზრდება. რაც შეეხება ევროპის საშუალო მაჩვენებელს, რომელიც 43.2 ათასი აშშ დოლარია და უკანასკნელი ხუთი წლის განმავლობაში, საშუალოდ, 1.67%-ით იმატებდა, არსებული ეკონომიკური ზრდით, მასთან გათანაბრება შესაძლებელი იქნება მხოლოდ 2070 წელს. აღსანიშნავია ისიც, რომ უკანასკნელი 5 წლის განმავლობაში, ევროპის კავშირის ეკონომიკა, კოვიდპანდემიის გამო, მკვეთრად შემცირდა და სხვა თანაბარ პირობებში, მისი ეკონომიკური ზრდა უფრო მაღალი იქნებოდა.

[1] კვლევითი ინსტიტუტი Gnomon Wise, საქართველოს უნივერსიტეტი: e-mail: z.khorguashvili@ug.edu.ge

გრაფიკი 1: საქართველოს და ევროკავშირის მშპ ერთ სულზე (მიმდინარე), 2025-2073



***წყარო**: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, Eurostat, ავტორის გამოთვლები*

გარდა დაბალი ეკონომიკური ზრდის ტემპისა, კვლავ უცვლელი რჩება მიზნობრივი ინფლაციის ტემპი, რომელსაც საქართველოს ცენტრალური ბანკი 3%-ზე განსაზღვრავს. ბანკის განმარტებით, 3% არც ისეთი მაღალია, რომ ინვესტიციების სტიმულები დააბრკოლოს და არც ისეთი დაბალი, რომ ეკონომიკური ზრდა შეაფერხოს. მოცემული მიდგომა, ეკონომიკური თვალსაზრისით, ძალიან საკამათოა და მრავალი ეკონომისტის აზრით, ინფლაციის თარგეთირება აზიანებს ეკონომიკასა და მონეტარულ გარემოს. ერთ-ერთი მთავარი არგუმენტი კი ისაა, რომ ძალიან ხშირია მიზნობრივი ინფლაციიდან გადახრა, რაც აკადემიური კვლევებითაც დასტურდება[2]. მსოფლიოს მასშტაბით, სულ 40-მდე ქვეყანაა, რომლებიც ინფლაციის თარგეთირებას მიმართავენ. მათ შორისაა საქართველოც. 2025 წლის ბიუჯეტის დოკუმენტების მიხედვით, ამავე წელს ინფლაცია მიზნობრივზე მაღალ ნიშნულზე - 3.2%-ზეა ნავარაუდები. აღსანიშნავია, რომ 2023 წელს ინფლაცია 0.4% იყო და წინა ორი წლის მაღალ მაჩვენებლებს -

[2] Mesut Turkay. (2019). Has Inflation Targeting Been Successful? Evidence from Unit Tests. Visa URL: https://www.jstor.org/stable/26632476

13.9% და 9.8%-ს მკვეთრად ჩამოუვარდებოდა, რაც დადებითი მოვლენა იყო. ინფლაციის დაბალი მაჩვენებელი გაგრძელდა 2024 წელსაც და ოქტომბერში წლიურმა ინფლაციამ 0.3% შეადგინა[3].

2025 წლის ბიუჯეტის მიხედვით, ხელისუფლება კვლავ ზრდის საგარეო და საშინაო ვალს. საგარეო ვალის ზრდა - 1.985 მლრდ ლარით, ხოლო საშინაო ვალის ზრდა 1.6 მლრდ ლარითაა დაგეგმილი. ვალდებულებების გასტუმრების მიზნით, ხელისუფლება გადასახადების გადამხდელების თანხიდან 1.4 მლრდ ლარის დახარჯვას აპირებს, რაც საბოლოოდ, ვალდებულებების 2.2 მლრდ ლარით გაზრდას გამოიწვევს. 1.385 მლრდ ლარის საგარეო კრედიტი, საშინაო ვალთან შედარებით, გაცილებით იაფია და ძირითადად, დასავლური ფინანსური ინსტიტუტებიდან მოდის. ასეთი ინსტიტუტებია: მსოფლიო ბანკი, ევროკავშირი, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD), ევროპის საინვესტიციო ბანკი (EIB) და სხვა. ჩამოთვლილი ფინანსური და პოლიტიკური ინსტიტუტებიდან აღებული სესხები კი ქვეყნისა და მოსახლეობისთვის მნიშვნელოვან პროექტებზე იხარჯება. მაგალითად, სხვა მრავალ პროექტთან ერთად, რომელთა შესახებაც ინფორმაცია საჯაროდ ხელმისაწვდომია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდზე, 2025 წელს, დასავლეთისგან აღებული იაფი სესხით, შემდეგი პროექტები ფინანსდება:

- ჩრდილოეთ-სამხრეთ დერეფნის (ქვეშეთი-კობი) გზა: 185 მლნ ლარი;
- თბილისი-წითელი ხიდის და რუსთავი-წითელი ხიდის საავტომობილო გზა (EIB): 100 მლნ ლარი;
- კახეთის სატრანსპორტო კავშირის გაუმჯობესება (WB): 100 მლნ ლარი;
- ინოვაციის, ინკლუზიურობისა და ხარისხის პროექტი (WB): 80.5 მლნ ლარი;
- იმერეთისა და ყაზბეგის კომუნალური ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება (KWF): 69.5 მლნ ლარი;
- ხაშურისა და მიმდებარე დასახლებების წყალმომარაგების სისტემის გაუმჯობესება: 25 მლნ ლარი.

არსებული პროექტები ხაზს უსვამს იმას, რომ ანტიდასავლური კურსისა და რიტორიკის მიუხედავად, ხელისუფლება კვლავ რჩება დასავლური ფინანსური რესურსების აქტიურ მომხმარებლად და ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანი პროექტები სწორედ დასავლური ფულით უნდა

[3] საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. (2024). სამომხმარებლო ფასების ინდექსი

განახორციელოს. ბიუჯეტი პირდაპირ აჩვენებს, რომ ხელისუფლების ქმედებები და გეგმები მთლიანად ეწინააღმდეგება მის მიერ საჯაროდ გაკეთებულ განცხადებებს.

2025 წელს სამთავრობო საგარეო ვალი, ჯამურად, 36.5%-დან 36.8%-მდე იზრდება, თუმცა აღსანიშნავია, რომ უკანასკნელი 2 წლის განმავლობაში, მოცემული რიცხვი 49.1%-დან შემცირდა, რაც ძირითადად განაპირობა აშშ დოლართან მიმართებით, ლარის გაცვლითი კურსის გამყარებამ. აღსანიშნავია ისიც, რომ 2025 წელს, მხოლოდ საპროცენტო ხარჯი 1.56 მლრდ ლარია (810 მლნ ლარი - საგარეო ვალის, ხოლო 745 მლნ ლარი - საშინაო ვალის), რაც 2025 წელს 1.76 მლრდ ლარამდე იზრდება. მოცემული რიცხვი კი ბიუჯეტის შემოსავლების (22.7 მლრდ ლარი) თითქმის 8%-ია. ჯამში, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მიხედვით, 2025 წელს ვალის მომსახურებაზე 3.1 მლრდ ლარი დაიხარჯება. აქედან 2.2 მლრდ ლარი - საგარეო ვალის მომსახურებაზე, ხოლო 940 მლნ ლარი - საშინაო ვალის მომსახურებაზე. იმის მიუხედავად, რომ მომსახურების დაფარვის კუთხით, საგარეო ვალი საშინაო ვალს ორჯერ და მეტად აჭარბებს, საშინაო ვალის საპროცენტო მომსახურებაზე უფრო მეტი - 900 მლნ ლარი იხარჯება, ვიდრე საგარეო ვალის საპროცენტო მომსახურებაზე, რაც 835 მლნ ლარს შეადგენს. ეს კიდევ ერთხელ ხაზს უსვამს იმას, თუ რამდენად ძვირია შიდა ვალი საგარეო ვალთან შედარებით. მიუხედავად ამისა, სახელისუფლებო მავნე პრაქტიკა - გაზარდოს შიდა ვალი - უცვლელია.

2024 წელთან შედარებით, იზრდება საბიუჯეტო დეფიციტიც. თუ 2024 წელს 2.2 მლრდ ლარის დეფიციტია დაგეგმილი, 2025 წელს ხელისუფლება მოცემული პარამეტრის 2.4 მლრდ ლარამდე გაზრდას გეგმავს და ყოველ მომდევნო წელს, 2028 წლამდე, იგივე ტენდენცია ნარჩუნდება. ის, თუ რატომ და რის ხარჯზე იზრდება საბიუჯეტო დეფიციტი, განხილულია მოცემული დოკუმენტის ხარჯვით ნაწილში. მშპ-სთან მიმართებით კი, დეფიციტი 2.4% იქნება და 2024 წელთან შედარებით, მხოლოდ 0.1 პროცენტული პუნქტით შემცირება იგეგმება.

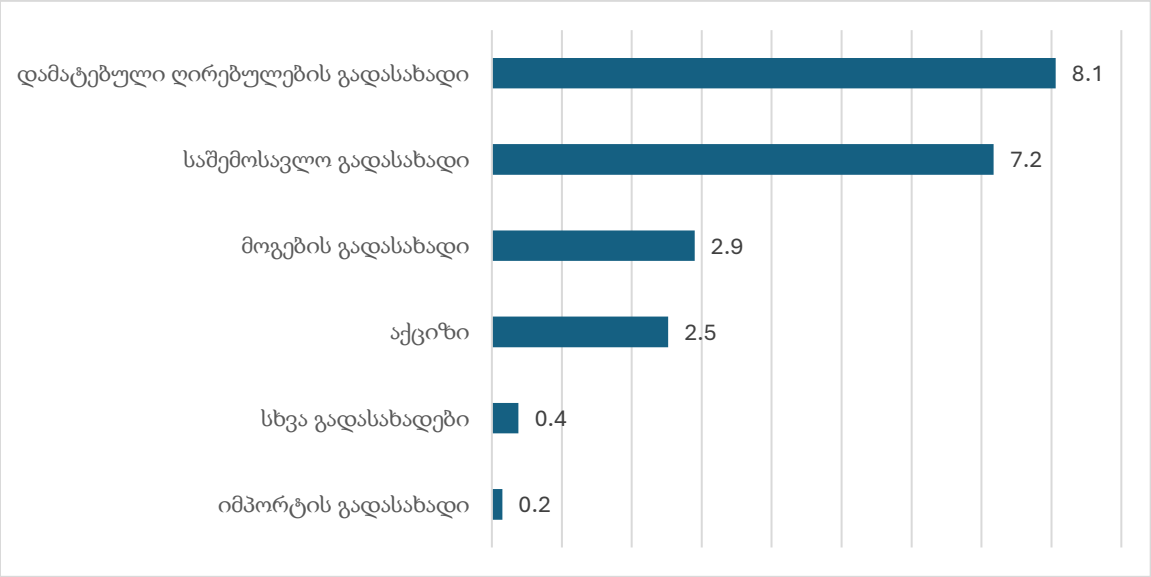
ქვეყნის ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტის მიხედვით, მკვეთრად იზრდება საჯარო სექტორში შრომის ანაზღაურების კომპონენტი. თუ 2024 წელს შრომის ანაზღაურებაზე 3.2 მლრდ ლარი იხარჯება, 2025 წელს დაგეგმილია მისი 400 მლნ ლარით ზრდა, ხოლო 2028 წელს სულაც 4.7 მლრდ ლარია გათვალისწინებული.

აღსანიშნავია, რომ 480 მლნ ლარი დაუჯდებათ საქართველოს გადასახადების გადამხდელებს დაგროვებითი საპენსიო სისტემის თანადაფინანსება, რომელიც საშუალოდ წლიურად 50 მლნ და მეტი ლარით იზრდება.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები და ხარჯები

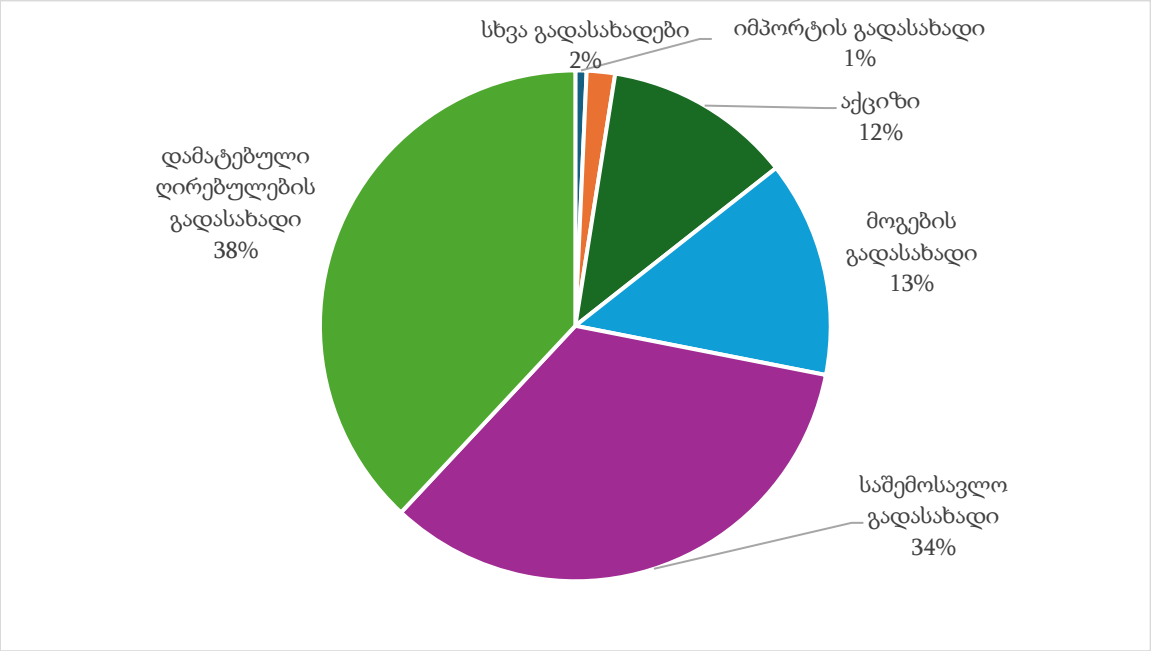
2025 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები 22.7 მლრდ ლარზეა დაგეგმილი, რაც, 2024 წლის მოსალოდნელ რიცხვთან შედარებით, 2 მლრდ ლარით მეტია (10% ზრდა). მოცემული ზრდა ძირითადად გამოწვეულია გადასახადებიდან შემოსული თანხების მატებით. საბიუჯეტო შემოსავლებში გადასახადების გადანაწილება, სიდიდის მიხედვით, არ შეცვლილა - ყველაზე დიდი ოდენობით თანხა დამატებული ღირებულების გადასახადიდან შემოდის და 8.1 მლრდ ლარს უდრის. მას მოჰყვება საშემოსავლო (7.2 მლრდ ლარი) და მოგების გადასახადი (2.9 მლრდ ლარი). ყველაზე ნაკლები თანხა კი, ტრადიციულად, იმპორტის გადასახადიდანაა და ის 200 მლნ ლარს შეადგენს.

გრაფიკი 2: სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლები გადასახადების ტიპების მიხედვით, მლრდ ლარი. 2025 წლის გეგმა.



წყარო: *საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო*

გრაფიკი 3: სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლები გადასახადების ტიპების მიხედვით, მთლიანის %. 2025 წლის გეგმა



წყარო: *საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო*

2025 წელს, 2024 წლის ანალოგიურად, სხვა შემოსავლები დაგეგმილია 1.35 მლრდ ლარით. ამაში შედის შემოსავლები პროცენტიდან, დივიდენდები, ადმინისტრაციული მოსაკრებლები და გადასახდელები, სანქციები (ჯარიმები და საურავები) და სხვა არაკლასიფიცირებული ტრანსფერები.

რაც შეეხება ხარჯებს, სახელმწიფო ბიუჯეტში ის 27.1 მლრდ ლარითაა დაგეგმილი, რაც 2024 წელთან შედარებით, 2 მლრდ ლარით მეტია. აქედან 25.6 მლრდ ლარი - საბიუჯეტო სახსრები, 1.4 მლრდ ლარი - კრედიტი, ხოლო 60.3 მლნ ლარი გრანტია.

ხარჯების ზრდა აღინიშნება თითქმის ყველა მიმართულებით. ყველაზე მეტი კი - 870 მლნ ლარი (11% ზრდა) - საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროზე მოდის. მოსახლეობის სოციალურ დაცვაზე - 626 მლნ ლარი (11%-იანი ზრდა), აქედან 490 მლნ ლარი საპენსიო დახმარების ინდექსაციაზე მიემართება, ხოლო 113 მლნ ლარი - მოსახლეობის მიზნობრივი ჯგუფების სოციალურ დახმარებაზე. 14%-ით იზრდება მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის კომპონენტი,

რაც 234 მლნ ლარია. მისი დიდი ნაწილი - 185 მლნ ლარი - განსაზღვრულია მოსახლეობის საყოველთაო ჯანდაცვისთვის და 2025 წელს ის 1.22 მლრდ ლარს მიაღწევს.

მეორე ადგილზეა საქართველოს განათლების, მეცნიერებისა და ახალგაზრდობის სამინისტრო, რომლის ხარჯებიც 15%-ით (377 მლნ ლარი) იზრდება და 2025 წელს 2.9 მლრდ ლარს გაუტოლდება. 377 მლნ ლარიდან, 200 მლნ ლარი ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების დაფინანსებაზე მოდის. 63 მლნ ლარი - ინფრასტრუქტურის განვითარების კომპონენტზე, ხოლო დანარჩენი თანხები - სამინისტროს სხვა საბიუჯეტო კომპონენტებზე. 43 მლნ ლარით, 515 ლარამდე იზრდება საქართველოს კულტურისა და სპორტის სამინისტროს დაფინანსებაც.

ასევე იზრდება ყველა ძალოვან უწყებაზე დაგეგმილი ხარჯებიც:

- საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური - 16 მლნ ლარით, ჯამში 226 მლნ ლარი;
- საქართველოს პროკურატურა - 4.8 მლნ ლარით, ჯამში 68 მლნ ლარი;
- საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო - 220 მლნ ლარით, ჯამში 1.6 მლრდ ლარი. აქედან 113 მლნ ლარი - შრომის ანაზღაურების ზრდაზე, 60 მლნ ლარი კი ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე მოდის. დანარჩენი თანხები სამინისტროს სხვა კომპონენტებზე ნაწილდება;
- საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო - 90 მლნ ლარით, ჯამში 1.35 მლრდ ლარი. 98.4 მლნ ლარით იზრდება შრომის ანაზღაურების კომპონენტი, თუმცა არაფინანსური აქტივების ზრდის კომპონენტი 14.7 მლნ ლარით მცირდება. შესაბამისად, ხარჯების ზრდის სრული მაჩვენებელი შრომის ანაზღაურების ზრდაზე მოდის.

199 მლნ ლარით იზრდება ეკონომიკის სამინისტროს ხარჯებიც. თუმცა აღსანიშნავია, რომ მეწარმეობის განვითარების კომპონენტი 18 მლნ ლარით (6%-ით) მცირდება. ზრდა ძირითადად ქონების მართვის სააგენტოზე მოდის. 57 მლნ ლარით იზრდება საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინსიტროს ბიუჯეტი და ის 2025 წელს 745 მლნ ლარს შეადგენს. ხარჯების ზრდა მეტწილად სამელიორაციო სისტემის მოდერნიზაციითაა განპირობებული. რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ხარჯი 200 მლნ ლარით, 6%-ით მცირდება და 3.2 მლრდ ლარითაა დაგეგმილი. კლება ძირითადად ჩქაროსნული ავტომაგისტრალების მშენებლობაზე მოდის.

***

საქართველოს მთავრობის 2025 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიხედვით, მრავალი დასკვნის გაკეთება შეიძლება. პირველი და ყველაზე მნიშვნელოვანი ისაა, რომ ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების ტემპი კვლავ არასახარბიელოა, რადგან ევროპის კავშირის ყველაზე ღარიბ ქვეყანას - 2045 წელს, ხოლო საშუალო მაჩვენებელს 2070 წელს დაეწევა. ამავე ეკონომიკური პარამეტრებით, ცხოვრების დონის მკვეთრი ზრდა არ აღინიშნება არც წარსულში, არც ახლო მომავალში, რადგან საშუალო ზრდის ტემპი, უკანასკნელი 12 წლის განმავლობაში, 4%-ის ფარგლებში მერყეობს. მეორე ინდიკატორი ვალის პოლიტიკას უკავშირდება. ერთი მხრივ, კვლავ იზრდება ვალის მომსახურებაში გადახდილი თანხების რაოდენობა, რაც მაკროეკონომიკურ პარამეტრებზე უარყოფითად მოქმედებს, ხოლო მეორე მხრივ, საქართველოს ხელისუფლება კვლავაც დიდ თანხებს იღებს იმ დასავლური ორგანიზაციებიდან თუ ქვეყნებიდან, რომლებიც თითქმის მტრებად ჰყავს გამოცხადებული. ამასთან ერთად, გრძელდება შიდა ვალის აღების მავნე პრაქტიკა, რაც უფრო მეტ საპროცენტო ხარჯებს ნიშნავს და სამთავრობო ბიუჯეტს კიდევ უფრო მძიმე ტვირთად აწვება.

იმის მიუხედავად, რომ საბიუჯეტო შემოსავლები და ხარჯები მზარდია, ეკონომიკური პოლიტიკა იგივე რჩება. ის მიმართულია იმისკენ, რომ გააძლიეროს ეკონომიკაში სამთავრობო როლი და სულ უფრო და უფრო მეტი მოქალაქე გახადოს დამოკიდებული ხელისუფლების შემწეობაზე. ამას ცხადყოფს ყოველწლიურად მზარდი სოციალური ხარჯები. სწორი ეკონომიკური პოლიტიკის პირობებში, ამ ტიპის შემწეობაზე დამოკიდებული ადამიანების რიცხოვნობა ეტაპობრივად უნდა მცირდებოდეს. თუმცა საქართველოში პირიქით ხდება: იზრდება როგორც სოციალური ხარჯები, ისე ჯანდაცვაზე, განათლებაზე, სპორტზე, კულტურასა და სხვა აქტივობებზე დახარჯული თანხები.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტი ისაა, რომ ხელისუფლება, წლების განმავლობაში, მკვეთრად ზრდის ძალოვან უწყებებზე დახარჯულ თანხებს მაშინ, როცა ყველა ჯერზე, მაგალითად, რიგითი სამხედრო მოსამსახურის ხელფასი არ იზრდება. ყოველწლიურად საბიუჯეტო თანხების მკვეთრი ზრდა ისეთი უწყებებისთვის, როგორებიცაა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური და შინაგან საქმეთა სამინისტრო, შეიძლება მიუთითებდეს ამ უწყებების პოლიტიზებულობის ხარისხის ზრდაზე.

დასკვნის სახით, შეიძლება ითქვას, რომ 2025 წლის ბიუჯეტი ყოველი წინა წლის ბიუჯეტის რეპლიკაა, სადაც ხელისუფლების ზომა და გავლენა მკვეთრად იზრდება. არ მცირდება

გადასახადები, ვალისა და დეფიციტის ნომინალური ოდენობები და პოლიტიკა მიმართულია სამთავრობო უწყებებისთვის მეტი ადამიანის მიბმაზე, გამომდინარე ზემოთ აღწერილი ხარჯების ზრდის სტრუქტურიდან.