საქართველოს ცენტრალური ბიუჯეტის ხარჯების მიმოხილვა და ანალიზი

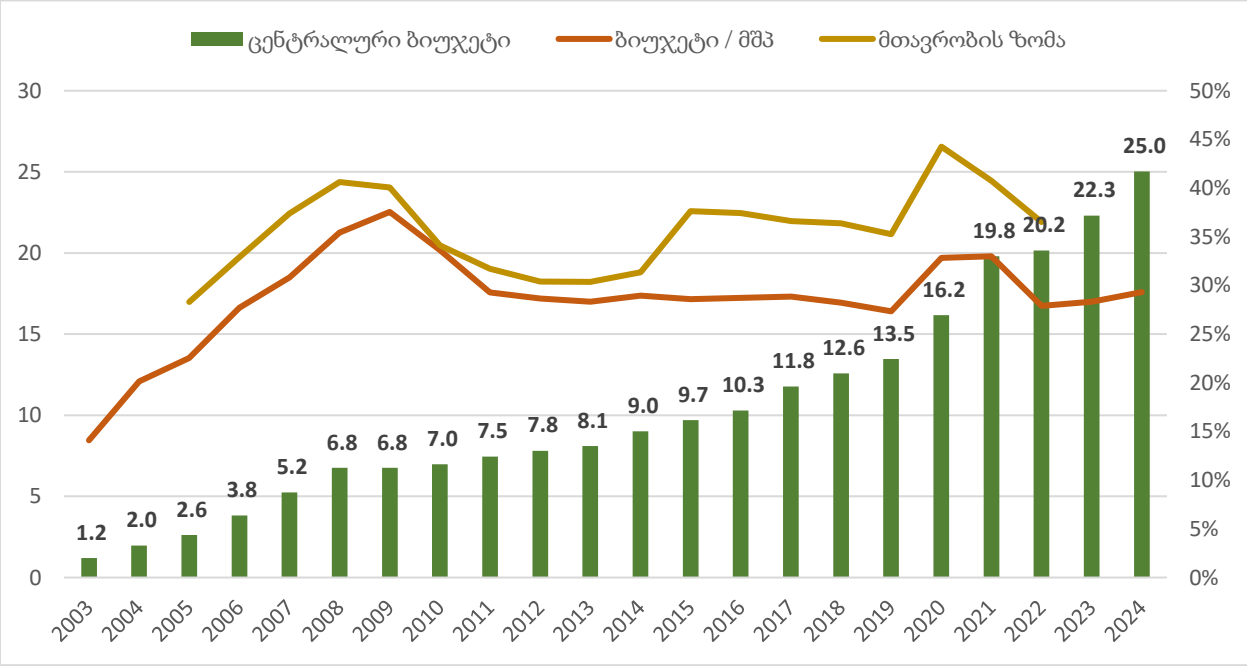
ზვიად ხორგუაშვილი[1]

ზოგადი მიმოხილვა

საქართველოს ცენტრალური ბიუჯეტი აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელში არსებული თანხებია, რომელიც მოქალაქეების ჯიბიდან ამოღებულ ფულს წარმოადგენს. ცენტრალური ბიუჯეტი 2024 წელს 25 მლრდ ლარზეა დაგეგმილი. მასში შედის ყველა ის ხარჯი, რომლებსაც ფინანსთა სამინისტრო სხვადასხვა სამინისტროზე ანაწილებს და თავის მხრივ, სხვადასხვა მიმართულებაზე (ჯანდაცვა, განათლება, თავდაცვა და სხვა) იხარჯება.

წლების განმავლობაში, ცენტრალური ბიუჯეტის ნომინალური მაჩვენებელი იზრდება, თუმცა მშპ-სთან მიმართებით, თითოეულ წელს დაახლოებით იგივე მაჩვენებელია.

გრაფიკი 1: ცენტრალური ბიუჯეტი (მლრდ ლარი), მისი ფარდობა მშპ-სთან და ერთიანი ბიუჯეტის ფარდობა მშპ-სთან. 2003-2024 წლები



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

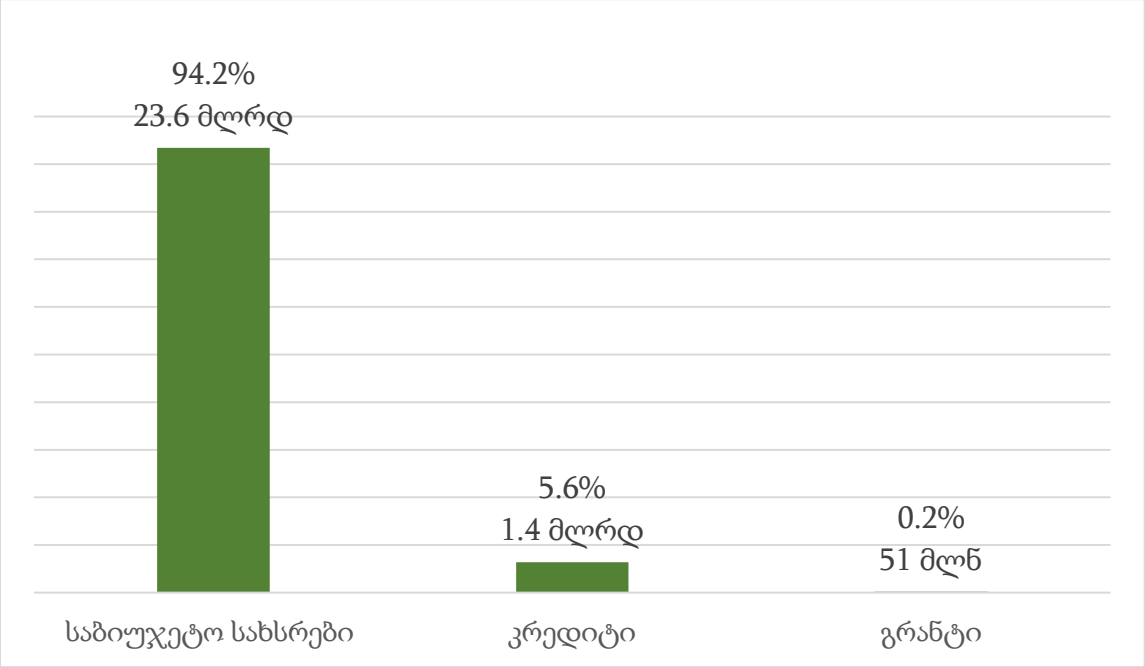
[1] კვლევითი ინსტიტუტი Gnomon Wise („გნომონ ვაიზი“), საქართველოს უნივერსიტეტი. e-mail: z.khorguashvili@ug.edu.ge

2003-2024 წლებში, ისევე, როგორც უკანასკნელი 10 წლის განმავლობაში, ცენტრალური ბიუჯეტის მშპ-სთან ფარდობა, საშუალოდ, 29% იყო. ნომინალურ რიცხვებში, იშვიათი გამონაკლისების გარდა (რუსეთთან სრულმასშტაბიანი ომი, გლობალური ფინანსური კრიზისი), ასიგნაციები სულ იზრდებოდა. აღსანიშნავია ისიც, რომ მთავრობის ზომა გაცილებით დიდია, თუ ერთიან ბიუჯეტს (ცენტრალური, ადგილობრივი, სსიპ-ები და ა(ა)იპ-ები) შევაფარდებთ მთლიან შიდა პროდუქტთან. მაგალითად, 2022 წელს მთავრობის ზომა 37% იყო, როცა ცენტრალური ბიუჯეტის წილი ეკონომიკაში - 28%.

ხარჯების კლასიფიკაცია

25 მლრდ ლარი იყოფა საბიუჯეტო სახსრებად, გრანტებად და კრედიტებად. გრანტებს ძალიან მცირე, 0.2% უჭირავს.

გრაფიკი 2: ცენტრალური ბიუჯეტი ძირითადი წყაროს მიხედვით, 2024 წელი



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

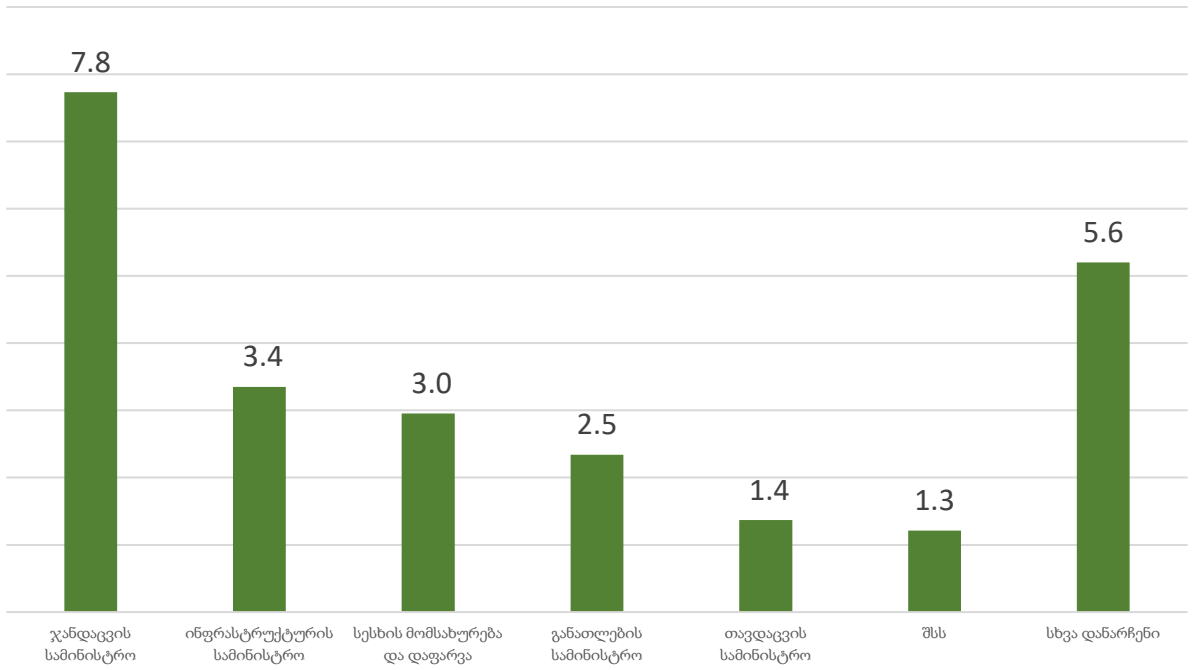
საკუთარი საბიუჯეტო სახსრები - ესაა გადასახადებიდან, პრივატიზაციიდან, მოსაკრებლებიდან და სხვა წყაროებიდან მიღებული ფული. რაც მეტადაა ქვეყანა დამოკიდებული უცხოური ქვეყნების დახმარებასა თუ კრედიტზე, მით ნაკლებია ფისკალური

ავტონომია და წნეხი ხელისუფლებაზე, ერთი მხრივ, განსაზღვრული მიზნობრიობით ხარჯოს ფული, ხოლო, მეორე მხრივ, გაზარდოს გადასახადები, რათა დამოკიდებული არ იყოს სხვა ქვეყნებისა თუ ორგანიზაციების კეთილ ნებაზე. 94%-იანი ნიშნული კი მდგრადობასა და სტაბილურობაზე მიუთითებს.

რაც შეეხება ხარჯების ორგანიზაციულ კლასიფიკაციას, ცენტრალური ბიუჯეტის უდიდესი წილი - 77.2% - ექვს ძირითად მიმართულებაზე იხარჯება:

- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო (შემდეგში ჯანდაცვის სამინისტრო),
- საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო (შემდეგში ინფრასტრუქტურის სამინისტრო),
- საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო (შემდეგში განათლების სამინისტრო),
- თავდაცვის სამინისტრო,
- შინაგან საქმეთა სამინისტრო (შსს)
- ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა.

გრაფიკი 3: ცენტრალური ბიუჯეტის ხარჯები სიდიდის მიხედვით, მლრდ ლარი. 2024 წელი

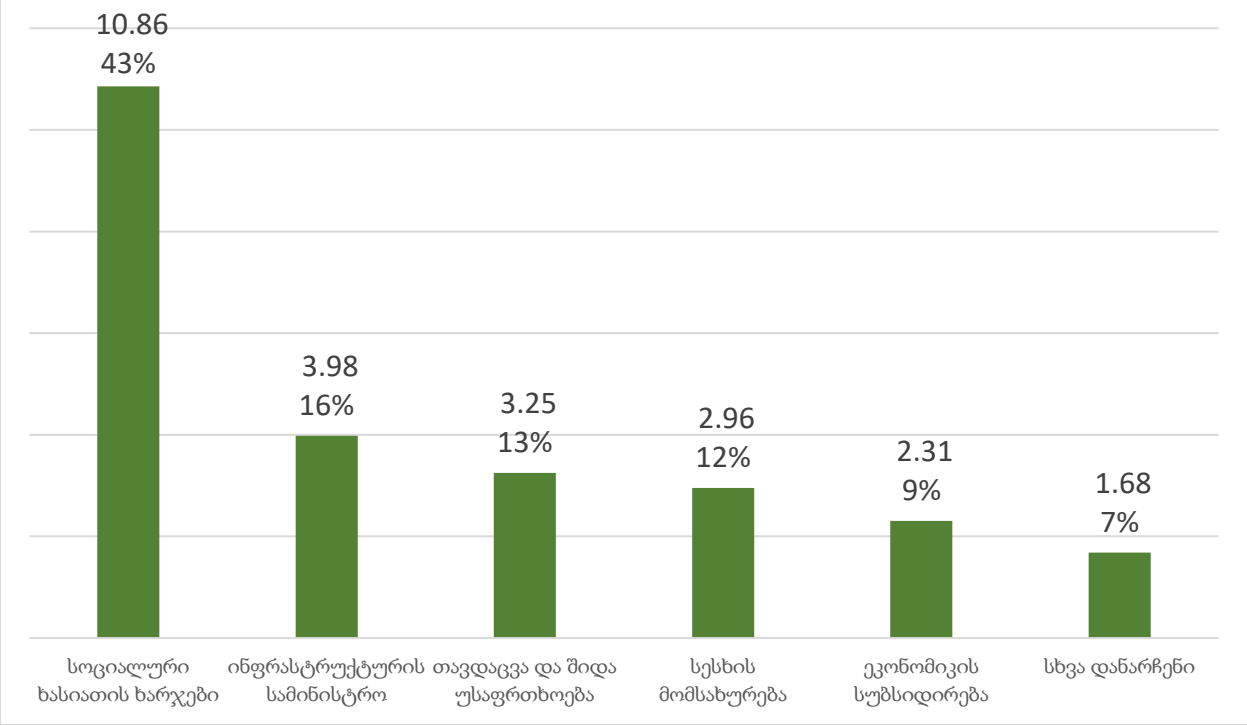


წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

ხარჯების მესამედი (32%) ჯანდაცვის სამინისტროზე მოდის, 14% - ინფრასტრუქტურის სამინისტროზე, ხოლო სიდიდით მესამე ყველაზე მსხვილი ასიგნაცია -12%-ით (3 მლრდ ლარი) - ბიუჯეტში სესხის მომსახურება და დაფარვაა.

იმისათვის, რომ ბიუჯეტის სტრუქტურაზე უკეთესი წარმოდგენა შეგვექმნას, საჭიროა ხარჯების დახარისხება სოციალურ, ინფრასტრუქტურულ და სხვა ტიპის დანიშნულებების მიხედვით. მაგალითად, სოციალურ ხარჯებში შეიძლება მოიაზრებოდეს მიზნობრივი სოციალური დახმარება, ჯანმრთელობის დაცვის, განათლების, კულტურის, სპორტის და რელიგიის დაფინანსებები. ეკონომიკის სუბსიდირებაში ფინანსთა, ეკონომიკის, სოფლის მეურნეობის სამინისტროების დაფინანსება და სხვა მსგავსი ტიპის საბიუჯეტო ასიგნაციები. თავდაცვა და უსაფრთხოების კომპონენტში შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროები, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური და სხვა მსგავსი უწყებები.

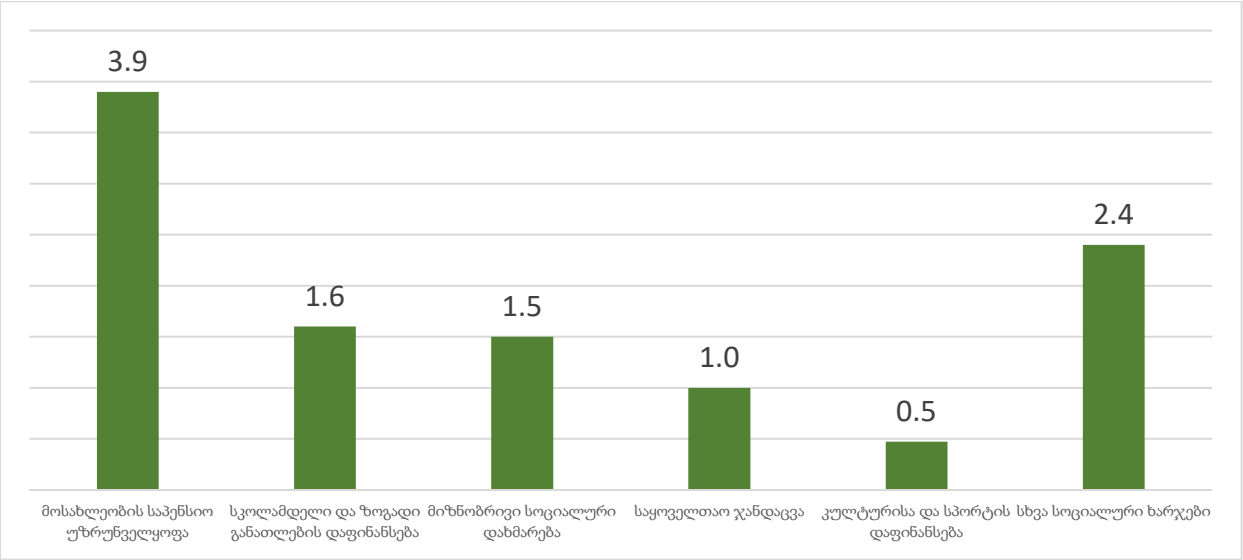
გრაფიკი 4: 2024 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის განაწილება სხვადასხვა ფუნქციის მიხედვით, მლრდ ლარი



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, ავტორის გამოთვლები

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის 43%-ზე მეტი სოციალური ტიპის ხარჯებია. სოციალურ ხარჯებში შედის ისეთი ხარჯები, რომლებიც სიმდიდრის რედისტრიბუციისთვის გამოიყენება.

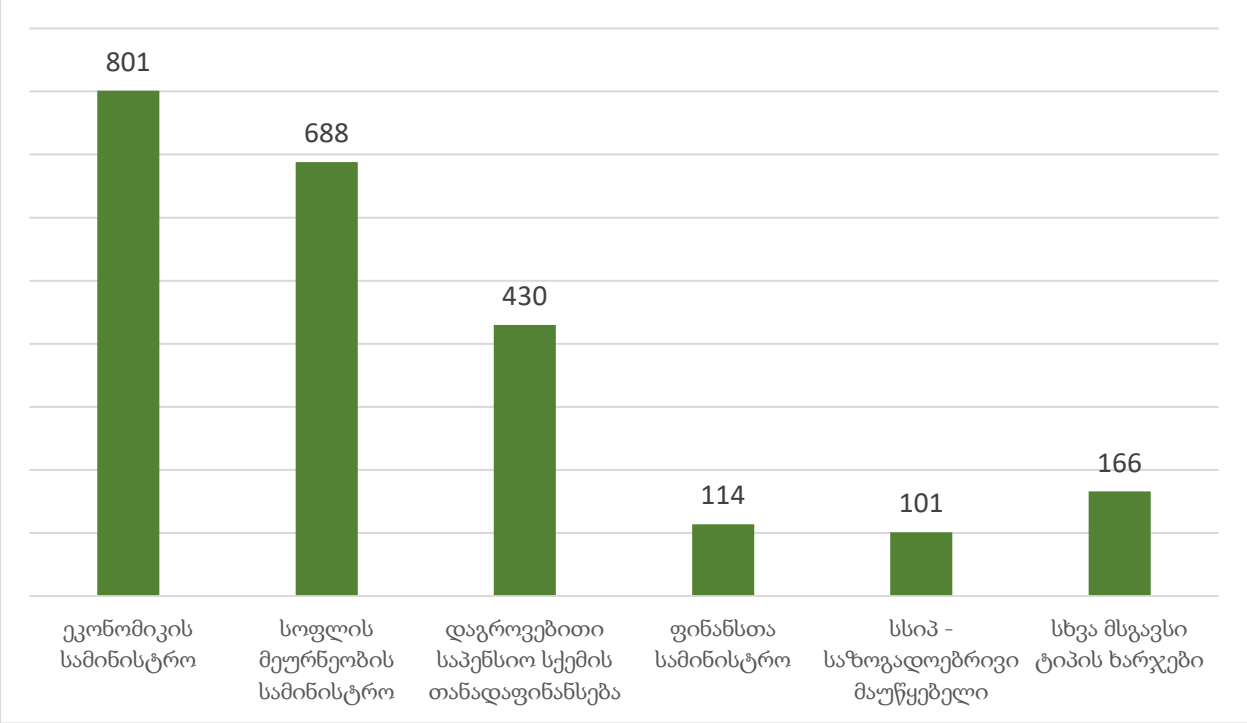
გრაფიკი 5: ძირითადი სოციალური ხარჯები საქართველოს ცენტრალურ ბიუჯეტში, მლრდ ლარი. 2024 წლის გეგმა



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

ასევე, საკმაოდ მაღალი წილი ეკონომიკის სუბსიდირებასა და „ეკონომიკაზე ზედამხედველობის„ საჯარო სტრუქტურებს უჭირავს და ის ბიუჯეტის 9%-ია.

გრაფიკი 6: სუბსიდირებაზე დახარჯული თანხები, მლნ ლარი. 2024 წლის გეგმა



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

ბიუჯეტში კიდევ ერთი მსხვილი კომპონენტია სესხის დაფარვა და მომსახურება, რომელიც მოიცავს როგორც საშინაო და საგარეო ვალების ძირ თანხას, ასევე საპროცენტო ხარჯებსაც.

ცხრილი 1: 2024 წლის ბიუჯეტში გამოყოფილი თანხები სესხის ძირი და პროცენტისთვის

სესხის ტიპი	საგარეო	საშინაო	საშინაო და საგარეო
ძირი	1.4 მლრდ	40 მლნ	1.4 მლრდ
პროცენტი	750 მლნ	790 მლნ	1.5 მლრდ
ძირი და პროცენტი	2.1 მლრდ	830 მლნ	3 მლრდ

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

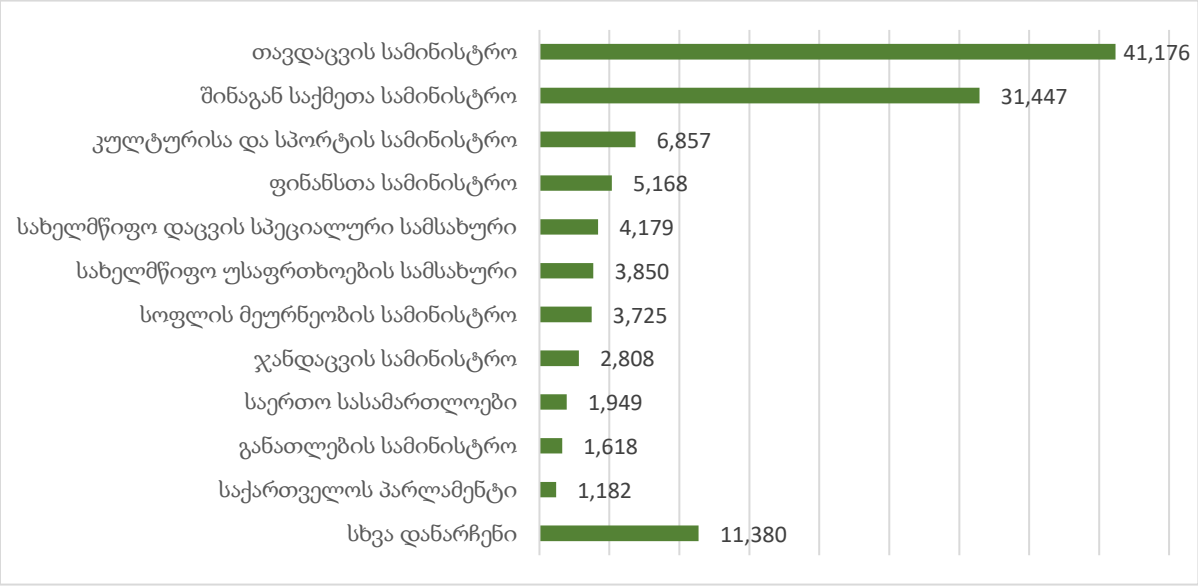
ჯამურად, სესხის მომსახურებაზე ბიუჯეტის 11.8% იხარჯება, ხოლო საგადასახადო შემოსავლებს თუ შევადარებთ, ანალოგიური შეფარდება 15.7%-ია. ეს ნიშნავს იმას, რომ გადასახადების გადამხდელებისგან მიღებული ყოველი 100 ლარიდან, ხელისუფლება 15.7 ლარს წინა წლებში აღებული სესხების მომსახურებაში ხარჯავს.

დასაქმების კომპონენტი

საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლება დაახლოებით 115 ათას ადამიანს ასაქმებს, რაც მთლიანი დასაქმების - 9%, ხოლო დაქირავებით დასაქმებულთა 13%-ია. აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ, ჯამში, საჯარო სექტორი (ცენტრალური, ადგილობრივი, სსიპ-ები და ა(ა)იპ-ები) 308 ათას ადამიანს ასაქმებს, რაც დასაქმებულთა - 24%, ხოლო დაქირავებით დასაქმებულთა 35%-ია. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, დასაქმებულებში - ყოველი მეოთხე, ხოლო დაქირავებით დასაქმებულებში ყოველი მესამე საჯარო სექტორში მუშაობს. მაგალითად, საჯარო დასაქმების წილი მთლიან დასაქმებაში ირლანდიაში დაახლოებით 15%-ია, სამხრეთ კორეაში - 8%, გერმანიაში - 10%, ნიდერლანდებში - 11%, თურქეთში - 13%, ხოლო აშშ-ში - 15%[2].

ცენტრალური ხელისუფლების ბიუჯეტის მიხედვით, ყველაზე დიდი დამსაქმებლები თავდაცვის, შინაგან საქმეთა და კულტურისა და სპორტის სამინისტროები არიან.

გრაფიკი 7: ცენტრალურ ბიუჯეტში ორგანიზაციული ერთეულების მიერ დასაქმების მაჩვენებლები, 2024 წლის გეგმა[3]



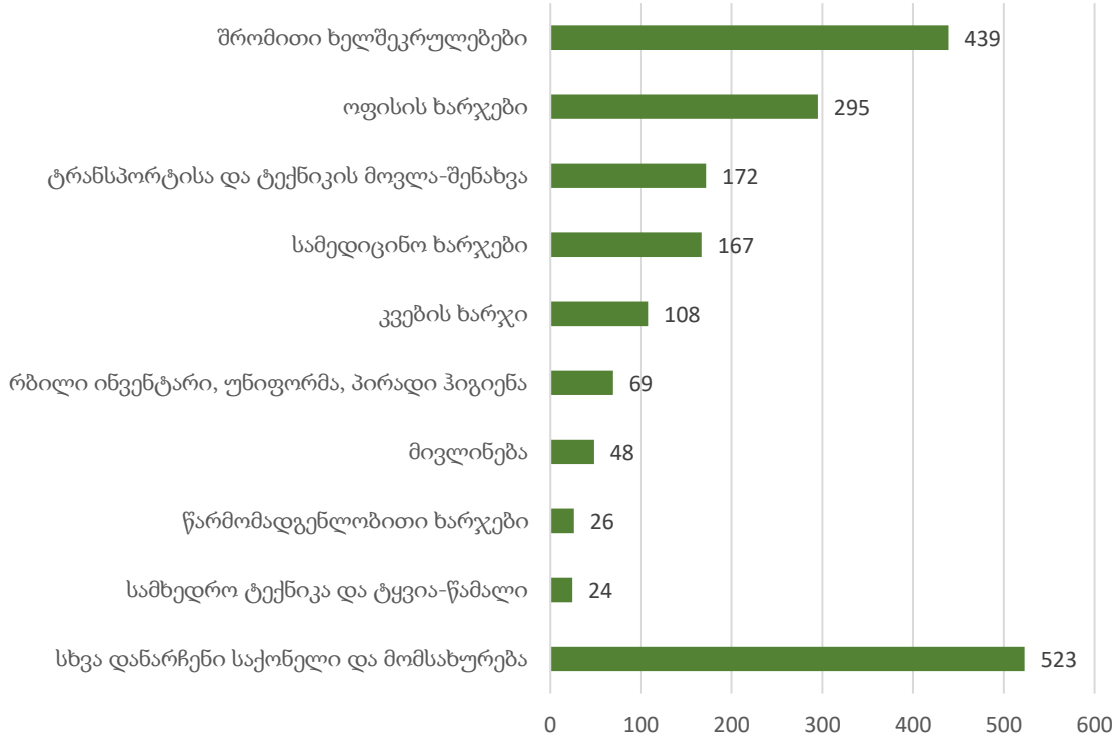
წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

შრომის ანაზღაურების კომპონენტთან ერთად, აუცილებლად უნდა განვიხილოთ შტატგარეშე დასაქმებულების ხელფასებიც. მაგალითად, თუ 2022 წელს შრომის ანაზღაურების

[2] OECD. (2023). Government at Glance – 2021 edition: Public Employment
[3] გრაფიკზე მოცემულია ის ორგანიზაციული ერთეულები, რომლებიც 1000 ადამიანზე მეტს ასაქმებს.

კომპონენტი 1.8 მლრდ ლარი იყო, შტატგარეშე მომუშავეების ხელფასებმა, დამატებით, 439 მლნ ლარს მიაღწია.

გრაფიკი 8: „საქონელი და მომსახურება“ ცენტრალურ ბიუჯეტში, მლნ ლარი. 2022 წელი



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

***

შეჯამების სახით, შესაძლებელია რამდენიმე მნიშვნელოვანი დასკვნის გამოტანა:

- საქართველოს ცენტრალური ბიუჯეტი 2024 წელს 25 მლრდ ლარზეა დაგეგმილი, საიდანაც 94.2% საბიუჯეტო სახსრებია, ხოლო 5.6% - კრედიტი.
- 2003-2024 წლებში, ბიუჯეტი, 2009 წლის გარდა, ყოველ წელს იზრდებოდა და 1.2 მლრდ ლარიდან 25 მლრდ ლარამდე გაიზარდა.
- ბიუჯეტის ფარდობა მშპ-სთან, საშუალოდ, 29%-ია და წლიდან წლამდე მაღალი ცვალებადობით არ გამოირჩევა, რაც ფისკალური პოლიტიკის უცვლელობაზე მიუთითებს. აღსანიშნავია ისიც, რომ მთავრობის ზომის შესაფასებლად უკეთესი

მეთოდია ერთიანი ბიუჯეტის ფარდობა ეკონომიკასთან. ეს მაჩვენებელი 2022 წელს 37%-ს შეადგენდა.

- ცენტრალურ ბიუჯეტში ყველაზე დიდი მხარჯავი დაწესებულება ჯანდაცვის სამინისტროა - 7.8 მლრდ ლარით (31%). მას ინფრასტრუქტურის სამინისტრო მოჰყვება - 3.4 მლრდ ლარით (14%), ხოლო მესამე ადგილზე განათლების სამინისტროა - 2.5 მლრდ ლარით (10%).
- ბიუჯეტში ყველაზე დიდი წილი სოციალურ ხარჯებს უჭირავს. 2024 წელს სოციალური ტიპის ხარჯების დაფინანსებისთვის ბიუჯეტის 43%-ზე მეტია გამოყოფილი, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ საქართველოში ყველაზე პრობლემური საკითხი სიღარიბეა და ხელისუფლება მას სოციალური დახმარების პოლიტიკით ებრძვის, რაც ეკონომიკური თვალსაზრისით, ყველაზე ნაკლებად ეფექტიანი მიდგომაა.
- 2.31 მლრდ ლარი ეკონომიკის სუბსიდირებასა და ეკონომიკური აქტორების შენახვაზე იხარჯება. სუბსიდია და სახელისუფლებო ეკონომიკური აქტორი ამახინჯებს საბაზრო პროცესებს და ეკონომიკური არაეფექტიანობის მთავარი წყაროა.
- ხარჯების სტრუქტურაში, ჯანდაცვისა და განათლების სამინისტროების შემდეგ, ყველაზე დიდი რიცხვი სესხის ძირის და პროცენტის დაფარვის ხარჯებია - 3 მლრდ ლარით (12%). ეს ნიშნავს იმას, რომ ყოველი საბიუჯეტო 100 ლარიდან 12 ლარი ადრე აღებული სესხების მომსახურებაზე მიდის.
- 3 მლრდ ლარი სესხის მომსახურებიდან, 2.1 მლრდ ლარი - საგარეო, ხოლო 830 მლნ ლარი საშინაო სესხზე მოდის. ამასთან ერთად, 1.4 მლრდ ლარი - ძირი, ხოლო 1.5 მლრდ პროცენტია. მიზეზი იმისა, რომ პროცენტი მეტი გვიჯდება, ვიდრე - ძირი, შიდა ვალია, სადაც ძირს მხოლოდ 40 მლნ ლარი აკლდება, ხოლო დანარჩენი 790 მლნ ლარი პროცენტზე მიდის. ეს ნათლად მიუთითებს იმაზე, რომ შიდა ვალი ქვეყანას გაცილებით ძვირი უჯდება და არა მხოლოდ ფისკალური ეფექტი აქვს, არამედ მონეტარული თვალსაზრისითაც დამაზიანებელია, რადგან ინფლაციურ პროცესებს უწყობს ხელს.
- ცენტრალური ხელისუფლება დაახლოებით 115 ათას ადამიანს ასაქმებს, თუმცა გაუგებარია, მოცემულ რიცხვში შედიან, თუ - არა ე.წ. შტატგარეშე თანამშრომლები. მოცემული რიცხვი დაქირავებით დასაქმებულთა ჯამური რაოდენობის 13%-ია.
- აღსანიშნავია ისიც, რომ სახელმწიფო სექტორი, ჯამურად, 308 ათას ადამიანს ასაქმებს, რაც იმას ნიშნავს, რომ ყოველი მესამე დაქირავებით დასაქმებული საჯარო სექტორში მუშაობს.

- ყველაზე დიდი დამსაქმებელი სამინისტროები თავდაცვის (41.2 ათასი), შინაგან საქმეთა (31.5 ათასი) და კულტურისა და სპორტის (6.8 ათასი) სამინისტროები არიან.
- ჯამურად, ძალოვანი უწყებები ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დასაქმებულების 70%-ს ასაქმებენ (80.6 ათასი ადამიანი).
- შრომის ანაზღაურების კომპონენტს ემატება შტატგარეშე მომუშავეების ხელფასებიც, რაც, მაგალითად, 2022 წელს 439 მლნ ლარი იყო და ჯამურად, შრომის ანაზღაურების კომპონენტი 2.2 მლრდ ლარამდე ავიდა.
- ბიუროკრატიის შენახვა მხოლოდ ხელფასები არ არის. ამ ყველაფერს ემატება ოფისის, სამედიცინო, მივლინების, წარმომადგენლობითი ტრანსპორტის შენახვის, რბილი ინვენტარისა და სხვა ხარჯები, რაც 2022 წელს, შტატგარეშე მომუშავეების სახელფასო ანაზღაურებასთან ერთად, 1.2 მლრდ ლარი იყო, ხოლო 2023 წლის ბიუჯეტის 9 თვის შესრულების ანგარიშის მიხედვით, მიმდინარე წლის პროგნოზი 1.9 მლრდ ლარია.
- ჯამში, თუ შრომის ანაზღაურების კომპონენტს ბიუროკრატიის შენახვას დავამატებთ, მივიღებთ ბიუროკრატიის ხარჯებს, რაც დაახლოებით 3 მლრდ ლარი გამოდის. ეს კი 2022 წელს ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის 12% იყო. აღსანიშნავია ისიც, რომ მრავალი ხარჯი დაკონკრეტებული არ არის და ბიუროკრატიის ხარჯი გაცილებით დიდია. ამ ყველაფერს კი ის კაპიტალური ხარჯებიც ემატება, რომელიც ბიუროკრატიის განთავსებაზე იხარჯება (შენობები).

ძირითად მიგნებებზე დაყრდნობით, ბიუჯეტის ასეთი სტრუქტურა უადვილებს ნებისმიერ ხელისუფლებას, შეინარჩუნოს ძალაუფლება და არჩევნებისთვის პოპულისტური ნაბიჯები გადადგას, რაც, ერთი მხრივ, რეიტინგზე აისახება, ხოლო, მეორე მხრივ, არჩევნების შედეგებზე ახდენს გავლენას. ამის ერთ-ერთი დასტურია როგორც საჯარო სექტორში დასაქმებულთა ძალიან მაღალი რაოდენობა, ისე ხარჯების სტრუქტურა, რომელიც ორიენტირებულია სოციალურ დახმარებებსა და სუბსიდირებაზე.