საქართველოს ერთიანი ბიუჯეტის მიმოხილვა - შემოსავლები

ზვიად ხორგუაშვილი[1]

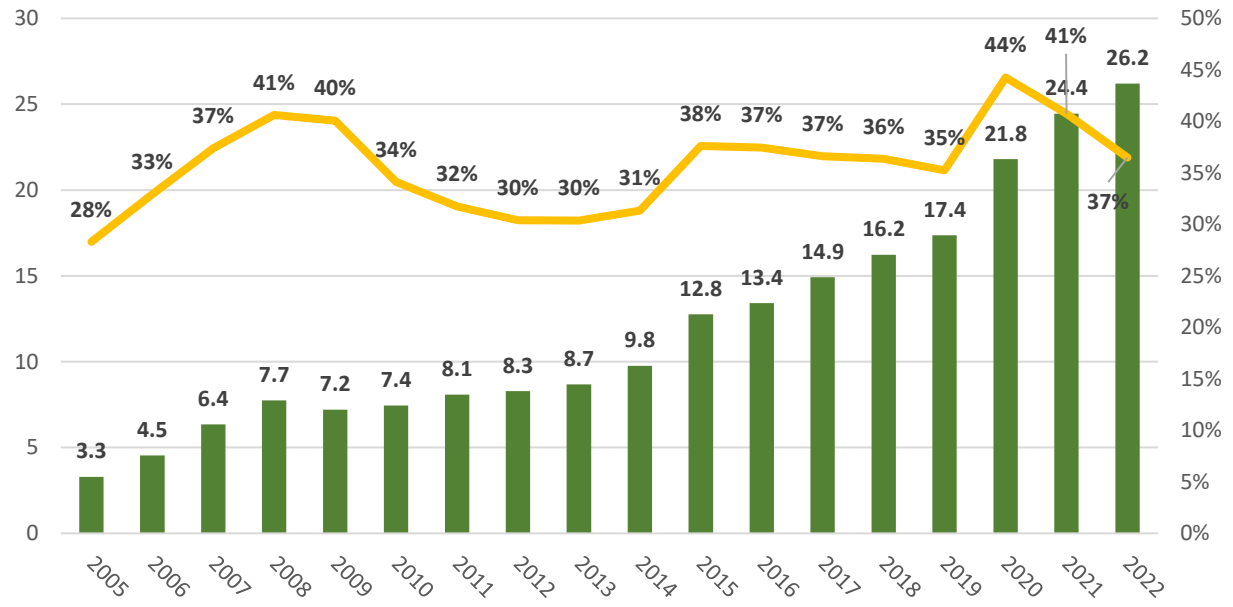
ზოგადი მიმოხილვა

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა იყოფა ერთიან, ნაერთ, სახელმწიფო და ადგილობრივ ბიუჯეტებად. ერთიან ბიუჯეტში შედის საჯარო სექტორთან დაკავშირებული ყველა შემოსავალი და გასავალი. მათ შორის, სსიპ-ებსა და ა(ა)იპ-ებზე დახარჯული თანხები და ავტონომიური რესპუბლიკებისთვის გადასაცემი ტრანსფერები. ნაერთ ბიუჯეტში შედის ყველაფერი, გარდა სსიპ-ებსა და ა(ა)იპ-ებზე დახარჯული თანხებისა, ხოლო სახელმწიფო ბიუჯეტში შედის მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლების შემოსულობები და გასაცემი ტრანსფერები.

2022 წელს ერთიანი ბიუჯეტის ჯამურმა შემოსულობებმა 25.2 მლრდ ლარი შეადგინა, რაც ეკონომიკის (მიმდინარე მთლიანი შიდა პროდუქტის) 36.5% იყო. შემოსულობების მაჩვენებელი მუდამ ზრდადია, მაგრამ მშპ-სთან მისი ფარდობა არაერთგვაროვანია.

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

გრაფიკი 1: ერთიანი ბიუჯეტის შემოსულობები და მისი ფარდობა მშპ-სთან. 2005-2022 წლები



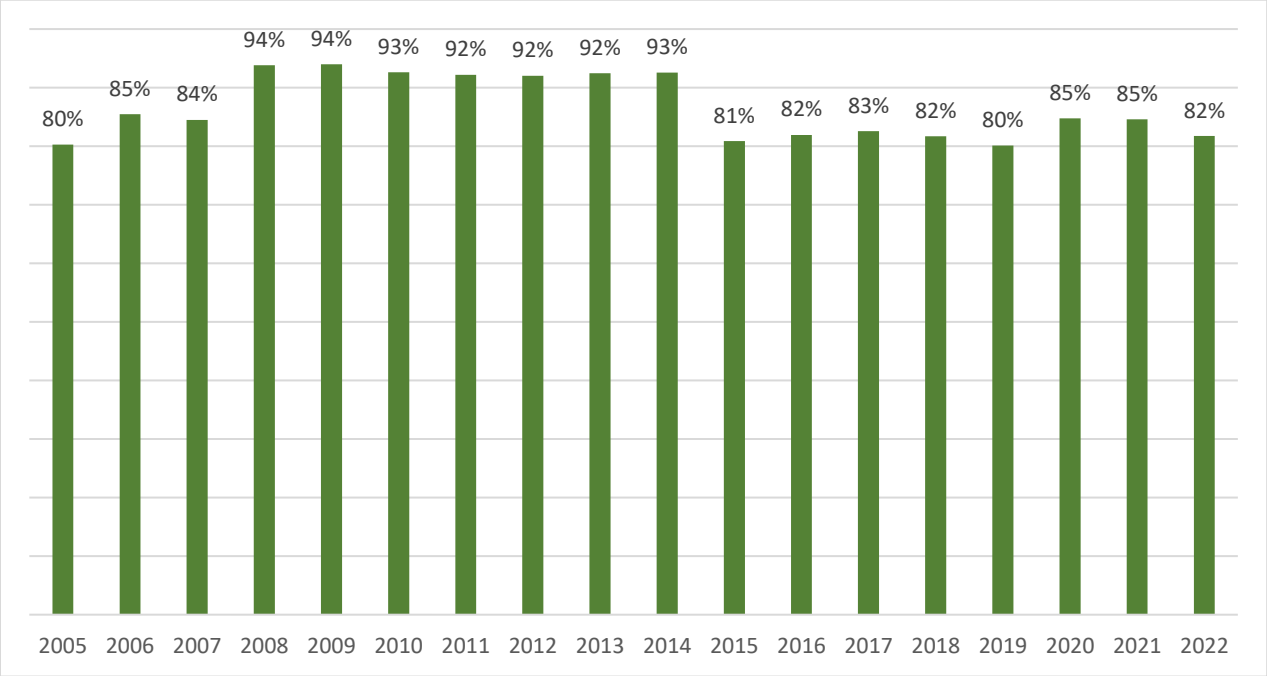
წყარო: *საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - სახელმწიფო ხაზინა, სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ავტორის გამოთვლები*

2022 წელს, 2005 წელთან შედარებით, ერთიანი ბიუჯეტი 3.3 მლრდ ლარიდან, თითქმის, 8-ჯერ - 26.2 მლრდ ლარამდე გაიზარდა. საშუალო ზრდის ტემპი კი 14% იყო. მთავრობის ზომის კრიტერიუმიც გაიზარდა - 28%-დან 36%-მდე და საშუალოდ, ყოველწლიურად, 0.48%-ით იზრდებოდა. თუმცა ისიც აღსანიშნავია, რომ 2021 წლიდან მთავრობის ზომა შემცირების ტენდენციით ხასიათდება. ამის მიზეზი გახდა 2020 წელს კოვიდპანდემიასთან ბრძოლის მოტივით მკვეთრად გაზრდილი საბიუჯეტო ხარჯების შემცირება ეკონომიკასთან მიმართებით.

საბიუჯეტო დეცენტრალიზების მიმოხილვა

რაც შეეხება სახელმწიფო და ადგილობრივ ბიუჯეტებად განაწილებას, 2022 წელს ერთიანი სახელმწიფო ბიუჯეტი მთლიანის 81.7% იყო, ხოლო ადგილობრივი, შესაბამისად, 18.3%. ფინანსთა სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი სტატისტიკის მიხედვით, რომელიც 2005 წლიდან იწყება, სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტების ფარდობა 80-20-ზე ნაკლები არ ყოფილა. სახელმწიფო ბიუჯეტის წილი ერთიან ბიუჯეტში ყველაზე დაბალი - 80.3% - 2005 წელს იყო.

გრაფიკი 2: სახელმწიფო ბიუჯეტის წილობრივი განაწილება ერთიან ბიუჯეტში. 2005-2022 წლები[2]



წყარო: *საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - სახელმწიფო ხაზინა*

2005-2022 წლების სტატისტიკის მიხედვით, ერთიანი შემოსულობების უდიდესი წილი სახელმწიფო ბიუჯეტში მიდის, რაც ნათლად აჩვენებს საქართველოს ფინანსური დეცენტრალიზაციის არარსებობას. ამავე წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის საშუალო ზრდის ტემპი 14% იყო და სტაბილური ზრდით ხასიათდებოდა, ხოლო ადგილობრივი ბიუჯეტი, საშუალოდ, 21%-ით იზრდებოდა და სტანდარტული გადახრა 58 პროცენტული პუნქტი იყო. ეს კი ძალიან მაღალი მაჩვენებელია და ბიუჯეტის ოდენობის ცვლილების არასტაბილურობაზე მიუთითებს. იმავეს ცხადყოფს 2008 წელს ტერიტორიული ერთეულების საბიუჯეტო შემოსავლების 58%-ით შემცირება და 2015 წელს 237%-ით ზრდა. ეს რიცხვები კიდევ ერთხელ აჩვენებს იმას, რომ საქართველოში ადგილობრივი ბიუჯეტების დაფინანსების მუდმივი წყარო არ არსებობს და რეგიონები დამოკიდებული არიან ცენტრალური ხელისუფლების კეთილ ნებაზე.

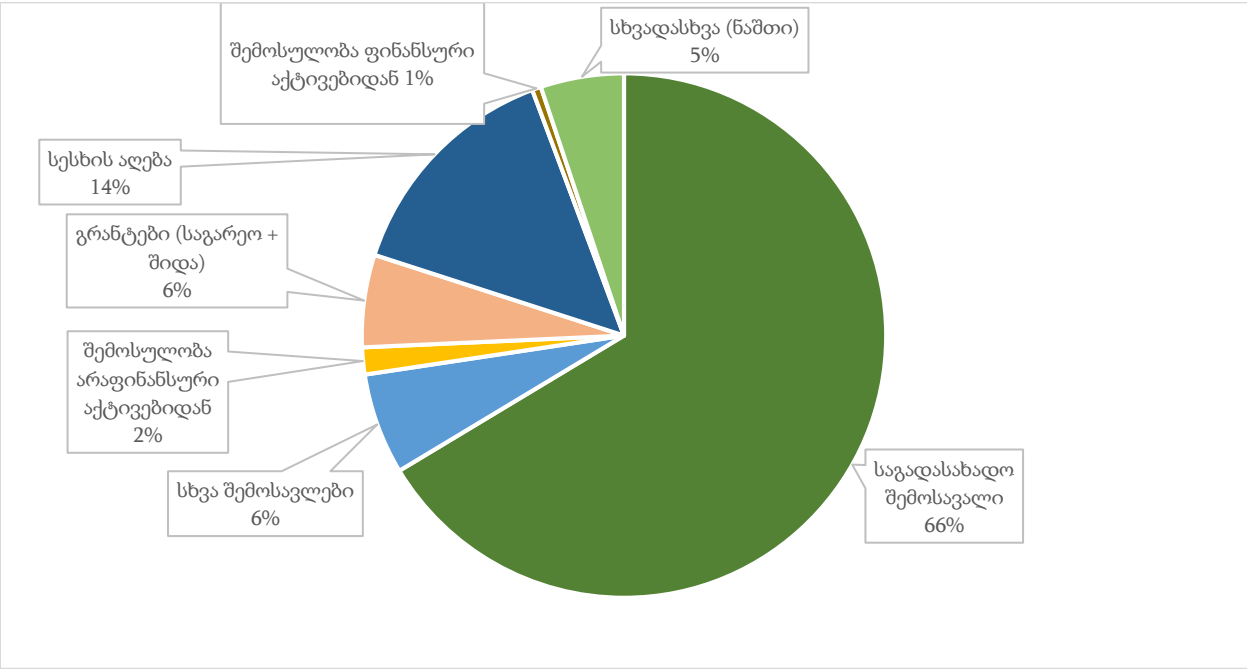
[2] სახელმწიფო და ტერიტორიული ბიუჯეტების ნომინალური მაჩვენებლები და მათი პროცენტული ცვლილება 2005-2022 წლებში მოცემულია დანართში.

საბიუჯეტო შემოსულობები და მათი მიმოხილვა

ერთიანი ბიუჯეტის შემოსულობები შვიდი ძირითადი წყაროსგან შედგება: 1. საგადასახადო შემოსავლები; 2. სხვა შემოსავლები; 3. შემოსავლები არაფინანსური აქტივებიდან; 4. შემოსავლები ფინანსური აქტივებიდან; 5. გრანტები; 6. სესხის აღება; სხვადასხვა (ნაშთი).

თითოეულ შემოსავლის წყაროს თავისი წილი უჭირავს ერთიან შემოსულობებში. 2022 წელს ყველაზე მსხვილი კომპონენტი საგადასახადო შემოსავალი იყო, რასაც სესხები და გრანტები მოჰყვებოდა, ხოლო ყველაზე მცირე კომპონენტი ფინანსური აქტივებიდან შემოსულობებს უჭირავს.

დიაგრამა 1: ერთიანი ბიუჯეტის ჯამური შემოსულობები წყაროს მიხედვით, 2022 წელი



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - სახელმწიფო ხაზინა, ავტორის გამოთვლები

ერთიან ბიუჯეტში ყველაზე მსხვილი კომპონენტი საგადასახადო შემოსავლებია, თუმცა მას მხოლოდ 66% უჭირავს. სხვა თანაბარ პირობებში, ხელისუფლების შემოსავლები, ძირითადად, მოსახლეობისგან აკრეფილი გადასახადებისგან უნდა შედგებოდეს. საქართველოს შემთხვევაში, ერთიანი შემოსულობების 15%-ზე მეტს სესხი და გრანტები წარმოადგენს. 2022 წლიდან დღემდე, საგადასახადო შემოსავლები მუდმივად საბიუჯეტო შემოსულობების მთავარი წყარო იყო. ყველაზე ნაკლები წილი 2020 წელს ჰქონდა (50%), ხოლო ყველაზე მაღალი - 2012

წელს (81%). ამის მიზეზი ის იყო, რომ 2012 წელს ახალაღებული სესხი ერთიანი ბიუჯეტის მხოლოდ 5%-ს შეადგენდა, ხოლო 2020 წელს - 33%-ს[3].

საგადასახადო შემოსულობები ექვსი ძირითადი გადასახადისგან შედგება: საშემოსავლო გადასახადი; განაწილებული მოგების გადასახადი; დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ); იმპორტის გადასახადი; აქციზი; ქონების გადასახადი.

ცხრილი 1: საგადასახადო შემოსავლები სახელმწიფო და ტერიტორიული ერთეულების მიხედვით (მლრდ. ლარი), 2022 წელი

გადასახადი	სახელმწიფო	%, მთლიანის	ტერიტორიული ერთეულები	%, მთლიანის	საერთო	% მთლიანის
საშემოსავლო გადასახადი	4.6	*31%*	0.4	*17%*	5.0	*29%*
მოგების გადასახადი	1.9	*13%*	0.0	*0%*	1.9	*11%*
დამატებული ღირებულების გადასახადი	6.0	*40%*	1.4	*58%*	7.4	*43%*
აქციზი	2.0	*13%*	0.0	*0%*	2.0	*12%*
იმპორტის გადასახადი	0.1	*1%*	0.0	*0%*	0.1	*1%*
ქონების გადასახადი	0.0	*0%*	0.6	*25%*	0.6	*4%*
სხვა გადასახადები[4]	0.2	*2%*	0.0	*0%*	0.2	*1%*
ჯამი	**14.9**	*100%*	**2.4**	*100%*	**17.3**	*100%*

წყარო: *საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - სახელმწიფო ხაზინა*

საგადასახადო შემოსავლებში ყველაზე დიდი წილი დღგ-ს უჭირავს და მთლიანის 43%-ია. მეორე ადგილზე საშემოსავლო გადასახადია 29%-ით. ყველაზე მცირე წილი იმპორტის გადასახადზე მოდის, რაც მთლიანი საგადასახადო შემოსავლების 1%-ზე ნაკლებია.

გარდა იმისა, რომ საგადასახადო შემოსავლებში დღგ ყველაზე დიდი შემომტანია, ის ორად იყოფა და ნაწილი (ჯამური შემოსულობის 19%) თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტში მიდის. ასევე, ქონების გადასახადი სრულად ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტში მიემართება, რაც ნომინალში 600 მლნ ლარია, ხოლო მთლიან საგადასახადო შემოსავლებში 4%-ზე ნაკლები უჭირავს.

ერთიანი ბიუჯეტის შემოსულობებში მეორე მნიშვნელოვან პუნქტს გრანტები წარმოადგენს. არსებობს შიდა და გარე გრანტები. შიდა გრანტის ძირითადი წყარო

[3] დანართში მოცემულია ცხრილები - ერთიანი ბიუჯეტის შემოსულობები წყაროების მიხედვით და მათი ფარდობა ერთიან ბიუჯეტთან 2005-2022 წლებში.
[4] ზედმეტად გადახდილი ან გაუქმებული გადასახადები, ჯარიმები და საურავები.

საქართველოს ცენტრალური ბიუჯეტია, ხოლო გარე გრანტი საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან და სხვა ქვეყნის ხელისუფლებებისგან მიღებული თანხებია. 2022 წელს, 1.5 მლრდ ლარიდან, 1.1 მლრდ ლარი ტერიტორიულ ერთეულებზე მოდიოდა, ხოლო 0.4 მლრდ ლარი - ცენტრალურ ბიუჯეტზე.

სხვა შემოსავლების პუნქტი, რომელიც 2022 წელს 1.6 მლრდ ლარი იყო, მოიცავს პროცენტებს[5], დივიდენდებს[6], ეროვნული ბანკის მოგებას, სხვადასხვა ტიპის მოსაკრებლებსა და ლიცენზიებს, საიდანაც ხელისუფლება, ყოველწლიურად, სხვადასხვა ოდენობის შემოსავლებს იღებს.

სამთავრობო შემოსულობების კიდევ ერთი წყარო არაფინანსური აქტივების კლებაა, რაც პრივატიზებას გულისხმობს. სახელმწიფოს საკუთრებაში მრავალი აქტივია, რომელთა პრივატიზებაც ყოველწლიურად გარკვეული რაოდენობით ხორციელდება. პრივატიზებიდან ყველაზე მეტი შემოსავალი 2008 წელს დაფიქსირდა (698 მლნ ლარი), ხოლო ყველაზე დაბალი - 2014 წელს (114 მლნ ლარი).

დასკვნა

ერთიანი ბიუჯეტის რიცხვების მიხედვით, რამდენიმე ძირითადი საკითხის გამოყოფა შეიძლება:

- რესურსების გადანაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის, მკვეთრად გადახრილია ცენტრალური ბიუჯეტის სასარგებლოდ. 2022 წელს რესურსების 82% ცენტრალურ ბიუჯეტზე მოდიოდა, ხოლო ადგილობრივ ბიუჯეტზე - მხოლოდ 18%;
- წლების მიხედვით, მკვეთრად ცვალებადია მთავრობის ზომა ეკონომიკაში, რაც მიუთითებს ხელისუფლების მხრიდან ბიუჯეტის არასწორ დაგეგმვაზე და ეკონომიკურ გარემოს მეტად არაპროგნოზირებადს ხდის.
- საგადასახადო შემოსავლების 84% სამ გადასახადზე მოდის, ხოლო 72%-ს ორი - საშემოსავლო და დამატებული ღირებულების - გადასახადი შეადგენს. სამივე გადასახადი საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადია და დღგ-დან 18% მიდის ადგილობრივი ხელისუფლებების ბიუჯეტებში, რაც დეცენტრალიზების პრობლემას წარმოაჩენს და ხაზს უსვამს, რომ რესურსებს, თუნდაც დეცენტრალიზების მოტივით, აღმასრულებელი ხელისუფლება ცენტრალიზებულად ანაწილებს.

[5] დეპოზიტებზე განთავსებული სახელმწიფო სახსრები
[6] სახელმწიფო თანამონაწილეობის მქონე ბიზნესსაქმიანობიდან

- უმრავლეს შემთხვევაში, წინა წლის საბიუჯეტო ნაშთების ოდენობები მიუთითებს, რომ ხელისუფლებამ აიღო იმაზე მეტი ვალი, ვიდრე სჭირდებოდა, ან ვერ დახარჯა თანხები ისე, როგორც აპირებდა. ორივე შემთხვევა მეტყველებს არაეფექტიანობასა და ფინანსურ დანახარჯზე, რადგან, თანაბარ პირობებში, ერთი და იმავე რისკიანობის გათვალისწინებით, სესხი უფრო დანახარჯიანია, ვიდრე დეპოზიტზე განთავსება.
- შემოსულობების თვალსაზრისით, თითქმის ყოველ წელს, ხელისუფლება მოსახლეობისგან გაცილებით მეტ თანხას იღებს, ვიდრე წინა წელს იღებდა. ფინანსური მაჩვენებლების მიხედვით, ხელისუფლებას იდეებსა და ხედვებზე დაფუძნებული ეკონომიკური პოლიტიკა ან არ გააჩნია, ან ის გადასახადებისა და ნასესხები ფულის ზრდაში გამოიხატება.

დანართი

ცხრილი 2: ერთიანი ბიუჯეტის შემოსულობები, მისი ფარდობა მშპ-სთან და ცვლილება. 2005-2022 წლები

წელი	ერთიანი ბიუჯეტის შემოსულობები, მლრდ ლარი	*ნაზრდი, %*	ერთიანი ბიუჯეტის შემოსულობები / მშპ	*ცვლილება, %-ული პუნქტი*
2005	3.3		28.3%	
2006	4.5	*38%*	32.9%	*4.6%*
2007	6.4	*40%*	37.4%	*4.5%*
2008	7.7	*22%*	40.6%	*3.2%*
2009	7.2	*-7%*	40.1%	*-0.6%*
2010	7.4	*3%*	34.1%	*-5.9%*
2011	8.1	*9%*	31.7%	*-2.4%*
2012	8.3	*2%*	30.4%	*-1.3%*
2013	8.7	*5%*	30.4%	*0.0%*
2014	9.8	*12%*	31.3%	*1.0%*
2015	12.8	*31%*	37.6%	*6.3%*
2016	13.4	*5%*	37.5%	*-0.2%*
2017	14.9	*11%*	36.6%	*-0.8%*
2018	16.2	*9%*	36.4%	*-0.2%*
2019	17.4	*7%*	35.3%	*-1.1%*
2020	21.8	*26%*	44.3%	*9.0%*
2021	24.4	*12%*	40.7%	*-3.5%*
2022	26.2	*7%*	36.5%	*-4.2%*
საშუალო		*14%*	36.1%	*0.48%*

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - სახელმწიფო ხაზინა, ავტორის გამოთვლები

ცხრილი 3: სახელმწიფო და ტერიტორიული ბიუჯეტების ნომინალური მაჩვენებლები და მათი პროცენტული ცვლილება 2005-2022 წლებში

წელი	სახელმწიფო ბიუჯეტი	*ცვლილება, %*	ტერიტორიული ბიუჯეტი	*ცვლილება, %*
2005	2.6		0.6	
2006	3.9	*47%*	0.7	*1%*
2007	5.4	*38%*	1.0	*50%*
2008	7.3	*35%*	0.5	*-52%*
2009	6.8	*-7%*	0.4	*-9%*
2010	6.9	*2%*	0.5	*26%*
2011	7.5	*8%*	0.6	*15%*
2012	7.6	*2%*	0.7	*4%*
2013	8.0	*5%*	0.7	*-1%*
2014	9.0	*12%*	0.7	*11%*
2015	10.3	*14%*	2.4	*237%*
2016	11.0	*6%*	2.4	*-1%*
2017	12.3	*12%*	2.6	*7%*
2018	13.3	*8%*	3.0	*14%*
2019	13.9	*5%*	3.5	*16%*
2020	18.5	*33%*	3.3	*-4%*
2021	20.7	*12%*	3.8	*13%*
2022	21.4	*4%*	4.8	*27%*
საშუალო		*14%*		*21%*

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - სახელმწიფო ხაზინა, ავტორის გამოთვლები

ცხრილი 4: ერთიანი ბიუჯეტის შემოსულობები წყაროების მიხედვით (მლრდ. ლარი) 2005-2022 წლებში

წელი	საგადასახადო შემოსავალი	სხვა შემოსავლები	შემოსულობა არაფინანსური აქტივებიდან	გრანტები (საგარეო + შიდა)	სესხის აღება	შემოსულობა ფინანსური აქტივებიდან	სხვადასხვა (ნაშთი)	ჯამი
2005	2.4	0.3	0.4	0.1	0.1	-	-	3.3
2006	3.2	0.5	0.6	0.1	0.2	-	-	4.5
2007	4.4	0.9	0.6	0.2	0.3	-	-	6.4
2008	4.8	0.5	0.7	0.5	1.0	0.0	0.3	7.7
2009	4.4	0.5	0.2	0.2	1.0	0.2	0.8	7.2
2010	4.9	0.5	0.2	0.2	1.2	0.1	0.4	7.4
2011	6.1	0.6	0.3	0.0	0.4	0.1	0.5	8.1
2012	6.7	0.7	0.2	0.1	0.4	0.0	0.2	8.3
2013	6.7	0.5	0.1	0.1	0.5	0.4	0.4	8.7
2014	7.2	0.6	0.1	0.1	1.4	0.1	0.3	9.8
2015	8.0	0.6	0.4	1.6	1.4	0.1	0.7	12.8
2016	8.8	0.6	0.4	1.2	1.5	0.1	0.9	13.4
2017	9.8	0.8	0.2	1.4	1.7	0.1	1.0	14.9
2018	10.5	0.9	0.2	1.7	1.9	0.1	0.9	16.2
2019	11.4	1.0	0.2	1.2	2.3	0.2	1.0	17.4
2020	11.0	1.0	0.2	1.2	7.3	0.2	0.9	21.8
2021	13.4	1.3	0.4	1.3	5.2	0.2	2.7	24.4
2022	17.4	1.6	0.4	1.5	3.8	0.1	1.3	26.2

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - სახელმწიფო ხაზინა

ცხრილი 5: ერთიანი ბიუჯეტის შემოსულობების ფარდობა ერთიან ბიუჯეტთან 2005-2022 წლებში

წელი	საგადასახადო შემოსავალი	სხვა შემოსავლები	შემოსულობა არაფინანსური აქტივებიდან	გრანტები (საგარეო + შიდა)	სესხის აღება	შემოსულობა ფინანსური აქტივებიდან	სხვადასხვა (ნაშთი)	ჯამი
2005	73%	10%	13%	2%	3%	0%	0%	100%
2006	69%	11%	12%	3%	4%	0%	0%	100%
2007	69%	14%	10%	2%	5%	0%	0%	100%
2008	61%	6%	9%	6%	12%	0%	4%	100%
2009	61%	7%	3%	2%	13%	3%	11%	100%
2010	65%	7%	3%	2%	16%	1%	5%	100%
2011	76%	8%	4%	0%	5%	1%	6%	100%
2012	81%	9%	2%	1%	5%	1%	2%	100%
2013	77%	6%	1%	1%	6%	4%	4%	100%
2014	74%	6%	1%	1%	14%	1%	3%	100%
2015	63%	5%	3%	12%	11%	1%	6%	100%
2016	65%	4%	3%	9%	11%	1%	7%	100%
2017	66%	5%	2%	9%	11%	1%	6%	100%
2018	65%	6%	1%	11%	12%	1%	5%	100%
2019	66%	6%	1%	7%	13%	1%	6%	100%
2020	50%	5%	1%	6%	33%	1%	4%	100%
2021	55%	5%	2%	5%	21%	1%	11%	100%
2022	66%	6%	2%	6%	14%	1%	5%	100%

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - სახელმწიფო ხაზინა