

2019 წლის ბიუჯეტის ფისკალური რისკები

ჩიკვილაძე მიხეილ

თსუ-ის ასოცირებული პროფესორი

სტატიაში გაანალიზებულია „საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებები, საგადასახადო შემოსავლების ადგილობრივ, ტერიტორიული ერთეულების „მუნიციპალიტეტების“ ბიუჯეტებზე დღგ-ს ახალი წესით განაწილების კონცეპტუალური საკითხები, ყურადღება აქვს დათმობილი სახელმწიფო ვალის, ლარის გაუფასურების, ეკონომიკური შოკის ნეგატიურ მოვლენებს, გაკეთებულია 2019 წლის ფისკალური რისკების ანალიზი.

საკვანძო სიტყვები: სახელმწიფო ბიუჯეტი, ფისკალური რისკები, სახელმწიფო ვალი, ეკონომიკური შოკი, ინვესტიციები, ინფრასტრუქტურული პროექტები.

2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი 13, 9 მლრდ ლარს შეადგენს, საიდანაც გადასახადები 9,645 მლრდ ლარია, ყველაზე მაღალი წილი კვლავ დღგ-ს უკავია, ხოლო სხვა გადასახადების წილი სახელმწიფო ბიუჯეტში შეადგენს: დღგ 4,003,6 მლრდ ლარი, საშემოსავლო გადასახადი 3,163,3 მლრდ ლარი, აქციზი 1,462,0 მლრდ ლარი, მოგების გადასახადი 783, 0 მლნ ლარი, იმპორტის გადასახადი 83,0 მლნ ლარი, სხვა გადასახადები 117,0 მლნ ლარი. უნდა აღინიშნოს, რომ პირდაპირ გადასახადებს შორის მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს საშემოსავლო და მოგების გადასახადებს, რომელთაც თავისი ეკონომიკური შინაარსით ბევრი მსგავსება გააჩნია, თუმცა საშემოსავლო გადასახადით იბეგრება რეზიდენტი და არარეზიდენტი ფიზიკური პირები (საოჯახო მეურნეობები), ხოლო მოგების გადასახადი წარმოადგენს იურიდიული პირების გადასახადს [3, გვ. 296] (გადასახადების კლასიფიკაციის ანალიზიდან გამომდინარე მიზანშეწონილია საქართველოში საშემოსავლო გადასახადის მოდელი ხელფასისა და ეკონომიკური საქმიანობიდან მიღებული შემოსავლების მიხედვით იყოს დიფერენცირებული) [7, გვ.199]. როგორც აღინიშნა არაპირდაპირი გადასახადების სისტემაში ძირითადი ადგილი უკავია დამატებული ღირებულების გადასახადს, ნიშანდობლივია, რომ დღეს ევროკავშირში განეწიანების აუცილებელ პირობას წარმოადგენს პრეტენდენტ ქვეყნებში დღგ-ის ფუნქციონირება. [5, გვ. 15] რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების მოცულობიდან გამომდინარე, ცალკეული სამინისტროების საბიუჯეტო ასიგნებებს, ყველაზე მეტ დაფინანსებას 2019 წელსაც ჯანდაცვისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროები მიიღებენ, სამინისტროების საბიუჯეტო დაფინანსება 2019 წლის მიხედვით შეადგენს:

- ჯანდაცვის სამინისტრო 3.968 მლრდ. ლარი;
- ინფრასტრუქტურის სამინისტრო 2.0 მლრდ ლარი;
- განათლების სამინისტრო 1,508 მლრდ ლარი;
- თავდაცვის სამინისტრო 875,0 მლნ ლარი;
- შსს 741,0 მლნ ლარი;
- ეკონომიკის სამინისტრო 370, 0 მლნ ლარი;
- გარემოს დაცვის სამინისტრო 339,0 მლნ ლარი;
- იუსტიციის სამინისტრო 181,0 მლნ ლარი;
- საგარეო სამეთა სამინისტრო 196,0 მლნ ლარი;
- ფინანსთა სამინისტრო 91,0 მლნ ლარი.

უნდა აღინიშნოს, რომ ყველა სამინისტროს გაზრდილი აქვს დაფინანსება, წინა წლებთან შედარებით, სხვადასხვა პროცენტული ნიშნით.

2019 წლის ბიუჯეტი, ისევე, როგორც მთავრობის საშუალო ვადიანი საბიუჯეტო გეგმები წარმოადგენს თვისობრივად ტრანსფორმირებულ ფისკალურ პოლიტიკას, რომელიც ითვალისწინებს:

- ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირებას;
- ეკონომიკური ზრდისათვის სათანადო საგადასახადო სისტემის შექმნას;
- საბიუჯეტო პროგრამების ეფექტიანობის ამაღლებას და ინვესტიციების ზრდას ინფრასტრუქტურულ პროექტებში; [11, გვ.3]

უნდა აღინიშნოს, რომ 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში რამდენიმე მნიშვნელოვანი ცვლილება შევიდა ძალაში, შესაბამისად 2019 წლის ბიუჯეტს თან ახლავს ფისკალურ სექტორში დაგეგმილი სიახლეებიც, კერძოდ გათანაბრებითი ტრანსფერის გაუქმება და „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ კანონში ცვლილებები, რომელიც მომზადდა გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის ტექნიკური დახმარებით და ითვალისწინებს გათანაბრებითი ტრანსფერის სისტემის ჩანაცვლებას განაწილებული გადასახადის სისტემით, სიახლეა ისიც, რომ 2019 წლის პირველი იანვრიდან დღგ-ს 19% განაწილდება მუნიციპალიტეტებზე, რაც მეტ დამოუკიდებლობას და ფინანსების უკეთეს პროგნოზირებას უზრუნველყოფს.

მუნიციპალიტეტებისათვის დღგ-ის განაწილება ხდება მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული მოსახლეობის რიცხოვნობის, 6 წლამდე ბავშვთა რაოდენობის, მუნიციპალიტეტის ფართობისა და მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მქონე პირთა რაოდენობის მიხედვით, კერძოდ მუნიციპალიტეტებისათვის განკუთვნილი დღგ-ს გადასახადის: ა) 60% ნაწილდება მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული მოსახლეობის მიხედვით 6 წლამდე ბავშვთა რაოდენობის გათვალისწინებით; ბ) 15 % ნაწილდება მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული 6 წლამდე ბავშვთა რაოდენობის მიხედვით; გ) 10 % ნაწილდება მუნიციპალიტეტებში 6 -დან 18 წლამდე მოზარდთა რაოდენობის მიხედვით; დ) 5% ნაწილდება მუნიციპალიტეტის ფართობის მიხედვით; ე) 10 % ნაწილდება მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მქონე პირთა რაოდენობის მიხედვით;

- მუნიციპალიტეტებს გამოეყოფა სპეციალური ტრანსფერი, რომლის მოცულობა განისაზღვრება შესაბამისი წლის ბიუჯეტის კანონით;
- დღგ-ს სახით მიღებული შემოსავლების 19 % არის ყველა მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტებისათვის გადასანაწილებელი გადასახადების ჯამი, საიდანაც თითოეული მუნიციპალიტეტისათვის განაწილება ხდება ამ კოდექსით დადგენილი წესით, ეს ცვლილება ამოქმედდა 2019 წლის 1-ლი იანვრიდან;
- გათანაბრებითი ტრანსფერის სისტემიდან დღგ-ის განაწილების სისტემაზე გადასვლის გარდამავალი პერიოდია 2019 წლიდან 2023 წლამდე [11, გვ. 4].

მუნიციპალიტეტების დაფინანსების სისტემის ცვლილებით ყოველწლიურად მნიშვნელოვნად უნდა გაიზარდოს მათი შემოსავლები, აქედან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტები უფლებამოსილი არიან მიმდინარე ხარჯები გაზარდონ მხოლოდ მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდის პროცენტული მაჩვენებლით. აღსანიშნავია ის, რომ დამატებითი ღირებულების გადასახადიდან 950,0 მლნ ლარამდე შემოსავალი, ნაცვლად სახელმწიფო ბიუჯეტისა მიემართება მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში. საშემოსავლო გადასახადიდან 140,0 მლნ ლარი მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების ნაცვლად აისახება სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებში, ხოლო, 10,0 მლნ ლარი მიემართება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტში, ამასთან სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილში აღარ მოხდება გათანაბრებითი ტრანსფერისათვის სახსრების გათვალისწინება (760,0 მლნ ლარი).

საგულისხმოა ისიც, რომ „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ კანონი სამ მნიშვნელოვან ზღვარს ადგენს [9, გვ.2-4]:

1. საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობის შეფარდება მშპ-თან არ უნდა აღემატებოდეს 30 %-ს;
2. ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის შეფარდება მშპ-თან არ უნდა აღემატებოდეს 3%-ს;
3. სახელმწიფო ვალის შეფარდება მშპ-სთან არ უნდა აღემატებოდეს 60 %-ს.

ყურადღებას იპყრობს ისიც, რომ ცვლილებების თანახმად, ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ზედა ზღვარი საერთოდ უქმდება, ეს ნიშნავს, რომ ე.წ. „მთავრობის ზომა“ კანონით აღარ იქნება შეზღუდული და შესაბამისად მთავრობის ჩარევა ეკონომიკაში ნებისმიერ დონეზე შეიძლება გაიზარდოს, პირველ რიგში ეს არა სასურველია იმ მხრივ, რომ ზოგადად, ეკონომიკაში „მთავრობის ზომას“ და ეკონომიკური ზრდის ტემპს შორის უარყოფითი ურთიერთკავშირია, მშპ-ს 3%-მდე ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის ნაცვლად ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი შეიზღუდება, ეს ცვლილება პოზიტიურია, რადგან ერთიანი ბიუჯეტი ნაერთ ბიუჯეტთან ერთად იმ საბიუჯეტო ორგანიზაციების ოპერაციებსაც მოიცავს, რომლებსაც უფლება აქვთ საკუთარი შემოსავლები მიიღონ (სსიპ-ები და ა(ა)იპ-ები), საგულისხმოა ისიც, რომ სახელმწიფო ვალის ნაცვლად მთავრობის ვალი შეიზღუდება მშპ-ის 60%-მდე. იცვლება მთავრობისა და პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდების ზღვრული პარამეტრი, პრეზიდენტის და მთავრობის სარეზერვო ფონდების ჯამი არ უნდა აღემატებოდეს ბიუჯეტის მთლიანი ხარჯების 1 %-ს.

სიახლეები შეეხო მოგების გადასახადსაც, 2019 წლის პირველი იანვრიდან დაწესდა ყოველთვიური მოგების გადასახადი, მოგების ყოველთვიური გადასახადი არ ეხება კომერციულ ბანკებს, საკრედიტო კავშირს, სადაზღვევო ორგანიზაციას, მიკროსაფინანსო ორგანიზაციას და სესხის გამცემ სუბიექტს.

ამავე დროს ყურადღებას იპყრობს სახელმწიფო ვალის ანალიზი, კერძოდ 2019 წლის ბიუჯეტის მიხედვით, სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა 19.7 მლრდ ლარის ოდენობით განისაზღვრა, რაც 2018 წლის დაგეგმილ მაჩვენებელს 1, 8 მლრდ ლარით (10 %) აღემატება, შესაბამისად, 2019 წლის ბოლოსთვის მოსალოდნელია, როგორც სახელმწიფო ვალის ასევე მთავრობის ვალის ტვირთის ინდიკატორის (ვალი/მშპ) 0,7 (43,7 % -მდე) და 02 (42,2 %-მდე) პუნქტით გაზრდა, როგორც ცნობილია მთავრობის ვალის შეფარდება უნდა მოხდეს „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანიზებული კანონით განსაზღვრულ 60 %-იან ნიშნულთან, თუმცა კანონპროექტით წარმოდგენილი ვალის ნაშთი სრულად არ ასახავს სამთავრობო სექ-

ტორში არსებულ ვალდებულებებს, კერძოდ, მასში არ არის გათვალისწინებული მუნიციპალიტეტების, სსიპ-ების და სახელმწიფო საწარმოების ვალი, ასევე კერძო და საჯარო პარტნიორების ფარგლებში არსებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულება. სახელმწიფო ვალი 2018 წელს გათვალისწინებული იყო 17,931,0 მლნ ლარი, 2019 წელს კი გათვალისწინებულია 19,716,0 მლნ ლარი. [6, გვ. 10] როგორც უკვე აღინიშნა სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირების მთავარი წყაროა ქვეყანაში შექმნილი მთლიანი შიდა პროდუქტი, როდესაც მშპ-ის მოცულობა მცირდება ან უცვლელია, სრულიად კანონზომიერად მცირდება ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების მოცულობაც. [8, გვ. 86]

საყურადღებოა, რომ წინა წლების მსგავსად, 2019 წ. წარმოდგენილი სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლების მიხედვით სახელმწიფოსა და მთავრობის ვალის მოცულობები მშპ-თან მიმართებაში ისევ გადააჭარბებს საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“-ით დადგენილ 40 %-იან ნიშნულს. [12, 13] საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილებების რეგულაციებთან დაკავშირებულია კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ცვლილება - სახელმწიფო ვალის ნაცვლად, მთავრობის ვალი შეიზღუდება მშპ-ის 60%-მდე, ვინაიდან, მთავრობის ვალი სახელმწიფო ვალისაგან განსხვავებით ეროვნული ბანკის ვალს არ მოიცავს, ეს ცვლილება ლოგიკურია, რადგან ეროვნული ბანკის ვალს სახელმწიფო ბიუჯეტი არ ემსახურება. ასეთ პირობებში ახალი ფინანსური მექანიზმის მოქმედება გარდაუვალია, მაგრამ როდესაც ინვესტორების უდიდესი ნაწილი ისევ ეროვნული ბანკის ხელშია, მასვე ეკისრება ადექვატური პასუხისმგებლობაც ეროვნული ვალუტის კურსის მკვეთრ მერყეობაზე [4, გვ. 155]

მნიშვნელოვანია ისიც, რომ სავალუტო კურსის ცვლილება მოქმედებს, როგორც სახელმწიფო ვალის ნაშთზე, ასევე საბიუჯეტო წლის განმავლობაში საგარეო ვალის მომსახურების ხარჯების სიდიდეზეც, კერძოდ, 2018 წლის ბიუჯეტის კანონის დამტკიცების შემდეგ 2018 წლის 31 აგვისტოს მდგომარეობით არსებული სახელმწიფო ვალის ნაშთი მნიშვნელოვნად გაიზარდა, ლარის კურსის გაუფასურების მიზეზით, ანალოგიური მდგომარეობა გვაქვს მიმდინარე წელსაც, შედეგად მიზანშეწონილია დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს სავალუტო კურსის ცვლილებების შედეგად გამომწვეული მოსალოდნელი უარყოფითი შედეგების მინიმალიზაციაზე, ამ პირობებში დაუყოვნებლივ უნდა გატარდეს ღონისძიებები, ქვეყანაში საშინაო საკრედიტო ბაზრის არსებობისათვის.

უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ გაცვლითი კურსის შოკის გავლენა საწარმოთა ფინანსურ შედეგებსა და პოზიციებზე უარყოფითია, ვინაიდან, საწარმოებს დიდი ოდენობით ვალი ერიცხებათ და მათი უდიდესი წილი დენომინირებულია უცხოურ ვალუტაში (ძირითადად დოლარსა და ევროში), ასეთ პირობებში გაცვლითი კურსის შოკის ნეგატიური ეფექტი ძალიან დიდია, ვინაიდან, ლარის გაუფასურებით სესხების მომსახურების ხარჯებიც პროცენტულად იზრდება, საგულისხმოა, რომ მთელი რიგი საწარმოები შემოსავალს იღებენ უცხოურ ვალუტაში (მაგალითად ნავთობისა და გაზის კორპორაცია), გაცვლითი კურსის გაუფასურების ნეგატიური ეფექტიც გარკვეულწილად შერბილებულია. მიზეზი კი არის ისიც, რომ გაცვლითი კურსის შოკს გავლენა აქვს საწარმოთა წმინდა მოგებაზეც, რომელიც გადასახადების შემდეგ საგრძნობლად მცირდება, ეს კი, გამომწვეულია სახელმწიფო საწარმოების სესხების უცხოურ ვალუტაში დენომინირებით, ხოლო ლარის კურსის მორიგი დაღმა სვლის ერთ-ერთ მიზეზს იმპორტის მკვეთრი მატება წარმოადგენს. [2, გვ. 82]

აღსანიშნავია ისიც, რომ საწარმოები და მათი მფლობელები (სახელმწიფო) ვალუტის გაუფასურების შოკის მიმართ დაუცველები არიან, ვინაიდან, მათზე ჯამური ვალის უმეტესი წილი უცხოურ ვალუტაში მოდის, ეს კი ნიშნავს, რომ სავალუტო კურსის რისკი ამ დროს მძიმეა, რადგან, მსხვილი მოქმედი საწარმოები მნიშვნელოვნად არიან დამოკიდებულნი გაცვლითი კურსის ცვლილებებზე.

ეკონომიკური შოკის გავლენა საწარმოთა ჯამურ მაჩვენებლებზე (გადასახადების შემდეგ) წმინდა მოგების შემცირებისა და ვალის ზრდის კუთხით შეადგენს მილიონობით ლარს, აღნიშნული უარყოფითი მოვლენების გამოუსწორებლობის შემთხვევაში უნდა ველოდოდ ეკონომიკურ დაღმა სვლას, რაც საბოლოოდ გამოიწვევს დიდ ნეგატიურ ეფექტებს. აქედან გამომდინარე, იმისათვის, რომ შევარჩოთ ფასების ზრდა, სახელმწიფომ გააზრებული ეკონომიკური პოლიტიკის გამოყენებით შესაძლებელი უნდა გახადოს წარმოებისა და დასაქმების დონე ისე გაზარდოს, რომ ფასების დონე საწყისი წონასწორობის პირობებში არსებულ ნიშნულზე შენარჩუნდეს. ამიტომ მიზანშეწონილია ახალი ფინანსური მექანიზმის ამოქმედება, მაგრამ როდესაც ინვესტიციების უდიდესი ნაწილი ისევ ეროვნული ბანკის ხელშია, მასვე ეკისრება ადექვატური პასუხისმგებლობაც ეროვნული ვალუტის მკვეთრ მერყეობაზე. [1, გვ. 140]

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე ირკვევა, რომ საკანონმდებლო ცვლილებების მიმდინარეობა და შედეგები დღეისათვის ნაკლებადაა შესწავლილი სათანადო ორგანოების მიერ, შესაბამისად, მიზანშეწონილია, მოხდეს საკითხის ოპერატიული ანალიზი და ამ ანალიზის საფუძველზე მიღებული მაკროეკონომიკური მონაცემები გახდეს საქართველოს 2020 წლის

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონპროექტის განხილვის ერთ-ერთი საფუძველი.

ლიტერატურა

- 1 ანანიაშვილი ი., პაპავა ვ., გადასახადები, მოთხოვნა და მიწოდება. თბილისი: გამომცემლობა „სიახლე“, 2009, 149 გვ.
- 2 ასათიანი რ., საქართველოს ეკონომიკა. თბილისი: გამომცემლობა „სიახლე“, 2012, 308 გვ.
- 3 ბახტაძე ლ., კაკულია რ., ჩიკვილაძე მ., საგადასახადო საქმე. თბილისი, 2007, 442 გვ.
- 4 თვალჭრელიძე ა., სილაგაძე ა., ქეშელაშვილი გ., გეგია დ., საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამა, თბილისი: გამომცემლობა „ნეკერი“, 2011, 312 გვ.
- 5 კობალეიშვილი თ., ჩიკვილაძე მ. გადასახადები და დაბეგვრა, თბილისი, 2011, 338 გვ.
- 6 სილაგაძე ა., ათანელაშვილი ტ., 2010 „Modern State Finances of Georgia“, თბილისი, 30 გვ.
- 7 ურიდია გ., საგადასახადო საქმე, თბილისი: გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2017, 473 გვ.
- 8 ჯიბუტი ა., კაკულია რ., ბახტაძე ლ., საჯარო ფინანსები. თბილისი, 2007, 416 გვ.
- 9 საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მასალები, საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი.
- 10 საქართველოს საგადასახადო კოდექსი. თბილისი, 2010.
- 11 საქართველოს მთავრობა, ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები, 2019-2022 წწ.
- 12 www.mof.ge
- 13 „საქართველოს 2019 სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონი“ <https://mof.ge>
- 14 Newsportal.ge

2019 BUDGET, FISCAL RISKS

Chikviladze Mikheil

*TSU Economics and Business Faculty
Associated Professor*

Summary

2019 State Budget, Fiscal Risks includes analysis of amendments to “the Law of Georgia on State Budget 2019”, discusses conceptual issues of new distribution of VAT on budgets of local, territorial units “municipalities”, it also emphasizes the state debt, depreciation, negative events of economic shock, fiscal risk analysis of 2019 is also made.

Key Words: State budget, fiscal risks, state debt, economic shocks, investments, infrastructural projects.