



პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი

დამოუკიდებელი ანალიზი

სახელმწიფო ფინანსების მდგრადობის ხელშეწყობისათვის

„საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“

საქართველოს კანონის პროექტის მიმოხილვა

(პირველი წარდგენა)

საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი

ოქტომბერი, 2017 წელი

შინაარსი

1. ფისკალური გარემო საშუალოვადიანი პერიოდისათვის	3
1.1. ფისკალური რისკები საშუალოვადიანი პერიოდისათვის.....	3
1.2. ძირითადი ფისკალური ინდიკატორების დინამიკა	10
2. ფისკალური გარემო 2018 წლისათვის	13
2.1. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები	13
2.1.1. საგადასახადო შემოსავლები.....	14
2.1.2. შემოსულობების სხვა კომპონენტები.....	16
2.2. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები	18
2.3. სახელმწიფო ვალდებულებების დინამიკა.....	22
3. შესაბამისობა ფისკალურ წესებთან.....	25
4. დანართები.....	29

1. ფისკალური გარემო საშუალოვადიანი პერიოდისათვის

კონკრეტული წლის ფისკალური პოლიტიკის და შესაბამისად, ბიუჯეტის დაგეგმვის ანალიზი მოითხოვს საშუალოვადიანი პერიოდისათვის მაკროეკონომიკური გარემოს მოსალოდნელი განვითარებისა და მასთან დაკავშირებული რისკების ანალიზს, ხოლო მეორე მხრივ, ძირითადი ფისკალური ინდიკატორების მიმოხილვას ფისკალური პოლიტიკის მიმართულების შეფასებისათვის. შესაბამისად, ანგარიშის პირველი ნაწილი მიმოხილავს, ერთი მხრივ, მთავრობის მიერ წარმოდგენილი საბაზისო სცენარით ფისკალური გარემოს მოსალოდნელ განვითარებას და ფისკალური პოლიტიკის დაგეგმვლ პასუხებს მაკროეკონომიკური პარამეტრების საბაზისოსგან განსხვავებული განვითარების შემთხვევაში, ხოლო მეორე მხრივ, ძირითადი ფისკალური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლებს 2018 წლისა და საშუალოვადიანი პერიოდისათვის.

1.1. ფისკალური რისკები საშუალოვადიანი პერიოდისათვის

„ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი არის ქვეყნის განვითარების ძირითადი გეგმა, რომელიც ასახავს ინფორმაციას საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების შესახებ, ასევე ინფორმაციას საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების განვითარების ძირითადი მიმართულებების შესახებ.“ (საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 34, პუნქტი 1). აღნიშნული დოკუმენტი საქართველოსათვის წარმოადგენს საშუალოვადიან საბიუჯეტო/ფისკალურ ჩარჩოს (Medium-term Budgetary Framework), რომელიც მიზნად ისახავს საბიუჯეტო პოლიტიკის განსაზღვრას საშუალოვადიან პერსპექტივაში პასუხისმგებლიანი და მდგრადი ფისკალური პოლიტიკის უზრუნველსაყოფად.

ევროკავშირის ფისკალური მართვის ჩარჩოში საშუალოვადიან დაგეგმვას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს მინიჭებული. კერძოდ, აღნიშნული ასპექტი ხაზგასმულია ფისკალური მართვის მარეგულირებელ ძირითად ნორმატიულ აქტებში¹. ევროსაბჭოს 2011 წლის N85 დირექტივა „წევრი ქვეყნების საბიუჯეტო ჩარჩოებისათვის მოთხოვნების შესახებ“ საშუალოვადიან საბიუჯეტო ჩარჩოს განსაზღვრავს, როგორც „ეროვნულ პროცედურებს, რომლებიც უზრუნველყოფს ფისკალური პოლიტიკის დაგეგმვას წლიური საბიუჯეტო ციკლის მიღმა, მათ შორის პრიორიტეტებისა და საშუალოვადიანი საბიუჯეტო მიზნების ჩამოყალიბებას“². აქვე განსაზღვრულია, რომ „წევრმა ქვეყნებმა უნდა უზრუნველყონ სანდო და ეფექტიანი საშუალოვადიანი ფისკალური ჩარჩოს ჩამოყალიბება ფისკალური დაგეგმვის მინიმუმ სამწლიანი პერიოდისათვის, რათა უზრუნველყოფილ იქნას ეროვნული ფისკალური პოლიტიკის დაგეგმვა საშუალოვადიანი პერსპექტივით“. ამასთან, „საშუალოვადიანი ფისკალური ჩარჩო უნდა ითვალისწინებდეს პროცედურებს შემდეგი მიმართულებების განსაზღვრისთვის:

¹ Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies;

Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States ("Budgetary Frameworks Directive");

Regulation (EU) No 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area.

² Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States ("Budgetary Frameworks Directive"), Article 2 (e)

- ყოვლისმომცველი და გამჭვირვალე საშუალოვადიანი საბიუჯეტო მიზნების ჩამოყალიბება, გამოსახული ისეთი ინდიკატორებით, როგორებიცაა: ერთიანი მთავრობის ბიუჯეტის დეფიციტი, სახელმწიფო ვალი და სხვა აგრეგატული ინდიკატორები, მაგ: ხარჯვითი ნაწილი, იმ დაშვებით, რომ აღნიშნული მიზნობრივი მაჩვენებლები შეესაბამება დამოუკიდებლად განსაზღვრულ ფისკალურ წესებს ამავე დირექტივის მე-4 თავის შესაბამისად.
- ერთიანი მთავრობის საშემოსავლო და ხარჯვითი ნაწილის საპროგნოზო მაჩვენებლების განსაზღვრა, მეტი დეტალიზაციით ცენტრალური მთავრობისა და სოციალური დაცვის მიმართულებისათვის, პოლიტიკის უცვლელიობის დაშვებით.
- მთავრობის პოლიტიკის განსაზღვრული მიმართულებებისა და ერთიანი მთავრობის ფინანსებზე მათი გავლენის დეტალური აღწერა იმის ხაზგასმით, თუ როგორ არის დაგეგმილი მიახლოება მიზნობრივ საბიუჯეტო მაჩვენებლებთან პოლიტიკის უცვლელიობის სცენართან შედარებით.
- მთავრობის პოლიტიკის ზემოაღნიშნული განსაზღვრული მიმართულებების სახელმწიფო ფინანსებზე გრძელვადიანი გავლენის შეფასება.

პროგნოზები, რომლებიც დამტკიცებულ/მოწონებულ იქნება საშუალოვადიანი ფისკალური ჩარჩოს ფარგლებში უნდა ეყრდნობოდეს რეალისტურ მაკროეკონომიკურ და საბიუჯეტო დაშვებებს ამავე დირექტივის მე-3 თავის შესაბამისად.

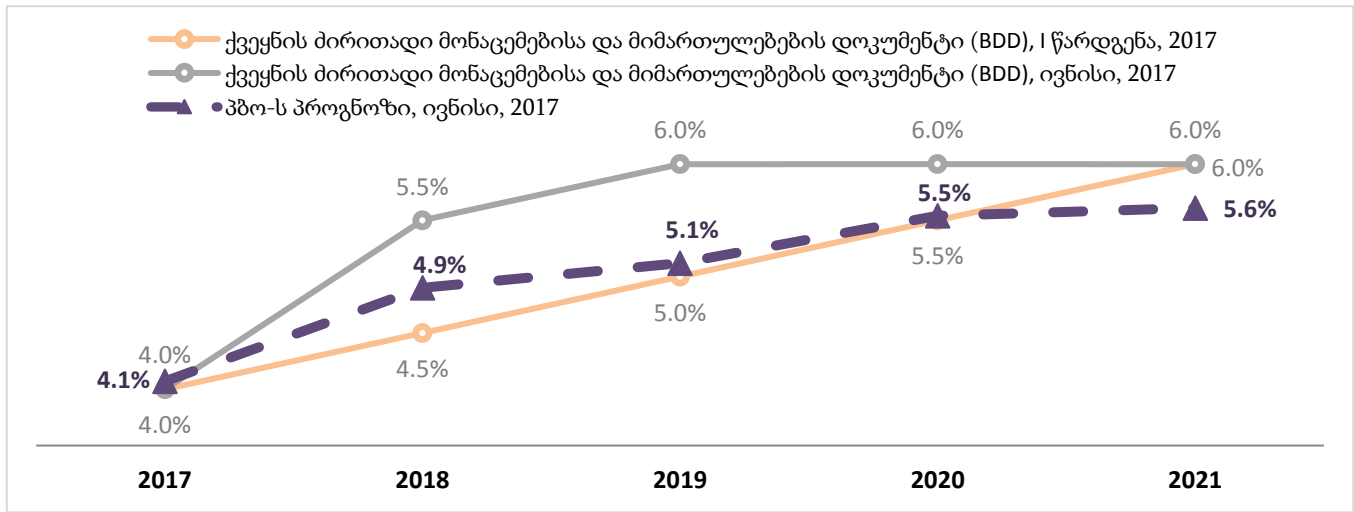
ამასთან, წლიური ბიუჯეტი უნდა შეესაბამებოდეს საშუალოვადიან საბიუჯეტო ჩარჩოს, კერძოდ, ზემოაღნიშნული საშემოსავლო და ხარჯვითი ნაწილის პროგნოზები და პოლიტიკის პრიორიტეტები უნდა წარმოადგენდეს წლიური ბიუჯეტის მომზადების საფუძველს. ნებისმიერი გადახრა სათანადოდ უნდა იქნას განმარტებული³⁴.

2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის წარდგენილი და ნაერთი ბიუჯეტის საპროგნოზო მაჩვენებლები ეყრდნობა ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტით (BDD) წარმოდგენილ საბაზისო სცენარს 2018 წლისათვის: ეკონომიკური ზრდა 4.5%; ინფლაცია 3.5%; იმპორტის ზრდა (8.9%) და 2017 წლისთვის ეკონომიკური ზრდის, ინფლაციის და იმპორტის ზრდის მოსალოდნელ მაჩვენებლებს, შესაბამისად 4%, 4%-ის და 2.3%-ის ოდენობით.

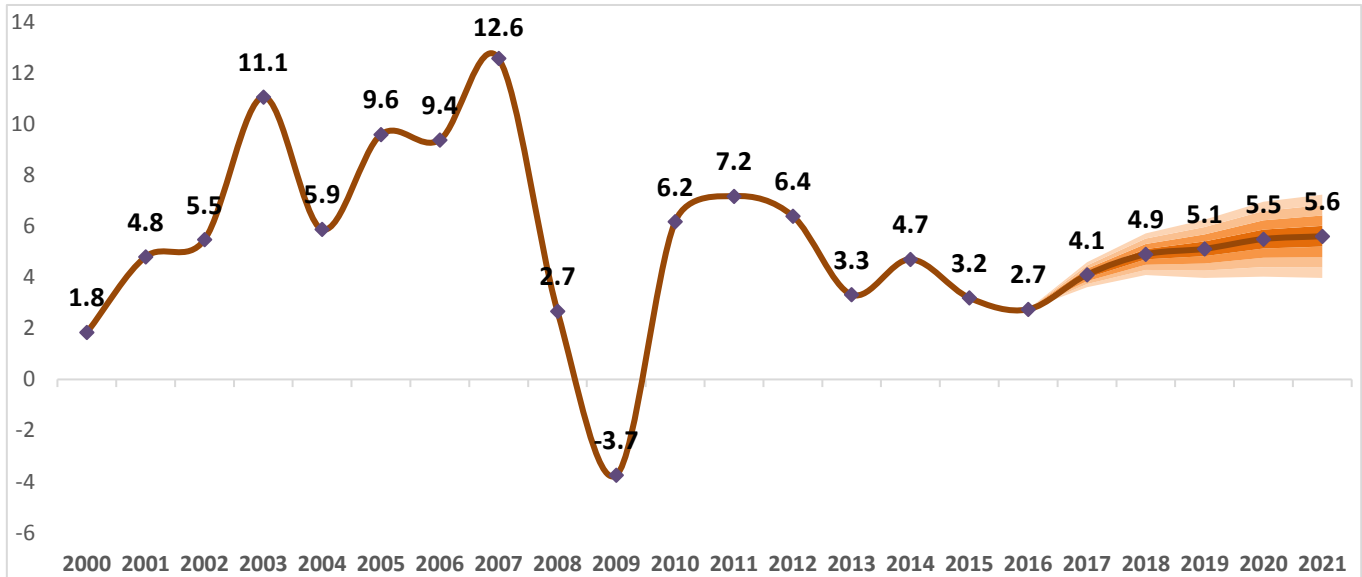
აღნიშნული მაჩვენებლების ანალიზისათვის მიზანშეწონილია 2018-2021 წწ. BDD დოკუმენტის წარდგენილი მაკროეკონომიკური პარამეტრები შევადაროთ ერთი მხრივ, ამავე დოკუმენტის პირველი ვერსიითა (01.06.2017წ.) და 2017-2020წწ. BDD დოკუმენტის საბოლოო ვერსიით წარდგენილ პარამეტრებს, ხოლო მეორე მხრივ, პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის დამოუკიდებელ პროგნოზებს საშუალოვადიანი პერიოდისათვის. აღნიშნული საშუალებას იძლევა შეფასდეს ოფიციალური საპროგნოზო მაჩვენებლებისა და შესაბამისად, მაკროეკონომიკური გარემოსადმი მთავრობის მოლოდინების ცვლილების დინამიკა და გადახრა პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის დამოუკიდებელი პროგნოზებისაგან. როგორც დიაგრამებიდან ვლინდება, თუ 1 ივნისს წარდგენილი დოკუმენტით (BDD-ის პირველადი ვერსიით), ისევე როგორც 2017-2020 წწ. BDD დოკუმენტით გათვალისწინებული ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი 2018 წლისათვის 5.5%-ს, ხოლო საშუალოვადიანი პერიოდისათვის 6.0%-ს შეადგენდა, ამ ეტაპზე წარდგენილი დოკუმენტით აღნიშნული მაჩვენებელი 4.5%-ს შეადგენს და 2021 წლისათვის ეტაპობრივად უახლოვდება 6.0%-იან ნიშნულს. **ჯამურად, საშუალოვადიანი პერიოდისათვის ამ ეტაპზე წარდგენილი პროგნოზები წარმოადგენს გასულ ვერსიასთან შედარებით უფრო კონსერვატულ სცენარს და არსებითად უახლოვდება პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მიერ**

³ Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States ("Budgetary Frameworks Directive"), Article 9,10

წარდგენილ დამოუკიდებელ პროგნოზებს, რომლებიც პარლამენტს წარედგინა მიმდინარე წლის ივნისში.



დიაგრამა 1 : ეკონომიკური ზრდის პროგნოზი (ფინანსთა სამინისტრო, საბიუჯეტო ოფისი)



დიაგრამა 2: ეკონომიკური ზრდის პროგნოზი (საბიუჯეტო ოფისი, ივნისი 2017)⁴

ზემოაღნიშნული საბაზისო მაკროეკონომიკური სცენარის შემთხვევაში, 2018 წლისათვის 2016 წელთან შედარებით გათვალისწინებულია ნაერთი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების მოცულობის ზრდა 16.7%-ით, ხოლო ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯების ზრდა - 7.4%-ით (648 მლნ ლარით) და არაფინანსური აქტივების ზრდის მაჩვენებლის ზრდა - 53%-ით (918 მლნ ლარით). ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდო განსაზღვრულია -1.6%-ის დონეზე მშპ-სთან მიმართებაში. რაც შეეხება საშუალოვადიან პერიოდს, ხარჯვით ნაწილში გათვალისწინებულია არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლით გადასახდელების (ე.წ. კაპიტალური ხარჯების) მასშტაბური და ასევე მიმდინარე ხარჯების გაზრდა: 2016 წელთან შედარებით 2021 წლისათვის გათვალისწინებულია მიმდინარე ხარჯების ზრდა 23%-ით(2,027 მლნ ლარით), ხოლო არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლით გადასახდელების (ე.წ. კაპიტალური ხარჯების) ზრდა 112%-ით (1,936 მლნ ლარით). ბიუჯეტის დეფიციტი 2021 წლისათვის მშპ-ს -0.9%-მდე მცირდება.

⁴ პროგნოზი განახლდება 2017 წლის დეკემბერში.

ზემოაღნიშნულ საბაზისო სცენართან მიმართებაში, საყურადღებო კომპონენტს წარმოადგენს ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების წყაროების დინამიკა, კერძოდ, ვალდებულებების წმინდა ზრდა (ვალდებულებების აღება დაფარვის ამორიცხვით), რომელიც საშუალოვადიან პერიოდში ნარჩუნდება საშუალოდ 1.2-1.3 მლრდ ლარის ფარგლებში. საგარეო ვალდებულებების წმინდა ზრდა მერყეობს სტაბილურად 900 მლნ - 1 მლრდ ლარის ინტერვალში, რაც უკავშირდება ვალდებულებების დაფარვის ზრდის ტენდენციას. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, საშუალოვადიან პერიოდში მნიშვნელოვანია გათვალისწინებულ იქნას ახალი ვალდებულებების აღებასთან დაკავშირებული რისკები, რომელთა რეალიზებაც არსებით გავლენას მოახდენს ბიუჯეტის ხარჯვით პოლიტიკასა ან/და დეფიციტის მაჩვენებელზე.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, აღსანიშნავია, რომ 2014 წელს საბიუჯეტო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებებით, ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტთან ერთად, რომელიც ასახავს იმ საბაზისო სცენარს, რომელსაც ეყრდნობა 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის წარდგენილი და ნაერთი ბიუჯეტის საპროგნოზო მაჩვენებლები, 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტს თან ერთვის ინფორმაცია ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების შესახებ, რომელიც ასახავს ინფორმაციას საბიუჯეტო აგრეგატების ფორმირებისას გამოყენებული საბაზისო მაკროეკონომიკურ დაშვებებთან დაკავშირებულ რისკებზე და აღნიშნული რისკების რეალიზაციის შემთხვევაში, საბიუჯეტო აგრეგატებზე მათი ზეგავლენისა და პოლიტიკის პასუხებზე, როგორც დასაგეგმი წლისათვის, ისე საშუალოვადიან პერიოდში.

საერთაშორისო პრაქტიკით⁵, ფისკალური რისკი განიმარტება, როგორც ფისკალური აგრეგატების გადახრები იმ მოსალოდნელი მაჩვენებლებისაგან, რომლებიც განისაზღვრა ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე ან ფისკალური პროგნოზების ფორმირებისას. ფისკალური რისკების ძირითად წყაროებად გამოყოფენ მაკროეკონომიკური ცვლადების მოულოდნელ ცვლილებას და სახელმწიფოს პირობით ვალდებულებებს, კერძოდ: მაკროეკონომიკურ შოკებს, ფინანსური სექტორი, სამართლებრივი საქმეები, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები, სახელმწიფო საწარმოები, ბუნებრივი კატაკლიზმები, საჯარო-სახელმწიფო პარტნიორობები. რიგ შემთხვევებში ფისკალური რისკების გაუთვალისწინებლობა, მაგალითად, მაკროეკონომიკური გარემოს მოულოდნელი განვითარების შედეგად სახელმწიფოს დამატებითი დანახარჯები, ან გადახრები შემოსავლების მოსალოდნელი დონიდან, იწვევს სახელმწიფოს ვალდებულებების ზრდას, რეფინანსირების სიძნელეებს და საფრთხეს უქმნის სახელმწიფოს მოკლე და საშუალოვადიან ფისკალურ მდგრადობას. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის კვლევაზე დაყრდნობით, ფისკალური რისკების შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენა/გამჭვირვალობა პოზიტიურ კავშირშია ქვეყნის სუვერენულ საკრედიტო რეიტინგთან და მის წვდომასთან საერთაშორისო კაპიტალურ ბაზრებზე. ზემოაღნიშნულისა და ფისკალური რისკების შესახებ მეტი გამჭვირვალობის მიმართულებით ბოლო წლებში გამოვლენილი მზარდი საერთაშორისო ინტერესის გათვალისწინებით⁶, აღნიშნული ინფორმაციის წარდგენა ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე ხელს უწყობს ფისკალური პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესის გაუმჯობესებას.

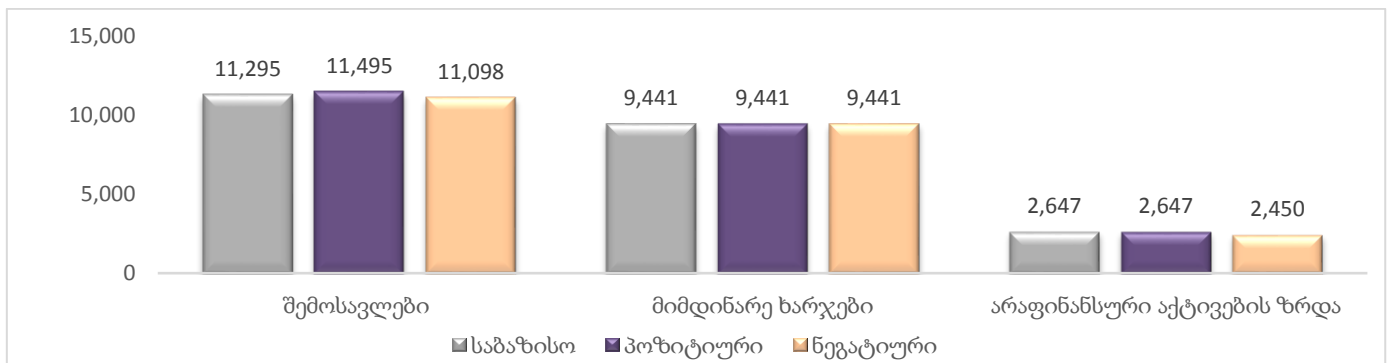
⁵ Ter-Minassian T., 2008, „Fiscal Risks—Sources, Disclosure, and Management“, IMF Working Paper, (Washington, DC: International Monetary Fund)

Analyzing and Managing Fiscal Risks—Best Practices, 2016. IMF policy Paper, (Washington, DC: International Monetary Fund)

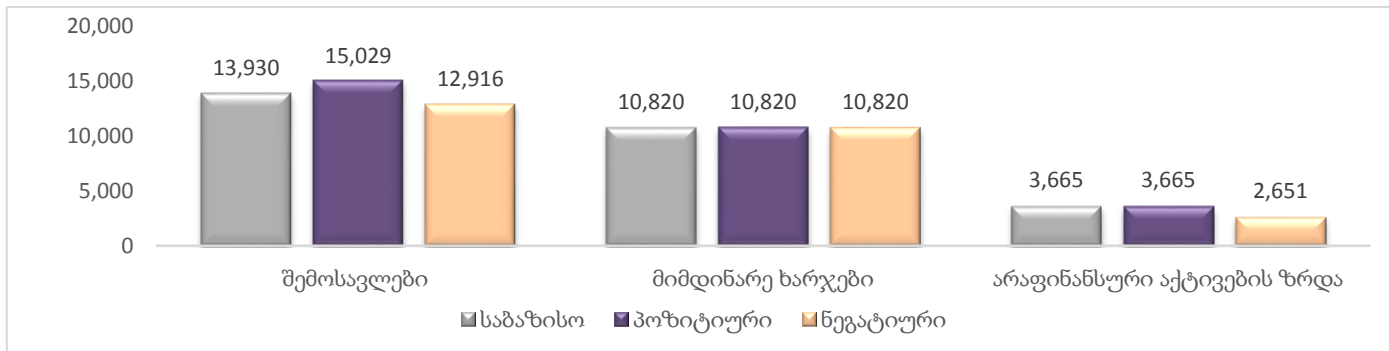
⁶ იხ. IMF Code and Manual of Good Practices on Fiscal Transparency (2001, 2007) and the OECD Best Practices for Budget Transparency (2001). Requirements to disclose certain fiscal risks are part of internationally-accepted accounting and statistical standards. In addition, disclosure of key contingent liabilities is required as a memorandum item to the balance sheet under statistical reporting standards, such as the Government Finance Statistics Manual 2001.

ამ ეტაპზე ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის ამსახველ დოკუმენტში, რომელიც თან ერთვის წარდგენილ კანონპროექტს, ცალკეულ შესაძლო პოზიტიურ და ნეგატიურ ფაქტორებზე დაყრდნობით, გამოყოფილია მაკროეკონომიკური რისკების შემდეგი სცენარები:

- **ოპტიმისტური სცენარი**, რომელიც ეყრდნობა 2018 წლისა და საშუალოვადიანი პერიოდისათვის საბაზისო სცენარზე მაღალ ეკონომიკურ ზრდას და მაღალ ინფლაციას (კერძოდ, ეკონომიკური ზრდა 5.8% და ინფლაცია 4.8%, 2018 წლისათვის), რაც გაზრდის ბიუჯეტში მობილიზებულ შემოსავლებს⁷.
- **პესიმისტური სცენარი**, რომელიც ეყრდნობა 2018 წლისა და საშუალოვადიანი პერიოდისათვის საბაზისო სცენარზე დაბალ ეკონომიკურ ზრდას და დაბალ ინფლაციას (კერძოდ, ეკონომიკური ზრდა 3.2% და ინფლაცია 2.2%, 2018 წლისათვის), რაც შეამცირებს ბიუჯეტში მობილიზებულ შემოსავლებს (იხ. ცხრილი 1)⁸.



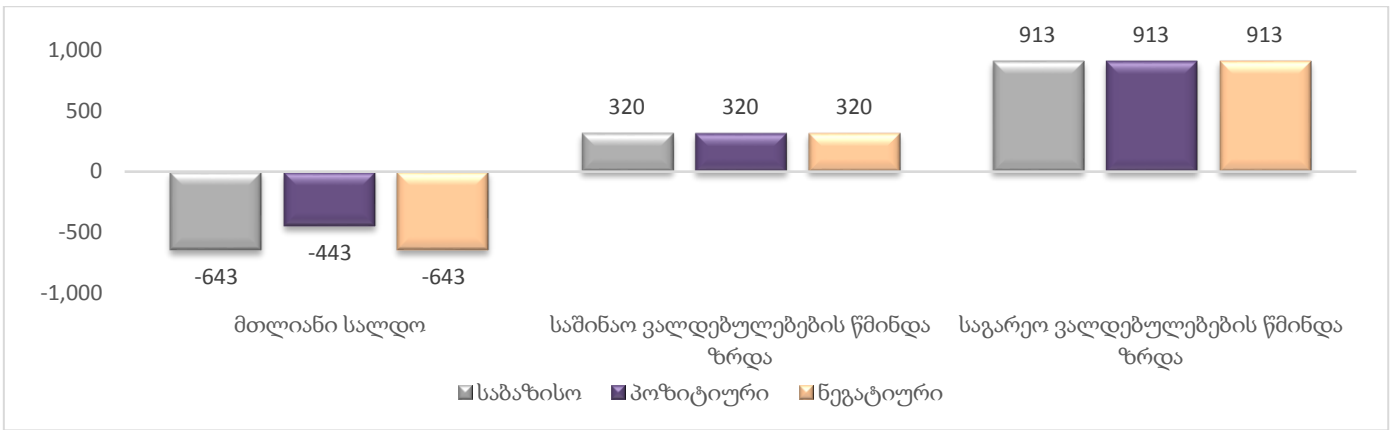
დიაგრამა 3: ბიუჯეტის შემოსავლები და გადასახდელები განსხვავებული სცენარებით 2018 წლისათვის (მლნ ლარი).



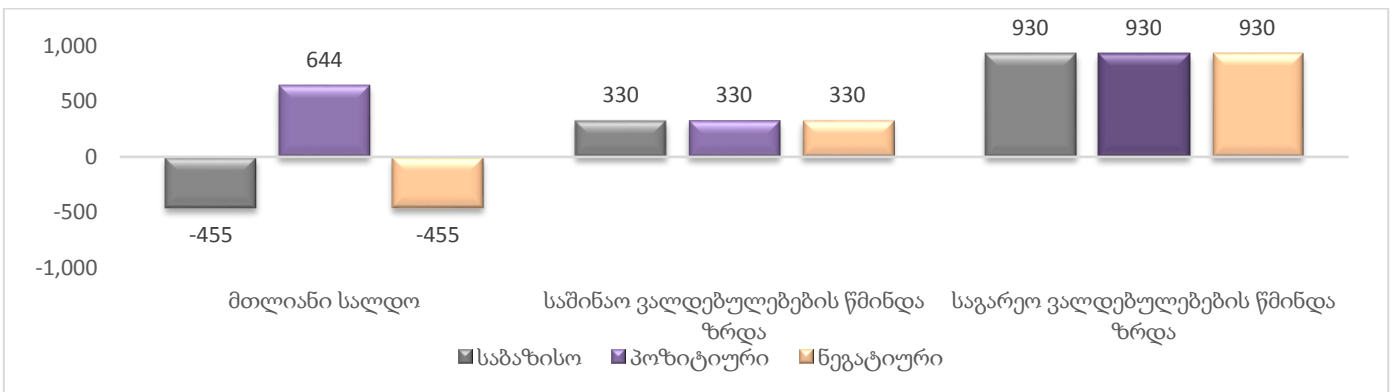
დიაგრამა 4: ბიუჯეტის შემოსავლები და გადასახდელები განსხვავებული სცენარებით 2021 წლისათვის (მლნ ლარი).

7 აღნიშნული სცენარი გულისხმობს მაკროეკონომიკური გარემოს პოზიტიური განვითარების შენარჩუნებას მთელი საშუალოვადიანი პერიოდის განმავლობაში.

8 აღნიშნული სცენარი გულისხმობს მაკროეკონომიკური გარემოს ნეგატიური განვითარების შენარჩუნებას მთელი საშუალოვადიანი პერიოდის განმავლობაში.



დიაგრამა 5: ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტი და ვალდებულებების ზრდა განსხვავებული სცენარებით 2018 წლისათვის (მლნ ლარი).



დიაგრამა 6: ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტი და ვალდებულებების ზრდა განსხვავებული სცენარებით 2021 წლისათვის (მლნ ლარი).

რაც შეეხება შესაბამისი სცენარებისათვის საბიუჯეტო აგრეგატების მოსალოდნელ ცვლილებას და მთავრობის მიერ განსაზღვრულ პოლიტიკის პასუხებს (იხ. დიაგრამები 1-4):

- პოზიტიური სცენარის შემთხვევაში,** ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი 2018 წლისათვის 200 მლნ-ით იზრდება საბაზისოსთან შედარებით. აღნიშნულის პასუხად, წარმოდგენილი სცენარით არაა გათვალისწინებული მიმდინარე ან ე.წ. კაპიტალური ხარჯების ზრდა. ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების წყაროები კვლავ განსაზღვრულია საბაზისო სცენარის დონეზე და საგადასახადო შემოსავლების გაზრდილი ოდენობით დაგეგმილია ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირება. რაც შეეხება საშუალოვადიან პერიოდს, ხარჯვით ნაწილში გათვალისწინებული ცვლილებები საბაზისო სცენარს უტოლდება, კერძოდ, 2016 წელთან შედარებით 2021 წლისათვის გათვალისწინებულია მიმდინარე ხარჯების ზრდა 23%-ით, ხოლო არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლით გადასახდელების (ე.წ. კაპიტალური ხარჯების) ზრდა 112%-ით (1,936 მლნ ლარით). ბიუჯეტის მთლიანი სალდო 2021 წლისათვის მშპ-ს 1.1%-მდე იზრდება.

პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის შეფასებით, საყურადღებოა, რომ ოპტიმისტური სცენარით გათვალისწინებული ფისკალური პოლიტიკის პასუხები, კერძოდ, გადასახადების დაგეგმილზე მაღალი მობილიზების პირობებში ბიუჯეტის დეფიციტის გაუმჯობესებისათვის ვალდებულებების წმინდა ზრდისა და ხარჯების შენარჩუნება საბაზისო დონეზე საშუალოვადიან პერიოდში ვალდებულებების გაწერილი დინამიკის გათვალისწინებით საყურადღებოა ასპექტია.

- **ნეგატიური სცენარის შემთხვევაში**, ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი 2018 წლისათვის 197 მლნ-ით მცირდება საბაზისოსთან შედარებით. აღნიშნულ სცენარში მთავრობის პოლიტიკის პასუხად წარმოდგენილია მიმდინარე ხარჯებისა და ბიუჯეტის დეფიციტის საბაზისო დონეზე შენარჩუნება და ამისათვის 2018 წლისათვის გათვალისწინებულია საბაზისოსთან შედარებით კაპიტალური ხარჯების შემცირება ამავე ოდენობით. რაც შეეხება საშუალოვადიან პერიოდს, ანალოგიურად გათვალისწინებულია საბაზისო სცენართან შედარებით არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლით გადასახდელების (ე.წ. კაპიტალური ხარჯების) მასშტაბური შემცირება და მიმდინარე ხარჯების ზრდა საბაზისო სცენარის დონეზე (2016 წელთან შედარებით 2021 წლისათვის გათვალისწინებულია მიმდინარე ხარჯების ზრდა 23%-ით, ხოლო არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლით გადასახდელების (ე.წ. კაპიტალური ხარჯების) ზრდა 53%-ით). ბიუჯეტის დეფიციტი 2021 წლისათვის მშპ-ს -1%-მდე მცირდება.

პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის შეფასებით, მაკროეკონომიკური გარემოს პესიმისტური სცენარის განვითარების შემთხვევაში გათვალისწინებული პოლიტიკის პასუხები, კერძოდ, ეკონომიკური ზრდის შენელების პასუხად კაპიტალური ხარჯების მასშტაბური შემცირება კიდევ უფრო უარყოფითად იმოქმედებს ეკონომიკურ აქტივობაზე საშუალოვადიან პერიოდში, ამასთან, გასათვალისწინებელია რომ კაპიტალური პროექტების განხორციელების დიდი წილი საინვესტიციო შეღავათიანი კრედიტების საფუძველზე განხორციელებულ პროექტებზე მოდის, ხოლო საგარეო ვალდებულებების ზრდა პესიმისტური სცენარისათვის საბაზისო სცენარის ანალოგიურ მაჩვენებელს უტოლდება.

როგორც უკვე აღინიშნა, გარდა მაკროეკონომიკური გარემოს საბაზისოსაგან განსხვავებული განვითარებისა, ფისკალური რისკების უმნიშვნელოვანეს წყაროდ განიხილება პირობითი ვალდებულებები, კერძოდ, სახელმწიფო საწარმოები და მათი ვალდებულებები. ამ ეტაპზე სახელმწიფო საწარმოების ფინანსებთან დაკავშირებულ ფისკალურ რისკებზე ინფორმაცია წარმოდგენილი არ არის. აღნიშნული ინფორმაცია 2015 წლის მდგომარეობით წარდგენილ იქნა 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის საბოლოო ვარიანტის წარდგენისას. კერძოდ, აღნიშნულ დოკუმენტში წინასწარ განსაზღვრული კრიტერიუმებიდან გამომდინარე, მთავრობის ინფორმაციით, 2015 წლის ფინანსურ მონაცემებზე დაყრდნობით ფისკალური რისკისთვის მნიშვნელოვან საწარმოთა რიცხვმა შეადგინა 266 (175 ცენტრალური ხელისუფლების, ხოლო 91 ადგილობრივი ხელისუფლების საკუთრებაში). ფისკალური რისკების ანალიზის მიზნებისათვის დოკუმენტში განხილულ იქნა მხოლოდ ცენტრალური მთავრობის 65 საწარმოს ფინანსური მაჩვენებლები და მითითებულ იქნა, რომ მხოლოდ აღნიშნულ საწარმოთა მთლიანმა ვალმა შეადგინა მშპ-ის 17%. ამასთან, როგორც უკვე აღინიშნა, ინფორმაცია ეყრდნობოდა ცენტრალური მთავრობის მხოლოდ 65 საწარმოს, რომლებიც მართალია წარმოადგენდნენ, ცენტრალური მთავრობის დაქვემდებარებაში არსებული საწარმოების ბრუნვის არსებით ნაწილს(86%-ს), თუმცა არ მოიცავდა ინფორმაციას ცენტრალური მთავრობის საკუთრებაში მყოფ სხვა და მუნიციპალურ საკუთრებაში მყოფ საწარმოებთან დაკავშირებული ფისკალური რისკების შესახებ.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ფისკალური რისკების ანალიზისას გასათვალისწინებელია, რომ სტანდარტული ფისკალური რისკების ანალიზი ეყრდნობა რისკებთან დაკავშირებით ისეთ დაშვებებს, როგორებიცაა შოკების შედარებით ზომიერი მასშტაბი, რისკების განსხვავებულ წყაროთა დამოუკიდებლობა(ე.ი. ერთი რისკის რეალიზაცია არ ახდენს გავლენას სხვა ფისკალური რისკის რეალიზებაზე), სიმეტრიულობა(ე.ი. პოზიტიური შოკები შესაძლებელია რეალიზდეს იმავე ალბათობით, რითაც ნეგატიური შოკები) და წრფივი გავლენა(ე.ი. შოკის გავლენა იცვლება მისი ზომის პროპორციულად). თანამედროვე კვლევები მიიჩნევენ, რომ აღნიშნული დაშვებები რიგ შემთხვევებში ფისკალური რისკების შესაძლო გავლენის სრულყოფილად შეფასებისა და სამართლიანი სურათის წარმოდგენისათვის შესაძლებელია გამოწვევებს ქმნიდეს. შესაბამისად, აუცილებელია ფისკალური რისკების წარმოდგენილი შეფასება ერთი მხრივ მოიცავდეს ფისკალური რისკების ყველა არსებით წყაროსთან დაკავშირებული რისკების შეფასებას, და მეორე მხრივ, ეტაპობრივად ითვალისწინებდეს,

რომ ნეგატიური შოკების რეალიზების ალბათობა ცალკეული ემპირიული კვლევებით მაღალია პოზიტიური შოკების ალბათობაზე, ფისკალური შოკების მასშტაბი შესაძლებელია იყოს არსებულ დაშვებებზე ბევრად დიდი, განსხვავებული რისკები ხასიათდებოდა მაღალი კორელაციით და რისკების გავლენა სახელმწიფო ფინანსებზე შესაძლებელია იყოს არაწრფივი.

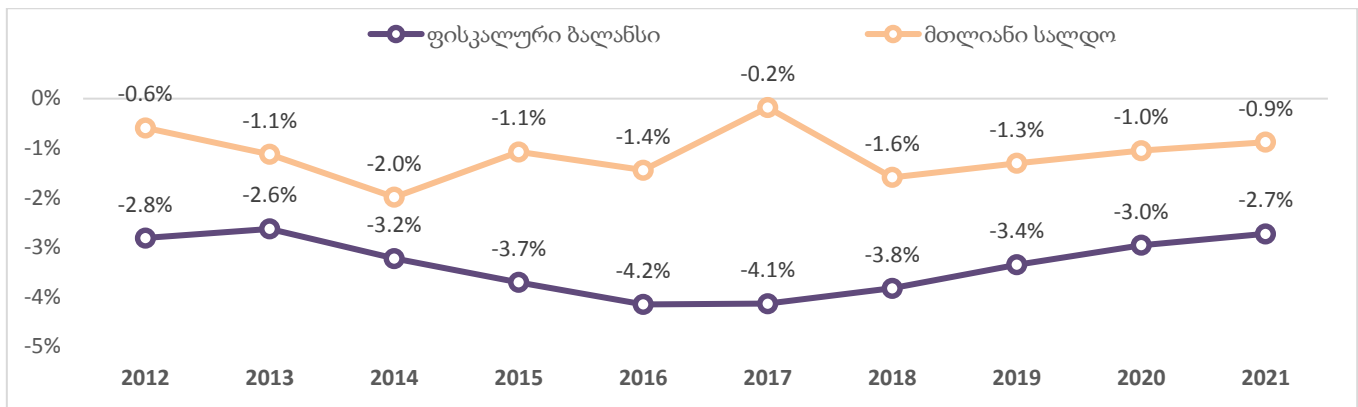
1.2. ძირითადი ფისკალური ინდიკატორების დინამიკა

რაც შეეხება კონკრეტული პერიოდისათვის ფისკალური გარემოს ანალიზს, პირველი საკითხი ფისკალური პოლიტიკის მიმართულების - ექსპანსიური თუ შემზღუდველი - შეფასებაა. ექსპანსიური (მასტიმულირებელი) ფისკალური პოლიტიკა გულისხმობს გადასახადების შემცირების ან ხარჯვითი ნაწილის ზრდის მეშვეობით დეფიციტის ზრდას, რაც თავის მხრივ, შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას ეკონომიკური აქტივობის შენელებისას ეკონომიკის სტიმულირებისათვის. საპირისპირო მიმართულების ფისკალურ ღონისძიებებს წარმოადგენს შემზღუდველი ფისკალური პოლიტიკა. მეორე საკითხი კი ფისკალური პოლიტიკის მიმართულების შეფასებაა ეკონომიკური ციკლის ეტაპთან მიმართებაში, რაც თავის მხრივ შესაძლებელია შეფასდეს გამოშვების (მშპ-ს) პოტენციური დონიდან ფაქტიური გამოშვების გადახრის მიმართულებითა და ზომით. მაგალითად, ექსპანსიური (მასტიმულირებელი) ფისკალური პოლიტიკის განხორციელებას ეკონომიკური აქტივობის შენელებისას და პირიქით, შემზღუდველი ფისკალური პოლიტიკის განხორციელებას ეკონომიკური ბუმისას ანტიციკლურ ფისკალურ პოლიტიკად მოიხსენიებენ, რამდენადაც ასეთ დროს ფისკალური პოლიტიკა მიზნად ისახავს ეკონომიკური ციკლის გავლენის განეიტრალებას ეკონომიკაზე. თუმცა არსებობს შემთხვევები, როდესაც მისაღებად მიიჩნევა არა ანტიციკლური, არამედ პროციკლური ფისკალური პოლიტიკა, მაგალითად მაღალი საგარეო დისბალანსის პირობებში. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ქვემოთ წარმოდგენილი ანალიზი მიზნად ისახავს ერთი მხრივ, ფისკალური პოლიტიკის ძირითადი მიმართულების შეფასებას, ხოლო მეორე მხრივ, აღნიშნული მიმართულების ანალიზს ეკონომიკური ციკლის ეტაპთან მიმართებაში.

საერთაშორისო პრაქტიკით, მთავრობის მიერ განხორციელებული ფისკალური ღონისძიებების ძირითადი მიმართულებებისა და ეკონომიკურ გარემოზე ზეგავლენის შესაფასებლად გამოიყენება განსხვავებული ფისკალური ინდიკატორები (ფისკალურ ინდიკატორებთან დაკავშირებით იხ. პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის ფისკალური გარემოს მიმოხილვა, ივნისი, 2015). ხაზგასასმელია, რომ ქვემოთ წარმოდგენილი ანალიზი ეყრდნობა ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართული ნაერთი ბიუჯეტის და არა სახელმწიფო ბიუჯეტის მონაცემებს. ამასთან, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართული მაჩვენებლები ინფორმაციული ხასიათისაა და არ მტკიცდება პარლამენტის მიერ (საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 38, პუნქტი 8).

პირველ რიგში, ფისკალური ინდიკატორები მოიცავს ბიუჯეტის მთლიან სალდოს მაჩვენებელს, რომელიც არსებული კანონმდებლობით გაიანგარიშება საერთაშორისო სავალუტო ფონდის სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის 2001 წლის სახელმძღვანელოს (GFSM 2001) მიხედვით. ამასთანავე საყურადღებოა განხილულ იქნას მთლიანი ფისკალური ბალანსის მაჩვენებელი, რომელიც საერთაშორისო პრაქტიკით ეკონომიკური ანალიზისათვის უფრო აქტიურად გამოიყენება. მთლიანი ფისკალური ბალანსი წარმოადგენს ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს, კორექტირებულ ოპერაციების რეკლასიფიკაციით⁹. აღნიშნული ინდიკატორების დინამიკა წარმოდგენილია დიაგრამაზე #1.

⁹ ბიუჯეტის ბალანსთან დაკავშირებით იხ. პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მეთოდოლოგიური განმარტება ბიუჯეტის დეფიციტის გაანგარიშების შესახებ

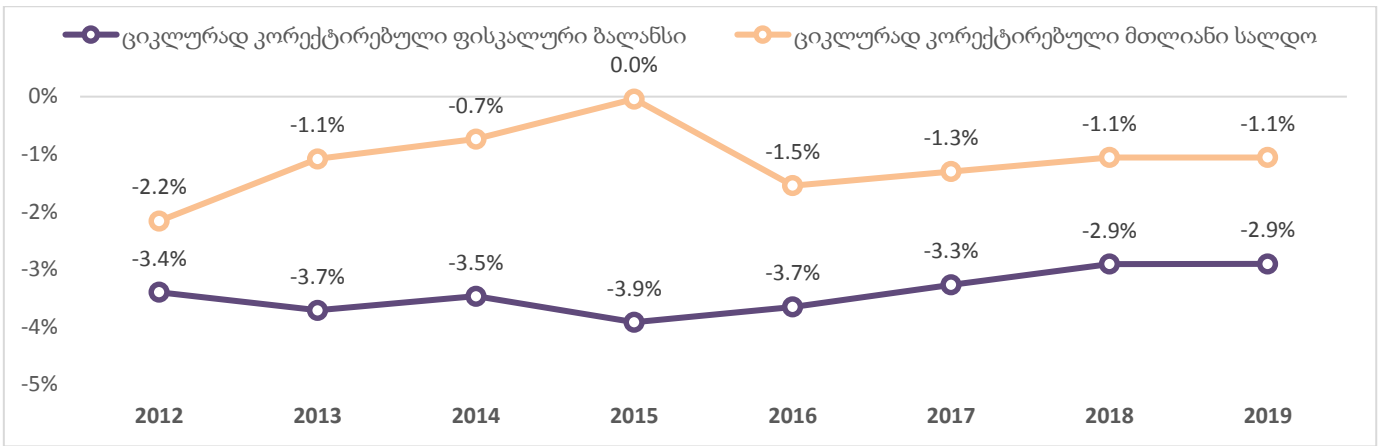


დიაგრამა 7: ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდო და ფისკალური ბალანსი (%-ულად მშპ-სთან)

როგორც დიაგრამა 1-დან ჩანს, 2018 წლისათვის ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის (GFSM 2001) მაჩვენებელი ზრდის ტენდენციას ავლენს და მშპ-თან მიმართებაში -1.6%-ს შეადგენს. რაც შეეხება ფისკალური ბალანსის მოცულობას, 2018 წლისათვის ფისკალური ბალანსის მოცულობა გაუმჯობესებულია -3.8% ის დონემდე.

აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის ბალანსის ზემოთ წარმოდგენილი მაჩვენებლები მოიცავს როგორც ეკონომიკური ციკლის (გამოშვების გაპის) ზეგავლენას ფისკალურ გარემოზე (ავტომატური ფისკალური სტაბილიზატორების გავლენით), ისე მთავრობის დისკრეციულ ფისკალურ ღონისძიებებს. ეს კი არ იძლევა ფისკალური პოლიტიკის შეფასებისთვის სრულყოფილ სურათს, ვინაიდან სწორედ ციკლური კომპონენტის გავლენით (ავტომატური სტაბილიზატორები) ერთიდაიმავე საბიუჯეტო პოლიტიკის პირობებში ბიუჯეტის მთლიანი სალდო შესაძლებელია დადებითი იყოს ეკონომიკური ბუმის დროს, ხოლო უარყოფით ეკონომიკური რეცესიის. შესაბამისად, აუცილებელია ცალ-ცალკე შეფასდეს, როგორც დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის მიმართულება, ასევე ეკონომიკური ციკლის გავლენა საბიუჯეტო აგრეგატებზე. დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის მიმართულების შესაფასებლად მიზანშეწონილია ციკლურად კორექტირებული ბალანსის მაჩვენებლების გამოყენება, რომლებიც ბიუჯეტის ბალანსის აგრეგატებს აკორექტირებს ეკონომიკური ციკლის ეტაპის მიხედვით და შესაბამისად ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებლისაგან ამორიცხავს ეკონომიკური ციკლის გავლენას. აქვე აღსანიშნავია, რომ ეკონომიკური ციკლის ეტაპი ფასდება გამოშვების გაპის (რეალური მშპ-ს გადახრა მისი პოტენციური დონიდან) მოცულობით, რომელიც პირდაპირ დაკვირვებას არ ექვემდებარება და სხვადასხვა სტატისტიკური მეთოდებით გაანგარიშებული მისი მოცულობა ასახავს ეკონომიკური ციკლის ეტაპის ზოგად მიმართულებას.

პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის შეფასებით 2018 წლისათვის GFSM 2001 კლასიფიკაციის საფუძველზე გაანგარიშებული ციკლურად კორექტირებული მთლიანი სალდოს მაჩვენებელი შემცირების ტენდენციას ავლენს და -1.5%-ს შეადგენს (იხ. დიაგრამა 2). ციკლურად კორექტირებული ფისკალური ბალანსის კი გაუმჯობესების ტენდენციას ავლენს და -3.7%-ს უტოლდება.



დიაგრამა 8: ციკლურად კორექტირებული ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდო და ფისკალური ბალანსი (%-ულად მშპ-სთან)
 * ციკლურად კორექტირებისას აღნიშნულ ანალიზი ეყრდნობა მთავრობის მიერ ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტით წარმოდგენილ ოფიციალურ პროგნოზებს.

საბიუჯეტო (ფისკალური) პოლიტიკის ანალიზისას, არანაკლებ მნიშვნელოვანი საკითხი მისი მიმართულების - მასტიმულირებელი (ექსპანსიური) თუ შემზღვეველი - შეფასებაა. ექსპანსიური (მასტიმულირებელი) ფისკალური პოლიტიკა გულისხმობს გადასახადების შემცირების ან ხარჯვითი ნაწილის ზრდის მეშვეობით დეფიციტის ზრდას, რაც თავის მხრივ, შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას ეკონომიკური აქტივობის შენელებისას ეკონომიკის სტიმულირებისათვის. საპირისპირო მიმართულებას გულისხმობს შემზღვეველი ფისკალური პოლიტიკა.

საქართველოსთვის ფისკალური პოლიტიკა სუსტი ანტიციკლორობით ხასიათდება, რამდენადაც 2018 წლისთვის გამოშვების გაპის გაუმჯობესებასთან ერთად უმჯობესდება ნაერთი ბიუჯეტის ციკლურად კორექტირებული ფისკალური ბალანსიც, თუმცა ციკლურად კორექტირებული მთლიანი სალდო შემცირების ტენდენციას ავლენს.

		გამოშვების გაპი (მშპ-ს პოტენციური დონიდან გადახრა)	
		უარყოფითი (გაუარესება)	დადებითი (გაუმჯობესება)
ფისკალური ბალანსის ცვლილება	დადებითი (გაუმჯობესება)	პრო-ციკლური საბიუჯეტო (ფისკალური) პოლიტიკა	ანტი-ციკლური საბიუჯეტო (ფისკალური) პოლიტიკა
	უარყოფითი (გაუარესება)	ანტი-ციკლური საბიუჯეტო (ფისკალური) პოლიტიკა	პრო-ციკლური საბიუჯეტო (ფისკალური) პოლიტიკა

ცხრილი 1: ფისკალური პოლიტიკის მიმართულება ეკონომიკური ციკლის გათვალისწინებით

2. ფისკალური გარემო 2018 წლისათვის

2.1. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები 2018 წლისთვის განსაზღვრულია 12.298 მლნ ლარის დონეზე, რაც 2017 წლის გეგმურ მაჩვენებლის დონეს აჭარბებს 7%-ით, 841 მლნ ლარით. აღნიშნული საყურადღებოა იმის გათვალისწინებით, რომ 2017 წელს დამტკიცებული გეგმით გათვალისწინებულია წინა წელთან შედარებით შემოსულობების 10%-იანი ზრდა, ხოლო 2016 წელს ზრდის ტემპი 5%-ს შეადგენს.

	2016 წლის შესრულება	2017 წლის გეგმა	2017 წლის 8 თვის შესრულება	2017 წ. 8 თვე წლიურ გეგმასთან	2018 წლის პროექტი	2018 წ. პროექტი / 2017 წ. გეგმა	
						სხვაობა	პროცენტული ცვლილება
სულ შემოსულობები	10,374.0	11,457.2	7,422.4	64.8%	12,298.0	840.8	7.3%
შემოსავლები	8,580.0	9,489.5	6,322.6	66.6%	10,120.0	630.5	6.6%
გადასახადები	7,986.8	8,820.0	5,841.0	66.2%	9,470.0	650.0	7.4%
გრანტები	296.8	284.5	223.0	78.4%	265.0	-19.5	-6.8%
სხვა შემოსავლები	296.5	385.0	258.6	67.2%	385.0	0.0	0.0%
არაფინანსური აქტივების კლება	246.3	90.0	63.3	70.3%	60.0	-30.0	-33.3%
ფინანსური აქტივების კლება	88.7	85.0	51.9	61.0%	80.0	-5.0	-5.9%
ვალდებულებების ზრდა	1,459.0	1,792.7	984.7	54.9%	2,038.0	245.3	13.7%
საგარეო	1,080.6	1,392.7	702.3	50.4%	1,638.0	245.3	17.6%
საშინაო	378.4	400.0	282.3	70.6%	400.0	0.0	0.0%

ცხრილი 2: სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები 2016-2018 წლებში (მლნ ლარი).

კანონპროექტით გათვალისწინებული შემოსულობების მაჩვენებლის ზრდის წარმოდგენილი ტემპი უკავშირდება ერთი მხრივ, შემოსავლების 630 მლნ ლარით და საგარეო ვალდებულებების ზრდის მუხლით შემოსულობების 245 მლნ ლარის ოდენობით ზრდას, ხოლო მეორე მხრივ, არაფინანსური აქტივების კლების მუხლით შემოსულობების (მ.შ. პრივატიზების) წლიური გეგმის 30 მლნ ლარით (33%-ით) შემცირებას (ფინანსური აქტივების კლების მუხლით შემოსულობები - სესხების დაფარვით მიღებული სახსრები- თითქმის მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონის დონეზეა განსაზღვრული (მცირდება 5 მლნ ლარის ოდენობით)).

რაც შეეხება შემოსავლებს, შემოსავლების საპროგნოზო სიდიდე 2017 წლის ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ მაჩვენებელთან შედარებით იზრდება 630 მლნ ლარით და შეადგენს 10,120 მლნ ლარს, ძირითადად საგადასახადო შემოსავლების 650 მლნ ლარის ოდენობით ზრდის გავლენით. ამასთან, თუ შემოსავლების ზრდის ტემპი 2016 წელს 5%-ს შეადგენდა, ხოლო 2017 წლის დამტკიცებული გეგმით გათვალისწინებულია 10.6%-იანი ზრდა, წარმოდგენილი კანონპროექტით აღნიშნული მაჩვენებელი მცირდება 6.6%-მდე, რაც თავის მხრივ შესაძლებელია უკავშირდებოდეს გადასახადების ზრდის ტემპის შემცირებას, ძირითადად, აქციზის, აგრეთვე, მოგების გადასახადის შემცირების გავლენით.

აღსანიშნავია, რომ მიმდინარე წელს, გარკვეული სახის სააქციო პროდუქციაზე განაკვეთების მომატების შედეგად, წინა წელთან შედარებით სააქციო შემოსავლების ფაქტობრივი მოცულობის ზრდის მიუხედავად, აქციის გეგმური მაჩვენებლის შესრულების მხრივ, ადგილი აქვს გადახრას, კერძოდ, მიმდინარე წლის 8 თვეში ბიუჯეტში მიღებულია წლიური გეგმური მაჩვენებლის 57%. ფინანსთა სამინისტროს განმარტებით, აღნიშნული გადახრა, ერთი მხრივ, დაკავშირებულია ავტომობილების იმპორტიორებისათვის მიცემულ შეღავათებთან (3 თვის განმავლობაში ესარგებლათ ძველი განაკვეთებით), ხოლო მეორე მხრივ, თამბაქოზე აქციის ზრდის მოლოდინის პირობებში კომპანიების მიერ შექმნილი მარაგების ეტაპობრივად გამოყენებასთან. რაც შეეხება მოგების შემცირებას, იგი უკავშირდება მოგების გადასახადით დაბეგვრის ახალი წესის ამოქმედებას (ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, მიმდინარე წელს (მაისი და ივლისი) რეფორმის ფარგლებში 240 მლნ ლარზე მეტი დარჩა ბიზნესის სექტორში რეინვესტირებისთვის)(დეტალურად, იხ. საგადასახადო შემოსავლები).

2.1.1. საგადასახადო შემოსავლები

საგადასახადო შემოსავლების ანალიზისას უპირველეს ყოვლისა საყურადღებოა განხილულ იქნას ნაერთი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლები, როგორც საბაზისო, ისე მაკროეკონომიკური გარემოს საბაზისოსაგან განსხვავებული სცენარებით. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტს თანდართულ ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტით, **2018 წლისათვის ნაერთი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი 10,240 მლნ ლარს შეადგენს, რაც 2017 წლისათვის მოსალოდნელ მაჩვენებელს 7.3%-ით აღემატება.**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
მთავრობა	8,011	8,786	9,540	10,240	11,030	11,890	12,870
(მლნ ლარი, ზრდის ტემპი %)		9.7%	8.6%	7.3%	7.7%	7.8%	8.2%
პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი	8,011	8,786	9,418	10,151	10,980	11,803	12,744
		9.7%	7.2%	7.8%	8.2%	7.5%	8.0%

ცხრილი 3: საგადასახადო შემოსავლების ზრდის ტემპი (% , 2015-2021 წწ.);

საბაზისო სცენარი				
			სხვაობა	
	მთავრობა	პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი	ნომინალური	%
2018	10,240	10,151	-89	-0.9%
2019	11,030	10,980	-50	-0.5%
2020	11,890	11,803	-87	-0.7%
2021	12,870	12,744	-126	-1.0%

ცხრილი 4: საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზის საბაზისო სცენარი (2018-2021 წწ.)

ოპტიმისტური სცენარი				
			სხვაობა	
	მთავრობა	პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი	ნომინალური	%
2018	10,440	10,296	-144	-1.4%
2019	11,477	11,468	-9	-0.1%
2020	12,633	12,773	140	1.1%

2021	13,969	14,288	319	2.2%
------	--------	--------	-----	------

ცხრილი 5: საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზის ოპტიმისტური სცენარი (2018-2021 წწ.)

პესიმისტური სცენარი				
	სხვაობა			
	მთავრობა	პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი	ნომინალური	%
2018	10,043	10,006	-37	-0.4%
2019	10,596	10,508	-88	-0.8%
2020	11,185	10,906	-279	-2.6%
2021	11,856	11,379	-477	-4.2%

ცხრილი 6: საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზის პესიმისტური სცენარი (2018-2021 წწ.)

როგორც ცხრილი #3-დან ჩანს, პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის შეფასებით, 2018 წლისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების ჯამური საპროგნოზო მოცულობა შეადგენს 10,151 მლნ ლარს, რაც უახლოვდება მთავრობის საპროგნოზო მაჩვენებელს (ნაკლებია მცირედით - 89 მლნ ლარით (0.9%)), მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის ეკონომიკური ზრდისა და ინფლაციის საპროგნოზო მაჩვენებლები მცირედით აღემატება მთავრობის საბაზისო სცენარით განსაზღვრულ მაჩვენებლებს. უნდა აღინიშნოს, რომ მცირედი სხვაობა ვლინდება მიმდინარე წლის განახლებული პროგნოზისთვისა და საშუალოვადიანი პერიოდისთვისაც: მიმდინარე წლისათვის საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლები მიმდინარე წლის შესრულების ტენდენციასე დაყრდნობით და საშუალოვადიანი პერიოდისათვის მცირედით ნაკლებია მთავრობის საპროგნოზო მაჩვენებლებზე. რაც შეეხება საბაზისოსაგან განსხვავებულ სცენარებს, პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მიერ მომზადებული ნაერთი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლები 2018-2019 წლებისათვის მცირედით კონსერვატულია მთავრობის საპროგნოზო მაჩვენებლებთან შედარებით, თუმცა სხვაობა იზრდება 2020-2021 წლებისათვის: პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის საპროგნოზო მაჩვენებლები მაკროეკონომიკური ნეგატიური სცენარისათვის ნაკლებია, ხოლო ოპტიმისტური სცენარისათვის აღემატება მთავრობის საპროგნოზო მაჩვენებლებს.

საგადასახადო შემოსავლებთან დაკავშირებით საყურადღებოა სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს თანდართული საბიუჯეტო კოდექსის ცვლილება, რომლის მიხედვითაც ზოგად ნორმად ყალიბდება მთავრობის მიერ მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლების შესრულების მიზნით სახელმწიფო ბიუჯეტის კუთვნილი საშემოსავლო გადასახადის ნაწილის დამატებით მიმართვის უფლებამოსილება მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში. აღნიშნული ნორმა უკავშირდება 2015 წელს განხორციელებულ რეფორმას, რომლის საფუძველზეც 2016 წლის პირველი იანვრიდან საშემოსავლო გადასახადის რამდენიმე კომპონენტი მიიმართება მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში. თუმცა ამავე პერიოდში ერთიანი სახაზინო კოდის რეფორმის გავლენით, რომლის შედეგადაც გადასახადების სახეებში მიღებული სახსრების განაწილება ხორციელდება დეკლარაციის ვადის დადგომის შემდგომ, ხოლო მანამდე აისახება სხვა გადასახადებში, გართულდა მუნიციპალიტეტში მისამართი საგადასახადო შემოსავლების ოდენობის პროგნოზირება. აღნიშნული პრობლემის აღმოსაფხვრელად, 2016 წელს მთავრობას დროებითი ნორმის სახით მიენიჭა უფლებამოსილება მუნიციპალიტეტების შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლების შესრულების მიზნით მიემართა დამატებითი სახსრები სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. ამჟამად წარმოდგენილი პროექტით გათვალისწინებულია აღნიშნული დროებითი ნორმის ზოგად ნორმად ჩამოყალიბება.

საშემოსავლო გადასახადი მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტში წარმოდგენს საკუთარ შემოსავლებს, ისევე როგორც გათანაბრებითი ტრანსფერი, შესაბამისად აღნიშნული დანაკლისის არსებობის შემთხვევაში მთავრობას აქვს ალტერნატიული გზა: გაზარდოს გათანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობა, თუმცა გათანაბრებითი ტრანსფერის განაწილება მუნიციპალიტეტებს შორის ექვემდებარება შესაბამის წინასწარ განსაზღვრულ ფორმულას. პროექტით წარმოდგენილი უფლებამოსილების მთავრობისადმი მინიჭების შემთხვევაში, რამდენადაც მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში მისამართი სახსრების განაწილებას განსაზღვრავს მთავრობა მისი დისკრეციით, დამატებით განმარტებას საჭიროებს მუნიციპალიტეტებს შორის განაწილების კრიტერიუმში, ასევე დამატებით განმარტებას საჭიროებს, თუ როგორ განისაზღვრება ბალანსი სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების შესრულებასა და მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების შემოსავლების დანაკლისის შევსებას შორის, თუ საპროგნოზო მაჩვენებლები არ ავლენს სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების გეგმურ მაჩვენებლებზე მოსალოდნელ გადაჭარბებას. გარდა ამისა, როგორც განმარტებით ბარათშია ასახული, ცვლილება უკავშირდება ერთიანი საგადასახადო კოდის შემოღებას, და შესაძლებელია აღნიშნული ზოგადი ნორმის შემოღება ნაკლებეფექტიანი იყოს დაგეგმვის პროცესის გაუმჯობესების სტიმულირებისათვის.

2.1.2. შემოსულობების სხვა კომპონენტები

სხვა შემოსავლების საპროგნოზო მოცულობა, წარმოდგენილი კანონპროექტით, მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონის დონეზეა განსაზღვრული და შეადგენს 385 მლნ ლარს. სხვა შემოსავლების ცალკეული კომპონენტების მხრივაც არსებითი ცვლილებები არ არის გათვალისწინებული.

სხვა შემოსავლების მთლიანი მოცულობის 32% (126 მლნ ლარი) მიღებულ იქნება საკუთრებიდან შემოსავლების სახით, აქედან დივიდენდების სახით დაგეგმილია 61 მლნ ლარის მიღება, რომლის ძირითადი ნაწილი სავარაუდოდ მიღებულ იქნება ეროვნული ბანკის მოგებიდან (მიმდინარე წელს დივიდენდების სახით დაგეგმილი 66.4 მლნ ლარიდან, ივნისის თვეში, ეროვნული ბანკის მოგებიდან ბიუჯეტში ჩაირიცხა 65 მლნ ლარი). უნდა აღინიშნოს, რომ წარმოდგენილ დოკუმენტში (მიმდინარე წლის მსგავსად) სწორად არ არის გამიჯნული სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მოგებიდან და ეროვნული ბანკის მოგებიდან მისაღები საპროგნოზო მოცულობები (წარმოდგენილი ინფორმაციით, აღნიშნული დივიდენდებიდან მისაღები შემოსავლები მთლიანად მიკუთვნებულია სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მოგებიდან შემოსავლებს).

დივიდენდებთან დაკავშირებით, უნდა აღინიშნოს, რომ 2015-2016 წლებში აღნიშნული შემოსავლები წინა წლებთან შედარებით მნიშვნელოვნად შემცირების ტენდენციას ავლენდა, ამასთან, ზემოაღნიშნულ პერიოდში 2017 წლამდე არ გამართულა სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების მიზნით შექმნილი კომისიის სხდომა, რომელიც უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილებები სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილების შესახებ. 2015 წელს დივიდენდების სახით ფაქტობრივად მიღებულ იქნა 415 ათასი ლარი (გეგმური მაჩვენებელი შეადგენდა 5.0 მლნ ლარს), ხოლო 2016 წელს გეგმით გათვალისწინებული იყო 2.5 მლნ ლარის მიღება, თუმცა ფაქტობრივად სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდის სახით ჩაირიცხა წლიური გეგმის მხოლოდ 29% - 717 ათასი ლარი. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღები კომისიის სხდომა გამართულ იქნა 2017 წელს, სადაც მიღებულ იქნა გადაწყვეტილებები მოგების განაწილების შესახებ.

შერეული და არაკლასიფიცირებულ შემოსავლების საპროგნოზო სიდიდე განისაზღვრა 116 მლნ ლარის დონეზე, მიუხედავად იმისა, რომ მიმდინარე წლის 8 თვეში ამ მიმართულებით ბიუჯეტში მიღებულია წლიური გეგმური მაჩვენებლის 43%.

	2016 წლის შესრულება	2017 წლის გეგმა	2017 წლის 8 თვის შესრულება	2017 წ. 8 თვე წლიურ გეგმასთან	2018 წლის პროექტი	2018 წ. პროექტი/ 2017 წ. გეგმა	
						სხვაობა	პროცენტული ცვლილება
სხვა შემოსავლები	296.5	385	258.6	67.2%	385	0	0.0%
შემოსავლები საკუთრებიდან	71.7	127.4	111.2	87.3%	126	-1.4	-1.1%
პროცენტები	50.3	46	33.3	72.4%	48	2	4.3%
დივიდენდები	0.7	66.4	65.2	98.1%	61	-5.4	-8.1%
სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მოგებიდან	0.7	0	0.2		0	0	
ეროვნული ბანკის მოგებიდან	0	0	65		0	0	
რენტა	20.7	15	12.8	85.0%	17	2	13.3%
საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	80.6	80.2	50.4	62.8%	80.7	0.5	0.6%
ჯარიმები, სანქციები და საურავები	57.4	60	37.1	61.9%	60	0	0.0%
ნებაყოფლობითი ტრანსფერები, გრანტების გარეშე	23.1	2.4	10.2	426.8%	2.4	0	0.0%
შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები	63.6	115	49.6	43.2%	115.9	0.9	0.8%

ცხრილი 7: სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლები 2016-2018 წლებში (მლნ ლარი).

რაც შეეხება შემოსულობების სხვა კომპონენტებს, არაფინანსური აქტივების კლებით მისაღები შემოსულობების გეგმური მაჩვენებელი, წარმოდგენილი კანონპროექტით, მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან შედარებით მცირდება 30 მლნ ლარით (33%-ით) და შეადგენს 60 მლნ ლარს. შემცირება ძირითადად დაკავშირებულია რადიოსიხშირული სპექტრით სარგებლობის ლიცენზიიდან მისაღებ შემოსულობებთან, კერძოდ იმ ფაქტთან, რომ 2015-2017 წლებში (2018 წლამდე) ხორციელდებოდა მობილური ოპერატორების მეოთხე თაობის ლიცენზიების გაყიდვა და აღნიშნული ლიცენზიების გაყიდვიდან ბიუჯეტში ირიცხებოდა მნიშვნელოვანი თანხები (ამ პერიოდში აღნიშნული მიმართულებით ბიუჯეტში მიღებულ იქნა 300 მლნ ლარზე მეტი).

გარდა ამისა, ძირითადი აქტივების რეალიზაციიდან მისაღები შემოსულობების საპროგნოზო მაჩვენებელი მცირდება 2.5 მლნ ლარით, 55.5 მლნ ლარამდე (მიმდინარე წლის 8 თვის მდგომარეობით, აღნიშნული შემოსულობების შესრულება წლიური გეგმის 54%-ს შეადგენს), ხოლო მიწის რეალიზაციიდან შემოსულობების საპროგნოზო მაჩვენებელი განსაზღვრულია 3 მლნ ლარის დონეზე.

	2016			2017 წ.	2018	2018 წ. პროექტი / 2017 წ. გეგმა
--	------	--	--	---------	------	---------------------------------

	წლის შესრულება	2017 წლის გეგმა	2017 წლის 8 თვის შესრულება	8 თვე წლიურ გეგმასთან	წლის პროექტი	სხვაობა	პროცენტული ცვლილება
არაფინანსური აქტივების კლება	246.3	90.0	63.3	70.3%	60.0	-30.0	-33.3%
ძირითადი აქტივები	71.3	58.0	31.6	54.4%	55.5	-2.5	-4.3%
არაწარმოებული აქტივები	175.0	32.0	31.7	99.0%	4.5	-27.5	-85.9%
მიწა	3.3	2.0	2.2	111.8%	3.0	1.0	50.0%
რადიოსიხშირული სპექტრით სარგებლობის ლიცენზია	171.7	30.0	29.4	98.1%	1.5	-28.5	-95.0%

ცხრილი 8: სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან 2016-2018 წლებში (მლნ ლარი).

2.2. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ანალიზისათვის, უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია ნაერთი ბიუჯეტის გადასახდელების ძირითადი კომპონენტების, კერძოდ, სახელმწიფო მოხმარებისა და სახელმწიფო ინვესტიციების დინამიკის ანალიზი, რაც ასახავს ფისკალური პოლიტიკის წარმოდგენილ მიმართულებებს. აღნიშნული განსაკუთრებით საყურადღებოა იმის გათვალისწინებით, რომ ფისკალური პოლიტიკის ეკონომიკური გავლენა მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებულია გამოყენებულ ფისკალურ ინსტრუმენტზე, ვინაიდან მთავრობის მოხმარებისა (შრომის ანაზღაურება და საქონელი და მომსახურება) და ინვესტიციების (არაფინანსური +ფინანსური აქტივების ზრდა) გავლენა რეალურ მშპ-ზე განხვავდება, როგორც მასშტაბის, ისე ხანგრძლივობის მიხედვით.

ზემოაღნიშნული დინამიკის ანალიზისას, უპირველეს ყოვლისა საყურადღებოა, ნაერთი ბიუჯეტის არაფინანსური აქტივების ზრდის აღრიცხვის სპეციფიკა. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშზე დაყრდნობით, 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის არაფინანსური აქტივების ზრდა შეადგენს 662.4 მლნ ლარს, ხოლო ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტით წარმოდგენილი ნაერთი ბიუჯეტის არაფინანსური აქტივების ზრდა წარმოადგენს 1729 მლნ ლარს. თუმცა მათ შორის სხვაობა არ ასახავს ადგილობრივი ბიუჯეტების კრებსით არაფინანსური აქტივების ზრდის მოცულობას, რადგან ნაერთი ბიუჯეტის აღნიშნულს მაჩვენებელს დამატებული აქვს ასევე სხვა ხარჯების მუხლის კიდევ ერთი კომპონენტი: სხვადასხვა კაპიტალური ხარჯები, რაც ქმნის გამოწვევას ერთი მხრივ, სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის შესადარისობის კუთხით, ხოლო მეორე მხრივ, სახელმწიფო ინვესტიციების წლიური და საშუალოვადიანი დაგეგმვის პროცესში.

რაც შეეხება წარმოდგენილ მაჩვენებლებს, საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის წარმოდგენილი კანონპროექტს თანდართული 2018-2021 წწ. ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტის მიხედვით, ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯები 9,441 მლნ. ლარს უტოლდება და 2017 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელს 347 მლნ ლარით აღემატება, მათ შორის სახელმწიფო მოხმარების (შრომის ანაზღაურება და საქონელი და მომსახურება) ზრდის მაჩვენებელი 88 მლნ. ლარს შეადგენს. ამავდროულად, არსებითად იზრდება არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლით გადასახდელები (ე.წ. კაპიტალური ხარჯები), რომლის საპროგნოზო მოცულობა 2,647 მლნ. ლარს უტოლდება და 2017 წლის მოსალოდნელ მაჩვენებელზე 985 მლნ. ლარით (59.3%-ით) მეტია. ჯამურად, 2018 წლისათვის სახელმწიფო ინვესტიციების საპროგნოზო მოცულობა (არაფინანსური და ფინანსური აქტივების ზრდა) 3394 მლნ. ლარს უტოლდება და 2017 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 14.7%-ით(435 მლნ. ლარით) აღემატება.

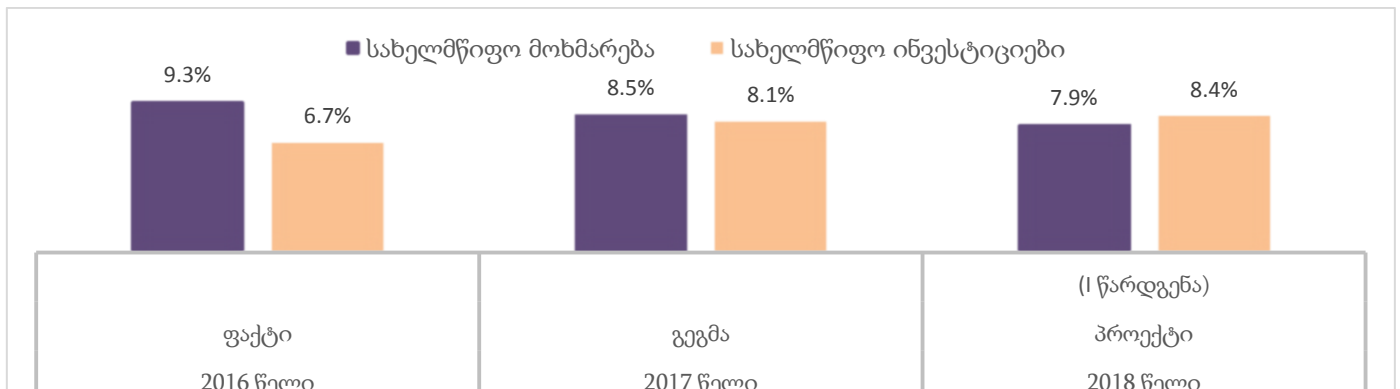
რაც შეეხება აღნიშნული მაჩვენებლების დინამიკას მშპ-სთან მიმართებაში, მნიშვნელოვანია რომ 2017 წლის მოსალოდნელ მაჩვენებლებთან შედარებით სახელმწიფო მოხმარება (%-ულად მშპ-სთან) კლების ტენდენციას ავლენს და 2018 წლისათვის 8.5%-იდან 7.9%-მდე მცირდება, ხოლო სახელმწიფო ინვესტიციების მაჩვენებელი (%-ულად მშპ-სთან) იზრდება 8.1%-იდან 8.4%-მდე, ძირითადად უკავშირდება არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლით გადასახდელების (%-ულად მშპ-სთან) 2%-ული პუნქტით ზრდის გავლენას.

	2016 წელი ფაქტი	2017 წელი გეგმა	2018 წელი პროექტი (I წარდგენა)	2018 წ. პროექტი/2017 წ. გეგმა სხვაობა	2018 წ. პროექტი/ 2017 წ. გეგმა ზრდის ტემპი
ხარჯები	8,793.2	9,094.0	9,441.0	347.0	3.8%
სახელმწიფო მოხმარება	3,146.9	3,101.0	3,189.0	88.0	2.8%
შრომის ანაზღაურება	1,752.9	1,684.0	1,683.0	-1.0	-0.1%
საქონელი და მომსახურება	1,394.0	1,417.0	1,506.0	89.0	6.3%
სახელმწიფო ინვესტიციები	2,288.1	2,959.0	3,394.0	435.0	14.7%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	1,729.0	1,662.0	2,647.0	985.0	59.3%
ფინანსური აქტივების ზრდა	559.1	1,297.0	747.0	-550.0	17.8%

ცხრილი 9 : ნაერთი ბიუჯეტის მაჩვენებლები (მლნ ლარი: 2016-2018 წწ.).

	2016 წელი ფაქტი	2017 წელი გეგმა	2018 წელი პროექტი (I წარდგენა)	2018 წ. პროექტი/2017 წ. გეგმა სხვაობა
ხარჯები	25.9%	24.8%	23.3%	-1.45%
სახელმწიფო მოხმარება	9.3%	8.5%	7.9%	-0.57%
შრომის ანაზღაურება	5.2%	4.6%	4.2%	-0.43%
საქონელი და მომსახურება	4.1%	3.9%	3.7%	-0.14%
სახელმწიფო ინვესტიციები	6.7%	8.1%	8.4%	0.33%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	5.1%	4.5%	6.5%	2.01%
ფინანსური აქტივების ზრდა	1.6%	3.5%	1.8%	-1.69%

ცხრილი 10: ნაერთი ბიუჯეტის მაჩვენებლები %-ულად მშპ-სთან (%), 2016-2018 წწ.)



დიაგრამა 9: სახელმწიფო მოხმარებისა და ინვესტიციების დინამიკა (%-ულად მშპ-სთან); (2016-2018 წწ.).

გადასახდელების კომპოზიციის ზემოთაღნიშნული ტენდენცია საყურადღებოა იმის გათვალისწინებით, რომ საბიუჯეტო ოფისის შეფასებით, კვარტალურ მონაცემებზე დაყრდნობით, სახელმწიფო მოხმარების ზრდის გავლენა მშპ-ზე პირველ კვარტალში საკმაოდ მაღალია, თუმცა შემდგომი პერიოდიდან მნიშვნელოვნად მცირდება. მართალია, სახელმწიფო ინვესტიციების მულტიპლიკატორი პირველ კვარტალში შედარებით დაბალია, თუმცა შემდგომი პერიოდიდან ზრდის ტენდენციას ავლენს და სახელმწიფო მოხმარების მულტიპლიკატორთან შედარებით არსებითად მაღალია. (დეტალურად, იხ. პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის პუბლიკაცია „ფისკალური მულტიპლიკატორის არსი და შეფასება“).

გავლენა მშპ-ზე	I წელი				II წელი			
	კვარტალი I	კვარტალი II	კვარტალი III	კვარტალი IV	კვარტალი I	კვარტალი II	კვარტალი III	კვარტალი IV
სახელმწიფო მოხმარების ცვლილება	0.7	0.3	0.3	0.1	-0.1	-0.01	0.1	0.01
სახელმწიფო ინვესტიციების ცვლილება	0.5	0.3	0.5	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6

ცხრილი 11: ფისკალური მულტიპლიკატორების დინამიკა (კვარტალური მონაცემები - 1996 წ. I კვარტალი -2015 წ. IV კვარტალი)

რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელებს, 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტით, სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები განსაზღვრულია 12,365 მლნ ლარის დონეზე და 2017 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან შედარებით გადასახდელების ზრდის ტემპი 8.3%-ს შეადგენს. გადასახდელებს ცალკეულ კომპონენტებთან მიმართებაში, მიმდინარე წლის გეგმურ მაჩვენებლებთან შედარებით გათვალისწინებულია არსებითი ზრდა გადასახდელების ყველა კომპონენტისთვის, გარდა ფინანსური აქტივების ზრდის მუხლისა. კერძოდ, ხარჯების(ე.წ. მიმდინარე ხარჯების) ზრდის მაჩვენებელი 383 მლნ ლარს (4.2%-ით), ხოლო არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლით გადასახდელების(ე.წ. კაპიტალური ხარჯების) ზრდის მაჩვენებელი 434 მლნ ლარს(43.5%-ს) შეადგენს. არსებითად იზრდება ვალდებულებების კლების მუხლით გადასახდელები - 264 მლნ ლარით(50.2%-ით), ძირითადად საგარეო ვალდებულებების კლების მუხლით. ხარჯების ზრდა ძირითადად უკავშირდება გრანტების მუხლით(283 მლნ ლარით) და სოციალური უზრუნველყოფის (100 მლნ ლარით) ხარჯების ზრდას. ასევე გათვალისწინებულია შრომის ანაზღაურების მუხლით ხარჯების უმნიშვნელო(4 მლნ ლარით) და საქონელი და მომსახურების მუხლით ხარჯების მცირედი ზრდა(44 მლნ ლარით).

	2015 წლის ფაქტი	2016 წლის ფაქტი	2016 წ./2015 წ.	2017 წლის გეგმა	2017 წ./2016 წ.	2018 წლის პროექტი	2018 წ./2017 წ.
გადასახდელები	9,703	10,292	6.1%	11,415	10.9%	12,365	8.3%
ხარჯები	8,158	8,742	7.2%	9,121	4.3%	9,505	4.2%
შრომის ანაზღაურება	1,377	1,452	5.5%	1,394	-4.0%	1,398	0.3%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	680	662	-2.6%	999	50.8%	1,433	43.5%
ფინანსური აქტივების ზრდა	445	496	11.4%	769	55.2%	637	-17.2%
ვალდებულებების კლება	420	392	-6.6%	526	34.1%	790	50.2%

ცხრილი 12: სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები (მლნ ლარი).

როგორც უკვე აღინიშნა, ჯამურად, სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები იზრდება 383 მლნ ლარით, მათ შორის, შრომის ანაზღაურების მუხლით ხარჯები კი 4 მლნ ლარით, ხოლო საქონლისა და მომსახურების მუხლით ხარჯები(სადაც აღირიცხება შრომითი ხელშეკრულებით/შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება) იზრდება 44 მლნ ლარით. ამავდროულად, მომუშავეთა ზღვრული რიცხოვნობა მცირდება 3,278 ადამიანით, მათ შორის უდიდესი ნომინალური შემცირების მქონე მხარჯავი დაწესებულებები მოცემულია ცხრილში. წარმოდგენილი შემცირების განხილვისას უპირველეს ყოვლისა, გასათვალისწინებელია საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონის შესაბამისად, მომუშავეთა განაწილება საჯარო მოსამსახურეებად და შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებულ პირებად(რომელთა ანაზღაურება განხორციელდება საქონელი და მომსახურების მუხლიდან), რაც თავის მხრივ, სავარაუდოდ, განაპირობებს შრომის ანაზღაურების მუხლით ხარჯების შემცირებასა და საქონლისა და მომსახურების მუხლის ზრდას გასული წლების მაჩვენებლებთან შედარებით, და მეორე მხრივ, საჯარო დაწესებულებებში ფაქტობრივად დასაქმებულთა რიცხოვნობა.

კოდი	დასახელება	2017 წლის გეგმა	2018 წლის პროექტი	2018/2017	2018/2017
00 00	სულ მომუშავეთა რიცხოვნობა	116,757	113,479	-3,278	-2.8%
01 00	საქართველოს პარლამენტი და მასთან არსებული ორგანიზაციები	1,331	1,126	-205	-15.4%
09 00	საერთო სასამართლოები	1,963	1,658	-305	-15.5%
27 00	საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო	4,947	4,470	-477	-9.6%
29 00	საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო	42,257	41,992	-265	-0.6%
30 00	საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო	29,908	29,766	-142	-0.5%
32 00	საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო	1,657	1,366	-291	-17.6%
33 00	საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო	7,976	6,762	-1,214	-15.2%

ცხრილი 13: მხარჯავი დაწესებულებები, რომელთათვის გათვალისწინებულია მომუშავეთა რიცხოვნობის მასშტაბური შემცირება 2017 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან შედარებით (ათასი ლარი).

აქვე გასათვალისწინებელია, რომ წარმოდგენილი კანონპროექტის მარეგულირებელი ნორმები(თავი 8, მუხლი 22) იწოდება როგორც „ადმინისტრაციული და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა რიცხოვნობის შეზღუდვა“. თუმცა მისი პირველი პუნქტი ეხება მხოლოდ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებს: „1. საბიუჯეტო ორგანიზაციაში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს საშტატო რიცხოვნობის 2%-ს. იმ ორგანიზაციაში, სადაც საშტატო რიცხოვნობის 2% შეადგენს 5 ერთეულზე ნაკლებს, ხელშეკრულებით დაქირავებულთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 5 ერთეულს.“ ანალოგიური შეზღუდვა გასულ წლებში განისაზღვრებოდა შტატგარეშე მომუშავეთათვის, თუმცა ამ ეტაპზე დამატებით განმარტებას საჭიროებს, შეზღუდვა ვრცელდება მხოლოდ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზე, თუ ლიმიტები მოიცავს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებსაც.

რაც შეეხება საერთო სახელმწიფოებრივ გადასახდელებს, წარმოდგენილი კანონპროექტით გათვალისწინებულია აღნიშნული ტიპის გადასახდელების გეგმური მაჩვენებლის ზრდა 244.2 მლნ ლარით მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან შედარებით, რაც ძირითადად უკავშირდება საგარეო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვის მუხლით გადასახდელების 330 მლნ ლარით (33%-ით) ზრდას (ვალდებულებებთან დაკავშირებით დეტალურად წარმოდგენილია

ანგარიშის შესაბამის ნაწილში (იხ. სახელმწიფო ბიუჯეტის ვალდებულებების დინამიკა). ასევე გათვალისწინებულია ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების გადასაცემი ტრანსფერების მოცულობის ზრდა 44.9 მლნ ლარით. რაც შეეხება სხვა პროგრამებს, საყურადღებოა, რომ პროექტით გათვალისწინებულია, მთავრობის სარეზერვო ფონდის გეგმური მაჩვენებლის განსაზღვრა 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებლის დონეზე (50 მლნ ლარი), თუმცა 2016 წლის მდგომარეობით, განხორციელებული გადანაწილებების საფუძველზე საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან ნორმატიული აქტებით გამოყოფილი ასიგნებების მოცულობამ შეადგინა 176.7 მლნ ლარი, ხოლო საკასო შესრულებამ - 172.9 მლნ ლარი. რაც შეეხება 2017 წელს, გეგმური მაჩვენებელი 40 მლნ ლარს შეადგენს, ხოლო 8 თვის მდგომარეობით, ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, გამოყოფილი თანხა 35.8 მლნ ლარს უტოლდება.

	2016 წელი ფაქტი	2017 წელი გეგმა	2018 წელი პროექტი	2018 წ. პროექტი/2017 წ. გეგმა სხვაობა %-ული ცვლილება	
საერთო სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები	1731.7	2212.8	2457.2	244.4	9.9%
საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა	502.5	685.0	1015.0	330.0	32.5%
საშინაო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა	237.6	284.0	295.0	11.0	3.7%
ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები	905.2*	675.1	720.0	44.9	6.2%
საქართველოს პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდი	0.0*	5.0	5.0	0.0	0.0%
საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდი	0.0*	40.0	50.0	10.0	20.0%
საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი (სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა)	0.0*	260.0	260.0	0.0	0.0%
მაღალმთიანი დასახლების განვითარების ფონდი	0.0*	20.0	20.0	0.0	0.0%

ცხრილი 14: საერთო სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები (მლნ ლარი).

* ფონდების ფაქტობრივი შესრულების 0-ოვანი მაჩვენებლები უკავშირდება ფონდებიდან გამოყოფილი სახსრების შესრულების აღრიცხვის სპეციფიკას, კერძოდ, ორმაგი აღრიცხვის თავიდან ასაცილებლად შესრულების ეტაპზე ფონდებიდან მიმართული სახსრები აღრიცხება შესაბამისი მიმღები პროგრამის შესრულების ნაწილში.

2.3. სახელმწიფო ვალდებულებების დინამიკა

სახელმწიფო ვალდებულებებთან დაკავშირებით, როგორც უკვე იქნა აღნიშნული, როგორც დასაგეგმი წლისათვის, ისე საშუალოვადიან პერიოდში არსებითად იზრდება საგარეო ვალდებულებების დაფარვისა და შესაბამისად, ახალი საგარეო ვალდებულებების აღების სახსრები.

საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის წარმოდგენილი პროექტის მიხედვით, მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონთან შედარებით გათვალისწინებულია ვალდებულებების ზრდის მუხლით შემოსულობების ზრდა საგარეო წყაროებიდან მიღებული ვალდებულებების 245 მლნ ლარის ოდენობით ზრდის გავლენით. კერძოდ, ვალდებულებების ზრდის მუხლით შემოსულობები

განსაზღვრულია 2,038 მლნ ლარის დონეზე, რაც 2017 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ ანალოგიურ მაჩვენებელს 245 მლნ ლარით (14%) აღემატება.

საგარეო ვალდებულებების ზრდის მუხლით შემოსულობების ზრდა(1,638 მლნ ლარი) ითვალისწინებს გრძელვადიან საინვესტიციო კრედიტებს 1,288 მლნ ლარის ოდენობით და ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების მიღებას 350 მლნ ლარის(KfW, AFD, EU) ოდენობით. მიმდინარე წლისათვის აღნიშნული მაჩვენებლები შესაბამისად, 922.7 მლნ ლარსა და 470 მლნ ლარს(WB DPO, EU) უტოლდება.

რაც შეეხება საშინაო ვალდებულებების ზრდას, 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტით დაგეგმილია საშინაო ვალდებულებების წმინდა ზრდა (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა) მიმდინარე წლის გეგმური მაჩვენებლის - 400 მლნ ლარის ოდენობით. რამდენადაც აღრიცხვის არსებული სპეციფიკით, წარმოდგენილი მაჩვენებელი ასახავს სახაზინო ფასიანი ქაღალდებიდან ვალდებულებების წმინდა ზრდას (სხვაობას ემისიით მიღებულ შემოსულობებსა და სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ძირითადი თანხის დაფარვას შორის) და ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებით, სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ძირითადი თანხის დაგეგმილი დაფარვა შეადგენს 1,215 მლნ ლარს, სახაზინო ფასიანი ქაღალდების დაგეგმილი ზრდის ზღვრული მოცულობა შეადგენს 1,615 მლნ ლარს. გარდა ზემოაღნიშნულისა, საშინაო ვალდებულებების კლების მუხლი განსაზღვრავს სახელმწიფო ობლიგაციების ძირითადი თანხის დაფარვას (სებ-ის მიმართ ვალი¹⁰) 35 მლნ ლარის ოდენობით.

	2015 წ. ფაქტი	2016 წ. ფაქტი	2017 წ. გეგმა	2018 წ. პროექტი	2017 წ./2016 წ.		2018 წ./2017 წ.	
					სხვაობა	სხვაობა	%-ული ცვლილება	
ვალდებულებების ზრდა	1361.4	1459.0	1792.7	2038.0	333.7	245.3	13.7%	
საშინაო	314.7	378.4	400.0	400.0	21.6	0.0	0.0%	
ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა	314.7	378.4	400.0	400.0	21.6	0.0	0.0%	
საგარეო	1046.7	1080.6	1392.7	1638.0	312.1	245.3	17.6%	
სესხები	1046.7	1080.6	1392.7	1638.0	312.1	245.3	17.6%	

ცხრილი 15: სახელმწიფო ბიუჯეტის ვალდებულებების ზრდა (ათასი ლარი).

რაც შეეხება ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვის თანხის დინამიკას, არსებით ზრდას ავლენს საგარეო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვის სახსრები, რაც ძირითადად უკავშირდება ძირითადი თანხის დაფარვის სახსრების ზრდას 295 მლნ ლარის ოდენობით, საპროცენტო ხარჯები 36 მლნ ლარით იზრდება. კრედიტორების მიხედვით გადასახდელი სახსრების დინამიკა ავლენს, რომ საგარეო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვის სახსრების ზრდა ძირითადად უკავშირდება საერთაშორისო სავალუტო ფონდისადმი, აზიის განვითარების ბანკისადმი და განვითარების საერთაშორისო ასოციაციისადმი არსებული ვალდებულებების დაფარვას 2018 წლისათვის.

	2016 წ. ფაქტი	2017 წ. გეგმა	2018 წ. პროექტი	2018 წ./2017 წ.	
				სხვაობა	%-ული ცვლილება
საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა	502.5	685.0	1,015.0	330	48.2%
ხარჯები	195.0	254.0	290.0	36	14.2%

10 საქართველოს მთავრობისა და საქართველოს ეროვნული ბანკის 2006 წლის 15 მაისის „საქართველოს მთავრობის საქართველოს ეროვნული ბანკისადმი დავალიანების დაფარვის ღონისძიებების შესახებ“ 2006 წლის 20 მარტის შეთანხმებაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ შეთანხმების შესაბამისად.

ვალდებულებების კლება	307.5	431.0	725.0	294	68.2%
საშინაო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა	237.6	284.0	295.0	11	3.9%
ხარჯები	202.6	249.0	260.0	11	4.4%
ვალდებულებების კლება	35.0	35.0	35.0	0	0.0%

ცხრილი 16: სახელმწიფო საგარეო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა.

კრედიტორები	2017			2018			ცვლილება		
	ვალდების დაფარვა	პროცენტი	სულ	ვალდების დაფარვა	პროცენტი	სულ	ვალდების დაფარვა	პროცენტი	სულ
სულ	431	254	685	725	290	1,015	294	36	330
ავსტრია	0	0	0	0	1	1	0	0	0
კუვეიტი	5	1	6	5	1	6	0	0	0
იაპონია	6	5	11	7	5	12	1	0	1
გერმანია	51	19	70	61	20	81	10	1	11
აშშ	7	1	8	6	1	7	-1	0	-1
სომხეთი	3	1	4	4	1	4	0	0	0
აზერბაიჯანი	2	1	3	3	1	3	0	0	0
ირანი	2	1	3	2	1	3	0	0	0
ყაზახეთი	9	6	15	10	6	17	1	0	1
ნიდერლანდები	0	0	1	1	0	1	0	0	0
რუსეთი	22	8	30	23	7	30	1	-1	0
თურქეთი	5	2	6	5	1	6	1	0	0
უკრაინა	0	0	0	0	0	0	0	0	0
უზბეკეთი	0	0	0	0	0	0	0	0	0
საფრანგეთი	24	4	28	50	5	54	26	1	27
ჩინეთი	1	0	1	1	0	1	0	0	0
IDA	145	30	175	204	31	236	60	1	61
IBRD	27	38	65	29	54	83	2	16	17
IFAD	3	1	4	3	1	4	0	0	0
EBRD	26	4	30	31	5	36	6	1	6
EIB	17	14	31	23	11	34	6	-3	3
ADB	59	29	88	111	38	149	52	9	60
IMF	17	3	20	146	4	150	129	1	130
EU	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CEB	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AAIB	0			0	1	1	0	1	1
ევრობონდები	0	86	86	0	86	86	0	0	0
თურქმენეთი				1	10	11		10	11

ცხრილი 17: კრედიტორული დავალიანებების დინამიკა (2017-2018 წწ.)

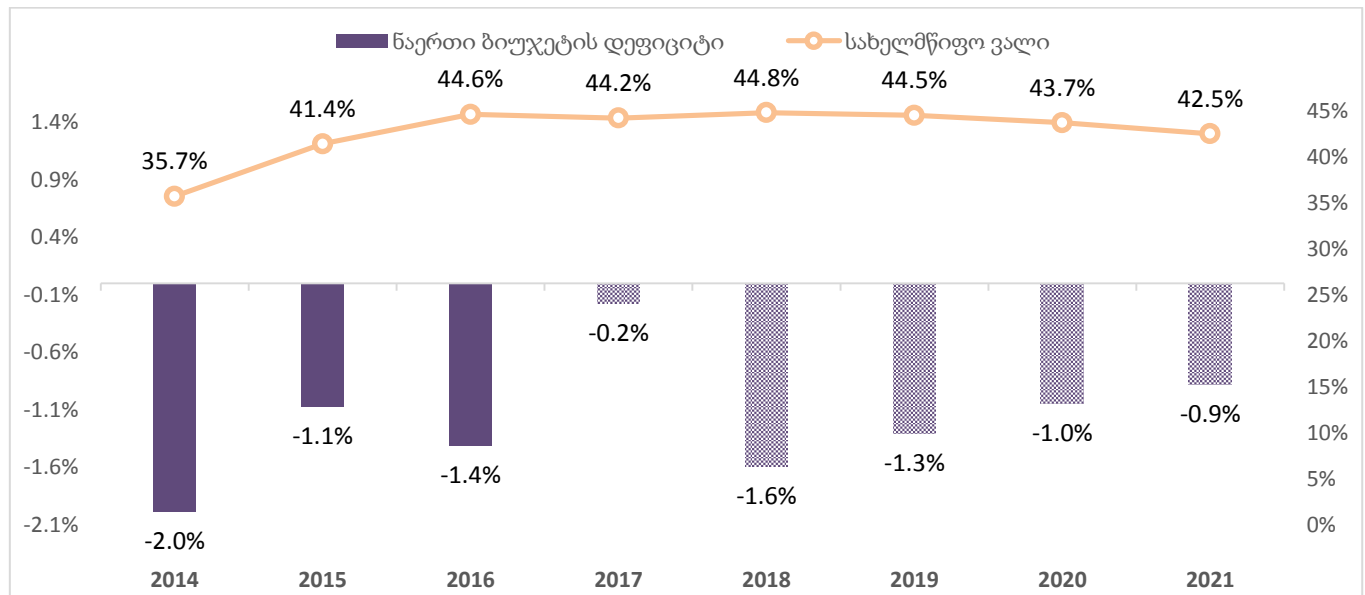
2018 წლისათვის სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა 18.1 მლრდ ლარს შეადგენს, აღნიშნული მაჩვენებელი მიმდინარე წლისათვის 15.9 მლრდ ლარს შეადგენს (ბიუჯეტის კანონით). რაც

შეეხება სახელმწიფო ვალის დინამიკას მშპ-სთან მიმართებაში, წარმოდგენილი საპროგნოზო მაკროეკონომიკური პარამეტრების გათვალისწინებით, 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი ითვალისწინებს სახელმწიფო ვალის ნაშთის ზრდას მშპ-ის 44.8%-მდე 2017 წლისათვის მოსალოდნელი 42.9%-დან. ამასთან, ანალოგიურმა ფარდობამ 2016 წლის დასასრულის მდგომარეობით 44.6% შეადგინა. გარდა ზემოაღნიშნულისა, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს თან ერთვის ვალის მდგრადობის ანალიზი, რომელიც ასახავს სახელმწიფო ვალის დინამიკას განსხვავებული რისკების რეალიზების შემთხვევაში. როგორც ვალის მდგრადობის ანალიზიდან ვლინდება, სახელმწიფო ვალის დინამიკისათვის ყველაზე საყურადღებო ასპექტს წარმოადგენს ნომინალური გაცვლითი კურსის შოკი, რომლის რეალიზების შემთხვევაშიც ვალის მშპ-სთან ფარდობა 2018 წლისათვის 56.3%-ს უტოლდება და შემდგომი დინამიკით 2024 წლისათვის მცირდება მშპ-ს 47.6%-ის დონემდე. სხვა შოკების(მათ შორის ნომინალური გაცვლითი კურსის შოკის ამორიცხვით, კომბინირებული შოკის) რეალიზების შემთხვევაში, 2018 წლისათვის ვალის მშპ-სთან ფარდობა 45.7%- 48.5%-ის ფარგლებში მერყეობს, ხოლო 2024 წლისათვის მშპ-ს 42%-44%-ს უტოლდება, რაც ნაკლებია ფისკალური წესით განსაზღვრულ 60%-იან ლიმიტზე.

3. შესაბამისობა ფისკალურ წესებთან

ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის შესაბამისად, 2014 წლიდან საქართველოში მოქმედებს 3 რიცხობრივი ფისკალური წესი (ლიმიტი).

ფისკალური წესი I: ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის (საბიუჯეტო კოდექსის განმარტებით, ბიუჯეტის დეფიციტი წარმოადგენს უარყოფით მთლიან სალდოს) ფარდობა მთლიან შიდა პროდუქტთან არ უნდა აღემატებოდეს 3%-ს (ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 2, პუნქტი 1, „ბ“ ქვეპუნქტი).



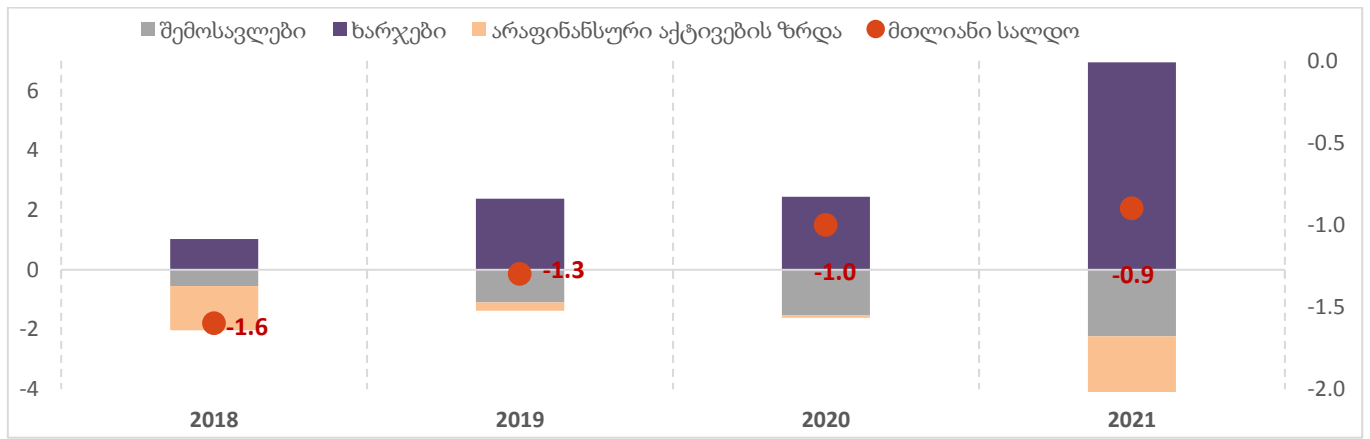
დიაგრამა 10: ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტისა და სახელმწიფო ვალის დინამიკა (%-ულად მშპ-სთან)

შესაბამისობა: საკანონმდებლო დონეზე განსაზღვრული ბიუჯეტის დეფიციტი წარმოადგენს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის GFSM 2001 კლასიფიკაციაზე დაყრდნობით განსაზღვრულ ბიუჯეტის მთლიან სალდოს. წარმოდგენილი პროგნოზებით, 2018 წლისთვის ნაერთი ბიუჯეტისათვის

აღნიშნული მაჩვენებლის ფარდობა მშპ-სთან განსაზღვრულია -1.6%-ის ოდენობით, ხოლო პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის დამოუკიდებელ მაკროეკონომიკურ პროგნოზებზე დაყრდნობით (რომელიც ეყრდნობა ნაერთი ბიუჯეტის პარამეტრების მთავრობის მიერ წარმოდგენილ მაჩვენებლებს), ფარდობა 2018 წლისთვის -1.5%-ს უტოლდება. **ორივე შემთხვევაში ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებელი შეესაბამება ფისკალური წესით განსაზღვრულ ლიმიტს.**

თუმცა მნიშვნელოვანია ისიც, რომ 2018 წლისთვის ნაერთი ბიუჯეტის ფისკალური ბალანსი, რომელიც ეკონომიკური ანალიზისას აქტიურად გამოიყენება, პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის შეფასებით - 3.8%-ს უტოლდება და უმჯობესდება მიმდინარე წლის მოსალოდნელ მაჩვენებელთან შედარებით, თუმცა როგორც მიმდინარე, ისე დასაგეგმი წლისათვის აჭარბებს ფისკალური წესით განსაზღვრულ ზღვარს. არსებულ პროგნოზებზე დაყრდნობით, ფისკალურ წესთან აღნიშნული მაჩვენებლის შესაბამისობა მოსალოდნელია უზრუნველყოფილ იქნას 2020 წლისათვის.

რაც შეეხება 2018 წლისთვის ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის ცვლილებას, იგი უმეტესწილად არაფინანსური აქტივების წმინდა ზრდას უკავშირდება (955 მლნ. ლარი). საყურადღებოა ისიც, რომ საშუალოვადიანი პერიოდისთვის წარმოდგენილი გეგმით მოსალოდნელია დეფიციტის მშპ-სთან ფარდობის შემცირება, რაც უმეტესწილად განპირობებულია ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯების შემცირებით (%-ულად მშპ-სთან).



დიაგრამა 11: გავლენა ნაერთი ბიუჯეტი დეფიციტის ცვლილებაზე (%-ულად მშპ-სთან)

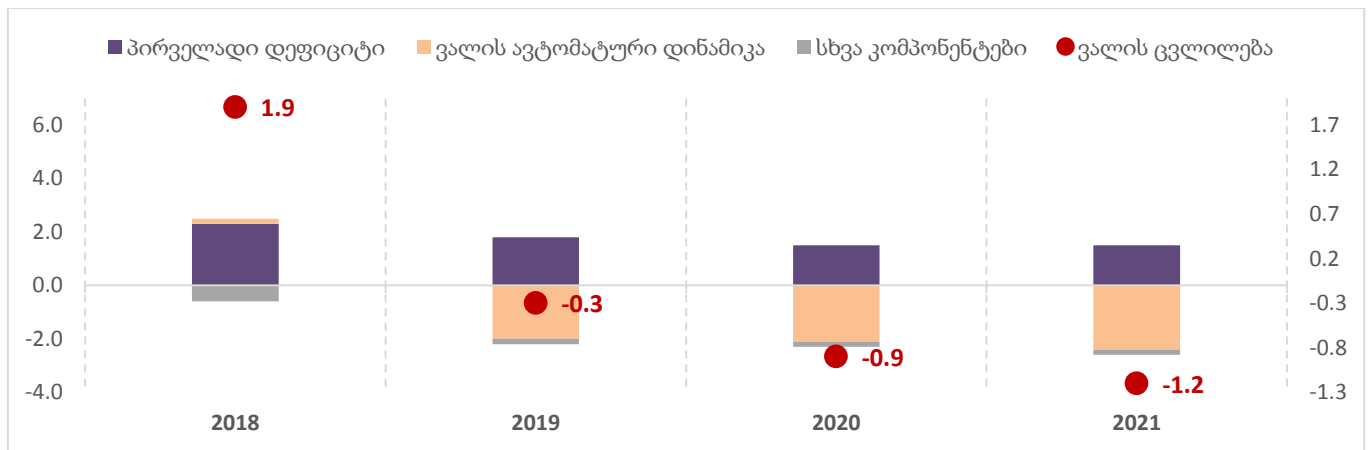
ფისკალური წესი II: სახელმწიფო ვალის ფარდობა მთლიან შიდა პროდუქტთან არ უნდა აღემატებოდეს 60%-ს (ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 2, პუნქტი 1, „გ“ ქვეპუნქტი).

შესაბამისობა: სახელმწიფო ვალის ფარდობა მშპ-სთან 2018 წლისთვის 44.8%-ს უტოლდება, რაც 2017 წლის მოსალოდნელ მაჩვენებელთან (42.9%) შედარებით 1.9%-ული პუნქტით არის გაზრდილი, თუმცა შესაბამისობაშია არსებულ ფისკალურ ლიმიტთან. ზრდის ტენდენცია უმეტესწილად უკავშირდება პირველადი დეფიციტის (მშპ-სთან %-ულად) ცვლილების გავლენას.

მნიშვნელოვანია ისიც, რომ სახელმწიფო ვალის მშპ-სთან ფარდობის განსაზღვრისას მნიშვნელოვან ენიჭება აგრეგირების დონეს¹¹. შესაბამისად, საშუალოვადიანი პერსპექტივიდან სახელმწიფო ვალის

¹¹ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის განმარტებით არსებობს სამთავრობო სექტორის აგრეგირების 5 დონე: 1. მთავრობა (state government), 2. ცენტრალური ხელისუფლება (central government), რაც მოიცავს მთავრობასა და სახელმწიფოების მიერ კონტროლირებადი ინსტიტუტები (state government and government-controlled agencies) 3. ხელისუფლება (general government), რაც მოიცავს ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ ხელისუფლებას 4. არაფინანსური სამთავრობო სექტორი (nonfinancial public sector), რაც მოიცავს ხელისუფლებასა და სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოები/კომპანიები (general

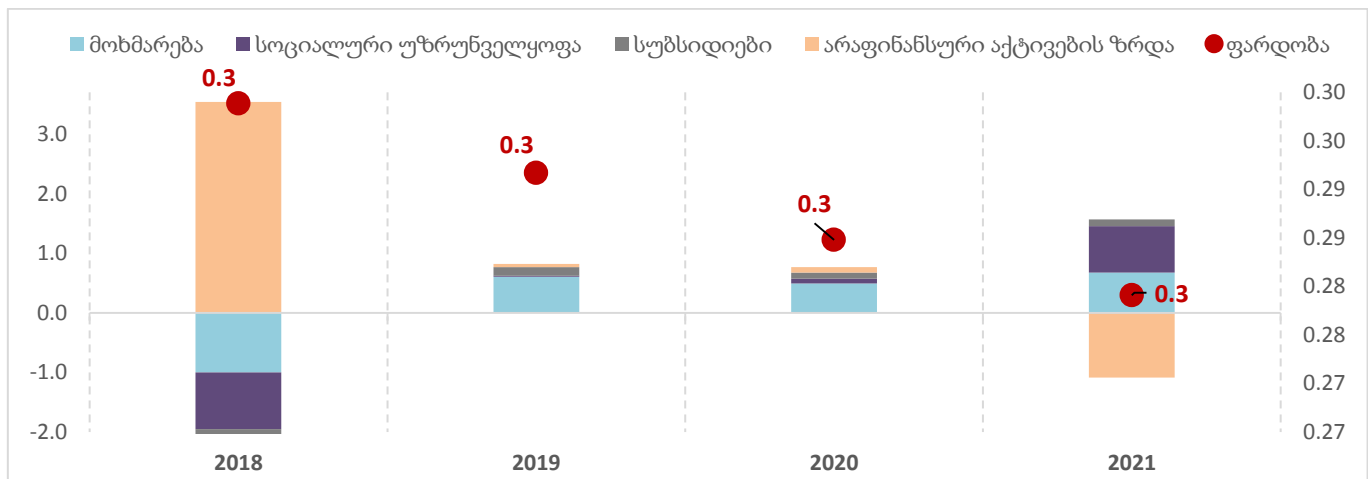
ანალიზისას, აუცილებელია განხილულ იქნას სახელმწიფო ვალის დინამიკა საშუალოვადიან პერიოდში აგრეგირების განსხვავებული დონეებისათვის.



დიაგრამა 12: გავლენა სახელმწიფო ვალის ცვლილებაზე (%-ულად მშპ-სთან)

ფისკალური წესი III: ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობის შეფარდება მთლიან შიდა პროდუქტთან არ უნდა აღემატებოდეს 30%-ს (ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 2, პუნქტი 1, „ა“ ქვეპუნქტი).

შესაბამისობა: აღნიშნული მაჩვენებელი 2018 წლისთვის 29.9%-ს უტოლდება, რაც 2017 წლის მოსალოდნელ მაჩვენებელს 0.6%-ული ფუნქტით აღემატება, თუმცა შესაბამისობაშია არსებულ ფისკალურ ლიმიტთან. ზრდა მიმდინარე წელთან შედარებით უმეტესწილად არაფინანსური აქტივების ზრდას(ე.წ. კაპიტალურ ხარჯებს) უკავშირდება. საყურადღებოა, რომ აღნიშნულ ფისკალური ლიმიტთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა გასულ წლებში გამოწვევებს უკავშირდებოდა(იხ. ცხრილი 18).



დიაგრამა 13: გავლენა ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ცვლილებაზე (%-ულად მშპ-სთან)

government and nonfinancial government-owned or controlled companies) 5. სამთავრობო სექტორი (public sector), რაც მოიცავს არაფინანსურ სამთავრობო სექტორსა და ეროვნულ ბანკს (nonfinancial public sector including the central bank) - დეტალური ინფორმაციისთვის იხილეთ : [Irwin, Timothy C. "Defining the Government's Debt and Deficit." Journal of Economic Surveys, Vol.29 No.4 pp. 711-732](#)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტი	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯები და არაფინანსური აქტივების ზრდა	⊗	⊗	⊗	✓	✓	✓	✓	✓
სახელმწიფო ვალი	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ცხრილი 18: ფისკალური წესებთან შესაბამისობა

4. დანართები

დანართი 1: სახელმწიფო ბიუჯეტის ძირითადი აგრეგატები (მლნ ლარი).

დასახელება	2014 ფაქტი	2015 ფაქტი	2016 ფაქტი	2017 გეგმა	2018 პროექტი	2018 პროექტი / 2017 გეგმა		2018 პროექტი / 2016 ფაქტი	
						სხვაობა	პროცენტული ცვლილება	სხვაობა	პროცენტული ცვლილება
შემოსავლები	7,434.6	8,170.5	8,580.0	9,489.5	10,120.0	630.5	6.6%	1,540.0	17.9%
გადასახადები	6,847.0	7,549.6	7,986.8	8,820.0	9,470.0	650.0	7.4%	1,483.2	18.6%
გრანტები	278.7	315.6	296.8	284.5	265.0	-19.5	-6.8%	-31.8	-10.7%
სხვა შემოსავლები	308.9	305.3	296.5	385.0	385.0	0.0	0.0%	88.5	29.9%
ხარჯები	7,479.4	8,158.0	8,741.8	9,121.2	9,504.5	383.3	4.2%	762.7	8.7%
შრომის ანაზღაურება	1,296.2	1,376.8	1,452.3	1,393.5	1,397.5	4.0	0.3%	-54.8	-3.8%
საქონელი და მომსახურება	875.4	946.2	1,117.8	1,144.3	1,188.3	44.0	3.8%	70.5	6.3%
პროცენტი	244.8	326.6	397.7	503.0	550.0	47.0	9.3%	152.3	38.3%
სუბსიდიები	274.5	245.7	334.0	420.0	437.9	17.9	4.3%	103.9	31.1%
გრანტები	1,067.7	1,271.3	960.5	1,020.3	1,302.9	282.7	27.7%	342.5	35.7%
სოციალური უზრუნველყოფა	2,547.7	2,802.4	3,150.1	3,313.2	3,413.0	99.8	3.0%	263.0	8.3%
სხვა ხარჯები	1,173.0	1,188.9	1,329.5	1,327.0	1,214.9	-112.1	-8.4%	-114.7	-8.6%
საოპერაციო საღირსე	-44.8	12.5	-161.8	368.2	615.5	247.2	67.1%	777.3	-480.4%
არაფინანსური აქტივების ცვლილება	617.8	392.9	416.1	909.0	1,373.2	464.1	51.1%	957.1	230.0%
ზრდა	698.5	680.2	662.4	999.0	1,433.2	434.1	43.5%	770.8	116.4%
კლება	80.6	287.3	246.3	90.0	60.0	-30.0	-33.3%	-186.3	-75.6%
მთლიანი საღირსე	-662.6	-380.4	-577.9	-540.8	-757.7	-216.9	40.1%	-179.8	31.1%
ფინანსური აქტივების ცვლილება	347.3	560.9	488.6	725.7	490.2	-235.5	-32.5%	1.6	0.3%
ზრდა	419.5	632.8	577.4	810.7	636.7	-174.0	-21.5%	59.3	10.3%
ვალუტა და დეპოზიტები	147.3	188.0	81.8	41.7	0.0	-41.7	-100.0%	-81.8	-100.0%
სესხები	105.8	181.2	285.2	352.8	316.6	-36.2	-10.3%	31.3	11.0%
აქციები და სხვა კაპიტალი	166.4	263.6	210.3	416.3	320.1	-96.1	-23.1%	109.8	52.2%
კლება	72.1	71.9	88.7	85.0	146.5	61.5	72.4%	57.8	65.1%
ვალუტა და დეპოზიტები	0.0	0.0	0.0	0.0	66.5	66.5		66.5	
სესხები	72.1	71.9	88.0	85.0	80.0	-5.0	-5.9%	-8.0	-9.1%
აქციები და სხვა კაპიტალი	0.0	0.0	0.7	0.0	0.0	0.0		-0.7	-100.0%
ვალდებულებების ცვლილება	1,009.9	941.2	1,066.6	1,266.5	1,247.9	-18.6	-1.5%	181.4	17.0%
ზრდა	1,569.7	1,361.4	1,459.0	1,792.7	2,038.0	245.3	13.7%	579.0	39.7%

საშინაო	572.8	314.7	378.4	400.0	400.0	0.0	0.0%	21.6	5.7%
საგარეო	996.9	1,046.7	1,080.6	1,392.7	1,638.0	245.3	17.6%	557.4	51.6%
კლება	559.7	420.2	392.4	526.2	790.1	263.9	50.2%	397.7	101.3%
საშინაო	56.3	49.7	59.9	95.2	65.1	-30.1	-31.6%	5.1	8.6%
საგარეო	503.4	370.4	332.5	431.0	725.0	294.0	68.2%	392.5	118.1%
ბალნსი	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		0.0	