



დასკვნა

„საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესახებ”

საქართველოს კანონის პროექტზე

შინაარსი

დასკვნა.....	5
1. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის ზოგადი მიმოხილვა	9
2. მაკროეკონომიკური დაშვებები და ფისკალური დისციპლინა.....	11
2.1. მაკროეკონომიკური პროგნოზები და კავშირი ფისკალურ პარამეტრებთან	11
2.2. ფისკალური წესები	14
2.3. მაკროეკონომიკური და ფისკალური რისკების ანალიზი	18
3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები.....	20
4. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები	22
5. სახელმწიფო ვალი	24
5.1. სახელმწიფო ვალის ნაშთი	24
5.2. ვალის სახით მისაღები და დასაფარი ვალდებულებები.....	25
6. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი.....	27

დასკვნა „საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 39-ე მუხლისა და „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 31-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა მოამზადა დასკვნა „2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლით განსაზღვრულია ის ინფორმაცია, რომელსაც სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტი უნდა მოიცავდეს. ამავე მუხლის შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს თან ერთვის ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი, ასევე თანდართული მასალები მოიცავს:

- სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის განმარტებით ბარათს, რომელიც შეიცავს შემდეგ ინფორმაციას: ძირითადი მაკროეკონომიკური ინდიკატორებისა (ნომინალური და რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტი, ეკონომიკური ზრდა, ინფლაცია, ინვესტიციები და ა. შ.) და ფისკალური მაჩვენებლების პროგნოზებსა და მათ აღწერას; ინფორმაციას სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული ძირითადი ღონისძიებებისა და პროგრამების შესახებ;
- მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მოკლე მიმოხილვას;
- წლიური საბიუჯეტო კანონის ამოქმედებისათვის საჭირო საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტს;
- დამატებით ინფორმაციას ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამების/ქვეპროგრამების, მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და შესრულების შეფასების ინდიკატორების შესახებ.

მთავრობის პასუხისმგებლობა „2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია „2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის, მისი თანდართული მასალებისა და ქვეყნის ძირითადი მიმართულებებისა და მონაცემების დოკუმენტის მომზადებასა და სამართლიან წარდგენაზე საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნების შესაბამისად, მათ შორის იმ დაშვებების განსაზღვრასა და განმარტებაზე, რომლებსაც „სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაცია ეყრდნობა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პასუხისმგებლობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პასუხისმგებელია მოამზადოს დასკვნა „2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ. დასკვნის მომზადება ემყარება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ შემოწმების

პროცედურებს, რომლებიც წარიმართება მარწმუნებელი გარიგებების საერთაშორისო სტანდარტის 3400 „პერსპექტიული ფინანსური ინფორმაციის შემოწმება“ (ISAE 3400) შესაბამისად. აღნიშნული სტანდარტი ითვალისწინებს შემოწმების დაგეგმვასა და წარმართვას იმგვარად, რომ მიღებულ იქნეს საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმის შესახებ:

- უზრუნველყოფენ თუ არა ის მნიშვნელოვანი მაკროეკონომიკური და სხვა დაშვებები, რომლებსაც ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაცია ეყრდნობა, აღნიშნული ინფორმაციის სათანადო საფუძველს;
- არის თუ არა ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაცია სათანადოდ მომზადებული არსებული დაშვებების საფუძველზე და კანონიერი მოქმედი კანონმდებლობის გათვალისწინებით;
- არის თუ არა ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილი ინფორმაცია ფინანსური ანგარიშგების არსებული პრინციპების შესაბამისად წარდგენილი, ხოლო ყველა არსებითი დაშვება ადეკვატურად განმარტებული თანდართულ მასალებში.

ჩატარებული შემოწმების პროცედურები შეირჩევა აუდიტორის პროფესიულ განსჯაზე დაყრდნობით. საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა არ ითვალისწინებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით გათვალისწინებული გადასახდელების განაწილების შესახებ მთავრობის დისკრეციული გადაწყვეტილებების შეფასებას.

დასკვნა

2020 წელს მომხდარმა კორონავირუსის (COVID 19) პანდემიამ სრულიად შეცვალა როგორც მსოფლიოს, ასევე საქართველოს ეკონომიკური განვითარების ტენდენცია. აღნიშნულის შედეგად, სსიპ - სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის წინასწარი შეფასებით, პირველ კვარტალში ქვეყნის ეკონომიკა მხოლოდ 2.2%-ით გაიზარდა, ხოლო მეორე კვარტალში 12.3%-ით შემცირდა. ეკონომიკური შოკების გავლენა ასევე დიდია 2021 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით გათვალისწინებულ პარამეტრებზე.

პანდემიით გამოწვეული ეკონომიკური რეცესიისა და არსებული გეოპოლიტიკური რისკების ფონზე, კიდევ უფრო დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ფისკალური დისციპლინის მდგრადობასა და ფისკალური პოლიტიკის პასუხების სწორად განსაზღვრას. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, ბიუჯეტის კანონპროექტის შემდგომი განხილვის პროცესში, გათვალისწინებულ იქნეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შემდეგი რეკომენდაციები:

- ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართული „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების“ დოკუმენტში 2020 და 2021 წლებისთვის წარმოდგენილი ეკონომიკური ზრდისა და მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის პროგნოზები საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებისა და სარეიტინგო სააგენტოების პროგნოზებთან შედარებით ოპტიმისტურად გამოიყურება. რამდენადაც მაკროეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლებს მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს ფისკალურ პარამეტრებზე, მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის პროექტის გადამუშავების პროცესში მაქსიმალურად იქნეს გათვალისწინებული მიმდინარე წლის ტენდენციები და ალტერნატიული წყაროების პროგნოზები;
- „მაკროეკონომიკური სცენარების ანალიზის“ დოკუმენტში წარმოდგენილი ეკონომიკური შოკების ანალიზი არ იძლევა დეტალურ ინფორმაციას იმის შესახებ თუ მათი სხვადასხვა ხარისხით მატერიალიზაცია რა მასშტაბით მოახდენს გავლენას ეკონომიკურ პარამეტრებზე. მნიშვნელოვანია, რომ დოკუმენტში წარმოდგენილი რისკ-ფაქტორები და მათგან გამოწვეული ეფექტები ეფუძნებოდეს შესაბამის რაოდენობრივ ინდიკატორებს, რაც შესაძლებელს გახდის მოცემული შოკების რეალიზაციის შეფასებას და ანალიზს;
- საყურადღებოა, რომ გასული წლებისგან განსხვავებით, ბიუჯეტის პროექტს არ ახლავს ინფორმაცია პესიმისტური და ოპტიმისტური ეკონომიკური სცენარების რეალიზების შემთხვევაში ფისკალური პოლიტიკის შესაბამისი პასუხების შესახებ. პანდემიისა და არსებული ეკონომიკური გამოწვევების ფონზე დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ფისკალური პოლიტიკის მოქნილ და დროულ პასუხებს, რასაც სწორედ წინასწარ განსაზღვრული/დაგეგმილი ქმედებების არსებობა აადვილებს;
- რაც შეეხება ფისკალურ რისკებს, კანონპროექტში წარმოდგენილია მსხვილი სახელმწიფო საწარმოების სენსიტიურობის ანალიზი. ანალიზის შედეგების საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ პანდემიით გამოწვეული გაურკვევლობის პირობებში განსაკუთრებით იზრდება სახელმწიფო საწარმოების მხრიდან ვალდებულებების გადახდისუნარიანობისა და მათ საპასუხოდ, სახელმწიფოსთვის გაუთვალისწინებელი ვალდებულებების წარმოქმნის რისკები;

- წარმოდგენილი კანონპროექტით, 2021 წლის ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით განსაზღვრული 3.0%-იანი ნიშნულის მიღმა დაგეგმილი და 5.2%-ს შეადგენს. საშუალოვადიანი პროგნოზით, ბიუჯეტის დეფიციტი დადგენილი ზღვარის ფარგლებში 2024 წელს ექცევა (პროგნოზირებულია -2.4%-ის დონეზე). პანდემიით გამოწვეული მერყევი ეკონომიკური გარემოდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, რაოდენობრივ მაჩვენებლებთან ერთად, კანონპროექტში წარმოდგენილი იყოს დეტალური ანალიზი და ხედვა, თუ რა ღონისძიებების/მიდგომების საშუალებით მოხდება საშუალოვადიან პერიოდში ბიუჯეტის დეფიციტის კანონით დადგენილი ლიმიტის ფარგლებში დაბრუნება;
- კანონპროექტით განსაზღვრული მთავრობის ვალის ნაშთის მშპ-სთან ფარდობა 55.9%-ს შეადგენს, ხოლო ვალის წესის მიზნებისათვის გაანგარიშებული მაჩვენებელი, რომელიც მთავრობის ვალთან ერთად „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტების“ (PPP პროექტები) ფარგლებში აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულებასაც მოიცავს 56.8%-ს უტოლდება და ორგანული კანონით განსაზღვრული 60%-იანი ნიშნულის ფარგლებშია. თუმცა, გასათვალისწინებელია, რომ აღნიშნული მაჩვენებელი არ მოიცავს ყველა PPP პროექტიდან მომდინარე ვალდებულებებს, სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული 183 საწარმოს ვალდებულებებსა და ისტორიულ ვალს¹. ამ კომპონენტების გათვალისწინებით (ისტორიული ვალის გამოკლებით) ვალის წესის საპროგნოზო მაჩვენებელი 57.7%-მდე იზრდება;
- ვალის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენა მნიშვნელოვანია მისი მდგრადობის უზრუნველსაყოფად, მითუმეტეს თუ გავითვალისწინებთ, რომ 2021 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით, მთავრობის ვალის ნაშთის 77%-ს საგარეო ვალი წარმოადგენს. პანდემიისა და არსებული გეოპოლიტიკური რისკების ფონზე, ვალის მოცულობა განსაკუთრებით მოწყვლადია ვალუტის გაცვლითი კურსის ცვლილების მიმართ, რაც ზრდის ვალის წესის მაჩვენებლის 60%-იან ზღვარზე გადაჭარბების რისკს;
- აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის კანონპროექტით 2021 წელს გათვალისწინებულია 500 მლნ აშშ დოლარის ნომინალური ღირებულების ევროობლიგაციების დაფარვა ბიუჯეტის ნაშთში აკუმულირებული თანხიდან. შედეგად, ბიუჯეტის თავისუფალი ნაშთის მოცულობა მნიშვნელოვნად მცირდება (34 მლნ ლარამდე), რაც მოსალოდნელზე უარესი ეკონომიკური სცენარის განვითარებისა და წლის განმავლობაში გაუთვალისწინებელი გადასახდელების წარმოქმნის შემთხვევაში, ზრდის დამდგარი საჭიროებების დასაფინანსებლად დამატებითი ვალდებულებების აღების რისკს;
- ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, არსებული გამოწვევების საპასუხოდ ფინანსთა სამინისტრომ დროულად განაახლოს „მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგია“ საშუალოვადიანი პერიოდისათვის, რომელშიც ასახული იქნება მთავრობის ხედვა თუ როგორ დაუბრუნდება მთავრობის ვალის პორტფელი კრიზისის პერიოდამდე არსებულ ნიშნულს;

¹ ისტორიული ვალის მოცულობა პირობითად განსაზღვრულია 672 მლნ ლარის ოდენობით.

- რაც შეეხება სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო მაჩვენებელს, წარმოდგენილი კანონპროექტით მისი მოცულობა 3.6 მლრდ ლარით (12.7%) იზრდება და 32 მლრდ ლარს უტოლდება. აღნიშნულ ზრდაში საგარეო ვალის ეფექტი 73.4%-ს შეადგენს და სავალუტო კურსის ცვლილება კვლავ რჩება სახელმწიფო ვალის პორტფელის მთავარ რისკ-ფაქტორად. საგარეო წყაროებიდან მისაღები ფინანსური რესურსის უმეტესი ნაწილი (63.2%) საინვესტიციო ხასიათისაა, თუმცა აღსანიშნავია, რომ გასული წლებისგან განსხვავებით საკმაოდ მაღალია ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების მოცულობა (800 მლნ ლარი);
- კანონპროექტზე თანდართული „მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზით“, ლარის ნომინალური გაცვლითი კურსის შოკის² მატერიალიზაციის შემთხვევაში, მთავრობის ვალის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი სცდება 60%-იან ლიმიტს და 72.1%-ს აღწევს. გასათვალისწინებელია, რომ დოკუმენტში წარმოდგენილი სცენარები ეყრდნობა მხოლოდ მთავრობის ვალის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელს და არ ითვალისწინებს PPP პროექტებიდან მომდინარე ვალდებულებებს. წარმოდგენილი ცვლადებისა და შოკების რეალისტურობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია კანონპროექტის გადამუშავებულ ვარიანტში გათვალისწინებული იქნეს აღნიშნული კომპონენტები;
- ბიუჯეტის გადასახდელების კუთხით საყურადღებოა, რომ კანონპროექტის წარმოდგენილი ვერსიით გადასახდელების მნიშვნელოვანი ნაწილის დაფინანსება იგეგმება 2020 წლის ბოლოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთში აკუმულირებული თანხიდან (2,940 მლნ ლარი). კერძოდ, გათვალისწინებულია ნაშთიდან 2,312 მლნ ლარის გამოყენება 2021 წელს განსახორციელებელი ღონისძიებებისათვის. აღსანიშნავია, რომ არსებულ ნაშთში 594 მლნ ლარი წარმოადგენს ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით სტიმულირებისათვის კომერციული ბანკების სადეპოზიტო სერთიფიკატებში განთავსებულ თანხას, რომელთა ვადა იჭურება 2028 წლის იანვარში. შედეგად, 2021 წლის ბოლოს გამოსაყენებლად ხელმისაწვდომი ნაშთის მოცულობა 34 მლნ ლარამდე მცირდება. სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთის ასეთი მასშტაბით შემცირება მნიშვნელოვნად შეზღუდავს სახელმწიფოს შესაძლებლობას დააფინანსოს ბიუჯეტის მოკლევადიანი საკასო სხვაობა და წლის განმავლობაში წარმოქმნილი სხვა გათვალისწინებული გადასახდელები;
- აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, ბიუჯეტის კანონის პროექტის გადამუშავებულ ვერსიაში ბიუჯეტის ნაშთის მოცულობა განისაზღვროს იმ დონეზე, რომელიც მოკლევადიან პერიოდში არ შექმნის ლიკვიდურობასთან, ხოლო საშუალოვადიან პერიოდში, შესაბამისად, ფისკალურ მდგრადობასთან დაკავშირებულ რისკებს;
- ასევე აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის კანონპროექტის წარმოდგენილ ვერსიაში არ არის ასახული პანდემიისა და მის მიერ გამოწვეული ნეგატიური ეკონომიკური ეფექტების საპასუხოდ 2021 წელს გასატარებელი ღონისძიებების დასაფინანსებლად საჭირო ხარჯები. განმარტებითი ბარათის მიხედვით, აღნიშნული ღონისძიებები გაიწერება ბიუჯეტის კანონპროექტის საბოლოო ვარიანტში. თუმცა პროექტში არ არის დაკონკრეტებული რომელი წყაროდან მოხდება ამ ღონისძიებების დაფინანსება;

² ლარის აშშ დოლართან ნომინალური გაცვლითი კურსის ერთჯერადი გაუფასურება 30%-ით.

- რაც შეეხება ბიუჯეტის შემოსავლების ნაწილს, რამდენადაც წარმოდგენილი პროექტი არ მოიცავს პანდემიის საპასუხო ღონისძიებებს (მათ შორის, შესაძლოა იყოს საგადასახადო შეღავათები, ისევე როგორც მიმდინარე წელს), ასევე, ეკონომიკაში არსებული რისკების მატერიალიზაციის მაღალი ალბათობის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი ბიუჯეტის შემდგომი გადამუშავების პროცესში კიდევ გადაიხედოს;
- წინ გადადგმული ნაბიჯების მიუხედავად, პროგრამული ბიუჯეტი ჯერ კიდევ არ წარმოადგენს ბიუჯეტის კანონის ნაწილს და სისტემური ხარვეზებით ხასიათდება. მიზანშეწონილია, გაგრძელდეს მუშაობა პროგრამების მოსალოდნელი შედეგებისა და შეფასების ინდიკატორების შემდგომ სრულყოფასა და გაუმჯობესებაზე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, გარდა დასკვნაში მოცემული შენიშვნებისა, „2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი სათანადოდ არის მომზადებული არსებული დაშვებების საფუძველზე, შესაძლებელია შეფასდეს საფუძვლიანად და კანონიერად მოქმედი ნორმატიული ბაზის გათვალისწინებით.

1. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის ზოგადი მიმოხილვა

„2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი მშპ-ს რეალური ზრდის 5.0%-იან და ნომინალურ გამოსახულებაში 54.5 მლრდ ლარის პროგნოზზე არის დაგეგმილი.



* დიაგრამაზე მოცემული კლების/ზრდის მაჩვენებლები წარმოადგენს 2021 წლის პარამეტრების შედარებას 2020 წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებთან.

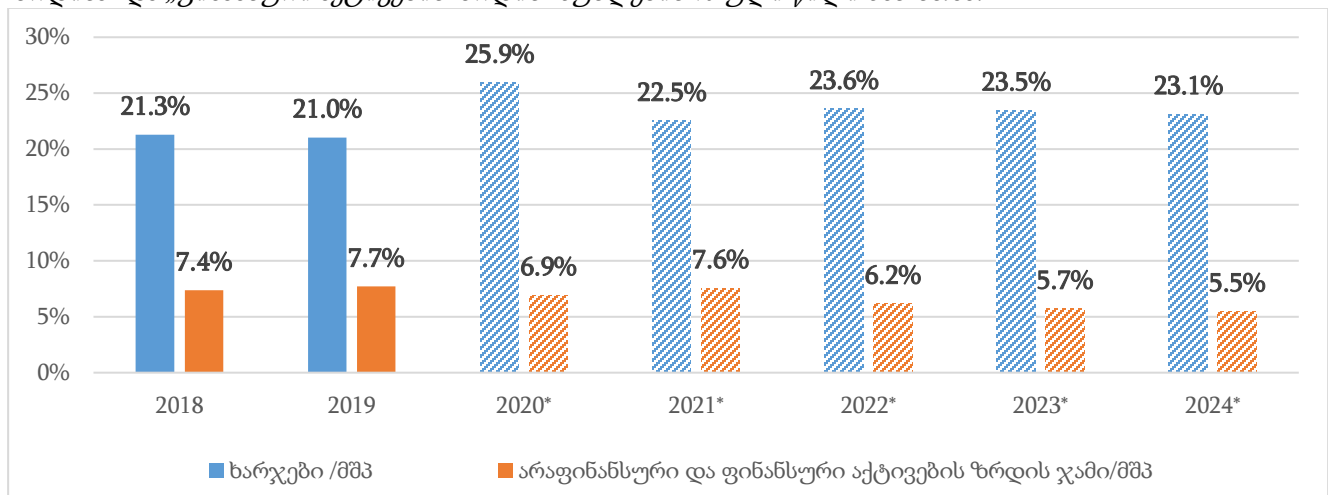
წარმოდგენილი პროექტით, მიმდინარე წლის გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით 3.7 მლრდ ლარით მცირდება 2021 წლის შემოსულობების საპროგნოზო მაჩვენებელი, ხოლო 1.1 მლრდ ლარით იზრდება გადასახდელები. შემოსულობების კლება ძირითადად განპირობებულია „ვალდებულებების ზრდის“ მუხლის გეგმური მაჩვენებლის 4.9 მლრდ ლარით კლებით, ხოლო გადასახდელების ზრდა - „ვალდებულებების კლების“ მუხლის 1.6 მლრდ ლარით ზრდით. აღსანიშნავია, რომ კანონპროექტის მოცემული ვერსია არ მოიცავს კორონავირუსის პანდემიის საპასუხოდ 2021 წელს გასატარებელი ღონისძიებებისთვის საჭირო ხარჯებს.

2021 წლის გადასახდელების გეგმური მაჩვენებელი აჭარბებს შემოსულობებს 2.3 მლრდ ლარით. აღნიშნული სხვაობის დაფინანსების წყაროს წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთი. 2020 წლის ბიუჯეტის კანონით, მიმდინარე წლის ბოლოს დაგეგმილია ბიუჯეტის ნაშთის ზრდა 2,940 მლნ ლარამდე. აღნიშნული თანხიდან 594 მლნ ლარი ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით სტიმულირებისათვის განთავსებულია კომერციული ბანკების სადეპოზიტო სერთიფიკატებში. ნაშთის დარჩენილი თანხიდან (2,346 მლნ ლარი) კი მოხდება 2021 წლის გადასახდელების დაფინანსება, რის შედეგადაც ბიუჯეტის თავისუფალი ნაშთის მოცულობა წლის ბოლოს 34 მლნ ლარამდე მცირდება.

წარმოდგენილი კანონპროექტით, 2021 წლის ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი 5.2%-ის ნიშნულზეა დაგეგმილი და 2.2 პროცენტული პუნქტით აჭარბებს „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით განსაზღვრულ 3.0%-იან ლიმიტს. კანონპროექტზე თანდართული „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტის საბაზო სცენარის მიხედვით, დეფიციტის მაჩვენებელი ზემოხსენებული ზღვრის ფარგლებში 2024 წლიდან ბრუნდება.

რაც შეეხება ბიუჯეტის კომპოზიციას მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების ჭრილში, ნომინალურ მშპ-სთან მიმართებით 2021 წელს 3.4 პროცენტული პუნქტით მცირდება ნაერთი ბიუჯეტის „ხარჯების“ მუხლი, რაც ძირითადად 2020 წელს ბიუჯეტის კანონის ცვლილების ფარგლებში ამ მუხლის მასშტაბური ზრდის საბაზო ეფექტითაა გამოწვეული. მომდევნო წლებში აღნიშნული მაჩვენებელი 23-24 პროცენტის ფარგლებშია მოქცეული. 2020 წლის გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით 0.6 პროცენტული პუნქტით იზრდება ნაერთი ბიუჯეტის კაპიტალური ხარჯების³ მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი და 7.6%-ს უტოლდება. აღნიშნული მაჩვენებელი საშუალოვადიან პერიოდში მცირდება და 5-6 პროცენტის ფარგლებში მერყეობს.

დიაგრამა 1. საშუალოვადიან პერიოდში ნაერთი ბიუჯეტის „ხარჯების“ მუხლის, „არაფინანსური აქტივების ზრდისა“ და „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლების %-ული წილი მშპ-სთან.



* 2021-2024 წლებისათვის მოცემულია „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტის საბაზო სცენარში წარმოდგენილი პროგნოზები.

³ ფინანსთა სამინისტროს მიხედვით, კაპიტალური ხარჯები დაანგარიშებულია „ფინანსური აქტივების ზრდისა“ და „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლების ჯამით, თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ კაპიტალური ხარჯების გაწევა მცირედი ოდენობით ასევე ხდება „ხარჯების“ მუხლის სხვა ხარჯებისა და გრანტების კომპონენტებიდან.

2. მაკროეკონომიკური დაშვებები და ფისკალური დისციპლინა

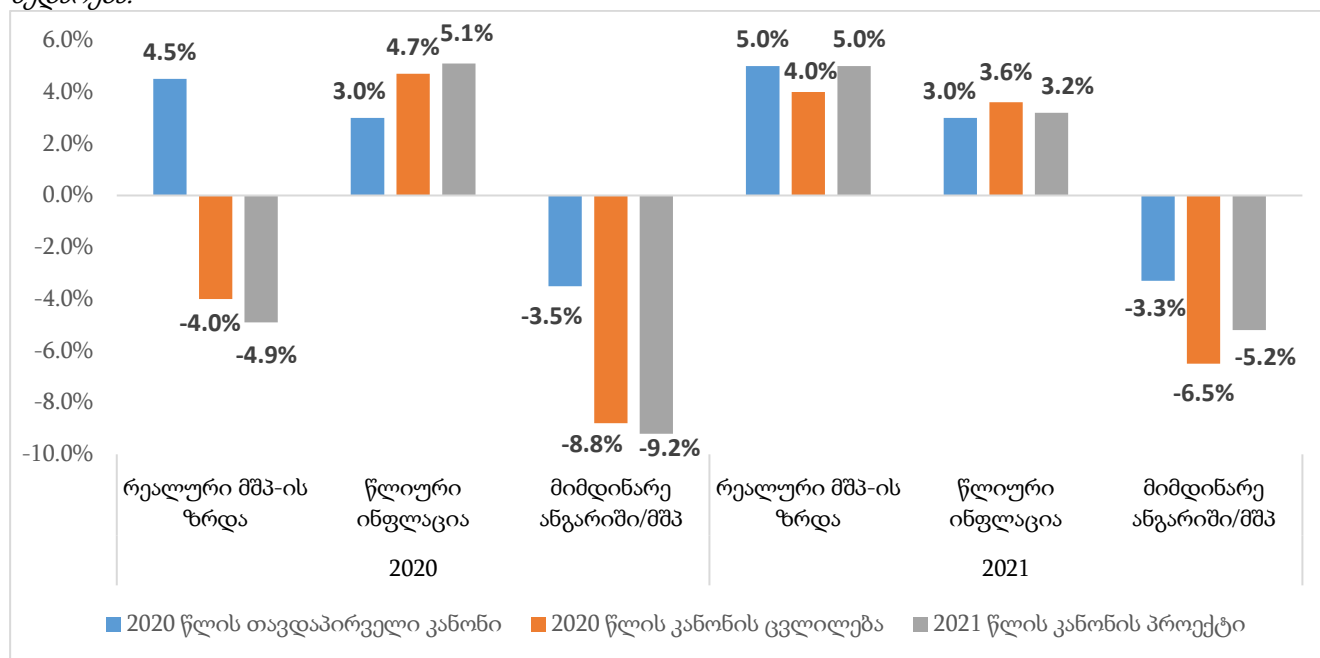
2.1. მაკროეკონომიკური პროგნოზები და კავშირი ფისკალურ პარამეტრებთან

ქვეყნის საშუალოვადიანი ფისკალური გეგმა და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის ძირითადი პარამეტრები ემყარება „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ (შემდგომში - BDD) წარმოდგენილ მაკროეკონომიკურ პროგნოზებს. შესაბამისად, საპროგნოზო მაჩვენებლების რეალისტურობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ფისკალური ჩარჩოს ფორმირებისა და წლიური ბიუჯეტის დაგეგმვის/შესრულების პროცესში.

2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართულ BDD დოკუმენტში, დაკორექტირდა როგორც 2021-2024 წლების ეკონომიკური და ფისკალური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლები, ასევე 2020 წლის ეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზები. პროგნოზების ცვლილების გამომწვევ მიზეზად სახელდება კორონავირუსის (COVID 19) პანდემია, რომელმაც ქვეყნებს შორის საზღვრების ჩაკეტვა და აქედან გამომდინარე, მიწოდების ჯაჭვის რღვევა გამოიწვია. პანდემიის შედეგად შეიცვალა როგორც საქართველოს, ასევე მსოფლიო ეკონომიკის განვითარების ტენდენციები.

ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე წარმოდგენილია 2020 წლის თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონზე, 2020 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილებასა და 2021 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართულ BDD დოკუმენტებში წარმოდგენილი ეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზების შედარება 2020-2021 წლებისთვის.

დიაგრამა 2. პროგნოზირების მოდელის დაშვებები და ვარაუდები - 2020-2023 და 2021-2024 წლების BDD-ების შედარება.

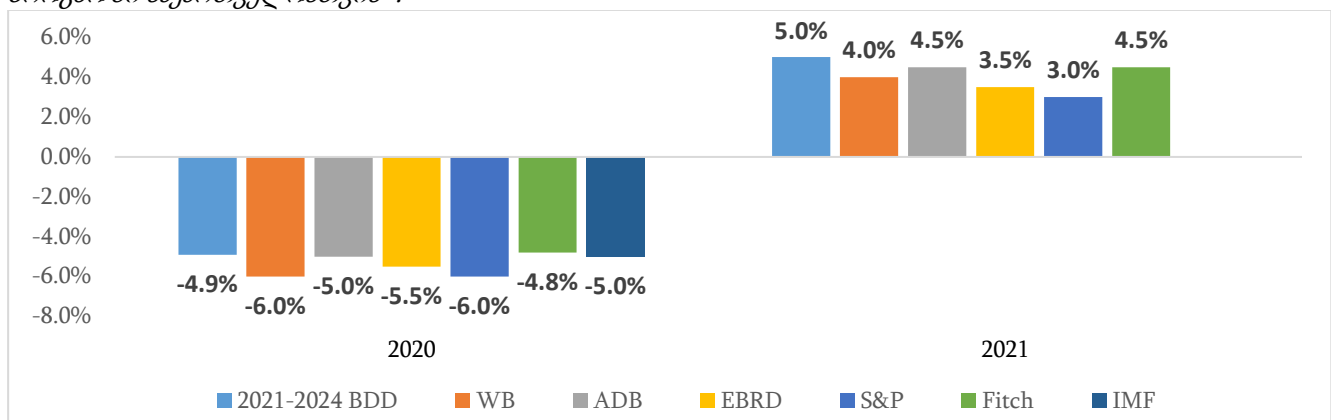


წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონის პროექტით, 2021 წლისათვის რეალური ეკონომიკური ზრდის პროგნოზი 5.0%-ით განისაზღვრა, რაც ერთი პროცენტული პუნქტით აღემატება მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონზე თანდართულ BDD-ში მოცემულ ანალოგიურ მაჩვენებელს. პანდემიამდე არსებული პროგნოზითაც 2021 წელს ეკონომიკის ზრდა 5.0%-ით იყო განსაზღვრული, თუმცა შესაბამისი ნომინალური მშპ-ის საპროგნოზო მოცულობა 57.4 მლრდ ლარს შეადგენდა, მაშინ როდესაც განახლებული პროგნოზით იგი 2.9 მლრდ ლარით მცირდება და 54.5 მლრდ ლარს უტოლდება.

2021 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართულ BDD დოკუმენტში 0.9 პროცენტული პუნქტით შემცირდა 2020 წლის ეკონომიკური ზრდის არსებული პროგნოზიც და -4.9%-ის დონეზე განისაზღვრა. სსიპ - სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის (საქსტატი) წინასწარი მონაცემებით, 2020 წლის 8 თვის საშუალო ეკონომიკურმა ზრდამ -5.6% შეადგინა.

აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებისა და სარეიტინგო სააგენტოების მიერ შეფასებული ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელი საქართველოსთვის განსხვავდება კანონპროექტით წარმოდგენილი საპროგნოზო მაჩვენებლისგან როგორც 2020, ასევე 2021 წლისთვის. კერძოდ, 2020 წლის ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი შედარებით პესიმისტურია მსოფლიო ბანკის (WB), ევროპის რეკონსტრუქციის და განვითარების ბანკისა (EBRD) და Standard & Poor's-ის პროგნოზების მიხედვით და შესაბამისად, -6.0%-ს, -5.5%-სა და -6.0%-ს შეადგენს. ანალოგიურად, BDD-ში მოცემულ პროგნოზთან (5.0%) შედარებით პესიმისტურია 2021 წლის ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელიც⁴ და მსოფლიო ბანკის (WB) შემთხვევაში 4.0%-ის, ევროპის რეკონსტრუქციის და განვითარების ბანკის (EBRD) შემთხვევაში 3.5%-ის, ხოლო Standard & Poor's-ის პროგნოზით 3.0%-ის დონეზეა განსაზღვრული (იხ. დიაგრამა 2).

დიაგრამა 3. საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებისა და სარეიტინგო სააგენტოების ეკონომიკური ზრდის პროგნოზი საქართველოსთვის⁵.



⁴ IMF-ის გარდა, რომელსაც 2021 წლის ეკონომიკური ზრდის განახლებული პროგნოზი საქართველოსთვის არ გამოუქვეყნებია.

⁵ წყარო: IMF, Press Release - IMF Staff Concludes Virtual Visit to Georgia, სექტემბერი, 2020

WB, COVID-19 and Human Capital, ოქტომბერი, 2020

ADB, Asian Development Outlook, სექტემბერი, 2020

EBRD, Regional Economic Prospects in the EBRD Regions, სექტემბერი, 2020

S&P, Georgia 'BB/B' Ratings Affirmed; Outlook Stable, აგვისტო, 2020

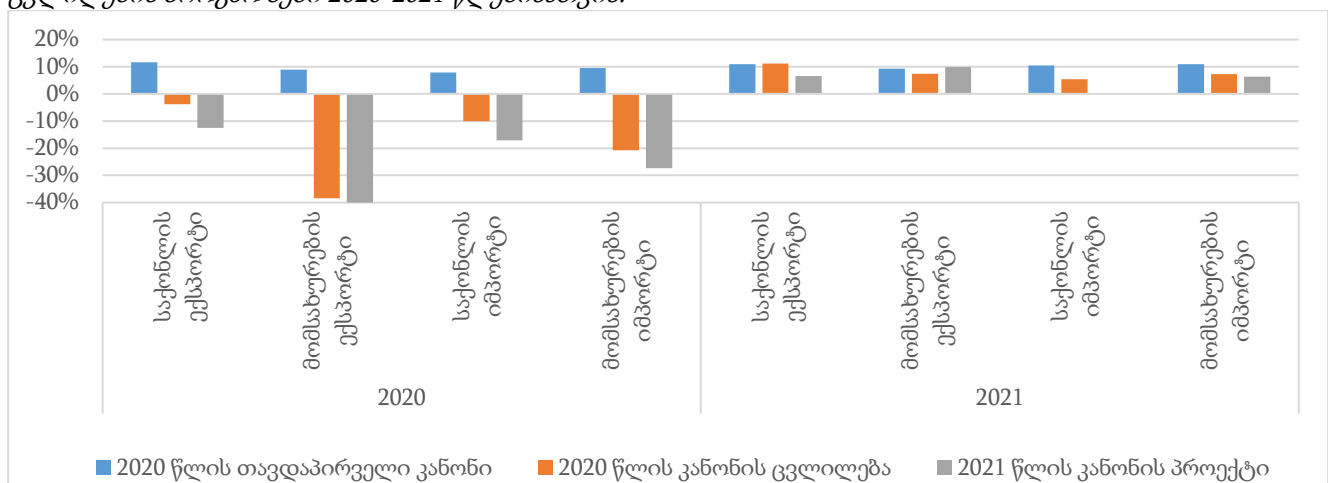
Fitch, Fitch Affirms Georgia at 'BB'; Outlook Negative, აგვისტო, 2020

2021-2024 წლების BDD დოკუმენტით, საშუალო წლიური ინფლაციის პროგნოზი 2021 წლისათვის 3.2%-ის შეადგენს, რაც 0.4 პროცენტული პუნქტით ნაკლებია მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილებით განსაზღვრულ ანალოგიურ მაჩვენებელზე. დაკორექტირდა ასევე 2020 წლის ინფლაციის პროგნოზიც, რომელიც 0.4 პროცენტული პუნქტით გაიზარდა და 5.1%-ს გაუტოლდა. რაც შეეხება ფაქტობრივ მონაცემებს, მიმდინარე წელს ინფლაცია შემცირების ტენდენციით ხასიათდება და 9 თვის მონაცემებით, საშუალო წლიურმა ინფლაციამ 5.9% შეადგინა, რაც ჯერჯერობით 0.8 პროცენტული პუნქტით აჭარბებს განახლებული პროგნოზით წარმოდგენილ მაჩვენებელს.

2021-2024 წლების BDD დოკუმენტით შეიცვალა მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის პროგნოზიც როგორც 2020, ასევე 2021 წლისთვის. კერძოდ, აღნიშნული მაჩვენებლის პროგნოზი 2021 წლისთვის 1.3 პროცენტული პუნქტით გაუმჯობესდა 2020 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილების დროს წარმოდგენილ პროგნოზთან შედარებით და მშპ-ს 5.2%-ის (857 მლნ აშშ დოლარი) დონეზე განისაზღვრა. აღნიშნული, ძირითადად განპირობებულია საქონელი და მომსახურების იმპორტის პროგნოზირებული მაჩვენებლის 1.2 მლრდ ლარით შემცირებით. მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტთან დაკავშირებით განსხვავებული პროგნოზები აქვთ საერთაშორისო სარეიტინგო სააგენტოებს. კერძოდ, Fitch-ის მიხედვით, 2021 წლის მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის პროგნოზი 11.1%-ს, ხოლო Standard & Poor's-ის მიხედვით 7.7%-ს გაუტოლდება.⁶

რაც შეეხება 2020 წლის მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის პროგნოზს, იგი 0.4 პროცენტული პუნქტით გაუარესდა წინა პროგნოზთან შედარებით და 9.2%-ის დონეზე განისაზღვრა. 6 თვის წინასწარი მონაცემებით, მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი 10.3%-ს შეადგენს. განახლებული პროგნოზით, 2020 წელს ექსპორტის შემცირების მოსალოდნელი მნიშვნელობა 5.3 პროცენტული პუნქტით გაუარესდა და -25.8%-ის დონეზე განისაზღვრა. იმპორტის შემცირება კი მოსალოდნელია 19.3%-ით, რაც 7 პროცენტული პუნქტით მეტია 2020 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილების ფარგლებში წარმოდგენილ პროგნოზზე.

დიაგრამა 4. BDD დოკუმენტის სხვადასხვა ვერსიებში მოცემული ექსპორტ-იმპორტის პროცენტული ცვლილების პროგნოზები 2020-2021 წლებისათვის.



⁶ S&P, Georgia 'BB/B' Ratings Affirmed; Outlook Stable, აგვისტო, 2020
Fitch, Fitch Affirms Georgia at 'BB'; Outlook Negative, აგვისტო, 2020

მაკროეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლებს კრიტიკული გავლენა აქვს ფისკალურ პარამეტრებზე. აღნიშნულს დიდი მნიშვნელობა ენიჭება არსებული პანდემიისა და ეკონომიკური რეცესიის პირობებში. შესაბამისად, მიმდინარე წლის ტენდენციებისა და ალტერნატიული წყაროების პროგნოზების გათვალისწინებით, ბიუჯეტის პროექტთან ერთად წარმოდგენილი 2020-2021 წლების მაკროეკონომიკური საპროგნოზო მაჩვენებლები დამატებით დასაბუთებას საჭიროებს.

2.2. ფისკალური წესები

გრძელვადიან პერიოდში ფისკალური პოლიტიკის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად შემუშავებულია ფისკალური წესები. საქართველოში მოქმედი ფისკალური წესები⁷ განსაზღვრულია „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით (შემდგომში - ორგანული კანონი). ფისკალური პოლიტიკის მიმართულებებსა და მიზნებს, ასევე, საშუალოვადიანი საბიუჯეტო პარამეტრების საპროგნოზო მაჩვენებლებს, განსაზღვრავს „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ (BDD).

აღსანიშნავია, რომ ორგანული კანონის მიხედვით, ფისკალური წესებით დადგენილი ზღვრული მაჩვენებლების მიღმა სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვა შესაძლებელია საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის ან/და ეკონომიკური რეცესიის დროს⁸.

□ ბიუჯეტის ბალანსის წესი (ბიუჯეტის დეფიციტი)

2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ივნისში განხორციელებული ცვლილებით, 2020 წლის ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი მნიშვნელოვნად გაიზარდა, -4.2 მლრდ ლარის დონეზე განისაზღვრა და მშპ-ის 8.3%-ს გაუტოლდა. შედეგად, დეფიციტის გეგმურმა მაჩვენებელმა 5.3 პროცენტული პუნქტით გადააჭარბა ორგანული კანონით დადგენილ 3.0%-იან ლიმიტს.

აღსანიშნავია, რომ მიმდინარე წელს ამოქმედდა ორგანული კანონით განსაზღვრული გამონაკლისის ორივე შემთხვევა: პანდემიიდან გამომდინარე ქვეყანაში გამოცხადდა საგანგებო

⁷ ბიუჯეტის ბალანსის წესი - ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი არ უნდა აღემატებოდეს მშპ 3.0%-ს.

ვალის წესი - საქართველოს მთავრობის ვალის ფარდობა მშპ-სთან ნაკლები უნდა იყოს 60.0%-ზე.

შემოსავლების წესი - ორგანული კანონი, აქციზის გარდა, ზღუდავს ნებისმიერი გადასახადის განაკვეთის გაზრდას რეფერენდუმის გარეშე.

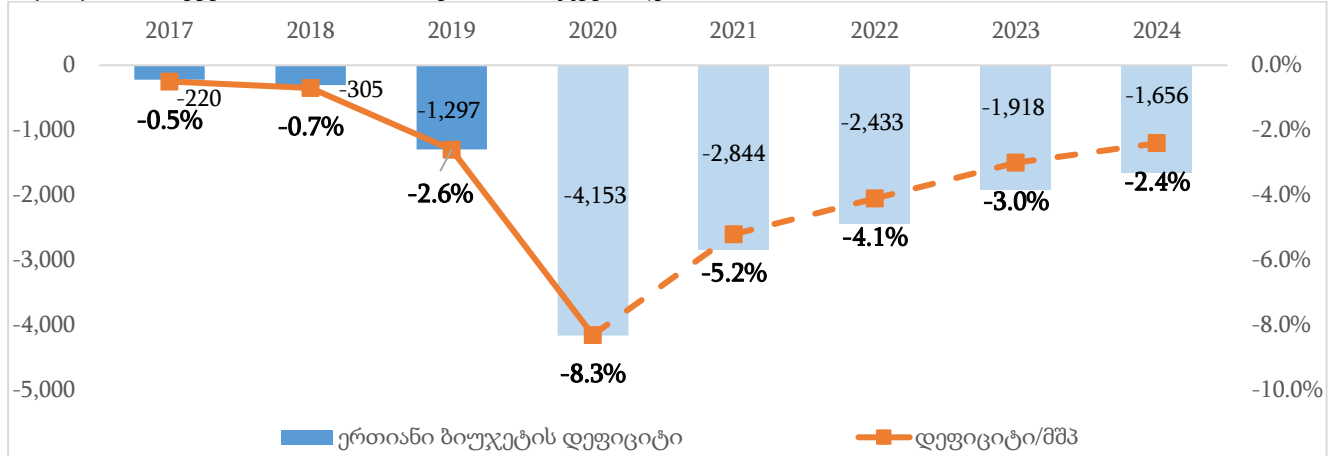
⁸ სახელმწიფოს ერთიანი ბიუჯეტის დადგენილი ზღვრული მოცულობების მიღმა დაგეგმვა ან/და დაგეგმილი პარამეტრების შესრულება შესაძლებელია (საქართველოს ორგანული კანონი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“, მუხლი 2, პუნქტი 7):

ა) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების და აღნიშნული მდგომარეობის შედეგად დამდგარი ზიანის სალიკვიდაციო ღონისძიებების დაფინანსების საჭიროების შემთხვევაში;

ბ) ეკონომიკური ზრდის შენელების/რეცესიის შემთხვევაში - თუ, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ გამოქვეყნებული მონაცემებით, ზედიზედ ბოლო 2 კვარტალის რეალური ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი წინა წლის შესაბამის კვარტალებთან შედარებით 2 პროცენტული პუნქტით დაბალია, ვიდრე გასული 10 წლის რეალური ეკონომიკური ზრდის საშუალო მაჩვენებელი.

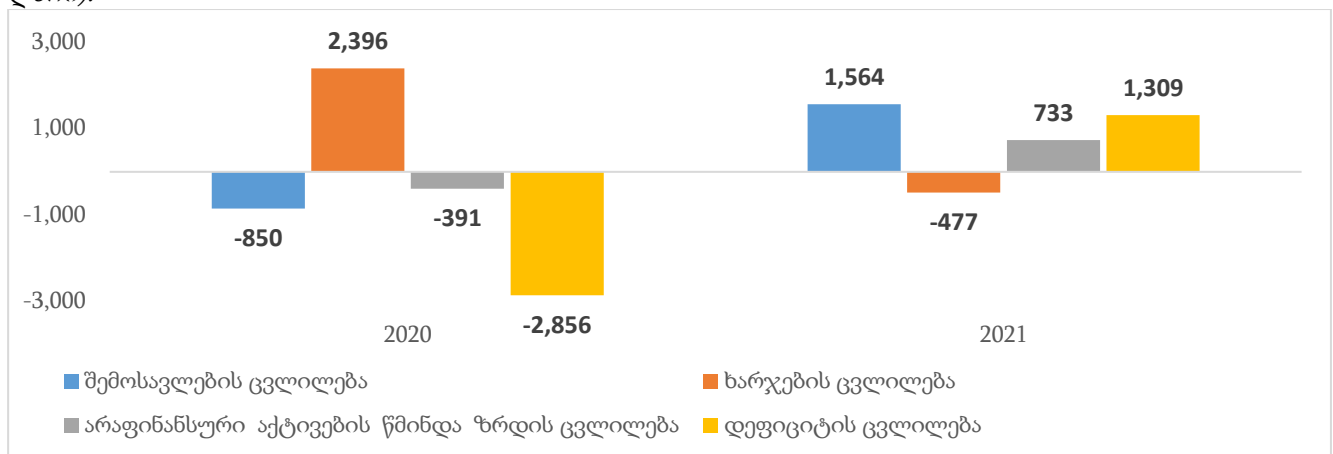
მდგომარეობა და ასევე, წინასწარი მონაცემებით, 2020 წლის პირველ და მეორე კვარტალში დაფიქსირდა ეკონომიკური რეცესია - ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებლებმა, შესაბამისად, 2.2% და -12.3% შეადგინა, რაც 2.7 და 17.2 პროცენტული პუნქტით ჩამორჩება გასული ათი წლის საშუალო ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელს. შედეგად, ბიუჯეტის დეფიციტი ზღვრული პარამეტრის მიღმა დაიგემა.

დიაგრამა 5. 2021 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით განსაზღვრული ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის ფაქტობრივი/პროგნოზირებული მაჩვენებლები როგორც ნომინალურ გამოხატულებაში (მარცხენა ღერძი; მლნ ლარი), ასევე მშპ-სთან მიმართებით (მარჯვენა ღერძი).



2020 წლის მსგავსად, 2021 წლის ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტიც 3.0%-იანი ზღვრის მიღმა დაგეგმილი. კერძოდ, კანონის პროექტით, დეფიციტი -2.8 მლრდ ლარის დონეზეა განსაზღვრული და მშპ-ს 5.2%-ს შეადგენს. 2021 წელს დეფიციტის პროგნოზირებული მაჩვენებლის ზრდა 2020 წელთან შედარებით ძირითადად განპირობებულია კაპიტალური დანახარჯების ზრდით (733 მლნ ლარით).

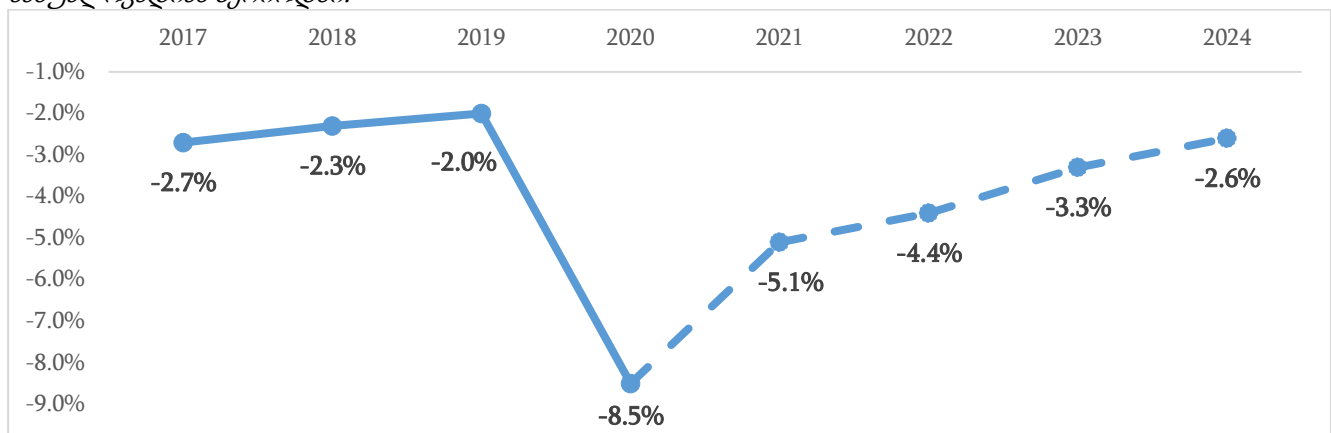
დიაგრამა 6. ერთიანი ბიუჯეტის შემოსავლების, ხარჯების, არაფინანსური აქტივების წმინდა ზრდისა და ბიუჯეტის დეფიციტის ცვლილება წინა წლის მაჩვენებლებთან შედარებით 2020-2021 წლებისთვის (მლნ ლარი).



კანონპროექტზე თანდართული საშუალოვადიანი პროგნოზით, ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი 2023 წელსაც ორგანული კანონით გათვალისწინებული 3.0%-იანი ნიშნულის ზევითაა და 3.02%-ს შეადგენს. დეფიციტი დადგენილი ზღვრის ფარგლებში 2024 წელს ექცევა (პროგნოზირებულია - 2.4%-ის დონეზე). პანდემიით გამოწვეული მერყევი ეკონომიკური გარემოდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რაოდენობრივ მაჩვენებლებთან ერთად, კანონპროექტში წარმოდგენილი იყოს დეტალური ანალიზი და ხედვა, თუ რა ღონისძიებების/მიდგომების საშუალებით მოხდება საშუალოვადიან პერიოდში ბიუჯეტის დეფიციტის კანონმდებლობით დადგენილი ლიმიტის ფარგლებში დაბრუნება.

ამასთან, IMF-თან არსებული პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოდიფიცირებული დეფიციტი, რომელიც GFSM 2014 კლასიფიკაციისგან განსხვავებით ფინანსური აქტივებით განხორციელებულ ოპერაციებსაც განიხილავს, 2020 წელს მშპ-ს 8.5%-ის, ხოლო 2021 წელს მშპ-ს 5.1%-ის დონეზეა პროგნოზირებული. გასათვალისწინებელია, რომ მოდიფიცირებული დეფიციტის მაჩვენებელიც 3.0%-იანი ნიშნულის ქვევით 2024 წელს ჩამოდის (იხ. დიაგრამა 7).

დიაგრამა 7. IMF-თან არსებული პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოდიფიცირებული დეფიციტი საშუალოვადიან პერიოდში.



□ ვალის წესი

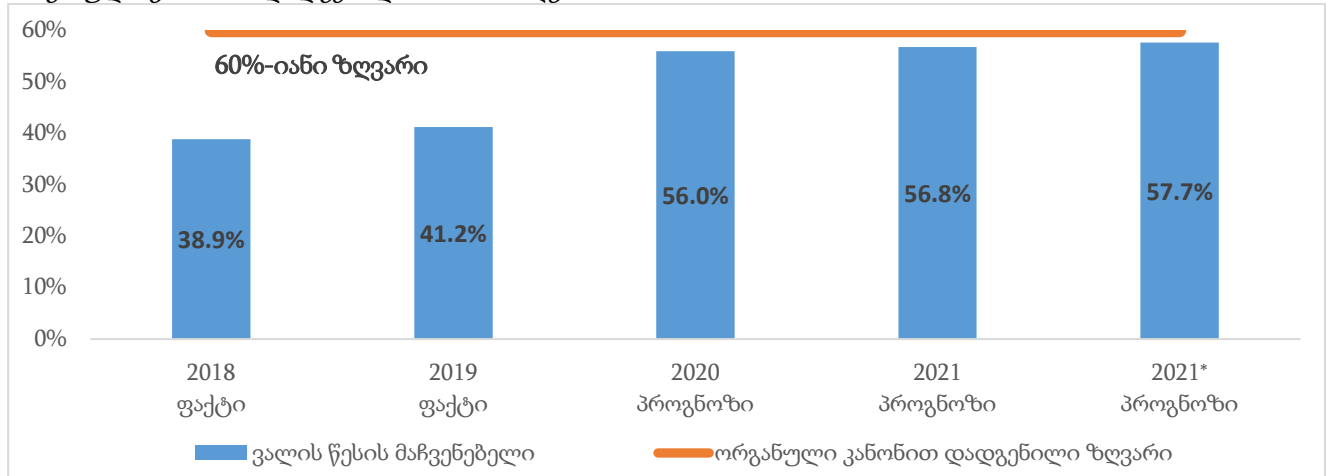
ორგანული კანონით ვალის წესი განისაზღვრება, როგორც მთავრობის ვალისა⁹ და „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების ჯამის ფარდობა მშპ-თან. აღნიშნული მაჩვენებელი არ უნდა აღემატებოდეს 60%-იან ნიშნულს.

პანდემიის პირობებში განსაკუთრებით საყურადღებოა მთავრობის როგორც საგარეო, ისე საშინაო ვალის მოცულობის მნიშვნელოვანი ზრდა. აღნიშნული განაპირობა იმ გარემოებამ, რომ პანდემიისა და მისგან გამოწვეული ნეგატიური ეკონომიკური ეფექტების საპასუხო ღონისძიებების დიდი ნაწილი ახალი ვალდებულებების აღებით ფინანსდება. შედეგად, ვალის წესით

⁹ ორგანული კანონის მიზნებისთვის, მთავრობის ვალი „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული სახელმწიფო ვალისგან განსხვავებით არ მოიცავს ეროვნული ბანკის ვალს IMF-ის მიმართ და დამატებით მოიცავს საბიუჯეტო ორგანიზაციების, მუნიციპალიტეტებისა და სსიპ-ების ვალდებულებებს.

განსაზღვრული მაჩვენებელი უახლოვდება კანონმდებლობით დადგენილ 60%-იან ლიმიტს (იხ. დიაგრამა 8).

დიაგრამა 8. ვალის წესის მაჩვენებელი და მისი მიმართება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილ 60%-იან ზღვართან.¹⁰



* 2021 წლის მოცემული მაჩვენებელი დამატებით ითვალისწინებს სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოებიდან და დარჩენილი PPP პროექტებიდან მომდინარე ვალდებულებებს (დეტალურად იხ. ქვემოთ).

წარმოდგენილი კანონპროექტით, 2021 წლის ბოლოს მთავრობის ვალის ნაშთისა და „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების ჯამის მშპ-სთან ფარდობის საპროგნოზო მაჩვენებელი 56.8%-ს შეადგენს, რაც ორგანული კანონით განსაზღვრული 60%-იანი ნიშნულის ფარგლებშია. თუმცა, აღნიშნულ მაჩვენებელთან დაკავშირებით გასათვალისწინებელია შემდეგი საკითხები¹¹:

- ვალის წესის მიზნებისათვის, მთავრობის ვალისა და „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტების“ (PPP პროექტები) ფარგლებში აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების მშპ-თან ფარდობის საპროგნოზო მაჩვენებელი არ ითვალისწინებს ყველა PPP პროექტიდან მომდინარე ვალდებულებებს;
- მთავრობის ვალი არ მოიცავს იმ სახელმწიფო საწარმოების ვალს, რომლებიც ფინანსთა სამინისტროს მიერ დაკლასიფიცირდა როგორც სამთავრობო სექტორი. დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ ბიუჯეტის კანონპროექტში წარმოდგენილი ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტის მიხედვით, დასრულდა სახელმწიფო საწარმოების სექტორიზაციის პროცესი და 52 საწარმო მიეკუთვნა სახელმწიფო კორპორაციების სექტორს, ხოლო 183 საწარმო - სამთავრობო სექტორს. აღნიშნულის მიუხედავად, კანონპროექტში წარმოდგენილი მთავრობის ვალის მაჩვენებელი არ ითვალისწინებს სამთავრობო სექტორად

¹⁰ 2020 და 2021 წლების მშპ-ს შემთხვევაში აღებულია 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტში წარმოდგენილი საპროგნოზო მაჩვენებლები.

¹¹ მთავრობის ვალის ნაშთში არ ხდება ისტორიული ვალის გათვალისწინება, რომლის მოცულობა პირობითად განსაზღვრულია 672 მლნ ლარის ოდენობით.

დაკლასიფიცირებული საწარმოების ვალდებულებებს, რომლის მოცულობაც 362 მლნ ლარსა და მშპ-ს 0.66%-ს შეადგენს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ბიუჯეტის კანონპროექტში 2021 წლისთვის ვალის წესის მიზნებისათვის გაანგარიშებულ მაჩვენებელს (56.8%) თუ დავუმატებთ დარჩენილი PPP პროექტებიდან მომდინარე (+0.31%) და სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოების ვალდებულებებს (+0.66%), საპროგნოზო მაჩვენებელი 57.7%-მდე გაიზრდება.

ვალის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენა მნიშვნელოვანია მისი მდგრადობის უზრუნველსაყოფად, მითუმეტეს თუ გავითვალისწინებთ, რომ 2021 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით, მთავრობის ვალის ნაშთის 77%-ს საგარეო ვალი წარმოადგენს. კორონავირუსის პანდემიისა და არსებული გეოპოლიტიკური რისკების ფონზე, ვალის მოცულობა განსაკუთრებით მოწყვლადია ვალუტის გაცვლითი კურსის ცვლილების მიმართ, რაც ზრდის მთავრობის ვალის მშპ-თან ფარდობის მაჩვენებლის 60%-იან ზღვარზე გადაჭარბების რისკს.

ასევე, აღსანიშნავია, რომ 2021 წელს ვადა ეწურება 500 მლნ აშშ დოლარის ნომინალური ღირებულების ევროობლიგაციებს. მათ დასაფარად საჭირო თანხა გათვალისწინებულია ბიუჯეტის კანონპროექტის „ვალდებულებების კლების“ მუხლში. აღნიშნული ვალდებულების დასაფარად დაგეგმილია 2020 წლის ბოლოსთვის ბიუჯეტის ნაშთში აკუმულირებული თანხის გამოყენება. გასათვალისწინებელია, რომ წარმოდგენილი კანონპროექტით, 2021 წლის ბოლოს იგეგმება სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთის შემცირება 629 მლნ ლარამდე, საიდანაც 594 მლნ ლარი ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით სტიმულირებისათვის განთავსებულია კომერციული ბანკების სადეპოზიტო სერთიფიკატებში, რომელთა ვადა იწურება 2028 წლის იანვარში. შედეგად, ბიუჯეტის თავისუფალი ნაშთის არარსებობის პირობებში, მოსალოდნელზე უარესი ეკონომიკური სცენარის განვითარებისა და წლის განმავლობაში გაუთვალისწინებელი გადასახდელების წარმოქმნის შემთხვევაში, იზრდება დამდგარი საჭიროებების დასაფინანსებლად დამატებითი ვალდებულებების აღების რისკი.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, არსებული გამოწვევების საპასუხოდ ფინანსთა სამინისტრომ დროულად განაახლოს „მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგია“ საშუალოვადიანი პერიოდისათვის, რომელშიც ასახული იქნება მთავრობის ხედვა თუ როგორ დაუზრუნდება მთავრობის ვალის პორტფელი კრიზისის პერიოდამდე არსებულ ნიშნულს. ვალის მართვის პროცესის სიღრმისეულად შესწავლის მიზნით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა მიმდინარე წელს გამოაქვეყნა „სახელმწიფო ვალის მართვის შემდგომი რეაგირების“ ეფექტიანობის აუდიტი¹², სადაც ზემოაღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები.

2.3. მაკროეკონომიკური და ფისკალური რისკების ანალიზი

საჯარო ფინანსების ეფექტიანი მართვისა და მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია მაკროეკონომიკური და ფისკალური რისკების ანალიზი, რაც

¹² [სახელმწიფო ვალის მართვის შემდგომი რეაგირების ეფექტიანობის აუდიტი.](#)

მათი წარმატებული მართვის წინაპირობას წარმოადგენს. აღნიშნულ მიზანს ემსახურება 2021 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართული „მაკროეკონომიკური სცენარების ანალიზის“ დოკუმენტი, რომელშიც განხილულია 6 პოტენციური ნეგატიური მაკროეკონომიკური რისკი¹³ და ასევე, მაკროეკონომიკური განვითარების საბაზისო, ოპტიმისტური და პესიმისტური სცენარები.

აღსანიშნავია, რომ დოკუმენტში წარმოდგენილი ეკონომიკური შოკების ანალიზი ძირითად შემთხვევაში არ იძლევა დეტალურ ინფორმაციას იმის შესახებ თუ მათი სხვადასხვა ხარისხით მატერიალიზაცია რა მასშტაბით მოახდენს გავლენას ეკონომიკურ პარამეტრებზე. კერძოდ, დოკუმენტში მოცემული გლობალური რისკების¹⁴ აღწერიდან ვერ ხერხდება იმის დადგენა რა არხების საშუალებით მოახდენენ ისინი გავლენას საქართველოს ეკონომიკაზე. ამასთანავე, IMF-ის მიხედვით, ეკონომიკურ რისკებს შორის შესაძლოა არსებობდეს სისტემური კავშირი, რაც სხვადასხვა წყაროებიდან მომდინარე რისკების კონკრეტულ ეკონომიკურ ინდიკატორზე ერთობლივ ზემოქმედებას გულისხმობს (მაგალითად, გლობალურ მომხმარებელთა ქცევა და გლობალური ვალის რისკი, ორივე მოქმედებს სამომხმარებლო ხარჯების შემცირებაზე). რისკებს შორის სისტემური კავშირების დადგენა საშუალებას იძლევა შეფასდეს კონკრეტულ ეკონომიკურ ინდიკატორზე მათი ზეგავლენის ერთობლივი ეფექტი¹⁵.

ზემოხსენებული რისკების გათვალისწინებით, დოკუმენტში წარმოდგენილია ეკონომიკური ტენდენციების საბაზო, ოპტიმისტური და პესიმისტური სცენარები. დოკუმენტის მიხედვით, იდენტიფიცირებული რისკების მაღალი მასშტაბით მატერიალიზაციის შემთხვევაში, რეალიზდება პესიმისტური სცენარი, ხოლო რისკების ზომიერად მატერიალიზაციის შემთხვევაში - საბაზო სცენარი. ოპტიმისტური სცენარი კი ეფუძნება განსხვავებულ დაშვებებს. კერძოდ, იგი ერთ შემთხვევაში განმარტებულია მოვლენათა ისეთ განვითარებად, როდესაც რისკების მატერიალიზაცია საერთოდ არ ხდება, ხოლო მეორე შემთხვევაში კი გულისხმობს რისკების მცირე მასშტაბით მატერიალიზაციას.

მნიშვნელოვანია, რომ დოკუმენტში წარმოდგენილი რისკ-ფაქტორები და მათგან გამოწვეული ეფექტები ეფუძნებოდეს შესაბამის რაოდენობრივ ინდიკატორებს, რაც შესაძლებელს გახდის მოცემული შოკების რეალიზაციის შეფასებას და ანალიზს. ასევე, მიზანშეწონილია, დოკუმენტი მოიცავდეს კონკრეტულ ინფორმაციას თითოეული სცენარის შემთხვევაში, რისკების მატერიალიზაციასთან დაკავშირებული დაშვებების შესახებ.

საყურადღებია, რომ გასული წლებისგან განსხვავებით, ბიუჯეტის პროექტს არ ახლავს ინფორმაცია სხვადასხვა ეკონომიკური სცენარის რეალიზების შემთხვევაში ფისკალური პოლიტიკის შესაბამისი პასუხების შესახებ. აღნიშნული, თავის მხრივ, ფისკალური პოლიტიკის მოსალოდნელ ქმედებებს ნაკლებად პროგნოზირებადს ხდის, მაშინ როდესაც პანდემიისა და არსებული ეკონომიკური გამოწვევების ფონზე დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ფისკალური პოლიტიკის მოქნილ და დროულ პასუხებს, რასაც სწორედ წინასწარ განსაზღვრული/დაგეგმილი ქმედებების არსებობა აადვილებს. IMF-ის მიხედვითაც, რისკების იდენტიფიცირების შემდეგ, მნიშვნელოვანია შემუშავდეს მათი

¹³ 1. პანდემიის გამწვავება; 2. ტურიზმის გლობალური სენტიმენტების გაუარესება; 3. გლობალური სავაჭრო ბრუნვის შემცირება; 4. რეგიონული რისკები; 5. გაზრდილი გლობალური ვალი; 6. გლობალური მომხმარებელთა ქცევა.

¹⁴ ტურიზმის გლობალური სენტიმენტების გაუარესება, გაზრდილი გლობალური ვალი, გლობალური მომხმარებელთა ქცევა, პანდემიის გამწვავება.

¹⁵ IMF, Fiascl Transparency Handbook, 2018 გვ. 98

მართვის სტრატეგია, სადაც განხილული იქნება ფისკალური პოლიტიკის სხვადასხვა ქმედებები რისკების ზეგავლენის შესამცირებლად¹⁶.

მაკროეკონომიკური რისკების გარდა, ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართულია „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტი, რომელიც მიმოიხილავს ბიუჯეტის წინაშე არსებულ ფისკალურ რისკებს. კერძოდ, დოკუმენტში წარმოდგენილია 6 მსხვილი სახელმწიფო საწარმოს¹⁷ სენსიტიურობის ანალიზი, რომლის ძირითადი მიზანია აღნიშნული საწარმოების ფინანსურ მაჩვენებლებზე სხვადასხვა ეკონომიკური შოკების გავლენის შეფასება. დოკუმენტში მოცემული სცენარები მოიცავს ეკონომიკური ზრდის, გაცვლითი კურსისა და საპროცენტო განაკვეთის შოკებს. ანალიზის შედეგად იკვეთება, რომ საწარმოები განსაკუთრებით მოწყვლადები არიან ვალუტის გაუფასურების შოკის მიმართ, რადგან მათი ვალდებულებების უმეტესი ნაწილი დენომინირებულია უცხოურ ვალუტაში. ამასთანავე, საბაზო სცენარის პირობებშიც კი მომდევნო 5 წლის განმავლობაში, განხილული საწარმოების ჯამური ვალის ჯამურ აქტივებთან ფარდობის კოეფიციენტი საშუალოდ 78%-ს უტოლდება¹⁸. შედეგად, პანდემიით გამოწვეული გაურკვევლობის პირობებში განსაკუთრებით იზრდება სახელმწიფო საწარმოების მხრიდან ვალდებულებების გადახდისუნარიანობისა და მათ საპასუხოდ, სახელმწიფოსთვის გაუთვალისწინებელი ვალდებულებების წარმოქმნის რისკები. ფისკალური რისკების კუთხით, ასევე მიზანშეწონილია პანდემიიდან მომდინარე რისკების განხილვა ამ მიმართულებით გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების არსებითი მოცულობიდან გამომდინარე.

3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

2021 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით, სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების საპროგნოზო მოცულობა 11.3 მლრდ ლარითაა განსაზღვრული, რაც 2020 წლის ბიუჯეტის საბოლოო კანონის ანალოგიურ მაჩვენებელს 10.5%-ით (1.1 მლრდ ლარით), ხოლო კანონის თავდაპირველი ვერსიით დაგეგმილ მაჩვენებელს 0.5%-ით (58 მლნ ლარით) აღემატება.

ცხრილი 1. შემოსავლები კომპონენტების მიხედვით (მლნ ლარი)

	2020 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონი (1)	2020 წლის ბიუჯეტის კანონი ცვლილება (2)	8 თვის ფაქტიური შესრულება (3)	% (3)/(2)	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი (4)	2020- 2021წწ. ზრდა % (4)/(1)	2020- 2021წწ. ზრდა % (4)/(2)
საგადასახადო შემოსავლები	10,465	8,979	6,175	68.8%	10,450	-0.1%	16.4%
გრანტები	242	558	95	17.1%	285	17.8%	-49.0%

¹⁶ IMF, Fisacl Transparency Handbook, 2018, გვ. 97

¹⁷ ენგურჰესი; საქართველოს რკინიგზა; ნავთობისა და გაზის კორპორაცია; საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა; მარაბდა-კარწახის რკინიგზა; საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია.

¹⁸ დოკუმენტში განხილული საწარმოების ჯამური ვალდებულება 7.2 მლრდ ლარს შეადგენს.

სხვა შემოსავლები	520	675	508	75.3%	550	5.8%	-18.5%
შემოსავლები	11,227	10,213	6,778	66.4%	11,285	0.5%	10.5%

მიმდინარე წელთან შედარებით 16.4%-ით (1.5 მლრდ ლარით) იზრდება სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების გეგმური მაჩვენებელი და 10.5 მლრდ ლარს შეადგენს. იზრდება საგადასახადო შემოსავლების ყველა კომპონენტი გარდა სხვა გადასახადებისა, რომელიც -42 მლნ ლარის დონეზეა განსაზღვრული.

პანდემიამ და მასთან დაკავშირებულმა ეკონომიკურმა რეცესიამ მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე, რის შედეგადაც საგადასახადო შემოსავლების წლიური გეგმა 14.2%-ით შემცირდა. 2021 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით, გადასახადების თითოეული კომპონენტი აჭარბებს, ან მხოლოდ მცირედით ჩამორჩება პანდემიამდე განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებლებს.

რამდენადაც წარმოდგენილი ბიუჯეტის პროექტი არ მოიცავს მომავალ წელს პანდემიისა და მისგან გამოწვეული ნეგატიური ეკონომიკური ეფექტების საპასუხო ღონისძიებებს (მათ შორის, შესაძლოა იყოს საგადასახადო შეღავათები, ისევე როგორც მიმდინარე წელს), ასევე, ეკონომიკაში არსებული რისკების მატერიალიზაციის მაღალი ალბათობის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი ბიუჯეტის შემდგომი წარდგენების პროცესში კიდევ გადაიხედოს.

ცხრილი 2. საგადასახადო შემოსავლები კომპონენტების მიხედვით (მლნ ლარი)

	2020 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონი (1)	2020 წლის ბიუჯეტის კანონი ცვლილება (2)	8 თვის ფაქტიური შესრულება (3)	% (3)/(2)	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი (4)	2020- 2021წწ. ზრდა % (4)/(1)	2020- 2021წწ. ზრდა % (4)/(2)
საშემოსავლო გადასახადი	3,415	2,990	2,000	66.9%	3,600	5.4%	20.4%
მოგების გადასახადი	970	840	684	81.4%	935	-3.6%	11.3%
დამატებული ღირებულების გადასახადი	4,398	3,754	2,445	65.1%	4,347	-1.2%	15.8%
აქციზი	1,400	1,325	916	69.2%	1,532	9.4%	15.6%
იმპორტის გადასახადი	80	70	50	71.6%	78	-2.5%	11.4%
სხვა გადასახადები	202	0	80	-	-42	-120.8%	-100%
საგადასახადო შემოსავლები	10,465	8,979	6,175	68.8%	10,450	-0.1%	16.4%

2021 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი დივიდენდების საპროგნოზო მაჩვენებელი 101 მლნ ლარის დონეზეა განსაზღვრული. აქედან, სახელმწიფო საწარმოების მოგებიდან მისაღები

დივიდენდების გეგმური მაჩვენებელი 1 მლნ ლარს, ხოლო ეროვნული ბანკის მოგებიდან - 100 მლნ ლარს შეადგენს. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ 2020 წლის 8 თვის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული დივიდენდების მოცულობამ 100.1 მლნ ლარი შეადგინა, საიდანაც საწარმოების მიერ მომართულ იქნა მხოლოდ 50.5 ათასი ლარი (წლიური გეგმის 5.1%). 2020 წელს შეიკრიბა დივიდენდების გამანაწილებელი კომისია¹⁹, თუმცა სხდომაზე მსჯელობა გაიმართა მხოლოდ ერთი საწარმოს დივიდენდების განაწილების საკითხზე და კომისიას სხვა მიმართულებით გადაწყვეტილებები არ მიუღია. აღნიშნული ფაქტისა და გასული წლების განმავლობაში დივიდენდების მობილიზების ტენდენციის გათვალისწინებით, სახელმწიფო საწარმოებიდან მისაღები დივიდენდების გეგმის შესრულების საკითხი დამატებით დასაბუთებას საჭიროებს.

4. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

2021 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით, გადასახდელების გეგმა 17.1 მლრდ ლარს შეადგენს და 7.2%-ით იზრდება მიმდინარე წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. კანონპროექტით 7.9%-ით მცირდება „ხარჯების“ მუხლის დაფინანსება, ხოლო „არაფინანსური აქტივები ზრდის“, „ფინანსური აქტივების ზრდის“ და „ვალდებულებების კლების“ მუხლები იზრდება, შესაბამისად, 25.3%-ით (507.9 მლნ ლარი), 6.0%-ითა (19.6 მლნ ლარი) და 156.3%-ით (1,613.8 მლნ ლარი)²⁰.

ცხრილი 3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების კომპონენტები (მლნ ლარი).

	2019 წლის ფაქტი	2020 წლის კანონი (თავდაპირველი)	2020 წლის კანონი (ცვლილება)	2020 წლის 8 თვის ფაქტი	2021 წლის კანონის პროექტი	2019-2020 წწ. ზრდა	2020-2021 წწ. ზრდა
ხარჯები	9,976	10,847	12,556	7,584	11,563	25.9%	-7.9%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	2,256	2,221	2,008	1,193	2,516	-11.0%	25.3%
ფინანსური აქტივების ზრდა	279	342	327	183	346	17.2%	6.0%
ვალდებულებების კლება	959	1,023	1,033	610	2,647	7.7%	156.3%
გადასახდელები	13,470	14,433	15,924	9,570	17,071	18.2%	7.2%

2021 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით, „ხარჯების“ მუხლში, წინა წლების მსგავსად, ყველაზე დიდი დაფინანსება „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლზე მოდის (4,805 მლნ ლარი).

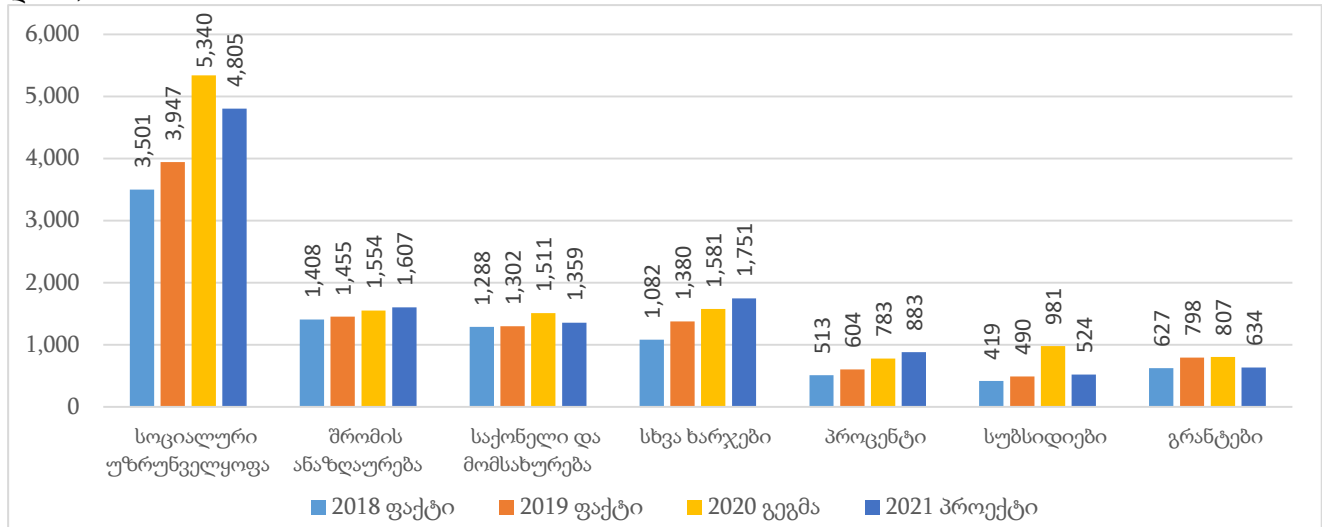
¹⁹ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების მიზნით შექმნილი კომისია.

²⁰ მსგავსი ზრდა განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ 2021 წელს „ვალდებულებების კლების“ მუხლიდან დაგეგმილია 500 მლნ დოლარის ექვივალენტი ნომინალური ღირებულების ევროობლიგაციების დაფარვა.

აღსანიშნავია, რომ კანონპროექტით, ამ მუხლის დაფინანსება მიმდინარე წლის გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით 535 მლნ ლარით მცირდება. 2020 წელთან შედარებით ასევე მნიშვნელოვანი კლებით ხასიათდება „სუბსიდიების“ (457 მლნ ლარით) და „გრანტების“ მუხლების დაფინანსება (173 მლნ ლარით).

მიმდინარე წელთან შედარებით შედარებით მნიშვნელოვნად იზრდება „სხვა ხარჯებისა“ და „პროცენტის“ მუხლების დაფინანსება (შესაბამისად 169 მლნ და 100 მლნ ლარით).

დიაგრამა 9. სახელმწიფო ბიუჯეტის „ხარჯების“ მუხლის კომპონენტების დინამიკა 2018-2021 წწ. (მლნ ლარი)²¹



საყურადღებოა, რომ ბიუჯეტის კანონპროექტის წარმოდგენილი ვერსიით გადასახდელების მნიშვნელოვანი ნაწილის დაფინანსება იგეგმება სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთიდან. კერძოდ, მიმდინარე წლის ბოლოს დაგეგმილია ბიუჯეტის ნაშთის ზრდა 2,940 მლნ ლარამდე. აღნიშნული თანხიდან 594 მლნ ლარი ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით სტიმულირებისათვის განთავსებულია კომერციული ბანკების სადეპოზიტო სერტიფიკატებში, რომელთა ვადა იჭურება 2028 წლის იანვარში. ნაშთის დარჩენილი თანხიდან (2,346 მლნ ლარი), 2021 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით იგეგმება 2,312 მლნ ლარის გამოყენება სხვადასხვა გადასახდელების დასაფინანსებლად. აღნიშნულის შედეგად, 2021 წლის ბოლოს გამოსაყენებლად ხელმისაწვდომი ნაშთის მოცულობა 34 მლნ ლარამდე მცირდება.

ცხრილი 4. სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთის დაგროვება და გამოყენება 2020-2021 წლებში (მლნ ლარი)

სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთი 01.01.2020-ის მდგომარეობით	სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთის გეგმური მაჩვენებელი 31.12.2020-სთვის	2021 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთიდან დასაფინანსებელი გადასახდელების მოცულობა	სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთში სადეპოზიტო სერტიფიკატებში განთავსებული თანხის მოცულობა	სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთის გეგმური მაჩვენებელი 31.12.2021-ისთვის
444	2,940	2,312	594	34

²¹ მომდევნო წლებთან შესადარისობის უზრუნველსაყოფად, 2018 წლის „გრანტების“ მუხლიდან გამოკლებულია მუნიციპალიტეტებისთვის გადაცემული გათანაბრებითი ტრანსფერები.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთის ასეთი მასშტაბით შემცირება მნიშვნელოვნად შეზღუდავს სახელმწიფოს შესაძლებლობას დააფინანსოს ბიუჯეტის მოკლევადიანი საკასო სხვაობა და წლის განმავლობაში წარმოქმნილი სხვა გაუთვალისწინებელი გადასახდელები. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, ბიუჯეტის კანონის პროექტის გადამუშავებულ ვერსიაში ბიუჯეტის ნაშთის მოცულობა განისაზღვროს იმ დონეზე, რომელიც მოკლევადიან პერიოდში არ შექმნის ლიკვიდურობასთან, ხოლო საშუალოვადიან პერიოდში, შესაბამისად, ფისკალურ მდგრადობასთან დაკავშირებულ რისკებს.

ასევე, აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის კანონპროექტის წარმოდგენილ ვერსიაში არ არის ასახული პანდემიისა და მის მიერ გამოწვეული ნეგატიური ეკონომიკური ეფექტების საპასუხოდ 2021 წელს გასატარებელი ღონისძიებების დასაფინანსებლად საჭირო ხარჯები. განმარტებითი ბარათის მიხედვით, აღნიშნული ღონისძიებები გაიწერება ბიუჯეტის კანონპროექტის საბოლოო ვარიანტში. თუმცა პროექტში არ არის დაკონკრეტებული რომელი წყაროდან მოხდება ამ ღონისძიებების დაფინანსება. აქედან გამომდინარე, ბიუჯეტის კანონპროექტის წარმოდგენილი ვერსია გადასახდელების ნაწილში დამატებით დასაბუთებას საჭიროებს.

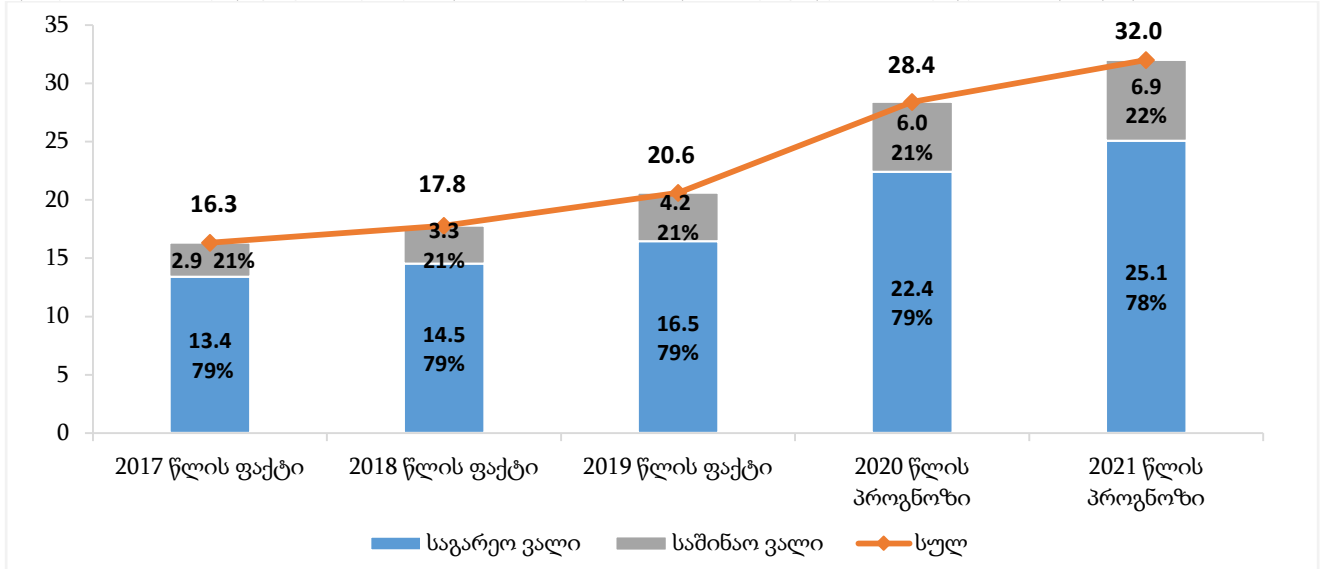
5. სახელმწიფო ვალი

5.1. სახელმწიფო ვალის ნაშთი

2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით, სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა 32 მლრდ ლარის²² ოდენობით განისაზღვრა, რაც 2020 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 3.6 მლრდ ლარით (12.7%-ით) აღემატება. სახელმწიფო ვალის პორტფელის ზრდა გამოწვეულია, როგორც საშინაო, ისე საგარეო ვალის მოცულობის ზრდით, თუმცა წინა წლის მსგავსად, საგარეო ვალის ზრდის ეფექტი სახელმწიფო ვალის ნაზრდში გაცილებით დიდია. კერძოდ, იგი გაზრდილი მოცულობის 73.4%-ს შეადგენს.

²² მაჩვენებელი არ ითვალისწინებს „ისტორიული ვალის“ პირობით მოცულობას.

დიაგრამა 10. სახელმწიფო საგარეო და საშინაო ვალის დინამიკა წლების მიხედვით (მლრდ ლარი).



კანონპროექტს თან ახლავს „მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზის“ დოკუმენტი (DSA) 2021-2030 წლებისათვის. დოკუმენტში განხილულია რეალური მშპ-ს ზრდის, რეალური საპროცენტო განაკვეთის, სახელმწიფო ბიუჯეტი პირველადი ბალანსის, ნომინალური გაცვლითი კურსის, კომბინირებული და პირობითი ვალდებულებების შოკები. აღსანიშნავია, რომ ვალის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი საშუალოვადიან პერიოდში ორგანული კანონით დადგენილი 60%-იანი ნიშნულის ქვემოთაა, თუმცა ლარის ნომინალური გაცვლითი კურსის შოკის²³ შემთხვევაში, მთავრობის ვალის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი სცდება 60%-იან ლიმიტს და 72.1%-ს აღწევს.

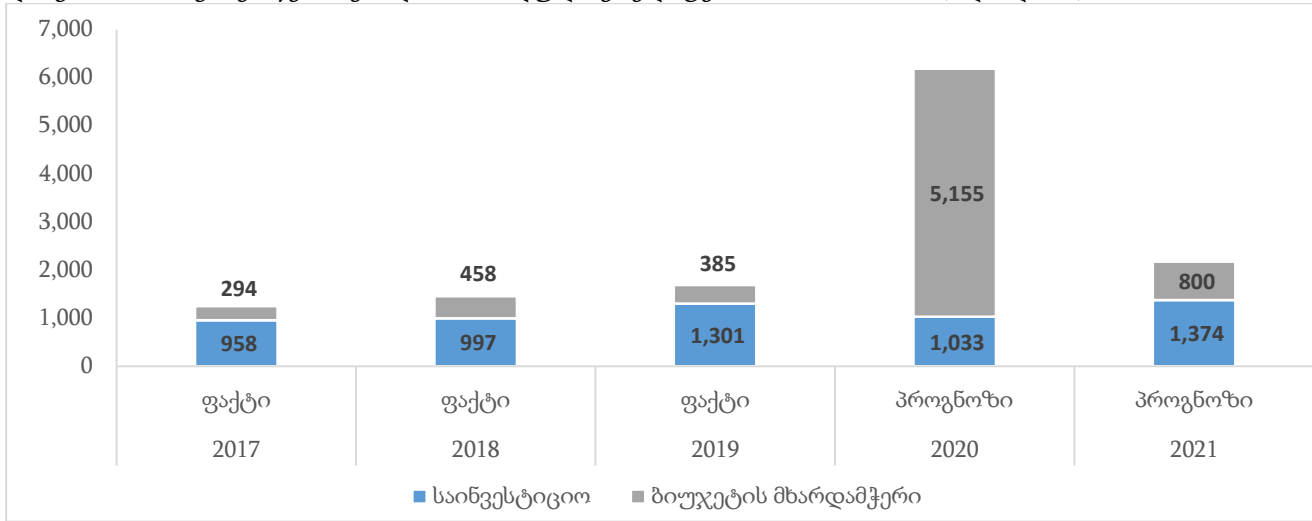
საყურადღებოა, რომ DSA-ის ალტერნატიული სცენარების ანალიზში წარმოდგენილი რეალური მშპ-ის ზრდის მაჩვენებელი, ყველა საპროგნოზო წლისთვის, განსხვავდება „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ პესიმისტურ სცენარში წარმოდგენილი მაჩვენებლებისგან. გარდა ამისა, ზემოაღნიშნული სცენარები ეყრდნობა მხოლოდ მთავრობის ვალის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელს და არ ითვალისწინებს „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტების“ ფარგლებში აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების მშპ-თან ფარდობის მაჩვენებელს (1.1%).

5.2. ვალის სახით მისაღები და დასაფარი ვალდებულებები

2021 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით, საგარეო წყაროებიდან მისაღები ფინანსური რესურსის უმეტესი ნაწილი (63.2%) მიმართული იქნება საინვესტიციო პროექტების დასაფინანსებლად.

²³ ლარის აშშ დოლართან ნომინალური გაცვლითი კურსის ერთჯერადი გაუფასურება 30%-ით.

დიაგრამა 11. საგარეო წყაროებიდან მოზიდული კრედიტების მიზნობრიობა (მლნ ლარი).



საგარეო წყაროებიდან მოზიდული კრედიტების ფარგლებში გათვალისწინებულია 9 ახალი საინვესტიციო პროექტის დაწყება და წინა წლებში დაწყებული 44 პროექტის გაგრძელება.

საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ 2021 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით დაფინანსება ეზრდება ისეთ 7 საინვესტიციო პროექტს, რომელთა შესრულების მდგომარეობა 2020 წლის 8 თვეში 9 თვის გეგმასთან მიმართებით 60%-ზე დაბალია.

ცხრილი 5. საინვესტიციო პროექტების შესრულება 2020 წლის 8 თვის მდგომარეობით და მათი 2021 წლის დაფინანსების გეგმა (ათასი ლარი).

პროექტის დასახელება	2020 წლის ბიუჯეტის კანონი (1)	ათვისება 9 თვის გეგმასთან	2021 წლის ბიუჯეტის პროექტი (2)	ცვლილება (2)-(1)
საქართველოს თავდაცვის ძალების შესაძლებლობის გაძლიერება (SG) (29 10)	5,000	0%	50,000	45,000
ბათუმის ავტობუსების პროექტი (E5P, EBRD) (56 13 04)	2,500	0%	2,970	470
თბილისის მეტროს პროექტი (EBRD) (56 13 08)	15,000	0%	25,000	10,000
ინოვაციის, ინკლუზიურობის და ხარისხის პროექტი - საქართველო I2Q (IBRD) (32 13; 25 07 05)	5,000	8%	27,400	22,400
მერძევეობის დარგის მოდერნიზაციის და ბაზარზე წვდომის პროგრამა (DiMMA) (IFAD) (31 05 12 03)	3,600	17%	18,500	15,380
ორიგაციისა და მიწის ბაზრის განვითარების პროექტი (WB) (26 09; 31 06 03)	33,500	30%	35,400	1,900
შიდასახელმწიფოებრივი გზების აქტივების მართვის პროექტი (WB) (25 02 02 15)	19,000	53%	51,000	32,000

ვალის პორტფელის ზრდის პარალელურად 1.7 მლრდ ლარით (50%-ით) იზრდება სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები და 5.2 მლრდ ლარს შეადგენს.

ცხრილი 6. სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები (მლნ ლარი).

	2019 წლის ფაქტი	2020 წლის ბიუჯეტის კანონი (1)	2021 წლის ბიუჯეტის პროექტი (2)	(2)-(1)
სახელმწიფო ვალის მომსახურება და დაფარვა	2,754	3,456	5,183	1,727
საგარეო ვალის მომსახურება და დაფარვა	1,230	1,360	2,923	1,563
ძირი თანხა	890	985	2,600	1,615
პროცენტი	340	375	323	-52
საშინაო ვალის მომსახურება და დაფარვა	1,524	2,096	2,260	164
ძირი თანხა	1,240	1,720	1,700	-20
პროცენტი	284	376	560	184

6. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი

2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტს თან ერთვის „პროგრამული ბიუჯეტის დანართი“, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას დაგეგმილი პროგრამების მოსალოდნელი შედეგებისა და შედეგების შეფასების ინდიკატორების შესახებ. პროგრამული ბიუჯეტის მომზადება 2012 წლიდან დაიწყო, თუმცა ჯერ კიდევ არ მტკიცდება კანონით და მხოლოდ დანართის ხასიათს ატარებს. მიუხედავად იმისა, რომ გაუმჯობესდა პროგრამების/ქვეპროგრამების, მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და ინდიკატორების შესახებ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაციის ხარისხი, იგი ჯერ კიდევ საჭიროებს შემდგომ სრულყოფასა და დამატებით გაუმჯობესებას.

2021 წლის პროგრამული ბიუჯეტის დანართის ანალიზისას გამოვლინდა პროგრამების/ქვეპროგრამების შემუშავების პროცესში არსებული შემდეგი ნაკლოვანებები:

- ☐ სამინისტროების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების მომზადება:
 - სამინისტროებს ევალებათ²⁴ ყოველი წლის 30 ივნისამდე საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების დამტკიცება. რამდენიმე სამინისტროს 10 ოქტომბრის მდგომარეობით, 2021-2024 წლების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმები არ დაუმტკიცებიათ.
- ☐ ხარვეზებით ხასიათდება პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ფორმირების პროცესი, კერძოდ:
 - დანართში წარმოდგენილი 123 პროგრამიდან 106 პროგრამა (86%) არ არის ჩაშლილი ქვეპროგრამებად. მათ შორის ინფორმაცია ქვეპროგრამების შესახებ წარმოდგენილი არ აქვს 10-დან 3 სამინისტროს;

²⁴ საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 34, პუნქტი 4.

- სამინისტროების იმ პროგრამების ასიგნებები, რომლებიც წარმოდგენილია პროგრამების დონეზე და არ არის გათვალისწინებული მათი შემდგომი დეტალიზაცია ქვეპროგრამებად, შეადგენს სამინისტროების ჯამური ასიგნებების 29%-ს (3.5 მლრდ ლარი), რაც ხელს უშლის აღნიშნული პროგრამებისთვის საბოლოო და შუალედური შედეგების ერთმანეთისგან გამიჯვნასა და მათ შორის ურთიერთკავშირის დადგენას.

□ **ხარვეზები შეინიშნება საბოლოო და შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავების კუთხითაც.** კერძოდ:

- პროგრამების/ქვეპროგრამების მოსალოდნელი საბოლოო/შუალედური შედეგების ნაწილს არ გააჩნია მიზნობრივი მაჩვენებლები. მიუხედავად იმისა, რომ „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის“ თანახმად, საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებლების მითითება ცალ-ცალკე ხდება, ზოგიერთ შემთხვევაში მაინც არ არის განსაზღვრული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღწევი კონკრეტული მიზანი, რაც ანგარიშგების ეტაპზე გაართულებს აღნიშნული პროგრამის/ქვეპროგრამის ეფექტიანობის შეფასებას;
- პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ნაწილი შეფასებისთვის საჭიროებს დამატებით ინდიკატორს, რათა სრულყოფილად იქნეს შეფასებული მიღწეული საბოლოო/შუალედური შედეგები;
- რიგი პროგრამის/ქვეპროგრამის ინდიკატორების შემთხვევაში არ ხდება ცდომილების აღბათობისა და შესაძლო რისკების მაჩვენებლების განსაზღვრა. ინდიკატორში აღნიშნული მაჩვენებლის წარმოდგენის ზოგიერთ შემთხვევაში კი მოყვანილი მონაცემები არარეალისტურია ან არ შეესაბამება მიზნობრივ მაჩვენებელს;
- პროგრამების/ქვეპროგრამების 8%-ის შემთხვევაში შეფასების ინდიკატორების რაოდენობა სცდება მეთოდოლოგიით განსაზღვრული ინდიკატორების ლიმიტს (5 ინდიკატორი)²⁵.

პანდემიამ საჯარო ფინანსების მართვის სისტემა ახალი გამოწვევების წინაშე დააყენა, მათ შორისაა, ფისკალური პოლიტიკის საჭიროებების გადაფასება და დამატებითი ფინანსური რესურსების იდენტიფიცირება, რესურსების დროული ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა, საგანგებო სიტუაციებზე რეაგირებისთვის გამოყოფილი რესურსების აღრიცხვა, ანგარიშგება და კონტროლი. აღნიშნული გამოწვევების საპასუხოდ პროგრამული ბიუჯეტირების გამართულ ფუნქციონირებას განსაკუთრებული ყურადღება ენიჭება, ვინაიდან პროგრამული ბიუჯეტი ხელს უწყობს მიღწეული შედეგების შესახებ ინფორმაციის ინტეგრირებას საბიუჯეტო პროცესში, რაზეც ყურადღება იქნა გამახვილებული საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) პუბლიკაციაში „საჯარო ფინანსების მართვის სისტემების მომზადება საგანგებო სიტუაციების გამოწვევებზე რეაგირებისთვის“.²⁶

²⁵ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №283 „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ. დანართი №2.

²⁶ Preparing Public Financial Management Systems for Emergency Response Challenges; გვ. 4