



დასკვნა

საქართველოს კანონის პროექტზე

„საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის
თაობაზე

გადამუშავებული ვარიანტი

დასკვნა „საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 139-ე მუხლის შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა მოამზადა დასკვნა „2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტის გადამუშავებული ვარიანტით გათვალისწინებული ცვლილებების შესახებ.

მთავრობის პასუხისმგებლობა „2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 40-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია „2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტის, თანდართული მასალებისა და განახლებული საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების მომზადებასა და სამართლიან წარდგენაზე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პასუხისმგებლობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პასუხისმგებელია მოამზადოს დასკვნა „2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული ცვლილებების 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 იქნას 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 საფუძვლიანი 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 შეიარჩევა 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

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ წარმოადგინა „2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე კანონის პროექტი. კანონპროექტში მოცემული ცვლილებები ასახავს კორონავირუსის (COVID 19) პანდემიით გამოწვეული ნეგატიური შოკების გავლენას მაკროეკონომიკური და ფისკალური მაჩვენებლების მოსალოდნელ მნიშვნელობებზე და მთავრობის ანტიკრიზისული გეგმის ღონისძიებებს.

კანონპროექტის ფარგლებში წარმოდგენილი მაკროეკონომიკური პროგნოზები პანდემიის შედეგად მნიშვნელოვნად შეცვლილია. კერძოდ, 2020 წლის ეკონომიკური ზრდა 8.5 პროცენტული პუნქტით მცირდება და -4.0%-ს შეადგენს. სსიპ - სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის წინასწარი შეფასებით, 2020 წლის პირველი ოთხი თვის ეკონომიკური ზრდის საშუალო მაჩვენებელმა -3.6% შეადგინა. სამომხმარებლო ფასების საშუალო წლიური ინფლაციის საპროგნოზო მაჩვენებელი 3.0%-დან 4.7%-მდე გაიზარდა. 2020 წლის პირველი ხუთი თვის საშუალო წლიური ინფლაცია 6.5%-ს გაუტოლდა.

ცხრილი 1. 2020 წლის მაკროეკონომიკული მაჩვენებლების თავდაპირველი და განახლებული პროგნოზები.

	2019 ფაქტი	2020 წლის ბიუჯეტის კანონი	2020 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტი
რეალური მშპ (ზრდის ტემპი)	5.1%	4.5%	-4.0%
ნომინალური მშპ (მლნ ლარი)	50,002	53,081	50,303
სამომხმარებლო ფასების ინდექსი (საშუალო პერიოდის განმავლობაში)	4.9%	3.0%	4.7%
მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი (პროცენტულად მშპ-თან)	5.1%	3.5%	8.8%

მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის (მშპ-სთან მიმართებაში) საპროგნოზო მაჩვენებელი 5.3 პროცენტული პუნქტით უარესდება და 8.8%-ს შეადგენს. კანონის ცვლილების პროექტის პირველ წარდგენასთან შედარებით, მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი 1.4 პროცენტული პუნქტით გაუმჯობესდა, რაც ძირითადად იმპორტის საპროგნოზო მაჩვენებლის კლებით არის გამოწვეული. 2020 წლის პირველი ხუთი თვის საქონლის ექსპორტი 16.2%-ით, ხოლო საქონლის იმპორტი 17.0%-ით ნაკლებია წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე.

კანონის ცვლილების პროექტის გადამუშავებულ ვერსიაში გათვალისწინებული იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და დოკუმენტს თან ახლავს „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ ალტერნატიული (ოპტიმისტური და პესიმისტური) სცენარები. საყურადღებოა, რომ მოცემულ სცენარებში წარმოდგენილი ეკონომიკური შოკების ეფექტი ძირითადად ასახულია 2020 წლის საპროგნოზო მაჩვენებლებში.

საყურადღებოა, რომ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ანგარიშში¹ განხილულია საქართველოს ეკონომიკის ფინანსური, ფისკალური და პოლიტიკური რისკები. კერძოდ, ფინანსურ რისკად განხილულია გლობალური შოკის უარყოფითი გავლენა ეროვნული ვალუტის გაცვლით კურსზე, რაც ინფლაციური მოლოდინების ზრდის მიზეზი შეიძლება გახდეს. ფისკალურ რისკად კი განხილულია სახელმწიფო საწარმოებიდან მომდინარე პირობითი ვალდებულებების რისკი, რომლის მატერიალიზაცია გაზრდის ბიუჯეტის დეფიციტს და უკვე შემცირებულ კაპიტალურ და მიმდინარე ხარჯებს უფრო მეტად შეკვეცავს. ასევე, ანგარიშში განხილულია ორი გლობალური რისკი, პროტექციონიზმი და პანდემიის ინტენსივობასთან და ხანგრძლივობასთან დაკავშირებული გაურკვევლობა. გლობალური რისკების მატერიალიზაცია ექსპორტის, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციებისა და ტურიზმის კომპონენტების შემცირებით, გამოიწვევს ეკონომიკური ზრდის უფრო მეტად შენელებას და მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის ზრდას.

არსებული ეკონომიკური რეალობიდან გამომდინარე გაზრდილი ფისკალური რისკების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, განახლდეს „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტი. პოტენციური ფისკალური რისკების იდენტიფიცირება და მათგან მოსალოდნელი ეფექტის შეფასება, ხელს შეუწყობს სწორი პოლიტიკის დაგეგმვას ეკონომიკაზე რისკების ზემოქმედების შესამცირებლად.

წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონპროექტით, არსებულ გეგმასთან შედარებით 3,866 მლნ ლარით იზრდება (26.6%-ით) შემოსულობები და 18,420 მლნ ლარს უტოლდება. იზრდება ასევე გადასახდელების გეგმური მაჩვენებელი 1,491 მლნ ლარის ოდენობით (10.3%-ით) და 15,924 მლნ ლარს შეადგენს.

აღსანიშნავია, რომ პროექტი არ ითვალისწინებს დაგეგმილი შემოსულობების სრულად გამოყენებას გადასახდელების დასაფინანსებლად, რის შედეგადაც ადგილი ექნება სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთის დაგროვებას 2,496 მლნ ლარის ოდენობით. პროექტში წარმოდგენილი ინფორმაციით, მოცემული რესურსი გამოყენებული იქნება მოსალოდნელზე უარესი ეკონომიკური სცენარის განვითარების შემთხვევაში. მანამდე კი აღნიშნული თანხები განთავსდება კომერციული ბანკების დეპოზიტებზე, საპროცენტო შემოსავლების მიღების მიზნით.

ცხრილი 2. 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლები (მლნ ლარი).

დასახელება	2020 წლის ბიუჯეტის კანონი	2020 წლის კანონის ცვლილების პროექტი	სხვაობა	ცვლილება (%)
შემოსულობები	14,554	18,420	3,866	26.6%
შემოსავლები	11,227	10,213	-1,014	-9.0%
არაფინანსური აქტივების კლება	130	90	-40	-30.8%
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოკლებით)	130	80	-50	-38.5%

¹ IMF Country Report, 20/149, გვ. 33-34

ვალდებულებების ზრდა	3,067	8,038	4,970	162.0%
მათ შორის საშინაო	1,200	1,850	650	54.2%
მათ შორის საგარეო	1,867	6,188	4,320	231.4%
გადასახდელები	14,433	15,924	1,491	10.3%
ხარჯები	10,847	12,556	1,710	15.8%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	2,221	2,008	-214	-9.6%
ფინანსური აქტივების ზრდა	342	327	-15	-4.5%
ვალდებულებების კლება	1,023	1,033	10	1.0%
მათ შორის საშინაო	44	44	0	0.0%
მათ შორის საგარეო	979	989	10	1.0%
ნაშთის ცვლილება	121	2,496	2,375	1,957.5%

შემოსულობების ნაწილში 1,014 მლნ ლარით მცირდება „შემოსავლების“ მუხლი, რაც საგადასახადო შემოსავლების გეგმური მაჩვენებლის 1,486 მლნ ლარით (14.2%-ით) კლებითაა გამოწვეული. ამასთან, 4,970 მლნ ლარით (162%-ით) იზრდება „ვალდებულებების ზრდის“ მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებელი, რაც ძირითადად პანდემიის შედეგად წარმოქმნილი დეფიციტის დასაფინანსებლად დამატებითი ვალის აღებასთანაა დაკავშირებული.

ბიუჯეტის ცვლილებების პროექტით, მცირდება ყველა საგადასახადო შემოსავლის საპროგნოზო მაჩვენებელი. ყველაზე დიდი კლებით ხასიათდებიან საშემოსავლო გადასახადი (425 მლნ ლარით, 12.4%-ით), რაც ძირითადად გამოწვეულია საგადასახადო შეღავათის დაწესებით და დამატებული ღირებულების გადასახადი (644 მლნ ლარით, 14.6%-ით), რაც განპირობებულია გადასახადის გადამხდელთათვის დღგ-ს დაბრუნებისთვის მიმართული დამატებითი რესურსით, 600 მლნ ლარის ოდენობით. შედარებით, უმნიშვნელოდ მცირდება აქციზისა და იმპორტის საპროგნოზო მაჩვენებლები, შესაბამისად, 75 მლნ ლარისა (5.4%-ით) და 10 მლნ ლარის (12.5%-ით) მოცულობით.

კანონპროექტი ითვალისწინებს კორონავირუსის პანდემიის შედეგად დაზარალებულთა მხარდაჭერის პროგრამებს, მათ შორის, სოციალურ დახმარებებსა და საგადასახადო შეღავათებს.² პანდემიის შედეგად შექმნილი ეკონომიკური მდგომარეობის, დაგეგმილი სოციალური დახმარებებისა და საგადასახადო შეღავათების მასშტაბის გათვალისწინებით, საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი დამატებით დასაბუთებას საჭიროებს.

² დაქირავებით დასაქმებულების კომპენსაცია - 6 თვის განმავლობაში 200 ლარიანი დახმარების გასაწევად გათვალისწინებულია 450 მლნ ლარი; საშემოსავლო გადასახადის შეღავათი - სამუშაო ადგილების შენარჩუნების მიზნით დაწესებული საშემოსავლო გადასახადის შემცირებისთვის გათვალისწინებულია 250 მლნ ლარი (ასახულია საშემოსავლო გადასახადის მაჩვენებლებში).

ცხრილი 3. 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლები (მლნ ლარი).

დასახელება	2020 წლის ბიუჯეტის კანონი	2020 წლის კანონის ცვლილების პროექტი	სხვაობა	ცვლილება (%)
საშემოსავლო გადასახადი	3,415	2,990	-425	-12.4%
მოგების გადასახადი	970	840	-130	-13.4%
დღგ	4,398	3,754	-644	-14.6%
აქციზი	1,400	1,325	-75	-5.4%
იმპორტის გადასახადი	80	70	-10	-12.5%
სხვა გადასახადი	202	0	-202	-100.0%
საგადასახადო შემოსავლები	10,465	8,979	-1,486	-14.2%

გადასახდელების გეგმური მაჩვენებლის ზრდა ძირითადად განპირობებულია „ხარჯების“ მუხლის 1,710 მლნ ლარით მატებით, რაც პანდემიის შედეგად გაზრდილი სოციალური დანახარჯებითაა გამოწვეული. კერძოდ, ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით, სოციალური დანახარჯების გეგმური მაჩვენებელი 1,045 მლნ ლარით იზრდება. მცირდება „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი, 214 მლნ ლარის (9.6%-ით) ოდენობით.

ბიუჯეტის არსებული კანონით განსაზღვრული 55 მხარჯავი ორგანიზაციიდან, წარმოდგენილი კანონპროექტით დაფინანსება ეცვლება 30 დაწესებულებას (მათ შორის 10 სამინისტროს). ცვლილების პროექტით, დაფინანსება ეზრდება 3 სამინისტროს, ჯამში 1,734 მლნ ლარით, ხოლო დანარჩენ 27 ორგანიზაციას უმცირდება, ჯამში 504 მლნ ლარით (მათ შორის, 7 სამინისტროს - 479 მლნ ლარით). 261 მლნ ლარით იზრდება საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები (დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 1-ში).

პროგრამების ჭრილში, ბიუჯეტის არსებული კანონით განსაზღვრული 131 პროგრამიდან დაფინანსება ეცვლება 69 პროგრამას, საიდანაც 57-ს აკლდება ჯამში 534 მლნ ლარი, ხოლო 12-ს ემატება - ჯამში 1,775 მლნ ლარი. აღნიშნული თანხიდან უდიდესი ნაწილი მიიმართება სამი პროგრამის დაფინანსების ზრდაზე: „მოსახლეობის სოციალური დაცვა“ (27 02) – 836 მლნ ლარი; „მეწარმეობის განვითარება“ (24 07) – 419 მლნ ლარი; „მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა“ (27 03) – 238 მლნ ლარი (დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 2-ში).

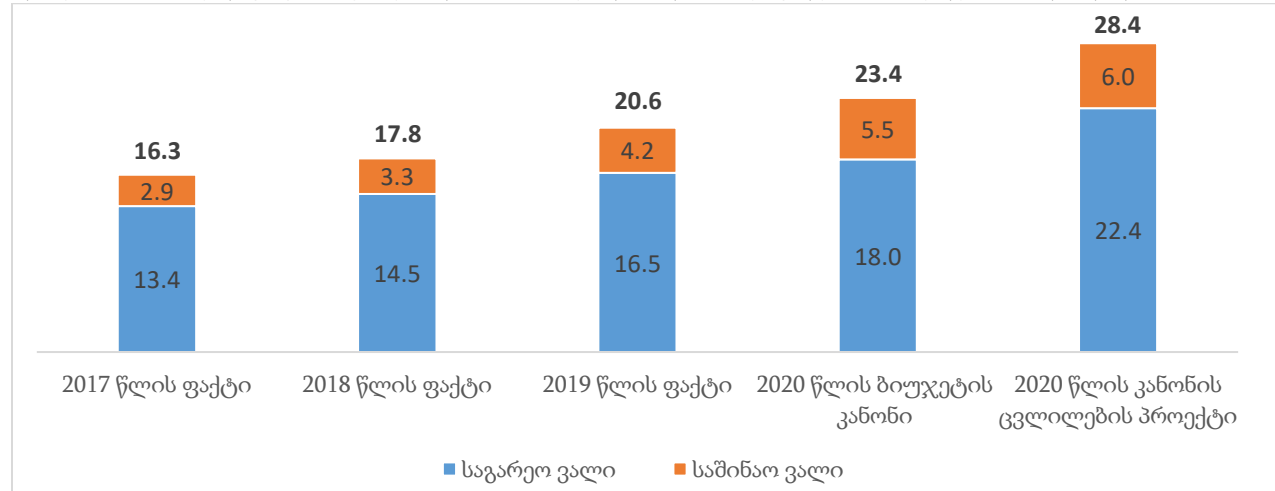
დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ გათვალისწინებულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაცია და კანონპროექტის გადამუშავებულ ვერსიას თან ახლავს პროგრამული ბიუჯეტის დანართი. დანართი მოიცავს ინფორმაციას იმ პროგრამების/ქვეპროგრამების ნაწილზე, რომლებსაც პროექტში წარმოდგენილი ცვლილებების შედეგად დაუკორექტირდათ ინდიკატორები (საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებლები).

ფინანსური აქტივების მიმართულებით 2,359 მლნ ლარით იზრდება „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი. აღნიშნული განპირობებულია „ვალუტა და დეპოზიტების“ მუხლის 2,375 მლნ ლარით ზრდით და „სესხების“ მუხლის 15 მლნ ლარით შემცირებით. რაც შეეხება „ფინანსური აქტივების კლების“ მუხლს, მისი მოცულობა 50 მლნ ლარით (38%-ით) მცირდება ქვესასესხო ხელშეკრულებების საფუძველზე გადასესხებული კრედიტებიდან მოსამართი ძირი თანხის

შემცირების ხარჯზე. კერძოდ, წლის განმავლობაში აღარ იგეგმება ქ. ბათუმის მერიიდან, შპს „ელექტროსისტემიდან“ და შპს „ენგურიდან“ გათვალისწინებული ძირითადი თანხის მომართვა.

წარმოდგენილი კანონპროექტით, არსებულ გეგმასთან შედარებით, სახელმწიფო ვალის მოცულობა 5 მლრდ ლარით იზრდება და 28.4 მლრდ ლარს უტოლდება.

დიაგრამა 1. სახელმწიფო საგარეო და საშინაო ვალის დინამიკა წლების მიხედვით (მლრდ ლარი).



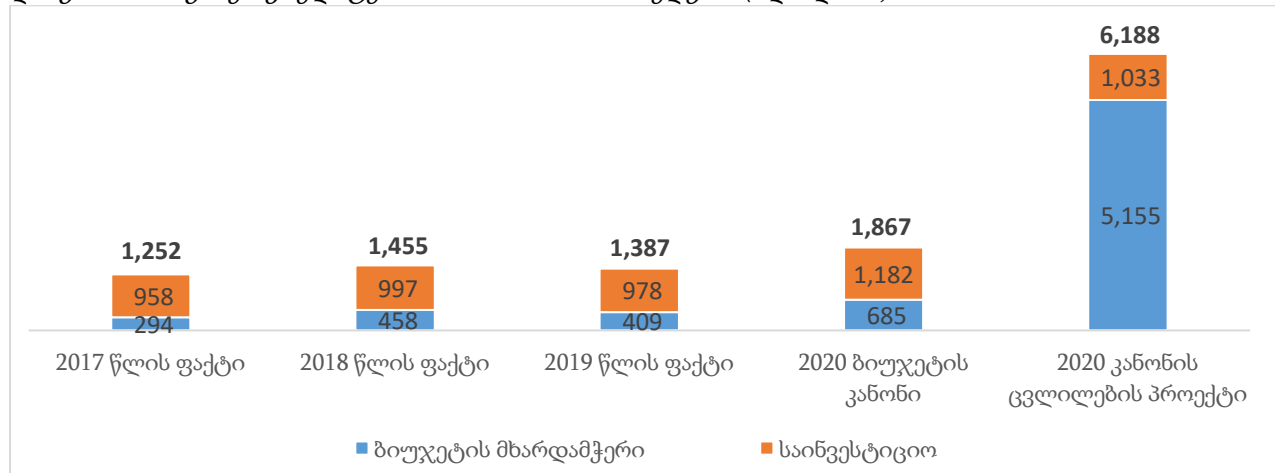
ვალთან დაკავშირებით საყურადღებოა შემდეგი საკითხები:

- საშინაო ვალდებულებები იზრდება 650 მლნ ლარით და 1,850 მლნ ლარს უტოლდება. განმარტებითი ბარათის მიხედვით, საშინაო ვალდებულებების ზრდა დაკავშირებულია კომერციული ბანკებისთვის გრძელვადიანი ლარის მიწოდების ინსტრუმენტის ამოქმედებასთან. აღნიშნული გულისხმობს 2018 წლის 17 იანვარს გამოშვებული 10-წლიანი ვადიანობის მქონე სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების დამატებით ემისიას, არაუმეტეს 600 მლნ ლარის მოცულობით. ემისიის შედეგად მიღებულ თანხას კი სახელმწიფო სრულად განათავსებს კომერციული ბანკების სადეპოზიტო სერთიფიკატებში.³ საყურადღებოა, რომ მსგავსი ინსტრუმენტი პირველად გამოყენებულ იქნა 2014-2015 წლებში. მიზანშეწონილია, კანონპროექტში წარმოდგენილი იყოს როგორც წინა წლებში ამ ინსტრუმენტის გამოყენებით მიღებული სარგებლის შეფასება და დამდგარი ეკონომიკური ეფექტი, ასევე დამატებითი ინფორმაცია და ანალიზი აღნიშნული ინსტრუმენტის მახასიათებლებისა და მათი ეკონომიკურ გარემოზე მოსალოდნელი გავლენის შესახებ.
- საგარეო ვალდებულებები იზრდება 4,320 მლნ ლარით და 6,188 მლნ ლარს უტოლდება. ზრდა დაკავშირებულია დამატებითი საგარეო ვალის აღებასთან, საიდანაც 83% (5,155 მლნ ლარი) ბიუჯეტის მხარდამჭერ კრედიტებს წარმოადგენს. შედეგად, არსებულ ბიუჯეტის კანონთან შედარებით, 150 მლნ ლარით მცირდება საინვესტიციო

³ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 22 მაისის №845 განკარგულება „ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის ხელშეწყობის მექანიზმისთვის სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების გამოშვების, მიმოქცევის, აღრიცხვის, დაფარვისა და მიღებული ფულადი სახსრების განთავსების შესახებ“.

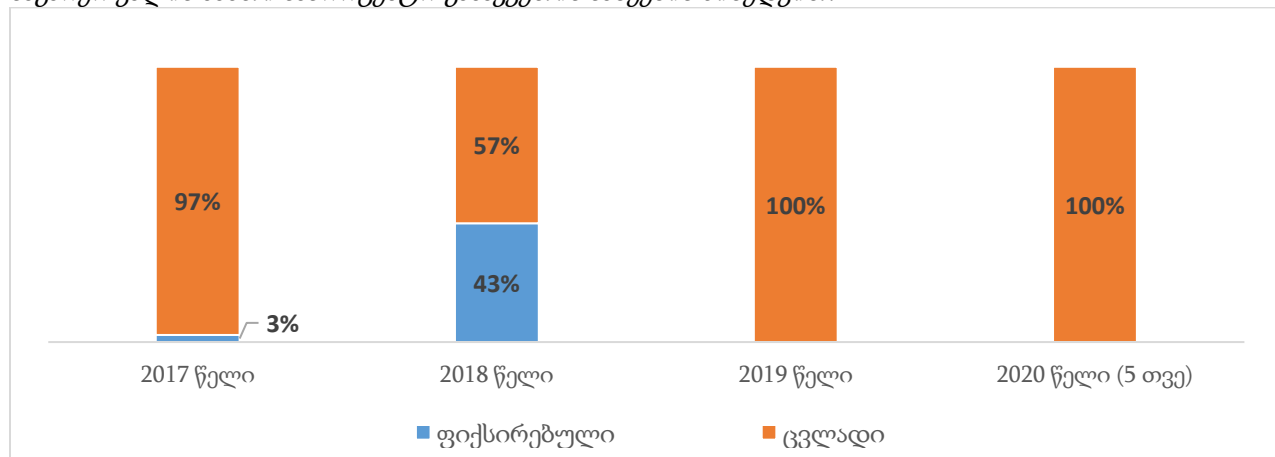
კრედიტების მოცულობა, ხოლო ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტები 4,470 მლნ ლარით იზრდება.

დიაგრამა 2. საგარეო კრედიტები მიზნობრიობის მიხედვით (მლნ ლარი).



- საგარეო ვალის ზრდის პარალელურად მატულობს საპროცენტო რისკი, რაც გამოიხატება ცვალებადი საპროცენტო განაკვეთის მქონე სესხების წილის ზრდით საკრედიტო პორტფელში. კერძოდ, 2020 წლის 31 მაისის მდგომარეობით გაფორმებული 10 ახალი სასესხო ხელშეკრულებიდან, ყველა ცვალებად საპროცენტო განაკვეთშია.

დიაგრამა 3. 2017-2020 (5 თვე) წლებში გაფორმებული სასესხო ხელშეკრულებით განსაზღვრული საგარეო ვალის ნაშთი საპროცენტო განაკვეთის სახეების მიხედვით.



- საინვესტიციო პროექტებისთვის საგარეო საკრედიტო წყაროებიდან მიღებული სახსრების მოცულობა 149.7 მლნ ლარით მცირდება. კანონპროექტით აღარ არის გათვალისწინებული 3 საინვესტიციო პროექტის⁴ განხორციელება, ჯამური ღირებულებით 14.5 მლნ ლარი. თუმცა, ცვლილების შედეგად იგეგმება 3 ახალი

⁴ „ჩრდილოეთის რგოლი“ (EBRD), „ნამახვანი-წყალტუბო-ლაჯანური“ (KfW, EBRD); საცხოვრებლად ვარგისი ქალაქების საინვესტიციო პროგრამა (ADB); კახეთის ინფრასტრუქტურის გაძლიერება (KfW).

საინვესტიციო პროექტის⁵ ფარგლებში, ჯამურად 45 მლნ ლარის ოდენობის რესურსის ათვისება. ამასთან, 23 საინვესტიციო პროექტს უმცირდება დაფინანსება, ჯამურად 243.1 მლნ ლარის მოცულობით, 11 საინვესტიციო პროექტს კი ეზრდება - 93.4 მლნ ლარით (დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 3-ში).

- საშინაო და საგარეო ვალის ზრდის პარალელურად, გაიზარდა „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული მთავრობის ვალის⁶ მაჩვენებელი მშპ-ის 43.8%-დან 55.7%-მდე⁷ და მიუახლოვდა კანონით დადგენილ 60%-იან ზღვარს. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული მაჩვენებელი არ ითვალისწინებს სახელმწიფო სექტორად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებებს. ასევე, მაჩვენებელი განსაკუთრებით მგრძნობიარეა ლარის გაცვლითი კურსის მიმართ სხვა ვალუტებთან, რადგან მთავრობის ვალის 78%-ს საგარეო ვალი შეადგენს. გარდა ამისა, „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტებიდან“ (PPP პროექტები) მომდინარე ვალდებულებები უცხოურ ვალუტაშია და შესაბამისად მოწყვლადია გაცვლითი კურსის მერყეობის მიმართ.

ცხრილი 4. სახელმწიფო ვალის და მთავრობის ვალის ნაშთის დინამიკა (მლნ ლარი).

	2017 წლის ფაქტი	2018 წლის ფაქტი	2019 წლის ფაქტი	2020 წლის ბიუჯეტის კანონი	2020 წლის კანონის ცვლილების პროექტი
საგარეო ვალი	13,421	14,545	16,464	17,968	22,429
საშინაო ვალი	2,863	3,250	4,159	5,467	5,967
სახელმწიფო ვალი	16,284	17,795	20,623	23,435	28,395
მთავრობის ვალი ⁸	16,062	17,349	19,916	22,579	27,341
ვალის წესი - მთავრობის ვალის და PPP პროექტების ვალდებულებების ⁹ ფარდობა მშპ-თან	39.4%	38.9%	39.8%	43.8%	55.7%

- ვალის მოცულობის ზრდის პარალელურად, 6 პროცენტული პუნქტით იზრდება საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან არსებული პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოდიფიცირებული დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებელი და მშპ-ის 8.5%-ს უტოლდება. გასათვალისწინებელია, რომ მოდიფიცირებული დეფიციტი

⁵ თბილისის მეტროს პროექტი (EBRD); რეგიონალური განვითარების პროექტი II (იმერეთი) (WB); COVID-19-თან დაკავშირებული ჯანდაცვის სფეროს ღონისძიებების დაფინანსება (EIB).

⁶ ვალის წესი - საქართველოს მთავრობის ვალს დამატებული „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტების“ ფარგლებში აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების ფარდობა მშპ-თან არ უნდა აღემატებოდეს 60.0%-ს.

⁷ „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტების“ ფარგლებში აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების (2019 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით) გათვალისწინებით.

⁸ სახელმწიფო ვალის ნაშთის გამოკლებული ეროვნული ბანკის ვალი და დამატებული საბიუჯეტო ორგანიზაციების სესხის სახით არსებული ვალი.

⁹ „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტების“ ფარგლებში აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულება 2019 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით.

განგარიშებისას ითვალისწინებს დაბრუნების ქვეანგარიშზე¹⁰ არსებული ნაშთის ცვლილებას, რაც ფაქტობრივი მაჩვენებლის შემთხვევაში კიდევ უფრო გაზრდის დეფიციტის მოცულობას¹¹. 2020 წლის ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებელი 8.3%-ით განისაზღვრა და აჭარბებს კანონმდებლობით დაწესებულ 3.0%-იან ლიმიტს. კანონპროექტზე თანდართული საშუალოვადიანი პროგნოზით (საბაზისო სცენარით), ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი 3.0%-იან ზღვარს 2023 წელს დაუბრუნდება.

კანონის ცვლილების პროექტის გადამუშავებულ ვერსიაში გათვალისწინებული იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და დოკუმენტს თან ახლავს „მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზი“ (DSA) 2020-2029 წლებისათვის. დოკუმენტში განხილულია რეალური მშპ-ს ზრდის, რეალური საპროცენტო განაკვეთის, სახელმწიფო ბიუჯეტის პირველადი ბალანსის, ნომინალური გაცვლითი კურსის, კომბინირებული და პირობითი ვალდებულებების შოკები. აღსანიშნავია, რომ ნომინალური გაცვლითი კურსის შოკის რეალიზების შემთხვევაში¹² „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული მთავრობის ვალის მაჩვენებელი გადააჭარბებს 60%-იან ლიმიტს.

საყურადღებოა, რომ DSA-ის ალტერნატიული სცენარების ანალიზში წარმოდგენილი რეალური მშპ-ის ზრდის მაჩვენებელი (მაგ. 2020 წლისთვის -5.5%) განსხვავდება „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ პესიმისტურ სცენარში წარმოდგენილი მაჩვენებლისგან (მაგ. 2020 წლისთვის -9.6%). გარდა ამისა, ზემოაღნიშნული სცენარები ეყრდნობა მთავრობის ვალის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელს და არ ითვალისწინებს „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტების“ ფარგლებში აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების მშპ-თან ფარდობას (1.38%).

აღსანიშნავია, რომ მთავრობის ვალის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი (პესიმისტური სცენარის შემთხვევაში) განსხვავებულია ბიუჯეტის სხვადასხვა დოკუმენტებში. „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ პესიმისტურ სცენარში აღნიშნული მაჩვენებელი 58.8%-ს უტოლდება, ხოლო „სცენარების აღწერის“ დოკუმენტში განხილული პესიმისტური სცენარის შემთხვევაში იგივე მაჩვენებელი 59.7%-ს შეადგენს.

გასათვალისწინებელია, რომ მოსალოდნელზე უარესი ეკონომიკური სცენარის განვითარების შემთხვევაში, არსებული ფისკალური ბუფერი შეიძლება არ აღმოჩნდეს საკმარისი საშუალოვადიანი პერიოდის საჭიროებების დასაფინანსებლად. აღნიშნული ზრდის იმის რისკს, რომ დამდგარი საჭიროებები დაფინანსებული იქნება დამატებითი ვალის აღებით. შესაბამისად, მთავრობის ვალის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია, ფინანსთა სამინისტრომ არსებული ცვლილებებისა და გამოწვევების გათვალისწინებით, განახლოს „მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგია“ საშუალოვადიანი პერიოდისათვის, რომელშიც

¹⁰ საგადასახადო შემოსავლების ზედმეტად გადახდილი თანხის დაბრუნების ქვეანგარიშში.

¹¹ წარმოდგენილი კანონპროექტით, 2020 წლის განმავლობაში გარდა დაგეგმილისა, დაბრუნების ქვეანგარიშზე დღეს დამატებითი დაბრუნებისათვის მიიმართება 600 მლნ ლარი.

¹² ლარის აშშ დოლართან ნომინალური გაცვლითი კურსის ერთჯერადი გაუფასურება 2020 წელს 30% ან მეტით.

ასახული იქნება მთავრობის ხედვა თუ როგორ დაუბრუნდება მთავრობის ვალის პორტფელი კრიზისის პერიოდამდე არსებულ ნიშნულს.

დანართი

დანართი 1. მხარჯავი ორგანიზაციები და საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები, რომელთაც ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით ეცვლებათ დაფინანსება (ათასი ლარი).

პროგ. კოდი	მხარჯავი ორგანიზაციის დასახელება	2020 წლის ბიუჯეტის კანონი	2020 წლის კანონის ცვლილების პროექტი	სხვაობა	სხვაობა (%)
მხარჯავი ორგანიზაციები, რომელთაც ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით ეზრდებათ დაფინანსება					
24 00	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	364,000	822,425	458,425	125.9%
27 00	საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	4,363,000	5,515,000	1,152,000	26.4%
31 00	საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	353,000	476,860	123,860	35.1%
მხარჯავი ორგანიზაციები, რომელთაც ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით უმცირდებათ დაფინანსება					
01 00	საქართველოს პარლამენტი და მასთან არსებული ორგანიზაციები	64,736	60,736	-4,000	-6.2%
02 00	საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია	7,000	6,250	-750	-10.7%
04 00	საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია	16,500	15,500	-1,000	-6.1%
05 00	სახელმწიფო აუდიტის სამსახური	16,455	15,455	-1,000	-6.1%
09 00	საერთო სასამართლოები	84,380	76,380	-8,000	-9.5%
10 00	საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო	6,620	5,620	-1,000	-15.1%
20 00	საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური	137,500	136,500	-1,000	-0.7%
21 00	სსიპ - საპენსიო სააგენტო	5,000	4,500	-500	-10.0%
22 00	შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი	2,950	2,550	-400	-13.6%
23 00	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	93,000	81,000	-12,000	-12.9%
25 00	საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო	2,071,600	1,820,288	-251,313	-12.1%
28 00	საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო	159,000	156,000	-3,000	-1.9%
29 00	საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო	880,000	805,000	-75,000	-8.5%
30 00	საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო	770,000	760,000	-10,000	-1.3%
32 00	საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო	1,666,545	1,538,840	-127,705	-7.7%
35 00	სსიპ - საჯარო სამსახურის ბიურო	1,600	1,340	-260	-16.3%
37 00	სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახური	8,300	7,400	-900	-10.8%

40 00	საქართველოს სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური	58,500	57,800	-700	-1.2%
41 00	საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი	8,000	7,000	-1,000	-12.5%
43 00	სსიპ – კონკურენციის სააგენტო	2,200	1,930	-270	-12.3%
47 00	სსიპ – საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური – საქსტატი	10,580	10,120	-460	-4.3%
49 00	საქართველოს სავაჭრო-სამრეწველო პალატა	1,530	1,430	-100	-6.5%
51 00	სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური	8,000	7,000	-1,000	-12.5%
52 00	სსიპ - სახელმწიფო ენის დეპარტამენტი	500	450	-50	-10.0%
53 00	სსიპ - საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტო	500	250	-250	-50.0%
54 00	სსიპ - ახალგაზრდობის სააგენტო	5,000	3,500	-1,500	-30.0%
55 00	ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს აპარატი	3,200	2,500	-700	-21.9%
საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები					
56 01	საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა	1,350,000	1,360,000	10,000	0.7%
56 02	საშინაო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა	416,000	448,000	32,000	7.7%
56 04	ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები	131,000	166,000	35,000	26.7%
56 07	საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი	350,000	400,000	50,000	14.3%
56 17	StopCoV ფონდი	0	133,500	133,500	

დანართი 2. პროგრამები, რომელთაც ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით 2 მლნ ლარზე მეტად ეცვლებათ დაფინანსება (ათასი ლარი).

პროგ. კოდი	პროგრამის დასახელება	2020 წლის ბიუჯეტის კანონი	2020 წლის კანონის ცვლილების პროექტი	სხვაობა	სხვაობა (%)
პროგრამები, რომელთაც ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით ეზრდებათ დაფინანსება					
24 07	მეწარმეობის განვითარება	57,550	477,010	419,460	728.9%
24 13	ვარდნილისა და ენგურის ჰიდროელექტროსადგურების რეაბილიტაციის პროექტი (EBRD, EIB, EU)	15,000	25,000	10,000	66.7%
24 25	ახალ კორონავირუსთან დაკავშირებული კარანტინისა და სხვა ღონისძიებების განხორციელება	-	45,000	45,000	
26 01	სამართალშემოქმედებისა და ქვეყნის ინტერესების სამართლებრივი მხარდაჭერის მიზნით სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება და მართვა, მათ შორის, სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის განხორციელება	22,835	25,585	2,750	12.0%
26 08	სსიპ - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მომსახურებათა განვითარება და ხელმისაწვდომობა	4,400	7,390	2,990	68.0%
27 02	მოსახლეობის სოციალური დაცვა	3,076,000	3,911,800	835,800	27.2%
27 03	მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა	1,128,627	1,366,277	237,650	21.1%
27 04	სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვა	25,000	85,000	60,000	240.0%
27 06	იძულებით გადაადგილებულ პირთა და მიგრანტთა ხელშეწყობა	67,135	87,535	20,400	30.4%
31 03	მევენახეობა-მელვინეობის განვითარება	12,700	79,956	67,256	529.6%
31 05	ერთიანი აგროპროექტი	142,500	211,795	69,295	48.6%
32 15	გამოყენებითი კვლევების საგრანტო პროგრამა (IBRD)	2,000	6,342	4,342	217.1%
პროგრამები, რომელთაც ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით უმცირდებათ დაფინანსება					
01 01	საკანონმდებლო საქმიანობა	53,696	49,696	-4,000	-7.4%
09 01	საერთო სასამართლოების სისტემის განვითარება და ხელშეწყობა	82,510	74,510	-8,000	-9.7%
23 01	სახელმწიფო ფინანსების მართვა	20,745	18,645	-2,100	-10.1%
23 02	შემოსავლების მობილიზება და გადამხდელთა მომსახურების გაუმჯობესება	40,800	32,800	-8,000	-19.6%
24 01	ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება	15,860	13,300	-2,560	-16.1%
24 05	ტურიზმის განვითარების ხელშეწყობა	31,680	22,660	-9,020	-28.5%

24 10	ტრანსპორტის სფეროში საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრი ვალდებულებების დაფარვა და ტრანსპორტირების ხარჯების სუბსიდირება	8,000	4,200	-3,800	-47.5%
25 01	რეგიონებისა და ინფრასტრუქტურის განვითარების პოლიტიკის შემუშავება და მართვა	9,200	7,010	-2,190	-23.8%
25 02	საგზაო ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების ღონისძიებები	1,315,250	1,197,800	-117,450	-8.9%
25 03	რეგიონული და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია	262,130	217,844	-44,287	-16.9%
25 04	წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის აღდგენა- რეაბილიტაცია	256,800	206,414	-50,386	-19.6%
25 05	მყარი ნარჩენების მართვის პროგრამა	24,220	19,220	-5,000	-20.6%
25 06	იმულებით გადაადგილებული პირების მხარდაჭერა	55,000	30,000	-25,000	-45.5%
25 07	ზოგადსაგანმანათლებლო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა და რეაბილიტაცია	149,000	142,000	-7,000	-4.7%
26 02	საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი პენიტენციური სისტემის ჩამოყალიბება	157,245	152,545	-4,700	-3.0%
28 01	საგარეო პოლიტიკის განხორციელება	158,150	155,150	-3,000	-1.9%
29 05	ინფრასტრუქტურის განვითარება	100,000	80,000	-20,000	-20.0%
29 08	თავდაცვის შესაძლებლობების შენარჩუნება/განვითარება	51,600	41,600	-10,000	-19.4%
29 09	ლოჯისტიკური უზრუნველყოფა	170,956	155,956	-15,000	-8.8%
29 10	საქართველოს თავდაცვის ძალების შესაძლებლობის გაძლიერება (SG)	35,000	5,000	-30,000	-85.7%
30 01	საზოგადოებრივი წესრიგი და საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარება/გაღრმავება	584,834	574,834	-10,000	-1.7%
31 01	გარემოს დაცვის და სოფლის მეურნეობის განვითარების პროგრამა	14,015	11,159	-2,856	-20.4%
31 07	გარემოსდაცვითი ზედამხედველობა	20,340	15,840	-4,500	-22.1%
32 01	განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება და პროგრამების მართვა	35,415	33,291	-2,124	-6.0%
32 02	სკოლამდელი და ზოგადი განათლება	927,300	906,926	-20,374	-2.2%
32 03	პროფესიული განათლება	52,850	46,508	-6,342	-12.0%
32 04	უმაღლესი განათლება	145,015	142,023	-2,992	-2.1%
32 05	მეცნიერებისა და სამეცნიერო კვლევების ხელშეწყობა	65,540	57,320	-8,220	-12.5%
32 07	ინფრასტრუქტურის განვითარება	136,800	119,211	-17,589	-12.9%
32 09	კულტურის განვითარების ხელშეწყობა	88,699	70,899	-17,800	-20.1%
32 10	კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და სამუზეუმო სისტემის სრულყოფა	25,401	22,481	-2,920	-11.5%

32 11	მასობრივი და მაღალი მიღწევების სპორტის განვითარება და პოპულარიზაცია	130,400	84,273	-46,127	-35.4%
32 12	კულტურისა და სპორტის მოღვაწეთა სოციალური დაცვისა და ხელშეწყობის ღონისძიებები	21,120	13,920	-7,200	-34.1%

დანართი 3. საინვესტიციო პროექტები, რომელთაც ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით ეცვლება დაფინანსება (ათასი ლარი).

პროექტის დასახელება	2020 წლის ბიუჯეტის კანონი	2020 წლის კანონის ცვლილების პროექტი	სხვაობა	სხვაობა (%)
საინვესტიციო პროექტები, რომელთაც ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით 10 მლნ ლარზე მეტად უმცირდებათ დაფინანსება				
მცხეთა-სტეფანწმინდა-ლარსის საავტომობილო გზის ქვეშეთი-კობის მონაკვეთზე საავტომობილო გზის და გვირაბის მშენებლობა (EBRD, ADB)	35,500	500	-35,000	-99%
საქართველოს თავდაცვის ძალების შესაძლებლობის გაძლიერება (SG)	35,000	5,000	-30,000	-86%
ურბანული ტრანსპორტის განვითარების პროგრამა (EBRD)	15,000	3,909	-11,091	-74%
თბილისი-სენაკი-ლესელიძის საავტომობილო გზის ჩუმათელეთი-ხევის მონაკვეთის რეკონსტრუქცია-მშენებლობა (EIB, WB)	32,500	14,000	-18,500	-57%
შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ძირულა-ხარაგაული-მოლითი-ფონა-ჩუმათელეთის საავტომობილო გზის ჩუმათელეთი-ხარაგაულის მონაკვეთის რეაბილიტაცია-რეკონსტრუქცია (ADB)	24,400	10,800	-13,600	-56%
სენაკი-ფოთი-სარფის საავტომობილო გზის კმ48-კმ64 გრიგოლეთი-ჩოლოქის მონაკვეთის მშენებლობა (EIB)	42,000	21,500	-20,500	-49%
ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია - IV ფაზა (KfW)	24,000	14,000	-10,000	-42%
შიდასახელმწიფოებრივი გზების აქტივების მართვის პროექტი (WB)	30,000	19,000	-11,000	-37%
თბილისის მყარი ნარჩენების მართვის პროექტი (EBRD)	37,000	27,000	-10,000	-27%
ქ. ბათუმის ახალი შემოვლითი გზა (ADB, AIIB)	56,000	41,500	-14,500	-26%
ურბანული მომსახურების გაუმჯობესების პროგრამა (წყალმომარაგებისა და წყალარინების სექტორი) (ADB)	129,000	105,000	-24,000	-19%

საინვესტიციო პროექტები, რომელთაც ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით 2 მლნ ლარზე მეტად ეზრდებათ დაფინანსება				
500 კვ ეგზ ჯვარი-წყალტუბო (WB)	3,500	18,000	14,500	414%
ვარდნილისა და ენგურის ჰიდროელექტროსადგურების რეაბილიტაციის პროექტი (EU, EBRD, EIB)	10,000	20,000	10,000	100%
ხელედულა-ლაჯანური-ონი (KfW)	2,500	5,000	2,500	100%
თბილისის მეტროს პროექტი (EBRD)	-	15,000	15,000	
COVID-19-თან დაკავშირებული ჯანდაცვის სფეროს ღონისძიებების დაფინანსება (EIB)	-	29,000	29,000	
საქართველოს ურბანული რეკონსტრუქციის და განვითარების პროექტი (EIB)	49,000	64,247	15,247	31%
საქართველოს ეროვნული ინოვაციების ეკოსისტემის პროექტი ა (IBRD)	22,000	26,342	4,342	20%