



დასკვნა

„საქართველოს 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესახებ“

საქართველოს კანონის პროექტზე

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

შინაარსი

დასკვნა	5
1. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის ზოგადი მიმოხილვა	8
2. მაკროეკონომიკური დაშვებები და ფისკალური დისციპლინა	10
2.1. მაკროეკონომიკური დაშვებები და კავშირი ფისკალურ პარამეტრებთან	10
2.2. ფისკალური წესები	13
2.3. მაკროეკონომიკური და ფისკალური რისკების ანალიზი	19
3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები	25
4. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები	26
5. სახელმწიფო ვალი	30
5.1. სახელმწიფო ვალის ნაშთი	30
5.2. ვალის სახით მისაღები და დასაფარი ვალდებულებები	30
6. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი	33

დასკვნა „საქართველოს 2022 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 „2022 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 „2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია „2022 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 „2022 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 დაწყებულმა პანდემიამ მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია მსოფლიოს და მათ შორის საქართველოს ეკონომიკურ პროცესებზე. 2021 წლის მეორე კვარტლიდან შეინიშნება დადებითი ეკონომიკური დინამიკა, რის შედეგადაც 2021 წლის ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელი ჯერ 7.7%-მდე, ხოლო წარმოდგენილი კანონპროექტით - 9.5%-მდე გაიზარდა. 2022 წლის რეალური მშპ-ს ზრდის პროგნოზი კი 6.0%-ს შეადგენს.

პანდემიის განმეორებითი ტალღების პირობებში მნიშვნელოვანია ფისკალური დისციპლინის მდგრადობა და ფისკალური პოლიტიკის პასუხების სწორად განსაზღვრა. აქედან გამომდინარე, ბიუჯეტის კანონპროექტის შემდგომი განხილვის პროცესში, მიზანშეწონილია, გათვალისწინებულ იქნეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შემდეგი რეკომენდაციები:

- ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართული „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების“ დოკუმენტში 2021 და 2022 წლებისთვის წარმოდგენილი ინფლაციის საპროგნოზო მაჩვენებლები საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების პროგნოზებთან შედარებით ოპტიმისტურია;
- „მაკროეკონომიკური სცენარების ანალიზის“ დოკუმენტში წარმოდგენილი ეკონომიკური შოკები და მათგან გამოწვეული ეფექტები უნდა ეფუძნებოდეს შესაბამის რაოდენობრივ ინდიკატორებს, რაც შესაძლებელს გახდის მათი რეალიზაციის შეფასებას და ანალიზს;
- საყურადღებოა, რომ ბიუჯეტის პროექტს არ ახლავს ინფორმაცია პესიმისტური და ოპტიმისტური ეკონომიკური სცენარების რეალიზების შემთხვევაში ფისკალური პოლიტიკის შესაბამისი პასუხების შესახებ;
- გარდა დოკუმენტში წარმოდგენილი რისკებისა, საფინანსო ინსტიტუტების მიერ იდენტიფიცირებულია დამატებითი მაკროეკონომიკური რისკები. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის კანონპროექტის გადამუშავებულ ვერსიაში გადაიხედოს „მაკროეკონომიკური სცენარების ანალიზის“ დოკუმენტში ასახული რისკები;
- ფისკალური რისკების კუთხით, აღსანიშნავია, რომ კანონპროექტში წარმოდგენილი ანალიზი არ იძლევა საშუალებას ერთმანეთისგან გამიჯნულად იქნეს გაანალიზებული სახელმწიფო მმართველობის სექტორად და სახელმწიფო კორპორაციების სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოების ფინანსური მაჩვენებლები. იმის გათვალისწინებით, რომ საწარმოთა აღნიშნული კატეგორიები ფისკალურ რისკებს წარმოქმნის განსხვავებული ფორმით, მიზანშეწონილია, პროექტის გადამუშავებულ ვერსიაში ისინი გამიჯნულად იქნეს წარმოდგენილი;
- სახელმწიფო საწარმოთა უარყოფითი ფინანსური შედეგების პირობებში, მათი აქტივების მნიშვნელოვანი ნაწილი ვალდებულებებით ფინანსდება, რაც სახელმწიფოს წინაშე არსებული ფისკალური რისკების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წყაროს ქმნის;
- საყურადღებოა ასევე, ელექტროენერგიის გარანტირებული შესყიდვისა (PPA) და საჯარო კერძო თანამშრომლობის (PPP) პროექტები, რომლებიც ფისკალური რისკების მნიშვნელოვანი წყაროა. „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში მოცემული ანალიზით, PPA პროექტებიდან მოსალოდნელი პირობითი ვალდებულებების

პოტენციური მოცულობა 300 მლნ აშშ დოლარს შეადგენს. აქედან 30%-ის რეალიზების ალბათობა მაღალია;

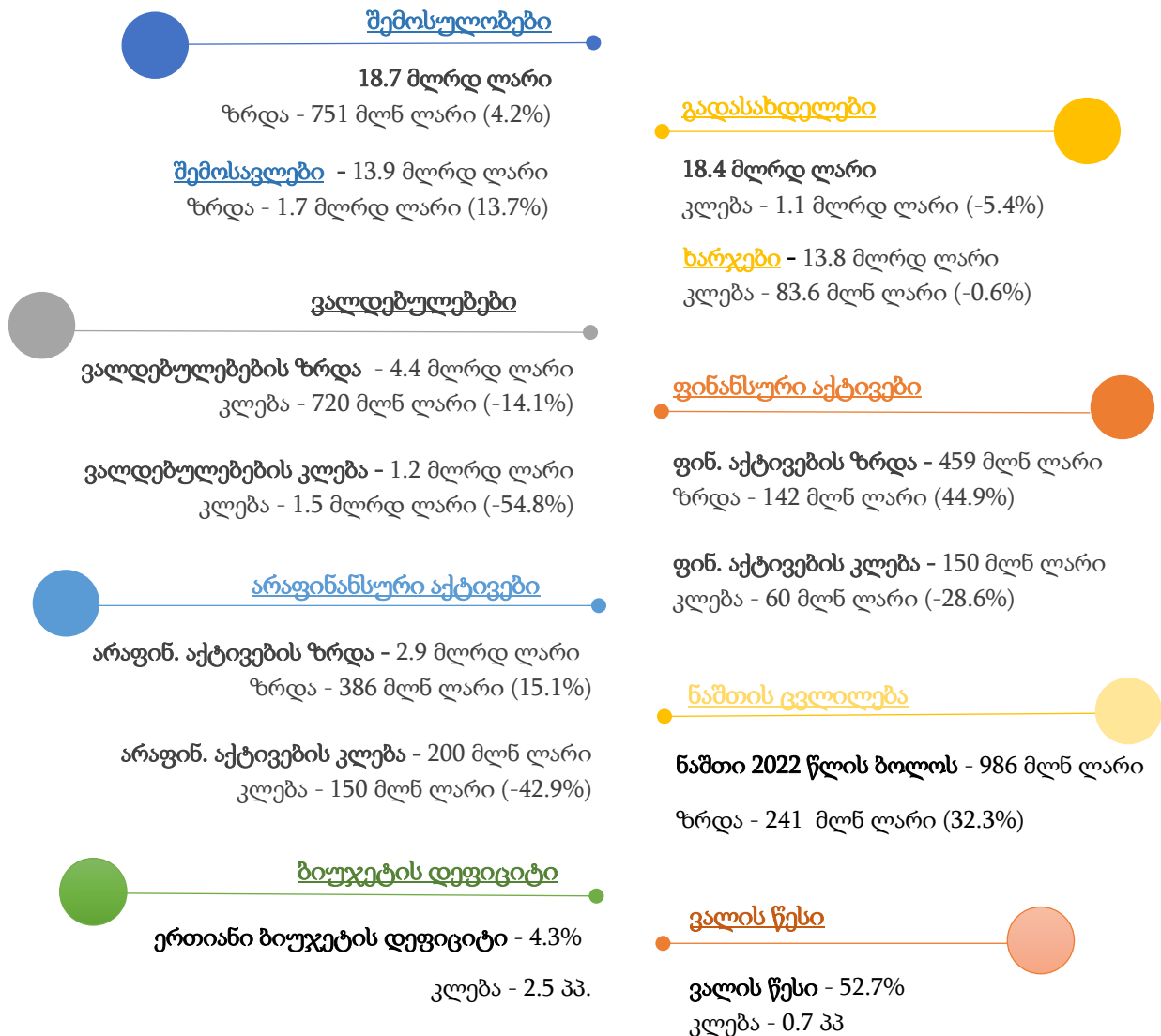
- საჯარო ფინანსების სტატისტიკის წარმოების მიზნებისათვის საქართველოს კანონმდებლობაში პირობითი ვალდებულებების ცნება განმარტებული არ არის. საჯარო ფინანსების სტატისტიკის წარმოების მიზნებისთვის, მნიშვნელოვანია, ფინანსთა სამინისტრომ უზრუნველყოს საკანონმდებლო დონეზე პირობითი ვალდებულებების განმარტება, მათი მოცულობის შეფასება და შესაბამის საბიუჯეტო დოკუმენტებში წარმოდგენა;
- 2022 წლის ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით განსაზღვრული 3.0%-იანი ნიშნულის მიღმა დაგეგმილი და 4.3%-ს შეადგენს. საშუალოვადიანი პროგნოზით, ბიუჯეტის დეფიციტი დადგენილი ზღვარის ფარგლებში 2023 წელს ბრუნდება (პროგნოზირებულია 2.8%-ის დონეზე);
- ორგანული კანონით განსაზღვრული ვალის წესის საპროგნოზო მაჩვენებელი, რომელიც მთავრობის ვალთან ერთად PPP პროექტების ფარგლებში აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულებასაც მოიცავს, 52.7%-ს უტოლდება და 60%-იანი ნიშნულის ფარგლებშია. თუმცა, გასათვალისწინებელია, რომ აღნიშნული მაჩვენებელი არ მოიცავს სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებებს. ამ კომპონენტის გათვალისწინებით, ვალის წესის საპროგნოზო მაჩვენებელი 53.2%-მდე იზრდება;
- კანონპროექტზე თანდართულ „ვალის მდგრადობის ანალიზში“ გამოყენებული მოდელი არ ითვალისწინებს სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებებს, PPP პროექტების ფარგლებში აღებულ ვალდებულებებსა და მოკლევადიანი ვალის კომპონენტს. გარდა ამისა, მიზანშეწონილია, ვალის მდგრადობის ანალიზი ჩასატარებლად ფინანსთა სამინისტრომ გამოიყენოს განახლებული მეთოდოლოგია;
- საყურადღებოა, რომ მთავრობის ვალის მართვის მოქმედი სტრატეგია მოიცავს 2019-2021 წლების პერიოდს და მისი განახლება ამ დრომდე არ მომხდარა. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მნიშვნელოვანია, 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის დამტკიცებამდე ფინანსთა სამინისტრომ წარმოადგინოს ახალი სტრატეგია, რომელშიც ასახული იქნება მთავრობის ხედვა ვალის მართვის საკითხებთან დაკავშირებით საშუალოვადიანი პერიოდისთვის;
- მიუხედავად პროგრესისა, 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. ასევე, მნიშვნელოვანია, შემუშავდეს სამოქმედო გეგმა, სადაც გაწერილი იქნება პროგრამული ბიუჯეტის გაუმჯობესებისთვის განსაზღვრული კონკრეტული აქტივობები შესაბამისი ვადებითა და პასუხისმგებელი უწყებებით.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, გარდა დასკვნაში მოცემული შენიშვნებისა, „2022 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

„2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი მშპ-ს რეალური ზრდის 6.0%-იან (ნომინალურ გამოსახულებაში 64.7 მლრდ ლარი) პროგნოზზე არის დაგეგმილი.



* დიაგრამაზე მოცემული კლების/ზრდის მაჩვენებლები წარმოადგენს 2022 წლის პარამეტრების შედარებას 2021 წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებთან.

წარმოდგენილი პროექტით, 2022 წელს მიმდინარე წლის გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით 751 მლნ ლარით იზრდება შემოსულობების საპროგნოზო მაჩვენებელი, ხოლო 1.1 მლრდ ლარით მცირდება გადასახდელები. შემოსულობების ზრდა ძირითადად განპირობებულია „შემოსავლების“ მუხლის გეგმური მაჩვენებლის 1.7 მლრდ ლარით ზრდით, ხოლო გადასახდელების კლება - „ვალდებულებების კლების“ მუხლის 1.5 მლრდ ლარით შემცირებით.

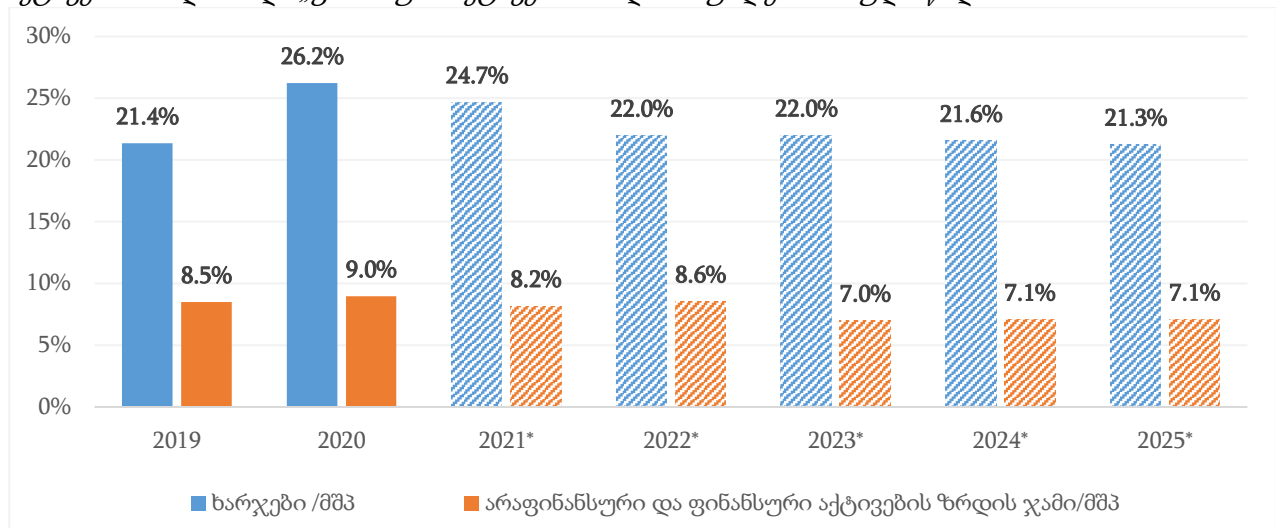
2022 წლის შემოსულობების გეგმური მაჩვენებელი გადასახდელებს აჭარბებს 241 მლნ ლარით. შესაბამისად, იგეგმება ბიუჯეტის ნაშთის ზრდა 986 მლნ ლარამდე. აღნიშნული თანხიდან 594

მლნ ლარი ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით სტიმულირებისათვის განთავსებულია კომერციული ბანკების სადეპოზიტო სერთიფიკატებში. აქედან გამომდინარე, 2022 წლის ბოლოს ბიუჯეტის თავისუფალი ნაშთის მოცულობა 392 მლნ ლარის ფარგლებში იქნება. აღსანიშნავია, რომ წარმოდგენილი კანონპროექტით 7.7%-დან 9.5%-მდე გაიზარდა 2021 წლის ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელიც. შედეგად, მიმდინარე წელს მოსალოდნელია შემოსავლების ჭარბი მობილიზება და წლის ბოლოს დაგეგმილი ბიუჯეტის ნაშთის პროგნოზირებულზე მეტად ზრდა.

2022 წლის ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი 4.3%-ის ნიშნულზეა დაგეგმილი და 1.3 პროცენტული პუნქტით აჭარბებს „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით განსაზღვრულ 3.0%-იან ლიმიტს. კანონპროექტზე თანდართული „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტის საბაზისო სცენარის მიხედვით, დეფიციტის მაჩვენებელი ზღვრული პარამეტრის ფარგლებში 2023 წელს ბრუნდება.

რაც შეეხება ბიუჯეტის გადასახდელების კომპოზიციას მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების ჭრილში, ნომინალურ მშპ-სთან მიმართებით 2022 წელს 2.7 პროცენტული პუნქტით მცირდება ნაერთი ბიუჯეტის „ხარჯების“ მუხლი, რაც ძირითადად გამოწვეულია ნომინალური მშპ-ს 6.3 მლრდ ლარით (10.8%-ით) ზრდით. მომდევნო წლებში აღნიშნული მაჩვენებელი მშპ-ს 21-22 პროცენტის ფარგლებშია. 2021 წლის გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით 0.4 პროცენტული პუნქტით იზრდება ნაერთი ბიუჯეტის კაპიტალური ხარჯების¹ მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი და 8.6%-ს უტოლდება. აღნიშნული მაჩვენებელი საშუალოვადიან პერიოდში მცირდება და 7% - ის დონეზეა განსაზღვრული.

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



* 2022-2025 წლებისათვის მოცემულია „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტის საბაზისო სცენარში წარმოდგენილი პროგნოზები.

¹ ფინანსთა სამინისტროს მიხედვით, კაპიტალური ხარჯები გაანგარიშებულია „ფინანსური აქტივების ზრდისა“ და „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლების ჯამით.

2. მაკროეკონომიკური დაშვებები და ფისკალური დისციპლინა

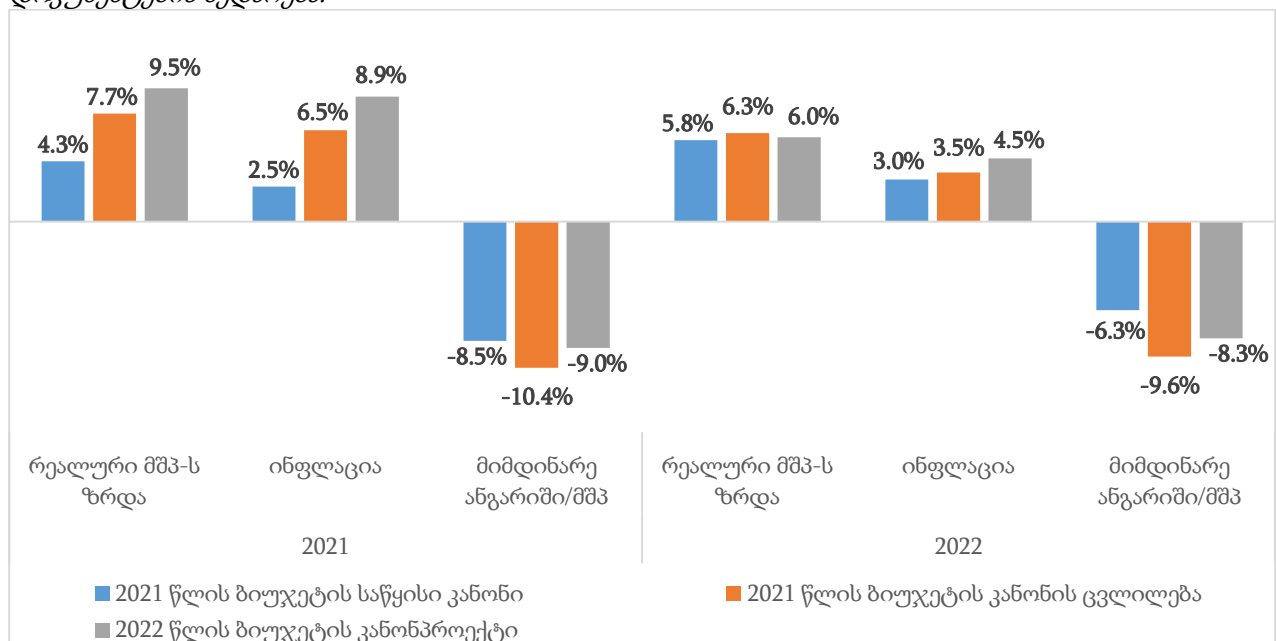
2.1. მაკროეკონომიკური დაშვებები და კავშირი ფისკალურ პარამეტრებთან

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

2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართულ BDD დოკუმენტში, დაკორექტირდა როგორც 2022-2025 წლების ეკონომიკური და ფისკალური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლები, ასევე 2021 წლის ეკონომიკური პარამეტრების პროგნოზები. ცვლილების გამოძწევე მიზეზად სახელდება ივნისი-აგვისტოს პერიოდში დაფიქსირებული ეკონომიკური ზრდის მაღალი ტემპი.²

ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე წარმოდგენილია 2021 წლის თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონზე, 2021 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილებასა და 2022 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართულ BDD დოკუმენტებში მოცემული ეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლების შედარება 2021-2022 წლებისთვის.

დიაგრამა 2. პროგნოზირების მოდელის დაშვებები და ვარაუდები - 2021-2024 და 2022-2025 წლების BDD დოკუმენტების შედარება.



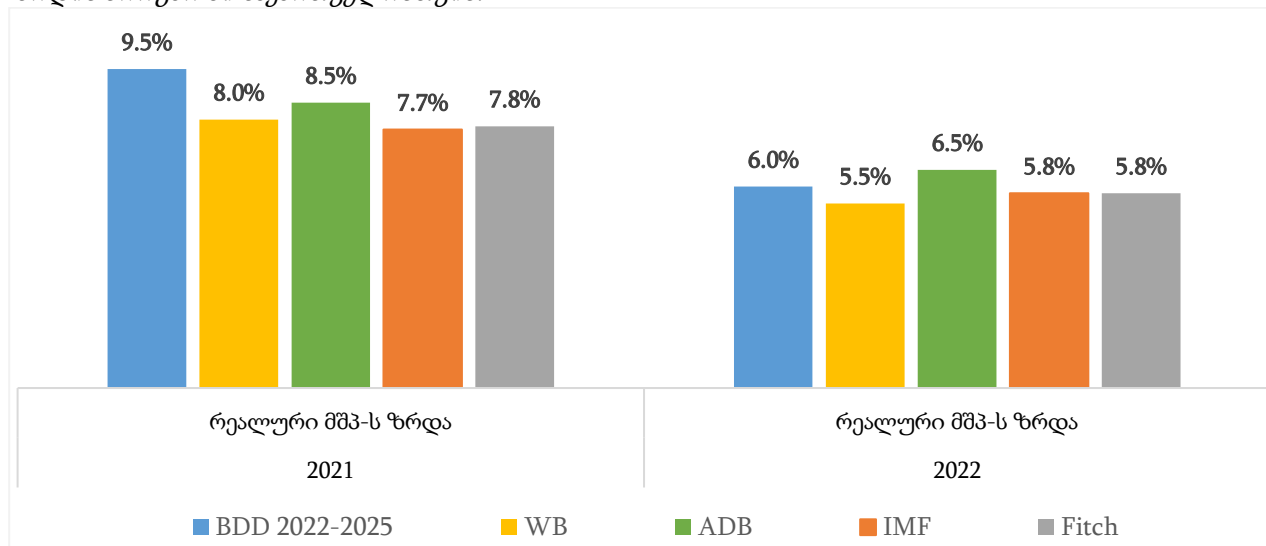
წარმოდგენილი კანონპროექტით, 2022 წლის ეკონომიკური ზრდის პროგნოზი 6.0%-ით განისაზღვრა, რაც 0.3 პროცენტული პუნქტით ნაკლებია მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონში ასახულ ანალოგიურ მაჩვენებელზე. ასევე ზრდის მიმართულებით დაკორექტირდა (გაიზარდა

² სსიპ - სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის წინასწარი შეფასებით, ივნისში ეკონომიკურმა ზრდამ 18.7%, ივლისში 9.9% და აგვისტოში 10.3% შეადგინა.

1.8 პროცენტული პუნქტით) 2021 წლის ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელი და 9.5%-ის დონეზე განისაზღვრა. სსიპ - სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის წინასწარი შეფასებით, 2021 წლის 8 თვის საშუალო ეკონომიკურმა ზრდამ 12% შეადგინა.

საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებისა და სარეიტინგო სააგენტოების მიერ შეფასებული ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებლები შეესაბამება ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილ 2022 წლის საპროგნოზო მაჩვენებლებს, თუმცა განსხვავდება 2021 წლისთვის. კერძოდ, მსოფლიოს ბანკის (WB), აზიის განვითარების ბანკისა (ADB) და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) 2021 წლის ეკონომიკური ზრდის პროგნოზი საქართველოსთვის შეადგენს, შესაბამისად, 8.0%-ს, 8.5%-სა და 7.7%-ს და ყველა შემთხვევაში ჩამორჩება განახლებული BDD დოკუმენტით განსაზღვრულ 9.5%-იან მაჩვენებელს. 2022 წლის ეკონომიკური ზრდის პროგნოზი კი შედარებით დაბალ ნიშნულზეა განსაზღვრული მსოფლიო ბანკის (WB) მიერ და 5.5%-ს შეადგენს. სხვა საფინანსო ინსტიტუტების პროგნოზები BDD დოკუმენტის პროგნოზებისგან უმნიშვნელოდ განსხვავდება.

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



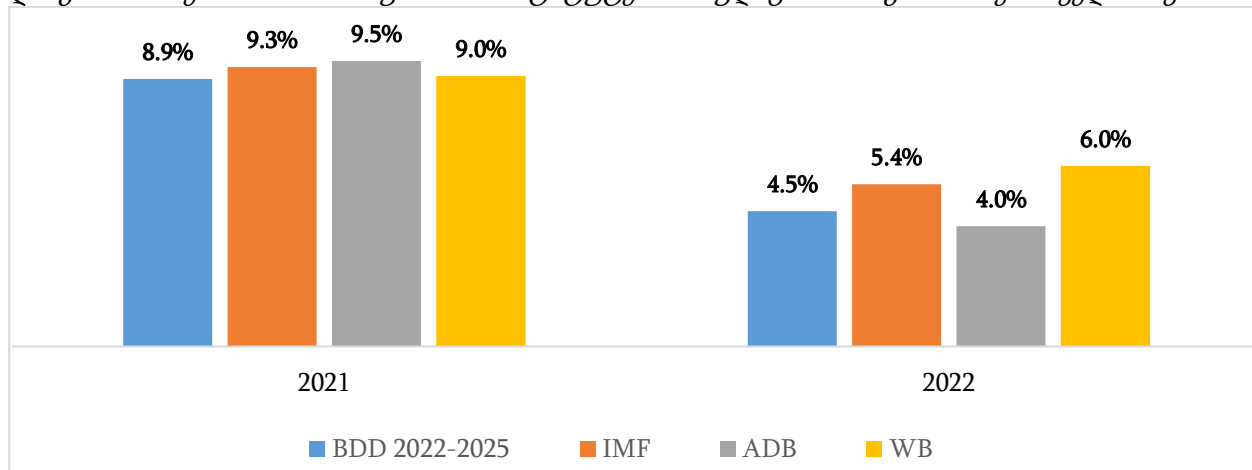
2022-2025 წლების BDD დოკუმენტით, საშუალო წლიური ინფლაციის პროგნოზი 2022 წლისათვის 4.5%-ს შეადგენს, რაც 1 პროცენტული პუნქტით მეტია მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ ანალოგიურ მაჩვენებელზე. ასევე დაკორექტირდა 2021 წლის ინფლაციის პროგნოზიც, რომელიც 2.4 პროცენტული პუნქტით გაიზარდა და 8.9%-ს გაუტოლდა. რაც შეეხება ფაქტობრივ მდგომარეობას, მიმდინარე წელს ინფლაცია ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება და 9 თვის მონაცემებით 12.3%-ს შეადგენს, რაც 3.4 პროცენტული პუნქტით აჭარბებს წარმოდგენილ საპროგნოზო მაჩვენებელს.

აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მიერ გამოქვეყნებული ინფლაციის პროგნოზები 2021 წლისთვის აღემატება კანონპროექტით წარმოდგენილ პროგნოზს. რაც შეეხება

³ წყარო: WB, Competition and Firm Recovery Post-COVID-19, სექტემბერი, 2021
 ADB, Asian Development Outlook, სექტემბერი, 2021
 IMF, Financial System Stability Assessment, სექტემბერი, 2021
 Fitch, Revises Georgia's Outlook to Stable, Affirms at 'BB', აგვისტო, 2021

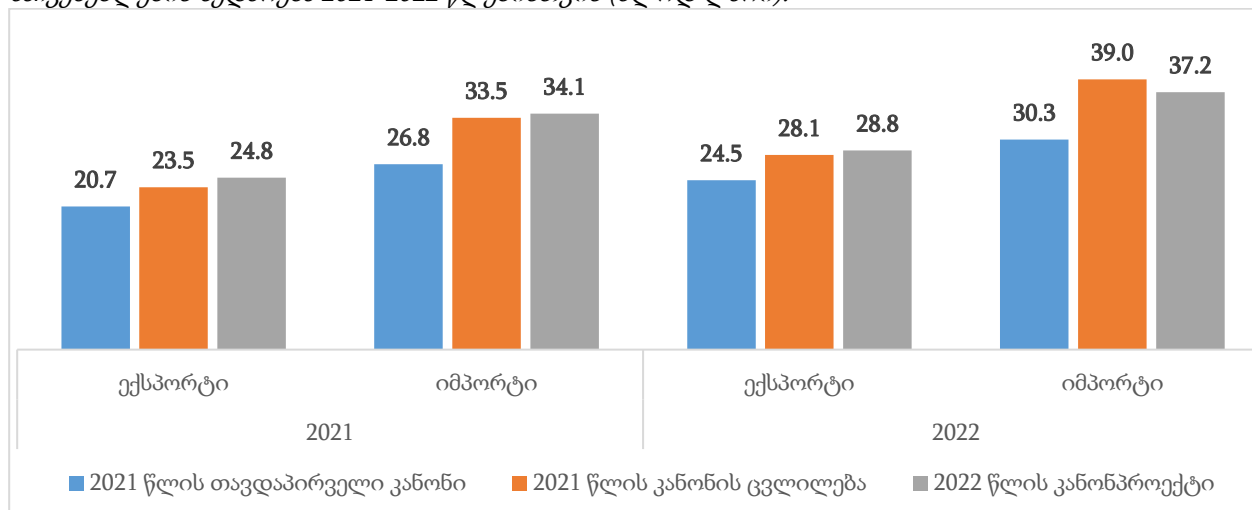
2022 წელს, საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა (IMF) და მსოფლიო ბანკის (WB) შეფასებით, ინფლაციის პროგნოზი უფრო მაღალ ნიშნულზეა განსაზღვრული, აზიის განვითარების ბანკის (ADB) შეფასებით კი - დაბალზე (იხ. დიაგრამა 4).⁴

დიაგრამა 4. საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ინფლაციის პროგნოზი საქართველოსთვის.



კანონპროექტზე თანდართული 2022-2025 წლების BDD დოკუმენტით შეიცვალა ექსპორტ-იმპორტის საპროგნოზო მაჩვენებლები. კერძოდ, ექსპორტის მოცულობა 2022 წლისთვის 28.8 მლრდ ლარის ოდენობით განისაზღვრა, რაც 3.9 მლრდ ლარით (15.8%-ით) აღემატება 2021 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. რაც შეეხება იმპორტს, 2022 წლისთვის მისი საპროგნოზო მოცულობა 3.1 მლრდ ლარით (9.1%-ით) იზრდება მიმდინარე წელთან შედარებით და 37.2 მლრდ ლარს შეადგენს.

დიაგრამა 5. BDD დოკუმენტის სხვადასხვა ვერსიებში მოცემული ექსპორტ-იმპორტის საპროგნოზო მაჩვენებლების შედარება 2021-2022 წლებისთვის (მლრდ ლარი).

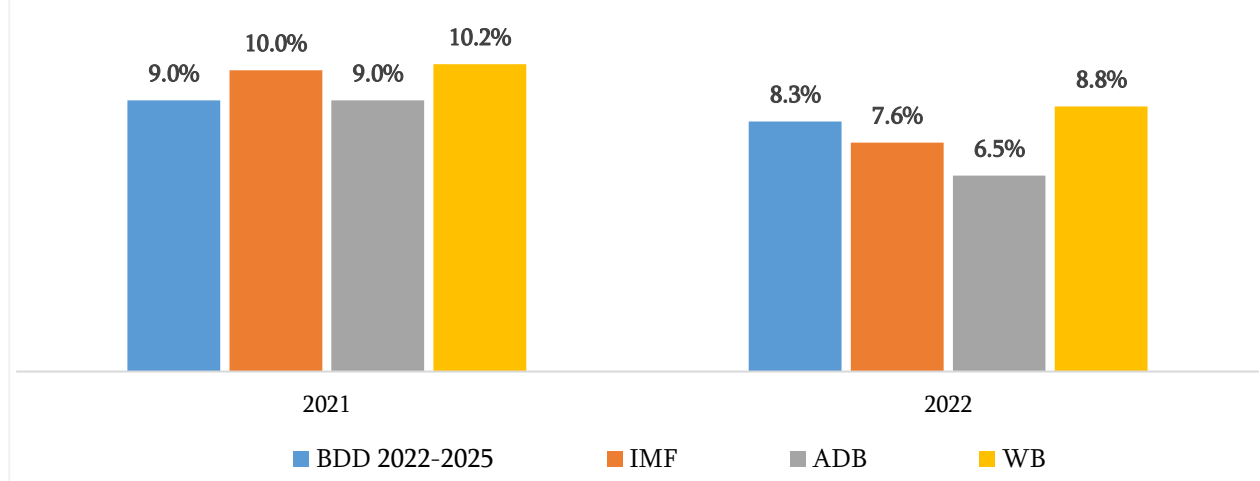


საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებს ასევე განსხვავებული პროგნოზები აქვთ მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტთან დაკავშირებით. წარმოდგენილი კანონპროექტით დაკორექტირდა მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებელი როგორც 2021, ასევე 2022 წლისთვის. კერძოდ, 2022 წლის მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი მშპ-ს 8.3%-ის (1.7 მლრდ აშშ

⁴ შეფასებები სამივე საფინანსო ინსტიტუტის შემთხვევაში გაკეთებულია 2021 წლის სექტემბერში.

დოლარი), ხოლო 2021 წლისთვის - 9.0%-ის დონეზეა (1.6 მლრდ აშშ დოლარი) პროგნოზირებული. საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა (IMF) და მსოფლიო ბანკის (WB) პროგნოზები 2021 წლისთვის აღემატება BDD დოკუმენტით წარმოდგენილ პროგნოზს და შესაბამისად, 10.0%-სა და 10.2%-ს შეადგენს. რაც შეეხება 2022 წელს, მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის უფრო მაღალი მაჩვენებელია პროგნოზირებული მსოფლიო ბანკის (WB) მიერ, ხოლო საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა (IMF) და აზიის განვითარების ბანკის (ADB) პროგნოზები შედარებით ოპტიმისტურია.

დიაგრამა 6. მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის პროგნოზები - 2021-2022 წწ. (პროცენტულად მშპ-სთან)



მაკროეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლებს დიდი მნიშვნელობა ენიჭება არსებული პანდემიისა და ეკონომიკური გამოწვევების პირობებში. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის კანონპროექტის გადამუშავებულ ვერსიაში მიმდინარე წლის ეკონომიკურ ტენდენციებთან ერთად მხედველობაში იქნეს მიღებული ალტერნატიული წყაროების მიერ შემუშავებული პროგნოზები.

2.2. ფისკალური წესები

გრძელვადიან პერიოდში ფისკალური პოლიტიკის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად შემუშავებულია ფისკალური წესები. საქართველოში მოქმედი ფისკალური წესები⁵ 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).

⁵ ბიუჯეტის ბალანსის წესი - ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი არ უნდა აღემატებოდეს მშპ-ს 3.0%-ს.

ვალის წესი - საქართველოს მთავრობის ვალის ფარდობა მშპ-სთან არ უნდა აღემატებოდეს 60.0%-ს.

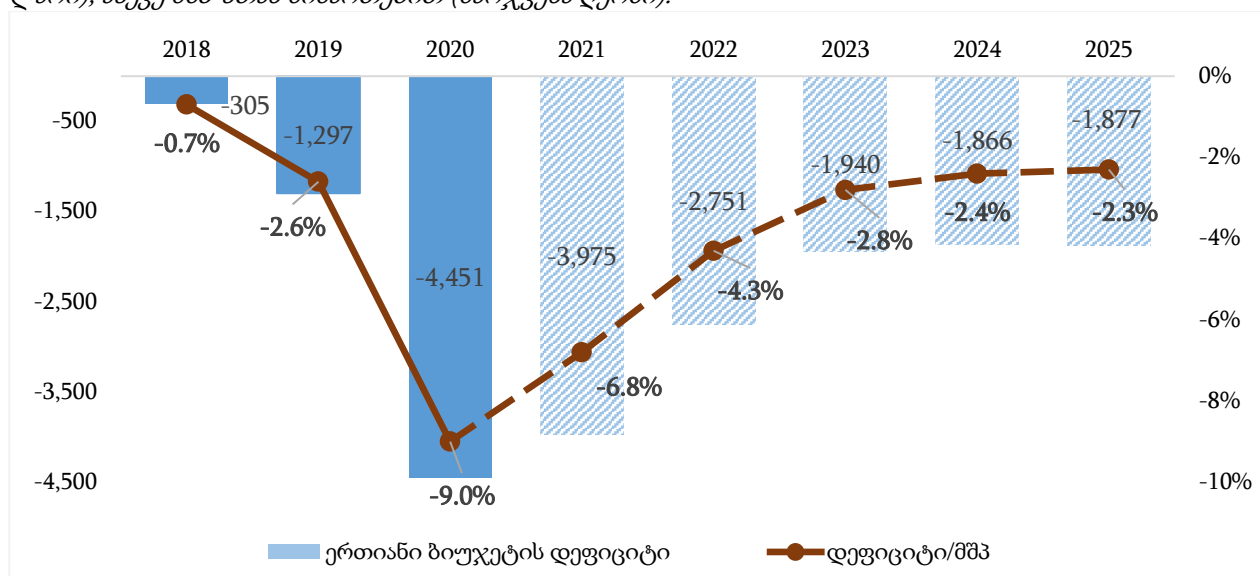
შემოსავლების წესი - ორგანული კანონი, აქციზის გარდა, ზღუდავს ნებისმიერი გადასახადის განაკვეთის გაზრდას რეფერენდუმის გარეშე.

აღსანიშნავია, რომ ორგანული კანონის მიხედვით, ფისკალური წესებით დადგენილი ზღვრული მაჩვენებლების მიღმა სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვა შესაძლებელია საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის ან/და ეკონომიკური რეცესიის დროს.⁶

□ ბიუჯეტის ბალანსის წესი (ბიუჯეტის დეფიციტი)

2020 წლის პირველ ორ კვარტალში პანდემიით გამოწვეული ეკონომიკური რეცესიის შედეგად ამოქმედდა ორგანული კანონით განსაზღვრული გამონაკლისი შემთხვევა, რის შედეგადაც 2021 და 2022 წლების ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებლები ორგანული კანონით დადგენილი 3.0%-იანი ლიმიტის მიღმა დაიგეგმა, შესაბამისად, 8.5%-ისა და 7.7%-ის დონეზე. 2021 წლის განმავლობაში დაფიქსირებული დადებითი ეკონომიკური ტენდენციების შედეგად, ბიუჯეტის დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებლები დაკორექტირდა. კერძოდ, წარმოდგენილი კანონპროექტით 2022 წლის ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებელი მშპ-ს 4.3%-ს (2.75 მლრდ ლარი) შეადგენს და 1.3 პროცენტული პუნქტით აღემატება ზღვრულ პარამეტრს.

დიაგრამა 7. 2022 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით განსაზღვრული ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის ფაქტობრივი/საპროგნოზო მაჩვენებლები როგორც ნომინალურ გამოხატულებაში (მარცხენა ღერძი; მლნ ლარი), ასევე მშპ-სთან მიმართებით (მარჯვენა ღერძი).



2022 წლის დეფიციტის 1.2 მლრდ ლარით შემცირება განპირობებულია ერთიანი ბიუჯეტის შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლის ზრდით, 1.8 მლრდ ლარის ოდენობით (11.3%-ით) და ამავდროულად ხარჯების კომპონენტის 198 მლნ ლარით შემცირებით (1.3%-ით). ამასთანავე, 2022-ისა და შემდგომი წლების დეფიციტის მაჩვენებლის გაუმჯობესებაზე გავლენა იქონია

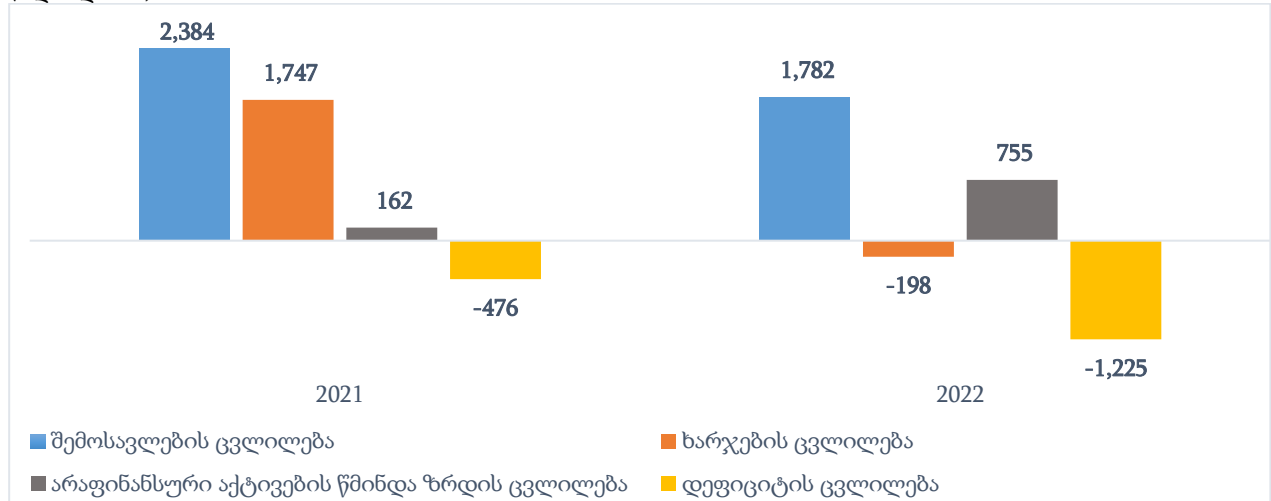
⁶ სახელმწიფოს ერთიანი ბიუჯეტის დადგენილი ზღვრული მოცულობების მიღმა დაგეგმვა ან/და დაგეგმილი პარამეტრების შესრულება შესაძლებელია (საქართველოს ორგანული კანონი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“, მუხლი 2, პუნქტი 7):

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 კვარტალთან შედარებით 2 პროცენტული პუნქტით დაბალია, ვიდრე გასული 10 წლის რეალური ეკონომიკური ზრდის საშუალო მაჩვენებელი.

განათლების სექტორის დაფინანსების განახლებული წესის ორი წლით გადავადებამ (2024 წლამდე).⁷

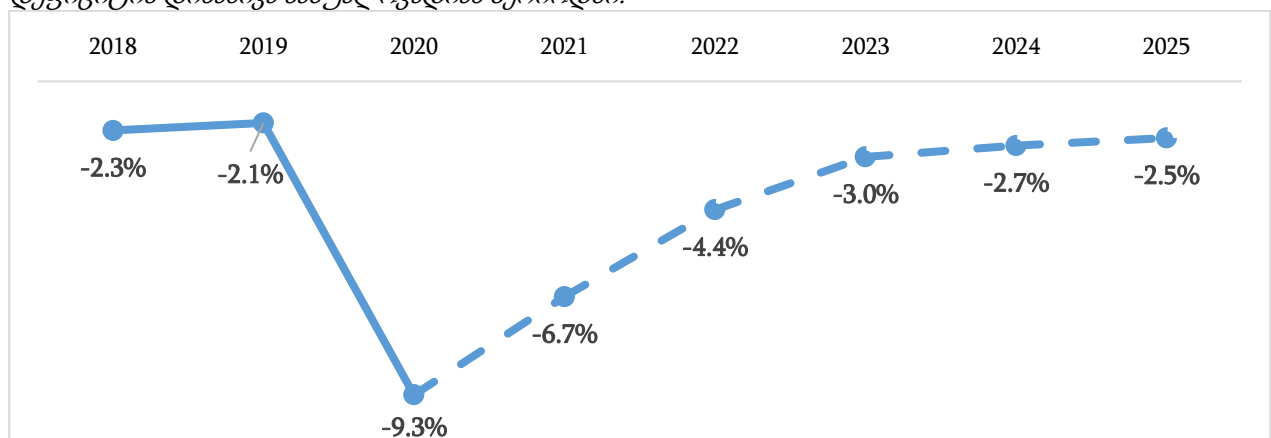
დიაგრამა 8. ერთიანი ბიუჯეტის შემოსავლების, ხარჯების, არაფინანსური აქტივების წმინდა ზრდისა და ბიუჯეტის დეფიციტის ცვლილება წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებთან შედარებით - 2021-2022 წწ. (მლნ ლარი)



კანონპროექტზე თანდართული საშუალოვადიანი პროგნოზების მიხედვით, ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებელი ორგანული კანონით დაწესებულ 3.0%-იან ზღვარს 2023 წელს უბრუნდება (2023 წლის პროგნოზი - 2.8%) და საშუალოვადიან პერიოდში კლებადი ტენდენციით ხასიათდება.

ასევე მცირდება IMF-თან არსებული პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოდიფიცირებული დეფიციტის მაჩვენებელიც⁸, რომელიც 2021 წელს მშპ-ს 6.7%-ის, ხოლო 2022 წელს - 4.4%-ის დონეზეა პროგნოზირებული. მოდიფიცირებული დეფიციტის მაჩვენებელიც 3.0%-იან ზღვარს 2023 წელს უბრუნდება.

დიაგრამა 9. IMF-თან არსებული პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოდიფიცირებული დეფიციტის დინამიკა საშუალოვადიან პერიოდში.



⁷ 2022 წლიდან ძალაში უნდა შესულიყო განათლების სექტორის დაფინანსების განსაკუთრებული წესი, რომლის მიხედვითაც, ნაერთი ბიუჯეტიდან აღნიშნული სექტორის დაფინანსება არ უნდა ყოფილიყო მშპ-ს 6%-ზე ნაკლები.

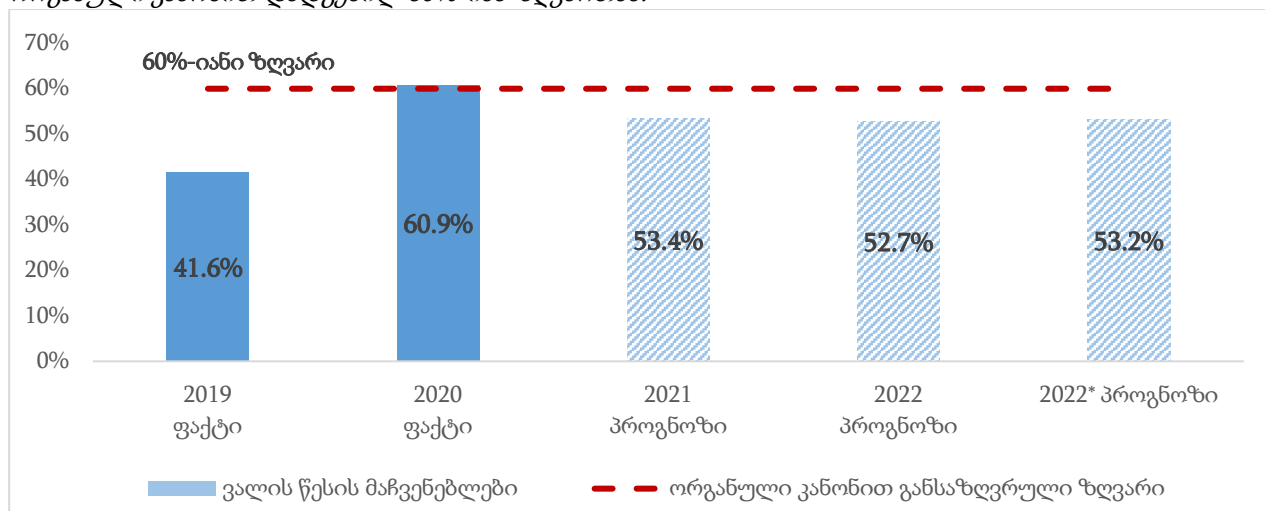
⁸ აღნიშნული მაჩვენებელი GFSM 2014 კლასიფიკაციისგან განსხვავებით დეფიციტის გაანგარიშებისას ფინანსური აქტივებით განხორციელებულ ოპერაციებსაც განიხილავს.

□ ვალის წესი

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

წარმოდგენილი კანონპროექტით, 2022 წლის ბოლოს მთავრობის ვალის ზღვრული მოცულობა 33.7 მლრდ ლარის დონეზეა განსაზღვრული, რაც მშპ-ს 52.1%-ია, ხოლო „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების საორიენტაციო შეფასება 395 მლნ ლარსა¹⁰ და 2022 წლის მშპ-ს საპროგნოზო მაჩვენებლის 0.6%-ს შეადგენს. აღნიშნული მონაცემების გათვალისწინებით, ორგანული კანონით განსაზღვრული ვალის წესის საპროგნოზო მაჩვენებელი 2022 წლის ბოლოსთვის 52.7%-ს უტოლდება და ორგანული კანონით განსაზღვრული 60%-იანი ნიშნულის ფარგლებშია მოქცეული.

დიაგრამა 10. ვალის წესის მაჩვენებელი და მისი მიმართება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილ 60%-იან ზღვართან.¹¹



* 2022 წლის მოცემული მაჩვენებელი დამატებით ითვალისწინებს სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოებიდან მომდინარე ვალდებულებებს (დეტალურად იხ. ქვემოთ).

საყურადღებოა, რომ მთავრობის ვალი არ მოიცავს იმ სახელმწიფო საწარმოების ვალს, რომლებიც IMF-ის რეკომენდაციით ფინანსთა სამინისტროს მიერ 2020 წელს დაკლასიფიცირდა როგორც სამთავრობო სექტორის ნაწილი. სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოების

⁹ ორგანული კანონის მიზნებისთვის, მთავრობის ვალის მაჩვენებელი მოიცავს „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ „სახელმწიფო ვალის“ მაჩვენებელს IMF-ის მიმართ ეროვნული ბანკის ვალის გამოკლებით და დამატებით მოიცავს საბიუჯეტო ორგანიზაციების, მუნიციპალიტეტებისა და სსიპ-ების ვალდებულებებს.

¹⁰ მაჩვენებელი არ მოიცავს „ანაკლიაში შავი ზღვის ღრმაწყლოვანი ნავსადგურის მშენებლობის ოპერირებისა და გადაცემის (BOT) შესახებ“ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტიდან მომდინარე ვალდებულებას, ვინაიდან საქართველოს მთავრობასა და შპს „ანაკლიის განვითარების კონსორციუმს“ შორის აღნიშნულ პროექტთან დაკავშირებული ხელშეკრულება შეწყვეტილად გამოცხადდა საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 9 იანვრის N12 განკარგულების საფუძველზე.

¹¹ 2021 და 2022 წლების მშპ-ს შემთხვევაში აღებულია 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტში წარმოდგენილი საპროგნოზო მაჩვენებლები.

ვალდებულებების მოცულობა, საორიენტაციო შეფასებით, 310 მლნ ლარსა და მშპ-ს 0.5%-ს შეადგენს. თუ 2022 წლის ვალის წესის მიზნებისათვის გაანგარიშებულ საპროგნოზო მაჩვენებელს (მშპ-ს 52.7%) დავუმატებთ სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოების ვალდებულებებს (მშპ-ს 0.5%), იგი 53.2%-მდე გაიზრდება.

ბიუჯეტის კანონპროექტთან ერთად წარმოდგენილია „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში“ განსახორციელებელი ცვლილებების პროექტი, რომელიც მთავრობას აკისრებს პასუხისმგებლობას სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოების სახელმწიფოს ერთიან ბიუჯეტში ასახვის მიზნით შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტის მომზადებაზე 2022 წელს. აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადების პროცესში მნიშვნელოვანია გათვალისწინებული იქნეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ „სახელმწიფო ვალის მართვის შემდგომი რეაგირების“ ეფექტიანობის აუდიტსა და „2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ მოხსენებაში გაცემული რეკომენდაციები. კერძოდ:

- სხვადასხვა მიზნობრიობიდან გამომდინარე, არსებული კანონმდებლობა განსაზღვრავს სახელმწიფო ვალისა და მთავრობის ვალის დეფინიციებს, რომლებიც ეფუძნება სხვადასხვა ბაზისს და არ შეესაბამება საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოში (GFSM 2014) მოცემულ სახელმწიფო სექტორის ვალის განმარტებას. არსებული კანონმდებლობით, სხვადასხვა მიზნისათვის განსაზღვრული ვალის განმარტებები ფინანსთა სამინისტრომ შესაბამისობაში მოიყვანოს საჯარო ფინანსებისა და საჯარო სექტორის ვალის სტატისტიკის სახელმძღვანელოებთან და უზრუნველყოს მათი ურთიერთთავსებადობა¹²;
- „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით განსაზღვრული მთავრობის ვალის გაანგარიშებისას გათვალისწინებულ იქნას სამთავრობო სექტორის სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებები.¹³

2022 წლის ვალის წესის საპროგნოზო მაჩვენებლის მნიშვნელოვანი შემცირება 2020 წელთან შედარებით, ერთი მხრივ განაპირობა ნომინალური მშპ-ს მაღალმა ზრდის ტემპმა, ხოლო მეორე მხრივ, ეროვნული ვალუტის გამყარებამ. კერძოდ, 2021 წლის 31 აგვისტოს მდგომარეობით, ლარის გაცვლითი კურსის ცვლილებამ 2020 წლის 31 დეკემბრის მონაცემთან შედარებით მთავრობის ვალი ნაშთი 1.8 მლრდ ლარით შეამცირა. რაც შეეხება ახალი სესხების აღების ეფექტს, მთავრობის ვალის ზრდაში იგი 1.2 მლრდ ლარს შეადგენს.¹⁴

კანონპროექტზე თანდართულია მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზის დოკუმენტი. დოკუმენტში განხილულია მთავრობის ვალის დინამიკაზე რეალური მშპ-ს ზრდის, რეალური საპროცენტო განაკვეთის, სახელმწიფო ბიუჯეტის პირველადი ბალანსის, ნომინალური გაცვლითი კურსის, კომბინირებული¹⁵ და პირობითი ვალდებულებების შოკების ეფექტები. დოკუმენტში წარმოდგენილი ანალიზის მიხედვით, ვალის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი

¹² სახელმწიფო ვალის მართვის შემდგომი რეაგირების ეფექტიანობის აუდიტი.

¹³ საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ მოხსენება.

¹⁴ გაცვლითი კურსის ეფექტის გასამიჯნად აღნიშნულ რიცხვში მთავრობის საგარეო ვალის კომპონენტი წარმოდგენილია 2020 წლის 31 დეკემბრის გაცვლითი კურსით.

¹⁵ კომბინირებული შოკი მოიცავს საშუალო რეალური განაკვეთისა და მთლიანი შიდა პროდუქტის ერთობლივ შოკებს.

საშუალოვადიან პერიოდში, გაცვლითი კურსის გარდა ყველა სხვა შოკის შემთხვევაში ორგანული კანონით დადგენილი 60%-იანი ნიშნულის ქვევითაა. ვალის მოცულობა განსაკუთრებით მოწყვლადია ვალუტის გაცვლითი კურსის ცვლილების მიმართ. კერძოდ, ფინანსთა სამინისტროს მიერ ჩატარებული სტრეს-ტესტის მიხედვით, ლარის ნომინალური გაცვლითი კურსის შოკის¹⁶ შემთხვევაში მთავრობის ვალის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი სცდება 60%-იან ლიმიტს და 68.5%-ს აღწევს. შედეგად, სავალუტო რისკი კვლავ ძირითად გამოწვევად რჩება.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზისთვის გამოყენებულ მოდელში წარმოდგენილი ცვლადებისა და შოკების რეალისტურობის გაუმჯობესებისთვის მნიშვნელოვანია შემდეგი საკითხების გათვალისწინება:

- მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზში 2021-2030 წლებისათვის ასახული სცენარების ანალიზი ეფუძნება ვალდებულებების არასრულ მოცულობას. კერძოდ, მთავრობის ვალის მაჩვენებელი არ მოიცავს სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებებს (310 მლნ ლარი, მშპ-ის 0.5%). ასევე, საბაზისო და ალტერნატიული სცენარების ანალიზი ეყრდნობა მხოლოდ მთავრობის ვალის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელს და არ ითვალისწინებს PPP პროექტების ფარგლებში აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელს (395 მლნ ლარი¹⁷, მშპ-ს¹⁸ 0.6%);
- მოდელში გამოყენებული სავალო საჭიროების საპროგნოზო მაჩვენებელი არ მოიცავს მოკლევადიანი ვალის კომპონენტს (short term debt).

ვალის წესის არსებული მაჩვენებლის ფონზე განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ვალის მდგრადობის სრულფასოვანი ანალიზის ჩატარება, რათა შეფასდეს ყველა მოსალოდნელი შოკის ეფექტი და მთავრობის შესაძლებლობა მოემსახუროს ვალდებულებებს საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში.

აღსანიშნავია, რომ ფინანსთა სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი ვალის მდგრადობის ანალიზი ეფუძნება IMF-ისა და WB-ის მიერ 2005 წელს ერთობლივად შემუშავებულ მეთოდოლოგიას, რომლის განახლება განხორციელდა 2014 და 2021 წლებში.¹⁹ განახლებული მეთოდოლოგიები დამატებით იძლევა საშუალებას შეფასდეს მთავრობის გადახდისუნარიანობისა და ლიკვიდურობის რისკები ვალის მზარდი მოცულობის პირობებში. რისკების შეფასების აღნიშნული ინდიკატორები ადრეულ ეტაპზე უზრუნველყოფს ვალის მოწყვლადობის დონის შეფასებას²⁰. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია, ფინანსთა სამინისტრომ ვალის მდგრადობის ანალიზი ჩაატაროს განახლებულ მეთოდოლოგიაზე დაყრდნობით.

¹⁶ ლარის აშშ დოლართან ნომინალური გაცვლითი კურსის ერთჯერადი გაუფასურება 30%-ით.

¹⁷ PPP პროექტიდან მომდინარე ვალდებულებები მოიცავს „ნენსკრას ჰიდროელექტროსადგურიდან“ (291 მლნ ლარი) და „თბილისის შოთა რუსთაველის სახელობის საერთაშორისო აეროპორტიდან“ (105 მლნ ლარი) მომდინარე ვალდებულებებს.

¹⁸ გამოყენებულია 2022 წლის მშპ-ს საპროგნოზო მაჩვენებელი.

¹⁹ მეთოდოლოგია წარმოდგენილია შემდეგ ბმულზე: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/070105.pdf>

²⁰ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/mac.htm>

ვალის მართვის საკითხებთან დაკავშირებით, ასევე საყურადღებოა, რომ ფინანსთა სამინისტროს მიერ „მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის“ არსებული დოკუმენტი შემუშავებული იყო 2019-2021 წლების პერიოდისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ 2020 წლის 24 სექტემბრის საქართველოს ფინანსთა მინისტრის №234 ბრძანებით, გადაწყდა „მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის“ ყოველწლიური განახლება და არაუგვიანეს 20 ნოემბრისა, სამინისტროს ვებგვერდზე განთავსება, სტრატეგია ამ პერიოდამდე არ განახლებულა. პანდემიით განპირობებული ეკონომიკური გამოწვევების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, ფინანსთა სამინისტრომ 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის დამტკიცებამდე წარმოადგინოს ვალის მართვის ახალი სტრატეგია, რომელშიც ასახული იქნება მთავრობის ხედვა ვალის მართვის საკითხებთან დაკავშირებით საშუალოვადიანი პერიოდისთვის.

2.3. მაკროეკონომიკური და ფისკალური რისკების ანალიზი

საჯარო ფინანსების ეფექტიანი მართვისა და მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია მაკროეკონომიკური და ფისკალური რისკების ანალიზი, რაც მათი წარმატებული მართვის წინაპირობას წარმოადგენს. აღნიშნულ მიზანს ემსახურება 2022 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართული „მაკროეკონომიკური სცენარების ანალიზისა“ და „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტები.

□ მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზი

„მაკროეკონომიკური სცენარების ანალიზის“ დოკუმენტში, 2021 წლის ანალოგიურად, განხილულია 6 პოტენციური ნეგატიური მაკროეკონომიკური რისკი²¹. აღსანიშნავია, რომ წარმოდგენილი მაკროეკონომიკური 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 რისკების²² აღწერიდან ვერ ხერხდება იმის დადგენა რა არხების საშუალებით მოახდენენ ისინი გავლენას საქართველოს ეკონომიკაზე. ამასთანავე, IMF-ის მიხედვით, ეკონომიკურ რისკებს შორის შესაძლოა არსებობდეს სისტემური კავშირი, რისი დადგენაც საშუალებას იძლევა შეფასდეს კონკრეტულ ეკონომიკურ ინდიკატორზე მათი ზეგავლენის ერთობლივი ეფექტი²³.

მაკროეკონომიკური რისკების გათვალისწინებით, დოკუმენტში ასევე წარმოდგენილია საბაზისო, ოპტიმისტური და პესიმისტური ეკონომიკური სცენარები. კერძოდ, იდენტიფიცირებული რისკების მაღალი მასშტაბით მატერიალიზაციის შემთხვევაში, რეალიზდება პესიმისტური სცენარი, ხოლო რისკების ზომიერად მატერიალიზაციის

²¹ აღნიშნული რისკებია: 1. პანდემიის გამწვავება; 2. ტურიზმის გლობალური სენტიმენტების გაუარესება; 3. გლობალური სავაჭრო ბრუნვის შემცირება; 4. რეგიონული რისკები; 5. გაზრდილი გლობალური ვალი; 6. გლობალურ მომხმარებელთა ქცევა.

²² ტურიზმის გლობალური სენტიმენტების გაუარესება, გაზრდილი გლობალური ვალი, გლობალური მომხმარებელთა ქცევა, პანდემიის გამწვავება.

²³ IMF, Fiascl Transparency Handbook, 2018 გვ. 98

შემთხვევაში - საბაზისო სცენარი. ოპტიმისტური სცენარი კი ეფუძნება განსხვავებულ დაშვებებს: 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.

ცხრილი 1. 2022 წლისთვის საბაზისო, ოპტიმისტური და პესიმისტური ეკონომიკური სცენარებით განსაზღვრული პროგნოზები 2021 წლის ბიუჯეტის კანონისა და 2022 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტის მიხედვით.

ინდიკატორი	2021 წ. კანონი (ცვლილება) საბაზო	2022 წ. კანონის პროექტი საბაზო	2022 წ. კანონის პროექტი ოპტიმისტური	2022 წ. კანონის პროექტი პესიმისტური
რეალური მშპ-ის ზრდა	6.3%	6.0%	6.3%	4.1%
ინფლაცია	3.5%	4.5%	4.9%	3.8%
მიმდინარე ანგარიში/მშპ	-9.6%	-8.3%	-7.9%	-9.2%
მიმდინარე ანგარიში (მლნ USD)	-1,937	-1,727	-1,671	-1,854
საქონლის ექსპორტი (მლნ USD)	6,094	5,949	6,045	5,797
საქონლის იმპორტი (მლნ USD)	-10,461	-9,912	-10,173	-9,465
მომსახურების ექსპორტი (მლნ USD)	2,799	3,268	3,487	2,850
მომსახურების იმპორტი (მლნ USD)	-1,892	-2,006	-2,072	-1,925
ბიუჯეტის დეფიციტი	-4.1%	-4.3%	-3.8%	4.4%
მთავრობის ვალი/მშპ	52.9%	52.1%	51.2%	53.7%

საყურადღებოა, რომ 2021 წლის მსგავსად, 2022 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტსაც 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 მართვის სტრატეგია, სადაც განხილული იქნება ფისკალური პოლიტიკის სხვადასხვა პასუხები რისკების ზეგავლენის შესამცირებლად.²⁴

²⁴ IMF, Fiscal Transparency Handbook, 2018, გვ. 97

აღსანიშნავია, რომ გარდა დოკუმენტში წარმოდგენილი რისკებისა, საფინანსო ინსტიტუტების მიერ იდენტიფიცირებულია დამატებითი მაკროეკონომიკური რისკები. კერძოდ, IMF-ის მიხედვით,²⁵ გასათვალისწინებელია შემდეგი რისკები:

- **გლობალური რისკის პრემიის მკვეთრი ზრდა**²⁶ და მისგან მომდინარე ფისკალური და ფინანსური რყევები, რაც უარყოფითად აისახება ქვეყნის ფისკალურ და ფინანსურ მდგრადობაზე;
- **კლიმატური ცვლილებებიდან გამომდინარე გახშირებული და გამწვავებული სტიქიური მოვლენები**, რასაც ნეგატიური გავლენა აქვს ღვინისა და ტურიზმის სექტორებზე. აღნიშნული თავის მხრივ უარყოფითად აისახება ეკონომიკურ ზრდასა და მომიჯნავე სექტორებში ჩართული მეწარმეების გადახდისუნარიანობაზე.

საქართველოს ეროვნული ბანკის შეფასებით,²⁷ ეკონომიკური რისკებიდან ასევე გასათვალისწინებელია:

- **წამყვანი ცენტრალური ბანკების მიერ მონეტარული პოლიტიკის დაჩქარებული ნორმალიზაცია.** აღნიშნული გულისხმობს, რომ განვითარებულ ქვეყნებში (განსაკუთრებით აშშ-ში) ეკონომიკის მხარდასაჭერად განხორციელებულმა უპრეცედენტო ზომის ფისკალურმა სტიმულმა და შერბილებულმა მონეტარულმა პოლიტიკამ, შესაძლოა გამოიწვიოს მოთხოვნის მოსალოდნელზე მეტად ზრდა და შექმნას ინფლაციური წნეხი. თუკი აღნიშნული წნეხი დროებითი ხასიათის არ აღმოჩნდა და ინფლაციური მოლოდინების ზრდაში აისახა, წამყვანი ცენტრალური ბანკები მონეტარული პოლიტიკის დაჩქარებული ნორმალიზაციის საჭიროების წინაშე დადგებიან. ეს კი ფინანსური ბაზრების მხრიდან რისკების გადაფასებას გამოიწვევს და ფინანსური პირობების გამკაცრებაში აისახება. შედეგად, განვითარებადი და მზარდი ეკონომიკის ქვეყნებს საგარეო დაფინანსების წყაროებზე წვდომა შეეზღუდებათ და საგარეო ვალის ტვირთი გაეზრდება;
- **არაფინანსური კომპანიების გადახდისუნარიანობის რისკების მატერიალიზაცია.** პანდემიის პერიოდში არაფინანსური კომპანიების მხარდაჭერის სხვადასხვა პროგრამებმა შემცირებული შემოსავლების პირობებში მათთვის ლიკვიდური სახსრების შენარჩუნება უზრუნველყო. შედეგად, არაფინანსურ კომპანიებში გადახდისუნარიანობის პრობლემებისა და უმოქმედო სესხების ზრდა 2008 წლის კრიზისთან შედარებით ბევრად მცირე მასშტაბის იყო. თუკი აღნიშნული მხარდაჭერის პროგრამების ეტაპობრივ მოხსნასთან ერთად კომპანიების შემოსავლები ვერ აღდგება, შესაძლოა გადახდისუნარიანობის შემთხვევები მკვეთრად გაიზარდოს. ამ რისკს ამძაფრებს კომპანიების ვალის სტრუქტურულ მახასიათებლებთან დაკავშირებული მოწყვლადობა.

²⁵ IMF, IMF Country Report No. 21/215, გვ. 36; Financial System Stability Assessment; 2021, გვ. 41-42

²⁶ რისკის პრემია არის ინვესტიციის შემოსავლიანობის მოსალოდნელ მაჩვენებელსა და ურისკო სარგებლიანობის განაკვეთს შორის სხვაობის შემადგენელი ერთ-ერთი კომპონენტი. აღნიშნული მაჩვენებლის ზრდა აქტივის რისკიანობის ზრდაზე მეტყველებს, ძირითადად კონტრციკლური ხასიათი გააჩნია და უფრო მეტი ნეგატიური ეფექტი ხასიათდება დაბალი საკრედიტო რეიტინგის მქონე ქვეყნებში. IMF-ის ანგარიშის მიხედვით, აღნიშნული რისკის რეალიზებამ შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას გაცვლითი კურსის სტაბილურობას და გამოიწვიოს მთავრობის ვალის მოცულობის ზრდა.

²⁷ საქართველოს ეროვნული ბანკი, ფინანსური სტაბილურობის ანგარიში, 2021. გვ. 13, გვ. 67.

მაკროეკონომიკური რისკების სრულფასოვანი ანალიზი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პანდემიის პირობებში შექმნილი მერყევი ეკონომიკური გარემოდან გამომდინარე. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის კანონპროექტის გადამუშავებულ ვერსიაში გადაიხედოს „მაკროეკონომიკური სცენარების ანალიზის“ დოკუმენტში ასახული რისკების სისრულე. ასევე, წარმოდგენილი იქნეს ინფორმაცია სხვადასხვა ეკონომიკური სცენარის რეალიზების შემთხვევაში ფისკალური პოლიტიკის შესაბამისი პასუხების შესახებ. აღნიშნული, ერთი მხრივ, გააუმჯობესებს ფისკალური პოლიტიკის გამჭვირვალობის ხარისხს, ხოლო მეორე მხრივ, ხელს შეუწყობს ეკონომიკურ აგენტებში ფისკალურ პოლიტიკასთან მიმართებაში სწორი მოლოდინების ჩამოყალიბებას.

□ ფისკალური რისკების ანალიზი

კანონპროექტზე თანდართულ „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში გაანალიზებულია სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოებიდან (SOE), ელექტროენერგიის გარანტირებული შესყიდვის შეთანხმებებიდან (PPA) და საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტებიდან (PPP) მომდინარე ფისკალური რისკები.

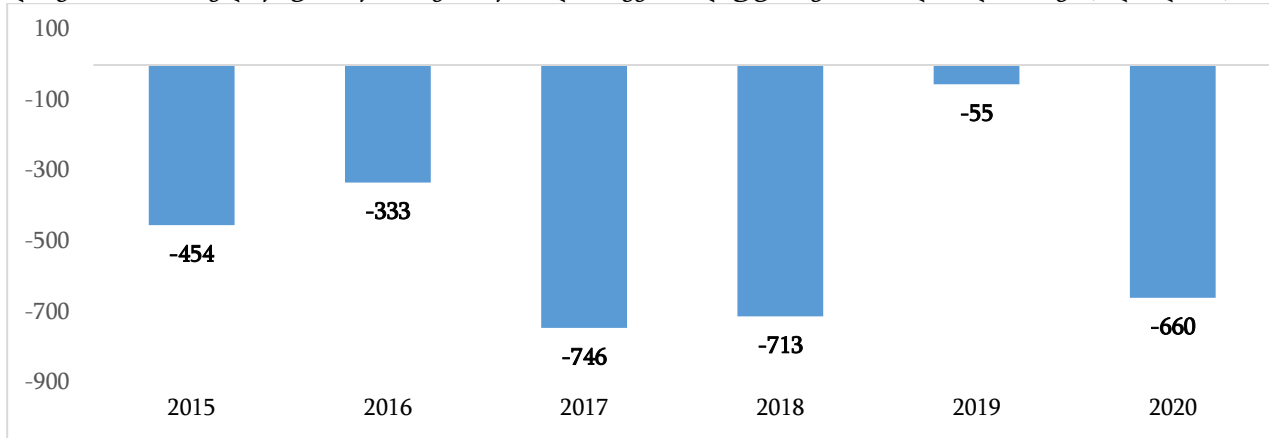
სახელმწიფო საწარმოების კუთხით დოკუმენტში განხილულია 142 საწარმოს ნაერთი ფინანსური მაჩვენებლები. აღსანიშნავია, რომ წარმოდგენილი ანალიზი არ იძლევა საშუალებას ერთმანეთისგან გამიჯნულად იქნეს გაანალიზებული სახელმწიფო მმართველობის სექტორად და სახელმწიფო კორპორაციების სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოების ფინანსური მაჩვენებლები. საწარმოთა ზემოხსენებული ჯგუფები ფისკალურ რისკებს წარმოქმნის განსხვავებული ფორმით. კერძოდ, GFSM 2014-ის მიხედვით²⁸, სახელმწიფო მმართველობის სექტორში შემავალი საწარმოების ვალი წარმოადგენს მთავრობის ვალის ნაწილს, ხოლო სახელმწიფო კორპორაციების სექტორში შემავალი საწარმოების ვალი - პირობითი ვალდებულებების წყაროს. აქედან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მიზანშეწონილად მიიჩნევს ბიუჯეტის კანონპროექტის გადამუშავებულ ვერსიაში ერთმანეთისგან გამიჯნულად იქნეს გაანალიზებული საწარმოთა ამ ორი ჯგუფის ფინანსური მაჩვენებლები. მსგავსი ტიპის ანალიზი დაინტერესებულ მხარეებს საშუალებას მისცემს შეაფასონ აღნიშნული წყაროდან მომდინარე ფისკალური რისკები სექტორიზაციის გათვალისწინებით.

რაც შეეხება საწარმოთა ნაერთ ფინანსურ მონაცემებს, დოკუმენტის მიხედვით, 2020 წელს საწარმოთა ჯამურმა ზარალმა 660 მლნ ლარი შეადგინა, რომლის 84.4% (557 მლნ ლარი) გამოწვეულია ლარის გაცვლითი კურსის ცვლილებით. საყურადღებოა, რომ განხილული საწარმოების ჯამური ფინანსური შედეგი ბოლო წლების განმავლობაში უარყოფითია.²⁹

²⁸ GFSM 2014, პარაგრაფები 2.31-2.35; 2.64-2.75

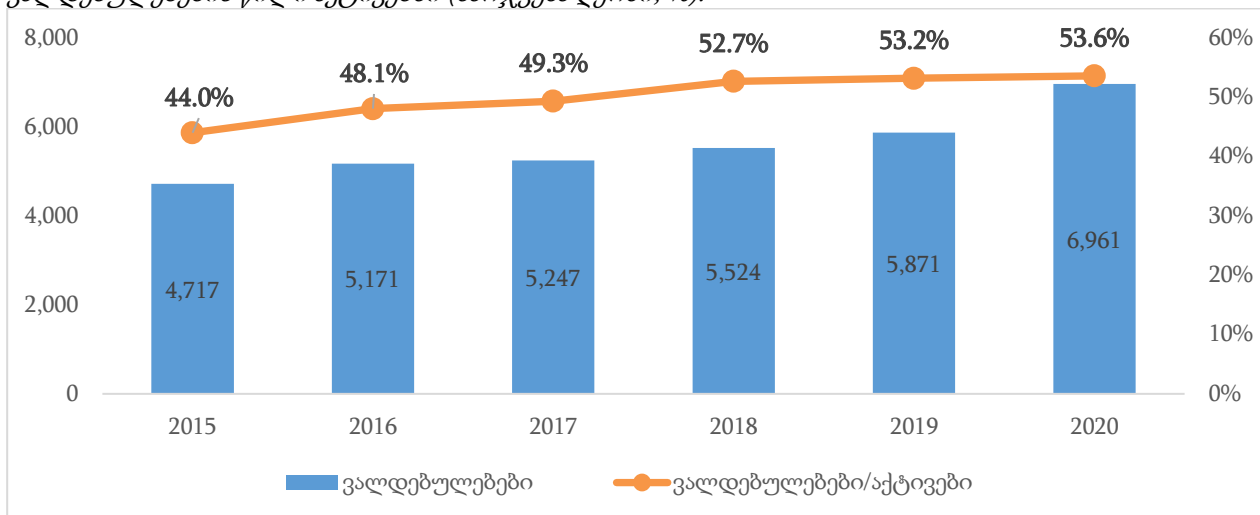
²⁹ დიაგრამა 11-სა და დიაგრამა 12-ზე წარმოდგენილი ინფორმაციის წყაროს 2020 წლისთვის წარმოადგენს 2022 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართული „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტი. თუმცა დოკუმენტში 2015-2019 წლებისთვის ინფორმაცია წარმოდგენილია საწარმოთა კონსოლიდაციის ეფექტების გათვალისწინების გარეშე, რის გამოც 2015-2019 წლების მონაცემები აღებულია 2021 წლის ბიუჯეტის კანონზე თანდართული „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტიდან.

დიაგრამა 11. სახელმწიფო საწარმოების წმინდა მოგების/დაუფარავი ზარალის დინამიკა (მლნ ლარი)³⁰



საყურადღებოა, რომ უარყოფითი ფინანსური შედეგების პირობებში, სახელმწიფო საწარმოთა აქტივების მნიშვნელოვანი ნაწილის დაფინანსების წყაროს ვალდებულებები წარმოადგენს, რაც სახელმწიფოს წინაშე არსებული ფისკალური რისკების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წყაროს ქმნის.

დიაგრამა 12. სახელმწიფო საწარმოების ნაერთი ვალდებულებები (მარცხენა ღერძი, მლნ ლარი) და ვალდებულებების წილი აქტივებში (მარჯვენა ღერძი, %).



სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოს (GFSM 2014) მიხედვით, სახელმწიფო საწარმოების მიმართ არსებობს ცხადი ან/და არაცხადი გარანტია, რომ სახელმწიფო არ დაუშვებს მათ გაკოტრებას, რის გამოც ისინი წარმოადგენენ პოტენციური ფისკალური რისკის წყაროს.³¹ მსგავსი არაცხადი გარანტიის რეალიზების შედეგად მთავრობის 2021 წლის 25 თებერვლის N272 განკარგულებით, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დაევალა სს „ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორის“ თურქულ კომპანია EUAS-ის

³⁰ დიაგრამა 11-სა და დიაგრამა 12-ზე წარმოდგენილი მონაცემები არ ითვალისწინებს მარაბდა-კარწახის რკინიგზის ფინანსურ მაჩვენებლებს, რადგან ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, სახელმწიფო საწარმოთა სექტორიზაციის ეტაპზე კომპანია არ მიეკუთვნა არც სახელმწიფო კორპორაციების და არც სამთავრობო სექტორს. მარაბდა-კარწახის რკინიგზის ვალდებულებების მოცულობამ 2020 წლის ბოლოს 2.9 მლრდ ლარი შეადგინა, აქტივებმა 1.68 მლრდ ლარი, ხოლო 2020 წლის წმინდა ზარალმა - 383 მლნ ლარი, რაც ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით განპირობებულია კურსთაშორისი სხვაობიდან წარმოქმნილი ზარალით და დარიცხული საპროცენტო ხარჯებით.

³¹ GFSM 2014, The Public Corporations Sector and Its Subsectors, პარაგრაფი 2.105

მიმართ არსებული დავალიანების³² დაფარვისთვის საჭირო თანხების ანაზღაურება ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ასიგნების ფარგლებში.

„ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში წარმოდგენილი ანალიზით, ქვეყნის ფისკალური რისკების მეორე მნიშვნელოვან წყაროს **ელექტროენერგიის გარანტირებული შესყიდვის (PPA)** კონტრაქტები წარმოადგენს. აღნიშნული კონტრაქტები ითვალისწინებს სახელმწიფოს მიერ კერძო მწარმოებლისგან ენერგეტიკული პროდუქტის წინასწარ განსაზღვრული ფასითა და მოცულობით განსაზღვრულ დროის პერიოდში შესყიდვას, რაც შესაძლოა მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდეს აღნიშნული პროდუქტის საბაზრო ფასისგან და სახელმწიფოს წინაშე წარმოქმნიდეს დამატებითი ხარჯების გაწევის საჭიროებას. დოკუმენტში განხილულია ამ ხარჯების რეალიზების საკითხი ენერგეტიკის ბაზარზე არსებული ტენდენციების შენარჩუნებისა და 10 წელში ერთხელ, განმეორებადი ეკონომიკური რეცესიების რეალიზების დაშვებით. **საყურადღებოა, რომ აღნიშნული ანალიზის მიხედვით, PPA პროექტებიდან მოსალოდნელი დანახარჯების პოტენციური მოცულობა 300 მლნ აშშ დოლარს (0.9 - 1 მლრდ ლარი) შეადგენს, რომლის 30%-ის რეალიზების ალბათობა მაღალია. დანარჩენი დანახარჯის (70%-ის) რეალიზება კი დამოკიდებულია ეკონომიკური რეცესიის პერიოდულობაზე.**

გარდა აღნიშნულისა, დოკუმენტში განხილულია **PPP პროექტებიდან** მომდინარე ვალდებულებები, რომლებიც ორგანული კანონის მიხედვით, მთავრობის პირდაპირი ვალდებულების სახით მონაწილეობს ვალის წესის მაჩვენებლის გაანგარიშებაში. გასათვალისწინებელია, რომ 2022 წლის ვალის წესის მაჩვენებელი არ მოიცავს „ანაკლიაში შავი ზღვის ღრმაწყლოვანი ნავსადგურის მშენებლობის ოპერირებისა და გადაცემის (BOT) შესახებ“ PPP პროექტიდან მომდინარე ვალდებულებას,³³ რადგან 2020 წელს პროექტთან დაკავშირებით გაფორმებული ხელშეკრულების შეწყვეტისა და სასამართლო დავის დაწყების შედეგად, აღნიშნული ვალდებულება პირდაპირიდან გარდაიქმნა პირობითი ვალდებულების წყაროდ.

პირობითი ვალდებულებები ქვეყნის ფისკალური რისკების მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს. შესაბამისად, მათ იდენტიფიცირებას და საჯარო ფინანსების მართვის პროცესში ინტეგრირებას გრძელვადიან პერიოდში ფისკალური მდგრადობის შენარჩუნებისთვის კრიტიკული მნიშვნელობა გააჩნია.³⁴ საყურადღებოა, რომ **საჯარო ფინანსების სტატისტიკის წარმოების მიზნებისათვის საქართველოს კანონმდებლობაში პირობითი ვალდებულებების ცნება განმარტებული არ არის. შესაბამისად, საბიუჯეტო დოკუმენტებში სრულყოფილად არ ხდება პირობითი ვალდებულებების მოცულობის წარმოდგენა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია გათვალისწინებული იქნეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ**

³² „საქართველოს მთავრობასა და თურქეთის რესპუბლიკის მთავრობას შორის ენერგეტიკის სფეროში თანამშრომლობის შესახებ“ 2015 წლის 9 აპრილის შეთანხმების მე-11 მუხლის მიხედვით, საქართველომ თურქული მხარის მიმართ აღიარა 1990-2011 წლებში წარმოქმნილი ელექტროენერგიის დავალიანება 1 მლრდ კვტ. სთ ოდენობით, რომლის მიწოდება თურქული მხარის მიმართ, მხარეებს შორის გაფორმებული შეთანხმებით, უნდა განხორციელდეს სს „ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორის“ მიერ 2035 წლამდე, ყოველწლიური დაფარვებით. 2021 წლის დასაწყისში ვალდებულების დაუფარავი ნაწილი შეადგენდა 866.8 მლნ კვტ. სთ ელექტროენერგიას.

³³ 2018 წლის ბოლოს, აღნიშნული PPP პროექტიდან მომდინარე ვალდებულებები IPSAS 32 სტანდარტის მიხედვით შეფასებული იყო 169.7 მლნ ლარად.

³⁴ IMF, Fiscal Transparency Handbook, 2018 გვ. 95

„სახელმწიფო ვალის მართვის შემდგომი რეაგირების“ ეფექტიანობის აუდიტის³⁵ ფარგლებში გაცემული შემდეგი რეკომენდაცია:

- საჯარო ფინანსების სტატისტიკის წარმოების მიზნებისთვის, ფინანსთა სამინისტრომ უზრუნველყოს საკანონმდებლო დონეზე პირობითი ვალდებულებების განმარტება, მათი მოცულობის შეფასება და შესაბამის საბიუჯეტო დოკუმენტებში წარმოდგენა.

3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების საპროგნოზო მოცულობა წარმოდგენილი კანონპროექტით 13.9 მლრდ ლარითაა განსაზღვრული, რაც 2021 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 13.7%-ით (1.7 მლრდ ლარით) აღემატება.

ცხრილი 2. შემოსავლები კომპონენტების მიხედვით (მლნ ლარი)

	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი ცვლილება (1)	8 თვის ფაქტიური შესრულება (2)	% (2)/(1)	2022 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი (3)	2021-2022 წწ. ზრდა % (3)/(1)
საგადასახადო შემოსავლები	11,063	7,032	63.6%	13,071	18.2%
გრანტები	386	283	73.2%	189	-51.2%
სხვა შემოსავლები	800	560	70.0%	670	-16.3%
შემოსავლები	12,249	7,874	64.3%	13,930	13.7%

მიმდინარე წელთან შედარებით 18.2%-ით (2 მლრდ ლარით) იზრდება 2022 წლის საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი და 13.1 მლრდ ლარს შეადგენს. აღსანიშნავია, რომ იზრდება საგადასახადო შემოსავლების ყველა კომპონენტი. მოცემული ზრდა ერთი მხრივ, გამოწვეულია მიმდინარე წელს დაფიქსირებული დადებითი ეკონომიკური ტენდენციებით, რამაც შესაბამისი ასახვა ჰპოვა მომავალი წლის პროგნოზებში, ხოლო მეორე მხრივ, საგადასახადო შემოსავლებზე 2020-2021 წლებში დაწესებული შეღავათების გაუქმებით გამოწვეული ფისკალური ეფექტით.

ცხრილი 3. საგადასახადო შემოსავლები კომპონენტების მიხედვით (მლნ ლარი)

	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი ცვლილება (1)	8 თვის ფაქტიური შესრულება (2)	% (2)/(1)	2022 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი (3)	2021-2022 წწ. ზრდა % (3)/(1)
საშემოსავლო გადასახადი	3,405	2,205	64.8%	4,262	25.2%
მოგების გადასახადი	951	718	75.5%	1,359	42.9%
დღგ	4,747	3,085	65.0%	5,360	12.9%
აქციზი	1,800	1,111	61.7%	1,877	4.3%

³⁵ სახელმწიფო ვალის მართვის შემდგომი რეაგირების ეფექტიანობის აუდიტი.

იმპორტის გადასახადი	80	54	67.6%	84	5.1%
სხვა გადასახადები	80	-141	-175.7%	129	61.8%
საგადასახადო შემოსავლები	11,063	7,032	63.6%	13,071	18.2%

2022 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი **დივიდენდების** საპროგნოზო მაჩვენებელი 157 მლნ ლარის დონეზეა განსაზღვრული. აქედან, 150 მლნ ლარი წარმოადგენს ეროვნული ბანკის, ხოლო 7 მლნ ლარი - სს „სახელმწიფო ელექტროსისტემის“ მოგებიდან მისაღებ დივიდენდს. საყურადღებოა, რომ 2020 წლის ბოლოს „სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები კომისიის“ სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილებით, სს „სახელმწიფო ელექტროსისტემას“ დაევა 2021 წლის ბოლომდე სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდის სახით 58.7 მლნ ლარის მიმართვა. 2021 წლის ბიუჯეტის შემოსავლების გეგმაში აღნიშნული თანხიდან აისახა მხოლოდ 50 მლნ ლარი. შესაბამისად, 2022 წლის კანონპროექტში საწარმოდან მისაღები თანხის დარჩენილი ნაწილი (8.7 მლნ ლარი) ასახულია არასრული ოდენობით (7 მლნ ლარი).

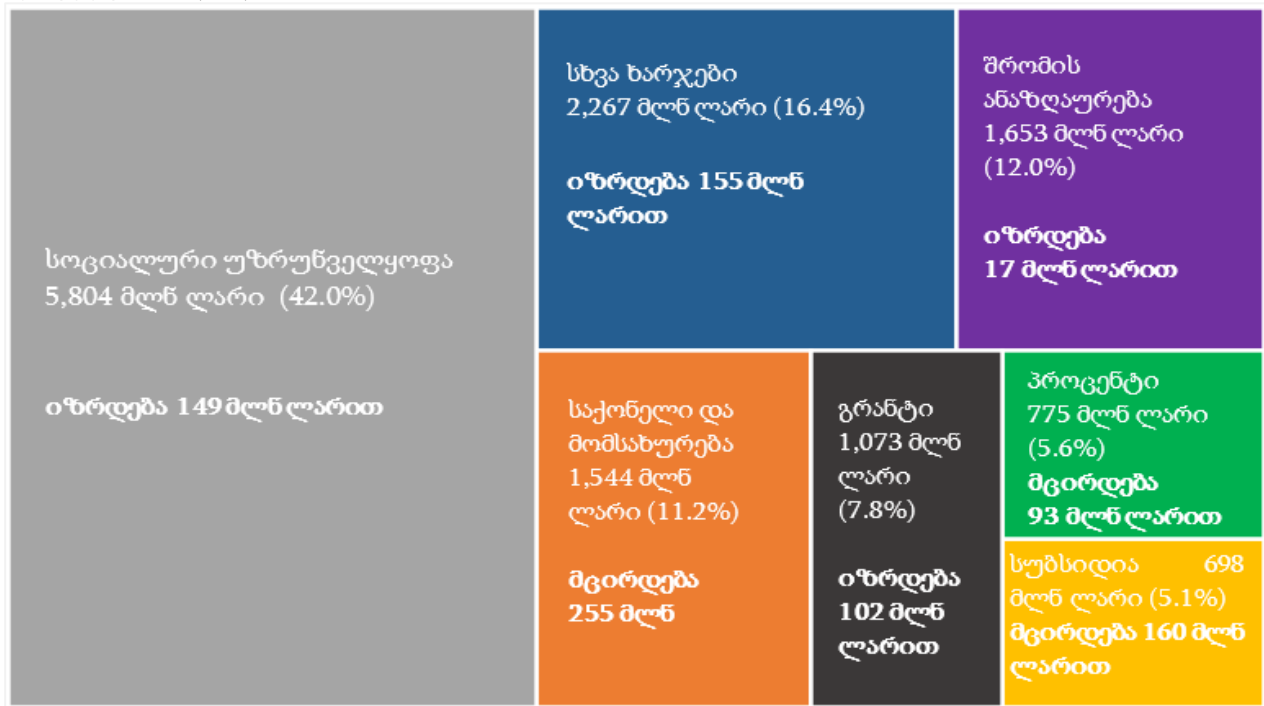
4. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

2022 წლის გადასახდელების გეგმა ბიუჯეტის კანონის პროექტით 18.4 მლრდ ლარის დონეზეა განსაზღვრული და 5.4%-ით მცირდება მიმდინარე წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. პროექტით დაგეგმილია „ხარჯებისა“ და „ვალდებულების კლების“ მუხლების დაფინანსების შემცირება, შესაბამისად, 0.6%-ითა (84 მლნ ლარი) და 54.8%-ით (1.5 მლრდ ლარი). „ხარჯების“ მუხლში ასიგნებების კლება ძირითადად გამოწვეულია პანდემიის საპასუხოდ გასატარებელი ღონისძიებების დაფინანსების შემცირებით, 850 მლნ ლარის ოდენობით. „ვალდებულებების კლების“ მუხლის შემცირება კი გამოწვეულია იმ გარემოებით, რომ 2021 წელს აღნიშნულ მუხლში გათვალისწინებულია ევროობლიგაციების დაფარვისთვის საჭირო რესურსი (1.7 მლრდ ლარი), რომლის საჭიროება 2022 წელს აღარ დგას. ამასთან, „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი გაზრდილია 15.1%-ით (386 მლნ ლარი), ხოლო „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი - 44.9%-ით (142 მლნ ლარი).

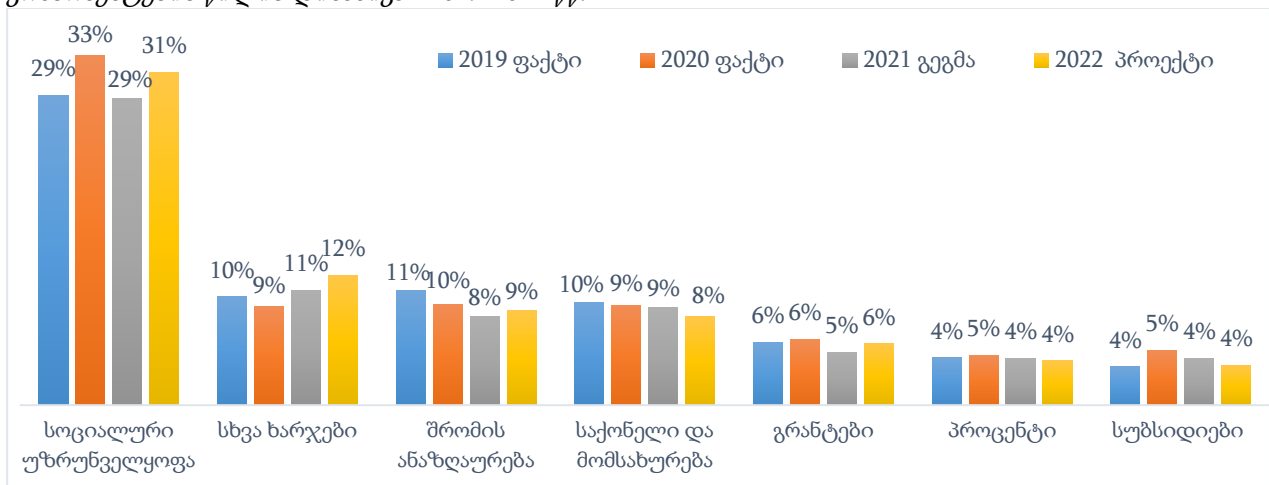
ცხრილი 3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების კომპონენტების დინამიკა (მლნ ლარი).

დასახლება	2020 წლის ფაქტი	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი	2021 წლის 8 თვის ფაქტი	2022 წლის კანონის პროექტი	2020-2021 წწ. ზრდა	2021-2022 წწ. ზრდა
ხარჯები	12,534	13,899	8,841	13,815	10.9%	-0.6%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	2,319	2,546	1,415	2,932	9.8%	15.1%
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით)	378	317	222	459	-16.1%	44.9%
ვალდებულებების კლება	944	2,737	2,384	1,237	189.9%	-54.8%
გადასახდელები	16,175	19,499	12,862	18,443	20.6%	-5.4%

დიაგრამა 13. 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტით განსაზღვრული „ხარჯების“ მუხლის სტრუქტურა (მლნ ლარი)



დიაგრამა 14. სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიან გადასახდელებში „ხარჯების“ მუხლის თითოეული კომპონენტების წილის დინამიკა - 2019-2022 წწ.



აღსანიშნავია, რომ კანონპროექტით მცირდება პანდემიის საპასუხოდ გასატარებელი ღონისძიებების დაფინანსება. კერძოდ, პროექტში გათვალისწინებულია 500 მლნ ლარი ჯანდაცვის სამინისტროს ასიგნებებში, კორონავირუსის დაავადებების მართვის ღონისძიებების დაფინანსებისთვის.

ცხრილი 5. ინფორმაცია 2021-2022 წლებში პანდემიის საპასუხოდ გასატარებული ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის დაფინანსების შესახებ (მლნ ლარი).

დასახელება	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი (1)	2021 წლის 8 თვის ფაქტი (2)	(2)/(1) %	2022 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტი
ახალი კორონავირუსის გავრცელებიდან გამომდინარე, ეკონომიკის ხელშეწყობის ღონისძიებები (24 07 03)	265	152	57.3%	0
ახალ კორონავირუსთან დაკავშირებული კარანტინის მომსახურების ხარჯები (24 20 01)	21	16	77.6%	0
ახალი კორონავირუსით გამოწვეული სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუარესების გამო მოსახლეობის სოციალური დახმარება (27 02 06)	250	251	100.2%	0
იმუნიზაცია (ახალი კორონავირუსული დაავადების - COVID 19-ის საწინააღმდეგო ვაქცინით აცრების ადმინისტრირება) (27 03 02 02 02)	12	1	7.6%	0
ახალი კორონავირუსული დაავადების - COVID 19-ის მართვა (27 03 03 10)	810	587	72.5%	500
COVID-19-ზე რეაგირების საგანგებო ღონისძიებების უზრუნველსაყოფად სამედიცინო დაწესებულებათა აღჭურვა/რეაბილიტაცია (27 04 03)	28	26	93.5%	0
ახალი COVID - 19 ვირუსის გავრცელების საწინააღმდეგო ღონისძიებების მართვა (30 01 14)	-	2	-	0
ახალი კორონავირუსიდან-COVID-19 - დან გამომდინარე სოფლის მეურნეობის მხარდაჭერის ღონისძიებები (31 05 13)	12	17	139.2%	0

კანონპროექტით განსაზღვრული ცალკეული პროგრამების/ქვეპროგრამების შემთხვევაში, სხვაობა მიმდინარე წლის ათვისების ტენდენციასა და მომავალი წლის დაფინანსების მოცულობას შორის შესაძლებელია დაკავშირებული იყოს მთავრობის პრიორიტეტების ან/და სტრუქტურულ ცვლილებებსა და დისკრეციულ გადაწყვეტილებებთან. თუმცა, სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვისას, სხვა მიზეზებთან ერთად, მიზანშეწონილია, გათვალისწინებულ იქნეს გასული და მიმდინარე წლების შესრულების ტენდენციებიც, რათა დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისთვის უზრუნველყოფილ იქნეს საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი გამოყენება და დაგეგმილი ასიგნებების სრულად ათვისება. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია გასული წლების განმავლობაში და მიმდინარე მდგომარეობით დაბალი ათვისების მქონე პროგრამების იდენტიფიცირება, ანალიზი და შეფასება.

ცხრილი 6. 2021 წლის 8 თვის მდგომარეობით დაბალი ათვისების მქონე ზოგიერთი პროგრამები/ქვეპროგრამები, რომელთა ასიგნებებიც იზრდება ან იგივე დონეზე ნარჩუნდება 2022 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით³⁶ (ათასი ლარი).

დასახელება	2021 წლის გეგმა	2021 წლის 8 თვის ათვისება წლიურ გეგმასთან	2021 წლის 9 თვის გეგმა	2021 წლის 8 თვის ათვისება 9 თვის გეგმასთან	2022 წლის ბიუჯეტი ს პროექტი	2021- 2022 ზრდა %
ტურიზმის განვითარების ხელშეწყობა (24 05)	17,680	27.2%	10,776	44.7%	22,695	28.4%
სახელმწიფო ქონების მართვა (24 06)	60,130	25.3%	57,961	26.2%	209,130	247.8%

³⁶ მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი ჩარიცხვების სახით ათვისებული სახსრების გამოკლებით.

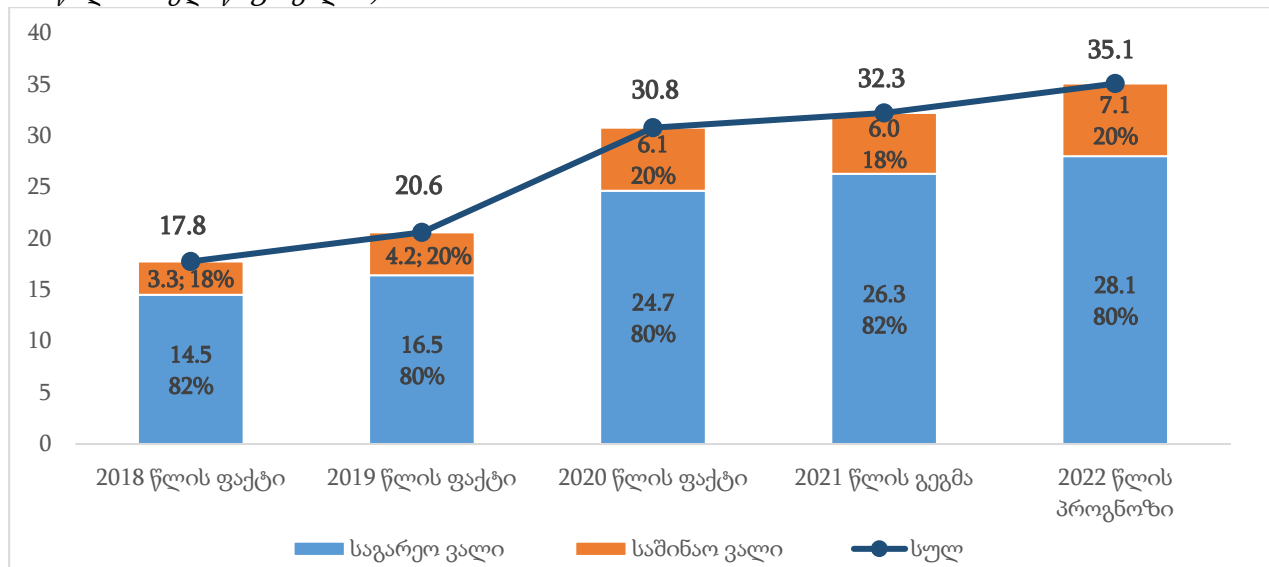
საქართველოში ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების განვითარება (24 08)	28,680	7.1%	14,998	13.5%	37,650	31.3%
ანაკლის ღრმაწყოლოვანი ნავსადგურის განვითარება (24 17)	1,500	33.7%	1,184	42.7%	1,500	0.0%
მიწის რეგისტრაციის ხელშეწყობა და საჯარო რეესტრის მომსახურებათა განვითარება/ხელმისაწვდომობა (26 08)	5,000	53.5%	4,520	59.2%	7,500	50.0%
ეპიდზედამხედველობა (27 03 02 03)	2,200	36.3%	1,900	42.0%	2,300	4.5%
ჯანმრთელობის ხელშეწყობა (27 03 02 10)	1,385	37.6%	1,345	38.7%	2,100	51.6%
თავდაცვის ძალებში გასაწვევ მოქალაქეთა სამედიცინო შემოწმება (27 03 03 09)	1,000	30.0%	685	43.7%	1,000	0.0%
დიპლომისშემდგომი სამედიცინო განათლება (27 03 04)	500	7.2%	310	11.6%	500	0.0%
სარეინტეგრაციო დახმარება საქართველოში დაბრუნებული მიგრანტებისათვის (27 06 01)	650	23.0%	507	29.5%	650	0.0%
იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლების სოციალური და საცხოვრებელი პირობების შექმნა (27 06 03)	85,000	28.4%	50,500	47.7%	93,400	9.9%
დიასპორული პოლიტიკა (28 01 04)	1,200	2.9%	1,185	3.0%	1,200	0.0%
ქართული აგროსასურსათო პროდუქციის პოპულარიზაცია (31 01 03)	500	0.3%	300	0.6%	500	0.0%
აგროდაზღვევა (31 05 03)	11,000	39.3%	7,100	60.9%	12,000	9.1%
ქართული ჩაი (31 05 05)	500	11.9%	420	14.2%	500	0.0%
პროექტების ტექნიკური მხარდაჭერის პროგრამა (31 05 08)	500	33.6%	440	38.1%	500	0.0%
მიწის მდგრადი მართვისა და მიწათსარგებლობის მონიტორინგის სახელმწიფო პროგრამა (31 15)	2,100	40.6%	1,533	55.6%	2,935	39.8%
საზღვარგარეთ განათლების მიღების ხელშეწყობა (32 04 04)	7,000	47.5%	6,064	54.8%	7,000	0.0%
მეცნიერების პოპულარიზაცია (32 05 05)	400	32.4%	400	32.4%	400	0.0%
ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების ინფრასტრუქტურის განვითარება (32 07 01)	44,269	40.3%	29,927	59.6%	59,050	33.4%
პროფესიული საგანმანათლებლო დაწესებულებების ინფრასტრუქტურის განვითარება (32 07 02)	25,000	42.0%	19,722	53.2%	25,000	0.0%
კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და სამუზეუმო სისტემის სრულყოფა (33 06)	33,694	39.9%	22,426	59.9%	37,610	11.6%

5. სახელმწიფო ვალი

5.1. სახელმწიფო ვალის ნაშთი

2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა 35 მლრდ ლარის ოდენობით განისაზღვრა, რაც 2021 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 2.8 მლრდ ლარით (8.8%-ით) აღემატება. სახელმწიფო ვალის ზრდა გამოწვეულია, როგორც საშინაო, ასევე საგარეო ვალის მოცულობის ზრდით. კერძოდ, საშინაო ვალი იზრდება 1.1 მლრდ ლარით,³⁷ ხოლო საგარეო ვალი - 1.7 მლრდ ლარით. გასული წლების მსგავსად, სახელმწიფო ვალის ზრდაში გაცილებით დიდია საგარეო ვალის ეფექტი (61%). თუმცა, გასათვალისწინებელია, რომ საგარეო ვალის წილი მთლიან სახელმწიფო ვალის პორტფელში 1.7 პროცენტული პუნქტით მცირდება და 79.9%-ს უტოლდება (28.1 მლრდ ლარი).

დიაგრამა 15. სახელმწიფო საგარეო და საშინაო ვალის ნაშთის დინამიკა წლების მიხედვით (მლრდ ლარი; % - წილი სახელმწიფო ვალში).

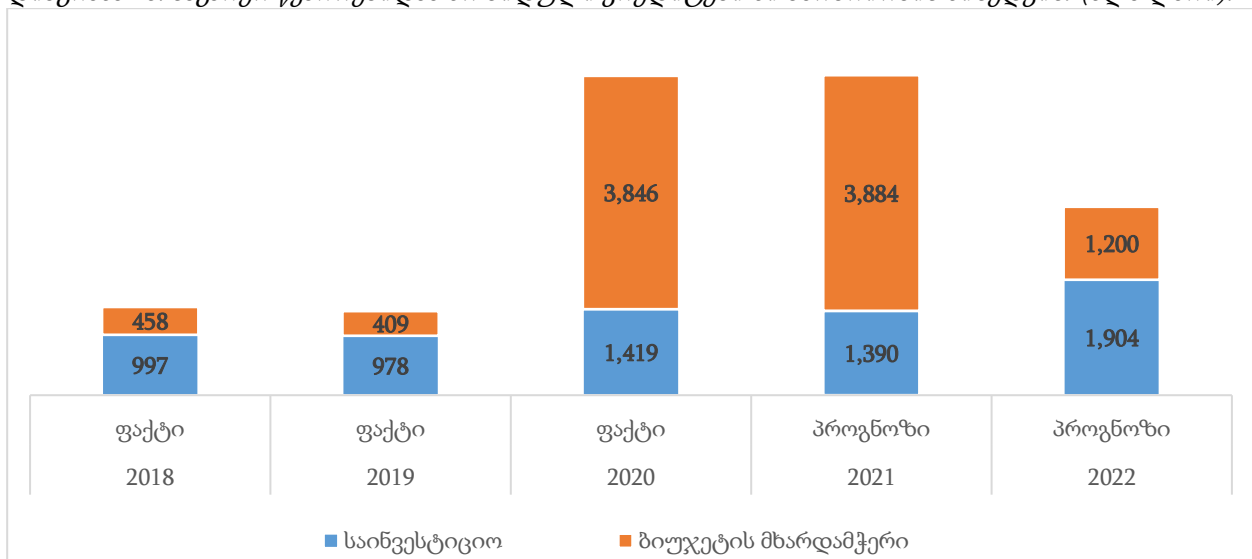


5.2. ვალის სახით მისაღები და დასაფარი ვალდებულებები

კანონპროექტის მიხედვით, საგარეო წყაროებიდან მისაღები ფინანსური რესურსის უმეტესი ნაწილი - 61.3% (1.9 მლრდ ლარი) მიმართული იქნება საინვესტიციო პროექტების განსახორციელებლად, რაც 37%-ით (514 მლნ ლარი) აღემატება 2021 წლის გეგმას. რაც შეეხება ბიუჯეტის მხარდამჭერ კრედიტებს, მათი მოცულობა 1.2 მლრდ ლარით განისაზღვრა, რაც საგარეო წყაროებიდან მისაღები ფინანსური რესურსების 38.7%-ს შეადგენს. აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების მოცულობა 2.7 მლრდ ლარით არის შემცირებული მიმდინარე წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით.

³⁷ ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, 2021 და 2022 წლის ბოლოს საშინაო ვალის საპროგნოზო მაჩვენებლებს შორის სხვაობასა და საშინაო ვალდებულებების წმინდა ზრდის მაჩვენებელს შორის განსხვავების მიზეზს წარმოადგენს საშინაო ფასიანი ქაღალდების ემისიის პროცესში მოსალოდნელი დისკონტი.

დიაგრამა 16. საგარეო წყაროებიდან მოზიდული კრედიტები მიზნობრიობის მიხედვით (მლნ ლარი).



საგარეო წყაროებიდან მოზიდული კრედიტების ფარგლებში იგეგმება წინა წლებში დაწყებული 53 საინვესტიციო პროექტის გაგრძელება. საყურადღებოა, რომ კანონპროექტით დაფინანსება ეზრდება 10 ისეთ საინვესტიციო პროექტს, რომელთა შესრულების მაჩვენებელი 2021 წლის 8 თვის მდგომარეობით 9 თვის გეგმასთან მიმართებით 40%-ზე დაბალია.

ცხრილი 7. საინვესტიციო პროექტების შესრულება 2021 წლის 8 თვის მდგომარეობით და მათი 2022 წლის დაფინანსების გეგმა (ათასი ლარი).

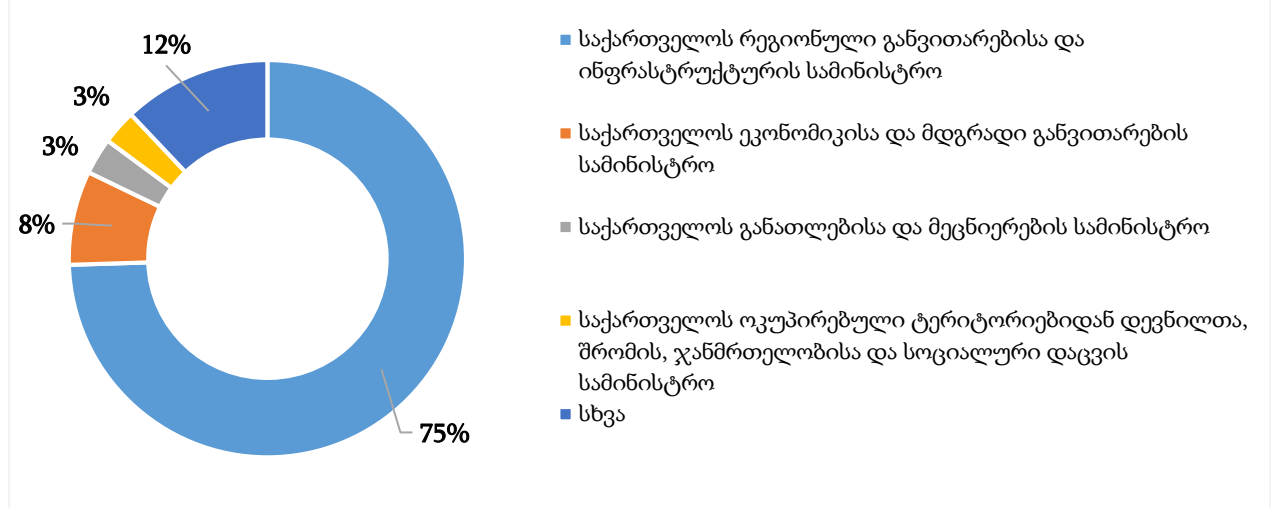
პროექტის დასახელება	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი (1)	ათვისება 9 თვის გეგმასთან	2022 წლის ბიუჯეტის პროექტი (2)	ცვლილება (2)-(1)
500 კვ ევზ „წყალტუბო-ახალციხე-თორთუმი“ (KfW)	6,700	0%	13,000	6,300
ქვემო ქართლის მყარი ნარჩენების პროექტი (EBRD, SIDA)	600	0%	5,400	4,800
პროფესიული განათლების პროგრამა 1 (KfW)	3,400	0%	14,000	10,600
მდგრადი წყალმომარაგებისა და სანიტარული სექტორის განვითარების პროექტი (ADB)	4,780	1%	10,050	5,270
Log-In Georgia (WB)	15,000	2%	30,980	15,980
ბათუმი (ანგისა) - ახალციხის საავტომობილო გზის ხულო- ზარზმის მონაკვეთის რეაბილიტაცია-რეკონსტრუქცია (Kuwait Fund)	14,000	4%	20,000	6,000
თბილისი-სენაკი-ლესელიძის საავტომობილო გზის შორაპანი არგვეთას მონაკვეთის რეკონსტრუქცია- მშენებლობა (ADB, IICA)	33,900	9%	98,650	64,750
მყარი ნარჩენების ინტეგრირებული მართვის პროგრამა II (KfW)	3,600	17%	16,000	12,400
საცხოვრებლად ვარგისი ქალაქების საინვესტიციო პროგრამა (ADB)	33,000	35%	92,450	59,450
რეგიონალური და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტი II (WB-TF, WB)	21,800	40%	51,500	29,700

მნიშვნელოვანია, პროექტის განმახორციელებელმა უწყებებმა საინვესტიციო პროექტების დაგეგმვისა და დაფინანსების განსაზღვრის პროცესში ყურადღება გაამახვილონ მათი მიმდინარე შესრულების ტენდენციებზე. საკრედიტო რესურსის დაგვიანებით ათვისება განსაკუთრებით

საყურადღებოა ისეთი პროექტებისთვის, რომლებიც ითვალისწინებს ვალდებულების გადასახადის (commitment fee) გადახდას სესხის აუთენტიკაციის ნაწილზე.³⁸

კანონპროექტით წარმოდგენილი საინვესტიციო კრედიტების უდიდესი ნაწილი (75%) მიიმართება რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს პროექტებზე.

დიაგრამა 17. საინვესტიციო კრედიტების განაწილება განმკარგავი ორგანიზაციების მიხედვით³⁹ - 2022 წ.



სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯების მოცულობა 3.6 მლრდ ლარს შეადგენს და 1.7 მლრდ ლარით ნაკლებია 2021 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე. აღნიშნულის ძირითად მიზეზს წარმოადგენს 2021 წელს ევროზონის დანერგვის ძირითადი დასაფარად მიმართული 1.7 მლრდ ლარი, რასაც ერთჯერადი ეფექტი გააჩნია.

ცხრილი 8. სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები (მლნ ლარი).

	2020 წლის ფაქტი	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი (1)	2022 წლის ბიუჯეტის პროექტი (2)	(2)-(1)
სახელმწიფო ვალის მომსახურება და დაფარვა	3,233	5,258	3,555	-1,703
საგარეო ვალის მომსახურება და დაფარვა	1,238	3,028	1,440	-1,588
ძირითადი თანხა	902	2,690	1,190	-1,500
პროცენტი	336	338	250	-88
საშინაო ვალის მომსახურება და დაფარვა	1,994	2,230	2,115	-115
ძირითადი თანხა	1,567	1,700	1,590	-110
პროცენტი	427	530	525	-5

³⁸ 2021 წლის 9 თვის გეგმის 40%-ზე დაბალი შესრულების მქონე 9 პროექტის შემთხვევაში გადახდილი ვალდებულების გადასახადი 1.3 მლნ ლარს უტოლდება.

³⁹ „სხვა“ კომპონენტში გაერთიანებულია: საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო; საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო; საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებიდან დაფინანსებული სსიპ - ქუთაისის საერთაშორისო უნივერსიტეტი.

6. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი

2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტს თან ერთვის „პროგრამული ბიუჯეტის დანართი“, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას მთავრობის პრიორიტეტების ფარგლებში 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 ბოლო წლებში გაუმჯობესდა პროგრამების/ქვეპროგრამების, მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და შედეგების შეფასების ინდიკატორების შესახებ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაციის ხარისხი, იგი ჯერ კიდევ საჭიროებს შემდგომ სრულყოფასა და დამატებით გაუმჯობესებას.

2022 წლის პროგრამული ბიუჯეტის დანართის ანალიზისას გამოვლინდა პროგრამების შემუშავების პროცესში არსებული შემდეგი სისტემური ხასიათის ნაკლოვანებები:

- **საბიუჯეტო კოდექსით სამინისტროებს ევალებათ საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების დამტკიცება⁴⁰ ყოველი წლის 30 ივნისამდე.** აღნიშნული დოკუმენტი წარმოადგენს ყოველწლიურად განახლებად, სამინისტროს ოპერატიულ სამოქმედო გეგმას და მოიცავს დეტალურ ინფორმაციას პროგრამების, ქვეპროგრამებისა და მათ ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებების შესახებ. საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმები საფუძვლად უნდა დაედოს ბიუჯეტის კანონის მომზადების მიზნით ფინანსთა სამინისტროსთვის წარდგენილ უწყების საბიუჯეტო განაცხადს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საშუალოვადიანი გეგმების დამტკიცება წარმოადგენს საბიუჯეტო პროცესის განუყოფელ ნაწილს. 2022-2025 წლების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა ამ დრომდე არ დაუმტკიცებია იუსტიციის სამინისტროს.
- **ხარვეზებით ხასიათდება პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ფორმირების პროცესი, კერძოდ:**
 - დანართში წარმოდგენილი 128 პროგრამიდან 94 პროგრამა (73%) არ არის ჩაშლილი ქვეპროგრამებად. მათ შორის ინფორმაცია ქვეპროგრამების შესახებ წარმოდგენილი არ აქვს 11-დან 4 სამინისტროს;⁴¹
 - სამინისტროების იმ პროგრამების ასიგნებები, რომლებიც წარმოდგენილია პროგრამების დონეზე და არ არის გათვალისწინებული მათი შემდგომი დეტალიზაცია ქვეპროგრამებად, შეადგენს სამინისტროებისთვის გამოყოფილი ჯამური ასიგნებების 28%-ს (4 მლრდ ლარი);
 - იმ პროგრამების უმეტესობისთვის, რომლებიც წარმოდგენილი არაა ქვეპროგრამების დონეზე, არ არის გამოიყენებული მიმდინარე და მომდევნო წლების მიზნობრივი მაჩვენებლები, რაც ხელს უშლის აღნიშნული პროგრამებისთვის საბოლოო და შუალედური შედეგების ერთმანეთისგან გამიჯვნასა და მათ შორის

⁴⁰ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 34, პუნქტი 4.

⁴¹ ფინანსთა სამინისტრო; თავდაცვის სამინისტრო; შინაგან საქმეთა სამინისტრო; კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტრო.

ურთიერთკავშირის დადგენას. აღნიშნული საკითხი, ანგარიშგების ეტაპზე გაართულებს მიღწეული შედეგების შედარებას მიზნობრივ მაჩვენებლებთან.

- **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“ მიხედვით, საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებლების მითითება ცალ-ცალკე ხდება, ზოგიერთ შემთხვევაში არ არის განსაზღვრული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღწევი კონკრეტული მიზანი, რაც ანგარიშგების ეტაპზე გაართულებს აღნიშნული პროგრამის/ქვეპროგრამის ეფექტიანობის შეფასებას;
 - პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ნაწილი საჭიროებს დამატებით ინდიკატორს, რათა სრულყოფილად იქნეს შეფასებული მიღწეული საბოლოო/შუალედური შედეგები;
 - პროგრამული ბიუჯეტის დანართში წარმოდგენილი ინდიკატორების 20%-ის შემთხვევაში არ ხდება ცდომილების აღბათობისა და შესაძლო რისკების შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენა, მოყვანილი მონაცემები არარეალისტურია ან არ შეესაბამება მიზნობრივ მაჩვენებელს. ამასთან, ინდიკატორების 24%-ში ცდომილების აღბათობის მაჩვენებელი აღემატება 20%-ს;
 - პროგრამების/ქვეპროგრამების 6%-ის შემთხვევაში წარმოდგენილი შეფასების ინდიკატორების რაოდენობა სცდება მეთოდოლოგიით განსაზღვრულ ლიმიტს (5 ინდიკატორი ერთ შედეგზე).⁴²

პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვა კომპლექსური პროცესია, შესაბამისად, მიზანშეწონილია, შემუშავდეს სამოქმედო გეგმა, სადაც გაწერილი იქნება პროგრამული ბიუჯეტის გაუმჯობესებისთვის განსახორციელებელი კონკრეტული აქტივობები შესაბამისი ვადებითა და პასუხისმგებელი უწყებებით. გაცხადებული მიზნობრივი ნიშნულების არსებობა გაზრდის ამ პროცესში ჩართული საჯარო უწყებების ანგარიშვალდებულების ხარისხს და ხელს შეუწყობს რეფორმის მიმდინარეობის მონიტორინგს.

⁴² საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №385 „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“, დანართი №2.