



დასკვნა

„საქართველოს 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესახებ”

საქართველოს კანონის პროექტზე

(II წარდგენა)

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 (II წარდგენა)

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 პროექტის გადამუშავებული ვარიანტით 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 - 10.0%-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:

- „მაკროეკონომიკური სცენარების ანალიზის“ დოკუმენტში წარმოდგენილი ეკონომიკური შოკები და მათგან გამოწვეული ეფექტები უნდა ეფუძნებოდეს შესაბამის რაოდენობრივ ინდიკატორებს, რაც შესაძლებელს გახდის მათი რეალიზაციის შეფასებასა და ანალიზს;
- საყურადღებოა, რომ ბიუჯეტის პროექტს არ ახლავს ინფორმაცია პესიმისტური და ოპტიმისტური ეკონომიკური სცენარების რეალიზების შემთხვევაში ფისკალური პოლიტიკის შესაბამისი პასუხების შესახებ;
- დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ კანონპროექტის გადამუშავებულ ვერსიაში ნაწილობრივ გათვალისწინებულ იქნა მაკროეკონომიკური რისკების სისრულესთან დაკავშირებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია. მოსალოდნელი შოკების შესახებ ბიუჯეტის კანონში სრულფასოვანი ინფორმაციის წარმოდგენისათვის, მიზანშეწონილია, ამ მიმართულებით გაგრძელდეს მუშაობა;
- ფისკალური რისკების ანალიზის კუთხით, დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ გათვალისწინებულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში ერთმანეთისგან გამიჯნულად არის წარმოდგენილი სახელმწიფო მმართველობისა და სახელმწიფო კორპორაციების სექტორებად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოების ფინანსური მაჩვენებლები;
- ასევე, „ფისკალური რისკების ანალიზის“ განახლებულ დოკუმენტს დაემატა „სახელმწიფო საწარმოთა სენსიტიურობის ანალიზი“, რომელშიც წარმოდგენილია 6 მსხვილი საწარმოს ფინანსურ შედეგებზე სხვადასხვა მაკროეკონომიკური შოკების გავლენის ანალიზი. მიღებული შედეგების სიზუსტისა და სექტორიზაციის კომპონენტის გათვალისწინების მიზნით, მიზანშეწონილია, ეტაპობრივად გაიზარდოს აღნიშნული ანალიზის ფარგლებში შერჩეულ საწარმოთა რაოდენობა;
- სახელმწიფო საწარმოთა უარყოფითი ფინანსური შედეგების პირობებში, მათი აქტივების მნიშვნელოვანი ნაწილი ვალდებულებებით ფინანსდება, რაც სახელმწიფოს წინაშე არსებული ფისკალური რისკების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წყაროს ქმნის. აღნიშნულს ადასტურებს სენსიტიურობის ანალიზის შედეგები, რომლის მიხედვითაც, ვალუტის გაცვლითი კურსის შოკის შემთხვევაში განხილულ საწარმოთა ჯამურმა ზარალმა შესაძლოა 3 მლრდ ლარს მიაღწიოს;

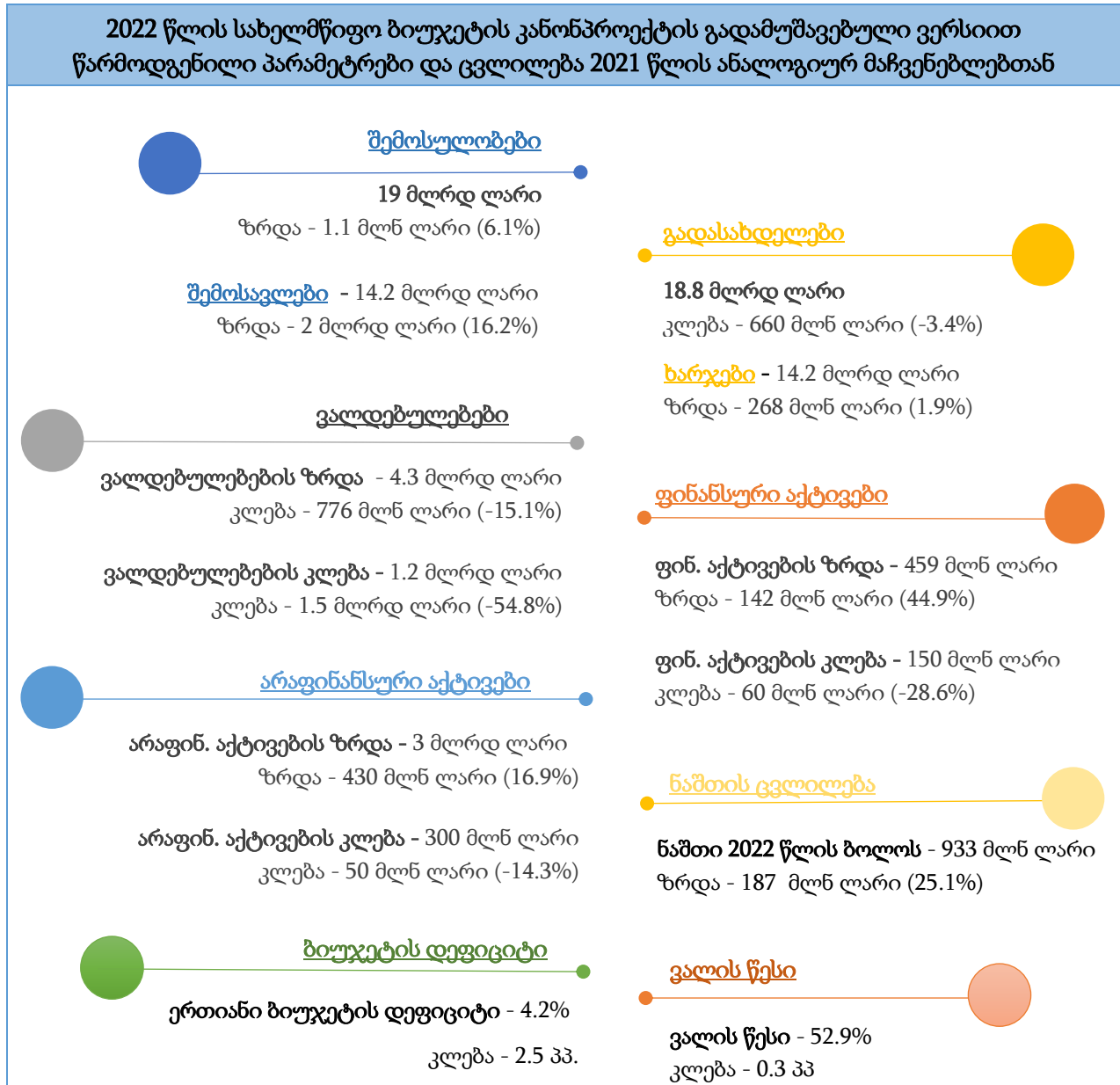
- საყურადღებოა ასევე, ელექტროენერგიის გარანტირებული შესყიდვისა (PPA) და საჯარო კერძო თანამშრომლობის (PPP) პროექტები, რომლებიც ფისკალური რისკების მნიშვნელოვანი წყაროა. „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში მოცემული ანალიზით, PPA პროექტიდან მოსალოდნელი პირობითი ვალდებულებების პოტენციური მოცულობა 300 მლნ აშშ დოლარს შეადგენს. აქედან 30%-ის რეალიზების ალბათობა მაღალია;
- საჯარო ფინანსების სტატისტიკის წარმოების მიზნებისათვის საქართველოს კანონმდებლობაში პირობითი ვალდებულებების ცნება განმარტებული არ არის. 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 4.2%-ს შეადგენს. საშუალოვადიანი პროგნოზით, ბიუჯეტის დეფიციტი დადგენილი ლიმიტის ფარგლებში 2023 წელს ბრუნდება (პროგნოზირებულია 2.7%-ის დონეზე);
- ორგანული კანონით განსაზღვრული ვალის წესის საპროგნოზო მაჩვენებელი, რომელიც მთავრობის ვალთან ერთად PPP პროექტების ფარგლებში აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულებასაც მოიცავს, 52.9%-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 53.3%-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 ანალიზის ჩასატარებლად ფინანსთა სამინისტრომ გამოიყენოს განახლებული მეთოდოლოგია;
- აღსანიშნავია, რომ ფინანსთა სამინისტრომ გაითვალისწინა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და გამოაქვეყნა 2022-2025 წლებისათვის მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის პროექტი. აღნიშნულ დოკუმენტთან დაკავშირებით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შენიშვნები და რეკომენდაციები წარმოდგენილი იქნება ბიუჯეტის კანონპროექტის საბოლოო ვერსიაზე სამსახურის დასკვნაში;
- 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 განსახორციელებელი 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 პროექტის გადამუშავებული ვერსია, წინა ვერსიის მსგავსად, მშპ-ს რეალური ზრდის 6.0%-იან პროგნოზზეა დაგეგმილი. 2021 წლის ეკონომიკური ზრდის პროგნოზი კი 0.5 პროცენტული პუნქტით გაიზარდა და 10.0%-ს გაუტოლდა. შედეგად დაკორექტირდა 2021 და 2022 წლების ნომინალური მშპ-ს საპროგნოზო მოცულობები (58.7 მლრდ ლარი და 65.0 მლრდ ლარი).



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

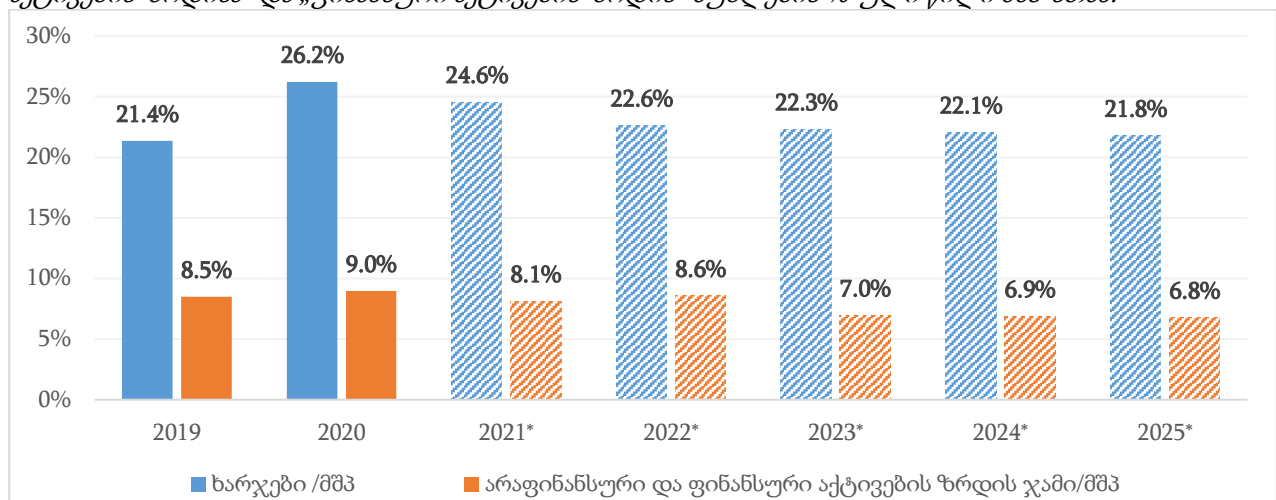
2022 წელს მიმდინარე წლის გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით 1.1 მლრდ ლარით იზრდება შემოსულობების საპროგნოზო მაჩვენებელი, ხოლო 660 მლნ ლარით მცირდება გადასახდელები. შემოსულობების ზრდა ძირითადად განპირობებულია „შემოსავლების“ მუხლის გეგმური მაჩვენებლის 2 მლრდ ლარით ზრდით, ხოლო გადასახდელების კლება - „ვალდებულებების კლების“ მუხლის 1.5 მლრდ ლარით შემცირებით.

2022 წლის შემოსულობების გეგმური მაჩვენებელი გადასახდელებს აჭარბებს 187 მლნ ლარით. შესაბამისად, იგეგმება ბიუჯეტის ნაშთის ზრდა 933 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 338 მლნ ლარის ფარგლებში იქნება. აღსანიშნავია, რომ წარმოდგენილი კანონპროექტით, 10.0%-მდე გაიზარდა 2021 წლის ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელი, რომელიც 2021 წლის კანონზე თანდართულ პროგნოზს (7.7%) 2.3 პროცენტული პუნქტით აღემატება. შედეგად, მიმდინარე წელს მოსალოდნელია შემოსავლების ჭარბი მობილიზება და წლის ბოლოს დაგეგმილი ბიუჯეტის ნაშთის პროგნოზირებულზე მეტად ზრდა.

2022 წლის ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი 4.2%-ის ნიშნულზეა დაგეგმილი და 1.2 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 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 21-23 პროცენტის ფარგლებშია. 2021 წლის გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით, 2022 წელს 0.5 პროცენტული პუნქტით იზრდება ნაერთი ბიუჯეტის კაპიტალური ხარჯების¹ მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი და 8.6%-ს უტოლდება. აღნიშნული მაჩვენებელი საშუალოვადიან პერიოდში მცირდება და 6-7%-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

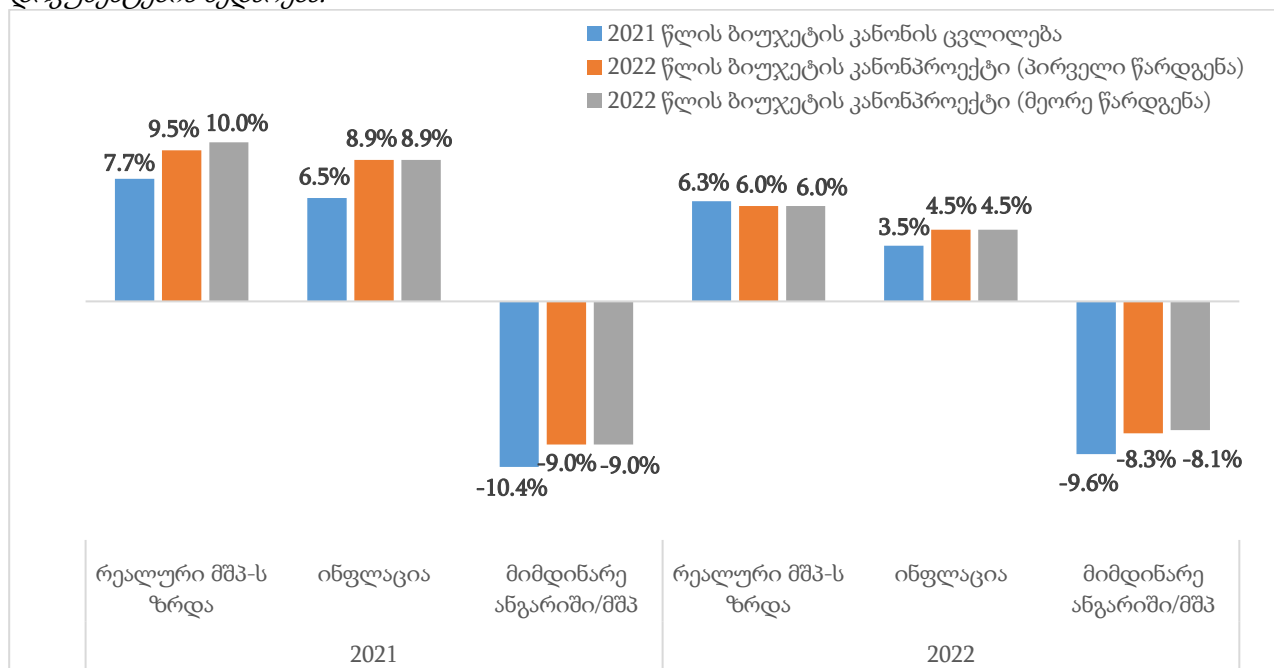
2.1. მაკროეკონომიკური დაშვებები და კავშირი ფისკალურ პარამეტრებთან

ქვეყნის საშუალოვადიანი ფისკალური გეგმა და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის ძირითადი პარამეტრები ემყარება „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ (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 პროექტის გადამუშავებულ ვერსიაზე თანდართულ BDD დოკუმენტში, დაკორექტირდა როგორც 2022-2025 წლების ეკონომიკური და ფისკალური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლები, ასევე 2021 წლის ეკონომიკური პარამეტრების პროგნოზები. ცვლილების გამომწვევ მიზეზად სახელდება წლის პირველ სამ კვარტალში დაფიქსირებული ეკონომიკური ზრდის მაღალი ტემპი.²

ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე წარმოდგენილია 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილებაზე, 2022 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის პირველ წარდგენასა და კანონპროექტის გადამუშავებულ ვერსიაზე თანდართულ BDD დოკუმენტებში ასახული ეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლების შედარება 2021-2022 წლებისთვის.

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



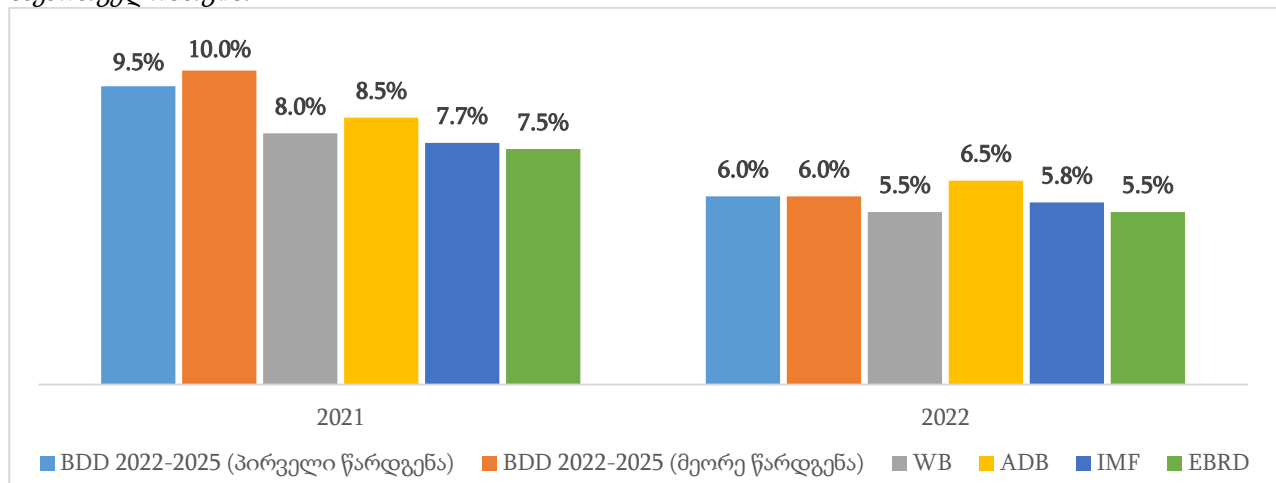
კანონპროექტის გადამუშავებულ ვერსიაში, 2022 წლის ეკონომიკური ზრდის პროგნოზი პირველი ვარიანტის მსგავსად 6.0%-ის დონეზეა განსაზღვრული, თუმცა 0.5 პროცენტული პუნქტით იზრდება 2021 წლის ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელი და 10.0%-ს

² სსიპ - სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის წინასწარი შეფასებით, პირველ სამ კვარტალში დაფიქსირებულმა ეკონომიკურმა ზრდამ 11.3% შეადგინა.

უტოლდება. სსიპ - სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის წინასწარი შეფასებით, 2021 წლის 3 კვარტლის საშუალო ეკონომიკურმა ზრდამ 11.3% შეადგინა.

საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებლები შეესაბამება ბიუჯეტის კანონპროექტის გადამუშავებული ვერსიით წარმოდგენილ 2022 წლის საპროგნოზო მაჩვენებლებს, თუმცა განსხვავდება 2021 წლისთვის. კერძოდ, მსოფლიოს ბანკის (WB), აზიის განვითარების ბანკისა (ADB), საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა (IMF) და ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის (EBRD) 2021 წლის ეკონომიკური ზრდის პროგნოზი საქართველოსთვის შეადგენს, შესაბამისად, 8.0%-ს, 8.5%-ს, 7.7%-სა და 7.5%-ს და ყველა შემთხვევაში ჩამორჩება განახლებული BDD დოკუმენტით განსაზღვრულ 10.0%-იან მაჩვენებელს. 2022 წლის ეკონომიკური ზრდის პროგნოზი კი შედარებით დაბალ ნიშნულზეა განსაზღვრული მსოფლიო ბანკისა (WB) და ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის (EBRD) მიერ და 5.5%-ს შეადგენს. სხვა საფინანსო ინსტიტუტების პროგნოზები BDD დოკუმენტის პროგნოზებისგან უმნიშვნელოდ განსხვავდება.

დიაგრამა 3. საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ეკონომიკური ზრდის პროგნოზი საქართველოსთვის.³



კანონპროექტის გადამუშავებულ ვერსიაში 2022 წლის სამომხმარებლო ფასების ინფლაციის პროგნოზი 2022 წლისათვის არ შეცვლილა და 4.5%-ს შეადგენს. უცვლელია ასევე 2021 წლის ინფლაციის პროგნოზიც (8.9%). რაც შეეხება ფაქტობრივ მდგომარეობას, მიმდინარე წელს ინფლაცია ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება და ოქტომბრის მონაცემებით 12.8%-ს შეადგენს, რაც 3.9 პროცენტული პუნქტით აჭარბებს წარმოდგენილ საპროგნოზო მაჩვენებელს.

აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მიერ გამოქვეყნებული ინფლაციის პროგნოზები 2021 წლისთვის აღემატება კანონპროექტით წარმოდგენილ პროგნოზს. რაც შეეხება 2022 წელს, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF), მსოფლიო ბანკისა (WB) და EBRD-ის შეფასებით, ინფლაციის პროგნოზი უფრო მაღალ ნიშნულზეა განსაზღვრული, აზიის განვითარების ბანკის (ADB) შეფასებით კი - დაბალზე (იხ. დიაგრამა 4).⁴

³ წყარო: WB, Competition and Firm Recovery Post-COVID-19, სექტემბერი, 2021

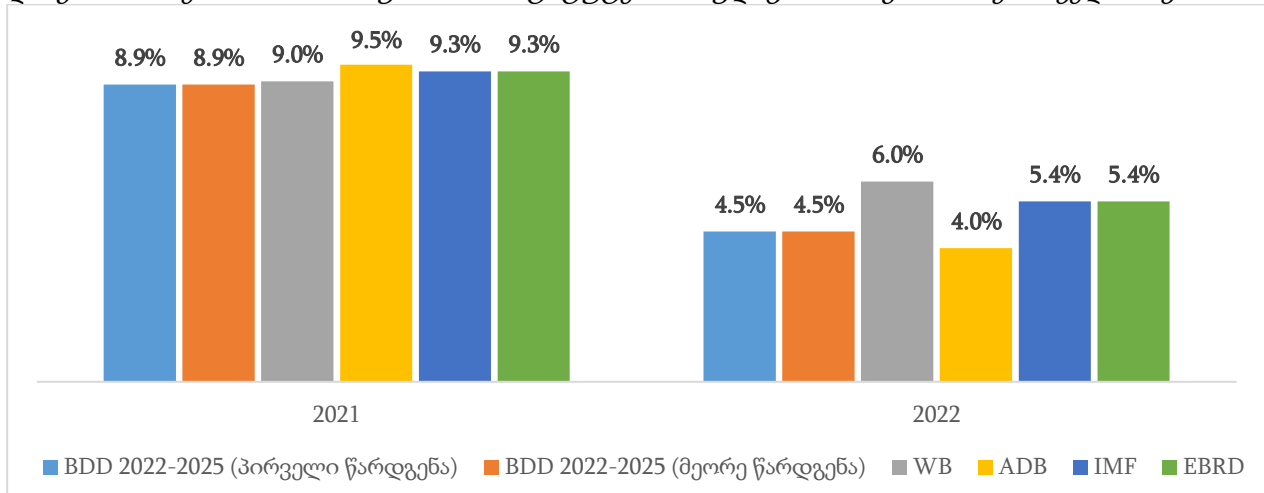
ADB, Asian Development Outlook, სექტემბერი, 2021

IMF, Financial System Stability Assessment, სექტემბერი, 2021

EBRD, Georgia Country Diagnostic, ოქტომბერი, 2021

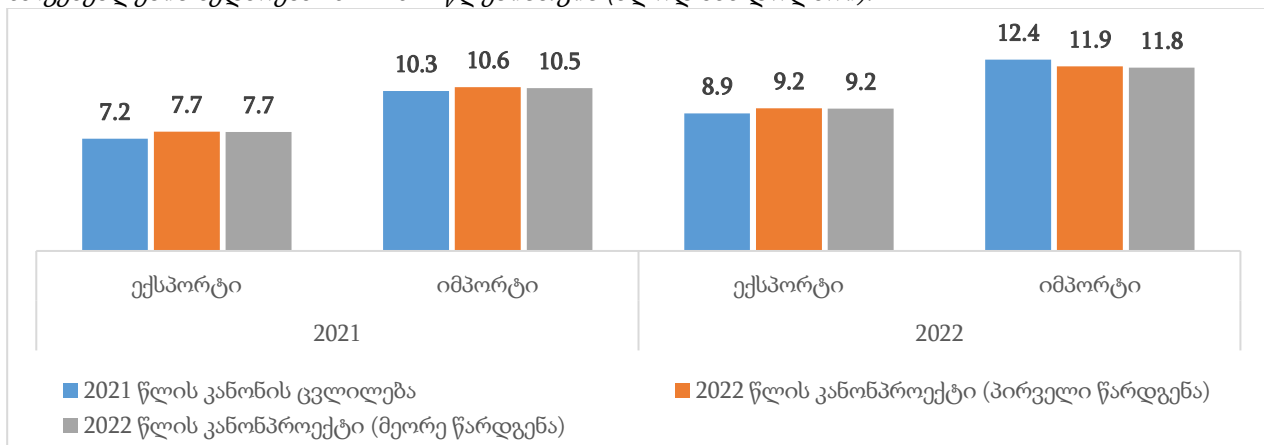
⁴ შეფასებები ოთხივე საფინანსო ინსტიტუტის შემთხვევაში გაკეთებულია 2021 წლის სექტემბერ-ოქტომბერში.

დიაგრამა 4. საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ინფლაციის პროგნოზი საქართველოსთვის.



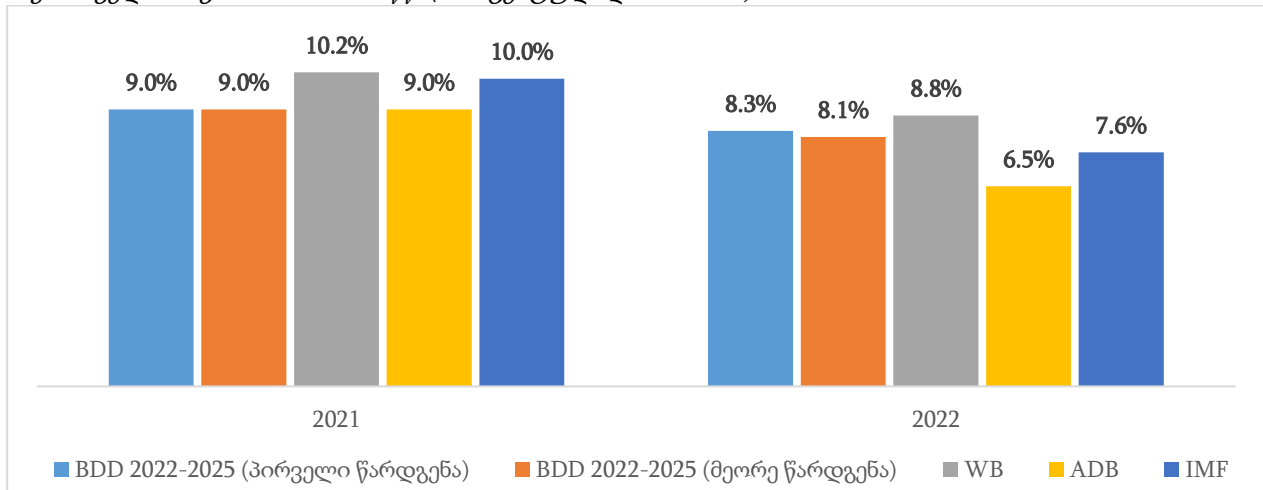
კანონპროექტის წარმოდგენილ ვერსიაში უმნიშვნელოდ შეიცვალა ექსპორტ-იმპორტის პროგნოზი და ისინი მნიშვნელოვნად აღემატება 2021 წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებს. კერძოდ, ექსპორტის მოცულობა 2022 წლისთვის 9.2 მლრდ აშშ დოლარის ოდენობით განისაზღვრა, რაც 1.5 მლრდ აშშ დოლარით (19.6%-ით) აღემატება 2021 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. რაც შეეხება იმპორტს, 2022 წლისთვის მისი საპროგნოზო მოცულობა 1.3 მლრდ აშშ დოლარით (12.5%-ით) იზრდება მიმდინარე წელთან შედარებით და 11.8 მლრდ აშშ დოლარს შეადგენს.

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



კანონპროექტის გადამუშავებული ვერსიით 0.2 პროცენტული პუნქტით შემცირდა მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებელი 2022 წლისთვის და -8.1%-ის დონეზე (-1.61 მლრდ აშშ დოლარი) განისაზღვრა. 2021 წლის ანალოგიური მაჩვენებელი -9.0%-ს შეადგენს. საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების პროგნოზები აღნიშნული მაჩვენებლისთვის არაერთგვაროვანია. კერძოდ, მსოფლიო ბანკისა (WB) და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) პროგნოზები 2021 წლისთვის აღემატება BDD დოკუმენტით წარმოდგენილ პროგნოზს და შესაბამისად, 10.2%-სა და 10.0%-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. საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის პროგნოზები საქართველოსთვის - 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).

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

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.

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):

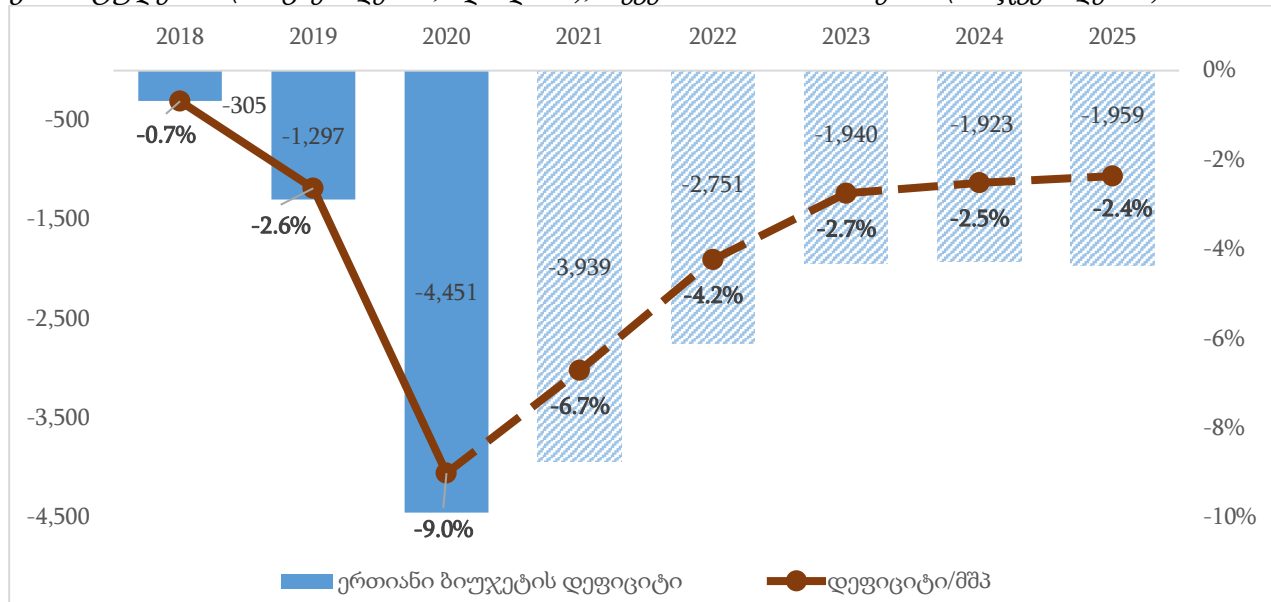
ა) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების და აღნიშნული მდგომარეობის შედეგად დამდგარი ზიანის სალიკვიდაციო ღონისძიებების დაფინანსების საჭიროების შემთხვევაში;

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.

□ 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, 2022 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის პირველი ვარიანტით იგი მშპ-ს 4.3%-ით (2.75 მლრდ ლარით) განისაზღვრა. კანონპროექტის გადამუშავებულ ვერსიაში დეფიციტის მაჩვენებელი ნომინალურ გამოსახულებაში უცვლელადაა წარმოდგენილი, თუმცა მშპ-ს საპროგნოზო მაჩვენებლის ზრდის შედეგად მშპ-სთან ფარდობა 4.2%-მდე შემცირდა. შედეგად, დეფიციტის მაჩვენებელი 1.2 პროცენტული პუნქტით აღემატება ორგანული კანონით განსაზღვრულ ლიმიტს.

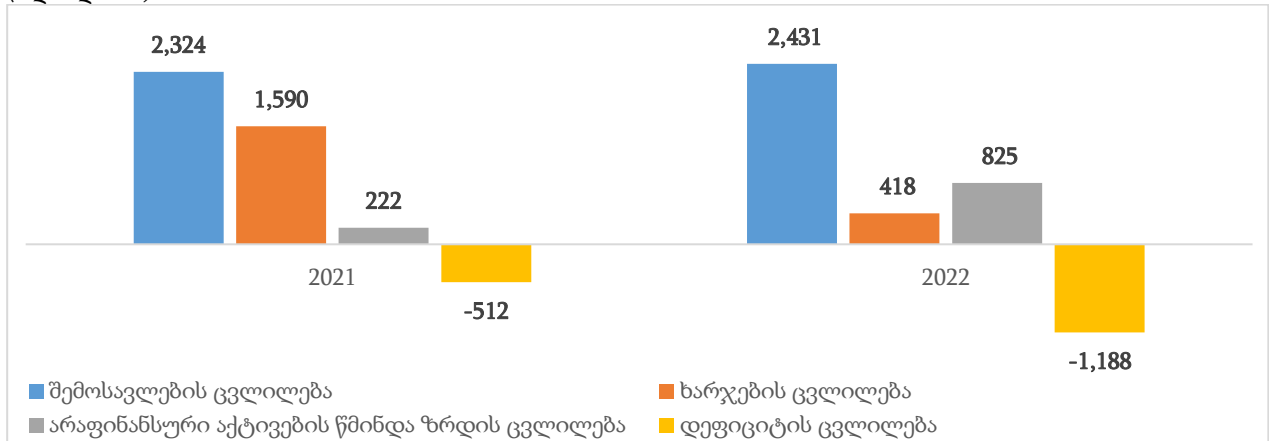
დიაგრამა 7. 2022 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით (გადამუშავებული ვარიანტი) განსაზღვრული ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის ფაქტობრივი/საპროგნოზო მაჩვენებლები როგორც ნომინალურ გამოხატულებაში (მარცხენა ღერძი; მლნ ლარი), ასევე მშპ-სთან მიმართებით (მარჯვენა ღერძი).



კანონპროექტით 2022 წლის ერთიანი ბიუჯეტის შემოსავლები 2.4 მლრდ ლარით (15.4%-ით) იზრდება, რაც დადებითად აისახება დეფიციტის შემცირებაზე. ამავდროულად, ხარჯებისა და არაფინანსურის აქტივების ცვლილების ზრდით, შესაბამისად, 418 მლნ ლარითა (2.7%-ით) და 825 მლნ ლარით (19.0%-ით), ბიუჯეტის დეფიციტის პროგნოზირებული მოცულობა 1.2 მლრდ ლარით მცირდება 2021 წელთან შედარებით. ამასთანავე, 2022-ისა და შემდგომი წლების დეფიციტის მაჩვენებლის გაუმჯობესებაზე გავლენა იქონია განათლების სექტორის დაფინანსების განახლებული წესის ორი წლით გადავადებამ (2024 წლამდე).⁷

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.

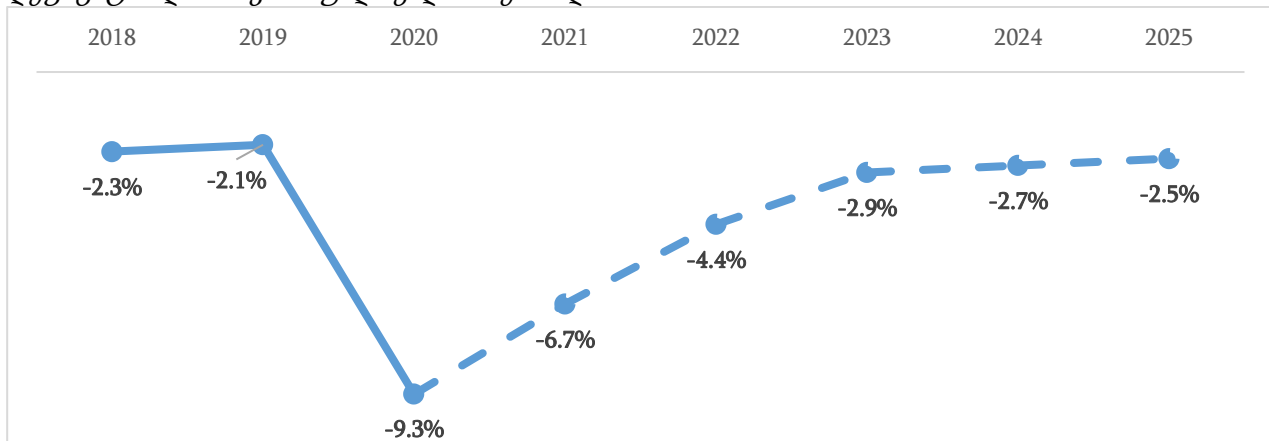
დიაგრამა 8. ერთიანი ბიუჯეტის შემოსავლების, ხარჯების, არაფინანსური აქტივების წმინდა ზრდისა და ბიუჯეტის დეფიციტის ცვლილება წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებთან შედარებით - 2021-2022 წწ. (მლნ ლარი)



კანონპროექტის გადამუშავებულ ვერსიაზე თანდართული საშუალოვადიანი პროგნოზების მიხედვით, ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებელი ორგანული კანონით დაწესებულ 3.0%-იან ზღვარს 2023 წელს უბრუნდება (2023 წლის პროგნოზი - 2.7%) და საშუალოვადიან პერიოდში კლებადი ტენდენციით ხასიათდება.

ასევე მცირდება IMF-თან არსებული პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოდიფიცირებული დეფიციტის მაჩვენებელიც,⁸ 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.



□ ვალის წესი

ორგანული კანონით ვალის წესი განისაზღვრება, როგორც მთავრობის ვალისა⁹ და „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული

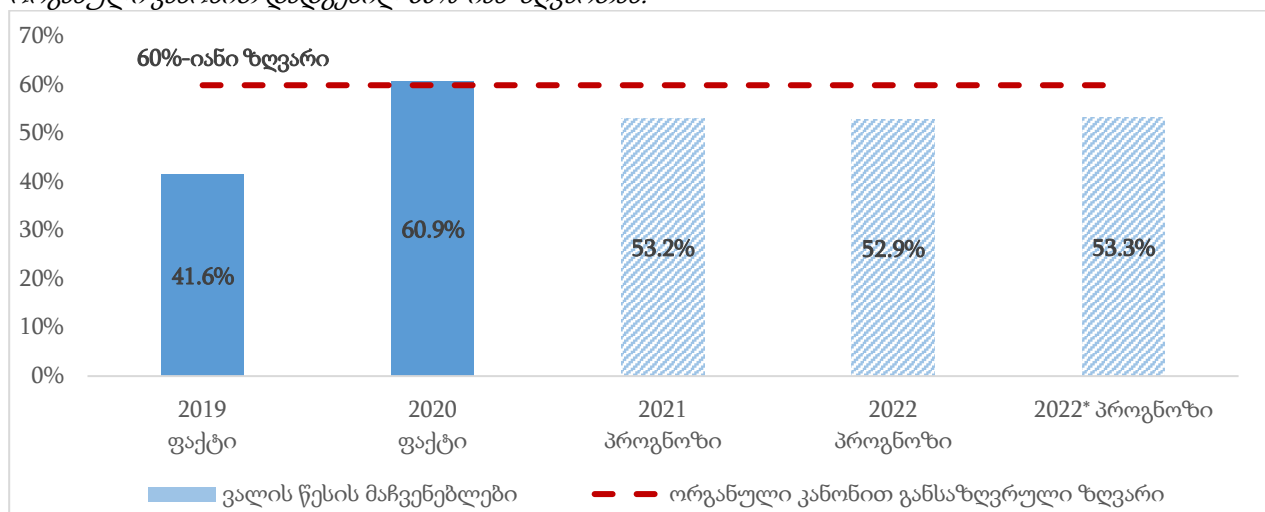
⁸ აღნიშნული მაჩვენებელი GFSM 2014 კლასიფიკაციისგან განსხვავებით დეფიციტის გაანგარიშებისას ფინანსური აქტივებით განხორციელებულ ოპერაციებსაც განიხილავს.

⁹ ორგანული კანონის მიზნებისთვის, მთავრობის ვალის მაჩვენებელი მოიცავს „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ „სახელმწიფო ვალის“ მაჩვენებელს IMF-ის მიმართ ეროვნული ბანკის ვალის

ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების ჯამის ფარდობა მშპ-სთან. აღნიშნული მაჩვენებელი არ უნდა აღემატებოდეს 60%-იან ნიშნულს.

კანონპროექტის გადამუშავებული ვერსიით, 2022 წლის ბოლოს მთავრობის ვალის ზღვრული მოცულობა 34.0 მლრდ ლარის დონეზეა განსაზღვრული, რაც მშპ-ს 52.3%-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 52.9%-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 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 52.9%) დავუმატებთ სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოების ვალდებულებებს (მშპ-ს 0.5%), იგი 53.3%-მდე გაიზრდება.

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.

ბიუჯეტის კანონპროექტის პირველი ვერსიით ასევე წარმოდგენილ იქნა „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 აუდიტისა 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 ურთიერთთავსებადობა;¹²
- „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 30 სექტემბრის მდგომარეობით, ლარის გაცვლითი კურსის ცვლილებამ 2020 წლის 31 დეკემბრის მონაცემთან შედარებით მთავრობის ვალის ნაშთი 2.0 მლრდ ლარით შეამცირა. რაც შეეხება ახალი სესხების აღების ეფექტს, მთავრობის ვალის ზრდაში იგი 1.3 მლრდ ლარს შეადგენს.¹⁴

კანონპროექტის წარმოდგენილ ვერსიაზე 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 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

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.

მიხედვით, ლარის ნომინალური გაცვლითი კურსის შოკის¹⁶ შემთხვევაში მთავრობის ვალის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი სცდება 60%-იან ლიმიტს და 68.7%-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, 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%). ასევე, მთავრობის ვალის მაჩვენებელი არ მოიცავს სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებებს (310 მლნ ლარი, მშპ-ის 0.5%). აღსანიშნავია, რომ ფინანსთა სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით („საქართველოს 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის რეკომენდაციების გათვალისწინების შესაძლებლობის შესახებ“ დოკუმენტი), კანონპროექტის საბოლოო ვერსიაზე თანდართულ „ვალის მდგრადობის ანალიზის“ დოკუმენტში გათვალისწინებული იქნება სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოების ვალდებულებები;
- 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 ეტაპზევე უზრუნველყოფს ვალის მოწყვლადობის დონის შეფასებას.²⁰ ბიუჯეტის კანონპროექტის პირველად ვერსიაზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში გაცემულ იქნა რეკომენდაცია განახლებული მეთოდოლოგიის

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

¹⁷ PPP პროექტებიდან 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>

დანერგვაზე. ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, IMF-თან თანამშრომლობის ფარგლებში დაგეგმილია ვალის მდგრადობის ანალიზის განახლებული მეთოდოლოგიის დანერგვა და აღნიშნული რეკომენდაცია გათვალისწინებული იქნება მომდევნო წლებში.

დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ ფინანსთა სამინისტრომ გაითვალისწინა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და გამოაქვეყნა 2022-2025 წლებისათვის მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის პროექტი,²¹ რომლის დამტკიცებაც იგეგმება მიმდინარე წლის ბოლომდე. აღნიშნულ დოკუმენტთან დაკავშირებით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შენიშვნები და რეკომენდაციები წარმოდგენილი იქნება 2022 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტის საბოლოო ვერსიაზე სამსახურის დასკვნაში.

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 კანონპროექტის გადამუშავებულ ვერსიაზე თანდართული „მაკროეკონომიკური სცენარების ანალიზისა“ და „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტები.

□ მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზი

„მაკროეკონომიკური სცენარების ანალიზის“ დოკუმენტში, 2022 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის პირველი წარდგენისას, 2021 წლის ანალოგიურად, განხილული იყო 6 პოტენციური ნეგატიური მაკროეკონომიკური რისკი.²² დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ ნაწილობრივ იქნა გათვალისწინებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია დოკუმენტში წარმოდგენილი რისკების სისრულესთან დაკავშირებით და პროექტის გადამუშავებულ ვერსიას დაემატა ერთი ახალი რისკი - მონეტარული პოლიტიკის გლობალური გამკაცრება.

აღსანიშნავია, რომ კანონპროექტში 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 რისკების²³ აღწერიდან ვერ ხერხდება იმის დადგენა რა არხების საშუალებით მოახდენენ ისინი გავლენას საქართველოს ეკონომიკაზე. ამასთანავე, IMF-ის მიხედვით, ეკონომიკურ რისკებს შორის შესაძლოა არსებობდეს სისტემური

²¹ მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის პროექტი 2022-2025 წლებისთვის

²² აღნიშნული რისკებია: 1. პანდემიის გამწვავება; 2. ტურიზმის გლობალური სენტიმენტების გაუარესება; 3. გლობალური სავაჭრო ბრუნვის შემცირება; 4. რეგიონული რისკები; 5. გაზრდილი გლობალური ვალი; 6. გლობალური მომხმარებელთა ქცევა.

²³ ტურიზმის გლობალური სენტიმენტების გაუარესება, გაზრდილი გლობალური ვალი, გლობალური მომხმარებელთა ქცევა, პანდემიის გამწვავება

კავშირი, რისი დადგენაც საშუალებას იძლევა შეფასდეს კონკრეტულ ეკონომიკურ ინდიკატორზე მათი ზეგავლენის ერთობლივი ეფექტი.²⁴

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 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 გადამუშავებული ვერსიის მიხედვით.

ინდიკატორი	2021 კანონი (ცვლილება) საბაზო	2022 პროექტი II წარდგენა, საბაზო	2022 პროექტი II წარდგენა ოპტიმისტური	2022 პროექტი II წარდგენა 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%	-8.1%	-7.7%	-9.0%
მიმდინარე ანგარიში (მლნ USD)	-1,937	-1,676	-1,617	-1,805
საქონლის ექსპორტი (მლნ USD)	6,094	5,906	6,001	5,755
საქონლის იმპორტი (მლნ USD)	-10,461	-9,848	-10,108	-9,405
მომსახურების ექსპორტი (მლნ USD)	2,799	3,281	3,500	2,862
მომსახურების იმპორტი (მლნ USD)	-1,892	-1,988	-2,053	-1,908
ბიუჯეტის დეფიციტი	-4.1%	-4.2%	-3.8%	-4.4%
მთავრობის ვალი/მშპ	52.9%	52.2%	51.3%	53.9%

საყურადღებია, რომ 2021 წლის მსგავსად, 2022 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტის გადამუშავებულ ვერსიასაც 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

²⁴ IMF, Fiscal Transparency Handbook, 2018 გვ. 98

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.²⁵

აღსანიშნავია, რომ გარდა დოკუმენტში წარმოდგენილი რისკებისა, საფინანსო ინსტიტუტების მიერ იდენტიფიცირებულია დამატებითი მაკროეკონომიკური რისკები. კერძოდ, IMF-ის მიხედვით,²⁶ გასათვალისწინებელია შემდეგი რისკები:

- **გლობალური რისკის პრემიის მკვეთრი ზრდა**²⁷ 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,²⁸ ეკონომიკური რისკებიდან ასევე გასათვალისწინებელია

- **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.

მაკროეკონომიკური რისკების სრულფასოვანი ანალიზი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პანდემიის პირობებში შექმნილი მერყევი ეკონომიკური გარემოდან გამომდინარე. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის კანონპროექტის საბოლოო 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,

²⁵ IMF, Fiscal Transparency Handbook, 2018, გვ. 97

²⁶ IMF, IMF Country Report No. 21/215, გვ. 36; Financial System Stability Assessment; 2021, გვ. 41-42

²⁷ 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 ეფექტით 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.

²⁸ საქართველოს ეროვნული ბანკი, ფინანსური სტაბილურობის ანგარიში, 2021. გვ. 13, გვ. 67.

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. დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ ფინანსთა სამინისტრომ გაითვალისწინა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და კანონპროექტის გადამუშავებულ ვერსიაზე თანდართულ „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში ერთმანეთისგან გამიჯნულად წარმოადგინა სახელმწიფო მმართველობისა და სახელმწიფო კორპორაციების სექტორებად დაკლასიფიცირებული საწარმოების ფინანსური მაჩვენებლები.²⁹ აღსანიშნავია, რომ საწარმოთა ნაწილი ზემოხსენებულ ორ ჯგუფში ფორმალიზებული სახით დაკლასიფიცირებული არ არის. შესაბამისად, ჯგუფების ჭრილში ანალიზი წარმოდგენილია არასრული სახით. აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, ფინანსთა სამინისტრომ **უზრუნველყოს საწარმოთა სრული კლასიფიკაცია და ბიუჯეტის კანონპროექტის საბოლოო ვერსიაში მათი ფინანსური მაჩვენებლების წარმოდგენა.** მსგავსი ტიპის ანალიზი დაინტერესებულ მხარეებს საშუალებას მისცემს შეაფასონ აღნიშნული წყაროდან მომდინარე ფისკალური რისკები სექტორიზაციის გათვალისწინებით.

„ფისკალური რისკების ანალიზის“ განახლებულ დოკუმენტში წარმოდგენილია სახელმწიფო საწარმოთა სენსიტიურობის ანალიზი, რომელშიც ასახულია 6 ძირითადი საწარმოს³⁰ ფინანსურ მაჩვენებლებზე რეალური მშპ-ს, ვალუტის გაცვლითი კურსის, საპროცენტო განაკვეთისა და კომბინირებული შოკების გავლენა. ანალიზის მიხედვით, საწარმოთა ფინანსურ მაჩვენებლებზე მნიშვნელოვანი გავლენით ხასიათდება ვალუტის გაცვლითი კურსის შოკი, რომლის რეალიზების პირობებში განხილულ საწარმოთა ჯამური ზარალი 3 მლრდ ლარს შეადგენს, რაც ძირითადად უცხოურ ვალუტაში დენომინირებული ვალდებულებების ზრდითაა გამოწვეული. აღნიშნული რისკის სრულად ან ნაწილობრივ რეალიზებამ, თავის მხრივ, სახელმწიფოს წინაშე შესაძლოა გაუთვალისწინებელი ვალდებულებების დაფარვის საჭიროება წარმოქმნას. სახელმწიფო საწარმოთა სენსიტიურობის ანალიზის ფარგლებში წარმოდგენილი შედეგების სიზუსტის და მასში სექტორიზაციის შედეგების გათვალისწინების მიზნით, მიზანშეწონილია, ფინანსთა

²⁹ საწარმოთა ზემოხსენებული ჯგუფები ფისკალურ რისკებს წარმოქმნის განსხვავებული ფორმით. კერძოდ, GFSM 2014-ის მიხედვით (პარაგრაფები 2.31-2.35; 2.64-2.75), სახელმწიფო მმართველობის სექტორში შემავალი საწარმოების ვალი წარმოადგენს მთავრობის ვალის ნაწილს, ხოლო სახელმწიფო კორპორაციების სექტორში შემავალი საწარმოების ვალი - პირობითი ვალდებულებების წყაროს.

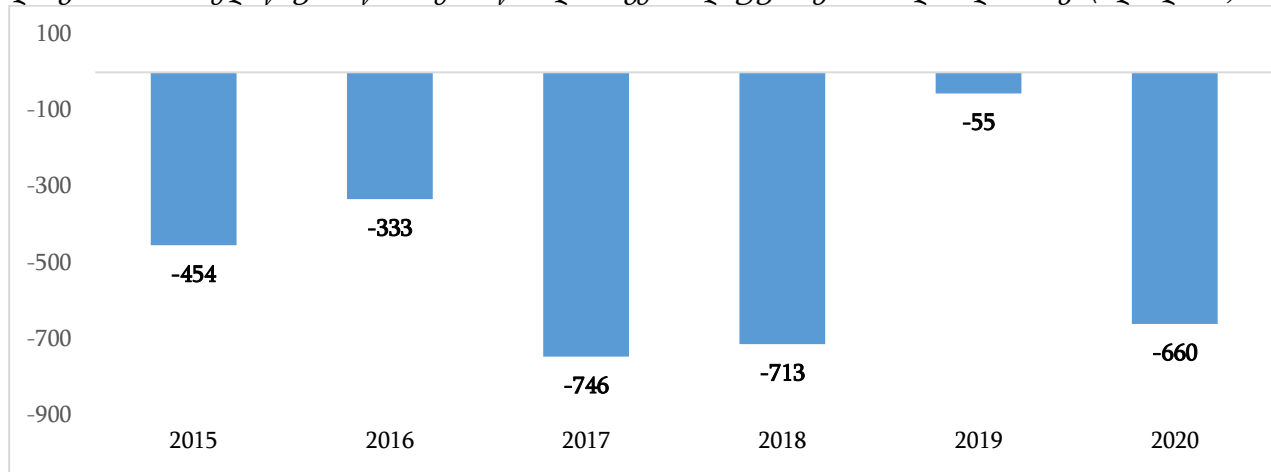
³⁰ სახელმწიფო კორპორაციების სექტორში შემავალი საწარმოებიდან: ენგურჰესი; საქართველოს რკინიგზა; ნავთობისა და გაზის კორპორაცია; საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა. სახელმწიფო მმართველობის სექტორში შემავალი საწარმოებიდან: საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია.

ანალიზში ასევე განხილულია მარაბდა-კარწახის რკინიგზა, რომელიც ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით არ მიეკუთვნა არც სახელმწიფო კორპორაციების და არც სამთავრობო სექტორს.

სამინისტრომ უზრუნველყოს ანალიზის მიზნებისთვის შერჩეულ საწარმოთა რაოდენობის ეტაპობრივი ზრდა.

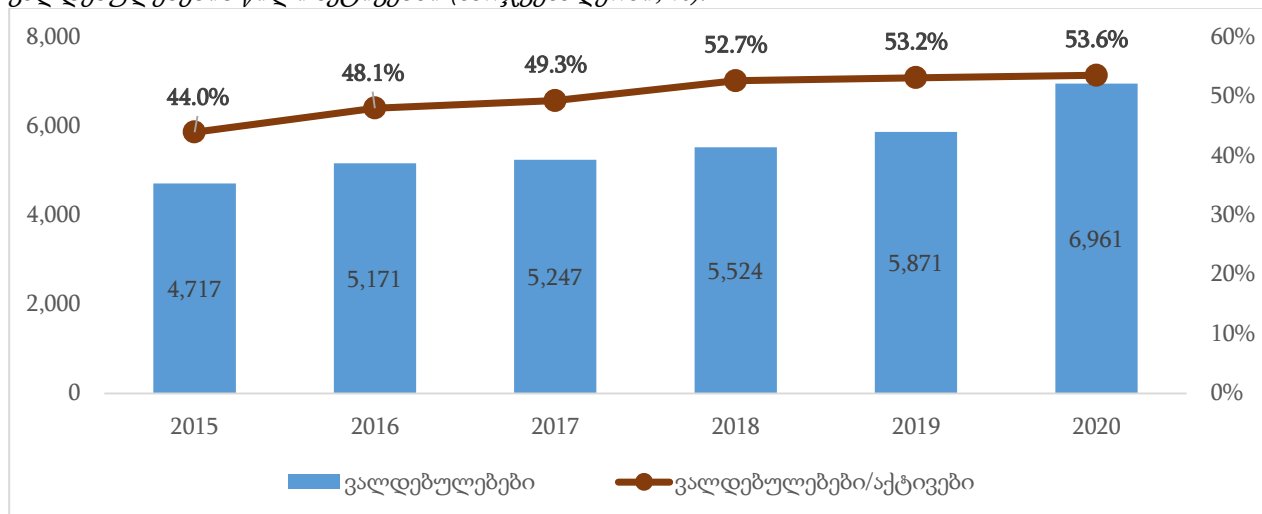
რაც შეეხება საწარმოთა ნაერთ ფინანსურ მონაცემებს, დოკუმენტის მიხედვით, 2020 წელს საწარმოთა ჯამურმა ზარალმა 660 მლნ ლარი შეადგინა, რომლის 84.4% (557 მლნ ლარი) გამოწვეულია ლარის გაცვლითი კურსის ცვლილებით. საყურადღებოა, რომ განხილული საწარმოების ჯამური ფინანსური შედეგი ბოლო წლების განმავლობაში უარყოფითია.

დიაგრამა 11. სახელმწიფო საწარმოების წმინდა მოგების/დაუფარავი ზარალის დინამიკა (მლნ ლარი)³¹



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, %).



³¹ 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.

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.³² 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 მიმართ არსებული დავალიანების³³ 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.

პირობითი ვალდებულებები ქვეყნის ფისკალური რისკების მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს.³⁴ შესაბამისად, მათ იდენტიფიცირებას და საჯარო ფინანსების მართვის პროცესში ინტეგრირებას გრძელვადიან პერიოდში ფისკალური მდგრადობის შენარჩუნებისთვის კრიტიკული მნიშვნელობა გააჩნია.³⁵ საყურადღებოა, რომ საჯარო ფინანსების სტატისტიკის წარმოების მიზნებისათვის საქართველოს კანონმდებლობაში პირობითი ვალდებულებების ცნება განმარტებული არ არის. შესაბამისად, საბიუჯეტო დოკუმენტებში სრულყოფილად არ ხდება პირობითი ვალდებულებების მოცულობის

³² GFSM 2014, The Public Corporations Sector and Its Subsectors, პარაგრაფი 2.105

³³ „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.

³⁴ მაგალითისთვის, 2022 წლის ვალის წესის მაჩვენებელი არ მოიცავს „ანაკლიაში შავი ზღვის ღრმაწყლოვანი ნავსადგურის მშენებლობის ოპერირებისა და გადაცემის (BOT) შესახებ“ PPP პროექტიდან მომდინარე ვალდებულებას, რადგან 2020 წელს პროექტთან დაკავშირებით გაფორმებული ხელშეკრულების შეწყვეტისა და სასამართლო დავის დაწყების შედეგად, აღნიშნული ვალდებულება პირდაპირიდან გარდაიქმნა პირობითი ვალდებულების წყაროდ. 2018 წლის ბოლოს, აღნიშნული PPP პროექტიდან მომდინარე ვალდებულებები IPSAS 32 სტანდარტის მიხედვით შეფასებული იყო 169.7 მლნ ლარად.

³⁵ IMF, Fiscal Transparency Handbook, 2018 გვ. 95

წარმოდგენა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია გათვალისწინებული იქნეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ „სახელმწიფო ვალის მართვის შემდგომი რეაგირების“ ეფექტიანობის აუდიტის³⁶ 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

ბიუჯეტის კანონპროექტის გადამუშავებული ვერსიით სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების საპროგნოზო მოცულობა 14.2 მლრდ ლარითაა განსაზღვრული, რაც 2021 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 16.2%-ით (2 მლრდ ლარით), ხოლო 2022 ბიუჯეტის კანონპროექტის პირველ ვერსიაში ასახულ მაჩვენებელს 2.1%-ით (298 მლნ ლარით) აღემატება.

ცხრილი 2. შემოსავლები კომპონენტების მიხედვით (მლნ ლარი)

	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი (1)	9 თვის ფაქტიური შესრულება (2)	% (2)/(1)	2022 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი (I წარდგენა) (3)	2022 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი (II წარდგენა) (4)	ზრდა (%) (4)-(3)	ზრდა % (4)-(1)
საგადასახადო შემოსავლები	11,063	8,086	73.1%	13,071	13,291	1.7%	20.1%
გრანტები	386	313	81.0%	189	192	1.6%	-50.4%
სხვა შემოსავლები	800	597	74.7%	670	745	11.2%	-6.9%
შემოსავლები	12,249	8,996	73.4%	13,930	14,228	2.1%	16.2%

მიმდინარე წელთან შედარებით 20.1%-ით (2.2 მლრდ ლარით), ხოლო კანონპროექტის საწყის ვერსიასთან შედარებით 1.7%-ით (220 მლნ ლარით) იზრდება 2022 წლის საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი და 13.3 მლრდ ლარს შეადგენს. აღსანიშნავია, რომ იზრდება საგადასახადო შემოსავლების ყველა კომპონენტი როგორც 2021 წლის გეგმიურ, ასევე 2022 წლის კანონპროექტის პირველ ვარიანტთან შედარებით. 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. პროექტის გადამუშავებულ ვერსიაში საგადასახადო შემოსავლების ზრდაზე განსაკუთრებული გავლენა იქონია მოგების გადასახადის ზრდამ. აღნიშნული მაჩვენებელი კანონპროექტის პირველ წარდგენასთან შედარებით გაზრდილია 201 მლნ ლარით (14.8%-ით).

³⁶ სახელმწიფო ვალის მართვის შემდგომი რეაგირების ეფექტიანობის აუდიტი.

ცხრილი 3. საგადასახადო შემოსავლები კომპონენტების მიხედვით (მლნ ლარი)

	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი (1)	9 თვის ფაქტიური შესრულება (2)	% (2)/(1)	2022 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი (I წარდგენა) (3)	2022 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი (II წარდგენა) (4)	ზრდა % (4)-(3)	ზრდა % (4)-(1)
საშემოსავლო გადასახადი	3,405	2,518	73.9%	4,262	4,272	0.2%	25.5%
მოგების გადასახადი	951	791	83.2%	1,359	1,560	14.8%	64.1%
დღგ	4,747	3,514	74.0%	5,360	5,366	0.1%	13.0%
აქციზი	1,800	1,278	71.0%	1,877	1,879	0.1%	4.4%
იმპორტის გადასახადი	80	61	76.0%	84	85	0.5%	5.7%
სხვა გადასახადები	80	-74	-93.1%	129	130	0.5%	62.5%
საგადასახადო შემოსავლები	11,063	8,086	73.1%	13,071	13,291	1.7%	20.1%

2022 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი დივიდენდების საპროგნოზო მაჩვენებელი, წინა წარდგენის მსგავსად 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 პროექტის გადამუშავებული ვერსიით 18.8 მლრდ ლარის დონეზეა განსაზღვრული და 2.1%-ით იზრდება წინა ვერსიასთან შედარებით. მიმდინარე წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს კი გადასახდელები 3.4%-ით ჩამორჩება.³⁷ გადამუშავებულ ვარიანტში უცვლელია „ფინანსური აქტივების ზრდისა“ და „ვალდებულებების კლების“ მუხლების საპროგნოზო მოცულობა, ხოლო „ხარჯებისა“ და

³⁷ ჩამორჩენა გამოწვეულია „ხარჯებისა“ და „ვალდებულებების კლების“ მუხლების შემცირებით. „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.

„არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლები წინა ვერსიასთან შედარებით გაზრდილია, შესაბამისად, 351.6 მლნ (2.5%-ით) და 44.2 (1.5%-ით) მლნ ლარით.

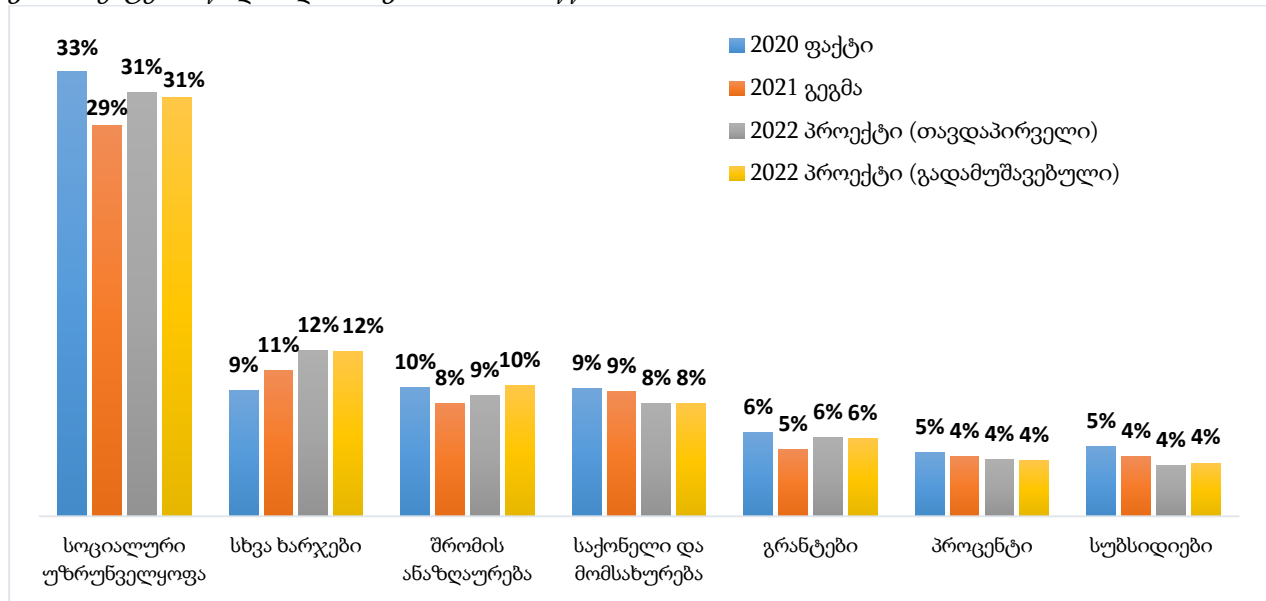
ცხრილი 4. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების კომპონენტების დინამიკა (მლნ ლარი).

დასახლება	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი (1)	2021 წლის 9 თვის ფაქტი (2)	2022 წლის კანონის პროექტი (I წარდგენა) (3)	2022 წლის კანონის პროექტი (II წარდგენა) (4)	(4)-(1) %	(4)-(3) %
ხარჯები	13,899	9,975	13,815	14,167	1.9%	2.5%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	2,546	1,748	2,932	2,976	16.9%	1.5%
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით)	317	236	459	459	44.9%	0.0%
ვალდებულებების კლება	2,737	2,500	1,237	1,237	-54.8%	0.0%
გადასახდელები	19,499	14,459	18,443	18,839	-3.4%	2.1%

დიაგრამა 13. 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის გადამუშავებული ვარიანტით განსაზღვრული „ხარჯების“ მუხლის სტრუქტურა და ცვლილება წინა ვერსიასთან შედარებით (მლნ ლარი)



დიაგრამა 14. სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიან გადასახდელებში „ხარჯების“ მუხლის თითოეული კომპონენტების წილის დინამიკა - 2020-2022 წწ.



აღსანიშნავია, რომ კანონპროექტის გადამუშავებული ვარიანტით უცვლელი რჩება პანდემიის საპასუხოდ გასატარებელი ღონისძიებების დაფინანსება. კერძოდ, პროექტში ამ მიმართულებით გათვალისწინებულია 500 მლნ ლარი ჯანდაცვის სამინისტროს ასიგნებებში.

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

დასახელება	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი (1)	2021 წლის 9 თვის ფაქტი (2)	(2)/(1) %	2022 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტი
ახალი კორონავირუსის გავრცელებიდან გამომდინარე, ეკონომიკის ხელშეწყობის ღონისძიებები (24 07 03)	265	166	62.7%	0
ახალ კორონავირუსთან დაკავშირებული კარანტინის მომსახურების ხარჯები (24 20 01)	21	17	81.6%	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	12.3%	0
ახალი კორონავირუსული დაავადების - COVID 19-ის მართვა (27 03 03 10)	810	719	88.8%	500
COVID-19-ზე რეაგირების საგანგებო ღონისძიებების უზრუნველსაყოფად სამედიცინო დაწესებულებათა აღჭურვა/რეაბილიტაცია (27 04 03)	28	27	95.1%	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 9 თვის მდგომარეობით დაბალი ათვისების მქონე ზოგიერთი პროგრამები/ქვეპროგრამები, რომელთა ასიგნებებიც იზრდება ან იგივე დონეზე ნარჩუნდება 2022 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით³⁸ (ათასი ლარი).

დასახელება	2021 წლის გეგმა	2021 წლის 9 თვის გეგმა	2021 წლის 9 თვის ათვისება 9 თვის გეგმასთან	2022 წლის ბიუჯეტის პროექტი (II წარდგენა)	2021-2022 ზრდა %
ტურიზმის განვითარების ხელშეწყობა (24 05)	17,680	10,776	51.2%	22,857	29.3%
საქართველოში ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების განვითარება (24 08)	28,680	14,998	15.4%	52,680	83.7%
ანაკლიის ღრმაწყლოვანი ნავსადგურის განვითარება (24 17)	1,500	1,184	52.6%	1,516	1.1%
ეპიდზედამხედველობა (27 03 02 03)	2,200	1,900	45.9%	2,300	4.5%
ჯანმრთელობის ხელშეწყობა (27 03 02 10)	1,385	1,345	51.6%	2,100	51.6%
თავდაცვის ძალებში გასაწვევ მოქალაქეთა სამედიცინო შემოწმება (27 03 03 09)	1,000	685	44.7%	1,000	0.0%
დიპლომისშემდგომი სამედიცინო განათლება (27 03 04)	500	310	15.2%	500	0.0%
შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების პროგრამა (27 05)	8,860	6,837	51.2%	9,195	3.8%
იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლების სოციალური და საცხოვრებელი პირობების შექმნა (27 06 03)	85,000	50,500	55.6%	93,400	9.9%
ქართული აგროსასურსათო პროდუქციის პოპულარიზაცია (31 01 03)	500	300	38.4%	500	0.0%
ბიოლოგიური მრავალფეროვნების დაცვის ღონისძიებები (31 01 04)	400	250	39.9%	400	0.0%
ქართული ჩაი (31 05 05)	500	420	22.6%	500	0.0%
პროექტების ტექნიკური მხარდაჭერის პროგრამა (31 05 08)	500	440	38.1%	500	0.0%
წარმატებულ მოსწავლეთა წახალისება (32 02 04)	985	875	47.7%	1,155	17.3%
მეცნიერების პოპულარიზაცია (32 05 05)	400	400	33.4%	400	0.0%
პროფესიული საგანმანათლებლო დაწესებულებების ინფრასტრუქტურის განვითარება (32 07 02)	25,000	19,722	55.6%	25,000	0.0%

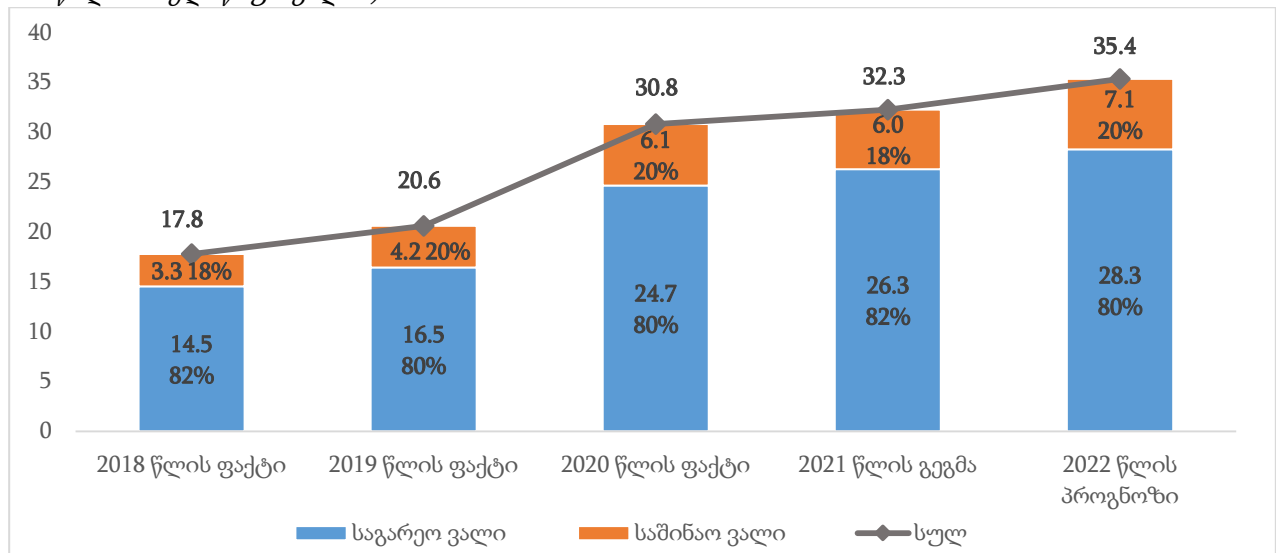
³⁸ მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი ჩარიცხვების სახით ათვისებული სახსრების გამოკლებით.

5. სახელმწიფო ვალი

5.1. სახელმწიფო ვალის ნაშთი

2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის გადამუშავებული ვერსიით სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა პირველ წარდგენასთან შედარებით 242 მლნ ლარით გაიზარდა და 35.4 მლრდ ლარის ოდენობით განისაზღვრა, რაც 2021 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 3.1 მლრდ ლარით (9.6%-ით) აღემატება. 2021 წელთან შედარებით სახელმწიფო ვალის ზრდა გამოწვეულია, როგორც საშინაო, ასევე საგარეო ვალის კომპონენტების ზრდით. კერძოდ, საშინაო ვალი იზრდება 1.1 მლრდ ლარით,³⁹ ხოლო საგარეო ვალი - 2.0 მლრდ ლარით. გასული წლების მსგავსად, სახელმწიფო ვალის ზრდაში გაცილებით დიდია საგარეო ვალის ეფექტი (64%). თუმცა, გასათვალისწინებელია, რომ საგარეო ვალის წილი მთლიან სახელმწიფო ვალის პორტფელში 1.5 პროცენტული პუნქტით მცირდება და 80.0%-ს უტოლდება (28.3 მლრდ ლარი).

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



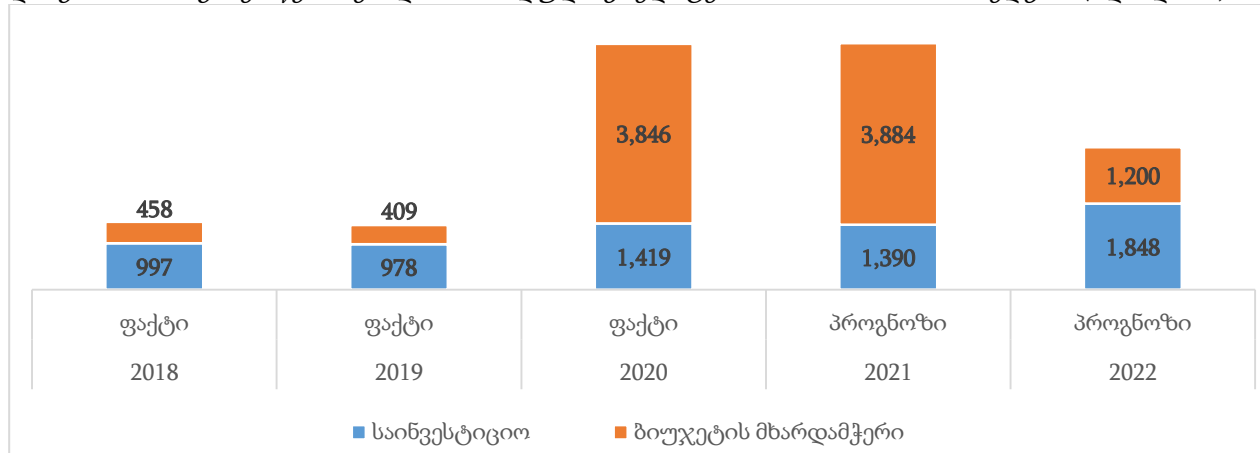
5.2. ვალის სახით მისაღები და დასაფარი ვალდებულებები

კანონპროექტის გადამუშავებული ვერსიით, საგარეო წყაროებიდან მისაღები საკრედიტო რესურსის უმეტესი ნაწილი - 60.6% (1.8 მლრდ ლარი), მიმართული იქნება საინვესტიციო პროექტების დასაფინანსებლად, რაც 459 მლნ ლარით (33%-ით) აღემატება 2021 წლის გეგმას და 55.3 მლნ ლარითაა შემცირებული კანონპროექტის პირველ ვერსიასთან შედარებით. რაც შეეხება ბიუჯეტის მხარდამჭერ კრედიტებს, მათი მოცულობა ბიუჯეტის კანონის პროექტის მეორე წარდგენისას არ შეცვლილა და 1.2 მლრდ ლარია, რაც საგარეო წყაროებიდან მისაღები

³⁹ 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.

საკრედიტო რესურსის 39.4%-ს შეადგენს. 2022 წელს ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების სახით ასაღები ვალის საპროგნოზო მოცულობა 2.7 მლრდ ლარით არის შემცირებული მიმდინარე წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით.

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



საგარეო წყაროებიდან მოზიდული საინვესტიციო კრედიტების (1.8 მლრდ ლარი) ფარგლებში დაგეგმილია 52 საინვესტიციო პროექტის დაფინანსება. საყურადღებოა, რომ კანონპროექტით დაფინანსება ეზრდება 11 ისეთ საინვესტიციო პროექტს, რომელთა შესრულების მაჩვენებელი 2021 წლის ცხრა თვის მდგომარეობით ცხრა თვის გეგმასთან მიმართებით 70%-ზე დაბალია.

ცხრილი 7. საინვესტიციო პროექტების შესრულება 2021 წლის 9 თვის მდგომარეობით და მათი 2022 წლის დაფინანსების გეგმა (ათასი ლარი).

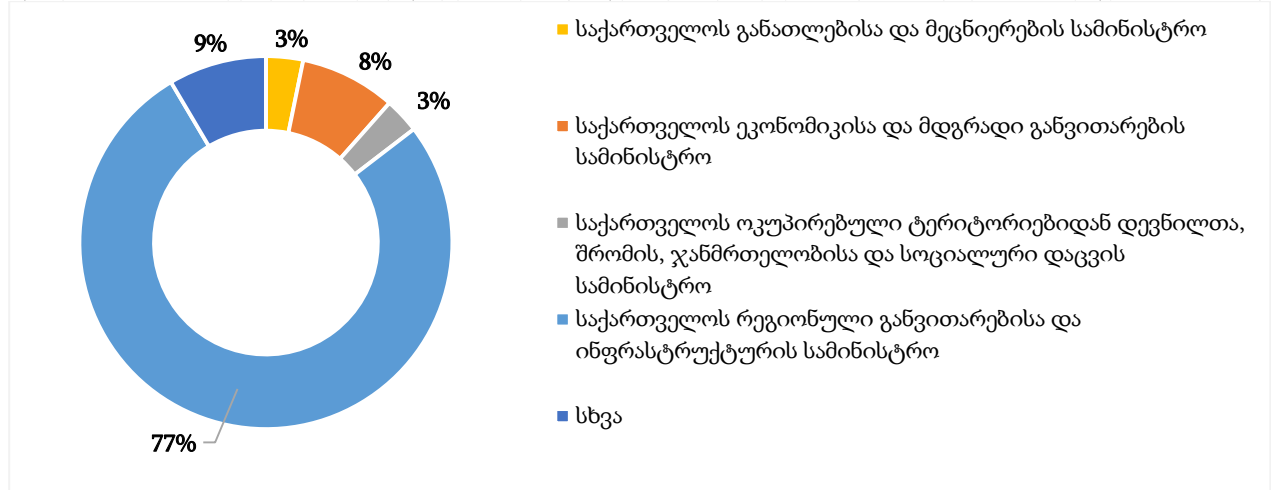
პროექტის დასახელება	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი (1)	ათვისება 9 თვის გეგმასთან	2022 წლის ბიუჯეტის პროექტი (2)	ცვლილება (2)-(1)
500 კვ ევზ „წყალტუბო-ახალციხე-თორთუმი“ (KfW)	6,700	0%	13,000	6,300
პროფესიული განათლების პროგრამა 1 (KfW)	3,400	0%	14,000	10,600
მდგრადი წყალმომარაგებისა და სანიტარული სექტორის განვითარების პროექტი (ADB)	4,780	1%	10,050	5,270
Log-In Georgia (WB)	15,000	2%	30,980	15,980
მყარი ნარჩენების ინტეგრირებული მართვის პროგრამა II (KfW)	3,600	17%	16,000	12,400
ბათუმი (ანგისა) - ახალციხის საავტომობილო გზის ხულო-ზარზმის მონაკვეთის რეაბილიტაცია-რეკონსტრუქცია (Kuwait Fund)	14,000	40%	20,000	6,000
თბილისი-სენაკი-ლესელიძის საავტომობილო გზის შორაპანი არგვეთას მონაკვეთის რეკონსტრუქცია-მშენებლობა (ADB, IICA)	33,900	52%	98,650	64,750
რეგიონალური და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტი II (WB-TF, WB)	21,800	57%	51,500	29,700
საცხოვრებლად ვარგისი ქალაქების საინვესტიციო პროგრამა (ADB)	33,000	59%	92,450	59,450
ქვემო ქართლის მყარი ნარჩენების პროექტი (EBRD, SIDA)	600	61%	5,400	4,800
გურიის ელგადაცემის ხაზების ინფრასტრუქტურის გაძლიერება (KfW)	6,000	61%	6,500	500

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 ათვისებულ ნაწილზე.

კანონპროექტით წარმოდგენილი საინვესტიციო კრედიტების უდიდესი ნაწილი (77%) მიიმართება რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს პროექტებზე.

დიაგრამა 17. საინვესტიციო კრედიტების განაწილება განმკარგავი ორგანიზაციების მიხედვით⁴⁰ - 2022 წ.



სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯების მოცულობა კანონპროექტის პირველ წარდგენასთან შედარებით 50 მლნ ლარით შემცირდა და 3.5 მლრდ ლარის ოდენობით განისაზღვრა, რაც 1.8 მლრდ ლარით ნაკლებია 2021 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე. აღნიშნულის ძირითად მიზეზს წარმოადგენს 2021 წელს ევროობლიგაციის ძირის 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	3,505	-1,753
საგარეო ვალის მომსახურება და დაფარვა	1,238	3,028	1,440	-1,588
ძირი თანხა	902	2,690	1,190	-1,500
პროცენტი	336	338	250	-88
საშინაო ვალის მომსახურება და დაფარვა	1,994	2,230	2,065	-165
ძირი თანხა	1,567	1,700	1,540	-160
პროცენტი	427	530	525	-5

⁴⁰ „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 კანონპროექტის გადამუშავებულ ვერსიას 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 დამტკიცება⁴¹ 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 პროგრამების 73% არ არის ჩამოყალიბებული ქვეპროგრამებად. მათ შორის ინფორმაცია ქვეპროგრამების შესახებ წარმოდგენილი არ აქვს 11-დან 4 სამინისტროს;⁴²
 - სამინისტროების იმ პროგრამების ასიგნებები, რომლებიც წარმოდგენილია პროგრამების დონეზე და არ არის გათვალისწინებული მათი შემდგომი დეტალიზაცია ქვეპროგრამებად, შეადგენს სამინისტროებისთვის გამოყოფილი ჯამური ასიგნებების 29%-ს (4 მლრდ ლარი);
 - იმ პროგრამების უმეტესობისთვის, რომლებიც წარმოდგენილი არაა ქვეპროგრამების დონეზე, არ არის გამოიჯნული მიმდინარე და მომდევნო წლების მიზნობრივი მაჩვენებლები, რაც ხელს უშლის აღნიშნული პროგრამებისთვის საბოლოო და შუალედური შედეგების ერთმანეთისგან გამოიჯნასა და მათ შორის

⁴¹ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 34, პუნქტი 4.

⁴² 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).⁴³

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.

⁴³ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №385 „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“, დანართი №2.