



მოხსენება

საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ

შინაარსი

ზოგადი შეფასება და შეფასების საფუძვლები	4
შემაჯამებელი მიმოხილვა.....	5
1. 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ტენდენციები.....	10
2. მაკროეკონომიკური პროგნოზებისა და ფისკალური რისკების რეალიზების ანალიზი.....	13
2.1 მაკროეკონომიკური გარემოს მიმოხილვა	13
2.2 ფისკალური რისკების რეალიზების ანალიზი	19
2.3 ფისკალური წესების შესრულების მდგომარეობა.....	24
3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები.....	33
3.1 საგადასახადო შემოსავლები	33
3.2 სხვა შემოსავლები	35
4. ბიუჯეტის გადასახდელების შესრულების ანალიზი	37
4.1 საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბიუჯეტის დაგეგმვა და შესრულება.....	40
4.1.1 ბიუჯეტის დაზუსტება.....	41
4.1.2 ბიუჯეტის ათვისება პროგრამების დონეზე	42
4.2 საინვესტიციო პროექტების მართვა.....	44
4.3 პანდემიის საპასუხოდ გატარებული ღონისძიებები	51
4.4 საჯარო სამართლისა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები	54
5. ფინანსური აქტივების მართვა.....	59
5.1 ვალუტა და დეპოზიტები	59
5.2 სესხები	60
6. სახელმწიფო ვალის მართვა	64
6.1 სახელმწიფო საგარეო ვალი.....	65
6.2 სახელმწიფო საშინაო ვალი	67
6.3 სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები	68
7. პროგრამული ბიუჯეტირება.....	69
8. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა	72
დანართები:	73
დანართი 1. ბიუჯეტის დაზუსტება - მაგალითები	73

დანართი 2. ბიუჯეტის ათვისება პროგრამების დონეზე - მაგალითები.....	74
დანართი 3. საინვესტიციო პროექტების მართვა - მაგალითები	77
დანართი 4. პროგრამული ბიუჯეტირება - მაგალითები	80
დანართი 5. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2017-2018 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშების შესახებ მოხსენებებში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა.....	82

ზოგადი შეფასება და შეფასების საფუძვლები

მოხსენების სამართლებრივი საფუძვლები	მოხსენება მომზადებულია „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 31-ე მუხლის პირველი პუნქტით, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 142-ე მუხლის მე-2 პუნქტითა და საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-19 და 57-ე მუხლებით, საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისათვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში.
მოხსენების დოკუმენტური საფუძვლები	მოხსენების მოსამზადებლად გამოყენებულია: ა) საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული „საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში“; ბ) სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის თაობაზე სახელმწიფო ხაზინის მიერ მომზადებული ყოველთვიური, კვარტალური და წლიური ანგარიშები; გ) მხარჯავი დაწესებულებების (სამინისტროები, საჯარო სამართლის იურიდიული პირები და სხვ.) მიერ მომზადებული ფინანსური აღრიცხვისა და ანგარიშგების დოკუმენტები; დ) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტების მასალები და შედეგები; ე) საქართველოს ეროვნული ბანკის ანგარიშები და სტატისტიკური ინფორმაცია; ვ) საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ გამოქვეყნებული სტატისტიკური ინფორმაცია.
სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებასა და წლიური ანგარიშის მომზადებაზე პასუხისმგებლობა	სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებასა და წლიური ანგარიშის მომზადებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს მთავრობა; ანგარიშის საფუძვლად გამოყენებული სტატისტიკური ინფორმაციის მომზადებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო; სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების, გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების აღრიცხვასა და კონტროლზე პასუხისმგებელია არიან საქართველოს მთავრობა და მხარჯავი დაწესებულებები; სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული სახსრების ხარჯვაზე, აღრიცხვასა და კონტროლზე პასუხისმგებელია შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულება.
სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პასუხისმგებლობა	მოხსენების სამართლებრივი საფუძვლებით განსაზღვრულ ფარგლებში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ამოწმებს საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსულობებისა და გადასახდელების მოცულობების საქართველოს მთავრობის ანგარიშში ასახვის სიზუსტესა და სისრულეს, აგრეთვე ხარჯების კანონიერებას.
ზოგადი შეფასება	სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, „საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიში“ მომზადებულია მოქმედი კანონმდებლობის დაცვით. მოხსენებაში წარმოდგენილ მიგნებებში აღწერილი საკითხების გარდა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით, უტყუარად ასახავს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციას.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

- 2020 წელს ეკონომიკურმა კლებამ -6.2% შეადგინა, რაც 2.2 პროცენტული პუნქტით ნაკლებია სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ საპროგნოზო მაჩვენებელზე (-4.0%). ნომინალური მშპ-ს მოცულობა 49.4 მლრდ ლარს გაუტოლდა და 0.3 პროცენტული პუნქტით ჩამორჩა პროგნოზს;
- საშუალო წლიურმა ინფლაციამ 5.2% შეადგინა;
- მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტმა მშპ-ს 12.3% შეადგინა (-1.9 მლრდ აშშ დოლარი), რაც 3.5 პროცენტული პუნქტით აღემატება საპროგნოზო მაჩვენებელს (8.8%). მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის ზრდა ძირითადად პანდემიის პირობებში ტურიზმიდან მიღებული შემოსავლების მნიშვნელოვანმა შემცირებამ გამოიწვია (83.4%-ით);
- 2020 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში მოხილვადი შემოსულობების მოცულობამ 18 მლრდ ლარი (გეგმის 97.9%) შეადგინა და 2.1%-ით ჩამორჩა გეგმურ მაჩვენებელს. ბიუჯეტიდან გაწეული გადასახდელები 16.2 მლრდ ლარს გაუტოლდა (გეგმის 101.6%) და 1.6%-ით გადააჭარბა გეგმას;
- ბიუჯეტის კანონში სხვადასხვა დაშვებების საფუძველზე შემუშავებულ საბაზო, ოპტიმისტურ და პესიმისტურ სცენარებში მოცემული მაკროეკონომიკური აგრეგატების ფაქტობრივ მაჩვენებლებთან შესაბამისობის ანალიზი მიუთითებს, რომ 2020 წელს ეკონომიკური მოვლენები ძირითადად პესიმისტური სცენარის მიმართულებით განვითარდა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში წარმოდგენილია შემდეგი მნიშვნელოვანი სისტემური ხასიათის საკითხები. კერძოდ:

- პანდემიით გამოწვეული ნეგატიური შოკიდან გამომდინარე შეიქმნა ახალი ეკონომიკური რეალობა, მიუხედავად ამისა, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებისას არ განახლებულა „ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი“. ამასთანავე, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში არ შეიცავს ინფორმაციას ფისკალური რისკების მატერიალიზაციისა და მათ საპასუხოდ განხორციელებული პოლიტიკის პასუხების შესახებ;
- 2020 წელს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისა და რეცესიის ფონზე, ამოქმედდა „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით განსაზღვრული გამონაკლისი შემთხვევა, რის გამოც ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებელი დადგენილი ზღვრის (3.0%) მიღმა დაიგეგმა. საყურადღებოა, რომ წლის ბოლოს კანონმდებლობით დაწესებულ ლიმიტს გადააჭარბა როგორც ბიუჯეტის დეფიციტის, ასევე ვალის წესის მაჩვენებელმა. კერძოდ:
 - ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტმა 9.0% (4.5 მლრდ ლარი) შეადგინა და პროგნოზირებულ მაჩვენებელს 0.7 პროცენტული პუნქტით, ხოლო ორგანული კანონით დადგენილ ლიმიტს 6.0 პროცენტული პუნქტით გადააჭარბა. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ბოლო წლების განმავლობაში პირველად 2020 წელს დაფიქსირდა უარყოფითი საოპერაციო სალდო, -328 მლნ ლარის ოდენობით;
 - ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაციით, ვალის წესის მაჩვენებელმა 60.8% შეადგინა (30 მლრდ ლარი) და 0.8 პროცენტული პუნქტით გადააჭარბა

ორგანული კანონით დადგენილ 60%-იან ნიშნულს. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული მაჩვენებელი არ მოიცავს ყველა PPP პროექტიდან მომდინარე და სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოების ვალდებულებებს. ამ კომპონენტების გათვალისწინებით, ვალის წესის მაჩვენებელი 62%-მდე იზრდება;

- ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში ვალის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოადგენა მნიშვნელოვანია მისი მდგრადობის უზრუნველსაყოფად, მითუმეტეს თუ გავითვალისწინებთ, რომ 2020 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, მთავრობის ვალის ნაშთის 79.1%-ს საგარეო ვალი წარმოადგენს. პანდემიისა და არსებული გეოპოლიტიკური გამოწვევების ფონზე, ვალის მოცულობა განსაკუთრებით მოწყვლადია ვალუტის გაცვლითი კურსის ცვლილების მიმართ. აღნიშნული ზრდის ვალის წესის მაჩვენებლის 60%-იან ზღვარზე არსებულთან შედარებით უფრო მეტად გადაჭარბების რისკს. საყურადღებოა, რომ მთავრობის ვალის მოცულობა 2020 წელს წინა წელთან შედარებით 48.9%-ით (9.7 მლრდ ლარით) გაიზარდა. ვალის ზრდის დინამიკა გამოწვეულია, როგორც დამატებითი სესხების აღებით, ასევე ლარის გაცვლითი კურსის ცვლილებით. კერძოდ, ვალის ზრდაში ეროვნული ვალუტის გაუფასურების ეფექტი 41%-ს (4 მლრდ ლარი), ახალი სესხების აღების ეფექტი კი - 59%-ს (5.7 მლრდ ლარი) შეადგენს;
- მთავრობის ვალის პორტფელისათვის მზარდია ასევე საპროცენტო რისკი, რაც საკრედიტო პორტფელში ცვალებადი საპროცენტო განაკვეთის მქონე სესხების წილის ზრდაში გამოიხატება;
- ვალთან დაკავშირებით, ასევე აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის კანონზე თანდართულ „მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზის დოკუმენტში“ ასახული სცენარების ანალიზი ეფუძნება ვალდებულებების არასრულ მოცულობას. კერძოდ, დოკუმენტი არ ითვალისწინებს „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის“ (PPP) პროექტებიდან მომდინარე ვალდებულებებს, სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებებს, საჯარო კორპორაციებად დაკლასიფიცირებული საწარმოებიდან მომდინარე პირობით ვალდებულებებსა და პრივატიზაციის კომპონენტს. ვალის მოცულობის ზრდის ფონზე განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მისი მდგრადობის სრულფასოვანი ანალიზი, რისი საშუალებითაც შეფასდება მთავრობის შესაძლებლობა მოემსახუროს ვალდებულებებს საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში;
- საყურადღებოა, რომ ვალის წესის ორგანული კანონით განსაზღვრულ 60%-იან ზღვარზე გადაჭარბების მიუხედავად, ამ დრომდე არ განახლებულა მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგია, რომელიც ვალის მდგრადობის უზრუნველყოფისა და კანონმდებლობით დადგენილი ნიშნულის ფარგლებში ვალის წესის მაჩვენებლის დაბრუნების ძირითადი ხედვის დოკუმენტს წარმოადგენს;
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, არსებული ეკონომიკური ტენდენციების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს თან ახლდეს დეტალური ანალიზი და ხედვა, თუ რა ღონისძიებების/მიდგომების საშუალებით მოხდება საშუალოვადიან პერიოდში ბიუჯეტის დეფიციტისა და ვალის წესის მაჩვენებლების ორგანული კანონით განსაზღვრული ლიმიტების ფარგლებში დაბრუნება, სხვადასხვა სცენარის განვითარების შემთხვევაში;

- გასული წლების მსგავსად, 2020 წლის ბოლოს ბიუჯეტიდან გაწეული გადასახდელების მოცულობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა. კერძოდ, მხოლოდ დეკემბერში დახარჯული თანხის ოდენობამ 2.3 მლრდ ლარი და მთლიანი გადასახდელების 13.9% შეადგინა. შედეგად, დეკემბერში ათვისებულმა ასიგნებებმა 11 თვის გადასახდელების საშუალოთვიურ მაჩვენებელს 78.2%-ით გადააჭარბა;
- პანდემიამ გამოიწვია წლის განმავლობაში პროგრამებს/ქვეპროგრამებს შორის თანხების გადანაწილების საჭიროება და გარკვეულწილად შეაფერხა ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამების განხორციელება, რაც მათზე გამოყოფილი ასიგნებების ათვისების დაბალ მაჩვენებლებში გამოიხატა. თუმცა, საბიუჯეტო ორგანიზაციების კრილში გამოვლინდა ბიუჯეტის დაგეგმვასა და შესრულებასთან დაკავშირებული ისეთი შემთხვევებიც, რომლებიც საბიუჯეტო რესურსების მართვის არაეფექტიანობით არის გამოწვეული, რაც საბოლოოდ, ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების საჭიროებაში ან/და დაბალი ათვისების მქონე პროგრამების/ქვეპროგრამების არსებობაში გამოიხატა;
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შეისწავლა ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში საინვესტიციო პროექტების შესახებ წარმოდგენილი ინფორმაცია. ანალიზის შედეგად გამოვლინდა პროექტები, რომლებიც თვისობრივად შესაბამისობაშია „საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევით“ განსაზღვრულ საინვესტიციო პროექტის კრიტერიუმებთან, თუმცა „კაპიტალური პროექტების დანართში“ ასახული არ არის;
- ასევე, 2020 წელს, ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებისას, კაპიტალური პროექტების მნიშვნელოვან ნაწილს შეეცვალა დაფინანსება. თუმცა, აღნიშნულის შესაბამისად არ მომხდარა „კაპიტალური პროექტების დანართის“ განახლება, რაც გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების კუთხით არსებულ ნაკლოვანებას წარმოადგენს;
- საყურადღებოა, განმახორციელებელი უწყებების მიერ საინვესტიციო პროექტების დაგეგმვის პროცესში არსებული ნაკლოვანებები, რაც ხშირ შემთხვევაში იწვევს პროექტის გეგმვის არსებით ცვლილებებს. დაგეგმვის ეტაპზე არსებული ნაკლოვანებები კი თავის მხრივ, პროექტების განხორციელების პროცესზე ახდენს გავლენას, რაც პროექტების ფარგლებში აუთვისებელი რესურსის ან ფაქტობრივი ხარჯის გეგმაზე მნიშვნელოვანი გადაჭარბებით გამოიხატება;
- აუთვისებელი თანხები განსაკუთრებით საყურადღებოა ისეთი საინვესტიციო პროექტებისთვის, რომლებიც ფინანსდება საგარეო საკრედიტო რესურსით და ითვალისწინებს ვალდებულების გადასახადის (Commitment fee) გადახდას სესხის აუთვისებელ ნაწილზე. 2020 წელს საგარეო წყაროებიდან მოზიდული საინვესტიციო კრედიტების ფარგლებში ჯამურად გადახდილმა ვალდებულების გადასახადმა 9.6 მლნ ლარი შეადგინა. აქედან, 70%-ზე დაბალი ათვისების 9 საინვესტიციო პროექტის შემთხვევაში, გადახდილია 3.3 მლნ ლარი;
- 2020 წელს პანდემიის პრევენციისა და მისი შედეგების სალიკვიდაციოდ, ბიუჯეტის კანონში შესული ცვლილებით დაიგეგმა დამატებით 5.6 მლრდ ლარის მობილიზება. ფაქტობრივად მიღებულმა თანხამ 5.1 მლრდ ლარი შეადგინა (ჩამორჩენა გამოწვეულია საგარეო კრედიტების გეგმურზე ნაკლები მობილიზებით). პანდემიის საპასუხოდ გასატარებელი კონკრეტული

ღონისძიებების პაკეტის მოცულობა 3.5 მლრდ ლარით განისაზღვრა, ფაქტობრივად დახარჯულმა თანხამ კი 3.2 მლრდ ლარი შეადგინა;

- საყურადღებოა, სსიპ/ა(ა)იპ-ის საკუთარი შემოსავლებისა და ხარჯების გეგმურ და ფაქტობრივ მაჩვენებლებს შორის არსებული გადახრების სიხშირე და მასშტაბი, რაც რიგ შემთხვევებში სისტემატურ ხასიათს ატარებს. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია უწყებების მხრიდან დამატებითი ყურადღების გამახვილდება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე, რეალისტური პროგნოზების განსაზღვრისათვის;
- 2020 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში 34 სსიპ/ა(ა)იპ-ის მიერ ჯამურად მიიმართა 51.6 მლნ ლარი. საყურადღებოა, რომ 9 ორგანიზაციის მიერ არ მომხდარა კანონმდებლობით განსაზღვრული თანხის ბიუჯეტში მიმართვა, ჯამურად 14.6 მლნ ლარის ოდენობით. აქედან, 5 უწყების შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა წლის ბოლოს ნაშთის დაგროვებას, ჯამში 8 მლნ ლარის ოდენობით;
- სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ კომერციულ ბანკებში განთავსებული ვადიანი დეპოზიტების მოცულობა (2020 წლის ბოლოს 216 მლნ ლარი) მათ მფლობელობაში არსებულ ჭარბი ოდენობით ფულადი რესურსის არსებობაზე მიუთითებს. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, გამოუყენებელი ფულადი სახსრები დროულად იქნეს მიმართული სახელმწიფო პროდუქტების/სერვისების შექმნის ან/და გაუმჯობესების მიმართულებით;
- რაც შეეხება სახელმწიფო ვალს, 2020 წლის ბოლოს მისმა მოცულობამ 30.8 მლრდ ლარი შეადგინა და 2.4 მლრდ ლარით (8.6%-ით) გადააჭარბა ბიუჯეტის კანონით დადგენილ ზღვრულ მაჩვენებელს (28.4 მლრდ ლარი). აღნიშნული გამოიწვია როგორც საგარეო ვალის დაგეგმილთან შედარებით 2.3 მლრდ ლარით მეტად ზრდამ, ასევე საშინაო ვალის ზღვრულ მაჩვენებელზე 179 მლნ ლარით გადაჭარბებამ;
- საყურადღებოა, რომ გასული წლებისგან განსხვავებით, 2020 წელს ბიუჯეტის მხარდამჭერი სესხების მოცულობა მნიშვნელოვნად, 2.4 მლრდ ლარით აჭარბებს საინვესტიციო კრედიტების ოდენობას და მთლიანი მოცულობის 73%-ს შეადგენს. საინვესტიციოსგან განსხვავებით, ბიუჯეტის მხარდამჭერ სესხებს წინასწარ განსაზღვრული მიზნობრიობა არ გააჩნიათ და ძირითადად გამოიყენება მიმდინარე საჭიროებების დასაფინანსებლად. 2020 წელს მობილიზებული ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების მნიშვნელოვანი ნაწილი მოხმარდა პანდემიის საპასუხოდ გასატარებელი ღონისძიებების დაფინანსებას;
- სახელმწიფო ბიუჯეტის შიდა რესურსებიდან გაცემული სესხების ანალიზით გამოვლინდა გაცემული სესხების მართვის ეფექტიანობასთან დაკავშირებული ხარვეზები. კერძოდ, 2020 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, ვადაგადაცილებაშია 90 სესხი, რომლებზეც რიცხული დავალიანების (ჯამში 405.4 მლნ ლარი) 53%-ს პირგასამტეხლო წარმოადგენს, ხოლო 40%-ს სესხის ძირი თანხა. აღნიშნული სესხების მდგომარეობა წლიდან წლამდე თითქმის უცვლელია. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, განხორციელდეს სესხების მიმდინარე პორტფელის მდგომარეობის შეფასება/ანალიზი და გატარებულ იქნეს ქმედითი ღონისძიებები ვადაგადაცილებული სესხების რესტრუქტურის მიზნით;
- პროგრამული ბიუჯეტის მომზადებისა და ანგარიშგების პროცესში შეინიშნება სისტემური ხასიათის ნაკლოვანებები, რაც ართულებს პროგრამების ეფექტიანობის შეფასებას. კერძოდ, 2020

წელს მიღწეული შედეგების შეფასების ინდიკატორების 23%-ში გამოვლინდა სისტემური ხასიათის ხარვეზები. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ გაგრძელდეს მუშაობა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მიმართულებით.

1. 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ტენდენციები



2020 წელს კორონავირუსის (COVID 19) პანდემიამ შეცვალა როგორც მსოფლიოს, ასევე საქართველოს ეკონომიკური განვითარების ტენდენცია. ეპიდემიის შესაკავებლად, მარტში¹ ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე გამოცხადდა საგანგებო მდგომარეობა და დაწესდა შეზღუდვები და რეგულაციები, რომლებიც სხვადასხვა ინტენსივობით წლის ბოლომდე შენარჩუნდა. ყოველივე აღნიშნულმა ნეგატიური გავლენა იქონია ეკონომიკურ აქტივობაზე და შედეგად, სსიპ - სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის წინასწარი შეფასებით, 2020 წელს ეკონომიკა 6.2%-ით

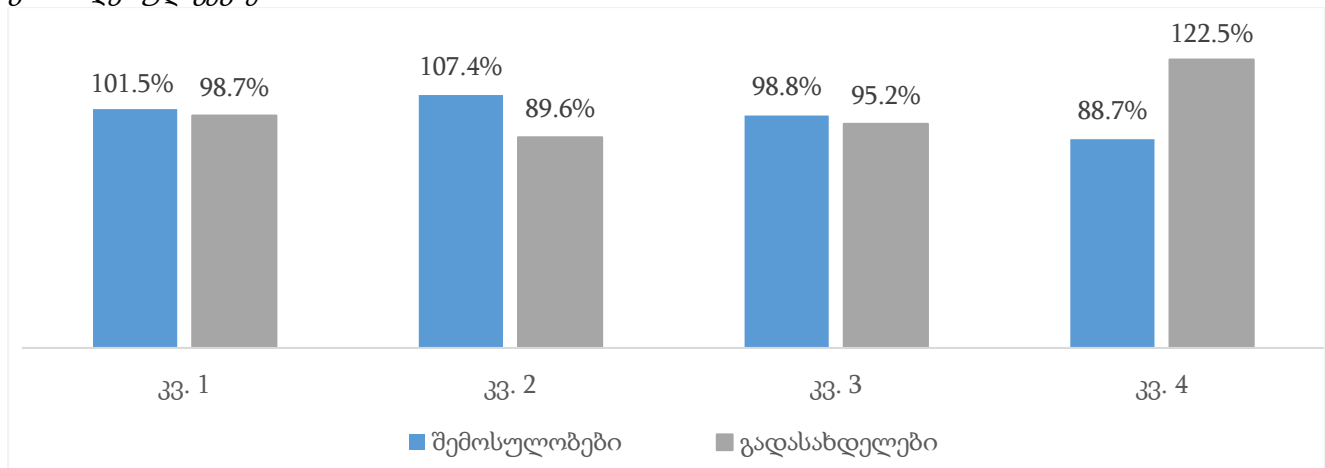
¹ 21 მარტიდან 22 მაისამდე.

შემცირდა. პანდემიით გამოწვეული ეკონომიკური შოკის გათვალისწინებით, 2020 წლის ივნისში ცვლილებები შევიდა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონში და მასში აისახა ნეგატიური შოკების საპასუხო ღონისძიებები.

ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით, შემოსულობების მოცულობა 14.6 მლრდ ლარით, ხოლო გადასახდელები - 14.4 მლრდ ლარით იყო განსაზღვრული. განხორციელებული ცვლილებებით, შემოსულობების საპროგნოზო მაჩვენებელი 18.4 მლრდ ლარამდე (26.6%-ით), გადასახდელების კი 15.9 მლრდ ლარამდე (10.3%-ით) გაიზარდა. შესაბამისად, დაიგეგმა 2.5 მლრდ ლარის ოდენობის ბიუჯეტის ნაშთის დაგროვება. რაც ძირითადად პანდემიით გამოწვეული გათვალისწინებული ღონისძიებების დაფინანსების საჭიროების წარმოქმნის შემთხვევაში ბუფერის შექმნას ემსახურებოდა. წლის ბოლოს შემოსულობებისა და გადასახდელების ფაქტობრივმა მაჩვენებლებმა შესაბამისად, 18.0 მლრდ ლარი (გეგმის 97.9%) და 16.2 მლრდ ლარი (გეგმის 101.6%) შეადგინა.

წლის პირველ სამ კვარტალში ბიუჯეტის შემოსულობებმა სამი კვარტალის ჯამურ გეგმას 290 მლნ ლარით გადააჭარბა (2.3%-ით), ხოლო მეოთხე კვარტალში მობილიზებული შემოსულობები შესაბამის კვარტალურ გეგმას 668 მლნ ლარით (11.3%-ით) ჩამორჩა (რაც თავის მხრივ საგარეო წყაროებიდან მოზიდული კრედიტების გეგმასთან შედარებით 923 მლნ ლარით ნაკლები ოდენობით მობილიზებითაა განპირობებული).

დიაგრამა 1. 2020 წლის შემოსულობებისა და გადასახდელების შესრულება საბოლოო კვარტალური განწერით განსაზღვრულ გეგმებთან.

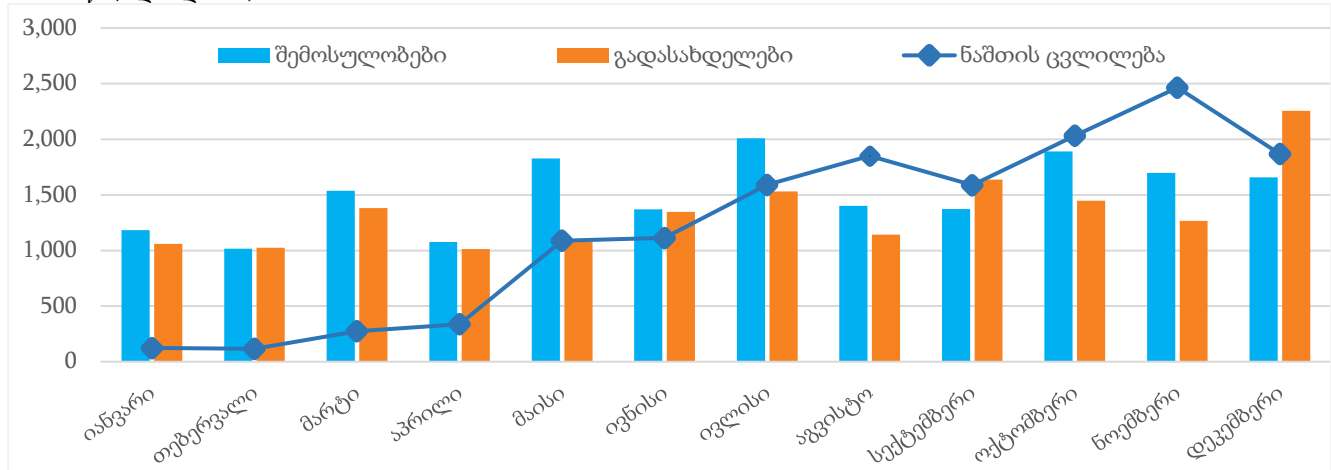


რაც შეეხება „გადასახდელების“ მუხლს, იგი შემოსულობებისგან განსხვავებული ტენდენციით შესრულდა. კერძოდ, გადასახდელები პირველ სამ კვარტალში ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ კვარტალურ გეგმებს, შესაბამისად 1.3%-ით (45 მლნ ლარი), 10.4%-ით (400 მლნ ლარი) და 4.8%-ით (216 მლნ ლარი) ჩამორჩა, რაც ჯამურად 661 მლნ ლარს შეადგენს. მეოთხე კვარტალში გადასახდელებმა გეგმას 22.5%-ით (912 მლნ ლარით) გადააჭარბა (რაც თავის მხრივ გამოწვეულია როგორც წინა კვარტალებში აკუმულირებული აუთვისებელი რესურსის, ასევე მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების ფაქტობრივ მაჩვენებლებში ასახვით).

შემოსულობებისა და გადასახდელების შესრულების აღნიშნული ტენდენციების შედეგად, სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთის დაგროვებას ნოემბრის ბოლომდე აღმავალი ტენდენცია ჰქონდა.

თუმცა, დეკემბერში გადასახდელებმა მნიშვნელოვნად გადააჭარბა შემოსულობებს და წლის ბოლოს ნაშთის დაგროვების ფაქტობრივმა მაჩვენებელმა 1.9 მლრდ ლარი (გეგმის 74.8%) შეადგინა (აღნიშნულ საკითხზე დეტალური ინფორმაცია იხ. ფინანსური აქტივების მართვის ქვეთავში - „ვალუტა და დეპოზიტები“).

დიაგრამა 2. შემოსულობების, გადასახდელებისა და ბიუჯეტის ნაშთის ცვლილების ყოველთვიური დინამიკა - 2020 წ. (მლნ ლარი).



2020 წელს ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტისა და ვალის წესის მაჩვენებლებმა გადააჭარბა „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილ ლიმიტებს² და შესაბამისად, 9.0% და 62% შეადგინა. სახელმწიფო ვალმა 2.4 მლრდ ლარით გადააჭარბა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ ზღვრულ მაჩვენებელს და 30.8 მლრდ ლარს გაუტოდა (აღნიშნულ საკითხებზე დეტალური ინფორმაცია იხ. ქვეთავში - „ფისკალური წესების შესრულების მდგომარეობა“).

წლის განმავლობაში პანდემიის ეფექტების საპასუხოდ გატარებული იქნა სხვადასხვა სახის ღონისძიებები ეკონომიკის/ბიზნესის მხარდაჭერის, მოსახლეობის სოციალური და ჯანმრთელობის დაცვის და სხვა მიმართულებებით. აღნიშნულ ღონისძიებებზე მიმართულმა თანხამ 3.2 მლრდ ლარი შეადგინა (აღნიშნულ საკითხზე დეტალური ინფორმაცია იხ. ქვეთავში - „პანდემიის საპასუხოდ გატარებული ღონისძიებები“).

² ბიუჯეტის ბალანსის წესი - ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი არ უნდა აღემატებოდეს მშპ-ს 3.0%-ს;

ვალის წესი - მთავრობის ვალის და „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების ჯამის ფარდობა მშპ-სთან არ უნდა აღემატებოდეს 60.0%-ს.

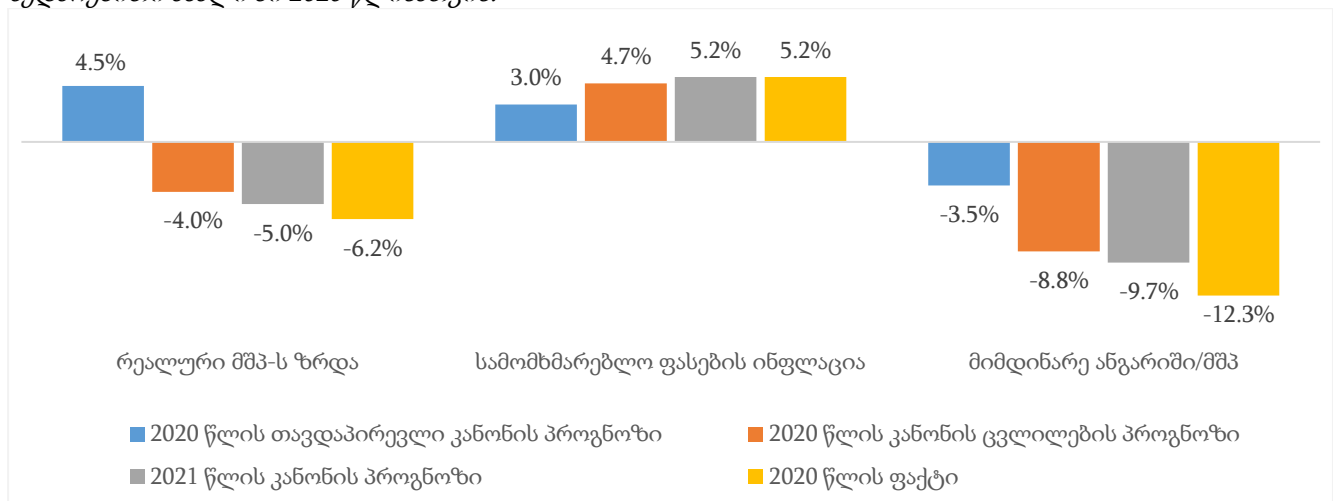
2. მაკროეკონომიკური პროგნოზებისა და ფისკალური რისკების რეალიზების ანალიზი

2.1 მაკროეკონომიკური გარემოს მიმოხილვა

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, როგორც წლიური ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების, ასევე საშუალოვადიან პერიოდში ფისკალური მდგრადობის უზრუნველსაყოფად.

2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონი ეკონომიკის 4.5%-ით ზრდის პროგნოზით დაიგეგმა, თუმცა წლის განმავლობაში პანდემიით გამოწვეულმა რეცესიამ, მნიშვნელოვნად შეცვალა ეკონომიკური განვითარების ტენდენცია. აღნიშნულის გათვალისწინებით, 2020 წლის ივნისში სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებით დაკორექტირდა მაკროეკონომიკური და ფისკალური ინდიკატორების პროგნოზები. პანდემიით გამოწვეულმა გაურკვევლობამ გავლენა იქონია პროგნოზების სიზუსტეზე და წლის ბოლოს მნიშვნელოვანი განსხვავებები დაფიქსირდა დაკორექტირებულ საპროგნოზო და ფაქტობრივ მაჩვენებლებს შორის. კერძოდ, ეკონომიკურმა კლებამ -6.2% შეადგინა, რაც 2.2 პროცენტული პუნქტით ნაკლებია სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილებით განსაზღვრულ საპროგნოზო მაჩვენებელზე (-4.0%) და 1.2 პროცენტული პუნქტით 2021 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ პროგნოზზე (-5.0%).

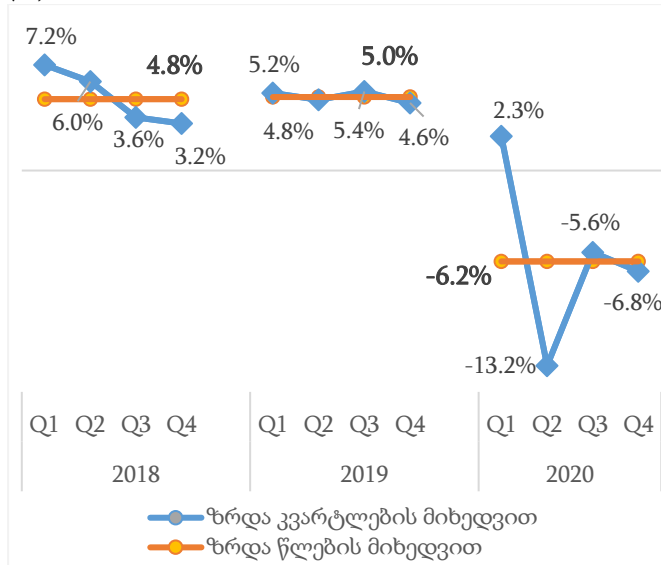
დიაგრამა 3. ძირითადი მაკროეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო და ფაქტობრივი მაჩვენებლების შედარებითი ანალიზი 2020 წლისათვის.



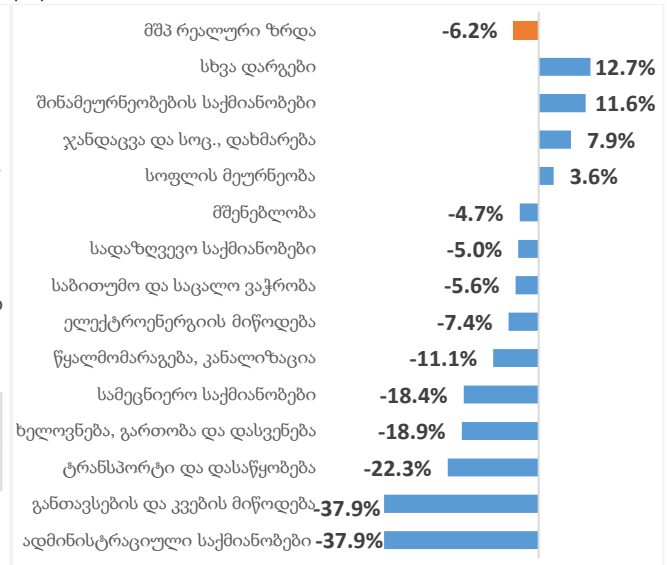
წყარო: საპროგნოზო მაჩვენებლები - ფინანსთა სამინისტრო; ფაქტები - სტატისტიკის ეროვნული სამსახური და ეროვნული ბანკი.

წლის განმავლობაში, მშპ-ს რეალური ზრდის ყველაზე დაბალი ნიშნული (-13.2%) მეორე კვარტალში დაფიქსირდა, რაც ძირითადად გამოიწვია საბითუმო და საცალო ვაჭრობის (-2.4 პპ), სატრანსპორტო (-2.0 პპ) და სამშენებლო (-1.9 პპ) საქმიანობის შემცირებამ. წლიურ ჭრილში, 2020 წელს 20 ეკონომიკური დარგიდან³ 12-ში დაფიქსირდა კლება, 7-ში ზრდა, ერთ სექტორში კი ნულოვანი ზრდა. წლიურად ყველაზე მკვეთრად შემცირდა ადმინისტრაციული და დამხმარე მომსახურების საქმიანობა (-37.9%), განთავსების საშუალებებით უზრუნველყოფის და საკვების მიწოდების საქმიანობა (-37.9%) და ტრანსპორტი და დასაწყობება (-22.3%).

დიაგრამა 4. რეალური მშპ-ს ზრდის ტემპის კვარტალური და წლიური დინამიკა - 2018-2020 წწ. (%)



დიაგრამა 5. რეალური მშპ-ს და ზოგიერთი ეკონომიკური დარგის შედარება წინა წელთან - 2020 წ. (%)



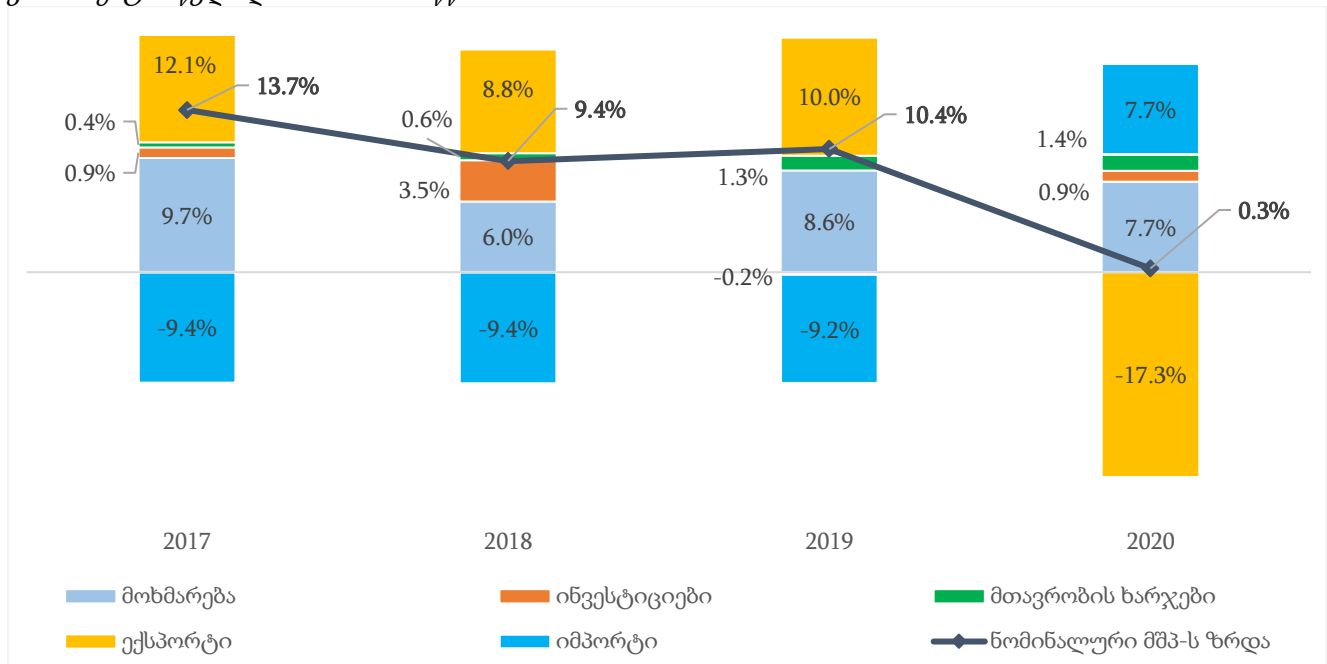
წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

2020 წელს ნომინალურმა მშპ-მ 49.4 მლრდ ლარი შეადგინა, რაც 0.3%-ით მეტია წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე და 0.3% პროცენტული პუნქტით ჩამორჩება კანონის ცვლილებით განსაზღვრულ პროგნოზს. დანახარჯების მიხედვით დაანგარიშებული ნომინალური მშპ-ს ზრდაში დადებითი წვლილი შეიტანა მოხმარებამ (7.7 პპ), მთავრობის ხარჯებმა (1.4 პპ), ინვესტიციებმა (0.9 პპ) და იმპორტის კლებამ (7.7), ხოლო ექსპორტის შემცირებამ (-17.3 პპ) უარყოფითი გავლენა იქონია. ექსპორტის ნეგატიური გავლენა გარკვეულწილად მოხმარების მატებამ დააბალანსა, რაც შესაძლოა გაზრდილ ფისკალურ სტიმულსა და ეკონომიკის დაკრედიტების ზრდას უკავშირდებოდეს⁴.

³ Statistical Classification of Economic Activities in the European Community Rev. 2

⁴ ეროვნული ბანკი, მონეტარული პოლიტიკის ანგარიში, თებერვალი, 2021 წ. გვ. 14

დიაგრამა 6. დანახარჯების მეთოდით დათვლილი ნომინალური მშპ-ს ზრდა და ზრდაში თითოეული კომპონენტის წვლილი - 2017-2020 წწ.



წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

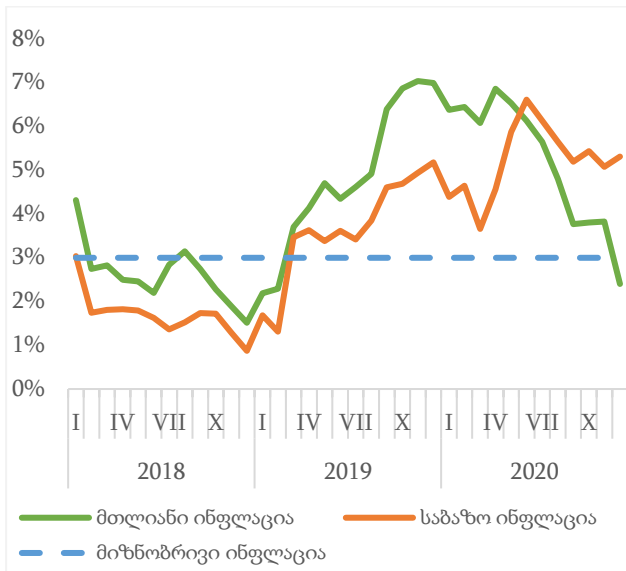
2020 წლის საშუალო წლიურმა ინფლაციამ 5.2% შეადგინა, რაც 0.5 პროცენტული პუნქტით აჭარბებს ბიუჯეტის კანონის ცვლილებით განსაზღვრულ პროგნოზს (4.7%). მაისიდან ინფლაცია კლებადი ტენდენციით ხასიათდებოდა, თუმცა მიზნობრივ ინფლაციას (3.0%) მხოლოდ დეკემბრის თვეში (2.8%) ჩამოსცდა. წლის ბოლოს ინფლაციის შემცირება ნაწილობრივ გამოწვეულია მთავრობის მიერ მოსახლეობის კომუნალური გადასახადების სუბსიდირებით⁵. აღსანიშნავია, რომ წლის მეორე ნახევრიდან საბაზო ინფლაცია⁶ აღემატება მთლიან ინფლაციას, რაც ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით ძირითადად ლარის ნომინალური ეფექტური გაცვლითი კურსის გაუფასურებით და კომპანიების საოპერაციო ხარჯების ზრდით არის გამოწვეული⁷.

⁵ წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი, [მონეტარული პოლიტიკის ანგარიში](#), თებერვალი, 2021 წელი, გვ. 19.

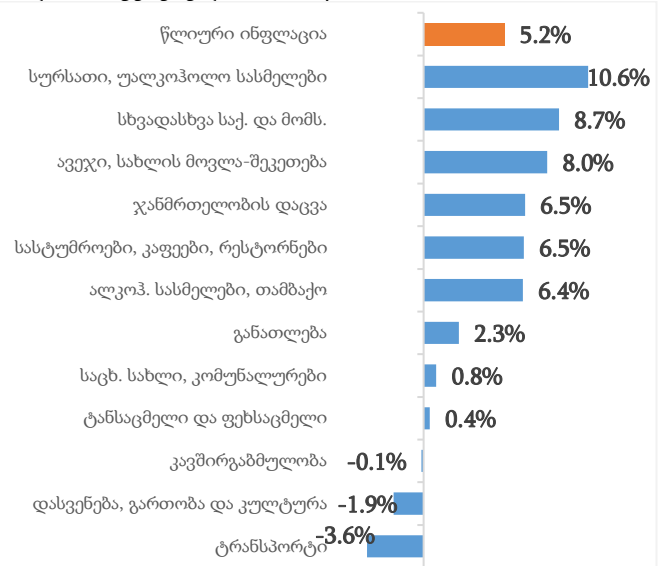
⁶ საბაზო ინფლაციის გაანგარიშება ხდება სამომხმარებლო კალათიდან სურსათისა და უალკოჰოლო სასმელების, ენერგომატარებლების, ადმინისტრირებადი ტარიფებისა და ტრანსპორტის (ცალკეული ტარიფები) გამორიცხვით.

⁷ წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, [ეკონომიკური ტენდენციების კვარტალური მიმოხილვა](#), კვ. IV. 2020 წ. გვ. 7.

დიაგრამა 7. ინფლაციის მაჩვენებლები წინა წლის შესაბამის თვესთან შედარებით - 2018-2020 წწ. (%)



დიაგრამა 8. სამომხმარებლო კალათაში შემავალი სასაქონლო ჯგუფების ფასების საშუალო წლიური ზრდის მაჩვენებელი - 2020 წ. (%)



წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

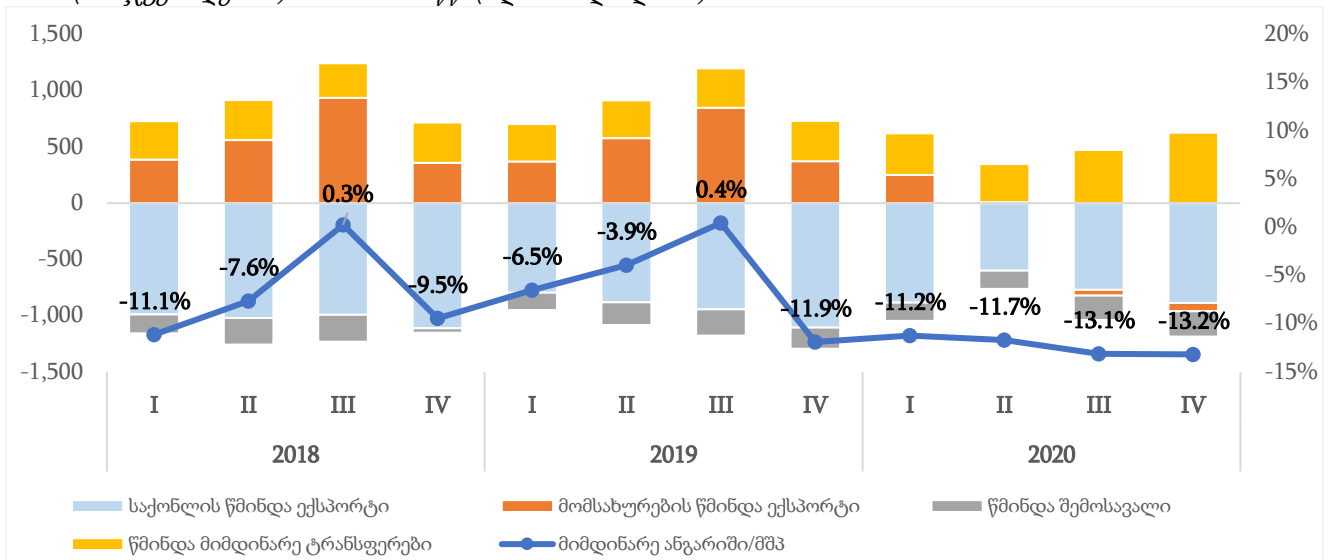
წლის განმავლობაში, შესუსტებული ერთობლივი შიდა მოთხოვნა სამომხმარებლო ფასებზე შემცირების მიმართულებით ახდენდა ზეწოლას. მეორე მხრივ, პანდემიის პირობებში, ადგილი ჰქონდა წარმოების ხარჯების ზრდას და ეროვნული ვალუტის გაუფასურებას, რაც ინფლაციის ზრდას უწყობდა ხელს⁸. სამომხმარებლო კალათის ცალკეული სასაქონლო ჯგუფებიდან მთლიან ინფლაციაზე ყველაზე დიდი გავლენა იქონია სურსათმა და უალკოჰოლო სასმელებმა, სხვადასხვა საქონელმა და მომსახურებამ, ავეჯსა და სახლის მოვლა-შეკეთებაზე ფასების ზრდამ.

საპროგნოზო მაჩვენებლიდან მნიშვნელოვანი გადახრით ხასიათდება მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი. კერძოდ, 2020 წელს მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტმა მშპ-ს 12.3% შეადგინა (-1.9 მლრდ აშშ დოლარი), რაც 3.5 პროცენტული პუნქტით აღემატება საპროგნოზო მაჩვენებელს (8.8%). 2019 წელთან შედარებით მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის მაჩვენებელი⁹ 104.9%-ით გაუარესდა.

⁸ წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, [ეკონომიკური ტენდენციების კვარტალური მიმოხილვა](#), კვ. IV, 2020 წ. გვ. 7.

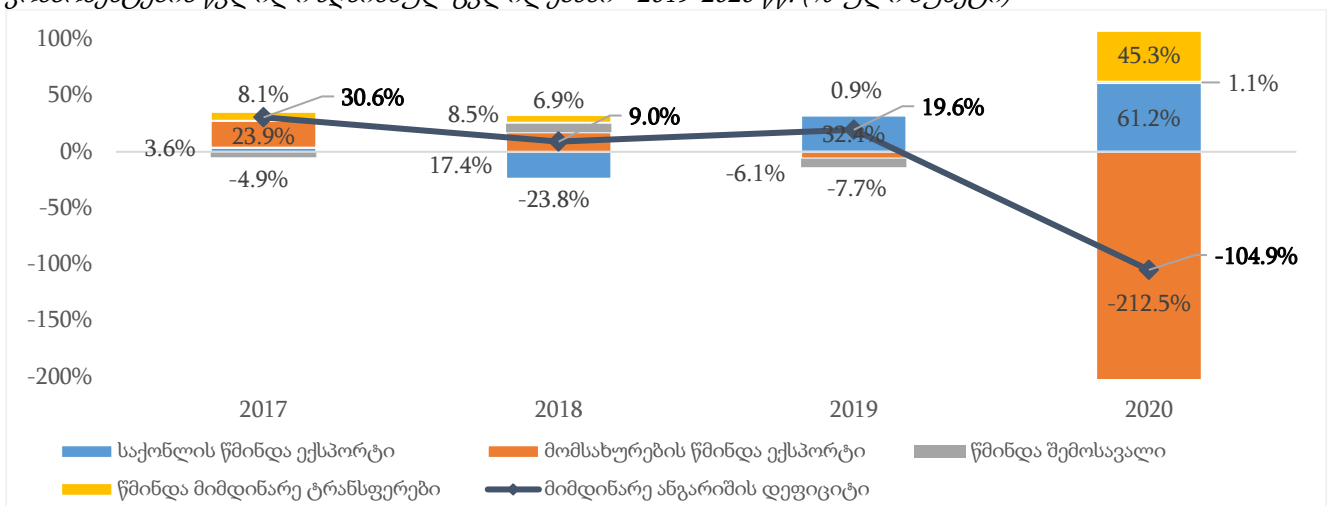
⁹ კომპონენტების დონეზე, საქონლის სავაჭრო ბალანსისა და წმინდა შემოსავლების დეფიციტი ძირითადად დაბალანსა მიმდინარე ტრანსფერებმა.

დიაგრამა 9. მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის კომპონენტები (მარცხენა ღერძი) და მიმდინარე ანგარიში/მშპ-სთან (მარჯვენა ღერძი) - 2018-2020 წწ. (მლნ აშშ დოლარი).



წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური; საქართველოს ეროვნული ბანკი.

დიაგრამა 10. მიმდინარე ანგარიშის ბალანსის პროცენტული ცვლილება წინა წელთან შედარებით და კომპონენტების წვლილი აღნიშნულ ცვლილებაში - 2019-2020 წწ. (%-ული პუნქტი)



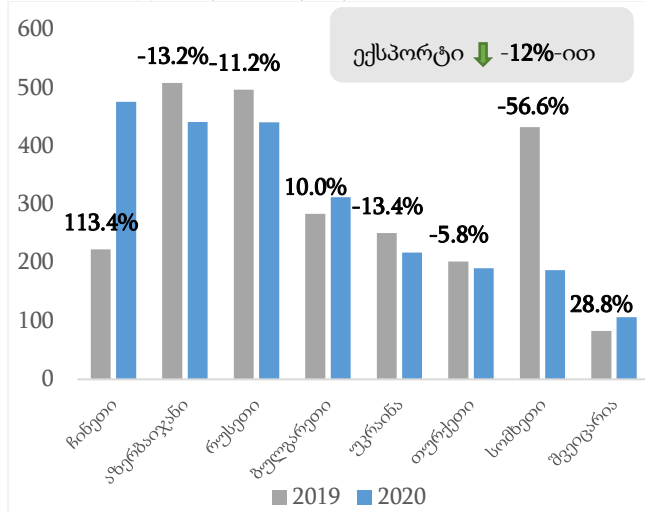
წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი; საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის ზრდაში ძირითადი წვლილი მომსახურების სავაჭრო სალდოს გაუარესებამ შეიტანა (212.5 პროცენტული პუნქტი). კერძოდ, მომსახურების სავაჭრო სალდოს გაუარესება პანდემიის პირობებში ტურიზმიდან მიღებული შემოსავლების 83.4%-ით (2.7 მლრდ აშშ დოლარით) შემცირებითაა გამოწვეული. საყურადღებოა, რომ 2020 წლის ბოლო ორ კვარტალში დაფიქსირდა მომსახურების სავაჭრო ბალანსის უარყოფითი სალდო¹⁰. რაც შეეხება საქონლით ვაჭრობას, 2020 წელს საგარეო სავაჭრო ბრუნვამ 11.4 მლრდ აშშ დოლარი, ხოლო სავაჭრო სალდომ - 4.7 მლრდ აშშ დოლარი შეადგინა, რაც შესაბამისად, 14.6%-ითა და 18.0%-ით ნაკლებია 2019 წლის

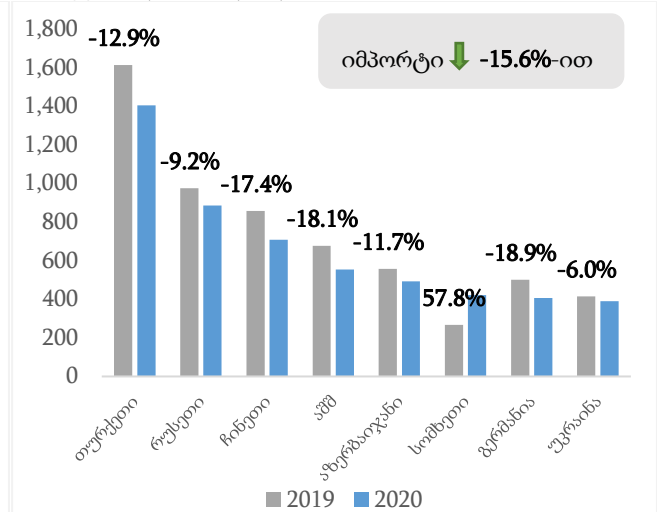
¹⁰ წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკის სტატისტიკა.

ანალოგიურ მაჩვენებლებზე. 2019 წელთან შედარებით ექსპორტი 12.0%-ით შემცირდა და 3.3 მლრდ აშშ დოლარი შეადგინა, ხოლო იმპორტი 15.6%-ით შემცირდა და 8 მლრდ აშშ დოლარი შეადგინა.

დიაგრამა 11. ექსპორტის ცვლილება უმსხვილესი საექსპორტო პარტნიორი ქვეყნების მიხედვით - 2019-2020 წწ. (მლნ აშშ დოლარი)



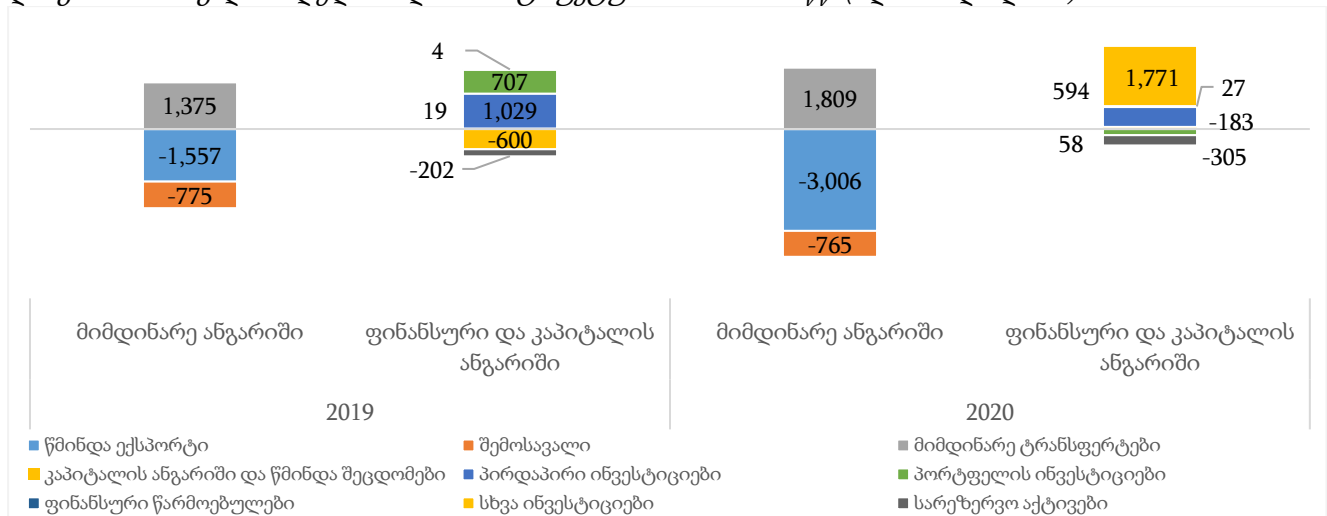
დიაგრამა 12. იმპორტის ცვლილება უმსხვილესი საიმპორტო პარტნიორი ქვეყნების მიხედვით - 2019-2020 წწ. (მლნ აშშ დოლარი)



წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

2020 წელს საგადასახდელი ბალანსში მიმდინარე ანგარიშის სალდოს გაუარესების პარალელურად 965 მლნ აშშ დოლარით გაუმჯობესდა ფინანსური ანგარიში, რაც ძირითადად განპირობებულია სხვა ინვესტიციების¹¹ კომპონენტის ზრდით. მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის დაფინანსების წყაროს პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები (594 მლნ აშშ დოლარი) და სხვა ინვესტიციები (1.8 მლრდ აშშ დოლარი) წარმოადგენდა.

დიაგრამა 13. საგადასახდელი ბალანსის სტრუქტურა - 2019-2020 წწ. (მლნ აშშ დოლარი)

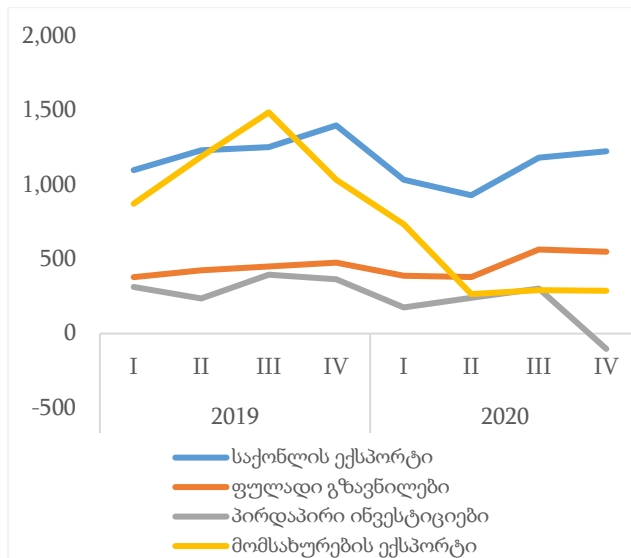


წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი

¹¹ სხვა ინვესტიციებში 75%-ს სამთავრობო სექტორის მიერ აღებული სესხები შეადგენს.

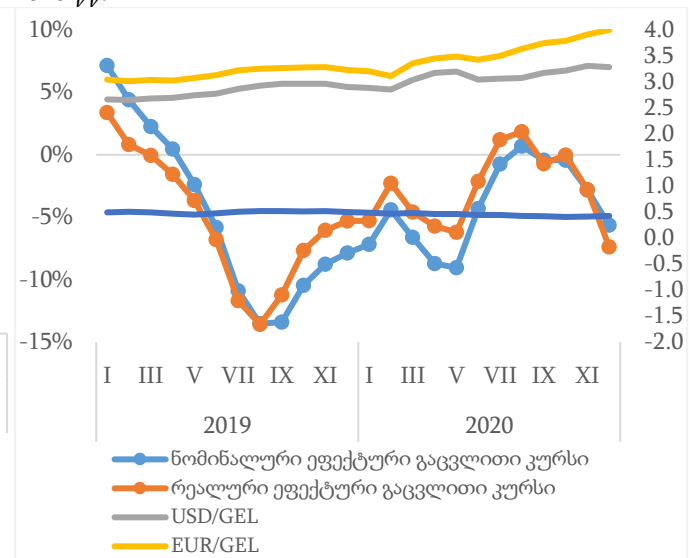
2020 წელს გაუარესებულმა ეკონომიკურმა მდგომარეობამ და უცხოეთიდან შემომავალმა ფულადი ნაკადების შემცირებამ¹² გავლენა იქონია ეროვნული ვალუტის როგორც ნომინალური, ასევე რეალური ეფექტური გაცვლითი კურსის მდგომარეობაზე, რომლებიც შესაბამისად, 5.6%-ითა და 7.4%-ით გაუფასურდა.

დიაგრამა 14. უცხოური ვალუტის შემოდინების წყაროები: ექსპორტი, ტურიზმი, გზავნილები და ინვესტიციები - 2019-2020 წწ. კვარტლების მიხედვით (მლნ აშშ დოლარი).



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი

დიაგრამა 15. ნომინალური და რეალური ეფექტური გაცვლითი კურსის პროცენტული ცვლილება გასული წლის შესაბამის თვესთან (მარცხენა ღერძი) და აშშ დოლარისა და ევროს საშუალოთვიური გაცვლითი კურსი ლართან მიმართებით (მარჯვენა ღერძი) - 2019-2020 წწ.



2.2 ფისკალური რისკების რეალიზების ანალიზი

2020 წლის ივნისში სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებისას არ განახლებულა თავდაპირველ კანონზე თანდართული „ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი“. ცვლილებასთან ერთად წარმოდგენილი იქნა მხოლოდ „სცენარების აღწერის“ დოკუმენტი, რომელშიც მოცემულია სხვადასხვა დაშვებების საფუძველზე შემუშავებული საბაზისო, ოპტიმისტური და პესიმისტური სცენარები. პანდემიის ნეგატიური შოკიდან გამომდინარე, 2020 წელს შეიქმნა სრულიად ახალი ეკონომიკური რეალობა. შესაბამისად, მინიმუმამდე შემცირდა ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონის მომზადების ეტაპზე (2019 წელს) იდენტიფიცირებული პოზიტიური რისკების და გაიზარდა ნეგატიური მაკროეკონომიკური რისკების როგორც რაოდენობა, ასევე რეალიზების შესაძლებლობა. ბიუჯეტის კანონის

¹² შემცირდა საქონლის ექსპორტი (-12%), მომსახურების ექსპორტი (-65%), პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები (-12%) და გაიზარდა ფულადი გზავნილები (9%).

ცვლილებისას, პოტენციური ფისკალური რისკების შესახებ ინფორმაციის განახლება და მათგან მოსალოდნელი ეფექტის შეფასება ადეკვატური საპასუხო პოლიტიკის დაგეგმვის მიზნით, ხელს უწყობს ეკონომიკაზე მოქმედი ნეგატიური ფაქტორების გავლენის მინიმიზაციას.

რაც შეეხება 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველ კანონზე თანდართულ ფისკალური რისკების დოკუმენტს, მასში განხილული იყო 6 პოზიტიური და 3 ნეგატიური მაკროეკონომიკური რისკი, რომელთა რეალიზების მდგომარეობის შუალედური ანალიზი ფინანსთა სამინისტრომ წარმოადგინა 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტთან ერთად (2020 წლის 8 თვის მონაცემებზე დაყრდნობით). **2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში არ მოიცავს ინფორმაციას ფისკალური რისკების მატერიალიზაციის ანალიზის შესახებ.** აღნიშნული ინფორმაციის წარმოდგენა დაინტერესებულ მხარეებს შესაძლებლობას აძლევს შეაფასონ სხვადასხვა რისკ-ფაქტორების რეალიზების გავლენა ფისკალურ აგრეგატებზე და რამდენად იქნა გამოყენებული წინასწარ განსაზღვრული პოლიტიკა ამ რისკების საპასუხოდ.

2020 წლის ფაქტობრივი მონაცემების ანალიზით ბიუჯეტის თავდაპირველ კანონში წარმოდგენილ **პოზიტიურ რისკებთან** დაკავშირებით გამოვლინდა შემდეგი მდგომარეობა:

- *რეალიზდა საპენსიო რეფორმის შედეგად დანაზოგების უფრო მკვეთრი ზრდა* - საპენსიო სააგენტოს ინფორმაციით, დახმარების გაწვევითვის საჭირო აქტივების საერთო ღირებულებამ 2020 წლის ბოლოს 1.2 მლრდ ლარი შეადგინა, რაც 665 მლნ ლარით მეტია წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე (548 მლნ ლარი);
- *ნაწილობრივ რეალიზდა დოლარიზაციის შემცირება* - 2019 წელთან შედარებით დეპოზიტების დოლარიზაციის მაჩვენებელი¹³ შემცირდა 64%-დან 61.4%-მდე¹⁴, რაც 2020 წელს სამთავრობო სექტორის მიერ ეროვნულ ვალუტაში განთავსებული დეპოზიტების მკვეთრი ზრდითაა განპირობებული. თუმცა, 55.4%-დან 55.7%-მდე გაიზარდა სესხების დოლარიზაციის მაჩვენებელი¹⁵. არსებული მდგომარეობით, დოლარიზაცია კვლავ მაღალ დონეზე ნარჩუნდება და ფინანსური სტაბილურობის მთავარ გამოწვევად რჩება¹⁶;
- *არ რეალიზდა გლობალური ეკონომიკური აქტივობის ზრდა და სავაჭრო არეალის გაფართოება* - პანდემიით გამოწვეული ეკონომიკური რეცესიის შედეგად მსოფლიოს მთლიანი გამოშვება 2020 წელს 3.3%-ით შემცირდა, ხოლო სავაჭრო ბრუნვა - 8.5%-ით¹⁷. საქართველოს საგარეო სავაჭრო ბრუნვა შემცირდა 15%-ით, მათ შორის - საქონლის ექსპორტი - 12%-ით, ხოლო იმპორტი - 16%-ით¹⁸;
- *არ რეალიზდა რუსეთთან პირდაპირი საჭაერო მიმოსვლის აღდგენა* - რუსეთთან პირდაპირი საჭაერო მიმოსვლის არ არსებობის კვალდაკვალ, კორონავირუსის გავრცელების თავიდან

¹³ დოლარიზაციის მაჩვენებელი გვიჩვენებს ქვეყანაში ყველა უცხოური ვალუტების გამოყენების წილს მთლიან სესხებში/დეპოზიტებში.

¹⁴ საქართველოს ეროვნული ბანკი, [ინტერაქტიული სტატისტიკა](#).

¹⁵ საქართველოს ეროვნული ბანკი, [ინტერაქტიული სტატისტიკა](#).

¹⁶ IMF - [Eighth Review Under the Extended Fund Facility Arrangement](#), 2021 წელი, გვ. 11.

¹⁷ IMF, [World Economic Outlook](#), 2021 წელი, გვ. 8.

¹⁸ [საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური](#).

არიდების მიზნით სხვა ქვეყნებთან შეწყვეტილმა საჰაერო მიმოსვლამ, მნიშვნელოვნად შეამცირა საერთაშორისო ვიზიტორების რაოდენობა. კერძოდ, საერთაშორისო მოგზაურების ვიზიტები 81%-ით შემცირდა¹⁹. მათ შორის, 85%-ით მოიკლო საჰაერო ვიზიტების ოდენობამ, ხოლო საერთაშორისო მოგზაურობიდან მიღებული შემოსავლები 83%-ით ნაკლებია გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე²⁰;

- *არ რეალიზდა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ზრდა* - 2020 წელს, წინა წელთან შედარებით, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები შემცირდა 53%-ით (694 მლნ ლარით). მკვეთრი კლება აღინიშნება სასტუმროების და რესტორნების (-284%), ენერგეტიკისა (-98%) და ტრანსპორტის (-77%) სექტორებში განხორციელებულ პირდაპირ უცხოურ ინვესტიციებში²¹;
- *არ რეალიზდა ბიზნესისა და მომხმარებელთა ნდობის გაუმჯობესება*²² - შემცირდა როგორც ბიზნესის განწყობის ინდექსი (19-დან -10-მდე), ასევე - მომხმარებელთა ნდობის ინდექსი (-19-დან -34-მდე).

რაც შეეხება **ნეგატიური შოკების** მატერიალიზაციას:

- *რეალიზდა რეგიონში ეკონომიკური აქტივობის შენელება* - რეგიონში შემცირდა სავაჭრო პარტნიორი ქვეყნების²³ მშპ-ის, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციებისა და ექსპორტის მაჩვენებლები საქართველოსთან მიმართებით²⁴;
- *რეალიზდა ნომინალური ეფექტური გაცვლითი კურსის ზეწოლის გაგრძელება ინფლაციაზე* - 2019 წლის ბოლოს ინფლაციის მაჩვენებელმა 7.0% შეადგინა. პანდემიით გამოწვეულმა ეკონომიკურმა შოკმა დამატებით ზეწოლა მოახდინა ლარის ნომინალურ ეფექტურ გაცვლით კურსზე, რის შედეგადაც ინფლაცია მიზნობრივ 3.0%-იანზე მაღალ ნიშნულზე, 5.2%-ის დონეზე შენარჩუნდა²⁵;
- *არ რეალიზდა ინფრასტრუქტურული პროექტების არასაკმარისი აქსელერაცია* - 2020 წელს საინვესტიციო პროექტებზე²⁶ გამოყოფილი თანხების ათვისებამ 2.5 მლრდ ლარი და გეგმის 115% (2019 წელს - 104%) შეადგინა (*დეტალური ინფორმაცია ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების შესახებ იხ. ქვეთავში - „საინვესტიციო პროექტების მართვა“*).

¹⁹ 2020 წელს რუსეთის მოქალაქეების ვიზიტებმა მთლიანი საერთაშორისო ვიზიტორების მიერ განხორციელებული ვიზიტების 13.8% შეადგინა, 2019 წლის ანალოგიური მაჩვენებელი 19.0% იყო. [საქართველოს ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაცია](#).

²⁰ საქართველოს ეროვნული ბანკი, საგადასახდელო ბალანსი (BPM-5).

²¹ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

²² ბიზნესის განწყობის ინდექსი იცვლება [-100; +100] შკალაზე. ინდექსის სიდიდე გვაჩვენებს გამოკითხული რესპოდენტების დადებითი და უარყოფითი პასუხების შეწონილ ბალანსს. თუკი გამოკითხული ბიზნესების 100% იქნება პოზიტიურად განწყობილი, მაშინ ინდექსი გაუტოლდება 100-ს. -100 ნიშნავს, რომ ყველა გამოკითხული ბიზნესი უარყოფითად არის განწყობილი. თუ განწყობის ინდექსი გაუტოლდება 0-ს, ნიშნავს, რომ დადებითად და უარყოფითად/ნეიტრალურად განწყობილი ბიზნესების განაწილება თანაბარია.

წყარო: საერთაშორისო ეკონომიკური სკოლის კვლევითი ინსტიტუტი (ISET-PI).

²³ რუსეთი, აზერბაიჯანი, სომხეთი, თურქეთი.

²⁴ IMF, World Economic Outlook, 2021 წელი, გვ 35-38; [საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური](#).

²⁵ საქართველოს ეროვნული ბანკი, [ფინანსური სტაბილურობის ანგარიში](#), 2020 წელი.

²⁶ მაჩვენებელი გაანგარიშებულია კაპიტალური პროექტების დანართში წარმოდგენილ ინფორმაციაზე დაყრდნობით.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, გასათვალისწინებელია პანდემიის პირობებში ქვეყნის რისკ პრემიის ზრდა და მისი უარყოფითი გავლენა გაცვლით კურსსა და უცხოურ ვალუტაში აღებული ვალის ტვირთზე. კერძოდ, ეროვნული ბანკის შეფასებით²⁷, რეგიონში ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობისა და ეკონომიკის გაჯანსაღებასთან დაკავშირებული მოლოდინების გაუარესება უარყოფით გავლენას ახდენს ქვეყნის რისკის პრემიის მაჩვენებელზე, რამაც შესაძლოა კაპიტალის გადინება გამოიწვიოს და გაცვლით კურსზე ნეგატიურად იმოქმედოს. 2020 წელს ნომინალური ეფექტური გაცვლითი კურსი 5.6%-ით გაუფასურდა, ხოლო - რეალური ეფექტური გაცვლითი კურსი - 7.4%-ით. ზემოხსენებული მოვლენები მკვეთრად დოლარიზებულ ეკონომიკაში აფერხებს ეკონომიკურ ზრდას და აუარესებს ფინანსურ სტაბილურობას, რადგან ნეგატიურად აისახება საოჯახო მეურნეობებისა და კომპანიების გადახდისუნარიანობაზე.

ბიუჯეტის კანონის ცვლილებისას წარმოდგენილი სხვადასხვა სცენარის განვითარების დაშვებებია:

- *საბაზო სცენარი* ეყრდნობა დაშვებას, რომ ტურიზმის სექტორი 50%-ით შემცირდება; საგადასახადო შემოსავლები ნომინალურ მშპ-ზე ნელი ტემპით გაიზრდება და მისი მშპ-სთან თანაფარდობა 2020 წელს 20.9%-მდე შემცირდება; მნიშვნელოვნად გაუარესდება ეკონომიკური მდგომარეობა სავაჭრო პარტნიორ ქვეყნებში;
- *პესიმისტური სცენარი* ეფუძნება პანდემიის მეორე ტალღის მატერიალიზებას, რის შედეგადაც ბიუჯეტის შემოსავლების დამატებითი შემცირების და ხარჯების ზრდის შედეგად დეფიციტი მშპ-ს 10.8%-ს მიაღწევს, ხოლო მთავრობის ვალის მშპ-სთან თანაფარდობა - 58.8%-ს. ამასთანავე, ტურიზმის სექტორი აღნიშნული სცენარით 80%-ით მცირდება;
- *ოპტიმისტურ სცენარი* ეფუძნება დაშვებას, რომ ეკონომიკური კრიზისი ძირითადად ტურისტულ სექტორში ლოკალიზდება და სხვა სექტორებზე ნაკლებ გავლენას იქონიებს.

2020 წლის ფაქტობრივი მონაცემების მიხედვით, წლის ბოლოს რეალიზდა პანდემიის მეორე ტალღა; საერთაშორისო ტურიზმიდან მიღებული შემოსავლები 83%-ით (2.7 მლრდ აშშ დოლარით), ხოლო ადგილობრივი ტურიზმიდან მიღებული შემოსავლები 4%-ით (6.4 მლნ ლარით) შემცირდა; ეკონომიკის 20 დარგიდან შემცირდა 12 დარგი. ნომინალური მშპ 0.3%-ით გაიზარდა და საგადასახადო შემოსავლები 4.0%-ით შემცირდა; საგადასახადო შემოსავლების მშპ-სთან თანაფარდობამ 22.2% შეადგინა; მთავრობის ვალის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი კი 60%-ს გაუტოლდა და გადააჭარბა პესიმისტური სცენარით განსაზღვრულ მაჩვენებელს²⁸.

სცენარებში მოცემული მაკროეკონომიკური აგრეგატების ფაქტობრივ მაჩვენებლებთან შესაბამისობის ანალიზი მიუთითებს, რომ 2020 წელს ეკონომიკური მოვლენები ძირითადად ნეგატიური სცენარის მიმართულებით განვითარდა. კერძოდ, ეკონომიკური ზრდის ფაქტობრივი მაჩვენებელი

²⁷ საქართველოს ეროვნული ბანკი, [ფინანსური სტაბილურობის ანგარიში](#), 2020 წელი.

²⁸ მაჩვენებლის საპროგნოზო და ფაქტობრივი მნიშვნელობები არ მოიცავს PPP პროექტების ფარგლებში აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულებას, რომლის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი ვალის წესის მიზნებისთვის ემატება მთავრობის ვალის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელს. დეტალური ინფორმაცია იხილეთ ქვეთავში “ფისკალური წესების შესრულების მდგომარეობა”

მნიშვნელოვნად არის გადახრილი პესიმისტური სცენარით განსაზღვრული პროგნოზისკენ; ინფლაციის საპროგნოზო მაჩვენებელი რეალიზდა პოზიტიური სცენარის მიხედვით; მიმდინარე ანგარიშის მშპ-სთან შეფარდება - ნეგატიური სცენარის მიხედვით. შესაბამისად, მიმდინარე ანგარიშის შემადგენელი კომპონენტების ფაქტობრივი მნიშვნელობები, გარდა საქონლის იმპორტისა, ახლოსაა პესიმისტური სცენარის დაშვებებთან. ამასთან, ვალის მშპ-სთან თანაფარდობა პესიმისტური სცენარით წარიმართა, დეფიციტი კი პესიმისტური სცენარით განსაზღვრული მაჩვენებლისკენ გადაიხარა. საპროგნოზო მაჩვენებლებისა და ფაქტობრივი მონაცემების შესახებ დეტალური ინფორმაცია წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში.

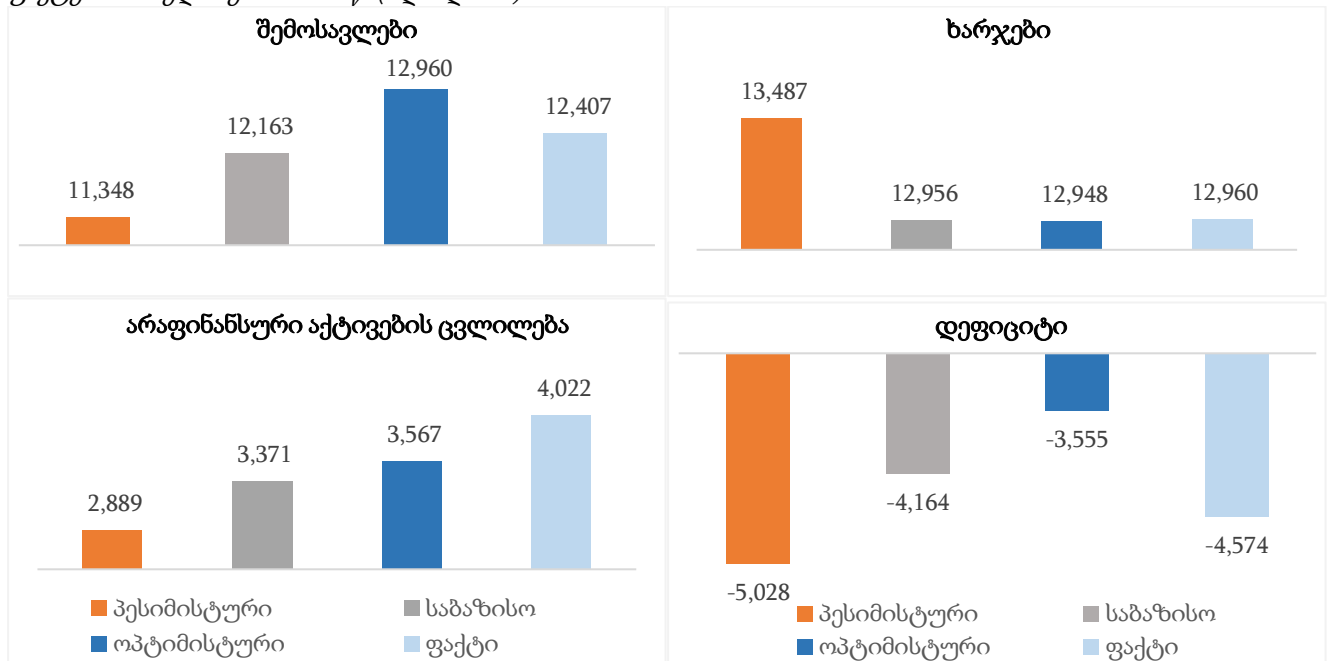
ცხრილი 1. მაკროეკონომიკური აგრეგატების სხვადასხვა სცენარით პროგნოზირებული და ფაქტობრივი მაჩვენებლები - 2020 წ. (მლნ აშშ დოლარი). V ნიშანი მიაწოდებს ფაქტობრივ მაჩვენებელთან ყველაზე ახლოს მდგომი პროგნოზის შესახებ.

ინდიკატორი	საბაზისო	პესიმისტური	ოპტიმისტური	ფაქტი
რეალური მშპ-ის ზრდა	✓ -4.0%	-9.6%	-2.7%	-6.2%
ინფლაცია	4.7%	3.5%	✓ 5.0%	5.2%
მიმდინარე ანგარიში/მშპ	-8.8%	✓ -11.3%	-8.6%	-12.3%
მიმდინარე ანგარიში	-1,477	✓ -1,764	-1,470	-1,962
საქონლის ექსპორტი	4,756	✓ 4,420	4,835	4,375
საქონლის იმპორტი	✓ -7,816	-6,925	-7,993	-7,515
მომსახურების ექსპორტი	2,834	✓ 1,587	2,928	1,583
მომსახურების იმპორტი	-1,826	✓ -1,374	-1,958	-1,449
ბიუჯეტის დეფიციტი	✓ 8.3%	10.7%	6.9%	9.0%
მთავრობის ვალი/მშპ	54.4%	✓ 58.8%	53.3%	60.0%

წყარო: ფინანსთა სამინისტრო; სტატისტიკის ეროვნული სამსახური; ეროვნული ბანკი.

რაც შეეხება ფისკალური პოლიტიკის პასუხს, ფისკალური აგრეგატების ფაქტობრივი მაჩვენებლები საბაზისო სცენარით განსაზღვრულ პოლიტიკაზე მიუთითებს. დეტალური მონაცემები წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.

დიაგრამა 16. სხვადასხვა სცენარებით პროგნოზირებული ნაერთი ბიუჯეტის ფისკალური მაჩვენებლების ფაქტებთან შედარება - 2020 წ. (მლნ ლარი)



წყარო: ფინანსთა სამინისტრო; სტატისტიკის ეროვნული სამსახური; ეროვნული ბანკი.

2.3 ფისკალური წესების შესრულების მდგომარეობა

გრძელვადიან პერიოდში ფისკალური პოლიტიკის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად შემუშავებულია ფისკალური წესები. საქართველოში მოქმედი ფისკალური წესები განსაზღვრულია „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით, რომლის მიხედვითაც:

- ☐ **ბიუჯეტის ბალანსის წესი** - ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი არ უნდა აღემატებოდეს მშპ-ს 3.0%-ს;
- ☐ **ვალის წესი** - მთავრობის ვალის და „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების ჯამის ფარდობა მშპ-სთან არ უნდა აღემატებოდეს 60.0%-ს.

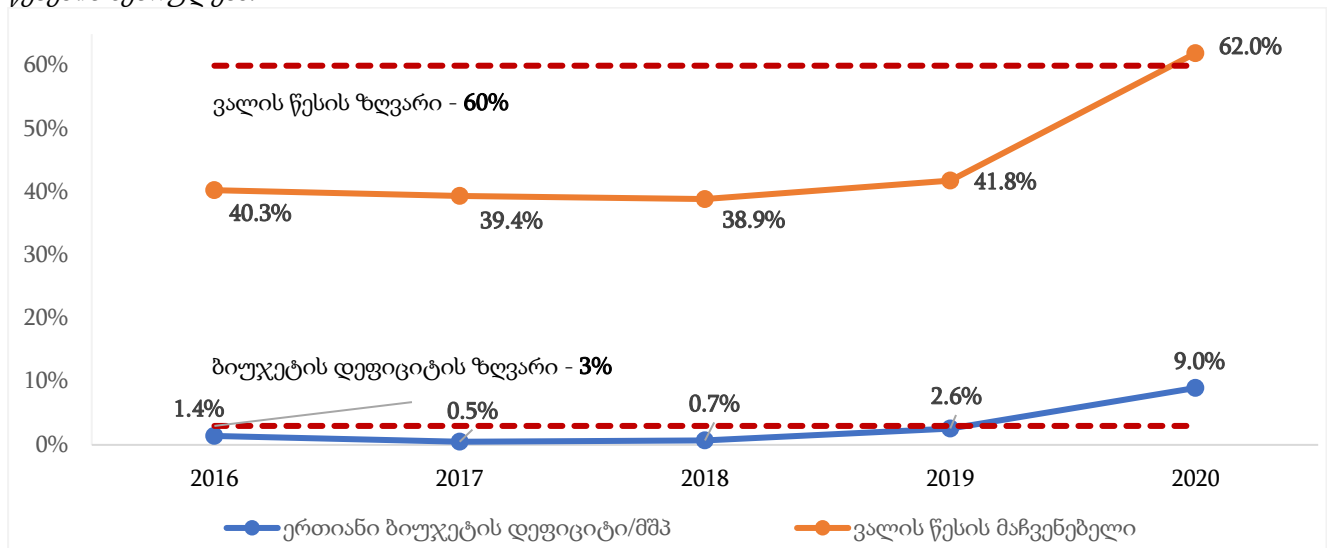
ორგანული კანონის მიხედვით, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტის შემუშავება, მიღება და შესრულება უნდა განხორციელდეს ზემოაღნიშნული ზღვრების დაცვით²⁹, გარდა იმ

²⁹ ორგანული კანონის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი;

შემთხვევისა, როდესაც ქვეყანაში ცხადდება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობა, ან ადგილი აქვს ეკონომიკური ზრდის შენელებას/რეცესიას³⁰.

2020 წელს პანდემიის გამო გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის პირობებში ამოქმედდა ორგანული კანონით განსაზღვრული გამონაკლისი შემთხვევა, რასაც მესამე კვარტლის ბოლოს რეცესიასთან დაკავშირებული გამონაკლისიც დაემატა. მიუხედავად იმისა, რომ ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებით ზღვარს მიღმა მხოლოდ დეფიციტის მაჩვენებელი დაიგეგმა, ორივე ფისკალური წესის ფაქტობრივმა მნიშვნელობამ ლიმიტს გადააჭარბა.

დიაგრამა 17. „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით განსაზღვრული ფისკალური წესების შესრულება.



□ ბიუჯეტის ბალანსის წესი (ბიუჯეტის დეფიციტი)

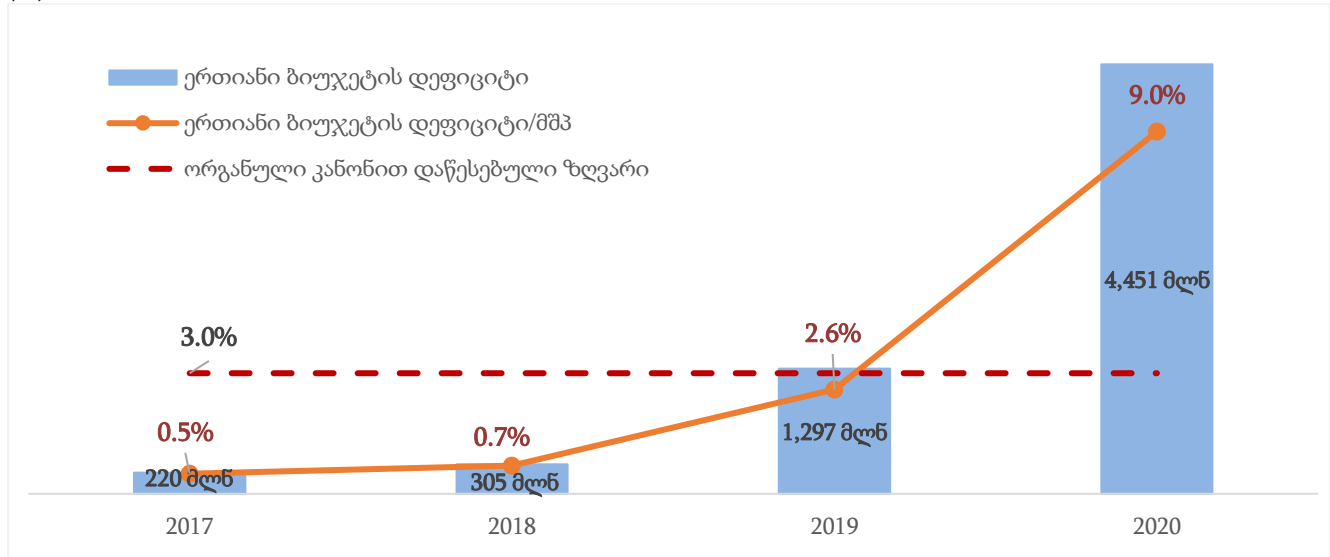
2020 წლის ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის გეგმური მაჩვენებელი ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 2.5%-ით განისაზღვრა. პანდემიის ფონზე, ორგანული კანონით განსაზღვრული გამონაკლისი შემთხვევის ამოქმედების პირობებში, ბიუჯეტის კანონში ივნისში განხორციელებული ცვლილებით, დეფიციტის მაჩვენებელი დაწესებული 3.0%-იანი ზღვრის მიღმა, 8.3%-ის დონეზე დაიგეგმა (4.2 მლრდ ლარი)³¹. ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის ფაქტობრივმა მაჩვენებელმა 9.0% (4.5 მლრდ ლარი) შეადგინა და პროგნოზირებულს 0.7, ხოლო ორგანული კანონით დადგენილ ლიმიტს 6.0 პროცენტული პუნქტით გადააჭარბა (მათ შორის, ნაერთი ბიუჯეტის

³⁰ ორგანული კანონის მიხედვით, რეცესია განმარტებულია შემდეგნაირად: 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 (ორგანული კანონის მე-2 მუხლის მე-7 პუნქტი).

³¹ აღნიშნული პროგნოზი დაკორექტირდა 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე თანდართულ 2021-2024 წლების ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტში. კერძოდ, საბაზო სცენარით, ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი 8.5%-ის დონეზე განისაზღვრა.

დეფიციტი 4.6 მლრდ ლარია, ხოლო სსიპ/ა(ა)იპ-ების ბიუჯეტის ბალანსი დადებითია და 55.2 მლნ ლარს შეადგენს).

დიაგრამა 18. ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის ნომინალური მოცულობისა და მშპ-სთან ფარდობის ტენდენცია (%).



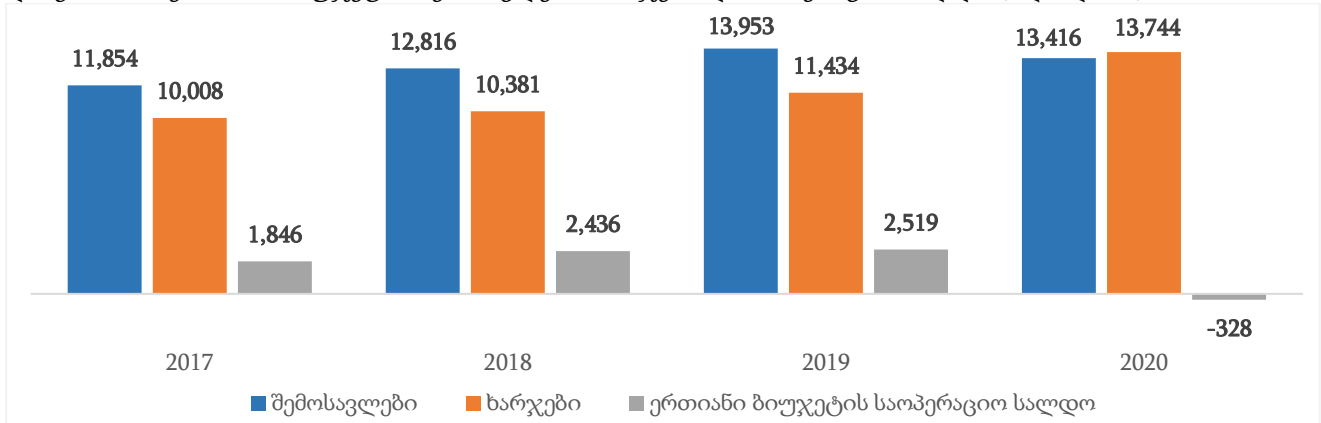
წყარო: 2021-2024 წლების BDD-ზე თანდართული ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტი; 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში.

ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის გეგმურ მაჩვენებელზე გადაჭარბება, ერთი მხრივ გამოწვეულია არაფინანსური აქტივების ცვლილების გეგმურ ოდენობაზე 697 მლნ ლარით (20.3%-ით) გადაჭარბებით³², მეორე მხრივ კი 2020 წლის მშპ-ს ფაქტობრივი მოცულობის საპროგნოზო მაჩვენებლიდან 895.8 მლნ ლარით (1.8%-ით) ჩამორჩენით.

2019 წელთან შედარებით, 2020 წლის ბიუჯეტის დეფიციტის არსებითი ზრდა განპირობებულია როგორც შემოსავლების შემცირებით, ასევე ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდით. თუმცა, პროპორციულად, ყველაზე დიდი გავლენა დეფიციტზე ხარჯების 20%-იანმა ზრდამ (2.3 მლრდ ლარით) იქონია. **ბოლო წლების განმავლობაში პირველად, 2020 წელს დაფიქსირდა უარყოფითი საოპერაციო სალდო, -328 მლნ ლარის ოდენობით.** მნიშვნელოვანია, აღნიშნული მაჩვენებელი მომდევნო წლებში ეტაპობრივად დაუბრუნდეს დადებით ნიშნულს, რაც საინვესტიციო ხარჯების გაწევის მიმართულებით ფისკალური სივრცის აღდგენას შეუწყობს ხელს და შეამცირებს ვალდებულებების ზრდის საჭიროებას მიმდინარე ხარჯების დაფინანსების მიზნით.

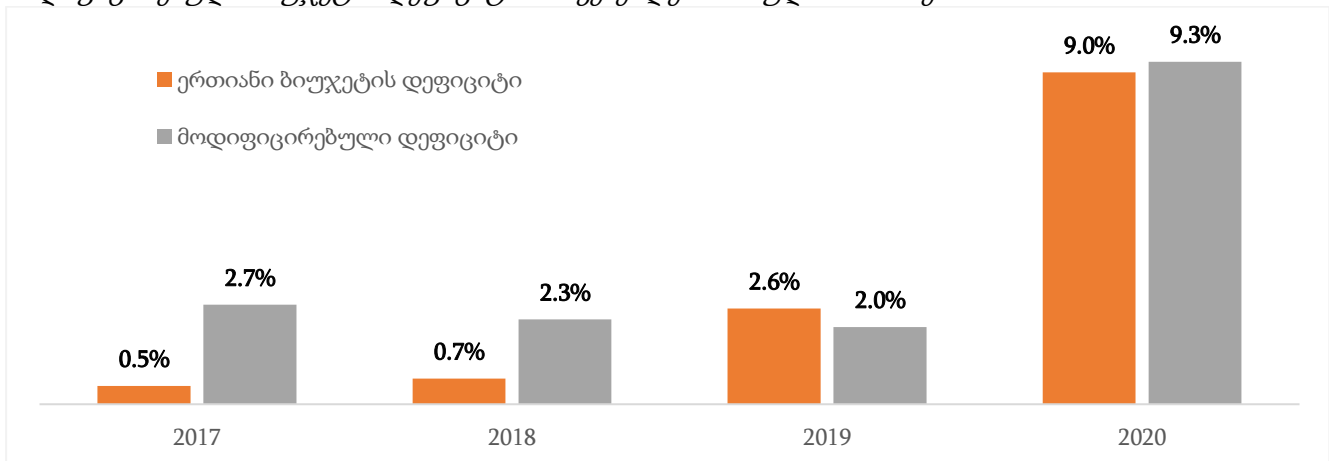
³² არაფინანსური აქტივების ცვლილების გეგმურ მაჩვენებელზე გადაჭარბება გამოწვეულია პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვებით, რომლებიც აისახება მხოლოდ ფაქტობრივ მაჩვენებლებში და მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში არაფინანსური აქტივების პროგნოზირებულზე მეტი ოდენობით ზრდით.

დიაგრამა 19. ერთიანი ბიუჯეტის შემოსავლები, ხარჯები და საოპერაციო სალდო (მლნ ლარი).



2020 წელს ასევე გაიზარდა IMF-თან არსებული პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოდიფიცირებული დეფიციტის მაჩვენებელი³³, რომელმაც 4.6 მლრდ ლარი შეადგინა და მშპ-ს 9.3%-ს გაუტოლდა. IMF-ის პროგნოზით, აღნიშნული მაჩვენებელი სამი პროცენტის ფარგლებში 2023 წელს ჩამოდის (2023 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელია 2.6%)³⁴.

დიაგრამა 20. ერთიანი ბიუჯეტისა და IMF-თან არსებული პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოდიფიცირებული ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებლების %-ული მიმართება მშპ-სთან.



წყარო: 2021-2024 წლების ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტი.

2021-2024 წლების BDD-ზე თანდართული ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტის საბაზისო სცენარით, ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი ორგანული კანონით განსაზღვრული 3.0%-იანი ნიშნულის ფარგლებში 2023 წელს ბრუნდება. როგორც დოკუმენტიდან ჩანს, ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირება ძირითადად მშპ-ს ზრდის აღდგენითა და ბიუჯეტის

³³ IMF-თან არსებული პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოდიფიცირებული დეფიციტი, GFSM 2014 კლასიფიკაციისგან განსხვავებით დეფიციტის გაანგარიშების პროცესში ითვალისწინებს ფინანსური აქტივებით ოპერაციებსა და დაბრუნების ქვეანგარიშზე არსებული ნაშთის ცვლილებას. ამასთანავე, იმავე პროგრამის ფარგლებში დეფიციტის აღნიშნული მაჩვენებელი საქართველოსთვის ითვლება ნაერთი ბიუჯეტისთვის. IMF Country Report, 20/322, გვ. 66.

³⁴ „EIGHTH REVIEW UNDER THE EXTENDED FUND FACILITY ARRANGEMENT“, 2021 აპრილი, გვ. 25.

საშემოსავლო ნაწილის მატებით იგეგმება, რაც 2024 წლამდე დეფიციტს ყოველწლიურად სამი ან მეტი პროცენტული პუნქტით ამცირებს.

საყურადღებოა, რომ ბიუჯეტის დეფიციტის დადგენილ ზღვარში დაბრუნებისთვის განსახორციელებელი კონკრეტული ღონისძიებების შესახებ ინფორმაცია ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში მოცემული არ არის. დეფიციტის შემცირების სავარაუდო ღონისძიებების შესახებ ინფორმაცია ასახულია IMF-ის ანგარიშში³⁵, რომლის მიხედვითაც, დეფიციტის შემცირება განხორციელდება შემდეგი ღონისძიებებით:

- პანდემიის საპასუხოდ გასატარებელი ღონისძიებების შეკვეცით;
- საშუალოვადიან პერიოდში, საგადასახადო შემოსავლების ზრდითა და კაპიტალური დანახარჯების შემცირებით;
- განათლების რეფორმის ფარგლებში განსაზღვრული სავალდებულო დაფინანსების ნორმის ამოქმედების გადავადებით³⁶.

□ ვალის წესი

ორგანული კანონით ვალის წესი განისაზღვრება, როგორც მთავრობის ვალისა³⁷ და „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების ჯამის ფარდობა მშპ-თან. ვალის წესის მაჩვენებელი 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 43.8%-ის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა კანონში განხორციელებული ცვლილებებით 55.7%-მდე გაიზარდა.

ვალის წესის ფაქტობრივმა მაჩვენებელმა გადააჭარბა, როგორც ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ პროგნოზს, ასევე ორგანული კანონით დადგენილ 60%-იან ნიშნულს. 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაციით, ვალის წესმა 60.8% შეადგინა (30 მლრდ ლარი). თუმცა, აღნიშნულ მაჩვენებელთან დაკავშირებით გასათვალისწინებელია შემდეგი ფაქტორები:

- ვალის წესის მაჩვენებელი არ ითვალისწინებს ყველა PPP პროექტიდან მომდინარე ვალდებულებას;
- მაჩვენებელი არ მოიცავს იმ სახელმწიფო საწარმოების ვალს, რომლებიც IMF-ის რეკომენდაციით ფინანსთა სამინისტრომ დააკლასიფიცირა როგორც სამთავრობო სექტორი. დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე

³⁵ „EIGHTH REVIEW UNDER THE EXTENDED FUND FACILITY ARRANGEMENT“, 2021 აპრილი, გვ. 14.

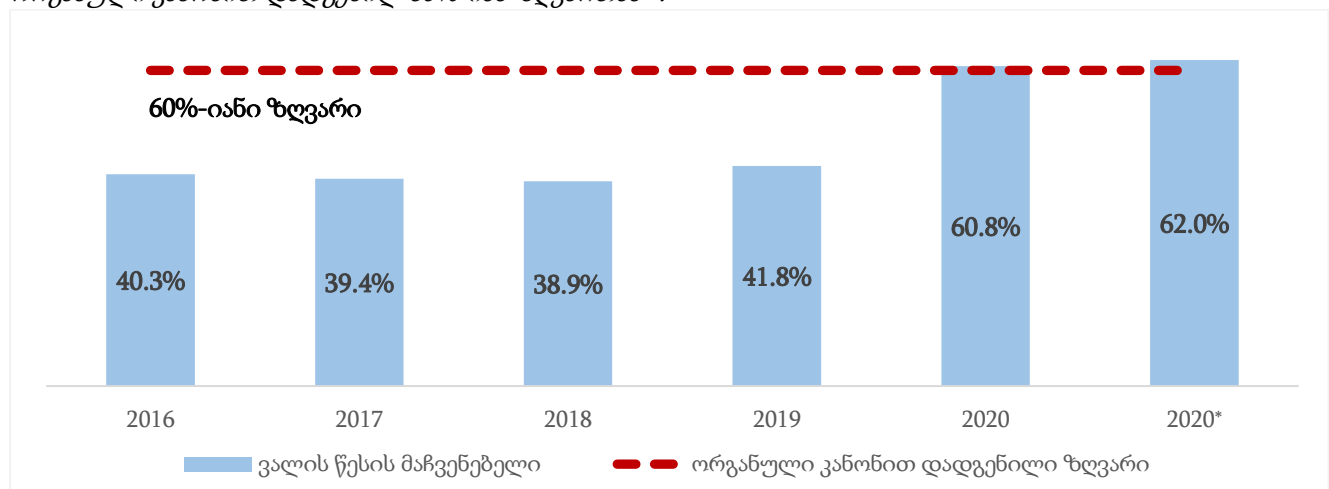
³⁶ არსებული რედაქციით, 2022 წლიდან ამოქმედდება საბიუჯეტო კოდექსის 45¹ მუხლი, რომლის მიხედვითაც სავალდებულოა, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი მომზადდეს და დამტკიცდეს იმგვარად, რომ საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის ფუნქციონალური კლასიფიკაციის მიხედვით განათლების სფეროს დაფინანსების მოცულობა არ იყოს დასაგეგმი წლისთვის პროგნოზირებული ნომინალური მშპ-ს 6.0%-ზე ნაკლები.

³⁷ ორგანული კანონის მიზნებისთვის, მთავრობის ვალი „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული სახელმწიფო ვალისგან განსხვავებით არ მოიცავს ეროვნული ბანკის ვალს IMF-ის მიმართ და დამატებით მოიცავს საბიუჯეტო ორგანიზაციების, მუნიციპალიტეტებისა და სსიპ-ების ვალდებულებებს.

თანდართული ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტის მიხედვით, დასრულდა სახელმწიფო საწარმოების სექტორიზაციის პროცესი და დოკუმენტს დანართის სახით ახლავს სახელმწიფო კორპორაციებისა და სამთავრობო სექტორებს მიკუთვნებული საწარმოების შესახებ მონაცემები. მიუხედავად ამისა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი ვალის წესის მაჩვენებელი არ ითვალისწინებს სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოების ვალდებულებებს, რომელთა მოცულობა 409 მლნ ლარსა და მშპ-ს 0.8%-ს შეადგენს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, თუ ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილ 2020 წლის ვალის წესის მაჩვენებელს (60.8%) დავუმატებთ დარჩენილი PPP პროექტებიდან მომდინარე (+0.3%) და სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოების ვალდებულებებს (+0.8%), მაჩვენებელი 62%-მდე გაიზრდება.

დიაგრამა 21. ვალის წესის მაჩვენებელი და მისი მიმართება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილ 60%-იან ზღვართან³⁸.



* მაჩვენებელი ითვალისწინებს სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოებიდან და ყველა PPP პროექტებიდან მომდინარე ვალდებულებას.

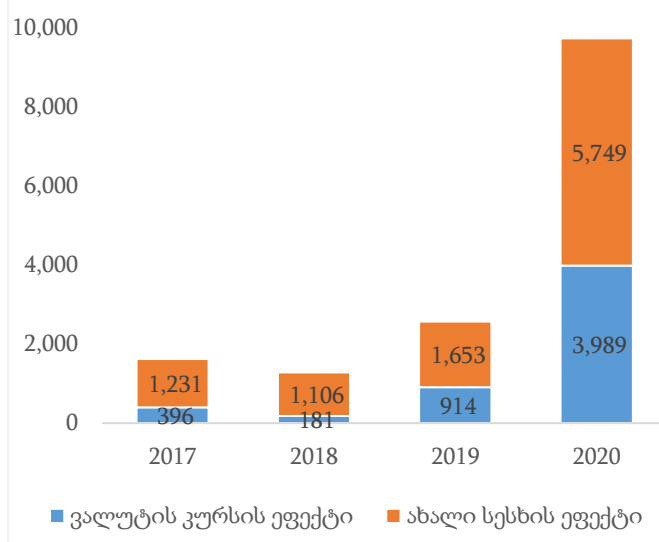
ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში ვალის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენა მნიშვნელოვანია მისი მდგრადობის უზრუნველსაყოფად, მითუმეტეს თუ გავითვალისწინებთ, რომ 2020 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, მთავრობის ვალის ნაშთის³⁹ 79.1%-ს საგარეო ვალი წარმოადგენს. პანდემიისა და არსებული გეოპოლიტიკური რისკების ფონზე, ვალის მოცულობა განსაკუთრებით მოწყვლადია ვალუტის გაცვლითი კურსის ცვლილების მიმართ. აღნიშნული ზრდის ვალის წესის მაჩვენებლის 60%-იან ზღვარზე არსებულთან შედარებით უფრო მეტად გადაჭარბების რისკს. საყურადღებოა, რომ მთავრობის ვალის მოცულობა 2020 წელს წინა წელთან შედარებით 48.9%-ით (9.7 მლრდ ლარით) გაიზარდა. ვალის ზრდის დინამიკა გამოწვეულია, როგორც დამატებითი სესხების აღებით, ასევე ლარის გაცვლითი კურსის ცვლილებით. კერძოდ 2020

³⁸ 2020 წლის მშპ-ს შემთხვევაში აღებულია საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის წინასწარი მაჩვენებელი.

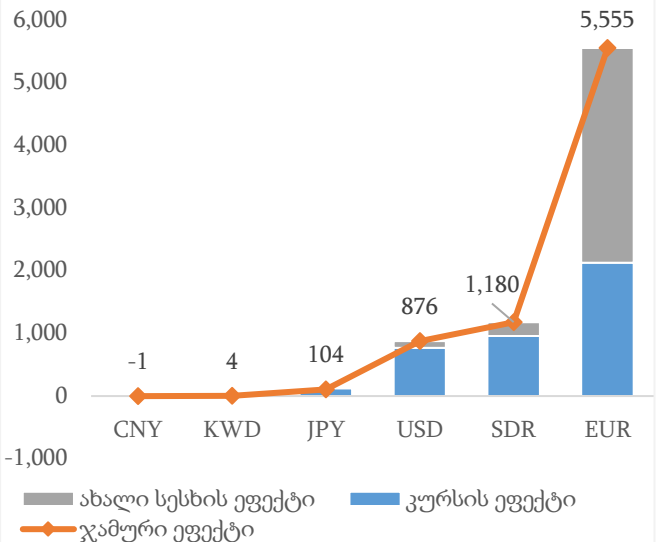
³⁹ მოიცავს საბიუჯეტო ორგანიზაციების სესხის სახით არსებულ ვალს 40.8 მლნ ლარის ოდენობით.

წელს, ვალის ზრდაში ეროვნული ვალუტის გაუფასურების ეფექტი 41%-ს (4 მლრდ ლარი), ახალი სესხების აღების ეფექტი კი - 59%-ს (5.7 მლრდ ლარი) შეადგენს.

დიაგრამა 22. მთავრობის ვალის ნაშთის ზრდაში ლარის გაცვლითი კურსისა და ახალი სესხების აღების ეფექტი (მლნ ლარი).

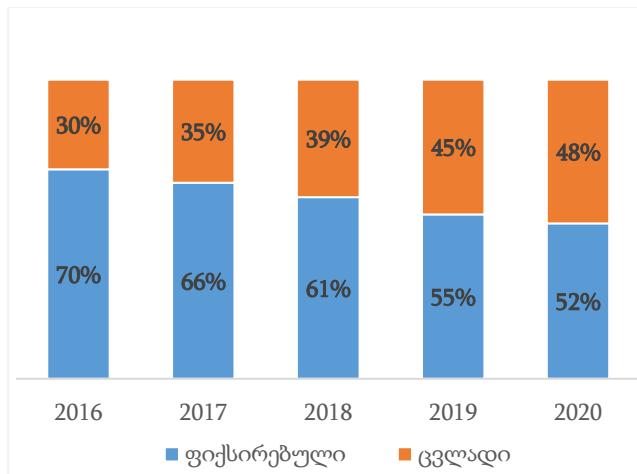


დიაგრამა 23. მთავრობის ვალის მოცულობის ცვლილებაში ლარის გაცვლითი კურსისა და ახალი სესხების აღების ეფექტი - 2020 წ. (მლნ ლარი).

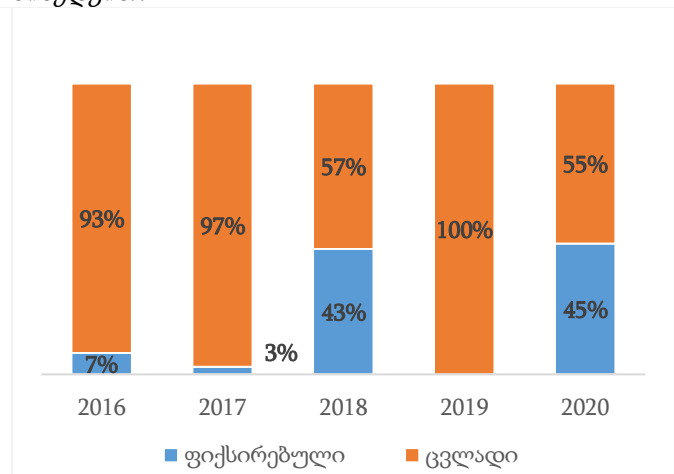


მთავრობის ვალის პორტფელისათვის მზარდია ასევე საპროცენტო რისკი, რაც საკრედიტო პორტფელში ცვალებადი საპროცენტო განაკვეთის მქონე სესხების წილის ზრდაში გამოიხატება. 2020 წლის ბოლოს მდგომარეობით, 2016 წელთან შედარებით მთავრობის საგარეო ვალის ნაშთში ფიქსირებული საპროცენტო განაკვეთის მქონე სესხების წილი შემცირებულია 18 პროცენტული პუნქტით და 52%-ს შეადგენს.

დიაგრამა 24. მთავრობის საგარეო ვალის ნაშთი საპროცენტო განაკვეთის სახეების მიხედვით.



დიაგრამა 25. 2016-2020 წლებში გაფორმებული სასესხო ხელშეკრულებებით განსაზღვრული საგარეო ვალის ნაშთი საპროცენტო განაკვეთის სახეების მიხედვით.



ფინანსთა სამინისტროს მიერ წარმოდგენილ მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზის დოკუმენტში ასახული სცენარების ანალიზი ეფუძნება ვალდებულებების არასრულ მოცულობას. ვალის მოცულობის ზრდის ფონზე განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მისი მდგრადობის სრულფასოვანი ანალიზი, რისი საშუალებითაც შეფასდება მთავრობის შესაძლებლობა მოემსახუროს ვალდებულებებს საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში. 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე თანდართული მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზის დოკუმენტში განხილულია რეალური მშპ-ს ზრდის, რეალური საპროცენტო განაკვეთის, სახელმწიფო ბიუჯეტის პირველადი ბალანსის, ნომინალური გაცვლითი კურსის, კომბინირებული და პირობითი ვალდებულებების შოკები. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული ანალიზით გამოვლინდა, რომ დოკუმენტი არ ითვალისწინებს:

- „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის“ (PPP) პროექტებიდან მომდინარე ვალდებულებებს;
- სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებებს;
- საჯარო კორპორაციებად დაკლასიფიცირებული საწარმოებიდან მომდინარე პირობით ვალდებულებებს;
- პრივატიზაციის კომპონენტს.

საყურადღებოა, რომ ორგანული კანონით განსაზღვრულ 60%-იან ზღვარზე გადაჭარბების მიუხედავად, ამ დრომდე არ განახლებულა მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგია⁴⁰, რომელიც ვალის მდგრადობის უზრუნველყოფისა და კანონმდებლობით დადგენილი ნიშნულის ფარგლებში ვალის წესის მაჩვენებლის დაბრუნების ძირითადი ხედვის დოკუმენტს წარმოადგენს.

2020 წელს ბიუჯეტის ბალანსისა და ვალის წესის მაჩვენებლებმა გადააჭარბა როგორც „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილ ზღვრებს, ასევე 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ პროგნოზებს. ამასთანავე, 2020 წელს რეალიზდა ეკონომიკის განვითარების პესიმისტური სცენარი, რომელიც 2021 წლის პირველი კვარტლის მდგომარეობითაც ნარჩუნდება⁴¹. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს თან ახლდეს დეტალური ანალიზი და ხედვა, თუ რა ღონისძიებების/მიდგომების საშუალებით მოხდება საშუალოვადიან პერიოდში ბიუჯეტის დეფიციტისა და ვალის წესის მაჩვენებლების ლიმიტების ფარგლებში დაბრუნება სხვადასხვა სცენარის განვითარების შემთხვევაში.

⁴⁰ მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის დოკუმენტი გამოქვეყნდა 2019 წელს. 2020 წლის 24 სექტემბრის საქართველოს ფინანსთა მინისტრის №234 ბრძანების შესაბამისად, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო ვალის მართვის დეპარტამენტს დაევალა „მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის“ ყოველწლიური განახლება და არაუგვიანეს 20 ნოემბრისა, შესაბამის ვებგვერდზე განთავსება.

⁴¹ IMF-ის 2021 წლის აპრილში [განახლებული პროგნოზით](#) 2021 წელს ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი საქართველოში წინა პროგნოზთან შედარებით 0.8 პროცენტული პუნქტით შემცირდა, 3.5%-ის დონეზე განისაზღვრა და დაუახლოვდა 2021-2024 წლების BDD დოკუმენტით განსაზღვრულ პესიმისტურ სცენარში ასახულ 2.7%-იან პროგნოზს. ამასთანავე 2021 წლის პირველი კვარტლის საშუალო ეკონომიკურმა ზრდამ -4.2% შეადგინა.

ვალის მართვის პროცესის სიღრმისეულად შესწავლის მიზნით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2020 წელს გამოაქვეყნა „სახელმწიფო ვალის მართვის შემდგომი რეაგირების“ ეფექტიანობის აუდიტი⁴², სადაც ზემოაღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები.

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროს:

- მაკროეკონომიკური ინდიკატორების ფისკალურ პარამეტრებზე ფაქტობრივი გავლენის შეფასების მიზნით, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში მოიცავდეს ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე იდენტიფიცირებული ფისკალური რისკების მატერიალიზაციის შესახებ ინფორმაციას და მათ საპასუხოდ გატარებული პოლიტიკის პასუხების ანალიზს;
- საშუალოვადიან პერიოდში მთავრობის ვალის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია, ფინანსთა სამინისტრომ უზრუნველყოს:
 - „მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის“ დოკუმენტის დროულად განახლება და მასში საშუალოვადიან პერიოდში ვალის მართვასთან დაკავშირებით მთავრობის ხედვის ასახვა;
 - ვალის მდგრადობის ანალიზის დოკუმენტში ყველა შესაბამისი მაჩვენებლის სრულყოფილად წარმოდგენა და მთავრობის ვალის ნაშთთან ერთად, სხვა იდენტიფიცირებული პირდაპირი და პირობითი ვალდებულებების ასახვა.
- ფისკალური ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია, ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშაოს გეგმა, რომელშიც კონკრეტული ღონისძიებების/მიდგომების დონეზე ასახული იქნება ინფორმაცია, სხვადასხვა სცენარის განვითარების შემთხვევაში ვალის წესისა და ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებლების „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილ ზღვრებში დაბრუნების შესახებ.

⁴² [სახელმწიფო ვალის მართვის შემდგომი რეაგირების ეფექტიანობის აუდიტი.](#)

3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით შემოსავლების პროგნოზი 11.2 მლრდ ლარის დონეზე განისაზღვრა. პანდემიით გამოწვეული ეკონომიკური რეცესიის გამო, ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებებით, შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი 1 მლრდ ლარით (9%-ით) შემცირდა და 10.2 მლრდ ლარი შეადგინა, რაც ძირითადად საგადასახადო შემოსავლების 1.5 მლრდ ლარით (14.2%-ით) კლებამ განაპირობა. ფაქტობრივად მიღებული შემოსავლების მოცულობა 10.5 მლრდ ლარს გაუტოლდა და 278 მლნ ლარით (2.7%-ით) გადააჭარბა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს. აღნიშნული საგადასახადო შემოსავლების გადაჭარბებული მობილიზებით იქნა გამოწვეული. რაც შეეხება „გრანტებისა“ და „სხვა შემოსავლების“ მუხლებს, ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებლებთან მიმართებაში ჩამორჩენით ხასიათდებიან, შესაბამისად 98 მლნ (17.7%-ით) და 9 მლნ (1.3%-ით) ლარით.

ცხრილი 2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები (მლნ ლარი)

	2019 წლის ფაქტობრივი შესრულება	2020 წლის ბიუჯეტის კანონი		2020 წლის ფაქტობრივი შესრულება	2020 წლის შესრულება დამტკიცებულ გეგმასთან (%)	
		თავდაპირველი	ცვლილება		თავდაპირველი	ცვლილება
საგადასახადო შემოსავლები	9,666	10,465	8,979	9,365	89.5%	104.3%
გრანტები	490	242	558	460	190.0%	82.3%
სხვა შემოსავლები	520	520	675	666	128.1%	98.7%
შემოსავლები	10,675	11,227	10,213	10,490	93.4%	102.7%

3.1 საგადასახადო შემოსავლები

საგადასახადო შემოსავლების სახით 2020 წელს მობილიზებულ იქნა 9.4 მლრდ ლარი, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე 301 მლნ ლარით (3.1%-ით) ნაკლებია. საგადასახადო შემოსავლების შესრულება ბიუჯეტის საწყისი კანონით განსაზღვრული პროგნოზს 10.5%-ით (1.1 მლრდ ლარი) ჩამორჩა. საყურადღებოა, რომ 2020 წლის ივნისში, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში შესული ცვლილებით საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზი ნომინალური მშპ-ს ზრდის 0.6%-ის დაშვებით განისაზღვრა. მიუხედავად იმისა, რომ ფაქტობრივმა ნომინალურმა ეკონომიკურმა ზრდამ 0.3% შეადგინა (პროგნოზირებულზე ნაკლები), საგადასახადო შემოსავლებმა პროგნოზირებულ მაჩვენებელს 4.3%-ით (385 მლნ ლარით) გადააჭარბა.

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

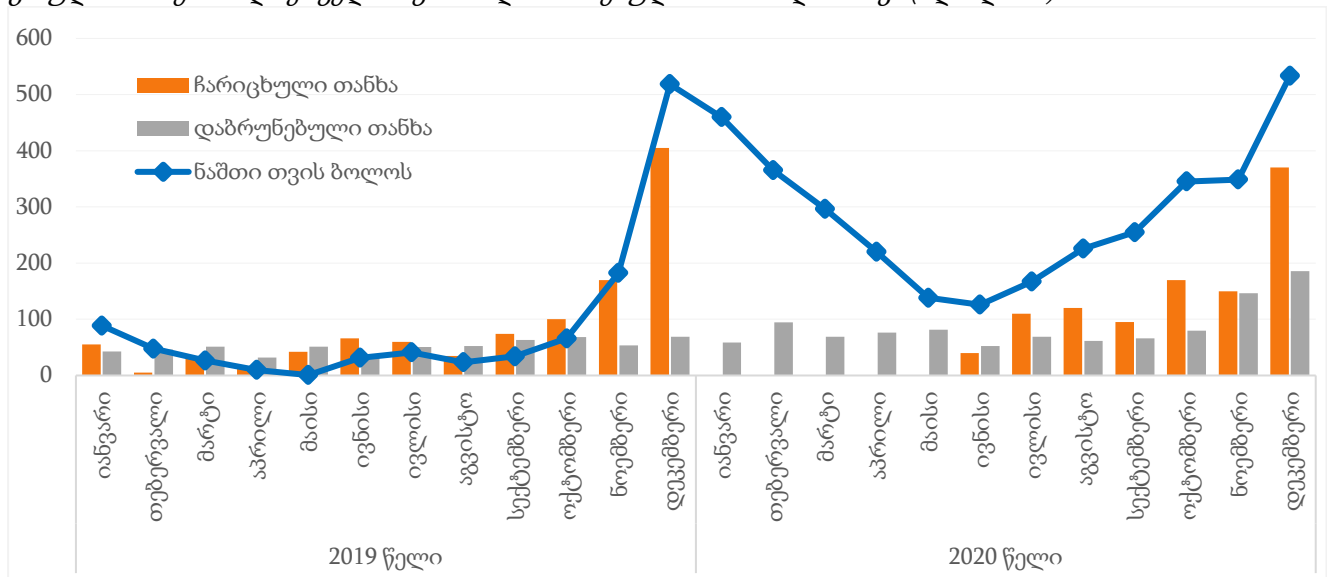
	2019 წლის ფაქტობრივი შესრულება	2020 წლის ბიუჯეტის კანონი		2020 წლის ფაქტობრივი შესრულება	2020 წლის შესრულება დამტკიცებულ გეგმასთან (%)	
		თავდაპირველი	ცვლილება		თავდაპირველი	ცვლილება
საშემოსავლო გადასახადი	3,200	3,415	2,990	3,080	90.2%	103.0%
მოგების გადასახადი	866	970	840	919	94.8%	109.5%
დღგ	4,244	4,398	3,754	3,918	89.1%	104.4%
აქციზი	1,507	1,400	1,325	1,619	115.7%	122.2%
იმპორტი	79	80	70	74	93.0%	106.2%
სხვა გადასახადები	-230	202	0	-246	-	-
საგადასახადო შემოსავლები	9,666	10,465	8,979	9,365	89.5%	104.3%

გეგმურ მაჩვენებელზე გადაჭარბებით ხასიათდება საგადასახადო შემოსავლების ყველა კომპონენტი გარდა „სხვა გადასახადებისა“. კერძოდ:

- **საშემოსავლო და მოგების გადასახადებმა** ბიუჯეტის საბოლოო კანონით განსაზღვრულ საპროგნოზო მაჩვენებლებს, შესაბამისად, 3%-ით (90 მლნ ლარი) და 9.5%-ით (79 მლნ ლარი) გადააჭარბა, რაც ჯამში 169 მლნ ლარს შეადგენს;
- **დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ)** ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 4.4 მლრდ ლარის დონეზე განისაზღვრა, ხოლო კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად 644 მლნ ლარით - 3.8 მლრდ ლარამდე შემცირდა. ფაქტობრივად მობილიზებული დღგ-ს მოცულობამ 3.9 მლრდ ლარი შეადგინა და 164 მლნ ლარით (4.4%-ით) გადააჭარბა საბოლოო კანონით განსაზღვრულ გეგმას;
- **აქციზის** გადასახადის საპროგნოზო მოცულობა ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 1.4 მლრდ ლარის დონეზე განისაზღვრა. ბიუჯეტის კანონის ცვლილებით მისი გეგმური მაჩვენებელი 75 მლნ ლარით (5.4%-ით) შემცირდა. მიუხედავად ამისა, აღნიშნულ კომპონენტში ფაქტობრივად მობილიზებულმა შემოსავალმა მნიშვნელოვნად გადააჭარბა, როგორც ბიუჯეტის საბოლოო, ასევე თავდაპირველი კანონით განსაზღვრულ გეგმას, შესაბამისად 22.2%-ითა (219 მლნ ლარი) და 15.7%-ით (294 მლნ ლარი). აღსანიშნავია, რომ აქციზიდან მიღებული შემოსავლების შესრულება ანალოგიური ტენდენციით ხასიათდებოდა 2019 წელსაც;
- **სხვა გადასახადების** საპროგნოზო მაჩვენებელი ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 202 მლნ ლარით განისაზღვრა. კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად მისი მოცულობა ნულამდე შემცირდა, ხოლო ფაქტობრივმა მაჩვენებელმა -246 მლნ ლარი შეადგინა. ფინანსთა სამინისტროს განმარტებით, აღნიშნული გამოწვეულია წლის ბოლოს „სხვა გადასახადების“ მუხლიდან „ზედმეტად ან შეცდომით გადახდილი გადასახადების“ დაბრუნების ქვეანგარიშზე თანხის გადატანით.

„ზედმეტად ან შეცდომით გადახდილი გადასახადების“ დაბრუნების ქვეანგარიშზე, 2020 წლის დასაწყისში წინა წელს გადატანილი თანხიდან ნაშთის სახით დარჩენილი იყო 518 მლნ ლარი. 2020 წლის პირველ ნახევარში გადასახადის გადამხდელთათვის ზედმეტად ან შეცდომით გადახდილი გადასახადების დაბრუნება ხდებოდა აღნიშნული ნაშთის გამოყენებით და დამატებითი თანხის გადატანის საჭიროება ივნისამდე არ წარმოქმნილა. 2020 წლის ივნისიდან, ნაშთის ამოწურვისა და შემოსავლების პროგნოზირებულთან შედარებით ჭარბი მობილიზების პარალელურად, ქვეანგარიშზე აქტიურად დაიწყო თანხის გადატანა. წლის განმავლობაში ჯამურად გადატანილი იქნა 1.1 მლრდ ლარი და გადასახადის გადამხდელს დაუბრუნდათ 1.0 მლრდ ლარი. წლის ბოლოს ქვეანგარიშზე არსებულმა ნაშთმა 533 მლნ ლარი შეადგინა. 2019 წლის მსგავსად, აღნიშნული ნაშთის მნიშვნელოვანი ნაწილი ქვეანგარიშზე მიიმართა დეკემბერში (370 მლნ ლარი, წლის განმავლობაში ჯამურად გადატანილი თანხის 35%).

დიაგრამა 26. 2019-2020 წლის განმავლობაში დაბრუნების ქვეანგარიშზე გადატანილი, ქვეანგარიშიდან გასული თანხებისა და ყოველი თვის ბოლოს არსებული ნაშთის დინამიკა (მლნ ლარი)



აღსანიშნავია, რომ მსგავსად 2019 წლისა, 2020 წლის ბოლოსაც დაბრუნების ქვეანგარიშზე ამ მოცულობის თანხის გადატანის საჭიროება არ იდგა და აღნიშნულმა ფაქტმა გარკვეულწილად გააუმჯობესა საგადასახადო შემოსავლების შესრულების მაჩვენებელი (ამ ოპერაციის გარეშე საგადასახადო შემოსავლების შესრულების მაჩვენებელი პროგნოზირებულზე 8.4%-ით (755 მლნ ლარით) მეტი იქნებოდა).

3.2 სხვა შემოსავლები

სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით, სხვა შემოსავლების წლიური გეგმა 520 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, ხოლო კანონში განხორციელებული ცვლილებით 675 მლნ ლარამდე (29.8%-ით) გაიზარდა. გეგმის ზრდა ძირითადად განპირობებული იქნა „პროცენტისა“ და

„ტრანსფერები, რომლებიც სხვაგან არ არის კლასიფიცირებული“ კომპონენტების გეგმური მაჩვენებლების ზრდით. სხვა შემოსავლების სახით ფაქტობრივად მოზილიზებულმა თანხამ 666 მლნ ლარი და გეგმის 98.7% შეადგინა.

ცხრილი 4. სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლები (მლნ ლარი)

	2019 წლის ფაქტობრივი შესრულება	2020 წლის ბიუჯეტის კანონი		2020 წლის ფაქტობრივი შესრულება	შესრულება გეგმასთან (%)	
		თავდაპირველი	ცვლილება		თავდაპირველი	ცვლილება
შემოსავლები საკუთრებიდან	212	191	275	292	152.8%	106.3%
პროცენტები	108	95	149	156	164.5%	105.3%
დივიდენდები	80	71	101	100	140.9%	99.1%
რენტა	24	25	25	36	142.1%	142.1%
საქონლის და მომსახურების რეალიზაცია	95	101	60	38	37.9%	64.3%
სანქციები (ჯარიმები და საურავები)	98	105	85	72	68.5%	84.6%
ტრანსფერები, რომლებიც არ არის კლასიფიცირებული	115	123	256	264	214.6%	103.1%
სხვა შემოსავლები	520	520	675	666	128.1%	98.7%

სახელმწიფო ბიუჯეტში 2020 წელს დივიდენდების სახით მოზილიზდა 100.1 მლნ ლარის ოდენობის შემოსავალი (გეგმური მაჩვენებლის 99.1%). აღნიშნული თანხიდან, 100 მლნ ლარი მიიმართა ეროვნული ბანკის, თანხის დარჩენილი ნაწილი (70 ათასი ლარი) კი ოთხი სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოს მიერ.

აღსანიშნავია, რომ 2020 წელს სამჯერ შეიკრიბა დივიდენდების გამანაწილებელი კომისია⁴³. სხდომებზე მსჯელობა გაიმართა ორი საწარმოს⁴⁴ წმინდა მოგებიდან დივიდენდების განაწილების საკითხზე. კომისიის ოქტომბრის სხდომაზე მიღებული იქნა გადაწყვეტილება სს „საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემის“ მიერ 2018-2019 წლების წმინდა მოგებიდან 2020 წლის ბოლომდე 69 მლნ ლარის ბიუჯეტში დივიდენდის სახით მიმართვის შესახებ. აღნიშნული გადაწყვეტილება შეცვლილი იქნა დეკემბრის სხდომაზე, რომლის ფარგლებშიც გადაწყდა კომპანიის მიერ 69 მლნ ლარის სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართვა 2021 წლის ბოლომდე (58.7 მლნ დივიდენდის სახით, ხოლო 10.4 მლნ ლარი მოგების გადასახადის სახით).

⁴³ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების მიზნით შექმნილი კომისია.

⁴⁴ სს „საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემის“ და სს „ინფექციური პათოლოგიის, შიდსისა და კლინიკური იმუნოლოგიის სამეცნიერო-პრაქტიკული ცენტრი“.

4. ბიუჯეტის გადასახდელების შესრულების ანალიზი

2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით გადასახდელების წლიური გეგმა 14.4 მლრდ ლარით განისაზღვრა. პანდემიის ფონზე, ივნისში ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებით, გადასახდელების მოცულობა 1.5 მლრდ ლარით გაიზარდა და 15.9 მლრდ ლარს გაუტოლდა. წლის ბოლოს, ბიუჯეტიდან გაწეული გადასახდელების ფაქტობრივმა ოდენობამ 16.2 მლრდ ლარი და გეგმის 101.6% შეადგინა⁴⁵.

ცხრილი 5. 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები და მისი კომპონენტები (მლნ ლარი).

	ბიუჯეტის კანონი თავდაპირველი (1)	ბიუჯეტის კანონი ცვლილება (2)	ფაქტი (3)	% (3)/(1)	% (3)/(2)
ხარჯები	10,847	12,556	12,534	115.6%	99.8%
შრომის ანაზღაურება	1,576	1,554	1,543	97.9%	99.3%
საქონელი და მომსახურება	1,374	1,511	1,529	111.3%	101.2%
პროცენტი	751	783	764	101.7%	97.5%
სუბსიდიები	516	981	837	162.1%	85.4%
გრანტები	726	807	1,011	139.2%	125.3%
სოციალური უზრუნველყოფა	4,295	5,340	5,343	124.4%	100.1%
სხვა ხარჯები	1,608	1,581	1,507	93.7%	95.3%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	2,221	2,008	2,319	104.4%	115.5%
ფინანსური აქტივების ზრდა	342	327	378	110.4%	115.6%
ვალდებულებების კლება	1,023	1,033	944	92.3%	91.4%
სულ გადასახდელები	14,433	15,924	16,175	112.1%	101.6%

მიუხედავად იმისა, რომ გადასახდელების ჯამური მაჩვენებელი გეგმის შესაბამისად შესრულდა, საყურადღებოა ცალკეული კომპონენტების შესრულების მდგომარეობა. კერძოდ:

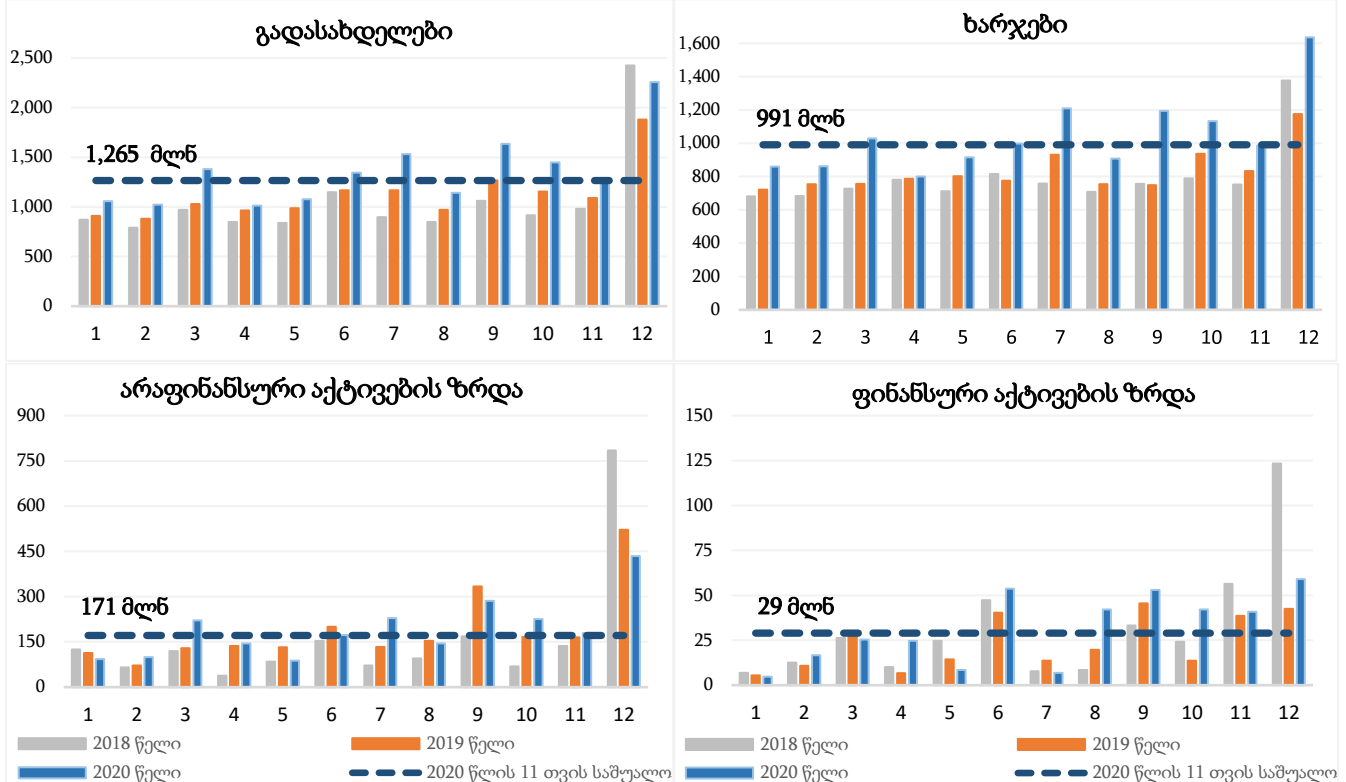
- **ხარჯების** კომპონენტებიდან „სუბსიდიების“ მუხლის შესრულების მაჩვენებელი 14.6%-ით ჩამორჩა გეგმას. გეგმაზე 25.3%-იანი (204 მლნ ლარი) გადაჭარბებით ხასიათდება „გრანტების“ მუხლი, რაც ძირითადად განაპირობა „ახალი კორონავირუსის გავრცელებიდან გამომდინარე ეკონომიკის ხელშეწყობის ღონისძიებების“ (24 07 03) ქვეპროგრამაზე წლის განმავლობაში თანხების გადანაწილებამ;
- **არაფინანსური და ფინანსური აქტივების ზრდის** კომპონენტებში, გეგმურ მაჩვენებელზე გადაჭარბება, შესაბამისად 15.5%-სა (311 მლნ ლარს) და 15.6%-ს (51 მლნ ლარს) შეადგენს. „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის შემთხვევაში, აღნიშნული ძირითადად გამოწვეულია „ჩქაროსნული ავტომაგისტრალის მშენებლობა“ ქვეპროგრამით (25 02 03),

⁴⁵ ფაქტობრივი შესრულების გეგმაზე გადაჭარბება გამოწვეულია მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების ფაქტობრივ მაჩვენებლებში ასახვით, რაც ჯამში 510 მლნ ლარს შეადგენს. მიზნობრივ გრანტებსა და პირდაპირ საინვესტიციო ჩარიცხვებს არ გააჩნიათ გეგმური მაჩვენებელი და აისახება მხოლოდ ფაქტობრივად გაწეულ გადასახდელებში (საკასო ხარჯში).

რომლის „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი 610 მლნ ლარის ოდენობით იყო დაგეგმილი, ხოლო ფაქტობრივმა შესრულებამ 906 მლნ ლარი შეადგინა. „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის გადაჭარბებით შესრულება კი ძირითადად განაპირობა „ურბანული მომსახურების გაუმჯობესების პროგრამა (წყალმომარაგებისა და წყალარინების სექტორი) (ADB)“ (25 04 03) და „თბილისის ავტობუსების პროექტი (ფაზა II) (EBRD)“ (56 13 05) ქვეპროგრამების „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის გეგმასთან გადაჭარბებამ, შესაბამისად 30 მლნ და 17 მლნ ლარის ოდენობით.

საყურადღებოა, რომ გასული წლების მსგავსად, 2020 წლის ბოლოს ბიუჯეტიდან გაწეული გადასახდელების მოცულობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა. კერძოდ, მხოლოდ დეკემბერში დახარჯული თანხის ოდენობამ 2.3 მლრდ ლარი და მთლიანი გადასახდელების 13.9% შეადგინა. შედეგად, დეკემბერში ათვისებულმა ასიგნებებმა 11 თვის გადასახდელების საშუალოთვიურ მაჩვენებელს 78.2%-ით გადააჭარბა⁴⁶.

დიაგრამა 27. გადასახდელებისა და მისი ცალკეული კომპონენტების ყოველთვიური დინამიკა - 2018-2020 წწ.

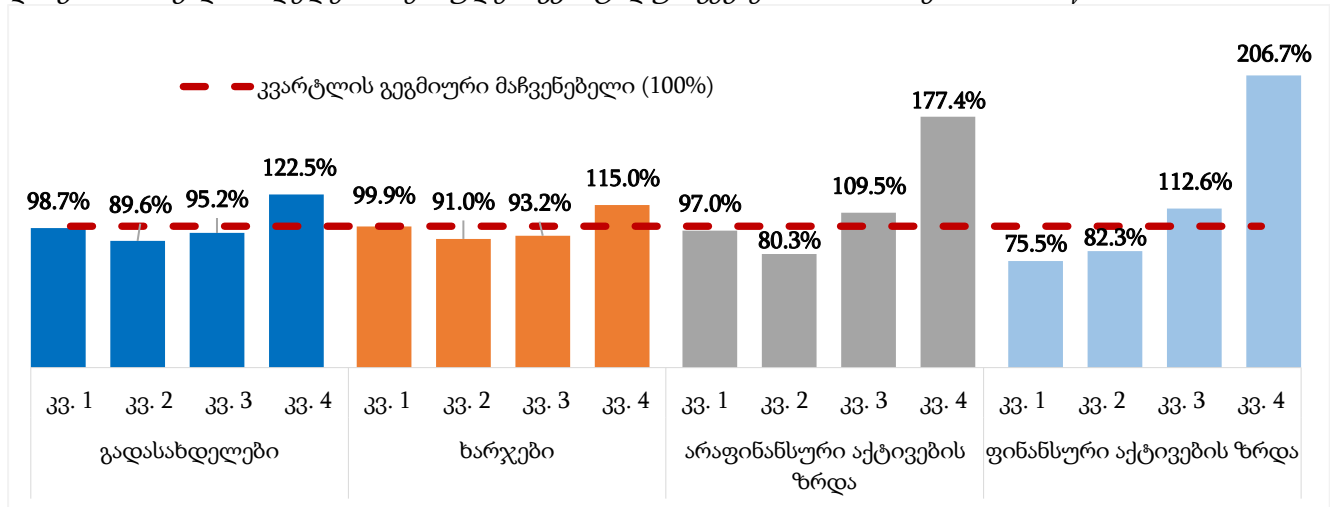


ფისკალური წლის ბოლოს მკვეთრი ზრდით ხასიათდება გადასახდელების ყველა კომპონენტი. კერძოდ, დეკემბერში „ხარჯების“ მუხლით ათვისებული რესურსის მოცულობა 11 თვის საშუალოთვიურ მაჩვენებელს 65%-ით აჭარბებს, ხოლო „არაფინანსური“ და „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლებისთვის ანალოგიური მაჩვენებელი, შესაბამისად 154%-სა და 104%-ს შეადგენს.

⁴⁶ 2018 და 2019 წელს ანალოგიურმა მაჩვენებელმა 162.2% და 78.4% შეადგინა.

ფისკალური წლის ბოლოს გადასახდელების მკვეთრი ზრდა ნაწილობრივ გამოწვეულია პირველ სამ კვარტალში აუთვისებელი რესურსის წლის ბოლოს აკუმულირებით, რამაც ბოლო კვარტალში გეგმაზე გადაჭარბებული ხარჯვა გამოიწვია. კერძოდ, პირველ სამ კვარტალში ჯამური გადასახდელების შესრულების მაჩვენებელი ბიუჯეტის საბოლოო კანონით განსაზღვრულ კვარტალურ გეგმებს, შესაბამისად 1.3%-ით, 10.4%-ითა და 4.8%-ით ჩამორჩა, რაც ნომინალურ გამოხატულებაში 661 მლნ ლარს შეადგენს. მეოთხე კვარტალში გადასახდელებმა გეგმას 22.5%-ით (912 მლნ ლარით) გადააჭარბა⁴⁷.

დიაგრამა 28. გადასახდელების შესრულება კვარტალურ გეგმებთან მიმართებით - 2020 წ.



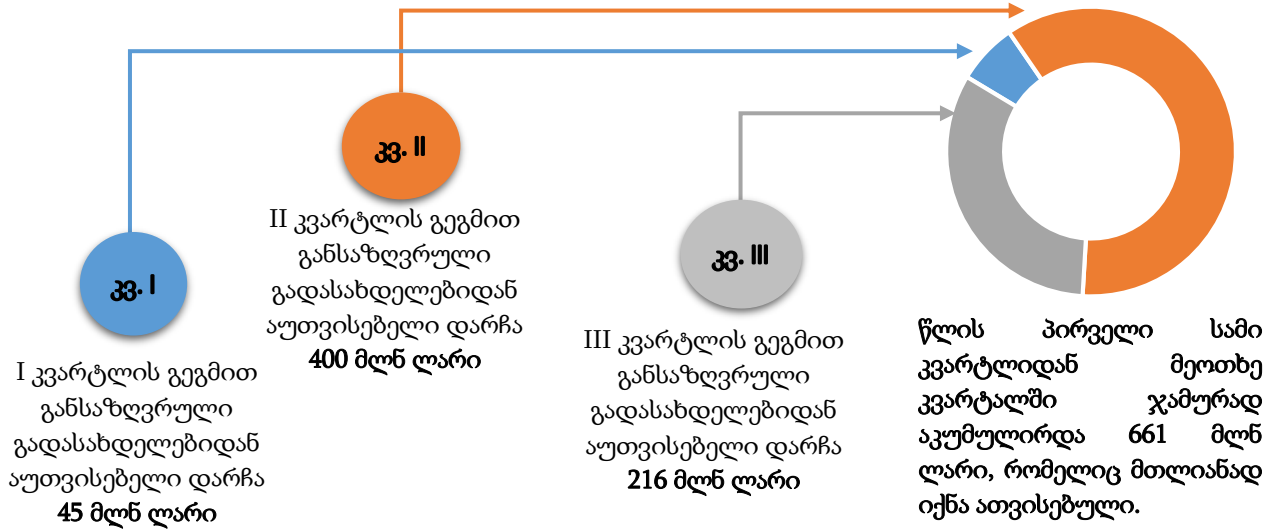
კვარტალურ გეგმებთან მიმართებით მნიშვნელოვანი გადახრები შეინიშნება გადასახდელების ცალკეული კომპონენტების დონეზე, კერძოდ:

- „ხარჯების“ მუხლში პირველ სამ კვარტალში აუთვისებელმა რესურსმა 512 მლნ ლარი შეადგინა, ხოლო მეოთხე კვარტალის გეგმა 489 მლნ ლარის ოდენობით გადაჭარბებით შესრულდა⁴⁸;
- „არაფინანსური“ და „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლები პირველ ორ კვარტალში გეგმებს, შესაბამისად 112 და 34 მლნ ლარით ჩამორჩა, ბოლო კვარტალში კი 366 მლნ და 73 მლნ ლარით გადააჭარბა, შესაბამისად.

⁴⁷ მეოთხე კვარტალის გეგმასთან მიმართებით გადაჭარბებული შესრულება გამოწვეულია ერთი მხრივ, პირველი სამი კვარტალიდან მეოთხე კვარტალში მობილიზებული თანხების ათვისებით, მეორე მხრივ კი მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების ფაქტობრივ მაჩვენებლებში ასახვით.

⁴⁸ გადაჭარბება ძირითადად გამოწვეულ იქნა კვარტალურ გეგმასთან შედარებით „საქონლისა და მომსახურების“ (41%-ით), „სუბსიდიის“ (20%-ით) და „გრანტების“ (46%-ით) მუხლების გადაჭარბებული შესრულებით.

დიაგრამა 29. პირველი სამი კვარტილიდან მეოთხე კვარტალში გადანაწილებული თანხების დინამიკა - 2020 წ.



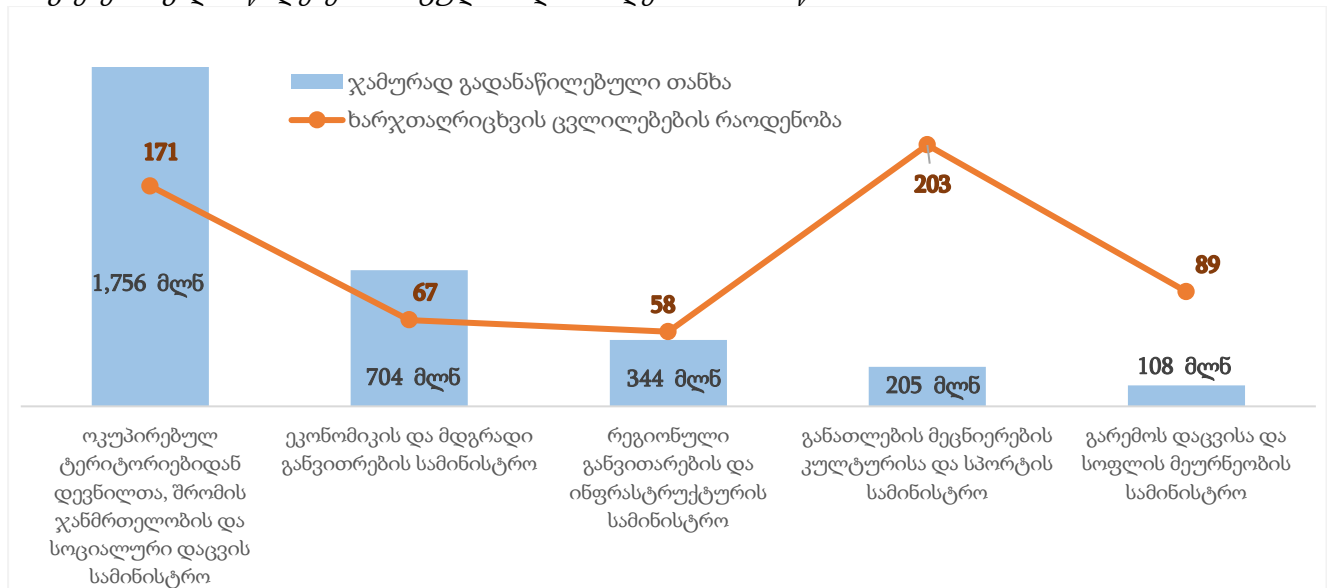
4.1 საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბიუჯეტის დაგეგმვა და შესრულება

2020 წელს პანდემიის ფონზე სახელმწიფოს წინაშე წარმოიშვა პანდემიასა და მისგან გამოწვეული ნეგატიური ეკონომიკური ეფექტების საპასუხო ღონისძიებების დაფინანსების საჭიროება. ბიუჯეტის კანონის ცვლილებამდე, აღნიშნული ღონისძიებების დაფინანსება ძირითადად მხარჯავი დაწესებულებების ასიგნებებში განხორციელებული ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებებით ხდებოდა. ამასთანავე, პანდემიამ ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით დაგეგმილი ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის განხორციელება შეაფერხა, რაც გარკვეულწილად მათზე გამოყოფილი ასიგნებების ათვისების დაბალ მაჩვენებლებში ან/და აუთვისებელი რესურსის სხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე გადანაწილებაში გამოიხატა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ბიუჯეტის შესრულების პროცესში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გამოვლენილი ნაკლოვანებები, რიგ შემთხვევებში გამოწვეულია ობიექტური გარემოებებით. თუმცა, ჩატარებული ანალიზით გამოიკვეთა ბიუჯეტის დაგეგმვასა და შესრულებასთან დაკავშირებული ისეთი შემთხვევებიც, რომლებიც საბიუჯეტო რესურსების მართვის არაეფექტიანობითაა გამოწვეული. ბიუჯეტის შესრულების ეტაპზე აღნიშნული ნაკლოვანებები გამოიხატება ხარჯთაღრიცხვის ხშირ და მასშტაბურ ცვლილებებსა (ბიუჯეტის დაზუსტება) და დაბალი ათვისების მქონე პროგრამების არსებობაში.

4.1.1 ბიუჯეტის დაზუსტება

მიუხედავად იმისა, რომ მხარჯავი დაწესებულებები აკმაყოფილებენ საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილ ლიმიტებს⁴⁹, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ, ბიუჯეტის შესრულების პროცესში ხშირად ხორციელდება ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმური ასიგნებების გადანაწილებები, განსაკუთრებით ქვეპროგრამებისა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლების დონეზე. აღნიშნული ქმნის ცალკეული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი ღონისძიებების დაფინანსებისათვის საჭირო სახსრების დეფიციტის რისკს.

დიაგრამა 30. სამინისტროების პროგრამებს, ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის ასიგნებების გადანაწილებების მოცულობა და რაოდენობა - 2020 წ.



2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული 132 პროგრამიდან დაზუსტება განხორციელდა 91 პროგრამის შემთხვევაში (69%), დაზუსტების ჯამურმა თანხამ კი 724 მლნ ლარი შეადგინა⁵⁰. აქედან, 8 პროგრამის შემთხვევაში⁵¹, დაზუსტების მასშტაბი პროგრამისთვის ბიუჯეტის საბოლოო კანონით გამოყოფილი ასიგნების 30%-ს აღემატებოდა. გარდა ამისა, წლის განმავლობაში ბიუჯეტის დაზუსტების ფარგლებში თანხა გადაუნაწილდა ორ ისეთ პროგრამას, რომლებიც

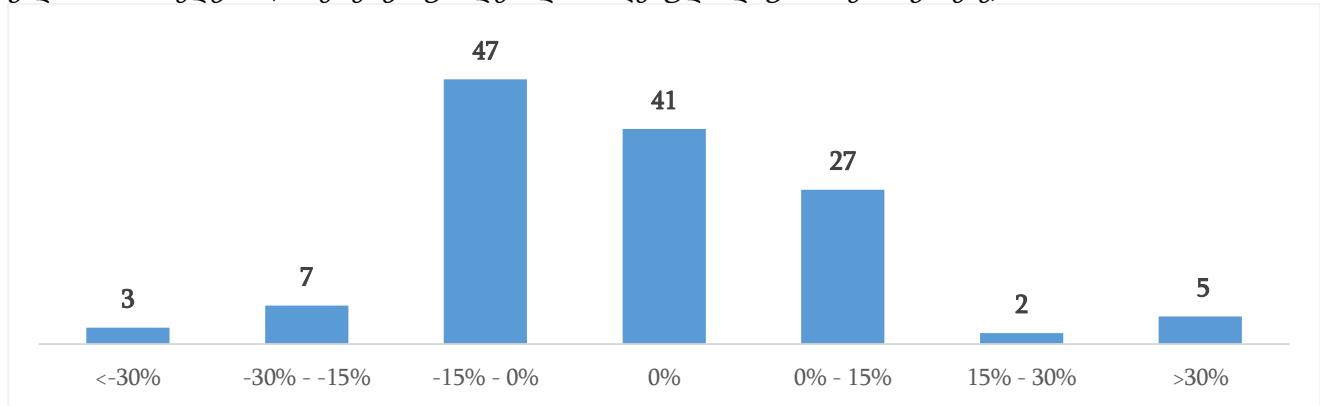
⁴⁹ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 31, პუნქტი 3: „მხარჯავი დაწესებულების პროგრამებს შორის თანხების გადანაწილება არ უნდა აღემატებოდეს მხარჯავი დაწესებულებისათვის წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების 5%-ს“.

⁵⁰ დაგეგმვის პროცესში არსებული ხარვეზების წმინდა ეფექტის გასამიჯნად, აღნიშნული მაჩვენებლები არ მოიცავს სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილ თანხებს.

⁵¹ ტურიზმის განვითარების ხელშეწყობა (24 05); ორმხრივი ხელშეკრულებების ფარგლებში აღიარებული ვალდებულებების დაფარვასთან დაკავშირებული ღონისძიებები (24 18); შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების პროგრამა (27 05); ოპერატიულ-ტექნიკური საქმიანობის უზრუნველყოფა (20 02); ახალ კორონავირუსთან დაკავშირებული კარანტინისა და სხვა ღონისძიებების განხორციელება (24 25); თავდაცვის შესაძლებლობების შენარჩუნება/განვითარება (29 08); საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემისა და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მოსამსახურეთა ჯანმრთელობის დაცვის მომსახურებით უზრუნველყოფა (30 05); გარემოს დაცვის სფეროში მონიტორინგი, პროგნოზირება და პრევენცია (31 13).

ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული არ იყო⁵². გადანაწილებულმა ჯამურმა ასიგნებამ 5 მლნ ლარი შეადგინა.

დიაგრამა 31. პროგრამების განაწილება დაზუსტებული გეგმის ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული გეგმიდან გადახრის მიხედვით (სარეზერვო ფონდებიდან მიღებული დაფინანსების გარეშე).



საბიუჯეტო ორგანიზაციებში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული ანალიზის შედეგად, ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებებთან დაკავშირებით, იდენტიფიცირებულ იქნა შემდეგი სისტემური ხასიათის ნაკლოვანებები:

- წლის განმავლობაში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ადგილი აქვს თანხების მიმართვას ისეთი ღონისძიებების/პროექტების დასაფინანსებლად, რომლებიც ბიუჯეტის კანონით არ იყო განსაზღვრული, თუმცა სათანადო დაგეგმვის შემთხვევაში, შესაძლებელი იყო საჭირო ოდენობის რესურსის ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება (დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 1-ში⁵³);
- წლის განმავლობაში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ადგილი აქვს თანხების მიმართვას ისეთი ღონისძიებების/პროექტების დასაფინანსებლად, რომლებზეც გამოყოფილი დაფინანსებაც საკმარისი არ აღმოჩნდა, თუმცა სათანადო დაგეგმვის შემთხვევაში, შესაძლებელი იყო საჭირო ოდენობის რესურსის ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება (დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 1-ში).

4.1.2 ბიუჯეტის ათვისება პროგრამების დონეზე

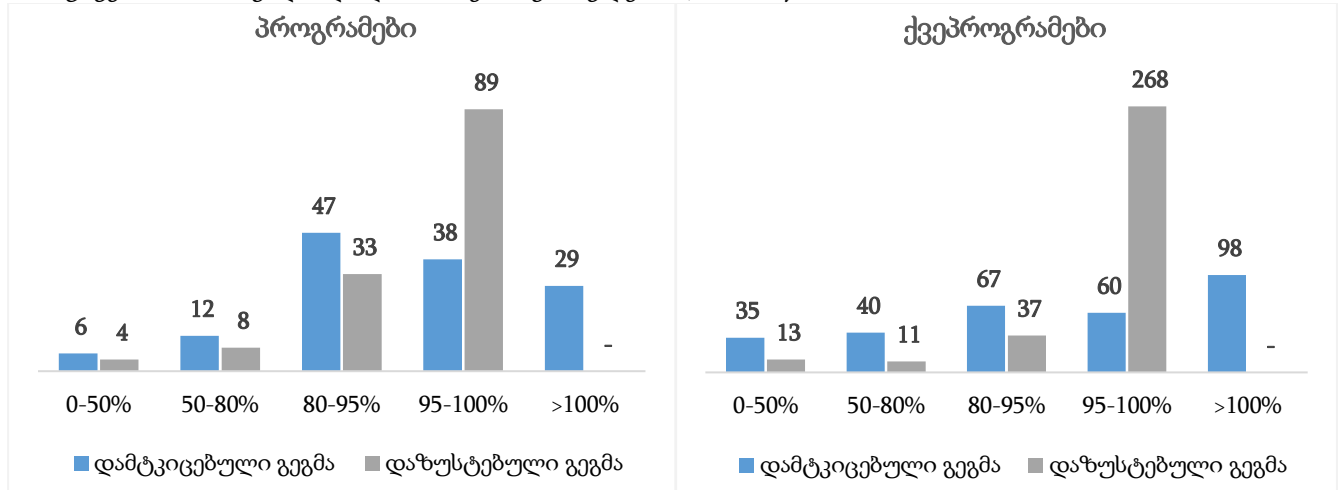
ბიუჯეტის გადასახდელების აგრეგატულ დონეზე ათვისების მაღალი მაჩვენებლის მიუხედავად, ცალკეული პროგრამების/ქვეპროგრამების შემთხვევაში შეინიშნება დაბალი ათვისების ტენდენცია. კერძოდ, 17 პროგრამისა და 75 ქვეპროგრამის შემთხვევაში, ათვისებული იქნა ბიუჯეტის კანონით

⁵² სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მომსახურებათა განვითარება და ხელმისაწვდომობა (26 11); სსიპ სახელისუფლებო სპეციალური კავშირგაბმულობის სააგენტო (40 03).

⁵³ აღნიშნული დანართი არ მოიცავს საინვესტიციო პროექტებს. საინვესტიციო პროექტების შესახებ შესაბამისი ინფორმაცია განხილულია ანგარიშის ქვეთავში „საინვესტიციო პროექტების მართვა“ და დანართ 3-ში.

განსაზღვრული გეგმის 80%-ზე ნაკლები. ჯამურად, პროგრამების ფარგლებში აუთვისებელმა თანხამ 401 მლნ ლარი შეადგინა.

დიაგრამა 32. პროგრამების/ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით დამტკიცებულ⁵⁴ და დაზუსტებულ გეგმებთან მიმართებით (მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების სახით გადახდილი თანხების გამოკლებით) - 2020 წ.



სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ცვლილება 2020 წლის ივნისში შევიდა, მაშინ როდესაც პანდემიის პირობებში წარმოქმნილი შეზღუდვები როგორც ადგილობრივ, ასევე საერთაშორისო დონეზე ამოქმედებული იყო და მხარჯავ დაწესებულებებს გარკვეულწილად შესაძლებლობა ქონდათ დაგეგმილი აქტივობების ბიუჯეტირება პანდემიის ეფექტების გათვალისწინებით მოეხდინათ. მიუხედავად ამისა, სამსახურის მიერ ჩატარებული ანალიზით დაბალი ათვისების მქონე პროგრამების/ქვეპროგრამების მნიშვნელოვან ნაწილში აუთვისებლობის მიზეზს სწორედ პანდემიის შედეგად შექმნილი შემაფერხებელი გარემოებები წარმოადგენს. თუმცა პროგრამების/ქვეპროგრამების შესრულების პროცესში იდენტიფიცირებული იქნა ისეთი ნაკლოვანებებიც, რომლებიც დაკავშირებული არ არის პანდემიასთან. კერძოდ:

- გარკვეული პროგრამები/ქვეპროგრამები ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდებიან როგორც ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ, ასევე დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებით. ამასთან, ზოგიერთ შემთხვევაში, ასიგნებები საერთოდ არ იქნა ათვისებული (დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 2-ში⁵⁵);
- ზოგიერთი პროგრამა/ქვეპროგრამა, რომელსაც დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებით ათვისების საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელი აქვს, ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან - შესრულების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება. აღნიშნული გამოწვეულია

⁵⁴ სხვაობა პროგრამების/ქვეპროგრამების ჯამურ რაოდენობაში დაზუსტებულთან შედარებით გამოწვეულია იმ ფაქტით, რომ ზოგიერთი პროგრამისთვის/ქვეპროგრამისთვის ბიუჯეტის კანონით წლიური გეგმა არ არის განსაზღვრული.

⁵⁵ აღნიშნული დანართი არ მოიცავს საინვესტიციო პროექტებს. საინვესტიციო პროექტების შესახებ შესაბამისი ინფორმაცია განხილულია ანგარიშის ქვეთავში „საინვესტიციო პროექტების მართვა“ და დანართ 3-ში.

პროგრამებისთვის განკუთვნილი გამოუყენებელი ასიგნებების გადანაწილებით სხვა პროგრამებსა და ქვეპროგრამებზე (დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 2-ში).

4.2 საინვესტიციო პროექტების მართვა

სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული საინვესტიციო პროექტები ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის, ფისკალური მდგრადობისა და მაკროეკონომიკური სტაბილურობის ერთ-ერთ ფუნდამენტურ ფაქტორს წარმოადგენს, რაც ხელს უწყობს წარმოების ჯაჭვის შეუფერხებელ ფუნქციონირებას საქონლისა და მომსახურების შექმნის პროცესში. საინვესტიციო პროექტების განხორციელება, თავისი მასშტაბიდან გამომდინარე, მოითხოვს არსებითი მოცულობის ფინანსურ რესურსს, რის გამოც დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ქვეყანაში პროექტების მართვის გამართული და ეფექტური მექანიზმის არსებობას.

საინვესტიციო პროექტების მართვის პროცესის გაუმჯობესების მიზნით საქართველოს მთავრობის მიერ 2016 წლის 22 აპრილის დამტკიცდა „საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევი“ და შესაბამისი მეთოდოლოგია⁵⁶. თუმცა, 2019 წლამდე არ ხდებოდა საინვესტიციო პროექტების განხორციელება აღნიშნული გზამკვლევისა და მეთოდოლოგიის შესაბამისად. მათ შორის, არ ხდებოდა პროექტების შესრულების მდგომარეობის შესახებ მეთოდოლოგიით განსაზღვრული პერიოდული ანგარიშების მომზადება და ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ ანგარიშებთან ერთად წარდგენა. გზამკვლევისა და მეთოდოლოგიის შესაბამისად საინვესტიციო პროექტების მართვა დაიწყო 2019 წლიდან ინიცირებულ ახალ პროექტებთან მიმართებით. კერძოდ, ფინანსთა სამინისტროში ფორმირებული სამუშაო ჯგუფის⁵⁷ მიერ საპილოტე რეჟიმში განხორციელდა კაპიტალური პროექტების წინასწარი შეფასება და აღნიშნული შეფასება წარმოდგენილი იქნა 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტთან ერთად.

აღსანიშნავია, რომ გზამკვლევი და მეთოდოლოგია ცალ-ცალკე განმარტავს კაპიტალურ ხარჯებსა და კაპიტალურ (საინვესტიციო) პროექტებს. კერძოდ, კაპიტალურია ხარჯი, რომელიც მიიმართება როგორც მატერიალური, ასევე არამატერიალური აქტივების შესაქმნელად. ამასთან, კაპიტალური ხარჯები გულისხმობს არსებული აქტივის მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას (განახლება, რეკონსტრუქცია, გაფართოება). განმარტების მიხედვით, საინვესტიციოა (კაპიტალური) ისეთი მსხვილი პროექტი, რომლის მთლიანი საპროგნოზო ღირებულება სულ მცირე 5 მლნ ლარია და მის ფარგლებში შექმნილი საბოლოო პროდუქტი თავად ხდება ეკონომიკური აქტივობის შემადგენელი ნაწილი ან მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს ეკონომიკურ განვითარებას.

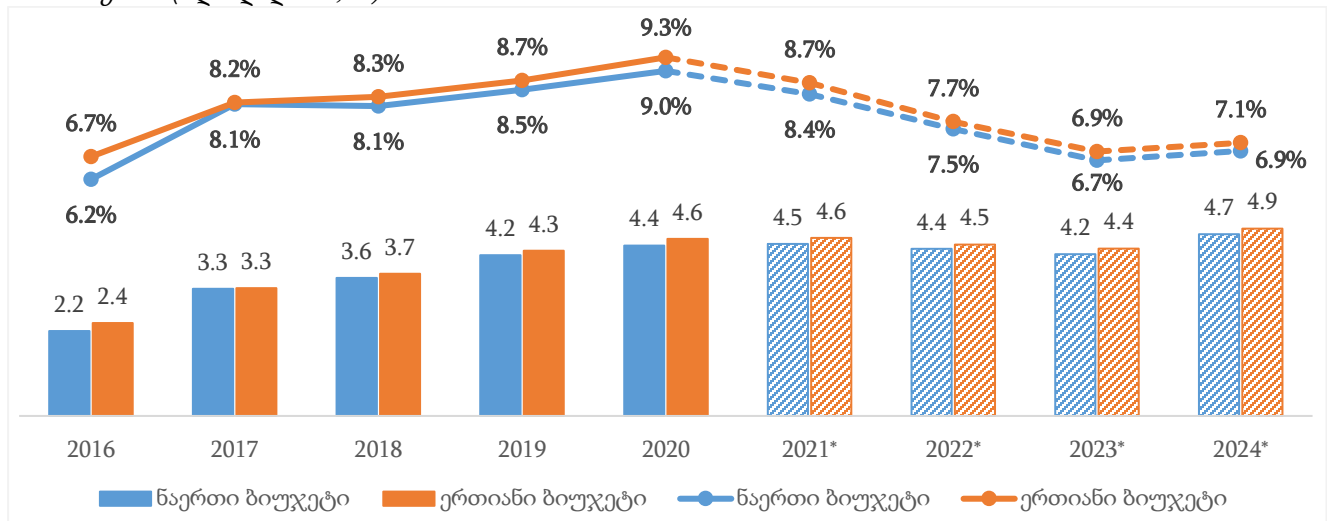
⁵⁶ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 22 აპრილის N191 დადგენილება „საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევის დამტკიცების თაობაზე“ და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2016 წლის 22 ივლისის N165 ბრძანება;

⁵⁷ საინვესტიციო პროექტების შეფასებისა და სამინისტროს პოზიციების შეჯერების მიზნით, შესაბამისი სამუშაოების განსახორციელებლად და აღნიშნული პროცესის კოორდინაციისთვის საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში შექმნილი სამუშაო ჯგუფი;

ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, მთავრობის მიერ განხორციელებული კაპიტალური ხარჯების მოცულობა გაიანგარიშება როგორც ნაერთი ბიუჯეტის ფინანსური და არაფინანსური აქტივების ზრდის⁵⁸ ჯამი. 2020 წელს აღნიშნულმა მაჩვენებელმა 4.4 მლრდ ლარი და მშპ-ს 9.0% შეადგინა. საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, ნაერთი ბიუჯეტი არ მოიცავს სსიპ-ების/ა(ა)იპ-ების საკუთარი შემოსავლებით დაფინანსებულ გადასახდელებს⁵⁹, საიდანაც 2020 წელს არაფინანსური და ფინანსური აქტივების ზრდაზე მიმართული იქნა 174 მლნ ლარი. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს მიერ გაწეული კაპიტალური ხარჯების შესახებ სრული სურათის წარმოსადგენად, მიზანშეწონილია, ნაერთი ბიუჯეტის ნაცვლად, მხედველობაში იქნეს მიღებული ერთიანი ბიუჯეტის მაჩვენებლები⁶⁰.

აღსანიშნავია, რომ როგორც ნაერთი, ასევე ერთიანი ბიუჯეტის შემთხვევაში, არაფინანსური და ფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი 2016-2020 წლებში ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება. დეტალური ინფორმაცია წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.

დიაგრამა 39. ნაერთი და ერთიანი ბიუჯეტის კაპიტალური ხარჯების დინამიკა ნომინალში და მშპ-სთან მიმართებით (მლრდ ლარი, %).



* - პროგნოზი 2021-2024 წწ. BDD დოკუმენტის მიხედვით.

კაპიტალური ხარჯების უდიდესი ნაწილი სახელმწიფო ბიუჯეტის ფარგლებში გაიწევა⁶¹ და 2020 წლის ფაქტობრივი მონაცემით 3.7 მლრდ ლარს შეადგენს (მშპ-ს 7.5%), რაც 15%-ით მეტია გასული

⁵⁸ საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით ნაერთი და ერთიანი ბიუჯეტის სტატისტიკის წარმოებისთვის, არაფინანსური აქტივების ზრდა ასევე მოიცავს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან განხორციელებულ „კაპიტალურ ტრანსფერებს, რომელიც სხვაგან არ არის კლასიფიცირებული“.

⁵⁹ საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტი – საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და მუნიციპალიტეტების კონსოლიდირებული ბიუჯეტი. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 6, პუნქტი „დ“.

⁶⁰ სახელმწიფოს ერთიანი ბიუჯეტი – ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკების ერთიანი რესპუბლიკური და მუნიციპალიტეტების ერთიანი მუნიციპალური ბიუჯეტების კონსოლიდირებული ბიუჯეტი. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 6, პუნქტი „დ1“. ერთიანი ბიუჯეტი, ნაერთი ბიუჯეტისგან განსხვავებით მოიცავს სსიპ-ების/ა(ა)იპ-ების მიერ მიღებულ საკუთარ შემოსავლებსა და აქედან დაფინანსებულ გადასახდელებს.

⁶¹ სახელმწიფო ბიუჯეტის შემთხვევაში კაპიტალურ ხარჯებში არაფინანსური და ფინანსური აქტივების ზრდის მუხლებთან ერთად შედის კაპიტალური გრანტებისა და სხვა ხარჯების კაპიტალური ტრანსფერების მუხლები, ვინაიდან აღნიშნული მუხლებიდან განხორციელებული ტრანსფერები საბოლოო ჯამში წარმოადგენს კაპიტალურ ხარჯებს.

წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე. შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის ფარგლებში ხორციელდება კაპიტალური პროექტების უდიდესი ნაწილი, რომელთა შესახებაც ინფორმაცია წარმოდგენილია ბიუჯეტის კანონზე თანდართულ „კაპიტალური პროექტების დანართში“. თუმცა, საყურადღებოა აღნიშნულ დოკუმენტში წარმოდგენილი ინფორმაციის სისრულესა და სიზუსტესთან დაკავშირებული შემდეგი საკითხები:

1. სახელმწიფო ბიუჯეტის ფარგლებში ხორციელდება ისეთი პროექტები, რომლებიც „სახელმწიფო ბიუჯეტის დონორების დაფინანსებით განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების“ დოკუმენტსა და „პროგრამულ დანართში“ წარმოდგენილი ინფორმაციით, თვისობრივად შესაბამისობაშია „საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევით“ განსაზღვრულ საინვესტიციო პროექტების კრიტერიუმებთან, მაგრამ არაა ასახული „კაპიტალური პროექტების დანართში“. მაგალითად:

- „ირიგაციისა და მიწის ბაზრის განვითარების პროექტი“ (31 06 03) (2020 წელს გაწეული ხარჯი - 17.2 მლნ ლარი) - მიზნად ისახავს მაგისტრალური არხების სრულ რეაბილიტაციას, რაც მოიცავს სათავე ნაგებობების, მაგისტრალური არხების, პირველი და მეორე რიგის გამანაწილებელი არხებისა და შიდა სამეურნეო ქსელების აღდგენა-რეაბილიტაციას. ასევე, პროექტის მიზანია შპს „საქართველოს მელიორაციის“ ინსტიტუციონალური გაძლიერება და თანამედროვე ტექნიკით აღჭურვა;
- „სოფლის მეურნეობის მოდერნიზაციის, ბაზარზე წვდომისა და მდგრადობის პროექტი“ (31 05 12 01/31 05 12 02) (2020 წელს გაწეული ხარჯი - 10.4 მლნ ლარი) - სხვა აქტივობებთან ერთად, მიზნად ისახავს საირიგაციო სისტემების შიდა სამეურნეო ქსელის სარეაბილიტაციო სამუშაოებს, ნიადაგის აღდგენასა და დაცვას ნაპირსამაგრებისა და ქარსაცავების მეშვეობით. ამასთან, პროექტი ემსახურება თანამედროვე ტექნოლოგიებით აღჭურვილი სადემონსტრაციო ნაკვეთების მოწყობას, მცირე და მსხვილი გრანტების გაცემას მოსავლიანობის მოცულობისა და ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით;
- „სატყეო სისტემის ჩამოყალიბება და მართვა“ (31 09) (2020 წელს გაწეული ხარჯი - 12.6 მლნ ლარი⁶²) - პროექტი მიზნად ისახავს საქართველოს ტყეების ეკოლოგიური მდგომარეობის გაუმჯობესებას, ტყის მასივების აღდგენას და დროებითი სანერგეების მოწყობას, მერქნული რესურსის მართვის ელექტრონული სერვისების გაუმჯობესებას.

2. 2020 წლის ბიუჯეტის კანონში ცვლილების განხორციელების ეტაპზე, მიუხედავად იმისა, რომ კაპიტალური პროექტების მნიშვნელოვან ნაწილს შეეცვალა დაფინანსება, არ მომხდარა „კაპიტალური პროექტების დანართის“ განახლება, რაც გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების კუთხით არსებულ ნაკლოვანებას წარმოადგენს. ფაქტობრივ მონაცემებზე დაყრდნობით დადგინდა, რომ კანონის ცვლილებისას, არსებული პროექტებიდან დაფინანსება შეეცვალა 39 პროექტს (საწყისი კანონის დანართში წარმოდგენილი პროექტების 51%-ს). ასევე, დამატებულ იქნა 9 ახალი პროექტი⁶³, ჯამური დაფინანსებით 21 მლნ ლარი.

⁶² მათ შორის 1.5 მლნ ლარს მიზნობრივი გრანტი წარმოადგენს.

⁶³ 500 კვ ეგზ-ის „ქსანი-სტეფანწმინდა“ მშენებლობა (EBRD, EU, KfW) (24 14 02 01); რეგიონალური განვითარების პროექტი II (იმერეთი) (WB) (25 03 17); ჭიათურის საბაგირო გზების რეკონსტრუქცია-რეაბილიტაციის პროექტი (Government of

ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებით, პროექტების მთლიანი დაფინანსება ჯამურად 646.3 მლნ ლარით შეიცვალა.

აღსანიშნავია, რომ 2018 წელს IMF-ის მიერ ჩატარდა სახელმწიფოს საინვესტიციო პროექტების მართვის შეფასება (PIMA)⁶⁴, რომლის ფარგლებშიც 15 კრიტერიუმზე დაყრდნობით შეფასდა საინვესტიციო პროექტების მართვის არსებული სისტემის დიზაინი და ეფექტიანობა. საყურადღებოა, რომ ანგარიშში ასახული ნაკლოვანებებიდან დღემდე გამოწვევად რჩება შემდეგი საკითხები:

- ქვეყანაში არ არის შემუშავებული სახელმწიფო საინვესტიციო პროექტების განვითარების სტრატეგია, სადაც წარმოდგენილი იქნება საშუალოვადიან პერიოდში ეროვნულ დონეზე არსებული პრიორიტეტული ინფრასტრუქტურული მიმართულებები და შესაბამისი საინვესტიციო პროექტების გეგმები;
- BDD დოკუმენტის ფარგლებში არ ხდება საშუალოვადიან პერიოდში დაგეგმილი მიმდინარე და საინვესტიციო დანახარჯების ცხადად გამიჯვნა, რაც აფერხებს სრული სურათის წარმოდგენას ქვეყნის მასშტაბით დაგეგმილი საინვესტიციო პროექტების შესახებ. ამასთან, საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში არ არის წარმოდგენილი ინფორმაცია დაგეგმილი/მიმდინარე კაპიტალური პროექტების მთლიანი საპროგნოზო ღირებულების შესახებ;
- შემუშავებული არ არის საინვესტიციო პროექტების მოვლა-შენახვასთან დაკავშირებული ხარჯების კალკულაციის მეთოდოლოგია⁶⁵ და განმახორციელებელი უწყებები ეყრდნობიან წარსულ გამოცდილებას მსგავსი პროექტების მაგალითზე. IMF-ის შეფასებით, მიზანშეწონილია, საბიუჯეტო ორგანიზაციებმა მოახდინონ მოვლა-შენახვასთან დაკავშირებული ხარჯების კალკულაცია წინასწარ განსაზღვრული მეთოდოლოგიის საფუძველზე და აღნიშნული ინფორმაცია წარმოადგინონ საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში.

2020 წელს საინვესტიციო პროექტებზე⁶⁶ მიმართულმა მთლიანმა დაფინანსებამ 2.6 მლრდ ლარი და გეგმის (2.3 მლრდ ლარი) 114% შეადგინა (წინა წლის ანალოგიური მაჩვენებელი 2.4 მლრდ ლარი და გეგმის 104%-ია). საინვესტიციო პროექტების დარგობრივი კლასიფიკაციის ანალიზით ვლინდება, რომ განხორციელებული პროექტების ყველაზე მსხვილ კომპონენტებს საგზაო (53%) და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის (18%) განვითარება წარმოადგენს. 2019 წელთან შედარებით, საინვესტიციო პროექტების მოცულობა გაიზარდა ენერგეტიკის, მუნიციპალური

France) (25 03 18); საცხოვრებლად ვარგისი ქალაქების საინვესტიციო პროგრამა (I ფაზა) (ADB) (25 03 20); იმერეთის და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტებში კომუნალური ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება (KfW) (25 04 07); წყლის ინფრასტრუქტურის განახლების პროექტი II (EIB, EU) (25 04 08); ინოვაციის, ინკლუზიურობის და ხარისხის პროექტი - საქართველო I2Q (IBRD) (25 07 05); თბილისის მეტროს პროექტი (EBRD) (56 13 08); აჭარის სოფლების წყალმომარაგებისა და წყალარინების პროგრამა, საქართველო (EU, KfW) (56 13 09).

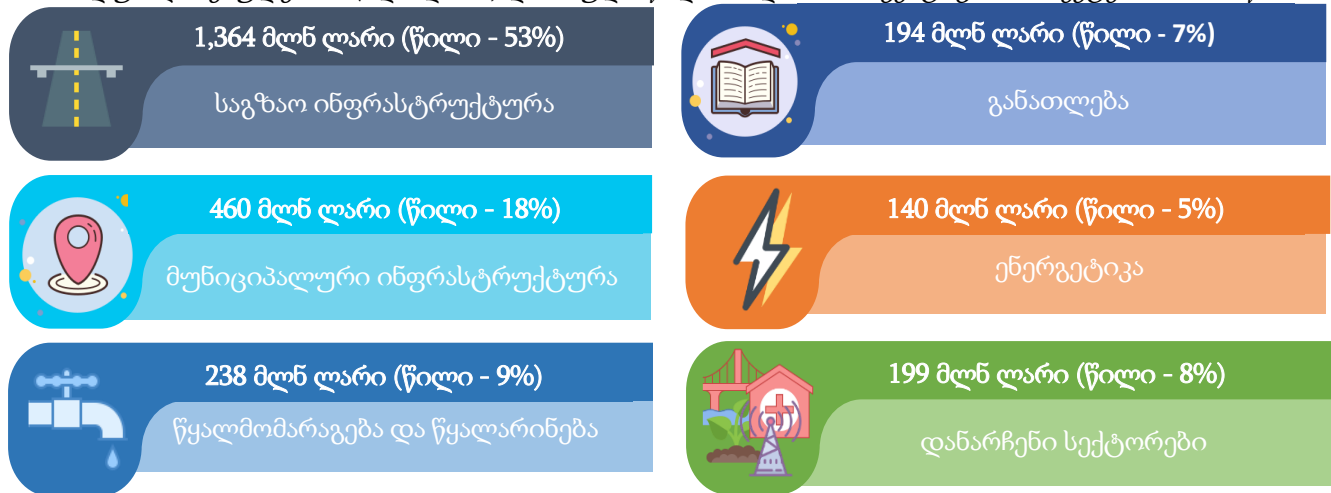
⁶⁴ IMF Country Report No. 18/306

⁶⁵ გამონაკლისს წარმოადგენს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი, რომელიც იყენებს საკუთარ მეთოდოლოგიას გზების მოვლა-შენახვასთან დაკავშირებული ხარჯების იდენტიფიცირების მიზნით.

⁶⁶ მონაცემები ეფუძნება „კაპიტალური პროექტების დანართს“ და „სახელმწიფო ბიუჯეტის დონორების დაფინანსებით განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების“ დოკუმენტში წარმოდგენილ ინფორმაციას.

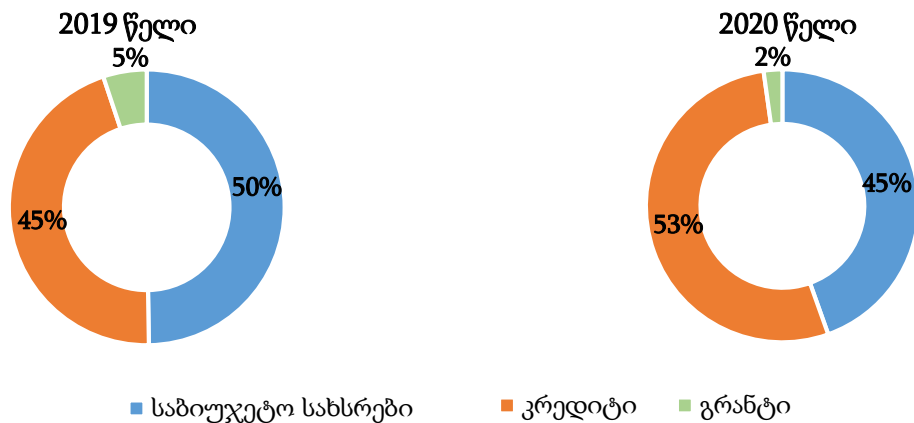
ინფრასტრუქტურის, საგზაო ინფრასტრუქტურისა და სხვა დარგების მიმართულებით, ხოლო წყალმომარაგება და წყალარინებისა და განათლების მიმართულებით შემცირდა.

დიაგრამა 40. საინვესტიციო პროექტების დარგობრივი კლასიფიკაცია, თითოეული დარგის მოცულობა ნომინალურ ღირებულებაში (მლნ ლარი) და %-ული წილი მთლიან საინვესტიციო პროექტებში - 2020 წ.



რაც შეეხება დაფინანსების წყაროებს, 2020 წელს დახარჯული თანხიდან 45%-ს საბიუჯეტო სახსრები შეადგენს, 53%-ს კრედიტები, 2%-ს კი გრანტები. 2019 წელთან შედარებით საბიუჯეტო სახსრებითა და გრანტებით დაფინანსებული საინვესტიციო პროექტების წილი შემცირდა, კრედიტით დაფინანსებული პროექტების წილი კი გაიზარდა.

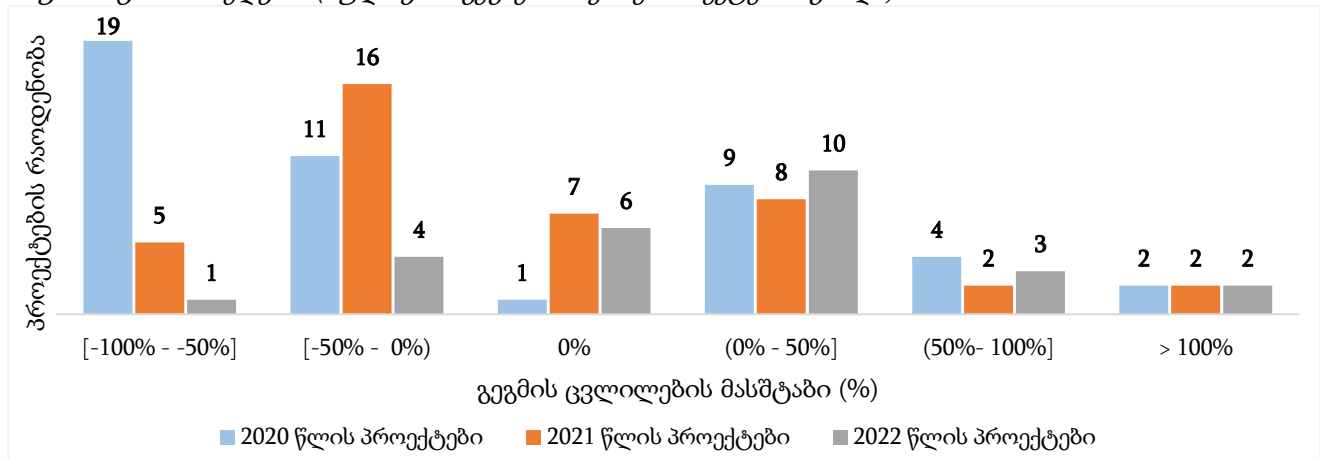
დიაგრამა 41. საინვესტიციო პროექტების დაფინანსების წყაროების წილი მთლიან ღირებულებაში - 2019-2020 წწ.



უშუალოდ მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე, საინვესტიციო პროექტების მართვაში იდენტიფიცირებულ ნაკლოვანებას წარმოადგენს პროექტების გეგმების არსებითი ცვლილება, რაც დაგეგმვის პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს. კერძოდ, 2019 და 2020 წლების სახელმწიფო

ბიუჯეტის კანონებზე⁶⁷ თანდართულ „კაპიტალური პროექტების დანართებში“, 2020 წლისთვის პროექტებისთვის განსაზღვრული გეგმების შედარებით ირკვევა, რომ გეგმა 50%-ზე მეტით გაეზარდა 6 პროექტს და შემცირდა 19 პროექტს. ასევე, 15 ნულოვანი გეგმის მქონე პროექტი, 2020 წელს ჯამურად 163 მლნ ლარით დაფინანსდა, აქედან ორი პროექტის⁶⁸ შემთხვევაში, თანხის ათვისება არ მომხდარა. ანალოგიური ტენდენცია შეინიშნება 2021 და 2022 წლების გეგმურ მაჩვენებლებთან დაკავშირებითაც.

დიაგრამა 42. 2020-2022 წლებისთვის საინვესტიციო პროექტების გეგმების ცვლილება იმავე წლებისთვის 2019 და 2020 წლების ბიუჯეტზე თანდართული კაპიტალური პროექტების დანართში წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით (ნულოვანი გეგმების მქონე პროექტების გარდა).



დაგეგმვის ეტაპზე არსებული ნაკლოვანებები, თავის მხრივ, პროექტების განხორციელების პროცესზე ახდენს გავლენას, რაც ხშირ შემთხვევაში, პროექტების ფარგლებში აუთვისებელი რესურსის ან ფაქტობრივი ხარჯის გეგმაზე მნიშვნელოვანი გადაჭარბებით გამოიხატება. კერძოდ, აგრეგატულ დონეზე ათვისების მაღალი მაჩვენებლის მიუხედავად, ცალკეული პროექტების შემთხვევაში ადგილი აქვს დაბალი ათვისების ტენდენციას. 2020 წელს ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული 88 პროექტიდან 38 პროექტის შემთხვევაში⁶⁹ ათვისებული იქნა გეგმის 70%-ზე ნაკლები (მათ შორის, 6 პროექტის შემთხვევაში თანხის ათვისება საერთოდ არ მომხდარა). სახელმწიფო უწყებების მიერ წარმოდგენილი განმარტებების მიხედვით, დაბალი ათვისებები ძირითადად განპირობებულია პანდემიის გავრცელების გამო რიგი აქტივობებისა და ღონისძიებების გაუქმებით/შეფერხებითა და გადადებით. მიუხედავად ამისა, არსებობს ისეთი პროექტებიც⁷⁰, რომელთაც 2020 წლის მსგავსად,

⁶⁷ ვინაიდან კაპიტალური პროექტების განახლებული დანართი ბიუჯეტის კანონის ცვლილების ფარგლებში წარმოდგენილი არ იქნა, ორივე წლის შემთხვევაში მოცემული მონაცემები ეყრდნობა ბიუჯეტის თავდაპირველ კანონებზე თანდართულ ინფორმაციას.

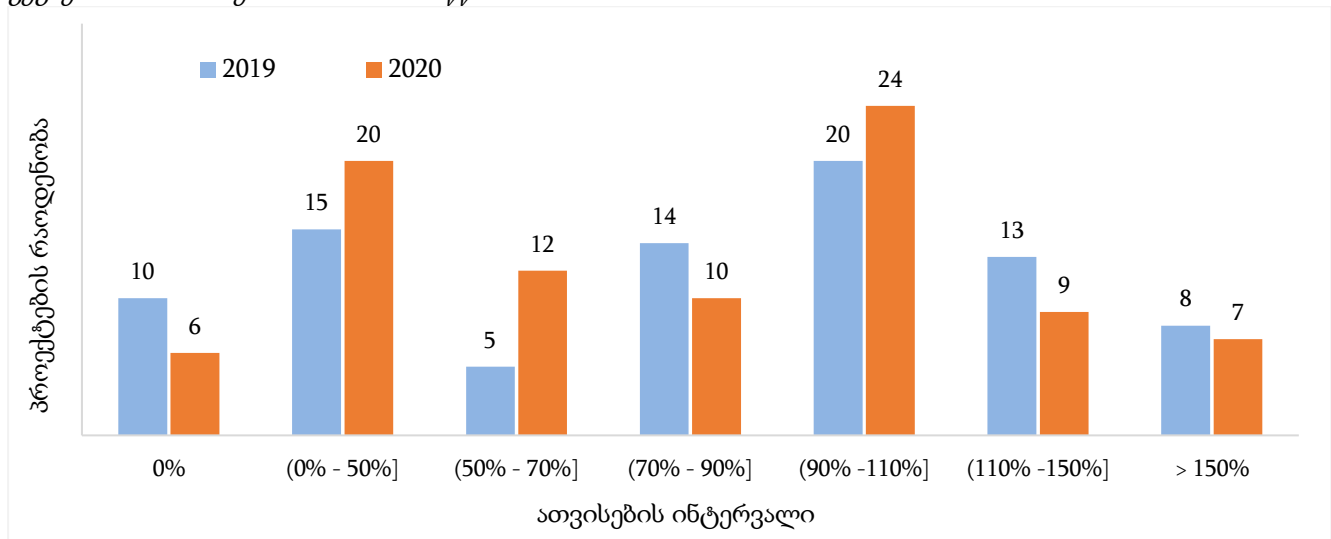
⁶⁸ ალგეთი-სადახლოს საავტომობილო გზის მშენებლობა-მოდერნიზაცია (EIB) (25 02 03 17); თბილისი-ბაკურიცხე-ლაგოდეხის საავტომობილო გზის კმ20-კმ50 ლოჭინი-საგარეჯოს მონაკვეთის მშენებლობა (EIB) (25 02 03 18).

⁶⁹ გეგმასთან შესაბამისობის მიზნით ფაქტობრივი მაჩვენებელი არ მოიცავს მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვებს ფარგლებში განხორციელებულ გადახდებს ვინაიდან მათ არ გააჩნიათ გეგმური მაჩვენებელი და აისახება მხოლოდ ფაქტობრივად გაწეულ გადასახდელებში (საკასო ხარჯში).

⁷⁰ მაგალითები: „ქუთაისის საერთაშორისო აეროპორტთან (კოპიტნარი) სატრანსპორტო კვანძის მოწყობა“ (25 02 02 12); „მიდასახელმწიფოებრივი გზების აქტივების მართვის პროექტი (WB)“ (25 02 02 15); „სენაკი-ფოთი-სარფის საავტომობილო გზის ბათუმი (ჭოროხი)-სარფის მონაკვეთზე ახალი საავტომობილო გზის მშენებლობა (ADB)“ (25 02 03 14); „მდინარე

შესრულების დაბალი მაჩვენებელი ჰქონდათ 2019 წელსაც, რაც პროექტების დაგეგმვის ხარვეზებზე მიუთითებს (*დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 3-ში*). გამოყოფილი რესურსის დაბალი ათვისება განსაკუთრებით საყურადღებოა ისეთი საგარეო საკრედიტო რესურსით დაფინანსებული პროექტებისთვის, რომლებიც ითვალისწინებს ვალდებულების გადასახადს (Commitment Fee) კრედიტის ათვისებელ ნაწილზე⁷¹, რადგან პროექტის დაგეგმილზე დაგვიანებით განხორციელება იწვევს კრედიტის მომსახურების ხარჯების ზრდას⁷². 2020 წელს საგარეო წყაროებიდან მოზიდული საინვესტიციო კრედიტების ფარგლებში ჯამურად გადახდილმა ვალდებულების გადასახადმა 9.6 მლნ ლარი შეადგინა. აქედან, დაფინანსების გეგმიდან კრედიტის ნაწილში 70%-ზე დაბალი ათვისების 9 საინვესტიციო კრედიტის ფარგლებში სულ გადახდილი ვალდებულების გადასახადი 3.3 მლნ ლარია (*დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 3-ში*).

დიაგრამა 43. საინვესტიციო პროექტების განაწილება ათვისების მაჩვენებლების მიხედვით დამტკიცებულ გეგმებთან მიმართებით - 2019-2020 წწ.



დაბალი ათვისების მქონე პროექტებთან ერთად, ასევე საყურადღებოა გეგმების გადაჭარბებით შესრულება. კერძოდ, გეგმაზე 50%-ზე მეტი ათვისებით ხასიათდება 7 პროექტი (*დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 3-ში*). გარდა ამისა, წლის განმავლობაში 5 ისეთი პროექტის ფარგლებში რომელიც ბიუჯეტის გეგმით განსაზღვრული არ იყო⁷³ დახარჯული იქნა 15.6 მლნ ლარი.

რიონზე ფოთის ხიდის მშენებლობა (ADB, EIB) (25 02 03 15); თბილისი-წითელი ხიდის (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საზღვარი) საავტომობილო გზის კმ22-კმ57 რუსთავი-წითელი ხიდის მონაკვეთის მშენებლობა" (EIB) (25 02 03 16); „ალგეთი-სადახლოს საავტომობილო გზის მშენებლობა-მოდერნიზაცია (EIB)" (25 02 03 17); „თბილისი-ბაკურციხე-ლაგოდეხის საავტომობილო გზის კმ20-კმ50 ლოჭინი-საგარეჯოს მონაკვეთის მშენებლობა (EIB)" (25 02 03 18); „თბილისის საჯარო სკოლების რეაბილიტაციისა და ენერგოეფექტურობის გაზრდის პროექტი (CEB, E5P)" (25 07 02).

⁷¹ საკრედიტო ხელშეკრულებით განსაზღვრული ჯამური თანხის ათვისებელ ნაწილზე.

⁷² ვალდებულების გადასახადის გადახდა იწყება სესხის ეფექტურად გახდომის შემდეგ და ერიცხება კრედიტის ათვისებელ ნაწილზე, მიუხედავად იმისა მიმდინარეობს თუ არა სესხის ათვისება.

⁷³ საცხოვრებლად ვარგისი ქალაქების საინვესტიციო პროგრამა (I ფაზა) (ADB) (25 03 20); იმერეთის და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტებში კომუნალური ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება (KfW) (25 04 07); წყლის ინფრასტრუქტურის განახლების პროექტი II (EIB, EU) (25 04 08); ქ. ქობულეთის ახალი შემოვლითი გზა (ADB) (25 02 03 19); რეგიონალური განვითარების პროექტი I ნაწილი (კახეთი) (WB) (25 03 16).

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროს:

- მიზანშეწონილია, შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს მხარჯავი დაწესებულებების მიერ პროექტების კაპიტალურად კლასიფიკაციის პროცესზე ზედამხედველობას, რაც ერთი მხრივ, განაპირობებს მათ განხორციელებას „კაპიტალური პროექტების მართვის გზამკვლევისა“ და „კაპიტალური პროექტების მართვის მეთოდოლოგიის“ შესაბამისად, ხოლო მეორე მხრივ, ხელს შეუწყობს კაპიტალური პროექტების დანართში პროექტების შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენას;
- მნიშვნელოვანია, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ცვლილების განხორციელების შემთხვევაში, მოხდეს კაპიტალური პროექტების დანართის განახლება აღნიშნული ცვლილებების გათვალისწინებით.

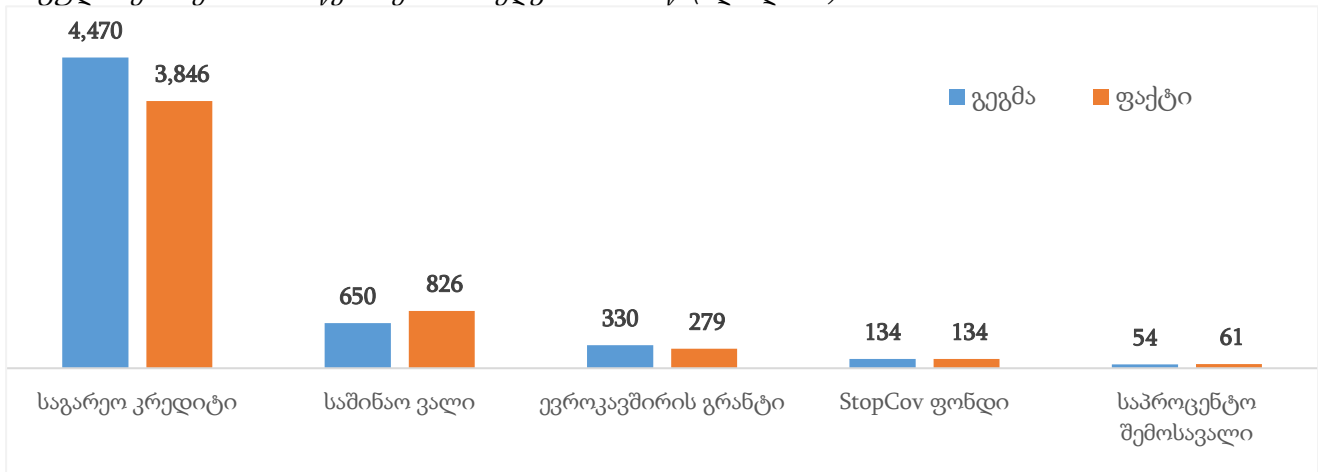
4.3 პანდემიის საპასუხოდ გატარებული ღონისძიებები

2020 წელს პანდემიით გამოწვეული უარყოფითი შედეგების სალიკვიდაციოდ შემუშავებული ანტიკრიზისული გეგმით განსაზღვრული ღონისძიებების დაფინანსების მიზნით სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელდა ცვლილება, რის შედეგადაც ბიუჯეტში აისახა პანდემიის საპასუხოდ გასატარებელი ღონისძიებები და მათი დაფინანსების წყაროები.

ბიუჯეტის კანონის ცვლილებით განსაზღვრული „ანტიკრიზისული ბიუჯეტის“ მიხედვით, პანდემიის პრევენციისა და მისი შედეგების სალიკვიდაციოდ დაიგეგმა დამატებით 5.6 მლრდ ლარის მობილიზება, საიდანაც 4.5 მლრდ ლარი საერთაშორისო პარტნიორებისგან გამოყოფილ ბიუჯეტის მხარდამჭერ კრედიტებს წარმოადგენს, 650 მლნ ლარი - საშინაო ვალის ზრდის შედეგად მიღებულ რესურსს, 330 მლნ ლარი - ევროკავშირიდან მისაღებ გრანტს, 133.5 მლნ ლარი StopCov ფონდში მობილიზებულ რესურსსა და 53.5 მლნ ლარი მთავრობის საბანკო დეპოზიტებიდან მიღებულ დამატებით საპროცენტო შემოსავალს.

აღნიშნული წყაროებიდან ბიუჯეტში ფაქტობრივად მობილიზებულმა თანხამ 5.1 მლრდ ლარი შეადგინა. დეტალური ინფორმაცია წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.

დიაგრამა 37. პანდემიიდან გამომდინარე დამატებითი მობილიზებული სახსრების გეგმური და ფაქტობრივი მოცულობები შესაბამისი წყაროების მიხედვით - 2020 წ. (მლნ ლარი).



რაც შეეხება პანდემიის საპასუხოდ გასატარებელი კონკრეტული ღონისძიებების პაკეტს, ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებით მისი მოცულობა 3.5 მლრდ ლარით განისაზღვრა. აღნიშნულ ღონისძიებებზე ფაქტობრივად მიმართულმა თანხამ ჯამურად 3.2 მლრდ ლარი შეადგინა. მათ შორის:

- 2 მლრდ ლარი პანდემიის საპასუხოდ გასატარებელი სხვადასხვა ღონისძიების დასაფინანსებლად ასახული იქნა სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების გეგმაში. აღნიშნული თანხიდან შესაბამისი ღონისძიებების ფარგლებში გამოყენებულ იქნა 1.4 მლრდ ლარი (69%)⁷⁴, ხოლო აუთვისებელი ნაწილიდან 422.5 მლნ ლარი გადანაწილდა პანდემიის მართვის სხვა ღონისძიებებში;⁷⁵
- კომერციული ბანკებისთვის ლარის გრძელვადიანი ლიკვიდობის შესაქმნელად, 10 წლიანი სახაზინო ობლიგაციების ემისიით მიღებული რესურსით დაიგეგმა 600 მლნ ლარის განთავსება ბანკების 10 წლიან სადეპოზიტო სერთიფიკატებში. ფაქტობრივად განთავსებულმა თანხამ 594.3 მლნ ლარი შეადგინა;
- 600 მლნ ლარით გაიზარდა ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრული ბიზნესისთვის ზედმეტად გადახდილი დღგ-ს დაბრუნების გეგმა და 1.2 მლრდ ლარს გაუტოლდა. 2020 წელს ფაქტობრივად დაბრუნებულმა დღგ-მ 1 მლრდ ლარი შეადგინა. შესაბამისად, საწყისი გეგმის გამოკლებით, დამატებით დაბრუნდა 440 მლნ ლარის ოდენობის დღგ;
- ფიზიკური პირებისა და ტურისტული ობიექტებისთვის დაწესდა საგადასახადო შეღავათი, რაც ფინანსთა სამინისტროს შეფასებით თანხობრივ გამოსახულებაში 295 მლნ ლარს

⁷⁴ იმ პროგრამების შემთხვევაში, რომლებიც პანდემიამდეც არსებობდა და შესრულების ეტაპზე არ მომხდარა ფაქტობრივი ათვისების გამოიჯვნა საწყისი და პანდემის მიზნით დამატებითი გამოყოფილი დაფინანსების მიმართ, ათვისების მაჩვენებელში ასახულია ბიუჯეტის კანონის ცვლილებით დამატებით გამოყოფილი დაფინანსება სრულად.

⁷⁵ მათ შორის: კომუნალური გადასახადების სუბსიდირების ხელშეწყობის ღონისძიებები (24 07 03 07) - 210 მლნ ლარი; 18 წლამდე ბავშვთა ერთჯერადი სოციალური დახმარება (27 02 06 04) - 65 მლნ ლარი; COVID-19-ის ვაქცინაზე ხელმისაწვდომობა (27 03 03 11 05) - 17 მლნ ლარი.

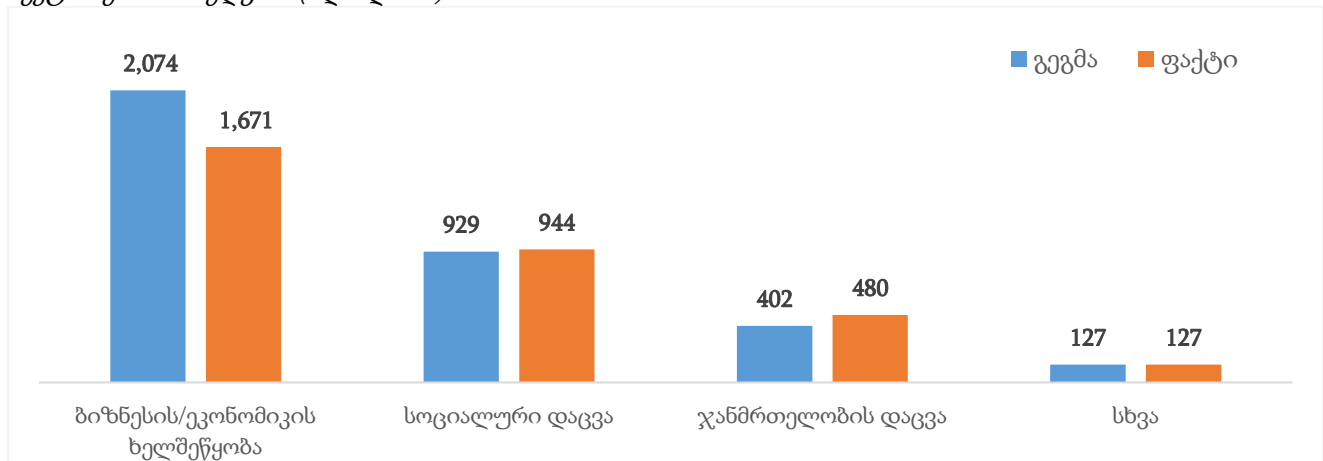
შეადგენდა. თუმცა დაწესებული შეღავათების ფაქტობრივი მოცულობა 364.2 მლნ ლარს გაუტოლდა.

დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს ახლავს „საქართველოში ახალი კორონავირუსის COVID-19 გავრცელება და მასზე ფისკალური პოლიტიკის პასუხების“ დოკუმენტი, თუმცა საყურადღებოა აღნიშნულ დოკუმენტში წარმოდგენილი ინფორმაციის სიზუსტესა და სისრულესთან დაკავშირებული შემდეგი საკითხები:

- ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში პანდემიის საპასუხოდ გატარებულ ღონისძიებებში ასახულია გადასახადის გადამხდელთა მიერ ზედმეტად გადახდილი დღგ-ს დაბრუნების ჯამური თანხა, 1 მლრდ ლარის ოდენობით. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ამ თანხიდან 600 მლნ ლარის დაბრუნება დაგეგმილი იყო თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონითაც;
- აღნიშნული დოკუმენტი არ მოიცავს ინფორმაციას იმ 7 ქვეპროგრამის შესრულების შესახებ⁷⁶, რომლებიც განსაზღვრული იყო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით და განხორციელებული ცვლილების დროს პანდემიით გამოწვეული დამატებითი ხარჯების დაფინანსებისთვის გაეზარდათ ასიგნება, ჯამურად 201 მლნ ლარით.

ზემოაღნიშნული საკითხების გათვალისწინებით, პანდემიის საპასუხოდ გატარებული ღონისძიებების გეგმური და ფაქტობრივი მაჩვენებლების შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილია დიაგრამაზე⁷⁷.

დიაგრამა 38. პანდემიის საპასუხოდ გატარებული ღონისძიებები გეგმური და ფაქტობრივი მაჩვენებლები სექტორების მიხედვით (მლნ ლარი).



⁷⁶ სოციალური შეღავათები მაღალმთიან დასახლებაში (27 02 04); მოსახლეობის საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვა (27 03 01); პირველადი და გადაუდებელი სამედიცინო დახმარების უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა (27 03 03 07 01); სახელმწიფო კლინიკების მართვა (27 03 05); იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლებისა და სოციალური და საცხოვრებელი პირობების შექმნა (27 06 03 01); საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა (56 01); ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები (56 04 02).

⁷⁷ 7 ქვეპროგრამისთვის, რომელიც წარმოდგენილ დოკუმენტში ასახული არაა, დიაგრამაზე ფაქტობრივ ხარჯში გათვალისწინებულია მათი გეგმა, 201 მლნ ლარის ოდენობით. დიაგრამაზე წარმოდგენილ „სხვა“ კომპონენტში ასახულია საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა (56 01) და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები (56 04 02).

აღსანიშნავია, რომ IMF-ის შეფასებით, ფისკალური პარამეტრების ზღვრებში დაბრუნების ხელშესაწყობად მნიშვნელოვანია ხარჯების რეპრიორიტეტიზაცია⁷⁸. კერძოდ, IMF-ის რეკომენდაციით, რეცესიის პერიოდში მეტი აქცენტი უნდა გაკეთდეს კონკრეტული მიზნობრიობის მქონე ღონისძიებებზე (მაგ. მოწყვლადი ჯგუფების სოციალური დახმარება) და შეიზღუდოს ისეთი ღონისძიებები, რომელთაც ზოგადი მიზნობრიობა გააჩნიათ (მაგ. სამემოსავლო გადასახადის შეღავათი და კომუნალური ხარჯების სუბსიდირება).

იმის გათვალისწინებით, რომ ანტიკრიზისული ღონისძიებების ბიუჯეტში ასახვით არსებითად შეიცვალა საბიუჯეტო პარამეტრების როგორც გეგმური, ასევე ფაქტობრივი მაჩვენებლები, მნიშვნელოვანია, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი მონაცემები დაინტერესებულ მხარეებს აძლევდეს ზუსტ და ამომწურავ ინფორმაციას პანდემიის საპასუხოდ გატარებული ღონისძიებებთან დაკავშირებით.

4.4 საჯარო სამართლისა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები

ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის სსიპ/ა(ა)იპ-ების ნაერთ ბალანსში⁷⁹ ასახული საწყისი ნაშთი არსებითად შესაბამისობაშია 2019 წლის სსიპ/ა(ა)იპ-ების ნაერთი ბალანსის საბოლოო ნაშთის მაჩვენებელთან. არსებული გადახრები, როგორც ინდივიდუალურ, ასევე აგრეგატულ დონეზე უმნიშვნელოა⁸⁰.

მიუხედავად ამისა, სსიპ/ა(ა)იპ-ების შესახებ ინფორმაციის ანგარიშგებასთან დაკავშირებით კვლავ შეინიშნება გარკვეული ნაკლოვანებები. კერძოდ, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის ნაერთი ბალანსის დოკუმენტში არ ხდება ინფორმაციის წარმოდგენა ინდივიდუალური სსიპ/ა(ა)იპ-ის შემოსულობების/გადასახდელების შესახებ, მათი ფორმირების წყაროების⁸¹ მიხედვით. მონაცემებთან დაკავშირებული ზემოხსენებული შეზღუდვიდან გამომდინარე, ვერ ხერხდება სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული და ათვისებული რესურსების სრული ანალიზი. შესაბამისად, ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე წარმოდგენილია ინფორმაცია უწყებების მიერ კანონმდებლობით ნებადართული საკუთარი შემოსავლებისა და ამ შემოსავლებიდან გაწეული გადასახდელების შესახებ, სახელმწიფო ბიუჯეტთან კონსოლიდაციის გარეშე⁸².

⁷⁸ EIGHTH REVIEW UNDER THE EXTENDED FUND FACILITY ARRANGEMENT; აპრილი 2021, გვ. 10.

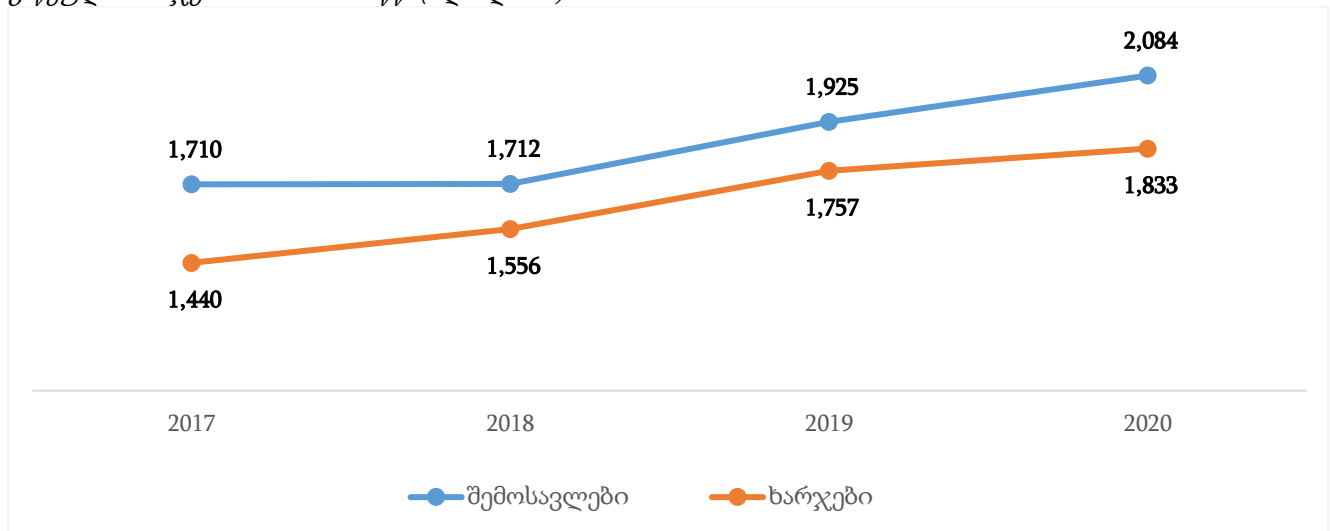
⁷⁹ საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების კანონმდებლობით ნებადართული სხვა (საკუთარი) შემოსავლების/გადასახდელების ნაერთი ბალანსი.

⁸⁰ 2019 წლის ბოლოსა და 2020 წლის დასაწყისში არსებულ ნაშთებს შორის ცდომილება 13 ათასი ლარის ტოლია.

⁸¹ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და კანონმდებლობით ნებადართული საკუთარი საქმიანობიდან მიღებული.

⁸² წარმოდგენილი ინფორმაცია უშუალოდ სსიპ-ების საკუთარი შემოსავლების და საკუთარი შემოსავლების ფარგლებში გაწეული ხარჯების გარდა ასევე მოიცავს მოსწავლეთა ვაუჩერული დაფინანსებისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებულ თანხას და აღნიშნულის ფარგლებში გაწეულ ხარჯს; სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ცენტრალური ბიუჯეტის სსიპ(ებ)-ზე/ა(ა)იპ(ებ)-ზე გაცემულ მიმდინარე და კაპიტალურ გრანტებს და აღნიშნულის ფარგლებში გაწეულ ხარჯებს; სსიპ(ებ)-დან/ა(ა)იპ(ებ)-დან სახელმწიფო ბიუჯეტში გრანტების სახით მიმართულ თანხებს. სახელმწიფო ბიუჯეტთან კონსოლიდაციის გარეშე აღნიშნული თანხები კლასიფიცირდება როგორც სსიპ(ებ)/ა(ა)იპ(ებ)-ის საკუთარი შემოსავლები და მათ ფარგლებში გაწეული ხარჯები.

დიაგრამა 33. სსიპ/ა(ა)იპ-ების კანონმდებლობით ნებადართული საკუთარი შემოსავლები და მათ ფარგლებში გაწეული ხარჯები - 2017-2020 წწ. (მლნ ლარი).



2019 წელთან შედარებით, ჯამურად სსიპ/ა(ა)იპ-ების საკუთარი შემოსავლები გაიზარდა 159 მლნ ლარით და 2.1 მლრდ ლარი შეადგინა, ხოლო ხარჯები გაიზარდა 77 მლნ ლარით და 1.8 მლრდ ლარს გაუტოლდა.

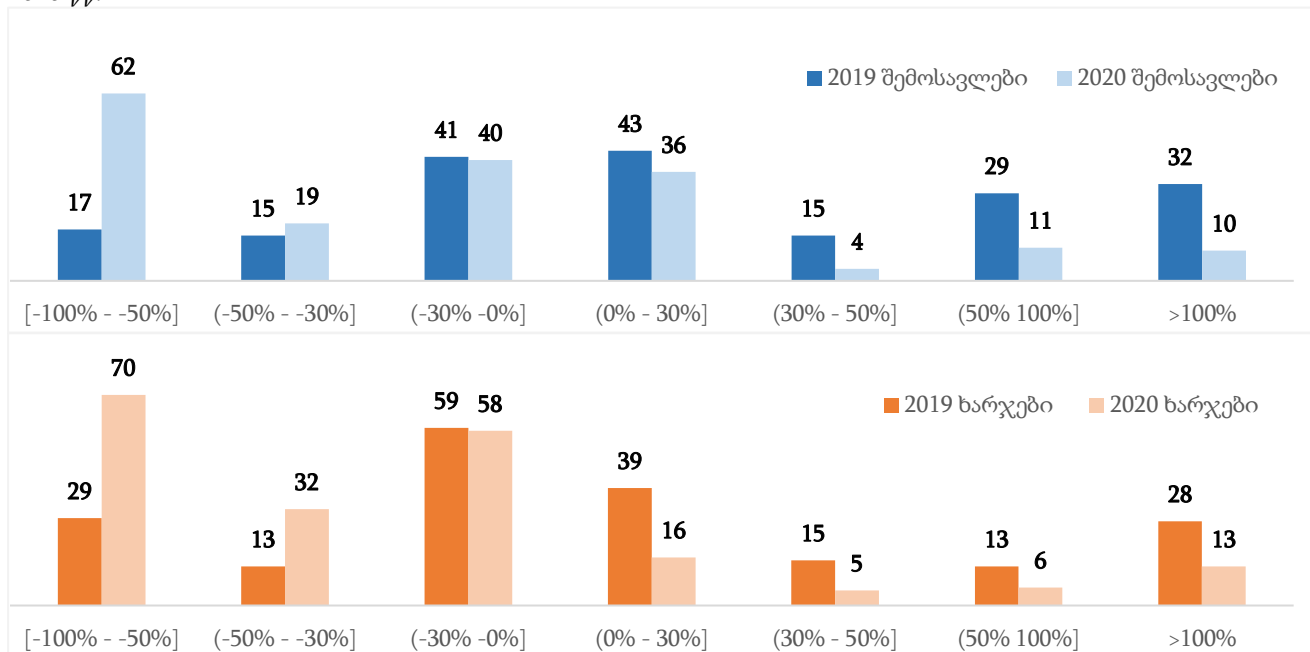
გასული წლების მსგავსად, საყურადღებოა სსიპ/ა(ა)იპ-ების შემოსავლებისა და ხარჯების დაგეგმვასთან დაკავშირებული შემდეგი საკითხები:

- 2020 წელს 36 უწყების მიერ საკუთარი შემოსავლები ნულოვანი მაჩვენებლით დაიგეგმა, თუმცა წლის ბოლოს ჯამურად მობილიზებულმა თანხამ 130 მლნ ლარი შეადგინა. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული 36 საბიუჯეტო ორგანიზაციიდან 15-ის შემთხვევაში, ანალოგიურ ფაქტს 2019 წელსაც ჰქონდა ადგილი;
- 2020 წელს 15 უწყების შემთხვევაში საკუთარი სახსრებიდან ხარჯების გაწევა დაგეგმილი არ ყოფილა. თუმცა, წლის ბოლოს საკუთარი შემოსავლებით დაფინანსებული ხარჯები 20 მლნ ლარს გაუტოლდა. აღნიშნული 15 საბიუჯეტო ორგანიზაციიდან 9-ს 2019 წელსაც ხარჯების ნულოვანი გეგმა ჰქონდა განსაზღვრული, თუმცა ხარჯები მაინც გასწიეს.

საბიუჯეტო ორგანიზაციების განაწილება ფაქტობრივ და გეგმურ მაჩვენებლებს შორის არსებული გადახრების მიხედვით წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე⁸³.

⁸³ დიაგრამაზე წარმოდგენილი 2020 წლის სსიპ/ა(ა)იპ-ების რაოდენობა შემოსავლების ანალიზში 18-ით ნაკლებია ხარჯების ანალიზისგან, 2019 წლის შემთხვევაში კი 4-ით, რადგან მათი შემოსავლები ნულოვანი ოდენობით იყო დაგეგმილი.

დიაგრამა 34. სსიპ/ა(ა)იპ-ების განაწილება საკუთარი შემოსავლებისა და ხარჯების ფაქტობრივ და გეგმურ მაჩვენებლებს შორის %-ული გადახრების მიხედვით. დიაპაზონი აჩვენებს ფაქტობრივ და გეგმურ მაჩვენებლებს შორის არსებულ %-ულ სხვაობას, ხოლო რიცხვები - შესაბამისი უწყებების ოდენობას - 2019-2020 წწ.



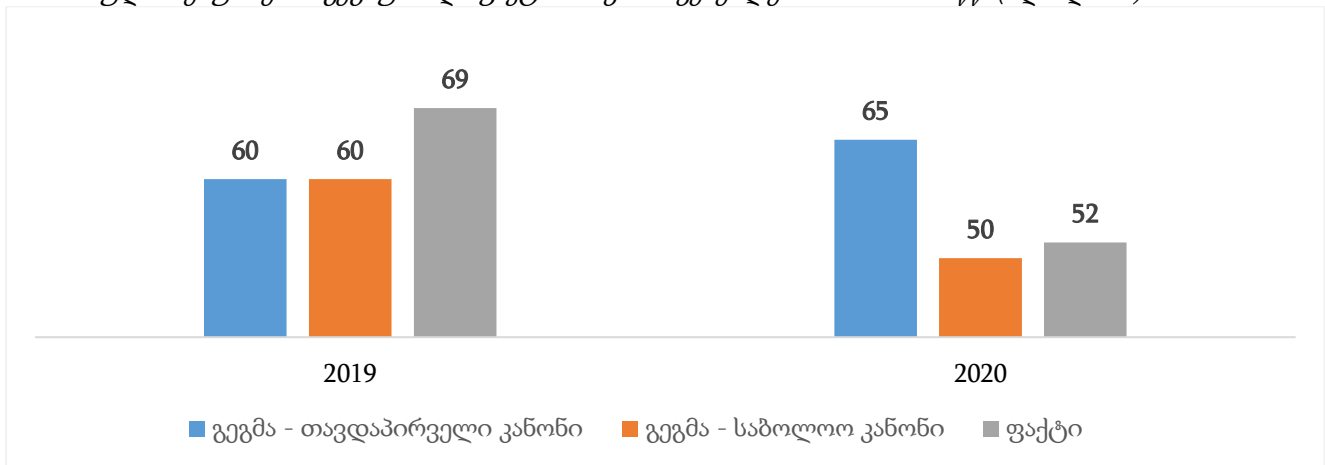
გეგმურ და ფაქტობრივ მაჩვენებლებს შორის არსებული გადახრების სიხშირისა და მასშტაბის გათვალისწინებით, რაც რიგ შემთხვევებში, სისტემატურ ხასიათს ატარებს, მიზანშეწონილია, უწყებების მიერ დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს საკუთარი შემოსავლებისა და ხარჯების დაგეგმვის ეტაპზე რეალისტური პროგნოზების განსაზღვრისათვის.

2020 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში 34 სსიპ/ა(ა)იპ-ის⁸⁴ მიერ მიიმართა 51.6 მლნ ლარი (2019 წელს - 69.4 მლნ ლარი), რაც ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის (50 მლნ ლარი) 101.2%-ია. საყურადღებოა, რომ 9 საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ არ მომხდარა კანონმდებლობით განსაზღვრული თანხის ბიუჯეტში მიმართვა, ჯამურად 14.6 მლნ ლარის ოდენობით⁸⁵. აღნიშნული უწყებებიდან 6 ორგანიზაციის შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა წლის ბოლოს ნაშთის დაგროვებას, ჯამში 8 მლნ ლარის მოცულობით.

⁸⁴ 2017 წლიდან, სსიპ-ებს, რომელთა წლიური შემოსავალი, ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსების გარდა აღემატება 1 მლნ ლარს, დაევალით საკუთარი შემოსავლის არანაკლებ 10%-ის მიმართვა სახელმწიფო ბიუჯეტში.

⁸⁵ ბიუჯეტში თანხის მომართვა არ მომხდარა შემდეგი სსიპ-ების მიერ: სსიპ - აღსრულების ეროვნული ბიურო; სსიპ - სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო; სსიპ - ციფრული მმართველობის სააგენტო; სსიპ - ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიურო; სსიპ - საქართველოს ეროვნული არქივი; სსიპ - იუსტიციის სახლი; სსიპ - საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე; სსიპ - სმარტ ლოჯიკი; სსიპ - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო. აღნიშნული უწყებებიდან ნაშთის დაგროვებას ადგილი ჰქონდა პირველი 5-ის მიერ.

დიაგრამა 35. სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ მიღებული საკუთარი შემოსავლებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართული რესურსების გეგმური და ფაქტობრივი მაჩვენებლები - 2019-2020 წწ. (მლნ ლარი).



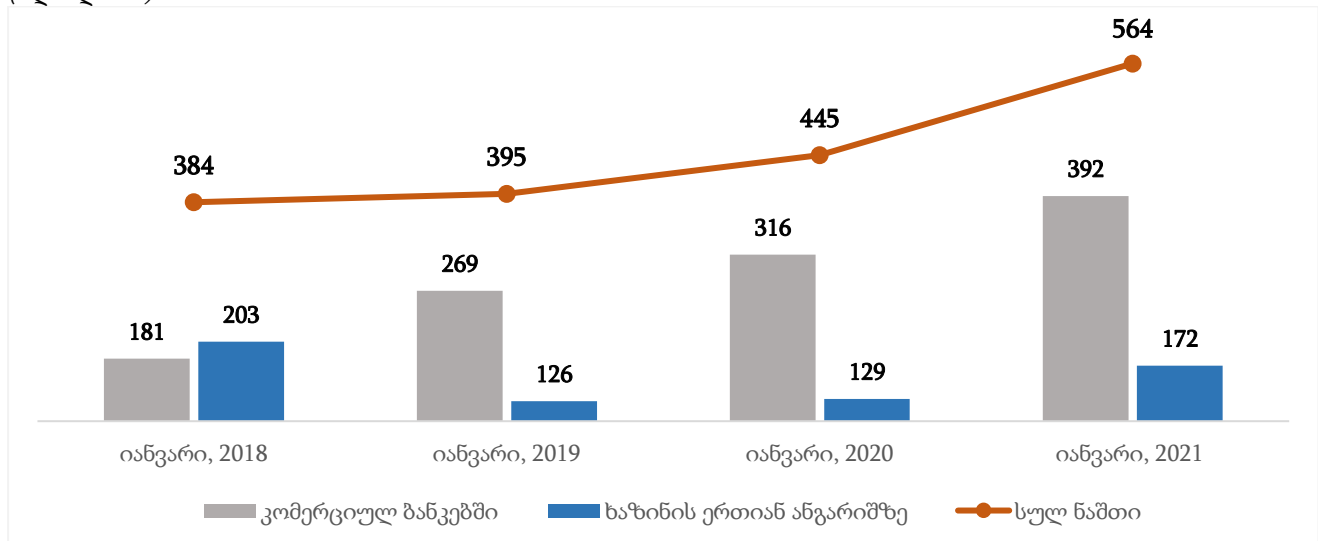
სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ მოხილზებული საკუთარი შემოსავლებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში სავალდებულოდ მისამართი თანხების მიუხედავად, მათ მფლობელობაში რჩება ჭარბი ოდენობის ფულადი რესურსი, რაც ნაშთის სახით განთავსებულია კომერციული ბანკების დეპოზიტებზე. კერძოდ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შესწავლილი 75 ორგანიზაციის შემთხვევაში, მათ მიერ კომერციული ბანკების მიმდინარე და სადეპოზიტო ანგარიშებზე განთავსებულმა ჯამურმა ფულადმა რესურსმა, 2020 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, 422 მლნ ლარი შეადგინა. მათ შორის, ვადიანი დეპოზიტების მოცულობა 216 მლნ ლარია.



კერძოდ, 1 წლით ან/და ნაკლები ვადით განთავსებულია 82 მლნ ლარი, 1-დან 2 წლამდე ვადით 113 მლნ ლარი, ხოლო 21 მლნ ლარი სსიპ - მუნიციპალური განვითარების ფონდის მიერ განთავსებულია 2-დან 3 წლამდე ვადით.

რაც შეეხება მთლიანად სსიპ/ა(ა)იპ-ების ნაშთების მოცულობას აგრეგატულ დონეზე, მაჩვენებელი ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება. 2021 წლის დასაწყისში, სსიპ/ა(ა)იპ-ების განკარგვაში არსებული მთლიანი ნაშთი 119 მლნ ლარით, მათ შორის, კომერციულ ბანკებში განთავსებული ფულადი სახსრები 76 მლნ ლარით აღემატება 2020 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს.

დიაგრამა 36. სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ კომერციულ ბანკებსა და ხაზინის ერთიან ანგარიშზე არსებული ნაშთი (მლნ ლარი)



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

საჯარო უწყებების მიერ კომერციული ბანკების დეპოზიტებზე განთავსებული თავისუფალი ფულადი სახსრების მოცულობიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, გამოუყენებელი ფულადი სახსრები დროულად იქნეს მიმართული სახელმწიფო პროდუქტების/სერვისების შექმნის ან/და გაუმჯობესების მიმართულებით⁸⁶.

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროს:

- მიზანშეწონილია, შეიმუშაოს მექანიზმი/მიდგომა, რომელიც უზრუნველყოფს ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე სსიპ-ების/ა(ა)იპ-ების საკუთარი შემოსავლების რეალისტური გეგმური მაჩვენებლების განსაზღვრას, მათ შორის გასული წლების ტენდენციების გათვალისწინებით.

⁸⁶ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“, გვ. 52

5. ფინანსური აქტივების მართვა

2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით ფინანსური აქტივების ზრდის გეგმური მაჩვენებელი 464 მლნ ლარით, ხოლო კლების - 130 მლნ ლარით განისაზღვრა. კანონში განხორციელებული ცვლილებებით, დაკორექტირდა ორივე მაჩვენებელი და ფინანსური აქტივების ზრდის მუხლი 2.4 მლრდ ლარით გაიზარდა (509%-ით), ხოლო ფინანსური აქტივების კლების მუხლი 50 მლნ ლარით შემცირდა (38%-ით).

ფაქტობრივი მონაცემებით, ფინანსური აქტივების ზრდამ 2.2 მლრდ ლარი შეადგინა და 20.5%-ით (577.9 მლნ ლარით) ჩამორჩა გეგმას. ჩამორჩენა ძირითადად განაპირობა ვალუტა და დეპოზიტების კომპონენტის გეგმასთან მიმართებით 75%-ით შესრულებამ. ფინანსური აქტივების კლების მაჩვენებელმა 163 მლნ ლარი შეადგინა და 104%-ით (83 მლნ ლარით) გადააჭარბა გეგმას.

ცხრილი 6. ფინანსური აქტივების შესახებ მონაცემები (მლნ ლარი).

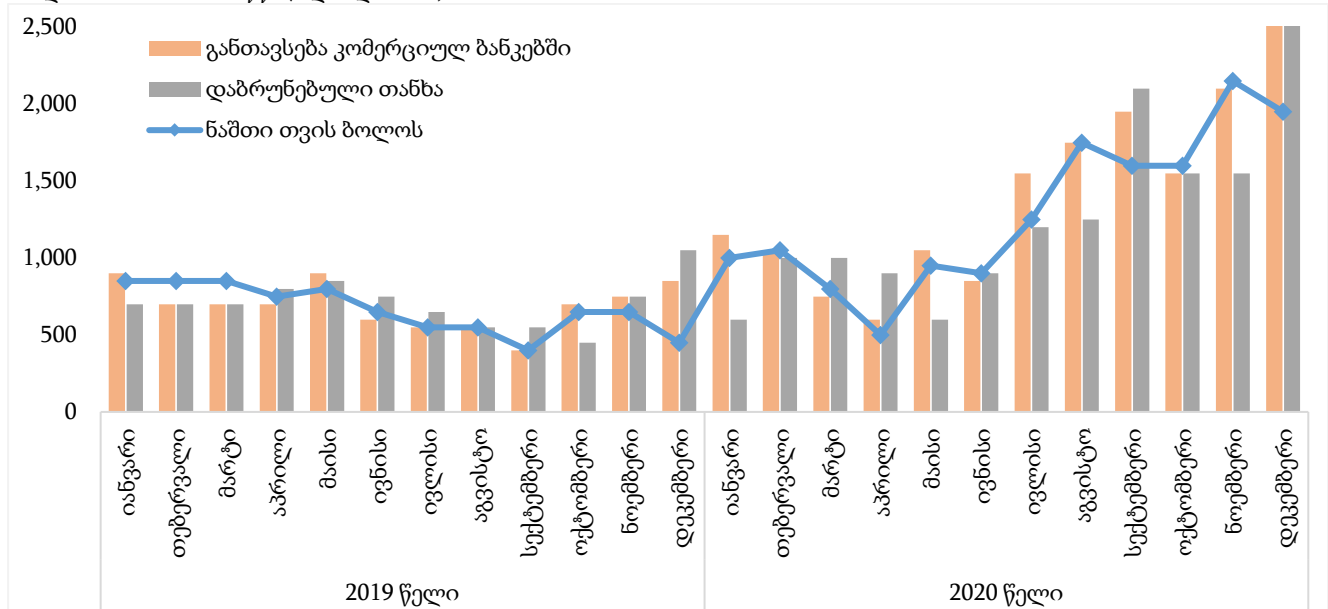
	2019 ფაქტი (1)	2020 ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონი (2)	2020 ბიუჯეტის კანონი ცვლილება (3)	2020 ფაქტი (4)	(4)/(2) %	(4)/(3) %
ფინანსური აქტივების ზრდა	279	464	2,823	2,245	484%	80%
ვალუტა და დეპოზიტები	0	121	2,496	1,868	1,539%	75%
სესხები	279	342	327	378	110%	116%
ფინანსური აქტივების კლება	366	130	80	163	126%	204%
ვალუტა და დეპოზიტები	217	0	0	0	0%	0%
სესხები	149	130	80	163	126%	204%
ფინანსური აქტივების ცვლილება	-87	334	2,743	2,082	624%	76%

5.1 ვალუტა და დეპოზიტები

ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებებით „ვალუტა და დეპოზიტების“ მუხლის (ბიუჯეტის ნაშთის) 2.5 მლრდ ლარამდე ზრდა ძირითადად პანდემიით გამოწვეული გაურკვევლობისა და აღნიშნულიდან გამომდინარე გაუთვალისწინებელი ღონისძიებების დაფინანსების საჭიროების წარმოქმნის შემთხვევაში ბუფერის შექმნას ემსახურებოდა. წლის ბოლოს ბიუჯეტის ნაშთმა 1.9 მლრდ ლარი შეადგინა და 25%-ით ჩამორჩა გეგმურ მაჩვენებელს, რაც ერთი მხრივ განაპირობა შემოსულობების გეგმიდან ჩამორჩენამ (რაც თავის მხრივ საგარეო წყაროებიდან მოზიდული კრედიტების გეგმასთან შედარებით 923 მლნ ლარით ნაკლები ოდენობით მობილიზებული), ხოლო მეორე მხრივ გადასახდელების გეგმაზე 251 მლნ ლარით გადაჭარბებამ. წლის განმავლობაში ბიუჯეტის ნაშთის ზრდის პარალელურად, მიმდინარეობდა ნაშთში აკუმულირებული ფულადი რესურსის განთავსება კომერციული ბანკების დეპოზიტებზე (ძირითადად 1 თვიანი ვადიანობით). კერძოდ, სახელმწიფო ხაზინის მიერ, მოკლევადიანი

დეპოზიტების პორტფელი წლის განმავლობაში 450 მლნ ლარიდან 1.9 მლრდ ლარამდე გაიზარდა, რომლის საშუალო ვადიანობამ 31 დეკემბრის მდგომარეობით 26.5 დღე შეადგინა.

დიაგრამა 44. აუქციონის გზით კომერციულ ბანკებში განთავსებული ნაშთის მოცულობა ყოველი თვის ბოლოს - 2019-2020 წწ. (მლნ ლარი⁸⁷).



გარდა მოკლევადიანი დეპოზიტებისა, მთავრობის განკარგულების საფუძველზე⁸⁸, ეკონომიკის გრძელვადიანი საკრედიტო რესურსით უზრუნველყოფის მიზნით, 2020 წლის ივნისსა და ივლისში, კომერციული ბანკების სადეპოზიტო სერთიფიკატებში განთავსდა 594.3 მლნ ლარი, რომლის ვადაც 2028 წლის იანვარში იწურება. შესაბამისად, 2020 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, მთავრობის მიერ კომერციულ ბანკებში განთავსებული დეპოზიტების მოცულობამ 2.6 მლრდ ლარი შეადგინა.

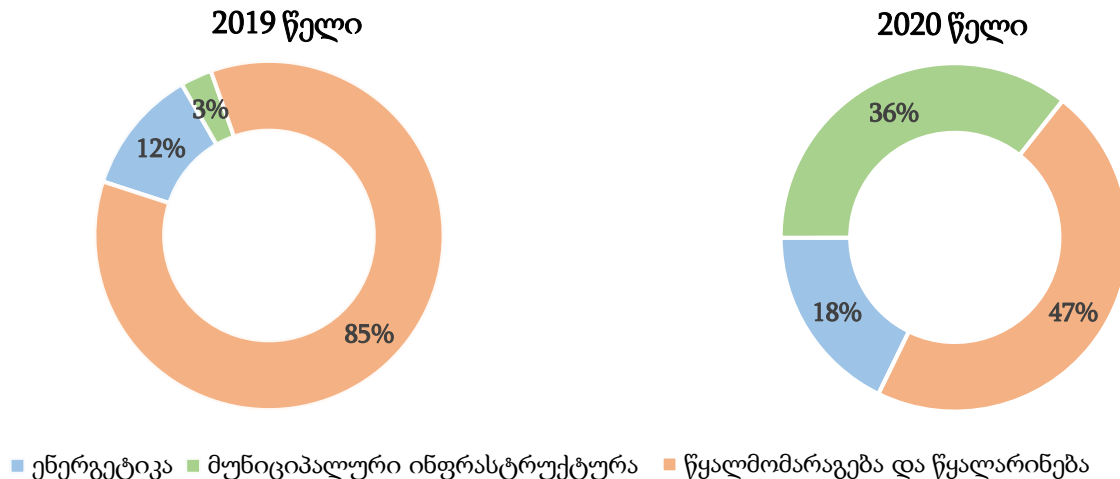
5.2 სესხები

2020 წელს სხვადასხვა საინვესტიციო პროექტების განსახორციელებლად საგარეო წყაროებიდან აღებული საკრედიტო რესურსიდან გადასესხდა 378 მლნ ლარი, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 99 მლნ ლარით (35%-ით) აღემატება. გადასესხებული თანხების ძირითადი ნაწილი (47%) მიიმართა წყალმომარაგება-წყალარინების პროექტების განსახორციელებლად.

⁸⁷ 2020 წლის იანვრის დასაწყისში კომერციულ ბანკებში აუქციონების გზით განთავსებული თანხა 450 მლნ ლარს შეადგენდა.

⁸⁸ მთავრობის 2020 წლის 22 მაისის N845 განკარგულება.

დიაგრამა 45. საგარეო წყაროებიდან გადასესხებული კრედიტების მიზნობრიობა - 2019-2020 წწ.



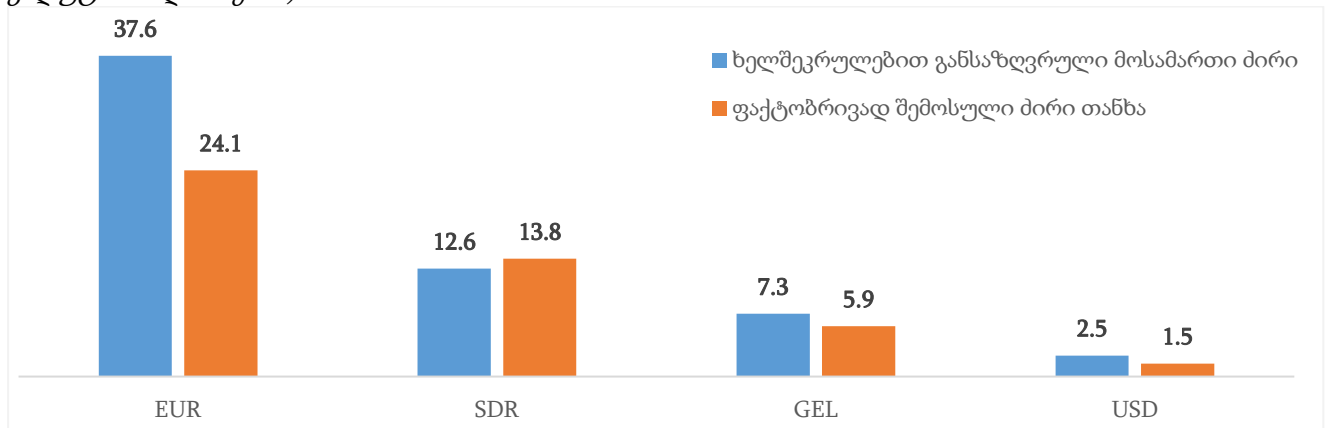
ბიუჯეტის კანონით, საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების ხარჯზე გაცემული სესხების დაფარვიდან, ბიუჯეტში მოსამართი შემოსულობების გეგმა ნაკლებია ქვესასესხო ხელშეკრულებებით განსაზღვრული დაფარვის გრაფიკით 2020 წელს ბიუჯეტში მოსამართ თანხაზე⁸⁹. კერძოდ, 2020 წელს, როგორც საბიუჯეტო რესურსიდან, ასევე საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსებიდან გაცემული სესხებიდან, ბიუჯეტის კანონით დაგეგმილი იყო ჯამში 130 მლნ ლარის შემოსულობის მობილიზება. მაშინ როდესაც, ქვესასესხო ხელშეკრულებების საფუძველზე გადასესხებული კრედიტებიდან, დაფარვის გრაფიკის მიხედვით, ბიუჯეტში უნდა მომართულიყო 193 მლნ ლარის⁹⁰ ოდენობის ძირი თანხა. ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებებით, გეგმური მაჩვენებელი 50 მლნ ლარით დაკორექტირდა და 80 მლნ ლარით განისაზღვრა. წლის ბოლოს ფაქტობრივად მიღებულმა შემოსულობებმა 163.3 მლნ ლარი შეადგინა და კანონით განსაზღვრულ გეგმას 104%-ით (83 მლნ ლარით) გადააჭარბა. აქედან საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების ხარჯზე გაცემული სესხებიდან მობილიზებულმა თანხამ 161.8 მლნ ლარი⁹¹ შეადგინა (დეტალური ინფორმაცია წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე).

⁸⁹ წყარო - ფინანსთა სამინისტრო.

⁹⁰ 2019 წლის 4 სექტემბრის კურსით, რომელიც მომზადდა 2020 წლის ბიუჯეტის კანონის დაგეგმვის ეტაპზე. ვალუტების მიხედვით: 37.6 მლნ ევრო; 2.5 მლნ დოლარი; 12.6 მლნ SDR; 190.6 მლნ იაპონური იენი; 7.3 მლნ ლარი.

⁹¹ ვალუტების მიხედვით: 24.1 მლნ ევრო; 1.5 მლნ დოლარი; 13.8 მლნ SDR; 190.6 მლნ იაპონური იენი; 5.9 მლნ ლარი.

დიაგრამა 46. გადასესხებული კრედიტებიდან ხელშეკრულებით განსაზღვრული მოსამართი და ფაქტობრივად მიღებული ძირი თანხა - 2020 წ. (სვეტის თითოეული მონაცემი წარმოდგენილია მითითებული ვალუტის მილიონებში).⁹²



საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების ხარჯზე გაცემული სესხების დაფარვასთან დაკავშირებით საყურადღებო ფაქტია, რომ შ.პ.ს. „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიაზე“ გადასესხებული კრედიტის დასაფარად 2020 წელს კომპანიამ ბიუჯეტში მიმართა 65.8 მლნ ლარი⁹³. აღნიშნული თანხიდან 30 მლნ ლარი რეალურად დაიფარა არა კომპანიის, არამედ რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ, კომპანიისთვის აღნიშნული ვალდებულების დაფარვის მიზნით გადაცემული თანხით. გასათვალისწინებელია, რომ მსოფლიო ბანკის „ვალის მართვის ეფექტიანობის შეფასების სახელმძღვანელოს“ (DeMPA) მიხედვით⁹⁴, გადასესხებული კრედიტების მართვის ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია არსებობდეს შესაბამისი გადასესხების პოლიტიკა და პროცედურების აღმწერი დოკუმენტი, რომელიც ითვალისწინებს გადასესხებამდე საკრედიტო რისკების შეფასებასა და შემდგომში მის მონიტორინგს⁹⁵. მიმდინარე მდგომარეობით არ არსებობს ოფიციალურად დამტკიცებული დოკუმენტი, რომელიც მოიცავს როგორც გადასესხების პოლიტიკას, ასევე გადასესხების შემდგომ მონიტორინგის პროცედურებს, რაც ხელს შეუწყობდა საგარეო წყაროებიდან მოზიდული სახსრების ხარჯზე გაცემული სესხების ეფექტიან მართვას.

საგარეო წყაროებიდან გადასესხებული კრედიტების სიღრმისეულად შესწავლის მიზნით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2016 წელს ჩაატარა „საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხების მართვის“ ეფექტიანობის აუდიტი⁹⁶, სადაც ზემოაღნიშნულ საკითხებთან

⁹² დიაგრამა არ მოიცავს იაპონური იენის შემთხვევაში გადასესხებული კრედიტებიდან ხელშეკრულებით მოსამართი და ფაქტობრივად გადახდილი ძირი თანხის შესახებ მონაცემებს, რადგან თანხის მომართვა განხორციელდა გეგმა-გრაფიკის შესაბამისად.

⁹³ ჯამურად მომართული ძირი თანხა და გადახდილი პროცენტი.

⁹⁴ DPI-10(2) – გადასესხებული კრედიტების გაცემის დოკუმენტირებული პოლიტიკისა და პროცედურების ხელმისაწვდომობა.

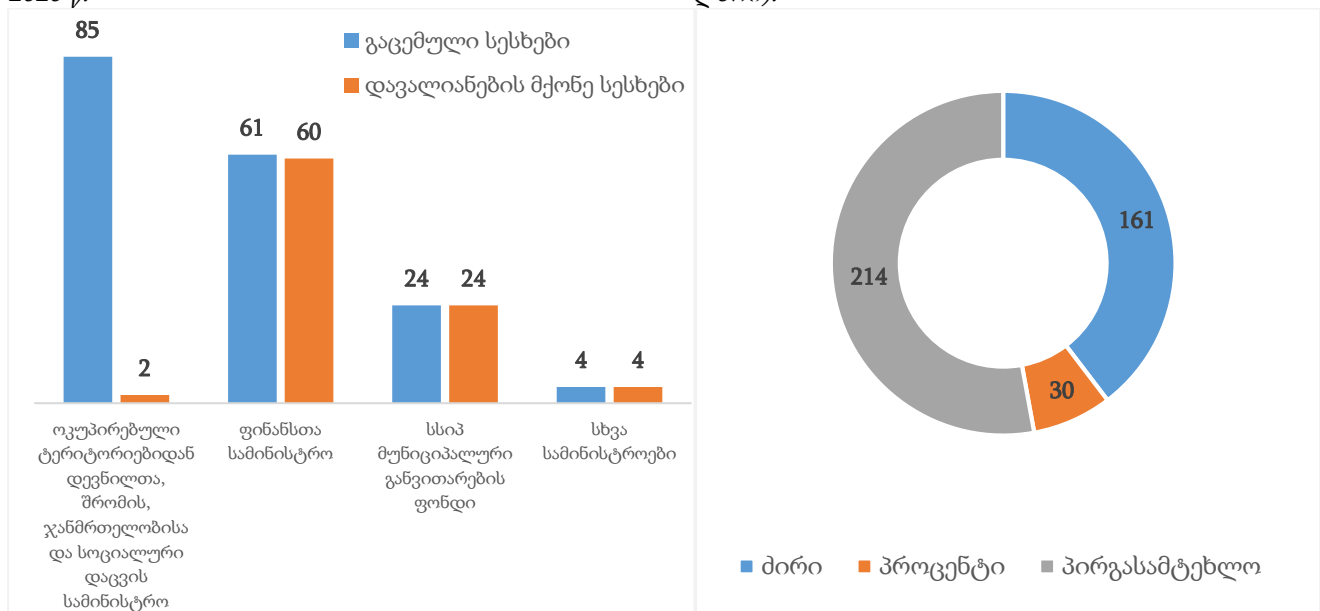
⁹⁵ აღნიშნული კომპონენტი 2013 წელს მსოფლიო ბანკის მისიის მიერ საქართველოს სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის შეფასების (DeMPA) ფარგლებში ყველაზე დაბალი - D ქულით შეფასდა.

⁹⁶ „საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხების მართვის“ ეფექტიანობის აუდიტი.

დაკავშირებით გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები, რომელთაგან ნაწილი ამ დრომდე შეუსრულებელია.

რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის შიდა რესურსებიდან გაცემულ სესხებს, მათი დინამიკის ანალიზით ვლინდება მართვის ეფექტიანობასთან დაკავშირებული ხარვეზები⁹⁷. 2020 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, საბიუჯეტო სესხების (მოქმედი სესხები) სახით სულ გაცემულია 178.2 მლნ ლარი, რომლებზეც 2020 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით დარიცხული სრული დავალიანება 405.4 მლნ ლარს შეადგენს. აღსანიშნავია, რომ ვადაგადაცილებაშია 90 სესხი, რომლებზე რიცხული დავალიანების 53%-ს პირგასამტეხლო წარმოადგენს, ხოლო 40%-ს სესხის ძირი თანხა. საბიუჯეტო რესურსიდან გაცემული სესხების მდგომარეობა წლიდან წლამდე თითქმის უცვლელი რჩება. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, განხორციელდეს სესხების მიმდინარე პორტფელის მდგომარეობის შეფასება/ანალიზი და გატარებულ იქნეს ქმედითი ღონისძიებები ვადაგადაცილებული სესხების რესტრუქტურირების მიზნით. აღნიშნულ საკითხზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გასული წლების მოხსენებებშიც არაერთხელ გამახვილდა ყურადღება.

დიაგრამა 47. საბიუჯეტო რესურსიდან სულ გაცემული დიაგრამა 48. 2020 წლის 31 დეკემბრის და მათ შორის ვადაგადაცილებული სესხების მდგომარეობით ვადაგადაცილებულ საბიუჯეტო რაოდენობა სესხის გამცემი უწყებების მიხედვით⁹⁸ - სესხებზე არსებული დავალიანების სახეები (მლნ ლარი).



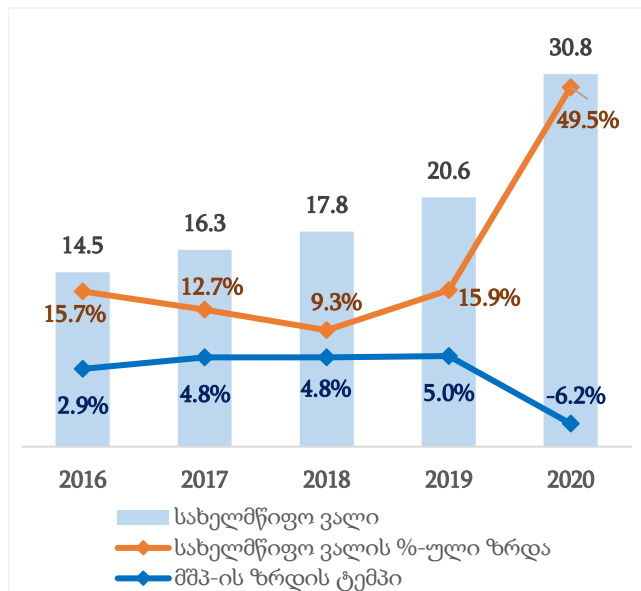
⁹⁷ აღნიშნული სტატისტიკა ეყრდნობა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოწოდებულ სახელმწიფო სესხების ერთიანი რეესტრის მონაცემებს.

⁹⁸ სხვა სამინისტროებში გაერთიანებულია გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო (3 სესხი) და განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო (1 სესხი).

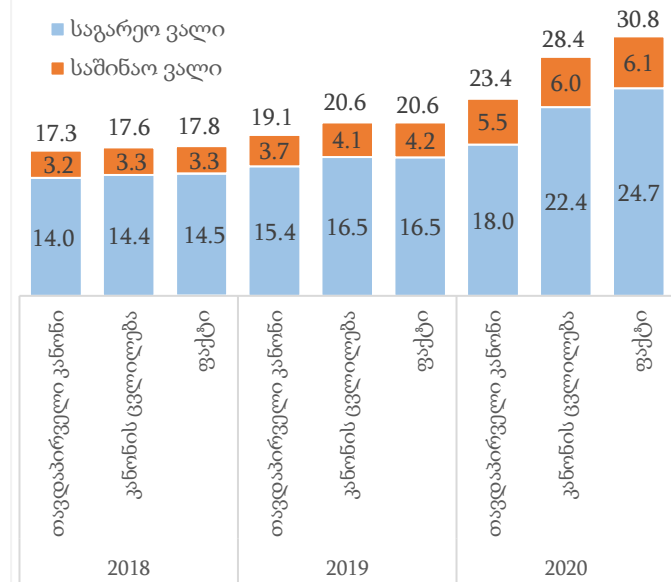
6. სახელმწიფო ვალის მართვა

2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით, სახელმწიფო ვალის⁹⁹ ზღვრული მოცულობა 23.4 მლრდ ლარის ოდენობით განისაზღვრა. პანდემიის საპასუხოდ გასატარებელი ღონისძიებების დაფინანსების მიზნით, ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებებით, აღნიშნული მაჩვენებელი 28.4 მლრდ ლარამდე გაიზარდა. წლის ბოლოს სახელმწიფო ვალის ფაქტობრივმა მოცულობამ 30.8 მლრდ ლარი¹⁰⁰ შეადგინა და 2.4 მლრდ ლარით (8.6%-ით) გადააჭარბა კანონით დადგენილ ზღვრულ მაჩვენებელს. აღნიშნული გამოიწვია როგორც საგარეო ვალის დაგეგმილთან შედარებით 2.3 მლრდ ლარით მეტად ზრდამ, ასევე საშინაო ვალის ზღვრულ მაჩვენებელზე 179 მლნ ლარით გადაჭარბებამ (გადაჭარბების მიზეზებზე დეტალური ინფორმაცია წარმოდგენილია საგარეო და საშინაო ვალის ნაწილში). სახელმწიფო ვალის ნაშთი 2020 წელს წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 49.5%-ით გაიზარდა¹⁰¹, რაც გასული 4 წლის საშუალო ზრდის მაჩვენებელს 36.1 პროცენტული პუნქტით აღემატება (2016-2019 წლებში ზრდის საშუალო ტემპმა 13.4% შეადგინა).

დიაგრამა 49. სახელმწიფო ვალის მოცულობის (მლრდ ლარი), რეალური მშპ-ს და ვალის ზრდის ტემპების დინამიკა



დიაგრამა 50. სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი და საბოლოო კანონით განსაზღვრული სახელმწიფო ვალის ზღვრები და მათი შედარება ფაქტიურ მაჩვენებლებთან (მლრდ ლარი)¹⁰².



⁹⁹ სახელმწიფო ვალი განმარტებულია „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონით. სახელმწიფო ვალი მოიცავს სახელმწიფო მმართველობის სექტორისა და ეროვნული ბანკის ვალს. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით ყოველწლიურად ხდება სახელმწიფო ვალის ზღვრული მაჩვენებლის განსაზღვრა.

¹⁰⁰ არ მოიცავს ისტორიული ვალის პირობით მოცულობას (672 მლნ ლარი).

¹⁰¹ აღნიშნულ ზრდაში 41% წილი წარმოადგენს ეროვნული ვალუტის გაუფასურების ეფექტს.

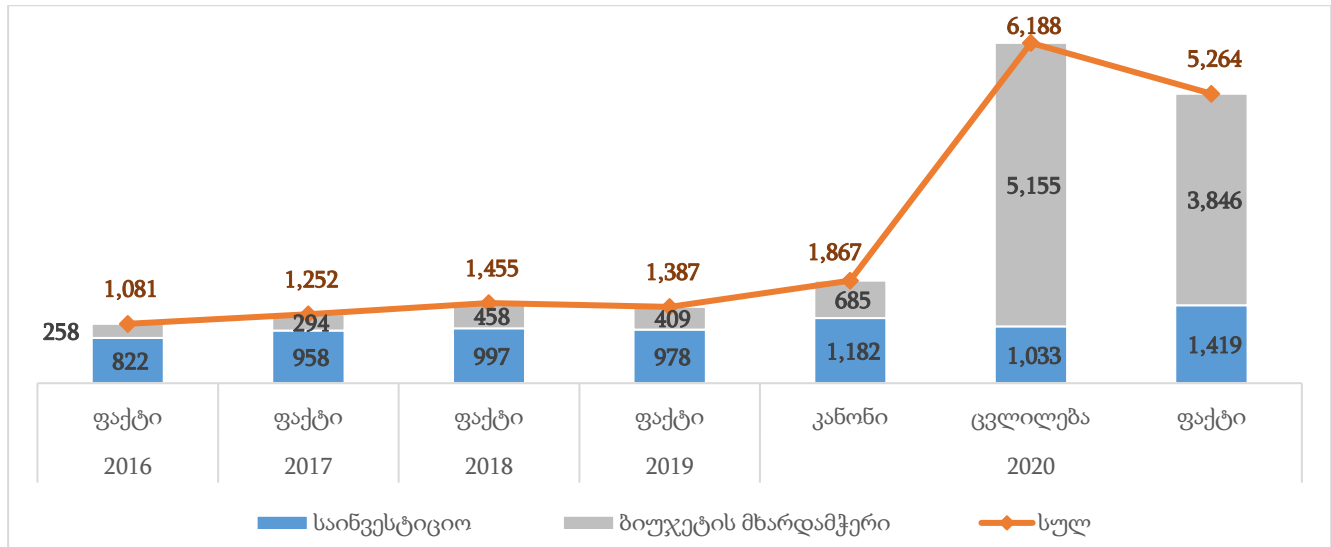
¹⁰² არ მოიცავს ისტორიული ვალის პირობით მოცულობას (672 მლნ ლარი).

6.1 სახელმწიფო საგარეო ვალი

სახელმწიფო საგარეო ვალის მოცულობამ 2020 წლის ბოლოს 24.7 მლრდ ლარი შეადგინა (მთლიანი სახელმწიფო ვალის 80.1%), რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 50%-ით (8.2 მლრდ ლარით) აღემატება. აღნიშნულ ზრდაში 4.2 მლრდ ლარს¹⁰³ ეროვნული ვალუტის გაუფასურების ეფექტი წარმოადგენს (მთლიანი ნაზარდი მოცულობის 50.9%), ხოლო 4.0 მლრდ ლარს ახალი კრედიტების აღების ეფექტი (მთლიანი ნაზარდი მოცულობის 49.1%).

2020 წელს საგარეო კრედიტების სახით მიღებული შემოსულობები 5.3 მლრდ ლარით გაიზარდა და გეგმური მაჩვენებლის 85% შეადგინა. აღნიშნული ძირითადად გამოწვეულია ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების გეგმაზე 1.3 მლრდ ლარით ნაკლები მობილიზებით. საყურადღებოა, რომ გასული წლებისგან განსხვავებით, 2020 წელს ბიუჯეტის მხარდამჭერი სესხების მოცულობა მნიშვნელოვნად, 2.4 მლრდ ლარით აჭარბებს საინვესტიციო კრედიტების ჯამურ მაჩვენებელს და მთლიანი მოცულობის 73%-ს შეადგენს. გასათვალისწინებელია, რომ საინვესტიციოსგან განსხვავებით, ბიუჯეტის მხარდამჭერ სესხებს წინასწარ განსაზღვრული მიზნობრიობა არ გააჩნიათ და ძირითადად გამოიყენება მიმდინარე საჭიროებების დასაფინანსებლად. 2020 წელს მობილიზებული ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების მნიშვნელოვანი ნაწილი მოხმარდა პანდემიის საპასუხოდ გასატარებელი ღონისძიებების დაფინანსებას (დეტალური ინფორმაცია იხ. ქვეთავში - „პანდემიის საპასუხოდ გატარებული ღონისძიებები“).

დიაგრამა 51. საგარეო კრედიტების სახით მიღებული შემოსულობები (მლნ ლარი).

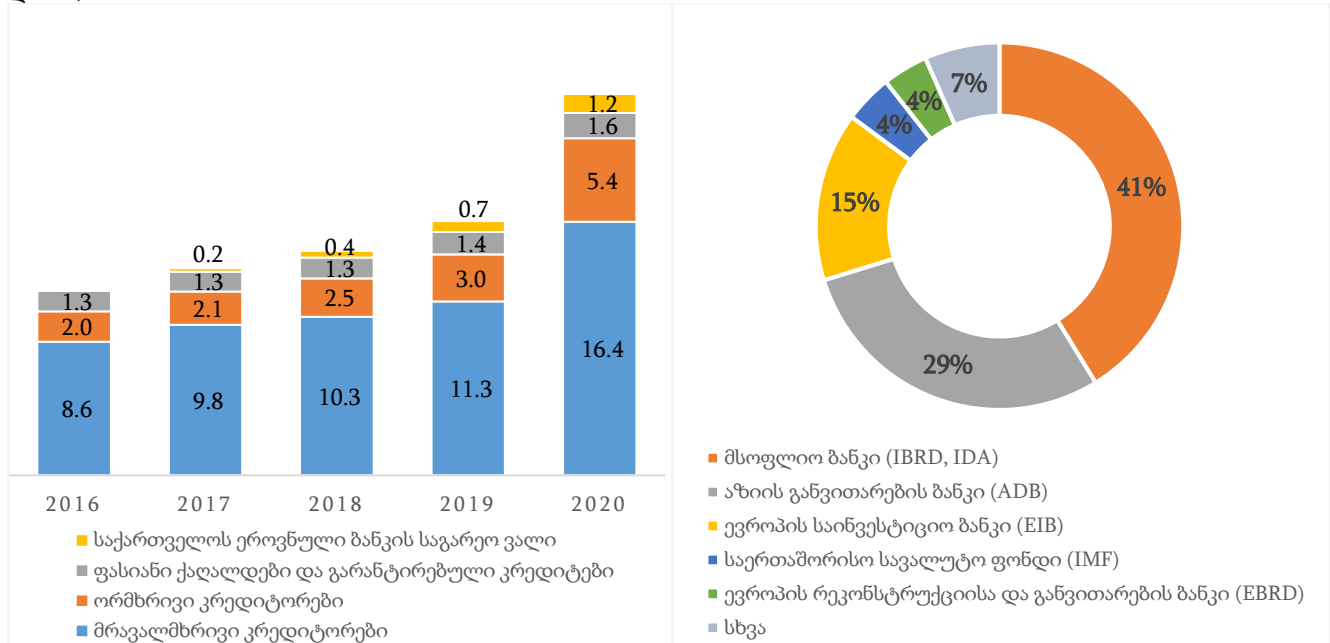


2020 წლის მდგომარეობით, საგარეო ვალის პორტფელში უდიდეს ნაწილს - 16.4 მლრდ ლარს (მთლიანი საგარეო ვალის პორტფელის 66.5%-ს) მრავალმხრივი კრედიტორებისგან აღებული სესხები წარმოადგენს. მრავალმხრივი კრედიტორებისგან ყველაზე დიდი მოცულობის ვალი (6.7 მლრდ ლარი, მთლიანი მრავალმხრივი კრედიტის მოცულობის 41%) საქართველოს მსოფლიო

¹⁰³ ფისკალური წესების ქვეთავში განხილული მთავრობის ვალის ცვლილებისგან განსხვავებით მოიცავს ეროვნული ბანკის ვალის გაუფასურების კომპონენტსაც.

ბანკისგან აქვს აღებული. მნიშვნელოვანია ორმხრივი კრედიტორების წილიც, რომლებზეც მთლიანი საგარეო ვალის 22% მოდის (5.4 მლრდ ლარი). ორმხრივი კრედიტორებიდან უდიდესი წილი - 44.3% (2.4 მლნ ლარი) გერმანიიდან (KfW) მიღებულ კრედიტებზე მოდის.

დიაგრამა 52. სახელმწიფო საგარეო ვალის კომპონენტები კრედიტორების მიხედვით (მლრდ ლარი). დიაგრამა 53. საგარეო ვალის მრავალმხრივი კრედიტორების სტრუქტურა.

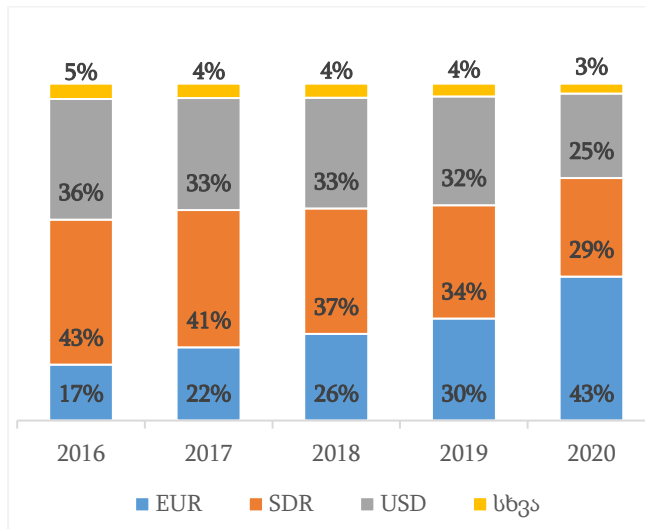


სახელმწიფო საგარეო ვალის პორტფელი შედგება 6 სხვადასხვა ვალუტაში¹⁰⁴ აღებული სესხისგან. აღსანიშნავია, რომ უკანასკნელ წლებში საგარეო სესხების სავალუტო სტრუქტურა მნიშვნელოვნად შეიცვალა. კერძოდ, შემცირდა დოლარსა და SDR-ში¹⁰⁵ დენომინირებული ვალდებულებების წილი, ხოლო ევროში აღებული ვალდებულებები მნიშვნელოვნად გაიზარდა. საყურადღებოა, რომ სხვა ვალუტებთან შედარებით ევროში დენომინირებული სესხების მოცულობის მატება ზრდის საგარეო ვალის პორტფელის სავალუტო რისკებს, რამდენადაც 2016-2020 წლებში ლარი ევროსთან მიმართებით საშუალოდ 9.3%-ით, ხოლო დოლართან მიმართებით 6.6%-ით გაუფასურდა.

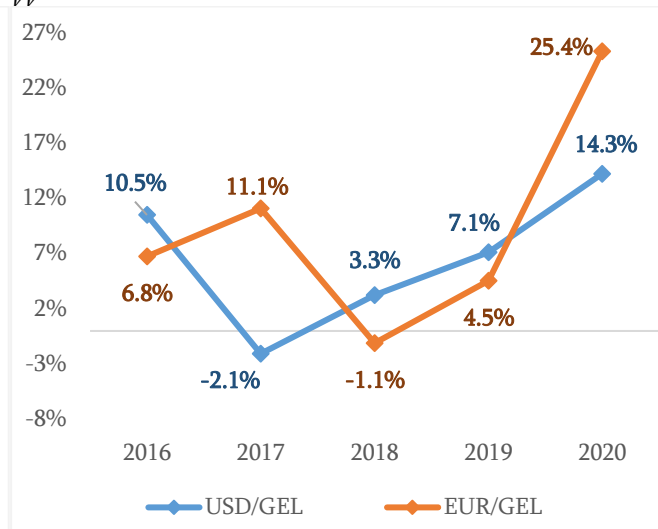
¹⁰⁴ აშშ დოლარი, ევრო, ნასესხობის სპეციალური უფლება, ჩინური იუანი, იაპონური იენი, ქუვეითური დინარი.

¹⁰⁵ SDR - წარმოადგენს საერთაშორისო სარეზერვო აქტივს, რომლის ღირებულებაც ემყარება 5 ვალუტას: აშშ დოლარს, ევროს, ჩინურ იუანს, იაპონურ იენს და დიდი ბრიტანეთის გირვანქა სტერლინგს.

დიაგრამა 54. სახელმწიფო საგარეო ვალის სტრუქტურა ვალუტების მიხედვით.



დიაგრამა 55. წლის ბოლოს დაფიქსირებული ლარის გაცვლითი კურსის %-ული ცვლილება - 2016-2020 წწ.

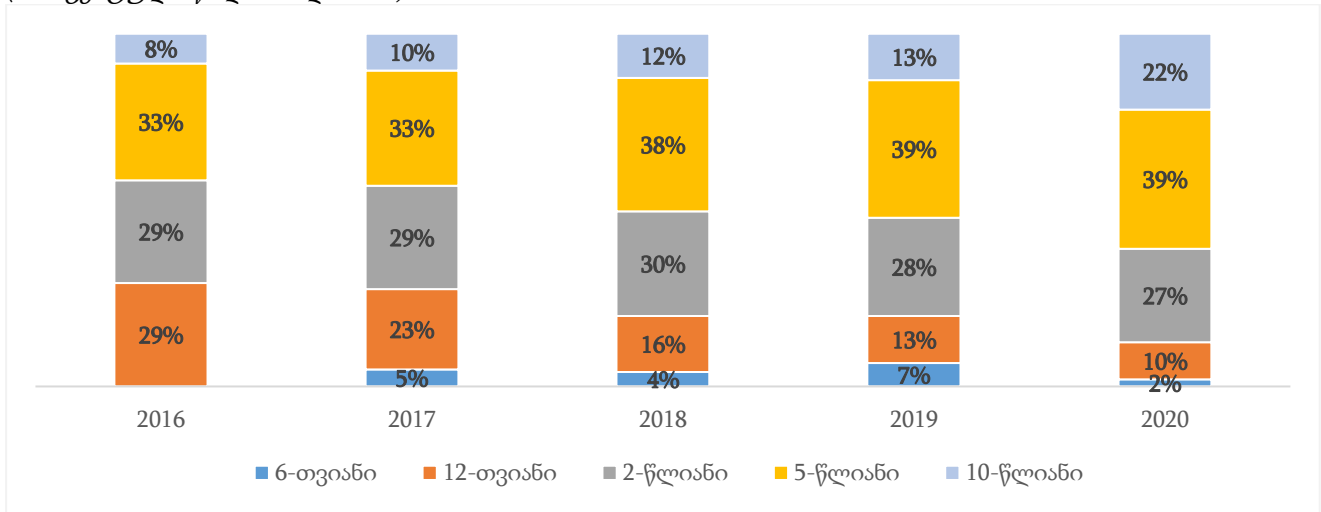


6.2 სახელმწიფო საშინაო ვალი

2020 წელს ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით, საშინაო ვალდებულებების ზრდა (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა) 1.2 მლრდ ლარის ოდენობით განისაზღვრა, თუმცა წლის განმავლობაში კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, გეგმური მაჩვენებელი 1.9 მლრდ ლარამდე გაიზარდა. 2020 წელს საშინაო ვალდებულებების ფაქტობრივმა ზრდამ 2 მლრდ ლარი შეადგინა და საშინაო ვალის ნაშთი 6.1 მლრდ ლარს გაუტოლდა.

საშინაო ვალის პორტფელი შედგება სახაზინო ვალდებულებებისგან, სახაზინო ობლიგაციებისგან და ეროვნული ბანკის მიმართ ვალისგან. კერძოდ, სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდები მოიცავს 6-თვიან და 12-თვიან სახაზინო ვალდებულებებსა და 2, 5 და 10-წლიან სახაზინო ობლიგაციებს. 2020 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების ნაშთში უდიდესი წილი, 39%-ის ოდენობით, 5-წლიანი ვადიანობის მქონე სახაზინო ობლიგაციებს უჭირავს. ბოლო წლების განმავლობაში მნიშვნელოვანი ზრდის ტენდენციით ხასიათდება 10 წლიანი ობლიგაციების წილი, ხოლო 12 თვიანი ობლიგაციების წილი - კლებადი ტენდენციით.

დიაგრამა 56. საშინაო ვალის ნაშთის სტრუქტურა სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ვადიანობის მიხედვით (პროცენტული წილი მთლიანში)¹⁰⁶.



აღსანიშნავია, რომ პანდემიასთან დაკავშირებული ანტიკრიზისული ღონისძიებების ფარგლებში, 2020 წლის მეორე და მესამე კვარტალში განხორციელდა 10-წლიანი ვადიანობის მქონე სახაზინო ობლიგაციების ემისია. მობილიზებული თანხიდან 594.3 მლნ ლარი ფინანსთა სამინისტრომ განათავსა კომერციული ბანკების სადეპოზიტო სერტიფიკატებში (შეიძინა სადეპოზიტო სერტიფიკატები).¹⁰⁷

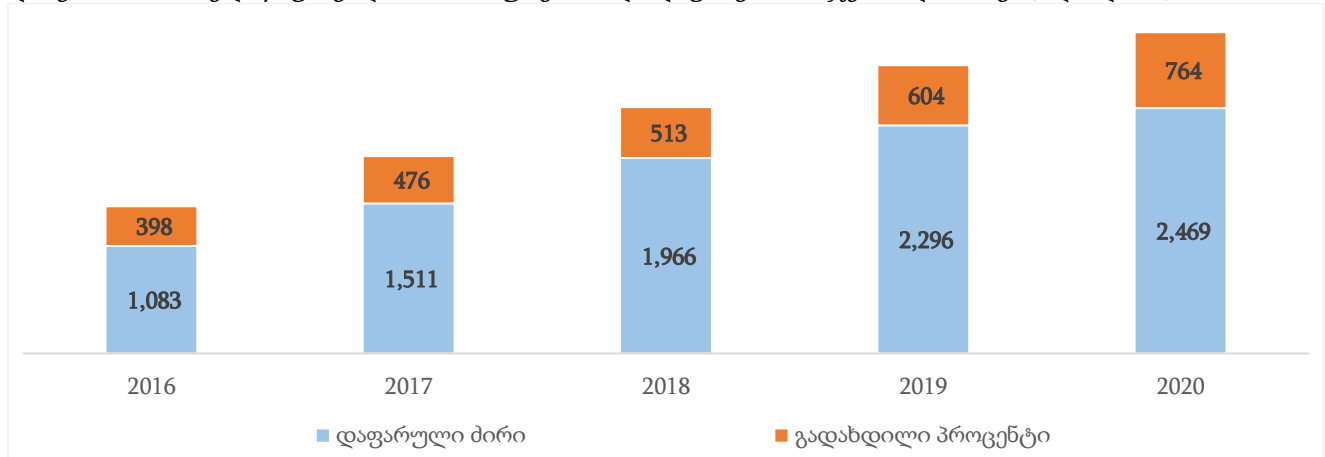
6.3 სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები

სახელმწიფო ვალის პორტფელის ზრდის, ლარის სხვა ვალუტებთან გაუფასურებისა და საპროცენტო განაკვეთების ცვლილების შედეგად, 2019 წელთან შედარებით, ჯამურად 332 მლნ ლარით გაიზარდა სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები და 3.2 მლრდ ლარი შეადგინა. აქედან, საშინაო ვალის ძირის დასაფარად მიიმართა 1.6 მლრდ ლარი, ხოლო პროცენტზე - 427 მლნ ლარი, საგარეო ვალის ძირის დასაფარად მიიმართა 902 მლნ ლარი, ხოლო პროცენტზე - 336 მლნ ლარი.

¹⁰⁶ დიაგრამაზე წარმოდგენილი მაჩვენებლები არ მოიცავს სხვა სახელმწიფო ფასიან ქაღალდებს. კერძოდ, ობლიგაციებს საქართველოს ეროვნული ბანკისთვის და ობლიგაციებს ღია ბაზრის ოპერაციებისთვის.

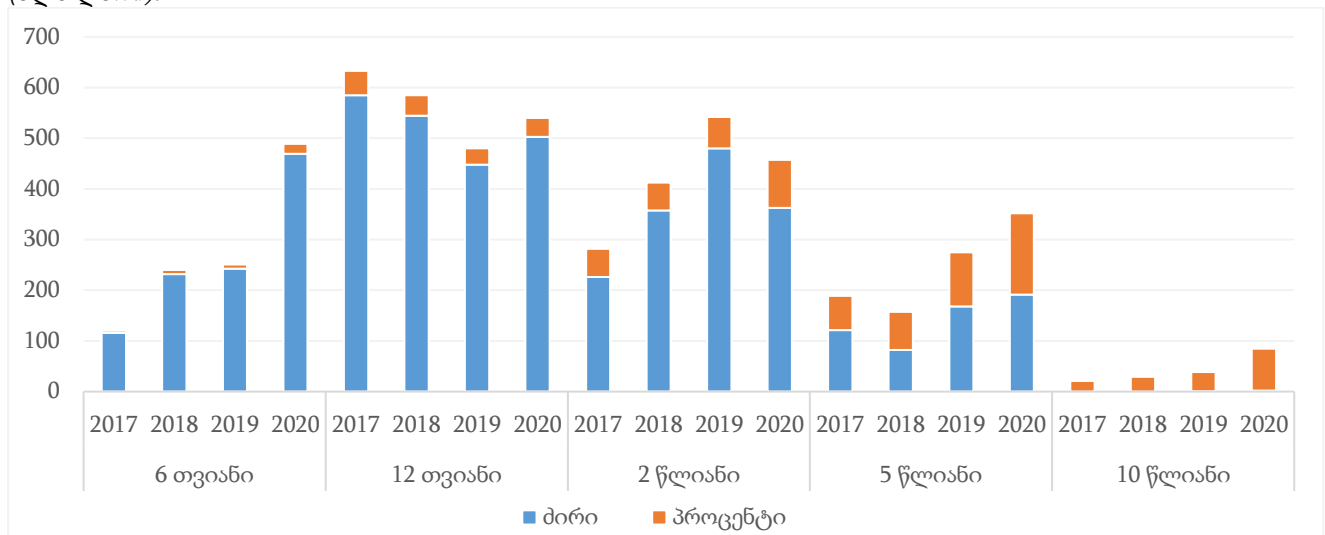
¹⁰⁷ სადეპოზიტო სერტიფიკატების შესყიდვა განხორციელდა საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 22 მაისის N845 განკარგულების შესაბამისად.

დიაგრამა 57. სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯების დინამიკა (მლნ ლარი).



2019 წლის მსგავსად, 2020 წელს სახელმწიფო ვალის მომსახურების ხარჯების ნამატის უდიდესი ნაწილი (62%) მოდის საშინაო ვალის მომსახურებაზე, რაც ძირითადად გამოწვეულია 6-თვიანი, 12-თვიანი და 2-წლიანი სახაზინო ვალდებულებების დაფარვით.

დიაგრამა 58. სახაზინო ფასიანი ქაღალდების მომსახურებისა და დაფარვის დინამიკა ვადიანობის მიხედვით (მლნ ლარი).



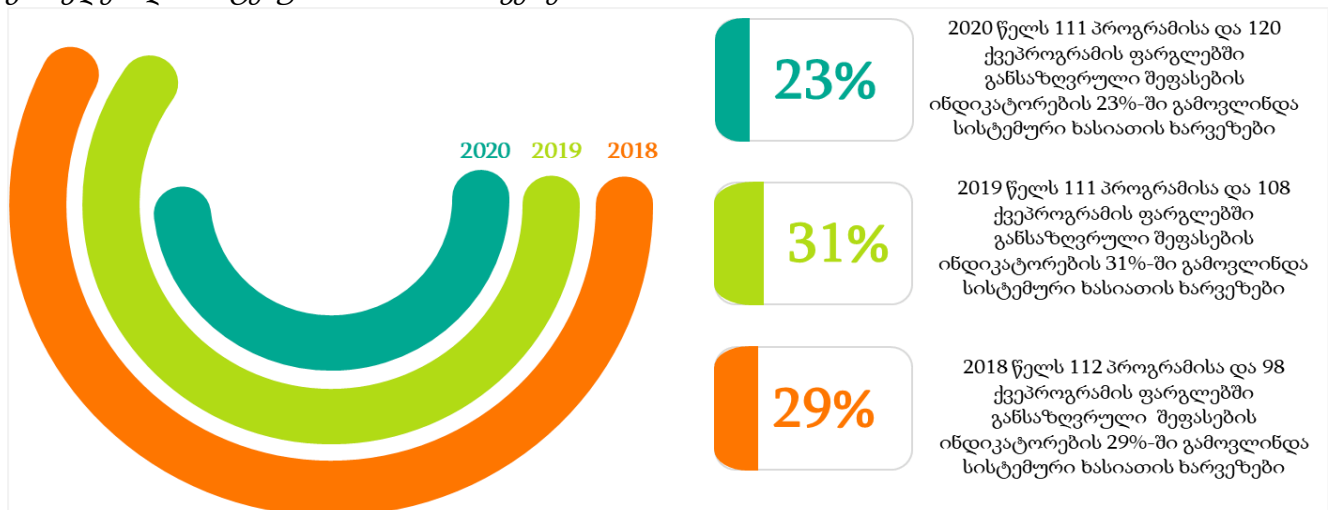
7. პროგრამული ბიუჯეტირება

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონსა და შესრულების წლიურ ანგარიშს თან ერთვის „პროგრამული ბიუჯეტის დანართი“, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას პრიორიტეტების ფარგლებში განსაზღვრული პროგრამების მოსალოდნელი/მიღწეული შედეგებისა და შედეგების შეფასების ინდიკატორების შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ პროგრამული ბიუჯეტის მომზადება 2012

წლიდან დაიწყო, იგი ჯერ კიდევ არ მტკიცდება კანონით და მხოლოდ დანართის ხასიათს ატარებს. ამასთანავე, ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადების პროცესსა და პროგრამების შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციაში ჯერ კიდევ არის სისტემური ნაკლოვანებები, რაც ართულებს, რიგ შემთხვევებში კი შეუძლებელს ხდის შეფასდეს პროგრამების ეფექტიანობა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2020 წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის პროგრამული დანართის ანალიზის ფარგლებში მიღებული შედეგებით, დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ წინა წლებთან შედარებით შემცირებულია დოკუმენტში არსებული სისტემური ხასიათის ხარვეზების საერთო რაოდენობა მიღწეული შედეგების შეფასების ინდიკატორებთან მიმართებით. თუმცა, პროგრამული ბიუჯეტის შემდგომი სრულყოფა კვლავ გამოწვევად რჩება.

დიაგრამა 59. 2018-2020 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშების პროგრამულ დანართებში წარმოდგენილი მიღწეული შედეგების შეფასების ინდიკატორების ანალიზის შედეგად გამოვლენილი სისტემური ხასიათის ხარვეზები.



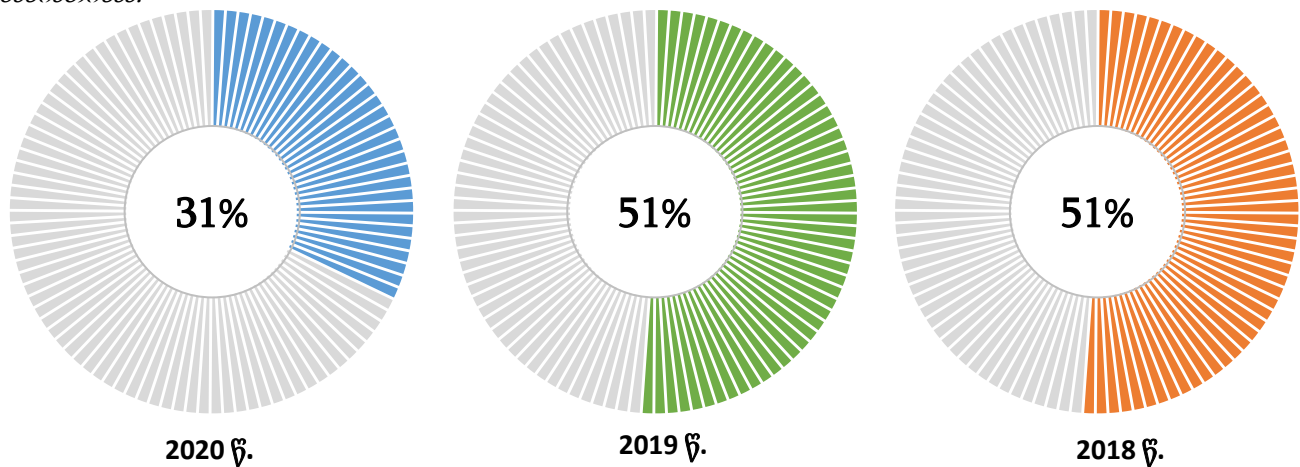
მიღწეული შედეგების შეფასების ინდიკატორების ანალიზის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი სისტემური ხასიათის ხარვეზები (დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 4-ში):

- პროგრამების/ქვეპროგრამების ნაწილისთვის სრულად არ ხდება მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება ან შედეგების შეფასება წინასწარ განსაზღვრულ ინდიკატორებთან მიმართებით;
- ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის შემთხვევაში მიღწეული შედეგების წარმოდგენა ხორციელდება დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრულ მაჩვენებლებთან შეუსაბამოდ, განსხვავებული სახით/ფორმატით, რაც ართულებს ან შეუძლებელს ხდის დაგეგმილი და მიღწეული შედეგების ერთმანეთთან შედარებას;
- გარკვეული პროგრამების შემთხვევაში არ არის წარმოდგენილი განმარტება დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის არსებულ განსხვავებებზე, ან მოცემული განმარტება ზოგადი ხასიათისაა და არ იძლევა საშუალებას დადგინდეს თუ რა იყო გადახრის გამოწვევი

მიზეზი. ამასთან, წლის განმავლობაში პრიორიტეტების ცვლილების შემთხვევაში არ არის მითითებული ინფორმაცია აღნიშნული ცვლილების სანაცვლოდ განხორციელებული ღონისძიებებისა და მიღწეული შედეგების შესახებ.

ზემოაღნიშნული ხარვეზებიდან განსაკუთრებით საყურადღებოა დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის არსებულ განსხვავებებზე ანგარიშგება და შესაბამისი განმარტებების წარმოდგენის საკითხი. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის¹⁰⁸ მიხედვით, დაგეგმილისგან განსხვავებული შედეგის მიღწევის შემთხვევაში თითოეულ შეფასების ინდიკატორს ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში უნდა ახლდეს განმარტება. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული ანალიზით შეფასებულ იქნა რამდენად ხდება განმარტებითი ინფორმაციის წარმოდგენა ისეთი პროგრამების/ქვეპროგრამებისთვის, რომელთა მიღწეული მაჩვენებლები 10%-ით და მეტიტ განსხვავდებოდა მიზნობრივი მაჩვენებლისგან¹⁰⁹. 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი მსგავსი ტიპის ინდიკატორების 31%-ს არ ახლავს განმარტება ან მოცემული განმარტება ზოგადი ხასიათისაა. აღსანიშნავია, რომ ინდიკატორთა ნაწილის შემთხვევაში, რომლებიც გასულ წლებშიც ხასიათდებოდნენ იმავე მასშტაბის გადახრებით და განმარტების წარმოდგენა არ ხდებოდა, 2020 წელს შეუსაბამობის მიზეზად პანდემიით გამოწვეული შეზღუდვები და ვითარების გაუარესება სახელდება.

დიაგრამა 60. 2018-2020 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშების პროგრამულ დანართებში წარმოდგენილ ინდიკატორთა %-ული წილი, რომელთათვისაც არ არის მოცემული განმარტება დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის არსებულ განსხვავებაზე ან მოცემული განმარტება ზოგადი ხასიათისაა.



აღსანიშნავია, რომ მთავრობის 2018 წლის 31 ოქტომბრის №2051 განკარგულებით, წარმოდგენილ იქნა მთავრობის სამოქმედო გეგმა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ გაცემული რეკომენდაციების გათვალისწინებასთან დაკავშირებით. აღნიშნული გეგმის მიხედვით, 2019 წლის

¹⁰⁸ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანება „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“.

¹⁰⁹ გეგმასთან როგორც ჩამორჩენის ისე გადაჭარბების შემთხვევები.

ბოლომდე უნდა მომზადებულიყო სამოქმედო გეგმა პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვასთან დაკავშირებით საშუალოვადიანი პერიოდისთვის. თუმცა აღნიშნული სამოქმედო გეგმა არ მომზადებულა.

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

8. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა

2020 წლის 20 იანვარს საქართველოს მთავრობის №111 განკარგულებით განსაზღვრული იქნა სამოქმედო გეგმა „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ მომზადებულ მოხსენებაში მოცემული შენიშვნებისა და რეკომენდაციების საბიუჯეტო პროცესში გათვალისწინების შესაძლებლობის თაობაზე“. აღნიშნული განკარგულების მიხედვით, 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშთან ერთად წარმოდგენილი უნდა ყოფილიყო ინფორმაცია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წინა პერიოდების მოხსენებებში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობის შესახებ. მიუხედავად ამისა, 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს არ ახლავს ინფორმაცია ზემოხსენებული სამოქმედო გეგმის შესრულების მდგომარეობის შესახებ.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2017-2018 წლების ბიუჯეტების შესრულების პროცესში იდენტიფირებულ სისტემური ხასიათის ნაკლოვანებებზე გასცა 16 რეკომენდაცია. არსებული მდგომარეობით, აღნიშნულიდან სრულად ან ნაწილობრივ შესრულებულია 5 რეკომენდაცია (თითოეული რეკომენდაციის შესრულების შესახებ დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 5-ში).

დანართები:

დანართი 1. ბიუჯეტის დაზუსტება - მაგალითები

1. წლის განმავლობაში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ადგილი აქვს თანხების მიმართვას ისეთი ღონისძიებების/პროექტების დასაფინანსებლად, რომლებიც ბიუჯეტის კანონით არ იყო განსაზღვრული, თუმცა სათანადო დაგეგმვის შემთხვევაში, შესაძლებელი იყო საჭირო ოდენობის რესურსის ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება.
- გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს „იმერეთის აგროზონა“ (31 05 13) ქვეპროგრამაში 2020 წლის ბიუჯეტის განაცხადით მოთხოვნილი იყო 1.5 მლნ ლარი, თუმცა ბიუჯეტის კანონში არ იქნა ასახული. 2020 წლის ბოლოს, ქვეპროგრამის ფარგლებში ჩატარებული ტოპოგრაფიული და გეოლოგიური, ასევე საპროექტო-საკონსულტაციო მომსახურების სამუშაოების ასანაზღაურებლად საჭირო გახდა 630 ათასი ლარის მობილიზება; - ჯანდაცვის სამინისტროს ქვეპროგრამას - „სახელმწიფო კლინიკების მართვა“ (27 03 05) ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებით დაფინანსება განესაზღვრა 2.7 მლნ ლარის ოდენობით. სამინისტროს ინფორმაციით, პროგრამა შეიქმნა საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 21 ნოემბრის N2377 განკარგულების საფუძველზე. იმის გათვალისწინებით, რომ აღნიშნულ პერიოდში 2020 წლის ბიუჯეტის კანონი ჯერ კიდევ შემუშავების ეტაპზე იმყოფებოდა, სამინისტროს მხრიდან შესაძლებელი იყო ასიგნების გათვალისწინება; - იუსტიციის სამინისტროს „ეროვნული საარქივო ფონდის დაცულობის, მომსახურების თანამედროვე ტექნოლოგიების დანერგვის და დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა“ (26 03) პროგრამის „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლში, ბიუჯეტის კანონით თანხა გათვალისწინებული არ ყოფილა. 2020 წლის აგვისტოში, რეგიონული არქივის შენობის მშენებლობასთან დაკავშირებული სამუშაოების განსახორციელებლად განხორციელდა 240 ათასი ლარის გადანაწილება; - თავდაცვის სამინისტროს „სსიპ - სახელმწიფო სამხედრო სამეცნიერო-ტექნიკური ცენტრი დელტა“ (29 07 01) ქვეპროგრამის „საქონლისა და მომსახურების“ მუხლში წლის განმავლობაში დამატებით მობილიზდა 2.9 მლნ ლარი სეტყვის საწინააღმდეგო ღონისძიებების დაფინანსების მიზნით. უწყების განმარტებით, ბიუჯეტის კანონით მათ მიერ მოთხოვნილი 5 მლნ ლარი, რომელიც განკუთვნილი იყო სეტყვის საწინააღმდეგო ღონისძიებებისთვის არ დამტკიცდა. აღსანიშნავია, რომ ანალოგიური შინაარსით გეგმის დაზუსტებას ადგილი ჰქონდა 2018-2019 წლებშიც.
2. წლის განმავლობაში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ადგილი აქვს თანხების მიმართვას ისეთი ღონისძიებების/პროექტების დასაფინანსებლად, რომლებზე გამოყოფილი დაფინანსებაც საკმარისი არ აღმოჩნდა, თუმცა სათანადო დაგეგმვის შემთხვევაში, შესაძლებელი იყო საჭირო ოდენობის რესურსის ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება.
- ჯანდაცვის სამინისტროს „მოსახლეობის საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვა“ (27 03 01) ქვეპროგრამას, ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად დაემატა 45 მლნ ლარი. უწყების მიერ მოწოდებული ინფორმაციით აღნიშნული ცვლილება გამოწვეულია სამედიცინო კლინიკების მიერ წარმოდგენილი შესრულებული სამუშაოების მოცულობისა და ხარჯვის დინამიკიდან გამომდინარე. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოსაზრებით, საანგარიშგებო წლის პირველ ნახევარში პროგრამის 45 მლნ ლარით გაზრდა მიუთითებს პროგრამის არასათანადო დაგეგმვაზე. აღსანიშნავია, რომ ანალოგიურ შემთხვევებს ადგილი ჰქონდა გასულ წლებშიც; - თავდაცვის სამინისტროს პროგრამაში - „თავდაცვის მართვა“ (29 01) 2020 წლის დეკემბერში შრომის ანაზღაურების გაცემის მიზნით მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოიყო 9.7 მლნ ლარი. გადანაწილების საჭიროება წარმოიშვა წლის განმავლობაში სამინისტროს თანამშრომელთა დაწინაურების მიზეზით, რაც ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინებული არ ყოფილა. თავისი შინაარსიდან გამომდინარე აღნიშნული ხარჯი არ წარმოადგენს გაუთვალისწინებელს.

დანართი 2. ბიუჯეტის ათვისება პროგრამების დონეზე - მაგალითები

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ წლიურ და დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებით დაბალი/ნულოვანი ათვისების მქონე ზოგიერთი პროგრამა/ქვეპროგრამა - 2020 წ. (ათასი ლარი). მონაცემები დალაგებულია პროგრამული კოდების მიხედვით.

პროგრამის დასახელება//პროგრამული კოდი	ბიუჯეტის კანონი (საწყისი) (1)	ბიუჯეტის კანონი (ცვლილება) (2)	დაზუსტ ებული გეგმა (3)	ფაქტი ¹¹⁰ (4)	(4/2) %	(4/3) %
ელექტრონული კომუნიკაციების, საინფორმაციო ტექნოლოგიებისა და საფოსტო კავშირის განვითარება (24 01 03)	300	250	0	-	0.0%	-
გუდაურის სათხილამურო ტრასების მშენებლობისთვის (სამოქმედო გეგმის ფარგლებში) კერძო საკუთრებაში არსებული მიწების გამოსყიდვა - კომპენსაცია (24 06 06)	5,000	5,000	0	-	0.0%	-
ორმხრივი ხელშეკრულებების ფარგლებში აღიარებული ვალდებულებების დაფარვასთან დაკავშირებული ღონისძიებები (24 18)	3,725	3,725	0	-	0.0%	-
დანაშაულის პრევენციის პროგრამები (26 06 01)	1,285	1,285	0	-	0.0%	-
სრულყოფილი პრობაციის სისტემა (26 06 02)	5,400	4,900	0	-	0.0%	-
შრომის ბაზრის ანალიზი (24 01 05)	300	150	114	17	11.2%	14.8%
შიდა ტურიზმი და მარკეტინგული ღონისძიებები საერთაშორისო ბაზარზე (24 05 02 01)	29,000	20,000	5,925	2,630	13.2%	44.4%
ბაზარზე ზედამხედველობის სფეროს რეგულირება და განხორციელების ღონისძიებები (24 19)	1,200	700	700	488	69.7%	69.7%
სამუშაოს მაძიებელთა პროფესიული მომზადება-გადამზადება და კვალიფიკაციის ამაღლება (27 05 03)	2,090	2,090	5	3	0.2%	64.0%
ქართული ჩაი (31 05 05)	500	500	40	23	4.6%	57.7%
დაცული ტერიტორიების განვითარება (CNF) (31 08 04)	2,820	2,820	2,861	1,810	64.2%	63.2%

¹¹⁰ გეგმასთან შესადარისობის მიზნით ფაქტობრივი მაჩვენებელი არ მოიცავს მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვებს ფარგლებში განხორციელებულ გადახდებს, ვინაიდან მათ არ გააჩნიათ გეგმური მაჩვენებელი და აისახება მხოლოდ ფაქტობრივად გაწეულ გადასახდელებში (საკასო ხარჯში).

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებით დაბალი ათვისების მქონე ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის მაჩვენებელი, რომელთაც დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებით მაღალი ათვისება აქვთ - 2020 წ. (ათასი ლარი). მონაცემები დალაგებულია პროგრამული კოდის მიხედვით.

პროგრამის დასახელება/პროგრამული კოდი	ბიუჯეტის კანონი (საწყისი) (1)	ბიუჯეტის კანონი (ცვლილება) (2)	დაზუსტ ებული გეგმა (3)	ფაქტი ¹¹¹ (4)	(4/2) %	(4/3) %
საარჩევნო ინსტიტუციის განვითარების და სამოქალაქო განათლების ხელშეწყობა (06 02)	1,422	1,422	1,037	976	68.6%	94.1%
მარკეტინგული და იურიდიული კონსულტაციების ხარჯი (24 01 04)	2,500	2,500	825	804	32.2%	97.5%
სამშენებლო სექტორის ხელშეწყობა (24 07 03 03)	0	20,000	10,965	9,036	45.2%	82.4%
მიკრო და მცირე მეწარმეობის ხელშეწყობა - მცირე გრანტები (24 07 03 04)	0	20,000	2,534	2,534	12.7%	100.0%
სივრცითი დაგეგმარება და ურბანული განვითარება (25 03 12)	5,830	3,830	1,324	1,323	34.5%	99.9%
მსჯავრდებულთა პროფესიული მომზადება და გადამზადება (26 04 02)	1,000	700	471	467	66.7%	99.1%
სამკურნალო საშუალებების ხარისხის სახელმწიფო კონტროლი (27 01 02 03)	150	150	32	25	16.4%	76.9%
სოციალური და ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამების მართვა (27 01 04)	21,577	21,577	14,668	14,627	67.8%	99.7%
დასაქმების ხელშეწყობის მომსახურებათა მართვა (27 01 08)	1,103	703	380	363	51.7%	95.6%
დამხმარე საშუალებებით უზრუნველყოფა (27 02 03 06)	5,600	5,600	3,095	2,922	52.2%	94.4%
სათემო ორგანიზაციებში მომსახურებით უზრუნველყოფა (27 02 03 12 01)	2,276	2,276	185	185	8.1%	100.0%
ტუბერკულოზის მართვა (27 03 02 06 01)	12,659	12,659	8,443	8,403	66.4%	99.5%
ჯანმრთელობის ხელშეწყობა (27 03 02 10)	1,240	1,240	523	518	41.7%	99.0%
C ჰეპატიტის მართვა (27 03 02 11 01)	5,900	5,900	3,780	3,780	64.1%	100.0%
თავდაცვის ძალებში გასაწვევ მოქალაქეთა სამედიცინო შემოწმება (27 03 03 09)	1,000	1,000	398	396	39.6%	99.7%
ახალი კორონავირუსით (SARS-CoV-2) გამოწვეული ინფექციის (COVID-19) მართვის ხელშეწყობისთვის ცენტრის მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებები (27 03 03 11 03)	0	98,800	41,550	41,550	42.1%	100.0%
დიპლომისშემდგომი სამედიცინო განათლება (27 03 04)	500	500	68	68	13.7%	100.0%
დასაქმების ხელშეწყობის მომსახურებათა განვითარება (27 05 01)	700	700	444	402	57.4%	90.6%

¹¹¹ გეგმასთან შესადარისობის მიზნით ფაქტობრივი მაჩვენებელი არ მოიცავს მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვებს ფარგლებში განხორციელებულ გადახდებს ვინაიდან მათ არ გააჩნიათ გეგმური მაჩვენებელი და აისახება მხოლოდ ფაქტობრივად გაწეულ გადასახდელებში (საკასო ხარჯში).

შრომის პირობების ინსპექტირება (27 05 02)	3,210	3,210	1,810	1,682	52.4%	92.9%
დღიასპორული ურთიერთობების ხელშეწყობა (28 01 04 01)	1200	1,200	753	753	62.7%	100.0%
"Check in Georgia"-ს პროგრამის ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებები (32 09 03 01)	20,000	5,000	4,000	4,000	80.0%	100.0%

ზოგიერთი პროგრამა/ქვეპროგრამა ნულოვანი/დაბალი ათვისების მაჩვენებლით ხასიათდება სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებით.

- *ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს პროგრამას - „ორმხრივი ხელშეკრულებების ფარგლებში აღიარებული ვალდებულებების დაფარვასთან დაკავშირებული ღონისძიებები“ (24 18) ბიუჯეტის კანონით დაფინანსება განესაზღვრა 3.7 მლნ ლარის ოდენობით. აღნიშნული თანხა განკუთვნილი იყო თურქეთთან ელექტროენერგიის შესყიდვასთან დაკავშირებული დავალიანების დასაფარად. თუმცა წლის განმავლობაში თანხის ათვისება არ მომხდარა;*
- *თავდაცვის სამინისტროს „ჯანდაცვა და სამედიცინო მხარდაჭერის პროგრამის“ (29 03 03) „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის ათვისების მაჩვენებელი გეგმის 6%-ს შეადგენს. აუთვისებელი ასიგნების დიდი ნაწილი ეხება საომარი მდგომარეობის დროს წინა ხაზებში მობილური ქირურგიული ჯგუფისთვის მინი ჰოსპიტალის მოწყობას (ნატოს სტანდარტის შესაბამისობით-როლი 2), რისთვისაც 2020 წელს დაგეგმილი იყო 1.3 მლნ ლარი. წლის ბოლოს აუთვისებელი რესურსი გადანაწილდა სამინისტროს სხვა პროგრამებში. აღსანიშნავია, რომ ამ ქვეპროგრამაში იმავე ოდენობის თანხა, ანალოგიური მიზნობრიობით გამოყოფილი იყო 2019 წელსაც, თუმცა თანხის ათვისება ამ შემთხვევაშიც არ მომხდარა;*
- *გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს „პროექტების ტექნიკური მხარდაჭერის პროგრამა“ (31 05 09) შეიქმნა 2019 წელს, რომელიც ითვალისწინებდა სოფლის მეურნეობის საწარმოებისთვის სურსათის უვნებლობის საერთაშორისო სისტემებისა და სტანდარტების დანერგვას, ადგილობრივ ბაზრებზე შესვლასა და დამკვიდრებაში, მარკეტინგული ინფორმაციის შექმნასა და მარკეტინგულ სერვისებზე ხელმისაწვდომობის ზრდას. 2019 წლის ბიუჯეტით ქვეპროგრამის გეგმა შეადგენდა 1.5 მლნ ლარს, ხოლო ათვისებულ იქნა მხოლოდ 13.8%. მიუხედავად ასეთი დაბალი ათვისებისა, 2020 წლის გეგმა ისევ 1.5 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა. ქვეპროგრამის ათვისებამ 16% შეადგინა. პროგრამის დაბალი ათვისება ნაწილობრივ განაპირობა დაგეგმვის პროცესში არსებულმა ხარვეზმა.*

დანართი 3. საინვესტიციო პროექტების მართვა - მაგალითები

სახელმწიფო ბიუჯეტის საბოლოო კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებით 70%-ზე დაბალი ათვისების მქონე საინვესტიციო პროექტები - 2020 წ. (ათასი ლარი). მონაცემები დალაგებულია ათვისების მაჩვენებლის ზრდადობის მიხედვით¹¹².

პროექტის დასახელება	ბიუჯეტის კანონი გეგმა (1)	ფაქტი (2)	(2/1) (%)
სენაკი-ფოთი-სარფის საავტომობილო გზის ბათუმი(ჭოროხი)-სარფის მონაკვეთზე ახალი საავტომობილო გზის მშენებლობა (ADB) (25 02 03 14)	5,000	-	0.0%
ალგეთი-სადახლოს საავტომობილო გზის მშენებლობა-მოდერნიზაცია (EIB) (25 02 03 17)	1,000	-	0.0%
თბილისი-ბაკურციხე-ლაგოდეხის საავტომობილო გზის კმ20-კმ50 ლოჭინი-საგარეჯოს მონაკვეთის მშენებლობა (EIB) (25 02 03 18)	1,000	-	0.0%
ქუთაისის წყალარინების პროექტი (EIB, EPTATF) (25 04 04)	114	-	0.0%
ქვემო ქართლის ნარჩენების მართვის პროექტი (EBRD, SIDA) (25 05 03)	1,020	-	0.0%
თბილისის მყარი ნარჩენების მართვის პროექტი (EBRD) (56 13 06)	27,000	-	0.0%
ზოგადსაგანმანათლებლო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია - მუნიციპალიტეტებში (25 07 03 და 25 07 04)	40,000	38	0.1%
500 კვ ეგზ "წყალტუბო-ახალციხე-თორთუმი" (KfW) (24 14 03 01)	2,600	100	3.8%
პროფესიული განათლება I (KfW) (32 14)	3,700	260	7.0%
ხელედულა-ლაჯანური-ონი (KfW) (24 14 03 06)	5,400	400	7.4%
გურიის ელგადაცემის ხაზების ინფრასტრუქტურის გაძლიერება (KfW) (24 14 03 04)	4,500	500	11.1%
თბილისის მეტროს პროექტი (EBRD) (56 13 08)	15,000	1,907	12.7%
მდინარე დებედაზე ხიდის მშენებლობა (EBRD) (25 02 02 18)	900	145	16.1%
საცხოვრებლად ვარგისი ქალაქების საინვესტიციო პროგრამა (ADB) (25 03 09)	2,000	346	17.3%
ჭიათურის საზაფხურო გზების რეკონსტრუქცია-რეაბილიტაციის პროექტი (Government of France) (25 03 18)	1,020	204	20.0%
თბილისი-წითელი ხიდის (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საზღვარი) საავტომობილო გზის კმ22-კმ57 რუსთავი-წითელი ხიდის მონაკვეთის მშენებლობა (EIB) (25 02 03 16)	1,000	215	21.5%
ინოვაციის, ინკლუზიურობის და ხარისხის პროექტი - საქართველო I2Q (IBRD) (32 13/25 07 05)	5,000	1,145	22.9%
ბაკურიანის მუნიციპალური სერვისების გაუმჯობესების პროგრამა (EBRD) (25 03 11)	10,000	2,656	26.6%
ელექტროგადამცემი ხაზი "ჯვარი ხორგა" (EBRD, EU, KfW) (24 14 02 02)	6,000	1,654	27.6%
მდინარე რიონზე ფოთის ხიდის მშენებლობა (ADB, EIB) (25 02 03 15)	1,000	290	29.0%
ქუთაისის საერთაშორისო აეროპორტთან (კოპიტნარი) სატრანსპორტო კვანძის მოწყობა (25 02 02 12)	1,700	557	32.8%
ქუთაისის მყარი ნარჩენების ინტეგრირებული მართვის პროექტი (EU, KfW) (25 05 02)	2,000	720	36.0%
ქობულეთის წყალარინების პროექტი (EBRD, ORET) (25 04 01)	800	305	38.1%

¹¹² გეგმასთან შესადარისობის მიზნით ფაქტობრივი მაჩვენებელი არ მოიცავს მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვებს ფარგლებში განხორციელებულ გადახდებს ვინაიდან მათ არ გააჩნიათ გეგმური მაჩვენებელი და აისახება მხოლოდ ფაქტობრივად გაწეულ გადასახდელებში (საკასო ხარჯში).

შიდასახელმწიფოებრივი გზების აქტივების მართვის პროექტი (WB) (25 02 02 15)	19,000	7,657	40.3%
მყარი ნარჩენების ინტეგრირებული მართვის პროგრამა II (კახეთი, სამეგრელო-ზემო სვანეთი) (KfW) (25 05 04)	1,000	423	42.3%
თბილისი-სენაკი-ლესელიძის საავტომობილო გზის შორაპანი არგვეთას მონაკვეთის რეკონსტრუქცია-მშენებლობა (ADB) (25 02 03 09)	120,000	57,273	47.7%
ბათუმი (ანგისა) - ახალციხის საავტომობილო გზის ხულო-ზარზმის მონაკვეთის რეაბილიტაცია-რეკონსტრუქცია (Kuwait Fund) (25 02 02 16)	15,000	8,121	54.1%
თბილისის საჯარო სკოლების რეაბილიტაციისა და ენერგოეფექტურობის გაზრდის პროექტი (CEB, E5P) (25 07 02)	2,000	1,083	54.2%
სნო-ჯუთა-როშკა-შატილი-ომალო-ხადორის ხეობა-ბაწარა-ახმეტის მიმართულებით საავტომობილო გზის რეკონსტრუქცია-მშენებლობა (25 02 02 09)	20,000	10,901	54.5%
სამელიორაციო სისტემების რეაბილიტაცია და ტექნიკის შეძენა (31 06 01)	36,000	20,300	56.4%
ირიგაციისა და მიწის ბაზრის განვითარების პროექტი (WB) (26 09/31 06 03)	34,200	19,302	56.4%
KfW - ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია - IV ფაზა (KfW) (56 13 02)	30,300	18,928	62.5%
დაცული ტერიტორიების განვითარება (CNF) (31 08 04)	2,820	1,810	64.2%
საქართველოში მყარი ნარჩენების მართვის პროექტი (გრანტი) (EBRD) (25 05 05 01)	100	67	66.5%
სანაპირო ზონების ნაპირსამაგრი სამუშაოები (25 02 02 07)	20,000	13,468	67.3%
სახელმწიფო და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ობიექტების მშენებლობა-რეაბილიტაცია (25 03 06)	1,000	675	67.5%
იძულებით გადაადგილებულ პირთათვის სოციალური და საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესება (25 06 01)	30,000	21,000	70.0%

სახელმწიფო ბიუჯეტის საბოლოო კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებით 150%-ზე მაღალი ათვისების მქონე საინვესტიციო პროექტები - 2020 წ. (ათასი ლარი). მონაცემები დალაგებულია ათვისების მაჩვენებლის ზრდადობის მიხედვით¹¹³.

დასახელება	ბიუჯეტის კანონი გეგმა (1)	ფაქტი (2)	(2/1) (%)
რეგიონალური განვითარების პროექტი II (იმერეთი) (WB) (25 03 17)	1,936	3,233	167.0%
თბილისი-სენაკი-ლესელიძის საავტომობილო გზის უბისა შორაპანის მონაკვეთის რეკონსტრუქცია-მშენებლობა (EIB) (25 02 03 08)	100,000	179,926	179.9%
სენაკი-ფოთი-სარფის საავტომობილო გზის კმ48-კმ64 გრიგოლეთი-ჩოლოქის მონაკვეთის მშენებლობა (EIB) (25 02 03 10)	26,000	46,791	180.0%
სამტრედია-გრიგოლეთის საავტომობილო გზის კმ 0-კმ 50 მონაკვეთის მოდერნიზაცია-მშენებლობა (EIB, EU) (25 02 03 05)	50,000	94,673	189.3%
აღმოსავლეთ-დასავლეთის სატრანზიტო მაგისტრალი IV (აგარა - ზემო ოსიაური) (WB) (25 02 03 01)	500	1,272	254.4%
ურბანული ტრანსპორტის განვითარების პროგრამა (EBRD) (25 03 10)	4,909	12,929	263.4%
აღმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული ავტომაგისტრალის ზესტაფონი-ქუთაისი-სამტრედიის მონაკვეთის მშენებლობა-რეკონსტრუქცია (JICA) (25 02 03 12)	150	4,397	2,931.1%

¹¹³ გეგმასთან შესადარისობის მიზნით ფაქტობრივი მაჩვენებელი არ მოიცავს მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვებს ფარგლებში განხორციელებულ გადახდებს ვინაიდან მათ არ გააჩნიათ გეგმური მაჩვენებელი და აისახება მხოლოდ ფაქტობრივად გაწეულ გადასახდელებში (საკასო ხარჯში).

2020 წელს დაბალი ათვისების მქონე საინვესტიციო პროექტებზე, სესხის ათვისებელ ნაწილზე, გადახდილი ვალდებულების გადასახადი (Commitment fee) - (ათასი ლარი)¹¹⁴.

პროექტის დასახელება	ბიუჯეტის კანონი (ცვლილება) (1)	ფაქტი (2)	(2)/(1) %	გადახდილი ვალდებულების გადასახადი
საქართველოს ელექტროგადამცემი ქსელის გაფართოების ღია პროგრამა (KfW, EU, EBRD) (24 14 02)	6,000	3,016	50.3%	1,221
შიდასახელმწიფოებრივი გზების აქტივების მართვის პროექტი (WB) (25 02 02 15)	19,000	7,592	40.0%	143
ქობულეთის წყალარინების პროექტი (EBRD, ORET) (25 04 01)	800	305	38.1%	4
ქვემო ქართლის ნარჩენების მართვის პროექტი (EBRD, SIDA) (25 05 03)	420	-	0.0%	69
ირიგაციისა და მიწის ბაზრის განვითარების პროექტი (WB) (26 09/31 06 03)	33,500	19,302	57.6%	97
ინოვაციის, ინკლუზიურობის და ხარისხის პროექტი - საქართველო I2Q (IBRD) (32 13/25 07 05)	5,000	1,023	20.5%	1,022
პროფესიული განათლება I (KfW) (32 14)	1,300	-	0.0%	83
თბილისის მყარი ნარჩენების მართვის პროექტი (EBRD) (56 13 06)	27,000	-	0.0%	252
თბილისის მეტროს პროექტი (EBRD) (56 13 08)	15,000	1,907	12.7%	380
ჯამური მაჩვენებელი	108,020	33,145	31%	3,271

- პროექტს „მიწის ბაზრის განვითარება“ (WB) (26 09) - ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით დაფინანსება განესაზღვრა 14 მლნ ლარით, რაც კანონის ცვლილებით 13.5 მლნ ლარამდე შემცირდა. პროგრამის განხორციელება მიმდინარეობდა შეფერხებებით და დაიწყო 7 თვის დაგვიანებით. საბოლოოდ, პროგრამის ფარგლებში დახარჯულმა თანხამ 1.1 მლნ ლარი (გეგმის 16%) შეადგინა;
- პროექტს ქუთაისის საერთაშორისო აეროპორტთან (კოპიტნარი) სატრანსპორტო კვანძის მოწყობა (25 02 02 12) - 2018, 2019 და 2020 წლებში ბიუჯეტის კანონით განესაზღვრა დაფინანსება, შესაბამისად 10 მლნ, 5 მლნ და 1.7 მლნ ლარის ოდენობით. პროექტს 2018-2019 წლებში ჰქონდა ნულოვანი ათვისება, ხოლო 2020 წელს ათვისების მაჩვენებელმა 32.8% შეადგინა (0.6 მლნ ლარი). მიუხედავად იმისა, რომ განმახორციელებლის მხრიდან 2020 წელს დაბალი ათვისების მიზეზად ნაწილობრივ არსებული პანდემიური სიტუაცია სახელდება, პროექტის წინა წლების ტენდენციები მისი დაგეგმვის პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს;
- პროექტს „თბილისის მყარი ნარჩენების მართვის პროექტი (EBRD)“ (56 13 06) 2019 და 2020 წლებში დაფინანსება განესაზღვრა, შესაბამისად 20 და 27 მლნ ლარის ოდენობით. აღნიშნული თანხიდან 2019 წელს ათვისებული იქნა 0.6 მლნ ლარი (გეგმის 2%), ხოლო 2020 წელს პროექტის ფარგლებში ხარჯის გაწევა არ მომხდარა. როგორც 2019, ასევე 2020 წელს განმახორციელებლის მხრიდან ათვისებლობის მიზეზად სატენდერო პროცედურების გაჭიანურება სახელდება. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული პროექტი ფინანსდება EBRD-ის სესხით, რომლის ათვისებელ ნაწილზე ხდება ვალდებულების (Commitment fee) გადასახადის გადახდა, რის ფარგლებშიც 2019-2020 წლებში ჯამურად გადახდილი იქნა 396 ათასი ლარი ვალდებულების გადასახადი.

¹¹⁴ „ბიუჯეტის კანონი (ცვლილება)“ სვეტში წარმოდგენილი მაჩვენებელი ასახავს შესაბამის პროექტზე გამოყოფილ კრედიტის გეგმას.

დანართი 4. პროგრამული ბიუჯეტირება - მაგალითები

1. ზოგიერთი პროგრამის შემთხვევაში სრულად არ ხდება მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება ან შედეგების შეფასება წინასწარ განსაზღვრულ ინდიკატორებთან მიმართებით: • „ტრანსპორტის სფეროში საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრი ვალდებულებების დაფარვა და ტრანსპორტირების ხარჯების სუბსიდირების“ (24 10) პროგრამის მიზნობრივი მაჩვენებელია „საქართველოში ფრენის უსაფრთხოებისა და საავიაციო უშიშროების დონის ამაღლების თაობაზე დადებითი დასკვნის გამოტანა“, თუმცა მიღწეული შედეგის შეფასების ინდიკატორი, რომლის მიხედვითაც „სამხედრო ავიაცია უზრუნველყოფილ იქნა საჰაერო ნავიგაციით და პილოტაჟით“ არ მოიცავს ინფორმაციას მიზნობრივი მაჩვენებლის შესრულების შესახებ; • „პროფესიული სამხედრო განათლება“ (29 02) პროგრამის ერთ-ერთი დაგეგმილი მიზნობრივი მაჩვენებელია სასწავლო კურსების რაოდენობა „სამოქალაქო პერსონალი - 80 კურსი; სამხედრო პერსონალი - 242 კურსი“, ხოლო მიღწეული მაჩვენებელია „კადეტთა დაწყებითი სამხედრო მომზადება საწყისი და შუალედური სამხედრო განათლების შესაბამისი, უმაღლესი აკადემიური ხარისხის მქონე კვალიფიციურ ოფიცერთა ოდენობა; უცხო ენებში გადამზადებული საქართველოს თავდაცვის სისტემის პერსონალი; ინფორმირებული და პროფესიონალი კადრებით დაკომპლექტებული თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორი“, რომელიც არ მოიცავს ინფორმაციას ზემოაღნიშნული მიზნობრივი მაჩვენებლის შესრულების შესახებ; • „სამოქალაქო უსაფრთხოების დონის ამაღლება, სახელმწიფო მატერიალური რეზერვების შექმნა და მართვა“ (30 06) პროგრამის ერთ-ერთი ინდიკატორის მიზნობრივ მაჩვენებლით იგეგმებოდა „სერვისების განვითარების მოკლევადიანი და გრძელვადიანი ხედვისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება, მომსახურების სამართლებრივი ბაზის დახვეწა. იუსტიციის სახლთან და საზოგადოებრივ ცენტრებთან თანამშრომლობით ე. წ. „FRONT OFFICE“-ის აწყობა“, თუმცა მიღწეული შედეგის ინდიკატორი „სამოქალაქო უსაფრთხოების სფეროში არსებული სერვისების გაწევის მიზნით გაფორმებულია 725 ხელშეკრულება (უკვე შესრულებულია 642 ხელშეკრულების ფარგლებში ნაკისრი ვალდებულებები)“ არ მოიცავს ინფორმაციას მიღწეული შედეგების შესახებ; • სსიპ - იურიდიული დახმარების სამსახურს (36 00) შედეგების შეფასების მიზნობრივ მაჩვენებლად განსაზღვრული აქვს „ინფრასტრუქტურის განვითარება; ინფორმაციული ტექნოლოგიების განვითარება; მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება“, ხოლო მიღწეულ მაჩვენებელს კი 2020 წელს უფასო იურიდიული დახმარების ბენეფიციართა წინა წელთან შედარებით 22.5 %-ით შემცირებული რაოდენობა წარმოადგენს, რაც არ პასუხობს სამიზნე მაჩვენებელს და შეუძლებელს ხდის მიღწეული შედეგის შეფასებას. 2. ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის შემთხვევაში მიღწეული შედეგების წარმოდგენა ხორციელდება დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრულ მაჩვენებლებთან შეუსაბამოდ, განსხვავებული სახით/ფორმატით, რაც ართულებს ან შეუძლებელს ხდის დაგეგმილი და მიღწეული შედეგების ერთმანეთთან შედარებას:
--

- „დედათა და ბავშვთა ჯანმრთელობის“ (27 03 02 08) ქვეპროგრამის ერთ-ერთ სამიზნე მაჩვენებელს წარმოადგენს „სრული ანტენატალური ვიზიტებით მოცვის მაჩვენებელის ზრდა 3-5% წინა წელთან შედარებით“, ხოლო მიღწეული შუალედური შედეგის შეფასების ინდიკატორი წარმოდგენილია ნომინალური მაჩვენებლით - „ანტენატალური მეთვალყურეობის კომპონენტის ფარგლებში დაფიქსირდა ორსულთა ვიზიტების 220.5 ათასზე მეტი შემთხვევა“;
- „სახელმწიფო საზღვრის დაცვა“ (30 02) პროგრამის მოსალოდნელი შედეგის შესაფასებლად წარმოდგენილი ინდიკატორებიდან ერთ-ერთია „აშენებული სასაზღვრო პოლიციის სამმართველოების 82%, 1 სასაზღვრო პოსტი და რეაბილიტირებული სასაზღვრო სექტორების 79% და სასაზღვრო ინფრასტრუქტურა“, თუმცა შესრულების ანგარიშში მითითებულია მხოლოდ წლის განმავლობაში აშენებული/რეაბილიტირებული შენობების ჩამონათვალი. შესაბამისად, ვერ ხერხდება საერთო ჯამში წლის განმავლობაში აშენებული/რეაბილიტირებული შენობების პროცენტული წილის დადგენა და დაგეგმილ ინდიკატორთან შედარება;
- „ინფრასტრუქტურის განვითარება“ (32 07) პროგრამის ერთ-ერთი შეფასების ინდიკატორის მიზნობრივი მაჩვენებლის მიხედვით მოხდება „საჯარო სკოლების 90%-ის შესაბამისი მატერიალურ-ტექნიკური ბაზით, სასკოლო ავეჯით, სპორტული ინვენტარითა და საბუნებისმეტყველო ლაბორატორიებით აღჭურვა“, ხოლო მიღწეული საბოლოო შედეგის შეფასების ინდიკატორით განსაზღვრულია, რომ „საანგარიშო პერიოდში მოთხოვნის შესაბამისად საოფისე ავეჯი მიეწოდა 34 საჯარო სკოლას, ხოლო დაფები გადაეცა 56 ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებას“. იქიდან გამომდინარე, რომ დაგეგმილი და მიღწეული მაჩვენებლები არაა წარმოდგენილი ურთიერთშესაბამის ფორმატში, შეუძლებელია იმის დადგენა, მიღწეულ იქნა თუ არა მიზნობრივი მაჩვენებელი.

3. გარკვეული პროგრამების შემთხვევაში არ არის წარმოდგენილი განმარტება დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის არსებულ განსხვავებებზე, ან მოცემული განმარტება ზოგადი ხასიათისაა და ართულებს გადახრის გამომწვევი მიზეზების დადგენას. ამასთან, წლის განმავლობაში პრიორიტეტების ცვლილების შემთხვევაში არ არის მითითებული ინფორმაცია აღნიშნული ცვლილების სანაცვლოდ განხორციელებული ღონისძიებებისა და მიღწეული შედეგების შესახებ.

- „საზოგადოებრივი წესრიგი და საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარება/გაღრმავება“ (30 01) პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი იყო მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის 20%-ით განახლება. მიღწეული შედეგის შეფასების ინდიკატორის მიხედვით კი მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის განახლება განხორციელდა 5%-ით. დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგს შორის განსხვავების შესახებ განმარტება წარმოდგენილი არ არის;
- „აგროსექტორის განვითარების ხელშეწყობა“ (31 05 12) ქვეპროგრამით გათვალისწინებული იყო სადემონსტრაციო ნაკვეთებზე 80 ფერმერისთვის სწავლება, რაც არ განხორციელებულა. წარმოდგენილი განმარტების მიხედვით, აღნიშნული აქტივობა „გადაიდო 2021 წლის I ნახევრისათვის“.

დანართი 5. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2017-2018 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშების შესახებ მოხსენებებში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა

N	რეკომენდაცია	განხორციელების ვადები	პასუხისმგებელი უწყება	სტატუსი	სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის კომენტარი
სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის „2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ მოხსენებაში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა					
1	მაკროეკონომიკური პროგნოზების გაუმჯობესებისა და მაკროეკონომიკური ინდიკატორების ფისკალურ პარამეტრებზე ფაქტობრივი გავლენის შეფასების მიზნით, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშში მოიცავდეს: • სხვადასხვა წლებში განსაზღვრული მაკროეკონომიკური პროგნოზების რეალისტურობის შეფასებასა და ფაქტობრივი მაჩვენებლებიდან გადახრების გამომწვევი მიზეზების დეტალურ ანალიზს; • ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრული რისკების მატერიალიზაციისა და მათ საპასუხოდ განხორციელებული პოლიტიკის პასუხების ანალიზს.	• მიმდინარე • 2020-2021 წლები	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	მიმდინარე	2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში განხილულია მხოლოდ ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებლიდან გადახრის გამომწვევი მიზეზები. 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშში არ შეიცავს ინფორმაციას ფისკალური რისკების მატერიალიზაციის ანალიზის შესახებ.
2	სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, სამთავრობო სექტორის ვალის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის წარდგენისა და მთავრობის ვალის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად, ფინანსთა სამინისტრომ უნდა უზრუნველყოს: • მთავრობის ვალში მუნიციპალიტეტებისა და სსიპ-ების ვალდებულებების ასახვა; • ვალის წესის გაანგარიშებისას მთავრობის ვალის ნაშთთან ერთად „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულებით გათვალისწინება; • სახელმწიფო საწარმოების დაკლასიფიცირება სამთავრობო და არასამთავრობო სექტორის საწარმოებად; • სამთავრობო სექტორში მოხვედრილი საწარმოების ვალდებულებების ასახვა მთავრობის ვალის მოცულობაში; • ისტორიულ ვალში შემავალი კომპონენტების დაფარვის შესაბამისი კრტერიუმების/პროცედურების განსაზღვრა.	• მიმდინარე • 2020 წელი	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	ნაწილობრივ შესრულებული	2020 წელს განხორციელდა სახელმწიფო საწარმოების კლასიფიცირება სამთავრობო სექტორად და სახელმწიფო კორპორაციებად, თუმცა სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოებიდან მომდინარე ვალდებულებების ვალის ნაშთში ასახვა ჯერჯერობით არ მომხდარა.

3	მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის სსიპ/ა(ა)იპ-ების ნაერთი ბალანსის დოკუმენტში წარმოდგენილი იყოს ინფორმაცია ინდივიდუალური სსიპ/ა(ა)იპ-ის მიერ მიღებული შემოსავლებისა და გაწეული ხარჯების შესახებ, მათი ფორმირების წყაროების მიხედვით.		საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	შეუსრულებელი	
4	შესაბამის უწყებებთან კოორდინაციის საფუძველზე, ფინანსთა სამინისტრომ უზრუნველყოს სსიპ/ა(ა)იპ-ების ნაერთი ბალანსის დოკუმენტში ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების ოდენობების შესახებ დასაქმების ტიპების მიხედვით ინფორმაციის წარმოდგენა, რაც შესაძლებელს გახდის სხვადასხვა ფუნქციის მქონე თანამშრომლების რაოდენობების კანონმდებლობით განსაზღვრულ ლიმიტებთან შესაბამისობის ანგარიშგებას.		საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	შეუსრულებელი	
5	მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშზე თანდართული დოკუმენტი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციების შესრულების შესახებ, ასევე მოიცავდეს განახლებულ ინფორმაციას გასულ პერიოდებში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობის შესახებ.	2021 წელი	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო; შესაბამისი პასუხისმგებელი უწყებები	შეუსრულებელი	
სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ მოხსენებაში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა					
1	მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში მოიცავდეს ინფორმაციას საქართველოს ორგანული კანონით „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ განსაზღვრული ყველა ფისკალური წესის შესრულების, დადგენილ ლიმიტთან შესაბამისობისა და გადაჭარბების არსებობის შემთხვევაში, შესაბამისი გამომწვევი მიზეზების შესახებ.	2018-2019 წლები	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	შესრულებული	
2	მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ცვლილებების განხორციელების შემთხვევაში, საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის ასიგნებების ცვლილების პარალელურად, მომზადდეს განახლებული პროგრამული ბიუჯეტის დანართი, სადაც მოხდება მოსალოდნელი შედეგებისა და სამიზნე მაჩვენებლების შესაბამისი დაკორექტირება.	2019 წელი	მხარჯავი დაწესებულებები საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	შესრულებული	

3	მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში სსიპ/ა(ა)იპ-ების შესახებ ფინანსური ინფორმაციის ანგარიშგებისას, ყველა საბიუჯეტო ორგანიზაციისათვის გამოყენებულ იქნეს აღრიცხვის ერთნაირი პრინციპი და ნაერთი ბალანსის დოკუმენტი მოიცავდეს სსიპ/ა(ა)იპების მიერ ბიუჯეტის კანონით გათვალისწინებულ პროგრამებზე გაწეულ გადასახდელებსაც			შესრულებული	
4	მნიშვნელოვანია, დაკორექტირდეს სსიპ/ა(ა)იპ-ების ნაშთების აღრიცხვის პრინციპი, რათა პერიოდის ბოლოს და მომდევნო პერიოდის დასაწყისში არსებული ნაშთების მოცულობები შესაბამისობაში მოვიდეს ერთმანეთთან.	მიმდინარე	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	შესრულებული	
5	მიზანშეწონილია, შემუშავდეს სამოქმედო გეგმა პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვასთან დაკავშირებით, სადაც გაწერილი იქნება რეფორმის ფარგლებში განსახორციელებელი კონკრეტული აქტივობები შესაბამისი ვადებითა და პასუხისმგებელი უწყებებით. რეფორმის გაცხადებული მიზნობრივი ნიშნულების არსებობა გაზრდის ამ პროცესში ჩართული საჯარო უწყებების პასუხისმგებლობის ხარისხს და ამასთან, ხელს შეუწყობს რეფორმის მიმდინარეობის მონიტორინგს.	2018-2020 წლები	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო GIZ	შეუსრულებელი	
6	მიზანშეწონილია, დივიდენდების გამანაწილებელი კომისიის სხდომაზე განიხილებოდეს გასულ სხდომებზე მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შეუსრულებლობის შემთხვევები და ხდებოდეს ამ მიმართულებით ქმედითი ღონისძიებების გატარება.		საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო; საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	შეუსრულებელი	
7	საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შეფასების პროცესში რეალური გეგმური მაჩვენებლების მიმართ ანგარიშგების უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, სამინისტროებმა განაახლონ თავიანთი სამოქმედო გეგმები სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის დამტკიცების შემდეგ, რათა სამოქმედო გეგმაში წარმოდგენილი მონაცემები შეესაბამებოდეს მოქმედ ბიუჯეტის კანონს.	2019 წლიდან	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო მხარჯავი დაწესებულებები	შესრულებული	

8	მიზანშეწონილია, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ საბიუჯეტო განაცხადით ჭერს ზემოთ მოთხოვნილი თანხების დასაბუთებების წარმოდგენა ბიუჯეტის მართვის ელექტრონულ სისტემაში (ebudget) ატარებდეს სავალდებულო ხასიათს. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ორგანიზაციების მხრიდან დამატებითი სახსრების რეალისტური ოდენობით მოთხოვნას და მაკოორდინირებელი უწყებისათვის გამარტივებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესს დამატებითი რესურსების ეფექტიან ალოკაციასთან დაკავშირებით.	2019-2020 წლები	საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საფინანსო-ანალიტიკური სამსახური მხარჯავი დაწესებულებები	მიმდინარე	
9	მნიშვნელოვანია, სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ საპროცენტო შემოსავლის მიღების მიზნით კომერციული ბანკების დეპოზიტებზე განთავსებული გამოუყენებელი ფულადი სახსრები, მიიმართოს სახელმწიფო პროდუქტების/ სერვისების შექმნის ან/და გაუმჯობესების მიმართულებით, იმგვარად, რომ რისკის ქვეშ არ დადგეს საბიუჯეტო ორგანიზაციების ქმედითუნარიანობა და სტაბილურად ფუნქციონირება.		საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო საბიუჯეტო ორგანიზაციები	შეუსრულებელი	
10	განხორციელდეს შიდა საბიუჯეტო რესურსიდან გაცემული სესხების მიმდინარე პორტფელის მდგომარეობის შეფასება და ანალიზის შედეგად მიღებულ იქნეს ქმედითი ღონისძიებები ვადაგადაცილებული სესხების მოცულობისა და შესაბამისად, მსესხებელთა ბიუჯეტის წინაშე არსებული დავალიანების შემცირების მიზნით.		გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; ფინანსთა სამინისტროს; სსიპ მუნიციპალური განვითარების ფონდი; განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო	მიმდინარე	
11	საკრედიტო რესურსით მიღებული თანხების მაქსიმალურად ეფექტიანად (მინიმალური ხარჯების გაწევით) გამოყენებისა და სესხზე არამიზნობრივი ხარჯების გაწევის თავიდან აცილების მიზნით, მიზანშეწონილია, პროექტის განმახორციელებელმა უწყებებმა დროულად უზრუნველყონ პროექტების შესრულების ხელისშემშლელი ფაქტორების იდენტიფიცირება და შესაბამისი ქმედითი ღონისძიებების გატარებით, ხელი შეუწყონ მოზიდული რესურსების დროულ და ეფექტიან გამოყენებას.		საინვესტიციო პროექტების განმახორციელებელი უწყებები	მიმდინარე	