



დასკვნა

საქართველოს კანონის პროექტზე

„საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის
თაობაზე

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

დასკვნა „საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 139-ე მუხლის შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა მოამზადა დასკვნა „2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული ცვლილებების შესახებ.

მთავრობის პასუხისმგებლობა „2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 40-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია „2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტის, თანდართული მასალებისა და განახლებული საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების მომზადებასა და სამართლიან წარდგენაზე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პასუხისმგებლობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პასუხისმგებელია მოამზადოს დასკვნა „2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული ცვლილებების შესახებ. დასკვნის მომზადება ემყარება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ შემოწმების პროცედურებს, რომლებიც წარიმართება მარწმუნებელი გარიგებების საერთაშორისო სტანდარტის 3400 „პერსპექტიული ფინანსური ინფორმაციის შემოწმება“ (ISAE 3400) შესაბამისად. აღნიშნული სტანდარტი ითვალისწინებს შემოწმების დაგეგმვასა და წარმართვას იმგვარად, რომ მიღებულ იქნას საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმის შესახებ:

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

ჩატარებული შემოწმების პროცედურები შეიძლება აუდიტორის პროფესიულ განსჯაზე დაყრდნობით. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა არ ითვალისწინებს სახელმწიფო

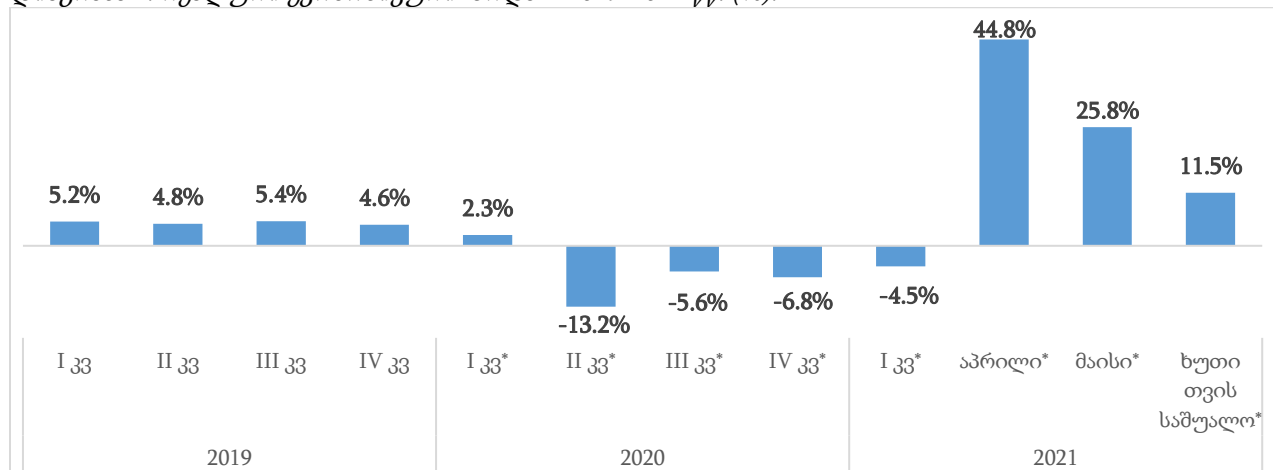
ბიუჯეტის კანონის პროექტით გათვალისწინებული გადასახდელების განაწილების შესახებ მთავრობის დისკრეციული გადაწყვეტილებების შეფასებას.

დასკვნა

ფინანსთა სამინისტრომ წარმოადგინა „2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე კანონის პროექტი. კანონპროექტით წარმოდგენილ მაკროეკონომიკურ და ფისკალური პარამეტრების განახლებულ პროგნოზებში ასახულია მიმდინარე ეკონომიკური ტენდენციები.

2021 წლის პირველ კვარტალში დაფიქსირებული ეკონომიკური კლების (-4.5%) მიუხედავად, აპრილიდან ქვეყნის ეკონომიკა აღმავალი ტენდენციით ხასიათდება. კერძოდ, სსიპ - სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის წინასწარი შეფასებით, რეალური მშპ-ს ზრდამ აპრილში 44.8%, ხოლო მაისში 25.8% შეადგინა. აღნიშნული ტენდენციის გათვალისწინებით, წარმოდგენილი კანონპროექტით 2021 წლის ეკონომიკური ზრდის პროგნოზი 7.7%-მდე გაიზარდა (არსებული 4.3%). ეკონომიკის ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელი ზრდის მიმართულებით დაკორექტირდა საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მიერ ივნისში გამოქვეყნებულ ანგარიშებშიც. კერძოდ, მსოფლიო ბანკმა (WB)¹ 2.0 პროცენტული პუნქტით - 6.0%-მდე, ხოლო ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკმა (EBRD)² 1.0 პროცენტული პუნქტით - 4.5%-მდე გაზარდა საქართველოს ეკონომიკური ზრდის პროგნოზი.

დიაგრამა 1. რეალური ეკონომიკური ზრდა³ - 2019-2021 წწ. (%).



წყარო: სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

კანონპროექტით, 7.5%-მდე იზრდება (3.7 პროცენტული პუნქტით) მშპ-ს დეფლატორის საპროგნოზო მაჩვენებელი. რეალური ეკონომიკური ზრდისა და მშპ-ს დეფლატორის გათვალისწინებით, ნომინალური მშპ-ს საპროგნოზო მაჩვენებელი 57.2 მლრდ ლარის დონეზე განისაზღვრა.

¹ WB, Global Economic Prospects, ივნისი, 2021

² EBRD, Regional Economic Prospects, ივნისი, 2021

³ * წინასწარი შეფასება

წლიური ინფლაციის მიმდინარე ტრენდის გათვალისწინებით, რომელმაც ივნისში 9.9% შეადგინა⁴, 6.5%-მდე იზრდება საშუალო წლიური ინფლაციის პროგნოზიც. წარმოდგენილი პროგნოზით, ინფლაცია მიზნობრივ 3.0%-იან ნიშნულს 2023 წელს უბრუნდება.

ცხრილი 1. მაკროეკონომიკური მაჩვენებლები - 2020-2021 წწ.

მაჩვენებელი	2020 წლის ფაქტი	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი	2021 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტი
რეალური მშპ (ზრდის ტემპი)	-6.2%	4.3%	7.7%
ნომინალური მშპ (მლნ ლარი)	49,407	53,443	57,201
მშპ-ს დეფლატორი	6.9%	3.8%	7.5%
სამომხმარებლო ფასების ინდექსი (საშუალო პერიოდის განმავლობაში)	5.2%	2.5%	6.5%
მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი (პროცენტულად მშპ-სთან)	-12.4%	-8.5%	-10.4%

წარმოდგენილი კანონპროექტით, 1.9 პროცენტული პუნქტით იზრდება მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი და 10.4%-ს უტოლდება, რაც ძირითადად საქონლის იმპორტის მოსალოდნელი ზრდით არის გამოწვეული. რაც შეეხება საგარეო ვაჭრობის პროგნოზებს, საქონლის ექსპორტი 5.4%-დან 17.8%-მდე, ხოლო საქონლის იმპორტი 5.7%-დან 16.9%-მდე იზრდება. მიმდინარე მონაცემებით, 2021 წლის პირველ ხუთ თვეში წინა წელთან შედარებით ექსპორტი 24.4%-ით, იმპორტი კი 15.7%-ით გაიზარდა.

ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტს თან ახლავს „მაკროეკონომიკული სცენარების ანალიზის“ განახლებული დოკუმენტი, რომელშიც უცვლელად არის წარმოდგენილი სახელმწიფო ბიუჯეტის მოქმედი კანონის მომზადებისას იდენტიფიცირებული რისკები.⁵ დოკუმენტში წარმოდგენილია ეკონომიკური ტენდენციების საბაზო, ოპტიმისტური და პესიმისტური სცენარები. პესიმისტური სცენარი მოსალოდნელია რისკების მაღალი მასშტაბით მატერიალიზაციის შემთხვევაში, ხოლო რისკების ზომიერად მატერიალიზაციის შემთხვევაში - საბაზო სცენარი. ოპტიმისტური სცენარი კი ეფუძნება განსხვავებულ დაშვებებს. კერძოდ, იგი ერთ შემთხვევაში განმარტებულია მოვლენათა ისეთ განვითარებად, როდესაც რისკების მატერიალიზაცია საერთოდ არ ხდება, ხოლო მეორე შემთხვევაში კი გულისხმობს რისკების მცირე მასშტაბით მატერიალიზაციას.

საყურადღებოა, რომ წარმოდგენილი ეკონომიკური შოკების ანალიზი, ძირითად შემთხვევაში, არ იძლევა დეტალურ ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ რისკების სხვადასხვა ხარისხით მატერიალიზაცია რა მასშტაბით მოახდენს გავლენას ეკონომიკურ პარამეტრებზე. კერძოდ,

⁴ მოსახლეობის კომუნალური გადასახადების სუბსიდირების პროგრამის დასრულების შემდეგ, წლიური ინფლაცია მიზნობრივზე (3.0%) მაღალ დონეზე ნარჩუნდება.

⁵ პანდემიის გამწვავება, ტურიზმის გლობალური მოლოდინების გაუარესება, გლობალური სავაჭრო ბრუნვის შემცირება, რეგიონული რისკები, გაზრდილი გლობალური ვალი, გლობალური მომხმარებელთა ქცევა.

დოკუმენტში ასახული გლობალური რისკების⁶ აღწერიდან ვერ ხერხდება იმის დადგენა თუ რა არხების საშუალებით ექნება მათ გავლენა საქართველოს ეკონომიკაზე. ამასთანავე, IMF-ის მიხედვით, ეკონომიკურ რისკებს შორის შესაძლოა არსებობდეს სისტემური კავშირი, რაც სხვადასხვა წყაროებიდან მომდინარე რისკების კონკრეტულ ეკონომიკურ ინდიკატორზე ერთობლივ ზემოქმედებას გულისხმობს (მაგალითად, გლობალურ მომხმარებელთა ქცევა და გლობალური ვალის რისკი, ორივე მოქმედებს სამომხმარებლო ხარჯების შემცირებაზე). რისკებს შორის სისტემური კავშირების დადგენა საშუალებას იძლევა შეფასდეს კონკრეტულ ეკონომიკურ ინდიკატორზე მათი ზეგავლენის ერთობლივი ეფექტი⁷.

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

ბიუჯეტის წარმოდგენილი კანონპროექტით, არსებულ გეგმასთან შედარებით 1.2 მლრდ ლარით იზრდება (7.0%-ით) სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები და 17.9 მლრდ ლარს უტოლდება. იზრდება გადასახდელების გეგმური მაჩვენებელიც 1.1 მლრდ ლარის ოდენობით (6.1%-ით) და 19.5 მლრდ ლარს შეადგენს. აღსანიშნავია, რომ კანონის პროექტი გადასახდელების დასაფინანსებლად ითვალისწინებს სახელმწიფო ბიუჯეტის არსებული ნაშთიდან - 2.3 მლრდ ლარიდან 1.6 მლრდ ლარის გამოყენებას. შედეგად, წლის ბოლოს ნაშთის საპროგნოზო მოცულობა იქნება 746 მლნ ლარი, საიდანაც 594 მლნ ლარი განთავსებულია კომერციული ბანკების 10 წლიან სადეპოზიტო სერთიფიკატებში⁸. აღნიშნულის გათვალისწინებით, წლის ბოლოს მნიშვნელოვნად მცირდება ფისკალური ბუფერის მოცულობა და სახელმწიფო ბიუჯეტის თავისუფალი ნაშთი 152 მლნ ლარს უტოლდება.

ცხრილი 2. 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლები (მლნ ლარი).

დასახელება	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი	2021 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტი	ცვლილება	ცვლილება (%)
შემოსულობები	16,758	17,933	1,175	7.0%
შემოსავლები	11,179	12,249	1,070	9.6%
არაფინანსური აქტივების კლება	150	350	200	133.3%
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოკლებით)	150	210	60	40.0%

⁶ ტურიზმის გლობალური მოლოდინების გაუარესება, გაზრდილი გლობალური ვალი, გლობალური მომხმარებელთა ქცევა.

⁷ IMF, Fiscal Transparency Handbook, 2018 გვ. 98

⁸ განთავსება განხორციელდა 2020 წლის ივნისსა და ივლისში, ხოლო ვადა იჭურება 2028 წლის იანვარში.

ვალდებულებების ზრდა	5,279	5,124	- 155	-2.9%
მათ შორის საშინაო	-	- 150	- 150	
მათ შორის საგარეო	5,279	5,274	- 5	-0.1%
გადასახდელები	18,385	19,499	1,114	6.1%
ხარჯები	12,758	13,899	1,141	8.9%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	2,417	2,546	130	5.4%
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით)	403	317	- 86	-21.3%
ვალდებულებების კლება	2,807	2,737	- 70	-2.5%
მათ შორის საშინაო	43	43	-	0.0%
მათ შორის საგარეო	2,764	2,694	- 70	-2.5%
ნაშთის ცვლილება	- 1,626	- 1,566	61	-3.7%

შემოსულობების ნაწილში 1.1 მლრდ ლარით იზრდება (9.6%-ით) შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი, რაც ძირითადად საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლის 720 მლნ ლარით (7.0%-ით) ზრდითაა გამოწვეული. 200 მლნ ლარით (133.3%-ით) იზრდება არაფინანსური აქტივების კლების, ხოლო 60 მლნ ლარით (40.0%-ით) - ფინანსური აქტივების კლების მუხლი (ნაშთის გარეშე).

იზრდება ყველა საგადასახადო შემოსავლის საპროგნოზო მაჩვენებელი, გარდა მოგების გადასახადისა. ყველაზე დიდი მატებით ხასიათდებიან დამატებული ღირებულების გადასახადი (იზრდება 399 მლნ ლარით, 9.2%-ით) და აქციზის გადასახადი (იზრდება 218 მლნ ლარით, 13.8%-ით). შედარებით უმნიშვნელოდ იზრდება საშემოსავლო და იმპორტის გადასახადების საპროგნოზო მაჩვენებლები, შესაბამისად, 90 მლნ ლარისა (2.7%-ით) და 3 მლნ ლარის (3.9%-ით) ოდენობით.

ცხრილი 3. 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლები (მლნ ლარი).

დასახელება	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი	2021 წლის კანონის ცვლილების პროექტი	ცვლილება	ცვლილება (%)
საგადასახადო შემოსავლები	10,342	11,063	720	7.0%
საშემოსავლო გადასახადი	3,315	3,405	90	2.7%
მოგების გადასახადი	951	951	0	0.0%
დღგ	4,347	4,747	399	9.2%
აქციზი	1,582	1,800	218	13.8%
იმპორტის გადასახადი	77	80	3	3.9%
სხვა გადასახადები	70	80	10	14.3%
გრანტები	287	386	100	34.7%
სხვა შემოსავლები	550	800	250	45.5%

100 მლნ ლარით (34.7%-ით) იზრდება **გრანტების** მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებელი და 386 მლნ ლარს შეადგენს. აღნიშნული გამოწვეულია „მიმდინარე გრანტები ცენტრალური სსიპ-ებიდან/ა(ა)იპ-ებიდან“ კომპონენტის 100 მლნ ლარით ზრდით. დადებითად უნდა შეფასდეს, რომ გათვალისწინებულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ სსიპ/ა(ა)იპ-ების ნაშთების გამოყენებასთან დაკავშირებით გაცემული რეკომენდაცია. კერძოდ, ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, 100 მლნ ლარიდან 90 მლნ ლარი წარმოადგენს სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ წინა წლებში დაგროვილი ნაშთიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართ თანხებს.

სხვა შემოსავლების მუხლში დივიდენდების საპროგნოზო მაჩვენებელი 90 მლნ ლარით (89.1%-ით) იზრდება და 191 მლნ ლარს უტოლდება. დამატებით მისაღები თანხიდან, 40 მლნ ლარი წარმოადგენს ეროვნული ბანკის მოგებიდან, ხოლო 50 მლნ ლარი სს „სახელმწიფო ელექტროსისტემის“ 2018-2019 წლების მოგებიდან ბიუჯეტში მისამართ თანხას. საყურადღებოა რომ 2020 წლის ბოლოს „სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები კომისიის“ სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილებით, სს „სახელმწიფო ელექტროსისტემას“ დაევა 2021 წლის ბოლომდე სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდის სახით 58.7 მლნ ლარის მიმართვა. შესაბამისად, კანონპროექტში საწარმოდან დივიდენდის სახით მისამართი თანხა არასრული ოდენობითაა ასახული.

ფინანსური აქტივების კლების მუხლის (ნაშთის გარეშე) 60 მლნ ლარით ზრდა გამოწვეულია „სესხების“ კომპონენტის ზრდით. ფინანსური აქტივების კლებასთან დაკავშირებით საყურადღებოა შემდეგი საკითხები:

- ქვესასესხო ხელშეკრულებებით განსაზღვრული გრაფიკით 2021 წელს დაგეგმილია გადასესხებული კრედიტებიდან 167 მლნ ლარის ძირი თანხის დაფარვა. წარმოდგენილი კანონპროექტით კი „სესხების“ მუხლის მოცულობა 210 მლნ ლარს შეადგენს და ინფორმაცია იმის შესახებ თუ რა წყაროებიდან მოხდება დამატებითი თანხების მობილიზება მოცემული არ არის;
- „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლის გეგმური მაჩვენებელი განსაზღვრულია 0 ლარის ოდენობით, მაშინ როდესაც 2021 წლის ივლისის მდგომარეობით სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მიერ აუქციონის გზით გაყიდულია 4 სახელმწიფო საწარმო, ჯამური ღირებულებით 2.0 მლნ ლარი. სააგენტოს მიერ წლის განმავლობაში დაგეგმილია სხვა სახელმწიფო საწარმოების გაყიდვაც.⁹

წარმოდგენილი კანონპროექტით, არსებულ გეგმასთან შედარებით 1.1 მლრდ ლარით (6.1%-ით) იზრდება **გადასახდლები** და 19.5 მლრდ ლარს უტოლდება. აღნიშნული ზრდა ძირითადად განპირობებულია „ხარჯების“ მუხლის დაფინანსების 1.1 მლრდ ლარით ზრდით. 130 მლნ ლარით იზრდება „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი, ხოლო „ფინანსური აქტივების

⁹ [სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო](#)

ზრდის“ და „ვალდებულებების კლების“ მუხლები შემცირებულია, შესაბამისად, 86 მლნ და 70 მლნ ლარით.

დიაგრამა 2. 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით განსაზღვრული „ხარჯების“ მუხლის სტრუქტურა (მლნ ლარი).



პროგრამულ ჭრილში გადასახდელებთან დაკავშირებით აღსანიშნავია შემდეგი საკითხები (დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 1-ში):

- ასიგნებები უკორექტირდება მხარჯავი დაწესებულებების ფარგლებში განსაზღვრული 121 პროგრამიდან¹⁰ 25 პროგრამას. მათ შორის, 21 პროგრამის ასიგნება იზრდება, ჯამურად 1.1 მლრდ ლარის ოდენობით, ხოლო 4 პროგრამის მცირდება, ჯამურად 40 მლნ ლარის ოდენობით;
- კანონპროექტი ასევე ითვალისწინებს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ზრდას, ჯამურად 46 მლნ ლარის ოდენობით. მათ შორის, საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები მცირდება 120 მლნ ლარით, ხოლო რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი იზრდება 130 მლნ ლარით.

ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილში, 400 მლნ ლარზე მეტად იზრდება პანდემიის საპასუხოდ გასატარებელი ღონისძიებების დაფინანსება. მათ შორის, 410 მლნ ლარით იზრდება

¹⁰ პროგრამების რაოდენობის შესახებ ინფორმაცია ეყრდნობა სახელმწიფო ბიუჯეტის კვარტალურ განწერაში წარმოდგენილ ინფორმაციას და არ ითვალისწინებს საპატრიარქოს მიერ განხორციელებულ პროგრამებსა და საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებს.

ქვეპროგრამის „ახალი კორონავირუსული დაავადების COVID-19-ის მართვა“ (27 03 03 10) დაფინანსება, ხოლო პროგრამის „ახალ კორონავირუსთან დაკავშირებული კარანტინისა და სხვა ღონისძიებების განხორციელება“ (24 20) დაფინანსება მცირდება 29 მლნ ლარით.

ცხრილი 4. 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტით განსაზღვრული პანდემიის საპასუხოდ გასატარებელი ზოგიერთი ღონისძიების დაფინანსების მოცულობა (მლნ ლარი).

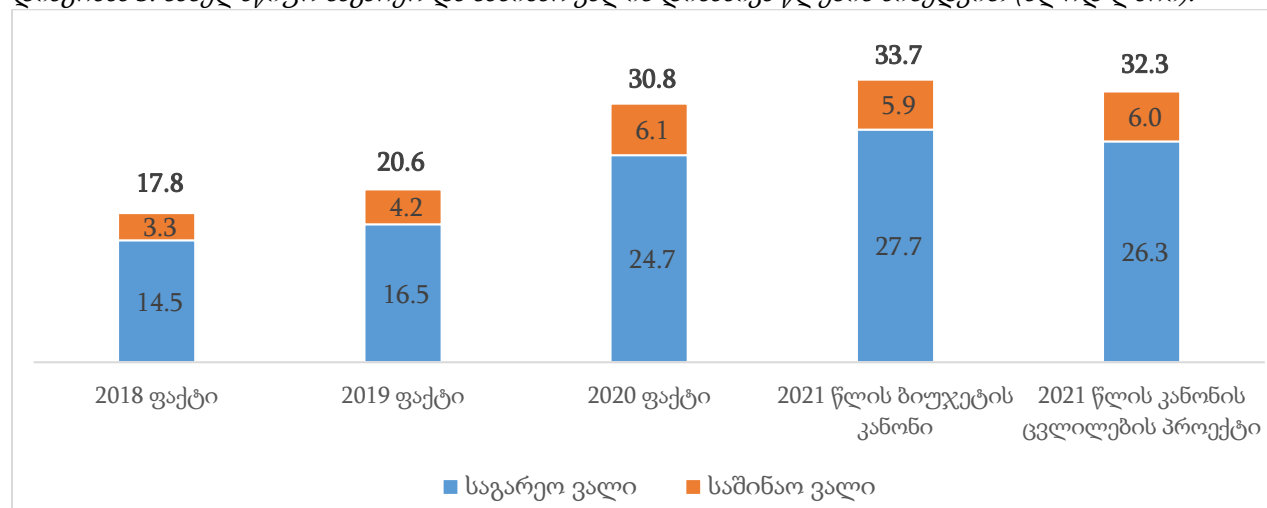
პროგრამის დასახელება	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი (1)	კანონის ცვლილების პროექტი (2)	5 თვის ფაქტი (3)	სხვაობა (2)-(1)	სხვაობა %
სამშენებლო სექტორის ხელშეწყობა (24 07 03 01)	35	35	1	0	0.0%
მიკრო და მცირე მეწარმეობის ხელშეწყობა - მცირე გრანტები (24 07 03 02)	15	15	0	0	0.0%
საკრედიტო-საგარანტიო სქემა (24 07 03 03)	50	50	4	0	0.0%
კომუნალური გადასახადების სუბსიდირების ხელშეწყობი ღონისძიებები (24 07 03 05)	165	165	99	0	0.0%
ახალ კორონავირუსთან დაკავშირებული კარანტინისა და სხვა ღონისძიებების განხორციელება (24 20)	50	21	9	-29	-58.0%
ახალი კორონავირუსით გამოწვეული სოციალურ- ეკონომიკური მდგომარეობის გაუარესების გამო მოსახლეობის სოციალური დახმარება (27 02 06)	250	250	206	0	0.0%
ახალი კორონავირუსული დაავადების COVID 19-ის მართვა (27 03 03 10)	400	810	264	410	102.5%
ახალი COVID-19 - დან გამომდინარე სოფლის მეურნეობის მხარდაჭერის ღონისძიებები (31 05 13)	12	12	10	0	0.0%
სულ	977	1,358	593	381	39.0%

საყურადღებოა, რომ წარმოდგენილი კანონპროექტის ფარგლებში არ მომხდარა **კაპიტალური პროექტების დანართის** განახლება. შესაბამისად, პროექტი არ იძლევა ინფორმაციას თუ რა მასშტაბის ცვლილებები განიცადა საინვესტიციო პროექტებმა და რა ღონისძიებების განხორციელება იგეგმება მიმდინარე ფისკალურ წელს. ასევე, არ მომხდარა **სსიპ/ა(ა)იპ-ების ბიუჯეტების** შესახებ განახლებული ინფორმაციის წარმოდგენა, რაც შეუძლებელს ხდის იმის ანალიზს, თუ რა გავლენას ახდენს ცვლილების პაკეტი საბიუჯეტო ორგანიზაციებზე და რა მოცულობის რესურსის მობილიზება/განკარგვა იგეგმება მათ მიერ. აღნიშნული წარმოადგენს საჯარო ფინანსების მართვის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების კუთხით არსებულ ნაკლოვანებას, რაზეც ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გასული წლების მოხსენებებში.

წარმოდგენილი კანონპროექტით, 2021 წლის ბოლოსთვის სახელმწიფო ვალის მოცულობა არსებულ გეგმასთან შედარებით 1.4 მლრდ ლარით მცირდება და 32.3 მლრდ ლარს უტოლდება.

აღნიშნულ შემცირებაში ეროვნული ვალუტის გამყარების ეფექტი 97.8%-ს შეადგენს (1.39 მლრდ ლარი), ხოლო ვალის არსებული ნაშთის შემცირების ეფექტი 2.2%-ია (30.5 მლნ ლარი).

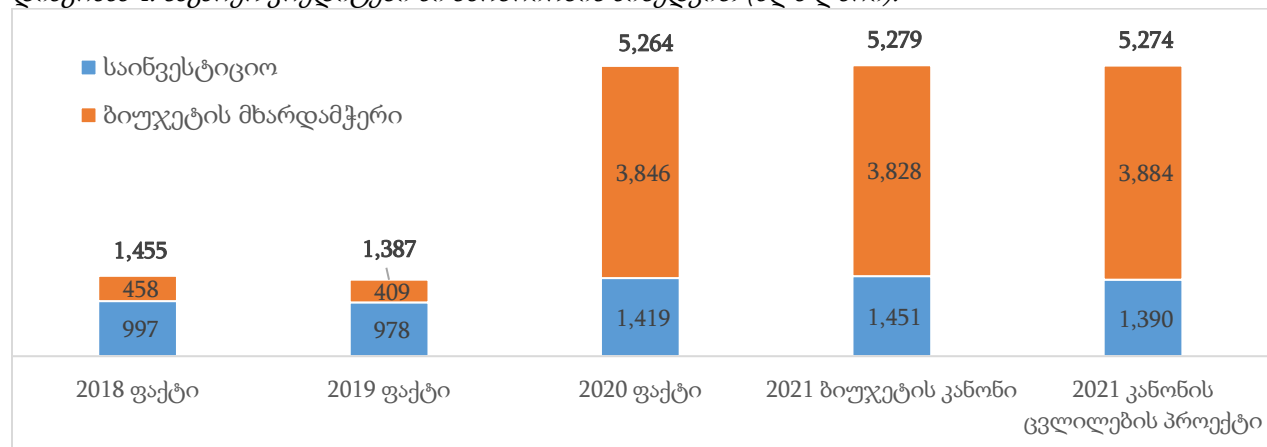
დიაგრამა 3. სახელმწიფო საგარეო და საშინაო ვალის დინამიკა წლების მიხედვით (მლრდ ლარი).



სახელმწიფო ვალთან დაკავშირებით საყურადღებოა შემდეგი საკითხები:

- 2021 წელს საგარეო წყაროებიდან მისაღები კრედიტების მოცულობა მცირდება 4.9 მლნ ლარით და 5.3 მლრდ ლარს შეადგენს. აღნიშნული განპირობებულია ბიუჯეტის მოქმედი კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან შედარებით საინვესტიციო კრედიტების მოცულობის 61 მლნ ლარით შემცირებით და ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების 56 მლნ ლარით ზრდით. 2021 წლის აპრილში განხორციელდა 500 მლნ აშშ დოლარის მოცულობის 5 წლიანი ევროობლიგაციების ემისია. ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების ზრდა გამოწვეულია ევროობლიგაციების ლარში კონვერტაციასთან დაკავშირებული კურსთაშორისი სხვაობით.

დიაგრამა 4. საგარეო კრედიტები მიზნობრიობის მიხედვით (მლნ ლარი).



- წარმოდგენილი ცვლილებით, საგარეო საკრედიტო რესურსით დაფინანსებულ 13 საინვესტიციო პროექტს უმცირდება დაფინანსება, ჯამურად 130.8 მლნ ლარის

ოდენობით, 4 საინვესტიციო პროექტს კი ეზრდება - 58 მლნ ლარით. აქედან 2 საინვესტიციო პროექტი ექვსი თვის გეგმასთან მიმართებით დაბალი ათვისებით ხასიათდება (*დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 2-ში*). გარდა ამისა, 2 ახალი საინვესტიციო პროექტის¹¹ ფარგლებში იგეგმება, ჯამურად 11.8 მლნ ლარის ოდენობის რესურსის ათვისება.

- სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ემისიის შემცირებით იგეგმება საშინაო ვალის შემცირება 150 მლნ ლარის ოდენობით. აღნიშნულთან დაკავშირებით საყურადღებოა, რომ მოქმედი 2019-2021 წლების მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის მიხედვით, საშინაო ვალის წილი მთავრობის ვალში 2021 წლისათვის არ უნდა იყოს 20%-ზე ნაკლები. ცვლილების პროექტით, 2021 წლის ბოლოსთვის აღნიშნული მაჩვენებელი 19.3%-ს უტოლდება და ჩამორჩება სტრატეგიით განსაზღვრულ მიზნობრივ ნიშნულს.

წარმოდგენილი კანონპროექტით, „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული ვალის წესის¹² მაჩვენებელი 2021 წლის ბოლოს დაბრუნდება 60%-იანი ლიმიტის ფარგლებში და მშპ-ს 54.6%-ს გაუტოლდება. თუმცა, აღნიშნულ მაჩვენებელთან დაკავშირებით საყურადღებოა შემდეგი საკითხები:

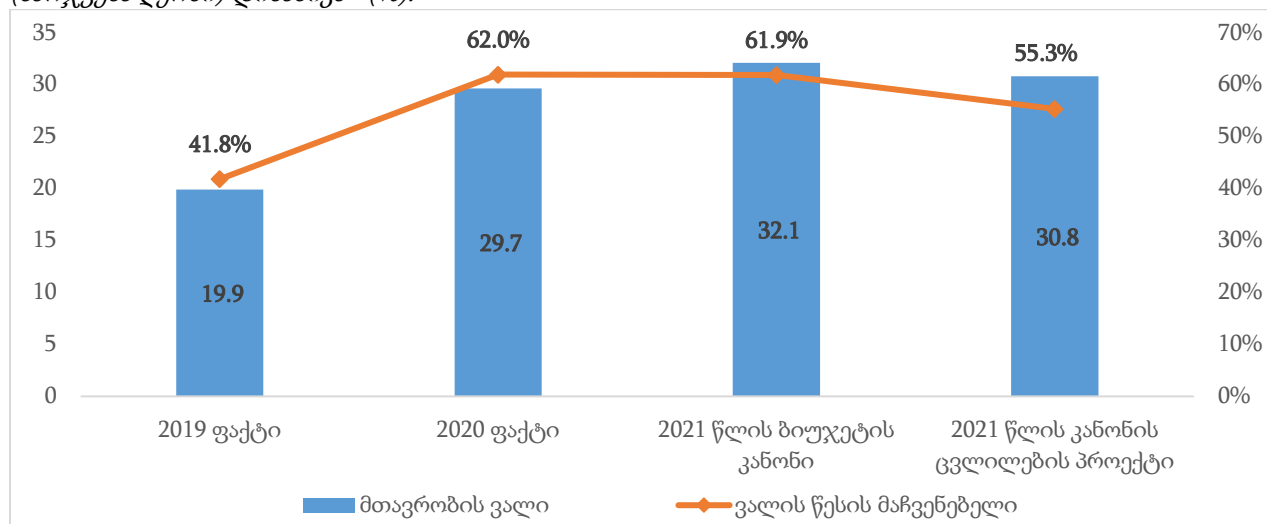
- ვალის წესის საპროგნოზო მაჩვენებელი არ ითვალისწინებს ყველა PPP პროექტიდან მომდინარე ვალდებულებებს და იმ სახელმწიფო საწარმოების ვალს, რომლებიც IMF-ის რეკომენდაციით ფინანსთა სამინისტრომ დააკლასიფიცირა როგორც სამთავრობო სექტორი. თუ ბიუჯეტის ცვლილების პროექტში წარმოდგენილ ვალის წესის მაჩვენებელს (54.6%) დავუმატებთ დარჩენილი PPP პროექტიდან მომდინარე (+0.3%) და სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოების ვალდებულებებს (+0.5%)¹³, მაჩვენებელი 55.3%-მდე გაიზრდება.
- იმის გათვალისწინებით, რომ მთავრობის ვალის 81%-ს საგარეო ვალი შეადგენს და „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტებიდან“ (PPP პროექტები) მომდინარე ვალდებულებებიც უცხოურ ვალუტაშია დენომინირებული, ვალის წესის მაჩვენებელი განსაკუთრებით მოწყვლადია ლარის გაცვლითი კურსის ცვლილების მიმართ.
- ფინანსთა სამინისტროს მიერ წარმოდგენილ მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზის დოკუმენტში ასახული სცენარების ანალიზი ეფუძნება ვალდებულებების არასრულ მოცულობას. კერძოდ, დოკუმენტი არ ითვალისწინებს PPP პროექტებიდან მომდინარე ვალდებულებებსა და სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებებს.

¹¹ ქუთაისის წყალარინების პროექტი (EIB, EPTATF); COVID-19 პანდემიის კონტექსტში სოციალური უსაფრთხოება (AIIB, KfW, WB).

¹² ვალის წესი - საქართველოს მთავრობის ვალს დამატებული „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტების“ ფარგლებში აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების ფარდობა მშპ-სთან არ უნდა აღემატებოდეს 60%-ს.

¹³ ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოებიდან მომდინარე ვალდებულებები 2019 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით 286.3 მლნ ლარს შეადგენს.

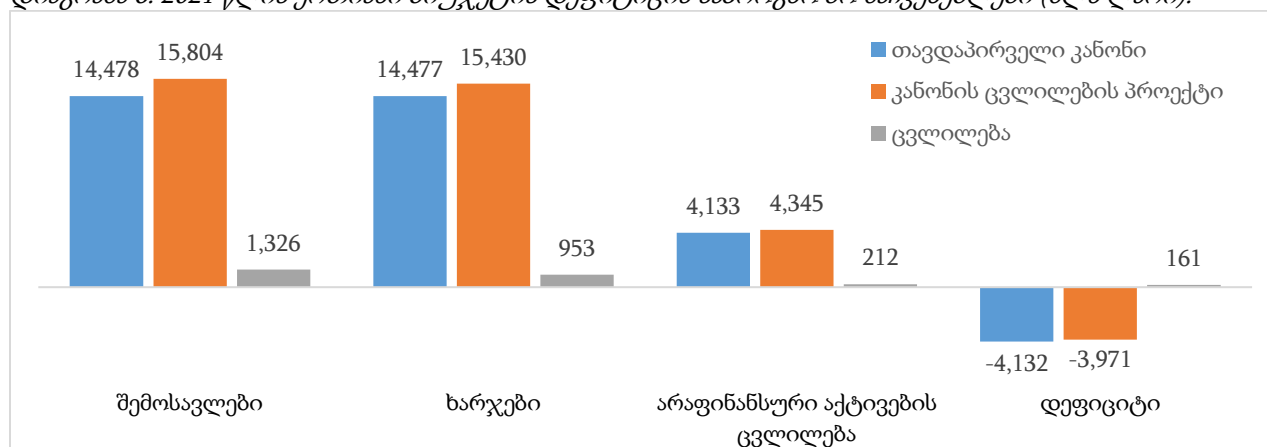
დიაგრამა 5. მთავრობის ვალის ნაშთის¹⁴ (მარცხენა ღერძი, მლრდ ლარი) და ვალის წესის მაჩვენებლის (მარჯვენა ღერძი) დინამიკა¹⁵ (%).



სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მთავრობის ვალის მართვის საკითხებში არსებული გამოწვევების საპასუხოდ, მნიშვნელოვანია ფინანსთა სამინისტრომ დროულად განაახლოს „მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგია“.

ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი 0.8 პროცენტული პუნქტით (161 მლნ ლარით) მცირდება და 6.9%-ს შეადგენს (3.9 მლრდ ლარი). დეფიციტის შემცირება შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლის ზრდით არის განპირობებული. კერძოდ, იზრდება დეფიციტის ფორმირებაზე მოქმედი ყველა კომპონენტის პროგნოზი, თუმცა შემოსავლების მაჩვენებლის ზრდა (1.3 მლრდ ლარი) აჭარბებს ხარჯებისა (953 მლნ ლარი) და არაფინანსური აქტივების ცვლილების (212 მლნ ლარი) ზრდის მაჩვენებლების ჯამს.

დიაგრამა 6. 2021 წლის ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებლები (მლნ ლარი).

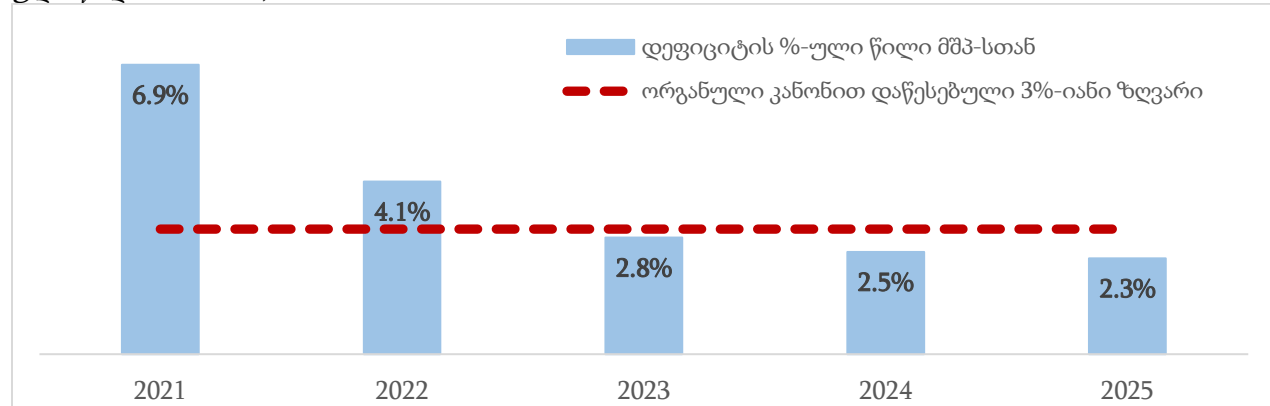


¹⁴ სახელმწიფო ვალის ნაშთს გამოკლებული ეროვნული ბანკის ვალი და დამატებული საბიუჯეტო ორგანიზაციების სესხის სახით არსებული ვალი.

¹⁵ მაჩვენებელი ითვალისწინებს სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოებიდან და ყველა PPP პროექტიდან მომდინარე ვალდებულებას.

კანონპროექტზე თანდართული საშუალოვადიანი პროგნოზით (საბაზისო სცენარით), კანონის არსებული რედაქციის მსგავსად, ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებელი 3.0%-იან ზღვარში 2023 წელს ბრუნდება.

დიაგრამა 7. ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებლები საშუალოვადიან პერიოდში (%-ული წილი მშპ-სთან).



IMF-თან არსებული პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოდიფიცირებული დეფიციტის¹⁶ მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელიც 7.6%-დან 6.9%-მდე მცირდება. საშუალოვადიან პერიოდში აღნიშნული მაჩვენებელიც ინარჩუნებს კლებად ტენდენციას (2022 - 4.4%; 2023 - 3.0%; 2024 - 2.7%; 2025 - 2.5%).

კანონპროექტს თან ახლავს პროგრამული ბიუჯეტის დანართი, პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნობრივი მაჩვენებლების ცვლილების შესახებ. მოცემულ დოკუმენტში არ მომხდარა ყველა იმ პროგრამის/ქვეპროგრამის მიზნობრივი მაჩვენებლის დაკორექტირება, რომელსაც შეეცვალა ასიგნებების მოცულობა. როგორც დანართშია აღნიშნული, დოკუმენტი მოიცავს ინფორმაციას იმ პროგრამების შესახებ, რომელთა ბიუჯეტები იცვლება და აღნიშნული ცვლილება გავლენას ახდენს ამ პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნობრივ მაჩვენებლებზე. საყურადღებოა, რომ მიზნობრივი მაჩვენებლები დაკორექტირდა 7 პროგრამისა და 14 ქვეპროგრამის შემთხვევაში, რომელთა ასიგნებების წლიური გეგმის ცვლილება -18%-დან 215%-მდე მერყეობს¹⁷. თუმცა მიზნობრივი მაჩვენებლები არ შეცვლილა 8 პროგრამისა და 16 ქვეპროგრამის შემთხვევაში, რომელთა წლიური ასიგნების მოცულობა, წარმოდგენილი კანონპროექტით, -74%-დან 234%-მდე ფარგლებში იცვლება. ანგარიშების ეტაპზე მიღწეული შედეგების სრულყოფილად შეფასებისა და ფინანსურ და არაფინანსურ ინფორმაციას შორის მიზეზ-შედეგობრივი კავშირის გაუმჯობესებისათვის, მიზანშეწონილია, პროექტში წარმოდგენილი ცვლილებების შესაბამისად, სრულად მოხდეს პროგრამული ბიუჯეტის ნაწილში მიზნობრივი მაჩვენებლების დაკორექტირება.

¹⁶ GFSM 2014 კლასიფიკაციისგან განსხვავებით მოიცავს ფინანსური აქტივებით განხორციელებულ ოპერაციებსაც.

¹⁷ განხილულია მხოლოდ ის პროგრამები, რომელთა შედეგები და მიზნობრივი მაჩვენებლები განსაზღვრულია 2021 წლის ბიუჯეტის მოქმედი კანონის პროგრამული დანართით, არ არიან წარმოდგენილი ქვეპროგრამების დონეზე და მიზნობრივი მაჩვენებლები საშუალოვადიანი და ერთწლიანი პერიოდისთვის გამიჯნული არ აქვთ.

დანართები:

დანართი 1. პროგრამები, რომელთაც წარმოდგენილი კანონპროექტით ეცვლებათ დაფინანსება (მლნ ლარი).

პროგრამის დასახელება	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი	2021 წლის კანონის ცვლილების პროექტი	სხვაობა	სხვაობა (%)
საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია				
არჩევნების ჩატარების ღონისძიებები (06 04)	40.8	45.0	4.2	10.3%
საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო				
ტურიზმის განვითარების ხელშეწყობა (24 05)	7.7	17.7	10.0	130.2%
მეწარმეობის განვითარება (24 07)	302.2	357.2	55.0	18.2%
ახალ კორონავირუსთან დაკავშირებული კარანტინისა და სხვა ღონისძიებების განხორციელება (24 20)	50.0	21.0	-29.0	-58.0%
საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო				
საგზაო ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების ღონისძიებები (25 02)	1,531.5	1,538.9	7.4	0.5%
რეგიონული და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია (25 03)	244.4	334.4	90.0	36.8%
წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის აღდგენა-რეაბილიტაცია (25 04)	348.7	348.6	-0.05	-0.01%
მყარი ნარჩენების მართვის პროგრამა (25 05)	41.0	33.7	-7.4	-17.9%
საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო				
სამართალშემოქმედებისა და ქვეყნის ინტერესების სამართლებრივი მხარდაჭერის მიზნით სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება და მართვა, მათ შორის, სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის განხორციელება (26 01)	25.7	85.7	60.0	233.5%
საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო				
მოსახლეობის სოციალური დაცვა (27 02)	3,779.9	3,854.9	75.0	2.0%
მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა (27 03)	1,548.6	2,010.5	461.9	29.8%
სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვა (27 04)	30.0	58.0	28.0	93.3%
იძულებით გადაადგილებულ პირთა და მიგრანტთა ხელშეწყობა (27 06)	61.8	96.8	35.0	56.6%
საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო				
საგარეო პოლიტიკის განხორციელება (28 01)	173.4	169.9	-3.5	-2.0%
საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო				
თავდაცვის მართვა (29 01)	339.8	356.8	17.0	5.0%

პროფესიული სამხედრო განათლება (29 02)	52.3	53.3	1.0	1.9%
ლოჯისტიკური უზრუნველყოფა (29 09)	132.9	144.9	12.0	9.0%
საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო				
მევენახეობა-მელვინეობის განვითარება (31 03)	49.8	152.8	103.0	206.8%
ერთიანი აგროპროექტი (31 05)	206.7	280.7	74.0	35.8%
საქართველოს განათლების, მეცნიერების კულტურისა და სპორტის სამინისტრო				
სკოლამდელი და ზოგადი განათლება (32 02)	1,029.5	1,056.3	26.7	2.6%
ინფრასტრუქტურის განვითარება (32 07)	137.8	151.8	14.0	10.2%
კულტურის განვითარების ხელშეწყობა (32 09)	69.5	70.8	1.3	1.9%
კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და სამუზეუმო სისტემის სრულყოფა (32 10)	30.2	33.7	3.5	11.6%
მასობრივი და მაღალი მიღწევების სპორტის განვითარება და პოპულარიზაცია (32 11)	122.4	136.4	14.0	11.4%
კულტურისა და სპორტის მოღვაწეთა სოციალური დაცვისა და ხელშეწყობის ღონისძიებები (32 12)	17.1	32.1	15.0	87.6%
საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები				
საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა (56 01)	3,148.0	3,028.0	-120.0	-3.8%
ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები (56 04)	225.0	226.0	1.0	0.4%
წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდი (56 06)	10.0	45.0	35.0	350.0%
საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი (56 07)	280.0	410.0	130.0	46.4%

დანართი 2. საგარეო საკრედიტო რესურსით დაფინანსებული საინვესტიციო პროექტები, რომელთაც წარმოდგენილი კანონპროექტით ეცვლებათ დაფინანსება (ათასი ლარი).

პროექტის დასახელება	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი	2021 წლის კანონის ცვლილების პროექტი	6 თვის გეგმა	5 თვის ფაქტი	ათვისება
საქართველოს მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განახლების პროექტი (რეპროგრამირება, Covid-19) (EIB) (27 03 03 10 02)	50,000	80,000	50,000	0	0%
ქვემო ქართლის ნარჩენების მართვის პროექტი (SIDA, EBRD) (25 05 03)	3,135	600	690	0	0%
იმერეთისა და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტებში კომუნალური ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება (KfW) (25 04 03)	4,100	3,450	4,100	0	0%

მდგრადი წყალმომარაგებისა და სანიტარიული სექტორის განვითარების პროექტი (ADB) (25 04 02)	11,950	4,780	3,585	37	1.0%
ბათუმი (ანგისა)-ახალციხის საავტომობილო გზის ხულო-ზარზმის მონაკვეთის რეაბილიტაცია-რეკონსტრუქცია (Kuwait Fund) (25 02 02 15)	10,000	14,000	4,500	199	4.4%
შიდასახელმწიფოებრივი გზების აქტივების მართვის პროექტი (WB) (25 02 02 14)	51,000	25,000	23,000	2,359	10.3%
აღმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული ავტომაგისტრალის მოდერნიზაცია-მშენებლობა სამტრედია-გრიგოლეთის მონაკვეთზე (EU, EIB) (25 02 03 04)	30,000	25,000	8,235	1,282	15.5%
მყარი ნარჩენების ინტეგრირებული მართვის პროგრამა II (KfW) (25 05 04)	4,100	3,600	1,180	197	16.7%
ურბანული მომსახურების გაუმჯობესების პროგრამა (წყალმომარაგებისა და წყალარინების სექტორი) (ADB) (25 04 01)	129,500	68,000	52,000	22,060	42.4%
ქ. ბათუმის ახალი შემოვლითი გზა (ADB, AIIB) (25 02 03 02)	64,000	60,000	23,740	11,547	48.6%
შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ძირულა-ხარაგაული-მოლითი-ფონა-ჩუმათელეთის საავტომობილო გზის ჩუმათელეთი-ხარაგაულის მონაკვეთის რეაბილიტაცია-რეკონსტრუქცია (ADB) (25 02 02 16)	16,500	13,000	3,825	2,547	66.6%
თბილისი-სენაკი-ლესელიძის საავტომობილო გზის ხევი-უბისის მონაკვეთის რეკონსტრუქცია-მშენებლობა (ADB) (25 02 03 06)	97,500	92,000	36,975	30,028	81.2%
თბილისი-სენაკი-ლესელიძის საავტომობილო გზის უბისა-შორაპნის მონაკვეთის რეკონსტრუქცია-მშენებლობა (EIB) (25 02 03 07)	127,000	144,000	48,730	42,775	87.8%
სენაკი-ფოთი-სარფის საავტომობილო გზის კმ 48-კმ 64, გრიგოლეთი-ჩოლოქის მონაკვეთის მშენებლობა (EIB) (25 02 03 09)	59,300	66,300	19,330	25,257	130.7%
საქართველოს სატრანსპორტო კომუნიკაცია (ADB, EIB)	8,500	7,500	-	-	-
ქუთაისის მყარი ნარჩენების ინტეგრირებული მართვის პროექტი (EU, KfW) (25 05 02)	3,300	100	-	17	-
ქალაქ ხაშურისა და მიმდებარე დასახლებების წყალმომარაგებისა და წყალარინების სისტემების მომსახურების გაუმჯობესება (AFD) (25 04 04)	11,500	1,200	-	-	-