



დასკვნა

„საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესახებ”

საქართველოს კანონის პროექტზე

შინაარსი

დასკვნა	5
1. მაკროეკონომიკური დაშვებები და ფისკალური დისციპლინა.....	10
1.1. მაკროეკონომიკური პროგნოზები და კავშირი ფისკალურ პარამეტრებთან	10
1.2. ფისკალური დისციპლინა	13
1.3. მაკროეკონომიკური და ფისკალური რისკების ანალიზი	20
2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები.....	22
2.1. საგადასახადო შემოსავლები	22
2.2. გრანტები.....	23
2.3. სხვა შემოსავლები	24
3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები	25
3.1. პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე გამოყოფილი ასიგნებები.....	25
3.2. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები	27
4. სახელმწიფო ვალი	28
4.1. სახელმწიფო ვალის ნაშთი	28
4.2. 2019 წლის განმავლობაში ვალის სახით მისაღები და დასაფარი ვალდებულებები.....	31
5. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი.....	35

დასკვნა „საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 39-ე მუხლისა და „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 31-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ იქნა დასკვნა „2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლით განსაზღვრულია ის ინფორმაცია, რომელსაც სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტი უნდა მოიცავდეს. ამავე მუხლის შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს თან ერთვის ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი, ასევე თანდართული მასალები მოიცავს:

- სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის განმარტებით ბარათს, რომელიც შეიცავს შემდეგ ინფორმაციას: ძირითადი მაკროეკონომიკური ინდიკატორებისა (ნომინალური და რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტი, ეკონომიკური ზრდა, ინფლაცია, ინვესტიციები და ა. შ.) და ფისკალური მაჩვენებლების პროგნოზებსა და მათ აღწერას; ინფორმაციას სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული ძირითადი ღონისძიებებისა და პროგრამების შესახებ;
- მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მოკლე მიმოხილვას;
- წლიური საბიუჯეტო კანონის ამოქმედებისათვის საჭირო საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტს;
- დამატებით ინფორმაციას ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამების/ქვეპროგრამების, მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და შესრულების შეფასების ინდიკატორების შესახებ.

მთავრობის პასუხისმგებლობა „2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია „2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის, მისი თანდართული მასალებისა და ქვეყნის ძირითადი მიმართულებებისა და მონაცემების დოკუმენტის მომზადებასა და სამართლიან წარდგენაზე საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნების შესაბამისად, მათ შორის იმ დაშვებების

განსაზღვრასა და განმარტებაზე, რომლებსაც „სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაცია ეყრდნობა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პასუხისმგებლობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პასუხისმგებელია მოამზადოს დასკვნა „2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ. დასკვნის მომზადება ემყარება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ შემოწმების პროცედურებს, რომლებიც წარმართება მარწმუნებელი გარიგებების საერთაშორისო სტანდარტის 3400 „პერსპექტიული ფინანსური ინფორმაციის შემოწმება“ (ISAE 3400) შესაბამისად. აღნიშნული სტანდარტი ითვალისწინებს შემოწმების დაგეგმვასა და წარმართვას იმგვარად, რომ მიღებულ იქნეს საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმის შესახებ:

- უზრუნველყოფენ თუ არა ის მნიშვნელოვანი მაკროეკონომიკური და სხვა დაშვებები, რომლებსაც ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაცია ეყრდნობა, აღნიშნული ინფორმაციის სათანადო საფუძველს;
- არის თუ არა ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაცია სათანადოდ მომზადებული არსებული დაშვებების საფუძველზე და 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 შეირჩევა აუდიტორის პროფესიულ განსჯაზე დაყრდნობით. საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა არ ითვალისწინებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით გათვალისწინებული გადასახდელების განაწილების შესახებ მთავრობის დისკრეციული გადაწყვეტილებების შეფასებას.

დასკვნა

წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონპროექტის პაკეტი მოიცავს ფისკალური პოლიტიკის დახვეწასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან ცვლილებებს. ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ პროექტში გათვალისწინებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გასული წლების განმავლობაში გაცემული რიგი რეკომენდაციები, რაც საბიუჯეტო პროცესის, ინფორმაციის ხარისხისა და ანგარიშგების გაუმჯობესებაზეა ორიენტირებული. კერძოდ:

- გაძლიერდა სამინისტროების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების შესაბამისობა ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტთან (BDD) და ბიუჯეტის კანონში წარმოდგენილ მაჩვენებლებთან;
- ნაწილობრივ დარეგულირდა სარეზერვო ფონდების მართვის საკითხი¹;
- დაიხვეწა პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია;
- საკანონმდებლო დონეზე დაიხვეწა ფისკალური წესების შესახებ ანგარიშგების საკითხი.

ამასთანავე, ბიუჯეტის კანონის პროექტის მომზადების პროცესში ჯერ კიდევ შეინიშნება რიგი ნაკლოვანებებისა. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია პროექტის შემდგომი განხილვის პროცესში, გათვალისწინებულ იქნეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შემდეგი რეკომენდაციები:

- ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართულია „საშუალოვადიანი პროგნოზების შედარებითი ანალიზის“ დოკუმენტი, სადაც წარმოდგენილია მაკროეკონომიკური პროგნოზების ცვლილებების ანალიზი წინა პერიოდთან მიმართებაში, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ რიგი მაკროეკონომიკური პარამეტრების შემთხვევაში დოკუმენტი არ მოიცავს საკმარის ახსნა-განმარტებებს კორექტირებების გამომწვევი ეკონომიკური ფაქტორების შესახებ. რამდენადაც მაკროეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლების რეალისტურობას მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს ფისკალურ პარამეტრებზე, მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის კანონის პროექტი ამ მიმართულებით მოიცავდეს დეტალურ მიზეზ-შედეგობრივ ანალიზს.

წარმოდგენილ კანონპროექტთან ერთად ცვლილებები შედის „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანულ კანონში, რომლებიც ეყრდნობა საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) ტექნიკური დახმარების ფარგლებში გაცემულ რეკომენდაციებს. კერძოდ:

¹ საბიუჯეტო კოდექსის ცვლილების პროექტის მიხედვით შეიზღუდა სარეზერვო ფონდების დასაშვები მოცულობა და დაწესდა მათი წლის განმავლობაში ზრდის ზედა ზღვარი, 20%-ის ოდენობით.

- რეკომენდაციის მიხედვით, ორგანული კანონით განსაზღვრული გადასახდელების არსებული 30%-იანი ზღვარი უმჯობესია ჩანაცვლდეს ხარჯების ნომინალური ზღვრებით ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში (BDD). ორგანული კანონის ცვლილების პროექტში ამოღებულია გადასახდელების არსებული წესი, თუმცა ალტერნატიული ვარიანტი, რომელიც შემოთავაზებული ჰქონდა საერთაშორისო სავალუტო ფონდს, წარმოდგენილი არ არის. თავის მხრივ, ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის, როგორც ფისკალური წესის ეფექტურ ინსტრუმენტად გამოყენებისათვის, საჭიროა მის დაგეგმვაში არსებული ხარვეზების აღმოფხვრა, რაც გულისხმობს წლის განმავლობაში განხორციელებული დიდი რაოდენობისა და მოცულობის ცვლილებების შემცირებას;
- დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ ფართოვდება ბიუჯეტის ბალანსის (დეფიციტის) წესის დაფარვის არეალი და იგი ვრცელდება არა ნაერთი ბიუჯეტის, არამედ - ერთიანი ბიუჯეტის აგრეგატებზე დაყრდნობით გაანგარიშებულ მაჩვენებელზე, რაც მოიცავს სსიპ/ა(ა)იპ-ების კანონმდებლობით ნებადართულ საკუთარ შემოსავლებს;
- წარმოდგენილი ორგანული კანონის პროექტი ითვალისწინებს განათლების სისტემის რეფორმის საჭიროებებიდან გამომდინარე სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის შესაძლებლობას 3.0%-ზე უფრო მაღალი დეფიციტის მაჩვენებლით. აღნიშნული დასაშვებია 2025 წლამდე ერთჯერადად, არაუმეტეს სამი წლის ვადით. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მსგავსი სახის გამონაკლისის შესაძლებლობის შემთხვევაში, მნიშვნელოვანია დეტალურად იქნეს წარმოდგენილი ინფორმაცია მოსალოდნელი რეფორმის არსის, საჭირო რესურსისა და დეფიციტის მაჩვენებელზე შესაძლო ზეგავლენის შესახებ. ამასთანავე, მიზანშეწონილია ამ შემთხვევისთვის განისაზღვროს ის მაქსიმალური ზღვარი, რომლითაც დასაშვები იქნება დეფიციტის დაგეგმვა დადგენილ ლიმიტზე გადაჭარბებით;
- „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონის ცვლილების პროექტის მიხედვით, იცვლება მშპ-თან მიმართებაში ვალის მაჩვენებლის დათვლის მიდგომა. კერძოდ, სახელმწიფო ვალის ნაცვლად მოხდება მთავრობის ვალის მაჩვენებლის გამოყენება. სახელმწიფო ვალისგან განსხვავებით მთავრობის ვალი დამატებით მოიცავს მუნიციპალიტეტებისა და სსიპ/ა(ა)იპ-ების ვალს; ასევე „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე

ღირებულებას. ამასთან, მასში არ შედის ეროვნული ბანკის ვალი საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მიმართ. აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) რეკომენდაციით, მთავრობის ვალი ასევე უნდა მოიცავდეს იმ სახელმწიფო საწარმოების ვალს, რომლებიც კლასიფიცირდებიან როგორც სამთავრობო სექტორი, რაც ორგანული კანონის ცვლილების პროექტში არ იქნა წარმოდგენილი;

- მიუხედავად ვალის განმარტებაში განხორციელებული პოზიტიური ცვლილებებისა, 2019 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტში წარმოდგენილი ვალის ნაშთის მაჩვენებელი (42.2% მშპ-თან) სრულად არ მოიცავს შემოთავაზებული რედაქციით განსაზღვრულ კომპონენტებს. სამთავრობო სექტორის ვალის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის წარდგენისა და მთავრობის ვალის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია ფინანსთა სამინისტრომ ბიუჯეტის კანონპროექტის გადამუშავებულ ვარიანტში ასახოს ორგანული კანონის პროექტით განსაზღვრული ყველა კომპონენტი. ასევე მნიშვნელოვანია დროულად დასრულდეს სახელმწიფო საწარმოების დაკლასიფიცირება და სამთავრობო სექტორში მოხვედრილი საწარმოების ვალდებულებები გათვალისწინებულ იქნეს მთავრობის ვალის მოცულობაში;
- ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართული „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტი არ მოიცავს სახელმწიფო საწარმოებთან, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტებთან (PPP) და გარანტირებული შესყიდვის ხელშეკრულებებთან (PPA) დაკავშირებული ფისკალური რისკების ანალიზს. ფისკალური წნეხის სრულყოფილად შესაფასებლად, მიზანშეწონილია, მომზადდეს ფისკალური ანალიზის სრული დოკუმენტი ბიუჯეტის კანონის პროექტის მეორე წარდგენასთან ერთად, რაც უზრუნველყოფს ბიუჯეტის განხილვის/დაგეგმვის პროცესის სრულფასოვნად წარმართვასა და ბიუჯეტის კანონის საბოლოო სახით ჩამოყალიბებას;
- რაც შეეხება სახელმწიფო ვალის ნაშთს, 2019 წელს მისი მოცულობა 1.8 მლრდ ლარით იზრდება 2018 წლის გეგმასთან შედარებით და 19.7 მლრდ ლარს უტოლდება. აღნიშნულ ზრდაში საგარეო ვალის ეფექტი 72%-ს შეადგენს და სავალუტო კურსის ცვლილება კვლავ რჩება სახელმწიფო ვალის პორტფელის მთავარ რისკ-ფაქტორად, რისი მაგალითიც არის 2018 წლის 31 აგვისტოს მდგომარეობით არსებული სახელმწიფოს ვალის ნაშთის 211 მლნ ლარით ზრდა ეროვნული ვალუტის გაუფასურების გამო;

- ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, შემუშავდეს და გამოქვეყნდეს სახელმწიფო ვალის მართვის სტრატეგიის დოკუმენტი, რომელშიც წარმოდგენილი იქნება მთავრობის ხედვა სახელმწიფო ვალის მართვასთან დაკავშირებით;
- აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის კანონპროექტს თან ახლავს მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზი. თუმცა, წარმოდგენილი ცვლადებისა და შოკების რეალისტურობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია მთავრობის ვალის ნაშთი მოიცავდეს მუნიციპალიტეტებისა და სსიპ-ების ვალდებულებებს, ხოლო პირობითი ვალდებულებების ანალიზი ეყრდნობოდა განახლებულ მონაცემებს;
- 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით დაფინანსება ეზრდება ისეთ საინვესტიციო პროექტებს (18 პროექტი), რომელთა შესრულების მაჩვენებელი 2018 წლის 8 თვის მდგომარეობით 9 თვის გეგმასთან მიმართებაში 50%-ზე დაბალია. კრედიტის სახით გამოყოფილი სახსრების დაგვიანებით ათვისება ზრდის სესხის მომსახურების ხარჯებს². 2018 წლის 8 თვის მდგომარეობით, ჯამურად გადახდილ იქნა 1.6 მლნ ლარის ოდენობის ვალდებულების გადასახადი (Commitment Fee);
- რაც შეეხება ბიუჯეტის შემოსავლებს, საყურადღებოა, რომ „გრანტების“ მუხლში სსიპ/ა(ა)იკ-ების მიერ მობილიზებული საკუთარი შემოსავლებიდან ბიუჯეტში მისამართი თანხების გეგმური მაჩვენებელი 50 მლნ ლარით განისაზღვრა. 2017 წლიდან საკუთარი შემოსავლების ხარჯზე ფუნქციონირებად სსიპ-ებს დაევაღათ კანონმდებლობით ნებადართული საკუთარი შემოსავლების არანაკლებ 10%-ის მიმართვა სახელმწიფო ბიუჯეტში. თუ გავითვალისწინებთ სსიპ/ა(ა)იკ-ების მიერ 2019 წლისათვის დაგეგმილი შემოსავლების მოცულობას, მათ მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი თანხების ოდენობა გადააჭარბებს 60 მლნ ლარს;
- ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ პროცენტიდან მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი კონსერვატიულად არის დაგეგმილი. კერძოდ, ბიუჯეტის ნაშთის აუქციონის გზით კომერციული ბანკებში, დეპოზიტებზე განთავსებიდან 2019 წელს მისაღები საპროცენტო შემოსავლების მოცულობა 35 მლნ ლარით არის დაგეგმილი, მაშინ როდესაც 2018 წლის 8 თვეში ამ მუხლში უკვე მობილიზდა 43 მლნ ლარი;

² კონტრაქტების ნაწილი ითვალისწინებს მსესხებლისათვის ვალდებულების გადასახადის დაკისრებას სესხის აუთვისებელ ნაწილზე.

- პროგრამული ბიუჯეტირების მიმართულებით წინ გადადგმული ნაბიჯების მიუხედავად, პროგრამული ბიუჯეტი ჯერ კიდევ არ წარმოადგენს ბიუჯეტის კანონის ნაწილს და ხარვეზებით ხასიათდება, რაც ართულებს პროგრამების ეფექტიანობის შეფასებას. შესაბამისად, ამ მიმართულებით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მთავარ რეკომენდაციად რჩება სამოქმედო გეგმის შემუშავება, 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.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, გარდა დასკვნაში მოცემული შენიშვნებისა, „2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი სათანადოდ არის მომზადებული არსებული დაშვებების საფუძველზე, შესაძლებელია შეფასდეს საფუძვლიანად და კანონიერად მოქმედი ნორმატიული ბაზის გათვალისწინებით.

1. მაკროეკონომიკური დაშვებები და ფისკალური დისციპლინა

1.1. მაკროეკონომიკური პროგნოზები და კავშირი ფისკალურ პარამეტრებთან

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

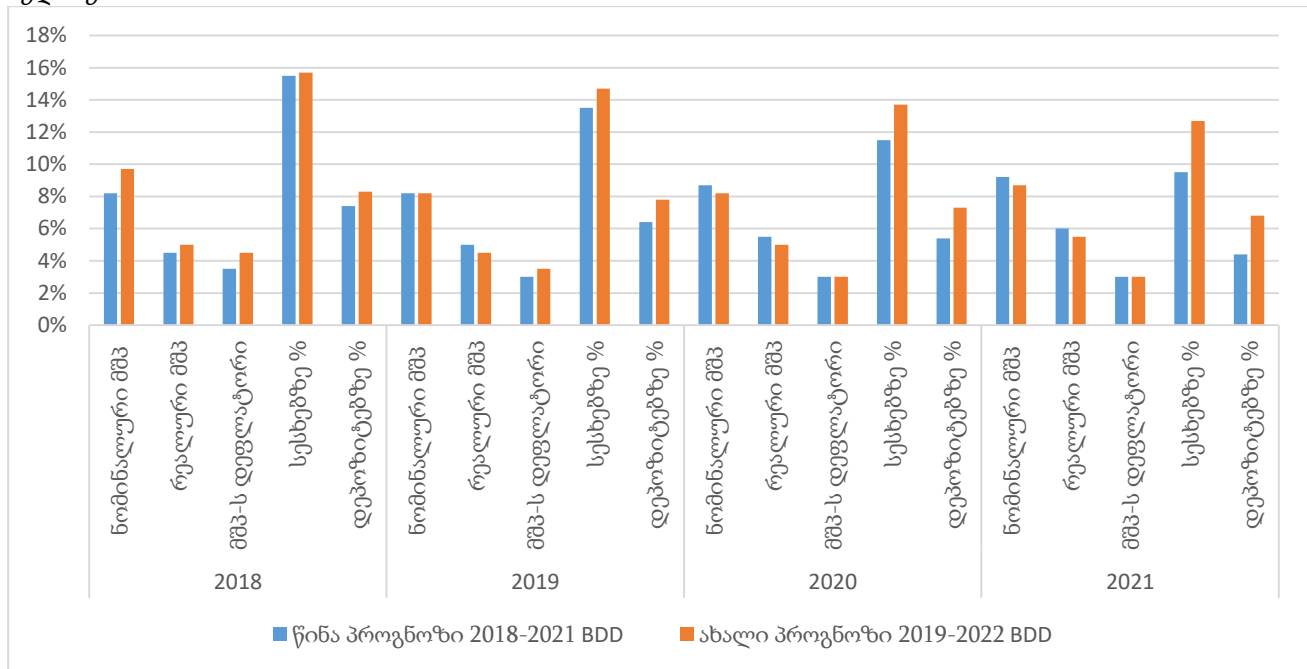
2019 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართულ BDD-ში დაკორექტირდა როგორც წინა წელს 2018-2021 წლების პროგნოზირების მოდელში გამოყენებული ძირითადი ვარაუდები და დაშვებები, ასევე მათზე დაყრდნობით მომზადებული ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლები. ამასთან დაკავშირებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებში, ისევე როგორც საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) ანგარიშში³ „საქართველოს ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასება“, ყურადღება გამახვილდა პროგნოზების დაკორექტირების გამომწვევი მიზეზებისა და ცვლილებების ფისკალურ პარამეტრებზე ზემოქმედების ანალიზის საჭიროებაზე.

ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართული „საშუალოვადიანი პროგნოზების შედარებითი ანალიზის“ დოკუმენტში რიგი პარამეტრების შემთხვევაში დეტალურად არ არის წარმოდგენილი ცვლილებების გამომწვევი მიზეზები. ქვემოთ მოცემულ გრაფიკებში მოცემულია 2019-2022 წლების BDD-ის ვარაუდებსა და დაშვებებში, საგარეო სექტორისა და ნაერთი ბიუჯეტის მაჩვენებლების პროგნოზებში განხორციელებული ცვლილებები 2018-2021 წლების BDD-სთან შედარებით. აღსანიშნავია, რომ 2019 წლისათვის რეალური ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი შემცირდა 0.5 პროცენტული პუნქტით და 4.5%-ს შეადგენს, ხოლო ნომინალური მშპ-ის ზრდის მაჩვენებელი იგივე ნიშნულზე დარჩა (8.2%). 0.5%-ული პუნქტით გაიზარდა მშპ-ის დეფლატორი 2019 წლისათვის, ხოლო მომდევნო სამი წლისათვის პროგნოზი უცვლელი დარჩა 3%-იან ნიშნულზე. განახლებული პროგნოზით, სესხებზე და დეპოზიტებზე პროცენტები მზარდი ტენდენციით ხასიათდება და საშუალოდ 1.7%-ული პუნქტით იზრდება ყოველწლიურად 2018-2021 წლებში. საშუალოვადიანი პროგნოზების შედარების ანგარიშში მიმოხილულია ზემოხსენებული ცვლილებები და

³ Fiscal Transparency Evaluation, IMF, 2017, pg. 29.

აღნიშნულია, რომ პროგნოზირების მოდელის ვარაუდებისა და დაშვებების ცვლილებები მიზანშეწონილად ჩაითვალა IMF-თან კონსულტაციების შედეგად, თუმცა დოკუმენტი არ მოიცავს საკმარის ახსნა-განმარტებებს კორექტირებების გამომწვევი ეკონომიკური ფაქტორების შესახებ.

დიაგრამა 1. პროგნოზირების მოდელის დაშვებები და ვარაუდები - 2018-2021 და 2019-2022 წლების BDD-ების შედარება.



ასევე აღსანიშნავია, რომ ნომინალური მშპ-ის პროგნოზის ცვლილების განხილვისას ანგარიშში წარმოდგენილია მშპ-ის კომპონენტების რაოდენობრივი სხვაობების შედარებითი ანალიზი, თუმცა, არ არის განხილული რა ეკონომიკურმა ფაქტორებმა მოახდინა მათზე გავლენა. მაგალითად, 2018-2022 წლებში მშპ-ში ინვესტიციების კომპონენტის პროგნოზის შემცირებას მზარდი ტენდენცია აქვს, თუმცა, გამომწვევი მიზეზი ანგარიშში ახსნილი არ არის.

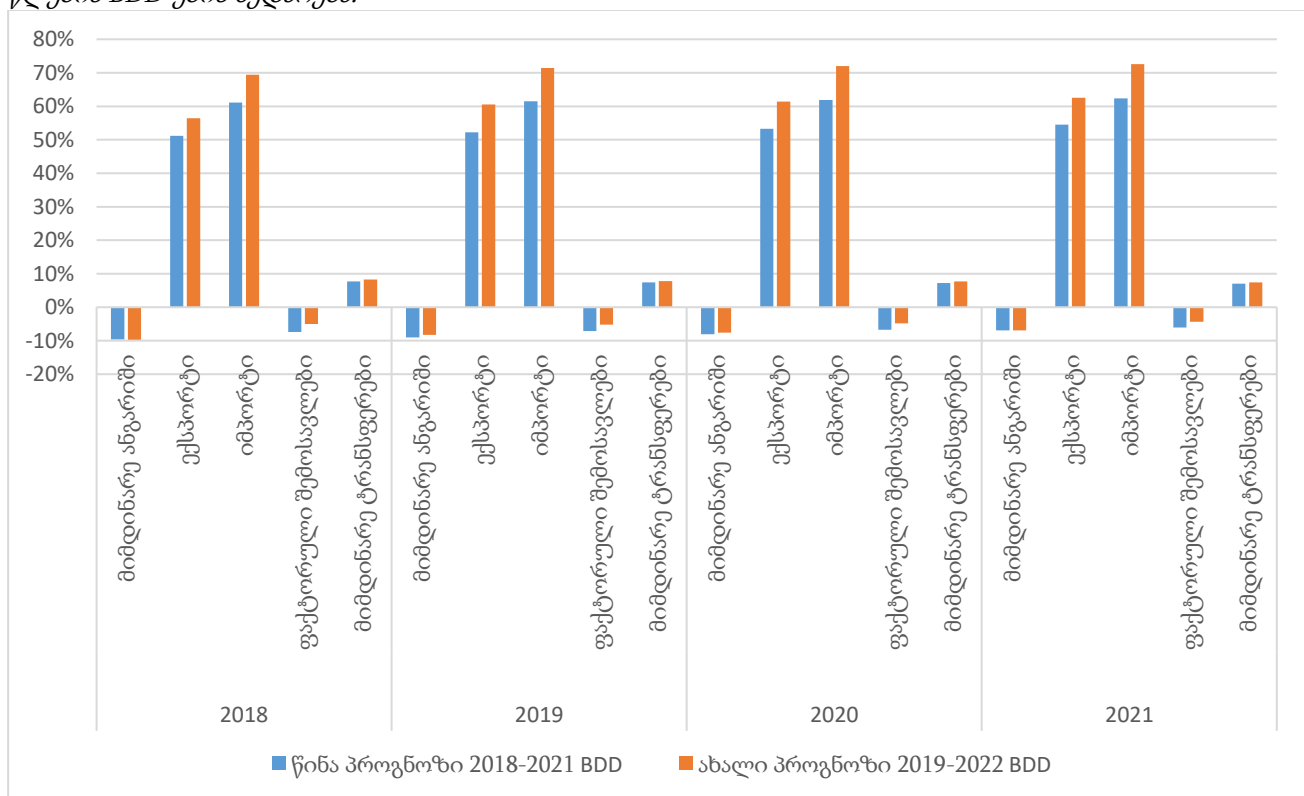
საგარეო სექტორის ინდიკატორებიდან იზრდება როგორც ექსპორტის, ასევე იმპორტის მაჩვენებელი შემდეგი 4 წლისათვის, თუმცა, იმპორტის შემთხვევაში ზრდა უფრო მეტია. მიუხედავად ამისა მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის პროგნოზი 2019 წლისათვის 0.7 პროცენტული პუნქტით უმჯობესდება და მშპ-თან მიმართებაში -8.3% შეადგენს. აღნიშნული გამოწვეულია როგორც წმინდა მიმდინარე ტრანსფერების⁴, ასევე წმინდა ფაქტორული შემოსავლების⁵

⁴ ქვეყანაში შემოსულ და ქვეყნიდან გასულ ფულად გზავნილებს შორის სხვაობა.

⁵ ქვეყნის მოქალაქეების მიერ და ეროვნული ინვესტიციების შედეგად საზღვარგარეთ მიღებულ შემოსავლებსა და უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისა და უცხო ქვეყნის ინვესტიციების შედეგად ქვეყნის შიგნით მიღებულ შემოსავლებს შორის სხვაობა.

პროგნოზების გაზრდით. საგარეო სექტორთან დაკავშირებული მაჩვენებლების შემთხვევაშიც, საშუალოვადიანი პროგნოზების შედარების დოკუმენტი არ განმარტავს თუ რა გახდა მიმდინარე ანგარიშის კომპონენტების ცვლილების საფუძველი. აღნიშნული ტიპის ანალიზი განსაკუთრებით საინტერესოა, რადგან მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის მშპ-თან ფარდობის პროგნოზი განსხვავდება IMF-ისგან, რომელიც წარმოდგენილია EFF-ის⁶ (გაფართოებული დაფინანსების მექანიზმი) მეორე გადახედვისას მომზადებულ ანგარიშში. კერძოდ, IMF-ის გათვლებით მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი 2019 წლისათვის მშპ-ის -9.2%-ის დონეზეა მოსალოდნელი.

დიაგრამა 2. საგარეო სექტორის ინდიკატორების პროგნოზების ფარდობა მშპ-თან - 2018-2021 და 2019-2022 წლების BDD-ების შედარება.



მაკროეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლების რეალისტურობას კრიტიკული გავლენა აქვს ფისკალურ პარამეტრებზე. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის კანონის პროექტი მოიცავდეს დეტალურ ანალიზს აღნიშნული მაჩვენებლების დაკორექტირების გამოშვების/ფაქტორებისა და მათი ფისკალურ პარამეტრებზე ზეგავლენის შესახებ.

⁶ Second Review Under The Extended Fund Facility Arrangement and Request For Modification Of a Quantitative Performance Criterion, IMF, 2018.

1.2. ფისკალური დისციპლინა

ფისკალური პოლიტიკის წარმატებით განხორციელება გრძელვადიანი ფისკალური სტაბილურობის ერთ-ერთ უმთავრეს წინაპირობას წარმოადგენს, რაც ხელს უწყობს ქვეყნის მაკროეკონომიკურ მდგრადობასა და სოციალ-ეკონომიკურ განვითარებას. გრძელვადიან პერიოდში ფისკალური პოლიტიკის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად შემუშავებულია ფისკალური წესები. აღნიშნულს პრევენციული დატვირთვაც აქვს, რათა ეკონომიკური აღმავლობის პერიოდში მომეტებული ხარჯების გაწევით საფრთხე არ შეექმნას ეკონომიკის მდგრადობას ციკლური დაღმავლობის პერიოდში.

საქართველოში ფისკალური წესები განსაზღვრულია საქართველოს პარლამენტის მიერ დამტკიცებული „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით (შემდგომში - ორგანული კანონი). ხოლო, ფისკალური პოლიტიკის მიმართულებებსა და მიზნებს, ასევე, საშუალოვადიანი საბიუჯეტო პარამეტრების საპროგნოზო მაჩვენებლებს, განსაზღვრავს „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ (BDD).

აღსანიშნავია, რომ 2019 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართული საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტით ორგანულ კანონში დაგეგმილია ცვლილებები, რომლებიც ეყრდნობა IMF-ის ჩატარებული ტექნიკური დახმარების ფარგლებში ფისკალური წესების გაუმჯობესების მიზნით გაცემულ რეკომენდაციებს⁷.

□ გადასახდელების წესი

წარმოდგენილი ორგანული კანონის ცვლილების პროექტით უქმდება „გადასახდელების წესის“⁸ არსებული ვარიანტი. IMF-ის რეკომენდაციის მიხედვით, წესის 30%-იანი ზღვარი პროციკლური ბუნებისაა და უმჯობესია, ჩანაცვლდეს ალტერნატიული საკონტროლო მექანიზმით, რომელიც უზრუნველყოფს მომდევნო წლებში გასაწევი ხარჯების ნომინალური ლიმიტების დადგენას საშუალოვადიანი ბიუჯეტირების ჩარჩოს ფარგლებში და ასევე შესაბამისობაში იქნება სხვა ფისკალურ პარამეტრებთან⁹. კერძოდ, BDD-ში წარმოდგენილი უნდა იქნეს ხარჯების ნომინალური ზღვრები. საწყის ეტაპზე, ლიმიტი უნდა დაწესდეს დასაგეგმი და მომდევნო 1 ფისკალური წლისათვის, შემდეგ კი ეტაპობრივად გაიზარდოს ზღვრული ხარჯების დიაპაზონი 4 წლამდე.

⁷ Technical Assistance Report – Enhancing The Fiscal Rules Framework, IMF, 2017.

⁸ ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამურმა მაჩვენებელმა არ უნდა გადააჭარბოს მშპ-ის 30.0%-ს.

⁹ ბიუჯეტის დეფიციტთან, ვალის ზღვრულ ნიშნულთან და სხვა საშუალოვადიან ფისკალურ მაჩვენებლებთან.

აღნიშნული რეკომენდაცია უნდა განხორციელდეს 2019 წლის ივლისიდან. ამასთან, IMF-ის რეკომენდაციით, 2018 წელსვე ორგანულ კანონში წარმოდგენილი გადასახდელების წესის არსებული ვერსია უნდა ჩანაცვლდეს ხარჯების ლიმიტების ნომინალური ზღვრული მოცულობების დაწესებით BDD-ის ფარგლებში.

ორგანული კანონის ცვლილების პროექტში ამოღებულია გადასახდელების არსებული წესი, თუმცა, ალტერნატიული ვარიანტი წარმოდგენილი არ არის. ხარჯების ზღვრული მაჩვენებელი წარმოადგენს პრევენციულ მექანიზმს, რათა არ მოხდეს გადაჭარბებული ხარჯვა და რესურსები მიიმართოს პრიორიტეტული მიმართულებების შესაბამისად, რაც მნიშვნელოვნად აუმჯობესებს ფისკალურ მდგრადობას, საჯარო ინვესტიციებისა და ზოგადად, საჯარო ფინანსების მართვის ეფექტიანობას.

გადასახდელების წესის ალტერნატიული მექანიზმის შემუშავებასთან დაკავშირებით, საყურადღებოა, მხარჯავი დაწესებულებების საშუალოვადიანი დაგეგმვის დოკუმენტებსა და BDD-ში წარმოდგენილი საბიუჯეტო აგრეგატების ცვლილების სიხშირე და მასშტაბი. შესაბამისად, BDD-ის, როგორც ფისკალური წესის ეფექტურ ინსტრუმენტად გამოყენებისა და მისი საშუალებით ხარჯების ლიმიტირებისათვის, საჭიროა დაგეგმვის პროცესისა და შესაბამისად - დოკუმენტში წარმოდგენილი მაჩვენებლების ხარისხობრივი გაუმჯობესება, რაც აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში¹⁰ „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“. მაგალითად, კანონის პროექტზე თანდართული 2019-2022 წლების BDD-ში წარმოდგენილი ბიუჯეტის ხარჯების მოცულობა 101 მლნ ლარით გაიზარდა აგვისტოში მომზადებულ წინა ვარიანტთან შედარებით.

□ ბიუჯეტის ბალანსის წესი

გარდა გადასახდელების წესისა, ცვლილებები ეხება ბიუჯეტის ბალანსის წესსაც (ბიუჯეტის დეფიციტი)¹¹. კერძოდ, ფართოვდება მისი დაფარვის არეალი და დეფიციტის 3.0%-იანი ლიმიტი ვრცელდება არა ნაერთი ბიუჯეტის, არამედ - ერთიანი ბიუჯეტის¹² აგრეგატებზე დაყრდნობით გაანგარიშებულ მაჩვენებელზე, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით, ერთიანი ბიუჯეტის ბალანსი -942 მლნ ლარის დონეზე

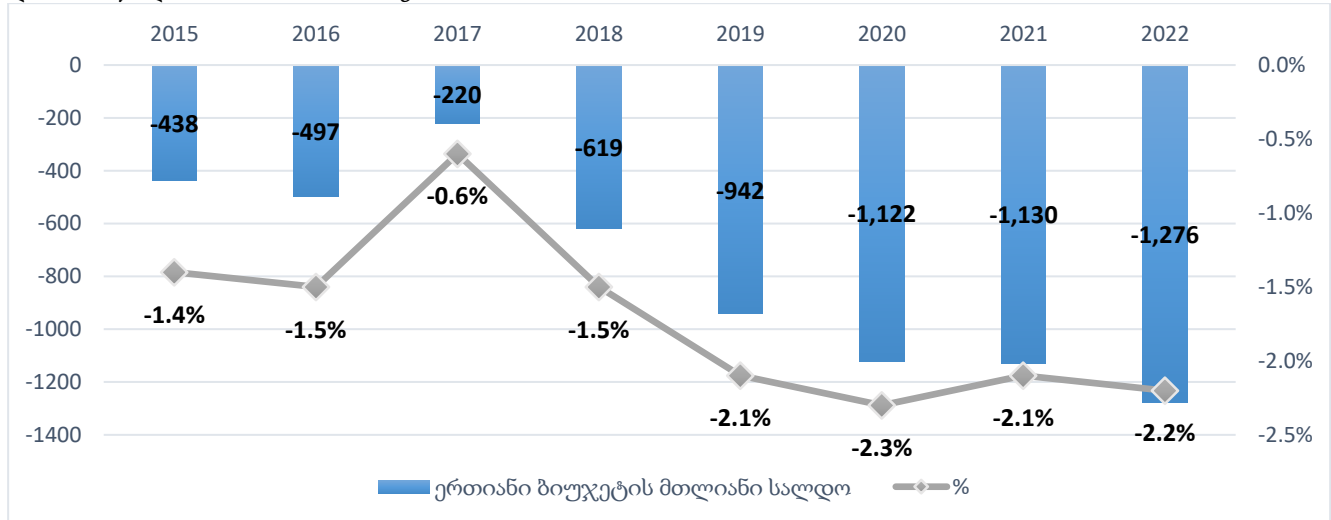
¹⁰ <https://sao.ge/files/auditi/moxseneba-sakartvelos-2017-clis-saxelmicio-biujet.pdf>

¹¹ შემოსავლებისა და ხარჯების სხვაობას გამოკლებული არაფინანსური აქტივების ცვლილება.

¹² ნაერთ ბიუჯეტთან ერთად მოიცავს ყველა დონის ბიუჯეტების იმ საბიუჯეტო ორგანიზაციების ოპერაციებსაც, რომლებიც უფლებამოსილი არიან მიიღონ კანონმდებლობით ნებადართული შემოსავლები (სსიპები, ა(ა)იპები).

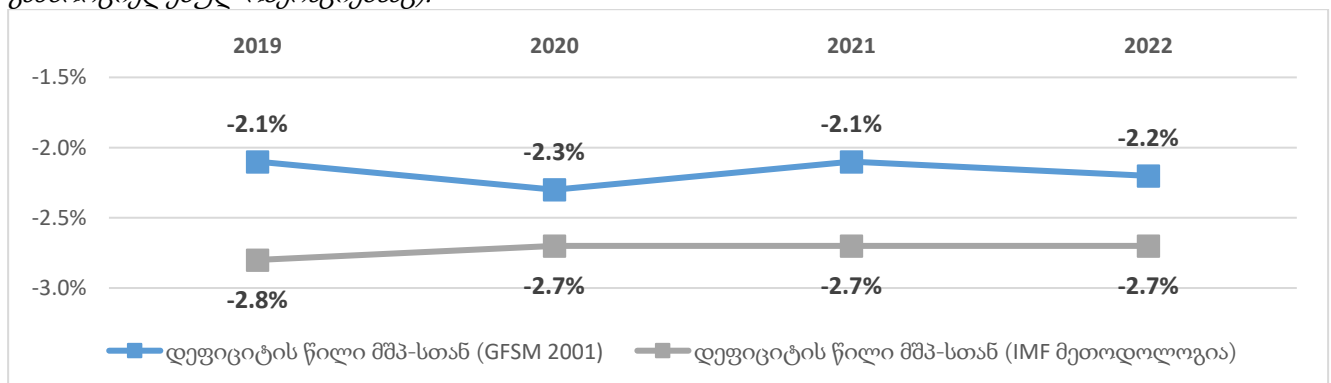
განისაზღვრა, რაც მშპ-ის 2.1%-ს შეადგენს და აკმაყოფილებს ორგანული კანონით დადგენილ 3.0%-იან ლიმიტს. 2019 წლის პროგნოზის 2018 წლის გეგმურ მაჩვენებლებთან შედარებით ზრდა განპირობებულია კაპიტალური დანახარჯების ზრდით.

დიაგრამა 3. ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის ფაქტობრივი და პროგნოზირებული მაჩვენებლები (მლნ ლარი) და მათი წილი მშპ-სთან მიმართებაში.



საყურადღებოა, რომ კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის მიხედვით, ბიუჯეტის ძირითადი პარამეტრების შემუშავებისას გათვალისწინებულია IMF-თან არსებული პროგრამის პრინციპები, რაც გულისხმობს ბიუჯეტის დეფიციტის ეტაპობრივ შემცირებას. თუმცა, BDD-ზე თანდართული ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტის მიხედვით, საშუალოვადიან პერიოდში ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის მნიშვნელოვანი შემცირება პროგნოზირებული არ არის.

დიაგრამა 4. ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი საშუალოვადიან პერიოდში (IMF-ის მეთოდოლოგიით დათვლილი დეფიციტი GFSM 2001 კლასიფიკაციისგან განსხვავებით მოიცავს ფინანსური აქტივებით განხორციელებულ ოპერაციებსაც).



გარდა ამისა, ორგანული კანონის პროექტს ემატება შემდეგი მუხლი: „განათლების სისტემის რეფორმის განხორციელებასთან დაკავშირებით, 2025 წლამდე, ერთჯერადად, არაუმეტეს 3 წლის ვადით, შესაძლებელია ერთიანი სახელმწიფო ბიუჯეტი დაიგეგმოს ორგანული კანონით განსაზღვრულ 3.0%-ზე უფრო მაღალი საბიუჯეტო დეფიციტით“. თუმცა, არც კანონის ცვლილების პროექტსა და არც 2019-2022 წლების BDD-ში წარმოდგენილი არ არის ინფორმაცია, თუ რა სახის რეფორმის გატარება იგეგმება განათლების სექტორის მიმართულებით და რა მასშტაბის რესურსებთან არის იგი დაკავშირებული. გასათვალისწინებელია ასევე ის ფაქტორიც, რომ ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართული BDD-ის მიხედვით, განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს ასიგნებები 2019-2022 წლების განმავლობაში მნიშვნელოვანი ზრდით არ ხასიათდება.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მნიშვნელოვანია ორგანულ კანონში მსგავსი სახის გამოწვევის ასახვის შემთხვევაში, დეტალურად იქნეს წარმოდგენილი ინფორმაცია მოსალოდნელი რეფორმის არსის, მის განსახორციელებლად საჭირო რესურსისა და დეფიციტის მაჩვენებელზე მისი შესაძლო ზეგავლენის შესახებ. ამასთან, ფისკალური მდგრადობის უზრუნველყოფისათვის, მიზანშეწონილია ამ შემთხვევისთვის განისაზღვროს ის მაქსიმალური ზღვარი, რომლითაც დასაშვებია დეფიციტის დადგენილ ლიმიტზე გადაჭარბება.

□ ვალის წესი

ორგანული კანონის ცვლილების პროექტის მიხედვით, ვალის წესის გამოთვლისას სახელმწიფო ვალის ნაშთის ნაცვლად მოხდება მთავრობის ვალის მაჩვენებლის გამოყენება, რომლის ფარდობა მშპ-თან არ უნდა აღემატებოდეს 60%-იან ნიშნულს. ამჟამად მოქმედი კანონისგან განსხვავებით, კანონპროექტით განსაზღვრულ მთავრობის ვალის ნაშთში არ შედის ეროვნული ბანკის ვალი IMF-ის მიმართ, ხოლო ცენტრალური მთავრობის ვალს უნდა დაემატოს საბიუჯეტო ორგანიზაციების, მათ შორის მუნიციპალიტეტებისა და სსიპ-ების ვალი და „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულება. ქვემოთ წარმოდგენილ ცხრილში ასახულია თუ როგორ შეიცვლება მთავრობის ვალის მშპ-თან ფარდობა თუ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონით განსაზღვრული სახელმწიფო ვალის ნაშთიდან გამოვაკლებთ ეროვნული ბანკის ვალს.

ცხრილი 1. სახელმწიფო ვალისა და მთავრობის ვალის ნაშთის შეფარდება მშპ-თან (მლნ ლარი).

	2016 ფაქტი	2017 ფაქტი ¹³	2018 წლის პროგნოზი	2019 წლის პროგნოზი
მშპ	34,029	38,042	41,742	45,147
სახელმწიფო ვალი	15,123	16,956	17,931	19,716
მათ შორის:				
ეროვნული ბანკის ვალი IMF-ის მიმართ	15	221	426	672
მთავრობის ვალი (ეროვნული ბანკის ვალის გამოკლებით)	15,108	16,735	17,505	19,044
სახელმწიფო ვალის ფარდობა მშპ-თან	44.4%	44.6%	43.0%	43.7%
მთავრობის ვალის ფარდობა მშპ-თან	44.4%	44.0%	41.9%	42.2%

გარდა ამისა, IMF-ის რეკომენდაციით, მთავრობის ვალი ასევე უნდა მოიცავს იმ სახელმწიფო საწარმოების ვალს, რომლებიც GFSM 2014-ის მიხედვით კლასიფიცირდებიან¹⁴ როგორც სამთავრობო სექტორი (General Government). ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ინიცირებული ცვლილების, IMF-ის რეკომენდაციებისა და მათი პრაქტიკაში გამოყენების შედარებითი ანალიზი.

„ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი (მოქმედი რედაქცია)	„ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი (ცვლილების პროექტი)	IMF-ის რეკომენდაცია	2019 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით წარმოდგენილი ვალის ნაშთი
სახელმწიფო ვალის შეფარდება მთლიან შიდა პროდუქტთან – არა უმეტეს 60%	მთავრობის ვალის შეფარდება მთლიან შიდა პროდუქტთან – არა უმეტეს 60%	მთავრობის ვალის შეფარდება მთლიან შიდა პროდუქტთან – არა უმეტეს 60%	მთავრობის ვალის შეფარდება მთლიან შიდა პროდუქტთან – 42.2%

¹³ 2018 წლის ნოემბერში მოხდება 2017 წლის მშპ-ის მაჩვენებლის დაზუსტება.

¹⁴ საწარმოების დაკლასიფიცირება უნდა მოხდეს GFSM 2014-ის მეთოდოლოგიით განსაზღვრული კრიტერიუმებით.

სახელმწიფო ვალი მოიცავს: • ცენტრალური მთავრობის ვალს; • ეროვნული ბანკის ვალს IMF-ის მიმართ.	მთავრობის ვალი მოიცავს: • ცენტრალური მთავრობის ვალს; • საბიუჯეტო ორგანიზაციების¹⁵ სესხის სახით არსებულ ვალს, გარდა საბიუჯეტო ორგანიზაციებიდან აღებული ვალისა; • „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულება.	მთავრობის ვალი უნდა მოიცავდეს: • ცენტრალური მთავრობის ვალს; • მუნიციპალიტეტების ვალს; • სსიპ-ების სავალო ვალდებულებებს; • იმ სახელმწიფო საწარმოების ვალს, რომლებიც დაკლასიფიცირდება როგორც სამთავრობო სექტორი.	მთავრობის ვალი მოიცავს მხოლოდ: • ცენტრალური მთავრობის ვალს. <u>მთავრობის ვალში არ შედის:</u> • მუნიციპალიტეტების ვალი; • სსიპ-ების სავალო ვალდებულებებს; • იმ სახელმწიფო საწარმოების ვალი, რომლებიც დაკლასიფიცირდება როგორც სამთავრობო სექტორი; • „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულება.
--	---	---	---

ორგანული კანონის ცვლილების პროექტის, IMF-ის მიერ გაცემული რეკომენდაციებისა და 2019 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილი ვალის ნაშთის ანალიზის შედეგად იკვეთება შემდეგი საკითხები:

- მიუხედავად იმისა, რომ განმარტების ცვლილება პოზიტიურია, 2019 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტში მოცემული ვალის ნაშთი სრულად არ მოიცავს ორგანული კანონის შემოთავაზებული რედაქციით განსაზღვრულ კომპონენტებს. კერძოდ, როგორც ზემოთ მოცემული ცხრილიდან ჩანს, ბიუჯეტის კანონის პროექტით წარმოდგენილ მთავრობის ვალში არ არის ასახული მუნიციპალიტეტების, სსიპ-ებისა და „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულება და იგი წარმოადგენს მხოლოდ ცენტრალური მთავრობის ვალს. ამ ეტაპზე არ არსებობს ვალის ერთიანი, სრულყოფილი ბაზა, რომლითაც მოხდებოდა შეფასება თუ რა გავლენას მოახდენდა მათი დამატება მთავრობის ვალის მშპ-თან ფარდობის მაჩვენებელზე;
- ორგანული კანონის შემოთავაზებული რედაქციით წარმოდგენილი მთავრობის ვალი არ მოიცავს იმ სახელმწიფო საწარმოების ვალს, რომლებიც GFSM 2014-ის მიხედვით უნდა

¹⁵ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში შედის როგორც მუნიციპალიტეტები, ასევე სსიპ-ები

დაკლასიფიცირდნენ როგორც სამთავრობო სექტორი. საქართველოს მთავრობის N 2737 განკარგულების¹⁶ მიხედვით, ფინანსთა მინისტრის მიერ დამტკიცებულ კომისიას უნდა შეეფასებინა და დაეკლასიფიცირებინა სახელმწიფო საწარმოები და 2018 წლის 30 ივნისამდე შესაბამისი დასკვნები წარედგინა ფინანსთა სამინისტროსათვის. თუმცა, ამ დრომდე აღნიშნული ტიპის ანალიზი არ ჩატარებულა და შესაბამისად, რთულდება დადგენა თუ რომელი საწარმოების ვალის ასახვა უნდა მოხდეს მთავრობის ვალში.

როგორც აღინიშნა, 2019 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით განსაზღვრული მთავრობის ვალის ნაშთის მშპ-თან ფარდობა 42.2%-ს შეადგენს, რაც ორგანული კანონით განსაზღვრული 60%-იანი ნიშნულის ფარგლებშია. თუმცა, გასათვალისწინებელია, რომ ეს მაჩვენებელი არ მოიცავს ორგანული კანონით დადგენილ ზემოხსენებულ კომპონენტებს¹⁷. IMF-ის შეფასებით, საქართველოს შემთხვევაში სახელმწიფო ვალის „უსაფრთხო“ დონე 35-40%-ის ფარგლებში მერყეობს, რომელსაც შეესაბამება 2.3% – 2.7% დეფიციტი საშუალოვადიან პერიოდში. სახელმწიფო ვალის ნაშთის „უსაფრთხო“ დონის ფარგლებში შენარჩუნება ქმნის ბუფერს და უზრუნველყოფს უარყოფითი შოკებისა და ფისკალური რისკების რეალიზების შემთხვევაში ვალის დადგენილი ლიმიტის ზღვრებში მოქცევას.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, სამთავრობო სექტორის ვალის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის წარდგენისა და მთავრობის ვალის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად, ფინანსთა სამინისტრომ ბიუჯეტის კანონპროექტის გადამუშავებულ ვარიანტში უნდა გაითვალისწინოს:

- მთავრობის ვალში „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონის პროექტით განსაზღვრული მუნიციპალიტეტების, სსიპ-ებისა და „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულებები;
- სახელმწიფო საწარმოების დაკლასიფიცირება და სამთავრობო სექტორში მოხვედრილი საწარმოების ვალდებულებების ასახვა მთავრობის ვალის მოცულობაში.

ამასთან, ორგანული კანონის პროექტით შემოთავაზებული ცვლილებების მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართულ საბიუჯეტო

¹⁶ „საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან მეწარმე იურიდიული პირების დაფინანსების წესისა და პრინციპების განსაზღვრის შესახებ“, 2017 წლის 28 დეკემბერი.

¹⁷ მუნიციპალიტეტების, სსიპ-ებისა და სახელმწიფო საწარმოების ვალი; ასევე, „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულება.

დოკუმენტაციაში მოხდეს ინფორმაციის წარმოდგენა დაკორექტირებული ფისკალური წესების შესაბამისად და წარმოდგენილი იქნეს ინფორმაცია ყველა იმ მაჩვენებლის ცვლილების შესახებ, რომლებზეც გავლენას მოახდენს აღნიშნული ცვლილებები. ეს, თავის მხრივ, დაინტერესებულ მხარეებს საშუალებას მისცემს მიიღონ დეტალური და ზუსტი ინფორმაცია ცვლილებების მასშტაბისა და დაგეგმილ პოლიტიკებზე მათი ზეგავლენის შესახებ.

დადებითად უნდა შეფასდეს ორგანულ კანონში ინიცირებული ცვლილება, რომლის მიხედვითაც, კანონით დადგენილი ზღვრული მაჩვენებლების დარღვევის შემთხვევაში, საქართველოს მთავრობა პარლამენტს წლიური ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშთან ერთად წარუდგენს ინფორმაციას ლიმიტებიდან გადაცდომების გამომწვევი მიზეზებისა და იმ გეგმების შესახებ, რომლებიც უზრუნველყოფენ პარამეტრების ზღვრულ ნიშნულებში დაბრუნებას. „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონის მოქმედი რედაქცია არეგულირებს მხოლოდ მომავალი წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის გეგმური პარამეტრების შესაბამისობას დადგენილ ლიმიტებთან, თუმცა ღიად ტოვებს ფაქტობრივი მაჩვენებლების მიერ ზღვრების დარღვევისა და ანგარიშვალდებულების საკითხებს. შესაბამისად, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებში არ ხდება ინფორმაციის წარმოდგენა ლიმიტების დარღვევის გამომწვევი მიზეზებისა და მაჩვენებლის ზღვრული ნორმის ფარგლებში დაბრუნებისათვის გასატარებელი შესაბამისი ღონისძიებების შესახებ. აღნიშნული საკითხის დარეგულირების მიზნით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მოხსენებებში¹⁸ გაცემულ იქნა შესაბამისი რეკომენდაცია.

გარდა ამისა, IMF-ის რეკომენდაციით, საჭიროა ორგანული კანონით განისაზღვროს ფისკალური წესების პერიოდული გადახედვის ვალდებულება, რათა შენარჩუნებული იქნეს მათი რელევანტურობა და ქმედითუნარიანობა ფისკალური მიზნებისა და არსებული ეკონომიკური მდგომარეობის გათვალისწინებით. აღნიშნული რეკომენდაცია „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონის წარმოდგენილ პროექტში გათვალისწინებული არ არის.

1.3. მაკროეკონომიკური და ფისკალური რისკების ანალიზი

საჯარო ფინანსების ეფექტიანი მართვისა და მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია ფისკალური რისკების სიღრმისეული ანალიზი და მართვა. ამ

¹⁸ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“, გვ. 243. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“, გვ. 20.

მიზანს ემსახურება, 2019 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტთან ერთად ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტი (შემდგომში - დოკუმენტი). წარმოდგენილ დოკუმენტში გაანალიზებულია მაკროეკონომიკური ცვლადების გარე ფაქტორებით გამოწვეული პოტენციური ცვლილებების შესაძლო გავლენა საბიუჯეტო აგრეგატებზე. ასევე მოცემულია მაკროეკონომიკური განვითარების საბაზისო, ოპტიმისტური და პესიმისტური სცენარები და ფისკალური პოლიტიკის შესაბამისი პასუხები თითოეული სცენარის განვითარების შემთხვევაში.

დოკუმენტში გლობალური ეკონომიკური აქტივობის ზრდა და სავაჭრო არეალის გაფართოება ერთ-ერთ ძირითად პოზიტიურ ფაქტორად სახელდება გასული წლის მსგავსად, რაც ფაქტობრივ მონაცემებზე დაყრდნობით, რეალიზდა 2018 წლის 8 თვის მდგომარეობით. კერძოდ, სავაჭრო ბრუნვა 23%-ით გაიზარდა 2017 წლის ანალოგიურ პერიოდთან შედარებით. მათ შორის, ექსპორტმა 27%-ით, ხოლო იმპორტმა 21%-ით მოიმატა. მიუხედავად არსებული პოზიტიური ცვლილებებისა, IMF-ის მიხედვით, საქართველოს ექსპორტი კონცენტრირებულია რამდენიმე ძირითად პროდუქტზე და მისი მრავალფეროვნება ნაკლებია ვიდრე შესადარისი ქვეყნების¹⁹. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია საქართველომ მოახდინოს საექსპორტო პროდუქციის უფრო მაღალი დივერსიფიკაცია, რისთვისაც განსაკუთრებული როლი პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვას უჭირავს.

საყურადღებოა, რომ გარდა მაკროეკონომიკური შოკებისა, ფისკალური რისკის ყველაზე ხშირად რეალიზებადი და მნიშვნელოვანი წყაროა სახელმწიფოს საწარმოები, რამდენადაც მათი ვალდებულებები სახელმწიფოს პირობით ვალდებულებებს²⁰ (Contingent Liability) წარმოადგენს. შესაბამისად, სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების ვალდებულებების აღრიცხვა და მათი რისკიანობის შეფასება, მნიშვნელოვანია ფისკალური რისკების ეფექტიანი მართვისათვის. სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებების ანალიზი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, იმის გათვალისწინებით, რომ მათი გადახდის უუნარობის ან გაკოტრების შემთხვევაში, სახელმწიფოს უწევს საწარმოების ვალდებულებების დაფარვა. მაგალითად, 2012-2017 წლებში საბიუჯეტო რესურსით დაიფარა სახელმწიფო საწარმოს შპს „მექანიზატორის“ 142 მლნ ლარის მოცულობის სასესხო და სალიზინგო ვალდებულებები. აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის კანონის პროექტებზე

¹⁹ შესადარისი ქვეყნების შერჩევის კრიტერიუმებია: მოსახლეობის ოდენობა, შემოსავალი, გეოგრაფიული მდებარეობა. შესაბამისად, შესადარისი ქვეყნების მაგალითებს წარმოადგენენ: ალბანეთი, ბელორუსია, ბულგარეთი, მაკედონია, უკრაინა და ა.შ.

²⁰ პირობითი ვალდებულება არის ვალდებულება, რომლის გადახდის საჭიროება შეიძლება დადგეს მომავალში.

თანდართული დოკუმენტი არ მოიცავს სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებული ფისკალური რისკების ანალიზს.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ფისკალური რისკების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წყაროდ განიხილება საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტები (PPP) და გარანტირებული შესყიდვის ხელშეკრულებები (PPA). IMF-ის ანგარიშში „საქართველოს ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასება“, ყურადღება გამახვილდა აღნიშნული პროექტების/ხელშეკრულებების მნიშვნელობაზე ფისკალური რისკების ანალიზის პროცესში. PPP-ების ანალიზის საჭიროება კიდევ უფრო იზრდება თუ გავითვალისწინებთ „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონის წარმოდგენილი პროექტით განსაზღვრულ მთავრობის ვალის დეფინიციას, რომლის ერთ-ერთ კომპონენტს წარმოადგენს „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულება.

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტებისა და სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებების ფისკალური წნეხის სრულყოფილად შესაფასებლად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, ფინანსთა სამინისტრომ მოამზადოს ფისკალური ანალიზის სრული დოკუმენტი ბიუჯეტის კანონის პროექტის მეორე წარდგენასთან ერთად, რაც უზრუნველყოფს ბიუჯეტის განხილვის/დაგეგმვის პროცესის სრულფასოვნად წარმართვასა და ბიუჯეტის კანონის საბოლოო სახით ჩამოყალიბებას.

2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

2.1. საგადასახადო შემოსავლები

წარმოდგენილი კანონის პროექტით, სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების მოცულობა 10,282 მლნ ლარითაა განსაზღვრული, რაც 2018 წლის შესაბამის მაჩვენებელზე 0.3%-ით ნაკლებია.

ცხრილი 2. შემოსავლები კომპონენტების მიხედვით (ათასი ლარი).

	2018 წლის გეგმა	2018 წლის ფაქტი 8 თვე	2018 წლის შესრულება (%)	2019 წლის გეგმა	2018-2019 წწ. ზრდა
საგადასახადო შემოსავლები	9,490,000	6,222,474	65.6%	9,565,000	0.8%
გრანტები	414,248	292,587	70.6%	266,650	-35.6%
სხვა შემოსავლები	410,000	314,182	76.6%	450,000	9.8%
შემოსავლები	10,314,248	6,829,243	66.2%	10,281,650	-0.3%

მიმდინარე წელთან შედარებით მხოლოდ 0.8%-ით (75 მლნ ლარით) იზრდება სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების გეგმური მაჩვენებელი და 9,565 მლნ ლარს შეადგენს. აღნიშნული განპირობებულია საბიუჯეტო კოდექსისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის წარმოდგენილი ცვლილებებით, რომლის მიხედვითაც გათანაბრებითი ტრანსფერისა და საშემოსავლო გადასახადის გარკვეული კომპონენტების ნაცვლად, 2019 წლიდან მუნიციპალიტეტებში მიიმართება მობილიზებული დამატებული ღირებულების გადასახადის (დღგ) ჯამური მოცულობის 19%, რაც ნომინალურ გამოხატულებაში 946 მილიონ ლარს შეადგენს. შედეგად, მცირდება სახელმწიფო ბიუჯეტში დღგ-დან მისაღები შემოსავლების მოცულობა (364 მლნ ლარით), თუმცა ამავდროულად 335 მლნ ლარით იზრდება საშემოსავლო გადასახადიდან მისაღები შემოსავლები.

ცხრილი 3. საგადასახადო შემოსავლები კომპონენტების მიხედვით (ათასი ლარი).

	2018 წლის გეგმა	2018 წლის 8 თვის ფაქტი	შესრულება %	2019 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი	2018 – 2019 წწ. ზრდა %
საშემოსავლო გადასახადი	2,780,000	1,922,624	69.2%	3,115,000	12.1%
მოგების გადასახადი	630,000	507,321	80.5%	786,000	24.8%
დამატებული ღირებულების გადასახადი	4,400,000	2,934,903	66.7%	4,036,000	-8.3%
აქციზი	1,450,000	948,934	65.4%	1,505,000	3.8%
იმპორტის გადასახადი	60,000	50,891	84.8%	83,000	38.3%
სხვა გადასახადები	170,000	-142,213	-83.7%	40,000	-76.5%
საგადასახადო შემოსავლები	9,490,000	6,222,474	65.6%	9,565,000	0.8%

2.2. გრანტები

2017 წლიდან იმ სსიპ/ა(ა)იპ-ებს, რომელთა წლიური შემოსავალი, ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსების გარდა აღემატება 1 მლნ ლარს²¹, დაევალით მათ მიერ მობილიზებული საკუთარი შემოსავლების არანაკლებ 10%-ის მიმართვა სახელმწიფო ბიუჯეტში. 2019 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტში 50 მლნ ლარით განისაზღვრა აღნიშნული წყაროდან მისაღები შემოსავლების პროგნოზირებული მოცულობა. თუ გავითვალისწინებთ სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ 2019 წლისათვის დაგეგმილი შემოსავლების მოცულობას, მათ მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი თანხების

²¹ კულტურის, საგანმანათლებლო ან სამეცნიერო-კვლევითი დაწესებულებების გარდა.

ოდენობა გადააჭარბებს 60 მლნ ლარს. საყურადღებოა ის ფაქტიც, რომ 2017 წელს სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტში მიიმართა 61 მლნ ლარი, ხოლო 2018 წლის 6 თვის მდგომარეობით - 31 მლნ ლარი.

2.3. სხვა შემოსავლები

დივიდენდები

კანონის პროექტით სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი დივიდენდების საპროგნოზო მაჩვენებელი 66 მლნ ლარის დონეზეა განსაზღვრული. აქედან სახელმწიფო საწარმოების მოგებიდან მისაღები დივიდენდების გეგმური მაჩვენებელი 1 მლნ ლარს შეადგენს, ხოლო ეროვნული ბანკის მოგებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი სახსრების ოდენობა 65 მლნ ლარს. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ 2018 წლის 8 თვის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული დივიდენდების მოცულობამ 70 მლნ ლარი შეადგინა, საიდანაც საწარმოების მიერ მომართულ იქნა მხოლოდ 242 ათასი ლარი (დაგეგმილი 1 მილიონი ლარიდან), დანარჩენი კი წარმოადგენდა ეროვნული ბანკის მოგებიდან მიღებულ დივიდენდებს. ასევე, 2018 წლის განმავლობაში არ გამართულა „სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების მიზნით შექმნილი კომისიის“ (შემდგომში კომისია) სხდომა. აღნიშნული ფაქტისა და გასული წლების განმავლობაში დივიდენდების მობილიზების ტენდენციის გათვალისწინებით, გარკვეული რისკის ქვეშ დგება სახელმწიფო საწარმოებიდან მისაღები დივიდენდების გეგმის შესრულების საკითხი.

პროცენტი

მიმდინარე ტენდენციების გათვალისწინებით, 2019 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტში წარმოდგენილი „პროცენტის“ მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებელი კონსერვატიულად არის დაგეგმილი. „პროცენტის“ მუხლით მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი წარმოდგენილი კანონპროექტით 85 მლნ ლარს შეადგენს და 12 მლნ ლარით (16.4%-ით) იზრდება 2018 წელთან შედარებით. აქედან 35 მლნ ლარი წარმოადგენს ბიუჯეტის ნაშთის აუქციონის გზით კომერციული ბანკებში, დეპოზიტებზე განთავსებიდან მისაღებ საპროცენტო შემოსავლებს. აღსანიშნავია, რომ 2018 წლის 8 თვის მონაცემებით, ამ მიმართულებით მობილიზებული თანხების

ოდენობამ უკვე 43 მლნ ლარი შეადგინა. შედეგად, „პროცენტის“ მუხლის 8 თვის შესრულება 9 თვის გეგმის 130%-ს, ხოლო წლიური გეგმის 90.3%-ს გაუტოლდა.

3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით გადასახდელების ოდენობა 12.7 მლრდ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 2.2%-ით იზრდება მიმდინარე წლის გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით. გადასახდელების ზრდა დაგეგმილია ყველა კომპონენტის ხარჯზე გარდა „ხარჯების“ კომპონენტისა, რომელიც 4.5%-ით მცირდება, რაც განპირობებულია „გრანტების“ მუხლის 67%-იანი კლებით, ასევე, საბიუჯეტო კოდექსსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში დაგეგმილი ცვლილებები, რომლებიც უკავშირდება მუნიციპალიტეტებში მისამართი გათანაბრებითი ტრანსფერის დღგ-თი ჩანაცვლებას.

ცხრილი 4. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ცალკეული კომპონენტების დინამიკა (ათასი ლარი).

	2017 წელი ფაქტი	2018 წლის ბიუჯეტის კანონი	2018 წლის 8 თვის ფაქტი	2019 წლის ბიუჯეტის პროექტი	2017- 2018 წწ. ზრდა	2018- 2019 წწ. ზრდა
გადასახდელები	11,764,835	12,459,500	7,211,025	12,729,700	5.9%	2.2%
ხარჯები	9,372,090	9,720,893	5,870,276	9,279,052	3.7%	-4.5%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	971,756	1,628,530	753,690	2,082,279	67.6%	27.9%
ფინანსური აქტივების ზრდა	905,602	349,995	144,100	434,490	-61.4%	24.1%
ვალდებულებების კლება	515,388	760,082	442,960	933,879	47.5%	22.9%

3.1. პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე გამოყოფილი ასიგნებები

გარკვეულ შემთხვევებში სხვაობა მიმდინარე წლის ათვისების ტენდენციასა და მომავალი წლის გეგმას შორის შესაძლებელია დაკავშირებული იყოს მთავრობის პრიორიტეტების ან/და სტრუქტურულ ცვლილებებსა და დისკრეციულ გადაწყვეტილებებთან. თუმცა, სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვისას, სხვა მიზეზებთან ერთად, მიზანშეწონილია, გათვალისწინებულ იქნეს გასული და მიმდინარე წლების შესრულების ტენდენციებიც, რათა დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისთვის უზრუნველყოფილ იქნეს საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი

გამოყენება და დაგეგმილი ასიგნებების სრულად ათვისება. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია გასული წლების განმავლობაში და მიმდინარე მდგომარეობით დაბალი ათვისების მქონე პროგრამების იდენტიფიცირება, ანალიზი და შეფასება, მითუმეტეს თუ მათი დაფინანსება 2019 წლისათვის იზრდება ან იგივე დონეზე ნარჩუნდება.

ცხრილი 5. 2018 წლის 8 თვის მდგომარეობით დაბალი ათვისების მქონე პროგრამები/ქვეპროგრამები, რომელთა ასიგნებებიც იზრდება ან იგივე დონეზე ნარჩუნდება 2019 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით (მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი ჩარიცხვების სახით ათვისებული სახსრების გამოკლებით). მონაცემები დალაგებულია ორგანიზაციული კოდის მიხედვით.

ორგანიზაცი. კოდი	დასახელება	2018 წლის გეგმა	8 თვის ათვისება წლიურ გეგმასთან	2019 წლის კანონის პროექტი	2018-2019 ზრდა %
24 01 02	ქვეყნის ბრენდის განვითარების ღონისძიებები	1,900	1.0%	2,000	5.3%
24 01 04	მარკეტინგული და იურიდიული კონსულტაციების ხარჯი	5,000	24.2%	5,000	0.0%
24 01 05	შრომის ბაზრის ანალიზი	375	1.4%	500	33.3%
25 02 02 09	სნო-ჯუთა-როშკა-შატილი-ომალო-ხადორის ხეობა-ბაწარა-ახმეტის მიმართულებით საავტომობილო გზის რეკონსტრუქცია-მშენებლობა	20,000	4.9%	20,000	0.0%
25 02 02 11	ანაკლიის პორტთან მისასვლელი საავტომობილო გზის და რკინიგზის მშენებლობა	11,000	0.0%	20,000	81.8%
28 01 04	დიასპორული პოლიტიკა	1,400	26.7%	2,200	57.1%
29 04 01	კიბერუსაფრთხოების უზრუნველყოფა	1,500	32.7%	1,500	0.0%
29 09 02	საბრძოლო მზადყოფნის (GDRP) ლოგისტიკური უზრუნველყოფა	8,760	19.5%	14,665	67.4%
31 01 05	ბიოლოგიური მრავალფეროვნების დაცვის ღონისძიებები	100	0.0%	100	0.0%
31 01 06	ნარჩენებისა და ქიმიური ნივთიერებების მართვის ღონისძიებები	1,500	0.0%	1,500	0.0%
31 03 04	მევენახეობის განვითარების ღონისძიებები	200	16.8%	350	75.0%
31 06 02	მეფუტკრეობის სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების მხარდაჭერა	200	0.0%	200	0.0%
31 06 03	კოოპერატივებში საერთაშორისო სტანდარტების დანერგვა და წარმოებული პროდუქციის პოპულარიზაცია	210	10.5%	300	42.9%
31 09 02	დაცული ტერიტორიების დაცვა და რესურსების მართვა	200	1.1%	200	0.0%
31 09 04	დაცული ტერიტორიების განვითარება (CNF)	1,323	29.5%	1,470	11.1%

31 12 02	გარემოსდაცვითი ელექტრონული სისტემის დანერგვა	395	9.1%	800	102.5%
32 08 01	ახალგაზრდული პოლიტიკის განვითარების პროგრამა	550	3.2%	550	0.0%
32 08 02 01	სსიპ – საქართველოს ბავშვთა და ახალგაზრდობის განვითარების ფონდი	1,120	22.0%	1,120	0.0%
32 08 04	პროგრამა "ახალგაზრდული ფესტივალი – 2018"	500	48.4%	500	0.0%
32 10 01 06	სსიპ – თბილისის ვასო აბაშიძის სახელობის მუსიკალური კომედიისა და დრამის პროფესიული სახელმწიფო თეატრი	5,059	54.2%	5,597	10.6%
32 09 01 02	საქართველოს ოლიმპიური რეზერვების მზადების ეროვნული ცენტრი	2,350	32.6%	2,350	0.0%
32 11 03 02	კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ხელშეწყობა	7,047	49.8%	9,000	27.7%
32 12 01	ფეხბურთის სახელმწიფო მხარდაჭერა	6,700	45.2%	6,700	0.0%
27 01 02 02	სამედიცინო-სოციალური ექსპერტიზა და კონტროლი	100	25.6%	100	0.0%
27 01 02 03	სამკურნალო საშუალებების ხარისხის სახელმწიფო კონტროლი	100	8.7%	150	50.0%
27 03 02 02	იმუნიზაცია	22,400	30.4%	22,400	0.0%
27 03 02 08	დედათა და ბავშვთა ჯანმრთელობა	8,000	42.7%	8,000	0.0%
27 03 02 11	C ჰეპატიტის მართვა	16,000	23.2%	16,000	0.0%
27 03 03 11	ქრონიკული დაავადებების სამკურნალო მედიკამენტებით უზრუნველყოფა	10,000	2.2%	20,000	100.0%
27 03 04	დიპლომისშემდგომი სამედიცინო განათლება	800	3.7%	800	0.0%
38 00	სსიპ – საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახური	2,150	46.7%	2,150	0.0%

3.2. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები

2019 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტი არ მოიცავს ინფორმაციას კონკრეტულ სსიპ/ა(ა)იპ-ებზე წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადასაცემი თანხების მოცულობის შესახებ. აქამდე არსებული პრაქტიკით, ბიუჯეტის კანონპროექტს თან ერთვოდა დოკუმენტი სსიპ/ა(ა)იპ-ების შესახებ, სადაც ინდივიდუალური საბიუჯეტო ორგანიზაციისათვის, სახელობით, წარმოდგენილი იყო ინფორმაცია მათ მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მისაღები და კანონმდებლობით ნებადართული საკუთარი შემოსავლების/გადასახდელების შესახებ. წარმოდგენილი კანონპროექტის დანართში მოცემულია ცენტრალური ბიუჯეტის ბალანსისა და გადასახდელების შესახებ მონაცემები; ასევე - ინფორმაცია სსიპ/ა(ა)იპ-ების საკუთარი

შემოსავლების/გადასახდელების შესახებ, თუმცა პროექტი არ მოიცავს თითოეული სსიპ/ა(ა)იპ-ის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მისაღები თანხების შესახებ მონაცემებს, რაც ართულებს მათ მიერ ჯამურად გამოსაყენებელი რესურსების ანალიზს. საბიუჯეტო რესურსების მართვის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ხარისხის უზრუნველყოფისათვის, მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის კანონში წარმოდგენილი იყოს ინდივიდუალური სსიპ/ა(ა)იპ-ის გეგმური შემოსავლები და გადასახდელები მათი ფორმირების წყაროების მიხედვით.

4. სახელმწიფო ვალი

4.1. სახელმწიფო ვალის ნაშთი

2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით, სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა განისაზღვრა 19.7 მლრდ ლარის ოდენობით, რაც 2018 წლის დაგეგმილ მაჩვენებელს 1.8 მლრდ ლარით (10%) აღემატება. შესაბამისად, 2019 წლის ბოლოსათვის მოსალოდნელია როგორც სახელმწიფო ვალის²², ასევე მთავრობის ვალის ტვირთის ინდიკატორის (ვალი/მშპ) 0.7 (43.7%-მდე) და 0.2 პროცენტული (42.2%-მდე) პუნქტით გაზრდა. როგორც ფისკალური წესების ქვეთავში აღინიშნა, მთავრობის ვალის შედარება უნდა მოხდეს „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით განსაზღვრულ 60%-იან ნიშნულთან, თუმცა, კანონპროექტით წარმოდგენილი ვალის ნაშთი სრულად არ ასახავს სამთავრობო სექტორში არსებულ ვალდებულებებს. კერძოდ, მასში არ არის გათვალისწინებული მუნიციპალიტეტების, სსიპ-ების და სახელმწიფო საწარმოების ვალი; ასევე, კერძო და საჯარო პარტნიორობის ფარგლებში არსებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულება.

ცხრილი 6. სახელმწიფო ვალის შესახებ მონაცემები წლების მიხედვით (მლნ ლარი).

	2013 ფაქტი	2014 ფაქტი	2015 ფაქტი	2016 ფაქტი	2017 ფაქტი	2018 პროგნოზი	2019 პროგნოზი
სახელმწიფო ვალი (ეროვნული ბანკის ვალის ჩათვლით)	9,313	10,375	13,161	15,123	16,956	17,931	19,716
% მშპ-თან	34.7%	35.6%	41.4%	44.4%	44.6%	43.0%	43.7%
მთავრობის ვალი	9,112	10,296	13,115	15,108	16,735	17,505	19,044

²² სახელმწიფო ვალის შესახებ საქართველოს კანონით განსაზღვრული განმარტების მიხედვით მოიცავს ცენტრალური მთავრობის ვალს და ეროვნული ბანკის საგარეო ვალს IMF-ის მიმართ.

% მშპ-თან	33.9%	35.3%	41.3%	44.4%	44.0%	41.9%	42.2%
მათ შორის:							
სახელმწიფო საგარეო ვალი	7,296	7,827	10,334	11,952	13,421	14,026	15,316
% მშპ-თან	27.2%	26.9%	32.5%	35.1%	35.3%	33.6%	33.9%
% სახელმწიფო ვალთან	78.3%	75.4%	78.5%	79.0%	79.1%	78.2%	77.7%
მთავრობის საგარეო ვალი	7,095	7,748	10,288	11,937	13,199	13,600	14,644
% მშპ-თან	26.4%	26.6%	32.4%	35.1%	34.7%	32.6%	32.4%
% მთავრობის ვალთან	77.9%	75.3%	78.4%	79.0%	78.9%	77.7%	76.9%
საშინაო ვალი	2,017	2,548	2,828	3,171	3,536	3,905	4,400
% მშპ-თან	7.5%	8.7%	8.9%	9.3%	9.4%	9.4%	9.7%
% სახელმწიფო ვალთან	21.7%	24.6%	21.5%	21.0%	20.9%	21.8%	22.3%
% მთავრობის ვალთან	22.1%	24.7%	21.6%	21.0%	21.1%	22.3%	23.1%

საყურადღებოა, რომ წინა წლების მსგავსად, წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით, სახელმწიფოსა და მთავრობის ვალის მოცულობები მშპ-თან მიმართებაში ისევ გადააჭარბებს საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“-ით დადგენილ 40%-იან ნიშნულს.

სახელმწიფო ვალის პორტფელის ზრდა გამოწვეულია, როგორც საგარეო, ასევე საშინაო ვალის მოცულობის ზრდით, თუმცა, წინა წლის მსგავსად, საგარეო ვალის ზრდის ეფექტი სახელმწიფო ვალის ნაზრდში გაცილებით დიდია. კერძოდ, იგი გაზრდილი მოცულობის 72%-ს შეადგენს, თუმცა, საგარეო ვალის წილი მთლიანი სახელმწიფო ვალის პორტფელში 0.5 პროცენტული პუნქტით იკლებს და 77.7% წარმოადგენს. ასევე, იკლებს მთავრობის საგარეო ვალის წილი მთავრობის მთლიანი ვალის პორტფელში 0.8 პროცენტული პუნქტით და 76.9%-ის შეადგენს.

მიუხედავად საგარეო ვალის წილის მცირედი შემცირებისა, სავალუტო რისკი წინა წლების მსგავსად ისევ რჩება სახელმწიფო ვალის პორტფელის მთავარ რისკ-ფაქტორად. აღსანიშნავია, რომ 2019 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტში სახელმწიფო ვალის ნაშთის დათვლისას გამოყენებულია 1 აშშ დოლარი 2.63 ლარი გაცვლითი კურსი, მაშინ როდესაც 2018 წლის ბიუჯეტის კანონი დაიგეგმა 1 აშშ დოლარი 2.5 ლარის კურსით.

სავალუტო კურსის ცვლილება მოქმედებს როგორც სახელმწიფო ვალის ნაშთზე, ასევე საბიუჯეტო წლის განმავლობაში საგარეო ვალის მომსახურების ხარჯების (ძირითადი თანხა+პროცენტი) სიდიდეზე. კერძოდ, 2018 წლის ბიუჯეტის კანონის დამტკიცების შემდეგ, 2018 წლის 31 აგვისტოს მდგომარეობით არსებული სახელმწიფოს ვალის ნაშთი 211 მლნ ლარით გაიზარდა ლარის გაუფასურების გამო. შედეგად, მიზანშეწონილია, დამატებითი ყურადღება

გამახვილდეს სავალუტო კურსის ცვლილების შედეგად გამოწვეული მოსალოდნელი უარყოფითი შედეგების მინიმიზაციაზე. აღნიშნული მიმართულებით ერთ-ერთ მიდგომად განიხილება სახელმწიფო ვალის პორტფელში საგარეო ვალის წილის შემცირება, რისთვისაც მნიშვნელოვანია ქვეყანაში არსებობდეს განვითარებული საშინაო საკრედიტო ბაზარი. მოცემული საკითხი განხილულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში, რის შედეგადაც გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები²³.

კაპიტალის ბაზრის განვითარების ხელშეწყობისათვის 2016 წლის აპრილში მომზადდა²⁴ „საქართველოს კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგია“, რომელშიც წარმოდგენილი ერთ-ერთი რეკომენდაციის მიხედვით ჯერ კიდევ 2016 წლის დასაწყისში უნდა გამოქვეყნებულიყო სახელმწიფო ვალის მართვის სტრატეგია. თუმცა 2018 წლის 12 ოქტომბრის მდგომარეობით დოკუმენტი არ გამოქვეყნებულა. სახელმწიფო ვალის ეფექტიანი მართვისათვის, აუცილებელია ქვეყანას განსაზღვრული ჰქონდეს გრძელვადიანი დაფინანსების მიზნები, რომლის მიღწევის გზებიც ასახული უნდა იყოს ვალის მართვის სტრატეგიაში²⁵, რომელიც თავის მხრივ შესაბამისობაში იქნება სხვა პარალელურად მოქმედ სტრატეგიულ დოკუმენტებთან²⁶.

წინა წლების მსგავსად, კანონპროექტს თან ახლავს მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზი, რაც დადებითად უნდა ჩაითვალოს. ანალიზის მიხედვით, ვალის ნიშნული საშუალოვადიან პერიოდში კრიტიკულ 60%-იანი ნიშნულის ქვემოთაა, თუმცა, მთავრობის ვალის მდგრადობის მოდელში წარმოდგენილი ცვლადებისა და შოკების რეალისტურობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია, შემდეგი საკითხების გათვალისწინება:

- შესადარისობის უზრუნველყოფისთვის, ვალის მდგრადობის მოდელში წარმოდგენილი ცვლადები გაანგარიშებული უნდა იყოს ერთნაირ ბაზისზე. კერძოდ, მთავრობის ვალის ნაშთი უნდა მოიცავდეს მუნიციპალიტეტებისა და სსიპ-ების ვალდებულებებს, რამდენადაც მოდელის ერთ-ერთ ცვლადს წარმოადგენს ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტი. შესაბამისად,

²³ იხ. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, (2015): „სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში“.

²⁴ საქართველოს ეროვნული ბანკის, ფინანსთა სამინისტროსა და ეკონომიკური და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ.

²⁵ ვალის მართვის სტრატეგიის დოკუმენტში მოცემული უნდა იყოს ქვეყნისათვის ხელსაყრელი სახელმწიფო ვალის პორტფელის სტრუქტურა, რომლის მიღწევასაც მიზნად უნდა ისახავდეს ვალის მართვაზე პასუხისმგებელი უწყება. სახელმწიფო ვალის პორტფელის მიზნობრივი სტრუქტურა შეიძლება განისაზღვროს კრედიტორების მიხედვით, კრედიტის ვალუტის, საპროცენტო განაკვეთის ტიპისა თუ კრედიტის ვადიანობასთან მიმართებაში.

²⁶ მაგალითად: „საქართველოს კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგია“; „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია - საქართველო 2020“.

ზემოაღნიშნული ვალდებულებების დამატებით უნდა მოხდეს ვალის ნაშთის საწყისი დონის დაკორექტირება;

- მოდელში წარმოდგენილი პირობითი ვალდებულებების მოცულობა, 453 მლნ ლარი, ემყარება 2017 წელს მომზადებულ ფისკალური რისკების ანალიზს, რომელიც არ წარმოადგენს ამჟამად ამ მიმართულებით მოსალოდნელი პირობითი ვალდებულების სრულყოფილ სურათს. შესაბამისად, რეალისტური სურათის მისაღებად, მნიშვნელოვანია განახლდეს სახელმწიფო საწარმოებისა და კერძო და საჯარო თანამშრომლობის ფარგლებში მოსალოდნელი პირობითი ვალდებულებების მაჩვენებელი კანონპროექტის შემდეგი წარდგენისათვის და მოხდეს აღნიშნული შოკის რეალიზების შემთხვევაში მოსალოდნელი სცენარის ხელახლა განხილვა.

4.2. 2019 წლის განმავლობაში ვალის სახით მისაღები და დასაფარი ვალდებულებები

საგარეო წყაროებიდან, კერძოდ მრავალმხრივი თუ ორმხრივი კრედიტორებისაგან მისაღები ფულადი სახსრების მოცულობა 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი შემოსულობების 13.2%-ს უტოლდება. საგარეო ვალდებულებების ზრდის მხრივ კანონის პროექტი ითვალისწინებს 1.7 მლრდ ლარის მობილიზებას. აღნიშნული მაჩვენებელი 73 მლნ ლარით აღემატება მიმდინარე წლის გეგმურ მაჩვენებელს. საგარეო წყაროებიდან დაგეგმილი მისაღები ფინანსური რესურსის უდიდესი ნაწილი - 82.2% მიმართული იქნება საინვესტიციო პროექტების განსახორციელებლად. კერძოდ, 2019 წელს იგეგმება 1.4 მლრდ ლარის ოდენობის საინვესტიციო სესხების მობილიზება, რაც მიმდინარე წლის გეგმას 128 მლნ ლარით (10%-ით) აღემატება. კანონპროექტით გათვალისწინებულია 11 ახალი საინვესტიციო პროექტის დაწყება და წინა წლებში დაწყებული 42 პროექტის გაგრძელება.

საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით დაფინანსება ეზრდება ისეთ საინვესტიციო პროექტებს (18), რომელთა შესრულების მდგომარეობა 2018 წლის 8 თვის მდგომარეობით 9 თვის გეგმასთან მიმართებაში 50%-ზე დაბალია. განსაკუთრებით საყურადღებოა ისეთი პროექტები, რომელთა ფარგლებშიც საერთოდ არ მომხდარა თანხების ათვისება როგორც 2017, ასევე 2018 წლის განმავლობაში. კერძოდ, აღნიშნული პროექტებია:

- თბილისის საჯარო სკოლების რეაბილიტაცია და ენერგო ეფექტურობის გაზრდის პროექტი;

- ბათუმის ავტობუსების პროექტი;
- აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტი.

კრედიტის სახით გამოყოფილი სახსრების დაგვიანებით ათვისება იწვევს სესხის მომსახურების ხარჯების ზრდას, რადგან კონტრაქტების ნაწილი ითვალისწინებს მსესხებლისათვის ვალდებულების გადასახადის (Commitment Fee) დაკისრებას სესხის აუთვისებელ ნაწილზე²⁷. მაგალითად, 2018 წლის 8 თვის მდგომარეობით, ასეთი დაბალი ათვისების პროექტების შემთხვევაში სულ გადახდილია 1.5 მლნ ლარის მოცულობის ვალდებულების გადასახადი²⁸. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია პროექტის განმახორციელებელმა უწყებებმა უზრუნველყონ გამოყოფილი სესხების დროული და ეფექტიანი ათვისება, ასევე, დამატებითი ყურადღება გაამახვილონ აღნიშნული პროექტების მომავალი წლის გეგმის განსაზღვრის პროცესში და გაითვალისწინონ პროექტების მიმდინარე შესრულების მდგომარეობა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სესხზე ვალდებულების გადასახადით გაწეული დამატებითი ხარჯებისა და დროში გაწეილი ან/და დაუსრულებელი პროექტების რაოდენობის ზრდა.

ცხრილი 7. საინვესტიციო პროექტების შესრულება 2018 წლის 8 თვის მდგომარეობით და მათი 2019 წლის დაფინანსების გეგმა (ათასი ლარი).

პროგრამული კოდები	პროექტის დასახელება	2018 წლის გეგმა	2018 წლის 8 თვის ათვისება 9 თვის გეგმასთან მიმართებაში	2019 წლის გეგმა
25 02 02 18	მდინარე დებედაზე ხიდის მშენებლობა	4,200	0%	2,700
25 02 03 11	სენაკი-ფოთი-სარფის საავტომობილო გზის კმ48-კმ64 გრიგოლეთი-ჩოლოქის მონაკვეთის მშენებლობა	36,250	0%	48,700
55 13 04	ბათუმის ავტობუსების პროექტი	7,000	0%	4,800
25 03 12	თბილისის საჯარო სკოლების რეაბილიტაცია და ენერგო ეფექტურობის გაზრდის პროექტი	10,000	0%	1,500
55 13 03	აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტი	4,000	0%	3,000
25 04 01	ქობულეთის წყალარინების პროექტი	2,500	0%	1,500
25 02 02 16	ბათუმი (ანგისა) - ახალციხის საავტომობილო გზის ხულო-ზარზმის მონაკვეთის რეაბილიტაცია-რეკონსტრუქცია	23,700	1%	9,200
25 02 02 17	შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ძირულა-ხარაგაული-მოლითი-ფონა-ჩუმათელეთის საავტომობილო გზის ჩუმათელეთი-ხარაგაულის მონაკვეთის რეაბილიტაცია-რეკონსტრუქცია	35,500	2%	23,900

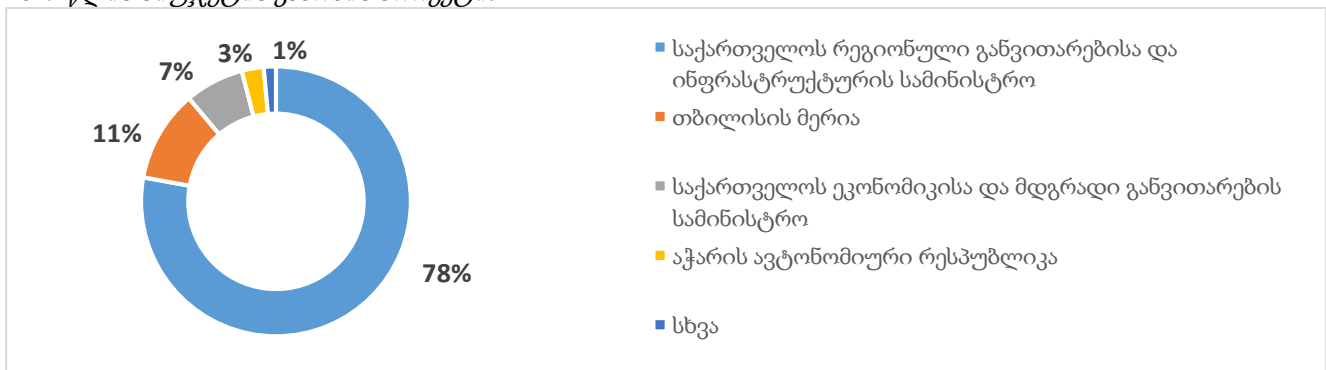
²⁷ ვალდებულების გადასახადის გადახდა იწყება სესხის ეფექტურად გახდომის შემდეგ (მირითადად, საკრედიტო ხელშეკრულებაზე ხელმოწერიდან დაახლოებით 60 დღის შემდეგ) და ირიცხება კრედიტის აუთვისებელ ნაწილზე, მიუხედავად იმისა მიმდინარეობს თუ არა სესხის ათვისება.

²⁸ იხ. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება „2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმდინარე შესრულების შესახებ“.

25 05 02	ქუთაისის მყარი ნარჩენების ინტეგრირებული მართვის პროექტი	7,000	13%	15,000
24 12	საქართველოს ეროვნული ინოვაციების ეკოსისტემის პროექტი	10,000	22%	10,000
24 13	ვარდნილისა და ენგურის ჰიდროელექტროსადგურების რეაბილიტაციის პროექტი	12,150	23%	15,000
25 02 03 06	ადმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული ავტომაგისტრალის მოდერნიზაცია-მშენებლობა სამტრედია-გრიგოლეთის მონაკვეთზე	111,550	27%	73,300
25 02 03 04	ქ. ბათუმის ახალი შემოვლითი გზა	56,000	29%	56,000
25 02 02 15	შიდასახელმწიფოებრივი გზების აქტივების მართვის პროექტი	35,000	30%	20,000
25 03 04	რეგიონალური განვითარების პროექტი II (იმერეთი)	10,000	32%	8,500
25 02 03 02	ადმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული ავტომაგისტრალის დერეფნის გაუმჯობესების პროექტი (ზემო ოსიური-რიკოთი)	73,900	43%	93,850
24 14 02	საქართველოს ელექტროგადამცემი ქსელის გაფართოების ღია პროგრამა	32,000	47%	11,100
25 03 05	რეგიონალური განვითარების პროექტი III (მცხეთა-მთიანეთი და სამცხე-ჯავახეთი)	24,000	47%	24,000

დასაფინანსებელი სფეროების მხრივ პრიორიტეტი ისევ უცვლელი რჩება და გამოყოფილი საკრედიტო რესურსიდან უდიდესი ნაწილი (78%) მიიმართება რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ასიგნებებში.

დიაგრამა 5. საინვესტიციო კრედიტების განაწილება განმკარგავი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიხედვით – 2019 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტი.



რაც შეეხება ბიუჯეტის მხარდამჭერ კრედიტებს, წარმოდგენილი კანონპროექტის მიხედვით მათი მოცულობა 295 მლნ ლარს შეადგენს, რაც წინა წლის მაჩვენებელზე 55 მლნ ლარით ნაკლებია.

სახელმწიფო ვალის პორტფელში იზრდება როგორც საშინაო ვალის მოცულობა 4.4 მლრდ ლარამდე, ასევე მისი წილი მთლიან პორტფელში - 22.3%-მდე. 2019 წლის განმავლობაში სხვადასხვა ვადიანობის სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების გამოშვების ხარჯზე იგეგმება საშინაო

ვალდებულებების წმინდა ზრდა 500 მლნ ლარით, რაც 2018 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელზე 100 მლნ ლარით მეტია. ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, 2018 წლის მსგავსად, 2019 წელსაც 2, 5 და 10 წლის ვადიანობის ობლიგაციები ბენჩმარკ ბონდების²⁹ სახით ემიტირდება.

ვალის პორტფელის ზრდის შესაბამისად 229 მლნ ლარით იზრდება სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები და 2.8 მლრდ ლარს შეადგენს.

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

	2018 წლის ბიუჯეტის კანონი (1)	2019 წლის ბიუჯეტის პროექტი (2)	ცვლილება (2)-(1)	2018-2019 ზრდა %
მთავრობის ვალის მომსახურება და დაფარვა	2,525	2,754	229	9%
<i>საგარეო ვალის მომსახურება და დაფარვა</i>	<i>1,015</i>	<i>1,230</i>	<i>215</i>	<i>21%</i>
ძირითადი თანხა	725	890	165	23%
<i>ორმხრივი კრედიტები</i>	<i>178</i>	<i>225</i>	<i>47</i>	<i>26%</i>
<i>მრავალმხრივი კრედიტები</i>	<i>547</i>	<i>665</i>	<i>118</i>	<i>22%</i>
პროცენტის გადახდა	290	340	50	17%
<i>ორმხრივი კრედიტები</i>	<i>59</i>	<i>58</i>	<i>-1</i>	<i>-2%</i>
<i>მრავალმხრივი კრედიტები</i>	<i>145</i>	<i>195</i>	<i>50</i>	<i>34%</i>
<i>ევრობონდები</i>	<i>86</i>	<i>87</i>	<i>2</i>	<i>2%</i>
საშინაო ვალის მომსახურება და დაფარვა	1,510	1,524	14	1%
ძირითადი თანხა	1,250	1,240	-10	-1%
<i>საქართველოს მთავრობის საქართველოს ეროვნული ბანკისადმი ვალი</i>	<i>35</i>	<i>40</i>	<i>5</i>	<i>14%</i>
<i>სახაზინო ვალდებულებები და სახაზინო ობლიგაციები</i>	<i>1,215</i>	<i>1,200</i>	<i>-15</i>	<i>-1%</i>
პროცენტის გადახდა	260	284	24	9%
<i>საქართველოს მთავრობის საქართველოს ეროვნული ბანკისადმი ვალი</i>	<i>43</i>	<i>35</i>	<i>-8</i>	<i>-18%</i>
<i>სახაზინო ვალდებულებები და სახაზინო ობლიგაციები</i>	<i>217</i>	<i>249</i>	<i>32</i>	<i>15%</i>

²⁹ ბენჩმარკ ბონდები წარმოადგენს გამსხვილებულ ემისიებს წინასწარ ცნობილი პერიოდულობით და თანაბარი მოცულობებით (ერთიანი დაფარვით).

5. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი

2018 წელს პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიაში განხორციელდა გარკვეული ცვლილებები, რაც ძირითადად ეხებოდა (სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმართულებით) მხარჯავი დაწესებულებებისთვის განსაზღვრული ანგარიშგების ფორმების დახვეწას, სახელმწიფო შიდა ფინანსური მართვისა და კონტროლის რეფორმასთან კავშირის გაძლიერებას, საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების შესაბამისობის უზრუნველყოფას BDD-თან და ბიუჯეტის კანონში წარმოდგენილ მაჩვენებლებთან, რაც ასევე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციას წარმოადგენდა.

მეთოდოლოგიაში განხორციელებული ცვლილებები დადებითად უნდა შეფასდეს, რამდენადაც ხელს შეუწყობს მხარჯავი დაწესებულებების ასიგნებების დაგეგმვისა და ანგარიშვალდებულების პროცესების გაუმჯობესებას, თუმცა ამ მიმართულებით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მთავარ რეკომენდაციად რჩება პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვის პროცესთან დაკავშირებით სამოქმედო გეგმის შემუშავება, 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. ასევე, მნიშვნელოვანია გაგრძელდეს მუშაობა მხარჯავი დაწესებულებების საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებსა და პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაციის სრულყოფისა და ხარისხობრივი გაუმჯობესების მიმართულებით.