



დასკვნა

„საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესახებ”

საქართველოს კანონის პროექტზე

შინაარსი

დასკვნა.....	5
1. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის ზოგადი მიმოხილვა	9
2. მაკროეკონომიკური დაშვებები და ფისკალური დისციპლინა.....	11
2.1. მაკროეკონომიკური პროგნოზები და კავშირი ფისკალურ პარამეტრებთან	11
2.2. ფისკალური წესები	15
2.3. მაკროეკონომიკური და ფისკალური რისკების ანალიზი	21
3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები.....	26
3.1. საგადასახადო შემოსავლები.....	26
3.2. სხვა შემოსავლები	27
დივიდენდები.....	27
პროცენტი.....	28
4. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები	29
5. სახელმწიფო ვალი	32
5.1. სახელმწიფო ვალის ნაშთი	32
5.2. ვალის სახით მისაღები და დასაფარი ვალდებულებები.....	34
6. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი.....	37

დასკვნა „საქართველოს 2020 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 „2020 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 „2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია „2020 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 „2020 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 კანონიერი მოქმედი კანონმდებლობის გათვალისწინებით;
- არის თუ არა ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილი ინფორმაცია ფინანსური ანგარიშგების არსებული პრინციპების შესაბამისად წარდგენილი, ხოლო ყველა არსებითი დაშვება ადეკვატურად განმარტებული თანდართულ მასალებში.

ჩატარებული შემოწმების პროცედურები შეირჩევა აუდიტორის პროფესიულ განსჯაზე დაყრდნობით. საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა არ ითვალისწინებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით გათვალისწინებული გადასახდელების განაწილების შესახებ მთავრობის დისკრეციული გადაწყვეტილებების შეფასებას.

დასკვნა

2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტში გაუმჯობესებულია წარმოდგენილი ინფორმაციის ხარისხი და შინაარსი. ამასთან, გათვალისწინებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გასული წლების განმავლობაში გაცემული რიგი რეკომენდაციები, რაც საბიუჯეტო პროცესის, ინფორმაციის ხარისხისა და ანგარიშგების გაუმჯობესებაზეა ორიენტირებული. კერძოდ:

- პროექტის პირველ წარდგენას თან ახლავს სახელმწიფო საწარმოების ანალიზი და ინფორმაცია საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტების (PPP/PPA) შესახებ;
- ფინანსთა სამინისტრომ საშინაო ვალის ნაშთში დაიწყო მუნიციპალიტეტებისა და სსიპ-ების ვალდებულებების ასახვა;
- ეტაპობრივად უმჯობესდება ბიუჯეტის პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაცია.

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 თანდართული „საშუალოვადიანი პროგნოზების შედარებითი ანალიზის“ დოკუმენტი რიგი მაკროეკონომიკური პარამეტრების შემთხვევაში არ მოიცავს საკმარის ახსნა-განმარტებებს კორექტირებების გამომწვევი ეკონომიკური ფაქტორების შესახებ. რამდენადაც მაკროეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლების რეალისტურობას მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს ფისკალურ პარამეტრებზე, მიზანშეწონილია ბიუჯეტის კანონის პროექტი ამ მიმართულებით მოიცავდეს დეტალურ მიზეზ-შედეგობრივ ანალიზს;
- ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი მშპ-ს 2.7%-ს შეადგენს და აკმაყოფილებს ორგანული კანონით დადგენილ 3.0%-იან ლიმიტს. საყურადღებოა, რომ კანონის პროექტზე თანდართული ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტები, რომლებიც ასახავენ ოპტიმისტურ და პესიმისტურ სცენარებს, არ შეიცავს ინფორმაციას ერთიანი ბიუჯეტის პოტენციური მაჩვენებლების, მათ შორის, ალტერნატიული სცენარების რეალიზების შემთხვევაში საშუალოვადიან პერიოდში მოსალოდნელი ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტისა და მისი დაფინანსების წყაროების შესახებ;

- კანონპროექტით განსაზღვრული მთავრობის ვალის ნაშთის მშპ-სთან ფარდობა 45%-ს შეადგენს (ისტორიული ვალის გათვალისწინებით 46.4%), რაც ორგანული კანონით განსაზღვრული 60%-იანი ნიშნულის ფარგლებშია. თუმცა, მთავრობის ვალში არ არის გათვალისწინებული ისტორიული ვალი, „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულება და იმ სახელმწიფო საწარმოების ვალი, რომლებიც GFSM 2014-ის მიხედვით უნდა დაკლასიფიცირდნენ როგორც სამთავრობო სექტორი. მთავრობის ვალის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია, ფინანსთა სამინისტრომ ბიუჯეტის კანონპროექტის გადამუშავებულ ვარიანტში წარმოადგინოს ორგანული კანონით განსაზღვრული ვალის ყველა კომპონენტი, რომლის საშუალებითაც შეფასდება თუ რა გავლენას მოახდენს აღნიშნული კომპონენტები მთავრობის ვალის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელზე;
- ორგანულ კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, 2018 წელს გაუქმდა გადასახდელების წესი¹, თუმცა IMF-ის რეკომენდაციის მიუხედავად, არ მომხდარა ალტერნატიული ვარიანტის შემუშავება. ხარჯების ზღვრული ნიშნულების დაწესებისა და დაცვის ერთ-ერთ საშუალებას წარმოადგენს ხარისხიანი საშუალოვადიანი ბიუჯეტირების დოკუმენტის (MTBF) არსებობა. საქართველოს შემთხვევაში, BDD დოკუმენტის ფისკალური წესის ეფექტურ ინსტრუმენტად გამოყენებისათვის, საჭიროა დაგეგმვის პროცესისა და შესაბამისად - დოკუმენტში წარმოდგენილი მაჩვენებლების მნიშვნელოვანი ხარისხობრივი გაუმჯობესება;
- კანონპროექტს ასევე თან ახლავს „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტი, რომელშიც წარმოდგენილია ინფორმაცია მაკროეკონომიკური რისკ-ფაქტორების, კერძოდ კი პოზიტიური და ნეგატიური შოკების შესახებ, რომელთა რეალიზებამ შესაძლოა გავლენა მოახდინოს ეკონომიკური განვითარების დინამიკაზე. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული ინფორმაცია ხშირ შემთხვევაში ზოგადი ხასიათისაა და მიზანშეწონილია შეიცავდეს კონკრეტულ ინდიკატორებს, რომლითაც შესაძლებელი გახდება დოკუმენტში წარმოდგენილი შოკების რეალიზების შეფასება და ანალიზი;
- „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში მონაცემები არ არის წარმოდგენილი ყველა საჯარო და კერძო თანამშრომლობის (PPP) კონტრაქტის შესახებ. ასევე, მონაცემები

¹ ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამურმა მაჩვენებელმა არ უნდა გადააჭარბოს მშპ-ს 30%-ს.

ელექტროენერგიის გარანტირებული შესყიდვების ხელშეკრულებებიდან (PPA) ჯამური ხასიათისაა და არ იძლევა კონკრეტულ ინფორმაციას ყველაზე მსხვილი PPA-ების შესახებ. ფისკალური წნეხის სრულყოფილად შესაფასებლად, მიზანშეწონილია, გაგრძელდეს მუშაობა ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტის შემდგომ გაუმჯობესებაზე, დასკვნაში განხილული საკითხების შესაბამისად;

- რაც შეეხება სახელმწიფო ვალის ნაშთს, 2020 წელს პროგნოზირებული მოცულობა 2019 წელს დაგეგმილ მაჩვენებელს 3.6 მლრდ ლარით (18%-ით) აღემატება და ისტორიული ვალის გათვალისწინებით 23.4 მლრდ ლარს უტოლდება. აღნიშნულ ზრდაში საგარეო ვალის ეფექტი 65%-ს შეადგენს და სავალუტო კურსის ცვლილება კვლავ რჩება სახელმწიფო ვალის პორტფელის მთავარ რისკ-ფაქტორად;
- ბიუჯეტის კანონპროექტს თან ახლავს მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზი, თუმცა იგი არ ითვალისწინებს სახელმწიფო საწარმოებისა და PPP-ებისგან მოსალოდნელ პირობით ვალდებულებებს. წარმოდგენილი ცვლადებისა და შოკების რეალისტურობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია კანონპროექტის შემდეგ წარდგენაში გათვალისწინებულ იქნეს აღნიშნული კომპონენტები და მოხდეს მოსალოდნელი სცენარის ხელახალი განხილვა;
- ბიუჯეტის კანონპროექტით დაფინანსება ეზრდება ზოგიერთ ისეთ პროგრამას, რომელთა შესრულების მაჩვენებელი 2019 წლის 8 თვის მდგომარეობით 9 თვის გეგმასთან მიმართებაში 50%-ზე დაბალია. მათ შორის არის საგარეო საკრედიტო რესურსით დაფინანსებული 5 საინვესტიციო პროექტი. გასათვალისწინებელია, რომ კრედიტის სახით გამოყოფილი სახსრების დაგვიანებით ათვისება ზრდის სესხის მომსახურების ხარჯებს. მსგავს პროექტებზე, 2019 წლის 8 თვის მდგომარეობით, ჯამურად გადახდილ იქნა 2.6 მლნ ლარის ოდენობის ვალდებულების გადასახადი (Commitment Fee);
- რაც შეეხება ბიუჯეტის შემოსავლებს, აღსანიშნავია, რომ „სხვა გადასახადების“ საპროგნოზო მაჩვენებლის განსაზღვრა ისევ გამოწვევას წარმოადგენს. ასევე, 2020 წელს დივიდენდებიდან მისაღები შემოსავლების რეალისტური საპროგნოზო მაჩვენებლის განსაზღვრისთვის, მიზანშეწონილია, დივიდენდების გამანაწილებელი კომისია შეიკრიბოს დროულად (კანონპროექტის მესამე წარდგენამდე), რათა მოხდეს მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილების ასახვა დივიდენდების საპროგნოზო მაჩვენებელში;

- საყურადღებოა, რომ ბიუჯეტის ნაშთის აუქციონის გზით კომერციული ბანკებში, დეპოზიტებზე განთავსებიდან მიღებულ საპროცენტო შემოსავლების პროგნოზი 2019 წელთან შედარებით იზრდება 38 მლნ ლარამდე (9%-ით). 2019 წლის ბოლომდე იგეგმება ნაშთიდან 357 მლნ ლარის, ხოლო 2020 წელს 172 მლნ ლარის გამოყენება. აღნიშნულის შედეგად, 2020 წლის ბოლოს ნაშთის მოცულობა 133 მლნ ლარით განისაზღვრა. აქედან გამომდინარე, საპროგნოზო მაჩვენებელი საჭიროებს დამატებით დასაბუთებას;
- პროგრამული ბიუჯეტირების მიმართულებით წინ გადადგმული ნაბიჯების მიუხედავად, პროგრამული ბიუჯეტი ჯერ კიდევ არ წარმოადგენს ბიუჯეტის კანონის ნაწილს და ხარვეზებით ხასიათდება, რაც ანგარიშგების ეტაპზე ართულებს პროგრამების ეფექტიანობის შეფასებას. მიზანშეწონილია, გაგრძელდეს მუშაობა პროგრამების მოსალოდნელი შედეგებისა და შეფასების ინდიკატორების შესახებ წარმოდგენილი ინფორმაციის შემდგომ სრულყოფასა და გაუმჯობესებაზე. ასევე, პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვის პროცესთან დაკავშირებით შემუშავდეს სამოქმედო გეგმა, განსახორციელებელი კონკრეტული აქტივობების, შესაბამისი ვადებისა და პასუხისმგებელი უწყებების მითითებით.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, გარდა დასკვნაში მოცემული შენიშვნებისა, „2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი სათანადოდ არის მომზადებული არსებული დაშვებების საფუძველზე, შესაძლებელია შეფასდეს საფუძვლიანად და კანონიერად მოქმედი ნორმატიული ბაზის გათვალისწინებით.

1. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის ზოგადი მიმოხილვა

„2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი მშპ-ს რეალური ზრდის 5%-იან და ნომინალურ გამოსახულებაში 48.5 მლრდ ლარის პროგნოზზე არის დაგეგმილი. წარმოდგენილი კანონპროექტით, 2019 წლის ბიუჯეტის კანონთან შედარებით იზრდება როგორც შემოსულობების, ასევე გადასახდელების კომპონენტები:

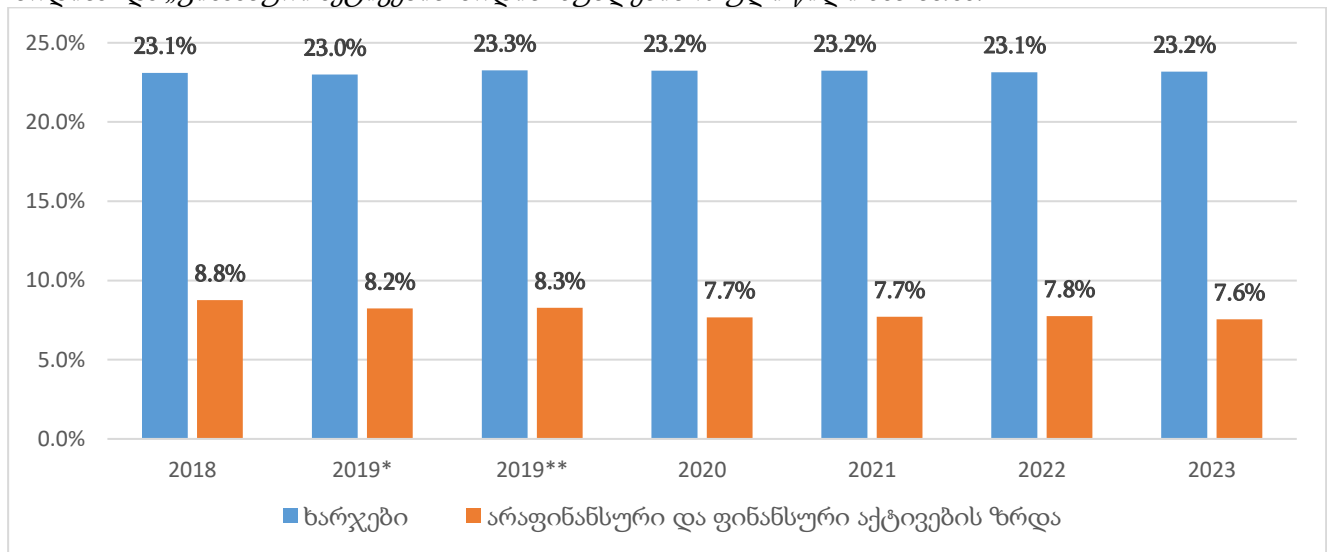


წარმოდგენილი პროექტით გასულ წელთან შედარებით 1.2 მლრდ ლარით იზრდება შემოსულობები, ხოლო 1.1 მლრდ ლარით - გადასახდელები. შემოსულობების ზრდა ძირითადად განპირობებულია „ვალდებულებების ზრდის“ (569 მლნ ლარი), „საგადასახადო შემოსავლებისა“ (575 მლნ ლარი) და „სხვა შემოსავლების“ (55 მლნ ლარი) მუხლების გეგმური მაჩვენებლის ზრდით, ხოლო გადასახდელების ზრდა - „ხარჯების“ მუხლის ზრდით (1 მლრდ ლარი).

2020 წლის გადასახდელების მოცულობა აჭარბებს შემოსულობებს 171.9 მლნ ლარით. აღნიშნული სხვაობის დაფინანსების წყაროს წარმოადგენს ბიუჯეტის ნაშთი. აღსანიშნავია, რომ 2019 წლის დასაწყისში ნაშთის მოცულობა 661 მლნ ლარს შეადგენდა, 2019 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით კი წლის ბოლომდე იგეგმება 357 მლნ ლარის ოდენობის ნაშთის გამოყენება, ნაცვლად კანონით განსაზღვრული 226 მლნ ლარისა. შედეგად, ბიუჯეტის ნაშთის მოცულობა 2020 წლის ბოლოს 133 მლნ ლარამდე მცირდება.

რაც შეეხება ბიუჯეტის კომპოზიციას მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების ჭრილში, ნომინალურ მშპ-სთან მიმართებით 2020 წელს უმნიშვნელოდ მცირდება ნაერთი ბიუჯეტის „ხარჯების“ მუხლი (0.1%-ით), ასევე იკლებს კაპიტალური ხარჯების² ოდენობა (0.6%-ით). კანონპროექტზე თანდართული ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტის მიხედვით, აღნიშნული ტენდენცია ნარჩუნდება საშუალოვადიან პერიოდშიც.

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



2019* - 2019-2022 წლების BDD

2019** - 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტი

² ფინანსთა სამინისტროს მიხედვით, კაპიტალური ხარჯები დაანგარიშებულია „ფინანსური აქტივების ზრდისა“ და „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლების ჯამით, თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ კაპიტალური ხარჯების გაწევა მცირედი ოდენობით ასევე ხდება „ხარჯების“ მუხლის სხვა ხარჯებისა და გრანტების კომპონენტებიდან.

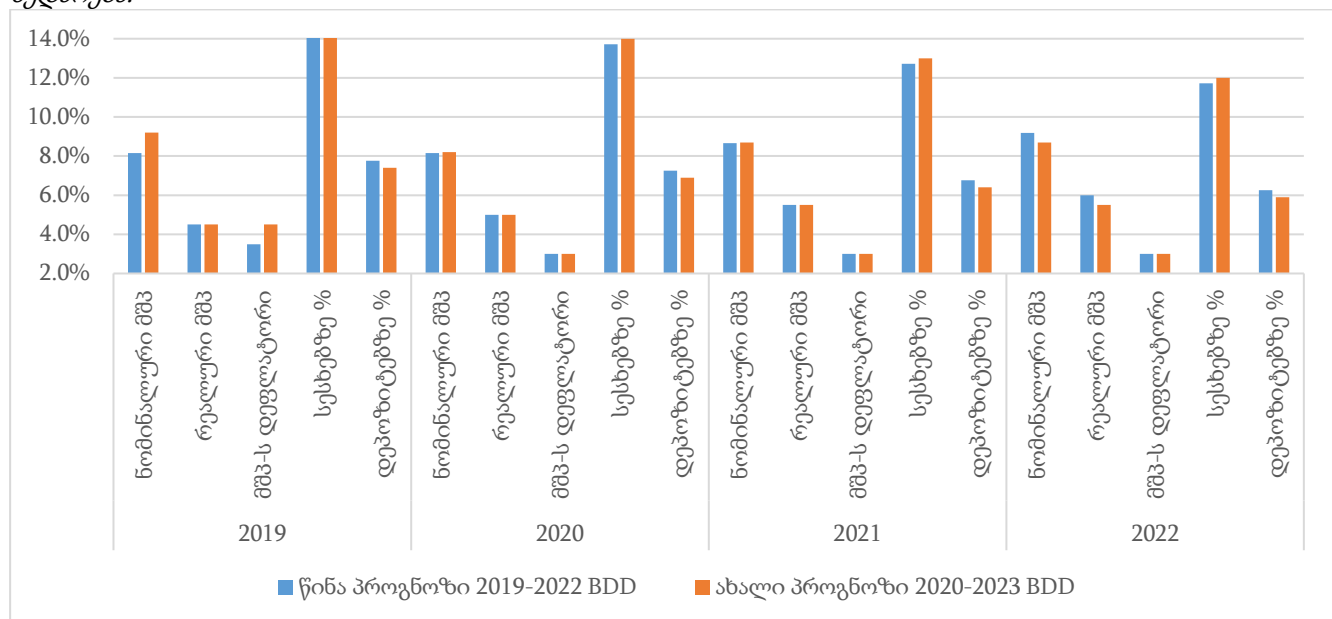
2. მაკროეკონომიკური დაშვებები და ფისკალური დისციპლინა

2.1. 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) წარმოდგენილ მაკროეკონომიკურ პროგნოზებს. შესაბამისად, საპროგნოზო მაჩვენებლების რეალისტურობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ფისკალური ჩარჩოს ფორმირებისა და წლიური ბიუჯეტის დაგეგმვის/შესრულების პროცესში.

2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართულ BDD-ში, გასული წლის მსგავსად, დაკორექტირდა როგორც 2019-2022 წლების პროგნოზირების მოდელში გამოყენებული ძირითადი ვარაუდები და დაშვებები, ასევე მათზე დაყრდნობით მომზადებული ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლები. აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართული „საშუალოვადიანი პროგნოზების შედარებითი ანალიზის“ დოკუმენტში რიგი პარამეტრის შემთხვევაში დეტალურად არ არის წარმოდგენილი სხვადასხვა პერიოდში მომზადებულ პროგნოზებს შორის განხორციელებული ცვლილებების გამოძწევები მიზეზები. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამებში წარმოდგენილია 2020-2023 წლების BDD-ის ვარაუდებსა და დაშვებებში, საგარეო სექტორისა და ნაერთი ბიუჯეტის მაჩვენებლების პროგნოზებში განხორციელებული ცვლილებები 2019-2022 წლების BDD-სთან შედარებით.

დიაგრამა 2. პროგნოზირების მოდელის დაშვებები და ვარაუდები - 2019-2022 და 2020-2023 წლების BDD-ების შედარება.



2020 წლისათვის არ შეცვლილა ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელი და იგი 5%-ს შეადგენს (IMF პროგნოზი 4.8%)³. ამასთან, 61.8 მლნ ლარით შემცირდა ნომინალური მშპ და მისი ზრდა 2020 წლისათვის პროგნოზირებულია 8.2%-ის, ხოლო საშუალოვადიან პერიოდში (2021-2023) 8.7%-ის დონეზე. IMF-ის მიხედვით⁴, 2020 წელს მოსალოდნელია ნომინალური მშპ-ს ზრდა 8.0%-ით, 2021-2022 წლებში 8.3%-ით, ხოლო 2023 წელს 8.4%-ით. საყურადღებოა, რომ ნომინალური მშპ-ს პროგნოზის ცვლილების განხილვისას ანგარიშში წარმოდგენილია მშპ-ს კომპონენტების რაოდენობრივი სხვაობების შედარებითი ანალიზი, თუმცა დეტალურად არ არის მიმოხილული რა ეკონომიკურმა ფაქტორებმა მოახდინა გავლენა თითოეულ მათგანზე.

უცვლელია მშპ-ს დეფლატორის საპროგნოზო მაჩვენებელი და 3%-ს შეადგენს. საყურადღებოა, რომ 2019 წლის თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით, 2019 წლისთვის მშპ-ს დეფლატორი 3.5%-ით განისაზღვრა, მაგრამ წარმოდგენილი კანონის ცვლილების პროექტით იგი 4.5%-მდე იზრდება. ამასთან, გასული წლების ფაქტობრივი მონაცემებიც (2016 - 4.2%, 2017 - 6.1%, 2018 - 3.6%) აჭარბებს 2020 წლის პროგნოზს. ზემოხსენებულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია დამატებითი განმარტებების წარმოდგენა მშპ-ს დეფლატორის პროგნოზთან დაკავშირებული დაშვებების შესახებ.

მიმდინარე ანგარიშთან დაკავშირებით აღსანიშნავია, რომ „საშუალოვადიანი პროგნოზების შედარების“ დოკუმენტში წარმოდგენილი გასული პერიოდის პროგნოზები არ არის განახლებული⁵ 2019-2022 წლების BDD-ის ბოლო ვარიანტში არსებული პარამეტრების შესაბამისად. აქედან გამომდინარე, დოკუმენტში მოცემული ცვლილებები არ წარმოადგენს საბოლოო მაჩვენებლებს.

2019-2022 წლების საბოლოო BDD-სა და 2020-2023 წლების გადამუშავებულ BDD-ში წარმოდგენილ პროგნოზებს შორის განხორციელებული ცვლილებების მიხედვით, მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი 2020 წლისათვის 2.8 პროცენტული პუნქტით უმჯობესდება და პროგნოზირებულია მშპ-ს -5%-ზე (-815 მლნ აშშ დოლარი). აღნიშნული განპირობებულია იმპორტისა და წმინდა ფაქტორული შემოსავლების⁶ პროგნოზების შემცირებით, შესაბამისად, 1.1

³ Fourth Review under the Extended Fund Facility Arrangement and Request For Modification of Quantitative Performance Criteria, IMF, 2019, cr 19/171

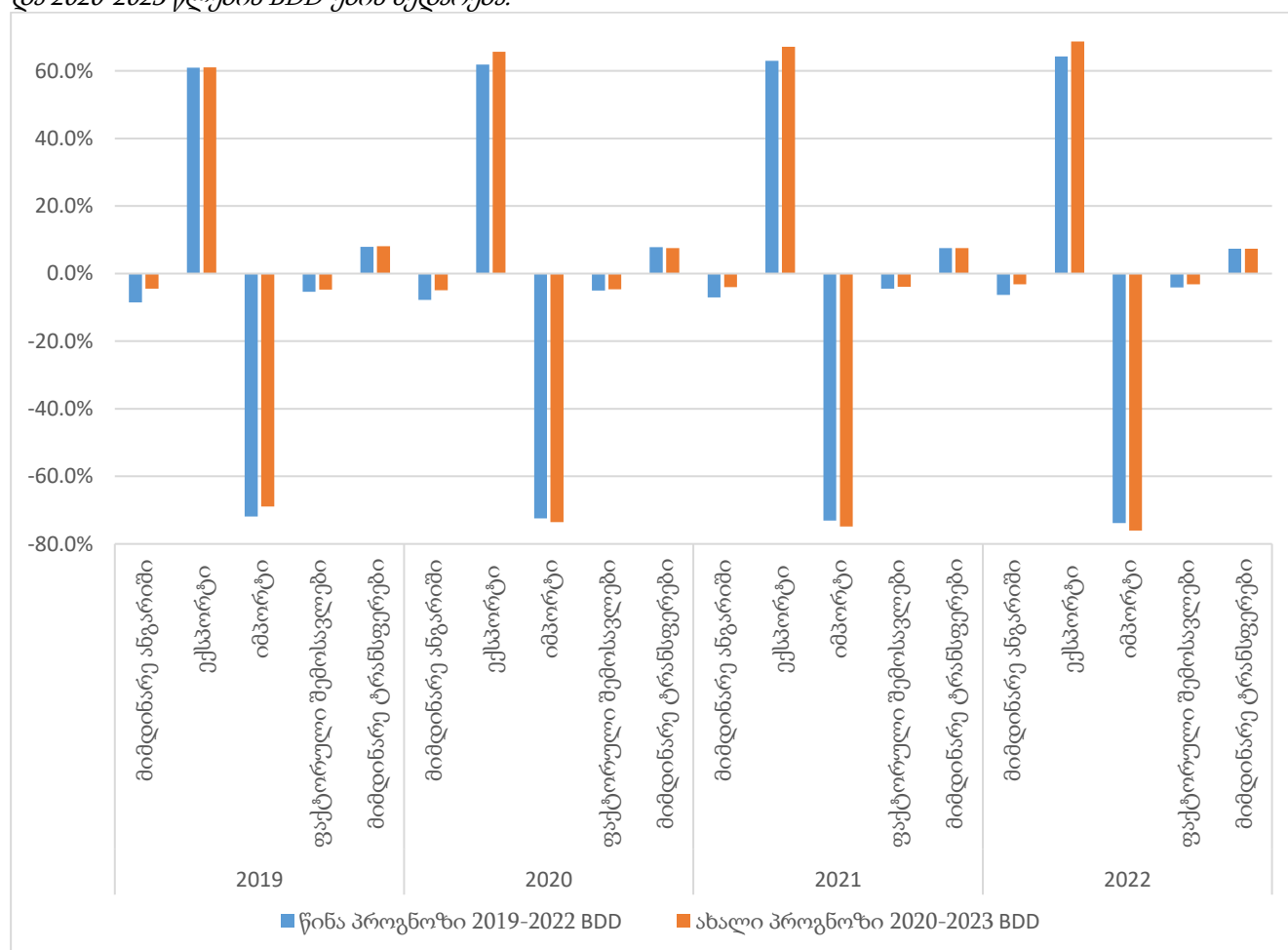
⁴ Fourth Review under the Extended Fund Facility Arrangement and Request For Modification of Quantitative Performance Criteria, IMF, 2019, cr 19/171

⁵ აღნიშნული მაჩვენებლების წყაროს წარმოადგენს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართული BDD.

⁶ 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.

მლრდ აშშ დოლარითა და 147 მლნ აშშ დოლარით. ამასთან, საშუალოვადიან პერიოდში პროგნოზირებულია ნომინალურ გამოსახულებაში მიმდინარე ანგარიშის ზრდა, რაც ძირითადად გამოწვეულია ექსპორტის პროგნოზირებული მაჩვენებლების ზრდით (11%)⁷. რაც შეეხება ალტერნატიულ პროგნოზს, IMF-ის⁸ გათვლებით, მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი 2020 წლისათვის მშპ-ს -7.3%-ის დონეზეა მოსალოდნელი. ასევე, განსხვავებულია საშუალოვადიანი პერიოდის მაჩვენებლებთან მიმართებით. აღნიშნულის ძირითად მიზეზს ექსპორტისა და იმპორტის ეროვნულ და IMF-ის პროგნოზირებულ მაჩვენებლებს შორის არსებული სხვაობები წარმოადგენს.

დიაგრამა 3. საგარეო სექტორის ინდიკატორების (მიმდინარე ანგარიში, ექსპორტი, იმპორტი, წმინდა ფაქტორული შემოსავლების, წმინდა მიმდინარე ტრანსფერების) პროგნოზების ფარდობა მშპ-სთან - 2019-2022 და 2020-2023 წლების BDD-ების შედარება.



⁷ 2021-11%; 2022-11%; 2023-11%

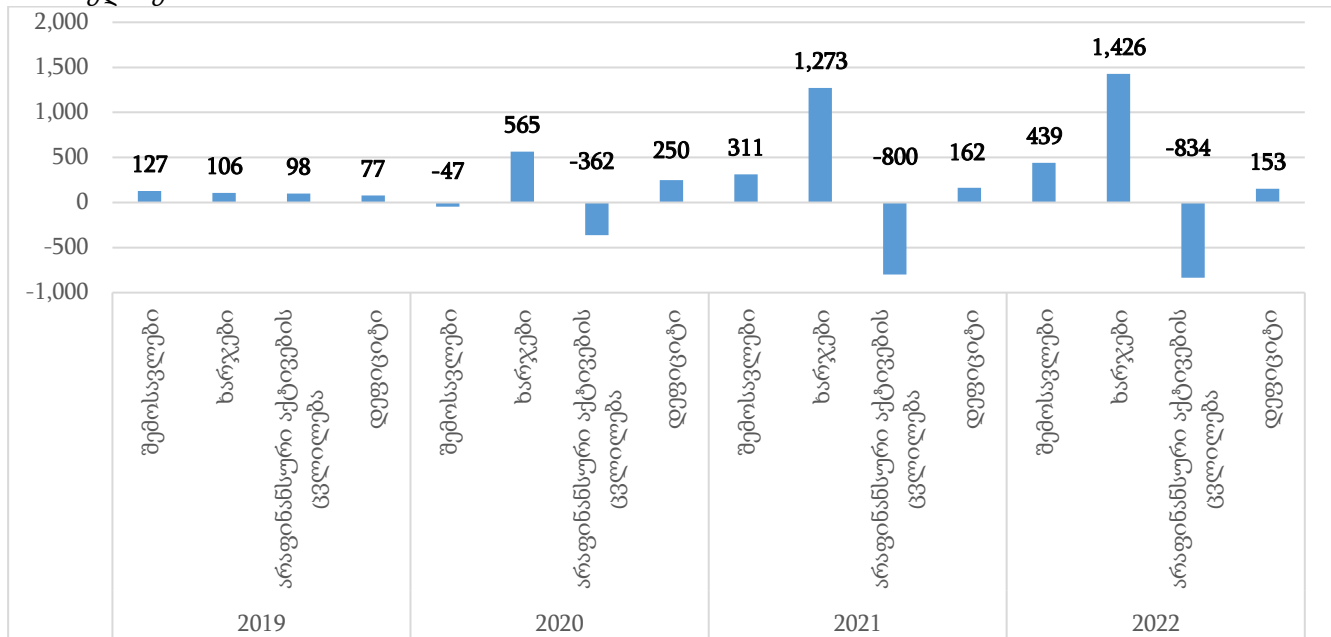
⁸ Fourth Review under the Extended Fund Facility Arrangement and Request For Modification of Quantitative Performance Criteria, IMF, 2019, cr 19/171

ცხრილი 1. ცხრილში მოცემულია 2020-2023 წლების BDD-სა და IMF-ის ანგარიშში წარმოდგენილი პროგნოზები. მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი წარმოდგენილია მშპ-სთან მიმართებით, ექსპორტი და იმპორტი - ნომინალურ გამოხატულებაში (მლნ აშშ დოლარი)⁹.

	მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი				ექსპორტი				იმპორტი			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
2020-2023 წლების BDD-ის პროგნოზი	5.0%	4.0%	3.2%	2.4%	10,804	12,002	13,335	14,815	12,096	13,368	14,775	16,330
IMF-ის პროგნოზი	7.3%	7.2%	7.1%	7.0%	10,243	11,037	11,713	12,412	12,004	12,914	13,757	14,668

გარდა ამისა, საყურადღებოა ნაერთი ბიუჯეტის პროგნოზირებული მაჩვენებლების ცვლილებები BDD-ის სხვადასხვა ვარიანტს შორის. ძირითადად, პროგნოზებს შორის არსებული განსხვავებები იზრდება დროითი დიაპაზონის ზრდის კვალდაკვალ, რაც საშუალოვადიან პერიოდში დაგეგმვის მიმართულებით არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს.

დიაგრამა 4. ნაერთი ბიუჯეტის პროგნოზირებული შემოსავლების, ხარჯების, არაფინანსური აქტივების ცვლილებისა და დეფიციტის მაჩვენებლების ცვლილებები 2020-2023 წლების BDD-ში 2019-2022 წლების BDD-სთან შედარებით.



⁹ Fourth Review under the Extended Fund Facility Arrangement and Request For Modification of Quantitative Performance Criteria, IMF, 2019, cr 19/171

ამასთან, ბიუჯეტის კანონზე თანდართული საშუალოვადიანი პროგნოზების შედარების დოკუმენტი არ იძლევა ცხად განმარტებებს, რა კონკრეტულმა მიზეზებმა გამოიწვია ფართო ფულის (M3) პროგნოზირებული მაჩვენებლის ზრდა.

მაკროეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლების რეალისტურობას კრიტიკული გავლენა აქვს ფისკალურ პარამეტრებზე. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის კანონის პროექტი მოიცავდეს დეტალურ ანალიზს აღნიშნული მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების ცვლილებების გამომწვევი მიზეზების/ფაქტორების შესახებ.

2.2. ფისკალური წესები

გრძელვადიან პერიოდში ფისკალური პოლიტიკის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად შემუშავებულია ფისკალური წესები. საქართველოში მოქმედი ფისკალური წესები¹⁰ განსაზღვრულია „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით. ფისკალური პოლიტიკის მიმართულებებსა და მიზნებს, ასევე, საშუალოვადიანი საბიუჯეტო პარამეტრების საპროგნოზო მაჩვენებლებს, განსაზღვრავს „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ (BDD).

□ ბიუჯეტის ბალანსის წესი (ბიუჯეტის დეფიციტი)

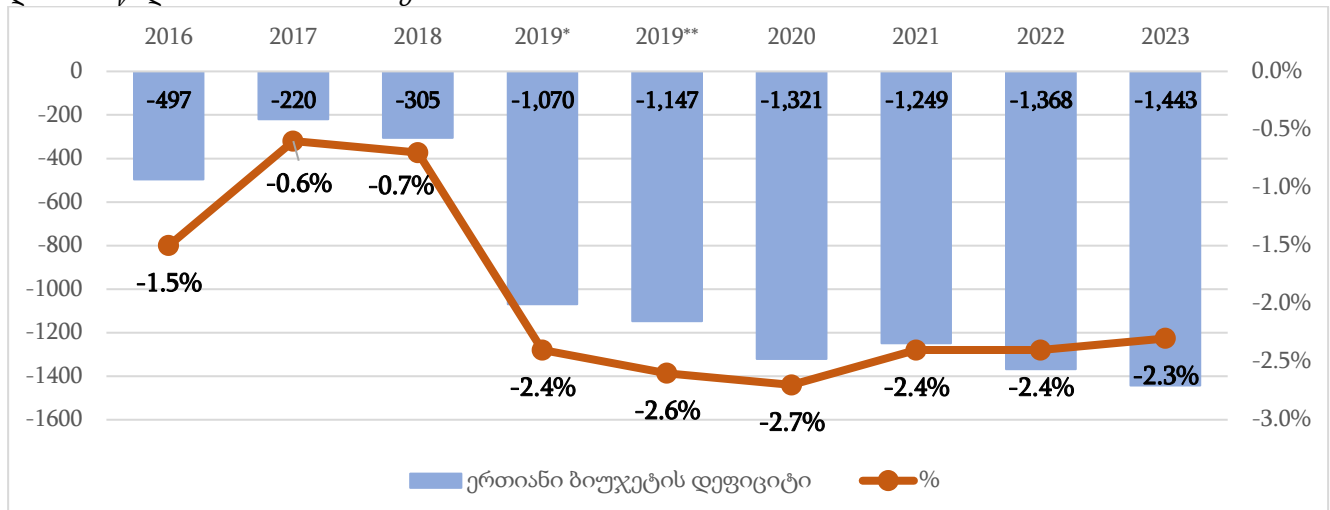
2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით, ერთიანი ბიუჯეტის მთლიანი სალდო -1,321 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, რაც მშპ-ს 2.7%-ს შეადგენს და აკმაყოფილებს ორგანული კანონით დადგენილ 3.0%-იან ლიმიტს. ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების წყაროს ვალდებულების ცვლილება (წმინდა ზრდა) წარმოადგენს.

¹⁰ ბიუჯეტის ბალანსის წესი - ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი არ უნდა აღემატებოდეს მშპ 3.0%-ს.

ვალის წესი - საქართველოს მთავრობის ვალის ფარდობა მშპ-სთან ნაკლები უნდა იყოს 60.0%-ზე.

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

დიაგრამა 5. ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის ფაქტობრივი და პროგნოზირებული მაჩვენებლები (მლნ ლარი) და მათი წილი მშპ-სთან მიმართებაში.

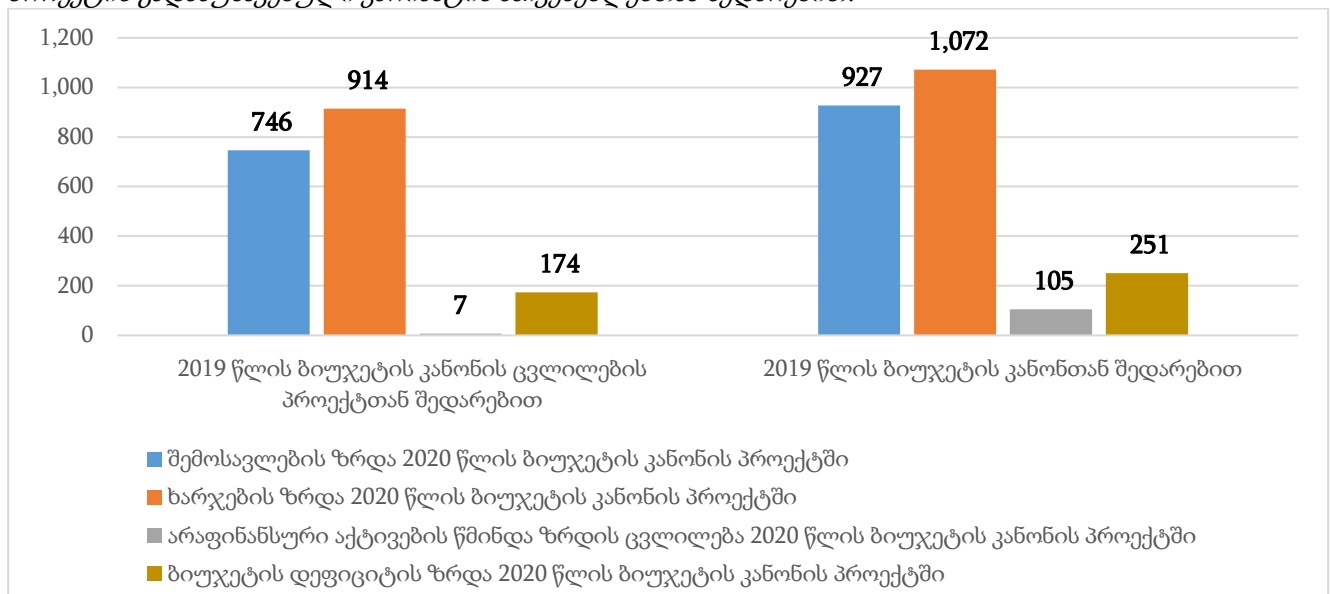


2019* - 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი

2019** - 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტის გადამუშავებული ვარიანტი

2020 წელს ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის ზრდა 2019 წელთან შედარებით გამოწვეულია „ხარჯების“ მუხლის ზრდით.

დიაგრამა 6. 2020 წლის ერთიანი ბიუჯეტის შემოსავლების, ხარჯების, არაფინანსური აქტივების წმინდა ზრდისა და ბიუჯეტის დეფიციტის ცვლილება 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონისა და ცვლილების პროექტის გადამუშავებული ვარიანტის მაჩვენებლებთან შედარებით.

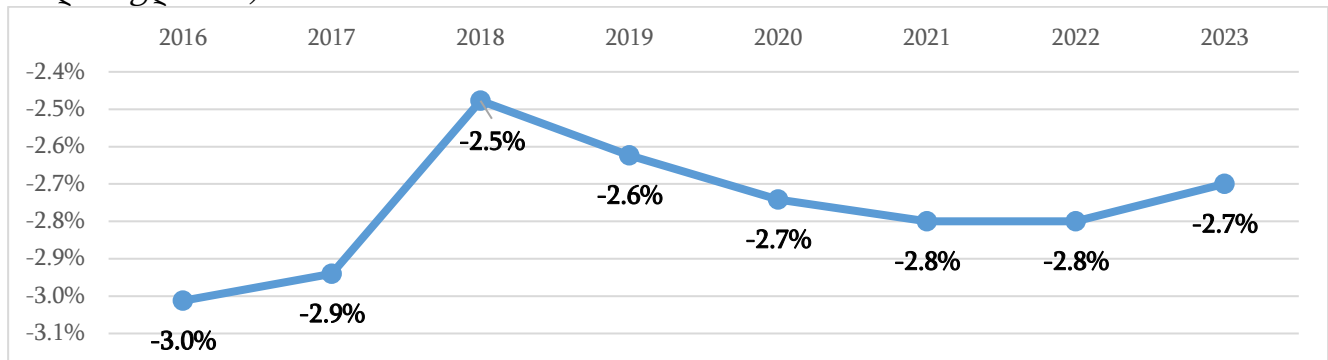


აღსანიშნავია, რომ კანონის პროექტზე თანდართული ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტები, რომლებიც ასახავენ ოპტიმისტურ და პესიმისტურ სცენარებს, არ შეიცავს ინფორმაციას ერთიანი ბიუჯეტის პოტენციური მაჩვენებლების, მათ შორის,

ალტერნატიული სცენარების რეალიზების შემთხვევაში საშუალოვადიან პერიოდში მოსალოდნელი ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტისა და მისი დაფინანსების წყაროების შესახებ.

ამასთან, IMF-თან არსებული პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოდიფიცირებული დეფიციტი, რომელიც GFSM 2014 კლასიფიკაციისგან განსხვავებით ფინანსური აქტივებით განხორციელებულ ოპერაციებსაც განიხილავს, მშპ-ს 2.7%-ის დონეზეა დაგეგმილი და 153 მლნ ლარით იზრდება 2019 წლის შესაბამის მაჩვენებელთან¹¹ შედარებით.

დიაგრამა 7. IMF-თან არსებული პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოდიფიცირებული დეფიციტის %-ული წილი მშპ-სთან მიმართებით საშუალოვადიან პერიოდში (წყარო: 2020 წლის კანონის პროექტზე თანდართული BDD)



□ ვალის წესი

ორგანულ კანონში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, ვალის წესის გამოთვლისას, „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონით განსაზღვრული სახელმწიფო ვალის ნაშთის ნაცვლად ხდება მთავრობის ვალის დაკორექტირებული¹² მაჩვენებლის გამოყენება, რომლის მშპ-სთან ფარდობა არ უნდა აღემატებოდეს 60%-იან ნიშნულს. სახელმწიფო ვალისგან განსხვავებით, ვალის წესის მიზნებისათვის გამოყენებულ ვალის ნაშთში არ შედის ეროვნული ბანკის ვალი IMF-ის მიმართ და დამატებით მოიცავს საბიუჯეტო ორგანიზაციების, მუნიციპალიტეტებისა და სსიპ-ების ვალსა და „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულებას.

გარდა ამისა, IMF-ის რეკომენდაციით, მთავრობის ვალი ასევე უნდა მოიცავდეს იმ სახელმწიფო საწარმოების ვალს, რომლებიც GFSM 2014-ის მიხედვით კლასიფიცირდებიან როგორც სამთავრობო

¹¹ 2019 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის გადამუშავებული ვარიანტი.

¹² მთავრობის ვალს ემატება „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულება.

სექტორი (General Government). ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტით განმარტებული და IMF-ის რეკომენდაციით გათვალისწინებული სახელმწიფო ვალის ნაშთის ინსტიტუციური დაფარვა ვალის ფისკალური წესის მიზნებისათვის.

ცხრილი 2. საჯარო სექტორის ინსტიტუციური დაყოფა და სახელმწიფო ვალის ინსტიტუციური დაფარვა.

საჯარო სექტორის ინსტიტუციური დაყოფა GFSM 2014-ის მიხედვით				„სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონი	„ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ კანონი	IMF-ის რეკომენდაცია	წარმოდგენილი ვალის ნაშთი მოიცავს
საჯარო სექტორი (Public Sector)	სახელმწიფო სექტორი (General Government)	ცენტრალური მთავრობა (Central Government)	საბიუჯეტო	✓	✓	✓	✓
			არასაბიუჯეტო		✓	✓	
			სოციალური სადაზღვევო ფონდები				
		ადგილობრივი მთავრობა (მუნიციპალური+ ავტონომიური) (Local+State Government) ¹³			✓	✓	✓
	საჯარო კორპორაციები (Public Corporations)	საჯარო არაფინანსური კორპორაციები (Public Nonfinancial Corporations)				✓ ¹⁴	
		საჯარო ფინანსური კორპორაციები (Public financial Corporations)	ცენტრალური ბანკი	✓ ¹⁵			
			სხვა დეპოზიტების მიმღები საჯარო კორპორაციები				
			სხვა საჯარო საფინანსო კორპორაციები				

2020 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით განსაზღვრული მთავრობის ვალის ნაშთის მშპ-სთან ფარდობა 45%-ს შეადგენს, რაც ორგანული კანონით განსაზღვრული 60%-იანი ნიშნულის ფარგლებშია. თუმცა, გასათვალისწინებელია შემდეგი საკითხები:

- ბიუჯეტის კანონპროექტში წარმოდგენილ მთავრობის ვალში არ არის გათვალისწინებული „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულება. აღნიშნული კანონის მიხედვით, სსიპ „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოს“ ევალება შექმნას და მართოს მიმდინარე და დასრულებული საჯარო და კერძო თანამშრომლობის (PPP) პროექტების მონაცემთა ბაზა. თუმცა ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართულ ფისკალური რისკების ანალიზის

¹³ ადგილობრივი მთავრობის დონე ასევე შეიძლება დაიყოს საბიუჯეტო/არასაბიუჯეტო ინსტიტუციებად და სოციალურ სადაზღვევო ფონდად.

¹⁴ მხოლოდ სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული.

¹⁵ მხოლოდ IMF-ის მიმართ ვალი.

დოკუმენტში წარმოდგენილია ინფორმაცია მხოლოდ სამი საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის ფარგლებში წარმოქმნილი ვალდებულებების შესახებ. ამასთან, მოცემული პროექტების ვალდებულებები არ არის გათვალისწინებული მთავრობის ვალის ნაშთის გაანგარიშებაში;

- **მთავრობის ვალის ნაშთი არ არის გათვალისწინებული ისტორიული ვალი¹⁶.** ფინანსთა სამინისტროს განმარტებით, საშინაო ვალიდან აღნიშნული კომპონენტის ამოღება განაპირობა ამ ვალდებულებების მოცულობისა და მისი მფლობელების შესახებ არასრულყოფილი ინფორმაციის ფლობამ. არასრულყოფილი ინფორმაციის ფლობის მიუხედავად, ზემოაღნიშნული ვალდებულებებიდან ეტაპობრივად იფარება რიგი კომპონენტები, თუმცა ისტორიული ვალის მოცულობიდან არ ხდება დაფარული ვალდებულებების ჩამოწერა. მთავრობის ვალის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოსადგენად, მიზანშეწონილია, ფინანსთა სამინისტრომ უზრუნველყოს ისტორიული ვალის ზუსტი მოცულობის განსაზღვრა;
- **მთავრობის ვალის ნაშთი არ მოიცავს იმ სახელმწიფო საწარმოების ვალს, რომლებიც GFSM 2014-ის მიხედვით უნდა დაკლასიფიცირდნენ როგორც სამთავრობო სექტორი.** საქართველოს მთავრობის N2737 განკარგულების¹⁷ 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;
- დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ 2019 წლიდან ფინანსთა სამინისტრომ საშინაო ვალის ნაშთში დაიწყო მუნიციპალიტეტებისა და სსიპ-ების ვალდებულებების ასახვა. 2020 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით განსაზღვრული მთავრობის ვალის ნაშთი მოიცავს აღნიშნული საბიუჯეტო ორგანიზაციების ვალდებულებებს, ჯამში 4 მლნ ლარის ოდენობით.

¹⁶ 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით ისტორიული ვალის მოცულობა განისაზღვრა 672 მლნ ლარის ოდენობით.

¹⁷ „საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან მეწარმე იურიდიული პირების დაფინანსების წესისა და პრინციპების განსაზღვრის შესახებ“, 2017 წლის 28 დეკემბერი.

ცხრილი 3. სახელმწიფო ვალისა და მთავრობის ვალის ნაშთის შეფარდება მშპ-თან (მლნ ლარი).

	2018 წლის ფაქტი	2019 წლის პროგნოზი ბიუჯეტის კანონი	2019 წლის პროგნოზი ცვლილების პროექტი	2020 წლის პროგნოზი
ნომინალური მშპ	41,077	44,915	44,858	48,514
სახელმწიფო ვალი	18,468	19,787	21,291	23,354
მათ შორის:				
ეროვნული ბანკის ვალი IMF-ის მიმართ	446	661	733	865
ისტორიული ვალი	672	672	672	672
მთავრობის ვალი (ეროვნული ბანკის ვალის გამოკლებით)	18,021	19,126	20,562 ¹⁸	22,493 ¹⁹
მთავრობის ვალი (ეროვნული ბანკის ვალისა და ისტორიული ვალის გამოკლებით)	17,349	18,454	19,890	21,820
სახელმწიფო ვალის ფარდობა მშპ-თან	45.0%	44.1%	47.5%	48.1%
მთავრობის ვალის ფარდობა მშპ-თან (ეროვნული ბანკის ვალის გამოკლებით)	43.9%	42.6%	45.8%	46.4%
მთავრობის ვალის ფარდობა მშპ-თან (ეროვნული ბანკის ვალისა და ისტორიული ვალის გამოკლებით)	42.2%	41.1%	44.3%	45.0%

წყარო: ფინანსთა სამინისტრო

აღსანიშნავია, რომ 2020 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით განსაზღვრული სახელმწიფო ვალის ნაშთის²⁰ მშპ-სთან ფარდობა 48.1%-ს შეადგენს და 8.1 პროცენტული პუნქტით აჭარბებს საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“-ით 2020 წლისათვის დადგენილ 40%-იან ნიშნულს.

წინ გადადგმული ნაბიჯების მიუხედავად, ამ ეტაპზე არ არსებობს ვალის ერთიანი, სრულყოფილი ბაზა, რომლის საშუალებითაც შეფასდებოდა თუ რა გავლენას მოახდენს ზემოაღნიშნული კომპონენტები მთავრობის ვალის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელზე. თუ გავითვალისწინებთ, რომ IMF-ის შეფასებით²¹, საქართველოს შემთხვევაში სახელმწიფო ვალის „უსაფრთხო“ დონე 35-40%-ის ფარგლებში მერყეობს, რომელსაც შეესაბამება 2.3%-2.7% დეფიციტი საშუალოვადიან პერიოდში, ვალის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ვალის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად.

¹⁸ მაჩვენებელი მოიცავს საბიუჯეტო ორგანიზაციების სესხის სახით არსებულ ვალს 4 მლნ ლარის ოდენობით.

¹⁹ მაჩვენებელი მოიცავს საბიუჯეტო ორგანიზაციების სესხის სახით არსებულ ვალს 4 მლნ ლარის ოდენობით.

²⁰ ისტორიული ვალის გათვალისწინებით.

²¹ Technical Assistance Report – Enhancing the Fiscal Rules Framework, IMF, 2017.

□ ორგანულ კანონში გაუქმდა გადასახდელების წესი²²

ორგანულ კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, 2018 წელს გაუქმდა გადასახდელების წესი, თუმცა IMF-ის რეკომენდაციის მიუხედავად²³, არ მომხდარა ალტერნატიული ფისკალური წესის შემუშავება. ხარჯების ლიმიტირების ეფექტური მექანიზმის არსებობა მნიშვნელოვანი წინაპირობაა ფისკალური კონსოლიდაციისა და ფისკალური ჩარჩოს საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობისათვის.

აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირთან გაფორმებული ასოცირების ხელშეკრულებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, ქვეყანაში არსებული ფისკალური წესები დაუახლოვდეს ევროკავშირის ფისკალური მართვის სტანდარტებს²⁴. კერძოდ, ევროკავშირის მიერ შემუშავებული სტაბილურობისა და ზრდის დოკუმენტი (Stability and Growth Pact-SGP), რომლის ფარგლებში არსებულ რეგულაციებს შორის მნიშვნელოვანია ხარჯების ლიმიტების განსაზღვრა. ხარჯების ზღვრული ნიშნულების დაწესებისა და დაცვის ერთ-ერთ საშუალებას წარმოადგენს ხარისხიანი საშუალოვადიანი ბიუჯეტირების დოკუმენტის (MTBF) არსებობა. საქართველოს „ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ (BDD), როგორც ფისკალური წესის ეფექტურ ინსტრუმენტად გამოყენებისა და მისი საშუალებით ხარჯების ლიმიტირებისათვის, საჭიროა დაგეგმვის პროცესისა და შესაბამისად - დოკუმენტში წარმოდგენილი მაჩვენებლების მნიშვნელოვანი ხარისხობრივი გაუმჯობესება, რაც აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გასული წლების ანგარიშებში²⁵.

2.3. მაკროეკონომიკური და ფისკალური რისკების ანალიზი

საჯარო ფინანსების ეფექტიანი მართვისა და მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია ფისკალური რისკების სიღრმისეული ანალიზი და მართვა. ამ მიზანს ემსახურება 2020 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტთან ერთად ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტი (შემდგომში - დოკუმენტი). წარმოდგენილ დოკუმენტში გაანალიზებულია მაკროეკონომიკური ცვლადების გარე ფაქტორებით

²² ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამურმა მაჩვენებელმა არ უნდა გადააჭარბოს მშპ-ს 30.0%-ს.

²³ Technical Assistance Report – Enhancing the Fiscal Rules Framework, IMF, 2017.

²⁴ IMF Country Report, 18/132, გვ.18

²⁵ მოხსენება 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ; მოხსენება 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ.

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.

2019 წლის ეკონომიკური განვითარების დინამიკით, ინფლაციისა და ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლების მაჩვენებლები უახლოვდება პოზიტიური სცენარის პარამეტრებს, ხოლო ეკონომიკური ზრდა - საბაზისო სცენარს. რაც შეეხება პოლიტიკის პასუხებს, 2019 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით²⁶, საბაზისო სცენართან შედარებით 106 მლნ ლარით იზრდება ხარჯები, ხოლო 77 მლნ ლარით ბიუჯეტის დეფიციტი (ბიუჯეტის მთლიანი სალდო). აღსანიშნავია, რომ ხარჯებისა და ბიუჯეტის დეფიციტის ზრდა არ ყოფილა გათვალისწინებული არცერთი სცენარის ფარგლებში. IMF-ის პროგრამით განსაზღვრული დეფიციტი 6 მლნ ლარით მცირდება საბაზისო სცენართან შედარებით, თუმცა მნიშვნელოვნად აჭარბებს (209 მლნ ლარით) პოზიტიური სცენარით განსაზღვრულს.

□ მაკროეკონომიკური რისკ-ფაქტორები

ფისკალური რისკების დოკუმენტში განხილულია 6 პოზიტიური და 3 ნეგატიური პოტენციური შოკი, რომელთა რეალიზებამ შესაძლოა გავლენა მოახდინოს ეკონომიკური განვითარების დინამიკაზე. პოზიტიურ შოკებთან დაკავშირებით საყურადღებოა:

- **გლობალური ეკონომიკური აქტივობის ზრდა და სავაჭრო არეალის გაფართოება**, გასული წლის მსგავსად, ერთ-ერთ ძირითად პოზიტიურ ფაქტორად სახელდება. 2019 წლის 8 თვის მონაცემებზე დაყრდნობით, აღნიშნული შოკი არ რეალიზდა. IMF-ის მიხედვით²⁷, საქართველოს ექსპორტი კონცენტრირებულია რამდენიმე ძირითად პროდუქტზე და მისი მრავალფეროვნება ნაკლებია, ვიდრე შესადარისი ქვეყნების. შესაბამისად, სავაჭრო არეალის გაფართოების შოკის რეალიზებისთვის, მნიშვნელოვანია საქართველომ მოახდინოს საექსპორტო პროდუქციის უფრო მაღალი დივერსიფიკაცია;
- **რუსეთთან პირდაპირი საჭაერო მიმოსვლის აღდგენა** - 2019 წლის ივლისი-სექტემბრის პერიოდში რუსეთიდან შემოსული ტურისტების რაოდენობა²⁸, გასული წლის ანალოგიურ

²⁶ მეორე წარდგენა.

²⁷ შესადარისი ქვეყნების შერჩევის კრიტერიუმებია: მოსახლეობის რაოდენობა, შემოსავალი, გეოგრაფიული მდებარეობა. შესაბამისად, შესადარისი ქვეყნების მაგალითებს წარმოადგენენ: ალბანეთი, ბელორუსია, ბულგარეთი, მაკედონია, უკრაინა და ა.შ.

²⁸ წყარო: საქართველოს ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაცია <https://gnta.ge/ge/სტატისტიკა/>

მაჩვენებელთან შედარებით, შემცირებულია 12%-ით (დაახლოებით 68 ათასი ადამიანით, რუსეთიდან შემოსული ტურისტების მთლიანი ოდენობის 6%), თუმცა ჯამში (იანვარი-სექტემბრის პერიოდში) გაზრდილია 8.7%-ით. აღნიშნული ფაქტორის შესაძლო პოზიტიური და ნეგატიური ეფექტები დამატებით განმარტებას საჭიროებს;

- **დოლარიზაციის შემცირება**, გასული წლის მსგავსად, ისევ პოზიტიური შოკის ჭრილში განიხილება. 2019 წლის აგვისტოს მდგომარეობით, აღნიშნული შოკი ნაწილობრივ რეალიზდა - შემცირდა უცხოურ ვალუტაში გაცემული სესხები, თუმცა გაზრდილია უცხოურ ვალუტაში განთავსებული დეპოზიტები. კერძოდ, დოლარში გაცემული სესხები მთლიანი სესხების 39.1%-ია და 10 %-ული პუნქტით ნაკლებია გასული წლის მაჩვენებელზე (49.1%)²⁹. რაც შეეხება დოლარში განთავსებულ დეპოზიტებს, იგი 54%-ის ტოლია და 1.5 %-ული პუნქტით აჭარბებს 2018 წლის ანალოგიურ მონაცემს (52.5%)³⁰. ამასთან, საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ 2019 წელს განხორციელებული ცვლილების შედეგად³¹, 2019 წლის ოქტომბრიდან კომერციულ ბანკებს 5%-ით შეუმცირდათ უცხოური ვალუტით მოზიდულ სახსრებზე მინიმალური სარეზერვო მოთხოვნა, რაც ბანკების განკარგვაში აჩენს დამატებით რესურსს უცხოურ ვალუტაში. აღნიშნული ცვლილების გათვალისწინებით, დოლარიზაციის შემცირების ალბათობა მცირდება;
- **საპენსიო რეფორმის შედეგად დანაზოგების ზრდა**, გასული წლის მსგავსად, ისევ განიხილება როგორც პოზიტიური შოკი. თუმცა გასათვალისწინებელია, რომ აღნიშნული მაჩვენებელი თავისი ხასიათით წარმოადგენს დაგეგმვად ინდიკატორს (2020 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით დაგროვებითი საპენსიო სქემის თანადაფინანსებისთვის გამოყოფილია 200 მლნ ლარი) და არა პოტენციურ შოკს.

გარდა ამისა, დოკუმენტში ნეგატიური შოკების კონტექსტში განხილულია რეგიონში ეკონომიკური აქტივობის შენელება, გაცვლითი კურსის ზეწოლის გაგრძელება ინფლაციაზე და ინფრასტრუქტურული პროექტების არასაკმარისი აქსელერაცია. ამას გარდა, IMF-ის მიხედვით³², ნეგატიურ რისკებთან დაკავშირებით გასათვალისწინებელია:

- სხვადასხვა ქვეყნის პროტექციონისტული პოლიტიკის გამძლიერებიდან მომდინარე პოტენციური ეფექტები, რაც გულისხმობს საქართველოს რეგიონულ ჰაზად

²⁹ წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი, <https://bit.ly/33n3bXR>

³⁰ წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი, <https://bit.ly/2p5RISJ>

³¹ საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის ბრძანება, 177/04, 2019 წელი, 2 ოქტომბერი

³² IMF CR 19/171

პოზიციონირების შეფერხებას, ექსპორტისა და პირდაპირ უცხოური ინვესტიციების შემცირებასა და ნეგატიურ გავლენას ლარის გაცვლით კურსზე;

- სესხის გაცემის რეგულაციების გამკაცრების შედეგად შესაძლო ნეგატიური ეფექტი ეკონომიკურ ზრდაზე;
- პირობითი ვალდებულებების შესაძლო რეალიზაცია, რაც ნეგატიურად აისახება ვალის დინამიკაზე.

უნდა აღინიშნოს, რომ ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტში წარმოდგენილი ინფორმაცია პოზიტიური და ნეგატიური შოკების შესახებ ზოგადი ხასიათისაა და მიზანშეწონილია შეიცავდეს კონკრეტულ ინდიკატორებს, რომლითაც შესაძლებელი გახდება დოკუმენტში წარმოდგენილი შოკების რეალიზების შეფასება და ანალიზი. ამასთან, აღნიშნული მიდგომა გააუმჯობესებს შოკების შემდგომი განსაზღვრისა და რეალური ეფექტების შესახებ ანგარიშების ხარისხს.

□ სახელმწიფო საწარმოებისა და საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტების ანალიზი

დადებითად უნდა შეფასდეს, რომ შესრულდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გასულ წელს გაცემული რეკომენდაცია და სახელმწიფო საწარმოების ანალიზი და ინფორმაცია საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტების (PPP/PPA) შესახებ თან ახლავს 2020 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის პირველივე წარდგენას. აღნიშნული ინფორმაცია ხელს უწყობს ბიუჯეტის დაგეგმვის/განხილვის პროცესის გაუმჯობესებას და ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღებას.

ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტში წარმოდგენილ ინფორმაციასთან დაკავშირებით საყურადღებოა რამდენიმე საკითხი:

- დოკუმენტში წარმოდგენილია სენსიტიურობის ანალიზი, რომლის მიზანია შეაფასოს რამდენიმე მსხვილი სახელმწიფო საწარმოდან მომდინარე ფისკალური რისკების ფინანსური შედეგები. აღსანიშნავია, რომ ანალიზის საბაზისო სცენარი ეყრდნობა IMF-ის მიერ საქართველოსთვის მომზადებული საბაზისო სცენარით გათვალისწინებულ პროგნოზებს, რაც განსხვავდება ფინანსთა სამინისტროს მიერ შემუშავებული საბაზისო სცენარისგან. ფისკალური პარამეტრების შესადარისობის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტი და მასში წარმოდგენილი ყველა დოკუმენტი ეყრდნობოდეს ერთსადაიმავე საბაზისო სცენარს;
- დოკუმენტში წარმოდგენილია ინფორმაცია ელექტროენერგიის გარანტირებული შესყიდვების ხელშეკრულებებიდან (PPA) მომდინარე მოსალოდნელი ფისკალური

ხარჯების შესახებ. თუმცა, მონაცემები ჯამური ხასიათისაა და არ იძლევა კონკრეტულ ინფორმაციას ყველაზე მსხვილი PPA-ების შესახებ, რომელთა მხრიდან მომდინარე პოტენციური ფისკალური წნეხი ყველაზე დიდია რისკ(ებ)ის რეალიზაციის შემთხვევაში. მიზანშეწონილია, დოკუმენტი მოიცავდეს ძირითად ფინანსურ ინფორმაციას ინდივიდუალურად, ყველაზე მსხვილი PPA-ებისა (10 ყველაზე მსხვილი) და მათთან დაკავშირებული მოსალოდნელი რისკების შესახებ;

- ფისკალური რისკების დოკუმენტში არ არის წარმოდგენილი ინფორმაცია ყველა PPP კონტრაქტის შესახებ. აღსანიშნავია, რომ „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტო ვალდებულია შექმნას და მართოს მიმდინარე და დასრულებული საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტების მონაცემთა ბაზა. ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტის მიხედვით, აღნიშნული ბაზა შეიქმნება 2019 წლის ბოლომდე. მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის კანონის პროექტის შემდგომი წარდგენა მოიცავდეს ინფორმაციას საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტების სრული სიისა და მათგან მომდინარე ვალდებულებების შესახებ, მათთან დაკავშირებული ფისკალური წნეხის შესახებ სრულყოფილი სურათის წარმოსადგენად. აღნიშნულ კონტრაქტებთან დაკავშირებით ამომწურავი ინფორმაციის წარმოდგენის მნიშვნელობაზე ყურადღება გამახვილდა IMF-ის მიერაც³³;
- დოკუმენტის მიხედვით, იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო კომპანიების მაჩვენებლები ნეგატიურია, მასზე ზედამხედველობა ეკისრება სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს“, რომელიც იწყებს მუშაობას კომპანიის ლიკვიდაციის, რეორგანიზაციის, პრივატიზაციის ან შერწყმის მიმართულებით. გამომდინარე იქიდან, რომ მაღალრისკიანი სახელმწიფო კომპანიები ძირითადად სტრატეგიული დანიშნულების ობიექტებია, ისინი შესაძლოა არ ექვემდებარებოდნენ აღნიშნულ პროცედურებს. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, წარმოდგენილი იქნეს ხედვა, მსგავსი ტიპის საწარმოებთან დაკავშირებული ფისკალური რისკების მართვის შესახებ.

გარდა ამისა, აღსანიშნავია IMF-ის მიერ გაცემულია რეკომენდაცია³⁴, რომელიც ეხება საკანონმდებლო დონეზე წლის განმავლობაში დადებული PPP/PPA კონტრაქტებიდან მომდინარე

³³ IMF, Fiscal Transparency Evaluation

³⁴ IMF, Fiscal Transparency Evaluation

ვალდებულებებზე ზღვრული მოცულობის დაწესებას. აღსანიშნავია, რომ გარდა ორგანული კანონისა³⁵, რომელიც ზოგადად განსაზღვრავს მთავრობის ვალის ზღვრულ მოცულობას, სხვა ლიმიტი PPP/PPA კონტრაქტების კუთხით ეროვნულ დონეზე განსაზღვრული არ არის.

3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

3.1. საგადასახადო შემოსავლები

წარმოდგენილი კანონის პროექტით, სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების მოცულობა 11 მლრდ ლარითაა განსაზღვრული, რაც 5.2%-ით (547 მლნ ლარი) აღემატება 2019 წლის შესაბამის მაჩვენებელს.

ცხრილი 4. შემოსავლები კომპონენტების მიხედვით (ათასი ლარი).

	2019 წლის ბიუჯეტის კანონი (1)	2019 წლის 8 თვის ფაქტი (2)	% (2)/(1)	2020 წლის გეგმა (4)	2019-2020 წწ. ზრდა (4)/(1)
საგადასახადო შემოსავლები	9,645,000	6,314,887	65.5%	10,320,000	7.0%
გრანტები	382,700	290,746	76.0%	200,000	-47.7%
სხვა შემოსავლები	460,000	337,509	73.4%	515,000	12.0%
შემოსავლები	10,487,700	6,943,143	66.2%	11,035,000	5.2%

მიმდინარე წელთან შედარებით 7%-ით (675 მლნ ლარით) იზრდება სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების გეგმური მაჩვენებელი და 10.3 მლრდ ლარს შეადგენს. საგადასახადო შემოსავლების კუთხით საყურადღებოა შემდეგი საკითხები:

- 2019 წლის გეგმასთან მიმართებაში 5.6%-ით (82 მლნ) მცირდება აქციზის გადასახადიდან მისაღები შემოსავლების მოცულობა და 1.4 მლრდ ლარს შეადგენს. აღსანიშნავია, რომ 2019 წლის 8 თვეში აქციზის გადასახადის სახით მობილიზებულ იქნა წლიური გეგმის მხოლოდ 58.8%, რაც ძირითადად გამოიწვია იმ ფაქტმა, რომ სრულად არ იქნა გათვალისწინებული რეფორმის მოსალოდნელი შედეგები³⁶. განმარტებითი ბარათის მიხედვით, საპროგნოზო მაჩვენებლის გაანგარიშებაში გათვალისწინებულია პარლამენტში ინიცირებული

³⁵ „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი.

³⁶ აქციზის გადასახადის განაკვეთის ზრდის შედეგად, 2019 წელს შეიცვალა თამბაქოს მოხმარების სტრუქტურა და მნიშვნელოვნად გაიზარდა თუთუნის მოხმარება, რომელიც მინიმალური განაკვეთით იბეგრება.

საგადასახადო კოდექსის ცვლილებები, რომლის მიხედვითაც იცვლება თუთუნის დაბეგვრის განაკვეთები;

- **სხვა გადასახადების** საპროგნოზო მაჩვენებელი 181.5 მლნ ლარს შეადგენს და 55.1%-ით იზრდება 2019 წლის ბიუჯეტის კანონთან (117 მლნ ლარი), თუმცა 12%-ით მცირდება კანონის ცვლილების პროექტით (207 მლნ ლარი) დაკორექტირებულ მაჩვენებელთან მიმართებაში. აღსანიშნავია, რომ 2018 წელს „სხვა გადასახადების“ მუხლის გეგმური მაჩვენებელი 170 მლნ ლარის მოცულობით განისაზღვრა, ხოლო ფაქტობრივად მიღებულმა შემოსავლებმა 115.4 მლნ ლარი და გეგმის 67.9% შეადგინა. პროექტის განმარტებით ბარათში არ არის წარმოდგენილი აღნიშნული მუხლის გეგმური მაჩვენებლის განსაზღვრის განმარტებითი ფაქტორები. საყურადღებოა, რომ „სხვა გადასახადების“ მუხლის ზუსტი საპროგნოზო მაჩვენებლის განსაზღვრის პრობლემაზე არაერთხელ გამახვილდა ყურადღება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გასული წლების ანგარიშებში.

ცხრილი 5. საგადასახადო შემოსავლები (ათასი ლარი).

	2019 წლის ბიუჯეტის კანონი (1)	2019 წლის 8 თვის ფაქტი (2)	შესრულება % (2)/(1)	2019 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილება (3)	2020 წლის გეგმა (4)	2019-2020 წწ. ზრდა (4)/(1)	2019-2020 წწ. ზრდა (4)/(3)
საშემოსავლო გადასახადი	3,166,000	2,096,205	66.2%	3,150,000	3,395,000	7.2%	7.8%
მოგების გადასახადი	781,000	601,601	77.0%	855,000	950,000	21.6%	11.1%
დღგ	4,036,000	2,719,576	67.4%	4,071,000	4,333,500	7.4%	6.4%
აქციზი	1,462,000	859,615	58.8%	1,287,000	1,380,000	-5.6%	7.2%
იმპორტის გადასახადი	83,000	49,990	60.2%	75,000	80,000	-3.6%	6.7%
სხვა გადასახადები	117,000	-12,105	-10.3%	207,000	181,500	6.8%	-12.3%
საგადასახადო შემოსავლები	9,645,000	6,314,887	65.5%	9,645,000	10,320,000	7.0%	7.0%

3.2. სხვა შემოსავლები

დივიდენდები

კანონის პროექტით სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი დივიდენდების საპროგნოზო მაჩვენებელი 71 მლნ ლარის დონეზეა განსაზღვრული, რაც 7.6%-ით აღემატება 2019 წლის შესაბამის მაჩვენებელს (66 მლნ ლარი), თუმცა 12%-ით ნაკლებია 2019 წლის კანონის ცვლილების პროექტით დაკორექტირებულ მოცულობაზე (81 მლნ ლარი). 2020 წლის გეგმაში სახელმწიფო საწარმოების

მოგებიდან მისაღები დივიდენდების მოცულობა, მიმდინარე წლის მსგავსად, 1 მლნ ლარს, ხოლო ეროვნული ბანკიდან - 70 მლნ ლარს შეადგენს. აღსანიშნავია, რომ 2019 წლის 8 თვის განმავლობაში, სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდების სახით აკუმულირდა 80 მლნ ლარი, საიდანაც სახელმწიფო საწარმოებიდან მიღებულია მხოლოდ 19.5 ათასი ლარი (გეგმის 2%).

გასათვალისწინებელია, რომ კანონპროექტზე დართული ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტის მიხედვით³⁷, ფინანსთა სამინისტროში შესულია ოთხი სახელმწიფო უწყების წინადადება, მათ მართვაში მოქმედი 20 საწარმოს წმინდა მოგების - დაახლოებით 50 მლნ ლარის შესაბამისი დანიშნულებით განაწილების მოთხოვნის თაობაზე. წინადადებების განხილვა დაგეგმილია 2019 წლის ბოლომდე. შესაბამისად, 2020 წელს დივიდენდებიდან მისაღები შემოსავლების რეალისტური საპროგნოზო მაჩვენებლის განსაზღვრისთვის, მიზანშეწონილია, დივიდენდების გამანაწილებელი კომისია³⁸ შეიკრიბოს დროულად (2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის მესამე წარდგენამდე), რათა მოხდეს მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილების ასახვა დივიდენდების საპროგნოზო მაჩვენებელში.

პროცენტი

პროცენტის სახით მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი წარმოდგენილი კანონპროექტით 95 მლნ ლარს შეადგენს და 10 მლნ ლარით (11.8%-ით) იზრდება 2019 წელთან შედარებით. აქედან 38 მლნ ლარი წარმოადგენს ბიუჯეტის ნაშთის აუქციონის გზით კომერციული ბანკებში, დეპოზიტებზე განთავსებიდან მიღებულ საპროცენტო შემოსავლებს, რაც 9%-ით აღემატება 2019 წლის მაჩვენებელს. აღსანიშნავია, რომ 2019 წლის დასაწყისში ნაშთის მოცულობა 661 მლნ ლარს შეადგენდა, 2019 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით კი წლის მანძილზე იგეგმება 357 მლნ ლარის გამოყენება, ნაცვლად კანონით განსაზღვრული 226 მლნ ლარისა. 2020 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი დამატებით ითვალისწინებს 172 მლნ ლარის ოდენობის ნაშთის გამოყენებას, რაც კიდევ უფრო ამცირებს ნაშთის რესურსის მოცულობას. ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, პროცენტის საპროგნოზო მაჩვენებელი, ბიუჯეტის ნაშთის აუქციონის გზით კომერციული ბანკებში, დეპოზიტებზე განთავსებიდან მიღებულ საპროცენტო შემოსავლების ნაწილში, საჭიროებს დამატებით დასაბუთებას.

³⁷ ფისკალური რისკების ანალიზი, 2019-2023 წწ. გვ. 24

³⁸ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები კომისია.

4. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

2020 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტის მიხედვით, გადასახდელების ოდენობა 14.2 მლრდ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 8.6%-ით იზრდება მიმდინარე წელთან შედარებით (6.8%-ით 2019 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით). პროექტით დაგეგმილია გადასახდელების ყველა კომპონენტის ზრდა, გარდა „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლისა, რომელიც 4.6%-ით მცირდება.

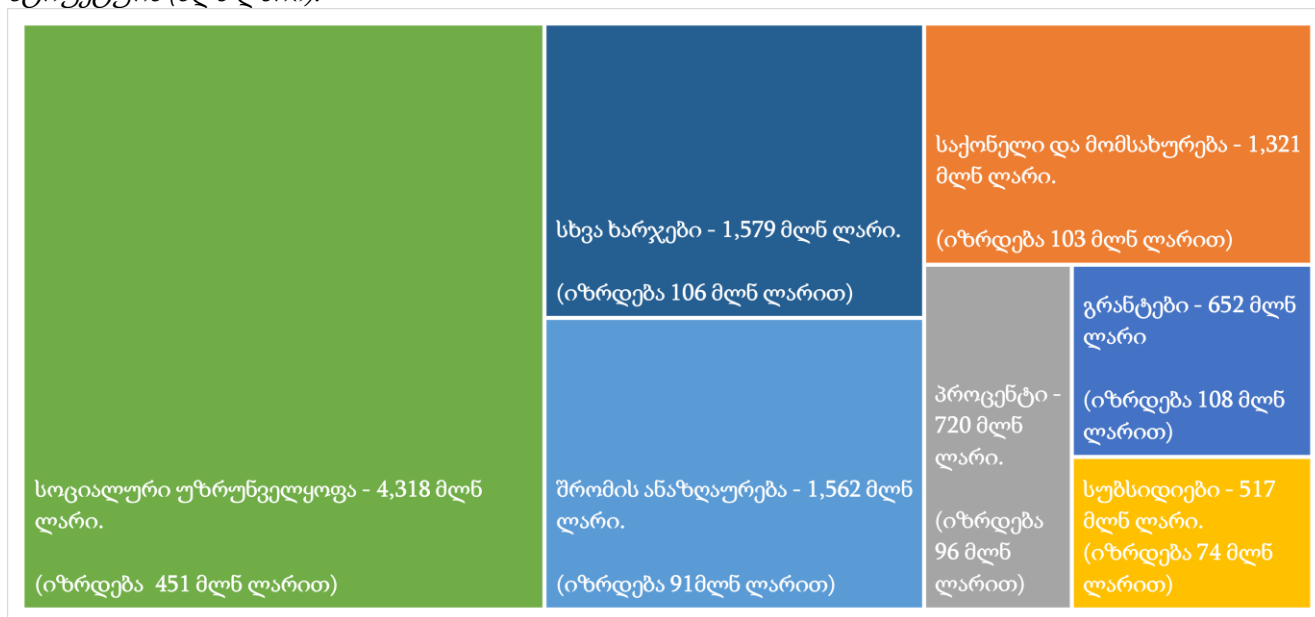
ცხრილი 6. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების კომპონენტების დინამიკა (ათასი ლარი).

დასახელება	2018 წლის ფაქტი	2019 წლის ბიუჯეტის კანონი	2019 წლის კანონის ცვლილების პროექტი	2019 წლის 8 თვის ფაქტი	2020 წლის კანონის პროექტი	2018-2019 წწ. ზრდა	2019 ³⁹ -2020 წწ. ზრდა
ხარჯები	9,543,713	9,641,118	9,999,053	6,281,366	10,670,268	1.0%	10.7%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	1,912,171	2,152,313	2,137,593	1,070,388	2,201,642	12.6%	2.3%
ფინანსური აქტივების ზრდა	381,098	362,690	209,390	138,820	342,240	-4.8%	-5.6%
ვალდებულებების კლება	753,199	933,879	967,079	584,918	997,731	24.0%	6.8%
გადასახდელები	12,590,182	13,090,000	13,313,115	8,075,492	14,211,881	4.0%	8.6%

2019 წელთან შედარებით 10.7%-ით (1,029 მლნ ლარით) იზრდება „ხარჯების“ მუხლის დაფინანსება, რომლის 43.8% (451 მლნ ლარი) მიემართება „სოციალურ უზრუნველყოფაზე“, 10.5% (108 მლნ ლარი) – „გრანტებზე“, 10.3% (106 მლნ ლარი) – „სხვა ხარჯებზე“, დანარჩენი თანხა კი ნაწილდება „ხარჯების“ მუხლის სხვა კომპონენტებზე.

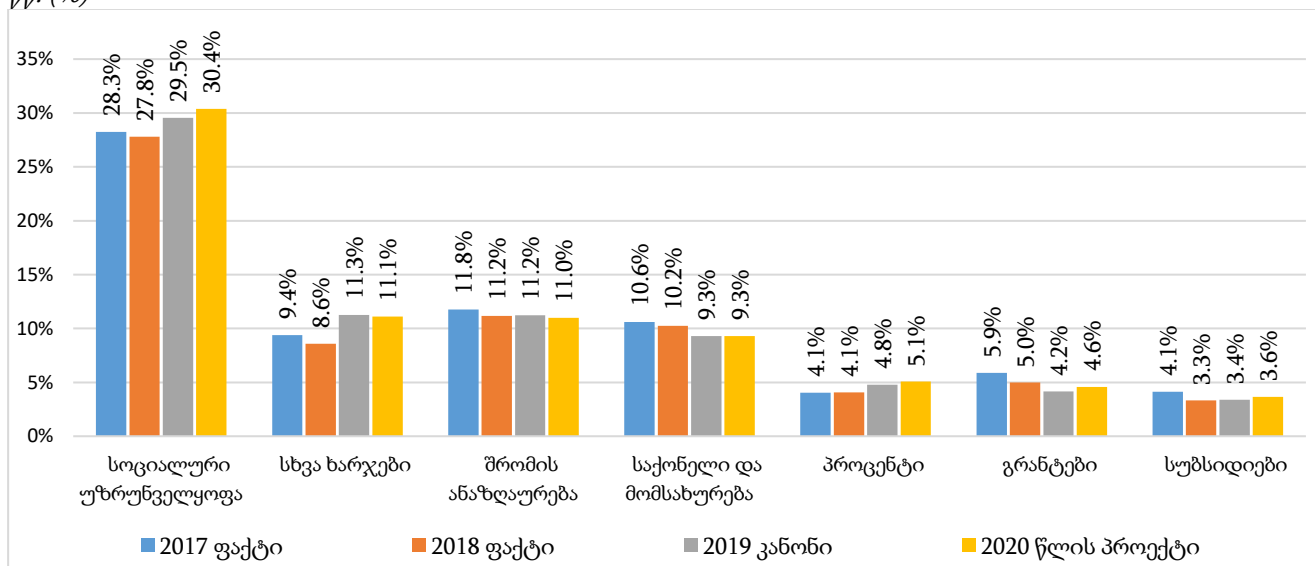
³⁹ 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებელი.

დიაგრამა 8. 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტით განსაზღვრული „ხარჯების“ მუხლის სტრუქტურა (მლნ ლარი).



2020 წლის კანონპროექტით ბიუჯეტის გადასახდელებში წილის მიხედვით ყველაზე მეტად (0.9%-ული პუნქტით) იზრდება „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლი და 30.4%-ს შეადგენს. „სხვა ხარჯებისა“ და „შრომის ანაზღაურების“ მუხლების წილი კი მცირდება 0.2-0.2 %-ული პუნქტით.

დიაგრამა 9. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელებში „ხარჯების“ მუხლის კომპონენტების წილი 2017-2020 წწ. (%)⁴⁰



⁴⁰ შესადარისობის უზრუნველსაყოფად, 2017-2018 წლების „გრანტების“ მუხლიდან გამოკლებულია მუნიციპალიტეტებისთვის გადაცემული გათანაბრებითი ტრასფერები.

რაც შეეხება „ხარჯების“ მუხლის კომპონენტების დინამიკას საშუალოვადიან პერიოდში, ბიუჯეტის ჯამურ გადასახდელებში ზრდის ტენდენციით ხასიათდება „სოციალური უზრუნველყოფის“ და „პროცენტის“ მუხლების წილი. „შრომის ანაზღაურების“ და „საქონელი და მომსახურების“ მუხლებს კი კლების ტენდენცია აქვს.

□ პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე გამოყოფილი ასიგნებები

მიმდინარე წლის ათვისების ტენდენციასა და მომავალი წლის გეგმას შორის სხვაობა გარკვეულ შემთხვევებში 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 2020 წლისათვის იზრდება ან იგივე დონეზე ნარჩუნდება.

ცხრილი 7. 2019 წლის 8 თვის მდგომარეობით დაბალი ათვისების ტენდენციის მქონე პროგრამები/ქვეპროგრამები, რომელთა ასიგნებებიც იზრდება ან იგივე დონეზე ნარჩუნდება 2020 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით - ათასი ლარი (მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი ჩარიცხვების სახით ათვისებული სახსრების გამოკლებით). მონაცემები დალაგებულია ორგანიზაციული კოდების მიხედვით.

პროგრამის დასახელება	2019 წლის ბიუჯეტის კანონი	2019 წლის 9 თვის გეგმა	ათვისება 2019 წლის 9 თვის გეგმის მიმართ	2020 წლის კანონის პროექტი	2019-2020 ზრდა (%)
ელექტრონული კომუნიკაციების, საინფორმაციო ტექნოლოგიებისა და საფოსტო კავშირის განვითარება (24 01 03)	300	300	0.0%	300	0.0%
სანაპირო ზონების ნაპირსამაგრი სამუშაოები (25 02 02 07)	20,000	21,385	32.5%	20,000	0.0%
სნო-ჯუთა-როშკა-შატილი-ომალო-ხადორის ხეობა-ბაწარა-ახმეტის მიმართულებით საავტომობილო გზის რეკონსტრუქცია-მშენებლობა (25 02 02 09)	15,000	14,710	53.1%	20,000	33.3%
საჯარო სკოლების მშენებლობა-რეაბილიტაცია (25 07 01)	50,000	34,500	46.1%	100,000	100.0%
ზოგადსაგანმანათლებლო ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია მუნიციპალიტეტებში (25 07 02)	20,000	20,000	0.0%	40,000	100.0%
ეკომიგრანტთა მიგრაციის მართვა (27 06 02)	4,500	4,500	2.7%	5,000	11.1%
დიასპორული პოლიტიკა (28 01 04)	2,200	1,450	21.0%	2,700	22.7%

კიბერუსაფრთხოების უზრუნველყოფა (29 04 01)	1,500	1,213	44.1%	1,800	20.0%
კავშირგაბმულობა და საინფორმაციო ტექნოლოგიების განვითარება (29 04 02)	8,000	7,522	40.8%	8,000	0.0%
ბიოლოგიური მრავალფეროვნების დაცვის ღონისძიებები (31 01 04)	400	200	17.5%	400	0.0%
ქართული ჩაი (31 05 05)	500	465	48.3%	500	0.0%
ტექნიკური დახმარების და მარკეტინგის პროექტი (31 05 10)	1,500	970	14.6%	1,500	0.0%
გარემოს დაცვის სფეროში მონიტორინგი, პროგნოზირება და პრევენცია (31 14)	2,350	1,829	29.1%	3,000	27.7%
საჯარო სკოლების ოპერირებისა და მოვლა-პატრონობის სისტემის განვითარება (32 07 05)	4,000	3,300	5.7%	4,000	0.0%
კერძო და საჯარო თანამშრომლობის ორგანო (53 00)	500	375	37.2%	500	0.0%

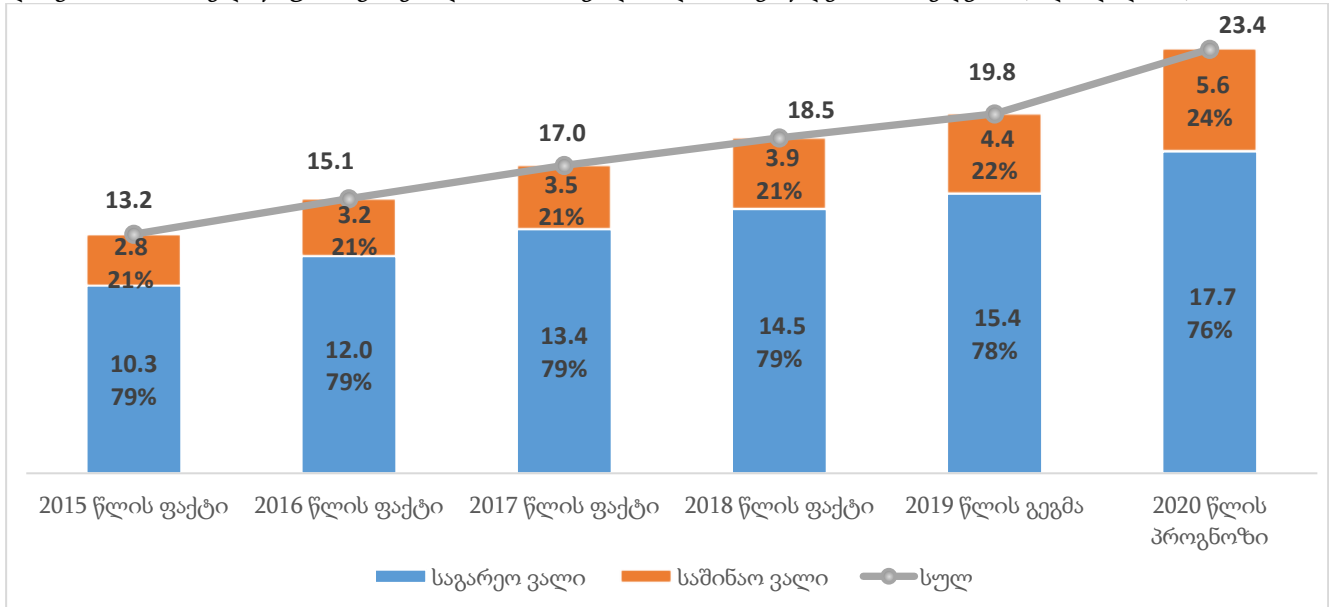
5. სახელმწიფო ვალი

5.1. სახელმწიფო ვალის ნაშთი

2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით, სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა განისაზღვრა 23.4 მლრდ ლარის⁴¹ ოდენობით, რაც 2019 წლის კანონით დაგეგმილ მაჩვენებელს 3.6 მლრდ ლარით (18%-ით) აღემატება. სახელმწიფო ვალის პორტფელის ზრდა გამოწვეულია, როგორც საშინაო, ისე საგარეო ვალის მოცულობის ზრდით, თუმცა წინა წლის მსგავსად, საგარეო ვალის ზრდის ეფექტი სახელმწიფო ვალის მატებაში გაცილებით დიდია. კერძოდ, იგი გაზრდილი მოცულობის 65%-ს შეადგენს, თუმცა საგარეო ვალის წილი მთლიანი სახელმწიფო ვალის პორტფელში 2 პროცენტული პუნქტით იკლებს და 75.8%-ს უტოლდება.

⁴¹ გასული წლების მაჩვენებლებთან შესადარისობის მიზნით, ამ ქვეთავში ვალის მაჩვენებლები წარმოდგენილია ისტორიული ვალის (672 მლნ ლარი) გათვალისწინებით.

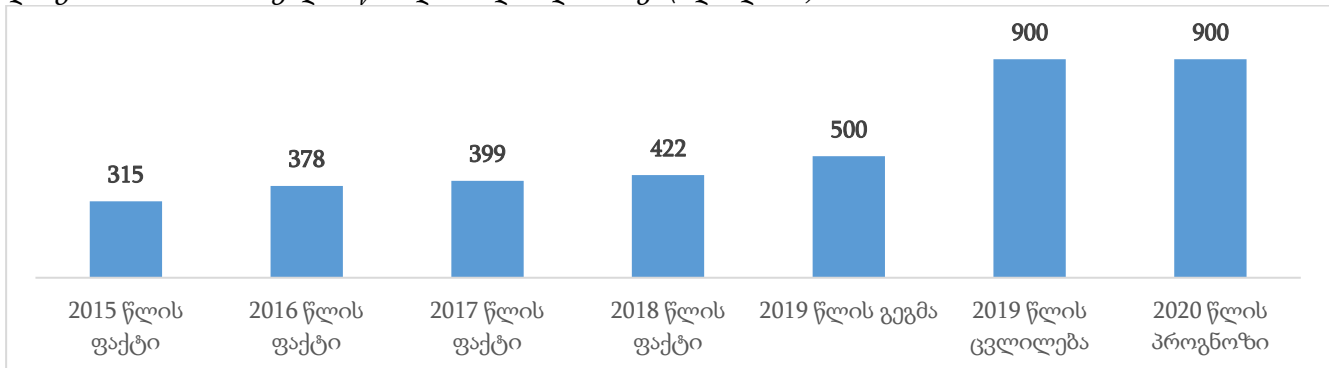
დიაგრამა 10. სახელმწიფო საგარეო და საშინაო ვალის დინამიკა წლების მიხედვით (მლრდ ლარი).



მიუხედავად საგარეო ვალის წილის მცირედი შემცირებისა, სავალუტო რისკი წინა წლების მსგავსად ისევ რჩება სახელმწიფო ვალის პორტფელის მთავარ რისკ-ფაქტორად. აღსანიშნავია, რომ 2020 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტში სახელმწიფო ვალის ნაშთის დათვლისას გამოყენებულია 1 აშშ დოლარი 2.98 ლარი გაცვლითი კურსი, მაშინ როდესაც 2019 წლის ბიუჯეტის კანონით მოცემული სახელმწიფო ვალის ნაშთი განისაზღვრა 1 აშშ დოლარი 2.66 ლარის კურსით.

2020 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით, სახელმწიფო ვალის პორტფელში იზრდება როგორც საშინაო ვალის მოცულობა (5.6 მლრდ ლარამდე⁴²), ასევე მისი წილი მთლიან პორტფელში - 24.2%-მდე. აღნიშნული განაპირობა 2019 და 2020 წლებში დაგეგმილმა 900 მლნ ლარის მოცულობის საშინაო ვალდებულებების წმინდა ზრდამ.

დიაგრამა 11. საშინაო ვალის წმინდა ზრდის დინამიკა (მლნ ლარი).



⁴² ისტორიული ვალის (672 მლნ ლარი) გათვალისწინებით.

კანონპროექტს თან ახლავს მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზი, რომლის მიხედვით, ვალის ნიშნული საშუალოვადიან პერიოდში კრიტიკულ 60%-იანი ნიშნულის ქვემოთაა. თუმცა აღსანიშნავია, რომ 2020 წლისთვის ნომინალური გაცვლითი კურსის შოკის შემთხვევაში, მთავრობის ვალის მოცულობა მშპ-სთან მიმართებით კრიტიკულ დონეს უახლოვდება და 58.8%-იან ნიშნულს აღწევს⁴³. მთავრობის ვალის მდგრადობის მოდელში წარმოდგენილი ცვლადებისა და შოკების რეალისტურობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია, შემდეგი საკითხების გათვალისწინება:

- როგორც ფისკალური რისკების ქვეთავში აღინიშნა, 2019 წლიდან მთავრობის ვალის ნაშთი მოიცავს მუნიციპალიტეტებისა და სსიპ-ების ვალდებულებებს (4 მლნ ლარი), თუმცა მთავრობის ვალის ნაშთში აღარ ხდება ისტორიული ვალის გათვალისწინება. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ზემოაღნიშნული ვალდებულებების გათვალისწინებით მოხდეს ვალის ნაშთის საწყისი დონის დაკორექტირება;
- მოდელში წარმოდგენილი პირობითი ვალდებულებების შოკი ფარავს, მხოლოდ ელექტროენერგიის გარანტირებული შესყიდვის შეთანხმების (PPA) ამ დრომდე იდენტიფიცირებულ ვალდებულებებს⁴⁴ და არ მოიცავს ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტში წარმოდგენილი სახელმწიფო საწარმოებისა და PPP-ებისგან მოსალოდნელ პირობით ვალდებულებებს. შესაბამისად, პირობითი ვალდებულებების შოკის შესახებ სრულყოფილი სურათის მისაღებად, მნიშვნელოვანია კანონპროექტის შემდეგ წარდგენაში გათვალისწინებულ იქნეს სახელმწიფო საწარმოებისა და კერძო და საჯარო თანამშრომლობის ფარგლებში მოსალოდნელი პირობითი ვალდებულებების მოცულობა და მოხდეს აღნიშნული შოკის რეალიზების შემთხვევაში მოსალოდნელი სცენარის ხელახალი განხილვა.

5.2. ვალის სახით მისაღები და დასაფარი ვალდებულებები

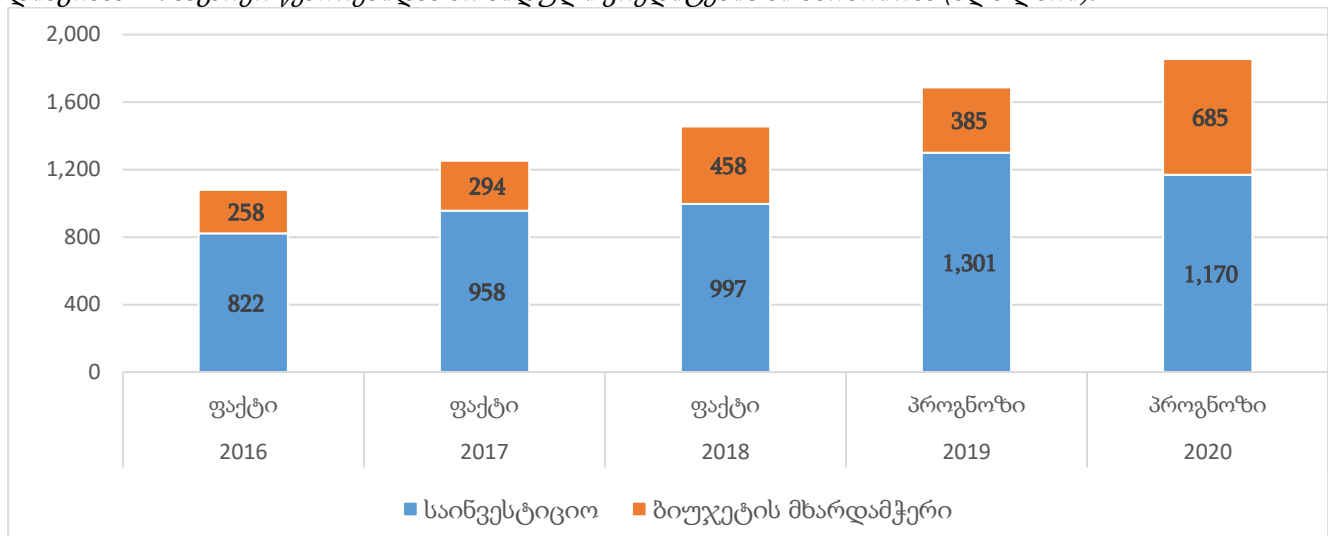
2020 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტის მიხედვით საგარეო წყაროებიდან მისაღები ფინანსური რესურსის უმეტესი ნაწილი (63.1%) მიმართული იქნება საინვესტიციო პროექტების

⁴³ აღნიშნული მაჩვენებელი, ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართული ვალის მდგრადობის ანალიზით, ეროვნული ვალუტის ნომინალური გაცვლითი კურსის გაუფასურების ყველაზე უარესი სცენარით (30%-ით გაუფასურება) არის განხილული.

⁴⁴ ელექტროენერგიის გარანტირებული შესყიდვის შეთანხმების (PPA) პირობითი ვალდებულებების შოკი გათვალისწინებულია 2022-2025 წლების განმავლობაში და არ ფარავს 2020 წელს.

განსახორციელებლად. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ წინა წლებთან შედარებით მკვეთრად იზრდება ბიუჯეტის მხარდამჭერი სესხების მოცულობა და 685 მლნ ლარს უტოლდება, რაც 300 მლნ ლარით (78%-ით) აღემატება 2019 წლის გეგმას, ხოლო 227 მლნ ლარით (49%-ით) 2018 წლის ფაქტობრივ მაჩვენებელს. აღნიშნულის პარალელურად 131 მლნ ლარით მცირდება საინვესტიციო სესხების მობილიზება და 1.2 მლრდ ლარს შეადგენს. საყურადღებოა, რომ ბიუჯეტის მხარდამჭერი სესხების მიზნობრიობა, საინვესტიციო პროექტებისგან განსხვავებით, წინასწარ განსაზღვრული არ არის და ძირითადად მიიმართება ბიუჯეტის მიმდინარე საჭიროებების დასაფინანსებლად.

დიაგრამა 12. საგარეო წყაროებიდან მოზიდული კრედიტების მიზნობრიობა (მლნ ლარი).



საგარეო წყაროებიდან მოზიდული კრედიტების ფარგლებში გათვალისწინებულია 4 ახალი საინვესტიციო პროექტის დაწყება და წინა წლებში დაწყებული 46 პროექტის გაგრძელება.

საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ 2020 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით დაფინანსება ეზრდება ისეთ 6 საინვესტიციო პროექტს, რომელთა შესრულების მდგომარეობა 2019 წლის 8 თვეში 9 თვის გეგმასთან მიმართებით 60%-ზე დაბალია.

ცხრილი 8. საინვესტიციო პროექტების შესრულება 2019 წლის 8 თვის მდგომარეობით და მათი 2020 წლის დაფინანსების გეგმა (ათასი ლარი).

პროექტის დასახელება	2019 წლის ბიუჯეტის კანონი	ათვისება 9 თვის გეგმასთან	2020 წლის გეგმა	2019-2020 ზრდა %
თბილისი-სენაკი-ლესელიძის საავტომობილო გზის ძირულა არგვეთას მონაკვეთის რეკონსტრუქცია-მშენებლობა (JICA) (25 02 03 10)	48,850	0%	99,000	103%
ბათუმი (ანგისა) - ახალციხის საავტომობილო გზის ხულო-ზარზმის მონაკვეთის	9,200	6%	11,250	22%

რეაბილიტაცია-რეკონსტრუქცია (Kuwait Fund) (25 02 02 16)				
თბილისი-სენაკი-ლესელიძის საავტომობილო გზის ხევი უბისას მონაკვეთის რეკონსტრუქცია - მშენებლობა (ADB) (25 02 03 08)	63,550	24%	64,750	2%
მდინარე დებედაზე ხიდის მშენებლობა (EBRD) (25 02 02 18)	2,700	42%	4,000	48%
ირიგაციისა და მიწის ბაზრის განვითარების პროექტი (WB) (26 08; 31 07 03)	13,100	46%	20,000	53%
შიდასახელმწიფოებრივი გზების აქტივების მართვის პროექტი (WB) (25 02 02 15)	20,000	58%	30,000	50%

კრედიტის სახით გამოყოფილი სახსრების დაგვიანებით ათვისება იწვევს სესხის მომსახურების ხარჯების ზრდას, რადგან კონტრაქტების ნაწილი ითვალისწინებს მსესხებლისათვის ვალდებულების გადასახადის (commitment fee) დაკისრებას სესხის ათვისებელ ნაწილზე⁴⁵. მაგალითად, 2019 წლის 8 თვის მდგომარეობით, 23 საინვესტიციო პროექტის ფარგლებში გადახდილი ვალდებულების გადასახადი 2.6 მლნ ლარს შეადგენს. აღნიშნულთან დაკავშირებით საყურადღებოა, რომ „აჭარის სოფლების წყალმომარაგებისა და წყალარინების პროგრამას (KFW)“ - 2019 წლის 8 თვის მდგომარეობით დარიცხული აქვს 146 ათასი ლარის ვალდებულების გადასახადი. პროექტზე ხელშეკრულებას ხელი მოეწერა 2018 წლის 24 აგვისტოს, თუმცა აღნიშნული პროექტის ათვისება გათვალისწინებული არაა 2019 წლის ბიუჯეტის კანონსა და 2020 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტში. 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.

ვალის პორტფელის ზრდის შესაბამისად 356 მლნ ლარით (12.9%) იზრდება სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები და 3.1 მლრდ ლარს შეადგენს.

⁴⁵ ვალდებულების გადასახადის გადახდა იწყება სესხის ეფექტურად გახდომის შემდეგ (ძირითადად, საკრედიტო ხელშეკრულებაზე ხელმოწერიდან დაახლოებით 60 დღის შემდეგ) და ირიცხება კრედიტის ათვისებელ ნაწილზე, მიუხედავად იმისა მიმდინარეობს თუ არა სესხის ათვისება.

ცხრილი 9. სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები (ათასი ლარი).

	2019 წლის ბიუჯეტის კანონი (1)	2019 წლის ბიუჯეტის ცვლილება	2020 წლის ბიუჯეტის პროექტი (2)	(2)-(1)	2019-2020 ზრდა %
სახელმწიფო ვალის მომსახურება და დაფარვა	2,754,000	2,693,800	3,110,000	356,000	12.9%
საგარეო ვალის მომსახურება და დაფარვა	1,230,000	1,175,800	1,320,000	90,000	7.3%
ძირითადი თანხა	890,000	927,000	950,000	60,000	6.7%
პროცენტის გადახდა	340,000	248,800	370,000	30,000	8.8%
საშინაო ვალის მომსახურება და დაფარვა	1,524,000	1,518,000	1,790,000	266,000	17.5%
ძირითადი თანხა	1,240,000	1,240,000	1,440,000	200,000	16.1%
საქართველოს მთავრობის საქართველოს ეროვნული ბანკისადმი ვალი	40,000	40,000	40,000	-	0.0%
სახაზინო ვალდებულებები და სახაზინო ობლიგაციები	1,200,000	1,200,000	1,400,000	200,000	16.7%
პროცენტის გადახდა	284,000	278,000	350,000	66,000	23.2%
საქართველოს მთავრობის საქართველოს ეროვნული ბანკისადმი ვალი	35,350	33,500	35,000	-350	-1.0%
სახაზინო ვალდებულებები და სახაზინო ობლიგაციები	248,650	244,500	315,000	66,350	26.7%

6. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს თან ერთვის „პროგრამული ბიუჯეტის დანართი“, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას პრიორიტეტების ფარგლებში განსაზღვრული პროგრამების მოსალოდნელი შედეგებისა და მათი შეფასების ინდიკატორების შესახებ. პროგრამული ბიუჯეტის მომზადება 2012 წლიდან დაიწყო, თუმცა ჯერ კიდევ არ მტკიცდება ბიუჯეტის კანონით და მხოლოდ დანართის ხასიათს ატარებს. მიუხედავად იმისა, რომ გაუმჯობესდა პროგრამების/ქვეპროგრამების, მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და შედეგების შეფასების ინდიკატორების შესახებ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაცია, იგი ჯერ კიდევ საჭიროებს შემდგომ სრულყოფასა და დამატებით გაუმჯობესებას.

ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადების პროცესში ნაკლოვანებები გამოვლინდა შემდეგი ძირითადი მიმართულებებით:

- სამინისტროების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების შემუშავების პროცესი და მასში წარმოდგენილი ინფორმაცია ხარისხობრივ გაუმჯობესებას საჭიროებს, რადგან სრულად არ ხდება:

- პროგრამების/ქვეპროგრამების დეტალურ ღონისძიებებად ჩაშლა;
- ღონისძიებების განმახორციელებლების კომპეტენციების გამოჯვნა;
- ღონისძიებების საბაზისო და სამიზნე მაჩვენებლების განსაზღვრა;
- ინდიკატორების გასაზომი მონაცემთა წყაროს მითითება;
- დამატებითი დაფინანსების საჭიროების განსაზღვრა და შესაბამისი სცენარის განხილვა.

სამოქმედო გეგმებთან დაკავშირებით აღსანიშნავია, რომ იუსტიციის სამინისტრომ არ დაამტკიცა 2020-2023 წლების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 34-ე მუხლის მე-4 პუნქტის⁴⁶ მოთხოვნის შესაბამისად.

□ ხარვეზებით ხასიათდება პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ფორმირების პროცესი:

- დანართში წარმოდგენილი 126 პროგრამიდან 111 პროგრამა (88%) არ არის ჩაშლილი ქვეპროგრამებად. ქვეპროგრამები წარმოდგენილი არ აქვს 10-დან 4 სამინისტროს⁴⁷;
- სამინისტროების იმ პროგრამების ასიგნებები, რომლებიც წარმოდგენილია პროგრამების დონეზე და არ არის გათვალისწინებული მათი შემდგომი დეტალიზაცია ქვეპროგრამებად, შეადგენს ჯამური ასიგნებების 33%-ს (3.5 მლრდ ლარი), რაც ხელს უშლის აღნიშნული პროგრამებისთვის საბოლოო და შუალედური შედეგების ერთმანეთისგან გამოჯვნასა და მათ შორის ურთიერთკავშირის დადგენას.

□ მნიშვნელოვანი ხარვეზები შეინიშნება საბოლოო და შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავების მიმართულებითაც. კერძოდ:

- შეფასების ინდიკატორების ნაწილი ვერ უზრუნველყოფს მიღწეული შედეგების გაზომვასა და პროგრამის ეფექტიანობის შეფასებას;
- პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ნაწილი შეფასებისთვის საჭიროებს დამატებით ინდიკატორს;
- ზოგიერთი ინდიკატორის მიზნობრივი მაჩვენებლის მიღწევის პერიოდად განსაზღვრულია საშუალოვადიანი პერიოდი, თუმცა დროში არ არის გაწერილი კონკრეტულ წელს მისაღწევი მაჩვენებელი;
- არასრულად ხდება ცდომილების აღბათობისა და შესაძლო რისკების მაჩვენებლების განსაზღვრა;

⁴⁶ სამინისტროები ყოველი წლის 30 ივნისამდე ამტკიცებენ თავიანთ საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებს.

⁴⁷ ფინანსთა სამინისტრო, თავდაცვის სამინისტრო, შინაგან საქმეთა სამინისტრო, იუსტიციის სამინისტრო.

- პროგრამების/ქვეპროგრამების 7%-ის შემთხვევაში შეფასების ინდიკატორების რაოდენობა სცდება მეთოდოლოგიით განსაზღვრული ინდიკატორების ლიმიტს (5 ინდიკატორი)⁴⁸.

⁴⁸ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №283 „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ. დანართი №2.