



ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში





სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვაშტიკი“

სახელმწიფო ბიუჯეტისა და
სტრატეგიული ანალიზის
დეპარტამენტის უფროსი
ცოტნე ქარქაშაძე

24 თებერვალი 2020 წელი

N 12/36

ეგზ.: N1

სახელმწიფო პალის მართვის
შემდგომი რეაგირების ეფექტიანობის
აუდიტის ანგარიში

საჩივრი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები	3
შემაჯამებელი მიმოხილვა.....	4
1. შესავალი	6
1.1 აუდიტის მოტივაცია.....	6
1.2 აუდიტის მიზანი და კითხვები.....	6
1.3 აუდიტის კრიტერიუმები	7
1.4 აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია	7
2. ზოგადი ინფორმაცია.....	8
2.1 სახელმწიფო ვალის პორტფელი	8
2.2 ვალის მართვის ორგანიზაციული სტრუქტურა საქართველოში.....	11
2.3 2014 წელს ჩატარებული აუდიტის შედეგები.....	11
3. აუდიტის მიგნებები	13
3.1 სახელმწიფო ვალისა და პირობითი ვალდებულებების აღრიცხვა.....	13
3.2 სავალო საჭიროების განსაზღვრა.....	22
ბიბლიოგრაფია	26

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები

DSA – ვალის მდგრადობის ანალიზი

GFSM – საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელო

IMF – საერთაშორისო სავალუტო ფონდი

SDR – ნასესხობის სპეციალური უფლება

PPP – საჯარო და კერძო პარტნიორობის პროექტები

PPA – გარანტირებული შესყიდვების ხელშეკრულებები



შემაჯავებელი მიმოხილვა

ვალის მართვას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ფინანსური და მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად. სწორად განსაზღვრული ვალის მოცულობა სახელმწიფოს საშუალებას აძლევს თავიდან აირიდოს ზედმეტი ან ნაკლები ვალის აღება და მასთან დაკავშირებული დანახარჯები. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია შეფასდეს რამდენად ეფექტიანად ხორციელდება ქვეყანაში ვალის მართვის პროცესი.

2014 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტი, რომლის მიზანს წარმოადგენდა 2010-2014 წლებში სახელმწიფო ვალის მართვის არსებული პრაქტიკის შესწავლა. აღნიშნული მიზნით შესწავლილ იქნა ვალის მიმართულებით არსებული მარეგულირებელი ნორმები და მათი შესაბამისობა საერთაშორისო სტანდარტებთან, დასაგეგმი წლისათვის სავალო საჭიროების განსაზღვრასა და ახალი კრედიტის აღებასთან დაკავშირებული პროცესები, პირობითი ვალდებულებები. აუდიტის ობიექტს წარმოადგენდა საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

აუდიტის ფარგლებში გამოვლინდა ვალის მართვასთან დაკავშირებული შემდეგი ხარვეზები:

- საანგარიშო პერიოდში სამინისტროს არ ჰქონდა შემუშავებული სახელმწიფო ვალის მართვისა და სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარების სტრატეგია;
- სამინისტრო არ ითვალისწინებდა სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების საკრედიტო ვალდებულებებს ფისკალური რისკების ანალიზისას;
- საკრედიტო რესურსის მოზიდვის ეტაპზე არ ხორციელდებოდა სხვადასხვა დაფინანსების წყაროს მიერ შემოთავაზებული საკრედიტო პირობების ანალიზის დადოკუმენტირება;
- სახელმწიფო ვალისთვის დამახასიათებელი რისკების შეფასება და ვალის მდგრადობის ანალიზი სისტემურ ხასიათს არ ატარებდა;
- არ არსებობდა ფორმალური სახელმძღვანელო ან მეთოდოლოგია, რომელშიც აღწერილი იქნებოდა, თუ როგორ და რა მეთოდით უნდა მოხდეს დასაგეგმი წლისათვის სავალო საჭიროების დადგენა.

გემოაღნიშნული მიგნებების აღმოსაფხვრელად გაიცა 9 რეკომენდაცია.

წინამდებარე ანგარიში შემდგომი რეაგირების აუდიტია, რომლის მიზანია შეაფასოს, რამდენად გაუმჯობესდა გემოაღნიშნული რეკომენდაციების შედეგად ვალის მართვის პროცესი. გაცემული რეკომენდაციების შესრულების შეფასებისას, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა განმეორებით შეისწავლა ვალის მართვის პროცესთან დაკავშირებული საკითხები და უპასუხა შემდეგ კითხვებს:

- რამდენად სრულყოფილია სახელმწიფო ვალის არსებული განმარტება?
- რამდენად სრულყოფილად არის წარმოდგენილი პირობითი ვალდებულებები საბიუჯეტო დოკუმენტებში?
- დადგენილია თუ არა საკრედიტო რესურსების საჭიროების განსაზღვრის პროცესში ჩართული მხარეების ანგარიშვალდებულება?

შემდგომი რეაგირების აუდიტით გამოვლინდა, რომ შესრულდა 4 რეკომენდაცია. კერძოდ, გაუმჯობესდა სესხის აღებასთან დაკავშირებული პროცედურები და ხორციელდება შემოთავაზებული სასესხო პირობების წინასწარი შეფასება და ახალი სესხის აღებისას სახელმწიფო ვალის პორტ-



ფელის რისკებისა და მდგრადობის ანალიზი. ასევე, ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადდა და დამტკიცდა „მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგია 2019-2021 წლებისთვის“, სადაც ასევე გან-
რილია მთავრობის ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარების ხელშეწყობის მიზნით განსახორ-
ციელებელი ღონისძიებები. გარდა ამისა, 2015 წლიდან ფინანსთა სამინისტრომ დაიწყო ვალის
მდგრადობის ანალიზის დოკუმენტის მომზადება, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მეთოდო-
ლოგიის შესაბამისად და მისი ყოველწლიურად ბიუჯეტის კანონპროექტთან ერთად წარმოდგენა.

მიუხედავად ფინანსთა სამინისტროს მიერ განხორციელებული ზემოაღნიშნული აქტივობები-
სა, შემდგომი რეაგირების აუდიტის შედეგად გამოვლინდა გარკვეული ნაკლოვანებები, რო-
მელთა აღმოფხვრა მნიშვნელოვანია ვალის ეფექტიანი მართვისათვის. კერძოდ:

- სხვადასხვა მიზნობრიობიდან გამომდინარე, არსებული კანონმდებლობა განსაზღვ-
რავს სახელმწიფო ვალისა და მთავრობის ვალის დეფინიციებს, რომლებიც ეფუძნება
სხვადასხვა ბაზისს და არ შეესაბამება საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანე-
ლოში (GFSM 2014) მოცემულ სახელმწიფო სექტორის ვალის განმარტებას;
- მთავრობის ვალის ნაშთში აღარ ხდება ე.წ. „ისტორიული ვალის“ გათვალისწინება, რომე-
ლიც „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონით საშინაო ვალის შემადგენელი კომპონენტია;
- საჯარო ფინანსების სტატისტიკის წარმოების მიზნებისათვის არ არის განმარტებული
პირობითი ვალდებულებები. შესაბამისად, საბიუჯეტო დოკუმენტებში სრულყოფილად
არ ხდება პირობითი ვალდებულებების მოცულობის გათვალისწინება, რადგან არ არის
დადგენილი მისი სრული მოცულობა;
- სავალო საჭიროების განსაზღვრის პროცესთან დაკავშირებით, ფინანსთა სამინისტროს
არ აქვს ფორმალური სახელმძღვანელო ან მეთოდოლოგია, რომელშიც აღწერილი
იქნება პროცესში ჩართული სტრუქტურული ერთეულების როლი, მოვალეობები და
პროცედურების განხორციელების შესაბამისი ვადები.

რეკომენდაციები:

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს:

1. არსებული კანონმდებლობით, სხვადასხვა მიზნისათვის განსაზღვრული ვალის განმარტებე-
ბი ფინანსთა სამინისტრომ შესაბამისობაში მოიყვანოს საჯარო ფინანსებისა და საჯარო სექ-
ტორის ვალის სტატისტიკის სახელმძღვანელოებთან და უზრუნველყოს მათი ურთიერთთავსე-
ბადობა.
2. ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშაოს მიდგომა სახელმწიფოს წინაშე არსებულ ვალდებულე-
ბებში ისტორიული ვალიდან გამომდინარე ვალდებულებების წარმოდგენის უზრუნველსაყოფად.
3. საჯარო ფინანსების სტატისტიკის წარმოების მიზნებისთვის, ფინანსთა სამინისტრომ უზრუნ-
ველყოს საკანონმდებლო დონეზე პირობითი ვალდებულებების განმარტება, მათი მოცულო-
ბის შეფასება და შესაბამის საბიუჯეტო დოკუმენტებში წარმოდგენა.
4. ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე სავალო საჭიროების განსაზღვრის პროცესის გამჭვირვალობის,
განგრძობადობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად, სამინისტრომ უზრუნველ-
ყოს ამ პროცესში ჩართული მხარეების როლის, განსახორციელებელი დეტალური პროცედუ-
რებისა და შესაბამისი ვადების ფორმალიზება.



1. შესავალი

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დაფინანსების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წყაროს სახელმწიფო ვალი წარმოადგენს. მისი ეფექტიანად მართვის პირობებში, მოზიდული სახსრები ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის მასტიმულირებელი ფაქტორია, ხოლო არაეფექტიანი მართვის პირობებში ქვეყანა შესაძლოა ეკონომიკური ზრდის ნაცვლად კრიზისამდე მივიდეს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია მუდმივად ხორციელდებოდეს სახელმწიფო ვალის მართვასთან დაკავშირებული გამოწვევების ანალიზი და მათ საპასუხოდ გატარდეს შესაბამისი ღონისძიებები.

2014 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტი. აუდიტის შედეგად გამოვლენილი ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად გაიცა 9 რეკომენდაცია, რომელთაგან, დღევანდელი მდგომარეობით, შესრულებულია 4 რეკომენდაცია.

1.1 აუდიტის მოტივაცია

რეკომენდაციების შესრულების მაჩვენებელი სახელმწიფო ვალის მართვის შემდგომი რეაგირების ეფექტიანობის აუდიტის ჩატარების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი იყო. თუმცა, ვალის მართვის პრაქტიკის შესწავლა ასევე მიზანშეწონილად ჩაითვალა შემდეგი გარემოებების გათვალისწინებით:

- „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად შემოღებულ იქნა მთავრობის ვალის ცნება;
- 2014-2018 წლებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა (78%-ით)¹ სახელმწიფო ვალის ნაშთი;
- საზოგადოების მხრიდან მაღალი ინტერესი სახელმწიფო ვალის მიმართ;
- მსოფლიო ბანკის რეკომენდაცია, სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის მისაღწევად სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტის² რეგულარულად ჩატარების შესახებ.

1.2 აუდიტის მიზანი და კითხვები

აუდიტის მიზანია დაადგინოს 2014 წელს სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტით გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა და შეაფასოს, რამდენად გაუმჯობესდა ვალის მართვის პროცესი აღნიშნულ პერიოდში.

აღნიშნული მიზნის მისაღწევად აუდიტის ჯგუფმა პასუხი გასცა შემდეგ კითხვებს:

- რამდენად სრულყოფილია სახელმწიფო ვალის არსებული განმარტება?
- რამდენად სრულყოფილად არის წარმოდგენილი პირობითი ვალდებულებები საბიუჯეტო დოკუმენტებში?
- დადგენილია თუ არა საკრედიტო რესურსების საჭიროების განსაზღვრის პროცესში ჩართული მხარეების ანგარიშვალდებულება?

¹ დღიშნულ ზრდაში 51% წილი წარმოადგენს ეროვნული ვალუტის გაუფასურების ეფექტს.

² „ვალის მართვის ეფექტიანობის შეფასების“ (DeMPA) მეთოდოლოგია, 2015.



1.3 აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის მიმდინარეობისას, შეფასების კრიტერიუმად გამოყენებულ იქნა საკანონმდებლო აქტები და რეგულაციები, რომლებიც არეგულირებს სახელმწიფო ვალის მართვასთან დაკავშირებულ პროცედურებს:

- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ვალის შესახებ“;
- საქართველოს ორგანული კანონი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2019 წლის 5 აპრილის №99 ბრძანება „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“;
- წლიური სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი;
- მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგია 2019-2021 წლებისათვის;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2017 წლის 31 მარტის №106 ბრძანება „საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფების დამტკიცების თაობაზე“.

საერთაშორისო სტანდარტები და უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელოები:

- ვალის მართვის ეფექტიანობის შეფასება (DeMPA, 2015), მსოფლიო ბანკი;³
- საჯარო ფინანსების სტატისტიკის მეთოდოლოგიის სახელმძღვანელო (GFSM 2014), საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (IMF);⁴
- სახელმწიფო სექტორის ვალის სტატისტიკის სახელმძღვანელო შემდგენელთა და მომხმარებლებისათვის, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (IMF);⁵
- პასუხისმგებლიანი სახელმწიფო დაკრედიტებისა და სესხის აღების პრინციპები, გაერთიანებული ერების კონფერენცია ვაჭრობასა და განვითარებაზე (UNCTAD);⁶
- სახელმწიფო ვალის მართვის განახლებული სახელმძღვანელო, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (IMF).⁷

1.4 აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია

აუდიტის ობიექტია საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. აუდიტი მოიცავს 2015 წლიდან აუდიტის ძირითადი პროცედურების დასრულებამდე პერიოდს.

აუდიტის კითხვებზე პასუხის გასაცემად აუდიტის ჯგუფმა გამოიყენა შემდეგი მეთოდები:

- მარეგულირებელი ნორმების შესწავლა და ანალიზი;
- გასაუბრება აუდიტის ობიექტის წარმომადგენლებთან;
- აუდიტის ობიექტების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზი;
- საერთაშორისო უკეთესი პრაქტიკის, მეთოდოლოგიებისა და სტანდარტების ანალიზი;
- რაოდენობრივი და სტატისტიკური ანალიზი.

³ Debt Management Performance Assessment (DeMPA), World Bank, 2015.

⁴ Government Finance Statistics Manual, IMF, 2014.

⁵ Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users, IMF, 2013.

⁶ Principles on promoting responsible sovereign lending and borrowing, UNCTAD, 2012.

⁷ Revised Guidelines for Public Debt Management, IMF, 2014.



2. ზოგადი ინფორმაცია

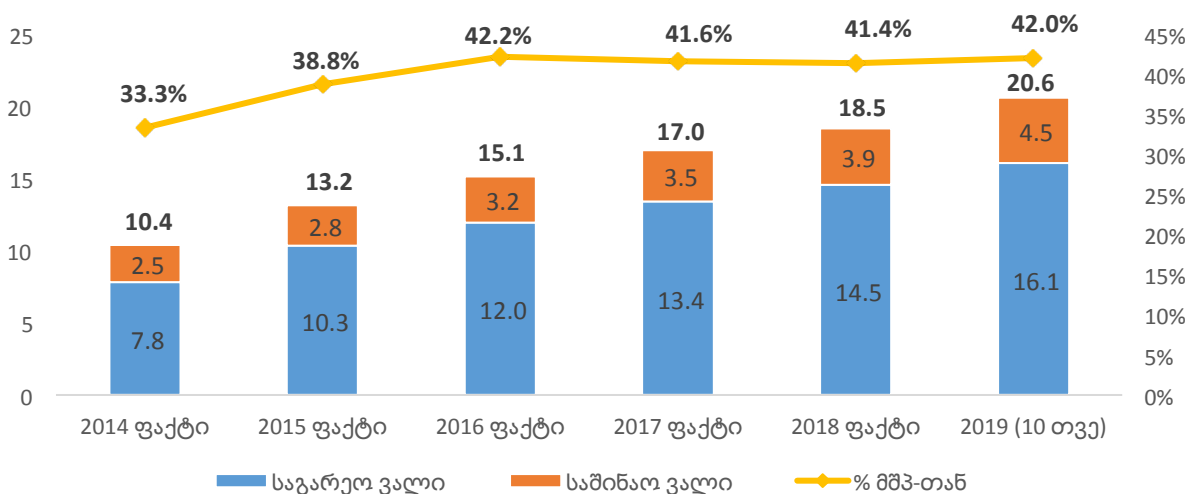
2.1 სახელმწიფო ვალის პოზიფიკა

საქართველოს „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონის მიხედვით, სახელმწიფო ვალი განსაზღვრულია, როგორც „საქართველოს სახელით საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და მისი გარანტიით სხვა ორგანოების/დანესებულებების მიერ დადებული ხელშეკრულებებით აღებული, ეროვნული ვალუტით გამოსახული, აგრეთვე საქართველოს სახელით საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ ეროვნულ ან უცხოურ კონვერტირებად ვალუტაში დენომინირებული სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების განთავსებიდან მიღებული და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ საქართველოსთვის დამტკიცებული საფინანსო რესურსიდან მიღებული სახელმწიფო საშინაო და საგარეო ვალების ჯამური თანხა“.

სახელმწიფო ვალის ნაშთი მზარდი ტენდენციით ხასიათდება და 2019 წლის ოქტომბრის მდგომარეობით ნომინალურ გამოსახულებაში 20.6 მლრდ ლარს⁸ შეადგენს, რაც 10.2 მლრდ ლარით (98.6%-ით) აღემატება 2014 წლის ბოლოს არსებულ მაჩვენებელს. აღნიშნულ პერიოდში სახელმწიფო ვალის მოცულობის მნიშვნელოვანი ზრდა განპირობებულია როგორც ახალი ვალდებულებების აღებით, ასევე ამ პერიოდში ეროვნული ვალუტის გაუფასურებით (აღნიშნულ ზრდაში 54.4%-იანი წილი ეროვნული ვალუტის გაუფასურების ეფექტია).

სახელმწიფო ვალის ნაშთი შედგება საშინაო და საგარეო ვალის ნაშთებისაგან. საქართველოში, სახელმწიფო ვალის კლასიფიცირება საშინაო და საგარეო ვალად ხდება ვალუტის მიხედვით. შესაბამისად, საშინაო ვალი წარმოადგენს საქართველოს მთავრობის ყველა იმ ვალდებულებას, რომელიც აღებულია ეროვნულ ვალუტაში, ხოლო საგარეო ვალი – უცხოურ ვალუტაში დენომინირებული ვალდებულება. 2019 წლის 10 თვის მდგომარეობით, მთლიანი სახელმწიფო ვალის 78% უცხოურ ვალუტაში დენომინირებულ კრედიტებს წარმოადგენს.

დიაგრამა 1. სახელმწიფო ვალის ნაშთი და მისი ფარდობა მშპ-სთან⁹ (მლრდ ლარი)



⁸ მოიცავს ისტორიულ ვალს – 672 მლნ ლარის ოდენობით.

⁹ 2019 წლის შემთხვევაში წარმოდგენილია მშპ-ის საპროგნოზო მაჩვენებელი.

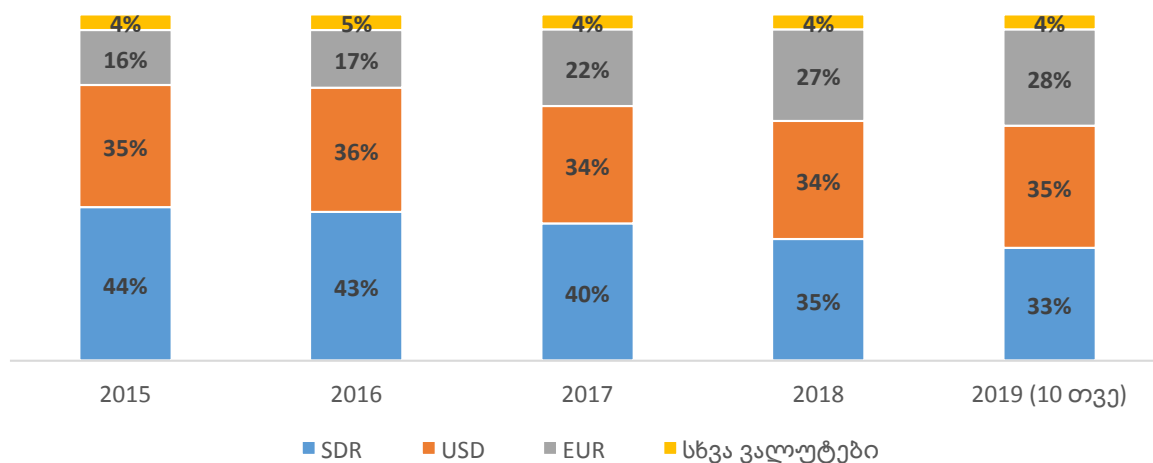


სახელმწიფო საგარეო ვალი მოიცავს ორმხრივი და მრავალმხრივი კრედიტორებისაგან აღებულ სესხებს, ევრობონდებს,¹⁰ გარანტირებულ კრედიტსა და საქართველოს ეროვნული ბანკის საგარეო ვალს. უნდა აღინიშნოს, რომ მრავალი წელია რაც საგარეო ვალის ნაშთის კომპონენტებში დომინირებს მრავალმხრივი კრედიტორებისაგან მიღებული სესხების მოცულობა. 2019 წლის 10 თვის მდგომარეობით, ყველაზე დიდი მოცულობის ვალი (5.6 მლრდ ლარი, მთლიანი მრავალმხრივი კრედიტის მოცულობის 50%) საქართველოს მსოფლიო ბანკისგან აქვს აღებული. რაც შეეხება ორმხრივ კრედიტორებს, უდიდესი წილი 34.4% (934 მლნ ლარი) გერმანიაზე (KfW) მოდის.

საგარეო წყაროებიდან მოზიდული კრედიტები მიემართება ბიუჯეტის მხარდამჭერ და საინვესტიციო სესხებზე. ბიუჯეტის მხარდამჭერი სესხების მიზნობრიობა, საინვესტიციო პროექტებისგან განსხვავებით, წინასწარ განსაზღვრული არ არის და ძირითადად ხმარდება ბიუჯეტის საჭიროებების დაფინანსებას.

ვინაიდან 2019 წლის მდგომარეობით სახელმწიფო ვალის უდიდესი წილი საგარეო ვალს უჭირავს, მნიშვნელოვანია მისი გაანალიზება სავალუტო სტრუქტურის მხრივ. მთავრობის საგარეო ვალი¹¹ შედგება 6 სხვადასხვა ვალუტაში¹² გაფორმებული სასესხო ვალდებულებებისაგან. საგარეო ვალის პორტფელში ყველაზე დიდი წილი ნასესხობის სპეციალურ უფლებასა (SDR) და აშშ დოლარში (USD)¹³ გაფორმებულ სესხებს უჭირავთ. შესაბამისად, საგარეო ვალის მოცულობის ზრდასთან ერთად სავალუტო რისკის ანალიზი სულ უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს. აღსანიშნავია, რომ წლიდან წლამდე იზრდება (2014 წელთან შედარებით გაიზარდა 11 პროცენტული პუნქტით) ევროში დენომინირებული სესხების წილი, რაც შეესაბამება 2019-2021 წლების მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიით გაცხადებულ მიზანს.¹⁴

დიაგრამა 2. 2015-2019 წლებში მთავრობის საგარეო ვალის სტრუქტურა ვალუტების მიხედვით



¹⁰ 2011 წელს გამოშვებული 500 მლნ აშშ დოლარის ღირებულების 10-წლიანი ობლიგაციები.

¹¹ სახელმწიფო საგარეო ვალს გამოკლებული საქართველოს ეროვნული ბანკის საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიმართ ვალი (613.1 მლნ ლარი).

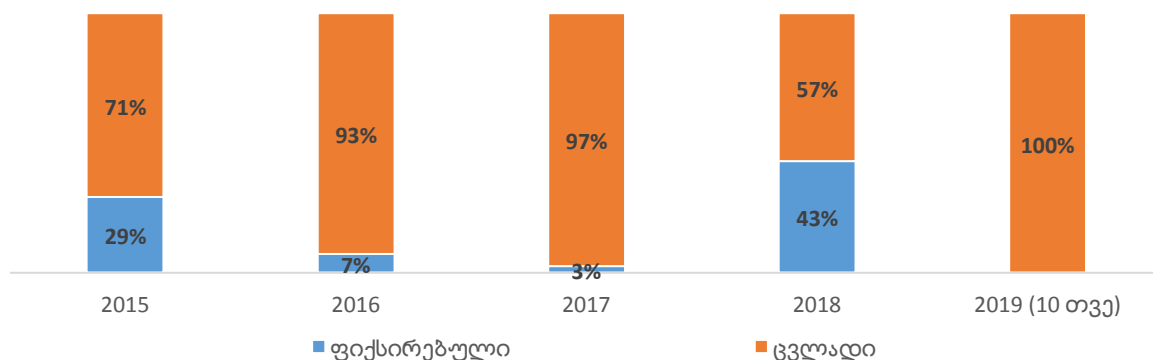
¹² აშშ დოლარი, ნასესხობის სპეციალური უფლება, ჩინური იუანი, ევრო, იაპონური იენი, ქუვეითური დინარი.

¹³ SDR – წარმოადგენს საერთაშორისო სარეზერვო აქტივს, რომლის ღირებულებაც ემყარება 5 ვალუტას: აშშ დოლარს, ევროს, ჩინურ იუანს, იაპონურ იენს და დიდი ბრიტანეთის გირვანქა სტერლინგს.

¹⁴ სავალუტო რისკის შემცირების მიზნით, ფინანსთა სამინისტრო გეგმავს ევროში დენომინირებული სესხების მოცულობის ზრდას.

მთავრობის საგარეო ვალის პორტფელისათვის მზარდია საპროცენტო რისკი, რაც გამოიხატება პორტფელში ცვალებადი საპროცენტო განაკვეთის მქონე სესხების წილის ზრდით. აღსანიშნავია, რომ ბოლო წლებში გაფორმებული სასესხო ხელშეკრულებების უდიდესი ნაწილი ცვალებად საპროცენტო განაკვეთშია, რაც ზრდის საგარეო ვალის მომსახურების ხარჯების მერყეობის რისკს.

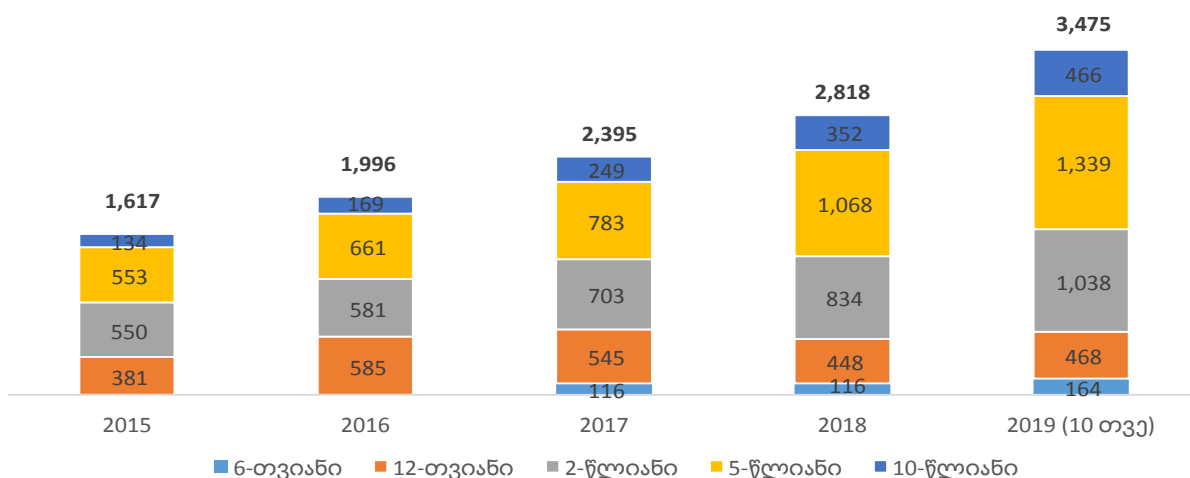
დიაგრამა 3. 2015-2019 (10 თვე) წლებში გაფორმებული სასესხო ხელშეკრულებებით განსაზღვრული საგარეო ვალის ნაშთი საპროცენტო განაკვეთის სახეების მიხედვით



2019 წლის 10 თვის მდგომარეობით, სახელმწიფო ვალის 22% (4.5 მლრდ ლარი) საშინაო ვალია. საშინაო ვალის პორტფელი შედგება სახაზინო ვალდებულებებისა და ობლიგაციებისგან, ეროვნული ბანკის მიმართ ვალისგან და ისტორიული ვალისგან.

თავის მხრივ, სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდები მოიცავს 6-თვიან და 12-თვიან სახაზინო ვალდებულებებსა და 2, 5 და 10-წლიან სახაზინო ობლიგაციებს. კაპიტალის ბაზრის განვითარების მიზნით, ფინანსთა სამინისტრომ 2018 წლიდან დაიწყო 2, 5 და 10-წლიანი ვადიანობის ობლიგაციების ბენჩმარკ ბონდების¹⁵ სახით ემიტირება. 2019 წლის 10 თვის მდგომარეობით, ჯამურად გამოსულია 2 მლრდ ლარის ნომინალური ღირებულების ბონდები.

დიაგრამა 4. 2015-2019 (10 თვე) წლების საშინაო ვალის ნაშთში სახაზინო ფასიანი ქაღალდები ვადიანობის მიხედვით (მლნ ლარი)¹⁶



¹⁵ ბენჩმარკ ბონდები წარმოადგენს გამსხვილებულ ემისიებს, წინასწარ ცნობილი პერიოდულობით და თანაბარი მოცულობებით (ერთიანი დაფარვით).

¹⁶ დიაგრამაზე მოცემული მაჩვენებლები არ მოიცავს სხვა სახელმწიფო ფასიან ქაღალდებს, კერძოდ, ობლიგაციებს საქართველოს ეროვნული ბანკისთვის და ობლიგაციებს ღია ბაზრის ოპერაციებისთვის.



2.2 ვალის მართვის ორგანიზაციული სტრუქტურა საქართველოში

სახელმწიფო ვალის მართვის პროცესი მოიცავს ვალის მართვის სტრატეგიის შემუშავებასა და მის განხორციელებას, რომლის საშუალებით უზრუნველყოფილი უნდა იყოს საჭირო რაოდენობის ფინანსური სახსრები შესაბამისი ხარჯებისა და რისკების გათვალისწინებით.¹⁷

სახელმწიფო ვალის მართვის ძირითადი მიზნებია მთავრობის ფინანსური საჭიროებების უზრუნველყოფა და ვალის მოცულობის შენარჩუნება გონივრული რისკის დონის პირობებში, ხოლო ქვეყნის – საშინაო ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარება.¹⁸

საქართველოს სახელმწიფო ვალის მართვაზე, მის მომსახურებასა და სახელმწიფო ვალის რეესტრის წარმოებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონით, ფინანსთა სამინისტროს აქვს განსაკუთრებული უფლება საქართველოს მთავრობის თანხმობით და ეროვნულ ბანკთან კონსულტაციით:

- გააფორმოს ხელშეკრულებები ფულადი სახსრების ვალად აღების შესახებ;
- საქართველოს და სხვა ქვეყნის საფინანსო ორგანიზაციებს მისცეს კრედიტებისათვის სახელმწიფო გარანტიები.¹⁹

გემოაღნიშნული ვალდებულებების შესრულებას უზრუნველყოფს ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო ვალის მართვის დეპარტამენტი. 2016 წელს ფინანსთა სამინისტროში განხორციელებული სტრუქტურული რეფორმის შედეგად, სახელმწიფო ვალის დეპარტამენტი დაიყო 5 სამმართველოდ, რომელთა მეშვეობითაც იმართება როგორც საშინაო, ასევე საგარეო ვალი:

- ფასიანი ქაღალდების სამმართველო;
- ანალიტიკური სამმართველო;
- ვალის აღრიცხვა-ანგარიშგების სამმართველო;
- საინვესტიციო პროექტების სამმართველო;
- ევროინტეგრაციის და პროგრამების სამმართველო.

2.3 2014 წელს ჩატარებული აუდიტის შედეგები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2014 წელს ჩაატარა სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტი. აუდიტის ობიექტი იყო საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო (შემდგომში – სამინისტრო). აუდიტის შედეგად გამოვლინდა სახელმწიფო ვალის მართვაში არსებული შემდეგი ნაკლოვანებები:

- საანგარიშო პერიოდში სამინისტროს არ ჰქონდა შემუშავებული სახელმწიფო ვალის მართვისა და სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარების სტრატეგია;
- სამინისტრო არ ითვალისწინებდა სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების საკრედიტო ვალდებულებებს ფისკალური რისკების ანალიზისას;
- საკრედიტო რესურსის მოზიდვის ეტაპზე არ ხორციელდებოდა სხვადასხვა დაფინანსე-

¹⁷ Revised Guidelines for Public Debt Management, IMF, 2014, გვ. 5.

¹⁸ „ვალის მართვის ეფექტიანობის შეფასების“ (DeMPA) მეთოდოლოგია, 2015.

¹⁹ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ვალის შესახებ“, თავი I, მუხლი 2, პუნქტი 2.



ბის წყაროს მიერ შემოთავაზებული საკრედიტო პირობების ანალიზის დადოკუმენტირება;

- სახელმწიფო ვალისთვის დამახასიათებელი რისკების შეფასება და ვალის მდგრადობის ანალიზი არ ატარებდა სისტემატურ ხასიათს;
- არ არსებობდა ფორმალური სახელმძღვანელო ან მეთოდოლოგია, რომელშიც აღწერილი იქნებოდა, როგორ და რა მეთოდით უნდა დადგინდეს დასაგეგმი წლისათვის სავალ საჭიროება.

სახელმწიფო ვალის მართვაში იდენტიფიცირებული ნაკლოვანებების გამოსწორების მიზნით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა გასცა 9 რეკომენდაცია, რომელთაგან შესრულდა 4 რეკომენდაცია:

- ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშაოს სახელმწიფო ვალის მართვის სტრატეგია, რომელიც შესაბამისობაში იქნება ქვეყნის განვითარების საერთო სტრატეგიასთან და უზრუნველყოფს დასახული მიზნების მიღწევას;
- მთავრობის განკარგულების პროექტზე თანდართულ მასალებთან ერთად ფინანსთა სამინისტრომ წარადგინოს სესხის აღებასთან დაკავშირებული დეტალური ანალიზის ამსახველი დოკუმენტები, სადაც ნათლად იქნება მოცემული სხვა ალტერნატიული დაფინანსების წყაროებთან მიმართებაში არსებული პირობებით სესხის აღების უპირატესობა;
- სახელმწიფო ვალის მართვაზე პასუხისმგებელმა უწყებამ უზრუნველყოს ვალის მდგრადობის სრულყოფილი ანალიზის რეგულარულად (საბიუჯეტო წლის განმავლობაში არანაკლებ ერთხელ) ჩატარება და სისტემატურად განახორციელოს სახელმწიფო ვალის არსებული პორტფელის შესაბამისი რისკების მონიტორინგი;
- საქართველოს ეროვნულ ბანკთან კოორდინაციით, ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშაოს სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარების სტრატეგია და გაანალიზდეს ის პოტენციური ღონისძიებები (სტიმულები), რაც ხელს შეუწყობს ბაზრის განვითარებას.

მიმდინარე მდგომარეობით არ არის შესრულებული შემდეგი რეკომენდაციები:

- ფინანსთა სამინისტრომ უზრუნველყოს სახელმწიფო სექტორის მიერ ნაკისრი პირობითი ვალდებულებების სრულყოფილი ასახვა საბიუჯეტო დოკუმენტებში, ვალდებულებების შესაბამისი მფლობელისა და მახასიათებლის მითითებით;
- სახელმწიფო ვალთან დაკავშირებული მაკროეკონომიკური ანალიზების ჩატარების პროცესში ფინანსთა სამინისტრომ უზრუნველყოს პირობითი ვალდებულებების მოცულობისა და მათთან დაკავშირებული რისკების გათვალისწინება;
- საქართველოს კანონში „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ შესაბამისი ცვლილებების განხორციელებით, სახელმწიფო ვალის შესახებ არსებული განმარტება შესაბამისობაში მოვიდეს საერთაშორისო სტანდარტებით გათვალისწინებულ მოთხოვნებთან;
- ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშაოს სავალ საჭიროებების განსაზღვრის წესი/პროცედურა, რომლის მეშვეობითაც ოფიციალურად დარეგულირდება აღნიშნული პროცესი;
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დებულებაში შევიდეს ცვლილება, რომლის საფუძველზეც განისაზღვრება პროცესში ჩართული დეპარტამენტების ფუნქცია-მოვალეობები, სავალ საჭიროებების დადგენის მიმართულებით.



3. აუდიტის მიზნები

3.1 სახელმწიფო ვალისა და პირობითი ვალდებულებების აღრიცხვა

სახელმწიფო ვალის განმარტება არ შეესაბამება საერთაშორისო პრაქტიკით განსაზღვრულ მიდგომებს.

სახელმწიფო ვალის განმარტებას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება, ვინაიდან ის უზრუნველყოფს ვალის შესახებ რეალური სურათის წარმოჩენას. გარდა ამისა, აღნიშნული საშუალებას იძლევა სახელმწიფო ვალთან დაკავშირებული ინდიკატორები გახდეს შესადარი საერთაშორისო დონეზე.

თავდაპირველი აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ საქართველოს კანონში „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ წარმოდგენილი სახელმწიფო ვალის განმარტება და მის საფუძველზე მომზადებული სახელმწიფო ვალის ნაშთის ინსტიტუციური დაფარვა არ შეესაბამებოდა საერთაშორისოდ აღიარებულ მოთხოვნებს და ვერ უზრუნველყოფდა სახელმწიფო ვალის შესახებ ინფორმაციის სისრულესა და გამჭვირვალობას. კერძოდ, წარმოდგენილი ვალის განმარტება არ იყო თანხვედრაში საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოსთან (GFSM 2001). შესაბამისად, გამოვლენილი ნაკლოვანებებიდან გამომდინარე, გაიცა შემდეგი რეკომენდაცია:

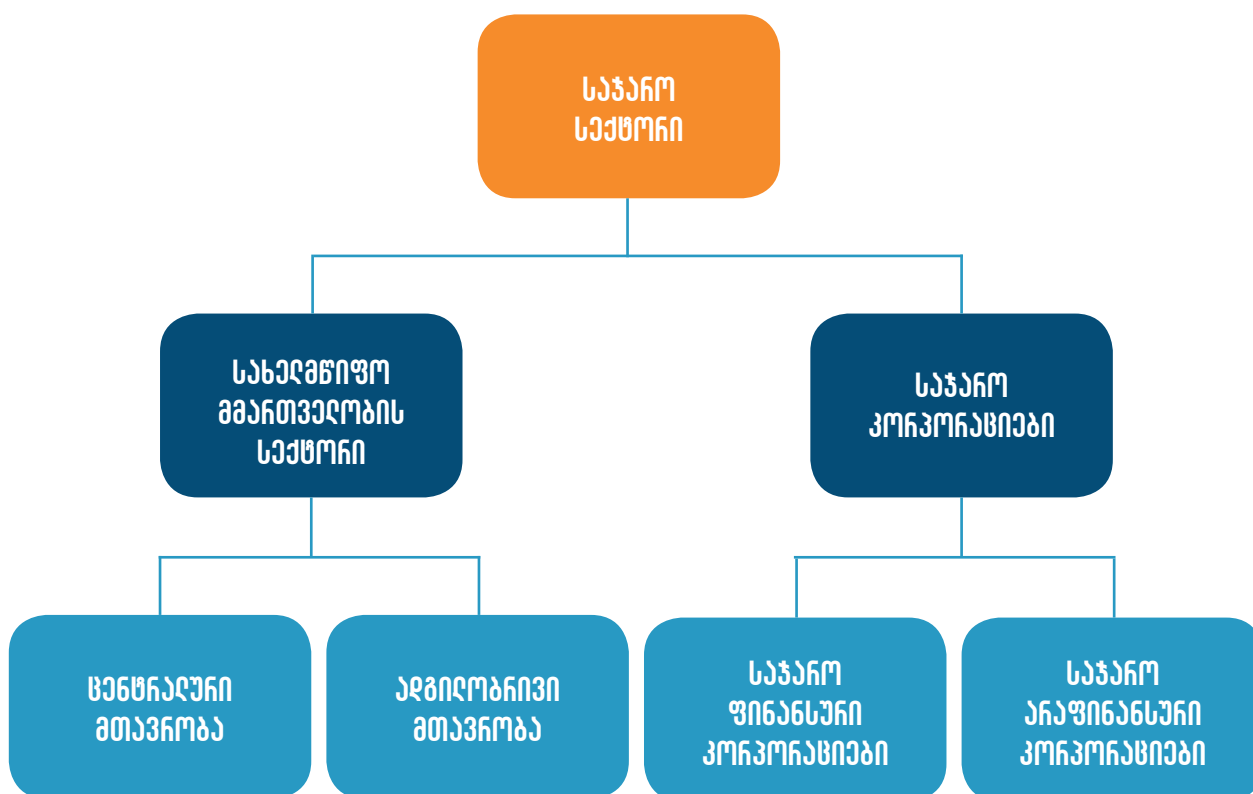
- საქართველოს კანონში „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ შესაბამისი ცვლილებების განხორციელებით, სახელმწიფო ვალის შესახებ არსებული განმარტება შესაბამისობაში მოვიდეს საერთაშორისო სტანდარტებით გათვალისწინებულ მოთხოვნებთან.

თავდაპირველი აუდიტის შემდგომ განახლდა საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელო (GFSM), რის შედეგადაც მოხდა ეკონომიკის ინსტიტუციური სექტორიზაცია და განისაზღვრა საჯარო სექტორის დონეები. შესაბამისად, 2019 წელს დაკორექტირდა საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაცია, სადაც აისახა ზემოხსენებული ცვლილებები. თუმცა შემდგომი რეაგირების აუდიტის შედეგად დადგინდა, რომ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონით განსაზღვრული სახელმწიფო ვალის განმარტება განსხვავდება სახელმძღვანელოში (GFSM 2014) წარმოდგენილი განმარტებისგან. მიუხედავად იმისა, რომ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონში 2014 წლის შემდეგ რამდენჯერმე განხორციელდა ცვლილება, იგი არ შეხებია განმარტებას და კანონით განსაზღვრული სახელმწიფო ვალი, ისევ თავდაპირველი სახით არის წარმოდგენილი.

GFSM 2014-ის მიხედვით, საჯარო სექტორი მოიცავს სახელმწიფო მმართველობის სექტორს და საჯარო კორპორაციებს (იხ. დიაგრამა 5). GFSM 2014-ის ქვესახელმძღვანელო – „საჯარო სექტორის ვალის სტატისტიკა“, ვალს წარმოადგენს აღნიშნული ინსტიტუციური სექტორების შესაბამისად.



დიაგრამა 5. საჯარო სექტორის ინსტიტუციური დაყოფა GFSM 2014-ის მიხედვით²⁰



საკანონმდებლო დონეზე, 2019 წლამდე ვალი განიმარტებოდა მხოლოდ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონით და მის საფუძველზე დათვლილი ვალის ნაშთი გამოიყენებოდა „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით განსაზღვრული ვალის წესის ლიმიტის²¹ გამოსათვლელად. ორგანულ კანონში განხორციელებული ცვლილებით,²² მხოლოდ ვალის წესის მიზნებისათვის შემოღებულ იქნა ახალი ტერმინი – მთავრობის ვალი, რომელიც სახელმწიფო ვალისაგან განსხვავებით არ მოიცავს ეროვნული ბანკის IMF-ის მიმართ ვალს და დამატებით მოიცავს საბიუჯეტო ორგანიზაციების ვალსა და „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულებას.

²⁰ GFSM 2014-ის მიხედვით, საჯარო ფინანსური კორპორაციები მოიცავს: ცენტრალურ ბანკს, სხვა დეპოზიტების მიმღებ საჯარო კორპორაციებს და სხვა საჯარო საფინანსო კორპორაციებს. საჯარო არაფინანსური კორპორაციები კი შედგება რეზიდენტი ინსტიტუციური ერთეულებისგან, რომლებიც ძირითადად ჩართულნი არიან საბაზრო საქონლის ან არაფინანსური მომსახურების წარმოებაში.

²¹ სახელმწიფო ვალის მშპ-თან ფარდობა არ უნდა აღემატებოდეს 60%-ს.

²² 2018 წლის 14 დეკემბერს „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანულ კანონში განხორციელდა ცვლილება, რომელიც ძალაში შევიდა 2019 წლის 1-ლი იანვრიდან.

როგორც ზემოაღნიშნულიდან ჩანს, მთავრობის ვალი მოიცავს უფრო მეტ კომპონენტს, ვიდრე სახელმწიფო ვალი და შეესაბამება GFSM 2014-ით განსაზღვრულ სახელმწიფო სექტორის ვალს (General Government),²³ თუმცა იგი სრულად არ ფარავს საჯარო სექტორის ვალს. კერძოდ, არ მოიცავს არასაბიუჯეტო ორგანიზაციებისა და საჯარო არაფინანსური კორპორაციების ვალს.

საყურადღებოა, რომ 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე თანდართული ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტში წარმოდგენილი ინფორმაციით, განხორციელდა სახელმწიფო საწარმოების მნიშვნელოვანი ნაწილის სექტორიზაცია GFSM 2014-ის მიხედვით. შესაბამისად, მოხდა მათი დაკლასიფიცირება საჯარო კორპორაციებად ან სახელმწიფო მმართველობის საწარმოებად. თუმცა, საწარმოების დაკლასიფიცირების პროცესი არ დასრულებულა და ჯერ კიდევ მიმდინარეობს.

აღსანიშნავია, რომ საწარმოთა სექტორიზაციის მიუხედავად, არ მომხდარა სახელმწიფო მმართველობის სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოების ვალდებულებების გათვალისწინება მთავრობის ვალის მიმართ დადგენილი 60%-იანი ლიმიტის გაანგარიშებაში. დოკუმენტში წარმოდგენილი ანალიზის მიხედვით, მსგავსი ტიპის საწარმოების გავლენა სახელმწიფო ვალზე მშპ-ის 1.2%-ს შეადგენს.

აღსანიშნავია ისიც, რომ მთავრობის ვალის განსხვავებული განმარტებაა მოცემული სამინისტროს მიერ 2019 წლის თებერვალში გამოქვეყნებულ მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიაში²⁴ 2019-2021 წლებისათვის, რომლის მიხედვით, მთავრობის ვალი წარმოადგენს სახელმწიფო ვალისა და ეროვნული ბანკის IMF-ის მიმართ არსებული ვალდებულებების სხვაობას.

შედეგად, არსებული კანონმდებლობით განსაზღვრული არცერთი ვალის განმარტება და მათ საფუძველზე დათვლილი ინდიკატორები არ იძლევა სრულ ინფორმაციას სახელმწიფო ვალდებულებების შესახებ.

²³ სოციალური სადაზღვევო ფონდების გამოკლებით.

²⁴ მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის დოკუმენტი ასახავს საქართველოს მთავრობის გეგმებს, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ ვალის მართვის ეფექტიანი პოლიტიკის გატარება და ვალის მართვის მიზნების მიღწევა თაობაზე შორის რესურსების სამართლიანი განაწილების პრინციპზე დაყრდნობით.



ცხრილი 1. GFSM 2014-ის მიხედვით საჯარო სექტორის ინსტიტუციური დაყოფა და სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტებით განმარტებული და IMF-ის რეკომენდაციით გათვალისწინებული ვალის ნაშთის ინსტიტუციური დაფარვა

საჯარო სექტორის ინსტიტუციური დაყოფა GFSM 2014-ის მიხედვით				„სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონით განსაზღვრული სახელმწიფო ვალი	„ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით ²⁵ განსაზღვრული მთავრობის ვალი	2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში წარმოდგენილი მთავრობის ვალის ნაშთი	2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში წარმოდგენილი სახელმწიფო ვალის ნაშთი
საჯარო სექტორი (Public Sector)	სახელმწიფო მმართველობის სექტორი (General Government)	ცენტრალური მთავრობა (Central Government)	საბიუჯეტო	✓	✓	✓	✓
			არასაბიუჯეტო				
			სოციალური სადაზღვევო ფონდები				
		ადგილობრივი მთავრობა (მუნიციპალური+ავტონომიური) (Local+State Government) ²⁶			✓	✓	
	საჯარო კორპორაციები (Public Corporations)	საჯარო არაფინანსური კორპორაციები (Public Nonfinancial Corporations) ²⁷					
		საჯარო ფინანსური კორპორაციები (Public financial Corporations)	ცენტრალური ბანკი	✓ ²⁸			✓
			სხვა დეპოზიტების მიმღები საჯარო კორპორაციები				
			სხვა საჯარო საფინანსო კორპორაციები				

კანონმდებლობით განსაზღვრული ვალის ორი განმარტება გამოიყენება როგორც საბიუჯეტო დოკუმენტებში, ასევე ვალთან დაკავშირებული სხვადასხვა ანალიზის დროს, კერძოდ:

- სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ვალის მოცულობის წლიური ლიმიტის²⁹ გაანგარიშებისათვის გამოიყენება სახელმწიფო ვალის ნაშთი, მაშინ როდესაც, „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილი 60%-იანი ლიმიტის გამოსათვლელად, გამოიყენება მთავრობის ვალი. შესაბამისად, კანონმდებლობით განსაზღვრული ეს ორი ლიმიტი ეფუძნება სხვადასხვა ბაზისს;
- წლიური ბიუჯეტის კანონთან ერთად სამინისტრო წარმოადგენს ვალის მდგრადობის

²⁵ „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ კანონის მიხედვით, ცხრილში ინსტიტუციების მიხედვით წარმოდგენილ ვალს ემატება „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულება.

²⁶ ადგილობრივი მთავრობის დონე ასევე შეიძლება დაიყოს საბიუჯეტო/არასაბიუჯეტო ინსტიტუციებად და სოციალურ სადაზღვევო ფონდად.

²⁷ მხოლოდ სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული.

²⁸ მხოლოდ IMF-ის მიმართ ვალი.

²⁹ წლიური ბიუჯეტი ადგენს ლიმიტებს სახელმწიფო ვალის მთლიან ოდენობაზე, რომელიც შეიძლება დაუფარავი იყოს საბიუჯეტო წლის ბოლოსათვის. ლიმიტები ცალ-ცალკე დგინდება საშინაო და საგარეო ვალეებისათვის. ცალკე ლიმიტირებას ექვემდებარება საქართველოს ეროვნული ბანკიდან აღებული სესხი. საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 22, პუნქტი 1.

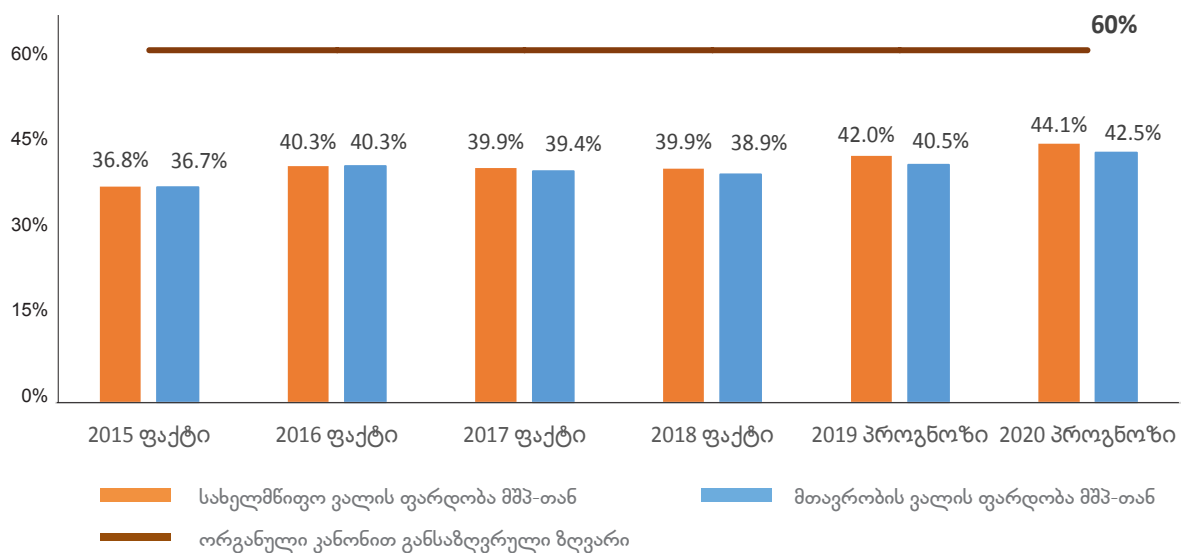


ანალიზს, რომლის მთავარი მიზანია შეფასდეს მთავრობის შესაძლებლობა მოემსახუროს ვალდებულებებს საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში. აღნიშნული ანალიზი ეფუძნება მთავრობის ვალს;

- ვალის მართვის სტრატეგია ეფუძნება მთავრობის ვალს,³⁰ თუმცა როგორც ზემოთ აღინიშნა, „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით მოცემული განმარტებისგან განსხვავებული მიდგომით.

ზემოაღნიშნული გარემოებები, ნათლად აჩვენებს ვალის სწორი და ერთ ბაზისზე დაფუძნებული განმარტებ(ებ)ის არსებობის დიდ მნიშვნელობას.

დიაგრამა 6. სახელმწიფო და მთავრობის ვალის ფარდობა მშპ-სთან და მათი მიმართება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით განსაზღვრულ 60%-იან ზღვართან



2019 წლიდან როგორც სახელმწიფო, ასევე მთავრობის ვალის ნაშთში აღარ ხდება ე.წ. „ისტორიული ვალის“ გათვალისწინება, რომელიც „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონით³¹ საშინაო ვალის შემადგენელი კომპონენტია. 2018 წლის ჩათვლით ბიუჯეტის შესაბამის დოკუმენტებში გათვალისწინებული იყო ისტორიული ვალის პირობითი მოცულობა, 672 მლნ ლარის ოდენობით.

³⁰ მთავრობის ვალის სტრატეგიის მიზნებისათვის მთავრობის ვალი წარმოადგენს „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ სახელმწიფო ვალს გამოკლებული ეროვნული ბანკის ვალი საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიმართ.

ფინანსთა სამინისტროს განმარტებით, საშინაო ვალიდან აღნიშნული კომპონენტის ამოღება განაპირობა ამ ვალდებულებების მოცულობისა და მათი მფლობელების შესახებ დაუზუსტებელი ინფორმაციის არსებობამ. ამავდროულად, გემოაღნიშნული ვალდებულებებიდან ეტაპობრივად იფარება რიგი კომპონენტები,³² თუმცა ისტორიული ვალის მოცულობიდან არ ხდება დაფარული ვალდებულებების ჩამოწერა. ისტორიული ვალის ამოღება ვალის მთლიანი მოცულობიდან, შეფასების ფორმალიზებული პროცედურის ჩატარების გარეშე, ამცირებს საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში წარმოდგენილი სახელმწიფო ვალდებულებების ოდენობას და არაზუსტს ხდის მათ საფუძველზე გაანგარიშებულ ინდიკატორებს.

პირობითი ვალდებულებები ამ დრომდე სრულად არ არის განსაზღვრული და ასახული საბიუჯეტო დოკუმენტებში.

პირობითი ვალდებულებები ქვეყნის ფისკალური რისკების ანალიზის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი კომპონენტია. ფისკალური რისკების სრულფასოვანი შეფასებისათვის მნიშვნელოვანია პირობითი ვალდებულებებიდან მოსალოდნელი პოტენციური რისკების იდენტიფიცირება და მათი გავლენის გათვალისწინება საბიუჯეტო დოკუმენტების მომზადების პროცესში.

GFSM 2014-ის მიხედვით, პირობითი ვალდებულება წარმოადგენს ვალდებულებას, რომელიც წარმოიქმნება რაიმე გაუთვალისწინებელი მოვლენის დადგომის შემთხვევაში (მაგალითად, ფინანსური კრიზისი ან მიზანმიმართული საჯარო პოლიტიკა) და ქმნის ფისკალურ რისკებს. მთავარი განსხვავება პირობით ვალდებულებებსა და სახელმწიფოს პირდაპირ ვალდებულებებს შორის არის ის, რომ პირობითი ვალდებულება არ წარმოიქმნება, თუ არ მოხდა რამდენიმე განუსაზღვრელი მოვლენა. პირობითი ვალდებულება შესაძლოა იყოს ორი სახის: ცხადი

³¹ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 48, პუნქტი 1.

ისტორიული ვალი მოიცავს შემდეგ საგალო ვალდებულებებს:

- მოსახლეობის მიერ ყოფილ სახელმწიფო კომერციულ ბანკებში შეტანილი ანაბრების ინდექსაციით წარმოქმნილი დავალიანება;
- ყოფილი სსრ კავშირის საგარეო-ეკონომიკური საქმიანობის ბანკის მიერ ბლოკირებული, ამავე ბანკის თბილისის განყოფილების ანგარიშზე რიცხული, საქართველოს ფიზიკური და იურიდიული პირების კუთვნილი სახსრების აუნაზღაურებლობით წარმოქმნილი დავალიანება;
- რუსეთის ფედერაციის ცენტრალური ბანკის მიერ ამ ბანკის საკორესპონდენტო ანგარიშებზე რიცხული, საქართველოს იურიდიული პირების კუთვნილი სახსრების სახელმწიფო საგარეო ვალის ანგარიშში ჩამოწერის შედეგად წარმოქმნილი დავალიანება;
- თურქმენეთიდან 1995 წლის ჩათვლით მოწოდებული ბუნებრივი აირის საფასურის გადახდის სანაცვლოდ საქართველოს მთავრობის დავალებით ქვეყნის საწარმოებისა და ორგანიზაციების მიერ გადატვირთული პროდუქციის ანაზღაურებაში არსებული დავალიანება;
- საქართველოს რესპუბლიკის 1992 წლის შინაგანი მომგებიანი სესხის ობლიგაციების გამოშვებით წარმოქმნილი ვალდებულება;
- ყოფილი სსრ კავშირის 1990 წლის სახელმწიფო უპროცენტო მიზნობრივი ობლიგაციების დაფარვის ვალდებულება;
- კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალდებულება;
- მუნიციპალურ საწარმო „თბილტრანსში“ ხელშეკრულებით მომუშავე მძღოლების ბინებით დაუკმაყოფილებლობით წარმოქმნილი დავალიანება;
- მოსახლეობის მიერ სახელმწიფო ლატარიაში მოგებული ნივთების გაუნაღდელობით წარმოქმნილი დავალიანება;
- ყოფილი სსრ კავშირის „ინდუსტრიაბანკის“ მიერ ბლოკირებული, ამავე ბანკის ბათუმის განყოფილების ანგარიშზე რიცხული, საქართველოს იურიდიული პირების კუთვნილი სავალუტო სახსრების აუნაზღაურებლობით წარმოქმნილი დავალიანება.

³² ყოფილი საბინაო-სამშენებლო კოოპერატივების წევრების/მათი უფლებამონაცვლეების მიმართ არსებული ვალდებულებების დაფარვის მიზნით, პირდაპირი განკარგვის ფორმით, 2016-2019 წლებში 660 ადამიანს გადაეცა მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონება.



პირობითი ვალდებულება და არაცხადი პირობითი ვალდებულება.³³ ისინი ერთმანეთისგან განსხვავდება ვალდებულების სახისა და წყაროს მიხედვით.

ცხადი პირობითი ვალდებულება განსაზღვრულია, როგორც სამართლებრივი ან საკონტრაქტო ფინანსური შეთანხმებები, რომლებიც წარმოქმნიან პირობით მოთხოვნებს ეკონომიკური ღირებულების გადახდაზე. ცხადი პირობითი ვალდებულება მოიცავს:³⁴ სახელმწიფო გარანტიებს (ერთჯერადი გარანტიები – One-off guarantees) და სხვა ცხად პირობით ვალდებულებებს, რომლებიც სხვაგან არ არის დაკლასიფიცირებული.

არაცხადი პირობითი ვალდებულება ცხადი პირობითი ვალდებულებისგან განსხვავებით, არ წარმოადგენს სახელმწიფოს მიერ ხელშეკრულებით ნაკისრ ვალდებულებას და წარმოიშვება, როდესაც გაუთვალისწინებელი მოვლენების გამო დადგება სახელმწიფოს მხრიდან ფინანსური დახმარების გაწევის აუცილებლობა.³⁵

თავდაპირველი აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ მთავრობის მიერ წარმოდგენილ როგორც საბიუჯეტო დოკუმენტებში, ასევე სხვადასხვა ანალიზში (მაგალითად, სახელმწიფო ვალის მდგრადობის ანალიზში), სრულყოფილად არ იყო ასახული ინფორმაცია სახელმწიფოს პირობითი ვალდებულებების შესახებ. კერძოდ, სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებების გაუთვალისწინებლობა ქმნის რისკს, რომ არაჯეროვნად იქნება შეფასებული სახელმწიფო ვალის მდგრადობასთან დაკავშირებული შესაძლო საფრთხეები თუ რისკები. შედეგად გაიცა შემდეგი რეკომენდაციები:

- ფინანსთა სამინისტრომ უზრუნველყოს სახელმწიფო სექტორის მიერ ნაკისრი პირობითი ვალდებულებების სრულყოფილი ასახვა საბიუჯეტო დოკუმენტებში, ვალდებულებების შესაბამისი მფლობელისა და მახასიათებლის მითითებით;
- სახელმწიფო ვალთან დაკავშირებული მაკროეკონომიკური ანალიზების ჩატარების პროცესში ფინანსთა სამინისტრომ უზრუნველყოს პირობითი ვალდებულებების მოცულობისა და მათთან დაკავშირებული რისკების გათვალისწინება.

შემდგომი რეაგირების აუდიტის შედეგად დადგინდა, რომ სამინისტროს მიერ დაწყებულია მუშაობა პირობით ვალდებულებებთან დაკავშირებით, თუმცა ჯერ კიდევ არ არის იდენტიფიცირებული მათი სრული მოცულობა და შედეგად, არ ხდება მათი სრულყოფილი გათვალისწინება ფისკალური რისკებისა და ვალის მდგრადობის ანალიზის დოკუმენტებში.

საჯარო ფინანსების ეფექტიანი მართვისა და მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია, პერიოდულად განხორციელდეს ფისკალური რისკების ანალიზი. ფისკალური სტაბილურობის მიზნებისათვის ასევე მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ვალის მდგრადობის ანალიზი, რაც გულისხმობს – შეფასდეს მთავრობის შესაძლებლობა, მოემსახუროს დაკისრებულ ვალდებულებებს საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში. სრულფასოვანი ვალის მდგრადობის ანალიზის მოსამზადებლად, აუცილებელია სტრატეგისტების ანალიზის დროს სრულად იქნეს გათვალისწინებული არსებული პირობითი ვალდებულებები.

³³ Government Finance Statistics Manual, IMF, (2014), გვ. 209-213.

³⁴ Government Finance Statistics Manual, IMF, (2014), გვ. 210.

³⁵ Government Finance Statistics Manual, IMF, (2014), გვ. 210.



მაკროეკონომიკური რისკების გამოსავლენად და მათი ფისკალური შედეგების შესაფასებლად, 2016 წლიდან სამინისტრომ საბიუჯეტო დოკუმენტებთან ერთად დაიწყო ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტის მომზადება. 2019 წლის მდგომარეობით, ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი მაკროეკონომიკურ რისკებთან ერთად განიხილავს სახელმწიფო საწარმოებსა და „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის“ პროექტებს. როგორც ზემოთ აღინიშნა, დოკუმენტის მიხედვით მოხდა სახელმწიფო საწარმოების დაკლასიფიცირება საჯარო კორპორაციებად და სახელმწიფო მმართველობის საწარმოებად, თუმცა არ მომხდარა საჯარო კორპორაციებიდან მომდინარე პირობითი ვალდებულებების მოცულობის განსაზღვრა და ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტში წარმოდგენა.

ვალის მდგრად დონეზე შესანარჩუნებლად ფინანსთა სამინისტრო 2015 წლიდან ატარებს ვალის მდგრადობის ანალიზს (DSA). მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზი მოიცავს სხვადასხვა შესაძლო რისკფაქტორების შეფასებას და მათ გავლენას მთავრობის ვალის პორტფელზე. ანალიზში გამოყენებულია საბაზისო და ალტერნატიული (ნეგატიური) სცენარები და ამ სცენარებისთვის დაშვებები სხვადასხვა მაკროეკონომიკურ და ფისკალურ ცვლადებზე. ალტერნატიულ სცენარებში ხდება სხვადასხვა მაკროეკონომიკური და ფისკალური შოკების გავლენის შეფასება მთავრობის ვალზე. აღნიშნული შოკებიდან კი ერთ-ერთ მნიშვნელოვან სტრესტესტს პირობითი ვალდებულებების შოკი წარმოადგენს.

2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე თანდართულ მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზში (DSA) წარმოდგენილი პირობითი ვალდებულებების შოკი არ მოიცავს ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტში მოცემულ ინფორმაციას საჯარო კორპორაციების შესახებ. გარდა ამისა, პირობითი ვალდებულებების შოკი სრულად არ ითვალისწინებს ინფორმაციას PPP პროექტების შესახებ. კერძოდ, ვალის მდგრადობის ანალიზში მოცემული პირობითი ვალდებულებების შოკი მოიცავს მხოლოდ 2022-2025 წლებში 10 მსხვილი PPA-ის ვალდებულებას³⁶ და არ განიხილავს 2020-2029 წლების დარჩენილ პერიოდებში PPA კონტრაქტებიდან მომდინარე ვალდებულებებს, რომელთა შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილია ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტში.

GFSM 2014-ის მიხედვით, ასევე გასათვალისწინებელია პენსიებიდან და დეპოზიტების დაზღვევიდან მომდინარე პირდაპირი და პირობითი ვალდებულებები. დღესდღეობით, ქვეყანაში არსებობს სახელმწიფო პენსია, რომელიც ბენეფიციარს ყოველთვიურად ურიცხავს ფიქსირებული ოდენობის თანხას. გარდა ამისა, 2019 წლიდან მოქმედებს დაგროვებითი (განსაზღვრული შენატანის) საპენსიო სქემა. სქემის მიხედვით ყველა დასაქმებულზე, ვინც ჩართულია საპენსიო სქემაში, თანხის 2-2% შეტანას ახორციელებს დამსაქმებელი და დასაქმებული. ამასთან, სახელმწიფო იღებს ვალდებულებას საპენსიო ფონდში გააკეთოს დასაბეგრი ხელფასის 2%-იანი შენატანი. ასევე, 2017 წლიდან ქვეყანაში ფუნქციონირებს დეპოზიტების დაზღვევის სისტემა, რომელსაც მართავს სსიპ – დეპოზიტების დაზღვევის სააგენტო. საქართველოს კანონით „დეპოზიტების დაზღვევის სისტემის შესახებ“, კომერციული ბანკის მიმართ ლიკვიდაციის, გადახდისუუნარობის ან გაკოტრების პროცესის დაწყების შემთხვევაში, სააგენტოს ევალება თითოეული ანაბრის მფლობელ ფიზიკურ პირს აუნაზღაუროს 5,000 ლარამდე³⁷ ღირებულების ანაბრის მოცულობა. შესაბამისად, საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, პირობით ვალდებულებებთან დაკავშირებული ანალიზის პროცესში, ზემოაღნიშნული მიმართულებები მხედველობაში იქნეს მიღებული.

³⁶ 1,894 მლნ ლარის ოდენობით.



ზემოთ მითითებული საკითხების არსებობა განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ საჯარო ფინანსების სტატისტიკის წარმოების მიზნებისთვის არ არის განმარტებული, რას წარმოადგენს და რა კომპონენტებს მოიცავს პირობითი ვალდებულებები. პირობითი ვალდებულებების სრულყოფილი შეფასების გარეშე რთულდება მისგან მომდინარე რისკების ზუსტი მოცულობის იდენტიფიცირება და ვალის მდგრადობის სრულფასოვანი ანალიზის მომზადება.

დასკვნა

სხვადასხვა კანონის საფუძველზე განსაზღვრული ვალის განმარტებები არ არის შესაბამისობაში ერთმანეთთან. კერძოდ, სხვადასხვა მიზნობრიობიდან გამომდინარე, კანონმდებლობა განსაზღვრავს სახელმწიფო ვალისა და მთავრობის ვალის დეფინიციას, რომლებიც ეფუძნება სხვადასხვა ბაზისს.

ამასთანავე, ვალის არსებული განმარტებებიდან სრულად არცერთი არ შეესაბამება საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოში (GFSM 2014) მოცემულ სახელმწიფო სექტორის ვალს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში წარმოდგენილი ვალის ნაშთი არ მოიცავს ისტორიულ ვალს, რადგან არ არის დადგენილი და შეფასებული მისი ზუსტი ოდენობა. ამავდროულად, ეტაპობრივად ხორციელდება ისტორიული ვალის რიგი კომპონენტების დაფარვა, თუმცა მათი ჩამონერა ისტორიული ვალის მოცულობიდან არ ხდება.

ვალის მდგრადობის ანალიზში სრულყოფილად არ ხდება პირობითი ვალდებულებების მოცულობის გათვალისწინება, რადგან სრულად არ არის დადგენილი მისი მოცულობა. ამის ძირითად მიზეზს საჯარო ფინანსების სტატისტიკის წარმოების მიზნებისათვის პირობითი ვალდებულებების განმარტების არარსებობა წარმოადგენს.

რეკომენდაციები:

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს:

- არსებული კანონმდებლობით, სხვადასხვა მიზნისათვის განსაზღვრული ვალის განმარტებები ფინანსთა სამინისტრომ შესაბამისობაში მოიყვანოს საჯარო ფინანსებისა და საჯარო სექტორის ვალის სტატისტიკის სახელმძღვანელოებთან და უზრუნველყოს მათი ურთიერთთავსებადობა;
- ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშაოს მიდგომა სახელმწიფოს წინაშე არსებულ ვალდებულებებში ისტორიული ვალიდან მომდინარე ვალდებულებების წარმოდგენის უზრუნველსაყოფად;
- საჯარო ფინანსების სტატისტიკის წარმოების მიზნებისთვის ფინანსთა სამინისტრომ უზრუნველყოს საკანონმდებლო დონეზე პირობითი ვალდებულებების განმარტება, მათი მოცულობის შეფასება და შესაბამის საბიუჯეტო დოკუმენტებში წარმოდგენა.

³⁷ სსიპ - დეპოზიტების დაზღვევის სააგენტოს მიხედვით, 2020 წლის 1 ივლისიდან დეპოზიტების დაზღვევის ზღვარი 5,000 ლარიდან 15,000 ლარამდე გაიზარდა.



3.2 სავალო საჭიროების განსაზღვრა

სავალო საჭიროების განსაზღვრისათვის არ არსებობს ოფიციალურად დამტკიცებული წესი/პროცედურა.

სახელმწიფოს სავალო საჭიროებების სწორად განსაზღვრას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება, რადგან იგი ქმნის ზედმეტი დანახარჯების თავიდან აცილების წინაპირობას. კერძოდ, სწორი პროგნოზების გაკეთება სახელმწიფოს აძლევს საშუალებას, თავიდან აირიდოს ზედმეტი ან ნაკლები ვალის აღება და შესაბამისად, მასთან დაკავშირებული დანახარჯები.

თავდაპირველი აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ დასაგეგმი წლისათვის სავალო საჭიროების განსაზღვრის პროცესი არ მიმდინარეობდა წინასწარ დადგენილი და ფორმალურად დამტკიცებული წესებისა თუ პროცედურების მიხედვით. ფინანსთა სამინისტროს ფარგლებში პროცესი რეგულირდებოდა სამინისტროს დებულებით. თუმცა აღნიშნული მიმართულებით, პროცესში ჩართული დეპარტამენტების ფუნქციები, გარდა სახელმწიფო ვალისა და საგარეო დაფინანსების დეპარტამენტისა, არ იყო განსაზღვრული და შეუძლებელი იყო სხვა დეპარტამენტების პასუხისმგებლობების დადგენა.

გარდა ამისა, არ არსებობდა ფორმალური სახელმძღვანელო ან მეთოდოლოგია, რომელშიც აღწერილი იქნებოდა, როგორ და რა მეთოდით უნდა ხდებოდეს დასაგეგმი წლისათვის სავალო საჭიროების დადგენა, რაც უზრუნველყოფდა პროცესის გამჭვირვალობას.

გემოაღნიშნულ ნაკლოვანებებთან დაკავშირებით გაიცა შემდეგი რეკომენდაციები:

- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშაოს სავალო საჭიროებების განსაზღვრის წესი/პროცედურა, რომლის მეშვეობითაც ოფიციალურად დარეგულირდება პროცესი;
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დებულებაში შევიდეს ცვლილება, რომლის საფუძველზეც განისაზღვრება პროცესში ჩართული დეპარტამენტების ფუნქცია-მოვალეობები, სავალო საჭიროებების დადგენის მიმართულებით.

შემდგომი რეაგირების აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ ამ დრომდე არ მომხდარა საკრედიტო საჭიროების განსაზღვრის პროცედურების სახელმძღვანელოს საბოლოო ფორმირება და დამტკიცება. ასევე დებულების მიხედვით სრულყოფილად არ მომხდარა პროცესში ჩართული ყველა დეპარტამენტების ფუნქცია-მოვალეობების განსაზღვრა, სავალო საჭიროების დადგენის მიმართულებით.

ფინანსთა სამინისტრომ აუდიტის ჯგუფს წარუდგინა „სავალო საჭიროების განსაზღვრის პროცედურის სახელმძღვანელოს“ პროექტი, რომლის მიხედვით სავალო საჭიროების განსაზღვრის პროცესი შედგება 4 ეტაპისაგან:



დიაგრამა 7. სავალო საჭიროების განსაზღვრის ეტაპები



სავალო საჭიროების განსაზღვრის პროცესში ჩართულია ფინანსთა სამინისტროს 3 დეპარტამენტი:

- სახელმწიფო ვალის მართვის დეპარტამენტი;
- მაკროეკონომიკური ანალიზისა და ფისკალური პოლიტიკის დაგეგმვის დეპარტამენტი;
- საბიუჯეტო დეპარტამენტი.

სახელმწიფო ვალის მართვის დეპარტამენტი ახორციელებს სავალო საჭიროების განსაზღვრის პროცესში სახელმწიფო ვალის ზღვრული მოცულობის დადგენას და განსაზღვრავს დაფინანსების წყაროებს. იმ შემთხვევაში, თუ ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფინანსებლად არასაკმარისი აღმოჩნდება საკრედიტო რესურსით მოსაზიდი სახსრები, საბიუჯეტო დეპარტამენტთან კონსულტაციების შედეგად ხორციელდება ხარჯების კორექტირება ან სხვა ღონისძიების გატარება ბიუჯეტის დეფიციტის დასაბალანსებლად.

მაკროეკონომიკური ანალიზისა და ფისკალური პოლიტიკის დაგეგმვის დეპარტამენტი ახორციელებს საბიუჯეტო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლის გაანგარიშებას და შესაბამის ინფორმაციას აწვდის საბიუჯეტო დეპარტამენტს, რათა განისაზღვროს დასაგეგმი წლისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის მოცულობა.

საბიუჯეტო დეპარტამენტი მხარჯავი უწყებების მიერ მოწოდებულ მონაცემებზე დაყრდნობით, განსაზღვრავს სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების მოცულობას დასაგეგმი წლისათვის. ამავე დროს, სახელმწიფო ვალის მართვის დეპარტამენტისა და მაკროეკონომიკური ანალი-



ზისა და ფისკალური პოლიტიკის დაგეგმვის დეპარტამენტის მიერ მოწოდებულ ინფორმაციებზე დაყრდნობით განსაზღვრავს დასაგეგმი წლის სავალო საჭიროების მოცულობას.

ფინანსთა სამინისტროს განმარტებით, პრაქტიკაში სავალო საჭიროების განსაზღვრის პროცესი ხორციელდება „სავალო საჭიროების განსაზღვრის პროცედურის სახელმძღვანელოს“ სამუშაო ვერსიაში აღწერილი პროცედურების შესაბამისად. სავალო საჭიროების განსაზღვრის პროცესში ჩართულ დეპარტამენტებს შორის კომუნიკაცია მიმდინარეობს ელექტრონული ფოსტით, თუმცა რიგი საკითხების შეთანხმება ხორციელდება ვერბალურად და შესაბამისად, არ ხდება მათი დადოკუმენტირება.

„სავალო საჭიროების განსაზღვრის პროცედურის სახელმძღვანელოს“ პროექტი არ მოიცავს დეტალურ ინფორმაციას სავალო საჭიროების დადგენის პროცედურებისა და ვადების შესახებ. აღნიშნული მნიშვნელოვანია, რათა მოხდეს პროცესის ეფექტიანად და გამჭვირვალედ წარმართვა და უზრუნველყოფილი იყოს ანგარიშვალდებულება. ამასთანავე, ფინანსთა სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტის მიხედვით, ამ ეტაპზე სავალო საჭიროების განსაზღვრის დროს არ ხდება პირობითი ვალდებულებების მოცულობის გათვალისწინება. სამინისტრო მის პროცედურულ ჩართვას გეგმავს მას შემდეგ, რაც პირობითი ვალდებულებების შესახებ შეიქმნება სრულყოფილი რეესტრი და შეფასდება ძირითადი ფინანსური მაჩვენებლები.

შემდგომი რეაგირების აუდიტის ფარგლებში მოწოდებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით დადგინდა, რომ პრაქტიკაში სავალო საჭიროების განსაზღვრის პროცესი ხორციელდება საბიუჯეტო დეპარტამენტის, სახელმწიფო ვალის მართვის დეპარტამენტისა და მაკროეკონომიკური ანალიზისა და ფისკალური პოლიტიკის დაგეგმვის დეპარტამენტის კოორდინაციის საფუძველზე. მიუხედავად იმისა, რომ საბიუჯეტო დეპარტამენტის როლი ამ პროცესში მნიშვნელოვანია, ფინანსთა მინისტრის ბრძანებაში „საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფების დებულების დამტკიცების თაობაზე“ ეს საკითხი დეპარტამენტის ფუნქცია-მოვალეობებში გაწერილი არ არის. შედეგად, რთულდება იმის დადგენა, ოფიციალურად რომელ საკითხებზეა აღნიშნული დეპარტამენტი პასუხისმგებელი სავალო საჭიროების განსაზღვრის დროს.

დასკვნა

სავალო საჭიროების განსაზღვრის პროცესთან დაკავშირებით ფინანსთა სამინისტროს არ აქვს ფორმალური სახელმძღვანელო ან მეთოდოლოგია, რომელშიც აღწერილი იქნება, პროცესში ჩართული დეპარტამენტების როლები, მოვალეობები და პროცედურების განხორციელების შესაბამისი ვადები. მსგავსი ტიპის დოკუმენტის არსებობა მნიშვნელოვანია პროცესის გამჭვირვალობის, განგრძობადობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად.

გარდა აღნიშნულისა, ამ პროცესში ჩართული 3 დეპარტამენტიდან, სავალო საჭიროების მოცულობის განსაზღვრის პროცესში მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება საბიუჯეტო დეპარტამენტს, თუმცა აღნიშნული ფუნქცია დეპარტამენტის დებულებით განსაზღვრული არ არის.



რეკომენდაცია:

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს:

- ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე სავალდებულო საჭიროების განსაზღვრის პროცესის გამჭვირვალობის, განგრძობადობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად, სამინისტრომ უზრუნველყოს ამ პროცესში ჩართული მხარეების როლების, განსახორციელებელი დეტალური პროცედურებისა და შესაბამისი ვადების ფორმალიზება.



ბიბლიოგრაფია

ნორმატიული მასალა:

საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ვალის შესახებ“;

საქართველოს ორგანული კანონი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“;

საქართველოს კანონი „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“;

საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2019 წლის 5 აპრილის №99 ბრძანება „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“;

საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2017 წლის 31 მარტის №106 ბრძანება „საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფების დამტკიცების თაობაზე“;

საქართველოს კანონი „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“;

წლიური სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი;

მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგია 2019-2021 წლებისათვის;

მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზი 2020-2029 წლებისთვის;

ფისკალური რისკების ანალიზი 2019-2023 წლებისთვის.

სახელმძღვანელოები და პუბლიკაციები:

Assessing and Managing Credit Risk from Contingent Liabilities: A Focus on Government Guarantees, World Bank, 2019;

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

Debt Management Performance Assessment (DeMPA), World Bank, 2015;

Revised Guidelines for Public Debt Management, IMF, 2014;

Government Finance Statistics Manual, IMF, 2014;

Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users, IMF, 2013;

Principles on promoting responsible sovereign lending and borrowing, UNCTAD, 2012.

აუდიტორები

ნინო ბიჭაძე

ბიუჯეტის ანალიტიკოსი

გიორგი ჩაკვეტაძე

სახელმწიფო ბიუჯეტის

სამსახურის უფროსი

ანალიზის

ხელმოწერა

