



დასკვნა

„საქართველოს 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესახებ”

საქართველოს კანონის პროექტზე
(III წარდგენა)

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

დასკვნა „საქართველოს 2022 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 სამსახურმა მოამზადა დასკვნა „2022 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 „2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია „2022 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 „2022 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 წარიმართება 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

2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის საბოლოო ვერსიაში წინა ვარიანტთან შედარებით 184 მლნ ლარით მცირდება 2022 წლის ნომინალური მშპ-ს საპროგნოზო მაჩვენებელი და 64.8 მლრდ ლარს შეადგენს. უცვლელია რეალური მშპ-ს ზრდის (6.0%), სამომხმარებლო ფასების ინფლაციისა (4.5%) და მშპ-ს დეფლატორის საპროგნოზო მაჩვენებლები (4.5%). წარმოდგენილი პროგნოზით, ინფლაცია 3%-იან მიზნობრივ ნიშნულს 2023 წლისთვის უბრუნდება.

ცხრილი 1. 2022 წლის ძირითადი მაკროეკონომიკური მაჩვენებლები.

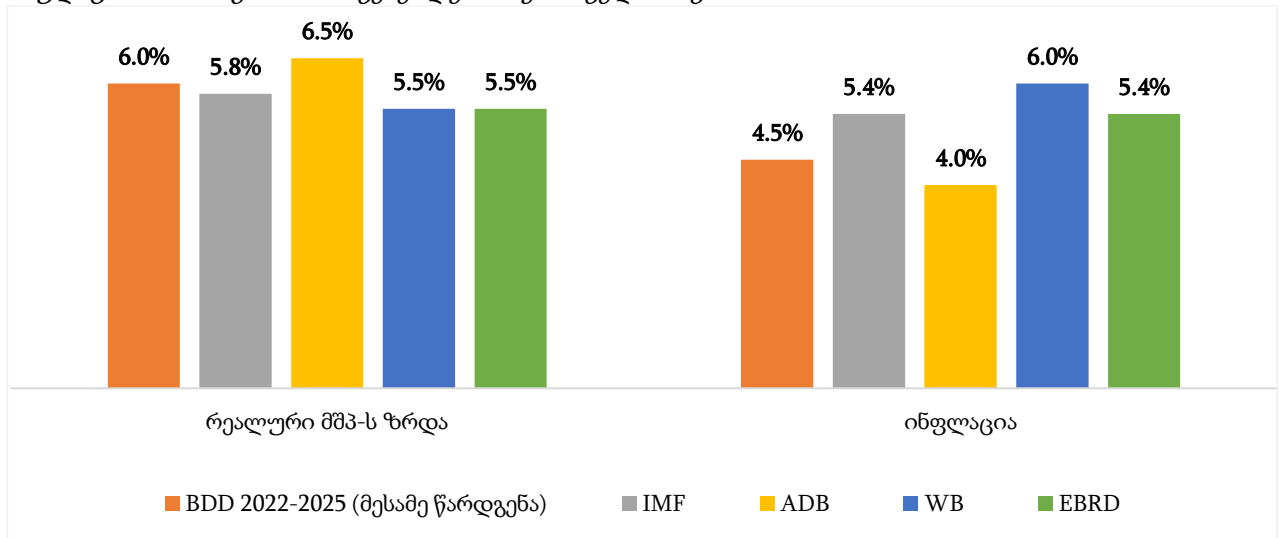
	2021 წლის პროგნოზი	2022 წლის პროგნოზი (II წარდგენა)	2022 წლის პროგნოზი (III წარდგენა)
ნომინალური მშპ (მლნ ლარი)	58,529	65,016	64,832
რეალური მშპ-ს ზრდა	10.0%	6.0%	6.0%
სამომხმარებლო ფასების ინფლაცია (საშუალო პერიოდის)	8.9%	4.5%	4.5%
მშპ-ს დეფლატორი	8.0%	4.5%	4.5%
მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი (% მშპ-სთან)	8.4%	8.1%	7.6%
ექსპორტის მოცულობა (მლნ აშშ დოლარი)	7,717	9,187	9,269
იმპორტის მოცულობა (მლნ აშშ დოლარი)	10,521	11,836	11,928

მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის მშპ-სთან ფარდობის საპროგნოზო მაჩვენებელი მცირდება 0.5 პროცენტული პუნქტით და 7.6%-ს შეადგენს. რაც შეეხება საგარეო ვაჭრობას, ექსპორტის საერთო მოცულობა 82 მლნ აშშ დოლარით (0.9%-ით), ხოლო იმპორტის საერთო მოცულობა 92 მლნ აშშ დოლარით (0.8%-ით) იზრდება და შესაბამისად, 9.3 მლრდ და 11.9 მლრდ აშშ დოლარის დონეზეა განსაზღვრული.

საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მიერ შეფასებული 2022 წლის ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელი მცირედით განსხვავდება კანონპროექტით წარმოდგენილი პროგნოზისგან. კერძოდ, აზიის განვითარების ბანკის (ADB) შეფასება შედარებით ოპტიმისტურია და 6.5%-ს შეადგენს. ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის (EBRD), მსოფლიოს ბანკისა (WB) და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) შეფასებით კი ეკონომიკური ზრდა პროგნოზირებულია შესაბამისად, 5.5%-ის, 5.5%-ისა და 5.8%-ის დონეზე.

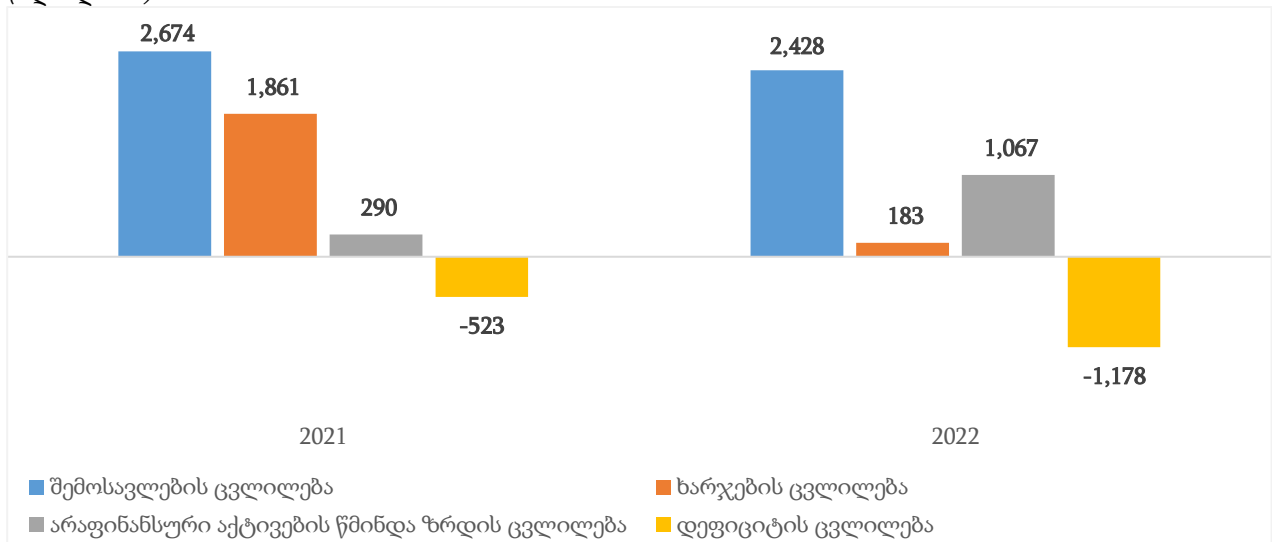
საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების პროგნოზები განსხვავებულია სამომხმარებლო ფასების ინფლაციის შემთხვევაში. კერძოდ, IMF-ის, WB-ისა და EBRD-ის შეფასებები ამ კუთხით შედარებით პესიმისტურია (შესაბამისად, 5.4%, 6.0% და 5.4%) და აღემატება კანონპროექტით განსაზღვრულ საპროგნოზო მაჩვენებელს (4.5%).

დიაგრამა 1. საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ეკონომიკური ზრდისა და საშუალო წლიური ინფლაციის საპროგნოზო მაჩვენებლები საქართველოსთვის.¹



კანონპროექტის წარმოდგენილ ვერსიაში ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებელი უცვლელია, მშპ-ს 4.2%-ს შეადგენს (2.75 მლრდ ლარი) და 1.2 პროცენტული პუნქტით აღემატება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილ 3.0%-იან ლიმიტს. საშუალოვადიანი პროგნოზით, დეფიციტი კლებადი ტენდენციით ხასიათდება და კანონმდებლობით დადგენილ ნიშნულს 2023 წელს უბრუნდება (2023 წლის პროგნოზი - 2.8%).²

დიაგრამა 2. ერთიანი ბიუჯეტის შემოსავლების, ხარჯების, არაფინანსური აქტივების წმინდა ზრდისა და ბიუჯეტის დეფიციტის ცვლილება წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებთან შედარებით - 2021-2022 წწ. (მლნ ლარი)



¹ წყარო: WB, Competition and Firm Recovery Post-COVID-19, სექტემბერი, 2021

ADB, Asian Development Outlook, სექტემბერი, 2021

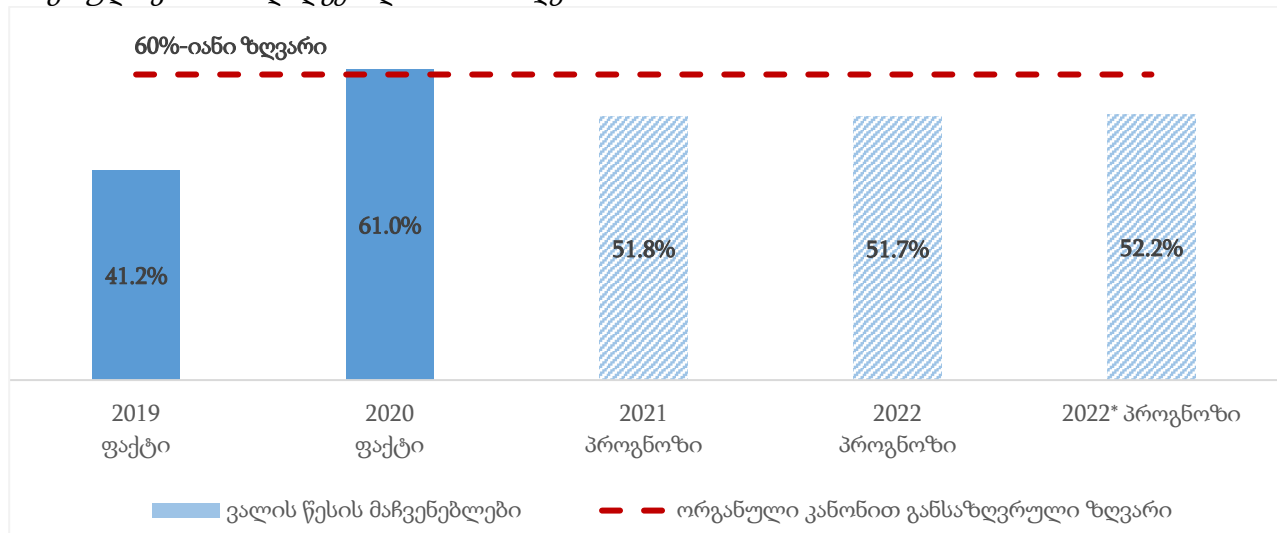
IMF, Financial System Stability Assessment, სექტემბერი, 2021

EBRD, Georgia Country Diagnostic, ოქტომბერი, 2021

² 2022 და შემდგომი წლების ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებლის გაუმჯობესებაზე გავლენა იქონია განათლების სექტორის დაფინანსების განახლებული წესის ორი წლით გადავადებამ (2024 წლამდე). კერძოდ, 2022 წლიდან ძალაში უნდა შესულიყო განათლების სექტორის დაფინანსების განსაკუთრებული წესი, რომლის მიხედვითაც, ნაერთი ბიუჯეტიდან აღნიშნული სექტორის დაფინანსება არ უნდა ყოფილიყო მშპ-ს 6%-ზე ნაკლები.

2022 წლის ბოლოს მთავრობის ვალის³ საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა 33.1 მლრდ ლარის დონეზეა განსაზღვრული, რაც მშპ-ს 51.1%-ია. „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების საორიენტაციო შეფასება 395 მლნ ლარს⁴ (მშპ-ს 0.6%) შეადგენს. აღნიშნული მონაცემების გათვალისწინებით, ორგანული კანონით განსაზღვრული ვალის წესის საპროგნოზო მაჩვენებელი⁵ 2022 წლის ბოლოსთვის 51.7%-ს უტოლდება და დადგენილი 60%-იანი ნიშნულის ფარგლებშია მოქცეული. აღნიშნული მაჩვენებელი კანონპროექტის წინა ვერსიით განსაზღვრულ პროგნოზთან (52.9%) შედარებით 1.2 პროცენტული პუნქტითაა შემცირებული, რაც ძირითადად ეროვნული ვალუტის გამყარებითაა გამოწვეული.⁶

დიაგრამა 3. ვალის წესის მაჩვენებელი და მისი მიმართება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილ 60%-იან ზღვართან.⁷



* 2022 წლის მოცემული მაჩვენებელი დამატებით ითვალისწინებს სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებებს.

ვალის წესის მაჩვენებელი არ მოიცავს იმ სახელმწიფო საწარმოების ვალს, რომლებიც IMF-ის რეკომენდაციით ფინანსთა სამინისტროს მიერ 2020 წელს დაკლასიფიცირდა როგორც სამთავრობო სექტორის ნაწილი. სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოების ვალდებულებების მოცულობა, საორიენტაციო შეფასებით, 310 მლნ ლარსა და მშპ-ს 0.5%-ს შეადგენს. თუ 2022 წლის ვალის წესის მიზნებისათვის გაანგარიშებულ საპროგნოზო

³ „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონის მიზნებისთვის, მთავრობის ვალის მაჩვენებელი მოიცავს „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ „სახელმწიფო ვალის“ მაჩვენებელს IMF-ის მიმართ ეროვნული ბანკის ვალის გამოკლებით და დამატებით მოიცავს საბიუჯეტო ორგანიზაციების, მუნიციპალიტეტებისა და სსიპ-ების ვალდებულებებს.

⁴ მაჩვენებელი არ მოიცავს „ანაკლიაში შავი ზღვის ღრმაწყლოვანი ნავსადგურის მშენებლობის ოპერირებისა და გადაცემის (BOT) შესახებ“ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტიდან მომდინარე ვალდებულებას, ვინაიდან საქართველოს მთავრობასა და შპს „ანაკლიის განვითარების კონსორციუმს“ შორის აღნიშნულ პროექტთან დაკავშირებული ხელშეკრულება შეწყვეტილად გამოცხადდა საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 9 იანვრის N12 განკარგულების საფუძველზე.

⁵ ვალის წესი განისაზღვრება, როგორც მთავრობის ვალისა და „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების ჯამის ფარდობა მშპ-სთან.

⁶ 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის გადამუშავებული ვარიანტი ეფუძნებოდა ლარის დოლარის მიმართ გაცვლით კურსს 1 USD = 3.169 GEL, ხოლო მესამე წარდგენა - 1 USD = 3.1129 GEL.

⁷ 2021-2022 წლების მშპ-ს შემთხვევაში აღებულია 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტში წარმოდგენილი საპროგნოზო მაჩვენებლები.

მაჩვენებელს (მშპ-ს 51.7%) დავემატებთ სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოების ვალდებულებებს (მშპ-ს 0.5%), იგი 52.2%-მდე გაიზრდება. აღნიშნულის შესახებ ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წინა დასკვნაშიც⁸.

აღსანიშნავია, რომ ფინანსთა სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით,⁹ კანონპროექტის საბოლოო ვერსიაზე თანდართულ „ვალის მდგრადობის ანალიზის“ (DSA) დოკუმენტში გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოების ვალდებულებები. მიუხედავად ამისა, მოცემული დოკუმენტი უცვლელია და სცენარების ანალიზისას არ ითვალისწინებს PPP პროექტების ფარგლებში აღებულ და სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებებს. მოდელში გამოყენებული სასესხო საჭიროების საპროგნოზო მაჩვენებელი ასევე არ მოიცავს მოკლევადიანი ვალის კომპონენტს (short term debt). გარდა ამისა, მიზანშეწონილია, ვალის მდგრადობის ანალიზის ჩასატარებლად ფინანსთა სამინისტრომ გამოიყენოს განახლებული მეთოდოლოგია.¹⁰

დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ ფინანსთა სამინისტრომ გაითვალისწინა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და გამოაქვეყნა 2022-2025 წლებისათვის მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის პროექტი.¹¹ აღნიშნულ დოკუმენტთან დაკავშირებით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შენიშვნები და რეკომენდაციები წარმოდგენილია დანართის სახით (იხ. დანართი).

პროექტზე თანდართულ „მაკროეკონომიკური სცენარების ანალიზის“ დოკუმენტში წარმოდგენილი რისკები წინა ვერსიის იდენტურია.¹² საყურადღებოა, რომ დოკუმენტში მოცემული ეკონომიკური შოკების ანალიზი ძირითად შემთხვევაში არ იძლევა დეტალურ ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ რისკების სხვადასხვა ხარისხით მატერიალიზაცია რა მასშტაბით მოახდენს გავლენას ეკონომიკურ პარამეტრებზე. დოკუმენტს ასევე არ ახლავს ინფორმაცია სხვადასხვა ეკონომიკური სცენარის რეალიზების შემთხვევაში ფისკალური პოლიტიკის შესაბამისი პასუხების შესახებ.

„ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში გაანალიზებულია სახელმწიფო საწარმოებიდან (SOE), ელექტროენერგიის გარანტირებული შესყიდვის შეთანხმებებიდან (PPA) და საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტებიდან (PPP) მომდინარე ფისკალური რისკები. ამ კუთხით აღსანიშნავია, რომ პირობითი ვალდებულებები ქვეყნის ფისკალური რისკების მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს.¹³ **საჯარო ფინანსების სტატისტიკის წარმოების**

⁸ „საქართველოს 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე დასკვნა (II წარდგენა)

⁹ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის გადამუშავებულ ვერსიაზე თანდართული დოკუმენტი - „საქართველოს 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის რეკომენდაციების გათვალისწინების შესაძლებლობის შესახებ“.

¹⁰ ვალის მდგრადობის ანალიზი ეფუძნება IMF-ისა და WB-ის მიერ 2005 წელს ერთობლივად შემუშავებულ მეთოდოლოგიას, რომლის განახლება განხორციელდა 2014 და 2021 წლებში.

<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/070105.pdf>

¹¹ მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის პროექტი 2022-2025 წლებისთვის

¹² აღნიშნული რისკებია: 1. პანდემიის გამწვავება; 2. ტურიზმის გლობალური სენტიმენტების გაუარესება; 3. გლობალური სავაჭრო ბრუნვის შემცირება; 4. რეგიონული რისკები; 5. გაზრდილი გლობალური ვალი; 6. გლობალურ მომხმარებელთა ქცევა; 7. მონეტარული პოლიტიკის გლობალური გამკაცრება.

¹³ მაგალითისთვის, 2022 წლის ვალის წესის მაჩვენებელი არ მოიცავს „ანაკლიაში შავი ზღვის ღრმაწყლოვანი ნავსადგურის მშენებლობის ოპერირებისა და გადაცემის (BOT) შესახებ“ PPP პროექტიდან მომდინარე

მიზნებისათვის საქართველოს კანონმდებლობაში პირობითი ვალდებულებების ცნება განმარტებული არ არის. შესაბამისად, საბიუჯეტო დოკუმენტებში სრულყოფილად არ ხდება პირობითი ვალდებულებების მოცულობის წარმოდგენა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია გათვალისწინებული იქნეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ „სახელმწიფო ვალის მართვის შემდგომი რეაგირების“ ეფექტიანობის აუდიტის¹⁴ ფარგლებში გაცემული შემდეგი რეკომენდაცია:

- საჯარო ფინანსების სტატისტიკის წარმოების მიზნებისთვის, ფინანსთა სამინისტრომ უზრუნველყოს საკანონმდებლო დონეზე პირობითი ვალდებულებების განმარტება, მათი მოცულობის შეფასება და შესაბამის საბიუჯეტო დოკუმენტებში წარმოდგენა.

კანონპროექტის საბოლოო ვარიანტით, წინა ვერსიასთან შედარებით, 336.2 მლნ ლარით (1.8%-ით) იზრდება შემოსულობების საპროგნოზო მაჩვენებელი და 19.4 მლრდ ლარს უტოლდება. ასევე გაზრდილია გადასახდელების მოცულობა 332.0 მლნ ლარით (1.8%-ით) და 19.2 მლრდ ლარს შეადგენს. შესაბამისად, 2022 წლის ბოლოს იგეგმება ბიუჯეტის ნაშთის ზრდა 806 მლნ ლარამდე.¹⁵

ცხრილი 2. 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლები (მლნ ლარი).

	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი (1)	2022 წლის ბიუჯეტი (II წარდგენა) (2)	2022 წლის ბიუჯეტი (III წარდგენა) (3)	ცვლილება (3) - (2)
შემოსულობები	18,099	19,026	19,363	336
შემოსავლები	12,549	14,228	14,560	332
არაფინანსური აქტივების კლება	350	300	300	0
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოკლებით)	210	150	150	0
ვალდებულებების ზრდა	4,990	4,348	4,352	4
მათ შორის საშინაო	-300	1,300	1,300	0
მათ შორის საგარეო	5,290	3,048	3,052	4
გადასახდელები	19,796	18,839	19,171	332
ხარჯები	14,232	14,167	14,415	248
არაფინანსური აქტივების ზრდა	2,526	2,976	3,060	84
ფინანსური აქტივების ზრდა	317	459	459	0
ვალდებულებების კლება	2,722	1,237	1,237	0
მათ შორის საშინაო	43	43	43	0
მათ შორის საგარეო	2,679	1,194	1,194	0
ნაშთის ცვლილება	-1,697	187	192	4

ვალდებულებას, რადგან 2020 წელს პროექტთან დაკავშირებით გაფორმებული ხელშეკრულების შეწყვეტისა და სასამართლო დავის დაწყების შედეგად, აღნიშნული ვალდებულება პირდაპირიდან გარდაიქმნა პირობითი ვალდებულების წყაროდ. 2018 წლის ბოლოს, აღნიშნული PPP პროექტიდან მომდინარე ვალდებულებები IPSAS 32 სტანდარტის მიხედვით შეფასებული იყო 169.7 მლნ ლარად.

¹⁴ სახელმწიფო ვალის მართვის შემდგომი რეაგირების ეფექტიანობის აუდიტი.

¹⁵ აღნიშნული თანხიდან 594 მლნ ლარი განთავსებულია კომერციული ბანკების 10 წლიან სადეპოზიტო სერტიფიკატებში.

შემოსულობების ნაწილში 332 მლნ ლარით (2.3%-ით) იზრდება შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი, რაც გამოწვეულია საგადასახადო შემოსავლების კომპონენტის 132 მლნ ლარით (1.0%-ით), გრანტების - 150 მლნ ლარით (78.2%-ით) და სხვა შემოსავლების - 50 მლნ ლარით (6.7%-ით) ზრდით.

ცხრილი 3. 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები (მლნ ლარი).

	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი (1)	2022 წლის ბიუჯეტი (II წარდგენა) (2)	2022 წლის ბიუჯეტი (III წარდგენა) (3)	ცვლილება (3)-(2)	ცვლილება % (3)-(2)
შემოსავლები	12,549	14,228	14,560	332	2.3%
საგადასახადო შემოსავლები	11,363	13,291	13,424	132	1.0%
საშემოსავლო გადასახადი	3,500	4,272	4,300	28	0.7%
მოგების გადასახადი	1,001	1,560	1,620	60	3.8%
დღგ	4,807	5,366	5,399	33	0.6%
აქციზი	1,825	1,879	1,890	11	0.6%
იმპორტის გადასახადი	81	85	85	0	0.5%
სხვა გადასახადები	148	130	130	0	0.0%
გრანტები	386	192	342	150	78.2%
სხვა შემოსავლები	800	745	795	50	6.7%

სხვა შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლის ზრდა განაპირობა დივიდენდების ნაწილში ეროვნული ბანკის მოგებიდან ბიუჯეტში მისამართი თანხის 50 მლნ ლარით ზრდამ, 200 მლნ ლარამდე. აღსანიშნავია, რომ დივიდენდებში გარდა ეროვნული ბანკის მოგებიდან მისაღები თანხისა, ასახულია სს „სახელმწიფო ელექტროსისტემის“ მოგებიდან მისაღები დივიდენდი - 7 მლნ ლარის ოდენობით. საყურადღებოა, რომ 2020 წლის ბოლოს „სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები კომისიის“ სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილებით, სს „სახელმწიფო ელექტროსისტემას“ დაევა 2021 წლის ბოლომდე სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდის სახით 58.7 მლნ ლარის მიმართვა. 2021 წლის ბიუჯეტის შემოსავლების გეგმაში აღნიშნული თანხიდან აისახა მხოლოდ 50 მლნ ლარი. შესაბამისად, 2022 წლის კანონპროექტში საწარმოდან მისაღები თანხის დარჩენილი ნაწილი (8.7 მლნ ლარი) ასახულია არასრული ოდენობით (7 მლნ ლარი).

გადასახდელების გეგმური მაჩვენებლის ზრდა „ხარჯებისა“ და „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლების დაფინანსების მატებითაა გამოწვეული, შესაბამისად, 248 მლნ და 84 მლნ ლარით. უცვლელია „ფინანსური აქტივების ზრდისა“ და „ვალდებულებების კლების“ მუხლების გეგმური მაჩვენებლები.

კანონპროექტის საბოლოო ვარიანტით, ასიგნებები უკორექტირდება მხარჯავი დაწესებულებების ფარგლებში განსაზღვრული 136 პროგრამიდან 18 პროგრამას. მათ შორის, 14 პროგრამის დაფინანსება იზრდება ჯამურად 275 მლნ ლარით, ხოლო 4 პროგრამის დაფინანსება მცირდება ჯამურად 22 მლნ ლარის ოდენობით. ამასთან, 70 მლნ ლარით იზრდება საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების მოცულობა, რაც ძირითადად

გამოწვეულია ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტებისთვის გადასაცემი ტრანსფერების 50 მლნ ლარით ზრდით. კანონპროექტში უცვლელია პანდემიის საპასუხოდ გასატარებელი ღონისძიებების დაფინანსება და 500 მლნ ლარს შეადგენს.

დანართი 4. ზოგიერთი მხარჯავი დაწესებულება/პროგრამა, რომელსაც წარმოდგენილი კანონპროექტით ეცვლება დაფინანსება (მლნ ლარი).

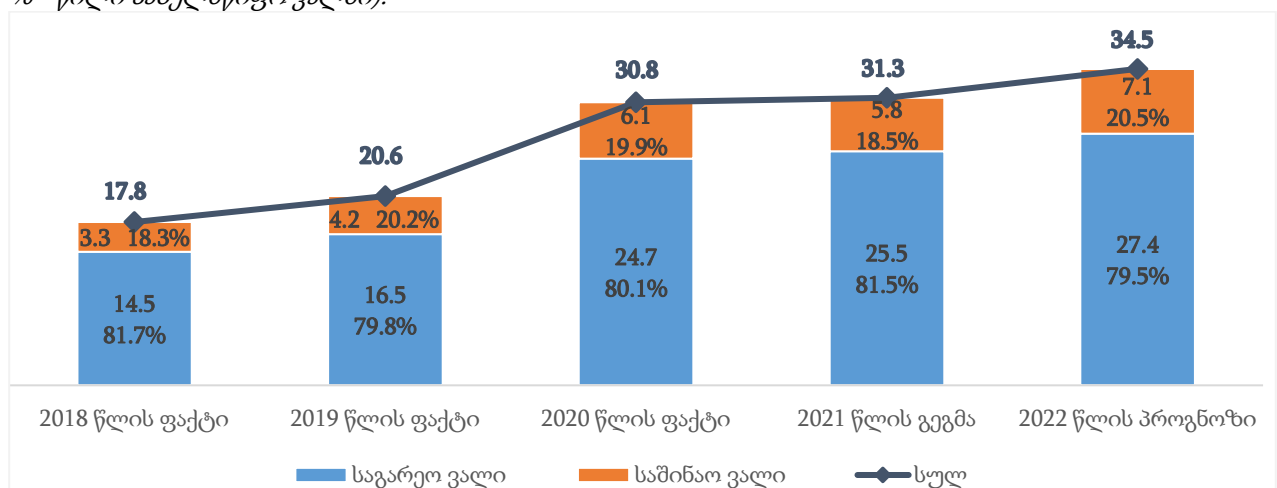
	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი (1)	2022 წლის ბიუჯეტი (II წარდგენა) (2)	2022 წლის ბიუჯეტი (III წარდგენა) (3)	ცვლილება (3) - (2)
ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო				
ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება (24 01)	14	14	19	5
სახელმწიფო ქონების მართვა (24 06)	60	209	359	150
რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო				
საგზაო ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების ღონისძიებები (25 02)	1,539	1,833	1,853	20
წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის აღდგენა-რეაბილიტაცია (25 04)	349	400	380	-20
ზოგადსაგანმანათლებლო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა და რეაბილიტაცია (25 07)	164	105	110	5
იუსტიციის სამინისტრო				
მიწის რეგისტრაციის ხელშეწყობა და საჯარო რეესტრის მომსახურებათა განვითარება/ხელმისაწვდომობა (26 08)	5	10	25	15
ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო				
მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა (27 03)	2,365	1,781	1,791	10
თავდაცვის სამინისტრო				
თავდაცვის შესაძლებლობების განვითარება (29 08)	121	118	148	30
ლოჯისტიკური უზრუნველყოფა (29 09)	175	188	198	10
განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო				
ინფრასტრუქტურის განვითარება (32 07)		95	120	25
საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები				
საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა (55 01)	2,963	1,440	1,430	-10
ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტებისთვის გადასაცემი ტრანსფერები (55 04)	226	227	277	50
საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდი (55 05)	40	50	55	5
დაგროვებითი საპენსიო სქემის თანადაფინანსება (55 11)	236	250	260	10
დონორების მიერ დაფინანსებული საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახდელები (55 13)	220	319	324	5
2020-2022 წლების საპილოტე რეგიონების ინტეგრირებული განვითარების პროგრამის ფარგლებში შერჩეული პროექტების დაფინანსება მუნიციპალიტეტებში (55 14)	30	160	170	10
სხვა მხარჯავი დაწესებულებები				

საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია (04 00)	16	17	19	2
საქართველოს პროკურატურა (21 00)	41	45	48	3
საქართველოს სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური (40 00)	60	65	67	2
სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიურო (46 00)	7	7	10	3

დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ კანონპროექტის საბოლოო ვერსიასთან ერთად ფინანსთა სამინისტრომ წარმოადგინა „საინვესტიციო პროექტების მართვის დანერგვის რეფორმის ფარგლებში საინვესტიციო პროექტების წინასწარი შერჩევის და შეფასების პილოტური ანალიზი“-ს დოკუმენტი. „მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის“ პროექტის მიხედვით, საინვესტიციო კრედიტის ფარგლებში თითოეული ახალი პროექტის ინიცირებისათვის საჭიროა არსებობდეს ეფექტიანობის შესახებ დადებითი შეფასება. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, მომდევნო წლებში საინვესტიციო პროექტების შეფასება განხორციელდეს ბიუჯეტის კანონის დამტკიცებამდე და სასურველია, პროექტების შერჩევასა და შეფასებასთან დაკავშირებული ინფორმაცია თან ერთვოდეს კანონპროექტის პირველივე წარდგენას. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია ეტაპობრივად გაუმჯობესდეს აღნიშნულ დოკუმენტში წარმოდგენილი ინფორმაციის ხარისხი.¹⁶

2022 წლის ბოლოს სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა კანონპროექტის წინა ვერსიასთან შედარებით 891 მლნ ლარით მცირდება და 34.5 მლრდ ლარის ოდენობით არის განსაზღვრული, რაც 2021 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (31.3 მლრდ ლარი) 3.2 მლრდ ლარით აღემატება. გასული წლების მსგავსად, სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო მოცულობის ზრდაში საგარეო ვალის ეფექტი (60.2%) აღემატება საშინაო ვალის ზრდის ეფექტს (39.8%). აღსანიშნავია, რომ 2021 წელთან შედარებით საგარეო ვალის წილი მთლიან სახელმწიფო ვალის პორტფელში 2 პროცენტული პუნქტით მცირდება და 79.5%-ს უტოლდება (27.4 მლრდ ლარი).

დიაგრამა 4. სახელმწიფო საგარეო და საშინაო ვალის ნაშთის დინამიკა წლების მიხედვით (მლრდ ლარი; % - წილი სახელმწიფო ვალში).



¹⁶ მაგალითად, პილოტური ანალიზის დოკუმენტში წარმოდგენილია არაერთგვაროვანი ინფორმაცია თბილისის მეტროს პროექტის (55 13 08) სტატუსისა და სამუშაო ჯგუფის მიერ განხორციელებული შეფასების შესახებ. კერძოდ, ერთგან იგი განხილულია როგორც კაპიტალური პროექტი, რომლისთვისაც მომზადდა შესაბამისი შეფასება, მეორეგან კი - როგორც არაკაპიტალური პროექტი, რომელიც არ ექვემდებარება შეფასების ჩატარებას.

სახელმწიფო ვალთან დაკავშირებით საყურადღებოა შემდეგი საკითხები:

- საგარეო წყაროებიდან მისაღები საკრედიტო რესურსის უმეტესი ნაწილი - 60.7% (1.9 მლრდ ლარი), მიმართული იქნება საინვესტიციო პროექტების დასაფინანსებლად. აღნიშნული მაჩვენებელი 2021 წელთან შედარებით იზრდება 475 მლნ ლარით, ხოლო კანონპროექტის წინა ვერსიასთან შედარებით - 3.7 მლნ ლარით. მოზიდული საინვესტიციო კრედიტებით იგეგმება 54 საინვესტიციო პროექტის დაფინანსება. კანონპროექტი ითვალისწინებს 3 საინვესტიციო პროექტისთვის ასიგნებების შემცირებას,¹⁷ ერთი პროექტის დაფინანსების ზრდას¹⁸ და 2 ახალი პროექტის დაწყებას;¹⁹
- რაც შეეხება ბიუჯეტის მხარდამჭერ კრედიტებს, მათი მოცულობა 1.2 მლრდ ლარს შეადგენს, რაც 2.7 მლრდ ლარით ნაკლებია მიმდინარე წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით;
- სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები პროექტის წინა ვერსიასთან შედარებით 10 მლნ ლარით შემცირდა და 3.5 მლრდ ლარის ოდენობით განისაზღვრა (შემცირება გამოწვეულია საგარეო ვალის მომსახურების კლების ხარჯზე). აღნიშნული თანხა 1.7 მლრდ ლარით ნაკლებია მიმდინარე წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე, რაც გამოწვეულია 2021 წელს ევროზონის დირიჟირებული თანხის დასაფარად მიმართული 1.7 მლრდ ლარის ერთჯერადი ეფექტით.

¹⁷ საქართველოს ურბანული რეკონსტრუქციისა და განვითარების პროექტი (EIB); საქართველოს მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განახლების პროექტი (EIB); თბილისის მეტროს პროექტი (EBRD).

¹⁸ საქართველოს მიკრო, მცირე და საშუალო ზომის საწარმოების დახმარებისა და აღდგენის პროექტი (WB).

¹⁹ ჭკვიანი სატრანსპორტო სისტემა (KfW); COVID-19-ის ვაქცინის მხარდამჭერი პროექტი აზია-წყნარი ოკეანეთის ვაქცინის ხელმისაწვდომობის ფარგლებში (APVAX) (ADB).

„2022-2025 წლებისათვის მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის“ პროექტზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შენიშვნები და რეკომენდაციები:

„მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის“ არსებობა ფისკალური მდგრადობისა და მთავრობის საშუალოვადიანი ხედვის ჩამოყალიბებისათვის მნიშვნელოვან დოკუმენტს წარმოადგენს, რომელიც ხელს უწყობს დაინტერესებული მხარეების მოლოდინების მართვას და ზოგადად, უზრუნველყოფს საჯარო ფინანსების მართვის ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის გაუმჯობესებას. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა განიხილა წარმოდგენილი დოკუმენტი და მიზანშეწონილად მიიჩნევს სტრატეგიის დამტკიცებამდე მხედველობაში იქნეს მიღებული შემდეგი საკითხები:

- სტრატეგიის მიხედვით, დოკუმენტის არეალი და მიზნები ვრცელდება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრულ ვალის წესის მაჩვენებლის შემადგენელ კომპონენტებზე (მთავრობის ვალსა²⁰ და „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის“ პროექტებიდან (PPP) მომდინარე ვალდებულებებზე). მიუხედავად ამისა, PPP პროექტებიდან მომდინარე ვალდებულებები ასახულია მხოლოდ ვალის არსებული პორტფელის მიმოხილვის ნაწილში, ხოლო სტრატეგიის მიზნობრივ მაჩვენებლებში გათვალისწინებული არ არის. მიზანშეწონილია, სტრატეგიის მიზნობრივი ნიშნულები მოიცავდეს ვალის ყველა იმ კომპონენტს, რომლებზეც ვრცელდება დოკუმენტის არეალი და მიზნები.
- სტრატეგიის პირველ მიმართულებად განსაზღვრულია „მთავრობის წმინდა ვალის“ მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებლის შემცირება. ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, „მთავრობის წმინდა ვალის“ მაჩვენებელი გამოითვლება როგორც სხვაობა მთავრობის ვალსა და ბიუჯეტის ნაშთს შორის.²¹ აღნიშნულთან დაკავშირებით საყურადღებოა, რომ:
 - „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონი განსაზღვრავს ვალის წესის მაჩვენებელსა და შესაბამის მაქსიმალურ ზღვარს (60%-ის ოდენობით), რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ქვეყნის მაკროეკონომიკური და ფისკალური სტაბილურობა. ვალის წესის მაჩვენებლის გამოთვლაში მონაწილეობს მთავრობის ვალი. „მთავრობის წმინდა ვალის“ მაჩვენებელი კანონმდებლობით განსაზღვრული არ არის. ამასთანავე, წმინდა ვალის დეფინიცია არც სტრატეგიაშია წარმოდგენილი;
 - მთავრობის წმინდა ვალის მაჩვენებელი გულისხმობს ვალის დასაფარად ბიუჯეტის მთლიანი ნაშთის გამოყენების შესაძლებლობას. უნდა აღინიშნოს, რომ ბიუჯეტის ნაშთის სრულად გამოყენება შეზღუდულია, რადგან ასეთ შემთხვევაში მნიშვნელოვნად შემცირდება ბიუჯეტის ლიკვიდობა (ასევე, ფისკალური ბუფერის მოცულობა), რამაც მიმდინარე გადასახდელების დასაფინანსებლად პოტენციურად

²⁰ „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მიზნებისთვის მთავრობის ვალი მოიცავს „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ სახელმწიფო ვალს, გარდა ეროვნული ბანკის მიერ აღებული ვალდებულებებისა და საბიუჯეტო ორგანიზაციების სესხის სახით არსებულ ვალს, გარდა საბიუჯეტო ორგანიზაციებიდან აღებული ვალისა.

²¹ სტრატეგიაში 2020 წლის ბიუჯეტის ნაშთის მაჩვენებლად აღებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთი, რომელიც შემდგომ წლებში იცვლება ნაერთი ბიუჯეტის ნაშთის ცვლილების საპროგნოზო მაჩვენებლით, რაც არაერთგვაროვან მიდგომას წარმოადგენს.

ახალი ვალების აღების საჭიროება შეიძლება წარმოშვას. ამასთანავე, აღნიშნული მაჩვენებლის გამოთვლისთვის ნაერთი ან ერთიანი ბიუჯეტის ნაშთის გამოყენება, ცენტრალური მთავრობის მიერ მუნიციპალური და ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტის ნაშთის გამოყენების შესაძლებლობასაც გულისხმობს, რაც ეწინააღმდეგება საბიუჯეტო კოდექსით განსაზღვრულ საბიუჯეტო სისტემის დამოუკიდებლობის პრინციპს;²²

- აღმოსავლეთ ევროპის რამდენიმე ქვეყნის გამოცდილებით,²³ ვალის მართვის სტრატეგიაში მთავრობის წმინდა ვალის მაჩვენებელი გამოიყენება იმ შემთხვევაში, როდესაც სტრატეგია ფარავს ბიუჯეტის ნაშთის/ფინანსური აქტივების მართვის საკითხებსაც.²⁴ ფინანსთა სამინისტროს მიერ წარმოდგენილ სტრატეგიაში კი ბიუჯეტის ნაშთის მართვასთან დაკავშირებული საკითხები განხილული არ არის.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია, სტრატეგიის საბოლოო ვარიანტში მიზნობრივი ნიშნულების განსაზღვრისას „მთავრობის წმინდა ვალის“ ნაცვლად გამოყენებულ იქნეს კანონმდებლობაში უკვე არსებული მაჩვენებელი.

- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ „სახელმწიფო ვალის მართვის შემდგომი რეაგირების ეფექტიანობის აუდიტის“ ანგარიშში გაცემული რეკომენდაციების შესრულებაზე ფინანსთა სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი სამოქმედო გეგმით, 2022 წელს იგეგმება სახელმწიფო და მთავრობის ვალის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში ცვლილებების ინიცირება/შეტანა. იმის გათვალისწინებით, რომ აღნიშნული ცვლილებები არსებით გავლენას ახდენს სტრატეგიით განსაზღვრულ მიზნობრივ მაჩვენებლებზე,²⁵ მიზანშეწონილია, დაგეგმილ საკანონმდებლო ცვლილებებთან დაკავშირებული ინფორმაცია ასახული იქნეს სტრატეგიაში.
- სტრატეგიით განსაზღვრული „მთავრობის წმინდა ვალის“ მიზნობრივი მაჩვენებელი ემყარება 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის გადამუშავებულ ვარიანტში გამოყენებული გაცვლითი კურსის უცვლელად შენარჩუნების დაშვებას სტრატეგიის მოქმედების პერიოდში. იმის გათვალისწინებით, რომ მთავრობის ვალის უდიდესი ნაწილი უცხოურ ვალუტაშია დენომინირებული და გაცვლითი კურსის მცირე ცვლილებაც კი მის მოცულობაზე არსებით გავლენას ახდენს (რასაც ადასტურებს უკანასკნელი წლების ტენდენციებიც), მიზანშეწონილია, სტრატეგია მოიცავდეს ინფორმაციას იმის შესახებ თუ რა გავლენას იქონიებს გაცვლითი კურსის დინამიკის პოზიტიური და ნეგატიური სცენარების რეალიზება მიზნობრივ ნიშნულზე.
- სტრატეგიის მე-3 და მე-5 მიმართულებებში დაგეგმილი რეფორმების ფარგლებში განსახორციელებელი აქტივობების/ღონისძიებების მნიშვნელოვან ნაწილს არ აქვს

²² საბიუჯეტო კოდექსის მე-4 მუხლით, საბიუჯეტო სისტემის დამოუკიდებლობის პრინციპი განმარტებულია შემდეგნაირად: „დამოუკიდებლობა – საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისა და მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების დამოუკიდებლობა, რომელსაც უზრუნველყოფს საკუთარი შემოსულობები და ნაშთი, აგრეთვე საკუთარი გადასახდელების დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლება საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად“.

²³ პოლონეთი, სერბეთი, ლატვია, ჩრდილოეთ მაკედონია, რუმინეთი, ჩეხეთი.

²⁴ განხილულ ქვეყნებს შორის აღნიშნული სახით მოქმედი სტრატეგია გააჩნია მხოლოდ ლატვიას.

²⁵ მაგალითად, ვალის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში განსახორციელებელი ერთ-ერთი პოტენციური ცვლილება გულისხმობს სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებების მთავრობის ვალში ასახვას.

განსაზღვრული განხორციელების შესაბამისი ვადები და შუალედური მიზნობრივი ნიშნულები/შედეგები; ასევე, ცალკეული აქტივობები/ღონისძიებები საჭიროებს ფორმალურად გაწერილი კრიტერიუმების არსებობას. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, კრიტერიუმებისა და ვადების განსაზღვრა კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია ისეთი ამოცანებისთვის, რომელთა მიზნობრივ ნიშნულებს მხოლოდ მოცემული სტრატეგია ადგენს და არ რეგულირდება სხვა მარეგულირებელი აქტებით. ყოველივე აღნიშნული საჭიროა სტრატეგიის მონიტორინგის ეტაპზე მიღწეული შედეგების შესაფასებლად. კერძოდ:

- სტრატეგიის მიხედვით, საინვესტიციო სესხების აღება იგეგმება მხოლოდ დიდი და კომპლექსური პროექტებისთვის, თუმცა პროექტების სიდიდის და კომპლექსურობის შეფასების კრიტერიუმები დოკუმენტში მოცემული არ არის. გარდა ამისა, სტრატეგიით არ არის დაკონკრეტებული თუ რომელი წლიდან დაიწყება საინვესტიციო სესხების აღება აღნიშნული წესის დაცვით;
 - სახელმწიფო საწარმოებზე გადასესხება განხორციელდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ საწარმო გამოხატავს რეფორმირებისადმი მზაობას.²⁶ ასევე, დოკუმენტით განსაზღვრულია, რომ სრულად კორპორატიზებული საწარმოებისთვის მთავრობა შეწყვეტს გადასესხების პრაქტიკას. საწარმოების რეფორმისადმი მზაობისა და მათი კორპორატიზებულობის ხარისხის შესაფასებლად სტრატეგიაში მოცემული კრიტერიუმები ზოგადია და იძლევა განსხვავებული ინტერპრეტაციის საშუალებას. ასევე, სტრატეგიით არ არის დაკონკრეტებული თუ რომელი წლიდან ამოქმედდება აღნიშნული მიდგომა;
 - სტრატეგიის მიხედვით, 2022 წლიდან პროგრამული სესხების აღება იგეგმება მხოლოდ მნიშვნელოვანი ტრანსფორმაციული რეფორმებისათვის, თუმცა დოკუმენტი არ განსაზღვრავს რეფორმის ტრანსფორმაციულობის ხარისხის შეფასების კრიტერიუმებს, რაც განსხვავებული ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა.
- ასევე, სტრატეგია 2022-2025 წლებისთვის პროგრამულ სესხებზე აწესებს წლიურ ლიმიტს, 250 მლნ აშშ დოლარის ოდენობით. საყურადღებოა, რომ 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის საბოლოო ვარიანტში ასახული პროგრამული სესხების მოცულობა (1.2 მლრდ ლარი) აღემატება აღნიშნულ ლიმიტს;
- სტრატეგიის ერთ-ერთ მიზანს მთავრობის ფასიანი ქაღალდების ინვესტორთა ბაზის დივერსიფიკაციის ზრდა წარმოადგენს, რისთვისაც დაგეგმილია ინვესტორებთან ურთიერთობის სტრატეგიის შემუშავება, EuroClear-ის შემოყვანა ადგილობრივ ბაზარზე და საცალო ინვესტორთა ბაზრის შექმნა. მიზანშეწონილია, სტრატეგია მოიცავდეს უფრო მეტ ინფორმაციას ამ საკითხებთან დაკავშირებით სტრატეგიის მოქმედების პერიოდში განსახორციელებელი ღონისძიებების/მისაღწევი შედეგებისა და შესაბამისი ვადების შესახებ;
 - მთავრობის ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარების ერთ-ერთი ხელშემწყობი პირობაა პირველადი დილერების საპილოტე პროგრამიდან სრულ სისტემაზე

²⁶ აღნიშნულ რეფორმასთან დაკავშირებით დეტალური ინფორმაცია წარმოდგენილია „საქართველოს მთავრობის 2021-2024 წლების პროგრამაში“ და 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართულ „ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტში“.

გადასვლა ბაზრის მზაობის შესაბამისად. თუმცა, სტრატეგიაში ბაზრის მზაობის შეფასების ინდიკატორები მოცემული არ არის;

- ფასიანი ქაღალდების მიწოდების გამჭვირვალობისა და პროგნოზირებადობის ზრდის მიზნით, სტრატეგიით იგეგმება ფასიანი ქაღალდების გამოშვების წლიური გეგმის წინასწარ გამოქვეყნება. სტრატეგიაში არ არის დაკონკრეტებული თუ რომელი წლიდან ამოქმედდება აღნიშნული წესი. ასევე, მნიშვნელოვანია, წარმოდგენილ იქნეს ინფორმაცია იმის შესახებ თუ კალენდარული წლის რა პერიოდში და რა ფორმით იგეგმება აღნიშნული ინფორმაციის გამოქვეყნება.
- სტრატეგიის მე-4 მიმართულებად განსაზღვრულია მთავრობის ვალის პორტფელის ხარჯის და რისკის ოპტიმიზაცია. დოკუმენტში მოცემულია პორტფელის რისკის შეფასების ინდიკატორები და დადგენილია შესაბამისი ზღვრები, თუმცა ვალის პორტფელთან დაკავშირებული ხარჯის ინდიკატორი სრულფასოვნად წარმოდგენილი არ არის.²⁷ იმის გათვალისწინებით, რომ ვალის დანახარჯები პოტენციურად გავლენას ახდენს ფისკალურ სივრცეზე, მიზანშეწონილია, სტრატეგია მოიცავდეს ვალის ხარჯების შეფასების ინდიკატორს და სტრატეგიით განსაზღვრული მიზნობრივი მაჩვენებლების პოტენციურ გავლენას ამ ინდიკატორზე.

2009 წელს საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა (IMF) და მსოფლიო ბანკის (WB) ერთობლივი თანამშრომლობით შეიქმნა სახელმწიფო ვალის მართვის სტრატეგიის (MTDS) მეთოდოლოგია,²⁸ რომელიც განახლდა 2019 წელს. მეთოდოლოგია ვალის მართვის სტრატეგიის შედგენისას აქცენტს ვალის პორტფელთან დაკავშირებული ხარჯისა და რისკის ოპტიმიზაციის საკითხზე აკეთებს, რაც სტრატეგიის ალტერნატიული ვარიანტებიდან ოპტიმალურის შერჩევის საშუალებას იძლევა. აღნიშნული მეთოდოლოგიის მიხედვით, ვალის დანახარჯების ინდიკატორად შესაძლოა გამოყენებული იქნეს საპროცენტო ხარჯის მშპ-სთან ან საპროცენტო ხარჯის ბიუჯეტის შემოსავლებთან ფარდობის მაჩვენებელი.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, მიზანშეწონილია, სტრატეგიის მე-4 მიმართულებით განსაზღვრული რისკისა და ხარჯის რაოდენობრივი მაჩვენებლები და შესაბამისი ზღვრული ნიშნულები, დასაბუთებული იქნეს IMF-WB-ის მეთოდოლოგიის პრინციპებზე დაყრდნობით.

ასევე, მნიშვნელოვანია, სტრატეგია განსაზღვრავდეს თუ რა ფორმით და პერიოდულობით განხორციელდება დოკუმენტში წარმოდგენილი მიზნების შესრულების მონიტორინგი და ანგარიშგება, რაც დაინტერესებულ მხარეებს მიაწვდის პერიოდულ ინფორმაციას მიღწეული პროგრესის შესახებ.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 20 დეკემბრის №629 დადგენილების - „პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ“ ფარგლებში შემუშავებულია „პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების

²⁷ აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, დოკუმენტში მოცემულია ინფორმაცია მხოლოდ საგარეო სესხების შერჩევის პროცესში დანახარჯების შემცირების მიზნით გამოყენებული კრიტერიუმების შესახებ.

²⁸ IMF და WB, [Developing a Medium-Term Debt Management Strategy \(MTDS\) - Updated Guidance Note for Country Authorities](#), February 2019.

IMF და WB, [Medium-Term Debt Management Strategy \(MTDS\): The Analytical Tool Interactive Manual](#), February 2019.

სახელმძღვანელო“, რომელიც აყალიბებს სტრატეგიული/პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების პრინციპებს. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული სახელმძღვანელოს მოქმედების არეალი არ ვრცელდება „მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიაზე“, გასათვალისწინებელია, რომ იგი წარმოადგენს ქვეყანაში სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავების კანონმდებლობით განსაზღვრულ საუკეთესო პრაქტიკას. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, სახელმძღვანელოთი განსაზღვრული ძირითადი პრინციპები და მიდგომები გამოყენებულ იქნეს მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის შემუშავების პროცესშიც.