



დასკვნა

„საქართველოს 2023 წლის სახელმწიფო
ბიუჯეტის შესახებ”
საქართველოს კანონის პროექტზე

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

შინაარსი

დასკვნა	5
1. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის ზოგადი მიმოხილვა	9
2. მაკროეკონომიკური დაშვებები და ფისკალური დისციპლინა	11
2.1. მაკროეკონომიკური დაშვებები და კავშირი ფისკალურ პარამეტრებთან	11
2.2. ფისკალური წესები	15
2.3. მაკროეკონომიკური და ფისკალური რისკების ანალიზი	19
3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები	24
4. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები	26
4.1. კაპიტალური პროექტები	28
5. სახელმწიფო და მთავრობის ვალი	31
5.1. სახელმწიფო ვალი	31
5.2. მთავრობის ვალი	31
5.3. მთავრობის ვალის ფარგლებში მისაღები და დასაფარი ვალდებულებები	33
6. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი	36
7. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასება საბიუჯეტო კოდექსში წარმოდგენილ ცვლილებებთან დაკავშირებით.....	37

დასკვნა „საქართველოს 2023 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 „2023 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 „2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია „2023 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 „2023 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

2021 წელს დაწყებული დადებითი ეკონომიკური ტენდენციები მიმდინარე წელსაც გაგრძელდა და 2022 წლის პირველ 8 თვეში ეკონომიკურმა ზრდამ 10.3% შეადგინა. მოსალოდნელზე მაღალი ეკონომიკური აქტივობის ფონზე 2022 წლის ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებით ეკონომიკური ზრდის პროგნოზი 6.0%-დან 8.5%-მდე გაიზარდა. 2023 წლის რეალური მშპ-ს ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელი კი 5.0%-ის დონეზეა განსაზღვრული.

მსოფლიოში არსებული ინფლაციური პროცესებისა და მიმდინარე გეოპოლიტიკური მდგომარეობის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია ფისკალური დისციპლინის მდგრადობა და ფისკალური პოლიტიკის პასუხების სწორად განსაზღვრა. აქედან გამომდინარე, 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის შემდგომი განხილვის პროცესში, მიზანშეწონილია, გათვალისწინებულ იქნეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შემდეგი რეკომენდაციები:

- ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართული „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების“ დოკუმენტში 2023 წლისთვის განსაზღვრული ინფლაციის საპროგნოზო მაჩვენებელი 4.7%-ს შეადგენს და საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების პროგნოზებთან შედარებით ოპტიმისტურია;
- „მაკროეკონომიკური სცენარების ანალიზის“ დოკუმენტში წარმოდგენილი ეკონომიკური შოკები და მათგან გამოწვეული ეფექტები უნდა ეფუძნებოდეს შესაბამის რაოდენობრივ ინდიკატორებს, რაც შესაძლებელს გახდის მათი რეალიზაციის მასშტაბისა და გავლენის შეფასებას/ანალიზს;
- ასევე, მნიშვნელოვანია, ბიუჯეტის კანონპროექტს ახლდეს ინფორმაცია სხვადასხვა ეკონომიკური სცენარის რეალიზების შემთხვევაში ფისკალური პოლიტიკის შესაბამისი პასუხების შესახებ;
- გარდა დოკუმენტში წარმოდგენილი რისკებისა, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ იდენტიფიცირებულია დამატებითი მაკროეკონომიკური რისკები. მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის კანონპროექტის გადამუშავებულ ვერსიაში გადაიხედოს „მაკროეკონომიკური სცენარების ანალიზის“ დოკუმენტში ასახული რისკები;
- ფისკალური რისკების კუთხით, საყურადღებოა, სახელმწიფოს საწარმოებიდან (SOE), ელექტროენერგიის შესყიდვასთან დაკავშირებული კონტრაქტებიდან და საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტებიდან (PPP) მომდინარე ფისკალური რისკები;
- 2021 წელს სახელმწიფო საწარმოთა ჯამურმა მოგებამ (დაბეგვრამდე) 376 მლნ ლარი შეადგინა, რაც მთლიანად განპირობებულია ეროვნული ვალუტის გამყარების შედეგად გამოწვეული კურსთაშორის სხვაობიდან მიღებული მოგებით (515 მლნ ლარი). აღსანიშნავია, რომ ბოლო 7 წლის განმავლობაში საწარმოთა ნაერთი ფინანსური შედეგი დადებითი მხოლოდ 2019 წელს იყო;
- ამასთანავე, საყურადღებოა, რომ საოპერაციო საქმიანობაში ძირითადად უარყოფითი ფინანსური შედეგების პირობებში, სახელმწიფო საწარმოთა აქტივების მნიშვნელოვანი ნაწილის დაფინანსების წყაროს ვალდებულებები წარმოადგენს;
- „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტის წარმოდგენილ ვერსიაში არ არის მოცემული ინფორმაცია საწარმოების ფინანსური მაჩვენებლების სხვადასხვა ეგზოგენური ფაქტორების (შოკების) მიმართ სენსიტიურობის შესახებ;

- ელექტროენერგიის შესყიდვის კონტრაქტებთან დაკავშირებით „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში წარმოდგენილი სხვადასხვა სცენარები და მათგან მომდინარე პოტენციური დანახარჯების ანალიზი საჭიროებს შემდგომ ხარისხობრივ გაუმჯობესებას;
- საჯარო ფინანსების სტატისტიკის წარმოების მიზნებისათვის საქართველოს კანონმდებლობაში პირობითი ვალდებულებების ცნება განმარტებული არ არის. მიზანშეწონილია, ფინანსთა სამინისტრომ უზრუნველყოს საკანონმდებლო დონეზე პირობითი ვალდებულებების განმარტება აღნიშნული მიზნობრივობით, მათი მოცულობის შეფასება და შესაბამის საბიუჯეტო დოკუმენტებში წარმოდგენა;
- რაც შეეხება ფისკალურ წესებს, ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი 2.9%-ის დონეზეა პროგნოზირებული და 2023 წელს „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით დაწესებული 3.0%-იანი ლიმიტის ფარგლებში ბრუნდება;
- ორგანული კანონით განსაზღვრული 60%-იანი ლიმიტის ფარგლებშია პროგნოზირებული ვალის წესის მიზნებისთვის დათვლილი მაჩვენებელიც, რომელიც 39.4%-ს უტოლდება. გასათვალისწინებელია, რომ აღნიშნული მონაცემი არ მოიცავს სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებებს, რომლის ჩათვლით მაჩვენებელი 39.7%-მდე იზრდება;
- კანონპროექტზე თანდართულ „ვალის მდგრადობის ანალიზში“ გამოყენებული მოდელი არ ითვალისწინებს სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებებს, PPP პროექტების ფარგლებში აღებულ ვალდებულებებსა და მოკლევადიანი ვალის კომპონენტს. გარდა ამისა, მიზანშეწონილია, ვალის მდგრადობის ანალიზის ჩასატარებლად ფინანსთა სამინისტრომ გამოიყენოს განახლებული მეთოდოლოგია;
- რაც შეეხება მთავრობის ვალს, 2022 წელს მოსალოდნელზე მეტად გაუმჯობესებულმა ეკონომიკურმა ტენდენციებმა მნიშვნელოვნად დააჩქარა ფისკალური კონსოლიდაციის პროცესი. აღნიშნულის შედეგად, ვალის მართვის სტრატეგიით 2025 წლისთვის განსაზღვრული რიგი მიზნობრივი ნიშნულები მიმდინარე წელს იქნა მიღწეული, რის შედეგადაც სტრატეგიაში ასახულ საპროგნოზო და 2023 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით განსაზღვრულ მაჩვენებლებს შორის ფიქსირდება მნიშვნელოვანი განსხვავებები;
- ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილი ვალის საპროგნოზო მაჩვენებლებისა და მსოფლიოში არსებული გეოპოლიტიკური და ეკონომიკური ტენდენციების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია, ფინანსთა სამინისტრომ 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის დამტკიცებამდე განაახლოს ვალის მართვის სტრატეგია ფინანსთა მინისტრის 2022 წლის 26 სექტემბრის №328 ბრძანების შესაბამისად და უზრუნველყოს მასში წარმოდგენილი მიზნობრივი ნიშნულების ინტეგრირება საბიუჯეტო პროცესში;
- საყურადღებოა, რომ ბოლო წლებში ცვლადი საპროცენტო განაკვეთის მქონე სესხების წილი მთავრობის საგარეო ვალში ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება და 2022 წლის 31 აგვისტოს მდგომარეობით 47%-ს შეადგენს (2018 წელს იყო 41%). ვალის პორტფელში აღნიშნული ტიპის სესხების მაღალი წილი, მონეტარული პოლიტიკის გლობალური გამკაცრების პირობებში, ვალის მომსახურების (პროცენტის) ხარჯის ზრდას იწვევს;

- წარმოდგენილი პროგნოზებით, მთავრობის ვალის მომსახურების ხარჯი (პროცენტის ხარჯი) 2023 წელს მიმდინარე წელთან შედარებით 398 მლნ ლარით იზრდება. საპროცენტო ხარჯების მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი მაღალ ნიშნულზე ნარჩუნდება საშუალოვადიან პერიოდშიც;
- აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, ვალის მართვის სტრატეგიით განისაზღვროს ვალის მომსახურების ხარჯების შეფასების ინდიკატორ(ებ)ი, ზღვრული მაჩვენებლები აღნიშნულ ინდიკატორ(ებ)თან მიმართებით და სტრატეგიაში მოცემული მიზნობრივი მაჩვენებლების პოტენციური გავლენა ამ ინდიკატორ(ებ)ზე;
- ბიუჯეტის კანონპროექტით განსაზღვრული ცალკეული პროგრამების/ქვეპროგრამების შემთხვევაში, შეინიშნება სხვაობა მიმდინარე წლის ათვისების ტენდენციასა და მომავალი წლის დაფინანსების მოცულობას შორის. ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვისას, სხვა მიზეზებთან ერთად, მიზანშეწონილია, შესაბამისი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან გათვალისწინებულ იქნეს გასული და მიმდინარე წლების შესრულების ტენდენციები;
- განმახორციელებელმა უწყებებმა ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე უნდა გაითვალისწინონ საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტების განხორციელების/მიმდინარეობის წინარე გამოცდილება და აღნიშნულზე დაყრდნობით განსაზღვრონ მომდევნო წლისთვის საჭირო ფინანსური რესურსის მოცულობა;
- მიუხედავად პროგრესისა, პროგრამული ბიუჯეტი ჯერ კიდევ არ წარმოადგენს ბიუჯეტის კანონის ნაწილს და სისტემური ხარვეზებით ხასიათდება. მიზანშეწონილია, გაგრძელდეს მუშაობა პროგრამების მოსალოდნელი შედეგებისა და შეფასების ინდიკატორების შემდგომ სრულყოფასა და გაუმჯობესებაზე.

2023 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტთან ერთად წარმოდგენილია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის თაობაზე კანონპროექტი, რომელიც ასახავს საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის ფარგლებში დაგეგმილ ცვლილებებს. კერძოდ, ცვლილებები ეხება სახელმწიფო საწარმოთა სექტორიზაციის შედეგად სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული სახელმწიფო საწარმოების ერთიან ბიუჯეტში ასახვასა და მათ ხაზინის ერთიან ანგარიშთა სისტემაში მოქცევას.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა განიხილა ინიცირებული ცვლილების პროექტი. სამსახურის შეფასებით, კანონპროექტის დამტკიცებამდე მნიშვნელოვანია შემდეგი საკითხების გათვალისწინება:

- წარმოდგენილი საკანონმდებლო ცვლილებებით ცხადად უნდა იქნეს განმარტებული თუ რა ფორმით მოხდება სახელმწიფო საწარმოების ფინანსური მაჩვენებლების გათვალისწინება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული ფისკალური წესების გაანგარიშებაში;
- საბიუჯეტო კოდექსში შესატანი ცვლილებების მასშტაბისა და მათი გავლენის უკეთ შეფასებისთვის, მნიშვნელოვანია, კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი მოიცავდეს უფრო დეტალურ სტატისტიკურ ინფორმაციას სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული სახელმწიფო საწარმოების ფინანსური მაჩვენებლებისა და ძირითად ფისკალურ

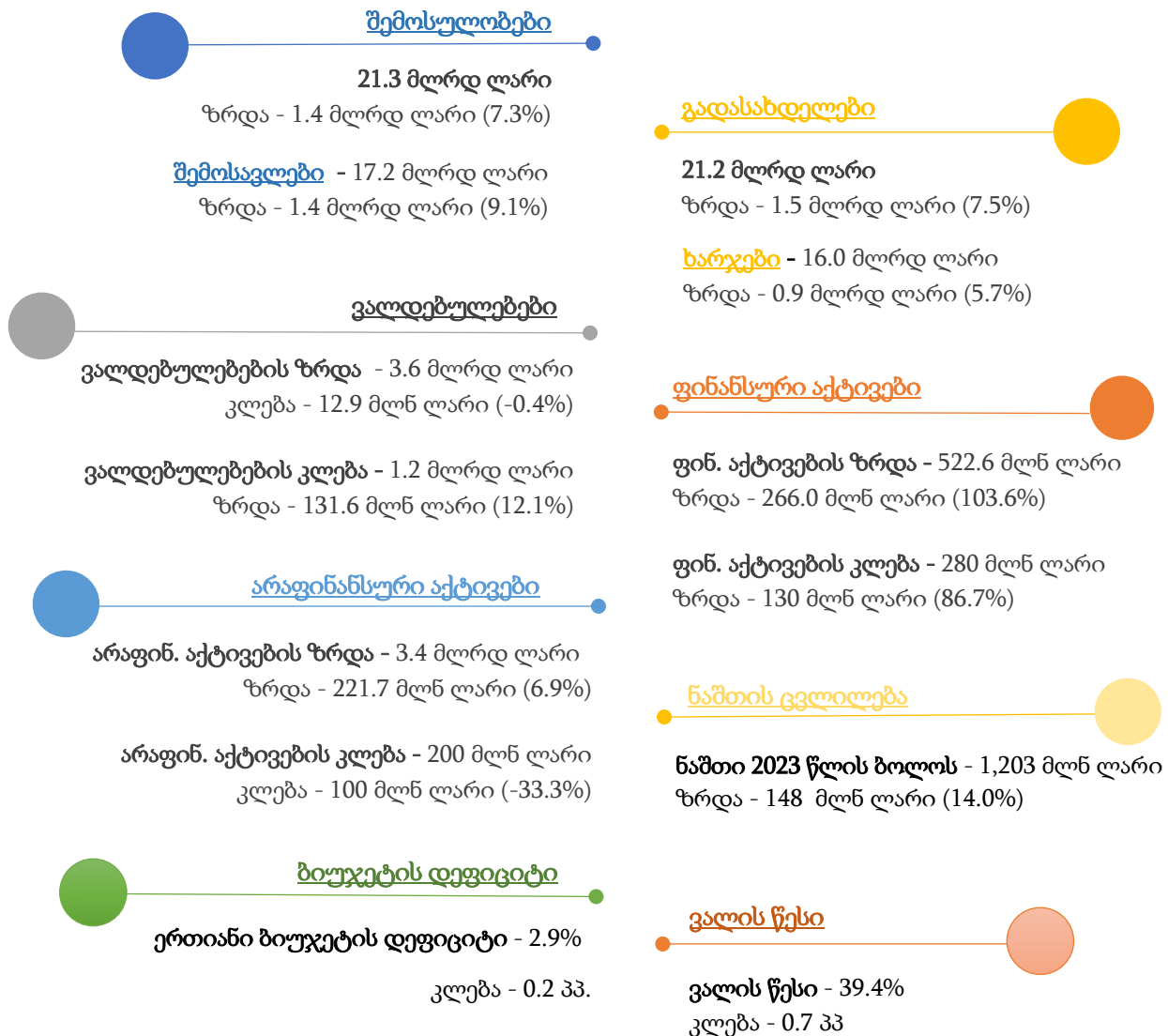
პარამეტრებზე (მაგ. ბიუჯეტის დეფიციტი, ვალის წესის მაჩვენებელი) მათი პოტენციური გავლენის შესახებ.

ზემოაღნიშნული საკითხების გათვალისწინება მნიშვნელოვანია საწარმოთა სექტორიზაციის რეფორმის წარმატებით გაგრძელებისა და საბიუჯეტო პროცესსა და საჯარო ფინანსების სტატისტიკაში სახელმწიფო საწარმოების სრულფასოვანი ინტეგრაციისთვის.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, გარდა დასკვნაში მოცემული შენიშვნებისა, „2023 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

2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის პროექტი მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) რეალური ზრდის 5.0%-იან (ნომინალურ გამოსახულებაში 79.6 მლრდ ლარი) პროგნოზზე არის დაგეგმილი.



* დიაგრამაზე მოცემული კლების/ზრდის მაჩვენებლები წარმოადგენს 2023 წლის პარამეტრების შედარებას 2022 წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებთან.

ბიუჯეტის კანონის პროექტით, 2023 წლის შემოსულობებისა და გადასახდელების საპროგნოზო მაჩვენებლები მიმდინარე წლის გეგმასთან შედარებით იზრდება, შესაბამისად, 1.5 მლრდ და 1.5 მლრდ ლარით. შემოსულობების ზრდა ძირითადად განპირობებულია „შემოსავლების“ მუხლის 1.4 მლრდ ლარით ზრდით, ხოლო გადასახდელების - „ხარჯების“ მუხლის 856 მლნ ლარით ზრდით.

2023 წლის შემოსულობების გეგმური მაჩვენებელი გადასახდელებს აჭარბებს 148 მლნ ლარით. შესაბამისად, იგეგმება ბიუჯეტის ნაშთის ზრდა 1.2 მლრდ ლარამდე. აღნიშნული თანხიდან 594 მლნ ლარი ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით სტიმულირებისათვის განთავსებულია

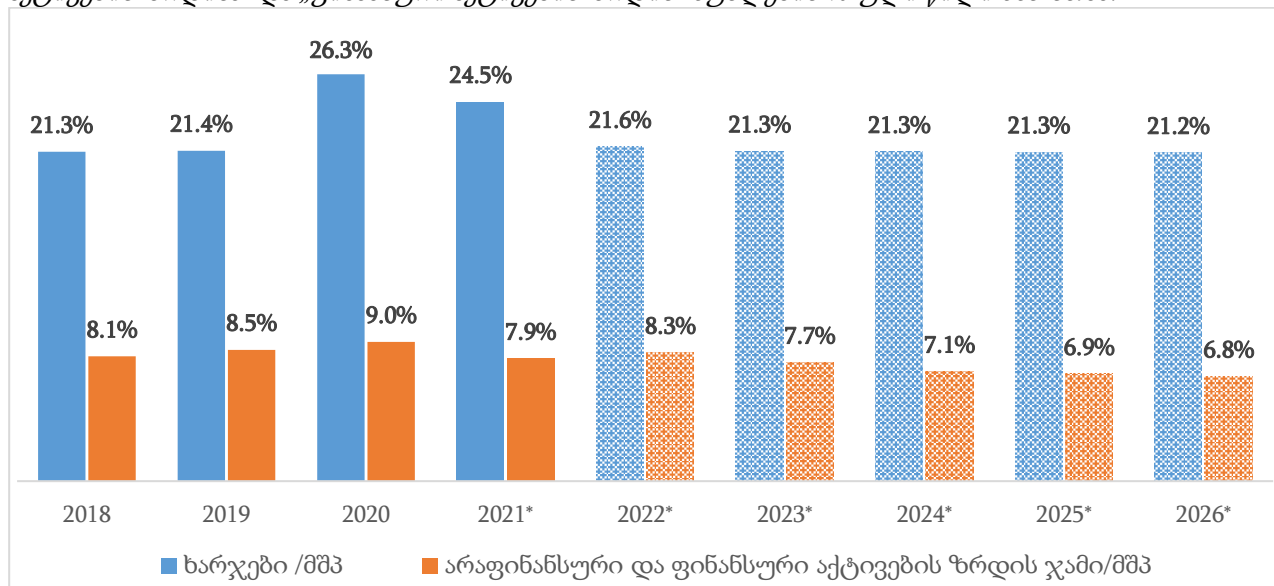
კომერციული ბანკების სადეპოზიტო სერთიფიკატებში. 2023 წლის ბოლოს ბიუჯეტის თავისუფალი ნაშთის მოცულობა 609 მლნ ლარს გაუტოლდება.

2023 წლის ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი 2.3 მლრდ ლარის და მშპ-ს 2.9%-ის ნიშნულზეა პროგნოზირებული. შესაბამისად, დეფიციტის მაჩვენებელი უზრუნდება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით განსაზღვრულ 3.0%-იან ლიმიტს. კანონპროექტზე თანდართული „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტის საბაზისო სცენარის მიხედვით, დეფიციტის მაჩვენებელი 2024-2026 წლებშიც ზღვრული პარამეტრის ფარგლებშია მოქცეული.

ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის მსგავსად, ვალის წესის მიზნებისთვის დათვლილი მაჩვენებელი 2023 წლის ბოლოსთვის მშპ-ს 39.4%-ის დონეზეა პროგნოზირებული და ორგანული კანონით განსაზღვრული 60%-იანი ნიშნულის ფარგლებშია.

რაც შეეხება ბიუჯეტის გადასახდელების კომპოზიციას მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების ჭრილში, ნომინალურ მშპ-სთან მიმართებით 2023 წელს 0.3 პროცენტული პუნქტით მცირდება ნაერთი ბიუჯეტის „ხარჯების“ მუხლი (21.3%-მდე), რაც ძირითადად გამოწვეულია ნომინალური მშპ-ს 7.4 მლრდ ლარით (10.3%-ით) ზრდით. მომდევნო წლებში აღნიშნული მაჩვენებელი მშპ-ს 21-22 პროცენტის ფარგლებშია. 2022 წლის გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით 0.6 პროცენტული პუნქტით მცირდება ნაერთი ბიუჯეტის კაპიტალური ხარჯების¹ მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი და 7.7%-ს უტოლდება. აღნიშნული მაჩვენებელი საშუალოვადიან პერიოდში მცირდება და 2026 წლისთვის 6.8%-ის დონეზეა განსაზღვრული.

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



* 2022-2026 წლებისათვის მოცემულია „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტის საბაზისო სცენარში წარმოდგენილი პროგნოზები

¹ ფინანსთა სამინისტროს მიხედვით, კაპიტალური ხარჯები გაანგარიშებულია „ფინანსური აქტივების ზრდისა“ და „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლების ჯამით.

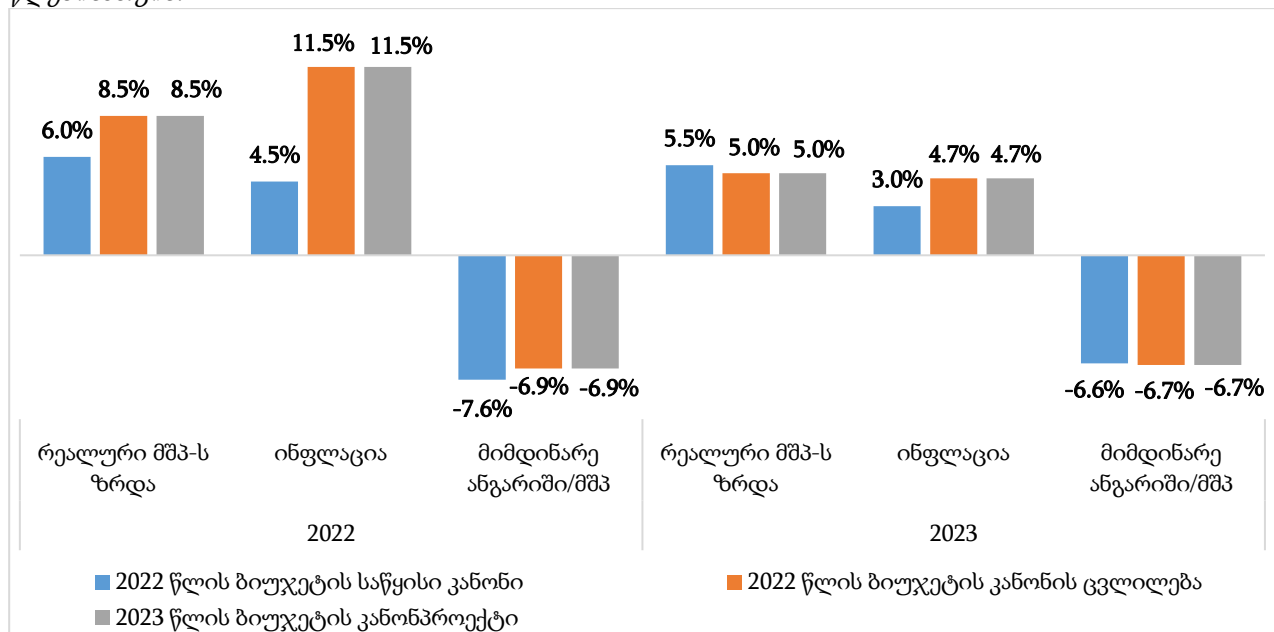
2. მაკროეკონომიკური დაშვებები და ფისკალური დისციპლინა

2.1. მაკროეკონომიკური დაშვებები და კავშირი ფისკალურ პარამეტრებთან

ქვეყნის საშუალოვადიანი ფისკალური გეგმა და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის ძირითადი პარამეტრები ემყარება ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში (შემდგომში - BDD დოკუმენტი) წარმოდგენილ მაკროეკონომიკურ პროგნოზებს. შესაბამისად, საპროგნოზო მაჩვენებლების რეალისტურობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ფისკალური ჩარჩოს ფორმირებისა და წლიური ბიუჯეტის დაგეგმვის/შესრულების პროცესში.

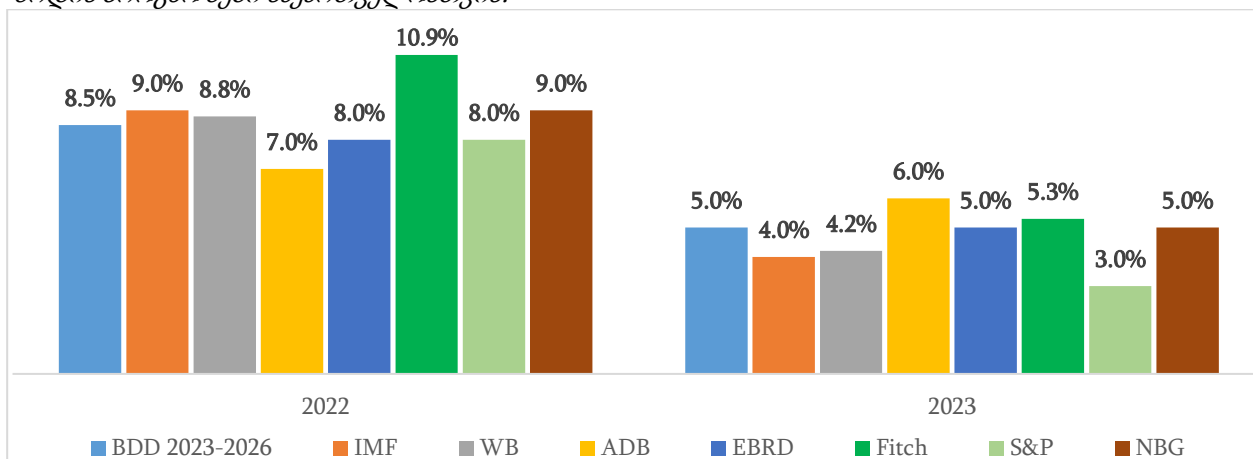
2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართულ 2023-2026 წლების BDD დოკუმენტში წარმოდგენილი მაკროეკონომიკური პროგნოზები 2022 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილების ფარგლებში მომზადებული საშუალოვადიანი პროგნოზების მსგავსია. კერძოდ, 2023 წლის ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი 5.0%-ის დონეზეა განსაზღვრული და 0.5 პპ-ით ნაკლებია 2022 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრულ პროგნოზთან შედარებით; საშუალო პერიოდის ინფლაციის მაჩვენებელი 4.7%-ს, ხოლო პერიოდის ბოლოს ინფლაციის პროგნოზი 3.5%-ს შეადგენს. მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის პროგნოზი 6.7%-ია და 0.2 პპ-ით არის გაუმჯობესებული 2022 წელს მოსალოდნელ მნიშვნელობასთან შედარებით.

დიაგრამა 2. BDD დოკუმენტის სხვადასხვა კერძოაში წარმოდგენილი პროგნოზების შედარება 2022-2023 წლებისათვის.



საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებისა და სარეიტინგო სააგენტოების მიერ შეფასებული ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებლები ერთმანეთისგან განსხვავდება. კერძოდ, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF), მსოფლიო ბანკისა (WB) და Standard & Poor's-ის (S&P) ეკონომიკური ზრდის პროგნოზები საქართველოსთვის შეადგენს, შესაბამისად, 4.0%-ს, 4.2%-სა და 3.0%-ს და ჩამორჩება BDD დოკუმენტით განსაზღვრულ 5.0%-იან მაჩვენებელს. 2023 წლის ეკონომიკური ზრდის პროგნოზი შედარებით მაღალ ნიშნულზეა განსაზღვრული აზიის განვითარების ბანკის (ADB) მიერ და 6.0%-ს შეადგენს. ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკისა (EBRD) და Fitch-ის პროგნოზები კი BDD დოკუმენტში წარმოდგენილი მონაცემების მსგავსია.

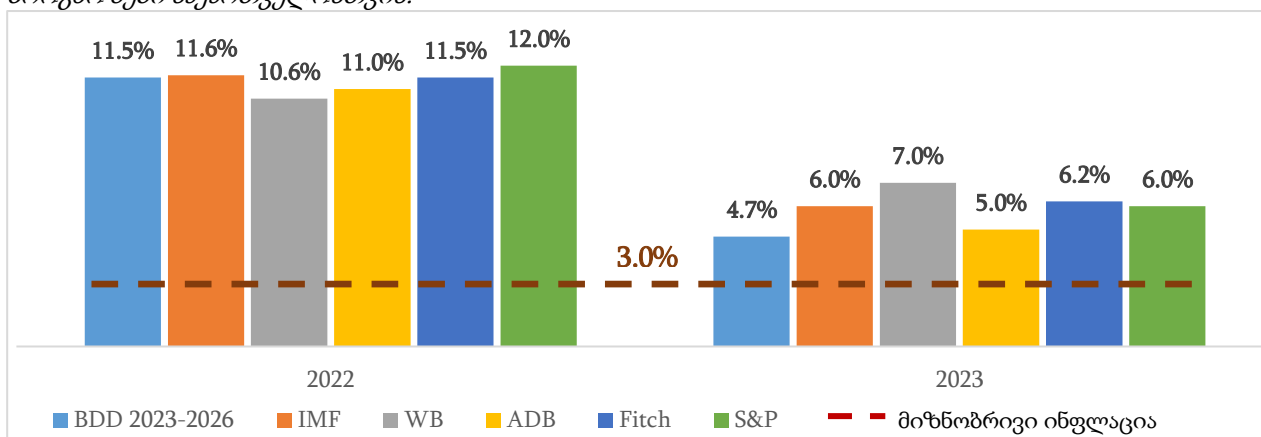
დიაგრამა 3. საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებისა და სარეიტინგო სააგენტოების ეკონომიკური ზრდის პროგნოზები საქართველოსთვის.²



წარმოდგენილი პროგნოზებით, სამომხმარებლო ფასების საშუალოწლიური ინფლაციის მაჩვენებელი 2023 წლისთვის მიზნობრივი ნიშნულის (3.0%) ზევითაა განსაზღვრული და 4.7%-ს შეადგენს. აღსანიშნავია, რომ 2022 წლის საწყისი ბიუჯეტის კანონი ინფლაციის 4.5%-იანი პროგნოზით დაიგეგმა, თუმცა წლის განმავლობაში დაფიქსირებული ტენდენციის გათვალისწინებით (9 თვის საშუალო ინფლაციის მაჩვენებელი 12.5%-ია) ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებით საპროგნოზო მაჩვენებელი 11.5%-მდე გაიზარდა.

საყურადღებოა, რომ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებისა და სარეიტინგო სააგენტოების მიერ გამოქვეყნებული პერიოდის საშუალო ინფლაციის პროგნოზები 2023 წლისთვის აღემატება კანონპროექტით განსაზღვრულს. კერძოდ, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) პროგნოზი 6.0%-ია, მსოფლიო ბანკის (WB) – 7.0%, აზიის განვითარების ბანკის (ADB) – 5.0%, ხოლო Fitch-ისა და S&P-ის პროგნოზები, შესაბამისად, 6.2% და 6.0%-ია.

დიაგრამა 4. საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებისა და სარეიტინგო სააგენტოების ინფლაციის პროგნოზები საქართველოსთვის.³



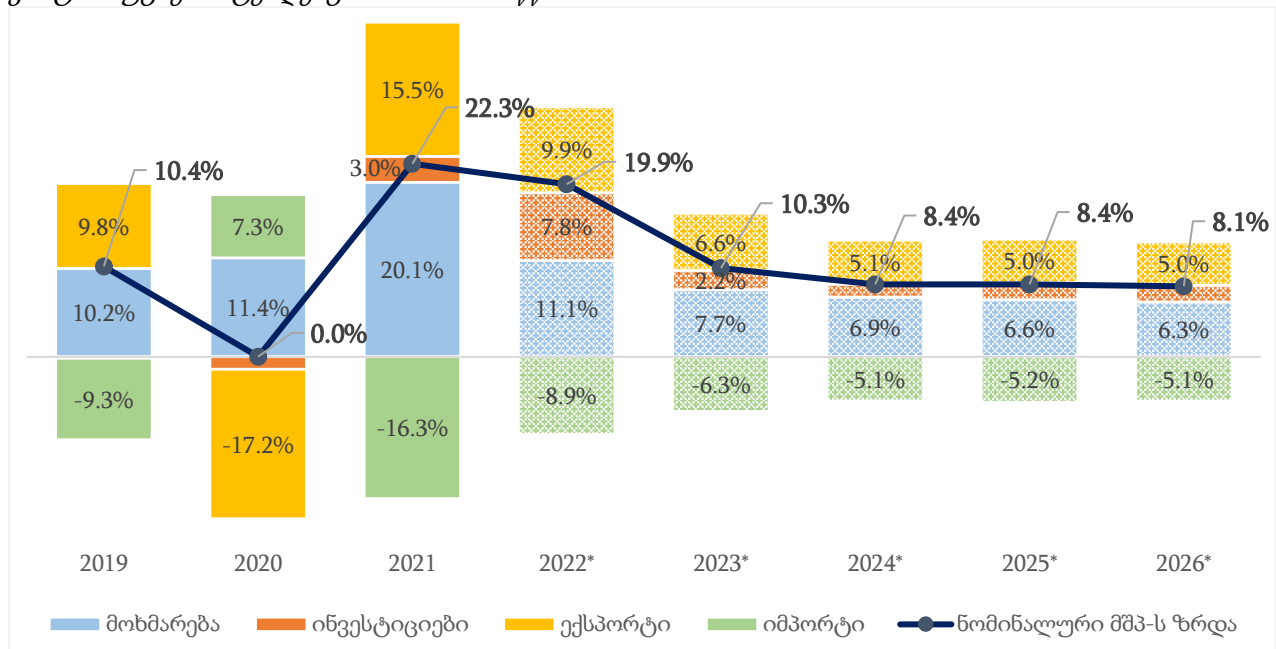
² წყარო: IMF, [World Economic Outlook](#), ოქტომბერი, 2022; WB, [Europe and Central Asia Economic Update](#), ოქტომბერი, 2022; ADB, [Asian Development Outlook](#), სექტემბერი, 2022; EBRD, [Regional Economic Prospects](#), სექტემბერი, 2022; Fitch, [Fitch Affirms Georgia at 'BB'; Outlook Stable](#), ივლისი, 2022; S&P, [Georgia 'BB/B' Ratings Affirmed; Outlook Stable](#), აგვისტო, 2022; NBG, [მონეტარული პოლიტიკის ანგარიში](#), აგვისტო, 2022

³ წყარო: IMF, [World Economic Outlook](#), ოქტომბერი, 2022; WB, [Europe and Central Asia Economic Update](#), ოქტომბერი, 2022; ADB, [Asian Development Outlook](#), სექტემბერი, 2022; Fitch, [Fitch Affirms Georgia at 'BB'; Outlook Stable](#), ივლისი, 2022; S&P, [Georgia 'BB/B' Ratings Affirmed; Outlook Stable](#), აგვისტო, 2022

აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ IMF-ის 2022 წლის ოქტომბრის ანგარიშის (World Economic Outlook) მიხედვით, მსოფლიოში სამომხმარებლო ფასების ინფლაციის პროგნოზები 2023 წლისთვის მცირდება 2022 წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებთან შედარებით, თუმცა მაღალ ნიშნულზე ნარჩუნდება.⁴

მსოფლიოში არსებული ინფლაციური პროცესებისა და გეოპოლიტიკური მდგომარეობის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, ბიუჯეტის კანონპროექტის გადამუშავებულ ვერსიაში, სამომხმარებლო ფასების ინფლაციის საპროგნოზო მაჩვენებლის განსაზღვრისას მხედველობაში იქნეს მიღებული ალტერნატიული წყაროების პროგნოზები.

დიაგრამა 5. ნომინალური მშპ-ს ზრდისა და ზრდაში მისი შემადგენელი კომპონენტების კონტრიბუციების ტენდენცია - 2019-2026 წწ.



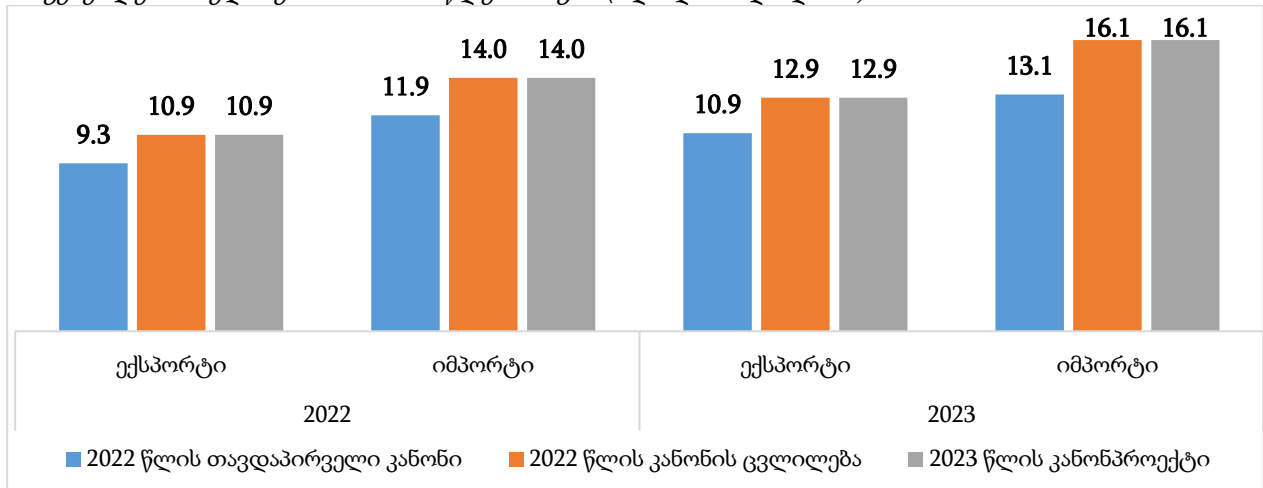
* აღნიშნავს პროგნოზს

2023-2026 წლებში ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტი (მშპ) საშუალოდ 8.8%-ით იზრდება, რაც მნიშვნელოვანწილად განპირობებულია მოხმარების ზრდით (საშუალოდ 6.9%). 2023 წელს ნომინალური მშპ-ს 10.3%-იანი ზრდის პროგნოზში ყველაზე დიდი 7.7%-იანი წილი მოხმარებას უკავია.

კანონპროექტზე თანდართული 2023-2026 წლების BDD დოკუმენტით ექსპორტის საპროგნოზო მოცულობა 2023 წლისთვის 12.9 მლრდ აშშ დოლარის ოდენობითაა განსაზღვრული, რაც 2 მლრდ აშშ დოლარით (18.9%-ით) აღემატება 2022 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. რაც შეეხება იმპორტს, 2023 წლისთვის მისი საპროგნოზო მოცულობა 2.1 მლრდ აშშ დოლარით (14.9%-ით) იზრდება მიმდინარე წლის მაჩვენებელთან შედარებით და 16.1 აშშ დოლარს შეადგენს. შესაბამისად, სავაჭრო ბრუნვა პროგნოზირებულია 29 მლრდ აშშ დოლარის დონეზე, რაც 4.1 მლრდ აშშ დოლარით (16.6%) აჭარბებს 2022 წლის გეგმურ მაჩვენებელს.

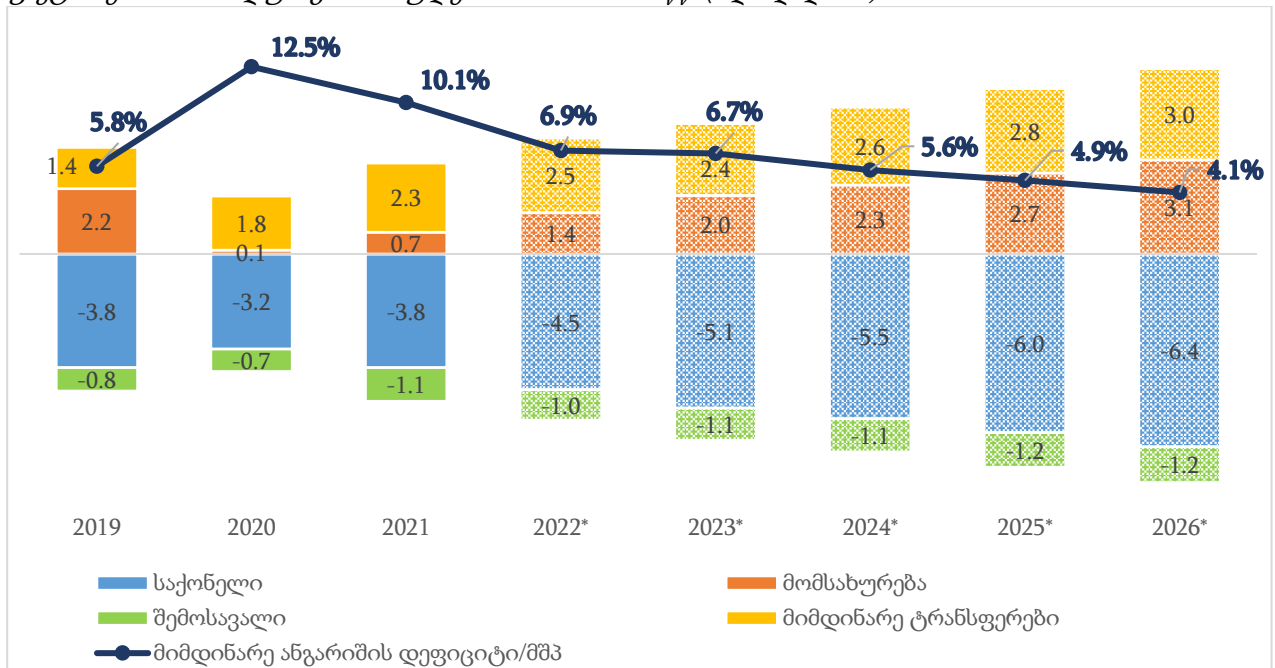
⁴ წყარო: IMF, [World Economic Outlook](#), ოქტომბერი, 2022.

დიაგრამა 6. BDD დოკუმენტის სხვადასხვა ვერსიაში მოცემული ექსპორტ-იმპორტის საპროგნოზო მაჩვენებლების შედარება 2022-2023 წლებისთვის (მლრდ აშშ დოლარი).



რაც შეეხება მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტს, წარმოდგენილი კანონპროექტით 2023 წლის პროგნოზი 1.9 მლრდ აშშ დოლარს და მშპ-ს 6.7%-ს შეადგენს. მაჩვენებელი მიმდინარე წლის მოსალოდნელ მნიშვნელობასთან შედარებით 190 მლნ დოლარით (11.3%) იზრდება, თუმცა ნომინალური მშპ-ს ზრდის შედეგად მისი მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი 0.2 პპ-ით მცირდება. საშუალოვადიან პერიოდში პროგნოზირებულია მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის როგორც ნომინალური მოცულობის, ასევე, მშპ-სთან ფარდობის სტაბილური შემცირება. მაჩვენებლების გაუმჯობესებაში ძირითადი წვლილი წმინდა მიმდინარე ტრანსფერებსა და მომსახურების წმინდა ექსპორტს უჭირავს.⁵

დიაგრამა 7. მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი მშპ-სთან მიმართებით და მის ფორმირებაზე მოქმედი ფაქტორები ნომინალურ გამოსახულებაში - 2019-2026 წწ. (მლრდ ლარი)



* აღნიშნავს პროგნოზს

⁵ 2017-2021 წლების ფაქტობრივ მონაცემებზე დაყრდნობით წმინდა მიმდინარე ტრანსფერების წამყვანი კომპონენტია მუშაკთა გ ზავნილება. მომსახურების წმინდა ექსპორტის კი - მოგ ზაურობა.

2.2. ფისკალური წესები

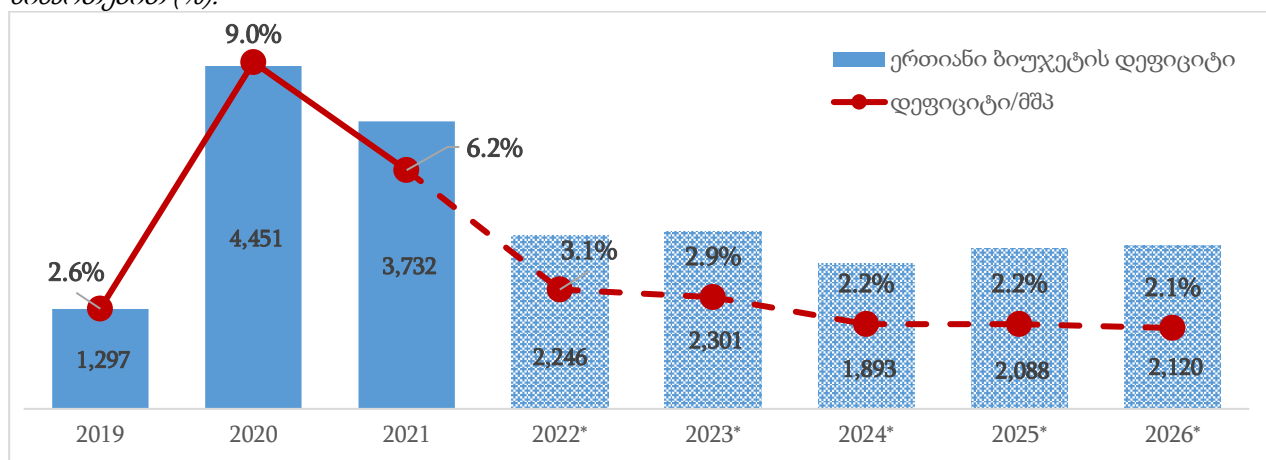
გრძელვადიან პერიოდში ფისკალური პოლიტიკის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად შემუშავებულია ფისკალური წესები. საქართველოში მოქმედი ფისკალური წესები⁶ განსაზღვრულია „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით (შემდგომში - ორგანული კანონი). ფისკალური პოლიტიკის მიმართულებებსა და მიზნებს, ასევე, საშუალოვადიანი საბიუჯეტო პარამეტრების საპროგნოზო მაჩვენებლებს, განსაზღვრავს BDD დოკუმენტი.

აღსანიშნავია, რომ ორგანული კანონის მიხედვით, ფისკალური წესებით დადგენილი ზღვრული მაჩვენებლების მიღმა სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვა შესაძლებელია საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის ან/და ეკონომიკური რეცესიის დროს.⁷

□ ბიუჯეტის ბალანსის წესი (ბიუჯეტის დეფიციტი)

ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი (შემდგომში დეფიციტი), რომელმაც 2020 წელს დაწყებული პანდემიის ფონზე გადააჭარბა ორგანული კანონით დადგენილ 3.0%-იან ნიშნულს, წარმოდგენილი კანონპროექტით 2.9%-ის დონეზეა პროგნოზირებული და 2023 წელს ზღვრის ფარგლებში ბრუნდება. ამასთანავე დეფიციტი საშუალოვადიან პერიოდში კლების ტენდენციით ხასიათდება (იხ. დიაგრამა 8).

დიაგრამა 8. 2023 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით განსაზღვრული ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის ფაქტობრივი/საპროგნოზო მაჩვენებლები ნომინალურ გამოხატულებაში (მლნ ლარი) და მშპ-სთან მიმართებით (%).



* აღნიშნავს პროგნოზს

⁶ ბიუჯეტის ბალანსის წესი - ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი არ უნდა აღემატებოდეს მშპ-ს 3.0%-ს.

ვალის წესი - საქართველოს მთავრობის ვალის ფარდობა მშპ-სთან არ უნდა აღემატებოდეს 60.0%-ს.

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

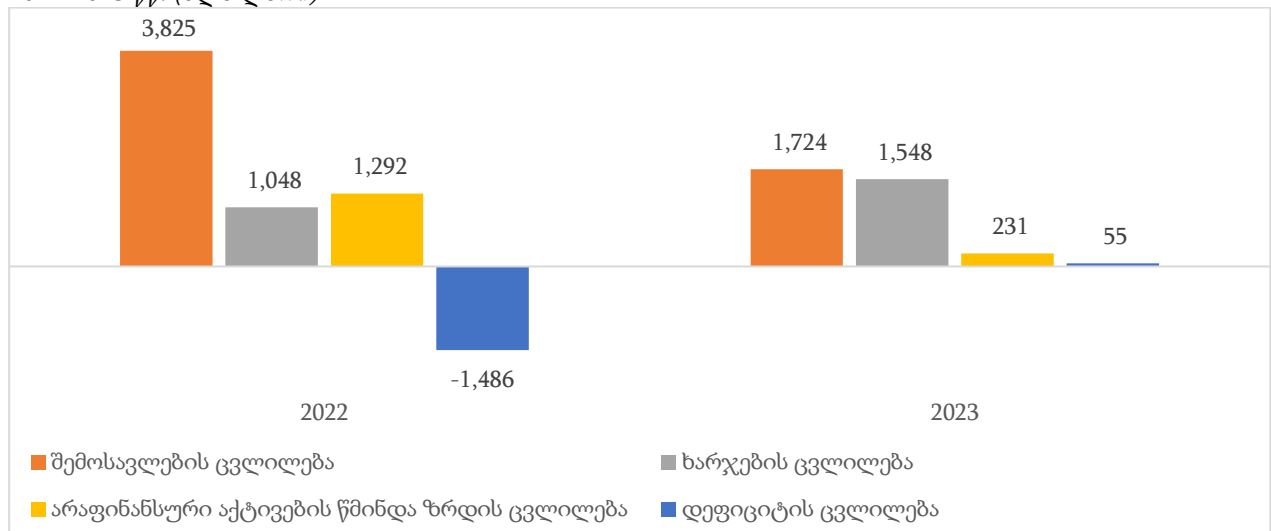
⁷ სახელმწიფოს ერთიანი ბიუჯეტის დადგენილი ზღვრული მოცულობების მიღმა დაგეგმვა ან/და დაგეგმილი პარამეტრების შესრულება შესაძლებელია:

ა) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების და აღნიშნული მდგომარეობის შედეგად დამდგარი ზიანის სალიკვიდაციო ღონისძიებების დაფინანსების საჭიროების შემთხვევაში;

ბ) ეკონომიკური ზრდის შენელების/რეცესიის შემთხვევაში - თუ, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ გამოქვეყნებული მონაცემებით, ზედიზედ ბოლო 2 კვარტალის რეალური ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი წინა წლის შესაბამის კვარტალთან შედარებით 2 პროცენტული პუნქტით დაბალია, ვიდრე გასული 10 წლის რეალური ეკონომიკური ზრდის საშუალო მაჩვენებელი.

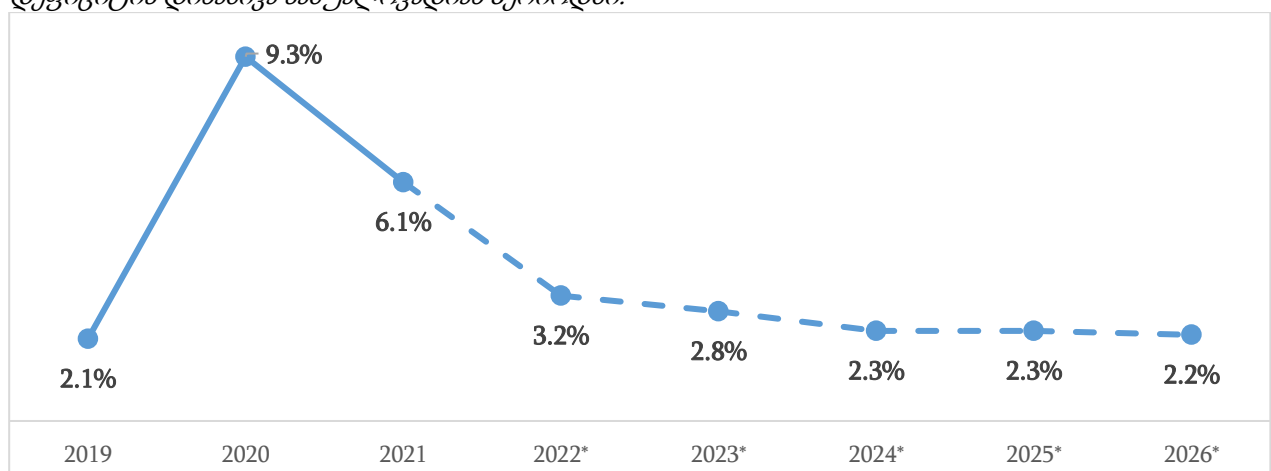
წარმოდგენილი პროგნოზებით, დეფიციტის ნომინალური მაჩვენებელი 2023 წელს 2022 წელთან შედარებით 55 მლნ ლარით (2.4%-ით) იზრდება და 2.3 მლრდ ლარის დონეზეა პროგნოზირებული. დეფიციტის მატება განპირობებულია ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის შემოსავლებზე მეტად ზრდით. კერძოდ, 2023 წლისთვის შემოსავლები 1.7 მლრდ ლარით (8.6%-ით), ხარჯები 1.5 მლრდ ლარით (9.3%-ით), ხოლო არაფინანსური აქტივების ცვლილება 231 მლნ ლარით (4.1%-ით) იზრდება 2022 წლის შესაბამისი მაჩვენებლების მოსალოდნელ მნიშვნელობასთან შედარებით.

დიაგრამა 9. ერთიანი ბიუჯეტის შემოსავლების, ხარჯების, არაფინანსური აქტივების წმინდა ზრდისა და ბიუჯეტის დეფიციტის ნომინალური ცვლილება წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებთან შედარებით - 2022-2023 წწ. (მლნ ლარი)



ასევე მცირდება IMF-თან არსებული პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოდიფიცირებული დეფიციტის მაჩვენებელიც,⁸ რომელიც 2023 წელს მშპ-ს 2.8%-ის დონეზეა პროგნოზირებული.

დიაგრამა 10. IMF-თან არსებული პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოდიფიცირებული დეფიციტის დინამიკა საშუალოვადიან პერიოდში.



* აღნიშნავს პროგნოზს

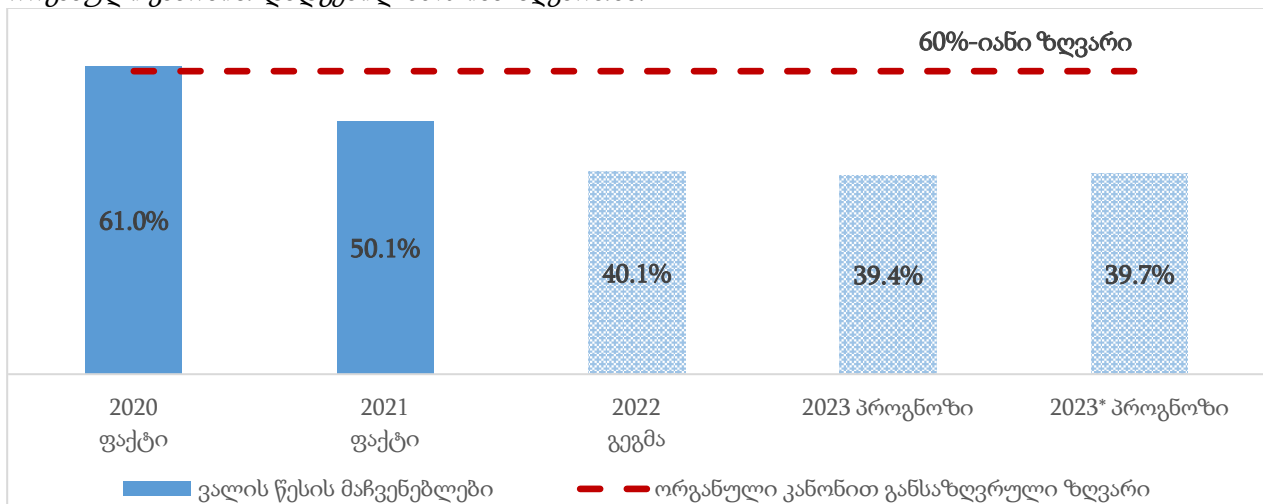
⁸ აღნიშნული მაჩვენებელი GFSM 2014 კლასიფიკაციისგან განსხვავებით დეფიციტის გაანგარიშებისას ფინანსური აქტივებით განხორციელებულ ოპერაციებსა და დაბრუნების ქვეანგარიშზე არსებულ რესურსებსაც განიხილავს.

□ ვალის წესი

ორგანული კანონით ვალის წესის მიზნებისთვის დათვლილი მაჩვენებელი განსაზღვრულია როგორც მთავრობის ვალისა⁹ და „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების ჯამის ფარდობა მშპ-სთან, რომელიც არ უნდა აღემატებოდეს 60%-ს.

ბიუჯეტის კანონპროექტით, 2023 წლის ბოლოს მთავრობის ვალის ზღვრული მოცულობა 31.0 მლრდ ლარის დონეზეა განსაზღვრული, რაც მშპ-ს 38.9%-ია. „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების საორიენტაციო მოცულობა 385 მლნ ლარსა¹⁰ და მშპ-ს 0.5%-ს შეადგენს. აღნიშნული მონაცემების გათვალისწინებით, ორგანული კანონით განსაზღვრული ვალის წესის მიზნებისთვის დათვლილი საპროგნოზო მაჩვენებელი 2023 წლის ბოლოსთვის 39.4%-ს უტოლდება და 60%-იანი ნიშნულის ფარგლებშია მოქცეული. აღსანიშნავია, რომ კანონპროექტში PPP პროექტებიდან მომდინარე ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი განსაზღვრულია 0.01%-ის დონეზე. ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტის მიხედვით, აღნიშნული მაჩვენებელი 0.5%-ს შეადგენს.

დიაგრამა 11. ვალის წესის მაჩვენებელი და მისი მიმართება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილ 60%-იან ზღვართან.¹¹



* 2023 წლის მოცემული მაჩვენებელი დამატებით ითვალისწინებს სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოებიდან მომდინარე ვალდებულებებს.

საყურადღებოა, რომ კანონპროექტში წარმოდგენილი მთავრობის ვალის საპროგნოზო 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, 211 მლნ ლარსა და მშპ-ს 0.3%-ს შეადგენს. თუ 2023

⁹ 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 საბიუჯეტო ორგანიზაციების, მუნიციპალიტეტებისა და სსიპ-ების ვალდებულებებს.

¹⁰ 2022 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით.

¹¹ 2022 და 2023 წლების მშპ-ს შემთხვევაში აღებულია 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტში წარმოდგენილი საპროგნოზო მაჩვენებლები.

წლის ვალის წესის მიზნებისათვის გაანგარიშებულ მაჩვენებელს (მშპ-ს 39.4%) დავუმატებთ სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოების ვალდებულებებს (მშპ-ს 0.3%), იგი 39.7%-მდე გაიზრდება.

კანონპროექტზე თანდართულია მთავრობის „ვალის მდგრადობის ანალიზის“ დოკუმენტი, რომელშიც განხილულია მთავრობის ვალის დინამიკაზე რეალური მშპ-ს ზრდის, რეალური საპროცენტო განაკვეთის, სახელმწიფო ბიუჯეტის პირველადი ბალანსის, ნომინალური გაცვლითი კურსის, კომბინირებული¹² და პირობითი ვალდებულებების შოკების ეფექტები. დოკუმენტში წარმოდგენილი ანალიზის მიხედვით, ვალის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი საშუალოვადიან პერიოდში ყველა შოკის შემთხვევაში ორგანული კანონით დადგენილი 60%-იანი ნიშნულის ქვევითაა მოქცეული. მიუხედავად ამისა, ვალის მოცულობა განსაკუთრებით მოწყვლადია ვალუტის გაცვლითი კურსის ცვლილების მიმართ. კერძოდ, დოკუმენტში წარმოდგენილი სტრეს-ტესტის მიხედვით, ლარის ნომინალური გაცვლითი კურსის შოკის¹³ შემთხვევაში მთავრობის ვალის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი 50.6%-ს აღწევს, მაშინ როდესაც საბაზისო სცენარით მაჩვენებელი 38.9%-ის დონეზეა პროგნოზირებული. შედეგად, სავალუტო რისკი მთავრობის ვალის პორტფელისთვის ძირითად გამოწვევად რჩება.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზისთვის გამოყენებულ მოდელში წარმოდგენილი ცვლადებისა და შოკების რეალისტურობის გაუმჯობესებისთვის მნიშვნელოვანია შემდეგი საკითხების გათვალისწინება:

- მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზში 2022-2032 წლებისათვის ასახული სცენარების ანალიზი ეფუძნება ვალდებულებების არასრულ მოცულობას. კერძოდ, მთავრობის ვალის მაჩვენებელი არ მოიცავს სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებებს (211 მლნ ლარი, მშპ-ის 0.3%). ასევე, საბაზისო და ალტერნატიული სცენარების ანალიზი ეყრდნობა მხოლოდ მთავრობის ვალის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელს და არ ითვალისწინებს PPP პროექტების ფარგლებში აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელს (385 მლნ ლარი,¹⁴ მშპ-ს¹⁵ 0.5%);
- მოდელში გამოყენებული სავალო საჭიროების საპროგნოზო მაჩვენებელი არ მოიცავს მოკლევადიანი ვალის კომპონენტს (short term debt).

აღსანიშნავია, რომ ფინანსთა სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი ვალის მდგრადობის ანალიზი ეფუძნება IMF-ისა და WB-ის მიერ 2005 წელს ერთობლივად შემუშავებულ მეთოდოლოგიას, რომლის განახლება განხორციელდა 2014 და 2021 წლებში.¹⁶ განახლებული მეთოდოლოგიები დამატებით იძლევა შესაძლებლობას შეფასდეს მთავრობის გადახდისუნარიანობისა და ლიკვიდურობის რისკები ვალის მზარდი მოცულობის პირობებში. რისკების შეფასების

¹² კომბინირებული შოკი მოიცავს საშუალო რეალური საპროცენტო განაკვეთისა და მთლიანი შიდა პროდუქტის ერთობლივ შოკებს.

¹³ ლარის აშშ დოლართან ნომინალური გაცვლითი კურსის ერთჯერადი გაუფასურება 30%-ით.

¹⁴ PPP პროექტებიდან მომდინარე ვალდებულებები მოიცავს „ნენსკრას ჰიდროელექტროსადგურიდან“ (297 მლნ ლარი) და „თბილისის შოთა რუსთაველის სახელობის საერთაშორისო აეროპორტიდან“ (87 მლნ ლარი) მომდინარე ვალდებულებებს.

¹⁵ გამოყენებულია 2023 წლის მშპ-ს საპროგნოზო მაჩვენებელი.

¹⁶ მეთოდოლოგია წარმოდგენილია შემდეგ ბმულზე: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/070105.pdf>

აღნიშნული ინდიკატორები ადრეულ ეტაპზე უზრუნველყოფს ვალის მოწყვლადობის დონის შეფასებას.¹⁷ აღნიშნულის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია, შემდეგი ფისკალური წლისთვის ფინანსთა სამინისტრომ ვალის მდგრადობის ანალიზი მოამზადოს განახლებულ მეთოდოლოგიაზე დაყრდნობით.

2.3. მაკროეკონომიკური და ფისკალური რისკების ანალიზი

საჯარო ფინანსების ეფექტიანი მართვისა და მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია მაკროეკონომიკური და ფისკალური რისკების ანალიზი, რაც მათი წარმატებული მართვის წინაპირობას წარმოადგენს. აღნიშნულ მიზანს ემსახურება 2023 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართული „მაკროეკონომიკური სცენარების ანალიზისა“ და „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტები.

□ მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზი

„მაკროეკონომიკური სცენარების ანალიზის“ დოკუმენტში განხილულია 6 პოტენციური ნეგატიური რისკი,¹⁸ რაც 2022 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილების ფარგლებში წარმოდგენილი რისკების იდენტიფიკაცია. აღსანიშნავია, რომ მაკროეკონომიკური შოკების ანალიზი, ძირითად შემთხვევაში არ იძლევა დეტალურ ინფორმაციას იმის შესახებ თუ მათი სხვადასხვა ხარისხითა და კომბინაციით მატერიალიზაცია რა მასშტაბით მოახდენს გავლენას ეკონომიკურ პარამეტრებზე. გასათვალისწინებელია, რომ IMF-ის მიხედვით, ეკონომიკურ რისკებს შორის შესაძლოა არსებობდეს სისტემური კავშირი, რისი დადგენაც საშუალებას იძლევა შეფასდეს კონკრეტულ ეკონომიკურ ინდიკატორზე მათი ზეგავლენის ერთობლივი ეფექტი.¹⁹

მნიშვნელოვანია, რომ დოკუმენტში წარმოდგენილი რისკ-ფაქტორები და მათგან გამოწვეული ეფექტები ეფუძნებოდეს შესაბამის რაოდენობრივ ინდიკატორებს, რაც შესაძლებელს გახდის მოცემული შოკების რეალიზაციის შეფასებასა და ანალიზს.

¹⁷ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/mac.htm>

¹⁸ აღნიშნული რისკებია: 1. პანდემიის გამწვავება; 2. ტურიზმის გლობალური სენტიმენტების გაუარესება; 3. გლობალური სავაჭრო ბრუნვის შემცირება; 4. რეგიონური რისკები; 5. ინფლაციის შედეგად გამკაცრებული მონეტარული პოლიტიკა; 6. მსოფლიოში მოსალოდნელი რეცესია.

¹⁹ IMF, Fiscal Transparency Handbook, 2018 გვ. 98

ცხრილი 1. 2023 წლისთვის განსაზღვრული პროგნოზები 2022 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილებისა (საბაზისო სცენარი) და 2023 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტის მიხედვით (საბაზისო, ოპტიმისტური და პესიმისტური სცენარები).

ინდიკატორი	2022 წ. კანონი (ცვლილება) საბაზისო	2023 წ. კანონის პროექტი საბაზისო	2023 წ. კანონის პროექტი ოპტიმისტური	2023 წ. კანონის პროექტი პესიმისტური
რეალური მშპ-ის ზრდა	5.0%	5.0%	6.5%	3.0%
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე (USD)	7,492	7,492	7,777	7,076
ინფლაცია (საშუალო პერიოდის)	4.7%	4.7%	5.5%	2.8%
ინფლაცია (პერიოდის ბოლოს)	3.5%	3.5%	3.8%	2.5%
მიმდინარე ანგარიში/მშპ	-6.7%	-6.7%	-7.3%	-7.1%
მიმდინარე ანგარიში (მლნ USD)	-1,867	-1,867	-2,103	-1,876
ექსპორტი (მლნ USD)	12,899	12,899	13,445	12,186
იმპორტი (მლნ USD)	-16,083	-16,083	-16,993	-15,192
ბიუჯეტის დეფიციტი/მშპ	2.9%	2.9%	2.1%	3.1%
მთავრობის ვალი/მშპ	38.9%	38.9%	37.5%	41.2%

საყურადღებოა, რომ გასული წლების მსგავსად, 2023 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტს არ ახლავს დეტალური ინფორმაცია სხვადასხვა ეკონომიკური სცენარის რეალიზების შემთხვევაში ფისკალური პოლიტიკის შესაბამისი პასუხების შესახებ. IMF-ის მიხედვითაც, რისკების იდენტიფიცირების შემდეგ, მნიშვნელოვანია შემუშავდეს მათი მართვის სტრატეგია, სადაც განხილული იქნება ფისკალური პოლიტიკის სხვადასხვა პასუხები რისკების ზეგავლენის შესამცირებლად.²⁰

„მაკროეკონომიკური სცენარების ანალიზის“ დოკუმენტში წარმოდგენილ რისკებთან ერთად, რომლებიც ზოგადად მიმოიხილავს ქვეყნის წინაშე არსებულ პოტენციურ შოკებს, ასევე გასათვალისწინებელია ზემოხსენებული რისკების შემადგენელი ცალკეული კომპონენტები. IMF²¹ დამატებით განიხილავს რამოდენიმე ესეთ რისკს:

- **სასაქონლო პროდუქტებზე მერყევი ფასები**, რაც შესაძლებელია გამოიწვიოს მსოფლიოში არსებულმა გეოპოლიტიკურმა მდგომარეობამ, მიწოდების ჯაჭვის შეფერხებამ, ექსპორტის შეზღუდვამ და ვალუტის გაუფასურებამ. აღნიშნული თავის მხრივ ზრდის ინფლაციურ მოლოდინებს და დამატებით ფინანსურ წნეხს წარმოადგენს საოჯახო მეურნეობებისათვის;
- **ეკონომიკური და პოლიტიკური არამდგრადობა**, საერთაშორისო სავალუტო სისტემის ფრაგმენტირება, გლობალური ვაჭრობისა და ინვესტორთა ნდობის შემცირება, რაც გამომდინარეობს გეოპოლიტიკური არასტაბილურობიდან. აღნიშნულმა შესაძლოა

²⁰ IMF, Fiscal Transparency Handbook, 2018, გვ. 97

²¹ IMF Country Report No. 22/188, ივნისი, 2022, გვ. 32-35

უარყოფითი გავლენა იქონიოს ექსპორტზე, ფულად გზავნილებსა და ინვესტიციებზე, წნეხად დააწვეს ფასებს და უბიძგოს ინფლაციურ პროცესებს.

მაკროეკონომიკური რისკების სრულფასოვანი ანალიზი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია გლობალურ სასაქონლო ბაზრებზე არსებული მაღალი ფასების, გაზრდილი საერთაშორისო ტრანსპორტირების ხარჯებისა და ადგილობრივად მოსალოდნელზე მაღალი ეკონომიკური აქტივობის ფონზე. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის კანონპროექტის გადამუშავებულ ვერსიაში „მაკროეკონომიკური სცენარების ანალიზის“ დოკუმენტში ასახული რისკებიდან მომდინარე ეფექტები ეყრდნობოდეს შესაბამის რაოდენობრივ ინდიკატორებს (სტრეს ტესტებს). ასევე, წარმოდგენილი იქნეს ინფორმაცია სხვადასხვა ეკონომიკური სცენარის რეალიზების შემთხვევაში ფისკალური პოლიტიკის შესაბამისი პასუხების შესახებ. აღნიშნული, ერთი მხრივ, გააუმჯობესებს ფისკალური პოლიტიკის გამჭვირვალობის ხარისხს, ხოლო მეორე მხრივ, ხელს შეუწყობს ეკონომიკურ აგენტებში ფისკალურ პოლიტიკასთან მიმართებაში სწორი და რეალისტური მოლოდინების ჩამოყალიბებას.

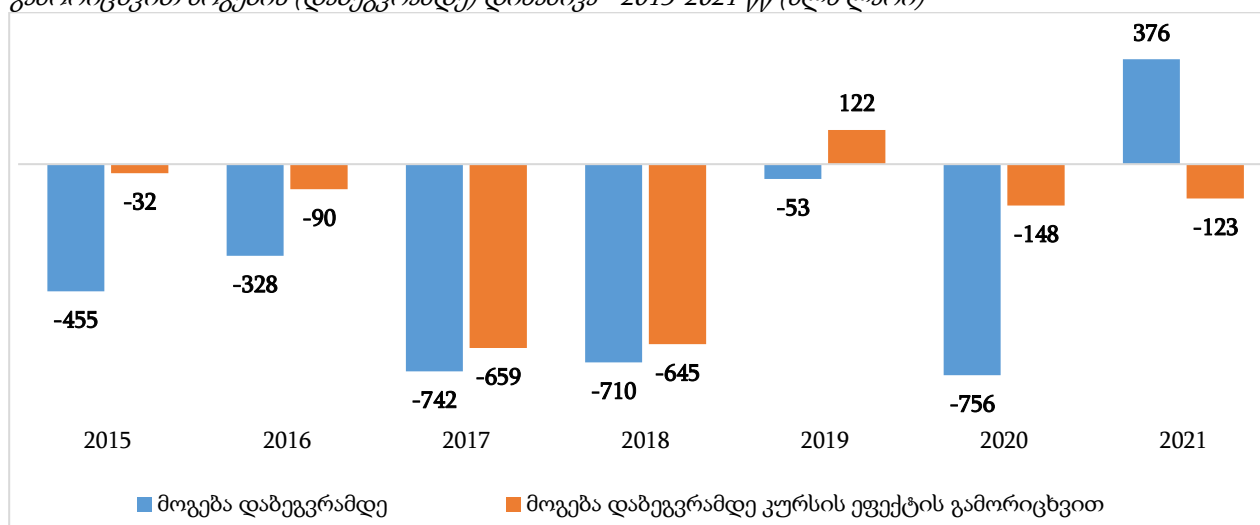
□ ფისკალური რისკების ანალიზი

კანონპროექტზე თანდართულ „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში განხილულია სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოებიდან (შემდგომში – სახელმწიფო საწარმო), კვაზი-ფისკალური აქტივობებიდან, სასამართლო დავებიდან, კლიმატის ცვლილებიდან, ელექტროენერგიის შესყიდვასთან დაკავშირებული კონტრაქტებიდან და PPP პროექტებიდან²² მომდინარე ფისკალური რისკები.

სახელმწიფო საწარმოების კუთხით დოკუმენტში განხილულია 147 საწარმოს ნაერთი ფინანსური მაჩვენებლები. დოკუმენტის მიხედვით, 2021 წელს საწარმოთა ჯამურმა მოგებამ (დაბეგვრამდე) 376 მლნ ლარი შეადგინა, რაც მთლიანად განპირობებულია ეროვნული ვალუტის გამყარების შედეგად გამოწვეული კურსთა შორის სხვაობით (515 მლნ ლარი). აღსანიშნავია, რომ კურსთაშორის სხვაობით მიღებული მოგება შინაარსობრივად არ წარმოადგენს საწარმოს საოპერაციო აქტივობებიდან გენერირებულ შემოსავალს. შესაბამისად, კომპანიის საოპერაციო საქმიანობის შესახებ უკეთეს სურათს იძლევა მოგების მაჩვენებელი გაცვლითი კურსის ეფექტის გამორიცხვით. ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტის მიხედვით, გაცვლითი კურსის ცვლილების ეფექტის გამორიცხვით ბოლო 7 წლის განმავლობაში საწარმოთა ნაერთი ფინანსური შედეგი დადებითი მხოლოდ 2019 წელს იყო, როდესაც მათმა ჯამურმა მოგებამ (დაბეგვრამდე) 122 მლნ ლარი შეადგინა. გაცვლითი კურსის ეფექტის გამორიცხვის გარეშე მომგებიანობა მხოლოდ 2021 წელს დაფიქსირდა.

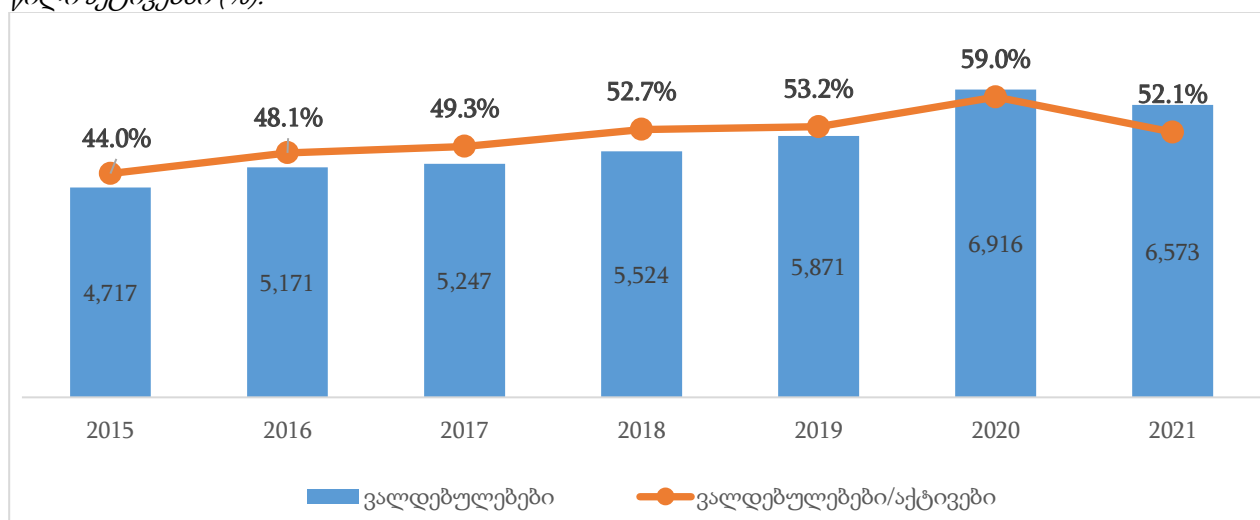
²² PPP პროექტებიდან მომდინარე ვალდებულებებთან დაკავშირებით ინფორმაცია წარმოდგენილია ანგარიშის ქვეთავში - ფისკალური წესები.

დიაგრამა 12. სახელმწიფო საწარმოების მოგების (დაბეგვრამდე) და კურსთაშორისი ცვლილების გამორიცხვით მოგების (დაბეგვრამდე) დინამიკა - 2015-2021 წწ (მლნ ლარი)²³



საყურადღებოა, რომ საოპერაციო საქმიანობაში ძირითადად უარყოფითი ფინანსური შედეგების პირობებში, სახელმწიფო საწარმოთა აქტივების მნიშვნელოვანი ნაწილის დაფინანსების წყაროს ვალდებულებები წარმოადგენს.

დიაგრამა 13. სახელმწიფო საწარმოების ნაერთი ვალდებულებები (მლნ ლარი) და ვალდებულებების წილი აქტივებში (%).



სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოს (GFSM 2014) მიხედვით, სახელმწიფო საწარმოების მიმართ არსებობს ცხადი ან/და არაცხადი გარანტია, რომ საჭიროების შემთხვევაში სახელმწიფო მათ გაუწევს ფინანსურ დახმარებას, რის გამოც ისინი წარმოადგენენ პოტენციური

²³ დიაგრამა 12-სა და დიაგრამა 13-ზე წარმოდგენილი მონაცემები არ ითვალისწინებს მარაბდა-კარწახის რკინიგზის ფინანსურ მაჩვენებლებს, რადგან ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, სახელმწიფო საწარმოთა სექტორიზაციის ეტაპზე კომპანია არ მიეკუთვნა არც სახელმწიფო კორპორაციების და არც სამთავრობო სექტორს. მარაბდა-კარწახის რკინიგზის ვალდებულებების მოცულობამ 2021 წლის ბოლოს 3.0 მლრდ ლარი შეადგინა, აქტივებმა 1.9 მლრდ ლარი, ხოლო 2021 წლის მოგებამ დაბეგვრამდე - 124 მლნ ლარი, რაც ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით განაპირობა კურსთაშორისი სხვაობიდან მიღებულმა მოგებამ (285 მლნ ლარი).

დიაგრამაზე წარმოდგენილ მონაცემებში კურსთაშორისი მოგება დაბეგვრამდე გამოსათვლელად შესაბამისი წლის მოგებას დაბეგვრამდე ემატება კურსთაშორისი სხვაობით გამოწვეული ზარალი და აკლდება კურსთაშორისი სხვაობით გამოწვეული მოგება.

ფისკალური რისკის წყაროს.²⁴ ამ კუთხით გასათვალისწინებელია სახელმწიფო საწარმოების მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსება ფუნქციონირების ხარჯების ან/და ვალდებულებების დაფარვისთვის. კერძოდ, 2021 წელს ხუთი სამინისტროს²⁵ კონტროლ ქვეშ მყოფი საწარმოების მიერ მიღებულმა ჯამურმა დაფინანსებამ 578 მლნ ლარი შეადგინა. აღნიშნული თანხიდან 331.6 მლნ ლარი კაპიტალური პროექტების დაფინანსებას მოხმარდა. თანხის დანარჩენი ნაწილი კი ფუნქციონირების ხარჯების ან/და საწარმოების ბალანსზე რიცხული ვალდებულებების დაფარვაზე მიიმართა.²⁶

აღნიშნულ საკითხზე ყურადღება იქნა გამახვილებული 2021 წელს მსოფლიო ბანკის მიერ გამოქვეყნებულ ანგარიშშიც „სტანდარტებისა და კოდექსების შესრულების შესახებ“,²⁷ სადაც განხილულია საქართველოში კორპორაციული და სახელმწიფო საწარმოების მართვის პრაქტიკა. ანგარიშში ხაზგასმულია, რომ სახელმწიფო საწარმოები სუსტი ფინანსური მდგომარეობითა და არსებული კორპორაციული მართვის მოდელის ნაკლოვანებები.

„ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტის წარმოდგენილ ვერსიაში არ არის მოცემული ინფორმაცია საწარმოების ფინანსური მაჩვენებლების სხვადასხვა ეგზოგენური ფაქტორების (შოკების) მიმართ სენსიტიურობის შესახებ. ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, აღნიშნული მონაცემების წარმოდგენა განხორციელდება დოკუმენტის შემდგომ ვერსიებში, საჭირო ინფორმაციის სრულფასოვნად მიღებისა და ანალიზის შემდეგ.

ფისკალური რისკების მეორე მნიშვნელოვანი წყაროა **ელექტროენერგიის შესყიდვასთან დაკავშირებული კონტრაქტები**. მთავრობის გადაწყვეტილებით, მოსალოდნელი მაღალი დანახარჯებიდან²⁸ გამომდინარე, მიმდინარე წლიდან შეჩერდა ელექტროენერგიის გარანტირებული შესყიდვის კონტრაქტების (PPA) გაფორმება, რომელსაც მომავალში ჩაანაცვლებს „ფასთა სხვაობის ხელშეკრულებების“ (CFD) და „პრემიალური ტარიფის მხარდაჭერის სქემების“ (FIPs) პოლიტიკა. „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში წარმოდგენილია სხვადასხვა სცენარები და მათგან მომდინარე პოტენციური დანახარჯების შეფასება აღნიშნული კონტრაქტებისათვის. მოცემული ინფორმაცია საჭიროებს შემდგომ ხარისხობრივ გაუმჯობესებას.

²⁴ GFSM 2014, The Public Corporations Sector and Its Subsectors, პარაგრაფი 2.105

მსგავსი არაცხადი გარანტიის რეალიზების შედეგად მთავრობის 2021 წლის 25 თებერვლის N272 განკარგულებით, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დაევალა სს „ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორის“ თურქულ კომპანია EUAS-ის მიმართ არსებული დავალიანების დაფარვისთვის საჭირო თანხების ანაზღაურება ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ასიგნების ფარგლებში. 2021-2022 წლებში აღნიშნული დავალიანების დასაფარად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიიმართა 4.6 მლნ ლარი.

²⁵ რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო; ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო; გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო; ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო.

²⁶ მაგალითად, ფუნქციონირების ხარჯების ან/და მათ ბალანსზე რიცხული ვალდებულებების დაფარვისთვის ბიუჯეტიდან თანხა გადაერიცხათ შპს „მთის კურორტების განვითარების კომპანია“; შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“; შპს „საქართველოს მყარი ნარჩენების მართვის კომპანია“ და სხვა.

²⁷ „სტანდარტებისა და კოდექსების შესრულების შესახებ“, WB, 2021 წელი, გვ. 86

²⁸ 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე თანდართულ „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში PPA პროექტებიდან მოსალოდნელი დანახარჯების პოტენციური მოცულობა პესიმისტური სცენარით 300 მლნ აშშ დოლარად (0.9 - 1 მლრდ ლარად) შეფასდა.

ასევე, ქვეყნის ფისკალური რისკების მნიშვნელოვან წყაროა პირობითი ვალდებულებები.²⁹ საჯარო ფინანსების სტატისტიკის წარმოების მიზნებისათვის საქართველოს კანონმდებლობაში პირობითი ვალდებულებების ცნება განმარტებული არ არის. შესაბამისად, საბიუჯეტო დოკუმენტებში სრულყოფილად არ ხდება პირობითი ვალდებულებების მოცულობის გაანგარიშება და წარმოდგენა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, გათვალისწინებული იქნეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ „სახელმწიფო ვალის მართვის შემდგომი რეაგირების“ ეფექტიანობის აუდიტის³⁰ 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.

3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების საპროგნოზო მოცულობა წარმოდგენილი კანონპროექტით 17.2 მლრდ ლარითაა განსაზღვრული, რაც 2022 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 9.1%-ით (1.4 მლრდ ლარით) აღემატება. აღნიშნული ზრდა ძირითადად გამოწვეულია საგადასახადო შემოსავლების 1.5 მლრდ ლარით (10.2%-ით) მატებით. ამასთანავე, გრანტების კომპონენტის პროგნოზი 63 მლნ ლარითაა (18.4%-ით) შემცირებული მიმდინარე წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით (კლება გამოწვეულია საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან მისაღები გრანტების ნაწილში).

ცხრილი 2. შემოსავლები კომპონენტების მიხედვით (მლნ ლარი)

	2022 წლის ბიუჯეტის კანონი ცვლილება (1)	2022 წლის 8 თვის ფაქტობრივი შესრულება (2)	% (2)/(1)	2023 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი (3)	2022-2023 წწ. ზრდა % (3)/(1)
საგადასახადო შემოსავლები	14,473	8,951	61.8%	15,954	10.2%
გრანტები	343	246	71.8%	280	-18.4%
სხვა შემოსავლები	945	846	89.5%	960	1.6%
შემოსავლები	15,761	10,043	63.7%	17,193	9.1%

საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი 2023 წლისთვის 16 მლრდ ლარს შეადგენს. მიმდინარე წლის პროგნოზირებულ მაჩვენებლებთან შედარებით იზრდება საგადასახადო შემოსავლების ყველა კომპონენტი. მათ შორის, დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ) იზრდება 600 მლნ ლარით (10.3%-ით), საშემოსავლო გადასახადი 516 მლნ ლარით (11.2%-ით), მოგების გადასახადი 116 მლნ ლარით (6.3%-ით), ხოლო აქციზისა და იმპორტის გადასახადები, შესაბამისად, 115 მლნ ლარითა (5.8%-ით) და 13 მლნ ლარით (11.6%-

²⁹ IMF, Fiscal Transparency Handbook, 2018 გვ. 95

³⁰ სახელმწიფო ვალის მართვის შემდგომი რეაგირების ეფექტიანობის აუდიტი.

ით). მოცემული ზრდა ძირითადად გამოწვეულია მიმდინარე წელს დაფიქსირებული დადებითი ეკონომიკური ტენდენციებით, რამაც შესაბამისი ასახვა ჰპოვა მომავალი წლის პროგნოზებში.

ცხრილი 3. საგადასახადო შემოსავლები კომპონენტების მიხედვით (მლნ ლარი)

	2022 წლის ბიუჯეტის კანონი ცვლილება (1)	2022 წლის 8 თვის ფაქტობრივი შესრულება (2)	% (2)/(1)	2023 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი (3)	2022-2023 წწ. ზრდა % (3)/(1)
საშემოსავლო გადასახადი	4,591	3,053	66.5%	5,107	11.2%
მოგების გადასახადი	1,829	1,393	76.1%	1,945	6.3%
დღგ	5,826	3,826	65.7%	6,427	10.3%
აქციზი	1,985	1,203	60.6%	2,100	5.8%
იმპორტის გადასახადი	112	76	67.8%	125	11.6%
სხვა გადასახადები	130	-599	-460.5%	250	92.3%
საგადასახადო შემოსავლები	14,473	8,951	61.8%	15,954	10.2%

„სხვა შემოსავლების“ მუხლი 2023 წლისთვის 960 მლნ ლარის ოდენობითაა განსაზღვრული. მოცემული კომპონენტის ყველაზე მსხვილ კატეგორიას წარმოადგენს დივიდენდების სახით მისაღები შემოსავლები (350 მლნ ლარი), რაც მთლიანად ეროვნულ ბანკზე მოდის. აღსანიშნავია, რომ 2023 წელს სახელმწიფო საწარმოებიდან დივიდენდის მიღება კანონპროექტით გათვალისწინებული არ არის.

ცხრილი 4. სხვა შემოსავლები კომპონენტების მიხედვით (მლნ ლარი)

	2022 წლის ბიუჯეტის კანონი ცვლილება (1)	2022 წლის 8 თვის ფაქტობრივი შესრულება (2)	% (2)/(1)	2023 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი (3)	2022-2023 წწ. ზრდა % (3)/(1)
შემოსავლები საკუთრებიდან	581	540	93.0%	575	-1.0%
პროცენტები	200	171	85.6%	200	0.0%
დივიდენდები	356	356	100.0%	350	-1.7%
რენტა	25	13	51.7%	25	0.0%
საქონლის და მომსახურების რეალიზაცია	78	66	84.6%	85	8.3%
სანეციები (ჯარიმები და საურავები)	110	85	77.3%	125	13.6%
ტრანსფერები, რომლებიც არ არის კლასიფიცირებული	176	154	87.6%	176	-0.3%
სხვა შემოსავლები	945	846	89.5%	960	1.6%

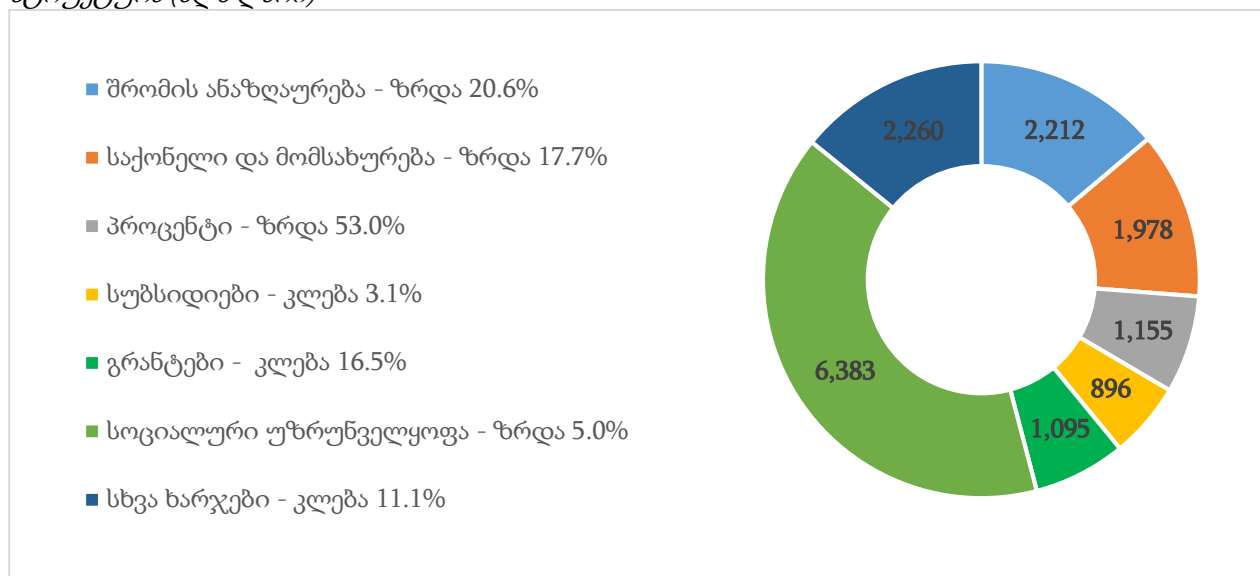
4. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

2023 წლის ბიუჯეტის გადასახდელების წლიური გეგმა 21.2 მლრდ ლარის დონეზეა განსაზღვრული და 7.5%-ით იზრდება მიმდინარე წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. კანონპროექტით დაგეგმილია გადასახდელების ყველა კომპონენტის ზრდა, მათ შორის „ხარჯების“ მუხლი იზრდება 856.1 მლნ ლარით (5.7%-ით), რაც ძირითადად გამოწვეულია სახელმწიფო სექტორში ხელფასებისა³¹ და სახელმწიფო საგარეო ვალის მომსახურების ხარჯების (პროცენტის ხარჯები) ზრდით.

ცხრილი 5. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების კომპონენტების დინამიკა (მლნ ლარი)

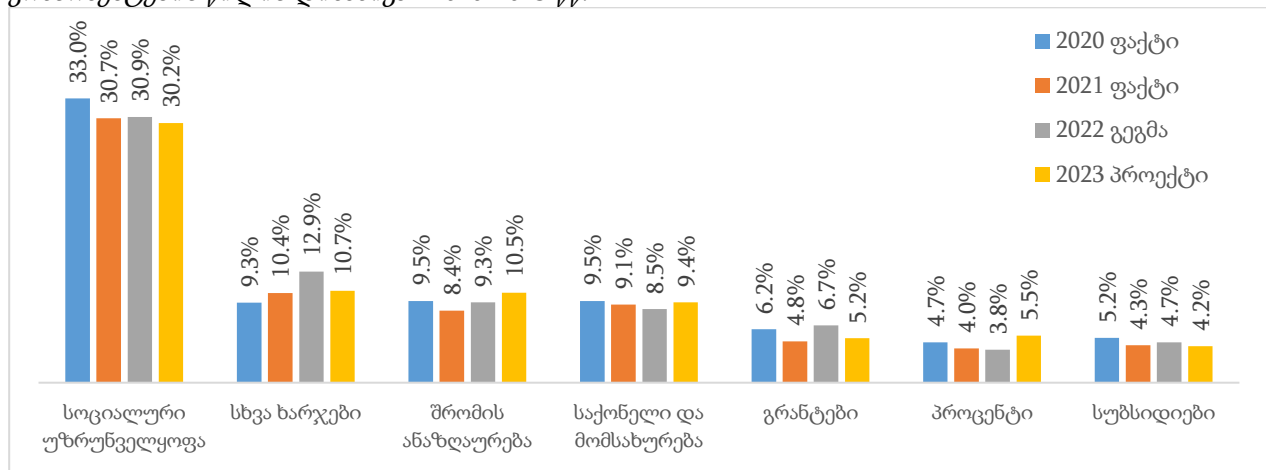
	2021 წლის ფაქტი	2022 წლის ბიუჯეტის კანონი ცვლილება	2022 წლის 8 თვის ფაქტი	2023 წლის წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი	2021-2022 წწ. ცვლილება	2022-2023 წწ. ცვლილება
ხარჯები	14,198	15,123	9,421	15,979	6.5%	5.7%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	2,544	3,212	1,639	3,434	26.3%	6.9%
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით)	323	257	116	523	-20.6%	103.6%
ვალდებულებების კლება	2,742	1,087	651	1,219	-60.4%	12.1%
გადასახდელები	19,808	19,679	11,826	21,154	-0.7%	7.5%

დიაგრამა 14. 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტით განსაზღვრული „ხარჯების“ მუხლის სტრუქტურა (მლნ ლარი)



³¹ 2023 წელს საჯარო სექტორში დასაქმებულ მომუშავეთა ხელფასები იზრდება 10%-ით. პოლიციელებისა და ჯარისკაცების ხელფასები იზრდება 20%-ით.

დიაგრამა 15. სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიან გადასახდელებში „ხარჯების“ მუხლის თითოეული კომპონენტების წილის დინამიკა - 2020-2023 წწ.



აღსანიშნავია, რომ კანონპროექტით მცირდება პანდემიის საპასუხოდ გასატარებული ღონისძიებების დაფინანსება და 120 მლნ ლარს შეადგენს, საიდანაც 55.0 მლნ ლარზე მეტი გათვალისწინებულია ევროპის საინვესტიციო ბანკის (EIB) მიერ გამოყოფილი რესურსის ფარგლებში ჯანდაცვის ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებისათვის.

კანონპროექტით განსაზღვრული ცალკეული პროგრამების/ქვეპროგრამების შემთხვევაში, სხვაობა მიმდინარე წლის ათვისების ტენდენციასა და მომავალი წლის დაფინანსების მოცულობას შორის შესაძლებელია დაკავშირებული იყოს მთავრობის პრიორიტეტების ან/და სტრუქტურულ ცვლილებებსა და დისკრეციულ გადაწყვეტილებებთან. თუმცა, სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვისას, სხვა მიზეზებთან ერთად, მიზანშეწონილია, გათვალისწინებულ იქნეს გასული და მიმდინარე წლების შესრულების ტენდენციებიც, რათა დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისთვის უზრუნველყოფილ იქნეს საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი გამოყენება და დაგეგმილი ასიგნებების სრულად ათვისება.

ცხრილი 6. 2022 წლის 8 თვის მდგომარეობით ცხრა თვის დაზუსტებულ გეგმასთან 70%-ზე დაბალი ათვისების მქონე ზოგიერთი პროგრამა/ქვეპროგრამა, რომელთა ასიგნებებიც იზრდება ან იგივე დონეზე ნარჩუნდება 2023 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით ³²(ათასი ლარი)

დასახელება	2022 წლის გეგმა	2022 წლის 8 თვის ათვისება წლიურ გეგმასთან	2022 წლის 9 თვის დაზუსტებული გეგმა	2022 წლის 8 თვის ათვისება 9 თვის დაზუსტებულ გეგმასთან	2023 წლის ბიუჯეტის პროექტი	2022-2023 ზრდა %
ქვეყნის ბრენდის განვითარების ღონისძიებები (24 01 02)	2,500	0.9%	50	46.3%	2,500	0.0%
ტურიზმის განვითარების ხელშეწყობა (24 05)	22,857	37.2%	14,887	57.1%	33,035	44.5%
საქართველოში ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების განვითარება (24 08)	52,680	23.6%	36,874	33.7%	72,260	37.2%
სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვა (27 04)	31,000	33.7%	20,011	52.2%	42,050	35.6%

³² მიზნობრივი გრანტების სახით ათვისებული სახსრების გამოკლებით

მართვის, კონტროლის, კავშირგაბმულობისა და კომპიუტერული სისტემები (29 04)	6,913	52.4%	5,275	68.7%	21,000	203.8%
ინფორმაციული ტექნოლოგიებისა და ელექტრონული სისტემების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა (31 01 03)	2,500	47.7%	2,310	51.6%	3,590	43.6%
ქართული ღვინოპროდუქციის პოპულარიზაციის ხელშეწყობის ღონისძიებები (31 03 03)	12,000	39.3%	7,228	65.2%	14,000	16.7%
აგროდაზღვევა (31 05 03)	12,000	28.2%	7,120	47.5%	12,000	0.0%
ირიგაციისა და დრენაჟის სისტემების გაუმჯობესება (WB) (31 06 03)	30,000	32.1%	25,600	37.6%	30,000	0.0%
ეკოტურიზმის განვითარება და საზოგადოებასთან ეფექტური კომუნიკაცია (31 08 03)	13,500	17.6%	6,938	34.3%	18,000	33.3%
დაცული ტერიტორიების განვითარება (CNF) (31 08 04)	2,650	31.5%	1,817	45.9%	2,650	0.0%
ტყისსარგებლობის ღონისძიებები (31 09 03)	2,200	30.4%	1,337	50.0%	3,200	45.5%
პროგრამა "ჩემი პირველი კომპიუტერი" (32 02 11)	59,150	45.3%	40,862	65.5%	60,000	1.4%
პროფესიული უნარების განვითარება (32 03 02)	9,251	21.3%	4,419	44.6%	12,000	29.7%
საზღვარგარეთ განათლების მიღების ხელშეწყობა (32 04 04)	7,038	34.6%	3,515	69.2%	7,180	2.0%
პროფესიული განათლება I (KfW) (32 09)	4,213	20.7%	1,726	50.5%	15,000	256.0%
თანამედროვე უნარები უკეთესი დასაქმების სექტორის განვითარების პროგრამისთვის - პროექტი (ADB) (32 10)	4,150	29.0%	3,232	37.2%	18,000	333.7%
საერთაშორისო კულტურული ურთიერთობების მხარდაჭერა (33 05 03)	5,000	46.1%	3,373	68.4%	15,000	200.0%

4.1. კაპიტალური პროექტები

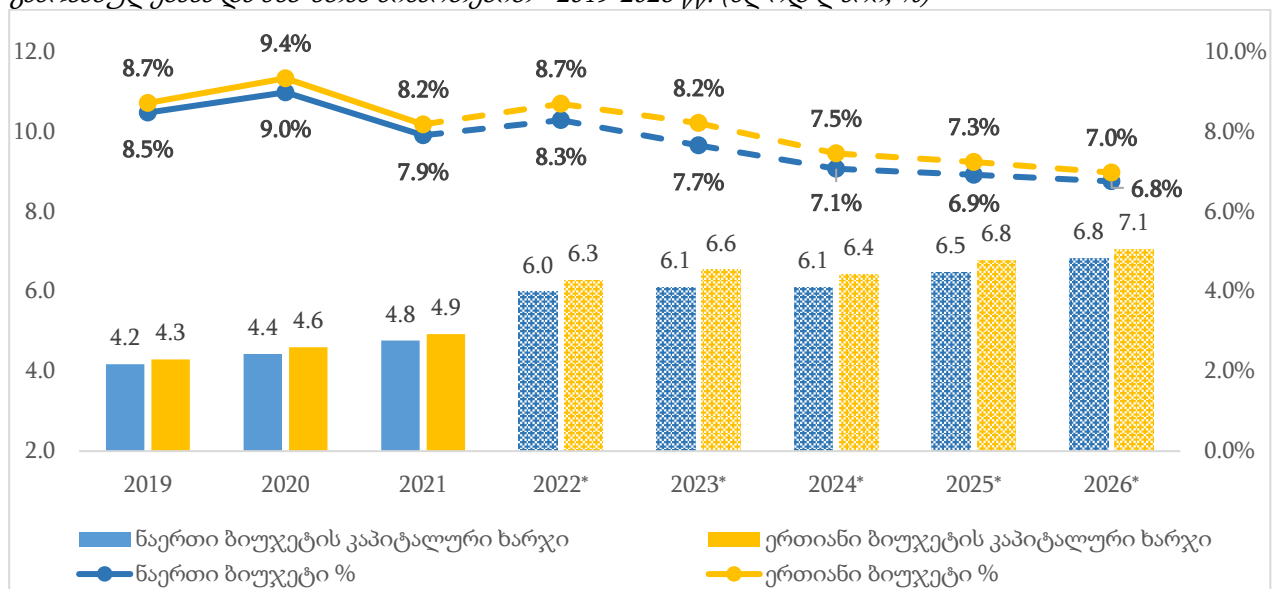
საქართველოში მიმდინარე საინვესტიციო პროექტების მართვის რეფორმა ითვალისწინებს ახალი კაპიტალური პროექტების ბიუჯეტის კანონპროექტში ასახვამდე წინასწარი შერჩევისა და შეფასების ანალიზის მომზადებას.³³ 2023 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართული კაპიტალური პროექტების დანართი მოიცავს 2 ახალ პროექტს, თუმცა აღნიშნული პროექტების შეფასებისა და ანალიზის შედეგები ბიუჯეტის კანონპროექტს თან არ ახლავს.

³³ 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში ასახვის მიზნით, ყველა ის კაპიტალური პროექტი, რომელთა ბიუჯეტიც მინიმუმ 20 მლნ ლარია, უნდა შეირჩეს PIM-ის მიხედვით. წყარო: IMF Country Report No. 22/188, ივნისი, 2022. გვ 59.

2023 წლისათვის ნაერთი ბიუჯეტის კაპიტალური ხარჯების³⁴ პროგნოზი 110 მლნ ლარით იზრდება 2022 წლის გეგმასთან შედარებით და 6.1 მლრდ ლარს შეადგენს, რაც მშპ-ს საპროგნოზო მაჩვენებლის 7.7%-ია. ერთიანი ბიუჯეტის კაპიტალური ხარჯების მოცულობა კი 6.6 მლრდ ლარს უტოლდება, რაც 260 მლნ ლარით აღემატება 2022 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს და მშპ-ს 8.2%-ია.

ბიუჯეტის კანონის პროექტით, საშუალოვადიან პერიოდში კაპიტალური ხარჯები ნომინალურ გამოხატულებაში მზარდია, თუმცა, მცირდება მშპ-სთან მიმართებით. ქვეყანაში ოპტიმალური ფისკალური სივრცის ფორმირების კვალდაკვალ, მნიშვნელოვანია, კაპიტალური დანახარჯების სტაბილური დონის განსაზღვრა და შენარჩუნება, რასაც არსებითი გავლენა აქვს ქვეყნის ეკონომიკურ პოტენციალზე.

დიაგრამა 16. ნაერთი და ერთიანი ბიუჯეტის კაპიტალური ხარჯების დინამიკა ნომინალურ გამოსახულებასა და მშპ-სთან მიმართებით - 2019-2026 წწ. (მლრდ ლარი, %)



* აღნიშნავს პროგნოზს

გასული წლების მსგავსად, კაპიტალური ხარჯების ძირითადი ნაწილი სახელმწიფო ბიუჯეტშია კონცენტრირებული³⁵ და 2023 წლის პროგნოზით 5.5 მლრდ ლარს შეადგენს (მშპ-ს 6.9%).

კაპიტალური პროექტების დანართში წარმოდგენილი პროექტების გეგმების ჯამური ღირებულება 3.6 მლრდ ლარია, რაც 34 მლნ ლარით ნაკლებია 2022 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით.³⁶ პროექტების დარგობრივი კლასიფიკაციის ანალიზით ვლინდება, რომ დაგეგმილი პროექტების ყველაზე მსხვილ კომპონენტებს საგზაო (51%) და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების (23%) მიმართულებით დაგეგმილი პროექტები

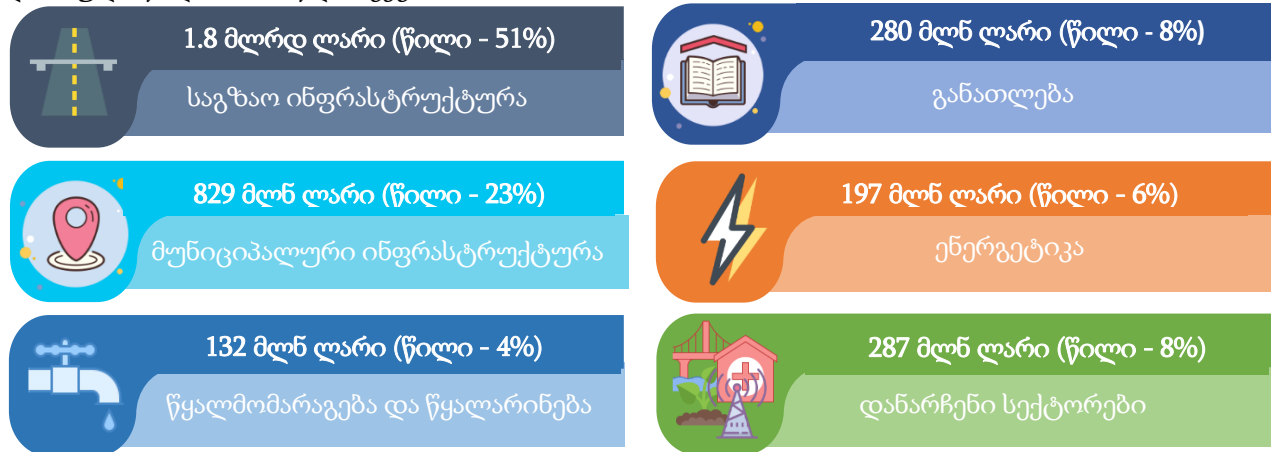
³⁴ ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, მთავრობის მიერ განხორციელებული კაპიტალური ხარჯების მოცულობა გაიანგარიშება როგორც ნაერთი ბიუჯეტის ფინანსური და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი.

³⁵ სახელმწიფო ბიუჯეტის შემთხვევაში კაპიტალურ ხარჯებში არაფინანსური და ფინანსური აქტივების ზრდის მუხლებთან ერთად შედის კაპიტალური გრანტებისა და სხვა ხარჯების კაპიტალური ტრანსფერების მუხლები, ვინაიდან აღნიშნული მუხლებიდან განხორციელებული ტრანსფერები საბოლოო ჯამში წარმოადგენს კაპიტალურ ხარჯებს.

³⁶ 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილებისას არ მომხდარა კაპიტალური დანართის განახლება, შესაბამისად, ინფორმაცია ეფუძნება საწყისი კანონის ფარგლებში წარმოდგენილ მაჩვენებლებს.

წარმოადგენს. 2022 წლის გეგმასთან შედარებით, მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის მიმართულებით შემცირდა პროექტების მოცულობა, სხვა ყველა მიმართულებით კი გაიზარდა.

დიაგრამა 17. კაპიტალური პროექტების დანართში წარმოდგენილი პროექტების პროგნოზების დარგობრივი კლასიფიკაცია, თითოეული დარგის მოცულობა ნომინალურ ღირებულებაში (მლნ ლარი) და %-ული წილი - 2023 წლის გეგმა.



ცალკეული კაპიტალური პროექტების დონეზე, აღსანიშნავია შემდეგი საკითხები:

- ბიუჯეტის კანონპროექტში ასახული არ არის 5 კაპიტალური პროექტი³⁷ (ჯამური ღირებულებით 161 მლნ ლარი), რომელთა განხორციელება 2022 წლის ბიუჯეტის კანონით დაგეგმილი იყო 2023 წლისთვის. საბიუჯეტო ორგანიზაციების განმარტებით, 2 პროექტი დასრულდა დროზე ადრე, 3 პროექტთან დაკავშირებით კი მიმდინარეობს მოლაპარაკებები და მათი ასახვა მოსალოდნელია კანონპროექტის მომდევნო ვერსიებში;
- 2022 წელს მიმდინარე 3 კაპიტალური პროექტის შემთხვევაში,³⁸ 8 თვის მდგომარეობით ათვისებულია კვარტალური განწერით განსაზღვრული 9 თვის გეგმის 40%-ზე ნაკლები. მიუხედავად ამისა, აღნიშნული პროექტებისათვის 2023 წელს იგეგმება ასიგნებების ზრდა, ჯამურად 74 მლნ ლარის ოდენობით. საბიუჯეტო ორგანიზაციების განმარტებით, 2023 წლის გეგმების ზრდა მიმდინარე წლის განმავლობაში არსებული შეფერხებებიდან გამომდინარე სამუშაოების მომდევნო წელს გადატანამ და ახალი პროექტების დამატებამ განაპირობა.

მნიშვნელოვანია, განმახორციელებელმა უწყებებმა ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზევე გაითვალისწინონ პროექტის განხორციელების/მიმდინარეობის წინარე გამოცდილება და

³⁷ 220 კვ ხაზის „ახალციხე-ბათუმი“ მშენებლობა (WB) (24 14 01 01) - 2023 წლის გეგმა 16 მლნ ლარი; მცხეთა-სტეფანწმინდა-ლარსის საავტომობილო გზის წიწამური-ჟინვალის მონაკვეთის მშენებლობა (25 02 03 16) - 2023 წლის გეგმა 105 მლნ ლარი; ზოგადსაგანმანათლებლო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია მუნიციპალიტეტებში (25 07 04) - 2023 წლის გეგმა 40 მლნ ლარი; საქართველოს ურბანული რეკონსტრუქციის და განვითარების პროექტი (EIB) (25 03 05) - 2023 წლის გეგმა 0.5 მლნ ლარი; ტურისტული ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია (25 03 08) - 2023 წლის გეგმა 0.4 მლნ ლარი.

³⁸ შიდასახელმწიფოებრივი გზების აქტივების მართვის პროექტი (WB) (25 02 02 11) - 2023 წლის გეგმა 2022 წლის კანონის მიხედვით 16 მლნ ლარი, ხოლო 2023 წლის კანონის პროექტის მიხედვით 25 მლნ ლარი; ბათუმი (ანგისა) - ახალციხის საავტომობილო გზის ხულო-ზარზმის მონაკვეთის რეაბილიტაცია-რეკონსტრუქცია (Kuwait Fund) (25 02 02 12) - 2023 წლის გეგმა 2022 წლის კანონის მიხედვით 25 მლნ ლარი, ხოლო 2023 წლის კანონის პროექტის მიხედვით 40 მლნ ლარი; რეგიონალური განვითარების პროექტი III (მცხეთა-მთიანეთი და სამცხე-ჯავახეთი) (WB) (25 03 03) - 2023 წლის გეგმა 2022 წლის კანონის მიხედვით 12 მლნ ლარი, ხოლო 2023 წლის კანონის პროექტის მიხედვით 62 მლნ ლარი.

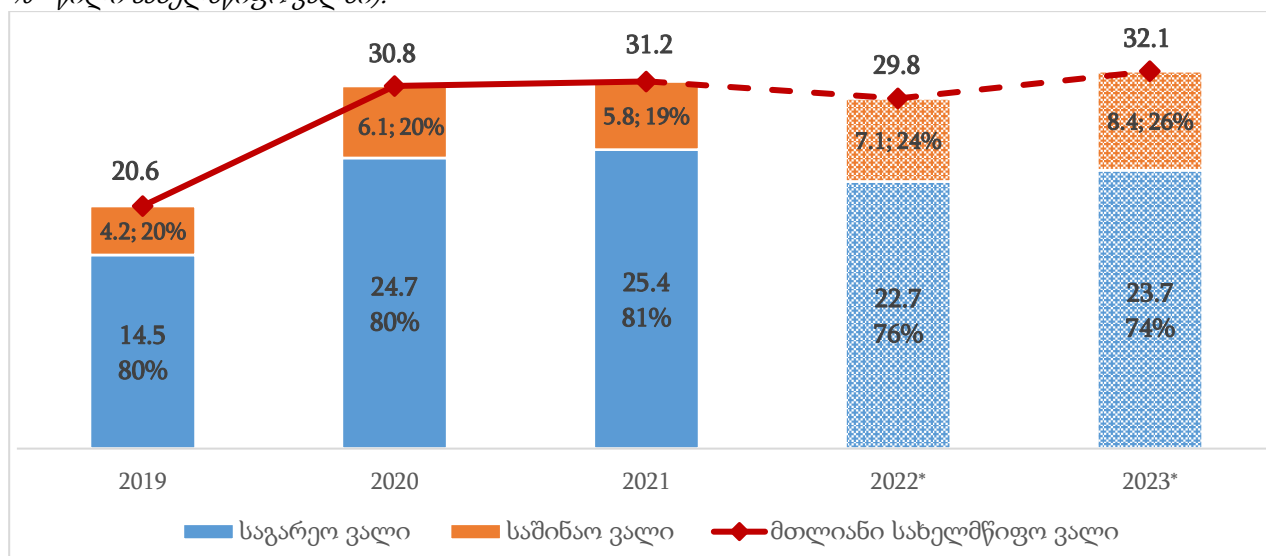
აღნიშნულის გათვალისწინებით განსაზღვრონ მომდევნო წლისთვის საჭირო ფინანსური რესურსის მოცულობა.

5. სახელმწიფო და მთავრობის ვალი

5.1. სახელმწიფო ვალი

2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა 32.1 მლრდ ლარის ოდენობით განისაზღვრა (მშპ-ს 40.3%), რაც 2022 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 2.3 მლრდ ლარით (7.8%-ით) აღემატება. სახელმწიფო ვალის ზრდა გამოწვეულია, როგორც საშინაო, ასევე საგარეო ვალის მოცულობის მატებით. კერძოდ, საშინაო ვალი იზრდება 1.4 მლრდ ლარით, ხოლო საგარეო ვალი - 953 მლნ ლარით. აღსანიშნავია რომ სახელმწიფო ვალის ზრდაში წინა წლებისგან განსხვავებით გაცილებით დიდია საშინაო ვალის ეფექტი (58.8%). მიუხედავად ამისა, გასათვალისწინებელია, რომ საგარეო ვალის წილი მთლიან სახელმწიფო ვალის პორტფელში კვლავ მაღალ ნიშნულზე რჩება და მთლიანი სახელმწიფო ვალის 73.8%-ს შეადგენს (23.7 მლრდ ლარი).

დიაგრამა 18. სახელმწიფო საგარეო და საშინაო ვალის ნაშთის დინამიკა წლების მიხედვით (მლრდ ლარი; % - წილი სახელმწიფო ვალში).



* აღნიშნავს პროგნოზს

5.2. მთავრობის ვალი

ბიუჯეტის კანონის პროექტით 2023 წლისთვის მთავრობის ვალის საპროგნოზო მოცულობა 31.0 მლრდ ლარის დონეზეა განსაზღვრული (მშპ-ს 38.9%), რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 8.4%-ით აღემატება. მთავრობის ვალის ზრდაში საგარეო ვალის წილი 3.7%-ია, ხოლო საშინაო ვალის - 4.7%.

ფინანსთა სამინისტრომ გაითვალისწინა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და 2021 წლის ბოლოს გამოაქვეყნა მთავრობის ვალის მართვის განახლებული სტრატეგია.

დოკუმენტში წარმოდგენილია ვალის მართვასთან დაკავშირებული სხვადასხვა მიზნობრივი ნიშნულები 2022-2025 წლებისთვის. 2022 წელს მოსალოდნელზე მეტად გაუმჯობესებულმა ეკონომიკურმა ტენდენციებმა მნიშვნელოვნად დააჩქარა ფისკალური კონსოლიდაციის პროცესი. შედეგად, სტრატეგიით 2025 წლისთვის განსაზღვრული რიგი ნიშნულები 2022 წელს იქნა მიღწეული, რის შედეგადაც სტრატეგიაში ასახულ საპროგნოზო და 2023 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით განსაზღვრულ მაჩვენებლებს შორის ფიქსირდება მნიშვნელოვანი განსხვავებები (იხ. ცხრილი 7). აღნიშნული მაჩვენებლებიდან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია „მთავრობის წმინდა ვალის“³⁹ მშპ-სთან ფარდობის პროგნოზი, რომელიც ვალის მართვის სტრატეგიით 2023 წლისთვის 46.8%-ის დონეზეა განსაზღვრული, თუმცა 2023 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით 35.6%-ს შეადგენს.

ცხრილი 7. მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიით და 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით განსაზღვრული მიზნობრივი ნიშნულების შედარება 2023 წლისთვის.

ინდიკატორი	სტრატეგიით განსაზღვრული ნიშნული 2023 წლის ბოლოსთვის	2023 წლის კანონის პროექტით განსაზღვრული ნიშნული	სხვაობა
მთავრობის წმინდა ვალი მშპ-სთან (%)	46.8%	35.6%	-11.2 პპ
საგარეო ვალის წილი მთლიან ვალში (%)	76.1%	72.7%	-3.4 პპ
საგარეო ვალი მშპ-სთან (%)	38.2%	28.3%	-9.9 პპ
საშინაო ვალის წმინდა ზრდა (მლნ ლარი)	-1,345	-1,317	-28
საგარეო ვალის წმინდა ზრდა (მლნ ლარი)	880	1,053	173
დეპოზიტზე ნაშთის ცვლილება (მლნ ლარი)	-146	-105	-41

2022 წელს გამოქვეყნებულ მსოფლიო ბანკის ანგარიშში „ვალის მართვის ეფექტიანობის შეფასება 2020 წლისთვის“,⁴⁰ ვალის მართვის ეფექტიანობის შეფასების ინდიკატორის (DPI-3 - ვალის მართვის სტრატეგია) ორივე განზომილებაში⁴¹ საქართველო ყველაზე დაბალი - D ქულითაა შეფასებული. აღნიშნული ძირითადად გამოწვეულია შემდეგი გარემოებებით:

- შეფასების პერიოდში სტრატეგიის არსებობის მიუხედავად, არ ხდებოდა მისი ყოველწლიური განახლება;⁴²
- შეფასების პერიოდში სტრატეგიის დოკუმენტში წარმოდგენილი მაჩვენებლები არ იყო ინტეგრირებული საბიუჯეტო პროცესსა და საშუალოვადიან ფისკალურ ჩარჩოსთან და დოკუმენტს გააჩნდა დაბალი ქმედითუნარიანობა ყოველწლიური საკრედიტო გეგმის განსაზღვრის თვალსაზრისით.⁴³

³⁹ სტრატეგიაში მთავრობის წმინდა ვალი განმარტებულია როგორც მთავრობის მთლიან ვალსა და დეპოზიტებზე არსებულ ნაშთს შორის სხვაობა.

⁴⁰ <https://mof.ge/images/File/sagvalebi/2022/02-08-2022/DeMPA%20Report%202020.pdf>

⁴¹ (1) მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის დოკუმენტის ხარისხი; (2) გადაწყვეტილების მიღების პროცესი და ვალის მართვის სტრატეგიის გამოქვეყნება.

⁴² <https://mof.ge/images/File/sagvalebi/2022/02-08-2022/DeMPA%20Report%202020.pdf>, გვ. 19-20

⁴³ <https://mof.ge/images/File/sagvalebi/2022/02-08-2022/DeMPA%20Report%202020.pdf>, გვ. 21

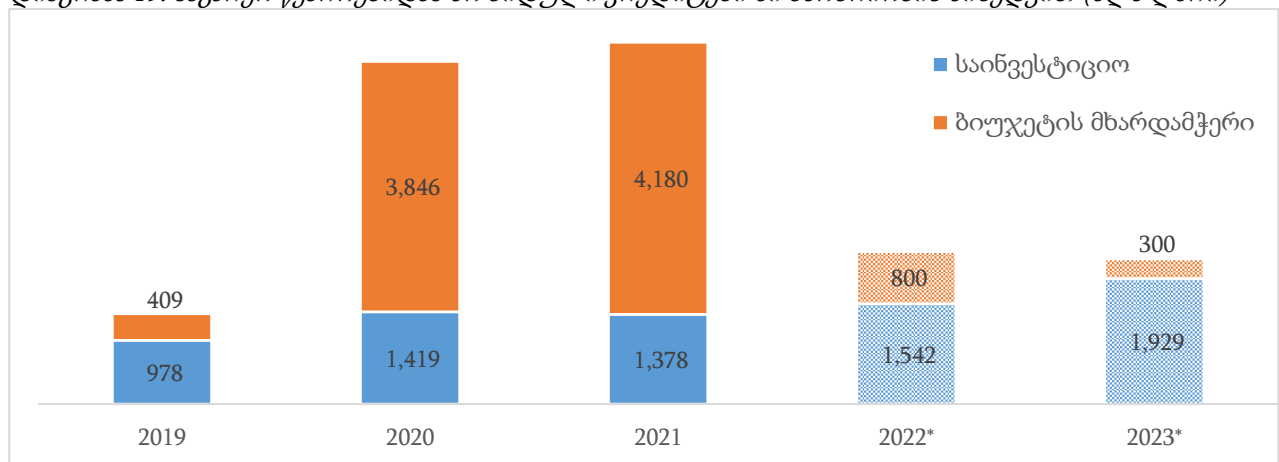
საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2022 წლის 26 სექტემბრის №328 ბრძანებით განისაზღვრა „მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის“ ყოველწლიურ განახლებაზე შესაბამისი პასუხისმგებლობები და განახლების ვადები. ბრძანების მიხედვით, დოკუმენტის განახლება უნდა განხორციელდეს ყოველწლიურად და არაუგვიანეს 31 დეკემბრისა გამოქვეყნდეს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდზე.

მთავრობის ვალის მართვის მოქმედი სტრატეგიით განსაზღვრული მიზნობრივი ნიშნულების მიღწევის კუთხით არსებული პროგრესის, ასევე მსოფლიოში მიმდინარე გეოპოლიტიკური და ეკონომიკური ტენდენციების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია, ფინანსთა სამინისტრომ 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის დამტკიცებამდე განახლოს სტრატეგია და უზრუნველყოს მასში წარმოდგენილი მიზნობრივი ნიშნულების ინტეგრირება საბიუჯეტო პროცესში.

5.3. მთავრობის ვალის ფარგლებში მისაღები და დასაფარი ვალდებულებები

ბიუჯეტის კანონპროექტის მიხედვით, საგარეო წყაროებიდან მისაღები ფინანსური რესურსის უმეტესი ნაწილი - 86.5% (1.9 მლრდ ლარი) მიმართული იქნება საინვესტიციო პროექტების განსახორციელებლად, რაც 25.1%-ით (387 მლნ ლარი) აღემატება 2022 წლის გეგმას. რაც შეეხება ბიუჯეტის მხარდამჭერ კრედიტებს, მათი მოცულობა 300 მლნ ლარით⁴⁴ განისაზღვრა, რაც საგარეო წყაროებიდან მისაღები ფინანსური რესურსის 13.5%-ს შეადგენს. აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების გეგმა მიმდინარე წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 500 მლნ ლარით არის შემცირებული.

დიაგრამა 19. საგარეო წყაროებიდან მოზიდული კრედიტები მიზნობრიობის მიხედვით (მლნ ლარი)



* აღნიშნავს პროგნოზს

მთავრობის ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯების საპროგნოზო მოცულობა 4.1 მლრდ ლარს შეადგენს და 730 მლნ ლარით (21.9%-ით) აღემატება 2022 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს.

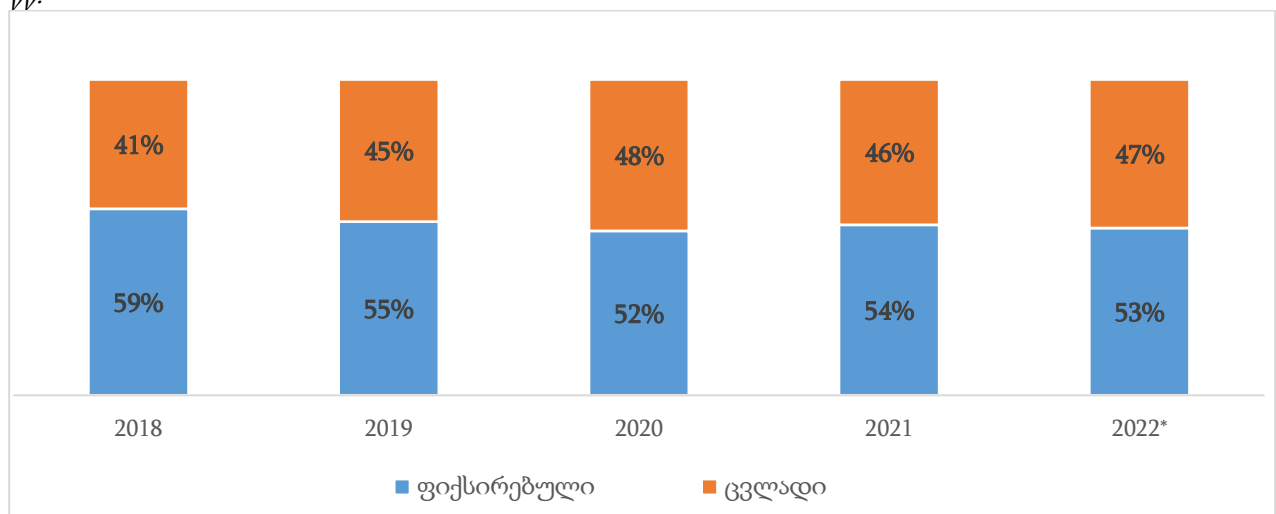
⁴⁴ მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგია 2022-2025 წლებისთვის აღნიშნული ტიპის სესხებზე აწესებს ლიმიტს წელიწადში 250 მლნ აშშ დოლარის ოდენობით.

ცხრილი 8. მთავრობის ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები (მლნ ლარი)⁴⁵

	2021 წლის ფაქტი	2022 წლის ბიუჯეტის კანონი (1)	2023 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი (2)	(2)-(1)
მთავრობის ვალის მომსახურება და დაფარვა	5,160	3,335	4,065	730
საგარეო ვალის მომსახურება და დაფარვა	2,937	1,270	1,650	380
ძირი თანხა	2,653	1,040	1,170	130
პროცენტი	284	230	480	250
საშინაო ვალის მომსახურება და დაფარვა	2,185	2,065	2,415	350
ძირი თანხა	1,712	1,540	1,740	200
პროცენტი	512	525	675	150

საყურადღებოა, რომ ბოლო წლებში ცვლადი საპროცენტო განაკვეთის მქონე სესხების წილი მთავრობის საგარეო ვალში ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება და 2022 წლის 31 აგვისტოს მდგომარეობით 47%-ს შეადგენს.⁴⁶ ვალის პორტფელში აღნიშნული ტიპის სესხების მაღალი წილი მონეტარული პოლიტიკის გლობალური გამკაცრების პირობებში, ვალის მომსახურების (პროცენტის) ხარჯის ზრდას იწვევს.

დიაგრამა 20. მთავრობის საგარეო ვალის ნაშთი საპროცენტო განაკვეთის სახეების მიხედვით - 2018-2022 წწ.



* მონაცემი წარმოდგენილია 2022 წლის 31 აგვისტოს მდგომარეობით

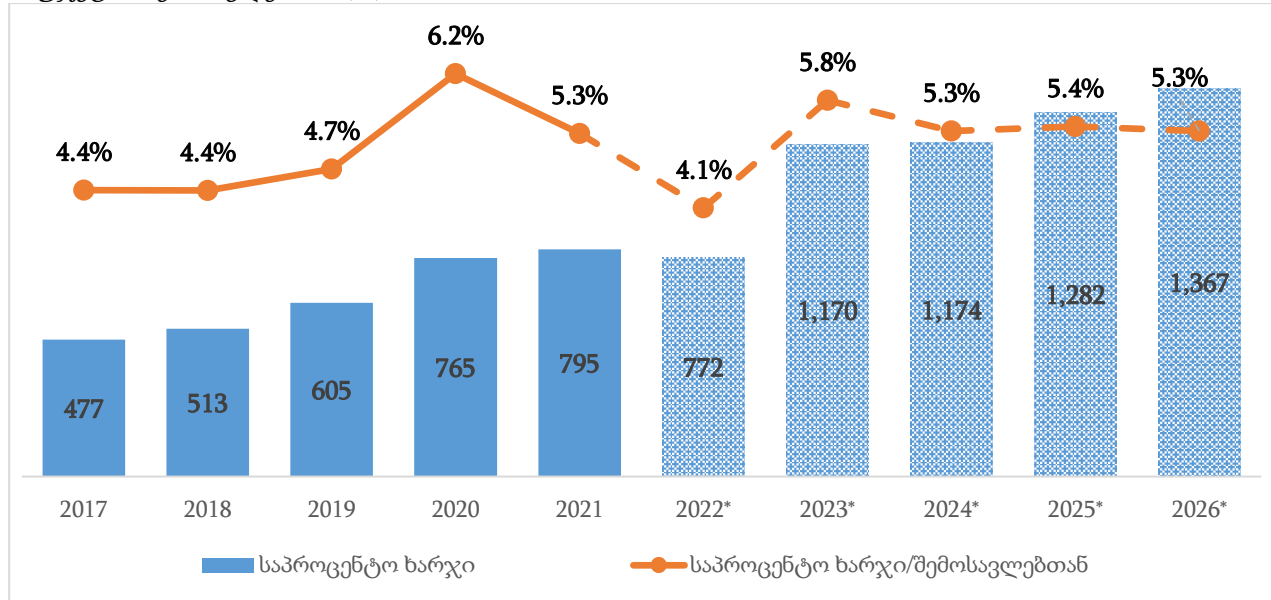
წარმოდგენილი პროგნოზებით, მთავრობის ვალის მომსახურების ხარჯი (პროცენტის ხარჯი) 2023 წელს, მიმდინარე წელთან შედარებით თითქმის 400 მლნ ლარით იზრდება, რაც

⁴⁵ საშინაო ვალის მომსახურების და დაფარვის მაჩვენებლები 2022-2023 წლებისთვის არ მოიცავს საბიუჯეტო ორგანიზაციების სესხის სახით არსებული ვალის მომსახურების და დაფარვის ხარჯებს, ვინაიდან აღნიშნულ კომპონენტთან დაკავშირებული პროგნოზები ბიუჯეტის კანონპროექტში წარმოდგენილი არ არის და მისი ასახვა ხდება მხოლოდ ფაქტობრივ მაჩვენებლებში. 2021 წელს აღნიშნულ კომპონენტში პროცენტის ხარჯმა 5 მლნ, ხოლო ძირი თანხის დაფარვამ 33.3 მლნ ლარი შეადგინა. 2022 წლის 31 აგვისტოს მდგომარეობით, საბიუჯეტო ორგანიზაციების სესხის სახით არსებული ვალის მოცულობა 43.8 მლნ ლარს შეადგენს.

⁴⁶ 2022-2025 წლებისთვის მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის მიხედვით, ვალის პორტფელში ფიქსირებული საპროცენტო განაკვეთის მქონე სესხების წილი არ უნდა იყოს 50%-ზე ნაკლები.

მნიშვნელოვანწილად საპროცენტო განაკვეთების ზრდის შედეგად მთავრობის საგარეო ვალის პორტფელის საშუალო შეწონილი საპროცენტო განაკვეთის მატებითაა გამოწვეული. ამასთანავე, საპროცენტო ხარჯების მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი, წინა წლებთან შედარებით მაღალ ნიშნულზე ნარჩუნდება.⁴⁷

დიაგრამა 21. მთავრობის ვალის მომსახურების (პროცენტის) ხარჯები (მლნ ლარი) და მისი წილი ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლებთან (%)⁴⁸



* აღნიშნავს პროგნოზს

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის განახლების პროცესში მხედველობაში იქნეს მიღებული „2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის მესამე წარდგენაზე“ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში⁴⁹ ასახული რეკომენდაცია და სტრატეგიით განისაზღვროს ვალის მომსახურების ხარჯების შეფასების ინდიკატორ(ებ)ი, ზღვრული მაჩვენებლები აღნიშნულ ინდიკატორებთან მიმართებით და სტრატეგიაში მოცემული მიზნობრივი მაჩვენებლების პოტენციური გავლენა ამ ინდიკატორებზე.

⁴⁷ გასათვალისწინებელია ის ფაქტიც, რომ 2021 წელს ძველი ევროობლიგაციის დაფარვისა და ახალი ევროობლიგაციის ემისიის შედეგად მნიშვნელოვნად იქნა შემცირებული აღნიშნულ ვალდებულებაზე მომსახურების ხარჯები. კერძოდ, 2011 წელს ემიტირებული ევროობლიგაციის ყოველწლიური მომსახურების ხარჯი 34.4 მლნ დოლარს შეადგენდა, ახალი ევროობლიგაციის ყოველწლიური მომსახურების ხარჯი კი 13.8 მლნ დოლარია.

⁴⁸ 2022-2026 წლებისთვის პროგნოზირებული მონაცემები ეყრდნობა 2023 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართულ 2023-2026 წლების ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების საბაზო სცენარით ნაერთი ბიუჯეტისთვის განსაზღვრულ მაჩვენებლებს.

⁴⁹ [2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის მესამე წარდგენაზე“ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა](#)

6. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართული „პროგრამული ბიუჯეტის დანართი“ მოიცავს ინფორმაციას პრიორიტეტების ფარგლებში დაგეგმილი პროგრამების მოსალოდნელი შედეგებისა და შედეგების შეფასების ინდიკატორების შესახებ. პროგრამული ბიუჯეტის მომზადება 2012 წლიდან დაიწყო, თუმცა ჯერ კიდევ არ მტკიცდება კანონით და მხოლოდ დანართის ხასიათს ატარებს. მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო წლებში გაუმჯობესდა პროგრამების/ქვეპროგრამების, მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და შედეგების შეფასების ინდიკატორების შესახებ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაციის ხარისხი, იგი ჯერ კიდევ საჭიროებს შემდგომ სრულყოფასა და დამატებით გაუმჯობესებას.

2022 წლის პროგრამული ბიუჯეტის დანართის ანალიზისას გამოვლინდა პროგრამების შემუშავების პროცესში არსებული შემდეგი სისტემური ხასიათის ნაკლოვანებები:

- **პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ფორმირების პროცესი** - დანართში წარმოდგენილი 130 პროგრამიდან 95 პროგრამა (73.1%) არ არის ჩაშლილი ქვეპროგრამებად. ამასთანავე, იმ პროგრამების 49.5%-ში (47 პროგრამა), რომელიც არაა წარმოდგენილი ქვეპროგრამების დონეზე, ერთმანეთისგან არ არის გამიჯნული მიმდინარე და მომდევნო წლების მიზნობრივი მაჩვენებლები, რაც ხელს უშლის ამ პროგრამების შუალედურ და საბოლოო შედეგებს შორის ურთიერთკავშირის დადგენას. აღნიშნული საკითხი ანგარიშების ეტაპზე გაართულებს მიღწეული შედეგების შედარებას მიზნობრივ მაჩვენებლებთან. მსგავსი პროგრამების ასიგნებების ჯამური მოცულობა 3.9 მლრდ ლარს (პროგრამების ჯამური ასიგნების 23.2%) შეადგენს;
- **შუალედური და საბოლოო შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავება** - პროგრამების/ქვეპროგრამების მოსალოდნელი შუალედური/საბოლოო შედეგების ნაწილს არ გააჩნია კონკრეტული მისაღწევი მიზანი, რაც ანგარიშების ეტაპზე გაართულებს აღნიშნული პროგრამის/ქვეპროგრამის ეფექტიანობის შეფასებას;
- **ცდომილების ალბათობისა და შესაძლო რისკების განსაზღვრა** - პროგრამული ბიუჯეტის დანართში წარმოდგენილი ინდიკატორების 24.9%-ის შემთხვევაში არ ხდება ცდომილების ალბათობისა და შესაძლო რისკების შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენა, მოყვანილი მონაცემები არარეალისტურია ან არ შეესაბამება მიზნობრივ მაჩვენებელს. ამასთან, ინდიკატორების 11.0%-ში, რომელთათვისაც განსაზღვრულია ცდომილების ალბათობა და შესაძლო რისკები, ცდომილების ალბათობის მაჩვენებელი აღემატება 20%-ს.

პროგრამული ბიუჯეტირების კუთხით არსებული ნაკლოვანებების ეტაპობრივი გამოსწორებისა და ამ მიმართულებით საბიუჯეტო ორგანიზაციების ანგარიშვალდებულების ამაღლების მიზნით, მიზანშეწონილია, გათვალისწინებულ იქნეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და ფორმალურად განისაზღვროს ქვეყანაში პროგრამული ბიუჯეტირების განვითარების სამოქმედო გეგმა, სადაც გაწერილი იქნება განსახორციელებელი კონკრეტული აქტივობები, შესაბამისი ვადებითა და პასუხისმგებელი უწყებებით.

7. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასება საბიუჯეტო კოდექსში წარმოდგენილ ცვლილებებთან დაკავშირებით

ბიუჯეტის კანონის პროექტთან ერთად წარმოდგენილია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის თაობაზე კანონპროექტი, რომელიც ასახავს საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის ფარგლებში დაგეგმილ ცვლილებებს. კერძოდ, ცვლილებები ეხება სახელმწიფო საწარმოთა სექტორიზაციის შედეგად სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული სახელმწიფო საწარმოების ერთიან ბიუჯეტში ასახვასა და მათ ხაზინის ერთიან ანგარიშთა სისტემაში მოქცევას.

ინიცირებული ცვლილების პროექტი, საჯარო ფინანსების მართვის ეფექტიანობის გაუმჯობესებისა და სახელმწიფო სექტორის შესახებ სრულფასოვანი ფინანსური ინფორმაციის წარმოების მიმართულებით გადადგმულ მნიშვნელოვან ნაბიჯს წარმოადგენს. მიუხედავად ამისა, კანონპროექტის დამტკიცებამდე გასათვალისწინებელია შემდეგი საკითხები:

- კანონპროექტის მე-6 მუხლი განსაზღვრავს სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული სახელმწიფო საწარმოს და სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული სახელმწიფო საწარმოს ბიუჯეტის ცნებებს. ამავე მუხლის მიხედვით, სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული სახელმწიფო საწარმოს ბიუჯეტის მაჩვენებლები გათვალისწინებული იქნება სახელმწიფო მმართველობის შესაბამისი დონის კონსოლიდირებული ბიუჯეტის ფორმირებისას.⁵⁰ შესაბამისად, სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული სახელმწიფო საწარმოს ბიუჯეტის პარამეტრები მონაწილეობს ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებლის გამოთვლაში.

ამის პარალელურად, წარმოდგენილ ცვლილების პროექტში ცხადი სახით არაა განმარტებული აღნიშნული საწარმოების ფინანსური ვალდებულებები აისახება თუ არა „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული ვალის წესის მაჩვენებლის გამოთვლაში. აღნიშნული წარმოადგენს IMF-ის რეკომენდაციას და მისი მიზანია ვალის მდგრადობის უზრუნველყოფა ქვეყანაში. მნიშვნელოვანია, რომ შემოთავაზებული ცვლილებები ასევე აისახოს შესაბამის კანონმდებლობაში, რათა ცხადად დარეგულირდეს აღნიშნული საკითხი.

აღსანიშნავია, რომ ამ საკანონმდებლო ცვლილების მნიშვნელობაზე ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებში.⁵¹

- საბიუჯეტო კოდექსში შესატანი ცვლილებების მასშტაბისა და მათი გავლენის უკეთ შეფასებისთვის, მნიშვნელოვანია, კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი მოიცავდეს უფრო დეტალურ სტატისტიკურ ინფორმაციას სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული სახელმწიფო საწარმოების ფინანსური მაჩვენებლებისა და ძირითად ფისკალურ პარამეტრებზე (მაგ. ბიუჯეტის დეფიციტი, ვალის წესის მაჩვენებელი) მათი პოტენციური გავლენის შესახებ;

⁵⁰ გათვალისწინება ცენტრალურ ბიუჯეტში, ავტონომიური რესპუბლიკის ერთიან რესპუბლიკურ ბიუჯეტსა და ერთიან მუნიციპალურ ბიუჯეტში.

⁵¹ [სახელმწიფო ვალის მართვის შემდგომი რეაგირების ეფექტიანობის აუდიტი: საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ მოხსენება.](#)

- ქვეყანაში ვალის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად, საბიუჯეტო კოდექსის მოქმედი რედაქცია და „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონი ადგენს ცენტრალური, ავტონომიური და მუნიციპალური ხელისუფლების ორგანოებისა და მათ მიერ დაფუძნებული სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ სესხების აღების/გაცემის პროცედურებს. სახელმწიფო საწარმოთა სექტორიზაციის რეფორმის შემდგომ ეტაპებზე, მნიშვნელოვანია, ყურადღება მიექცეს სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული სახელმწიფო საწარმოების მიერ სესხის აღების კუთხით არსებულ უფლებამოსილებებსა და პასუხისმგებლობებს.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, ზემოაღნიშნული საკითხების გათვალისწინება მნიშვნელოვანია საწარმოთა სექტორიზაციის რეფორმის წარმატებით გაგრძელებისა და საბიუჯეტო პროცესსა და საჯარო ფინანსების სტატისტიკაში სახელმწიფო საწარმოების სრულფასოვანი ინტეგრაციისთვის.