



დასკვნა

საქართველოს კანონის პროექტზე
„საქართველოს 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების
შეტანის თაობაზე

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

დასკვნა „საქართველოს 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 139-ე მუხლის შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა მოამზადა დასკვნა „2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული ცვლილებების შესახებ.

მთავრობის პასუხისმგებლობა „2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 40-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია „2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტის, თანდართული მასალებისა და განახლებული საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების მომზადებასა და სამართლიან წარდგენაზე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პასუხისმგებლობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პასუხისმგებელია მოამზადოს დასკვნა „2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული ცვლილებების 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 იქნას 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 საფუძველიანი 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. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა არ ითვალისწინებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით გათვალისწინებული გადასახდელების განაწილების შესახებ მთავრობის დისკრეციული გადაწყვეტილებების შეფასებას.

დასკვნა

ფინანსთა სამინისტრომ წარმოადგინა „2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე კანონის პროექტი, რომელშიც წლის განმავლობაში დაფიქსირებული მოსალოდნელზე მაღალი ეკონომიკური აქტივობიდან გამომდინარე (2022 წლის 10 თვის ეკონომიკურმა ზრდამ 10.0% შეადგინა) დაკორექტირდა მაკროეკონომიკური პარამეტრების პროგნოზები. კერძოდ, **რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტის** (მშპ) ზრდის პროგნოზი 8.5%-დან 10.0%-მდე იზრდება (1.5 პროცენტული პუნქტით). **მშპ-ს დეფლატორის** საპროგნოზო მაჩვენებელი 1.0 პროცენტული პუნქტით მცირდება და 9.5%-ის დონეზეა განსაზღვრული. **სამომხმარებლო ფასების საშუალოწლიური ინფლაციის** პროგნოზი კი 11.5%-დან 11.9%-მდე იზრდება.

ცხრილი 1. მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების პროგნოზები - 2022 წ.

მაჩვენებელი	ბიუჯეტის საწყისი კანონი	ბიუჯეტის კანონის I ცვლილება	ბიუჯეტის კანონის II ცვლილების პროექტი
რეალური მშპ (ზრდის ტემპი)	6.0%	8.5%	10.0%
ნომინალური მშპ (მლნ ლარი)	64,832	72,215	72,276
მშპ-ს დეფლატორი	4.5%	10.5%	9.5%
სამომხმარებლო ფასების ინდექსი (საშუალო პერიოდის განმავლობაში)	4.5%	11.5%	11.9%
სამომხმარებლო ფასების ინდექსი (პერიოდის ბოლოს)	2.5%	9.3%	9.6%
მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი (პროცენტულად მშპ-სთან)	-7.6%	-6.9%	-5.7%

კანონპროექტით, 1.2 პროცენტული პუნქტით მცირდება **მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის** მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი და 5.7%-ს უტოლდება, რაც ძირითადად მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის 274 მლნ ლარით (16.3%-ით) კლებით არის გამოწვეული. რაც შეეხება საგარეო ვაჭრობის პროგნოზებს, საქონლის **ექსპორტი** 138 მლნ აშშ დოლარით (2.0%-ით), ხოლო საქონლის **იმპორტი** 398 მლნ აშშ დოლარით (3.4 %-ით) იზრდება და შესაბამისად, 7.2 მლრდ და 12.0 მლრდ აშშ დოლარს უტოლდება.

საყურადღებოა, რომ 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ფისკალური წლის ბოლო სამ თვეში ცვლილება მეორედ ხორციელდება.¹ კანონის პირველი ცვლილებისას ასევე ზრდის მიმართულებით დაკორექტირდა რეალური მშპ-ს ზრდის პროგნოზი და შეიცვალა ძირითადი ფისკალური პარამეტრები. მიუხედავად იმისა, რომ 8 თვის ეკონომიკურმა ზრდამ 10.3% შეადგინა, ბიუჯეტის კანონის პირველი ცვლილების პროექტით აღნიშნული მაჩვენებელი 8.5%-მდე გაიზარდა. ამასთანავე, კანონპროექტზე თანდართულ დოკუმენტებში აღინიშნა, რომ

¹ 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონში პირველი ცვლილება განხორციელდა 2022 წლის 5 ოქტომბერს.

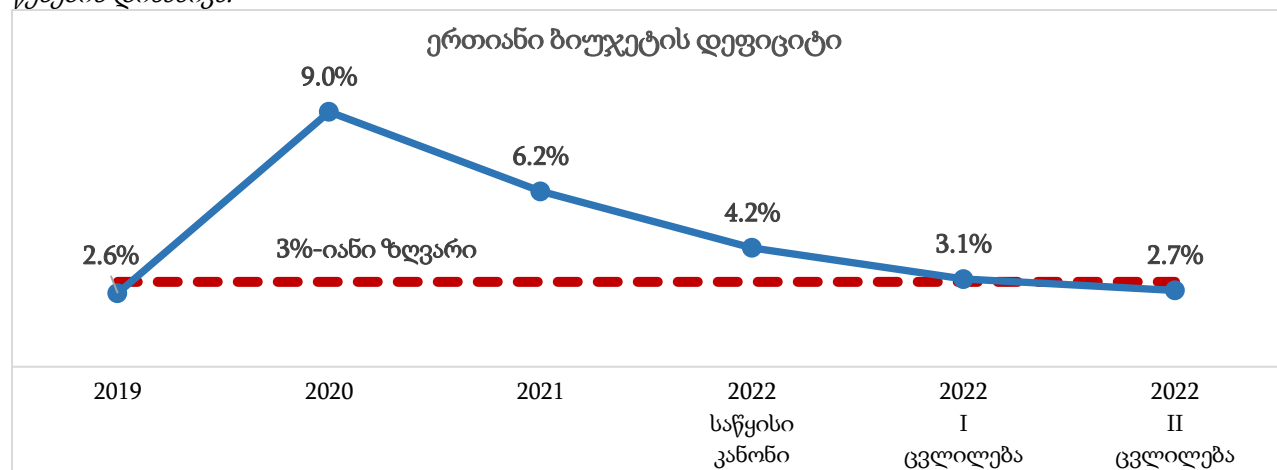
მოცემული პროგნოზი (8.5%) კონსერვატიულია და პროგნოზირებულზე მეტად მობილიზებული შემოსავლები აკუმულირდებოდა ბიუჯეტის ნაშთში.

ჯანსაღი საბიუჯეტო პროცესის წარმართვისთვის, მნიშვნელოვანია, ბიუჯეტის კანონში ცვლილების განხორციელების ეტაპზე, სრულფასოვნად იქნეს გათვალისწინებული არსებული ეკონომიკური, ფინანსური და ფისკალური ტენდენციები, რათა თავიდან იქნეს აცილებული კანონში ხშირი ცვლილება, განსაკუთრებით საბიუჯეტო წლის ბოლოს. აღნიშნული ერთი მხრივ მნიშვნელოვანია, მომდევნო წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის შეუფერხებელი განხორციელებისთვის, რა დროსაც გაითვალისწინება მიმდინარე წლის პროგნოზები როგორც საბაზისო მაჩვენებლები, ხოლო მეორე მხრივ, ანგარიშგების ეტაპზე ბიუჯეტის შესრულების ეფექტიანი შეფასებისათვის.

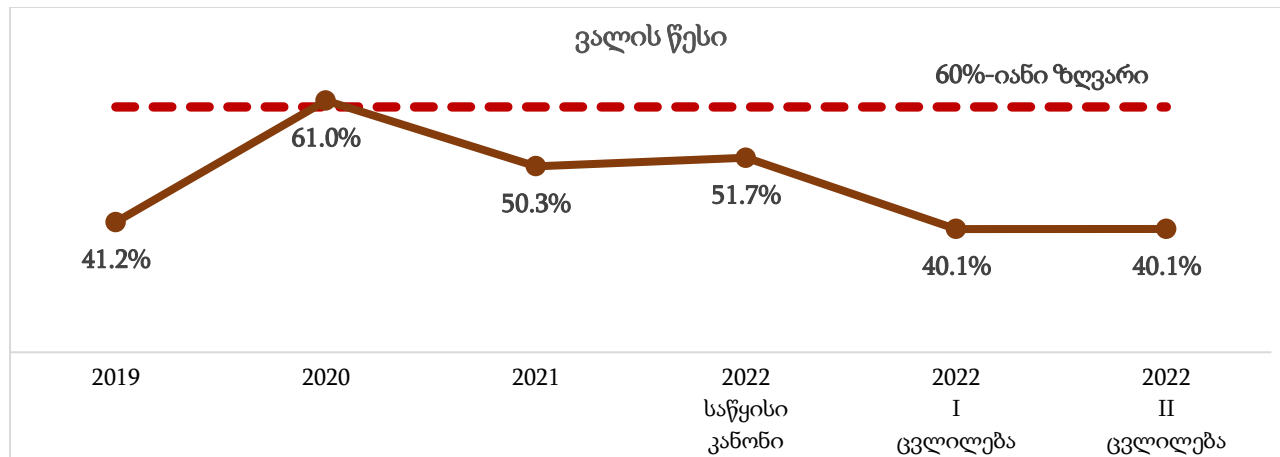
რაც შეეხება ფისკალურ წესებს, წარმოდგენილი კანონპროექტით **ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის** პროგნოზი 283 მლნ ლარით (12.6%-ით) მცირდება და 2.7%-ის დონეზეა განსაზღვრული. შესაბამისად, დეფიციტის მაჩვენებელი ბრუნდება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით დაწესებული 3.0%-იანი ლიმიტის ფარგლებში (2020-2021 წლებში ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი აჭარბებდა 3.0%-ს). დეფიციტის შემცირება ხარჯებისა (143 მლნ ლარით) და არაფინანსური აქტივების წმინდა ზრდასთან (215 მლნ ლარით) შედარებით შემოსავლების (641 მლნ ლარით) უფრო მაღალმა ზრდამ განაპირობა.

ვალის წესის მიზნისთვის დათვლილი მაჩვენებელი უცვლელად, 40.1%-ის ნიშნულზე² შენარჩუნებული და ორგანული კანონით დადგენილი 60.0%-იანი ლიმიტის ფარგლებშია მოქცეული. კანონპროექტით წარმოდგენილი მაჩვენებელი არ მოიცავს სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოების ვალდებულებებს, რომელიც 2022 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით 211 მლნ ლარს (2023 წლის მშპ-ს 0.3%-ს) შეადგენს. ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, აღნიშნული ვალდებულებები სრულად დაიფარება 2023 წლის ბოლომდე.

დიაგრამა 1. „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით განსაზღვრული ფისკალური წესების დინამიკა.



² მოიცავს „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტებიდან“ (PPP პროექტები) მომდინარე ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულებას 395 მლნ ლარის ოდენობით (მშპ-ს 0.5%).



მაკროეკონომიკური პროგნოზების ცვლილებამ ასახვა ჰპოვა ფისკალურ პარამეტრებზე. არსებულ გეგმასთან შედარებით 597 მლნ ლარით (3.0%-ით) იზრდება ბიუჯეტის შემოსულობები და 20.4 მლრდ ლარს უტოლდება. ასევე, ზრდის მიმართულებით (507 მლნ ლარით) დაკორექტირდა ბიუჯეტის გადასახდელების გეგმაც და 20.2 მლრდ ლარი შეადგინა. შესაბამისად, ნაშთის დაგროვების გეგმური მაჩვენებელი 263 მლნ ლარამდე (89 მლნ ლარით) იზრდება. 2022 წლის ბოლოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთის საპროგნოზო მაჩვენებელი 1.1 მლრდ ლარია, საიდანაც 594 მლნ ლარი განთავსებულია კომერციული ბანკების 10 წლიან სადეპოზიტო სერთიფიკატებში.³

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

დასახელება	ბიუჯეტის საწყისი კანონი (1)	ბიუჯეტის კანონის I ცვლილება (2)	ბიუჯეტის კანონის II ცვლილების პროექტი (3)	ცვლილება (3) - (2)	ცვლილება (3) - (2) (%)
შემოსულობები	19,363	19,852	20,449	597	3.0%
შემოსავლები	14,560	15,761	16,357	597	3.8%
არაფინანსური აქტივების კლება	300	300	300	0	0.0%
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოკლებით)	150	150	150	0	0.0%
ვალდებულებების ზრდა	4,352	3,642	3,642	0	0.0%
გადასახდელები	19,171	19,679	20,186	507	2.6%
ხარჯები	14,415	15,123	15,343	220	1.5%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	3,060	3,212	3,269	57	1.8%
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით)	459	257	487	230	89.6%
ვალდებულებების კლება	1,237	1,087	1,087	0	0.0%
ნაშთის ცვლილება	192	174	263	89	51.4%

³ განთავსება განხორციელდა 2020 წლის ივნისსა და ივლისში, ხოლო ვადა იწურება 2028 წლის იანვარში.

შემოსულობების ზრდა სრულად განპირობებულია შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლის მატებით. კერძოდ, იზრდება საგადასახადო შემოსავლების ყველა კომპონენტი, ჯამურად 492 მლნ ლარის ოდენობით (3.4%-ით). ყველაზე დიდი ზრდით ხასიათდება დამატებული ღირებულების გადასახადი (იზრდება 143 მლნ ლარით; 2.5%-ით), სხვა გადასახადები (იზრდება 130 მლნ ლარით; 100.0%-ით) და მოგების გადასახადი (იზრდება 101 მლნ ლარით; 5.5%-ით).

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

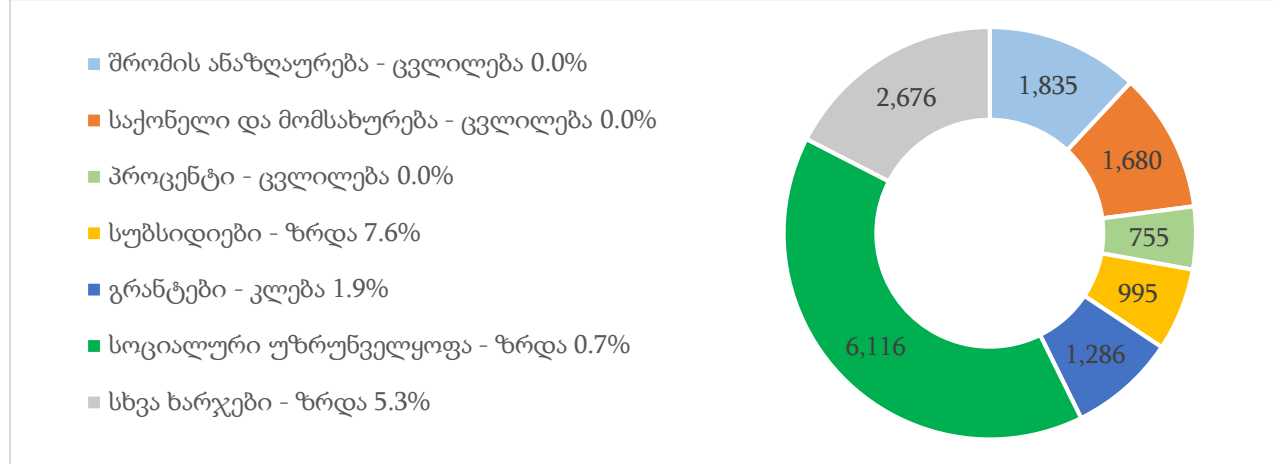
დასახელება	ბიუჯეტის საწყისი კანონი (1)	ბიუჯეტის კანონის I ცვლილება (2)	ბიუჯეტის კანონის II ცვლილების პროექტი (3)	ცვლილება (3) - (2)	ცვლილება (3) - (2) (%)
საგადასახადო შემოსავლები	13,424	14,473	14,965	492	3.4%
საშემოსავლო გადასახადი	4,300	4,591	4,635	44	1.0%
მოგების გადასახადი	1,620	1,829	1,930	101	5.5%
დღგ	5,399	5,826	5,970	143	2.5%
აქციზი	1,890	1,985	2,045	60	3.0%
იმპორტის გადასახადი	85	112	125	13	11.6%
სხვა გადასახადები	130	130	260	130	100.0%
გრანტები	342	343	343	0	0.0%
სხვა შემოსავლები	795	945	1,050	105	11.1%

სხვა შემოსავლების მუხლი იზრდება 105 მლნ ლარით (11.1%-ით), რაც ძირითადად გამოწვეულია „ტრანსფერების“ (რომლებიც სხვაგან არ არის კლასიფიცირებული), „პროცენტისა“ და „სანქციების“ (ჯარიმები და საურავები) მუხლების, შესაბამისად, 44 მლნ ლარით (25.0%-ით), 40 მლნ ლარითა (20.0%-ით) და 14 მლნ ლარით (12.7%-ით) ზრდით. სხვა შემოსავლების მოცემული კომპონენტების კონსერვატიული პროგნოზების შესახებ აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „საქართველოს 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე.⁴

ბიუჯეტის **გადასახდელების** ზრდა ძირითადად განპირობებულია „ხარჯებისა“ და „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლებით, შესაბამისად, 220 მლნ და 230 მლნ ლარით. „არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლი“ იზრდება 57 მლნ ლარით, ხოლო „ვალდებულებების კლების“ მუხლი უცვლელი ოდენობითაა შენარჩუნებული.

⁴ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა საქართველოს კანონის პროექტზე „საქართველოს 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე.

დიაგრამა 2. 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით განსაზღვრული „ხარჯების“ მუხლის სტრუქტურა (მლნ ლარი).



წარმოდგენილი კანონპროექტით, დაფინანსება ეზრდება 4 მხარჯავ დაწესებულებას, მათ შორის, სამ სამინისტროს. სამინისტროებისთვის⁵ დამატებით გამოყოფილი თანხის ჯამური ოდენობა 495 მლნ ლარს შეადგენს. რაც შეეხება პროგრამებს, ბიუჯეტის მოქმედი კანონით მხარჯავი დაწესებულებების ფარგლებში განსაზღვრული 130 პროგრამიდან დაფინანსება ეცვლება 8-ს. მათ შორის, 7 პროგრამის შემთხვევაში დაგეგმილია ასიგნებების ზრდა, ჯამურად 532 მლნ ლარით, ერთი პროგრამის შემთხვევაში კი შემცირება 35 მლნ ლარით. 10 მლნ ლარით იზრდება საერთო-სახელმწიფოებრივი დანიშნულების გადასახდელები (დეტალური ინფორმაცია იხ. ცხრილ 4-ში).

ცხრილი 4. პროგრამები, რომელთაც 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით ეცვლებათ დაფინანსება (მლნ ლარი).

პროგრამის დასახელება	ბიუჯეტის საწყისი კანონი (1)	ბიუჯეტის კანონის I ცვლილება (2)	ბიუჯეტის კანონის II ცვლილების პროექტი (3)	ცვლილება (3) - (2)	ცვლილება (3) - (2) (%)
ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო					
ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება (24 01)	19	19	249	230	1190.9%
მეწარმეობის განვითარება (24 07)	273	273	238	- 35	-12.8%
სასისტემო მნიშვნელობის ელექტროგადამცემი ქსელის განვითარება (24 14)	80	80	115	35	43.7%
მოსახლეობის ელექტროენერგიითა და ბუნებრივი აირით მომარაგების გაუმჯობესება (24 15)	74	74	174	100	136.0%

⁵ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო - ზრდა 330 მლნ ლარი; საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო - ზრდა 95 მლნ ლარი; საქართველოს კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტრო - ზრდა 70 მლნ ლარი.

ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო					
მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა (27 03)	1,791	1,871	1,911	40	2.1%
იძულებით გადაადგილებულ პირთა და მიგრანტთა ხელშეწყობა (27 06)	102	102	157	55	53.8%
კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტრო					
კულტურის განვითარების ხელშეწყობა (33 05)	83	83	153	70	84.6%
საქართველოს სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური					
დასაცავ პირთა და ობიექტთა უსაფრთხოების უზრუნველყოფა (40 01)	57	57	60	2	4.1%
საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები					
ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები (55 04)	277	343	353	10	2.9%

წარმოდგენილი კანონპროექტით მხარჯავი დაწესებულებების ფარგლებში განსაზღვრული პროგრამების დაფინანსების ცვლილება ძირითადად ემსახურება 2022-2023 წლებში თანმიმდევრულ ფისკალურ კონსოლიდაციას.

ცხრილი 5. ბიუჯეტის დეფიციტის პროგნოზი - 2022-2023 წწ.

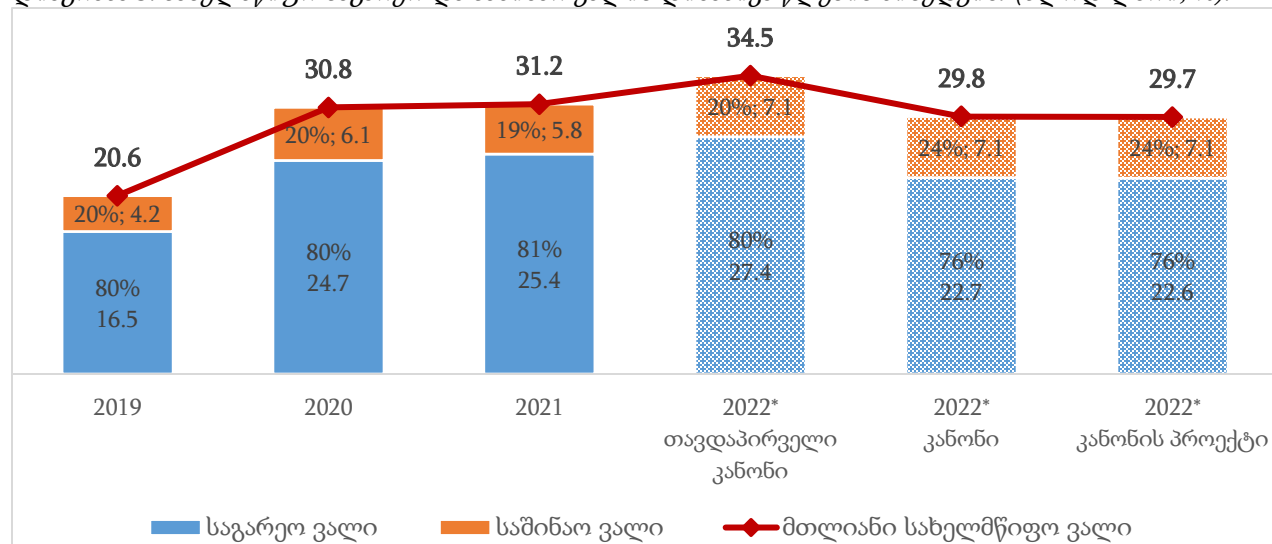
	2022 წლის ბიუჯეტის დეფიციტის პროგნოზი	2023 წლის ბიუჯეტის დეფიციტის პროგნოზი
ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი (მლნ ლარი)	1,963	2,261
ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი/მშპ	2.7%	2.8%
IMF-თან არსებული პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოდიფიცირებული დეფიციტი	3.1%	2.8%

კანონპროექტით, სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა მოქმედი კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელთან შედარებით (29.8 მლრდ ლარი) 56.5 მლნ ლარით მცირდება და 29.7 მლრდ ლარს უტოლდება. აღნიშნული ცვლილება გამოწვეულია საგარეო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობის შემცირებით (0.2%-ით) 22.6 მლრდ ლარამდე. საშინაო ვალის საპროგნოზო მოცულობა უცვლელად, 7.1 მლრდ ლარის დონეზეა შენარჩუნებული.

2022 წელს საგარეო წყაროებიდან მისაღები კრედიტების მოცულობა ბიუჯეტის მოქმედი კანონით განსაზღვრულთან შედარებით უცვლელია და 2.3 მლრდ ლარს შეადგენს. აღნიშნული

თანხის 65.8% (1.5 მლრდ ლარი) მიიმართება საინვესტიციო პროექტების დაფინანსებაზე, ხოლო 34.2%-ს (800 მლნ ლარი)⁶ ბიუჯეტის მხარდამჭერი (პროგრამული) კრედიტებია.

დიაგრამა 3. სახელმწიფო საგარეო და საშინაო ვალის დინამიკა წლების მიხედვით (მლრდ ლარი; %).



საყურადღებოა, რომ ბიუჯეტის კანონში შესატანი ცვლილების მასშტაბის მიუხედავად, არ მომხდარა **კაპიტალური პროექტების დანართისა და სსიპ/ა(ა)იპ-ების ბიუჯეტების** შესახებ ინფორმაციის განახლება, რაც ანგარიშების ეტაპზე გაართულებს შესაბამის საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ანალიზსა და ანგარიშგებას.

⁶ მთავრობის ვალის მართვის მოქმედი სტრატეგია 2022-2025 წლებისთვის პროგრამულ სესხებზე აწესებს წლიურ ლიმიტს, 250 მლნ აშშ დოლარის ოდენობით. კანონპროექტით, ამ ტიპის სესხების მოცულობა 800 მლნ ლარის დონეზეა დაგეგმილი და კანონპროექტით განსაზღვრული ლარი/დოლარის გაცვლითი კურსით აღემატება სტრატეგიით განსაზღვრულ ნიშნულს.