



მოხსენება

საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

შინაარსი

ზოგადი შეფასება და შეფასების საფუძვლები	4
შემაჯამებელი მიმოხილვა	5
1. 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ტენდენციები	9
2. მაკროეკონომიკური პროგნოზებისა და ფისკალური რისკების რეალიზების ანალიზი	11
2.1 მაკროეკონომიკური გარემოს მიმოხილვა.....	11
2.2 მაკროეკონომიკური და ფისკალური რისკების რეალიზების ანალიზი	17
2.3 ფისკალური წესების შესრულების მდგომარეობა	24
3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები	30
3.1 საგადასახადო შემოსავლები.....	30
3.2 სხვა შემოსავლები	32
4. ბიუჯეტის გადასახდელების შესრულების ანალიზი.....	34
4.1 საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბიუჯეტის დაგეგმვა და შესრულება	37
4.1.1 ბიუჯეტის დაზუსტება	38
4.1.2 ბიუჯეტის ათვისება პროგრამების/ქვეპროგრამების დონეზე	40
4.2 საინვესტიციო პროექტების მართვა	41
4.3 პანდემიის საპასუხოდ გატარებული ღონისძიებები	48
4.4 საჯარო სამართლისა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები.....	50
5. ფინანსური აქტივების მართვა	55
5.1 ვალუტა და დეპოზიტები.....	56
5.2 სესხები	57
5.3 აქციები და სხვა კაპიტალი.....	62
6. სახელმწიფო ვალის მართვა.....	63
6.1 სახელმწიფო საგარეო ვალი	64
6.2 სახელმწიფო საშინაო ვალი.....	67
6.3 სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები.....	70
7. პროგრამული ბიუჯეტირება	70
8. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა	73
დანართები:	74
დანართი 1. ბიუჯეტის დაზუსტება - მაგალითები.....	74
დანართი 2. ბიუჯეტის ათვისება პროგრამების დონეზე - მაგალითები.....	74

დანართი 3. საინვესტიციო პროექტების მართვა - მაგალითები.....	76
დანართი 4. პანდემიის საპასუხოდ გატარებული ღონისძიებები (გადასახდელების კომპონენტი)	80
დანართი 5. პროგრამული ბიუჯეტირება - მაგალითები.....	81
დანართი 6. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2017-2020 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშების შესახებ მოხსენებებში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა	84

ზოგადი შეფასება და შეფასების საფუძვლები

მოხსენების სამართლებრივი საფუძვლები	მოხსენება მომზადებულია „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 31-ე მუხლის პირველი პუნქტით, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 142-ე მუხლის მე-2 პუნქტითა და საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-19 და 57-ე მუხლებით, საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისათვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში.
მოხსენების დოკუმენტური საფუძვლები	მოხსენების მოსამზადებლად გამოყენებულია: ა) საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული „საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში“; ბ) სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის თაობაზე სახელმწიფო ხაზინის მიერ მომზადებული ყოველთვიური, კვარტალური და წლიური ანგარიშები; გ) მხარჯავი დაწესებულებების (სამინისტროები, საჯარო სამართლის იურიდიული პირები და სხვ.) მიერ მომზადებული ფინანსური აღრიცხვისა და ანგარიშგების დოკუმენტები; დ) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტების მასალები და შედეგები; ე) საქართველოს ეროვნული ბანკის ანგარიშები და სტატისტიკური ინფორმაცია; ვ) საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ გამოქვეყნებული სტატისტიკური ინფორმაცია.
სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებასა და წლიური ანგარიშის მომზადებაზე პასუხისმგებლობა	სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებასა და წლიური ანგარიშის მომზადებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს მთავრობა; ანგარიშის საფუძვლად გამოყენებული სტატისტიკური ინფორმაციის მომზადებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო; სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების, გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების აღრიცხვასა და კონტროლზე პასუხისმგებელი არიან საქართველოს მთავრობა და მხარჯავი დაწესებულებები; სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული სახსრების ხარჯვაზე, აღრიცხვასა და კონტროლზე პასუხისმგებელია შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულება.
სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პასუხისმგებლობა	მოხსენების სამართლებრივი საფუძვლებით განსაზღვრულ ფარგლებში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ამოწმებს საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსულობებისა და გადასახდელების მოცულობების საქართველოს მთავრობის ანგარიშში ასახვის სიზუსტესა და სისრულეს, აგრეთვე ხარჯების კანონიერებას.
ზოგადი შეფასება	სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, „საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიში“ მომზადებულია მოქმედი კანონმდებლობის დაცვით. მოხსენებაში წარმოდგენილ მიგნებებში აღწერილი საკითხების გარდა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით, უტყუარად ასახავს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციას.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

- 2021 წელს ეკონომიკურმა ზრდამ 10.4% შეადგინა, რაც 0.4 პროცენტული პუნქტით მეტია სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ საპროგნოზო მაჩვენებელზე (10.0%). ნომინალური მშპ-ს მოცულობა 60.2 მლრდ ლარს გაუტოლდა და 22.3%-ით გადააჭარბა გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს;
- საშუალო წლიურმა ინფლაციამ 9.6% შეადგინა;
- მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტმა მშპ-ს 9.8% შეადგინა (-1.8 მლრდ აშშ დოლარი), რაც 1.4 პროცენტული პუნქტით აღემატება საპროგნოზო მაჩვენებელს (8.4%). 2020 წელთან შედარებით მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის შემცირებას ხელი შეუწყო წმინდა ექსპორტისა (30.4 პპ-ით) და წმინდა მიმდინარე ტრანსფერების (25.1 პპ-ით) ზრდამ;
- 2021 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული შემოსულობების მოცულობამ 18.4 მლრდ ლარი შეადგინა და 1.5%-ით გადააჭარბა გეგმურ მაჩვენებელს. ბიუჯეტიდან გაწეული გადასახდელები 19.8 მლრდ ლარს გაუტოლდა და 0.1%-ით გადააჭარბა გეგმას;
- მაკროეკონომიკურ სცენარებში მოცემული პარამეტრების ფაქტობრივ მაჩვენებლებთან შესაბამისობის ანალიზი მიუთითებს, რომ 2021 წელს ეკონომიკური მოვლენები ძირითადად ოპტიმისტური სცენარით განვითარდა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში წარმოდგენილია შემდეგი მნიშვნელოვანი სისტემური ხასიათის საკითხები. კერძოდ:

- ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში არ შეიცავს ინფორმაციას მაკროეკონომიკური და ფისკალური რისკების მატერიალიზაციისა და მათ საპასუხოდ განხორციელებული პოლიტიკის პასუხების შესახებ;
- ქვეყნის წინაშე არსებულ ფისკალური რისკების ერთ-ერთ უმთავრეს წყაროს სახელმწიფო საწარმოები წარმოადგენს, რაც ძირითადად განპირობებულია მათი უარყოფითი ფინანსური შედეგებით. კერძოდ, 2020 წელს საწარმოთა ჯამურმა ზარალმა 660 მლნ ლარი შეადგინა;
- 2021 წელს რეალიზდა ისეთი ფისკალური რისკი, რომელიც არაა განხილული „ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტში“. აღნიშნული რისკი საერთაშორისო საარბიტრაჟო სასამართლოში მიმდინარე დავებიდან მომდინარეობს. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, „ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი“ მოიცავდეს ინფორმაციას ამ რისკისა და მისი პოტენციური გავლენის შესახებ ფისკალურ პარამეტრებზე;
- 2021 წელს გაუმჯობესდა ბიუჯეტის დეფიციტისა და ვალის წესის მაჩვენებლები. მიუხედავად ამისა, დეფიციტის მოცულობა კანონმდებლობით დაწესებული ლიმიტის მიღმა რჩება. კერძოდ:
 - ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტმა 6.2% (3.7 მლრდ ლარი) შეადგინა და 3.2 პროცენტული პუნქტით გადააჭარბა ორგანული კანონით დადგენილ ლიმიტს (3.0%);
 - ვალის წესის მაჩვენებელი 50.2%-ს გაუტოლდა და ორგანული კანონით განსაზღვრული ნიშნულის (60.0%) ფარგლებშია. საყურადღებოა, რომ ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი ვალის წესის მაჩვენებელი არ მოიცავს სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოების ვალდებულებებს, რომლის გათვალისწინებითაც მისი მოცულობა 50.7%-მდე იზრდება;
- პანდემიისა და არსებული გეოპოლიტიკური რისკების ფონზე, მთავრობის ვალის მოცულობა განსაკუთრებით მოწყვლადია ვალუტის გაცვლითი კურსის ცვლილების მიმართ. 2021 წლის

ბოლოს არსებული მდგომარეობით, მთავრობის ვალის ნაშთის 80.4%-ს საგარეო ვალი წარმოადგენს. მზარდია ასევე საპროცენტო რისკი, რაც საკრედიტო პორტფელში ცვალებადი საპროცენტო განაკვეთის მქონე სესხების წილის ზრდით გამოიხატება (შეადგენს 46%-ს);

- 2021 წლის ბოლოს ფინანსთა სამინისტრომ გამოაქვეყნა მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგია 2022-2025 წლებისთვის, რაც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციას წარმოადგენდა;
- გასული წლების მსგავსად, 2021 წლის ბოლოს ბიუჯეტიდან გაწეული გადასახდელების მოცულობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა. კერძოდ, მხოლოდ დეკემბერში დახარჯული თანხის ოდენობამ 2.5 მლრდ ლარი და მთლიანი გადასახდელების 12.6% შეადგინა. შედეგად, დეკემბერში ათვისებულმა ასიგნებებმა 11 თვის გადასახდელების საშუალოთვიურ მაჩვენებელს 58.8%-ით გადააჭარბა;
- პანდემიამ გამოიწვია წლის განმავლობაში პროგრამებს/ქვეპროგრამებს შორის თანხების გადანაწილების საჭიროება და გარკვეულწილად შეაფერხა ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამების განხორციელება, რაც მათზე გამოყოფილი ასიგნებების ათვისების დაბალ მაჩვენებლებში გამოიხატა. თუმცა, საბიუჯეტო ორგანიზაციების ჭრილში გამოვლინდა ბიუჯეტის დაგეგმვასა და შესრულებასთან დაკავშირებული ისეთი შემთხვევებიც, რომლებიც საბიუჯეტო რესურსების მართვის არაეფექტიანობით არის გამოწვეული;
- 2021 წლის კაპიტალურმა ხარჯებმა 4.8 მლრდ ლარი და მშპ-ს 7.9% შეადგინა. საყურადღებოა, რომ საშუალოვადიან პერიოდში (2022-2025 წლებში) აღნიშნული მაჩვენებელი კლების ტენდენციით ხასიათდება და 8.0%-იან სამიზნე ნიშნულის ჩამოცდება;
- საინვესტიციო პროექტების ანალიზის შედეგად გამოვლინდა ისეთი შემთხვევები, როდესაც პროექტი თვისობრივად შესაბამისობაშია „საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევით“ განსაზღვრულ კრიტერიუმებთან, თუმცა ბიუჯეტის „კაპიტალური პროექტების დანართში“ ასახული არ არის;
- 2021 წლის ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებებისას, კაპიტალური პროექტების მნიშვნელოვან ნაწილს შეეცვალა დაფინანსება. მიუხედავად ამისა, შესაბამისად არ დაკორექტირებულა „კაპიტალური პროექტების დანართი“. ასევე, კაპიტალური პროექტის შესრულების მონიტორინგის კუთხით, მნიშვნელოვანია, პროექტების შესრულების მდგომარეობის შესახებ პერიოდული ანგარიშების მომზადება და ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ ანგარიშებთან ერთად წარმოდგენა;
- საინვესტიციო პროექტების შემთხვევაში ადგილი აქვს პროექტების გეგმების არსებით ცვლილებას, რაც დაგეგმვის პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს. დაგეგმვის ეტაპზე არსებული ნაკლოვანებები თავის მხრივ, პროექტების განხორციელების პროცესზე ახდენს გავლენას და აუთვისებელი რესურსში ან ფაქტობრივი ხარჯების გეგმაზე გადაჭარბებაში გამოიხატება;
- 2021 წელს პანდემიის საპასუხოდ გასატარებელი ღონისძიებების დაფინანსების მიზნით, საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებიდან მობილიზებულ იქნა 1.9 მლრდ ლარი. მათ შორის, 1.8 მლრდ ლარი კრედიტის, ხოლო 69 მლნ ლარი გრანტის სახით. პანდემიის საპასუხოდ გატარებული ღონისძიებებისთვის ფაქტობრივად დახარჯულმა თანხამ ჯამურად 4.1 მლრდ ლარი შეადგინა;
- საყურადღებოა, სსიპ/ა(ა)იპ-ების საკუთარი შემოსავლებისა და ხარჯების გეგმურ და ფაქტობრივ მაჩვენებლებს შორის არსებული გადახრების სიხშირე და მასშტაბი, რაც რიგ შემთხვევებში სისტემატურ ხასიათს ატარებს. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია უწყებების

მხრიდან დამატებითი ყურადღების გამახვილება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე, რეალისტური პროგნოზების განსაზღვრისათვის;

- გათვალისწინებულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და საქართველოს მთავრობის ინიციატივით, 8 სსიპ-მა საკუთარი ნაშთებიდან 2021 წლის ბიუჯეტში მიმართა 66 მლნ ლარი. მიუხედავად ამისა, სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ კომერციულ ბანკებში განთავსებული ვადიანი დეპოზიტების მოცულობა (2021 წლის ბოლოს 119 მლნ ლარი) მათ მფლობელობაში არსებულ ჭარბი ოდენობით ფულადი რესურსის არსებობაზე მიუთითებს. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, გაგრძელდეს მუშაობა გამოუყენებელი ფულადი სახსრების იდენტიფიცირებასა და მათ მიმართვაზე სახელმწიფო პროდუქტების/სერვისების შექმნის ან/და გაუმჯობესების მიმართულებით;
- 2021 წლის ბოლოს სახელმწიფო ვალის მოცულობამ 31.2 მლრდ ლარი შეადგინა, რაც 381 მლნ ლარით (1.2%-ით) აღემატება 2020 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. აღნიშნულ ზრდაზე გავლენა იქონია როგორც ეროვნული ვალუტის გამყარებამ (ვალის მაჩვენებელი შეამცირა 2.9 მლრდ ლარით), ასევე ახალი სესხების აღებამ (ვალის მაჩვენებელი გაზარდა 3.2 მლრდ ლარით);
- საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე გაცემული სესხების პორტფელის ანალიზისას, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ იდენტიფიცირებულ იქნა ნაკლოვანებები, რომლებიც ძირითადად პორტფელთან დაკავშირებულ საკრედიტო/სავალუტო რისკებსა და მათი მართვის ეფექტიანობის საკითხებს უკავშირდება. კერძოდ:
 - საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხების მთლიანი პორტფელის მოცულობა 3.2 მლრდ ლარს შეადგენს;
 - პორტფელში აღირიცხება 69 სესხი, საიდანაც 16 მათგანი რესტრუქტურირებულია;
 - 2020-2021 წლებში ბენეფიციარების მიერ სესხის ძირითადი თანხის დაფარვის გადავადების მოთხოვნით 249.2 მლნ ლარის მოცულობის 13 სესხის რესტრუქტურირება განხორციელდა. იმის გათვალისწინებით, რომ ხელშეკრულებით განსაზღვრული ვალდებულებების შეუსრულებლობის ან/და გადავადების შემთხვევაში, სესხის მომსახურება და დაფარვა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხორციელდება, სესხების რესტრუქტურირაცია ბიუჯეტისადმი დამატებითი წნეხის წყაროს წარმოადგენს;
 - საკრედიტო რისკებით ხასიათდება სახელმწიფო საწარმოებზე გადასესხებული თანხები. კერძოდ, ბენეფიციარი ხუთი საწარმოდან ორი საშუალოზე მაღალი რისკიანობით ხასიათდება. საწარმოთა რისკიანობის მოცემული დონე, ხელშეკრულებით მათზე დაცისრებული ვალდებულებების მომსახურების შესაძლებლობას გარკვეულწილად ზღუდავს;
- უკანასკნელ წლებში საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე გაცემული სესხების პორტფელის მნიშვნელოვანი ზრდის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია, ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშაოს გადასესხების პოლიტიკა, რომელშიც აისახება გადასესხების პროცესის სრული ციკლი და შესაბამისად, უზრუნველყოფს გამჭვირვალე და ერთგვაროვანი მიდგომის ჩამოყალიბებას აღნიშნული პროცესის თითოეული ეტაპისთვის. მსგავსი ტიპის პოლიტიკის დოკუმენტის არსებობას მოითხოვს მსოფლიო ბანკის „ვალის მართვის ეფექტიანობის შეფასების სახელმძღვანელო“ (DeMPA);
- ასევე, მიზანშეწონილია, ფინანსთა სამინისტრომ საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში წარმოადგინოს დეტალური ინფორმაცია საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხების

პორტფელისა და სახელმწიფო საწარმოებზე წლის განმავლობაში ბიუჯეტიდან მიმართული დაფინანსების შესახებ;

- რაც შეეხება შიდა რესურსებიდან გაცემულ სესხებს, მათი ანალიზით გამოვლინდა მართვის ეფექტიანობასთან დაკავშირებული ხარვეზები. კერძოდ, 2021 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, 174 სესხიდან ვადაგადაცილებაშია 90, რომლებზეც დარიცხული დავალიანების (ჯამში 401 მლნ ლარი) 54%-ს პირგასამტეხლო წარმოადგენს, ხოლო 39%-ს სესხის ძირი თანხა. აღნიშნული სესხების მდგომარეობა წლიდან წლამდე თითქმის უცვლელია. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, განხორციელდეს სესხების მიმდინარე პორტფელის მდგომარეობის შეფასება/ანალიზი და გატარებულ იქნეს ქმედითი ღონისძიებები ვადაგადაცილებული სესხების რესტრუქტურირების მიზნით;
- პროგრამული ბიუჯეტის მომზადებისა და ანგარიშგების პროცესში შეინიშნება სისტემური ხასიათის ნაკლოვანებები, რაც ანგარიშგების ეტაპზე ართულებს პროგრამების ეფექტიანობის შეფასებას. კერძოდ, შედეგების შეფასების ინდიკატორების 27%-ში გამოვლინდა სისტემური ხასიათის ხარვეზები, რაც 4%-ით მეტია წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, ფორმალურად დამტკიცდეს პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვის სამოქმედო გეგმა, სადაც გაწერილი იქნება რეფორმის ფარგლებში განსახორციელებელი კონკრეტული აქტივობები შესაბამისი ვადებითა და პასუხისმგებელი უწყებებით.

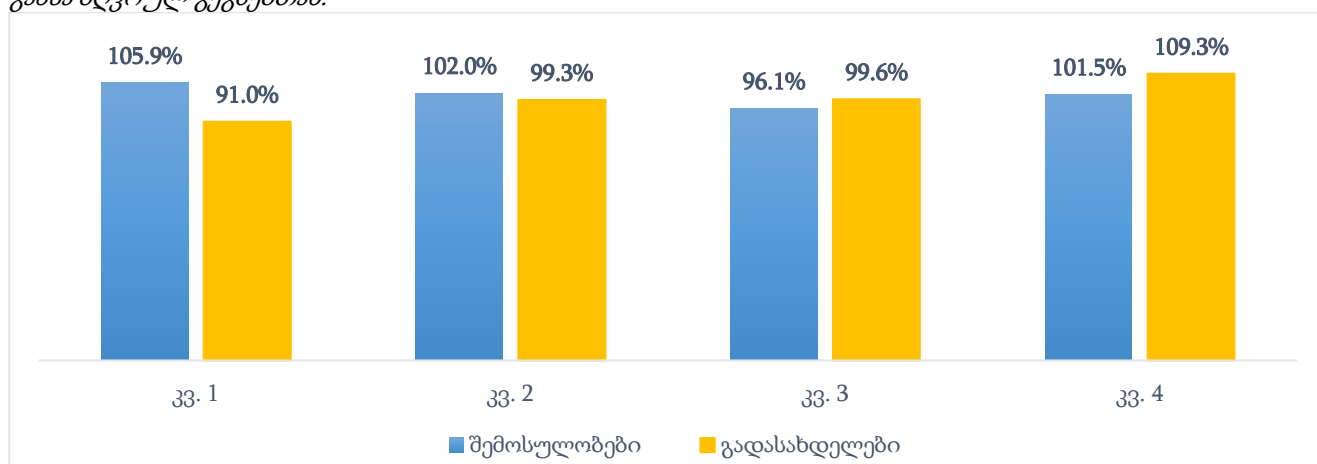
1. 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ტენდენციები



პანდემიის საპასუხოდ დაწესებული შეზღუდვების შერბილების ფონზე, 2021 წლის აპრილიდან, ქვეყნის ეკონომიკა აღმავალი ტენდენციით ხასიათდებოდა, რაც აისახა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ორჯერ განხორციელებულ ცვლილებაში.

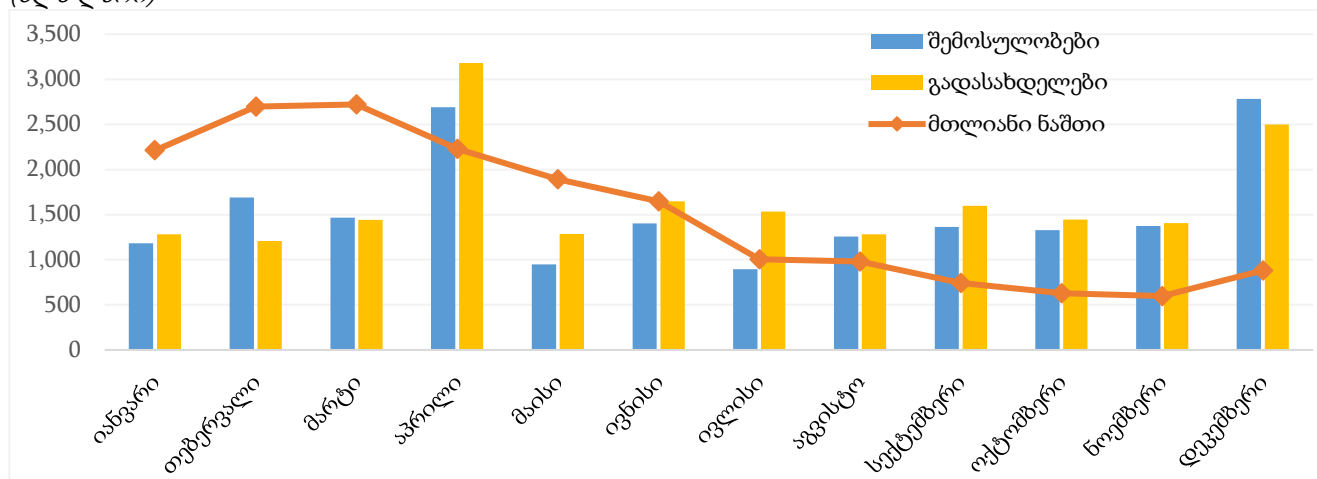
ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით შემოსულობების მოცულობა 16.8 მლრდ ლარით, ხოლო გადასახდელები - 18.4 მლრდ ლარით იყო განსაზღვრული. განხორციელებული ცვლილებებით, შემოსულობების გეგმური მაჩვენებელი ჯამურად 1.3 მლრდ ლარით (8.0%-ით) გაიზარდა და 18.1 მლრდ ლარს გაუტოლდა. ასევე, 1.4 მლრდ ლარით (7.7%-ით) გაიზარდა გადასახდელების მოცულობა და ბიუჯეტის საბოლოო ვერსიით 19.8 მლრდ ლარი შეადგინა. წლის ბოლოს შემოსულობებისა და გადასახდელების ფაქტობრივმა მაჩვენებლებმა, შესაბამისად, 18.4 მლრდ ლარი (გეგმის 101.5%) და 19.8 მლრდ ლარი (გეგმის 100.1%) შეადგინა.

დიაგრამა 1. 2021 წლის შემოსულობებისა და გადასახდელების შესრულება საბოლოო კვარტალური განწერით განსაზღვრულ გეგმებთან.



შემოსულობებისა და გადასახდელების შესრულების აღნიშნული ტენდენციების გათვალისწინებით წლის განმავლობაში ბიუჯეტის ნაშთის მოცულობა 2.3 მლრდ ლარიდან 882 მლნ ლარამდე შემცირდა.

დიაგრამა 2. შემოსულობების, გადასახდელებისა და ბიუჯეტის ნაშთის ყოველთვიური დინამიკა - 2021 წ. (მლნ ლარი)



2021 წელს ბიუჯეტის ბალანსის წესის (ბიუჯეტის დეფიციტის) მაჩვენებელი აჭარბებს „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილ 3.0%-იან ლიმიტს¹ და 6.2%-ს შეადგენს, ხოლო ვალის წესის მაჩვენებელმა 50.2% შეადგინა, რაც ორგანული კანონით განსაზღვრული ნიშნულის (60.0%) ფარგლებშია.

წლის განმავლობაში პანდემიის საპასუხოდ გატარებული იქნა სხვადასხვა სახის ღონისძიება ეკონომიკის/ბიზნესის მხარდაჭერის, მოსახლეობის სოციალური და ჯანმრთელობის დაცვის და სხვა მიმართულებებით. აღნიშნულ ღონისძიებებზე მიმართულმა თანხამ 4.1 მლრდ ლარი შეადგინა.

¹ ბიუჯეტის ბალანსის წესი - ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი არ უნდა აღემატებოდეს მშპ-ს 3.0%-ს; ვალის წესი - მთავრობის ვალის და „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების ჯამის ფარდობა მშპ-სთან არ უნდა აღემატებოდეს 60.0%-ს.

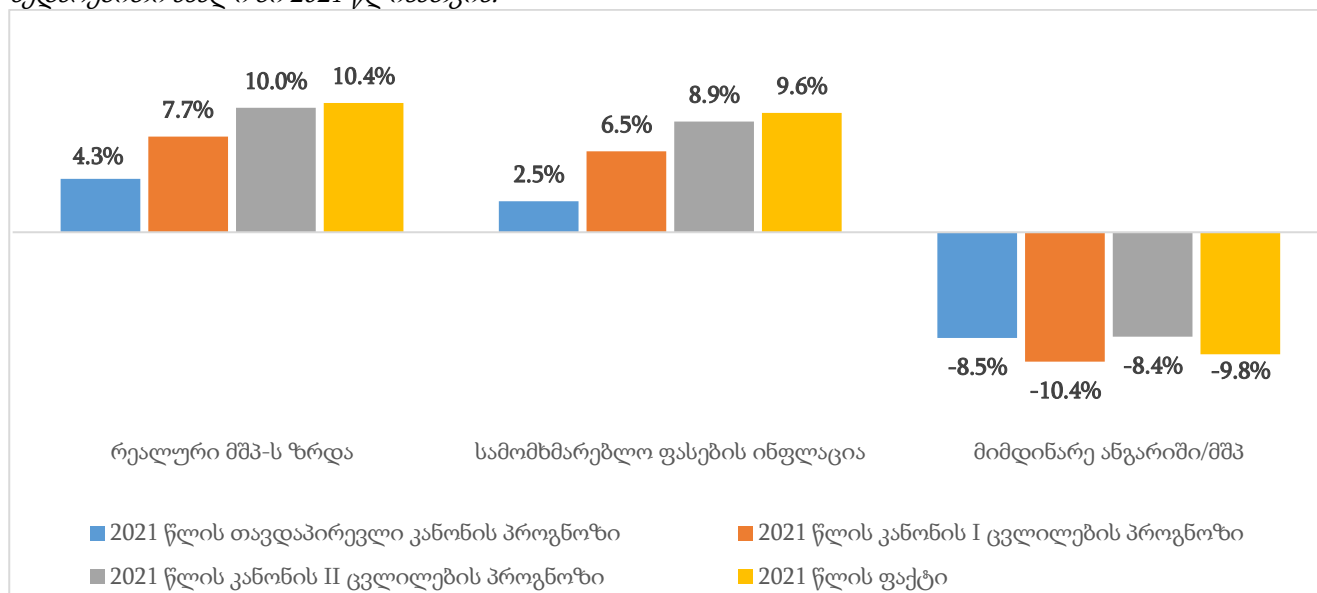
2. მაკროეკონომიკური პროგნოზებისა და ფისკალური რისკების რეალიზების ანალიზი

2.1 მაკროეკონომიკური გარემოს მიმოხილვა

2021 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ცვლილება ორჯერ განხორციელდა და მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების უმეტესობა პოზიტიური მიმართულებით დაკორექტირდა. სახელმწიფო ბიუჯეტის საბოლოო კანონი დეკემბრის დასაწყისში დამტკიცდა, თუმცა ფაქტობრივ და საპროგნოზო მაკროეკონომიკურ მაჩვენებლებს შორის კვლავ ფიქსირდება განსხვავებები. საპროგნოზო მაჩვენებლების რეალისტურობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, როგორც წლიური ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების, ასევე საშუალოვადიან პერიოდში ფისკალური მდგრადობის უზრუნველსაყოფად.

2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონი ეკონომიკის 4.3%-იანი ზრდის პროგნოზით დაიგეგმა, თუმცა ბიუჯეტის კანონის ცვლილებებით ივლისში ჯერ 7.7%-მდე, დეკემბერში კი 10.0%-მდე გაიზარდა. რეალური მშპ-ს პროგნოზის გაუმჯობესება მეორე და მესამე კვარტალში დაფიქსირებულმა მაღალმა ეკონომიკურმა ზრდამ განაპირობა. აღნიშნულ პერიოდში ეკონომიკის მკვეთრი გაჯანსაღების ძირითად მიზეზს 2020 წლის იმავე პერიოდში, დაბალი ეკონომიკური ზრდის საბაზო ეფექტი წარმოადგენს, რადგან პანდემიის საპასუხოდ შეზღუდვების დაწესება 2020 წლის მეორე კვარტლიდან გააქტიურდა.² 2021 წელს რეალური მშპ-ს ფაქტობრივმა ზრდამ 10.4% შეადგინა და 0.4 პპ-ით გადააჭარბა პროგნოზირებულ მაჩვენებელს. ამასთანავე, 2019 წელთან შედარებით ეკონომიკა 2.9%-ით გაიზარდა.

დიაგრამა 3. ძირითადი მაკროეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო და ფაქტობრივი მაჩვენებლების შედარებითი ანალიზი 2021 წლისათვის.



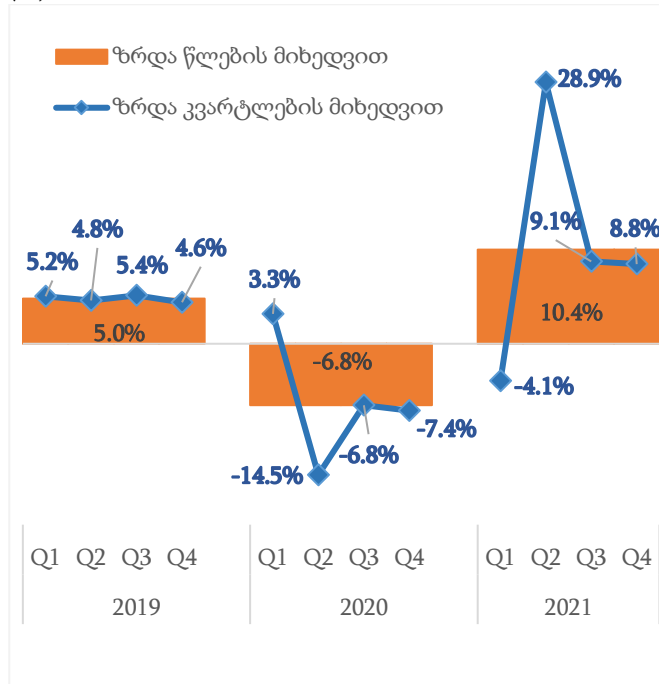
წყარო: საპროგნოზო მაჩვენებლები - საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო; ფაქტები - საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური და საქართველოს ეროვნული ბანკი.

წლის განმავლობაში, მშპ-ს რეალური ზრდის ყველაზე მაღალი ნიშნული (28.9%) მეორე კვარტალში დაფიქსირდა, რისი ძირითადი მიზეზიც შეზღუდვების პერიოდში დაგროვილი მოთხოვნის

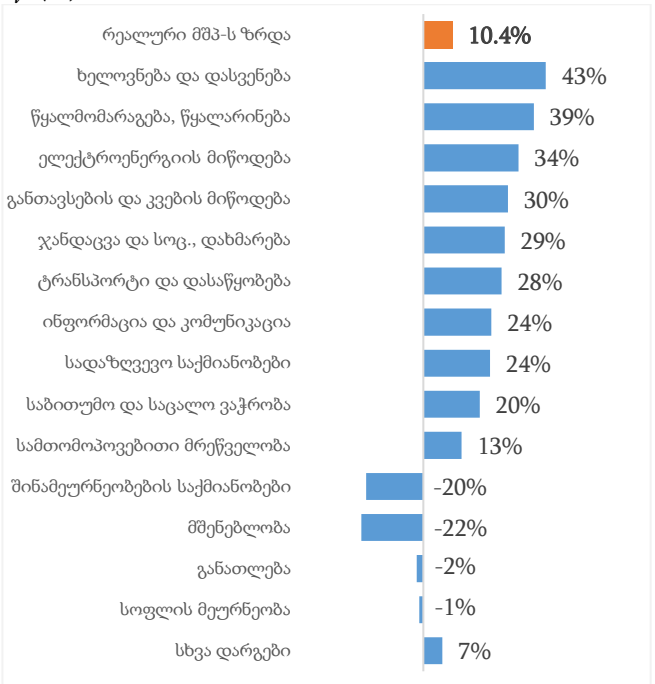
² ეროვნული ბანკი, [მონეტარული პოლიტიკის ანგარიში](#), თებერვალი, 2022 წ. გვ. 14

გააქტიურება იყო.³ 2021 წელს ეკონომიკის 20 დარგიდან⁴ 15-ში დაფიქსირდა ზრდა, ხოლო დანარჩენ 5-ში - კლება. წლიურად ყველაზე მკვეთრად გაიზარდა ხელოვნება, გართობა და დასვენების სექტორი (43.1%), წყალმომარაგებისა და წყალარინების დარგი (38.9%) და ელექტროენერგიის მიწოდების საქმიანობა (33.5%).

დიაგრამა 4. რეალური მშპ-ს ზრდის ტემპის კვარტალური და წლიური დინამიკა - 2019-2021 წწ. (%)



დიაგრამა 5. რეალური მშპ-ს და ზოგიერთი ეკონომიკური დარგის შედარება წინა წელთან - 2021 წ. (%)⁵



წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

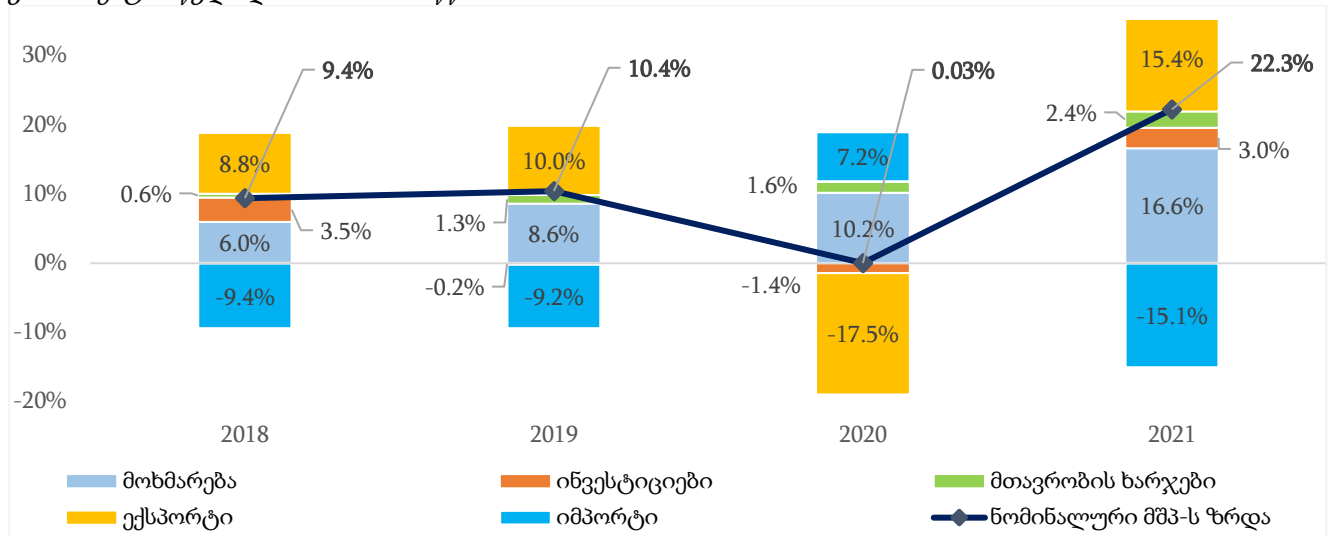
2021 წელს ნომინალური მშპ წინა წელთან შედარებით 22.3%-ით გაიზარდა და 60.2 მლრდ ლარს გაუტოლდა. აღნიშნული ზრდა ძირითადად მოხმარების (16.6 კპ-ით) და ექსპორტის (15.4 კპ-ით) გაუმჯობესებით არის განპირობებული. ასევე, ნომინალური მშპ-ს ზრდაში დადებითი წვლილი შეიტანა ინვესტიციებისა (3.0 კპ) და მთავრობის ხარჯების (2.4 კპ) კომპონენტებმა, ხოლო იმპორტის უარყოფითმა გავლენამ 15.1 კპ შეადგინა.

³ ეროვნული ბანკი, *მონეტარული პოლიტიკის ანგარიში*, თებერვალი, 2022 წ. გვ. 14

⁴ [Statistical Classification of Economic Activities in the European Community Rev. 2](#)

⁵ დიაგრამაზე, სხვა დარგებში გაერთიანებულია ისეთი დარგები, რომელთა ზრდის/კლების მაჩვენებელი შედარებით დაბალია.

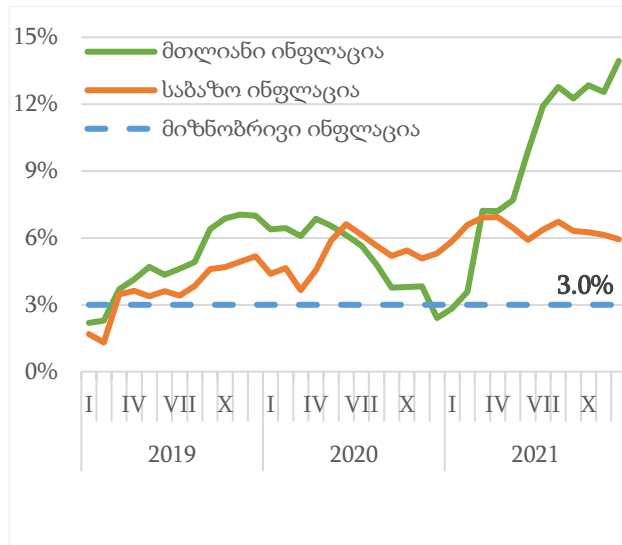
დიაგრამა 6. დანახარჯების მეთოდით დათვლილი ნომინალური მშპ-ს ზრდა და ზრდაში თითოეული კომპონენტის წვლილი - 2018-2021 წწ.



წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

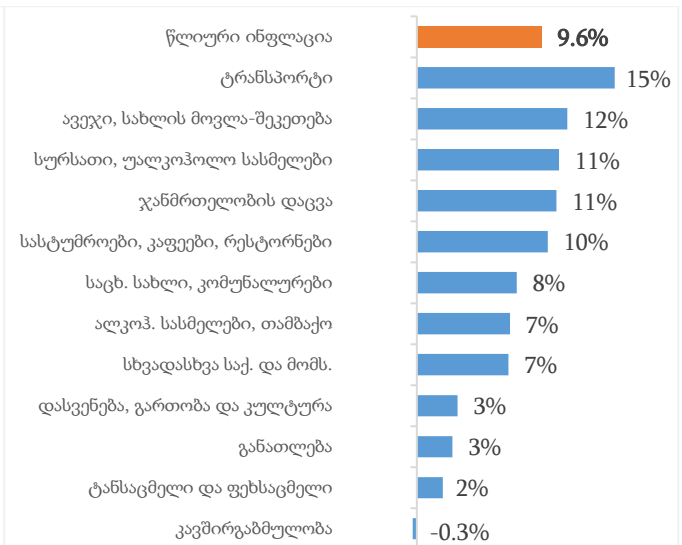
2021 წლის საშუალო წლიურმა ინფლაციამ 9.6% შეადგინა, რაც 0.7 პროცენტული პუნქტით აჭარბებს ბიუჯეტის საბოლოო კანონით (8.9%) და 7.1 პროცენტული პუნქტით თავდაპირველი კანონით განსაზღვრულ პროგნოზებს (2.5%).

დიაგრამა 7. ინფლაციის მაჩვენებლები წინა წლის შესაბამის თვესთან შედარებით - 2019-2021 წწ. (%)



წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

დიაგრამა 8. სამომხმარებლო კალათაში შემავალი სასაქონლო ჯგუფების ფასების საშუალო წლიური ზრდის მაჩვენებელი - 2021 წ. (%)



ინფლაცია მთელი წლის განმავლობაში ზრდადი ტენდენციით ხასიათდებოდა⁶ და დეკემბერში მაქსიმალურ ნიშნულს, 13.9%-ს მიაღწია.⁷ წლის ბოლოს ინფლაციის ზრდის ერთ-ერთი ფაქტორი წინა წელს განხორციელებული კომუნალური ხარჯების სუბსიდირების საბაზო ეფექტია.⁸ წლის

⁶ გარდა სექტემბრისა და ნოემბრისა.

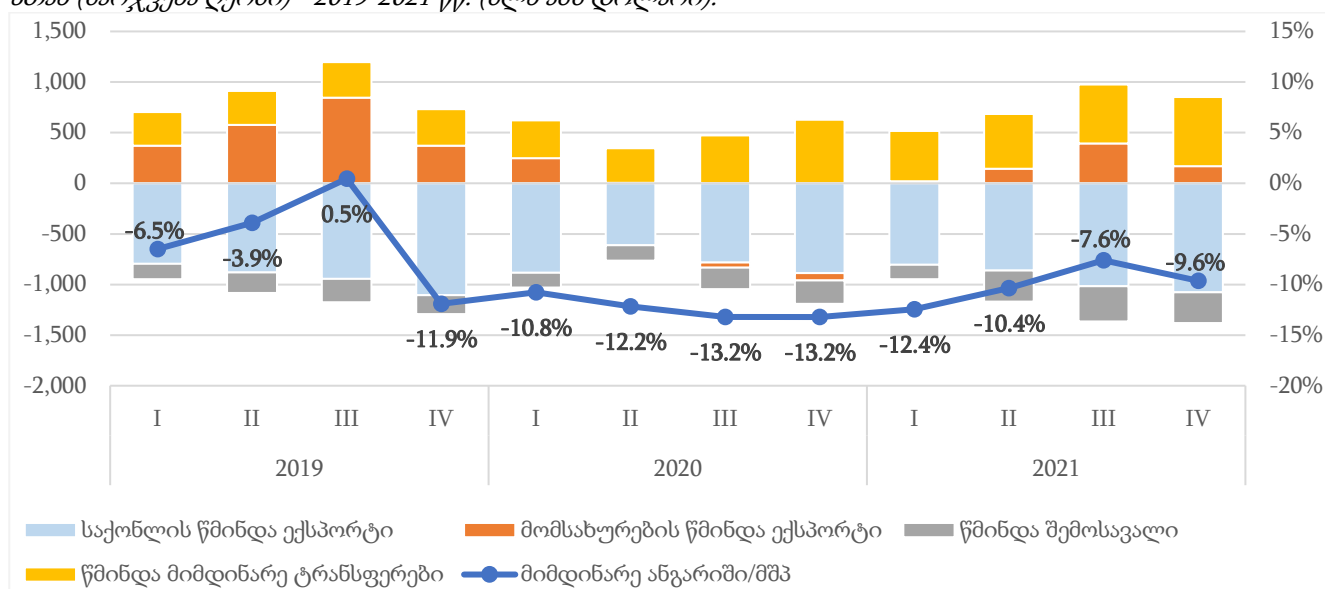
⁷ დეკემბრის თვეში კომუნალური გადასახადების წილმა 3.6 პპ შეადგინა. წყარო: ეროვნული ბანკის [მონეტარული პოლიტიკის ანგარიში](#)

⁸ ეროვნული ბანკი, [მონეტარული პოლიტიკის ანგარიში](#), თებერვალი, 2022 წ. გვ. 20

განმავლობაში მიზნობრივზე (3.0%-ზე) მაღალი ინფლაცია ძირითადად მიწოდების მხრიდან მოქმედი ფაქტორებით არის გამოწვეული. კერძოდ, სამომხმარებლო ფასების ზრდას ხელი შეუწყო საერთაშორისო ბაზარზე სასაქონლო პროდუქტების ფასების მკვეთრმა ზრდამ და საერთაშორისო გადაზიდვების გართულების შედეგად გაზრდილმა სატრანსპორტო ხარჯებმა. ინფლაციის დინამიკაზე, ნაწილობრივ მოულოდნელად მომატებულმა მოთხოვნის გააქტიურებამაც იქონია გავლენა.⁹ სამომხმარებლო კალათის ცალკეული სასაქონლო ჯგუფებიდან, მთლიან ინფლაციაზე ყველაზე დიდი გავლენა იქონია ტრანსპორტზე (2.2 პპ), სურსათზე, უალკოჰოლო სასმელებსა (5.0 პპ) და კომუნალურ გადასახადებზე (3.6 პპ) ფასების ზრდამ.

მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი კვლავ მაღალ ნიშნულზე ნარჩუნდება (1.8 მლრდ აშშ დოლარი) და მშპ-ს 9.8%-ს შეადგენს, რაც 1.4 პროცენტული პუნქტით აღემატება ბიუჯეტის საბოლოო კანონით განსაზღვრულ საპროგნოზო მაჩვენებელს (8.4%-ს), ხოლო ბიუჯეტის თავდაპირველ კანონში ასახულ პროგნოზს 1.3 პროცენტული პუნქტით აღემატება. მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი პირველი სამი კვარტლის განმავლობაში კლებადი ტენდენციით ხასიათდებოდა, თუმცა მეოთხე კვარტალში იმპორტის ზრდამ კვლავ გააღრმავა დეფიციტის მაჩვენებელი.

დიაგრამა 9. მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის კომპონენტები (მარცხენა ღერძი) და მიმდინარე ანგარიში/მშპ-სთან (მარჯვენა ღერძი) - 2019-2021 წწ. (მლნ აშშ დოლარი).



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი.

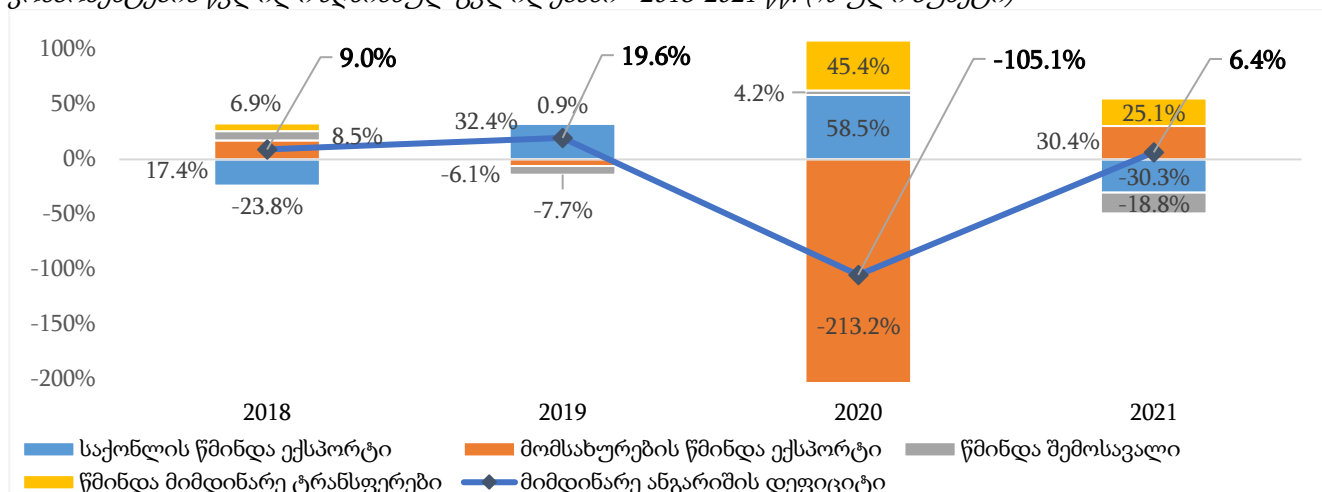
2020 წელთან შედარებით მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის მაჩვენებელი¹⁰ 6.4%-ით გაუმჯობესდა. დეფიციტის შემცირებას ხელი შეუწყო მომსახურების წმინდა ექსპორტისა (30.4 პპ) და წმინდა მიმდინარე ტრანსფერების (25.1 პპ) ზრდამ. აღსანიშნავია, რომ მომსახურების წმინდა ექსპორტის გაუმჯობესება ტურიზმიდან მიღებული შემოსავლების 130%-იანი ზრდითაა განპირობებული.¹¹ მიმდინარე ანგარიშის ფორმირებაზე უარყოფითი ეფექტი აქვს საქონლის წმინდა ექსპორტს (-30.3 პპ) და წმინდა შემოსავლებს (-18.8 პპ).

⁹ ეროვნული ბანკი, *მონეტარული პოლიტიკის ანგარიში*, თებერვალი, 2022 წ. გვ. 20

¹⁰ კომპონენტების დონეზე, საქონლის სავაჭრო ბალანსისა და წმინდა შემოსავლების დეფიციტი დააბალანსა მიმდინარე ტრანსფერებმა და მომსახურების წმინდა ექსპორტმა.

¹¹ ტურიზმიდან მიღებული შემოსავლები ჯერ კიდევ დაბალ ნიშნულზე ფიქსირდება და 2019 წლის შემოსავლების 38%-ს შეადგენს.

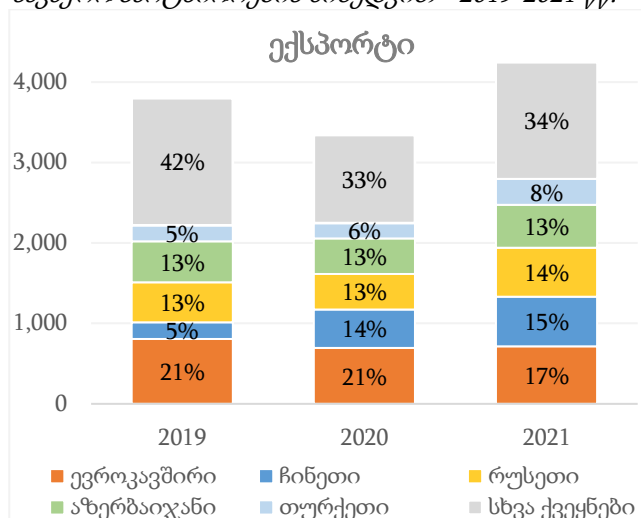
დიაგრამა 10. მიმდინარე ანგარიშის ბალანსის პროცენტული ცვლილება წინა წელთან შედარებით და კომპონენტების წვლილი აღნიშნულ ცვლილებაში - 2018-2021 წწ. (%-ული პუნქტი)



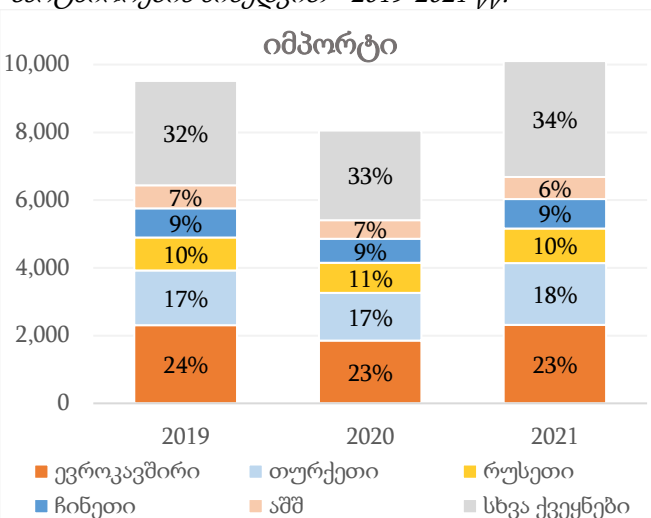
წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი; საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

რაც შეეხება საქონლით ვაჭრობას, 2021 წელს საგარეო სავაჭრო ბრუნვამ 14.3 მლრდ აშშ დოლარი, ხოლო სავაჭრო სალდომ -5.8 მლრდ აშშ დოლარი შეადგინა. 2020 წელთან შედარებით ექსპორტი 26.9%-ით გაიზარდა და 4.2 მლრდ აშშ დოლარი¹² შეადგინა, ხოლო იმპორტი 25.5%-ით გაიზარდა და 10.1 მლრდ აშშ დოლარს გაუტოლდა.¹³

დიაგრამა 11. ექსპორტის მოცულობა (მლნ აშშ დოლარი) და წილი მთლიან ექსპორტში (%) სავაჭრო პარტნიორების მიხედვით - 2019-2021 წწ.



დიაგრამა 12. იმპორტის მოცულობა (მლნ აშშ დოლარი) და წილი მთლიან იმპორტში (%) სავაჭრო პარტნიორების მიხედვით - 2019-2021 წწ.



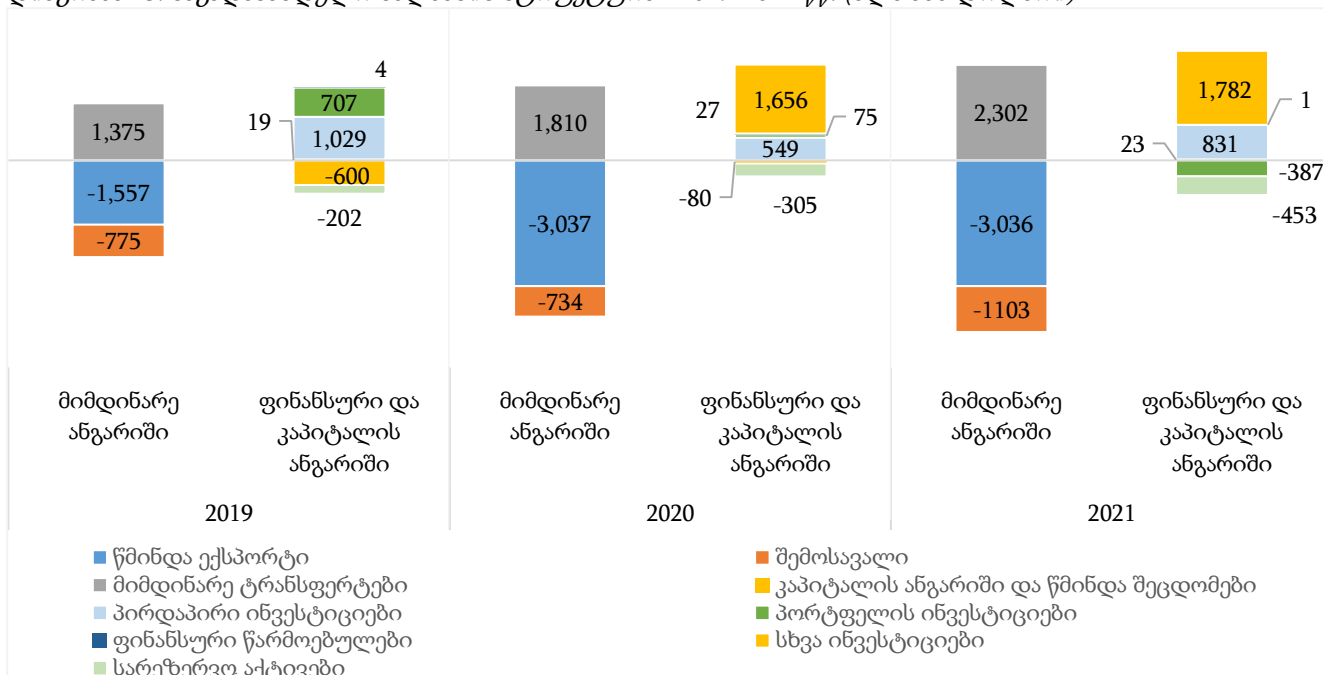
წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

2021 წელს საგადასახდლო ბალანსში მიმდინარე ანგარიშის სალდოს გაუმჯობესების პარალელურად 227 მლნ აშშ დოლარით შემცირდა ფინანსური ანგარიში, რაც ძირითადად პორტფელის ინვესტიციების შემცირებითაა გამოწვეული. მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის დაფინანსების ძირითად წყაროს პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები (831 მლნ ლარი) და სხვა ინვესტიციები (1.8 მლრდ ლარი) წარმოადგენდა.

¹² აღნიშნული თანხა მოიცავს რეექსპორტის მოცულობას 1.1 მლრდ აშშ დოლარის ოდენობით.

¹³ 2019 წელთან შედარებით ექსპორტის მოცულობა 11.7%-ით, ხოლო იმპორტის მოცულობა 5.9%-ით გაიზარდა.

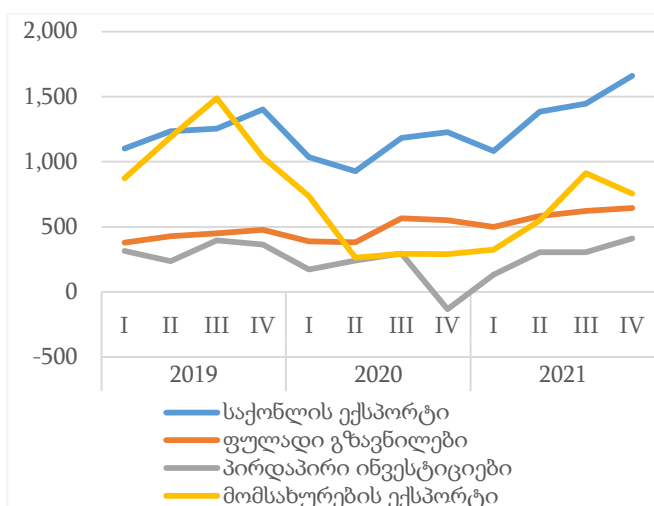
დიაგრამა 13. საგადასახდელო ბალანსის სტრუქტურა - 2019-2021 წწ. (მლნ აშშ დოლარი)



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი.

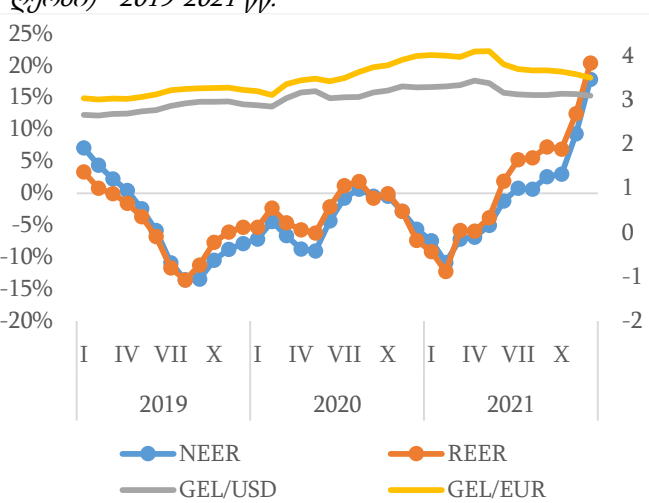
2021 წელს გაუმჯობესებულმა ეკონომიკურმა მდგომარეობამ და უცხოეთიდან შემომავალმა ფულადი ნაკადების ზრდამ¹⁴ გავლენა იქონია ეროვნული ვალუტის როგორც ნომინალური, ასევე რეალური ეფექტური გაცვლითი კურსის მდგომარეობაზე, რომლებიც შესაბამისად, 17.9%-ითა და 20.4%-ით გამყარდა.

დიაგრამა 14. უცხოური ვალუტის შემოდინების წყაროები: ექსპორტი, ტურიზმი, გზავნილები და ინვესტიციები - 2019-2021 წწ. (მლნ აშშ დოლარი)



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი

დიაგრამა 15. ნომინალური და რეალური ეფექტური გაცვლითი კურსის¹⁵ პროცენტული ცვლილება გასული წლის შესაბამის თვესთან (მარცხენა ღერძი) და აშშ დოლარისა და ევროს საშუალოთვიური გაცვლითი კურსი ლართან მიმართებით (მარჯვენა ღერძი) - 2019-2021 წწ.



¹⁴ საქონლის ექსპორტი 27.4%-ით, ფულადი გზავნილები 24.6%-ით, პირდაპირი ინვესტიციები 101.6%-ით და მომსახურების ექსპორტი 60.9%-ით გაიზარდა.

¹⁵ NEER - ნომინალური ეფექტური გაცვლითი კურსი; REER - რეალური ეფექტური გაცვლითი კურსი.

2.2 მაკროეკონომიკური და ფისკალური რისკების რეალიზების ანალიზი

2021 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებებისას არ განახლებულა თავდაპირველ კანონზე თანდართული „ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი“. თუმცა, განახლდა „მაკროეკონომიკური სცენარების ანალიზის დოკუმენტი“, რის შედეგადაც საბიუჯეტო პარამეტრები 7 ნეგატიური რისკის ფონზე დაიგეგმა.¹⁶

სრული წლის ჭრილში რისკების მატერიალიზაციის შესახებ ანგარიშგება არ მომხდარა 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში. რისკების რეალიზების მდგომარეობის შუალედური ანალიზი ფინანსთა სამინისტრომ წარმოადგინა 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტთან ერთად (2021 წლის 8 თვის მონაცემებზე დაყრდნობით). აღნიშნული ინფორმაცია დაინტერესებულ მხარეებს შესაძლებლობას აძლევს, შეაფასონ სხვადასხვა რისკ-ფაქტორის რეალიზების გავლენა ფისკალურ აგრეგატებზე და როგორი იყო ფისკალური პოლიტიკის პასუხები სხვადასხვა შოკის გავლენის დასაბალანსებლად.

2021 წლის ფაქტობრივი მონაცემების ანალიზით, სახელმწიფო ბიუჯეტის საბოლოო კანონში წარმოდგენილ რისკებთან დაკავშირებით გამოვლინდა შემდეგი მდგომარეობა:

- *რეალიზდა პანდემიის გამწვავების რისკი* - 2020 წელთან შედარებით, 2021 წელს ინფიცირების მაჩვენებელი 211%-ით, ხოლო ვირუსის გავრცელებით გამოწვეული სიკვდილიანობის მაჩვენებელი 351%-ით გაიზარდა.¹⁷ პანდემიის გამწვავებიდან გამომდინარე, მის საპასუხოდ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან 2021 წელს გატარებული ღონისძიებების პაკეტი 4.1 მლრდ ლარს გაუტოლდა, რაც 28%-ით (900 მლნ ლარით)¹⁸ აჭარბებს 2020 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს;
- *არ რეალიზდა ტურიზმის გლობალური სენტიმენტების გაუარესება* - 2021 წელს, წინა წელთან შედარებით, საერთაშორისო ვიზიტორების რაოდენობა 14%-ით, ხოლო საერთაშორისო მოგზაურობიდან მიღებული შემოსავლები 130%-ით გაიზარდა (703 მლნ აშშ დოლარით). დადებითი ტენდენციის მიუხედავად, 2021 წლის მონაცემები მნიშვნელოვნად ჩამორჩება 2019 წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებს;¹⁹
- *არ რეალიზდა გლობალური სავაჭრო ბრუნვის შემცირება* - პანდემიით გამოწვეული 2020 წლის ეკონომიკური რეცესიის შემდეგ, 2021 წელს მსოფლიოს მთლიანი გამოშვება 6.1%-ით, ხოლო სავაჭრო ბრუნვა 10.1%-ით²⁰ გაიზარდა. საქართველოში, 2021 წელს, 2020 და 2019 წლებთან შედარებით, სავაჭრო ბრუნვა შესაბამისად 26%-ით (2.95 მლრდ აშშ დოლარით) და 8%-ით (1 მლრდ აშშ დოლარით) გაიზარდა (მათ შორის, 2020 წელთან შედარებით, საქონლის

¹⁶ პანდემიის გამწვავება, ტურიზმის გლობალური სენტიმენტების გაუარესება, გლობალური სავაჭრო ბრუნვის შემცირება, რეგიონული რისკები, გაზრდილი გლობალური ვალი, გლობალურ მომხმარებელთა ქცევა, მონეტარული პოლიტიკის გლობალური გამკაცრება.

¹⁷ წყარო: <https://ourworldindata.org/coronavirus/country/georgia#what-is-the-cumulative-number-of-confirmed-deaths>

¹⁸ პანდემიის საპასუხოდ 2020 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსდა 3.2 მლრდ ლარის მოცულობის აქტივობები. წყარო: სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება „საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“.

¹⁹ 2021 წელს საერთაშორისო ვიზიტორების რაოდენობა 78%-ით ნაკლებია 2019 წლის მონაცემებზე, შემოსავლები კი - 62%-ით (2 მლრდ აშშ დოლარით).

²⁰ წყარო: IMF, [World Economic Outlook](#), 2022 წელი, გვ 7.

ექსპორტი გაიზარდა 27%-ით, ხოლო იმპორტი - 26%-ით; ზრდადია ტენდენცია 2019 წელთან შედარებითაც, შესაბამისად, 12%-ით და 6%-ით);²¹

- *არ რეალიზდა რეგიონული რისკები* - 2021 წლის ბოლოს, რეგიონში გეოპოლიტიკური ვითარების გაუარესების მიუხედავად, ეკონომიკურ კრილში ადგილი ჰქონდა მდგომარეობის გაუმჯობესებას. კერძოდ, გაიზარდა რეგიონის ძირითადი სავაჭრო პარტნიორების მშპ.²² ასევე, 2020 წელთან შედარებით, დადებითი ტენდენციებით ხასიათდებოდა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების შემოდიდება (გაიზარდა 581 მლნ აშშ დოლარით, 102%-ით), თუმცა ნეგატიურია ცვლილება 2019 წელთან შედარებით (ნაკლებია 183 მლნ აშშ დოლარით, 14%-ით). ამავდროულად, 18 მლნ აშშ დოლარით (16%-ით) გაიზარდა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები რეგიონის ძირითადი სავაჭრო პარტნიორების კრილში.²³ გაიზარდა ასევე ექსპორტისა (37%-ით, 460 მლნ აშშ დოლარი) და იმპორტის (20%-ით, 636 მლნ აშშ დოლარი) მაჩვენებლები²⁴;
- *არ რეალიზდა გაზრდილი გლობალური ვალიდან მომდინარე რისკები* - პანდემიის საპასუხოდ გატარებული ღონისძიებების შედეგად 2020 წელს გლობალურად გაიზარდა ვალის მაჩვენებლები და შემცირდა ფისკალური სივრცე. აღნიშნული კი შემდგომ წლებში ფისკალური კონსოლიდაციის აუცილებლობას წარმოშობს, რაც თავის მხრივ, შესაძლოა ნეგატიურად აისახოს ეკონომიკურ ზრდაზე. 2021 წელს ფისკალური კონსოლიდაციის კუთხით გარკვეული ნაბიჯები გადაიდგა. შედეგად, 2020 წელთან შედარებით, განვითარებული ქვეყნების ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებელი 3.2 პპ-ით შემცირდა და 7.3%-ს გაუტოლდა, ხოლო განვითარებადი ქვეყნების ანალოგიური მაჩვენებელი 4 პპ-ით შემცირდა და 5.3% შეადგინა.²⁵ რაც შეეხება მთავრობის ვალის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელს, 2021 წელს განვითარებული ქვეყნებისთვის იგი 3.4 პპ-ით შემცირდა და 119.8% შეადგინა, ხოლო განვითარებადი ქვეყნებისთვის ადგილი ჰქონდა აღნიშნული მაჩვენებლის 1.2 პპ-ით ზრდას, 66.1%-მდე.²⁶ ფისკალური კონსოლიდაციისკენ გადადგმული ნაბიჯების მიუხედავად, 2021 წელს მას მკვეთრი გავლენა ეკონომიკურ ზრდაზე არ მოუხდენია და განვითარებული ეკონომიკები 5.2%-ით, ხოლო განვითარებადი - 6.8%-ით გაიზარდა;²⁷
- *არ რეალიზდა გლობალური მომხმარებელთა ქცევა* - აღნიშნული რისკი გულისხმობს, შინამეურნეოების მიერ დანახოების სასურველი დონის აღდგენასა და მოხმარებაზე გაწეული დანახარჯების შეზღუდვას. ფაქტობრივი მონაცემების მიხედვით, 2021 წელს გლობალური ეკონომიკის გაჯანსაღების ფონზე, ევროკავშირში შინამეურნეოების ხარჯების მაჩვენებელი 6%-ით გაიზარდა,²⁸ ხოლო OECD-ს ქვეყნებში შინამეურნეოების მოხმარების ზრდის საშუალო მაჩვენებელმა 6.3% შეადგინა.²⁹ ორივე შემთხვევაში, 2021 წელს დაფიქსირებული მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად აღემატება 2019-2020 წლების ანალოგიურ მაჩვენებელს. გლობალური გაჯანსაღების ფონზე, საქართველოდან ექსპორტი 27%-ით (899

²¹ წყარო: [საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური](#).

²² თურქეთი 11%-ით; სომხეთი 5.7%-ით; აზერბაიჯანი 5.6%-ით, რუსეთი 4.7%-ით.

²³ რუსეთი, აზერბაიჯანი, სომხეთი, თურქეთი.

²⁴ წყარო: IMF, World Economic Outlook, 2021 წელი, გვ 35-38; [საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური](#).

²⁵ წყარო: [საერთაშორისო სავალუტო ფონდი](#)

²⁶ წყარო: [საერთაშორისო სავალუტო ფონდი](#)

²⁷ წყარო: [World Economic Outlook Update](#), 2022 აპრილი.

²⁸ წყარო: [ევროსტატი](#)

²⁹ წყარო: [OECD](#)

მლნ აშშ დოლარით), ხოლო ადგილობრივი მოხმარება 21%-ით (8 მლრდ ლარით) გაიზარდა, რაც ასევე აჭარბებს 2019 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (13 მლრდ ლარით, 38%-ით). ამავდროულად, დეპოზიტების მაჩვენებელი, თუკი მას განვიხილავთ როგორც შინამეურნეობების დანაზოგების პროქსი მაჩვენებელს, 2015-2020 წლებში საშუალოდ 13.1%-ით იზრდებოდა, 2021 წელს კი 12.2%-ით გაიზარდა;³⁰

- *ნაწილობრივ რეალიზდა მონეტარული პოლიტიკის გლობალური გამკაცრება* - მონეტარული პოლიტიკის გლობალური გამკაცრება წარმოადგენს საქართველოსთვის რისკის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წყაროს გაცვლით კურსსა და ინფლაციაზე ზეწოლის თვალსაზრისით. აღსანიშნავია, რომ აშშ-ს მიერ 2021 წელს არ გაზრდილა ფედერალური სარეზერვო სისტემის პოლიტიკის განაკვეთი,³¹ რომელიც შენარჩუნდა 0%-0.25%-იან შუალედში. ამავდროულად, შეიქმნა მოლოდინები, რომ აშშ-ში საპროცენტო განაკვეთების ზრდა უფრო ადრე დაიწყებოდა, ვიდრე ამას გასულ წელს მოელოდნენ³² (ინფლაციის საპასუხოდ აღნიშნულს ადგილი ჰქონდა 2022 წლის მარტში და განაკვეთი 0.25%-0.5%-ის შუალედამდე გაიზარდა). შესაბამისად, აღნიშნული რისკის მატერიალიზაციიდან მომდინარე ეფექტები სრულად შესაძლოა რეალიზდეს 2022 წლიდან. რაც შეეხება საქართველოს სხვა სავაჭრო პარტნიორი ქვეყნების ცენტრალური ბანკების ნაწილს, 2021 წლის ბოლოს, გაზრდილი ინფლაციური წნეხისა და ინფლაციური მოლოდინების საპასუხოდ, მათ მონეტარული პოლიტიკის განაკვეთების კიდევ უფრო გამკაცრება მოუწიათ.³³ ამავდროულად, ევროპის ცენტრალური ბანკის პოლიტიკის განაკვეთი უცვლელად, 0%-ის დონეზე შენარჩუნდა. ამასთან, გლობალური პანდემიის ფონზე, ევროზონაში ფართო რაოდენობრივი შერბილების პროგრამა 2022 წლის პირველ კვარტალშიც შენარჩუნდა.³⁴ რაც შეეხება გაცვლით კურსს, 2021 წელს, 2020 წელთან შედარებით, ლარი დოლართან მიმართებით 12.9%-ით გამყარდა. მსგავსი ტენდენცია გამოიკვეთა ევროსთან, ლირასთან და რუბლთან მიმართებით.³⁵

აღსანიშნავია, რომ „მაკროეკონომიკური სცენარების ანალიზის დოკუმენტი“ არ მოიცავს რისკებს, რომლებიც დღის წესრიგში იდგა გასული ფისკალური წლებისათვის და თავისი ხასიათიდან გამომდინარე, კვლავ რელევანტური იყო 2021 წლის კონტექსტის გათვალისწინებით. მაგალითად:

- *დოლარიზაციის შემცირება*³⁶ - 2020 წელთან შედარებით შემცირდა როგორც დეპოზიტების (61.39%-დან 59.93%-მდე),³⁷ ასევე სესხების დოლარიზაციის მაჩვენებელი³⁸ (55.68%-დან 50.87%-მდე);

³⁰ წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი, [ინტერაქტიული სტატისტიკა](#)

³¹ <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/openmarket.htm>

³² საქართველოს ეროვნული ბანკი, [მონეტარული პოლიტიკის ანგარიში](#), 2022 წელი.

³³ წყარო: [ცენტრალური ბანკების მონეტარული განაკვეთები](#)

³⁴ წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი, [მონეტარული პოლიტიკის ანგარიში](#), 2022 წელი

³⁵ ევროსთან მიმართებით ლარი 23.8%-ით გამყარდა; ლირასთან მიმართებით - 55.2%-ით; რუბლთან მიმართებით - 11.0%-ით. წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი, [რეალური ეფექტური გაცვლითი კურსის ინდექსი](#)

³⁶ დოლარიზაციის მაჩვენებელი გვიჩვენებს ქვეყანაში ყველა უცხოური ვალუტების გამოყენების წილს მთლიან სესხებში/დეპოზიტებში.

³⁷ საქართველოს ეროვნული ბანკი, [ინტერაქტიული სტატისტიკა](#).

³⁸ საქართველოს ეროვნული ბანკი, [ინტერაქტიული სტატისტიკა](#)

- არ რეალიზდა ინფრასტრუქტურული პროექტების არასაკმარისი აქსელერაცია - 2021 წელს საინვესტიციო პროექტებზე³⁹ გამოყოფილი თანხების ათვისებამ 2.7 მლრდ ლარი და გეგმის 97.0% შეადგინა (დეტალური ინფორმაცია ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების შესახებ იხ. ქვეთავში - „საინვესტიციო პროექტების მართვა“).

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილებისას წარმოდგენილი სხვადასხვა სცენარის განვითარების დაშვებებია:

- **საბაზო სცენარი** - 2021 წელს ეკონომიკური ზრდა 10%-ს გაუტოლდება; ინფლაცია 8.9% იქნება; საგადასახადო შემოსავლები ნომინალურ მშპ-ზე მაღალი ტემპით გაიზრდება და მისი მშპ-სთან თანაფარდობა 22.7%-ს გაუტოლდება;
- **პესიმისტური სცენარი** - მოსალოდნელია საბაზისოსთან შედარებით ერთობლივი მოთხოვნის უფრო დაგვიანებული აღდგენის პროცესები და ნეგატიური რისკების უფრო მეტი სიმძლავრით მატერიალიზაცია; 2021 წელს მოსალოდნელია 9.5%-იანი ეკონომიკური ზრდა; ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობა შესაძლოა გარკვეულწილად გამწვავდეს, რის გამოც 2021 წლის ბოლოს და 2022 წლის დასაწყისში საჭირო გახდეს მკაცრი რეჟიმის შენარჩუნება/შემდგომი გამკაცრება;
- **ოპტიმისტური სცენარი** - გეოპოლიტიკური და რეგიონული რისკები დამატებით არ მატერიალიზდება. თუმცა, გაზრდილი გლობალური ვალის და მომხმარებელთა ქცევის რისკები რეალიზდება შედარებით შესუსტებული სიდიდით. 2021 წლის ეკონომიკური ზრდა 10.8%-ს შეადგენს.

2021 წლის ფაქტობრივი მონაცემების მიხედვით, საქართველოს ეკონომიკა 10.4%-ით გაიზარდა. ეკონომიკის 20 დარგიდან, 2020 წელთან შედარებით გაიზარდა 15, 2019 წელთან შედარებით - 13. ნომინალური მშპ 22%-ით აჭარბებს როგორც 2020 წლის, ასევე 2019 წლის მაჩვენებლებს. საგადასახადო შემოსავლები 22%-ით გაიზარდა 2020 წელთან შედარებით და 17%-ით 2019 წელთან შედარებით. საგადასახადო შემოსავლების მშპ-სთან თანაფარდობამ 22.2% შეადგინა. მთავრობის ვალის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი კი 49.5%-ს გაუტოლდა და შესაბამისობაშია საბაზისო სცენარით განსაზღვრულ ნიშნულთან.⁴⁰ საერთაშორისო ტურიზმიდან მიღებული შემოსავლები 130%-ით (703 მლნ აშშ დოლარით) აჭარბებს 2020 წლის მაჩვენებელს, თუმცა 62%-ით (2 მლრდ აშშ დოლარით) ნაკლებია 2019 წლის ანალოგიურ მონაცემთან შედარებით. ადგილობრივი ტურიზმიდან მიღებული შემოსავლები 54%-ით (947 მლნ ლარით) და 47%-ით (870 მლნ ლარით) აჭარბებს 2020 და 2019 წლების მონაცემებს, შესაბამისად.

სცენარებში მოცემული მაკროეკონომიკური პარამეტრების ფაქტობრივ მაჩვენებლებთან შესაბამისობის ანალიზი მიუთითებს, რომ 2021 წელს ეკონომიკური მოვლენები ძირითადად პოზიტიური სცენარის მიმართულებით განვითარდა. კერძოდ, ეკონომიკური ზრდის ფაქტობრივი მაჩვენებელი თანაბრად არის დაშორებული საბაზისო და ოპტიმისტური სცენარებით განსაზღვრულ პროგნოზებიდან. ინფლაციის საპროგნოზო მაჩვენებელი რეალიზდა პოზიტიური სცენარის მიხედვით; მიმდინარე ანგარიშის მშპ-სთან შეფარდება - ნეგატიური სცენარის მიხედვით,

³⁹ მაჩვენებელი გაანგარიშებულია კაპიტალური პროექტების დანართში წარმოდგენილ ინფორმაციაზე დაყრდნობით.

⁴⁰ მაჩვენებლის საპროგნოზო და ფაქტობრივი მნიშვნელობები არ მოიცავს PPP პროექტების ფარგლებში აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულებას, რომლის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი ვალის წესის მიზნებისთვის ემატება მთავრობის ვალის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელს. დეტალური ინფორმაცია იხილეთ ქვეთავში „ფისკალური წესების შესრულების მდგომარეობა“.

რაც გამოწვეულია პირველადი შემოსავალის ნეგატიური სცენარით განვითარებით. ამასთან, ვალის მშპ-სთან თანაფარდობა და ბიუჯეტის დეფიციტი ოპტიმისტური სცენარით განსაზღვრული მაჩვენებლისკენ გადაიხარა. საპროგნოზო მაჩვენებლებისა და ფაქტობრივი მონაცემების შესახებ დეტალური ინფორმაცია წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში.

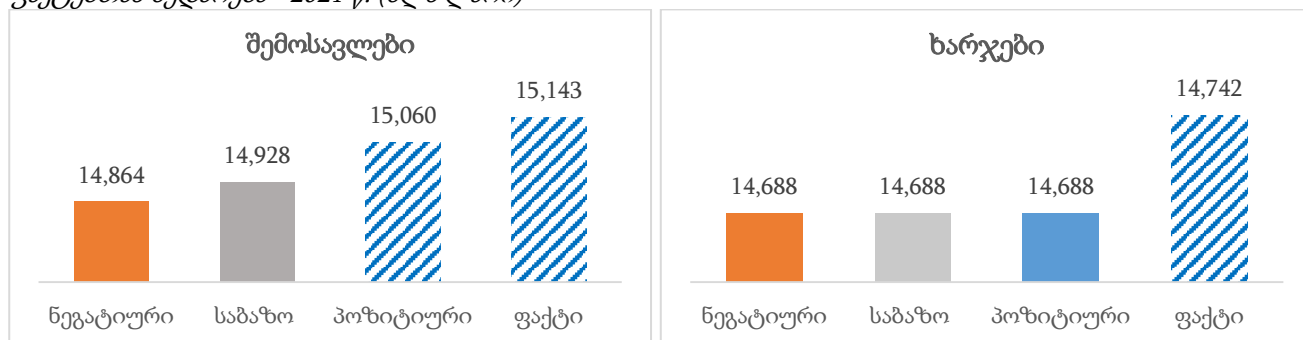
ცხრილი 1. მაკროეკონომიკური პარამეტრების სხვადასხვა სცენარით პროგნოზირებული და ფაქტობრივი მაჩვენებლები - 2021 წ. (მლნ აშშ დოლარი). V ნიშანი მიუთითებს ფაქტობრივ მაჩვენებელთან ყველაზე ახლოს მდგომი პროგნოზის შესახებ.

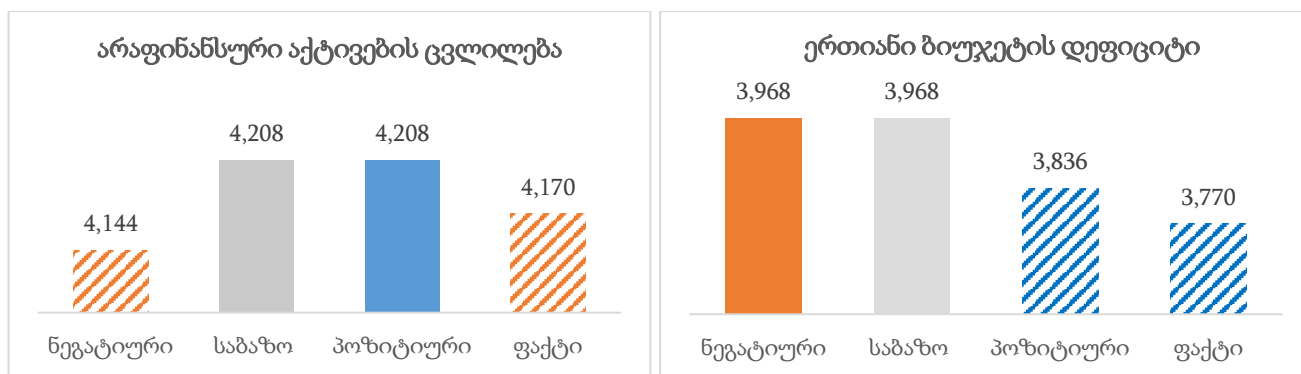
ინდიკატორი	საბაზისო	პესიმისტური	ოპტიმისტური	ფაქტი
რეალური მშპ-ის ზრდა	✓ 10.0%	9.5%	✓ 10.8%	10.4%
ინფლაცია	8.9%	8.8%	✓ 9.4%	13.9%
მიმდინარე ანგარიში/მშპ	-8.4%	✓ -8.7%	-7.6%	-9.8%
მიმდინარე ანგარიში	-1,529	✓ -1,575	-1,402	-1,836
საქონლის ექსპორტი	5,287	5,263	✓ 5,342	5,570
საქონლის იმპორტი	-8,896	-8,819	✓ -9,055	-9,331
მომსახურების ექსპორტი	✓ 2,430	2,334	2,663	2,539
მომსახურების იმპორტი	-1,624	-1,613	✓ -1,657	-1,813
ბიუჯეტის დეფიციტი	6.7%	6.7%	✓ 6.4%	6.2%
მთავრობის ვალი/მშპ	51.1%	51.4%	✓ 50.5%	49.5%

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო; საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური; საქართველოს ეროვნული ბანკი.

რაც შეეხება ფისკალური პოლიტიკის პასუხს, შემოსავლები პოზიტიური სცენარით, ხოლო არაფინანსური აქტივების ცვლილება ნეგატიური სცენარით განსაზღვრულ პოლიტიკაზე მიუთითებს. საბოლოოდ, ბიუჯეტის დეფიციტი პოზიტიური სცენარით განვითარდა. დეტალური მონაცემები წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.

დიაგრამა 16. სხვადასხვა სცენარით პროგნოზირებული ნაერთი ბიუჯეტის ფისკალური მაჩვენებლების ფაქტებთან შედარება - 2021 წ. (მლნ ლარი)

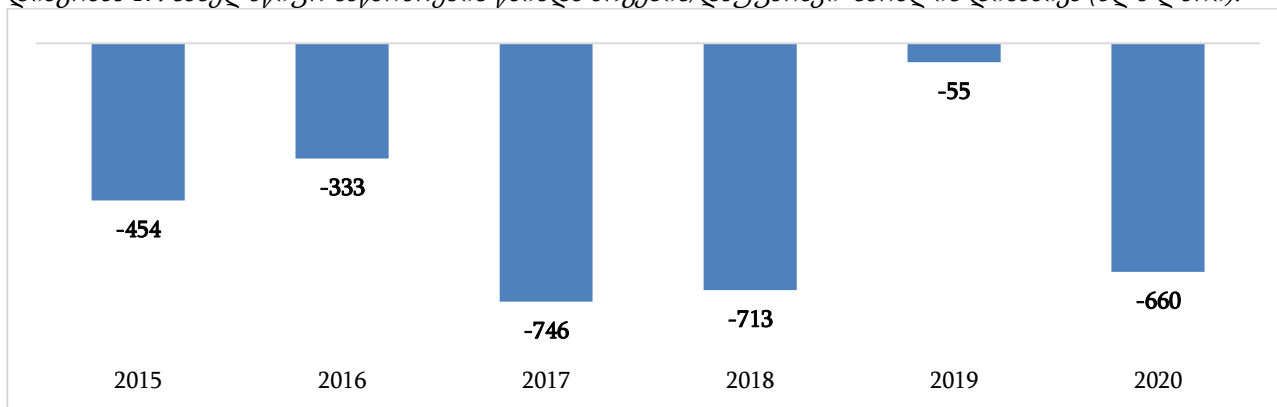




წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

რაც შეეხება ბიუჯეტის კანონზე თანდართულ „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტს, მასში გაანალიზებულია სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოებიდან (სახელმწიფო საწარმოები), ელექტროენერგიის გარანტირებული შესყიდვის შეთანხმებებიდან (PPA), საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტებიდან (PPP) და სტიქიური მოვლენებიდან მომდინარე ფისკალური რისკები. დოკუმენტის მიხედვით, ფისკალური რისკების ერთ-ერთ უმთავრეს წყაროს სახელმწიფო საწარმოები წარმოადგენს. საწარმოებიდან მომდინარე რისკები ძირითადად დაკავშირებულია წლების განმავლობაში მათ უარყოფით ფინანსურ შედეგებთან.⁴¹ კერძოდ, 2020 წელს საწარმოთა ჯამურმა ზარალმა 660 მლნ ლარი შეადგინა.

დიაგრამა 17. სახელმწიფო საწარმოების წმინდა მოგების/დაუფარავი ზარალის დინამიკა (მლნ ლარი).⁴²



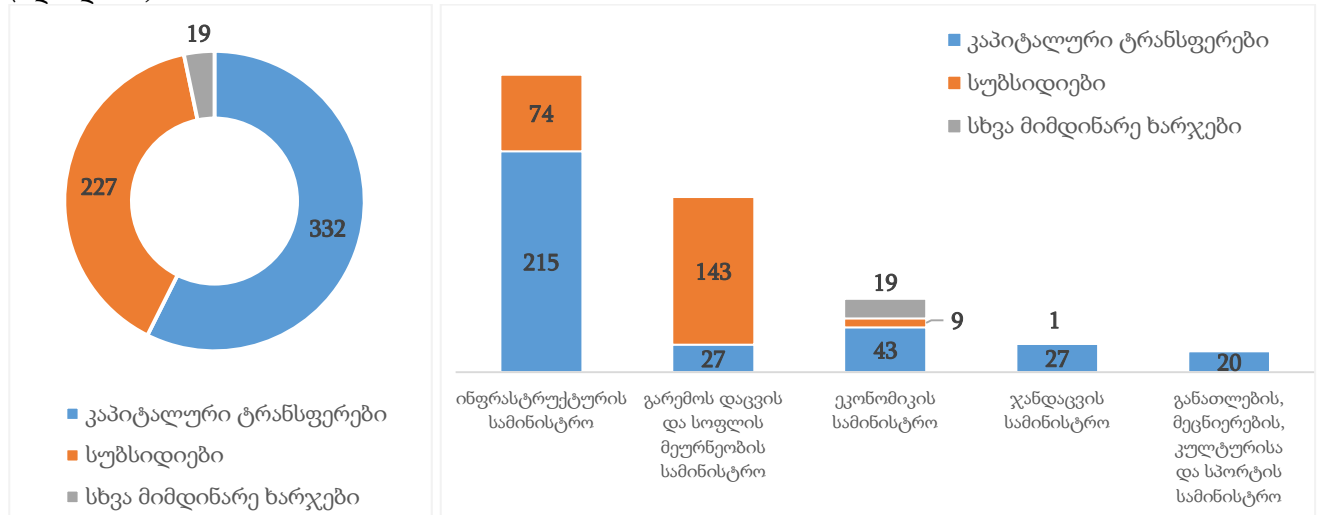
სახელმწიფო საწარმოებიდან მომდინარე ფისკალური რისკების რეალიზების კონტექსტში გარკვეულ ინფორმაციას იძლევა მათი დამოკიდებულება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებულ დაფინანსებაზე, რომელიც ფუნქციონირების ხარჯებს ან/და მათი ვალდებულებების დაფარვას

⁴¹ სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოს (GFSM 2014) მიხედვით, სახელმწიფო საწარმოების მიმართ არსებობს ცხადი ან/და არაცხადი გარანტია, რომ სახელმწიფო არ დაუშვებს მათ გაკოტრებას, რის გამოც ისინი წარმოადგენენ პოტენციური ფისკალური რისკის წყაროს (GFSM 2014, The Public Corporations Sector and Its Subsectors, პარაგრაფი 2.105).

⁴² დიაგრამაზე 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 2020 წლის ბოლოს 2.9 მლრდ ლარი შეადგინა, აქტივებმა 1.68 მლრდ ლარი, ხოლო 2020 წლის წმინდა ზარალმა - 383 მლნ ლარი, რაც ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით განპირობებულია კურსთაშორისი სხვაობიდან წარმოქმნილი ზარალით და დარიცხული საპროცენტო ხარჯით. ასევე, 2020 წლის მაჩვენებელში სს „საპარტნიორო ფონდის“ მონაცემი ეყრდნობა ჯგუფში შემავალი კომპანიების ინდივიდუალურ ფინანსურ ანგარიშგებებს.

ხმარდება. 2021 წელს ხუთი სამინისტროს⁴³ 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 კვაზი-ფისკალური⁴⁴ აქტივობების განხორციელებასა და ფუნქციონირების ხარჯების ან/და საწარმოების ბალანსზე რიცხული ვალდებულებების დაფარვაზე მიიძღრება.⁴⁵

დიაგრამა 18. სახელმწიფო საწარმოებისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადარიცხული თანხები - 2021 წ. (მლნ ლარი).



ფისკალური რისკების მეორე მნიშვნელოვან წყაროს ელექტროენერგიის გარანტირებული შესყიდვის (PPA) კონტრაქტები წარმოადგენს. აღნიშნული კონტრაქტები ითვალისწინებს სახელმწიფოს მიერ კერძო მწარმოებლისგან ენერგეტიკული პროდუქტის წინასწარ განსაზღვრული ფასითა და მოცულობით განსაზღვრულ დროის პერიოდში შესყიდვას, რაც შესაძლოა მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდეს აღნიშნული პროდუქტის საბაზრო ფასისგან და სახელმწიფოს წინაშე წარმოქმნიდეს დამატებითი ხარჯების გაწევის საჭიროებას. ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტში განხილულია ამ ხარჯების რეალიზების საკითხი ენერგეტიკის ბაზარზე არსებული ტენდენციების შენარჩუნებისა და 10 წელში ერთხელ, განმეორებადი ეკონომიკური რეცესიების რეალიზების დაშვებით. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული ანალიზის მიხედვით, PPA პროექტებიდან მოსალოდნელი დანახარჯების პოტენციური მოცულობა 300 მლნ აშშ დოლარს (0.9 - 1 მლრდ ლარი) შეადგენს, რომლის 30%-ის რეალიზების ალბათობა მაღალია. დანარჩენი დანახარჯის (70%-ის) რეალიზება კი დამოკიდებულია ეკონომიკური რეცესიის პერიოდულობაზე.

ფისკალური რისკების ანალიზის პროცესში, მათი იდენტიფიცირებისა და შეფასების პარალელურად, მნიშვნელოვანია, შეფასდეს მათი რეალიზების მასშტაბი და შესაბამისი ფისკალური დანახარჯების

⁴³ რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო; ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო; გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; განათლების და მეცნიერების სამინისტრო; კულტურისა და სპორტის სამინისტრო; ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო.

⁴⁴ კვაზი-ფისკალურია ისეთი აქტივობები, რომელსაც მოგებაზე ორიენტირებული საწარმო არ განხორციელებდა და ემსახურება სახელმწიფო პოლიტიკით განსაზღვრულ მიზნებს.

⁴⁵ მაგალითად, ფუნქციონირების ხარჯების ან/და მათ ბალანსზე რიცხული ვალდებულებების დაფარვისთვის თანხა გადარიცხათ შპს „მთის კურორტების განვითარების კომპანია“; შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“; შპს „საქართველოს მყარი ნარჩენების მართვის კომპანია“ და სხვა.

მოცულობა. ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით სრულფასოვანი ინფორმაცია წარმოდგენილი არ არის.

საყურადღებოა, რომ გარდა ზემოაღნიშნულისა, 2021 წელს რეალიზდა ისეთი ფისკალური რისკი, რომელიც არ ყოფილა განხილული ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტში. კერძოდ, ასეთია საერთაშორისო საარბიტრაჟო დავებიდან მომდინარე რისკები. აღნიშნული დავების ფარგლებში 2021 წელს სახელმწიფოსთვის წარმოქმნილმა ფისკალურმა ვალდებულებამ დაახლოებით 300 მლნ ლარი შეადგინა.⁴⁶ იმის გათვალისწინებით, რომ მოცემული წყაროდან⁴⁷ მომდინარე პოტენციური რისკები მუდმივად არსებობს და მათი მოცულობა არსებითად მნიშვნელოვანია, მიზანშეწონილია მათი შეფასება და წარმოდგენა ბიუჯეტის კანონის „ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტში“.

2.3 ფისკალური წესების შესრულების მდგომარეობა

გრძელვადიან პერიოდში ფისკალური პოლიტიკის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად შემუშავებულია ფისკალური წესები. საქართველოში მოქმედი ფისკალური წესები განსაზღვრულია „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით, რომლის მიხედვითაც:

- **ბიუჯეტის ბალანსის წესი** - ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი არ უნდა აღემატებოდეს მშპ-ს 3.0%-ს;
- **ვალის წესი** - მთავრობის ვალისა და „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების ჯამის ფარდობა მშპ-სთან არ უნდა აღემატებოდეს 60.0%-ს.

2020 წელს, პანდემიიდან გამომდინარე გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობისა და ეკონომიკური რეცესიის⁴⁸ შედეგად ამოქმედდა ორგანული კანონით დაშვებული გამონაკლისი წესი და ფისკალური წესების მაჩვენებლები ორგანული კანონით დაწესებული ლიმიტების მიღმა შესრულდა.

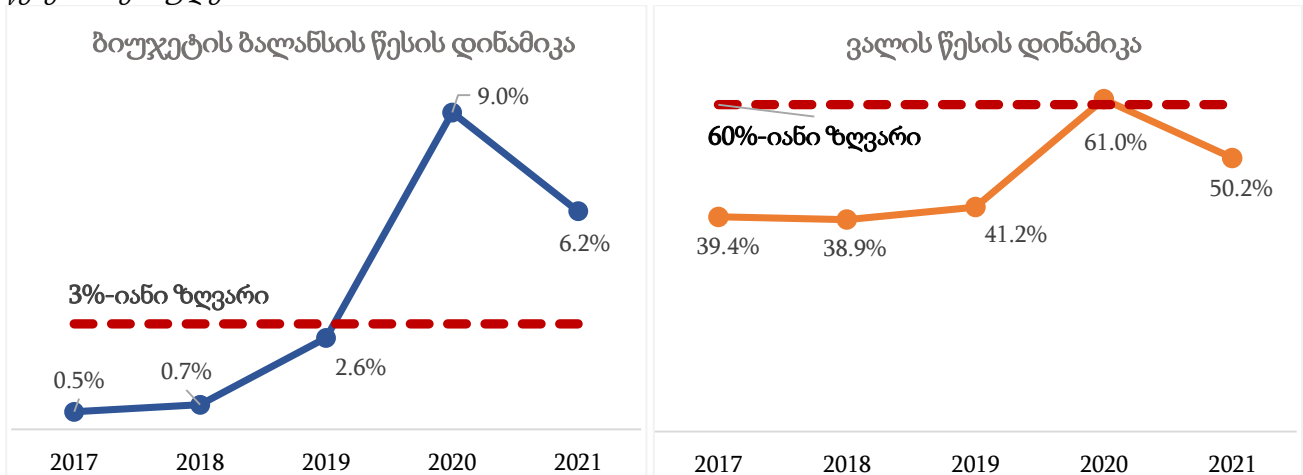
2020 წლის ნეგატიურმა ტენდენციებმა ასახვა ჰპოვა 2021 წელზეც და ბიუჯეტის ბალანსის წესი ზღვარს მიღმა დაიგეგმა და შესრულდა. მიუხედავად ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ 2021 წელს მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა როგორც ვალის, ასევე ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებლები.

⁴⁶ 96.5 მლნ USD და 1.1 მლნ GBP. აქედან, 2021 წელს დაიფარა 34.5 მლნ ლარი, ხოლო დარჩენილი თანხის დაფარვა განხორციელდება მომდევნო წლებში. წყარო: იუსტიციის სამინისტრო.

⁴⁷ დავები მიმდინარეობს ბრიტანულ გირვანქა სტერლინგში (GBP), ევროსა (EUR) და აშშ დოლარში (USD) დენომინირებულ თანხებზე.

⁴⁸ ორგანული კანონის მიხედვით, რეცესია განმარტებულია შემდეგნაირად: ზედიზედ ბოლო 2 კვარტალის რეალური ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი წინა წლის შესაბამის კვარტალებთან შედარებით 2 პროცენტული პუნქტით დაბალია, ვიდრე გასული 10 წლის რეალური ეკონომიკური ზრდის საშუალო მაჩვენებელი (ორგანული კანონის მე-2 მუხლის მე-7 პუნქტი).

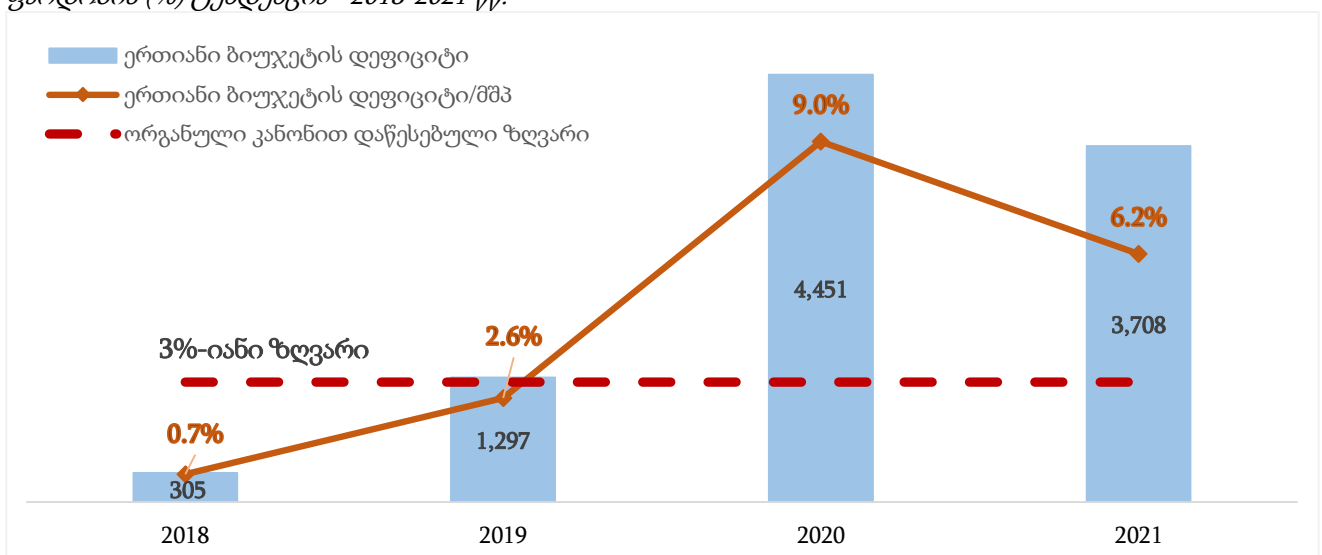
დიაგრამა 19. „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით განსაზღვრული ფისკალური წესების შესრულება.



□ ბიუჯეტის ბალანსის წესი (ბიუჯეტის დეფიციტი)

2021 წლის ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის გეგმური მაჩვენებელი ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 7.7%-ით განისაზღვრა. წლის განმავლობაში დაფიქსირებული დადებითი ეკონომიკური ტენდენციების გათვალისწინებით, ბიუჯეტის კანონის ცვლილების ფარგლებში გაიზარდა შემოსავლების საპროგნოზო მოცულობა, რაც დადებითად აისახა ბიუჯეტის დეფიციტის საბოლოო პროგნოზზე და მაჩვენებელი 6.7%-ს გაუტოლდა. ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის ფაქტობრივმა მოცულობამ 6.2% (3.7 მლრდ ლარი) შეადგინა და 0.5 პროცენტული პუნქტით გაუმჯობესდა პროგნოზთან შედარებით, თუმცა ორგანული კანონით დადგენილ ლიმიტს 3.2 პროცენტული პუნქტით გადააჭარბა (მათ შორის, ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტი 3.8 მლრდ ლარია, ხოლო სსიპ/ა(ი)პ-ების ბიუჯეტის ბალანსი დადებითია და 61.3 მლნ ლარს შეადგენს).

დიაგრამა 20. ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის ნომინალური მოცულობისა (მლნ ლარი) და მისი მშპ-სთან ფარდობის (%) ტენდენცია - 2018-2021 წწ.



წყარო: 2022-2025 წლების BDD-ზე თანდართული ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტი; 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში.

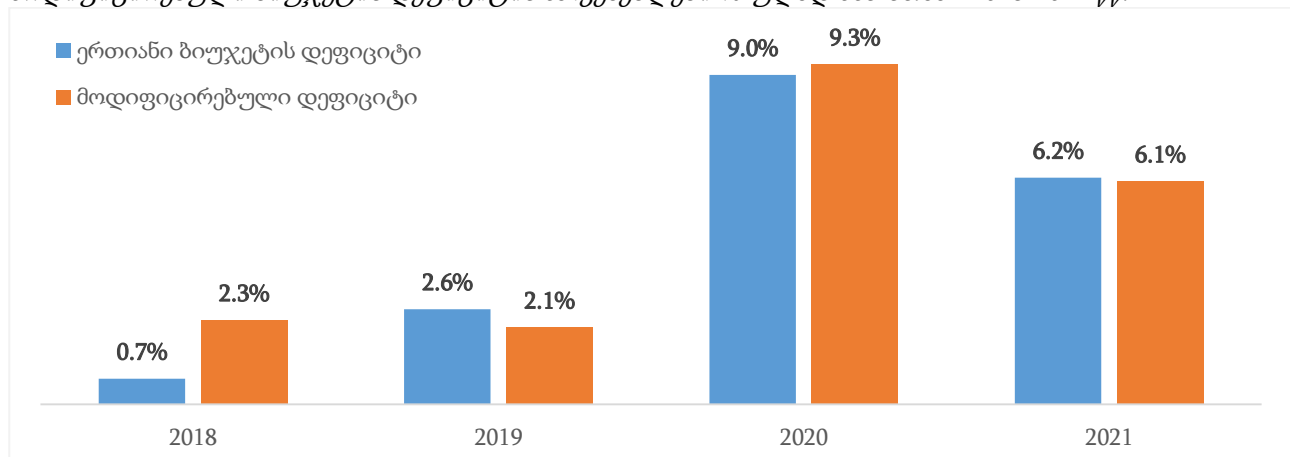
ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით 220 მლნ ლარით შემცირება, ერთი მხრივ გამოწვეულია გადაჭარბებით მობილიზებული შემოსავლებით (187 მლნ ლარით), მეორე მხრივ კი არაფინანსური აქტივების ცვლილების ფაქტობრივი მოცულობის გეგმურ ოდენობაზე 81 მლნ ლარით (1.8%-ით) ჩამორჩენით. ფისკალური წესის მაჩვენებლის გაუმჯობესებაში თავისი როლი ითამაშა ფაქტობრივი ნომინალური მშპ-ს პროგნოზზე 1.7 მლრდ ლარით (3%-ით) გადაჭარბებამ.

2021 წელს, 2020 წელთან შედარებით, გაიზარდა ბიუჯეტის დეფიციტის ფორმირებაზე მოქმედი ყველა კომპონენტი. თუმცა შემოსავლების ზრდამ (2.9 მლრდ ლარით, 21%-ით) გადააჭარბა ხარჯებისა (1.9 მლრდ ლარით, 14%-ით) და არაფინანსური აქტივების ცვლილების (209 მლნ ლარით, 5%-ით) ზრდის მასშტაბებს და საბოლოო ჯამში, ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი 743 მლნ ლარით (17%-ით) შემცირდა.

2022-2025 წლების BDD-ზე თანდართული ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტის საბაზისო სცენარით, ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი ორგანული კანონით განსაზღვრული 3.0%-იანი ნიშნულის ფარგლებში 2023 წელს ბრუნდება. როგორც დოკუმენტიდან ჩანს, ბიუჯეტის დეფიციტის მშპ-სთან მიმართებით შემცირება ძირითადად მშპ-ს ზრდის აღდგენითა და ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის მატებით იგეგმება, რაც 2025 წლამდე დეფიციტს ეტაპობრივად 2.4%-მდე ამცირებს.

2021 წელს ასევე შემცირდა IMF-თან არსებული პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოდიფიცირებული დეფიციტის მაჩვენებელი,⁴⁹ რომელმაც 3.6 მლრდ ლარი და მშპ-ს 6.1% შეადგინა.

დიაგრამა 21. ერთიანი ბიუჯეტისა და IMF-თან არსებული პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოდიფიცირებული ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებლები %-ულად მშპ-სთან - 2018-2021 წწ.



წყარო: 2022-2025 წლების ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტი. 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში.

IMF-ის პროგნოზით, მოდიფიცირებული დეფიციტის მაჩვენებელიც 3.0%-ის ფარგლებში 2023 წელს ბრუნდება და 2.9%-ს უტოლდება (წინა პროგნოზი 2.6%). აღნიშნული ცვლილება

⁴⁹ IMF-თან არსებული პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოდიფიცირებული დეფიციტი, GFSM 2014 კლასიფიკაციისგან განსხვავებით დეფიციტის გაანგარიშების პროცესში ითვალისწინებს ფინანსური აქტივებით ოპერაციებსა და დაბრუნების ქვეანგარიშზე არსებული ნაშთის ცვლილებას. ამასთანავე, იმავე პროგრამის ფარგლებში დეფიციტის აღნიშნული მაჩვენებელი საქართველოსთვის ითვლება ნაერთი ბიუჯეტისთვის. IMF Country Report, 20/322, გვ. 66.

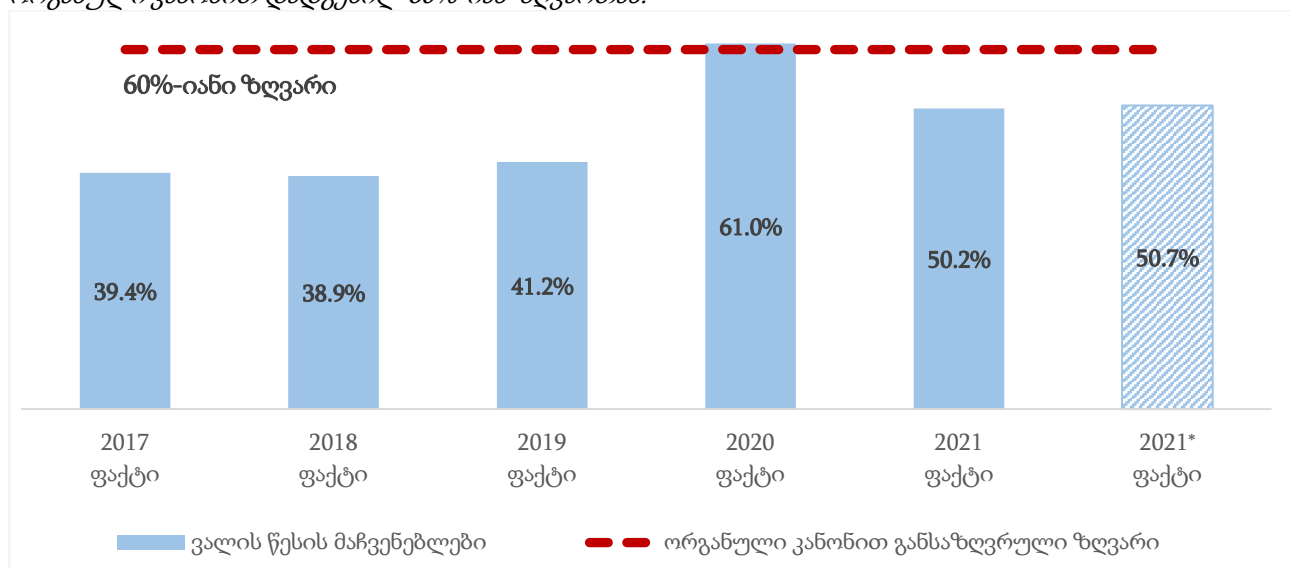
მოდელიზირებული დეფიციტის პროგნოზის 345 მლნ ლარით ზრდას გულისხმობს, რაც გამოწვეულია ხარჯების პროგნოზის 1.2 მლრდ ლარით (8%) და არაფინანსური აქტივების ცვლილების პროგნოზის 750 მლნ ლარით ზრდით (21%).⁵⁰

□ ვალის წესი

ორგანული კანონით ვალის წესი განისაზღვრება, როგორც მთავრობის ვალისა⁵¹ და „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების ჯამის ფარდობა მშპ-სთან. სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით, აღნიშნული მაჩვენებელი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილი 60%-იანი ნიშნულის მიღმა დაიგეგმა, თუმცა ბიუჯეტის კანონში შესული ცვლილებების შედეგად, საპროგნოზო მაჩვენებელი 51.8%-მდე შემცირდა.

ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაციით, 2021 წელს ვალის წესის ფაქტობრივმა მაჩვენებელმა 50.2% შეადგინა, რაც ორგანული კანონით განსაზღვრული ნიშნულის ფარგლებშია. აღსანიშნავია, რომ ვალის წესის მაჩვენებელი 2020 წელთან შედარებით 10.9 პროცენტული პუნქტით შემცირდა, რაც ძირითადად განაპირობა ეროვნული ვალუტის გამყარებამ და ნომინალური მშპ-ს ზრდამ.

დიაგრამა 22. ვალის წესის მაჩვენებელი და მისი მიმართება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილ 60%-იან ზღვართან.⁵²



* მაჩვენებელი ითვალისწინებს სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოებიდან მომდინარე ვალდებულებებსაც.

საყურადღებოა, რომ ვალის წესის გაანგარიშებისას არ ხდება იმ სახელმწიფო საწარმოების ვალის გათვალისწინება, რომლებიც IMF-ის რეკომენდაციით ფინანსთა სამინისტრომ დააკლასიფიცირა

⁵⁰ 2021 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report; And Statement By The Executive Director For Georgia. 2021 სექტემბერი, გვ. 43.

⁵¹ ორგანული კანონის მიზნებისთვის, მთავრობის ვალი „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული სახელმწიფო ვალისგან განსხვავებით არ მოიცავს ეროვნული ბანკის ვალს IMF-ის მიმართ და დამატებით მოიცავს საბიუჯეტო ორგანიზაციების, მუნიციპალიტეტებისა და სსიპ-ების ვალდებულებებს.

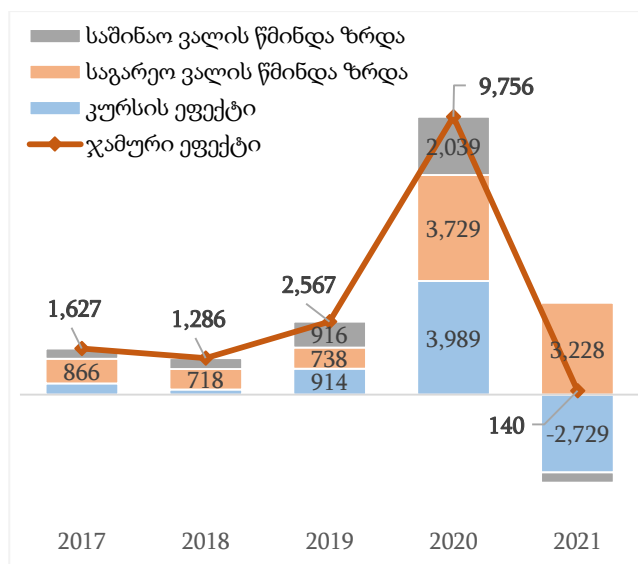
⁵² 2021 წლის მშპ-ს შემთხვევაში აღებულია საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის წინასწარი მაჩვენებელი.

როგორც სამთავრობო სექტორის ნაწილი. სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოების ვალდებულებების მოცულობა 310 მლნ ლარს⁵³ და 2021 წლის მშპ-ს 0.5%-ს შეადგენს. თუ 2021 წლის ვალის წესის მიზნებისთვის გაანგარიშებულ მაჩვენებელს (მშპ-ს 50.2%) დავუმატებთ სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოების ვალდებულებებს, იგი 50.7%-მდე გაიზრდება. ვალის წესის სრულფასოვნად წარმოდგენის საკითხის მნიშვნელობაზე არაერთხელ იქნა ყურადღება გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წინა ანგარიშებშიც.

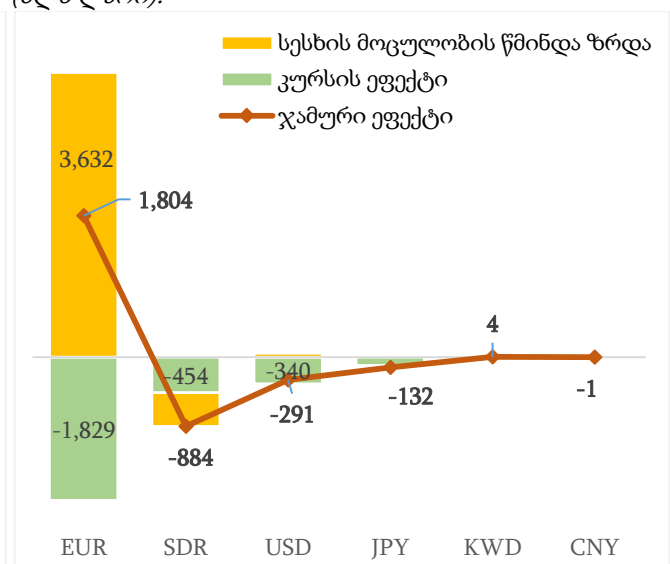
2021 წელს მთავრობის ვალის მოცულობა 0.5%-ით (140 მლნ ლარით)⁵⁴ გაიზარდა და 29.8 მლრდ ლარს გაუტოლდა. მთავრობის ვალის მზარდ დინამიკას ხელი შეუწყო საგარეო წყაროდან აღებული სესხების 3.2 მლრდ ლარით ზრდამ. აღნიშნული ზრდა ნაწილობრივ დააბალანსა საშინაო ვალის 359 მლნ ლარით და ლარის გაცვლითი კურსის გამყარების შედეგად მთავრობის საგარეო ვალის 2.7 მლრდ ლარით შემცირებამ.

პანდემიისა და არსებული გეოპოლიტიკური რისკების ფონზე, ვალის მოცულობა განსაკუთრებით მოწყვლადია ვალუტის გაცვლითი კურსის ცვლილების მიმართ. 2021 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, მთავრობის ვალის ნაშთის 80.4%-ს საგარეო ვალი წარმოადგენს. უკანასკნელ წლებში, მთავრობის საგარეო ვალის მოცულობაში ევროში აღებული სესხის წილი მნიშვნელოვნად გაიზარდა და 2021 წელს 51.5%-ს გაუტოლდა. შესაბამისად, ევროს გაცვლითი კურსის ცვლილება ყველაზე მკვეთრად აისახება მთავრობის ვალის მოცულობაზე.

დიაგრამა 23. მთავრობის ვალის ნაშთის ზრდაში ლარის გაცვლითი კურსისა და ახალი სესხების აღების ეფექტი - 2017-2021 წწ. (მლნ ლარი).



დიაგრამა 24. მთავრობის საგარეო ვალის მოცულობის ცვლილებაში ლარის გაცვლითი კურსისა და ახალი სესხების აღების ეფექტი - 2021 წ. (მლნ ლარი).



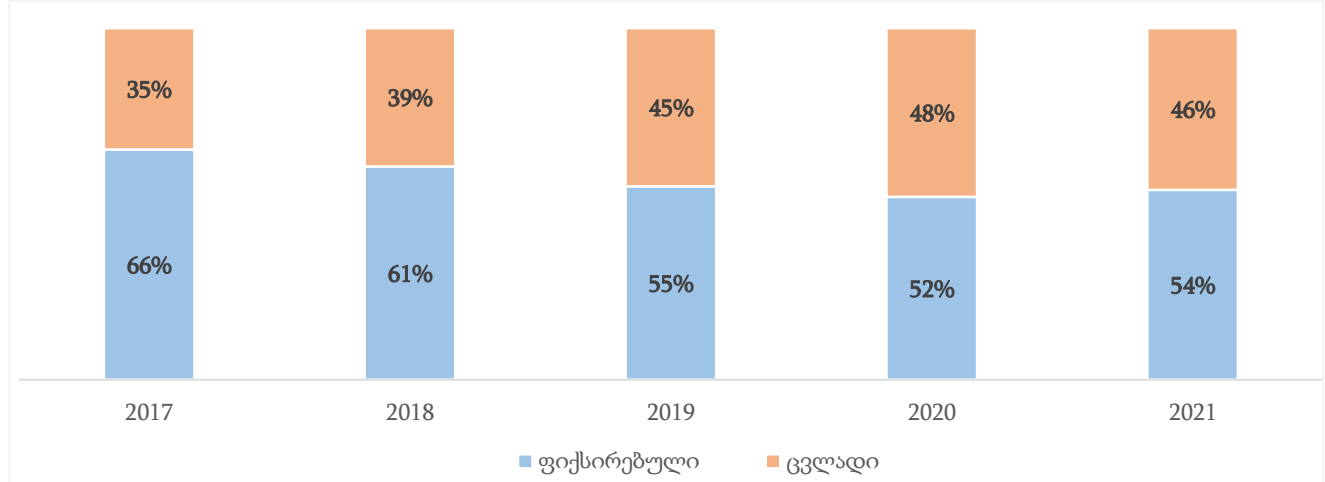
მთავრობის ვალის პორტფელისათვის მზარდია ასევე საპროცენტო რისკი, რაც საკრედიტო პორტფელში ცვალებადი საპროცენტო განაკვეთის მქონე სესხების წილის ზრდით გამოიხატება. 2021

⁵³ 2021 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით.

⁵⁴ 2020 წლის მთავრობის ვალის ფაქტობრივ მაჩვენებელში გათვალისწინებულია ა(ა)იპ - სოფლის განვითარების სააგენტოს მიერ კომერციული ბანკებიდან აღებული მოკლევადიანი სესხები (18.4 მლნ ლარი), რომლის დაფარვა განხორციელდა 2021 წელს. აღნიშნული თანხა არ არის ასახული ფინანსთა სამინისტროს მიერ 2020 წლის ბოლოსთვის გამოქვეყნებულ მთავრობის ვალის სტატისტიკაში.

წლის ბოლოს, 2017 წელთან შედარებით, მთავრობის საგარეო ვალის ნაშთში ცვლადი საპროცენტო განაკვეთის მქონე სესხების წილი გაზრდილია 12 პროცენტული პუნქტით და 46%-ს შეადგენს.

დიაგრამა 25. მთავრობის საგარეო ვალის ნაშთი საპროცენტო განაკვეთის სახეების მიხედვით - 2017-2021 წწ.



რაც შეეხება რეფინანსირების რისკს, 2021 წელს ერთ წელიწადში დასაფარი ძირითადი თანხის მოცულობამ მთავრობის მთლიანი ვალის 14.5% შეადგინა და გადააჭარბა გასული წლების ანალოგიურ მაჩვენებელს, რაც ძირითადად 2021 წელს დაფარული 500 მილიონი აშშ დოლარის ნომინალური ღირებულების მქონე ევროობლიგაციის ეფექტითაა გამოწვეული⁵⁵.

დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ ფინანსთა სამინისტრომ გაითვალისწინა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და 2021 წლის ბოლოს გამოაქვეყნა მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგია 2022-2025 წლებისთვის. აღნიშნულ სტრატეგიაში, ვალის მართვის წინა სტრატეგიის მსგავსად, მიზნობრივი ზღვრები დაწესებულია რეფინანსირების რისკის, საპროცენტო განაკვეთის რისკისა და სავალუტო რისკის შეფასების ინდიკატორების მიმართ. გარდა ამისა, ახალ სტრატეგიაში წარმოდგენილია დეფოლტის რისკი და მისი შეფასების ინდიკატორის მიმართ დაწესებულია მიზნობრივი ნიშნულები სტრატეგიის მოქმედების პერიოდისთვის.

რაც შეეხება მთავრობის ვალის მართვის წინა სტრატეგიით განსაზღვრულ მიზნობრივ მაჩვენებლებს, 2021 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, რეფინანსირებისა და საპროცენტო განაკვეთების რისკების ფაქტობრივი მაჩვენებლები სტრატეგიით დადგენილი ნიშნულის ფარგლებშია, ხოლო სავალუტო რისკი, რომლის ინდიკატორადაც განსაზღვრული იყო საშინაო ვალის წილი მთავრობის მთლიან ვალში, 0.4 პპ-ით ჩამორჩა მინიმალურ 20%-იან ნიშნულს და 19.6% შეადგინა.

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროს:

⁵⁵ 2021 წლისთვის 500 მილიონი აშშ დოლარის მოცულობის ევროობლიგაციის დაფარვის ერთჯერადი ხასიათის გათვალისწინებით მოსალოდნელი იყო ერთ წელიწადში ძირითადი თანხის დაფარვის მაჩვენებლის მატება საშუალო ტრენდთან შედარებით. კერძოდ, 2011 წელს გამოშვებული 10 წლიანი ევროობლიგაციის დასაფარად მიიმართა 1.7 მლრდ ლარი, რაც 2021 წელს მთავრობის საგარეო ვალის დაფარვის მაჩვენებლის 64.3%-ია.

- მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე თანდართულ „ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი“ წარმოდგენილი იქნეს ინფორმაცია სახელმწიფოს მიმართ არსებული სამართლებრივი დავებიდან მომდინარე რისკებისა და ფისკალურ პარამეტრებზე მათი პოტენციური გავლენის შესახებ.

3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით შემოსავლების პროგნოზი 11.2 მლრდ ლარის დონეზე განისაზღვრა. მეორე კვარტალში დაფიქსირებული მაღალი ეკონომიკური აქტივობის გათვალისწინებით, ბიუჯეტის კანონში ივლისში განხორციელდა ცვლილება, რის შედეგადაც შემოსავლების გეგმური მოცულობა 1.1 მლრდ ლარით (9.6%-ით) გაიზარდა, რაც ძირითადად საგადასახადო შემოსავლების ზრდამ განაპირობა, 720 მლნ ლარის ოდენობით (7%-ით). ბიუჯეტის კანონში დეკემბერში განხორციელებული მეორე ცვლილებით, შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი კიდევ 300 მლნ ლარით (2.4%-ით) გაიზარდა. აღნიშნული ზრდა სრულად იყო გამოწვეული საგადასახადო შემოსავლების ზრდით.

2021 წელს ბიუჯეტში ფაქტობრივად მობილიზებულმა შემოსავლებმა 12.8 მლრდ ლარი შეადგინა და 201 მლნ ლარით (1.6%-ით) გადააჭარბა ბიუჯეტის საბოლოო კანონით განსაზღვრულ პროგნოზს. გადაჭარბებით შესრულდა შემოსავლების ყველა კომპონენტი: კერძოდ, საგადასახადო შემოსავლები 77 მლნ ლარით (0.7%-ით), გრანტები 101 მლნ ლარით (26%-ით) და სხვა შემოსავლები 24 მლნ ლარით (3%-ით).

ცხრილი 2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები (მლნ ლარი).

	2020 წლის ფაქტი	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი			2021 წლის ფაქტი	2021 წლის შესრულება დამტკიცებულ გეგმასთან (%)		
		საწყისი კანონი	I ცვლილება	II ცვლილება		საწყისი კანონი	I ცვლილება	II ცვლილება
საგადასახადო შემოსავლები	9,365	10,342	11,063	11,363	11,439	110.6%	103.4%	100.7%
გრანტები	460	287	386	386	487	169.8%	126.0%	126.0%
სხვა შემოსავლები	666	550	800	800	824	149.8%	103.0%	103.0%
შემოსავლები	10,490	11,179	12,249	12,549	12,750	114.1%	104.1%	101.6%

3.1 საგადასახადო შემოსავლები

საგადასახადო შემოსავლების სახით 2021 წელს ბიუჯეტში მობილიზებულ იქნა 11.4 მლრდ ლარი, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე 2 მლრდ ლარით (22.2%-ით) მეტია. საგადასახადო შემოსავლების შესრულებამ ბიუჯეტის საწყისი კანონით განსაზღვრულ პროგნოზს 10.6%-ით (1.1 მლრდ ლარით), ხოლო საბოლოო კანონს - 77 მლნ ლარით (0.7%-ით) გადააჭარბა.

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

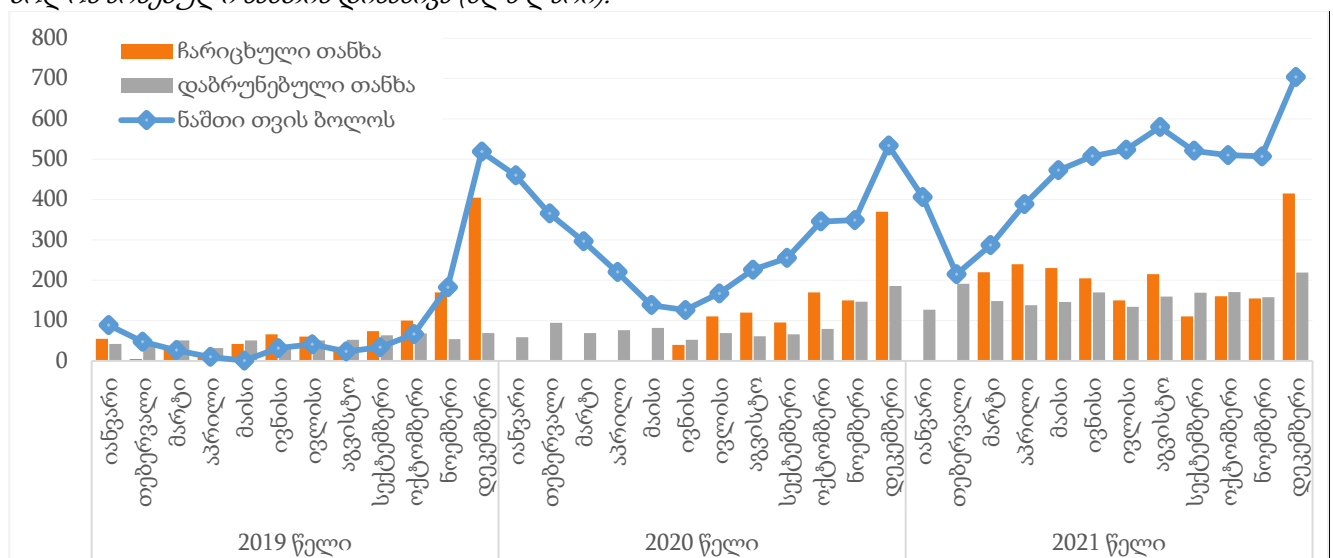
	2020 წლის ფაქტი	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი			2021 წლის ფაქტი	2021 წლის შესრულება დამტკიცებულ გეგმასთან (%)		
		საწყისი კანონი	I ცვლილება	II ცვლილება		საწყისი კანონი	I ცვლილება	II ცვლილება
საშემოსავლო გადასახადი	3,080	3,315	3,405	3,500	3,492	105.3%	102.5%	99.8%
მოგების გადასახადი	919	951	951	1,001	1,015	106.8%	106.8%	101.4%
დღგ	3,918	4,347	4,747	4,807	4,884	112.3%	102.9%	101.6%
აქციზი	1,619	1,582	1,800	1,825	1,869	118.1%	103.8%	102.4%
იმპორტი	74	77	80	81	86	112.2%	108.0%	106.3%
სხვა გადასახადები	-246	70	80	148	94	133.7%	117.0%	63.2%
საგადასახადო შემოსავლები	9,365	10,342	11,063	11,363	11,439	110.6%	103.4%	100.7%

სახელმწიფო ბიუჯეტის საბოლოო კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელზე გადაჭარბებით შესრულდა საგადასახადო შემოსავლების ყველა კომპონენტი, გარდა საშემოსავლო და სხვა გადასახადებისა. კერძოდ:

- **საშემოსავლო გადასახადმა** ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრულ საპროგნოზო მაჩვენებელს 5.3%-ით (177 მლნ ლარით) გადააჭარბა, ხოლო საბოლოო კანონით განსაზღვრულ საპროგნოზო მაჩვენებელს 0.2%-ით (8 მლნ ლარით) ჩამორჩა;
- **მოგების გადასახადმა** გადააჭარბა როგორც თავდაპირველი, ასევე საბოლოო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ საპროგნოზო მაჩვენებელს, შესაბამისად, 6.8%-ითა (64 მლნ ლარით) და 1.4%-ით (14 მლნ ლარით);
- **დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ)** ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 4.3 მლრდ ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა კანონში განხორციელებული ცვლილებებით ჯამურად 460 მლნ ლარით გაიზარდა და 4.8 მლრდ ლარს გაუტოლდა. ფაქტობრივად მობილიზებული დღგ-ს მოცულობამ 4.9 მლრდ ლარი შეადგინა, რაც 2020 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 966 მლნ ლარით (24.6%-ით) აღემატება და 77 მლნ ლარით (1.6%-ით) აჭარბებს ბიუჯეტის საბოლოო კანონით განსაზღვრულ პროგნოზს;
- **აქციზისა და იმპორტის გადასახადებმა** ბიუჯეტის საბოლოო კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებლებს, შესაბამისად, 2.4%-ითა (44 მლნ ლარით) და 6.3%-ით (5 მლნ ლარით) გადააჭარბა;
- **სხვა გადასახადების** საპროგნოზო მაჩვენებელი ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 70 მლნ ლარით განისაზღვრა. კანონში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად მისი საბოლოო პროგნოზი 148 მლნ ლარამდე გაიზარდა, ხოლო ფაქტობრივმა მოცულობამ 94 მლნ ლარი შეადგინა. „სხვა გადასახადების“ მუხლი ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრულ გეგმას 33.7%-ით (24 მლნ ლარით) აჭარბებს, ხოლო საბოლოო კანონით განსაზღვრულ გეგმას 36.8%-ით (54 მლნ ლარით) ჩამორჩება. აღნიშნული გამოწვეულია წლის ბოლოს „სხვა გადასახადების“ მუხლიდან „ზედმეტად ან შეცდომით გადახდილი გადასახადების“ დაბრუნების ქვეანგარიშზე თანხის გადატანით.

„ზედმეტად ან შეცდომით გადახდილი გადასახადების“ დაბრუნების ქვეანგარიშზე 2021 წლის დასაწყისში არსებული ნაშთი 533 მლნ ლარს შეადგენდა. 2021 წლის პირველ ორ თვეში გადასახადის გადამხდელთათვის ზედმეტად ან შეცდომით გადახდილი გადასახადების დაბრუნება ხდებოდა აღნიშნული ნაშთის გამოყენებით და დამატებითი თანხის გადატანის საჭიროება მარტამდე არ წარმოქმნილა. 2021 წლის მარტიდან, ნაშთის ამოწურვისა და შემოსავლების პროგნოზირებულთან შედარებით ჭარბი მობილიზების პარალელურად, ქვეანგარიშზე აქტიურად დაიწყო თანხის გადატანა. 2021 წელს ქვეანგარიშზე ჯამურად გადატანილ იქნა 2.1 მლრდ ლარი და გადასახადის გადამხდელებს დაუბრუნდათ 1.9 მლრდ ლარი. შესაბამისად, წლის ბოლოს ქვეანგარიშზე არსებულმა ნაშთმა 703 მლნ ლარი შეადგინა. 2020 წლის მსგავსად, აღნიშნული ნაშთის მნიშვნელოვანი ნაწილი ქვეანგარიშზე მიიმართა დეკემბერში (415 მლნ ლარი; წლის განმავლობაში გადატანილი თანხის 19.8%).

დიაგრამა 26. დაბრუნების ქვეანგარიშზე გადატანილი, ქვეანგარიშიდან გასული თანხებისა და ყოველი თვის ბოლოს არსებული ნაშთის დინამიკა (მლნ ლარი).



აღსანიშნავია, რომ მსგავსად 2019 და 2020 წლებისა, 2021 წლის ბოლოს დაბრუნების ქვეანგარიშზე ამ მოცულობის თანხის გადატანის საჭიროება არ იდგა და აღნიშნულმა ფაქტმა საგადასახადო შემოსავლების შესრულების მაჩვენებელი გარკვეულწილად პროგნოზირებულ მაჩვენებელს დაუახლოვა (ამ ოპერაციის გარეშე საგადასახადო შემოსავლის შესრულების მაჩვენებელი პროგნოზირებულზე 4.3%-ით (492 მლნ ლარით) მეტი იქნებოდა).

3.2 სხვა შემოსავლები

სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით, სხვა შემოსავლების წლიური გეგმა 550 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, ხოლო კანონში განხორციელებული ცვლილებებით 250 მლნ ლარით (45.5%-ით) გაიზარდა და 800 მლნ ლარს გაუტოლდა. 2021 წელს ფაქტობრივად მობილიზებულმა თანხამ 824 მლნ ლარი და გეგმის 103% (824 მლნ ლარი) შეადგინა.

ცხრილი 4. სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლები (მლნ ლარი).

	2020 წლის ფაქტი	2021 წლის ბიუჯეტის კანონი			2021 წლის ფაქტი	2021 წლის შესრულება დამტკიცებულ გეგმასთან (%)		
		საწყისი კანონი	I ცვლილება	II ცვლილება		საწყისი კანონი	I ცვლილება	II ცვლილება
შემოსავლები საკუთრებიდან	292	276	486	486	484	175.3%	99.6%	99.6%
პროცენტები	156	150	220	220	263	175.3%	119.5%	119.5%
დივიდენდები	100	101	191	191	199	197.2%	104.3%	104.3%
რენტა	36	25	75	75	22	87.5%	29.2%	29.2%
საქონლის და მომსახურების რეალიზაცია	38	59	74	74	70	117.3%	93.7%	93.7%
სანქციები (ჯარიმები და საურავები)	72	90	100	100	92	102.4%	92.1%	92.1%
ტრანსფერები, რომლებიც არ არის კლასიფიცირებული	264	125	140	140	178	142.8%	127.4%	127.4%
სხვა შემოსავლები	666	550	800	800	824	149.8%	103.0%	103.0%

2021 წელს დივიდენდების სახით მობილიზდა 199.1 მლნ ლარი (გეგმური მაჩვენებლის 104.3%). აღნიშნული თანხიდან, 140 მლნ ლარი ბიუჯეტში მიიმართა ეროვნული ბანკის, თანხის დარჩენილი ნაწილი (59.1 მლნ ლარი) კი ოთხი⁵⁶ სახელმწიფოს საწარმოს მიერ. აღსანიშნავია, რომ სს „საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა“ ბიუჯეტში სრულად მიმართა დივიდენდების გამანაწილებელი კომისიის⁵⁷ გადაწყვეტილებით განსაზღვრული თანხა (58.7 მლნ). ამ თანხიდან 2021 წლის ბიუჯეტის კანონში გათვალისწინებული იყო მხოლოდ 50 მლნ ლარი. 2021 წლის 25 მარტს ჩატარებული კომისიის გადაწყვეტილებით, სს „საქრუსენერგოს“ დაევა 2017-2019 წლების მოგებიდან 300 ათასი ლარის ოდენობით თანხის სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართვა 2021 წლის ბოლომდე. აღნიშნული თანხა საწარმომ სრულად მიმართა ბიუჯეტში.

საყურადღებოა არაფინანსური აქტივების კლებიდან მისაღები შემოსულობების გეგმური მაჩვენებლის განსაზღვრის პროცესში იდენტიფიცირებული ნაკლოვანებები. კერძოდ, აღნიშნულ მუხლში მისაღები შემოსულობები ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 150 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. ბიუჯეტის კანონში ივლისში განხორციელებული ცვლილებით, გეგმა 350 მლნ ლარამდე გაიზარდა, თუმცა ფაქტობრივად მიღებულმა შემოსულობამ მხოლოდ 213 მლნ ლარი და გეგმის 60.9% შეადგინა.

⁵⁶ სს „საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა“ - 58.7 მლნ; სს „საქრუსენერგო“ - 0.3 მლნ; შპს „აკად. ბ. ნანეიშვილის სახელობის ფსიქიკური ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრი“ - 0.18 მლნ; შპს „ბისტრო“ - 5.2 ათასი ლარი.

⁵⁷ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების მიზნით შექმნილი კომისია.

4. ბიუჯეტის გადასახდელების შესრულების ანალიზი

2021 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით გადასახდელების წლიური გეგმა 18.4 მლრდ ლარით განისაზღვრა. ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებებით, გადასახდელების გეგმური მაჩვენებელი ივლისში 1.1 მლრდ ლარით, ხოლო ნოემბერში 297 მლნ ლარით გაიზარდა და საბოლოოდ, 19.8 მლრდ ლარს გაუტოლდა. წლის ბოლოს, ბიუჯეტიდან გაწეული გადასახდელების ფაქტობრივმა მოცულობამ 19.8 მლრდ ლარი და გეგმის 100.1% შეადგინა.

ცხრილი 5. 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები და მისი კომპონენტები (მლნ ლარი).

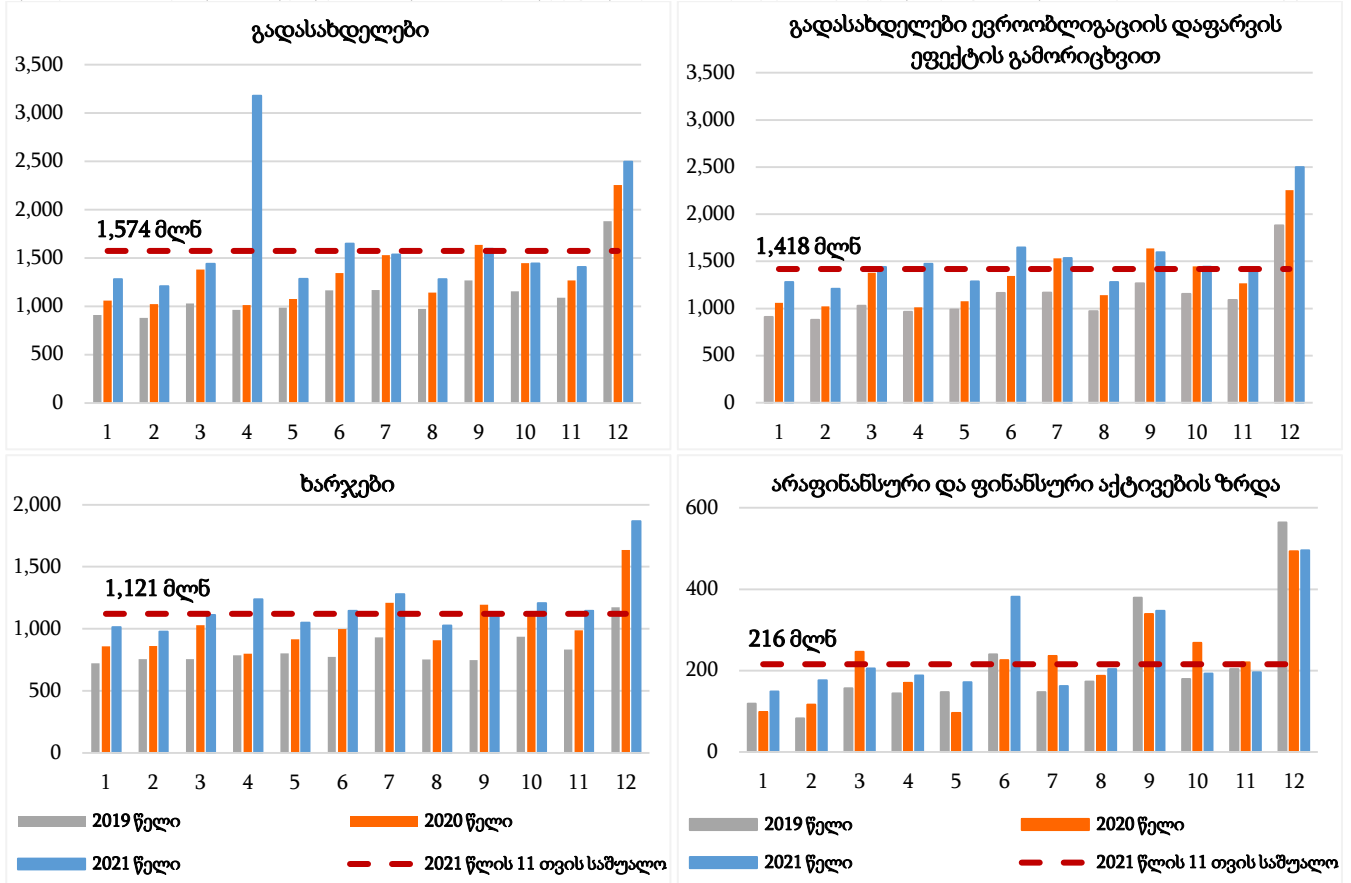
	ბიუჯეტის კანონი თავდაპირველი (1)	ბიუჯეტის კანონის I ცვლილება (2)	ბიუჯეტის კანონის II ცვლილება (3)	ფაქტი (4)	% (4)/(1)	% (4)/(3)
ხარჯები	12,758	13,899	14,232	14,198	111.3%	99.8%
შრომის ანაზღაურება	1,615	1,637	1,641	1,655	102.5%	100.8%
საქონელი და მომსახურება	1,607	1,799	1,852	1,800	112.0%	97.2%
პროცენტი	918	868	798	791	86.1%	99.1%
სუბსიდიები	650	858	858	860	132.3%	100.2%
გრანტები	791	970	935	950	120.2%	101.6%
სოციალური უზრუნველყოფა	5,362	5,655	6,003	6,083	113.4%	101.3%
სხვა ხარჯები	1,817	2,111	2,144	2,060	113.4%	96.1%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	2,417	2,546	2,526	2,544	105.3%	100.7%
ფინანსური აქტივების ზრდა	403	317	317	323	80.3%	102.0%
ვალდებულებების კლება	2,807	2,737	2,722	2,742	97.7%	100.8%
გადასახდელები	18,385	19,499	19,796	19,808	107.7%	100.1%

გადასახდელების ყველა კომპონენტის ფაქტობრივი მაჩვენებელი გეგმისგან უმნიშვნელო გადახრებით ხასიათდება. აღსანიშნავია მხოლოდ „საქონელი და მომსახურებისა“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლების მცირედი ჩამორჩენა, შესაბამისად, 2.8%-ითა (52 მლნ ლარი) და 3.9%-ით (85 მლნ ლარი).

გასულ წლებთან შედარებით გაუმჯობესებულია წლის განმავლობაში გადასახდელების ათვისების თანაბარზომიერება, თუმცა ამ კუთხით გარკვეული გამოწვევები კვლავ არსებობს. კერძოდ, 2021 წლის ბოლოს ბიუჯეტიდან გაწეული გადასახდელების მოცულობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა. მხოლოდ დეკემბერში დახარჯული თანხის ოდენობამ 2.5 მლრდ ლარი და მთლიანი გადასახდელების 12.6% შეადგინა. შედეგად, დეკემბერში ათვისებულმა ასიგნებებმა 11 თვის გადასახდელების საშუალოთვიურ მაჩვენებელს 58.8%-ით გადააჭარბა.⁵⁸ აღსანიშნავია, რომ გადასახდელების საშუალოთვიური მაჩვენებელი მოიცავს 500 მლნ აშშ დოლარის ნომინალური ღირებულების ევროოპლიგაციების დასაფარად აპრილში გადარიცხულ 1.7 მლრდ ლარს. ამ ვალდებულების დაფარვა ერთჯერადი ხასიათისაა და გარკვეულწილად აუმჯობესებს გადასახდელების შესრულების დინამიკის მაჩვენებელს. აღნიშნული ეფექტის გამორიცხვით, დეკემბერში ათვისებული ასიგნებები 11 თვის საშუალოთვიურ მაჩვენებელს 76.1%-ით აჭარბებს.

⁵⁸ 2019 და 2020 წლების ანალოგიურმა მაჩვენებელმა, შესაბამისად, 78.4% და 78.2% შეადგინა.

დიაგრამა 27. გადასახდელებისა და მისი ცალკეული კომპონენტების ყოველთვიური დინამიკა - 2019-2021 წწ.⁵⁹



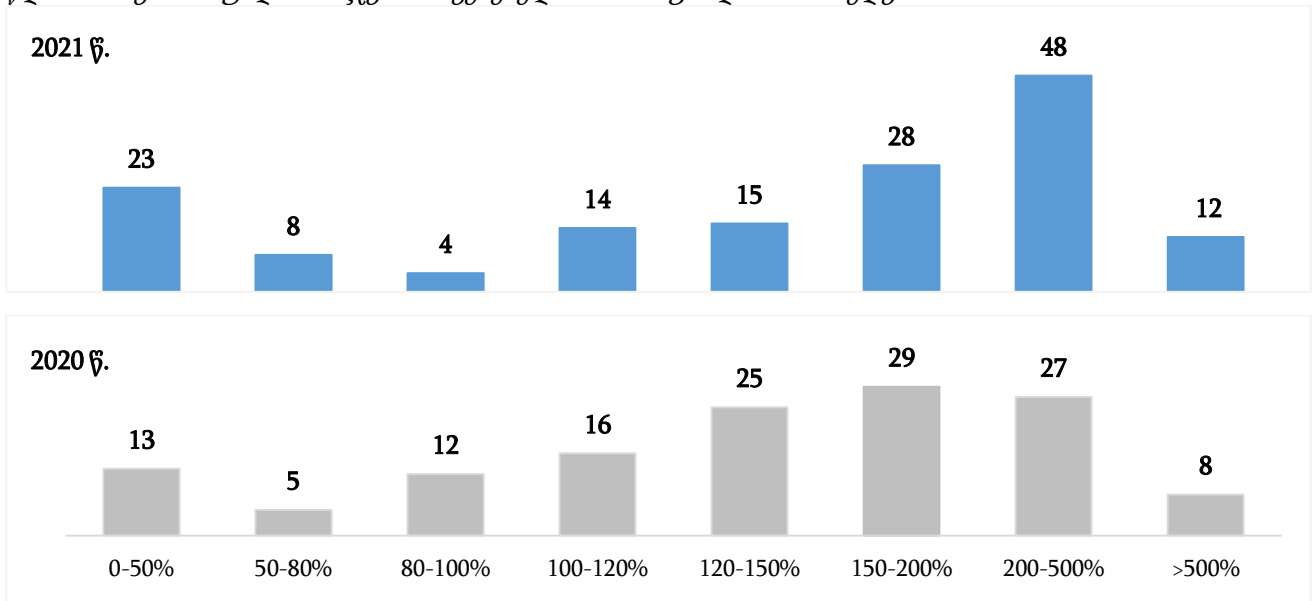
დეკემბერში „ხარჯების“ მუხლით ათვისებული რესურსის მოცულობა 11 თვის საშუალოთვიურ მაჩვენებელს 66.7%-ით აჭარბებს, ხოლო არაფინანსური და ფინანსური აქტივების ზრდის მუხლებისთვის (ჯამურად) ანალოგიური მაჩვენებელი 129.7%-ს შეადგენს.

საბიუჯეტო წლის ბოლოს ასიგნებების ათვისების ზრდის ტენდენცია შეინიშნება პროგრამების დონეზე. კერძოდ, ბიუჯეტის საბოლოო კანონით გათვალისწინებული 152 პროგრამიდან 117-ის შემთხვევაში (პროგრამების საერთო რაოდენობის 77%) დეკემბრის თვის ათვისების მაჩვენებელი აჭარბებს 11 თვის საშუალოთვიური ხარჯვის მაჩვენებელს. ამასთან, 60 პროგრამის შემთხვევაში, დეკემბერში ათვისების მაჩვენებელი 2-ჯერ და მეტჯერ აჭარბებს გასული 11 თვის საშუალო მაჩვენებელს.⁶⁰

⁵⁹ არაფინანსური და ფინანსური აქტივების ზრდის მუხლებში 6 თვის ათვისების 11 თვის საშუალოთვიურ მაჩვენებელზე მკვეთრი გადაჭარბება ძირითადად გამოწვეულია „სავაჭრობო გზების მშენებლობა და მოვლა-შენახვა“ (25 02 02) და „ჩქაროსნული ავტომაგისტრალის მშენებლობა“ (25 02 03) ქვეპროგრამების „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლებში მაღალი ათვისებით.

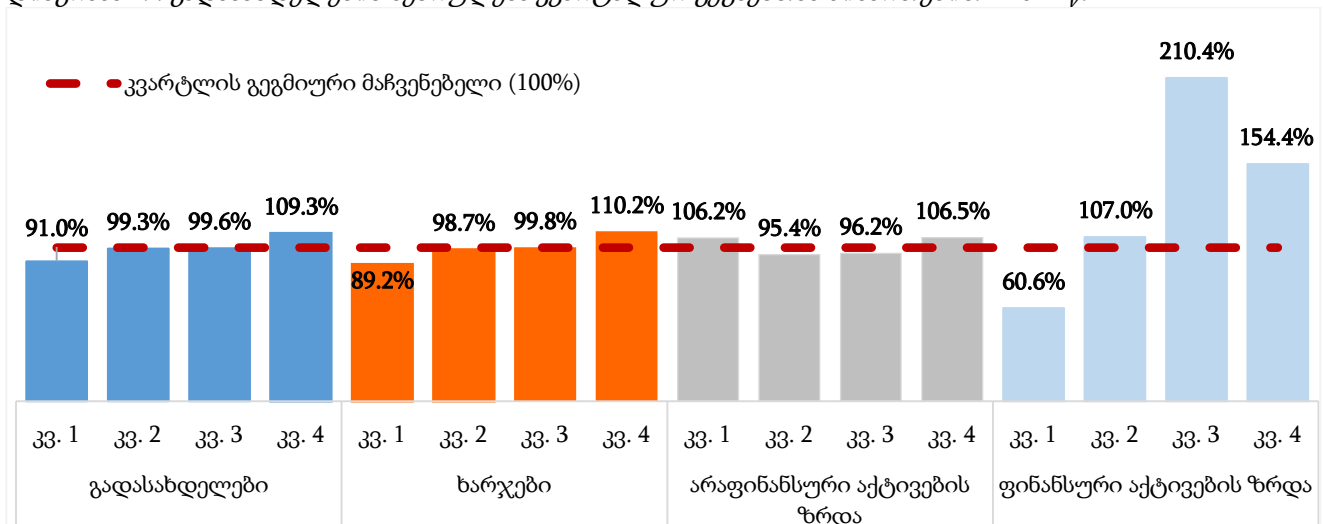
⁶⁰ 2020 წელს დეკემბერში ათვისების მაჩვენებელი 2-ჯერ და მეტჯერ აჭარბებდა 11 თვის საშუალოს 35 პროგრამის შემთხვევაში.

დიაგრამა 28. პროგრამების განაწილება 2020-2021 წლების დეკემბერში ათვისებული თანხების შესაბამისი წლის 11 თვის საშუალო ხარჯვის მაჩვენებელთან თანაფარდობის მიხედვით.



ფისკალური წლის ბოლოს გადასახდელების მკვეთრი ზრდა ნაწილობრივ გამოწვეულია პირველ სამ კვარტალში ათვისებული რესურსის წლის ბოლოს აკუმულირებით, რამაც ბოლო კვარტალში გეგმაზე გადაჭარბებული ხარჯვა გამოიწვია. კერძოდ, პირველ სამ კვარტალში გადასახდელების შესრულების მაჩვენებელი ბიუჯეტის საბოლოო კანონით განსაზღვრულ კვარტალურ გეგმებს, შესაბამისად 9.0%-ით, 0.7%-ითა და 0.4%-ით ჩამორჩა, რაც ნომინალურ გამოხატულებაში 444 მლნ ლარს შეადგენს. მეოთხე კვარტალში გადასახდელებმა გეგმას 9.3%-ით (456 მლნ ლარით) გადააჭარბა.⁶¹

დიაგრამა 29. გადასახდელების შესრულება კვარტალურ გეგმებთან მიმართებით - 2021 წ.

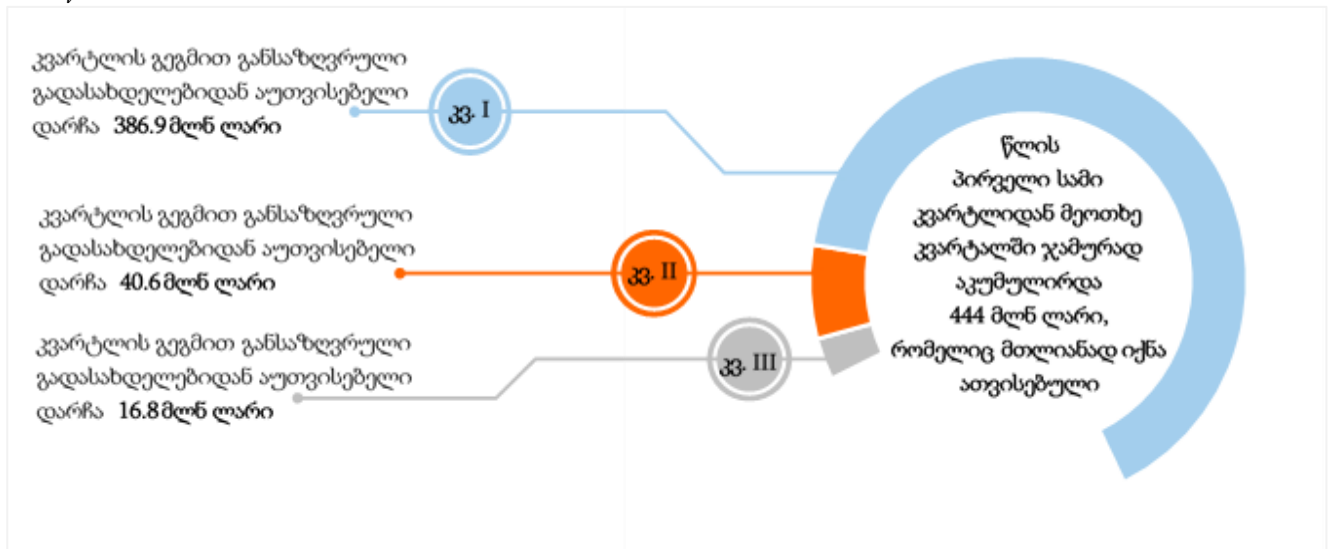


⁶¹ მეოთხე კვარტალის გეგმასთან მიმართებით გადაჭარბებული შესრულება გამოწვეულია ერთი მხრივ, პირველი სამი კვარტალიდან მეოთხე კვარტალში მობილიზებული თანხების ათვისებით, მეორე მხრივ კი მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების ფაქტობრივ მაჩვენებლებში ასახვით.

გადასახდელების ცალკეული კომპონენტებიდან კვარტალურ გეგმებთან მიმართებით მნიშვნელოვანი გადახრებით ხასიათდება ხარჯებისა და ფინანსური აქტივების ზრდის მუხლები. კერძოდ:

- „ხარჯების“ მუხლში პირველ სამ კვარტალში აუთვისებელმა რესურსმა 424 მლნ ლარი შეადგინა, ხოლო მეოთხე კვარტლის გეგმა გადაჭარბებით შესრულდა (390 მლნ ლარით);⁶²
- „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი პირველი კვარტლის გეგმას 50 მლნ ლარით (39.4%-ით) ჩამორჩა, ხოლო ბოლო სამ კვარტალში გადაჭარბებით შესრულებულმა მაჩვენებელმა, ჯამურად 56 მლნ ლარი შეადგინა.

დიაგრამა 30. წლის პირველი სამი კვარტლიდან მეოთხე კვარტალში გადანაწილებული თანხების დინამიკა - 2021 წ.



4.1 საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბიუჯეტის დაგეგმვა და შესრულება

2021 წელს პანდემიამ ბიუჯეტის კანონით დაგეგმილი ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის განხორციელება შეაფერხა, რაც გარკვეულწილად მათზე გამოყოფილი ასიგნებების ათვისების დაბალ მაჩვენებლებსა ან/და აუთვისებელი რესურსის სხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე გადანაწილებაში გამოიხატა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ბიუჯეტის შესრულების პროცესში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გამოვლენილი ნაკლოვანებები, რიგ შემთხვევებში გამოწვეულია ობიექტური გარემოებებით. თუმცა ჩატარებული ანალიზით ვლინდება ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში არსებული სისტემური ხასიათის ნაკლოვანებები.

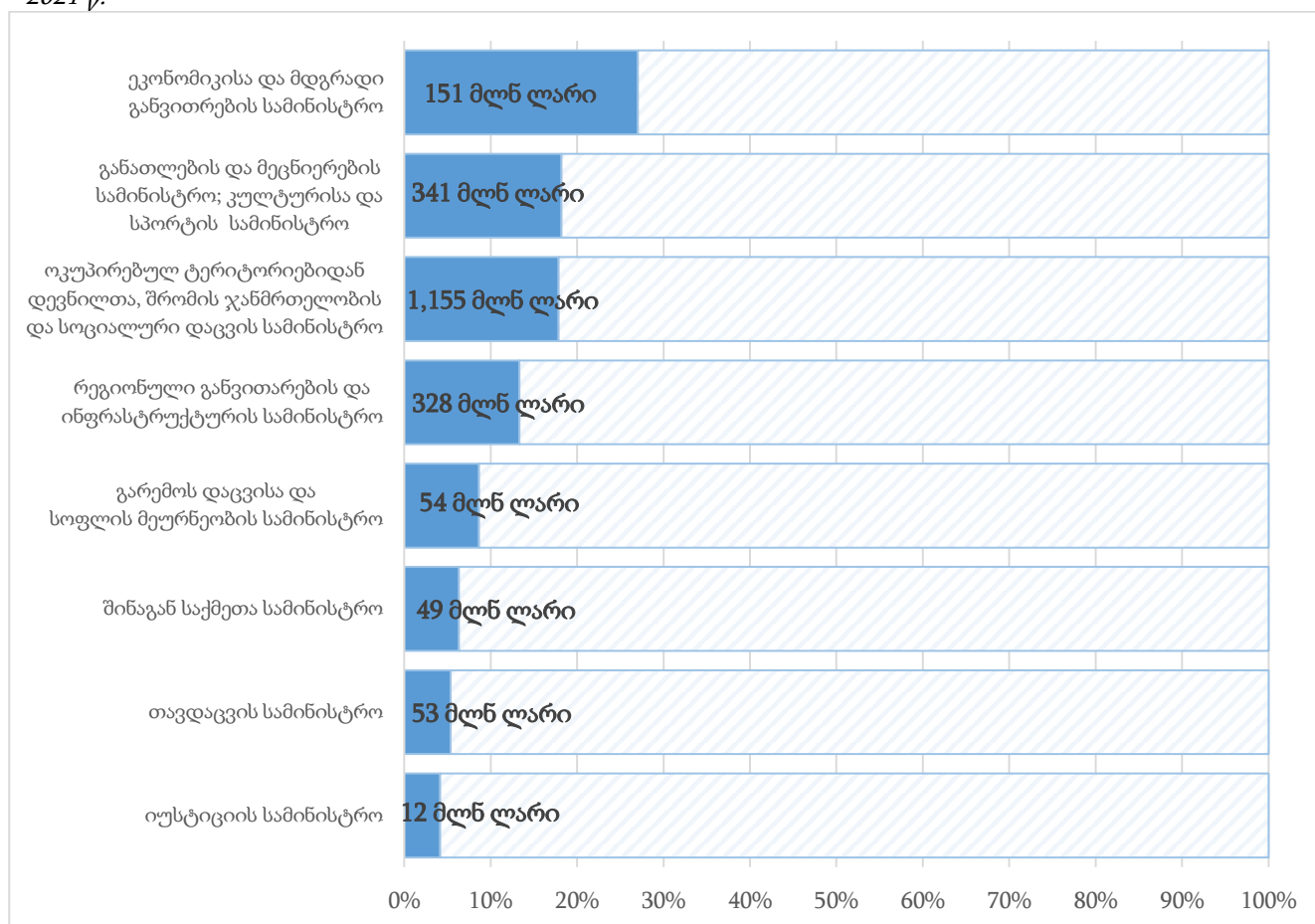
⁶² გადაჭარბება ძირითადად გამოწვეულ იქნა კვარტალურ გეგმასთან მიმართებით „საქონლისა და მომსახურების“ (41%-ით), „პროცენტის“ (30%-ით) და „სუბსიდიის“ (30%-ით) მუხლების გადაჭარბებული შესრულებით.

4.1.1 ბიუჯეტის დაზუსტება

მიუხედავად იმისა, რომ მხარჯავი დაწესებულებები აკმაყოფილებენ საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილ ლიმიტებს,⁶³ საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ბიუჯეტის შესრულების პროცესში ხშირად ხორციელდება ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმური ასიგნებების გადანაწილებები, განსაკუთრებით ქვეპროგრამებისა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლების დონეზე. აღნიშნული ქმნის ცალკეული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი ღონისძიებების დაფინანსებისათვის საჭირო სახსრების დეფიციტის რისკს.

შესწავლილი 8 სამინისტროს ფარგლებში 2021 წელს განხორციელებული გადანაწილებები, როგორც პროგრამებსა და ქვეპროგრამებს, ასევე საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის აღნიშნული სამინისტროების ჯამური დამტკიცებული ასიგნებების 15.4%-ს შეადგენს (2.2 მლრდ ლარი). ამ მასშტაბით ასიგნებების დაზუსტება განსაკუთრებით საყურადღებოა 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ორი ცვლილების ფონზე, რომლის ფარგლებშიც ასევე დაკორექტირდა არაერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის/საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლის ასიგნება.

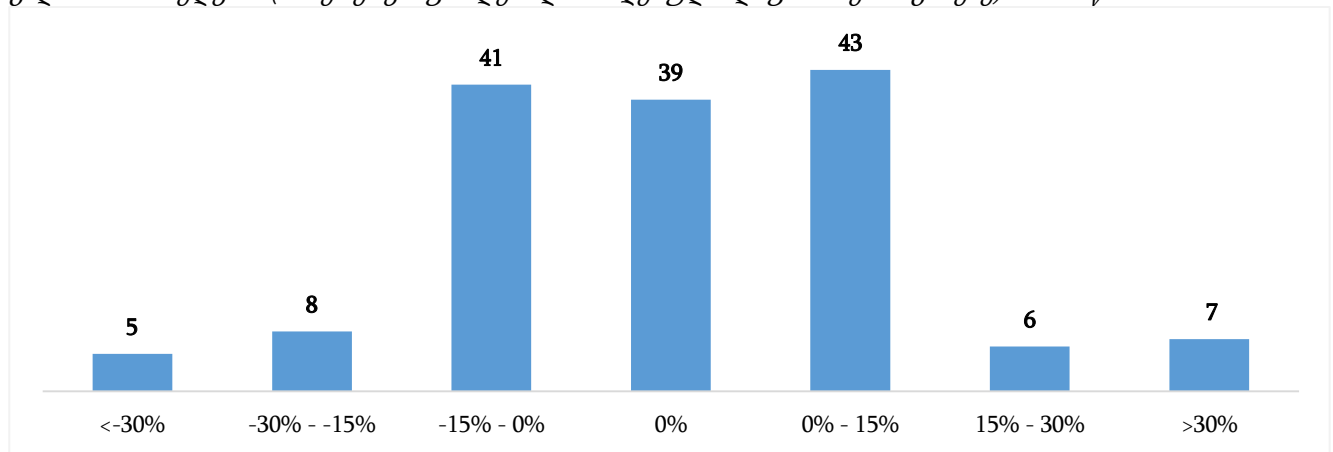
დიაგრამა 31. სამინისტროების პროგრამებს, ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის ასიგნებების გადანაწილებების წილი სამინისტროს ბიუჯეტში (% და ნომინალური მოცულობა მლნ ლარებში) - 2021 წ.



⁶³ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 31, პუნქტი 3: „მხარჯავი დაწესებულების პროგრამებს შორის თანხების გადანაწილება არ უნდა აღემატებოდეს მხარჯავი დაწესებულებისათვის წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების 5%-ს“.

2021 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული 147 პროგრამიდან დაზუსტება განხორციელდა 73.5%-ში (108 პროგრამაში), დაზუსტების ჯამურმა თანხამ კი 409 მლნ ლარი შეადგინა.⁶⁴ აქედან, 10 პროგრამის შემთხვევაში,⁶⁵ დაზუსტების მასშტაბი პროგრამისთვის ბიუჯეტის საბოლოო კანონით გამოყოფილი ასიგნების 30%-ს აღემატებოდა. გარდა ამისა წლის განმავლობაში თანხა გადაუნაწილდა ორ ისეთ პროგრამას,⁶⁶ რომლებიც ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული არ იყო. გადანაწილებულმა ჯამურმა ასიგნებამ 882 ათასი ლარი შეადგინა.

დიაგრამა 32. პროგრამების განაწილება დაზუსტებული გეგმის ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული გეგმიდან გადახრის მიხედვით (სარეზერვო ფონდებიდან მიღებული დაფინანსების გარეშე) – 2021 წ.



საბიუჯეტო ორგანიზაციებში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული ანალიზის შედეგად, ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებებთან დაკავშირებით იდენტიფიცირებულ იქნა სისტემური ხასიათის ნაკლოვანებები. კერძოდ, წლის განმავლობაში საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ადგილი აქვს თანხების მიმართვას ისეთი ღონისძიებების/პროექტების დასაფინანსებლად, რომლებიც ბიუჯეტის კანონით არ იყო განსაზღვრული, ან გამოყოფილი დაფინანსება საკმარისი არ აღმოჩნდა, თუმცა შესაძლებელი იყო მათი ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება. გარდა ამისა, ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის ან ცალკეული საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლების ფარგლებში დაგეგმილია ჭარბი ოდენობით რესურსი და აუთვისებელი თანხები წლის განმავლობაში ნაწილდება სხვადასხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე/საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებზე (დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 1-ში).

⁶⁴ დაგეგმვის პროცესში არსებული ხარვეზების წმინდა ეფექტის გასამიჯნად, აღნიშნული მაჩვენებლები არ მოიცავს სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილ თანხებს.

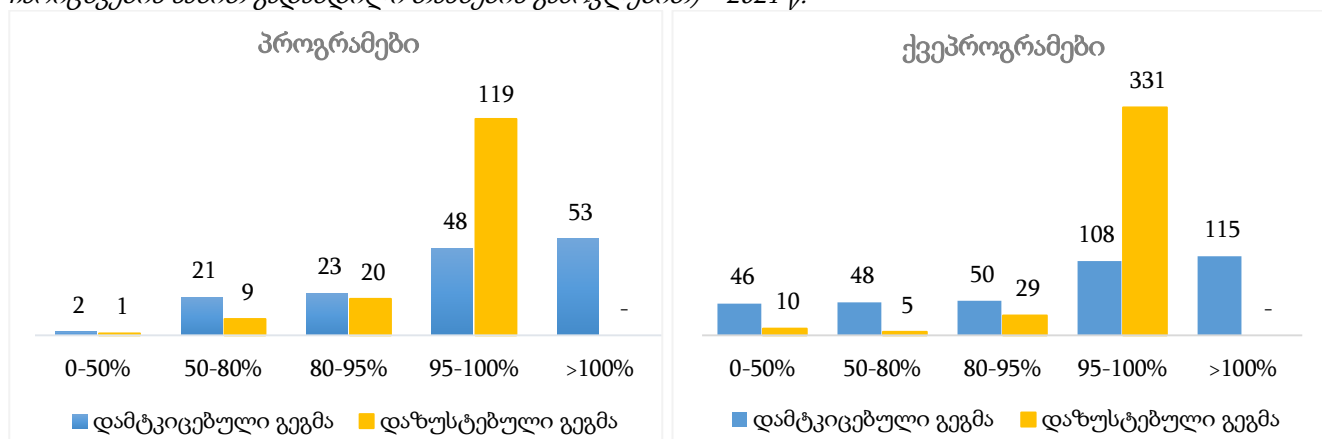
⁶⁵ ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება (24 01); ტურიზმის განვითარების ხელშეწყობა (24 05); ტრანსპორტის სფეროში საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრი ვალდებულებების დაფარვა და ტრანსპორტირების ხარჯების სუბსიდირება (24 10); ანაკლიის ღრმაწყლოვანი ნავსადგურის განვითარება (24 17); ელექტრონული მმართველობის განვითარება (26 05); სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვა (27 04); იძულებით გადაადგილებულ პირთა და მიგრანტთა ხელშეწყობა (27 06); საერთაშორისო სამშვიდობო მისიები (29 06); დაცული ტერიტორიების სისტემის ჩამოყალიბება და მართვა (31 08); ველური ბუნების ეროვნული სააგენტოს სისტემის ჩამოყალიბება და მართვა (31 10).

⁶⁶ თანამედროვე უნარები უკეთესი დასაქმების სექტორის განვითარების პროგრამისთვის - პროექტი (ADB) (32 09); სსიპ - სახელისუფლებო სპეციალური კავშირგაბმულობის სააგენტო (40 03).

4.1.2 ბიუჯეტის ათვისება პროგრამების/ქვეპროგრამების დონეზე

ბიუჯეტის გადასახდელების აგრეგატულ დონეზე ათვისების მაღალი მაჩვენებლის მიუხედავად, ცალკეული პროგრამების/ქვეპროგრამების შემთხვევაში შეინიშნება დაბალი ათვისების ტენდენცია. კერძოდ, 23 პროგრამისა (პროგრამების საერთო რაოდენობის 16%) და 94 ქვეპროგრამის შემთხვევაში (ქვეპროგრამების საერთო რაოდენობის 26%), ათვისებული იქნა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის 80%-ზე ნაკლები. ჯამურად, პროგრამების ფარგლებში ათვისებელმა თანხამ 336 მლნ ლარი შეადგინა.

დიაგრამა 33. პროგრამების/ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით დამტკიცებულ⁶⁷ და დაზუსტებულ გეგმებთან მიმართებით (მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების სახით გადახდილი თანხების გამოკლებით) – 2021 წ.



პროგრამების ანალიზის ფარგლებში დაბალი ათვისების ტენდენციები გამოვლინდა შემდეგი მიმართულებებით:

- გარკვეული პროგრამები/ქვეპროგრამები ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდებიან როგორც ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ, ასევე დაზუსტებულ გეგმებთან მიმართებით. ამასთან, ზოგიერთ შემთხვევაში, ასიგნებები საერთოდ არ იქნა ათვისებული (*დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 2-ში*);
- ზოგიერთი პროგრამა/ქვეპროგრამა, რომელსაც დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებით ათვისების საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელი აქვს, ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებით შესრულების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება. აღნიშნული გამოწვეულია პროგრამებისთვის განკუთვნილი გამოუყენებელი ასიგნებების გადანაწილებით სხვა პროგრამებსა და ქვეპროგრამებზე (*დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 2-ში*).

⁶⁷ სხვაობა პროგრამების/ქვეპროგრამების ჯამურ რაოდენობაში დაზუსტებულთან შედარებით გამოწვეულია იმ ფაქტით, რომ ზოგიერთი პროგრამისთვის/ქვეპროგრამისთვის ბიუჯეტის კანონით წლიური გეგმა არ არის განსაზღვრული ან ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის შემთხვევაში დაზუსტებული გეგმა ნულის ტოლია.

4.2 საინვესტიციო პროექტების მართვა

საინვესტიციო პროექტების მართვის პროცესის გაუმჯობესების მიზნით 2016 წლის 22 აპრილის დამტკიცდა „საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევი“ და შესაბამისი მეთოდოლოგია.⁶⁸ გზამკვლევისა და მეთოდოლოგიის შესაბამისად საინვესტიციო პროექტების მართვა დაიწყო 2019 წლიდან ინიცირებულ ახალ პროექტებთან მიმართებით. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ დღემდე არ ხდება პროექტების შესრულების მდგომარეობის შესახებ მეთოდოლოგიით განსაზღვრული პერიოდული ანგარიშების მომზადება და ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ ანგარიშებთან ერთად წარდგენა, რაც საჯარო ფინანსების მართვის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების კუთხით არსებულ ნაკლოვანებას წარმოადგენს.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ „საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევის“ მიხედვით, დოკუმენტით განსაზღვრული საინვესტიციო პროექტების მართვის პროცესი ვრცელდება ყველა პროექტზე, დამოუკიდებლად მათი დაფინანსების წყაროსა,⁶⁹ ხოლო მეთოდოლოგიის მიხედვით, გზამკვლევი არ ვრცელდება დონორების მიერ დაფინანსებულ პროექტებზე.⁷⁰ საინვესტიციო პროექტების თანმიმდევრული განხორციელების უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, ზემოხსენებული დოკუმენტების დაფარვის არეალი თანხვედრაში იყოს ერთმანეთთან.

2018 წელს IMF-ის მიერ ჩატარდა სახელმწიფოს საინვესტიციო პროექტების მართვის შეფასება (PIMA),⁷¹ რომლის ფარგლებშიც 15 კრიტერიუმზე დაყრდნობით შეფასდა საინვესტიციო პროექტების მართვის არსებული სისტემის დიზაინი და ეფექტიანობა. საყურადღებოა, რომ ანგარიშში ასახული ნაკლოვანებებიდან დღემდე გამოწვევად რჩება შემდეგი საკითხები:

- ქვეყანაში არ არის შემუშავებული სახელმწიფო საინვესტიციო პროექტების განვითარების სტრატეგია, სადაც წარმოდგენილი იქნება საშუალოვადიან პერიოდში ეროვნულ დონეზე არსებული პრიორიტეტული ინფრასტრუქტურული მიმართულებები და შესაბამისი საინვესტიციო პროექტების გეგმები;
- BDD დოკუმენტის ფარგლებში არ ხდება საშუალოვადიან პერიოდში დაგეგმილი მიმდინარე და საინვესტიციო დანახარჯების ცხადად გამოჯვანა, რაც აფერხებს სრული სურათის წარმოდგენას ქვეყნის მასშტაბით დაგეგმილი საინვესტიციო პროექტების შესახებ. ამასთან, საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში არ არის წარმოდგენილი ინფორმაცია დაგეგმილი/მიმდინარე კაპიტალური პროექტების მთლიანი საპროგნოზო ღირებულების შესახებ;
- შემუშავებული არ არის საინვესტიციო პროექტების მოვლა-შენახვასთან დაკავშირებული ხარჯების კალკულაციის მეთოდოლოგია⁷² და განმახორციელებელი უწყებები ეყრდნობიან წარსულ გამოცდილებას მსგავსი პროექტების მაგალითზე. IMF-ის შეფასებით, მიზანშეწონილია, საბიუჯეტო ორგანიზაციებმა მოახდინონ მოვლა-შენახვასთან

⁶⁸ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 22 აპრილის N 191 დადგენილება „საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევის დამტკიცების თაობაზე“ და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2016 წლის 22 ივლისის N 165 ბრძანება.

⁶⁹ საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევი, მუხლი 2, პუნქტი 3.

⁷⁰ საინვესტიციო პროექტების მართვის მეთოდოლოგია, ზოგადი დებულებები: „რატო ინიცირებული ხელშეკრულებების ფარგლებში დონორის მიერ, საინვესტიციო პროექტების მართვის ძირითადი პრინციპების დაცვით დაფინანსებული პროექტების შემთხვევაში, პროექტების მიმართ არ გავრცელდეს ამ გზამკვლევით დადგენილი რეგულაციები.“

⁷¹ [IMF Country Report No. 18/306](#)

⁷² გამონაკლისს წარმოადგენს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი, რომელიც იყენებს საკუთარ მეთოდოლოგიას გზების მოვლა-შენახვასთან დაკავშირებული ხარჯების იდენტიფიცირების მიზნით.

დაკავშირებული ხარჯების კალკულაცია წინასწარ განსაზღვრული მეთოდოლოგიის საფუძველზე და აღნიშნული ინფორმაცია წარმოადგინონ საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში.

გზამკვლევი და მეთოდოლოგია ცალ-ცალკე განმარტავს კაპიტალურ ხარჯებსა და კაპიტალურ (საინვესტიციო) პროექტებს. კერძოდ, კაპიტალურია ხარჯი, რომელიც მიიმართება როგორც მატერიალური, ასევე არამატერიალური აქტივების შესაქმნელად. ამასთან, კაპიტალური ხარჯები გულისხმობს არსებული აქტივის მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას (განახლება, რეკონსტრუქცია, გაფართოება). განმარტების მიხედვით, საინვესტიციო (კაპიტალური) ისეთი მსხვილი პროექტი, რომლის მთლიანი საპროგნოზო ღირებულება სულ მცირე 5 მლნ ლარია და მის ფარგლებში შექმნილი საბოლოო პროდუქტი თავად ხდება ეკონომიკური აქტივობის შემადგენელი ნაწილი ან მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს ეკონომიკურ განვითარებას.

ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, მთავრობის მიერ განხორციელებული კაპიტალური ხარჯების მოცულობა გაიანგარიშება როგორც ნაერთი ბიუჯეტის ფინანსური და არაფინანსური აქტივების ზრდის⁷³ ჯამი. 2021 წლის ნაერთი ბიუჯეტის კაპიტალურმა ხარჯებმა 4.8 მლრდ ლარი და მშპ-ს 7.9% შეადგინა. საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, ნაერთი ბიუჯეტი არ მოიცავს სსიპ/ა(ა)იპ-ების საკუთარი შემოსავლებით დაფინანსებულ გადასახდელებს,⁷⁴ საიდანაც 2021 წელს არაფინანსური და ფინანსური აქტივების ზრდაზე მიიმართა 185 მლნ ლარი. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს მიერ გაწეული კაპიტალური ხარჯების შესახებ სრული სურათის წარმოსადგენად, მიზანშეწონილია, ნაერთი ბიუჯეტის ნაცვლად, მხედველობაში იქნეს მიღებული ერთიანი ბიუჯეტის მაჩვენებლები.⁷⁵

აღსანიშნავია, რომ როგორც ნაერთი, ასევე ერთიანი ბიუჯეტის შემთხვევაში, კაპიტალური ხარჯები მშპ-სთან მიმართებით 2017-2020 წლებში ზრდადი ტენდენციით ხასიათდებოდა, თუმცა 2021 წელს ორივე მაჩვენებელი შემცირდა. 2022-2025 წლების BDD დოკუმენტის მიხედვით, კლების ტენდენციის შენარჩუნებაა მოსალოდნელი საშუალოვადიან პერიოდშიც,⁷⁶ რის შედეგადაც კაპიტალური ხარჯების მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი ჩამოცდება 8.0%-იან სამიზნე ნიშნულს.⁷⁷ ქვეყანაში ოპტიმალური ფისკალური სივრცის ფორმირების კვალდაკვალ, მნიშვნელოვანია, კაპიტალური დანახარჯების სტაბილური დონის შენარჩუნება, რასაც არსებითი გავლენა აქვს ქვეყნის ეკონომიკურ პოტენციალზე.

⁷³ საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით ნაერთი და ერთიანი ბიუჯეტის სტატისტიკის წარმოებისთვის, არაფინანსური აქტივების ზრდა ასევე მოიცავს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან განხორციელებულ „კაპიტალურ ტრანსფერებს, რომელიც სხვაგან არ არის კლასიფიცირებული“.

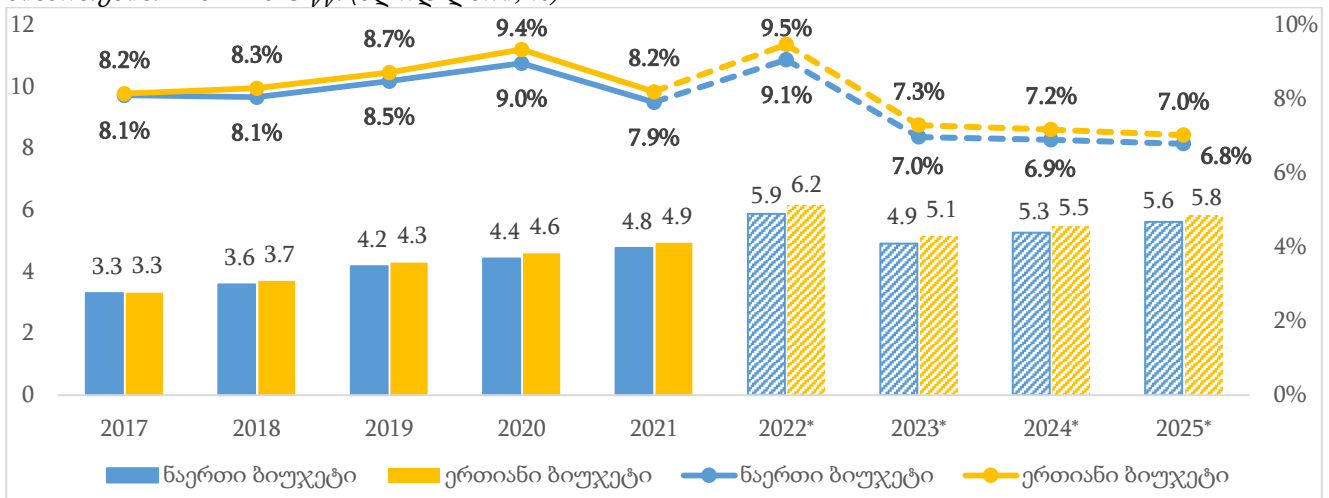
⁷⁴ საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტი – საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და მუნიციპალიტეტების კონსოლიდირებული ბიუჯეტი. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 6, პუნქტი „დ“.

⁷⁵ სახელმწიფოს ერთიანი ბიუჯეტი – ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკების ერთიანი რესპუბლიკური და მუნიციპალიტეტების ერთიანი მუნიციპალური ბიუჯეტების კონსოლიდირებული ბიუჯეტი. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 6, პუნქტი „დ1“. ერთიანი ბიუჯეტი, ნაერთი ბიუჯეტისგან განსხვავებით მოიცავს სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ მიღებულ საკუთარ შემოსავლებსა და აქედან დაფინანსებულ გადასახდელებს.

⁷⁶ გამონაკლისს წარმოადგენს 2022 წლის პროგნოზი.

⁷⁷ 2021 Article Iv Consultation—Press Release; Staff Report; And Statement By The Executive Director For Georgia. 2021 წელი, სექტემბერი. გვ.48

დიაგრამა 34. ნაერთი და ერთიანი ბიუჯეტის კაპიტალური ხარჯების დინამიკა ნომინალში და მშპ-სთან მიმართებით - 2017-2025 წწ. (მლრდ ლარი, %)



* პროგნოზი 2022-2025 წწ. BDD დოკუმენტის მიხედვით.

კაპიტალური ხარჯების უდიდესი ნაწილი სახელმწიფო ბიუჯეტის ფარგლებში გაიწევა⁷⁸ და 2021 წლის ფაქტობრივი მონაცემით 4.1 მლრდ ლარს შეადგენს (მშპ-ს 6.9%), რაც ნომინალურ გამოხატულებაში 12%-ით აჭარბებს, ხოლო მშპ-სთან მიმართებით 0.6 პ.პ.-ით ჩამორჩება გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებს. სახელმწიფო ბიუჯეტის ფარგლებში განხორციელებული კაპიტალური პროექტების შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილია ბიუჯეტის კანონზე თანდართულ „კაპიტალური პროექტების დანართში“. საყურადღებოა აღნიშნულ დოკუმენტში წარმოდგენილი ინფორმაციის სისრულესა და სიზუსტესთან დაკავშირებული შემდეგი საკითხები:

1. სახელმწიფო ბიუჯეტის ფარგლებში ხორციელდება ისეთი პროექტები,⁷⁹ რომლებიც თვისობრივად შესაბამისობაშია „საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევით“ განსაზღვრულ საინვესტიციო პროექტების კრიტერიუმებთან, მაგრამ არაა ასახული „კაპიტალური პროექტების დანართში“. აღსანიშნავია, რომ ქვემოთ მოცემული პროექტები არ იყო წარმოდგენილი არც 2020 წლის ბიუჯეტის კანონის „კაპიტალური პროექტების დანართში“, რაზეც შესაბამისი რეკომენდაცია გაიცა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წინა მოხსენებაში:

- „ირიგაციისა და დრენაჟის სისტემების გაუმჯობესება“ (31 06 03) (2020-2021 წლებში გაწეული ხარჯი - 47 მლნ ლარი) - მიზნად ისახავს საირიგაციო სისტემების რეაბილიტაციასა და მოდერნიზაციას. მათ შორის, სათავე ნაგებობების, მაგისტრალური არხების, პირველი და მეორე რიგის გამანაწილებელი არხებისა და შიდა სამეურნეო ქსელების აღდგენა-რეაბილიტაციას. ასევე, შპს „საქართველოს მელიორაციის“ ინსტიტუციურ გაძლიერებასა და თანამედროვე ტექნიკით აღჭურვას;
- „სოფლის მეურნეობის მოდერნიზაციის, ბაზარზე წვდომისა და მდგრადობის პროექტი“ (31 05 11 01 01) (2020-2021 წლებში გაწეული ხარჯი - 11 მლნ ლარი) - სხვა აქტივობებთან

⁷⁸ 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.

⁷⁹ აღნიშნულ პროექტებთან დაკავშირებით ინფორმაცია წარმოდგენილი „სახელმწიფო ბიუჯეტის დონორების დაფინანსებით განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების“ დოკუმენტსა და „პროგრამულ დანართში“ წარმოდგენილი ინფორმაციით,

ერთად, მიზნად ისახავს საირიგაციო სისტემების შიდა სამეურნეო ქსელის სარეაბილიტაციო სამუშაოებს, ნიადაგის აღდგენასა და დაცვას ნაპირსამაგრებისა და ქარსაცავების მეშვეობით.

2. 2020 წლის მსგავსად, 2021 წლის ბიუჯეტის კანონში ცვლილებების განხორციელებისას, მიუხედავად იმისა, რომ კაპიტალური პროექტების მნიშვნელოვან ნაწილს შეეცვალა დაფინანსება, არ მომხდარა „კაპიტალური პროექტების დანართის“ განახლება, რაც გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების კუთხით არსებულ ნაკლოვანებას წარმოადგენს. კერძოდ, ბიუჯეტის საბოლოო კანონის მიხედვით დაფინანსება შეეცვალა 24 პროექტს (ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონის დანართით წარმოდგენილი პროექტების 29%-ს) ჯამურად 400 მლნ ლარის ოდენობით; ასევე, კანონს დაემატა 3 ახალი პროექტი⁸⁰ ჯამური დაფინანსებით 90 მლნ ლარი, რაც შემდგომში დაზუსტებების შედეგად 138 მლნ ლარამდე გაიზარდა. ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებით, კაპიტალური პროექტების მთლიანი დაფინანსება შემცირდა ჯამურად 14 მლნ ლარით (0.5%-ით).

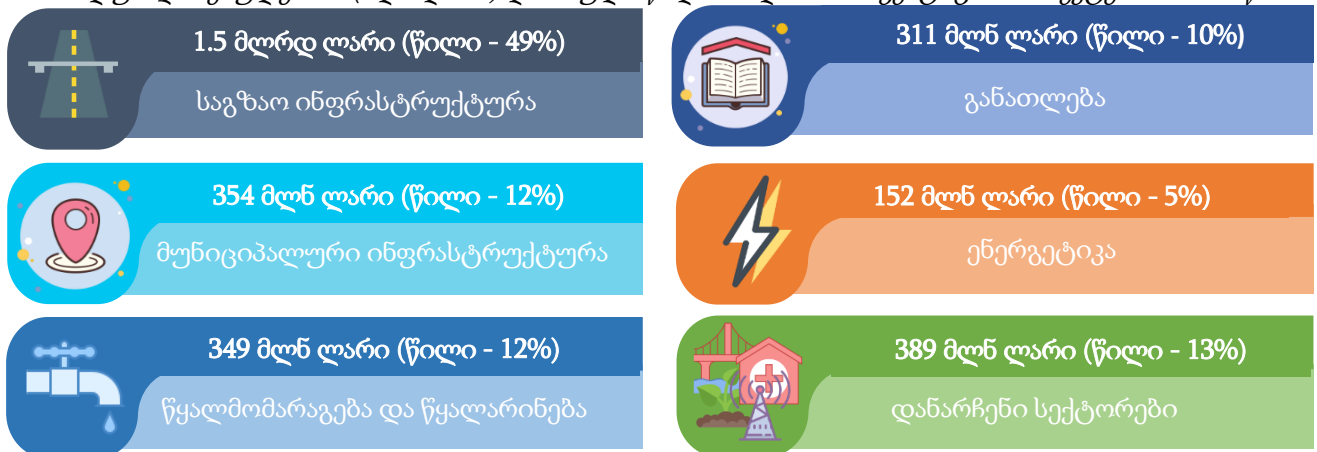


რაც შეეხება უშუალოდ საინვესტიციო პროექტებს, 2021 წელს მათზე⁸¹ მიმართულმა ჯამურმა დაფინანსებამ 3 მლრდ ლარი და გეგმის (3.1 მლრდ ლარი) 97% შეადგინა. საინვესტიციო პროექტების დარგობრივი კლასიფიკაციის ანალიზით ვლინდება, რომ განხორციელებული პროექტების ყველაზე მსხვილ კომპონენტებს საგზაო ინფრასტრუქტურის (49%), მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების (12%) და წყალმომარაგებისა და წყალარინების (12%) პროექტები წარმოადგენს. 2020 წელთან შედარებით, საინვესტიციო პროექტების მოცულობა გაიზარდა საგზაო ინფრასტრუქტურის, წყალმომარაგებისა და წყალარინების, განათლების, ენერგეტიკისა და დანარჩენი სექტორების მიმართულებით, მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის მიმართულებით კი შემცირდა.

⁸⁰ ქუთაისის საერთაშორისო აეროპორტთან (კოპიტნარი) სატრანსპორტო კვანძის მოწყობა (25 02 02 18); განახლებული რეგიონების პროგრამა (25 03 21); ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია III ფაზა (56 13 08).

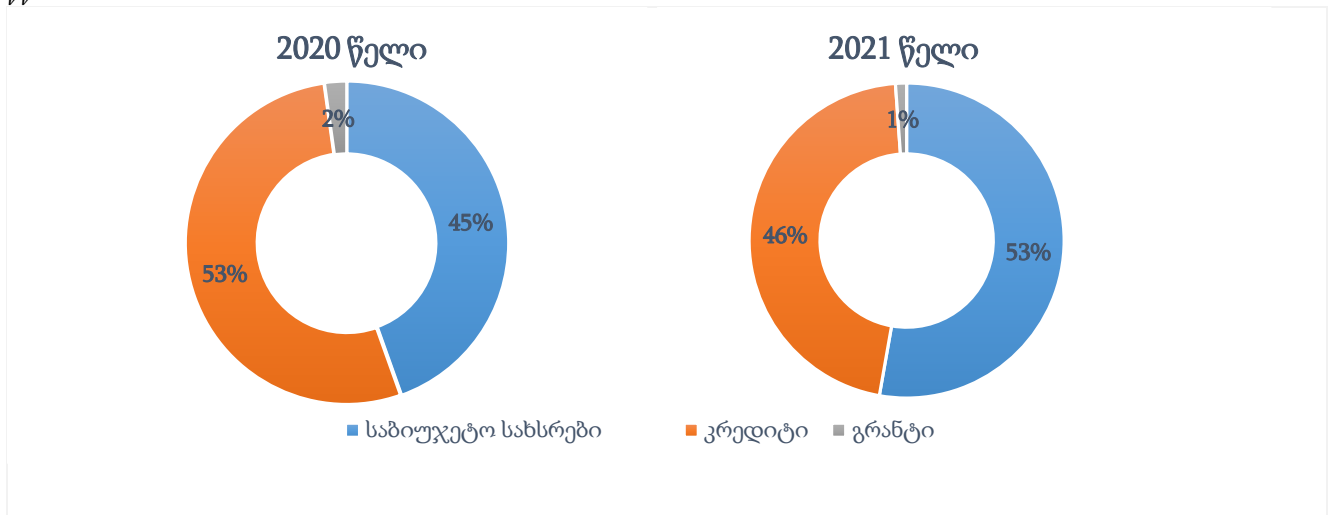
⁸¹ მონაცემები ეფუძნება „კაპიტალური პროექტების დანართს“ და „სახელმწიფო ბიუჯეტის დონორების დაფინანსებით განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების“ დოკუმენტში წარმოდგენილ ინფორმაციას.

დიაგრამა 35. საინვესტიციო პროექტების დარგობრივი კლასიფიკაცია, თითოეული დარგის მოცულობა ნომინალურ ღირებულებაში (მლნ ლარი) და %-ული წილი მთლიან საინვესტიციო პროექტებში - 2021 წ.



რაც შეეხება დაფინანსების წყაროებს, 2021 წელს დახარჯული თანხიდან 53%-ს საბიუჯეტო სახსრები შეადგენს, 46%-ს კრედიტები, 1%-ს კი გრანტები. 2020 წელთან შედარებით, საბიუჯეტო სახსრებით დაფინანსებული საინვესტიციო პროექტების წილი გაიზარდა, კრედიტითა და გრანტებით დაფინანსებული პროექტების წილი კი შემცირდა.

დიაგრამა 36. საინვესტიციო პროექტების დაფინანსების წყაროების წილი მთლიან ღირებულებაში - 2020-2021 წწ.

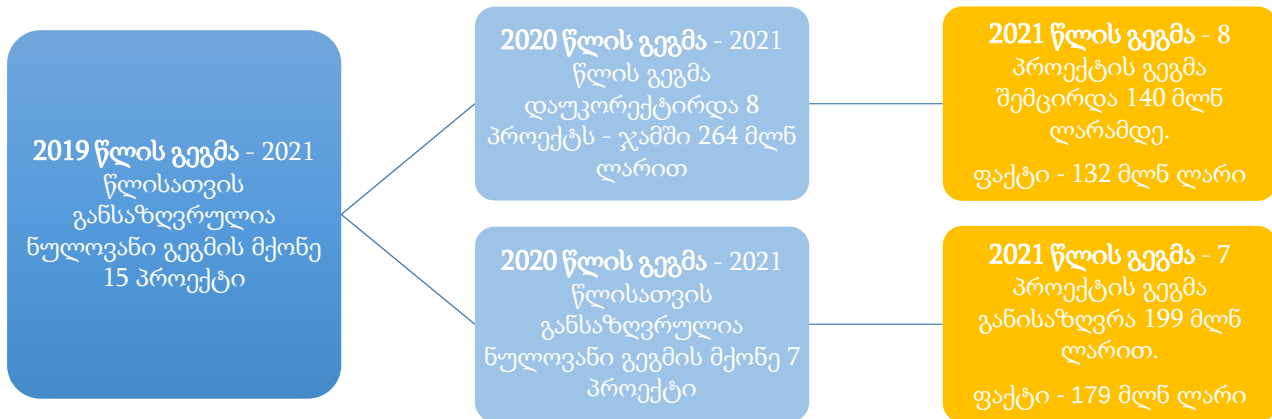


უშუალოდ პროექტების დონეზე, საინვესტიციო პროექტების⁸² მართვაში იდენტიფიცირებულ ნაკლოვანებას წარმოადგენს პროექტების გეგმების არსებითი ცვლილება, რაც დაგეგმვის პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს. კერძოდ, 2019, 2020 და 2021 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონებზე⁸³ თანდართულ „კაპიტალური პროექტების დანართებში“, 2021 წლისთვის პროექტებისთვის განსაზღვრული გეგმების შედარებით ირკვევა, რომ 2019 წელთან შედარებით, გეგმა 50%-ზე მეტით გაეზარდა 4 პროექტს და შეუმცირდა 18 პროექტს, ხოლო 2020 წელთან შედარებით, გეგმა 50%-ზე მეტით გაეზარდა 8 პროექტს და შეუმცირდა 19 პროექტს. ასევე, 2019 წელს

⁸² სტატისტიკა წარმოდგენილია კაპიტალური პროექტების დანართში მოცემული ინფრასტრუქტურული პროექტების შესახებ.

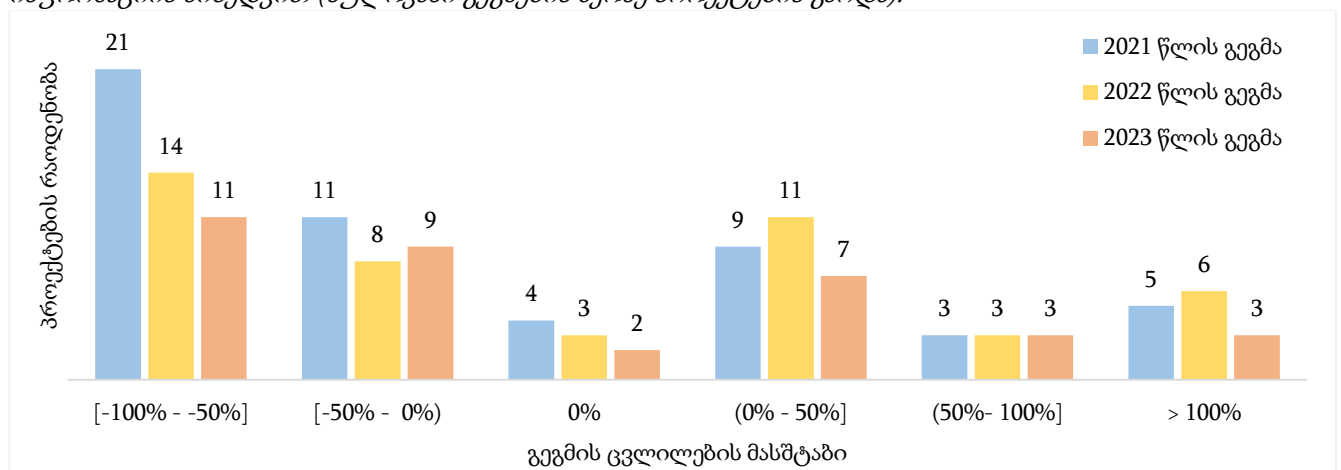
⁸³ ვინაიდან კაპიტალური პროექტების განახლებული დანართი ბიუჯეტის კანონის ცვლილების ფარგლებში წარმოდგენილი არ იქნა, სამივე წლის შემთხვევაში მოცემული მონაცემები ეყრდნობა ბიუჯეტის თავდაპირველ კანონებზე თანდართულ ინფორმაციას.

ნულოვანი გეგმის მქონე 15 პროექტიდან, 2020 წელს ნულოვანი გეგმა დარჩა 7 პროექტს, ხოლო 8 პროექტს დაუკორექტირდა და 264 მლნ ლარამდე გაეზარდა. აღნიშნული 8 პროექტის გეგმა 2021 წელს ისევ შეიცვალა და 140 მლნ ლარამდე შემცირდა, საიდანაც 7 პროექტის მიერ ათვისებულ იქნა 132 მლნ ლარი, ხოლო 1 პროექტის ფარგლებში თანხა არ ათვისებულა.⁸⁴ რაც შეეხება 7 პროექტს, რომელთაც 2019-2020 წლებში გეგმა ნული ჰქონდა, 2021 წელს მათზე გამოყოფილმა დაფინანსებამ 200 მლნ ლარი შეადგინა, საიდანაც ფაქტობრივად დაიხარჯა 179 მლნ ლარი.



ანალოგიური ტენდენცია შეინიშნება 2022 და 2023 წლების გეგმურ მაჩვენებლებთან დაკავშირებითაც. ქვემოთ წარმოდგენილ დიაგრამაზე მოცემულია 2021-2023 წლების საპროგნოზო მოცულობების პროცენტული ცვლილებები 2021 წელს, 2020 წელთან შედარებით.

დიაგრამა 37. 2021-2023 წლებისთვის საინვესტიციო პროექტების გეგმების ცვლილება იმავე წლებისთვის 2020 და 2021 წლების ბიუჯეტის კანონზე თანდართული „კაპიტალური პროექტების დანართში“ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით (ნულოვანი გეგმების მქონე პროექტების გარდა).



დაგეგმვის ეტაპზე არსებული ნაკლოვანებები გავლენას ახდენს პროექტების განხორციელების პროცესზე, რაც ხშირ შემთხვევაში, პროექტების ფარგლებში ათვისებული რესურსის ან ფაქტობრივი ხარჯის გეგმაზე მნიშვნელოვანი გადაჭარბებით გამოიხატება (დეტალური ინფორმაცია იხილეთ დანართ 3-ში). კერძოდ, აგრეგატულ დონეზე ათვისების მაღალი მაჩვენებლის მიუხედავად, ცალკეული პროექტების⁸⁵ შემთხვევაში ადგილი აქვს დაბალი ათვისების ტენდენციებს. 2021 წელს

⁸⁴ ბათუმის ავტობუსების პროექტი (56 13 03), გეგმა 8.8 მლნ ლარი.

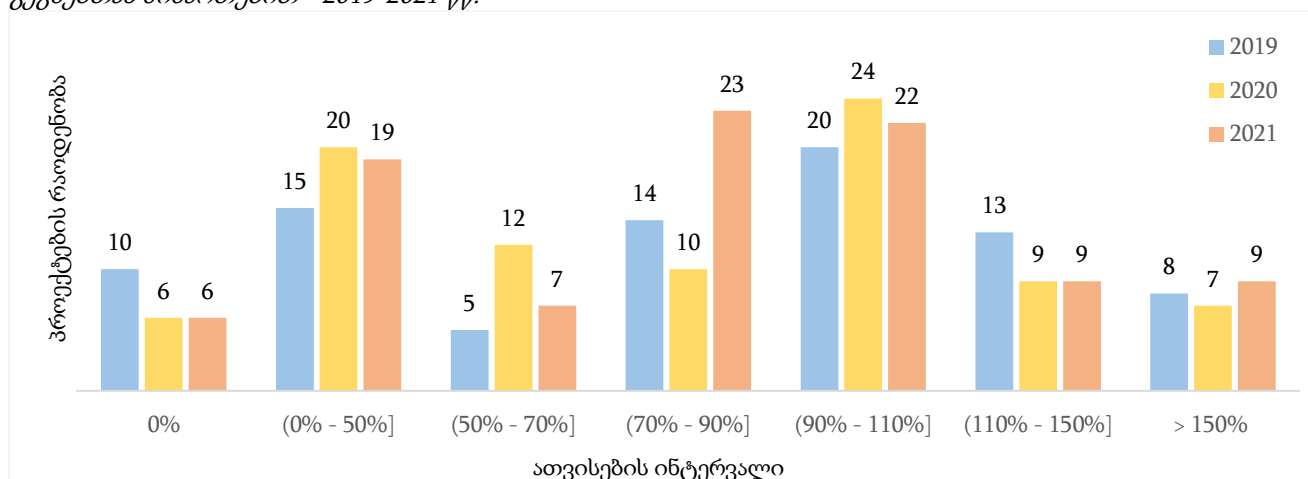
⁸⁵ სტატისტიკა ეყრდნობა კაპიტალური პროექტების დანართსა და საინვესტიციო პროექტების დოკუმენტში წარმოდგენილ პროექტებს.

გეგმის მქონე 95 პროექტიდან 32 პროექტის შემთხვევაში⁸⁶ ათვისებული იქნა გეგმის 70%-ზე ნაკლები. ამ პროექტებიდან 10 პროექტი⁸⁷ 2020 წელსაც დაბალი ათვისებით ხასიათდებოდა.

გამოყოფილი რესურსის დაბალი ათვისება განსაკუთრებით საყურადღებოა ისეთი საგარეო საკრედიტო რესურსით დაფინანსებული პროექტებისთვის, რომლებიც ითვალისწინებს ვალდებულების გადასახადს (Commitment Fee) კრედიტის ათვისებელ ნაწილზე,⁸⁸ რადგან პროექტის დაგეგმილზე დაგვიანებით განხორციელება იწვევს კრედიტის მომსახურების ხარჯების ზრდას.⁸⁹ 2021 წელს საგარეო წყაროებიდან მოზიდული საინვესტიციო კრედიტების ფარგლებში 60%-ზე დაბალი ათვისების 12 საინვესტიციო კრედიტის ფარგლებში სულ გადახდილი ვალდებულების გადასახადი 5.8 მლნ ლარს შეადგენს (დეტალური ინფორმაცია პროექტის შესრულების შესახებ იხ. დანართ 3-ში).

დაბალი ათვისების მქონე პროექტებთან ერთად, ასევე საყურადღებოა გეგმების გადაჭარბებით შესრულება. კერძოდ, გეგმაზე 50%-ზე მეტი ათვისებით ხასიათდება 9 პროექტი. გარდა ამისა, წლის განმავლობაში 8 პროექტის ფარგლებში, რომლებიც ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრული არ იყო, დახარჯული იქნა 148 მლნ ლარი.

დიაგრამა 38. საინვესტიციო პროექტების განაწილება ათვისების მაჩვენებლების მიხედვით დამტკიცებულ გეგმებთან მიმართებით - 2019-2021 წწ.⁹⁰



⁸⁶ გეგმასთან შესადარისობის მიზნით ფაქტობრივი მაჩვენებელი არ მოიცავს მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვებს ფარგლებში განხორციელებულ გადახდებს, ვინაიდან მათ არ გააჩნიათ გეგმური მაჩვენებელი და აისახება მხოლოდ ფაქტობრივად გაწეულ გადასახდელებში (საკასო ხარჯში).

⁸⁷ მაგალითები: 500 კვ ეგზ „წყალტუბო-ახალციხე-თორთუმი“ (KfW, EU-NIF) (24 14 03 01); ალგეთი-სადახლოს საავტომობილო გზის მშენებლობა-მოდერნიზაცია (EIB) (25 02 03 14); საცხოვრებლად ვარგისი ქალაქების საინვესტიციო პროგრამა (ADB) (25 03 07); მყარი ნარჩენების ინტეგრირებული მართვის პროგრამა II (კახეთი, სამეგრელო-ზემო სვანეთი) (KfW) (25 05 04); ინოვაციის, ინკლუზიურობის და ხარისხის პროექტი - საქართველო I2Q (WB) (25 07 03); სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვა (27 04 01); სამელიორაციო სისტემების რეაბილიტაცია და ტექნიკის შეძენა (31 06 01); დაცული ტერიტორიების განვითარება (CNF) (31 08 04); პროფესიული განათლება I (KfW) (32 14); თბილისის მყარი ნარჩენების მართვის პროექტი (EBRD) (56 13 04).

⁸⁸ საკრედიტო ხელშეკრულებით განსაზღვრული ჯამური თანხის ათვისებელ ნაწილზე.

⁸⁹ ვალდებულების გადასახადის გადახდა იწყება სესხის ეფექტურად გახდომის შემდეგ და ერიცხება კრედიტის ათვისებელ ნაწილზე, მიუხედავად იმისა მიმდინარეობს თუ არა სესხის ათვისება.

⁹⁰ გეგმასთან შესადარისობის მიზნით ფაქტობრივი მაჩვენებელი არ მოიცავს მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვებს ფარგლებში განხორციელებულ გადახდებს ვინაიდან მათ არ გააჩნიათ გეგმური მაჩვენებელი და აისახება მხოლოდ ფაქტობრივად გაწეულ გადასახდელებში (საკასო ხარჯში).

აღნიშნული ტენდენციების გამომწვევი მიზეზების ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა პროექტების სასიცოცხლო ციკლის სხვადასხვა ეტაპზე არსებული გამოწვევები, რაც უკავშირდება როგორც განმახორციელებელი ორგანიზაციების მიერ პროექტების მართვის პროცესში არსებულ ნაკლოვანებებს, ასევე ზოგ შემთხვევაში კონტრაქტორი კომპანიების მიერ საქმიანობის არასათანადოდ შესრულებას. განმახორციელებელი ორგანიზაციების მიერ პროექტების მართვის პროცესში იდენტიფიცირებულ ნაკლოვანებებს შორის საყურადღებოა (დეტალური ინფორმაცია იხილეთ დანართ 3-ში):

- ზოგიერთ შემთხვევაში, ადგილი აქვს პროექტის განმახორციელებელი ორგანიზაციის მხრიდან დონორი ორგანიზაციების მიერ პროექტის განსახორციელებლად წინასწარ განსაზღვრული პირობებისა და გარემოებების გაუთვალისწინებლობას, საპროექტო დოკუმენტაციის არასათანადო მომზადებას, რაც იწვევს პროექტში ცვლილებების შეტანის აუცილებლობას საპროექტო სამუშაოების დაწყების შემდგომ და აფერხებს პროექტების თავდაპირველად განსაზღვრული გეგმის მიხედვით განხორციელებას. აღნიშნული, თავის მხრივ, გამოიხატება ფაქტობრივი ხარჯების გეგმასთან მიმართებით ჩამორჩენით ან მასზე გადაჭარბებით;
- ზოგიერთ შემთხვევაში, ნაკლოვანებები შეინიშნება სატენდერო დოკუმენტაციის მომზადებისა და პრეტენდენტების შერჩევის პროცესში, რაც კონტრაქტორების მიერ სამუშაოების არასათანადო შესრულებასა და, ხშირ შემთხვევაში, ხელშეკრულების შეწყვეტაში აისახება;
- ზოგიერთი პროექტის შემთხვევაში, წლის განმავლობაში ბიუჯეტის კანონში შესული ცვლილებით გეგმების კორექტირების მიუხედავად, ფაქტობრივი დანახარჯები საბოლოო გეგმისაგან მაინც არსებითი გადახრით ხასიათდება, რაც ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებულ ხარვეზსა და, ხშირ შემთხვევაში, რესურსების დაუსაბუთებელ მოთხოვნაზე მიუთითებს.

რეკომენდაციები:

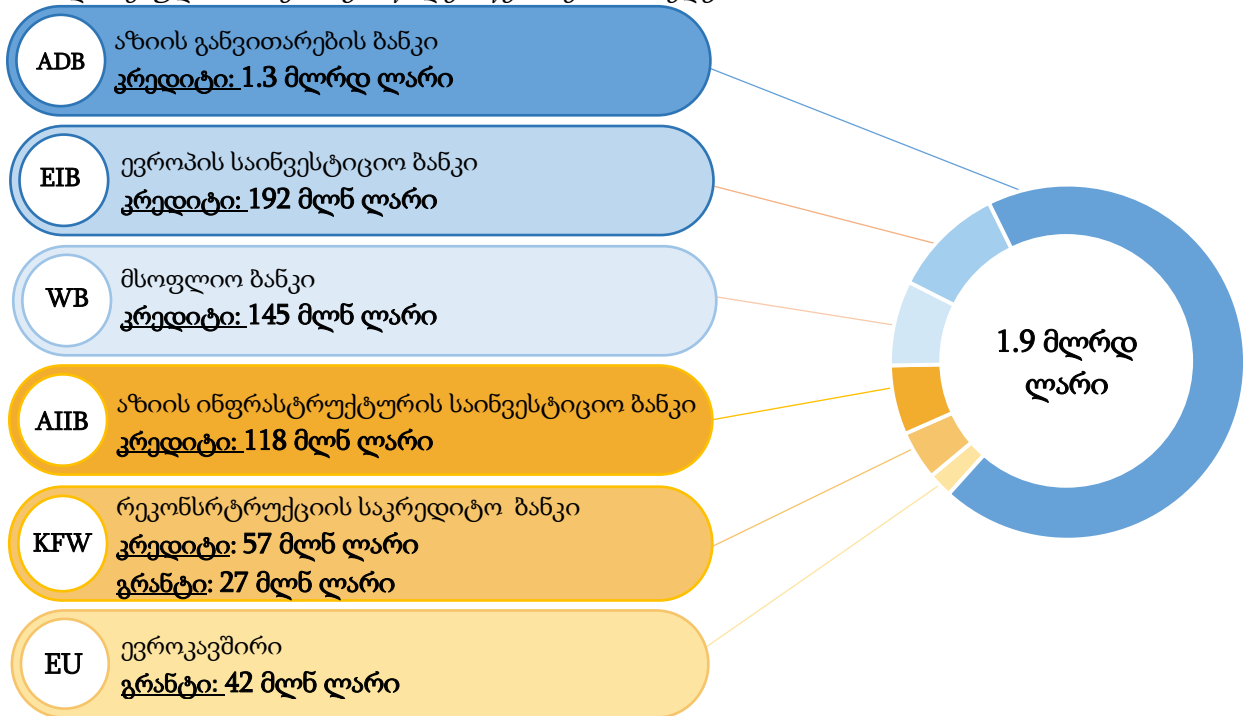
ფინანსთა სამინისტროს:

- მიზანშეწონილია, კაპიტალური პროექტების შესრულების მდგომარეობის შესახებ მეთოდოლოგიით განსაზღვრული პერიოდული ანგარიშების მომზადება და მათი წარმოდგენა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ ანგარიშებთან ერთად.

4.3 პანდემიის საპასუხოდ გატარებული ღონისძიებები

2021 წელს პანდემიის საპასუხოდ გასატარებელი ღონისძიებების დაფინანსების მიზნით საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებიდან მობილიზებულ იქნა 1.9 მლრდ ლარი. მათ შორის, 1.8 მლრდ ლარი კრედიტის, ხოლო 69 მლნ ლარი გრანტის სახით.

დიაგრამა 39. 2021 წელს პანდემიის საპასუხოდ გასატარებელი ღონისძიებების დაფინანსების მიზნით მობილიზებული თანხების განაწილება წყაროების მიხედვით.



დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს თან ახლავს „საქართველოში ახალი კორონავირუსის COVID-19 გავრცელება და მასზე ფისკალური პოლიტიკის პასუხების“ დოკუმენტი, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას 2020-2021 წლებში საერთაშორისო დონორებიდან მობილიზებული თანხების ჯამურ ოდენობასთან დაკავშირებით. თუმცა აღნიშნული დოკუმენტი არ იძლევა ინფორმაციას 2020 და 2021 წლებში მობილიზებული თანხების მოცულობის შესახებ ერთმანეთისგან გამიჯნულად.

2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით, პანდემიასთან დაკავშირებული ანტიკრიზისული გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიებების დაფინანსებისთვის გამოიყო 2.3 მლრდ ლარი. ბიუჯეტის კანონში ივლისში განხორციელებული ცვლილებით, დაფინანსების მოცულობა 22.8%-ით გაიზარდა, 2.8 მლრდ ლარამდე. ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული მეორე ცვლილებით კი პანდემიის საპასუხოდ გასატარებელი ღონისძიებების დაფინანსების გეგმური მაჩვენებელი 3.2 მლრდ ლარს გაუტოლდა. ამ ღონისძიებებზე ფაქტობრივად დახარჯულმა თანხამ ჯამურად 4.1 მლრდ ლარი შეადგინა (საბოლოო გეგმის 129%).⁹¹ მათ შორის:

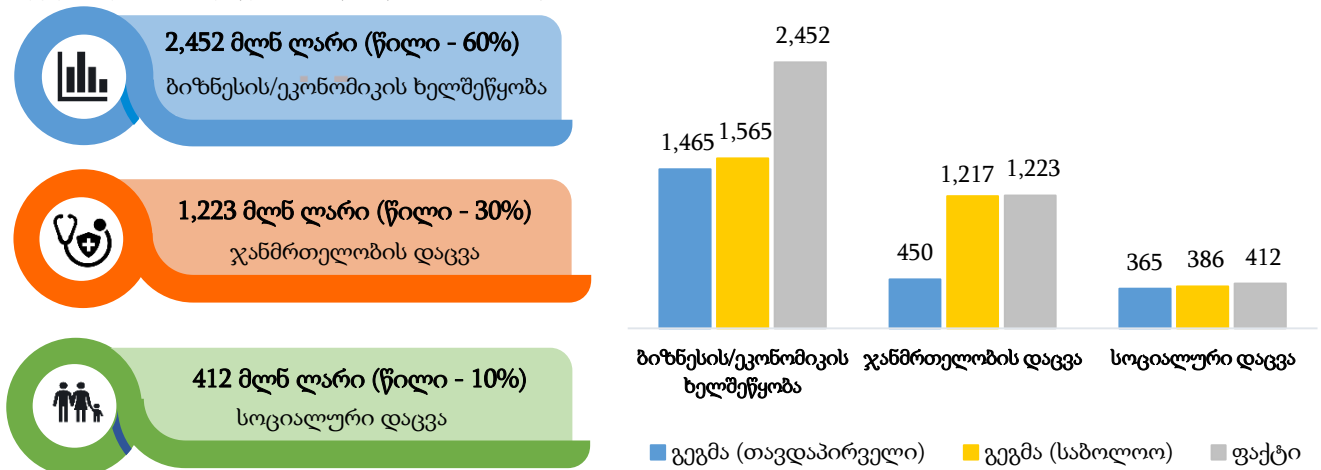
- 1.9 მლრდ ლარი პანდემიის საპასუხოდ გასატარებელი ღონისძიებების დაფინანსების მიზნით აისახა სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელებში (დეტალური ინფორმაცია იხილეთ დანართ 4-ში);
- ბიზნესისთვის უკან დაბრუნებულ იქნა ზედმეტად გადახდილი გადასახადების (დღგ-ს) თანხა 1.9 მლრდ ლარის ოდენობით;

⁹¹ გეგმაზე გადაჭარბება ძირითადად გამოწვეულია საგადასახადო ზედმეტობის (დღგ-ის) დაბრუნების დაგეგმილზე მაღალი მაჩვენებლით. კერძოდ, ბიუჯეტის კანონით გათვალისწინებული იყო 1 მლრდ ლარამდე ზედმეტობის დაბრუნება, ხოლო ფაქტობრივად დაბრუნებულმა თანხამ 1.9 მლრდ ლარი შეადგინა (გეგმურ მაჩვენებლებში აღნიშნული თანხა ასახულია 1 მლრდ ლარის ოდენობით).

- საშემოსავლო და ქონების გადასახადებზე დაწესებულმა საგადასახადო შეღავათებმა, ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, ჯამურად 261 მლნ ლარი შეადგინა.

ლონისძიებების პაკეტში, მიმართულებების მიხედვით ყველაზე დიდ ნაწილს ბიზნესის/ეკონომიკის ხელშეწყობის ღონისძიებები წარმოადგენს.

დიაგრამა 40. პანდემიის საპასუხოდ გატარებული ღონისძიებების გეგმური და ფაქტობრივი მაჩვენებლები სექტორების მიხედვით (მლნ ლარი) – 2021 წ.



4.4 საჯარო სამართლისა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები

ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის სსიპ/ა(ა)იპ-ების ნაერთ ბალანსში⁹² ასახული საწყისი ნაშთი არსებითად შესაბამისობაშია 2020 წლის ნაერთი ბალანსის საბოლოო ნაშთის მაჩვენებელთან. არსებული გადახრები, როგორც ინდივიდუალურ, ასევე აგრეგატულ დონეზე უმნიშვნელოა.⁹³

მიუხედავად ამისა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში სსიპ/ა(ა)იპ-ების შესახებ ინფორმაციის ანგარიშგებასთან დაკავშირებით კვლავ შეინიშნება გარკვეული ნაკლოვანებები. კერძოდ, მიზანშეწონილია, ნაერთი ბალანსის დოკუმენტში ინფორმაცია წარმოდგენილი იყოს ინდივიდუალური სსიპ/ა(ა)იპ-ის შემოსულობების/გადასახდელების შესახებ, მათი ფორმირების წყაროების⁹⁴ მიხედვით. მონაცემებთან დაკავშირებული ზემოხსენებული შეზღუდვიდან გამომდინარე, ვერ ხერხდება სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული და ათვისებული რესურსების სრული ანალიზი. შესაბამისად, ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე წარმოდგენილია ინფორმაცია უწყებების მიერ კანონმდებლობით ნებადართული საკუთარი შემოსავლებისა და ამ შემოსავლებიდან გაწეული ხარჯების შესახებ, სახელმწიფო ბიუჯეტთან კონსოლიდაციის გარეშე.⁹⁵

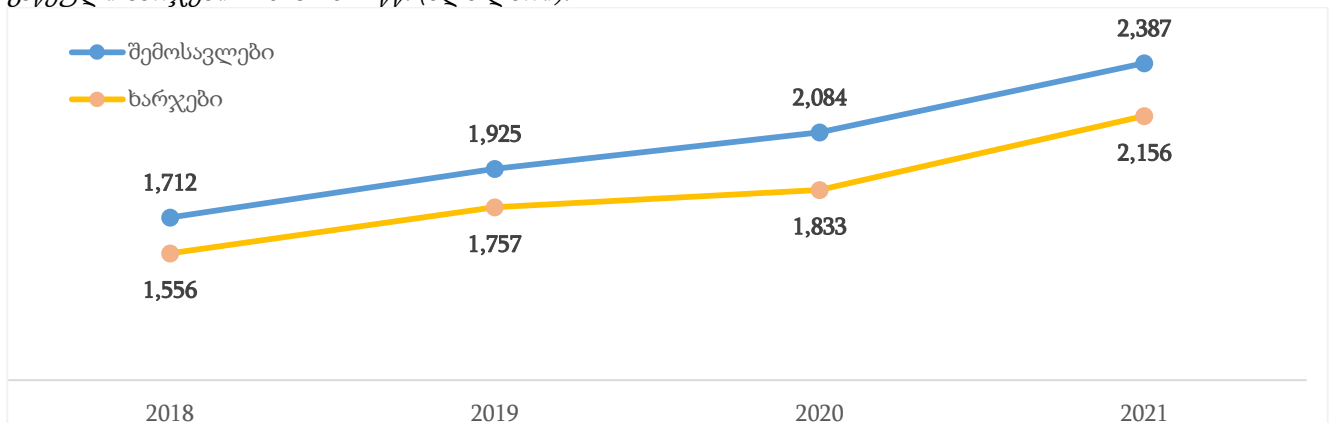
⁹² საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების კანონმდებლობით ნებადართული სხვა (საკუთარი) შემოსავლების/გადასახდელების ნაერთი ბალანსი.

⁹³ 2020 წლის ბოლოსა და 2021 წლის დასაწყისში არსებულ ნაშთებს შორის ცდომილება 136 ათასი ლარის ტოლია.

⁹⁴ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და კანონმდებლობით ნებადართული საკუთარი საქმიანობიდან მიღებული.

⁹⁵ წარმოდგენილი ინფორმაცია უშუალოდ სსიპ-ების საკუთარი შემოსავლების და საკუთარი შემოსავლების ფარგლებში გაწეული ხარჯების გარდა ასევე მოიცავს მოსწავლეთა ვაუჩერული დაფინანსებისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებულ თანხას და აღნიშნულის ფარგლებში გაწეულ ხარჯს; სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ცენტრალური ბიუჯეტის სსიპ/ა(ა)იპ-ებზე გაცემულ მიმდინარე და კაპიტალურ გრანტებს და აღნიშნულის ფარგლებში გაწეულ ხარჯებს;

დიაგრამა 41. სსიპ/ა(ა)იპ-ების კანონმდებლობით ნებადართული საკუთარი შემოსავლები და მათ ფარგლებში გაწეული ხარჯები - 2018-2021 წწ. (მლნ ლარი).



2020 წელთან შედარებით, ჯამურად, სსიპ/ა(ა)იპ-ების საკუთარი შემოსავლები გაიზარდა 303 მლნ ლარით და 2.4 მლრდ ლარი შეადგინა, ხოლო ხარჯები გაიზარდა 323 მლნ ლარით და 2.2 მლრდ ლარს გაუტოლდა.

გასული წლების მსგავსად, 2021 წელს საყურადღებოა სსიპ/ა(ა)იპ-ების შემოსავლებისა და ხარჯების დაგეგმვასთან დაკავშირებული შემდეგი საკითხები:⁹⁶

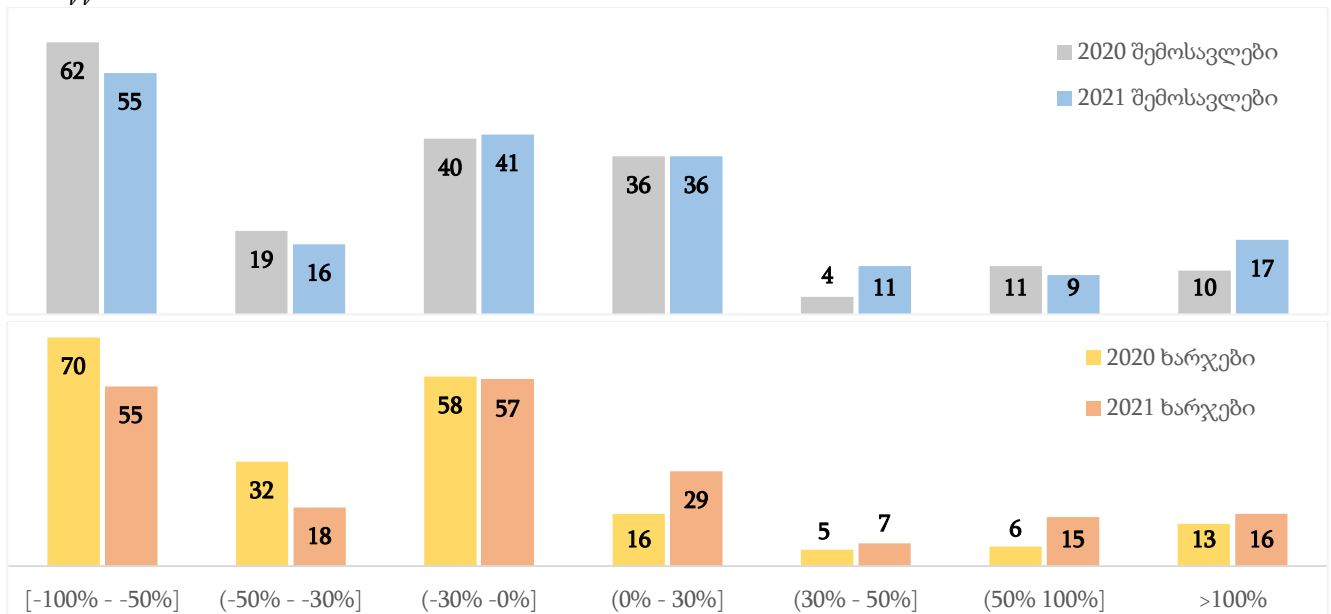
- 17 უწყების მიერ როგორც საკუთარი შემოსავლები, ასევე მათ ფარგლებში გაწეული ხარჯები ნულოვანი მაჩვენებლით დაიგეგმა. ფაქტობრივად მობილიზებულმა შემოსავლებმა კი ჯამურად 11 მლნ ლარი, ხოლო ხარჯებმა 29 მლნ ლარი შეადგინა;
- 12 უწყების მიერ დაგეგმილი იყო მხოლოდ ხარჯების გაწევა, ხოლო საკუთარი შემოსავლები ნულოვანი მაჩვენებლით დაიგეგმა. წლის ბოლოს ჯამურად მობილიზებული თანხა 53 მლნ ლარს გაუტოლდა;
- 2 უწყების შემთხვევაში დაგეგმილი იყო მხოლოდ შემოსავლების მობილიზება, ხოლო საკუთარი სახსრებიდან ხარჯების გაწევა დაგეგმილი არ ყოფილა. წლის ბოლოს საკუთარი შემოსავლებით დაფინანსებული ხარჯების ოდენობამ 23 მლნ ლარი შეადგინა.

საყურადღებოა, რომ ზოგიერთი ორგანიზაციის შემთხვევაში შემოსავლებისა და ხარჯების ნულოვანი ოდენობით დაგეგმვას და შემდეგ ფაქტობრივად მობილიზებას/გაწევას განმეორებითი ხასიათი გააჩნია. კერძოდ, ზემოაღნიშნული 17 უწყებიდან, რომელთა მიერ 2021 წელს შემოსავლები და ხარჯები ნულოვანი მაჩვენებლით დაიგეგმა, 6-ის შემთხვევაში, 2020 წელსაც ანალოგიურ ტენდენციას ჰქონდა ადგილი. ასევე, 12 უწყებიდან, რომელთა მიერ მხოლოდ ხარჯების გაწევა დაიგეგმა და საკუთარი შემოსავლების გეგმა ნულს გაუტოლდა, 9 ორგანიზაციის შემთხვევაში ანალოგიური ფაქტი დაფიქსირდა 2020 წელს.

სსიპ/ა(ა)იპ-ებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში გრანტების სახით მიმართულ თანხებს. სახელმწიფო ბიუჯეტთან კონსოლიდაციის გარეშე აღნიშნული თანხები კლასიფიცირდება როგორც სსიპ/ა(ა)იპ-ების საკუთარი შემოსავლები და მათ ფარგლებში გაწეული ხარჯები.

⁹⁶ ანალიზი არ მოიცავს საქართველოს საპატრიარქოს დაქვემდებარებაში მყოფი სსიპ/ა(ა)იპ-ების და რესურსცენტრების მონაცემებს ვინაიდან საპატრიარქოს დაქვემდებარებაში მყოფი სსიპ/ა(ა)იპ-ები არ არიან წარმოდგენილი სსიპ/ა(ა)იპ-ების კანონმდებლობით ნებადართული შემოსულობების/გადასახდელების ნაერთი ბალანსის დოკუმენტში, ხოლო რესურსცენტრების საკუთარი შემოსავლების უდიდეს ნაწილს წარმოადგენს მოსწავლეთა ვაუჩერული დაფინანსებისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებულ თანხები, რომელიც რესურსცენტრების საკუთარ შემოსავლად კლასიფიცირდება. ამასთანავე, მაჩვენებლები არ მოიცავს „გრანტების“ მუხლით მიღებულ შემოსავლებს.

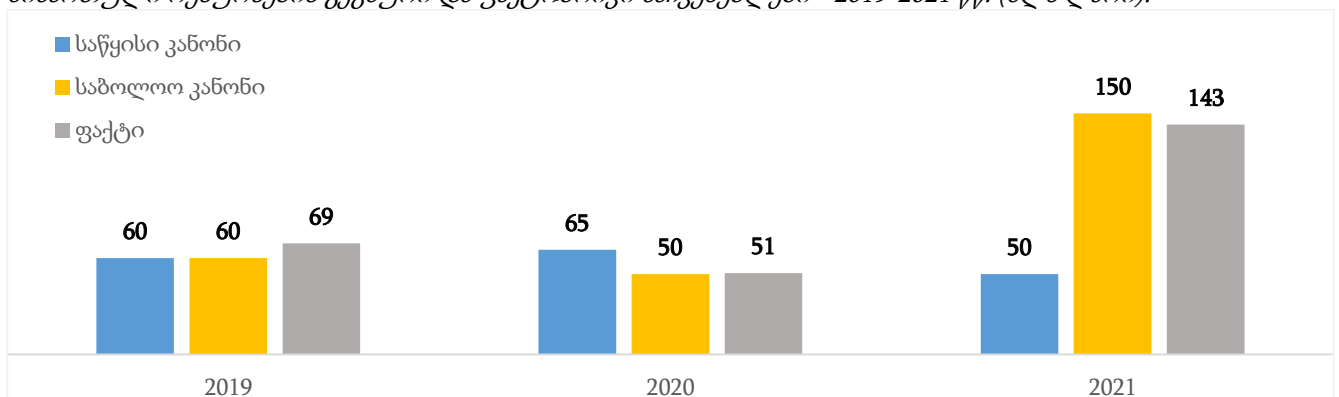
დიაგრამა 42. სსიპ/ა(ა)იპ-ების განაწილება საკუთარი შემოსავლებისა და ხარჯების ფაქტობრივ და გეგმურ მაჩვენებლებს შორის %-ული გადახრების მიხედვით. დიაპაზონი აჩვენებს ფაქტობრივ და გეგმურ მაჩვენებლებს შორის არსებულ %-ულ სხვაობას, ხოლო რიცხვები - შესაბამისი უწყებების ოდენობას - 2020-2021 წწ.⁹⁷



გეგმურ და ფაქტობრივ მაჩვენებლებს შორის არსებული გადახრების სიხშირისა და მასშტაბის გათვალისწინებით, რაც რიგ შემთხვევებში, სისტემატურ ხასიათს ატარებს, მიზანშეწონილია, უწყებების მიერ დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს საკუთარი შემოსავლებისა და ხარჯების დაგეგმვის ეტაპზე რეალისტური პროგნოზების განსაზღვრისათვის. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წინა წლების მოხსენებებშიც.

2021 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში 40 სსიპ/ა(ა)იპ-ის⁹⁸ მიერ გრანტების სახით ჯამურად 143.4 მლნ ლარი მიიღარა, რაც ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის (150 მლნ ლარი) 95.6%-ია.

დიაგრამა 43. სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ მიღებული საკუთარი შემოსავლებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართული რესურსების გეგმური და ფაქტობრივი მაჩვენებლები - 2019-2021 წწ. (მლნ ლარი).



⁹⁷ დიაგრამაზე წარმოდგენილი 2021 წლის სსიპ/ა(ა)იპ-ების რაოდენობა შემოსავლების ანალიზში 12-ით ნაკლებია ხარჯების ანალიზისგან, 2020 წლის შემთხვევაში კი 18-ით, რადგან მათი შემოსავლები ნულოვანი ოდენობით იყო დაგეგმილი.

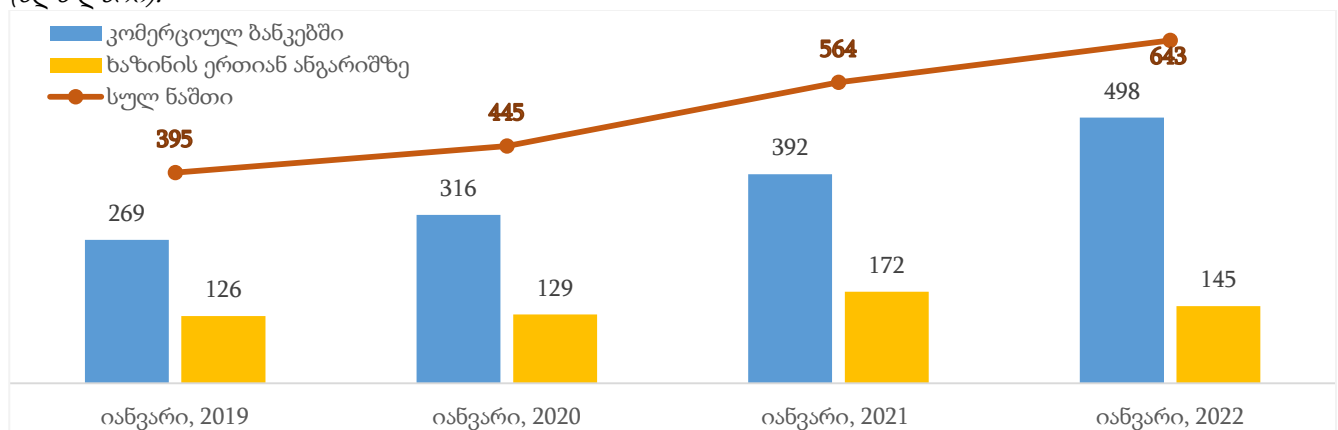
⁹⁸ 2017 წლიდან, იმ სსიპ-ებს, რომელთა წლიური შემოსავალი ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსების გარდა აღემატება 1 მლნ ლარს, დაევალებათ საკუთარი შემოსავლის არანაკლებ 10%-ის მიმართვა სახელმწიფო ბიუჯეტში.

დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ ამ კუთხით გათვალისწინებულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გასული წლების მოხსენებებში გაცემული რეკომენდაცია. კერძოდ, 2021 წელს სსიპ/ა(ა)იპ-ებიდან ბიუჯეტში მობილიზებული თანხის მნიშვნელოვანი ზრდის მთავარი მიზეზი საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებაა, რომლის მიხედვითაც, 8 სსიპ-ს⁹⁹ დაევალა საკუთარ ანგარიშებზე არსებული თავისუფალი ნაშთიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში 66 მლნ ლარის მიმართვა, მუნიციპალიტეტებში ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების დასაფინანსებლად.¹⁰⁰

საყურადღებოა, რომ 18 საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ ბიუჯეტში თანხა არასრულად მიიმართა, ჯამურად 6.7 მლნ ლარის ოდენობით. მათ შორის, 6 უწყების¹⁰¹ შემთხვევაში, ბიუჯეტში ინდივიდუალურად მიუმართავი რესურსი 100 ათასი ლარი ან მეტია,¹⁰² რაც ჯამურად 6.4 მლნ ლარს შეადგენს. აქედან სამი ორგანიზაციის შემთხვევაში აღგილი ჰქონდა ნაშთის ზრდას, ჯამურად 11 მლნ ლარის ოდენობით.

რაც შეეხება სსიპ/ა(ა)იპ-ების ნაშთების მოცულობას, იგი ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება. კერძოდ, ხაზინის მონაცემებით 2022 წლის დასაწყისში, სსიპ/ა(ა)იპ-ების განკარგვაში არსებული მთლიანი ნაშთი 79 მლნ ლარით გაიზარდა 2021 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით და 643 მლნ ლარი შეადგინა, საიდანაც 498 მლნ ლარი განთავსებულია კომერციულ ბანკებში.

დიაგრამა 44. სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ კომერციულ ბანკებსა და ხაზინის ერთიან ანგარიშზე არსებული ნაშთი (მლნ ლარი).



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

⁹⁹ 2021 წლის 29 ნოემბრის საქართველოს მთავრობის N 2098 განკარგულების თანახმად, 8 სსიპ-ს დაევალა საკუთარ ანგარიშზე არსებული თავისუფალი ნაშთის სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართვა:

სსიპ - აკრედიტაციის ერთიანი ეროვნული ორგანო - აკრედიტაციის ცენტრი - 1 მლნ ლარი;

სსიპ - წიაღის ეროვნული სააგენტო - 11 მლნ ლარი;

სსიპ - სახმელეთო ტრანსპორტის სააგენტო - 12 მლნ ლარი;

სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო - 10 მლნ ლარი;

სსიპ - აღსრულების ეროვნული ბიურო - 5 მლნ ლარი;

სსიპ - საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური - 4 მლნ ლარი;

სსიპ - საქართველოს ინტელექტუალური საკუთრების ეროვნული ცენტრი „საქპატენტი“ - 18 მლნ ლარი;

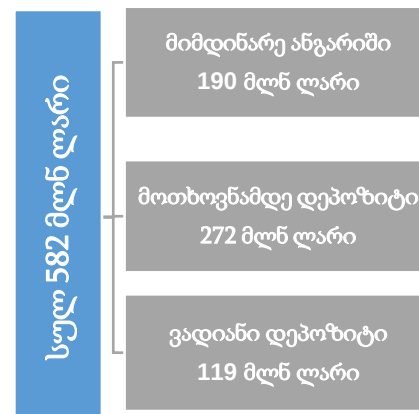
სსიპ - სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო - 5 მლნ ლარი.

¹⁰⁰ საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 26 აპრილის N 185 დადგენილება „სახელმწიფო პროგრამის - განახლებული რეგიონების“ დამტკიცების შესახებ.

¹⁰¹ სსიპ - იუსტიციის სახლი, სსიპ - საქართველოს ეროვნული არქივი, სსიპ - საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი, სსიპ - სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო, სსიპ - ციფრული მმართველობის სააგენტო, სსიპ - სახელმწიფო სამხედრო სამეცნიერო-ტექნიკური ცენტრი „დედტა“.

¹⁰² მათ შორის, სსიპ - ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს მიერ საერთოდ არ მიიმართა თანხა ბიუჯეტში, 1.9 მლნ ლარის მოცულობით.

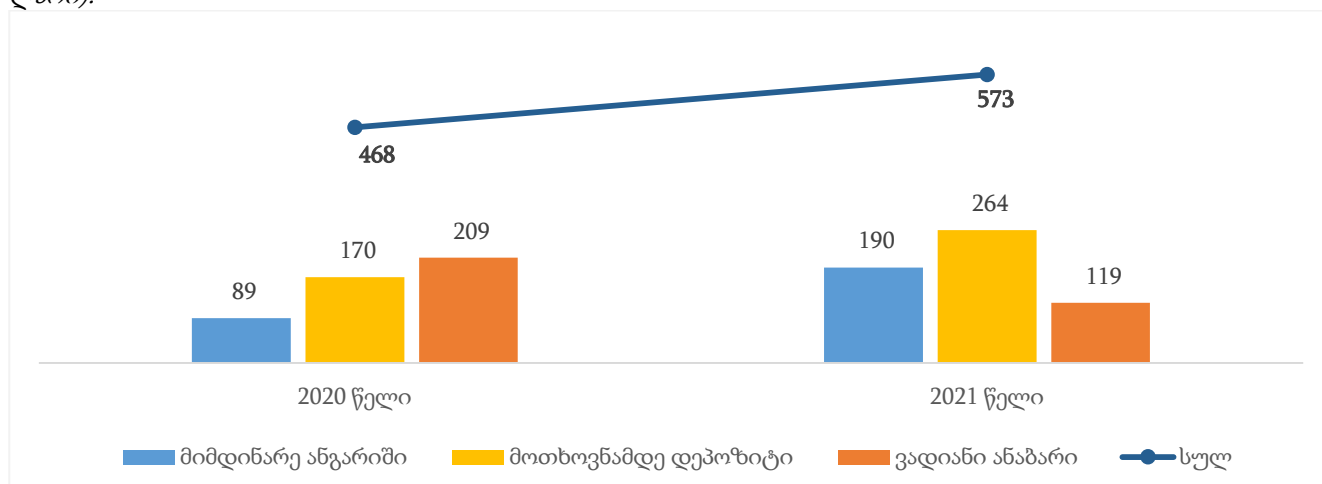
აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შესწავლილი 72 ორგანიზაციის შემთხვევაში, კომერციული ბანკების მიმდინარე და სადეპოზიტო ანგარიშებზე განთავსებულმა ჯამურმა ფულადმა რესურსმა, 2021 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, 582 მლნ ლარი შეადგინა. მათ შორის, ვადიანი დეპოზიტების მოცულობა 119 მლნ ლარია, საიდანაც 1 წლით ან/და ნაკლები ვადით განთავსებულია 19 მლნ ლარი, 1 წელზე მეტი ვადით კი 100 მლნ ლარი.



აღნიშნული 72 ორგანიზაციიდან 40-ის შემთხვევაში დეპოზიტები შესწავლილი იქნა 2021 და 2020 წლების ჭრილში.

შედეგად, აღნიშნული უწყებების დეპოზიტების ჯამური მაჩვენებელი 2020 წელთან შედარებით გაზრდილია 113 მლნ ლარით, თუმცა ვადიანი დეპოზიტების მოცულობა შემცირებულია 90 მლნ ლარით.

დიაგრამა 45. შესწავლილი 40 საბიუჯეტო ორგანიზაციის დეპოზიტების ტენდენცია 2020-2021 წლებში (მლნ ლარი).

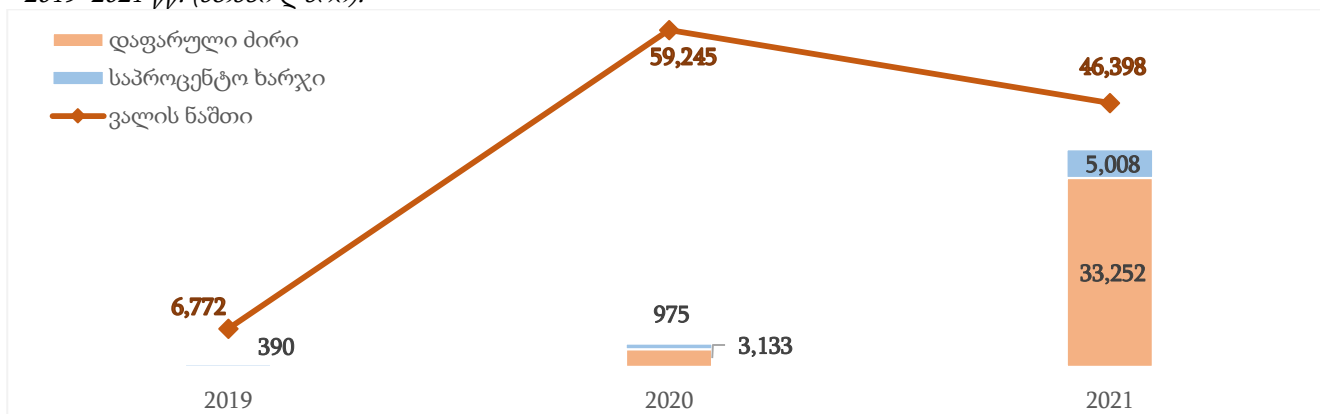


საჯარო უწყებების მიერ კომერციული ბანკების დეპოზიტებზე განთავსებული თავისუფალი ფულადი სახსრების მოცულობიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, გაგრძელდეს მუშაობა გამოუყენებელი ფულადი სახსრების იდენტიფიცირებასა და მათ მიმართვაზე სახელმწიფო პროდუქტების/სერვისების შექმნის ან/და გაუმჯობესების მიმართულებით.

2019 წლიდან მნიშვნელოვნად გაიზარდა სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ კომერციული ბანკებიდან აღებული სესხების მოცულობა. 2021 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, სესხით სარგებლობს 4 ორგანიზაცია,¹⁰³ რომლის ჯამური ოდენობა 46 მლნ ლარს შეადგენს. დეტალური ინფორმაცია სესხების ტენდენციისა და მათ დაფარვაზე გაწეული ხარჯების შესახებ წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.

¹⁰³ სსიპ - საზოგადოებრივი მაუწყებელი; ა(ა)იპ - ახალქალაქისა და კუმურდოს ეპარქიის სასწავლო ცენტრი; სსიპ - ქ. თბილისის ზ. ფალიაშვილის სახელობის ოპერისა და ბალეტის პროფესიული სახელმწიფო თეატრი; ა(ა)იპ - სპორტული კლუბი არმია.

დიაგრამა 46. საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ სესხის სახით არსებული ვალი და მისი დაფარვის დინამიკა - 2019-2021 წწ. (ათასი ლარი).



5. ფინანსური აქტივების მართვა

2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით ფინანსური აქტივების ზრდის გეგმური მაჩვენებელი 403 მლნ ლარით, ხოლო ფინანსური აქტივების კლება - 1.8 მლრდ ლარით განისაზღვრა. დეკემბერში, ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებებით, „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი 317 მლნ ლარამდე შემცირდა (86 მლნ ლარით; 21.3%-ით), ხოლო „ფინანსური აქტივების კლების“ მუხლი 1.9 მლრდ ლარამდე გაიზარდა (131 მლნ ლარით; 7.4%-ით).

ფაქტობრივი მონაცემებით, 2021 წელს ფინანსური აქტივების ზრდამ 323 მლნ ლარი შეადგინა და 2.0%-ით (6.3 მლნ ლარით) გადააჭარბა საბოლოო გეგმით განსაზღვრულ მაჩვენებელს. რაც შეეხება ფინანსური აქტივების კლებას, ფაქტობრივი მაჩვენებელი 1.6 მლრდ ლარს გაუტოლდა და 16.5%-ით (314 მლნ ლარით) ჩამორჩა გეგმას. აღნიშნული განაპირობა ვალუტა და დეპოზიტების კომპონენტის გეგმასთან მიმართებით 16%-ით (267 მლნ ლარით) და სესხების კომპონენტის 23%-ით (49 მლნ ლარით) ჩამორჩენამ.

ცხრილი 6. ფინანსური აქტივების შესახებ მონაცემები (მლნ ლარი).

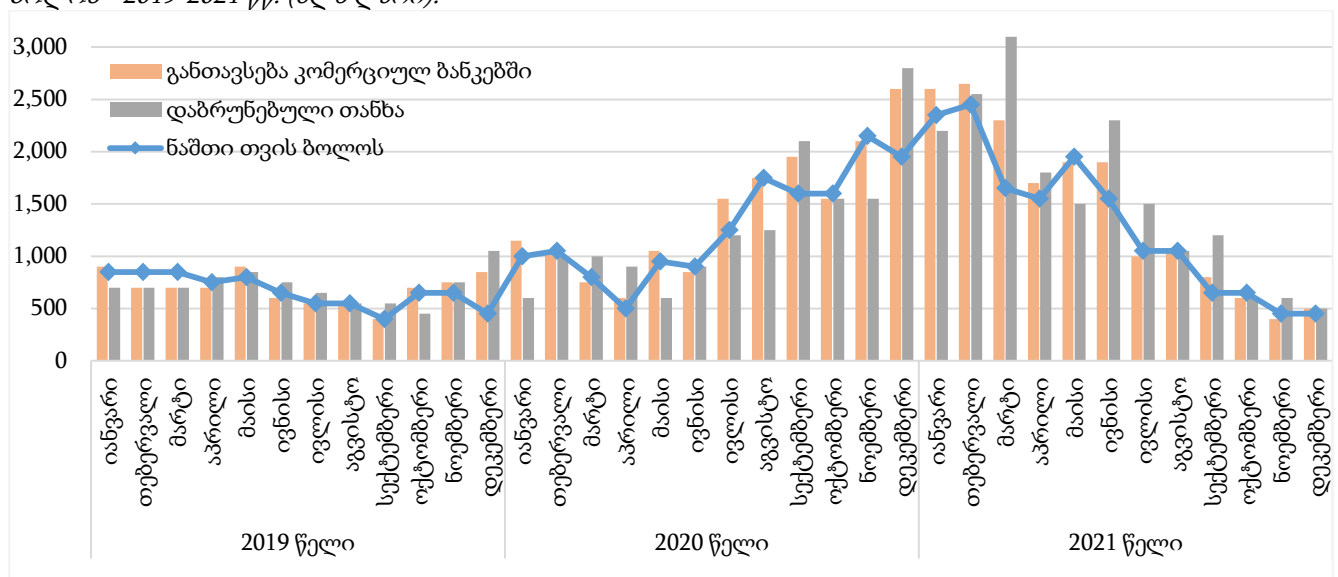
	2020 ფაქტი (1)	2021 ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონი (2)	2021 ბიუჯეტის საბოლოო კანონი (3)	2021 ფაქტი (4)	(4)/(2) %	(4)/(3) %
ფინანსური აქტივების ზრდა	2,245	403	317	323	80%	102%
ვალუტა და დეპოზიტები	1,868	-	-	-	0%	0%
სესხები	378	403	317	323	80%	102%
ფინანსური აქტივების კლება	163	1,776	1,907	1,593	90%	84%
ვალუტა და დეპოზიტები	-	1,626	1,697	1,430	88%	84%
სესხები	163	150	210	161	107%	77%
აქციები და სხვა კაპიტალი	-	-	-	2		
ფინანსური აქტივების ცვლილება	2,082	-1,459	-1,590	-1,270	87%	80%

5.1 ვალუტა და დეპოზიტები

2021 წლის დასაწყისში სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთი 2.3 მლრდ ლარს შეადგენდა. 2021 წელს აღნიშნული კომპონენტის (შემდგომში - ბიუჯეტის ნაშთი) კლების მაჩვენებელმა¹⁰⁴ 1.4 მლრდ ლარი შეადგინა და 267 მლნ ლარით (15.7%-ით) ჩამორჩა სახელმწიფო ბიუჯეტის საბოლოო კანონით განსაზღვრულ ნაშთის ცვლილების გეგმურ მაჩვენებელს (1.7 მლრდ ლარი).¹⁰⁵ შედეგად, წლის ბოლოს ბიუჯეტის ნაშთის მოცულობა 882 მლნ ლარს გაუტოლდა. საყურადღებოა, რომ 2021 წლის ნოემბრის ბოლოს მდგომარეობით სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთი 597.3 მლნ ლარს შეადგენდა, საიდანაც 594.3 მლნ ლარი კომერციული ბანკების ათ წლიან სადეპოზიტო სერტიფიკატებში განთავსებული რესურსია.

2021 წლის განმავლობაში ბიუჯეტის ნაშთის შემცირების პარალელურად ასევე კლებადი ტენდენციით ხასიათდებოდა ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახურის მიერ კომერციულ ბანკებში განთავსებული დეპოზიტების მაჩვენებელი და 2020 წლის ბოლო არსებული 1.95 მლრდ ლარიდან 450 მლნ ლარამდე შემცირდა. 2021 წელს განთავსებული დეპოზიტების საშუალო ვადიანობამ 30.8 დღე შეადგინა, საიდანაც ძირითად ნაწილს ერთ თვემდე ვადიანობის, საშუალოდ 25.6 დღიანი, დეპოზიტები წარმოადგენდა.¹⁰⁶ წლის ბოლოს დეპოზიტების პორტფელში არსებული 450 მლნ ლარის ოდენობის ნაშთის¹⁰⁷ დარჩენილმა საშუალო ვადიანობამ 23 დღე შეადგინა. დეპოზიტებიდან 2021 წელს მიღებული საპროცენტო შემოსავლის მოცულობა 111 მლნ ლარს გაუტოლდა.

დიაგრამა 47. აუქციონის გზით კომერციულ ბანკებში განთავსებული ნაშთის მოცულობა ყოველი თვის ბოლოს - 2019-2021 წწ. (მლნ ლარი).



¹⁰⁴ ფინანსური აქტივების „ვალუტა და დეპოზიტების“ მუხლის მაჩვენებელი წარმოადგენს მიმდინარე წლის ბიუჯეტის ნაშთის ცვლილებას, რომელიც განისაზღვრება როგორც, შესაბამისი ბიუჯეტის ანგარიშზე შესაბამისი პერიოდისათვის არსებული ფულადი სახსრების გამოყენება ან დაგროვება.

¹⁰⁵ ბიუჯეტის ნაშთის ცვლილების გეგმური მაჩვენებლისგან ჩამორჩენა ძირითადად გამოწვეულია შემოსულობების ცალკეული კომპონენტების გეგმურ მაჩვენებელზე გადაჭარბებით, რის შედეგადაც ნაშთის გამოყენების საჭიროება შემცირდა.

¹⁰⁶ 2020 წლის განმავლობაში განთავსებული დეპოზიტების საშუალო ვადიანობა 32.2 დღეს შეადგენდა.

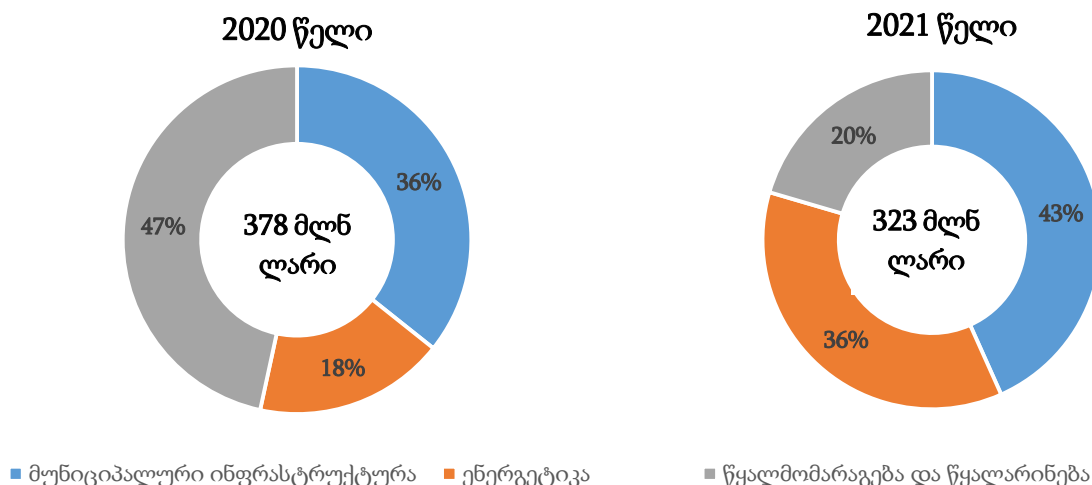
¹⁰⁷ დეპოზიტების ნაშთიდან 50 მლნ ლარი განთავსებულია 6 თვიან დეპოზიტებში, ხოლო 400 მლნ ლარი 1 თვემდე ვადიანობის დეპოზიტებში.

გარდა მოკლევადიანი დეპოზიტებისა, მთავრობის განკარგულების საფუძველზე,¹⁰⁸ ეკონომიკის გრძელვადიანი საკრედიტო რესურსით უზრუნველყოფის მიზნით, 2020 წლის ივნისსა და ივლისში, კომერციული ბანკების სადეპოზიტო სერთიფიკატებში განთავსდა 594.3 მლნ ლარი, რომლის ვადაც 2028 წლის იანვარში იწურება. შესაბამისად, 2021 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, მთავრობის მიერ კომერციულ ბანკებში განთავსებული დეპოზიტების ჯამურმა მოცულობამ 1.04 მლრდ ლარი შეადგინა.

5.2 სესხები

2021 წელს სხვადასხვა საინვესტიციო პროექტის განსახორციელებლად, საგარეო წყაროებიდან აღებული საკრედიტო რესურსიდან გადასესხდა 323.2 მლნ ლარი, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე 54.5 მლნ ლარით (14.4%-ით) ნაკლებია. გადასესხებული თანხების ძირითადი ნაწილი (43%) მიიღმართა მუნიციპალური ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად.

დიაგრამა 48. საგარეო წყაროებიდან გადასესხებული კრედიტების მიზნობრიობა - 2020-2021 წწ.

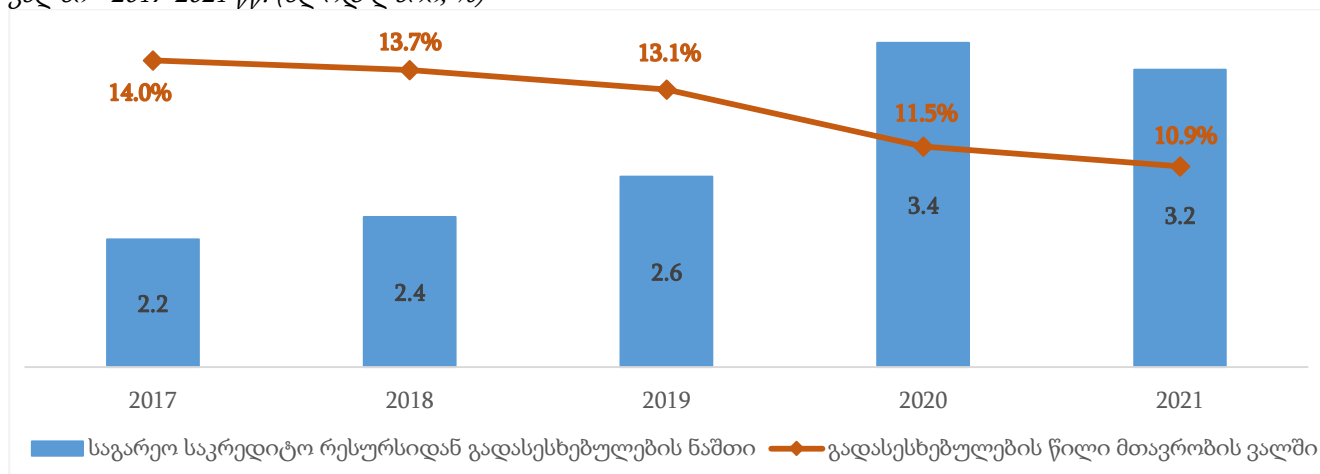


2021 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხების (შემდგომში - გადასესხებები) მთლიანი პორტფელის მოცულობა 3.2 მლრდ ლარს შეადგენს და 2017 წელთან შედარებით 1.0 მლრდ ლარით (44%-ით) არის გაზრდილი. პორტფელში აღირიცხება 69 სესხი, საიდანაც 16 მათგანი რესტრუქტურირებულია.¹⁰⁹

¹⁰⁸ მთავრობის 2020 წლის 22 მაისის N 845 განკარგულება.

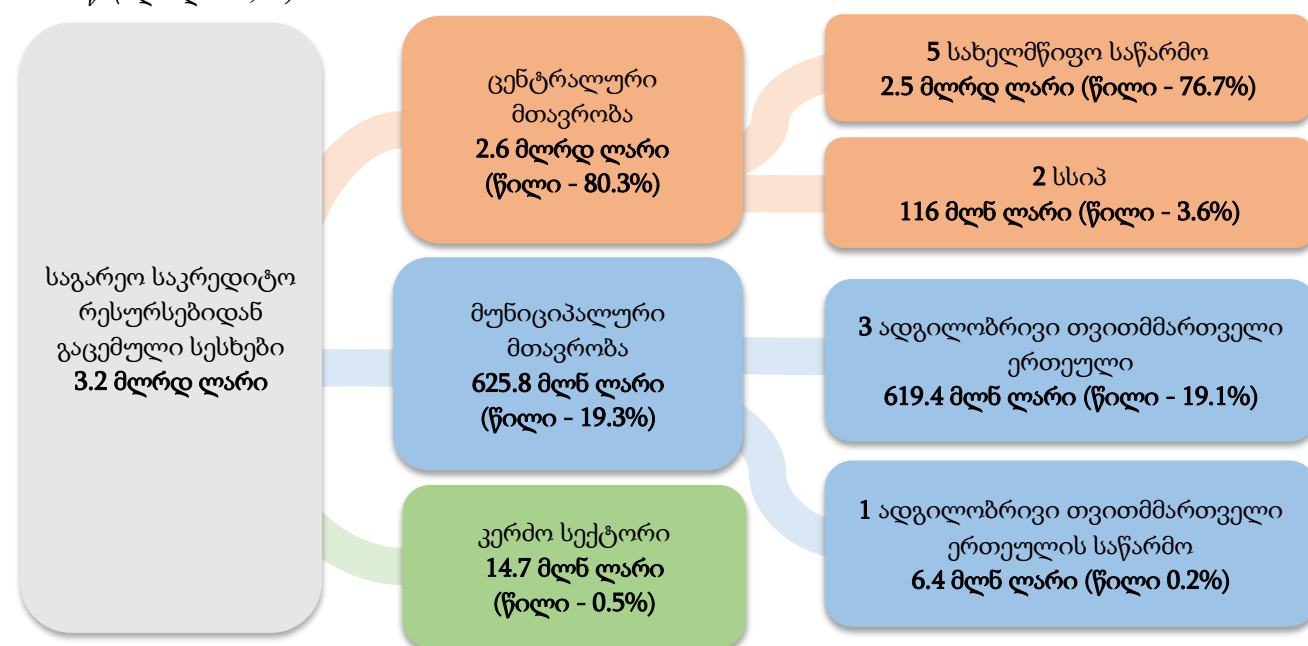
¹⁰⁹ აღნიშნულ რესტრუქტურირებულ სესხებში ერთიანდება ვადადაუმდგარი სესხები, რომლის გადავადებასაც ახორციელებს ფინანსთა სამინისტრო ბენეფიციარის ფინანსური მდგომარეობის გაუარესების შემთხვევაში.

დიაგრამა 49. საგარეო საკრედიტო რესურსიდან გაცემული სესხების დინამიკა და მათი წილი მთავრობის ვალში - 2017-2021 წწ. (მლრდ ლარი, %)



საგარეო წყაროებიდან მიღებული კრედიტების გადასესხება ხორციელდება მთავრობის მიერ განსაზღვრული პროექტების განსახორციელებლად. არსებულ პორტფელში ბენეფიციარებს (მსესხებლებს) წარმოადგენენ ცენტრალური მთავრობის ორგანიზაციები (80.3%), მუნიციპალური ერთეულები (19.3%) და კერძო სექტორში მოქმედი საწარმოები¹¹⁰ (0.5 %).

დიაგრამა 50. საგარეო საკრედიტო რესურსიდან გაცემული სესხების სტრუქტურა ბენეფიციარების მიხედვით - 2021 წ. (მლნ ლარი, %)



საგარეო საკრედიტო რესურსებიდან გაცემული სესხების მოცულობის 76.7%-ის (2.5 მლრდ ლარი) ბენეფიციარს 5 სახელმწიფო საწარმო¹¹¹ წარმოადგენს. მათგან სამი¹¹² ეკონომიკისა და მდგრადი

¹¹⁰ შპს „GWP“ - 0.3 მლნ ლარი; სს „პროგრესი“ - 1.6 მლნ ლარი; შპს „ხრამკესი-2“ - 12.8 მლნ ლარი.

¹¹¹ სს „საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა“, შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“, შპს „ენგურპესი“, შპს „საქაერონავიგაცია“, შპს „საქართველოს მყარი ნარჩენების მართვის კომპანია“.

¹¹² სს „საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა“, შპს „ენგურპესი“, შპს „საქაერონავიგაცია“.

განვითარების სამინისტროს, ხოლო ორი¹¹³ რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს კონტროლის ქვეშ იმყოფება. აღნიშნულ საწარმოებზე 2021 წელს ჯამურად 184.3 მლნ ლარის გადასესხება განხორციელდა, ხოლო გადასესხებული კრედიტების ძირითადი თანხის დაფარვაზე საწარმოებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში მიიმართა 126 მლნ ლარი. ბენეფიციართა მეორე მნიშვნელოვან ჯგუფს ავტონომიური რესპუბლიკები და მუნიციპალიტეტები წარმოადგენს. კერძოდ, აჭარის ფინანსთა სამინისტროზე, ბათუმის მერიასა და თბილისის მერიაზე გადასესხებული თანხების ნაშთი 619.4 მლნ ლარს შეადგენს.

საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე გაცემული სესხების პორტფელის მართვის საკითხების შესწავლისას, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ იდენტიფიცირებული იქნა ნაკლოვანებები, რომლებიც ძირითადად პორტფელთან დაკავშირებულ საკრედიტო/სავალუტო რისკებსა და მათი მართვის საკითხებს უკავშირდება.

სახელმწიფო ბიუჯეტისთვის, საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხების ნაწილში ძირითად გამოწვევას საკრედიტო რისკი წარმოადგენს, რომლის რეალიზების ეფექტი განსაკუთრებით გაიზარდა პანდემიის პერიოდში. საკრედიტო რისკების რეალიზება, ერთი მხრივ, სესხების რესტრუქტურისაში, ხოლო მეორე მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადასესხებების მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯების არაპირდაპირი ფორმით გაწევაში ვლინდება.

2020-2021 წლებში ბენეფიციარების¹¹⁴ მიერ ქვესასესხო ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული ძირითადი თანხის დაფარვის გადავადების მოთხოვნით 249.2 მლნ ლარის მოცულობის 13 სესხის რესტრუქტურირება განხორციელდა. 2021 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, რესტრუქტურირებული სესხების ნაშთი 504.9 მლნ ლარსა და ჯამურად გადასესხებული კრედიტების 15.6%-ს გაუტოლდა. იმის გათვალისწინებით, რომ ქვესასესხო ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შეუსრულებლობის ან/და გადავადების შემთხვევაში, ძირითადი სასესხო ხელშეკრულების ფარგლებში აღებული ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხორციელდება, სესხების რესტრუქტურისაში ბიუჯეტისადმი დამატებითი წნეხის წყაროს წარმოადგენს.

საყურადღებოა, რომ სესხების რესტრუქტურირების პროცესში შეინიშნება არაერთგვაროვანი მიდგომა. კერძოდ, ზოგიერთ შემთხვევაში, ბენეფიციარის მოთხოვნის საფუძველზე, ვალდებულებები შესაძლოა გადავადდეს მის რესტრუქტურირებულ სესხად დარეგისტრირების გარეშე.¹¹⁵ აღნიშნული თავის მხრივ გადასესხებულების პორტფელში საკრედიტო რისკების მატერიალიზაციის ხარისხის სრულფასოვნად შეფასებას ზღუდავს.

მნიშვნელოვანი საკრედიტო რისკები იჩენს თავს სახელმწიფო საწარმოებზე გადასესხების ნაწილშიც. კერძოდ, გადასესხებული თანხების ბენეფიციარი ხუთი საწარმოსთვის, IMF-ის მეთოდოლოგიაზე დაყრდნობით შეფასებული ზოგადი რისკ-პროფილის შესახებ ინფორმაციის

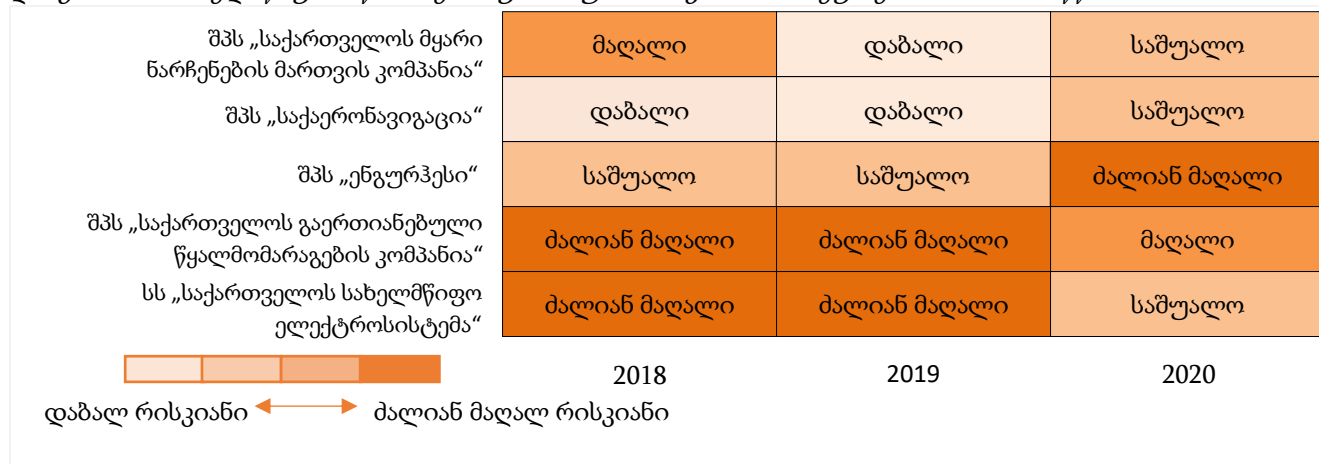
¹¹³ შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“; შპს „საქართველოს მყარი ნარჩენების მართვის კომპანია“.

¹¹⁴ შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“ - 167.4 მლნ ლარი; შპს „ენგურჰესი“ - 48.1 მლნ ლარი; ბათუმის მერია - 33.7 მლნ ლარი.

¹¹⁵ მაგალითად, საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 30 დეკემბრის N 2635 განკარგულებით შპს „ენერგოტრანს“-ის მაღალი ძაბვის ელექტროგადამცემი ხაზების პროექტის სესხისთვის განხორციელდა ფინანსური ვალდებულებების გადავადება (2.6 მლნ ევრო), სესხის რესტრუქტურირების გარეშე.

წარმოდგენა ხდება ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტში.

დიაგრამა 51. სახელმწიფო საწარმოების ფინანსური რისკიანობის შეფასება - 2018-2020 წწ.



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

ფისკალური რისკების ანალიზის უახლესი დოკუმენტის მიხედვით,¹¹⁶ 2020 წლის ბოლოს მდგომარეობით, ხუთი საწარმოდან ორი საშუალოზე მაღალი რისკიანობით ხასიათდებოდა, ხოლო სამი - საშუალო რისკიანობით. აღნიშნულ საწარმოებს წინა წლებშიც რისკიანობის მსგავსი პროფილი ჰქონდათ. საწარმოთა რისკიანობის მოცემული დონე, ქვესასესხო ხელშეკრულებით მათზე დაკისრებული ვალდებულებების მომსახურების შესაძლებლობას გარკვეულწილად ზღუდავს.

ვალდებულებების მომსახურების შეზღუდული შესაძლებლობის მაგალითს წარმოადგენს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი ორივე საწარმო, რომლებმაც 2021 წელს ქვესასესხო ხელშეკრულებებით განსაზღვრული ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვის მიზნით სახელმწიფო ბიუჯეტში ჯამურად მიმართეს 15.6 მლნ ლარი, თუმცა ამავდროულად, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან წარმოექმნათ ჯამში 74 მლნ ლარის მიღების საჭიროება,¹¹⁷ ძირითადად საოპერაციო ხარჯების დაფინანსების მიზნით. აღნიშნული ფაქტი, საწარმოების შეზღუდულ გადახდისუნარიანობასა და ვალდებულებების მომსახურების პროცესში სამინისტროს არაპირდაპირი ფორმით მონაწილეობაზე მიუთითებს. ანალოგიურ ფაქტებს ადგილი ჰქონდა გასულ წლებშიც.¹¹⁸

რაც შეეხება სავალუტო რისკს, მისი რეალიზების ძირითადი წყაროა უცხოურ ვალუტაში მოზიდული სახსრების ეროვნულ ვალუტაში გადასესხება. მიუხედავად იმისა, რომ გადასესხება უმეტეს შემთხვევაში ძირითადი სასესხო ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ვალუტაში ხორციელდება, არსებულ პორტფელში ფიქსირდება უცხოურ ვალუტაში აღებული სესხების ეროვნულ ვალუტაში

¹¹⁶ ფისკალური რისკების დოკუმენტი, 2021 წლის ნოემბერი.

¹¹⁷ სახელმწიფო ბიუჯეტის „სუბსიდიების“ მუხლით შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“ დაფინანსდა 60 მლნ ლარით, ხოლო შპს „საქართველოს მყარი ნარჩენების მართვის კომპანია“ - 14 მლნ ლარით.

¹¹⁸ მაგალითად, შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიაზე“ გადასესხებული კრედიტის დასაფარად 2020 წელს კომპანიამ ბიუჯეტში მიმართა 65.8 მლნ ლარი. აღნიშნული თანხიდან 30 მლნ ლარი რეალურად დაიფარა არა კომპანიის, არამედ რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ, კომპანიისთვის აღნიშნული ვალდებულების დაფარვის მიზნით გადაცემული თანხით.

გადასესხების შემთხვევებიც¹¹⁹. მაგალითად, 2020 წელს სსიპ - საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდს საქართველოში ურბანული ტრანსპორტის გაუმჯობესების პროგრამასთან დაკავშირებით ქვესასესხო ხელშეკრულების ფარგლებში გადაეცა 17.0 მლნ ევროს ეკვივალენტი ლარში.¹²⁰ თავის მხრივ, მუნიციპალური განვითარების ფონდი აღნიშნული რესურსის გადასესხებას ახორციელებს სხვადასხვა მუნიციპალიტეტებზე. შედეგად, სავალუტო რისკი მუნიციპალიტეტებს უმცირდებათ, თუმცა ამავდროულად ეზრდება სახელმწიფო ბიუჯეტს.

საყურადღებოა, რომ ბოლო წლებში საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე გაცემული სესხების პორტფელის მნიშვნელოვანი ზრდის მიუხედავად, არ არსებობს პორტფელის მართვასთან დაკავშირებული ფორმალურად განსაზღვრული ერთიანი პოლიტიკა, რაც გარკვეულ შემთხვევებში არაერთგვაროვან და ნაკლებად გამჭვირვალე მიდგომებს წარმოშობს. ასეთი დოკუმენტის არსებობას მოითხოვს მსოფლიო ბანკის „ვალის მართვის ეფექტიანობის შეფასების სახელმძღვანელო“ (DeMPA).¹²¹

მსგავსი ტიპის პოლიტიკის დოკუმენტის არსებობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმისა და საჯარო სექტორში ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (IPSAS) დანერგვის პარალელურად. სტანდარტი აღნიშნული ხასიათის ფინანსური აქტივებისთვის ყოველი საანგარიშგებო პერიოდის ბოლოს მოითხოვს მისი გაუფასურების მდგომარეობის შეფასებას შესაბამის კრიტერიუმებზე დაყრდნობით და ფინანსურ ანგარიშგებაში წარმოდგენას გაუფასურების ზარალის გათვალისწინებით,¹²² რაც განსაკუთრებით აქტუალურია საკრედიტო რისკების მატერიალიზაციის კონტექსტში.

საგარეო წყაროებიდან გადასესხებული კრედიტების სიღრმისეულად შესწავლის მიზნით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2016 წელს ჩაატარა „საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხების მართვის“ ეფექტიანობის აუდიტი,¹²³ სადაც ზემოაღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები. რეკომენდაციების ნაწილი ამ დრომდე შეუსრულებელია.

რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის შიდა რესურსებიდან გაცემულ სესხებს, მათი დინამიკის ანალიზით ვლინდება მართვის ეფექტიანობასთან დაკავშირებული ხარვეზები.¹²⁴ 2021 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, საბიუჯეტო სესხების (მოქმედი სესხები) სახით სულ გაცემულია 189.6 მლნ ლარი, რომლებზეც 31 დეკემბრის მდგომარეობით დარიცხული ჯამური დავალიანება 401 მლნ ლარს შეადგენს. აღსანიშნავია, რომ 174 სესხიდან ვადაგადაცილებამია 90 სესხი (51.7%), რომლებზეც დარიცხული დავალიანების 54%-ს პირგასამტეხლო წარმოადგენს, ხოლო 39%-ს - სესხის ძირითანა.

¹¹⁹ 2017 წელს განხორციელდა სსიპ „საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდისთვის“ საქართველოში მყარი ნარჩენების პროექტთან დაკავშირებით გადაცემული 10.0 მლნ ევროს ოდენობის სესხის გალარება, რომლის ეკვივალენტმა ლარში 27.9 მლნ ლარი შეადგინა.

¹²⁰ 2020 წლის 7 დეკემბრის ცვლილებით სესხის დაზუსტებული თანხა შეადგენს 19 მლნ ევროს ეკვივალენტს ლარში.

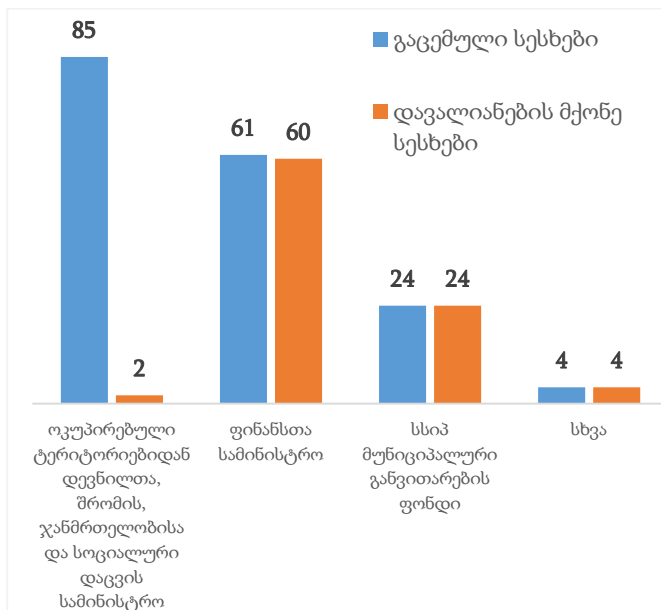
¹²¹ DPI-10 (2) – გადასესხებული კრედიტების გაცემის დოკუმენტირებული პოლიტიკისა და პროცედურების ხელმისაწვდომობა.

¹²² ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტი 29 „ფინანსური ინსტრუმენტები: აღიარება და შეფასება“. პარაგრაფები 67-79.

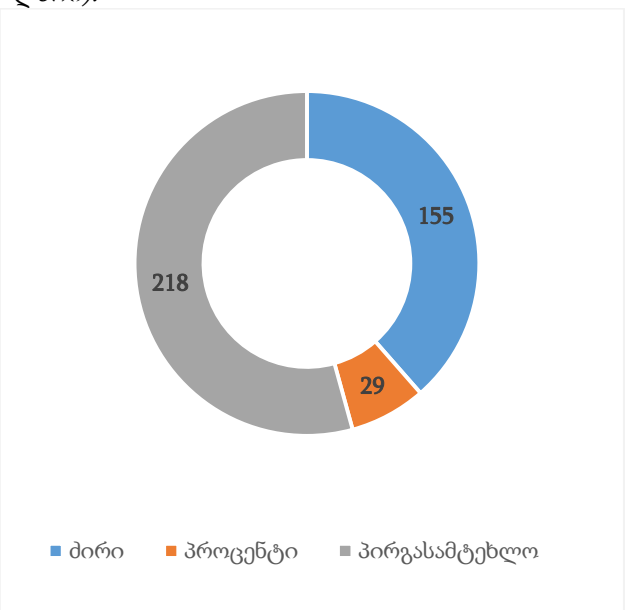
¹²³ „საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხების მართვის“ ეფექტიანობის აუდიტი.

¹²⁴ აღნიშნული სტატისტიკა ეყრდნობა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოწოდებულ სახელმწიფო სესხების ერთიანი რეესტრის მონაცემებს.

დიაგრამა 52. საგარეო საკრედიტო რესურსიდან გადასესხებული სესხების ნაშთი - 2021 წ.



დიაგრამა 53. 2021 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით ვადაგადაცილებულ საბიუჯეტო სესხებზე არსებული დავალიანების სახეები (მლნ ლარი).



საბიუჯეტო რესურსიდან გაცემული სესხების მდგომარეობა წლიდან წლამდე თითქმის უცვლელი რჩება. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, განხორციელდეს სესხების მიმდინარე პორტფელის მდგომარეობის შეფასება/ანალიზი და გატარებულ იქნეს ქმედითი ღონისძიებები ვადაგადაცილებული სესხების რესტრუქტურირების მიზნით. აღნიშნულ საკითხზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გასული წლების მოხსენებებშიც არაერთხელ გამახვილდა ყურადღება.

5.3 აქციები და სხვა კაპიტალი

2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლით შემოსულობების მიღება დაგეგმილი არ იყო. მიუხედავად ამისა, წლის განმავლობაში აღნიშნულ კომპონენტში მობილიზებულმა თანხამ 2.5 მლნ ლარი შეადგინა, საიდანაც 2.3 მლნ ლარი ხუთ¹²⁵ სახელმწიფო საწარმოში წილის გაყიდვით იქნა მიღებული, ხოლო 0.2 მლნ ლარი - წინა წლებში გაყიდული წილებიდან.

რაც შეეხება „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლის ზრდას, 2021 წელს წინა სამი წლის მსგავსად ამ კომპონენტში გადასახდელების გაწევას ადგილი არ ჰქონია. აღსანიშნავია, რომ 2017 წლის შემდეგ აღნიშნული კომპონენტის მკვეთრი შემცირება გამოწვეულია სახელმწიფოს საწარმოების

¹²⁵ შპს „საზღვაო ტექსერვისი“; სს „მცხეთია“; სს „ცეკავშირის ზუგდიდის სასურსათო კომბინატი“; შპს „ჭიათურის ავტოსადგური“; შპს „თბილისის N1 სტომატოლოგიური პოლიკლინიკა“. 2021 წელს ასევე გაიყიდა მეექვსე საწარმოში (სს „ხაშურის მინის ტარა“) არსებული წილიც, თუმცა სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს ინფორმაციით, შესაბამისი თანხის ბიუჯეტში გადარიცხვა 2022 წლის პირველ კვარტალში განხორციელდა.

დაფინანსების აღრიცხვის წესის¹²⁶ განსაზღვრით. მოცემული წესით, საწარმოების დაფინანსების კაპიტალში შენატანებად აღრიცხვისთვის განისაზღვრა კრიტერიუმები, რომელსაც არსებული მდგომარეობით საწარმოები ძირითადად ვერ აკმაყოფილებენ. სახელმწიფო საწარმოების დაფინანსება 2018 წლიდან ძირითადად „სუბსიდიებისა“ და „კაპიტალური ტრანსფერების“ მუხლებიდან ხორციელდება (აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით დეტალური ინფორმაცია წარმოდგენილია ანგარიშის მე-2 თავში - „ფისკალური რისკების რეალიზების მდგომარეობა“).

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროს:

- მნიშვნელოვანია, ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშაოს საგარეო საკრედიტო წყაროებიდან მოზილზებული რესურსის გადასესხების პოლიტიკა/პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელშიც აისახება გადასესხების პროცესის სრული ციკლი და შესაბამისად, უზრუნველყოფს გამჭვირვალე და ერთგვაროვანი მიდგომის ჩამოყალიბებას აღნიშნული პროცესის თითოეული ეტაპისთვის;
- მიზანშეწონილია, ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშაოს მიდგომა და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში წარმოადგინოს დეტალური ინფორმაცია:
 - საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხების პორტფელის მდგომარეობის შესახებ;
 - წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სახელმწიფო საწარმოებზე მიმართული დაფინანსების მოცულობისა და მიზნობრიობის შესახებ.

6. სახელმწიფო ვალის მართვა

2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით, სახელმწიფო ვალის¹²⁷ ზღვრული მოცულობა 33.7 მლრდ ლარის ოდენობით განისაზღვრა. ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებებით ვალის ნაშთის საპროგნოზო მაჩვენებელი კლების მიმართულებით დაკორექტირდა

¹²⁶ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 დეკემბრის N 2737 განკარგულების მიხედვით, სახელმწიფო საწარმოსათვის „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლით სახსრების გადაცემა შესაძლებელია განხორციელდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ:

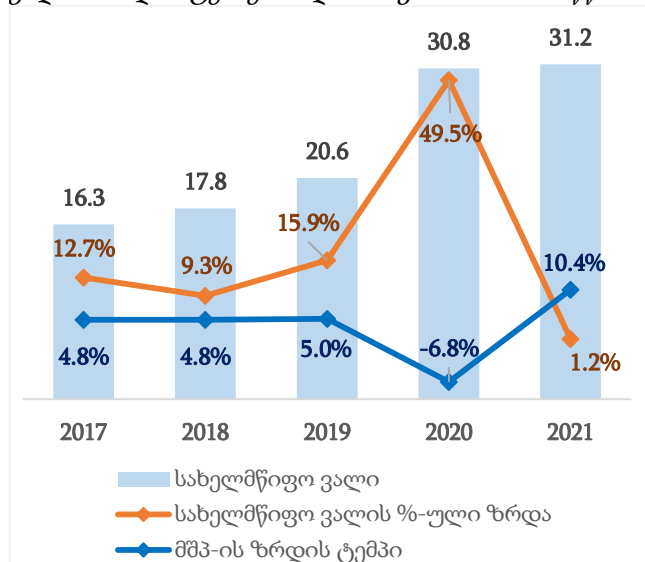
1. სახელმწიფო დაფინანსების სანაცვლოდ იღებს გაზრდილ წილს სახელმწიფო საწარმოში ან/და სხვა ფინანსურ აქტივს მის მიერ გაცემული დაფინანსების ეკვივალენტური ღირებულებით;
2. განსაზღვრულია სახელმწიფოს მიერ დაფინანსების სანაცვლოდ მისაღები დივიდენდის ან/და სხვა სარგებლის ოდენობა, პერიოდულობა და ვადები და შეესაბამება მთავრობის მიერ განხორციელებულ ფინანსური შენატანის ოდენობას;
3. საწარმოს ბოლო 3 წლის (აუდირებული) ანგარიშგებიდან 2 წელიწადში მაინც არ აქვს ზარალი;
4. საწარმო აფინანსებს მისი საოპერაციო ხარჯების 50%-ზე მეტს მიმდინარე წელს და სახელმწიფოსგან არ მიუღია საოპერაციო ხარჯების 50%-ზე მეტი ღირებულებით სუბსიდირება ბოლო 3 წლის მანძილზე.

¹²⁷ სახელმწიფო ვალი განმარტებულია „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონით. სახელმწიფო ვალი მოიცავს სახელმწიფო მმართველობის სექტორისა და ეროვნული ბანკის ვალს. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით ყოველწლიურად ხდება სახელმწიფო ვალის ზღვრული მაჩვენებლის განსაზღვრა.

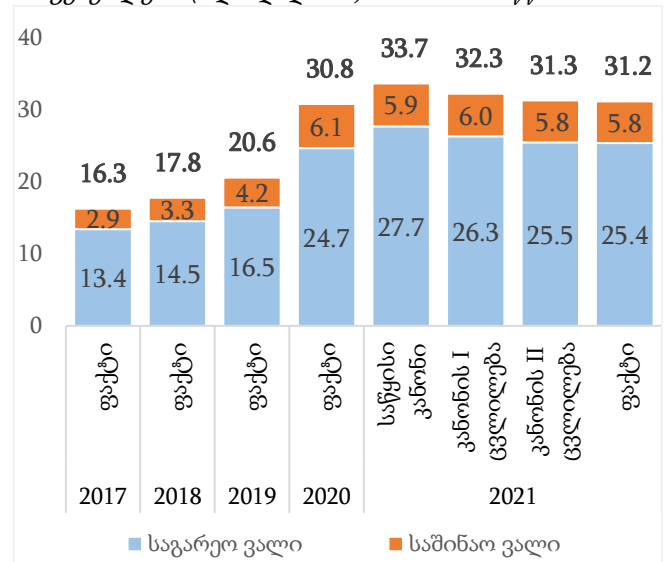
და ბიუჯეტის საბოლოო კანონით 31.3 მლრდ ლარს გაუტოლდა. 2021 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, სახელმწიფო ვალის ფაქტობრივმა მოცულობამ 31.2 მლრდ ლარი¹²⁸ შეადგინა, რაც 103 მლნ ლარით ნაკლებია კანონით დადგენილ ზღვრულ მაჩვენებელზე. საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 96 მლნ ლარით ნაკლები დაფიქსირდა სახელმწიფო საგარეო ვალი და 6 მლნ ლარით ნაკლები სახელმწიფო საშინაო ვალი.

სახელმწიფო ვალის ნაშთი 2021 წელს წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 381 მლნ ლარით (1.2%-ით) გაიზარდა,¹²⁹ რაც 2016-2019 წლებში ვალის ზრდის საშუალო ტემპზე 12.2 პპ-ით ნაკლებია. აღსანიშნავია, რომ 2021 წლის ბოლოსთვის არსებული სახელმწიფო ვალის მოცულობა პანდემიამდელ (2019 წლის ბოლო) ნიშნულთან შედარებით (20.6 მლრდ ლარი) 51.4%-ით არის გაზრდილი.

დიაგრამა 54. სახელმწიფო ვალის მოცულობის (მლრდ ლარი), რეალური მშპ-ს და სახელმწიფო ვალის ზრდის ტემპების დინამიკა - 2017-2021 წწ.



დიაგრამა 55. სახელმწიფო ვალის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული ზღვრული და ფაქტობრივი მაჩვენებლები (მლრდ ლარი) - 2017-2021 წწ.¹³⁰



6.1 სახელმწიფო საგარეო ვალი

სახელმწიფო საგარეო ვალის მოცულობამ 2021 წლის ბოლოს 25.4 მლრდ ლარი შეადგინა (მთლიანი სახელმწიფო ვალის 81.4%), რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 2.9%-ით (727 მლნ ლარით) აღემატება. მათ შორის, ახალი კრედიტების აღების შედეგად ვალის ნაშთი 3.6 მლრდ ლარით გაიზარდა, რაც ნაწილობრივ დაბალანსდა ეროვნული ვალუტის გამყარებით, რის შედეგადაც ვალის ნაშთი 2.9 მლნ ლარით შემცირდა.

¹²⁸ არ მოიცავს ისტორიული ვალის პირობით მოცულობას (672 მლნ ლარი).

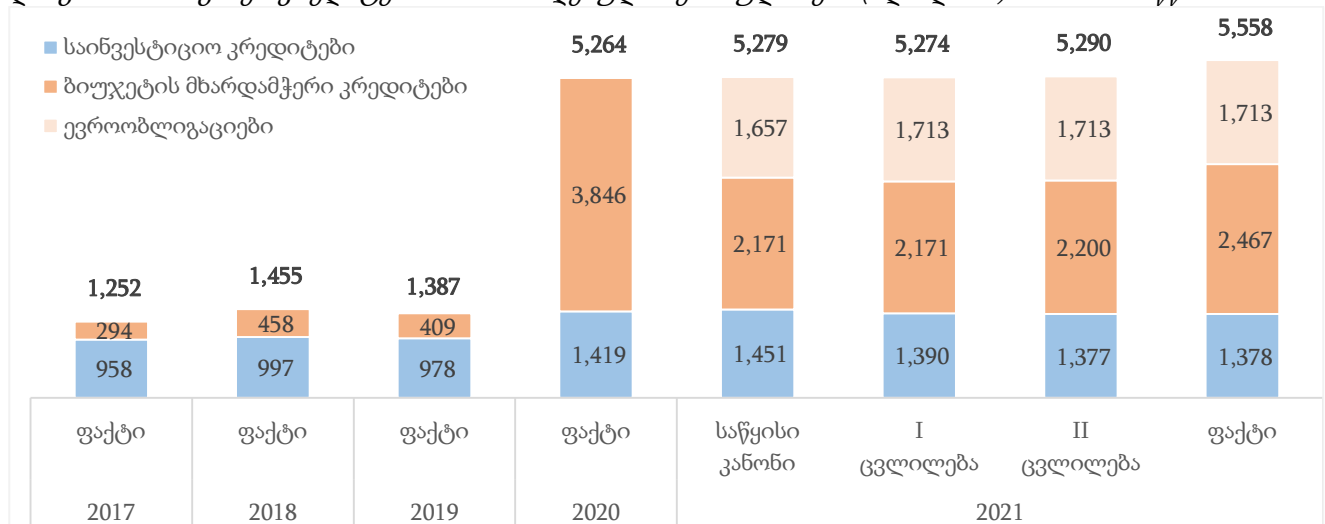
¹²⁹ აღნიშნულ ზრდაში ვალის ნაშთის ფაქტობრივი მაჩვენებლის მოცულობაზე გავლენა მოახდინა როგორც ეროვნული ვალუტის გამყარებამ (ვალის მაჩვენებელი შეამცირა 2.9 მლრდ ლარით), ასევე ახალი სესხების აღებამ (ვალის მაჩვენებელი გაზარდა 3.2 მლრდ ლარით).

¹³⁰ არ მოიცავს ისტორიული ვალის პირობით მოცულობას (672 მლნ ლარი).

2021 წელს საგარეო კრედიტების სახით მიღებულმა შემოსულობებმა 5.6 მლრდ ლარი შეადგინა და ბიუჯეტის საბოლოო კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს 268 მლნ ლარით (5.1%-ით) გადააჭარბა, რაც ძირითადად ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების გეგმაზე 267 მლნ ლარით (12.1%-ით) გადაჭარბებითაა გამოწვეული. 2021 წელს საგარეო წყაროებიდან მობილიზებული კრედიტების მოცულობა წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 294 მლნ ლარით (5.6%-ით) აღემატება.

2021 წელს საგარეო წყაროებიდან მობილიზებულ რესურსში უდიდეს ნაწილს ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტები შეადგენს, რომლის მოცულობა 2.5 მლრდ ლარია (2021 წელს საგარეო კრედიტებიდან მობილიზებული შემოსულობების 44.4%).

დიაგრამა 56. საგარეო კრედიტების სახით მიღებული შემოსულობები (მლნ ლარი) - 2017-2021 წწ.



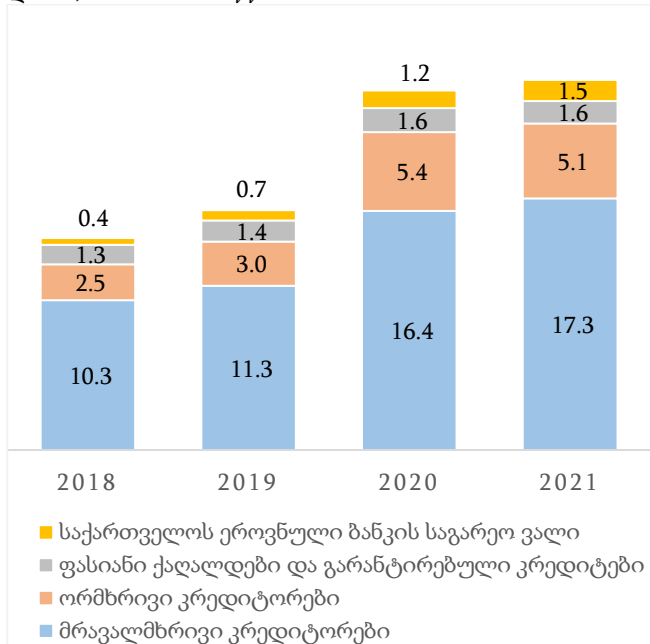
2021 წელს საგარეო წყაროებიდან მობილიზებული საკრედიტო რესურსი ასევე მოიცავს აპრილში 500 მლნ აშშ დოლარის ნომინალური ღირებულების, 5 წლიანი ვადიანობის მქონე ევროზღლიგაციების ემისიით მობილიზებულ ფინანსურ რესურსს - 1.7 მლრდ ლარის ოდენობით.¹³¹ აღსანიშნავია, რომ ახალი ევროზღლიგაციის ემისიის შედეგად მნიშვნელოვნად იქნა შემცირებული მომსახურების ხარჯები. კერძოდ, 2011 წელს ემიტირებული ევროზღლიგაციის ყოველწლიური მომსახურების ხარჯი 34.4 მლნ დოლარს შეადგენდა, ახალი ევროზღლიგაციის ყოველწლიური მომსახურების ხარჯი კი 13.8 მლნ დოლარამდე შემცირდა.

რაც შეეხება საინვესტიციო კრედიტებს, 2020 წელთან შედარებით მისი მოცულობა 41 მლნ ლარით (3%-ით) შემცირდა და 1.4 მლრდ ლარი შეადგინა (2021 წელს საგარეო კრედიტებიდან მობილიზებული შემოსულობების 24.8%).

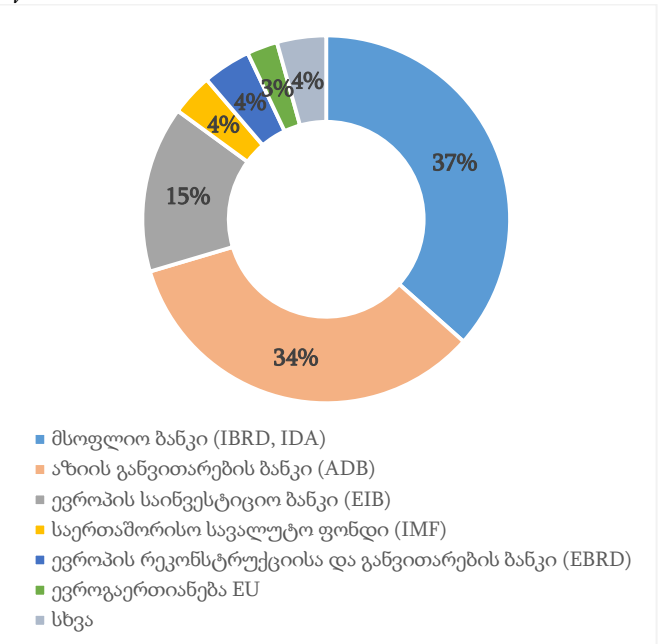
2021 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, საგარეო ვალის პორტფელში უდიდეს ნაწილს - 17.3 მლრდ ლარს (მთლიანი საგარეო ვალის პორტფელის 68.0%-ს) მრავალმხრივი კრედიტორებისგან აღებული სესხები წარმოადგენს.

¹³¹ 2021 წლის აპრილში, ფინანსთა სამინისტრომ ლონდონის საფონდო ბირჟაზე განათავსა 500 მლნ აშშ დოლარის ნომინალური ღირებულების 5 წლიანი ვადიანობის მქონე ევროზღლიგაციები, რომლის კუპონის განაკვეთი 2.75%-ს შეადგენს. აღნიშნული ემისია ემსახურებოდა 2011 წელს გამოშვებული 500 მლნ დოლარი ნომინალური ღირებულების 6.875%-იანი კუპონის განაკვეთის მქონე 10 წლიანი ევროზღლიგაციის გადაფარვას, რომლის დაფარვა ასევე 2021 წლის აპრილში განხორციელდა.

დიაგრამა 57. სახელმწიფო საგარეო ვალის კომპონენტები კრედიტორების მიხედვით (მლრდ ლარი) - 2018-2021 წწ.



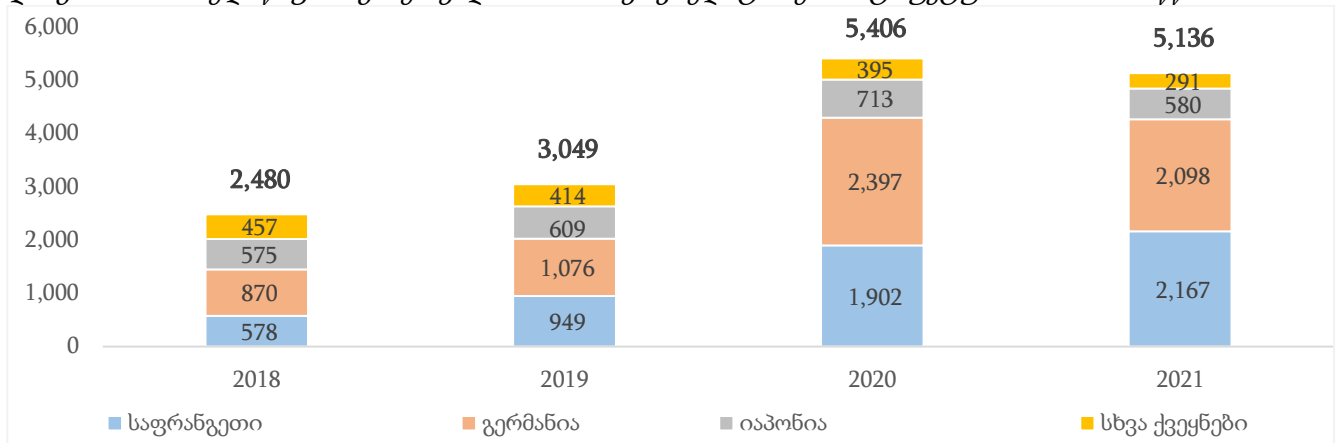
დიაგრამა 58. სახელმწიფო საგარეო ვალის მრავალმხრივი კრედიტორების სტრუქტურა¹³² - 2021 წ.



მრავალმხრივი კრედიტორებისგან ყველაზე დიდი მოცულობის ვალი საქართველოს მსოფლიო ბანკის (6.3 მლრდ ლარი, მთლიანი მრავალმხრივი კრედიტის მოცულობის 36.6%) და აზიის განვითარების ბანკისგან (5.8 მლრდ ლარი, მთლიანი მრავალმხრივი კრედიტის მოცულობის 33.8%) აქვს აღებული.

სახელმწიფო საგარეო ვალში ასევე მნიშვნელოვანია ორმხრივი კრედიტორების წილიც, რომელიც მთლიანი საგარეო ვალის 20.2%-ს შეადგენს (5.1 მლრდ ლარი). სახელმწიფოსთვის ყველაზე მსხვილი ორმხრივი კრედიტორები არიან საფრანგეთი, გერმანია და იაპონია. აღნიშნული ქვეყნების მიმართ ვალდებულება 4.8 მლრდ ლარს (ორმხრივი კრედიტორების წილის 94.3%) შეადგენს, მათ შორის უდიდესი წილი - 44.7% (2.2 მლრდ ლარი) საფრანგეთზე მოდის.

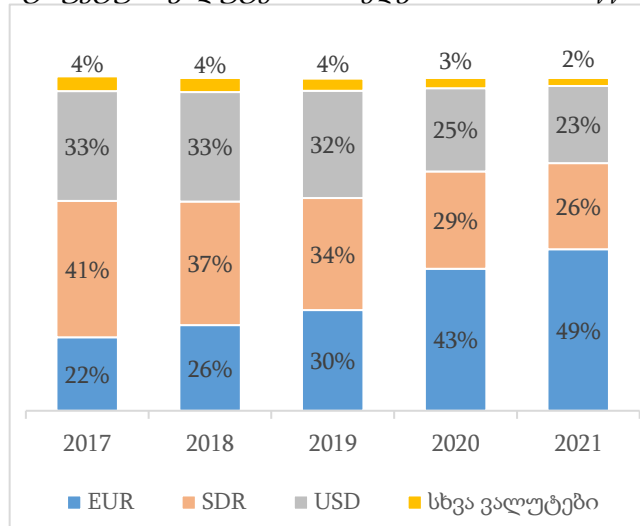
დიაგრამა 59. სახელმწიფო საგარეო ვალის ორმხრივი კრედიტორების სტრუქტურა - 2018-2021 წწ.



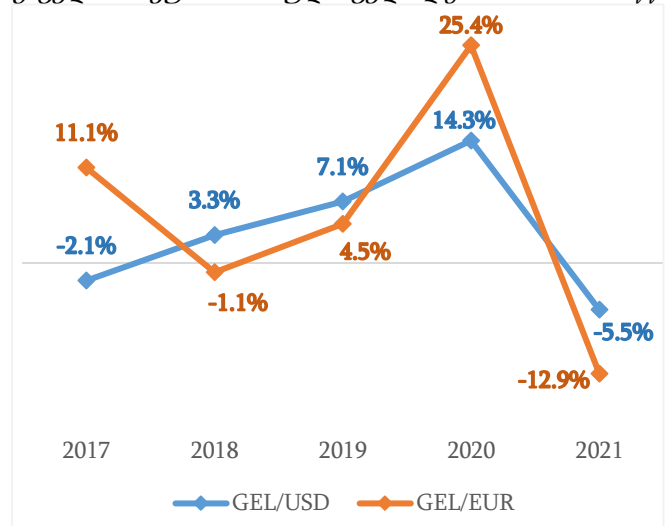
¹³² კატეგორია სხვა მოიცავს შემდეგ საერთაშორისო ორგანიზაციებს: სოფლის მეურნეობის განვითარების საერთაშორისო ფონდი (IFAD), აზიის ინფრასტრუქტურის საინვესტიციო ბანკი (AIIB), ევროსაბჭოს განვითარების ბანკი (CEB), სკანდინავიური გარემოსდაცვის საფინანსო კორპორაცია (NEFCO).

2021 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, სახელმწიფო საგარეო ვალის პორტფელი შედგება 6 სხვადასხვა ვალუტაში¹³³ დენომინირებული სესხისგან. აღსანიშნავია, რომ უკანასკნელ წლებში საგარეო სესხების სავალუტო სტრუქტურა მნიშვნელოვნად შეიცვალა. კერძოდ, შემცირდა დოლარისა და SDR-ში¹³⁴ დენომინირებული ვალდებულებების წილი. ევროში აღებული ვალდებულებების წილი კი მნიშვნელოვნად გაიზარდა და 49%-ს გაუტოლდა.¹³⁵

დიაგრამა 60. სახელმწიფო საგარეო ვალის სტრუქტურა ვალუტების მიხედვით - 2017-2021 წწ.



დიაგრამა 61. წლის ბოლოს დაფიქსირებული ლარის გაცვლითი კურსის %-ული ცვლილება - 2017-2021 წწ.



2017-2021 წლებში ევროში დენომინირებული სესხების წილი 27 პპ-ით გაიზარდა, დოლარში დენომინირებული სესხების წილი კი 10 პპ-ით შემცირდა. იმავე პერიოდში ლარი ევროსთან მიმართებით საშუალოდ 5.4%-ით, ხოლო დოლართან მიმართებით კი 3.4%-ით გაუფასურდა.

6.2 სახელმწიფო საშინაო ვალი

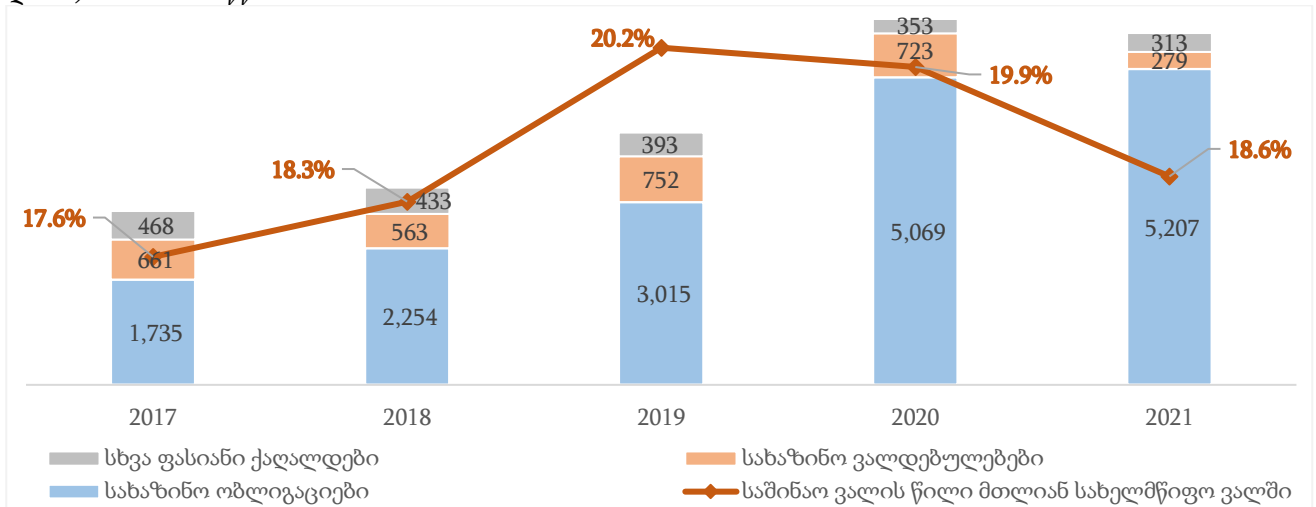
2021 წლის ბოლოს საშინაო ვალდებულებების ფაქტობრივმა წმინდა ზრდამ -346.5 მლნ ლარი შეადგინა და საშინაო ვალის ნაშთი 5.8 მლრდ ლარს გაუტოლდა. საშინაო ვალის კლება ძირითადად გამოიწვია სახაზინო ფასიანი ქაღალდების მოცულობის 306.5 მლნ ლარით შემცირებამ. შედეგად, საშინაო ვალის წილი მთლიან სახელმწიფო ვალში 2020 წელთან შედარებით 1.4 პპ-ით შემცირდა და 2021 წლის ბოლოს 18.6%-ს გაუტოლდა.

¹³³ აშშ დოლარი, ევრო, ნასესხობის სპეციალური უფლება (SDR), ჩინური იუანი, იაპონური ენი, ქუვეითური დინარი.

¹³⁴ SDR - წარმოადგენს საერთაშორისო სარეზერვო აქტივს, რომლის ღირებულებაც ემყარება 5 ვალუტას: აშშ დოლარს, ევროს, ჩინურ იუანს, იაპონურ ენს და დიდი ბრიტანეთის გირვანქა სტერლინგს.

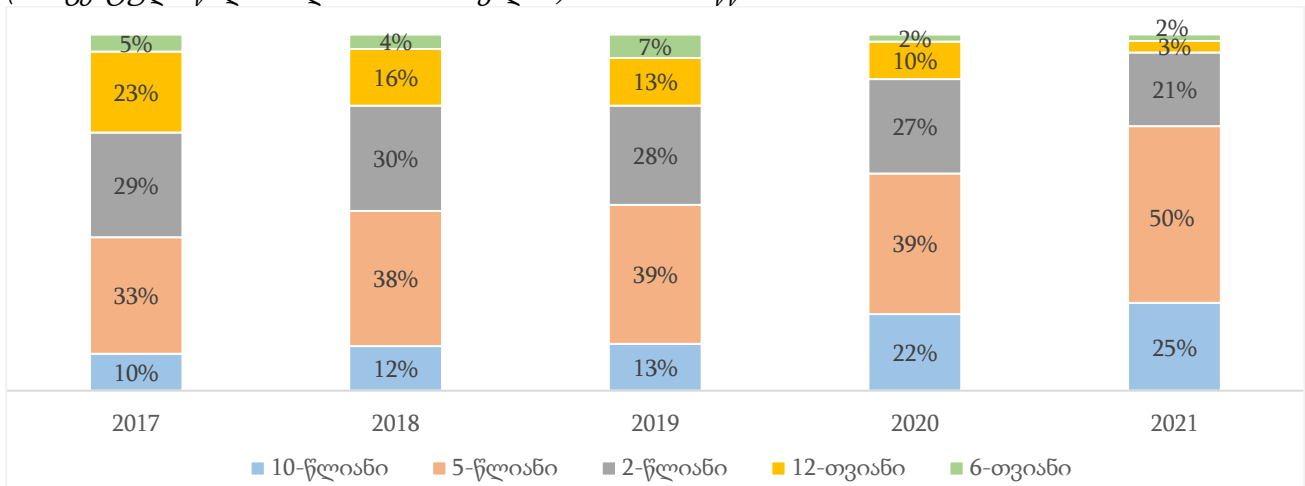
¹³⁵ 2022-2025 წლებისთვის შემუშავებულ მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის მიხედვით პრიორიტეტი ევროში დენომინირებულ სესხებს ენიჭება, რაც ევროკავშირთან ეკონომიკური დაახლოების პროცესთანაა დაკავშირებული.

დიაგრამა 62. სახელმწიფო საშინაო ვალის კომპოზიცია და მისი წილი მთლიან სახელმწიფო ვალში (მლნ ლარი) - 2017-2021 წწ.¹³⁶



2021 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, სახელმწიფო საშინაო ვალის პორტფელი შედგება სახაზინო ვალდებულებებისგან, სახაზინო ობლიგაციებისგან და ეროვნული ბანკის მიმართ არსებული ვალისგან. კერძოდ, სახაზინო ფასიანი ქაღალდები მოიცავს 6-თვიან და 12-თვიან სახაზინო ვალდებულებებსა და 2, 5 და 10-წლიან სახაზინო ობლიგაციებს. 2021 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ნაშთში უდიდესი წილი, 50%-ის ოდენობით, 5-წლიანი ვადიანობის მქონე სახაზინო ობლიგაციებს უჭირავს, რომელიც გასულ წლებთან შედარებით მნიშვნელოვნადაა გაზრდილი. ასევე მნიშვნელოვანი ზრდის ტენდენციით ხასიათდება 10 წლიანი ობლიგაციებიც, რომლის წილი 25%-ს შეადგენს. სხვა ვადიანობის მქონე ფასიანი ქაღალდების წილები კი კლებადი ტენდენციით ხასიათდება.

დიაგრამა 63. საშინაო ვალის ნაშთის სტრუქტურა სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ვადიანობის მიხედვით (პროცენტული წილი მთლიან საშინაო ვალში) - 2017-2021 წწ.¹³⁷



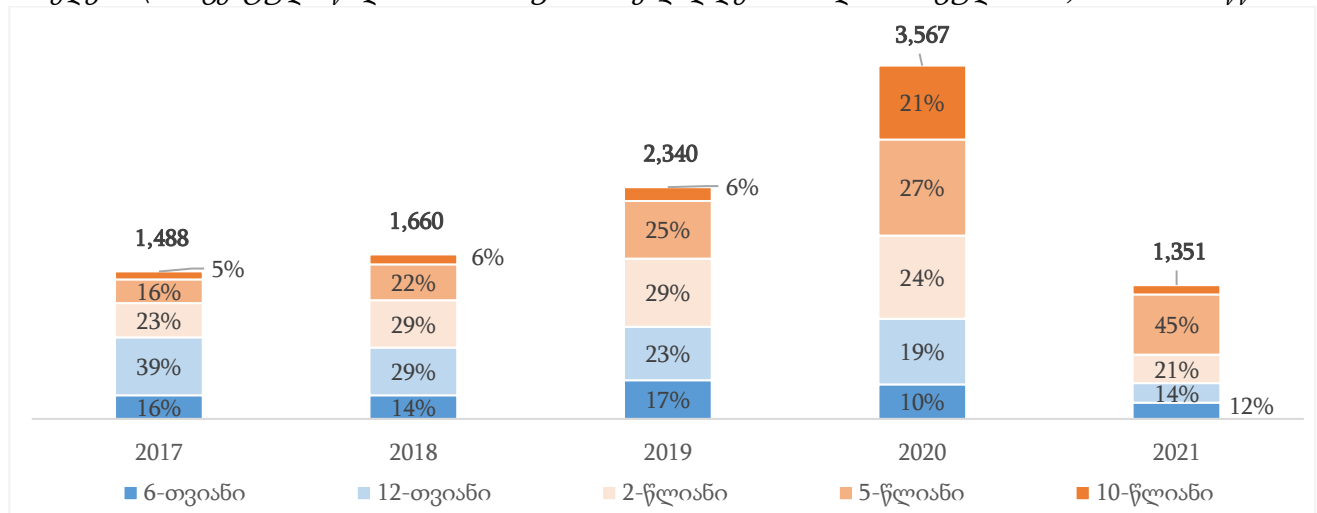
2021 წელს განხორციელდა 1.4 მლრდ ლარის მოცულობის სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ემისია, რაც 2.2 მლრდ ლარით ნაკლებია 2020 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. წლის

¹³⁶ სხვა ფასიანი ქაღალდები მოიცავს ობლიგაციებს საქართველოს ეროვნული ბანკისა და ობლიგაციებს ღია ბაზრის ოპერაციებისთვის.

¹³⁷ დიაგრამაზე წარმოდგენილი მაჩვენებლები არ მოიცავს სხვა სახელმწიფო ფასიან ქაღალდებს. კერძოდ, ობლიგაციებს საქართველოს ეროვნული ბანკისთვის და ობლიგაციებს ღია ბაზრის ოპერაციებისთვის.

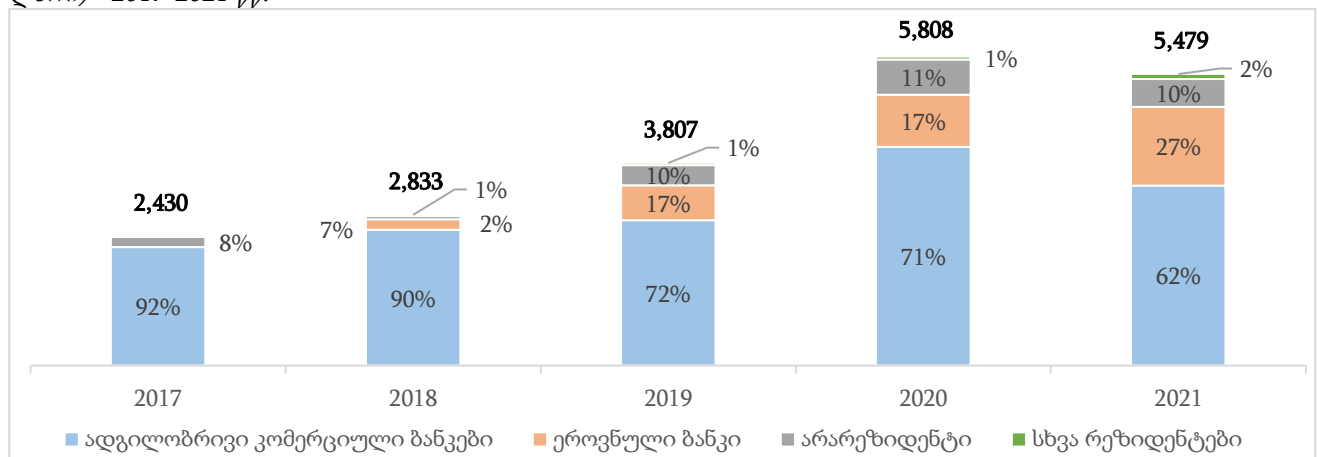
განმავლობაში განხორციელებული ემისიიდან მოკლევადიანი სახაზინო ფასიანი ქაღალდების¹³⁸ ჯამური მოცულობა 360 მლნ ლარს, ხოლო გრძელვადიანის¹³⁹ - 991 მლნ ლარს შეადგენს. აღსანიშნავია, რომ უკანასკნელ წლებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა გრძელვადიანი ფასიანი ქაღალდების ემისიის მაჩვენებელი, ხოლო მოკლევადიანის შემცირდა. „საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის 2018-2021 წლების სტრატეგიის“ მიხედვით, ფასიანი ქაღალდების მოცულობის ზრდა და მათი ვადიანობის გახანგრძლივება ძირითადად შიდა კაპიტალის ბაზრის განვითარებას ემსახურება.¹⁴⁰

დიაგრამა 64. საშინაო ვალის ნაშთის სტრუქტურა სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ემისია ვადიანობის მიხედვით (პროცენტული წილი სახაზინო ფასიანი ქაღალდების მთლიან მოცულობაში) - 2017-2021 წწ.



სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ინვესტორებს ძირითადად კომერციული ბანკები წამოადგენენ, რომელთა მფლობელობაშიც არსებული სახაზინო ფასიანი ქაღალდების წილმა 2021 წლის ბოლოს ფასიანი ქაღალდების მთლიანი პორტფელის 61.7% შეადგინა. უკანასკნელ წლებში, სახაზინო ფასიანი ქაღალდების მნიშვნელოვანი ნაწილი ასევე იმყოფება საქართველოს ეროვნული ბანკის მფლობელობაში (2021 წლის ბოლოს ფასიანი ქაღალდების მთლიანი პორტფელის 27%).

დიაგრამა 65. სახაზინო ფასიანი ქაღალდების წილობრივი განაწილება მათი მფლობელების მიხედვით (მლნ ლარი) - 2017-2021 წწ.



¹³⁸ მოკლევადიანი სახაზინო ფასიანი ქაღალდები მოიცავს 6 თვიან და 12 თვიან სახაზინო ვალდებულებებს.

¹³⁹ გრძელვადიანი სახაზინო ფასიანი ქაღალდები მოიცავს 2 წლიან, 5 წლიან და 10 წლიან სახაზინო ფასიან ქაღალდებს.

¹⁴⁰ საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის 2018-2021 წლების სტრატეგია. გვ.18

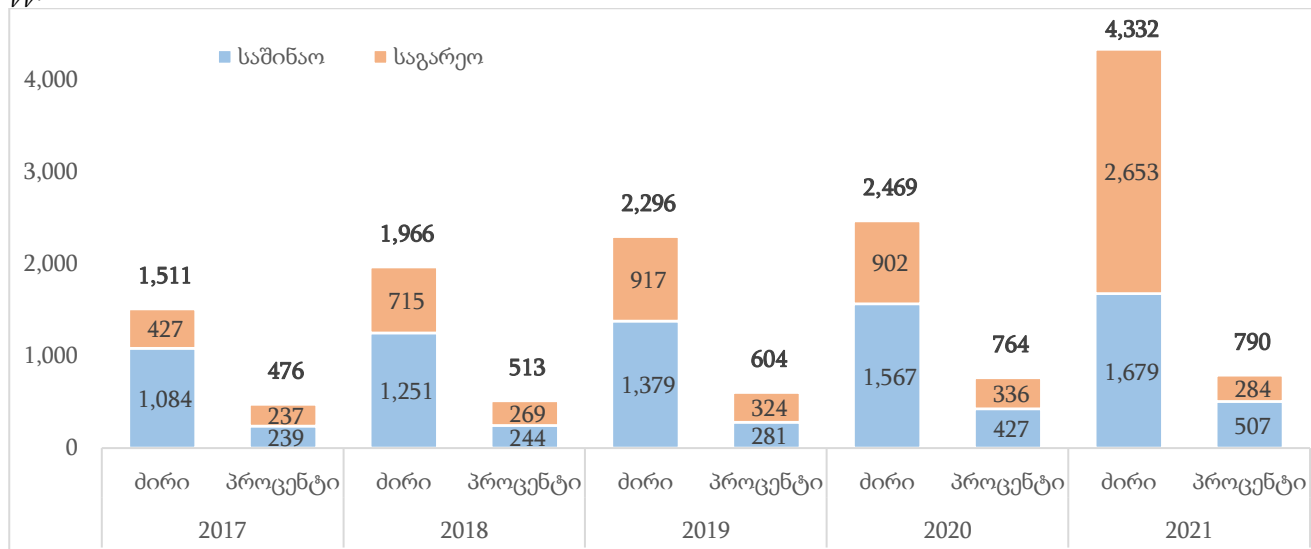
გამოწვევად რჩება ადგილობრივ ფასიანი ქაღალდების მფლობელებში არარეზიდენტი ინვესტორების წილის დაბალი მაჩვენებელი, რომელმაც 2021 წლის ბოლოს 9.6% შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ 2022-2025 წლებისთვის შემუშავებულ მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიაში აღნიშნული მაჩვენებლის სამიზნე ნიშნულად მინიმუმ 25%-ია განსაზღვრული.

6.3 სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები

2021 წელს სახელმწიფო ვალის მომსახურებასა და დაფარვაზე (გარდა IMF-ის მიმართ ეროვნული ბანკის ვალის მომსახურებისა და დაფარვისა) მიიმართა 5.1 მლრდ ლარი, რაც თავდაპირველი კანონით განსაზღვრული გეგმის 95.2%-ს და საბოლოო კანონის - 99.4%-ს შეადგენს.

სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვისთვის გაწეული ხარჯების უდიდესი ნაწილი (57.3%) საგარეო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯებზე მოდის. კერძოდ, საგარეო ვალის ძირითადი დაფარვის მაჩვენებელმა 2.7 მლრდ ლარი შეადგინა, საიდანაც 1.7 მლრდ ლარით განხორციელდა 2011 წელს გამოშვებული 10 წლიანი ევროობლიგაციის დაფარვა. საშინაო ვალის მომსახურებისა და დაფარვისთვის გაწეული ხარჯები კი ჯამურად 2.2 მლრდ ლარს შეადგენს, საიდანაც უმეტესი ნაწილი 76.8% ძირითადი დაფარვაზე მიიმართა.

დიაგრამა 66. სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯების დინამიკა (მლნ ლარი) - 2017-2021 წწ.



7. პროგრამული ბიუჯეტირება

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონსა და შესრულების წლიურ ანგარიშს თან ერთვის „პროგრამული ბიუჯეტის დანართი“, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას პრიორიტეტების ფარგლებში განსაზღვრული პროგრამების მოსალოდნელი/მიღწეული შედეგებისა და შედეგების შეფასების

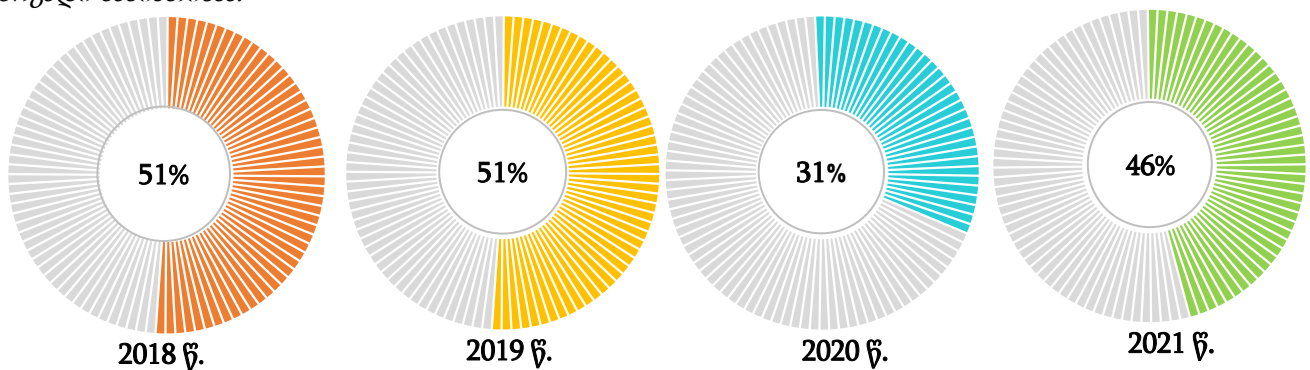
ინდიკატორების შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ პროგრამული ბიუჯეტის მომზადება 2012 წლიდან დაიწყო, იგი ჯერ კიდევ არ მტკიცდება კანონით და მხოლოდ დანართის ხასიათს ატარებს.

დიაგრამა 67. 2018-2021 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშების პროგრამულ დანართებში წარმოდგენილი მიღწეული შედეგების შეფასების ინდიკატორების ანალიზის შედეგად გამოვლენილი სისტემური ხასიათის ხარვეზების %-ული წილი ინდიკატორების საერთო რაოდენობაში.

შეფასების ინდიკატორების ანალიზის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი სისტემური ხასიათის ხარვეზები (დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 5-ში):

ზემოაღნიშნული ნაკლოვანებებიდან განსაკუთრებით საყურადღებოა დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის არსებულ განსხვავებებზე ანგარიშგება და შესაბამისი განმარტებების წარმოდგენის საკითხი. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის¹⁴¹ მიხედვით, დაგეგმილისგან განსხვავებული შედეგის მიღწევის შემთხვევაში თითოეულ შეფასების ინდიკატორს ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში უნდა ახლდეს არგუმენტირებული განმარტება. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული ანალიზით შეფასებულ იქნა რამდენად ხდება განმარტებითი ინფორმაციის წარმოდგენა ისეთი პროგრამების/ქვეპროგრამებისთვის, რომელთა მიღწეული მაჩვენებლები 10%-ით და მეტით განსხვავდებოდა მიზნობრივი მაჩვენებლისგან.¹⁴² აღნიშნული ცდომილება 2021 წელს მიღწეული შედეგების შეფასების ინდიკატორების 40%-ში დაფიქსირდა. აქედან განმარტება წარმოდგენილი არაა ან/და წარმოდგენილი განმარტება ზოგადი ხასიათისაა 45%-ში. ინდიკატორთა ნაწილის შემთხვევაში სამიზნე მაჩვენებელთან შეუსაბამობის მიზეზად პანდემიით გამოწვეული შეზღუდვები და ვითარების გაუარესება სახელდება. თუმცა აღსანიშნავია, რომ მათი ნაწილის შემთხვევაში იმავე მასშტაბის გადახრა ფიქსირდებოდა პანდემიამდე პერიოდშიც.

დიაგრამა 68. 2019-2021 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშების „პროგრამული ბიუჯეტის დანართებში“ წარმოდგენილ ინდიკატორთა %-ული წილი, რომელთათვისაც არ არის მოცემული განმარტება დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის არსებულ განსხვავებაზე ან მოცემული განმარტება ზოგადი ხასიათისაა.



პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვა კომპლექსური პროცესია, რომელშიც ჩართულია მრავალი მხარე. შესაბამისად, მიზანშეწონილია შემუშავდეს სამოქმედო გეგმა, სადაც გაწერილი იქნება რეფორმის ფარგლებში განსახორციელებელი კონკრეტული აქტივობები შესაბამისი ვადებითა და პასუხისმგებელი უწყებებით. რეფორმის გაცხადებული მიზნობრივი ნიშნულების არსებობა გაზრდის ამ პროცესში ჩართული საჯარო უწყებების ანგარიშვალდებულების ხარისხს და ხელს შეუწყობს რეფორმის მიმდინარეობის მონიტორინგს.

რეკომენდაციები:

საქართველოს მთავრობას:

¹⁴¹ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის № 385 ბრძანება „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“.

¹⁴² გეგმასთან როგორც ჩამორჩენის ისე გადაჭარბების შემთხვევები.

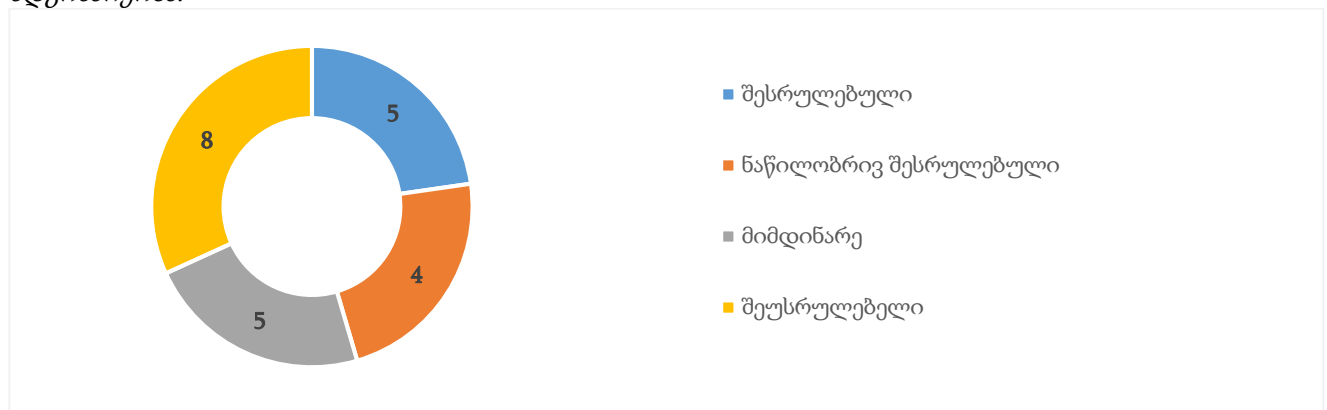
- მიზანშეწონილია, ფორმალურად დამტკიცდეს პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვის სამოქმედო გეგმა, სადაც გაწერილი იქნება რეფორმის ფარგლებში განსახორციელებელი კონკრეტული აქტივობები შესაბამისი ვადებითა და პასუხისმგებელი უწყებებით.

8. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა

2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს თან ახლავს ინფორმაცია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ მომზადებულ მოხსენებაში წარმოდგენილი შენიშვნებისა და რეკომენდაციების საბიუჯეტო პროცესში გათვალისწინების შესაძლებლობის თაობაზე. **საყურადღებოა, რომ აღნიშნულ რეკომენდაციებზე არ მომზადებულა მთავრობის განკარგულებით განსაზღვრული სამოქმედო გეგმა.**¹⁴³

რაც შეეხება გაცემული რეკომენდაციების შესრულების კუთხით არსებულ მდგომარეობას, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2017-2020 წლების ბიუჯეტების შესრულების პროცესში იდენტიფირებულ სისტემური ხასიათის ნაკლოვანებებზე გაიცა 22 რეკომენდაცია. არსებული მდგომარეობით, აღნიშნულიდან სრულად ან ნაწილობრივ შესრულებულია 11 რეკომენდაცია (თითოეული რეკომენდაციის შესრულების შესახებ დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 6-ში).

დიაგრამა 69. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2017-2020 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ მომზადებული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა.



¹⁴³ საჯარო ფინანსების მართვის პროცესში ანგარიშგებისა და ანგარიშვალდებულების გაძლიერების მიზნით, 2015 წლის 30 მარტს გამოიცა საქართველოს მთავრობის N 144 დადგენილება, რომლის მიხედვითაც საქართველოს მთავრობა განსაზღვრავს სამოქმედო გეგმას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მომზადებულ მოხსენებაში გამოთქმული შენიშვნებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინების შესახებ.

დანართები:

დანართი 1. ბიუჯეტის დაზუსტება - მაგალითები

- რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ქვეპროგრამის „რეგიონებში წყალმომარაგების მხარდაჭერის ღონისძიებები“ (25 04 09) დაფინანსება ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით გათვალისწინებული არ ყოფილა, თუმცა 2021 წლის ივლისში, ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებით, აღნიშნულ ქვეპროგრამას გამოეყო 20 მლნ ლარი. ამასთან, წლის განმავლობაში ქვეპროგრამაზე დამატებით გადანაწილდა 40 მლნ ლარი, რომელიც სრულად იქნა ათვისებული. აღსანიშნავია, რომ 2021 წლის მსგავსად, 2020 წელსაც ამ ქვეპროგრამაზე გამოყოფილი ასიგნებების ათვისების მაჩვენებელი 100%-ია;
- ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე ქვეპროგრამაზე „დიაბეტის მართვა“ (27 03 03 02) მედიკამენტების შესყიდვის მიზნით, ჭერს ზემოთ მოთხოვნილ იქნა 22.3 მლნ ლარი, თუმცა ქვეპროგრამის ბიუჯეტი 16 მლნ ლარის ოდენობით დამტკიცდა. პაციენტების საჭიროებებისა და პროგრამის მიზნების ჯეროვნად შესრულებისთვის წლის განმავლობაში საჭირო გახდა დამატებითი დაფინანსება. ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებით ქვეპროგრამის ასიგნებები 20 მლნ ლარამდე გაიზარდა;
- ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს „ყაზბეგის მუნიციპალიტეტისა და დუშეთის მუნიციპალიტეტის მაღალმთიანი სოფლების მოსახლეობისათვის მიწოდებული ბუნებრივი აირის ღირებულების ანაზღაურების ღონისძიება“ (24 11) პროგრამის ფარგლებში ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულმა გეგმამ 8 მლნ ლარი შეადგინა. სამინისტროს განმარტებით, ყაზბეგისა და დუშეთის მუნიციპალიტეტების მაღალმთიანი სოფლების მოსახლეობისათვის მიწოდებული ბუნებრივი აირის მოხმარების ფაქტობრივი ხარჯიდან გამომდინარე, 10.1 მლნ ლარამდე გაიზარდა პროგრამის ფარგლებში გათვალისწინებული ასიგნება. აღსანიშნავია, რომ 2021 წლის მსგავსად 2020 წელსაც პროგრამისთვის გათვალისწინებული 8 მლნ ლარი არ აღმოჩნდა საკმარისი და ფაქტობრივად ათვისებულმა თანხამ 8.9 მლნ ლარი შეადგინა.

დანართი 2. ბიუჯეტის ათვისება პროგრამების დონეზე - მაგალითები

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ და დაზუსტებულ გეგმებთან მიმართებით 80%-ზე ნაკლები ათვისების მქონე ზოგიერთი პროგრამა/ქვეპროგრამა - 2021 წ. (ათასი ლარი). მონაცემები დალაგებულია პროგრამული კოდების მიხედვით.

პროგრამის დასახელება/პროგრამული კოდი	ბიუჯეტის კანონი (საწყისი) (1)	ბიუჯეტის კანონი (საბოლოო) (2)	დაზუსტებული გეგმა (3)	ფაქტი ¹⁴⁴ (4)	(4)/(2) %	(4)/(3) %
საქართველოს პარლამენტის ანალიტიკური და კვლევითი საქმიანობის გაძლიერება (01 04)	1,000	1,000	1,000	764	76.4%	76.4%
მოსამართლეებისა და სასამართლოს თანამშრომლების მომზადება-გადამზადება (09 02)	1,870	1,870	1,870	1,110	59.4%	59.4%
საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო (10 00)	6,500	6,500	6,500	4,190	64.5%	64.5%
სუვერენული რეიტინგი (23 01 02)	880	880	880	43	4.9%	4.9%

¹⁴⁴ გეგმასთან შესადარისობის მიზნით ფაქტობრივი მაჩვენებელი არ მოიცავს მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვებს ფარგლებში განხორციელებულ გადახდებს ვინაიდან მათ არ გააჩნიათ გეგმური მაჩვენებელი და აისახება მხოლოდ ფაქტობრივად გაწეულ გადასახდელებში (საკასო ხარჯში).

სამედიცინო-სოციალური ექსპერტიზა და კონტროლი (27 01 02 02)	100	100	0	0.1	0.1%	65.0%
სამკურნალო საშუალებების ხარისხის სახელმწიფო კონტროლი (27 01 02 03)	150	150	111	60	40.2%	54.3%
საერთაშორისო ორგანიზაციებში არსებული ფინანსური ვალდებულებების უზრუნველყოფა (28 01 02)	6,300	6,300	6,300	4,595	72.9%	72.9%
საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის ფუნქციონირების გაძლიერების ღონისძიებები (საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი) (41 01)	8,500	8,500	8,500	5,341	62.8%	62.8%
სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური (51 00)	9,000	9,000	9,000	7,111	79.0%	79.0%
ახალგაზრდული ღონისძიებების ხელშეწყობა (54 02)	2,825	2,825	2,782	1,747	61.8%	62.8%

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებით 80%-ზე ნაკლები ათვისების მქონე ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის მაჩვენებელი, რომელთაც დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებით მაღალი ათვისება აქვთ - 2021 წ. (ათასი ლარი). მონაცემები დალაგებულია პროგრამული კოდის მიხედვით.

პროგრამის დასახელება/პროგრამული კოდი	ბიუჯეტის კანონი (საწყისი) (1)	ბიუჯეტის კანონი (საბოლოო) (2)	დაზუსტებულ ი გეგმა (3)	ფაქტი ¹⁴⁵ (4)	(4)/(2) %	(4)/(3) %
მარკეტინგული და იურიდიული კონსულტაციების ხარჯი (24 01 04)	1,500	1,500	1,119	1,066	71.1%	95.2%
შიდა ტურიზმი და მარკეტინგული ღონისძიებები საერთაშორისო ბაზარზე (24 05 02)	5,000	15,000	9,808	8,781	58.5%	89.5%
ორმხრივი ხელშეკრულებების ფარგლებში აღიარებული ვალდებულებების დაფარვასთან დაკავშირებული ღონისძიებები (24 18)	3,725	3,725	2,664	2,664	71.5%	100.0%
სანაპირო ზონების ნაპირსამაგრი სამუშაოები (25 02 02 07)	20,000	10,000	7,650	7,650	76.5%	100.0%
საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის მიერ განსახორციელებელი პროექტები (25 03 01)	61,000	61,000	44,609	44,557	73.0%	99.9%
სივრცითი დაგეგმარება და ურბანული განვითარება (25 03 15)	5,000	5,000	987	986	19.7%	99.9%
იძულებით გადაადგილებულ პირთათვის სოციალური და საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესება (25 06 01)	31,300	31,300	23,270	23,270	74.3%	100.0%
სოციალური რეაბილიტაცია (27 02 03 01)	12,980	12,980	9,789	9,775	75.3%	99.9%
ეპიდზედამხედველობა (27 03 02 03)	2,200	2,200	1,548	1,492	67.8%	96.4%
ტუბერკულოზის მართვა (27 03 02 06)	17,159	17,159	10,480	10,451	60.9%	99.7%
C ჰეპატიტის მართვა (27 03 02 11)	7,000	7,000	3,169	3,160	45.1%	99.7%
შრომის პირობების ინსპექტირება (27 05 02)	6,000	6,000	4,402	4,319	72.0%	98.1%

¹⁴⁵ გეგმასთან შესადარისობის მიზნით ფაქტობრივი მაჩვენებელი არ მოიცავს მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვებს ფარგლებში განხორციელებულ გადახდებს ვინაიდან მათ არ გააჩნიათ გეგმური მაჩვენებელი და აისახება მხოლოდ ფაქტობრივად გაწეულ გადასახდელებში (საკასო ხარჯში).

ეკომიგრანტთა მიგრაციის მართვა (27 06 02)	5,000	10,000	7,764	7,560	75.6%	97.4%
„დიასპორული ურთიერთობების ხელშეწყობა“ (28 01 04 01)	1,200	1,200	890	881	73.4%	99.0%
კავშირგაბმულობა და საინფორმაციო ტექნოლოგიების განვითარება (29 04 02)	6,000	6,000	4,085	4,085	68.1%	100.0%
ქართული ღვინოპროდუქციის პოპულარიზაციის ხელშეწყობის ღონისძიებები (31 03 03)	8,500	11,500	7,864	7,506	65.3%	95.4%
ქართული ჩაი (31 03 05)	500	500	95	95	19.0%	99.9%
გადამამუშავებელი და შემნახველი საწარმოების თანადაფინანსების პროექტი (31 05 06)	12,000	22,000	12,340	12,326	56.0%	99.9%
პროექტების ტექნიკური მხარდაჭერის პროგრამა (31 05 08)	500	500	282	273	54.7%	97.0%
მეფუტკრეობის სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების მხარდაჭერა (31 05 08)	150	150	100	91	60.8%	91.2%
სამელიორაციო სისტემების რეაბილიტაცია და ტექნიკის შეძენა (31 06 01)	50,000	50,000	26,550	26,550	53.1%	100.0%
პროგრამა "ცოდნის კარი" (32 04 02 07)	1,000	1,000	687	687	68.7%	100.0%
ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების ინფრასტრუქტურის განვითარება (32 07 01)	34,010	44,269	35,401	35,201	79.5%	99.4%
პროფესიული საგანმანათლებლო დაწესებულებების ინფრასტრუქტურის განვითარება (32 07 02)	25,000	25,000	18,781	18,759	75.0%	99.9%
განათლების და მეცნიერების სამინისტროს და მის სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და ტერიტორიული ორგანოების ინფრასტრუქტურის განვითარება (32 07 03)	1,500	1,500	209	191	12.7%	91.3%
„საქართველოს პირველი დემოკრატიული რესპუბლიკის მთავრობის მიერ საფრანგეთში შეძენილი ლევილის მამულის (Leuville-sur-Orge) რეაბილიტაცია-რეკონსტრუქციასთან დაკავშირებული ხარჯები“ (32 10 04)	3,500	3,500	498	488	13.9%	97.9%

დანართი 3. საინვესტიციო პროექტების მართვა - მაგალითები

სახელმწიფო ბიუჯეტის საბოლოო კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებით 70%-ზე ნაკლები ათვისების მქონე საინვესტიციო პროექტები - 2021 წ. (ათასი ლარი). მონაცემები დალაგებულია ათვისების მაჩვენებლის ზრდადობის მიხედვით.¹⁴⁶

პროექტის დასახელება	ბიუჯეტის კანონი - გეგმა (1)	ფაქტი (2)	(2/1) (%)
კახეთის ინფრასტრუქტურის გაძლიერება (KfW) (24 14 03 05)	6,000	-	0.0%

¹⁴⁶ გეგმასთან შესაბამისობის მიზნით ფაქტობრივი მაჩვენებელი არ მოიცავს მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვებს ფარგლებში განხორციელებულ გადახდებს ვინაიდან მათ არ გააჩნიათ გეგმური მაჩვენებელი და აისახება მხოლოდ ფაქტობრივად გაწეულ გადასახდელებში (საკასო ხარჯში).

მცხეთა-სტეფანწმინდა-ლარსის საავტომობილო გზის წინამური-ჟინვალის მონაკვეთის მშენებლობა (25 02 03 16)	1,000	-	0.0%
იმერეთის და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტებში კომუნალური ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება (KfW) (25 04 03)	7,800	-	0.0%
ქალაქ ხაშურის და მიმდებარე დასახლებების წყალმომარაგებისა და წყალარინების სისტემების გაუმჯობესება (AFD,EU) (25 04 04)	1,700	-	0.0%
ბათუმის ავტობუსების პროექტი (E5P, EBRD) (56 13 03)	8,800	-	0.0%
ქუთაისის წყალარინების პროექტი (EIB, EPTATF) (25 04 05)	4,200	188	4.5%
პროფესიული განათლება I (KfW) (32 14)	8,500	503	5.9%
ჩრდილოეთის რგოლი (EBRD), ნამახვანი - წყალტუბო - ლაჯანური (EBRD, KfW) (24 14 03 02)	6,500	500	7.7%
ალგეთი-სადახლოს საავტომობილო გზის მშენებლობა-მოდერნიზაცია (EIB) (25 02 03 14)	5,000	495	9.9%
Log-in Georgia (WB) (24 08 03)	2,400	282	11.8%
წყლის ინფრასტრუქტურის განახლების პროექტი II (EIB, EU) (25 04 08)	450	55	12.2%
აჭარის სოფლების წყალმომარაგებისა და წყალარინების პროგრამა, საქართველო (EU, KfW) (56 13 05)	12,300	1,508	12.3%
საკანალიზაციო სისტემების მდგრადი მართვის პროექტი (SIDA) (25 04 07)	700	117	16.7%
რეგიონალური განვითარების პროექტი II (იმერეთი) (WB) (25 03 12)	300	51	17.1%
500 კვ ეგზ "წყალტუბო-ახალციხე-თორთუმი" (KfW, EU-NIF) (24 14 03 01)	9,400	1,786	19.0%
თბილისის მყარი ნარჩენების მართვის პროექტი (EBRD) (56 13 04)	30,000	8,016	26.7%
მყარი ნარჩენების ინტეგრირებული მართვის პროგრამა II (კახეთი, სამეგრელო-ზემო სვანეთი) (KfW) (25 05 04)	6,000	1,807	30.1%
მდგრადი ურბანული ტრანსპორტის განვითარების საინვესტიციო პროგრამა (ADB) (25 03 02)	5,000	1,675	33.5%
საცხოვრებლად ვარგისი ქალაქების საინვესტიციო პროგრამა (ADB) (25 03 07)	2,000	715	35.8%
ინოვაციის, ინკლუზიურობის და ხარისხის პროექტი - საქართველო I2Q (WB) (25 07 03)	2,000	882	44.1%
აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტი (EBRD, SIDA) (56 13 02)	8,800	3,986	45.3%
500 კვ ეგზ-ის "ქსანი-სტეფანწმინდა" მშენებლობა (EBRD, EU, KfW) (24 14 02 01)	4,800	2,216	46.2%
მიწის ბაზრის განვითარება (WB) (26 09)	15,400	7,935	51.5%
სამტრედია-გრიგოლეთის საავტომობილო გზის კმ 0-კმ 50 მონაკვეთის მოდერნიზაცია-მშენებლობა (EIB, EU) (25 02 03 04)	45,000	23,676	52.6%
სამელიორაციო სისტემების რეაბილიტაცია და ტექნიკის შეძენა (31 06 01)	50,000	26,550	53.1%
რეგიონალური და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტი II (WB, WB-TF) (25 03 04)	27,400	16,190	59.1%
შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ძირულა-ხარაგაული-მოლითი-ფონა-ჩუმათელეთის საავტომობილო გზის ჩუმათელეთი-ხარაგაულის მონაკვეთის რეაბილიტაცია-რეკონსტრუქცია (ADB) (25 02 02 16)	16,000	10,077	63.0%
მდგრადი წყალმომარაგებისა და სანიტარული სექტორის განვითარების პროგრამა (ADB) (25 04 02)	5,750	3,634	63.2%

დაცული ტერიტორიების განვითარება (CNF) (31 08 04)	2,600	1,670	64.2%
--	-------	-------	-------

სახელმწიფო ბიუჯეტის საბოლოო კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებით 150%-ზე მაღალი ათვისების მქონე საინვესტიციო პროექტები - 2021 წ. (ათასი ლარი). მონაცემები დალაგებულია ათვისების მაჩვენებლის ზრდადობის მიხედვით.¹⁴⁷

დასახელება	ბიუჯეტის კანონი გეგმა (1)	ფაქტი (2)	(2/1) (%)
ჭიათურის საზაფხურო გზების რეკონსტრუქცია-რეაბილიტაციის პროექტი (Government of France) (25 03 13)	1,000	6,904	690.4%
მერძვევების დარგის მოდერნიზაციის და ბაზარზე წვდომის პროგრამა (DiMMA) (IFAD) (31 05 11 02 01)	6,000	18,698	311.6%
საქართველოში საჯარო შენობების ენერგოეფექტურობის გაუმჯობესება და განახლებადი-ალტერნატიული ენერგიის გამოყენება (E5P, NEFCO) (25 03 06)	2,350	6,973	296.7%
თბილისი-წითელი ხიდის (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საზღვარი) საავტომობილო გზის კმ22-კმ57 რუსთავი-წითელი ხიდის მონაკვეთის მშენებლობა (EIB) (25 02 03 13)	3,000	7,277	242.6%
ელექტროგადამცემი ხაზი "ჯვარი ხორგა" (EBRD, EU, KfW) (24 14 02 02)	1,800	3,800	211.1%
ტურისტული ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია (25 03 11)	1,200	2,169	180.8%
თბილისის საჯარო სკოლების რეაბილიტაციისა და ენერგოეფექტურობის გაზრდის პროექტი (CEB, E5P) (25 07 02)	7,100	12,575	177.1%
ბაკურიანის მუნიციპალური სერვისების გაუმჯობესების პროგრამა (EBRD) (25 03 10)	4,900	8,123	165.8%
განახლებული რეგიონების პროგრამა (25 03 21)	90,000	137,113	152.3%

2021 წელს დაბალი ათვისების მქონე საინვესტიციო პროექტებზე, სესხის ათვისებელ ნაწილზე, გადახდილი ვალდებულების გადასახადი (Commitment fee) - (ათასი ლარი).

პროექტის დასახელება	ბიუჯეტის საბოლოო კანონი (1)	ფაქტი (2)	(2)/(1) %	გადახდილი ვალდებულების გადასახადი
პროფესიული განათლება I (KfW) (32 14)	3,400	0	0.0%	195
იმერეთის და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტებში კომუნალური ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება (KfW) (25 04 03)	3,450	0	0.0%	964
ბათუმის ავტობუსების პროექტი (E5P, EBRD) (56 13 03)	4,800	0	0.0%	20
ქალაქ ხაშურის და მიმდებარე დასახლებების წყალმომარაგებისა და წყალარინების სისტემების გაუმჯობესება (AFD, EU) (25 04 04)	1,200	0	0.0%	1,178
კახეთის ინფრასტრუქტურის გაძლიერება (KfW) (24 14 03 05)	5,000	0	0.0%	390
500 კვ ეგზ "წყალტუბო-ახალციხე-თორთუმი" (KfW, EU-NIF) (24 14 03 01)	6,700	86	1.3%	1,115

¹⁴⁷ გეგმასთან შესაბამისობის მიზნით ფაქტობრივი მაჩვენებელი არ მოიცავს მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვებს ფარგლებში განხორციელებულ გადახდებს ვინაიდან მათ არ გააჩნიათ გეგმური მაჩვენებელი და აისახება მხოლოდ ფაქტობრივად გაწეულ გადასახდელებში (საკასო ხარჯში).

მყარი ნარჩენების ინტეგრირებული მართვის პროგრამა II (კახეთი, სამეგრელო-ზემო სვანეთი) (KfW) (25 05 04)	3,600	197	5.5%	288
Log-in Georgia (WB) (24 08 03)	2,100	187	8.9%	325
თბილისის მყარი ნარჩენების მართვის პროექტი (EBRD) (56 13 04)	25,000	6,793	27.2%	289
ინოვაციის, ინკლუზიურობის და ხარისხის პროექტი - საქართველო I2Q (WB) (25 07 03)	1,600	706	44.1%	856
მიწის ბაზრის განვითარება (WB) (26 09)	15,400	7,935	51.5%	146
აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტი (EBRD, SIDA) (56 13 02)	2,000	1,149	57.4%	6
ჯამური მაჩვენებელი	74,250	17,053	23.0%	5,771

1. ზოგიერთ შემთხვევაში, ადგილი აქვს პროექტის განმახორციელებელი ორგანიზაციების მხრიდან დონორი ორგანიზაციების მიერ პროექტის განსახორციელებლად წინასწარ განსაზღვრული პირობებისა და გარემოებების გაუთვალისწინებლობას ან/და საპროექტო დოკუმენტაციის არასათანადო მომზადებას, რაც იწვევს პროექტში ცვლილებების შეტანის აუცილებლობას საპროექტო სამუშაოების დაწყების შემდგომ და აფერხებს პროექტების თავდაპირველად განსაზღვრული გეგმის მიხედვით განხორციელებას. - საქართველოს ურბანული რეკონსტრუქციის და განვითარების პროექტი (EIB) (25 03 05) (გეგმა - 30 მლნ ლარი; ათვისება 22.8 მლნ ლარი (76%)) - დონორის მიერ განსაზღვრული პირობებისა და გარემოებების არასათანადო გათვალისწინების გამო, პროექტის მიმდინარეობისას წარმოიქმნა შეფერხებები, რამაც პროექტის დროში გადავადება გამოიწვია. აღსანიშნავია, რომ პროგრამა დაბალი ათვისებით ხასიათდებოდა 2020 წელსაც; - Log-in Georgia (WB) (24 08 03) (გეგმა 2.4 მლნ ლარი, ათვისება 0.3 მლნ ლარი (12%)) - მსოფლიო ბანკის რეგულაციებიდან გამომდინარე, წინასატენდერო დოკუმენტაციაზე მსოფლიო ბანკის წარმომადგენლებთან ერთად მუშაობამ გამოიწვია ტენდერის გამოცხადების გადავადება. ვინაიდან თავიდანვე ცნობილი იყო, რომ პროგრამის განხორციელება მოითხოვდა მსოფლიო ბანკის მოთხოვნების დაცვას, უმჯობესი იქნებოდა, დაგეგმვის ეტაპზევე მომხდარიყო აღნიშნული ფაქტორის გათვალისწინება; - სანაპირო ზონების ნაპირსამაგრი სამუშაოები (25 02 02 07) (გეგმა 10 მლნ, ათვისება 7.7 მლნ ლარი (77%)) - გეგმით განსაზღვრულ ასიგნებებსა და ფაქტობრივ ხარჯს შორის არსებული გადახრა, მათ შორის, გამოწვეულია ხელშეკრულებებში მიღებული ეკონომიებით, რასაც გასულ პერიოდებშიც ჰქონდა ადგილი. ასევე, ცალკეულ პროექტებზე სამუშაოების წარმოების დაბალი ტემპით, რაც განპირობებულია საპროექტო დოკუმენტაციაში ტენდერის გამოცხადების შემდგომ ცვლილებების შეტანით. პროექტი 2020 წლის ბიუჯეტის ფარგლებშიც დაბალი ათვისებით ხასიათდებოდა; - ჭიათურის საბაგირო გზების რეკონსტრუქცია-რეაბილიტაციის პროექტი (Government of France) (25 03 13) (გეგმა - 1 მლნ ლარი, ათვისება 6.9 მლნ ლარი (690%)) - პროექტის სპეციფიკაციების შეფასების ეტაპზე გაუთვალისწინებლობის გამო საჭირო გახდა პროექტის მიმდინარეობისას დიზაინის ცვლილება, რამაც საბოლოო ჯამში გაზარდა განსახორციელებელი სამუშაოების ღირებულება. 2. ზოგიერთ შემთხვევაში ნაკლოვანებები შეინიშნება სატენდერო დოკუმენტაციის მომზადებისა და პრეტენდენტების შერჩევის პროცესში, რაც კონტრაქტორების მიერ სამუშაოების არასათანადო შესრულებასა და ხშირ შემთხვევაში, ხელშეკრულების შეწყვეტაში აისახება.
--

• რეგიონალური და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტი II (WB, WB-TF) (25 03 04) (გეგმა - 27 მლნ ლარი; ათვისება 16.2 მლნ ლარი (59%)) - განმახორციელებელი ორგანიზაციის მიერ ოპტიმალური სატენდერო ღირებულების განსაზღვრისას არსებული ხარვეზებიდან გამომდინარე, დაგეგმილზე მეტი დრო დასჭირდა პრეტენდენტის შერჩევას, რამაც საბოლოოდ, პროექტის დაბალი ათვისება გამოიწვია; • მდგრადი წყალმომარაგებისა და სანიტარული სექტორის განვითარების პროგრამა (ADB) (25 04 02) (გეგმა 6 მლნ ლარი, ათვისება 3.6 მლნ ლარი, (63%)) - ტენდერის განხორციელების პროცესში არ მოხდა პრეტენდენტების იმგვარი შერჩევა, რომ მინიმუმამდე ყოფილიყო დაყვანილი მათ მიერ პროექტის განხორციელების პროცესის შეფერხებისა და უკიდურეს შემთხვევაში, ხელშეკრულების შეწყვეტის რისკი. შესაბამისად, პროექტის დაბალი ათვისება გამოწვეულია თავდაპირველი ხელშეკრულების შეწყვეტითა და განმეორებით ტენდერის გამოცხადების საჭიროებით.
3. ზოგიერთი პროექტის შემთხვევაში, წლის განმავლობაში ბიუჯეტის კანონში შესული ცვლილებით გეგმების კორექტირების მიუხედავად, ფაქტობრივი დანახარჯები საბოლოო გეგმისგან მაინც მნიშვნელოვანი გადახრით ხასიათდება, რაც ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებულ ხარვეზსა და ხშირ შემთხვევაში, რესურსების დაუსაზღვრებელ მოთხოვნაზე მიუთითებს.
• ალგეთი-სადახლოს საავტომობილო გზის მშენებლობა-მოდერნიზაცია (EIB) (25 02 03 14) - პროექტის თავდაპირველი გეგმა 1 მლნ ლარით განისაზღვრა, თუმცა ბიუჯეტის კანონის ცვლილებით 5 მლნ ლარამდე გაიზარდა. საბოლოოდ ათვისებული იქნა 0.5 მლნ ლარი (10%), დანარჩენი თანხა კი სხვა ქვეპროგრამებზე გადანაწილდა. პროექტი ითვალისწინებდა მოსახლეობის განსახლებას, რისთვისაც დაგეგმილი იყო კომპენსაციის გადახდა. გამომდინარე იქიდან, რომ მოსახლეობასთან კომუნიკაციისას, გამოყენებული იქნა 2 წლის წინანდელი შეფასების მონაცემები, რაც არ იყო შესაბამისობაში მიმდინარე ღირებულებასთან, მოსახლეობა არ დაეთანხმა შეთავაზებულ კომპენსაციას, რამაც წარმოქმნა გადაფასების საჭიროება და შეაფერხა პროექტის განხორციელება თავდაპირველი გეგმის შესაბამისად; • იმერეთის და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტებში კომუნალური ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება (KfW) (25 04 03) - ქვეპროგრამის თავდაპირველი გეგმა 5 მლნ ლარით განისაზღვრა, თუმცა ბიუჯეტის კანონში შეტანილი პირველი ცვლილებით 7.8 მლნ ლარამდე გაიზარდა. დონორ ორგანიზაციასთან მიღწეული შეთანხმების შემდგომ იდენტიფიცირებული იქნა, რომ პროექტი არ მოიცავდა იმ ტერიტორიულ ობიექტს, რაც წარმოადგენდა საკვანძო მნიშვნელობის კომპონენტს და მოითხოვდა პროექტის მოდიფიცირებას, რაზეც ვერ იქნა მიღწეული შეთანხმება დონორ ორგანიზაციასთან. შესაბამისად, შეუძლებელი გახდა პროექტის განხორციელება.

დანართი 4. პანდემიის საპასუხოდ გატარებული ღონისძიებები (გადასახდელების კომპონენტი)

პანდემიის საპასუხოდ განხორციელებული პროგრამების/ქვეპროგრამების ათვისების მდგომარეობა - 2021 წ. (მლნ ლარი)

დასახელება	ბიუჯეტის კანონი (საწყისი)	ბიუჯეტის კანონი (საბოლოო)	დაზუსტებული გეგმა	ფაქტი
სამშენებლო სექტორის ხელშეწყობა (24 07 03 01)	35	35	23	23
მიკრო და მცირე მეწარმეობის ხელშეწყობა - მცირე გრანტები (24 07 03 02)	15	15	14	14
საკრედიტო საგარანტიო სქემა (24 07 03 03)	50	50	49	49
კომუნალური გადასახადების სუბსიდირების ხელშეწყობი ღონისძიებები (24 07 03 05)	165	165	152	152

ახალ კორონავირუსთან დაკავშირებული კარანტინისა და სხვა ღონისძიებების განხორციელება (24 20)	50	21	26	26
ახალი კორონავირუსით გამოწვეული სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუარესების გამო მოსახლეობის სოციალური დახმარება (27 02 06)	250	271	270	270
იმუნიზაცია (ახალი კორონავირუსული დაავადების - COVID 19-ის საწინააღმდეგო ვაქცინით აცრების ადმინისტრირება) (27 03 02 02 02)		12	7	7
ახალი კორონავირუსული დაავადების - COVID-19-ის მართვა (27 03 03 10)	400	1,156	1,217	1,161
COVID-19-ზე რეაგირების საგანგებო ღონისძიებების უზრუნველსაყოფად სამედიცინო დაწესებულებათა აღჭურვა/რეაბილიტაცია (27 04 03)		28	27	27
ახალი COVID - 19 ვირუსის გავრცელების საწინააღმდეგო ღონისძიებების მართვა (30 01 14)			3	3
რთველის ხელშეწყობის ღონისძიებები (31 03 05)	38	138	146	145
ახალი კორონავირუსიდან - COVID-19-დან გამომდინარე, სოფლის მეურნეობის მხარდაჭერის ღონისძიებები (31 05 13)	12	12	17	17
სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების მესაკუთრეთა ხელშეწყობის სახელმწიფო პროგრამა (31 05 15)			2	2
სულ ჯამი	1,015	1,903	1,953	1,896

დანართი 5. პროგრამული ბიუჯეტირება - მაგალითები

1. ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის შემთხვევაში სრულად არ ხდება მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება ან შედეგების შეფასება წინასწარ განსაზღვრულ ინდიკატორებთან მიმართებით: „საზღვაო ტრანსპორტის რეგულირება, მართვა და განვითარების“ (24 25) პროგრამის მიზნობრივ მაჩვენებლად განსაზღვრულია „2021 წელს სასერთიფიკაციო აუდიტის გავლა და ახალი ვერსიით ხარისხის მართვის სერტიფიკატის მოპოვება/შენარჩუნება, სტანდარტების ინტეგრირებული მართვის სისტემის შექმნა“. მიღწეული მაჩვენებლის მიხედვით სააგენტომ შეინარჩუნა ხარისხის მართვის სერტიფიკატი, თუმცა სტანდარტების მართვის ინტეგრირებული სისტემის შექმნის შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილი არ არის; „მევენახეობა-მეღვინეობის განვითარების“ (31 03) პროგრამის მიზნობრივ მაჩვენებელს წარმოადგენდა როგორც ღვინის ექსპორტის შედეგად მიღებული შემოსავლის ყოველწლიური ზრდა 8-10%-ით, ასევე მევენახეობის სფეროში დასაქმებულ ფიზიკური პირების მიერ ჩაბარებული და გადამუშავებული დაახლოებით 300 ათასი ტონა ყურძენი. მიღწეული შედეგის შეფასების ინდიკატორი ამ უკანასკნელის შესახებ ინფორმაციას არ მოიცავს; „ზოგადი განათლების რეფორმის ხელშეწყობა“ (32 02 13) ქვეპროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი იყო სკოლების 63%-ის მაღალგამტარიანი ოპტიკური არხებით უზრუნველყოფა, ხოლო დანარჩენი სკოლებისთვის, რომლებიც უზრუნველყოფილი არიან რადიო ტექნოლოგიით უნდა გაუმჯობესებულიყო კავშირის სიჩქარე. მიღწეული მაჩვენებლის მიხედვით, შესრულებულია სკოლების 63%-ის უზრუნველყოფა, ხოლო დანარჩენი სკოლების შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილი არ არის; - სსიპ - იურიდიული დახმარების (36 00) მიზნობრივ მაჩვენებლებს ინფრასტრუქტურის განვითარება, ინფორმაციული ტექნოლოგიების განვითარება, მომსახურეობის ხარისხის გაუმჯობესება წარმოადგენს. მიღწეული მაჩვენებელი, რომლის მიხედვითაც „უფასო იურიდიული დახმარების
--

ბენეფიციართა რაოდენობა წინა წელთან შედარებით გაიზარდა 1%-ით“ არ პასუხობს სამიზნე მაჩვენებელს და შეუძლებელს ხდის მიღწეული შედეგის შეფასებას.
2. ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის შემთხვევაში მიღწეული შედეგების წარმოდგენა ხდება დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრულ მაჩვენებლებთან შეუსაბამოდ, განსხვავებული სახით/ფორმატით, რაც ართულებს ან შეუძლებელს ხდის დაგეგმილი და მიღწეული შედეგების ერთმანეთთან შედარებას: • <i>სსიპ - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მომსახურებათა განვითარება და ხელმისაწვდომობის (26 08) პროგრამის მიზნობრივ მაჩვენებლად განისაზღვრა დაახლოებით 120 ათასი მიწის ნაკვეთის რეგისტრაციის განხორციელება. მიღწეული მაჩვენებლის მიხედვით, მიმდინარეობდა საგარეჯოსა და ყვარლის მუნიციპალიტეტებში აზომვითი სამუშაოები, მოსახლეობის ინფორმირებულობა, აზომილი და სამართლებრივად დამუშავებული მიწის ნაკვეთების რეგისტრაციის პროცესი, თუმცა მიღწეული მაჩვენებელი არ მოიცავს ინფორმაციას მუნიციპალიტეტებში რეგისტრირებული მიწის ნაკვეთების კონკრეტული რაოდენობის შესახებ. შესაბამისად, ვერ ხერხდება დაგეგმილი და მიღწეული შედეგების ურთიერთშედარება;</i> • <i>ქვეპროგრამის „ეკიდზედამხედველობა“ (27 03 02 03) ერთ-ერთ სამიზნე მაჩვენებელს B და C ჰეპატიტებზე საექმო პაციენტების არანაკლებ 95%-ის დიაგნოსტიკა და იდენტიფიცირებული პირების არანაკლებ 95%-ში რისკ-ფაქტორების გამოვლენა წარმოადგენდა. მიღწეული მაჩვენებელი წარმოდგენილია ნომინალური მაჩვენებლით - „საანგარიშგებო პერიოდში ჰოსპიტალიზებულ 2,461 ბენეფიციარს ჩაუტარდა B ჰეპატიტზე სკრინინგი, მათგან 51 პაციენტს დაუდასტურდა B ჰეპატიტი. ყველა დადასტურებულ შემთხვევაში ჩატარდა ჩადრმავებული გამოკითხვა სპეციალური კითხვარის საფუძველზე. ასევე, ჩატარდა კონფირმაციული კვლევა C ჰეპატიტზე“;</i> • <i>„საგარეო პოლიტიკის დაგეგმვა და მართვა“ (28 01 01) ქვეპროგრამის ფარგლებში იგეგმებოდა „საზღვარგარეთ საქართველოს იმ მისიების რაოდენობის 30% გაზრდა, რომლებსაც გააჩნიათ რეგულარულად განახლებადი კრიზისულ სიტუაციებში მოქმედების სახელმძღვანელო“. მიღწეული შედეგის შეფასების ინდიკატორის მიხედვით, „საანგარიშო წლისათვის კრიზისულ სიტუაციებში მოქმედების სახელმძღვანელო წარმოდგენილი აქვს საზღვარგარეთ საქართველოს 53 მისიას“. რამდენადაც ვერ ხერხდება პროცენტული მაჩვენებლისა და მისიების რაოდენობის ცვლილების დადგენა, შეუძლებელია პროგრამის ეფექტიანობის შეფასება;</i> • <i>„მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ხელშეწყობის“ (32 02 02) ქვეპროგრამის მიზნობრივი მაჩვენებელი არაქართულენოვანი სკოლების 80%-ის ქართულის, როგორც მეორე ენის, კონსულტანტ-მასწავლებლითა და დამხმარე მასწავლებლით უზრუნველყოფას გულისხმობდა. მიღწეული მაჩვენებლის მიხედვით, „164 არაქართულენოვან საჯარო სკოლაში საკადრო დეფიციტის შესავსებად მივლენილი იყო 245 მასწავლებელი სხვადასხვა საგნობრივი მიმართულებით“. აღნიშნული მაჩვენებლით ვერ ხერხდება იმის დადგენა არაქართულენოვანი სკოლების რა წილი დაიფარა. ანალოგიურად, „ინფრასტრუქტურის განვითარება“ (32 07) პროგრამის ფარგლებში „საჯარო სკოლების 90% შესაბამისი მატერიალურ-ტექნიკური ბაზით, სასკოლო ავეჯით, სპორტული ინვენტარითა და სხვადასხვა საჭირო ინვენტარით“ აღჭურვა იყო დაგეგმილი. თუმცა მიღწეული საბოლოო შედეგის შეფასების ინდიკატორი მოიცავს ინფორმაციას ნომინალურ გამოხატულებაში, მაგალითად, „299 საჯარო სკოლაში განხორციელდა მერხებისა და სკამის, ასევე დაფის დარიგება“.</i>
3. გარკვეული პროგრამების შემთხვევაში არ არის წარმოდგენილი განმარტება დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის არსებულ განსხვავებებზე ან მოცემული განმარტება ზოგადი ხასიათისაა და ართულებს გადახრის გამომწვევი მიზეზების დადგენას. ამასთან, წლის განმავლობაში პრიორიტეტების ცვლილების შემთხვევაში არ არის მითითებული ინფორმაცია აღნიშნული ცვლილების სანაცვლოდ განხორციელებული ღონისძიებებისა და მიღწეული შედეგების შესახებ:

- „საავტომობილო გზების მშენებლობა და მოვლა-შენახვა“ (25 02 02), „ჩქაროსნული ავტომანქანების მშენებლობა“ (25 02 03) ქვეპროგრამები და „წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის აღდგენა-რეაბილიტაცია“ (25 04) პროგრამა ითვალისწინებს სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული ობიექტების მოვლა-შენახვის, მოდერნიზების, მშენებლობა-რეკონსტრუქციის აქტივობებს. სამივე მათგანში დაფიქსირებულია ცდომილება დაგეგმილ და მიღწეულ მაჩვენებლებს შორის, ხოლო აღნიშნული ცდომილების მიზეზად დასახელებულია „სხვა გაუთვალისწინებელი დამატებითი აქტივობები“;
- „სამოქალაქო უსაფრთხოების დონის ამაღლება, სახელმწიფო მატერიალური რეზერვების შექმნა და მართვა“ (30 06) პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი იყო 1 სახანძრო-სამაშველო მანქანის ჩანაცვლება, რაც არ განხორციელდა. წარმოდგენილი განმარტების მიხედვით, „სახანძრო-სამაშველო მანქანის შესაძენად გათვალისწინებული ბიუჯეტი გამოყენებული იქნა ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად“;
- „შელავათიანი აგროკრედიტების“ (31 05 02) ქვეპროგრამის ფარგლებში ნაცვლად 16 ათასი სესხის/ლიზინგისა მომსახურება გაეწია დაახლოებით 21 ათას სესხს (30%-ით მეტს), თუმცა დაგეგმილს და მიღწეულ შედეგს შორის განსხვავებაზე განმარტება წარმოდგენილი არ არის.

დანართი 6. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2017-2020 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშების შესახებ მოხსენებებში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა

N	რეკომენდაცია	განხორციელების ვადები	პასუხისმგებელი უწყება	სტატუსი	სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის კომენტარი
	სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის „2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ მოხსენებაში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა				
1	მაკროეკონომიკური ინდიკატორების ფისკალურ პარამეტრებზე ფაქტობრივი გავლენის შეფასების მიზნით, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშში მოიცავდეს ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე იდენტიფიცირებული ფისკალური რისკების მატერიალიზაციის შესახებ ინფორმაციას და მათ საპასუხოდ გატარებული პოლიტიკის პასუხების ანალიზს.		საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	შესრულებული	
2	საშუალოვადიან პერიოდში მთავრობის ვალის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია, ფინანსთა სამინისტრომ უზრუნველყოს: • „მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის“ დოკუმენტის დროულად განახლება და მასში საშუალოვადიან პერიოდში ვალის მართვასთან დაკავშირებით მთავრობის ხედვის ასახვა; • ვალის მდგრადობის ანალიზის დოკუმენტში ყველა შესაბამისი მაჩვენებლის სრულყოფილად წარმოდგენა და მთავრობის ვალის ნაშთთან ერთად, სხვა იდენტიფიცირებული პირდაპირი და პირობითი ვალდებულებების ასახვა.		საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	ნაწილობრივ შესრულებული	საქართველოს მთავრობის მიერ 2021 წლის 31 დეკემბრის № 2430 განკარგულებით მოწონებული იქნა საქართველოს მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგია 2022-2025 წლებისთვის. ვალის მდგრადობის ანალიზის დოკუმენტში ყველა შესაბამისი მაჩვენებლის სრულყოფილად წარმოდგენის მიზნით მიმდინარეობს თანამშრომლობა IMF-თან.
3	ფისკალური ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია, ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშაოს გეგმა, რომელშიც კონკრეტული ღონისძიებების/მიდგომების დონეზე ასახული იქნება ინფორმაცია, სხვადასხვა სცენარის განვითარების შემთხვევაში ვალის წესისა და ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებლების „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილ ზღვრებში დაბრუნების შესახებ.	• 2020 – 2023 წლები	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	მიმდინარე	
4	მიზანშეწონილია, შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს მხარჯავი დაწესებულებების მიერ პროექტების კაპიტალურად კლასიფიკაციის პროცესზე ზედამხედველობას, რაც ერთი მხრივ, განაპირობებს მათ განხორციელებას „კაპიტალური პროექტების მართვის გზამკვლევისა“ და „კაპიტალური პროექტების მართვის მეთოდოლოგიის“ შესაბამისად, ხოლო	• 2020 – 2023 წლები	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	მიმდინარე	

	მეორე მხრივ, ხელს შეუწყობს კაპიტალური პროექტების დანართში პროექტების შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენას.				
5	მნიშვნელოვანია, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ცვლილების განხორციელების შემთხვევაში, მოხდეს კაპიტალური პროექტების დანართის განახლება აღნიშნული ცვლილებების გათვალისწინებით.		საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო შესაბამისი განმახორციელებელი უწყებები	შესრულებული	
6	მიზანშეწონილია, შემუშავდეს მექანიზმი/მიდგომა, რომელიც უზრუნველყოფს ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე სსიპ-ების/ა(ა)იპ-ების საკუთარი შემოსავლების რეალისტური გეგმური მაჩვენებლების განსაზღვრას, მათ შორის გასული წლების ტენდენციების გათვალისწინებით.		საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო შესაბამისი განმახორციელებელი უწყებები	მიმდინარე	
სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის „2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ მოხსენებაში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა					
1	მაკროეკონომიკური პროგნოზების გაუმჯობესებისა და მაკროეკონომიკური ინდიკატორების ფისკალურ პარამეტრებზე ფაქტობრივი გავლენის შეფასების მიზნით, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში მოიცავდეს: • სხვადასხვა წლებში განსაზღვრული მაკროეკონომიკური პროგნოზების რეალისტურობის შეფასებასა და ფაქტობრივი მაჩვენებლებიდან გადახრების გამომწვევი მიზეზების დეტალურ ანალიზს; • ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრული რისკების მატერიალიზაციისა და მათ საპასუხოდ განხორციელებული პოლიტიკის პასუხების ანალიზს.	• მიმდინარე • 2020-2021 წლები	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	ნაწილობრივ შესრულებული	2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში განხილულია მხოლოდ ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებლიდან გადახრის გამომწვევი მიზეზები. 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში არ შეიცავს ინფორმაციას ფისკალური რისკების მატერიალიზაციის ანალიზის შესახებ.
2	სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, სამთავრობო სექტორის ვალის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის წარდგენისა და მთავრობის ვალის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად, ფინანსთა სამინისტრომ უნდა უზრუნველყოს: • მთავრობის ვალში მუნიციპალიტეტებისა და სსიპ-ების ვალდებულებების ასახვა; • ვალის წესის გაანგარიშებისა მთავრობის ვალის ნაშთთან ერთად „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ კანონის	• მიმდინარე • 2020 წელი	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	ნაწილობრივ შესრულებული	2020 წელს განხორციელდა სახელმწიფო საწარმოების კლასიფიცირება სამთავრობო სექტორად და სახელმწიფო კორპორაციებად, თუმცა სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოებიდან მომდინარე ვალდებულებების ვალის ნაშთში ასახვა ჯერჯერობით არ მომხდარა.

	საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულებით გათვალისწინება; • სახელმწიფო საწარმოების დაკლასიფიცირება სამთავრობო და არასამთავრობო სექტორის საწარმოებად; • სამთავრობო სექტორში მოხვედრილი საწარმოების ვალდებულებების ასახვა მთავრობის ვალის მოცულობაში; • ისტორიულ ვალში შემავალი კომპონენტების დაფარვის შესაბამისი კრიტერიუმების/პროცედურების განსაზღვრა.				
3	მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის სსიპ/ა(ა)იპ-ების ნაერთი ბალანსის დოკუმენტში წარმოდგენილი იყოს ინფორმაცია ინდივიდუალური სსიპ/ა(ა)იპ-ის მიერ მიღებული შემოსავლებისა და გაწეული ხარჯების შესახებ, მათი ფორმირების წყაროების მიხედვით.		საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	შეუსრულებელი	
4	შესაბამის უწყებებთან კოორდინაციის საფუძველზე, ფინანსთა სამინისტრომ უზრუნველყოს სსიპ/ა(ა)იპ-ების ნაერთი ბალანსის დოკუმენტში ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების ოდენობების შესახებ დასაქმების ტიპების მიხედვით ინფორმაციის წარმოდგენა, რაც შესაძლებელს გახდის სხვადასხვა ფუნქციის მქონე თანამშრომლების რაოდენობების კანონმდებლობით განსაზღვრულ ლიმიტებთან შესაბამისობის ანგარიშგებას.		საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	შეუსრულებელი	
5	მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშზე თანდართული დოკუმენტი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციების შესრულების შესახებ, ასევე მოიცავდეს განახლებულ ინფორმაციას გასულ პერიოდებში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობის შესახებ.	2021 წელი	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო; შესაბამისი პასუხისმგებელი უწყებები	შეუსრულებელი	2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიში მოიცავს ინფორმაციას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშის ფარგლებში გაცემული რეკომენდაციების გათვალისწინების შესახებ. თუმცა, აღნიშნული დოკუმენტი არ მოიცავს ინფორმაციას გასულ პერიოდებში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობის შესახებ.
სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ მოხსენებაში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა					
1	მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში მოიცავდეს ინფორმაციას საქართველოს ორგანული კანონით „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ განსაზღვრული ყველა ფისკალური წესის შესრულების, დადგენილ ლიმიტთან შესაბამისობისა და გადაჭარბების არსებობის შემთხვევაში, შესაბამისი გამომწვევი მიზეზების შესახებ.	2018-2019 წლები	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	შესრულებული	

2	მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ცვლილებების განხორციელების შემთხვევაში, საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის ასიგნებების ცვლილების პარალელურად, მომზადდეს განახლებული პროგრამული ბიუჯეტის დანართი, სადაც მოხდება მოსალოდნელი შედეგებისა და სამიზნე მაჩვენებლების შესაბამისი დაკორექტირება.	2019 წელი	მხარჯავი დაწესებულებები საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	შესრულებული	
3	მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში სსიპ/ა(ა)იპ-ების შესახებ ფინანსური ინფორმაციის ანგარიშგებისას, ყველა საბიუჯეტო ორგანიზაციისათვის გამოყენებულ იქნეს აღრიცხვის ერთნაირი პრინციპი და ნაერთი ბალანსის დოკუმენტი მოიცავდეს სსიპ/ა(ა)იპების მიერ ბიუჯეტის კანონით გათვალისწინებულ პროგრამებზე გაწეულ გადასახდელებსაც			შესრულებული	
4	მნიშვნელოვანია, დაკორექტირდეს სსიპ/ა(ა)იპ-ების ნაშთების აღრიცხვის პრინციპი, რათა პერიოდის ბოლოს და მომდევნო პერიოდის დასაწყისში არსებული ნაშთების მოცულობები შესაბამისობაში მოვიდეს ერთმანეთთან.		საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	შესრულებული	
5	მიზანშეწონილია, შემუშავდეს სამოქმედო გეგმა პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვასთან დაკავშირებით, სადაც გაწერილი იქნება რეფორმის ფარგლებში განსახორციელებელი კონკრეტული აქტივობები შესაბამისი ვადებითა და პასუხისმგებელი უწყებებით. რეფორმის გაცხადებული მიზნობრივი ნიშნულების არსებობა გაზრდის ამ პროცესში ჩართული საჯარო უწყებების პასუხისმგებლობის ხარისხს და ამასთან, ხელს შეუწყობს რეფორმის მიმდინარეობის მონიტორინგს.	2018-2020 წლები	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო GIZ	შეუსრულებელი	
6	მიზანშეწონილია, დივიდენდების გამანაწილებელი კომისიის სხდომაზე განიხილებოდეს გასულ სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შეუსრულებლობის შემთხვევები და ხდებოდეს ამ მიმართულებით ქმედითი ღონისძიებების გატარება.		საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო; საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	შეუსრულებელი	
7	საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შეფასების პროცესში რეალური გეგმური მაჩვენებლების მიმართ ანგარიშგების უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, სამინისტროებმა განაახლონ თავიანთი სამოქმედო გეგმები სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის დამტკიცების შემდეგ, რათა სამოქმედო გეგმაში წარმოდგენილი მონაცემები შეესაბამებოდეს მოქმედ ბიუჯეტის კანონს.	2019 წლიდან	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო მხარჯავი დაწესებულებები	შესრულებული	

8	მიზანშეწონილია, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ საბიუჯეტო განაცხადით ჭერს ზემოთ მოთხოვნილი თანხების დასაბუთებების წარმოდგენა ბიუჯეტის მართვის ელექტრონულ სისტემაში (ebudget) ატარებდეს სავალდებულო ხასიათს. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ორგანიზაციების მხრიდან დამატებითი სახსრების რეალისტური ოდენობით მოთხოვნას და მაკოორდინირებელი უწყებისათვის გაამარტივებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესს დამატებითი რესურსების ეფექტიან ალოკაციასთან დაკავშირებით.	2019-2020 წლები	საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საფინანსო-ანალიტიკური სამსახური მხარჯავი დაწესებულებები	შეუსრულებელი	
9	მნიშვნელოვანია, სსიპ/ა(ა)იკ-ების მიერ საპროცენტო შემოსავლის მიღების მიზნით კომერციული ბანკების დეპოზიტებზე განთავსებული გამოუყენებელი ფულადი სახსრები, მიიმართოს სახელმწიფო პროდუქტების/ სერვისების შექმნის ან/და გაუმჯობესების მიმართულებით, იმგვარად, რომ რისკის ქვეშ არ დადგეს საბიუჯეტო ორგანიზაციების ქმედითუნარიანობა და სტაბილურად ფუნქციონირება.		საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო საბიუჯეტო ორგანიზაციები	ნაწილობრივ შესრულებული	საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 29 ნოემბრის № 2098 განკარგულების საფუძველზე, ზოგიერთი სსიპ-ის საკუთარ ანგარიშზე არსებული თავისუფალი ნაშთი - 66 მლნ ლარის ოდენობით, მიიმართა სახელმწიფო ბიუჯეტში „სახელმწიფო პროგრამის - „განახლებული რეგიონების“ დამტკიცების შესახებ“ დაფინანსების მიზნით.
10	განხორციელდეს შიდა საბიუჯეტო რესურსიდან გაცემული სესხების მიმდინარე პორტფელის მდგომარეობის შეფასება და ანალიზის შედეგად მიღებულ იქნეს ქმედითი ღონისძიებები ვადაგადაცილებული სესხების მოცულობისა და შესაბამისად, მსესხებელთა ბიუჯეტის წინაშე არსებული დავალიანების შემცირების მიზნით.		გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; ფინანსთა სამინისტრო; სსიპ მუნიციპალური განვითარების ფონდი; განათლების და მეცნიერების სამინისტრო; კულტურისა და სპორტის სამინისტრო.	მიმდინარე	
11	საკრედიტო რესურსით მიღებული თანხების მაქსიმალურად ეფექტიანად (მინიმალური ხარჯების გაწევით) გამოყენებისა და სესხზე არამიზნობრივი ხარჯების გაწევის თავიდან აცილების მიზნით, მიზანშეწონილია, პროექტის განმახორციელებელმა უწყებებმა დროულად უზრუნველყონ პროექტების შესრულების ხელისშემშლელი ფაქტორების იდენტიფიცირება და შესაბამისი ქმედითი ღონისძიებების გატარებით, ხელი შეუწყონ მოზიდული რესურსების დროულ და ეფექტიან გამოყენებას.		საინვესტიციო პროექტების განმახორციელებელი უწყებები	მიმდინარე	