



მოხსენება

საქართველოს 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

შინაარსი

ზოგადი შეფასება და შეფასების საფუძვლები.....	4
შემაჯამებელი მიმოხილვა.....	5
1. 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ტენდენციები.....	11
2 მაკროეკონომიკური პროგნოზებისა და ფისკალური რისკების რეალიზების ანალიზი.....	13
2.1 მაკროეკონომიკური გარემოს მიმოხილვა	13
2.2 მაკროეკონომიკური და ფისკალური რისკების რეალიზების ანალიზი.....	23
2.3 ფისკალური წესების შესრულების მდგომარეობა.....	30
3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები.....	35
3.1 საგადასახადო შემოსავლები	36
3.2 გრანტები.....	40
3.3 სხვა შემოსავლები	40
4. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების შესრულების ანალიზი.....	42
4.1 საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბიუჯეტის დაგეგმვა და შესრულება.....	47
4.1.1 საშუალოვადიან პერიოდში ბიუჯეტის დაგეგმვა	47
4.1.2 ბიუჯეტის დაზუსტება.....	49
4.1.3 ბიუჯეტის ათვისება პროგრამების დონეზე.....	51
4.2 საინვესტიციო პროექტების მართვა.....	52
4.3 საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები	61
4.4 საჯარო სამართლისა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები	63
4.5 პროგრამული ბიუჯეტირება.....	69
5. ფინანსური აქტივების მართვა.....	72
5.1 ვალუტა და დეპოზიტები	73
5.2 სესხები	74
5.2.1 საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხები	74
5.2.2 საბიუჯეტო რესურსიდან გაცემული სესხები	78
5.3 აქციები და სხვა კაპიტალი	80
5.4 სამთავრობო სექტორისათვის მიკუთვნებული სახელმწიფო საწარმოები	81

6. სახელმწიფო და მთავრობის ვალი.....	85
6.1 სახელმწიფო ვალი.....	85
6.2 მთავრობის ვალი.....	86
6.3 მთავრობის საგარეო ვალი	89
6.4 მთავრობის საშინაო ვალი.....	92
6.5 მთავრობის ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები.....	95
7. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წინა წლების მოხსენებებში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა.....	98
დანართები.....	99
დანართი 1. ბიუჯეტის დაზუსტება - მაგალითები	99
დანართი 2. ბიუჯეტის ათვისება პროგრამების დონეზე - მაგალითები	101
დანართი 3. საინვესტიციო პროექტების მართვა - მაგალითები	104
დანართი 4. პროგრამული ბიუჯეტირება - მაგალითები	111
დანართი 5. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებში 2020-2022 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშების შესახებ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა	114
დანართი 6. „საქართველოს ადამიანური კაპიტალის პროგრამის“ ძირითადი მიმართულებით დაგეგმილი შედეგების და ინდიკატორების მიღწევის დამოუკიდებელი ვერიფიკაციის ანგარიში.....	119

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 2023 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 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსულობებისა და გადასახდელების მოცულობების საქართველოს მთავრობის ანგარიშში ასახვის სიზუსტესა და სისრულეს, აგრეთვე ხარჯების კანონიერებას.
ზოგადი შეფასება	სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, „საქართველოს 2023 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

- 2023 წელს ეკონომიკურმა ზრდამ 7.5% შეადგინა და 1 პროცენტული პუნქტით გადააჭარბა საპროგნოზო მაჩვენებელს (6.5%). ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) მოცულობა 80.2 მლრდ ლარს გაუტოლდა და 10.1%-ით გაიზარდა 2022 წელთან შედარებით;
- საშუალო წლიურმა ინფლაციამ 2.6% შეადგინა;
- მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი მშპ-ს 4.3%-ს გაუტოლდა და 0.8 პროცენტული პუნქტით გადააჭარბა საპროგნოზო მაჩვენებელს (3.5%);
- 2023 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული შემოსულობების მოცულობამ 22.7 მლრდ ლარი შეადგინა და 2.3%-ით გადააჭარბა საპროგნოზო მაჩვენებელს. გადასახდელების ფაქტობრივი ოდენობა კი 22.4 მლრდ ლარს გაუტოლდა, რომელმაც ასევე გადააჭარბა გეგმას 0.2%-ით.

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

- სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში გათვალისწინებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და იგი მოიცავს ინფორმაციას მაკროეკონომიკური და ფისკალური რისკების მატერიალიზაციის მდგომარეობის შესახებ. თუმცა მათ საპასუხოდ განხორციელებული ფისკალური პოლიტიკის პასუხების შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილი არ არის;
- ქვეყნის წინაშე არსებული ფისკალური რისკების ერთ-ერთ ძირითად წყაროდ რჩება სახელმწიფო საწარმოები, რაც ძირითადად დაკავშირებულია მათ უარყოფით ფინანსურ შედეგებთან. ასევე, საწარმოთა ნაწილი დამოკიდებულია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებულ დაფინანსებაზე, რაც გარკვეულ შემთხვევებში ფუნქციონირების ხარჯების ან/და ვალდებულებების დაფარვას ხმარდება. ამასთანავე, საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში არ ხდება ინფორმაციის წარმოდგენა საწარმოების მიერ ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსების მოცულობის შესახებ;
- იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო მმართველობის სექტორად და სახელმწიფო კორპორაციების სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოები განსხვავებული ფორმით წარმოქმნიან ფისკალურ რისკებს, მიზანშეწონილია, საწარმოთა აღნიშნული ორი ჯგუფიდან მომდინარე რისკები „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში ერთმანეთისგან გამიჯნულად იქნას გაანალიზებული;
- ფისკალური რისკების მნიშვნელოვან წყაროდ რჩება ასევე საერთაშორისო საარბიტრაჟო სასამართლოში მიმდინარე დავები. 2023 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, აღნიშნული დავების ფარგლებში სადავო თანხის პოტენციურმა მაქსიმალურმა ოდენობამ 3.6 მლრდ აშშ დოლარი შეადგინა;
- მნიშვნელოვანი ფისკალური რისკები იჩენს თავს ქვეყანაში მოქმედ დეპოზიტების დაზღვევის სისტემაში. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში წარმოდგენილი იქნეს ინფორმაცია დეპოზიტების დაზღვევის სისტემიდან მომდინარე პოტენციური რისკების შესახებ;

- 2023 წელს ბიუჯეტის დეფიციტისა და ვალის წესის მაჩვენებლები წინა წლის დონეზე შენარჩუნდა და ორივე პარამეტრი კანონმდებლობით დაწესებული ლიმიტების ფარგლებშია მოქცეული. კერძოდ:
 - ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტმა 2.2% (1.8 მლრდ ლარი) შეადგინა (ლიმიტი - 3.0%);
 - ვალის წესის მაჩვენებელი 39.3%-ს გაუტოლდა (ლიმიტი - 60.0%).
- საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში წარმოდგენილი მთავრობის ვალის მოცულობა 2023 წლის ბოლოსთვის შეფასებულია არასრული ოდენობით. კერძოდ, იგი არ მოიცავს სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული 5 სახელმწიფო საწარმოს ვალს, ჯამურად 39 მლნ ლარის ოდენობით;
- მთავრობის ვალის შესახებ არაზუსტი სტატისტიკის წარმოება მნიშვნელოვანწილად გამოწვეულია იმ გარემოებით, რომ საწარმოთა სექტორიზაციის პროცესში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების დროს არ დარეგულირებულა სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული საწარმოების მიერ სესხის აღებასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებების საკითხი და ამ პროცესში, ფინანსთა სამინისტროს, როგორც მაკოორდინირებელი უწყების ჩართულობა;
- სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული საწარმოების მაკონტროლებელი უწყებები მნიშვნელოვანი დივერსიფიცირებით ხასიათდება, რამაც შესაძლოა საწარმოთა რეფორმის განხორციელების პროცესში გარკვეული სირთულებები წარმოქმნას, მაშინ როდესაც რეფორმის განმახორციელებელ ფინანსთა სამინისტროს მათზე პირდაპირი კონტროლი არ გააჩნია. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რეფორმის პროცესში ჩართული სახელმწიფო საწარმოების მაკონტროლებელი უწყებების მხრიდან ყურადღება მიექცეს რეფორმის თანმიმდევრულ, ეფექტიან და წარმატებულ განხორციელებას;
- მიუხედავად იმისა, რომ 2022 წელთან შედარებით გაზრდილია სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული იმ საწარმოების რაოდენობა, რომლებიც საბიუჯეტო მაჩვენებლებში ინტეგრირებისთვის, კანონმდებლობით განსაზღვრულ პერიოდულ ანგარიშებს წარუდგენენ ფინანსთა სამინისტროს, მონაცემთა სისრულე ისევ არსებით გამოწვევად რჩება. სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული 167 საწარმოდან 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში ინფორმაცია წარმოდგენილია მხოლოდ 60 საწარმოს შესახებ. ასევე საყურადღებოა მონაცემების ხარისხისა და სიზუსტის საკითხები;
- ფისკალურ პარამეტრებზე პოტენციური გავლენის მასშტაბის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული საწარმოების მიერ დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს ფინანსთა სამინისტროსთვის წარსადგენი ინფორმაციის სისრულისა და სიზუსტის გაუმჯობესების საკითხებზე;
- გასული წლების მსგავსად, 2023 წლის ბოლოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული გადასახდელების მოცულობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა. კერძოდ, მხოლოდ დეკემბერში დახარჯული თანხის ოდენობამ 2.7 მლრდ ლარი და მთლიანი გადასახდელების 12.2% შეადგინა;
- 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვის პროცესში, მხარჯავი დაწესებულებისათვის განსაზღვრული ასიგნებების ზღვრული მოცულობები მნიშვნელოვნად

იცვლებოდა 2022 წლის განმავლობაში შემუშავებული BDD-ების სხვადასხვა ვარიანტებში. ბიუჯეტის დაგეგმვა კომპლექსური პროცესია და ბუნებრივია BDD-ების სხვადასხვა ვერსიებში საორიენტაციო მოცულობებს შორის განსხვავების არსებობა, თუმცა საყურადღებოა აღნიშნული განსხვავებების სიხშირე და მოცულობა;

- აუდიტის სამსახურის მიერ შესწავლილი 8 სამინისტროს შემთხვევაში, 2023 წელს განხორციელებული ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებების ჯამურმა მოცულობამ (პროგრამებს, ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის) 1.3 მლრდ ლარი შეადგინა. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული 155 პროგრამიდან ბიუჯეტის დაზუსტება განხორციელდა 103-ში (პროგრამების საერთო რაოდენობის 66.5%-ში), რაც განსაკუთრებით საყურადღებოა 2023 წლის ბოლო კვარტალში სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების ფონზე;
- ბიუჯეტის დაზუსტებასთან დაკავშირებით, საყურადღებოა, რომ (1) წლის განმავლობაში საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ადგილი აქვს თანხების მიმართვას ისეთი ღონისძიებების/პროექტების დასაფინანსებლად, რომელთა სათანადო დაგეგმვის შემთხვევაში, შესაძლებელი იქნებოდა ასიგნებების ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება; (2) 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;
- სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების აგრეგირებულ დონეზე შესრულების მაღალი მაჩვენებლის მიუხედავად, 15 პროგრამისა (პროგრამების საერთო რაოდენობის 9.7%) და 59 ქვეპროგრამის (ქვეპროგრამების საერთო რაოდენობის 15.9%) შემთხვევაში, ათვისებული იქნა ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული გეგმის 80%-ზე ნაკლები;
- 2023 წლის ნაერთი ბიუჯეტის კაპიტალურმა ხარჯებმა 6.9 მლრდ ლარი და მშპ-ს 8.5% შეადგინა. საშუალოვადიან პერიოდში (2024-2027 წლებში) აღნიშნული მაჩვენებელი კლების ტენდენციით ხასიათდება და 8.0%-იან სამიზნე ნიშნულს ჩამოსცდება;
- 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებისას, კაპიტალური პროექტების მნიშვნელოვან ნაწილს შეეცვალა დაფინანსება. მიუხედავად ამისა, შესაბამისად არ დაკორექტირებულა „კაპიტალური პროექტების დანართი“. გარდა ამისა, საყურადღებოა, აღნიშნულ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაციის სისრულესა და სიზუსტესთან დაკავშირებული საკითხები;
- კაპიტალური პროექტის შესრულების მონიტორინგის კუთხით, მნიშვნელოვანია, PIM მეთოდოლოგიით განსაზღვრული პროექტების შესრულების მდგომარეობის შესახებ პერიოდული ანგარიშების მომზადება და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ ანგარიშებთან ერთად წარმოდგენა;
- საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტების მართვაში იდენტიფიცირებულ ნაკლოვანებებს წარმოადგენს პროექტების გეგმების არსებითი ცვლილებები და დასრულების ვადის დროში გაჭიანურება. გარდა ამისა, პროექტების დაგეგმვის ეტაპზე არსებული გამოწვევები გავლენას

ახდენს მათი განხორციელების პროცესზე, რაც ხშირ შემთხვევაში, აუთვისებელი რესურსის ან ფაქტობრივი ხარჯის გეგმაზე მნიშვნელოვან გადაჭარბებაში გამოიხატება;

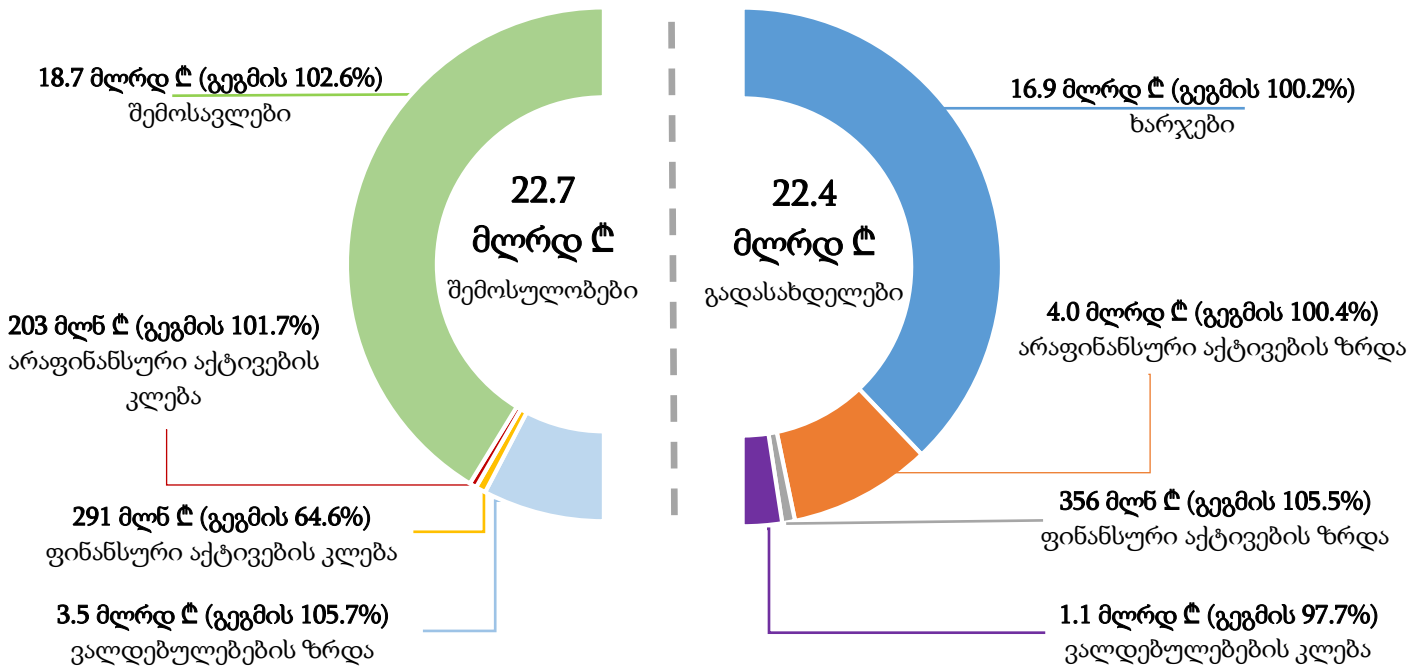
- 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული 99 ინფრასტრუქტურული პროექტიდან 7 პროექტის შემთხვევაში საერთოდ არ მომხდარა გეგმით გათვალისწინებული სახსრების ათვისება, ხოლო 25 პროექტის შემთხვევაში, ათვისებული იქნა გამოყოფილი დაფინანსების 80%-ზე ნაკლები;
- სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში სსიპ/ა(ა)იპ-ების შესახებ არ ხდება ინფორმაციის წარმოდგენა ინდივიდუალური სსიპ/ა(ა)იპ-ის შემოსულობების/გადასახდელების შესახებ, მათი ფორმირების წყაროების მიხედვით;
- 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;
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შესწავლილი ცენტრალურ ბიუჯეტში შემავალი 99 სსიპ/ა(ა)იპ-დან 60-ს, 2023 წლის დეკემბრის ბოლოს კომერციული ბანკების ანგარიშებზე განთავსებული ჰქონდა ჯამურად 714 მლნ ლარის ოდენობის ფინანსური რესურსი, საიდანაც 427 მლნ ლარი მოთხოვნამდე ანაბრებსა და საბარათე ანგარიშებზე იყო განთავსებული, ხოლო 287 მლნ ლარი (11 უწყების) - ვადიან დეპოზიტებზე;
- გარკვეულ შემთხვევებში, სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ კომერციულ ბანკებში განთავსებულ დეპოზიტებზე გამომუშავებული საპროცენტო სარგებლის ჩარიცხვა ხდება იმავე ან სხვა სადეპოზიტო ანგარიშ(ებ)ზე, ნაცვლად ხაზინის ერთიანი ანგარიშისა. ასევე, მოქმედი კანონმდებლობა სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიმართ ცხადი სახით არ განსაზღვრავს ვალდებულებას განახორციელონ პერიოდული ანგარიშგება სახაზინო სამსახურის მიმართ კომერციულ ბანკებში განთავსებულ ფინანსურ რესურსებთან დაკავშირებით;
- მიზანშეწონილია, ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშაოს სისტემური მიდგომა, რომელიც უზრუნველყოფს სახაზინო სამსახურის მიერ კომერციულ ბანკებში განთავსებული სსიპ/ა(ა)იპ-ების ფინანსური რესურსების შესახებ სრული და ზუსტი ინფორმაციის ფლობას;
- 2023 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხების მთლიანი პორტფელის მოცულობა 2.9 მლრდ ლარს შეადგენს. პორტფელში აღირიცხება 75 სესხი, საიდანაც 20 რესტრუქტურიზებულია;
- გადასესხებულების პორტფელში რესტრუქტურიზებული სესხების ნაშთი 435 მლნ ლარს შეადგენს, რაც მთლიანი პორტფელის 15.1%-ია. იმის გათვალისწინებით, რომ ქვესასესხო ხელშეკრულებებით განსაზღვრული ვალდებულებების შეუსრულებლობის ან/და გადავადების შემთხვევაში, ძირითადი სასესხო ხელშეკრულების ფარგლებში აღებული ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხორციელდება, სესხების რესტრუქტურიზაცია ბიუჯეტისადმი დამატებითი ფინანსური წნეხის წყაროა;
- მნიშვნელოვანია, ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშაოს საგარეო საკრედიტო წყაროებიდან მობილიზებული რესურსის გადასესხების პოლიტიკა/პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელშიც

აისახება გადასესხების პროცესის სრული ციკლი და შესაბამისად, უზრუნველყოფს გამჭვირვალე და ერთგვაროვანი მიდგომის ჩამოყალიბებას აღნიშნული პროცესის თითოეული ეტაპისთვის;

- ასევე, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს თან ერთვოდეს დეტალური ინფორმაცია საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხების პორტფელში განხორციელებული ცვლილებებისა და პორტფელის საბოლოო მდგომარეობის შესახებ;
- რაც შეეხება შიდა საბიუჯეტო რესურსებიდან გაცემულ სესხებს, პორტფელში აღრიცხული 169 სესხიდან ვადაგადაცილებამია 86, რომლებზეც დარიცხული დავალიანების (ჯამში 391.7 მლნ ლარი) 57.8% პირგასამტეხლოა, 35.7% - სესხის ძირი თანხა, ხოლო 6.4% დარიცხული და გადაუხდელი საპროცენტო ხარჯი;
- შიდა საბიუჯეტო სესხების არსებული პორტფელი არასრულია, რაც ძირითადად დაკავშირებულია სესხის გამცემი უწყებების მიერ რეესტრის წარმოებაზე პასუხისმგებელი უწყების მიმართ ინფორმაციის წარდგენასთან დაკავშირებული რეგულაციების დარღვევასთან;
- 2023 წლის ბოლოს მთავრობის ვალის მოცულობა 31.5 მლრდ ლარს გაუტოლდა და მშპ-ს 39.2% შეადგინა. მათ შორის, მთავრობის საგარეო ვალი 22.9 მლრდ ლარია, ხოლო საშინაო ვალი - 8.6 მლრდ ლარი;
- 2023 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, მთავრობის ვალის ნაშთის 73%-ს საგარეო ვალი წარმოადგენს. შესაბამისად, არსებული გეოპოლიტიკური რისკების ფონზე, მთავრობის ვალი განსაკუთრებით მოწყვლადი რჩება ვალუტის გაცვლითი კურსის ცვლილების მიმართ;
- 2023 წლის ბოლოს ფინანსთა სამინისტრომ გამოაქვეყნა მთავრობის ვალის მართვის განახლებული სტრატეგია 2024-2027 წლებისთვის. საყურადღებოა, რომ გასული ორი წლის განმავლობაში, მთავრობის მიერ მოწონებული სტრატეგიის გამოქვეყნება ხორციელდება ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით განსაზღვრული ვადების დარღვევით. ამასთანავე, 2024-2027 წლების სტრატეგია, 2024 წლის 30 აპრილის მდგომარეობით მთავრობის მიერ მოწონებული არ არის;
- მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიაში წარმოდგენილი მიმართულებების საბიუჯეტო პროცესში უკეთ ინტეგრირებისთვის, მიზანშეწონილია, მისი განახლება განხორციელდეს შემდგომი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის საბოლოო ვარიანტის წარდგენამდე;
- დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ მთავრობის ვალის მართვის 2024-2027 წლების სტრატეგიის დოკუმენტში გათვალისწინებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და სტრატეგიის პირველ მიმართულებაში მიზნობრივი ნიშნულები, ნაცვლად მთავრობის წმინდა ვალისა, განსაზღვრულია „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განმარტებული მთავრობის ვალის მიმართ;
- მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის ხარისხობრივი გაუმჯობესებისთვის, მიზანშეწონილია, დოკუმენტში წარმოდგენილი მიმართულებები და მიზნობრივი ნიშნულები თანხვედრაში იყოს დოკუმენტის არეალსა და მიზნებთან; ასევე, სტრატეგია მოიცავდეს ვალის მომსახურების ხარჯების შეფასების ინდიკატორ(ებ)ს და სტრატეგიით განსაზღვრული მიზნობრივი მაჩვენებლების პოტენციური გავლენის შეფასებას ამ ინდიკატორ(ებ)ზე;

- მთავრობის ვალთან დაკავშირებული სხვადასხვა რისკ-ფაქტორების სრულფასოვანი ანალიზის მიზნით, მიზანშეწონილია, ფინანსთა სამინისტრომ „მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზი“ მოამზადოს საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა და მსოფლიო ბანკის განახლებულ მეთოდოლოგიაზე დაყრდნობით;
- პროგრამული ბიუჯეტის მომზადებისა და ანგარიშგების პროცესში შეინიშნება სისტემური ხასიათის ნაკლოვანებები, რაც ართულებს პროგრამების ეფექტიანობის შეფასებას. სამინისტროების შედეგების შეფასების ინდიკატორების 31%-ში გამოვლინდა ხარვეზები;
- 2023 წლის პროგრამული ბიუჯეტით სამინისტროებისათვის განსაზღვრული ინდიკატორების მიზნობრივ და ფაქტობრივ მაჩვენებლებს შორის 10%-ზე მეტი განსხვავება დაფიქსირდა ინდიკატორების 38%-ში;
- პროგრამული ბიუჯეტირების შემდგომი განვითარებისთვის, მიზანშეწონილია, შემუშავდეს ფორმალური სამოქმედო გეგმა, სადაც განისაზღვრება რეფორმის ფარგლებში განსახორციელებელი კონკრეტული აქტივობები შესაბამისი ვადებითა და პასუხისმგებელი უწყებებით;
- 2022 წელს ბიუჯეტის მართვის ელექტრონულ სისტემაში (ebudget) დაინერგა პროგრამების/ქვეპროგრამების სხვადასხვა პოლიტიკის მიმართულებებთან დაკავშირების მექანიზმი და შესაბამისად, „პროგრამული ბიუჯეტის დანართს“ დაემატა პროგრამების/ქვეპროგრამების ე.წ. „პოლიტიკის კლასიფიკატორი“. თუმცა პროგრამების კლასიფიკაციისთვის ერთიანი სახელმძღვანელო დოკუმენტის არარსებობა ამ პროცესში გარკვეულ გამოწვევებს ქმნის.

1. 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ტენდენციები



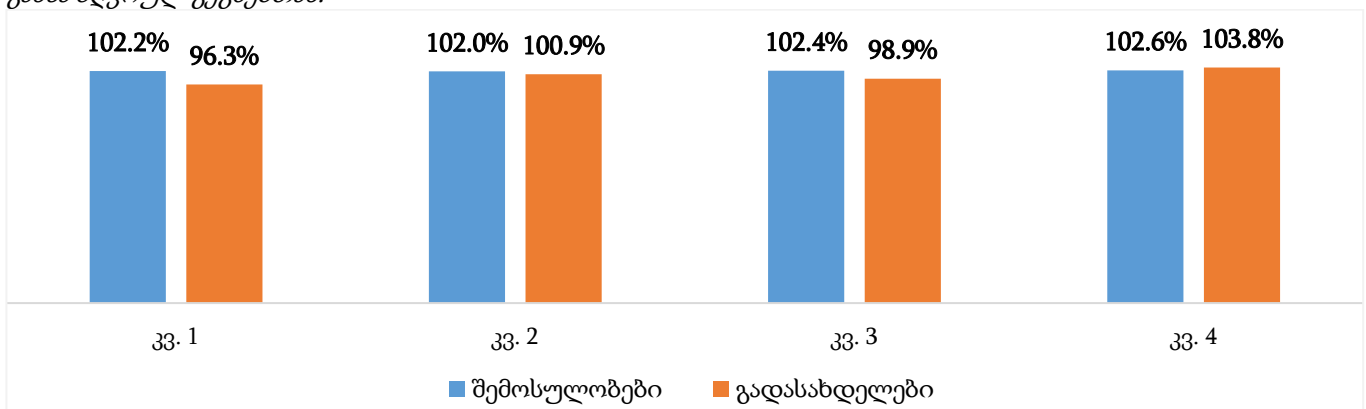
ცხრილი 1. მაკროეკონომიკური და ფისკალური ინდიკატორების დინამიკა.

	2019 წ.	2020 წ.	2021 წ.	2022 წ.	2023 წ.
ეკონომიკური მაჩვენებლები					
ნომინალური მშპ (მლნ ლარი)	49,726	49,789	60,724	72,860	80,246
ეკონომიკური ზრდა	5.4%	-6.3%	10.6%	11.0%	7.5%
ინფლაცია	4.9%	5.2%	9.6%	11.9%	2.6%
მშპ-ს დეფლატორი	4.0%	6.8%	10.2%	8.1%	2.5%
საგარეო სავაჭრო სალდო (მლნ აშშ \$)	-5,720	-4,708	-5,856	-7,964	-9,501
პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები	1,354	595	1,253	2,098	1,595
ფულადი გზავნილები	1,733	1,886	2,350	4,372	4,123
მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი მშპ-სთან	5.9%	12.4%	10.3%	4.5%	4.3%
ფისკალური მაჩვენებლები					
შემოსულობები (მლნ ლარი)	13,252	18,042	18,378	20,529	22,680
გადასახდელები (მლნ ლარი)	13,470	16,175	19,808	20,163	22,350
ნაშთის ცვლილება (მლნ ლარი)	-217	1,868	-1,430	366	330
საგადასახადო შემოსავლები	9,666	9,365	11,439	14,977	16,994
ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი მშპ-სთან	2.6%	9.1%	6.3%	2.2%	2.2%
სახელმწიფო ვალის მოცულობა (მლნ ლ)	20,623	30,835	31,216	29,655	32,481
მთავრობის ვალის მოცულობა (მლნ ლ)	19,916	29,672	29,812	28,587	31,482

ვალის წესის მაჩვენებელი	40.8%	60.4%	49.7%	39.3%	39.3%
-------------------------	-------	-------	-------	-------	-------

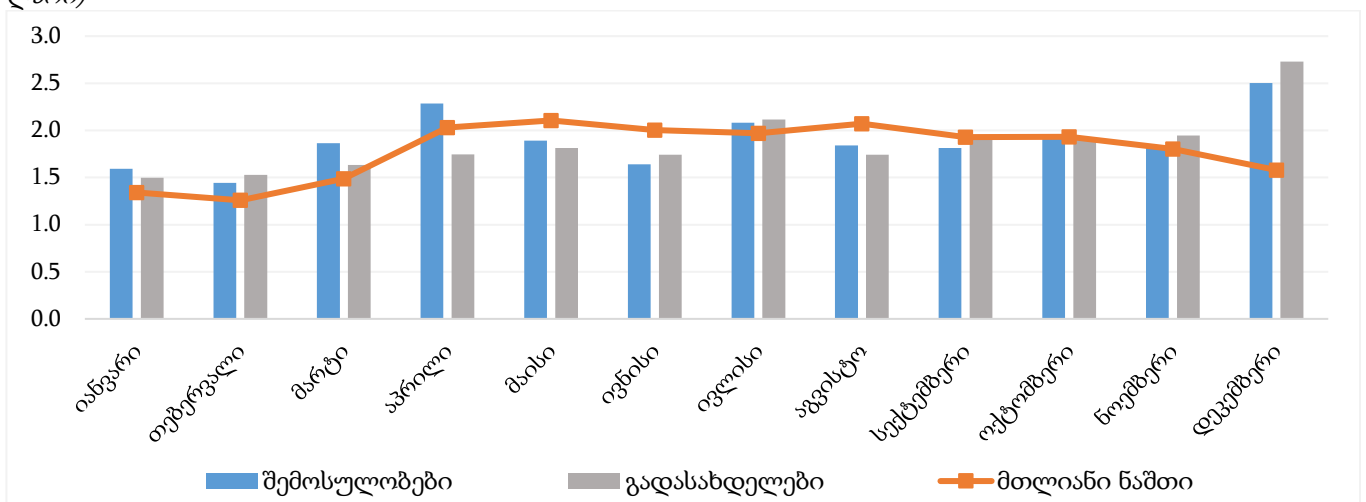
დაგეგმილზე მაღალი ეკონომიკური ზრდისა და რიგი მიმართულებებით დამატებითი დაფინანსების საჭიროებიდან გამომდინარე, 2023 წლის ოქტომბერში სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ცვლილება განხორციელდა. სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით როგორც შემოსულობების, ასევე გადასახდელების მოცულობა 21.9 მლრდ ლარით იყო განსაზღვრული. ცვლილებით, შემოსულობების გეგმა 256.7 მლნ ლარით (1.2%-ით) გაიზარდა და 22.2 მლრდ ლარს გაუტოლდა, ხოლო გადასახდელების მოცულობა 431.2 მლნ ლარით (2.0%-ით) გაიზარდა და 22.3 მლრდ ლარი შეადგინა. წლის ბოლოს შემოსულობებისა და გადასახდელების ფაქტობრივმა მაჩვენებლებმა, შესაბამისად, 22.7 მლრდ ლარი (გეგმის 102.3%) და 22.4 მლრდ ლარი (გეგმის 100.2%) შეადგინა.

დიაგრამა 1. 2023 წლის შემოსულობებისა და გადასახდელების შესრულება საბოლოო კვარტალური განწერით განსაზღვრულ გეგმებთან.



შემოსულობებისა და გადასახდელების შესრულების ტენდენციის გათვალისწინებით, წლის განმავლობაში ბიუჯეტის ნაშთის მოცულობა 1.2 მლრდ ლარიდან 1.6 მლრდ ლარამდე გაიზარდა.

დიაგრამა 2. შემოსულობების, გადასახდელებისა და ბიუჯეტის ნაშთის ყოველთვიური დინამიკა - 2023 წ. (მლრდ ლარი)



მაკროეკონომიკური და ფისკალური ინდიკატორების ზემოხსენებული ტენდენციების პირობებში, 2023 წელს „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილი ლიმიტების

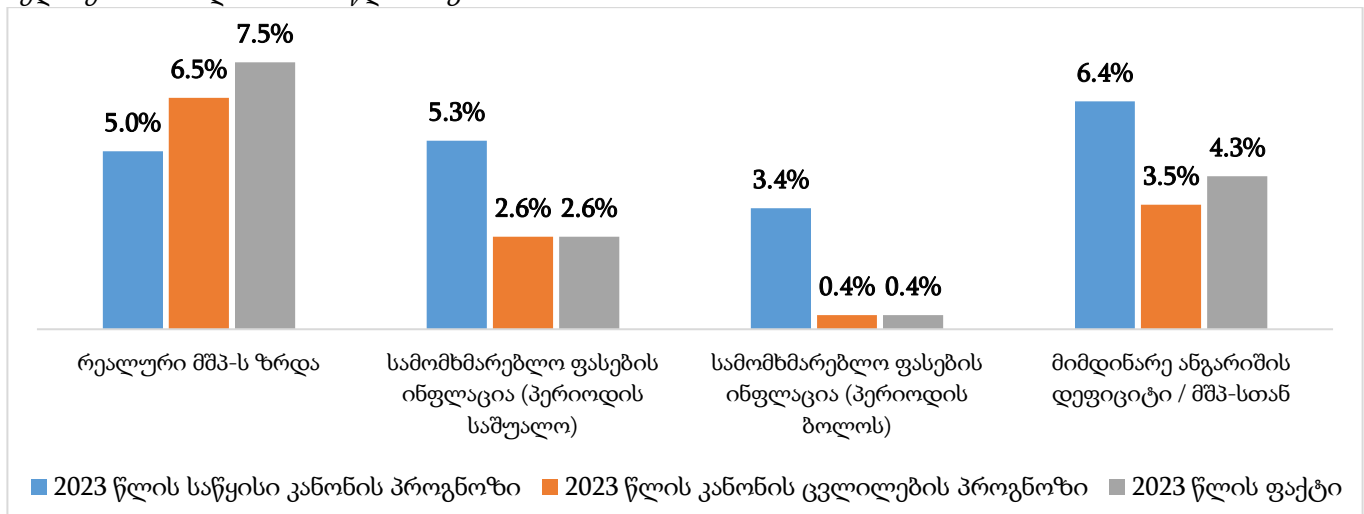
ფარგლებში¹ როგორც ბიუჯეტის ბალანსის (ბიუჯეტის დეფიციტის), ასევე ვალის წესის მიზნებისთვის დათვლილი მაჩვენებლები, რომლებმაც შესაბამისად, 2.2% და 39.3% შეადგინა.

2 მაკროეკონომიკური პროგნოზებისა და ფისკალური რისკების რეალიზების ანალიზი

2.1 მაკროეკონომიკური გარემოს მიმოხილვა

2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ცვლილება ერთხელ განხორციელდა და მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების უმეტესობა პოზიტიური მიმართულებით დაკორექტირდა. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის საბოლოო ვერსია 2023 წლის 6 ოქტომბერს იქნა მიღებული, როდესაც წლის ფისკალური და ეკონომიკური ტენდენციების ფაქტობრივი მდგომარეობა უმეტესწილად ცნობილი იყო. აღნიშნულმა თავის მხრივ ხელი შეუწყო საპროგნოზო მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების ფაქტობრივთან დაახლოებას. მიუხედავად ამისა, ცალკეული ინდიკატორების შემთხვევაში, ფაქტობრივ და საპროგნოზო მაჩვენებლებს შორის ფიქსირდება განსხვავებები.

დიაგრამა 3. ძირითადი მაკროეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო და ფაქტობრივი მაჩვენებლების შედარებითი ანალიზი 2023 წლისათვის.



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

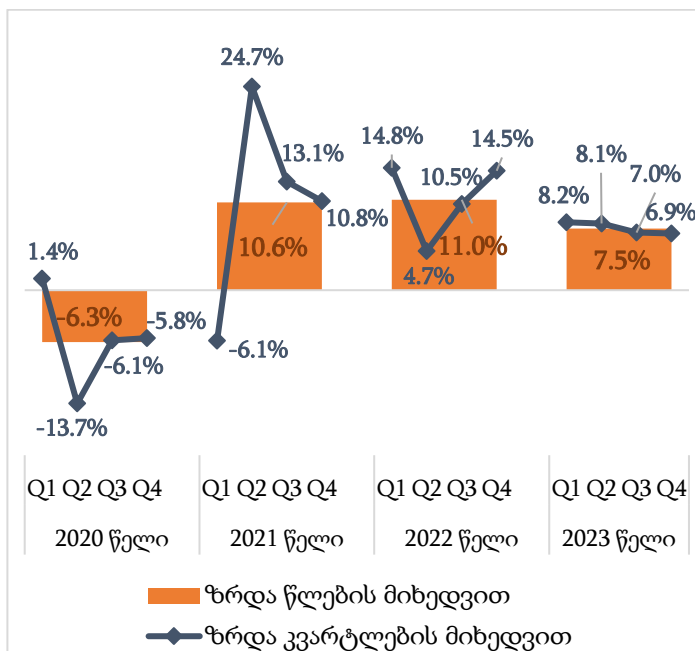
2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონი ეკონომიკის 5.0%-იანი ზრდის პროგნოზით დაიგეგმა, თუმცა კანონში განხორციელებული ცვლილებით 6.5%-მდე გაიზარდა, რაც დადებითი ეკონომიკური ტენდენციით იქნა განპირობებული. 2023 წლის ფაქტობრივმა ეკონომიკურმა ზრდამ 7.5% შეადგინა და 1 პ.პ.-ით გადააჭარბა პროგნოზირებულ მაჩვენებელს.

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.

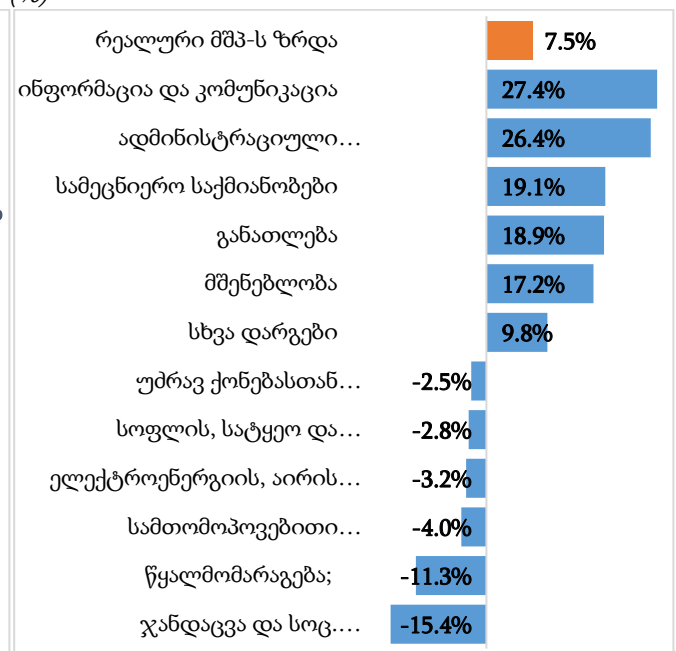
2023 წლის განმავლობაში მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ-ს) რეალური ზრდის ყველაზე მაღალი ნიშნული (8.2%) პირველ კვარტალში დაფიქსირდა, რასაც მნიშვნელოვანწილად საგარეო წყაროებიდან მზარდი სავალუტო შემოდინებები განაპირობებდა.²

2023 წელს, გასულ წელთან შედარებით, ეკონომიკის 20 დარგიდან³ 14-ში ზრდა დაფიქსირდა, ხოლო დანარჩენ 6-ში - კლება. წლიურად, ყველაზე მკვეთრად, ინფორმაციისა და კომუნიკაციის (27.4%-ით), ადმინისტრაციული (26.4%-ით) და სამეცნიერო (19.1%-ით) საქმიანობების სექტორები გაიზარდა, ხოლო ყველაზე მეტად შემცირდა ჯანდაცვის და სოციალური მომსახურების (-15.4%-ით), წყალმომარაგების (-11.3%-ით) და სამთომოპოვებითი მრეწველობის (-4.0%-ით) დარგები.

დიაგრამა 4. რეალური მშპ-ს ზრდის ტემპის კვარტალური და წლიური დინამიკა - 2021-2023 წწ. (%)



დიაგრამა 5. რეალური მშპ-ს და ზოგიერთი ეკონომიკური დარგის შედარება წინა წელთან - 2023 წ. (%)



წყარო: სსიპ - სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

2023 წელს **ნომინალური მშპ** 2022 წელთან შედარებით 10.1%-ით გაიზარდა და 80.2 მლრდ ლარს გაუტოლდა, რაც 1.5 მლრდ ლარით (1.9%-ით) მეტია სახელმწიფო ბიუჯეტის საბოლოო კანონით განსაზღვრულ პროგნოზთან შედარებით. აღნიშნული განპირობებულია მთავრობის დანახარჯებისა და ინვესტიციების ფაქტობრივი მოცულობების დაგეგმილზე გადაჭარბებით, ასევე იმპორტის ფაქტობრივი მაჩვენებლის პროგნოზიდან ჩამორჩენით.⁴ დანახარჯების მიხედვით დათვლილ

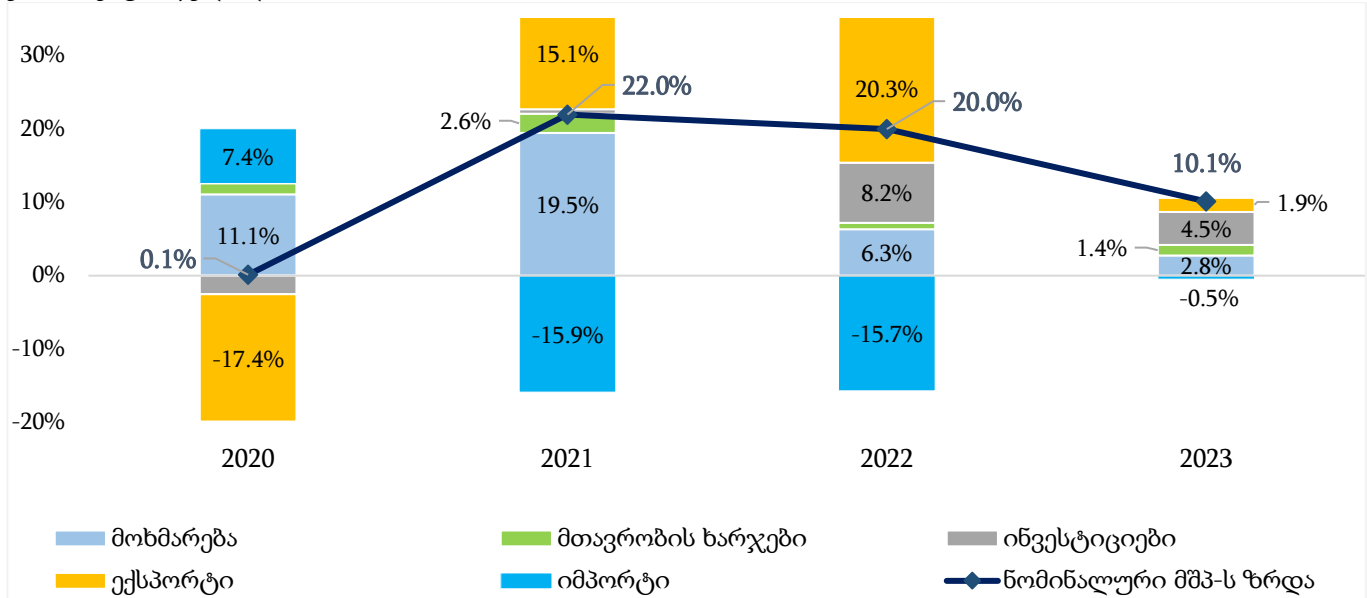
² 2022 წლის პირველ კვარტალთან შედარებით, 2023 წლის პირველ კვარტალში საქონლისა და მომსახურების ექსპორტი 1.1 მლნ აშშ დოლარით (49.1%-ით), ტურიზმიდან მიღებული შემოსავალი 401 მლნ აშშ დოლარით (102%-ით) და ფულადი გზავნილები 710 მლნ აშშ დოლარით (130.3%-ით) გაიზარდა.

³ [Statistical Classification of Economic Activities in the European Community Rev. 2](#)

⁴ მოხმარება და ექსპორტი ჯამში 9.9 მლრდ ლარით ჩამორჩა პროგნოზს. მთავრობის დანახარჯები და ინვესტიციები, ჯამში 7.4 მლრდ ლარით აჭარბებს პროგნოზს. თავის მხრივ, იმპორტი 3.9 მლრდ ლარით ნაკლებია გეგმაზე, რამაც საბოლოო ჯამში გამოიწვია ნომინალური მშპ-ს ფაქტობრივი მაჩვენებლის პროგნოზზე 1.5 მლრდ ლარით გადაჭარბება.

ნომინალური მშპ-ს ზრდაში ყველაზე დიდი კონტრიბუცია ინვესტიციებმა (4.5%) და მოხმარებამ (2.8%) შეიტანა.

დიაგრამა 6. დანახარჯების მიხედვით დათვლილი ნომინალური მშპ-ს ზრდა და ზრდაში თითოეული კომპონენტის წვლილი.



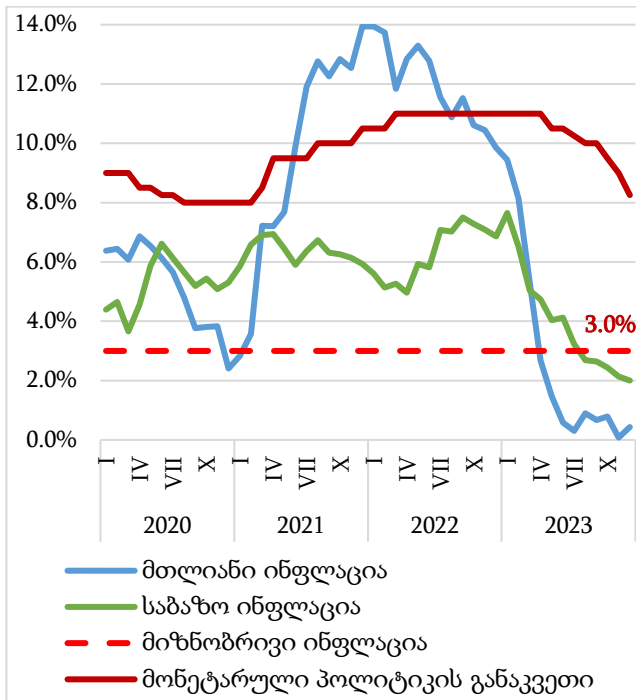
წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

2023 წლის სამომხმარებლო ფასების საშუალო წლიურმა **ინფლაციამ** 2.6% შეადგინა და გაუტოლდა სახელმწიფო ბიუჯეტის საბოლოო კანონით განსაზღვრულ პროგნოზს, ხოლო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონის საპროგნოზო მაჩვენებელს (5.3%) 2.7 პ.პ.-ით ჩამორჩა. დაბალი ინფლაცია განაპირობა ადგილობრივი ინფლაციის კლებადმა ტენდენციამ, რაც მკაცრი მონეტარული პოლიტიკის შედეგია, ასევე, მსოფლიოში სურსათის ფასების კლების ტენდენციამ.⁵ დეკემბრის ბოლოს სამომხმარებლო ფასების ინფლაციის მაჩვენებელმა 0.4% შეადგინა და გაუტოლდა სახელმწიფო ბიუჯეტის საბოლოო კანონით განსაზღვრულ პერიოდის ბოლოსთვის არსებულ პროგნოზს, ხოლო თავდაპირველი კანონის (3.4%) პროგნოზს 3 პ.პ.-ით ჩამორჩა.

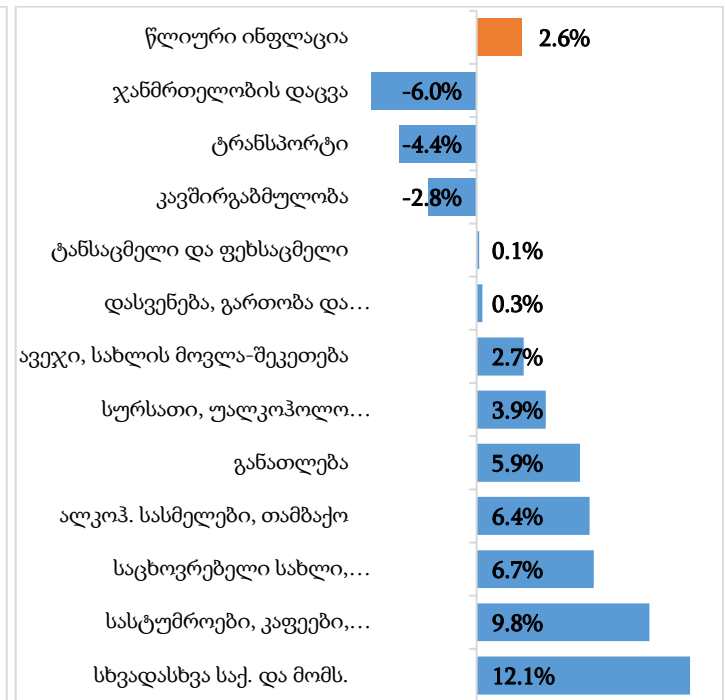
2023 წელს სამომხმარებლო კალათის ცალკეული სასაქონლო ჯგუფებიდან ფასების ყველაზე მაღალი საშუალო წლიური ზრდა დაფიქსირდა სასტუმროების, კაფეების, რესტორნების (9.8%), საცხოვრებელი სახლისა და კომუნალურების (6.7%), ალკოჰოლური სასმელებისა და თამბაქოს (6.4%) და განათლების (5.9%) სასაქონლო ჯგუფებზე.

⁵ საქართველოს ეროვნული ბანკი, [მონეტარული პოლიტიკის ანგარიში](#), იანვარი, 2024.

დიაგრამა 7. ინფლაციის მაჩვენებლები წინა წლის შესაბამის თვესთან შედარებით (%)



დიაგრამა 8. სამომხმარებლო კალათაში შემავალი სასაქონლო ჯგუფების ფასების საშუალო წლიური ზრდის მაჩვენებლები - 2023 წ. (%)



წყარო: სსიპ - სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

2023 წელს მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი 2022 წელთან შედარებით 206 მლნ აშშ დოლარით (18.4%-ით) გაიზარდა და 1.3 მლრდ აშშ დოლარს გაუტოლდა, თუმცა მისი მშპ-სთან თანაფარდობა 0.2 პ.პ.-ით შემცირდა და 4.3% შეადგინა.⁷ მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის მშპ-სთან ფარდობის ფაქტობრივი მაჩვენებელი სახელმწიფო ბიუჯეტის საბოლოო კანონით განსაზღვრულ პროგნოზს (3.5%) 0.8 პ.პ.-ით აღემატება, ხოლო თავდაპირველი კანონის პროგნოზთან შედარებით (6.4%) - 2.1 პ.პ.-ით ნაკლებია.

აღსანიშნავია, რომ მესამე კვარტალში მომსახურების წმინდა ექსპორტისა და წმინდა მიმდინარე ტრანსფერების ზრდის შედეგად მიმდინარე ანგარიშის ბალანსის დადებითი მაჩვენებელი დაფიქსირდა, თუმცა მეოთხე კვარტალში მომსახურების წმინდა ექსპორტის შემცირებამ კვლავ გაზარდა დეფიციტის მაჩვენებელი.

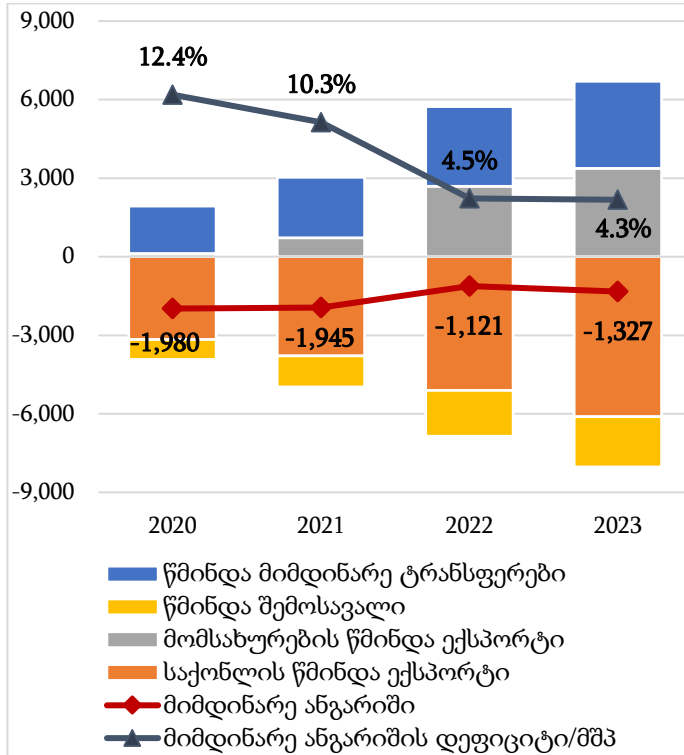
მიმდინარე ანგარიშის ბალანსზე უარყოფითი ეფექტი იქონია საქონლის წმინდა ექსპორტისა და წმინდა შემოსავლების ცვლილებამ, ხოლო მაჩვენებელი გააუმჯობესა წმინდა მიმდინარე ტრანსფერებისა და საქართველოდან მომსახურების წმინდა ექსპორტის 25%-იანმა ზრდამ, რაც

⁶ საბაზო ინფლაციის გაანგარიშება ხდება სამომხმარებლო კალათიდან შემდეგი საქონლისა და მომსახურების ჯგუფების გამორიცხვით: სურსათი და უალკოჰოლო სასმელები; ენერგომატარებლები; ადმინისტრირებადი ტარიფები; ტრანსპორტი (ცალკეული ტარიფები).

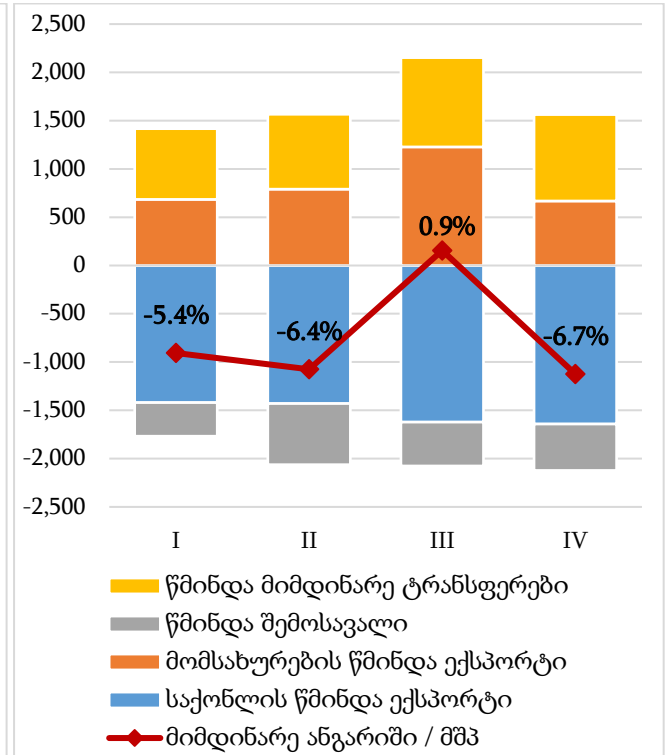
⁷ მიმდინარე ანგარიშის მშპ-სთან ფარდობის შემცირება გამოწვეულია ნომინალური მშპ-ს 7.4 მლრდ ლარით (10.1%-ით) ზრდით.

ძირითადად, IT სექტორის შემოსავლებისა და ტურიზმიდან მიღებული შემოსავლების ზრდით არის გამოწვეული.⁸

დიაგრამა 9. მიმდინარე ანგარიშის ბალანსისა და მისი კომპონენტების ტენდენცია ნომინალში და მშპ-სთან მიმართებით (მლნ აშშ დოლარი; %).

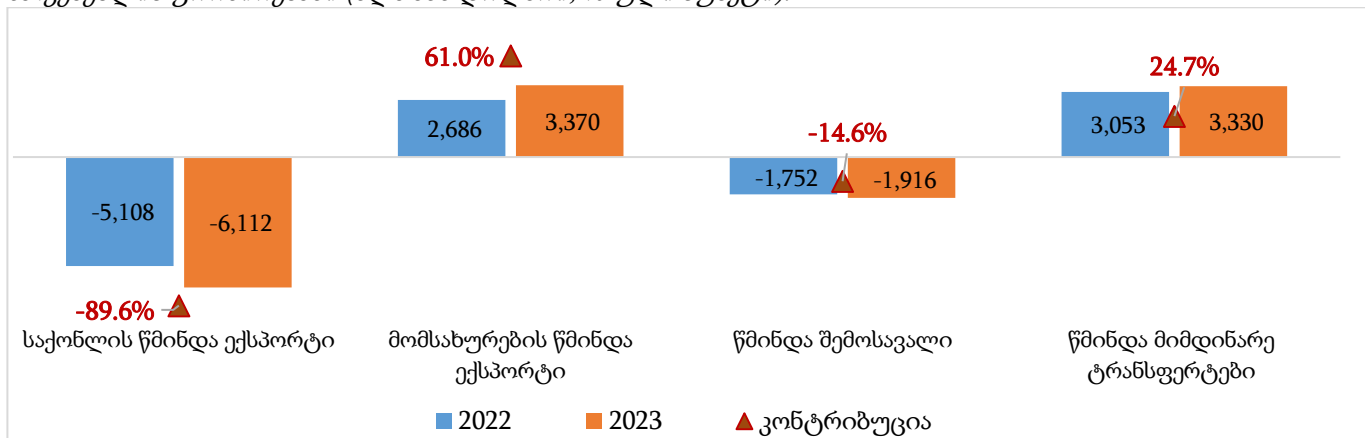


დიაგრამა 10. მიმდინარე ანგარიშის ბალანსის კვარტალური ტენდენცია ნომინალში და მშპ-სთან მიმართებით - 2023 წ. (მლნ აშშ დოლარი; %).



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი

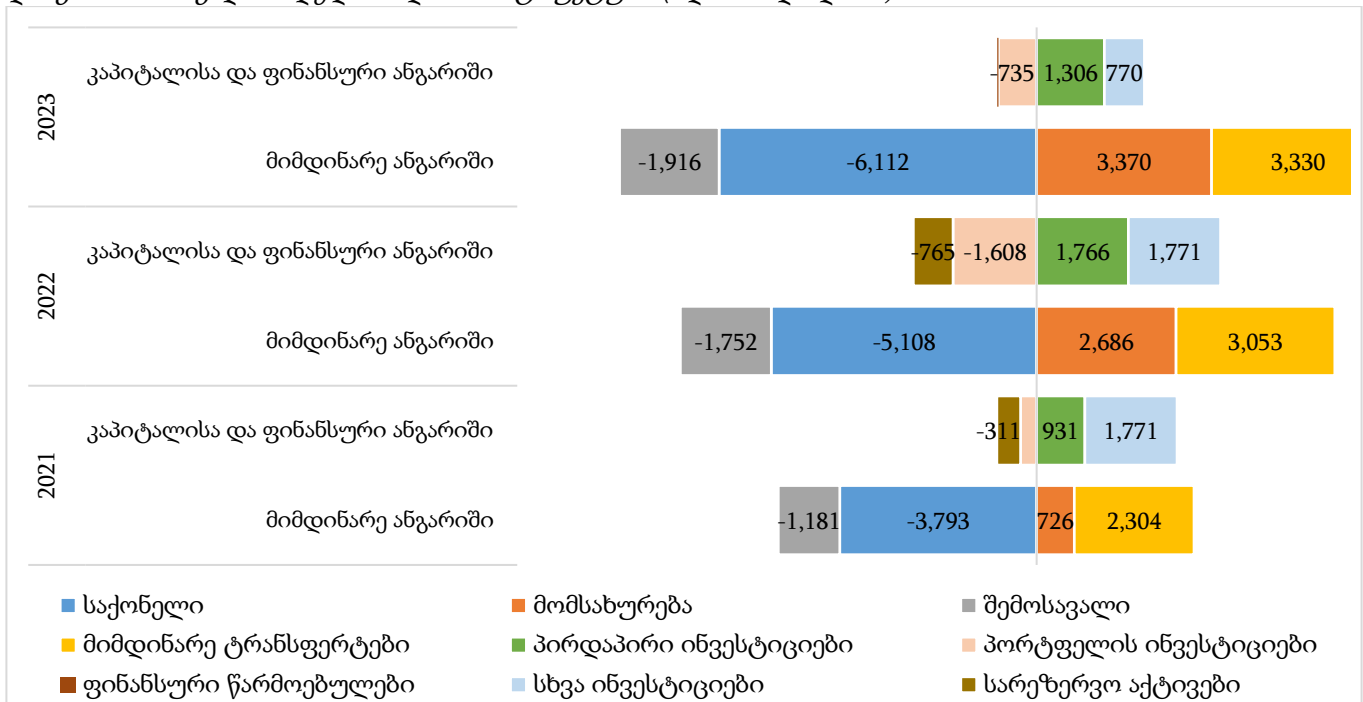
დიაგრამა 11. მიმდინარე ანგარიშის ბალანსის კომპონენტების მოცულობები და მათი კონტრიბუცია 2023 წლის მაჩვენებლის ფორმირებაში (მლნ აშშ დოლარი; %-ული პუნქტი).



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი; სსიპ - სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

⁸ 2023 წელს IT სექტორიდან მიღებული შემოსავლები 2022 წელთან შედარებით გაიზარდა 53.2%-ით (272 მლნ აშშ დოლარით) და 784 მლნ აშშ დოლარი შეადგინა, ხოლო ტურიზმიდან მიღებული შემოსავლები 2022 წელთან შედარებით გაიზარდა 17.3%-ით (609 მლნ აშშ დოლარით) და 4.1 მლრდ აშშ დოლარი შეადგინა.

დიაგრამა 12. საგადასახდელო ბალანსის სტრუქტურა (მლნ აშშ დოლარი).



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი

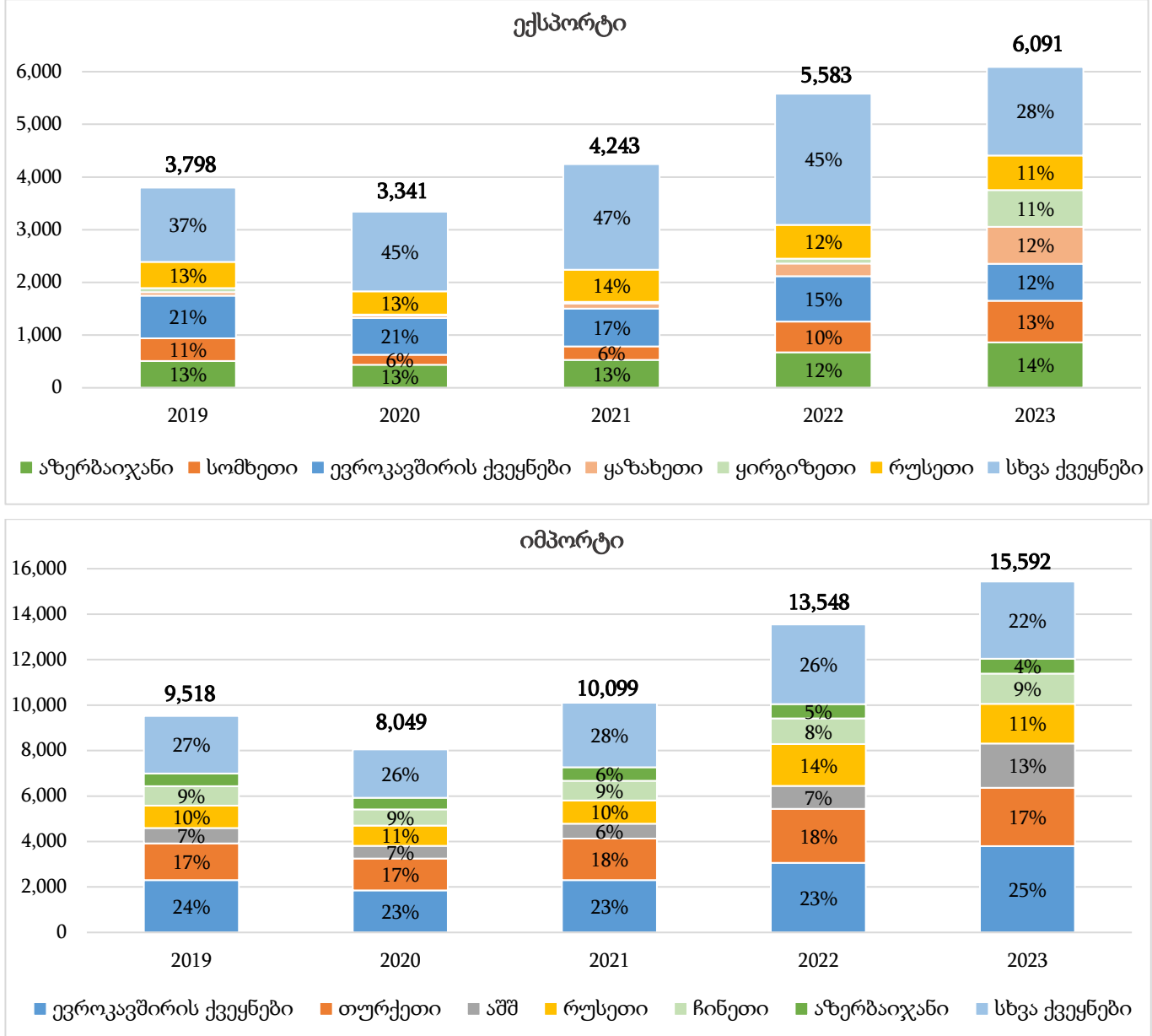
2023 წელს საგადასახდელო ბალანსში მიმდინარე ანგარიშის კლების პარალელურად 78 მლნ აშშ დოლარით გაიზარდა ფინანსური ანგარიშის სალდო, რაზეც დადებითი გავლენა იქონია პორტფელის ინვესტიციებისა (872 მლნ აშშ დოლარით) და სარეზერვო აქტივების (718 მლნ აშშ დოლარით) ზრდამ, ხოლო უარყოფითი - სხვა ინვესტიციების (1 მლრდ აშშ დოლარით), პირდაპირი ინვესტიციებისა (461 მლნ აშშ დოლარით) და ფინანსური წარმოებულების (52 მლნ აშშ დოლარით) შემცირებამ. მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის დაფინანსების მთავარ წყაროს პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები (1.3 მლრდ აშშ დოლარი) და სხვა ინვესტიციები (770 მლნ აშშ დოლარი) წარმოადგენს.⁹

რაც შეეხება საქონლით ვაჭრობას, 2023 წელს საქონლის საგარეო სავაჭრო ბრუნვამ 21.7 მლრდ აშშ დოლარი, ხოლო სავაჭრო სალდომ -9.5 მლრდ აშშ დოლარი შეადგინა. 2022 წელთან შედარებით, საქონლის ექსპორტი 9.1%-ით გაიზარდა და 6.1 მლრდ აშშ დოლარს¹⁰ გაუტოლდა, ხოლო საქონლის იმპორტი 15.1%-ით გაიზარდა და 15.6 მლრდ აშშ დოლარი შეადგინა.

⁹ სხვა ინვესტიციები მოიცავს აქტივებსა და ვალდებულებებს, რაც თავის მხრივ, შედგება სავაჭრო კრედიტების, სესხების, ნაღდი ფულისა და დეპოზიტების და სხვა აქტივების კომპონენტებისაგან.

¹⁰ აღნიშნული თანხა მოიცავს რეექსპორტის მოცულობას 3.3 მლრდ აშშ დოლარის ოდენობით.

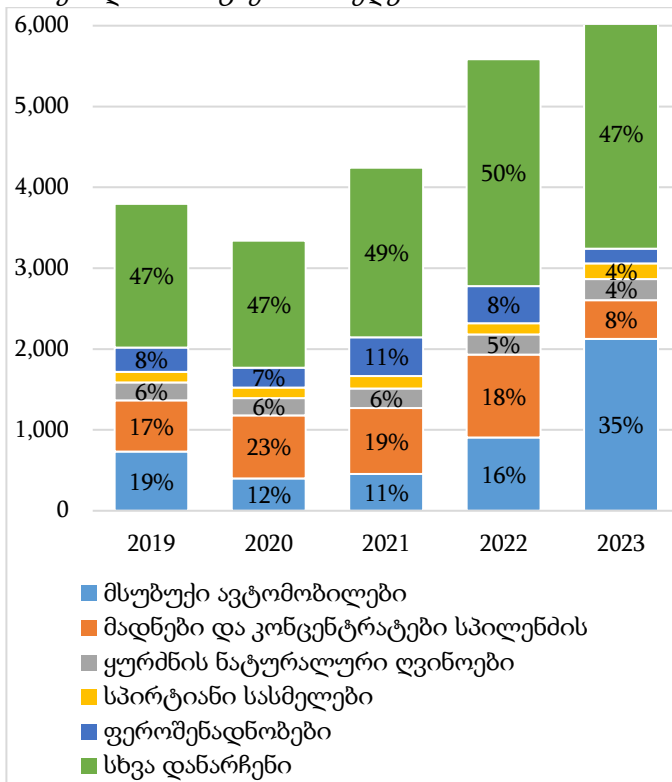
დიაგრამა 13. ექსპორტის/იმპორტის მოცულობა (მლნ აშშ დოლარი) და 6 ყველაზე მსხვილი პარტნიორი ქვეყნის წილი მთლიან ექსპორტში/იმპორტში (%).



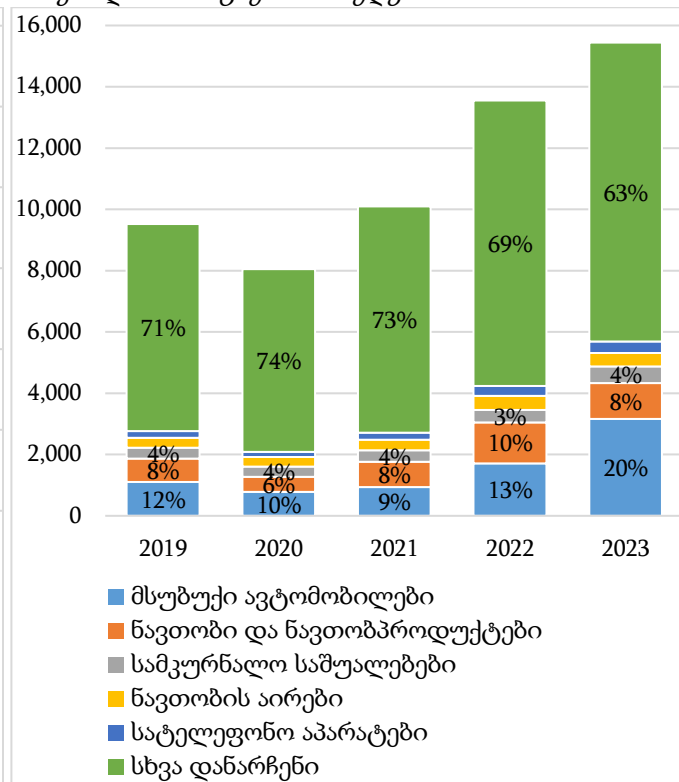
წყარო: სსიპ - სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

რაც შეეხება საგარეო ვაჭრობის სტრუქტურას, ექსპორტირებული საქონლის 34.9% მსუბუქ ავტომობილებზე მოდის, 7.9% მადნებსა და კონცენტრატებზე, 4.3% კი ღვინოზე. იმპორტის მოცულობის მეხუთედი (21.2%) ასევე მსუბუქ ავტომობილებზე მოდის, 7.5% - ნავთობზე, 3.5% - სამკურნალო საშუალებებზე.

დიაგრამა 14. ექსპორტის სტრუქტურა უმსხვილესი სასაქონლო პოზიციების მიხედვით.



დიაგრამა 15. იმპორტის სტრუქტურა უმსხვილესი სასაქონლო პოზიციების მიხედვით.



წყარო: სსიპ - სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

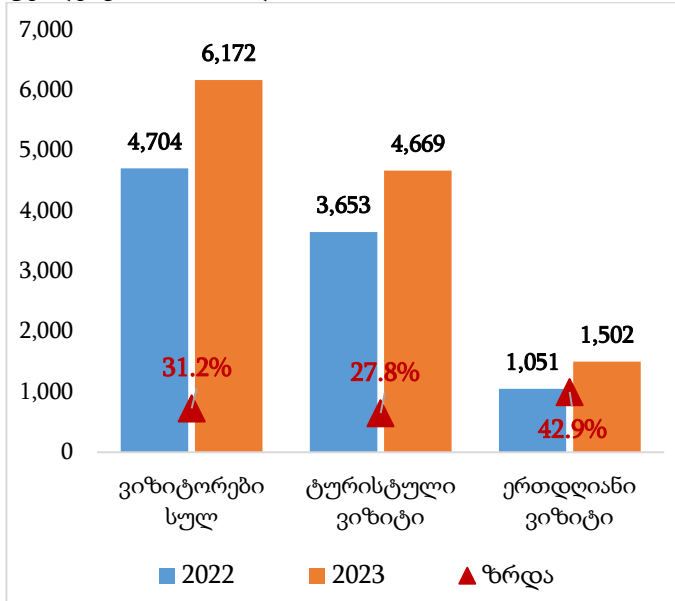
2023 წელს, გასულ წელთან შედარებით, საერთაშორისო მოგზაურთა რაოდენობა 30.3%-ით გაიზარდა და 7.1 მლნ ადამიანს გაუტოლდა,¹¹ თუმცა იგი 24.4%-ით ჩამორჩება 2019 წლის მაჩვენებელს. საერთაშორისო მოგზაურობიდან მიღებულმა შემოსავლებმა 4.1 მლრდ აშშ დოლარი შეადგინა, რაც 2022 წლის მაჩვენებელს 609 მლნ აშშ დოლარით (17.3%-ით) აღემატება. აღსანიშნავია, რომ 2019 წელთან შედარებით, მოგზაურთა რაოდენობრივი მაჩვენებლის ნაკლებობის მიუხედავად, მიღებული შემოსავლები 857 მლნ აშშ დოლარით (26.2%-ით) გაიზარდა, რაც, მათ შორის, გამოწვეულია ტურისტული ვიზიტების საშუალო ხანგრძლივობის ზრდით.¹²

რაც შეეხება საერთაშორისო ვიზიტორების მაჩვენებლის კომპოზიციას რეზიდენტობის მიხედვით, 2022 წელთან შედარებით გაზრდილია თურქეთიდან და რუსეთიდან შემოსული ვიზიტორების მაჩვენებელი.

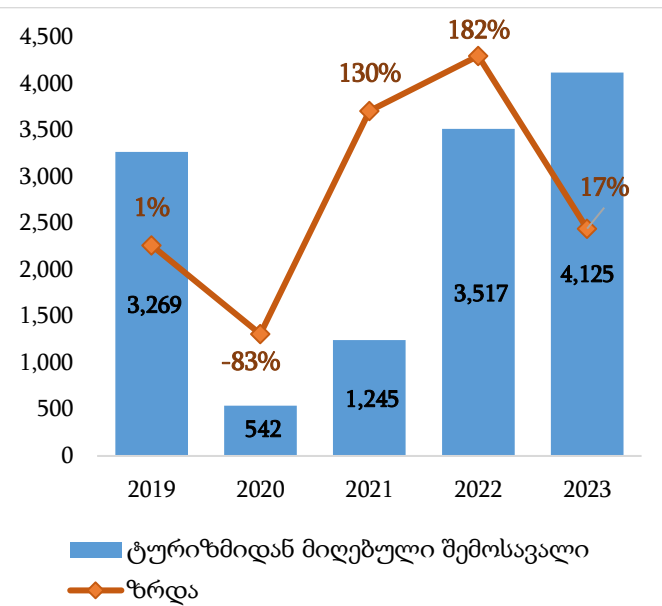
¹¹ მაჩვენებელი მოიცავს საერთაშორისო ვიზიტორების მიერ განხორციელებულ ვიზიტებსა (6.2 მლნ პირი) და სხვა (არატურისტული) მიზნით განხორციელებულ ვიზიტებს (901 ათასი პირი).

¹² 2023 წელს ვიზიტორების მიერ განხორციელებული ვიზიტებისას გათვლილი დამეგობრების საშუალო რაოდენობა 6.5-ის ტოლია, 2022 წელს 6.3-ის, ხოლო 2019 წელს 4.1-ის. მაჩვენებელი არ არის ხელმისაწვდომი 2020 და 2021 წლებისათვის, კოვიდ პანდემიით გამოწვეული შეზღუდვებიდან გამომდინარე.

დიაგრამა 16. საერთაშორისო მოგზაურების რაოდენობა 2022-2023 წლებში და მისი ცვლილების ტენდენცია (ათასი ადამიანი).

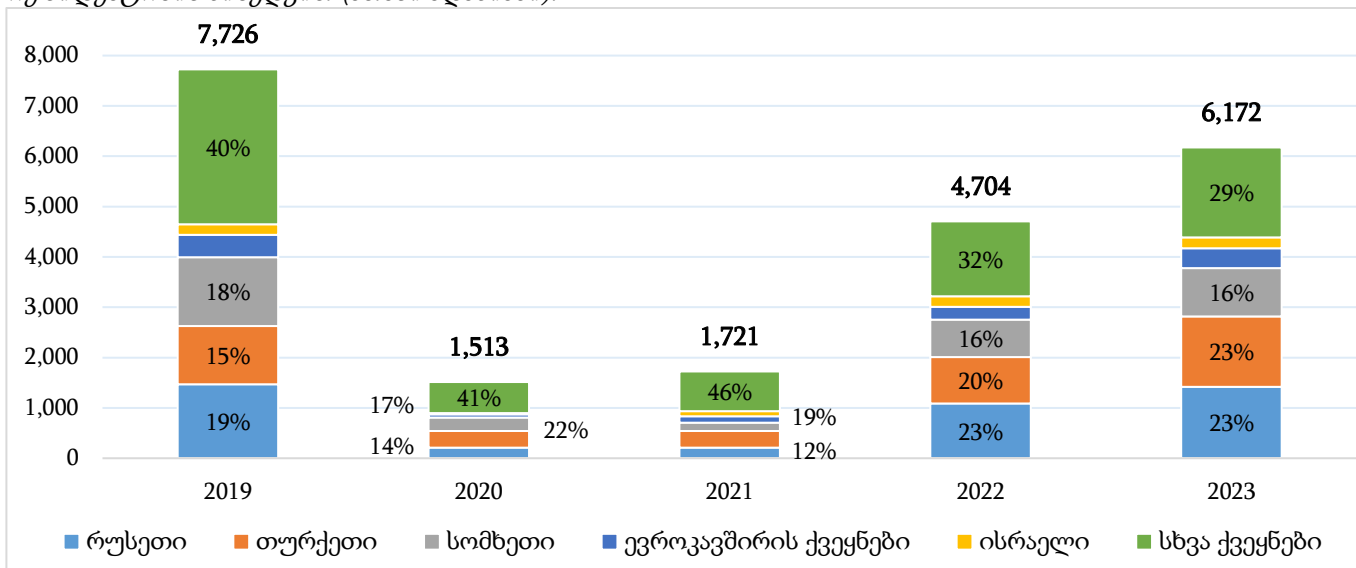


დიაგრამა 17. ტურიზმიდან მიღებული შემოსავლები - (მლნ აშშ დოლარი).



წყარო: საქართველოს ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაცია; საქართველოს ეროვნული ბანკი

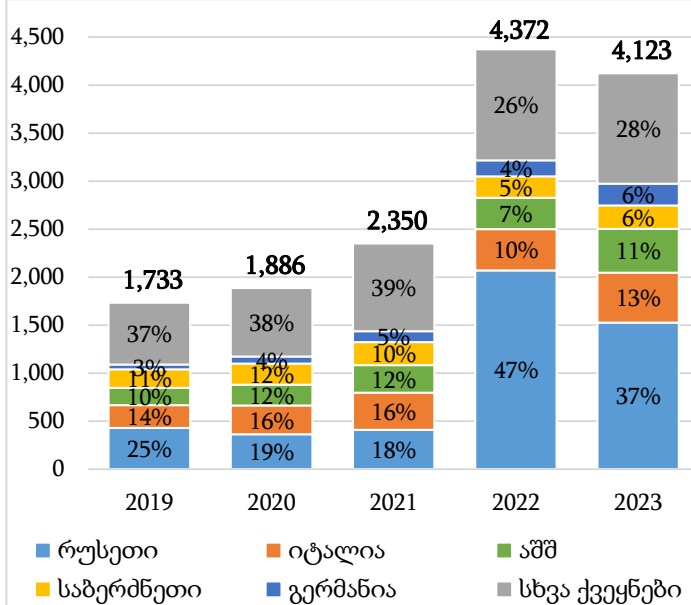
დიაგრამა 18. საერთაშორისო ვიზიტორების მიერ განხორციელებული ვიზიტების დინამიკა %-ულ ჭრილში რეზიდენტობის მიხედვით (ათასი ადამიანი).



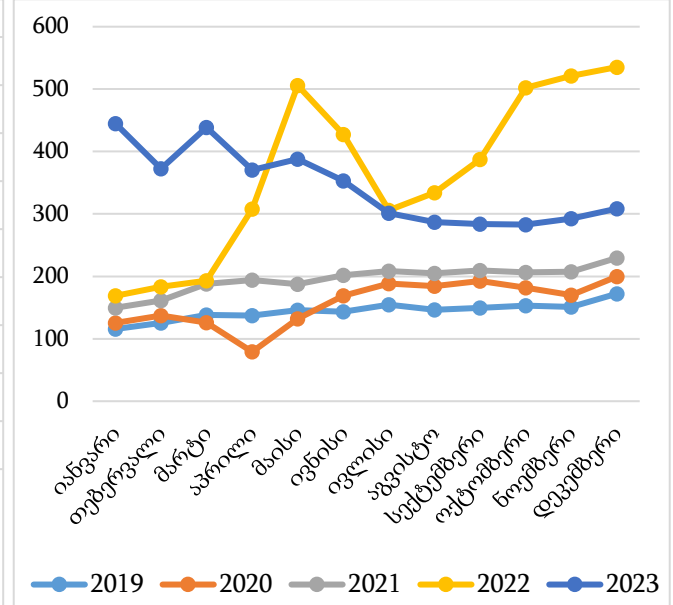
წყარო: საქართველოს ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაცია

ფულადი გზავნილების მოცულობა 2023 წელს, 2022 წელთან შედარებით, 5.7%-ით შემცირდა და 4.1 მლრდ აშშ დოლარი შეადგინა. აღნიშნული ძირითადად რუსეთიდან მიღებული ფულადი გზავნილების 541 მლნ აშშ დოლარით შემცირებით (26.2%-ით) არის გამოწვეული. 2022 წელთან შედარებით, 87 მლნ აშშ დოლარით (20.1%-ით) გაიზარდა იტალიიდან მიღებული შემოსავლები და 519 მლნ აშშ დოლარი შეადგინა. ასევე, 130 მლნ აშშ დოლარით (39.6%-ით) გაიზარდა აშშ-დან მიღებული ფულადი გზავნილები და 456 მლნ აშშ დოლარს გაუტოლდა.

დიაგრამა 19. ფულადი გზავნილების მოცულობა ქვეყნების მიხედვით (მლნ აშშ დოლარი).



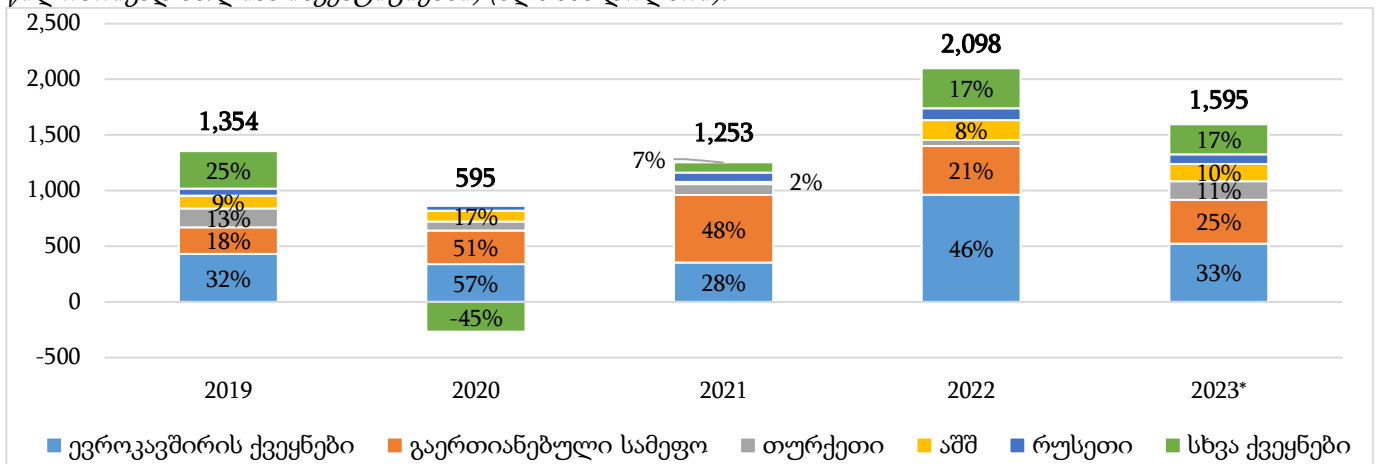
დიაგრამა 20. ფულადი გზავნილების მოცულობა თვეების მიხედვით (მლნ აშშ დოლარი).



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი

პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები 2023 წელს 503 მლნ აშშ დოლარით (24%-ით) შემცირდა და 1.6 მლრდ აშშ დოლარი შეადგინა. წინა წელთან შედარებით, 439 მლნ აშშ დოლარით (45.5%-ით) შემცირდა ევროკავშირიდან მიღებული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები, ხოლო თურქეთიდან - 114 მლნ აშშ დოლარით (206.3%-ით) გაიზარდა. კომპონენტების დონეზე, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების კლება სავალო ვალდებულებების შემცირებას უკავშირდება, რამაც -857 მლნ აშშ დოლარი შეადგინა.¹³ ასევე, 99 მლნ აშშ დოლარით (7.2%-ით) შემცირდა რეინვესტიცია, ხოლო სააქციო კაპიტალის კომპონენტი 476 მლნ აშშ დოლარით (68.3%-ით) გაიზარდა.

დიაგრამა 21. პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოცულობა ქვეყნების მიხედვით (ნომინალურად და წილობრივად მთლიან ინვესტიციებში) (მლნ აშშ დოლარი).

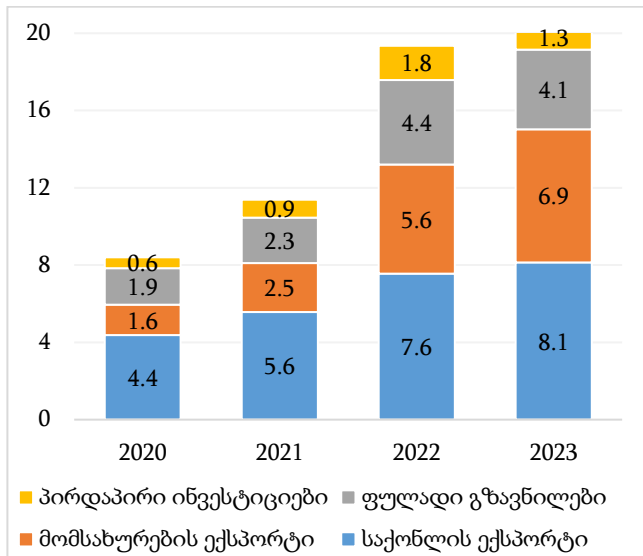


წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური; * 2023 წლის მაჩვენებელი ექვემდებარება დაზუსტებას.

¹³ 2022 წელს სავალო ვალდებულებების მაჩვენებელი 22 მლნ აშშ დოლარს შეადგენდა.

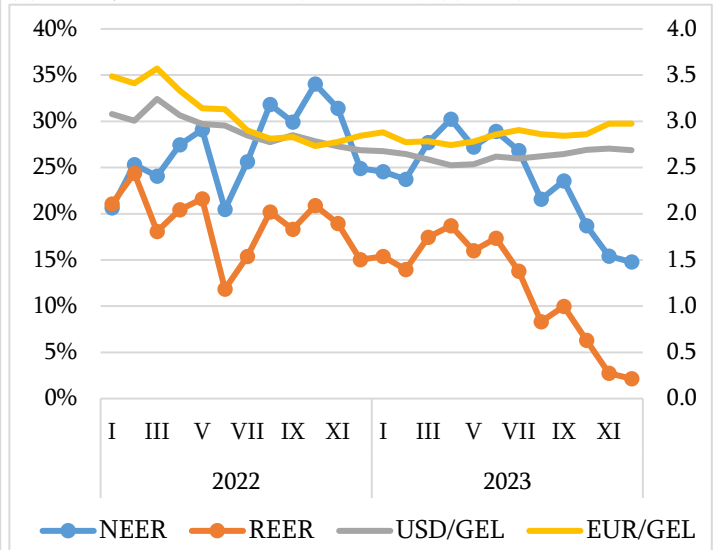
2023 წლის ეკონომიკურმა დინამიკამ და უცხოეთიდან მიღებული ფულადი ნაკადების ზრდამ, რისი მთავარი მიზეზიც საქონლისა და მომსახურების ექსპორტია (შესაბამისად, 8.1 მლრდ აშშ დოლარი და 6.9 მლრდ აშშ დოლარი), დადებითი გავლენა იქონია ეროვნული ვალუტის როგორც ნომინალური (გამყარდა 14.8%-ით), ასევე რეალური ეფექტური გაცვლითი კურსის (გამყარდა 2.1%-ით) მდგომარეობაზე.

დიაგრამა 22. უცხოური ვალუტის შემოდინების წყაროები: ექსპორტი, ტურიზმი, გზავნილები და ინვესტიციები (მლრდ აშშ დოლარი).



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი

დიაგრამა 23. ნომინალური და რეალური ეფექტური გაცვლითი კურსის¹⁴ პროცენტული ცვლილება გასული წლის შესაბამის თვესთან (მარცხენა ღერძი) და აშშ დოლარისა და ევროს საშუალოთვიური გაცვლითი კურსი ლართან მიმართებით (მარჯვენა ღერძი).



2.2 მაკროეკონომიკური და ფისკალური რისკების რეალიზების ანალიზი

2023 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებისას არ განახლებულა კანონზე თანდართული „ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი“. დაკორექტირდა მხოლოდ „მაკროეკონომიკური სცენარების ანალიზის დოკუმენტი“ და საბოლოოდ, საბიუჯეტო პარამეტრები 6 ნეგატიური რისკის ფონზე დაიგეგმა.¹⁵

დადებითად უნდა შეფასდეს, რომ გასული წლებისგან განსხვავებით, 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს თან ერთვის ინფორმაცია ბიუჯეტის კანონში წარმოდგენილი მაკროეკონომიკური რისკების რეალიზების მდგომარეობის შესახებ. აღნიშნულის საჭიროებაზე რამდენჯერმე იქნა გამახვილებული ყურადღება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ.

¹⁴ NEER - ნომინალური ეფექტური გაცვლითი კურსი; REER - რეალური ეფექტური გაცვლითი კურსი.

¹⁵ პანდემიის გამწვავება ჩანაცვლდა ფულადი შემოდინების შემცირების რისკით და საბოლოოდ განისაზღვრა შემდეგი სახით: ფულადი შემოდინების შემცირება, ტურიზმის გლობალური სენტემენტების გაუარესება, გლობალური სავაჭრო ბრუნვის შემცირება, რეგიონული რისკები, გამკაცრებული მონეტარული პოლიტიკის შენარჩუნება, მსოფლიოში ეკონომიკური ზრდის მოსალოდნელი შემცირება.

დოკუმენტის შემდგომი გაუმჯობესების მიზნით, მნიშვნელოვანია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის ფარგლებში ასევე წარმოდგენილი იყოს ინფორმაცია ფისკალურ აგრეგატებზე რისკ-ფაქტორების რეალიზების გავლენის და ფისკალური პოლიტიკის შესაბამისი პასუხების შესახებ.¹⁶

აღსანიშნავია, რომ 2023 წლის „მაკროეკონომიკური სცენარების ანალიზის დოკუმენტში“ 2021-2022 წლების მსგავსად არ იქნა წარმოდგენილი რისკები, რომლებიც დღის წესრიგში იდგა გასული ფისკალური წლებისათვის და თავისი ხასიათიდან გამომდინარე კვლავ რელევანტური იყო 2023 წლის კონტექსტის გათვალისწინებით. ასეთებია:

- *დოლარიზაციის შემცირება*¹⁷ - 2022 წელთან შედარებით შემცირდა დეპოზიტების (56.09%-დან 50.73%-მდე),¹⁸ თუმცა გაიზარდა სესხების დოლარიზაციის მაჩვენებელი¹⁹ (44.96%-დან 45.24%-მდე);
- *ინფრასტრუქტურული პროექტების არასაკმარისი აქსელერაცია* - 2023 წელს საინვესტიციო პროექტებზე²⁰ მიიმართა 3.8 მლრდ ლარი (დეტალური ინფორმაცია იხ. ქვეთავში „საინვესტიციო პროექტების მართვა“).

„მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში, იდენტიფიცირებულ რისკებთან ერთად, წარმოდგენილია ეკონომიკური მოვლენების განვითარების სცენარები 2023 წლისთვის სხვადასხვა დაშვებების პირობებში. სცენარებში მოცემული მაკროეკონომიკური პარამეტრების ფაქტობრივ მაჩვენებლებთან შესაბამისობის ანალიზი აჩვენებს, რომ 2023 წელს ეკონომიკური მოვლენები სამივე სცენარის კომბინაციით განვითარდა. კერძოდ, ეკონომიკური ზრდის, მიმდინარე ანგარიშისა და ბიუჯეტის დეფიციტის ფაქტობრივი მაჩვენებლები ოპტიმისტურ სცენართან არის მიახლოებული, ინფლაცია და მომსახურებით ვაჭრობა საბაზო სცენარით განვითარდა, ხოლო საქონლით ვაჭრობისა და მთავრობის ვალის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებლები პესიმისტური სცენარისკენ გადაიხრა.

¹⁶ პოლიტიკის პასუხების ანალიზთან დაკავშირებით გარკვეული ინფორმაცია 2022 წელზე თანდართულია 2024 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე, თუმცა მსგავსი ანალიზი არ მომზადებულა 2023 წლისთვის.

¹⁷ დოლარიზაციის მაჩვენებელი გვიჩვენებს ქვეყანაში ყველა უცხოური ვალუტების გამოყენების წილს მთლიან სესხებში/დეპოზიტებში.

¹⁸ საქართველოს ეროვნული ბანკი, [ინტერაქტიული სტატისტიკა](#).

¹⁹ საქართველოს ეროვნული ბანკი, [ინტერაქტიული სტატისტიკა](#).

²⁰ მაჩვენებელი გაანგარიშებულია კაპიტალური პროექტების დანართში წარმოდგენილ ინფორმაციაზე დაყრდნობით.

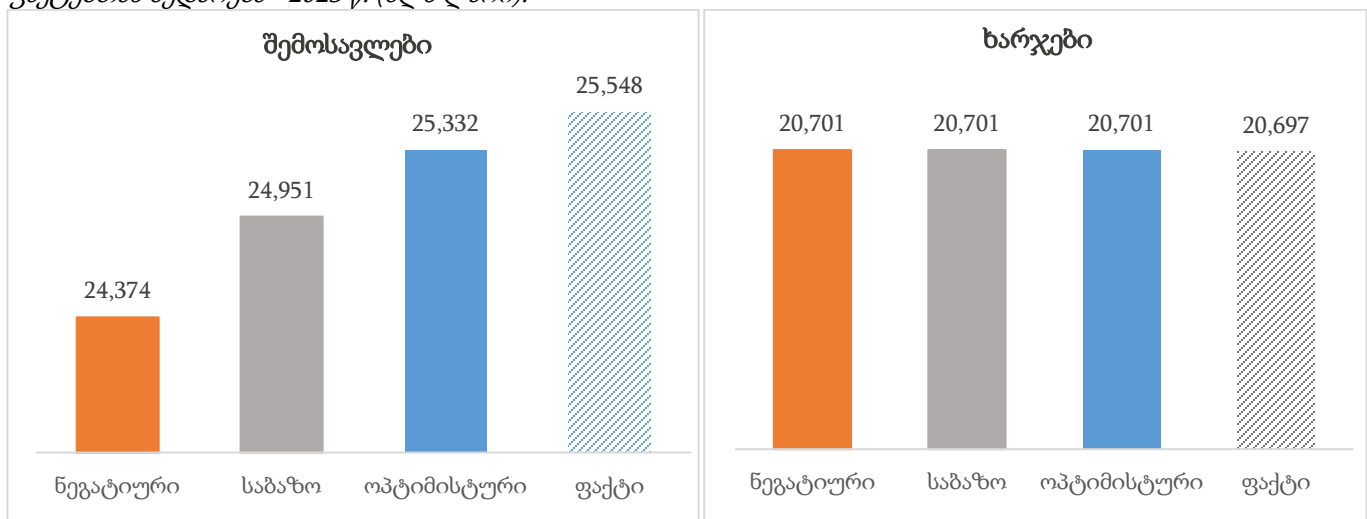
ცხრილი 2. მაკროეკონომიკური პარამეტრების სხვადასხვა სცენარით პროგნოზირებული და ფაქტობრივი მაჩვენებლები - 2023 წ. (მლნ აშშ დოლარი). ✓ ნიშანი მიუთითებს ფაქტობრივ მაჩვენებელთან ყველაზე ახლოს მდგომი პროგნოზის შესახებ.

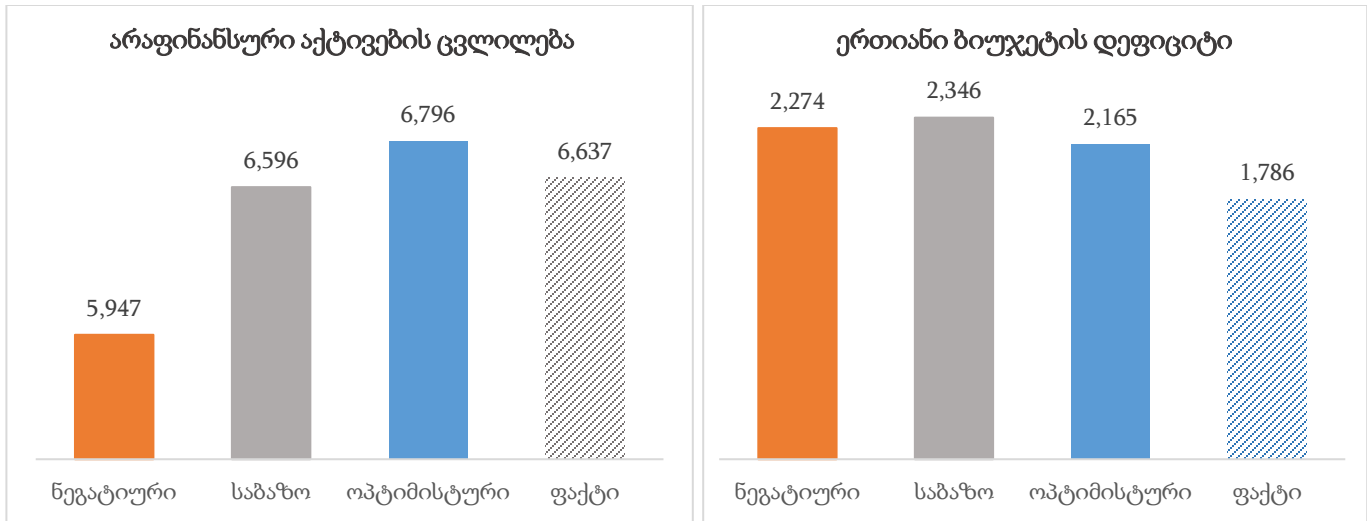
ინდიკატორი	საბაზო	პესიმისტური	ოპტიმისტური	ფაქტი
რეალური მშპ-ის ზრდა	6.5%	3.7%	✓ 7.9%	7.5%
ინფლაცია	✓ 0.4%	-0.8%	1.6%	0.4%
მიმდინარე ანგარიში/მშპ	-3.5%	-3.0%	✓ -4.0%	-4.4%
მიმდინარე ანგარიში	-1,050	-862	✓ -1,223	-1,327
საქონლის ექსპორტი	9,051	✓ 8,766	9,238	8,142
საქონლის იმპორტი	-15,259	✓ -14,430	-15,782	-14,254
მომსახურების ექსპორტი	✓ 6,887	6,494	7,112	6,890
მომსახურების იმპორტი	✓ -3,593	-3,390	-3,765	-3,520
ბიუჯეტის დეფიციტი	3.0%	3.0%	✓ 2.7%	2.2%
მთავრობის ვალი/მშპ	38.4%	✓ 40.0%	37.5%	39.3%

წყარო: ფინანსთა სამინისტრო; სსიპ - სტატისტიკის ეროვნული სამსახური; საქართველოს ეროვნული ბანკი (BOP5)

რაც შეეხება ფისკალური პოლიტიკის პასუხს, ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ცვლილების ფაქტობრივი მაჩვენებლები საბაზო სცენარით განსაზღვრული პოლიტიკის პასუხზე მიუთითებს. შემოსავლების გეგმაზე გადაჭარბებით აკუმულირების შედეგად კი, საბოლოოდ, ბიუჯეტის დეფიციტი ოპტიმისტური სცენარით განვითარდა.

დიაგრამა 24. სხვადასხვა სცენარით პროგნოზირებული ერთიანი ბიუჯეტის ფისკალური მაჩვენებლების ფაქტებთან შედარება - 2023 წ. (მლნ ლარი).



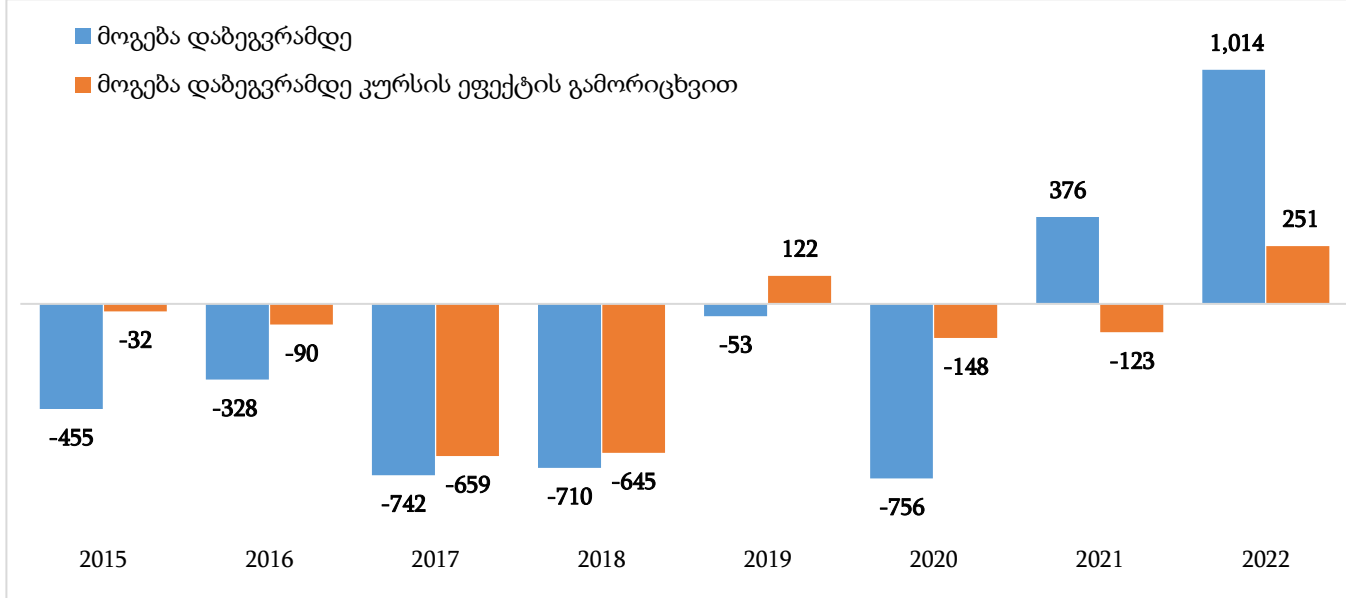


წყარო: ფინანსთა სამინისტრო

რაც შეეხება ფისკალურ რისკებს, მათი ფორმირების ერთ-ერთი მთავარი წყარო სახელმწიფო საწარმოებია. საწარმოებიდან მომდინარე რისკები ძირითადად დაკავშირებულია მათ უარყოფით ფინანსურ შედეგებთან.²¹ 2024 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე თანდართული „ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტის“ მიხედვით, 2022 წელს 117 საწარმოს ნაერთმა ჯამურმა მოგებამ (დაბეგვრამდე) 1.0 მლრდ ლარი შეადგინა, რაც ძირითადად, 2021 წლის მსგავსად, განპირობებულია ეროვნული ვალუტის გამყარების შედეგად გამოწვეული კურსთა შორის სხვაობით (2022 წელს 787 მლნ ლარი; 2021 წელს 515 მლნ ლარი). აღსანიშნავია, რომ კურსთაშორის სხვაობით მიღებული მოგება შინაარსობრივად არ წარმოადგენს საწარმოს საოპერაციო აქტივობებიდან გენერირებულ შემოსავალს. შესაბამისად, კომპანიის საოპერაციო საქმიანობის შესახებ უკეთეს სურათს იძლევა მოგების მაჩვენებელი გაცვლითი კურსის ეფექტის გამორიცხვით. „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტის მიხედვით, გაცვლითი კურსის ცვლილების ეფექტის გამორიცხვით ბოლო 8 წლის განმავლობაში საწარმოთა ნაერთი ფინანსური შედეგი დადებითი მხოლოდ 2019 და 2022 წლებში იყო. კერძოდ, 2019 წელს საწარმოების ჯამურმა მოგებამ (დაბეგვრამდე) 122 მლნ ლარი, ხოლო 2022 წელს 251 მლნ ლარი შეადგინა. გაცვლითი კურსის ეფექტის გამორიცხვის გარეშე კი, განხილული პერიოდის განმავლობაში მომგებიანობა 2021-2022 წლებში დაფიქსირდა.

²¹ 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 პოტენციურ ფისკალურ რისკის წყაროს (GFSM 2014, The Public Corporations Sector and Its Subsectors, პარაგრაფი 2.105).

დიაგრამა 25. სახელმწიფო საწარმოების მოგება დაბეგვრამდე და მოგება დაბეგვრამდე კურსთაშორისი სხვაობით გამოწვეული მოგების გამორიცხვით (მლნ ლარი).²²



აღსანიშნავია, რომ „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში წარმოდგენილი ინფორმაცია არ იძლევა საშუალებას ერთმანეთისგან გამიჯნულად იქნეს გაანალიზებული სახელმწიფო მმართველობის სექტორად და სახელმწიფო კორპორაციების სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოების ფინანსური მაჩვენებლები. საწარმოთა ზემოხსენებული ჯგუფები ფისკალურ რისკებს წარმოქმნის განსხვავებული ფორმით. კერძოდ, GFSM 2014-ის მიხედვით,²³ სახელმწიფო მმართველობის სექტორში შემავალი საწარმოების ვალი წარმოადგენს მთავრობის ვალის ნაწილს, ხოლო სახელმწიფო კორპორაციების სექტორში შემავალი საწარმოების ვალი - პირობითი ვალდებულებების წყაროს. აღნიშნული საკითხის მოწესრიგებისთვის, 2022 წლის 15 დეკემბერს საბიუჯეტო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებით,²⁴ სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული საწარმოების ვალდებულებები 2023 წლიდან აღირიცხება მთავრობის ვალის სტატისტიკაში. აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში ერთმანეთისგან გამიჯნულად იქნას გაანალიზებული კორპორაციათა სექტორად და სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოებიდან მომდინარე ფისკალური რისკები. ამასთანავე, სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებულ საწარმოთა ფინანსური მაჩვენებლები და შესაბამისი რისკები, მიზანშეწონილია, გაანალიზებული იქნას მთავრობის ვალსა და ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტზე ზემოქმედების კონტექსტში, მათ შორის „მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზის“ დოკუმენტში. მსგავსი ტიპის ანალიზი დაინტერესებულ მხარეებს საშუალებას მისცემს

²² დიაგრამაზე წარმოდგენილი მონაცემები არ ითვალისწინებს მარაბდა-კარწახის რკინიგზის ფინანსურ მაჩვენებლებს, რადგან სახელმწიფო საწარმოთა სექტორიზაციის ეტაპზე კომპანიას არ მიენიჭა არც სახელმწიფო კორპორაციების და არც სამთავრობო სექტორის სტატუსი.

²³ სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოს (GFSM 2014) პარაგრაფები: 2.31-2.35; 2.64-2.75

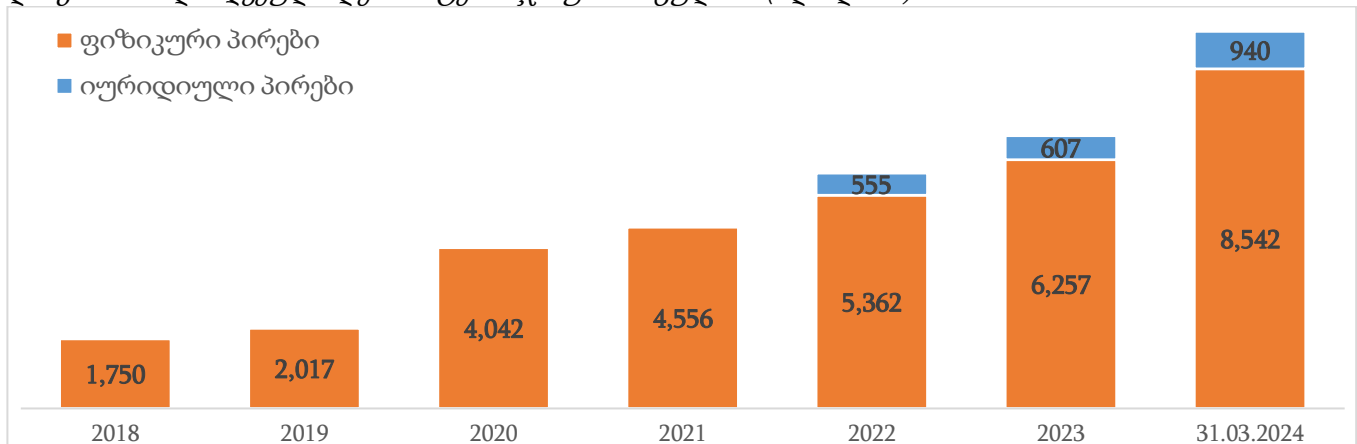
²⁴ საქართველოს კანონი [საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ](#), N2384-IXმს-Xმპ, 15.12.2022.

სრულფასოვნად შეაფასონ ზემოხსენებული ორი ტიპის კორპორაციებიდან მომდინარე რისკები (საწარმოებთან დაკავშირებით მეტი ინფორმაციისთვის იხილეთ სახელმწიფო საწარმოების ქვეთავი).

ფისკალური რისკების კიდევ ერთი წყაროა საერთაშორისო საარბიტრაჟო დავებიდან მომდინარე რისკები. დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციით 2022 წლიდან ფინანსთა სამინისტრომ დაიწყო საერთაშორისო საარბიტრაჟო დავებიდან მომდინარე ფისკალური რისკების ანალიზი და შეფასება.²⁵ 2023 წელს დაიწყო 3 ახალი დავა, რის შედეგადაც წლის ბოლოს საერთაშორისო არბიტრაჟში 10 მიმდინარე დავის ფარგლებში სადავო თანხის პოტენციურმა მაქსიმალურმა ოდენობამ 3.6 მლრდ აშშ დოლარი შეადგინა.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საქართველოში ფისკალური რისკების ერთ-ერთი წყაროა დეპოზიტების დაზღვევის სისტემა.²⁶ აღნიშნული სისტემა 2017 წლიდან ფუნქციონირებს და 2023 წლის ბოლომდე უზრუნველყოფდა როგორც ფიზიკური, ასევე იურიდიული პირების დეპოზიტების დაზღვევას 15,000 ლარამდე ოდენობით. 2024 წლიდან კი დაზღვევის ლიმიტი 30,000 ლარამდე გაიზარდა. 2023 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, ყველა ბანკში სისტემის მიერ ჯამურად დაზღვეული დეპოზიტების მოცულობა 6.9 მლრდ ლარს,²⁷ ხოლო სადაზღვეო ფონდის²⁸ ოდენობა - 193 მლნ ლარს შეადგენდა. სადაზღვეო ფონდიდან 187 მლნ ლარი განთავსებულია სახაზინო ფასიან ქაღალდებში.

დიაგრამა 26. დაზღვეული დეპოზიტების ჯამური მოცულობა (მლნ ლარი).



აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის (GFSM 2014) და სახელმწიფო ვალის სტატისტიკის (PSDS 2013) სახელმძღვანელოების მიხედვით, დეპოზიტების დაზღვევის სქემა წარმოადგენს სავალო ვალდებულებების ერთ-ერთ ინსტრუმენტს.²⁹ GFSM 2014-ის მიხედვით, აღნიშნული სქემა თავისი შინაარსიდან გამომდინარე, გარკვეულ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით, შესაძლოა დაკლასიფიცირდეს სამთავრობო სექტორის ნაწილად ან

²⁵ 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე თანდართული „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტი.

²⁶ საქართველოს კანონი [დეპოზიტების დაზღვევის სისტემის შესახებ](#).

²⁷ 2024 წლის 31 მარტის მდგომარეობით, სადაზღვეო ლიმიტის ზრდიდან გამომდინარე, აღნიშნული თანხა გაზრდილია 9.5 მლრდ ლარამდე.

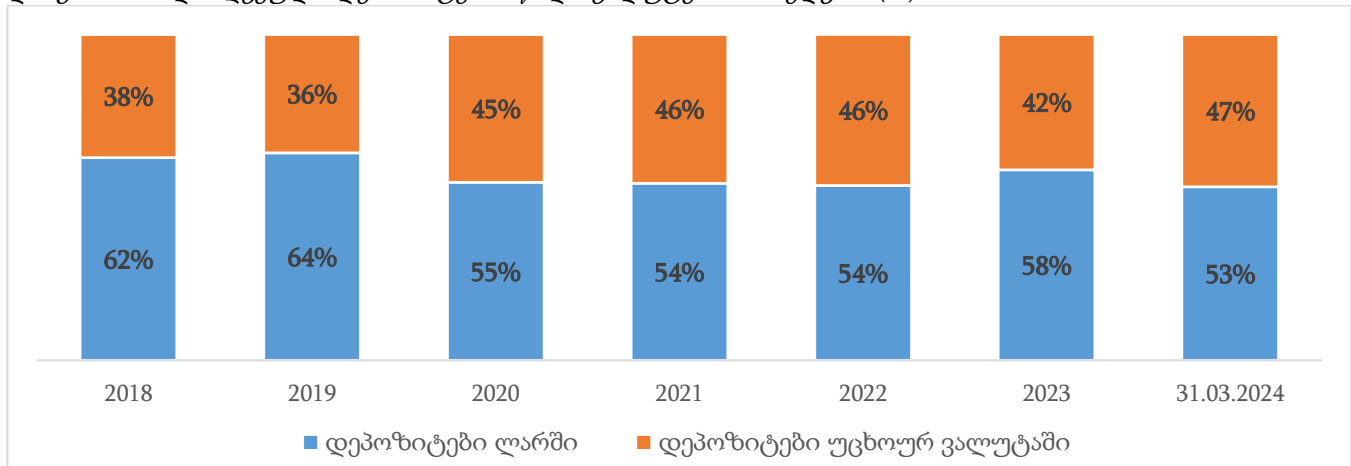
²⁸ აქტივების ჯამური მოცულობა, რომელიც გამოიყენება სადაზღვეო შემთხვევის დადგომისას დეპოზიტორებისთვის დაზღვეული დეპოზიტების ასანაზღაურებლად.

²⁹ სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოს (GFSM 2014) პარაგრაფები: 2.132-2.135; 7.201
სახელმწიფო ვალის სტატისტიკის სახელმძღვანელოს (PSDS 2013) პარაგრაფები: 3.17; 3.62; 3.62

სახელმწიფო ფინანსურ კორპორაციად (სახელმწიფოს სადაზღვეო კორპორაციად).³⁰ ორივე შემთხვევაში, დეპოზიტების დაზღვევის სისტემა წარმოქმნის ფისკალურ რისკს პირდაპირი ან პირობითი ვალდებულების ფორმით.

საყურადღებოა ისიც, რომ მზარდია უცხოურ ვალუტაში დენომინირებული დაზღვეული დეპოზიტების მოცულობა, რომელიც 2023 წლის ბოლოს მთლიანი დაზღვეული დეპოზიტების 42%-ს შეადგენდა.³¹ იმის გათვალისწინებით, რომ მიმდინარე ეტაპზე სსიპ - დეპოზიტების დაზღვევის სააგენტო არ ახორციელებს პოტენციურ ვალდებულებებთან დაკავშირებული სავალუტო რისკების ჰეჯირებას (სადაზღვეო ფონდის ნაწილის ვალდებულებების შესაბამის ვალუტაში დენომინირებულ აქტივებში განთავსების გზით),³² გაცვლითი კურსის მერყეობა აღნიშნული სისტემიდან დამატებით რისკებს წარმოქმნის.

დიაგრამა 27. დაზღვეული დეპოზიტების წილი ვალუტების მიხედვით (%).



აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში წარმოდგენილი იქნეს ინფორმაცია საქართველოში მოქმედი დეპოზიტების დაზღვევის სისტემიდან გამომდინარე პოტენციური რისკების შესახებ. ფინანსური სექტორიდან, მათ შორის ამ სექტიდან გამომდინარე ფისკალური რისკების ანალიზის მნიშვნელობაზე ასევე აღნიშნულია საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასების 2024 წლის ანგარიშშიც საქართველოსთვის.³³

³⁰ სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოს (GFSM 2014) პარაგრაფი: 2.135

³¹ 2024 წლის 31 მარტის მდგომარეობით აღნიშნული წილი გაზრდილია 47%-მდე.

³² სადაზღვეო ფონდის თითქმის სრული ოდენობა, 2023 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით განთავსებული იყო ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამოშვებულ, ლარში დენომინირებულ სახაზინო ფასიან ქაღალდებში, მაშინ როდესაც დეპოზიტების დაზღვევის სისტემის შესახებ საქართველოს კანონით ინვესტირება შეიძლება განხორციელდეს შემდეგ დაბალრისკიან აქტივებში (კანონის მე-15 მუხლი):

ა) საქართველოს მთავრობის, საქართველოს ეროვნული ბანკის, საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციის მიერ გამოშვებული, ლარით დენომინირებული სავალო ფასიანი ქაღალდები;

ბ) საქართველოს ეროვნული ბანკის დეპოზიტები;

გ) ევროპის ცენტრალური ბანკის, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის, ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების, ევროკავშირის სუპრანაციონალური სააგენტოების მიერ გამოშვებული, ფიქსირებული შემოსავლის მქონე ფასიანი ქაღალდები და სავალო ინსტრუმენტები.

³³ Georgia: IMF Technical Assistance Report - [Fiscal Transparency Evaluation](#).

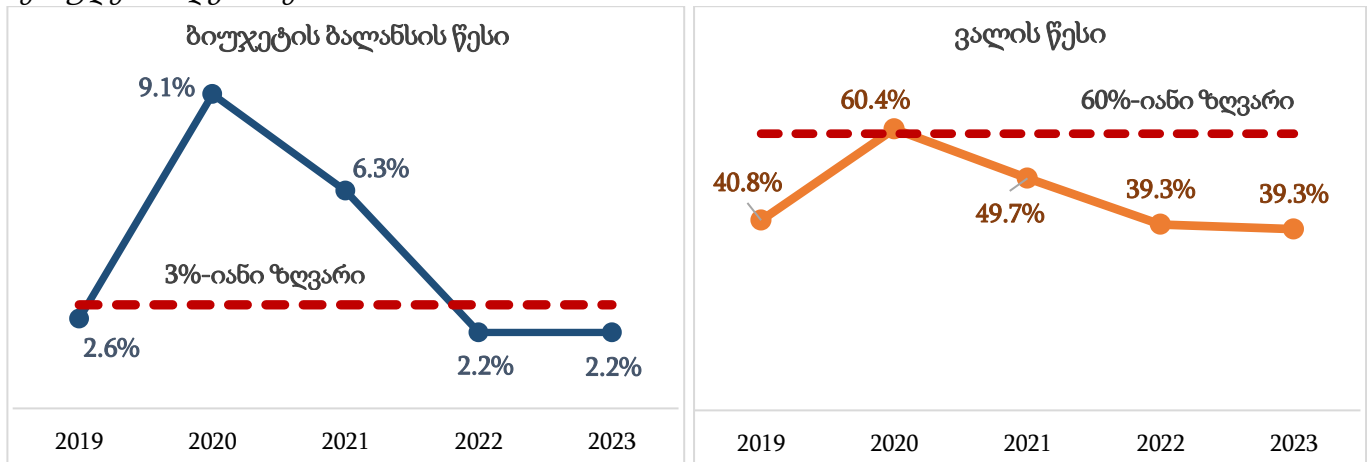
2.3 ფისკალური წესების შესრულების მდგომარეობა

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

- **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.

2021-2022 წლებში დაფიქსირებული დადებითი ეკონომიკური დინამიკა 2023 წელსაც გაგრძელდა, რის შედეგადაც მშპ-სთან მიმართებით ბიუჯეტის დეფიციტმა სტაბილური დონე შეინარჩუნა, ხოლო ვალის წესის მიზნებისთვის დათვლილი მაჩვენებელი შემცირდა. შესაბამისად, 2023 წლის ბოლოს ორივე ფისკალური წესი ორგანული კანონით დადგენილი ზღვრული ნიშნულის ფარგლებში იყო მოქცეული.³⁴

დიაგრამა 28. „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით განსაზღვრული ფისკალური წესების შესრულების მდგომარეობა.



□ ბიუჯეტის ბალანსის წესი (ბიუჯეტის დეფიციტი)

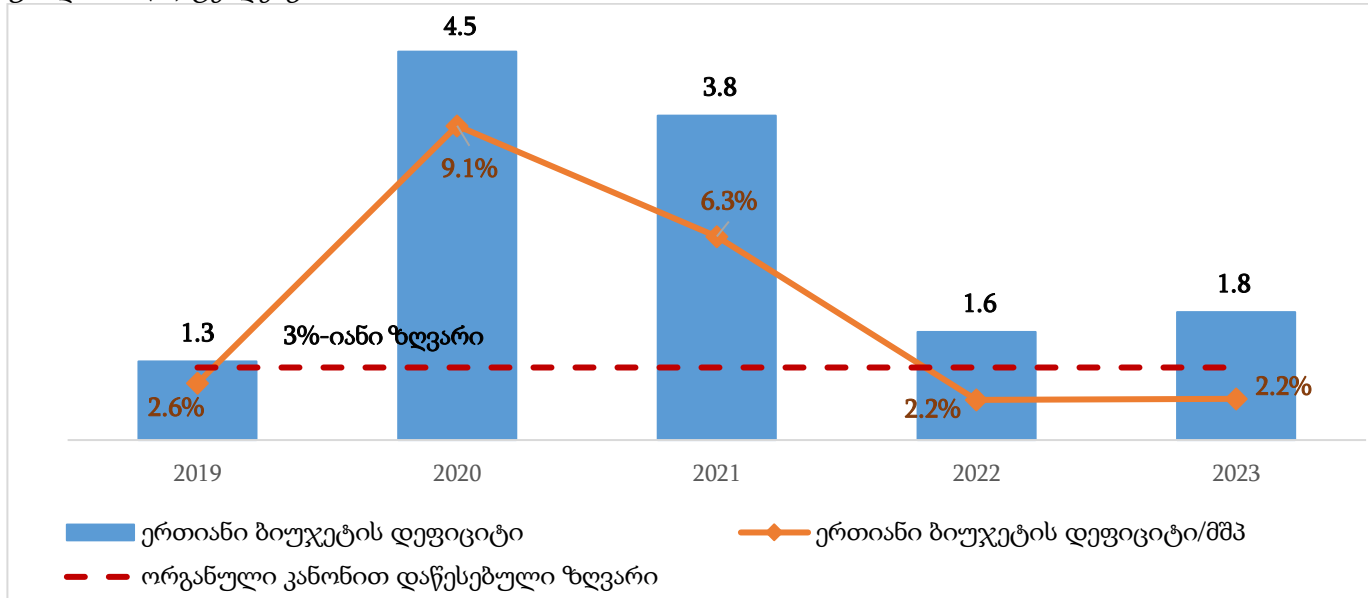
2023 წლის ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებელი სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 2.8%-ით განისაზღვრა. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებებით დეფიციტი 3.0%-მდე გაიზარდა, რაც ერთი მხრივ გამოიწვია ნომინალური დეფიციტის 85 მლნ ლარით ზრდამ, მეორე მხრივ კი მშპ-ს პროგნოზის შემცირებამ (897 მლნ ლარით). 2023 წლის ფაქტობრივი მონაცემებით, ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელმა, 2022 წლის მსგავსად, 2.2% (1.8 მლრდ ლარი) შეადგინა (მათ შორის, ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტი 1.9 მლრდ

³⁴ 2024 წელს შეიცვალა მშპ-ს დათვლის მეთოდოლოგია, რის გამოც იგი გადაიხედა რეტროსპექტიულად. შედეგად მშპ-სთან დაკავშირებულმა მაჩვენებლებმა წინა წლებისთვისაც გარკვეული ცვლილებები განიცადა.

ლარია, სსიპ/ა(ა)იპ-ების ბიუჯეტის ბალანსი, 2020-2022 წლების მსგავსად, დადებითია და 346 მლნ ლარს შეადგენს, ხოლო სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული სახელმწიფო საწარმოების ბიუჯეტის ბალანსი უარყოფითია და -232 მლნ ლარია).

ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის პროგნოზირებულთან შედარებით 560 მლნ ლარით შემცირება ძირითადად გამოწვეულია გადაჭარბებით მობილიზებული შემოსავლებით (597 მლნ ლარის ოდენობით).³⁵

დიაგრამა 29. ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის ნომინალური მოცულობისა (მლრდ ლარი) და მისი მშპ-სთან ფარდობის (%) ტენდენცია.



წყარო: 2024-2027 წლების ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტი; 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში

2023 წელს, 2022 წელთან შედარებით, ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი 186 მლნ ლარით (12%-ით) გაიზარდა. გასულ წელთან მიმართებით გაზრდილია დეფიციტის ფორმირებაზე მოქმედი ყველა პარამეტრი, თუმცა ხარჯვითი ნაწილის ზრდამ (ხარჯები 2.8 მლნ ლარით (16%-ით), არაფინანსური აქტივების ცვლილება 627 მლრ ლარით (10%-ით)) გადააჭარბა შემოსავლების ზრდას (3.2 მლრდ ლარით (15%-ით)).

საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში წარმოდგენილი ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებელი არასრულად ასახავს სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული სახელმწიფო საწარმოების მონაცემებს, რაც გამოწვეულია საწარმოების მხრიდან ფინანსთა სამინისტროს მიმართ ანგარიშების³⁶ პროცესში არსებული ხარვეზებით. კერძოდ, ცენტრალური ხელისუფლების

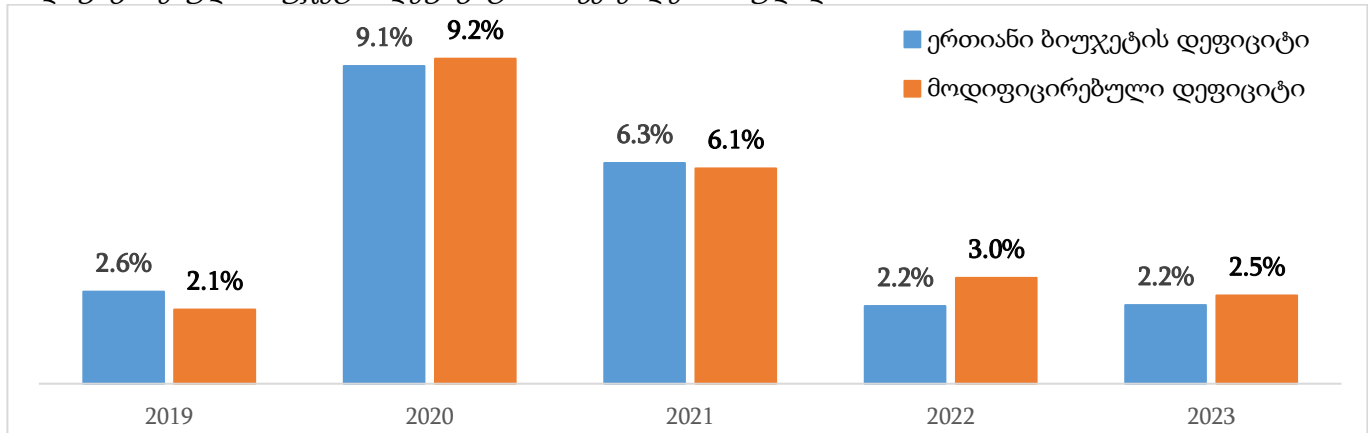
³⁵ ამასთან, „ხარჯების“ მუხლი გეგმას ჩამორჩა 4 მლნ ლარით, ხოლო არაფინანსური აქტივების ცვლილებამ გეგმას გადააჭარბა 41 მლნ ლარით.

³⁶ საწარმოთა სექტორიზაციის რეფორმის ფარგლებში, მათი ფინანსური მაჩვენებლების ფისკალურ პარამეტრებში ინტეგრაციის მიზნით, ფინანსთა მინისტრის 2023 წლის 15 თებერვლის №46 ბრძანებით, სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებულ სახელმწიფო საწარმოებს დაევალოთ ფინანსთა სამინისტროსთვის კვარტალური ანგარიშების წარდგენა საბიუჯეტო კლასიფიკაციის შესაბამისად (დეტალურად იხილეთ სახელმწიფო საწარმოების ქვეთავში).

კონტროლქვეშ მყოფი, სამთავრობო სექტორის მიკუთვნებული 167 საწარმოდან 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში ასახულია მხოლოდ 60 საწარმოს მონაცემები. შესაბამისად, დანარჩენი საწარმოების ფინანსური მაჩვენებლების გავლენა ფისკალურ პარამეტრებზე, მათ შორის ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებელზე, უცნობია. გასათვალისწინებელია ასევე ანგარიშში მოცემული 60 საწარმოს მონაცემების ხარისხი (აღნიშნულ საკითხებზე დეტალური ინფორმაცია იხილეთ სახელმწიფო საწარმოების ქვეთავში).

2023 წელს შემცირდა IMF-თან არსებული პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოდიფიცირებული დეფიციტის მაჩვენებელი,³⁷ რომელმაც 1.98 მლრდ ლარი და მშპ-ს 2.5% შეადგინა.

დიაგრამა 30. ერთიანი ბიუჯეტისა და IMF-თან არსებული პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოდიფიცირებული ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებლები %-ულად მშპ-სთან.



წყარო: 2024-2027 წლების ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტი; 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში

□ ვალის წესი

ორგანული კანონით ვალის წესის მიზნებისთვის დათვლილი მაჩვენებელი განისაზღვრება, როგორც მთავრობის ვალისა³⁸ და „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულების ჯამის ფარდობა მშპ-სთან. სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით, აღნიშნული მაჩვენებელი დაიგეგმა 38.3%-ის დონეზე, ხოლო ბიუჯეტის საბოლოო კანონით 0.1 პ.პ.-ით გაიზარდა, 38.4%-მდე.

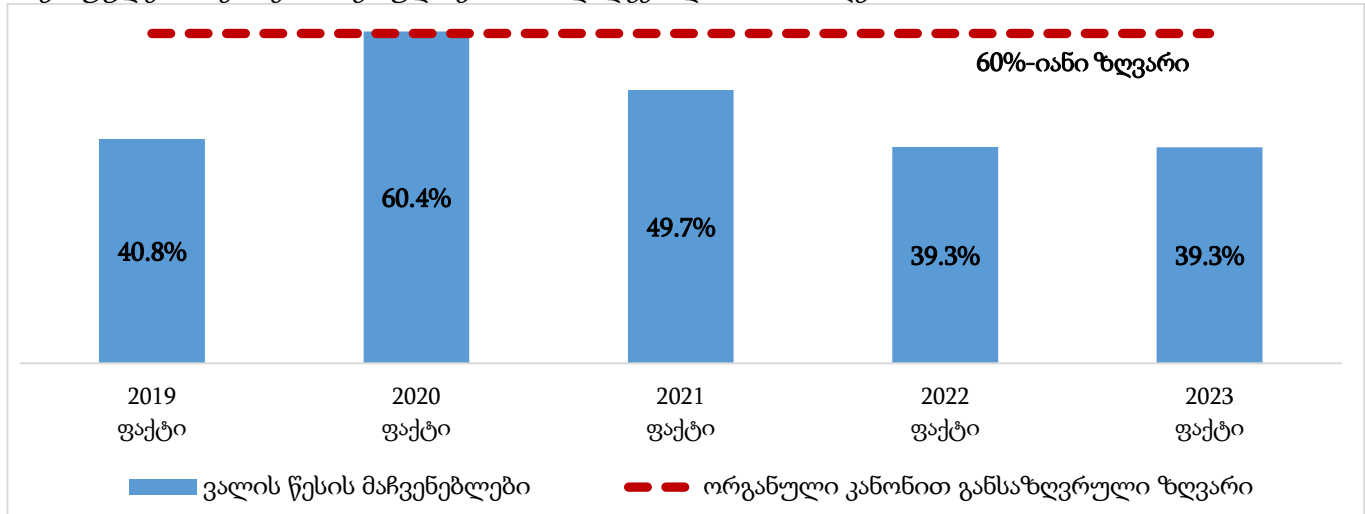
³⁷ IMF-თან არსებული პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოდიფიცირებული დეფიციტი, GFSM 2014 კლასიფიკაციისგან განსხვავებით დეფიციტის გაანგარიშების პროცესში ითვალისწინებს ფინანსური აქტივებით ოპერაციებსა და დაბრუნების ქვეანგარიშზე არსებული ნაშთის ცვლილებას. ამასთანავე, იმავე პროგრამის ფარგლებში დეფიციტის აღნიშნული მაჩვენებელი საქართველოსთვის ითვლება ნაერთი ბიუჯეტისთვის. IMF Country Report, 20/322, გვ. 66.

³⁸ 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 სესხის სახით არსებულ ვალს (მუნიციპალიტეტების, სახელმწიფოს ერთეულის მიერ შექმნილი სსიპ/ა(ა)იპ-ების და სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებებს).

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაციით, 2023 წელს ვალის წესის ფაქტობრივმა მაჩვენებელმა 39.3% შეადგინა, რაც „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით განსაზღვრული 60%-იანი ნიშნულის ფარგლებშია.

გასულ წელთან შედარებით მთავრობის ვალის მოცულობა გაიზარდა, თუმცა აღნიშნული ზრდა სრულად დაბალანსდა ნომინალური მშპ-ს ზრდით³⁹ და ვალის წესის მაჩვენებელი 2022 წლის დონეზე შენარჩუნდა.

დიაგრამა 31. ვალის წესის მიზნებისთვის დათვლილი მაჩვენებელი და მისი მიმართება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილ 60%-იან ზღვართან.⁴⁰



მთავრობის ვალის მოცულობა 2023 წლის ბოლოსთვის შეფასებულია არასრული ოდენობით. კერძოდ, 2023 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, მთავრობის ვალის სტატისტიკაში აღრიცხულია საბიუჯეტო ორგანიზაციების ვალი 81.8 მლნ ლარის ოდენობით, საიდანაც 48.8 მლნ ლარი სამთავრობო სექტორისათვის მიკუთვნებული სახელმწიფო საწარმოების ვალია.⁴¹ თუმცა საყურადღებოა, რომ საწარმოების ვალი სტატისტიკაში აღრიცხულია არასრულად. კერძოდ, 2024 წლის 20 მარტის მდგომარეობით, იდენტიფიცირებულ იქნა დამატებით 5 სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული სახელმწიფო საწარმო, რომელთაც 2023 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით გააჩნდათ სასესხო ვალდებულებები, ჯამურად 39 მლნ ლარის ოდენობით. ამასთანავე, 2023 წელს აღნიშნული საწარმოების მიერ მათ ბალანსზე რიცხული ვალდებულებების მომსახურებასა და დაფარვაზე მიმართა ჯამურად 19.9 მლნ ლარი.

³⁹ ვალის წესის მიზნებისთვის დათვლილ მაჩვენებელზე გავლენის მქონე მესამე კომპონენტი - PPP პროექტებიდან მომდინარე ვალდებულებების შესახებ უკანასკნელი მონაცემი ცნობილია 2023 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით. შესაბამისად, ფისკალური წესის გამოთვლისთვის, როგორც 2022 ასევე 2023 წლისთვის აღებულია აღნიშნული მაჩვენებელი.

⁴⁰ 2023 წლის მშპ-ს შემთხვევაში აღებულია საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის წინასწარი მაჩვენებელი.

⁴¹ აღნიშნული ვალი წარმოადგენს სს „საქართველოს საპარტნიორო ფონდის“ სამართალმემკვიდრის სს „საქართველოს განვითარების ფონდის“ დავალიანებას სს „საქართველოს რკინიგზის“ მიმართ.

ცხრილი 3. სამთავრობო სექტორისათვის მიკუთვნებული სახელმწიფო საწარმოების ვალის ნაშთი, რომელიც არაა აღრიცხული მთავრობის ვალში 2023 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით (ლარი).

სახელმწიფო საწარმოს დასახელება	კრედიტორის დასახელება	ვალის ნაშთი	2023 წლის განმავლობაში გადახდილი ვალის ძირი	2023 წლის განმავლობაში გადახდილი %
შპს „დელტა ტექსტილი“	სს „ქართუ ბანკი“	6,732,459	703,338	676,887
	შპს „დელტა ინტერნეიშენალი“	1,075,760	1,065,810	488,867
სს „ტუბერკულოზისა და ფილტვის დაავადებათა ეროვნული ცენტრი“	ციფშიძის სახელობის რესპუბლიკური საავადმყოფო	400,000	100,000	3,277
შპს „სახელმწიფო კვებითი უზრუნველყოფა“ ⁴²	სს „ბაზის ბანკი“	6,282,360		303,905
შპს „რეგიონული ჯანდაცვის ცენტრი“	სს „ლიბერთი ბანკი“	2,500,000		219,748
შპს „დელტა მშენებელი“	სს „ბაზის ბანკი“	22,000,000	16,311,102	1,267
ჯამური ვალდებულება		38,990,579	18,180,250	1,693,950

მთავრობის ვალის შესახებ არაზუსტი სტატისტიკის წარმოება მნიშვნელოვანწილად გამოწვეულია იმ გარემოებით, რომ საწარმოთა სექტორიზაციის პროცესში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების დროს,⁴³ არ დარეგულირებულა სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული საწარმოების⁴⁴ მიერ სესხის აღებასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებების საკითხი და ამ პროცესში, ფინანსთა სამინისტროს, როგორც მაკოორდინირებელი უწყების ჩართულობა. აღნიშნულზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2023 წელს გაიცა შესაბამისი რეკომენდაცია,⁴⁵ რაც მნიშვნელოვანია გათვალისწინებულ იქნეს საკითხის დარეგულირებისა და მთავრობის ვალის მდგრადობის შემდგომი უზრუნველყოფისთვის.

ამასთანავე, აღსანიშნავია რომ მოქმედი კანონმდებლობით განსაზღვრულია შესაბამისი პასუხისმგებლობა სახელმწიფო ვალის სტატისტიკის და მასთან დაკავშირებული ანალიტიკური ანგარიშების წარმოების საკითხებზე,⁴⁶ თუმცა მთავრობის ვალის⁴⁷ და შესაბამისი ანალიტიკური

⁴² შპს „სახელმწიფო კვებითი უზრუნველყოფა“-ს და სს „ბაზის ბანკს“ შორის დადებული საკრედიტო ხაზის ხელშეკრულება, სულ 10 მლნ ლარის ოდენობით. საჭიროებიდან გამომდინარე შპს „სახელმწიფო კვებითი უზრუნველყოფა“ იყენებს აღნიშნულ საკრედიტო ხაზს.

⁴³ [საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილებების შესახებ საქართველოს კანონი](#) (# 2384-IXმს-Xმპ დოკუმენტი; მიღების თარიღი: 15/12/2022).

⁴⁴ [ფინანსთა მინისტრის 2023 წლის 15 თებერვლის N45-ე ბრძანებით](#) სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი 377 საწარმოდან 325 დაკლასიფიცირდა სამთავრობო სექტორის შემადგენელ ნაწილად.

⁴⁵ [მოხსენება საქართველოს 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ](#), გვ. 28.

⁴⁶ [საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 31 მარტის დადგენილება №168](#).

⁴⁷ „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით მთავრობის ვალი განსაზღვრულია, როგორც „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონით განმარტებულ სახელმწიფო ვალს დამატებული საბიუჯეტო

ანგარიშების წარმოებაზე პასუხისმგებლობა განსაზღვრული არ არის. აღნიშნული საკითხის მოწესრიგებისთვის, მნიშვნელოვანია, გათვალისწინებული იქნეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ „სახელმწიფო ვალის მართვის“ ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში გაცემული რეკომენდაცია. კერძოდ, არსებული კანონმდებლობით, სხვადასხვა მიზნისათვის განსაზღვრული ვალის განმარტებები ფინანსთა სამინისტრომ შესაბამისობაში მოიყვანოს საჯარო ფინანსებისა და საჯარო სექტორის ვალის სტატისტიკის სახელმძღვანელოებთან და უზრუნველყოს მათი ურთიერთთავსებადობა.⁴⁸

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროს:

- მიზანშეწონილია, „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში ერთმანეთისგან გამიჯნულად იქნეს გაანალიზებული კორპორაციათა სექტორად და სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირებულ სახელმწიფო საწარმოებიდან მომდინარე ფისკალური რისკები. ამასთანავე, სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებულ საწარმოთა ფინანსური მაჩვენებლები და შესაბამისი რისკები, გაანალიზებული იქნეს მთავრობის ვალსა და ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტზე ზემოქმედების კონტექსტში, მათ შორის, „მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზის“ დოკუმენტში.
- მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე თანდართულ „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში წარმოდგენილი იქნეს ინფორმაცია საქართველოში მოქმედი დეპოზიტების დაზღვევის სისტემიდან მომდინარე პოტენციური რისკების შესახებ.

3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით შემოსავლების პროგნოზი 17.6 მლრდ ლარის დონეზე განისაზღვრა. წლის განმავლობაში პროგნოზირებულზე უკეთესი ეკონომიკური დინამიკის გათვალისწინებით, ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებით, შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი 620 მლნ ლარით (3.5%-ით) გაიზარდა, რაც ძირითადად საგადასახადო შემოსავლების 420 მლნ ლარის ოდენობით (2.6%-ით) ზრდამ განაპირობა.

2023 წლის ბოლოს სახელმწიფო ბიუჯეტში ფაქტობრივად მობილიზებულმა შემოსავლებმა 18.7 მლრდ ლარი შეადგინა და 477 მლნ ლარით (2.6%-ით) გადააჭარბა პროგნოზს. გადაჭარბებით შესრულდა შემოსავლების ყველა კომპონენტი: საგადასახადო შემოსავლები 284 მლნ ლარით (1.7%-ით), გრანტები 46 მლნ ლარით (16.5%-ით) და სხვა შემოსავლები 147 მლნ ლარით (11.7%-ით).

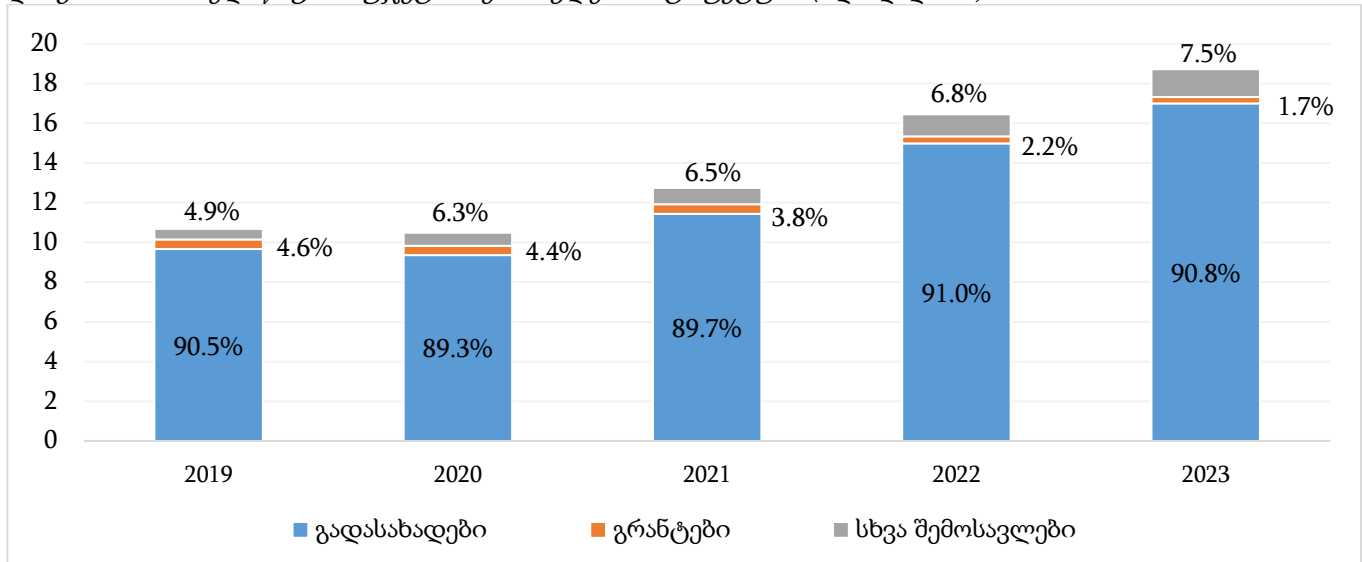
ორგანიზაციების ვალი (სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული სახელმწიფო საწარმოების ჩათვლით) და გამოკლებული ეროვნული ბანკის ვალი IMF-ის მიმართ.

⁴⁸ [სახელმწიფო ვალის მართვის შემდგომი რეაგირების ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში.](#)

ცხრილი 4. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები (მლნ ლარი).

	2022 წლის ფაქტი	2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი		2023 წლის ფაქტი	2023 წლის შესრულება დამტკიცებულ გეგმასთან (%)	
		საწყისი კანონი	ცვლილება		საწყისი კანონი	ცვლილება
საგადასახადო შემოსავლები	14,977	16,290	16,710	16,994	104.3%	101.7%
გრანტები	359	280	280	326	116.5%	116.5%
სხვა შემოსავლები	1,114	1,050	1,250	1,397	133.0%	111.7%
შემოსავლები	16,450	17,620	18,240	18,716	106.2%	102.6%

დიაგრამა 32. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების სტრუქტურა (მლრდ ლარი).



3.1 საგადასახადო შემოსავლები

საგადასახადო შემოსავლების სახით 2023 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში მოხილვადი იქნა 17 მლრდ ლარი, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე 2 მლრდ ლარით (13.5%-ით) მეტია. საგადასახადო შემოსავლების შესრულებამ სახელმწიფო ბიუჯეტის საწყისი კანონით განსაზღვრულ პროგნოზს 4.3%-ით (704 მლნ ლარით), ხოლო საბოლოო კანონისას - 1.7%-ით (284 მლნ ლარით) გადააჭარბა.

გასული წლების მსგავსად, საგადასახადო შემოსავლების უდიდეს ნაწილს დამატებული ღირებულების (დღგ) (40.0%) და საშემოსავლო გადასახადები (32.8%) შეადგენს. საგადასახადო შემოსავლების ფორმირებაში შედარებით მცირე კონტრიბუცია აქვს აქციზის, მოგებისა და იმპორტის გადასახადებს, შესაბამისად, 13.4%, 11.9% და 0.9%.

ცხრილი 5. სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლები (მლნ ლარი).

	2022 წლის ფაქტი	2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი		2023 წლის ფაქტი	2023 წლის შესრულება დამტკიცებულ გეგმასთან (%)	
		საწყისი კანონი	ცვლილება		საწყისი კანონი	ცვლილება
საშემოსავლო გადასახადი	4,644	5,140	5,486	5,575	108.5%	101.6%
მოგების გადასახადი	1,930	2,000	2,000	2,018	100.9%	100.9%
დღგ	6,037	6,670	6,804	6,794	101.8%	99.8%
აქციზი	2,010	2,100	2,220	2,270	108.1%	102.3%
იმპორტი	126	130	150	151	116.3%	100.8%
სხვა გადასახადები	229	250	50	186	74.4%	372.1%
საგადასახადო შემოსავლები	14,977	16,290	16,710	16,994	104.3%	101.7%

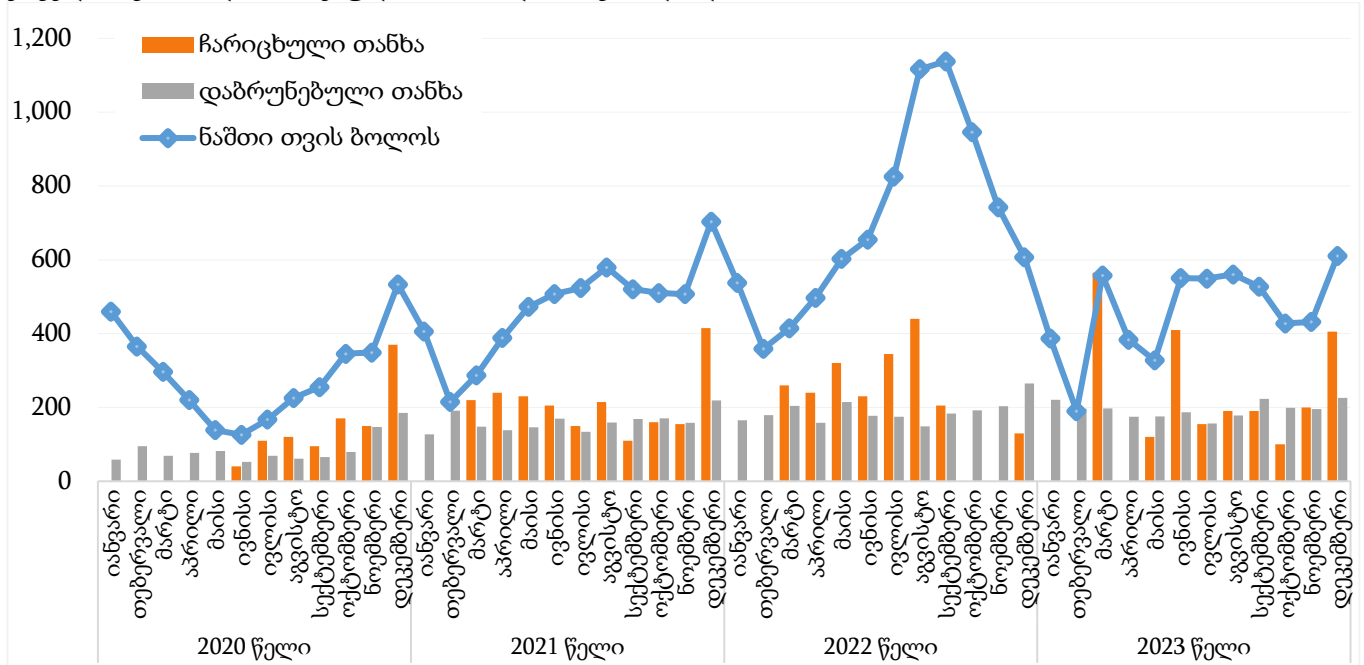
საგადასახადო შემოსავლებიდან:

- **საშემოსავლო გადასახადის** მოცულობა 2023 წელს 2022 წელთან შედარებით 930 მლნ ლარით (20.0%-ით) გაიზარდა. მიღებულმა შემოსავალმა სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრულ საპროგნოზო მაჩვენებელს 8.5%-ით (435 მლნ ლარით), ხოლო საბოლოო კანონის პროგნოზს - 1.6%-ით (88 მლნ ლარით) გადააჭარბა;
- **დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ)** სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 6.7 მლრდ ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა კანონში განხორციელებული ცვლილებებით 134 მლნ ლარით გაიზარდა და 6.8 მლრდ ლარს გაუტოლდა. ფაქტობრივად მობილიზებული დღგ-ს მოცულობამ 6.8 მლრდ ლარი შეადგინა, რაც 2022 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 757 მლნ ლარით (12.5%-ით) აღემატება;
- **მოგების გადასახადმა** სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ საპროგნოზო მაჩვენებელს 0.9%-ით (18 მლნ ლარით) გადააჭარბა და 2.0 მლრდ ლარი შეადგინა. 2022 წელთან შედარებით მოგების გადასახადი 88 მლნ ლარით (4.6%-ით) გაიზარდა;
- **სხვა გადასახადების** საპროგნოზო მაჩვენებელი სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 250 მლნ ლარით განისაზღვრა. კანონში განხორციელებული ცვლილებებით მისი პროგნოზი 50 მლნ ლარამდე შემცირდა, ხოლო ფაქტობრივმა შესრულებამ 186 მლნ ლარი შეადგინა. სხვა გადასახადების მუხლი ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრულ გეგმას 25.6%-ით (64 მლნ ლარით) ჩამორჩა, ხოლო საბოლოო კანონით განსაზღვრულ გეგმას 272.1%-ით (136 მლნ ლარით) გადააჭარბა.

„ზედმეტად ან შეცდომით გადახდილი გადასახადების“ დაბრუნების ქვეანგარიშზე, 2023 წლის დასაწყისში არსებული ნაშთი 607 მლნ ლარს შეადგენდა. იანვარ-თებერვალში გადასახადის გადამხდელთათვის ზედმეტად ან შეცდომით გადახდილი გადასახადების დაბრუნება ხდებოდა აღნიშნული ნაშთის გამოყენებით და დამატებითი თანხის გადატანის საჭიროება მარტამდე არ წარმოქმნილა. 2023 წლის მარტიდან, ნაშთის ამოწურვის ფონზე, ქვეანგარიშზე დაიწყო თანხის გადატანა. 2023 წელს ქვეანგარიშზე ჯამურად გადატანილ იქნა 2.3 მლრდ ლარი, რომელიც სრულად

დაუბრუნდათ გადასახადის გადამხდელებს. წლის ბოლოს ანგარიშზე არსებულმა ნაშთმა 611 მლნ ლარი შეადგინა.

დიაგრამა 33. 2020-2023 წლებში დაბრუნების ქვეანგარიშზე გადატანილი, ქვეანგარიშიდან გასული თანხებისა და ყოველი თვის ბოლოს არსებული ნაშთის დინამიკა (მლნ ლარი).



2014 წლიდან დღემდე ნაერთი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში ყველაზე დიდი წილი საქონელსა და მომსახურების მოხმარებაზე დაწესებულ გადასახადებს უჭირავს.⁴⁹ შემდეგ კონტრიბუტორს პერსონალურ შემოსავლებზე დაწესებული გადასახადი წარმოადგენს, რომლის წილი მთლიან გადასახადებში მეტნაკლებად სტაბილური ბუნებით ხასიათდება. რაც შეეხება მოგების გადასახადს, მისი წილი 2017 წლამდე სტაბილურობით ხასიათდებოდა, თუმცა 2017 წელს საგადასახადო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებების ფონზე მკვეთრად შემცირდა.⁵⁰ სტაბილურია ქონების გადასახადის წილიც, რომელიც დაახლოებით 4%-ს შეადგენს.

საქართველოში არსებული საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურა გარკვეულწილად განსხვავდება განვითარებულ ქვეყნებში არსებულისგან. კერძოდ, OECD-ის ქვეყნებში⁵¹ საგადასახადო შემოსავლების ყველაზე მსხვილი კონტრიბუტორი საქონელსა და მომსახურებაზე⁵² დაწესებული გადასახადებია, რომელიც 43%-ის ფარგლებშია. თუმცა იგი მნიშვნელოვნად ჩამორჩება საქართველოში არსებულ მაჩვენებელს. პერსონალურ შემოსავლებზე დაწესებული გადასახადის წილი 2014-2022 წლებში საშუალოდ 32%-ია და მცირედით აღემატება საქართველოს ანალოგიურ მაჩვენებელს. OECD-ის ქვეყნების საგადასახადო შემოსავლებში, საქართველოსთან შედარებით მკვეთრად მაღალი წილით

⁴⁹ აღნიშნული მოიცავს დღგ-ს, აქციზსა და იმპორტის გადასახადებს.

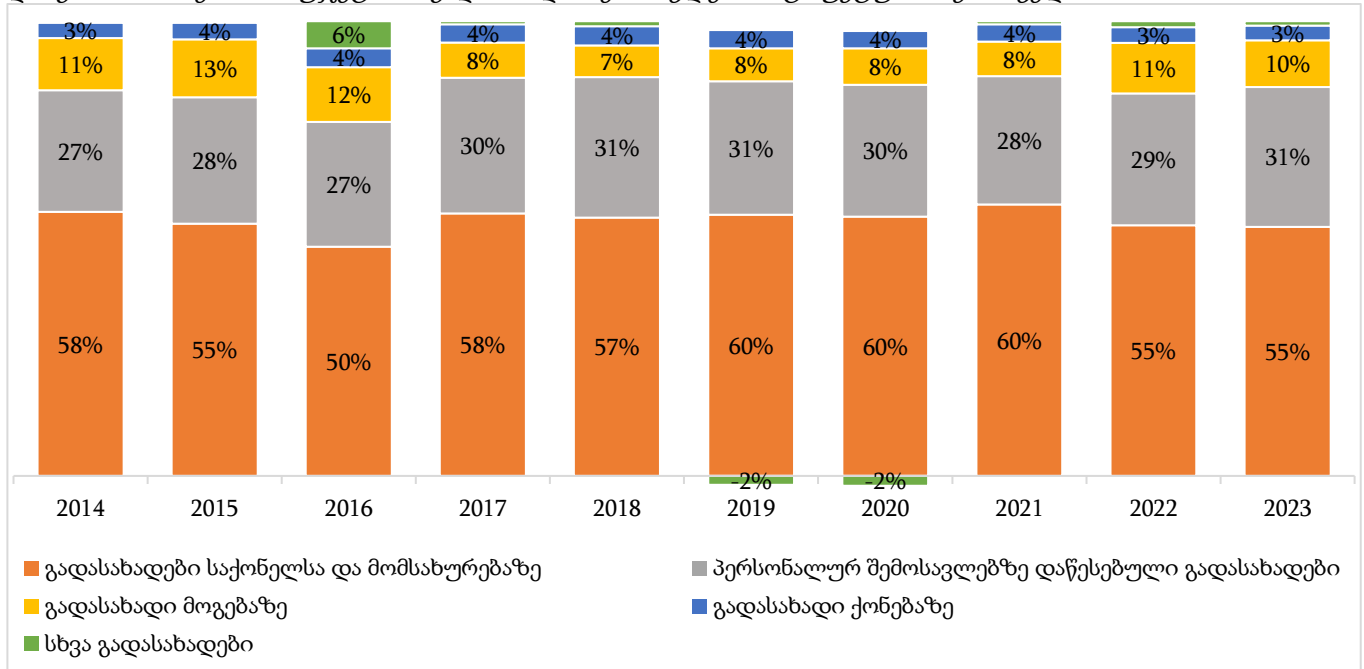
⁵⁰ აღნიშნული ცვლილება განპირობებული იყო მოგების გადასახადის „ესტონურ მოდელზე“ გადასვლით.

⁵¹ <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm#indicator-chart>

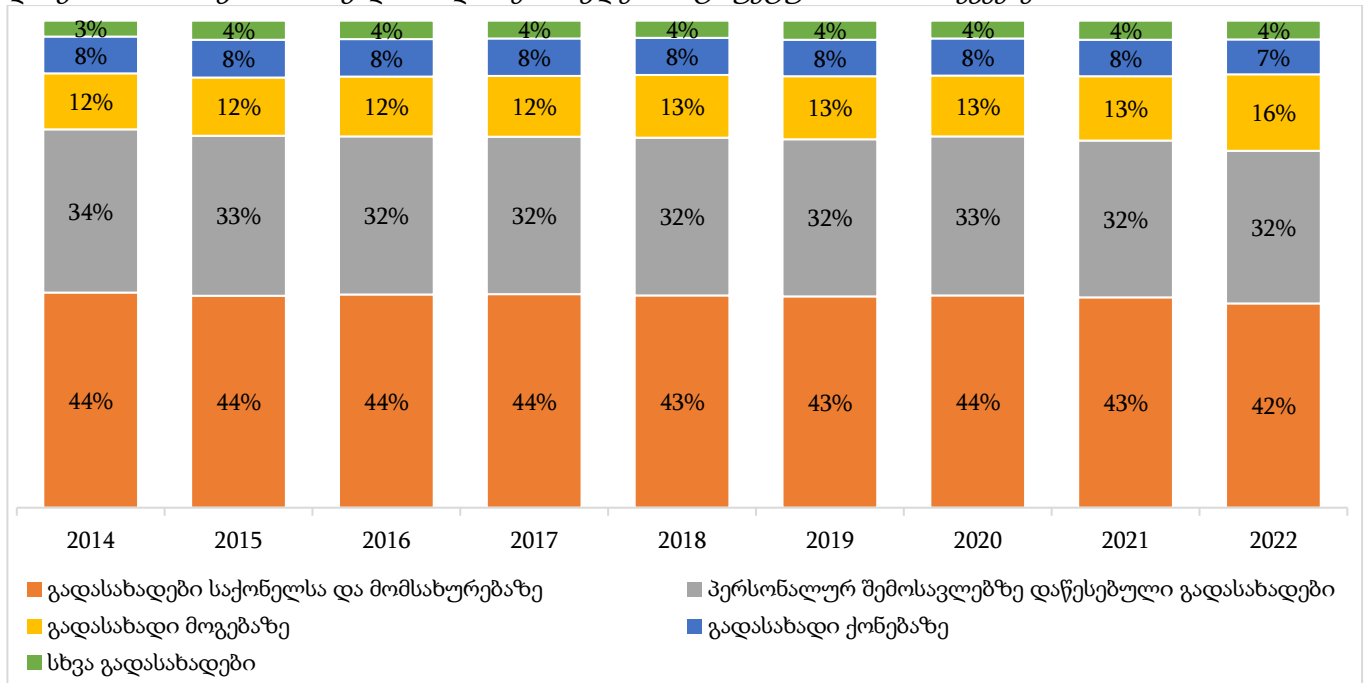
⁵² გადასახადები საქონელსა და მომსახურებაზე მოიცავს დამატებული ღირებულების, იმპორტისა და აქციზის გადასახადებს.

ხასიათდება ქონების გადასახადი, რომელიც მთლიანი საგადასახადო შემოსავლების დაახლოებით 8%-ს შეადგენს.

დიაგრამა 34. ნაერთი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურა საქართველოში.⁵³



დიაგრამა 35. მთავრობის საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურა OECD-ის ქვეყნებში.

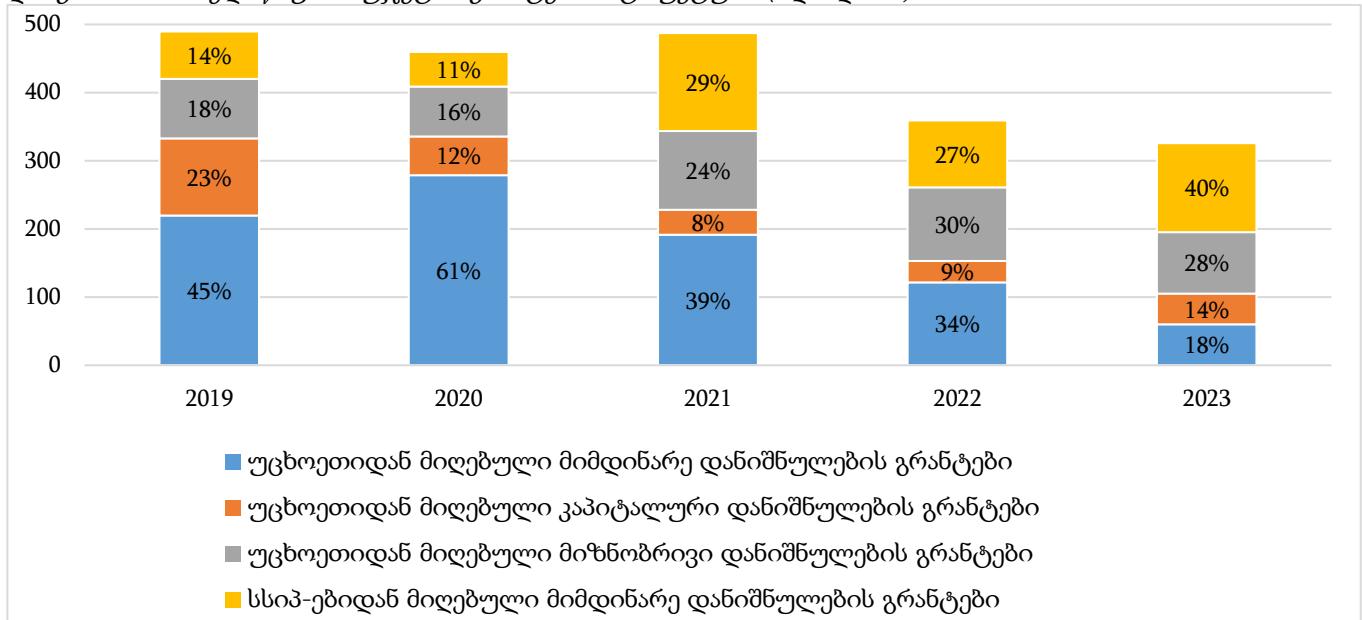


⁵³ ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, 2022 წელს მოგების გადასახადის მნიშვნელოვანი ზრდა გამოწვეულია საფინანსო სექტორის დაბეგრამდე მოგების მაჩვენებლის ზრდით.

3.2 გრანტები

გრანტების სახით 2023 წელს ბიუჯეტში მობილიზებულ იქნა 326 მლნ ლარი, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე 33 მლნ ლარით (9.3%-ით) ნაკლებია. გრანტების ფაქტობრივმა შესრულებამ საპროგნოზო მოცულობას 46 მლნ ლარით (16.5%-ით) გადააჭარბა.

დიაგრამა 36. სახელმწიფო ბიუჯეტის გრანტების სტრუქტურა (მლნ ლარი).



2023 წელს გრანტების ყველაზე მსხვილი კომპონენტი სსიპ-ებიდან მიღებული გრანტებია (40%),⁵⁴ რომელმაც 130 მლნ ლარი შეადგინა და წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 32 მლნ ლარით (32.8%-ით), ხოლო 2023 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელს 30 მლნ ლარით (30.3%-ით) გადააჭარბა. მეორე ყველაზე მსხვილი კომპონენტი უცხოეთიდან მიღებული მიზნობრივი გრანტებია. ამ ტიპის გრანტების ფაქტობრივმა მოცულობამ 90 მლნ ლარი შეადგინა, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე 17 მლნ ლარით (16%-ით) ნაკლებია. კლებადი ტენდენციით ხასიათდება საზღვარგარეთიდან მიღებული მიმდინარე დანიშნულების გრანტები, რომელმაც 2023 წელს 60 მლნ ლარი შეადგინა და 50.7%-ით შემცირდა 2022 წელთან შედარებით.

3.3 სხვა შემოსავლები

სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით, სხვა შემოსავლების წლიური გეგმა 1.1 მლრდ ლარის დონეზე განისაზღვრა. კანონში განხორციელებული ცვლილებით იგი 200 მლნ ლარით (19.0%-ით) გაიზარდა და 1.3 მლრდ ლარს გაუტოლდა. 2023 წელს ამ მუხლში ფაქტობრივად მობილიზებულმა თანხამ 1.4 მლრდ ლარი და გეგმის 111.7% შეადგინა.

⁵⁴ აღნიშნულ გრანტებთან დაკავშირებით ასევე იხილეთ ანგარიშს სსიპ/ა(ა)იპ-ების ქვეთავი.

ცხრილი 6. სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლები (მლნ ლარი).

	2022 წლის ფაქტი	2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი		2023 წლის ფაქტი	2023 წლის შესრულება დამტკიცებულ გეგმასთან (%)	
		საწყისი კანონი	ცვლილება		საწყისი კანონი	ცვლილება
შემოსავლები საკუთრებიდან	643	621	755	818	131.8%	108.4%
მ.შ. პროცენტები	251	245	266	322	131.6%	121.4%
მ.შ. დივიდენდები	356	350	465	465	132.8%	100.3%
მ.შ. რენტა	35	26	26	31	120.6%	120.6%
საქონლის და მომსახურების რეალიზაცია	80	87	93	105	120.4%	112.6%
სანქციები (ჯარიმები და საურავები)	124	130	150	155	119.6%	103.7%
მ.შ. საგზაო მოძრაობის წესების დარღვევის გამო	72			87		
ტრანსფერები, რომლებიც არ არის კლასიფიცირებული	220	212	252	318	149.9%	126.1%
სხვა შემოსავლები	1,114	1,050	1,250	1,397	133.0%	111.7%

2023 წელს დივიდენდების სახით სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზდა 464.7 მლნ ლარი (გეგმური მაჩვენებლის 100.0%), საიდანაც 462.8 მლნ ლარი საქართველოს ეროვნული ბანკის მოგებიდან მიღებული დივიდენდია.⁵⁵ 2023 წლის 24 ნოემბერს გაიმართა „სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები კომისიის“ სხდომა, რომელზეც მიღებული გადაწყვეტილებით შპს „საქართველოს გაზის ტრანსპორტირების კომპანიას“ დაევალა სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდის სახით 50 მლნ ლარის მიმართვა 2024 წელს.

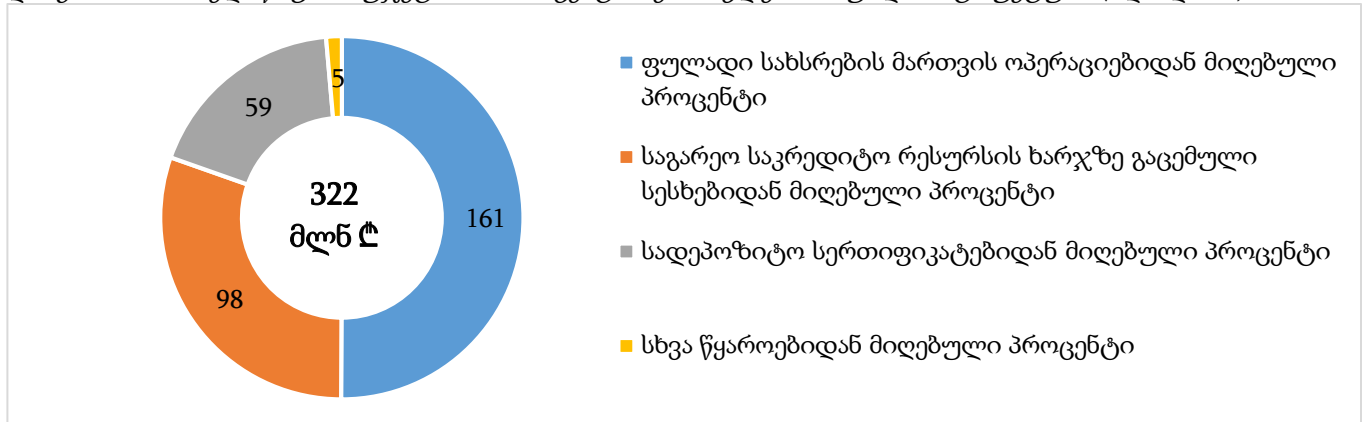
პროგნოზთან მიმართებით, მნიშვნელოვანი გადაჭარბება დაფიქსირდა „საპროცენტო შემოსავლების“ მუხლში, რომელმაც 322 მლნ ლარი შეადგინა და 21.4%-ით გადააჭარბა პროგნოზს. საპროცენტო შემოსავლების მოსალოდნელ შესრულებაზე აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ.⁵⁶ ამ მუხლის უდიდესი კომპონენტია სახაზინო სამსახურის მიერ ფულადი სახსრების მართვის ოპერაციებიდან მიღებული საპროცენტო შემოსავლები. მეორე უმსხვილესი კონტრიბუტორია საგარეო საკრედიტო რესურსის

⁵⁵ სახელმწიფო საწარმოებიდან, „თელავის ფსიქიკური ჯანმრთელობის ცენტრმა“ 2022 წლის 24 ნოემბერს შეკრებილი დივიდენდების გამანაწილებელი კომისიის გადაწყვეტილების თანახმად, 2023 წელს ბიუჯეტში მომართა 254 ათასი ლარი. გარდა ამისა, დივიდენდის სახით ბიუჯეტში მიიმართა: 1.1 მლნ ლარი Rissa Investments Limited-ის მიერ; 9 ათასი ლარი შპს „საყალიბე ქვიშების“ მიერ; 233.3 ათასი ლარი შპს „ლჯ და კომპანია - დასავლეთ საქართველოს ტუბერკულოზისა და ინფექციურ პათოლოგიათა ცენტრის“ მიერ; 85.6 ათასი ლარი შპს „ფსიქიკური ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრის“ მიერ; 323.2 ათასი ლარი სსიპ - აღსრულების ეროვნულ ბიუროს მიერ (წარმოადგენს სს „ელმავალშემკეთებელი ქარხნიდან“ ამოღებული თანხას).

⁵⁶ სახელმწიფო აუდიტის მოხსენება საქართველოს 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ მთავრობის ანგარიშზე, გვ. 10.

ხარჯზე გაცემული სესხებიდან და 2020 წელს კომერციული ბანკების სადეპოზიტო სერთიფიკატებში განთავსებული თანხიდან მიღებული საპროცენტო შემოსავლები.

დიაგრამა 37. სახელმწიფო ბიუჯეტის „საპროცენტო შემოსავლების“ მუხლის სტრუქტურა (მლნ ლარი).



უნდა აღინიშნოს, რომ საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხებიდან მობილიზებული საპროცენტო შემოსავალი სრულად ემსახურება სახელმწიფოს თანმდევი საგარეო ვალდებულებებზე წარმოქმნილი საპროცენტო ხარჯების დაფარვას. ანალოგიურად, სადეპოზიტო სერთიფიკატებიდან გამომუშავებული საპროცენტო შემოსავლის 95% აღნიშნული სერთიფიკატების დაფინანსების მიზნით ემიტირებულ სახაზინო ობლიგაციებზე დარიცხულ საპროცენტო ხარჯების დაფარვას ხმარდება.⁵⁷

2023 წელს, 2022 წელთან შედარებით, მნიშვნელოვნად გაიზარდა (19.2%-ით) „სანქციების“ მუხლში მობილიზებული შემოსავლების მოცულობა, რომელმაც 155 მლნ ლარი შეადგინა. აღნიშნული თანხის 56.1% (87 მლნ ლარი) საგზაო მოძრაობის წესების დარღვევის შედეგად დაკისრებული ჯარიმებია (2022 წელთან შედარებით გაზრდილია 20.8%-ით).

4. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების შესრულების ანალიზი

2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით გადასახდელების წლიური გეგმა 21.9 მლრდ ლარით განისაზღვრა. ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებით, გადასახდელების გეგმური მაჩვენებელი 431.2 მლნ ლარით გაიზარდა და საბოლოოდ, 22.3 მლრდ ლარს გაუტოლდა. წლის ბოლოს, ბიუჯეტიდან გაწეული გადასახდელების ფაქტობრივმა მოცულობამ 22.4 მლრდ ლარი და გეგმის 100.2% შეადგინა. გეგმიდან მცირე გადახრით ხასიათდება გადასახდელების ყველა კომპონენტის ფაქტობრივი მაჩვენებელი.

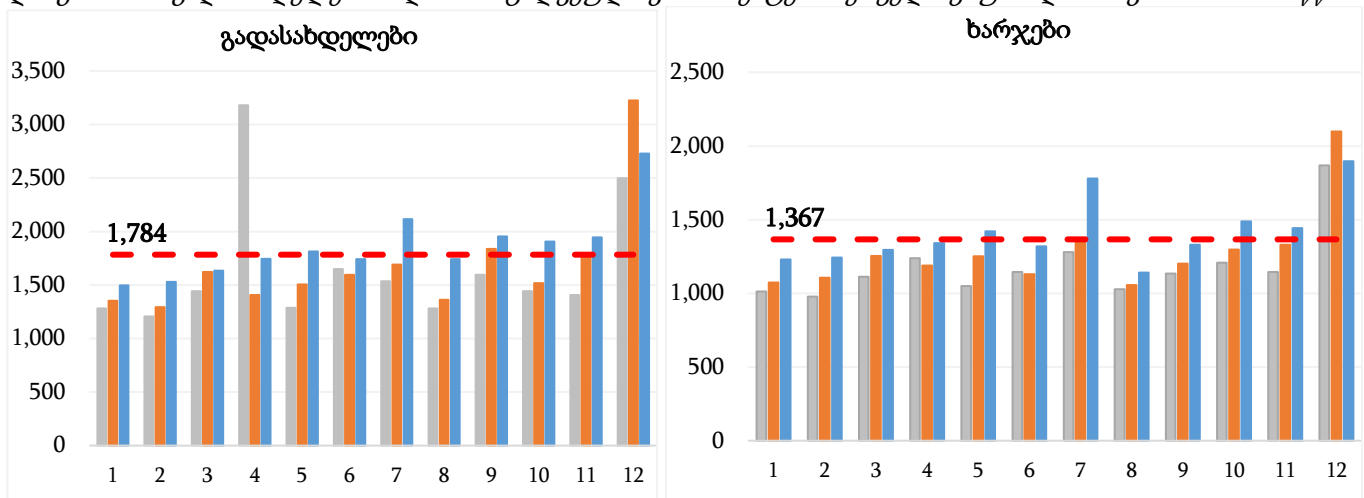
⁵⁷ აღნიშნული ხარჯი ყოველწლიურად 56 მლნ ლარს შეადგენს.

ცხრილი 7. 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები და მისი კომპონენტები (მლნ ლარი).

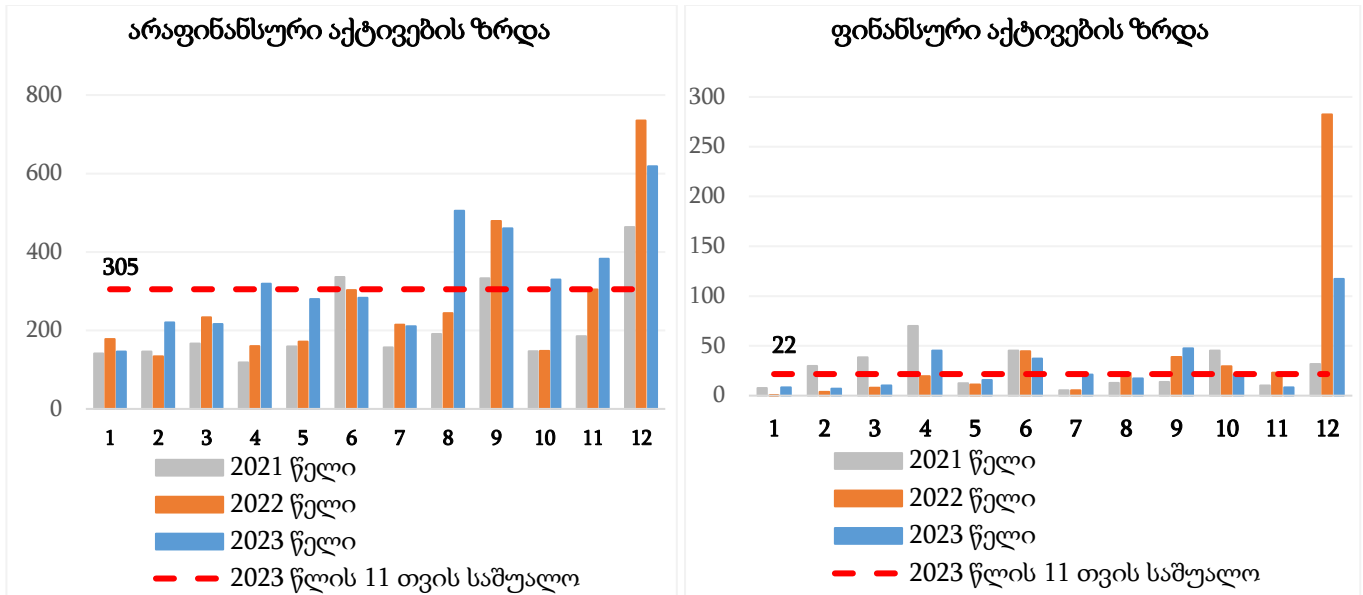
	2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი		2023 წლის ფაქტი	2023 წლის შესრულება დამტკიცებულ გეგმასთან (%)	
	საწყისი კანონი	ცვლილება		საწყისი კანონი	ცვლილება
ხარჯები	16,335	16,900	16,929	103.6%	100.2%
შრომის ანაზღაურება	2,237	2,237	2,177	97.3%	97.3%
საქონელი და მომსახურება	2,026	2,085	2,139	105.6%	102.6%
პროცენტი	1,201	1,201	1,182	98.4%	98.4%
სუბსიდიები	928	933	944	101.8%	101.2%
გრანტები	1,276	1,370	1,423	111.6%	103.9%
სოციალური უზრუნველყოფა	6,448	6,763	6,806	105.6%	100.6%
სხვა ხარჯები	2,221	2,311	2,257	101.6%	97.7%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	3,881	3,956	3,973	102.4%	100.4%
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით)	445	337	356	80.0%	105.5%
ვალდებულებების კლება	1,219	1,119	1,093	89.7%	97.7%
გადასახდელები	21,880	22,311	22,350	102.1%	100.2%

გასულ წლებთან შედარებით გაუმჯობესებულია წლის განმავლობაში გადასახდელების ათვისების თანაბარზომიერება, თუმცა ამ კუთხით გარკვეული გამოწვევები ისევ არსებობს. კერძოდ, 2023 წლის ბოლოს ბიუჯეტიდან გაწეული გადასახდელების მოცულობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა. მხოლოდ დეკემბერში დახარჯული თანხის ოდენობამ 2.7 მლრდ ლარი და მთლიანი გადასახდელების 12.2% შეადგინა. შედეგად, დეკემბერში ათვისებულმა ასიგნებებმა წლის პირველი 11 თვის გადასახდელების საშუალოთვიურ მაჩვენებელს 53%-ით გადააჭარბა.⁵⁸

დიაგრამა 38. გადასახდელებისა და მისი ცალკეული კომპონენტების ყოველთვიური დინამიკა - 2021-2023 წწ.



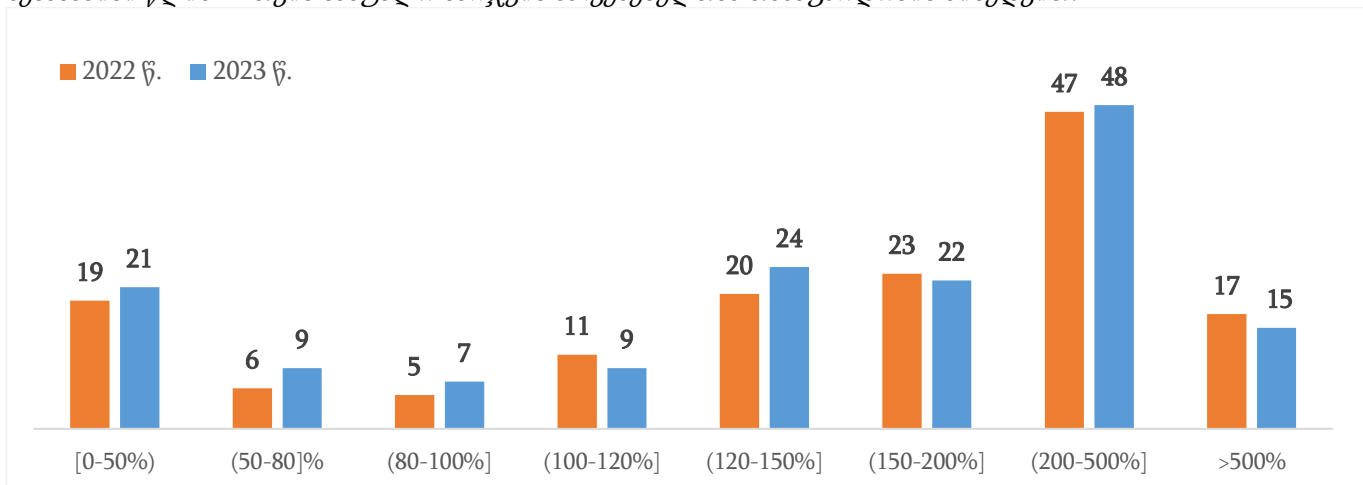
⁵⁸ 2021 და 2022 წლების ანალოგიურმა მაჩვენებლებმა, შესაბამისად, 58.8% და 109.4% შეადგინა.



დეკემბერში „ხარჯების“ მუხლით ათვისებული რესურსის მოცულობა 11 თვის საშუალოთვიურ მაჩვენებელს 38.7%-ით აჭარბებს, ხოლო „არაფინანსური აქტივების ზრდისა“ და „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლებისთვის ანალოგიური მაჩვენებლები, შესაბამისად, 102.8% და 440.7%-ია.

საბიუჯეტო წლის ბოლოს ასიგნებების ათვისების ზრდის ტენდენცია შეინიშნება პროგრამების დონეზეც. კერძოდ, სახელმწიფო ბიუჯეტის საბოლოო კანონით გათვალისწინებული 155 პროგრამიდან⁵⁹ 118-ის შემთხვევაში (პროგრამების საერთო რაოდენობის 76.1%) დეკემბერში ათვისებული ასიგნებების მოცულობა აჭარბებს 11 თვის საშუალოთვიური ხარჯვის მაჩვენებელს. ამასთან, 63 პროგრამის შემთხვევაში, დეკემბერში ათვისების მაჩვენებელი 2-ჯერ და მეტჯერ აჭარბებს პირველი 11 თვის საშუალო მაჩვენებელს.

დიაგრამა 39. პროგრამების რაოდენობის განაწილება 2022-2023 წლების დეკემბერში ათვისებული თანხების შესაბამისი წლის 11 თვის საშუალო ხარჯვის მაჩვენებელთან თანაფარდობის მიხედვით.



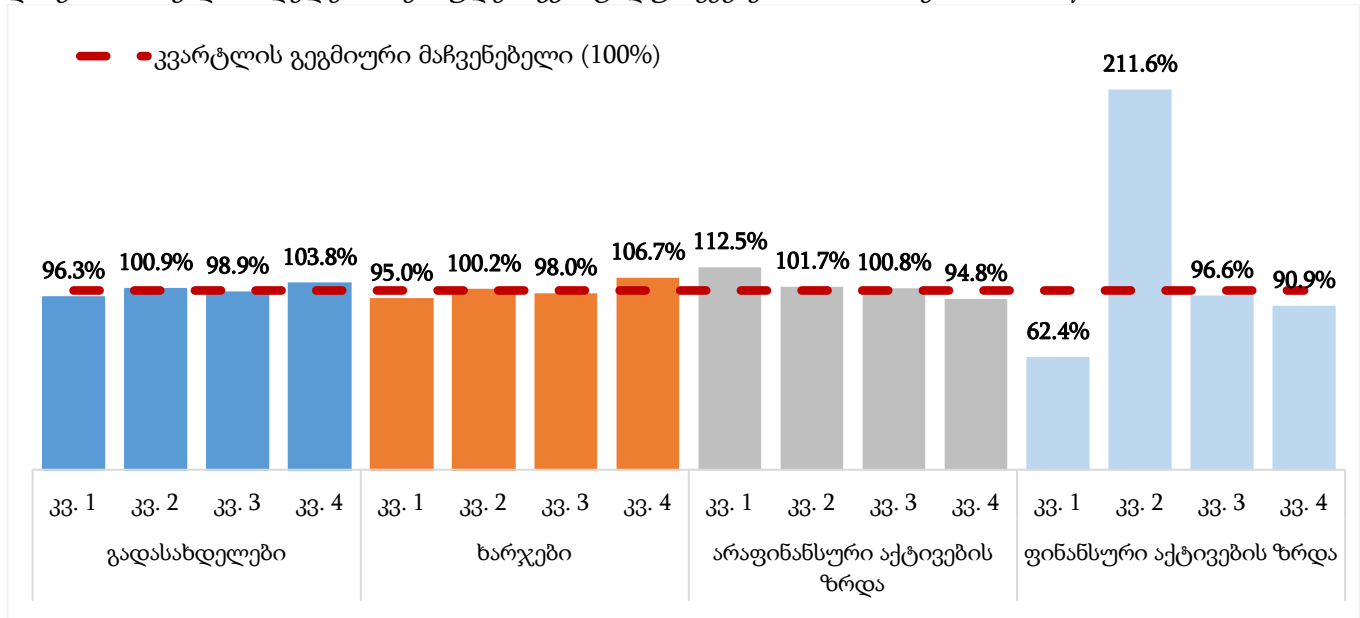
⁵⁹ პროგრამების საერთო რაოდენობაში შეყვანილია დონორების მიერ დაფინანსებული საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებიც (55 13).

ფისკალური წლის ბოლოს გადასახდელების მკვეთრი ზრდა ნაწილობრივ გამოწვეულია პირველ სამ კვარტალში აუთვისებელი რესურსის წლის ბოლოს აკუმულირებით, რამაც ბოლო კვარტალში გეგმაზე გადაჭარბებული ხარჯვა გამოიწვია. კერძოდ, პირველ სამ კვარტალში გადასახდელების შესრულების მაჩვენებელი ბიუჯეტის საბოლოო კანონით განსაზღვრულ კვარტალურ გეგმებს ჯამურად 200.1 მლნ ლარით ჩამორჩა, ხოლო მეოთხე კვარტალში გადასახდელებმა გეგმას 239 მლნ ლარით გადააჭარბა.⁶⁰

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

- „ხარჯების“ მუხლში პირველ სამ კვარტალში აუთვისებელმა რესურსმა 274.8 მლნ ლარი შეადგინა, ხოლო მეოთხე კვარტალის გეგმა გადაჭარბებით შესრულდა (303.4 მლნ ლარით);
- „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი პირველ, მესამე და მეოთხე კვარტალის გეგმას ჯამურად 33.0 მლნ ლარით ჩამორჩა, ხოლო მეორე კვარტალში გეგმასთან მიმართებით გადაჭარბებამ 51.7 მლნ ლარი შეადგინა.⁶¹

დიაგრამა 40. გადასახდელების შესრულება კვარტალურ გეგმებთან მიმართებით - 2023 წ.



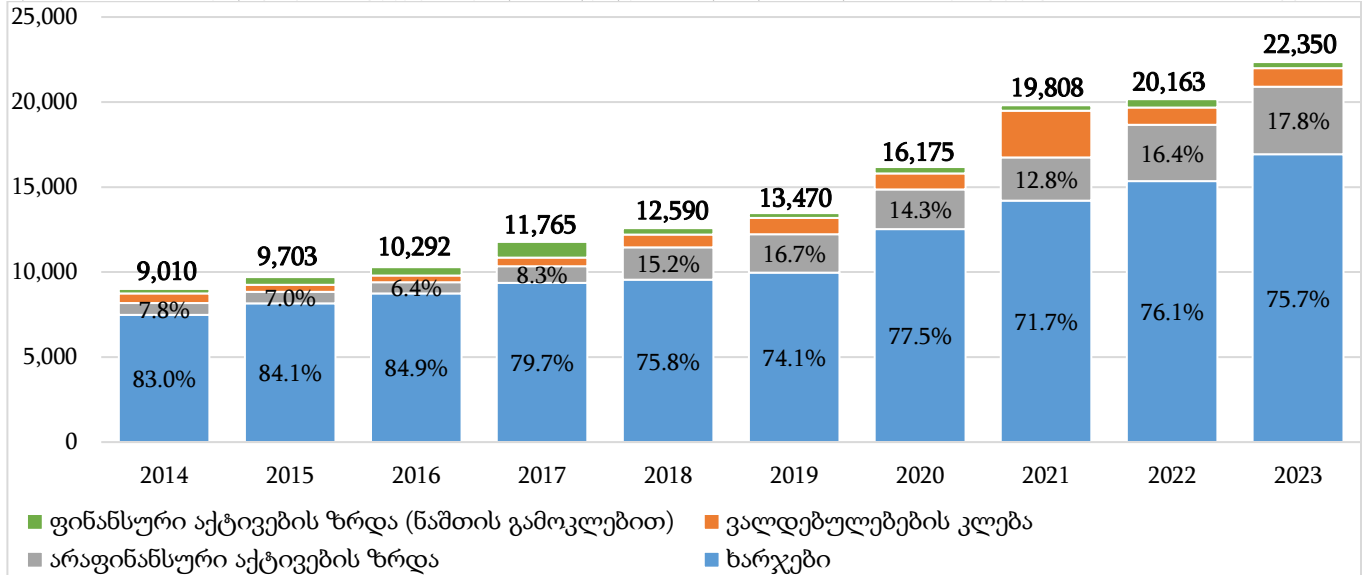
ბოლო ათწლეულში სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები ზრდადი დინამიკით ხასიათდება. კერძოდ, 2014-2023 წლებში გადასახდელების მოცულობა 9.0 მლრდ ლარიდან 22.4 მლრდ ლარამდე გაიზარდა (148.1%-ით), ხოლო გადასახდელების ზრდის ტემპის საშუალო მაჩვენებელმა 10.8% შეადგინა. გასული წლების მსგავსად, 2023 წელსაც გადასახდელების უდიდესი კომპონენტია

⁶⁰ 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.

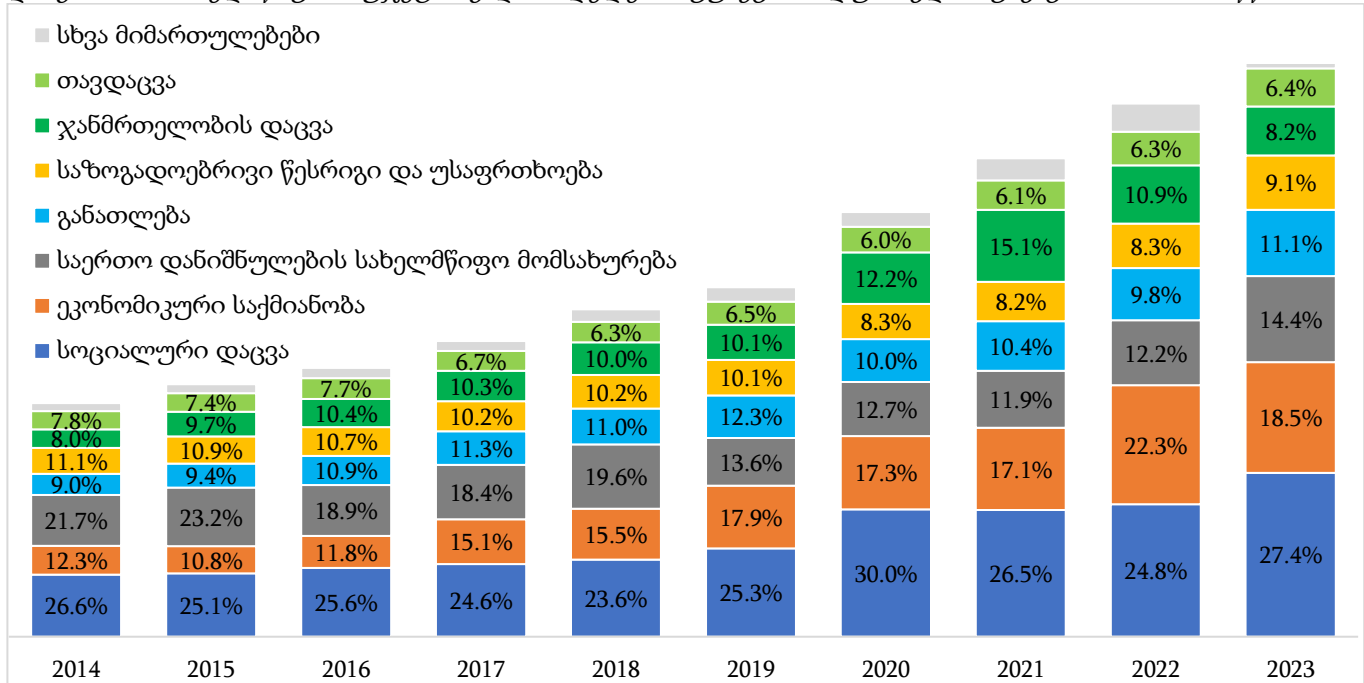
⁶¹ აღნიშნული ძირითადად გამოწვეულია ურბანული მომსახურების გაუმჯობესების პროგრამისა (წყალმომარაგებისა და წყალარინების სექტორი) (ADB) (25 04 01) და ქ. ხაშურის და მიმდებარე დასახლებების წყალმომარაგებისა და წყალარინების სისტემების გაუმჯობესების (AFD, EU) (25 04 04) პროექტების ფარგლებში საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე განმახორციელებელ უწყებებზე სესხების გაცემით გეგმაზე გადაჭარბებით, შესაბამისად, 41 მლნ და 34.1 მლნ ლარით.

„ხარჯების“ მუხლი (75.7%). თუმცა აღსანიშნავია, რომ „ხარჯების“ წილი მთლიან გადასახდელებში კლების ტენდენციით ხასიათდება, მაშინ როდესაც ზრდადი დინამიკა აქვს „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლს. კერძოდ, 2014 წელს „ხარჯებისა“ და „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ წილი მთლიან გადასახდელებში, შესაბამისად, 83.0%-სა და 7.8%-ს შეადგენდა, ხოლო 2023 წელს აღნიშნული მაჩვენებლები 75.7%-სა და 17.8%-ს უტოლდება.

დიაგრამა 41. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები (მლნ ლარი) და მისი სტრუქტურა (%) - 2014-2023 წწ.⁶²



დიაგრამა 42. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ფუნქციონალური კლასიფიკაცია - 2014-2023 წწ.



⁶² 2021 წელს „ვალდებულებების კლების“ მუხლის მკვეთრი ზრდა გამოწვეულია 2011 წელს გამოშვებული 500 მლნ აშშ დოლარის ნომინალური ღირებულების ევრობლიგაციების დაფარვით.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსურ აქტივებზე ოპერაციების ფუნქციონალური კლასიფიკაციის მიხედვით,⁶³ 2023 წელს 10 ძირითადი მიმართულებით 20.9 მლრდ ლარი დაიხარჯა. წინა წლების მსგავსად, დანახარჯების ყველაზე დიდი წილი სოციალურ დაცვას (27.4%), ეკონომიკურ საქმიანობასა (18.5%) და საერთო-დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურებას (14.4%) უჭირავს.

4.1 საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბიუჯეტის დაგეგმვა და შესრულება

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვასა და შესრულებასთან დაკავშირებით ჩატარებული ანალიზით საბიუჯეტო ორგანიზაციების ჭრილში ვლინდება ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში არსებული სისტემური ხასიათის ხარვეზები, რაც გამოიხატება საანგარიშგებო პერიოდის განმავლობაში განხორციელებულ ხარჯთაღრიცხვის ხშირ ცვლილებებსა და დაბალი ათვისების მქონე პროგრამების არსებობაში.

4.1.1 საშუალოვადიან პერიოდში ბიუჯეტის დაგეგმვა

წლიური ბიუჯეტის კანონის პროექტის მომზადების პროცესი იწყება ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის (BDD) პირველადი ვერსიის შემუშავებით. აღნიშნული დოკუმენტი წარმოადგენს ქვეყნის ძირითად ფისკალურ ჩარჩოს საშუალოვადიან პერიოდისთვის და თითოეული მხარჯავი დაწესებულებისათვის განსაზღვრავს ასიგნებების საორიენტაციო ზღვრულ მოცულობებს (ე.წ. ჭერს) დასაგეგმი და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის.

2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვის პროცესში, მხარჯავი დაწესებულებისათვის განსაზღვრული ასიგნებების ზღვრული მოცულობები მნიშვნელოვნად იცვლებოდა 2022 წლის განმავლობაში შემუშავებული BDD-ების სხვადასხვა ვარიანტებში. ბიუჯეტის დაგეგმვა კომპლექსური პროცესია და ბუნებრივია BDD-ების სხვადასხვა ვერსიებში საორიენტაციო მოცულობებს შორის განსხვავების არსებობა, თუმცა საყურადღებოა აღნიშნული განსხვავებების სიხშირე და მოცულობა. კერძოდ:

- 2022-2025 წლების BDD-ის საბოლოო ვარიანტით⁶⁴ 54 უწყებისთვის განსაზღვრული ასიგნებების ზღვრული მოცულობა 2023-2026 წლების BDD-ის პირველად ვარიანტში⁶⁵ 42 ორგანიზაციის შემთხვევაში დაკორექტირდა;
- ასიგნებების ცვლილება განხორციელდა 42 უწყების შემთხვევაში 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის პირველ წარდგენაზე⁶⁶ თანდართულ 2023-2026 წლების BDD დოკუმენტში მის პირველად ვარიანტთან შედარებით;

⁶³ სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოს (GFSM 2014) მიხედვით, ხარჯებისა და არაფინანსურ აქტივებზე ოპერაციების ფუნქციონალური კლასიფიკაცია (COFOG) მოიცავს ინფორმაციას სამთავრობო ფუნქციების ან სოციო-ეკონომიკური მიზნების მიღწევის დეტალური დანახარჯების შესახებ.

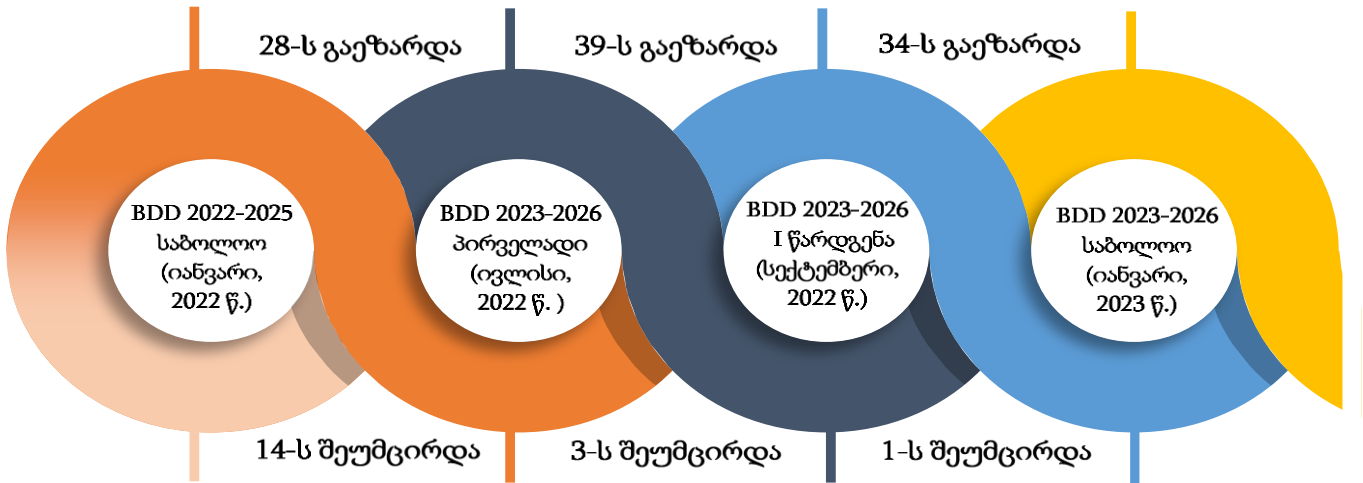
⁶⁴ დოკუმენტი მომზადდა 2022 წლის იანვარში (საბიუჯეტო კოდექსის 39-ე მუხლის მე-13 ნაწილის შესაბამისად).

⁶⁵ დოკუმენტი მომზადდა 2022 წლის 10 ივლისამდე (საბიუჯეტო კოდექსის 34-ე მუხლის მე-6 ნაწილის შესაბამისად).

⁶⁶ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის პირველადი ვარიანტი პარლამენტს წარედგინება არაუგვიანეს 1 ოქტომბრისა.

- 2023-2026 წლების BDD-ის საბოლოო ვერსიით,⁶⁷ ბიუჯეტის კანონპროექტის პირველ ვერსიაზე თანდართულ BDD დოკუმენტთან შედარებით შეიცვალა 35 უწყების ასიგნება, აქედან 9 ორგანიზაციის შემთხვევაში ცვლილება 10%-ს აღემატება.

დიაგრამა 43. მხარჯავი დაწესებულებების რაოდენობა, რომელთაც BDD-ის სხვადასხვა ვარიანტებში შეეცვალათ 2023 წლის ასიგნებების მოცულობა.



აღსანიშნავია, რომ გასულ წლებთან შედარებით მდგომარეობა გაუმჯობესებულია, თუმცა მხარჯავი დაწესებულებებისთვის გათვალისწინებული ასიგნებების ზღვრული მოცულობების შესახებ BDD-ში წარმოდგენილი ინფორმაცია საჭიროებს შემდგომ გაუმჯობესებას.

BDD დოკუმენტის პირველადი ვერსიის საფუძველზე სამინისტროები ყოველი წლის 30 ივნისამდე ამზადებენ და ამტკიცებენ⁶⁸ საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებს. აღნიშნული დოკუმენტი შესაბამისობაში უნდა იყოს BDD-სთან და ამავდროულად, წარმოადგენდეს მხარჯავი დაწესებულების საბიუჯეტო განაცხადის⁶⁹ საფუძველს. საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა ყველაზე დეტალური საბიუჯეტო დოკუმენტია, რომელშიც კონკრეტული მხარჯავი დაწესებულებისათვის წარმოდგენილია ინფორმაცია საშუალოვადიან პერიოდზე. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ განხორციელდა 7 სამინისტროს საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაში მოცემული პროგრამებისთვის განსაზღვრული ასიგნებებისა და აღნიშნულ პროგრამებზე საბიუჯეტო განაცხადით („ჭერის ფარგლებში“) მოთხოვნილი თანხების შედარებითი ანალიზი. შედეგად გამოიკვეთა, რომ სამინისტროების 77 პროგრამიდან 52-ის შემთხვევაში საბიუჯეტო განაცხადსა და საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაში ასახული ასიგნებების მოცულობა განსხვავდება ერთმანეთისგან. მათ შორის, საბიუჯეტო განაცხადებში საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმასთან შედარებით ასიგნებები გაზრდილია 28 და შემცირებულია 24 პროგრამისთვის. ამასთანავე, 22 პროგრამის შემთხვევაში ცვლილება 10%-ს აღემატება. ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების მაღალი

⁶⁷ დოკუმენტი მომზადდა 2023 წლის იანვარში (საბიუჯეტო კოდექსის 39-ე მუხლის მე-13 ნაწილის შესაბამისად).

⁶⁸ საბიუჯეტო კოდექსის 34-ე მუხლის მე-4 ნაწილი.

⁶⁹ მხარჯავი დაწესებულება საბიუჯეტო განაცხადს ფინანსთა სამინისტროს წარუდგენს არაუგვიანეს 1 სექტემბრისა.

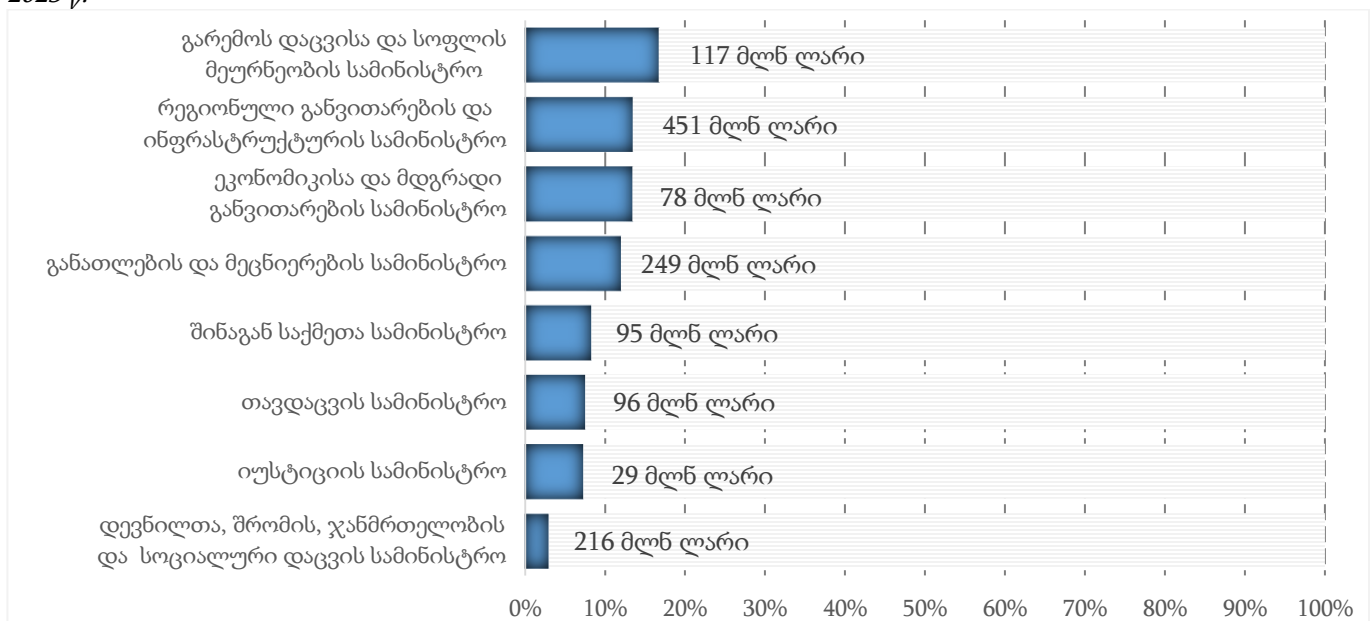
მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, მხარჯავი დაწესებულებების მიერ ყურადღება მიექცეს მათ ხარისხობრივ გაუმჯობესებასა და ქმედითუნარიანობის ზრდას.

4.1.2 ბიუჯეტის დაზუსტება

საბიუჯეტო ორგანიზაციები ბიუჯეტის შესრულების პროცესში ხშირად ახორციელებენ ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული ასიგნებების გადანაწილებას, განსაკუთრებით ქვეპროგრამებისა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლების დონეზე. მიუხედავად იმისა, რომ მხარჯავი დაწესებულებები აკმაყოფილებენ საბიუჯეტო კოდექსით ამ მიმართულებით დადგენილ ლიმიტს,⁷⁰ საყურადღებოა მათ მიერ პროგრამებს/ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის ასიგნებების გადანაწილების მასშტაბურობა და სიხშირე.

აუდიტის სამსახურის მიერ შესწავლილი 8 სამინისტროს შემთხვევაში, 2023 წელს განხორციელებული ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებების⁷¹ ჯამური მოცულობა (პროგრამებს, ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის) 1.3 მლრდ ლარია (აღნიშნული სამინისტროებისათვის დამტკიცებული ჯამური ასიგნებების 8.0%). მსგავსი მასშტაბით ასიგნებების დაზუსტება განსაკუთრებით საყურადღებოა 2023 წლის ბოლო კვარტალში სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების ფონზე, რომლის ფარგლებშიც ასევე დაკორექტირდა არაერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის/საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლის ასიგნება.

დიაგრამა 44. სამინისტროების პროგრამებს, ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის გადანაწილებული ასიგნებების წილი სამინისტროს ბიუჯეტში (% და ნომინალური მოცულობა მლნ ლარებში) - 2023 წ.

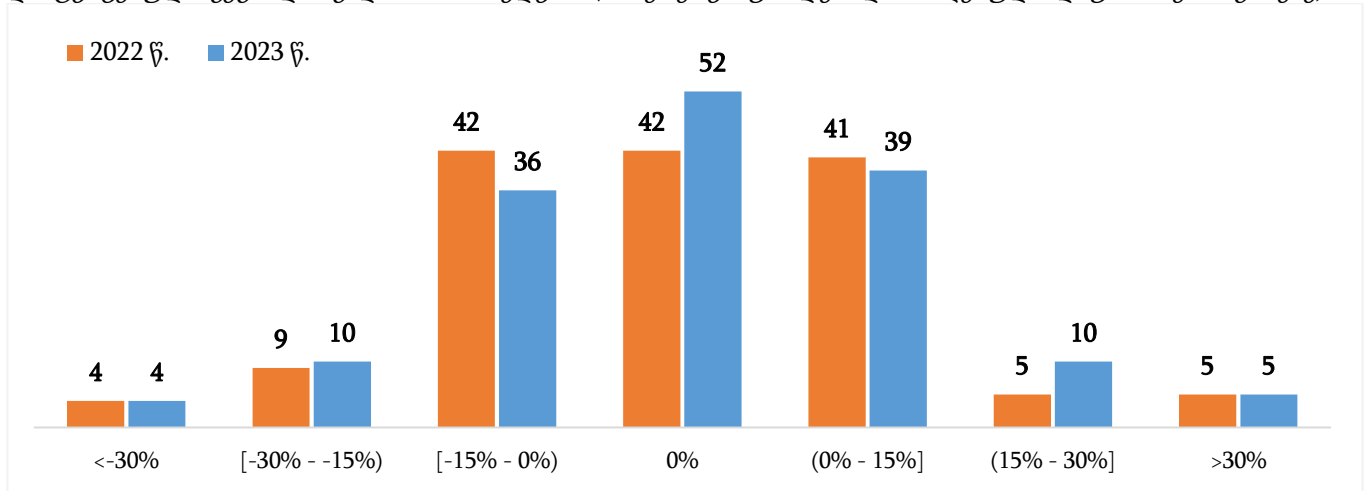


⁷⁰ საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 31, პუნქტი 3: „მხარჯავი დაწესებულებების პროგრამებს შორის თანხების გადანაწილება არ უნდა აღემატებოდეს მხარჯავი დაწესებულებისათვის წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების 5%-ს“.

⁷¹ არ მოიცავს სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილ თანხებს.

2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული 155 პროგრამიდან⁷² ბიუჯეტის დაზუსტება განხორციელდა 103 პროგრამაში⁷³ (პროგრამების საერთო რაოდენობის 66.5%-ში), დაზუსტების ჯამურმა თანხამ კი 522.3 მლნ ლარი შეადგინა.⁷⁴ აქედან, 9 პროგრამის შემთხვევაში, დაზუსტების მასშტაბი პროგრამისთვის ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი ასიგნების 30%-ს აღემატებოდა.⁷⁵

დიაგრამა 45. პროგრამების რაოდენობის განაწილება დაზუსტებული გეგმის ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული გეგმიდან გადახრის მიხედვით (სარეზერვო ფონდებიდან მიღებული დაფინანსების გარეშე).



საბიუჯეტო ორგანიზაციებში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული ანალიზის შედეგად, ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებებთან დაკავშირებით იდენტიფიცირებულ იქნა შემდეგი ნაკლოვანებები:

1. წლის განმავლობაში საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ადგილი აქვს თანხების მიმართვას ისეთი ღონისძიებების/პროექტების დასაფინანსებლად, რომელთა სათანადო დაგეგმვის შემთხვევაში, შესაძლებელი იქნებოდა ასიგნებების ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება (დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 1-ში);
2. 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);

⁷² აღნიშნული მაჩვენებელი საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებიდან მოიცავს მხოლოდ „ღონისძიების მიერ დაფინანსებული საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების“ (55 13) პროგრამას.

⁷³ აღნიშნული მაჩვენებლები არ მოიცავს სარეზერვო ფონდებიდან თანხების გამოყოფის შედეგად გამოწვეულ დაზუსტებებს.

⁷⁴ 2022 წელს ანალოგიური მაჩვენებელი 363.9 მლნ ლარი იყო.

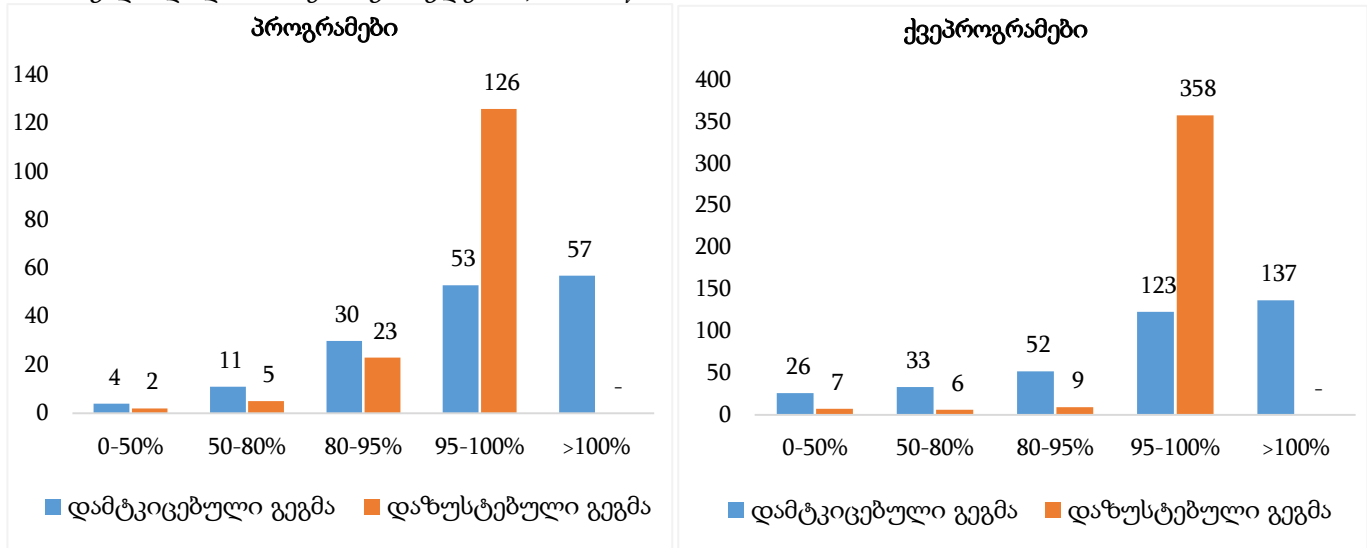
⁷⁵ საფინანსო სექტორში დასაქმებულთა კვალიფიკაციის ამაღლება (23 05); სახელმწიფო ქონების მართვა (24 06); ტრანსპორტის სფეროში საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრი ვალდებულებების დაფარვა და ტრანსპორტირების ხარჯების სუბსიდირება (24 10); მყარი ნარჩენების მართვის პროგრამა (25 05); იმულებით გადაადგილებული პირების მხარდაჭერა (25 06); საერთაშორისო სამშვიდობო მისიები (29 06); ბირთვული და რადიაციული უსაფრთხოების დაცვა (31 12); თანამედროვე უნარები უკეთესი დასაქმების სექტორის განვითარების პროგრამისთვის - პროექტი (ADB) (32 10); ა(ა)იპ - სპორტული კლუბი „არმია“ (37 02).

3. რიგ შემთხვევებში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ხორციელდება ასიგნებების გადანაწილების უკუპროცესი. კერძოდ, ადგილი აქვს იმ პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე თანხების უკან მობრუნებას, რომლებიდანაც წლის განმავლობაში ხდებოდა ასიგნებების გადატანა (დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 1-ში).

4.1.3 ბიუჯეტის ათვისება პროგრამების დონეზე

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების აგრეგირებულ დონეზე შესრულების მაღალი მაჩვენებლის მიუხედავად, ცალკეული პროგრამები/ქვეპროგრამები დაბალი ათვისებით ხასიათდებიან. კერძოდ, 15 პროგრამისა (პროგრამების საერთო რაოდენობის 9.7%) და 59 ქვეპროგრამის შემთხვევაში (ქვეპროგრამების საერთო რაოდენობის 15.9%), ათვისებული იქნა ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული გეგმის 80%-ზე ნაკლები. ჯამურად, პროგრამების ფარგლებში 2023 წელს ათვისებულმა თანხამ 336.7 მლნ ლარი შეადგინა.⁷⁶ აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ 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).

დიაგრამა 46. პროგრამების/ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით დამტკიცებულ⁷⁷ და დაზუსტებულ გეგმებთან მიმართებით (მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების სახით გადახდილი თანხების გამოკლებით) – 2023 წ.



⁷⁶ 2022 წელს ანალოგიური მაჩვენებელი 320.4 მლნ ლარი იყო.

⁷⁷ სხვაობა პროგრამების/ქვეპროგრამების ჯამურ რაოდენობაში დაზუსტებულთან შედარებით გამოწვეულია იმ ფაქტით, რომ ზოგიერთი პროგრამისთვის/ქვეპროგრამისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით წლიური გეგმა არ არის განსაზღვრული ან ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის შემთხვევაში დაზუსტებული გეგმა ნულის ტოლია.

4.2 საინვესტიციო პროექტების მართვა

„საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტების მართვის მეთოდოლოგია“ (PIM მეთოდოლოგია),⁷⁸ რომლის საფუძველზეც უნდა განხორციელდეს საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტების მართვა, აწესებს მოთხოვნას საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტების პერიოდული ანგარიშების მომზადებისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ ანგარიშებთან ერთად წარდგენის თაობაზე. მიუხედავად ამისა, გასული წლების მსგავსად, აღნიშნული ანგარიშების მომზადება 2023 წელსაც არ მომხდარა. ამასთან, PIM მეთოდოლოგიის მიხედვით, ყველა ახალი პროექტისთვის სავალდებულოა მეთოდოლოგიით განსაზღვრული ეტაპების გავლა, მათი ბიუჯეტის კანონში ასახვამდე. აღსანიშნავია, რომ IMF-ის ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასების ანგარიშის მიხედვით,⁷⁹ როდესაც ახალი კაპიტალური პროექტი რამდენიმე პროექტისგან შედგება, ბიუჯეტში ასახვამდე, მნიშვნელოვანია, თითოეულმა ცალ-ცალკე გაიაროს შეფასების შესაბამისი პროცედურები. პრაქტიკაში აღნიშნული მოთხოვნა ხშირ შემთხვევაში არ სრულდება.

PIM მეთოდოლოგია ერთმანეთისგან მიჯნავს საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტისა და კაპიტალური ხარჯის დეფინიციას. კერძოდ, საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტი წარმოადგენს მკაფიოდ განსაზღვრული მიზნებისა და შედეგების მქონე აქტივობების ერთობლიობას და გულისხმობს ახალი ინფრასტრუქტურის შექმნას ან არსებულის მნიშვნელოვან და არსებით გაუმჯობესებას.⁸⁰ კაპიტალური ხარჯი⁸¹ კი გულისხმობს აქტივის შესაქმნელად გაწეულ დანახარჯებს და გაიანგარიშება როგორც ნაერთი ბიუჯეტის „არაფინანსური აქტივების ზრდისა“ და „ფინანსური აქტივების ზრდის“ ჯამი.⁸² 2023 წლის ნაერთი ბიუჯეტის კაპიტალურმა ხარჯებმა 6.9 მლრდ ლარი და მშპ-ს 8.5% შეადგინა.

აღსანიშნავია, რომ საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, ნაერთი ბიუჯეტი არ მოიცავს სსიპ/ა(ა)იპ-ების საკუთარი შემოსავლებით დაფინანსებულ გადასახდელებს,⁸³ საიდანაც 2023 წელს არაფინანსური და ფინანსური აქტივების ზრდაზე 298 მლნ ლარი მიიმართა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს მიერ გაწეული კაპიტალური ხარჯების შესახებ სრული სურათის წარმოსადგენად, მიზანშეწონილია, ნაერთ ბიუჯეტთან ერთად, მხედველობაში იქნეს მიღებული ერთიანი ბიუჯეტის მაჩვენებლები.⁸⁴ ასევე,

⁷⁸ საქართველოს მთავრობის 2023 წლის 16 თებერვლის დადგენილება №65 „საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტების მართვის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“.

⁷⁹ IMF, GEORGIA, Fiscal Transparency Evaluation, 2024 წლის თებერვალი. გვ. 33.

⁸⁰ საქართველოს მთავრობის 2023 წლის 16 თებერვლის დადგენილება №65 „საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტების მართვის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“, დანართი, მუხლი 3, პუნქტი ა.

⁸¹ საქართველოს მთავრობის 2023 წლის 16 თებერვლის დადგენილება №65 „საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტების მართვის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“, მუხლი 3, პუნქტი ბ.

⁸² საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით, სახელმწიფო ბიუჯეტის კაპიტალური ხარჯები აღირიცხება „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლში, „სხვა ხარჯების“ მუხლში „კაპიტალური ტრანსფერები, რომელიც სხვაგან არ არის კლასიფიცირებული“ კატეგორიასა და „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლში. ნაერთი და ერთიანი ბიუჯეტების შემთხვევაში კი „არაფინანსური აქტივების ზრდისა“ და „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლებში.

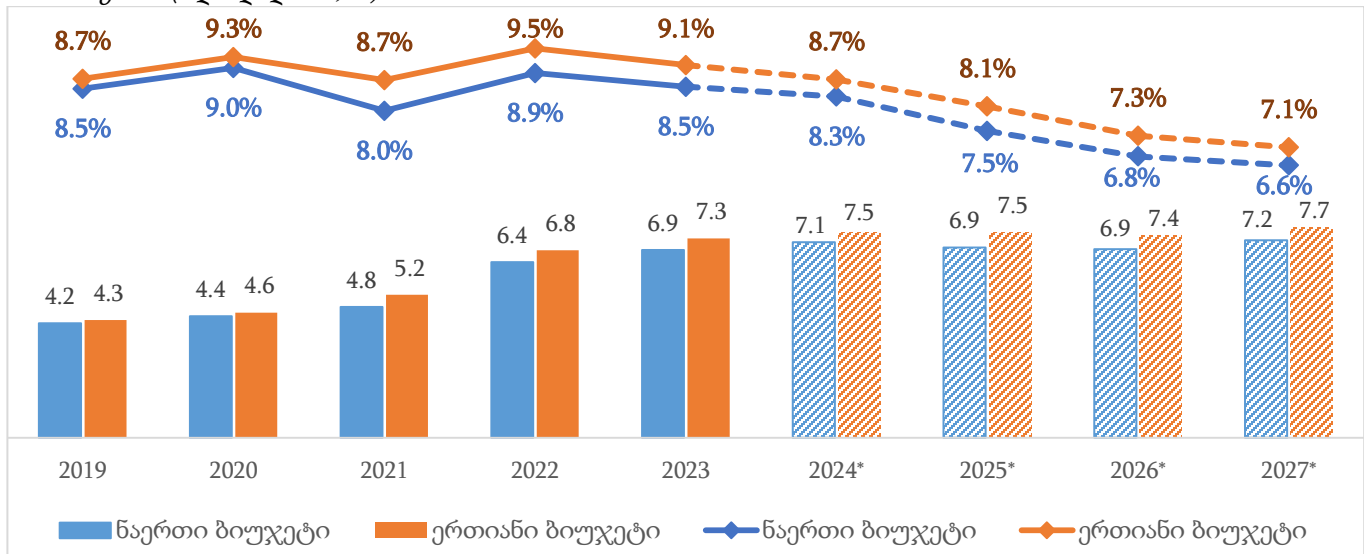
⁸³ საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტი – საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და მუნიციპალიტეტების კონსოლიდირებული ბიუჯეტი. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 6, პუნქტი დ.

⁸⁴ სახელმწიფოს ერთიანი ბიუჯეტი – ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკების ერთიანი რესპუბლიკური და მუნიციპალიტეტების ერთიანი მუნიციპალური ბიუჯეტების კონსოლიდირებული ბიუჯეტი. საქართველოს საბიუჯეტო

აღსანიშნავია, რომ 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში, გასული წლის მსგავსად, კაპიტალური ხარჯების მაჩვენებლის შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილი არ არის.

2024-2027 წლების BDD დოკუმენტის მიხედვით, საშუალოვადიან პერიოდში კაპიტალური ხარჯების მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებლის პროგნოზი კლებადი ტენდენციით ხასიათდება, რის შედეგადაც იგი ეტაპობრივად ჩამოცდება 8.0%-იან სამიზნე ნიშნულს.⁸⁵ ქვეყანაში ოპტიმალური ფისკალური სივრცის ფორმირების კვალდაკვალ, მნიშვნელოვანია, კაპიტალური დანახარჯების სტაბილური დონის შენარჩუნება, რასაც არსებითი გავლენა აქვს ქვეყნის ეკონომიკურ პოტენციალზე.

დიაგრამა 47. ნაერთი და ერთიანი ბიუჯეტის კაპიტალური ხარჯების დინამიკა ნომინალსა და მშპ-სთან მიმართებით (მლრდ ლარი; %).



* პროგნოზი 2024-2027 წლების BDD დოკუმენტის მიხედვით

მიმდინარე და კაპიტალური დანახარჯების ჭრილში, აღსანიშნავია, რომ 2022 წელს IMF-თან არსებული პროგრამის ფარგლებში, ნაერთი ბიუჯეტის პირველადი მიმდინარე ხარჯების ლიმიტი⁸⁶ 2023 წლისთვის განისაზღვრა 16.5 მლრდ ლარის დონეზე. ფაქტობრივმა მაჩვენებელმა 16.7 მლრდ ლარი შეადგინა და 218 მლნ ლარით გადააჭარბა დადგენილ ნიშნულს.⁸⁷

კაპიტალური ხარჯების უდიდესი ნაწილი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდება და 2023 წლის ფაქტობრივი მონაცემით 5.96 მლრდ ლარს შეადგენს (მშპ-ს 7.4%), რაც ნომინალურ გამოხატულებაში 2.0%-ით (118 მლნ ლარით) აჭარბებს, ხოლო მშპ-სთან მიმართებით 0.7 პ.პ.-ით ჩამორჩება 2022 წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებს. ნომინალურ გამოხატულებაში გაზრდილია „კაპიტალური გრანტების“ და

კოდექსი, მუხლი 6, პუნქტი დ¹. ერთიანი ბიუჯეტი, ნაერთი ბიუჯეტისგან განსხვავებით მოიცავს სსიპ/ა(ი)პ-ების მიერ მიღებულ საკუთარ შემოსავლებსა და აქედან დაფინანსებულ გადასახდელებს.

⁸⁵ 2024-2027 წლების ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი, გვ. 18.

⁸⁶ პირველადი მიმდინარე ხარჯი გაიანგარიშება როგორც მიმდინარე ხარჯს გამოკლებული საპროცენტო ხარჯი. IMF Country Report No. 22/389, 2022 წლის დეკემბერი, ცხრილი 2: Indicative target-Ceiling on primary current expenditures of the general government. გვ. 50.

⁸⁷ 2023 წლის ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯები - 17,913 მლნ ლარი; საპროცენტო ხარჯი - 1,195 მლნ ლარი. შესაბამისად, პირველადი მიმდინარე ხარჯებია 16,718 მლნ ლარი.

„არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლები (შესაბამისად, 102 მლნ ლარით და 668 მლნ ლარით), ხოლო „კაპიტალური ტრანსფერები, რომელიც სხვაგან არ არის კლასიფიცირებული“⁸⁸ და „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლების ფარგლებში გაწეული დანახარჯები შემცირებულია (შესაბამისად, 518 მლნ ლარით და 134 მლნ ლარით).

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:

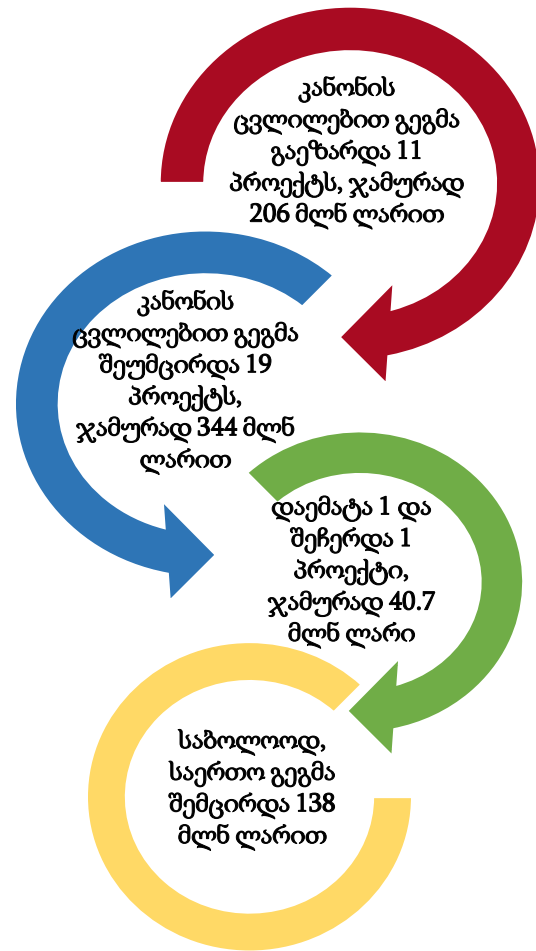
1. სახელმწიფო ბიუჯეტის ფარგლებში ხორციელდება ისეთი პროექტები,⁸⁹ რომლებიც თვისობრივად შესაბამისობაშია „საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტების მართვის მეთოდოლოგიით“ განსაზღვრულ საინვესტიციო პროექტების კრიტერიუმებთან, მაგრამ არაა ასახული „კაპიტალური პროექტების დანართში“. აღნიშნულ საკითხზე რამდენჯერმე იქნა გამახვილებული ყურადღება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებში:

- „ირიგაციისა და დრენაჟის სისტემების გაუმჯობესება“ (31 06 03) (2023 წლის გეგმა - 30 მლნ ლარი, ფაქტი - 32 მლნ ლარი) - მიზნად ისახავს მაგისტრალური არხების სრულ რეაბილიტაციას, პირველი და მეორე რიგის გამანაწილებელი არხებისა და შიდა სამეურნეო ქსელების აღდგენას, სათავე ნაგებობების რეაბილიტაციას. ასევე, შპს „საქართველოს მელიორაციის“ ინსტიტუციურ გაძლიერებასა და თანამედროვე ტექნიკით აღჭურვას;
- „პროფესიული განათლება I (KfW)“ (32 09) (2023 წლის გეგმა - 15 მლნ ლარი, ფაქტი - 4.4 მლნ ლარი) - მიზნად ისახავს „ექსელენსის ცენტრის“ მშენებლობას (ცენტრის ფუნქცია - საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი პროგრამების განხორციელება ლოჯისტიკისა და მშენებლობის მიმართულებით), საქართველოს პროფესიული განათლების სისტემის ფარგლებში „hab“ სერვისის შეთავაზებას, მშენებლობისა და ლოჯისტიკის მიმართულების პროგრამების განმახორციელებელი პროფესიული საგანმანათლებლო დაწესებულებების გასაძლიერებლად დამატებითი ინვესტიციების გამოყოფას.

⁸⁸ აღნიშნულ მუხლში მნიშვნელოვნად შემცირდა „მთის კურორტების განვითარების პროგრამა“ (24 06 04) (275 მლნ ლარით) და ყველაზე მეტად გაიზარდა „რეგიონებში ინფრასტრუქტურული პროექტების მხარდაჭერის ღონისძიებების პროგრამა“ (25 04 06) (34 მლნ ლარით).

⁸⁹ აღნიშნულ პროექტებთან დაკავშირებით ინფორმაცია წარმოდგენილია „სახელმწიფო ბიუჯეტის დონორების დაფინანსებით განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების“ დოკუმენტსა და „პროგრამულ დანართში“ მოცემულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით.

2. გასულები წლების მსგავსად, 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად კაპიტალური პროექტების მნიშვნელოვან ნაწილს შეეცვალა დაფინანსება. მიუხედავად ამისა, არ მომხდარა ბიუჯეტის კანონის „კაპიტალური პროექტების დანართის“ განახლება. კერძოდ, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მიხედვით, კანონის ცვლილებით, დაფინანსება შეეცვალა 30 პროექტს (ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონის დანართში წარმოდგენილი პროექტების 43%-ს). მათ შორის, 19 პროექტის გეგმა შემცირდა ჯამურად 344 მლნ ლარით, ხოლო 11 პროექტის გეგმა გაიზარდა ჯამში 206 მლნ ლარით. გარდა ამისა, შეჩერდა ერთი პროექტი, რომლის დაფინანსების გეგმა 2023 წელს 40 მლნ ლარით იყო განსაზღვრული.⁹⁰ ასევე, დაემატა 1 პროექტი,⁹¹ რომლის გეგმა 0.7 მლნ ლარით განისაზღვრა, ხოლო ფაქტობრივმა ხარჯმა 1 მლნ ლარი შეადგინა.



2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილების ანალიზით გამოვლინდა, რომ მასშტაბურად გაიზარდა საავტომობილო გზების მშენებლობა-რეაბილიტაციასთან დაკავშირებული ცალკეული პროექტების დაფინანსება.⁹² ამავდროულად, ყველაზე მეტად შემცირდა განახლებული რეგიონების პროგრამის (25 03 02) გეგმა, რომელიც 175 მლნ ლარიდან 108 მლნ ლარამდე (67 მლნ ლარით შემცირდა) დაკორექტირდა. თუმცა, დაზუსტების შედეგად ისევ გაიზარდა 165 მლნ ლარამდე. ასევე, მცხეთა-სტეფანწმინდა-ლარსის საავტომობილო გზის ქვეშეთი-კობის მონაკვეთზე საავტომობილო გზის და გვირაბის მშენებლობის (ADB, EBRD) (25 02 03 09) გეგმა 220 მლნ ლარიდან 182 მლნ ლარამდე შემცირდა (38 მლნ ლარით).

2023 წელს საინვესტიციო/კაპიტალურ პროექტებზე⁹³ მიმართულმა ჯამურმა დაფინანსებამ 3.95 მლრდ ლარი შეადგინა (წლიური გეგმის 101%), რაც 384 მლნ ლარით (11%-ით) მეტია 2022 წლის ანალოგიურ

⁹⁰ თბილისის მეტროს პროექტის (EBRD) (55 13 06) გეგმა 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიხედვით 40 მლნ ლარი იყო. თუმცა, შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი არ არის.

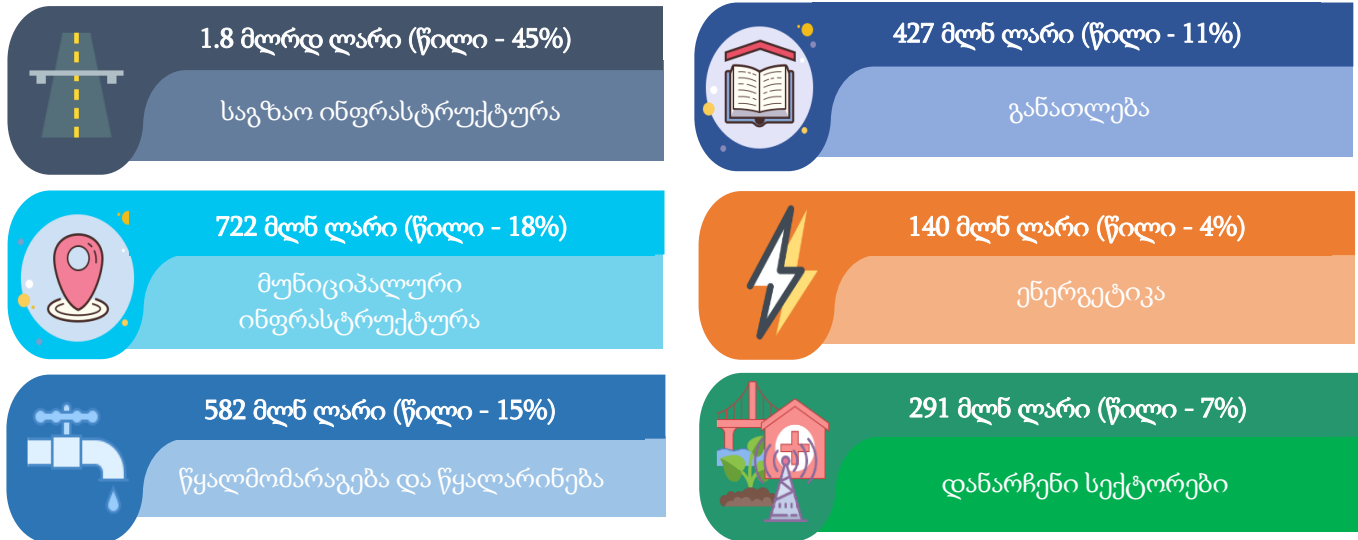
⁹¹ ბათუმის მუნიციპალური ინფრასტრუქტურა (ფაზა V) (KfW) (55 13 15).

⁹² მაგალითად, საავტომობილო გზების პერიოდული შეკეთებისა და რეაბილიტაციის ქვეპროგრამის (25 02 02 01) გეგმა 60 მლნ ლარით გაიზარდა; თბილისი-ბაკურციხე-ლაგოდეხის საავტომობილო გზის საგარეჯო-ბადიურის მონაკვეთის მშენებლობის (WB) ქვეპროგრამის გეგმა 43 მლნ ლარით გაიზარდა.

⁹³ მონაცემები ეფუძნება „კაპიტალური პროექტების დანართს“ და „სახელმწიფო ბიუჯეტის დონორების დაფინანსებით განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების“ დოკუმენტში წარმოდგენილ ინფორმაციას.

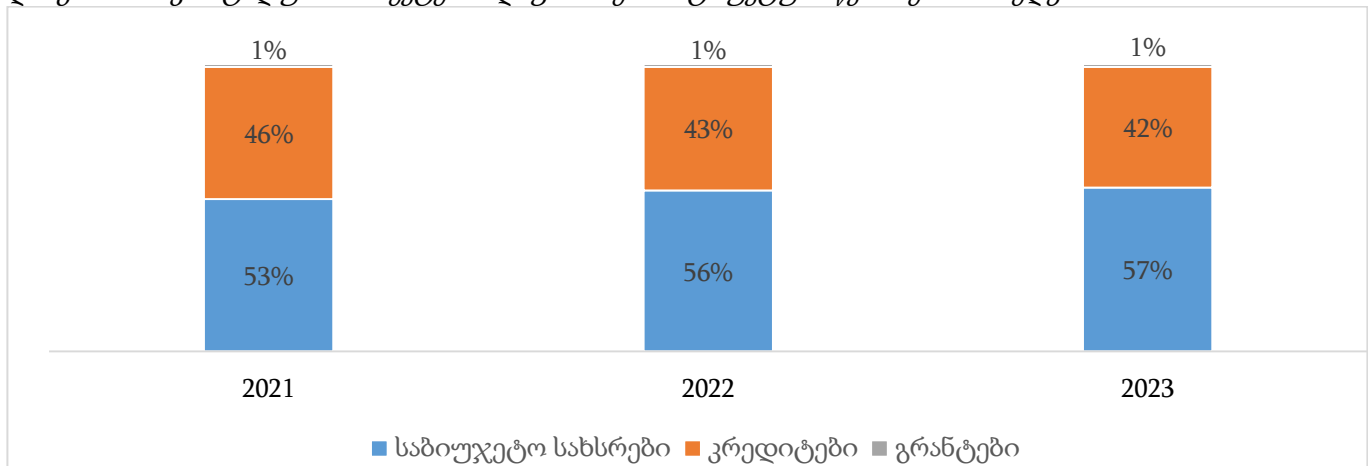
მაჩვენებელზე. საინვესტიციო პროექტების დარგობრივი კლასიფიკაციის მიხედვით, ყველაზე მსხვილ კომპონენტებს საგზაო ინფრასტრუქტურის (45%), მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარებისა (18%) და წყალმომარაგებისა და წყალარინების (15%) პროექტები წარმოადგენს.

დიაგრამა 48. საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტების სექტორული კლასიფიკაცია, თითოეული სექტორის მოცულობა ნომინალურ ღირებულებაში და %-ული წილი მთლიან საინვესტიციო პროექტებში - 2023 წ.



რაც შეეხება დაფინანსების წყაროებს, 2023 წელს ათვისებული თანხის 57%-ს საბიუჯეტო სახსრები შეადგენს, 42%-ს კრედიტები და 1%-ს გრანტები. 2021-2022 წლებთან შედარებით, საბიუჯეტო სახსრებით დაფინანსებული საინვესტიციო პროექტების წილი გაიზარდა, კრედიტით დაფინანსებულის შემცირდა, გრანტებით დაფინანსებული პროექტების წილი კი უცვლელი დარჩა.

დიაგრამა 49. კაპიტალური პროექტების დაფინანსების სტრუქტურა წყაროების მიხედვით.

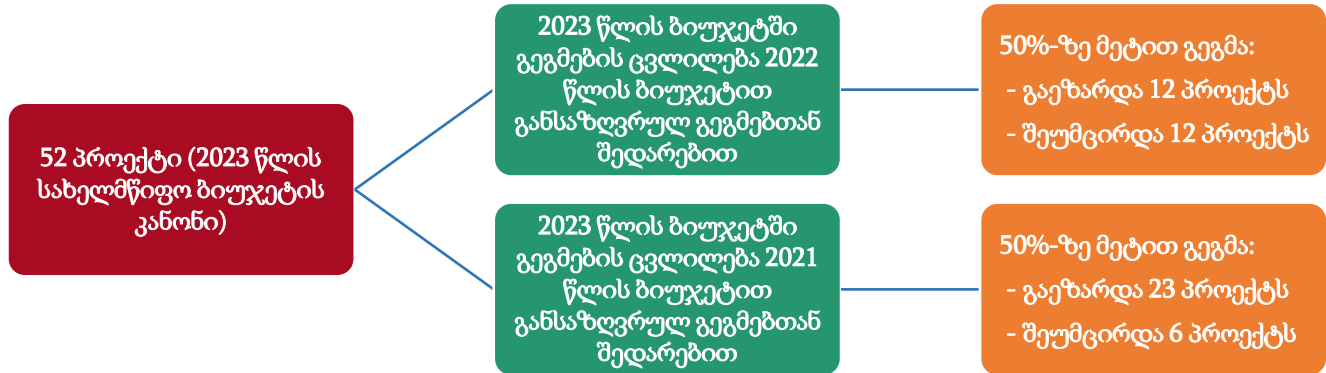


საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტების⁹⁴ მართვაში იდენტიფიცირებულ ნაკლოვანებას წარმოადგენს პროექტების გეგმების არსებითი ცვლილებები. კერძოდ, 2021-2023 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის

⁹⁴ სტატისტიკა წარმოდგენილია „კაპიტალური პროექტების დანართში“ მოცემული ინფრასტრუქტურული პროექტების შესახებ.

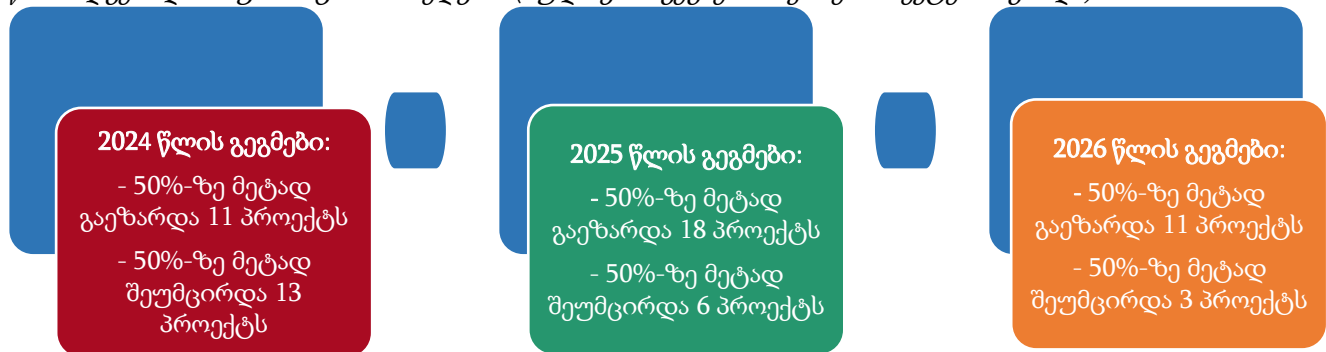
კანონებზე⁹⁵ თანდართულ „კაპიტალური პროექტების დანართებში“, 2023 წლისთვის დასაფინანსებელი 52 პროექტისათვის განსაზღვრული გეგმების შედარებით ირკვევა, რომ 2023 წელს 2022 წელთან შედარებით, გეგმა 50%-ზე მეტით გაეზარდა 12 და შეუმცირდა ასევე 12 პროექტს,⁹⁶ ხოლო 2021 წელთან შედარებით, გეგმა 50%-ზე მეტით გაეზარდა 23 პროექტს და შეუმცირდა 6 პროექტს.⁹⁷

დიაგრამა 50. 2023 წლისთვის დაგეგმილი კაპიტალური პროექტების რაოდენობები, რომელთა გეგმები 50%-ზე მეტით შეიცვალა 2021-2022 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონებით განსაზღვრულ გეგმებთან შედარებით.



კაპიტალური პროექტების გეგმები 2023 წლისთვის ასევე შეცვლილდაა წარმოდგენილი 2024 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე თანდართულ „კაპიტალური პროექტების დანართში“ (აღნიშნული დანართი მომზადებულია 2023 წლის დეკემბერში). კერძოდ, 50%-ზე მეტით გეგმა გაზრდილია ორ, ხოლო შემცირებულია 11 პროექტის შემთხვევაში. ანალოგიური ტენდენცია შეინიშნება 2024-2026 წლების გეგმურ მაჩვენებლებთან დაკავშირებითაც.⁹⁸

დიაგრამა 51. 2024-2026 წლებისთვის საინვესტიციო პროექტების დაფინანსების ცვლილება იმავე წლებისთვის 2024 და 2023 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონებზე თანდართული „კაპიტალური პროექტების დანართში“ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით (ნულოვანი გეგმების მქონე პროექტების გარდა).



⁹⁵ ვინაიდან განახლებული „კაპიტალური პროექტების დანართი“ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილების ფარგლებში წარმოდგენილი არ იქნა, ორივე წლის შემთხვევაში მოცემული მონაცემები ეყრდნობა ბიუჯეტის თავდაპირველ კანონებზე თანდართულ ინფორმაციას.

⁹⁶ მათ შორის, 100%-ზე მეტად გაეზარდა 9 პროექტს და შეუმცირდა 2 პროექტს.

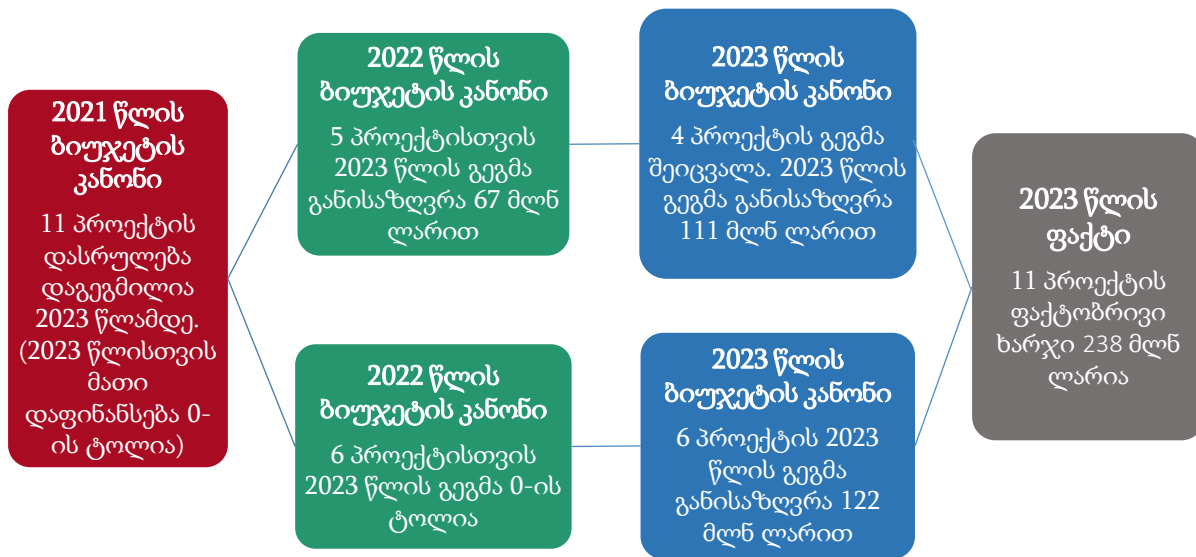
⁹⁷ მათ შორის, 100%-ზე მეტად გაეზარდა 17 პროექტს და შეუმცირდა 1 პროექტს.

⁹⁸ მათ შორის, 2024 წლის გეგმა 100%-ზე მეტად გაეზარდა 9 პროექტს, შეუმცირდა (გაუნულდა) 3 პროექტს; 2025 წლის გეგმა 100%-ზე მეტად გაეზარდა 7 პროექტს, შეუმცირდა (გაუნულდა) 2 პროექტს; 2026 წლის გეგმა 100%-ზე მეტად გაეზარდა 10 პროექტს.

საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტების მართვასთან დაკავშირებულ კიდევ ერთ გამოწვევას წარმოადგენს პროექტების განხორციელების დროში გაჭიანურება. კერძოდ, 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით, 2023 წლამდე უნდა დასრულებულიყო 11 პროექტი. აღნიშნული პროექტების განხორციელების პროცესის გაჭიანურების გამო:

- 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით 5 პროექტის განხორციელება გადავადდა 2023 წელს (დაფინანსება განისაზღვრა 67 მლნ ლარის ოდენობით). აღნიშნული 5 პროექტიდან 4-ის გეგმა 2023 წლის განმავლობაში კვლავ დაკორექტირდა და ჯამური დაფინანსება 111 მლნ ლარამდე გაიზარდა;
- 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით, 6 პროექტის 2023 წლის გეგმა ნულოვან ნიშნულზე დაიგეგმა, თუმცა 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით დაფინანსება 122 მლნ ლარით განესაზღვრათ.

შედეგად, მოცემული 11 პროექტის 2023 წლის გეგმა ჯამურად 233 მლნ ლარს გაუტოლდა. აღნიშნული გეგმები 2024 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიხედვით 200 მლნ ლარამდე შემცირდა. ფაქტობრივად კი 2023 წელს ათვისებულ იქნა 238 მლნ ლარი (გეგმის 102%).



აღნიშნული ტენდენციები ძირითადად პროექტის დაგეგმვის ხარვეზებს უკავშირდება, რაც მათ შორის, პროექტების მიმდინარეობისას ცვლილებების განხორციელებითა და დამატებითი აქტივობების ჩართვითაა გამოწვეული. ასევე, პროექტის მიმდინარეობისას ჩნდება საჭიროებები, რომლებიც დაგეგმვის ეტაპზე არ/ვერ იქნა გათვალისწინებული, რაც შესაბამისად გავლენას ახდენს პროექტების მიმდინარეობის განრიგზე. ამასთან, აღსანიშნავია ტენდერის შეწყვეტის პრეცედენტები, რაც დროში ავადებს განსახორციელებელ ღონისძიებებს.

პროექტების სასიცოცხლო ციკლის სხვადასხვა ეტაპზე არსებული გამოწვევები, გავლენას ახდენს მათი განხორციელების პროცესზე, რაც ხშირ შემთხვევაში, აუთვისებელი რესურსის ან ფაქტობრივი ხარჯის გეგმაზე მნიშვნელოვან გადაჭარბებაში გამოიხატება (დეტალური ინფორმაცია იხილეთ დანართ 3-ში).

კერძოდ, აგრეგირებულ დონეზე ათვისების მაღალი მაჩვენებლის მიუხედავად, 2023 წლის ბიუჯეტით განსაზღვრული 99 ინფრასტრუქტურული პროექტიდან ცალკეული პროექტების⁹⁹ შემთხვევაში ადგილი აქვს როგორც ნულოვანი ათვისების, ასევე დაბალი ათვისების ტენდენციებს.¹⁰⁰ კერძოდ:

- 7 პროექტის შემთხვევაში, ჯამური გეგმით 54.8 მლნ ლარი, საერთოდ არ მომხდარა გეგმით გათვალისწინებული სახსრების ათვისება;¹⁰¹
- 25 პროექტის შემთხვევაში ათვისებული იქნა გამოყოფილი დაფინანსების 80%-ზე ნაკლები. აღნიშნული პროექტებიდან 10 პროექტი 2022 წელსაც დაბალი ათვისებით ხასიათდებოდა (დეტალური ინფორმაცია იხილეთ დანართ 3-ში).

საყურადღებოა, ისეთი კრედიტებით დაფინანსებული პროექტების დაბალი ათვისების ტენდენციები, რომლებიც ითვალისწინებს ვალდებულების გადასახადს კრედიტის აუთვისებელ ნაწილზე.¹⁰² მსგავსი ტიპის პროექტების დაბალი ათვისების ტენდენცია საბოლოო ჯამში შესაბამისი სესხების ფარგლებში გამოყოფილი რესურსის დაბალ ათვისებაში აისახება, რაც იწვევს კრედიტის მომსახურების ხარჯების ზრდას. 2015-2020 წლებში გაფორმებული 11 საინვესტიციო სასესხო ხელშეკრულების ფარგლებში ათვისებულმა თანხამ 124.3 მლნ ევრო შეადგინა, რაც ხელშეკრულებებით ჯამურად გათვალისწინებული თანხის 18.3%-ია (ჯამური თანხა 679 მლნ ევრო). აღნიშნულ სესხებზე 2023 წლის განმავლობაში გადახდილია 4.5 მლნ ლარის ოდენობის ვალდებულების გადასახადი. მოცემული საგარეო კრედიტების ხარჯზე დაფინანსებული საინვესტიციო პროექტების უმეტესობა 2022 ან/და 2023 წლებში დაბალი ათვისებით ხასიათდებოდა (დეტალური ინფორმაცია პროექტების შესრულების შესახებ იხილეთ დანართ 3-ში).

დაბალი ათვისების მქონე პროექტებთან ერთად, ასევე საყურადღებოა გეგმების გადაჭარბებით შესრულება. კერძოდ, გეგმის 120%-ზე მეტი ათვისებით ხასიათდება 17 საინვესტიციო პროექტი, საიდანაც 2 პროექტი ანალოგიური ტენდენციით მიმდინარეობდა 2022 წელსაც.

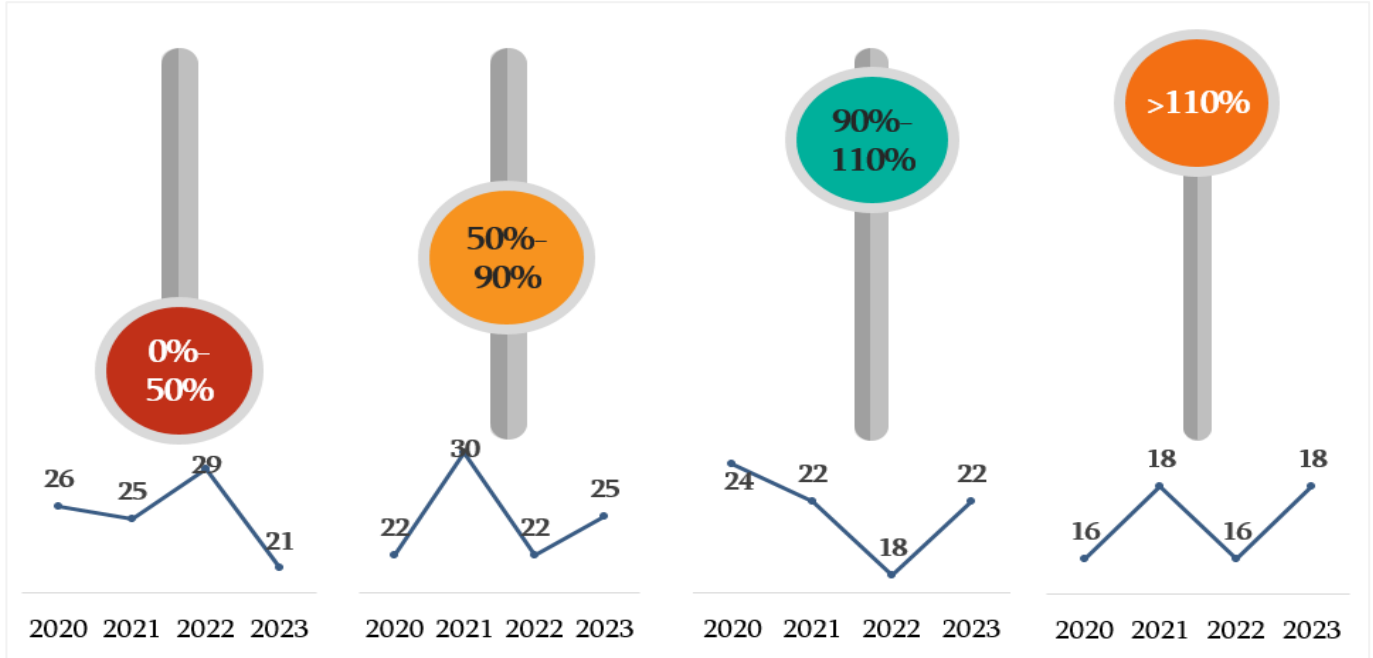
⁹⁹ სტატისტიკა ეყრდნობა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის „კაპიტალური პროექტების დანართს“ და „საინვესტიციო პროექტების“ დოკუმენტში წარმოდგენილ პროექტებს.

¹⁰⁰ გეგმასთან შესაბამისობის მიზნით ფაქტობრივი მაჩვენებელი არ მოიცავს მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების ფარგლებში განხორციელებულ გადახდებს, ვინაიდან მათ არ გააჩნიათ გეგმური მაჩვენებელი და აისახება მხოლოდ ფაქტობრივად გაწეულ გადასახდელებში (საკასო ხარჯში).

¹⁰¹ ბოჭკოვანი ქსელი საქართველოს სოფლებისთვის (EIB, WB) (24 08 03 02) - გეგმა 25 მლნ ლარი; მცხეთა-სტეფანწმინდა-ლარსის საავტომობილო გზის ხანდო-ფასანაურის შემოსავლელი და არშა-სტეფანწმინდა-გველეთის მონაკვეთების მშენებლობა (25 02 03 16) - გეგმა 20 მლნ ლარი; თბილისის მყარი ნარჩენების მართვის პროექტი (EBRD) (55 13 03 01) - გეგმა 5 მლნ ლარი; შენობებში მწვანე ინვესტიციების პროექტი (EBRD, KfW) (25 07 01 04 01) - გეგმა 2 მლნ ლარი; ენერგოეფექტურობის ღია პროგრამა (საჯარო შენობებში ენერგოეფექტურობის პროგრამა) (EBRD, KfW) (25 07 01 04 02) - გეგმა 1.5 მლნ ლარი; თბილისის ავტობუსების პროექტი (ფაზა II) (EBRD) (55 13 09) - გეგმა 1 მლნ ლარი; საქართველოს მიკრო, მცირე და საშუალო ზომის საწარმოების დახმარებისა და აღდგენის პროექტი (ეროვნული ბანკის კომპონენტი) (WB) (55 13 08) - გეგმა 0.3 მლნ ლარი.

¹⁰² ვალდებულების გადასახადის გადახდა იწყება სესხის ეფექტურად გახდომის შემდეგ და ერიცხება კრედიტის აუთვისებელ ნაწილს, მიუხედავად იმისა მიმდინარეობს თუ არა სესხის ათვისება.

დიაგრამა 52. საინვესტიციო პროექტების რაოდენობრივი განაწილება დამტკიცებულ გეგმებთან ათვისების მაჩვენებლების მიხედვით - 2020-2023 წწ.¹⁰³



ზემოაღნიშნული ტენდენციების გამომწვევი მიზეზების ინდივიდუალური პროექტების დონეზე ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა პროექტების სასიცოცხლო ციკლის სხვადასხვა ეტაპზე არსებული გამოწვევები, რაც უკავშირდება კონტროლირებად და არაკონტროლირებად ფაქტორებს (დეტალური ინფორმაცია იხილეთ დანართ 3-ში). მათ შორის:

- პროექტის დაგეგმვის ეტაპზე არსებული ხარვეზები, მათ შორის, პროექტთან დაკავშირებული გარემოებების არასათანადო შესწავლა, რაც შემდგომში იწვევს პროექტის დროში გაჭიანურებას ან/და მასში ცვლილებების განხორციელების საჭიროებას. აღსანიშნავია, საგადასახადო საკითხების გაუთვალისწინებლობით წარმოქმნილი მნიშვნელოვანი ეკონომიებიც, რაც პროექტების ფარგლებში ზედმეტად დაგეგმილ რესურსებში აისახება. ასევე, ნებართვების მოპოვების საჭიროება ან/და დონორი ორგანიზაციების ფორმალური მოთხოვნების გაუთვალისწინებლობა;
- ტენდერის ჩაშლა, რაც გამოწვეულია პრეტენდენტების დაბალი ინტერესით ან შესაბამისი კვალიფიკაციის არქონით. ასევე, ტენდერის გამოცხადების დროში გაჭიანურება, რაც მათ შორის, უშუალოდ ტენდერის გამოცხადებამდე სპეციფიკაციების დაზუსტების საჭიროების წარმოქმნას უკავშირდება;
- კონტრაქტორი კომპანიების მიერ სამუშაოების არაჯეროვანი შესრულება (მათ შორის, მოსამზადებელი კვლევების/დოკუმენტაციისა თუ სამუშაოების დაგვიანებით ან/და შეფერხებით შესრულება), რაც ცალკეულ შემთხვევებში, პროექტის დროში გადავადებას იწვევს.

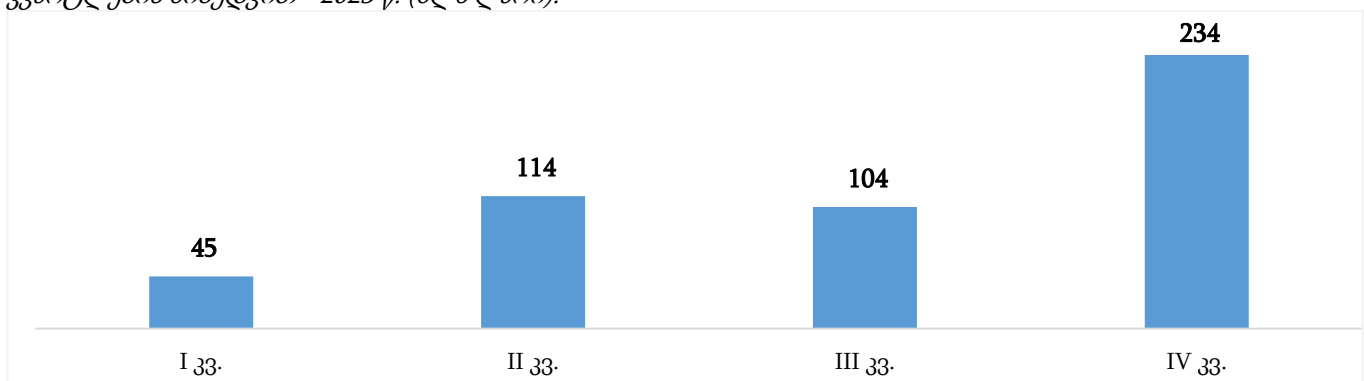
¹⁰³ გეგმასთან შესადარისობის მიზნით ფაქტობრივი მაჩვენებელი არ მოიცავს მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების ფარგლებში განხორციელებულ გადახდებს ვინაიდან მათ არ გააჩნიათ გეგმური მაჩვენებელი და აისახება მხოლოდ ფაქტობრივად გაწეულ გადასახდელებში (საკასო ხარჯში).

4.3 საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები

2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ჯამური მოცულობა 3.9 მლრდ ლარის დონეზე განისაზღვრა, რაც 20.5%-ით (678.4 მლნ ლარით) აღემატება 2022 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებებით, მისი მოცულობა 17.6 მლნ ლარით (0.4%-ით) შემცირდა, ხოლო ფაქტობრივმა შესრულებამ 3.8 მლრდ ლარი (გეგმის 96.1%) შეადგინა. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ყველაზე მსხვილ კომპონენტებს წარმოადგენს საგარეო (1.6 მლრდ ლარი) და საშინაო (705 მლნ ლარი) სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა,¹⁰⁴ ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები (571 მლნ ლარი)¹⁰⁵ და საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი (497 მლნ ლარი).

საყურადღებოა, რომ გასული წლების მსგავსად, კვარტლების მიხედვით არათანაბარზომიერი ათვისების ტენდენციით ხასიათდება რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი. კერძოდ, 2023 წელს ფონდიდან ფაქტობრივად გადარიცხულმა თანხამ 497 მლნ ლარი შეადგინა, საიდანაც მეოთხე კვარტალში ათვისებულ იქნა 47.2%. გასული წლების მსგავსად, წლის განმავლობაში ადგილი ჰქონდა დამატებითი რესურსის გამოყოფას, რაც მეოთხე კვარტალში არათანაბარზომიერ ხარჯვაში გამოიხატა. კერძოდ, მეოთხე კვარტალში ფონდის რესურსების ათვისების მაღალი ტენდენცია ნაწილობრივ გამოწვეულია ოქტომბერში, ბიუჯეტის კანონის ცვლილებით, რის შედეგადაც, ფონდის მოცულობა 100 მლნ ლარით გაიზარდა (აღნიშნული თანხა მთლიანად ბოლო კვარტალში იქნა ათვისებული). ფონდის არათანაბარზომიერი ხარჯვა ქმნის ფისკალური წლის ბოლოს საბიუჯეტო სახსრების დაჩქარებულ რეჟიმში ათვისების რისკს, რაც თავის მხრივ, ზრდის რესურსების არაეფექტიანად და არაეკონომიურად განკარგვის ალბათობას.

დიაგრამა 53. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან გადარიცხული თანხების დინამიკა, კვარტლების მიხედვით - 2023 წ. (მლნ ლარი).



¹⁰⁴ აღნიშნული საკითხი განხილულია „მთავრობის ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯების“ ქვეთავში.

¹⁰⁵ გარდა აღნიშნული თანხისა, „ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტებისათვის გადასაცემი ტრანსფერების“ (55 04) პროგრამაში 497 მლნ ლარი გადმორიცხულ იქნა რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან, 19 მლნ ლარი მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდიდან, ხოლო 4 მლნ ლარი მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან.

მთავრობის სარეზერვო ფონდის მოცულობა 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 60 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა. ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებებით კი 100 მლნ ლარამდე გაიზარდა.¹⁰⁶ ფისკალური წლის ბოლოს მთავრობის სარეზერვო ფონდის დაზუსტებულმა მოცულობამ 96 მლნ ლარი, ხოლო საკასო ხარჯმა 94.8 მლნ ლარი (დამტკიცებული გეგმის 94.8%) შეადგინა.

მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი თანხების უდიდესი ნაწილი მთავრობის ადმინისტრაციაზე (52.5%), ცენტრალურ საარჩევნო კომისიასა (15.8%) და ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროზე (12.0%) მიიმართა.

მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი თანხების მიზნობრიობის ანალიზის შედეგების მიხედვით, 2023 წელს ყველაზე მეტი თანხა კულტურული, სპორტული, საერთაშორისო, ტურიზმის ხელშეწყობისა და სხვა მსგავსი ხარჯების დაფინანსებაზე მიიმართა (34.5%), ხოლო ყველაზე ნაკლები - იურიდიული, ფინანსური, საკონსულტაციო და სარეკლამო მომსახურებისა და საზოგადოებრივი აზრის კვლევის ხარჯების დაფინანსებაზე (9.3%).

დიაგრამა 54. 2023 წელს მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი თანხების განაწილება მიზნობრიობის მიხედვით (მლნ ლარი).



საკანონმდებლო დონეზე სარეზერვო ფონდების განმარტების ზოგადი ხასიათიდან გამომდინარე,¹⁰⁷ გასული წლების მსგავსად, 2023 წლის განმავლობაშიც ადგილი ჰქონდა თანხების მიმართვას ისეთი გადასახდელების დასაფინანსებლად, რომლებიც სისტემატურ ხასიათს ატარებენ და სათანადოდ დაგეგმვის შემთხვევაში შესაძლებელი იქნებოდა მათი გათვალისწინება შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულებების ასიგნებებში ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე. აღნიშნული ტიპის ღონისძიებებზე მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გაწეული ხარჯების ჯამურმა ოდენობამ 2023 წლის განმავლობაში 27 მლნ ლარი (მთლიანი ფაქტობრივი ხარჯის 28.4%) შეადგინა.

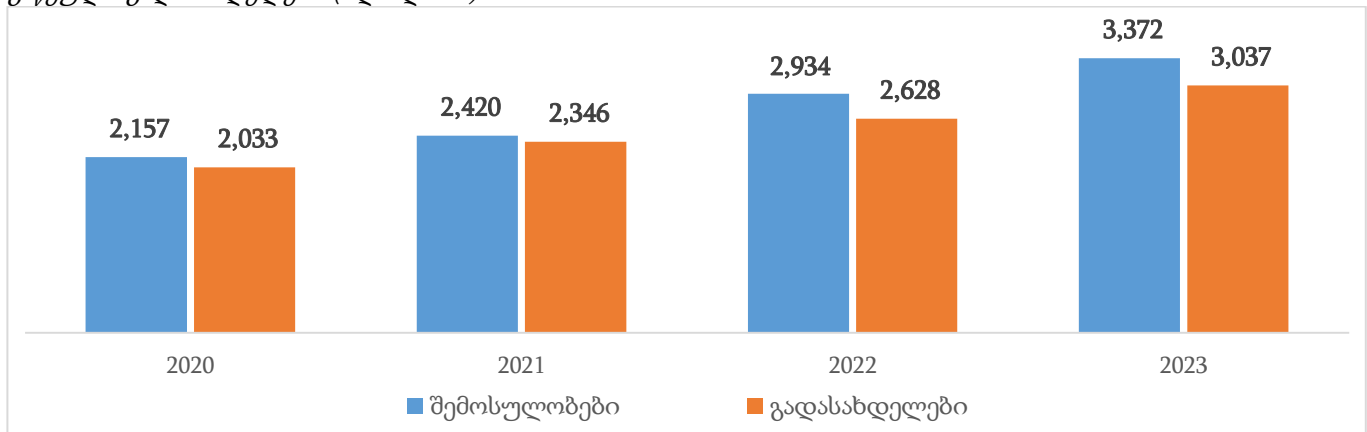
¹⁰⁶ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ცვლილების განხორციელების პერიოდში სარეზერვო ფონდის მოცულობა თითქმის სრულად იყო ამოწურული. აღნიშნულის შედეგად, წლის ბოლომდე დარჩენილ პერიოდში პოტენციური საჭიროებების დაფინანსების მიზნით განხორციელდა სარეზერვო ფონდის მოცულობის ზრდა.

¹⁰⁷ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, „საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან სახსრები გამოიყოფა სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული გადასახდელების დასაფინანსებლად“ (მუხლი 28, პუნქტი 2).

4.4 საჯარო სამართლისა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში სსიპ/ა(ა)იპ-ების შესახებ ინფორმაციის ანგარიშგება გარკვეული ნაკლოვანებებით ხასიათდება. კერძოდ, ნაერთი ბალანსის დოკუმენტში არ ხდება ინფორმაციის წარმოდგენა ინდივიდუალური სსიპ/ა(ა)იპ-ის შემოსულობების/გადასახდელების შესახებ, მათი ფორმირების წყაროების¹⁰⁸ მიხედვით. მონაცემებთან დაკავშირებული ზემოხსენებული შეზღუდვიდან გამომდინარე ვერ ხერხდება სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული და ათვისებული რესურსების სრულფასოვანი ანალიზი. შესაბამისად, ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე წარმოდგენილია ინფორმაცია უწყებების მიერ კანონმდებლობით ნებადართული საკუთარი შემოსულობებისა და ამ შემოსულობებიდან გაწეული გადასახდელების შესახებ, სახელმწიფო ბიუჯეტთან კონსოლიდაციის გარეშე.¹⁰⁹

დიაგრამა 55. სსიპ/ა(ა)იპ-ების კანონმდებლობით ნებადართული საკუთარი შემოსულობები და მათ ფარგლებში გაწეული გადასახდელები (მლნ ლარი).



2022 წელთან შედარებით, ჯამურად, სსიპ/ა(ა)იპ-ების საკუთარი შემოსულობები და გადასახდელები გაიზარდა, შესაბამისად, 438 მლნ და 409 მლნ ლარით და 3.4 მლრდ ლარი და 3.0 მლრდ ლარი შეადგინა.

სსიპ/ა(ა)იპ-ების 2023 წლის ბიუჯეტების¹¹⁰ დაგეგმვასთან დაკავშირებით საყურადღებოა, რომ 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე თანდართული ინფორმაციის მიხედვით, 36 უწყების მიერ საკუთარი შემოსულობები და გადასახდელები ნულოვანი ოდენობით დაიგეგმა. მიუხედავად ამისა,

¹⁰⁸ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და კანონმდებლობით ნებადართული საკუთარი საქმიანობიდან მიღებული.

¹⁰⁹ 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; 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.

¹¹⁰ ანალიზი არ მოიცავს საქართველოს საპატრიარქოს დაქვემდებარებაში მყოფი სსიპ/ა(ა)იპ-ებისა 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.

ფაქტობრივმა მაჩვენებლებმა, შესაბამისად, 98 მლნ ლარი და 25 მლნ ლარი შეადგინა. გარდა ზემოაღნიშნული უწყებებისა, 27 ორგანიზაციის მიერ შემოსულობები ნულოვანი მაჩვენებლით, ხოლო გადასახდელები 120 მლნ ლარის ოდენობით დაიგეგმა. ფაქტობრივად კი მობილიზებულ იქნა 123 მლნ ლარის შემოსულობები, საიდანაც ათვისებულ იქნა 122 მლნ ლარი.

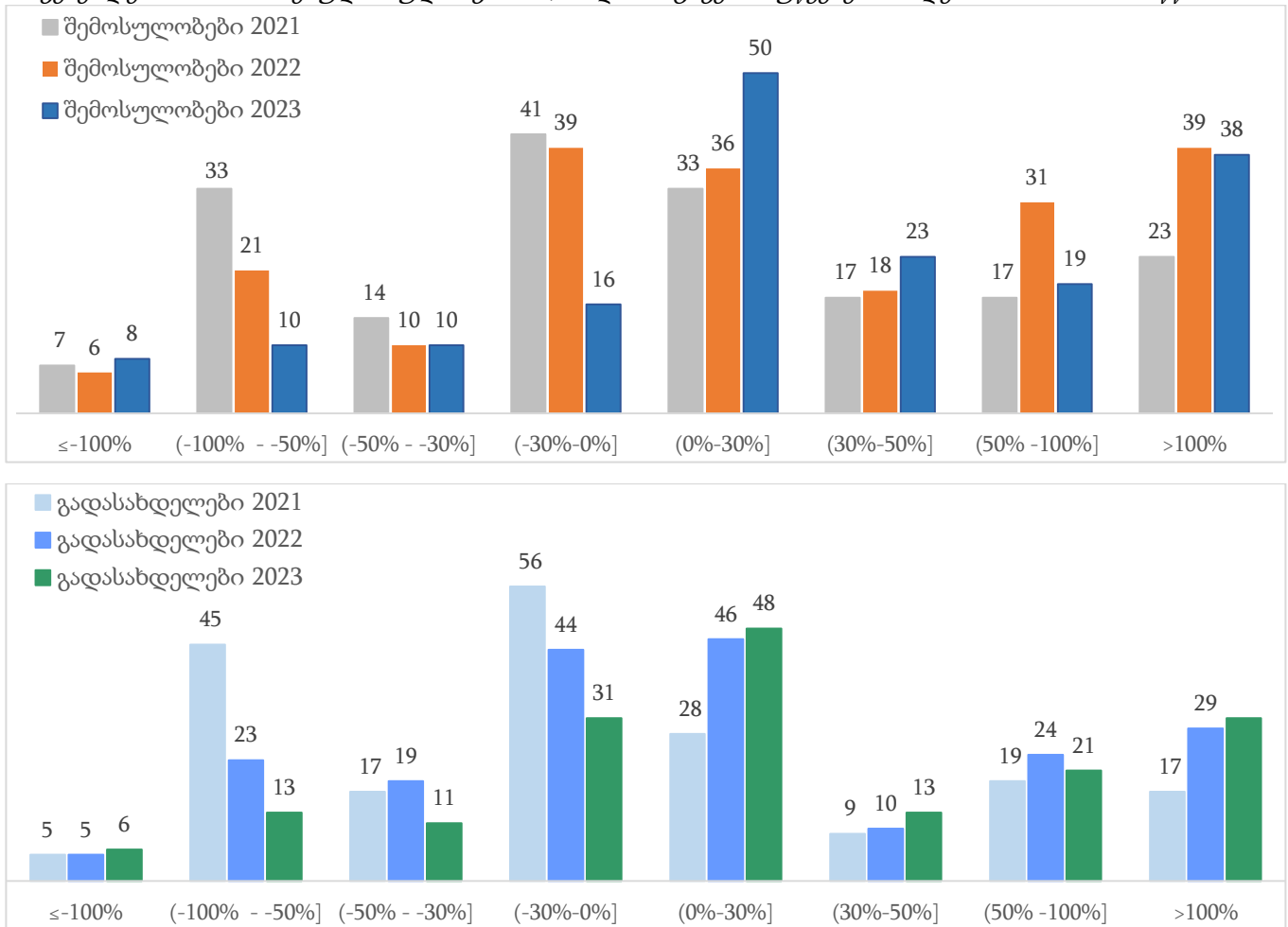
აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთი ორგანიზაციის შემთხვევაში შემოსულობებისა და გადასახდელების ნულოვანი ოდენობით დაგეგმვას და შემდგომ ფაქტობრივად მობილიზებას/გაწევას სისტემატური ხასიათი გააჩნია. კერძოდ, ზემოხსენებული 36 უწყებიდან 18 ორგანიზაციის მიერ შემოსულობები და გადასახდელები 2022 წელსაც ნულოვანი მაჩვენებლით დაიგეგმა, თუმცა შემოსულობების ფაქტობრივი მოცულობა 19 მლნ ლარს, ხოლო გადასახდელები - 23 მლნ ლარს გაუტოლდა.

დიაგრამა 56. 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით ნულოვანი შემოსულობების გეგმების მქონე სსიპ/ა(ა)იპ-ების შემოსულობებისა და გადასახდელების ფაქტობრივი შესრულება აგრეგატულ დონეზე, 2023 წ.



ნულოვანი გეგმური მაჩვენებლების გარდა აღსანიშნავია არანულოვან გეგმებსა და შესაბამის ფაქტობრივ მაჩვენებლებს შორის არსებითი განსხვავებები, რაც მსგავს ტენდენციას ინარჩუნებს წლების განმავლობაში.

დიაგრამა 57. სსიპ/ა(ა)იპ-ების განაწილება საკუთარი შემოსულობებისა და გადასახდელების ფაქტობრივ და გეგმურ მაჩვენებლებს შორის %-ული გადახრების მიხედვით. დიაპაზონი აჩვენებს ფაქტობრივ და გეგმურ მაჩვენებლებს შორის არსებულ %-ულ სხვაობას, ხოლო რიცხვები - უწყებების ოდენობას - 2021-2023 წწ.¹¹¹



სსიპ/ა(ა)იპ-ების გეგმურ და ფაქტობრივ მაჩვენებლებს შორის არსებული გადახრები სხვადასხვა მიზეზითაა გამოწვეული. კერძოდ, დაგეგმილი ბიუჯეტის გადაჭარბებით (გეგმასთან შედარებით 20%-ზე მეტით) ათვისება ხშირ შემთხვევაში წლის განმავლობაში დამატებითი ადამიანური რესურსის საჭიროებას, დამატებითი აქტივობების დაგეგმვას, გასულ წელს/წლებში დაგეგმილი და გაჭიანურებული სამუშაოების მიმდინარე წელს გადმოტანას უკავშირდება. თუმცა ობიექტური გარემოებებით გამოწვეული მიზეზების გარდა, აღნიშნული გარკვეულ შემთხვევებში, ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებულ ნაკლოვანებებზე მიუთითებს.

რაც შეეხება დაგეგმილი ბიუჯეტის დაბალ ათვისებას (გეგმის 80%-ზე ნაკლები), გამოძწევ მიზეზებს შორის აღსანიშნავია პროგრამის შინაარსში განხორციელებული ცვლილებები; დაგეგმილი აქტივობების/ინიციატივების გადადება, გაუქმება ან შეფერხებით მიმდინარეობა; ტენდერ(ებ)ის ჩაშლა; ბენეფიციარების მიერ ვალდებულებების არასრულად განხორციელება; საკუთარი სახსრების

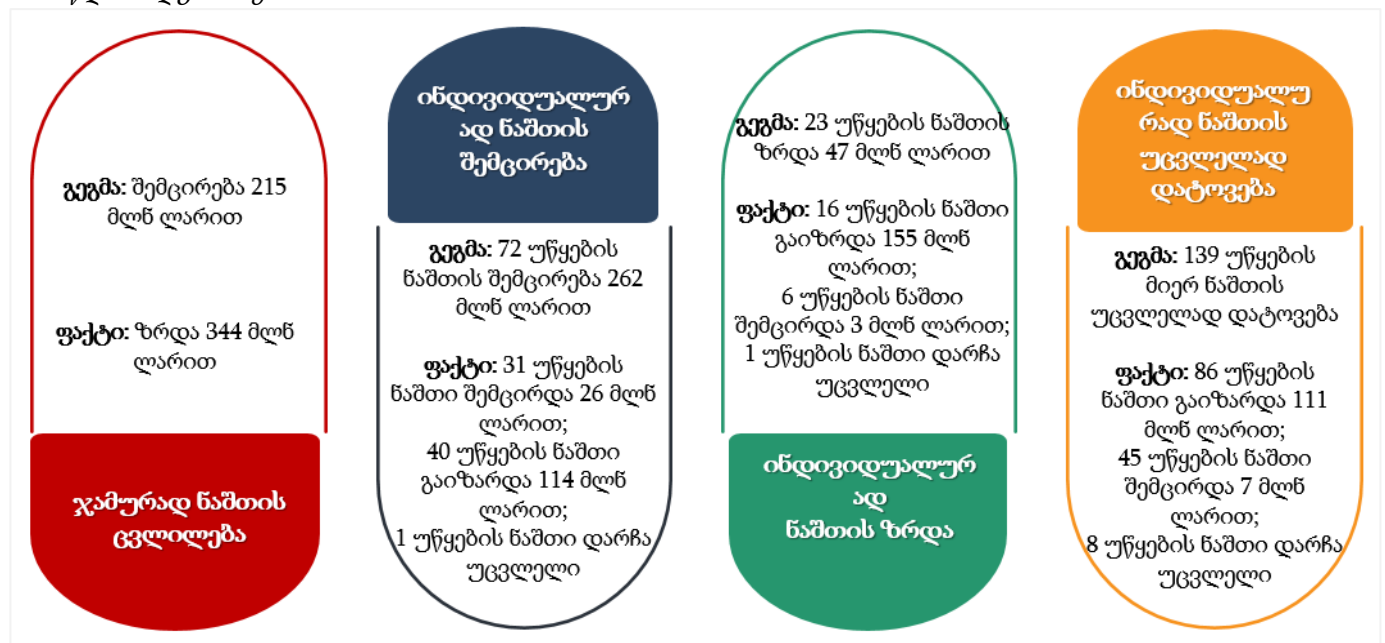
¹¹¹ მონაცემები წარმოდგენილია შემოსულობებისა და გადასახდელების ნულოვანი გეგმური მაჩვენებლების მქონე უწყებების გარეშე.

საბიუჯეტო სახსრებით ჩანაცვლება. არაგანჭვრეტადი ფაქტორებით გამოწვეული შეფერხებების გარდა, ზოგიერთ შემთხვევაში, დაბალი ათვისება დაგეგმვის პროცესში არსებული ხარვეზებითაა განპირობებული.

სსიპ/ა(ა)იპ-ების ბიუჯეტების გეგმურ და ფაქტობრივ მაჩვენებლებს შორის არსებული გადახრების სიხშირისა და მასშტაბის გათვალისწინებით, რაც რიგ შემთხვევებში სისტემატურ ხასიათს ატარებს, მიზანშეწონილია, უწყებების მიერ დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს დაგეგმვის ეტაპზე საკუთარი შემოსულობებისა და გადასახდელების რეალისტური პროგნოზების განსაზღვრაზე. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წინა წლების მოხსენებებშიც.

შემოსულობებისა და გადასახდელების დაგეგმვის კუთხით არსებული გამოწვევები ასახვას ჰპოვებს სსიპ/ა(ა)იპ-ების ნაშთების გეგმურ და ფაქტობრივ მაჩვენებლებს შორის განსხვავებაში. კერძოდ, შესწავლილი 234 უწყების შემთხვევაში ნაშთის შემცირება დაიგეგმა ჯამურად 215 მლნ ლარის მოცულობით, თუმცა ფაქტობრივად ადგილი ჰქონდა ნაშთის ზრდას 344 მლნ ლარით.¹¹² აღსანიშნავია, რომ 2022 წელსაც ნაშთის ზრდის მაჩვენებელმა მნიშვნელოვნად გადააჭარბა გეგმას.¹¹³

დიაგრამა 58. შესწავლილი 234 სსიპ/ა(ა)იპ-ის ნაშთების გეგმური და ფაქტობრივი მოცულობების ტენდენციები 2023 წლის მდგომარეობით.



ნაშთების გეგმებსა და ფაქტებს შორის 10 მლნ ლარზე მეტი სხვაობა 13 ორგანიზაციას აქვს, მათ შორის, 5 უწყების შემთხვევაში განსხვავება აჭარბებს 30 მლნ ლარს. მოცემული სხვაობების ძირითად მიზეზებს შორის, გარდა დაგეგმვის პროცესში არსებული ნაკლოვანებებისა, აღსანიშნავია ტექნიკური ხარვეზი, რაც უწყებების მიერ ბიუჯეტის ელექტრონულ სისტემაში (eBudget) შეყვანილი მონაცემების

¹¹² მაჩვენებელი არ მოიცავს საგანმანათლებლო რესურსცენტრების მფლობელობაში არსებულ ნაშთებს.

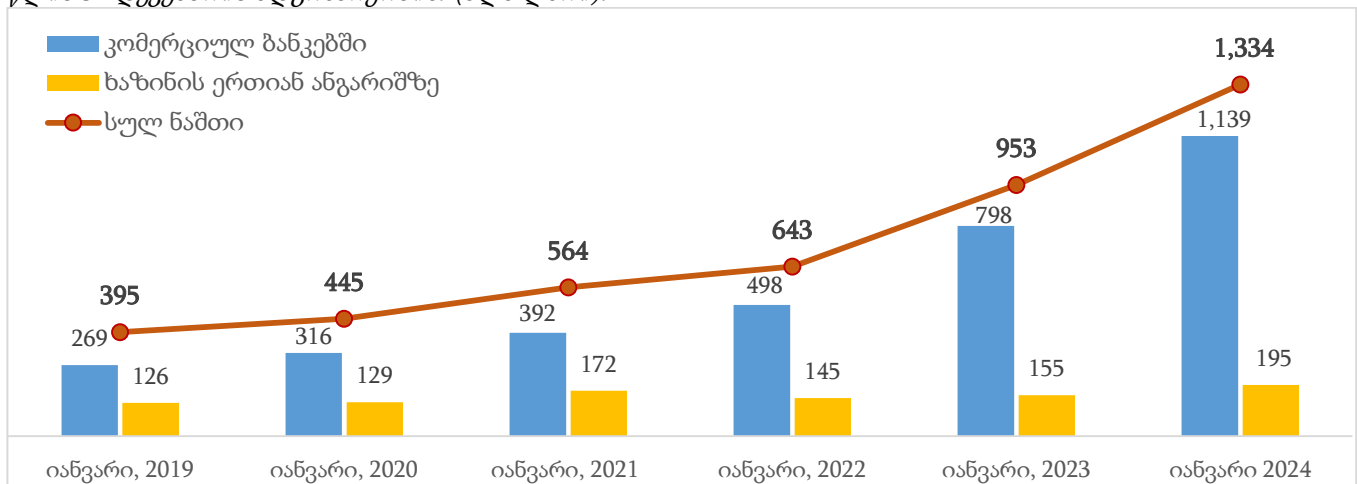
¹¹³ შესწავლილი 233 უწყების შემთხვევაში ნაშთის ზრდა დაიგეგმა ჯამურად 61 მლნ ლარის მოცულობით, ხოლო ფაქტობრივმა მაჩვენებელმა 300 მლნ ლარი შეადგინა.

არასრულად/არასწორად გენერირებამ და შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ხარვეზებით ასახვამ გამოიწვია.

სსიპ/ა(ა)იპ-ების განკარგვაში არსებული მთლიანი ნაშთის მოცულობა ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება. კერძოდ, 2023 წელს ნაშთი 381 მლნ ლარით გაიზარდა (2022 წელს 310 მლნ ლარით) და წლის ბოლოს 1.3 მლრდ ლარს გაუტოლდა, საიდანაც 195 მლნ ლარი სახელმწიფო ხაზინაში იყო განთავსებული, ხოლო 1.1 მლრდ ლარი - კომერციულ ბანკებში. აღსანიშნავია, რომ 2022-2023 წლებში სსიპ/ა(ა)იპ-ების ნაშთის მოცულობა გაორმაგდა (643 მლნ ლარიდან 1.3 მლრდ ლარამდე).

2023 წელს კომერციულ ბანკებში განთავსებული დეპოზიტებიდან 71-მა უწყებამ მიიღო 133 მლნ ლარის ოდენობის საპროცენტო შემოსავალი (2022 წელს 65-მა უწყებამ მიიღო 83 მლნ ლარი). 2022 წელთან შედარებით, 11 ორგანიზაციას¹¹⁴ საპროცენტო შემოსავლები გაეზარდა ერთ მლნ ლარზე მეტით. თავის მხრივ, 2023 წელს ერთ მლნ ლარზე მეტი ოდენობის საპროცენტო შემოსავალი ჯამურად 21-მა უწყებამ მიიღო, მათ შორის 7-მა უწყებამ - 5 მლნ ლარზე მეტი,¹¹⁵ რაც მთლიანი საპროცენტო შემოსავლების 70%-ია.

დიაგრამა 59. სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ კომერციულ ბანკებსა და ხაზინის ერთიან ანგარიშზე არსებული ნაშთები 2023 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით (მლნ ლარი).



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო ხაზინა

¹¹⁴ სსიპ - აწარმოე საქართველოში - 17.98 მლნ ლარით (რაც გამოწვეულია განხორციელებული ცვლილებებით, რომლის საფუძველზე, 2023 წლიდან სსიპ-ის განკარგვაში რჩება სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში გადაცემულ თანხებზე დარიცხული პროცენტი. წყარო: საქართველოს მთავრობის 2023 წლის 25 დეკემბრის დადგენილება №163 „საკრედიტო საგარანტიო სქემის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 4, პუნქტი 3გ); სსიპ - საზოგადოებრივი მაუწყებელი - 5.6 მლნ ლარით; სსიპ - შემოსავლების სამსახური - 3.9 მლნ ლარით; სსიპ - შსს მომსახურების სააგენტო - 3.5 მლნ ლარით; სსიპ - აღსრულების ეროვნული ბიურო - 2.5 მლნ ლარით; სსიპ - დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი - 2.1 მლნ ლარით; სსიპ - საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი - 1.97 მლნ ლარით; სსიპ - სახმელეთო ტრანსპორტის სააგენტო - 1.7 მლნ ლარით; სსიპ - სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო - 1.6 მლნ ლარით; სსიპ - ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიურო - 1.2 მლნ ლარით; სსიპ - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო - 1.1 მლნ ლარით.

¹¹⁵ სსიპ - აღსრულების ეროვნული ბიურო - 25 მლნ ლარი; სსიპ - საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი - 21.9 მლნ ლარი; სსიპ - აწარმოე საქართველოში - 17.98 მლნ ლარი; სსიპ - შსს მომსახურების სააგენტო - 7.9 მლნ ლარი; სსიპ - საზოგადოებრივი მაუწყებელი - 7.7 მლნ ლარი; სსიპ - შემოსავლების სამსახური - 6.7 მლნ ლარი; სსიპ - დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი - 5.4 მლნ ლარი.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შესწავლილი ცენტრალურ ბიუჯეტში შემავალი 99 სსიპ/ა(ა)იპ-დან 60-ს, 2023 წლის დეკემბრის ბოლოს კომერციული ბანკების ანგარიშებზე განთავსებული ჰქონდა ჯამურად 714 მლნ ლარის ოდენობის ფინანსური რესურსი, საიდანაც 427 მლნ ლარი მოთხოვნამდე ანაბრებსა და საბარათე ანგარიშებზე იყო განთავსებული, ხოლო 287 მლნ ლარი (11 უწყებას) - ვადიან დეპოზიტებზე. ვადიანი დეპოზიტებიდან 99.7 მლნ ლარი განთავსებულია 2 წლამდე ვადით,¹¹⁶ ხოლო 187 მლნ ლარი - 2 წლის ვადით, საიდანაც 50 მლნ ლარი სსიპ - შსს მომსახურების სააგენტოს განკარგავსა, ხოლო 137 მლნ ლარი - სსიპ - მუნიციპალური განვითარების ფონდის.

მოქმედი კანონმდებლობით სსიპ/ა(ა)იპ-ებს კომერციულ ბანკებში სადეპოზიტო ანგარიშების გახსნა შეუძლიათ ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახურთან შეთანხმების გარეშე. ამასთანავე, თანხის მოძრაობა ერთსა და იმავე ბანკში არსებულ სადეპოზიტო ანგარიშებს შორის შეზღუდული არ არის. გარკვეულ შემთხვევებში, სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ კომერციულ ბანკებში განთავსებულ დეპოზიტებზე გამომუშავებული საპროცენტო სარგებლის ჩარიცხვა ხდება იმავე ან სხვა სადეპოზიტო ანგარიშ(ებ)ზე, ნაცვლად ხაზინის ერთიანი ანგარიშისა.¹¹⁷ ასევე, მოქმედი კანონმდებლობა სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიმართ ცხადი სახით არ განსაზღვრავს ვალდებულებას განახორციელონ პერიოდული ანგარიშგება სახაზინო სამსახურის მიმართ კომერციულ ბანკებში განთავსებულ ფინანსურ რესურსებთან დაკავშირებით.¹¹⁸ აღნიშნულის გათვალისწინებით, არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო გარკვეულწილად ქმნის კონტროლის სისუსტეს და ვერ უზრუნველყოფს დეპოზიტებზე განთავსებული თანხებისა და საპროცენტო შემოსავლების შესახებ სრულფასოვან ანგარიშგებას.¹¹⁹ შესაბამისად, **მიზანშეწონილია, ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშაოს სისტემური მიდგომა, რომელიც უზრუნველყოფს სახაზინო სამსახურის მიერ კომერციულ ბანკებში განთავსებული სსიპ/ა(ა)იპ-ების ფინანსური რესურსების შესახებ სრული და ზუსტი ინფორმაციის ფლობას.**

რაც შეეხება სსიპ/ა(ა)იპ-ის მიერ 2023 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში გრანტის¹²⁰ სახით მიმართულ თანხებს, 42 უწყების მიერ ჯამურად ჩაირიცხა 130 მლნ ლარი, რაც ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის (100 მლნ ლარი) 130%-ია. უნდა აღინიშნოს რომ თანხების სრულად და ზუსტად მომართვასთან დაკავშირებით ტენდენცია გასულ წლებთან შედარებით გაუმჯობესებულია.

¹¹⁶ მათ შორის, 4.5 მლნ ლარი 1 წლამდე ვადით, 94.7 მლნ ლარი 1 წლის ვადით, 0.5 მლნ ლარი 2 წლამდე ვადით.

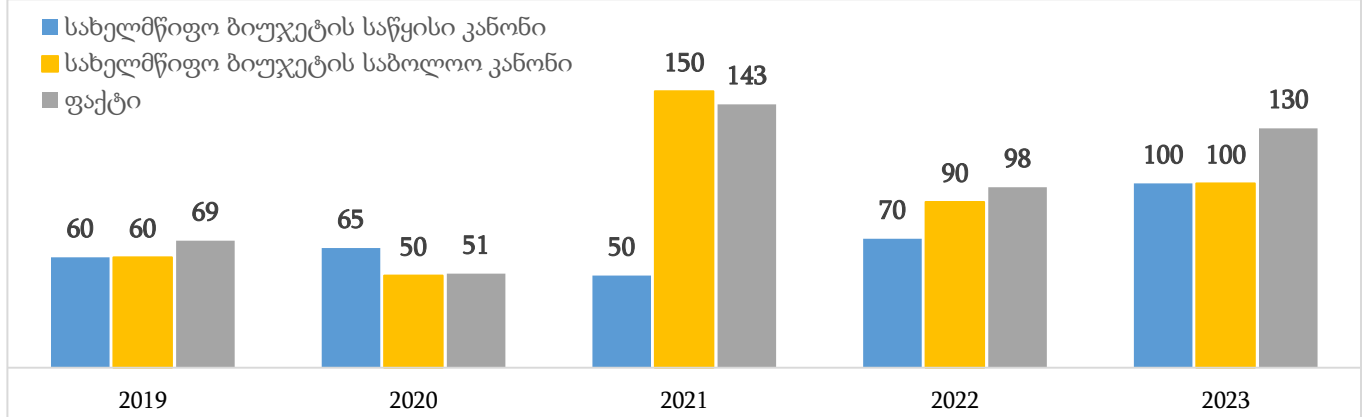
¹¹⁷ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-7 მუხლის მე-8 ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტი.

¹¹⁸ არსებული პრაქტიკით, სახაზინო სამსახურის მიერ ხორციელდება აღნიშნული რესურსების პერიოდული მონიტორინგი, თუმცა იგი ატარებს არაფორმალურ ხასიათს.

¹¹⁹ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ იდენტიფიცირებული იქნა შემთხვევები, როდესაც კომერციული ბანკის მიერ ცალკეული სსიპ-ების დეპოზიტზე დარიცხული საპროცენტო სარგებლის თანხის ჩარიცხვა განხორციელდა სადეპოზიტო ანგარიშზე, რომელიც 2023 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით შენარჩუნებული იქნა იმავე ანგარიშზე და ამასთანავე, არ იქნა ასახული სახაზინო სამსახურის მონაცემებში.

¹²⁰ 2017 წლიდან, სსიპ-ებს, რომელთა წლიური შემოსავალი ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსების გარდა აღემატება 1 მლნ ლარს, დაევალით საკუთარი შემოსავლის არანაკლებ 10%-ის მიმართვა სახელმწიფო ბიუჯეტში.

დიაგრამა 60. სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ მიღებული საკუთარი შემოსავლებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართული გრანტების გეგმური და ფაქტობრივი მაჩვენებლები (მლნ ლარი).



რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროს:

- მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური 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.
- მიზანშეწონილია, ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშაოს სისტემური მიდგომა, რომელიც უზრუნველყოფს სახაზინო სამსახურის მიერ კომერციულ ბანკებში განთავსებული სსიპ/ა(ა)იპ-ების ფინანსური რესურსების შესახებ სრული და ზუსტი ინფორმაციის ფლობას.

4.5 პროგრამული ბიუჯეტირება

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონსა და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს თან ერთვის „პროგრამული ბიუჯეტის დანართი“, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას პრიორიტეტების ფარგლებში განსაზღვრული პროგრამების/ქვეპროგრამების 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 ინფორმაციულ ხასიათს ატარებს.

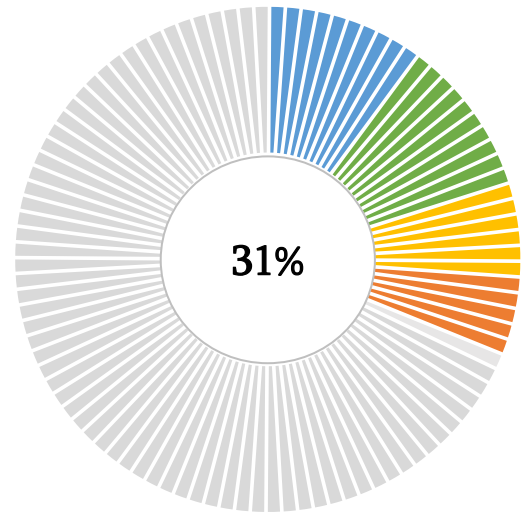
სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შეისწავლა 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშზე თანდართული „პროგრამული ბიუჯეტის დანართი“. ანალიზის შედეგად გამოვლინდა ისეთი სისტემური ხასიათის ნაკლოვანებები, რაც ართულებს, რიგ შემთხვევებში კი შეუძლებელს ხდის ანგარიშების ეტაპზე პროგრამების ეფექტიანობის შეფასებას. პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში განსაზღვრული 557 ინდიკატორის 31%-ში იკვეთება ხარვეზები (დეტალური ინფორმაცია იხილეთ დანართ 4-ში). კერძოდ:

■ პროგრამების ფარგლებში შემუშავებული ინდიკატორების ნაწილისთვის შეუძლებელია მიმდინარე წელს მიღწეული შედეგების შედარება მიზნობრივ მაჩვენებლებთან, ვინაიდან აღნიშნული პროგრამები არაა წარმოდგენილი ქვეპროგრამების დონეზე. ამასთან, არ ხდება მიმდინარე და მომდევნო წლების მიზნობრივი მაჩვენებლების გამიჯვნა;

■ ზოგიერთ შემთხვევაში არ არის განსაზღვრული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღწევი კონკრეტული მიზანი ან მიზნობრივი მაჩვენებელი არ აკმაყოფილებს პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიით¹²¹ განსაზღვრულ კრიტერიუმებს, რაც ანგარიშგების ეტაპზე ართულებს აღნიშნული პროგრამის/ქვეპროგრამის ეფექტიანობის შეფასებას;

■ პროგრამების/ქვეპროგრამების ნაწილისთვის სრულად არ ხდება მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება ან შედეგების შეფასება წინასწარ განსაზღვრულ ინდიკატორებთან მიმართებით;

■ 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.



განსაკუთრებით საყურადღებოა დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის არსებულ განსხვავებებზე ანგარიშგება და შესაბამისი განმარტებების წარმოდგენის საკითხი. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის მიხედვით, დაგეგმილისგან განსხვავებული შედეგის მიღწევის შემთხვევაში, თითოეულ ინდიკატორს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში უნდა ახლდეს არგუმენტირებული განმარტება აღნიშნულის გამომწვევი მიზეზების შესახებ. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული ანალიზით შეფასდა რამდენად ხდება განმარტებითი ინფორმაციის წარმოდგენა ისეთი პროგრამების/ქვეპროგრამებისთვის, რომელთა ფარგლებშიც მიღწეული მაჩვენებლები 10%-ით და მეტით განსხვავდებოდა მიზნობრივი მაჩვენებლისგან.¹²² 2023 წელს აღნიშნული ოდენობის ცდომილება ინდიკატორების 38.1%-ში დაფიქსირდა. აქედან, შესაბამისი განმარტება წარმოდგენილი არაა 54.7%-ში, ხოლო წარმოდგენილი განმარტებების 5.2% ზოგადი ხასიათისაა, რაც ართულებს გადახრის გამომწვევი კონკრეტული მიზეზების დადგენას (დეტალური ინფორმაცია იხილეთ დანართ 4-ში).

პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვა კომპლექსური პროცესია, რომელშიც ჩართულია მრავალი მხარე. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, გათვალისწინებული იქნას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის

¹²¹ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის № 385 ბრძანება „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“.

¹²² გათვალისწინებულია გეგმასთან როგორც ჩამორჩენის, ასევე გადაჭარბების შემთხვევები.

რეკომენდაცია და ფორმალურად დამტკიცდეს პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვის სამოქმედო გეგმა, სადაც გაწერილი იქნება რეფორმის ფარგლებში განსახორციელებელი კონკრეტული აქტივობები შესაბამისი ვადებითა და პასუხისმგებელი უწყებებით.¹²³ რეფორმის გაცხადებული მიზნობრივი ნიშნულების არსებობა გაზრდის ამ პროცესში ჩართული საჯარო უწყებების ანგარიშვალდებულების ხარისხს და ხელს შეუწყობს რეფორმის მიმდინარეობის მონიტორინგს.

2022 წელს ბიუჯეტის მართვის ელექტრონულ სისტემაში (ebudget) დაინერგა პროგრამების/ქვეპროგრამების სხვადასხვა პოლიტიკის მიმართულებებთან დაკავშირების მექანიზმი და შესაბამისად, „პროგრამული ბიუჯეტის დანართს“ დაემატა პროგრამების/ქვეპროგრამების ე.წ. „პოლიტიკის კლასიფიკატორი“ (როგორებიცაა, გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნები (SDG); გენდერული ასპექტები; კლიმატის ცვლილებებთან და სხვა საერთაშორისო ვალდებულებებთან დაკავშირებული საკითხები).

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშზე თანდართული „პროგრამული ბიუჯეტის დანართის“ ანალიზისას იდენტიფიცირებულ იქნა 14 ისეთი პროგრამები/ქვეპროგრამა, რომელთაც პოლიტიკის კლასიფიკატორის მიხედვით მაღალი გენდერული მნიშვნელობა გააჩნია, თუმცა აღნიშნულ პროგრამებში/ქვეპროგრამებში გენდერულ ასპექტში შეფასების ინდიკატორი მხოლოდ ერთის¹²⁴ შემთხვევაშია წარმოდგენილი.¹²⁵

საყურადღებოა ის ფაქტიც, რომ გენდერული ასპექტები პროგრამის კლასიფიკატორში წარმოდგენილია ფრაგმენტულად, მხარჯავი ორგანიზაციების გარკვეული ნაწილის მიერ. ამასთანავე, უწყებების მიერ განსახორციელებელი ერთმანეთის მსგავსი შინაარსის მქონე პროგრამები/ქვეპროგრამები ზოგიერთ შემთხვევაში დაკლასიფიცირებულია როგორც გენდერულად სენსიტიური, ზოგიერთ შემთხვევაში კი არა. ამას გარდა, „პროგრამული ბიუჯეტის დანართში“ გვხვდება ისეთი პროგრამები/ქვეპროგრამები, რომელთაც მიღწეული შედეგების შეფასების ინდიკატორებად წარმოდგენილი აქვთ გენდერულ ასპექტში შეფასების ინდიკატორი, თუმცა მათ გენდერულ ჭრილში კლასიფიკაცია მინიჭებული არ აქვთ.

ზემოაღნიშნული გარემოებების გამომწვევი ერთ-ერთი მიზეზია პროგრამების კლასიფიკაციისთვის ერთიანი სახელმძღვანელო დოკუმენტის არარსებობა, რაც მხარჯავი დაწესებულებების მიერ პროგრამებისთვის/ქვეპროგრამებისთვის პოლიტიკის კლასიფიკატორის მინიჭების პროცესს უფრო თანმიმდევრულს და რეალისტურს გახდიდა.

¹²³ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ.

¹²⁴ „ეროვნული უმცირესობების პროფესიული გადამზადება“ (32 03 03).

¹²⁵ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის № 385 ბრძანების „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“ მიხედვით, „სპეციფიკის გათვალისწინებით, საჭიროებიდან გამომდინარე, გენდერულად სენსიტიურ პროგრამებთან მიმართებაში სასურველია ერთ-ერთ ინდიკატორად მიეთითოს პროგრამის გენდერულ ასპექტში შეფასების ინდიკატორი“.

5. ფინანსური აქტივების მართვა

2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით ფინანსური აქტივების ზრდის გეგმა 479 მლნ ლარით, ხოლო ფინანსური აქტივების კლება - 450 მლნ ლარით განისაზღვრა. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებებით „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი 337 მლნ ლარამდე შემცირდა¹²⁶ (142 მლნ ლარით; 29.6%-ით), ხოლო „ფინანსური აქტივების კლების“ მუხლი 590 მლნ ლარამდე გაიზარდა (140 მლნ ლარით, 31.2%-ით).¹²⁷

ფაქტობრივი მონაცემებით, 2023 წელს ფინანსური აქტივების ზრდამ 686 მლნ ლარი შეადგინა და 103.4%-ით (349 მლნ ლარით) გადააჭარბა გეგმას, რაც ძირითადად განაპირობა ბიუჯეტის ნაშთის დაგროვებამ („ვალუტა და დეპოზიტების“ მუხლში) 330 მლნ ლარის ოდენობით. ფინანსური აქტივების კლების მაჩვენებელი კი 291 მლნ ლარს გაუტოლდა და 50.7%-ით (300 მლნ ლარით) ჩამორჩა გეგმას, რაც ძირითადად, „სესხების“ და „ვალუტა და დეპოზიტების“ კომპონენტის გეგმიდან ჩამორჩენითაა გამოწვეული, შესაბამისად, 161 მლნ ლარითა და 140 მლნ ლარით.

სესხების კლების კომპონენტში ჩამორჩენა ძირითადად გამოწვეულია სს „ნავთობისა და გაზის კორპორაციაზე“ 2022 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაცემული 230 მლნ ლარიანი სესხიდან 2023 წელს გადასახდელი 170 მლნ ლარის გადავადებით 2024 და 2025 წლებში.

აღსანიშნავია, რომ „აქცია და სხვა კაპიტალის“ მუხლის როგორც ზრდა ასევე კლება ნულოვანი ოდენობით დაიგეგმა, თუმცა ფაქტობრივად, შესაბამისად, 1.5 მლნ და 1.6 მლნ ლარი შეადგინა.

ცხრილი 8. ფინანსური აქტივების შესახებ მონაცემები (მლნ ლარი).

	2022 ფაქტი (1)	2023 წლის ბიუჯეტის საწყისი კანონი (2)	2023 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილება (3)	2023 ფაქტი (4)	(4)/(2) %	(4)/(3) %
ფინანსური აქტივების ზრდა	856	479	337	686	143%	203%
ვალუტა და დეპოზიტები	366	34	-	330	967%	-
სესხები	477	445	337	354	80%	105%
აქციები და სხვა კაპიტალი	12	-	-	1.5	-	-
ფინანსური აქტივების კლება	144	450	590	291	65%	49%
ვალუტა და დეპოზიტები	-	-	140	-	-	-
სესხები	143	450	450	289	64%	64%
აქციები და სხვა კაპიტალი	1	-	-	1.6	-	-
ფინანსური აქტივების ცვლილება	711	29	-253	395	142%	119%

¹²⁶ შემცირება მეტწილად გამოწვეულია „სესხები“-ის კომპონენტის 108 მლნ ლარით კლებით.

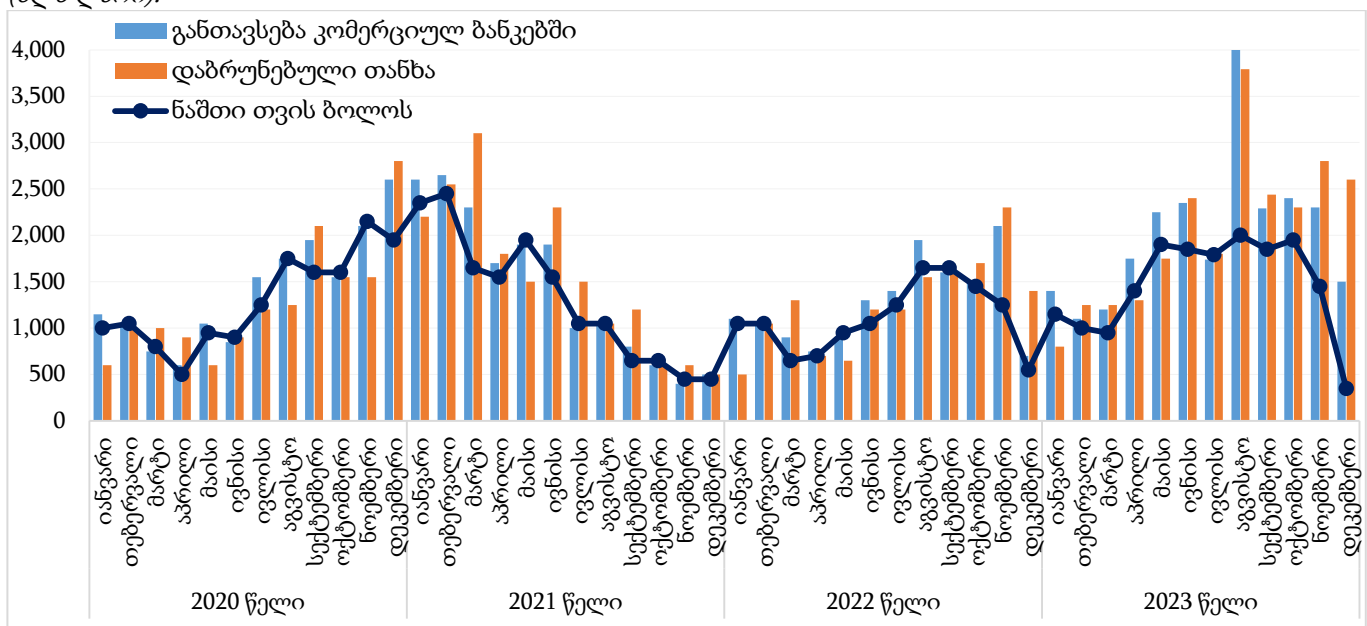
¹²⁷ ზრდა სრულიად გამოწვეულია „ვალუტა და დეპოზიტების“ მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებლის ზრდით (ანუ ბიუჯეტის ნაშთის გამოყენების დაგეგმვით).

5.1 ვალუტა და დეპოზიტები

2023 წლის დასაწყისში სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთი 1.2 მლრდ ლარს შეადგენდა. 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებით დაიგეგმა ბიუჯეტის ნაშთის შემცირება 140 მლნ ლარის ოდენობით. თუმცა წლის განმავლობაში ნაშთის ზრდის მაჩვენებელმა 330 მლნ ლარი შეადგინა და 470 მლნ ლარით გადააჭარბა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმას.¹²⁸ შედეგად, წლის ბოლოს ბიუჯეტის ნაშთის მოცულობა 1.6 მლრდ ლარს გაუტოლდა.

2023 წელს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახურის მიერ კომერციულ ბანკებში განთავსებული დეპოზიტების ნაშთი 2022 წლის ბოლოს არსებული 550 მლნ ლარიდან 350 მლნ ლარამდე შემცირდა. წლის განმავლობაში განთავსებული დეპოზიტების საშუალო შეწონილმა ვადიანობამ 22.6 დღე შეადგინა, საიდანაც ძირითად ნაწილს ერთ თვემდე ვადიანობის დეპოზიტები წარმოადგენდა.¹²⁹ წლის ბოლოს მოკლევადიანი დეპოზიტების პორტფელში არსებული 350 მლნ ლარის ოდენობის ნაშთის¹³⁰ ნარჩენმა საშუალო შეწონილმა ვადიანობამ 9.7 დღე შეადგინა. სახაზინო სამსახურის მიერ კომერციულ ბანკებში განთავსებული დეპოზიტებიდან, 2023 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში მიღებულ იქნა 161.4 მლნ ლარის საპროცენტო შემოსავალი.

დიაგრამა 61. აუქციონის გზით კომერციულ ბანკებში განთავსებული ნაშთის მოცულობა ყოველი თვის ბოლოს (მლნ ლარი).



¹²⁸ გეგმურ მაჩვენებელზე გადაჭარბება გამოწვეულია შემოსულობების გეგმაზე 509 მლნ ლარით (2.3%-ით) გადაჭარბებით. მათ შორის, საგადასახადო შემოსავლებმა გეგმას გადააჭარბა 283.8 მლნ ლარით, ხოლო სხვა შემოსავლებმა - 146.5 მლნ ლარით (აღნიშნული ეფექტი ნაწილობრივ დაბალანსდა გადასახდელების გეგმურ მაჩვენებელზე 38 მლნ ლარით (0.2%-ით) გადაჭარბებით).

¹²⁹ წლის განმავლობაში ერთ თვეზე მეტი ვადიანობის მქონე დეპოზიტის განთავსება მოხდა სამჯერ, მაისში 35 დღიანი ვადიანობის მქონე დეპოზიტის განთავსებულმა თანხამ შეადგინა 150 მლნ ლარი. თებერვალსა და აგვისტოში მოხდა 6 თვიანი დეპოზიტის განთავსება, რომელთა ჯამურმა თანხამ 100 მლნ შეადგინა.

¹³⁰ დეპოზიტების ნაშთიდან 50 მლნ ლარი განთავსებულია 6 თვიანი დეპოზიტებში, ხოლო 300 მლნ ლარი 1 თვემდე ვადიანობის დეპოზიტებში.

გარდა მოკლევადიანი დეპოზიტებისა, მთავრობის განკარგულების საფუძველზე,¹³¹ 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, 2023 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, მთავრობის მიერ კომერციულ ბანკებში განთავსებული დეპოზიტების ნაშთის ჯამურმა მოცულობამ 944.3 მლნ ლარი შეადგინა.

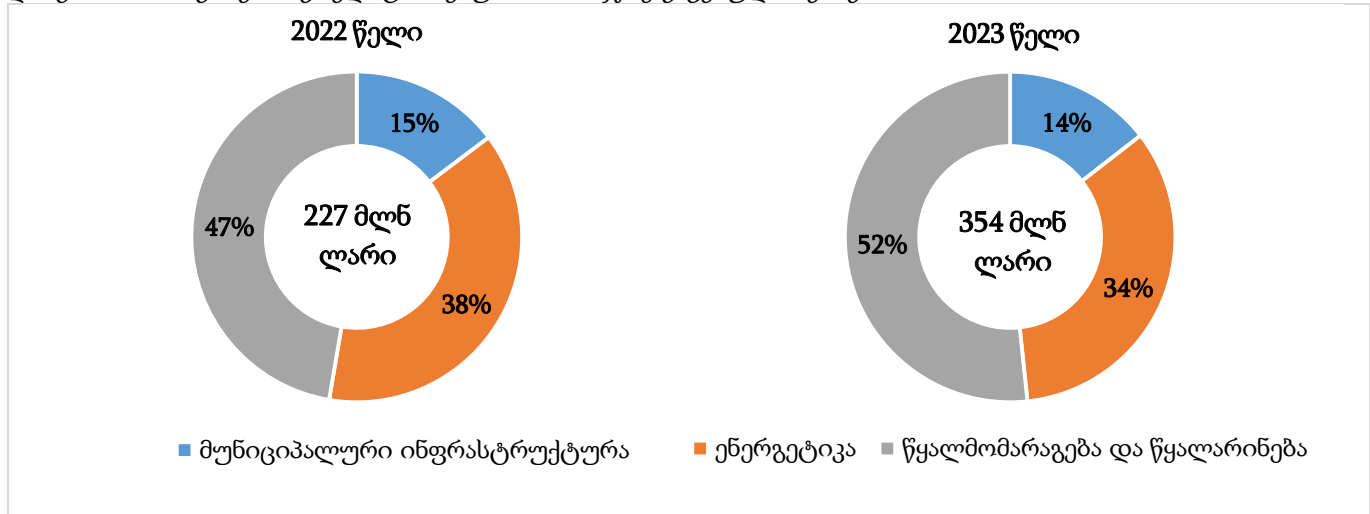
5.2 სესხები

5.2.1 საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხები

2023 წელს სხვადასხვა საინვესტიციო პროექტის განსახორციელებლად, საგარეო წყაროებიდან მობილიზებული საკრედიტო რესურსიდან გადასესხდა 354.4 მლნ ლარი,¹³² რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე 127 მლნ ლარით (55.9 %-ით) მეტია. გადასესხებული თანხების ძირითადი ნაწილი (52%) მიიმართა წყალმომარაგება/წყალარინების პროექტების განსახორციელებლად.

2023 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხების (შემდგომში - გადასესხებები) მთლიანი პორტფელის მოცულობა 2.9 მლრდ ლარს შეადგენს და 2022 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 93 მლნ ლარითაა (3.3%-ით) გაზრდილი.¹³³ პორტფელში აღირიცხება 75 სესხი,¹³⁴ საიდანაც 20 რესტრუქტურიზებულია.¹³⁵

დიაგრამა 62. საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხების მიზნობრიობა.



¹³¹ მთავრობის 2020 წლის 22 მაისის N 845 განკარგულება.

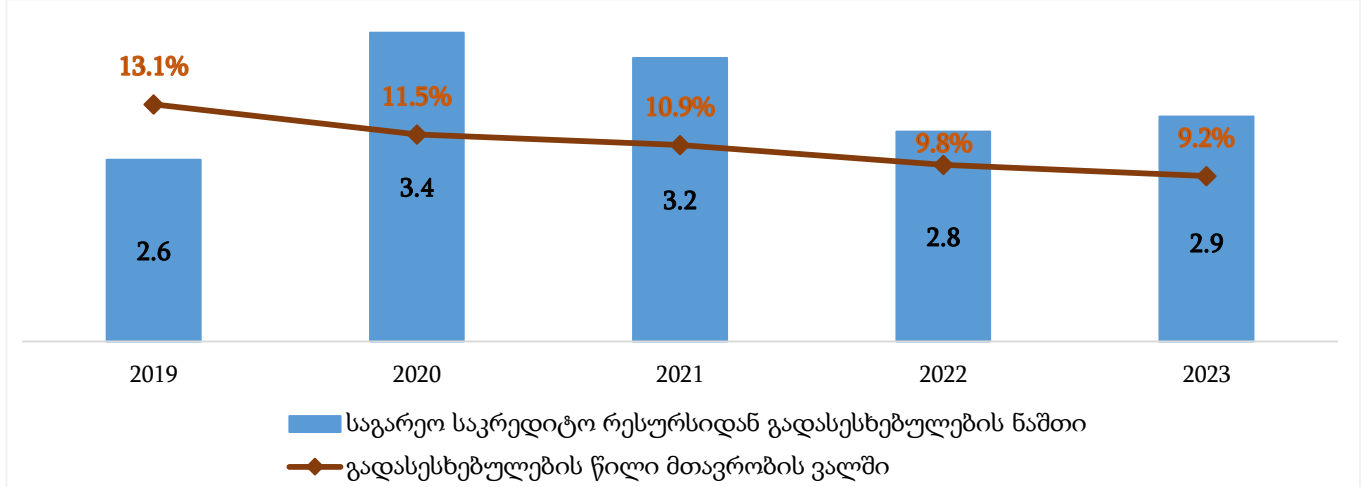
¹³² ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო - 119.9 მლნ ლარი; რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო - 198.9 მლნ ლარი; ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები - 35.5 მლნ ლარი.

¹³³ ეროვნული ვალუტის გამყარების შედეგად 45.8 მლნ ლარით გაიზარდა, ახალი გადასესხებების წმინდა ზრდამ კი 48.5 მლნ ლარი შეადგინა, რამაც საბოლოოდ ნაშთის 94.3 მლნ ლარით ზრდა გამოიწვია.

¹³⁴ სესხები, რომელთა ფარგლებშიც 2023 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით დებიტორს ერიცხებოდა დავალიანება.

¹³⁵ აღნიშნულ რესტრუქტურიზებულ სესხებში ერთიანდება ვადადამდგარი სესხები, რომელთა გადავადებასაც ახორციელებს ფინანსთა სამინისტრო ბენეფიციარის ფინანსური მდგომარეობის გაუარესების შემთხვევაში. აღნიშნული 20 რესტრუქტურიზებული სესხიდან 14 სესხის შემთხვევაში ძირითადი თანხის გადახდა იწყება 2023 წლის შემდგომი წლებიდან.

დიაგრამა 63. საგარეო საკრედიტო რესურსიდან გაცემული სესხების დინამიკა და მათი წილი მთავრობის ვალში (მლრდ ლარი; %).



საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე სესხები გაიცემა მთავრობის მიერ განსაზღვრული პროექტების განსახორციელებლად. სესხების არსებულ პორტფელში ბენეფიციარებს (მსესხებლებს) წარმოადგენენ ცენტრალურ ხელისუფლების დაქვემდებარებული ორგანიზაციები, მუნიციპალური ერთეულები და კერძო სექტორში მოქმედი საწარმოები.¹³⁶

თანხობრივად, სესხების 79.8% (2.3 მლრდ ლარი) ხუთ სახელმწიფო საწარმოზე¹³⁷ გაცემული. მათგან სამი¹³⁸ ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს, ხოლო ორი¹³⁹ რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს კონტროლს ქვეშ იმყოფება. სახელმწიფო საწარმოთა სექტორიზაციის შედეგად, ინფრასტრუქტურის სამინისტროს აღნიშნული ორივე საწარმო სამთავრობო სექტორად დაკლასიფიცირდა, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სამივე საწარმო კი კორპორაციათა სექტორად. 2023 წელს ხუთივე საწარმოზე ჯამურად 318.9 მლნ ლარი გადასესხდა, ხოლო გადასესხებული კრედიტების ძირითადი თანხის დაფარვაზე საწარმოებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში მიიმართა 206.7 მლნ ლარი.

საყურადღებოა, რომ გასული წლების მსგავსად, ფინანსურ აქტივებსა და მათზე ოპერაციებში აღირიცხება ისეთ ბენეფიციარებზე (დებიტორებზე) გაცემული სესხები, რომლებიც რეგულარულად იღებენ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებას საოპერაციო ხარჯებისა და მათ ბალანსზე რიცხული ვალდებულებების მომსახურების ხარჯების დასაფარად. აღნიშნული თავის მხრივ საწარმოების შეზღუდულ გადახდისუნარიანობასა და ვალდებულებების მომსახურების პროცესში სახელმწიფოს

¹³⁶ შპს „GWP“ – 0.2 მლნ ლარი; სს „პროგრედიტ ბანკი“ – 0.8 მლნ ლარი; შპს „ხრამკესი-2“ – 1.8 მლნ ლარი.

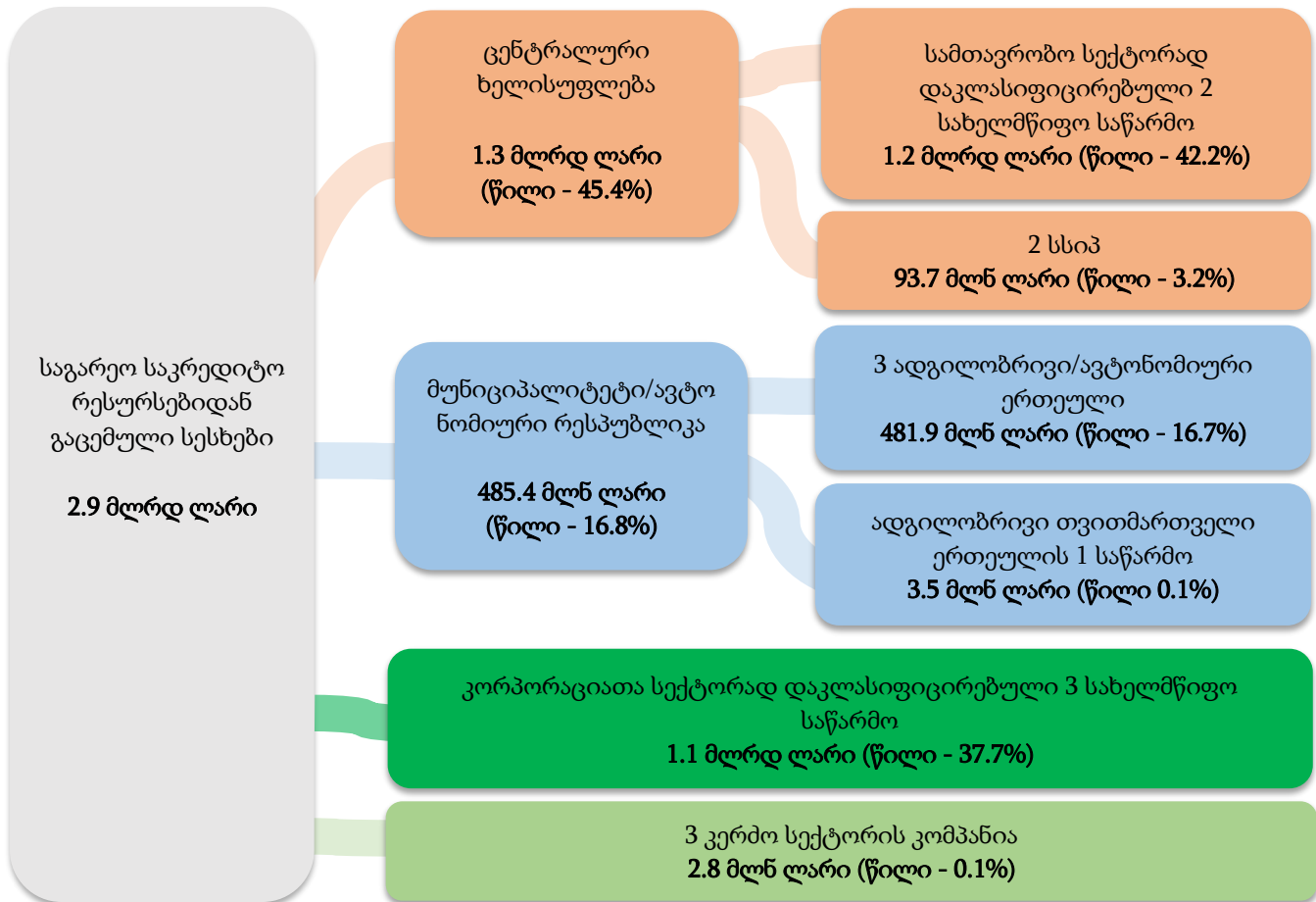
¹³⁷ სს „საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა“; შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“; შპს „ენგურჰესი“; შპს „საქაერონავიგაცია“; შპს „საქართველოს მყარი ნარჩენების მართვის კომპანია“.

¹³⁸ სს „საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა“; შპს „ენგურჰესი“; შპს „საქაერონავიგაცია“.

¹³⁹ შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“; შპს „საქართველოს მყარი ნარჩენების მართვის კომპანია“, რომლებიც ფინანსთა მინისტრის 2023 წლის 15 თებერვლის #45-ე ბრძანებით დაკლასიფიცირდნენ სამთავრობო სექტორად.

არაპირდაპირი ფორმით მონაწილეობაზე მიუთითებს.¹⁴⁰ აღსანიშნავია, რომ საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხების ბენეფიციართა ფინანსური სიჯანსაღის შესწავლის მნიშვნელობაზე ყურადღებაა გამახვილებული საერთაშორისო სავალუტო ფონდის „ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასების“ ანგარიშში.¹⁴¹

დიაგრამა 64. საგარეო საკრედიტო რესურსიდან გაცემული სესხების სტრუქტურა ბენეფიციარების მიხედვით - 2023 წ.¹⁴²



ბენეფიციართა მეორე ჯგუფს ავტონომიური რესპუბლიკები და მუნიციპალიტეტები წარმოადგენენ. კერძოდ, 2023 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, აჭარის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროზე, ბათუმის მერიასა და თბილისის მერიაზე გადასესხებული თანხების ნაშთის მოცულობა ჯამში 481.9 მლნ ლარს შეადგენს.¹⁴³

¹⁴⁰ 2023 წელს აღნიშნული ხუთი საწარმოდან ორს სუბსიდიის სახით გადაეცა 36 მლნ ლარი. მათ შორის, შპს „გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“ თანხის ნაწილი გადაერიცხა საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე მასზე გაცემული სესხების მომსახურებისთვის. მსგავს პრაქტიკას ადგილი ჰქონდა გასულ წლებშიც.

¹⁴¹ [Georgia: Technical Assistance Report-Fiscal Transparency Evaluation](#). 25.03.2024. გვ 60-64.

¹⁴² სხვაობა (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) ჯამურ მაჩვენებელსა და მისი შემადგენელი კომპონენტების ჯამს შორის გამოწვეულია მათემატიკური დამრგვალებით.

¹⁴³ გარდა აღნიშნულისა, საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე სესხების გაცემა ხორციელდება სსიპ - მუნიციპალური განვითარების ფონდზე, რომელიც თავის მხრივ, აღნიშნული რესურსის გადასესხებას ახორციელებს სხვადასხვა

საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე სახელმწიფო საწარმოებზე სესხების გაცემის საკითხი რეგულირდება მთავრობის განკარგულებით,¹⁴⁴ რომლის მიხედვითაც:

- სახელმწიფო საწარმოზე გადასესხება უნდა განხორციელდეს არანაკლებ იმავე პირობებით (პროცენტი, სესხის ხანგრძლივობა) რა პირობებშიც გაფორმდა სესხის ძირითადი ხელშეკრულება;
- დაფარვის გრაფიკი უნდა გაიწეროს ფინანსთა სამინისტროსთან გაფორმებული შესაბამისი ხელშეკრულებით.

არსებული პრაქტიკით, სესხის გაცემის ეტაპზე ზემოაღნიშნული კრიტერიუმები დაკმაყოფილებულია, თუმცა განკარგულება არ ვრცელდება მუნიციპალიტეტებსა და ავტონომიურ რესპუბლიკებზე, რომლებზეც გასულ წლებში გარკვეულ შემთხვევებში ადგილი ქონდა გადასესხებას ძირითადი სასესხო ხელშეკრულებისგან განსხვავებული პირობებით.¹⁴⁵ ამასთანავე, აღნიშნული განკარგულება არ არეგულირებს სახელმწიფო საწარმოებზე გადასესხების განხორციელების შემდგომ მოვლენებს, მათ შორის, საბოლოო ბენეფიციარების მხრიდან გადახდის პირობების ცვლილებას. აღნიშნული საკითხის საკანონმდებლო დონეზე მოუწესრიგებლობის შედეგად, ზოგიერთ შემთხვევაში, ბენეფიციარის მოთხოვნის საფუძველზე, ვალდებულებები შესაძლოა გადავადდეს რესტრუქტურიზებულ სესხად დარეგისტრირების გარეშე და არ განხორციელდეს შესაბამისი საურავის დარიცხვა. ზოგიერთ შემთხვევაში კი ადგილი აქვს სესხების რესტრუქტურიზებას ასევე საურავის დარიცხვის გარეშე. საყურადღებოა, რომ აღნიშნულ პროცესთან დაკავშირებული ფორმალურად გაწერილი პოლიტიკა/პროცედურა არ არსებობს, რაც გარკვეულ შემთხვევებში წარმოშობს არაერთგვაროვან და ნაკლებად გამჭვირვალე მიდგომებს. მაგალითად, 2023 წელს სსიპ - საქართველოს ტექნიკურ უნივერსიტეტთან გაფორმებული ქვესასესხო ხელშეკრულების¹⁴⁶ ფარგლებში განხორციელდა 269.2 ათასი ევროს მოცულობის ძირი თანხის რესტრუქტურიზება საურავის დარიცხვის გარეშე, მაშინ როდესაც სს „საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემასთან“ გაფორმებული ხუთი ქვესასესხო ხელშეკრულების¹⁴⁷ ფარგლებში რესტრუქტურიზაციის ნაცვლად ადგილი ჰქონდა ძირი თანხის (ჯამურად 18.2 მლნ ევრო) და დარიცხული პროცენტის (ჯამურად 2.0 მლნ ევრო) გადახდის გადავადებას.

2023 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, გადასესხებულების პორტფელში რესტრუქტურიზებული სესხების ნაშთი 435 მლნ ლარს შეადგენს, რაც მთლიანი პორტფელის 15.1%-ია. იმის გათვალისწინებით, რომ ქვესასესხო ხელშეკრულებით განსაზღვრული ვალდებულებების შეუსრულებლობის ან/და

მუნიციპალიტეტებზე. 2023 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, აღნიშნული წყაროდან მუნიციპალური განვითარების ფონდზე გაცემული სესხების ჯამური მოცულობა 72.8 მლნ ლარს შეადგენდა.

¹⁴⁴ მთავრობის N 2737 განკარგულება „საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან მეწარმე იურიდიული პირების დაფინანსების წესისა და პრინციპების განსაზღვრის შესახებ“, 2017 წლის 28 დეკემბერი.

¹⁴⁵ მაგალითად, მოქმედი სესხებიდან, სსიპ - მუნიციპალური განვითარების ფონდზე, 2016 წლის 28 სექტემბრის და 2020 წლის 23 მარტის ქვესასესხო ხელშეკრულებებით, გადასესხება განხორციელებულია ლარში, მაშინ როდესაც ძირითადი სასესხო ხელშეკრულება დონორთან გაფორმებულია ევროში. თავის მხრივ, მუნიციპალური განვითარების ფონდი აღნიშნული რესურსის გადასესხებას ახორციელებს სხვადასხვა მუნიციპალიტეტებზე.

¹⁴⁶ მთავრობის 2023 წლის 1 მაისის N 824 განკარგულება.

¹⁴⁷ მთავრობის 2023 წლის 13 დეკემბრის N 2247 განკარგულება.

გადავადების შემთხვევაში, ძირითადი სასესხო ხელშეკრულების ფარგლებში აღებული ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხორციელდება, სესხების რესტრუქტურიზაცია ბიუჯეტისადმი დამატებითი ფინანსური წნეხის წყაროა, რაზეც არაერთხელ აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წინა წლების მოხსენებებში. აღნიშნულ რისკებზე ასევე ყურადღებაა გამახვილებული საერთაშორისო სავალუტო ფონდის „ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასების“ ანგარიშშიც.¹⁴⁸

ზემოხსენებული საკითხების დარეგულირების მიზნით, მნიშვნელოვანია, გათვალისწინებულ იქნეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ წინა წლებში გაცემული რეკომენდაციები¹⁴⁹ და ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშაოს საგარეო საკრედიტო წყაროებიდან მობილიზებული რესურსის გადასესხების პოლიტიკა/პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელშიც აისახება გადასესხების პროცესის სრული ციკლი და შესაბამისად, უზრუნველყოფს გამჭვირვალე და ერთგვაროვანი მიდგომის ჩამოყალიბებას აღნიშნული პროცესის თითოეული ეტაპისთვის.¹⁵⁰ აღსანიშნავია, რომ ასეთი დოკუმენტის არსებობას მოითხოვს მსოფლიო ბანკის „ვალის მართვის ეფექტიანობის შეფასების სახელმძღვანელო“ (DeMPA).¹⁵¹ გარდა ამისა, აღნიშნული დოკუმენტის შემუშავების მნიშვნელობაზე ყურადღებაა გამახვილებული საერთაშორისო სავალუტო ფონდის „ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასების“ ანგარიშშიც.¹⁵²

მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს თან ერთვოდეს დეტალური ინფორმაცია საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხების პორტფელში განხორციელებული ცვლილებებისა და პორტფელის საბოლოო მდგომარეობის შესახებ.

5.2.2 საბიუჯეტო რესურსიდან გაცემული სესხები

რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის შიდა რესურსებიდან გაცემულ სესხებს¹⁵³ (შემდგომში – საბიუჯეტო სესხები), მათი დინამიკის ანალიზით ვლინდება მართვის ეფექტიანობასთან დაკავშირებული ხარვეზები.

საბიუჯეტო სესხების აღრიცხვის წესი რეგულირდება საბიუჯეტო კოდექსით,¹⁵⁴ რომლის მიხედვითაც, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაცემული სესხების შესახებ მონაცემები აისახება ერთიან რეესტრში,

¹⁴⁸ [Georgia: Technical Assistance Report-Fiscal Transparency Evaluation](#). 25.03.2024. გვ 64.

¹⁴⁹ მაგალითად, ქვესასესხო ხელშეკრულებების რესტრუქტურიზებებსა და გადავადებებზე.

¹⁵⁰ 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 (ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტი 29 „ფინანსური ინსტრუმენტები: აღიარება და შეფასება“. პარაგრაფები 67-79).

¹⁵¹ DPI-10 (2) – გადასესხებული კრედიტების გაცემის დოკუმენტირებული პოლიტიკისა და პროცედურების ხელმისაწვდომობა.

¹⁵² [Georgia: Technical Assistance Report-Fiscal Transparency Evaluation](#). 25.03.2024. გვ 53; გვ 64.

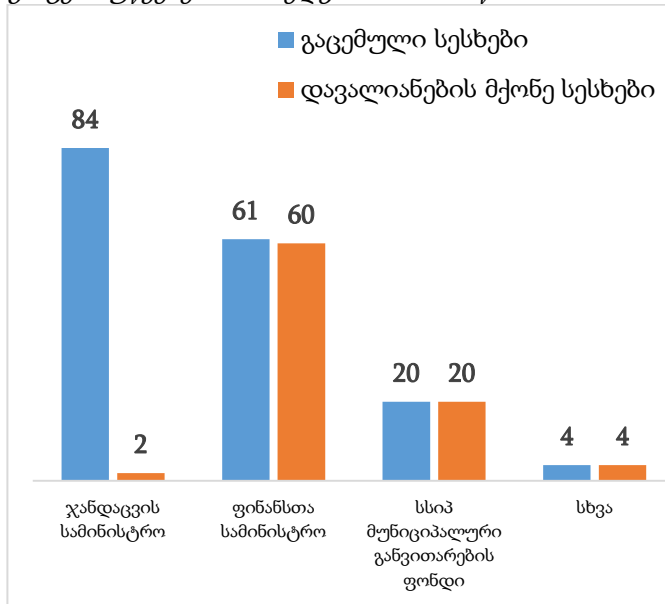
¹⁵³ პარაგრაფში მოცემული სტატისტიკა ეყრდნობა ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოწოდებულ სახელმწიფო სესხების ერთიან რეესტრის მონაცემებს.

¹⁵⁴ [საბიუჯეტო კოდექსი](#), მუხლი 64.

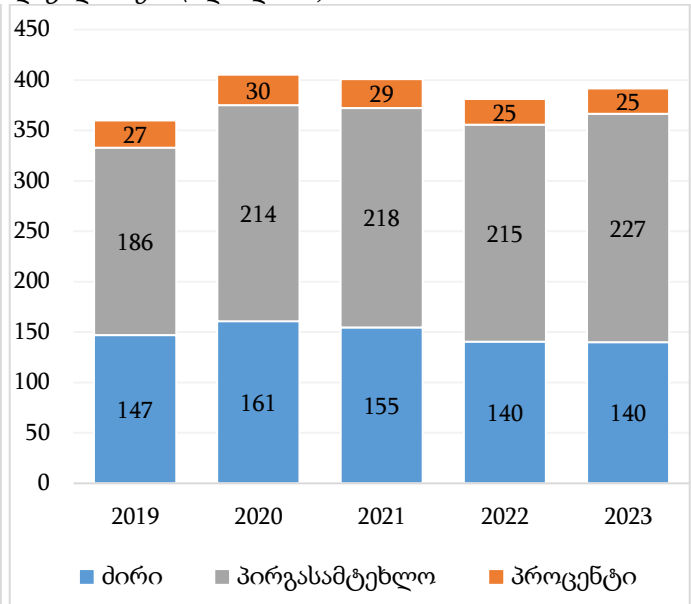
რომელსაც აწარმოებს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახური, სესხის გამცემი უწყებების მიერ მიწოდებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით. ამასთანავე, საბიუჯეტო კოდექსის 64-ე მუხლის მიხედვით, სესხის გამცემი უწყებები ვალდებული არიან ფინანსთა სამინისტროს თვეში ერთხელ წარუდგინონ ინფორმაცია გაცემული სესხების შესახებ,¹⁵⁵ თვის პირველი რიცხვის მდგომარეობით.¹⁵⁶

2023 წლის ბოლოს მდგომარეობით, ზემოხსენებულ პორტფელში აღრიცხულია 169 სესხი, რომელთა ჯამური ძირი თანხა 173.2 მლნ ლარს შეადგენს. აღსანიშნავია, რომ 169 საბიუჯეტო სესხიდან 82 სარგებლობს საშეღავათო პერიოდით,¹⁵⁷ 1 სესხი იფარება გრაფიკის მიხედვით,¹⁵⁸ ხოლო 86 სესხი ვადაგადაცილებაშია, რომლებზე დარიცხული ჯამური დავალიანება 391.7 მლნ ლარია. ამასთანავე, ვადაგადაცილებულ სესხებზე დავალიანების 57.8%-ს პირგასამტეხლო,¹⁵⁹ 35.7%-ს სესხის ძირი თანხა, ხოლო 6.4%-ს დარიცხული და გადაუხდელი საპროცენტო ხარჯი შეადგენს.

დიაგრამა 65. ერთიან რეესტრში ასახულ საბიუჯეტო რესურსიდან სულ გაცემული და მათ შორის ვადაგადაცილებული სესხების რაოდენობა სესხის გამცემი უწყებების მიხედვით¹⁶⁰ - 2023 წ.



დიაგრამა 66. თითოეული წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, ერთიან რეესტრში ასახულ ვადაგადაცილებულ საბიუჯეტო სესხზე არსებული დავალიანება (მლნ ლარი).



¹⁵⁵ სესხის ხელშეკრულების, სესხისა და მასზე დარიცხული პროცენტის დაფარვის გრაფიკი, ასევე მათში განხორციელებული ცვლილებების ასლები.

¹⁵⁶ ინფორმაციის წარდგენის დეტალური წესი და შესაბამისი ფორმები დამტკიცებულია [ფინანსთა მინისტრის 2015 წლის 18 ივნისის N 180 ბრძანებით](#).

¹⁵⁷ მთავრობის 2014 წლის 20 თებერვლის N 309 განკარგულების მიხედვით, ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს 82 სესხის ძირისა და პროცენტის დაფარვა დაიწყება 2029 წლიდან.

¹⁵⁸ ფინანსთა სამინისტროს მიერ გაცემული სესხი სს „ხრამჰეს-2“-ზე.

¹⁵⁹ აღნიშნული მაჩვენებელი 2021 და 2022 წლებში, შესაბამისად, 54.3%-სა და 56.4%-ს შეადგენდა.

¹⁶⁰ სხვა სამინისტროებში გაერთიანებულია გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო (3 სესხი) და კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტრო (1 სესხი).

აღსანიშნავია, რომ 2023 წელს საბიუჯეტო სესხებზე დარიცხული დავალიანების ძირი თანხის მოცულობა შემცირდა, რაც ძირითადად გამოწვეულია ეროვნული ვალუტის გამყარებით.¹⁶¹ მცირე კონტრიბუცია შეიტანა ასევე სსიპ - მუნიციპალური განვითარების ფონდის მიერ გაცემული სესხების ძირი თანხის დაფარვამაც.¹⁶²

საყურადღებოა, რომ გარკვეულ შემთხვევებში, სესხის გამცემი უწყებების მიერ არ ხდება კანონმდებლობით განსაზღვრული ინფორმაციის წარდგენა კოდექსის მოთხოვნების შესაბამისად, რაც სესხების ერთიან რეესტრში ასახულ ინფორმაციაში იწვევს მნიშვნელოვან ხასიათის უზუსტობებს. კერძოდ, 2022 წლის დეკემბერში ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ სს „საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაციაზე“ საბიუჯეტო რესურსიდან გაიცა 230 მლნ ლარის ოდენობის სესხი, რომელიც 2023 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით რეესტრში აღრიცხული არ არის. აღნიშნულ საკითხზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ყურადღება გამახვილდა „2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ მოხსენებაში.¹⁶³ საბიუჯეტო სესხების პორტფელის წარმოების პროცესში, ზემოხსენებული ნაკლოვანების პრევენციისთვის მნიშვნელოვანია გათვალისწინებული იქნას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშაოს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო ხაზინის ინფორმირებულობას ბიუჯეტიდან სესხის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების თაობაზე.¹⁶⁴

5.3 აქციები და სხვა კაპიტალი

2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლით შემოსულობების მიღება დაგეგმილი არ ყოფილა, თუმცა წლის განმავლობაში აღნიშნულ კომპონენტში მობილიზებულმა თანხამ 1.6 მლნ ლარი შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ მობილიზებული თანხიდან 1.4 მლნ ლარი მიღებული იქნა მიწის და შენობა-ნაგებობის¹⁶⁵ რეალიზაციიდან, რომელიც საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით¹⁶⁶ წარმოადგენს არაფინანსური აქტივების კლების ოპერაციას და შესაბამისად, ამ თანხის კლასიფიკაცია „ფინანსური აქტივების კლების“ მუხლში განხორციელებულია არასწორად.

¹⁶¹ პორტფელში აღრიცხული სესხების (სესხის ძირების მიხედვით შეწონილი) 53.1% გაცემულია აშშ დოლარში, მათ შორის, დავალიანების მქონე სესხების (სესხის ძირების მიხედვით შეწონილი) 65.7%.

¹⁶² ძირი თანხის ნაწილი გადახდილია 3 საბიუჯეტო სესხზე.

¹⁶³ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის [მოხსენება 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ, გვ. 59](#)

¹⁶⁴ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის [მოხსენება 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ, გვ. 59](#)

¹⁶⁵ ქალაქ ბორჯომში, გორკის ქუჩა N2-ში არსებული 3001 კვ.მ. არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთიდან და მასზე განთავსებული შენობა-ნაგებობიდან სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული 49% წილი.

¹⁶⁶ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2019 წლის 5 აპრილის №99 ბრძანება „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“.

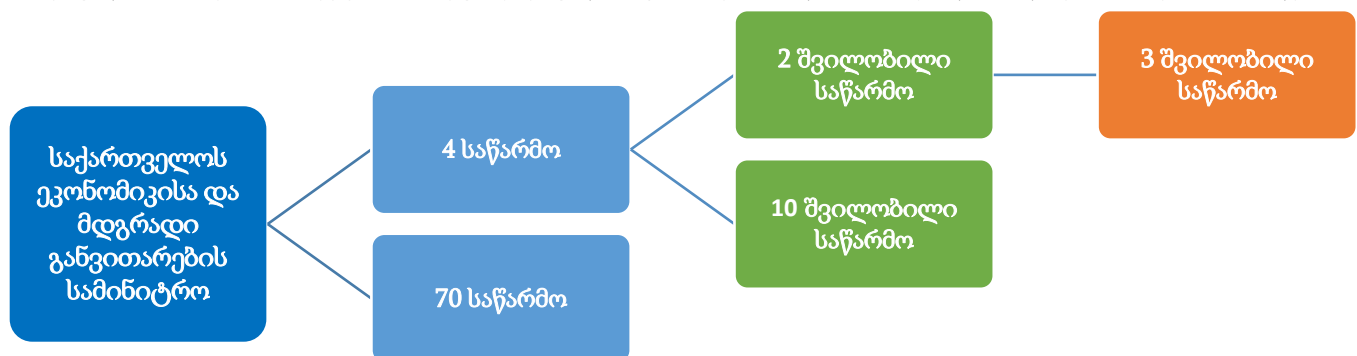
რაც შეეხება „აქციები და სხვა კაპიტალის“ ზრდას, ამ მუხლით დახარჯული 1.5 მლნ ლარი ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სსიპ - ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტოს მიერ მიიმართა ვენჩურული საინვესტიციო ფონდის¹⁶⁷ კაპიტალში შენატანზე.

5.4 სამთავრობო სექტორისათვის მიკუთვნებული სახელმწიფო საწარმოები

სახელმწიფო საწარმოთა ყოვლისმომცველი რეფორმის ფარგლებში, სამთავრობო სექტორს მიეკუთვნა 325 საწარმო¹⁶⁸ (მათ შორის, 167 ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლს ქვეშ იმყოფება). საქართველოს ფინანსთა მინისტრის №269 ბრძანებითა¹⁶⁹ და საქართველოს მთავრობის 2024 წლის 15 იანვრის №6 დადგენილებით,¹⁷⁰ აღნიშნული საწარმოები ეტაპობრივად უნდა გადავიდნენ სახელმწიფო ხაზინის ერთიან ანგარიშზე. კერძოდ, 2025 წლის 1 იანვრამდე ხაზინის მომსახურებაზე უნდა გადავიდეს არანაკლებ 5 საწარმო, 2025 წლის 1 იანვრიდან 2025 წლის 1 ივლისამდე - არანაკლებ 160 საწარმო, ხოლო 2026 წლის 1 იანვრამდე - ყველა დარჩენილი საწარმო. 2023 წლის 30 აპრილის მდგომარეობით, სახელმწიფო ხაზინის ერთიან ანგარიშზე გადაყვანისთვის საჭირო ტექნიკური სამუშაოები დასრულებულია ერთი საწარმოსთვის,¹⁷¹ გადაყვანის პროცესი მიმდინარეობს კიდევ ერთი საწარმოსთვის,¹⁷² ხოლო დანარჩენი საწარმოების რიგითობა განსაზღვრული არ არის.

სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული საწარმოების უდიდესი ნაწილი (85 საწარმო) მოქცეულია საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დაქვემდებარებაში. კერძოდ, სამინისტროს პირდაპირ დაქვემდებარებაშია 74 საწარმო, რომელთაგანაც 4 საწარმოს ჰყავს 12 შვილობილი საწარმო. აღნიშნული 12 საწარმოდან ორს ასევე ჰყავს 3 შვილობილი კომპანია.

დიაგრამა 67. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული საწარმოებისა და მათი შვილობილი კომპანიების რაოდენობა.



¹⁶⁷ 500 GEORGIA L.P.

¹⁶⁸ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2023 წლის 15 თებერვლის N45 ბრძანება „სახელმწიფო საწარმოთა სექტორიზაციის რეესტრის დამტკიცების შესახებ“.

¹⁶⁹ სამთავრობო სექტორისთვის მიკუთვნებული სახელმწიფო საწარმოების სახელმწიფო ხაზინის მომსახურებაზე 2024-2025 წლებში ეტაპობრივად გადასვლის სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ.

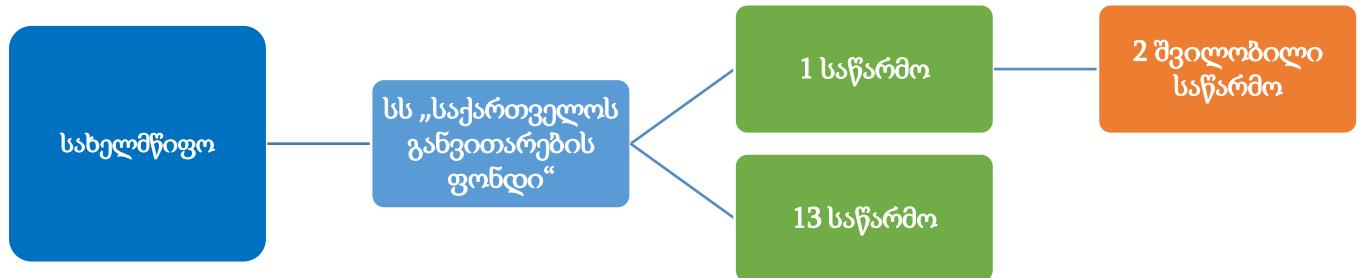
¹⁷⁰ სამთავრობო სექტორისთვის მიკუთვნებული სახელმწიფო საწარმოების კომერციული ბანკების ანგარიშებიდან თანხების ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემაში გადატანის წესის დამტკიცების თაობაზე.

¹⁷¹ შპს „საქართველოს მყარი ნარჩენების მართვის კომპანია“.

¹⁷² შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“.

16 საწარმო მოქცეულია სს „საქართველოს განვითარების ფონდის“¹⁷³ დაქვემდებარებაში. აღნიშნული საწარმოებიდან 14, ფონდის პირდაპირი კონტროლის ქვეშ იმყოფება, ხოლო დარჩენილი ორი, ერთი საწარმოს შვილობილი კომპანიებია.

დიაგრამა 68. სს „საქართველოს განვითარების ფონდის“ დაქვემდებარებაში არსებული სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული საწარმოებისა და მათი შვილობილი კომპანიების რაოდენობა.



სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული დარჩენილი საწარმოები იმყოფებიან 5 სხვადასხვა სამინისტროს, ავტონომიური რესპუბლიკების, მუნიციპალიტეტებისა და მთავრობის მიერ შექმნილი სხვა ორგანიზაციების დაქვემდებარებაში.

სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული საწარმოების მაკონტროლებელი უწყებების მსგავსმა დივერსიფიცირებამ, შესაძლოა დაგეგმილი რეფორმის განხორციელების პროცესში გარკვეული სირთულეები წარმოქმნას, მაშინ როდესაც რეფორმის განმახორციელებელ ფინანსთა სამინისტროს მათზე პირდაპირი კონტროლი არ გააჩნია. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მნიშვნელოვანია, რეფორმის პროცესში ჩართული სახელმწიფო საწარმოების მაკონტროლებელი უწყებების მხრიდან ყურადღება მიექცეს რეფორმის თანმიმდევრულ, ეფექტიან და წარმატებულ განხორციელებას.

საწარმოთა სექტორიზაციის რეფორმის ფარგლებში, მათი ფინანსური მაჩვენებლების ფისკალურ პარამეტრებში ინტეგრაციის მიზნით, ფინანსთა მინისტრის 2023 წლის 15 თებერვლის №46 ბრძანებით სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებულ სახელმწიფო საწარმოებს დაევალოთ ფინანსთა სამინისტროსთვის კვარტალური და წლიური ანგარიშების წარდგენა საბიუჯეტო კლასიფიკაციის¹⁷⁴ შესაბამისად.¹⁷⁵ აღსანიშნავია, რომ ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლს ქვეშ მყოფი, სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული 167 საწარმოდან 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში ინფორმაცია წარმოდგენილია მხოლოდ 60 საწარმოს შესახებ. საყურადღებოა, რომ იმ საწარმოებიდან, რომელთა მიერ ფინანსთა სამინისტროსთვის ინფორმაციის წარდგენა არ მომხდარა,

¹⁷³ სს „საპარტნიორო ფონდის“ სამართალმემკვიდრე.

¹⁷⁴ ფინანსთა მინისტრის 2019 წლის 5 აპრილის №99 ბრძანება „საბიუჯეტო კლასიფიკაციის შესახებ“.

¹⁷⁵ ფინანსთა მინისტრის 2023 წლის 15 თებერვლის №46 ბრძანება „სამთავრობო სექტორისთვის მიკუთვნებული სახელმწიფო საწარმოების მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთვის კვარტალურად და წლიურად წარსადგენი ინფორმაციის ნუსხისა და მათი წარდგენის ვადების დამტკიცების შესახებ“. ბრძანების დანართი 1 განსაზღვრავს საწარმოების მიერ წარსადგენი ინფორმაციის უნიფიცირებულ ფორმას, რაც შემდგომში აისახება სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში.

სამი¹⁷⁶ განეკუთვნება საზოგადოებრივი დაინტერესების პირს.¹⁷⁷ მიუხედავად იმისა, რომ 2022 წელთან შედარებით გაზრდილია ანგარიშში წარმოდგენილი საწარმოების რაოდენობა,¹⁷⁸ მონაცემთა სისრულე ისევ არსებით გამოწვევად რჩება. ასევე საყურადღებოა მონაცემების ხარისხისა და სიზუსტის საკითხი. კერძოდ, 2023 წლის ფინანსურ მაჩვენებლებთან დაკავშირებით ფინანსთა სამინისტროსთვის გაგზავნილი მონაცემები 60 საწარმოდან 44-ის შემთხვევაში, განსხვავდება უშუალოდ 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში ასახული ინფორმაციისგან. აღნიშნულის მიზეზებს კი ფინანსთა სამინისტროს მიერ მონაცემებში იდენტიფიცირებული ხარვეზები ან/და თავად საწარმოების მიერ ინფორმაციის შემდგომი დაზუსტება წარმოადგენს.¹⁷⁹ შესაბამისად, საწარმოების მიერ წარდგენილ ინფორმაციასთან მიმართებით არსებული კონტროლის მექანიზმები სრულად ვერ უზრუნველყოფს მათ მიერ ზუსტი და სრული ინფორმაციის წარდგენას. ფისკალურ პარამეტრებზე პოტენციური გავლენის მასშტაბის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული საწარმოების მიერ დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს ფინანსთა სამინისტროსთვის წარსადგენი ინფორმაციის სისრულისა და სიზუსტის გაუმჯობესების საკითხებზე.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში წარმოდგენილი სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული 60 საწარმოს ჯამური შემოსულობები 1.98 მლრდ ლარს, ხოლო გადასახდელები 2.11 მლრდ ლარს შეადგენს. შემოსულობების 79% (1.39 მლრდ ლარი) მობილიზებული იქნა 4 საწარმოს მიერ,¹⁸⁰ რომელთა გადასახდელები თავის მხრივ (1.46 მლრდ ლარი) განხილული 60 საწარმოს ჯამური გადასახდელების 68%-ს უტოლდება. განხილული საწარმოების კონტრიბუცია ბიუჯეტის დეფიციტში 232 მლნ ლარს შეადგენს. ინდივიდუალურად კი 23 საწარმოს ბიუჯეტის ბალანსი დადებითია, სამის - ნულია, ხოლო დანარჩენი 34-ის - უარყოფითი. ორგანიზაციებში ჯამში მომუშავეთა რიცხოვნობა 11,991 ადამიანს შეადგენს, საიდანაც 50%-ზე მეტი 3 საწარმოზე მოდის.¹⁸¹

აღსანიშნავია, რომ საწარმოთა ნაწილი დამოკიდებულია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან რეგულარულად მიღებულ დაფინანსებაზე, რაც გარკვეულ შემთხვევებში ფუნქციონირების ხარჯების ან/და ვალდებულებების დაფარვას ხმარდება. ამასთანავე, საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში არ ხდება

¹⁷⁶ სს „საქართველოს განვითარების ფონდი“; სს „ბორჯომი ლიკანი ინტერნეიშენალი“; სს „უნივერსალური სამედიცინო ცენტრი“.

¹⁷⁷ საზოგადოებრივი დაინტერესების პირი განსაზღვრულია „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონითა და საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 29 ნოემბრის №584 დადგენილებით.

¹⁷⁸ 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში ინფორმაცია წარმოდგენილი იყო 24 საწარმოს შესახებ.

¹⁷⁹ ხარვეზები ძირითადად დაკავშირებულია ინფორმაციის წარმოდგენასთან დამტკიცებული ფორმებისგან განსხვავებულ ერთეულებში; გარკვეულ მუხლებში ინფორმაციის გამოტოვებასთან ან/და ინფორმაციის არასწორ მუხლებში ასახვასთან; გარკვეულ მუხლებთან მიმართებით ნაცვლად საკასო მეთოდისა, ინფორმაციის დარიცხვის მეთოდის გამოყენებასთან.

¹⁸⁰ შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“ - შემოსულობები: 671 მლნ ლარი, გადასახდელები: 720 მლნ ლარი;

სს „ესკო“ - შემოსულობები: 492 მლნ ლარი, გადასახდელები: 506 მლნ ლარი;

შპს „დელტა მშენებელი“ - შემოსულობები: 123 მლნ ლარი, გადასახდელები: 128 მლნ ლარი;

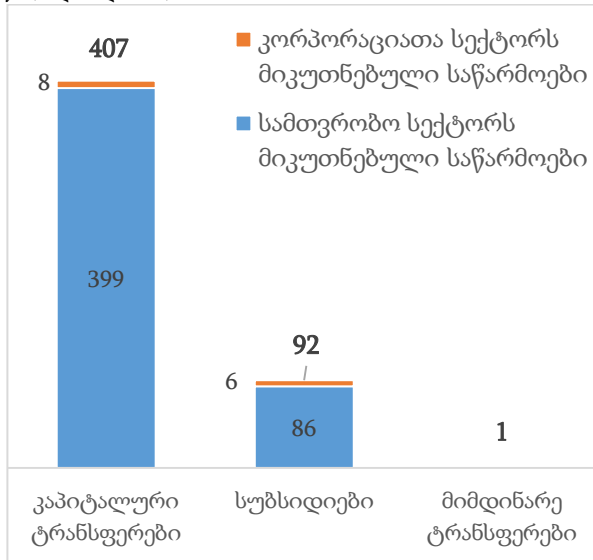
შპს „სახელმწიფო კვებითი უზრუნველყოფა“ - შემოსულობები: 101 მლნ ლარი, გადასახდელები: 101 მლნ ლარი.

¹⁸¹ შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“ - 3,222 პირი; შპს „საქართველოს მელიორაცია“ - 1,678 პირი; შპს „სახელმწიფო კვებითი უზრუნველყოფა“ - 1,197 პირი.

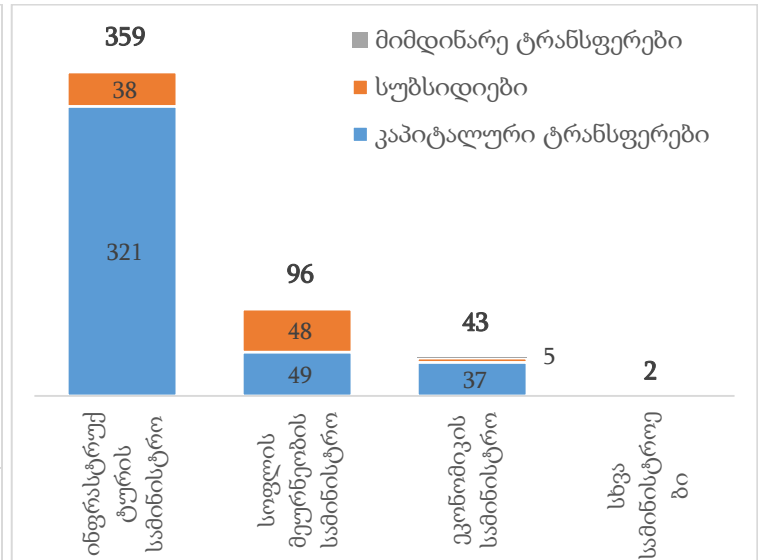
ინფორმაციის წარმოდგენა საწარმოების მიერ ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსების მოცულობის შესახებ.¹⁸²

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანალიზით, 2023 წელს ხუთი სამინისტროს¹⁸³ კონტროლს ქვეშ მყოფმა საწარმოებმა სახელმწიფო ბიუჯეტის „ხარჯების“ მუხლიდან ჯამურად 522 მლნ ლარი მიიღეს. აღნიშნული თანხიდან 406.9 მლნ ლარი კაპიტალური პროექტების დაფინანსებას მოხმარდა. თანხის დარჩენილი ნაწილი (64.3 მლნ ლარი) კი ცალკეული აქტივობების სუბსიდირებაზე, კომპანიების ფუნქციონირების ხარჯების ან/და მათ ბალანსზე რიცხული ვალდებულებების დაფარვაზე მიიმართა.¹⁸⁴

დიაგრამა 69. სახელმწიფო საწარმოებისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადარიცხული თანხები დაფინანსების სახის მიხედვით - 2023 წ. (მლნ ლარი).



დიაგრამა 70. სახელმწიფო საწარმოებისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადარიცხული თანხები მაკონტროლებელი უწყებების მიხედვით - 2023 წ. (მლნ ლარი).¹⁸⁵



სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, ფისკალური გამჭვირვალობის გაუმჯობესებისთვის, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო საწარმოების მიერ (სექტორიზაციის გათვალისწინებით) სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსების შესახებ დეტალური ინფორმაცია, დაფინანსების მიზნობრიობის

¹⁸² ინფორმაციის წარმოდგენა ნაწილობრივ ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე თანდართულ „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში. კერძოდ, დოკუმენტი მოიცავს ინფორმაციას სესხებისა და სუბსიდიების სახით სახელმწიფო საწარმოებზე გაცემული დაფინანსების შესახებ, თუმცა არ მოიცავს ინფორმაციას „სხვა ხარჯების“ მუხლიდან მიმდინარე და კაპიტალური ტრანსფერების სახით გაცემული თანხების შესახებ. გარდა ამისა, დოკუმენტში წარმოდგენილი მონაცემები არ იძლევა ინფორმაციას გამოყოფილი თანხების მიზნობრიობის შესახებ.

¹⁸³ რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო; ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო; გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; იუსტიციის სამინისტრო; ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო.

¹⁸⁴ მაგალითად, ფუნქციონირების ხარჯების დაფარვისთვის თანხა გადაერიცხათ შპს „საქართველოს მელიორაციას“ და შპს „საქართველოს მყარი ნარჩენების მართვის კომპანიას“. ფუნქციონირების ხარჯებისა და ვალდებულებების დაფარვისთვის კი თანხა გადაერიცხა შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიას“.

¹⁸⁵ სხვა სამინისტროები აერთიანებს იუსტიციის სამინისტროსა და ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს.

ჩათვლით, წარმოდგენილი იქნეს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში. აღნიშნულ საკითხზე ყურადღება გამახვილდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წინა ანგარიშშიც.

6. სახელმწიფო და მთავრობის ვალი

6.1 სახელმწიფო ვალი

2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით, სახელმწიფო ვალის¹⁸⁶ ზღვრული მოცულობა 31.6 მლრდ ლარის ოდენობით განისაზღვრა. ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებებით აღნიშნული მაჩვენებელი შემცირდა და 31.3 მლრდ ლარს გაუტოლდა. **2023 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, სახელმწიფო ვალის ფაქტობრივმა მოცულობამ 32.5 მლრდ ლარი¹⁸⁷ (მშპ-ს 40.5%) შეადგინა და 1.2 მლრდ ლარით გადააჭარბა ზღვრულ ოდენობას.** ზღვრულ მაჩვენებელს სახელმწიფო საგარეო ვალმა 1.1 მლრდ ლარით, ხოლო საშინაო ვალმა 106 მლნ ლარით გადააჭარბა. ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, საგარეო ვალის შემთხვევაში აღნიშნული გამოწვეულია გეგმურ და ფაქტობრივ მონაცემებს შორის სავალუტო კურსის ცვლილებით და საინვესტიციო პროექტების ფარგლებში გეგმურზე მეტი ოდენობის ჩამორიცხვებით.¹⁸⁸ საშინაო ვალის ზღვრულ მაჩვენებელზე გადაჭარბება კი გამოწვეულია საპროცენტო განაკვეთების კლების შედეგად ფასიანი ქაღალდების პრემიუმით ემისიით.¹⁸⁹

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ცვლილება 2023 წლის ოქტომბერში განხორციელდა, მაშინ როდესაც ძირითადად ცნობილი იყო როგორც საინვესტიციო პროექტების ხარჯვის დინამიკა, ასევე სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ემისიასთან დაკავშირებული ტენდენციები.¹⁹⁰ აღნიშნულის გათვალისწინებით, სახელმწიფო ვალის ზღვრულ ნიშნულზე გადაჭარბება გარკვეულწილად დაგეგმვის ნაკლოვანებაა.

2023 წელს სახელმწიფო ვალის ნაშთი წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 2.8 მლრდ ლარით (9.5%-ით) გაიზარდა, რაც ეროვნული ვალუტის გაუფასურებამ და ახალი სესხების აღებამ განაპირობა.¹⁹¹

¹⁸⁶ 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.

¹⁸⁷ არ მოიცავს ისტორიული ვალის პირობით მოცულობას (672 მლნ ლარი).

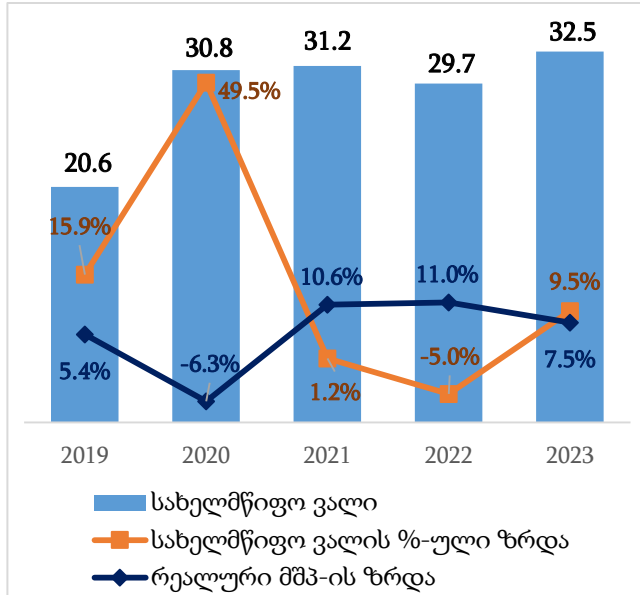
¹⁸⁸ 15 საინვესტიციო პროექტზე ჩამორიცხული კრედიტების მოცულობა ფაქტობრივ მონაცემებს აღემატება 273.7 მლნ ლარით. აქედან, მხოლოდ 4 პროექტზე გადაჭარბებით ჩამორიცხული თანხის მოცულობა 253.2 მლნ ლარია.

¹⁸⁹ საპროცენტო განაკვეთების კლების პირობებში მცირდება ობლიგაციების დისკონტირების განაკვეთი, რის შედეგადაც ობლიგაციების ემისია ხორციელდება ნომინალზე მაღალ ფასში (პრემიუმით).

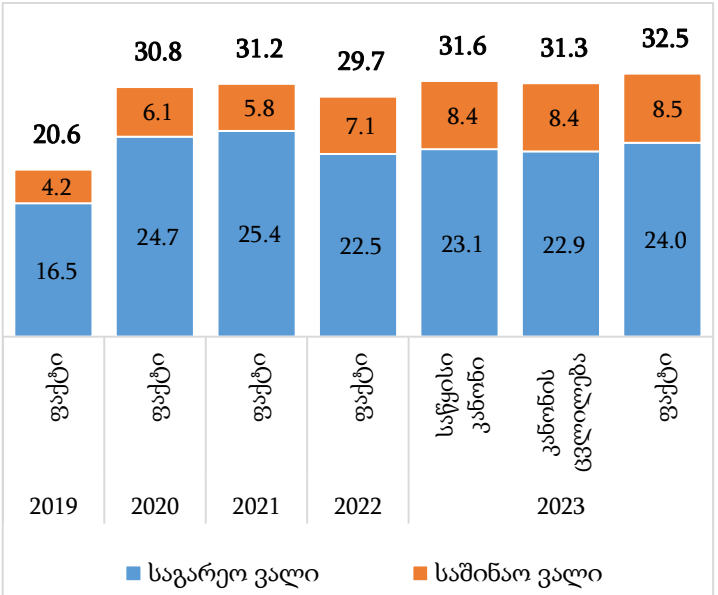
¹⁹⁰ პრემიუმის თანხის 8 თვის ფაქტობრივმა მაჩვენებელმა 103.6 მლნ ლარი შეადგინა, რაც მთელი წლის განმავლობაში პრემიუმის სახით მობილარებული თანხის 65.0%-ია.

¹⁹¹ ვალის ნაშთის ფაქტობრივი მაჩვენებელი ვალუტის გაუფასურების შედეგად 385 მლნ ლარით, ხოლო ახალი სესხების აღებით 2.4 მლრდ ლარით გაიზარდა. შედეგად, სახელმწიფო ვალის მოცულობა ჯამურად 2.8 მლრდ ლარით გაიზარდა.

დიაგრამა 71. სახელმწიფო ვალის (მლრდ ლარი), რეალური მშპ-ს და სახელმწიფო ვალის ზრდის ტემპის დინამიკა.



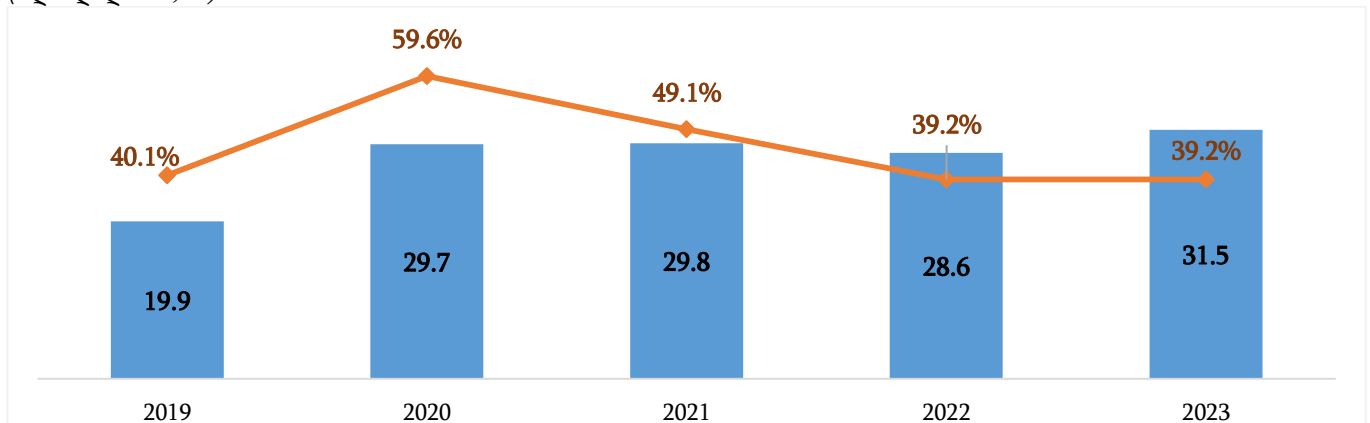
დიაგრამა 72. სახელმწიფო ვალის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული ზღვრული და ფაქტობრივი მაჩვენებლები (მლრდ ლარი).



6.2 მთავრობის ვალი

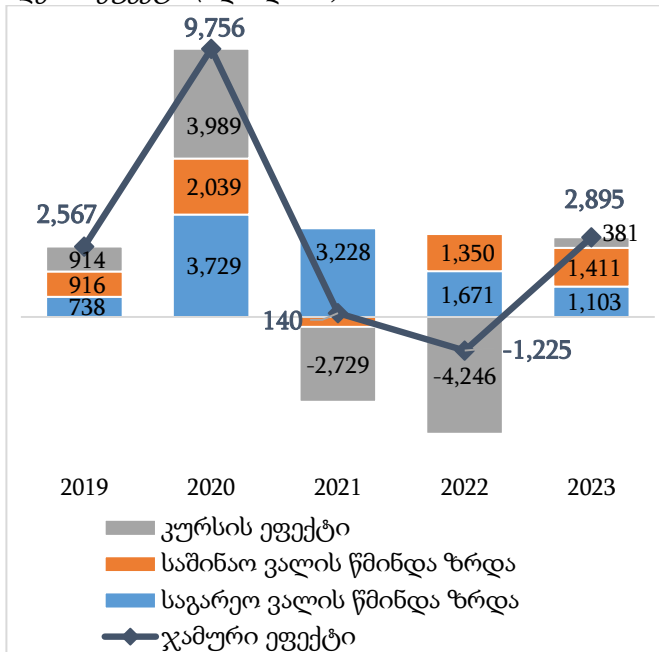
2023 წლის ბოლოს მთავრობის ვალის¹⁹² მოცულობა 31.5 მლრდ ლარს გაუტოლდა, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 2.9 მლრდ ლარით (10.1%-ით) აღემატება. აღსანიშნავია რომ, მთავრობის ვალის მოცულობამ მშპ-ს 39.2% შეადგინა, რაც 2022 წლის ანალოგიურია. ამის მიზეზი ნომინალური მშპ-ს 7.4 მლრდ ლარით (10.1%-ით) ზრდაა.

დიაგრამა 73. მთავრობის ვალის ნაშთის მოცულობა (წლის ბოლოს) და მისი ფარდობა შესაბამისი წლის მშპ-სთან (მლრდ ლარი; %).

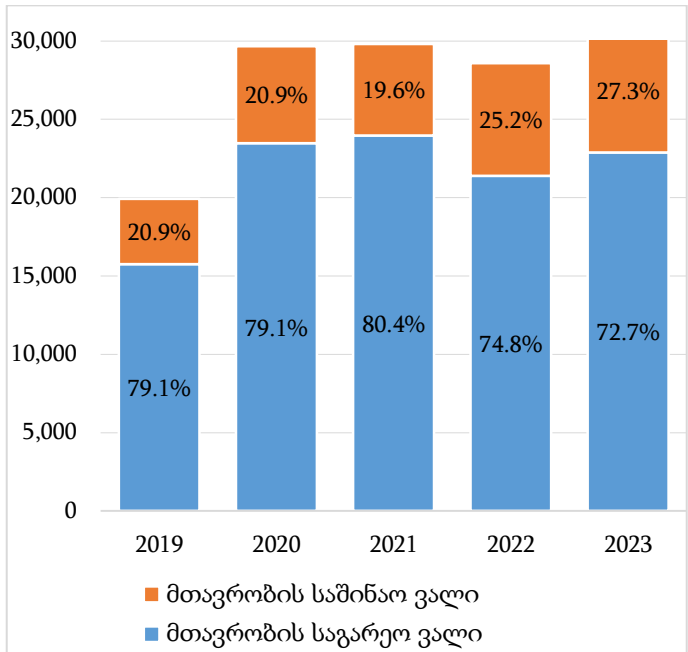


¹⁹² „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მიზნებისთვის, მთავრობის ვალი მოიცავს „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ სახელმწიფო ვალს, IMF-ის მიმართ ეროვნული ბანკის ვალის გამოკლებით და დამატებით მოიცავს მუნიციპალიტეტების, სსიპ-ებისა და სამთავრობო სექტორისთვის მიკუთვნებული სახელმწიფო საწარმოების სესხების სახით არსებულ ვალდებულებებს.

დიაგრამა 74. მთავრობის ვალის ნაშთის ზრდაში ლარის გაცვლითი კურსისა და ახალი სესხების აღების ეფექტი (მლნ ლარი).



დიაგრამა 75. მთავრობის საგარეო და საშინაო ვალის წილი მთავრობის ვალში (მლნ ლარი; %).



როგორც ფისკალური წესების შესრულების მდგომარეობის ქვეთავში აღინიშნა, მთავრობის ვალის მოცულობა 2023 წლის ბოლოსთვის შეფასებულია არასრული ოდენობით. კერძოდ, იგი არ მოიცავს სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული 5 სახელმწიფო საწარმოს ვალს, ჯამურად 39 მლნ ლარის ოდენობით.¹⁹³

ფინანსთა სამინისტროს მიერ აღრიცხული მთავრობის ვალის მოცულობაზე გავლენა იქონია ეროვნული ვალუტის გაუფასურებამ და ახალი სესხების აღებამ. კერძოდ, ეროვნული ვალუტის გაუფასურების შედეგად ვალის ნაშთი 381 მლნ ლარით გაიზარდა, ხოლო ახალი ვალების აღებით - 2.5 მლრდ ლარით (საშინაო ვალი - 1.4 მლრდ ლარით; საგარეო ვალი - 1.1 მლრდ ლარით).

2023 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, საგარეო ვალის წილი მთავრობის მთლიან ვალში 72.7%-ია, რაც 2022 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე (74.8%) 2.2 პ.პ.-ით ნაკლებია. საგარეო ვალის წილის შემცირების მიუხედავად, მთავრობის ვალის მოწყვლადობა ვალუტის გაცვლითი კურსის ცვლილების მიმართ კვლავ მაღალია. აღსანიშნავია, რომ 2024-2027 წლების მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიით 2027 წლისთვის დაგეგმილია აღნიშნული მაჩვენებლის 63.1%-მდე შემცირება.

მთავრობის ვალის მართვის პროცესში მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტებია „ვალის მართვის სტრატეგია“ და „ვალის მდგრადობის ანალიზი“ (DSA). სტრატეგიაში გაცხადებული ხედვა უნდა ემსახურობდეს DSA-ით პროგნოზირებული ვალის მდგრადი დონის მიღწევას ან/და შენარჩუნებას.¹⁹⁴

¹⁹³ მოცემულ ანგარიშში მთავრობის ვალთან დაკავშირებული ანალიზი წარმოდგენილია აღნიშნული 39 მლნ ლარის გაუთვალისწინებლად თუკი სხვა რამ არ არის დაკონკრეტებული.

¹⁹⁴ [Developing a Medium-Term Debt Management Strategy \(MTDS\) - Updated Guidance Note for Country Authorities, February 2019, IMF & WB, გვ. 16](#)

„ვალის მდგრადობის ანალიზის“ დოკუმენტი ეყრდნობა IMF-ისა და WB-ის მიერ 2005 წელს ერთობლივად შემუშავებულ მეთოდოლოგიას,¹⁹⁵ რომლის განახლება განხორციელდა 2014 და 2021 წლებში. განახლებული მეთოდოლოგიით გაფართოვდა ვალის დაფარვის მაჩვენებელი, გაუმჯობესდა სუვერენული რისკების შეფასების ინსტრუმენტები, გაიზარდა პროგნოზირების ჰორიზონტი და მეთოდოლოგია თანხვედრაში მოვიდა IMF-ის დაკრედიტების ჩარჩოსთან.¹⁹⁶ **აღნიშნულის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია, გათვალისწინებული იქნას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და ვალის მდგრადობის ანალიზი განხორციელდეს IMF-ისა და WB-ის განახლებულ მეთოდოლოგიაზე დაყრდნობით.**

რაც შეეხება „ვალის მართვის სტრატეგიის“ დოკუმენტს, იგი პირველად 2018 წელს მომზადდა. ფინანსთა მინისტრის 2022 წლის 26 სექტემბრის №328 ბრძანებით, მთავრობის ვალის მართვის საშუალოვადიანი სტრატეგია მთავრობის მიერ მოწონების შემდეგ უნდა განთავსდეს/გამოქვეყნდეს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდზე ყოველი წლის 31 დეკემბრამდე. **საყურადღებოა, რომ გასული ორი წლის განმავლობაში, მთავრობის მიერ მოწონებული სტრატეგიის გამოქვეყნება ხორციელდება აღნიშნული ბრძანებით განსაზღვრული ვადების დარღვევით, შემდგომი ფისკალური წლის განმავლობაში.** ამასთანავე, 2024-2027 წლების სტრატეგია, 2024 წლის 20 მაისის მდგომარეობით მთავრობის მიერ მოწონებული არ არის.

დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ მთავრობის ვალის მართვის 2024-2027 წლების სტრატეგიაში გათვალისწინებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და სტრატეგიის პირველ მიმართულებაში მიზნობრივი ნიშნულები, ნაცვლად მთავრობის წმინდა ვალისა, განსაზღვრულია „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განმარტებული მთავრობის ვალის მიმართ.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიასთან მიმართებით, მნიშვნელოვანია გათვალისწინებული იქნას „საქართველოს 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში გაცემული რეკომენდაციები. კერძოდ:

- სტრატეგიაში განსაზღვრული მიმართულებების საბიუჯეტო პროცესში უკეთ ინტეგრირებისთვის, მიზანშეწონილია, მისი განახლება განხორციელდეს შემდგომი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის საბოლოო ვარიანტის წარდგენამდე. აღსანიშნავია, რომ სტრატეგიის საბიუჯეტო პროცესში ინტეგრაცია მოითხოვება მსოფლიო ბანკის მიერ შემუშავებული DeMPA-ს მეთოდოლოგიითაც;¹⁹⁷
- სტრატეგიის მიხედვით, მისი არეალი და მიზნები ვრცელდება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული ვალის წესის მაჩვენებლის შემადგენელ კომპონენტებზე (მთავრობის ვალსა და PPP პროექტებიდან მომდინარე ვალდებულებებზე). მიუხედავად ამისა, PPP პროექტებიდან მომდინარე ვალდებულებები

¹⁹⁵ [Information Note on Modifications to the Fund's Debt Sustainability Assessment Framework for Market Access Countries](#), IMF.

¹⁹⁶ [Review of the debt sustainability framework for market access countries](#), IMF, გვ. 3.

¹⁹⁷ [Debt management performance assessment methodology](#), DPI 3.2, World Bank, გვ. 29

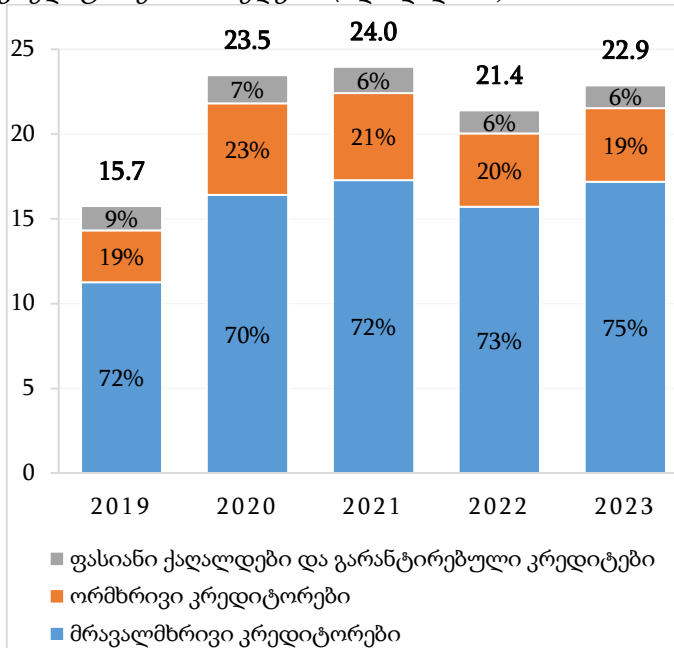
ასახულია მხოლოდ ვალის არსებული პორტფელის მიმოხილვის ნაწილში, ხოლო სტრატეგიის მიზნობრივ მაჩვენებლებში გათვალისწინებული არ არის;

- სტრატეგიის ზოგიერთი მიმართულების¹⁹⁸ ფარგლებში დაგეგმილი რეფორმების განსახორციელებელი აქტივობების/ღონისძიებების ნაწილს არ აქვს განსაზღვრული განხორციელების ვადები და შუალედური მიზნობრივი ნიშნულები/შედეგები; ასევე, ცალკეული აქტივობები/ღონისძიებები საჭიროებს ფორმალურად გაწერილი კრიტერიუმების არსებობას. კრიტერიუმებისა და ვადების განსაზღვრა კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია ისეთი ამოცანებისთვის, რომელთა მიზნობრივ ნიშნულებს მხოლოდ მოცემული სტრატეგია ადგენს და არ რეგულირდება სხვა მარეგულირებელი აქტებით.

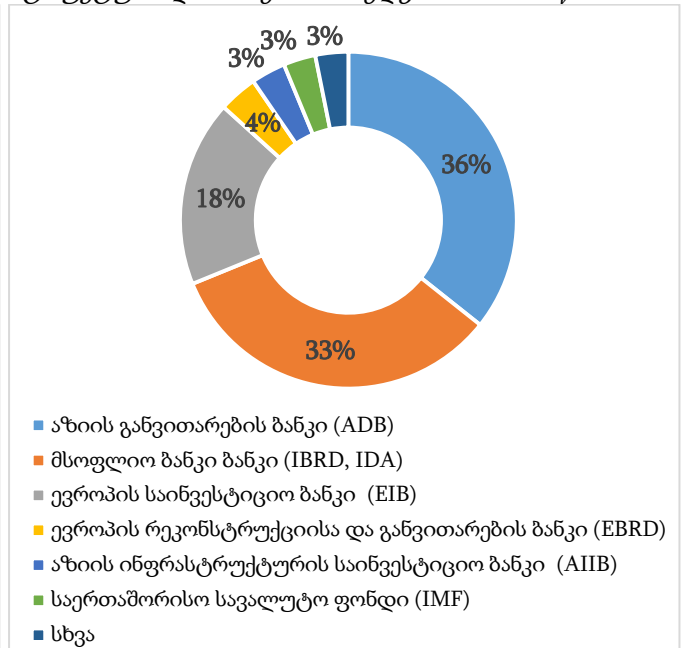
6.3 მთავრობის საგარეო ვალი

მთავრობის საგარეო ვალის მოცულობამ 2023 წლის ბოლოს 22.9 მლრდ ლარი შეადგინა, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 6.9%-ით (1.5 მლრდ ლარით) მეტია. მთავრობის საგარეო ვალის პორტფელის უდიდესი ნაწილი - 17.2 მლრდ ლარი (მთლიანი საგარეო ვალის პორტფელის 75.2%) მრავალმხრივი კრედიტორებისგან აღებული სესხებია.

დიაგრამა 76. მთავრობის საგარეო ვალის პორტფელი კრედიტორების მიხედვით (მლრდ ლარი).



დიაგრამა 77. მთავრობის მრავალმხრივი კრედიტების სტრუქტურა დონორების მიხედვით¹⁹⁹ - 2023 წ.



¹⁹⁸ მაგ. მე-3 და მე-5 მიმართულებებში. აღნიშნულის შესახებ დეტალური ინფორმაცია იხილეთ [დასკვნაში „საქართველოს 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე](#).

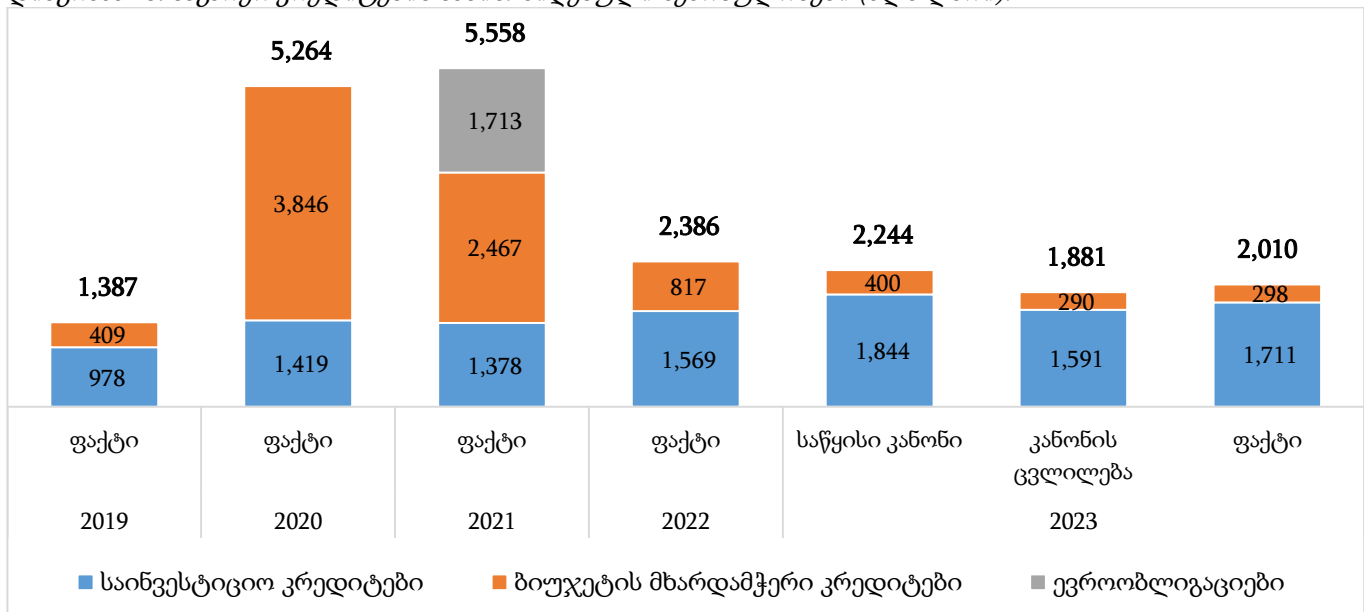
¹⁹⁹ კატეგორია „სხვა“ მოიცავს შემდეგ საერთაშორისო ორგანიზაციებს: ევროკავშირი (EU), სოფლის მეურნეობის განვითარების საერთაშორისო ფონდი (IFAD), ევროსაბჭოს განვითარების ბანკი (CEB), სკანდინავიური გარემოსდაცვის საფინანსო კორპორაცია (NEFCO).

მრავალმხრივ კრედიტორებს შორის უმსხვილესია აზიის განვითარების ბანკი (ADB) (6.1 მლრდ ლარი, მთლიანი მრავალმხრივი კრედიტის მოცულობის 35.7%) და მსოფლიო ბანკი (WB) (5.7 მლრდ ლარი, მთლიანი მრავალმხრივი კრედიტის მოცულობის 33.1%).

მთავრობის საგარეო ვალში ასევე მნიშვნელოვანია ორმხრივი კრედიტების წილიც, რომელიც 19.0%-ია (4.3 მლრდ ლარი). უმსხვილესი ორმხრივი დონორები არიან საფრანგეთი, გერმანია და იაპონია. აღნიშნული ქვეყნების მიმართ ჯამური დავალიანება 4.2 მლრდ ლარს (ორმხრივი კრედიტორების წილის 96.2%) შეადგენს.

2023 წელს საგარეო კრედიტების სახით მიღებულმა შემოსულობებმა 2.0 მლრდ ლარი შეადგინა და სახელმწიფო ბიუჯეტის საბოლოო კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს 129 მლნ ლარით (6.9%-ით) გადააჭარბა. 2022 წელთან შედარებით მობილიზებული კრედიტების მოცულობა 376 მლნ ლარით (15.7%-ით) შემცირდა. 2023 წელს საგარეო წყაროებიდან მობილიზებული რესურსის უდიდესი ნაწილი საინვესტიციო კრედიტებია, ჯამური მოცულობით 1.7 მლრდ ლარი (2023 წელს საგარეო კრედიტებიდან მობილიზებული შემოსულობების 85.2%). რაც შეეხება ბიუჯეტის მხარდამჭერ კრედიტებს,²⁰⁰ 2022 წელთან შედარებით მათი მოცულობა 518 მლნ ლარით (63.5%-ით) შემცირდა და 298 მლნ ლარი შეადგინა.²⁰¹ მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიით, აღნიშნული მაჩვენებლისთვის დაწესებულია ზღვრული ნიშნული 250 მლნ აშშ დოლარის ოდენობით, რაც 2023 წლის შემთხვევაში დაკმაყოფილებულია.

დიაგრამა 78. საგარეო კრედიტების სახით მიღებული შემოსულობები (მლნ ლარი).



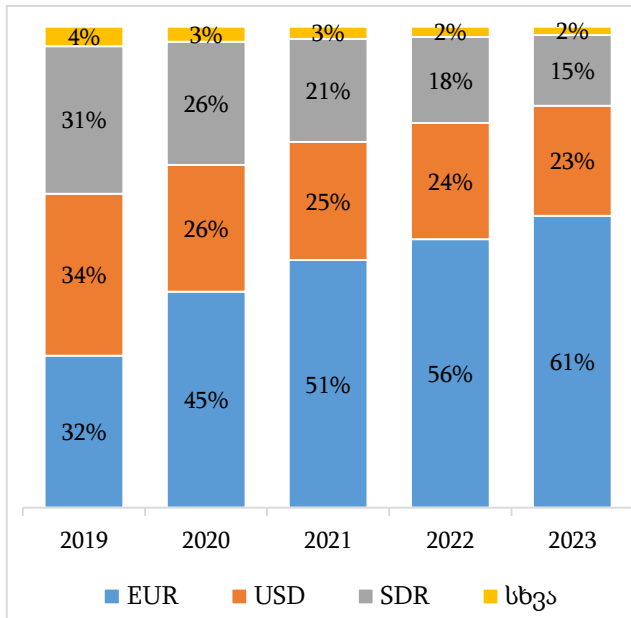
²⁰⁰ საინვესტიციო კრედიტებისგან განსხვავებით, ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების უმეტესობას განსაზღვრული მიზნობრიობა ცხადი სახით არ გააჩნიათ და ძირითადად მიმდინარე საჭიროებების დასაფინანსებლად გამოიყენება.

²⁰¹ 2020-2022 წლებში გაზრდილი საკრედიტო რესურსის მობილიზება გამოწვეულია ანტიპანდემიური/ანტიკრიზისული ღონისძიებების დაფინანსებისთვის ბიუჯეტის მხარდამჭერი საკრედიტო რესურსის მობილიზებითა და 2011 წელს გამოშვებული ევრობლიგაციების რეფინანსირებით.

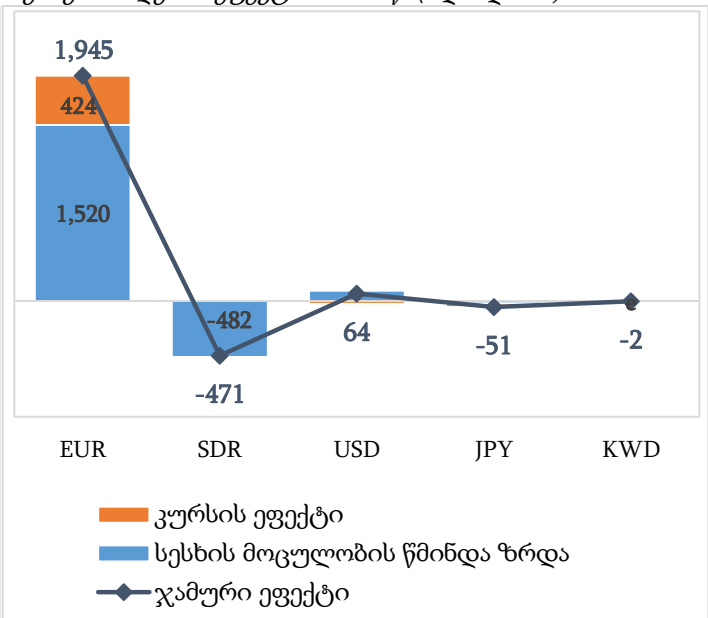
აღსანიშნავია, რომ 2023 წლის განმავლობაში გაფორმდა შვიდი ახალი სასესხო ხელშეკრულება 255 მლნ ევროს ნომინალური ღირებულებით. მათ შორის, ექვსი ხელშეკრულება გაფორმებულია მრავალმხრივ კრედიტორებთან,²⁰² ხოლო ერთი - ორმხრივ კრედიტორთან.²⁰³ გაფორმებული ხელშეკრულებებიდან, ოთხი სესხი საინვესტიციო პროექტების დაფინანსებას ემსახურება, ორი - პროგრამული (ბიუჯეტის მხარდამჭერი) სესხებია, ხოლო ერთი - მოიცავს ორივე ტიპის საკრედიტო კომპონენტს. აღნიშნული ხელშეკრულებები გაფორმებულია ცვლადი საპროცენტო განაკვეთის პირობით.

2023 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, მთავრობის საგარეო ვალის პორტფელი შედგება 5 სხვადასხვა ვალუტაში²⁰⁴ დენომინირებული სესხებისგან. აღსანიშნავია, რომ უკანასკნელ წლებში საგარეო სესხების სავალუტო სტრუქტურა მნიშვნელოვნად შეიცვალა. კერძოდ, შემცირდა დოლარსა და SDR-ში²⁰⁵ დენომინირებული ვალდებულებების წილი, ევროში აღებული ვალდებულებების წილი კი 2019 წელთან შედარებით თითქმის გაორმაგდა და 61%-ს გაუტოლდა.²⁰⁶

დიაგრამა 79. მთავრობის საგარეო ვალის სტრუქტურა ვალუტების მიხედვით.



დიაგრამა 80. მთავრობის საგარეო ვალის მოცულობის ცვლილებაში ლარის გაცვლითი კურსისა და ახალი სესხების აღების ეფექტი - 2023 წ. (მლნ ლარი).



2023 წლის ბოლოს არსებული გაცვლითი კურსით, ეროვნული ვალუტა წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებთან შედარებით დოლართან მიმართებით 0.5%-ით გამყარდა, ხოლო ევროსთან მიმართებით 3.2%-ით გაუფასურდა. შედეგად, ევროში აღებული კრედიტების მაღალი წილიდან

²⁰² ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD); რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკი (IBRD); აზიის განვითარების ბანკი (ADB).

²⁰³ საფრანგეთის განვითარების სააგენტო (AFD).

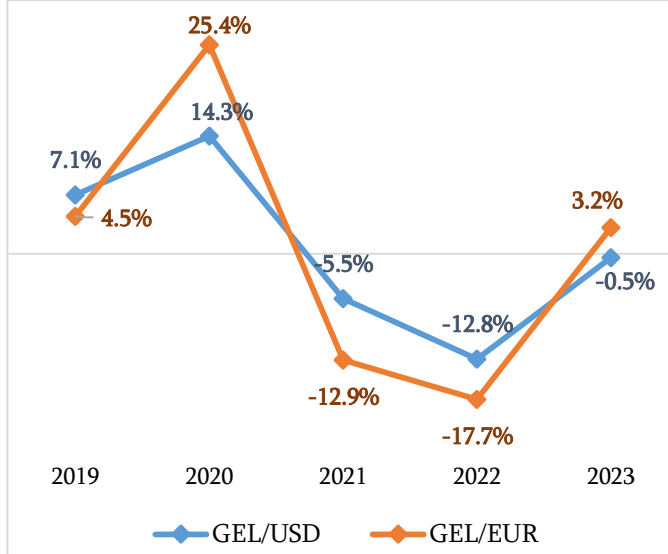
²⁰⁴ აშშ დოლარი, ევრო, ნასესხობის სპეციალური უფლება (SDR), იაპონური იენი, ქუვეითური დინარი.

²⁰⁵ SDR - წარმოადგენს საერთაშორისო სარეზერვო აქტივს, რომლის ღირებულებაც ემყარება 5 ვალუტას: აშშ დოლარს, ევროს, ჩინურ იუანს, იაპონურ იენს და დიდი ბრიტანეთის გირვანქა სტერლინგს.

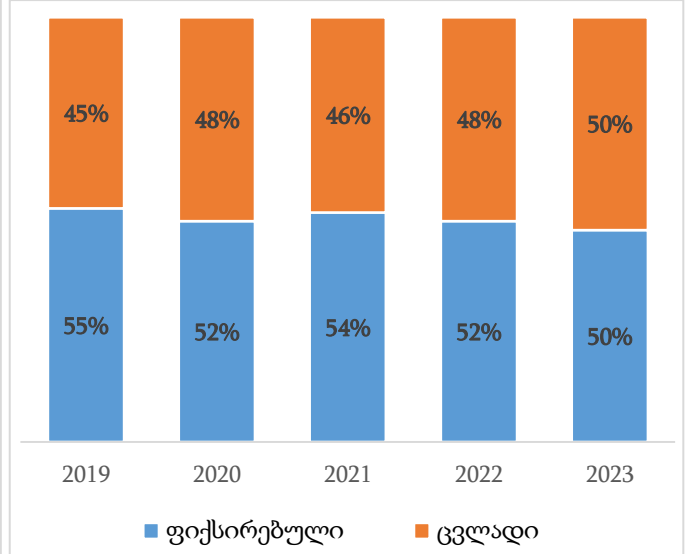
²⁰⁶ 2024-2027 წლების მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის მიხედვით, პრიორიტეტი ევროში დენომინირებულ სესხებს ენიჭება, რაც ევროკავშირთან ეკონომიკური დაახლოების პროცესითაა გამოწვეული.

გამომდინარე, 2023 წელს მთავრობის საგარეო ვალის ზრდაში ლარის გაუფასურების ეფექტმა 381 მლნ ლარი შეადგინა.

დიაგრამა 81. წლის ბოლოს დაფიქსირებული ლარის გაცვლითი კურსის %-ული ცვლილება.



დიაგრამა 82. მთავრობის საგარეო ვალის ნაშთი საპროცენტო განაკვეთის სახეების მიხედვით.



უკანასკნელ წლებში ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება საკრედიტო პორტფელში ცვლადი საპროცენტო განაკვეთის მქონე სესხების წილი. 2019 წელთან შედარებით 5.1 პ.პ.-ით გაიზარდა ცვლადი საპროცენტო განაკვეთების მქონე სესხების წილი და 2023 წლის ბოლოს 50% შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ ვალის მართვის სტრატეგიით, 2025 წლისთვის ცვლადი განაკვეთის მქონე სესხების წილი მთლიან პორტფელში არ უნდა აღემატებოდეს 50%-ს.

6.4 მთავრობის საშინაო ვალი

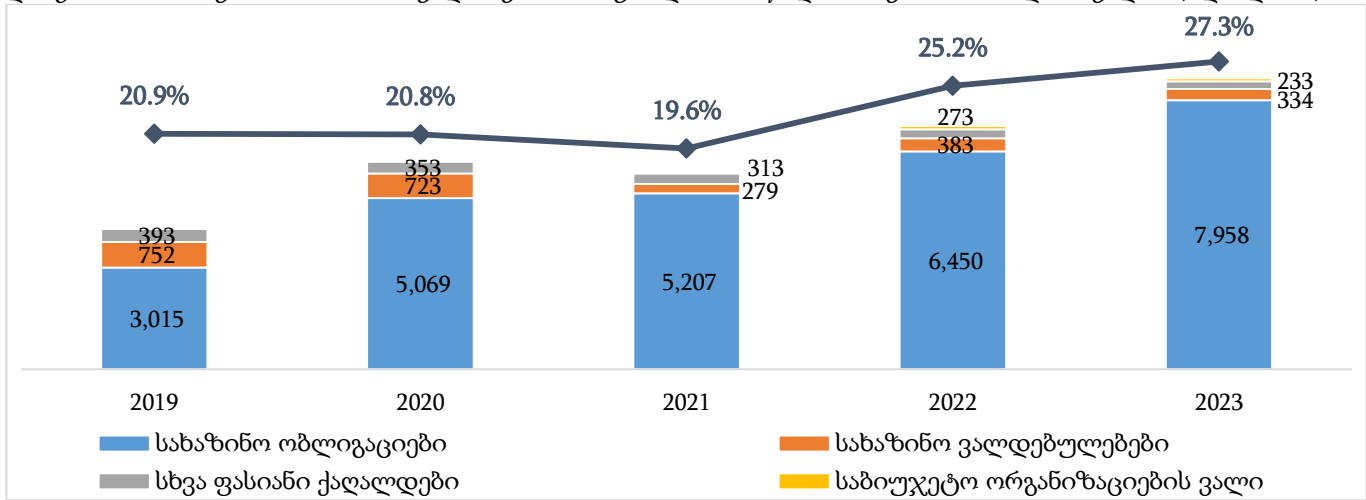
2023 წელს მთავრობის საშინაო ვალი წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 1.4 მლრდ ლარით გაიზარდა და 8.6 მლრდ ლარს გაუტოლდა. აღნიშნული ზრდა სახაზინო ფასიანი ქაღალდების მოცულობის ზრდამ განაპირობა.²⁰⁷ გასულ წელთან შედარებით 2.1 პ.პ.-ით გაიზარდა საშინაო ვალის წილი მთავრობის მთლიან ვალში და 27.3% შეადგინა.

2023 წლის ბოლოს, სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ნაშთში უდიდესი წილი (43.5%) 3-5 წლამდე ნარჩენი ვადიანობის მქონე სახაზინო ობლიგაციებს უჭირავს, რომელიც გასულ წლებთან შედარებით მნიშვნელოვნადაა გაზრდილი.²⁰⁸

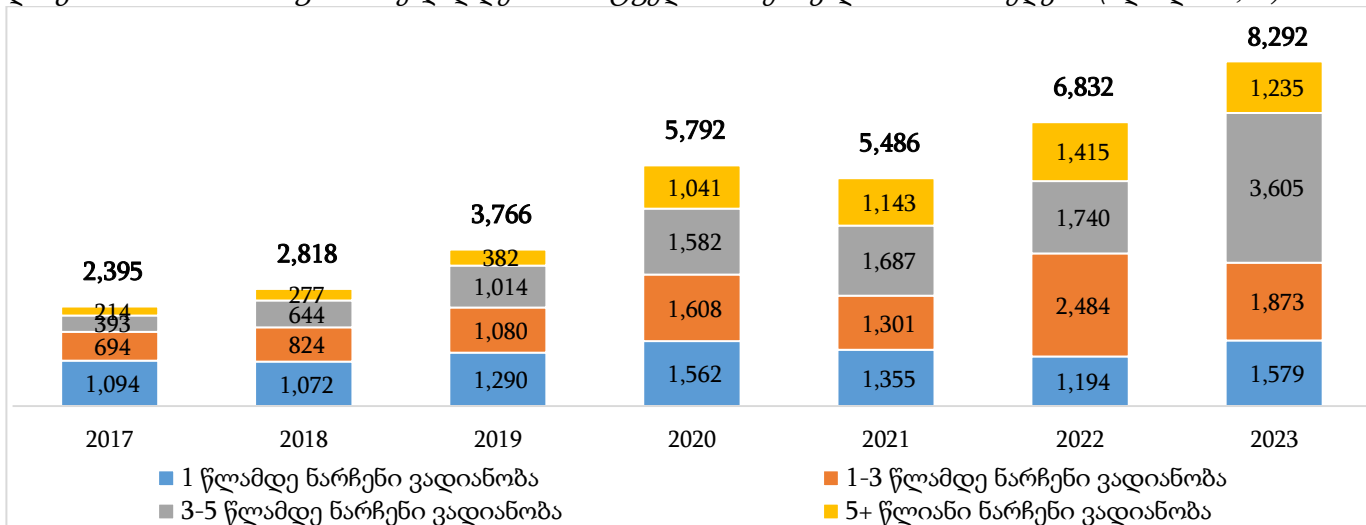
²⁰⁷ მათ შორის, სახაზინო ფასიანი ქაღალდების გამოშვებით ბიუჯეტში შემოსულმა თანხამ 3 მლრდ ლარი შეადგინა, ხოლო ძირითადი თანხის დაფარვამ 1.6 მლრდ ლარი. შედეგად, ფასიანი ქაღალდების გამოშვებით საშინაო ვალდებულებების წმინდა ზრდა 1.5 მლრდ ლარია.

²⁰⁸ ანალოგიური ნარჩენი ვადიანობის მქონე სახაზინო ობლიგაციების წილი მთლიან პორტფელში 2021 წელს 30.7%-ს, ხოლო 2022 წელს 25.5%-ს შეადგენდა.

დიაგრამა 83. მთავრობის საშინაო ვალის კომპოზიცია და მისი წილი მთავრობის მთლიან ვალში (მლნ ლარი).²⁰⁹



დიაგრამა 84. სახაზინო ფასიანი ქაღალდების პორტფელი ნარჩენი ვადიანობის მიხედვით (მლნ ლარი; %).²¹⁰



2023 წელს განხორციელდა 2.9 მლრდ ლარის ნომინალური ღირებულების სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ემისია, რაც 65 მლნ ლარით აღემატება 2022 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. წლის განმავლობაში განხორციელებული ემისიიდან მოკლევადიანი სახაზინო ფასიანი ქაღალდების²¹¹ ჯამური მოცულობა 480 მლნ ლარს, ხოლო გრძელვადიანის²¹² - 2.4 მლრდ ლარს შეადგენს. უკანასკნელ წლებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა გრძელვადიანი ფასიანი ქაღალდების ემისიის მაჩვენებელი, ხოლო მოკლევადიანის შემცირდა.²¹³

²⁰⁹ სხვა ფასიანი ქაღალდები მოიცავს ობლიგაციებს საქართველოს ეროვნული ბანკისა და ობლიგაციებს ღია ბაზრის ოპერაციებისთვის.

²¹⁰ დიაგრამაზე წარმოდგენილი მაჩვენებლები არ მოიცავს სხვა სახელმწიფო ფასიან ქაღალდებს. კერძოდ, ობლიგაციებს საქართველოს ეროვნული ბანკისთვის და ობლიგაციებს ღია ბაზრის ოპერაციებისთვის.

²¹¹ 6 თვიანი და 12 თვიანი სახაზინო ვალდებულებები.

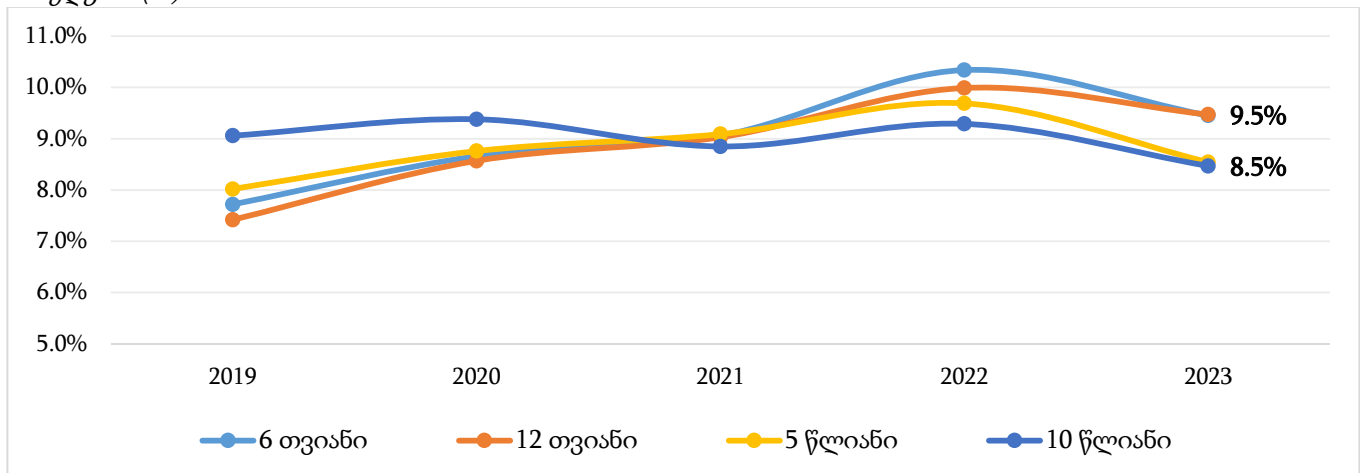
²¹² 2 წლიანი, 5 წლიანი და 10 წლიანი სახაზინო ობლიგაციები.

²¹³ 2022 წელს გრძელვადიანი ფასიანი ქაღალდების ემისია 2.3 მლრდ ლარს, ხოლო მოკლევადიანის 535 მლნ ლარს შეადგენდა; 2021 წელს მოკლევადიანი 360 მლნ ლარს, ხოლო გრძელვადიანი 991 მლნ ლარს შეადგენდა.

აღსანიშნავია, რომ მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის მიხედვით, მთავრობის საშინაო ვალის საშუალო შეწონილი ვადიანობის (ATM - Average Time to Maturity) მინიმალური ზღვარი 2025-2027 წლებისთვის 3 წელს შეადგენს, მაშინ როდესაც მთავრობის მთლიანი ვალისთვის აღნიშნული მაჩვენებელი 5.5 წლითაა განსაზღვრული. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მთავრობის ვალში საშინაო ვალის წილის ზრდის პირობებში, რეფინანსირების რისკების მინიმიზაციისთვის, მიზანშეწონილია, სტრატეგიაში ასახული ATM-ის მინიმალური ზღვარი საშინაო ვალისთვის ეტაპობრივად გადაიხედოს ზრდის მიმართულებით.

2023 წელს წინა წელთან შედარებით შემცირდა სახაზინო ვალდებულებებისა და სახაზინო ობლიგაციების სარგებლიანობის განაკვეთები. 6 თვიან სახაზინო ვალდებულებებზე დაფიქსირდა ყველაზე მაღალი საშუალო შეწონილი საპროცენტი განაკვეთი - 9.45%.²¹⁴ 10 წლიან სახაზინო ობლიგაციებზე კი საშუალო საპროცენტი განაკვეთი 0.82 პ.პ.-ით შემცირდა და 8.47% შეადგინა.

დიაგრამა 85. სახაზინო ფასიანი ქაღალდების საშუალო შეწონილი საპროცენტო განაკვეთები ვადიანობის მიხედვით (%).²¹⁵



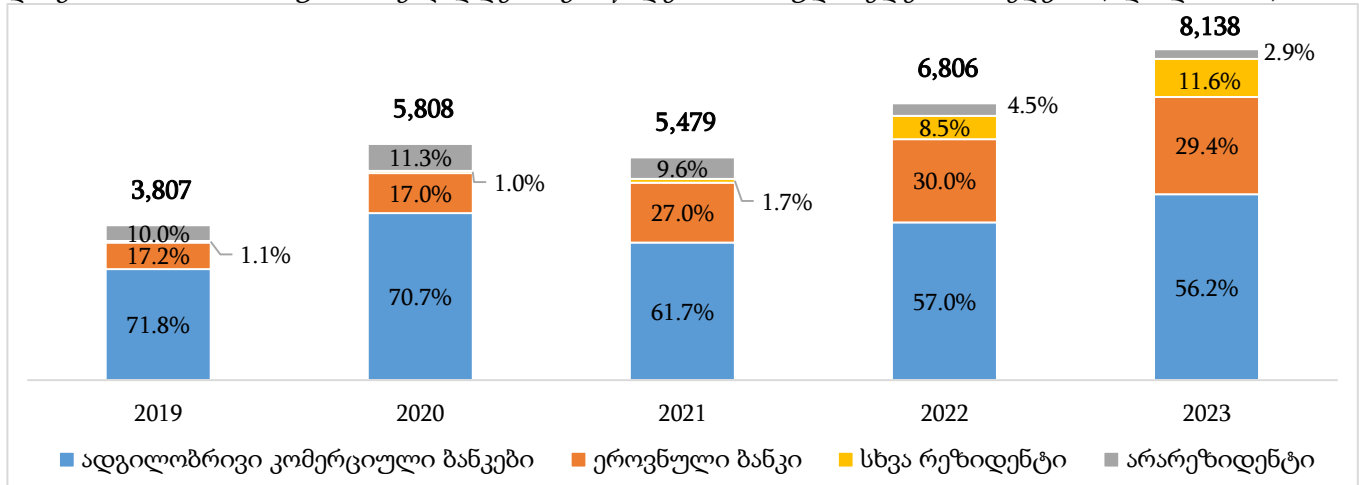
უკანასკნელი წლების პრაქტიკით, სახაზინო ფასიანი ქაღალდების პორტფელის უდიდესი ნაწილი ადგილობრივი კომერციული ბანკების მფლობელობაში იმყოფება. თუმცა აღსანიშნავია, რომ ბოლო 5 წლის განმავლობაში კომერციული ბანკების წილი კლებადი ტენდენციით ხასიათდება და 2023 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, მათ მფლობელობაში ფასიანი ქაღალდების მთლიანი პორტფელის 56.2%-ია. საქართველოს ეროვნული ბანკის მფლობელობაში არსებული ფასიანი ქაღალდების წილი უკანასკნელ წლებში მზარდი ტენდენციით ხასიათდება (2022 წელთან შედარებით 2023 წლის ბოლოს მცირედით 29.4%-მდე შემცირდა). 2022 წელთან შედარებით, 3.1 პ.პ.-ით გაიზარდა სხვა რეზიდენტი ინვესტორების წილიც და 11.6% შეადგინა. სხვა რეზიდენტების წილის მკვეთრი ზრდა განპირობებულია საპენსიო სააგენტოს აქტივობით, რომელმაც 2022 წლის აპრილიდან დაიწყო

²¹⁴ მოკლევადიან ფასიან ქაღალდებზე საპროცენტო განაკვეთის დინამიკას ძირითადად არსებული მონეტარული პოლიტიკა განსაზღვრავს, ხოლო გრძელვადიან საპროცენტო განაკვეთს კი მონეტარული პოლიტიკისა და საპროცენტო განაკვეთებზე მოქმედი სხვა ეკონომიკური ფაქტორების მომავალი მოსალოდნელი ტრაექტორია.

²¹⁵ 2023 წელს 2 წლიანია სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ემისია არ მომხდარა.

საქართველოს სახაზინო ობლიგაციების შესყიდვა და 2023 წლის ბოლოს ამ ინსტრუმენტში განთავსებულმა თანხამ, მისი აქტივების 18.7% (815 მლნ ლარი) შეადგინა.

დიაგრამა 86. სახაზინო ფასიანი ქაღალდების განაწილება მათი მფლობელების მიხედვით (მლნ ლარი; %).



გამოწვევად რჩება ფასიანი ქაღალდების მფლობელი არარეზიდენტი ინვესტორების წილის დაბალი მაჩვენებელი, რომელმაც 2023 წლის ბოლოს 2.9% შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ მთავრობის ვალის მართვის მოქმედი სტრატეგიით, აღნიშნული მაჩვენებლის ადეკვატურ დონედ 20-25%-ია განსაზღვრული.

6.5 მთავრობის ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები

2023 წელს მთავრობის ვალის მომსახურებასა და დაფარვაზე ჯამურად მიიმართა 3.8 მლრდ ლარი,²¹⁶ რაც სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის 95.7%-ია. მთავრობის ვალის მომსახურებისა და დაფარვისთვის გაწეული ხარჯების უდიდესი ნაწილი (59.2%) საშინაო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯებზე მოდის, რომელმაც 2.3 მლრდ ლარი შეადგინა. აქედან უმეტესი ნაწილი (70.5%) ძირის დაფარვაზე მიიმართა.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, მთავრობის ვალის²¹⁷ მოცულობა 2023 წლის ბოლოსთვის შეფასებულია არასრული ოდენობით. კერძოდ, არ მოიცავს სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული 5 სახელმწიფო საწარმოს ვალს, ჯამურად 39 მლნ ლარის ოდენობით.²¹⁸ ამასთანავე, 2023 წელს აღნიშნული საწარმოების მიერ მათ ბალანსზე რიცხული ვალდებულებების მომსახურებასა და დაფარვაზე მიიმართა ჯამურად 19.9 მლნ ლარი, რის გამოც ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში, ასევე არასრულადაა წარმოდგენილი

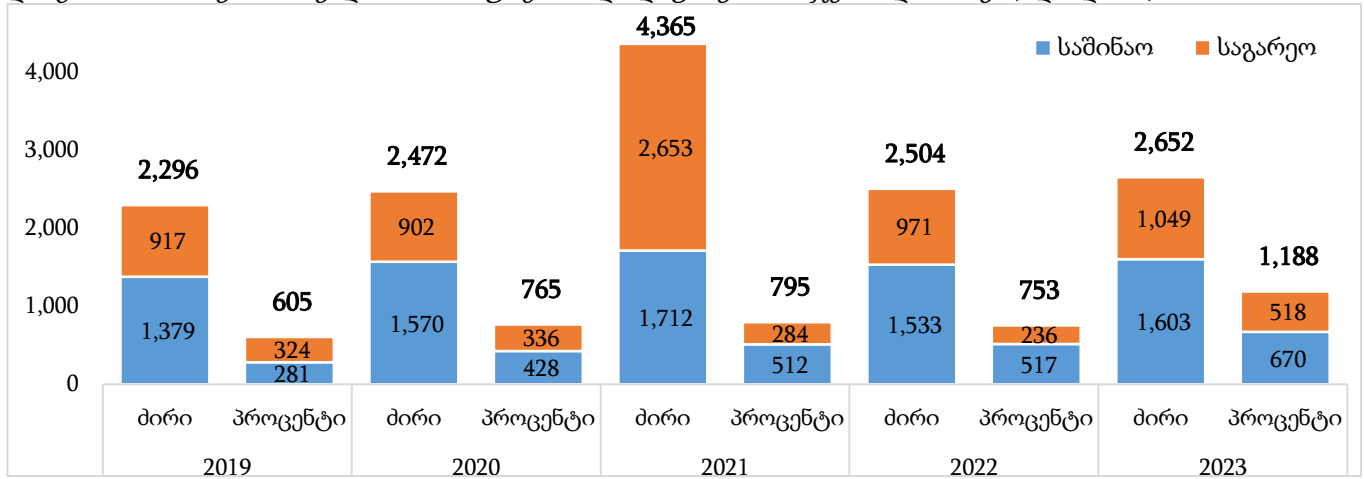
²¹⁶ საბიუჯეტო ორგანიზაციების სესხის სახით აღებული ვალდებულებების მომსახურებამ და დაფარვამ კი 15.8 მლნ ლარი შეადგინა.

²¹⁷ ფინანსთა სამინისტროს დებულებით განსაზღვრულია შესაბამისი პასუხისმგებლობა სახელმწიფო ვალის სტატისტიკის და მასთან დაკავშირებული ანალიტიკური ანგარიშების წარმოების საკითხებზე, თუმცა მთავრობის ვალის და შესაბამისი ანალიტიკური ანგარიშების წარმოებაზე პასუხისმგებლობა განსაზღვრული არ არის.

²¹⁸ მოცემულ ანგარიშში მთავრობის ვალთან დაკავშირებული ანალიზი წარმოდგენილია აღნიშნული 39 მლნ ლარის გაუთვალისწინებლად თუკი სხვა რამ არ არის დაკონკრეტებული.

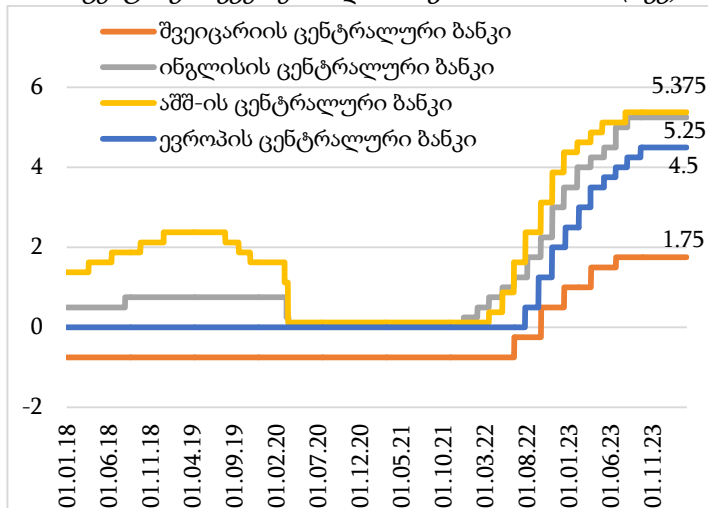
მთავრობის ვალის მომსახურებისა და დაფარვის შესახებ სტატისტიკაც (აღნიშნული საკითხი დეტალურად განხილულია ფისკალური დისციპლინის თავის ვალის წესის ნაწილში).

დიაგრამა 87. მთავრობის ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯების დინამიკა (მლნ ლარი).

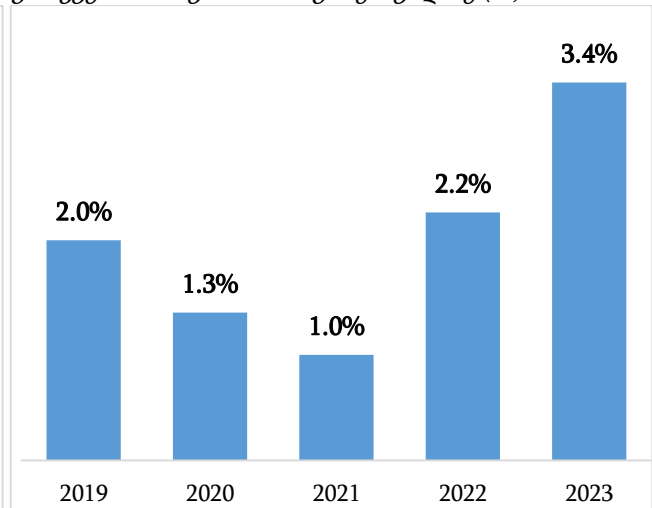


საყურადღებოა, რომ 2022 წლის დასაწყისიდან გლობალური მონეტარული პოლიტიკის გამკაცრების პირობებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა მთავრობის საგარეო ვალის საშუალო შეწონილი საპროცენტო განაკვეთი და 2023 წლის ბოლოსთვის 3.4%-ს მიაღწია. იმის გათვალისწინებით, რომ საგარეო ვალის პორტფელის ნახევარს ცვლადი საპროცენტო განაკვეთის მქონე სესხები შეადგენს, გასულ წლებთან შედარებით მნიშვნელოვნადაა გაზრდილი საგარეო ვალის საპროცენტო ხარჯები.

დიაგრამა 88. ცენტრალური ბანკების მონეტარული საპროცენტო განაკვეთების დინამიკა²¹⁹ - 2018–2024 (I კვ).



დიაგრამა 89. საშუალო შეწონილი საპროცენტო განაკვეთი მთავრობის საგარეო ვალზე (%)²²⁰



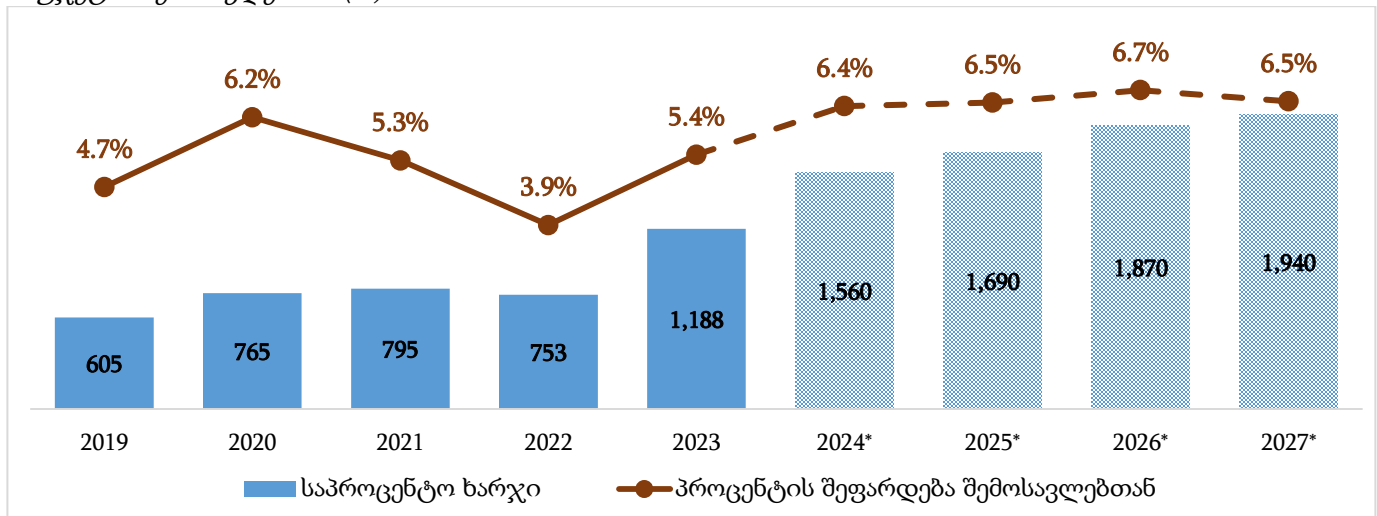
²¹⁹ წყარო : [Bank for International Settlements \(BIS\)](https://www.bis.org/)

²²⁰ აღსანიშნავია, რომ 2020 წლის ჩათვლით ვალის პორტფელში შედიოდა 2011 წელს გამოშვებული ევროობლიგაციები, რომლის კუპონის განაკვეთი 6.875%-ს შეადგენდა. 2021 წლის აპრილში აღნიშნული ევროობლიგაციების რეფინანსირება განხორციელდა ახალი, 2.75% კუპონის მქონე ევროობლიგაციებით. შედეგად, გლობალური საპროცენტო განაკვეთების უცვლელობის პირობებში მომდევნო წლებში უნდა შემცირებულიყო ვალის პორტფელის საშუალო შეწონილი საპროცენტო განაკვეთი.

მეორე მხრივ, საშინაო წყაროებიდან მობილიზებული რესურსი საგარეო წყაროებიდან მიღებულ რესურსთან შედარებით მაღალი საპროცენტო ხარჯებით ხასიათდება. შედეგად, მთავრობის ვალის პორტფელში საშინაო ვალის წილის ზრდა მნიშვნელოვნად ზრდის საშინაო ვალდებულებებზე გადახდილი საპროცენტო ხარჯის მოცულობას.

ზემოაღნიშნული ორი მოვლენის ერთდროული ზემოქმედება (გლობალური მონეტარული პოლიტიკის გამკაცრება და საშინაო ვალის წილის ზრდა) მნიშვნელოვან ფისკალურ წნეხს ქმნის სახელმწიფო ბიუჯეტისთვის.

დიაგრამა 90. მთავრობის ვალის მომსახურების (პროცენტის) ხარჯები (მლნ ლარი) და მისი ფარდობა ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლებთან (%).²²¹



* აღნიშნავს პროგნოზს

აღსანიშნავია, რომ მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის მე-4 მიმართულებად განსაზღვრულია მთავრობის ვალის პორტფელის ხარჯისა და რისკის ოპტიმიზაცია. სტრატეგიის დოკუმენტში მოცემულია პორტფელის რისკის შეფასების ინდიკატორები და დადგენილია შესაბამისი ზღვრები, თუმცა ვალის პორტფელთან დაკავშირებული ხარჯის ინდიკატორი სრულფასოვნად წარმოდგენილი არ არის.²²² თავის მხრივ, ვალის დანახარჯების მინიმიზაცია ერთ-ერთი მთავარი ფაქტორია ვალის მართვის ოპტიმალური მიდგომების შემუშავების პროცესში.²²³

აღნიშნული ფაქტორების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია, გათვალისწინებული იქნას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის დოკუმენტში აისახოს ვალის ხარჯების შეფასების ინდიკატორ(ებ)ი და სტრატეგიით განსაზღვრული მიზნობრივი მაჩვენებლების²²⁴ პოტენციური გავლენა ამ ინდიკატორ(ებ)ზე.

²²¹ საპროგნოზო მონაცემები ეყრდნობა 2024-2027 წლების ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტის საბაზო სცენარით ნაერთი ბიუჯეტისთვის განსაზღვრულ მაჩვენებლებს.

²²² აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, დოკუმენტში მოცემულია ინფორმაცია მხოლოდ საგარეო სესხების შერჩევის პროცესში დანახარჯების შემცირების მიზნით გამოყენებული კრიტერიუმების შესახებ.

²²³ [Developing a medium-term management strategy framework \(MTDS\)](#), [MTDS Analytical tool manual](#), WB&IMF

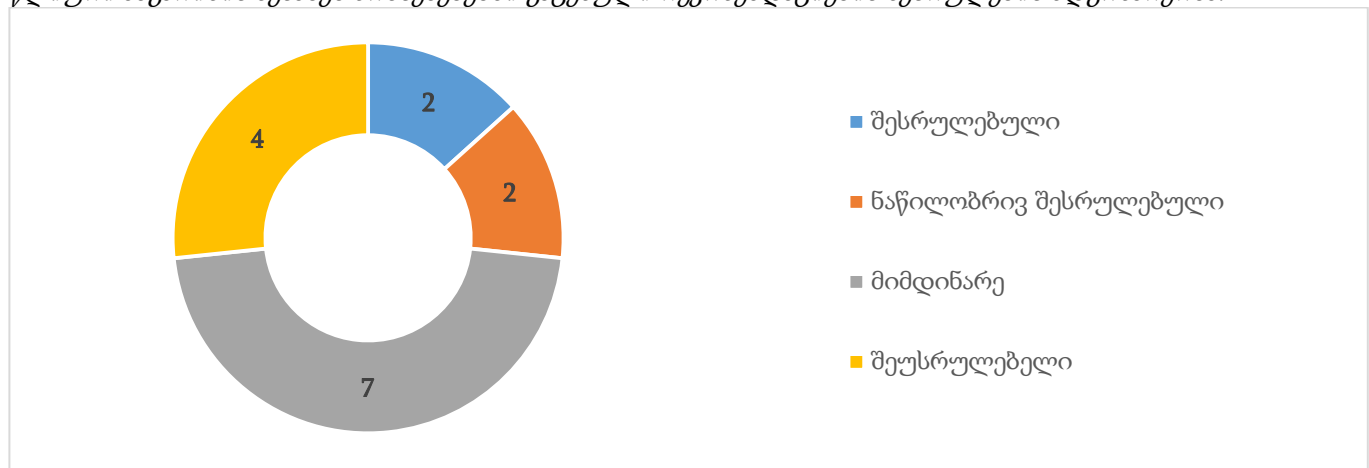
²²⁴ რეფინანსირების, საპროცენტო განაკვეთის, სავალუტო და გადახდისუნარიანობის რისკები.

7. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წინა წლების მოხსენებებში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა

2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს თან ახლავს ინფორმაცია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2022 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.**²²⁵

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ მოხსენებებში 2020-2022 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტების შესრულების წლიური ანგარიშების შესახებ გაიცა 15 რეკომენდაცია. არსებული მდგომარეობით, სრულად ან ნაწილობრივ შესრულებულია 4 რეკომენდაცია, ხოლო 7 რეკომენდაცია მიმდინარეა (თითოეული რეკომენდაციის შესრულების შესახებ დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 5-ში).

დიაგრამა 91. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2020-2022 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ მოხსენებებში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა.



²²⁵ 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

1. რიგ შემთხვევებში საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ადგილი აქვს წლის განმავლობაში რესურსების მობილიზებას ისეთი ღონისძიებების/პროექტების დასაფინანსებლად, რომელთა სათანადო დაგეგმვის შემთხვევაში, შესაძლებელი იქნებოდა ასიგნებების ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება.
• ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ქვეპროგრამას „მეწარმეობის განვითარების ადმინისტრირება“ (24 07 01) ბიუჯეტის კანონით დაფინანსება განესაზღვრა 4.2 მლნ ლარის ოდენობით. წლის განმავლობაში აღნიშნულ პროგრამაზე გადანაწილდა 0.7 მლნ ლარი შტატგარეშე თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურების, დამატებითი კომპიუტერული ტექნიკისა და სხვა საოფისე ინვენტარის, სამი მსუბუქი ავტომობილის შეძენის მიზნით. თავისი შინაარსიდან გამომდინარე, აღნიშნული ხარჯების დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინებლობა ბიუჯეტის დაგეგმვის ხარვეზებზე მიუთითებს. • ასევე, „შიდა ტურიზმი და მარკეტინგული ღონისძიებები საერთაშორისო ბაზარზე“ (24 05 02) ქვეპროგრამაზე წლის განმავლობაში გადმოწილებული თანხების მოცულობამ 3.9 მლნ ლარი შეადგინა. უწყების განმარტებით, ასიგნებების ზრდა გამოწვეულია „ზამთრის სათხილამურო კურორტებზე (გუდაური, ბაკურიანი და მესტია) დაგეგმილი ჩემპიონატების პერიოდში დამსვენებლების მოზიდვის მიზნით დაგეგმილი ზამთრის გასართობი სოფლების მოწყობით, ევროპის ქალაქებში გათვალისწინებული გამოფენების, სხვადასხვა ქვეყნებიდან და სხვადასხვა ქვეყნებში დაგეგმილი პრეს-ტურების დაფინანსებით“. განმარტების თანახმად, გაზრდილი ასიგნებით დაფინანსდა ისეთი ღონისძიებები, რომელთა ნაწილის გათვალისწინებაც ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე იყო შესაძლებელი (მაგალითად, პრეს-ტურებსა და გამოფენებზე გაწეული ხარჯები); • „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ცენტრალური აპარატის“ (26 01 01) „საქონლისა და მომსახურებისა“ და „მიმდინარე ტრანსფერები, რომლებიც სხვაგან არ არის კლასიფიცირებული“ მუხლებში 2023 წლის განმავლობაში გადანაწილებული თანხის ოდენობამ 1.5 მლნ ლარი შეადგინა. თანხის მობილიზების მიზანს შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა შრომის ანაზღაურების, საგრანტო პროგრამის განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯების და წარმომადგენლობითი ხარჯების ანაზღაურება წარმოადგენდა. • ასევე, 10.5 მლნ ლარი მიიმართა „არბიტრაჟებში, უცხო ქვეყნის სასამართლოებში და საერთაშორისო სასამართლოებში სახელმწიფო წარმომადგენლობა“ (26 01 02) „საქონლისა და მომსახურების“ მუხლში იურიდიული კომპანიებისა და ექსპერტების მომსახურების უზრუნველყოფის მიზნით. ზემოაღნიშნული ხარჯების გათვალისწინება, სათანადო დაგეგმვის პირობებში, შესაძლებელი იქნებოდა ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზევე; • თავდაცვის სამინისტროს პროგრამის „თავდაცვის მართვა“ (29 01) „გრანტების“ მუხლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულმა დაფინანსებამ 0.5 მლნ ლარი შეადგინა. წლის განმავლობაში აღნიშნულ მუხლში წარმოიშვა დამატებითი თანხების საჭიროება. კერძოდ, 0.8 მლნ ლარი გადმოტანილ იქნა ამავე პროგრამის „შრომის ანაზღაურებისა“ და „საქონელი და მომსახურების“ მუხლებიდან, ძირითადად შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა შრომის ანაზღაურების გაცემისა და სამივლინებო ხარჯების დაფინანსების მიზნით. აღნიშნული პროგრამის „საქონელი და მომსახურების“ მუხლის დაგეგმვაც განხორციელდა არასაკმარისი ოდენობით, ვინაიდან წლის განმავლობაში მიმდინარე ხარჯების დაფინანსების მიზნით სხვადასხვა მუხლიდან და პროგრამიდან გადმოტანილ იქნა 6.3 მლნ ლარი. • ამავე სამინისტროს „თავდაცვის ძალების ლოჯისტიკური უზრუნველყოფა“ (29 09 01 01) ქვეპროგრამის „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის დამტკიცებული ასიგნებების მოცულობამ 0.9 მლნ ლარი შეადგინა. წლის განმავლობაში მუხლში დამატებით იქნა გადმოტანილი 18.3 მლნ ლარი, მათ შორის, 4.8 მლნ ლარი საიდუმლო ხარჯთაღრიცხვების საფუძველზე, ხოლო დანარჩენი თანხა მიიმართა ინვენტარის შესყიდვაზე, ასევე სამინისტროს შიდა და გარე სივრცეებისთვის „ჭკვიანი“ კამერებით ვიდეო სათვალთვალო სისტემის მოწყობასა და სპეციალური აღჭურვილობის შესაძენად; • შინაგან საქმეთა სამინისტროს ქვეპროგრამაში „სამოქალაქო უსაფრთხოების დონის ამაღლება“ (30 06 01) შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა ანაზღაურების, კომუნალური ხარჯების, სატრანსპორტო საშუალებების მიმდინარე რემონტის, პერსონალის დაზღვევის ხარჯების დაფინანსების მიზნით ამავე ქვეპროგრამის „საქონლისა და მომსახურების“ მუხლში 2023 წლის ივნისი-დეკემბრის

განმავლობაში დამატებით მოზილიზდა 5.9 მლნ ლარი. ზემოაღნიშნული ხარჯების გათვალისწინება შესაძლებელი იყო ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე.
2. ზოგიერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციის შემთხვევაში, ადგილი აქვს პროგრამების/ქვეპროგრამებისა ან ცალკეულ საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლების ფარგლებში ჭარბი ოდენობით რესურსის დაგეგმვას ან/და წლის განმავლობაში აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილებას სხვადასხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე/საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებზე.
• იუსტიციის სამინისტროს „პენიტენციური სისტემის მართვა და ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა ყოფითი პირობების გაუმჯობესება“ (26 02 01) ქვეპროგრამიდან წლის განმავლობაში 13.2 მლნ ლარი (დამტკიცებული ბიუჯეტის 6.7%) გადანაწილდა „პენიტენციური სისტემის ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების“ (26 02 03) ქვეპროგრამაში სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მიერ პენიტენციური დაწესებულებების ტერიტორიებზე განსახორციელებელი კაპიტალური პროექტების ხარჯების დაფინანსების მიზნით (ბიუჯეტის მართვის ელექტრონულ სისტემაში წარდგენილი განმარტების მიხედვით აღნიშნული ქვეპროგრამის ფარგლებში უნდა განხორციელებულიყო 2 ახალი პენიტენციური დაწესებულების მშენებლობა); • ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს „ეპიდზედამხედველობა“ (27 03 02 03) ქვეპროგრამის დაფინანსება ბიუჯეტის კანონით 2.7 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა. წლის განმავლობაში ქვეპროგრამიდან გადანაწილებულია 1.4 მლნ ლარი (დამტკიცებული გეგმის 50.4%). უწყების განმარტებით, ამ ქვეპროგრამის ფარგლებში წლის მეორე ნახევარში უნდა განხორციელებულიყო მომდევნო წლის მარაგების შეძენა, რაც 2023 წელს მიზანშეწონილად არ ჩაითვალა; • „შინაგან საქმეთა სამინისტროს ცენტრალური აპარატიდან“ (30 01 01) წინა წლების მსგავსად ხორციელდებოდა სხვადასხვა ტერიტორიული პოლიციის დეპარტამენტებსა და დაქვემდებარებულ ერთეულებზე საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილება საჭიროებებიდან გამომდინარე. ამას ადასტურებს ის ფაქტიც, რომ წლის განმავლობაში სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი 230 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობიდან, 214 შეეხო აღნიშნულ ქვეპროგრამას, მათ შორის, 64 შიდა კვარტალურ, ხოლო 150 - სამინისტროს რეგიონალური პოლიციის დეპარტამენტების ქვეპროგრამებზე და სხვა პროგრამების საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებზე თანხების გადანაწილებებს. ქვეპროგრამიდან წლის განმავლობაში სულ გადანაწილებულია 85.2 მლნ ლარი (მათ შორის პირველ და მეორე კვარტალშივე 38.9 მლნ ლარი). შესაბამისად, დაუგეგმავი ან/და არასაკმარისი საბიუჯეტო სახსრებით დაგეგმილი ღონისძიებების დასაფინანსებლად სხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე გადანაწილების სიხშირე მიუთითებს საბიუჯეტო სახსრების მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზებზე.
3. გარკვეულ შემთხვევებში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ხორციელდება ასიგნებების გადანაწილების უკუპროცესი. კერძოდ, ადგილი აქვს იმ პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე თანხების უკან მობრუნებას, რომლებიდანაც წლის განმავლობაში ხდებოდა ასიგნებების გადატანა.
• ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს „მეწარმეობის განვითარება-საკრედიტო-საგარანტიო სქემა“ (24 07 02 02) ქვეპროგრამიდან წლის პირველ ნახევარში 4.3 მლნ ლარი მიიმართა სსიპ - საქართველოს ინოვაციების და ტექნოლოგიების სააგენტოს მიერ დაგეგმილი აქტივობების დასაფინანსებლად, მათ შორის, ინოვაციური სტარტაპების გენერირების პროცესების სტიმულირებისა და სტარტაპების დამწყებ ეტაპზე განვითარების ხელშეწყობისათვის „ინოვაციების გრანტები რეგიონებისათვის“ პროექტის განსახორციელებლად და სხვა მიმდინარე ხარჯების დასაფინანსებლად. 2023 წლის ბოლოს მეწარმე სუბიექტების საკრედიტო-საგარანტიო სქემით გაზრდილი დაინტერესებიდან გამომდინარე საჭირო გახდა ქვეპროგრამაზე 5.0 მლნ ლარის უკან მოზილიზება; • განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ქვეპროგრამის „ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების დაფინანსება“ (32 02 01) „მიმდინარე ტრანსფერები, რომელიც სხვაგან არაა კლასიფიცირებული“ მუხლიდან წლის პირველ ნახევარში სხვა ქვეპროგრამებზე გადანაწილებული თანხების ოდენობამ 25.5 მლნ ლარი შეადგინა. აღნიშნული თანხები მიმართულ იქნა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ევროპული სკოლის სამშენებლო სამუშაოების, მუნიციპალიტეტებში მოსწავლეთა შეუფერხებელი ტრანსპორტირებისა და საჯარო სკოლებისთვის ზამთრის სეზონისთვის ბრიკეტების შეძენის ხარჯების დასაფინანსებლად. აღნიშნული ქვეპროგრამის ფარგლებში, დაგეგმილი ღონისძიებების შეუფერხებლად

განხორციელების მიზნით წლის მეორე ნახევარში დადგა 25.5 მლნ ლარის სხვა პროგრამებიდან მობილიზების აუცილებლობა.

დანართი 2. ბიუჯეტის ათვისება პროგრამების დონეზე - მაგალითები

სახელმწიფო ბიუჯეტის საბოლოო კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებით დაბალი ათვისების მქონე ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის მაჩვენებელი, რომელთაც დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებით მაღალი ათვისება აქვთ - 2023 წ. (ათასი ლარი). მონაცემები დალაგებულია პროგრამული კოდის მიხედვით.

პროგრამის დასახელება/პროგრამული კოდი	ბიუჯეტის კანონი (საწყისი) (1)	ბიუჯეტის კანონი (საბოლოო) (2)	დაზუსტებული გეგმა (3)	ფაქტი (4)	(4/2) %	(4/3) %
ქვეყნის ბრენდის განვითარების ღონისძიებები (24 01 02)	3,500	3,500	1,877	1,877	53.6%	100.0%
ტრანსპორტის სფეროში საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრი ვალდებულებების დაფარვა და ტრანსპორტირების ხარჯების სუბსიდირება (24 10)	10,000	10,000	5,499	5,499	55.0%	100.0%
მიწის რეგისტრაციის ხელშეწყობა და საჯარო რეესტრის მომსახურებათა განვითარება/ხელმისაწვდომობა (26 08)	40,000	40,000	28,000	27,992	70.0%	100.0%
დასაქმების ხელშეწყობის მომსახურებათა მართვა (27 01 08)	1,510	1,510	1,194	1,190	78.8%	99.7%
სათემო ორგანიზაციებში მომსახურებით უზრუნველყოფა (27 02 03 01 04)	9,600	9,600	7,454	7,454	77.6%	100.0%
მცირე საოჯახო ტიპის სახლებში მომსახურებით უზრუნველყოფა (27 02 03 02 07)	3,600	3,600	2,855	2,855	79.3%	100.0%
მძიმე და ღრმა შეზღუდული შესაძლებლობის ან ჯანმრთელობის პრობლემების მქონე ბავშვთა სპეციალიზებული საოჯახო ტიპის მომსახურება (27 02 03 02 10)	1,500	1,500	720	720	48.0%	100.0%
მზრუნველობამოკლებული ბავშვების რეინტეგრაცია (27 02 03 02 11)	1,160	1,160	651	651	56.1%	100.0%
ეპიდზედაშედეგობა (27 03 02 03)	2,745	2,745	1,401	1,382	50.4%	98.7%
ტუბერკულოზის მართვა (სსიპ – ლ. საყვარელიძის სახელობის დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრი) (27 03 02 06 02)	2,000	2,000	1,221	1,216	60.8%	99.6%
„საქართველოში აივ/შიდსისა და ტუბერკულოზის პრევენციის, მკურნალობის, მოვლისა და მხარდაჭერის ეროვნული სისტემების გაძლიერება“ ტუბერკულოზის კომპონენტი (27 03 02 06 03)	3,000	3,000	1,097	1,097	36.6%	100.0%
„საქართველოში აივ/შიდსისა და ტუბერკულოზის პრევენციის, მკურნალობის, მოვლისა და მხარდაჭერის ეროვნული სისტემების გაძლიერება“ შიდსის კომპონენტი (27 03 02 07 03)	3,200	3,200	1,001	1,001	31.3%	100.0%

ჯანმრთელობის ხელშეწყობა (27 03 02 10)	2,100	2,100	1,388	1,388	66.1%	100.0%
C ჰეპატიტის მართვა (27 03 02 11 01)	3,800	3,800	2,183	2,183	57.5%	100.0%
C ჰეპატიტის მართვა (სსიპ - ლ. საყვარელიძის სახელობის დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრი) (27 03 02 11 02)	1,200	1,200	875	874	72.9%	99.9%
ფსიქიკური ჯანმრთელობა (27 03 03 01)	50,000	50,000	38,693	38,693	77.4%	100.0%
დიაბეტის მართვა (27 03 03 02)	30,000	30,000	19,306	19,306	64.4%	100.0%
დიალიზი და თირკმლის ტრანსპლანტაცია (27 03 03 04)	56,000	56,000	35,681	35,681	63.7%	100.0%
თავდაცვის ძალებში გასაწევ მოქალაქეთა სამედიცინო შემოწმება (27 03 03 09)	1,000	1,000	607	606	60.6%	99.9%
ახალი კორონავირუსით (SARS-CoV-2) გამოწვეული ინფექციის (COVID-19) მართვისთვის გასატარებელი ღონისძიებები (27 03 03 10 01 01)	36,700	36,700	23,119	23,119	63.0%	100.0%
საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების ხელშეწყობის მართვა (27 05 04 01)	8,000	8,000	4,186	4,183	52.3%	99.9%
საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის პროგრამა (27 06 05)	1,100	1,100	883	877	79.7%	99.3%
საერთაშორისო ორგანიზაციებში არსებული ფინანსური ვალდებულებების უზრუნველყოფა (28 01 02)	6,300	6,300	4,293	4,290	68.1%	100.0%
კიბერუსაფრთხოების უზრუნველყოფა (29 04 01)	6,500	6,500	5,016	5,016	77.2%	100.0%
საერთაშორისო სამშვიდობო მისიები (29 06)	2,000	2,000	514	514	25.7%	100.0%
მცენარეთა დაცვა და ფიტოსანიტარიული კეთილსაიმედოობა (31 02 04)	8,000	8,000	4,700	4,551	56.9%	96.8%
დანერგე მომავალი (31 05 04)	35,000	35,000	26,293	26,014	74.3%	98.9%
ქართული ჩაი (31 05 05)	1,000	1,000	464	464	46.4%	100.0%
გადამამუშავებელი და შემნახველი საწარმოების თანადაფინანსების პროექტი (31 05 06)	25,000	25,000	15,941	15,940	63.8%	100.0%
სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ინფრასტრუქტურული განვითარება (31 05 09)	5,000	5,000	1,430	1,430	28.6%	100.0%
იმერეთის აგროზონა (31 05 12)	4,000	4,000	1,000	1,000	25.0%	100.0%
სასოფლო-სამეურნეო მექანიზაციის თანადაფინანსების სახელმწიფო პროგრამა (31 05 17)	10,000	10,000	2,856	2,847	28.5%	99.7%
ა(ა)იპ - პროფესიული უნარების სააგენტო (32 03 02 01)	2,500	2,500	1,963	1,963	78.5%	100.0%
ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები პირებისა და თანამემამულის სტატუსის მქონე პირების უმაღლესი განათლების ხელშეწყობა (32 04 02 04)	2,500	2,500	1,958	1,958	78.3%	100.0%
მასწავლებლის მომზადების ერთწლიანი საგანმანათლებლო პროგრამა (32 04 02 05)	3,200	3,200	2,152	2,152	67.2%	100.0%

პროგრამა „ცოდნის კარი“ (32 04 02 07)	1,000	1,000	646	646	64.6%	100.0%
სპორტულ სახეობათა განვითარება (33 07 03)	32,000	34,231	22,868	22,845	66.7%	99.9%
ქვეყნის ტერიტორიაზე საერთაშორისო სპორტული ღონისძიებების სახელმწიფო მხარდაჭერა (33 07 06)	7,000	7,000	2,712	2,711	38.7%	100.0%
მძლეოსნობის სახელმწიფო მხარდაჭერა (33 07 14)	1,000	1,000	800	799	79.9%	99.9%
ახალგაზრდობის სფეროში ადმინისტრირება და მართვა (33 09 01)	1,906	1,906	1,341	1,292	67.8%	96.4%

ზოგიერთი პროგრამა/ქვეპროგრამა, რომელსაც დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებით ათვისების მაღალი მაჩვენებელი აქვს, ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებით კი შესრულების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება.

- ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ქვეპროგრამაზე „*C ჰეპატიტის მართვა*“ (27 03 02 11) ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი ასიგნებების მოცულობამ 3.8 მლნ ლარი, ფაქტობრივად ათვისებული თანხის ოდენობამ კი 2.2 მლნ ლარი (გეგმის 57.5%) შეადგინა. უწყების განმარტებით, აუთვისებლობის ძირითადი მიზეზი სერვისებზე მოსახლეობის დაბალი მომართვითაა. საყურადღებოა, რომ ანალოგიური მიზეზით აღნიშნული ქვეპროგრამის ათვისების მაჩვენებელი დაბალი იყო გასულ წლებშიც.
ასევე, „*საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების ხელშეწყობის მართვის*“ (27 05 04 01) ქვეპროგრამას ბიუჯეტის კანონით ასიგნებები 8.0 მლნ ლარით განესაზღვრა. წლის განმავლობაში ქვეპროგრამიდან გადანაწილებული თანხის მოცულობამ 3.8 მლნ ლარი, ხოლო საკასო შესრულებამ 4.2 მლნ ლარი (52.3%) შეადგინა. უწყების განმარტებით, აუთვისებლობა გამოწვეულია იმ გარემოებით, რომ მუნიციპალიტეტების დონეზე არ დასრულებულა კადრების დაკომპლექტება და პროგრამის ფარგლებში მოსარგებლეთათვის ეკიპირების შესყიდვა განხორციელდა წარმოქმნილი საჭიროების გათვალისწინებით. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული ქვეპროგრამა გასულ წელსაც დაბალი ათვისებით ხასიათდებოდა, რაც მისი დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში არსებულ ნაკლოვანებაზე მეტყველებს;
- გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ქვეპროგრამის „*მცენარეთა დაცვა და ვიტოსანიტარიული კეთილსაიმედოობა*“ (31 02 04) ასიგნებები ბიუჯეტის კანონით 8 მლნ ლარის ოდენობის განისაზღვრა, თუმცა ათვისებულ იქნა 4.6 მლნ ლარი (დამტკიცებული გეგმის 56.9%). უწყების განმარტებით, თანხა გათვალისწინებული იყო კალიების საწინააღმდეგოდ გასატარებელი ღონისძიებების დასაფინანსებლად.
ასევე, დაბალი ათვისებით ხასიათდება „*სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ინფრასტრუქტურული განვითარების*“ (31 05 09) ქვეპროგრამაც, რომლის დამტკიცებული გეგმა 5 მლნ ლარს, ხოლო ათვისების მაჩვენებელი 28.6%-ს შეადგენს.
აღნიშნული ქვეპროგრამები წინა წელსაც დაბალი ათვისებით ხასიათდებოდნენ, რაც მათი დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში არსებულ ხარვეზზე მიუთითებს.

დანართი 3. საინვესტიციო პროექტების მართვა - მაგალითები

2022-2023 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის საბოლოო კანონებით განსაზღვრული გეგმების მიმართ დაბალი ათვისების მქონე საინვესტიციო პროექტები.

პროექტის დასახელება	2023 წლის ათვისება	2022 წლის ათვისება
ქუთაისის წყალარინების პროექტი (EIB, EPTATF) (25 04 05)	16.5%	0.0%
საცხოვრებლად ვარგისი ქალაქების საინვესტიციო პროგრამა (ADB) (25 03 05 02)	16.6%	19.9%
საქართველოს ჯანდაცვის სისტემის მხარდაჭერა covid 19-ის პირობებში (GUMIP რეპროგრამირება) (EIB) (27 04 03)	25.1%	38.0%
თანამედროვე უნარები უკეთესი დასაქმების სექტორის განვითარების პროგრამისთვის - პროექტი (ADB) (32 10)	29.3%	46.7%
პროფესიული განათლება I (KfW) (32 09)	29.7%	47.7%
ბაღდათი-აბასთუმნის საავტომობილო გზის რეკონსტრუქცია-რეაბილიტაცია (25 02 02 08)	42.8%	33.5%
ინოვაციის, ინკლუზიურობის და ხარისხის პროექტი - საქართველო I2Q (WB) (25 07 01 03)	45.8%	50.5%
მდინარე რიონზე ფოთის ხიდის მშენებლობა (ADB) (25 02 03 11)	62.5%	30.9%
თბილისი-წითელი ხიდის (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საზღვარი) საავტომობილო გზის კმ22-კმ57 რუსთავი-წითელი ხიდის მონაკვეთის მშენებლობა (EIB) (25 02 03 14)	68.2%	48.2%
ტექნიკური დახმარების პროექტი საქართველოს ენერგეტიკული სექტორის რეფორმის პროგრამის (GESRP) მხარდასაჭერად (EU-NIF, KfW) (24 13)	78.6%	48.0%

2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის საბოლოო კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებით 80%-ზე დაბალი ათვისების მქონე საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტები (ათასი ლარი). მონაცემები დალაგებულია ათვისების მაჩვენებლის ზრდადობის მიხედვით.²²⁶

პროექტის დასახელება	ბიუჯეტის კანონი - გეგმა (1)	ფაქტი (2)	(2/1) (%)
მცხეთა-სტეფანწმინდა-ლარსის საავტომობილო გზის ხანდო-ფასანაურის შემოსავლელი და არშა-სტეფანწმინდა-გველეთის მონაკვეთების მშენებლობა (25 02 03 16)	20,000	-	0.0%
შენობებში მწვანე ინვესტიციების პროექტი (EBRD, KfW) (25 07 01 04 01)	2,000	-	0.0%
ენერგოეფექტურობის ღია პროგრამა (საჯარო შენობებში ენერგოეფექტურობის პროგრამა) (EBRD, KfW) (25 07 01 04 02)	1,500	-	0.0%
ბოჭკოვანი ქსელი საქართველოს სოფლებისთვის (EIB, WB) (24 08 03 02)	25,000	-	0.0%
ჩრდილოეთის რგოლი (EBRD), ნამახვანი - წყალტუბო - ლაჯანური (EBRD, KfW) (24 14 01 02)	10,000	821	8.2%
იმერეთის და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტებში კომუნალური ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება (KfW) (25 04 03)	47,700	4,925	10.3%
2025 წლის ევროპის ზამთრის ახალგაზრდული ოლიმპიური ფესტივალის მხარდაჭერი ღონისძიებები (25 03 07)	25,000	2,907	11.6%

²²⁶ გეგმასთან შესადარისობის მიზნით ფაქტობრივი მაჩვენებელი არ მოიცავს მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების ფარგლებში განხორციელებულ გადახდებს ვინაიდან მათ არ გააჩნიათ გეგმური მაჩვენებელი და აისახება მხოლოდ ფაქტობრივად გაწეულ გადასახდელებში (საკასო ხარჯში).

ქუთაისის წყალარინების პროექტი (EIB, EPTATF) (25 04 05)	30,000	4,962	16.5%
საცხოვრებლად ვარგისი ქალაქების საინვესტიციო პროგრამა (ADB) (25 03 05 02)	1,000	166	16.6%
საქართველოს ჯანდაცვის სისტემის მხარდაჭერა covid 19-ის პირობებში (GUMIP რეპროგრამირება) (EIB) (27 04 03)	57,750	14,469	25.1%
თანამედროვე უნარები უკეთესი დასაქმების სექტორის განვითარების პროგრამისთვის-პროექტი (ADB) (32 10)	8,400	2,462	29.3%
პროფესიული განათლება I (KfW) (32 09)	15,000	4,449	29.7%
მყარი ნარჩენების ინტეგრირებული მართვის პროგრამა II (კახეთი, სამეგრელო-ზემო სვანეთი) (KfW) (25 05 03)	30,000	11,486	38.3%
ბაღდათი-აბასთუმნის საავტომობილო გზის რეკონსტრუქცია-რეაბილიტაცია (25 02 02 08)	60,000	25,685	42.8%
ინოვაციის, ინკლუზიურობის და ხარისხის პროექტი - საქართველო I2Q (WB) (25 07 01 03)	60,000	27,457	45.8%
COVID-19-ის წინააღმდეგ სწრაფი რეაგირების პროექტის დამატებითი დაფინანსება (AIIB, KfW, WB) (27 03 03 10 02)	2,350	1,252	53.3%
ხელედულა-ლაჯანური-ონი (KfW) (24 14 01 06)	10,000	5,969	59.7%
მდინარე რიონზე ფოთის ხიდის მშენებლობა (ADB) (25 02 03 11)	12,200	7,625	62.5%
სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვა (27 04 01)	40,000	25,660	64.1%
გურიის ელგადაცემის ხაზების ინფრასტრუქტურის გაძლიერება (KfW) (24 14 01 04)	20,000	12,980	64.9%
თბილისი-წითელი ხიდის (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საზღვარი) საავტომობილო გზის კმ22-კმ57 რუსთავი-წითელი ხიდის მონაკვეთის მშენებლობა (EIB) (25 02 03 14)	2,500	1,706	68.2%
ქვემო ქართლის ნარჩენების მართვის პროექტი (EBRD, SIDA) (25 05 02)	9,575	6,539	68.3%
ზოგადსაგანმანათლებლო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია მუნიციპალიტეტებში (25 07 01 07)	5,000	3,423	68.5%
მიწის ბაზრის განვითარება (WB) (26 09)	9,500	7,415	78.0%
ტექნიკური დახმარების პროექტი საქართველოს ენერგეტიკული სექტორის რეფორმის პროგრამის (GESRP) მხარდასაჭერად (EU-NIF, KfW) (24 13)	4,000	3,144	78.6%

2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის საბოლოო კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებით 120%-ზე მაღალი ათვისების მქონე საინვესტიციო პროექტები (ათასი ლარი). მონაცემები დალაგებულია ათვისების მაჩვენებლის ზრდადობის მიხედვით.²²⁷

პროექტის დასახელება	ბიუჯეტის კანონი - გეგმა (1)	ფაქტი (2)	(2/1) (%)
სამელიორაციო სისტემების რეაბილიტაცია და ტექნიკის შეძენა (31 06 01)	40,000	48,500	121.3%
ბათუმი (ანგისა) - ახალციხის საავტომობილო გზის ხულო-ზარზმის მონაკვეთის რეაბილიტაცია-რეკონსტრუქცია (Kuwait Fund) (25 02 02 10)	19,000	23,561	124.0%
კახეთის ინფრასტრუქტურის გაძლიერება (KfW) (24 14 01 05)	5,000	6,406	128.1%

²²⁷ გეგმასთან შესადარისობის მიზნით ფაქტობრივი მაჩვენებელი არ მოიცავს მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების ფარგლებში განხორციელებულ გადახდებს ვინაიდან მათ არ გააჩნიათ გეგმური მაჩვენებელი და აისახება მხოლოდ ფაქტობრივად გაწეულ გადასახდელებში (საკასო ხარჯში).

რეგიონალური და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტი II (WB, WB-TF) (25 03 04)	35,000	45,858	131.0%
თბილისის საჯარო სკოლების რეაბილიტაციისა და ენერგოეფექტურობის გაზრდის პროექტი (CEB, E5P) (25 07 01 02)	20,300	26,771	131.9%
პენიტენციური სისტემის ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება (26 02 03)	40,000	53,197	133.0%
ქალაქ ხაშურის და მიმდებარე დასახლებების წყალმომარაგებისა და წყალარინების სისტემების გაუმჯობესება (AFD, EU) (25 04 04)	46,000	62,277	135.4%
მდგრადი წყალმომარაგებისა და სანიტარული სექტორის განვითარების პროგრამა (ADB, AFD) (25 04 02)	6,000	8,190	136.5%
აღმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული ავტომაგისტრალის დერეფნის გაუმჯობესების პროექტი (ზემო ოსიური-რიკოთი) (EIB, WB) (25 02 03 01)	37,000	52,584	142.1%
თბილისი-ბაკურციხე-ლაგოდეხის საავტომობილო გზის ლოჭინი-საგარეჯოს მონაკვეთის მშენებლობა (25 02 03 12)	144,050	214,247	148.7%
განახლებული რეგიონების პროგრამა (25 03 02)	108,000	165,484	153.2%
ქ. ბათუმის ახალი შემოვლითი გზა (ADB, AIIB) (25 02 03 02)	40,000	69,129	172.8%
მიკრო, მცირე და საშუალო საწარმოების დახმარებისა და კრიზისიდან გამოყვანის პროექტი - პროგრამები (WB) (24 07 02 03 01)	28,500	50,465	177.1%
სენაკი-ფოთი-სარგის საავტომობილო გზის კმ48-კმ64 გრიგოლეთი-ჩოლოქის მონაკვეთის მშენებლობა (EIB) (25 02 03 08)	28,000	51,077	182.4%
ალგეთი-სადახლოს საავტომობილო გზის მშენებლობა-მოდერნიზაცია (EIB) (25 02 03 15)	1,000	4,991	499.1%
500 კვ. ეგზ „წყალტუბო-ახალციხე-თორთუმი“ (EU-NIF, KfW) (24 14 01 01)	13,000	72,553	558.1%
იძულებით გადაადგილებული პირების მხარდაჭერა (25 06)	1,300	8,500	653.8%

1. საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტის დაგეგმვის ეტაპზე არსებული ხარვეზები, მათ შორის, პროექტთან დაკავშირებული გარემოებების არასათანადო შესწავლა, რაც შემდგომში იწვევს პროექტის დროში გაჭიანურებას ან/და მასში ცვლილებების განხორციელების საჭიროებას. აღსანიშნავია, საგადასახადო საკითხების გაუთვალისწინებლობით წარმოქმნილი მნიშვნელოვანი ეკონომიებიც, რაც პროექტების ფარგლებში ზედმეტად დაგეგმილ რესურსებში აისახება. ასევე, ნებართვების მოპოვების საჭიროება ან/და დონორი ორგანიზაციების ფორმალური მოთხოვნების გაუთვალისწინებლობა.
- საქართველოს ჯანდაცვის სისტემის მხარდაჭერა covid19-ის პირობებში (GUMIP რეპროგრამირება) (EIB) (27 04 03) (გეგმა - 58 მლნ ლარი, ფაქტი - 14 მლნ ლარი (გეგმის 25%)) - პროექტის ფარგლებში დაგეგმილი შესყიდვების უმეტესი ნაწილი განთავისუფლებული აღმოჩნდა ადგილობრივი გადასახადებისგან. შესაბამისად, თანადაფინანსების ნაწილში დაგეგმილი რესურსის გამოყენება არ გახდა საჭირო. აღსანიშნავია, რომ მოცემული პროგრამის დაბალი ათვისება განგრძობადი ხასიათისაა (2022 წელს - 38%; 2021 წელს - 37%), რაც მისი დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში არსებულ ნაკლოვანებებზე მიუთითებს; - სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვა (27 04 01) (გეგმა - 40 მლნ ლარი, ფაქტი - 26 მლნ ლარი (გეგმის 64%)) - დეტალური შესწავლის ეტაპზე არსებული ხარვეზები დაბალი ათვისების ერთ-ერთი გამომწვევი მიზეზია. მაგალითად, სამშენებლო სამუშაოების დაწყების შემდეგ ტერიტორიაზე მიწის ქვედა ფენაში იდენტიფიცირებული იქნა შენობის საძირკველი (ნარჩენები), რამაც გამოიწვია დამატებითი სამუშაოების ჩატარების აუცილებლობა. ასევე, წარმოიშვა დავა მოსაზღვრე მიწის ნაკვეთის მფლობელთან. აქედან გამომდინარე, გადავადდა პროექტის დაწყება; - გურიის ელგადამცემის ხაზების ინფრასტრუქტურის გაძლიერება (KfW) (24 14 01 04) (გეგმა - 20 მლნ ლარი, ფაქტი - 13 მლნ ლარი (65%)) - ქს „ოზურგეთის“ პროექტის ფარგლებში 2023 წელს დაგეგმილი აქტივობების ნაწილი გადავადდა 2024 წელს, რაც ფასთან დაკავშირებით წარმოქმნილ უთანხმოებას

(სამინისტროს ინფორმაციით, ქვესადგურების პროექტის მიმდინარეობის პროცესში გაძვირდა შესასყიდი ძირითადი მოწყობილობების ღირებულება, რაც გამოიწვია რუსეთ-უკრაინის ომმა და კოვიდ პანდემიამ), კონტრაქტორის სამუშაო არეალზე დაშვების დაგვიანებასა და გადამცემი ხაზის პროექტისათვის შესაბამისი ნებართვის მოპოვების საჭიროებას უკავშირდება;

- *ჩრდილოეთის რგოლი (EBRD), ნამახვანი - წყალტუბო - ლაჯანური (EBRD, KfW) (24 14 01 02) (გეგმა - 10 მლნ ლარი, ფაქტი 0.8 მლნ ლარი (8%))* - 2023 წელს დაგეგმილი იყო მასალების მოწოდების დაწყება, რაც ვერ განხორციელდა ცალკეულ ტექნიკურ პარამეტრებზე შეთანხმების პროცესის გაჭიანურების გამო;
- *შენობებში მწვანე ინვესტიციების პროექტი (EBRD, KfW) (25 07 01 04 01) (გეგმა 2 მლნ ლარი, ფაქტი 0 ლარი)* - პროექტით გათვალისწინებული საკონსულტაციო სერვისის შესყიდვის მიზნით ტექნიკურ დოკუმენტაციაზე გახანგრძლივდა ბანკისგან დასტურის მიღება, რაც ბანკის მიერ განსაზღვრული პროცედურებით იქნა გამოწვეული;
- *იმერეთის და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტებში კომუნალური ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება (KfW) (25 04 03) (გეგმა 47.7 მლნ ლარი, ფაქტი 4.9 მლნ ლარი (10.3%))* - არსებითად შეფერხდა სატენდერო პროცედურები წინასაკვალიფიკაციო ეტაპის დასრულების შემდეგ, რადგან დეტალური პროექტის განხილვებმა და საბოლოო სახით მიღებამ მოითხოვა დადგენილზე მეტი დრო. ამასთან, არ შედგა ერთი ტენდერი. შესაბამისად, სამუშაოების განმახორციელებელ კონტრაქტორებთან ხელშეკრულების დადების ვადები არსებითად გახანგრძლივდა და შესყიდვის პროცედურები დღემდე არ არის დასრულებული. აღნიშნული გარემოებების გამო დამტკიცებული გეგმა სრულად ვერ იქნა ათვისებული;
- *ქუთაისის წყალარინების პროექტი (EIB, EPTATF) (25 04 05) (გეგმა - 30 მლნ ლარი, ფაქტი - 5 მლნ ლარი (17%), 2022 წლის ათვისება 0%)* - პროექტის დაბალი ათვისება, რასაც განგრძობადი ხასიათი აქვს, 2023 წლის შემთხვევაში რამდენიმე მიზეზს უკავშირდება, მათ შორის: ა) გამწმენდი ნაგებობის ტენდერის წინასაკვალიფიკაციო ეტაპი დასრულდა 2023 წლის ზაფხულში; შესყიდვის გაგრძელების მიზნით, EIB-ში გაიგზავნა სატენდერო დოკუმენტაცია, თუმცა გამოიკვეთა გარკვეული საკითხები, რომელთა შესახებაც დღემდე მიმდინარეობს დისკუსია. შესაბამისად, დადგენილ ვადებში ვერ იქნა მიღებული ბანკის თანხმობა და ვერ განხორციელდა შესყიდვის შემდგომი პროცედურები. ბ) ქსელის დეტალური პროექტის მომზადების ეტაპზე, კონსულტანტისათვის განისაზღვრა დამატებითი ვადები ახლად გამოვლენილი გარემოებებისა და წარმოქმნილი რიგი სირთულეების გამო. შესაბამისად, გაჭიანურდა სატენდერო დოკუმენტაციის მომზადება. აქედან გამომდინარე ვერ მოხერხდა დადგენილ ვადებში შესყიდვის პროცედურების წარმოება. პროექტის განგრძობითი ხასიათის დაბალი ათვისება და ზემოხსენებული გარემოებები, პროექტის დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში გამოვლენილი შეფერხებებით არის გამოწვეული.

2. ტენდერის ჩაშლა, რაც შესაძლებელია გამოწვეული იყოს პრეტენდენტების დაბალი ინტერესით ან შესაბამისი კვალიფიკაციის არქონით. ტენდერის გამოცხადების გაჭიანურება, რაც მათ შორის, უკავშირდება სპეციფიკაციების დაზუსტების საჭიროების წარმოქმნას, უშუალოდ ტენდერის გამოცხადებამდე.

- *პროფესიული განათლება I (KfW) (32 09) (გეგმა 15 მლნ ლარი, ფაქტი 4.4 მლნ ლარი (30%))* - სამინისტროს ინფორმაციით, 2023 წელს გამოცხადდა საერთაშორისო ტენდერი პროფესიული განათლების ცენტრის ე.წ. „ექსელენს ცენტრის“ სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვის მიზნით. თუმცა განსაზღვრულ ვადაში არ იქნა წარმოდგენილი არცერთი სატენდერო წინადადება, რის გამოც ტენდერი უშედეგოდ დასრულდა. აღსანიშნავია, რომ მოცემულ პროგრამას 2022 წელსაც დაბალი ათვისება ჰქონდა (48%);
- *COVID-19-ის წინააღმდეგ სწრაფი რეაგირების პროექტის დამატებითი დაფინანსება (AIIB, KfW, WB) (27 03 03 10 02) (გეგმა 2.4 მლნ ლარი, ფაქტი - 1.3 მლნ ლარი (53%))* - პროექტთან დაკავშირებული რამდენიმე ტენდერის გამოცხადება გადაიდო სპეციფიკაციების დაზუსტების მიზნით, რამაც გამოიწვია დაბალი ათვისება;
- *2025 წლის ევროპის ზამთრის ახალგაზრდული ოლიმპიური ფესტივალის მხარდამჭერი ღონისძიებები (25 03 07) (გეგმა - 25 მლნ ლარი, ფაქტი - 3 მლნ ლარი (12%))* - გამოცხადებული ტენდერი ორჯერ ვერ შედგა იმის გამო, რომ პრეტენდენტებმა ვერ დააკმაყოფილეს სატენდერო პირობები.

3. კონტრაქტორი კომპანიების მიერ სამუშაოების არაჯეროვანი შესრულება (მათ შორის, მოსამზადებელი კვლევების/დოკუმენტაციისა თუ სამუშაოების დაგვიანებით ან/და შეფერხებით შესრულება), რაც ცალკეულ შემთხვევებში, პროექტის დროში გადავადებას იწვევს და საბოლოოდ აფერხებს პროექტების წინასწარ განსაზღვრულ ვადებში განხორციელებას.

- *თანამედროვე უნარები უკეთესი დასაქმების სექტორის განვითარების პროგრამისთვის პროექტი (ADB) (32 10) (გეგმა 8.4 მლნ ლარი, ფაქტი 2.5 მლნ ლარი (29%))* – სამინისტროს ინფორმაციით, ერთი მხრივ, არქიტექტურული დიზაინისა და მშენებლობის ზედამხედველობის ფირმამ არ წარმოადგინა კონტრაქტით გათვალისწინებული ექსპერტიზირებული დეტალური დიზაინები და ტენდერის გამოსაცხადებლად საჭირო დოკუმენტაცია, რის გამოც სამშენებლო სამუშაოებზე ტენდერები ვერ გამოცხადდა სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ ვადებში. მეორე მხრივ კი ჩავარდა სამივე გამოცხადებული ტენდერი (ორ შემთხვევაში პრეტენდენტებს მონაწილეობა საერთოდ არ მიუღიათ, ხოლო მესამე შემთხვევაში მხოლოდ არაკვალიფიციური პრეტენდენტი მონაწილეობდა) და შესაბამისად ვერ შეირჩა სამუშაოების განმახორციელებელი კონტრაქტორი კომპანიები. აღსანიშნავია, რომ მოცემული პროგრამა 2022 წელსაც დაბალი ათვისებით ხასიათდებოდა (47%);
- *ინოვაციის, ინკლუზიურობის და ხარისხის პროექტი - საქართველო I2Q (WB) (25 07 01 03) (გეგმა 60 მლნ ლარი, ფაქტი - 27.5 მლნ ლარი (45.8%))* - დაბალი ათვისება დაგეგმილი სკოლების მშენებლობის შეფერხებას, მათ შორის, ჩაშლილ ტენდერებს უკავშირდება. აღნიშნულის გამო საჭირო გახდა შესყიდვების პროცესის ხელახალი ინიცირება. ქვეპროგრამა დაბალი ათვისებით ხასიათდებოდა 2022 წელსაც (50.5%).

2023 წელს დაბალი ათვისების მქონე სესხების ათვისებელ ნაწილზე გადახდილი ვალდებულების გადასახადი.

ხელშეკრულების ნომერი/ ვალუტა	ხელმოწერის თარიღი	ხელშეკრულების თანხა (კრედიტის ვალუტაში)	ჯამურად ჩამორიცხული თანხა 2023 წლის ბოლოს (კრედიტის ვალუტაში)	2023 წელს გადახდილი ვალდებულების გადასახადი (ლარი)	კრედიტით დაფინანსებული პროექტ(ებ)ი	კრედიტით დაფინანსებული პროექტები 2023 (ლარი)			კრედიტით დაფინანსებული პროექტები 2022 (ლარი)		
						საწყისი გეგმა	ფაქტი	შესრულება (%)	საწყისი გეგმა	ფაქტი	შესრულება (%)
KFW_ADJ ARA (EUR)	24.08.2018	40.0	11.0	0.3	აჭარის სოფლების წყალმომარაგებისა და წყალარინების პროგრამა, საქართველო (EU-NIF, KfW) (55 13 04)	30.0	22.8	76.0%	23.0	3.6	15.6%
KFW_EDU CATION (EUR)	14.06.2019	20.0	0.6	0.1	პროფესიული განათლება I (KfW) (32 09)	9.9	1.7	16.8%	14.0	-	0.0%
KFW_ENE RGY (EUR)	14.06.2019	100.0	1.3	0.7	კახეთის ინფრასტრუქტურის გადიერება (KfW) (24 14 01 05)	5.0	4.8	96.0%	10.0	0.2	1.9%
KFW_JVA RI_II (EUR)	13.04.2017	125.0	40.9	0.7	500 კვ ევზ „წყალტუბო- ახალციხე-თორთუმი“ (KfW, EU-NIF) (24 14 01 01)	8.0	65.2	815.2%	13.0	13.6	104.7%
					ჩრდილოეთის რგოლი (EBRD), ნამახვანი - წყალტუბო - ლაჯანური (EBRD, KfW) (24 14 01 02)	10.0	0.8	8.2%	4.5	10.7	237.5%
					გურიის ელგადამცემის ხაზების ინფრასტრუქტურის გადიერება (KfW) (24 14 01 04)	20.0	13.0	64.9%	6.5	2.7	42.1%
					ხელედულა- ლაჯანური-ონი (KfW) (24 14 01 06)	10.0	6.0	59.7%	4.5	1.4	30.9%
KFW_SOL IDWASTE (EUR)	27.10.2017	30.0	6.3	0.2	მყარი ნარჩენების ინტეგრირებული მართვის პროგრამა II (კახეთი, სამეგრელო-	20.0	9.3	46.4%	16.0	7.0	43.9%

					ზემო სვანეთი) (KfW) (25 05 03)						
KFW_TOURISM (EUR)	07.08.2020	130.0	2.6	0.9	იმერეთის და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტებში კომუნალური ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება (KfW) (25 04 03)	30.0	2.7	8.8%	10.3	5.0	48.4%
ADB-3524 (USD)	19.06.2017	43.8	25.4	0.04	შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ძირულა-ხარაგაული- მოლითი-ფონა- ჩუმათელეთის საავტომობილო გზის ჩუმათელეთი- ხარაგაულის მონაკვეთის რეაბილიტაცია- რეკონსტრუქცია (ADB) (25 02 02 11)	12.7	11.4	89.9%	40.0	22.3	55.7%
EBRD- TB_SOLID _W (EUR)	27.11.2018	18.0	9.9	0.1	თბილისის მყარი ნარჩენების მართვის პროექტი (EBRD) (55 13 03 01)	10.0	-	0.0%	15.0	22.2	148.0%
EBRD_KV _KARTLI (EUR)	12.05.2015	7.0	2.7	0.1	ქვემო ქართლის ნარჩენების მართვის პროექტი (EBRD, SIDA) (25 05 02)	6.5	6.5	100.6%	5.4	0.2	3.3%
EBRD_ME TRO (EUR)	29.04.2020	75.0	0.5	0.8	თბილისის მეტროს მოდერნიზაციის პროექტი (55 13 14)	-	0.9	-	-	-	0.0%
IBRD8955 (EUR)	18.06.2019	90.0	23.1	0.5	ინოვაციის, ინკლუზიურობის და ხარისხის პროექტი - საქართველო I2Q – MES (IBRD) (32 08)	17.8	12.5	70.2%	23.0	11.0	47.7%
					ინოვაციის, ინკლუზიურობის და ხარისხის პროექტი - საქართველო I2Q – MDF (IBRD) (25 07 01 03)	42.0	22.2	52.8%	4.0	2.1	51.8%

დანართი 4. პროგრამული ბიუჯეტირება - მაგალითები

1. პროგრამების ფარგლებში შემუშავებული ინდიკატორების ნაწილისთვის შეუძლებელია მიმდინარე წელს მიღწეული შედეგების შედარება მიზნობრივ მაჩვენებლებთან, ვინაიდან აღნიშნული პროგრამები არაა წარმოდგენილი ქვეპროგრამების დონეზე, ამასთან არ ხდება მიმდინარე და მომდევნო წლების მიზნობრივი მაჩვენებლების გამოჯვანა:
• „ტურიზმის განვითარების ხელშეწყობა“ (24 05) პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილია 2023-2026 წლებში საერთაშორისო მოგზაურთა 2021 წლის მაჩვენებლის 58%-ით გაუმჯობესება. ინფორმაცია არაა წარმოდგენილი 2023 წელს მისაღწევი კონკრეტული მიზნობრივი მაჩვენებლის შესახებ; • „რეგიონული და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია“ (25 03) პროგრამის სამიზნე მაჩვენებლებია რეაბილიტირებული-აშენებული სახელმწიფო, საზოგადოებრივი და ტურისტული ინფრასტრუქტურის რაოდენობა - „აშენებული: საბავშვო ბაღი - 23; საფეხბურთო სტადიონი - 1; სპორტული კომპლექსი - 5; მრავალფუნქციური სპორტდარბაზი - 2; სახიდე გადასასვლელი - 1; ავტოსადგური - 1; ავტოსადგომი - 1; ობიექტი - 9“. პროგრამა არაა წარმოდგენილი ქვეპროგრამების დონეზე, ამასთან არაა განსაზღვრული 2023 წელს მისაღწევი კონკრეტული მიზნობრივი მაჩვენებელი. შესაბამისად, ვერ ხერხდება საანგარიშგებო წელს მიღწეული მაჩვენებლების შედარება დაგეგმილ მაჩვენებლებთან; • „საზოგადოებრივი წესრიგი და საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარება/გაღრმავება“ (30 01) პროგრამა არ არის წარმოდგენილი ქვეპროგრამების დონეზე, ამასთან მისი მიზნობრივი მაჩვენებლები არაა დაყოფილი წლების მიხედვით. მიღწეული შედეგის შეფასების ინდიკატორით ინფორმაცია წარმოდგენილია შემდეგი ფორმატით: „2023 წელს დაგეგმილიდან განხორციელდა: მართლწესრიგის ოფიცრის ინსტიტუტი ამოქმედებულია შსს-ს 3 ტერიტორიულ ორგანოში. ანალიზზე დაფუძნებული საპოლიციო საქმიანობა დანერგილია შინაგან საქმეთა სამინისტროს ყველა (12) ტერიტორიულ ორგანოში და დაკომპლექტებულია შესაბამისი კადრებით (დეტექტივ - ანალიტიკოსი/უფროსი დეტექტივ-ანალიტიკოსი)...“. ვინაიდან პროგრამა არ მოიცავს 2023 წელს განსახორციელებელი აქტივობების შესახებ ინფორმაციას, ვერ ხერხდება დაგეგმილი და მიღწეული შედეგის შედარება. ანალოგიური სიტუაციაა „სახელმწიფო საზღვრის დაცვა“ (30 02), „ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა (მათ შორის ქონების), დიპლომატიური წარმომადგენლობების, ეროვნული საგანძურის დაცვისა და უსაფრთხოების დონის ამაღლება“ (30 03), „სამოქალაქო უსაფრთხოების დონის ამაღლება, სახელმწიფო მატერიალური რეზერვების შექმნა და მართვა“ (30 06) პროგრამების შემთხვევაშიც.
2. ზოგიერთ შემთხვევაში არ არის განსაზღვრული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღწევი კონკრეტული მიზანი ან მიზნობრივი მაჩვენებელი არ აკმაყოფილებს პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიით განსაზღვრულ კრიტერიუმებს, რაც ანგარიშგების ეტაპზე ართულებს აღნიშნული პროგრამის/ქვეპროგრამის ეფექტიანობის შეფასებას:
• „თხილის წარმოების ხელშეწყობის პროგრამა“ (31 05 18) ქვეპროგრამის მიზნობრივი მაჩვენებელია „გაუმჯობესებული ხარისხის თხილის გაზრდილი მოსავლიანობა“. ქვეპროგრამას არ გააჩნია კონკრეტული, გაზომვადი სამიზნე მაჩვენებელი; • „მეცნიერებისა და სამეცნიერო კვლევების ხელშეწყობა“ (32 05) პროგრამის ერთ-ერთი მიზნობრივი მაჩვენებელია „სამეცნიერო გრანტების გაცემისა და სამეცნიერო კვლევების ხელშეწყობის მიზნით ყოველწლიურად დაფინანსებულია პროექტების რაოდენობის ზრდა“, თუმცა არც წინა და არც საანგარიშგებო წელს დაგეგმილი კონკრეტული რაოდენობის შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილი არ არის; • „სახელოვნებო და სასპორტო დაწესებულებების ხელშეწყობა“ (33 04) პროგრამის მიზნობრივი მაჩვენებელია „საბაზისო მაჩვენებლის ზრდა“, ხოლო საბაზისო მაჩვენებელს „2022 წლის განმავლობაში განხორციელებული აქტივობები“ წარმოადგენს. ინდიკატორი არ მოიცავს გაზომვად მიზნობრივ ნიშნულს.
3. ზოგიერთი პროგრამის შემთხვევაში სრულად არ ხდება მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება ან შედეგების შეფასება წინასწარ განსაზღვრულ ინდიკატორებთან მიმართებით:

- „ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება“ (24 01) პროგრამის ერთ-ერთი მიზნობრივი მაჩვენებელია „თურქეთთან ცვლილებების ოქმზე ხელის მოწერა და თურქეთთან შეთანხმებაში სერვისებით ვაჭრობის დამატებაზე მოლაპარაკებების დასრულება და ხელმოწერა. გაერთიანებულ საამიროებთან, ინდოეთთან, ისრაელთან, სამხრეთ კორეასთან მოლაპარაკებების დაწყება“. მიღწეული მაჩვენებლის მიხედვით, თურქეთთან ხელი მოეწერა ცვლილებების ოქმს, თუმცა დანარჩენ ქვეყნებთან გატარებული ღონისძიებების შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილი არ არის;
- „მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა“ (27 03) პროგრამის ინდიკატორებია „ჰოსპიტალიზაციის მაჩვენებელი 100 მოსახლეზე“; „1 წლამდე ასაკის ბავშვთა სიკვდილიანობა 1000 ცოცხლადშობილზე“; „ამბულატორიული მიმართვების რაოდენობა 1 სულ მოსახლეზე“. მიღწეულ მაჩვენებლად მოცემულია 2022 წლის მაჩვენებლები, 2023 წელს მიღწეული შედეგების შესახებ ინფორმაცია კი წარმოდგენილი არ არის. სამინისტროს განმარტებით, გარკვეული ინდიკატორების მიღწეულ მაჩვენებლებზე ინფორმაცია ხელმისაწვდომი იქნება 2024 წლის ივნისის თვეში;
- „სახელმწიფო საზღვრის დაცვა“ (30 02) პროგრამის ერთ-ერთი დაგეგმილი მიზნობრივი მაჩვენებელია „შესყიდულია სამი (H145 ტიპის 1,5-2 ტონა ტვირთამწეობის) ვერტმფრენი“. აღნიშნული ინდიკატორის ფარგლებში მიღწეული მაჩვენებელი წარმოდგენილი არ არის.

4. ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის შემთხვევაში მიღწეული შედეგების წარმოდგენა ხორციელდება დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრულ მაჩვენებლებთან შეუსაბამოდ, განსხვავებული სახით/ფორმატით, რაც ართულებს ან შეუძლებელს ხდის დაგეგმილი და მიღწეული შედეგების ერთმანეთთან შედარებას:

- „ეპიდზედამხედველობა“ (27 03 02 03) ქვეპროგრამის ერთ-ერთ სამიზნე მაჩვენებელს წარმოადგენს „მალარიოგენულ ტერიტორიებზე (პოტენციურ კერებში) ინსექტიციდით დამუშავებული ტერიტორიების 85%-იანი მოცვის შენარჩუნება“, ხოლო მიღწეული შუალედური შედეგის შეფასების ინდიკატორის მიხედვით „სულ ქვეყანაში დამუშავდა 8 350 000 კვ.მ. ფართობი“. ანალოგიური მდგომარეობაა აღნიშნული ქვეპროგრამის კიდევ ერთი სამიზნე მაჩვენებლის შემთხვევაში, რომლის მიხედვითაც მწვავე დიარეულ დაავადებებზე ზედამხედველობის მიზნით იგეგმებოდა „მიმწოდებელი დაწესებულების მიერ მოწოდებულია ნიმუშების დაგეგმილი რაოდენობის არანაკლებ 50% როტა, ნორო და ადენოვირუსულ ინფექციებზე ლაბორატორიული დიაგნოსტიკა“. რაც შეეხება მიღწეულ მაჩვენებლებს, ისინი წარმოდგენილია ნომინალურ ოდენობაში. შედეგად ვერ ხერხდება დაგეგმილი და მიღწეული შედეგების შედარება;
- „ინკლუზიური განათლება“ (32 06) პროგრამის მოსალოდნელი შედეგის შესაფასებლად წარმოდგენილი ინდიკატორებიდან ერთ-ერთია „სპეციალური მასწავლებლების კარიერული წინსვლის სქემაში ჩართულია სპეციალური მასწავლებლების 55%“. თუმცა მიღწეული შედეგის შეფასების ინდიკატორში წარმოდგენილია ინფორმაცია საანგარიშგებო პერიოდში სქემის ფარგლებში გადანაწილებული საჯარო სკოლების მასწავლებელთა ნომინალური რაოდენობის შესახებ.²²⁸ შესაბამისად, ვერ ხერხდება წლის განმავლობაში კარიერული წინსვლის სქემაში ჩართული სპეციალური მასწავლებლების პროცენტული წილის დადგენა და დაგეგმილ ინდიკატორთან შედარება.

5. გარკვეული პროგრამების შემთხვევაში არ არის წარმოდგენილი განმარტება დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის არსებულ განსხვავებებზე, ან მოცემული განმარტება ზოგადი ხასიათისაა და შეუძლებელია დადგინდეს თუ რა იყო გადახრის გამოწვევი მიზეზი. ამასთან, წლის განმავლობაში პრიორიტეტების ცვლილების შემთხვევაში არ არის მითითებული ინფორმაცია აღნიშნული ცვლილების სანაცვლოდ განხორციელებული ღონისძიებებისა და მიღწეული შედეგების შესახებ:

- „სახელმწიფო საზღვრის დაცვა“ (30 02) პროგრამით გათვალისწინებული იყო „სახმელეთო საზღვრის დაცვის დეპარტამენტის N2 სამმართველოს (ახალციხე) N1 ს/სექტორის (ირმისჭალა) მშენებლობა“, ასევე „სანაპირო დაცვის დეპარტამენტისათვის 2 ერთეული ზომამცირე სწრაფმავალი zodiac-ის ტიპის კატარღის შეძენა“, რაც არ განხორციელებულა. წარმოდგენილი განმარტების მიხედვით, აღნიშნული

²²⁸ სქემის ფარგლებში გადანაწილებულია საჯარო სკოლების 2,191 სპეციალური მასწავლებელი.

„განხორციელება საშუალოვადიან პერიოდში“, თუმცა შეუსრულებლობის გამოწვევი მიზეზი მოცემული არ არის;

- „შელავათიანი აგროკრედიტები“ (31 05 02) ქვეპროგრამის მიზნობრივ მაჩვენებელს გაცემული და მომსახურებული სესხების რაოდენობა წარმოადგენს. 2023 წელს იგეგმებოდა 14 ათასამდე სესხის გაცემა და მომსახურება, რაც 28.6%-იანი ცდომილებით იქნა მიღწეული. ცდომილების შესახებ განმარტება წარმოდგენილი არ არის;
- „კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და სამუზეუმო სისტემის სრულყოფა“ (33 06) პროგრამის ერთ-ერთი მიზნობრივი მაჩვენებელი გულისხმობს კულტურული მემკვიდრეობის 280-მდე ნიმუშზე სარეაბილიტაციო პროექტის მომზადებას. მიღწეული შედეგის შეფასების ინდიკატორის მიხედვით კი მომზადებულია სარეაბილიტაციო პროექტი 70-მდე ნიმუშზე. დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგს შორის განსხვავების შესახებ განმარტება წარმოდგენილი არ არის;
- საქართველოს სავაჭრო-სამრეწველო პალატას (49 00) შედეგების შეფასების მიზნობრივი მაჩვენებლების მიხედვით იგეგმებოდა 200-მდე კომპანიისთვის უცხოელი პარტნიორების მოძიებაში ხელშეწყობა, ასევე სავაჭრო-სამრეწველო პალატაში არანაკლებ 90 კომპანიის წევრის სტატუსით დამატება. აღნიშნული მიზნობრივი მაჩვენებლები, შესაბამისად, 200% და 344%-იანი გადაჭარბებით შესრულდა. მიუხედავად ცდომილების მასშტაბისა გამომწვევი მიზეზის შესახებ განმარტება წარმოდგენილი არ არის.

დანართი 5. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებში 2020-2022 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშების შესახებ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა

N	რეკომენდაცია	განხორციელები ს ვადები	პასუხისმგებელი უწყება	სტატუსი	სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის კომენტარი
	სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის „2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ მოხსენებაში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა				
1	მნიშვნელოვანია, მთავრობის ვალის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად, სახელმწიფო საწარმოთა სექტორიზაციის რეფორმის შემდგომ ეტაპზე დარეგულირებულ იქნეს სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული სახელმწიფო საწარმოების მიერ სესხის აღების უფლებამოსილების საკითხი და ამ პროცესში, ფინანსთა სამინისტროს, როგორც მაკოორდინირებელი უწყების ჩართულობა.	2024 წელი	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	მიმდინარე	
2	საბიუჯეტო რესურსიდან გაცემული სესხების რეესტრის სრულფასოვანი წარმოებისთვის, ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშაოს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო ხაზინის ინფორმირებულობას ბიუჯეტიდან სესხის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების თაობაზე.		საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	შესრულებული	ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით არსებული მექანიზმებით სახელმწიფო ხაზინა სრულად იღებს ინფორმაციას საბიუჯეტო ორგანიზაციებიდან გაცემულ სესხებზე. თუმცა 2022 წელს სს „ნავთობისა და გაზის კორპორაციაზე“ ეკონომიკის სამინისტროს მიერ გაცემული 230 მლნ ლარის ოდენობის სესხი საბიუჯეტო სესხების ერთიან რეესტრში 2023 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით ჯერ კიდევ ასახული არ არის.
3	მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიაში წარმოდგენილი მიმართულებების საბიუჯეტო პროცესში უკეთ ინტეგრირებისთვის, მიზანშეწონილია,	2024 წელი	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	მიმდინარე	

	სტრატეგიის განახლება განხორციელდეს შემდგომი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის საბოლოო ვარიანტის წარდგენამდე.				
4	მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის ხარისხობრივი გაუმჯობესებისთვის, მიზანშეწონილია, დოკუმენტის შემდგომი განახლების პროცესში მხედველობაში იქნეს მიღებული შემდეგი საკითხები: • დოკუმენტში წარმოდგენილი მიმართულებები და მიზნობრივი ნიშნულები თანხვედრაში იყოს დოკუმენტის არეალსა და მიზნებთან; • სტრატეგია მოიცავდეს ვალის მომსახურების ხარჯების შეფასების ინდიკატორ(ებ)ს და სტრატეგიით განსაზღვრული მიზნობრივი მაჩვენებლების პოტენციური გავლენის შეფასებას ამ ინდიკატორ(ებ)ზე.	2024 წელი	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	მიმდინარე	
	სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის „2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ მოხსენებაში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა				
1	მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე თანდართულ „ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტში“ წარმოდგენილი იქნეს ინფორმაცია სახელმწიფოს მიმართ არსებული სამართლებრივი დავებიდან მომდინარე რისკებისა და ფისკალურ პარამეტრებზე მათი პოტენციური გავლენის შესახებ.	2022 წელი	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	შესრულებული	2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე თანდართულ დოკუმენტში აისახა აღნიშნული წყაროდან მომდინარე რისკებთან დაკავშირებული საკითხები.
2	მიზანშეწონილია, კაპიტალური პროექტების შესრულების მდგომარეობის შესახებ მეთოდოლოგიით განსაზღვრული პერიოდული ანგარიშების მომზადება და მათი წარმოდგენა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ ანგარიშებთან ერთად.	2022 – 2025 წლები	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	მიმდინარე	
3	მნიშვნელოვანია, ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშაოს საგარეო საკრედიტო წყაროებიდან მობილიზებული რესურსის გადასესხების პოლიტიკა/პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელშიც აისახება გადასესხების პროცესის სრული ციკლი და შესაბამისად,		საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	მიმდინარე	

	უზრუნველყოფს გამჭვირვალე და ერთგვაროვანი მიდგომის ჩამოყალიბებას აღნიშნული პროცესის თითოეული ეტაპისთვის.				
4	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.	2023 წელი	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	შეუსრულებელი	2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს არ ახლავს ინფორმაცია საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხების პორტფელის მდგომარეობის შესახებ და წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სახელმწიფო საწარმოებზე მიმართული დაფინანსების მოცულობისა და მიზნობრიობის შესახებ.
5	მიზანშეწონილია, ფორმალურად დამტკიცდეს პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვის სამოქმედო გეგმა, სადაც გაწერილი იქნება რეფორმის ფარგლებში განსახორციელებელი კონკრეტული აქტივობები შესაბამისი ვადებითა და პასუხისმგებელი უწყებებით.		საქართველოს მთავრობა	მიმდინარე	
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 ანგარიში მოიცავდეს ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე იდენტიფიცირებული ფისკალური რისკების მატერიალიზაციის შესახებ ინფორმაციას და მათ საპასუხოდ გატარებული პოლიტიკის პასუხების ანალიზს.		საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	ნაწილობრივ შესრულებული	რისკების რეალიზების მდგომარეობის ანალიზი ფინანსთა სამინისტრომ წარმოადგინა 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში. თუმცა რისკების რეალიზების საპასუხო ფისკალური პოლიტიკის შესახებ ინფორმაცია 2023 წლის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში წარმოდგენილი არ არის.

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 2023 წლის განკარგულებით მოწონებულ იქნა საქართველოს მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგია 2023-2026 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	შესრულებული	2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში წარმოდგენილი იქნა ხედვა ფისკალური წესების ლიმიტის ფარგლებში დაბრუნებასთან დაკავშირებით. 2023 წლის ბოლოს ორივე ფისკალური წესი ორგანული კანონით დადგენილი ზღვრული ნიშნულის ფარგლებში დაბრუნდა.
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 მეორე მხრივ, ხელს შეუწყობს კაპიტალური პროექტების დანართში პროექტების შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენას.	2020 – 2023 წლები	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	შეუსრულებელი	

5	მნიშვნელოვანია, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ცვლილების განხორციელების შემთხვევაში, მოხდეს კაპიტალური პროექტების დანართის განახლება აღნიშნული ცვლილებების გათვალისწინებით.		საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო შესაბამისი განმახორციელებ ლი უწყებები	შეუსრულებელი	2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად კაპიტალური პროექტების მნიშვნელოვან ნაწილს შეეცვალა დაფინანსება. მიუხედავად ამისა, არ მომხდარა ბიუჯეტის კანონის „კაპიტალური პროექტების დანართის“ განახლება.
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 განმახორციელებ ლი უწყებები	მიმდინარე	

დანართი 6. „საქართველოს ადამიანური კაპიტალის პროგრამის“ ძირითადი მიმართულებით დაგეგმილი შედეგების და ინდიკატორების მიღწევის დამოუკიდებელი ვერიფიკაციის ანგარიში



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

**„საქართველოს ადამიანური კაპიტალის პროგრამის“ ძირითადი
მიმართულებით დაგეგმილი შედეგების და ინდიკატორების მიღწევის
დამოუკიდებელი ვერიფიკაციის ანგარიში**

თბილისი

2024

შინაარსი

ტერმინები და შემოკლებები.....	2
შემაჯამებელი მიმოხილვა	3
DLR –ების შესრულების ვერიფიკაცია.....	5
DLR 1.2.1 – 1.2.2	5
DLR 1.3.....	7
DLR 2.2.....	17
DLR 3.1.1	19
DLR 3.1.2	23
DLR 3.2.....	25

ტერმინები და შემოკლებები

დასაქმების სააგენტო – სსიპ დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტო.

მინისტრი – საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრი.

პროგრამა – საქართველოს ადამიანური კაპიტალის პროგრამა.

სამინისტრო – საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო.

საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამა – საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამა.

სოციალური სააგენტო – სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტო.

ჯანმრთელობის სააგენტო – სსიპ ჯანმრთელობის ეროვნული სააგენტო.

ALMP – შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის ღონისძიებები.

DLR – პროგრამის ათვისებასთან დაკავშირებული ღონისძიების შედეგი.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა „საქართველოს ადამიანური კაპიტალის პროგრამის“ (შემდგომ – პროგრამა) ვერიფიკაციის პროცედურა. პროგრამა მხარდაჭერილია რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკისა და საფრანგეთის განვითარების სააგენტოს მიერ. პროგრამის ერთ-ერთი განმახორციელებელია საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო (შემდგომ – სამინისტრო). ვერიფიკაციის პროცესი მოიცავს პროგრამის ათვისებასთან დაკავშირებული შვიდი ღონისძიების შედეგის (შემდგომ – DLR) – DLR 1.2.1, DLR 1.2.2, DLR 1.3, DLR 2.2, DLR 3.1.1, DLR 3.1.2 და DLR 3.2-ის შეფასებას.

2022 წლის 30 მარტს საქართველოსა და რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკს შორის გაფორმდა სასესხო შეთანხმება „საქართველოს ადამიანური კაპიტალის პროგრამა“, რომელიც ამოქმედდა 2022 წლის 17 ივნისს. 2022 წლის 15 ნოემბერს საფრანგეთის განვითარების სააგენტოსა და საქართველოს შორის გაფორმდა ჩარჩო შეთანხმება საკრედიტო რესურსის გამოყოფის თაობაზე, რომელიც ამოქმედდა 2023 წლის 4 აპრილს. ამასთან, 2023 წლის 11 დეკემბერს ხელი მოეწერა „2022 წლის 30 მარტის „საქართველოსა და რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკს შორის სასესხო შეთანხმების (საქართველოს ადამიანური კაპიტალის პროგრამა)“ №1 ცვლილების წერილ-შეთანხმებას, რომელიც ამოქმედდა 2024 წლის 2 მაისს.

პროგრამა მოიცავს განათლების, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სექტორებს და მიზნად ისახავს საქართველოში ადამიანური კაპიტალის განვითარების მომსახურების მიწოდების ეფექტიანობის გაზრდას როგორც ფინანსური მექანიზმების, ისე ხარისხისა და ინკლუზიურობის გაძლიერების გზით.

პროგრამა შედგება ადამიანურ კაპიტალთან დაკავშირებული ოთხი ინდიკატორის კომპლექტისაგან და მოიცავს 27 DLR-ს, რომელიც განაწილებულია ზემოაღნიშნულ სამ სექტორს შორის. პროგრამის შესაბამისად, სესხის ათვისების ერთ-ერთი წინაპირობაა ათვისებასთან დაკავშირებული 27 ღონისძიების შესრულების დამოწმება ვერიფიკაციის გზით. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პროგრამის 27 ღონისძიებიდან, 14 ღონისძიების ვერიფიკატორია.

ვერიფიკაციის პროცედურები ჩატარებულია პროგრამის ფარგლებში წინასწარ განსაზღვრული ვერიფიკაციის პროტოკოლის შესაბამისად, რისთვისაც აუდიტის ჯგუფმა გამოიყენა შემდეგი მეთოდები:

- მარეგულირებელი ნორმების შესწავლა და ანალიზი;
- დოკუმენტური ინფორმაციის ანალიზი;
- მონაცემთა ბაზების ანალიზი;
- პროგრამის მოსარგებლეების გამოკითხვა;
- ფიზიკური ინსპექტირება;
- გარე მხარეთა დადასტურება;
- პასუხისმგებელ პირებთან ინტერვიუები.

ჩატარებული აუდიტორული პროცედურების შედეგად ჩვენ მივიღეთ რწმუნება, რომ პროგრამის ფარგლებში:

- **DLR 1.2.1** – დიაგნოზთან შეჭიდული ჯგუფების (DRG) მიხედვით, 2024 წლის 31 დეკემბრისთვის ანაზღაურების მოდელი იფუნქციონირებს უწყვეტად მინიმუმ 12 თვის განმავლობაში ბანკისთვის მისაღები ფორმით, მინიმუმ ორი სერვისჯგუფისთვის. – შესრულებულია სრულად.

- **DLR 1.2.2** – დიაგნოზთან შეჭიდული ჯგუფების (DRG) მიხედვით, 2026 წლის 31 დეკემბრისთვის ანაზღაურების მოდელი იფუნქციონირებს უწყვეტად მინიმუმ 12 თვის განმავლობაში ბანკისთვის მისაღები ფორმით, დამატებითი მინიმუმ 3 სერვისჯგუფისთვის.– **შესრულებულია სრულად.**
- **DLR 1.3** – 2026 წლის 31 დეკემბრამდე ან ბანკის მიერ განსაზღვრული შემდგომი თარიღისთვის, ბანკისათვის მისაღები ფორმით მართული შესვლის შეთანხმების მექანიზმით განხორციელდეს ფარმაცევტული მიმწოდებლებისგან საქართველოში შემოტანილი ინოვაციური/ორიგინალური ერთი წყაროს პატენტით დაცული ინოვაციური ფარმაცევტული მედიკამენტების სულ მცირე, 50%-ის შესყიდვა. 2023 წლის კალენდარული წლიდან დაწყებული ყოველ წელს – **პირობით შესრულებული.**
- **DLR 2.2** – სამინისტრომ გამოსცეს ბანკისთვის მისაღები ფორმით ბრძანება ან მსგავსი იურიდიული ძალის მქონე დოკუმენტი, რათა შეიმუშაოს კლინიკური გზამკვლევი და განსაზღვროს მასშტაბი პირველადი და ჰოსპიტალური დახმარების ფარგლებში, სულ მცირე, შემდეგ დაავადებებზე: გულის დაავადებები, ფილტვების ქრონიკული ობსტრუქციული დაავადებები, მე-2 ტიპის დიაბეტი და ფსიქიკური ჯანმრთელობის პრობლემები.– **შესრულებულია სრულად.**
- **DLR 3.1.1** – საქართველოს თითოეულ რეგიონში დასაქმების სააგენტოს რეგიონული ოფისის არსებობა, რომელიც დაკომპლექტებულია სათანადო პერსონალით და აღჭურვილია შესაბამისად – **გახსნილია დასაქმების სააგენტოს 3 რეგიონული ოფისი.¹** DLR 3.1.1-ის შესრულება დაგეგმილია 2026 წლისთვის.
- **DLR 3.1.2** – დასაქმების სააგენტოს რეგიონული ოფისების მეშვეობით სოფლად მცხოვრები სამუშაოს მაძიებლებისთვის დასაქმების მხარდამჭერი სერვისების გაზრდა – **2023 წლისთვის დაგეგმილი აქტივობები შესრულებულია სრულად.**
- **DLR 3.2** – დასაქმების სააგენტოს შრომის ბაზრის მიმდინარე პროგრამებში (ALMP) ჩართული მოწყვლადი სამუშაოს მაძიებელი პირების რაოდენობის ზრდა – **2023 წლისთვის ALMP-ში ჩართულია 10,256 მოწყვლადი სამუშაოს მაძიებელი.** DLR 3.2-ის შესრულება დაგეგმილია 2028 წლისთვის.

ცხრილი N1. ვერიფიკაციის პერიოდისათვის პროგრამის ფარგლებში განხორციელებული აქტივობების ვერიფიკაციის სტატუსი

დასახელება	ვერიფიკაციის სტატუსი
DLR 1.2.1–DLR1 1.2.2	ვერიფიცირებულია
DLR 1.3	პირობით ვერიფიცირებული
DLR 2.2	ვერიფიცირებულია
DLR 3.1.1	ვერიფიცირებულია
DLR 3.1.2	ვერიფიცირებულია
DLR 3.2	ვერიფიცირებულია

¹ გურიის რეგიონული ოფისი სათანადო პერსონალით დაკომპლექტებული და ინფრასტრუქტურით აღჭურვილი იყო 2023 წლის ბოლოსთვის, ხოლო ექსპერტის შეფასებით სოციალური და გარემოსდაცვითი სკრინინგის საფუძველზე, პროგრამაში ჩართულია 2024 წლის აპრილში.

DLR –ების შესრულების ვერიფიკაცია

პროგრამის ათვისებასთან დაკავშირებული ღონისძიებების ვერიფიკაციის პროცედურები განსაზღვრულია პროგრამის შეფასების დოკუმენტით.

DLR 1.2.1 – 1.2.2

აღწერა

DLR 1.2.1 და DLR 1.2.2 ითვალისწინებს დიაგნოზთან შეჭიდული ჯგუფების (DRG) დაფინანსების მოდელის განვითარებას და დანერგვას კონკრეტული ჰოსპიტალური სერვისებისთვის მთელი ქვეყნის მასშტაბით. აღნიშნული გულისხმობს დაჯგუფების ალგორითმის შექმნას ან ადაპტაციას, რომელიც დიაგნოზებსა და სერვისებს გარდაქმნის კოდად. დანერგვა მოიცავს ფინანსური მართვის სისტემების და პროცედურების კორექტირებას ჯანდაცვის სერვისების მიმწოდებლების დონეზე, მათ შორის, ინფორმაციის შეგროვებასა და საჩივრების მართვას. სამინისტრო პასუხისმგებელია ტექნიკური მახასიათებლების შემუშავებასა და დიზაინზე, ხოლო სსიპ – ჯანმრთელობის ეროვნული სააგენტო (შემდგომ – ჯანმრთელობის სააგენტო) პასუხისმგებელია ქვეყნის მასშტაბით დიაგნოზთან შეჭიდული ჯგუფების (DRG) ანაზღაურების მოდელის დანერგვაზე, სულ მცირე ორი სერვისჯგუფისთვის, როგორც პირველი ეტაპის მიზანი (DLR 1.2.1) და მინიმუმ სამი დამატებითი სერვისჯგუფისთვის, როგორც საბოლოო მიზანი (DLR 1.2.2).

ვერიფიკაციის პროცედურა

DLR 1.2.1–ისა და 1.2.2–ის მისაღწევად, სავალდებულოა დიაგნოზთან შეჭიდული ჯგუფების (DRG) მიხედვით ანაზღაურების შესახებ ანგარიშის წარდგენა, მსოფლიო ბანკისთვის დამაკმაყოფილებელი მონაცემების გამოყენებით. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური განიხილავს საავადმყოფოებისთვის გადახდის წლიურ მონაცემებს და დაადასტურებს, რომ ჯანმრთელობის სააგენტო დიაგნოზთან შეჭიდული ჯგუფებით (DRG) ანაზღაურების მოდელს იყენებს, როგორც სახელმწიფო, ისე კერძო საავადმყოფოების მიერ გაწეული შერჩეული სერვისების ანაზღაურებისთვის.

ჩატარებული ვერიფიკაციის პროცედურები

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა სამინისტროსა და მის კონტროლს დაქვემდებარებული ერთეულების მიერ პროგრამის ფარგლებში გატარებული ღონისძიებები. კერძოდ, ჩაატარა შეთანხმების² დოკუმენტის მიხედვით გაწერილი პროცედურები; განახორციელა შესაბამისი მარეგულირებელი ნორმების განხილვა–ანალიზი, კერძოდ:

- მინისტრის 2022 წლის 31 ოქტომბრის N MOH 6 22 00000165 ბრძანება და მასში 2023 წელს შეტანილი ცვლილებები;
- საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 21 თებერვლის N 36 დადგენილება „საყოველთაო ჯანდაცვაზე გადასვლის მიზნით გასატარებელ ზოგიერთ ღონისძიებათა შესახებ“ (შემდგომ – მთავრობის N 36 დადგენილება) და მასში განხორციელებული.

აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა ინტერვიუები პროგრამის განხორციელებაზე პასუხისმგებელ პირებთან. აუდიტის ჯგუფის მიერ ასევე შესწავლილია სამინისტროს მიერ წარდგენილი DLR 1.2.1 და 1.2.2–ის შესრულების ანგარიში.

² სესხის ხელშეკრულება N9349–GE; ჩარჩო შეთანხმება FRAMEWORK AGREEMENT N° CGE 1041 01 Z et 04 C.

ჯანმრთელობის სააგენტომ აუდიტის ჯგუფს წარუდგინა შემთხვევათა რეგისტრაციის მოდულიდან (case.moh.gov.ge), ანგარიშების მოდულიდან (reporting.moh.gov.ge) და ბილინგიდან (billing.moh.gov.ge) გენერირებული მონაცემთა ბაზა (შემდგომ – მონაცემთა ბაზა) საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის იმ კომპონენტებისთვის, რომლებიც ჩართულია დიაგნოზთან შეჭიდული ჯგუფების (DRG) მიხედვით დაფინანსების მოდელში. ბაზა გენერირებულია 2023 წლის 1 იანვრიდან 31 დეკემბრამდე გაფორმებული მიღება-ჩაბარების აქტების მიხედვით.

პროცესში ჩართული ზემოაღნიშნული აპლიკაციების ტექნიკურ მხარდაჭერას ახორციელებს სსიპ – ინფორმაციული ტექნოლოგიების განვითარების სააგენტო (შემდგომ – ტექნოლოგიების სააგენტო), ხოლო ადმინისტრირებას ახორციელებს ჯანმრთელობის სააგენტო. მონაცემთა ბაზის სისრულის დადასტურების მიზნით, აუდიტის ჯგუფის თანდასწრებით, ჯანმრთელობის სააგენტოს პასუხისმგებელი პირის მიერ განხორციელდა მონაცემთა ბაზის შესაბამისი სკრიპტის გაშვება და გენერირებული ბაზის MS Excel-ის ფაილში ექსპორტი.

აუდიტის ჯგუფმა შეადარა მონაცემთა ბაზაში ასახული და მინისტრის ბრძანებით³ განსაზღვრული დიაგნოზთან შეჭიდული ჯგუფების (DRG) ღირებულებითი წონები და ფასები.

ასევე, სამედიცინო დაწესებულებებისათვის გადარიცხული თანხების სისწორის დადგენის მიზნით, აუდიტის ჯგუფმა მონაცემთა ბაზაში სახელმწიფოს მიერ ასანაზღაურებელი თანაგადახდის პროცენტული მაჩვენებელი, შერჩევით საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამით მოსარგებლების 38 კატეგორიიდან 12 კატეგორია, შეადარა მთავრობის N36 დადგენილებით განსაზღვრულ მაჩვენებლებს. ხოლო გადარიცხული თანხების სისრულის დადასტურების მიზნით მონაცემთა ბაზაში არსებული მიღება-ჩაბარების აქტების თანხები შეადარა 2023 და 2024 წლების ხაზინის მონაცემებს.

სამინისტროს განმარტებით, 5 სერვისჯგუფი⁴ დაჯგუფებულია შემდეგნაირად: ნეიროქირურგია, ქირურგიული ჩარევები, ინფექციურ და პარაზიტულ დაავადებებთან დაკავშირებული პროცედურები, თვალის ქირურგია და ყელთან, ყურთან, ცხვირთან დაკავშირებული ჩარევები.

არსებული მდგომარეობა

მონაცემთა ბაზისა და მინისტრის ბრძანებით⁵ განსაზღვრული დიაგნოზთან შეჭიდული ჯგუფების (DRG) ღირებულებითი წონებისა და ფასების შედარების შედეგად გამოვლინდა, რომ 11 დიაგნოზთან შეჭიდული ჯგუფების (DRG) კოდისათვის 153 შემთხვევაში დიაგნოზთან შეჭიდული ჯგუფების (DRG) კოდის ღირებულებითი წონა და ფასი წარმოდგენილია და ანაზღაურებულია ცვლილების⁶ ძალაში შესვლამდე არსებული ღირებულებითი წონის საფუძველზე. აღნიშნული უზუსტობის შედეგად სახელმწიფოს მიერ ასანაზღაურებელი თანხა 56,700 ლარით აღემატება ბრძანების ცვლილებებით გათვალისწინებული ღირებულებითი წონების შემთხვევაში ასანაზღაურებელ თანხას.

მონაცემთა ბაზაში სახელმწიფოს მიერ ასანაზღაურებელი თანხის დაანგარიშებისას გამოყენებული და მთავრობის N36 დადგენილებით განსაზღვრული სახელმწიფოს მიერ ასანაზღაურებელი

³ მინისტრის 2022 წლის 31 ოქტომბრის N MOH 6 22 00000165 ბრძანების და მასში შესული ცვლილებების დანართი N2.

⁴ სერვისჯგუფები არ არის განმარტებული პროგრამის შეთანხმების დოკუმენტში (PAD), თუმცა სამინისტროს განმარტებით, ამ მიდგომასთან დაკავშირებით კონსულტაციები გაწეულია ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციისა და მსოფლიო ბანკის წარმომადგენლებთან.

⁵ მინისტრის 2022 წლის 31 ოქტომბრის N MOH 6 22 00000165 ბრძანების და მასში შესული ცვლილებების დანართი N2.

⁶ მინისტრის 2022 წლის 31 ოქტომბრის N MOH 6 22 00000165 ბრძანების 2023 წლის 19 იანვრის ცვლილება – ბრძანება N MOH 0 23 00000023 და 2023 წლის 17 მაისის ცვლილება – ბრძანება N MOH 4 23 00000180.

თანაგადახდის პროცენტული მაჩვენებლების შედარებისას უზუსტობები არ გამოვლენილა.

მონაცემთა ბაზაში არსებული მიღება-ჩაბარების აქტების, ჯამურად – 577,876,000 ლარი და 2023 და 2024 წლების ხაზინის მონაცემების შედარების შედეგად, აუდიტის ჯგუფმა დაადასტურა 575,886,000 ლარის გადარიცხვის სისწორე, ხოლო 1,990,000 ლარის გადარიცხვაზე ვერ მიიღო რწმუნება, რაც მთლიანი გადარიცხული თანხის 0.3%-ს შეადგენს და არაარსებითია.

მონაცემთა ბაზის ანალიზით დასტურდება, რომ დიაგნოზთან შეჭიდული ჯგუფის მიხედვით ანაზღაურების მოდელი გამოიყენება როგორც კერძო, ასევე სახელმწიფო საავადმყოფოების მიერ გაწეული მომსახურებისათვის, რაც DLR1.2.1 და 1.2.2-ის შესრულების ერთ-ერთი პირობაა.

შედეგად, პროგრამის DLR 1.2.1 და 1.2.2-ით გათვალისწინებული დიაგნოზთან შეჭიდული ჯგუფების (DRG) დაფინანსების მოდელი დანერგულია სამინისტროს მიერ განმარტებული 5 სერვის ჯგუფისათვის, 74 დიაგნოზთან შეჭიდული ჯგუფების (DRG) კოდისათვის, უწყვეტად 12 თვის განმავლობაში როგორც კერძო ასევე სახელმწიფო კლინიკებისათვის.

დასკვნა

პროგრამით გათვალისწინებული ვერიფიკაციის პროტოკოლისა და ჩატარებული აუდიტორული პროცედურების საფუძველზე, აუდიტის ჯგუფმა მიიღო რწმუნება, რომ არაარსებითი ნაკლოვანებების გათვალისწინებით, DLR 1.2.1 და 1.2.2-ით დაგეგმილი აქტივობები შესრულებულია სრულად.

DLR 1.3

აღწერა

DLR-ის მიზანია ფარმაცევტულ პოლიტიკაში ცვლილებების განხორციელების მხარდაჭერა, რათა უზრუნველყოს შესყიდვების მართული შესვლის შეთანხმებით (MEA) განხორციელება, რაც ხელს შეუწყობს როგორც ერთი წყაროს პატენტით დაცულ ინოვაციურ/ორიგინალურ ფარმაცევტულ პროდუქტზე წვდომას საქართველოში, ასევე შედეგის ეფექტიანობის ზრდას. სამინისტროს მიზანია მართული შესვლის შეთანხმებებით (MEA) შესყიდული ერთი წყაროს პატენტით დაცული ინოვაციური/ორიგინალური ფარმაცევტული პროდუქტების რაოდენობის გაზრდა, რომლებიც საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ფარგლებში ანაზღაურებული მედიკამენტების პოზიტიურ სიაში ახლად შეყვანილი/წარდგენილი იქნება. საქართველოს მთავრობამ უნდა განახორციელოს ერთი წყაროს პატენტით დაცული ინოვაციური ფარმაცევტული მედიკამენტების მინიმუმ 50 პროცენტის მართული შესვლის შეთანხმებების (MEA) მეშვეობით შესყიდვა წლის განმავლობაში. დაფინანსების რაოდენობად განსაზღვრულია ყოველწლიურად 7,5 მილიონი აშშ დოლარი პირველი წლიდან მეხუთე წლამდე, ხოლო დაფინანსების მაქსიმალური თანხა არ უნდა აღემატებოდეს 30 მილიონ აშშ დოლარს.

ვერიფიკაციის პროცედურა

სამინისტრომ და ჯანმრთელობის სააგენტომ უნდა დაასრულონ შერჩეული მედიკამენტების ფასწარმოქმნის პროცესი და ეს სია გამოაქვეყნონ სამინისტროს ვებგვერდზე ყოველწლიურად. ჯანმრთელობის სააგენტომ უნდა დაადასტუროს ერთი წყაროს პატენტით დაცული ინოვაციური/ორიგინალური ფარმაცევტული პროდუქტების მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) მეშვეობით შესყიდვის მიზნით გაფორმებული ხელშეკრულებების სარეგისტრაციო ნომრების სია, ერთი წყაროს პატენტით დაცული ინოვაციური/ორიგინალური ფარმაცევტული პროდუქტების ჩამონათვალი პირობითი შესვლის შეთანხმებითა და წილით. DLR 1.3-ის

შესრულების შესამოწმებლად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ყოველწლიურად განიხილავს საქართველოში ახლად წარდგენილი (სიაში შეტანილი) ერთი წყაროს პატენტით დაცული ინოვაციური/ორიგინალური ფარმაცევტული პროდუქტების მომწოდებელთან გაფორმებულ ხელშეკრულებებს. შედეგის მისაღწევად, საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამით დაფინანსებულ პოზიტიურ სიაში ახლად წარდგენილი/შეტანილი დაპატენტებული ფარმაცევტული პროდუქტების სულ მცირე 50%-ის შესყიდვის პირობითი გადაწყვეტილება უნდა იყოს მართული შესვლის შეთანხმება (MEA). შესრულების პროცენტის გამოსათვლელი ფორმულა: მრიცხველი არის პოზიტიურ სიაში შეტანილი ერთი წყაროს პატენტით დაცული ინოვაციური/ორიგინალური ფარმაცევტული პროდუქტები, რომლებიც შემოტანილია საქართველოში და ანაზღაურდება საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ფარგლებში, რისთვისაც იქნა გაფორმებული მართული შესვლის შეთანხმება (MEA) ჯანმრთელობის სააგენტოსა და ბაზრის ავტორიზებულ მფლობელებს შორის. მნიშვნელს წარმოადგენს პოზიტიურ სიაში შეტანილი ერთი წყაროს პატენტით დაცული ყველა ინოვაციური/ორიგინალური ფარმაცევტული პროდუქტი, რომელიც ანაზღაურდება საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ფარგლებში ჯანმრთელობის სააგენტოს მიერ.

ჩატარებული ვერიფიკაციის პროცედურები

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა სამინისტროსა და მის კონტროლს დაქვემდებარებული ერთეულების მიერ პროგრამის ფარგლებში ჩატარებული ღონისძიებები, კერძოდ:

- გაეცნო მართული შესვლის შეთანხმებით (MEA) შესყიდვის დანერგვის მიზნით საქართველოს კანონმდებლობაში განხორციელებულ ცვლილებებს. ასევე, სამინისტროს მიერ შემუშავებული მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) წესის პროექტს, რომელიც ვერიფიკაციის პროცედურების განხორციელების დროისათვის არ იყო დამტკიცებული. ასევე, გავეცანით მართული შესვლის შეთანხმებით (MEA) შესყიდვის შესახებ საერთაშორისო პრაქტიკასა და მსოფლიო ბანკის რეკომენდაციებს.
- შეისწავლა ფარმაცევტული პროდუქციის მომწოდებლებთან (BioMarin International Limited, F. Hoffmann–La Roche Ltd, Novartis Pharma Services AG) გაფორმებული ხელშეკრულებები. ასევე, შესყიდული პროდუქციის ლოჯისტიკის მომსახურების შესყიდვა, მათი ტრანსპორტირებისა და მიღების პროცესი.
- შესყიდული მედიკამენტები შეამოწმა საქართველოს ბაზარზე შესაბამისი რეგისტრაციის ბაზაში, სადაც მედიკამენტებს მინიჭებული აქვს შესაბამისად ინოვაციური ფარმაცევტული პროდუქტის ან გენერიკული და კვალწარმოებული ფარმაცევტული პროდუქტის სტატუსი. ასევე შევისწავლეთ შესყიდული მედიკამენტების საერთაშორისო პატენტების ვადები.
- გაეცნო სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი „DLR 1.3 – ის შესრულების ანგარიშის“ მონაცემებს, შეისწავლა ვებგვერდზე გამოქვეყნებული მედიკამენტების ნუსხა და ზემოხსენებულ ანგარიშში ფიქსირებული შესყიდული მედიკამენტები ფინანსდებოდა თუ არა წინა წლებში სამინისტროს შესაბამისი პროგრამებით.

არსებული მდგომარეობა

საკანონმდებლო საფუძვლები

მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) საშუალებით ფარმაცევტული პროდუქციის შესყიდვის მიზნით, სამინისტროში შექმნილი⁷ სამუშაო ჯგუფის, მსოფლიო ბანკისა და ჯანმრთელობის

⁷ მინისტრის 2023 წლის 12 იანვრის N MOH72300000011 ბრძანება– „საქართველოს ადამიანური კაპიტალის პროგრამით გათვალისწინებული ზოგიერთი ვალდებულების შესრულების ხელშეწყობის მიზნით სამუშაო ჯგუფის შექმნის შესახებ“.

მსოფლიო ორგანიზაციის ექსპერტების ჩართულობით მომზადებული პროექტის საფუძველზე, განხორციელდა შემდეგი საკანონმდებლო ცვლილებები:

- „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის 3¹ პუნქტს დაემატა შემდეგი შინაარსის „უ“ ქვეპუნქტი: „წამლისა და ფარმაცევტული საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ ფარმაცევტული პროდუქტის თაობაზე მართული შესვლის შეთანხმებით განხორციელებული ინოვაციური (ახალი ორიგინალური) ფარმაცევტული პროდუქტის შესყიდვა/ზე;
- „წამლისა და ფარმაცევტული საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 1¹ მუხლს დაემატა შემდეგი შინაარსის 55-ე პუნქტი: ფარმაცევტული პროდუქტის თაობაზე მართული შესვლის შეთანხმება (შემდგომ – მართული შესვლის შეთანხმება) – ინოვაციური (ახალი ორიგინალური) ფარმაცევტული პროდუქტის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის მიზნით სახელმწიფოს მიერ ამ ფარმაცევტული პროდუქტის მწარმოებელთან ან სავაჭრო ლიცენზიის მფლობელთან პირდაპირი მოლაპარაკებით, მისი სპეციალური პირობებით შესყიდვის (მისი ფასის დაფარვის/ანაზღაურების) ფორმა, რომელიც ითვალისწინებს ინოვაციური (ახალი ორიგინალური) ფარმაცევტული პროდუქტის (მედიკამენტის) ეფექტიანობასა და დანერგვასთან დაკავშირებული რისკების შემცირებას, კლინიკური შედეგების (გამოსავლის) გაუმჯობესებას ან/და შესაბამის ბიუჯეტზე გავლენის შეზღუდვას;
- ხოლო მე-3 მუხლს დაემატა შემდეგი შინაარსის 1² პუნქტი: საქართველოს მთავრობა სამართლებრივი აქტით ამტკიცებს მართული შესვლის შეთანხმების კატეგორიებსა და ადმინისტრირების წესს. საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტით განისაზღვრება აგრეთვე მართული შესვლის შეთანხმების მონიტორინგის რეესტრში შესატანი მონაცემები. მართული შესვლის შეთანხმების სხვა პირობები საჯარო ხდება მართული შესვლის შეთანხმებით დადგენილი წესით;
- „ფარმაცევტული პროდუქტის ფასის სახელმწიფო რეგულირების მეთოდოლოგიის, წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2022 წლის 26 დეკემბრის N593 დადგენილების მე-2 მუხლს⁸ და დანართის მე-12 მუხლის მე-3 პუნქტში⁹ ასევე განხორციელდა ცვლილებები ფარმაცევტული პროდუქტის ფასების რეგულირების უწყებათაშორისი კომისიის შემადგენლობის განსაზღვრასთან დაკავშირებით.

შესაბამისად, საქართველოს საკანონმდებლო ბაზაში ცვლილებები განხორციელდა 2023 წლის 30 ნოემბერს, რომლის საფუძველზეც განისაზღვრა მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) განმარტება და დაფიქსირდა „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონში როგორც გამონაკლისი, რომელზეც არ ვრცელდება მოცემული კანონი. თუმცა, ვერიფიკაციის პერიოდისათვის არ იყო დამტკიცებული შესაბამისი ადმინისტრირების წესი და მონიტორინგის რეესტრი და მედიკამენტების შესყიდვა ხორციელდებოდა „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად – გამარტივებული შესყიდვების წესით.

⁸ დაევალოს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, სსიპ – შემოსავლების სამსახურს, საქართველოს ინტელექტუალური საკუთრების ეროვნულ ცენტრს (საქპატენტს), სსიპ – საქართველოს კონკურენციისა და მომხმარებლის დაცვის სააგენტოს, უზრუნველყონ ამ დადგენილების მიღებიდან 5 სამუშაო დღის ვადაში შესაბამისი კანდიდატურების წარდგენა სამინისტროსათვის ფარმაცევტული პროდუქტის ფასების რეგულირების უწყებათაშორისი კომისიის შემადგენლობის განსაზღვრად.

⁹ კომისიის შემადგენლობაში შედიან სამინისტროს, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, სსიპ – შემოსავლების სამსახურის, საქართველოს ინტელექტუალური საკუთრების ეროვნული ცენტრის (საქპატენტის), სსიპ – საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურისა და სსიპ – საქართველოს კონკურენციისა და მომხმარებლის დაცვის სააგენტოს წარმომადგენლები, ორი პროფესიული პროფილის დამოუკიდებელი წევრი (ფარმაკოლოგი და ფარმაცევტი), აგრეთვე სსიპ – სამედიცინო და ფარმაცევტული საქმიანობის რეგულირების სააგენტოს დირექტორი.

შესყიდვების პროცესი

შესამოწმებელ პერიოდში, DLR-ის მიზნებისათვის განხორციელებული 3 შესყიდვის ხელშეკრულებიდან 2 (2023 წლის 23 ოქტომბერი – BioMarin International Limited და 22 ნოემბერი – Hoffmann–La Roche Ltd), გაფორმებული იყო ზემოაღნიშნულ საკანონმდებლო ცვლილებებამდე (2023 წლის 30 ნოემბერი) და ექვემდებარებოდა „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, გამარტივებული შესყიდვის წესით შესყიდვას, ნაცვლად მართული შესვლის შეთანხმებისა, რომელიც აღნიშნული კანონიდან გამონაკლისია. დარჩენილი ერთი ხელშეკრულება (Novartis Pharma Services AG) გაფორმებულია 2023 წლის 22 დეკემბერს, ანალოგიურად – გამარტივებული შესყიდვის წესით, შესაბამისი განკარგულების (N2013) საფუძველზე.

ვინაიდან გამარტივებული შესყიდვები განხორციელებულია „სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებლად ჩატარების“ პუნქტის მიხედვით,¹⁰ მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნის შესაბამისად, თითოეული შესყიდვა განხორციელდა საქართველოს მთავრობის შესაბამისი სამართლებრივი აქტების – საქართველოს მთავრობის განკარგულებების ფარგლებში.

საქართველოს მთავრობის 2023 წლის 16 ოქტომბრის N1846 განკარგულების¹¹ საფუძველზე, ჯანმრთელობის სააგენტომ 2023 წლის 23 ოქტომბერს BioMarin International Limited–თან გააფორმა გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულება აქონდროპლაზიის სამკურნალო მედიკამენტის – ვოსორიტიდის შესყიდვის შესახებ. ხოლო საქართველოს მთავრობის 2023 წლის 8 ნოემბრის N2013 განკარგულების¹² საფუძველზე, ჯანმრთელობის სააგენტომ გააფორმა გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულებები 2023 წლის 22 ნოემბერს F. Hoffmann–La Roche Ltd–თან 13 დასახელების და 2023 წლის 22 დეკემბერს Novartis Pharma Services AG–სთან – 8 დასახელების ონკოლოგიურ პაციენტთა სიმსივნის საწინააღმდეგო ფარმაცევტული პროდუქტის შესყიდვის შესახებ.

გაფორმებული ხელშეკრულებების პრეამბულაში მითითებულია, რომ „წინამდებარე ხელშეკრულება წარმოადგენს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულებას, რომელიც მომზადებულია სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონის 10¹ მუხლის მესამე პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 17 აგვისტოს N13 ბრძანებით დამტკიცებული „გამარტივებული შესყიდვის კრიტერიუმების განსაზღვრისა და გამარტივებული შესყიდვის ჩატარების წესის“ მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად და ხელმოწერილია სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ გაცემული SMP2300023 ნებართვისა¹³ და საქართველოს მთავრობის 2023 წლის 8 ნოემბრის N2013 განკარგულების საფუძველზე.“

შესაბამისად, ფარმაცევტული პროდუქტები შესყიდულ იქნა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული გამარტივებული შესყიდვის წესით.

¹⁰ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის 10¹ მუხლის მესამე პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი.

¹¹ მოწონებულ იქნა სამინისტროს სახელმწიფო კონტროლს დაქვემდებარებულ ჯანმრთელობის სააგენტოსა და BioMarin International Limited–ს შორის გასაფორმებელი მიწოდების ხელშეკრულება (SUPPLY AGREEMENT).

¹² მოსახლეობისთვის სამინისტროსა და ჯანდაცვის სააგენტოს მიერ უფლება, მოსახლეობისათვის მაღალხარისხიან და ეფექტიან ჯანმრთელობის სერვისებზე, მათ შორის, მედიკამენტებზე საყოველთაო ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის მიზნით, შესაბამისი მწარმოებელი კომპანიებისგან ონკოლოგიურ პაციენტთა სიმსივნის საწინააღმდეგო მედიკამენტებისა და მათი ლოჯისტიკური მომსახურების შესყიდვა განხორციელოს გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით.

¹³ სსიპ – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2023 წლის 11 ოქტომბრის N2779 განკარგულება.

მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) განხილვა

მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) კატეგორიები და ადმინისტრირების წესი არ არის დამტკიცებული საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტით, თუმცა სამინისტროს მიერ მომზადებულია აღნიშნული დადგენილების პროექტი. „წამლისა და ფარმაცევტული საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით ფარმაცევტული პროდუქტის თაობაზე მართული შესვლის შეთანხმება (MEA) განიმარტება, როგორც „ინოვაციური (ახალი ორიგინალური) ფარმაცევტული პროდუქტის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის მიზნით სახელმწიფოს მიერ ამ ფარმაცევტული პროდუქტის მწარმოებელთან ან სავაჭრო ლიცენზიის მფლობელთან პირდაპირი მოლაპარაკებით, მისი სპეციალური პირობებით შესყიდვის (მისი ფასის დაფარვის/ანაზღაურების) ფორმა, რომელიც ითვალისწინებს ინოვაციური ფარმაცევტული პროდუქტის ეფექტიანობასა და დანერგვასთან დაკავშირებული რისკების შემცირებას, კლინიკური შედეგების გაუმჯობესებას ან/და შესაბამის ბიუჯეტზე გავლენის შეზღუდვას“.

ინოვაციური ორიგინალური ფარმაცევტული პროდუქტის შესყიდვისას შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) შემდეგი კატეგორიები:

- ა) ფინანსური შეთანხმების ფორმა (Financial Based Agreement, FBA);
- ბ) კლინიკურ გამოსავლებთან დაკავშირებული შეთანხმება (Performance Based Agreement, PBA);
- გ) სერვისების მიწოდების თაობაზე შეთანხმება (Service Based Agreement, SBA);
- დ) მართული შესვლის შეთანხმების სხვა ფორმა, რომელიც შესაძლოა მოიცავდეს ფინანსური შეთანხმების ან/და კლინიკურ გამოსავლებთან დაკავშირებული შეთანხმების ან/და სერვისების მიწოდების თაობაზე შეთანხმების კომბინირებულ ფორმას.

მართული შესვლის შეთანხმების გასაჯაროების პირობები განისაზღვრება შეთანხმების ფარგლებში დადგენილი წესით და მართული შესვლის შეთანხმებაზე არ ვრცელდება საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“.

ვინაიდან საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით გათვალისწინებულ გამარტივებული შესყიდვებისა და მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) პროცესებს შორის არსებობს საერთო და განმასხვავებელი ნიშნები,¹⁴ აუდიტის ჯგუფმა იხელმძღვანელა როგორც სამინისტროს მიერ მომზადებული მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) წესის პროექტით, ასევე საერთაშორისო პრაქტიკით¹⁵ (იხ. ცხრილი N2), რის შედეგადაც იდენტიფიცირებული მსგავსებებისა და განსხვავებების ჭრილში იქნა განხილული ფარმაცევტული პროდუქციის შესყიდვის მიზნით გაფორმებული ხელშეკრულებები.

¹⁴ მიუხედავად იმისა, რომ გამარტივებული შესყიდვები „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული შესყიდვის ერთ-ერთი ფორმაა, ხოლო მართული შესვლის შეთანხმება წარმოადგენს ამავე კანონიდან გამონაკლისს.

¹⁵ World Health Organization – PAYER POLICIES TO SUPPORT INNOVATION AND ACCESS TO MEDICINES IN THE WHO EUROPEAN REGION (<https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/361753/9789289058247-eng.pdf?sequence=1>)

World Health Organization – TOWARDS A NEW VISION FOR SHARED RESPONSIBILITY IN PHARMACEUTICAL PRICING, COVERAGE AND REIMBURSEMENT (<https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/360359/9789289058193-eng.pdf?sequence=1>)

World Health Organization – MEDICINES REIMBURSEMENT POLICIES IN EUROPE (<https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/342220/9789289053365-eng.pdf?sequence=1>)

ცხრილი N2. მართული შესვლის შეთანხმებისა და გამარტივებული შესყიდვის შედარება¹⁶

	მართული შესვლის შეთანხმება (MEA)	გამარტივებული წესით შესყიდვა	მსგავსება /სხვაობა
საკანონმდებლო საფუძველი	არ ვრცელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი.	შესყიდვა ხორციელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის, 10 ¹ მუხლის 3 ³ პუნქტისა და 24-ე მუხლის მე-10 პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტის საფუძველზე.	X
მიზანი	ითვალისწინებს ინოვაციური (ახალი ორიგინალური) ფარმაცევტული პროდუქტის (მედიკამენტის) ეფექტიანობასა და დანერგვასთან დაკავშირებული რისკების შემცირებას, კლინიკური შედეგების (გამოსავლის) გაუმჯობესებას ან/და შესაბამის ბიუჯეტზე გავლენის შეზღუდვას.	-	X
	შესყიდვა ხორციელდება კონფიდენციალურ ფასად მნიშვნელოვანი ფასდაკლებით ან შემსყიდველის ბიუჯეტის გადაჭარბებული ხარჯვისგან დაცვით	სახელმწიფო შესყიდვებისათვის განკუთვნილი ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვის უზრუნველყოფა	✓
შესყიდვის პროცესი	ფარმაცევტული პროდუქტის მწარმოებელთან ან სავაჭრო ლიცენზიის მფლობელთან პირდაპირი მოლაპარაკების გზით შესყიდვა:	ერთ პირთან მოლაპარაკების გზით განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვა	✓
კატეგორიები	ა) ფინანსური შეთანხმების ფორმა (Financial Based Agreement, FBA);	-	X
	ბ) კლინიკურ გამოსავლებთან დაკავშირებული შეთანხმება (Performance Based Agreement, PBA)	-	X
	გ) სერვისების მიწოდების თაობაზე შეთანხმება (Service Based Agreement, SBA);	-	X
	დ) მართული შესვლის შეთანხმების სხვა ფორმა, რომელიც შესაძლოა მოიცავდეს ფინანსური შეთანხმების ან/და კლინიკურ გამოსავლებთან დაკავშირებული შეთანხმების ან/და სერვისების მიწოდების თაობაზე შეთანხმების კომბინირებულ ფორმას.	-	X
საჯაროობა	მართული შესვლის შეთანხმების გასაჯაროების პირობები განისაზღვრება შეთანხმების ფარგლებში დადგენილი წესით.	სახელმწიფო შესყიდვის გამარტივებული შესყიდვით განხორციელების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება საჯარო ნებისმიერი დაინტერესებული პირისთვის.	X
		გამარტივებული შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულება შემსყიდველმა ორგანიზაციამ სისტემის CMR მოდულში უნდა ატვირთოს მისი დადებიდან არაუგვიანეს 10 დღის ვადაში.	X

მსოფლიო ბანკის ფარმაცევტული პოლიტიკის დოკუმენტის მიხედვით,¹⁷ მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) ერთ-ერთი კატეგორია არის ფინანსური შეთანხმების ფორმა, რომლის

¹⁶ ცხრილში მსგავსებები მონიშნულია მწვანედ – ✓, ხოლო განსხვავებები წითლად – X.

¹⁷ World Bank Group – Georgia Pharmaceutical Policy Note, 57.

კომპონენტთაგანია შესყიდვის განხორციელებისას ფასის კონფიდენციალურობა და მნიშვნელოვანი ფასდაკლების პრინციპების დაცვა.

ასევე საყურადღებოა, რომ ზემოაღნიშნული დოკუმენტის იმავე პუნქტის მიხედვით,¹⁸ საქართველოსთვის რეკომენდებულია, ფინანსური შეთანხმების გამოყენებისას გათვალისწინებული იყოს შემდეგი მიდგომა: თითოეული მედიკამენტის შესყიდვისას დადგენილი უნდა იყოს ფიქსირებული ბიუჯეტის ზღვარი; ასევე გათვალისწინებული უნდა იყოს მიმწოდებლის ვალდებულება, რომ მედიკამენტი ხელმისაწვდომი გახადოს ყველა პაციენტისთვის, რომელიც აკმაყოფილებს განსაზღვრულ დიაგნოსტიკურ კრიტერიუმებს, რაც ყველა ჩართული მხარისთვის მომგებიან გადაწყვეტილებას წარმოადგენს (სამგზის მომგებიანი გადაწყვეტილება win-win-win solution).

განხორციელებული შესყიდვების ხელშეკრულებების ანალიზისას გამოიკვეთა, რომ ფასების კონფიდენციალურობა დაცულია, ასევე შესყიდვები განხორციელებულია ფარმაცევტული პროდუქტის მწარმოებელთან ან სავაჭრო ლიცენზიის მფლობელთან პირდაპირი მოლაპარაკების გზითა და ფასდაკლებით, რაც მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) პრინციპებსაც წარმოადგენს, ისევე როგორც მეტწილად დამახასიათებელია გამარტივებული წესით შესყიდვისთვისაც.

რადგან აუდიტის ჯგუფის მიერ გარე წყაროებიდან ვერიფიკაციის პროცესში მოპოვებული მედიკამენტების ფასები ვერ იქნებოდა 2023 წლის ფასებთან შესადარისი, შესაბამისად აუდიტის ჯგუფმა იხელმძღვანელა სამინისტროსა და მიმწოდებლებს შორის მოლაპარაკების პროცესში დაფიქსირებული ფასდაკლების მონაცემებით, რომლის საფუძველზეც ფიქსირდება შესყიდული მედიკამენტის ერთეულზე ფასის კლება.

აღსანიშნავია, რომ მოლაპარაკებები მწარმოებელ კომპანიებთან სამინისტროს მიერ დაიწყო მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) პრინციპებით, რომლის დროსაც მიმწოდებლების მხრიდან შეთავაზებული იყო შესაბამისი პირობები. თუმცა, პროცესი დასრულდა გამარტივებული შესყიდვების გზით და საბოლოოდ გაფორმებულ გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულებებში, გარდა ფასისა, არ ფიქსირდება საწყისი შეთავაზებების შესაბამისი ისეთი პუნქტები, როგორიცაა პაციენტის მკურნალობის პერიოდისა და შედეგების გაუმჯობესებასთან ან/და მკურნალობის ხარჯების სრულად დაფარვასა და პაციენტის სარგებლის ზრდასთან დაკავშირებული საკითხები.

აგრეთვე, ხელშეკრულების პრეამბულაში ფიქსირდება, რომ ინოვაციური ფარმაცევტული პროდუქტის შესყიდვა ჯანმრთელობის სააგენტოს აძლევს მედიკამენტების შესყიდვისთვის გამოყოფილი სახსრების დაზოგვის და დაზოგილი თანხით პაციენტების მკურნალობის მასშტაბების გაზრდის შესაძლებლობას, რომელიც თანხვედრაშია DLR-ით განსაზღვრულ მიზნებთან.

შესაბამისად, DLR-ის ფარგლებში გაფორმებული ხელშეკრულებების შესწავლით ფიქსირდება ფასთა კლების, ფასების კონფიდენციალურობისა და მწარმოებელთან პირდაპირი მოლაპარაკების გზით შესყიდვის ფაქტები, ამასთან ვერ იდენტიფიცირდება მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) სხვა მიზანები – ინოვაციური ფარმაცევტული პროდუქტის ეფექტიანობასა და დანერგვასთან დაკავშირებული რისკების შემცირების ან/და კლინიკური შედეგების გაუმჯობესების უზრუნველყოფი პუნქტები და მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) კონკრეტული კატეგორია.¹⁹

¹⁸ World Bank Group – Georgia Pharmaceutical Policy Note, 57.

¹⁹ ა) ფინანსური შეთანხმების ფორმა (Financial Based Agreement, FBA); ბ) კლინიკურ გამოსავლებთან დაკავშირებული შეთანხმება (Performance Based Agreement, PBA); გ) სერვისების მიწოდების თაობაზე შეთანხმება (Service Based Agreement, SBA); დ) მართული შესვლის შეთანხმების სხვა ფორმა, რომელიც შესაძლოა მოიცავდეს ფინანსური შეთანხმების ან/და

მედიკამენტების ინოვაციურობის სტატუსი

მოქმედი კანონმდებლობა²⁰ ითვალისწინებს მართული შესვლის შეთანხმებით (MEA) ინოვაციური (ახალი ორიგინალური) ფარმაცევტული პროდუქტის შესყიდვას, და ფარმაცევტული პროდუქტის (მათ შორის ინოვაციური ფარმაცევტული პროდუქტის) სახელმწიფო რეგისტრაციას. BioMarin International Limited-ისგან აქონდროპლაზიის სამკურნალო მედიკამენტი – ვოსორიტიდი საქართველოში შემოტანილია მოქმედი კანონმდებლობით განსაზღვრული რეგისტრაციის გარეშე, სამინისტროს მიერ არარეგისტრირებული ფარმაცევტული პროდუქტების საქართველოს ტერიტორიაზე რეგისტრაციის გარეშე შემოტანის თაობაზე გაცემული შესაბამისი ნებართვების²¹ საფუძველზე. შესაბამისად, მედიკამენტი ვოსორიტიდს²² არ აქვს ინოვაციური ფარმაცევტული პროდუქტის სტატუსი საქართველოს რეესტრით, რაც მართული შესვლის შეთანხმებით (MEA) გათვალისწინებულ ერთ-ერთ პუნქტს წარმოადგენს.

ასევე, გაფორმებული ხელშეკრულებებით შესყიდული 22 მედიკამენტიდან,²³ სამინისტროს მიერ 16 მიჩნეულია ინოვაციურ მედიკამენტად, ხოლო 6 მედიკამენტი არაინოვაციურად.²⁴ სამინისტროსა და ჯანმრთელობის სააგენტოს მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, მედიკამენტების ინოვაციური/არაინოვაციური სტატუსის განხილვის დროს, რეესტრში რეგისტრაციის გარდა, დამატებით კრიტერიუმად გათვალისწინებული იყო საერთაშორისო (ევროპული ან ამერიკული) პატენტის ვადები. DLR 1.3-ის შესრულების ანგარიშის დანართი N6-ით, არაინოვაციური სტატუსის მედიკამენტებს²⁵ გასული აქვს საერთაშორისო საპატენტო ვადა. შესაბამისად, აღნიშნული მიდგომით 6 დასახელების მედიკამენტი არის არაინოვაციური, რასაც არ ითვალისწინებს მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) წესით შესყიდვა. ამასთანავე აღსანიშნავია, რომ როგორც ინოვაციური, ასევე არაინოვაციური მედიკამენტების შესყიდვის მიზნით მწარმოებელთან გაფორმებულია ერთი ხელშეკრულება – გამარტივებული შესყიდვის წესით.

ჯანმრთელობის სააგენტოს ვებგვერდზე განთავსებულია მინისტრის ბრძანებით²⁶ დამტკიცებული „საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამის“ ფარგლებში ონკოლოგიურ პაციენტთა სამკურნალოდ გათვალისწინებული გავრცელებული/მეტასტაზური ავთვისებიანი სიმსივნის საწინააღმდეგო მედიკამენტების (მონოკლონური ანტისხეულები, პროტეინკინაზას ინჰიბიტორები და ბისფოსფონატები) ნუსხა. აღნიშნული სია არის მხოლოდ სიმსივნის საწინააღმდეგო მედიკამენტების ნუსხა და ასევე ჯანმრთელობის სააგენტოს საიტზე ატვირთულია განხორციელებული შესყიდვების შემდეგ (დამტკიცდა 2024 წლის 8 იანვარს). სამინისტროს მიერ მომზადებული და ვებგვერდზე ატვირთულია ცენტრალიზებულად შესყიდული (ფარმაცევტულ

კლინიკურ გამოსავლებთან დაკავშირებული შეთანხმების ან/და სერვისების მიწოდების თაობაზე შეთანხმების კომბინირებულ ფორმას.

²⁰ „წამლისა და ფარმაცევტული საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 1¹ მუხლის 55-ე პუნქტი და 11¹¹ მუხლის მე-20 პუნქტი.

²¹ სამინისტროს წერილები: MOH 12301135862, MOH 72301253236, MOH 22400113443, MOH 72400302970.

²² მწარმოებლის ინფორმაციით, მედიკამენტი არის ღია სტატუსით, რადგან გადის კვლევის მეორე ფაზას. (<https://investors.biomin.com/news/news-details/2023/BioMarin-to-Present-Data-Showing-Long-Term-Benefit-of-VOXZOGO-v-osoritide-on-Growth-in-Children-with-Achondroplasia-at-2023-European-Society-for-Paediatric-Endocrinology-ESPE-Meeting-09-21-2023/default.aspx>). მედიკამენტი დაშვებულია ამერიკასა და ევროპაში შესაბამისი ორგანოების მიერ (U.S. Food and Drug Administration, European Medicines Agency).

²³ DLR 1.3-ის შესრულების ანგარიშის გვ. 9 და დანართი 6 – მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) მექანიზმებით შესყიდული ინოვაციური მედიკამენტების ჩამონათვალი.

²⁴ F. Hoffmann-La Roche Ltd – 9 დასახელების ინოვაციური და 4 დასახელების არაინოვაციური ფარმაცევტული პროდუქტი, Novartis Pharma Services AG – 6 დასახელების ინოვაციური და 2 დასახელების არაინოვაციური (მათ შორის, მედიკამენტს სავაჭრო დასახელებით Femara – საქართველოში რეგისტრირებულია გენერიკული და კვალწარმოებული ფარმაცევტული პროდუქტის სტატუსით) ფარმაცევტული პროდუქტი.

²⁵ F. Hoffmann-La Roche Ltd: Mabthera, Avastin, Tarceva, Herceptin; Novartis Pharma Services AG: Femara, Zometa.

²⁶ მინისტრის 2024 წლის 8 იანვრის N MOH 72400000001 ბრძანება „2020 წლის 18 სექტემბრის N01-458/ო ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“.

კომპანიებთან პირდაპირი მოლაპარაკების გზით შესყიდული) ათვისებიანი სიმსივნის საწინააღმდეგო მედიკამენტები.²⁷ ატვირთული ნუსხით სამივე ხელშეკრულების შემთხვევაში შესყიდვის მექანიზმად ფიქსირდება გამარტივებული წესით შესყიდვა.

სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი ანგარიშის მიხედვით,²⁸ „მოლიანობაში, 2023 წელს მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) მექანიზმით ჯანმრთელობის სააგენტომ 22 დასახელების მედიკამენტი შეიძინა, აქედან 17 ერთი წყაროს პატენტით დაცული ინოვაციური/ორიგინალური ფარმაცევტული პროდუქტია (შესყიდვების 77%). ყველა (17) ერთი წყაროს პატენტით დაცული ინოვაციური/ორიგინალური ფარმაცევტული პროდუქტი შესყიდულია მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) მექანიზმით (100%) და მათი ანაზღაურება ხდება საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ფარგლებში.“ ხოლო დაზუსტებული ანგარიშით,²⁹ პროგრამის შედეგის ინდიკატორი ფორმულის მრიცხველად მიჩნეულია: ერთი წყაროს პატენტით დაცული ინოვაციური/ორიგინალური ფარმაცევტული პროდუქტი, რომელიც ახლად შეტანილია პოზიტიურ სიაში და ანაზღაურდება საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ფარგლებში, რისთვისაც მართული შესვლის შეთანხმება (MEA) გაფორმებულია ჯანმრთელობის სააგენტოსა და ბაზრის ავტორიზაციის მფლობელებს შორის - 4 მედიკამენტი, ხოლო მნიშვნელად მიჩნეულია: ერთი წყაროს პატენტით დაცული ინოვაციური/ორიგინალური ფარმაცევტული პროდუქტ(ებ)ი, რომლებიც ახლად იქნა შეტანილი საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ფარგლებში ჯანმრთელობის სააგენტოს მიერ ასანაზღაურებელი მედიკამენტების სიაში (პოზიტიურ სიაში) - 4 მედიკამენტი. შედეგად, პროგრამის შესრულებად მიჩნეულია: 100%.“ ამავე ანგარიშით სამინისტრო აზუსტებს, რომ „მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) პრინციპები გამოყენებული იქნა ერთ-ერთი ინოვაციური მედიკამენტის შესყიდვაზე აქონდროპლაზიის სამკურნალოდ (Voxzogo (Vosoritide)) სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული იშვიათი დაავადებების მქონე და მუდმივ ჩანაცვლებით მკურნალობას დაქვემდებარებულ პაციენტთა მკურნალობის (პროგრამული კოდი 27 03 03 06) სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში. ვინაიდან ეს მედიკამენტი შესყიდული არ ყოფილა მოსახლეობის საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის (პროგრამული კოდი 27 03 01) ფარგლებში (საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 21 თებერვლის N36 დადგენილება), მისი გათვალისწინება DLR 1.3-ის შესრულების შედეგში, რაც კონკრეტულად საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამას შეეხება, მიზანშეწონილი არ არის.”

აუდიტის ჯგუფის მიერ შემოწმდა DLR-ის მიზნებისთვის შესყიდული 22 მედიკამენტი წინა წლებში იყო თუ არა შესყიდული ან/და დაფინანსებული სამინისტროს რომელიმე პროგრამით, რის შედეგადაც დადგინდა, რომ 22 დასახელების ფარმაცევტული პროდუქტიდან 17 მათგანი წინა წლებშიც ფინანსდებოდა სამინისტროს მიერ საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ფარგლებში. შესაბამისად, შესყიდული ფარმაცევტული პროდუქტებიდან მხოლოდ 5 მედიკამენტის³⁰ შემთხვევაში დასტურდება პოზიტიურ სიაში ახლად წარდგენა, ხოლო მათგან ერთი მედიკამენტი (Voxzogo - Vosoritide) არ არის ანაზღაურებული საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ფარგლებში.

შეჯამება

საქართველოს საკანონმდებლო ბაზაში განხორციელებულია ცვლილებები მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) დანერგვისათვის, თუმცა არ არის დამტკიცებული შესაბამისი ადმინისტრირების წესი და მონიტორინგის რეესტრი საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტით. აღსანიშნავია ისიც, რომ სამინისტროს მიერ მომზადებულია ზემოაღნიშნული

²⁷ <https://nha.moh.gov.ge/ge/c/medicines>

²⁸ DLR 1.3-ის შესრულების ანგარიშის გვ. 9.

²⁹ მინისტრის მოადგილის 2024 წლის 15 მაისის N MOH 62400526656 წერილი.

³⁰ სავაჭრო დასახელება – Perjeta, Polivy, Phesgo, Rozlytrek და Voxzogo.

დადგენილების პროექტი. შესაბამისად, DLR-ის მიზნებისათვის განსაზღვრული საკანონმდებლო ცვლილებების ნაწილი სრულად არ არის შესრულებული.

ფარმაცევტული პროდუქტების შესყიდვები განხორციელებული იყო „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული გამარტივებული შესყიდვის წესით, ნაცვლად მართული შესვლის შეთანხმებისა (MEA), რომელიც აღნიშნული კანონიდან გამონაკლისია³¹. ამასთანავე, შესყიდვების უმეტესობა საკანონმდებლო ცვლილებებამდე განხორციელდა. აღსანიშნავია, რომ გამარტივებული წესით შესყიდვისას მედიკამენტები შემენილია ფარმაცევტული პროდუქტის მწარმოებელთან ან სავაჭრო ლიცენზიის მფლობელთან პირდაპირი მოლაპარაკების გზით, რაც მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) პრინციპსაც წარმოადგენს. ასევე, აუდიტორული პროცედურებით დასტურდება, შესყიდვებისას შემცირებული და კონფიდენციალური ფასები, ხოლო მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) სხვა პრინციპები DLR-ს ფარგლებში განხორციელებულ შესყიდვებში არ ფიქსირდება, როგორცაა ინოვაციური ფარმაცევტული პროდუქტის ეფექტიანობასა და დანერგვასთან დაკავშირებული რისკების შემცირების ან/და კლინიკური შედეგების გაუმჯობესების უზრუნველყოფი პუნქტების იდენტიფიცირება და მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) კონკრეტული კატეგორიის გამოყენება.

ვერიფიკაციის მიმდინარეობის პროცესში სამინისტროს მიერ ვებგვერდზე ატვირთული ნუსხით სამივე ხელშეკრულების შემთხვევაში შესყიდვის მექანიზმად ფიქსირდება გამარტივებული წესით შესყიდვა, ხოლო შესყიდული 22 დასახელების ფარმაცევტული პროდუქტიდან, მხოლოდ 5 მედიკამენტის შემთხვევაში დასტურდება პოზიტიურ სიაში ახლად წარდგენა.

სამინისტროს მხრიდან მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) დასაწერად გადადგმულია ნაბიჯები, თუმცა DLR-ის მიზნის მისაღწევად განსაზღვრული აქტივობები არ არის დასრულებული.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ვინაიდან მედიკამენტები შესყიდულია გამარტივებული შესყიდვის მექანიზმით, მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) პრინციპების ნაწილის გათვალისწინებით და საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ფარგლებში დაფინანსებული 4 მედიკამენტი არის პოზიტიურ სიაში ახლად წარდგენილი, თუ ამ შესყიდვებს ჩავთვლით მართული შესვლის შეთანხმებით (MEA) განხორციელებულ შესყიდვად, DLR-ის შესასრულებლად განსაზღვრული ფორმულის გამოყენებით პროგრამის მიღწევა იქნება 100%.

დასკვნა

პროგრამით გათვალისწინებული ვერიფიკაციის პროტოკოლისა და ჩატარებული აუდიტორული პროცედურების საფუძველზე, DLR 1.3-ით განსაზღვრული აქტივობების შესრულების სტატუსად მიჩნეულ იქნა პირობითი შესრულება.

რეკომენდაცია

DLR-ით განსაზღვრული მიზნის მისაღწევად, რეკომენდებულია მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) მექანიზმის ნორმატიულ ბაზაში დანერგვის მიზნით განსაზღვრული და დაწყებული პროცედურების დასრულება.

³¹ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილება განხორციელდა 2023 წლის 30 ნოემბერს, რომლის საფუძველზეც განისაზღვრა მართული შესვლის შეთანხმების (MEA) განმარტება და დაფიქსირდა „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონში როგორც გამონაკლისი, რომელზეც არ ვრცელდება მოცემული კანონი.

DLR 2.2

აღწერა

DLR 2.2 მიზნად ისახავს პირველადი ჯანდაცვის სისტემის მიერ გაწეული მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესებას კლინიკური გზამკვლევების შემუშავებისა და პირველადი ჯანდაცვისა და ჰოსპიტალური სერვისების მასშტაბის განსაზღვრის გზით. DLR 2.2. ხელს შეუწყობს ხარჯების შემცირებას, ამბულატორიულ მკურნალობას დაქვემდებარებული დაავადებების მქონე პაციენტების პირველადი ჯანდაცვის დაწესებულებებში მიმართვის გზით საავადმყოფოების ნაცვლად. სამინისტრო გამოიყენებს მეთოდოლოგიურ სახელმძღვანელო პრინციპებსა და ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის მიერ რეკომენდებულ ინსტრუმენტებს კლინიკური გზამკვლევების შემუშავებისა და პირველადი ჯანდაცვისა და სტაციონარული სერვისების მასშტაბის განსაზღვრის მიზნით, ამბულატორიულ მკურნალობას დაქვემდებარებული ისეთი დაავადებებისთვის, როგორიცაა გულის დაავადებები, ფილტვების ქრონიკული ობსტრუქციული დაავადებები, მე-2 ტიპის დიაბეტი და ფსიქიკური ჯანმრთელობის პრობლემები.

ვერიფიკაციის პროცედურა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური დაადასტურებს რეგულაციის დამტკიცებას ამბულატორიულ მკურნალობას დაქვემდებარებული კონკრეტული დაავადებებისთვის კლინიკური გზამკვლევების განსაზღვრის მიზნით.

ჩატარებული ვერიფიკაციის პროცედურები

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა სამინისტროსა და მის კონტროლს დაქვემდებარებული ერთეულების მიერ პროგრამის ფარგლებში DLR 2.2–თან დაკავშირებით გატარებული ღონისძიებები. კერძოდ, ჩაატარა პასუხისმგებელ პირებთან ინტერვიუები, შეისწავლა DLR 2.2–ის შესრულების ანგარიში და გააანალიზა შესაბამისი მარეგულირებელი ნორმები – მინისტრის ბრძანებები კლინიკური გზამკვლევის დამტკიცების შესახებ.

არსებული მდგომარეობა

გზამკვლევების შემუშავების მეთოდოლოგიის მომზადებისთვის, 2023 წლის 7 მარტს პირველადი ჯანდაცვის რეფორმის ფარგლებში პირველადი ჯანდაცვის დაწესებულების დონეზე მართვადი ნოზოლოგიების ნუსხის დაზუსტებისა და ასევე, შესაბამისი გზამკვლევების მომზადების პროცესის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიზნით³² გამართულ სხდომაზე განიხილეს ამბულატორიულად მართვადი ნოზოლოგიების ნუსხის განხილვა/დაზუსტებასა და შესაბამისი გზამკვლევების მომზადების პროცესის დაგეგმვასთან დაკავშირებით. სხდომას ესწრებოდნენ ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის (WHO), სსიპ – დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის ცენტრის, ჩეხეთის კარიტასის, სამინისტროს შესაბამისი დანაყოფების წარმომადგენლებისა და ასევე დარგის ექსპერტები. მათი მხარდაჭერით ჩამოყალიბდა დაავადებათა მართვის კლინიკური გზამკვლევის ელემენტები, შემუშავების პრინციპები და ფორმა, რომელიც შეთანხმებული და მოწონებულია მინისტრის N32/ნ ბრძანებით,³³ რომლის მიხედვითაც დამტკიცებულია:

- კლინიკური პრაქტიკის ეროვნული რეკომენდაციების (გაიდლაინები), კლინიკური მდგომარეობის მართვის სახელმწიფო სტანდარტების (პროტოკოლები) და დაავადებათა

³³ მინისტრის N32/ნ ბრძანება, 17 მაისი 2023 წელი.

მართვის კლინიკური გზამკვლევის შემუშავების, შეფასებისა და დანერგვის ეროვნული საბჭოს დებულება (დანართი N1);

- კლინიკური პრაქტიკის ეროვნული რეკომენდაციის (გაიდლაინის) ფორმა (დანართი N2);
- კლინიკური მდგომარეობის მართვის სახელმწიფო სტანდარტის (პროტოკოლის) ფორმა (დანართი N3);
- დაავადებათა მართვის კლინიკური გზამკვლევის ფორმა (დანართი N4).

2023–2024 წლებში შემუშავებულია და საბჭოს³⁴ დადებითი დასკვნის შემდეგ მინისტრის მიერ ბრძანებით დამტკიცებულია 19 კლინიკური გზამკვლევი, რომლებიც იყოფა შემდეგი დაავადებების მიხედვით:

დიაგრამა N1. ინფორმაცია კლინიკური გზამკვლევების შესახებ

გულის დაავადებები	• მოციმციმე არითმიის მართვა პირველად ჯანდაცვაში; • გულის ქრონიკული უკმარისობის დიაგნოსტიკა და მართვა პირველად ჯანდაცვაში; • არტერიული ჰიპერტენზიის მართვა; • გულის ქრონიკული იშემიური დაავადების გამოვლენა, დიაგნოსტიკა და მართვა პირველად ჯანდაცვაში; • გულ-სისხლძარღვთა დაავადებების რისკის შეფასება და მართვა პირველად ჯანდაცვაში.
ფილტვის ქრონიკული ობსტრუქციული დაავადებები	• ფილტვების ქრონიკული ობსტრუქციული დაავადების (ფქოდ-ის) გამოვლენა, დიაგნოსტიკა და მართვა პირველად ჯანდაცვაში; • ბრონქული ასთმის მართვა პირველად ჯანდაცვაში.
ფსიქიკური ჯანმრთელობა	• ფსიქოპათიური ნივთიერებებით განპირობებული ფსიქიკური და ქცევითი აშლილობების გამოვლენა, შეფასება და მართვა პირველად ჯანდაცვაში; • ბიპოლარული აშლილობების მართვა; • დეპრესიული აშლილობების მართვა; • ფსიქოზი და შიზოფრენია მოზრდილებში; • დემენცია.
მე-2 ტიპის დიაბეტი	• ტიპი 2 შაქრიანი დიაბეტის მართვა; • მოზრდილებში ტიპი 2 შაქრიანი დიაბეტის გართულებების: ნეფროპათიის, რეტინოპათიის და დიაბეტური ტერფის გამოვლენა, დიაგნოსტიკა და მართვა პირველად ჯანდაცვაში.
სიმსივნეები	• საშვილოსნოს ყელის კიბოს დიაგნოსტიკა; • ძუძუს კიბოს დიაგნოსტიკა; • მსხვილი ნაწლავის კიბოს დიაგნოსტიკა; • ფილტვის კიბოს დიაგნოსტიკა; • ანალური არხის კიბოს დიაგნოსტიკა.

19 პირველადი ჯანდაცვის დაწესებულების კლინიკური გზამკვლევიდან 12 დამტკიცებულია 2023 წელს, ხოლო დანარჩენი 7 კლინიკური გზამკვლევი დამტკიცებულია 2024 წელს. კერძოდ: კლინიკური გზამკვლევის ბრძანება „გულ-სისხლძარღვთა დაავადებების რისკის შეფასება და

³⁴ კლინიკური პრაქტიკის ეროვნული რეკომენდაციების (გაიდლაინები), კლინიკური მდგომარეობის მართვის სახელმწიფო სტანდარტების (პროტოკოლები) და დაავადებათა მართვის კლინიკური გზამკვლევის შემუშავების, შეფასებისა და დანერგვის ეროვნული საბჭო.

მართვა პირველად ჯანდაცვაში“ გამოცემულია 2024 წლის 3 მარტს, კლინიკური გზამკვლევის ბრძანება „ფსიქოაქტიური ნივთიერებებით განპირობებული ფსიქიკური და ქცევითი აშლილობების გამოვლენა, შეფასება და მართვა პირველად ჯანდაცვაში“ თარიღდება 2024 წლის 7 თებერვლით და სიმსივნეებთან დაკავშირებული გზამკვლევები, რომელიც მოიცავს 5 დაავადებას, მათი კლინიკური გზამკვლევის დამტკიცების ბრძანება გამოცემულია 2024 წლის 1 თებერვალს.

აღნიშნული კლინიკური გზამკვლევების ძირითადი ნაწილი განთავსებულია სამინისტროს ვებგვერდზე.³⁵

დასკვნა

პროგრამით გათვალისწინებული ვერიფიკაციის პროტოკოლისა და ჩატარებული აუდიტორული პროცედურების საფუძველზე, აუდიტის ჯგუფმა მიიღო რწმუნება, რომ პროგრამის DLR 2.2-ით გათვალისწინებული აქტივობები შესრულებულია სრულად.

DLR 3.1.1

აღწერა

DLR 3.1.1-ის მიზანია დასაქმების სააგენტოს რეგიონული ოფისების შექმნა შესაბამისი პერსონალითა და აღჭურვილობით, ბანკისათვის მისაღები ფორმით. აღნიშნული კომპონენტი მიზნად ისახავს 11 რეგიონული ოფისის შექმნას 2026 წლისთვის.

საქართველოს თითოეულ რეგიონს უნდა ჰქონდეს დასაქმების სააგენტოს რეგიონული ოფისი, რომელიც სათანადოდ იქნება დაკომპლექტებული და აღჭურვილი, რათა უზრუნველყოს დასაქმების მხარდაჭერის სერვისები სოფლად მცხოვრები სამუშაოს მაძიებელთა გაზრდილი რაოდენობისათვის. DLR 3.1.1-ის მიზანია ყოველ წელს ქვეყნის ყველა რეგიონში დასაქმების სააგენტოს მიერ დასაქმების სერვისებისა და პროგრამების გაფართოება, მათ შორის კლიმატის ცვლილებით დაზარალებულ რაიონებში. მოსალოდნელი შედეგი გააუმჯობესებს მოსახლეობის იმ ნაწილის მოცვას, რომლისთვისაც არ არის ხელმისაწვდომი დასაქმების სერვისები და უზრუნველყოფს სერვისების უფრო სამართლიან მიწოდებას რეგიონებში. DLR 3.1.1-ით მიღწეული იქნება, როდესაც დასაქმების სააგენტოს ახალი რეგიონული ოფისები გაიხსნება რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის, სამცხე-ჯავახეთის და მცხეთა-მთიანეთის რეგიონებში და თითოეულ, 11 ადმინისტრაციულ რეგიონში დასაქმების სააგენტოს რეგიონული ოფისები იმუშავებენ ბანკისთვის მისაღები ფორმით. ადმინისტრაციული რეგიონებია: კახეთი, თბილისი, შიდა ქართლი, ქვემო ქართლი, სამცხე-ჯავახეთი, აჭარა(ა/რ), გურია, სამეგრელო-ზემო სვანეთი, იმერეთი, რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი, მცხეთა-მთიანეთი. ასევე, თბილისის სერვის ცენტრებია გლდან-ნაძალადევი, დიდუბე-ჩუღურეთი, ისანი-სამგორი, ვაკე-საბურთალო, ძველი თბილისი. დასაქმების სააგენტოს რეგიონული ოფისი ითვლება „გახსნილად“, თუ დასაქმებულია არანაკლებ ხუთი სრულ განაკვეთზე მომუშავე სპეციალისტი და ემსახურება შესაბამისი ადმინისტრაციული ერთეულის მოქალაქეებს უწყვეტად სულ მცირე სამი თვის განმავლობაში. სპეციალისტები განიმარტება, როგორც პირები, რომლებიც მუშაობენ სრულ განაკვეთზე ALMP მიმართულებით და ასრულებენ შემდეგ საქმიანობას: სამუშაოს მაძიებელთა პირადი საქმის მართვა, პროფილირება, კონსულტაცია, ტრენინგი. სპეციალისტები ჩაითვლებიან სრულ განაკვეთზე დასაქმებულად, თუ მათ დასაქმების სააგენტოსთან სრულ განაკვეთზე, მინიმუმ ერთი წლით (ან განუსაზღვრელი) ვადის შრომითი ხელშეკრულება აქვთ გაფორმებული. დასაქმების სააგენტოს რეგიონული ოფისი ითვლება „სათანადოდ დაკომპლექტებულად“, თუ მინიმუმ 12 სრულ განაკვეთზე მომუშავე სპეციალისტი,

³⁵ <https://moh.gov.ge/medi.php?uid=202404171232101933886693&lang=1>

მინიმუმ 12 თვის განმავლობაში დასაქმებულია პატარა რეგიონებში (სამცხე-ჯავახეთი, რაჭა-ლეჩხუმი და მცხეთა-მთიანეთი, გურია), მინიმუმ 16 სპეციალისტი დასაქმებულია საშუალო ზომის რეგიონებში (აჭარა, კახეთი, ქვემო ქართლი, შიდა ქართლი), მინიმუმ 20 სპეციალისტი დასაქმებულია დასაქმების სააგენტოს ოფისებში დიდ რეგიონებში (თბილისი, სამეგრელო-ზემო სვანეთი, იმერეთი). სპეციალისტად ითვლება მხოლოდ სამუშაოს მაძიებელთა მომსახურებაზე პასუხისმგებელი თანამშრომლები. „საკმარისად აღჭურვილად“ ითვლება დასაქმების სააგენტოს რეგიონული ოფისი, თუ ის თანხვედრაშია სამინისტროს შეფასებულ დასაქმების ხელშეწყობის სერვისების (მიწოდებას (ინდივიდუალური კონსულტაცია, პროფილირება და მიმართვა) შესახებ ინფორმაციის გასავრცელებლად და ხელმისაწვდომობის გასაზრდელად საჭირო აღჭურვილობასთან, რომელიც სოფლად მცხოვრები სამუშაოს მაძიებლების რაოდენობას წელიწადში 20,000-მდე გაზრდის.

ვერიფიკაციის პროცედურა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ დამოწმებულ იქნეს ფიზიკური ინსპექტირების საფუძველზე დასაქმების სააგენტოს წლიური და კვარტალური ანგარიშების მონაცემები, მათ შორის სამუშაოს მაძიებელთა რაოდენობა მუნიციპალიტეტისა და პროგრამის მიხედვით, ასევე სრულ და ნახევარ განაკვეთზე მომუშავე თანამშრომლების რაოდენობა რეგიონულ ოფისებში.

ჩატარებული ვერიფიკაციის პროცედურები

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა დასაქმების სააგენტოს მიერ პროგრამის ფარგლებში გატარებული ღონისძიებები. შეისწავლა DLR 3.1.1-ის შესრულების ანგარიში და გაანალიზა შესაბამისი მარეგულირებელი ნორმები და დოკუმენტაცია, კერძოდ: დასაქმების სააგენტოს დირექტორის ბრძანებები „ინფრასტრუქტურისა და აღჭურვილობის სტანდარტის დამტკიცების შესახებ“³⁶ (შემდგომში – ინფრასტრუქტურისა და აღჭურვილობის სტანდარტები) ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს ჩატარებული ექსპერტიზის დასკვნები³⁷ ოფისის შენობებში გამოყენებულ ლაქ-სადებავებში ტყვიის შემცველობის განსაზღვრის შესახებ.³⁸

პროგრამით გათვალისწინებული ოფისების დაკომპლექტებისთვის განსაზღვრული თანამშრომელთა რაოდენობის დასადასტურებლად, აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა დასაქმების სააგენტოს დირექტორის ბრძანებები და შრომითი ხელშეკრულებები.

აუდიტის ჯგუფმა კახეთის, სამეგრელო-ზემო სვანეთისა და გურიის ოფისებისთვის³⁹ განახორციელა ფიზიკური ინსპექტირება, ჩატარა ინვენტარიზაცია მხოლოდ DLR 3.1.1-ის ფარგლებში არსებული ინფრასტრუქტურისა და აღჭურვილობისთვის, შედგა ინვენტარიზაციის აქტები და არსებული მდგომარეობა შედარდა დასაქმების სააგენტოს დირექტორის ბრძანებებით დამტკიცებულ ინფრასტრუქტურისა და აღჭურვილობის სტანდარტს.

2023 წელს მუნიციპალიტეტისა და პროგრამების მიხედვით სამუშაოს მაძიებელთა რაოდენობის შესახებ სისრულის რწმუნების მისაღებად განხორციელდა Worknet-დან ინფორმაციის გენერირება აუდიტორის თანდასწრებით. ჩატარდა დასაქმების სააგენტოს მომსახურებაში ჩართული სამუშაოს

³⁶ 2024 წლის 31 იანვრის N SESA 2 24 00000013 ბრძანება „სამეგრელო-ზემო სვანეთისა და კახეთის რეგიონული სერვის-ცენტრების ინფრასტრუქტურისა და აღჭურვილობის სტანდარტის დამტკიცების შესახებ“, ასევე 2024 წლის 22 მარტის N SESA 6 24 00000044 ბრძანება „გურიის რეგიონული ოფისი ინფრასტრუქტურისა და აღჭურვილობის სტანდარტის დამტკიცების შესახებ“.

³⁷ დასკვნები N5008168123; N5008168123; N50081730023.

³⁸ საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 2 აპრილის N148 დადგენილების „ტექნიკური რეგლამენტი – ლაქ – სადებავებში ტყვიის შემცველობის რეგლამენტირების წესის დამტკიცების თაობაზე“, შესაბამისად.

³⁹ 08.04.2024, 29.04.2024 და 30.04.2024.

მაძიებელთა სატელეფონო გამოკითხვა, რისთვისაც შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით, თბილისისა და საქართველოს 10 რეგიონისათვის შეირჩა 183 ბენეფიციარი, რომლებმაც 2023 წელს ისარგებლეს შრომის ბაზრის პროგრამის სერვისებით.

არსებული მდგომარეობა

ოფისების თანამშრომლებით დაკომპლექტება

დასაქმების სააგენტოს ინფორმაციით⁴⁰ ოფისები თანამშრომლებით დაკომპლექტდა შემდეგნაირად:

სამეგრელო-ზემო სვანეთი, როგორც დიდი კატეგორიის რეგიონული ცენტრი, დაკომპლექტდა 20 თანამშრომლით.⁴¹ კახეთი, როგორც საშუალო სიდიდის რეგიონული ცენტრი დაკომპლექტდა 17 თანამშრომლით,⁴² ხოლო გურია (მცირე რეგიონული ოფისი) – 13 თანამშრომლით.⁴³

ჩატარებული ფიზიკური ინსპექტირების შედეგად დადგინდა, რომ კახეთის რეგიონში, 2024 წლის 8 აპრილის მონაცემებით, 2024 წლის 1 იანვრიდან ნაცვლად 17 თანამშრომლისა, მუშაობას აგრძელებს 14 თანამშრომელი. ხოლო სამეგრელო-ზემო სვანეთის რეგიონში 29 აპრილის მდგომარეობით 2024 წლის 22 აპრილიდან ნაცვლად 20 თანამშრომლისა, დასაქმებულების რაოდენობა შეადგენს 19 თანამშრომელს. DLR 3.1.1-ის მიხედვით, დიდი კატეგორიის ოფისის მოეთხოვება ჰყავდეს მინიმუმ 20 თანამშრომელი, ხოლო საშუალო სიდიდის ოფისის კი – 16 თანამშრომელი, თუმცა აღნიშნული მოთხოვნები სრულად დაკმაყოფილებული იყო 2023 წლისათვის.

დასაქმების სააგენტოს პასუხისმგებელი პირის განმარტებით, მოცემული ეტაპისთვის აღნიშნული მოთხოვნის შესასრულებლად, მიმდინარეობს კადრების მოძიება.

დასაქმების სააგენტოს ზემოაღნიშნულ სამივე ოფისის თანამშრომლები დასაქმებული არიან სრული განაკვეთით. აღნიშნულის გათვალისწინებით სრულდება DLR-ით გათვალისწინებული ერთ-ერთი პირობა, რომლის თანახმადაც დასაქმების სააგენტოს რეგიონული ოფისი ითვლება „გახსნილად“, თუ ცენტრში დასაქმებულია სრულ განაკვეთზე მომუშავე არანაკლებ ხუთი სპეციალისტი და სერვისის მოქალაქეებისთვის ხელმისაწვდომია შეუფერხებლად, არანაკლებ სამი თვის განმავლობაში.

ოფისების ინფრასტრუქტურულ და აღჭურვის სტანდარტთან შესაბამისობა

DLR 3.1.1 –ის შესრულების ანგარიშის მიხედვით, 2023 წელს დასაქმების სააგენტომ გახსნა და საჭირო ინფრასტრუქტურითა და ტექნიკით აღჭურვა 6 რეგიონული ოფისი: კახეთი, ქვემო ქართლი, გურია, სამეგრელო-ზემო სვანეთი, რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი და სამცხე-ჯავახეთი. თუმცა ოფისებში სოციალური და გარემოსდაცვითი აუდიტის ფარგლებში, ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნულმა ბიურომ ჩაატარა სამუშაოები შენობაში ლაქ-სადგებავებში ტყვიის შემცველობის განსაზღვრის შესახებ.

⁴⁰ DLR 3.1.1 –ის შესრულების ანგარიში, გვ.6–7.

⁴¹ მათ შორის 1 ხელმძღვანელი, 4 მონიტორი, 6 კარიერის დაგეგმვის სპეციალისტი, 1 მხარდაჭერითი დასაქმების კონსულტანტი, 6 დასაქმების კონსულტანტი, ერთი თანამშრომელი შრომითი მიგრაციის მიმართულებით, ერთი სპეციალისტი კი იღებს მოქალაქეთა განცხადებებს.

⁴² აქედან 1 ხელმძღვანელი, 6 მონიტორი, 3 კარიერის დაგეგმვის სპეციალისტი, 1 მხარდაჭერითი დასაქმების კონსულტანტი, 5 დასაქმების სპეციალისტი, ერთი კონსულტანტი კი შრომითი მიგრაციის მიმართულებით ემსახურება სამუშაოს მაძიებლებს.

⁴³ 1 ხელმძღვანელი, 5 დასაქმების კონსულტანტი, 2 კარიერის დაგეგმვის სპეციალისტი, 3 მონიტორი, 1 მხარდაჭერითი დასაქმების კონსულტანტი, ასევე ერთი თანამშრომელი შრომითი მიგრაციის მიმართულებით ემსახურება სამუშაოს მაძიებლებს.

ექსპერტების მიერ სოციალური და გარემოსდაცვითი სკრინინგი ჩატარდა თელავის, ზუგდიდის, ოზურგეთისა და რუსთავის ოფისებში.⁴⁴ განხორციელებული სკრინინგის შედეგების მიხედვით, გარემოსდაცვითი და სოციალური მოთხოვნები დააკმაყოფილა და დადებითად შეფასდა თელავის და ზუგდიდის ოფისების შენობები, ხოლო ოზურგეთის და რუსთავის ოფისის სკრინინგი⁴⁵ უარყოფითად შეფასდა გამოყენებულ საღებავებში ტყვიის შემცველობის გადაჭარბებული რაოდენობის გამო, რაზედაც გაიცა ხარვეზის გამოსწორების რეკომენდაცია.

ექსპერტების მიერ გაცემული რეკომენდაციების გათვალისწინებით, განსაზღვრულ ვადაში, დასაქმების სააგენტომ, იჯარის მეპატრონესთან შეთანხმებით, ოზურგეთის ოფისში განახორციელა სარემონტო სამუშაოები, რის შედეგადაც გარემოსდაცვითმა და სოციალურმა ექსპერტებმა მიიღეს გადაწყვეტილება ოზურგეთის რეგიონის ოფისის პროგრამაში ჩართვის შესახებ.

ზემოთ აღნიშნულის გათვალისწინებით, კახეთის, სამეგრელო-ზემო სვანეთის და გურიის რეგიონებში იჯარით აღებული ოფისების მდგომარეობა, სოციალური და გარემოსდაცვითი ექსპერტების მიერ, პროგრამის ფარგლებში დამაკმაყოფილებლად შეფასდა.

დასაქმების ხელშეწყობის სერვისების ხელმისაწვდომობის გასაზრდელად საჭირო აღჭურვილობის განსაზღვრის მიზნით, Expertise France-ის დახმარებით დაქირავებულია ექსპერტი, რომელიც მუშაობს დასაქმების სააგენტოს რეგიონული ოფისების ინფრასტრუქტურული და პროფესიული სტანდარტის შემუშავებაზე. გამომდინარე იქიდან, რომ ექსპერტს არ აქვს დასრულებული დოკუმენტზე მუშაობა, ამ ეტაპისთვის, მსოფლიო ბანკთან შეთანხმებით, დასაქმების სააგენტომ იმ ოფისების ვერიფიკაციის პროცედურებისთვის, რომლებმაც დამაკმაყოფილებლად გაიარეს სოციალური და გარემოსდაცვითი სკრინინგი, შეიმუშავა და დირექტორის ბრძანებით დაამტკიცა ინფრასტრუქტურული სტანდარტის საორიენტაციო დოკუმენტი.

აუდიტის ჯგუფის მიერ ჩატარებული ფიზიკური ინსპექტირების შედეგებისა და ინფრასტრუქტურისა და აღჭურვილობის სტანდარტებით გათვალისწინებული მოთხოვნების შედარების შედეგად გამოვლინდა შემდეგი არაარსებითი უზუსტობები:

- სტანდარტის მიხედვით ყველა რეგიონისათვის პერსონალური კომპიუტერი ან/და სამუშაო ლეპტოპი თითო დასაქმებულზე განკუთვნილი უნდა იყოს ერთი ცალი, ტექნიკის პარამეტრები უნდა შეესაბამებოდეს ტექნოლოგიების სააგენტოს მიერ განმარტებულს, კერძოდ, კომპიუტერულ ტექნიკაზე შესაძლებელი უნდა იყოს Windows 10-ის დაყენება. კახეთის ოფისის მხოლოდ 2 თანამშრომლის კომპიუტერზე იყო ჩაწერილი Windows 7, თუმცა აღნიშნული ტექნიკის მონაცემების მიხედვით მასზე შესაძლებელი იყო ზემოთხსენებული Windows 10-ის დაყენება;
- სტანდარტის მიხედვით ოფისი ასევე ადაპტირებული უნდა იყოს შშმ პირებისთვის მინიმალურ დონეზე (პანდუსი შენობის შესასვლელში და საჭიროების შემთხვევაში შიგნით შენობაში). ფიზიკური ინსპექტირებისას 3 რეგიონული ოფისიდან, მხოლოდ გურიის ოფისის შემთხვევაში შენობას, რომელსაც აქვს 2 შესასვლელი, ცენტრალურ/მთავარ შესასვლელს არ ჰქონდა პანდუსი.

სამუშაოს მაძიებელთა რაოდენობა მუნიციპალიტეტებისა და პროგრამების მიხედვით

ჩატარებული სატელეფონო გამოკითხვის შედეგად დასტურდება, როგორც მოსარგებლეების მიერ სერვისის მიღება, ასევე მომსახურების მიღების შესაბამისი რეგიონი.

⁴⁴ 2023 წლის 20 თებერვალი - 1 აპრილი.

⁴⁵ 2024 წლის 23 მარტის მსოფლიო ბანკის მიერ დაფინანსებული ადამიანური კაპიტალის პროგრამის ფარგლებში საიჯარო შენობის გარემოსდაცვითი და სოციალური რისკების სკრინინგის ფორმა.

დასაქმების სააგენტოს ინფორმაციით, 2023 წელს დასაქმების პროგრამებში ჩართულია 12,139 სამუშაოს მაძიებელი. Worknet-დან გენერირებული მონაცემთა ბაზის და გარე წყაროდან გამოთხოვილი ინფორმაციის ანალიზისა და შესწავლის შედეგად სამუშაოს მაძიებელთა მონაცემები დუბლირებულია 3 პირის, ხოლო არასწორადაა შევსებული 52 პირის შემთხვევაში. აუდიტის ჯგუფის მიერ იდენტიფიცირებული უზუსტობა გენერალური ერთობლიობის არაარსებითი ნაწილია და 0,5%-ს შეადგენს.

შედეგად, აუდიტის ჯგუფი ადასტურებს DLR-ის მიზნებით გათვალისწინებული 12,084 სამუშაოს მაძიებლის დასაქმების სააგენტოს მომსახურებებში ჩართულობას.

დასკვნა

პროგრამით გათვალისწინებული ვერიფიკაციის პროტოკოლისა და ჩატარებული აუდიტორული პროცედურების საფუძველზე, აუდიტის ჯგუფმა მიიღო რწმუნება, რომ არაარსებითი ნაკლოვანებების გათვალისწინებით, პროგრამის DLR 3.1.1-ის ფარგლებში დასტურდება 3 რეგიონული ოფისის გახსნა.

რეკომენდაცია

DLR 3.1.1-ით განსაზღვრული პირობების უზრუნველსაყოფად, რეკომენდებულია დასაქმების სააგენტომ უზრუნველყოს ოფისების სათანადო რაოდენობის კადრებით დაკომპლექტების მდგრადობა და დასაქმებულთა რაოდენობის მუდმივი მონიტორინგი. ასევე ინფრასტრუქტურის სტანდარტის შესაბამისად ყველა მოთხოვნის დაკმაყოფილება.

DLR 3.1.2

აღწერა

DLR 3.1.2-ის მიზნები მიღწეულად ჩაითვლება, როდესაც დასაქმების სააგენტო უზრუნველყოფს სოფლად მცხოვრები, ყოველწლიურად მზარდი რაოდენობის, სამუშაოს მაძიებელთათვის დასაქმების მხარდაჭერის სერვისების⁴⁶ მიწოდებას როგორც რეგიონული ოფისების თანამშრომელთა მეშვეობით, ასევე მობილური ჯგუფების მიერ, დასაქმების სააგენტოს ოფისებში.⁴⁷ „სოფლად მცხოვრებელი სამუშაოს მაძიებლები“ არიან ის რეგისტრირებული სამუშაოს მაძიებლები, რომლებიც არ ცხოვრობენ იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც მდებარეობს დასაქმების სააგენტოს რეგიონული ოფისები. მოსალოდნელია, რომ იმ სოფლად მცხოვრებელი სამუშაოს მაძიებელთა რაოდენობა, რომლებსაც მოემსახურებიან დასაქმების სააგენტოს თანამშრომლები, დროთა განმავლობაში გაიზრდება რადგან დასაქმების სააგენტოს რეგიონული ოფისები გააუმჯობესებენ თავიანთ შესაძლებლობებს. ბენეფიციართა მოსალოდნელი მზარდი რაოდენობა წლების მიხედვით შემდეგია: 1000 ბენეფიციარამდე 2023 წელს, 2000 ბენეფიციარამდე 2024 წელს, 6000-მდე – 2025 წელს, 12000-მდე – 2026 წელს, 16000-მდე – 2027 წელს და 20000 ბენეფიციარამდე 2028 წელს.

ვერიფიკაციის პროცედურა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გადამოწმებულ იქნეს Worknet-ის ჩანაწერები და დასაქმების სააგენტოს წლიური და კვარტალური ანგარიშები, მათ შორის სოფლად მცხოვრები

⁴⁶ დასაქმების მხარდაჭერის სერვისები მოიცავს პირად ინტერვიუს დასაქმების სააგენტოს კონსულტანტთან, პროფილირებას, რეგისტრაციას Worknet-ში და მიმართვას ALMP-ში.

⁴⁷ პროგრამის შეთანხმების რესტრუქტურირება-P175455_RESTRUCTURING PAPER_ReportNoRE55593.

ადამიანების რაოდენობა, რომლებიც რეგისტრირებულია Worknet-ში და ინფორმირებული და ჩარიცხულია დასაქმების სააგენტოს სერვისებში.

ჩატარებული ვერიფიკაციის პროცედურები

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა დასაქმების სააგენტოს მიერ პროგრამის ფარგლებში გატარებული ღონისძიებები. შეისწავლა DLR 3.1.2-ის შესრულების ანგარიში და გააანალიზა შესაბამისი მარეგულირებელი ნორმები, განახორციელა პასუხისმგებელ პირებთან ინტერვიუები. სოფლად მცხოვრები სამუშაოს მაძიებლის ALPM-ში ჩართულობის, Worknet-ში რეგისტრაციისა და საცხოვრებელი ადგილის დადასტურების მიზნით აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა პროგრამის მოსარგებლეების სატელეფონო გამოკითხვა, რისთვისაც შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით, საქართველოს რეგიონებში მცხოვრები სამუშაოს მაძიებლებიდან შეირჩა 110 ბენეფიციარი, რომლებმაც 2023 წელს ისარგებლეს შრომის ბაზრის პროგრამის სერვისებით.

დოკუმენტური დადასტურებისათვის დასაქმების სააგენტოსგან შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით, მთელი ქვეყნის მასშტაბით ყველა რეგიონში, სოფლად მცხოვრები სამუშაოს მაძიებლის რაოდენობის პროპორციულად, ჯამში – 59 ბენეფიციარისთვის გამოთხოვილ იქნა 2023 წელს ALPM-ის ღონისძიებების (სტაჟირება, ხელფასის სუბსიდირება, შუამავლობა, ინდივიდუალური კონსულტაცია, რეფერირება ვაკანტურ პოზიციებზე, მოკლევადიანი მომზადება-გადამზადების პროფესიული კურსები, საკვანძო კომპეტენციების განვითარება) ფარგლებში გაწეული მომსახურების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია.

მობილური ჯგუფების მიერ ჩატარებული შეხვედრების დასადასტურებლად აუდიტის ჯგუფი გაეცნო დასაქმების სააგენტოს მიერ წარმოდგენილ დოკუმენტაციას, კერძოდ: მობილური ჯგუფების მიერ ჩატარებული ჯგუფური შეხვედრების ფოტო მასალას (აჭარის რეგიონიდან), მობილური ჯგუფის წევრების მოხსენებით ბარათებს რეგიონებში ჩატარებული შეხვედრების შესახებ და ამ შეხვედრებზე დამსწრე პირების (სამუშაოს მაძიებელთა) რეესტრებს 9-ვე რეგიონიდან.

არსებული მდგომარეობა

სამიზნე მუნიციპალიტეტებსა და სოფლებში მცხოვრებ მოსახლეობასთან პროაქტიული მუშაობისა და მათთვის დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო პროგრამების გაცნობის მიზნით, დასაქმების სააგენტოს დირექტორის 2023 წლის 10 მაისის ბრძანებით⁴⁸ დამტკიცდა მობილური ჯგუფის საქმიანობის წესი შესაბამისი დანართებით, ხოლო 11 მაისის ბრძანებით⁴⁹ – დასაქმების სააგენტოს მობილური ჯგუფის შემადგენლობები გურიის, იმერეთის, კახეთის, სამცხე-ჯავახეთის, ქვემო ქართლის, შიდა ქართლის, აჭარის და სამეგრელოს რეგიონებში.

ბრძანებებების შესაბამისად, საქართველოს 9 რეგიონში შეიქმნა მობილური ჯგუფები, რომლებშიც შედიოდა სულ მცირე 3–4 კონსულტანტი. მობილურმა ჯგუფებმა მუშაობა დაიწყეს 2023 წლის მაისის მეორე ნახევრიდან, შეხვედრებს მართავდნენ მუნიციპალიტეტებში/სოფლებში მცხოვრებ მოსახლეობასთან, აცნობენ მათ დასაქმების სააგენტოს სერვისებს და სთავაზობენ დასაქმების ხელშეწყობის პროგრამებში ჩართვას, დაინტერესებულ პირებს ადგილზე აწვდიან ინდივიდუალური კონსულტირების მომსახურებას.

დასაქმების სააგენტოს ინფორმაციით,⁵⁰ 2023 წლის მაისის მეორე ნახევრიდან დეკემბრის ბოლომდე პერიოდში, მობილურმა ჯგუფებმა ჩაატარეს ჯამში – 269 საინფორმაციო შეხვედრა.

⁴⁸ დასაქმების სააგენტოს დირექტორის ბრძანება N 1000146 4 23 00492338.

⁴⁹ დასაქმების სააგენტოს დირექტორის ბრძანება N 1000146 4 23 00499223.

⁵⁰ DLR 3.2- ის შესრულების ანგარიში (ინდიკატორის ანალიზი და შესრულების ანგარიში).

დასაქმების სააგენტოს მონაცემებით, 2023 წელს 1171 სოფლად მცხოვრები სამუშაოს მაძიებელიდან 1061 პირმა მიიღო დასაქმების მხარდაჭერის მომსახურებები,⁵¹ ხოლო 110 პირი მხოლოდ დარეგისტრირდა Worknet-ში მობილური ჯგუფის წევრის ან დასაქმების სააგენტოს თანამშრომლის დახმარებით. სატელეფონო გამოკითხვისათვის ზემოხსენებული 1061 პირიდან შერჩეულია 45 პირი, ხოლო 2023 მხოლოდ რეგისტრირებული სამუშაოს მაძიებლები, ჯამში – 110 პირი, შერჩეულია სრულად, რომელთაგან 60 ბენეფიციარმა დაადასტურა Worknet-ში მობილური ჯგუფის წევრის ან დასაქმების სააგენტოს თანამშრომლის დახმარებით რეგისტრაცია; რეგისტრაციის შესახებ არ ახსოვდა 9 პიროვნებას, ვერ შედგა კომუნიკაცია 33 პირთან, არ დაადასტურა 5-მა პირმა, ხოლო გამოკითხვაზე უარი განაცხადა 2-მა პირმა.

ჩატარებული სატელეფონო გამოკითხვისა და დოკუმენტური დადასტურების შედეგად, დასტურდება 1,157 სოფლად მცხოვრები სამუშაოს მაძიებლის მიერ სულ მცირე დასაქმების ხელშეწყობის ერთი მომსახურების მიღება ან/და დასაქმების კონსულტანტების დახმარებით Worknet-ზე რეგისტრაცია.

დასკვნა

პროგრამით გათვალისწინებული ვერიფიკაციის პროტოკოლისა და ჩატარებული აუდიტორული პროცედურების საფუძველზე, აუდიტის ჯგუფმა მიიღო რწმუნება, რომ პროგრამის DLR 3.1.2-ის 2023 წლისთვის გათვალისწინებული აქტივობები შესრულებულია სრულად.

DLR 3.2

აღწერა

ALMP-ის ღონისძიებებში ჩართულ მოწყვლად ბენეფიციარებად განისაზღვრებიან ახალგაზრდები, დევნილი, მიზნობრივი სოციალური დახმარების ბენეფიციარები, შშმ პირები და ქალები. დაგეგმილია, რომ ALMP-ების მოწყვლადი ბენეფიციარების რიცხვი, დროთა განმავლობაში გაიზრდება 5,000 ბენეფიციარამდე 2023 წელს, 12,000-მდე – 2024 წელს, 18,000-მდე – 2025 წელს, 24,000-მდე – 2026 წელს, 27,000-მდე – 2027 წელს და 30,000-მდე – 2028 წელს. სამინისტროს საბოლოო მიზანია 2028 წელს ALMP-ში ჩართული 50 000 ბენეფიციარი, რომელთაგან 60%, ანუ 30 000 პირი, უნდა აკმაყოფილებდეს მოწყვლადი ბენეფიციარის კრიტერიუმს.

ვერიფიკაციის პროცედურა

ვერიფიკაციის პროცედურა ითვალისწინებს, დასაქმების სააგენტოს ყოველწლიური ანგარიშების მიხედვით, შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის (ALMP) თითოეული ღონისძიების მოსარგებლეთა რაოდენობების დადასტურებას შემდეგი კრიტერიუმების მიხედვით: სოციალურად დაუცველობის სტატუსი, სქესი, დევნილი, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ უნდა განხორციელდეს პოპულაციის 1%-ის შერჩევითი შემოწმება.

ჩატარებული ვერიფიკაციის პროცედურები

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა დასაქმების სააგენტოს მიერ პროგრამის ფარგლებში გატარებული ღონისძიებები. კერძოდ: გაანალიზდა შესაბამისი მარეგულირებელი ნორმები, განხორციელდა პასუხისმგებელ პირებთან ინტერვიუები. ჩატარდა პროგრამის მოსარგებლეების სატელეფონო გამოკითხვა, რისთვისაც შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით, თბილისისა და საქართველოს 10

⁵¹ ინდივიდუალური და კარიერული კონსულტირება, მომზადება-გადამზადება, საშუაშუალო მომსახურება, მხარდაჭერა და სტაჟირება.

რეგიონისათვის შეირჩა 183 ბენეფიციარი, რომლებმაც 2023 წელს ისარგებლეს შრომის ბაზრის პროგრამის სერვისებით; ასევე აუდიტის ჯგუფმა შერჩევით მოკლევადიანი მომზადება-გადამზადების პროფესიული კურსების მიმწოდებელი 14 კოლეჯებიდან, 2,742 ბენეფიციარისათვის გამოითხოვა ინფორმაცია 2023 წელს პროფესიულ მომზადებაში ჩართვის შესახებ, ხოლო 60 ბენეფიციარისათვის – პროფესიული მომზადების კურსის დასრულების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია. შერჩეულია როგორც თბილისში, ასევე საქართველოს რეგიონებში არსებული კოლეჯები.⁵² ვერიფიკაციის პროტოკოლის შესაბამისად, მოწყვლადი ჯგუფის თითოეული კატეგორიისათვის (ქალი, ახალგაზრდა, დევნილი, შშმ პირი, სოციალურად დაუცველი პირი) შერჩევის 1%-იანი სიდიდის გათვალისწინებით, დოკუმენტური დადასტურებისათვის დასაქმების სააგენტოსგან შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით, 104 ბენეფიციარისთვის გამოთხოვილ იქნა 2023 წელს ALPM-ის ღონისძიებების (სტაჟირება, ხელფასის სუბსიდირება, შუამავლობა, ინდივიდუალური კონსულტაცია, რეფერირება ვაკანტურ პოზიციებზე, მოკლევადიანი მომზადება-გადამზადების პროფესიული კურსები, საკვანძო კომპეტენციების განვითარება) ფარგლებში გაწეული მომსახურების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია.

დასაქმების სააგენტოს მიერ წარმოდგენილი სამუშაოს მაძიებელთა და პროფესიული მომზადების კურსით მოსარგებლეთა რეესტრებში ასახული ინფორმაციის სისრულის რწმუნების მოსაპოვებლად, განხორციელდა მონაცემთა ბაზიდან ინფორმაციის გენერირება აუდიტორის თანდასწრებით.

მოწყვლადი ჯგუფის სრული რეესტრისთვის, თითოეული კრიტერიუმის მიხედვით ბენეფიციართა სტატუსის დადასტურების მიზნით, გარე წყაროდან გამოთხოვილ იქნა:

- სქესისა და ასაკის დასადასტურებლად – ინფორმაცია სამუშაოს მაძიებელთა სქესის, სახელისა და გვარის, ასევე დაბადების თარიღის შესახებ სსიპ – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოდან (შემდეგ – სერვისების სააგენტო);
- სოციალურად დაუცველი პირის სტატუსის დასადასტურებლად – ინფორმაცია პირის „სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში“ რეგისტრირების შესახებ სოციალური სააგენტოდან (შემდეგ – დევნილთა სააგენტო);
- დევნილის სტატუსის დასადასტურებლად – ინფორმაცია პირის დევნილის სტატუსის შესახებ სსიპ – დევნილთა, ეკომიგრანტთა და საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის სააგენტოდან;
- შშმ პირის სტატუსის დასადასტურებლად – ინფორმაცია შშმ პირის სტატუსის შესახებ სოციალური სააგენტოდან.

გაანალიზდა დასაქმების სააგენტოს მიერ მომზადებული DLR 3.2-ის შესრულების ანგარიში და მასში ასახული ინფორმაცია.

არსებული მდგომარეობა

დასაქმების სააგენტოს მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, 10,415 სამუშაოს მაძიებელი აკმაყოფილებს მოწყვლადობის კრიტერიუმებიდან, სულ მცირე, ერთ კრიტერიუმს.

ჩატარებული მონაცემთა ბაზების, პროგრამის მოსარგებლეების გამოკითხვისა და გარე მხარეთა დადასტურების შედეგად მიღებული დოკუმენტური ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე, 2023

⁵² თბილისში 5 კოლეჯიდან, სამეგრელო-ზემო სვანეთში 2 კოლეჯიდან, ხოლო დანარჩენი რეგიონებიდან აჭარა, გურია, იმერეთი, მცხეთა-მთიანეთი, შიდა ქართლი, ქვემო ქართლი, რაჭა-ლეჩხუმი, ქვემო სვანეთი და კახეთი – თითო კოლეჯიდან.

წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, 215 სამუშაოს მაძიებლის შემთხვევაში არ დასტურდება მოწყვლადი ჯგუფის კატეგორია, კერძოდ:

- 51 პირის შემთხვევაში არ დასტურდება ახალგაზრდის (16–დან 29 წლის ჩათვლით პირი) სტატუსი;
- 3 პირის შემთხვევაში არ დასტურდება შშმ პირის სტატუსი;
- 3 პირის შემთხვევაში – დევნილის სტატუსი;
- 158 პირის შემთხვევაში არ დასტურდება სოციალურად დაუცველის სტატუსი, აქედან 4 მათგანისთვის არ დასტურდება არც ახალგაზრდის სტატუსი და 1 მათგანისთვის, არც შშმ პირის კრიტერიუმი. აღნიშნული პირებიდან 145 პირი 2023 წლის განმავლობაში გარკვეული პერიოდით, 1 ან რამდენი თვე, იღებდა სოციალურად დაუცველის შემწეობას ან/და ქონდა შემწეობის მისაღებად განსაზღვრული სარეიტინგო ქულა.

მოწყვლადი კატეგორიის სამუშაოს მაძიებელთა რეესტრში დუბლირებულია 2 პირის მონაცემი.

აღსანიშნავია, რომ 2023 წელს დასაქმების სააგენტოს მიერ მთელი ქვეყნის მასშტაბით დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სერვისებში ჩართული 12,139 სამუშაოს მაძიებლიდან, გარდა 10,415 პირისა, მოწყვლადობის კრიტერიუმს დამატებით აკმაყოფილებს 58 პირი, კერძოდ:

- 42 პირის შემთხვევაში დასტურდება სქესი – ქალი;
- 16 პირის შემთხვევაში დასტურდება ახალგაზრდის კრიტერიუმი.

ჩატარებული აუდიტორული პროცედურების შედეგად, აუდიტის ჯგუფი ადასტურებს 10,256 სამუშაოს მაძიებლისთვის მოწყვლადობის კრიტერიუმიდან ერთ–ერთს. ამასთანავე, აუდიტის ჯგუფის მიერ იდენტიფიცირებული უზუსტობა გენერალური ერთობლიობის არაარსებითი ნაწილია და 1.5%-ს შეადგენს.

რაც შეეხება ბენეფიციარისთვის 2023 წელს შრომის ბაზრის მიმდინარე პოლიტიკის ღონისძიებების (სტაჟირება, ხელფასის სუბსიდირება, შუამავლობა, ინდივიდუალური კონსულტაცია, რეფერირება ვაკანტურ პოზიციებზე, მოკლევადიანი მომზადება–გადამზადების პროფესიული კურსები, საკვანძო კომპეტენციების განვითარება) ფარგლებში გაწეულ მომსახურებას, აუდიტორული შერჩევით დოკუმენტური ინფორმაციისა და ბენეფიციართა სატელეფონო გამოკითხვების შედეგად, შერჩეული ბენეფიციარებისთვის დასტურდება მოსარგებლეთა ALPM–ის ღონისძიებებში ჩართვა.

აუდიტორული პროცედურების საფუძველზე გამოვლინდა ინფორმაციის დამუშავების არაარსებითი ნაკლოვანებები, კერძოდ:

- დასაქმების სააგენტოს წარმოებულ სამუშაო მაძიებელთა რეესტრში (შემდეგ – რეესტრი) რიგ შემთხვევაში არასწორად არის შეყვანილი პირის საიდენტიფიკაციო მონაცემი – პირადი ნომერი;
- სერვისების სააგენტოდან მიღებული ინფორმაციისა და რეესტრის შედარებისას გამოვლინდა შეუსაბამოებები. რეესტრი ყველა ბენეფიციარისთვის სწორად და სრულყოფილად არ ასახავს ბენეფიციარის სქესსა და ასაკს;
- შშმ პირის სტატუსის გადამოწმებისათვის არ არსებობს შშმ პირების ერთიანი რეესტრი, რაც ართულებს მოწყვლადი ჯგუფის აღნიშნული კრიტერიუმის იდენტიფიცირებას.

აღსანიშნავია, რომ დასაქმების სააგენტოს მიერ წარმოებულ რეესტრში ასახული მნიშვნელოვანი ინფორმაცია დამუშავებულია მანუალურად, რაც ზრდის ადამიანური შეცდომის დაშვების ალბათობას.

დასკვნა

პროგრამით გათვალისწინებული ვერიფიკაციის პროტოკოლისა და ჩატარებული აუდიტორული პროცედურების საფუძველზე, აუდიტის ჯგუფმა მიიღო რწმუნება, რომ ALMP-ში ჩართული იყო 10,256 მოწყვლადი კატეგორიის სამუშაოს მაძიებელი.

რეკომენდაცია

პროგრამის ფარგლებში გენერირებული ინფორმაციის სისრულისა და სიზუსტის გაუმჯობესების, ასევე ადამიანური შეცდომის ალბათობის შემცირების მიზნით, რეკომენდებულია ერთიანი ციფრული სისტემის შექმნისას გათვალისწინებულ იქნეს დასაქმების, სერვისების, დევნილთა და სოციალურ სააგენტოებს შორის ინფორმაციის გაცვლის მექანიზმების შემუშავება და დასაქმების სააგენტოს რეესტრებისა და პროგრამების გაერთიანება.⁵³

⁵³ აღნიშნული რეკომენდაცია გაცემულია 2022 წლის „საქართველოს ადამიანური კაპიტალის პროგრამის“ ძირითადი მიმართულებით დაგეგმილი შედეგების და ინდიკატორების მიღწევის დამოუკიდებელი ვერიფიკაციის ფარგლებში.