



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

მოსენება

საქართველოს 2023 წლის
სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების
წლიური ანგარიშის შესახებ

მოკლე მიმოხილვა



შინაარსი



ძირითადი ეკონომიკური და ფისკალური მაჩვენებლები 4



1 სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ტენდენციები 5



2 მაკროეკონომიკური პროგნოზირებისა და ფისკალური რისკების რეალიზების ანალიზი 7

2.1 მაკროეკონომიკური გარემოს მიმოხილვა 7

2.2 მაკროეკონომიკური და ფისკალური რისკების რეალიზების ანალიზი 8

2.3 ფისკალური წესების შესრულების მდგომარეობა 10



3 სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები 13



4 ბიუჯეტის გადასახდელების შესრულების ანალიზი 16

4.1. საშუალოვადიან პერიოდში ბიუჯეტის დაგეგმვა 19

4.2. ასიგნებების დაზუსტება და ათვისება 20

4.3. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები 21

4.4. საინვესტიციო პროექტების მართვა 22

4.5. საჯარო სამართლისა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები 25

4.6. პროგრამული ბიუჯეტირება 28



5 ფინანსური აქტივების მართვა 30

5.1. ვალუტა და დეპოზიტები 30

5.2. სესხები 31

5.3 აქციები და სხვა კაპიტალი 34

5.4 სამთავრობო სექტორისათვის მიკუთვნებული სახელმწიფო სანარმოები 34



6 სახელმწიფო და მთავრობის ვალი 37

6.1 სახელმწიფო ვალი 37

6.2 მთავრობის ვალი 38

6.3. მთავრობის საგარეო ვალი 40

6.4. მთავრობის საშინაო ვალი 41

6.5. მთავრობის ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები 43



7 სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა 46

ძირითადი ეკონომიკური და ფისკალური მაჩვენებლები



	2019	2020	2021	2022	2023	
მაკროეკონომიკური 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%	
საშუალო ინფლაცია	4.9%	5.2%	9.6%	11.9%	2.6%	
საგარეო სავაჭრო სალდო (მლნ აშშ დოლარი)	-5,720	-4,708	-5,856	-7,964	-9,501	
პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები (მლნ აშშ დოლარი)	1,352	595	1,253	2,098	1,595	
ფულადი გზავნილები (მლნ აშშ დოლარი)	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 (მლნ ლარი)	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 ლარი)	20,623	30,835	31,216	29,655	32,481	
მთავრობის ვალის მოცულობა (მლნ ლარი)	19,916	29,672	29,812	28,587	31,482	
ვალის წესის მაჩვენებელი	40.8%	60.4%	49.7%	39.3%	39.3%	

1. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ტენდენციები



2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით შემოსულობები 21.9 მლრდ ლარით, გადასახდევები კი 21.8 მლრდ ლარით განისაზღვრა. კანონში განხორციელებული ცვლილებებით შემოსულობების გეგმა 256.7 მლნ ლარით (1.2%-ით), გადასახდევების კი 431.2 მლნ ლარით (2.0%-ით) გაიზარდა. შემოსულობე-

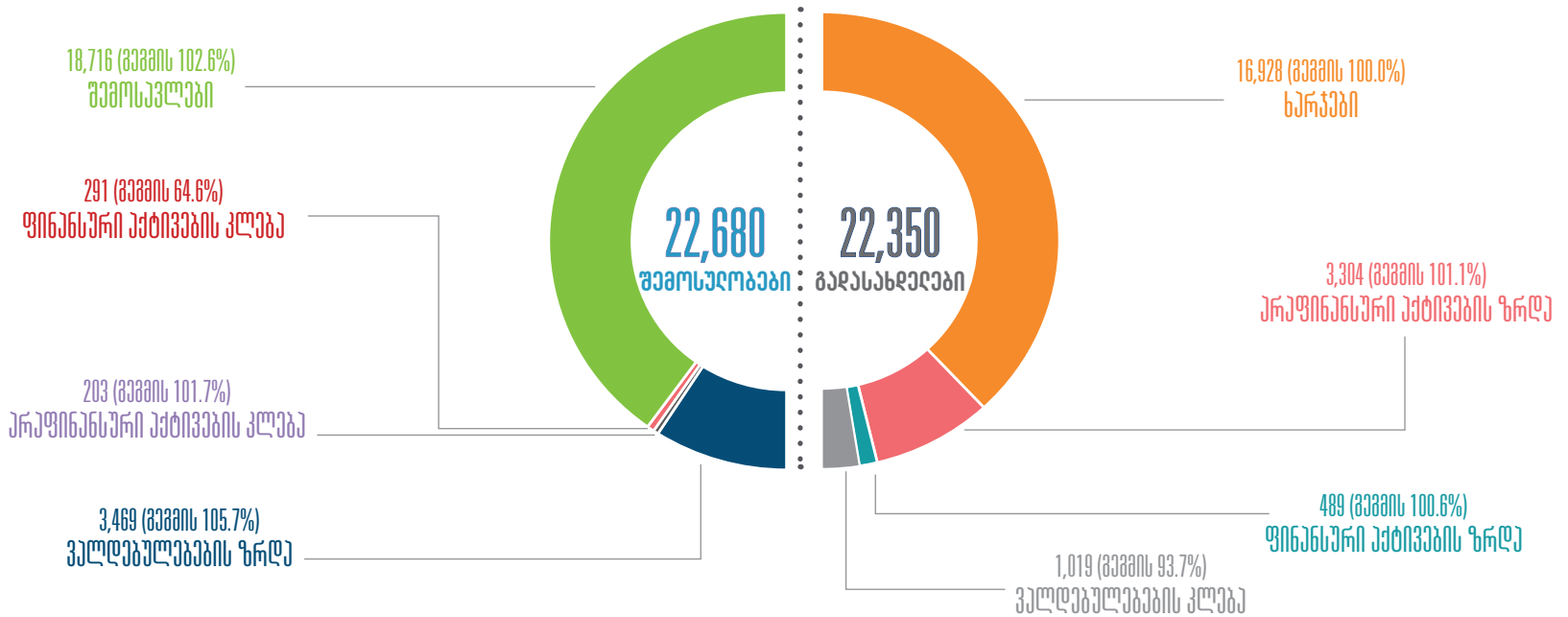
ბისა და გადასახდევების ფაქტობრივმა მაჩვენებლებმა, შესაბამისად, 22.7 მლრდ ლარი და 22.4 მლრდ ლარი შეადგინა. 2023 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთის მოცულობა 1.2 მლრდ ლარიდან 1.6 მლრდ ლარამდე გაიზარდა.

ცხრილი 1. სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლების შესრულება - 2023 წ. (მლნ ლარი)

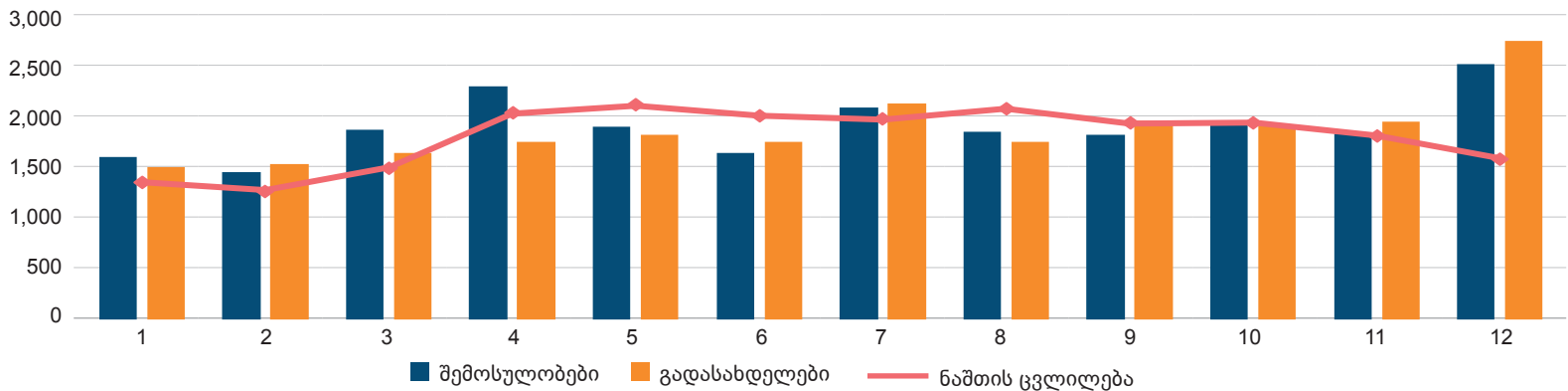
	ბიუჯეტის კანონი - თავდაპირველი	ბიუჯეტის კანონი - ცვლილება	ფაქტობრივი შესრულება
შემოსულობები	21,914	22,171	22,680
გადასახდევები	21,880	22,311	22,350
ნაშთის ცვლილება	34	-140	330



დიაგრამა 1. სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლების შესრულება - 2023 წ. (მლნ ლარი)



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





2. მაკროეკონომიკური პროგნოზირებისა და ფისკალური რისკების რეაქციების ანალიზი

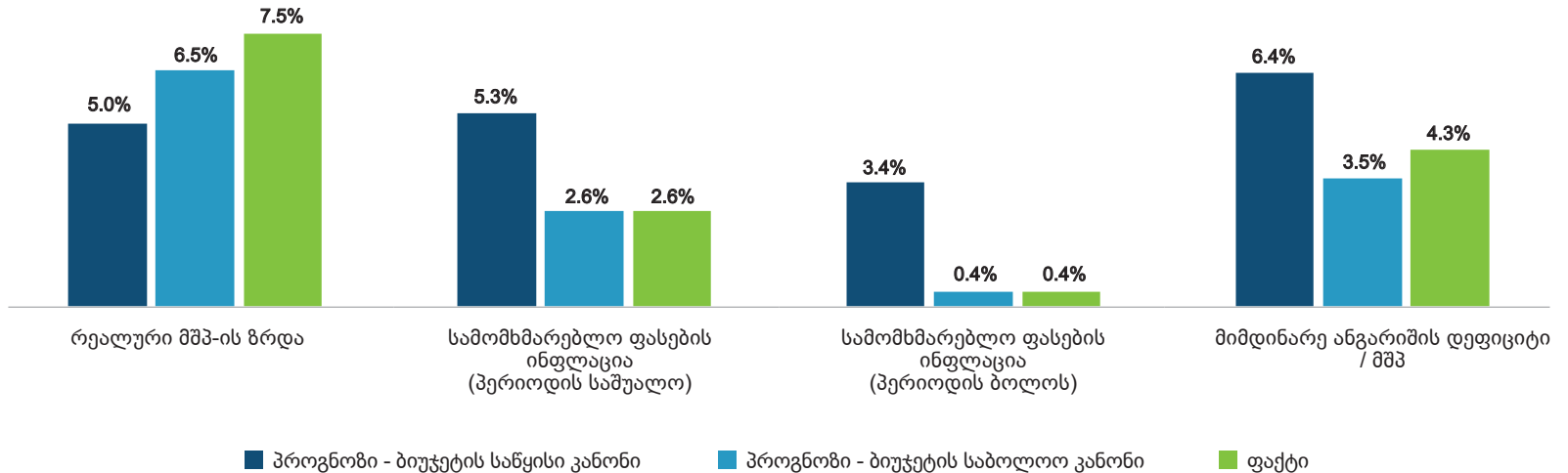
2.1 მაკროეკონომიკური განვითარების მიმოხილვა

2023 წლის ფაქტობრივმა ეკონომიკურმა ზრდამ 7.5% შეადგინა და 1.0 პ.პ.-ით გადააჭარბა ბიუჯეტის საბოლოო კანონით პროგნოზირებულ მაჩვენებელს (6.5%). აღნიშნულ პერიოდში ეკონომიკის მკვეთრი გაჯანსაღების ძირითად მიზეზებს ტურიზმის სექტორის

აღდგენა და უცხოეთიდან მიღებული ფულადი გზავნილების მნიშვნელოვანი ზრდა წარმოადგენდა.

სამომხმარებლო ფასების საშუალო წლიურმა ინფლაციამ 2.6% შეადგინა და ბიუჯეტის საბოლოო კანონით განსაზღვრულ პროგნოზს გაუტოლდა, ხოლო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს (5.3%) 2.7 პ.პ.-ით ჩამორჩა.

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



2.2 მაკროეკონომიკური და ფისკალური რისკების რეალიზაციის ანალიზი

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

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

ცხრილი 2. მაკროეკონომიკური პარამეტრების სხვადასხვა სცენარით პროგნოზირებული და ფაქტობრივი მაჩვენებლები - 2023 წ. (მლნ აშშ დოლარი)

ინდიკატორი	საბაზისო	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%



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

ბიუჯეტის კანონით სხვადასხვა დაშვებების საფუძველზე შემუშავებულ სცენარებში მოცემული მაკროეკონომიკური პარამეტრების ფაქტობრივ მაჩვენებლებთან შესაბამისობის ანალიზი მიუთითებს, რომ 2023 წელს ეკონომიკური მოვლენები სამივე სცენარის კომბინაციით განვითარდა.

1

ფისკალური რისკების ერთ-ერთი მთავარი წყარო სახელმწიფო საწარმოებია, რაც მათ უარყოფით ფინანსურ შედეგებთანაა დაკავშირებული. 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). გაცვლითი კურსის ცვლილების ეფექტის გამორიცხვით ბოლო რვა წლის განმავლობაში საწარმოთა ნაერთი ფინანსური შედეგი დადებითი მხოლოდ 2019 და 2022 წლებში იყო. გაცვლითი კურსის ეფექტის გამორიცხვის გარეშე, ამ პერიოდში მომგებიანობა მხოლოდ 2021-2022 წლებში დაფიქსირდა.

2

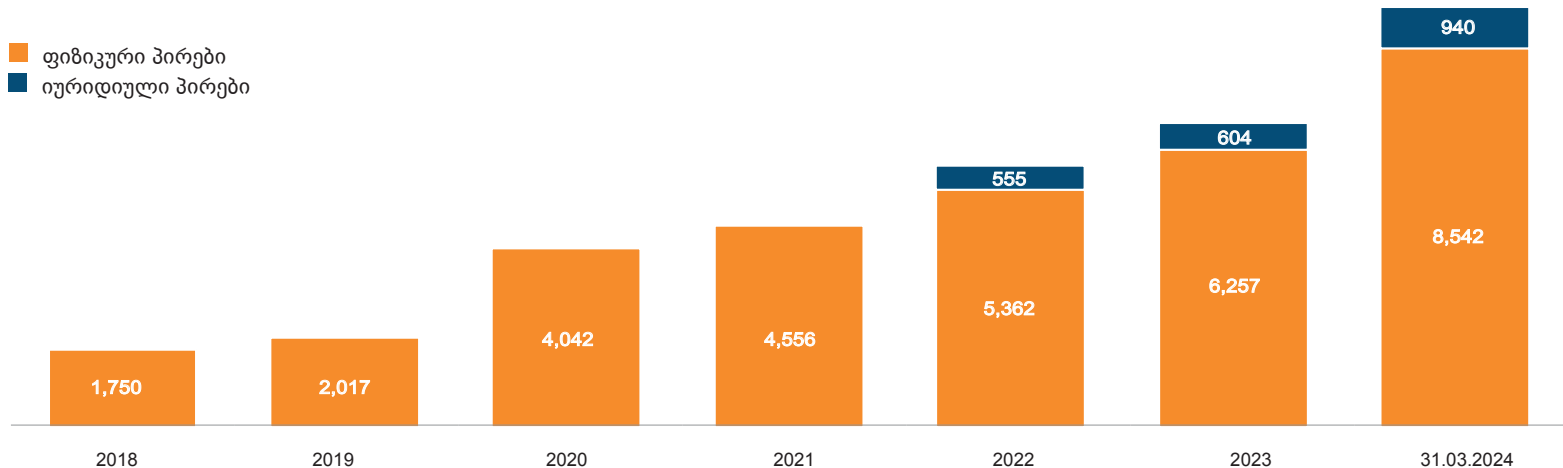
ფისკალური რისკების ერთ-ერთი წყაროა საერთაშორისო საარბიტრაჟო დავებიდან მომდინარე რისკები. 2023 წელს დაიწყო 3 ახალი დავა, რის შედეგადაც წლის ბოლოს საერთაშორისო არბიტრაჟში 10 მიმდინარე დავის ფარგლებში სადავო თანხის პოტენციურმა მაქსიმალურმა ოდენობამ 3.6 მლრდ აშშ დოლარი შეადგინა.

3

ფისკალური რისკების მნიშვნელოვანი წყაროა საქართველოში მოქმედი დეპოზიტების დაზღვევის სისტემა. 2023 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, სისტემის მიერ ჯამურად დაზღვეული დეპოზიტების მოცულობა 6.9 მლრდ ლარს, ხოლო სადაზღვევო ფონდის ოდენობა - 193 მლნ ლარს შეადგენდა.



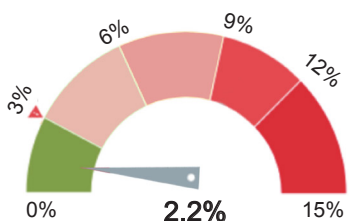
დიაგრამა 4. დაზღვეული დეპოზიტების ჯამური მოცულობა (მლნ ლარი)



2.3 ფისკალური წესების შესრულების მდგომარეობა

ბიუჯეტის გადანსის წესი

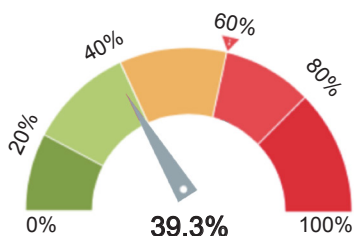
ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის ფარდობა მშპ-სთან



▼ ორგანული კანონით დაწესებული ზღვარი

პალის წესი

მთავრობის ვალის ფარდობა მშპ-სთან



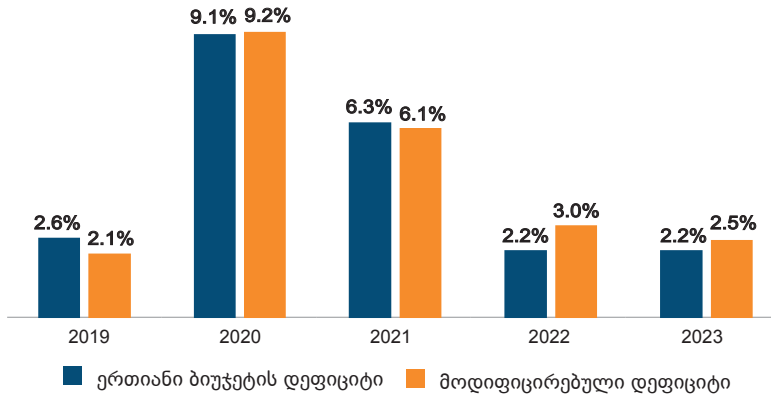
▼ ორგანული კანონით დაწესებული ზღვარი

ბიუჯეტის გადანსის წესი (ბიუჯეტის დეფიციტი)

2023 წლის ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტმა მშპ-ს 2.2% (1.8 მლრდ ლარი) შეადგინა. გასულ წელთან მიმართებით გაზრდილია დეფიციტის ფორმირებაზე მოქმედი ყველა პარამეტრი, თუმცა ხარჯვითი ნაწილის ზრდამ (ხარჯები 2.8 მლნ ლარით (16%-ით), არაფინანსური აქტივების ცვლილება 627 მლნ ლარით (10%-ით)) გადააჭარბა შემოსავლების ზრდას (3.2 მლრდ ლარით (15%-ით)).



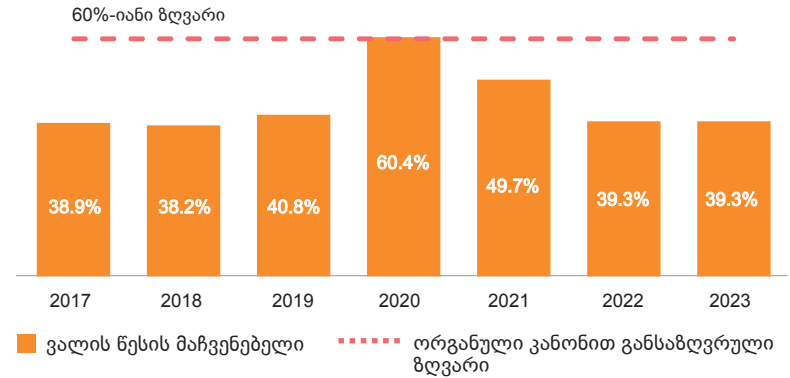
დიაგრამა 5. ერთიანი ბიუჯეტისა და IMF-თან არსებული პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოდიფიცირებული ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებლების დინამიკა (მშპ-სთან მიმართებით)



ვალის წესი

ბიუჯეტის შესრულების 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 ზრდით და ვალის წესის მაჩვენებელი 2022 წლის დონეზე შენარჩუნდა.

დიაგრამა 6. ვალის წესის მაჩვენებელი და მისი მიმართება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით განსაზღვრულ 60%-იან ზღვართან (%)



საყურადღებოა, რომ მთავრობის ვალის მოცულობა 2023 წლის ბოლოსთვის შეფასებულია არასრული ოდენობით. კერძოდ, მთავრობის ვალის სტატისტიკაში აღრიცხულია საბიუჯეტო ორგანიზაციების ვალი 81.8 მლნ ლარის ოდენობით, საიდანაც 48.8 მლნ ლარი სამთავრობო სექტორისათვის მიკუთვნებული სახელმწიფო სანარმოების ვალია.¹ თუმცა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ იდენტიფიცირებულ იქნა დამატებით 5 სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული სახელმწიფო სანარმო, რომელთაც 2023 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით გააჩნდათ სასესხო ვალდებულებები, ჯამურად 39 მლნ ლარის ოდენობით.

¹ აღნიშნული ვალი წარმოადგენს სს „საქართველოს საპარტნიორო ფონდის“ სამართალმემკვიდრის სს „საქართველოს განვითარების ფონდის“ დავალიანებას სს „საქართველოს რკინიგზის“ მიმართ.





ჩაკომენდაცია

ფინანსთა საშინისტროს:

- 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 წელს ბიუჯეტში მობილიზებულმა შემოსავლებმა 18.7 მლრდ ლარი შეადგინა და 477 მლნ ლარით (2.6%-ით) გადააჭარბა პროგნოზს. გადაჭარბებით შესრულდა შემოსავლების ყველა კომპონენტი.

ცხრილი 3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები - 2023 წ. (მლნ ლარი)

	ფაქტი	შესრულება დამტკიცებულ გეგმასთან (%)	
		ბიუჯეტის საწყისი კანონი	ცვლილება
საგადასახადო შემოსავლები	16,994	104.3%	101.7%
გრანტები	326	116.5%	116.5%
სხვა შემოსავლები	1,397	133.0%	111.7%
შემოსავლები	18,716	106.2%	102.6%

საგადასახადო შემოსავლების სახით მობილიზებულ იქნა 17.0 მლრდ ლარი, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე 2 მლრდ ლარით (13.5%-ით) მეტია. გასული წლების მსგავსად, საგადასახადო შემოსავლების დიდ ნაწილს დღგ (40.0%) და საშემოსავლო გადასახადი (32.8%) შეადგენს. საგადასახადო შემოსავლების ფორმირებაში, შედარებით მცირე კონტრიბუცია აქვს აქციზის (13.4%), მოგებისა (11.9%) და იმპორტის გადასახადებს (0.9%).

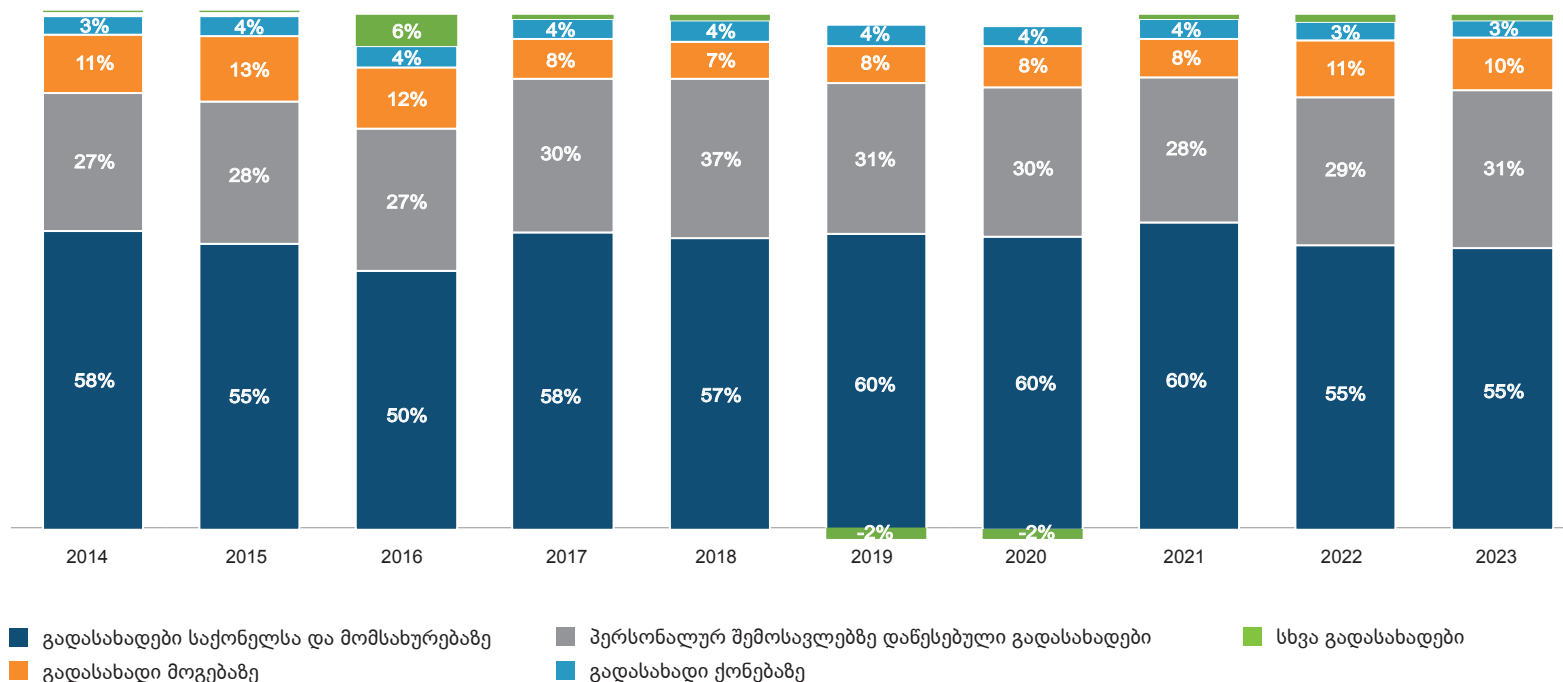
2014 წლიდან დღემდე ნაერთი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში ყველაზე დიდი წილი საქონელსა და მომსახურების მოხმარებაზე დაწესებულ გადასახადებს უკავია.² შემდეგ კონტრიბუტორს პერსონალურ შემოსავლებზე დაწესებული გადასახადი წარმოადგენს, რომლის წილი მთლიან გადასახადებში მეტნაკლებად სტაბილური ბუნებით ხასიათდება. რაც შეეხება მოგების გადასახადს, მისი წილი 2017 წლამდე სტაბილურობით ხასიათდებოდა, თუმცა 2017 წელს საგადასახადო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებების ფონზე მკვეთრად შემცირდა.³ სტაბილურია ქონების გადასახადის წილიც, რომელიც დაახლოებით 4%-ს შეადგენს.

² აღნიშნული მოიცავს დღგ-ს, აქციზსა და იმპორტის გადასახადებს.

³ აღნიშნული ცვლილება განპირობებული იყო მოგების გადასახადის „ესტონურ მოდელზე“ გადასვლით.



დიაგრამა 7. ნაერთი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურა საქართველოში



საქართველოში არსებული საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურა გარკვეულწილად განსხვავდება განვითარებულ ქვეყნებში არსებულისგან. კერძოდ, OECD-ის ქვეყნებში⁴ საგადასახადო შემოსავლების ყველაზე მსხვილი კონტრიბუტორი საქონელსა და მომსახურებაზე⁵ დაწესებული გადასახადებია, რომელიც 43%-ის ფარგლებშია. თუმცა იგი მნიშვნელოვნად ჩამორჩება საქართველოში არსებულ მაჩვენებელს.

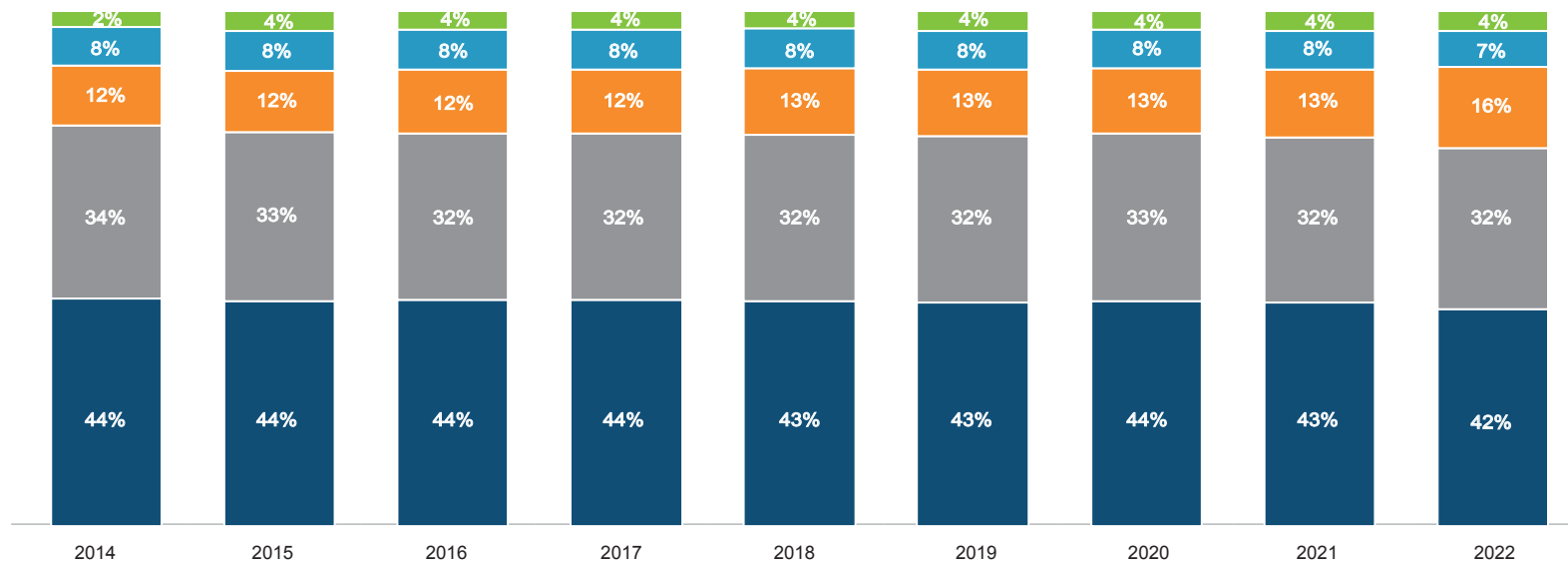
პერსონალურ შემოსავლებზე დაწესებული გადასახადის წილი 2014-2022 წლებში საშუალოდ 32%-ია და მცირედით აღემატება საქართველოს ანალოგიურ მაჩვენებელს. OECD-ის ქვეყნების საგადასახადო შემოსავლებში, საქართველოსთან შედარებით მკვეთრად მაღალი წილით ხასიათდება ქონების გადასახადი, რომელიც მთლიანი საგადასახადო შემოსავლების დაახლოებით 8%-ია.

⁴ <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm#indicator-chart>

⁵ გადასახადები საქონელსა და მომსახურებაზე მოიცავს დამატებული ღირებულების, იმპორტისა და აქციზის გადასახადებს.



დიაგრამა 8. მთავრობის საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურა OECD-ის ქვეყნებში.



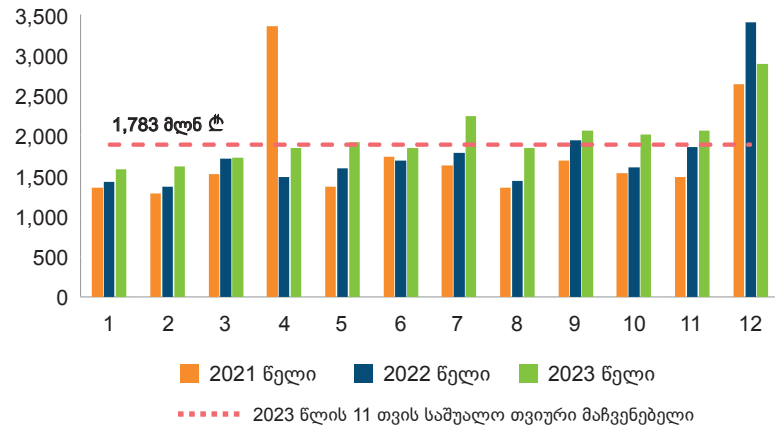
■ გადასახადები საქონელსა და მომსახურებაზე
 ■ პერსონალურ შემოსავლებზე დაწესებული გადასახადები
 ■ სხვა გადასახადები
■ გადასახადი მოგებაზე
 ■ გადასახადი ქონებაზე



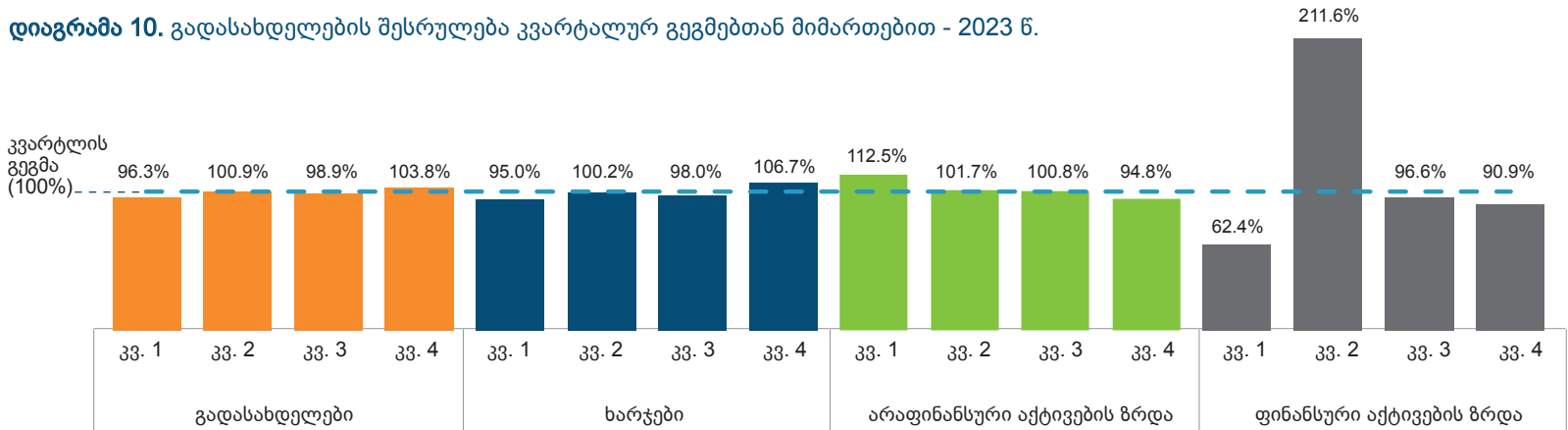
4. ბიუჯეტის გადასახდელების შესრულების ანალიზი

გასულ წლებთან შედარებით გაუმჯობესებულია წლის განმავლობაში გადასახდელების ათვისების თანაბარზომიერება, თუმცა ამ კუთხით გარკვეული გამოწვევები ისევ არსებობს. კერძოდ, 2023 წლის ბოლოს ბიუჯეტიდან განეული 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.⁶

დიაგრამა 9. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ყოველთვიური დინამიკა (მლნ ლარი)



დიაგრამა 10. გადასახდელების შესრულება კვარტალურ გეგმებთან მიმართებით - 2023 წ.



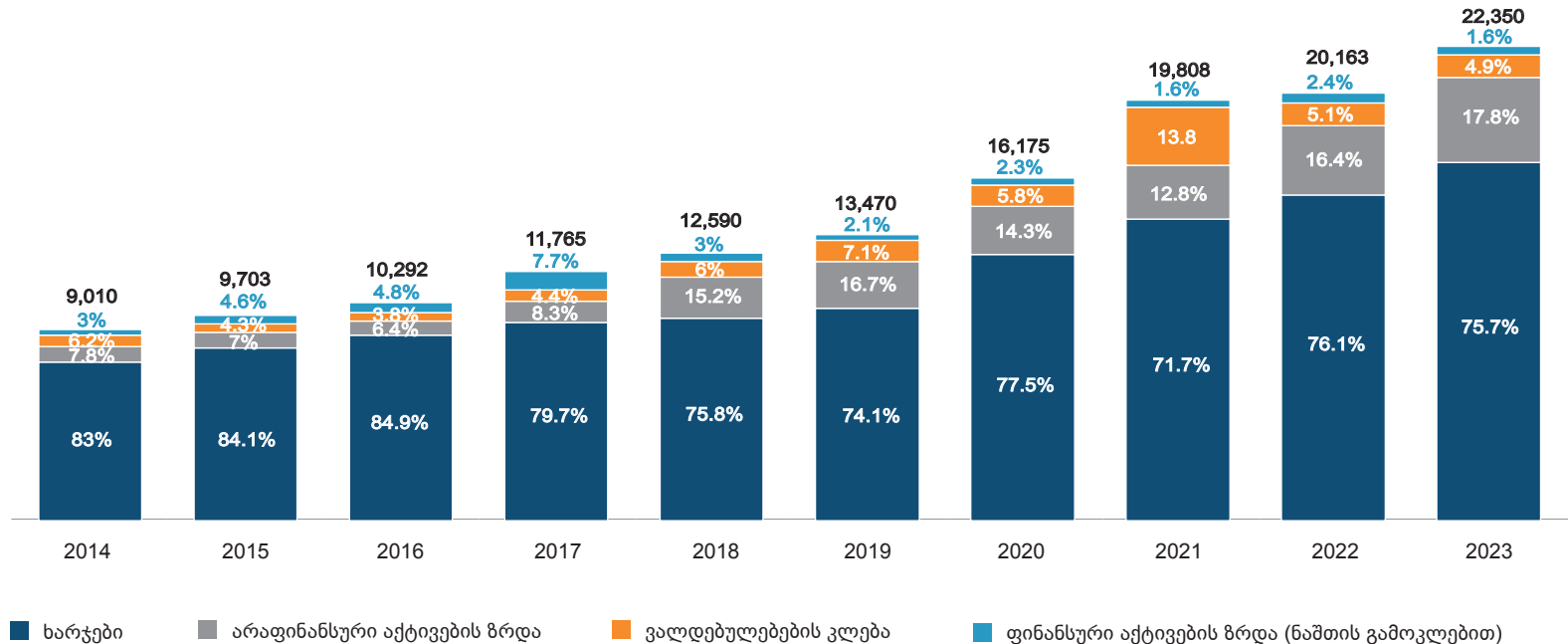
⁶ 2021 და 2022 წლების ანალოგიურმა მაჩვენებლებმა, შესაბამისად, 58.8% და 109.4% შეადგინა.



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 „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.

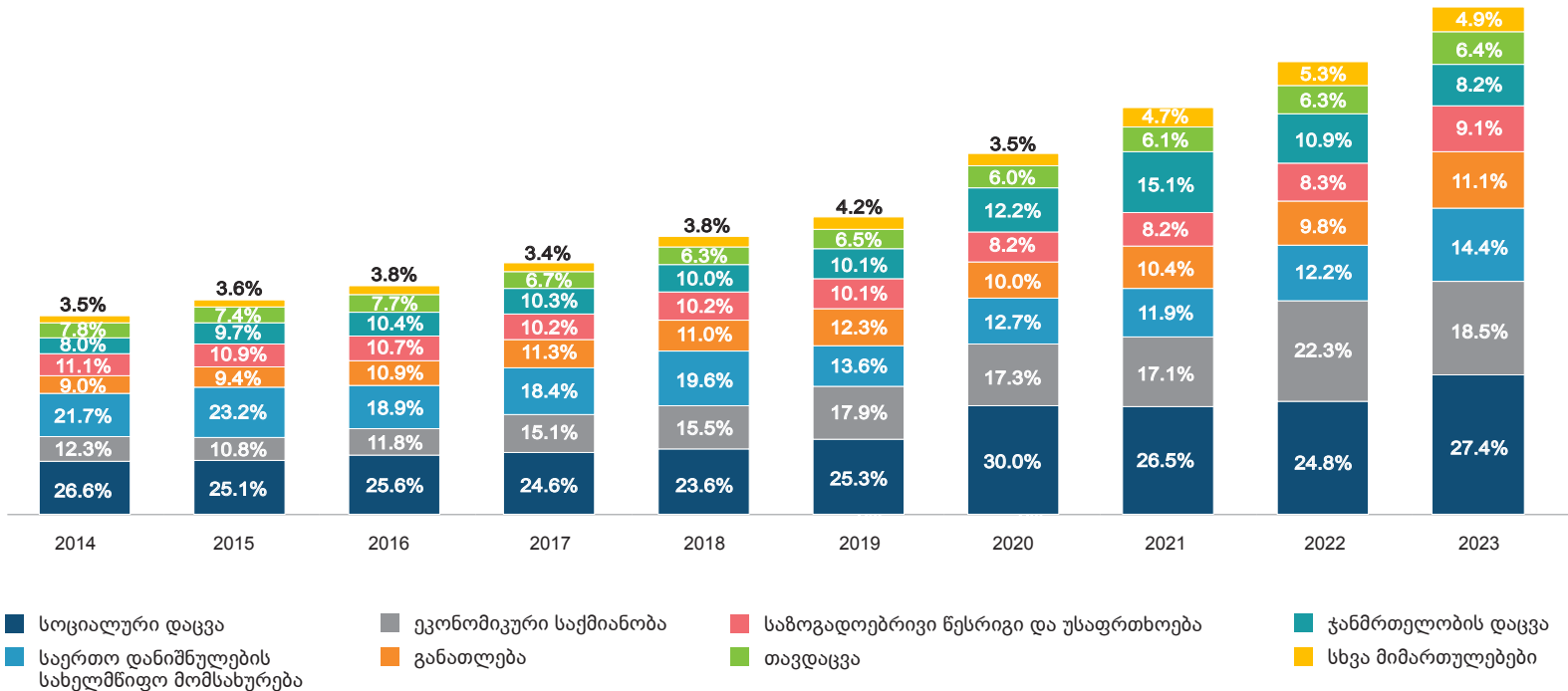
დიაგრამა 11. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები (მლნ ლარი) და მისი სტრუქტურა (%) – 2014-2023 წწ.



სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსურ აქტივებზე ოპერაციების ფუნქციონალური კლასიფიკაციის მიხედვით,⁷ 2023 წელს 10 ძირითადი მიმართულებით 20.9 მლრდ ლარი დაიხარჯა. წინა წლების მსგავსად, დანახარჯების ყველაზე დიდი წილი სო-

ციალურ დაცვას (27.4%), ეკონომიკურ საქმიანობასა (18.5%) და საერთო-დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურებას (14.4%) უჭირავს.

დიაგრამა 12. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ფუნქციონალური კლასიფიკაცია - 2014-2023 წწ.



⁷ სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელო (GFSM 2014) მიხედვით, ხარჯებისა და არაფინანსურ აქტივებზე ოპერაციების ფუნქციონალური კლასიფიკაცია (COFOG) მოიცავს ინფორმაციას სამთავრობო ფუნქციების ან სოციო-ეკონომიკური მიზნების მიღწევის დეტალური დანახარჯების შესახებ.



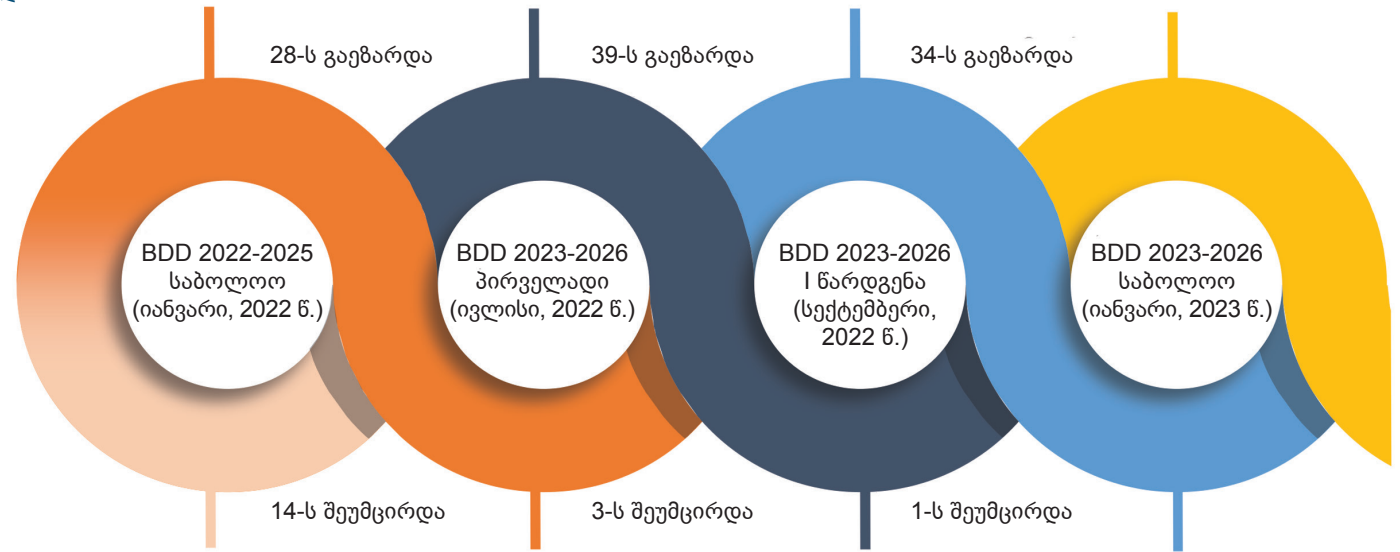
4.1 საშუალოვადიან პერიოდში ბიუჯეტის რაგობა

2023 წლის 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.

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

დიაგრამა 13. მხარჯავი დაწესებულებების რაოდენობა, რომელთაც BDD-ის სხვადასხვა ვარიანტებში შეეცვალათ 2023 წლის ასიგნებების მოცულობა.



4.2 ასიგნებების დაფინანსება და ათვისება

2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული 155 პროგრამიდან⁸ ბიუჯეტის დაზუსტება განხორციელდა 103 პროგრამაში⁹ (პროგრამების საერთო რაოდენობის 66.5%-ში), დაზუსტების ჯამურმა თანხამ კი 522.3 მლნ ლარი შეადგინა.¹⁰ აქედან, 9 პროგრამის შემთხვევაში, დაზუსტების მასშტაბი

პროგრამისთვის ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი ასიგნების 30%-ს აღემატებოდა.

მხარჯავი დაწესებულებების ბიუჯეტების შესრულების ანალიზის პროცესში, აუდიტის სამსახურის მიერ იდენტიფიცირებულ იქნა საბიუჯეტო სახსრების დაზუსტებასა და ათვისებასთან დაკავშირებული შემდეგი სისტემური ხასიათის ნაკლოვანებები:

 <p>დაუზღვეავი ღონისძიებების დაფინანსება</p> <p>საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ადგილი აქვს თანხების მიმართვას ისეთი ღონისძიებების/პროექტების დასაფინანსებლად, რომელთა სათანადო დაგეგმვის შემთხვევაში, შესაძლებელი იქნებოდა ასიგნებების ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება.</p>	 <p>ათვისებადი თანხების გადაანაწილება</p> <p>ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის ან ცალკეული საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლების ფარგლებში დაგეგმილია ჭარბი ოდენობით რესურსი და ათვისებელი თანხები წლის განმავლობაში ნაწილდება სხვადასხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე/საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებზე.</p>	 <p>თანხების გადაანაწილების უკუპროცესი</p> <p>რიგ შემთხვევებში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ხორციელდება ასიგნებების გადანაწილების უკუპროცესი. კერძოდ, ადგილი აქვს იმ პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე თანხების უკან მობრუნებას, რომლებიდანაც წლის განმავლობაში ხდებოდა ასიგნებების გადატანა.</p>	 <p>ჭაბადი ათვისების მქონე პროგრამები</p> <p>ჯამურად, პროგრამების ფარგლებში 2023 წელს ათვისებულმა თანხამ 336.7 მლნ ლარი შეადგინა. 15 პროგრამისა (პროგრამების საერთო რაოდენობის 9.7%) და 59 ქვეპროგრამის შემთხვევაში (ქვეპროგრამების საერთო რაოდენობის 15.9%) ათვისებული იქნა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის 80%-ზე ნაკლები.</p>
---	---	---	---

⁸ აღნიშნული მაჩვენებელი საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებიდან მოიცავს მხოლოდ „ღონორების მიერ დაფინანსებული საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების“ (55 13) პროგრამას.

⁹ აღნიშნული მაჩვენებლები არ მოიცავს სარეზერვო ფონდებიდან თანხების გამოყოფის შედეგად გამოწვეულ დაზუსტებებს.

¹⁰ 2022 წელს ანალოგიური მაჩვენებელი 363.9 მლნ ლარი იყო.



4.3 საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები

საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ფაქტობრივმა შესრულებამ 3.8 მლრდ ლარი (გეგმის 96.1%) შეადგინა. ამ კუთხით, საყურადღებოა შემდეგი საკითხები:

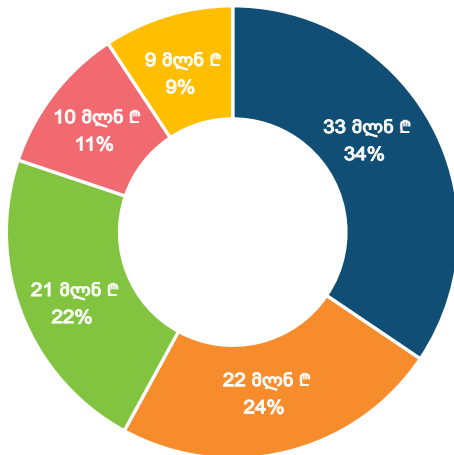
ჩაბიონებაში განსახორციელებადი პროექტების ფონდი - 497 მლნ ლარი

არათანაბარზომიერი ათვისებით ხასიათდება რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი, რომლის ფარგლებშიც წლის განმავლობაში გამოყოფილი სახსრების 47% მეოთხე კვარტალში იქნა ათვისებული.

მთავრობის სანიშნავო ფონდი - 95 მლნ ლარი

მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან, გასული წლების მსგავსად, ადგილი ჰქონდა ისეთი გადასახდელების დაფინანსებას (ჯამურად 27 მლნ ლარი), რომლებიც სისტემატურ ხასიათს ატარებენ და სათანადო დაგეგმვის შემთხვევაში, შესაძლებელი იქნებოდა მათი გათვალისწინება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე.

დიაგრამა 14. 2023 წელს მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი თანხების განაწილება მიზნობრიობის მიხედვით (მლნ ლარი).



- კულტურული, სპორტული, საერთაშორისო, ტურიზმის ხელშეწყობისა და სხვა მსგავსი ხარჯების დაფინანსება
- ინფრასტრუქტურული და სოციალური ტიპის დანახარჯების დაფინანსება
- მხარჭავი დაწესებულებების შეუფერხებელი ფუნქციონირებისა და მიმდინარე საჭიროებების დაფინანსება
- საიდუმლო
- იურიდიული, ფინანსური, საკონსულტაციო და სარეკლამო მომსახურებისა და საზოგადოებრივი აზრის კვლევის ხარჯების დაფინანსება

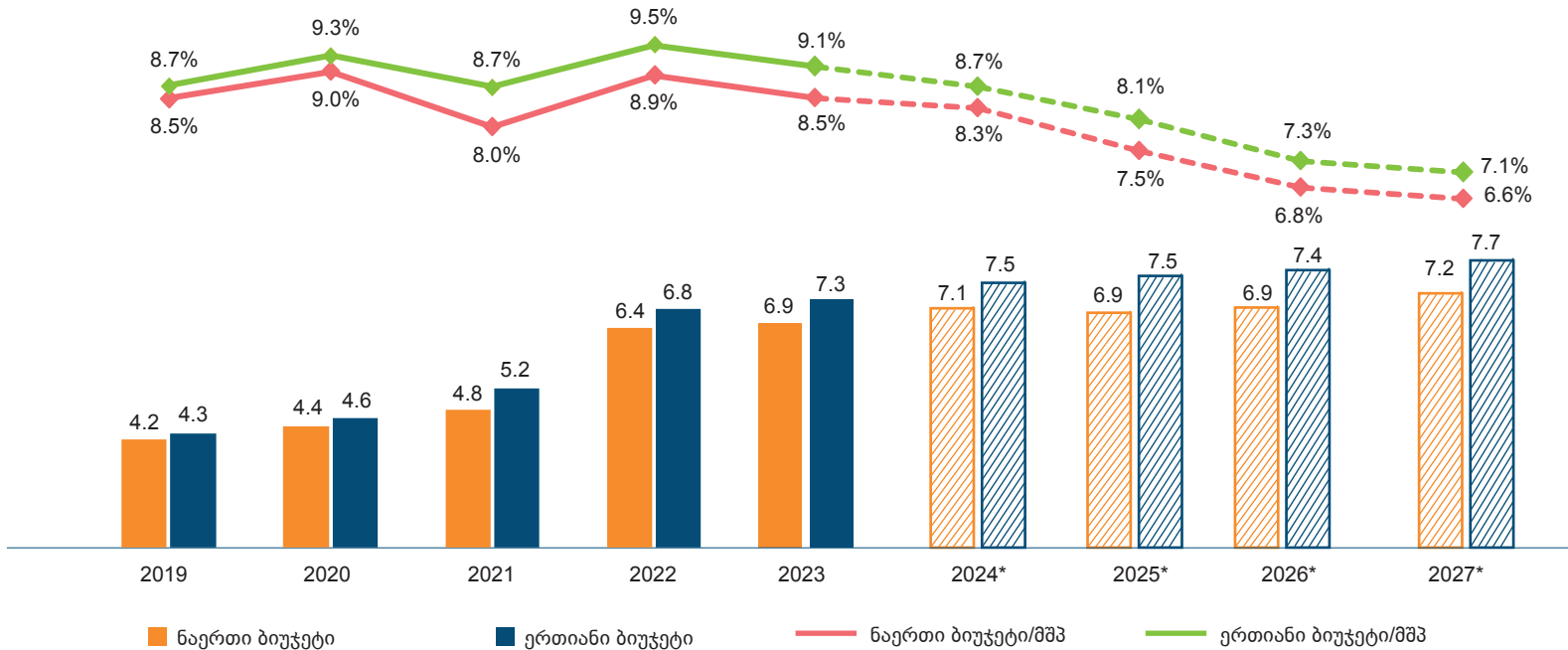


4.3 საინვესტიციო პროექტების მართვა

2023 წლის ნაერთი ბიუჯეტის კაპიტალურმა ხარჯებმა 6.9 მლრდ ლარი და მშპ-ს 8.5% შეადგინა. საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, ნაერთი ბიუჯეტი არ მოიცავს სსიპ/ა(ა)იპ-ების საკუთარი შემოსავლებით დაფინანსებულ გადასახდევებს, საიდა-

ნაც 2023 წელს არაფინანსური და ფინანსური აქტივების ზრდაზე მიიმართა 298 მლნ ლარი. კაპიტალური ხარჯების შესახებ სრული სურათის წარმოსადგენად, მიზანშეწონილია, ნაერთი ბიუჯეტთან ერთად, მხედველობაში იქნეს მიღებული ერთიანი ბიუჯეტის მაჩვენებლები.

დიაგრამა 15. ნაერთი და ერთიანი ბიუჯეტის კაპიტალური ხარჯების დინამიკა ნომინალსა და მშპ-სთან მიმართებით (მლრდ ლარი, %)



* პროგნოზი



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

2023 წელს საინვესტიციო/კაპიტალურ პროექტებზე მიმართულმა ჯამურმა დაფინანსებამ 3.95 მლრდ ლარი შეადგინა (წლიური გეგმის 101%), რაც 384 მლნ ლარით (11%-ით) მეტია 2022 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე. საინვესტიციო პროექტების დარგობრივი კლასიფიკაციის მიხედვით, ყველაზე მსხვილ კომპონენტებს საგზაო ინფრასტრუქტურის (45%), მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარებისა (18%) და წყალმომარაგებისა და წყალარინების (15%) პროექტები წარმოადგენს.

დიაგრამა 16. საინვესტიციო პროექტების დარგობრივი კლასიფიკაცია, თითოეული დარგის მოცულობა ნომინალურ ღირებულებაში (მლნ ლარი) და %-ული წილი მთლიან საინვესტიციო პროექტებში - 2023 წ.



საინვესტიციო პროექტების მართვის პროცესთან დაკავშირებით საყურადღებო შედეგი საკითხები:



კაპიტალური დანართის სისრაჲ

სახელმწიფო ბიუჯეტის ფარგლებში ხორციელდება ისეთი პროექტები, რომლებიც თვისობრივად შესაბამისობაშია „საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტების მართვის მეთოდოლოგიით“ განსაზღვრულ საინვესტიციო პროექტების კრიტერიუმებთან, მაგრამ არაა ასახული „კაპიტალური პროექტების დანართში“.

ანგარიშგება



2023 წელს, ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებით დაფინანსება შეეცვალა 30 კაპიტალურ პროექტს (მთლიანი პროექტების რაოდენობის 43%-ს), ჯამურად 138 მლნ ლარის ოდენობით. თუმცა, აღნიშნულის შესაბამისად არ მომხდარა „კაპიტალური პროექტების დანართის“ განახლება, რაც გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების კუთხით არსებულ ნაკლოვანებას წარმოადგენს.



გაგზავნის სვლილება

განმახორციელებელი უწყებების მიერ საინვესტიციო პროექტების დაგეგმვის პროცესში არსებული ნაკლოვანებები ხშირ შემთხვევაში იწვევს პროექტის გეგმების მასშტაბურ ცვლილებებს. კერძოდ, 2023 წელს 2021 წელთან შედარებით, გეგმა 50%-ზე მეტით გაეზარდა 23 პროექტს და შეუმცირდა 6 პროექტს, ხოლო 2022 წელთან შედარებით, გეგმა 50%-ზე მეტით გაეზარდა 12 პროექტს და შეუმცირდა 12 პროექტს.



რესურსების აუთენტიფიკაცია

2023 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული 99 პროექტიდან 25-ის შემთხვევაში ათვისებული იქნა გამოყოფილი დაფინანსების 80%-ზე ნაკლები. აქედან 10 პროექტი 2022 წელსაც დაბალი ათვისებით ხასიათდებოდა. 7 პროექტის შემთხვევაში კი საერთოდ არ მომხდარა რესურსების ათვისება. ათვისებული თანხები განსაკუთრებით საყურადღებოა ისეთი საინვესტიციო პროექტებისთვის, რომლებიც ფინანსდება საგარეო საკრედიტო რესურსით და ითვალისწინებს ვალდებულების გადასახადის გადახდას სესხის ათვისებულ ნაწილზე.



დროში გაშიანერება

2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით 2023 წლამდე უნდა დასრულებულიყო 11 პროექტი. აღნიშნული პროექტების იმპლემენტაციის პროცესის გაჭიანურების გამო, 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით 5 პროექტის განხორციელება გადავადდა 2023 წელს და მათი გეგმა 67 მლნ ლარით განისაზღვა; 6 პროექტის გეგმა კი ისევ ნულოვანი მოცულობით დარჩა. 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით: ა) აღნიშნულ 6 პროექტსაც განესაზღვრა დაფინანსება, ჯამურად 122 მლნ ლარის მოცულობით; ბ) 5 პროექტიდან 4-ის გეგმა ისევ დაკორექტირდა და ჯამური დაფინანსება 111 მლნ ლარამდე გაიზარდა.



4.5 სავაჭრო სავაჭროდისა და ანალოგიური (ანალოგიური) იურიდიული პირები

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი სსიპ/ა(ა)იპ-ების ნაერთი ბალანსის ანალიზის შედეგად გამოვლინდა ინფორმაციის სისრულესთან/სიზუსტესთან და სსიპ/ა(ა)იპ-ების საკუთარი შემოსულობების/გადასახდელები დაგეგმვასთან დაკავშირებული შემდეგი ნაკლოვანებები:

ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის ნაერთი ბალანსის დოკუმენტში არ ხდება ინფორმაციის წარმოდგენა ინდივიდუალური სსიპ/ა(ა)იპ-ის შემოსულობების/გადასახდელების შესახებ, მათი ფორმირების წყაროების მიხედვით.

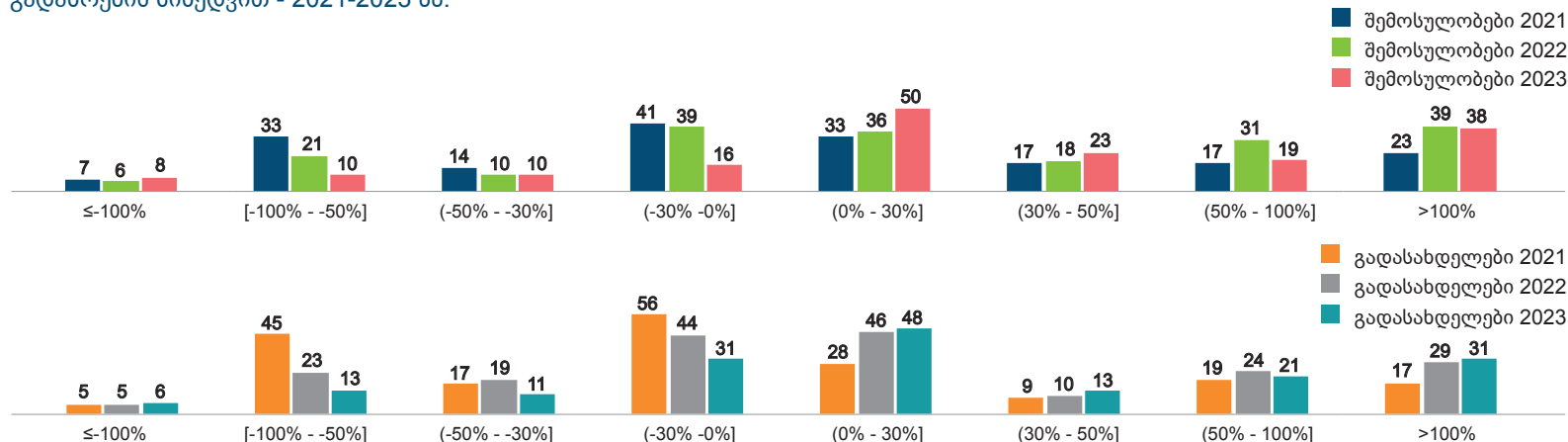
შესწავლილი 234 უწყების ფარგლებში ნაშთის შემცირება დაიგეგმა ჯამურად 215 მლნ ლარის ოდენობით. თუმცა, ფაქტობრივად ადგილი ჰქონდა ნაშთის ზრდას 344 მლნ ლარით. ნაშთების გვეგმესა და ფაქტებს შორის 10 მლნ ლარზე მეტი სხვაობა 13 ორგანიზაციას აქვს, მათ შორის, 5 უწყების შემთხვევაში განსხვავება აჭარბებს 30 მლნ ლარს. აღსანიშნავია, რომ 2022 წელსაც ნაშთის ზრდის მაჩვენებელმა მნიშვნელოვნად გადააჭარბა გეგმას.

36 უწყების მიერ როგორც საკუთარი შემოსულობები, ასევე მათ ფარგლებში განეული გადასახდელები ნულოვანი მაჩვენებლით დაიგეგმა. ფაქტობრივმა შემოსულობებმა კი ჯამურად 98 მლნ ლარი, ხოლო გადასახდელებმა - 25 მლნ ლარი შეადგინა. აქედან 18 ორგანიზაციის მიერ შემოსულობები და გადასახდელები 2022 წელსაც ნულოვანი მაჩვენებლით დაიგეგმა, თუმცა შემოსულობების ფაქტობრივი მოცულობა 19 მლნ ლარს, ხოლო გადასახდელები - 23 მლნ ლარს გაუტოლდა.

გვემურ და ფაქტობრივ მაჩვენებლებს შორის არსებული გადახრების სიხშირისა და მასშტაბის გათვალისწინებით, რაც რიგ შემთხვევებში სისტემატურ ხასიათს ატარებს, მიზანშეწონილია, უწყებების მიერ დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს საკუთარი შემოსულობებისა და გადასახდელები დაგეგმვის ეტაპზე რეალისტური პროგნოზების განსაზღვრაზე.

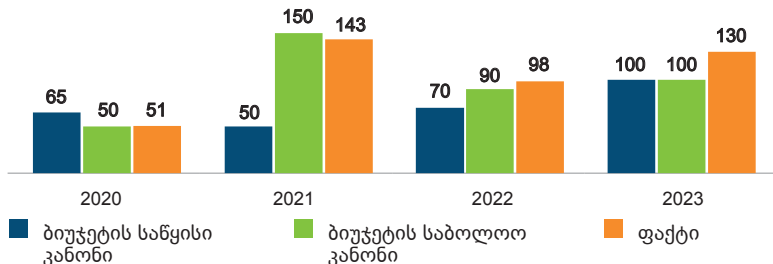


დიაგრამა 17. სსიპ/ა(ა)იპ-ების განაწილება საკუთარი შემოსავლებისა და ხარჯების ფაქტობრივ და გეგმურ მაჩვენებლებს შორის %-ული გადახრების მიხედვით - 2021-2023 წწ.



2023 წელს 42 სსიპ/ა(ა)იპ-ის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტში გრანტის¹¹ სახით მიიღარა, ჯამურად 130 მლნ ლარი, რაც ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის (100 მლნ ლარი) 130%-ია.

დიაგრამა 18. სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ მიღებული საკუთარი შემოსავლებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართული რესურსების გეგმური და ფაქტობრივი მაჩვენებლები (მლნ ლარი)

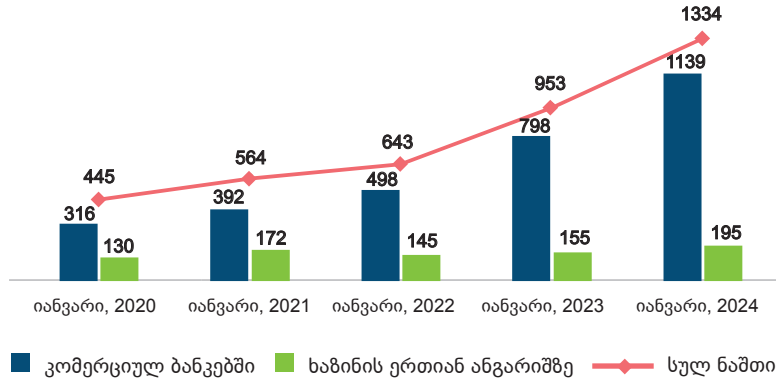


სახელმწიფო ხაზინის მონაცემებით, 2023 წლის ბოლოს სსიპ/ა(ა)იპ-ების განკარგვაში არსებული მთლიანი ნაშთი 381 მლნ ლარით გაიზარდა 2022 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით და 1.3 მლრდ ლარი შეადგინა, საიდანაც 195 მლნ ლარი სახელმწიფო ხაზინაშია განთავსებული, ხოლო 1.1 მლრდ ლარი - კომერციულ ბანკებში. 2022-2023 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).

¹¹ 2017 წლიდან, სსიპ-ებს, რომელთა წლიური შემოსავალი ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსების გარდა აღემატება 1 მლნ ლარს, დავალიან საკუთარი შემოსავლის არანაკლებ 10%-ის მიმართვა სახელმწიფო ბიუჯეტში.



დიაგრამა 19. სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ კომერციულ ბანკებსა და ხაზინის ერთიან ანგარიშზე არსებული ნაშთები (მლნ ლარი)



აუდიტის სამსახურის მიერ შესწავლილი 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, საი-

დანაც 100 მლნ ლარი განთავსებულია 2 წლამდე ვადით, ხოლო 187 მლნ ლარი - 2 წლის ვადით.

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.¹² 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.¹³ აღნიშნულის გათვალისწინებით, არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო გარკვეულწილად ქმნის კონტროლის სისუსტეს და ვერ უზრუნველყოფს დეპოზიტებზე განთავსებული თანხებისა და საპროცენტო შემოსავლების შესახებ სრულფასოვან ანგარიშგებას.¹⁴

¹² საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-7 მუხლის მე-8 ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტი.
¹³ არსებული პრაქტიკით, სახაზინო სამსახურის მიერ ხორციელდება აღნიშნული რესურსების პერიოდული მონიტორინგი, თუმცა იგი ატარებს არაფორმალურ ხასიათს.
¹⁴ 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.





ჩაკომენდაცია

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.

4.6 პროგრამული ბიუჯეტიზაცია

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ბიუჯეტის მომზადება 2012 წლიდან დაიწყო, თუმცა იგი ჯერ კიდევ არ მტკიცდება კანონით და დღემდე მხოლოდ ინფორმაციულ ხასიათს ატარებს. ანალიზის შედეგად გამოვლენდა პროგრამულ ბიუჯეტიზაციასთან და-

კავშირებული ისეთი სისტემური ხასიათის ნაკლოვანებები, რაც ართულებს, რიგ შემთხვევებში კი შეუძლებელს ხდის ანგარიშგების ეტაპზე პროგრამების ეფექტიანობის შეფასებას. პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში განსაზღვრული 557 ინდიკატორის 31%-ში იკვეთება ხარვეზები. 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 მეთოდოლოგიით 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.

გარკვეული პროგრამების/ქვეპროგრამების შემთხვევაში არ არის წარმოდგენილი განმარტება დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის არსებულ განსხვავებებზე ან მოცემული განმარტება ზოგადი ხასიათისაა და ართულებს გადახრის გამომწვევი მიზეზების დადგენას.

მნიშვნელოვანია, გათვალისწინებული იქნას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და ფორმალურად დამტკიცდეს პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვის სამოქმედო გეგმა,

სადაც განვრილი იქნება რეფორმის ფარგლებში განსახორციელებელი კონკრეტული აქტივობები შესაბამისი ვადებითა და პასუხისმგებელი უწყებებით.



5. სახელმწიფო ფინანსური აქტივების მართვა

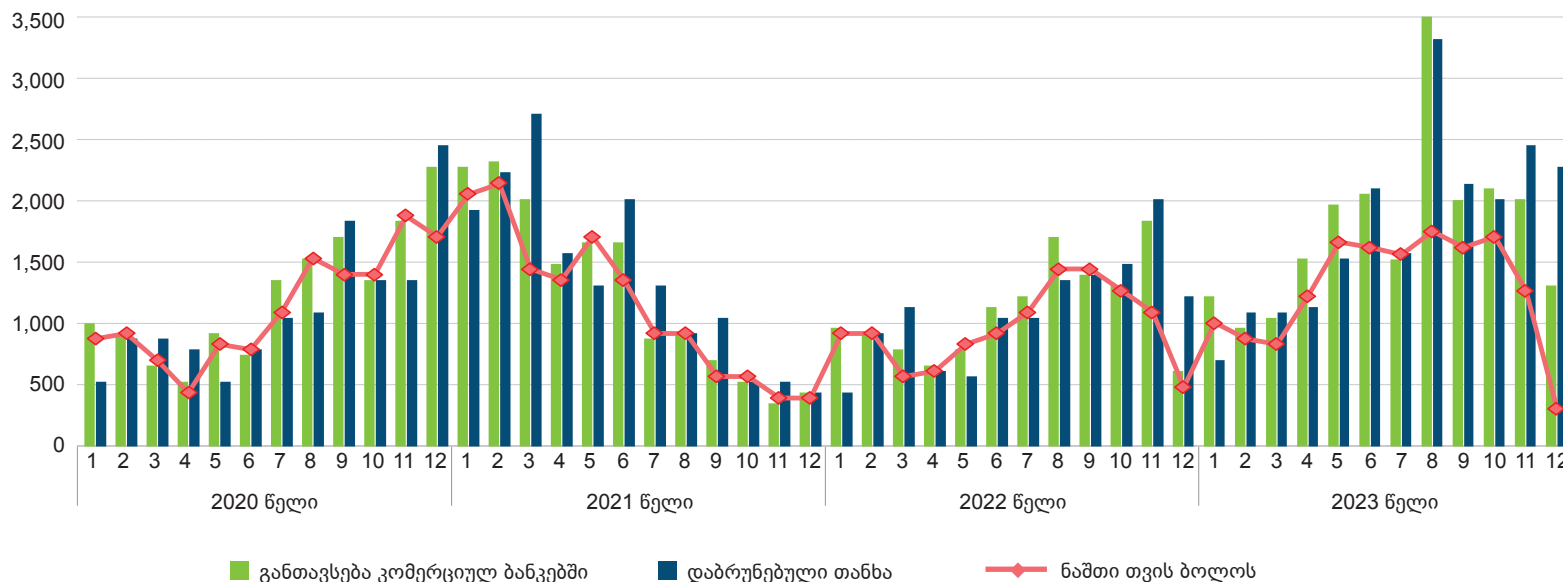


5.1 ვალუტა და რეპოზიციები

2023 წლის დასაწყისში სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთი 1.2 მლრდ ლარს შეადგენდა, რომლის მოცულობა წლის განმავლობაში 1.6 მლრდ ლარამდე გაიზარდა. ფინანსთა სამინისტროს მიერ კომერ-

ციულ ბანკებში განთავსებული დეპოზიტების მაჩვენებელი 2022 წლის ბოლოს არსებული 550 მლნ ლარიდან 350 მლნ ლარამდე შემცირდა.

დიაგრამა 20. აუქციონის გზით კომერციულ ბანკებში განთავსებული ნაშთის მოცულობა ყოველი თვის ბოლოს (მლნ ლარი)



5.2 სსსსები

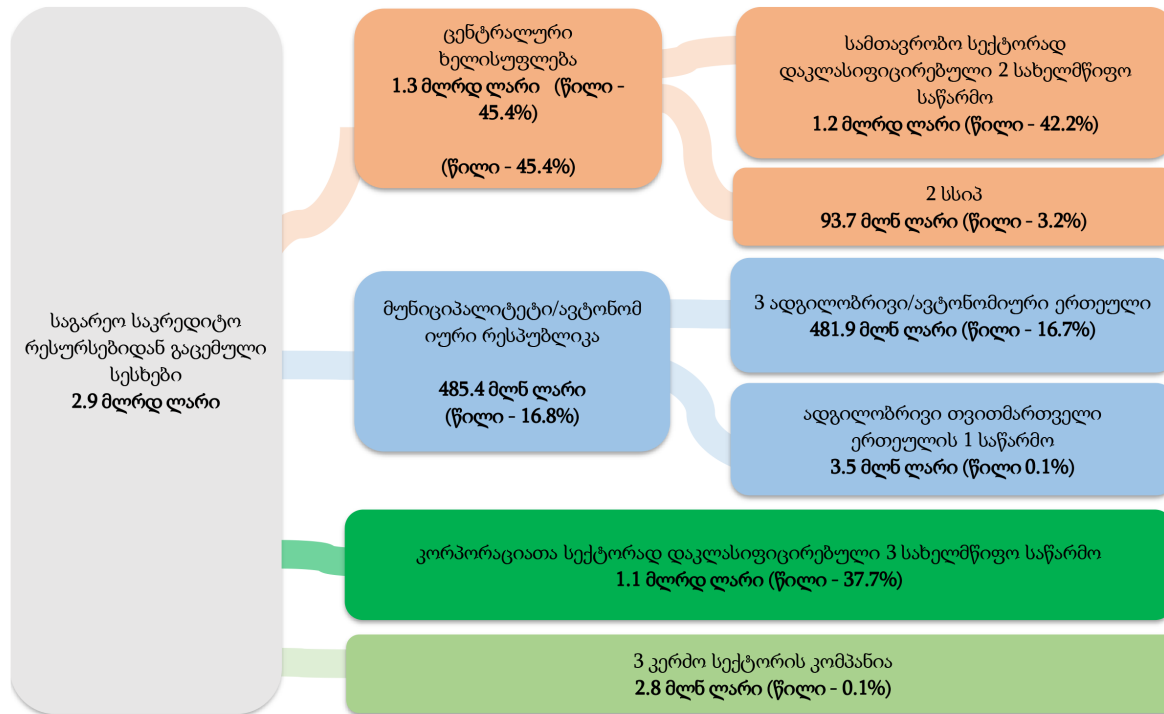
5.2.1 საგარეო საკრედიტო რესურსების სარჩვეო გაცემული სსსსები

2023 წელს სხვადასხვა საინვესტიციო პროექტის განსახორციელებლად, საგარეო წყაროებიდან მობილიზებული საკრედიტო რესურსებიდან გადასესხდა 354.4 მლნ ლარი, რაც წინა წლის ანა-

ლოგიურ მაჩვენებელზე 127 მლნ ლარით (55.9%-ით) მეტია. გადასესხებული თანხების ძირითადი ნაწილი (52%) მიიმართა წყალმომარაგება/წყალარინების პროექტების განსახორციელებლად.

საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხების მთლიანი პორტფელის მოცულობა 2.9 მლრდ ლარს შეადგენს. პორტფელში აღირიცხება 75 სესხი,¹⁵ საიდანაც 20 რესტრუქტურირებულია.

დიაგრამა 21. საგარეო საკრედიტო რესურსებიდან გაცემული სესხების სტრუქტურა ბენეფიციარების მიხედვით - 2023 წ. (მლნ ლარი)



¹⁵ სესხები, რომელთა ფარგლებშიც 2023 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით დებიტორს ერიცხებოდა დავალიანება.



საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე გაცემული სესხების პორტფელის მართვის საკითხების შესწავლისას, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ იდენტიფიცირებულ იქნა ნაკლოვანებები, რომლებიც ძირითადად პორტფელის მართვის საკითხებს უკავშირდება:

2023 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, გადასესხებულების პორტფელში რესტრუქტურირებული სესხების ნაშთი 435 მლნ ლარს შეადგენს, რაც მთლიანი პორტფელის 15.1%-ია. იმის გათვალისწინებით, რომ ქვესასესხო ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შეუსრულებლობის ან/და გადავადების შემთხვევაში, ძირითადი სასესხო ხელშეკრულების ფარგლებში აღებული ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხორციელდება, სესხების რესტრუქტურირება ბიუჯეტისადმი დამატებითი ფინანსური წნეხის წყაროა.

სესხების რესტრუქტურირების პროცესში შეინიშნება არაერთგვაროვანი მიდგომა. ზოგიერთ შემთხვევაში, ბენეფიციარის მოთხოვნის საფუძველზე, ვალდებულებები შესაძლოა გადავადდეს მის რესტრუქტურირებულ სესხად დარეგისტრირების გარეშე და არ განხორციელდეს შესაბამისი საურავის დარიცხვა. ზოგიერთ შემთხვევაში კი ადგილი აქვს სესხების რესტრუქტურირებას ასევე საურავის დარიცხვის გარეშე. აღნიშნული გამოწვეულია გადასესხებების მართვის პროცესში ფორმალური პოლიტიკის/პროცედურების არარსებობით.

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 დასაფარად. აღნიშნული თავის მხრივ საწარმოების შეზღუდულ გადახდისუნარიანობასა და ვალდებულებების მომსახურების პროცესში სახელმწიფოს არაპირდაპირი ფორმით მონაწილეობაზე მიუთითებს.

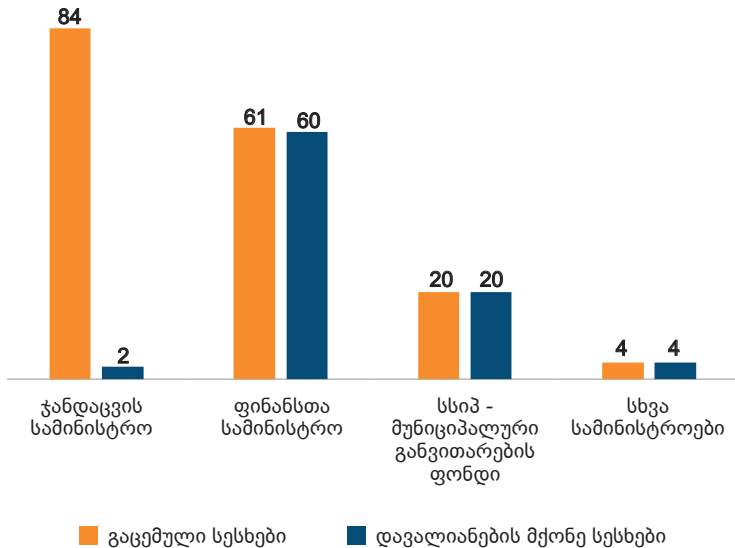
მნიშვნელოვანია, გათვალისწინებული იქნას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშაოს საგარეო საკრედიტო წყაროებიდან მობილიზებული რესურსის გადასესხების პოლიტიკა/პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელშიც აისახება გადასესხების პროცესის სრული ციკლი და შესაბამისად, უზრუნველყოფს გამჭვირვალე და ერთგვაროვანი მიდგომის ჩამოყალიბებას აღნიშნული პროცესის თითოეული ეტაპისთვის.



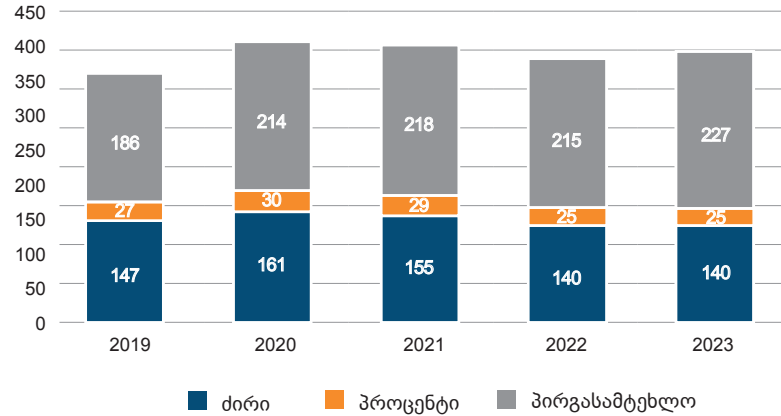
5.2.2 საბიუჯეტო რესურსიდან გაყვანილი სესხები

შიდა საბიუჯეტო სესხების სახით სულ გაცემულია 173.2 მლნ ლარი, რომლებზეც დარიცხული ჯამური დავალიანება 391.7 მლნ ლარს შეადგენს. 169 საბიუჯეტო სესხიდან 82 სესხი სარგებლობს საშეღავათო პერიოდით, 1 სესხი იფარება გრაფიკის მიხედვით, ხოლო 86 სესხი ვადაგადაცილებაშია. ვადაგადაცილებულ სესხებზე დავალიანების 57.8% პირგასამტეხლოზე, 35.7% - სესხის ძირ თანხაზე, ხოლო 6.4% დარიცხულ და გადაუხდელ პროცენტის ხარჯზე მოდის.

დიაგრამა 22. ერთიან რეესტრში ასახულ საბიუჯეტო რესურსიდან სულ გაცემული და მათ შორის ვადაგადაცილებული სესხების რაოდენობა სესხის გამცემი უწყებების მიხედვით - 2023 წ.



დიაგრამა 23. თითოეული წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით ერთიან რეესტრში ასახულ ვადაგადაცილებულ საბიუჯეტო სესხზე არსებული დავალიანება (მლნ ლარი)



გარკვეულ შემთხვევებში, სესხის გამცემი უწყებების მიერ არ ხდება კანონმდებლობით განსაზღვრული ინფორმაციის წარდგენა კოდექსის მოთხოვნების შესაბამისად, რაც სესხების ერთიან რეესტრში ასახულ ინფორმაციაში იწვევს მნიშვნელოვანი 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.

გარკვეულ შემთხვევებში, სესხის გამცემი უწყებების მიერ არ ხდება კანონმდებლობით განსაზღვრული ინფორმაციის წარდგენა კოდექსის მოთხოვნების შესაბამისად, რაც სესხების ერთიან რეესტრში ასახულ ინფორმაციაში იწვევს მნიშვნელოვანი 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.

5.3 აქტივები და სხვა კაპიტალი

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

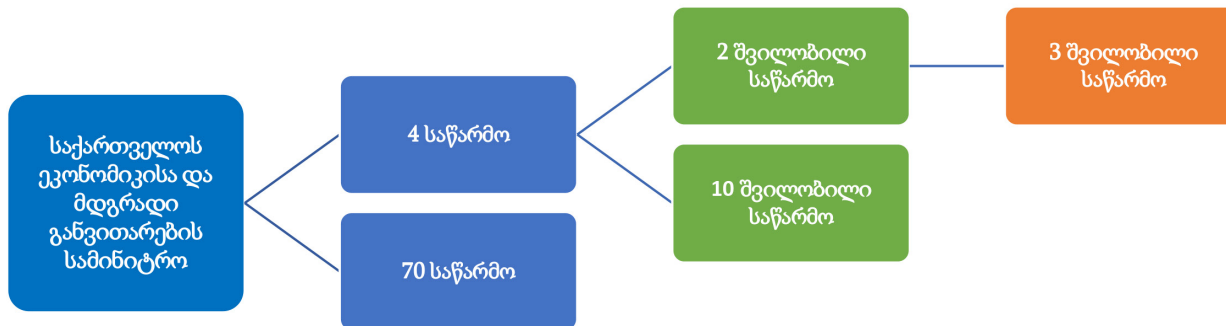
რაც შეეხება „აქციები და სხვა კაპიტალის“ ზრდას, ამ მუხლით დახარჯულია 1.5 მლნ ლარი ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სსიპ - ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტოს მიერ მიიმართა ვენჩურული საინვესტიციო ფონდის კაპიტალში შენატანზე.

5.4 სამთავრობო სექტორისათვის მიკუთვნებული სახელმწიფო საწარმოები

სახელმწიფო საწარმოთა რეფორმის ფარგლებში სამთავრობო სექტორს მიეკუთვნა 325 საწარმო,¹⁶ საიდანაც 167 ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლს ქვეშ იმყოფება. აღნიშნული საწარმოები ეტაპობრივად უნდა გადავიდნენ სახელმწიფო ხაზინის ერთიან ანგარიშზე.

სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული საწარმოების უდიდესი ნაწილი (85 საწარმო) პირდაპირი ან არაპირდაპირი ფორმით მოქცეულია ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დაქვემდებარებაში.

დიაგრამა 24. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული საწარმოებისა და მათი შვილობილი კომპანიების რაოდენობა.



¹⁶ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2023 წლის 15 თებერვლის N45 ბრძანება „სახელმწიფო საწარმოთა სექტორიზაციის რეესტრის დამტკიცების შესახებ“.



16 საწარმო მოქცეულია სს „საქართველოს განვითარების ფონდის“¹⁷ დაქვემდებარებაში. სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული დარჩენილი საწარმოები იმყოფება 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. მნიშვნელოვანია, რეფორმის პროცესში ჩართული სახელმწიფო საწარმოების მაკონტროლებელი უწყებების მხრიდან ყურადღება მიექცეს რეფორმის თანმიმდევრულ, ეფექტიან და წარმატებულ განხორციელებას.

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 სამი¹⁸ განეკუთვნება საზოგადოებრივი დაინტერესების პირს.¹⁹ მიუხედავად იმისა, რომ 2022 წელთან შედარებით გაზრდილია ანგარიშში წარმოდგენილი საწარმოების რაოდენობა,²⁰ მონაცემთა სისრულე ისევ არსებით გამოწვევად რჩება.

საყურადღებოა, საწარმოების მიერ ფინანსთა სამინისტროსთვის წარდგენილი 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.

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 60 საწარმოს ჯამური შემოსულობები 1.98 მლრდ ლარს, ხოლო გადასახდელები 2.11 მლრდ ლარს შეადგენს. შემოსულო-

¹⁷ სს „საპარტნიორო ფონდის“ სამართალმემკვიდრე.

¹⁸ სს „საქართველოს განვითარების ფონდი“; სს „ბორჯომი ლიკანი ინტერნეიშენალი“; სს „უნივერსალური სამედიცინო ცენტრი“.

¹⁹ საზოგადოებრივი დაინტერესების პირი განსაზღვრულია „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონითა და საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 29 ნოემბრის №584 დადგენილებით.

²⁰ 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში ინფორმაცია წარმოდგენილი იყო 24 საწარმოს შესახებ.



ბების 79% (1.39 მლრდ ლარი) მობილიზებული იქნა 4 სანარმოს მიერ, რომელთა გადასახდელები თავის მხრივ (1.46 მლრდ ლარი) განხილული 60 სანარმოს ჯამური გადასახდელების 68%-ს უტოლდება. განხილული სანარმოების კონტრიბუცია ბიუჯეტის დეფიციტში 232 მლნ ლარს შეადგენს. ინდივიდუალურად კი 23 სანარმოს ბიუჯეტის ბალანსი დადებითია, სამის - ნულია, ხოლო დანარჩენი 34-ის - უარყოფითი. ორგანიზაციებში ჯამში დასაქმებულია 11,991 ადამიანი, საიდანაც 50%-ზე მეტი 3 სანარმოზე მოდის.

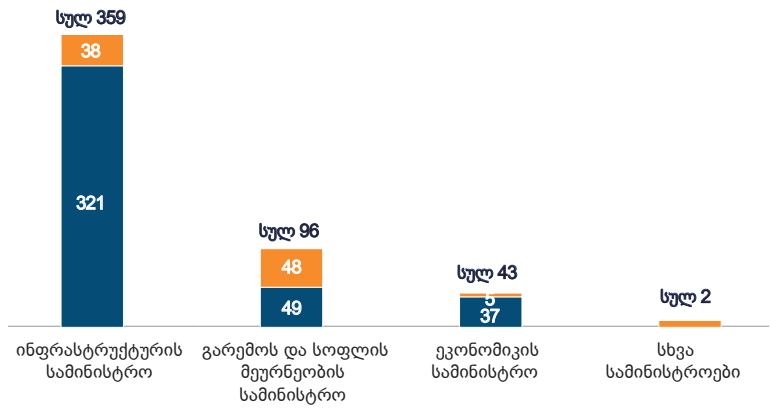
აღსანიშნავია, რომ სანარმოთა ნაწილი დამოკიდებულია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან რეგულარულად მიღებულ დაფინანსებაზე, რაც გარკვეულ შემთხვევებში ფუნქციონირების ხარჯების ან/და ვალდებულებების დაფარვას ხმარდება. ამასთანავე, საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში არ ხდება ინფორმაციის წარმოდგენა სანარმოების მიერ ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსების მოცულობის შესახებ.²¹

2023 წელს ხუთი სამინისტროს კონტროლ ქვეშ მყოფმა სანარმოებმა სახელმწიფო სახელმწიფო ბიუჯეტის „ხარჯების“ მუხლიდან ჯამურად 522 მლნ ლარი მიიღეს. აღნიშნული თანხიდან 407 მლნ ლარი კაპიტალური პროექტების დაფინანსებას მოხმარდა. თანხის დარჩენილი ნაწილი (64 მლნ ლარი) კი ცალკეული აქტივობების სუბსიდირებაზე, კომპანიების ფუნქციონირების ხარჯების ან/და მათ ბალანსზე რიცხული ვალდებულებების დაფარვაზე მიიშობა.²²

²¹ ინფორმაციის წარმოდგენა ნაწილობრივ ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე თანდართულ „ფისკალური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში. კერძოდ, დოკუმენტი მოიცავს ინფორმაციას სესხებისა და სუბსიდიების სახით სახელმწიფო სანარმოებზე 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.

²² მაგალითად, ფუნქციონირების ხარჯების დაფარვისთვის თანხა გადაერიცხათ შპს „საქართველოს მელიორაციას“ და შპს „საქართველოს მყარი ნარჩენების მართვის კომპანიას“. ფუნქციონირების ხარჯებისა და ვალდებულებების დაფარვისთვის კი თანხა გადაერიცხათ შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიას“.

დიაგრამა 25. სახელმწიფო სანარმოებისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადარიცხული თანხები მაკონტროლებელი უწყებების მიხედვით - 2023 წ. (მლნ ლარი)



■ კაპიტალური ტრანსფერები ■ სუბსიდიები ■ მიმდინარე ტრანსფერები

ფისკალური გამჭვირვალობის გაუმჯობესებისთვის, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო სანარმოების მიერ (სექტორიზაციის გათვალისწინებით) სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსების შესახებ დეტალური ინფორმაცია, დაფინანსების მიზნობრიობის ჩათვლით, წარმოდგენილი იქნეს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში.

6. სახელმწიფო და მთავრობის ვალი

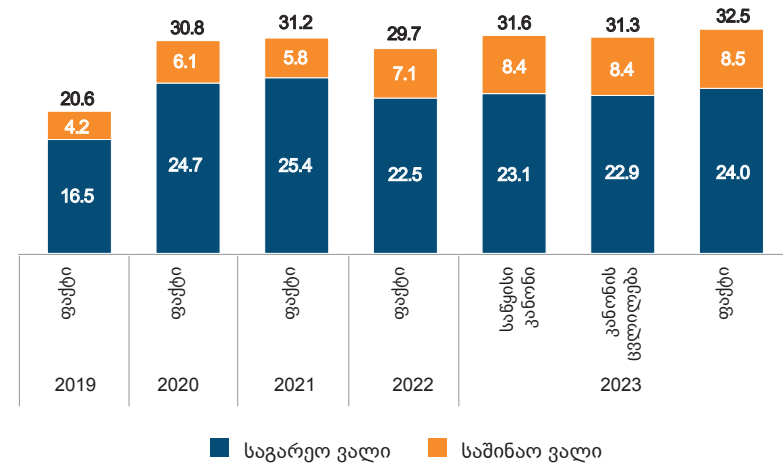
6.1 სახელმწიფო ვალი

2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით, სახელმწიფო ვალის²³ 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 ლარი (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 გამონვეულია გეგმურ და ფაქტობრივ მონაცემებს შორის სავალუტო კურსის ცვლილებებით და საინვესტიციო პროექტების ფარგლებში გეგმურზე მეტი ოდენობის ჩამორიცხვებით. საშინაო ვალის ზღვრულ მაჩვენებელზე გადაჭარბება კი გამონვეულია საპროცენტო განაკვეთების კლების შედეგად ფასიანი ქაღალდების პრემიუმით ემისიით.

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. აღნიშნულის გათვალისწინებით, სახელმწიფო ვალის ზღვრულ ნიშნულზე გადაჭარბება გარკვეულწილად დაგეგმვის ნაკლოვანებაა.

დიაგრამა 26. სახელმწიფო ვალის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული ზღვრული და ფაქტობრივი მაჩვენებლები (მლრდ ლარი)



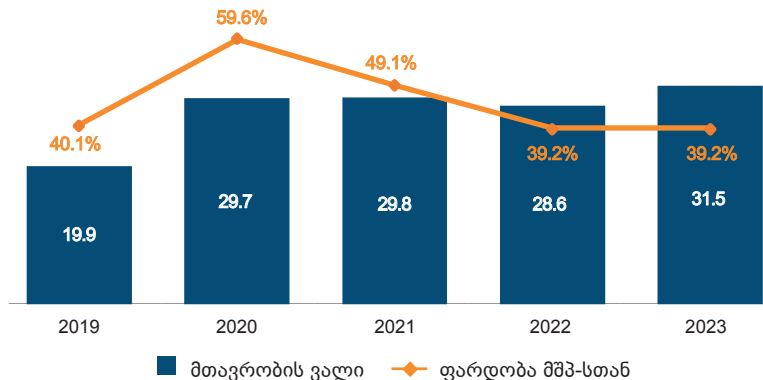
²³ სახელმწიფო ვალი მოიცავს სახელმწიფო მმართველობის სექტორისა და ეროვნული ბანკის ვალს.



6.2 მთავრობის ვალი

2023 წლის ბოლოს მთავრობის ვალის²⁴ 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. 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).

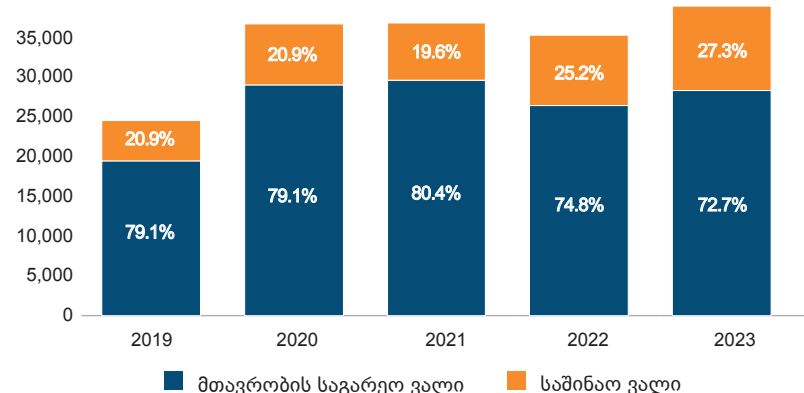
დიაგრამა 27. მთავრობის ვალის ნაშთის მოცულობა (წლის ბოლოს) და მისი ფარდობა შესაბამისი წლის მშპ-სთან (მლრდ ლარი; %)



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.

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 მონეკლადობა 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.

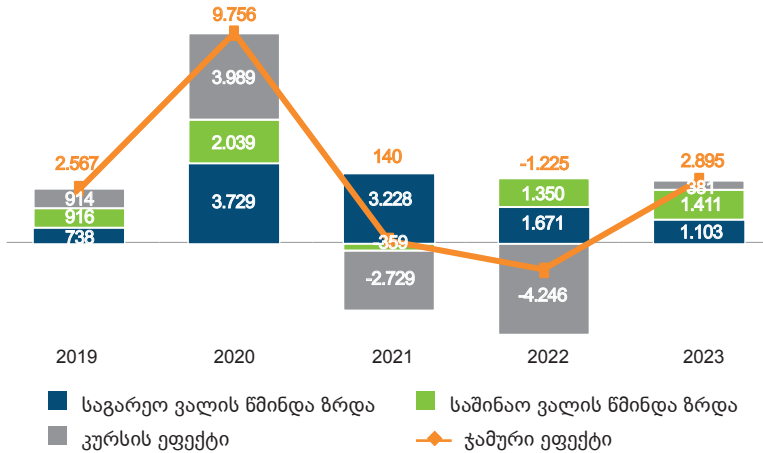
დიაგრამა 28. მთავრობის საგარეო და საშინაო ვალის წილი მთავრობის ვალში (მლნ ლარი; %)



²⁴ „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 29. მთავრობის ვალის ნაშთის ზრდაში ლარის გაცვლითი კურსისა და ახალი სესხების აღების ეფექტი (მლნ ლარი)



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.

მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიასთან მიმართებით, საყურადღებო რამდენიმე საკითხი:

ფინანსთა მინისტრის 2022 წლის 26 სექტემბრის №328 ბრძანებით, მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგია მთავრობის მიერ მოწოდების შემდეგ უნდა განთავსდეს/გამოქვეყნდეს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდზე ყოველი წლის 31 დეკემბრამდე. საყურადღებოა, რომ გასული ორი წლის განმავლობაში, მთავრობის მიერ მოწოდებული სტრატეგიის გამოქვეყნება ხორციელდება აღნიშნული ბრძანებით განსაზღვრული ვადების დარღვევით, შემდგომი ფისკალური წლის განმავლობაში. ამასთანავე, 2024-2027 წლების სტრატეგია, 2024 წლის 20 მაისის მდგომარეობით მთავრობის მიერ მოწოდებული არ არის.

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.

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



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

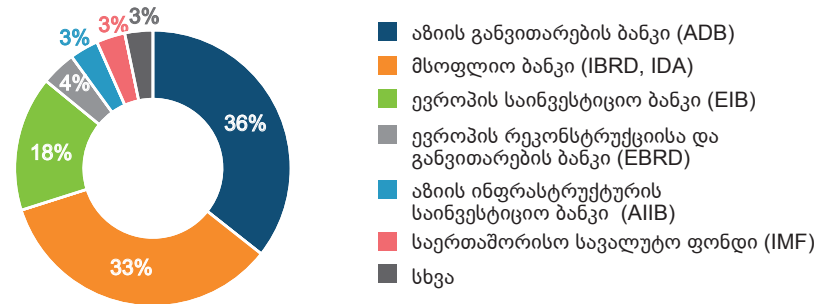
6.3 მთავრობის საგარეო ვალი

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.

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.

დიაგრამა 30. მთავრობის მრავალმხრივი კრედიტების სტრუქტურა დონორების მიხედვით - 2023 წ.

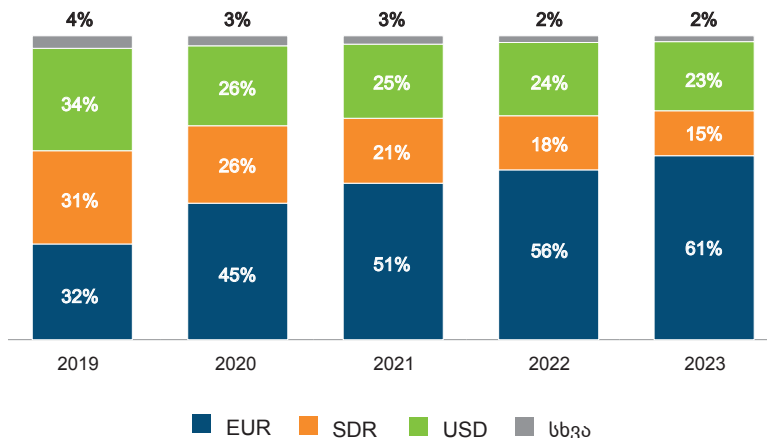


2023 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, მთავრობის საგარეო ვალის პორტფელი შედგება ხუთ სხვადასხვა ვალუტაში²⁵ დენომინირებული სესხებისგან. აღსანიშნავია, რომ უკანასკნელ წლებში საგარეო სესხების სავალუტო სტრუქტურა მნიშვნელოვნად შეიცვალა. კერძოდ, შემცირდა დოლარსა და SDR-ში დენომინირებული ვალდებულებების წილი, ევროში აღებული ვალდებულებების წილი კი 2019 წელთან შედარებით თითქმის გაორმაგდა და 61%-ს გაუტოლდა.

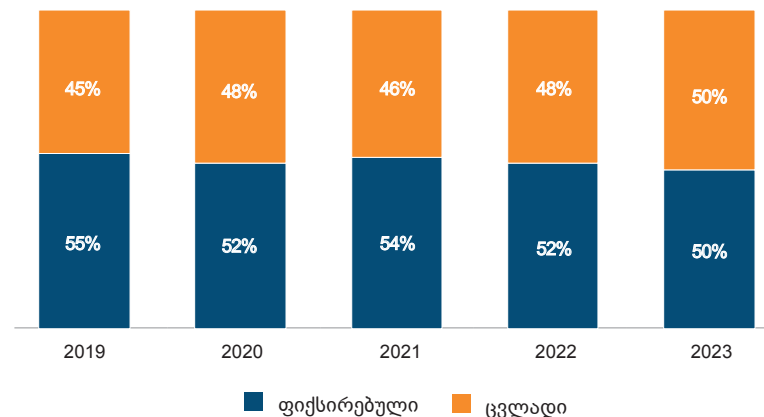
²⁵ აშშ დოლარი, ევრო, ნასესხობის სპეციალური უფლება (SDR), იაპონური იენი, ქუვეითური დინარი.



დიაგრამა 31. მთავრობის საგარეო ვალის სტრუქტურა ვალუტების მიხედვით (%)



დიაგრამა 32. 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.

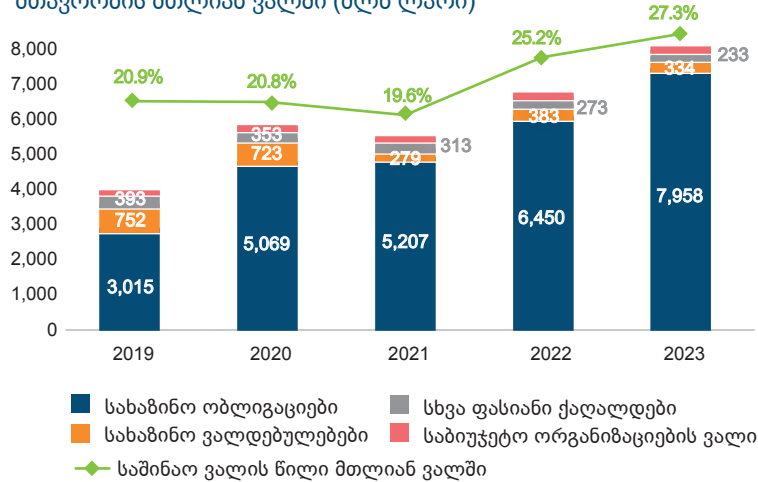
6.4 მთავრობის საშინაო ვალი

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. გასულ წელთან შედარებით 2.1 პ.პ.-ით გაიზარდა საშინაო ვალის წილი მთავრობის მთლიან ვალში და 27.3% შეადგინა.

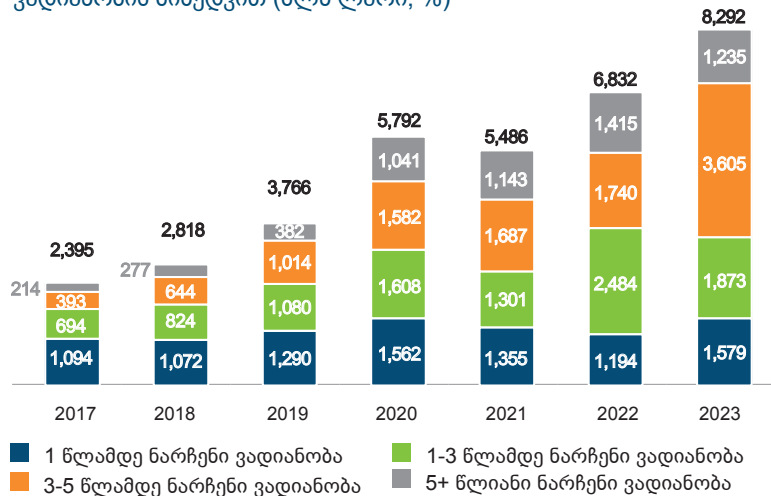
2023 წლის ბოლოს, სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ნაშთში უდიდესი წილი (43.5%) 3-5 წლამდე ნარჩენი ვადიანობის მქონე სახაზინო ობლიგაციებს უკავია, რომელიც გასულ წლებთან შედარებით მნიშვნელოვნადაა გაზრდილი.



დიაგრამა 33. მთავრობის საშინაო ვალის კომპოზიცია და მისი წილი მთავრობის მთლიან ვალში (მლნ ლარი)

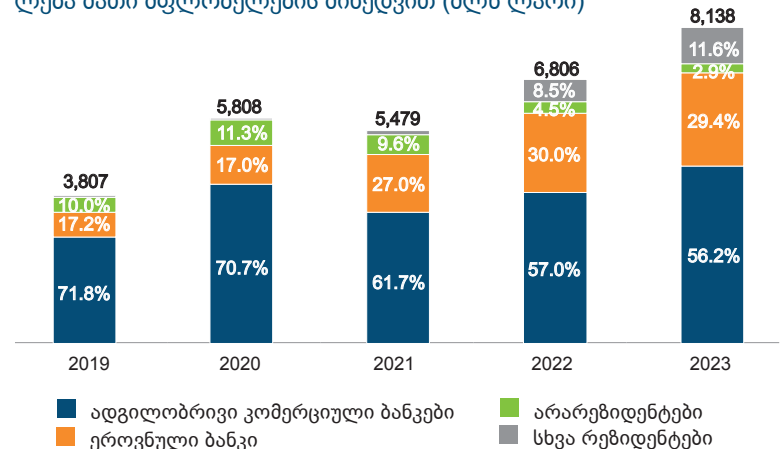


დიაგრამა 34. სახაზინო ფასიანი ქაღალდების პორტფელის ნარჩენი ვადიანობის მიხედვით (მლნ ლარი; %)



2023 წელს განხორციელდა 2.9 მლრდ ლარის ნომინალური ღირებულების სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ემისია. უკანასკნელ წლებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა გრძელვადიანი ფასიანი ქაღალდების ემისიის მაჩვენებელი, ხოლო მოკლევადიანის შემცირდა.²⁵ 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. 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. 2022 წელთან შედარებით, 3.1 პ.პ.-ით გაიზარდა სხვა რეზიდენტი ინვესტორების წილი და 11.6% შეადგინა.

დიაგრამა 35. სახაზინო ფასიანი ქაღალდების წილობრივი განაწილება მათი მფლობელების მიხედვით (მლნ ლარი)



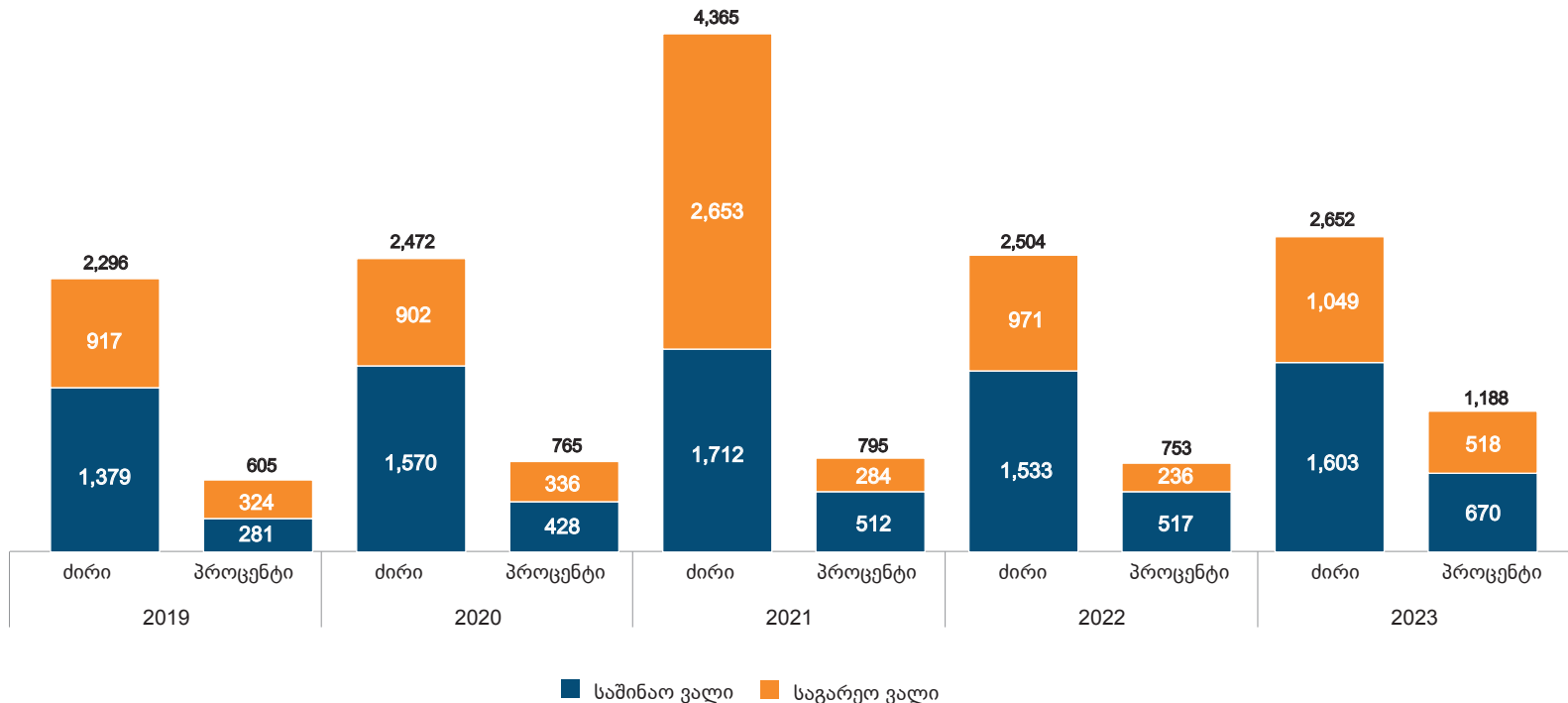
²⁵ 2022 წელს გრძელვადიანი ფასიანი ქაღალდების ემისია 2.3 მლრდ ლარს, ხოლო მოკლევადიანის 535 მლნ ლარს



6.5 მთავრობის ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები

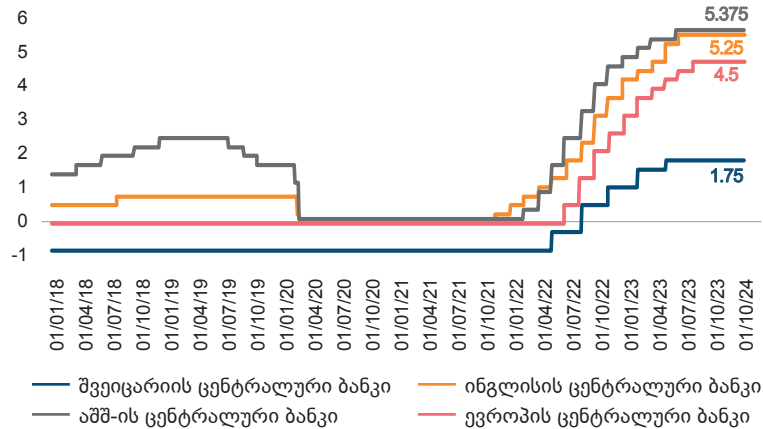
2023 წელს მთავრობის ვალის მომსახურებასა და დაფარვაზე ჯამურად მიიმართა 3.8 მლრდ ლარი, რაც სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის 95.7%-ია. მთავრობის ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯების უდიდესი ნაწილი (59.2%) საშინაო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯებზე მოდის, რომელმაც 2.3 მლრდ ლარი შეადგინა.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

დიაგრამა 36. მთავრობის ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯების დინამიკა (მლნ ლარი)

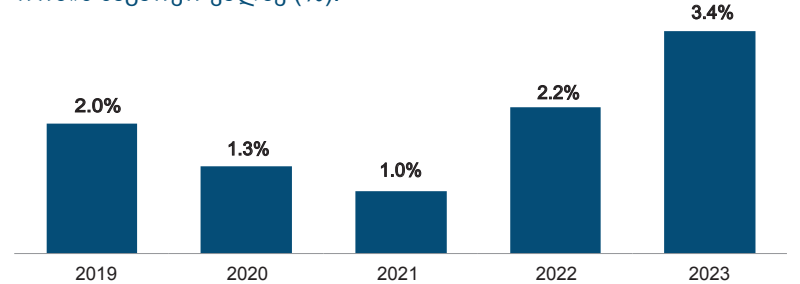


2022 წლის დასაწყისიდან გლობალური მონეტარული პოლიტიკის გამკაცრების პირობებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა მთავრობის საგარეო ვალის საშუალო შენონილი საპროცენტო განაკვეთი და 2023 წლის ბოლოსთვის 3.4%-ს მიაღწია. იმის გათვალისწინებით, რომ საგარეო ვალის პორტფელის ნახევარს ცვლადი საპროცენტო განაკვეთის მქონე სესხები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

დიაგრამა 37. ცენტრალური ბანკების მონეტარული საპროცენტო განაკვეთების დინამიკა²⁷ - 2018–2024 (I კვ.)



დიაგრამა 38. საშუალო შენონილი საპროცენტო განაკვეთი მთავრობის საგარეო ვალზე (%)²⁸



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.

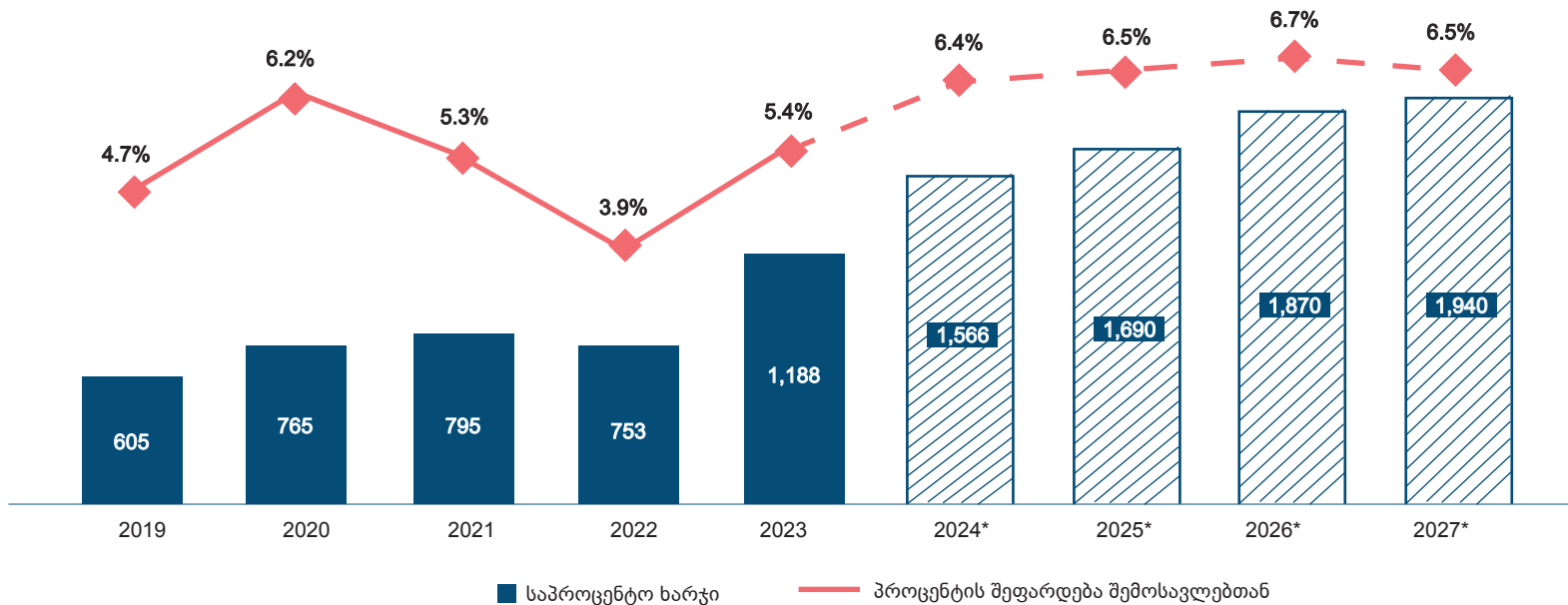
გემოაღნიშნული ორი მოვლენის ერთდროული გემოქმედება (გლობალური მონეტარული პოლიტიკის გამკაცრება და საშინაო ვალის წილის ზრდა) მნიშვნელოვან ფისკალურ წნეხს ქმნის სახელმწიფო ბიუჯეტისთვის.

²⁶ წყარო: Bank for International Settlements (BIS)

²⁸ 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 შენონილი საპროცენტო განაკვეთი.



დიაგრამა 39. მთავრობის ვალის მომსახურების (პროცენტის) ხარჯები (მლნ ლარი) და მისი ფარდობა ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლებთან (%).



* პროგნოზი

მიზანშეწონილია, გათვალისწინებული იქნას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის დოკუმენტში აისახოს ვალის ხარჯების შეფასების ინ-

დიკატორ(ებ)ი და სტრატეგიით განსაზღვრული მიზნობრივი მაჩვენებლების პოტენციური გავლენა ამ ინდიკატორ(ებ)ზე.



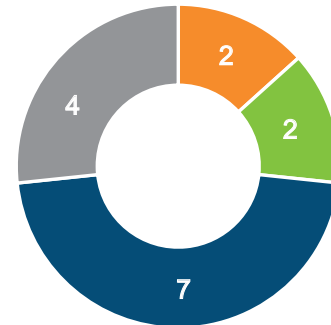


7. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გასაქმები ჩაკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა

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.²⁹

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.

დიაგრამა 40. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2020-2022 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ მოხსენებაში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა



- შესრულებული
- ნაწილობრივ შესრულებული
- მიმდინარე
- შესრულებული

²⁹ 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.





www.sao.ge
www.budgetmonitor.ge