

ფისკალური წესები

საქართველოს საჯარო ფინანსების მართვის სისტემაში ფისკალურ წესებს არეგულირებს საქართველოს ორგანული კანონი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“. ფისკალური წესები 2014 წლიდან ზღუდავს ისეთ მნიშვნელოვან ფისკალურ პარამეტრებს როგორც არის ბიუჯეტის დეფიციტი და მთავრობის ვალი.

გასათვალისწინებელია, რომ ფისკალური წესების მარეგულირებელი კანონმდებლობის სრულყოფის მიზნით საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ საერთაშორისო სავალუტო ფონდს თხოვა ტექნიკური დახმარება და 2018 წელს მათ მიერ შემუშავებული ანგარიშის საფუძველზე საქართველოს მთავრობის მიერ მომზადდა „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის ცვლილების პროექტი.

ზემოაღნიშნული ცვლილებებით, ორგანულ კანონში დაზუსტდა ბიუჯეტის დეფიციტი და გაფართოვდა მისი მოცვის არე, შესაბამისად მშპ-ის 3%-ით შეიზღუდა არა ნაერთი ბიუჯეტის, არამედ სახელმწიფოს ერთიანი ბიუჯეტის (ნაერთი ბიუჯეტის და სსიპ(ებ)-ის/ა(ა)იპ(ებ)-ის კანონმდებლობით ნებადართული შემოსავლების კონსოლიდირებული ოპერაციები) დეფიციტი, რითაც ფისკალური ჩარჩო კიდევ უფრო შემზღუდველი გახდა. ასევე დაზუსტდა მთავრობის ვალის განმარტება და მშპ-ის 60%-იანი ზღვარი გავრცელდა არა მხოლოდ მთავრობის ვალზე, არამედ ასევე საჯარო და კერძო პარტნიორობის ფარგლებში არსებული ვალდებულებების ოდენობაზეც.

2018 წელს ორგანულ კანონში განხორციელებული ცვლილებებით ასევე დაზუსტდა შემთხვევა, როდესაც დასაშვებია ფისკალური წესებით გათვალისწინებული ზღვრული პარამეტრების მიღმა დაგეგმვა/ბიუჯეტის შესრულება (escape clause):

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

ბ) ეკონომიკური ზრდის შენელების/რეცესიის შემთხვევა, თუ სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ გამოქვეყნებული მონაცემებით, ზედიზედ ბოლო 2 კვარტლის რეალური ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი წინა წლის შესაბამის კვარტლებთან შედარებით 2 პროცენტული პუნქტით დაბალია ვიდრე გასული 10 წლის რეალური ეკონომიკური ზრდის საშუალო მაჩვენებელი.

სამწუხაროდ 2020 წელს, ახალი კორონავირუსის (COVID-19) პანდემიის გავრცელებიდან გამომდინარე საქართველოში გამოცხადდა საგანგებო მდგომარეობა და შესაბამისად ამუშავდა ორგანული კანონის მე-2 მუხლის მე-7 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის (საგანგებო მდგომარეობა) პირობა. პანდემიით გამოწვეულია მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის გათვალისწინებით კი მიმდინარე წელსვე დადგება მე-2 მუხლის მე-7 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის (რეცესია) ამოქმედების პირობაც.

ეკონომიკური ზრდა და ძირითადი პარამეტრები

2020 წელს მსოფლიოში ახალი კორონავირუსის (COVID 19) პანდემიამ შეცვალა მსოფლიო ეკონომიკური განვითარების ტენდენცია. 2020 წლის აპრილში საერთაშორისო სავალუტო ფონდმა (IMF) განახლებულ „მსოფლიო ეკონომიკურ მიმოხილვაში“ 2020 წლის მსოფლიო ეკონომიკური ზრდის პროგნოზი განსაზღვრა -3.0 პროცენტით.

კორონავირუსით გამოწვეულმა ნეგატიურმა შოკმა გავლენა იქონია საქართველოს ეკონომიკაზე, რომელიც მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული საგარეო ფაქტორებზე. ბოლო 3 წლის განმავლობაში ქვეყნის ძირითადი ეკონომიკური პარამეტრები მუდმივად გაუმჯობესების ტენდენციით ხასიათდებოდა და ეს განსაკუთრებით 2019 წელს გამოჩნდა. კერძოდ, 2019 წელს დაფიქსირდა მოსალოდნელზე მაღალი ეკონომიკური ზრდა - 5.1%. ტურიზმიდან ქვეყნის ეკონომიკაში გენერირებულმა შემოსავალმა 3.3 მლრდ. აშშ დოლარი (მშპ-ს 18.4%), საქონლის ექსპორტით მიღებულმა შემოსავალმა - 3.8 მლრდ. აშშ დოლარი (მშპ-ს 21.2%), ხოლო წმინდა ფულადმა გზავნილებმა 1.5 მლრდ. აშშ დოლარი (მშპ-ს 8.4%) შეადგინა. აღნიშნულის შედეგად ქვეყნის მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტმა ისტორიულ მინიმუმს მიაღწია და მშპ-ის 5.1% შეადგინა. მოსალოდნელზე მაღალი ეკონომიკური ზრდისა და საგარეო სექტორის მონაცემების გაუმჯობესებამ განაპირობა საბიუჯეტო შემოსავლების დაგეგმილზე მეტად ზრდა, რამაც შესაძლებლობა მოგვცა სახელმწიფოს მიერ განხორციელებულ კაპიტალურ ინვესტიციებს გადაეჭარბებინა მშპ-ის 8%-სთვის და ამავე დროს ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტი (საერთაშორისო სავალუტო ფონდის პროგრამით გათვალისწინებული) დაგეგმილი 2.7%-დან შეგვემცირებინა 2%-მდე.

ზემოაღნიშნულმა პანდემიამ და მასთან დაკავშირებულმა ეკონომიკურმა რეცესიამ გავლენა მოახდინა საქართველოს ეკონომიკური პარამეტრების პროგნოზებზე და ბიუჯეტის, როგორც საშემოსავლო, ასევე ხარჯვით ნაწილებზე. 2020 წლის 21 მარტიდან 2020 წლის 22 მაისამდე ქვეყანაში გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის ფონზე შეიზღუდა მთელი რიგი ეკონომიკური საქმიანობები, ჯანმრთელობის დაცვის და ვირუსით ინფიცირებულთა მკურნალობისა და დიაგნოსტიკებისათვის საჭირო ხარჯებთან ერთად აუცილებელი გახდა მთელი რიგი ღონისძიებების გატარება მოსახლეობის სოციალური დაცვისა და ბიზნესის ხელშეწყობის მიზნით.

„ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებიდან გამომდინარე, საქართველოს მთავრობას მიეცა შესაძლებლობა ზემოაღნიშნული ღონისძიებების შეუფერხებელი დაფინანსების მიზნით ემოქმედა კანონმდებლობით განსაზღვრული ფისკალური პარამეტრების ზღვრების მიღმა. საქართველოს მთავრობამ შეძლო საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან მოლაპარაკებების წარმატებით დასრულება და ახალი ფისკალური ჩარჩოს შეთანხმება, საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციებიდან დამატებითი 1.5 მლრდ აშშ დოლარის მობილიზება და სათანადო რეაგირების ანტიკრიზისული გეგმის შემუშავება. საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან შეთანხმებული ჩარჩო ითვალისწინებს რეალური მშპ-ს შემცირებას 4,0 პროცენტით, შემოსავლების დანაკლისს 1,7 მლრდ ლარზე მეტით, არსებულ ბიუჯეტში მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების შემცირებას 600.0 მლნ ლარამდე ოდენობით და საქართველოს მთავრობის ანტიკრიზისული გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიებების დასაფინანსებლად საჭირო რესურსის მოძიებას 3,4 მლრდ ლარამდე. ყოველივე აღნიშნულის

შედეგად, მიმდინარე წელს ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებელი 8.5%-ით განისაზღვრება, ხოლო სახელმწიფოს ერთიანი ბიუჯეტის მთლიანი სალდო 8.3%-ით განისაზღვრება.

მშპ

პანდემიის გავლენამ ეკონომიკური სუბიექტების საქმიანობაზე განაპირობა მნიშვნელოვანი ნეგატიური ზეწოლა ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებლებზე, ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებსა და ლარის გაცვლით კურსზე.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან შეჯერებული პროგნოზით, მოსალოდნელია, რომ საქართველოს ეკონომიკა 2020 წლის განმავლობაში 4%-ით შემცირდება, თუმცა არსებული პროგნოზების მიხედვით, ეკონომიკური ზრდის აღდგენა 2021 წლიდან დაიწყება და მშპ-ს რეალური ზრდა 4%-ს, ხოლო 2022 წლისთვის 6,0%-ს მიაღწევს.

2024 წლისთვის ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტი 70.4 მლრდ ლარამდე გაიზრდება, ხოლო მშპ ერთ სულ მოსახლეზე 2019 წელთან შედარებით 5.5 ათასი ლარით მოიმატებს და 18 917 ლარს გაუტოლდება.

მთავრობის ვალი

ერთი მხრივ, პანდემიის თანმდევი ეკონომიკური რეცესიით შემცირებული საგადასახადო შემოსავლების, ხოლო მეორე მხრივ, უშუალოდ პანდემიის შეკავების და მისი სოციალური გავლენის შემსუბუქებასთან დაკავშირებული ხარჯების ზრდამ მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა ბიუჯეტის დეფიციტზე, რასაც დაემატა ეროვნული ვალუტის გაუფასურება. შედეგად მთავრობის ვალმა გადააჭარბა 40-პროცენტიან ნიშნულს და 2020 წლის ბოლოსთვის მოსალოდნელია მშპ-ს 54.4 პროცენტის დონეზე მიღწევა. აქედან, საგარეო ვალი 42.5, ხოლო საშინაო ვალი 11.9 პროცენტია. აღნიშნული მაჩვენებელი დაბალია ეკონომიკური თავისუფლების აქტით განსაზღვრულ მთავრობის ვალის დონესთან შედარებით (მშპ-ს 60%), თუმცა აღნიშნული მაჩვენებლის საშუალოვადიან პერიოდში შენარჩუნება მნიშვნელოვან რისკებთან არის დაკავშირებული, და აუცილებელია შემდგომ წლებში კონსოლიდაციის პოლიტიკის გატარება. 2021-2024 წლებში დაგეგმილია მთავრობის ვალის თანმიმდევრული კლება და 2024 წლისთვის 54.5 პროცენტამდე შემცირება.

მთავრობის მიზანია ეტაპობრივად შეამციროს ვალის მოცულობა და ვალის მოცულობა დაბრუნდეს კრიზისამდელ მაჩვენებლებში მაქსიმალურად შემცირებულ ვადებში. აღნიშნული მიზნის მისაღწევად 2021 წელს მნიშვნელოვნად შემცირდება ვალის ალების მაჩვენებელი და უკვე მომდევნო წელსვე შემცირდება ნაწილობრივ ვალის მოცულობა მშპ-თან მიმართებაში.

მიუხედავად იმისა, რომ საბაზისო პროგნოზში მთავრობის მთლიანი ვალი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული ლიმიტის ზღვარზე გადის და ვალის შემდგომი აღება გართულებული იქნება, პროცესების მოსალოდნელზე უარესი განვითარების სცენარის შემთხვევაში ფისკალური სივრცე გარანტირებულია დეპოზიტებზე განთავსებული ნაშთების ხარჯზე.

ბიუჯეტის მაჩვენებლები

2020 წლის ბიუჯეტი დაიგეგმა 2019 წლის ბოლოსათვის არსებული მაკროეკონომიკური და ფისკალური პარამეტრების პროგნოზების გათვალისწინებით, რომლის მიხედვითაც, მიმდინარე ხარჯების ნაწილში საშუალოვადიან პერიოდში კვლავ გრძელდებოდა კონსოლიდაციის პოლიტიკა, თუმცა არსებული მაკროეკონომიკური და ფისკალური პარამეტრების პროგნოზები სრულად შეცვალა კორონავირუსის პანდემიამ.

ეკონომიკის შემცირება, ასევე პანდემიის მართვასთან დაკავშირებული ხარჯების ზრდა, პირდაპირ აისახება როგორც ბიუჯეტის შემოსავლების, განსაკუთრებით კი საგადასახადო შემოსავლების, ასევე ხარჯების მოცულობაზე.

წარმოდგენილ მონაცემებში ასახულია 2019 წლის ფაქტიური მაჩვენებლები და 2020-2024 წლებში მაკროეკონომიკური და ფისკალური ცვლადების საპროგნოზო მაჩვენებლები. აღნიშნული მაჩვენებლების პროგნოზი შემუშავებულია მიმდინარე პანდემიის ფონზე და 2020 წლის პარამეტრებში ითვალისწინებს საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან შეთანხმებულ განახლებულ მაჩვენებლებს, ფისკალურ ნაწილში ასახავს საქართველოს მთავრობის მიერ ახალი კორონავირუსის (COVID 19) გავრცელებიდან გამომდინარე, შემუშავებული ანტიკრიზისული გეგმის დაფინანსებისათვის საჭირო რესურსებს და მასთან დაკავშირებულ ხარჯებს. 2021-2024 წლების საშუალოვადიანი გეგმების ნაწილში გათვალისწინებულია საქართველოს მთავრობის მიერ სხვადასხვა სამინისტროების კომპეტენციის ფარგლებში მიმდინარე პროგრამებისა და ქვეპროგრამების გაგრძელებისათვის საჭირო ხარჯების დაფინანსება. არსებული ვითარებიდან გამომდინარე, ასახული არ არის სხვადასხვა მიმართულებით რეფორმების ახალი ტალღები, თუმცა გათვალისწინებულია სახელმწიფო პენსიის ინდექსაციის რეფორმისათვის საჭირო ხარჯები.

2020 წელს, ნაერთ ბიუჯეტში დაგეგმილი შემოსავლები, საერთაშორისო პარტნიორების მიერ გამოყოფილი გრანტების გარდა განახლებული პროგნოზით მცირდება 1.7 მლრდ ლარით, ხოლო არაფინანსური და ფინანსური აქტივების რეალიზაციიდან მიღებული შემოსულობების გათვალისწინებით ჯამში მცირდება 1.8 მლრდ ლარით.

ანტიკრიზისული გეგმის გათვალისწინებით განახლებული პროგნოზები დამატებით კორექტირდება და საგადასახადო შემოსავლები შეადგენს 10 510,0 მლნ ლარს, რაც გამომდინარეობს მაკროეკონომიკური პარამეტრების გაუარესების შედეგად განახლებული პროგნოზის 10 760,0 მლნ ლარს გამოკლებული საშემოსავლო გადასახადის შეღავათი 250,0 მლნ ლარი (აღნიშნული 10 510,0 მლნ ლარიდან სახელმწიფო ბიუჯეტის წილი შეადგენს 8 979,4 მლნ ლარს, ხოლო მუნიციპალიტეტების და ავტონომიური რესპუბლიკების წილი 1 530,6 მლნ ლარს). გრანტები განისაზღვრება 613,3 მლნ ლარით, მათ შორის 330 მლნ ლარით იზრდება დონორების მიერ გამოყოფილი საბიუჯეტო გრანტები. სხვა შემოსავლები განისაზღვრება 1 040,0 მლნ ლარით, მათ შორის StopCoV ფონდში მობილიზებული 133,5 მლნ ლარი და დამატებით მობილიზებული რესურსების დეპოზიტებზე განთავსების შედეგად მისაღები 53,5 მლნ ლარი. ზემოაღნიშნული მაჩვენებლების მიხედვით, ნაერთი ბიუჯეტის შემოსულობების ჯამური მაჩვენებელი შეადგენს 20,4 მლრდ ლარს, რაც 2,7 მლრდ ლარით აღემატება 2020 წელს ამ ეტაპისთვის არსებულ ხარჯვით საჭიროებას.

2020 წელს ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯები მშპ-თან მიმართებაში 25.8 პროცენტამდე გაიზარდა 2020 წლის თავდაპირველი გეგმით გათვალისწინებული 21.5 პროცენტის ნაცვლად.

იმის გათვალისწინებით, რომ შემცირდა მშპ-ის მაჩვენებლები საპროგნოზო პერიოდში, ხოლო პანდემიაზე რეაგირების ღონისძიებებიდან გამომდინარე გაიზარდა მიმდინარე ხარჯები, 2020 წლის წარმოდგენილი პროგნოზით სახელმწიფოს ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი გაზრდილია მშპ-ის 8.3%-მდე და 2023 წლისათვის ჩამოდის „ეკონომიკური თავისფულების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით გათვალისწინებულ 3%-იან ნიშნულზე.

გასათვალისწინებელია, რომ 2020 წლის ბიუჯეტის დეფიციტის მშპ-ის 2.5%-დან 8.3%-მდე ზრდას (5.8 პროცენტული პუნქტით) რამდენიმე მიზეზი აქვს:

ა) მშპ-ის შემცირება - 0.1 პროცენტული პუნქტი;

ბ) არადეფიციტური შემოსავლების დანაკლისი - 3.2 პროცენტული პუნქტი, მ.შ. 0.6 პროცენტული პუნქტი გამოწვეულია გადასახდების ერთჯერადი შეღავათებით, რომელიც ანკრიზისული გეგმით განისაზღვრა, ხოლო 2.6 პროცენტული პუნქტი გამოწვეულია ეკონომიკური ზრდის შენელების ეფექტით;

გ) დამატებითი ხარჯების საჭიროება ახალ კორონავირუსზე რეაგირებისა და მისი შედეგების შემსუბუქების მიზნით - 2.4 პროცენტული პუნქტი

აღნიშნული ფაქტორებიდან მშპ-ის ბაზის შემცირებას და შემოსავლების დანაკლისს (ჯამში 2.8 პროცენტული პუნქტი) გავლენა საშუალოვადიან პროგნოზებზეც ექნება. დამატებითი ხარჯვის საჭიროების დიდი ნაწილს (მკურნალობა, კარანტინი, სოციალური დახმარებები 3-6 თვიანი და ერთჯერადი პაკეტი) და საგადასახადო შეღავათებს (ჯამურად 3 პროცენტული პუნქტი) კი ერთჯერადი ეფექტი ექნება და საშუალოვადიან პერიოდზე გავლენას არ მოახდენს.

	2020	2021	2022	2023
არადეფიციტური შემოსულობები (შემოსავლები + არაფინანსური აქტივების კლება) +/- სხვაობა წინა წელთან	24,3%	24,9%	25,3%	25,6%
ხარჯები +/- სხვაობა წინა წელთან	25,8%	23,1%	23,2%	23,0%
არაფინანსური აქტივების ზრდა +/- სხვაობა წინა წელთან	7,0%	6,8%	6,3%	5,8%
მთლიანი სალდო +/- სხვაობა წინა წელთან	8,3%	4,8%	4,0%	3,0%
		-3,5%	-0,73%	-1,0%
		0%	0%	0%

ეკონომიკური ზრდის აღდგენა 2021 წლიდან დაიწყება და მშპ-ს რეალური ზრდა 4%-ს, ხოლო 2022 წლისთვის 6,0%-ს მიაღწევს, 2021-2024 წლებში ეკონომიკური ზრდის პროგნოზი წლიურად საშუალოდ 5.3% იქნება. ეკონომიკური ზრდის აღდგენა გამოიწვევს არადეფიციტური შემოსავლების ზრდას მშპ-თან მიმართებაში წლიურად 0.4 პროცენტული პუნქტით. სახელმწიფო პენსიის ინდექსაციის მიუხედავად, 2021 წლიდან მიმდინარე ხარჯების მშპ-ის 23%-ის ფარგლებში შენარჩუნება, ხოლო საშუალოვადიან პერიოდში არაფინანსური აქტივების ზრდის ნომინალურ გამოხატულებაში შენარჩუნება საშუალებას იძლევა 2023 წლისთვის დეფიციტი 2020 წელს 8.3%-დან შემცირდეს 3%-მდე და დაუბრუნდეს „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით გათვალისწინებულ დეფიციტის ზღვრულ ნიშნულს.

გასათვალისწინებელია, რომ დღეს არსებული საერთაშორისო ორგანიზაციების თუ საქართველოს მიერ შემუშავებული ეკონომიკური პარამეტრები მომზადებულია მეტად ცვალებად და არაპროგნოზირებად გარემოში, მიმდინარე პანდემიის გათვალისწინებით. მას შემდეგ რაც გლობალურ და რეგიონალურ დონეზე ეკონომიკური აქტივობა მეტ-ნაკლებად დასტაბილურდება, გაიზრდება პროგნოზების განჭვრეტადობის სიზუსტეც და განახლდება საშუალოვადიანი პროგნოზები.