



დასკვნა

„საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესახებ”

საქართველოს კანონის პროექტზე

შინაარსი

დასკვნა.....	4
მაკროეკონომიკური დამკვეთები და კავშირი საბიუჯეტო აგრეგატებთან	5
სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები	13
სხვა შემოსავლები	18
სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები.....	19
საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები	25
სახელმწიფო ვალი	26
ფისკალური დისციპლინა	34
სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი.....	38
2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის პროგრამული დანართი	39

დასკვნა „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“

საქართველოს კანონის პროექტზე

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 39-ე მუხლისა და „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 31 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ იქნა დასკვნა „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლით განსაზღვრულია ის ინფორმაცია, რომელსაც სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტი უნდა მოიცავდეს. ამავე მუხლის შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს თან ერთვის ბიუჯეტის პროექტის შესაბამისი ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი, ასევე თანდართული მასალები მოიცავს:

- სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის განმარტებით ბარათს, რომელიც შეიცავს შემდეგ ინფორმაციას: ძირითადი მაკროეკონომიკური ინდიკატორების (ნომინალური და რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტი, ეკონომიკური ზრდა, ინფლაცია, ინვესტიციები და ა. შ.) პროგნოზებს და მათ აღწერას; ფისკალური მაჩვენებლების პროგნოზებს და მათ აღწერას; ინფორმაციას სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული ძირითადი ღონისძიებებისა და პროგრამების შესახებ;
- მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მოკლე მიმოხილვას;
- წლიური საბიუჯეტო კანონის ამოქმედებისათვის საჭირო საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტს;
- დამატებით ინფორმაციას ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამების/ქვეპროგრამების, მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და შესრულების შეფასების ინდიკატორების შესახებ.

მთავრობის პასუხისმგებლობა „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის, მისი თანდართული მასალებისა და ქვეყნის ძირითადი მიმართულებებისა და მონაცემების დოკუმენტის მომზადებასა და სამართლიან წარდგენაზე საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნების შესაბამისად, მათ შორის იმ დაშვებების განსაზღვრასა და განმარტებაზე, რომლებსაც „სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაცია ეყრდნობა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პასუხისმგებლობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პასუხისმგებელია მოამზადოს დასკვნა „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ. დასკვნის მომზადება ემყარება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ შემოწმების პროცედურებს, რომლებიც წარიმართება მარწმუნებელი გარიგებების საერთაშორისო სტანდარტის 3400 „პერსპექტიული ფინანსური ინფორმაციის შემოწმება“ (ISAE 3400) შესაბამისად. აღნიშნული სტანდარტი ითვალისწინებს შემოწმების დაგეგმვასა და წარმართვას იმგვარად, რომ მიღებულ იქნას საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმის შესახებ:

- უზრუნველყოფენ თუ არა ის მნიშვნელოვანი მაკროეკონომიკური და სხვა დაშვებები, რომლებსაც ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაცია ეყრდნობა, აღნიშნული ინფორმაციის სათანადო საფუძველს
- არის თუ არა ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაცია სათანადოდ მომზადებული არსებული დაშვებების საფუძველზე და საფუძვლიანი და კანონიერი მოქმედი კანონმდებლობის გათვალისწინებით
- არის თუ არა ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილი ინფორმაცია სათანადოდ წარდგენილი ფინანსური ანგარიშების არსებული პრინციპების შესაბამისად, ხოლო ყველა არსებითი დაშვება ადეკვატურად განმარტებული თანდართულ მასალებში

ჩატარებული შემოწმების პროცედურები შეიძლება აუდიტორის პროფესიულ განსჯაზე დაყრდნობით. საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა არ ითვალისწინებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით გათვალისწინებული გადასახდელების განაწილების შესახებ მთავრობის დისკრეციული გადაწყვეტილებების შეფასებას.

დასკვნა

„2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის“ მომზადების საფუძვლად გამოყენებული დაშვებების შემოწმების შედეგად, გარდა დასკვნაში მოცემული საკითხებისა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ყურადღება არ მიუქცევია ისეთ რამეს, რაც დაგვარწმუნებდა იმაში, რომ აღნიშნული დაშვებები ვერ უზრუნველყოფენ კანონპროექტით გათვალისწინებული მაჩვენებლების სათანადო საფუძველს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, გარდა დასკვნაში მოცემული მნიშვნელოვანი საკითხებისა, „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტი“ სათანადოდ არის მომზადებული არსებული დაშვებების საფუძველზე, შესაძლებელია შეფასდეს საფუძვლიანად და კანონიერად მოქმედი ნორმატიული ბაზის გათვალისწინებით და წარდგენილია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნების შესაბამისად. თუმცა პერსპექტიული ინფორმაციის სპეფიციკიდან გამომდინარე, მოსალოდნელია, რომ რეალური მაჩვენებლები განსხვავდებოდეს კანონპროექტით გათვალისწინებულისაგან, და გადახრებს შესაძლოა არსებითი ხასიათი ჰქონდეს.

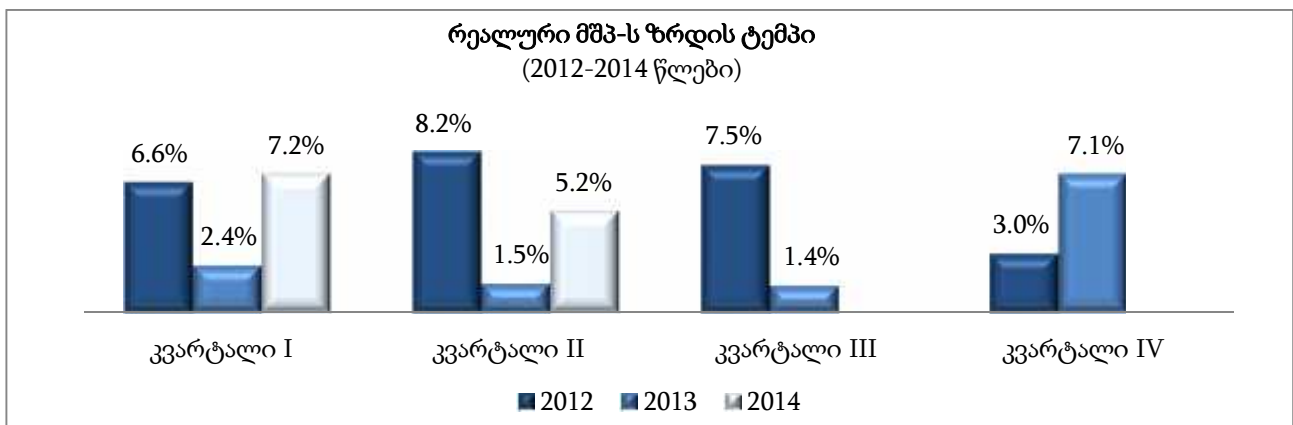
მაკროეკონომიკური დაშვებები და კავშირი საბიუჯეტო აგრეგატებთან

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე“ მიზნად ისახავს შეაფასოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობა და კანონიერება. პერსპექტიული (სამომავლო) ფინანსური ინფორმაციის შემოწმება, თავის მხრივ, დაკავშირებულია იმ დაშვებების საიმედოობის შეფასებასთან, რომლებიც აღნიშნული ინფორმაციის საფუძვლად იქნა გამოყენებული. საბიუჯეტო აგრეგატებთან მიმართებაში, აღნიშნული დაშვებები, უპირველეს ყოვლისა ეხება იმ მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზებს, რომლებიც წარმოდგენილია „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულების დოკუმენტი“ (BDD) და სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის ფორმირებისას იქნა გამოყენებული. დაშვებებთან დაკავშირებული რისკების გაუთვალისწინებლობამ შესაძლოა დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის შემოსულობებისა და შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების არარეალისტური დაგეგმვა გამოიწვიოს, რაც საფრთხეს შეუქმნის კანონპროექტით გათვალისწინებული პარამეტრების შესრულებასა და ქვეყნის საშუალოვადიან ფისკალურ მდგრადობას. შესაბამისად, კანონპროექტით გათვალისწინებული ფინანსური ინფორმაციის საფუძვლიანობის შესაფასებლად აუცილებელი კომპონენტია იმ მაკროეკონომიკური დაშვებების/პროგნოზების რეალისტურობის ანალიზი, რომლებზე დაყრდნობითაც ყალიბდება ქვეყნის საშუალოვადიანი ფისკალური გეგმა და შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის ძირითადი პარამეტრები.

რაც შეეხება „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის პროექტის მესამე წარდგენაზე თანდართული „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ (BDD) მოცემულ მაკროეკონომიკურ პროგნოზებს, მიმდინარე წლის ტენდენციებისა და ალტერნატიული წყაროების საპროგნოზო მაჩვენებლების გათვალისწინებით, აღნიშნული საპროგნოზო მაჩვენებლები შეიძლება რეალისტურად შეფასდეს. მიუხედავად ამისა, ზოგიერთი მაკროეკონომიკური ინდიკატორის პროგნოზი განსხვავდება საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ გაკეთებული პროგნოზებისაგან და რიგ შემთხვევებში, დამატებით დასაბუთებას საჭიროებს როგორც მიმდინარე, ასევე საშუალოვადიანი პერიოდისათვის.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართული 2015-2018 წლების „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ (BDD) მიხედვით (მესამე წარდგენა), რეალური მშპ-ს ზრდის მოსალოდნელი წლიური მაჩვენებელი 2014 და 2015

წლებისათვის 5.0%-ის, ხოლო საშუალოვადიან პერიოდში 5.5%-ის დონეზეა პროგნოზირებული. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებით, 2014 წლის პირველ კვარტალში მშპ-ს რეალურმა ზრდამ წინა წლის ანალოგიურ პერიოდთან შედარებით 7.2%, ხოლო მეორე კვარტალში - 5.2% შეადგინა, რაც მაღალმა ეკონომიკურმა აქტივობამ განაპირობა. აღნიშნული მაჩვენებლები საგრძნობლად აღემატება 2013 წლის პირველი და მეორე კვარტლის ანალოგიურ მონაცემებს (შესაბამისად, 2.4% და 1.5%). რაც შეეხება მესამე კვარტლის მშპ-ს რეალურ ზრდას წინა წლის შესაბამის პერიოდთან შედარებით, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის წინასწარი შეფასებით, აღნიშნულმა მაჩვენებელმა 5.5% შეადგინა¹. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ოქტომბრის თვეში (წინასწარი შეფასებით) შედარებით დაბალი ეკონომიკური ზრდა დაფიქსირდა (3.5%), რის შედეგადაც პირველ ათ თვეში მშპ-ს საშუალო რეალურმა ზრდამ 5.6% შეადგინა. აღნიშნული მაჩვენებლის გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ 2014 წლის რეალური მშპ-ს საპროგნოზო მაჩვენებლის (5.0%) მიღწევა სირთულესთან არ უნდა იყოს დაკავშირებული.



დიაგრამა #1.

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებზე დაყრდნობით, 2014 წლის პირველ კვარტალში, რეალური მშპ-ს ზრდაში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა ვაჭრობის ზრდამ (11.1%), რომელიც ყველაზე მსხვილ სფეროს წარმოადგენს მთლიანი შიდა პროდუქტის დარგობრივ სტრუქტურაში. აღსანიშნავია ასევე დამამუშავებელი მრეწველობისა (16.7%) და მშენებლობის ზრდის ტემპებიც (14.0%). რაც შეეხება 2014 წლის მეორე კვარტალს, მნიშვნელოვანი ზრდის ტემპი დაფიქსირდა კავშირგაბმულობისა და საფინანსო სექტორებში, რომელთა წილმა ეკონომიკურ ზრდაში შესაბამისად, 9.0% და 9.6%-ი შეადგინა. ამასთან, აღნიშნულ პერიოდში მშენებლობის სექტორის კიდევ უფრო გააქტიურებამ, მისი ზრდის ტემპი 18.7%-ს გაუტოლა. ასეთი მკვეთრი ზრდა შესაძლებელია, გამოწვეული ყოფილიყო საბაზო

¹ ეკონომიკური ზრდის წინასწარი შეფასება, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ოქტომბერი, 2014 წ.

ეფექტით (base effect), რომელიც 2013 წელს მშენებლობის სექტორის უარყოფითი ზრდის ტემპით იქნა განპირობებული.

2015-2018 წლების „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის“ პირველადი ვარიანტის მიხედვით, ნომინალური მშპ-ს საპროგნოზო მაჩვენებელი 2014 წლისათვის 29,152 მლნ ლარით იქნა განსაზღვრული, ხოლო 2015 წლისათვის მოსალოდნელია მისი ზრდა 32,140 მლნ ლარამდე. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართული BDD-ის მიხედვით (მესამე წარდგენა), 2015 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელი 31,861 მლნ ლარამდე შემცირდა, ხოლო მიმდინარე წლის ნომინალური მშპ-ს მოსალოდნელი მნიშვნელობა მცირედით, 29,176 მლნ ლარამდე გაიზარდა. ზემოაღნიშნული ცვლილების შედეგად, ნომინალური მშპ-ს ზრდის ტემპი 2015 წლისათვის 9.2%-ის დონეზე განისაზღვრა.

რაც შეეხება კერძო ინვესტიციებს, 2015-2018 წლების „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის“ პირველადი ვარიანტით 2014 წელს მოსალოდნელია კერძო ინვესტიციების ნომინალური მოცულობის ზრდა მშპ-ის 25.9%-მდე, ხოლო 2018 წლისათვის 27.8%-მდე. თუმცა, ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართულ „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ (მესამე წარდგენა) აღარაფერია ნათქვამი კერძო ინვესტიციების საპროგნოზო მაჩვენებელთან დაკავშირებით და მხოლოდ მიმდინარე წლის პირველი ნახევრის კერძო ინვესტიციების ფაქტიური ზრდის ტემპის მაჩვენებელია (36.0%) მოყვანილი.

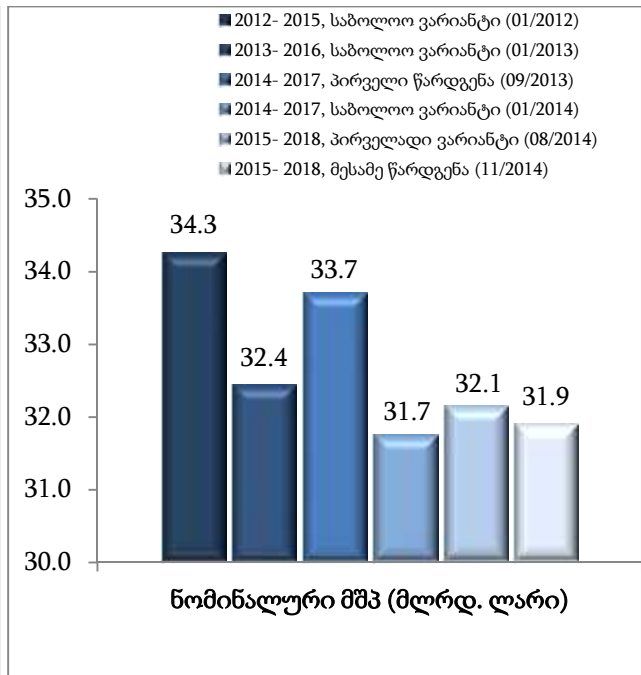
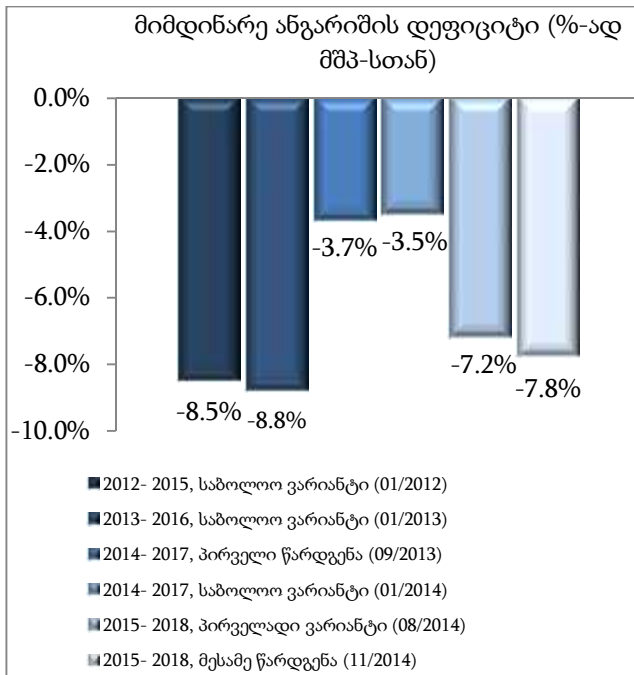
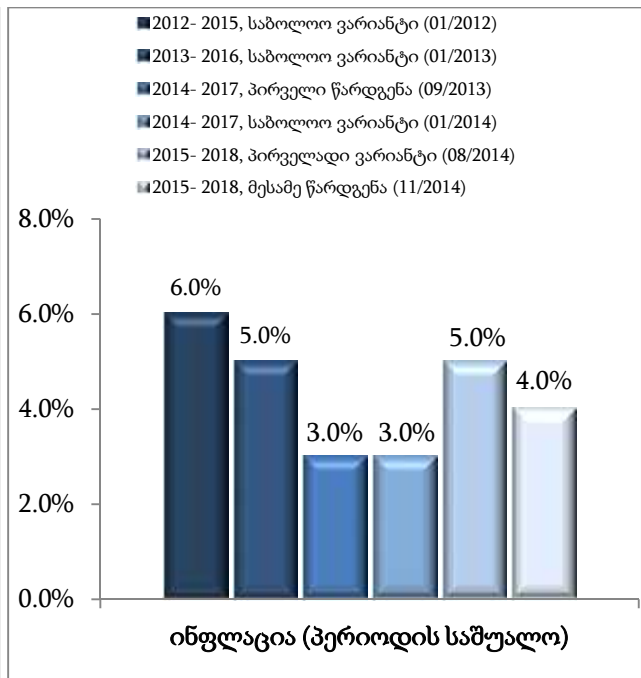
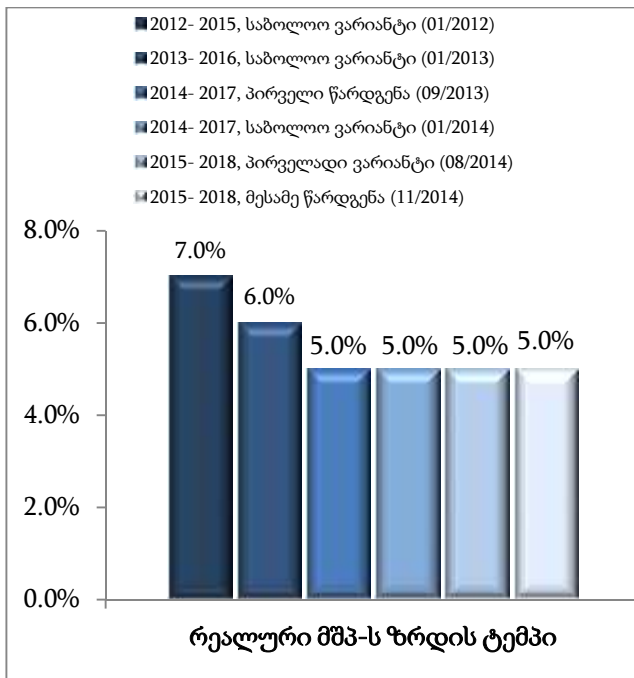
სამომხმარებლო ფასების ინდექსით გამოსახული საშუალო პერიოდის ინფლაციის საპროგნოზო მაჩვენებელი, 2015-2018 წლების „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ (მესამე წარდგენა) 2014 წლისათვის 3.5%-ის, ხოლო 2015 წლისათვის 4.0%-ის დონეზეა განსაზღვრული. ამასთან, საშუალოვადიან პერიოდში ინფლაციის მოსალოდნელი მაჩვენებელი სტაბილურობით ხასიათდება (განსაზღვრულია 4.0%-ის დონეზე), თუმცა 2018 წლისათვის 3.5%-ს უტოლდება. 2013 წლისათვის საშუალო წლიურმა ინფლაციამ - 0.5% შეადგინა, ხოლო 2014 წლის ნოემბრის მდგომარეობით აღნიშნული მაჩვენებელი 3.1%-ის დონეზე დაფიქსირდა. 2013 წლისგან განსხვავებით, 2014 წლის პირველ თერთმეტ თვეში დაფიქსირებული ფასების მატება, რომელიც ძირითადად განაპირობა სურსათზე ფასების ზრდამ, დაკავშირებული იყო ეკონომიკური აქტივობის ზრდასთან. საქართველოს ეროვნული ბანკის შეფასებით, ინფლაციურ პროცესებზე გავლენა იქონია, ერთი მხრივ, მიწოდების მხრიდან მოქმედი დეფლაციური ზეწოლის აღმოფხვრამ და იმპორტირებული პროდუქციის ფასების ზრდამ, ხოლო, მეორე მხრივ, შერბილებულმა მონეტარულმა პოლიტიკამ და ფისკალურმა

სტიმულირებამ (ბიზნეს განწყობის წახალისებამ), რომელიც აისახა ერთობლივ მოთხოვნაზე და, შესაბამისად, გარკვეული გავლენა იქონია სამომხმარებლო ფასებზე. ეროვნული ბანკის შეფასებით, ინფლაციის საპროგნოზო მაჩვენებელი 2014 წლის ბოლოსათვის 5%-ზე დაბლა დაფიქსირდება².

რაც შეეხება საგარეო სექტორთან მიმართებაში არსებულ საპროგნოზო მაჩვენებლებს, „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ (მესამე წარდგენა), 2014 და 2015 წლებში პროგნოზირებულია მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის ზრდა 2013 წელთან შედარებით. კერძოდ, 2014 და 2015 წლებისათვის მოსალოდნელია მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის, შესაბამისად, 2.6 და 2.0 პროცენტული პუნქტით გაუარესება (-8.4% და -7.8%) 2013 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან (-5.8%) შედარებით, ხოლო საშუალოვადიანი პერიოდისათვის, კერძოდ 2018 წლისათვის, პროგნოზირებულია მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის -6.8%-მდე შემცირება. 2014 წლის იანვარ-სექტემბერში საგარეო სავაჭრო ბრუნვამ 9,431 მლნ აშშ დოლარი შეადგინა, აქედან ექსპორტი წინა წელთან შედარებით 5.2%-ით გაიზარდა და 2,425 მლნ აშშ დოლარს შეადგენს, ხოლო იმპორტი კი 11.4%-ით გაიზარდა და 7,006 მლნ აშშ დოლარს შეადგენს.

უნდა აღინიშნოს, რომ კანონპროექტზე თანდართულ 2015-2018 წლების ქვეყნის „ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში“ (მესამე წარდგენა) წარმოდგენილია საშუალოვადიან პერიოდში მაკროეკონომიკური გარემოს უფრო კონსერვატიული სცენარი, ვიდრე აღნიშნული დოკუმენტის პირველად ვარიანტში, თუმცა, აღნიშნული ცვლილება მიმდინარე წლის საპროგნოზო მაჩვენებლებს არსებითად არ შეხება. კერძოდ, როგორც 2014, ისე 2015 წლის რეალური მშპ-ს ზრდის ტემპის საპროგნოზო მაჩვენებელი, „ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის“ წარმოდგენილ ვარიანტშიც შენარჩუნებულია 5.0%-ის დონეზე. მცირედით დაკორექტირდა 2014 და 2015 წლების ნომინალური მშპ-ს მოსალოდნელი მნიშვნელობა. რაც შეეხება სამომხმარებლო ფასებით გამოხატულ ინფლაციას, BDD-ის წარმოდგენილი ვარიანტით (მესამე წარდგენა) 2014 წლის მოსალოდნელი მნიშვნელობა (3.5%) უცვლელადაა შენარჩუნებული, მაშინ როცა 2015 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელი 1 პროცენტული პუნქტით შემცირდა და 4.0%-ის დონეზე განისაზღვრა.

² „ინფლაციის მიმოხილვა“, ნოემბერი, 2014 წ., საქართველოს ეროვნული ბანკი



დიაგრამა #2. 2015 წლის მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზი BDD-ის სხვადასხვა ვარიანტების მიხედვით

მიმდინარე წელს საგარეო სავაჭრო ბრუნვის ტენდენციების გათვალისწინებით დადებითად უნდა შეფასდეს მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებლის დაკორექტირება 2014-2017 წლების BDD-ის საბოლოო ვარიანტთან შედარებით, რომლის მიხედვითაც მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი 2014 და 2015 წლებისათვის, შესაბამისად, -5.3%-ისა და -3.5%-ის დონეზე იყო განსაზღვრული. ამასთან, 2014-2017 წლის BDD-ის საბოლოო ვარიანტის მიხედვით, საშუალოვადიანი პერიოდისათვის (2017 წელი) პროგნოზირებული იყო აღნიშნული მაჩვენებლის 1%-მდე გაზრდა, მაშინ როდესაც 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის

პროექტზე (მესამე წარდგენა) თანდართული BDD-ის ვარიანტით, 2017 წლის საპროგნოზო მნიშვნელობა -7.8%-მდე იქნა შემცირებული.

იმის გათვალისწინებით, რომ გასული წლების განმავლობაში ადგილი ჰქონდა ფაქტობრივი მაჩვენებლების საპროგნოზო მაჩვენებლებიდან გადახრას, დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის საბოლოო ვარიანტთან ერთად წარმოდგენილ იქნა ინფორმაცია ფისკალური რისკების შესახებ, რაც გულისხმობს ალტერნატიული მაკროეკონომიკური სცენარებისა და მათი ბიუჯეტის პარამეტრებზე შესაძლო გავლენის ანალიზსა და მიმოხილვას. წარმოდგენილი ანალიზის მიხედვით, პოზიტიური სცენარი გულისხმობს ეკონომიკური ზრდის ტემპის დაჩქარებას 1.2 პროცენტული პუნქტით და ფასების ზრდას 1 პროცენტული პუნქტით დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის, ხოლო საშუალოვადიანი პერიოდისათვის (2016-2018 წწ) ეკონომიკური ზრდის ტემპის დაჩქარებას 1.5 და ფასების ზრდას 1 პროცენტული პუნქტით. ხოლო, ნეგატიური სცენარი გულისხმობს ეკონომიკური ზრდის შენელებას 1.5 პროცენტული პუნქტით და ფასების შემცირებას 0.8 პროცენტული პუნქტით 2015 წლისათვის, ხოლო საშუალოვადიანი პერიოდისათვის (2016-2018 წწ) ეკონომიკური ზრდის ტემპის შენელებას 2 და ფასების შემცირებას 1 პროცენტული პუნქტით. საყურადღებოა, რომ „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტი არ მოიცავს ინფორმაციას ზემოაღნიშნული დაშვებების რეალისტურობის შესახებ. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, წარმოდგენილი ინფორმაციის სრულყოფისათვის მიზანშეწონილია მოცემული დოკუმენტი მოიცავდეს ალტერნატიული სცენარების შესაბამისი მაკროეკონომიკური დაშვებების საფუძვლიანობის ანალიზსაც.

აღნიშნული ინფორმაციის მნიშვნელობაზე და მისი სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტთან ერთად წარმოდგენის აუცილებლობაზე ყურადღება იქნა გამახვილებული „2014 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის შესახებ“ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში.

ასევე, აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (სსფ) მიერ პროგნოზირებული ნომინალური მშპ-ის 2014 და 2015 წლების მაჩვენებლებსა და BDD-ში (მესამე წარდგენა) წარმოდგენილ პროგნოზებს შორის არსებითი განსხვავება არ შეინიშნება. რაც შეეხება მშპ-ის რეალურ ზრდას, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მონაცემებით³, საშუალოვადიან პერიოდში მოსალოდნელია 5%-იანი ეკონომიკური ზრდა. თუმცა, მოგვიანებით, საქართველოში სსფ-ს მისიის მიერ მომზადებულ პრესრელიზში ხაზგასმულ იქნა, რომ რეგიონში არსებულმა დაძაბულმა ვითარებამ შეიძლება უარყოფითი ზეგავლენა იქონიოს ვაჭრობასა და უცხოური

³ IMF Country Report No. 14/250, August, 2014

ინვესტიციების შემოდინებაზე, რაც შესაბამის ასახვას ჰპოვებს ეკონომიკური ზრდაზე და გაართულებს პროგნოზირებული მაჩვენებლის მიღწევას⁴.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა და ფინანსთა სამინისტროს მიერ პროგნოზირებული სამომხმარებლო ფასებით გამოხატული საშუალო პერიოდის ინფლაციის საშუალოვადიანი მაჩვენებლები ერთმანეთისაგან განსხვავებულია. კერძოდ, თუ 2015-2018 წლების „ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში“ (მესამე წარდგენა) ინფლაციის საშუალოვადიანი მაჩვენებელი შემცირების ტენდენციით ხასიათდება (2018 წლისათვის 3.5%), საერთაშორისო სავალუტო ფონდის პროგნოზით საშუალო პერიოდის ინფლაცია იზრდება (2014-2015 წლებისათვის შესაბამისად, 4.6% და 4.9%) და საშუალოვადიან პერიოდში სტაბილურად, 5.0%-ის დონეზეა განსაზღვრული⁵. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის აღნიშნული პროგნოზი განპირობებულია, ერთი მხრივ, წლის ბოლოსათვის მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების (აღნიშნული განპირობებული იქნება ბიუჯეტის ათვისების მაღალი მაჩვენებლით წლის ბოლოს), ხოლო, მეორე მხრივ, იმპორტირებულ საქონელზე ფასების მოსალოდნელი ზრდით⁶.

	რეალური მშპ-ის ზრდის ტემპი		სამომხმარებლო ფასების ინდექსის ზრდის ტემპი (პერიოდის საშუალო)		მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი (%-ად მშპ-სთან)	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
ოფიციალური პროგნოზი(BDD)	5.0%	5.0%	3.5%	4.0%	-8.4%	-7.8%
საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (10.14)	5.0%	5.0%	4.6%	4.9%	-8.4%	-7.9%
საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (04.14) ⁷	5.0%	5.0%	4.0%	4.6%	-7.9%	-7.3%
მსოფლიო ბანკი ⁸	5.0%	5.0%	3.5%	5.0%	-8.4%	-7.9%
ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (09.14) ⁹	4.0%	4.0%	4.0%	-	-	-
აზიის განვითარების ბანკი	5.5%	5.5%	4.0%	5.0%	-8.5%	-7.5%

ცხრილი #1. მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზები ალტერნატიული წყაროების

მიხედვით

როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, 2015-2018 წლების „ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის“ პირველადი ვარიანტის მიხედვით, კერძო ინვესტიციები მშპ-თან მიმართებაში ზრდის ტენდენციით ხასიათდება. სახელდობრ, 2014 წელს მოსალოდნელია

⁴ Press Release: Statement by IMF Mission to Georgia, November 26, 2014

⁵ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (სსფ) აღნიშნული მაჩვენებელი, BDD-ში წარმოდგენილი მაჩვენებლის მსგავსად, წარმოადგენს საშუალო პერიოდის (წლიურ) ინფლაციას და არა ფასების ცვლილებას წინა წლის შესაბამის თვესთან შედარებით.

⁶ IMF Country Report No. 14/250

⁷ IMF Country Report No. 14/250

⁸ Georgia – Public Expenditure Review, June, 2014, World Bank

⁹ Regional Economic Prospects in EBRD Countries of Operations: September, 2014. EBRD

კერძო ინვესტიციების ნომინალური მოცულობის ზრდა მშპ-ის 25.9%-მდე, ხოლო 2018 წლისათვის 27.8%-მდე. თუმცა, საყურადღებოა, რომ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის პროგნოზი კერძო ინვესტიციებთან მიმართებაში მნიშვნელოვნად განსხვავებულია და 2014-2015 წლებისათვის 19.8%-ის, ხოლო საშუალოვადიან პერიოდში სტაბილურად მშპ-ის 20.8%-ის დონეზეა განსაზღვრული. მსოფლიო ბანკის შეფასებით, 2014 და 2015 წლებისათვის კერძო ინვესტიციების საპროგნოზო მაჩვენებელი, შესაბამისად, მშპ-ის 19.6% და 20.4%-ის დონეზეა განსაზღვრული, ხოლო 2017 წლისათვის აღნიშნული მაჩვენებელი 21.3%-ის დონეზეა ნაგარაუდები.

აღსანიშნავია, რომ BDD-ის წარმოდგენილი ვარიანტით (მესამე წარდგენა) 2014 და 2015 წლების მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის მოსალოდნელი მნიშვნელობები (შესაბამისად, -8.4% და -7.8%) დაუახლოვდა სსფ-სა და მსოფლიო ბანკის შეფასებებს, მაშინ როდესაც BDD-ის წინა ვარიანტებით აღნიშნული მაჩვენებლები შედარებით ოპტიმისტურად იყო დაგეგმილი. 2013 წლის ბოლოსა და 2014 წლის დასაწყისში მიმდინარეობდა ლარის ნომინალური გაცვლითი კურსის გაუფასურება აშშ დოლართან და ევროსთან მიმართებაში, თუმცა აღნიშნულ ფაქტს ექსპორტის ზრდაზე მნიშვნელოვანი გავლენა არ ჰქონია. სსფ-შეფასებით, ამის მთავარი გამომწვევი მიზეზი საქართველოს სავაჭრო პარტნიორ ქვეყნებში (უკრაინა, თურქეთი, რუსეთი) ვალუტის პარალელური გაუფასურება იყო, რის შედეგადაც ლარის ნომინალური და რეალური ეფექტური გაცვლითი კურსები საგრძნობლად არ შეცვლილა, რაც შესაბამისად, ექსპორტის ზრდის შემაკავებელ ფაქტორად მოგვევლინა. საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა და მსოფლიო ბანკის შეფასებით, უკრაინის კრიზისმა და რუსეთ-თურქეთის ეკონომიკური ზრდის გაუარესებამ, შეიძლება უარყოფითად იმოქმედოს ექსპორტისა და ფულადი გზავნილების მოცულობაზე, რაც ნეგატიურად აისახება მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტზე.

იქიდან გამომდინარე, რომ ქვეყნის საშუალოვადიანი ფისკალური გეგმა და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის ძირითადი პარამეტრები განისაზღვრება ზემოთგანხილულ მაკროეკონომიკურ პროგნოზებზე დაყრდნობით, აუცილებელია პროგნოზირებული მონაცემები იყოს რეალისტური და იგი კეთდებოდეს საფუძვლიან და სიღრმისეულ ეკონომიკურ ანალიზზე დაყრდნობით, მათ შორის, საყურადღებოა აგრეთვე მათი განხილვა ალტერნატიულ პროგნოზებთან მიმართებაში.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მესამე წარდგენაზე თანდართული „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ წარმოდგენილი პროგნოზების მიხედვით, 2015-2018 წლებში ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი ნომინალურ გამოხატულებაში ზრდის ტენდენციით ხასიათდება. კერძოდ, 2018 წელს ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლების ნაწილი 2015 წელთან შედარებით 2,732 მლნ ლარით იზრდება და 11,497 მლნ ლარის დონეზე განსაზღვრული. რაც შეეხება 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის მესამე წარდგენას, შემოსულობების ჯამური მაჩვენებელი 9,875 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 8.5%-ით გადააჭარბა 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ ანალოგიურ მაჩვენებელს (9,105 მლნ ლარი) და 305 მლნ ლარით გაიზარდა ბიუჯეტის კანონის პროექტის მეორე წარდგენილ ვარიანტთან შედარებით. შემოსულობების ზრდა მიმდინარე წელთან მიმართებაში ძირითადად განპირობებულია საგადასახადო შემოსავლების ზრდით 780 მლნ ლარით (11.4%-ით), მაშინ როდესაც ვალდებულებების ზრდის მუხლი 26 მლნ ლარით მცირდება (1.6%-ით). რაც შეეხება არაფინანსური და ფინანსური აქტივების კლების მუხლების მოცულობებს, აღნიშნული მაჩვენებლები 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მნიშვნელობებს, შესაბამისად 5 მლნ და 20 მლნ ლარით აღემატება (განსაზღვრულია შესაბამისად, 85 მლნ და 90 მლნ ლარის დონეზე).

შემოსულობების კომპონენტები	2013 წლის შესრულება	შესრულება (2014 წლის 10 თვე)	2014 წლის დამტკიცებ ული ბიუჯეტის კანონი	2015 წლის ბიუჯეტის კანონპროე ქტი (III წარდგენა)	2013- 2014 წწ	2014- 2015 წწ
შემოსავლები	6,839,494	5,962,729	7,319,000	8,090,000	7.0%	10.5%
არაფინანსური აქტივების კლება	77,515	66,163	80,000	85,000	3.2%	6.3%
ფინანსური აქტივების კლება	62,536	56,336	70,000	90,000	11.9%	28.6%
ვალდებულებების ზრდა	737,892	1,088,908	1,636,000	1,610,000	121.7%	-1.6%
სულ:	7,717,436	7,174,137	9,105,000	9,875,000	18.0%	8.5%

ცხრილი #2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები (ათასი ლარი)

სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზირების არსებული პრაქტიკით (ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით), პროგნოზირებისას გამოყენებული მოდელი ითვალისწინებს, ერთი მხრივ, მიმდინარე წლის ფაქტობრივი მობილიზების ტენდენციებს (ექსტრაპოლაციის მეთოდის გამოყენებით), მეორე მხრივ, მაკროეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლებს დასაგეგმი პერიოდისათვის. პროგნოზირების საფუძვლად გამოყენებულ მაკროეკონომიკურ აგრეგატებსა და საგადასახადო შემოსავლებს

შორის ელასტიურობის კოეფიციენტები განისაზღვრება დაშვების საფუძველზე და ძირითად შემთხვევებში 1-ს უტოლდება. იმის გათვალისწინებით, რომ ამ მიმართულებით მონაცემების ნაკლებობის გამო დამატებითი კვლევა ჩატარებული არ არის, არსებული გამოცდილებისა და საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით აღნიშნული მისაღებად შეიძლება ჩაითვალოს. თუმცა გასათვალისწინებელია, რომ საერთაშორისო კვლევებით, საგადასახადო შემოსავლების ცალკეული ტიპებისათვის მაკროეკონომიკური ინდიკატორებისადმი ელასტიურობის კოეფიციენტები შესაძლოა განსხვავდებოდეს ¹⁰, ამდენად, მიზანშეწონილია სამომავლოდ ყურადღება გამახვილდეს ამ საკითხზე და დაიწყოს მუშაობა კვლევის/ანალიზის ჩასატარებლად ამ მიმართულებით მოდელის დაშვებების საფუძვლიანობის გასამყარებლად.

2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის მესამე წარდგენით წარმოდგენილი საგადასახადო შემოსავლების ჯამური საპროგნოზო მოცულობა შეადგენს 7,600 მლნ ლარს და 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ წლიურ მაჩვენებელს 11.4%-ით აღემატება. ცხრილ #6-ში მოცემულია ბიუჯეტის კანონის პროექტის მესამე წარდგენით წარმოდგენილი საგადასახადო შემოსავლების ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებლები, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მიმდინარე წლის მოსალოდნელი საგადასახადო შემოსავლების პირველად შეფასებასთან მიმართებაში. აღნიშნული შეფასებები ეყრდნობა გასული სამი წლის 10 თვის შესრულების წილობრივ მაჩვენებლებსა და მიმდინარე წლის 10 თვის ფაქტიურ მდგომარეობას (ექსტრაპოლაციის მეთოდი). გადასახადების ცალკეული ტიპების მიხედვით, 2014 წლისათვის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებლებთან მიმართებაში (ნომინალურ გამოსახულებაში) 2015 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით დაგეგმილი საგადასახადო შემოსავლები ძირითადად ზრდის ტენდენციით ხასიათდება, გარდა მოგების გადასახადისა (რომელიც მცირდება 12 მლნ ლარით) და სხვა გადასახადებისა (შენარჩუნებულია იგივე დონეზე). მიმდინარე წელთან შედარებით მკვეთრი ზრდით ხასიათდება საშემოსავლო და აქციზის გადასახადების საპროგნოზო მაჩვენებლები, შესაბამისად 17.8%-ითა და 28.1%-ით. რაც შეეხება დღგ-ს, ნომინალურ გამოხატულებაში 2015 წლისათვის მოსალოდნელია მისი ზრდა 255 მლნ ლარით. საყურადღებოა, რომ 2015 წელს გრძელდება გადასახადის გადამხდელთათვის დაუბეგრავი მინიმუმის დაბრუნება, თუმცა ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართულ განმარტებით ბარათში არაფერია ნათქვამი დაუბეგრავი მინიმუმის სახით გადასახადის გადამხდელთათვის 2015 წელს დასაბრუნებელი თანხის სავარაუდო მოცულობის შესახებ.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, მნიშვნელოვანი ზრდის ტემპით ხასიათდება აქციზის გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელი, რომელიც ბიუჯეტის კანონპროექტის პირველად

¹⁰ Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries. Jul 2005. Nathalie Girouard and Christophe André. *Economics Department*, OECD, PAPER No. 434

წარდგენილ ვარიანტთან შედარებით 139 მლნ ლარით იზრდება. აქციზის გადასახადიდან მისაღები შემოსავლის მსგავსი მკვეთრი მატება განპირობებულია საგადასახადო კოდექსში დაგეგმილი ცვლილებების შესაბამისად აქციზის განაკვეთების ზრდით. კერძოდ:

- 1 იანვრიდან დაგეგმილია აქციზის განაკვეთის ზრდა თამბაქოზე (ფილტრიანზე 15 თეთრით, ხოლო უფილტრო სიგარეტზე 5 თეთრით), ასევე გათვალისწინებულია 1 ივლისიდან სიგარეტზე აქციზის გადასახადი ე.წ. შერეული სისტემის შემოღება;
- პირველი იანვრიდან დაგეგმილია ალაოს ლუდზე, ეთილის სპირტსა და ალკოჰოლურ სასმელებზე აქციზის განაკვეთის გაორმაგება;
- პარლამენტში ინიცირებულია საგადასახადო კოდექსში შესატანი ცვლილებები, რომლის მიხედვითაც აქციზით დაიბეგრება უცხოეთიდან შემოსული სატელეფონო ზარები.

		2014			2015
	10 თვის საშუალო წილი წლიურ შესრულებაში (ბოლო სამი წლისთვის)	შესრულება 2014 წლის 10 თვის მდგომარეობით	2014 წ. ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული წლიური გეგმა	წილი (%)	2015 წ. ბიუჯეტის კანონპროექტით განსაზღვრული წლიური გეგმა
საშემოსავლო გადასახადი	78.6%	1,429,763	1,770,000	80.8%	2,085,000
მოგების გადასახადი	84.5%	675,557	912,000	74.1%	900,000
დამატებული ღირებულების	81.7%	2,710,452	3,274,000	82.8%	3,529,000
აქციზი	82.9%	672,470	739,000	91.0%	947,000
იმპორტის გადასახადი	81.6%	80,977	100,000	81.0%	114,000
სხვა გადასახადები	79.5%	18,811	25,000	75.2%	25,000
სულ:	81.4%	5,588,029	6,820,000	81.9%	7,600,000

ცხრილი #3. საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლების მიმდინარე წლის მონაცემებთან შედარება (ათასი ლარი)

	2010-2011წწ	2011-2012წწ	2012-2013წწ	2013-2014წწ*	2013-2014წწ**	2014-2015წწ*	2014-2015წწ**
საგადასახადო შემოსავლები	26.30%	8.77%	-0.37%	8.47%	9.18%	11.44%	10.71%
საშემოსავლო გადასახადი	28.60%	13.68%	9.70%	-1.40%	1.28%	17.80%	14.68%
მოგების გადასახადი	44.50%	2.26%	-5.22%	13.07%	-0.87%	-1.32%	12.56%
დამატებული ღირებულების	26.40%	9.19%	-6.33%	14.96%	16.53%	7.79%	6.34%
აქციზი	9.70%	7.22%	9.49%	2.33%	12.26%	28.15%	16.81%
იმპორტის გადასახადი	32.40%	-3.36%	-0.78%	11.89%	10.99%	14.00%	14.92%
სხვა გადასახადები	-40.40%	-12.07%	-24.73%	0.47%	-4.92%	0.00%	5.67%

მაკროეკონომიკური ინდიკატორები					
ნომინალური მშპ	17.40%	7.49%	2.60%	8.67%	9.20%
რეალური მშპ	7.20%	6.20%	3.30%	5.00%	5.00%
ფასების დონე	8.50%	-0.90%	-0.50%	3.50%	4.00%
იმპორტი	28.80%	15.80%	1.58%	13.06%	14.08%

ცხრილი #4. საგადასახადო შემოსავლების ზრდის ტემპის დინამიკა

* აღნიშნული ზრდის ტემპის კალკულაციისას გამოყენებულია 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული საგადასახადო შემოსავლების წლიური გეგმური მაჩვენებლები

** აღნიშნული ზრდის ტემპის კალკულაციისას 2014 წლის საგადასახადო შემოსავლების მაჩვენებლები ეყრდნობა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 10 თვის მობილიზების ტენდენციების გათვალისწინებით, ბოლო სამი წლის მაჩვენებლების საფუძველზე ექსტრაპოლაციის მეთოდით 2014 წლისათვის საგადასახადო შემოსავლების მოსალოდნელი მოცულობის პირველად შეფასებას.

2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით განსაზღვრული საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლები რეალისტურად შეიძლება შეფასდეს, თუმცა ზოგიერთი საგადასახადო შემოსავლის მაჩვენებლის ზრდის ტემპი დამატებით დასაბუთებას საჭიროებს. კერძოდ:

მოგების გადასახადის შესრულება 2014 წლის 10 თვის მდგომარეობით 676 მლნ ლარსა და წლიური ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის 74.1%-ს შეადგენს. რაც შეეხება 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით წარმოდგენილ მოგების გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელს, იგი 900 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და მიმდინარე წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 12 მლნ ლარით (1.3%-ით), ხოლო ბიუჯეტის კანონის პროექტის პირველ წარდგენასთან შედარებით 6 მლნ ლარით შემცირდა. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, 10 თვის მდგომარეობით ბოლო სამი წლის განმავლობაში მოგების გადასახადის სახით მობილიზებული სახსრების საშუალო წილობრივი მაჩვენებლის (84.5%) გათვალისწინებით (ექსტრაპოლაციის მეთოდზე დაყრდნობით), აღნიშნული ტიპის გადასახადისათვის მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებლის მიღწევა შესაძლოა გართულდეს. ამასთან, თუ გავითვალისწინებთ, მიმდინარე მდგომარეობით მოგების გადასახადის მობილიზებასა და მაკროეკონომიკური ინდიკატორების არსებულ საპროგნოზო მაჩვენებლებს, ასევე, იმ დაშვებას, რომ ნომინალური მშპ-ის ზრდასა და საგადასახადო შემოსავლებს შორის ელასტიურობის კოეფიციენტი 1-ის ტოლია, 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით გათვალისწინებული მოგების გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელი დამატებით დასაბუთებას საჭიროებდეს.

იმპორტის გადასახადის შესრულებამ 2014 წლის 10 თვის მდგომარეობით 81.0 მლნ ლარი და წლიური გეგმით განსაზღვრული მაჩვენებლის 81.0% შეადგინა. 2015 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით იმპორტის გადასახადის მოცულობა 114 მლნ ლარით იქნა წარმოდგენილი, რაც 14%-ით აღემატება 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ, თუმცა 3 მლნ ლარით ჩამორჩება ბიუჯეტის კანონის პროექტის პირველი წარდგენით განსაზღვრულ ანალოგიურ მაჩვენებელს. ფინანსთა სამინისტროს პროგნოზირების მოდელის დაშვებით, იმპორტის გადასახადის სახით მისაღებ შემოსავალსა და იმპორტის მოცულობას შორის ელასტიურობის კოეფიციენტი განსაზღვრულია 1 ერთეულის ოდენობით. შესაბამისად, იმის გათვალისწინებით, რომ 2015 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართული „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტის (მესამე წარდგენა) მიხედვით 2015 წელს საქონლისა და მომსახურების იმპორტის მოცულობის ზრდა 14.1%-ის დონეზე იგეგმება, იმპორტის გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელი რეალისტურად შეიძლება შეფასდეს. თუმცა საყურადღებოა, რომ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ¹¹ მიხედვით, 2015 წლისათვის იმპორტის ზრდის მაჩვენებელი 5.8%-ის დონეზეა განსაზღვრული. შესაბამისად, მიზანშეწონილია იმპორტის გადასახადის სახით მისაღები შემოსავლის საპროგნოზო მაჩვენებლის დამატებითი დასაბუთება და ალტერნატიული წყაროების პროგნოზების გათვალისწინება.

აღსანიშნავია, რომ საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლებთან მიმართებაში კანონპროექტზე თანდართულ განმარტებით ბარათში მოცემულია მხოლოდ თითოეული გადასახადის საპროგნოზო მოცულობა ნომინალურ გამოხატულებაში და მისი წილი მშპ-სთან მიმართებაში. თუმცა, განმარტებით ბარათში არაა წარმოდგენილი საგადასახადო შემოსავლების მიმდინარე წლის მობილიზების ტენდენციის მიმართება 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმურ მაჩვენებლებთან და მათ ჭრილში არაა განხილული 2015 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით გათვალისწინებული ზრდის ტემპები, რაც მნიშვნელოვანი კომპონენტია წარმოდგენილი პროგნოზების საფუძვლიანობის შესაფასებლად. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მობილიზების არსებული ტენდენციებისა და წარმოდგენილი დაშვებების გათვალისწინებით, 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით წარმოდგენილი საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლები რეალისტურად შეიძლება შეფასდეს.

¹¹ IMF Country Report No. 14/250

სხვა შემოსავლები

2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მესამე წარდგენით სხვა შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი 275 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, რაც 80 მლნ ლარით ნაკლებია 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელზე. აღნიშნული გამოწვეულია სხვა შემოსავლების ცალკეული კომპონენტების შემცირებით. კერძოდ, „შემოსავლები საკუთრებიდან“ მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებელი მცირდება 35.6 მლნ ლარით, რაც ძირითადად გამოწვეულია დივიდენდების მოსალოდნელი მნიშვნელობის კლებით 50 მლნ ლარის ოდენობით. საყურადღებოა, რომ ფინანსთა სამინისტროს განმარტებით, „სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგებიდან მისაღები დივიდენდების დაგეგმვა არ ხდება ცალკეული საწარმოების მიხედვით, ამ სახის შემოსავლის დაგეგმვისას მხედველობაში მიიღება გასული პერიოდის ტენდენციები და სხვა სპეციფიკური საკითხები. ასევე, სახელმწიფო მდგომარეობის გათვალისწინებითა და სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმდინარე წლის შემოსავლების დინამიკიდან გამომდინარე, აუცილებელ საჭიროებას არ წარმოადგენს საწარმოების წმინდა მოგებიდან დივიდენდების სახით თანხების წამოღება. უფრო პრიორიტეტულად მიჩნეულია აღნიშნული თანხების საწარმოების განკარგულებაში დატოვება, მათი ეკონომიკური სტიმულირებისა და აქტივობის წახალისების მიზნით, რაც შემდგომ უფრო მეტ ეფექტს მოიტანს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების კუთხით“. აღსანიშნავია, რომ წმინდა მოგების განაწილებასა და სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდების სახით თანხების გადახდაზე საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები კომისია, რომელიც 2014 წლის მიმდინარე მდგომარეობით არ შეკრებილა. თუ გავითვალისწინებთ მიმდინარე წელს დივიდენდების სახით შემოსავლების მობილიზებასთან დაკავშირებულ სირთულეებს (10 თვის მდგომარეობით მობილიზებულია წლიური გეგმის მხოლოდ 0.3%), აღნიშნული უარყოფითად უნდა შეფასდეს.

სხვა შემოსავლების კომპონენტები	10 თვე	2014		2015	2014-2015 წწ. ზრდის ტემპი
		წლიური გეგმა	წილი	წლიური გეგმა	%
შემოსავლები საკუთრებიდან	23,302	89,600	26.0%	54,000	-39.7%
პროცენტი	18,728	28,000	66.9%	42,000	50.0%
დივიდენდი	166	55,000	0.3%	5,000	-90.9%
რენტა	4,408	6,600	66.8%	7,000	6.1%
საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	48,646	68,700	70.8%	72,650	5.7%
ადმინისტრაციული მოსაკრებლები და გადასახდელები	45,988	66,700	68.9%	70,300	5.4%
არასაბაზრო წესით გაყიდული საქონელი და მომსახურება	2,658	2,000	132.9%	2,350	17.5%

სანქციები (ჯარიმები და საურავები)	61,190	100,000	61.2%	80,000	-20.0%
ნებაყოფლობითი ტრანსფერები	15,794	1,700	929.0%	1,700	0.0%
შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები	67,797	95,000	71.4%	66,650	-29.8%
სულ:	216,729	355,000	61.1%	275,000	-22.5%

ცხრილი #5. სხვა შემოსავლების კომპონენტების დინამიკა (ათასი ლარი)

გარდა „შემოსავლები საკუთრებიდან“ მუხლისა, 2014 წლის ბიუჯეტის კანონთან მიმართებაში შემცირების ტენდენციით ხასიათდება „სანქციები (ჯარიმები და საურავები)“ და „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლებიდან მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლები, შესაბამისად, 20 მლნ და 28.4 მლნ ლარის ოდენობით. თუ გავითვალისწინებთ მიმდინარე წლის 10 თვის მდგომარეობით სანქციების სახით მობილიზებული შემოსავლების მოცულობას (მობილიზებული წლიური გეგმის 61.2%), აღნიშნული მუხლით მისაღები შემოსავლების მიმდინარე წელთან შედარებით შემცირებულად დაგეგმვა, რეალისტურად შეიძლება შეფასდეს. თუმცა მიზანშეწონილია, დამატებით იქნას განმარტებული კანონპროექტით გათვალისწინებული საპროცენტო შემოსავლების არსებითი ზრდა (ნომინალურ გამოხატულებაში 14 მლნ ლარით; პროცენტულად - 50%-ით), მითუმეტეს თუ გავითვალისწინებთ აღნიშნული მუხლის სახით 2014 წლის 10 თვის მდგომარეობით მობილიზებული შემოსავლების ტენდენციებს (წლიური გეგმის მხოლოდ 66.9%).

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მესამე წარდგენით გადასახდელების ოდენობა 9,575 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 5.5%-ით გაიზარდა მიმდინარე წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან, ხოლო 0.6%-ით (55 მლნ ლარით) ბიუჯეტის კანონის პროექტის გადამუშავებულ ვარიანტთან (მეორე წარდგენასთან) შედარებით. გადასახდელების ზრდა ძირითადად დაგეგმილია ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლების ხარჯზე, შესაბამისად, 465.8 მლნ ლარისა და 119 მლნ ლარის მოცულობით, მაშინ როცა ვალდებულებების კლების მუხლი შემცირების ტენდენციით ხასიათდება (30%-ით). აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის კანონის პროექტით (მესამე წარდგენით) განსაზღვრული მაჩვენებლების საფუძველზე 2014-2015 წლებში გადასახდელების ზრდის ტემპი ნაკლებია 2013-2014 წლების ზრდის ტემპზე, რაც ძირითადად განპირობებულია ხარჯების მუხლის ზრდის ტემპის შემცირებით 15%-დან (2013-2014 წწ.) 6%-მდე (2014-2015 წწ.) და ვალდებულებების კლების მუხლის შემცირების ტენდენციით.

	2013 წლის შესრულება	2014 წლის ბიუჯეტის კანონი	2014 წლის 10 თვის შესრულება	2015 წლის ბიუჯეტის პროექტი (მესამე წარდგენა)	2013- 2014 წწ.	2014- 2015 წწ.
გადასახდელები	8,104,218	9,080,000	6,999,279	9,575,000	12%	5%
ხარჯები	6,545,615	7,539,613	5,889,204	8,005,443	15%	6%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	767,632	734,125	466,895	853,244	-4%	16%
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით)	277,105	208,180	175,801	297,090	-25%	43%
ვალდებულებების კლება	513,865	598,081	467,379	419,223	16%	-30%

ცხრილი #6. გადასახდელების დინამიკა (ათასი ლარი)

თუმცა, აღნიშნულთან დაკავშირებით საყურადღებოა მიმდინარე წლის 10 თვის მდგომარეობით გადასახდელების შესრულების მდგომარეობა როგორც აგრეგატულ, ისე მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე. კერძოდ, მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე გამოვლენილი დაბალი ათვისების ტენდენციების გათვალისწინებით, როგორც 2014 წლის ბიუჯეტის მიმდინარეობის შესახებ მთავრობის ანგარიშზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაშია აღნიშნული, 2015 წლის კანონპროექტით განსაზღვრული მაჩვენებლების განხილვისას მიზანშეწონილია მიმდინარე წლის შესრულების ტენდენციების გათვალისწინება.

საყურადღებოა რომ, ცალკეული პროგრამებისა და ქვეპროგრამებისათვის, რომლებიც მიმდინარე საბიუჯეტო წლის 10 თვის განმავლობაში ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება, 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით გათვალისწინებულია ასიგნებების მოცულობის ზრდა ან იმავე დონეზე შენარჩუნება. ქვემოთ მოცემული ცხრილები ასახავს იმ პროგრამების/ქვეპროგრამების მაგალითებს, რომელთათვისაც მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებლებთან მიმართებაში 10 თვის შესრულების მდგომარეობა 60%-ზე ნაკლებია (რაც შესრულების დაბალი მაჩვენებელია), თუმცა მომავალი წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით დაგეგმილია ასიგნებების ზრდა ან მხოლოდ უმნიშვნელო ოდენობით შემცირება.

(ათას ლარებში)		2014 წლის დაზუსტებული გეგმა	10 თვის ათვისება (%-ად წლიურ გეგმასთან)	2015 წლის გეგმა
პროგრამები				
25 03	რეგიონული და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია	217,245	51.5%	225,700
25 04	წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის ადდენა-რეაბილიტაცია	134,965	51.4%	119,200

26 07	დანაშაულის პრევენცია და ინოვაციური პროგრამები	1,246	55.0%	2,500
32 03	პროფესიული განათლება	30,504	57.1%	36,040
35 04	სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვა	29,172	55.2%	31,293
35 05	შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმის პროგრამა	3,400	0%	4,000

ქვეპროგრამები

32 05 02	საგანმანათლებლო დაწესებულებათა ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია	71,846	54.4%	70,610
35 01 08	სასწრაფო სამედიცინო დახმარების პროგრამა	641	29.8%	1,750
35 03 04	დიპლომისშემდგომი სამედიცინო განათლება	1,129	2.3%	1,000
36 01 02	მოსახლეობის ელექტროენერგიითა და ბუნებრივი აირით მომარაგების გაუმჯობესება	3,507	3.3%	20,380
37 01 04	ქართული აგროსასურსათო პროდუქციის პოპულარიზაცია	800	20.0%	1,000
37 01 06	სოფლის მეურნეობის დარგში სამეცნიერო კვლევითი ღონისძიებების განხორციელება	5,792	30.8%	13,758

ცხრილი #7. პროგრამების/ქვეპროგრამების ათვისება (ათასი ლარი)

გარკვეულ შემთხვევებში სხვაობა მიმდინარე წლის ათვისების ტენდენციასა და მომავალი წლის გეგმას შორის შესაძლებელია დაკავშირებული იყოს მთავრობის პრიორიტეტების ან სტრუქტურულ ცვლილებებთან და დისკრეციულ გადაწყვეტილებებთან. თუმცა, 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვისას, სხვა მიზეზებთან ერთად მიზანშეწონილია გათვალისწინებულ იქნეს მიმდინარე წლის შესრულების ტენდენციებიც, რათა თავიდან იქნას აცილებული წლის განმავლობაში გეგმების ხშირი კორექტირებები და უზრუნველყოფილ იქნას ათვისების შესაბამისობა განსაზღვრულ გეგმასთან.

მაგალითისათვის, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს (35 00) „ჯანმრთელობის დაცვის“ პროგრამის, „დიპლომისშემდგომი სამედიცინო განათლების“ ქვეპროგრამის (35 03 04) დაზუსტებულმა გეგმამ 2012 და 2013 საბიუჯეტო წლისათვის, შესაბამისად 584.0 ათასი და 1,000 ათასი ლარი, ხოლო საკასო შესრულებამ მხოლოდ 14.2 ათასი და 0.0 ლარი შეადგინა. რაც შეეხება 2014 წელს, ბიუჯეტით გამოყოფილმა ასიგნებამ 1,129 ათასი ლარი, ხოლო ათი თვის შესრულებამ მხოლოდ 25.7 ათასი ლარი და წლიური გეგმის 2.3% შეადგინა. თუმცა, აღნიშნული ქვეპროგრამის დასაფინანსებლად 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტშიც გათვალისწინებულია 1,000 ათასი ლარი.

საყურადღებოა საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს „მეცნიერების აღდგენა და განვითარება“ ქვეპროგრამის ასიგნებების ათვისების დინამიკა (პროგრ. კოდი 32 04 02 05). აღნიშნული ქვეპროგრამის ფარგლებში 2013 წლის ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული ასიგნებები 5,000 ათასი ლარით განისაზღვრა, თუმცა საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში საკასო ხარჯი არ გაწეულა და რესურსი გადანაწილებულ იქნა „უმაღლესი საგანმანათლებლო და სამეცნიერო კვლევების პროგრამის“ (32 04) ფარგლებში სხვა ქვეპროგრამებში სამეცნიერო კვლევითი პროგრამების დასაფინანსებლად. კერძოდ, იმის გათვალისწინებით, რომ სამეცნიერო კვლევითი ინსტიტუტები 2009 წლიდან შეუერთდა უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებს, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს განმარტებით, მათი დაფინანსების მიზნით 2013 წელს პროგრამის „მეცნიერების აღდგენა და განვითარება“ (პროგრამული კოდი 32 04 02 05) ფარგლებში გათვალისწინებული ასიგნებების გადატანა განხორციელდა „უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების ხელშეწყობის“ (32 04 01) ქვეპროგრამაში. გარდა ზემოაღნიშნულისა, ამ ქვეპროგრამიდან ხორციელდებოდა „სამეცნიერო დაწესებულებების პროგრამები“ (პროგრ. კოდი 32 04 03 02) ფარგლებში გათვალისწინებული ასიგნებების ზრდაც, სამეცნიერო კვლევების, სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის და ახალგაზრდა მეცნიერთა ხელშეწყობის მიზნით. 2014 წელს ამავე პროგრამის დამტკიცებულმა საბიუჯეტო ასიგნებებმა შეადგინეს 20 მილიონი ლარი, ხოლო აღნიშნული პროგრამიდან თანხები გადატანილ იქნა „უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების ხელშეწყობა“ (32 04 04) პროგრამაში სამეცნიერო დაწესებულებათა ხელშეწყობის მიზნით.

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს „მეცნიერების აღდგენისა და განვითარების“ ქვეპროგრამა შინაარსობრივად წარმოადგენს ფონდს, საიდანაც წლის განმავლობაში ხდება სამეცნიერო-კვლევითი და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების დაფინანსება მათ მიერ წარმოდგენილი საპროექტო წინადადებების საფუძველზე. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ არ არსებობს ფორმალურად დამტკიცებული პოლიტიკა, რომელიც განსაზღვრავდა აღნიშნული ქვეპროგრამიდან თანხების გამოყოფის წესს, მათ მიზნობრიობას (თუ კონკრეტულად რა ტიპის ხარჯების დაფინანსება უნდა მოხდეს ამ ფონდის რესურსიდან) და აღნიშნული სახსრების ხარჯვის შედეგად მისაღწევ შედეგებს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, შემუშავებულ იქნას შესაბამისი პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს ამ ქვეპროგრამიდან თანხების გამოყოფის წესს, მათ მიზნობრიობას და მოსალოდნელ შედეგს, რაც უზრუნველყოფს ამ პროგრამის ფარგლებში საბიუჯეტო რესურსის ათვისების გამჭვირვალობასა და სახსრების ეფექტიან განკარგვას. ასევე, მიზანშეწონილად ვერ ჩაითვლება აღნიშნული ქვეპროგრამიდან

ისეთი ხარჯების დაფინანსება, რომელთა გათვალისწინება შესაძლებელი იქნებოდა ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე შესაბამისი პროგრამების/ქვეპროგრამის ფარგლებში. ამასთანავე, მიზანშეწონილია ზემოაღნიშნული პოლიტიკის დოკუმენტით განისაზღვროს იმ სამეცნიერო-კვლევითი და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების ჩამონათვალი, რომლებიც დაფინანსდებიან „მეცნიერების აღდგენისა და განვითარების“ ქვეპროგრამიდან. აღნიშნული საკითხი, განსაკუთრებით საყურადღებოა იმის გათვალისწინებით, რომ „მეცნიერების აღდგენისა და განვითარების“ ქვეპროგრამის ასიგნებები მნიშვნელოვნად იზრდება 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით (25 მლნ ლარამდე).

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს იმ პროგრამებისა და ქვეპროგრამების დაგეგმვისა და შესრულების ეტაპებზე, რომელთაც ახასიათებდათ გასული ან/და მიმდინარე საბიუჯეტო წლების განმავლობაში ათვისების დაბალი მაჩვენებლები, რათა მიმდინარე და დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისთვის უზრუნველყოფილ იქნეს ასიგნებების ათვისების შესაბამისობა კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ასევე საყურადღებოა, რომ ცალკეული ქვეპროგრამებისათვის 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით განსაზღვრულია ასიგნებების მნიშვნელოვანი ზრდა 2014 წელთან შედარებით, თუმცა გაურკვეველია რის საფუძველზე იგეგმება აღნიშნული ზრდა, თუ გავითვალისწინებთ, რომ ქვეპროგრამების მიზნები, მოსალოდნელი შედეგები და შედეგების შეფასების ინდიკატორები გასული წლის იდენტურია.

კოდი	დასახელება	2014 წლის გეგმა	2015 წლის პროექტი	2015 წლის კანონის პროექტით განსაზღვრული ზრდა
32 02 01	ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების დაფინანსება	380,000.00	430,000.00	50,000.00
32 02 06	მოსწავლეების სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფა	9,000.00	15,800.00	6,800.00
32 02 11	მოსწავლეების ტრანსპორტით უზრუნველყოფა	10,897.00	14,000.00	3,103.00
32 04 02	მეცნიერებისა და სამეცნიერო კვლევების ხელშეწყობა	49,707.00	60,500.00	10,793.00
32 04 03	სახელმწიფო სასწავლო, სამაგისტრო გრანტები და ახალგაზრდების წახალისება	76,440.00	82,663.00	6,223.00
35 02 02	სოციალური დახმარებები	624,761.00	631,000.00	6,239.00
35 03 02	საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვა	37,127.00	52,362.00	15,235.00
35 03 02 06	ინფექციური დაავადებების მართვა	3,725.00	10,000.00	6,275.00

35 03 03	მოსახლეობისათვის სამედიცინო მომსახურების მიწოდება პრიორიტეტულ სფეროებში	89,447.00	132,799.00	43,352.00
35 03 03 08	სოფლის ექიმი	7,529.00	25,334.00	17,805.00
38 02	გარემოსდაცვითი ზედამხედველობა	6,840.00	12,700.00	5,860.00

ცხრილი # 8. (ათასი ლარი)

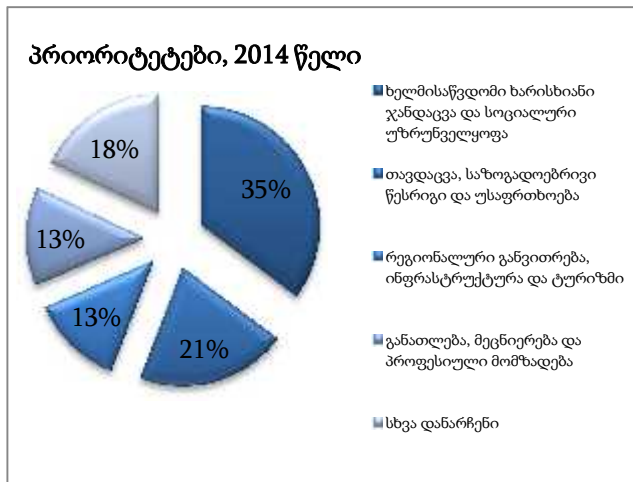
მაგალითად, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს (32 00) „ზოგადი განათლების“ პროგრამის „მოსწავლეების სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფის“ ქვეპროგრამის (32 02 06) ასიგნება განისაზღვრა 15,800 ათასი ლარით, რაც 6,800 ათასი ლარით (43%) აღემატება 2014 წლისათვის ამავე ქვეპროგრამისათვის გათვალისწინებულ ასიგნებას, თუმცა ქვეპროგრამის აღწერა და მიზნები იდენტურია 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მიზნებთან მიმართებაში და არ იძლევა საშუალებას გაანალიზებულ იქნას დამატებითი სარგებელი, რომელიც მიღწეული იქნება გაზრდილი ასიგნებების პირობებში.

გარდა ამისა, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს (35 00) „ინფექციური დაავადებების მართვის“ ქვეპროგრამის (35 03 02 06) ასიგნებები 2015 წლისთვის 10,000 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, რაც 6,275 ათასი ლარით აჭარბებს აღნიშნული ქვეპროგრამისათვის მიმდინარე წლის კანონით გასაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს, თუმცა არანაირი ცვლილება არ განუცდია ქვეპროგრამის აღწერას და მიზნებს. შესაბამისად, წარმოდგენილი კანონპროექტის მიხედვით ვერ ხერხდება იმ ღონისძიებების იდენტიფიცირება რისთვისაც გათვალისწინებულია დამატებითი ასიგნებების ასეთი მნიშვნელოვანი ზრდა.

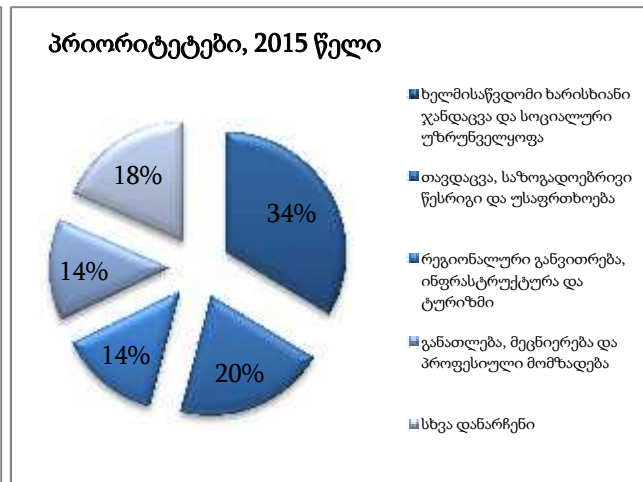
გარდა აღნიშნულისა, ანალოგიურ ტენდენციას ავლენს საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ქვეპროგრამა - „მოსახლეობისათვის სამედიცინო მომსახურების მიწოდება პრიორიტეტულ სფეროებში“ (35 03 03). აღნიშნული ქვეპროგრამის ქვექვეპროგრამისთვის „სოფლის ექიმი“ (35 03 03 08), 2015 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით გათვალისწინებულია ასიგნებების ზრდა 17,805 ათასი ლარით, თუმცა ქვექვეპროგრამის აღწერა და მიზნები არ განსხვავდება მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული მიზნებისაგან.

რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების პრიორიტეტების მიხედვით განაწილებას, 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით (ასიგნებების მოცულობების მიხედვით) სახელმწიფოს პირველი ოთხი პრიორიტეტი მიმდინარე წლის ანალოგიურია: ხელმისაწვდომი ხარისხიანი ჯანდაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა (33.6%); თავდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება (20.5%); რეგიონალური განვითარება, ინფრასტრუქტურა და ტურიზმი (13.7%); განათლება, მეცნიერება და პროფესიული მომზადება

(13.8%). აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მესამე წარდგენის მიხედვით ნომინალურ გამოხატულებაში იზრდება ყველა პრიორიტეტის დაფინანსება გარდა „იძულებით გადაადგილებულ პირთა და მიგრანტთა სახელმწიფო მხარდაჭერის და რეინტეგრაციის ხელშეწყობის“ პრიორიტეტისა.



დიაგრამა #3.



დიაგრამა #4.

საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები

2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების (პროგრამული კოდი - 58 00) მოცულობა 2,026.5 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, რაც მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ ანალოგიურ მაჩვენებელზე (2,075.4 მლნ ლარი) 48.5 მლნ ლარით (2.4%-ით) ნაკლებია, ხოლო 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის გადამუშავებულ ვარიანტთან (მეორე წარდგენა) შედარებით 15 მლნ ლარითაა გაზრდილი. აღნიშნული განპირობებულია საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისათვის (პროგრამული კოდი - 58 01) გამოყოფილი ასიგნებების შემცირების ხარჯზე 160 მლნ ლარის ოდენობით (2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით). ზემოაღნიშნული მუხლის შემცირების ხარჯზე, 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით იზრდება ისეთი საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების მოცულობა, როგორებიცაა: საშინაო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა (30.2%-ით); საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს მონაწილეობიდან გამომდინარე არსებული ვალდებულებები (36.6%-ით); ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები (7.4%-ით); დონორების მიერ დაფინანსებული საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახდელები (18.6%-ით).

საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახდელების კომპონენტები	2013 წლის შესრულება	2014 წლის გეგმა	2015 წლის გადამუშავებ ული კანონის პროექტი
ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები	1,068,456	795,900	854,800
საქართველოს პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდი	9,944	5,000	5,000
საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდი	97,971	50,000	50,000
წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდი	7,895	20,000	20,000
საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი/სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა	405,045	300,000	300,000
დონორების მიერ დაფინანსებული საერთო- სახელმწიფოებრივი გადასახდელები	25,574	29,108	34,520
სულ	1,614,881	1,200,008	1,264,320

ცხრილი #9. (ათასი ლარი)

საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებში უდიდესი წილი უჭირავს ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერებისათვის (პროგ. კოდი - 58 04) გამოყოფილი საბიუჯეტო რესურსის მოცულობას (42.2%), რომელიც მიმდინარე წელთან შედარებით 58.9 მლნ ლარით იზრდება და 854.8 მლნ ლარის დონეზეა განსაზღვრული. მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებლებთან მიმართებაში ცვლილებები არ განუცდია წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების, საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების (სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ჩათვლით), საქართველოს მთავრობისა და საქართველოს პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდს. საყურადღებოა, რომ მთავრობის სარეზერვო ფონდის მოცულობა 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის პირველი წარდგენით განსაზღვრული იყო 70 მლნ ლარის ოდენობით, თუმცა ბიუჯეტის კანონპროექტის გადამუშავებული ვარიანტის (მეორე წარდგენა) მიხედვით იგი დაუბრუნდა მიმდინარე წლის გეგმიურ მაჩვენებელს და 50 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა.

სახელმწიფო ვალი

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის 2015 წლის კანონპროექტის მიხედვით სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა განისაზღვრა 11,808.6 მლნ ლარის ოდენობით, რაც 2014 წლის დაგეგმილ მაჩვენებელს 1,398.5 მლნ ლარით აღემატება. სახელმწიფო ვალის მოცემული საპროგნოზო მოცულობა ისტორიულ მაქსიმუმს წარმოადგენს. შეფარდებით გამოხატულებაში სახელმწიფო ვალის წილი პროგნოზირებულ მშპ-თან მიმართებაში

დაახლოებით 2 პროცენტული პუნქტით იზრდება. 2014 წლის ბიუჯეტის კანონის მონაცემებით, წლის ბოლოს სახელმწიფო ვალი მშპ-ს 35.7%-ს გაუტოლდება, ხოლო 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით კი ანალოგიური მაჩვენებელი წლის ბოლოს 37.1%-ის ნიშნულზე უნდა დაფიქსირდეს.

	2012	2013	2014 ³	2015 ³
სახელმწიფო ვალი	9,113.4	9,313.18	10,410.1	11,808.6
% მშპ-თან	34.8%	34.7%	35.7%	37.1%
<i>მათ შორის:</i>				
საშინაო ვალი	1,895.0	2,017.2	2,584.2	3,117.7
% მშპ-თან	7.2%	7.5%	8.9%	9.8%
საგარეო ვალი	7,218.4	7,295.98	7,825.9	8,690.9
% მშპ-თან	27.6%	27.2%	26.8%	27.3%

ცხრილი #10. სახელმწიფო ვალის შეფარდებითი მაჩვენებლები

სახელმწიფო ვალის პორტფელში მზარდ ტენდენციას ინარჩუნებს საშინაო ვალის წილი, რომლის ზღვრული მოცულობაც კანონპროექტით 3,117.7 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. სხვადასხვა ვადიანობის სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების გამოშვების ხარჯზე იგეგმება საშინაო ვალდებულებების ზრდა (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა) 600 მლნ ლარით, რაც 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული მაჩვენებლის იდენტურია. უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო საშინაო ვალის ზრდის სტრუქტურაც მიმდინარე წლის წლიური გეგმის ანალოგიურია. კერძოდ, 2015 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტის მესამე წარდგენით დაგეგმილი სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების ემისიის შედეგად ბიუჯეტში მობილიზებული 600 მლნ ლარიდან, 200 მლნ ლარი, ისევე როგორც მიმდინარე წელს, მიმართული იქნება ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფისათვის და განთავსდება სადეპოზიტო ანგარიშებზე შესაბამის კომერციულ ბანკებში.

აღსანიშნავია, რომ ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის ღონისძიება არ ყოფილა გათვალისწინებული 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის პირველი და მეორე წარდგენის დროს. მესამე წარდგენაზე თანდართულ განმარტებით ბარათში კი არაფერია ნათქვამი, თუ რამ განაპირობა აღნიშნული მექანიზმის განხორციელების საჭიროება 2015 წელს. ამასთანავე, საგულისხმოა ფინანსთა სამინისტროს პოზიცია აღნიშნული მექანიზმის კვლავ ამოქმედებასთან დაკავშირებით, რომელიც მოცემულია ბიუჯეტის კანონის პროექტის მეორე წარდგენაზე თანდართულ დოკუმენტში - „ინფორმაცია საქართველოს პარლამენტში, საკომიტეტო განხილვების დროს გამოთქმული შენიშვნებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინების თაობაზე“. შესაბამისად, ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის ღონისძიების 2015 წლისათვის კვლავ ამოქმედების

შემთხვევაშიც არ უნდა შეცვლილიყო „საშინაო ვალის წმინდა ზრდის ზღვრული მოცულობა“. ბიუჯეტის კანონის პროექტის მესამე წარდგენით არსებულ მონაცემებზე დაყრდნობით კი საშინაო ვალდებულებების ზრდა გაზრდილია 400 მლნ ლარიდან 600 მლნ ლარამდე, რაც ცხადყოფს იმ ფაქტს, რომ აღნიშნული მექანიზმის 2015 წლისათვის დაგეგმვამ შეცვალა საშინაო ვალდებულებების ზრდის მოცულობა. ასევე შეცვლილია საშინაო ვალის ზღვრული მოცულობაც, რომელიც მეორე წარდგენით არსებულ მონაცემთან შედარებით გაზრდილია 163.74 მლნ ლარით. გამომდინარე ყოველივე ზემოთქმულიდან, გაუგებარია თუ რომელი ინდიკატორის უცვლელობაზე მიუთითებდა ფინანსთა სამინისტრო.

მოცემულ საკითხთან დაკავშირებით ფინანსთა სამინისტროს განმარტება შემდეგია: „ჩანაწერის „საშინაო ვალის წმინდა ზრდის ზღვრული მოცულობა არ შეიცვლება“ გულისხმობს, რომ ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის მექანიზმის ფარგლებში სახაზინო ფასიანი ქაღალდების გამოშვების შედეგად მიღებული თანხა განთავსდება სრულად ფასიანი ქაღალდების მყიდველ კომერციულ ბანკებში დეპოზიტის სახით. შესაბამისად, ვალდებულებების ზრდა ბალანსდება იგივე მოცულობის აქტივების ზრდით“. საჯარო ფინანსების სტატისტიკის მეთოდოლოგიის გათვალისწინებით (GFSM (2001)) ერთი და იგივე ფინანსური ინსტრუმენტი, რომელიც წარმოადგენს, როგორც ვალდებულებას ისე ფინანსურ აქტივს, მასზე გახორციელებული ტრანზაქციები უნდა იყოს აღრიცხული ცალ-ცალკე შესაბამის მუხლებში და არ უნდა მოხდეს მხოლოდ წმინდა ცვლილების გათვალისწინება.¹² აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტში, ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის ღონისძიებასთან დაკავშირებული ტრანზაქციები მეთოდოლოგიის შესაბამისად არის წარმოდგენილი, ხოლო ფინანსთა სამინისტროს მიდგომა, რომ ამ კონკრეტულ შემთხვევაში, საშინაო ვალდებულებების წმინდა ზრდას არ ჰქონდა ადგილი ვერ ჩაითვლება სარწმუნოდ.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის ღონისძიებასთან დაკავშირებით საკუთარი მოსაზრება გამოთქვა, როგორც 2014 წლის ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტზე დასკვნაში, ასევე 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის პირველი და მეორე წარდგენისას, სადაც ხაზგასმით იქნა აღნიშნული, რომ დაგეგმვის ეტაპზე აუცილებელია შეფასებულიყო აღნიშნული მექანიზმის ამოქმედების მოსალოდნელი ეფექტი ეკონომიკურ გარემოზე, როგორც მოკლევადიან, ასევე საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში, ხოლო დანერგვის შემდეგ, მიზანშეწონილია, გაანალიზდეს ფაქტიური შედეგი. ისევე, როგორც გასულ წელს, 2015 წლის ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზეც კვლავ არ

¹² GFSM (2001), გვ. 142.

მომზადებულა დოკუმენტირებული ანალიზი, სადაც მოცემული იქნებოდა აღნიშნული მექანიზმის დანერგვის საჭიროება.

გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო ვალის შესახებ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლი ითვალისწინებს სახელმწიფო საშინაო ვალიდან შემოსული ფულადი სახსრების გამოყენებას მხოლოდ ბიუჯეტის დეფიციტის ან სახელმწიფო ბიუჯეტის მოკლევადიანი საკასო სხვაობის დასაფარავად. ასევე, საბიუჯეტო კოდექსის მე-4 მუხლის მიხედვით, საბიუჯეტო სისტემის უნივერსალობის პრინციპი გულისხმობს ბიუჯეტის ყველა შემოსულობის მიმართვას საერთო გადასახდელების დასაფინანსებლად. ამგვარად, არც ერთი შემოსულობა, გარდა დონორების მიერ დაფინანსებული შემოსულობებისა, არ უნდა იქნეს მიმართული მიზნობრივად, კონკრეტული გადასახდელის დასაფინანსებლად. საყურადღებოა, რომ 2014 წლის მსგავსად 2015 წელსაც დაგეგმილი ახალი სახაზინო ობლიგაციებით¹³ აკუმულირებული სახსრები არ იქნება მიმართული არც ბიუჯეტის დეფიციტის და არც სახელმწიფო ბიუჯეტის საკასო სხვაობის დასაფინანსებლად, ვინაიდან მას გააჩნია კონკრეტული მიზნობრიობა - ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის ხელშეწყობა. **სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, საბიუჯეტო სისტემის უნივერსალობის პრინციპთან და სახელმწიფო ვალის შესახებ საქართველოს კანონთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია მოხდეს ცვლილებები შესაბამის ნორმატიულ აქტებში.**

გასული წლების მსგავსად, 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით საშინაო ვალდებულებების ზრდის მუხლი განსაზღვრავს სახაზინო ვალდებულებებისა და ობლიგაციების ემისიით ვალდებულებების წმინდა ზრდას, დაფარვის თანხის გამოკლებით. კერძოდ, 600 მლნ ლარის მოცულობით ვალდებულებების წმინდა ზრდა განსაზღვრავს სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ემისიას 1,097.1 მლნ ლარის, ხოლო დაფარვას 497.1 მლნ ლარის ოდენობით.

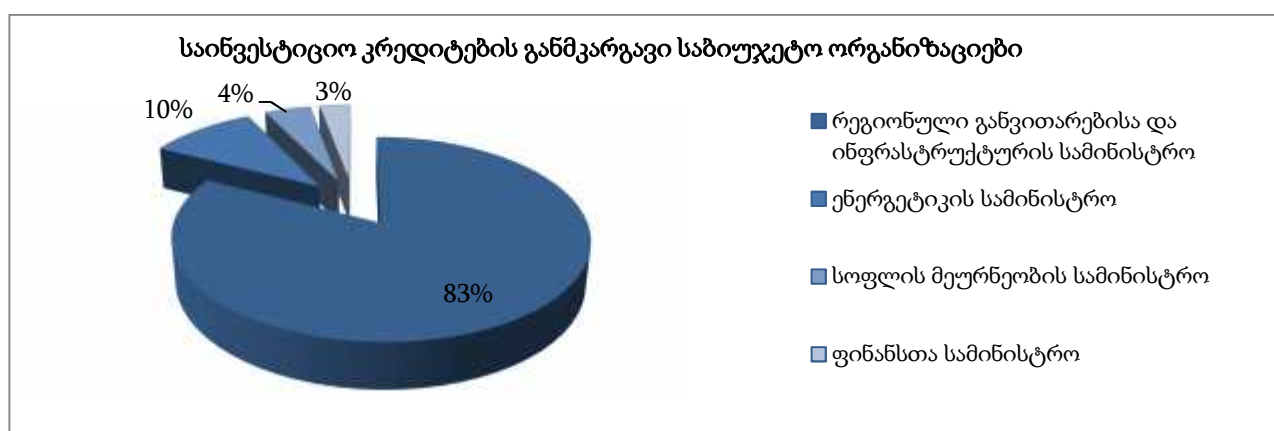
საგარეო ვალდებულებების ზრდის მხრივ 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტი ითვალისწინებს 1,010 მლნ ლარის მობილიზებას ბიუჯეტში საგარეო სესხების სახით. აღნიშნული მაჩვენებელი 26 მლნ ლარით ჩამორჩება მიმდინარე წლისათვის არსებულ გეგმურ მაჩვენებელს და 80 მლნ ლარით აჭარბებს ბიუჯეტის კანონის პროექტის მეორე წარდგენით განსაზღვრულ ანალოგიურ მაჩვენებელს. აღსანიშნავია, რომ ვალდებულებების ზრდაში გარკვეული წვლილი ეროვნული ვალუტის გაუფასურებამაც¹⁴ შეიტანა, თუმცა საყურადღებოა რომ აღნიშნული ზრდა უმეტესწილად განპირობებულია ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების

¹³ იგულისხმება ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფისათვის გამოშვებული სახაზინო ფასიანი ქაღალდები.

¹⁴ 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტი მეორე წარდგენით დაგეგმილი იყო გაცვლითი კურსით 1 აშშ დოლარი= 1.75 ლარი, ხოლო მესამე წარდგენით 1 აშშ დოლარი=1.8 ლარი.

სახით დამატებითი ფინანსური რესურსის მოზიდვით (მათ შორის, ევროკავშირის მაკრო-ფინანსური დახმარების პროგრამა - 50 მლნ ლარი).

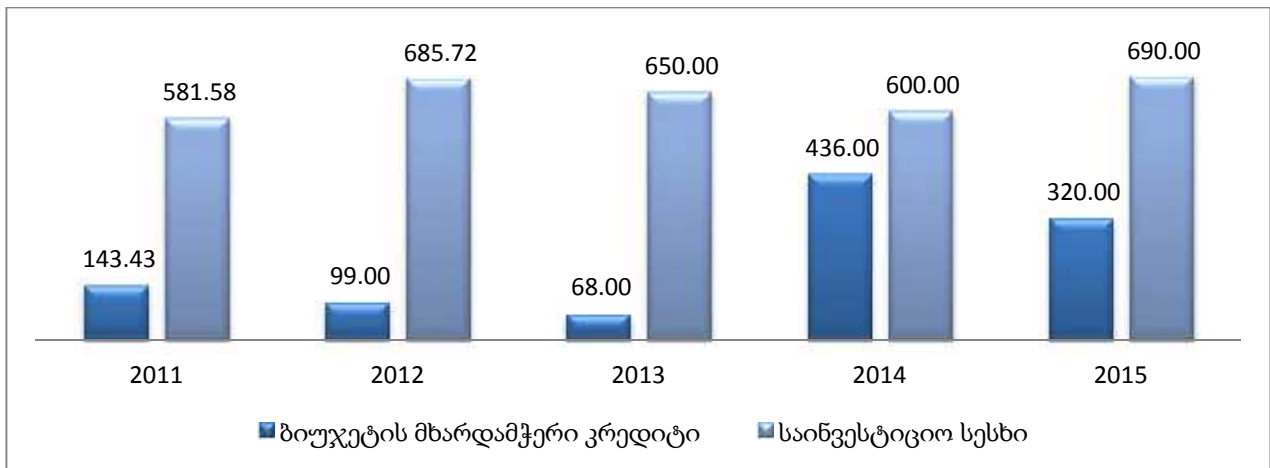
საგარეო წყაროებიდან დაგეგმილი მისაღები ფინანსური რესურსის 68.3% განკუთვნილი იქნება საინვესტიციო პროექტების განსახორციელებლად. მიმდინარე წლის გეგმასთან შედარებით 2015 წელს იგეგმება 90 მლნ ლარით მეტი საინვესტიციო სესხების მობილიზება. კანონპროექტით გათვალისწინებულია 7 ახალი საინვესტიციო პროექტის დაწყება. დასაფინანსებელი სფეროების მხრივ პრიორიტეტი კვლავ უცვლელი რჩება და გამოყოფილი საკრედიტო რესურსიდან უდიდესი ნაწილი (83%) მიმართული იქნება რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ასიგნებებში.



დიაგრამა #5.

გამომდინარე იქიდან, რომ 2015 წელს მისაღები საგარეო საკრედიტო რესურსის უდიდესი ნაწილი საინვესტიციო მიზნობრიობისაა, მნიშვნელოვანია შესაბამისმა უწყებებმა უზრუნველყონ გამოყოფილი სესხების ეფექტიანი ათვისება, რათა თავიდან იქნეს აცილებული 2013 წლისა და 2014 წლის პირველი 9 თვის მსგავსად თანხების ათვისების დაბალი მაჩვენებლები.

რაც შეეხება ბიუჯეტის მხარდამჭერ კრედიტებს, კანონპროექტის მიხედვით მათი მოცულობა 2014 წლის გეგმასთან შედარებით შემცირებულია, თუმცა მზარდი ტენდენციით ხასიათდება 2015 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტის პირველი და მეორე წარდგენით განსაზღვრულ მაჩვენებელთან შედარებით. 2015 წელს დაგეგმილია აღნიშნული მიზნობრიობის 320 მლნ ლარის საერთო მოცულობის კრედიტის აღება. თუკი, დაგეგმილი საინვესტიციო სესხების მოცულობები სტაბილურობით ხასიათდებიან, იგივეს ვერ ვიტყვით, ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების შემთხვევაში. მიუხედავად, მიმდინარე წელთან შედარებით კლებადი ტენდენციისა, დაგეგმილი მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად აღემატება 2011-2013 წლების დაგეგმილ მოცულობებს.



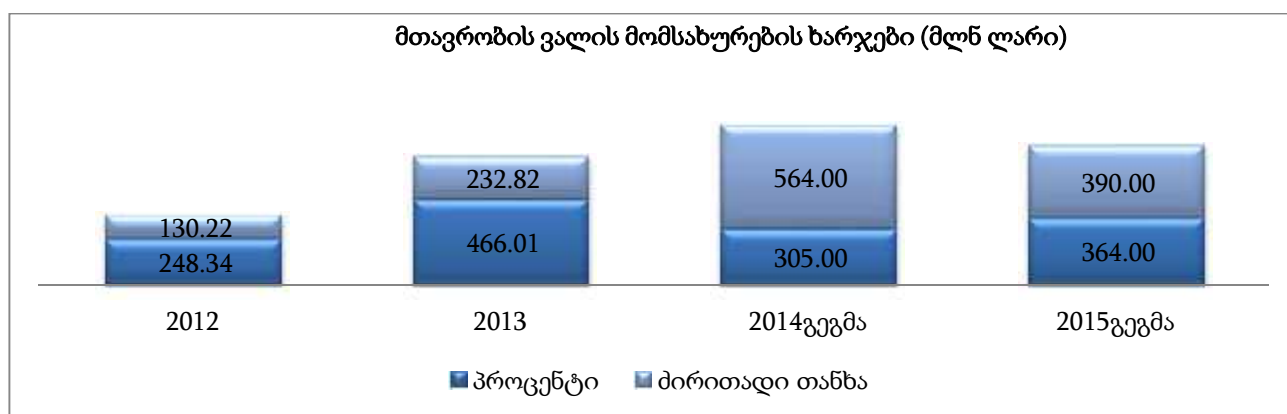
დიაგრამა #6: საგარეო წყაროებიდან მისაღები თანხები კრედიტის მიზნობრიობის მიხედვით (მლნ ლარი).

აღსანიშნავია, რომ წარმოდგენილი კანონპროექტის მიხედვით დაგეგმილია სახელმწიფო ვალის ნაშთის ზღვრული მოცულობის ზრდა 13.4%-ით მიმდინარე წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით, აღნიშნული კი, დაახლოებით 4%-ით აღემატება საპროგნოზო ნომინალური მშპ-ის ზრდას (9.2%). საყურადღებოა აგრეთვე, რომ მოცემული ვალის ნაშთის პროცენტული ზრდა ყველაზე დიდია 2012 წლის შემდეგ. ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართულ დოკუმენტზე („ინფორმაცია შენიშვნების/რეკომენდაციების გათვალისწინების თაობაზე“) დაყრდნობით ფინანსთა სამინისტროს პოზიცია მზარდ ვალთან დაკავშირებით შემდეგია: „ვალდებულების ზრდის ხარჯზე ძირითადად ხდება საინვესტიციო კრედიტების მოზიდვა, რაც მიიმართება მნიშვნელოვანი ინფრასტრუქტურული პროექტებისათვის და არა მიმდინარე ხარჯებზე.“ ცნობილია, რომ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით საკრედიტო რესურსით მოზიდულ სახსრებს გააჩნიათ ამავე კანონით განსაზღვრული მიზნობრიობები. კერძოდ, საშინაო ვალის სახით მოზიდული სახსრები მიმართული უნდა იყოს ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფინანსებლად ან/და მოკლევადიანი საკასო სხვაობის დასაფარად, ხოლო საგარეო საკრედიტო რესურსიდან მოზიდილი სახსრების გამოყენება შესაძლოა განხორციელდეს ბიუჯეტის დეფიციტის ან/და საინვესტიციო პროექტების/იმპორტის დასაფინანსებლად. აღნიშნულის გათვალისწინებით, 2015 წლისათვის დაგეგმილი საშინაო ვალის სახით მოზიდული სახსრები და საგარეო რესურსიდან მისაღები ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტები ვერ კლასიფიცირდება, როგორც საინვესტიციო კრედიტები. შედეგად, წარმოდგენილი კანონპროექტის მონაცემებზე დაყრდნობით, ვალდებულებების ზრდის საერთო მოცულობიდან საინვესტიციო პროექტების დასაფინანსებლად განკუთვნილია მთლიანი მოცულობის 42.9% (690 მლნ ლარი), რაც მთლიანი მოსაზიდი საკრედიტო რესურსის ნახევარსაც კი არ წარმოადგენს. ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, ფინანსთა სამინისტროს

განმარტება იმასთან დაკავშირებით, რომ ვალდებულებების ზრდა ძირითადად საინვესტიციო კრედიტების მოზიდვითაა განპირობებული, დამატებით დასაბუთებას საჭიროებს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ვალდებულებების კლების მუხლით გასაწევი გადასახდელების მოცულობა მიმდინარე წლისთვის დაგეგმილ მაჩვენებელთან შედარებით დაახლოებით 176 მლნ ლარითაა შემცირებული. 2015 წელს დაგეგმილი ვალდებულებების კლების შემცირება განპირობებულია ძირითადად საგარეო ვალდებულებების კლების შემცირების ხარჯზე. საშინაო ვალდებულებების კლების (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა) მუხლით, საქართველოს მთავრობასა და ეროვნულ ბანკს შორის შეთანხმების შესაბამისად, განსაზღვრულია საქართველოს მთავრობის მიერ 2009-2012 წლებში გამოშვებული სახელმწიფო ობლიგაციების ღია ბაზრის ოპერაციებისათვის ძირითადი თანხის დაფარვა 35 მლნ ლარის ოდენობით. გარდა აღნიშნული 35 მლნ ლარისა, 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით, საშინაო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებაზე (საპროცენტო გადასახდელები) გათვალისწინებულია 159 მლნ ლარი. ამგვარად, სულ საშინაო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯი განისაზღვრა 194 მლნ ლარის დონეზე, რაც მიმდინარე წლის მაჩვენებელს 45 მლნ ლარით აღემატება. აღნიშნული ტენდენცია კი ძირითადად გამოწვეულია მიმდინარე წელს საშინაო ვალდებულებების არსებითი ზრდით 2013 წელთან შედარებით.

საგარეო ვალდებულებების კლების ნაწილში დაგეგმილია 355 მლნ ლარის მოცულობის ძირითადი თანხის დაფარვა. შედეგად, 174 მლნ ლარით ნაკლები თანხა იქნება მიმართული საგარეო ვალდებულებების (სესხები) შესამცირებლად, ვიდრე დაგეგმილია მიმდინარე წლისათვის. რაც შეეხება საპროცენტო ხარჯების დაფარვას, მიმდინარე წელთან შედარებით 2015 წლის კანონის პროექტი ითვალისწინებს 14 მლნ ლარით მეტი საპროცენტო ხარჯის გაწევას.



დიაგრამა #7.

სახელმწიფო ვალის პორტფელში კვლავ წამყვანი როლი უჭირავს საგარეო ვალს, რომლის წილიც მთლიან პორტფელში 2015 წლის საპროგნოზო მაჩვენებლების მიხედვით დაახლოებით 1

პროცენტული პუნქტით მცირდება და 74% შეადგენს. მიუხედავად საგარეო ვალის წილის კლებადი ტენდენციისა, საგარეო წყაროებიდან - მრავალმხრივი თუ ორმხრივი კრედიტორებისაგან მიღებული ფულადი სახსრები სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი შემოსულობების 11.1 % შეადგენს.

სახელმწიფო ვალის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა გამახვილდეს ეკონომიკური ზრდისა და სავალუტო გაცვლითი კურსის სტაბილურობაზე. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ ჩატარებული მდგრადობის ანალიზის მიხედვით აღნიშნულ მაკროეკონომიკურ ცვლადებში არასასურველი რყევები ყველაზე დიდ ზეგავლენას ახდენენ ვალის მდგრადობაზე. კერძოდ, ვალუტის გაცვლითი კურსის 30%-ით გაუფასურება საშუალოვადიან პერიოდში გამოიწვევს ვალის ტვირთის მაჩვენებლის 8%-ით გაუარესებას. რაც შეეხება ეკონომიკური ზრდის შოკის ზეგავლენას, მისი 1%-იანი ვარდნა გამოიწვევს სახელმწიფო ვალის მშპ-თან ფარდობის კოეფიციენტის 40%-მდე ზრდას.¹⁵ აღნიშნული შედეგები საყურადღებოა იმ მხრივაც, რომ საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის დოკუმენტით „საქართველო 2020“ განისაზღვრა, რომ 2020 წლამდე სახელმწიფო ვალის ფარდობა მშპ-თან მიმართებაში 40%-ზე ნაკლები უნდა იყოს.¹⁶

აღნიშნული მიმართულებით პოზიტიურად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტს ფინანსთა სამინისტრომ დაურთო ინფორმაცია მთავრობის ვალის¹⁷ მდგრადობის შესახებ. მოცემული დოკუმენტით გაანალიზებულია მთავრობის ვალის მდგომარეობა საშუალოვადიან პერიოდში, როგორც საბაზისო სცენარზე დაყრდნობით, ასევე სხვადასხვა მაკროეკონომიკური შოკების გათვალისწინებით. ანალიზის პროცესში გამოყენებული მოდელი ეფუძნება დაბალშემოსავლიანი ქვეყნებისათვის საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ შექმნილ სახელმწიფო ვალის მდგრადობის მოდელს. ანალიზის პროცესში განხილულია რეალური მშპ-ის ზრდის და რეალური საპროცენტო განაკვეთის პერმანენტული, ხოლო პირველადი დეფიციტის და ნომინალური გაცვლითი კურსის ერთჯერადი შოკების ეფექტი მთავრობის ვალის მდგრადობაზე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით წარმოდგენილი ანალიზი ვერ იძლევა სრულყოფილ სურათს მთავრობის ვალის მდგრადობაზე და საჭიროებს შემდგომ გაუმჯობესებას, ვინაიდან:

- არ არის დაკონკრეტებული თუ რა იგულისხმება მთავრობის ვალის მშპ-თან ფარდობის კრიტიკულ ზღვრად. მაგალითად, ეკონომიკური თავისუფლების აქტი ასეთ ზღვრად ადგენს 60 %-ს, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი - 50%-ს, ხოლო საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია - „საქართველო 2020“ კი 40%-ს;

¹⁵ IMF, (2014): “Georgia: Request for a Stand-By Arrangement; Press Release; and Statement for the Executive Director for Georgia”, Country Report No. 14/250, August, გვ.23.

¹⁶ საქართველოს მთავრობა, საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“, გვ. 20.

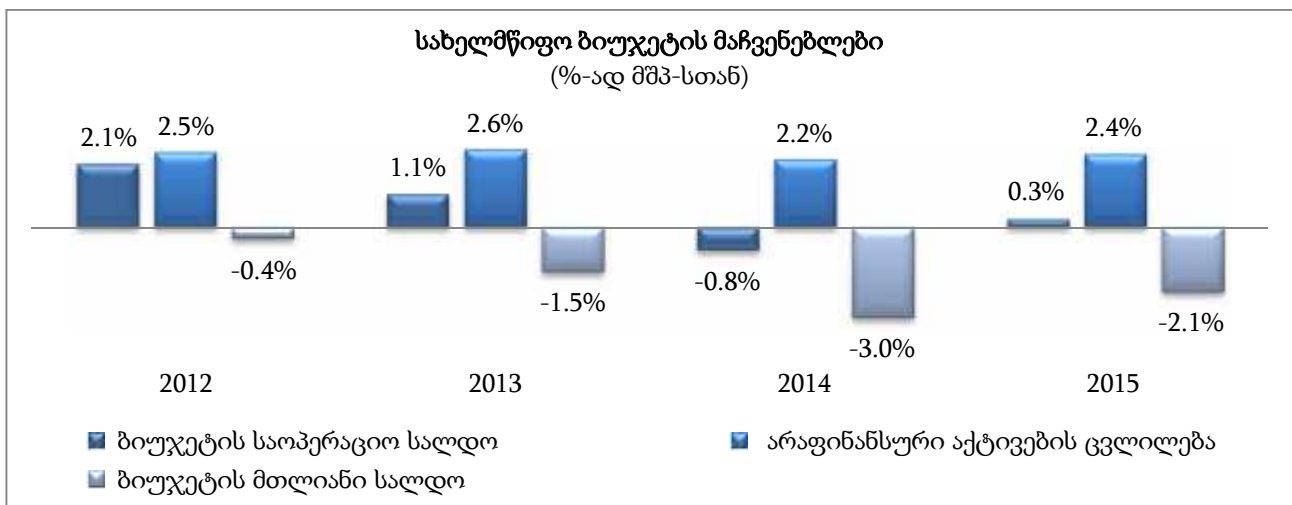
¹⁷ მოიცავს ცენტრალური მთავრობისა და ეროვნული ბანკის ვალს.

- არ არის წარმოდგენილი თუ როგორ განისაზღვრა ალტერნატიულ სცენარებში მაკროეკონომიკური შოკის სიდიდე და რა პრინციპის გათვალისწინებით მოხდა მათი ფორმირება;
- ანალიზში წარმოდგენილი არ არის გამოყენებული დაშვებების არგუმენტირებული დასაბუთება, რის საფუძველზეც მიჩნეულ იქნა, რომ მოცემული დაშვება რეალისტურია.
- სრულყოფილი სურათის წარმოსაჩენად მიზანშეწონილია წარმოდგენილი იყოს ოთხივე მაკროეკონომიკური ცვლადის როგორც პერმანენტული ისე ერთჯერადი შოკების ეფექტები ან მოცემული იყოს დასაბუთება თუ რატომაა მიზანშეწონილი სხვადასხვა ტიპის შოკის განხილვა სხვადასხვა მაკროეკონომიკური ცვლადის შემთხვევაში. აგრეთვე, როგორც საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მოდელი ითვალისწინებს, უმჯობესი იქნებოდა კომბინირებული შოკების სცენარების გაანალიზებაც, რაც მთავრობის მდგრადობის ანალიზს უფრო სრულყოფილს გახდიდა.

ფისკალური დისციპლინა

„ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის“ წინა ვარიანტების მსგავსად, 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მესამე წარდგენაზე თანდართულ 2015-2018 წლების ვარიანტშიც მითითებულია, რომ *ფისკალური პოლიტიკის ამოცანებს* წარმოადგენს როგორც საბიუჯეტო სახსრების მიმართვა მთავრობის მიერ განსაზღვრულ პრიორიტეტულ მიმართულებებზე, ასევე „ბიუჯეტის დეფიციტის ნიშნულის ისეთი მოცულობის ფარგლებში შენარჩუნება, რომელიც ხელს შეუწყობს ქვეყნის ეკონომიკურ სტაბილურობას“. ამ მიმართულებით, ძირითად ნიშნულს წარმოადგენს 2011 წლის ივლისში პარლამენტის მიერ დამტკიცებული „ეკონომიკური თავისუფლების აქტით“ საკანონმდებლო დონეზე გაწერილი ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის მშპ-სთან თანაფარდობის 3%-იანი ზღვრული დონე, რომელიც ასევე წარმოადგენს ფისკალური დეფიციტის ზღვარს გრძელვადიან პერიოდში საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „საქართველო 2020-ის“ მიხედვით. 2015-2018 წლებისათვის „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის“ წარმოდგენილი ვარიანტში (მესამე წარდგენა) ასევე მითითებულია, რომ ეკონომიკის სტიმულირების მიზნით, შესაძლებელია კონკრეტულ პერიოდში გაიზარდოს ფისკალური დეფიციტი, თუმცა, საშუალოვადიან პერიოდში შენარჩუნებული იქნება დაბალი მაჩვენებელი. კერძოდ, 2015 წლისათვის ნავარაუდებია რომ ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტი გაუტოლდება მშპ-ის 3.0%-ს, ხოლო საშუალოვადიან პერიოდში დაგეგმილი თანმიმდევრული ფისკალური კონსოლიდაციის პოლიტიკის გატარების შედეგად (2018 წლისათვის) უნდა შემცირდეს მშპ-ის 1.9%-მდე.

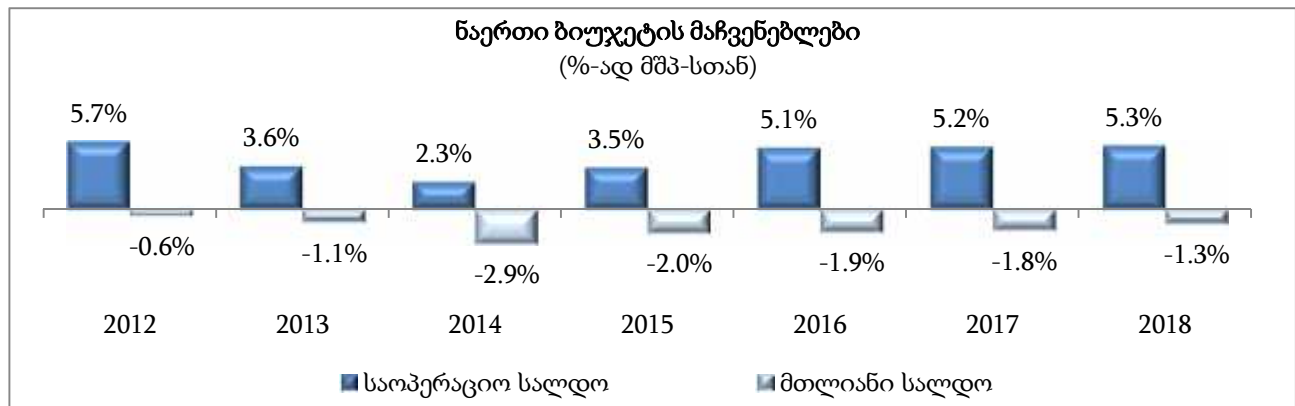
2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტი ითვალისწინებს სახელმწიფო ბიუჯეტის როგორც საოპერაციო, ასევე მთლიანი სალდოს ზრდას, რაც სასურველ ტენდენციად უნდა ჩაითვალოს, განსაკუთრებით 2014 წლის საპროგნოზო მაჩვენებლების ფონზე, რომლებიც დაგეგმილია შესაბამისად მშპ-ს -0.8%-სა და -3.0%-ის დონეზე. კერძოდ, მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონთან შედარებით დაგეგმილია საოპერაციო სალდოს ზრდა 305 მლნ ლარით და მისი გეგმური მაჩვენებელი განსაზღვრულია 84.6 მლნ ლარის დონეზე. აღნიშნული ტენდენცია განპირობებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ნაწილის მნიშვნელოვანი ზრდით ნომინალურ გამოხატულებაში 771 მლნ ლარით (ძირითადად საგადასახადო შემოსავლების ხარჯზე), მაშინ როცა ხარჯების მუხლი იზრდება მხოლოდ 466 მლნ ლარით. რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიან სალდოს, მიმდინარე წლის საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით მისი მნიშვნელობა იზრდება 191 მლნ ლარით და შესაბამისად, განსაზღვრულია -684 მლნ ლარის დონეზე. მშპ-სთან მიმართებაში, 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის საოპერაციო და მთლიანი სალდო დაგეგმილია 0.3%-ისა და -2.1%-ის ნიშნულზე. მშპ-სთან მიმართებაში საოპერაციო და მთლიანი სალდოს დინამიკა წარმოდგენილია გრაფიკზე.



დიაგრამა #8.

რაც შეეხება ნაერთ ბიუჯეტს, სახელმწიფო ბიუჯეტის მსგავსად, 2015 წლისათვის დაგეგმილია საოპერაციო სალდოსა და მთლიანი სალდოს ზრდა როგორც ნომინალურ, ასევე მშპ-სთან მიმართებაში. კერძოდ, ნაერთი ბიუჯეტის საოპერაციო სალდო მშპ-თან მიმართებაში 2014 წლისათვის მოსალოდნელი 2.3%-იდან 2015 წლისათვის 3.5%-მდე იზრდება. რაც შეეხება მთლიან სალდოს, მშპ-სთან მიმართებაში მოსალოდნელია აღნიშნული მაჩვენებლის ზრდა - 2.9%-დან -2.0%-მდე. გარდა ამისა, ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობის წილი მშპ-ში 2015 წლისათვის 29.9%-ს შეადგენს და თითქმის უტოლდება „ეკონომიკური თავისუფლების აქტით“ დადგენილ 30%-იან ლიმიტს.

გასათვალისწინებელია რომ ზემოაღნიშნული კოეფიციენტები ეყრდნობა მშპ-ს საპროგნოზო მაჩვენებლებს, რაც თავის მხრივ, ხაზს უსვამს მაკროეკონომიკური დაშვებების საფუძვლიანობისა და რეალისტურობის მნიშვნელობას.

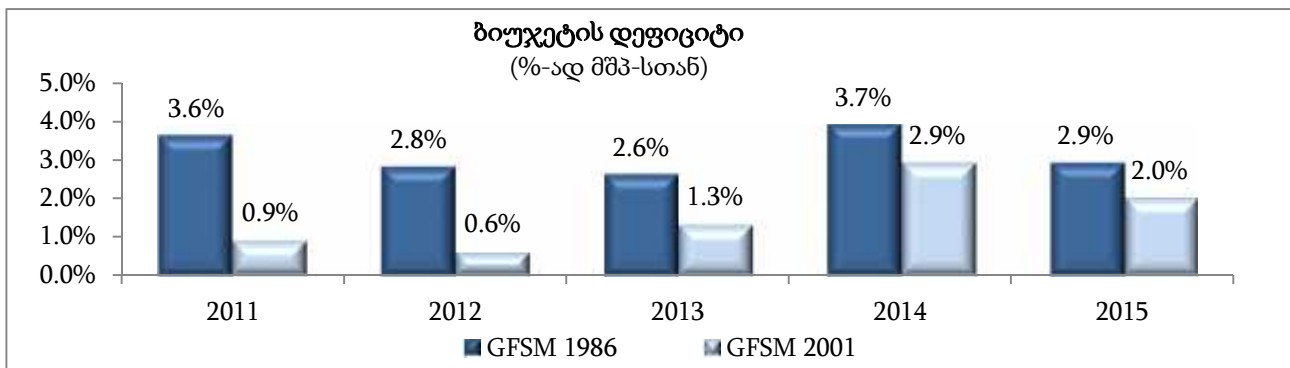


დიაგრამა #9.

განსაკუთრებით დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ფისკალური დეფიციტის საშუალოვადიან პროგნოზს თუ გავითვალისწინებთ, რომ მიმდინარე წლის ფისკალური დეფიციტის მოსალოდნელი მაჩვენებელი 3.7%-ის დონეზეა განსაზღვრული (GFSM 1986-ის მიხედვით) და მნიშვნელოვნად აჭარბებს „ეკონომიკური თავისუფლების აქტით“ განსაზღვრულ 3.0%-იან ნიშნულს. „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ (მესამე წარდგენა) 2015-2018 წლებისათვის დაგეგმილია აღნიშნული მაჩვენებლების კლებადი ტენდენციის შენარჩუნება და საშუალოვადიან პერიოდში (2018 წლისათვის) მისი შემცირება მშპ-ს 1.9%-მდე.

გარდა ამისა, საყურადღებოა, ბიუჯეტის დეფიციტის გაანგარიშების სპეციფიკა. კერძოდ, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის (GFSM) 1986 წლის სტანდარტის შესაბამისად, 2012 წლის ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტმა 2.8% შეადგინა, ხოლო 2013 წელს აღნიშნული მაჩვენებელი 2.6%-მდე შემცირდა. GFSM 1986 კლასიფიკაციით 2014 წლის ფისკალური დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებელი განსაზღვრულია 3.7%-ის დონეზე, მაშინ როცა GFSM 2001-ის მიხედვით ანალოგიური მაჩვენებელი დაფიქსირებულია 2.9%-ის დონეზე. საბიუჯეტო კოდექსის შესაბამისად, ბიუჯეტის დეფიციტი განსაზღვრულია როგორც ბიუჯეტის მთლიანი სალდო, ხოლო ბიუჯეტის შესახებ არსებული კანონი დგება და შესაბამისად, ბიუჯეტის არსებული მთლიანი სალდო გამოითვლება საჯარო ფინანსების სტატისტიკის 2001 წლის სტანდარტებზე დაყრდნობით. არსებული თავისებურების გათვალისწინებით, საშუალოვადიანი ფისკალური მდგრადობისა და კანონპროექტით გათვალისწინებული პარამეტრების საკანონმდებლო დონეზე განსაზღვრულ ფისკალურ ლიმიტებთან შესაბამისობის შესაფასებლად აუცილებელია ორივე კლასიფიკაციით

გაანგარიშებული ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებლების დინამიკის ანალიზი, ვინაიდან დეფიციტის განსხვავებული კლასიფიკაციით გაანგარიშებისას შესაძლებელია განსხვავებული სურათი იქნას წარმოდგენილი. აღნიშნულის გათვალისწინებით, საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის (მესამე წარდგენა) განმარტებით ბარათში წარმოდგენილია GFSM 1986 წლის კლასიფიკაციით გამოთვლილი საპროგნოზო წლის ფისკალური დეფიციტის მაჩვენებელი.



დიაგრამა #10.

ასევე საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშში ან საჯარო ფინანსების სტატისტიკაში არ ხდება ბიუჯეტის დეფიციტის დიფერენცირება ციკლურ და სტრუქტურულ კომპონენტებად. ბიუჯეტის სტრუქტურული დეფიციტი ასახავს მთავრობის დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის მიმართულებას ეკონომიკური აქტივობის ციკლის ანუ ავტომატური ფისკალური სტაბილიზატორების ეფექტის გამორიცხვით¹⁸ და მიუთითებს ბიუჯეტის უარყოფითი სალდოს ფორმირებაში ეკონომიკური აქტივობის ციკლისა და მთავრობის დისკრეციული პოლიტიკის წვლილზე. აღსანიშნავია, რომ სსფ-ის შეფასებით, 2014 და 2015 წლებისათვის სტრუქტურული დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებლის წილი მშპ-ში განსაზღვრულია, შესაბამისად, 2.8% და 2.3%-ის დონეზე, რაც თავის მხრივ, გულისხმობს, რომ მთლიან დეფიციტში მათი წილი 76%-სა და 77%-ს შეადგენს. რაც შეეხება საშუალოვადიან პერიოდს, 2016 წლიდან სტრუქტურული ფაქტორის წილი ბიუჯეტის დეფიციტში კლების ტენდენციით ხასიათდება და 2019 წლისათვის 60%-ის დონეზეა პროგნოზირებული¹⁹.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია ბიუჯეტის კანონის პროექტი შეიცავდეს ფისკალური პროცესების შესახებ სრულყოფილ მონაცემებს, რომელიც

¹⁸ სტრუქტურული ბალანსის დადგენა გულისხმობს, პირველ რიგში, ფაქტობრივი მშპ-ს პოტენციური დონიდან გადახრის გამოთვლას, შემდეგ აღნიშნული გადახრის მიმართ ბიუჯეტის ელასტიურობის მაჩვენებლის გამოყენებით ბიუჯეტის ციკლური კომპონენტის შეფასებას. სტრუქტურული ბალანსი წარმოადგენს სხვაობას ბიუჯეტის მთლიან სალდოსა და ბიუჯეტის ციკლურ კომპონენტს შორის.

¹⁹ IMF Country Report No. 14/250

როგორც პარლამენტს, ისე საზოგადოებას საშუალებას მისცემს განახორციელოს აღნიშნული პროცესების ეფექტიანი მონიტორინგი. შესაბამისად, მიზანშეწონილია ანგარიში ასახავდეს იმ ძირითად ინდიკატორებს, რომლებიც საშუალებას იძლევა შეფასდეს საანგარიშგებო პერიოდის ძირითადი ფისკალური პროცესები. ინდიკატორების შერჩევისას მიზანშეწონილია გათვალისწინებულ იქნეს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სტანდარტების მიხედვით რეკომენდირებული ანალიტიკური ფისკალური მაჩვენებლები (ცხრილი 4A.1. Fiscal Indicators Available from the GFS Framework. IMF Government Finance Statistics Manual 2014, Pre-Publication Draft).

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი

2012 წლიდან სახელმწიფო ბიუჯეტი მზადდება პროგრამული ფორმატით, რაც საჯარო ფინანსების მართვის წარმატებული სისტემის აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადება რეგულირდება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით (№385; 2011 წლის 8 ივლისი ქ. თბილისი) „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“. აღნიშნული მეთოდოლოგიის შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს თან ერთვის „პროგრამული ბიუჯეტის დანართი“, რომელიც მოიცავს პრიორიტეტების ფარგლებში გაწერილი პროგრამების აღწერასა და მიზანს, მოსალოდნელ შედეგებსა და შედეგების შეფასების ინდიკატორებს, რაც პროგრამული ბიუჯეტის უმთავრეს უპირატესობას და ამავდროულად, სირთულეს წარმოადგენს. აღსანიშნავია, რომ პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვის საწყის ეტაპზე, რომელიც განისაზღვრა სამი წლით, პროცესის კომპლექსურობის გათვალისწინებით, პროგრამული ბიუჯეტის დანართში წარმოდგენილი ინფორმაცია არ მტკიცდება კანონით. მიუხედავად იმისა, რომ 2015 წლიდან საწყისი ეტაპი სრულდება, ბიუჯეტის პროგრამულ დანართში კვლავ შეინიშნება მნიშვნელოვანი ხარვეზები. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დახვეწა, მისი შემდგომი სრულყოფა და დეტალური განმარტებებისა და ინსტრუქციების მიწოდება მხარჯავი დაწესებულებებისათვის, რაც სრულყოფილი ანგარიშგებისა და წარმატებული საბიუჯეტო სისტემის ჩამოყალიბების აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს.

2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის პროგრამული დანართი

2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული დანართი წარმოდგენილია 135 პროგრამითა და 96 ქვეპროგრამით. საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის გადამუშავებული ვარიანტის (მესამე წარდგენა) პროგრამული დანართით წარმოდგენილი ქვეპროგრამების შუალედური შედეგების 65% -ს მიზნობრივი მაჩვენებლები არ გააჩნიათ. შესაბამისად, ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშების ეტაპზე დასახული შედეგების შესრულების შეფასება სირთულეებთან არის დაკავშირებული. მაგალითად, ქვეპროგრამის „განათლების მართვის საინფორმაციო სისტემის“ (32 03 03) მოსალოდნელ შუალედურ შედეგად განსაზღვრულია „მაღალკვალიფიციური სპეციალისტების გაზრდილი რაოდენობა ინფორმაციული ტექნოლოგიების სხვადასხვა სფეროში“, ხოლო შეფასების ინდიკატორს წარმოადგენს - „ინფორმაციული ტექნოლოგიების სხვადასხვა სფეროში მომზადებული სპეციალისტების რაოდენობა.“ ასევე, მასწავლებელთა პროფესიული განათლების ხელშეწყობის ქვეპროგრამის (32 02 02) მოსალოდნელი შედეგია „მასწავლებელთა ეტაპობრივი პროფესიული განვითარება და კვალიფიკაციის ამაღლება“, ხოლო შედეგის შეფასების ინდიკატორს წარმოადგენს „დატრენინგებული მასწავლებლების რაოდენობა“. აღნიშნული ინდიკატორები ვერ უზრუნველყოფენ მოსალოდნელი შედეგების შეფასებას, რადგან არ არის მითითებული ის სავარაუდო მიზნობრივი მაჩვენებლები, რისი მიღწევაც იგეგმება გამოყოფილი საბიუჯეტო ასიგნებების პირობებში.

ასევე, საყურადღებოა, რომ რიგ შემთხვევებში პროგრამული დანართში მოცემული მხარჯავი დაწესებულებების მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და მოსალოდნელი შედეგების წარმოდგენა ხდება აგრეგირებულად, პროგრამების დონეზე, და არ ითვალისწინებს მათ შემდგომ დეტალიზაციას ქვეპროგრამებად, რაც შეუძლებელს ხდის საბოლოო და შუალედური შედეგებისა და მათი შეფასების ინდიკატორების ერთმანეთისაგან გამოჯვანასა და მათ შორის შესაბამისობის დადგენას. მაგალითად, ეროვნული საარქივო ფონდის დაცულობის, მომსახურების თანამედროვე ტექნოლოგიების დანერგვის და დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის პროგრამის (26 03) საბოლოო შედეგები და შედეგების შეფასების ინდიკატორები მოცემულია ცხრილში.

პროექტის მოსალოდნელი საბოლოო შედეგი	ცენტრალიზაციას დაქვემდებარებული 47 ადგილობრივი არქივი; მოქალაქეთა მომსახურების პროგრამული უზრუნველყოფის პარამეტრების განახლება-დახვეწა; საარქივო სერვისებზე მაღალი ხელმისაწვდომობა; დოკუმენტების ელექტრონული არქივის შექმნა; საარქივო ფონდის დოკუმენტების ელექტრონულ მატარებელზე გადატანა; საარქივო დოკუმენტების ელექტრონული კატალოგების წარმოება; სათანადო ინფრასტრუქტურით აღჭურვილი ოთხი რეგიონული და ერთი ცენტრალური არქივი; დოკუმენტების სათანადო პირობებში შენახვისათვის არსებული და ახალი დამატებითი საცავების მოწყობა.
საბოლოო შედეგის შეფასების ინდიკატორები	მოქალაქეთა მომსახურების პროგრამაში 2 სერვისის დამატება: ონლაინ მომსახურების რეჟიმი და სოციალური უზრუნველყოფის სააგენტოს ბაზაზე წვდომა ; ცენტრალიზაციის შედეგად სტანდარტების შესაბამის პირობებში განთავსებული 47 ადგილობრივი არქივის დოკუმენტები ; ყოველწლიურად ელექტრომატარებლებზე გადატანილი 700 000 გვერდი ; რეაბილიტირებული ზუგდიდის, გორის რეგიონული და ახალციხის რეგიონული არქივები და დამატებითი საცავები ; საარქივო მომსახურებისთვის 3 ახალი პროგრამა: მკვლევართა აღრიცხვისა და მართვის სისტემა, საარქივო დოკუმენტების ელექტრონული კატალოგები, გეოგრაფიული საინფორმაციო სისტემა (GIS) და სივრცითი მივლის პროგრამა ; ქუთაისის არქივის ახალი შენობა

ცხრილი#11. პროგრამის (26 03) საბოლოო შედეგები და შედეგების შეფასების ინდიკატორები

პროგრამის საბოლოო შედეგებს წარმოადგენს - „საარქივო სერვისებზე მაღალი ხელმისაწვდომობა“, „დოკუმენტების ელექტრონული არქივის შექმნა“, „საარქივო ფონდის დოკუმენტების ელექტრონულ მატარებელზე გადატანა“ და „საარქივო დოკუმენტების ელექტრონული კატალოგების წარმოება“. თუმცა, აღნიშნული შედეგებიდან მხოლოდ „საარქივო სერვისებზე მაღალი ხელმისაწვდომობა“ შეიძლება იქნას განხილული როგორც პროგრამის საბოლოო შედეგი, ხოლო „დოკუმენტების ელექტრონული არქივის შექმნა“, „საარქივო ფონდის დოკუმენტების ელექტრონულ მატარებელზე გადატანა“ და „საარქივო დოკუმენტების ელექტრონული კატალოგების წარმოება“ წარმოადგენენ საბოლოო მიზნის მისაღწევად საჭირო შუალედურ შედეგებს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, მოხდეს მსგავსი პროგრამების და შესაბამისად მოსალოდნელი შედეგების და მათი შეფასების ინდიკატორების წარმოდგენა ქვეპროგრამების დონეზე, რაც ხელს შეუწყობს ერთი მხრივ, საბიუჯეტო რესურსების განკარგვის და ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის გამჭვირვალობას, ხოლო მეორე მხრივ, დაინტერესებული მხარეებისთვის უფრო დეტალური და აღქმადი ინფორმაციის მიწოდებას. ამასთან, აღნიშნული ფორმატით წარმოდგენილი პროგრამები და მოსალოდნელი შედეგები არ იძლევა იმის საშუალებას დადგინდეს თუ რა ნაწილი მიემართება პროგრამისათვის გამოყოფილი მთლიანი ასიგნებიდან რომელიმე კონკრეტული შედეგის მისაღწევად. იმის გათვალისწინებით, რომ შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების უმთავრეს მიზანს სწორედ მიღწეულ შედეგებსა და მიზნის მისაღწევად დახარჯულ რესურსებს შორის კავშირის დამყარება წარმოადგენს, მნიშვნელოვანია დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს აღნიშნულ საკითხზე ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე.

რაც შეეხება, პროგრამებისა და ქვეპროგრამების შუალედური და საბოლოო შედეგების შეფასების ინდიკატორებს, გასული წლების მსგავსად, ხარვეზები შეინიშნება ამ

მიმართულებითაც. 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის გადამუშავებული ვარიანტის პროგრამულ დანართში მოცემულია შედეგების შეფასების 502 ინდიკატორი. მათ შორის 320 - საბოლოო შედეგის, ხოლო 182 შუალედური შედეგის ინდიკატორს წარმოადგენს, პროგრამების და ქვეპროგრამების 26%-ს კი ინდიკატორი საერთოდ არ გააჩნია.

საყურადღებოა, რომ რიგი პროგრამების და ქვეპროგრამებისთვის შედეგების შეფასების ინდიკატორების რაოდენობა სცდება „პროგრამული ბიუჯეტის შედეგების მეთოდოლოგიით“ განსაზღვრული ინდიკატორების დასაშვებ ლიმიტს (5 ინდიკატორი). სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის გადამუშავებული ვარიანტის პროგრამული დანართის ანალიზით ირკვევა, რომ არსებული პროგრამების 10.4%-ის მოსალოდნელი საბოლოო შედეგების შესაფასებლად წარმოდგენილია 6 ან მეტი (16-მდე) ინდიკატორი. შედეგად, პროგრამის შესახებ მოცემული ინფორმაცია ნაკლებად აღქმადია და ხშირ შემთხვევაში გაურკვეველი ხდება თუ რომელი ინდიკატორი აფასებს ამა თუ იმ შედეგს.

ანალიზის შედეგად ასევე ვლინდება, რომ პროგრამებისა და ქვეპროგრამების 39.4% საჭიროებს დამატებით ინდიკატორს, რათა სრულყოფილად იქნეს შეფასებული პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში მიღწეული შუალედური/საბოლოო შედეგები.

რიგ შემთხვევებში არასრულყოფილად ხდება საბოლოო და შუალედური შედეგების ინდიკატორების რაოდენობა, რაც გულისხმობს ქვეპროგრამის შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორების გამოყენებას პროგრამის საბოლოო შედეგების შეფასების ინდიკატორებად. მაგალითად, ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამის (პროგრ. კოდი 35 03) საბოლოო შედეგების ინდიკატორებად წარმოდგენილია მისი შემადგენელი ქვეპროგრამების კონკრეტული შუალედური შედეგების ინდიკატორები (6 ინდიკატორი), რომლებიც ძირითადად ეხება მიღებული პროდუქტების რაოდენობას, გაწეული მომსახურების ხარისხს, ბენეფიციართა რაოდენობას და ა.შ. იმის გათვალისწინებით, რომ პროგრამის შემადგენელი ქვეპროგრამები სწორედ აღნიშნული პროგრამის საბოლოო შედეგის მიღწევას ემსახურება, ამგვარი გამოვრების საჭიროება არ არსებობს და მიზანშეწონილია პროგრამის საბოლოო შედეგის შესაფასებლად გაიწეროს ერთი ან რამდენიმე ეფექტიანობის ინდიკატორი, რომლებიც თავის მხრივ ქვეპროგრამების ფარგლებში წარმოდგენილი შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორებს დაეყრდნობა. ამასთან, ინდიკატორების რაოდენობა საშუალებას იძლევა თავიდან იქნეს აცილებული ცალკეული პროგრამის/ქვეპროგრამისათვის მეთოდოლოგიით განსაზღვრული ინდიკატორების მაქსიმალური რაოდენობის (5-ის) გადაჭარბება.

ასევე, მნიშვნელოვანია ის ფაქტიც, რომ ინდიკატორების 18.1% მთლიანად ან ნაწილობრივ იმეორებს მოსალოდნელ შედეგებს. მაგალითად, შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების პროგრამის (35 05) ერთ-ერთი მოსალოდნელი შედეგი - „შრომითი ბაზრის ინფორმაციის სისტემატიზაცია“ და აღნიშნული შედეგის შეფასების ინდიკატორი იდენტურია. შესაბამისად, ინდიკატორი არ არის სასარგებლო და ვერ მოხერხდება პროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების გაზომვა და შეფასება.

პროგრამულ დანართში მოცემული ინდიკატორების ზოგადი სურათის წარმოსადგენად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული ანალიზის შედეგად მომზადებულ იქნა სტატისტიკური მონაცემები, რომელიც აღწერს ინდიკატორების არსებული მეთოდოლოგიით განსაზღვრულ კრიტერიუმებთან შესაბამისობას. იმის გათვალისწინებით, რომ მეთოდოლოგიაში დეტალური განმარტებები ან ნიმუშები მოცემული არ არის, ინდიკატორთა აღნიშნული შეფასება დიდწილად ეყრდნობა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორთა სუბიექტურ მსჯელობას.

2013 წ.	ინდიკატორები	სასარგებლო	შედეგზე ორიენტირებული	ნათელი და გაზომვადი	შესაბამისი და მიღწევადი	შედარებითი
	აკმაყოფილებს	74.8%	96.6%	65.7%	88.7%	89.6%
	ვერ აკმაყოფილებს	25.2%	3.4%	34.3%	11.3%	10.4%

2014 წ.	ინდიკატორები	სასარგებლო	შედეგზე ორიენტირებული	ნათელი და გაზომვადი	შესაბამისი და მიღწევადი	შედარებითი
	აკმაყოფილებს	62.00%	98.00%	56.00%	93.00%	80.00%
	ვერ აკმაყოფილებს	38.00%	2.00%	44.00%	7.00%	20.00%

2015 წ.	ინდიკატორები	სასარგებლო	შედეგზე ორიენტირებული	ნათელი და გაზომვადი	შესაბამისი და მიღწევადი	შედარებითი
	აკმაყოფილებს	76.2%	97.2%	60.3%	96.6%	83.1%
	ვერ აკმაყოფილებს	23.8%	2.8%	39.7%	3.4%	16.9%

ცხრილი#12. საბოლოო შედეგების ინდიკატორების შესაბამისობა კრიტერიუმებთან (2013-2015 წწ.)

2013 წ.	სულ	სასარგე ბლო	შედეგზე ორიენტირებული	ნათელი და გაზომვადი	შესაბამისი და მიღწევადი	შედარებითი
	აკმაყოფილებს	72%	93.9%	69.6%	87.6%	90.1%
	ვერ აკმაყოფილებს	28%	6.1%	30.4%	12.4%	9.9%

2014 წ.	სულ	სასარგე ბლო	შედეგზე ორიენტირებული	ნათელი და გაზომვადი	შესაბამისი და მიღწევადი	შედარებითი
	აკმაყოფილებს	70.00%	99.00%	68.00%	98.00%	87.00%
	ვერ აკმაყოფილებს	30.00%	1.00%	32.00%	2.00%	13.00%

2015 წ.	სულ	სასარგე ბლო	შედეგზე ორიენტირებული	ნათელი და გაზომვადი	შესაბამისი და მიღწევადი	შედარებითი
	აკმაყოფილებს	73.1%	95%	71.4%	97.8%	94.5%
	ვერ აკმაყოფილებს	26.9%	5%	28.6%	2.2%	5.5%

ცხრილი #13. შუალედური შედეგების ინდიკატორების შესაბამისობა კრიტერიუმებთან (2013-2015 წწ.)

აღნიშნული ანალიზით არ შეინიშნება საბოლოო და შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორების ხარისხობრივი გაუმჯობესება. ეს ფაქტი, იმის გათვალისწინებით რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადება უკვე სამი წელია ხორციელდება, კიდევ ერთხელ მიუთითებს ამ მიმართულებით მეთოდოლოგიის დახვეწისა და დეტალიზაციის აუცილებლობაზე²⁰.

²⁰ სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებასთან დაკავშირებული სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციები იხილეთ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დაკვანაში 2015 სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის შესახებ (მეორე წარდგენა)