



დასკვნა

საქართველოს კანონის პროექტზე

„საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის

შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების

შეტანის თაობაზე

(მეორე წარდგენა)

შინაარსი

დასკვნა.....	4
მაკროეკონომიკური დაშვებები და კავშირი საბიუჯეტო აგრეგატებთან	5
ეკონომიკური ზრდა	5
ინფლაცია და მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი	6
სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები	6
საგადასახადო შემოსავლები.....	6
სხვა შემოსავლები	8
სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები.....	9
სახელმწიფო ვალი	13

დასკვნა „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 188-ე მუხლის შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა მოამზადა დასკვნა „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტის გადამუშავებული ვარიანტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ.

მთავრობის პასუხისმგებლობა „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 40-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტის, თანდართული მასალებისა და განახლებული საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების მომზადებასა და სამართლიან წარდგენაზე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პასუხისმგებლობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პასუხისმგებელია მოამზადოს დასკვნა „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ. დასკვნის მომზადება ემყარება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ შემოწმების პროცედურებს, რომლებიც წარმართება 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 ცვლილების კანონპროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაცია ეყრდნობა, აღნიშნული ინფორმაციის სათანადო საფუძველს;
- არის თუ არა ბიუჯეტის ცვლილების კანონპროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაცია სათანადოდ მომზადებული არსებული დაშვებების საფუძველზე და საფუძვლიანი და კანონიერი მოქმედი კანონმდებლობის გათვალისწინებით;
- არის თუ არა ბიუჯეტის ცვლილების კანონპროექტით წარმოდგენილი ინფორმაცია სათანადოდ წარდგენილი ფინანსური ანგარიშგების არსებული პრინციპების შესაბამისად, ხოლო ყველა არსებითი დაშვება ადეკვატურად განმარტებული თანდართულ მასალებში.

ჩატარებული შემოწმების პროცედურები შეირჩევა აუდიტორის პროფესიულ განსჯაზე დაყრდნობით. საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა არ ითვალისწინებს „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული გადასახდელების განაწილების შესახებ მთავრობის დისკრეციული გადაწყვეტილებების შეფასებას.

დასკვნა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, გარდა დასკვნაში მოცემული მნიშვნელოვანი საკითხებისა, „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტი სათანადოდ არის მომზადებული არსებული დაშვებების საფუძველზე და მოქმედი ნორმატიული ბაზის გათვალისწინებით საფუძვლიანად და კანონიერად შესაძლებელია შეფასდეს. თუმცა პერსპექტიული ინფორმაციის სპეციფიკიდან გამომდინარე, მოსალოდნელია, რომ რეალური მაჩვენებლები განსხვავდებოდეს კანონპროექტით გათვალისწინებულისაგან, და გადახრებს შესაძლოა არსებითი ხასიათი ჰქონდეს.

მაკროეკონომიკური დაშვებები და კავშირი საბიუჯეტო აგრეგატებთან

ეკონომიკური ზრდა

2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში მოცემული ფისკალური აგრეგატები ეკონომიკის 5%-იანი ზრდის პროგნოზის პირობებში დაიგეგმა. ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტზე თანდართული „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტის მიხედვით, აღნიშნული მაჩვენებელი 2%-მდე მცირდება. როგორც „2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ“ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში იქნა აღნიშნული, ეკონომიკური ზრდის მოსალოდნელი ტემპის შემცირების შესახებ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მისიამ განცხადება¹ ჯერ კიდევ 2015 წლის მარტში გააკეთა.

	BDD 2015-2018 წწ.	კანონის ცვლილების პროექტი
რეალური მშპ (ზრდის ტემპი)	5.0%	2.0%
ნომინალური მშპ (მლნ ლარი)	31,861	30,664
სამომხმარებლო ფასების ინდექსი (საშუალო პერიოდის განმავლობაში)	4.0%	3.0%
მიმდინარე ანგარიში (პროცენტულად მშპ-თან)	-7.8%	-12.0%

ცხრილი #1. ძირითადი მაკროეკონომიკური ინდიკატორები (მლნ ლარი)

დაბალი ეკონომიკური ზრდის გამომწვევ მიზეზებად შეიძლება დასახელდეს ექსპორტის, გზავნილებისა და პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების შემცირება 2015 წლის განმავლობაში. კერძოდ:

- საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის წინასწარი ინფორმაციით, 2015 წლის 5 თვის მდგომარეობით წინა წლის შესაბამის პერიოდთან შედარებით ექსპორტის მოცულობა 24.8%-ით შემცირდა;
- რაც შეეხება გზავნილების რაოდენობას, საქართველოს ეროვნული ბანკის ინფორმაციით, 2015 წლის 5 თვის მდგომარეობით მიღებული გზავნილების მოცულობა 23.2%-ით შემცირდა გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით;
- საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის წინასწარი მონაცემებით, 2015 წლის პირველ კვარტალში მიღებული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოცულობა (175.3

¹ <http://www.imf.org/external/np/ms/2015/030415.htm>

მლნ აშშ დოლარი) 34%-ით შემცირდა გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან (265.3 მლნ აშშ დოლარი) შედარებით.

ინფლაცია და მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი

2015-2018 წლების „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში“ (BDD) მოცემულ მონაცემებთან შედარებით ასევე კორექტირება განიცადა ინფლაციისა და მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის მაჩვენებლებმა. კერძოდ, 2015 წლის განმავლობაში სამომხმარებლო ფასებით გამოხატული წლიური ინფლაციის საშუალო მაჩვენებელი 3%-მდე შემცირდა, რაც შეესაბამება საერთაშორისო სავალუტო ფონდის² მიერ გაკეთებულ პროგნოზს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტზე თანდართული „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტის მიხედვით, **მნიშვნელოვნად იზრდება მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის (მშპ-სთან მიმართებაში) საპროგნოზო მაჩვენებელი** და 12%-ის დონეზე განისაზღვრა, რაც 2015-2018 წლების BDD-ით წარმოდგენილ მაჩვენებელს 4.2 პროცენტული პუნქტით აღემატება (7.8%). ეროვნული ბანკის მიერ გაკეთებული წინასწარი შეფასებით³, I კვარტალში მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი 14.9%-ის დონეზე დაფიქსირდა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით წარმოდგენილი საგადასახადო შემოსავლების ჯამურმა საპროგნოზო მოცულობამ 7,600 მლნ ლარი შეადგინა, რაც 2014 წელს აკუმულირებულ საგადასახადო შემოსავლებს 11%-ით აღემატება. ხოლო, წარმოდგენილი კანონის ცვლილების პროექტით, საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი 7,400 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 8%-ით გადააჭარბა გასული წლის ფაქტობრივ მაჩვენებელს (6,847 მლნ).

საგადასახადო შემოსავლები

რაც შეეხება საგადასახადო შემოსავლების ფაქტიური მობილიზების ტენდენციებს 2015 წლის 5 თვის მდგომარეობით, საშემოსავლო და დამატებული ღირებულების გადასახადებიდან (დღგ) მიღებული შემოსავლების მოცულობები მეორე კვარტლის გეგმური მაჩვენებლების 87.5%-სა (786 მლნ ლარი) და 83.8%-ს (1,368 მლნ ლარი) შეადგენს, რაც **დამაკმაყოფილებლად უნდა შეფასდეს**. აღსანიშნავია, რომ მოგების გადასახადის სახით მობილიზებული

² <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/pdf/text.pdf>

³ https://www.nbg.gov.ge/uploads/publications/inflationreport/2015/IR_MAY_2015.pdf

შემოსულობების მოცულობა 5 თვის მდგომარეობით 10.7%-ით აჭარბებს (52,375 ათასი ლარით) კვარტალურ (6 თვის) გეგმას და 540 მლნ ლარს შეადგენს.

	2014 წლის ბიუჯეტის შესრულება (1)	2015 წლის ბიუჯეტის კანონი (2)	ცვლილება 2015 წლის ბიუჯეტის კანონში (3)	(2)-(1)	(3)-(2)
საშემოსავლო გადასახადი	1,790,380	2,085,000	1,950,000	294,620	-135,000
მოგების გადასახადი	828,823	900,000	951,000	71,177	51,000
დამატებული ღირებულების გადასახადი	3,298,518	3,529,000	3,506,000	230,482	-23,000
აქციზი	810,209	947,000	900,000	136,791	-47,000
იმპორტის გადასახადი	94,883	114,000	68,000	19,117	-46,000
სხვა გადასახადები	23,871	25,000	25,000	1,129	0
სულ:	6,846,964	7,600,000	7,400,000	753,036	-200,000

ცხრილი #2. საგადასახადო შემოსავლები (ათასი ლარი)

კვარტალური (6 თვის) გეგმიდან ჩამორჩენის ტენდენციით ხასიათდება იმპორტის გადასახადიდან მობილიზებული შემოსულობების ოდენობა, რომლის შესრულების მაჩვენებელი 29.6 მლნ ლარს და კვარტალური გეგმის 54.7%-ს შეადგენს. აღნიშნული განპირობებულია 2015 წლის 5 თვის მდგომარეობით იმპორტის მოცულობის 9%-იანი შემცირებით გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით.

„საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტით, შემოსავლების მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებელი 2015 წლის ბიუჯეტის კანონთან შედარებით 139 მლნ ლარით შემცირდა და 7,951 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. აღნიშნული ძირითადად განაპირობა საგადასახადო შემოსავლებიდან მისაღები შემოსულობების ოდენობის 200 მლნ ლარით შემცირებამ. კერძოდ, მნიშვნელოვნად მცირდება საშემოსავლო, აქციზისა და იმპორტის გადასახადების მოცულობები, შესაბამისად, 135 მლნ, 47 მლნ და 46 მლნ ლარით. აღნიშნულის პარალელურად, წარმოდგენილი კანონპროექტით 51 მლნ ლარით გაიზარდა მოგების გადასახადიდან მისაღები შემოსულობების ოდენობა და 951 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა.

მიმდინარე წლის მობილიზების ტენდენციის გათვალისწინებით, წარმოდგენილი კანონპროექტით იმპორტის გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელი კლების მიმართულებით დაკორექტირდა 2015 წლის ბიუჯეტის კანონთან შედარებით. იმპორტის გადასახადის სახით მისაღებ შემოსავალსა და იმპორტის მოცულობას შორის პირდაპირპროპორციული დამოკიდებულებაა (ელასტიურობის კოეფიციენტი განსაზღვრულია 1 ერთეულის ოდენობით). შესაბამისად, იმის გათვალისწინებით, რომ 2015 წლის ბიუჯეტის კანონზე თანდართული

„ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტის მიხედვით 2015 წლის საქონლისა და მომსახურების იმპორტის მოცულობის ზრდა 14.1%-ის დონეზე დაიგეგმა, ხოლო საერთაშორისო სავალუტო ფონდის⁴ პროგნოზით, ანალოგიური მაჩვენებელი 5.8%-ის დონეზე იქნა განისაზღვრული, იმპორტის გადასახადის სახით მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლის დამატებითი დასაბუთების საჭიროებასთან დაკავშირებით, ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „2015 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტის შესახებ“.

საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლებთან მიმართებაში, ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტში მოცემულია მხოლოდ თითოეული გადასახადის საპროგნოზო და გასული ორი წლის ფაქტობრივი მობილიზების მაჩვენებლები ნომინალურ გამოხატულებაში. თუმცა, არაა წარმოდგენილი საგადასახადო შემოსავლების მიმდინარე წლის მობილიზების ტენდენციები და მათი მიმართება 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებლებთან, რაც მნიშვნელოვანი კომპონენტია წარმოდგენილი პროგნოზების საფუძვლიანობის შესაფასებლად.

სხვა შემოსავლები

წარმოდგენილი კანონპროექტით, სხვა შემოსავლების მოცულობა ბიუჯეტის არსებულ გეგმასთან მიმართებაში 20 მლნ ლარით იზრდება და 295 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. აღნიშნული ძირითადად განპირობებულია შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების მუხლის ზრდით (19.4 მლნ ლარით), რაც გამოწვეულ იქნა საჯარო სამართლის იურიდიული პირების კანონმდებლობით ნებადართული (საკუთარი) შემოსავლებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში დამატებითი სახსრების მიმართვით.

	2014 წლის ბიუჯეტის შესრულება	2015 წლის ბიუჯეტის კანონი	2015 წლის ბიუჯეტის ცვლილება (გადამუშავებული ვარიანტი)	2015 წლის 5 თვის ფაქტიური შესრულება
შემოსავლები საკუთრებიდან	28,664	54,000	58,500	24,845
პროცენტი	22,091	42,000	42,000	13,672
დივიდენდი	219	5,000	5,000	138
რენტა	6,354	7,000	11,500	11,036
საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	83,427	72,650	73,150	22,656
ადმინისტრაციული მოსაკრებლები და გადასახდელები	80,118	70,300	70,800	21,388
არასაბაზრო წესით გაყიდული საქონელი და მომსახურება	3,310	2,350	2,350	1,268

⁴ IMF Country Report No. 14/250

სანქციები (ჯარიმები და საურავები)	73,912	80,000	75,000	24,150
ნებაყოფლობითი ტრანსფერები	21,642	1,700	2,300	6,257
შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები	101,295	66,650	86,050	39,034
სხვა შემოსავლები ჯამურად:	308,939	275,000	295,000	116,941

ცხრილი #3. სხვა შემოსავლების კომპონენტების დინამიკა (ათასი ლარი)

სხვა შემოსავლების კუთხით, საყურადღებოა 2015 წლის მიმდინარე მდგომარეობით მისი ცალკეული კომპონენტების მობილიზების ტენდენციების მიმართება როგორც კვარტალურ, ისე წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონპროექტს გადამუშავებული ვარიანტით განსაზღვრულ წლიურ გეგმურ მაჩვენებლებთან. კერძოდ, რენტის სახით 2015 წლის პირველი 5 თვის მდგომარეობით აკუმულირებულ იქნა 11 მლნ ლარი, მაშინ როცა მისი წლიური საპროგნოზო მაჩვენებელი ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტის პირველი ვარიანტის მიხედვით 7 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა. კანონპროექტის გადამუშავებული ვარიანტით, რენტის მუხლის წლიური საპროგნოზო მაჩვენებელი 11.5 მლნ ლარამდე იზრდება, რაც მხოლოდ 500 ათასი ლარით აჭარბებს ამ მიმართულებით 5 თვის მდგომარეობით მობილიზებული საბიუჯეტო სახსრების მოცულობას. აღნიშნულის პარალელურად, ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტის გადამუშავებული ვარიანტით, 5 მლნ ლარით მცირდება სანქციებიდან (ჯარიმები და საურავები) მისაღები შემოსულობების წლიური საპროგნოზო მაჩვენებელი (75 მლნ ლარი). შედეგად, სხვა შემოსავლების ჯამური საპროგნოზო მოცულობა (295 მლნ ლარი) ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტის პირველი ვარიანტთან შედარებით უცვლელი რჩება. გარდა ზემოაღნიშნულისა, საყურადღებოა, რომ ნებაყოფლობითი ტრანსფერების (გრანტების გარდა) მუხლით მობილიზებული საბიუჯეტო რესურსების ოდენობა მიმდინარე წლის 5 თვის მდგომარეობით 6 მლნ ლარს შეადგენს და 4 მლნ ლარით აჭარბებს ბიუჯეტის ცვლილების კანონპროექტით განსაზღვრულ წლიურ საპროგნოზო მაჩვენებელს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, წარმოდგენილ კანონპროექტში ასახული შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლები ეფუძნებოდეს და ითვალისწინებდეს მიმდინარე წლის მობილიზების ტენდენციებს და ასახავდეს მოსალოდნელი შედეგების რეალისტურ სურათს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

წარმოდგენილი კანონპროექტით (გადამუშავებული ვარიანტი), სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ჯამური მოცულობა უცვლელი რჩება 2015 წლის ბიუჯეტის კანონთან

მიმართებაში და 9,575 მლნ ლარს შეადგენს. თუმცა, ცვლილებებით ხასიათდება გადასახდელების კომპონენტები (იხ. ცხრილი #4).

2015 წელი				
	ბიუჯეტის კანონი (1)	კანონის ცვლილების პროექტი (2)	კანონის ცვლილების პროექტი (გადამუშავებული ვარიანტი) (3)	ცვლილება (3)-(1)
ხარჯები	8,005,443	8,020,593	8,016,593	11,150
არაფინანსური აქტივების ზრდა	853,244	773,744	773,744	-79,500
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით)	297,090	321,440	325,440	28,350
ვალდებულებების კლება	419,223	459,223	459,223	40,000
გადასახდელები	9,575,000	9,575,000	9,575,000	0

ცხრილი #4. გადასახდელებისა და მისი კომპონენტების საპროგნოზო მაჩვენებლები (ათასი ლარი)

აღსანიშნავია, რომ წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტის გადამუშავებული ვარიანტით, ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობის შეფარდება მშპ-თან 30.04%-ს შეადგენს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, საჭიროა დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს კანონმდებლობით დადგენილ ზღვართან („ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილი 30%-იანი ზღვარი) მიმართებაში აღნიშნული მაჩვენებლის შესაბამისობაზე.

ამასთან, ცალკეული პროგრამებისა და ქვეპროგრამებისათვის 2015 წლის ბიუჯეტის კანონში ცვლილების პროექტით გათვალისწინებულია ასიგნებების მნიშვნელოვანი შემცირება 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონთან შედარებით, თუმცა აღნიშნული პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნებში, მოსალოდნელ შედეგებსა და შედეგების შეფასების ინდიკატორებში ცვლილებები არ განხორციელებულა. შედეგად, გაურკვეველია ასიგნებების აღნიშნული შემცირების პირობებში ბიუჯეტის კანონით გათვალისწინებული რომელი მოსალოდნელი შედეგები არ იქნება მიღწეული.

კოდი	დასახელება	2015 წლის ბიუჯეტის კანონი (1)	2015 წლის კანონის ცვლილება (გადამუშავებული ვარიანტი) (2)	(1)-(2)
25 02 03	ჩქაროსნული ავტომაგისტრალის მშენებლობა	367,500	306,500	-61,000
32 02 06	მოსწავლეების სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფა	15,800	12,300	-3,500

32 03 01	პროფესიული განათლების ხელმისაწვდომობის და ხარისხის გაუმჯობესება	26,500	22,500	-4,000
32 05 02 02	პროფესიული საგანმანათლებლო დაწესებულებების ინფრასტრუქტურის განვითარება	15,000	14,000	-1,000
32 05 02 03	უმაღლესი და სამეცნიერო დაწესებულებების ინფრასტრუქტურის განვითარება	7,000	6,500	-500
37 01 05	სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ხელშეწყობის ღონისძიებები	4,320	3,280	-1,040
37 01 12	აგროსექტორის ხელშეწყობა/განვითარება	34,100	17,650	-16,450

ცხრილი #5. კანონპროექტით გათვალისწინებული ცვლილებები პროგრამულ დონეზე (ათასი ლარი)

მაგალითად, აგროსექტორის ხელშეწყობა/განვითარების (37 01 12) ქვეპროგრამის ასიგნებები 34,100 ათასი ლარიდან 17,650 ათას ლარამდე შემცირდა, თუმცა ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღები მოსალოდნელი სარგებელი და შესაბამისი მიზნობრივი მაჩვენებლები იგივე დარჩა. შედეგად, პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაცია არ იძლევა საშუალებას დადგინდეს თუ რისთვის იყო განკუთვნილი ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი ასიგნებები, რომელთა შემცირებასაც გავლენა არ მოუხდენია პროგრამის მოსალოდნელ შედეგებზე და მიზნობრივ მაჩვენებლებზე ან რამდენად რეალისტურია ცვლილებით წარმოდგენილი ასიგნებების ფარგლებში დასახული მიზნების მიღწევა.

აგროსექტორის ხელშეწყობა/განვითარება (37 01 12)	
პროექტის მოსალოდნელი შუალედური შედეგი	სარწყავი მიწების წყლით უზრუნველყოფის გაუმჯობესება; დაშრობილი და გასარწყავებული მიწის ფართობის ზრდა; სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის წარმოების განვითარება.
შუალედური შედეგის შეფასების ინდიკატორები	1,000-მდე მცირე და 30-მდე 100,000 აშშ დოლარის ოდენობის გრანტების გაცემა აგრობიზნესისა და პირველადი წარმოების სფეროში; დამატებით მორწყული 30,000-მდე ჰა ფართობი; 19 000-მდე კომლისათვის წყლით უზრუნველყოფის გაუმჯობესება; 5,000-მდე ფერმერისთვის გაუმჯობესებული წყლისა და ნიადაგის მართვის სისტემა.

ასევე, ჩქაროსნული ავტომაგისტრალის მშენებლობის ქვეპროგრამისთვის (25 02 03) განკუთვნილი ასიგნებები შემცირდა 61,000 ათასი ლარით, თუმცა ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღები მოსალოდნელი შუალედური შედეგები და შეფასების ინდიკატორები უცვლელი დარჩა და დაინტერესებულ მხარეებს მხოლოდ ზოგად ინფორმაციას აწვდის პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი შედეგების შესახებ. მსგავსი ფორმატით წარმოდგენილი მოსალოდნელი შედეგები არ იძლევა საშუალებას დადგინდეს თუ როგორ მიემართება პროგრამისთვის გამოყოფილი ასიგნებები დაგეგმილ შუალედურ შედეგებს და კონკრეტულად რომელი შედეგების ხარჯზე მოხდება აღნიშნული ასიგნებების შემცირება.

გარდა აღნიშნულისა, პროექტული განათლების ხელმისაწვდომობის და ხარისხის გაუმჯობესების (32 03 01) ქვეპროგრამის ასიგნებები შემცირდა 4,000 ათასი ლარით, რაც განმარტებითი ბარათის მიხედვით გამოწვეულია რიგი ღონისძიებების გადანაცვლებით 2016 წლისათვის, თუმცა სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი პროგრამის აღწერა უცვლელია და კვლავ იმავე ღონისძიებებს მოიცავს, რაც ბიუჯეტის კანონით იყო განსაზღვრული.

ანალოგიურად, ბიუჯეტის კანონში ცვლილების პროექტით განისაზღვრება ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის ასიგნებების ზრდა, თუმცა პროგრამულ დანართში მოცემული არაფინანსური ინფორმაცია 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული მაჩვენებლების იდენტურია და არ იძლევა საშუალებას გაანალიზებულ იქნეს დამატებითი სარგებელი, რომელიც მიღწეული იქნება გაზრდილი ასიგნებების პირობებში.

მაგალითად, იძულებით გადაადგილებული პირების მხარდაჭერის პროგრამის (25 05) ასიგნებები განისაზღვრა 18,700 ათასი ლარით და 434%-ით აღემატება დამტკიცებულ გეგმას, თუმცა ვერ ხერხდება იმ დამატებითი სარგებლის იდენტიფიცირება, რომლის მიღებაც გაზრდილი ასიგნებების პირობებში იგეგმება. აღნიშნული გამოწვეულია მიზნობრივი მაჩვენებლების არ არსებობით როგორც ბიუჯეტის კანონზე, ასევე კანონის ცვლილების პროექტზე თანდართულ პროგრამულ დანართში.

იძულებით გადაადგილებული პირების მხარდაჭერა (25 05)	
პროექტის მოსალოდნელი საბოლოო შედეგი	დევნილთა დასახლებებში გაუმჯობესებული ინფრასტრუქტურა; იძულებით გადაადგილებული პირების სოციალურ-ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესება.
საბოლოო შედეგის შეფასების ინდიკატორები	იძულებით გადაადგილებულ პირთათვის აშენებული და რეაბილიტირებული სახლების რაოდენობა და ხარისხი.

ასევე, წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის აღდგენა-რეაბილიტაციის პროგრამის (25 04) ასიგნებები 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მოცულობასთან შედარებით 10,400 ათასი ლარით გაიზარდა, თუმცა იმის გათვალისწინებით, რომ პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი მოსალოდნელი შედეგები არ შეცვლილა და ამასთან, არც მიზნობრივი მაჩვენებლები ყოფილა განსაზღვრული, დამატებით განმარტებას საჭიროებს თუ კონკრეტულად რა მიზნებს ემსახურება დამატებით გამოყოფილი სახსრები.

წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის აღდგენა-რეაბილიტაცია (25 04)	
პროექტის მოსალოდნელი საბოლოო შედეგი	საქართველოს რეგიონებში მაცხოვრებელი მოსახლეობის სასმელი წყლით მომარაგების გაუმჯობესება; მოწესრიგებული საკანალიზაციო სისტემები; საქართველოში ტურიზმის სექტორის განვითარებას.

საბოლოო შედეგის შეფასების ინდიკატორები	რეაბილიტირებული საკანალიზაციო სისტემები; დღე-ღამეში წყლის მიწოდების ხანგძლივობა.
--	--

ზემოაღნიშნული საკითხები განსაკუთრებით საყურადღებოა ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებისას, რამდენადაც ფინანსურ და არაფინანსურ ინფორმაციას შორის მჭიდრო კავშირი პროგრამული ბიუჯეტირების გამართული და წარმატებული სისტემის ჩამოყალიბების უმნიშვნელოვანეს წინაპირობას წარმოადგენს. იგი დაინტერესებულ მხარეებს საშუალებას აძლევს შეაფასონ მხარჯავი უწყებების მიერ საბიუჯეტო რესურსების გამოყენების ეფექტიანობა, ეკონომიურობა და პროდუქტიულობა. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაცია იძლეოდეს ნათელ სურათს პროგრამების ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებების, მოსალოდნელი საბოლოო და შუალედური შედეგებისა და აღნიშნული მიზნების მისაღწევად ბიუჯეტიდან გამოყოფილი რესურსების შესახებ.

სახელმწიფო ვალი

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის მიხედვით, სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა 11,808.6 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა, თუმცა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით 1,971.2 მლნ ლარით იზრდება, რის შედეგადაც, საბიუჯეტო წლის ბოლოსათვის სახელმწიფო ვალის მოცულობამ არ უნდა გადააჭარბოს 13,779.8 მლნ ლარს. მშპ-ის მოსალოდნელ მაჩვენებელთან მიმართებაში სახელმწიფო ვალის წილი დაახლოებით 8 პროცენტული პუნქტით იზრდება და 44.9%-ს უტოლდება. საყურადღებოა, რომ მშპ-თან მიმართებაში სახელმწიფო ვალის აღნიშნული ზრდა დაახლოებით 5%-ით აჭარბებს საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური სტრატეგია „საქართველო 2020“-ით განსაზღვრულ ლიმიტს (40%). აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტზე (გადამუშავებული ვარიანტი) თანდართული „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტის“ მიხედვით, „საქართველო 2020“-ით განსაზღვრული ლიმიტი დარღვეული იქნება საშუალოვადიან პერიოდშიც.

	2012 წ. ფაქტი	2013 წ. ფაქტი	2014 წ. ფაქტი	2015 წ. ბიუჯეტის კანონი	2015 წ. კანონის ცვლილება
სახელმწიფო ვალი	9,113	9,313	10,410	11,809	13,780
% მშპ-თან	34.8%	34.7%	35.7%	37.1%	44.9%
სახელმწიფო ვალის ნაშთის ზრდა	2.5%	2.2%	11.8%	13.4%	32.3%

ნომინალური მშპ-ის ზრდა	7.5%	2.6%	8.7%	9.2%	5.1%
<i>მათ შორის:</i>					
საშინაო ვალი	1,895	2,017	2,584	3,118	3,018
% მშპ-თან	7.2%	7.5%	8.9%	9.8%	9.8%
საგარეო ვალი	7,218	7,296	7,826	8,691	10,762
% მშპ-თან	27.6%	27.2%	26.8%	27.3%	35.1%

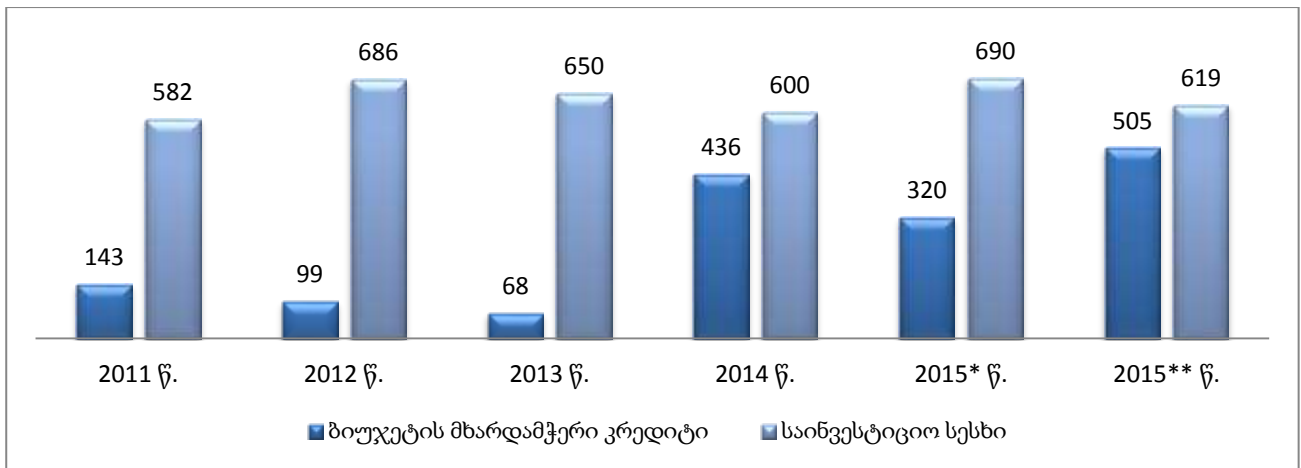
ცხრილი #6. სახელმწიფო ვალის შეფარდებითი მაჩვენებლები (მლნ ლარი)

წარმოდგენილი კანონპროექტით, სახელმწიფო ვალის ზრდა ძირითადად განპირობებულია ეროვნული ვალუტის გაუფასურებით⁵. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ იცვლება დაფინანსების სტრუქტურაც. კერძოდ, ერთი მხრივ, 100 მლნ ლარით მცირდება საშინაო ვალის მოცულობა, ხოლო მეორე მხრივ, 114 მლნ ლარით იზრდება საგარეო წყაროებიდან მისაღები კრედიტების ოდენობა. შედეგად, საბიუჯეტო წლის ბოლოსათვის საგარეო ვალის წილი სახელმწიფო ვალის პორტფელში 78%-მდე გაიზრდება.

ეკონომიკური ზრდის შენეებისა და ეროვნული ვალუტის გაუფასურების ფონზე, რაც უარყოფითად აისახება სახელმწიფო ვალის ტვირთის მაჩვენებელზე (ვალი/მშპ) და იმის გათვალისწინებით, რომ აღნიშნული მაჩვენებელი სცდება სტრატეგიული დოკუმენტით „საქართველო 2020“-ით განსაზღვრულ ლიმიტს, მიზანშეწონილია წარმოდგენილ კანონპროექტს თან ერთვის სახელმწიფო ვალის მდგრადობის ანალიზი. ფინანსთა სამინისტროს განცხადებით, ვალის მდგრადობის ანალიზი წარმოდგენილი იქნება 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის 6 თვის შესრულების ანგარიშთან ერთად. აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო ვალის მდგრადობის ანალიზი საშუალებას იძლევა არსებული მდგომარეობის გათვალისწინებით შეფასდეს სხვადასხვა მაკროეკონომიკური შოკების რეალიზაციის შემთხვევაში სახელმწიფო ვალის მდგრადობა საშუალო და გრძელვადიან პერიოდებში. შესაბამისად, მიზანშეწონილია ანალიზის შედეგები გათვალისწინებული იყოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის (მათ შორის, ბიუჯეტის კანონში ცვლილების შეტანის) ეტაპზე.

2015 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით სახელმწიფო საგარეო ვალის მოცულობა 1,124 მლნ ლარით იზრდება. კერძოდ, კანონპროექტით წარმოდგენილი ცვლილების მიხედვით, მიმდინარე საბიუჯეტო წელს იგეგმება 185 მლნ ლარით მეტი ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების მობილიზება საგარეო წყაროებიდან, ხოლო საინვესტიციო პროექტებისათვის გამოყოფილი თანხის მოცულობა მცირდება 71 მლნ ლარით.

⁵ 2015 წლის ბიუჯეტის კანონი დაგეგმილი იყო გაცვლითი კურსით 1 აშშ დოლარი = 1.8 ლარი, ხოლო კანონის ცვლილების პროექტი - 1 აშშ დოლარი = 2.3 ლარი.



დიაგრამა #1. საგარეო წყაროებიდან მისაღები თანხები კრედიტის მიზნობრიობის მიხედვით (მლნ ლარი).

* 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი

** 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილების კანონპროექტი

2015 წლის ბიუჯეტის კანონის მიხედვით, საგარეო წყაროებიდან მისაღები ფინანსური რესურსის 68.3% განკუთვნილი იყო საინვესტიციო პროექტების განსახორციელებლად. წარმოდგენილი კანონპროექტით, აღნიშნული მაჩვენებელი 55.1%-მდე შემცირდა. მიუხედავად იმისა, რომ ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად გამოყოფილი სახსრები დაახლოებით 57 მლნ ლარით მცირდება, დასაფინანსებელი სფეროების მხრივ პრიორიტეტი კვლავ უცვლელი რჩება და გამოყოფილი საკრედიტო რესურსიდან უდიდესი ნაწილი (83%) მიმართული იქნება რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ასიგნებებში. აქვე აღსანიშნავია, რომ თითქმის განახევრდა სოფლის მეურნეობის სექტორში განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების ასიგნება.

გამომდინარე იქიდან, რომ 2015 წელს მისაღები საგარეო საკრედიტო რესურსის უდიდესი ნაწილი კვლავ საინვესტიციო ხასიათისაა, 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 და შედეგად სესხის მომსახურებასთან დაკავშირებული დამატებითი ხარჯების გაწევა, რაც გამოიხატებოდა სესხის აუთვისებელ ნაწილზე ვალდებულების გადასახადის გადახდით.

აღსანიშნავია, რომ სხვადასხვა საინვესტიციო პროექტების დასაფინანსებლად საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ აქტიურად გამოიყენება საგარეო საკრედიტო რესურსებიდან მიღებული ფინანსური სახსრების ადგილობრივ ეკონომიკურ აგენტებზე გადასესხების მექანიზმი. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტის მიხედვით, გაცემული სესხებიდან ბიუჯეტში მისაღები თანხების საპროგნოზო მოცულობა არ შეცვლილა

და კვლავ 90 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა⁶. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ გადასესხებული სესხებიდან მისაღები თანხების მოცულობაზე, გავლენას ახდენს ვალუტის გაცვლითი კურსის ცვლილება, ვინაიდან მსესხებელის მიერ გადასახდელი თანხების გაანგარიშება ხდება კრედიტის ვალუტაში, ხოლო ანგარიშსწორება ხორციელდება ეროვნულ ვალუტაში⁷. ფინანსთა სამინისტროს განმარტებით, ფინანსური აქტივების სესხების კლების მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებელი იმავე დონეზე შენარჩუნდა, რადგან გაცემული სესხებიდან იანვარ-მაისის პერიოდში მობილიზებული დაგეგმილზე ნაკლები მოცულობის შემოსულობა⁸ დააკომპენსირა ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით წარმოდგენილმა დაკორექტირებულმა ვალუტის გაცვლითმა კურსმა.

საყურადღებოა, რომ ფინანსური აქტივების სესხების კლების მუხლის გეგმურ მაჩვენებელში ბიუჯეტის კანონის პროექტის ცვლილებით გათვალისწინებული არ არის შპს „ენერგოტრანსის“ მიერ 2015 წელს გადასახდელი თანხების მოცულობა (ძირითადი თანხა - 8.99 მლნ ევრო; პროცენტი⁹ - 4.73 მლნ ევრო). აღნიშნული ვალდებულები წარმოადგენს 2014 წლის დეკემბრის თვისათვის შპს „ენერგოტრანსის“ დავალიანებას ფინანსთა სამინისტროს წინაშე, რომელთა გადახდაც 2014 წლის 10 დეკემბერს განხორციელებული ქვესასესხო ხელშეკრულების ცვლილების თანახმად გადავადდა 2015 წლის 10 დეკემბრამდე. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია აღნიშნული დავალიანებიდან 2015 წელს მისაღები სახსრების მოცულობა აისახოს ბიუჯეტის შესაბამისი მუხლის გეგმურ მაჩვენებლებში ან წარმოდგენილ იქნეს განმარტება თუ რატომ არ მოხდა აღნიშნული შემოსულობის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტში გათვალისწინება.

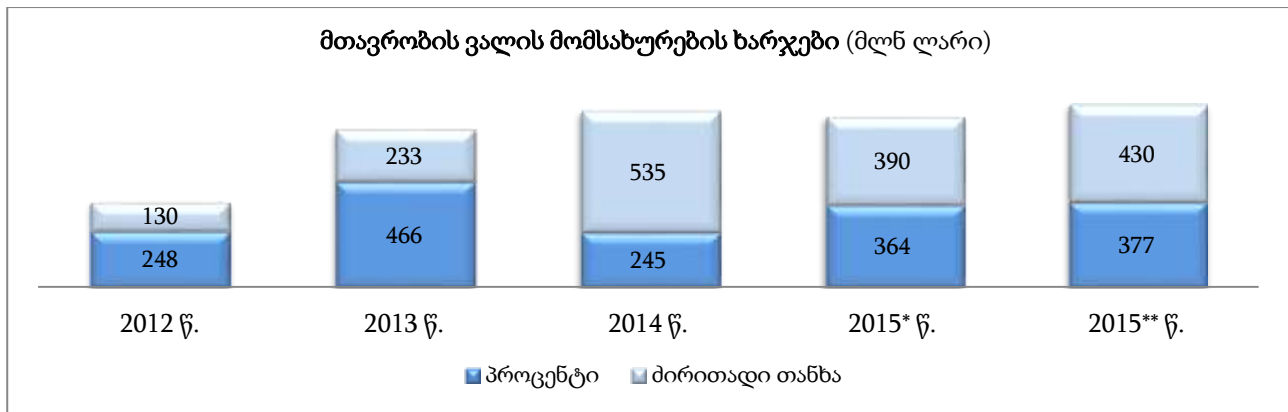
სახელმწიფო ბიუჯეტის ვალდებულებების კლების მუხლით გასაწევი გადასახდელების მოცულობა წარმოდგენილი კანონპროექტით 40 მლნ ლარით იზრდება. აღნიშნული ზრდა მთლიანად განპირობებულია ეროვნული ვალუტის გაუფასურების შედეგად საგარეო კრედიტების მომსახურების თანხის ზრდით. საშინაო ვალის მომსახურებისათვის გამოყოფილი თანხების მოცულობა, წარმოდგენილი კანონპროექტით არ შეცვლილა.

⁶ საბიუჯეტო კლასიფიკაციით, გაცემული სესხების დაბრუნება აისახება ფინანსური აქტივები - სესხების კლების მუხლით.

⁷ გადახდის თარიღისათვის საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ დადგენილი კურსის შესაბამისად.

⁸ ფინანსთა სამინისტროს განმარტებით, სესხების სახით მისაღები შემოსულობების ჩამორჩენა გეგმური მაჩვენებლიდან განპირობებულ იქნა შემდეგი გარემოებებით: იანვარ-მაისის პერიოდში, გარკვეულ შემთხვევებში გადახდის მომენტისათვის ფაქტიური ვალუტის გაცვლითი კურსი (ევროსთან მიმართებაში) დაბალი იყო დაგეგმილზე; გარკვეული სესხების შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა დაგეგმილზე ნაკლები მოცულობის თანხების ათვისებას.

⁹ პროცენტიდან მისაღები შემოსულობები აღირიცხება სხვა შემოსავლების პროცენტის მუხლში.



დიაგრამა #2. სახელმწიფო ვალის მომსახურების ხარჯები

* 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი

** 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილების კანონპროექტი

წარმოდგენილი კანონის პროექტით, საგარეო ვალდებულებების კლების ნაწილში დაგეგმილია 395 მლნ ლარის მოცულობის ძირითადი თანხის დაფარვა. რაც შეეხება საპროცენტო ხარჯებს, ბიუჯეტის კანონში დაგეგმილი ცვლილებების გათვალისწინებით, მოცემული მუხლით გასაწევი გადასახდელის მოცულობა 13 მლნ ლარით იზრდება.