დასკვნა

,,საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ’’ საქართველოს კანონის პროექტზე

(საბოლოო ვარიანტი)

შინაარსი

დასკვნა 4

1. მაკროეკონომიკური დაშვებები და კავშირი საბიუჯეტო აგრეგატებთან.... 5

1.1. ეკონომიკური ზრდა.... 6

1.2. ინფლაცია.... 7

1.3. ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზი.... 8

2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები.... 10

2.1. საგადასახადო შემოსავლები.... 10

2.2. სხვა შემოსავლები.... 15

3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები.... 18

3.1. შრომის ანაზღაურება.... 19

3.2. პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე გამოყოფილი ასიგნებები.... 22

4. სახელმწიფო ვალი.... 26

4.1. სახელმწიფო ვალი და სახელმწიფო საწარმოები.... 27

4.2. საშინაო ვალის მართვა.... 30

4.3. საგარეო ვალის მართვა.... 34

5. ფისკალური დისციპლინა.... 36

6. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი.... 41

6.1.პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვის პროცესი.... 42

6.2. ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებასთან დაკავშირებული ხარვეზები.... 43

6.2.1. საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების მომზადება.... 43

6.2.2. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება.... 50

6.2.3. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ შედეგების შეფასების ინდიკატორების ფორმირება.... 52

6.2.4. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია.... 56

დანართი 1.... 61

დანართი 2.... 62

დასკვნა „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე (საბოლოო ვარიანტი)

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 39-ე მუხლისა და პარლამენტის რეგლამენტის 186-ე მუხლის შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ იქნა დასკვნა „2017 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 ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი, ასევე თანდართული მასალები მოიცავს:

- სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის განმარტებით ბარათს, რომელიც შეიცავს შემდეგ ინფორმაციას: ძირითადი მაკროეკონომიკური ინდიკატორებისა (ნომინალური და რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტი, ეკონომიკური ზრდა, ინფლაცია, ინვესტიციები და ა. შ.) და ფისკალური მაჩვენებლების პროგნოზებსა 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 „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის 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 „2017 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 იქნეს 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 ფინანსური ანგარიშგების არსებული პრინციპების შესაბამისად წარდგენილი, ხოლო ყველა არსებითი დაშვება ადეკვატურად განმარტებული თანდართულ მასალებში.

ჩატარებული შემოწმების პროცედურები შეირჩევა 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

„2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის საფუძვლად გამოყენებული დაშვებების შემოწმების საფუძველზე, 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, „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს 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 სპეციფიკიდან გამომდინარე, მოსალოდნელია, რომ რეალური მაჩვენებლები განსხვავდებოდეს კანონპროექტით გათვალისწინებულისაგან, და გადახრებს შესაძლოა არსებითი ხასიათი ჰქონდეს.

1. მაკროეკონომიკური დაშვებები და კავშირი საბიუჯეტო აგრეგატებთან

სახელმწიფო ბიუჯეტის საშუალოვადიანი დაგეგმვა ხორციელდება „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტით“ (BDD). აღნიშნული დოკუმენტის საფუძველზე განისაზღვრება ძირითადი მაკროეკონომიკური პროგნოზები, რომლებზე დაყრდნობითაც დგება ქვეყნის საშუალოვადიანი ფისკალური გეგმა და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის ძირითადი პარამეტრები (კერძოდ, საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლები). შესაბამისად, BDD-ით წარმოდგენილი მაკროეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლების რეალისტურობა და სანდოობა, წარმოადგენს გადამწყვეტ ფაქტორს ფისკალური სტრატეგიის ფორმირებისა და წლიური ბიუჯეტის დაგეგმვის/შესრულების პროცესში.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის პროექტზე მიზნად ისახავს შეაფასოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობა და კანონიერება. ბიუჯეტის კანონის პროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაციის საფუძვლიანობის შეფასებისათვის აუცილებელია იმ მაკროეკონომიკური დაშვებების/პროგნოზების რეალისტურობის ანალიზი, რომელზე დაყრდნობითაც ყალიბდება ქვეყნის საშუალოვადიანი ფისკალური გეგმა და შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის ძირითადი პარამეტრები. საბიუჯეტო აგრეგატებთან მიმართებაში, აღნიშნული დაშვებები, უპირველეს ყოვლისა ეხება იმ მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზებს, რომლებიც წარმოდგენილია ,,ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულების დოკუმენტით’’.

2016-2019 წლების „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის“ (BDD) საბოლოო ვარიანტის მიხედვით, რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდის წლიური საპროგნოზო მაჩვენებელი 2016 წლისათვის 3.0%-ის დონეზე განისაზღვრა. აღნიშნული მაჩვენებელი კანონპროექტზე თანდართულ 2017-2020 წლების BDD-ის გადამუშავებულ ვარიანტში 0.3%-ული პუნქტით შემცირდა და 2.7%-ის დონეზე განისაზღვრა. რაც შეეხება ფაქტობრივ ეკონომიკურ ზრდას, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის (საქსტატი) წინასწარი მონაცემებით[1], 2016 წლის პირველი ათი თვის საშუალო რეალურმა ზრდამ 2.5% შეადგინა. კორექტირება განიცადა ნომინალური მშპ-ის მოსალოდნელმა მაჩვენებელმა. კერძოდ, 2016-2019 წლების BDD-ის საბოლოო ვარიანტით პროგნოზირებული ნომინალური მშპ, 2017-2020 წლების BDD-ში (გადამუშავებული ვარიანტი) 2016 წლისათვის 927 მლნ ლარით, ხოლო 2017 წლისთვის 1,896 მლნ ლარით შემცირდა. მშპ ერთ სულ

[1] საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ეკონომიკური ზრდის წინასწარი შეფასება - 2016 წლის ოქტომბერი.

მოსახლეზე (აშშ დოლარი) 2016 წლისთვის 48.1 აშშ დოლარითაა შემცირებული და 3,772 აშშ დოლარს შეადგენს, 2017 წელს კი 381 აშშ დოლარით შემცირდა და 3,851 აშშ დოლარის დონეზე დაფიქსირდა. გარდა ზემოაღნიშნული მაკროეკონომიკური პარამეტრებისა, ცვლილებები შეეხო მიმდინარე ანგარიშის საპროგნოზო მაჩვენებელსაც. კერძოდ, მოსალოდნელი მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი (პროცენტულად მშპ-სთან) 2017-2020 წლების BDD-ში 2016 წლისთვის 2.8 პროცენტული პუნქტით გაიზარდა და 12.6% შეადგინა, ხოლო 2017 წლის ანალოგიური მაჩვენებელი 3.4 პროცენტული პუნქტით გაიზარდა და 12.7 %-ს გაუტოლდა.

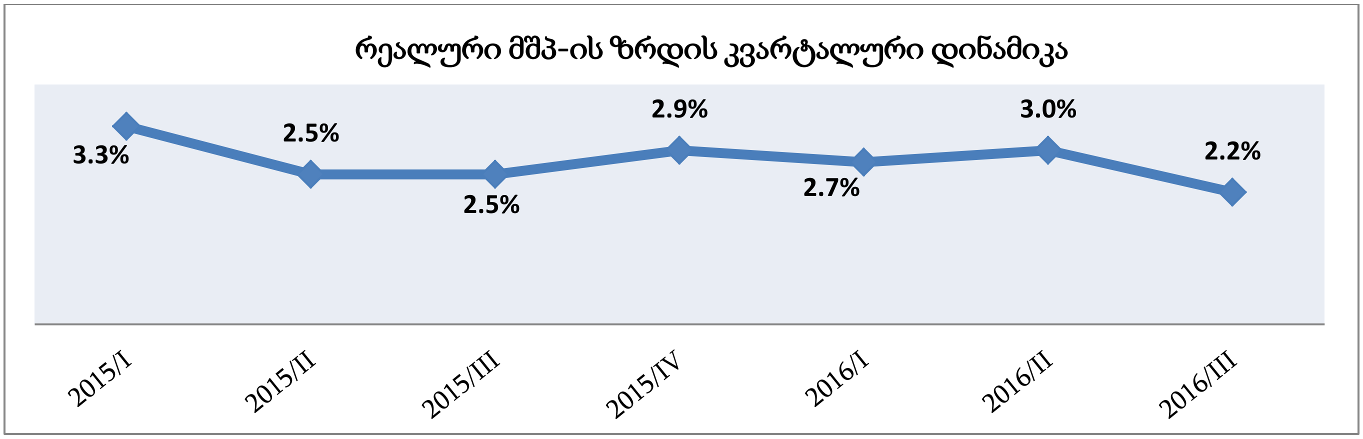
საპროგნოზო მაჩვენებლები 2016-2017 წლებისთვის

	2016-2019 წწ. BDD საბოლოო ვარიანტი		2017-2020 წწ. BDD პირველადი ვარიანტი		2017-2020 წწ. BDD გადამუშავებული ვარიანტი	
	2016 წ.	**2017 წ.**	**2016 წ.**	**2017 წ.**	**2016 წ.**	**2017 წ.**
რეალური მშპ-ის ზრდის ტემპი (%)	3.0	5.5	3.0	5.5	2.7	4.0
ნომინალური მშპ (მლნ. ლარი)	34,192	37,876	34,438	38,148	33,265	35,980
სამომხმარებლო ფასების ინდექსი (საშუალო პერიოდის განმავლობაში)	5.5	5.0	5.5	5.0	2.0	4.0
მიმდინარე ანგარიში (%-ად მშპ-სთან)	-9.8	-9.3	-11.0	-10.0	-12.6	-12.7

ცხრილი 1. 2016-2017 წლების მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზები 2016-2019წწ. BDD-ის საბოლოო, 2017-2020 წწ. BDD-ის პირველადი და გადამუშავებული ვარიანტების მიხედვით.

1.1. ეკონომიკური ზრდა

საქსტატის წინასწარი მონაცემებით, 2016 წლის პირველ კვარტალში მშპ-ის რეალურმა ზრდამ, წინა წლის ანალოგიურ პერიოდთან შედარებით, 2.7% შეადგინა. აღნიშნული მაჩვენებელი ჩამორჩება გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 0.6 პროცენტული პუნქტით. 2016 წლის II კვარტალში კი მშპ-ის რეალურმა ზრდამ, წინა წლის ანალოგიურ პერიოდთან შედარებით, 3.0% შეადგინა და 0.5 პროცენტული პუნქტით გადააჭარბა გასული წლის შესაბამის მაჩვენებელს. ამასთანავე, საქსტატის წინასწარი შეფასებით, 2016 წლის პირველი ათი თვის რეალური ეკონომიკური ზრდა 2.5%-ს გაუტოლდა.



დიაგრამა 1. რეალური მშპ-ის ზრდის ტემპის კვარტალური დინამიკა 2015-2016 წწ.

აღსანიშნავია, რომ 2017-2020 წლების BDD-ით (გადამუშავებული ვარიანტი) განსაზღვრული ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელი, როგორც 2016, ისე 2017 წლისათვის ემთხვევა საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მიერ გაკეთებულ პროგნოზს. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ ნოემბერში განახლებული პროგნოზით მიმდინარე საბიუჯეტო წელს მოსალოდნელია 2.7%-იანი ეკონომიკური ზრდა, ხოლო მომდევნო წელს კი აღნიშნული მაჩვენებელი 4%-ს მიაღწევს. განსხვავებულია საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ გაკეთებული პროგნოზები. კერძოდ, 2016 წლისათვის მოსალოდნელია საქართველოს ეკონომიკის 3.5%-ით ზრდა, ხოლო 2017 წლისათვის კი ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი 4.5%-ს მიაღწევს[2].

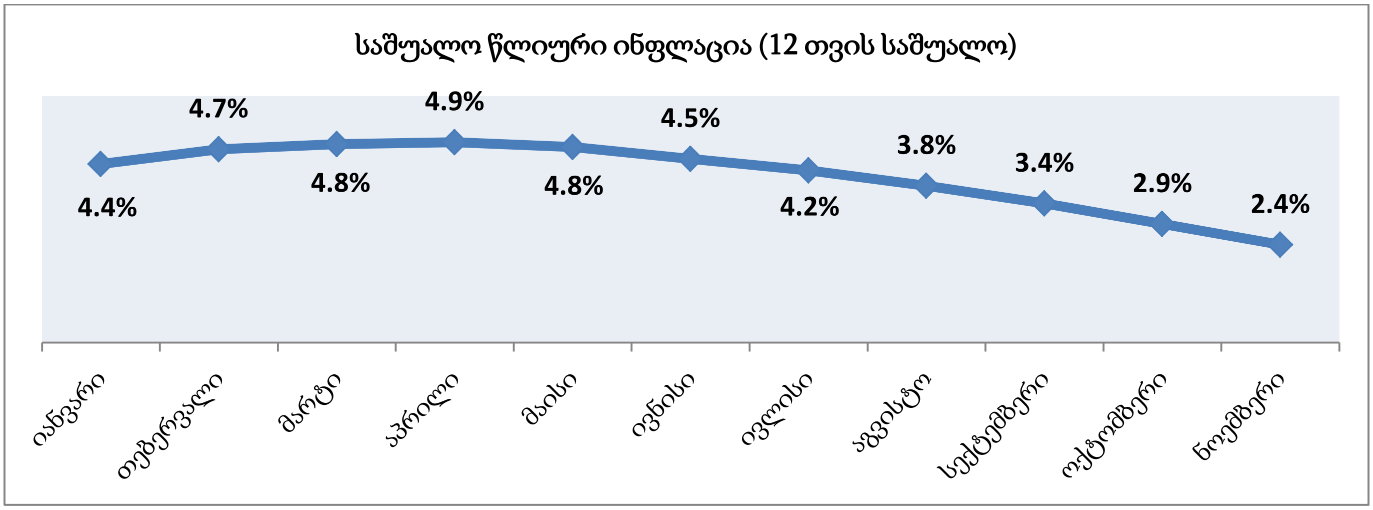
1.2. ინფლაცია

2017-2020 წლების BDD-ით (გადამუშავებული ვარიანტი) წარმოდგენილი სამომხმარებლო ფასების ინდექსით გამოსახული საშუალო წლიური ინფლაციის საპროგნოზო მაჩვენებელი 2016 წლისთვის 2.0%-ის, ხოლო 2017 წლისთვის 4.0%-ის დონეზე განისაზღვრა. 2017-2020 წლების BDD-ის (გადამუშავებული ვარიანტი) მიხედვით საშუალოვადიან პერიოდში (2018-2020) ინფლაციის მაჩვენებელი 3% იქნება, რაც შესაბამისობაშია ეროვნული ბანკის მიმდინარე პროგნოზებით განსაზღვრულ ინფლაციის მიზნობრივ მაჩვენებელთან (2017წ - 4.0%, 2018წ - 3.0%).

2016 წლის ნოემბრის მონაცემებით, საშუალო წლიური ინფლაციის მაჩვენებელმა 2.4% შეადგინა. ნოემბრის თვეში წლიური ინფლაციის ყველაზე მაღალი ზრდის ტემპი დაფიქსირდა ალკოჰოლურ სასმელებსა და თამბაქოზე (10.5%). ფასების ზრდა აგრეთვე დაფიქსირდა შემდეგ კატეგორიებში: „კავშირგაბმულობა“ (3.9%), „სასტუმროები, კაფეები და რესტორნები“ (3.2%), „ჯანმრთელობის დაცვა“

[2] საქართველოს ეროვნული ბანკი, მონეტარული პოლიტიკის ანგარიში, ნოემბერი, 2016, გვ. 5

(1.5%). აღსანიშნავია, რომ მოცემულ პერიოდში ფასების 5.6%-იანი კლება განიცადა „ტანსაცმელი და ფეხსაცმლის“ ჯგუფმა[3].



დიაგრამა 2. 2016 წლის 11 თვის საშუალო წლიური ინფლაციის ყოველთვიური დინამიკა.

1.3. ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზი

2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტთან ერთად ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებულ იქნა „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტი (*შემდგომში: დოკუმენტი*) 2016-2020 წლებისათვის. წარმოდგენილ დოკუმენტში გაანალიზებულია მაკროეკონომიკური ცვლადების ეგზოგენური ფაქტორებით გამოწვეული მოულოდნელი ცვლილებების შესაძლო გავლენა საბიუჯეტო აგრეგატებზე (შემოსავლებზე, ხარჯებზე, ბიუჯეტის დეფიციტზე). დოკუმენტი ფისკალურ სექტორზე მოქმედ ძირითად მაკროეკონომიკურ ინდიკატორებად განიხილავს რეალური მშპ-ის ზრდას, ინფლაციას, გაცვლით კურსსა და საპროცენტო განაკვეთს. წარმოდგენილი ანალიზის მიხედვით, საშუალოვადიან პერიოდში ქვეყნის ფისკალურ მდგრადობაზე ყველაზე დიდ გავლენას ახდენს ეკონომიკური ზრდისა და ინფლაციის მაჩვენებლების მერყეობა. აღსანიშნავია, რომ მოცემული მაკროეკონომიკური ინდიკატორების დადებითი და უარყოფითი მერყეობა გაანგარიშებულია მათ ისტორიულ მონაცემებზე დაყრდნობით. აღსანიშნავია, რომ გათვალისწინებულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და დოკუმენტში წარმოდგენილი თითოეული მაკროეკონომიკური შოკის ფორმირება განხორციელდა ერთგვაროვანი მიდგომით. კერძოდ, საბაზისო მაჩვენებლებიდან დადებითი და უარყოფითი გადახრების

[3] წყარო: საქსტატი.

გაანგარიშებისათვის, თითოეული ინდიკატორისათვის გამოყენებულია ბოლო 10 წლის მაჩვენებლების საფუძველზე დათვლილი სტანდარტული ცდომილებები.

დოკუმენტში ასევე მოცემულია მაკროეკონომიკური განვითარების ოპტიმისტური და პესიმისტური სცენარები და თითოეული სცენარის განვითარების შემთხვევაში, ფისკალური პოლიტიკის შესაბამისი პასუხები. აღსანიშნავია, რომ დოკუმენტში ბიუჯეტის დეფიციტი წარმოდგენილია საჯარო ფინანსების სტატისტიკის მეთოდოლოგიის (GFSM) 1986 წლის სტანდარტის მიხედვით, მაშინ როდესაც საქართველოს კანონმდებლობა ბიუჯეტის დეფიციტს განსაზღვრავს, როგორც ბიუჯეტის მთლიან სალდოს (GFSM 2001 მეთოდოლოგიის მიხედვით) და საკანონმდებლო დონეზე[4] განსაზღვრული ბიუჯეტის დეფიციტის მაქსიმალური დასაშვები ლიმიტიც (3.0% მშპ-თან მიმართებაში) გაიანგარიშება GFSM 2001 მეთოდოლოგიის მიხედვით. აღნიშნული კი მნიშვნელოვნად განსხვავდება GFSM 1986-ით დათვლილი დეფიციტის მოცულობისაგან[5]. შედეგად, **დამატებით დასაბუთებასა და განმარტებებს საჭიროებს „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში დეფიციტის განსხვავებული მიდგომით წარმოდგენა.**

ასევე, დამატებით დასაბუთებასა და არგუმენტაციას საჭიროებს დოკუმენტში წარმოდგენილი პოზიტიური და ნეგატიური ფაქტორების შესახებ ინფორმაცია. მაგალითად, ერთ-ერთ პოზიტიურ ფაქტორად დასახელებულია დოლარიზაციის დონის შემცირება ქვეყანაში. თეორიულად მოცემულ ფაქტორს ნამდვილად დადებითი ზეგავლენა ექნება ქვეყნის ეკონომიკაზე. თუმცა, თუ გავითვალისწინებთ, რომ მოცემული ფაქტორის რეალიზება გრძელვადიანი პროცესია, აღნიშნული ფაქტორის რეალიზაციით დადებითი ეფექტების მიღების ალბათობა მოკლევადიან პერიოდში დამატებით დასაბუთებას საჭიროებს. ამასთანავე, ევროკავშირის ქვეყნებთან ვაჭრობის ზრდას დოკუმენტი განიხილავს, როგორც პოზიტიურ ფაქტორს, თუმცა იმის გათვალისწინებით, რომ 2014 წელს ევროკავშირთან გაფორმებული ღრმა და ყოვლისმომცველი ვაჭრობის შესახებ ხელშეკრულების (DCFTA) სრული მატერიალიზება ჯერ კიდევ არ განხორციელებულა და ვინაიდან, საშუალოვადიან პერიოდში მოსალოდნელია ევროკავშირის ეკონომიკური ზრდის შენელება[6], დამატებით დასაბუთებას საჭიროებს ზემოაღნიშნული მაკროეკონომიკური ფაქტორის გავლენა საქართველოს ფისკალურ სექტორზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, **სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით,**

---

[4] საქართველოს ორგანული კანონი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“;

[5] GFSM 1986-ით დათვლილი დეფიციტი 2017 წლისთვის შეადგენს 1,488 მლნ ლარს, ხოლო GFSM 2001-ით დათვლილი კი - 66 მლნ ლარს.

[6] საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ 2016 წლის ოქტომბერში გაკეთებული პროგნოზებით ევროკავშირში 2016 წელს მოსალოდნელია 1.7%-იანი, ხოლო 2017 წელს კი 1.5%-იანი ეკონომიკური ზრდა.

მნიშვნელოვანია, რომ თითოეული პოზიტიური თუ ნეგატიური ფაქტორის ზეგავლენა არ ატარებდეს ზოგად, თეორიულ ხასიათს და გამყარებული იყოს შესაბამისი რაოდენობრივი მახასიათებლებით, რაც გაამყარებდა განხილული სცენარების რეალისტურობას და გაზრდიდა დოკუმენტის სანდოობის ხარისხს.

2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის საბოლოო ვარიანტით, შემოსულობების ჯამური მაჩვენებელი 11,457 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 1,312 მლნ ლარით (12.9%-ით) გადააჭარბა 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ ანალოგიურ მაჩვენებელს. შემოსულობების სტრუქტურაში ზრდის ტენდენციით ხასიათდება შემოსავლებისა და ვალდებულებების ზრდის კომპონენტები, შესაბამისად, 934.5 მლნ და 517.7 მლნ ლარის ოდენობით. რაც შეეხება შემოსულობების სხვა კომპონენტებს, „არაფინანსური აქტივების კლების" მუხლი 135.0 მლნ ლარით, ხოლო „ფინანსური აქტივების კლების" მუხლი 5.0 მლნ ლარით მცირდება 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებლებთან შედარებით.

	2016 წლის ბიუჯეტის კანონი	2016 წლის 10 თვის ფაქტი	2017 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი (I წარდგენა)	2017 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი (III წარდგენა)	2016 - 2017 (I წარდგენა) %	2016 - 2017 (III წარდგენა) %
შემოსავლები	8,555,000	6,963,036	8,715,000	9,489,460	1.9%	10.9%
არაფინანსური აქტივების კლება	225,000	172,997	90,000	90,000	-60.0%	-60.0%
ფინანსური აქტივების კლება	90,000	52,274	90,000	85,000	0.0%	-5.6%
ვალდებულებები ს ზრდა	1,275,000	888,044	1,660,000	1,792,715	30.2%	40.6%
შემოსულობები	**10,145,000**	**8,076,351**	**10,555,000**	**11,457,175**	**4.0%**	**12.9%**

ცხრილი 2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები (ათასი ლარი).

2.1. საგადასახადო შემოსავლები

ბიუჯეტის წარმოდგენილი კანონპროექტით „შემოსავლების" მუხლის გეგმური მაჩვენებელი 9,489 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, საიდანაც 8,820 მლნ ლარი საგადასახადო შემოსავლებზე მოდის. აღნიშნული ოდენობა 10.5%-ით აღემატება 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ ანალოგიურ მაჩვენებელს. უნდა აღინიშნოს, რომ 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის პირველადი ვერსიით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით, საგადასახადო შემოსავლები 650 მლნ

ლარით იზრდება, რაშიც ძირითად როლს აქციზის სახით მისაღები შემოსავლები თამაშობს. კერძოდ, აღნიშნული გადასახადით მისაღები შემოსავლები 615 მლნ ლარით იზრდება 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელთან შედარებით.

	2016 წლის გეგმა	2016 წლის 10 თვის ფაქტი	2017 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი (I წარდგენა)	2017 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი (III წარდგენა)	2016 - 2017 (I წარდგენა)	2016 - 2017 (III წარდგენა)
საშემოსავლო გადასახადი	2,086,000	1,683,629	2,439,000	2,570,000	16.9%	23.2%
მოგების გადასახადი	980,000	899,504	523,000	681,000	-46.6%	-30.5%
დამატებული ღირებულების გადასახადი	3,802,000	2,737,854	4,012,000	3,779,000	5.5%	-0.6%
აქციზი	1,012,000	890,041	1,085,000	1,627,000	7.2%	60.8%
იმპორტის გადასახადი	75,000	57,943	86,000	76,000	14.7%	1.3%
სხვა გადასახადები	25,000	310,400	25,000	87,000	0.0%	248.0%
საგადასახადო შემოსავლები	**7,980,000**	**6,579,374**	**8,170,000**	**8,820,000**	**2.4%**	**10.5%**

ცხრილი 3. საგადასახადო შემოსავლები კომპონენტების მიხედვით (ათასი ლარი).

რაც შეეხება გადასახადების ცალკეულ ტიპებს, აღსანიშნავია, რომ წარმოდგენილი კანონპროექტით **საშემოსავლო გადასახადის** გეგმური მაჩვენებელი 484.0 მლნ ლარით (23.2%-ით) იზრდება 2016 წლის გეგმასთან შედარებით და 2,570 მლნ ლარის დონეზეა განსაზღვრული. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული ზრდის ტემპი მნიშვნელოვნად აღემატება ბოლო წლების განმავლობაში დაფიქსირებულ საშემოსავლო გადასახადიდან მობილიზებული შემოსავლების ზრდის ტემპებს. როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში ,,საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ'' საქართველოს კანონის პროექტის პირველ წარდგენაზე აღინიშნა, მომავალი წლის ნომინალური მშპ-ს ზრდის ტემპის პროგნოზირებული მაჩვენებლისა და ასევე იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ საბიუჯეტო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებით, 2016 წლის 1 იანვრიდან საშემოსავლო გადასახადის გარკვეული სახეობებიდან მიღებული შემოსულობები სრულად მიიმართება მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტში, 2017 წლისათვის დაგეგმილი საშემოსავლო გადასახადის მნიშვნელოვნად გაზრდილი მოცულობა დამატებით დასაბუთებასა და განმარტებას საჭიროებს. თუმცა კანონპროექტის საბოლოო ვარიანტით საშემოსავლო გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელი კიდევ 131.0 მლნ ლარით გაიზარდა პირველი წარდგენით განსაზღვრულთან შედარებით.

	2012 – 2013წწ	2013 - 2014 წწ	2014 – 2015წწ	2015 - 2016წწ*	2016 - 2017წწ*	2016 - 2017წწ**
საგადასახადო შემოსავლები	**-0.4%**	**8.9%**	**10.3%**	**5.7%**	**2.4%**	**10.5%**
საშემოსავლო გადასახადი	9.7%	-0.3%	14.6%	1.6%	16.9%	23.2%
მოგების გადასახადი	-5.2%	2.8%	23.7%	-4.4%	-46.6%	-30.5%
დამატებული ღირებულების	-6.3%	15.8%	6.3%	8.5%	5.5%	-0.6%
აქციზი	9.5%	12.2%	7.5%	16.2%	7.2%	60.8%
იმპორტის გადასახადი	-0.8%	6.2%	-27.0%	8.2%	14.7%	1.3%
სხვა გადასახადები	-24.7%	-4.1%	9.5%	-4.3%	0.0%	248.0%
მაკროეკონომიკური ინდიკატორები						
ნომინალური მშპ	2.6%	8.6%	8.9%	4.8%		8.2%
რეალური მშპ	3.4%	4.6%	2.9%	2.7%		4.0%
ფასების დონე	-0.5%	3.1%	4.0%	2.0%		4.0%

ცხრილი 4. საგადასახადო შემოსავლების ზრდის ტემპის დინამიკა.

** აღნიშნული ზრდის ტემპის კალკულაციისას გამოყენებულია 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით და 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით (I წარდგენა) განსაზღვრული საგადასახადო შემოსავლების წლიური გეგმური მაჩვენებლები.*

*** აღნიშნული ზრდის ტემპის კალკულაციისას გამოყენებულია 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით და 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით (III წარდგენა) განსაზღვრული საგადასახადო შემოსავლების წლიური გეგმური მაჩვენებლები.*

წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონპროექტით მნიშვნელოვნად მცირდება (30.5%-ით) **მოგების გადასახადიდან** მისაღები შემოსავლების მოცულობა. კერძოდ, 2017 წლისთვის მოგების გადასახადი 681.0 მლნ ლარის დონეზეა დაგეგმილი, რაც 299.0 მლნ ლარით ნაკლებია 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ ანალოგიურ მაჩვენებელზე. ასეთი მკვეთრი შემცირება განპირობებულია საგადასახადო კოდექსში განხორციელებული რეფორმით (ე.წ. ესტონური მოდელის დანერგვით), რომელიც ამოქმედდება 2017 წლის 1 იანვრიდან და მოგების გადასახადით აღარ დაიბეგრება რეინვესტირებული (გაუნაწილებელი) მოგება. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ კანონპროქტის პირველად ვერსიასთან შედარებით 158.0 მლნ ლარითაა გაზრდილი მოგების გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელი.

სახელმწიფო ბიუჯეტის წარმოდგენილი კანონის პროექტით 615.0 მლნ ლარით იზრდება **აქციზის გადასახადიდან** მისაღები შემოსავლების გეგმური მაჩვენებელი 2016 წლის ბიუჯეტი კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან შედარებით. აქციზის გადასახადის ასეთი მკვეთრი ზრდა განპირობებულია

საგადასახო კოდექსში განსახორციელებელი რეფორმებით, რაც გულისხმობს თამბაქოს ნაწარმზე, ავტომობილებსა და ნავთობპროდუქტებზე აქციზის გადასახადის ზრდას.

აღსანიშნავია, რომ საგადასახადო შემოსავლების ცალკეული კომპონენტების პროგნოზირებაზე გარკვეული ზეგავლენა მოახდინა საგადასახადო ადმინისტრირების კუთხით მიმდინარე წელს განხორციელებულმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა[7], რომლის მიხედვითაც გადასახადის გადახდა აღარ ხორციელდება (ამოქმედდა 2016 წლის 1 იანვრიდან) გადასახადების თითოეული სახისთვის განსაზღვრულ სახაზინო კოდებზე, რის ნაცვლადაც გადასახადის გადამხდელების მიერ გადასახადების გადახდა ხდება ხაზინის ერთიანი ანგარიშის გადასახადებისათვის განკუთვნილ ერთიან სახაზინო კოდზე.

განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, გადასახადების მობილიზების პროცესის პირველ ეტაპზე გადამხდელები ყველა ტიპის გადასახადს იხდიან ხაზინის ერთიან სახაზინო კოდზე. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახური მიღებულ მონაცემებს ყოველდღიურ რეჟიმში უგზავნის საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სსიპ „შემოსავლების სამსახურს", რომელიც სახაზინო სამსახურიდან მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე გადახდილ გადასახადებს აღრიცხავს და ასახავს გადამხდელთა პირადი აღრიცხვის ბარათებში, რის შემდეგაც სახაზინო სამსახურს უბრუნებს საგადასახადო ვალდებულებების მიხედვით დაკლასიფიცირებულ მონაცემებს. უნდა აღინიშნოს, რომ სსიპ „შემოსავლების სამსახური" გადასახადების დაკლასიფიცირებას ახორციელებს კონკრეტული გადამხდელისთვის გადახდის ვადის დადგომისას, რის გამოც წინასწარ გადახდილი გადასახადები ვადის დადგომამდე ასახულია „სხვა გადასახადების" მუხლში. აღნიშნული რეფორმის წარმატება დიდწილად დამოკიდებულია გადასახადის გადამხდელების შესახებ ზუსტი და სანდო ინფორმაციის არსებობაზე. თუმცა, როგორც საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მიერ მომზადებულ საქართველოს საგადასახადო სისტემის ტექნიკური შეფასების ანგარიშში[8] იქნა აღნიშნული, სსიპ „შემოსავლების სამსახურის" გადასახადის გადამხდელთა მონაცემთა ბაზები გარკვეული ხარვეზებით ხასიათდება. ამასთან, საყურადღებოა, რომ საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადებთან ერთად, ზემოაღნიშნულ სახაზინო კოდზე მიემართება ავტონომიური

[7] ფინანსთა მინისტრის 2015 წლის 7 დეკემბრის №407 ბრძანება „ბიუჯეტის შემოსულობების სახაზინო კოდების დამტკიცების შესახებ" საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 22 ნოემბრის №1226 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ.

[8] აღნიშნული ანგარიში ეფუძნება 2016 წლის 25 მაისიდან 9 ივნისამდე პერიოდში საგადასახადო სისტემის შეფასებას დიაგნოსტიკური შეფასების ინსტრუმენტის გამოყენებით. IMF, 2016, 1 სექტემბერი. http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16283.pdf

რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტების კუთვნილი გადასახადები, რომლებიც დაკლასიფიცირებამდე, ასევე, „სხვა გადასახადების“ მუხლშია ასახული. როგორც „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმდინარე შესრულების შესახებ“ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში აღინიშნა, **აღნიშნული მიდგომა გარკვეულ სირთულეებს ქმნის წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების (როგორც აგრეგირებულად, ასევე ცალკეული გადასახადების დონეზე) ზუსტი ოდენობის განსაზღვრის მხრივ. ეს უკანასკნელი კი თავის მხრივ გავლენას ახდენს ცალკეული საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზირებაზე.**

აღნიშნული მიმართულებით საყურადღებოა, **„სხვა გადასახადების“** მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებელი, რომელიც წარმოდგენილი კანონპროექტით, პირველად ვარიანტთან შედარებით 62 მლნ ლარით იზრდება და 87 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. რამდენადაც, საგადასახადო შემოსავლების ადმინისტრირების კუთხით მიმდინარე წელს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად, ყველა საგადასახადო შემოსავლიდან მიღებული სახსრები თავდაპირველად მიიმართება „სხვა გადასახადების“ მუხლში მათ შემდგომ განაწილებამდე, აღნიშნულმა გამოიწვია „სხვა გადასახადების“ მუხლში მნიშვნელოვანი საბიუჯეტო სახსრების აკუმულირება. აღნიშნული პროცესი არაპროგნოზირებადს ხდის ამ მუხლში მისაღები შემოსავლების მოსალოდნელ მოცულობას. **შესაბამისად, კანონპროექტით წარმოდგენილი სხვა გადასახადების არსებული საპროგნოზო მაჩვენებელი დამატებით დასაბუთებასა და ახსნა-განმარტებას საჭიროებს.**

აღნიშნული მიმართულებით ასევე საყურადღებოა, რომ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მიერ მომზადებულ საქართველოს საგადასახადო სისტემის ტექნიკური შეფასების ანგარიშში[9] საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზირებასთან დაკავშირებით არსებული პრაქტიკა C ქულით იქნა შეფასებული (ქულების დიაპაზონი მერყეობს A-დან D-მდე, სადაც D ყველაზე ცუდი შედეგია). კერძოდ, IMF-ის რეკომენდაციით, საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზირების პროცესში მნიშვნელოვან როლს უნდა თამაშობდეს სსიპ „შემოსავლების სამსახურის“ მიერ მომზადებული ანალიტიკური ინფორმაცია, რომელიც ამ ეტაპზე განვითარებასა და დახვეწას საჭიროებს. გარდა ზემოაღნიშნულისა, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) ანგარიშში ყურადღება იქნა გამახვილებული საგადასახადო ადმინისტრირების პროცესში გარე და შიდა კონტროლის მიმართულებით არსებულ ხარვეზებზე. კერძოდ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური სსიპ „შემოსავლების სამსახურში“ ატარებს ფინანსურ და

---

[9] IMF, (2016): “Technical Assessment Report – Tax Administration Diagnostic Assessment Tool – Performance Assessment report, Country report N 16/283, გვ. 37.
http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16283.pdf

შესაბამისობის აუდიტებს, თუმცა შეზღუდული მანდატიდან გამომდინარე არ ხდება საგადასახადო სისტემის ეფექტიანობის აუდიტის ჩატარება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მოცემულ კრიტერიუმში სისტემა შეფასებულ იქნა C ქულით.

2.2. სხვა შემოსავლები

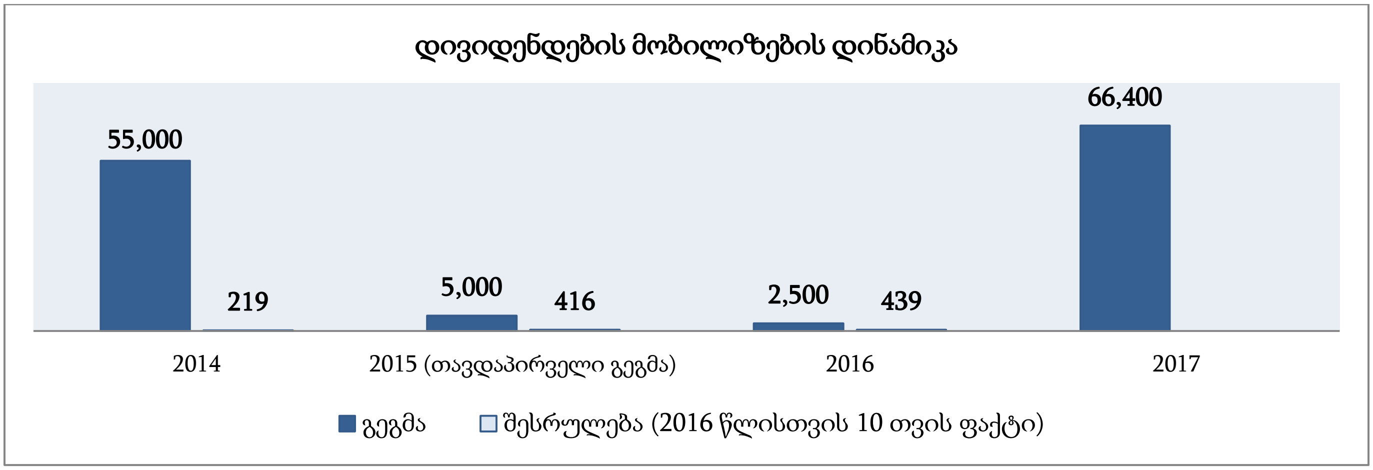
2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის საბოლოო ვარიანტით სხვა შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი 385.0 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, რაც 65.0 მლნ ლარით აღემატება 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს. აღნიშნული ზრდა ძირითადად განპირობებულია დივიდენდების სახით მისაღები შემოსავლების ზრდით (63.9 მლნ ლარით). ზრდის ტენდენციით ხასიათდება აგრეთვე „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების" (7.8 მლნ ლარით) მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებელიც, რომელიც 115.0 მლნ ლარის დონეზეა დაგეგმილი.

	2016 წ.			2017 წ.	
	წლიური გეგმა	10 თვის ფაქტი	წილი (%)	წლიური გეგმა (I წარდგენა)	წლიური გეგმა (III წარდგენა)
შემოსავლები საკუთრებიდან	64,500	63,033	97.73%	62,400	127,400
პროცენტი	50,000	44,081	88.16%	46,000	46,000
დივიდენდი	2,500	439	17.56%	1,400	66,400
რენტა	12,000	18,513	154.28%	15,000	15,000
საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	75,900	49,543	65.27%	80,700	80,200
ადმინისტრაციული მოსაკრებლები და გადასახდელები	70,800	46,806	66.11%	76,700	76,200
არასაბაზრო წესით გაყიდული საქონელი და მომსახურება	5,100	2,738	53.68%	4,000	4,000
სანქციები (ჯარიმები და საურავები)	70,000	47,788	68.27%	65,000	60,000
ნებაყოფლობითი ტრანსფერები	2,400	16,429	684.55%	2,300	2,400
შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები	107,200	53,338	49.76%	69,600	115,000
სულ:	**320,000**	**230,132**	**71.92%**	**280,000**	**385,000**

ცხრილი 5. სხვა შემოსავლების კომპონენტების 2016-2017 წლების გეგმური მაჩვენებლები (ათასი ლარი).

აღსანიშნავია, **დივიდენდების** სახით მისაღები შემოსავლების მობილიზების საკითხი. კერძოდ, აღნიშნული მუხლით მიმდინარე წლის 10 თვის მდგომარეობით მობილიზებული რესურსის ოდენობამ 0.4 მლნ ლარი და წლიური გეგმის (2.5 მლნ ლარი) მხოლოდ 17.6% შეადგინა. ანალოგიური ტენდენცია ფიქსირდებოდა 2014 და 2015 წლების განმავლობაშიც, როდესაც დივიდენდებიდან

მიღებული შემოსავლების ოდენობა წლიური გეგმის მხოლოდ 0.4%-სა და 8.3%-ის დონეზე დაფიქსირდა, შესაბამისად. 2017 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტის თავდაპირველი ვარიანტით დივიდენდების სახით მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი 1.4 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. თუმცა წარმოდგენილი ვარიანტით იგი მნიშვნელოვნად დაკორექტირდა და 66.4 მლნ ლარს გაუტოლდა. **კანონპროექტზე თანდართულ განმარტებით ბარათში არაფერია ნათქვამი დივიდენდების საპროგნოზო მაჩვენებლის ასეთი მასშტაბური ზრდის ტენდენციის შესახებ. შესაბამისად, თუ გავითვალისწინებთ უკანასკნელი წლების განმავლობაში დივიდენდების სახით შემოსავლების მობილიზებასთან დაკავშირებულ სირთულეებსა და იმ ფაქტს, რომ საწარმოთა 2015 წლის მოგებიდან დივიდენდების განაწილების შესახებ გადაწყვეტილება შესაბამის კომისიას[10] ამ დრომდე არ მიუღია, ასევე, ყველაზე მსხვილი სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების ფინანსურ მდგომარეობას[11] 2015 წლის ბოლოს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, კანონპროექტით წარმოდგენილი დივიდენდების არსებული საპროგნოზო მაჩვენებელი დამატებით დასაბუთებასა და ახსნა-განმარტებას საჭიროებს.**



დიაგრამა 3. დივიდენდების გეგმური მაჩვენებლებისა და ფაქტიური მობილიზების დინამიკა 2014-2017 წლების განმავლობაში (ათასი ლარი).

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საყურადღებოა **შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების** საპროგნოზო მაჩვენებელი, რომელიც 2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის წარმოდგენილი ვარიანტით 115.0 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 7.8 მლნ ლარით გადააჭარბა

[10] „სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები" კომისია.

[11] ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართულ „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის (2016-2020 წწ)" დოკუმენტში წარმოდგენილი ყველაზე მსხვილი სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების 2013-2015 წლების ფინანსური ანალიზი.

2016 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნული მუხლით მისაღები შემოსავლები 45.4 მლნ ლარით გაიზარდა ბიუჯეტის კანონპროექტის პირველად ვერსიასთან შედარებით, საიდანაც 40 მლნ ლარი საჯარო სამართლის იურიდიულ პირების (სსიპ-ებს) კანონმდებლობით ნებადართული საკუთარი შემოსავლებიდან 2017 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტში სახსრების მიმართვაზე მოდის. როგორც კანონპროექტზე თანდართულ განმარტებით ბარათში აღინიშნა, საკუთარი შემოსავლების ხარჯზე ფუნქციონირებად სსიპ-ებშიც ხორციელდება ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირების პოლიტიკა. კერძოდ, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების[12] ნაწილს დაევალებათ კანონმდებლობით ნებადართული საკუთარი შემოსავლების (რომელიც მობილიზებული იქნება 2017 წლის განმავლობაში) არანაკლებ 10%-ის მიმართვა სახელმწიფო ბიუჯეტში. თუმცა **აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ წარმოდგენილ კანონპროექტზე თანდართული სსიპ/ა(ა)იპ-ების შესახებ ინფორმაციის დოკუმენტის მიხედვით, იმ უწყებების ჯამური საპროგნოზო შემოსავლების[13] 10%, რომლებზეც ვრცელდება ზემოხსენებული რეგულაცია, 55 მლნ ლარს აჭარბებს და აღემატება სსიპ-ების მიერ 2017 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი სახსრების საპროგნოზო ოდენობას (40 მლნ ლარი).**

გარდა ამისა, წარმოდგენილ კანონპროექტში სსიპ-ების მიერ ბიუჯეტში მისამართი თანხები ასახულია „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლში. **თუმცა საყურადღებოა, რომ 2015 წლის 1 იანვრიდან, კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად[14], სსიპ-ების მიერ საკუთარი შემოსავლების სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართვა აისახება „გრანტების“ და არა „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლში. შესაბამისად, ამ უკანასკნელის საპროგნოზო მაჩვენებელი წარმოდგენილ კანონპროექტში არასწორი ოდენობითაა ასახული.**

[12] აღნიშნული შეეხება იმ საჯარო სამართლის იურიდიული პირებს, რომელთა წლიური შემოსავალი, ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსების გარდა, აღემატება 1 მლნ ლარს და რომელიც არის სახელმწიფო ბიუჯეტის მხარჯავი დასებულება ან/და საქართველოს მთავრობის, საქართველოს სამინისტროსა და სახელმწიფო მინისტრის კონტროლისადმი დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი („საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის მე-4 პუნქტი).

[13] კანონმდებლობით ნებადართული საკუთარი შემოსავლები.

[14] საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2014 წლის 30 დეკემბრის ბრძანება N415 „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N672 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე.

3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის საბოლოო წარდგენით გადასახდელების ოდენობა 11,415 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 12.5%-ით გაიზარდა მიმდინარე წლის გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით. გადასახდელების ზრდა ძირითადად დაგეგმილია „ხარჯებისა“ და „ფინანსური აქტივების ზრდის“ კომპონენტების ხარჯზე, შესაბამისად, 578 მლნ და 362 მლნ ლარის მოცულობით. აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის კანონის პროექტით განსაზღვრული მაჩვენებლების საფუძველზე 2016-2017 წლებში გადასახდელების ზრდის ტემპი მკვეთრად აღემატება 2015-2016 წლების ანალოგიურ მაჩვენებელს, რაც გადასახადების თითოეული კომპონენტის ზრდის ტემპის მატებით არის განპირობებული.

	2015 წელი ფაქტი	2016 წლის ბიუჯეტის კანონი	2016 წლის 10 თვის ფაქტი	2017 წლის ბიუჯეტის პროექტი	2015-2016 წწ.	2016-2017 წწ.
ხარჯები	8,157,998	8,543,570	7,084,504	9,121,225	4.7%	6.8%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	680,173	750,072	515,052	999,041	10.3%	33.2%
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით)	444,805	407,002	383,509	769,022	-8.5%	88.9%
ვალდებულებების კლება	420,151	444,357	309,930	526,187	5.8%	18.4%
გადასახდელები	**9,703,127**	**10,145,000**	**8,292,994**	**11,415,475**	**4.6%**	**12.5%**

ცხრილი 6. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ცალკეული კომპონენტების დინამიკა (ათასი ლარი).

	2015 წელი ფაქტი	2016 წლის ბიუჯეტის კანონი	2016 წლის 10 თვის ფაქტი	2017 წლის ბიუჯეტის პროექტი	2015-2016 წწ.	2016-2017 წწ.
შრომის ანაზღაურება	1,376,777	1,443,304	1,202,350	1,393,505	4.8%	-3.5%
საქონელი და მომსახურება	946,219	1,037,495	905,812	1,144,275	9.6%	10.3%
პროცენტი	326,591	473,757	359,149	503,040	45.1%	6.2%
სუბსიდიები	245,745	264,476	265,433	419,969	7.6%	58.8%
გრანტები	1,271,343	960,932	769,612	1,020,282	-24.4%	6.2%
სოციალური უზრუნველყოფა	2,802,402	3,056,999	2,569,699	3,313,177	9.1%	8.4%
სხვა ხარჯები	1,188,921	1,306,607	1,012,450	1,326,977	9.9%	1.6%

ცხრილი 7. სახელმწიფო ბიუჯეტის „ხარჯების“ მუხლის ცალკეული კომპონენტების დინამიკა (ათასი ლარი).

3.1. შრომის ანაზღაურება

წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონპროექტით, „შრომის ანაზღაურების" მუხლზე გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების ოდენობამ 1,393.5 მლნ ლარი შეადგინა, რაც 49.8 მლნ ლარით (3.5%-ით) ნაკლებია 2016 წლის გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით, ხოლო 16.7 მლნ ლარით აღემატება (1.2%-ით) 2015 წელს ამ მიმართულებით ფაქტობრივად გახარჯული საბიუჯეტო რესურსის მოცულობას. საყურადღებოა, კანონპროექტით გათვალისწინებული „შრომის ანაზღაურების" მუხლის გეგმური მაჩვენებლების ცვლილებები 2016 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან მიმართებაში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების დონეზე[15].

საბიუჯეტო ორგანიზაციების განაწილება „შრომის ანაზღაურების" მუხლის მოცულობის ცვლილების მიხედვით 2016-2017 წლებში

ინტერვალი	≤-10%	-10% - 0%	0%	0%<
საბიუჯეტო ორგანიზაციების რაოდენობა	**54**	**105**	**29**	**41**

ცხრილი 8. საბიუჯეტო ორგანიზაციების განაწილება 2016-2017 წლებში „შრომის ანაზღაურების" მუხლის მოცულობის ცვლილების (პროცენტული ზრდა, კლება ან იმავე დონეზე შენარჩუნება) მიხედვით.

როგორც წარმოდგენილი ცხრილიდან ჩანს, **54 საბიუჯეტო ორგანიზაციის (მთლიანი ოდენობის 23.6%) შემთხვევაში 2017 წელს იგეგმება „შრომის ანაზღაურების" მუხლის შემცირება 10%-თა და მეტი ოდენობით, 105 საბიუჯეტო ორგანიზაციის (45.9%) შემთხვევაში შემცირებას ადგილი აქვს 0%-დან 10%-მდე ოდენობით, 70 ორგანიზაციის (30.6%) შემთხვევაში კი - იგეგმება შრომის ანაზღაურებისთვის განკუთვნილი ასიგნებების ზრდა ან იგივე მოცულობით შენარჩუნება.** აღსანიშნავია, რომ **„შრომის ანაზღაურების" მუხლში განხორციელებული ცვლილებების მიუხედავად (საბიუჯეტო ორგანიზაციების 87%-ს ეცვლება 2017 წელს „შრომის ანაზღაურების" მუხლით გასაწევი ხარჯების წლიური გეგმა მიმდინარე წელთან შედარებით), უმეტეს საბიუჯეტო ორგანიზაციებში შტატით დასაქმებულ თანამშრომელთა გეგმური რიცხოვნობა უცვლელი რჩება.** მაგალითად, 10 სამინისტროს შემთხვევაში, „შრომის ანაზღაურების" მუხლში განხორციელებული ცვლილებების მიუხედავად, შტატით დასაქმებულ თანამშრომელთა გეგმური მაჩვენებლები 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ დონეზე შენარჩუნდა. ამ კუთხით საყურადღებოა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის

---

[15] აღნიშნული სტატისტიკა მომზადებულია 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტსა (მესამე წარდგენა) და 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონზე თანდართული დოკუმენტის „ინფორმაცია სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების, ღონისძიებებისა და მათ ფარგლებში გამოყოფილი ასიგნებების განმკარგავი საბიუჯეტო ორგანიზაციების შესახებ" მიხედვით.

დასკვნაში „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე“ (პირველი წარდგენა) საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ მომავალი წლის საშტატო რიცხოვნობისა და შრომის ანაზღაურების ფონდის დაგეგმვის პროცესში იდენტიფიცირებული ნაკლოვანებები. კერძოდ, როგორც ანგარიშში აღინიშნა, გარკვეულ შემთხვევებში არ ხდება უწყებაში ფაქტიურად შტატით დასაქმებულ მომუშავეთა ოდენობის გასული და მიმდინარე წლების მაჩვენებლების გათვალისწინება და გეგმური საშტატო რიცხოვნობის რეალური მაჩვენებლის განსაზღვრა. აღნიშნულის შედეგად კი, ზოგიერთ საჯარო უწყებაში წლის განმავლობაში რეალურად დასაქმებულ მომუშავეთა რიცხოვნობა მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრულ ოდენობას. **შედეგად, წარმოდგენილი კანონპროექტით, გაურკვეველია თუ რის საფუძველზე მოხდება საბიუჯეტო ორგანიზაციებში „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის ზემოაღნიშნული ცვლილებები.**

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, საბიუჯეტო ორგანიზაციების „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის დაგეგმვის პროცესში მოხდეს საშტატო რიცხოვნობის რეალური მაჩვენებლების განსაზღვრა და მიმდინარე წლის განმავლობაში შტატით დასაქმებულ მომუშავეთა ფაქტობრივი მაჩვენებლების გათვალისწინება, რათა თავიდან იქნეს აცილებული წლის განმავლობაში დიდი რაოდენობით თავისუფალი საშტატო ერთეულების არსებობა.

შრომის ანაზღაურების მიმართულებით გასაწევი ხარჯების დაგეგმვასთან დაკავშირებით ასევე საყურადღებოა, რომ არსებული პრაქტიკით, **საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ფინანსთა სამინისტროსათვის წარდგენილ საბიუჯეტო განაცხადსა და შემდგომში, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში, წარმოდგენილია „საქონელი და მომსახურების“ მუხლის ჯამური მოცულობა, რაც გულისხმობს იმას, რომ არც საბიუჯეტო განაცხადი და არც ბიუჯეტის კანონი არ შეიცავს ინფორმაციას შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების გეგმური მაჩვენებლისა და ამ მიმართულებით დასაგეგმი წლის განმავლობაში უწყების მიერ მისამართი საბიუჯეტო რესურსის მოცულობის შესახებ. შესაბამისად, ბიუჯეტის შესრულების ეტაპზე, შეუძლებელი ხდება შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი ამ მიმართულებით ათვისებული სახსრების ოდენობის გეგმურ მაჩვენებელთან შესაბამისობის შედარება.**

აღსანიშნავია, რომ წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონის პროექტის მარეგულირებელ ნორმებში განხორციელდა ცვლილება, რის შედეგადაც საბიუჯეტო უწყებებს დაევალათ 2017 წლის 1 მარტამდე მთავრობასთან შეათანხმონ საშტატო ნუსხები და შესაბამისი თანამდებობრივი სარგოები. ხოლო იმ საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ, სადაც დასაქმებულ შტატგარეშე თანამშრომელთა რაოდენობაზე

დაშვებულია გამონაკლისი[16], უნდა მოხდეს აღნიშნული გამონაკლისის დამატებით შეთანხმება მთავრობასთან 2017 წლის 1 მარტის შემდგომ. თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, რომ საბიუჯეტო ორგანიზაციები ყოველ წელს ხელმძღვანელობდნენ შტატგარეშეთა იმ ოდენობით, რომელიც გამონაკლისის სახით გასული წლების განმავლობაში დაუმტკიცდათ, მიუხედავად იმისა, მიმდინარე წლის განმავლობაში იდგა თუ არა უწყების წინაშე ამის საჭიროება, რის გამოც ხშირ შემთხვევაში, ადგილი ჰქონდა ფაქტობრივად დასაქმებული შტატგარეშე მომუშავეთა ოდენობის მნიშვნელოვან ჩამორჩენას გეგმით დამტკიცებულ მაჩვენებელთან შედარებით, აღნიშნული ცვლილება დადებითად უნდა შეფასდეს.

საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში, 2017 წლის 1 იანვრიდან ძალაში შედის განახლებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი[17], რომელიც მიზნად ისახავს ერთიანი საჯარო სამსახურის ახალი სისტემის ჩამოყალიბებას. კანონი ითვალისწინებს საჯარო სექტორში დასაქმებული მოხელეების შრომის ანაზღაურების სქემების განსაზღვრას, საქმიანობის შეფასების სისტემის დანერგვასა და საჯარო სექტორის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის სხვა დამატებითი საკითხების დარეგულირებას. მათ შორის, **„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონმა უნდა უზრუნველყოს „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შენიშვნებისა და რეკომენდაციების შესრულების შესახებ საქართველოს მთავრობის სამოქმედო გეგმაში[18]“ წარმოდგენილ რეკომენდაციებში ასახული მთელი რიგი საკითხების დარეგულირება საჯარო სექტორში დასაქმებულ თანამშრომელთა შესრულებული სამუშაოს შეფასების სისტემების დანერგვასთან, თანამშრომელთა ფულადი წახალისების ჯანსაღი სისტემის ჩამოყალიბებასა და შტატგარეშე მომუშავეთა დაქირავების პროცესის მარეგულირებელი ნორმების დახვეწასთან დაკავშირებით.**

საყურადღებოა, რომ **განახლებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის ძალაში შესვლა დამოკიდებულია კანონის ამოქმედებამდე შესაბამისი ნორმატიული აქტების მიღებასა და გარკვეული**

---

16 სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიხედვით, საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებული შტატგარეშე მომუშავეთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს საშტატო რიცხოვნობის 2.0%-ს, ხოლო იმ ორგანიზაციებში, სადაც საშტატო რიცხოვნობის 2.0% შეადგენს 5 ერთეულზე ნაკლებს, ხელშეკრულებით დაქირავებულთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 5 ერთეულს.

17 2017 წლის 1 იანვრიდან ძალაში შედის „საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის" პირველი–124-ე მუხლები, 125-ე მუხლის მე-2 და მე-5–მე-9 პუნქტები.

18 „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ მომზადებულ მოხსენებაში წარმოდგენილი შენიშვნებისა და რეკომენდაციების საბიუჯეტო პროცესში გათვალისწინების შესაძლებლობის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიში.

აქტივობების განხორციელებაზე. კერძოდ, კანონის 126[19]-ე მუხლის მიხედვით, 2016 წლის 1 სექტემბრამდე გათვალისწინებული იყო საქართველოს მთავრობის მიერ 3 ნორმატიული აქტის მიღება და 2 კანონის პროექტის შემუშავება და პარლამენტისათვის წარდგენა:

- 2016 წლის 1 სექტემბრამდე საქართველოს მთავრობას უნდა მოემზადებინა და საქართველოს პარლამენტისათვის წარედგინა „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ" საქართველოს კანონის პროექტი და მისგან გამომდინარე კანონების პროექტები სპეციალურ კანონებში ცვლილებების შეტანის თაობაზე და მოეხდინა საჯარო სამართლის იურიდიული პირების კატეგორიებად დაყოფა და კატეგორიების გათვალისწინებით „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ" კანონის პროექტის მომზადება და პარლამენტისათვის წარდგენა;
- ასევე, იმავე მუხლის მე-3 პუნქტი ითვალისწინებდა მთავრობის მიერ 1 სექტემბრამდე დადგენილებების მიღებას „პროფესიულ საჯარო მოხელეთა სერტიფიცირების ჩატარების წესის, სტანდარტისა და თემატიკის განსაზღვრის შესახებ", „პროფესიული საჯარო მოხელის პროფესიული განვითარების საჭიროებების განსაზღვრის წესის, პროფესიული განვითარების სტანდარტისა და წესის დამტკიცების შესახებ" და „პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებობების იერარქიული ჩამონათვალის განსაზღვრის შესახებ".

განახლებული „საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის ამოქმედებისათვის განსაზღვრული ზემოაღნიშნული მოთხოვნების დაკმაყოფილება ამ დრომდე არ მომხდარა, რაც ეჭვქვეშ აყენებს აღნიშნული კანონის 2017 წლის 1 იანვრიდან ამოქმედებას.

3.2. პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე გამოყოფილი ასიგნებები

საყურადღებოა რომ, ცალკეული პროგრამებისა და ქვეპროგრამებისათვის, რომლებიც მიმდინარე წლის 10 თვის განმავლობაში ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება, 2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით გათვალისწინებულია ასიგნებების მოცულობის ზრდა ან იმავე დონეზე შენარჩუნება. ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია ის პროგრამები/ქვეპროგრამები, რომელთა 10 თვის შესრულების მაჩვენებელი 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული წლიური გეგმის

[19] განახლებული „საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონი.

70%-ზე ნაკლებია, თუმცა მომავალი წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით მათი ასიგნებები იზრდება ან იმავე დონეზე ნარჩუნდება:

ორგანიზაც. კოდი	დ ა ს ა ხ ე ლ ე ბ ა	2016 წლის გეგმა	10 თვის ათვისება (წლიურ გეგმასთან)	2017 წლის კანონის პროექტი (III წარდგენა)	გეგმის ზრდა %
25 04	წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის აღდგენა-რეაბილიტაცია	170,550	63.1%	183,950	7.9%
29 02	წვრთნა და სამხედრო განათლება	24,831	62.5%	43,098	73.6%
29 04	მართვის, კონტროლის, კავშირგაბმულობის და კომპიუტერული სისტემები	6,221	34.2%	9,743	56.6%
32 02 10	ეროვნული სასწავლო გეგმების დანერგვა და მონიტორინგი	425	2.9%	550	29.4%
32 02 11	საჯარო სკოლის მოსწავლეების ტრანსპორტით უზრუნველყოფა	17,500	58.1%	19,500	11.4%
32 04 02	სახელმწიფო სასწავლო, სამაგისტრო გრანტები და ახალგაზრდების წახალისება	89,611	64.1%	110,074	22.8%
32 04 04	სსიპ - განათლების საერთაშორისო ცენტრი	6,500	60.5%	6,765	4.1%
32 05 01	სამეცნიერო გრანტების გაცემისა და სამეცნიერო კვლევების ხელშეწყობა	32,904	51.5%	32,255	-2.0%
32 07 02 01	ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების ინფრასტრუქტურის განვითარება	48,594	67.6%	61,900	27.4%
32 08	ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს	82,820	52.3%	93,055	12.4%
35 03 04	დიპლომისშემდგომი სამედიცინო განათლება	1,000	57.3%	1,000	0.0%
35 05	შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების პროგრამა	4,025	14.4%	4,050	0.6%
36 01 03	ყაზბეგის მუნიციპალიტეტისა და დუშეთის მუნიციპალიტეტის მაღალმთიანი სოფლების მოსახლეობისათვის მიწოდებული ბუნებრივი აირის ღირებულების ანაზღაურების ღონისძიება	7,000	44.6%	6,650	-5.0%
37 07 03	ირიგაციისა და დრენაჟის სისტემების გაუმჯობესება (WB)	20,000	50.2%	19,150	-4.3%
37 07 04	სოფლის მეურნეობის მოდერნიზაციის, ბაზარზე წვდომისა და მდგრადობის პროექტი (GEF, IFAD)	4,800	23.6%	8,790	83.1%
53 00	სსიპ - იურიდიული დახმარების სამსახური	5,800	61.7%	5,800	0.0%
56 00	სსიპ – საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახური	2,150	44.0%	2,150	0.0%

ცხრილი 9. 2016 წელს დაბალი ათვისების მქონე პროგრამები/ქვეპროგრამები, რომელთა ასიგნებებიც იზრდება ან იგივე დონეზე ნარჩუნდება 2017 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით.

გარკვეულ შემთხვევებში სხვაობა მიმდინარე წლის ათვისების ტენდენციასა და მომავალი წლის გეგმას შორის შესაძლებელია დაკავშირებული იყოს მთავრობის პრიორიტეტების ან სტრუქტურულ ცვლილებებსა და დისკრეციულ გადაწყვეტილებებთან. თუმცა, 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვისას, სხვა მიზეზებთან ერთად მიზანშეწონილია გათვალისწინებულ იქნეს გასული და მიმდინარე წლის შესრულების ტენდენციებიც, რათა თავიდან იქნეს აცილებული წლის განმავლობაში გეგმების ხშირი კორექტირებები და უზრუნველყოფილ იქნეს ათვისების შესაბამისობა განსაზღვრულ გეგმასთან. მაგალითად:

- *შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს* „შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების პროგრამისთვის“ (35 05) ბიუჯეტით დამტკიცებული სახსრების ათვისება გასული წლების განმავლობაში სირთულეებთან იყო დაკავშირებული. შედეგად, 2015 წელს პროგრამის შესრულების მაჩვენებელი წლიურ დამტკიცებულ გეგმასთან 18.0%-ს გაუტოლდა. 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით აღნიშნული პროგრამის ასიგნებები 4,025 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა 10 თვის მდგომარეობით გახარჯულ იქნა წლიური გეგმის მხოლოდ 14.4%. მიუხედავად ამისა, წარმოდგენილი კანონის პროექტით, პროგრამისთვის გამოყოფილი ასიგნებები უმნიშვნელოდ იზრდება და 4,050 ათას ლარს შეადგენს. ანალოგიურად, „დიპლომისშემდგომი სამედიცინო განათლების“ ქვეპროგრამის (35 03 04) ასიგნებები წარმოდგენილი კანონის პროექტით, მიმდინარე წლის მსგავსად, 1,000 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა 10 თვის განმავლობაში წლიური გეგმის მხოლოდ 57.3%-ია ათვისებული;
- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს* პროგრამა „ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს“ (32 08) რეგულარულად დაბალი ათვისების მაჩვენებლით ხასიათდება და გასული ორი წლის განმავლობაში პროგრამისთვის გამოყოფილი ასიგნებების სრულად ათვისება ვერ მოხერხდა. ანალოგიური ტენდენცია გრძელდება 2016 წელსაც, სადაც 10 თვის მდგომარეობით პროგრამის ფარგლებში ათვისებული სახსრების მოცულობა 43,291 ათასი ლარის დონეზე დაფიქსირდა, რაც წლიური გეგმის (82,820 ათასი ლარი) მხოლოდ 52.3%-ია. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული პროგრამის ასიგნებების ოდენობა 2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით კვლავ იზრდება და 93,055 ათას ლარს უტოლდება;
- *თავდაცვის სამინისტროს* „მართვის, კონტროლის, კავშირგაბმულობის და კომპიუტერული სისტემების“ პროგრამაზე (29 04) 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი ასიგნებების ოდენობამ 6,221 ათასი ლარი შეადგინა, თუმცა 10 თვის მდგომარეობით ათვისებულ იქნა 2,125

ათასი ლარი, რაც გეგმის მხოლოდ 34.2%-ს წარმოადგენს. უნდა აღინიშნოს, რომ 2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით, აღნიშნული პროგრამის ასიგნებები 56.6%-ით იზრდება და 9,743 ათას ლარს უტოლდება;

- წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონპროექტი ასევე ითვალისწინებს „საჯარო სკოლის მოსწავლეების ტრანსპორტით უზრუნველყოფის" ქვეპროგრამის (32 02 11) ასიგნებების 11.4%-ით ზრდას, რის შედეგადაც პროგრამისთვის გამოყოფილი სახსრები 19,500 ათას ლარს უტოლდება. თუმცა, საყურადღებოა ის ფაქტიც, რომ მიმდინარე წლის 10 თვის განმავლობაში პროგრამის ათვისების მაჩვენებელი წლიურ გეგმასთან მიმართებაში 58.1%-ს შეადგენს;
- *რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს* „წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის აღდგენა-რეაბილიტაციის" პროგრამაზე (25 04) 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით გამოიყო 170,550 ათასი ლარი, საიდანაც 10 თვის მდგომარეობით 107,553 ათასი ლარი და წლიური გეგმის 63.1% იქნა ათვისებული. მიუხედავად ამისა, 2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით აღნიშნული ქვეპროგრამის ასიგნებები იზრდება 7.9%-ით და 183,950 ათასი ლარის დონეზეა განსაზღვრული.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს იმ პროგრამების/ქვეპროგრამების დაგეგმვისა და შესრულების ეტაპებზე, რომლებიც გასული ან/და მიმდინარე საბიუჯეტო წლების განმავლობაში ხასიათდებიან ათვისების დაბალი მაჩვენებლებით, რათა დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისთვის უზრუნველყოფილ იქნეს საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი გამოყენება და ასიგნებების ათვისების შესაბამისობა ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან.

ცალკეული პროგრამების ასიგნებების ცვლილების გარდა, ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართულ განმარტებით ბარათში მითითებული ინფორმაციის მიხედვით, **2017 წელს იგეგმება ზოგიერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციის გაუქმება ან სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსების შეწყვეტა. თუმცა, საყურადღებოა, რომ 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებებში კვლავ არის გათვალისწინებული აღნიშნული საბიუჯეტო ორგანიზაციებისთვის გამოსაყოფი საბიუჯეტო სახსრები.** კერძოდ:

- კანონპროექტზე თანდართული განმარტებითი ბარათის მიხედვით, 2017 წლიდან უქმდება სსიპ „საქართველოს საინვესტიციო სააგენტო" და მისი ფუნქციები ემატება სსიპ „მეწარმეების განვითარების სააგენტოს". მიუხედავად ამისა, 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის

ასიგნებებში[20] (პროგრამული კოდი 49 00) საინვესტიციო სააგენტოს დასაფინანსებლად გამოყოფილია 1,750 ათასი ლარი. ამასთან, სააგენტოსათვის აღნიშნული ოდენობით სახსრების გამოყოფა 2020 წლის ჩათვლით ყოველწლიურად არის გათვალისწინებული 2017-2020 წლების BDD-ის დოკუმენტში;

- განმარტებით ბარათში ასევე აღნიშნულია, რომ სსიპ „საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური" აღარ დაფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, თუმცა, ამ შემთხვევაშიც, 2017 წლის ბიუჯეტში დაზღვევის ზედამხედველობის სამსახურისთვის გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების ოდენობა 1,180 ათასი ლარს შეადგენს.

4. სახელმწიფო ვალი

სახელმწიფო ბიუჯეტის 2017 წლის კანონის პროექტის საბოლოო ვარიანტის მიხედვით, სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა 15,909 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა, რაც 2016 წლის დაგეგმილ მაჩვენებელს 1,334 მლნ ლარით (9.2%) აღემატება. 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით, მიმდინარე წლის ბოლოს სახელმწიფო ვალი მშპ-ის 42.6%-ს[21] გაუტოლდება, ხოლო წარმოდგენილი კანონპროექტის მიხედვით, ანალოგიური მაჩვენებელი 44.2%-ს შეადგენს. შედეგად, 2017 წლის ბოლოსათვის მოსალოდნელია ვალის ტვირთის ინდიკატორის (ვალი/მშპ) 1.6 პროცენტული პუნქტით ზრდა. **წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით, სახელმწიფო ვალის მოცულობა მშპ-თან მიმართებაში კვლავ გადააჭარბებს საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020"-ით დადგენილ 40%-იან ნიშნულს.**

	2013 ფაქტი	2014 ფაქტი	2015 ფაქტი	2016 პროგნოზი	2017 პროგნოზი
სახელმწიფო ვალი	**9,313**	**10,397**	**13,161**	**14,576**	**15,909**
% მშპ-თან	**34.7%**	**35.6%**	**41.5%**	**42.6%**	**44.2%**
მათ შორის:					
საშინაო ვალი	2,017	2,570	2,828	2,998	3,563
% მშპ-თან	7.5%	8.8%	8.9%	8.8%	9.9%
საგარეო ვალი	7,296	7,827	10,334	11,578	12,347

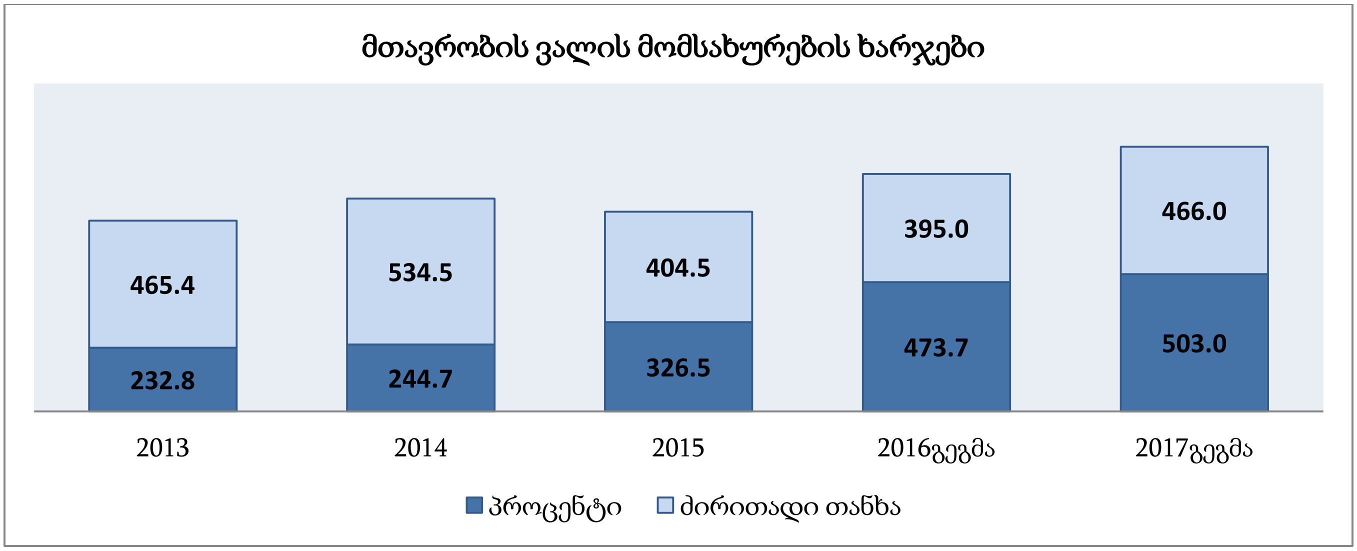
[20] 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის საბოლოო ვარიანტი, თავი VI.

[21] მონაცემთა თავსებადობისა და შესადარისობის უზრუნველსაყოფად, ინდიკატორი დათვლილია 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის მიღების მომენტში არსებულ მონაცემებზე დაყრდნობით. კერძოდ, მშპ-ის შემთხვევაში აღებულია არა 2016 წლის მოსალოდნელი მნიშვნელობა, არამედ წლის დასაწყისში პროგნოზირებული მაჩვენებელი.

% მშპ-თან	27.2%	26.8%	32.6%	33.9%	34.3%

ცხრილი 10. სახელმწიფო ვალის შესახებ მონაცემების დინამიკა 2013-2017 წლების მიხედვით (მლნ ლარი).

სახელმწიფო ბიუჯეტის „ვალდებულებების კლების" მუხლით გასაწევი გადასახდელების მოცულობა მიმდინარე წლისთვის დაგეგმილ მაჩვენებელთან შედარებით დაახლოებით 55.8 მლნ ლარითაა გაზრდილი. აღნიშნული ძირითადად საგარეო ვალდებულებების გაზრდილი მოცულობით დაფარვითაა განპირობებული. რაც შეეხება საპროცენტო ხარჯების დაფარვას, მიმდინარე წელთან შედარებით 2017 წლის კანონის პროექტი ითვალისწინებს 23.7 მლნ ლარით ნაკლები საპროცენტო ხარჯის გაწევას.



დიაგრამა 4. მთავრობის ვალის პროცენტისა და ძირითადი თანხის დაფარვის ხარჯების დინამიკა (მლნ ლარი)[22].

4.1. სახელმწიფო ვალი და სახელმწიფო საწარმოები

ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამოქვეყნებული და ასევე, სახელმწიფო ბიუჯეტის წარმოდგენილ კანონპროექტში მოცემული სახელმწიფო ვალის მოცულობა მოიცავს მხოლოდ საქართველოს მთავრობის, ეროვნული ბანკისა და სახელმწიფოს მიერ გარანტირებულ ვალს. თუმცა სახელმწიფო ვალის მაჩვენებელი არ მოიცავს სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების მიერ აღებულ ვალს, მათ შორის არც ისეთ სავალო ვალდებულებებს, რომელთა დაფარვაც ხორციელდება უშუალოდ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. მაგალითად, 2017 წლის სახელმწიფო

[22] ძირითადი თანხის დაფარვის მაჩვენებელი არ მოიცავს საბიუჯეტო წლის მანძილზე განხორციელებული საშინაო ფასიანი ქაღალდების ემისიით გადაფარული საშინაო ფასიანი ქაღალდების თანხას;

ბიუჯეტის კანონის პროექტი ითვალისწინებს შპს „მექანიზატორის“[23] 2012 წელს გაფორმებული სასესხო და სალიზინგო ხელშეკრულებებით წარმოშობილი ვალდებულებების მიმდინარე ნაწილის (20 მლნ ლარი) დაფარვას (პროგრამული კოდი 37 05 03)[24]. **საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მიერ შემუშავებული სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოს მიხედვით (GFSM 2001), იმ შემთხვევაში, როდესაც მსესხებლის (ამ შემთხვევაში შპს „მექანიზატორი“) მიერ საკრედიტო ვალდებულებების მომსახურება ხორციელდება სახელმწიფოს მიერ აქციების და სხვა კაპიტალის ზრდის შედეგად, მიზანშეწონილია, რომ ამავდროულად იგი აღიარებულ იქნეს, როგორც ვალდებულებების ზრდა[25]. ამასთანავე, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ შემუშავებული ფისკალური გამჭვირვალობის სახელმძღვანელოს (Manual on Fiscal Transaprency) მიხედვით, როდესაც სახელმწიფო საწარმოს ფინანსური მდგომარეობის ანალიზით ნათელი ხდება, რომ ის ვერ მოემსახურება მის სასესხო ვალდებულებებს, ასეთი სასესხო ვალდებულებები უნდა აისახოს სახელმწიფო ვალის პორტფელში და არ უნდა მოხდეს მათი პირობით ვალდებულებებად დაკლასიფიცირება[26].**

საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების ვალდებულებები წარმოადგენენ სახელმწიფოს პირობით ვალდებულებებს (Contingent liability) და საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა თუ სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციით მიზანშეწონილია მათი გათვალისწინება სახელმწიფო ვალის პორტფელში. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ევროკავშირში ეროვნული და რეგიონული ანგარიშების ევროპული სისტემის (ESA 2010) დანერგვის შედეგად, სახელმწიფო საწარმოების მიერ აღებული ვალდებულებები გაითვალისწინება სახელმწიფო ვალის პორტფელში. მაგალითად, ESA 2010-ით აღრიცხული გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ცენტრალური მთავრობის (General Government) ვალი, 2013 წლის მდგომარეობით, გაიზარდა 12 მლრდ ევროს ოდენობით, საიდანაც 7 მლრდ ევროს ზრდა განპირობებული იყო სახელმწიფო საწარმოების ჩათვლით ვალის პორტფელში[27].

---

[23] მეწარმეთა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეესტრის მიხედვით შპს „მექანიზატორის“ 100%-იანი წილის მფლობელია ა(ა)იპ „სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო“, რომელიც თავის მხრივ საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სისტემის შემადგენლობაშია;

[24] აღნიშნული მიზნობრიობით 2015 წელს ბიუჯეტიდან დაიხარჯა 26 მლნ ლარი, ხოლო 2016 წლის ოქტომბრის მდგომარეობით დახარჯულია 21 მლნ ლარი (გეგმა 23 მლნ ლარი).

[25] IMF, (2001): “Government Finance Statistics Manual”, გვ. 161.

[26] IMF, (2007): “Manual on Fiscal Transparency”, გვ. 47.

[27]https://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/BBK/2014/2014_10_02_german_maastricht.html?view=render%5BDruckversion%5D

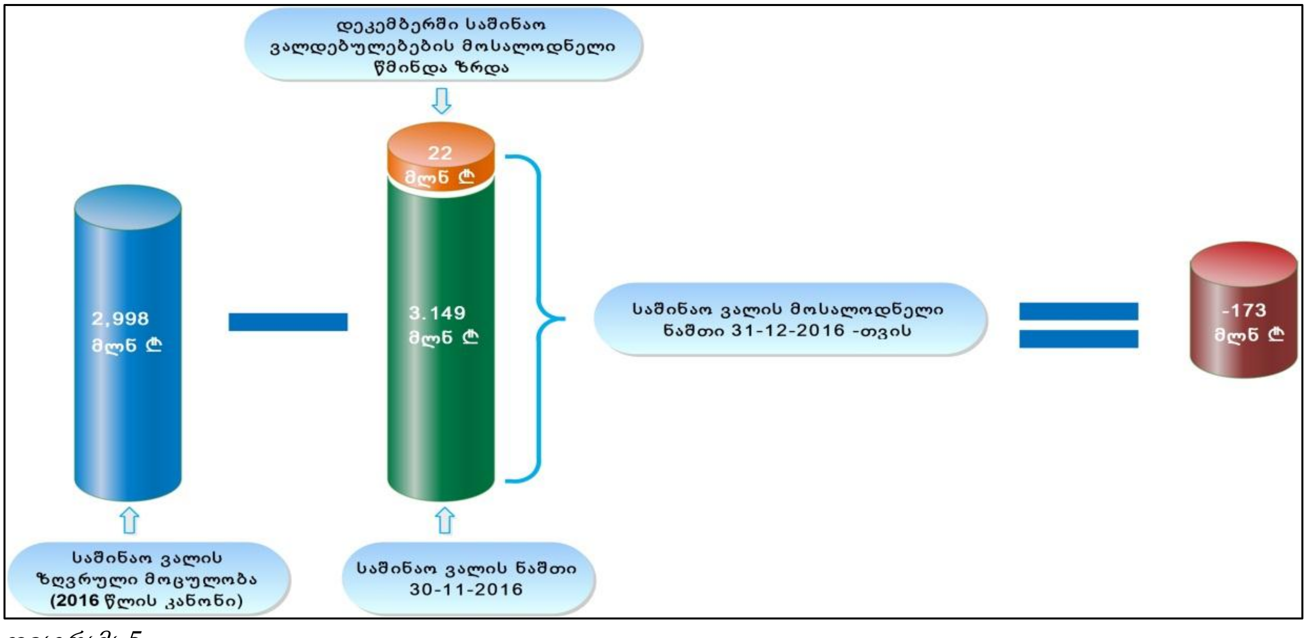
აღნიშნული მიმართულებით ქმედითი ღონისძიებების გასატარებლად, მნიშვნელოვანი წინაპირობაა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების ვალდებულებების აღრიცხვა და მათი რისკიანობის შეფასება. ამ მხრივ, დადებითად უნდა შეფასდეს ფინანსთა სამინისტროს მიერ ჩატარებული სახელმწიფო საწარმოების ანალიზი, რომელიც თან ერთვის 2017 წლის ბიუჯეტის წარმოდგენილ კანონის პროექტს. დოკუმენტის მიხედვით, 2015 წლის მდგომარეობით ცენტრალური ხელისუფლების მფლობელობაში იმყოფებოდა 175 საწარმო, საიდანაც სავარაუდო ფისკალური რისკების შეფასებისათვის გამოთხოვილი ინფორმაცია (აუდირებული ფინანსური ანგარიშგებები და სხვა პირობით ვალდებულებები) წარმოდგენილ იქნა მხოლოდ 65 საწარმოს (37%) მიერ. ანალიზის შედეგად დადგინდა, რომ აღნიშნული 65 საწარმოს მთლიანმა ვალმა, 2015 წლის მდგომარეობით, მშპ-ის 17% შეადგინა (2014 წელს - 14%). ამასთან აღსანიშნავია, რომ შესწავლილი საწარმოებიდან 25 საწარმო (38%) შეფასდა მაღალ-რისკიანად, რომელთა მთლიანი სასესხო ვალდებულებები (2015 წლის მდგომარეობით) მშპ-ის 9%-ს უტოლდება[28]. აღნიშნული საწარმოების მაღალი ფისკალური რისკიდან გამომდინარე, თუკი მოხდება მათი ვალდებულებების გათვალისწინება სახელმწიფო ვალის 2015 წლის მაჩვენებელში, მაშინ სახელმწიფო ვალის ფარდობა მშპ-თან მიმართებაში გაიზრდება 50.5%-მდე.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, საქართველოს სახელმწიფო ვალის აღრიცხვის არსებული პრაქტიკა არ შეესაბამება საერთაშორისოდ აღიარებულ მოთხოვნებს და ვერ უზრუნველყოფს სახელმწიფო ვალის შესახებ ინფორმაციის სისრულესა და გამჭვირვალობას. შედეგად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ვალის პორტფელში აღრიცხულ იქნეს სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების ის სასესხო ვალდებულებები, რომელთა დაფარვაც ხორციელდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. აგრეთვე, მაღალ-რისკიანი სახელმწიფო საწარმოების ფისკალური რისკების მატერიალიზების ალბათობიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ვალის პორტფელში მათი სავალო ვალდებულებების ასახვა. გარდა ამისა, სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებების ფისკალური წნეხის სრულყოფილად შესაფასებლად, მნიშვნელოვანია გაგრძელდეს სახელმწიფო საწარმოების ანალიზი ყველა სახელმწიფო საწარმოს ფინანსურ ინფორმაციაზე დაყრდნობით.

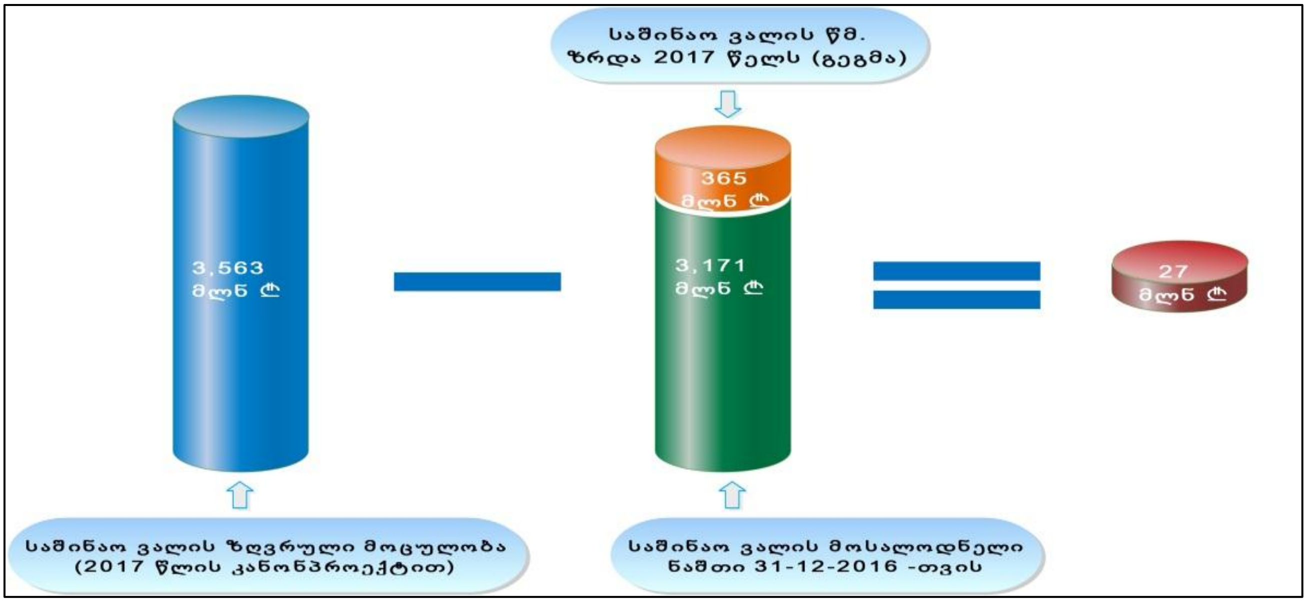
[28] 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის საბოლოო ვარიანტზე თანდართული „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზი 2016-2020წწ" დოკუმენტი, გვ.20.

4.2. საშინაო ვალის მართვა

წარმოდგენილი კანონპროექტით, სახელმწიფო ვალის პორტფელში იზრდება საშინაო ვალის წილი, რომლის ზღვრული მოცულობაც 3,563 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 2016 წლის მაჩვენებელთან შედარებით 565 მლნ ლარით იზრდება. **აღნიშნული ზრდა, ერთი მხრივ, განპირობებულია 2017 წელს საშინაო ვალდებულების 365 მლნ ლარის წმინდა ზრდის დაგეგმვით, ხოლო მეორე მხრივ, ასევე გამოწვეულია 2016 წელს საშინაო ვალის ნაწილში ზღვრული მაჩვენებლის (2,998 მლნ ლარი) მოსალოდნელი გადაჭარბებით.** კერძოდ, 2016 წლის ნოემბრის თვის მდგომარეობით, საშინაო ვალის ნაშთი 3,149 მლნ ლარს შეადგენს. დეკემბრის თვეში დაგეგმილია 30 მლნ ლარის მოცულობის ემისია და დაახლოებით 7.4 მლნ ლარის ძირითადი თანხის დაფარვა. შედეგად, 2016 წლის ბოლოს სახელმწიფო საშინაო ვალის მოსალოდნელი მოცულობა 3,171 მლნ ლარს გაუტოლდება და დაახლოებით 173.5 მლნ ლარით გადააჭარბებს ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ ზღვრულ მაჩვენებელს (დიაგრამა 5). ამასთანავე, თუ გავითვალისწინებთ 2017 წლის განმავლობაში ბიუჯეტის კანონის პროექტით დაგეგმილ საშინაო ვალის წმინდა ზრდის მაჩვენებელს (365 მლნ ლარი) და დავუმატებთ მას 2016 წლის ბოლოსათვის საშინაო ვალის ნაშთის მოსალოდნელ მოცულობას (3,171 მლნ ლარი), მივიღებთ, რომ კანონპროექტით წარმოდგენილი 2017 წლის საშინაო ვალის ნაშთის ზღვრული მოცულობის (3,563 მლნ ლარი) შემცირება შესაძლებელია დაახლოებით 27 მლნ ლარის ოდენობით (დიაგრამა 6). **გამომდინარე აქედან, მიზანშეწონილია 2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით წარმოდგენილი საშინაო ვალის ზღვრული მოცულობის დაკორექტირება.**



დიაგრამა 5.



დიაგრამა 6.

საყურადღებოა „საშინაო ვალდებულებების ზრდისა" (შემოსულობა საშინაო ფასიანი ქაღალდებიდან, გარდა აქციებისა) და „საშინაო ვალდებულებების კლების" მუხლების აღრიცხვის სპეციფიკა. კერძოდ, 2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მარეგულირებელი ნორმების მე-20-ე მუხლის მიხედვით, „საშინაო ვალდებულებების ზრდის" მუხლი (*„ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა"*) ასახავს საშინაო ვალდებულებების წმინდა ზრდას. კერძოდ, მომდევნო საბიუჯეტო წლის განმავლობაში სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების ემისიით დაგეგმილია 1,332 მლნ ლარის ოდენობის შემოსულობის მიღება, რაც მცირდება წლის განმავლობაში დასაფარი ფასიანი ქაღალდების მოცულობით (932 მლნ ლარი). შედეგად, სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების გამოშვებით დაგეგმილი ვალდებულებების წმინდა ზრდა 400 მლნ ლარს შეადგენს. „საშინაო ვალდებულებების კლების" მუხლით (*„ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა"*) აღირიცხება სახელმწიფო ობლიგაციების (საქართველოს ეროვნული ბანკის მიმართ ვალი) ძირითადი თანხის დაფარვა 35 მლნ ლარის ოდენობით.

	2016 წლის გეგმა	2016 წლის 10 თვის ფაქტი	2017 წლის გეგმა
საშინაო ვალდებულებების ზრდა (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა)	200	301	400
საშინაო ვალდებულებების კლება (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა)	35	28	35

ცხრილი 11. საშინაო ვალდებულებების ცვლილება (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა) (მლნ ლარი).

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიერ განსაზღვრული **ყოვლისმომცველობის** პრინციპის გათვალისწინებით, **ბიუჯეტის ყველა შემოსულობა, გადასახდელი და ნაშთის ცვლილება სრულყოფილად უნდა აისახოს შესაბამის ბიუჯეტებში**[29]. ამასთანავე, სხვადასხვა საერთაშორისო უკეთესი პრაქტიკის მიხედვით, ყოვლისმომცველობის პრინციპი გულისხმობს ყველა შემოსულობისა და გადასახდელის ბიუჯეტში მთლიანი ღირებულებით ასახვას ანუ არ უნდა მოხდეს შემოსულობების შემცირება შესაბამისი გადასახდელებით, გარდა საბიუჯეტო სისტემის მარეგულირებელ ძირითად საკანონმდებლო აქტში განსაზღვრული გამონაკლისი შემთხვევებისა. გარდა ამისა, ევროკავშირის ნაერთი საბიუჯეტო პროცესის მარეგულირებელი ძირითადი ნორმატიული აქტი - "ევროკავშირის ფინანსური რეგულაცია" კრძალავს შემოსულობების კონკრეტულ გადასახდელებზე მიკუთვნებას (no assignment of revenue) და შემოსულობების შესაბამისი გადასახდელების გამორიცხვით ასახვას (no offsetting)[30]. **ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საშინაო ვალდებულებების ზრდის (*„ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა"*) აღრიცხვის არსებული პრაქტიკა ვერ უზრუნველყოფს საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ყოვლისმომცველობის პრინციპის დაცვას და არ შეესაბამება მოცემული მიმართულებით საერთაშორისოდ აღიარებულ მიდგომას. ამასთან, აქვე უნდა აღინიშნოს ის ფაქტიც, რომ გასული წლებისაგან განსხვავებით, წარმოდგენილ ბიუჯეტის კანონის პროექტსა და მასზე თანდართულ არცერთ დოკუმენტებში მოცემული არ არის 2017 წელს სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების გამოშვებიდან მისაღები შემოსულობების დაგეგმილი მაჩვენებელი. ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართულ დოკუმენტში - „ინფორმაცია სახელმწიფო ვალის შესახებ", ასახულია მხოლოდ საბიუჯეტო წლის მანძილზე დასაფარი საშინაო ვალდებულებებისა და მისი წმინდა ზრდის მოცულობა.**

საშინაო ვალთან დაკავშირებით, ასევე საყურადღებოა, სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარების კუთხით გადადგმული ნაბიჯები. კერძოდ, 2016 წელს კაპიტალის ბაზრის განვითარების სამუშაო ჯგუფმა[31] შეიმუშავა, ხოლო საქართველოს მთავრობამ მოიწონა[32] *„საქართველოს კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგია"*. აღნიშნულ სტრატეგიის დოკუმენტში განხილულია, სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარების მიზნით გასატარებელი

---

[29] საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 4, პუნქტი 1(ა).

[30] Regulation (EU, Euratom) No 966/2012, Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities, თავი V, მუხლი 20.

[31] ჯგუფის შემადგენლობაში შედიან: საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო და საქართველოს ეროვნული ბანკი.

[32] საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 11 მაისის განკარგულება N791.

ღონისძიებები (სამოქმედო გეგმა) და მოცემულია საშუალოვადიან პერიოდში მისაღწევი შედეგების გაზომვის ინდიკატორები. დოკუმენტის მიხედვით, სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარების მიზნით 2016-2017 წლებში სხვა მნიშვნელოვან ღონისძიებებთან ერთად დაგეგმილია შემდეგი ღონისძიებებიც:

N	სამოქმედო გეგმა	შესრულების პერიოდი
1	ცვლილების განხორციელება „სახელმწიფო ვალის შესახებ" კანონში, რომ ფასიანი ქაღალდების გამოშვება ასევე ბაზრის განვითარებისათვის იყოს შესაძლებელი	2016 წლის I კვარტალი
2	მთავრობა განაგრძობს ფასიანი ქაღალდების მოცულობის ზრდას მშპ-ს 10%-მდე[33]	2016-2017 წწ.
3	ვალის მართვის სტრატეგიის გამოქვეყნება	2016 წლის I კვარტალი

ცხრილი 12. კაპიტალის ბაზრის განვითარების მიზნით დაგეგმილი ზოგიერთი ღონისძიებები[34].

პირველ ღონისძიებასთან დაკავშირებით, 2016 წლის 22 ივნისს განხორციელდა ცვლილება საქართველოს კანონში „სახელმწიფო ვალის შესახებ" და სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების გამოშვების ერთ-ერთ მიზნობრიობად განისაზღვრა ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარების ხელშეწყობა. აღსანიშნავია, რომ ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარებას ხელს უწყობს ბრუნვაში გაშვებული ფასიანი ქაღალდების მოცულობა და არ არის აუცილებელი კონკრეტულად, ბაზრის განვითარების ხელშეწყობის მიზნობრიობით ფასიანი ქაღალდების ემისია. შედეგად, ბუნდოვანია და დამატებით განმარტებას საჭიროებს თუ რა დამატებითი სარგებელი შეიძლება იქნეს მიღებული ფასიანი ქაღალდების გამოშვების ერთ-ერთ მიზნობრიობად ბაზრის განვითარების ხელშეწყობის დაკანონება. ამასთანავე, თუ გავითვალისწინებთ სხვადასხვა ქვეყნებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების გამოცდილებას, ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარება წარმოადგენს სახელმწიფო ვალის მართვის ერთ-ერთ საერთაშორისოდ აღიარებულ მიზანს და იგი ასახულია სახელმწიფო ვალის მართვის სტრატეგიის დოკუმენტში და არა კანონმდებლობაში.

რაც შეეხება *მეორე ღონისძიებას*, 2016 წლის ნოემბრის მდგომარეობით, მოსალოდნელ მშპ-თან მიმართებაში ფასიანი ქაღალდების მოცულობა 7.4%-ს შეადგენს და 2017 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტითაც ინარჩუნებს მზარდ ტენდენციას. შედეგად, არსებული პროგნოზების

[33] მოცემული ღონისძიება გულისხმობს ფასიანი ქაღალდების თანდათანობით ზრდას. კერძოდ, 2018 წლისათვის იგეგმება 8%-იანი, ხოლო 2025 წლისათვის კი 10%-იანი ნიშნულის მიღწევა.

[34] კაპიტალის ბაზრის სამუშაო ჯგუფი (2016): „საქართველოს კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგია", გვ. 56.

გათვალისწინებით, სტრატეგიით განსაზღვრული 2018 წლისათვის მისაღწევი 8%-იანი ნიშნულის მიღწევა უკვე მომდევნო საბიუჯეტო წლისთვის იქნება შესაძლებელი.

მაჩვენებელი	2016 წლის 11 თვე	2016 წლის ბიუჯეტის კანონი	2017 წლის ბიუჯეტი კანონის პროექტი
ფასიანი ქაღალდების მოცულობა[35]	2,476	2,325	2,890
მშპ[36]	33,265	33,265	35,980
ფასიანი ქაღალდების მოცულობა/მშპ	7.4%	7.0%	8.0%

ცხრილი 13. ფასიანი ქაღალდების მოცულობა მშპ-თან მიმართებაში (მლნ ლარი).

სამოქმედო გეგმით, *მესამე ღონისძიების* შესრულების მიზნობრივ თარიღად მიმდინარე წლის I კვარტალი განისაზღვრა, თუმცა არსებული მდგომარეობით სახელმწიფო ვალის მართვის სტრატეგიის დოკუმენტის გამოქვეყნება არ მომხდარა. სახელმწიფო ვალის მართვის სტრატეგიის დოკუმენტის მნიშვნელობაზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ყურადღება გამახვილდა „სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიშში“ და გაიცა შესაბამისი რეკომენდაცია. **სახელმწიფო ვალის მართვის სტრატეგიის აუცილებლობაზე ასევე ყურადღებაა გამახვილებული „კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგიის“ დოკუმენტშიც, სადაც აღნიშნულია, რომ ვალის მართვის სტრატეგიის არსებობა მნიშვნელოვანია ფასიანი ქაღალდების ბაზარზე პროგნოზირებადობის უზრუნველსაყოფად და ბაზრის მონაწილეებთან კომუნიკაციის გაუმჯობესებისათვის[37]. გამომდინარე აქედან, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, შემუშავდეს და გამოქვეყნდეს სახელმწიფო ვალის მართვის სტრატეგიის დოკუმენტი, რომელიც შესაბამისობაში იქნება სხვა პარალელურად მოქმედ სტრატეგიულ დოკუმენტებთან[38].**

4.3. საგარეო ვალის მართვა

საგარეო წყაროებიდან, კერძოდ მრავალმხრივი თუ ორმხრივი კრედიტორებისაგან მისაღები ფულადი სახსრების მოცულობა წარმოდგენილი კანონპროექტით 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის

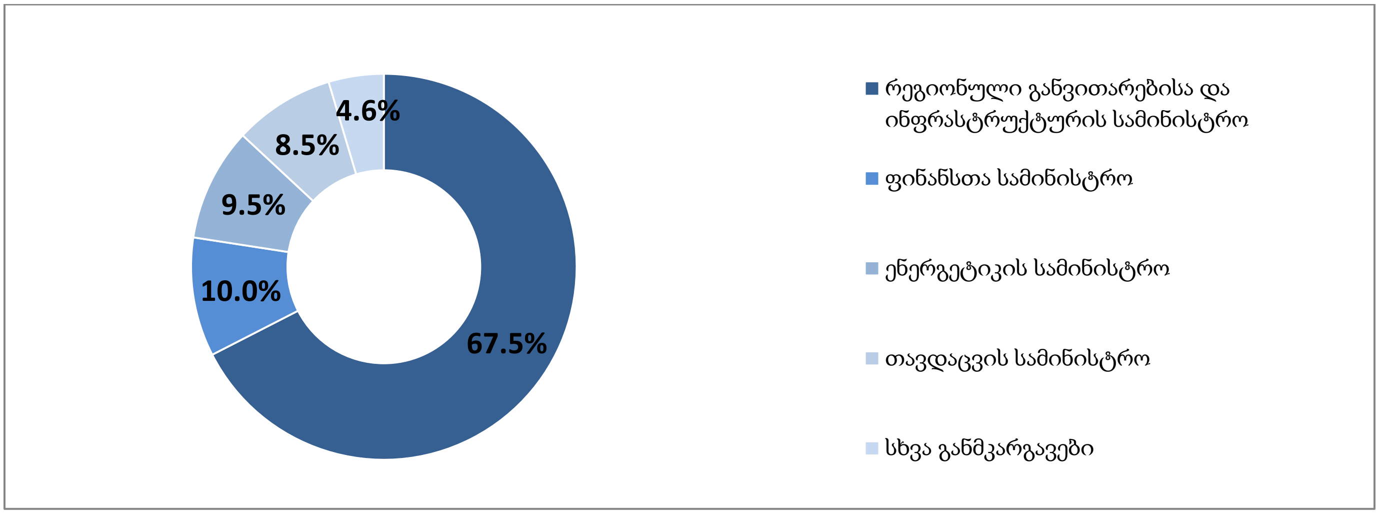
[35] გამოშვებული ფასიანი ქაღალდების მოცულობა არ მოიცავს ე.წ. „ისტორიული ვალის“ მონაცემს, ვინაიდან აღნიშნული ვალდებულება არაა წარმოქმნილი ფასიანი ქაღალდის ინსტრუმენტის სახით.

[36] 2016 წლის მაჩვენებლებისათვის აღებულია მოსალოდნელი მშპ, ხოლო 2017 წლისათვის შესაბამისი მშპ-ს საპროგნოზო მნიშვნელობა.

[37] კაპიტალის ბაზრის სამუშაო ჯგუფი (2016): „საქართველოს კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგია“, გვ. 36.

[38] მაგალითად: „საქართველოს კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგია“, „საქართველოს სოციალურ- ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია - საქართველო 2020“.

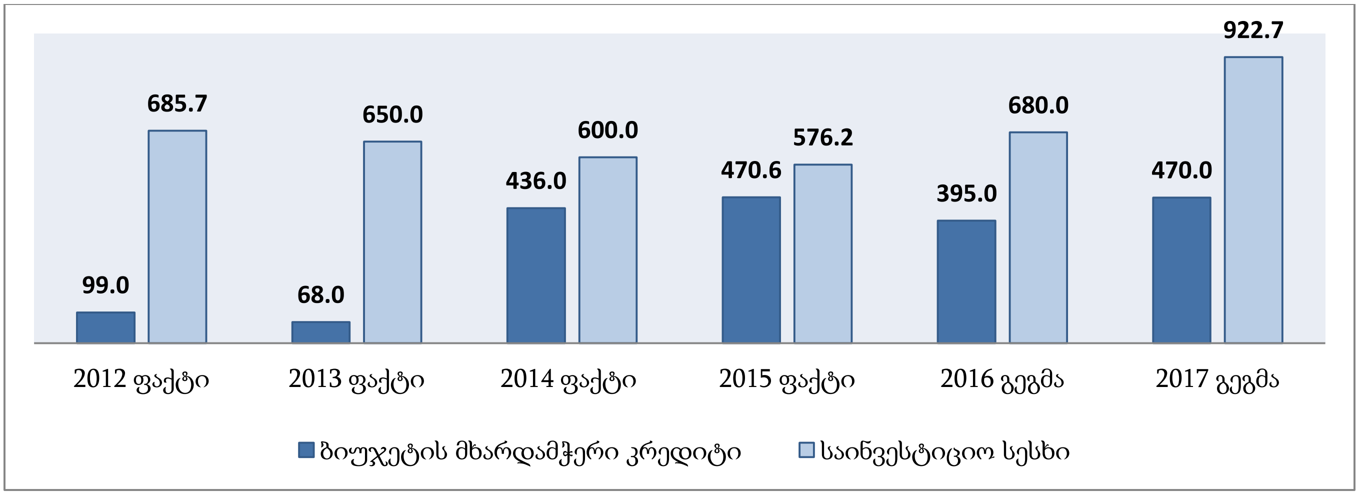
მთლიანი დაგეგმილი შემოსულობების 12.3%-ს უტოლდება. საგარეო ვალდებულებების ზრდის მხრივ 2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტი ითვალისწინებს 1,393 მლნ ლარის მობილიზებას. აღნიშნული მაჩვენებელი 318 მლნ ლარით აღემატება მიმდინარე წლისათვის არსებულ გეგმურ მაჩვენებელს. საგარეო წყაროებიდან მისაღები ფინანსური რესურსის 66.3% განკუთვნილი იქნება საინვესტიციო პროექტების განსახორციელებლად. 2017 წელს იგეგმება 923 მლნ ლარის ოდენობის საინვესტიციო სესხების მობილიზება, რაც მიმდინარე წლის გეგმას დაახლოებით 243 მლნ ლარით (38%-ით) აღემატება. კანონპროექტით გათვალისწინებულია 13 ახალი საინვესტიციო პროექტის (სულ 45 პროექტი) ფარგლებში საკრედიტო რესურსის ათვისება. დასაფინანსებელი სფეროების მხრივ პრიორიტეტი კვლავ უცვლელი რჩება და გამოყოფილი საკრედიტო რესურსიდან უდიდესი ნაწილი (69%) კვლავ მიმართული იქნება რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ასიგნებებში.



დიაგრამა 7. საინვესტიციო კრედიტების სტრუქტურა განმკარგავი უწყებების მიხედვით (%) – 2017 წ.

გამომდინარე იქიდან, რომ 2017 წელს მისაღები საგარეო საკრედიტო რესურსის უდიდესი ნაწილი საინვესტიციო მიზნობრიობისაა და ვინაიდან, საინვესტიციო პროექტების განხორციელების მხრივ კვლავ არსებობს სისტემური ხასიათის პრობლემები[39], მნიშვნელოვანია შესაბამისმა უწყებებმა უზრუნველყონ გამოყოფილი სესხების დროული და ეფექტიანი ათვისება, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სესხზე ვალდებულების გადასახადით გაწეული დამატებითი ხარჯებისა და დროში გაჭიანურებული ან/და დაუსრულებელი პროექტების რაოდენობის ზრდა.

[39] დამატებითი ინფორმაციისათვის იხილეთ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ", გვ. 87.



დიაგრამა 8. საგარეო წყაროებიდან მისაღები თანხების დინამიკა კრედიტის მიზნობრიობის მიხედვით (მლნ ლარი).

რაც შეეხება ბიუჯეტის მხარდამჭერ კრედიტებს, წარმოდგენილი კანონპროექტის მიხედვით მათი მოცულობა 2016 წლის გეგმასთან შედარებით 75 მლნ ლარითაა გაზრდილი. 2017 წელს დაგეგმილია აღნიშნული მიზნობრიობის 470 მლნ ლარის საერთო მოცულობის კრედიტის აღება, საიდანაც 35 მლნ ლარი წარმოადგენს მაკროფინანსური დახმარების პროგრამის ფარგლებში ევროკავშირიდან მისაღებ საკრედიტო რესურსს. მოცემული რესურსის ათვისება დამოკიდებულია საერთაშორისო სავალუტო ფონდის Stand-By Arrangement (SBA) პროგრამის წარმატებით განხორციელებაზე. მოცემული საკრედიტო რესურსის ათვისება დაგეგმილი იყო მიმდინარე საბიუჯეტო წლისთვისაც, თუმცა საერთაშორისო სავალუტო ფონდის პროგრამის განხორციელებასთან არსებული სირთულეებიდან გამომდინარე, ამ მომენტისათვის, არ მომხდარა ბიუჯეტში სახსრების მობილიზება.

5. ფისკალური დისციპლინა

ფისკალური პოლიტიკის წარმატებით განხორციელება ფისკალური სტაბილურობის ერთ-ერთ უმთავრეს წინაპირობას წარმოადგენს, რაც ხელს უწყობს ქვეყნის მაკროეკონომიკურ მდგრადობასა და ეკონომიკურ განვითარებას. თავის მხრივ, ფისკალური პოლიტიკის გამართული ფუნქციონირება დამოკიდებულია იმ ფისკალურ წესებსა და შეფასების ინდიკატორების საფუძველზე მიღებულ შედეგებზე, რომელთა გათვალისწინებითაც უნდა მოხდეს შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღება.

საქართველოს ფისკალური პოლიტიკის მიმართულებებსა და მიზნებს, ასევე სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტის ფისკალური აგრეგატების საპროგნოზო მაჩვენებლებს, განსაზღვრავს „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი" (BDD), რომლის მიხედვითაც, მთავრობის

სტრატეგიას წარმოადგენს ფისკალური მდგომარეობის გაუმჯობესება ეკონომიკური ზრდის მაღალი ტემპის შენარჩუნებისა და მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნით. 2017-2020 წლების BDD-ის მიხედვით, ფისკალური პოლიტიკის ამოცანებს, გასული წლების მსგავსად, წარმოადგენს პრიორიტეტული მიმართულებების დაფინანსება, სახელმწიფო ფინანსების მართვის შემდგომი სრულყოფა და ბიუჯეტის დეფიციტის[40] ნიშნულის ისეთი მოცულობის ფარგლებში შენარჩუნება, რომელიც ხელს შეუწყობს ქვეყნის ეკონომიკურ სტაბილურობას.

საყურადღებოა, რომ 2015-2018 წლების, 2016-2019 წლებისა და 2017-2020 წლების BDD-ებში წარმოდგენილი სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს/დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებლები მკვეთრად განსხვავდება ერთმანეთისაგან. მაგალითად, თუ 2015-2018 წლების BDD-ის მიხედვით 2017 წლის ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს საპროგნოზო მაჩვენებელი -682 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, 2016-2019 წლების BDD-ის საპროგნოზო მაჩვენებელი -505 მლნ ლარს გაუტოლდა, ხოლო 2017-2020 წლების კანონის პროექტზე (პირველი წარდგენა) თანდართული დოკუმენტის მიხედვით, აღნიშნული მაჩვენებლის მოცულობა პროგნოზირებულია -696 მლნ-ის ლარის ოდენობით. თუმცა წარმოდგენილ ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართული BDD-ს გადამუშავებული ვარიანტის მიხედვით, ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტი საგრძნობლად (625 მლნ ლარით) მცირდება და პროგნოზირებულია -71.2 მლნ ლარის დონეზე.

სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტების მთლიანი სალდოს პროგნოზები BDD-ების მიხედვით

		2015-2018 წწ. BDD	2016-2019 წწ. BDD	2017-2020 წწ. BDD (I წარდგენა)	2017-2020 წწ. BDD (III წარდგენა)
სახელმწიფო ბიუჯეტი	2016 წ.	-683	-545	-532	-280
	2017 წ.	-687	-670	-740	-381
ნაერთი ბიუჯეტი	2016 წ.	-678	-381	-388	-18
	2017 წ.	-682	-505	-696	-71

ცხრილი 14. სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს საპროგნოზო მაჩვენებლები სხვადასხვა წლების BDD-ების[41] მიხედვით (მლნ ლარი).

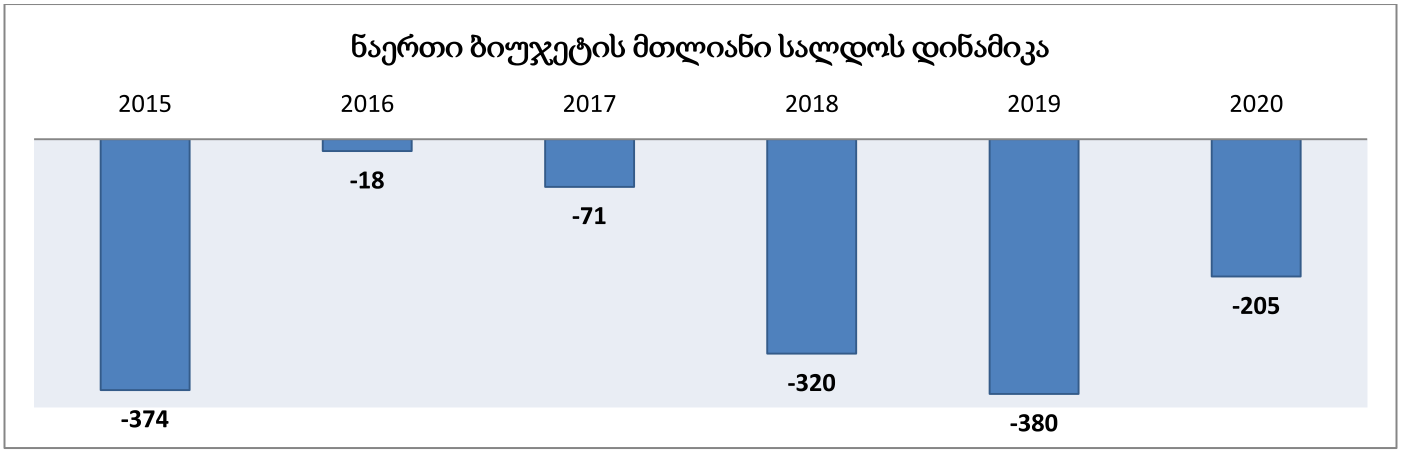
BDD-ით წარმოდგენილი მაკროეკონომიკური და ფისკალური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლების ხშირ ცვლილებებზე ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის

[40] ბიუჯეტის დეფიციტი წარმოადგენს ბიუჯეტის უარყოფით მთლიან სალდოს, რაც გაიანგარიშება როგორც სხვაობა შემოსავლებს, ხარჯებსა და არაფინანსური აქტივების ცვლილებას შორის.

[41] საყურადღებოა, რომ ბიუჯეტის კანონის პროექტის მესამე წარდგენაზე თანდართულ „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტში წარმოდგენილი ნაერთი ბიუჯეტის მთლიან სალდოს მაჩვენებლები განსხვავდება BDD-ში წარმოდგენილი მაჩვენებლებისაგან;

სამსახურის გასული წლების ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებშიც[42]. შესაბამისად, **ქვეყნის საშუალოვადიანი მდგრადობის უზრუნველყოფისა და შენარჩუნების მიზნით, მიზანშეწონილია, დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს რეალისტური და საფუძვლიანი საპროგნოზო მაჩვენებლების შემუშავების მიმართულებით.**

ბიუჯეტის კანონის პროექტის საბოლოო ვარიანტზე თანდართულ 2017-2020 წლების BDD-ის მიხედვით, 2017 წლისათვის ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს პროგნოზირებული მაჩვენებელი კლების ტენდენციით ხასიათდება 2016 წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებთან შედარებით და აღნიშნული ტენდენცია გრძელდება 2018 წლის ჩათვლით.



დიაგრამა 9. ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს დინამიკა 2015-2020 წლებში (მლნ ლარი).

2011 წლის ივლისში პარლამენტის მიერ დამტკიცებული ,,ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ'' საქართველოს ორგანული კანონით, საკანონმდებლო დონეზე განისაზღვრა ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის მშპ-თან თანაფარდობის 3.0%-იანი ზღვრული დონე, რომელიც ასევე წარმოადგენს ფისკალური დეფიციტის ზღვარს გრძელვადიან პერიოდში საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის ,,საქართველო 2020-ის'' მიხედვით. **ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებელი 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის საბოლოო ვარიანტით, საბაზო სცენარის შემთხვევაში დაგეგმილია 0.18%-ს, ხოლო პესიმისტური და ოპტიმისტური სცენარების შემთხვევაში, შესაბამისად, 0.19%-სა და 0.34%-ის დონეზე.**

საქართველოს კანონმდებლობა ბიუჯეტის დეფიციტს განსაზღვრავს, როგორც ბიუჯეტის მთლიან სალდოს (საჯარო ფინანსების მართვის სტატისტიკის (GFSM) 2001 მეთოდოლოგიის მიხედვით) და

[42] მოხსენება საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ; მოხსენება საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ.

საკანონმდებლო დონეზე[43] განსაზღვრული ბიუჯეტის დეფიციტის მაქსიმალური დასაშვები ლიმიტიც (3.0% მშპ-თან მიმართებაში) გაიანგარიშება GFSM 2001 მეთოდოლოგიის მიხედვით. აღნიშნული კი მნიშვნელოვნად განსხვავდება GFSM 1986 მეთოდოლოგიით დათვლილი დეფიციტის მოცულობისაგან, რომელიც გამოიყენება საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან (IMF) არსებული შეთანხმების ფარგლებში. **კერძოდ, GFSM 1986-ით გაანგარიშებული ბიუჯეტის დეფიციტი პროგნოზირებულია 1,488 მლნ ლარის მოცულობით, რაც მშპ-ს 4.1%-ს შეადგენს.**

,,ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ'' საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული მეორე ფისკალური შეზღუდვის მიხედვით, ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მაჩვენებელი არ უნდა აჭარბებდეს მშპ-ს 30%-ს. წარმოდგენილი კანონპროექტის მიხედვით, აღნიშნული მაჩვენებლის საპროგნოზო მოცულობა 2017 წლისათვის 29.9%-ს უტოლდება. საშუალოვადიან პერიოდში აღნიშნული მაჩვენებელი, საბაზო სცენარზე დაყრდნობით, კლების ტენდენციით ხასიათდება. რაც შეეხება ოპტიმისტურ და პესიმისტურ სცენარებს, აღნიშნული მაჩვენებელი 2017 წლისათვის შესაბამისად, 29.1%-სა და 30.2%-ს შეადგენს. **ზემოხსენებული ფისკალური შეზღუდვის ზღვრულ ნიშნულთან სიახლოვის გამო, უმჯობესია დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს აღნიშნული მიმართულებით, რათა თავიდან იქნეს არიდებული ფისკალურ მდგრადობასთან დაკავშირებული რისკები.**

,,ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ'' საქართველოს ორგანული კანონითა და „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტით განსაზღვრული წესებისა და ინდიკატორების გარდა, ფისკალური პოლიტიკის მიმართულების განსაზღვრისა და ამ მხრივ არსებული მდგომარეობის შეფასებისათვის, საერთაშორისო პრაქტიკით, რეკომენდებულია დამატებითი ფისკალური ინდიკატორებისა და მაჩვენებლების გამოყენება.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მიხედვით, ფისკალური მდგრადობის ანალიზის პროცესში მიზანშეწონილია ისეთი ანალიტიკური ფისკალური მაჩვენებლების გაანგარიშება, რომელთა მეშვეობითაც შესაძლებელია ფისკალურ მდგომარეობაზე მოქმედი კონტროლირებადი და არაკონტროლირებადი ფაქტორების გავლენის ინდივიდუალურად შეფასება[44]. კერძოდ, მიზანშეწონილია ბიუჯეტის ციკლური დეფიციტისა და ბიუჯეტის სტრუქტურული დეფიციტის გამოთვლა. ციკლური ბალანსი უშუალოდ ეკონომიკური აქტივობის ციკლით გამოწვეულ ფისკალურ

[43] საქართველოს ორგანული კანონი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“.

[44] http://www.imf.org/external/np/fad/strfiscbal/

მდგომარეობას ასახავს[45], მაშინ როდესაც ბიუჯეტის სტრუქტურული ბალანსი, დამოკიდებულია უშუალოდ მთავრობის მიერ გატარებულ ფისკალური პოლიტიკის შედეგებზე და გამორიცხავს ეკონომიკური აქტივობის ციკლის ეფექტებს შემოსავლებსა და ხარჯებზე[46] და მიუთითებს ბიუჯეტის უარყოფითი სალდოს ფორმირებაში მთავრობის დისკრეციული პოლიტიკის წვლილზე. უნდა აღინიშნოს, რომ ციკლური ეფექტებით კორექტირებული ბალანსი ევროკავშირისათვის წარმოადგენს საშუალოვადიანი ფისკალური მდგრადობის შეფასების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინდიკატორს[47]. IMF-ის შეფასებით[48], საქართველოს 2016 და 2017 წლების სტრუქტურული დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებლის წილი მშპ-ში განსაზღვრულია, შესაბამისად, 1.9% და 1.7%-ის დონეზე. საშუალოვადიან პერიოდში კი სტრუქტურული ფაქტორის წილი მშპ-ში კლების ტენდენციით ხასიათდება და 2019 წლისათვის 1.6%-ის დონეზეა ნავარაუდევი. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მონაცემებზე დაყრდნობით, სტრუქტურული დეფიციტის წილი მთლიან დეფიციტში მაღალია, კერძოდ, მისი საპროგნოზო მაჩვენებელი 2016 და 2017 წლებისათვის 71.5%-სა და 68.5%-ს უტოლდება და საშუალოვადიანი პერიოდისათვის კლების ტენდენციით ხასიათდება. 2018 წლისათვის აღნიშნული მაჩვენებლის პროგნოზირებული მოცულობა 67.1%-ით, ხოლო 2019 წლისათვის 65.3%-ით არის განსაზღვრული.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ქვეყნის მიერ არჩეული ფისკალური კურსის ეფექტიანობის შეფასებისათვის შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს **ფისკალური იმპულსის** მაჩვენებელი, ვინაიდან იგი განისაზღვრება როგორც ორი საანგარიშგებო პერიოდის სტრუქტურულ ბალანსებს შორის სხვაობა. შესაბამისად, აღნიშნული ინდიკატორი საშუალებას იძლევა შეფასდეს ფისკალური პოლიტიკის გავლენა საბიუჯეტო აგრეგატებზე. გარდა ამისა, ფისკალური იმპულსის მეშვეობით შესაძლებელია სხვადასხვა ქვეყნის ფისკალური პოლიტიკების შედარება და საუკეთესო მიდგომების იდენტიფიცირება ქვეყნების სპეციფიკური მახასიათებლების გათვალისწინებით[49].

კიდევ ერთ ფისკალურ ინდიკატორს წარმოადგენს **პირველადი ბალანსი**, რომელიც გამოითვლება როგორც ბიუჯეტის მთლიანი ბალანსის[50] და წმინდა საპროცენტო ხარჯის[51] სხვაობა. პირველადი

[45] https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam49/pam4902.htm

[46] https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9995.pdf; p4;

[47] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14644_en.pdf

[48] IMF Country Report No. 15/17, http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1517.pdf; January 2015.

[49] https://www.researchgate.net/publication/5125778_Fiscal_Impulse

[50] აღნიშნული მაჩვენებელი იანგარიშება როგორც შემოსავლებისა და ხარჯების სხვაობას გამოკლებული არაფინანსური აქტივების ცვლილება და ვალდებულების წმინდა ზრდა. წყარო: IMF country report, N 15/17

ბალანსი აფასებს მიმდინარე წლის ფისკალურ „ძალისხმევას“ (fiscal “effort”), რამდენადაც მისი გაანგარიშების პროცესში მხედველობაში არ მიიღება საპროცენტო ხარჯი, რომლის წარმოქმნის მიზეზსაც გასული პერიოდების დეფიციტების დაფინანსების მიზნით აღებული ფინანსური ვალდებულებები წარმოადგენს. პირველადი ბალანსი კრიტიკულ მნიშვნელობას ატარებს ვალის მდგრადობის ანალიზის კუთხით. კერძოდ, აღნიშნული ინდიკატორის ზრდა მიუთითებს ვალის მომსახურების ხარჯების შემცირებაზე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, ერთი მხრივ, ქვეყნის ფისკალური პოლიტიკის დაგეგმვისა და შეფასებისათვის გამოყენებულ იქნეს საერთაშორისო პრაქტიკით აპრობირებული ფისკალური ბალანსები და ინდიკატორები, მეორე მხრივ, კი ხდებოდეს მათ შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენა ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტში. აღნიშნული პირველ რიგში ხელს შეუწყობს მთავრობას, წარმატებით გაართვას თავი ფისკალური პოლიტიკის წინაშე არსებულ გამოწვევებს, ასევე, როგორც პარლამენტს, ისე საზოგადოებას, საშუალებას მისცემს განახორციელოს მიმდინარე ფისკალური პროცესების მუდმივი მონიტორინგი.

6. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი

2012 წლიდან საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი მზადდება პროგრამული ფორმატით, რაც ბიუჯეტირების შედეგზე ორიენტირებულ მიდგომას წარმოადგენს. იგი გულისხმობს შედეგების შესახებ ინფორმაციის ინტეგრირებას საბიუჯეტო პროცესში და საჯარო სექტორის ეფექტიანობისა და გამჭვირვალობის ზრდის მნიშვნელოვანი წინაპირობაა.

ტრადიციული, ორგანიზაციული ფორმატის ბიუჯეტირებისგან განსხვავებით, პროგრამული ბიუჯეტირების ამოსავალ წერტილს არა მხარჯავი უწყებისათვის გამოყოფილი რესურსების ოდენობა, არამედ, საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის შედეგად მიღწეული შედეგები წარმოადგენს. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ ფინანსური ანგარიშგების მომზადებასთან ერთად საბიუჯეტო სახსრების ათვისების შედეგად მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება ხელს უწყობს, ერთი მხრივ, ანგარიშვალდებულების ზრდას დაინტერესებული მხარეებისადმი, ხოლო მეორე მხრივ, რესურსების ეფექტიანი განაწილების შესახებ ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღებას, რაც შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების ერთ-ერთ უპირატესობას წარმოადგენს.

---

[51] საპროცენტო ხარჯს მინუს საპროცენტო შემოსავალი. წყარო: https://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2015/01/pdf/fmglossary.pdf

6.1.პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვის პროცესი

საქართველოში სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადება რეგულირდება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით[52] „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“. ამასთან, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 34-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, მხარჯავი დაწესებულებები ამტკიცებენ საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებს, რომლებიც მოიცავს პრიორიტეტებს და მათ მისაღწევად განსახორციელებელ პროგრამებს, ქვეპროგრამებსა და ღონისძიებებს. ხოლო 38-ე მუხლის მოთხოვნის შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს თან ერთვის „პროგრამული ბიუჯეტის დანართი“, რომელიც მოიცავს პრიორიტეტების ფარგლებში განსაზღვრული პროგრამების აღწერასა და მიზნებს, მოსალოდნელ შედეგებსა და შედეგების შეფასების ინდიკატორებს. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტი პროგრამული ფორმატით უკვე მეხუთე წელია მზადდება, პროგრამების შესახებ წარმოდგენილი ინფორმაცია მხოლოდ დანართის სახით ერთვის ბიუჯეტის კანონს და ჯერ კიდევ არ მტკიცდება კანონით. ამასთან, **ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადების პროცესსა და პროგრამების შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციაში ჯერ კიდევ შეინიშნება მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რაც ართულებს, რიგ შემთხვევებში კი შეუძლებელს ხდის შეფასდეს პროგრამების ეფექტიანობა.**

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, საკუთარი მანდატის ფარგლებში, აქტიურად ცდილობს ხელი შეუწყოს პროგრამული ბიუჯეტირების რეფორმის პროცესს. 2012 წლიდან, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე დასკვნებსა და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშებზე მოხსენებებში რეგულარულად ხდებოდა პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაციის გაანალიზება, არსებული ხარვეზებისა და სისუსტეების იდენტიფიცირება და მათ აღმოსაფხვრელად საერთაშორისო პრაქტიკის მაგალითების გაზიარება. აღნიშნულის პარალელურად, პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიაში იდენტიფიცირებულ იქნა მეთოდოლოგიური ხარვეზები და მათ აღმოსაფხვრელად სამსახურის მიერ გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები, რომლებიც ნაწილობრივ გათვალისწინებულ იქნა 2015 წლის 14 აგვისტოს №265 ბრძანებით აღნიშნულ მეთოდოლოგიაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად. გარდა ამისა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ იქნა უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელო - „შედეგზე ორიენტირებული

[52] ფინანასთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის N385 ბრძანება.

ბიუჯეტირება“[53], სადაც განხილულ იქნა საერთაშორისო გამოცდილება შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების (მათ შორის პროგრამული ბიუჯეტირების) დანერგვის პროცესში გამოყენებული მექანიზმებისა და არსებული გამოწვევების შესახებ. ამასთან, სახელმძღვანელოს მეორე ნაწილი მოიცავს საჯარო ორგანიზაციების სტრატეგიული დაგეგმვისა და შედეგების შეფასების სისტემის მართვასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან საკითხებსა და პრაქტიკულ მაგალითებს.

6.2. ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებასთან დაკავშირებული ხარვეზები

როგორც აღინიშნა, ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმებსა და პროგრამულ დანართში პროგრამების შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციაში ჯერ კიდევ შეინიშნება მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რაც ართულებს, რიგ შემთხვევებში კი შეუძლებელს ხდის პროგრამებისა და მათი განმახორციელებლების ეფექტიანობის შეფასებას. კერძოდ, ხარვეზები შეინიშნება შემდეგი მიმართულებებით:

- საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების მომზადება;
- პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება;
- პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავება;
- მეთოდოლოგიური ხარვეზები.

6.2.1. საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების მომზადება

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 34-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, სამინისტროები ყოველი წლის 30 ივნისამდე ამტკიცებენ საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებს, რომლებიც მოიცავს დეტალურ ინფორმაციას უწყების პრიორიტეტებისა და მათ მისაღწევად განსახორციელებელი პროგრამებისა და ღონისძიებების შესახებ. საშუალოვადიანი გეგმები წარმოადგენს ყოველწლიურად განახლებად, ოპერატიულ სამოქმედო გეგმას სამინისტროებისთვის, რომლის მიხედვითაც მათ საშუალოვადიან პერიოდში უნდა იხელმძღვანელონ. მათი შემუშავება დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის ურთიერთკავშირის დადგენის, გადახრების არსებობის შემთხვევაში მიზეზების გაანალიზებისა და შესაბამისი ცვლილებების განხორციელების შესაძლებლობას იძლევა. გეგმები

[53] http://sao.ge/files/kanonmdebloba/pubnication/biujetireba-2016.pdf

შედგენილი უნდა იყოს ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტზე (BDD) დაყრდნობით და წარმოადგენდეს მხარჯავი დაწესებულებების მიერ საბიუჯეტო განაცხადების მომზადების საფუძველს.

აღსანიშნავია, რომ პროგრამული ბიუჯეტირების განახლებული მეთოდოლოგიის მიხედვით, დეტალურად იქნა განსაზღვრული საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმებში წარმოსადგენი ინფორმაცია (როგორიცაა ღონისძიების აღწერა, საბაზისო მაჩვენებელი, ღონისძიების განხორციელების შედეგად მისაღები სამიზნე მაჩვენებელი, ხარჯთაღრიცხვა და ა.შ.), რაც დადებითად უნდა შეფასდეს, რამდენადაც მსგავსი ტიპის გეგმები განსაზღვრავს საჯარო უწყების საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს და ანგარიშვალდებულებისა და ეფექტიანობის გაუმჯობესების კუთხით მათი წარმატებული საქმიანობის საფუძველს წარმოადგენს. თუმცა, **უნდა აღინიშნოს, რომ სამინისტროების მიერ გეგმების შემუშავების პროცესი და საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებში წარმოდგენილი ინფორმაცია გარკვეული ხარვეზებით ხასიათდება, რაც შემდგომ სრულყოფასა და ხარისხობრივ გაუმჯობესებას საჭიროებს.**

ხარვეზები საშუალოვადიანი გეგმების მომზადების/დამტკიცების პროცესში

პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის მიხედვით, საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა უნდა გამომდინარეობდეს გლობალური სტრატეგიებით გათვალისწინებული პრიორიტეტებიდან და ამასთანავე, განსაზღვრავდეს კონკრეტულ ღონისძიებებს, რომლის მიხედვითაც უწყებები ფუნქციონირებენ. აღნიშნული გულისხმობს, რომ მათი მომზადების პროცესში აუცილებელია ჩართული იყოს როგორც სამინისტროს მაღალი რგოლის მენეჯმენტი, ასევე უშუალოდ შემსრულებელი/პასუხისმგებელი პირები, რომლებიც დეტალურად იცნობენ უწყებაში მიმდინარე პროცესებს. შესაბამისად, საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შედგენა უნდა უზრუნველყოს სხვადასხვა სტრუქტურული ერთეულის წარმომადგენლებით დაკომპლექტებულმა სამუშაო ჯგუფმა. გეგმით გათვალისწინებული თითოეული ღონისძიებისა და შესაბამისი ხარჯთაღრიცხვების მომზადების დაგეგმვაზე პასუხისმგებლობას უნდა იღებდეს შესაბამისი შემსრულებელი სტრუქტურული ერთეული, საფინანსო/საბიუჯეტო/ეკონომიკური სამსახური კი უზრუნველყოფდეს ჯგუფის საქმიანობის კოორდინაციას. თუმცა, **უნდა აღინიშნოს, რომ სამოქმედო გეგმის შედგენის პროცესი ზოგიერთი სამინისტროს შემთხვევაში, მეთოდოლოგიით განსაზღვრული პრინციპების გათვალისწინებით არ განხორციელებულა.**

მაგალითად, თავდაცვის სამინისტროს შემთხვევაში, ფინანსების მართვის დეპარტამენტის მცდელობა, საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა და შესაბამისი ხარჯთაღრიცხვა სამინისტროს ფარგლებში შემავალი დეპარტამენტებისა და სსიპ-ების ფარგლებში დაგეგმილი ღონისძიების შესაბამისად შეედგინა, უშედეგოდ დასრულდა. აღნიშნულმა დეპარტამენტმა ღონისძიებების ხარჯთაღრიცხვის შესადგენად სხვა სტრუქტურული ერთეულებისგან მოითხოვა შესაბამისი ინფორმაციის (მაგ. საპროტოკოლო, სწავლების, დაზღვევის, რეკლამებისა და სხვა ღონისძიებების ხარჯების შესახებ) მოწოდება, თუმცა სტრუქტურულ ერთეულებს შორის კომპეტენციების განაწილების მიმართულებით ნაკლები ინფორმირებულობის გამო, **არცერთი დეპარტამენტისაგან ინფორმაცია არ მიუღია, რის შედეგადაც ღონისძიებების ხარჯთაღრიცხვის განსაზღვრა ვერ მოხერხდა. შედეგად, ფინანსების მართვის დეპარტამენტმა აღნიშნული ღონისძიებების ბიუჯეტი გასულ წლებში გაწეული საკასო ხარჯების მიხედვით დაგეგმა.**

გარდა ზემოაღნიშნულისა, **საყურადღებოა, რომ იუსტიციის სამინისტროს შემთხვევაში საერთოდ ვერ მოხერხდა 2017-2020 წლების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის დამტკიცება, რაც ეწინააღმდეგება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 34-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მოთხოვნას, საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმების 30 ივნისამდე დამტკიცების შესახებ.**

საშუალოვადიან გეგმებში წარმოდგენილ ინფორმაციასთან დაკავშირებული ხარვეზები

განახლებული პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიით, სამინისტროებს დაევალათ სამოქმედო გეგმებში წარმოედგინათ მათ მიერ განსახორციელებელი თითოეული პროგრამა იმ ღონისძიებების სახით, რომლებიც აღნიშნული პროგრამის მიზნების მისაღწევადაა საჭირო. ამასთან, მეთოდოლოგიის მიხედვით, თითოეული ღონისძიებისთვის სასურველია შემდეგი ინფორმაციის წარმოდგენა:

- ღონისძიების არსი;
- ღონისძიების განმახორციელებელი;
- ღონისძიების საბაზისო მაჩვენებელი და ღონისძიების განხორციელების შედეგად მისაღები სამიზნე მაჩვენებელი;
- ღონისძიების დაფინანსების წყარო;
- ღონისძიების განხორციელებისათვის საჭირო ხარჯთაღრიცხვა არსებული დაფინანსების პირობებში და მთლიანობაში (თუ ღონისძიება დამატებით დაფინანსების შემთხვევაში შესაძლოა სხვაგვარად განვითარდეს);

- დამატებითი წყაროს არსებობის შემთხვევაში სამიზნე მაჩვენებლებში ცვლილება;
- ინფორმაცია იმის შესახებ, ღონისძიება წარმოადგენს არსებული პროგრამის არსებული გზით გაგრძელების ნაწილს, თუ უკავშირდება რეფორმას, ახალ პოლიტიკას ან ახალ პროგრამას.

აღნიშნული ინფორმაცია სამინისტროების მიერ ფინანსთა სამინისტროს წარედგინება საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 26 თებერვლის №104 დადგენილებით „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის შედგენის მიზნით განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ“ განსაზღვრული ფორმების შესაბამისად, რომელიც ითვალისწინებს: პროგრამის/ქვეპროგრამის/ღონისძიების დასახელებას, აღწერას და მიზანს, მოსალოდნელ საბოლოო და შუალედურ შედეგებს, პროგრამის/ქვეპროგრამის/ღონისძიების განხორციელების ვადებს და შესაბამის საშუალოვადიან ბიუჯეტს 2017-2020 წლებისთვის. სამინისტროების მიერ სამოქმედო გეგმების შემუშავების ფაქტი პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვის პროცესის წინსვლაზე მიუთითებს, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. **თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში სამოქმედო გეგმებში წარმოდგენილი ინფორმაცია არასრულია, ან გარკვეული ხარვეზებით ხასიათდება.**

კერძოდ, სამინისტროების მიერ დამტკიცებულ საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებში ხარვეზები შეინიშნება შემდეგი ძირითადი მიმართულებებით:

- **ღონისძიებების დონეზე პროგრამების განსაზღვრა;**
- **ღონისძიებების უშუალო განმახორციელებლების მითითება და კომპეტენციების გამიჯვნა;**
- **საბაზისო და სამიზნე მაჩვენებლების შემუშავება;**
- **ინდიკატორის გაზომვისთვის საჭირო მონაცემების წყაროს მითითება;**
- **დამატებითი დაფინანსების საჭიროების განსაზღვრა და შესაბამისი სცენარის განხილვა.**

პროგრამების განსაზღვრა ღონისძიებების დონეზე

როგორც აღინიშნა, მეთოდოლოგიის[54] მიხედვით, „თითოეული პროგრამა, რომელსაც სამინისტრო ახორციელებს უნდა იყოს წარმოდგენილი ყველა იმ ღონისძიების სახით, რაც პროგრამის მიზნების მისაღწევადაა საჭირო“. გარდა ამისა, საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 26 თებერვლის

---

[54] საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №265 „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ. დანართი №2.

დადგენილების მიხედვით[55], სამინისტროების მიერ დანართი №3.1-ის შესაბამისად წარმოდგენილი ინფორმაცია უნდა მოიცავდეს ღონისძიებების აღწერას და მიზანს. თუმცა, ზოგიერთი სამინისტროს საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაში აღნიშნული ინფორმაცია წარმოდგენილი არ არის. მაგალითად:

- *თავდაცვის სამინისტროს* საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაში არ ხდება პროგრამების ღონისძიებების დონეზე წარმოდგენა და ისინი მხოლოდ ქვეპროგრამების დონეზეა განხილული. შესაბამისად, საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებლებიც მხოლოდ ქვეპროგრამებისთვის არის განსაზღვრული;
- სამინისტროების დიდ ნაწილს დანართი №3.1-ში წარმოდგენილი არ აქვს ღონისძიების აღწერა და მიზანი, შესაბამისად, აღწერილობითი ნაწილი არ მოიცავს ინფორმაციას იმის შესახებ თუ რა მიზანს ისახავს კონკრეტული ღონისძიება და რისი განხორციელება იგეგმება მის ფარგლებში. აღნიშნულ შემთხვევებში მითითებულია მხოლოდ დანართი №3.2-ით განსაზღვრული ღონისძიებების არსებული მდგომარეობის ამსახველი და სამიზნე მაჩვენებლები (მაგ. განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, საგარეო საქმეთა სამინისტრო, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, შინაგან საქმეთა სამინისტრო). ზოგიერთი სამინისტროს შემთხვევაში კი ღონისძიებების მხოლოდ ნაწილია აღწერილი (გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო, სოფლის მეურნეობის სამინისტრო).

ღონისძიების უშუალო განმახორციელებლების განსაზღვრა და კომპეტენციების გამიჯვნა

მეთოდოლოგიის მოთხოვნების შესაბამისად, სამინისტრომ თითოეული ღონისძიების განმახორციელებლად უნდა მიუთითოს სამინისტროსადმი დაქვემდებარებული ის სტრუქტურული ერთეული, რომელიც უშუალოდაა პასუხისმგებელი აღნიშნული ღონისძიების განხორციელებაზე, ხოლო იმ შემთხვევაში თუ ღონისძიებას ახორციელებს რამოდენიმე სტრუქტურული ერთეული ან მთლიანი უწყება, სასურველია ღონისძიების აღწერილობით ნაწილში სტრუქტურული ერთეულების კომპეტენციების გამიჯვნა. მიუხედავად ამისა, სამინისტროების მიერ წარმოდგენილ საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმების ნაწილში, განმახორციელებლად მითითებულია მთლიანი სამინისტრო და არ არის დაკონკრეტებული ღონისძიების უშუალო განმახორციელებელი (მაგ. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო, სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო). გარდა ამისა, რამოდენიმე განმახორციელებლის არსებობის

[55] საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 104.

შემთხვევაში, ხშირად არ ხდება თითოეული განმახორციელებლის კომპეტენციების გამიჯვნა ღონისძიების აღწერილობით ნაწილში. ზოგიერთ შემთხვევაში კი ღონისძიებების განმახორციელებლები მითითებულია პროგრამების დონეზე და არ არის დაკონკრეტებული თუ რომელი განმახორციელებლის პასუხისმგებლობას წარმოადგენს პროგრამაში შემავალი თითოეული ღონისძიების შესრულება.

ღონისძიების საბაზისო და სამიზნე მაჩვენებლების შემუშავება

მეთოდოლოგიის თანახმად, საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების საბაზისო მაჩვენებელში მითითებული უნდა იყოს არსებული მდგომარეობის ამსახველი ინდიკატორი, ხოლო სამიზნე მაჩვენებლებში - მისაღები/მოსალოდნელი შედეგი, თითოეული დასაგეგმი წლისთვის (ამ შემთხვევაში 2017-2020 წლებისათვის). თუმცა, ზოგიერთი სამინისტროს სამოქმედო გეგმებში ინდიკატორად მოცემულია მხოლოდ საბაზისო მაჩვენებელი, მიზნობრივი მაჩვენებლები დასაგეგმი და შემდგომი სამი წლისათვის კი არ არის განსაზღვრული. ზოგიერთ შემთხვევაში კი მაჩვენებელი განსაზღვრულია, თუმცა ღონისძიების განხორციელების შედეგად მისაღები სარგებლის შეფასება სირთულეებთან არის დაკავშირებული. მაგალითად:

- *საგარეო საქმეთა სამინისტროს* საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაში სამიზნე მაჩვენებლები წლების მიხედვით განსაზღვრულია მხოლოდ ერთი ქვეპროგრამის შემთხვევაში. გარდა ამისა, განსაზღვრულია მხოლოდ პროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი საბოლოო შედეგები, თუმცა ქვეპროგრამებისა და ღონისძიებების მოსალოდნელი შუალედური შედეგები, რომელთა შესრულებაც საბოლოო შედეგების მიღწევას უზრუნველყოფს, წარმოდგენილი არ არის;
- *ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს* ღონისძიების „საქართველოში ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის მქონე პირთა ინტეგრაციის ხელშეწყობა“ სამიზნე მაჩვენებლად მითითებულია - „ლტოლვილთა და ჰუმანიტარული სტატუსის მქონე პირებს აუმაღლდათ ცნობიერება ქართული ენის, კულტურის, ისტორიისა და საქართველოს კანონმდებლობის სფეროში“. თუმცა, მოცემული სამიზნე მაჩვენებლის გაზომვა სირთულეებთან არის დაკავშირებული და შესაბამისად, ანგარიშგების ეტაპზე, გართულდება მიღწეული შედეგის შეფასება და მისი გეგმასთან შედარება;
- *საგარეო საქმეთა სამინისტროს* ღონისძიებაში „ეკონომიკური დიპლომატია“, არსებული მდგომარეობის ამსახველი მაჩვენებლები არასწორადაა ფორმულირებული. კერძოდ, საბაზისო

მაჩვენებლად მითითებულია „საზღვარგარეთ საქართველოს დიპლომატიური წარმომადგენლობების მიერ საქართველოს საინვესტიციო და ტურისტული პოტენციალის, კულტურის წარმოსაჩენად განხორციელებული ღონისძიებები; სხვადასხვა სახელმწიფოსთან გაზრდილი სავაჭრო ბრუნვა; საქართველოში განხორციელებული ინვესტიციები.“ თუმცა, მითითებული მაჩვენებელი არაფერს ამბობს არსებულ მდგომარეობაზე.

შეფასების ინდიკატორის გაზომვისთვის საჭირო მონაცემების წყაროს მითითება

მიუხედავად იმისა, რომ „საშუალოვადიანი გეგმებისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ბიუჯეტის ფორმატით შედგენის მეთოდოლოგიაში“ ხაზგასმულია სამინისტროების მიერ ინდიკატორების გაზომვისათვის საჭირო მონაცემების წყაროს მითითების მნიშვნელოვნება, სამინისტროების მიერ წარმოდგენილი არცერთი საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა არ შეიცავს ინფორმაცია იმის შესახებ, ხელმისაწვდომია თუ არა საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებლების შესაფასებლად საჭირო მონაცემები.

დამატებითი დაფინანსების საჭიროების განსაზღვრა და შესაბამისი სცენარის განხილვა

პროგრამული ბიუჯეტირების მეთოდოლოგიის მიხედვით, განსაზღვრული დაფინანსების შემთხვევის გარდა, ასევე სასურველია, განხილული იქნეს დამატებითი რესურსის მოძიებით ღონისძიების სრულყოფილად განხორციელების შემთხვევა, კერძოდ, საჭირო დაფინანსების მთლიანი მოცულობა, შესაბამისი ხარჯთაღრიცხვა და სამიზნე მაჩვენებლები. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტროები, ხშირ შემთხვევაში, საბიუჯეტო განაცხადებში უთითებენ ჭერს ზემოთ დაფინანსების საჭიროებას, მათ მიერ წარმოდგენილ საშუალოვადიან გეგმებში განხილული არ არის აღნიშნული დაფინანსების მიღების შემთხვევის ალტერნატიული სცენარები. მხოლოდ *ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს* შემთხვევაში, ხარჯთაღრიცხის ნაწილში მითითებულია საჭირო დამატებითი თანხების ოდენობა, თუმცა საშუალოვადიანი გეგმა არ შეიცავს ინფორმაციას ალტერნატიული სამიზნე მაჩვენებლების შესახებ გაზრდილი დაფინანსების შემთხვევაში.

სამინისტროების საშუალოვადიან გეგმებში გამოვლენილი ზემოხსენებული ნაკლოვანებები მიუთითებს, რომ გეგმები სრულყოფასა და ხარისხობრივ გაუმჯობესებას საჭიროებს. აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, სამინისტროების მიერ საშუალოვადიანი გეგმების შემუშავების პროცესში მხედველობაში იქნეს მიღებული მეთოდოლოგიით გათვალისწინებული

ძირითადი პრინციპები და დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს განსაზღვრული ინფორმაციის სრულყოფილად წარმოდგენაზე.

6.2.2. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება

ვინაიდან, ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებისას პროგრამის/ქვეპროგრამის ეფექტიანობის და შესაბამისად, მხარჯავი უწყების საქმიანობის შეფასება ხდება მოსალოდნელი და რეალურად მიღწეული შედეგების შედარების საფუძველზე, პროგრამულ დანართში მოსალოდნელი შედეგების შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის მომზადებას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება. უნდა აღინიშნოს, რომ განახლებული მეთოდოლოგიის შესაბამისად მომზადებულ პროგრამულ დანართში, შეინიშნება ინფორმაციის ხარისხობრივი გაუმჯობესება. თუმცა, კანონპროექტის პროგრამულ დანართში მოცემული ინფორმაციის ანალიზის შედეგად ვლინდება, რომ ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრული პროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ჩამოყალიბების პროცესი ჯერ კიდევ ხარვეზებით ხასიათდება.

კერძოდ, **2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართულ პროგრამული ბიუჯეტის დანართში წარმოდგენილი პროგრამების/ქვეპროგრამების მოსალოდნელი საბოლოო/შუალედური შედეგების ნაწილს კვლავ არ გააჩნია მიზნობრივი მაჩვენებლები. მიუხედავად იმისა, რომ განახლებული „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის“ თანახმად, საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებლების მითითება ცალ-ცალკე ხდება, ზოგიერთ შემთხვევაში მაინც არ არის განსაზღვრული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღწევი კონკრეტული მიზანი, რაც ანგარიშგების ეტაპზე გაართულებს აღნიშნული პროგრამის/ქვეპროგრამის ეფექტიანობის შეფასებას**. მაგალითად:

- *„სამოქალაქო უსაფრთხოების დონის ამაღლების“* პროგრამაში (30 06) ერთ-ერთი ინდიკატორის საბაზისო მაჩვენებელს წარმოადგენს „საგანგებო სიტუაციების მართვის დეპარტამენტის სპეციფიკიდან გამომდინარე, საჭიროა მოძველებული ავტოპარკის განახლება“, მიზნობრივ მაჩვენებლად კი მოცემულია - „განახლებული სპეცტექნიკის რაოდენობა“, თუმცა, არ არის მითითებული კონკრეტული სამიზნე მაჩვენებელი რა რაოდენობით სპეცტექნიკის განახლება იგეგმება პროგრამის ფარგლებში. ანალოგიურად, იმავე პროგრამის სხვა ინდიკატორის მიზნობრივი მაჩვენებელი - „განახლებული და აშენებული შენობების რაოდენობა“ არ იძლევა ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ კონკრეტულად რამდენი შენობის განახლება ან აშენება არის

დაგეგმილი. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ანგარიშგების ეტაპზე გართულდება პროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების შეფასება;

- *„რეგიონებისა და ინფრასტრუქტურის განვითარების პოლიტიკის შემუშავებისა და მართვის" პროგრამაში* (25 01), რომლის ერთ-ერთი მოსალოდნელი შედეგია „გაზრდილი კვალიფიციური კადრების რაოდენობა მუნიციპალიტეტებში", ინდიკატორის საბაზისო მაჩვენებლის მიხედვით „ადამიანური რესურსების მართვაზე 100-ზე მეტ მოხელეს გავლილი აქვს ტრენინგები და სასწავლო პროგრამები", თუმცა მიზნობრივ მაჩვენებლად მითითებულია - „გაზრდილი კვალიფიციური კადრების რაოდენობა მუნიციპალიტეტებში", სადაც არ არის განსაზღვრული მუნიციპალიტეტებში დასაქმებული რამდენი ადამიანის კვალიფიკაციის ამაღლება ან სასწავლო ღონისძიების ორგანიზება იგეგმება გამოყოფილი საბიუჯეტო ასიგნებების პირობებში. შესაბამისად, ანგარიშგების ეტაპზე ვერ მოხერხდება პროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების ეფექტიანობის შეფასება. ამასთან, მიუხედავად მიზნობრივი მაჩვენებლის არარსებობისა, პროგრამის შედეგების ცდომილების ალბათობაში მითითებულია მაჩვენებელი 10%-ის ოდენობით.

ასევე, **საყურადღებოა, რომ პროგრამულ დანართში ზოგიერთი პროგრამა წარმოდგენილია 3-ზე მეტი საბოლოო შედეგით, რაც ეწინააღმდეგება მეთოდოლოგიის მოთხოვნას პროგრამის გლობალურობიდან გამომდინარე, მის ფარგლებში არაუმეტეს 3 საბოლოო შედეგის განსაზღვრის შესახებ. აღნიშნული გამოწვეულია იმ ფაქტით, რომ მხარჯავი დაწესებულებების მიერ მოსალოდნელი შედეგების წარმოდგენა ხშირ შემთხვევაში ხდება აგრეგირებულად, პროგრამების დონეზე და არ ითვალისწინებს მათ შემდგომ დეტალიზაციას ქვეპროგრამებად. შედეგად, შეუძლებელი ხდება საბოლოო და შუალედური შედეგების ერთმანეთისაგან გამიჯვნა და მათ შორის ურთიერთკავშირის დადგენა**. მაგალითად:

- *ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს* „ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების" პროგრამის (24 01) ქვეპროგრამებად ჩაშლა არ ხორციელდება, მაშინ როდესაც პროგრამა წარმოდგენილია 22 საბოლოო შედეგით. პროგრამით განსაზღვრულ საბოლოო შედეგებს წარმოადგენს: „სტაბილური მაკროეკონომიკური გარემო საშუალოვადიან და გრძელვადიან პერსპექტივაში; ეკონომიკის განვითარებისათვის იდენტიფიცირებული მნიშვნელოვანი მიმართულებები; მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების სტრატეგიით და სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული შესრულებული ღონისძიებები; შემუშავებული მწვანე ზრდის პოლიტიკის დოკუმენტი" და ა.შ., თუმცა,

აღნიშნული შედეგებიდან მხოლოდ „სტაბილური მაკროეკონომიკური გარემო საშუალოვადიან და გრძელვადიან პერსპექტივაში" შეიძლება იქნეს განხილული როგორც პროგრამის ფარგლებში მისაღწევი საბოლოო შედეგი, მაშინ როდესაც დანარჩენი შედეგები საბოლოო შედეგის მისაღწევად საჭირო შუალედურ შედეგებს წარმოადგენენ.

ამასთან, მსგავსი ფორმატით წარმოდგენილი მოსალოდნელი შედეგები არ იძლევა საშუალებას დადგინდეს, პროგრამისათვის გამოყოფილი ასიგნებიდან რა ნაწილი მიემართება რომელიმე კონკრეტული შუალედური შედეგის მისაღწევად. იმის გათვალისწინებით, რომ შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების უმთავრეს მიზანს სწორედ მიღწეულ შედეგებსა და მიზნის მისაღწევად დახარჯულ რესურსებს შორის ურთიერთკავშირის დამყარება წარმოადგენს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, მოხდეს მსგავსი პროგრამების და შესაბამისად, მოსალოდნელი შედეგების წარმოდგენა ქვეპროგრამებისა და შუალედური შედეგების დონეზე, რაც ხელს შეუწყობს ერთი მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესისა და საბიუჯეტო რესურსების განკარგვის გამჭვირვალობას, ხოლო მეორე მხრივ, დაინტერესებული მხარეებისთვის უფრო დეტალური ინფორმაციის მიწოდებას.

6.2.3. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ შედეგების შეფასების ინდიკატორების ფორმირება

გარდა ამისა, ხარვეზები შეინიშნება საბოლოო და შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავების მიმართულებითაც.

საყურადღებოა, რომ ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში შემუშავებული შედეგების შეფასების ინდიკატორები ვერ უზრუნველყოფს მიღწეული შედეგების გაზომვას და პროგრამის ეფექტიანობის შეფასებას. მაგალითად:

- პროგრამაში *„შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის პროგრამების მართვა"* (35 01) ერთ-ერთი მოსალოდნელი შედეგია „საქართველოს მოსახლეობისათვის პირველადი სასწრაფო გადაუდებელი დახმარების სერვისის გამართული, დროული და ეფექტური მიწოდება რეგიონებში და ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებში". აღნიშნული შედეგის შეფასების ინდიკატორად კი მოცემულია - „პირველადი და გადაუდებელი სამედიცინო დახმარებით უზრუნველყოფილი მოსახლეობა (რაოდენობა და გეოგრაფიული მოცვა)". მოცემული რაოდენობრივი ინდიკატორი ვერ უზრუნველყოფს მომსახურების გამართულობის, დროულობისა და ეფექტურობის შეფასებას, შესაბამისად საჭიროა ხარისხობრივი და

ეფექტიანობის ინდიკატორების შემუშავება, რათა შესაძლებელი გახდეს პროგრამის შედეგების ეფექტიანობის კრიტერიუმებით შეფასება;

- *„მოსახლეობისა და საცხოვრისების საყოველთაო აღწერის“* ქვეპროგრამის (47 03) შეფასების ინდიკატორს წარმოადგენს „აღწერის მონაცემთა სიზუსტე და მათი გამოყენება აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, სამეცნიერო საზოგადოების, საერთაშორისო ორგანიზაციების, მეწარმეებისა და მოქალაქეების მიერ“, რომელიც უფრო ქვეპროგრამის მოსალოდნელ შედეგს შეესაბამება, ვიდრე ინდიკატორს. შესაბამისად, მიღწეული შედეგების შეფასებას ვერ უზრუნველყოფს. ანალოგიურად, „ელექტრონული სწავლების (e Learning)“ ქვეპროგრამის (32 02 14) შუალედური შედეგის შეფასების ინდიკატორად მითითებულია „ელექტრონული საგანმანათლებლო რესურსების ხელმისაწვდომობა“, რაც ასევე არ წარმოადგენს შეფასების ინდიკატორს და ვერ უზრუნველყოფს მიღწეული შედეგების შეფასებას;
- პროგრამის *„საზოგადოებრივი წესრიგი, სახელმწიფო საზღვრის დაცვა და საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარება/გაღრმავება“* (30 01) საბოლოო შედეგის შესაფასებლად გამოყენებული ერთ-ერთი ინდიკატორია „შესაბამისი სამართლებრივი აქტების ამოქმედების შედეგად გაუმჯობესებული საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოება“. როგორც პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია განსაზღვრავს მსგავსი მაჩვენებლები - „გაზრდა“, „გაუმჯობესება“, „სრულყოფა“ არ წარმოადგენენ შეფასების ინდიკატორებს, რადგან არ შეიცავს საზომ ერთეულს, რის გამოც შეუძლებელია მონიტორინგის განხორციელება. შესაბამისად, აღნიშნული ინდიკატორი ვერ უზრუნველყოფს შედეგის გაზომვას.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, სახელმწიფო ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში შემუშავებული ინდიკატორების ანალიზის შედეგად ვლინდება, რომ **პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ნაწილი საჭიროებს დამატებით ინდიკატორს, რათა სრულყოფილად იქნეს შეფასებული მიღწეული საბოლოო/შუალედური შედეგები. რიგ შემთხვევებში, ყველა მოსალოდნელ შედეგს არ მიემართება ინდიკატორი ან შედეგების შეფასებისათვის მხოლოდ ერთი ტიპის ინდიკატორია გამოყენებული, მაშინ როდესაც საჭიროა რამდენიმე ტიპის ინდიკატორის შემუშავება დაგეგმილი შედეგების სრულყოფილად შეფასებისათვის** (მაგალითად, როგორებიცაა „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიით“ განსაზღვრული რაოდენობრივი, ხარისხობრივი, ეფექტიანობის, ხარჯზე მიბმული და პროდუქტიულობის ინდიკატორები), **რათა**

უზრუნველყოფილ იქნეს მიღწეული შედეგების შეფასება ხარისხობრივი, პროდუქტიულობის, ეკონომიურობის და ეფექტიანობის პრინციპების გათვალისწინებით. კერძოდ:

- *„პროფესიული განათლების“* პროგრამა (32 03) წარმოდგენილია 7 მოსალოდნელი საბოლოო შედეგით. მათ შორის, „სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე პირების დასაქმების ხელშეწყობა; ადაპტირებული ფიზიკური გარემოს მქონე პროფესიული საგანმანათლებლო დაწესებულებების გაზრდილი რაოდენობა; პროფესიული განათლების თავსებადობა ევროპულ საგანმანათლებლო სივრცესთან და შესაბამისობა შრომის ბაზრის მოთხოვნებთან;“ და ა.შ.. მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ინდიკატორებს კი წარმოადგენს: „პროფესიული განათლების სტუდენტების 100% უზრუნველყოფილ იქნება ხარისხიანი პროფესიული განათლებით“ და „ყოველწლიურად გადამზადებულთა 20-30%-ით ზრდა“, რომლებიც პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრულ ყველა მოსალოდნელ შედეგს არ მიემართება და აღნიშნული შედეგების შეფასებას ვერ უზრუნველყოფს. შესაბამისად, პროგრამა დამატებით ინდიკატორებს საჭიროებს, რათა ანგარიშგების ეტაპზე მოხდეს ყველა მოსალოდნელი შედეგის შეფასება;
- *სსიპ „იურიდიული დახმარების სამსახურის“* პროგრამის (53 00) ფარგლებში განსაზღვრულია მოსალოდნელი შედეგები - „უფასო იურიდიული დახმარება გახდება უფრო მეტად ხელმისაწვდომი და გაუმჯობესდება მომსახურების ხარისხი“ და „გაიზრდება საზოგადოების ინფორმირებულობის დონე უფასო იურიდიული დახმარებით სარგებლობის უფლების შესახებ“. შეფასების ინდიკატორად კი წარმოდგენილია - „უფასო იურიდიული დახმარების ბენეფიციართა რაოდენობა ყოველწლიურად გაიზრდება სულ ცოტა 2%-ით“, რაც ვერ უზრუნველყოფს პროგრამის ფარგლებში ბენეფიციარებისთვის გაწეული მომსახურების ხარისხისა და საზოგადოების ინფორმირებულობის დონის შეფასებას და შედეგების სრულყოფილად გასაზომად დამატებით ინდიკატორს საჭიროებს;
- *„ნარკომანიით დაავადებულ პაციენტთა მკურნალობის“* ქვეპროგრამის (35 03 02 10) შეფასების ინდიკატორად მოცემულია - „მკურნალობის პროცესში ჩართული პაციენტების რაოდენობა: ჩანაცვლებით თერაპიაზე მყოფ ბენეფიციართა რაოდენობის ზრდა - 10%; სტაციონარული დეტოქსიკაციით ნამკურნალებ პირთა რაოდენობა - 440“. თუმცა, მოსალოდნელი შედეგების სრულყოფილად შესაფასებლად საჭიროა დამატებითი ხარისხობრივი ინდიკატორი, რომელიც მოსალოდნელ შედეგებს შეაფასებს ხარისხობრივი მახასიათებლის მიხედვით. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის მიხედვით კი პროგრამების შეფასებისას

(განსაკუთრებით იმ პროგრამების შემთხვევაში, რომელებიც მომსახურების მიწოდებას უზრუნველყოფენ) სასურველია რაოდენობრივ ინდიკატორთან ერთად მითითებული იყოს ერთი ხარისხობრივი ინდიკატორი მაინც.

უნდა აღინიშნოს, რომ პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ინდიკატორების დიდი ნაწილი რაოდენობრივია. თუმცა, მხოლოდ რაოდენობრივი ინდიკატორები ვერ უზრუნველყოფს პროგრამის ეფექტიანობის შეფასებას და შედეგების შესრულების შესახებ სრულყოფილი სურათის წარმოდგენას. ამასთან, **მხოლოდ რაოდენობრივი ინდიკატორებით შედეგების შეფასებას ართულებს ის გარემოებაც, რომ პროგრამული დანართით წარმოდგენილი ქვეპროგრამების მოსალოდნელი შუალედური შედეგების ნაწილს მიზნობრივი მაჩვენებლები არ გააჩნია. შედეგად, ვინაიდან ინდიკატორების უმეტესობა რაოდენობრივია, ხოლო მოსალოდნელი შედეგებისთვის მიზნობრივი მაჩვენებლები განსაზღვრული არ არის, შეუძლებელი ხდება ქვეპროგრამების ფარგლებში მიღწეული შედეგების შეფასება.**

ასევე, საყურადღებოა, რომ რიგი პროგრამის/ქვეპროგრამის ინდიკატორების შემთხვევაში ჯერ კიდევ არ ხდება ცდომილების ალბათობისა და შესაძლო რისკების მაჩვენებლების განსაზღვრა. ინდიკატორში აღნიშნული მაჩვენებლის წარმოდგენის შემთხვევაში კი, მოყვანილი მონაცემები ხშირად, არარეალისტურია ან არ შეესაბამება მიზნობრივ მაჩვენებელს. მაგალითად:

- *„უსაფრთხო სისხლის“* ქვეპროგრამაში (35 03 02 04) ინდიკატორის მიზნობრივ მაჩვენებელს წარმოადგენს „უანგარო დონაციათა რაოდენობის ზრდა: 50%“, ცდომილების ალბათობაში კი მოცემულია მაჩვენებელი „მაღალი“, რაც მიუთითებს მიზნობრივი მაჩვენებლის გაანგარიშების არარეალისტურობაზე. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ თვითონ ცდომილების ალბათობის მაჩვენებელი არ არის გაზომვადი და არ ექვემდებარება გამოთვლას;
- პროგრამაში *„სასამართლო სისტემა“* (07 00 - 10 00) ინდიკატორის მიზნობრივ მაჩვენებლად წარმოდგენილია „სასამართლო შენობა - 63 (საბაზისო - 61). გარემონტდება სიღნაღის სასამართლო შენობა და აშენდება ბორჯომის ახალი სასამართლო შენობა“, შესაბამისი ცდომილების ალბათობის მაჩვენებელი კი განსაზღვრულია 0%-ის დონეზე. მაშინ როდესაც, შეფასების ინდიკატორების აღწერისას მითითებულია, რომ შესაძლოა დადგეს მიმწოდებელი კომპანიის მიერ ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობის რისკი.

6.2.4. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია

პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის გაუმჯობესების მიმართულებით განხორციელებული ცვლილებების[56] მიუხედავად, ჯერ კიდევ საჭიროა მისი ეტაპობრივი დახვეწა პროგრამული ბიუჯეტირების განვითარების პარალელურად. იმის გათვალისწინებით, რომ ამ ეტაპზე ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებაში მნიშვნელოვანი ხარვეზები შეინიშნება და ხშირ შემთხვევაში ვერ ხერხდება მხარჯავი დაწესებულებების მიერ საბიუჯეტო სახსრების ათვისების შედეგად მიღწეული შედეგების ეფექტიანობის შეფასება, **მიზანშეწონილია, მომზადდეს დაგეგმვისა და ანგარიშგების უფრო დეტალური ინსტრუქციები საშუალოვადიანი გეგმების, პროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი და მიღწეული შედეგების და შედეგების შეფასების ინდიკატორებისთვის. ასევე, სასურველია თვალსაჩინო მაგალითების მოყვანა სხვადასხვა სპეციფიკის მქონე პროგრამებისთვის.**

საშუალოვადიანი გეგმების ფორმირება

პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის მოთხოვნების შესაბამისად, სამინისტროები ფინანსთა სამინისტროს წარუდგენენ თავიანთ საშუალოვადიან გეგმებს, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებების შესახებ. უნდა აღინიშნოს, რომ მეთოდოლოგიაში მოცემულია ზოგადი აღწერა საშუალოვადიანი გეგმების ფარგლებში წარმოსადგენი ინფორმაციის, მის შედგენაზე პასუხისმგებელი პირების ფუნქცია-მოვალეობების და მიღწეული შედეგების შეფასების შესახებ. **სამინისტროების საშუალოვადიანი გეგმების მომზადებისა და დამტკიცების პროცესში მნიშვნელოვანი ხარვეზების არსებობიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, გაგრძელდეს აღნიშნული მიმართულებით მეთოდოლოგიის დახვეწაზე მუშაობა და საშუალოვადიანი გეგმების მომზადების, შეფასებისა და ანგარიშგების ეტაპების დეტალური საფეხურებისა და ინსტრუქციების შემუშავება, საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით.**

საბოლოო და შუალედური შედეგები

მეთოდოლოგიაში მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ განხორციელებულა საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ პროგრამის/ქვეპროგრამის აღწერის, მიზნის და მოსალოდნელი შედეგების შემუშავების მიმართულებით. **იმის გათვალისწინებით, რომ ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართულ**

---

[56] საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №265 „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ.

პროგრამულ დანართში ამ მიმართულებით წარმოდგენილი ინფორმაცია კვლავ გარკვეული ხარვეზებით ხასიათდება (იხ. ქვეთავი 6.2.2. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება), **მიზანშეწონილია ჩამოყალიბდეს პროგრამის აღწერისა და შედეგების ფორმირების პროცესის დეტალური ინსტრუქცია.** მიუხედავად იმისა, რომ პრაქტიკაში პროგრამის აღწერის, მიზნებისა და საბოლოო შედეგების ფორმულირება ფაქტობრივად ერთობლივად ხდება, მიზანშეწონილია, ინსტრუქციაში გაიწეროს შესაბამისი საფეხურების მიმდევრობა, რაც ხელს შეუწყობს აღნიშნული პროცესის საჯარო დაწესებულებების საშუალოვადიან გეგმებთან შესაბამისობას.

შეფასების ინდიკატორების კრიტერიუმები

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ ცვლილების შედეგად მეთოდოლოგიაში განახლდა კრიტერიუმები, რომლებსაც შედეგების შეფასების ინდიკატორები უნდა აკმაყოფილებდნენ. არსებული კრიტერიუმები შეესაბამება საერთაშორისო პრაქტიკაში ინდიკატორების შესაფასებლად გამოყენებულ SMART კრიტერიუმების სისტემას. თუმცა, **კრიტერიუმების განმარტებებთან ერთად, მიზანშეწონილია, მეთოდოლოგიაში წარმოდგენილი იყოს შეფასების ინდიკატორების კონკრეტული მაგალითები, რომლებიც აკმაყოფილებენ კრიტერიუმის მოთხოვნებს.**

თუ გავითვალისწინებთ მხარჯავი დაწესებულებების მიერ ინდიკატორების შემუშავების მიმართულებით არსებულ მდგომარეობას, საყურადღებოა, რომ მხოლოდ ცალკეული ინდიკატორების კრიტერიუმებთან შესაბამისობა არ არის საკმარისი პროგრამის ეფექტიანობის შესაფასებლად. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონის პროექტზე SMART კრიტერიუმებთან ერთად განხილულ იქნა საერთაშორისო პრაქტიკაში ინდიკატორების მთლიანი სისტემის შესაფასებლად გამოყენებული FABRIC კრიტერიუმებიც (იხ. დანართი 1), რომელიც ცალკეული ინდიკატორების კრიტერიუმებთან ერთად ინდიკატორების მთლიანი სისტემისთვის დამატებით მოთხოვნებს განსაზღვრავს. მათ შორის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან კრიტერიუმს წარმოადგენს ინდიკატორების **დაბალანსებულობა**, რომლის მიხედვითაც შედეგების შეფასების ინდიკატორების ჩამოყალიბებისას გასათვალისწინებელია, სისტემის **დაბალანსებულობის** საკითხი. კერძოდ, ინდიკატორები არ უნდა იყოს ფოკუსირებული უწყების/პროგრამის საქმიანობის ერთ კონკრეტულ ასპექტზე და უნდა აფასებდეს შედეგებს ყველა ძირითადი მიმართულებით. ინდიკატორთა სისტემა უნდა იძლეოდეს ორგანიზაციის საქმიანობის მთლიან სურათს და მოიცავდეს საქმიანობის ყველა მნიშვნელოვან მიმართულებას, რამდენადაც

მხოლოდ ადვილად გასაზომი ინფორმაციის შეფასებაზე ორიენტირებამ შეიძლება გამოიწვიოს რაოდენობრივ ინდიკატორებზე კონცენტრირება და ხარისხობრივი მახასიათებლების უგულებელყოფა. ეფექტიანობის შეფასების სისტემის დაბალანსებულობის ანალიზისათვის მიზანშეწონილია შეფასდეს რამდენად აფასებს ორგანიზაცია მიღწეულ შედეგებს ეკონომიურობის, პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის კუთხით, რამდენად სისტემატურად ზომავს დროის, ხარისხისა და დანახარჯის ასპექტებს. შესაბამისად, **მიზანშეწონილია, პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიაში შედეგების შეფასების ინდიკატორების კრიტერიუმებში გათვალისწინებულ იქნეს ინდიკატორების მთლიანი სისტემის კრიტერიუმებიც, რათა შესაძლებელი იყოს პროგრამის ეფექტიანობის შეფასება ყველა მიმართულებით.**

შეფასების ინდიკატორების ტიპები

რაც შეეხება შედეგების შეფასების ინდიკატორების ტიპებს, მეთოდოლოგია განსაზღვრავს რაოდენობრივ, ხარისხობრივ, ხარჯზე მიბმულ, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ინდიკატორის ტიპებს. შესაბამისად მეთოდოლოგიის მიხედვით:

- ხარჯზე მიბმული ინდიკატორი აფასებს პროგრამის/ქვეპროგრამის შედეგს გაწეულ ხარჯთან მიმართებაში;
- ეფექტიანობის ინდიკატორები გვაწვდიან ინფორმაციას მიღწეული შედეგის მიზანშეწონილობაზე დახარჯულ რესურსებთან მიმართებაში;
- პროდუქტიულობის ინდიკატორი აფასებს მიღწეული შედეგის გავლენას მანამდე არსებულ სიტუაციასთან მიმართებაში.

პირველ რიგში, **გაურკვეველია რის შეფასებას უზრუნველყოფს პროდუქტიულობის ინდიკატორი.** ასევე, **ნათელი არ არის სხვაობა ხარჯზე მიბმულ და ეფექტიანობის ინდიკატორებს შორის.** კერძოდ, მეთოდოლოგიის მიხედვით ხარჯზე მიბმული ინდიკატორი აფასებს შედეგს გაწეულ „ხარჯთან“ მიმართებაში, ხოლო ეფექტიანობის ინდიკატორი აფასებს „დახარჯული რესურსების“ მიზანშეწონილობას შედეგთან მიმართებაში. შესაბამისად, საჭიროა დაკონკრეტდეს თუ რა იგულისხმება „ხარჯისა“ და „დახარჯულ რესურსებს“ ქვეშ. **მიზანშეწონილია, უფრო დეტალურად განიმარტოს რის შეფასებას ისახავს მიზნად ინდიკატორის თითოეული ტიპი და მიეთითოს შესაბამისი მაგალითები, რაც ხელს შეუწყობს მხარჯავ დაწესებულებებს პროგრამების/ქვეპროგრამების შესაფასებლად სხვადასხვა ტიპის ინდიკატორების გამოყენებას.**

ამ ეტაპზე მხარჯავი დაწესებულებების უმეტესობა მხოლოდ რაოდენობრივ ინდიკატორებს იყენებს, რაც არ არის საკმარისი მიღწეული შედეგების ხარისხობრივი, პროდუქტიულობის და ეკონომიურობის პრინციპებით შესაფასებლად. დანართ 2-ში მოცემულია ავსტრალიის აუდიტის სამსახურის მიერ შემუშავებული შედეგების ანგარიშგების უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელოში[57] განხილული მაგალითები ეფექტიანობის და ხარისხობრივი ინდიკატორების შემუშავების შესახებ.

გარდა ამისა, პრაქტიკაში გამოვლენილი ხარვეზების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია მითითებულ იქნეს ინდიკატორის რომელი ტიპის გამოყენებაა რეკომენდირებული საბოლოო ან შუალედური შედეგების შეფასებისათვის. საბოლოო შედეგების სპეციფიკიდან (მათი გლობალურობიდან და განგრძობადობიდან) გამომდინარე, მათი შეფასების ინდიკატორები ძირითადად ორიენტირებული უნდა იყოს პროგრამის ეფექტიანობის (შედეგებთან მიმართების) შეფასებაზე, პროდუქტიულობა და ეკონომიურობა კი ქვეპროგრამების ფარგლებში შუალედური შედეგების შეფასებისებისას უნდა იქნეს გამოყენებული.

გენდერული ინდიკატორები

განახლებული მეთოდოლოგიის მიხედვით განისაზღვრა პროგრამის გენდერულ ასპექტში შეფასების ინდიკატორი, რომელიც განმარტების თანახმად, პროგრამების სპეციფიკის მიხედვით, საჭიროებიდან გამომდინარე, გენდერულად სენსიტიური პროგრამებისთვის უნდა იქნეს გამოყენებული. თუმცა, ამ მიმართულებით დამატებითი ინფორმაცია მეთოდოლოგიაში არ არის მოწოდებული. შედეგად, ბუნდოვანია თუ რას წარმოადგენს გენდერული ინდიკატორი, რის შეფასებას ისახავს იგი მიზნად და როგორ აფასებს პროგრამის ფარგლებში მიღწეულ შედეგებს. ზემოხსენებულიდან გამომდინარე, საჭიროა დეტალური განმარტებებისა და შესაბამისი მაგალითების წარმოდგენა აღნიშნულ ინდიკატორთან მიმართებაში.

გაერთიანებული სამეფოს სოციალური განვითარების სამსახურის მიერ მომზადებული გენდერის სახელმძღვანელოს[58] მიხედვით გენდერული ინდიკატორები საშუალებას იძლევა შეფასდეს

[57] დანართ 2-ში მოცემულია ავსტრალიის აუდიტის სამსახურისა და ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული შესრულების ანგარიშგების უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელოს მაგალითები („Better Practice in Annual Performance Reporting" - Better Practice Guide, April 2004)

[58] http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http:/www.dfid.gov.uk/Documents/publications/gendermanual.pdf

ცალკეული სქესის ადამიანების მიერ მიღებული სარგებელი. პროგრამის თავისებურების მიხედვით ის შეიძლება აფასებდეს:

- კონკრეტული სქესის ადამიანების საჭიროებებისათვის (როგორიცაა, შესაძლებლობები, ცოდნა, რესურსები, მომსახურებები და ა.შ.) მიმართული ღონისძიებების გავლენას/ეფექტიანობას, არსებული გენდერული როლების კონტექსტში;
- გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობისთვის შემუშავებული ღონისძიებების ეფექტიანობას (მაგალითად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ქალთა როლის გაზრდისათვის მიმართული ღონისძიებები);
- პოლიტიკის შემუშავებაში, დანერგვასა და მართვაში ჩართული თანამშრომლების გენდერული ცნობიერების განვითარებისთვის შემუშავებულ ღონისძიებებს.

გენდერის სახელმძღვანელოში წარმოდგენილი გენდერული ინდიკატორების ტიპები
რაოდენობრივი ინდიკატორები - ეხება გარკვეულ აქტივობაში ჩართული კონკრეტული სქესის ადამიანების ან ორგანიზაციების რაოდენობას ან პროცენტულ მაჩვენებელს. მაგალითად: ✓ კომიტეტის წევრი ქალების პროცენტული მაჩვენებელი მეორე წლის დასასრულს გადააჭარბებს 33%-ს. **ხარისხობრივი ინდიკატორები** - გარდა კონკრეტული სქესის წარმომადგენლების რაოდენობის შესახებ ინფორმაციისა, მნიშვნელოვანია მათი ჩართულობის ან მიღებული მომსახურების ხარისხი. მაგალითად: ✓ კომიტეტში შემავალი კონკრეტული სქესის წარმომადგენლების არანაკლებ 50% აქტიურად არის ჩართული გადაწყვეტილების მიღებისა და მართვის პროცესში (საბაზისო მაჩვენებელი 10%).

დანართი 1

საერთაშორისო პრაქტიკით, ორგანიზაციის/პროგრამის შედეგების/ეფექტიანობის შეფასების ქმედითი სისტემა უნდა აკმაყოფილებდეს **FABRIC** კრიტერიუმებს:

ფოკუსირებული ორგანიზაციის გრძელვადიან/საშუალოვადიან მიზნებზე (**Focused** on the organisation's aims and objectives) - ეფექტიანობის ინდიკატორები უნდა ეყრდნობოდეს ორგანიზაციის სტრატეგიულ მიზნებსა და ზომავდეს იმ შედეგს, რომლის მიღწევასაც ცდილობს ორგანიზაცია. ინდიკატორების რაოდენობა არ უნდა აჭარბებდეს იმ რაოდენობას, რაც საკმარისია ორგანიზაციის ფუნქციონირების ძირითადი შედეგების/ეფექტიანობის შესაფასებლად.

შესაბამისი და სასარგებლო დაინტერესებული მხარეებისთვის(**Appropriate** to, and useful for, the stakeholders who are likely to use it) – ორგანიზაციის/პროგრამის ეფექტიანობის შეფასების სისტემის ფორმირების პროცესში მიზანშეწონილია მნიშვნელოვანი დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა და ინფორმაციის მომხმარებელთა განსხვავებული მოთხოვნების გათვალისწინება. ამისათვის. მიზანშეწონილია შერჩეულ იქნეს სხვადასხვა ასპექტის ამსახველი ინდიკატორები, რათა შედეგების შესახებ ინფორმაცია შესაბამისი და სასარგებლო იყოს ყველა ძირითადი დაინტერესებული მხარისათვის.

დაბალანსებული (Balanced, giving a picture of what the organisation is doing, covering all significant areas of work) - უნდა იძლეოდეს ორგანიზაციის საქმიანობის მთლიან სურათს და მოიცავდეს საქმიანობის ყველა მნიშვნელოვან მიმართულებას - მხოლოდ ადვილად გასაზომი ინფორმაციის შეფასებაზე ორიენტირებამ შეიძლება გამოიწვიოს რაოდენობრივ ინდიკატორებზე კონცენტრირება და ხარისხობრივი მახასიათებლების უგულებელყოფა. ეფექტიანობის შეფასების სისტემის დაბალანსებულობის ანალიზისათვის მინზაშეწონილია შეფასდეს რამდენად აფასებს ორგანიზაცია ეკონომიურობის, პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის ასპექტებს; რამდენად სისტემატურად ზომავს დროის, ხარისხისა და დანახარჯის ასპექტებს.

მდგრადი ორგანიზაციული და ადამიანური რესურსების ცვლილებების მიმართ (**Robust in order to withstand organizational changes or individuals leaving)** - სისტემა დამოუკიდებელი უნდა იყოს კონკრეტული პერსონის ცოდნის, უნარებისა ან გავლენისგან, და მიზანშეწონილია არ იყოს დამოკიდებული ინფორმაციის მხოლოდ ერთ წყაროზე.

ინტეგრირებული (Integrated into the organisation, being part of the business planning and management processes) - ორგანიზაციის დაგეგმვისა და მართვის პროცესებთან - ეფექტიანობის შეფასების სისტემა

უნდა იყოს ორგანიზაციის მართვის არსებითი ნაწილი და გაზიარებული მთელ ორგანიზაციაში ისე, რომ ყველა თანამშრომელმა თავისი წვლილი შეიტანოს განსაზღვრული მიზნების მიღწევაში.

ეკონომიური, ინფორმაციის მოპოვების სარგებელსა და ხარჯებს შორის მისაღები ბალანსით (**Cost Effective,** balancing the benefits of the information against the costs) - ეფექტიანობის შეფასების სისტემა უნდა ითვალისწინებდეს შესაბამისი ინფორმაციის მოპოვებასა და გამოთხოვასთან დაკავშირებულ ადამიანურ, დროით და სხვა სახის რესურსებს.

დანართი 2

ავსტრალიის აუდიტის სამსახურისა და ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული შესრულების ანგარიშგების უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელოში წარმოდგენილი ეფექტიანობისა და ხარისხის ინდიკატორების მაგალითები.

ეფექტიანობის ინდიკატორების კატეგორიები	
გაუმჯობესებული შესაძლებობა	საზოგადოებისთვის: გაღრმავებული ცოდნა; ამაღლებული კვალიფიკაცია; გაუმჯობესებული მმართველობა, თანამშრომლობა და ურთიერთობები/კავშირები
	ოჯახებისთვის: ამაღლებული კვალიფიკაცია, ცოდნა და ურთიერთობების ხარისხი
	კერძო პირებისთვის: კვალიფიკაციის და ცოდნის ამაღლება პიროვნული განვითარებისა და გაუმჯობესებული ურთიერთობების უზრუნველყოფისათვის
პრევენცია	ფინანსური და სხვა სახის კრიზისების წინასწარი პრევენცია, სხვადასხვა ჯგუფების სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის გაუარესების თავიდან ასაცილებლად
დამოუკიდებლობის ხარისხი	გაუმჯობესებული დამოუკიდებლობის და არჩევანის დონე, ოჯახებისთვის, საზოგადოებისა და კერძო პირებისთვის
ადეკვატურობა	შესაბამისი დონის შემოსავლებისა და დახმარების უზრუნველყოფა მოწყვლადი ჯგუფებისთვის
ხელმისაწვდომობა	მხარდამჭერი მომსახურებების ხელმისაწვდომობა (მაგ. ბავშვთა მოვლა და საცხოვრებლით უზრუნველყოფა)
მიზნობრივი ჯგუფები	დახმარებების მიმართვა ჯგუფებზე, რომლებიც მას ყველაზე მეტად საჭიროებენ
გადასახადისგან გათავისუფლება/დაფარვა	უფლებამოსილი პირების გადასახადისგან გათავისუფლება და დახმარების საჭიროების მქონე პირების დაფინანსება

ხარისხის ინდიკატორების კატეგორიები	
ხარისხის უზრუნველყოფა	მომსახურების მიწოდების სტანდარტები; მომსახურების მიმწოდებლების აკრედიტაცია
მომხმარებელთა უფლებები და მოვალეობები	მომხმარებელთა უფლებების დაცვა; მომხმარებელთა ვალდებულებების შესრულების უზრუნველყოფა
ხელმისაწვდომობა და არჩევანი	მომსახურების მდებარეობა; ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა; მიზნობრივი ჯგუფების ხელმისაწვდომობა განსაკუთრებულ საჭიროებებზე; მომხმარებელთა არჩევანი
კმაყოფილების დონე	მომხმარებელთა კმაყოფილების დონე უზრუნველყოფილი დაფინანსებით და მომსახურებით