



დასკვნა

საქართველოს კანონის პროექტზე

„საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“

მაკროეკონომიკური გარემო

მაკროეკონომიკური გარემოს საპროგნოზო მაჩვენებლების წარმოადგენს არსებით საფუძველს ფისკალური პოლიტიკისა და საბიუჯეტო აგრეგატების გონივრული დაგეგმვისათვის. როგორც „2013-2016 წლების ქვეყნის ძირითადი მიმართულებებისა და მონაცემების“ დოკუმენტის საბოლოო ვარიანტის გაცნობით ირკვევა, აღნიშნული დოკუმენტის მეორე წარდგენასთან შედარებით მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზები დაკორექტირებულ იქნა. კერძოდ, შეიცვალა 2013 წლისათვის ეკონომიკური ზრდის, მშპ დეფლატორის, მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტისა და საერთაშორისო რეზერვების საპროგნოზო მაჩვენებლები. თუმცა ცალკეული პროგნოზები კვლავ არსებითად განსხვავდება საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ მოცემული მაჩვენებლებისაგან¹, რაზეც სახელმწიფო ბიუჯეტის მეორე წარდგენაზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაშიც აღინიშნა.

უფრო კონკრეტულად, ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებით, 2012-2013 წლებისათვის ეკონომიკური ზრდა 7%-ს მიაღწევს და შემდგომ წლებშიც აღნიშნულ დონეზე შენარჩუნდება², მაშინ როდესაც პროექტის მეორე წარდგენისას 2013 წლისათვის პროგნოზირებული ეკონომიკური ზრდა 6.0%-ს შეადგენდა, ხოლო საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ 2013 წლისათვის რეალური მშპ-ს ზრდის პროგნოზი 5.5-6 %-ს უტოლდება. განსხვავებულია ინფლაციის პროგნოზებიც, კერძოდ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მონაცემებით, 2013 წლისათვის (სამომხმარებლო ფასების ინდექსით გამოსახული) ინფლაციის მაჩვენებელი 5.5%-ს, ხოლო ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით- 4.5%-ს გაუტოლდება. გასათვალისწინებელია, რომ ძირითადი მიმართულებებისა და მონაცემების დოკუმენტის საბოლოო ვარიანტით მის მეორე წარდგენასთან შედარებით დაახლოებით 126 მლნ ლარით გაიზარდა 2012 წლისათვის მოსალოდნელი ნომინალური მშპ და განისაზღვრა 26,569 მლნ ლარის ოდენობით, ხოლო 2013 წლისათვის აღნიშნული მაჩვენებელი 29,281 მლნ ლარის დონეზე დაიგეგმა.

რაც შეეხება საგარეო სექტორის განვითარების ტენდენციებს, მეორე წარდგენასთან შედარებით, ძირითადი მიმართულებებისა და მონაცემების დოკუმენტის საბოლოო ვარიანტით მოცემულია მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტისა და მთლიანი საერთაშორისო რეზერვების დინამიკის უფრო

¹ „რეგიონალური ეკონომიკური მიმოხილვა-შუა აღმოსავლეთი და ცენტრალური აზია“, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, ნოემბერი, 2012 წ.

² 2013 წლის ბიუჯეტის მეორე წარდგენისას 2013 წლის ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელი 6.0%-ით იყო განსაზღვრული, თუმცა საბოლოო პროექტის წარმოდგენისას აღნიშნული მაჩვენებელი დაკორექტირდა და 7%-ის დონეზე განისაზღვრა.

კონსერვატული პროგნოზი. კერძოდ, ნომინალური მშპ-ს გაზრდილი პროგნოზების გათვალისწინებით, 2013 წლისათვის მიმდინარე ანგარიშის მოსალოდნელი დეფიციტი 11.3%-ს, მაშინ როდესაც მეორე წარდგენისას იგივე მაჩვენებელი 10.5%-ს შეადგენდა. რაც შეეხება მთლიანი საერთაშორისო რეზერვების დინამიკას, მეორე წარდგენისას, 2013 წლისათვის მოსალოდნელი მთლიანი საერთაშორისო რეზერვების მოცულობა 3.9 მლრდ დოლარს შეადგენდა, ხოლო საბოლოო ვარიანტით აღნიშნული მაჩვენებელი 3.6 მლრდ აშშ დოლარს შეადგენს. ამავდროულად, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის შეფასებით, პროგნოზირებულია 2011-2013 წლებში მთლიანი საერთაშორისო რეზერვების დინამიკის ცვლილება კლების მიმართულებით, და 2013 წლისათვის ეს მაჩვენებელი დაახლოებით 2.5 მლრდ აშშ დოლარს გაუტოლდება.

იმის გათვალისწინებით, რომ პროგნოზირებაში არსებული უზუსტობები და მაკროეკონომიკური აგრეგატების ხშირი კორექტირება ართულებს სწორი საშუალოვადიანი გეგმებისა და პოლიტიკის ფორმირებას და განხორციელებას, მიზანშეწონილია, ერთის მხრივ, მოხდეს იმ მაკროეკონომიკური პროგნოზების სრულყოფა, რომელსაც ეყრდნობა ბიუჯეტის მაჩვენებლები, ხოლო მეორეს მხრივ, აუცილებელია მომდევნო წლებში ფისკალური პოლიტიკის დაგეგმვისას გათვალისწინებულ იქნას ალტერნატიული წყაროების პროგნოზებთან მიმართებაში არსებული განსხვავებები, რომლებიც ზემოთ იქნა აღნიშნული.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები

ფინანსთა სამინისტროს ძირითადი ფინანსური და მაკროეკონომიკური ინდიკატორების დოკუმენტით, 2013 წლისათვის ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლები პროგნოზირებულია 7,940 მლნ ლარის დონეზე, ხოლო საგადასახადო შემოსავლები 7,287 მლნ ლარის დონეზე, რაც 9.4%-ით აღემატება 2012 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. თუ გავითვალისწინებთ, რომ ნომინალური მშპ-ს მოსალოდნელი ზრდა 2012-2013 წლებში 10.2%-ს შეადგენს და ჩავთვლით, რომ ელასტიურობის კოეფიციენტი ნაერთი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებსა და ნომინალური მშპ-ს ზრდის ტემპს შორის დაახლოებით 1-ის ტოლია³, *ნაერთი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების აგრეგებული პროგნოზი რეალისტურად შეიძლება შეფასდეს.*

³ აღნიშნული დაშვება (საგადასახადო შემოსავლების მშპ-სადმი ელასტიურობის მაჩვენებელი საშუალოდ, 1-ს უტოლდება) გამოიყენება სსფ-ს პროგნოზებში. ცალკეული ქვეყნების მიხედვით აღნიშნული მაჩვენებელი განსხვავებულია და დამოკიდებულია როგორც ელასტიურობის საშუალო მაჩვენებლის დასათვლელად შერჩეულ დროის პერიოდზე, ისე საგადასახადო სისტემის სტრუქტურაზე.

2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის საბოლოო ვარიანტით სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები პროგნოზირებულია 7,422.5 მლნ ლარის დონეზე, რაც 2012 წლის ბიუჯეტის გეგმურ მაჩვენებელს(დეკემბრის ცვლილების გათვალისწინებით) მაჩვენებელს 3.7%-ით აღემატება. შემოსავლების ზრდა ძირითადად დაგეგმილია საგადასახადო შემოსავლების 620 მლნ-ით (2012 წლის გეგმის 9.8%) ზრდის ხარჯზე. ამავდროულად, ბიუჯეტის პროექტით გათვალისწინებულია საგრანტო და სხვა შემოსავლების მუხლების 2012 წლის გეგმასთან შედარებით, შესაბამისად, 116 მლნ და 240 მლნ ლარით შემცირება. საყურადღებოა, რომ *სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ქვემოთმოცემული შეფასებები ითვალისწინებს 2012 წლის ბიუჯეტის კანონში 17 დეკემბერს შესულ ცვლილებებს, რომლითაც არსებითად დაკორექტირდა მიმდინარე წლისათვის შემოსავლების პროგნოზები. ამდენად, ეს შეფასებები განსახვავდება 2013 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტის მეორე წარდგენისას სას-ის დასკვნაში გამოთქმული მოსაზრებებისაგან.*

სახელმწიფო ბიუჯეტის საბოლოო პროექტით განსაზღვრული საგადასახადო შემოსავლების ჯამური მოცულობა ნარჩუნდება კანონპროექტის გადამუშავებული ვარიანტით⁴ დაგეგმილ დონეზე და განსაზღვრულია 6,920 მლნ ლარის ოდენობით. რაც შეეხება შემოსავლებს გადასახადების ცალკეული ტიპების მიხედვით, 2013 წელს მიმდინარე წელთან შედარებით მცირდება საშემოსავლო, დღგ და აქციზის გადასახადების ზრდის ტემპი, ხოლო სხვა გადასახადებიდან მისაღები შემოსავლები თითქმის უტოლდება მიმდინარე წლის მოსალოდნელ მაჩვენებელს. *მიმდინარე და წინა წლების მობილიზების ტენდენციებისა და მაკროეკონომიკური პროგნოზების გათვალისწინებით, აღნიშნული გადასახადებიდან დაგეგმილი შემოსავლების მოცულობა რეალისტურად შეიძლება შეფასდეს.* კერძოდ,

- 2013 წლისათვის საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული შემოსავლები განისაზღვრა 1,813 მლნ ლარით, რაც 2012 წლის გეგმით⁵ განსაზღვრულ მაჩვენებელს 11.7%-ით აღემატება. 2011-2012 წლებში ამავე გადასახადის ზრდის ტემპმა 12.8% შეადგინა.
- 2013 წლისათვის დამატებული ღირებულების გადასახადიდან მიღებული შემოსავლები განისაზღვრა 3,384 მლნ ლარით, რაც 2012 წლის გეგმურ მაჩვენებელს 10.2%-ით აღემატება. 2011-2012 წლებში ამავე გადასახადის ზრდის ტემპმა 10.3% შეადგინა.

⁴ კანონპროექტის გადამუშავებულ ვარიანტში(მეორე წარდგენა) იგულისხმება 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტი, რომელიც საქართველოს პარლამენტს 5 ნოემბერს წარედგინა

⁵ 2012 წლის გეგმურ მაჩვენებლებში იგულისხმება 2012 წლის ბიუჯეტის კანონი 30 ნოემბერს წარდგენილი ცვლილების გათვალისწინებით

- 2013 წლისათვის აქციზის გადასახადიდან მიღებული შემოსავლები განისაზღვრა 665 მლნ ლარით, რაც 2012 წლის გეგმურ მაჩვენებელს 3.3 %-ით აღემატება. 2011-2012 წლებში ამავე გადასახადის ზრდის ტემპმა 4.7% შეადგინა.
- სხვა გადასახადების სახით მისაღები შემოსავლების მოცულობა 2013 წლისათვის განისაზღვრა 30 მლნ ლარით, რაც 2012 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 1 მლნ ლარით(3.4%)-ით აღემატება. აღსანიშნავია, რომ 2012 წლისათვის აღნიშნული გადასახადიდან მობილიზებული შემოსავლების მოსალოდნელი მოცულობა(29 მლნ ლარი) 23%-ით ჩამორჩება 2011 წლის ფაქტობრივ მაჩვენებელს.

ამასთან, კანონპროექტის საბოლოო ვარიანტის მიხედვით, 2013 წელს 2012 წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებთან შედარებით არსებითად იზრდება მოგების და იმპორტის შემოსავლების ზრდის ტემპი, რაც 2012 წლის მობილიზების ტენდენციების გათვალისწინებით, ზედმეტად ოპტიმისტურად შეიძლება ჩაითვალოს:

- 2013 წლისათვის მოგების გადასახადიდან მისაღები შემოსავლები განისაზღვრა 924 მლნ ლარით, რაც 2012 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 9.5 %-ით აღემატება. გასათვალისწინებელია, რომ დასაგეგმი წლის მოგების გადასახადის პროგნოზის ფორმირებისას გაითვალისწინება მიმდინარე(დასაგეგმის წინა) წლის რეალური მშპ-ს ზრდა და ინფლაცია. 2011 წლის განმავლობაში ნომინალური მშპ-ს ზრდის ტემპმა 17.35% და რეალური მშპ-ს ზრდამ 7.0% შეადგინა, თუმცა 2012 წელს მოგების გადასახადიდან შემოსავლები მხოლოდ 1.4%-ით გაიზარდა. თუ გავითვალისწინებთ, რომ 2012 წლის განმავლობაში ნომინალური მშპ-ს მოსალოდნელი ზრდა 9.1%-ს, ხოლო რეალური მშპ-ს ზრდა 7%-ს შეადგენს, მომავალი წლის განმავლობაში მოგების გადასახადის 9.5%-იანი ზრდა ზედმეტად ოპტიმისტურ პროგნოზად შეიძლება ჩაითვალოს.
- 2013 წლისათვის იმპორტის გადასახადიდან მისაღები შემოსავლები განსაზღვრულია 104 მლნ ლარით, რაც 2012 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 15.6 %-ით აღემატება. აღნიშნული პროგნოზი დამატებით დასაბუთებას საჭიროებს, უპირველეს ყოვლისა, იმის გათვალისწინებით, 2012 წლისათვის აღნიშნული გადასახადიდან მობილიზებული შემოსავლების მოსალოდნელი მოცულობა(90 მლნ ლარი) 3.4%-ით ჩამორჩება 2011 წლის ფაქტობრივ მაჩვენებელს. ამავდროულად, ფინანსთა სამინისტროს ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტით 2013 წლის განმავლობაში იმპორტის ზრდის

მოსალოდნელი ტემპი 17.2%-ს შეადგენს, მაშინ როდესაც ანალოგიური მაჩვენებელი 2012 წლისათვის მოსალოდნელია 18.2%-ის დონეზე.

	2012 წ	2013 წ	ცვლილება (%)
საგადასახადო შემოსავლები	6,300,000.0	6,920,000.0	9.8%
საშემოსავლო გადასახადი	1,623,000.00	1,813,000.00	11.7%
მოგების გადასახადი	844,000.00	924,000.00	9.5%
დამატებული ღირებულების გადასახადი	3,070,000.00	3,384,000.00	10.2%
აქციზი	644,000.00	665,000.00	3.3%
იმპორტის გადასახადი	90,000.00	104,000.00	15.6%
სხვა გადასახადები	29,000.00	30,000.00	3.4%

ცხრილი 1. საგადასახადო შემოსავლების დინამიკა

საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურა ცხადყოფს, რომ პროგნოზირებული შემოსავლების 61% არაპირდაპირ გადასახადებზე მოდის, გადასახადების ტიპების მიხედვით კი უდიდესი წილი ეკუთვნის დამატებული ღირებულების გადასახადიდან (49%) და საშემოსავლო გადასახადიდან (26%) მიღებულ შემოსავლებს.

ბიუჯეტის კანონპროექტის მიხედვით, საგრანტო შემოსავლების მოცულობა 2013 წლისათვის მიმდინარე წელთან შედარებით 115.5 მლნ ლარით მცირდება და 202.5 მლნ ლარს შეადგენს. 2013 წელს მისაღები გრანტების უდიდესი წილი მოდის ევროკავშირიდან მისაღებ ბიუჯეტის მხარდამჭერ გრანტებზე (75 მლნ ლარი) და USAID-იდან მისაღებ კაპიტალური დანიშნულების გრანტებზე (94 მლნ ლარი).

რაც შეეხება სხვა შემოსავლებს, კანონპროექტით სხვა შემოსავლების ჯამური მოცულობა 2012 წლის გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით 240 მლნ ლარით, ხოლო 2103 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტის მეორე წარდგენასთან შედარებით 50 მლნ ლარით მცირდება და განისაზღვრება 300 მლნ ლარის დონეზე. ასევე არსებითად იცვლება სხვა შემოსავლების ცალკეული კომპონენტები.

ცხრილი 2. სხვა შემოსავლების დინამიკა

	2011წ (ფაქტი)	2012 წ(ივლისის ცვლილება)	2012 წ(დეკემბრის ცვლილება)	2013 წ(მეორე წარდგენა)	2013 წ(საბოლოო წარდგენა)
სხვა შემოსავლები	417,221.70	420,000.00	540,000.00	350,000.00	300,000.00
შემოსავლები საკუთრებიდან	164,738.20	189,000.00	287,000.00	172,000.00	72,000.00
საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	62,302.80	63,790.00	61,540.00	61,350.00	61,350.00
სანქციები (ჯარიმები და საურავები)	121,319.30	100,000.00	130,000.00	55,000.00	100,000.00
ნებაყოფლობითი ტრანსფერები	1,982.60	1,650.00	1,650.00	1,650.00	1,650.00
შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები	66,878.80	65,560.00	59,810.00	60,000.00	65,000.00

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აზრით, მიზანშეწონილია კანონპროექტის განმარტებით ბარათში დამატებით აიხსნას, რასთანაა დაკავშირებული 2013 წლის ბიუჯეტის პროექტის მეორე წარდგენასთან შედარებით, საკუთრებიდან შემოსავლების მუხლის არსებითი ცვლილება(100 მლნ ლარის ოდენობით შემცირება), მათ შორის დივიდენდების და პროცენტების მუხლების შემცირება. კერძოდ, პროცენტების მუხლით შემოსავალმა 2011 წელს 19.3 მლნ ლარი შეადგინა, 2012 წლისათვის მოსალოდნელია 17 მლნ ლარის მიღება, ხოლო 2013 პროექტში აღნიშნული მუხლით შემოსავლები მხოლოდ 11 მლნ ლარის ოდენობითაა განსაზღვრული, მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული პერიოდის განმავლობაში ფინანსური აქტივების(სესხების) ზრდა ფიქსირდებოდა. ასევე მნიშვნელოვანია განიმარტოს სანქციების მუხლის დაგეგმილი ზრდა, რომელიც კანონპროექტის მეორე წარდგენის დროს 55 მლნ ლარით, ხოლო საბოლოო ვარიანტით 100 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა.

შემოსულობების სხვა კომპონენტები

	2011 წ(ფაქტი)	2012 წ(ივლისის ცვლილება)	2012 წ(დეკემბრის ცვლილება)	2013 წ(მეორე წარდგენა)	2013 წ(მესამე წარდგენა)
შემოსულობები	7,447,727.10	8,242,000.10	8,158,000.00	8,390,000.00	8,425,500.00
შემოსავლები	6,442,307.70	7,053,628.40	7,158,280.00	7,437,000.00	7,422,500.00
არაფინანსური აქტივების კლება	189,820.30	70,000.00	75,000.00	100,000.00	100,000.00
ფინანსური აქტივების კლება(ნაშთის გამოკლებით)	80,669.50	60,000.00	40,000.00	35,000.00	35,000.00
ვალდებულებების ზრდა	734,929.60	1,058,371.70	884,720.00	818,000.00	868,000.00

ცხრილი 3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების დინამიკა

2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტით არაფინანსური აქტივების კლების მუხლით შემოსულობები დაგეგმილია 100 მლნ ლარის ოდენობით, რაც 2012 წლის საბოლოო გეგმით განსაზღვრულ მაჩვენებელს 33%-ით აღემატება. ამ მუხლით შემოსულობების ზრდა ძირითადად დაგეგმილია ძირითადი აქტივების პრივატიზების ხარჯზე, რაც კანონპროექტით 95 მლნ ლარს შეადგენს.

რაც შეეხება ფინანსური აქტივების კლების მუხლს(ნაშთის გამოკლებით), ამ მუხლით შემოსულობები განსაზღვრულია 35 მლნ ლარის დონეზე. გასათვალისწინებელია, რომ 2012 წლის ბიუჯეტის კანონით აღნიშნული მაჩვენებელი 60 მლნ ლარის დონეზე იყო დაგეგმილი, თუმცა

მიღებული შემოსულობების ნაწილი გადატანილ იქნა სხვა შემოსავლების მუხლში(სანქციების მუხლში ვალების დაფარვის ვადების დარღვევის გამო), რის შედეგადაც დეკემბრის ცვლილებით აღნიშნული მაჩვენებელი 40 მლნ ლარამდე შემცირდა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

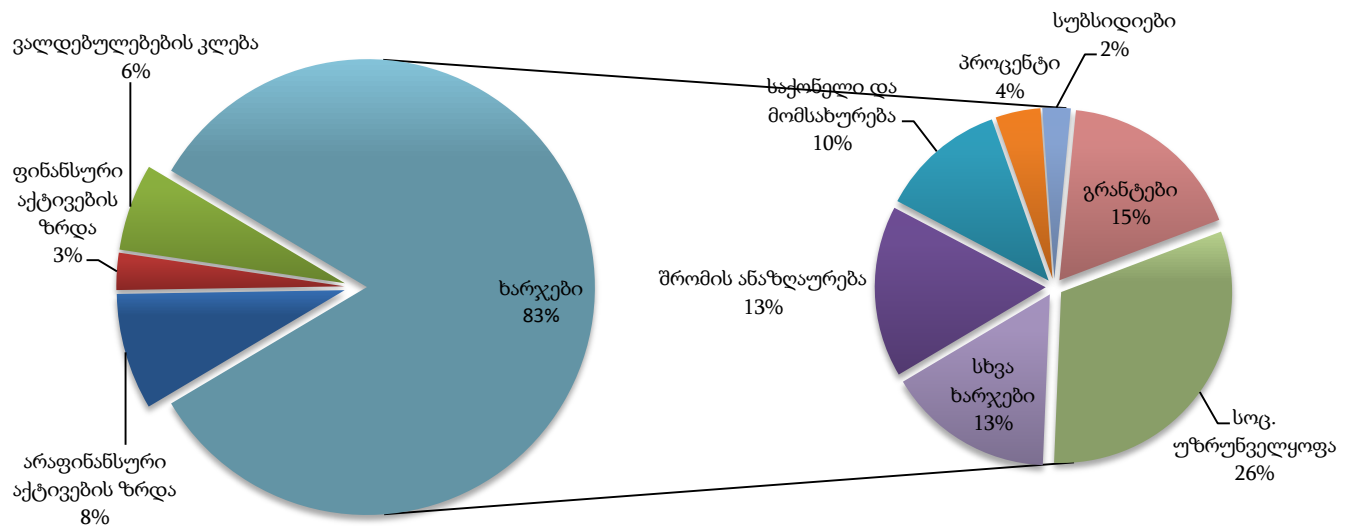
2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის საბოლოო ვარიანტით გადასახდელების ჯამური ოდენობა განისაზღვრა 8,748,500 ათასი ლარით, რაც 2012 წლის გეგმურ მაჩვენებელს 590.5 მლნ ლარით, ხოლო 2013 წლის კანონპროექტის მეორე წარდგენით გათვალისწინებულ გეგმას 18.5 მლნ ლარით აღემატება. გასათვალისწინებელია, რომ 2012-2013 წლებში გადასახდელების ჯამური მოცულობა 8,15%-ით იზრდება, მაშინ როდესაც ამავე მაჩვენებელმა 2011-2012 წლების პერიოდისათვის 9.4% შეადგინა.

	2011 (ფაქტი)	2012 (ივლისის ცვლილება)	2012 (დეკემბრის ცვლილება)	2013 (მეორე წარდგენა)	2013 (მესამე წარდგენა)
გადასახდელები	7,459,279.60	8,242,000.00	8,157,999.90	8,730,000.00	8,748,500.00
ხარჯები	5,823,849.90	6,783,572.50	6,882,998.70	7,339,746.8	7,255,415.60
არაფინანსური აქტივების ზრდა	1,039,075.00	798,729.50	721,048.6	693,480.80	723,549.00
ფინანსური აქტივების ზრდა	429,976.50	470,258.10	399,511.40	160,462.00	229,725.00
ვალდებულებების კლება	166,378.2	189,439.90	154,441.20	536,310.40	539,810.40

ცხრილი 4. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დინამიკა

როგორც ქვემოთმოცემული გრაფიკიდან ჩანს, მთლიანი გადასახდელების 83%-ს შეადგენს ხარჯები, 8% მოდის არაფინანსური აქტივების ზრდაზე, ხოლო ვალდებულებების კლება და ფინანსური აქტივების ზრდა შესაბამისად მთლიანი საბიუჯეტო გადასახდელების 6% და 3%-ს შეადგენს. ზემოაღნიშნული სტრუქტურა მცირეოდენით განსხვავდება 2012 წლის გადასახდელების სტრუქტურისაგან. კერძოდ, ფინანსური აქტივების ზრდის წილი მიმდინარე წელთან შედარებით 3%-ით მცირდება, ხოლო ვალდებულებების კლების მუხლით გათვალისწინებული გადასახდელების წილი 4%-ით იმატებს. სტრუქტურის ზემოაღნიშნული ცვლილება შეიძლება აიხსნას 2013 წელს ერთი მხრივ, ხარჯების(მათ შორის სოციალური ხარჯების), ხოლო მეორეს მხრივ, საგარეო ვალდებულებების დაფარვასთან დაკავშირებული გადასახდელების ზრდით.

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების სტრუქტურა



პრიორიტეტების მიხედვით ასიგნებების განაწილების ანალიზი ცხადყოფს, რომ 2013 წლის ბიუჯეტის პროექტით 2012 წელთან შედარებით არსებითად იზრდება ხელმისაწვდომი ჯანდაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფისათვის გამოყოფილი ასიგნებები, რომელიც 2012 წლის ბიუჯეტში მთლიანი ასიგნებების 29%, ხოლო წარმოდგენილი კანონპროექტით 34%-ს შეადგენს. იზრდება განათლების და პროფესიული მომზადების პრიორიტეტის დაფინანსება და წილი შესაბამისად 11%-იდან 13%-მდე. კანონპროექტით ასევე გათვალისწინებულია იძულებით გადაადგილებულ პირთა მხარდაჭერის პრიორიტეტის ფარგლებში გამოყოფილი სახსრების ზრდა, რომელიც 2013 წლის ბიუჯეტში მთლიანი ასიგნებების 2%-ს შეადგენს, მაშინ როდესაც 2012 წლისათვის ეს მაჩვენებელი 1%-ს შეადგენდა. თუმცა აქვე საყურადღებოა, რომ მნიშვნელოვნად მცირდება თავდაცვისა და უსაფრთხოების, ასევე რეგიონალური განვითარების, ინფრასტრუქტურისა და ტურიზმის პრიორიტეტების დაფინანსება. კერძოდ, თავდაცვისა და უსაფრთხოების პრიორიტეტის დაფინანსება სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებების 24%-ს შეადგენს, ხოლო 2012 წელს მისი წილი 24%-ს შეადგენდა. 2012-2013 წლებში ასევე მცირდება რეგიონალური განვითარების, ინფრასტრუქტურის სფეროსათვის გამოყოფილი სახსრების წილი შესაბამისად, 16%-იდან 14%-მდე. კანონპროექტით გათვალისწინებულია ნომინალურ გამოხატულებაში სოფლის მეურნეობის სფეროს დაფინანსება 11.4 მლნ ლარით, თუმცა წილობრივად აღნიშნული პრიორიტეტის დაფინანსება მცირდება 2012 წლის ბიუჯეტის 4%-იდან კანონპროექტით 3%-მდე.

რაც შეეხება საბიუჯეტო ასიგნებებს ცალკეული მხარჯავი უწყებების მიხედვით, წარმოდგენილი პროექტით მიმდინარე წელთან შედარებით არსებითად იზრდება შემდეგი უწყებების ასიგნებები:

დასახელება	ზრდა(ათასი ლარი)	ზრდა (%)
საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტრო	523,183.8	28.7
საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო	183,884.9	25.6
საქართველოს სასჯელაღსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების საკითხთა სამინისტრო	45,910.9	35.8
საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო	44,218.3	7.1
საქართველოს პარლამენტი	18,757.9	45.5
საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	11,048.6	4.8
საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო	9,074.9	15.5

ნომინალურ გამოხატულებაში ასიგნებების ყველაზე უფრო დიდი ზრდა შეეხო შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს, ძირითადად „სოციალური დაცვა და საპენსიო უზრუნველყოფის“(257.4 მლნ ლარით) და „ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამების“(286.3 მლნ ლარით) ზრდის ხარჯზე. ამავდროულად, გათვალისწინებულია ასიგნებების შემცირება „შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის პროგრამების მართვის“ (10.7 მლნ ლარით) და „სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვის“ პროგრამებისათვის(9.9 მლნ ლარით). თუმცა აქვე გასათვალისწინებელია, რომ ბიუჯეტის კანონპროექტზე დართული განმარტებითი ბარათის მიხედვით, „სულ 2013 წელს პენსიების ზრდის დამატებითი ხარჯი აჭარბებს 140.0 მლნ ლარს“, თუმცა 2013 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით საპენსიო უზრუნველყოფის ქვეპროგრამის(პროგრამული კოდი 350201) ფარგლებში გამოყოფილია 1,146.7 მლნ ლარი, რაც 2012 წლის იმავე მაჩვენებელს(1,065.4 მლნ ლარი) მხოლოდ 81.3 მლნ ლარით აღემატება.

ასევე არსებითად იზრდება განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ასიგნებები, ძირითადად ზოგადი განათლებისა(45.7 მლნ ლარით) და პროფესიული განათლების პროგრამების(3.8 მლნ ლარით) ზრდის ხარჯზე. ასევე, 13.3 მლნ ლარით იზრდება „საგანმანათლებლო დაწესებულებათა ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციის“ ქვეპროგრამა, ხოლო 16.6 მლნ ლარით მცირდება „ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებისა და მოსწავლეების ინფორმაციულ-საკომუნიკაციო ტექნოლოგიებით უზრუნველყოფის“ ქვეპროგრამის ასიგნებები. კანონპროექტით დაგეგმილია „განათლებისა და მეცნიერების სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება და პროგრამების

მართვის“ პროგრამისათვის გამოყოფილი ასიგნებების შემცირება(1.3 მლნ ლარით). ამასთან საყურადღებოა, რომ კანონპროექტზე დართული განმარტებითი ბარათის მიხედვით, „სტუდენტების სასწავლო გრანტები გაზრდილია 15.7 მლნ ლარით და შეადგენს 57.7 მლნ ლარს“, თუმცა „სახელმწიფო სასწავლო, სამაგისტრო გრანტები, დოქტორანტურის პროგრამები და ახალგაზრდების წახალისების“ ქვეპროგრამა(პროგრამული კოდი 32 04 04) განსაზღვრულია 70.6 მლნ ლარის ოდენობით, რაც 2012 წლის მაჩვენებელს(67.5 მლნ ლარი) მხოლოდ 3.1 მლნ ლარით აღემატება.

მიმდინარე წელთან შედარებით ასიგნებების არსებითი შემცირებაა დაგეგმილი ქვემოთჩამოთვლილი მხარჯავი უწყებებისათვის, თუმცა განმარტებით ბარათში აღნიშნულ საკითხზე დეტალური ინფორმაცია წარმოდგენილი არ არის.

დასახელება	კლება(ათასი ლარი)	კლება(%)
საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო	192,222.2	61.8
საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო	70,604.6	9.7
საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	62,943.0	43.3
საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო	17,890.2	3.0
სსიპ – საზოგადოებრივი მაუწყებელი	17,717.0	35.7
საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო	13,027.9	14.0
საქართველოს სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო	12,205.8	20.5

საყურადღებოა, რომ 2013 წლის ბიუჯეტის საბოლოო კანონპროექტის შესაბამისად, ცვლილებები განიცადა ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების განახლებული დოკუმენტით განსაზღვრულმა ცალკეული მხარჯავი უწყებების ასიგნებების ზღვრულმა მოცულობებმა. *თუმცა ცალკეული უწყებებისათვის, ბიუჯეტის კანონპროექტით გათვალისწინებული საბიუჯეტო სახსრები აღემატება ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების წარდგენილი დოკუმენტით განსაზღვრულ მოცულობას.* მაგალითად,

- საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსათვის კანონპროექტით განსაზღვრული საბიუჯეტო სახსრები(341,717.0 ათასი ლარი) 148.5 მლნ ლარით აღემატება BDD-ით გათვალისწინებულ ზღვრულ ოდენობას(193,210.0 ათასი ლარი).

- საქართველოს ეკონომიკის სამინისტროს კანონპროექტით განსაზღვრული საბიუჯეტო სახსრები(30,500.0 ათასი ლარი) 5.5 მლნ ლარით აღემატება BDD-ით გათვალისწინებულ ზღვრულ ოდენობას(25,000.0 ათასი ლარი).
- შეუსაბამოები შეინიშნება სოფლის მეურნეობისა და გარემოს დაცვის სამინისტროების შემთხვევაშიც, სადაც კანონპროექტით განსაზღვრული საბიუჯეტო სახსრები შესაბამისად 2,065.00 და 517.00 ათასი ლარით აღემატება ქვეყნის ძირითადი მიმართულებებისა და მონაცემების დოკუმენტით მოცემულ ზღვრულ ოდენობებს.

ქვეყნის ძირითადი მიმართულებებისა და მონაცემების დოკუმენტი წარმოადგენს ქვეყნის საშუალოვადიანი განვითარების გეგმასა და ფისკალური პოლიტიკის საშუალოვადიან ჩარჩოს, რომელზე დაყრდნობითაც უნდა მომზადდეს კონკრეტული წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი. შესაბამისად, მიზანშეწონილია მეტი ყურადღება გამახვილდეს ამ დოკუმენტის სრულყოფაზე და უზრუნველყოფილ იქნას ბიუჯეტის კანონპროექტით განსაზღვრული მონაცემების შესაბამისობა მასში გაწერილ გეგმასთან.

რაც შეეხება საერთო სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებს, ბიუჯეტის კანონპროექტით გათვალისწინებულია მიმდინარე წელთან შედარებით აღნიშნული გადასახდელების ჯამური მოცულობის ზრდა 265.7 მლნ ლარით. ძირითადად ზრდა შეეხება საგარეო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვის მუხლს, რომელიც 665 მლნ ლარის ოდენობითაა განსაზღვრული. ასევე 40 მლნ ლარის ოდენობით იზრდება რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი და დაგეგმილია 450 მლნ ლარის დონეზე. ბიუჯეტის საბოლოო პროექტით აღარაა გათვალისწინებული „საქართველოს მთავრობის ახალი ინიციატივების დასაფინანსებლად გათვალისწინებული ასიგნებები“ 740 მლნ ლარის ოდენობით, რის შედეგადაც 2013 წლის ბიუჯეტის პროექტის მეორე წარდგენასთან შედარებით საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახდელების ჯამური მოცულობა 439 მლნ ლარით შემცირდა. ზემოაღნიშნული სახსრები, ერთი მხრივ, გადანაწილდა სხვადასხვა მხარჯავ უწყებებზე, ხოლო მეორეს მხრივ, 300 მლნ-ით გაიზარდა რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი(150 მილიონი ლარიდან 450 მილიონ ლარამდე).

საყურადღებოა, რომ მიმდინარე წელთან შედარებით 2013 წლის ბიუჯეტის ბოლო პროექტში 54.8 მლნ ლარითაა შემცირებული ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერების ოდენობა. გარდა საერთო ოდენობის შემცირებისა,

ცვლილებები განიცადა ტრანსფერების სტრუქტურამაც. კერძოდ, მიმდინარე წელთან შედარებით 2013 წლის ბიუჯეტის პროექტში 28.8 მლნ ლარით იზრდება გათანაბრებითი ტრანსფერების ოდენობა. ამავდროულად, თითქმის 90 მლნ ლარით მცირდება სპეციალური ტრანსფერების მოცულობა, სპეციალური ტრანსფერი 8.5 მლნ ლარის ოდენობით მხოლოდ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისთვისაა დაგეგმილი, ხოლო მუნიციპალიტეტებისა და თვითმმართველი ქალაქებისათვის სპეციალური ტრანსფერის გაცემა გათვალისწინებული აღარ არის. სპეციალური ტრანსფერის გაუქმების ხარჯზე ყველაზე უფრო მეტად შეუმცირდა დაფინანსება თვითმმართველ ქალაქ ბათუმს, რომელიც 2012 წელს გეგმური 105 მლნ ლარის ნაცვლად მიიღებს 44.5 მლნ ლარს გათანაბრებითი ტრანსფერის სახით. **ზემოაღნიშნული ცვლილებებთან დაკავშირებით, სასურველია მოწოდებული იქნას უფრო დეტალური ინფორმაცია, თუ რა კონკრეტულ პროექტებს შეეხება სპეციალური ტრანსფერების გაუქმება და რა ეკონომიკური შედეგები შეიძლება მოყვეს ამა თუ იმ რეგიონალური პროექტის შეჩერებას.**

სახელმწიფო ვალი

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტით, სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ნაშთი განისაზღვრა 9 578.1 მლნ ლარის დონეზე, რაც მშპ-ს პროგნოზორებული მოცულობის 32.71 %-ს შეადგენს და 2012 წლის საპროგნოზო ნაშთს(დეკემბრის ცვლილების გათვალისწინებით) 14 მლნ ლარით, ხოლო მშპ-სთან მიმართებაში 3.3%-ით ჩამორჩება, რაც პოზიტიურად უნდა შეფასდეს. გასათვალისწინებელია, რომ აღნიშნული მაჩვენებელი ბიუჯეტის კანონპროექტის გადამუშავებული ვარიანტით განსაზღვრულ მაჩვენებელს 40 მლნ ლარით, ხოლო მშპ-ს მიმართ 0.1%-ით ჩამორჩება.

ბიუჯეტის კანონპროექტით დაგეგმილია საგარეო ვალდებულებების ზრდის ტემპის შემცირება, რაც პოზიტიურად უნდა შეფასდეს. კერძოდ, საგარეო ვალდებულებების ზრდა განსაზღვრულია 718,000.0 ათასი ლარის დონეზე, რაც 2012 წლის გეგმურ მაჩვენებელს(784,720.0 ათასი ლარი) 67 მლნ ლარით ჩამორჩება. რაც შეეხება საგარეო ვალდებულებების მომსახურებასა და დაფარვას, ვალდებულებების კლება(ძირითადი თანხის დაფარვა) დაგეგმილია 473 მლნ ლარის დონეზე, ხოლო საპროცენტო ხარჯები 193.2 მლნ ლარის დონეზე.

რაც შეეხება საშინაო ვალს, 2013 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით საშინაო ვალდებულებების ზრდის მუხლით მისაღები შემოსულობები 150 მლნ ლარს შეადგენს, რაც 2012 წლის გეგმურ, ისევე როგორც 2013 წლის ბიუჯეტის მეორე წარდგენით განსაზღვრულ მაჩვენებელს 50 მლნ ლარით

აღმატება. რაც შეეხება საშინაო ვალდებულებების კლებას, ჯამური მაჩვენებელი განსაზღვრულია 66.816 მლნ ლარის ოდენობით, მათ შორის ფასიანი ქაღალდების, გარდა აქციებისა მუხლით- 35 მლნ ლარის ოდენობით.

სახელმწიფო ვალი						
	2011 წლის ფაქტი	2012 წლის გეგმა (ივლისის ცვლილება)	2012 წლის გეგმა (დეკემბრის ცვლილება)	2013 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი (მეორე წარდგენა)	2013 ბიუჯეტის კანონპროექტი (საბოლოო პროექტი)	
სახელმწიფო ვალის მოცულობა(მლნ ლარი)	სახელმწიფო საგარეო ვალი	7,016.00	7,722.30	7,626.40	7,642.50	7,552.20
	სახელმწიფო საშინაო ვალი	1,873.00	1,938.00	1,938.00	1,975.90	2,025.90
	სულ სახელმწიფო და სახელმწიფო გარანტიით აღებული ვალი	8,889.00	9,660.30	9,564.40	9,618.40	9,578.10
ვალდებულებების ზრდა/კლება(ათასი ლარი)	საგარეო ვალდებულებები					
	ზრდა	644,219.30	958,371.70	784,720.00	718,000.00	718,000.00
	კლება	111,158.60	120,926.00	99,926.00	472,994.40	472,994.40
	საშინაო ვალდებულებები					
	ზრდა	90,710.30	100,000.00	100,000.00	100,000.00	150,000.00
	კლება	55,219.60	68,513.90	54,515.20	63,316.00	66,816.00

საყურადღებოა, რომ ბიუჯეტის კანონპროექტის მიხედვით(თავი 8, მუხლი 21, პუნქტი 6), ისევე როგორც წინა წლებში, აღნიშნული გეგმა განსაზღვრავს სახაზინო ვალდებულებისა და სახაზინო ობლიგაციების გამოშვებით საშინაო ვალდებულებების წმინდა ზრდას, ამასთან, ამავე პუნქტში მითითებულია „საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ სახაზინო ვალდებულებისა და სახაზინო ობლიგაციების დაფარვის აღრიცხვა განახორციელოს ბიუჯეტის შემოსულობების შესაბამისი მუხლის შემცირების გზით“. შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის საშინაო ვალდებულებების ზრდის მუხლი(ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა) განსაზღვრავს სახაზინო ობლიგაციებისა და სახაზინო ვალდებულებების ემისიით მიღებულ არა მთლიან შემოსულობებს, არამედ წმინდა შემოსულობებს წინა წლებში გამოშვებული ვალდებულებების/ობლიგაციების ძირითადი თანხის დაფარვის გამოკლებით.

ამავდროულად, ბიუჯეტის კანონის საშინაო ვალდებულებების კლების შესაბამისი მუხლი(ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა), განსაზღვრავს მხოლოდ „საქართველოს მთავრობის

საქართველოს ეროვნული ბანკისადმი დავალიანების დაფარვის ღონისძიებების შესახებ“ საქართველოს მთავრობისა და საქართველოს ეროვნული ბანკის 2006 წლის 20 მარტის შეთანხმებაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ შეთანხმების საფუძველზე, საქართველოს მთავრობის მიერ 2009, 2010 და 2011 წლებში გამოშვებული სახელმწიფო ობლიგაციების ღია ბაზრის ოპერაციებისათვის დაფარვას შესაბამისად, 8, 13 და 14 მლნ ლარის მოცულობით(ჯამი 35 მლნ ლარი).

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, გამოდის რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის საშინაო ვალდებულებების კლების მუხლი განსაზღვრავს მხოლოდ ღია ბაზრის ოპერაციებისათვის სახელმწიფო ობლიგაციების დაფარვას, ხოლო ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო ვალდებულებებისა და სახაზინო ობლიგაციების დაფარვის თანხები სახელმწიფო ბიუჯეტში არ აისახება. კერძოდ, სახაზინო სამსახურის სტატისტიკურ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, 2013 წელს უნდა დაფარულ იქნას 2012 წელს ემიტირებული 100 მლნ ლარის მოცულობის 12 თვიანი სახაზინო ვალდებულებების, ასევე 2011 წელს ემიტირებული 133 მლნ ლარის მოცულობის 2 წლიანი სახაზინო ობლიგაციების ძირითადი თანხა. მიუხედავად იმისა, რომ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის 2001 წლის სტანდარტები(GFSM 2001), რომელსაც ეყრდნობა სახელმწიფო ბიუჯეტის კლასიფიკაცია, იძლევა საშუალებას ვალდებულებების ცალკეული კომპონენტების დინამიკა წმინდა შემოსულობის სახით იქნას აღრიცხული, აღრიცხვისა და ანგარიშების ზემოაღნიშნული პრაქტიკა მიზანშეწონილად ვერ ჩაითვლება. *საბიუჯეტო სახსრების მოძრაობის შესახებ დეტალური ინფორმაციის მოსაწოდებლად, მიზანშეწონილია როგორც ბიუჯეტის კანონში, ასევე ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებში, სახაზინო ვალდებულებების/ობლიგაციების გამოშვების შედეგად მიღებული სახსრები სრულად აისახოს ვალდებულებების ზრდის , ხოლო ძირითადი თანხის დაფარვა ვალდებულებების კლების მუხლით,* განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ ემისიის პირობები(მაგ. საშუალო საპროცენტო განაკვეთი), როგორც ფინანსური ინსტრუმენტების, ისე დროის სხვადასხვა მონაკვეთში ემისიისათვის განსხვავებულია.

აქვე გასათვალისწინებელია, რომ ბიუჯეტის კანონპროექტის მიხედვით(თავი 8, მუხლი 21, პუნქტი 7) „საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო უფლებამოსილია სახაზინო ვალდებულებისა და სახაზინო ობლიგაციების გამოშვების ნაცვლად გამოიყენოს ხაზინის ერთიან ანგარიშზე არსებული თავისუფალი ნაშთი. ამასთანავე, სახაზინო ვალდებულებისა და სახაზინო ობლიგაციების გამოშვებით მიღებული სახსრების წმინდა მოცულობა და მათი გამოშვების ნაცვლად ხაზინის ერთიან ანგარიშზე არსებული თავისუფალი ნაშთის გამოყენება ჯამურად არ უნდა აღემატებოდეს

150 000.0 ათას ლარს“, თუმცა იმის გათვალისწინებით, რომ თავისუფალი ნაშთის გამოყენება საკანონმდებლო დონეზე დეტალურად არ რეგულირდება, აღნიშნული ლიმიტის შესრულების მონიტორინგი რთულდება.

სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების გამოშვებით მიღებული სახსრები, მლნ ლარი				
	2011 წ. გეგმა (2011 წლის ბიუჯეტის კანონი)	2011 წ. ფაქტი (მთავრობის ანგარიში 2011 წლის ბიუჯეტის შესრულების შესახებ)	2012 წ. გეგმა (2012 წლის ბიუჯეტის კანონი)	2013 წ. გეგმა (2013 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი)
ვალის მოცულობა წლის დასაწყისში	431.9	431.9	522.1	622.1
ვალდებულებების ზრდა(ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა)	200	90.7	100	150
ვალის მოცულობა წლის ბოლოს	631.9	522.1	622.1	745.0

გარდა ამისა, როგორც ზემოთ აღინიშნა, 2013 წლის ბიუჯეტის პროექტით საშინაო ვალდებულებების წმინდა ზრდა(ფასიანი ქაღალდები გარდა აქციებისა) შეადგენს 150 მლნ ლარს. ამასთან სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების გამოშვებით არსებული ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა 2012 წლის ბოლოსათვის(2012 წლის ბიუჯეტის კანონის მიხედვით) შეადგენს 622.1 მლნ ლარს, ხოლო 2013 წლის ბოლოსათვის(ბიუჯეტის პროექტით) 745 მლნ ლარს. *თუ 2012 წლის ბოლოსათვის ფასიანი ქაღალდების გამოშვებით ვალის ნაშთი გაუტოლდება საპროგნოზო მოცულობას(622.1 მლნ ლარს) და 2013 წელს საბაზინო ობლიგაციებისა და ვალდებულებების წმინდა ზრდა გაუტოლდება მის გეგმურ მაჩვენებელს(150 მლნ ლარი), 2013 წელს სახელმწიფო ვალის აღნიშნული კომპონენტი კანონპროექტით განსაზღვრულ საპროგნოზო მოცულობას 27 მლნ ლარით გადააჭარბებს, რაც აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნას მიმდინარე და 2013 წლის განმავლობაში საშინაო ვალთან დაკავშირებული ოპერაციების დაგეგმვისა და მართვის პროცესში.*

⁶ მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული სხვაობა ციფრებში შეიძლება დაკავშირებული იყოს ვალდებულებების/ობლიგაციების აღრიცხვასთან(კერძოდ, ფინანსთა სამინისტროს მიერ ამ მუხლით შემოსულობებში ვალდებულებების წმინდა ზრდასთან ერთად აღირიცხება ფასიანი ქაღალდების ნომინალის ზევით რეალიზაციიდან მიღებული თანხა, რომელიც ვალის ნაშთში არ გაითვალისწინება), სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აზრით, აღნიშნულ საკითხზე მნიშვნელოვანია ყურადღება გამახვილდეს.

საშუალოვადიანი ფისკალური დისციპლინა

ფინანსთა სამინისტროს ძირითადი ფინანსური და მაკროეკონომიკური ინდიკატორების დოკუმენტით, 2013 წლისათვის ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლები პროგნოზირებულია 7,940 მლნ ლარის დონეზე, ხოლო საგადასახადო შემოსავლები 7 287 მლნ ლარის დონეზე. რაც შეეხება ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებს, აღნიშნული მაჩვენებელი განსაზღვრულია 6,815 მლნ ლარის დონეზე, რაც დაახლოებით 200 მლნ-ით ნაკლებია კანონპროექტის მეორე წარდგენისას მოცემულ ანალოგიურ მაჩვენებელზე. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, 2013 წლის ბიუჯეტის მეორე წარდგენასთან შედარებით, საბოლოო ვარიანტში 190 მლნ ლარით უმჯობესდება ნაერთი ბიუჯეტის საოპერაციო სალდო, თუმცა არაფინანსური აქტივების წმინდა ცვლილების ზრდის შედეგად, 53 მლნ ლარით უარესდება მთლიანი სალდოს მაჩვენებელი და მშპ-ს 1.9%-ს შეადგენს.

როგორც ბიუჯეტის პროექტზე თანდართულ განმარტებით ბარათშია მოცემული, ბიუჯეტის დეფიციტი 2013 წლისათვის მშპ-ს 2.9%-ს გაუტოლდება, მაშინ როდესაც აღნიშნული მაჩვენებელი 2013 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტის გადამუშავებული ვარიანტისათვის 2.8%-ს შეადგენდა. რაც შეეხება ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების წყაროებს, დონორების მიერ ბიუჯეტის მხარდაჭერასა და პრივატიზებიდან მიღებულ შემოსულობებთან ერთად, დაფინანსების უდიდესი წილი საინვესტიციო კრედიტებზე, ასევე სახაზინო ობლიგაციების გამოშვებასა და ნაშთის გამოყენებაზე მოდის. კერძოდ, 2013 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტის მიხედვით, დაგეგმილია სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთის გამოყენება 323 მლნ ლარის ოდენობით, რომელიც, მიმართულ იქნება საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების დაფარვისათვის.

	ნაშთის დინამიკა(ათასი ლარი)		
	2011 წ	2012 წ	2012 წ 9 თვე
სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიშებზე არსებული ნაშთი	488 253.0 (1 იანვრის მდგომარეობით)	476 700.6 (1 იანვრის მდგომარეობით) *აღნიშნული თანხიდან 341 538.5 ათასი ლარი გადატანილ იქნა ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სადეპოზიტო ქვეანგარიშზე ⁷ .	368 489.4 (1 ოქტომბრის მდგომარეობით) *გარდა ამისა, ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სადეპოზიტო და ანგარიშის სადეპოზიტო ქვეანგარიშებზე განთავსებულია 341 538.5 ათასი ლარი და 8 853.6 ათასი აშშ დოლარი.
ნაშთის ცვლილება	-11 552.3 (გეგმა: 56,823.9 ათასი ლარი)	68,000.00 (გეგმა დეკემბრის ცვლილების გათვალისწინებით)	233,298.6

⁷ „საქართველოს სახელმწიფო საგარეო ვალის მართვის მიზნით ზოგიერთი ღონისძიებების განხორციელების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 13 მაისის N1032 განკარგულების საფუძველზე

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით განსაკუთრებით საყურადღებოა სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიშებზე არსებული ნაშთის საშუალოვადიანი დინამიკა. კერძოდ, ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, 2012 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიშებზე არსებული ნაშთი შეადგენდა 135.19 მლნ ლარს, ხოლო მიმდინარე წლის განმავლობაში ნაშთის დაგროვება ბიუჯეტის კანონით შეადგენს 68 მლნ ლარს. გარდა ამისა, ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სადეპოზიტო და სავალუტო ანგარიშის სადეპოზიტო ქვეანგარიშებზე განთავსებულია 341.5 მლნ ლარი და 8.85 მლნ აშშ დოლარი, რომლის ძირითადი ნაწილიც- 323 მლნ ლარი უკვე 2013 წლის განმავლობაში მიმართულ იქნება საგარეო ვალდებულებების დაფარვისათვის. რაც შეეხება 2014 წელს, ძირითადი ფინანსური და ეკონომიკური ინდიკატორების დოკუმენტის მიხედვით, 2014 წლისათვის დაგეგმილია ხაზინის ერთიანი ანგარიშზე არსებული ნაშთის გამოყენება 230 მლნ ლარის ოდენობით, რაც სავარაუდოდ დაკავშირებულია 2014 წლისათვის საგარეო ვალდებულებების დაფარვის მაღალ ხარჯებთან(ამავე დოკუმენტის მიხედვით ბიუჯეტის საგარეო ვალდებულებების დაგეგმილი კლება 466⁸ მლნ ლარს შეადგენს). თუმცა მიმდინარე წლის ბოლოსათვის ნაშთის მოსალოდნელი მოცულობისა და 2013 წელს მისი მასშტაბური გამოყენების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია დამატებით აიხსნას, როგორ მოხდება 2014 წლისათვის აღნიშნული ოდენობის ნაშთის დაგროვება და გამოყენება. აქვე საყურადღებოა, რომ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ანგარიშში გაკეთებულ ფისკალურ პროგნოზების მიხედვით, არსებული ნაშთის გამოყენება მეტნაკლებად თანაბრად იყო განაწილებული 2013-2014 წლებზე და არ იყო კონცენტრირებული მხოლოდ 2013 წელზე. ზემოაღნიშნული ტენდენციები მნიშვნელოვანია ქვეყნის საშუალოვადიანი ფისკალური პოლიტიკის დაგეგმვისათვის, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ 2014 წლისათვის დაგეგმილია დაუბეგრავი მინიმუმის შემოღებასთან დაკავშირებით სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების შემცირება(170 მლნ ლარით) და სოციალური დანახარჯების არსებითი ზრდა. ამასთან, ამავე პერიოდისათვის საქართველოს ორგანული კანონით „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ განსაზღვრულია ფისკალური ლიმიტები, როგორც ბიუჯეტის დეფიციტზე, ასევე საბიუჯეტო ასიგნებების მოცულობასა და სახელმწიფო ვალზე, რაც ზრდის დეფიციტის ეფექტური მართვის მნიშვნელობას.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთის მართვასთან დაკავშირებით, ასევე საყურადღებოა, რომ საქართველოს კანონის „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“(აღნიშნული კანონით

⁸ ფინანსთა სამინისტროს, საგარეო ვალების მართვისა და ფინანსური ანალიზის სისტემაზე(DMFAS) დაყრდნობით, 2014 წლისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან საგარეო ვალდებულებების დაფარვის მოსალოდნელი თანხა 270 მლნ აშშ დოლარს აღემატება, და აქედან მხოლოდ სსფ-ს ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტის ძირითადი თანხის დაფარვა 184 მლნ აშშ დოლარს შეადგენს

რეგულირდებოდა საქართველოში საბიუჯეტო პროცესი ამჟამად არსებულ საბიუჯეტო კოდექსამდე. კანონი ძალადაკარგულ იქნა საქართველოს 12/18/2009 N 2440 კანონით) მე-20² მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, რეგულირდებოდა ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე ნაშთის ოდენობის განსაზღვრა, კერძოდ მითითებული იყო: „დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის ბოლოსთვის ხაზინის ერთიან ანგარიშზე არსებული საპროგნოზო ნაშთი არ უნდა იყოს დასაგეგმი წლის მთლიანი შიდა პროდუქტის საპროგნოზო მოცულობის 0,2%-ზე ნაკლები,“ თუმცა ამჟამად ამგვარი ლიმიტი საკანონმდებლო დონეზე განსაზღვრული არ არის. შესაბამისად, საშუალოვადიან პერიოდში სახელმწიფოს ფისკალური მდგრადობისა და ფინანსური ლიკვიდობის უზრუნველსაყოფად მიზანშეწონილია სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთის დინამიკასა და მართვას დამატებითი ყურადღება მიექცეს, კერძოდ დეტალურად იქნას განსაზღვრული ნაშთის მართვასთან დაკავშირებული რეგულაციები, როგორც ბიუჯეტის დაგეგმვის, ასევე შესრულების ეტაპებზე.

საერთო შეფასება

წინამდებარე დასკვნაში მოცემული წინადადებებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აზრით, „საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების ძირითადი პარამეტრები საფუძვლიანად და კანონიერად შეიძლება შეფასდეს.