



დასკვნა

„საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესახებ“

საქართველოს კანონის პროექტზე

შინაარსი

შემაჯამებელი მიმოხილვა.....	3
დასკვნა „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე	9
მაკროეკონომიკური დაშვებები და კავშირი საბიუჯეტო აგრეგატებთან	12
სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები.....	19
სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლები	25
სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები	26
სახელმწიფო ვალი.....	35
ფისკალური დისციპლინა.....	40
სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი	44
შეფასების საფუძვლები.....	44
2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის პროგრამული დანართი.....	45
პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია	48
გამოყენებულ ტერმინთა განმარტებები.....	55
დანართი. შედეგების/ეფექტიანობის შეფასების სისტემა (ამონარიდი საუკეთესო პრაქტიკის სახელმძღვანელოდან).....	58
ინდიკატორების შესაფასებლად გამოყენებული კრიტერიუმები.....	60
გამოყენებული ლიტერატურა	63

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, გარდა დასკვნაში მოცემული მნიშვნელოვანი საკითხებისა, „2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი სათანადოდ არის მომზადებული არსებული მაკროეკონომიკური და სხვა დაშვებების საფუძველზე, შესაძლებელია შეფასდეს საფუძვლიანად და კანონიერად მოქმედი ნორმატიული ბაზის გათვალისწინებით და წარდგენილია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნების შესაბამისად. თუმცა დასკვნაში ხაზგასმულია შემდეგი ძირითადი საკითხები:

მაკროეკონომიკური დაშვებები და კავშირი საბიუჯეტო აგრეგატებთან

- „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის პროექტზე თანდართული „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ (BDD) მოცემულ მაკროეკონომიკურ პროგნოზებს, გასული და მიმდინარე წლის ტენდენციებისა და ალტერნატიული წყაროების საპროგნოზო მაჩვენებლების გათვალისწინებით, აღნიშნული საპროგნოზო მაჩვენებლები 2013 წლისათვის რეალისტურად ვერ შეფასდება, და რიგ შემთხვევაში დამატებით დასაბუთებას საჭიროებს საშუალოვადიანი პერიოდისათვის. თუმცა გასათვალისწინებელია, რომ როგორც კანონპროექტის განმარტებით ბარათშია მითითებული, „წარმოდგენილი პროექტის თანდართულ მაკროეკონომიკურ პროგნოზებში ამ ეტაპზე არ არის შეცვლილი წლიური ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი, ვინაიდან მიმდინარეობს მუშაობა საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან და ბიუჯეტის პროექტის კორექტირებული ვარიანტთან ერთად წარმოდგენილი იქნება მაკროეკონომიკური პროგნოზების განახლებული ვარიანტიც.“
- კანონპროექტზე თანდართულ 2014-2017წწ. ქვეყნის “ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი” წარმოდგენილია საშუალოვადიან პერიოდში მაკროეკონომიკური გარემოს უფრო კონსერვატული სცენარი, ვიდრე აღნიშნული დოკუმენტის პირველად ვარიანტში, და ასევე 2013-2016 წწ. პერიოდისათვის მომზადებულ ამავე დოკუმენტში. თუმცა აღნიშნული ცვლილება 2013 წლის მოსალოდნელ მაჩვენებლებს არსებითად არ შეხება, რაც საყურადღებოა მიმდინარე წლის ზემოაღნიშნული ტენდენციების გათვალისწინებით.
- ვინაიდან 2014 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტში მოცემული საბიუჯეტო კომპონენტები ეფუძნება 2013 და 2014 წლების საპროგნოზო მაჩვენებლებს, საყურადღებოა ფინანსთა სამინისტროს მიერ შემუშავებული ოფიციალური საპროგნოზო მაჩვენებლების მიმართება ალტერნატიული წყაროების საპროგნოზო მაჩვენებლებთან. კერძოდ, 2014 წლის საპროგნოზო მაჩვენებლები უახლოვდება ალტერნატიულ პროგნოზებს, თუმცა განსხვავებები ვლინდება მიმდინარე წლის

მოსალოდნელ მაჩვენებლებთან მიმართებაში. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს წარმოდგენილ მაკროეკონომიკურ პროგნოზებზე, რათა აღნიშნული მაჩვენებლები ასახავდეს რეალისტურ სურათს, როგორც მიმდინარე წლისათვის ისე 2014 წლისათვის და საშუალოვადიან პერიოდში, რაც თავის მხრივ, უზრუნველყოფს რეალისტური ფისკალური გეგმის ჩამოყალიბებასა და დასაგეგმი წლის საბიუჯეტო აგრეგატების საფუძვლიანობას. გარდა ამისა, ფისკალური პროცესების შესაფასებლად ძირითადი ინდიკატორები სწორედ მაკროეკონომიკურ აგრეგატებთან მიმართებაში დაითვლება, რაც ხაზს უსვამს მათი საფუძვლიანობის მნიშვნელობას.

- გარდა ამისა, საშუალოვადიანი პერიოდისათვის წარმოდგენილი საბაზისო მაკროეკონომიკური სცენარი გარკვეულ ასპექტებში განსხვავდება ალტერნატიული წყაროების (საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, მსოფლიო ბანკი) მიერ წარმოდგენილი საპროგნოზო მაჩვენებლებისაგან.
- აღნიშნული სხვაობებისა და მიმდინარე წლის ტენდენციების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს წარმოდგენილ მაკროეკონომიკურ პროგნოზებზე, რათა აღნიშნული მაჩვენებლები ასახავდეს რეალისტურ სურათს, როგორც მიმდინარე წლისათვის ისე 2014 წლისათვის და საშუალოვადიან პერიოდში, რაც თავის მხრივ, უზრუნველყოფს რეალისტური ფისკალური გეგმის ჩამოყალიბებასა და დასაგეგმი წლის საბიუჯეტო აგრეგატების საფუძვლიანობას. გარდა ამისა, ფისკალური პროცესების შესაფასებლად ძირითადი ინდიკატორები სწორედ მაკროეკონომიკურ აგრეგატებთან მიმართებაში დაითვლება, რაც ხაზს უსვამს მათი საფუძვლიანობისა და რეალისტურობის მნიშვნელობას.
- მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის თანდართულ მასალებში დეტალურად იქნას განმარტებული საბიუჯეტო აგრეგატების ფორმირებისას გამოყენებული საბაზისო მაკროეკონომიკური დაშვებები, გამოყენებულ დაშვებებთან (მაკროეკონომიკური პროგნოზებთან) დაკავშირებული რისკები და აღნიშნული რისკების რეალიზაციის შემთხვევაში, მათი ზეგავლენა საბიუჯეტო აგრეგატების, განსაკუთრებით კი, საგადასახადო შემოსავლების, პროგნოზებზე როგორც დასაგეგმი წლისათვის, ისე საშუალოვადიან პერიოდში.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

- 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტით **შემოსულობების** ჯამური მაჩვენებელი დაგეგმილია 8,662 მლნ ლარის დონეზე, რაც 2.8%-ით აღემატება 2013 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. ზრდა, ძირითადად, განპირობებულია ფინანსური აქტივების კლების მუხლის 100%-ით და ვალდებულებების ზრდის მუხლის 30.4%-ით ზრდით.
- 2014 წლისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების ჯამური საპროგნოზო მოცულობა შეადგენს 6,950 მლნ ლარს და 2013 წლისათვის ბიუჯეტის

კანონით განსაზღვრულ წლიურ მაჩვენებელს 0.4%-ით აღემატება. თუმცა დაგეგმვის პროცესის რეალისტურად წარმოსადგენად მიზანშეწონილია წარმოდგენილი მაჩვენებლები განხილულ იქნას არა მხოლოდ 2013 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებლებთან, არამედ მიმდინარე წლის მობილიზების ტენდენციებთან მიმართებაში.

- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, გასული სამი წლის 8 თვის შესრულების წილობრივ მაჩვენებლებსა და მიმდინარე წლის 8 თვის ტენდენციებზე (ექსტრაპოლაციის მეთოდზე) დაყრდნობით, კანონპროექტით წარმოდგენილი ცალკეული გადასახადების საპროგნოზო მაჩვენებლები დამატებით დასაბუთებას საჭიროებს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მობილიზების არსებული ტენდენციებისა და წარმოდგენილი დაშვებების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია საგადასახადო შემოსავლების მაჩვენებელი წარმოადგენდეს დასაგეგმი პერიოდის კონსერვატულ ხედვას, რაც უზრუნველყოფს გადასახდელების შესაბამის დაგეგმვასა და წლის განმავლობაში ათვისების თანაბარზომიერ ტენდენციებს

სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლები

- 2013 წლის საბიუჯეტო კანონის მსგავსად, 2014 წლისათვის სხვა შემოსავლების საპროგნოზო მოცულობა განსაზღვრულია 300 მლნ ლარის დონეზე, თუმცა მიმდინარე წელთან შედარებით იცვლება ცალკეული კომპონენტების გეგმური მაჩვენებლები.
- იმის გათვალისწინებით, რომ 2012 წლის შემოსავლების საკუთრებიდან არათანაბარზომიერი შესრულების ტენდენციები ძირითადად ერთჯერად ჩამორიცხვებს(დივიდენდი, რენტა) უკავშირდება, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, 2014 წლისათვის აღნიშნული საპროგნოზო მაჩვენებლები რეალისტურად შეიძლება შეფასდეს. თუმცა მიმდინარე წლის ტენდენციების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია დამატებით იქნას განმარტებული კანონპროექტით გათვალისწინებული საპროცენტო შემოსავლების არსებითი ზრდა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

- 2014 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით გადასახდელები განსაზღვრულია 9,009 მლნ ლარის დონეზე, რაც 2013 წლის ბიუჯეტით დაგეგმილ ანალოგიურ მაჩვენებელს 3%-ით აღემატება. გადასახდელების ზრდა ძირითადად დაგეგმილია ფინანსური აქტივებისა და ხარჯების ზრდის ხარჯზე, ხოლო არაფინანსური აქტივების ზრდა 7.4%-ით მცირდება.
- საყურადღებოა მიმდინარე წლის 8 თვის მდგომარეობით გადასახდელების შესრულების მდგომარეობა როგორც აგრეგატულ, ისე მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე. კერძოდ, მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე გამოვლენილი დაბალი ათვისების ტენდენციების გათვალისწინებით, როგორც 2013 წლის ბიუჯეტის

მიმდინარეობის შესახებ მთავრობის ანგარიშზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაშია აღნიშნული, 2014 წლის კანონპროექტით განსაზღვრული მაჩვენებლების განხილვისას მიზანშეწონილია მიმდინარე წლის შესრულების ტენდენციების გათვალისწინება.

- საყურადღებოა, რომ ცალკეული ქვეპროგრამებისათვის, რომლებისთვისაც მიმდინარე წელს დაბალი ათვისების ტენდენცია იქნა გამოვლენილი (აღნიშნულ საკითხზე უფრო დეტალურად სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმდინარეობის შესახებ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაშია მოცემული), კანონპროექტით გეგმური მაჩვენებელი მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონთან შედარებით იზრდება ან იმავე დონეზეა შენარჩუნებული.
- შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ცალკეულ პროგრამებში ვლინდება გასული წლების მსგავსად დაგეგმვაში არსებული ხარვეზები, მაგალითად, პროგრამის ფარგლებში ცენტრალიზებულად იგეგმება შემადგენელი უწყებების ასიგნებები ან ასიგნებების ზრდა არ ემყარება სათანადო გაანგარიშებებს, რაზეც უფრო დეტალურად დასკვნაშია აღნიშნული.
- გარკვეულ შემთხვევებში სხვაობა მიმდინარე წლის ათვისების ტენდენციასა და მომავალი წლის გეგმას შორის შესაძლებელია დაკავშირებული იყოს მთავრობის პრიორიტეტების ან სტრუქტურულ ცვლილებებსა და დისკრეციულ გადაწყვეტილებებთან. თუმცა, მიმდინარე წლის შესრულების ტენდენციების გათვალისწინებით, გადასახდელების დაგეგმვა 2014 წლისათვის მიზანშეწონილია დაეყრდნოს დასაგეგმი წლის შემოსულობების კონსერვატულ ხედვას, რათა თავიდან იქნას აცილებული წლის განმავლობაში კვარტალური კორექტირებები და უზრუნველყოფილ იქნას ათვისების შესაბამისობა განსაზღვრულ გეგმასთან. ამასთან, ასიგნებების არსებითი ზრდისას, აუცილებელია ბიუჯეტის კანონპროექტით გათვალისწინებული მაჩვენებლები დაეყრდნოს სათანადო გაანგარიშებებს.

საერთო სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები

- მიმდინარე წლის საბიუჯეტო კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებლებთან შედარებით არსებითი ცვლილება არ განუცდია ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერებისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდის ასიგნებებს, თუმცა მიმდინარე წელთან შედარებით 50%-ით არის შემცირებული პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდის მოცულობა და იგი მხოლოდ 5 მლნ ლარს შეადგენს.

სახელმწიფო ვალი

- 2014 წელს იზრდება ვალდებულებების ზრდით მუხლით მისაღები შემოსულობები, რაც 30%-ით აჭარბებს მიმდინარე წლის გეგმიურ მაჩვენებელს. აღნიშნული ძირითადად გამოწვეულია საშინაო ვალდებულებების ზრდით.

- გარდა ამისა 400 მლნ ლარით იზრდება სახელმწიფო ვალი მიმდინარე წელთან შედარებით. თუმცა, მშპ-ს საპროგნოზო მაჩვენებელთან მიმართებაში ვალის კოეფიციენტი 33.4%-დან 32%-დე მცირდება.
- აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტს თანდართულ მასალებში მოცემულია ინფორმაცია საგარეო ვალდებულებების პორტფელის სტრუქტურის შესახებ ვალდებულებების ვადიანობის, საპროცენტო განაკვეთის ტიპისა და დენომინაციის ვალუტის მიხედვით. ასევე, მოცემულია 2014 წლისათვის სახელმწიფო საგარეო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯების შესაძლო ცვლილება ცვლადი საპროცენტო განაკვეთის ეგზოგენური რყევების შემთხვევაში. მიზანშეწონილია, წარმოდგენილი ინფორმაცია მოიცავდეს სახელმწიფო ვალთან დაკავშირებული სხვა რისკების, კერძოდ, გაცვლითი კურსის რისკის შეფასებას, რადგან სახელმწიფო ვალის უდიდესი წილი უცხოურ ვალუტაშია დენომინირებული.

ფისკალური დისციპლინა

- 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით გათვალისწინებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის როგორც საოპერაციო სალდოს, ისე მთლიანი სალდოს შემცირება. მოსალოდნელია, ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს შემცირებაც.
- ამას გარდა, ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობის წილი 2014 წლისათვის 28.8%-ს შეადგენს. ზემოაღნიშნული მაჩვენებლები არ არღვევენ „ეკონომიკური თავისუფლების აქტით“ დადგენილ ლიმიტებს.
- მიზანშეწონილია, რომ საჯარო მაკროეკონომიკური აგრეგატების გაანგარიშება მოხდეს 1986 და 2001 წლის სტანდარდებით, რათა შედარდეს მიღებული მაჩვენებლები და შესაბამისობაში მოვიდეს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის სტანდარტებთან.
- ასევე საყურადღებოა ფისკალური სტატისტიკის გაუმჯობესების აუცილებლობა. მაგ. ბიუჯეტის დეფიციტის ანალიზისას ამ ეტაპზე არ გაითვალისწინება ეკონომიკური ციკლის ზეგავლენა, კერძოდ არ ხდება დეფიციტის დიფერენცირება ციკლურ და სტრუქტურულ კომპონენტებად. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია ეტაპობრივად მოხდეს ფისკალური სტატისტიკის მიმართულებით ყურადღების გამახვილება. აღნიშნული მიზნით შესაძლებელია გათვალისწინებულ იქნას საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოში მოცემული ინდიკატორები.

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი

- საგრძნობია გაუმჯობესება მიმდინარე წელთან შედარებით, თუმცა, რიგ შემთხვევებში მაინც არასრულყოფილად ხდება საბოლოო და შუალედური შედეგების ინდიკატორების რანჟირება და პროგრამის საბოლოო შედეგის გასაზომად მოცემული

ინდიკატორები იმეორებს მისი ქვეპროგრამის ფარგლებში მოცემული შუალედური შედეგის ინდიკატორებს. იმის გათვალისწინებით, რომ მეთოდოლოგიაში დეტალური განმარტებები ან ნიმუშები მოცემული არ არის, მიზანშეწონილია არსებული მეთოდოლოგიის ეტაპობრივი დახვეწა და დეტალური განმარტებების მომზადება.

- ასევე, საჭიროა, დაიხვეწოს და უკეთ იქნას განმარტებული ინდიკატორების უკვე არსებული კრიტერიუმები, რაც მხარჯავ დაწესებულებებს საშუალებას მისცემს ჩამოაყალიბონ გონივრული ინდიკატორები როგორც პროგრამების საბოლოო, ისე შუალედური შედეგებისათვის და უზრუნველყონ აღნიშნული ინდიკატორების შესაბამისად შედეგების დროული და ობიექტური გაზომვა.
- კრიტერიუმებთან დაკავშირებით, აგრეთვე, მიზანშეწონილია ერთი კრიტერიუმი აფასებდეს ინდიკატორის შესაბამის ერთ განზომილებას და არ მოხდეს ორი შინაარსობრივად განსხვავებული კრიტერიუმის შერწყმა და ერთ კრიტერიუმად ფორმირება.
- აუცილებელია ჩამოყალიბდეს პროგრამის შედეგის, აღწერისა და ინდიკატორის ფორმირების სრული პროცესის უფრო დეტალური და საფეხურებრივი აღწერა მხარჯავი დაწესებულებებისათვის, რაზეც ამ ეტაპზე მხოლოდ ზოგადი მითითებებია მოცემული.
- მეთოდოლოგია განსაზღვრავს ინდიკატორების შესაძლო ტიპებს(რაოდენობრივი, ხარისხობრივი, ხარჯზე მიბმული, ეფექტიანობის, ეფექტურობის) თუმცა მიზანშეწონილია, ერთის მხრივ, უფრო დეტალურად განიმარტოს რის შეფასებას ისახავს ინდიკატორის თითოეული ტიპი შესაბამისი მაგალითებით, მეორე მხრივ, პრაქტიკაში გამოვლენილი ხარვეზების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია მითითებულ იქნას ინდიკატორის რომელი ტიპის გამოყენებაა მიზანშეწონილი საბოლოო და შუალედური შედეგების შეფასებისათვის ცალ-ცალკე.

დასკვნა „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 39-ე მუხლისა და „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 31 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ იქნა დასკვნა „2014 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 მოცავდეს. ამავე მუხლის შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს თან ერთვის ბიუჯეტის პროექტის შესაბამისი ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი, ასევე თანდართული მასალები მოიცავს:

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

მთავრობის პასუხისმგებლობა „2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია „2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის, მისი თანდართული მასალებისა და ქვეყნის ძირითადი მიმართულებებისა და მონაცემების დოკუმენტის მომზადებასა და სამართლიან წარდგენაზე საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნების შესაბამისად, მათ შორის იმ დაშვებების განსაზღვრასა და განმარტებაზე, რომლებსაც „სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაცია ეყრდნობა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პასუხისმგებლობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პასუხისმგებელია მოამზადოს დასკვნა „2014 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 წარმართება მარწმუნებელი გარიგებების საერთაშორისო სტანდარტის 3400 „პერსპექტიული ფინანსური ინფორმაციის შემოწმება“ (ISAE 3400) შესაბამისად. აღნიშნული სტანდარტი ითვალისწინებს შემოწმების დაგეგმვასა და წარმართვას იმგვარად, რომ მიღებულ იქნას საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმის შესახებ:

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

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

დასკვნა

„2014 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, „2014 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 სპეფიციკიდან გამომდინარე,

მოსალოდნელია, რომ რეალური მაჩვენებლები განსხვავდებოდეს კანონპროექტით გათვალისწინებულისაგან, და გადახრებს შესაძლოა არსებითი ხასიათი ჰქონდეს.

მაკროეკონომიკური დაშვებები და კავშირი საბიუჯეტო აგრეგატებთან

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა „2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე“ მიზნად ისახავს შეაფასოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობა და კანონიერება. პერსპექტიული(სამომავლო) ფინანსური ინფორმაციის შემოწმება, თავის მხრივ, დაკავშირებულია იმ დაშვებების საიმედოობის შეფასებასთან, რომლებიც აღნიშნული ინფორმაციის საფუძვლად იქნა გამოყენებული. საბიუჯეტო აგრეგატებთან მიმართებაში, აღნიშნული დაშვებები, უპირველეს ყოვლისა ეხება იმ მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზებს, ასევე მთავრობის მიერ წარდგენილ სტრუქტურულ ცვლილებებთან დაკავშირებულ დაშვებებს, რომლებიც სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის ფორმირებისას იქნა გამოყენებული. დაშვებებთან დაკავშირებული რისკების გაუთვალისწინებლობამ შესაძლოა დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის შემოსულობების და შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების არარეალისტური დაგეგმვა გამოიწვიოს, რაც საფრთხეს ქმნის კანონპროექტით გათვალისწინებული პარამეტრების შესრულებისა და ქვეყნის საშუალოვადიანი ფისკალური მდგრადობის კუთხით. შესაბამისად, კანონპროექტით გათვალისწინებული ფინანსური ინფორმაციის საფუძვლიანობის შესაფასებლად აუცილებელი კომპონენტია იმ მაკროეკონომიკური დაშვებების/პროგნოზების რეალისტურობის ანალიზი, რომლებზე დაყრდნობითაც ყალიბდება ქვეყნის საშუალოვადიანი ფისკალური გეგმა და შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის ძირითადი პარამეტრები.

ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებით, „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში“ მოცემული საპროგნოზო მაჩვენებლები ეყრდნობა ფინანსთა სამინისტროს არსებული მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზირების მოდელს(რომელიც ემყარება IS-LM ტიპის მოდელს), რომელიც ამ ეტაპზე მოიცავს დამოუკიდებელ ბლოკებად¹ დიფერენცირებულ 93 განტოლებას. მოდელი ითვალისწინებს 52 დამოუკიდებელ და 93 დამოკიდებულ ცვლადს და 12 დამატებით ფაქტორს და

¹ მათ შორის, სამ რეკურსიულ(recursive) ბლოკს

დამოუკიდებელი ექსპერტების შეფასებით(2008 წლის მდგომარეობით)², „სრულად შეესაბამება იმ მიზნებს, რა მიზნებისთვისაც ის იქნა ჩამოყალიბებული, ცალკეულ შემთხვევებში აქვს მახასიათებლები, რომლებიც სცდება სხვა მსგავსი მოდელების მახასიათებლებს და შესაბამისად, შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას საშუალოვადიანი ფისკალური ჩარჩოს(MTEF) მოსამზადებლად მოდელის გაუმჯობესების ცალკეული მიმართულებების გათვალისწინებით, რომლებიც ამავე მიმოხილვის მე-11 და მე-12 ნაწილებშია გაწერილი.“³

თუმცა რაც შეეხება „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის პროექტზე თანდართული „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ (BDD) მოცემულ მაკროეკონომიკურ პროგნოზებს, გასული და მიმდინარე წლის ტენდენციებისა და ალტერნატიული წყაროების საპროგნოზო მაჩვენებლების გათვალისწინებით, აღნიშნული საპროგნოზო მაჩვენებლები 2013 წლისათვის რეალისტურად ვერ შეფასდება, და რიგ შემთხვევაში დამატებით დასაბუთებას საჭიროებს საშუალოვადიანი პერიოდისათვის. თუმცა გასათვალისწინებელია, რომ როგორც კანონპროექტის განმარტებით ბარათშია მითითებული, „წარმოდგენილი პროექტის თანდართულ მაკროეკონომიკურ პროგნოზებში ამ ეტაპზე არ არის შეცვლილი წლიური ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი, ვინაიდან მიმდინარეობს მუშაობა საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან და ბიუჯეტის პროექტის კორექტირებული ვარიანტთან ერთად წარმოდგენილი იქნება მაკროეკონომიკური პროგნოზების განახლებული ვარიანტიც.“

კერძოდ, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართული „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ (BDD) 2014-2017 წლებისათვის რეალური მშპ-ს ზრდის მოსალოდნელი წლიური მაჩვენებელი 2013 წლისათვის 6%-ს, ხოლო 2014 წლისთვის და საშუალოვადიან პერიოდში, 5%-ს შეადგენს, მაშინ როდესაც, სტატისტიკის სამსახურის მონაცემებით, 2013 წლის პირველ კვარტალში მშპ-ს რეალურმა ზრდამ წინა

² „ფინანსთა სამინისტროს მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზირების მოდელის მიმოხილვა“. ათოს კონსალტინგი. საჯარო სექტორის ფინანსური მართვის სისტემის რეფორმის მხარდაჭერის პროექტი. 2008 წელი. მიმოხილვა მოწოდებულ იქნა ფინანსთა სამინისტროს მიერ.

³ “The review indicates that the model used by MoF is suitable for the functions for which it was developed, in some cases has features that move beyond the other models with which it was compared, and can be used for MTEF subject to the need to further develop the model as set out in Sections 11 and 12 below “

წლის ანალოგიურ პერიოდთან შედარებით 2.4%, ხოლო მეორე კვარტალში- 1.5% შეადგინა. ამავე წყაროზე დაყრდნობით, მაისში რეალური მშპ-ს ზრდის ტემპი 0.0%-ს გაუტოლდა, ხოლო ივნისში აღნიშნული მაჩვენებელი ნეგატიური ნიშნით დაფიქსირდა(-0.8%). საერთაშორისო სავალუტო ფონდის შეფასებით⁴ ეკონომიკური აქტივობის გამოვლენილი ტენდენცია შეიძლება დაკავშირებული იყოს ინვესტორთა მხრიდან აქტივობის შენელებასთან, რამაც, თავის მხრივ, კერძო ინვესტიციების, მათ შორის, პირდაპირი საერთაშორისო ინვესტიციების მოცულობაზე იქონია ზეგავლენა, მეორე მხრივ, ძირითადი პარტნიორი ქვეყნების ეკონომიკური აქტივობის ტენდენციებთან(შენელებასთან). ოფიციალური პროგნოზით, ნომინალური მშპ-ს მოსალოდნელი მაჩვენებელი 2013 წლისათვის 28,677 მლნ ლარითაა განსაზღვრული, ხოლო 2014 წლისათვის მოსალოდნელია მისი ზრდა 31,164.7 მლნ ლარამდე(8.7%-ით).

რაც შეეხება სამომხმარებლო ფასების ინდექსით გამოსახულ ინფლაციას, 2013 წლისათვის მისი საპროგნოზო მაჩვენებელი 3%-ს, 2014 წლისათვის-3.5%-ს, ხოლო საშუალოვადიან პერიოდში 3%-ს შეადგენს. თუმცა საშუალო წლიურმა ინფლაციამ 2012 წლისათვის -0.9% შეადგინა, ხოლო 2013 წლის პირველ და მეორე კვარტალებში, ინფლაციის წლიური მაჩვენებელი შესაბამისად, -1.9%-სა და -0.5%-სა გაუტოლდა. ზემოაღნიშნული დეფლაციური პროცესების განმაპირობებელ ფაქტორებად შეიძლება ჩაითვალოს, ერთის მხრივ, მიწოდების მხრიდან სურსათსა და ენერგომატარებლებზე ფასების შემცირების ტენდენციები, გაცვლითი კურსის გამყარების დაყოვნებული ზეგავლენა, ხოლო მეორეს მხრივ, ბოლო პერიოდში ფასების შემცირების მოლოდინით, ასევე სხვა ფაქტორებით განპირობებული ერთობლივი მოთხოვნის მხრიდან არასათანადო ზეწოლა. ინფლაციის ეროვნული ბანკის მიერ განსაზღვრული მიზნობრივი მაჩვენებელი საშუალო პერიოდში 6%-ს შეადგენს. რაც შეეხება მონეტარული პოლიტიკის განაკვეთს, ინფლაციის მაჩვენებლის არსებული პროგნოზების გათვალისწინებით, საქართველოს ეროვნული ბანკის

⁴ „საქართველო, 2013, მუხლი IV მიმოხილვა“, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მისიის მოხსენება, 26 აგვისტო, 2013; წყარო: საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ოფიციალური ვებ-გვერდი <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13264.pdf>

გადაწყვეტილებით, მონეტარული პოლიტიკის განაკვეთი 2013 წლის თებერვლიდან სექტემბრამდე პერიოდში 5.25%-დან 3.75%-მდე შემცირდა.

რაც შეეხება საგარეო სექტორთან მიმართებაში არსებულ საპროგნოზო მაჩვენებლებს, “პირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტით” პროგნოზირებულია მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის მკვეთრი გაუმჯობესება და 2017 წლისათვის პროგნოზირებული ბალანსი +2.9%-ს შეადგენს, რაც ამავე დოკუმენტზე დაყრდნობით წარმოადგენს საშუალოვადიან პერიოდში მიმდინარე ანგარიშის 12.4%-ით გაუმჯობესებას და მიმდინარე წელს სავაჭრო დეფიციტის კლებითი დინამიკის მიუხედავად დამატებით განმარტებას საჭიროებს. კერძოდ, 2013 წლის იანვარ-აგვისტოში საგარეო სავაჭრო ბრუნვამ 6 640,0 მლნ აშშ დოლარი შეადგინა, აქედან ექსპორტი წინა წელთან შედარებით 14%-ით გაიზარდა და 1 761,0 მლნ აშშ დოლარს შეადგენს, ხოლო იმპორტი კი 4%-ით შემცირდა და 4 879,0 მლნ აშშ დოლარს შეადგენს.

ამასთან, კანონპროექტზე თანდართულ 2014-2017წწ. ქვეყნის “პირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტით” წარმოდგენილია საშუალოვადიან პერიოდში მაკროეკონომიკური გარემოს უფრო კონსერვატული სცენარი, ვიდრე აღნიშნული დოკუმენტის პირველად ვარიანტში, და ასევე 2013-2016 წწ. პერიოდისათვის მომზადებულ ამავე დოკუმენტში. თუმცა აღნიშნული ცვლილება 2013 წლის მოსალოდნელ მაჩვენებლებს არსებითად არ შეეხება, რაც საყურადღებოა მიმდინარე წლის ზემოაღნიშნული ტენდენციების გათვალისწინებით.

კერძოდ, 2014-2017 წლებისათვის „ქვეყნის პირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის“ (BDD) პირველადი ვარიანტით რეალური მშპ-ს ზრდის მოსალოდნელი წლიური მაჩვენებელი 2014 წლისათვის, ისევე როგორც საშუალოვადიან პერიოდში, 6%-ს შეადგენდა, ხოლო წარმოდგენილი ვარიანტით აღნიშნული მაჩვენებელი 5%-ს შეადგენს. თუმცა 2013 წლისათვის აღნიშნული მაჩვენებელი კვლავ 6%-ის დონეზეა შენარჩუნებული. ნომინალური მშპ-ს მოსალოდნელი მაჩვენებელი 2013 წლისათვის 28,677 მლნ ლარით იყო განსაზღვრული, ხოლო 2014 წლისათვის მოსალოდნელი საპროგნოზო

⁵საქართველოს ეროვნული ბანკის მონეტარული პოლიტიკის კომიტეტის ბოლო გადაწყვეტილება, 14-08-2013

ზრდა 32,221 მლნ ლარამდე(12.4%-ით). წარმოდგენილი ვარიანტით, 2013 წლისათვის მოსალოდნელი ნომინალური მშპ-ს მაჩვენებელი არ დაკორექტირებულა, თუმცა შემცირდა 2014 წლისათვის აღნიშნული მაჩვენებელი.

ინდიკატორის პროგნოზი 2014 წლისათვის(BDD)	2011- 2014წწ.	2012- 2015წწ.	2013- 2016წწ.	2013- 2016წწ.	2014- 2017წწ.	2014- 2017წწ.
	საბოლოო ვარიანტი (01/2011 წ.)	საბოლოო ვარიანტი (01/2012 წ.)	პირველი წარდგენა (09/2012წ.)	საბოლოო ვარიანტი (01/2013 წ.)	პირველი ვარიანტი	წარდგენილი ვარიანტი (09/2013წ.)
რეალური მშპ (ზრდის ტემპი)	7.0%	7.0%	7.0%	6.0%	6.0%	5.0%
ნომინალური მშპ (მლნ ლარი)	33059.3	34254.8	33222.6	32430.6	32221.5	31164.7
სამომხმარებლო ფასების ინდექსი (საშუალო პერიოდის განმავლობაში)	6.0	6.0	6.0	5.0	5.0	3.5
მიმდინარე ანგარიში (%-ად მშპ-სთან)	-9.6	-8.5	-9.0	-8.8	-9.0	-7.1

გასული წლის გამოცდილებიდან გამომდინარე, რაზეც „2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის შესახებ“ კანონპროექტზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნებშიც აღინიშნა, საყურადღებოა ოფიციალური საპროგნოზო მაჩვენებლების მიმართება ალტერნატიული წყაროების საპროგნოზო მაჩვენებლებთან. კერძოდ, 2014 წლის საპროგნოზო მაჩვენებლები უახლოვდება ალტერნატიულ პროგნოზებს, თუმცა განსხვავებები ვლინდება მიმდინარე წლის მოსალოდნელ მაჩვენებლებთან მიმართებაში. მაგალითად, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ პროგნოზირებული ნომინალური მშპ-ს მაჩვენებელი 2013 და 2014 წლებისათვის, შესაბამისად, 1,477 მლნ ლარითა და 1,000 მლნ ლარით ნაკლებია 2014-2017 წლებისათვის ქვეყნის “პირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტით” განსაზღვრულ მაჩვენებლებზე.

	რეალური მშპ-ს ზრდის ტემპი		სამომხმარებლო ფასების ინდექსის ზრდის ტემპი (პერიოდის საშუალო)		მიმდინარე დეფიციტი(%-ად სთან)	ანგარიშის მშპ-სთან
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
ოფიციალური	6.0%	5.0%	3.0%	3.5%	-9.5%	-7.1%

პროგნოზი(BDD)						
საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (10.13) ⁶	2.5%	5.0%	-0.3%	4.0%	-6.5%	-7.8%
საერთაშორისო სავალუტო ფონდი(08.13) ⁷	4.0%	6.6%	-0.8%	4.5%	-9.1%	-7.7%
ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი(05.13) ⁸	3.0%	5.0%	0.0%	-	-	-

გარდა ამისა, საშუალოვადიანი პერიოდისათვის წარმოდგენილი საბაზისო მაკროეკონომიკური სცენარი გარკვეულ ასპექტებში განსხვავდება ალტერნატიული წყაროების (საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, მსოფლიო ბანკი) მიერ წარმოდგენილი საპროგნოზო მაჩვენებლებისაგან. კერძოდ, სტანდარტულ ნეოკლასიკურ წარმოების ფუნქციაზე დაყრდნობით⁹, რომლის გამოყენებითაც შესაძლებელია ეკონომიკური ზრდის დეკომპოზიცია მისი ძირითადი ფაქტორების: კაპიტალის დაგროვების, სამუშაო ძალისა და მთლიანი ფაქტორული პროდუქტიულობის(Total Factor Productivity-TFP) წვლილის მიხედვით, მსოფლიო ბანკის ეკონომიკური მომორანდუმის ფარგლებში მომზადებული მოხსენების¹⁰ მიხედვით, ეროვნული დანაზოგებისა და მთლიანი ფაქტორული პროდუქტიულობის ზრდის ტემპების საბაზისო სცენარით(რომელიც არსებითად განსხვავდება ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტით მოცემული საბაზისო სცენარისაგან), 2013-2017 წლებში საქართველოსათვის რეალური მშპ-ს ზრდის საპროგნოზო საშუალო მაჩვენებელი 4.1%-ია. ამავე წყაროს შეფასებით, საშუალოვადიან პერიოდში ეკონომიკის რეალური გამოშვების ზრდის ტემპის შენარჩუნება 5%-იან ნიშნულზე მოითხოვს ორივე კომპონენტის: როგორც მთლიანი ფაქტორული პროდუქტიულობის

⁶ World Economic Outlook (WEO), October 2013, IMF.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/pdf/text.pdf>

⁷ IMF Country Report No. 13/264. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13264.pdf>

⁸ Regional Economic Prospects in EBRD Countries of Operations: May 2013. EBRD.

<http://www.ebrd.com/downloads/research/REP/rep-may-2013.pdf>

⁹ Cobb-Douglas production function

¹⁰ „საქართველო: სწრაფი ეკონომიკური ზრდის შენარჩუნება“ ივლისი 2013, მსოფლიო ბანკი. მოხსენება ეკონომიკური მემორანდუმის ფარგლებში. წყარო: მსოფლიო ბანკის ოფიციალური ვებ-გვერდი <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/07/18042630/georgia-rising-sustaining-rapid-economic-growth>

ზრდის მაღალ ტემპს, ასევე ეროვნული დანაზოგების პროგრესულ ზრდას(თითქმის გაორმაგებას ან უფრო მაღალ მაჩვენებლებს)¹¹. რაც შეეხება ოფიციალურ საპროგნოზო მაჩვენებლებს, „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“-ით, რეალური მშპ-ს ზრდის საპროგნოზო წლიური მაჩვენებელი 2014 წლისათვის და საშუალოვადიან პერიოდში 5%-ს შეადგენს. აღნიშნული მაჩვენებლების საფუძველად გამოყენებული საბაზისო სცენარით, 2013-2017 წლებში მოსალოდნელია მთლიანი დანაზოგების ზრდა მშპ-ს 35.9%-იდან მშპ-ს 36.9%-მდე, მათ შორის ეროვნული დანაზოგების ზრდა მშპ-ს 26.4%-დან 39.8%-მდე(ძირითადად კერძო დანაზოგების 14%-ული პუნქტით ზრდის ხარჯზე), რაც თავის მხრივ, უზრუნველყოფს მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის თანმიმდევრულ შემცირებას მშპ-ს -9.5%-იდან +2.9%-მდე ანუ 12.4%-ით¹². თუმცა, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის¹³ შეფასებით(ისევე როგორც მსოფლიო ბანკის მოხსენების საბაზისო სცენარით), მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის მოსალოდნელი შემცირება 2013-2017 წლებში მხოლოდ 2.8%-ს შეადგენს(-9.1%-იდან -6.3%-მდე).

აღნიშნული სხვაობებისა და მიმდინარე წლის ტენდენციების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს წარმოდგენილ მაკროეკონომიკურ პროგნოზებზე, რათა აღნიშნული მაჩვენებლები ასახავდეს რეალისტურ სურათს, როგორც მიმდინარე წლისათვის ისე 2014 წლისათვის და საშუალოვადიან პერიოდში, რაც თავის მხრივ, უზრუნველყოფს რეალისტური ფისკალური გეგმის ჩამოყალიბებასა და დასაგეგმი წლის საბიუჯეტო აგრეგატების საფუძვლიანობას. გარდა ამისა, ფისკალური პროცესების შესაფასებლად ძირითადი ინდიკატორები სწორედ მაკროეკონომიკურ აგრეგატებთან მიმართებაში დაითვლება, რაც ხაზს უსვამს მათი საფუძვლიანობისა და რეალისტურობის მნიშვნელობას.

¹¹ ამავე წყაროს შეფასებით, ქართული ეკონომიკის ზრდისათვის გადამწყვეტ ფაქტორებს დანაზოგები (შესაბამისად, ინვესტიციები) და წარმოების ფაქტორების პროდუქტიულობის ზრდა წარმოადგენს. კერძოდ, 2010-2012 წლებში რეალური მშპ-ს საშუალოდ 6.5%-იანი ზრდის ტემპის ძირითადი განმაპირობებელი ფაქტორი მთლიანი ფაქტორული პროდუქტიულობის ზრდა (TFP growth) იყო 3.7%-იანი წვლილით, ხოლო კაპიტალის დაგროვების წვლილმა 1.6% შეადგინა.

¹² კანონპროექტზე თანდართული ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტი

¹³ „საქართველო, 2013, მუხლი IV მიმოხილვა“, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მისიის მოხსენება, 26 აგვისტო, 2013; წყარო: საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ოფიციალური ვებ-გვერდი <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13264.pdf>

გარდა ამისა, იმის გათვალისწინებით, რომ პერსპექტიული(სამომავლო) ფინანსური ინფორმაციის წარდგენისას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება გამოყენებული ყველა არსებითი დაშვების ადეკვატურად განმარტებას ფინანსური ინფორმაციის თანდართულ მასალებში, მიზანშეწონილია ეტაპობრივად მოხდეს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის თანდართული მასალების დახვეწა საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით. აღნიშნული დოკუმენტები ამ ეტაპზე, მოიცავს მხოლოდ საბაზისო სცენარით გათვალისწინებულ საპროგნოზო მაჩვენებლებს. მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის თანდართულ მასალებში დეტალურად იქნას განმარტებული საბიუჯეტო აგრეგატების ფორმირებისას გამოყენებული საბაზისო მაკროეკონომიკური დაშვებები, გამოყენებულ დაშვებებთან (მაკროეკონომიკური პროგნოზებთან) დაკავშირებული რისკები და აღნიშნული რისკების რეალიზაციის შემთხვევაში, მათი ზეგავლენა საბიუჯეტო აგრეგატების, განსაკუთრებით კი, საგადასახადო შემოსავლების, პროგნოზებზე როგორც დასაგეგმი წლისათვის, ისე საშუალოვადიან პერიოდში. ამ მიმართულებით თანდართული დოკუმენტების დახვეწა უზრუნველყოფს წარმოდგენილ იქნას რეალისტური ინფორმაცია სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტით გათვალისწინებული მაჩვენებლების საფუძვლიანობასა და შესაძლო გადახრებზე მაკროეკონომიკური გარემოს საბაზისო სცენარისაგან განსხვავებული განვითარების შემთხვევაში.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

ბიუჯეტის შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლებთან დაკავშირებით, კანონპროექტზე თანდართულ მასალებში მითითებულია, „პროგნოზული გათვლებით, 2014-2017 წლებში, ზრდის ტენდენცია ექნება ბიუჯეტში მობილიზებული თანხების მოცულობას“. ამასთან, განმარტებით ბარათში მოცემულია ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლების ცალკეული კომპონენტების საპროგნოზო მოცულობა მშპ-სთან მიმართებაში. კერძოდ, მითითებულია, რომ „2014 წლისთვის ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი მშპ-ს-თან მიმართებაში 25.6%-ს მიაღწევს, ხოლო გადასახადების წილი მთლიანი შიდა პროდუქტის მიმართ 23.7%-ს გაუტოლდება.“ რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტს, 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტით შემოსულობების ჯამური მაჩვენებელი დაგეგმილია 8,661 მლნ ლარის დონეზე, რაც 2.8%-ით აღემატება 2013

წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. 2013 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელთან შედარებით შემოსულობების ზრდა ძირითადად დაგეგმილია ფინანსური აქტივების კლებისა(100%-ით) და ვალდებულებების ზრდის(30.4%-ით) ხარჯზე(იხ. ცხრილი).

					ზრდის ტემპი(%)	
	2012 წლის შესრულება	შესრულება (2013 წლის 8 თვე)	2013 წლის დამტკიცებული ბიუჯეტის კანონი	2014 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი	2012- 2013 წწ	2013- 2014 წწ
შემოსავლები	7 115 329.3	4 288 438.3	7 422 500.0	7 379 800.0	4.3%	-0.6%
არაფინანსური აქტივების კლება	80 223.8	16 675.7	100 000.0	80 000.0	24.7%	-20.0%
ფინანსური აქტივების კლება	60 243.7	26 483.5	35 000.0	70 000.0	-41.9%	100.0%
ვალდებულებების ზრდა	748 209.3	326 879.1	868 000.0	1 132 000.0	16.0%	30.4%
შემოსულობები	8 004 006.1	4 658 476.6	8 425 500.0	8 661 800.0	5.3%	2.8%

რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებს, ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, არსებული პრაქტიკით, პროგნოზირებისას გამოყენებული მოდელი ითვალისწინებს, ერთი მხრივ, მიმდინარე წლის ფაქტობრივი მობილიზების ტენდენციებს(ექსტრაპოლაციის მეთოდის გამოყენებით), მეორეს მხრივ, მაკროეკონომიკური ცვლადების საპროგნოზო დინამიკას დასაგეგმი პერიოდისათვის. საფუძვლად გამოყენებულ მაკროეკონომიკურ აგრეგატებსა და საგადასახადო შემოსავლებს შორის ელასტიურობის კოეფიციენტები განისაზღვრება დაშვების საფუძველზე და ძირითად შემთხვევებში 1-ს უტოლდება. იმის გათვალისწინებით, რომ ამ მიმართულებით მონაცემების ნაკლებობის გამო დამატებითი კვლევა ჩატარებული არ არის, არსებული გამოცდილებისა და საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით მისაღებად შეიძლება ჩაითვალოს. თუმცა გასათვალისწინებელია, რომ საერთაშორისო კვლევებით, საგადასახადო შემოსავლების ცალკეული ტიპებისათვის მაკროეკონომიკური ინდიკატორებისადმი ელასტიურობის

კოეფიციენტები შესაძლოა განსხვავდებოდეს¹⁴, ამდენად, მიზანშეწონილია სამომავლოდ ყურადღება გამახვილდეს ამ საკითხზე და დაიწყოს მუშაობა კვლევის/ანალიზის ჩასატარებლად ამ მიმართულებით მოდელის დაშვებების საფუძვლიანობის გასამყარებლად.

რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილ მაჩვენებლებს, 2014 წლისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების ჯამური საპროგნოზო მოცულობა შეადგენს 6,950 მლნ ლარს და 2013 წლისათვის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ წლიურ მაჩვენებელს 0.4%-ით აღემატება. თუმცა დაგეგმვის პროცესის რეალისტურად წარმოსადგენად მიზანშეწონილია წარმოდგენილი მაჩვენებლები განხილულ იქნას არა მხოლოდ 2013 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებლებთან, არამედ მიმდინარე წლის მობილიზების ტენდენციებთან მიმართებაში. ცხრილში მოცემულია კანონპროექტით გათვალისწინებული საპროგნოზო მაჩვენებლები სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მიმდინარე წლის მოსალოდნელი საგადასახადო შემოსავლების პირველად შეფასებასთან მიმართებაში, რომელიც გასული სამი წლის 8 თვის შესრულების წილობრივ მაჩვენებლებსა და მიმდინარე წლის 8 თვის ტენდენციებს(ექსტრაპოლაციის მეთოდს) ეყრდნობა. კერძოდ, გადასახადების ცალკეული ტიპების მიხედვით, 2013 წლისათვის განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებლებთან მიმართებაში, ნომინალურ გამოსახულებაში, 2014 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით დაგეგმილი საშემოსავლო გადასახადის და სხვა გადასახადების საპროგნოზო მაჩვენებლები ფაქტობრივად იმავე დონეზეა შენარჩუნებული, 2013 წლის წლიურ გეგმასთან შედარებით მცირდება დღგ-სა და იმპორტის გადასახადის მოცულობა, ხოლო მოგებისა და აქციზის გადასახადებისათვის დაგეგმილი მაჩვენებლები აჭარბებს მიმდინარე წლის გეგმას. ამასთან, საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლებთან დაკავშირებით, კანონპროექტის განმარტებით ბარათში მოცემულია საგადასახადო კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებები და მათი შესაძლო გავლენა მომავალი წლის საგადასახადო შემოსავლებზე: „საგადასახადო შემოსავლების გაანგარიშებისას გათვალისწინებულ იქნა მაკროეკონომიკური პროგნოზები და საგადასახადო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებები. კერძოდ, 2013 წლიდან შემოღებული იქნა დაუბეგრავი მინიმუმი დაქირავებული ფიზიკური პირის საშემოსავლო გადასახადზე, შესაბამისად აღნიშნული ცვლილება იწვევს 2014 წლის ბიუჯეტში

¹⁴ MEASURING CYCLICALLY-ADJUSTED BUDGET BALANCES FOR OECD COUNTRIES. Jul 2005. Nathalie Girouard and Christophe André. ECONOMICS DEPARTMENT, OECD, PAPER No. 434

საშემოსავლო გადასახადიდან მისაღები შემოსავლის 180.0-200.0 მლნ ლარით შემცირებას. აგრეთვე 2014 წლის ბიუჯეტში გათვალისწინებულია **თამბაქოს აქციზის** 60 თეთრიდან 75 თეთრამდე ზრდის ეფექტი, რის შედეგადაც მოსალოდნელია თამბაქოს აქციზიდან 50.0 მლნ ლარით მეტის მიღება¹⁵. მიმდინარე და გასული წლების ტენდენციების გათვალისწინებით, ზემოაღნიშნული დაშვებების საფუძველზე აღნიშნული გადასახადების საპროგნოზო მაჩვენებლები რეალისტურად შეიძლება შეფასდეს.

	2013			2014	
	8 თვის საშუალო წილი წლიურ შესრულებაში (ბოლო სამი წლისთვის)	შესრულება 2013 წლის 8 თვის მდგომარეობით	2013 წ. ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული წლიური გეგმა	წილი(%)	2014 წ. ბიუჯეტის კანონპროექტით განსაზღვრული წლიური გეგმა
საშემოსავლო გადასახადი	63%	1,116,241	1,802,000	61.9%	1,807,000
მოგების გადასახადი	69%	547,707	924,000	59.3%	998,000
დამატებული ღირებულების	63%	1,809,259	3,402,000	53.2%	3,268,000
აქციზი	62%	465,043	663,000	70.1%	751,000
იმპორტის გადასახადი	65%	56,808	104,000	54.6%	101,000
სხვა გადასახადები	70%	15,504 ¹⁵	25,000	62.0%	25,000
სულ	64%	4,010,562	6,920,000	58.0%	6,950,000

	ზრდის ტემპი (%)						
	2009- 2010წწ	2010- 2011წწ	2011- 2012წწ	2012- 2013წწ*	2012- 2013წწ**	2013- 2014წწ*	2013- 2014წწ*
საგადასახადო შემოსავლები	10.3%	26.30%	8.80%	9.6%	-0.2%	0.4%	10.4%
საშემოსავლო გადასახადი	6.2%	28.60%	13.70%	10.1%	8.3%	0.3%	2.0%
მოგების გადასახადი	11.3%	44.50%	2.30%	8.6%	-6.7%	8.0%	25.7%
დამატებული ღირებულების	7.4%	26.40%	9.20%	11.9%	-5.5%	-3.9%	13.8%
აქციზი	26.5%	9.70%	7.20%	0.5%	13.7%	13.3%	0.1%
იმპორტის გადასახადი	96.0%	32.40%	-3.40%	15.5%	-3.0%	-2.9%	15.6%
სხვა გადასახადები	5.2%	-40.40%	-10.30%	-25.8%	-33.3%	0.0%	11.3%
მაკროეკონომიკური ინდიკატ.							

¹⁵ აღნიშნული მაჩვენებელი ემყარება სახელმწიფო ხაზინის მონაცემებს და განსხვავდება კანონპროექტზე დართული მიმდინარე წლის ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მოკლე მიმოხილვაში მოცემული მაჩვენებლისაგან. აღნიშნული სხვაობის შესახებ მითითებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში მთავრობის ზემოაღნიშნულ ანგარიშზე.

ნომინალური მშპ	15.30	17.4%	7.4%	9.70%	8.7%
რეალური მშპ	6.3%	7.2%	6.1%	6.0%	5.0%
ფასების დონე	7.1%	8.5%	-0.9%	3.0%	3.5%
იმპორტი	16.60%	28.80%	15.70%	8.0%	10.4%

* აღნიშნული ზრდის ტემპის კალკულაციისას გამოყენებულია 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული საგადასახადო შემოსავლების წლიური გეგმური მაჩვენებლები

** აღნიშნული ზრდის ტემპის კალკულაციისას 2013 წლის საგადასახადო შემოსავლების მაჩვენებლები ეყრდნობა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 8 თვის მობილიზების ტენდენციების გათვალისწინებით, ბოლო სამი წლის მაჩვენებლების საფუძველზე ექსტრაპოლაციის მეთოდით 2013 წლისათვის საგადასახადო შემოსავლების მოსალოდნელი მოცულობის პირველად შეფასებას.

თუმცა, 2014 წლის გადასახადების სხვა ტიპების ზრდის ტემპი და საპროგნოზო მაჩვენებლები დამატებით დასაბუთებას საჭიროებს. კერძოდ:

მოგების გადასახადის შესრულება 2013 წლის 8 თვის მდგომარეობით კანონპროექტზე თანდართული მასალების მიხედვით, წლიური საბიუჯეტო კანონით გათვალისწინებული გეგმის 59.3%-ს შეადგენს და ბოლო სამი წლის ანალოგიური პერიოდისათვის საშუალო წილობრივი მაჩვენებლების გათვალისწინებით(ექსტრაპოლაციის მეთოდზე დაყრდნობით), სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, ექსტრაპოლაციის მეთოდზე დაყრდნობით, აღნიშნული ტიპის გადასახადისათვის მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებლის მიღწევა შესაძლოა გართულდეს. იმ შემთხვევაში, თუ მოგების გადასახადის მიმდინარე წლის შესრულება 2012 წლის მოცულობას გაუტოლდება, 2014 წლისათვის კანონპროექტით აღნიშნული გადასახადის ზრდის ტემპი დაახლოებით 17%-ს შეადგენს. თუ გავითვალისწინებთ, რომ არსებული საგადასახადო კანონმდებლობის შესაბამისად, მოგების გადასახადის პროგნოზი ეყრდნობა გასული წლის მაკროეკონომიკურ აგრეგატებს, ამასთან, 2011-2012 წლებში აღნიშნული ტიპის გადასახადის მობილიზების მოცულობა 2.3%-ით გაიზარდა, კანონპროექტით გათვალისწინებული მაჩვენებელი დამატებით დასაბუთებას საჭიროებს.

ანალოგიური ტენდენცია ვლინდება დღგ-სა და იმპორტის გადასახადის სახით მისაღების შემოსავლების პროგნოზების ანალიზითაც.

დამატებითი ღირებულების გადასახადის შესრულება 2013 წლის 8 თვის მდგომარეობით კანონპროექტზე თანდართული მასალების მიხედვით, წლიური საბიუჯეტო კანონით გათვალისწინებული გეგმის 53.2%-ს შეადგენს და ბოლო სამი წლის ანალოგიური

პერიოდისათვის საშუალო წილობრივი მაჩვენებლების გათვალისწინებით(ექსტრაპოლაციის მეთოდზე დაყრდნობით), სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აღნიშნული ტიპის გადასახადისათვის მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებლის მიღწევა შესაძლოა გართულდეს. იმის გათვალისწინებით, რომ ნომინალური მშპ-ს ზრდის მოსალოდნელი ტემპი 2013 და 2014 წლებში, შესაბამისად, 9.7%-ს და 8.7%-ს შეადგენს, კანონპროექტით გათვალისწინებული მაჩვენებელი დამატებით დასაბუთებას საჭიროებს.

იმპორტის გადასახადის შესრულება 2013 წლის 8 თვის მდგომარეობით კანონპროექტზე თანდართული მასალების მიხედვით, წლიური საბიუჯეტო კანონით გათვალისწინებული გეგმის 54.6%-ს შეადგენს და ბოლო სამი წლის ანალოგიური პერიოდისათვის საშუალო წილობრივი მაჩვენებლების გათვალისწინებით(ექსტრაპოლაციის მეთოდზე დაყრდნობით), სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აღნიშნული ტიპის გადასახადისათვის მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებლის მიღწევა შესაძლოა გართულდეს. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ იმპორტის გადასახადის მიმდინარე წლის შესრულება 2012 წლის მოცულობას გაუტოლდება, 2014 წლისათვის კანონპროექტით აღნიშნული გადასახადის სახით შემოსავლის ზრდის ტემპი დაახლოებით 12%-ს შეადგენს. ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტის მიხედვით, 2013 და 2014 წლებისათვის იმპორტის ზრდის ტემპი შესაბამისად 8.0%-სა და 10.4%-ს დონეზეა პროგნოზირებული და ასევე თუ გავითვალისწინებთ იმასაც, რომ 2012 წელს იმპორტის ზრდის ტემპმა 15.7% შეადგინა, თუმცა იმპორტის გადასახადის სახით მობილიზებული მოცულობა 2011-2012 წლებში ნომინალურ გამოხატულებაში 3.4%-ით შემცირდა, მიზანშეწონილია აღნიშნული ტიპის გადასახადის სახით მისაღები შემოსავლის პროგნოზის დამატებით დასაბუთება.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მობილიზების არსებული ტენდენციებისა და წარმოდგენილი დაშვებების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია საგადასახადო შემოსავლების მაჩვენებელი წარმოადგენდეს დასაგეგმი პერიოდის კონსერვატულ ხედვას, რაც უზრუნველყოფს გადასახდელების შესაბამის დაგეგმვასა და წლის განმავლობაში ათვისების თანაბარზომიერ ტენდენციებს, რაც განსაკუთრებით საყურადღებოა მიმდინარე წლის გადასახდელების

ათვისების ტენდენციების გათვალისწინებით (აღნიშნულ საკითხზე დეტალურად მოცემული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ მთავრობის ანგარიშზე). ასევე საყურადღებოა, რომ საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლებთან მიმართებაში კანონპროექტზე თანდართულ განმარტებით ბარათში მოცემულია მშპ-სთან მიმართებაში თითოეული გადასახადის საპროგნოზო მოცულობის წილი, თუმცა არაა აღნიშნული მიმდინარე მობილიზების ტენდენციების გათვალისწინებით, მიმდინარე წლის მოსალოდნელ მაჩვენებლებზე, მათ მიმართებაზე 2013წ. წლიური საბიუჯეტო კანონით გაწერილ გეგმურ მაჩვენებლებთან და 2014 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით გათვალისწინებულ ზრდის ტემპებზე აღნიშნულ მაჩვენებლებთან მიმართებაში, რაც მნიშვნელოვანი კომპონენტია წარმოდგენილი პროგნოზების საფუძვლიანობის შესაფასებლად.

სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლები

რაც შეეხება სხვა შემოსავლების საპროგნოზო დინამიკას, 2013 წლის საბიუჯეტო კანონის მსგავსად, 2014 წლისათვის სხვა შემოსავლების საპროგნოზო მოცულობა განსაზღვრულია 300 მლნ ლარის დონეზე, თუმცა მიმდინარე წელთან შედარებით იცვლება ცალკეული კომპონენტების გეგმური მაჩვენებლები. კერძოდ, შესაბამისად, 10.5 მლნ ლარითა და 9.5 მლნ ლარით იზრდება „შემოსავლები საკუთრებიდან“ და „საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციის“ მუხლით მისაღები შემოსავლების მოცულობა, ამასთან, 20 მლნ ლარით მცირდება შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების მოცულობა.

	8 თვე	2013		2014
		წლიური გეგმა	წილი	წლიური გეგმა
შემოსავლები საკუთრებიდან	42,504	72,000	59.0%	82,500
პროცენტი	7,440	11,000	67.6%	21,000
დივიდენდი	28,947	51,000	56.8%	55,000
რენტა	6,118	10,000	61.2%	6,500
საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	35,863	61,350	58.5%	70,800
ადმინისტრაციული მოსაკრებლები და გადასახდელები	34,479	55,350	62.3%	68,800

არასაბაზრო წესით გაყიდული საქონელი და მომსახურება	1,384	6,000	23.1%	2,000
სანქციები (ჯარიმები და საურავები)	83,751	100,000	83.8%	100,000
ნებაყოფლობითი ტრანსფერები		1,650		1700
შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული	31,707	65,000	48.8%	45,000
სულ - სხვა შემოსავლები	193,825	300,000	64.6%	300,000

იმის გათვალისწინებით, რომ 2012 წლის შემოსავლების საკუთრებიდან არათანაბარზომიერი შესრულების ტენდენციები ძირითადად ერთჯერად ჩამორიცხვებს(დივიდენდი, რენტა) უკავშირდება, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, 2014 წლისათვის აღნიშნული საპროგნოზო მაჩვენებლები რეალისტურად შეიძლება შეფასდეს. თუმცა მიმდინარე წლის ტენდენციების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია დამატებით იქნას განმარტებული კანონპროექტით გათვალისწინებული საპროცენტო შემოსავლების არსებითი ზრდა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

2014 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით გადასახდელები განსაზღვრულია 9,009 მლნ ლარის დონეზე, რაც 2013 წლის ბიუჯეტით დაგეგმილ ანალოგიურ მაჩვენებელს 3%-ით აღემატება. გადასახდელების ზრდა ძირითადად დაგეგმილია ფინანსური აქტივებისა და ხარჯების ზრდის ხარჯზე, ხოლო არაფინანსური აქტივების ზრდა 7.4%-ით მცირდება. აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული მაჩვენებლების საფუძველზე 2013-2014 წლებში გადასახდელების ზრდის ტემპი ნაკლებია 2012-2013 წლებში ზრდის ტემპზე. კერძოდ, ხარჯების მუხლის ზრდის ტემპი 3.2%-ს შეადგენს. ფინანსური აქტივების კლების მუხლის ზრდის ტემპი -38.4%-იდან (2012-2013 წწ) 19.6%-მდეა (2013-2014 წწ) გაზრდილი.

					ზრდის ტემპი(%)	
	2012 წლის შესრულება	შესრულება (2013 წლის 8 თვე)	2013 წლის დამტკიცებული ბიუჯეტის კანონი	2014 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი	2012- 2013 წწ	2013- 2014 წწ
ხარჯები	6,566,316,000	3,826,282,057	7,248,474,400	7,482,304,400	10.4%	3.2%

არაფინანსური აქტივების ზრდა	728,465,600	306,986,599	720,918,300	667,654,300	-1.0%	-7.4%
ფინანსური აქტივების ზრდა	372,654,200	145,513,381	229,725,000	274,760,000	-38.4%	19.6%
ვალდებულებების კლება	139,366,100	324,910,047	549,382,300	584,281,300	294.2%	6.4%
გადასახდელები	7,806,801,900	4,603,692,084	8,748,500,000	9,009,000,000	12.1%	3.0%

თუმცა აღნიშნულთან დაკავშირებით საყურადღებოა მიმდინარე წლის 8 თვის მდგომარეობით გადასახდელების შესრულების მდგომარეობა როგორც აგრეგატულ, ისე მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე. კერძოდ, მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე გამოვლენილი დაბალი ათვისების ტენდენციების გათვალისწინებით, როგორც 2013 წლის ბიუჯეტის მიმდინარეობის შესახებ მთავრობის ანგარიშზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაშია აღნიშნული, 2014 წლის კანონპროექტით განსაზღვრული მაჩვენებლების განხილვისას მიზანშეწონილია მიმდინარე წლის შესრულების ტენდენციების გათვალისწინება.

კერძოდ, საყურადღებოა, რომ ცალკეული ქვეპროგრამებისათვის, რომლებისთვისაც მიმდინარე წელს დაბალი ათვისების ტენდენცია იქნა გამოვლენილი (აღნიშნულ საკითხზე უფრო დეტალურად სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმდინარეობის შესახებ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაშია მოცემული), კანონპროექტით გეგმური მაჩვენებელი მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონთან შედარებით იზრდება ან იმავე დონეზეა შენარჩუნებული. ქვემოთ მოცემული ცხრილები ასახავს იმ პროგრამების/ქვეპროგრამების მაგალითებს, რომელთათვისაც მიმდინარე წლის 9 თვის გეგმასთან მიმართებაში 8 თვის შესრულების მდგომარეობა 30%-ზე ნაკლებია (რაც შესრულების დაბალი მაჩვენებელია), თუმცა მომავალი წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით დაგეგმილია ასიგნებების ზრდა ან მხოლოდ უმნიშვნელოდ (არსებული გეგმის 30%-ით) შემცირება¹⁶.

	2013 წ. გეგმა	ათვისება 8 თვის (%-ად 9 თვის გეგმასთან)	2014 წ. გეგმა
--	---------------	---	------------------

¹⁶ აღნიშნული მაგალითები არ მოიცავს ამავე ტენდენციის იმ პროგრამებს, რომლებიც ძირითადად დონორების დაფინანსებით ხორციელდება და შესაბამისად დაგეგმვა შესაძლოა სრულად მთავრობის დისკრეციაზე არ იყოს დამოკიდებული.

06 04 03	საარჩევნო სუბიექტების სატელევიზიო რეკლამის განთავსების ხარჯი	1,192,000	0.0%	1,200,000
32 02 11	ეროვნული სასწავლო გეგმების დანერგვა და მონიტორინგი	696,000	9.9%	530,000
32 04 03 05	მეცნიერების აღდგენა და განვითარება	5,000,000	0.0%	17,000,000
33 03 13	სახელოვნებო განათლების ხელშეწყობის პროგრამა	200,000	0.6%	200,000
33 05 02	კულტურის სფეროს მდგრადობის უზრუნველყოფის საინვესტიციო ფონდი	2,999,900	0.0%	2,170,000
33 05 02 01	კულტურის სფეროს მდგრადობის უზრუნველყოფის საინვესტიციო ფონდის პოლიტიკის შემუშავება და მართვა	553,700	0.0%	470,000
33 05 02 02	„კრეატიული ინდუსტრიის“ მოხმარების სტიმულირების პროგრამა	610,000	0.0%	500,000
37 01 06	ქართული აგროსასურსათო პროდუქციის, ღვინისა და სამზარეულოს პოპულარიზაცია	800,000	5.7%	800,000
38 03 02	პროგრამა „დაცული ტერიტორიების ხანძარსაწინააღმდეგო და მავნებლებისაგან დაცვის ღონისძიებები“	50,000	0.0%	100,000
38 05 02	სატყეო ღონისძიებები	500,000	0.0%	500,000

		2013 წლის გეგმა	8 თვის ათვისება (%-ად 9 თვის გეგმასთან)	2014 წლის გეგმა
06 04 04	საარჩევნო სუბიექტის წარმომადგენელთა დაფინანსება	3,314,600	26.3%	5,473,300
24 05 03	შიდა ტურიზმის განვითარების ხელშეწყობა	1,500,000	26.3%	1,500,000
24 06	საქართველოს მიერ საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრი ვალდებულებების ფარგლებში საქართველოს აეროპორტებში საჰაერო ხომალდების აფრენა-დაფრენისათვის საჭირო მომსახურების ხარჯების ანაზღაურება (მათ შორის, წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვა)	2,000,000	16.3%	3,500,000
32 02 12	ზოგადი განათლების ხელშეწყობის პროგრამები	2,600,000	27.0%	11,213,000
32 05 02	საგანმანათლებლო დაწესებულებათა ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია	83,548,000	22.4%	61,748,000
33 02 01 30	სახვითი ხელოვნების განვითარების პროგრამა	150,000	25.0%	150,000
33 04 02 02	კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის პროგრამა	4,400,000	16.4%	5,000,000
34 00	საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო	48,000,000	27.6%	48,000,000
34 01 07	მიგრანტთა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა მიგრაციის მართვა	850,000	22.6%	1,355,000
34 02	განსახლების ადგილებში დევნილთა შენახვა და მათი საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესება	42,150,000	21.8%	41,066,000

34 02 02	იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლებისა, სოციალური და საცხოვრებელი პირობების შექმნა	29,163,600	20.9%	32,066,000
35 01 02 02	სამედიცინო-სოციალური ექსპერტიზა და კონტროლი	200,000	12.2%	200,000
35 01 02 03	სამკურნალო საშუალებების ხარისხის სახელმწიფო კონტროლი	70,000	16.2%	100,000
35 03 02 03	ეპიდზედამხედველობის პროგრამა	1,587,000	22.8%	1,500,000
38 02	გარემოსდაცვითი ზედამხედველობა	6,899,200	25.3%	5,840,000
38 03 03	ეკოტურიზმის განვითარება	150,000	11.3%	150,000
49 02	ინვესტიციების მოზიდვის ხელშეწყობა	1,217,500	20.1%	1,208,000

მაგალითისათვის, კანონპროექტით გათვალისწინებულია საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ბიუჯეტის ზრდა 2013 წელთან შედარებით 410 მლნ ლარით, ხოლო 2012 წლის ფაქტობრივ შესრულებასთან მიმართებაში 961 მლნ ლარით. 2013 წლის გეგმურ მაჩვენებელთან მიმართებაში ყველაზე მასშტაბური ზრდა სოციალური დაცვისა და საპენსიო უზრუნველყოფის (35 02) პროგრამაზე დაგეგმილი.

ორგანიზაციული კოდი	დასახელება	2012 წლის ფაქტი	2013 წლის გეგმა	2014 წლის პროექტი
35 01	შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის პროგრამების მართვა	49,391,510.00	43,802,000.00	48,900,000.00
35 02	სოციალური დაცვა და საპენსიო უზრუნველყოფა	1,398,583,790.00	1,652,452,000.00	1,951,245,000.00
35 03	ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამა	332,782,030.00	633,746,000.00	736,024,000.00
35 04	სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვა	13,105,430.00	15,000,000.00	18,831,000.00
35 00	სულ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	1,793,862,760.00	2,345,000,000	2,755,000,000

თუმცა ცალკეულ ქვეპროგრამებზე წარმოდგენილი ბიუჯეტი არ ეფუძნება სათანადო კალკულაციას ან მიზნებში არაა განსაზღვრული 2014 წლისათვის გაწერილი ღონისძიებები, რა მიზნითაცაა განსაზღვრული საბიუჯეტო ასიგნებების ზრდა.

მაგალითად, სამინისტროს აპარატისა და მის დაქვემდებარებაში მყოფი ორგანიზაციების ბიუჯეტი (შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის პროგრამების მართვა 35 01) გაზრდილია 2013 წლის ბიუჯეტთან შედარებით 5,098,000 ლარით. აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში დაავადებათა კონტროლისა და ეპიდემიოლოგიური უსაფრთხოების პროგრამის მართვის ქვეპროგრამის (35 01 03) ბიუჯეტის ზრდით (4,435,000 ლარით რაც გაზრდილი ბიუჯეტის 87%-ია), თუმცა აღნიშნული ცენტრის მიზნები არ განსხვავდება 2013 წლის

განსაზღვრული მიზნებისაგან და საშტატო განრიგით განსაზღვრული თანამშრომელთა რაოდენობა და თანამდებობრივი სარგოც უცვლელია 2013 წლის მონაცემებთან მიმართებაში.

რაც შეეხება სოციალური დაცვისა და საპენსიო უზრუნველყოფის პროგრამას(პროგრ. 35 02), **სოციალური დახმარებების ქვეპროგრამის (35 02 02) ბიუჯეტი** 2013 წელთან შედარებით გაზრდილია 117,340,000 ლარით, ამასთან, კვლავ ვლინდება წინა წლებში გამოვლენილი ხარვეზი, კერძოდ, როგორც წინა წლებში, ცენტრალიზებულად არის განსაზღვრული სოციალური მომსახურების სააგენტოს რეგიონალური საკოორდინაციო ცენტრების ბიუჯეტი, რაზეც აღნიშნულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმდინარეობის შესახებ მთავრობის ანგარიშზე.

ამასთან ცალკეულ ქვეპროგრამებში, რომლებშიც მიმდინარე წელს დაბალი ათვისების ტენდენცია გამოიკვეთა, დაგეგმილია 2014 წლისათვის ასიგნებების არსებითი ზრდა. მაგალითად, **სოციალური რეაბილიტაცია და ბავშვზე ზრუნვის ქვეპროგრამისათვის (35 02 03) დაგეგმილია** 2014 წლის ბიუჯეტის ზრდა 2,088,000 ლარით. მათ შორის:

- მიუსაფარ ბავშვთა თავშესაფრით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამის (35 02 03 04) ბიუჯეტი გაზრდილია 94,000 ლარით 2013 წელთან შედარებით, მისი 2013 წლის ბიუჯეტის შესრულება კი 8 თვის განმავლობაში 0%-ია.
- ბავშვთა ადრეული განვითარების ქვეპროგრამა (35 02 03 08) ბიუჯეტი გაზრდილია 66,000 ლარით 2013 წელთან შედარებით, მისი 2013 წლის ბიუჯეტის შესრულება კი 8 თვის განმავლობაში 39%-ია.
- ყრუთა კომუნიკაციის ხელშეწყობის ქვეპროგრამის (35 02 03 09) ბიუჯეტი გაზრდილია 11,000 ლარით 2013 წელთან შედარებით, მისი 2013 წლის ბიუჯეტის შესრულება კი 8 თვის განმავლობაში 0%-ია.
- დამხმარე საშუალებებით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა (35 02 03 10)) ბიუჯეტი გაზრდილია 750,500 ლარით 2013 წელთან შედარებით, მისი 2013 წლის ბიუჯეტის შესრულება კი 8 თვის განმავლობაში 22%-ია.

პროგრ. კოდი	დასახელება	2012 წლის ფაქტი	2013 წლის გეგმა	2014 წლის პროექტი	ათვისებული დაზუსტებული ბიუჯეტი 8თვე 2013	2014 წლის ბიუჯეტის ზრდა
35 02 03 10	დამხმარე საშუალებებით	3,761,560.00	2,715,500.00	3,466,000.00	22%	

	უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა				750,500.00
35 02 03 05	სათემო ორგანიზაციების ქვეპროგრამა	343,780.00	481,800.00	1,051,000.00	43% 569,200.00
35 02 03 03	დღის ცენტრების ქვეპროგრამა	2,154,790.00	3,796,000.00	4,240,000.00	43% 444,000.00
35 02 03 02	მიტოვების რისკის ქვეშ მყოფი ბავშვების კვებით უზრუნველყოფის პროგრამა	258,420.00	288,000.00	672,000.00	55% 384,000.00
35 02 03 11	მინდობით აღზრდის ქვეპროგრამა	-	4,978,900.00	5,181,000.00	54% 202,100.00
35 02 03 06	ბავშვთა რეაბილიტაციის ქვეპროგრამა	760,650.00	1,123,300.00	1,241,000.00	45% 117,700.00
35 02 03 04	მიუსაფარ ბავშვთა თავშესაფრით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა	46,860.00	599,000.00	693,000.00	0% 94,000.00
35 02 03 08	ბავშვთა ადრეული განვითარების ქვეპროგრამა	88,310.00	324,000.00	390,000.00	39% 66,000.00
35 02 03 13	დედათა და ბავშვთა თავშესაფრით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა	-	328,500.00	372,000.00	30% 43,500.00
35 02 03 09	ყრუთა კომუნიკაციის ხელშეწყობის ქვეპროგრამა	19,200.00	20,000.00	31,000.00	0% 11,000.00
35 02 03 07	ომის ვეტერანთა რეაბილიტაციის ხელშეწყობის ქვეპროგრამა	30,180.00	40,000.00	40,000.00	27% -

ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამის(35 03) ასიგნებები, წარმოდგენილი კანონპროექტით ჯამურად იზრდება 102,278,000 ლარით, თუმცა ასიგნებების განაწილება იცვლება მისი ცალკეული ქვეპროგრამებისათვის. რიგ შემთხვევებში აღნიშნული შეიძლება დაკავშირებული იყოს სტრუქტურულ ცვლილებებთან, ან პროგრამის განსხვავებულ ფუნქციებთან, თუმცა აუცილებელია აღნიშნული ცვლილებები ასახულ იქნას პროგრამის აღწერაში და განსაზღვრულ მიზნობრივ ჯგუფებში. ამასთან აუცილებელია ეფუძნებოდეს სათანადო კალკულაციას.

პროგ. კოდი	დასახელება	2012 წლის ფაქტი	2013 წლის გეგმა	2014 წლის პროექტი
35 03 01	ჯანმრთელობის დაზღვევა	153,304,790.00	505,760,000.00	278,146,000.00
35 03 02	მოსახლეობის საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვა	-	-	325,230,000.00
35 03 03	საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვა	33,619,740.00	35,090,000.00	53,162,000.00
35 03 04	მოსახლეობისათვის სამედიცინო მომსახურების მიწოდება პრიორიტეტულ სფეროებში	145,843,310.00	91,896,000.00	78,866,000.00
35 03 05	დიპლომისშემდგომი სამედიცინო განათლება	14,200.00	1,000,000.00	620,000.00

ჯანმრთელობის დაზღვევა (35 03 01) 2014 წლის წარმოდგენილი შემცირებული ბიუჯეტის 227,614,000 ლარის გარდა, 2013 წლის ბიუჯეტის ცვლილებითაც შემცირებულია

76,485,500 ლარით. თუმცა პროგრამის აღწერით მოცემულ მიზნობრივ ჯგუფებში ცვლილება არ არის, ამასთან, 2013 წლის 8 თვის მდგომარეობით, შესტულება დაზუსტებული ბიუჯეტის 38%-ს შეადგენს.

საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის ქვეპროგრამისათვის(35 03 03) დაგეგმილია ბიუჯეტის ზრდა 18,072,000 ლარით და ზრდა გამოწვეულია ინფექციური დაავადებების მართვის (35 03 03 06) ქვეპროგრამის ასიგნებების ზრდით (15,647,000 ლარით). სამინისტროდან მიღებული განმარტებით, თანხის ზრდა გამოწვეულია ც-ჰეპატიტით დაავადებული მოსახლეობის სამკურნალოდ, თუმცა განსაზღვრული ზრდა არ ეფუძნება სათანადო გათვლებს. მიზნები არ არის გაწერილი სამინისტროს მიერ წარდგენილ ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამების მოსალოდნელი შედეგების და ინდიკატორების მონაცემებში.

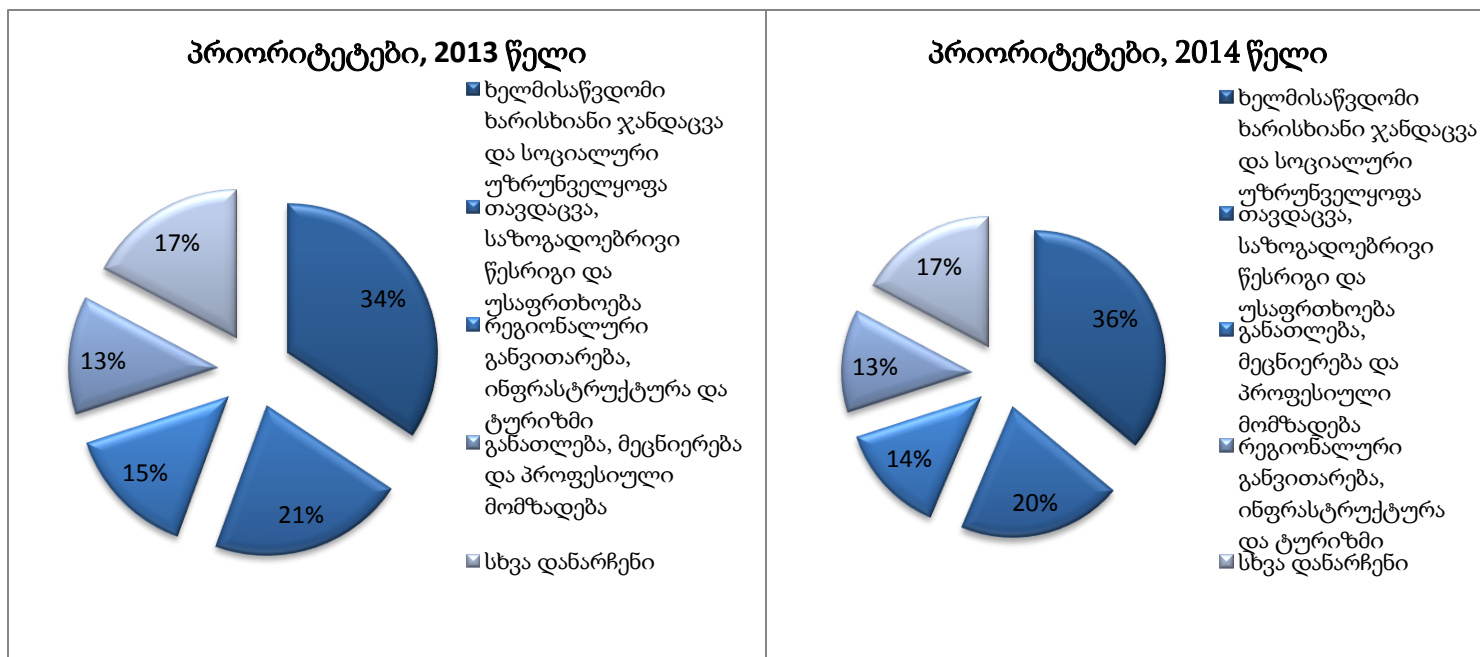
მოსახლეობისათვის სამედიცინო მომსახურების მიწოდება პრიორიტეტულ სფეროებში (35 03 04) პროგრამისათვის დაგეგმილია საბიუჯეტო ასიგნებების შემცირება 2013 წელთან შედარებით 13,030,000 ლარის ოდენობით.

პროგრ. კოდი	დასახელება	2013 წლის გეგმა	2014 წლის პროექტი	შედარება 2013 წლის გეგმასთან
35 03 04 08	სოფლის ექიმი	15,242,000.00	7,400,000.00	(7,842,000.00)
35 03 04 09	რეფერალური მომსახურება	11,000,000.00	7,000,000.00	(4,000,000.00)
35 03 04 07	სასწრაფო გადაუდებელი დახმარება და სამედიცინო ტრანსპორტირება	13,737,000.00	9,900,000.00	(3,837,000.00)
35 03 04 10	სამხედრო ძალებში გასაწვევ მოქალაქეთა სამედიცინო შემოწმება	1,500,000.00	1,000,000.00	(500,000.00)
35 03 04 02	დიაბეტის მართვა	5,117,000.00	4,940,000.00	(177,000.00)
35 03 04 03	ბავშვთა ონკოპემატოლოგიური მომსახურება	1,274,000.00	1,274,000.00	-
35 03 04 01	ფსიქიკური ჯანმრთელობა	13,725,000.00	14,200,000.00	475,000.00
35 03 04 05	ინკურაბელურ პაციენტთა პალიატიური მზრუნველობა	2,375,000.00	3,100,000.00	725,000.00
35 03 04 04	დიალიზი და თირკმლის ტრანსპლანტაცია	23,547,000.00	24,590,000.00	1,043,000.00
35 03 04 06	იშვიათი დაავადებების მქონე და მუდმივ ჩანაცვლებით მკურნალობას	4,379,000.00	5,462,000.00	1,083,000.00

ამასთან, სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაციისა და აღჭურვის(35 04) პროგრამა, 2013 წლის დაზუსტებული ბიუჯეტის 8 თვის შესრულების ანალიზით გამოირჩევა დაბალი შესრულების მაჩვენებლით, რაზეც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაშიცაა აღნიშნული, თუმცა 2014 წლის კანონპროექტით დაგეგმილია აღნიშნული პროგრამის ასიგნებების ზრდა 3,831,000 ლარით გაზრდილი 2013 წლის წლის გეგმასთან შედარებით.

გარკვეულ შემთხვევებში სხვაობა მიმდინარე წლის ათვისების ტენდენციასა და მომავალი წლის გეგმას შორის შესაძლებელია დაკავშირებული იყოს მთავრობის პრიორიტეტების ან სტრუქტურულ ცვლილებებსა და დისკრეციულ გადაწყვეტილებებთან. თუმცა, მიმდინარე წლის შესრულების ტენდენციების გათვალისწინებით, გადასახდელების დაგეგმვა 2014 წლისათვის მიზანშეწონილია დაეყრდნოს დასაგეგმი წლის შემოსულობების კონსერვატულ ხედვას, რათა თავიდან იქნას აცილებული წლის განმავლობაში კვარტალური კორექტირებები და უზრუნველყოფილ იქნას ათვისების შესაბამისობა განსაზღვრულ გეგმასთან. ამასთან, ასიგნებების არსებითი ზრდისას, აუცილებელია ბიუჯეტის კანონპროექტით გათვალისწინებული მაჩვენებლები დაეყრდნოს სათანადო გაანგარიშებებს.

რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების პრიორიტეტების მიხედვით განაწილებას, 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტით ასიგნებების მოცულობების მიხედვით პრიორიტეტების პირველი ოთხი პრიორიტეტი მიმდინარე წლის ანალოგიურია: ხელმისაწვდომი ხარისხიანი ჯანდაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა (36%); თავდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება (20%); განათლება, მეცნიერება და პროფესიული მომზადება (14%); რეგიონალური განვითარება, ინფრასტრუქტურა და ტურიზმი (13%). 2014 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით ნომინალურ გამოსახულებაში დაფინანსება ეზრდება ყველა პრიორიტეტს, გარდა სამი პრიორიტეტისა - „რეგიონალური განვითარება, ინფრასტრუქტურა და ტურიზმი“, „იძულებით გადაადგილებულ პირთა და მიგრანტთა სახელმწიფო მხარდაჭერა და რეინტეგრაციის ხელშეწყობა“ და „საერთაშორისო ურთიერთობები და ევროატლანტიკურ სივრცეში ინტეგრაცია“.



საერთო სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები

2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის პროექტის თანახმად, საერთო სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების (პროგ. კოდი - 52 00) მოცულობა 2,066 მლნ ლარით განისაზღვრა, რაც 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ ანალოგიურ გეგმურ მაჩვენებელზე (2,209 მლნ ლარი) 143 მლნ ლარით ნაკლებია, ძირითადად რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდისთვის ასიგნებების შემცირების ხარჯზე. კერძოდ, მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით ფონდის დაფინანსება 449.3 მლნ ლარს შეადგენს, ხოლო 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით, 199.3 მლნ ლარით (44%) მცირდება და 250 მლნ ლარის დონეზეა განსაზღვრული, რაც შეიძლება უკავშირდებოდეს მიმდინარე წლის შესრულების ტენდენციას, კერძოდ, მიმდინარე წლის 8 თვის განმავლობაში რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ასიგნებიდან ათვისებულია 56.5 მლნ ლარი(წლიური გეგმის 12.5%). თუმცა ფონდის შემცირება საყურადღებოა იმის გათვალისწინებით, რომ ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერების(პროგ. კოდი - 52 04) მოცულობა ფაქტობრივად მიმდინარე წლის დონეზეა შენარჩუნებული და გასულ წლებში

ფონდის უდიდესი წილი სწორედ ტერიტორიულ ერთეულებზე სპეციალური ტრანსფერების სახით ნაწილდებოდა.

საერთო სახელმწიფოებრივი				
პროგრამის დასახელება	2012 წ. წლიური შესრულება	2013წ. 8 თვე	2013 წ. წლიური გეგმა	2014 წლის პროექტი
ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები	1,227,156,100	568,170,427	769,739,100	795,900,000
საქართველოს პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდი	48,780,702	7,028,385	10,000,000	5,000,000
საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდი	65,268,424	17,324,676	50,000,000	50,000,000
წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდი	1,939,410	7,007,165	20,000,000	30,000,000
საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი/სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა	378,950,197	69,587,205	499,300,000	300,000,000
დონორების მიერ დაფინანსებული საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახდელები	37,160,000	8,940,461	38,415,000	40,963,300
სულ	1,766,730,357	681,685,461	1,392,854,100	1,227,963,300

2014 წლის კანონპროექტით, საერთო სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებში მნიშვნელოვანი წილი (41%) საგარეო და საშინაო ვალდებულებების მომსახურებასა და დაფარვაზე მოდის, რაც ნომინალურ გამოხატულებაში 838 მლნ ლარს შეადგენს. მიმდინარე წლის საბიუჯეტო კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებლებთან შედარებით არსებითი ცვლილება არ განუცდია ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერებისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდის ასიგნებებს, თუმცა მიმდინარე წელთან შედარებით 50%-ით არის შემცირებული პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდის მოცულობა და იგი მხოლოდ 5 მლნ ლარს შეადგენს.

სახელმწიფო ვალი

2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტით, ვალდებულებების ზრდის მუხლით შემოსულობები განსაზღვრულია 1,132 მლნ ლარის დონეზე, რაც

მიმდინარე წლის გეგმურ მაჩვენებელს 30%-ით აღემატება. აღნიშნული ძირითადად უკავშირდება საშინაო ვალდებულებების(ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა) მუხლით შემოსულობის ზრდას 150 მლნ ლარიდან 400 მლნ ლარამდე.

2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტით, საგარეო ვალდებულებების ზრდა განსაზღვრულია 732 მლნ ლარის დონეზე, რაც 2013 წლის საბიუჯეტო კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს მხოლოდ 14 მლნ ლარით(2%-ით) აჭარბებს, თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2013 წლის 8 თვის მდგომარეობით საგარეო ვალდებულებების ზრდა წლიური გეგმის 35.6%-ს შეადგენს. რაც შეეხება საგარეო ვალდებულებების კლების მუხლით გადასახდელებს, კანონპროექტით 2014 წლის კანონპროექტით საგარეო ვალდებულებების კლება 508 მლნ ლარითაა განსაზღვრული და მიმდინარე წლის გეგმურ მაჩვენებელს 36 მლნ ლარით(7.7%-ით) აღემატება. აქვე გასათვალისწინებელია, რომ 2012 წლის ანალოგიური მაჩვენებელი 96 მლნ ლარს შეადგენდა და 2013-2014 წლებში საგარეო ვალდებულებების დაფარვის მუხლით გადასახდელების მატება დაკავშირებულია ერთი მხრივ, 2008 წელს გამოშვებული ევროობლიგაციების ძირითადი თანხის დარჩენილი ნაწილის(2013წ), ხოლო მეორე მხრივ, საერთაშორისო სავალუტო ფონდისადმი არსებული დავალიანების დაფარვის ვადის დადგომასთან.

საგარეო ვალდებულებების დინამიკა (ათასი ლარი)						
	შესრულება		საპროგნოზო მაჩვენებლები			
	2012 წ.	2013 წ. 8 თვე	წლიური გეგმა, 2013	%-ული ცვლილება წინა წელთან	წლიური გეგმა, 2014	%-ული ცვლილება წინა წელთან
საგარეო ვალდებულებების ზრდა	689,894	255,705	718,000	4.1%	732,000	1.95%
საგარეო ვალდებულებების კლება	96,114	282,156	471,800	390.9%	508,200	7.72%

როგორც უკვე აღინიშნა, 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით, არსებითად იზრდება საშინაო ვალდებულებების ზრდის(ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა) მუხლით შემოსულობები. კერძოდ, აღნიშნული მაჩვენებელი 400 მლნ ლარითაა განსაზღვრული და იზრდება მიმდინარე წლის გეგმასთან(150 მლნ ლარი) შედარებით.

საყურადღებოა, რომ გასული წლების მსგავსად, კანონპროექტის მე-8 თავის შესაბამისად, აღნიშნული მუხლი განსაზღვრავს სახაზინო ვალდებულებებისა და ობლიგაციების ემისიით ვალდებულებების წმინდა ზრდას დაფარვის თანხის გამოკლებით(მუხლი 21, პუნქტი 6), კერძოდ, 400 მლნ ლარის მოცულობით ვალდებულებების წმინდა ზრდა განსაზღვრავს სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ემისიას 710 მლნ ლარის, ხოლო დაფარვას 310 მლნ ლარის ოდენობით. ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, 2014 წლის განმავლობაში გასულ და მიმდინარე წელს ემიტირებული სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ძირითადი თანხის დაფარვა 302.5 მლნ ლარს, ხოლო დისკონტისა და კუპონის თანხის დაფარვა შესაბამისად, 7.5 მლნ ლარსა და 59.4 მლნ ლარს შეადგენს.

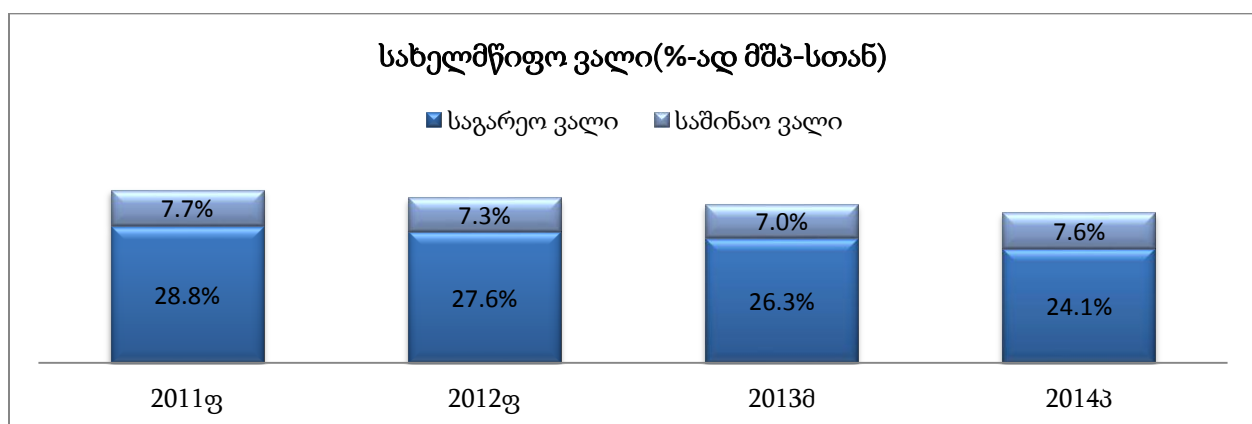
ინფორმაცია 2014 წლის სახაზინო ვალდებულებებისა და სახაზინო ობლიგაციების მომსახურების/დაფარვის შესახებ (მოიცავს 2014 წელს დაგეგმილ ემისიებს)			
	ძირითადი თანხა	დისკონტი	კუპონი
12-თვიანი სახაზინო ვალდებულებები	132,574,926	7,425,074	
2-წლიანი სახაზინო ობლიგაცია	169,928,409	71,591	22,425,000
5-წლიანი სახაზინო ობლიგაცია			26,521,600
10-წლიანი სახაზინო ობლიგაცია			10,450,000
ჯამი:	302,503,335	7,496,665	59,396,600

რაც შეეხება ვალდებულებების კლების(ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა) მუხლს, აღნიშნული მუხლით განისაზღვრება¹⁷ საქართველოს მთავრობასა და ეროვნულ ბანკს შორის შეთანხმების შესაბამისად, საქართველოს მთავრობის მიერ 2009-2012 წლებში გამოშვებული სახელმწიფო ობლიგაციების ღია ბაზრის ოპერაციებისათვის ძირითადი თანხის დაფარვა 35 მლნ ლარის ოდენობით. აღრიცხვის ზემოაღნიშნულ სპეციფიკაზე ყურადღება გამახვილდა 2012 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაშიც. ამ ეტაპზე სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის IV თავში განმარტებად, ასევე ვალის შესახებ თანდართულ ინფორმაციაში მითითებულია სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ემისიისა და დაფარვის სახსრების ოდენობის შესახებ მონაცემები, რაც პოზიტიურად უნდა შეფასდეს. თუმცა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის

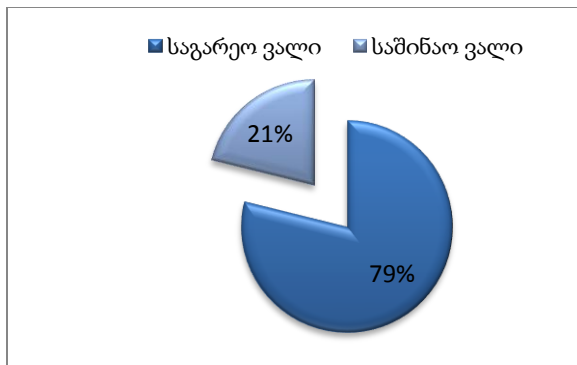
¹⁷ „საქართველოს მთავრობის საქართველოს ეროვნული ბანკისადმი დავალიანების დაფარვის ღონისძიებების შესახებ“ საქართველოს მთავრობისა და საქართველოს ეროვნული ბანკის 2006 წლის 20 მარტის შეთანხმებაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ შეთანხმება

შეფასებით, როგორც უკვე აღნიშნულ იქნა 2012 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში, სახელმწიფო სახსრების გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად მიზანშეწონილია სახაზინო ვალდებულებებისა და ობლიგაციების ემისიით მიღებული შემოსულობები აისახოს ვალდებულებების ზრდის, ხოლო დაფარვის თანხა -ვალდებულებების კლების მუხლით.

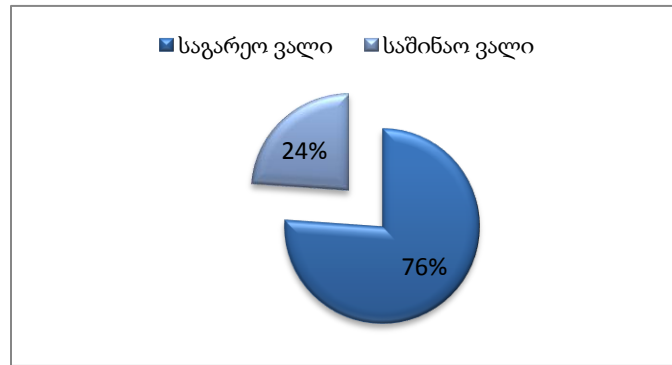
კანონპროექტით, 2014 წლისათვის სახელმწიფო ვალის ზღვრული მოცულობა 9,977 მლნ ლარს შეადგენს, რაც 2013 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 400 მლნ ლარით აღემატება. ნომინალურ გამოსახულებაში ზრდა ძირითადად საშინაო ვალის კომპონენტის ზრდაზე მოდის, რაც საშინაო ვალდებულებების ზრდის მუხლით შემოსულობების ზრდის ტენდენციით შეიძლება აიხსნას. მშპ-ს საპროგნოზო მაჩვენებლებთან მიმართებაში ვალის კოეფიციენტი 33.4%-იდან 32%-მდე მცირდება, რაც პოზიტიურად შეიძლება შეფასდეს. მცირდება სახელმწიფო საგარეო ვალის კოეფიციენტიც, კერძოდ, სახელმწიფო საგარეო ვალის ზღვრული მოცულობა 7,592.9 ათას ლარს შეადგენს, რაც მხოლოდ 41 მლნ ლარით აღემატება 2013 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს, ხოლო მშპ-სთან მიმართებაში 26.3%-იდან 24.1%-მდე მცირდება(თუმცა აქვე საყურადღებოა, რომ აღნიშნული კოეფიციენტები გაიანგარიშება ნომინალური მშპ-ს საპროგნოზო მაჩვენებლებთან მიმართებაში, რაც თავის მხრივ ხაზს უსვამს მაკროეკონომიკური აგრეგატების საფუძვლიანობის მნიშვნელობას).



საშინაო ვალდებულებების ზრდის მუხლით შემოსულობების ზრდის გათვალისწინებით, 2014 წლის კანონპროექტით, იცვლება სახელმწიფო ვალის სტრუქტურაც, კერძოდ, სახელმწიფო საგარეო ვალის წილი მთლიან სავალ პორტფელში 79%-იდან 76%-მდე მცირდება.



2013წ.



2014წ.

პოზიტიურად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტს თან ერთვის დამატებითი ინფორმაცია სახელმწიფო ვალის შესახებ. კერძოდ, მოცემულია ინფორმაცია, საგარეო ვალდებულებების პორტფელის სტრუქტურის შესახებ ვალდებულებების ვადიანობის, საპროცენტო განაკვეთის ტიპისა და დენომინაციის ვალუტის მიხედვით. ასევე, მოცემულია 2014 წლისათვის სახელმწიფო საგარეო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯების შესაძლო ცვლილება ცვლადი საპროცენტო განაკვეთის ეგზოგენური რყევების შემთხვევაში (შოკად განხილულია საპროცენტო განაკვეთის ცვლილება $\frac{1}{2}$ სტანდარტული გადახრით), რაც ემყარება საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ვალის მდგრადობის ანალიზის ჩარჩოს. წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, საპროცენტო განაკვეთის აღნიშნული მასშტაბის უარყოფითი შოკის შემთხვევაში, გავლენა მომსახურებისა და დაფარვის მთლიან ხარჯებზე 34.3 მლნ ლარს შეადგენს. როგორც მითითებულია წარმოდგენილ ინფორმაციაში, „სახელმწიფო საგარეო ვალის პორტფელის 70% შედგება ფიქსირებული საპროცენტო განაკვეთის მქონე კრედიტებისგან, რაც ხელს უწყობს საქართველოს სახელმწიფო საგარეო ვალის მომსახურების პარამეტრების დაცულობას საპროცენტო განაკვეთების ეგზოგენური რყევებისგან და უზრუნველყოფს ვალის მომსახურების ხარჯების შენარჩუნებას დაბალ და ადვილად ხელმისაწვდომ დონეზე“. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მიზანშეწონილია წარმოდგენილი ინფორმაცია მოიცავდეს სახელმწიფო ვალთან დაკავშირებული სხვა რისკების, კერძოდ, გაცვლითი კურსის რისკის შეფასებას, რომლის ზეგავლენაც განსაკუთრებით აქტუალურია იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო ვალის უდიდესი წილი (2014 წლის საპროგნოზო მაჩვენებლებით - 76%) უცხოურ ვალუტაშია დენომინირებული. ამასთან, მიზანშეწონილია, აღწერილ იქნას საშუალოვადიან პერიოდში ზემოაღნიშნული რისკების ზეგავლენა სახელმწიფო ვალის

ტვირთზეც. კერძოდ, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ვალის მდგრადობის ანალიზის მიხედვით¹⁸, არსებული პორტფელის გათვალისწინებით, საპროცენტო განაკვეთის შესაძლო ცვლილების ზეგავლენა სახელმწიფო ვალის ტვირთის დინამიკაზე შედარებით მცირეა (საპროცენტო განაკვეთის ნეგატიური შოკის ზეგავლენა სახელმწიფო ვალის ტვირთზე 2018 წლისათვის დაახლოებით მშპ-ს 4 პროცენტულ პუნქტს შეადგენს). თუმცა საშუალოვადიან პერიოდში არსებით რისკებად განიხილება დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის ცვლილება, კერძოდ, ბიუჯეტის პირველადი ბალანსის მოულოდნელი შემცირება, ეკონომიკური აქტივობის შენელება და სავალუტო კურსის ცვლილება. აღნიშნულ ფაქტორებთან დაკავშირებულმა ცალკეულმა ნეგატიურმა შოკმა 2018 წლისათვის სახელმწიფო ვალის ტვირთის მშპ-ს 8-13 პროცენტული პუნქტით ზრდა შესაძლოა განაპირობოს. ამდენად, ერთი მხრივ, აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნას ზემოაღნიშნული რისკების გავლენა დასაგეგმი ფისკალური წლის საბიუჯეტო აგრეგატებზე, მეორე მხრივ, აუცილებელია მოცემულ იქნას ყველა ძირითადი რისკ-ფაქტორის ზეგავლენა სავალ პორტფელის საშუალოვადიანი მდგრადობის შესახებ სრული სურათის წარმოსადგენად.

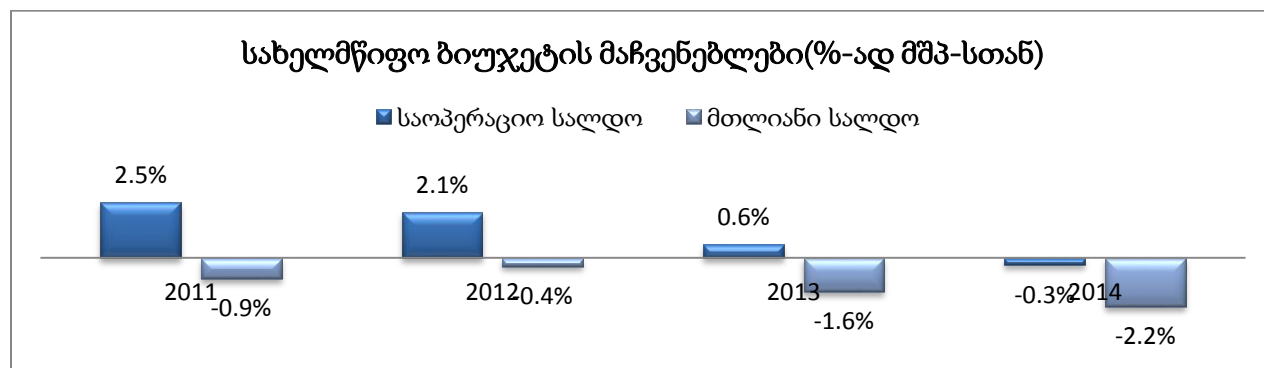
ფისკალური დისციპლინა

როგორც 2014-2017 წლებისთვის ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტშია მითითებული, აღნიშნულ პერიოდში *ფისკალური პოლიტიკის ამოცანებს* წარმოადგენს, როგორც სახსრების მიმართვა მთავრობის მიერ განსაზღვრულ პრიორიტეტულ მიმართულებებზე, ასევე „*ბიუჯეტის დეფიციტის ნიშნულის ისეთი მოცულობის ფარგლებში შენარჩუნება, რომელიც ხელს შეუწყობს ქვეყნის ეკონომიკურ სტაბილურობას*“. ფისკალური დისციპლინის კუთხით საყურადღებოა 2011 წლის ივლისში პარლამენტის მიერ დამტკიცებული „*ეკონომიკური თავისუფლების აქტი*“, რომელიც საკანონმდებლო წესით განსაზღვრავს მიზნობრივ ფისკალურ მაჩვენებლებს 2014 წლისათვის და მის შემდგომ პერიოდში. კერძოდ, საკანონმდებლო წესითაა

¹⁸ „საქართველო, 2013, მუხლი IV მიმოხილვა“, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მისიის მოხსენება, 26 აგვისტო, 2013; წყარო: საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ოფიციალური ვებ-გვერდი <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13264.pdf>

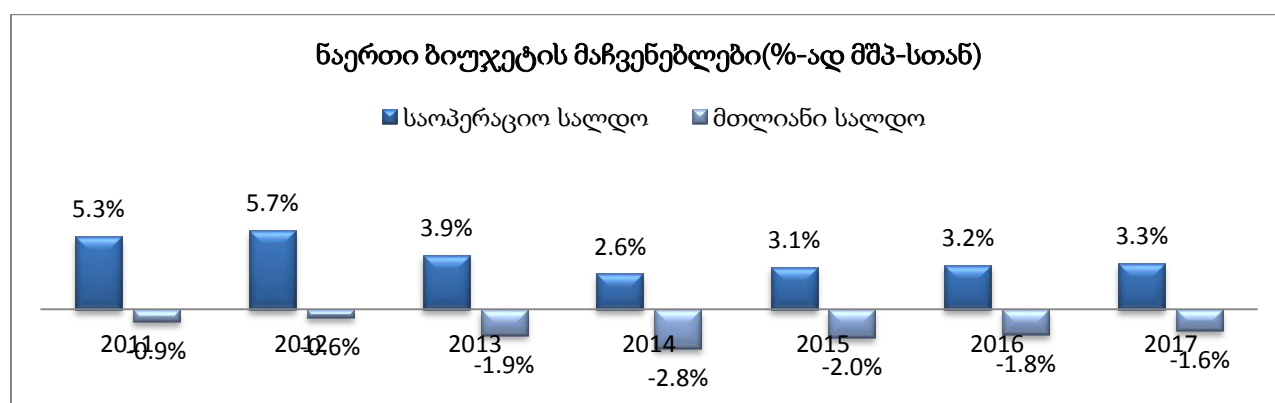
დადგენილი ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის ზღვრული დონე მშპ-ს 3%-ზე დაბალ დონეზე. ამავდროულად, ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობის წილი არ უნდა აღემატებოდეს მთლიანი შიდა პროდუქტის 30%-ს. კანონი ასევე განსაზღვრავს მთლიანი სახელმწიფო ვალის მშპ-სთან ფარდობის სასურველ ზღვარს 60%-ის დონეზე, თუმცა ამ შეზღუდვას სავალდებულო ხასიათი არ აქვს.

რაც შეეხება წარმოდგენილ კანონპროექტს, 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით გათვალისწინებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის როგორც საოპერაციო სალდოს, ისე მთლიანი სალდოს შემცირება, რაც სასურველ ტენდენციად ვერ ჩაითვლება. კერძოდ, მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონთან შედარებით დაგეგმილია საოპერაციო სალდოს შემცირება 276.5 მლნ ლარით და მისი გეგმური მაჩვენებელი განსაზღვრულია -102.5 მლნ ლარის დონეზე. აღნიშნული ტენდენცია დაკავშირებულია ნომინალურ გამოსახულებაში სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების კლებასთან(ძირითადად საგრანტო შემოსავლების კლების ხარჯზე) დაახლოებით 43.7 მლნ ლარით, და ხარჯვითი ნაწილის პარალელურ ზრდასთან 234 მლნ ლარით. ანალოგიურად -690.2 მლნ ლარამდე(მიმდინარე წლის გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით 243.3 მლნ ლარით) მცირდება სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს მაჩვენებელი. მშპ-სთან მიმართებაში საოპერაციო და მთლიანი სალდოს მოსალოდნელი დინამიკა წარმოდგენილია გრაფიკზე.



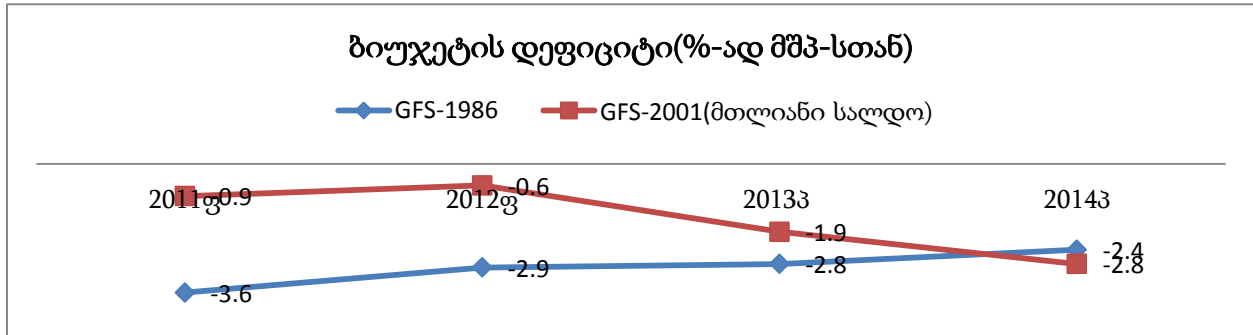
ანალოგიურად, კანონპროექტზე თანდართული ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტის მიხედვით, 2014 წლისათვის მოსალოდნელია ნაერთი ბიუჯეტის საოპერაციო/მთლიანი სალდოს შემცირება, როგორც ნომინალურ გამოსახულებაში, ისე მშპ-სთან მიმართებაში. კერძოდ, საოპერაციო სალდო მშპ-სთან

მიმართებაში 2013 წლისათვის მოსალოდნელი 3.9%-იდან 2014 წლისათვის 2.6%-მდე მცირდება. მოსალოდნელია ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს შემცირებაც მშპ-ს -1.9%-იდან -2.8%-მდე, თუმცა აღნიშნული მაჩვენებელი შეესაბამება ეკონომიკური თავისუფლების აქტით განსაზღვრულ 3%-იან ლიმიტს. ამას გარდა, ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობის წილი 2014 წლისათვის 28.8%-ს შეადგენს და არ აღემატება მშპ-ს 30%-ს. თუმცა გასათვალისწინებელია რომ ზემოაღნიშნული კოეფიციენტები ეყრდნობა მშპ-ს საპროგნოზო მაჩვენებლებს, რაც თავის მხრივ, ხაზს უსვამს მაკროეკონომიკური დაშვებების საფუძვლიანობის მნიშვნელობას.



გარდა ამისა, საყურადღებოა, ბიუჯეტის დეფიციტის გაანგარიშების სპეციფიკა. კერძოდ, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის 1986 წლის სტანდარტების შესაბამისად, 2011 წლის ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტმა 3.6% შეადგინა, ხოლო 2012 წელს აღნიშნული მაჩვენებელი 2.9%-მდე შემცირდა. ამავდროულად, საბიუჯეტო კოდექსის შესაბამისად, ბიუჯეტის დეფიციტი განსაზღვრულია როგორც ბიუჯეტის მთლიანი სალდო, ხოლო ბიუჯეტის შესახებ არსებული კანონი დგება და შესაბამისად, ბიუჯეტის არსებული მთლიანი სალდო გამოითვლება საჯარო ფინანსების სტატისტიკის 2001 წლის სტანდარტებზე დაყრდნობით. არსებული თავისებურების გათვალისწინებით, საშუალოვადიანი ფისკალური მდგრადობისა და კანონპროექტით გათვალისწინებული პარამეტრების საკანონმდებლო დონეზე განსაზღვრულ ფისკალურ ლიმიტებთან შესაბამისობის შესაფასებლად აუცილებელია ორივე კლასიფიკაციით გაანგარიშებული ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებლების დინამიკის ანალიზი, და მიზანშეწონილია კანონპროექტის განმარტებით ბარათში აღნიშნულ საკითხზე ინფორმაცია სრულყოფილად იყოს წარმოდგენილი, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ განსხვავებული

კლასიფიკაციით გაანგარიშებისას შესაძლებელია განსხვავებული სურათი იქნას წარმოდგენილი. კანონპროექტის თანდართული მასალების სრულყოფა აღნიშნული მიმართულებით მნიშვნელოვანია, რათა მოხდეს დადგენილ ფისკალურ ლიმიტებთან და საშუალოვადიან ფისკალური მდგრადობის კურსთან კანონპროექტის შესაბამისობის სრული სურათის წარმოდგენა.



წყარო: ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალური ვებ-გვერდი (2014 წლისათვის ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის GFSM 2001 წ. კლასიფიკაციით მოცემული მაჩვენებელი ეყრდნობა კანონპროექტზე დართულ ძირითადი ფინანსური და ეკონომიკური ინდიკატორების დოკუმენტს)

ასევე საყურადღებოა ფისკალური სტატისტიკის გაუმჯობესების აუცილებლობა. მაგ. ბიუჯეტის დეფიციტის ანალიზისას ამ ეტაპზე არ გაითვალისწინება ეკონომიკური ციკლის ზეგავლენა, კერძოდ არ ხდება დეფიციტის დიფერენცირება ციკლურ და სტრუქტურულ კომპონენტებად. ბიუჯეტის სტრუქტურული დეფიციტი ასახავს მთავრობის დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის მიმართულებას ეკონომიკური აქტივობის ციკლის ანუ ავტომატური ფისკალური სტაბილიზატორების ეფექტის გამორიცხვით¹⁹ და მიუთითებს ბიუჯეტის უარყოფითი სალდოს ფორმირებაში ეკონომიკური აქტივობის ციკლისა და მთავრობის დისკრეციული პოლიტიკის წვლილზე. ამდენად, წარმოდგენს ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინდიკატორს ფისკალური პროცესების შესაფასებლად. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია ეტაპობრივად მოხდეს ფისკალური სტატისტიკის მიმართულებით ყურადღების გამახვილება. აღნიშნული მიზნით შესაძლებელია

¹⁹ სტრუქტურული ბალანსის დადგენა გულისხმობს, პირველ რიგში, ფაქტობრივი მშპ-ს პოტენციური დონიდან გადახრის გამოთვლას, შემდეგ აღნიშნული გადახრის მიმართ ბიუჯეტის ელასტიურობის მაჩვენებლის გამოყენებით ბიუჯეტის ციკლური კომპონენტის შეფასებას. სტრუქტურული ბალანსი წარმოადგენს სხვაობას ბიუჯეტის მთლიან სალდოსა და ბიუჯეტის ციკლურ კომპონენტს შორის.

გათვალისწინებულ იქნას საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოში მოცემული ინდიკატორები²⁰.

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი

შეფასების საფუძვლები

საჯარო სექტორში მხარჯავი დაწესებულებების ფინანსური ანგარიშგების მომზადებასთან ერთად საბიუჯეტო სახსრების ათვისების შედეგად მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება საზოგადოებისა და პარლამენტისადმი სრული ანგარიშვალდებულებისა და საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი, პროდუქტიული და ეკონომიური განკარგვის მნიშვნელოვანი წინაპირობაა. საბიუჯეტო სახსრებით მიღწეული შედეგებისა და პროგრამების ეფექტიანობის შესახებ ინფორმაციის მნიშვნელობაზე მეტყველებს ის ფაქტიც, რომ საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების კონცეპტუალურ ჩარჩოში მხარჯავი დაწესებულებების მიერ განხორციელებული ღონისძიებების/გაწეული მომსახურების შესახებ ინფორმაცია(Service Delivery Achievements)²¹ ფინანსურ უწყისებთან ერთად საჯარო სექტორის ორგანიზაციების ფინანსური ანგარიშგების ერთ-ერთ აუცილებელ კომპონენტადაა განხილული. მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება უზრუნველყოფს, ერთი მხრივ, ანგარიშვალდებულებას დაინტერესებული მხარეებისადმი, მეორე მხრივ, რესურსების ოპტიმალური ალოკაციის შესახებ უკეთესი გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობას(The Conceptual Framework. IPSASB. 2.22-2.24).

საქართველოში მხარჯავი დაწესებულებების პროგრამების მიერ შედეგების შესახებ ანგარიშგების პროცესის ამჟამად საწყის ეტაპზეა, კერძოდ, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი პირველად 2012 წელს მომზადდა. 2012 წლიდან სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის თანდართული მასალები მოიცავს დამატებით ინფორმაციას

²⁰ საჯარო ფინანსების სტატისტიკის გამოყენება ფისკალური ანალიზისათვის. საერთაშორისო სავალუტო ფონდი. წყარო: სსფ ოფიციალური ვებ-გვერდი <http://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/pdf/chapter4a.pdf>

²¹ The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities. The International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB). January 2013.

ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამების/ქვეპროგრამების, მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და შესრულების შეფასების ინდიკატორების შესახებ(საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 38). სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადება რეგულირდება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით (№385; 2011 წლის 8 ივლისი ქ. თბილისი) „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“. აღნიშნულის გათვალისწინებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ქვემოთ მოცემული ანალიზი მიზნად ისახავს, მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში, შეაფასოს დანართით გათვალისწინებული ინდიკატორების შესაბამისობა მეთოდოლოგიით, გათვალისწინებულ მოთხოვნებთან. ამასთან, მიმოხილვა მოიცავს მეთოდოლოგიის მიმართებას საერთაშორისო პრაქტიკასთან, რომლის რელევანტური ასპექტები დანართის სახითაა მოცემული.

2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის პროგრამული დანართი

მიუხედავად იმისა, რომ მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონთან შედარებით წარმოდგენილი პროექტის პროგრამულ ფორმატში გაუმჯობესება შეინიშნება, დანართში ვლინდება გარკვეული ხარვეზები:

რიგ შემთხვევებში არასრულყოფილად ხდება საბოლოო და შუალედური შედეგების ინდიკატორების რაწირება და პროგრამის საბოლოო შედეგის გასაზომად მოცემული ინდიკატორები იმეორებს მისი ქვეპროგრამის ფარგლებში მოცემული შუალედური შედეგის ინდიკატორებს. მაგალითად, ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამის (პროგრ. კოდი 35 03) საბოლოო შედეგების ინდიკატორებად წარმოდგენილია მისი შემადგენელი ქვეპროგრამების კონკრეტული შუალედური შედეგების ინდიკატორები(7 ინდიკატორი), რომლებიც ძირითადად მიღებული პროდუქტების რაოდენობას, გაწეული მომსახურების ხარისხს, ბენეფიციართა რაოდენობას და ა.შ. ეხება. იმის გათვალისწინებით, რომ პროგრამის შემადგენელი ქვეპროგრამები სწორედ აღნიშნული პროგრამის საბოლოო შედეგის მიღწევას ემსახურება, ამგვარი გამეორების საჭიროება არ არსებობს და მიზანშეწონილია პროგრამის საბოლოო შედეგად გაიწეროს ერთი ან რამოდენიმე ეფექტიანობის ინდიკატორი, რომელიც თავის მხრივ დაეყრდნობა ქვეპროგრამების ფარგლებში წარმოდგენილ შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორებს. ამასთან ინდიკატორების რაწირება საშუალებას იძლევა თავიდან იქნას აცილებული ცალკეული პროგრამის/ქვეპროგრამისათვის

მეთოდოლოგიით განსაზღვრული ინდიკატორების მაქსიმალური რაოდენობის(5-ის) გადაჭარბება.

ანალოგიურად, რიგ შემთხვევებში პროგრამების შესაფასებლად ინდიკატორებად მოცემულია შუალედური შედეგების ინდიკატორები, ამასთან, ისე რომ ინდიკატორი პროგრამის წარმატების/ეფექტიანობის ერთმნიშვნელოვანი ინტერპრეტაციის საშუალებას არ იძლევა. მაგალითად: პროგრამის „საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს პერსონალის ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა“(29 03) საბოლოო შედეგის ინდიკატორად წარმოდგენილია აღნიშნული მომსახურებით უზრუნველყოფილ პირთა რაოდენობა, თუმცა აღნიშნული პროგრამის საბოლოო შედეგად მითითებულია „სამხედრო-სამედიცინო და სოციალური უზრუნველყოფის ეფექტიანი სისტემა, ავადობის მაჩვენებლებისა და შრომისუუნარობის ხანგრძლივობის შემცირება“. პროგრამის ბენეფიციართა რაოდენობის შემცირება შეიძლება დაკავშირებული იყოს ერთის მხრივ, პროგრამის არაეფექტიან ფუნქციონირებასთან; მეორე მხრივ, გასულ და მიმდინარე წელს სისტემის წარმატებული ფუნქციონირების შედეგად ავადობის მაჩვენებლების შემცირებასთან. შესაბამისად, მხოლოდ აღნიშნული ინდიკატორის მოცემა საბოლოო შედეგის შესაფასებლად სრულყოფილ სურათს არ იძლევა. ანალოგიური შეუსაბამობა ვლინდება პროგრამისათვის „შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემის მოსამსახურეთა ჯანმრთელობის დაცვის მომსახურებით უზრუნველყოფა“(30 04).

ამავდროულად, რიგ შემთხვევებში წარმოდგენილი შუალედური შედეგები და შესაბამისი ინდიკატორები, რომლებიც მეთოდოლოგიის შესაბამისად, უნდა წარმოადგენდეს „კონკრეტულ და გაზომვად ერთეულებში მოცემულ ინფორმაციას, როგორიცაა: მიღებული პროდუქტების რაოდენობა, გაწეული მომსახურების ხარისხი, ბენეფიციართა რაოდენობა და ა.შ.“ ზოგადია და უფრო საბოლოო შედეგის განსაზღვრებას შეესაბამება ანუ ასახავს „იმ სასურველ მდგომარეობას, რომლითაც ფართო საზოგადოება ისარგებლებს“.

პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ინდიკატორების ზოგადი სურათის წარმოსადგენად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ იქნა სტატისტიკური მონაცემები ინდიკატორთა შესაბამისობაზე არსებული მეთოდოლოგიით განსაზღვრულ კრიტერიუმებთან. მიუხედავად, 2014 წლის კანონპროექტის პროგრამული დანართის გაუმჯობესებისა, აღნიშნული ანალიზით მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება არ

იკვეთება. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ იმის გათვალისწინებით, რომ მეთოდოლოგიაში დეტალური განმარტებები ან ნიმუშები მოცემული არ არის, ინდიკატორთა აღნიშნული შეფასება დიდწილად ეყრდნობა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორთა სუბიექტურ მსჯელობას და აღნიშნული კიდეც ერთხელ მიუთითებს ამ მიმართულებით მეთოდოლოგიის დახვეწისა და დეტალიზაციის აუცილებლობაზე.

საბოლოო შედეგების ინდიკატორების შესაბამისობა კრიტერიუმებთან(2013-2014 წწ.)

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

2013 წ.

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

2014 წ.

შუალედური შედეგების ინდიკატორების შესაბამისობა კრიტერიუმებთან(2013-2014 წწ.)

სულ	სასარგებლო	შედეგზე ორიენტირებული	ნათელი და გაზომვადი	შესაბამისი და მიღწევადი	შედარებითი
აკმაყოფილებს	72%	93.9%	69.6%	87.6%	90.1%
ვერ აკმაყოფილებს	28%	6.1%	30.4%	12.4%	9.9%

2013 წ.

სულ	სასარგებლო	შედეგზე ორიენტირებული	ნათელი და გაზომვადი	შესაბამისი და მიღწევადი	შედარებითი
აკმაყოფილებს	70.00%	99.00%	68.00%	98.00%	87.00%
ვერ აკმაყოფილებს	30.00%	1.00%	32.00%	2.00%	13.00%

2014 წ.

პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია

როგორც აღინიშნა, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადება რეგულირდება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით (№385; 2011 წლის 8 ივლისი ქ. თბილისი) „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“. წარმოდგენილი სისტემა მიზნად ისახავს პროგრამების ეფექტიანობის (საზოგადოებისათვის შესაბამისი მიმართულებით მოტანილი სარგებლის) მაჩვენებლებსა და აღნიშნული ეფექტის მისაღწევად ქვეპროგრამების ფარგლებში კონკრეტული ღონისძიებების შედეგების წარმოებული პროდუქციის/გაწეული მომსახურების მაჩვენებლებს შორის გამიჯვნას. ეს თავის მხრივ, ხაზს უსვამს, რომ პროგრამები იქმნება საზოგადოების გარკვეული საჭიროების საპასუხოდ, და კონკრეტული ქვეპროგრამების ფარგლებში სახელმწიფოს მიერ მიწოდებული პროდუქცია/გაწეული მომსახურება სწორედ აღნიშნული საბოლოო შედეგის მიღწევას ემსახურება. მეთოდოლოგიის შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატის ძირითად კომპონენტებად მოიაზრება:

- სახელმწიფოს საშუალოვადიანი პრიორიტეტები;
- მხარჯავი დაწესებულებების მიერ განსახორციელებელი პროგრამები/ქვეპროგრამები;
- აღნიშნული პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნები და ამ მიზნების შესაბამისი საბოლოო/შუალედური შედეგები;
- საბოლოო/შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორები.

სისტემის პირველ დონეზე, პროგრამული დანართით გაწერილი სამთავრობო პრიორიტეტების ფარგლებში გაიწერება ყველა პროგრამა, რომლებიც თავის მხრივ მოიცავს შესაბამის ქვეპროგრამებსა და ქვექვეპროგრამებს.

სისტემის მეორე დონეზე, სფეროების ფარგლებში განსახორციელებელი პროგრამებისათვის გაიწერება მისაღწევი საბოლოო შედეგები(outcomes), აღნიშნული შედეგების მისაღწევად პროგრამის ძირითადი მიმართულებებით განსახორციელებელი ღონისძიებების გაწერა ხდება პროგრამის აღწერის ველში, ხოლო შეფასება - საბოლოო შედეგების შეფასების ინდიკატორებით(Outcome Indicators or Key performance Indicators).

სისტემის მესამე დონეზე, წარმოდგენილია პროგრამების ფარგლებში ჩაშლილი ქვეპროგრამები და ქვექვეპროგრამები, რომლებიც თავის მხრივ, მოიცავს განსახორციელებელ ღონისძიებებს და შუალედურ შედეგებს(outputs or deliverables). აღნიშნული შედეგები, საბოლოო შედეგებისაგან განსხვავებით, წარმოადგენს „პროგრამის ფარგლებში კონკრეტული ქვეპროგრამების/ღონისძიებების გატარების შედეგად მიღებულ პროდუქტს“. ამასთან, შუალედური შედეგები შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას, უფრო ზოგადი საბოლოო შედეგების მიღწევის პროგრესის შესაფასებლად. ქვეპროგრამების შეფასება ხდება შუალედური შედეგების ინდიკატორებით(Output indicators).

არსებული მეთოდოლოგია იძლევა ინსტრუქციას სისტემის ყველა კომპონენტის შესახებ, თუმცა იმის გათვალისწინებით, რომ შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების დანერგვა საწყის ეტაპზე, მიზანშეწონილია არსებული მეთოდოლოგიის ეტაპობრივი დახვეწა და დეტალური განმარტებების მომზადება, რის აუცილებლობაზეც პროგრამული დანართის ანალიზის საფუძველზე გამოვლენილი ზემოთაღნიშნული ხარვეზებიც მეტყველებს. კერძოდ: მიზანშეწონილია მოცემულ იქნას ძირითადი პრინციპები და შესაბამისი ნიმუშები საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით პროგრამის მიზნების, საბოლოო და შუალედური შედეგების ფორმირებისათვის, ასევე დაიხვეწოს და უკეთ იქნას განმარტებული ინდიკატორების უკვე არსებული კრიტერიუმები, რაც მხარჯავ დაწესებულებებს საშუალებას მისცემს ჩამოაყალიბონ გონივრული ინდიკატორები როგორც პროგრამების საბოლოო, ისე შუალედური შედეგებისათვის და უზრუნველყონ აღნიშნული ინდიკატორების შესაბამისად შედეგების დროული და ობიექტური გაზომვა.

პირველ რიგში, აუცილებელია ჩამოყალიბდეს პროგრამის შედეგის, აღწერისა და ინდიკატორის ფორმირების სრული პროცესის უფრო დეტალური და საფუძვრებრივი აღწერა მხარჯავი დაწესებულებებისათვის, რაზეც ამ ეტაპზე მხოლოდ ზოგადი მითითებებია მოცემული. მიუხედავად იმისა, რომ პრაქტიკაში პროგრამის საბოლოო შედეგების, მიზნებისა

და აღწერის ფორმულირება ფაქტობრივად ერთობლივად ხდება, მიზანშეწონილია ინსტრუქციაში გაიწეროს შესაბამისი საფეხურების მიმდევრობა, რაც თავის მხრივ უზრუნველყოფს აღნიშნული პროცესის შესაბამისობას დაწესებულებების სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესთან.

კერძოდ, იმის გათვალისწინებით, რომ შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების პროცესში ამოსავალ წერტილს სწორედ საბოლოო შედეგები წარმოადგენს, **პირველ საფეხურზე უნდა განისაზღვროს პროგრამების საბოლოო შედეგები**, რომელიც არსებული მეთოდოლოგიით, წარმოადგენს პროგრამის განხორციელების ზეგავლენას ფართო საზოგადოების ან მიზნობრივი ჯგუფის კეთილდღეობაზე. შემდეგ საფეხურზე უნდა მოხდეს აღნიშნული შედეგის მისაღწევად **მხარჯავი დაწესებულებების შესაბამისი პროგრამის ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებების აღწერა**, რომელიც მითითებულ იქნება შესაბამის ველში. შემდგომ ეტაპზე გაიწეროს პროგრამის საბოლოო შედეგის მისაღწევად საჭირო შუალედური შედეგები შესაბამისი ქვეპროგრამების ფარგლებში და აღნიშნული შუალედური შედეგების მისაღწევად განსახორციელებელი ღონისძიებები. გარდა ამისა, ზემოაღნიშნული პროცესის დეტალური განმარტებისათვის შესაძლებელია მითითებულ იქნას თითოეული აღნიშნული კომპონენტის ჩამოყალიბებისას გასათვალისწინებელი პრონციპები საერთაშორისო პრაქტიკის შესაბამისად.

რაც შეეხება ინდიკატორებს, მეთოდოლოგია განსაზღვრავს ინდიკატორების შესაძლო ტიპებს(რაოდენობრივი, ხარისხობრივი, ხარჯზე მიბმული, ეფექტიანობის, ეფექტურობის) თუმცა მიზანშეწონილია, ერთის მხრივ, უფრო დეტალურად განიმარტოს რის შეფასებას ისახავს ინდიკატორის თითოეული ტიპი შესაბამისი მაგალითებით, მეორე მხრივ, პრაქტიკაში გამოვლენილი ხარვეზების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია მითითებულ იქნას ინდიკატორის რომელი ტიპის გამოყენებაა მიზანშეწონილი საბოლოო და შუალედური შედეგების შეფასებისათვის ცალ-ცალკე. კერძოდ, მეთოდოლოგიაში მითითებულია:

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

პირველ რიგში, ნათელი არ არის სხვაობა ხარჯზე მიზმულ და ეფექტიანობის ინდიკატორებს შორის და აღნიშნული საკითხი დამატებით განმარტებას საჭიროებს. მეთოდოლოგიის მიხედვით ხარჯზე მიზმული ინდიკატორი აფასებს შედეგს გაწეულ „ხარჯთან“ მიმართებაში, ხოლო ეფექტიანობის ინდიკატორი აფასებს „დახარჯული რესურსების“ მიზანშეწონილობას შედეგთან მიმართებაში. ერთი მხრივ, სასურველია ცალსახად განიმარტოს თუ რა იგულისხმება „ხარჯისა“ და „დახარჯულ რესურსებს“ ქვეშ, მეორე მხრივ, რომელი ინდიკატორი ითვალისწინებს საბოლოო შედეგთან მიმართებას(რომელიც უფრო ზოგადია) და რომელი შუალედურ შედეგთან(კონკრეტულ გაზომვად პროდუქტთან). აღნიშნული უზრუნველყოფს თავიდან იქნას აცილებული ტერმინების გამოყენებასთან დაკავშირებული გაუგებრობები და ცალსახა და ნათელი გახდეს თუ რის შეფასებას ემსახურებიან აღნიშნული ინდიკატორები. აქვე მიზანშეწონილია უფრო მეტი სიცხადისათვის მეთოდოლოგია იხილავდეს კონკრეტულ მაგალითებს ზემოთ აღნიშნული ინდიკატორების გამოყენებასთან დაკავშირებით.

გარდა ამისა, ინდიკატორების ზემოაღნიშნული სამი ტიპის ანალიზისას შესაძლებელია პარალელი იქნას გავლებული ეფექტიანობის აუდიტის სამი პრინციპის(3E)-ეფექტიანობა, პროდუქტიულობა, ეკონომიურობა- შეფასებასთან და მიზანშეწონილია უზრუნველყოფილ იქნას ტერმინოლოგიური შესაბამისობა. კერძოდ, მეთოდოლოგიაში მოცემულ განმარტებებზე დაყრდნობით ეფექტურობის ინდიკატორები აფასებენ იმას თუ პროგრამების/ქვეპროგრამების განხორციელების შედეგად რამდენად იქნა მიღწეული წინასწარ დასახული მიზანი, შედეგების რაოდენობრივი და ხარისხობრივი ასპექტის გათვალისწინებით, ხოლო ხარჯზე მიზმული და ეფექტიანობის ინდიკატორები აფასებენ ფაქტობრივად დამდგარ შედეგსა და დახარჯულ რესურსებს შორის არსებულ მიზეზ-შედეგობრივ კავშირს, გაწეული ხარჯების მიზანშეწონილობას და ნაკლებად ფოკუსირდება იმაზე თუ რამდენად იქნა მიღწეული წინასწარ დასახული შედეგი. ეფექტიანობის და ხარჯზე მიზმული ინდიკატორების აღწერიდან თუ ვიმსჯელებთ, შესაძლებელია პარალელი გავავლოთ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ეფექტიანობის აუდიტის სახელმძღვანელოში განსაზღვრულ „პროდუქტიულობისა“(რაც გულისხმობს იმის შეფასებას თუ რამდენად იყო შესაძლებელი გამოყენებული რესურსებით უკეთესი შედეგის მიღწევა) და „ეკონომიურობის“ პრინციპებთან. ამავე სახელმძღვანელოს მიხედვით, იმისათვის რომ შეფასებულ იქნას

დაცული იყო თუ არა „პროდუქტიულობის“ პრინციპი, მაგალითისათვის შემოთავაზებულია ორი მაჩვენებელი. პირველი მაჩვენებელი ზომავს საშუალოდ ერთეული პროდუქტის ღირებულებას (პროგრამის/ქვეპროგრამის განხორციელების შედეგად დამდგარი შედეგის/შექმნილი პროდუქტის მოცულობა გაყოფილი მთლიან ღირებულებაზე Outcome/Input), ხოლო მეორე მაჩვენებელი აფასებს პროდუქტის შექმნაში ჩართული თითოეული პირის მიერ შექმნილი პროდუქტის საშუალო რაოდენობას.

გარდა ამისა, მიზანშეწონილია მითითებულ იქნას ზემოაღნიშნულიდან რომელი ტიპის ინდიკატორების გამოყენებაა რეკომენდირებული პროგრამების საბოლოო ან შუალედური შედეგების ინდიკატორებად. საბოლოო შედეგების სპეციფიკიდან(მათი გლობალურობიდან და განგრძობადობიდან გამომდინარე), მათი შეფასების ინდიკატორები უფრო პროგრამის ეფექტიანობას(შედეგებთან მიმართებას) უნდა აფასებდეს, ვიდრე პროდუქტიულობას ან ეკონომიურობას. ხოლო აღნიშნული ორი ასპექტი ქვეპროგრამების ფარგლებში შუალედური შედეგების შეფასებისებისას უნდა შეფასდეს. ასევე არსებულ პრაქტიკაში გამოვლენილი ხარვეზების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილი მითითებულ იქნას, რომ იმ შემთხვევებში, როცა პროგრამა არ მოიცავს ცალკეულ კომპონენტ ქვეპროგრამებს, მიზანშეწონილია მისი შედეგების შეფასების ინდიკატორები მოიცავდეს, როგორც ეფექტიანობის(საბოლოო შედეგის) შეფასების ინდიკატორს, ასევე ინდიკატორებს პროდუქტიულობისა და ეკონომიურობის შესაფასებლად, რაც უზრუნველყოფს პროგრამის მიმდინარეობის შესახებ სრულყოფილი სურათის წარმოდგენას.

გარდა ამისა, დახვეწასა და დამატებით განმარტებას საჭიროებს მეთოდოლოგიაში მოცემული ის ძირითადი კრიტერიუმები, რომლებსაც შედეგების შესრულების შეფასების ინდიკატორები უნდა აკმაყოფილებდნენ. კერძოდ, მეთოდოლოგიის მიხედვით შეფასების ინდიკატორების შემუშავებისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული, რომ ისინი უნდა იყოს: სასარგებლო, შედეგზე ორიენტირებული, ნათელი და გაზომვადი, შესაბამისი და მიღწევადი, შედარებითი.

კრიტერიუმებთან დაკავშირებით, უპირველეს ყოვლისა, მიზანშეწონილია ერთი კრიტერიუმი აფასებდეს ინდიკატორის შესაბამის ერთ განზომილებას და არ მოხდეს ორი შინაარსობრივად განსხვავებული კრიტერიუმის შერწყმა და ერთ კრიტერიუმად ფორმირება. კერძოდ, პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიით განსაზღვრული კრიტერიუმი- „ნათელი

და გაზომვადი - იოლად აღქმადი და გასაგები ენით აღწერილი, რათა ყველა დაინტერესებულმა მხარემ შეძლოს მისი გაგება, გამოყენება და მათი მეშვეობით მიღწეული შედეგის შეფასება“, მისი აღწერილობიდან და შინაარსიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია ჩამოყალიბდეს როგორც ორი დამოუკიდებელი კრიტერიუმი ცალ-ცალკე. ნათელი გულისხმობს დაინტერესებულ მხარეთათვის გასაგებ ინდიკატორს, რომელიც იძლევა შედეგის ნათლად ინტერპრეტაციის საშუალებას. ხოლო გაზომვადი გულისხმობს ინდიკატორს, რომელიც იძლევა შედეგების გაზომვისა და დროის სხვადასხვა პერიოდში შედეგების შედარების საშუალებას. აღნიშნულ კრიტერიუმებს ცალ-ცალკე განიხილავს საუკეთესო პრაქტიკით მიღებული SMART კრიტერიუმების სისტემა.

ანალოგიური მსჯელობა შეიძლება გავრცელდეს კრიტერიუმზე „შესაბამისი და მიღწევადი“. მეთოდოლოგიის მიხედვით აღნიშნული ინდიკატორი განიმარტება შემდეგნაირად: „ინდიკატორი უნდა იქნეს შერჩეული მოსალოდნელი შედეგის შესაბამისად, ადეკვატურად უნდა ზომავდეს მას და უნდა იყოს რეალისტური, რათა არ მოხდეს მოსალოდნელი შედეგის ზედმეტად ოპტიმისტური ან პირიქით ზედმეტად პესიმისტური შეფასება“. ამავდროულად, ცალკე დამოუკიდებელ კრიტერიუმადაა ჩამოყალიბებული „შედეგზე ორიენტირებულობის“ კრიტერიუმი, რომლის მიხედვითაც ინდიკატორი „უნდა გამოხატავდეს დასახულ შედეგთან მიმართებას“ და რომელიც შინაარსობრივად ფაქტობრივად იმეორებს შესაბამისობის კრიტერიუმით განსაზღვრულ ინდიკატორსა და შესაფასებელ შედეგს შორის შესაბამისობას („ინდიკატორი უნდა იქნეს შერჩეული მოსალოდნელი შედეგის შესაბამისად“). ამდენად, ერთი მხრივ, მიზანშეწონილია შესაბამისობისა და შედეგზე ორიენტირებულობის ერთ კრიტერიუმად გაერთიანება, ხოლო მეორე მხრივ, მიღწევადობის დამოუკიდებელ კრიტერიუმად ჩამოყალიბება.

ამასთან, მიზანშეწონილია კრიტერიუმთა სისტემის ფორმირებისას მოხდეს კრიტერიუმების სწორი რანჟირება, რამდენადაც რიგ შემთხვევაში ერთი კრიტერიუმის დაკმაყოფილების აუცილებელ პირობას წარმოადგენს რამდენიმე სხვა დამოუკიდებელი კრიტერიუმის დაკმაყოფილება, რაც ართულებს ინდიკატორების ჩამოყალიბების პროცესს. კერძოდ, სასარგებლოების კრიტერიუმი მეთოდოლოგიით მოცემული შინაარსობრივი დატვირთვით, გარკვეული თვალსაზრისით მოიცავს შესაბამისობის/შედეგზე ორიენტირებულობის კრიტერიუმსაც, რამდენადაც შეუძლებელია ინდიკატორი „პოლიტიკის

განმახორციელებლებს უნდა აწვდიდეს შინაარსობრივ და ღირებულ ინფორმაციას“, თუ ის პროგრამის მნიშვნელოვანი შედეგის შეფასებას არ ახდენს, ამასთან, სასარგებლოების კრიტერიუმის დასაკმაყოფილებლად აუცილებელია ინდიკატორი იყოს გასაგები დაინტერესებულ მხარეთათვის, რაც თავის მხრივ გასაგებადობასაც გულისხმობს(ნათელი). ანალოგიურად, ინდიკატორის გაზომვადობა, საერთაშორისო პრაქტიკით, გულისხმობს, როგორც შედეგების რაოდენობრივ მაჩვენებლებში გამოსახვის, ასევე დროის სხვადასხვა პერიოდში შედარების საშუალებასაც, ამდენად გარკვეულწილად მოიცავს შედარებითობის(„უნდა იძლეოდეს შესაძლებლობას მოხდეს მიღწეული შედეგების შეფასება დროის სხვადასხვა პერიოდში“) კრიტერიუმსაც.

გარდა ამისა, კრიტერიუმების ფორმირებისას საყურადღებოა, რომ ცალკეულ კრიტერიუმებთან შესაბამისობა სპეციფიურია შედეგების ტიპის მიხედვით. კერძოდ, იმის გათვალისწინებით, რომ მეთოდოლოგიის შესაბამისად, საბოლოო შედეგები უფრო ზოგადია და ასახავს გავლენას საზოგადოებაზე ან მიზნობრივ ჯგუფზე, აღნიშნული შედეგების ინდიკატორებიც ცალკეულ შემთხვევაში შეიძლება რთულად გაზომვადი იყოს. ის ფაქტი, რომ ინდიკატორების კრიტერიუმები თანაბრად ეხება როგორც შუალედურ, ისე საბოლოო შედეგების ინდიკატორებს, რიგ შემთხვევაში იწვევს საბოლოო შედეგის ინდიკატორად ისეთი ინდიკატორების მითითებას, რომლებიც თავისი შინაარსით უფრო შუალედურ შედეგს(პროდუქტს, ბენეფიციართა რაოდენობას და აშ) ასახავს. ანალოგიურად, იმის გათვალისწინებით, რომ საბოლოო შედეგები გრძელვადიანი პერიოდისათვის, ხოლო შუალედური შედეგები კონკრეტული ვადისათვის(საბიუჯეტო წელი) გაიწერება, საბოლოო შედეგებისათვის რთულია მიზნობრივი მაჩვენებლის(target) მითითება, თუმცა აღნიშნული მიზანშეწონილია მიეთითოს შუალედური შედეგების ინდიკატორებს.

ზემოაღნიშნული რეკომენდაციების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია დაიხვეწოს იმ კრიტერიუმთა სისტემა, რომლებიც ინდიკატორების შესაფასებლად იქნება გამოყენებული. ამასთან, მნიშვნელოვანია ყველა კრიტერიუმისათვის შემუშავებულ იქნას დეტალური ინსტრუქცია რათა ცხადი გახდეს რა მოთხოვნებს უნდა პასუხობდეს ინდიკატორი დასახელებული კრიტერიუმის დასაკმაყოფილებლად. საერთაშორისო პრაქტიკით მიღებულ ინდიკატორების შეფასების კრიტერიუმთა სხვადასხვა სისტემა მოცემულია დანართად

მოცემულ ამონარიდში საუკეთესო პრაქტიკის სახელმძღვანელოდან, რომელიც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ იქნა მომზადებული.

გამოყენებულ ტერმინთა განმარტებები

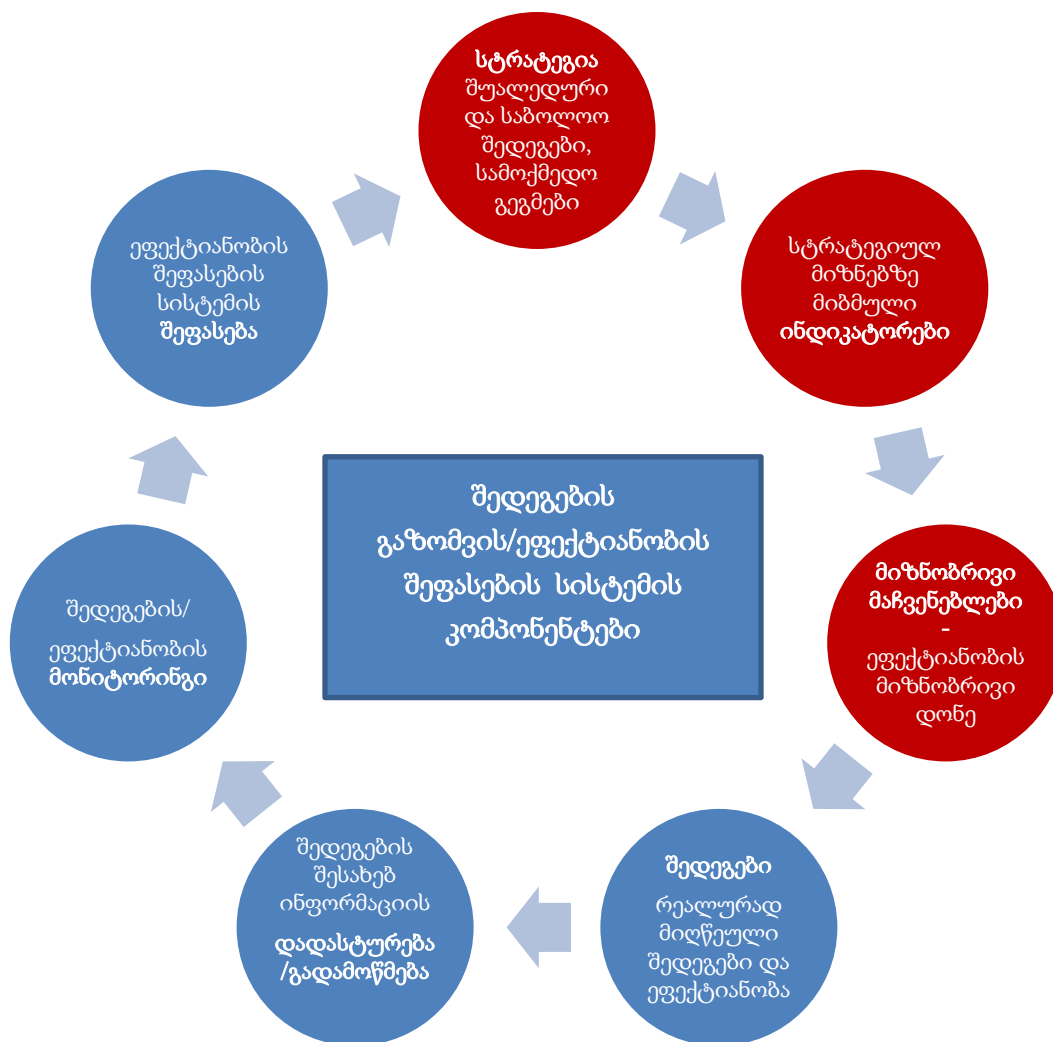
- **დისკონტი**-სხვაობა ფასიანი ქაღალდის ემისიის ფასსა და მიმდინარე ფასს შორის
- **დისკრეციული გადაწყვეტილებები** - უფლებამოსილება, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ან თანამდებობის პირს ანიჭებს თავისუფლებას საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება.
- **ელასტიურობის კოეფიციენტი** - დამოკიდებული ცვლადის სიდიდის პროცენტული ცვლილება დამოუკიდებელი ცვლადის 1%-იანი ცვლილების გავლენით.
- **ემისია**-ფასიანი ქაღალდების, ქაღალდის ფულის მიმოქცევაში გაშვება.
- **ექსტრაპოლაციის მეთოდი**- არსებული მონაცემების საფუძველზე იდენტიფიცირებული ტენდენციების გათვალისწინებით მომდევნო პერიოდის მონაცემების პროგნოზირება.
- **ვალდებულებები**- კრედიტორის უფლებამოსილება მოვალის ფინანსურ ან არაფინანსურ აქტივებზე
- **IS-LM** ტიპის მოდელი - მაკროეკონომიკური მოდელი, რომელიც ინვესტიციებისა და დანაზოგებისა(საქონლისა და მომსახურების ბაზარი) და ლიკვიდობის მოთხოვნასა და მიწოდებას შორის(ფულის ბაზარი) დამოკიდებულებების გათვალისწინებით გვიჩვენებს ურთიერთკავშირს რეალურ საპროცენტო განაკვეთსა და რეალურ მშპ-ს შორის.
- **კუპონი**-ფასიანი ქაღალდის, (ობლიგაციის, აქციის) ნაწილი, პროცენტებისა და დივიდენდების პერიოდულად მიღების დამადასტურებელი დოკუმენტი
- **მაკროეკონომიკური აგრეგატები** - ნომინალური მშპ, ეკონომიკური ზრდა, ინფლაცია, მიმდინარე ანგარიში, მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი და ა.შ.
- **მიმდინარე ანგარიში**-საგადამხდელო ბალანსის ნაწილი, რომელიც მოიცავს საქონლითა და მომსახურებით ვაჭრობას, შემოსავლებსა და მიმდინარე ტრანსფერებს.
- **მთლიანი ფაქტორული პროდუქტიულობა** - სტანდარტულ ნეოკლასიკურ წარმოების ფუნქციაში ასახავს წარმოების მთლიანი მოცულობის ცვლილებას იმ ფაქტორების გავლენით, რომელიც არ უკავშირდება კაპიტალური და შრომითი რესურსების რაოდენობის ცვლილებას.
- **მონეტარული პოლიტიკა** - ცენტრალური ბანკის(ან სხვა მაკოორდინერებელი ორგანოს მიერ) ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის ინსტრუმენტებისა და

პროცედურების გამოყენება ფასების სტაბილურობის მონეტარულ პოლიტიკას ძირითადად მართავს ეროვნული ბანკი.

- **მხარჯავი დაწესებულება**-ბიუჯეტის ხარჯების ორგანიზაციული კლასიფიკაციის მიხედვით პირველი თანრიგის დაწესებულება, რომლისთვისაც ბიუჯეტით გათვალისწინებულია ასიგნება და რომელიც პასუხისმგებელია ხარჯების მართვაზე.
- **ნაერთი ბიუჯეტი**-სახელმწიფო ბიუჯეტის, ადგილობრივი თვითმმართველობებისა და ა/რ ბიუჯეტების ერთობლიობა.
- **ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტი (მშპ)** - მოცემული ქვეყნის საზღვრებში, ერთი წლის განმავლობაში წარმოებული საბოლოო პროდუქციის (მომსახურების, სამუშაოს) ერთობლიობა გამოხატული მიმდინარე საბაზრო ფასით.
- **ობლიგაციები**-ფასიანი ქაღალდი, რომელიც ადასტურებს ობლიგაციის გამცემის მიერ სესხის აღების ფაქტსა და ობლიგაციის მფლობელის უფლებას დაიბრუნოს მიცემული ვალი დადგენილი წესით, განსაზღვრულ ვადებსა და პირობებში
- **პერსპექტიული ფინანსური ინფორმაცია** - არის ფინანსური ინფორმაცია, რომელიც დაფუძნებულია პირობით დაშვებებზე მომავალში მოსახდენი მოვლენებისა და სამეურნეო სუბიექტის შესაძლო ქმედებების შესახებ.
- **რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტი** - მოცემული ქვეყნის საზღვრებში, ერთი წლის განმავლობაში წარმოებული საბოლოო პროდუქციის (მომსახურების, სამუშაოს) ერთობლიობა გამოხატული საბაზისო წლის ფასით.
- **საბიუჯეტო აგრეგატები** - შემოსულობები, რომელიც მოიცავს შემოსალებს, ფინანსური და არაფინანსური აქტივების კლებას, ვალის ზრდას; გადასახდელები, რომელიც მოიცავს ხარჯებს, ფინანსური და არაფინანსური აქტივების ზრდას, ვალის კლებას.
- **საბიუჯეტო ასიგნებები** - საბიუჯეტო წლის განმავლობაში ბიუჯეტით გათვალისწინებული მოცულობის ფარგლებში გადახდის განხორციელების უფლებამოსილება.
- **სავალო პორტფელი**- ფინანსურ ვალდებულებების ერთობლიობა
- **საგარეო სექტორის სტატისტიკა** - საგადასახდელო ბალანსის, საერთაშორისო ინვესტიციური მდგომარეობის, საგარეო ვალისა და ოფიციალური საერთაშორისო რეზერვების სტატისტიკა.
- **სამომხმარებლო ფასების ინდექსი** - წარმოადგენს მომხმარებელთა მიერ შეძენილი საქონლისა და მომსახურების ფასების საშუალო დონის მაჩვენებელს საბაზო პერიოდთან შედარებით.
- **სტანდარტული ნეოკლასიკური წარმოების ფუნქცია**- $Y=A*K^\alpha *L^{\beta}$ კობ-დაგლასის ფუნქცია, რომელშიც ასახულია წარმოების მთლიანი მოცულობის დამოკიდებულება მთლიან ფაქტორულ პროდუქტიულობაზე(A), კაპიტალსა(K) და შრომით რესურსებზე(L).

- **ფინანსური აქტივები**- სუბიექტის ეკონომიკურ რესურსებს წარმოადგენენ, რომლებიც მისი საკუთრებაა, მის განკარგულებაშია ან მის მიერ კონტროლირებადია, ღირებულება გააჩნია. ფინანსური აქტივებს მიეკუთვნება: ფასიანი ქაღალდები, ფულადი საშუალებები, მოთხოვნები (მისაღები ანგარიშები) და ა.შ.
- **ფისკალური მაჩვენებლები/პოლიტიკა** - საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკა. საგადასახადო სისტემისა და სახელმწიფო ხარჯების სტრუქტურის სათანადო მართვით ქვეყნის ეკონომიკურ აქტივობაზე ზემოქმედების მექანიზმი.
- **შემოსულობები და გადასახდელები** - ბიუჯეტის შემოსულობებია საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტში მიღებული ფულადი სახსრების ერთობლიობა, ხოლო ბიუჯეტის გადასახდელებია საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტიდან გასაცემი ფულადი სახსრების ერთობლიობა
- **ძირითადი მიმართულებისა და მონაცემების დოკუმენტი(BDD)**- ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი არის ქვეყნის განვითარების ძირითადი გეგმა, რომელიც ასახავს ინფორმაციას საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების შესახებ, ასევე ინფორმაციას საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების განვითარების ძირითადი მიმართულებების შესახებ.

დანართი. შედეგების/ეფექტიანობის შეფასების სისტემა (ამონარიდი საუკეთესო პრაქტიკის სახელმძღვანელოდან)



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 იქნას 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 მინიშნულებას მიზანშეწონილია შეფასდეს რამდენად აფასებს ორგანიზაცია ეკონომიურობის, პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის ასპექტებს; რამდენად სისტემატურად ზომავს დროის, ხარისხისა და დანახარჯის ასპექტებს. ინდიკატორთა დაბალანსებული სისტემის მაგალითად შესაძლოა გამოყენებულ იქნას დაბალანსებული შედეგების ცხრილი(Balanced Scorecard Approach).

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.

ინდიკატორების შესაფასებლად გამოყენებული კრიტერიუმები

ცხრილი 1. ინდიკატორების შესაფასებლად გამოყენებული კრიტერიუმების სისტემა. წყარო: ავსტრალიის სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

	კრიტერიუმი	მახასიათებლები	განმარტება
ცალკეული ინდიკატორები	რელევანტური	ფოკუსირებული პროგრამის მნიშვნელოვან ასპექტზე	ინდიკატორი უნდა იძლეოდეს ღირებულ ინფორმაციას პროგრამის მიზნებისა და განსაზღვრული შედეგის მიღწევის შესაფასებლად
		გასაგები	გადმოსცემდეს საკმარის ინფორმაციას ნათლად და ლაკონურად
	სანდო	გაზომვადი	იძლეოდეს შედეგების გაზომვისა და დროის სხვადასხვა პერიოდში შედეგების შედარების საშუალებას
		ობიექტური და არატენდენციური	ინდიკატორი უნდა იძლეოდეს შედეგების შეფასების ობიექტური და ნათელი ინტერპრეტაციის საშუალებას
მთლიანი შეფასება	სრული	დაბალანსებული	ინდიკატორთა სისტემა უნდა იძლეოდეს შედეგების შეფასების დაბალანსებულ სურათს, მათ შორის ხარისხობრივ და რაოდენობრივ ასპექტებს
		კოლექტიური	ინდიკატორთა სისტემა ერთობლივად უნდა იძლეოდეს მიზნისა და შედეგების მიღწევის სურათს

*ინდიკატორების განსაზღვრასთან დაკავშირებული სხვა ასპექტები

- **მიზნობრივი მაჩვენებლები** - ინდიკატორის მიზნობრივი მაჩვენებლის განსაზღვრა საშუალებას იძლევა განსაზღვრულ იქნას საწყისი წერტილი პროგრამის/ქვეპროგრამის შედეგების შესაფასებლად. რაოდენობრივი ინდიკატორების შემთხვევაში, მიზანშეწონილია გაიწეროს მიზნობრივი მაჩვენებელი.
- **ვადები** - დროითი ჩარჩოს განსაზღვრა საშუალებას იძლევა კონკრეტულ დროით პერიოდში შეფასდეს დაგეგმილ და ფაქტობრივ შედეგებს შორის სხვაობა, ასევე მოხდეს შედეგების შედარება სხვადასხვა საანგარიშო პერიოდებს შორის.

- **საორიენტაციო ნიშნულის(benchmark)** მითითება- საორიენტაციო ნიშნულის, მაგალითად შესაბამისი სტანდარტების ან მსგავსი პროგრამების შედეგების მითითება საშუალებას იძლევა პროგრამის შედეგები შედარდეს მიზნობრივ ჯგუფებს, სხვა მსგავს პროგრამებს, ან დროით პერიოდებს შორის.

ცხრილი 2. ინდიკატორების შესაფასებლად გამოყენებული SMART კრიტერიუმების სისტემა

კრიტერიუმი	კრიტერიუმის განმარტება	ძირითადი ასპექტები
Specific / კონკრეტული	ნათელი და ლაკონური, რათა თავიდან იქნას აცილებული მოსალოდნელი შედეგის არასწორი ინტერპრეტირება	<i>მთავარი კითხვა: შესაძლებელია თუ არა ინდიკატორის მეშვეობით შედეგის ზუსტი და სფეროციური აღწერა, რომელიც შეიძლება იქნეს გამოხატული პროცენტულად, ცვლილების დონით ან სიხშირით?</i> • არიან ინდიკატორები აღწერილი მარტივი ენით? • შეიცავენ ჟარგონებს ან გაურკვეველ აკრონიმებს? • გასხვავდებიან თუ არა შუალედური შედეგები და ინდიკატორები ერთმანეთისაგან? • შეძლებს თუ არა რიგითი მოქალაქე გაიგოს ინდიკატორის მნიშვნელობა?
Measurable / გაზომვადი	საშუალებას იძლევა გამოიხატოს რაოდენობრივი მაჩვენებლებით და ასევე დროთაგანმავლობაში დავაკვირდეთ გარკვეულ ტენდენციებს	<i>მთავარი კითხვა: არსებობს თუ არა სანდო სისტემა, რომელიც ზომავს დროის მოცემულ მომენტში პროგრამის ფარგლებში მიზნის მიღწევის პროგრესს?</i> • გვიჩვენებს თუ არა ინდიკატორი ტენდენციებს დროთა განმავლობაში? • არსებობს თუ არა მიზნობრივი მაჩვენებელი ან ბენჩმარკი, რომელსაც დარდება მიღწეული შედეგი? • არსებობს თუ არა პარამეტრი, რომელიც შეიძლება გამოიხატოს რიცხობრივად ან პროცენტულად? • არსებობს თუ არა გაზომვის სისტემა/პარამეტრი, რომელიც შეაფასებს პროექტის წარმატებულობას?
Achievable / მიღწევადი	პრაქტიკული, გონივრული და საიმედო მოცემული რესურსებისა და მოსალოდნელი მდგომარეობების გათვალისწინებით	<i>მთავარი კითხვა: მიზანშეწონილი ოდენობით რესურსებისა და ძალისხმევის შედეგად შესაძლებელია თუ არა დასახული მიზნის მიღწევა?</i> • განიცადა თუ არა მნიშვნელოვანი ცვლილებები შუალედურმა შედეგებმა და ინდიკატორებმა წლების განმავლობაში მისი გამომწვევი მიზეზების შესახებ ახსნა-განმარტებების გარეშე? (მაგ. ბიუჯეტის ზრდა ან შემცირება)
Relevant / შესაბამისი	ინფორმაციული და სასარგებლო პროგრამის განმახორციელების საქმიანობის სფეროში ჩახედული დაინტერესებული პირებისათვის	<i>მთავარი შეკითხვა: გამოხატავს თუ არა ინდიკატორი დასახულ შედეგთან მიმართებას?</i> • ახსნილია თუ არა ინდიკატორების შერჩევის საფუძველი? • არის თუ არა აშკარა მიმართება პროგრამის მიზნებს, შუალედურ და საბოლოო შედეგებს და შეფასების ინდიკატორებს შორის? • თუკი ინდიკატორი შეიცვალა, ახსნილია თუ არა ამის მიზეზი?
Timed / დროში გაწერილი	განსაზღვრავს შედეგის მიღწევისა და შეფასების ვადებს	<i>მთავარი კითხვა: ფარავს თუ არა ინდიკატორი მომდევნო საბიუჯეტო წლებს და თუ არა, მაშინ მითითებულია თუ</i>

არა ამის მიზეზი?

- არის თუ არა განსაზღვრული დროითი ჩარჩო ინდიკატორის მისაღწევად(რამდენიმე წლის განმავლობაში)?
- გვაწვდის თუ არა ინდიკატორი დროულად ინფორმაციას აქტივობის განხორციელების შემდგომ?

* ინდიკატორების განსაზღვრასთან დაკავშირებული სხვა ასპექტები

- ბენჩმარკინგი(Benchmarks)- შესაძლებლობის არსებობის შემთხვევაში შესაბამის(მსგავს) სტანდარტებთან შედარება
- მიზნობრივი მაჩვენებლების(Targets) დასახვა საბოლოო შედეგის სასურველ დონის განსაზღვრისათვის.

ცხრილი 3. ინდიკატორთა კრიტერიუმების სისტემა²².

ინდიკატორთა შეფასებისათვის გამოყენებული კრიტერიუმები:

- **რელევანტური (relevant)** - მხარჯავი დაწესებულების/პროგრამის მიერ დასახულ მიზნებთან მიმართებაში.
- **არაჯანსაღი გვერდითი ეფექტების გარეშე(Avoid perverse incentives)** - შედგენილი იმგვარად, რომ ხელი შეუშალოს რესურსების არასასურველ განკარგვას მხარჯავი დაწესებულებების მხრიდან, ან არ მოახდინოს ფოკუსირება პროგრამის განხორციელების მხოლოდ ერთ (მაგალითად, რაოდენობრივ) ასპექტზე.
- **მიკუთვნებადი (Attributable)** -გაზომილი ქმედება უნდა იყოს განხორციელებული მხარჯავი ორგანიზაციის მიერ და უნდა ასახავდეს ანგარიშვალდებულებას. ინდიკატორმა უნდა გაზომოს ის, რაც პირდაპირ კავშირშია ორგანიზაციის საქმიანობასთან.
- **ზუსტად განსაზღვრული (Well-defined)**- ნათელი, ცალსახა განსაზღვრებით, ისე რომ მონაცემები შეგროვდეს მის შესაბამისად, ამიტომ, შედეგის გაზომვა ხდება იოლად და გასაგებად.
- **დროული (Timely)**- მონაცემები უნდა შეგროვდეს რეგულარულად, რათა მოხდეს პროგრესის განსაზღვრა და შესაბამისად დასკვნების დროული გაკეთება არსებული მონაცემების ბაზაზე;
- **სანდო (Reliable)** - საჭირო გამოყენებისათვის ზუსტად განსაზღვრული და ცვლილებებისადმი მგრძნობიარე; ანგარიში ეფექტიანობაზე უნდა იყოს სანდო და ნებისმიერი დაინტერესებული პირი უნდა იყოს დარწმუნებული მის რეალურობასა და სიმართლეში.

²² წყარო: Choosing the right Fabric: A framework for Performance Information. HM Treasury, Cabinet Office, National Audit Office, Audit Commission, Office For National Statistics

- **შედარებითი (Comparable)** - წინა პერიოდებთან ან სხვა მსგავს პროგრამებთან; ამ კრიტერიუმის დაკმაყოფილების უზრუნველყოფისათვის საჭიროა ინდიკატორი მინიმალურად შეიცვალოს წლების განმავლობაში.
- **დადასტურებადი (Verifiable)** - ცხადი დოკუმენტაციით უზრუნველყოფილი, რათა ინდიკატორით გაზომილი პროცესები იქნეს დადასტურებული.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. „Choosing the right Fabric : A framework for Performance Information“. HM Treasury, Cabinet Office, National Audit Office, Audit Commission, Office For National Statistics
2. The Auditor General Annual Report No.5 2011-12 Performance Audit “Development and Implementation of Key Performance Indicators to Support the Outcomes and Programs Framework”
3. The Auditor General Annual Report No.28 2012-13 ANAO Audit The Australian Government Performance Measurement and Reporting Framework - Pilot Project to Audit Key Performance Indicators