



დასკვნა

„საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესახებ”

საქართველოს კანონის პროექტზე

შინაარსი

დასკვნა.....	4
2014 წლის ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის ანალიზი.....	5
სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობა აგრეგატულ დონეზე.....	5
სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები	5
სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები.....	8
სახაზინო ვალდებულებები/ობლიგაციები	16
საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება.....	17
მაკროეკონომიკური დაშვებები და კავშირი საბიუჯეტო აგრეგატებთან	20
სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები	27
სხვა შემოსავლები	32
სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები.....	34
საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები	40
სახელმწიფო ვალი	41
ფისკალური დისციპლინა	46
სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი.....	50
2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის პროგრამული დანართი.....	51
პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია.....	55
სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები.....	59

დასკვნა „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“

საქართველოს კანონის პროექტზე

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

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

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

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

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

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პასუხისმგებლობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პასუხისმგებელია მოამზადოს დასკვნა „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ. დასკვნის მომზადება ემყარება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ შემოწმების

პროცედურებს, რომლებიც წარიმართება მარწმუნებელი გარიგებების საერთაშორისო სტანდარტის 3400 „პერსპექტიული ფინანსური ინფორმაციის შემოწმება“ (ISAE 3400) შესაბამისად. აღნიშნული სტანდარტი ითვალისწინებს შემოწმების დაგეგმვასა და წარმართვას იმგვარად, რომ მიღებულ იქნას საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმის შესახებ:

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

ჩატარებული შემოწმების პროცედურები 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

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

2014 წლის ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის ანალიზი

აღნიშნული ქვეთავი მოიცავს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის ანალიზის შედეგად გამოვლენილ მნიშვნელოვან საკითხებს, რომლებზეც ასევე ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ“ მთავრობის ანგარიშზე.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობა აგრეგატულ დონეზე

2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიხედვით შემოსულობებისა და გადასახდელების საპროგნოზო მაჩვენებლები განისაზღვრა, შესაბამისად 9,150 მლნ ლარისა და 9,080 მლნ ლარის დონეზე. 2014 წლის 9 თვის მდგომარეობით ბიუჯეტის შესრულების ანალიზით ვლინდება, რომ შემოსულობების ჯამური მაჩვენებელი 6,505 მლნ ლარს შეადგენს, რაც წლიური გეგმის 71%-ია, ხოლო გადასახდელების ფაქტობრივი შესრულება 6,183 მლნ ლარის დონეზე დაფიქსირდა, რაც წლიური გეგმის 68%-ია.

	შესრულება 9 თვის მდგომარეობით	9 თვის გეგმა	წლიური გეგმა	9 თვის ფაქტი/9 თვის გეგმა	9 თვე/წლიური გეგმა (%)
შემოსულობები	6,504,503	6,537,712	9,105,000	99.5%	71.1%
გადასახდელები	6,182,802	6,747,604	9,080,000	91.6%	68.1%

ცხრილი #1. 2014 წლის შემოსულობებისა და გადასახდელების შესრულების მაჩვენებლები

(ათასი ლარი)

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით 7,319 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, ხოლო 9 თვის მდგომარეობით ფაქტიურმა შესრულებამ 5,363 მლნ ლარი შეადგინა, რაც წლიური გეგმის 73%-ია. აღსანიშნავია, რომ შემოსავლების სხვა კომპონენტებისაგან განსხვავებით შესრულების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება სხვა შემოსავლების მუხლით მიღებული შემოსულობა.

შემოსავლების კომპონენტები	2014 წლის გეგმა	9 თვის ფაქტიური შესრულება	%
საგადასახადო შემოსავლები	6,820,000	5,039,091 ¹	73.9%
გრანტები	144,000	126,110 ²	87.6%
სხვა შემოსავლები	355,000	197,198	55.6%
სულ:	7,319,000	5,362,399	73.3%

ცხრილი #2. 2014 წლის შემოსავლების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი)

2014 წლის 9 თვის მდგომარეობით მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების ჯამურმა მოცულობამ 5,039 მლნ ლარი და ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის 74% შეადგინა. ამასთან, საგადასახადო შემოსავლების შესრულების ჯამურმა მაჩვენებელმა 9 თვის გეგმას გადააჭარბა და მის 103%-ს შეადგენს. თუმცა, შესრულების მიმდინარეობისა და ექსტრაპოლაციის მეთოდზე დაყრდნობით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით³, 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული წლიური გეგმური მაჩვენებლის მიღწევა მოგების გადასახადისათვის შესაძლოა გართულდეს, რაც ასევე აღნიშნულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში 2014 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტზე. რაც შეეხება სხვა საგადასახადო შემოსავლებს, ისინი შესაბამისობაში არიან ბიუჯეტის კანონით გათვალისწინებულ საპროგნოზო მაჩვენებლებთან და უმეტეს შემთხვევაში, მოსალოდნელია ფაქტიური მაჩვენებლების გეგმურზე გადაჭარბება.

სხვა შემოსავლები

მიმდინარე წლის 9 თვის მდგომარეობით სხვა შემოსავლების მუხლით მობილიზებულ იქნა 197,2 მლნ ლარი, რაც წლიური გეგმის 55.5%-ს, ხოლო 9 თვის გეგმის 71.6%-ს შეადგენს. აღნიშნული ჩამორჩენა განპირობებულია სხვა შემოსავლების თითოეული კომპონენტის წლიური გეგმიდან გადახრით, განსაკუთრებით კი ეს ეხება შემოსავლები საკუთრებიდან კომპონენტს (წლიური გეგმის 23.2%). კერძოდ, საყურადღებოა სახელმწიფო ბიუჯეტის დივიდენდების მობილიზების საკითხი. სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი დივიდენდების წლიური გეგმა 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით 55,000 ათასი ლარის ოდენობით განისაზღვრა, მაშინ როცა 9 თვის მდგომარეობით შესრულებამ 148 ათასი ლარი და წლიური გეგმის მხოლოდ 0.3% შეადგინა. შესრულების აღნიშნული დაბალი მაჩვენებელი ნაწილობრივ განპირობებულია სს

¹ აღნიშნული მაჩვენებელი არ მოიცავს „სხვა გადასახადებს, რომელთა კლასიფიცირება შეუძლებელია“

² აქ და შემდგომში, აღნიშნული მაჩვენებელი არ მოიცავს საანგარიშო პერიოდში მხარჯავი დაწესებულებების მიერ მობილიზებულ მიზნობრივ (რეესტრის) გრანტებს

³ აღნიშნული შეფასება ეყრდნობა 2014 წლის 9 თვის მობილიზების ტენდენციების გათვალისწინებით, ბოლო სამი წლის მაჩვენებლების საფუძველზე ექსტრაპოლაციის მეთოდით 2014 წლისათვის საგადასახადო შემოსავლების მოსალოდნელი მოცულობის პირველად შეფასებას.

„საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაციის“ მიერ 2014 წლის ბოლომდე ბიუჯეტში მისამართი დივიდენდების (14,500 ათასი ლარი) 2013 წლის ბიუჯეტში (დეკემბრის თვეში) წინსწრებით გადახდით. რაც შეეხება სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მოგების განაწილებას, აღსანიშნავია, რომ 2014 წლის მიმდინარე მდგომარეობით, სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების მიზნით შექმნილი კომისიის სხდომა არ ჩატარებულა⁴, ხოლო გასულ წელს აღნიშნული კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შესრულება მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხასიათდება⁵. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით არაერთხელ იქნა ყურადღება გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გასული წლების მოხსენებებში, თუმცა იგი კვლავ პრობლემატური რჩება⁶.

ფინანსთა სამინისტროს განმარტებით, „სახელმწიფო მდგომის გათვალისწინებითა და სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმდინარე წლის შემოსავლების დინამიკიდან გამომდინარე, აუცილებელ საჭიროებას არ წარმოადგენს საწარმოების წმინდა მოგებიდან დივიდენდების სახით თანხების წამოღება. უფრო პრიორიტეტულად მიჩნეულია აღნიშნული თანხების საწარმოების განკარგულებაში დატოვება, მათი ეკონომიკური სტიმულირებისა და აქტივობის წახალისების მიზნით, რაც შემდგომ უფრო მეტ ეფექტს მოიტანს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების კუთხით“. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია, საბიუჯეტო წლის დასაწყისში განისაზღვროს სახელმწიფო პოლიტიკა აღნიშნულ საკითხთან მიმართებაში და გარდა აუცილებელი შემთხვევებისა, არ მოხდეს მისი ცვლილება ფისკალური წლის განმავლობაში მხოლოდ არსებულ ტენდენციებზე დაყრდნობით, სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების მიზნით შექმნილი კომისიის გადაწყვეტილების გარეშე.

თუ გავითვალისწინებთ, 2013 წელს კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შესრულებასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებს და იმ ფაქტს, რომ 2014 წლის განმავლობაში კომისია არ შეკრებილა და ასევე, 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული დივიდენდების საპროგნოზო მაჩვენებლის შესრულების უარყოფით ტენდენციას (წლიური გეგმის მხოლოდ 0.3%), სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით,

⁴ ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით უახლოეს მომავალში იგეგმება

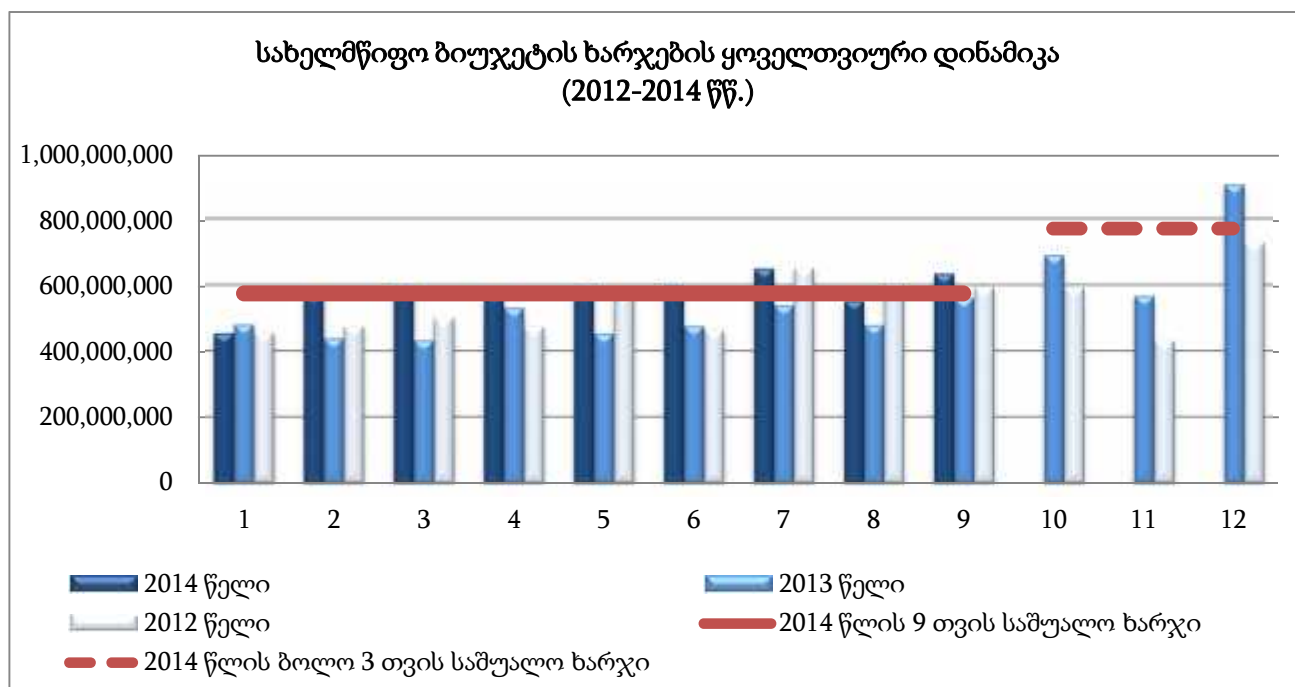
⁵ სახელმწიფო ბიუჯეტის დივიდენდების მუხლით შემოსავლების დაგეგმვასა და შესრულებასთან დაკავშირებულ ხარვეზებზე 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ სას-ის მოხსენებაშიც აღინიშნა

⁶ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ მთავრობის ანგარიშზე, გვ. 11

აუცილებელია, დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს აღნიშნულ საკითხზე. ასევე, მნიშვნელოვანია, ყურადღება გამახვილდეს მოგების განაწილების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულებისათვის ქმედითი მექანიზმების გამოყენების მიმართულებით, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს კომისიასთან შეთანხმებების საფუძველზე განსაზღვრული თანხის სახელმწიფო ბიუჯეტში დროულად და სრულად მობილიზება.

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

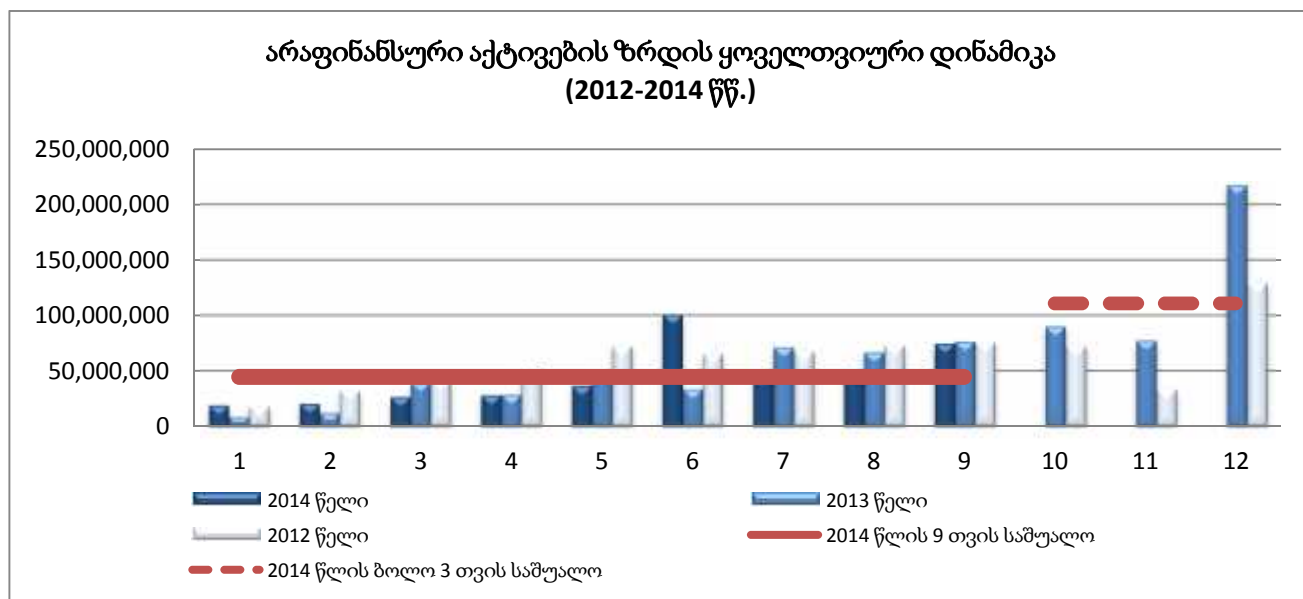
რაც შეეხება გადასახდელების კომპონენტების შესრულების დინამიკას, 2014 წლის 9 თვის მდგომარეობით ხარჯების მუხლით გადახდილ იქნა 5,209 მლნ ლარი, რაც წლიური გეგმის 69%-სა და 9 თვის გეგმის 94%-ს შეადგენს. 2014 წლის 9 თვის მდგომარეობით, სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების საშუალო თვიური მაჩვენებელი 579 მლნ ლარს შეადგენს. ამასთან, თუ დავუშვებთ, რომ მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების გეგმური მაჩვენებელი (7,539.6 მლნ ლარი) შესრულდება, მივიღებთ, რომ 2014 წლის ბოლო 3 თვის ხარჯვითი ნაწილის საშუალო თვიური მაჩვენებელი (777 მლნ ლარი) პირველი 9 თვის საშუალო მაჩვენებელს 1.3-ჯერ გადააჭარბებს.



დიაგრამა #1.

ხარჯების მუხლისაგან განსხვავებით, წინა წელთან შედარებით მდგომარეობა არ შეცვლილა არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლში. კერძოდ, 2014 წლის 9 თვის მდგომარეობით სახელმწიფო ბიუჯეტის არაფინანსური აქტივების ზრდის საშუალო თვიური

მაჩვენებელი 44.6 მლნ ლარს შეადგენს. ამასთან, თუ ჩავთვლით, რომ მიმდინარე წლის საბიუჯეტო კანონით განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებელი (734.1 მლნ ლარი) შესრულდება, მივიღებთ, რომ 2014 წლის ბოლო 3 თვის არაფინანსური აქტივების ზრდის საშუალო თვიური მაჩვენებელი (110.9 მლნ ლარი) პირველი 9 თვის საშუალო მაჩვენებელს 2.5-ჯერ გადააჭარბებს. აღნიშნული მაჩვენებელი თითქმის უტოლდება 2013 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (ბოლო 3 თვის საშუალო 2.6-ჯერ აჭარბებდა 9 თვის საშუალოს), რაც იმის მანიშნებელია, რომ ამ მხრივ მდგომარეობა არ შეცვლილა.



დიაგრამა #2.

ზემოაღნიშნული ტენდენციები, განსაკუთრებით კი არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლი, შესაძლოა მიანიშნებდეს, გასული წლების მსგავსად მიმდინარე წლის დასასრულს გადასახდელების ზრდის ალბათობაზე. წლის ბოლოსათვის აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბური ხარჯვა კი, როგორც გასული წლების პრაქტიკამ გვიჩვენა, ქმნის საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით ყურადღება გამახვილდა 2012-2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებასა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პუბლიკაციაში „ასიგნებების გადატანის უფლებამოსილება შემდგომი ფისკალური წლისათვის (Carry-Over მექანიზმი)“⁷. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია აღნიშნულ საკითხზე გამახვილდეს დამატებითი ყურადღება, როგორც მხარჯავი დაწესებულებების ისე მაკოორდინირებელი უწყების მხრიდან და მიზანშეწონილია,

⁷ აღნიშნული საკითხის პრობლემატურობა ხაზგასმულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პუბლიკაციაში „ასიგნებების გადატანის უფლებამოსილება შემდგომი ფისკალური წლისათვის (Carry-Over მექანიზმი)“

ეტაპობრივად შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს მხარჯავი უწყებების მიერ ეფექტიანი და ეკონომიური ხარჯვისათვის ქმედითი სტიმულების შექმნას.

შრომის ანაზღაურება

2014 წლის ბიუჯეტის კანონით შრომის ანაზღაურების მუხლით განსაზღვრული ასიგნება 1,318 მლნ ლარს უტოლდება, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 137 მლნ ლარით (11.6%-ით) აღემატება. 9 თვის მდგომარეობით, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შტატით გათვალისწინებულ მუშაკთა შრომის ანაზღაურებაზე მიმართულია 946 მლნ ლარი, რაც სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების 18.2%-ს, ხოლო გადასახდელების 15.3%-ს შეადგენს.

გასულ წელთან შედარებით, აგრეგატულ დონეზე, 2014 წლის 9 თვის მდგომარეობით, შრომის ანაზღაურების წილი, როგორც ხარჯებში ისე გადასახდელებში, შემცირების ტენდენციით ხასიათდება, შესაბამისად, 1.0 და 0.5 პროცენტული პუნქტით. აღნიშნული უკავშირდება იმ ფაქტს, რომ ნომინალურ გამოსახულებაში შრომის ანაზღაურების მუხლით ზრდის ტემპი შესაბამის პერიოდში ჩამორჩება, როგორც ხარჯების, ისე გადასახდელების ზრდის ტემპს. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ თუ შტატით მომუშავე თანამშრომლებზე გაცემული პრემიების წილი შრომის ანაზღაურების მუხლში შემცირდა 1.5%-ით, დანამატის წილი გაიზარდა 2.4%-ით. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, 2013 წელთან შედარებით არსებითი კლების ტენდენციას ავლენს პრემიის მოცულობის წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის შრომის ანაზღაურების მუხლში, მაშინ როცა დანამატის წილი მნიშვნელოვნად იზრდება.

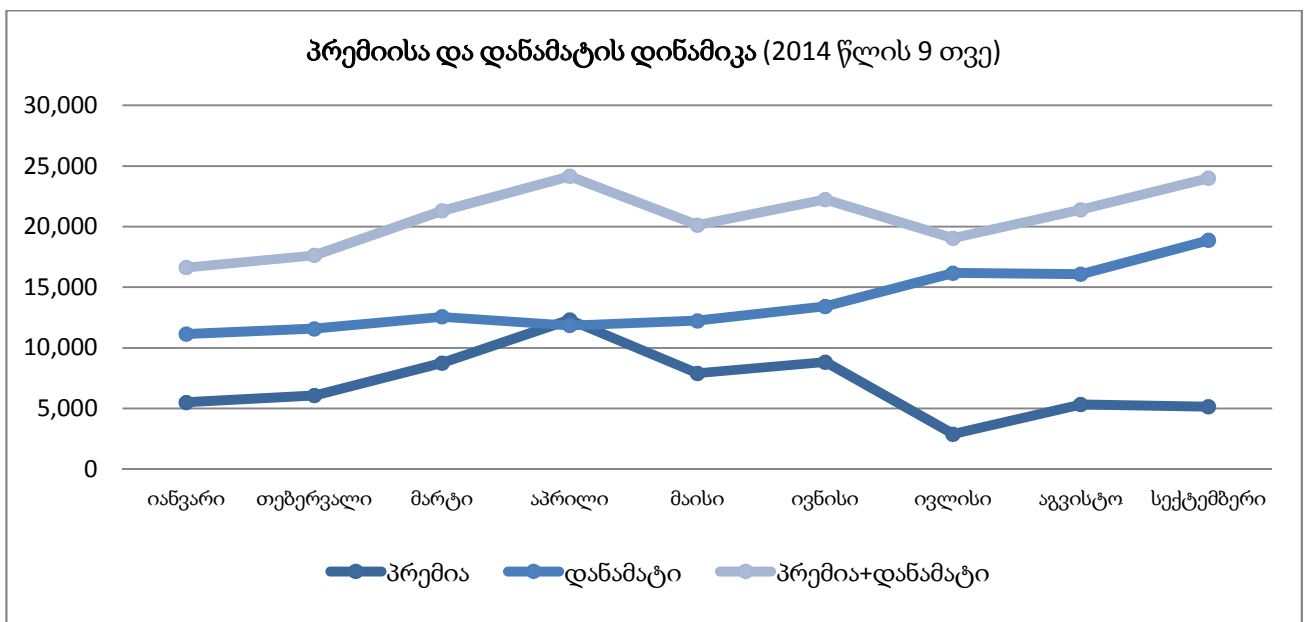
	2014 წლის 9 თვის საშუალო მაჩვენებელი	2014 წლის იანვარ- ივნისის საშუალო მაჩვენებელი	2014 წლის ივლის- სექტემბრის საშუალო მაჩვენებელი	6 თვის ფარდობა ივლის-სექტემბრის მაჩვენებელთან
შრომის ანაზღაურება	105,062	103,057	109,073	105.8%
<i>მათ შორის:</i>				
პრემია	6,959	8,218	4,442	54.1%
დანამატი	13,758	12,123	17,028	140.5%

ცხრილი #3. შრომის ანაზღაურების საშუალო თვიური მაჩვენებლები (ათასი ლარი)

განსაკუთრებით საყურადღებოა პრემიისა და დანამატის მუხლით გაცემული შრომის ანაზღაურების დინამიკა 2014 წლის განმავლობაში. კერძოდ, პირველი 9 თვის განმავლობაში, ჯამურად პრემიისა და დანამატის მუხლით გაცემული საბიუჯეტო სახსრების მაჩვენებელი მეტნაკლებად⁸ სტაბილური ტენდენციით ხასიათდებოდა, საშუალო მაჩვენებლით 20.7 მლნ

⁸ აპრილის თვეში ჯამურად პრემიისა და დანამატის ოდენობის მკვეთრი ზრდა განპირობებულია ადდგომის ბრწყინვალე დღესასწაულთან დაკავშირებით გაცემულ პრემიებთან

ლარი. რაც შეეხება ცალკეულად პრემიისა და დანამატის ტენდენციებს, 6 თვის მდგომარეობით პრემიისა და დანამატის მუხლებით გაცემული სახსრების საშუალო მაჩვენებლები შეადგენდა, შესაბამისად 8.2 მლნ ლარსა და 12.1 მლნ ლარს, მაშინ როცა ივლის-სექტემბრის პერიოდში გაცემული პრემიის საშუალო მაჩვენებელი 4.4 მლნ ლარამდე შემცირებული, ხოლო დანამატის საშუალო მაჩვენებელი 17.0 მლნ ლარამდე გაზრდილი. პრემიის მუხლით გაცემული სახსრების ასეთი მკვეთრი შემცირების (შემცირდა საშუალოდ 46%-ით) მიზეზად შეიძლება დასახელდეს საქართველოს მთავრობის მიერ 2014 წლის 15 ივლისს მიღებული დადგენილება „საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“, რომელიც ამოქმედდა 2014 წლის 1 ივლისიდან და რომელმაც შეზღუდა წლის განმავლობაში გასაცემი პრემიის მოცულობა და პერიოდულობა. თუმცა, როგორც ზემოაღნიშნული ანალიზიდან ჩანს, პრემიის მუხლით გაცემული სახსრების შემცირების პარალელურად საგრძნობლად გაიზარდა დანამატის მუხლით გაცემული სახსრების ოდენობა, რაც მიანიშნებს, რომ მხარჯავი დაწესებულებების მიერ მოხდა პრემიის მუხლის დანამატით ჩანაცვლება.



დიაგრამა #3.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საყურადღებოა შრომის ანაზღაურების მუხლის დაგეგმვის პროცესთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები. კერძოდ, ცალკეულ შემთხვევებში დაგეგმვის ეტაპზე საშტატო რიცხოვნობა განსაზღვრულია მნიშვნელოვნად დიდი ოდენობით, ვიდრე შემდგომში წლის განმავლობაში რეალური საშტატო რიცხოვნობაა. აღნიშნულის გამო, შრომის ანაზღაურების მუხლით გათვალისწინებული გადასახდელები ან აუთვისებელი რჩება ან

ნაწილდება თანამშრომლებზე პრემიების მუხლით, რაც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით არ შეიძლება მისაღებ პრაქტიკად ჩაითვალოს⁹.

მხარჯავი დაწესებულებები

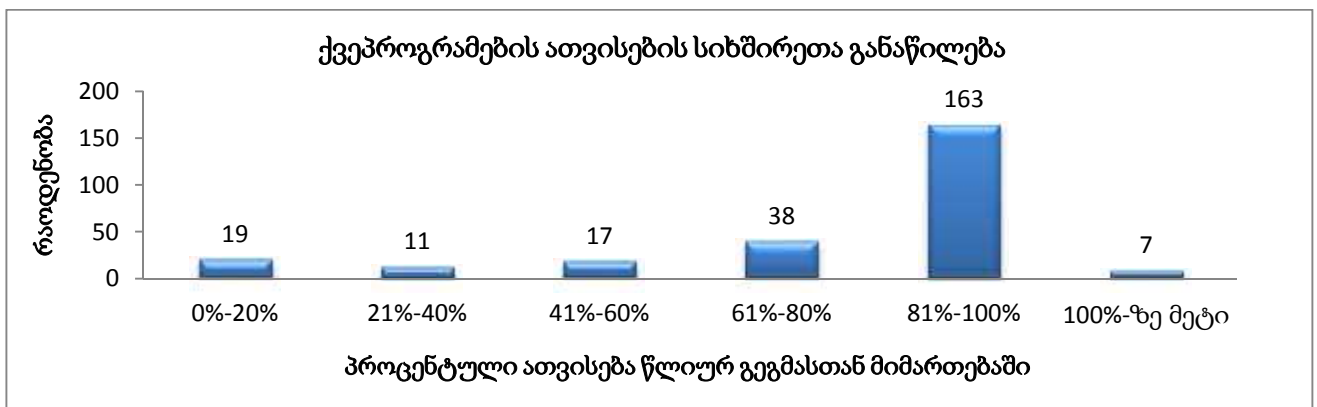
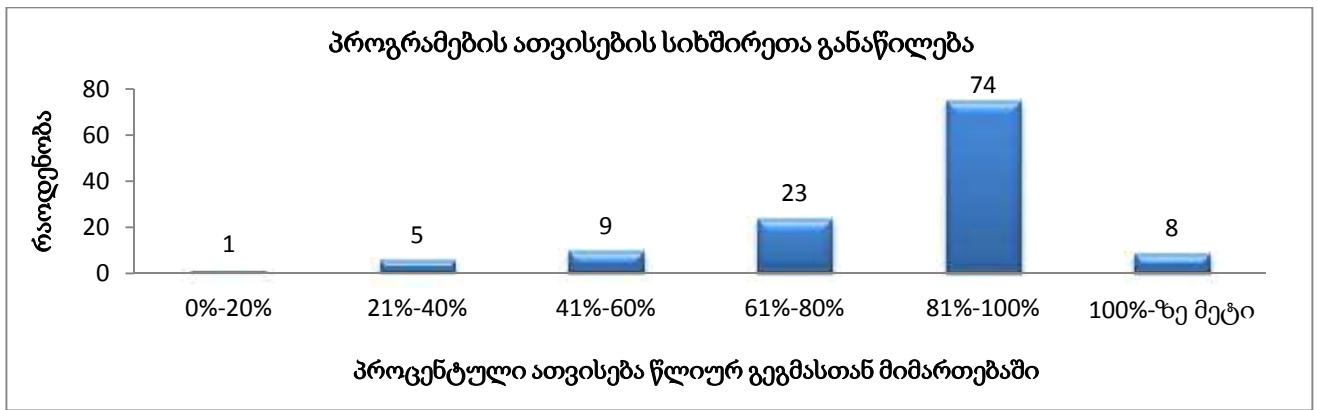
ასევე, საყურადღებოა, რომ მხარჯავ დაწესებულებებში გამოვლინდა ხარვეზები როგორც ბიუჯეტის დაგეგმის პროცესში, ასევე საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში განხორციელებული ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებების კუთხით.

რიგ შემთხვევებში ცალკეული ქვეპროგრამების ფარგლებში ადგილი აქვს გამოყოფილი ასიგნებების აუთვისებლობას და შემდგომში, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, მათ გადანაწილებას სხვადასხვა ქვეპროგრამებზე. თუმცა, ხშირ შემთხვევებში ასიგნებების გადანაწილების მოთხოვნით წარმოდგენილ წერილებში მოცემულია ინფორმაცია იმის შესახებ თუ რა ღონისძიებების დაფინანსება განხორციელდება აღნიშნული სახსრებით, თუმცა არაფერია ნათქვამი იმის შესახებ, თუ რომელი აქტივობების შეჩერებას გამოიწვევს სხვა პროგრამების ასიგნებებიდან მითითებული თანხების ჩამოჭრა და შედეგად ვერ საბუთდება მისი უპირატესობა ასიგნების გადანაწილების არსებულ ფორმატთან მიმართებაში.

გარდა ზემოაღნიშნული საკითხებისა, საყურადღებოა ის პროგრამები და ქვეპროგრამები, რომლებიც საანგარიშო პერიოდში დაბალი ათვისების ტენდენციით ხასიათდება. კერძოდ, ის პროგრამები, რომელთა ათვისების მაჩვენებელი 9 თვის მდგომარეობით 9 თვის დაზუსტებული გეგმის 50%-ზე ნაკლებია მთლიანი პროგრამების 7.5%-ს უტოლდება (საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახდელების გარეშე), ხოლო ქვეპროგრამების დონეზე ანალოგიური მაჩვენებელი 15.3%-ია. ქვემოთმოცემულ გრაფიკებზე წარმოდგენილია პროგრამებისა და ქვეპროგრამების განაწილება¹⁰ 9 თვის მდგომარეობით ასიგნებების ათვისების მიხედვით.

⁹ აღნიშნული პრობლემის შესახებ ყურადღება იქნა გამახვილებული საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში

¹⁰ გრაფიკებზე წარმოდგენილია პროგრამების/ქვეპროგრამების რაოდენობები ასიგნებების ათვისების მაჩვენებლების მოცემული (%-ულად) ინტერვალისათვის



დიაგრამა #4

საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები

საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ჯამური მოცულობა 2014 წლის ბიუჯეტის კანონის მიხედვით წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 130 მლნ ლარით შემცირდა და 2,075 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. საყურადღებოა, სარეზერვო ფონდებიდან მიმდინარე წლის განმავლობაში გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობა, რაც არაერთხელ აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წინა ანგარიშებში. კერძოდ, განკარგულებების საფუძველზე მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების 44%-ის მიზნობრიობას წარმოადგენს მხარჯავი დაწესებულებების შეუფერხებელი ფუნქციონირება ან ცალკეული მიმდინარე ხარჯების დაფინანსება რაიმე კონკრეტული მიზეზის გარეშე. არსებული პრაქტიკით, რიგ შემთხვევებში ხდება სახსრების მიმართვა იმ გადასახდელების დასაფინანსებლად, რომლებიც სისტემატურ ხასიათს ატარებს და სათანადოდ დაგეგმვის შემთხვევაში შესაძლებელი იქნებოდა მათი გათვალისწინება შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულებების ასიგნებებში. აღნიშნული ფაქტი ეჭვქვეშ აყენებს ამ ხარჯების სარეზერვო ფონდების რესურსით დაფინანსების აუცილებლობას.

2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი (53 08) 250,000 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, რაც წინა წლის მაჩვენებელს 199,300 ათასი ლარით ჩამორჩება. **2014 წლის 9 თვის მონაცემებზე დაყრდნობით, საქართველოში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან ნორმატიული აქტებით გამოყოფილი ასიგნებების მოცულობა 256,127 ათას ლარს გაუტოლდა, ხოლო გაწეული საკასო ხარჯის მოცულობამ 149,071 ათასი ლარი (58%) შეადგინა.**

საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ნაწილი, რომლის მოცულობაც განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის განკარგულებით, განიკარგება საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 25 ივნისის N172 დადგენილების საფუძველზე შექმნილი სამთავრობო კომისიის გადაწყვეტილების შესაბამისად, ხოლო დარჩენილი ნაწილი საქართველოს მთავრობის განკარგულებით გადაეცემათ სხვა მხარჯავ უწყებებს, ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებსა და ავტონომიურ რესპუბლიკებს, საჭიროებისამებრ.

2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში დეტალურად იქნა აღწერილი სამთავრობო კომისიის მიერ დასაფინანსებელი პროექტების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი. ასევე, ყურადღება იქნა გამახვილებული საკითხებზე, რომლებიც საჭიროებს დამატებით გაუმჯობესებას პროექტების სასიცოცხლო ციკლის განმავლობაში. აღნიშნული მიმართულებით გაცემულ იქნა შესაბამისი რეკომენდაციები.

უპირველეს ყოვლისა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში ყურადღება გამახვილდა მუნიციპალიტეტებს შორის რესურსების განაწილების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოსაზრებით, უმჯობესია, შემუშავდეს/დაინერგოს ქმედითი ინსტრუქცია/მექანიზმი, რომელიც ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტებს შორის რესურსების მართლზომიერ ალოკაციას.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ასევე გასათვალისწინებელია წარდგენილი საპროექტო წინადადებების არასრულყოფილად მომზადების საკითხიც, რაც რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ინფორმაციით, ძირითადად განპირობებულია ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში კადრების არასათანადო კვალიფიკაციის დონით. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აზრით, მიზანშეწონილია შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებში კადრების გადამზადებას. აღნიშნული საკითხის დარეგულირება განაპირობებს საპროექტო წინადადებების ხარისხის ზრდას, რაც თავის მხრივ უზრუნველყოფს რესურსების მართლზომიერ გადანაწილებას.

ასევე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ყურადღება იქნა გამახვილებული საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებისათვის (ექსპერტიზის ღირებულების ჩათვლით) ფონდიდან გამოყოფილი რესურსებისა და შემდგომში აღნიშნული პროექტების დაფინანსებაზე კომისიის მიერ უარყოფითი გადაწყვეტილების მიღების საკითხზე. ფონდიდან რესურსების არაეფექტიანი განკარგვის თავიდან ასარიდებლად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებისა და აუცილებელი ექსპერტიზის ღირებულება დაფინანსდეს თავად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან, ხოლო მისი ანაზღაურება ფონდიდან მოხდეს მხოლოდ პროექტის განხორციელებაზე დადებითი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში.

პრობლემები ვლინდება, ასევე, უკვე დამტკიცებული და განხორციელების პროცესში მყოფი პროექტების ანალიზისას, რომლებიც განაპირობებს პროექტების განხორციელების გაჭიანურებას:

- რამდენიმე შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა პროექტის შემსრულებლის დაჯარიმებას, რაც მეტწილად გამოწვეული იყო სამუშაოების შესრულების გრაფიკის დარღვევით.
- ხშირია პროექტების განხორციელების გაჭიანურება დაგეგმვაში არსებული ხარვეზების გამო.
- ხშირია ხელშეკრულების თავდაპირველი ღირებულების ზრდა მასში შეტანილი ცვლილებების გამო, ან თვითონ პროექტის კორექტირება, რაც რიგ შემთხვევაში მისი დასრულების გადავადებას იწვევს.
- რიგ შემთხვევებში ხდება შემსრულებელ კომპანიასთან ხელშეკრულების შეწყვეტა და ახალი განმახორციელები ორგანიზაციის მოძიება, რაც ხელს უშლის პროექტების დროულ დასრულებას.
- გარდა ამისა, საყურადღებოა დამტკიცებული პროექტების დროული დაწყებისა და დასრულების საკითხი. მონაცემთა ანალიზისას ირკვევა, რომ ხშირ შემთხვევაში ტენდერი ცხადდება წინასწარ განსაზღვრული თარიღის შემდგომ. შესაბამისად, ჭიანურდება პროექტის დასრულების თარიღი. უფრო კონკრეტულად, არსებული ინფორმაციის შესწავლის შედეგად დასტურდება, რომ აგვისტოს მონაცემებით, ტენდერი არ გამოცხადებულა ისეთ პროექტებზე, რომელთა დასრულების თარიღადაც 2014 წლის აგვისტომდე პერიოდი მოიაზრებოდა. ამასთან, არსებობდა ისეთი პროექტებიც, რომელთა განხორციელება წლის პირველ ნახევარში უნდა დაწყებულიყო და ტენდერი ამ ეტაპზეც მიმდინარეობის პროცესშია.

საყურადღებოა, რომ არ არსებობს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს განხორციელებული პროექტების შესახებ ინფორმაციის კონსოლიდირებას და სრულყოფილი სურათის შექმნას. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტებს ეკისრებათ ვალდებულება, პროექტის დასრულებიდან 15 დღის ვადაში წარადგინონ ანგარიში განხორციელებული სამუშაოების შესახებ რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში. თუმცა, არსებული ინფორმაციის მიხედვით, მათ მიერ არ ხდება აღნიშნული ანგარიშების დროული წარდგენა და, შესაბამისად, არ არსებობს ერთიანი ბაზა, სადაც თავმოყრილი იქნება სრულყოფილი ინფორმაცია დასრულებული პროექტების შესახებ. ამგვარად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ვერ მოხერხდა 2013 წელს დამტკიცებული პროექტების მდგომარეობის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის მოძიება. აღნიშნულის გათვალისწინებით, უმჯობესია, შემუშავდეს ქმედითი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ანგარიშების დროულ წარდგენას, რათა მოხდეს ფონდიდან დაფინანსებული პროექტების სისტემატური მონიტორინგი და პროექტების შესრულების მდგომარეობის შეფასება.

სახაზინო ვალდებულებები/ობლიგაციები

2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის მიხედვით, საშინაო ვალდებულებების ზრდა (შემოსულობა საშინაო ფასიანი ქაღალდებიდან, გარდა აქციებისა) განისაზღვრა 600,000 ათასი ლარის დონეზე, რაც გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 450,000 ათასი ლარით აღემატება. 9 თვის ფაქტობრივი შესრულება კი 503,651 ათას ლარს წარმოადგენს, რაც წლიური გეგმის 83.9%-ს უტოლდება.

აღსანიშნავია, რომ 2014 წელს ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის მიზნით, დაიგეგმა ახალი 2 და 5 წლის ვადიანობის სახაზინო ობლიგაციების გამოშვება 200,000 ათასი ლარის მოცულობით, რომლებიც ემიტირდა თანაბარი 50,000 ათასი ლარის ოდენობით, 4 ეტაპად პირველსა და მესამე კვარტალში. 9 თვის მდგომარეობით, გამოცხადებული ემისიის მოცულობა 200,000 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, მაშინ როცა კომერციული ბანკებისაგან მთლიანი მოთხოვნა 172,835 ათას ლარს შეადგენდა. ამგვარად, სრულად დაკმაყოფილდა ბანკების მოთხოვნა, აუთვისებელი ლიმიტი კი გაუქმდა.

ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, აღნიშნული მექანიზმის დანერგვა მოხდა ეროვნულ ბანკთან შეთანხმებით, რათა ხელი შეეწყოს საბანკო სექტორისათვის არსებული ჭარბი მოკლევადიანი რესურსის გრძელვადიანად ტრანსფორმირებაში, რასაც თავის მხრივ, გრძელვადიანი დაკრედიტების პოტენციალის გაზრდის სტიმულირება უნდა მოეხდინა. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ არც 2014 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტის დამტკიცებისას და არც შემდგომში

მომხდარა ზემოხსენებული ახალი ფინანსური ინსტრუმენტის შემოღების მიზანშეწონილობის დოკუმენტური დასაბუთება. კერძოდ, რამდენად იყო საბანკო სექტორიდან მოთხოვნა აღნიშნულ ინსტრუმენტზე, თუ რა იქნებოდა მოსალოდნელი ეფექტი ეკონომიკურ გარემოზე როგორც მოკლევადიან, ასევე საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში, რა კრიტერიუმებით უნდა შეფასებულიყო აღნიშნული მექანიზმის წარმატებულობა/წარუმატებლობა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებში არაერთგზის გამახვილდა ყურადღება საშინაო ვალდებულებების ზრდისა (შემოსულობა საშინაო ფასიანი ქაღალდებიდან, გარდა აქციებისა) და საშინაო ვალდებულებების კლების მუხლების აღრიცხვის სპეციფიკაზე. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, საბიუჯეტო სახსრების მოძრაობის შესახებ დეტალური ინფორმაციის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია როგორც ბიუჯეტის კანონში, ასევე ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებში, სახაზინო ვალდებულებების/ობლიგაციების გამოშვების შედეგად მიღებული სახსრების სრულად ასახვა ვალდებულებების ზრდის, ხოლო ძირითადი თანხის დაფარვა - ვალდებულებების კლების მუხლით¹¹.

საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება

2014 წელს საგარეო საკრედიტო რესურსიდან მისაღები შემოსულობების მოცულობა 1,036 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, ხოლო 9 თვის მდგომარეობით მობილიზებულ იქნა წლიური გეგმის მხოლოდ 50.1%. აქედან საინვესტიციო კრედიტების ფარგლებში მობილიზებულ იქნა 254,7 ათასი ლარი, რაც წლიური გეგმის 42.5%-ია. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია შესაბამისმა პასუხისმგებელმა უწყებებმა დროულად უზრუნველყონ საგარეო წყაროებიდან დაფინანსებული საინვესტიციო პროექტების წარმატებით განხორციელების ხელისშემშლელი ფაქტორების პრევენცია და ხელი შეუწყონ მოზიდული რესურსების ეფექტიან გამოყენებას.

გამოყოფილი საგარეო საკრედიტო რესურსების ათვისების დაბალი მაჩვენებელი საყურადღებოა იმ მხრივ, რომ საგარეო კრედიტების გარკვეულ ნაწილზე ხორციელდება ვალდებულების გადასახადის (პროცენტი სესხის აუთვისებელ ნაწილზე) გადახდა. შედეგად, შესაბამისი პასუხისმგებელი უწყებების მიერ მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა დაეთმოს განსაკუთრებით მსგავსი ტიპის სესხებზე სახსრების დროულ ათვისებასა და შესაბამის სფეროებში ინვესტირებას. მაგალითად, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში მყარი ნარჩენების

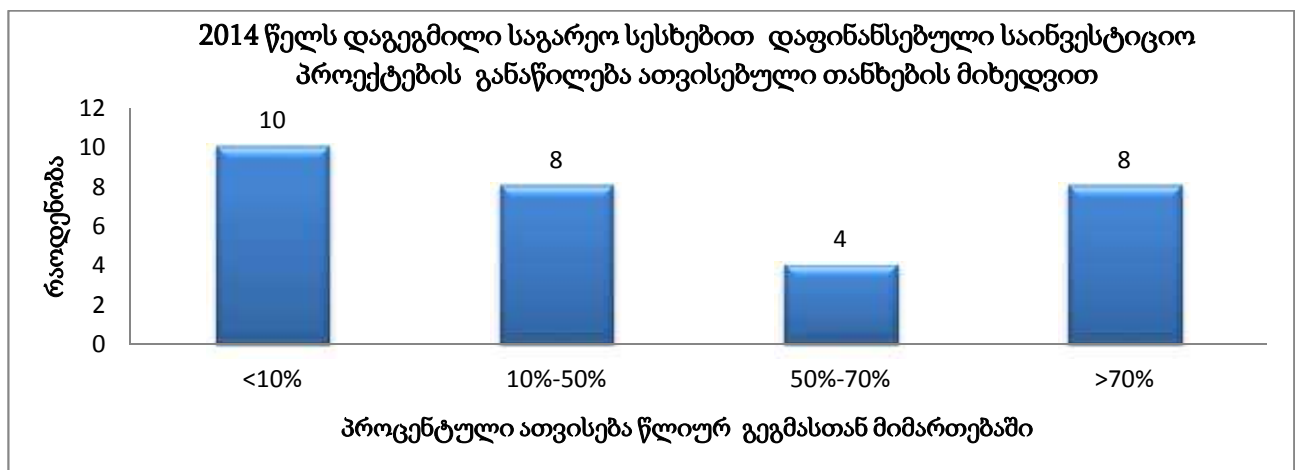
¹¹ აღნიშნულ საკითხის დეტალური ანალიზი მოცემულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ.

მართვის პროექტის შესრულების მიზნით, 2010 წლის 18 თებერვალს ხელი მოეწერა „აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტის“ სასესხო ხელშეკრულებას ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკსა (ბანკი) და საქართველოს შორის, რომლის თანახმად ბანკი დათანხმდა საქართველოს გამოუყოს 3,000 ათასი ევრო. აღნიშნული ხელშეკრულების შესაბამისად, სესხის მიმღები აუთვისებელ ნაწილზე იხდის ვალდებულების გადასახადს წლიური 0,5%-ის ოდენობით, ხოლო სესხის ათვისების ბოლო ვადად განისაზღვრა 2013 წლის 31 დეკემბერი. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით აღნიშნულ სესხზე ორჯერ განხორციელდა ათვისების ბოლო ვადის გადავადება და უკანასკნელი ცვლილებით ათვისების ბოლო ვადად განისაზღვრა 2015 წლის 31 დეკემბერი. მიუხედავად, განხორციელებული რიგი ღონისძიებებისა, კვლავ ვერ მოხერხდა პროექტის სამუშაო ვარიანტის შემუშავება და შესაბამისად, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკიდან მიღებული სესხის აუთვისებელ ნაწილზე, ვალდებულების გადასახადის სახით გადახდილია სულ 137,4 ათასი ლარი. მათ შორის 2011 წელს -51.0 ათასი ლარი, 2012 წელს - 34.2 ათასი ლარი, 2013 წელს -33.6 ათასი ლარი და 2014 წლის სექტემბრის მდგომარეობით - 18.6 ათასი ლარი. აღნიშნული პროექტის ფარგლებში დამატებით აღსანიშნავია გრანტის სახით გამოყოფილი 1,009.2 ათასი ევროს არაეფექტიანი ხარჯვა. მოცემული თანხით განხორციელდა საკონსულტაციო კომპანიების მომსახურების შესყიდვა, რომელიც ნაგავსაყრელის ადგილმდებარეობის ცვლილების გამო (რაც პროექტის განუხორციელებლობის მიზეზად სახელდება) სრულად გამოუსადეგარი გახდა.

მსგავსი პრობლემებით ხასიათდება „ქობულეთის წყალარინების პროექტი“, რომლის განხორციელებასთან დაკავშირებით 2008 წელს ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკთან (ბანკი) გაფრომდა სასესხო ხელშეკრულება 1,500 ათასი ევროს ოდენობაზე. აღნიშნული თანხის ათვისების ბოლო ვადა, ხელშეკრულების მიხედვით, იყო 2011 წლის 30 სექტემბერი. მოცემული პერიოდისათვისვე იგეგმებოდა პროექტის დასრულებაც, თუმცა სხვადასხვა მიზეზების გამო, რომელზეც ზოგადი კომენტარები გაკეთებულია გასული წლების ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებში. უნდა აღინიშნოს, რომ საერთო ჯამში, პროექტის ფარგლებში საკრედიტო რესურსის აუთვისებლობაზე გაკეთებული კომენტარები ბუნდოვანია და ვერ ჩაითვება დამაკმაყოფილებლად. მაგალითად, 2010 და 2011 წლების ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშებში თანხების აუთვისებლობის მიზეზად დასახელდა შესაბამისად დონორთან მოლაპარაკების გადადება და ადგილმდებარეობის მონაცვლეობის გამო პროექტის მიმდინარეობის შეფერხება. 2014 წლის 8 თვის მდგომარეობით აღნიშნული სესხიდან ათვისებულია მხოლოდ 252,006 ევრო და გამომდინარე იქიდან, რომ სესხის აუთვისებელ ნაწილზე ირიცხება ვალდებულების გადასახადი წლიური 0.5%-ის ოდენობით, საანგარიშო

პერიოდისათვის პროცენტების სახით გადახდილია 44,074 ევრო. შედეგად, პროექტი, რომელიც გეგმით 2011 წელს უნდა დასრულებულიყო 2014 წელსაც ვერ დასრულდება, ვინაიდან პროექტთან დაკავშირებით მოპოვებული ინფორმაციის საფუძველზე მისი დასრულება იგეგმება 2015 წელს.

2014 წლის ბიუჯეტის შესახებ კანონის მიხედვით, 30 საინვესტიციო პროექტის ფარგლებში განისაზღვრა შეღავათიანი, საინვესტიციო კრედიტების მობილიზება, საერთო მოცულობით 600,000 ათასი ლარი, საიდანაც 7 შემთხვევაში თანხების ათვისება საერთოდ არ დაფიქსირებულა, ხოლო დამატებით კიდევ 4 მათგანში ათვისება წლიურ გეგმასთან მიმართებაში 15%-ს არ აღემატება. აღნიშნული პროექტების ფარგლებში ჯამში 151,495 ათასი ლარის ინვესტიცია იყო დაგეგმილი, რაც წლიური დაგეგმილი საინვესტიციო კრედიტების მოცულობის 25,25%-ს შეადგენს.



დიაგრამა #5.

მიმდინარე წლის განმავლობაში თანხების ათვისება განხორციელდა 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით დაუგეგმავი საინვესტიციო პროექტების ფარგლებშიც, რომელთა საერთო თანხამ 13,766 ათასი ლარი შეადგინა. გამომდინარე აქედან, ბიუჯეტის კანონით დაგეგმილ და პირველ 10 თვეში ფაქტიურად ათვისებულ თანხებს შორის სხვაობა გაცილებით მეტი იქნება თუ არ გავითვალისწინებთ კანონით დაუგეგმავი პროექტების ფარგლებში თანხების ათვისებას. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციით, აუცილებელია გაუმჯობესდეს კოორდინაციისა და დაგეგმვის პროცესი საინვესტიციო სესხების ფარგლებში თანხების ათვისებასა და პროექტების განხორციელებასთან დაკავშირებით.

მიმდინარე წლის მდგომარეობით, სესხების სახით ასათვისებელი რესურსი შეადგენს 516,557 ათასი ლარს. თუ გავითვალისწინებთ გასული წლის გამოცდილებას და მიმდინარე წლის ათვისების დაბალ მაჩვენებელს, საბიუჯეტო წლის ბოლოს ათვისებელი თანხების მოსალოდნელმა მასშტაბურმა ხარჯვამ შესაძლოა გავლენა იქონიოს ეროვნული ვალუტის

გაცვლით კურსზე. ამასთან, თუ მხედველობაში მივიღებთ იმ ფაქტსაც, რომ სახელმწიფო ვალის უდიდესი ნაწილი (74%) უცხოურ ვალუტაშია დენომინირებული, დამატებითი ყურადღება უნდა დაეთმოს სავალუტო კურსის ცვლილების შედეგად გამოწვეული მოსალოდნელი უარყოფითი შედეგების მინიმიზაციას.

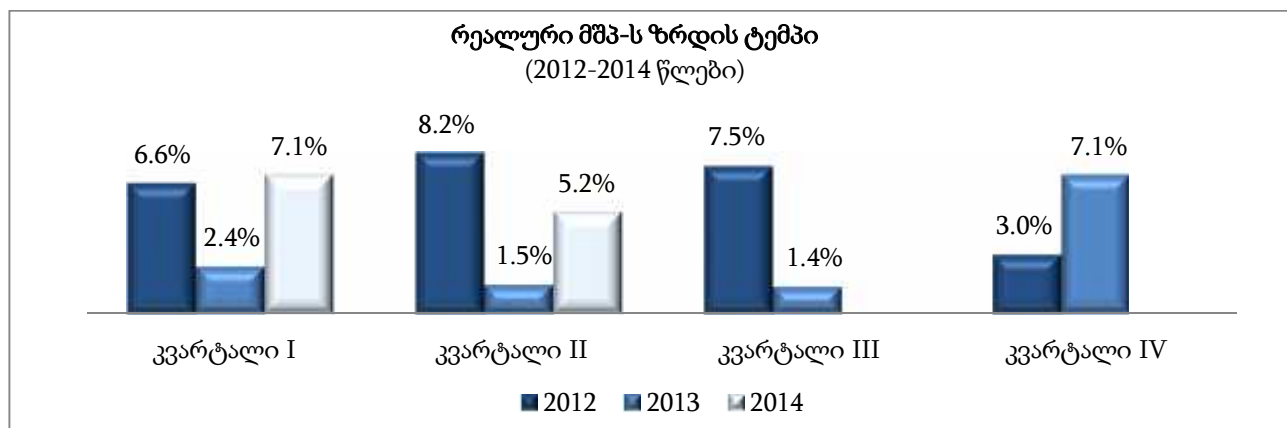
მაკროეკონომიკური დაშვებები და კავშირი საბიუჯეტო აგრეგატებთან

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

რაც შეეხება „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის პროექტის გადამუშავებულ ვარიანტზე (მეორე წარდგენა) თანდართული „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ (BDD) მოცემულ მაკროეკონომიკურ პროგნოზებს, მიმდინარე წლის ტენდენციებისა და ალტერნატიული წყაროების საპროგნოზო მაჩვენებლების გათვალისწინებით, აღნიშნული საპროგნოზო მაჩვენებლები შეიძლება რეალისტურად შეფასდეს. მიუხედავად ამისა, ზოგიერთი მაკროეკონომიკური ინდიკატორის პროგნოზი განსხვავდება საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ გაკეთებული პროგნოზებისაგან

და რიგ შემთხვევებში, დამატებით დასაბუთებას საჭიროებს როგორც მიმდინარე, ასევე საშუალოვადიანი პერიოდისათვის.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართული 2015-2018 წლების „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის“ (BDD) გადამუშავებული ვარიანტის მიხედვით (მეორე წარდგენა), რეალური მშპ-ს ზრდის მოსალოდნელი წლიური მაჩვენებელი 2014 და 2015 წლებისათვის 5.0%-ის, ხოლო საშუალოვადიან პერიოდში 5.5%-ის დონეზეა პროგნოზირებული. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებით, 2014 წლის პირველ კვარტალში მშპ-ს რეალურმა ზრდამ წინა წლის ანალოგიურ პერიოდთან შედარებით 7.1%, ხოლო მეორე კვარტალში - 5.2% შეადგინა, რაც მაღალმა ეკონომიკურმა აქტივობამ განაპირობა. აღნიშნული მაჩვენებლები საგრძნობლად აღემატება 2013 წლის პირველი და მეორე კვარტალის ანალოგიურ მონაცემებს (შესაბამისად, 2.4% და 1.5%). რაც შეეხება მესამე კვარტალის მშპ-ს რეალურ ზრდას, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის წინასწარი შეფასებით, აღნიშნულმა მაჩვენებელმა წინა წლის შესაბამის პერიოდთან შედარებით 5.5% შეადგინა და პირველ ცხრა თვეში მშპ-ს საშუალო რეალური ზრდა 5.9%-ის დონეზე დაფიქსირდა. აღნიშნული მაჩვენებლის გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ 2014 წლის რეალური მშპ-ს საპროგნოზო მაჩვენებლის მიღწევა სირთულესთან არ უნდა იყოს დაკავშირებული.



დიაგრამა #6.

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებზე დაყრდნობით, 2014 წლის პირველ კვარტალში, რეალური მშპ-ს ზრდაში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა ვაჭრობის ზრდამ (11.1%), რომელიც ყველაზე მსხვილ სფეროს წარმოადგენს მთლიანი შიდა პროდუქტის დარგობრივ სტრუქტურაში. აღსანიშნავია ასევე დაგეგმილი მრეწველობისა (16.7%) და მშენებლობის ზრდის ტემპებიც (14.0%). რაც შეეხება 2014 წლის მეორე კვარტალს, მნიშვნელოვანი ზრდის ტემპი დაფიქსირდა კავშირგაბმულობისა და საფინანსო სექტორებში, რომელთა წილმა ეკონომიკურ ზრდაში შესაბამისად, 9.0% და 9.6%-ი შეადგინა. ამასთან,

აღნიშნულ პერიოდში მშენებლობის სექტორის კიდევ უფრო გააქტიურებამ, მისი ზრდის ტემპი 18.7%-ს გაუტოლა. ასეთი მკვეთრი ზრდა შესაძლებელია, გამოწვეული ყოფილიყო საბაზო ეფექტით (base effect), რომელიც 2013 წელს მშენებლობის სექტორის უარყოფითი ზრდის ტემპით იქნა განპირობებული.

2015-2018 წლების „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის“ პირველადი ვარიანტის მიხედვით, ნომინალური მშპ-ს საპროგნოზო მაჩვენებელი 2014 წლისათვის 29,152 მლნ ლარით იქნა განსაზღვრული, ხოლო 2015 წლისათვის მოსალოდნელია მისი ზრდა 32,140 მლნ ლარამდე. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართული გადამუშავებული BDD-ის მიხედვით (მეორე წარდგენა), 2015 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელი 31,834 მლნ ლარამდე შემცირდა, ხოლო მიმდინარე წლის ნომინალური მშპ-ს მოსალოდნელი მნიშვნელობა იმავე დონეზეა შენარჩუნებული. ზემოაღნიშნული ცვლილების შედეგად, ნომინალური მშპ-ს ზრდის ტემპი 2015 წლისათვის 9.2%-ის დონეზე განისაზღვრა.

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

სამომხმარებლო ფასების ინდექსით გამოსახული საშუალო პერიოდის ინფლაციის საპროგნოზო მაჩვენებელი, 2015-2018 წლების „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის“ გადამუშავებული ვარიანტით (მეორე წარდგენა) 2014 წლისათვის 3.5%-ის, ხოლო 2015 წლისათვის 4.0%-ის დონეზეა განსაზღვრული. ამასთან, საშუალოვადიან პერიოდში ინფლაციის მოსალოდნელი მაჩვენებელი შემცირების ტენდენციით ხასიათდება და 2018 წლისათვის 3.5%-ს უტოლდება. 2013 წლისათვის საშუალო წლიურმა ინფლაციამ -0.5% შეადგინა, ხოლო 2014 წლის ოქტომბრის მდგომარეობით აღნიშნული მაჩვენებელი 2.9%-ის დონეზე დაფიქსირდა. 2013 წლისგან განსხვავებით, 2014 წლის პირველ ათ თვეში დაფიქსირებული ფასების მატება, რომელიც ძირითადად განაპირობა სურსათზე ფასების ზრდამ, დაკავშირებული იყო ეკონომიკური აქტივობის ზრდასთან. საქართველოს ეროვნული ბანკის შეფასებით, ინფლაციურ პროცესებზე გავლენა იქონია, ერთი მხრივ, მიწოდების მხრიდან

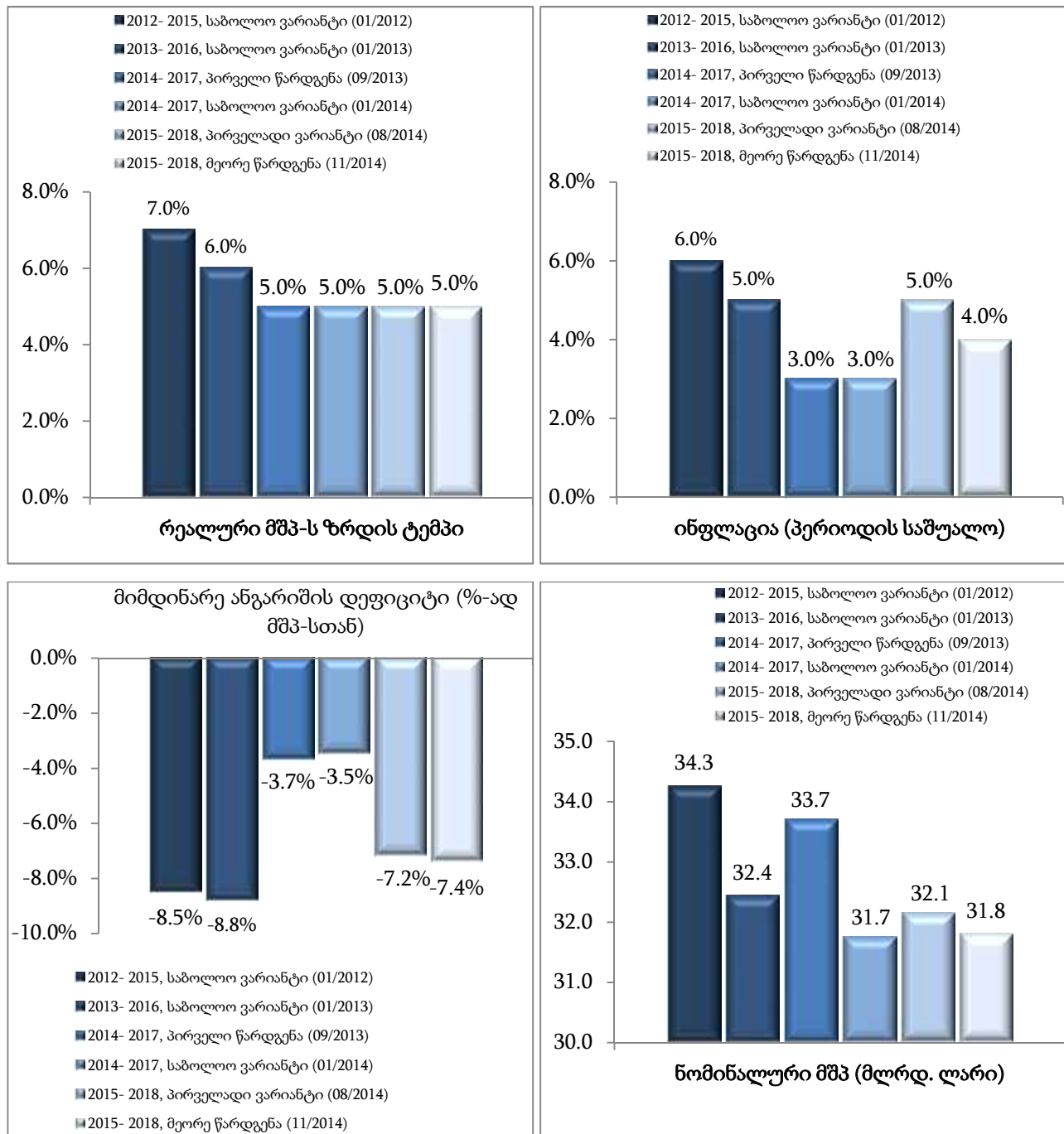
მოქმედი დეფლაციური ზეწოლის აღმოფხვრამ და იმპორტირებული პროდუქციის ფასების ზრდამ, ხოლო, მეორე მხრივ, შერბილებულმა მონეტარულმა პოლიტიკამ და ფისკალურმა სტიმულირებამ (ბიზნეს განწყობის წახალისებამ), რომელიც აისახა ერთობლივ მოთხოვნაზე და, შესაბამისად, გარკვეული გავლენა იქონია სამომხმარებლო ფასებზე. ეროვნული ბანკის შეფასებით, ინფლაციის საპროგნოზო მაჩვენებელი 2014 წლის ბოლოსათვის 4%-ის ფარგლებში დაფიქსირდება¹².

რაც შეეხება საგარეო სექტორთან მიმართებაში არსებულ საპროგნოზო მაჩვენებლებს, „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის“ გადამუშავებული ვარიანტით (მეორე წარდგენა), 2014 და 2015 წლებში პროგნოზირებულია მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის ზრდა 2013 წელთან შედარებით. კერძოდ, 2014 და 2015 წლებისათვის მოსალოდნელია მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის, შესაბამისად, 1.5 და 1.4 პროცენტული პუნქტით გაუარესება (-7.5% და -7.4%) 2013 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან (-6.0%) შედარებით, ხოლო საშუალოვადიანი პერიოდისათვის, კერძოდ 2018 წლისათვის, პროგნოზირებულია მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის -6.9%-მდე შემცირება. 2014 წლის იანვარ-სექტემბერში საგარეო სავაჭრო ბრუნვამ 8,376 მლნ აშშ დოლარი შეადგინა, აქედან ექსპორტი წინა წელთან შედარებით 6.7%-ით გაიზარდა და 2,153 მლნ აშშ დოლარს შეადგენს, ხოლო იმპორტი კი 11.7%-ით გაიზარდა და 6,223 მლნ აშშ დოლარს შეადგენს.

უნდა აღინიშნოს, რომ კანონპროექტზე თანდართულ 2015-2018 წლების ქვეყნის „ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის“ გადამუშავებულ ვარიანტში (მეორე წარდგენა) წარმოდგენილია საშუალოვადიან პერიოდში მაკროეკონომიკური გარემოს უფრო კონსერვატიული სცენარი, ვიდრე აღნიშნული დოკუმენტის პირველად ვარიანტში, თუმცა, აღნიშნული ცვლილება მიმდინარე წლის საპროგნოზო მაჩვენებლებს არსებითად არ შეეხება. კერძოდ, როგორც 2014, ისე 2015 წლის რეალური მშპ-ს ზრდის ტემპის საპროგნოზო მაჩვენებელი, „ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის“ გადამუშავებულ ვარიანტშიც შენარჩუნებულია 5.0%-ის დონეზე. მცირედით დაკორექტირდა 2015 წლის ნომინალური მშპ-ს მოსალოდნელი მნიშვნელობა, რომელიც 306 მლნ ლარით შემცირდა და 31,834 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. წარმოდგენილი ვარიანტით 2014 წლისათვის მოსალოდნელი ნომინალური მშპ-ს მაჩვენებელი არ დაკორექტირებულა. რაც შეეხება სამომხმარებლო ფასებით გამოხატულ ინფლაციას, BDD-ის გადამუშავებული ვარიანტით (მეორე წარდგენა) 2014 წლის მოსალოდნელი მნიშვნელობა (3.5%) უცვლელადაა

¹² „ინფლაციის მიმოხილვა“, აგვისტო, 2014 წ., საქართველოს ეროვნული ბანკი

შენარჩუნებული, მაშინ როცა 2015 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელი 1 პროცენტული პუნქტით შემცირდა და 4.0%-ის დონეზე განისაზღვრა.



დიაგრამა #7. 2015 წლის მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზი BDD-ის სხვადასხვა

ვარიანტების მიხედვით

მიმდინარე წელს საგარეო სავაჭრო ბრუნვის ტენდენციების გათვალისწინებით დადებითად უნდა შეფასდეს მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებლის დაკორექტირება 2014-2017 წლების BDD-ის საბოლოო ვარიანტთან შედარებით, რომლის მიხედვითაც მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი 2014 და 2015 წლებისათვის, შესაბამისად, -5.3%-ისა და -3.5%-ის დონეზე იყო განსაზღვრული. ამასთან, 2014-2017 წლის BDD-ის საბოლოო

ვარიანტის მიხედვით, საშუალოვადიანი პერიოდისათვის (2017 წელი) პროგნოზირებული იყო აღნიშნული მაჩვენებლის 1%-მდე გაზრდა, მაშინ როდესაც 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტზე (მეორე წარდგენა) თანდართული BDD-ის გადამუშავებული ვარიანტით (მეორე წარდგენა), 2017 წლის საპროგნოზო მნიშვნელობა -7.1%-მდე იქნა შემცირებული. მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის მაჩვენებელი ასევე დაკორექტირდა 2015-2018 წლების BDD-ის პირველად ვარიანტთან მიმართებაშიც და 2014-2015 წლებისათვის შემცირდა, შესაბამისად 1.1%-ითა და 0.2%-ით.

როგორც „2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის შესახებ“ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში აღინიშნა, საყურადღებოა მაკროეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლების ალტერნატიულ წყაროებთან მიმართება. ვინაიდან, გასული წლების განმავლობაში ადგილი ჰქონდა ფაქტობრივი მაჩვენებლების საპროგნოზო მაჩვენებლებიდან გადახრას, დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის საბოლოო ვარიანტთან ერთად წარმოდგენილი იქნება ინფორმაცია ფისკალური რისკების შესახებ, რაც გულისხმობს ალტერნატიული მაკროეკონომიკური სცენარებისა და მათი ბიუჯეტის პარამეტრებზე შესაძლო გავლენის ანალიზსა და მიმოხილვას. აღნიშნული ინფორმაციის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტში წარმოდგენის აუცილებლობაზე და მნიშვნელოვნობაზე ყურადღება იქნა გამახვილებული „2014 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის შესახებ“ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში.

აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (სსფ) მიერ პროგნოზირებული ნომინალური მშპ-ს 2014 და 2015 წლების მაჩვენებლებსა და BDD-ს გადამუშავებული ვარიანტით წარმოდგენილ პროგნოზებს შორის არსებითი განსხვავება არ შეინიშნება. რაც შეეხება მშპ-ს რეალურ ზრდას, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მონაცემებით, საშუალოვადიან პერიოდში მოსალოდნელია 5%-იანი ეკონომიკური ზრდა.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა და ფინანსთა სამინისტროს მიერ პროგნოზირებული სამომხმარებლო ფასებით გამოხატული საშუალო პერიოდის ინფლაციის საშუალოვადიანი მაჩვენებლები ერთმანეთისაგან განსხვავებულია. კერძოდ, თუ 2015-2018 წლების „ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის“ გადამუშავებულ ვარიანტში (მეორე წარდგენა) ინფლაციის საშუალოვადიანი მაჩვენებელი შემცირების ტენდენციით ხასიათდება (2018 წლისათვის 3.5%), საერთაშორისო სავალუტო ფონდის პროგნოზით საშუალო პერიოდის ინფლაცია იზრდება (2014-2015 წლებისათვის შესაბამისად, 4.6% და 4.9%) და საშუალოვადიან

პერიოდში სტაბილურად, 5.0%-ის დონეზეა განსაზღვრული¹³. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის აღნიშნული პროგნოზი განპირობებულია, ერთი მხრივ, წლის ბოლოსათვის მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების მოსალოდნელი ზრდით (აღნიშნული განპირობებული იქნება ბიუჯეტის მაღალი ათვისებით წლის ბოლოს), ხოლო, მეორე მხრივ, იმპორტირებულ საქონელზე ფასების მოსალოდნელი ზრდით¹⁴.

	რეალური მშპ-ის ზრდის ტემპი		სამომხმარებლო ფასების ინდექსის ზრდის ტემპი (პერიოდის საშუალო)		მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი (%-ად მშპ-სთან)	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
ოფიციალური პროგნოზი(BDD)	5.0%	5.0%	3.5%	4.0%	-7.5%	-7.4%
საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (10.14)	5.0%	5.0%	4.6%	4.9%	-8.4%	-7.9%
საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (04.14) ¹⁵	5.0%	5.0%	4.0%	4.6%	-7.9%	-7.3%
მსოფლიო ბანკი ¹⁶	5.0%	5.0%	3.5%	5.0%	-8.4%	-7.9%
ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (09.14) ¹⁷	4.0%	4.0%	4.0%	-	-	-
აზიის განვითარების ბანკი	5.5%	5.5%	4.0%	5.0%	-8.5%	-7.5%

ცხრილი #4. მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზები ალტერნატიული წყაროების მიხედვით

როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, 2015-2018 წლების „ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის“ პირველადი ვარიანტის მიხედვით, კერძო ინვესტიციები მშპ-თან მიმართებაში ზრდის ტენდენციით ხასიათდება. სახელდობრ, 2014 წელს მოსალოდნელია კერძო ინვესტიციების ნომინალური მოცულობის ზრდა მშპ-ის 25.9%-მდე, ხოლო 2018 წლისათვის 27.8%-მდე. თუმცა, საყურადღებოა, რომ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის პროგნოზი კერძო ინვესტიციებთან მიმართებაში მნიშვნელოვნად განსხვავებულია და 2014-2015 წლებისათვის 19.8%-ის, ხოლო საშუალოვადიან პერიოდში სტაბილურად მშპ-ის 20.8%-ის დონეზეა განსაზღვრული. მსოფლიო ბანკის შეფასებით, 2014 და 2015 წლებისათვის კერძო ინვესტიციების საპროგნოზო მაჩვენებელი, შესაბამისად, მშპ-ის 19.6% და 20.4%-ის დონეზეა განსაზღვრული, ხოლო 2017 წლისათვის აღნიშნული მაჩვენებელი 21.3%-ის დონეზეა ნაგარაუდები.

¹³ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (სსფ) აღნიშნული მაჩვენებელი, BDD-ში წარმოდგენილი მაჩვენებლის მსგავსად, წარმოადგენს საშუალო პერიოდის (წლიურ) ინფლაციას და არა ფასების ცვლილებას წინა წლის შესაბამის თვესთან შედარებით.

¹⁴ IMF Country Report No. 14/250

¹⁵ IMF Country Report No. 14/250

¹⁶ Georgia – Public Expenditure Review, June, 2014, World Bank

¹⁷ Regional Economic Prospects in EBRD Countries of Operations: September, 2014. EBRD

საინტერესოა, ალტერნატიული წყაროების მიერ მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტთან დაკავშირებით გაკეთებული პროგნოზები. სსფ-ისა და მსოფლიო ბანკის შეფასებით, 2014 წლის მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის მოსალოდნელი მნიშვნელობა -8.4%-ის, ხოლო აზიის განვითარების ბანკის მიერ -8.5%-ის დონეზე განისაზღვრა, მაშინ როდესაც BDD-ის გადამუშავებული ვარიანტით (მეორე წარდგენა) განსაზღვრული მაჩვენებელი -7.5%-ს შეადგენს. 2013 წლის ბოლოსა და 2014 წლის დასაწყისში მიმდინარეობდა ლარის ნომინალური გაცვლითი კურსის გაუფასურება აშშ დოლართან და ევროსთან მიმართებაში, თუმცა აღნიშნულ ფაქტს ექსპორტის ზრდაზე მნიშვნელოვანი გავლენა არ ჰქონია. სსფ-შეფასებით, ამის მთავარი გამომწვევი მიზეზი საქართველოს სავაჭრო პარტნიორ ქვეყნებში (უკრაინა, თურქეთი, რუსეთი) ვალუტის პარალელური გაუფასურება იყო, რის შედეგადაც ლარის ნომინალური და რეალური ეფექტური გაცვლითი კურსები საგრძნობლად არ შეცვლილა, რაც შესაბამისად, ექსპორტის ზრდის შემაკავებელ ფაქტორად მოგვევლინა. საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა და მსოფლიო ბანკის შეფასებით, უკრაინის კრიზისმა და რუსეთ-თურქეთის ეკონომიკური ზრდის გაუარესებამ, შეიძლება უარყოფითად იმოქმედოს ექსპორტისა და ფულადი გზავნილების მოცულობაზე, რაც ნეგატიურად აისახება მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტზე. შესაბამისად, საყურადღებოა 2014 წლის მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის მოსალოდნელი მნიშვნელობისათვის ალტერნატიული წყაროების პროგნოზების გათვალისწინება, ხოლო რაც შეეხება საშუალოვადიანი პერიოდის მაჩვენებლებს, ისინი ძირითადად შესაბამისობაში არიან ალტერნატიული წყაროების პროგნოზებთან.

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

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის გადამუშავებულ ვარიანტზე (მეორე წარდგენა) თანდართული „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ წარმოდგენილი პროგნოზების მიხედვით, 2015-2018 წლებში ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი ნომინალურ გამოხატულებაში ზრდის ტენდენციით ხასიათდება.

კერძოდ, 2018 წელს ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლების ნაწილი 2015 წელთან შედარებით 2,345 მლნ ლარით იზრდება და 11,100 მლნ ლარის დონეზე განსაზღვრული. თუმცა, მშპ-თან მიმართებაში აღნიშნული მაჩვენებელი შემცირების ტენდენციით ხასიათდება და 27.5%-იდან (2015 წ.) 26.7%-მდე (2018 წ.) კლებულობს. რაც შეეხება 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის გადამუშავებულ ვარიანტს, შემოსულობების ჯამური მაჩვენებელი 9,570 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 5.1%-ით გადააჭარბა 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ ანალოგიურ მაჩვენებელს (9,105 მლნ ლარი) და 170 მლნ ლარით გაიზარდა ბიუჯეტის კანონის პროექტის პირველად წარდგენილ ვარიანტთან შედარებით. შემოსულობების ზრდა მიმდინარე წელთან მიმართებაში ძირითადად განპირობებულია საგადასახადო შემოსავლების ზრდით 780 მლნ ლარით (11.4%-ით), მაშინ როდესაც ვალდებულებების ზრდის მუხლი 306 მლნ ლარით მცირდება (18.7%-ით). არაფინანსური აქტივებისა და ფინანსური აქტივების კლების მუხლების მოცულობები 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული მაჩვენებლების დონეზე ნარჩუნდება, შესაბამისად, 80 მლნ და 70 მლნ ლარის ოდენობით.

შემოსულობების კომპონენტები	2013 წლის შესრულება	შესრულებ ა (2014 წლის 9 თვე)	2014 წლის დამტკიცებ ული ბიუჯეტის კანონი	2015 წლის ბიუჯეტის კანონპროე ქტი (II წარდგენა)	2013- 2014 წწ	2014- 2015 წწ
შემოსავლები	6,839,494	5,362,614	7,319,000	8,090,000	7.0%	10.5%
არაფინანსური აქტივების კლება	77,515	65,981	80,000	80,000	3.2%	0.0%
ფინანსური აქტივების კლება	62,536	52,813	70,000	70,000	11.9%	0.0%
ვალდებულებების ზრდა	737,892	1,023,094	1,636,000	1,330,000	121.7%	-18.7%
სულ:	7,717,436	6,504,503	9,105,000	9,570,000	18.0%	5.1%

ცხრილი #5. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები (ათასი ლარი)

სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზირების არსებული პრაქტიკით (ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით), პროგნოზირებისას გამოყენებული მოდელი ითვალისწინებს, ერთი მხრივ, მიმდინარე წლის ფაქტობრივი მობილიზების ტენდენციებს (ექსტრაპოლაციის მეთოდის გამოყენებით), მეორე მხრივ, მაკროეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლებს დასაგეგმი პერიოდისათვის. პროგნოზირების საფუძვლად გამოყენებულ მაკროეკონომიკურ აგრეგატებსა და საგადასახადო შემოსავლებს შორის ელასტიურობის კოეფიციენტები განისაზღვრება დაშვების საფუძველზე და ძირითად შემთხვევებში 1-ს უტოლდება. იმის გათვალისწინებით, რომ ამ მიმართულებით მონაცემების ნაკლებობის გამო დამატებითი კვლევა ჩატარებული არ არის, არსებული გამოცდილებისა და

საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით აღნიშნული მისაღებად შეიძლება ჩაითვალოს. თუმცა გასათვალისწინებელია, რომ საერთაშორისო კვლევებით, საგადასახადო შემოსავლების ცალკეული ტიპებისათვის მაკროეკონომიკური ინდიკატორებისადმი ელასტიურობის კოეფიციენტები შესაძლოა განსხვავდებოდეს¹⁸, ამდენად, მიზანშეწონილია სამომავლოდ ყურადღება გამახვილდეს ამ საკითხზე და დაიწყოს მუშაობა კვლევის/ანალიზის ჩასატარებლად ამ მიმართულებით მოდელის დაშვებების საფუძვლიანობის გასამყარებლად.

2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის გადამუშავებული ვარიანტით (მეორე წარდგენით) წარმოდგენილი საგადასახადო შემოსავლების ჯამური საპროგნოზო მოცულობა შეადგენს 7,600 მლნ ლარს და 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ წლიურ მაჩვენებელს 11.4%-ით აღემატება. ცხრილ #6-ში მოცემულია ბიუჯეტის კანონის პროექტის გადამუშავებული ვარიანტით (მეორე წარდგენით) წარმოდგენილი საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლები, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მიმდინარე წლის მოსალოდნელი საგადასახადო შემოსავლების პირველად შეფასებასთან მიმართებაში. აღნიშნული შეფასებები ეყრდნობა გასული სამი წლის 9 თვის შესრულების წილობრივ მაჩვენებლებსა და მიმდინარე წლის 9 თვის ფაქტიურ მდგომარეობას (ექსტრაპოლაციის მეთოდი). გადასახადების ცალკეული ტიპების მიხედვით, 2014 წლისათვის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებლებთან მიმართებაში (ნომინალურ გამოსახულებაში) 2015 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით დაგეგმილი საგადასახადო შემოსავლები ძირითადად ზრდის ტენდენციით ხასიათდება, გარდა მოგების გადასახადისა (რომელიც მცირდება 12 მლნ ლარით) და სხვა გადასახადებისა (შენარჩუნებულია იგივე დონეზე). მიმდინარე წელთან შედარებით მკვეთრი ზრდით ხასიათდება საშემოსავლო და აქციზის გადასახადების საპროგნოზო მაჩვენებლები, შესაბამისად 17.8%-ითა და 28.1%-ით. რაც შეეხება დღგ-ს, ნომინალურ გამოხატულებაში 2015 წლისათვის მოსალოდნელია მისი ზრდა 255 მლნ ლარით. საყურადღებოა, რომ 2015 წელს გრძელდება გადასახადის გადამხდელთათვის დაუბეგრავი მინიმუმის დაბრუნება, თუმცა ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართულ განმარტებით ბარათში არაფერია ნათქვამი დაუბეგრავი მინიმუმის სახით გადასახადის გადამხდელთათვის 2015 წელს დასაბრუნებელი თანხის სავარაუდო მოცულობის შესახებ.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, მნიშვნელოვანი ზრდის ტემპით ხასიათდება აქციზის გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელი, რომელიც ბიუჯეტის კანონპროექტის პირველად წარდგენილ ვარიანტთან შედარებით 139 მლნ ლარით იზრდება. აქციზის გადასახადიდან

¹⁸ Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries. Jul 2005. Nathalie Girouard and Christophe André. *Economics Department*, OECD, PAPER No. 434

მისაღები შემოსავლის მსგავსი მკვეთრი მატება განპირობებულია საგადასახადო კოდექსში დაგეგმილი ცვლილებების შესაბამისად აქციზის განაკვეთების ზრდით. კერძოდ:

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

	2014			2015	
	9 თვის საშუალო წილი წლიურ შესრულებაში (ბოლო სამი წლისთვის)	შესრულება 2014 წლის 9 თვის მდგომარეობით	2014 წ. ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული წლიური გეგმა	წილი (%)	2015 წ. ბიუჯეტის კანონპროექტით განსაზღვრული წლიური გეგმა
საშემოსავლო გადასახადი	70.1%	1,274,297	1,770,000	72.0%	2,085,000
მოგების გადასახადი	82.2%	660,209	912,000	72.4%	900,000
დამატებული ღირებულების	71.9%	2,421,914	3,274,000	74.0%	3,529,000
აქციზი	73.0%	593,158	739,000	80.3%	947,000
იმპორტის გადასახადი	72.7%	73,373	100,000	73.4%	114,000
სხვა გადასახადები	72.4%	16,140	25,000	64.6%	25,000
სულ:	73.0%	5,039,090	6,820,000	73.9%	7,600,000

ცხრილი #6. საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლების მიმდინარე წლის მონაცემებთან შედარება (ათასი ლარი)

	2010-2011წწ	2011-2012წწ	2012-2013წწ	2013-2014წწ*	2013-2014წწ**	2014-2015წწ*	2014-2015წწ**
საგადასახადო შემოსავლები	26.30%	8.77%	-0.37%	8.47%	9.82%	11.44%	10.07%
საშემოსავლო გადასახადი	28.60%	13.68%	9.70%	-1.40%	1.20%	17.80%	14.77%
მოგების გადასახადი	44.50%	2.26%	-5.22%	13.07%	-0.37%	-1.32%	16.76%
დამატებული ღირებულების	26.40%	9.19%	-6.33%	14.96%	18.27%	7.79%	4.51%
აქციზი	9.70%	7.22%	9.49%	2.33%	12.58%	28.15%	15.02%
იმპორტის გადასახადი	32.40%	-3.36%	-0.78%	11.89%	12.90%	14.00%	13.89%
სხვა გადასახადები	-40.40%	-12.07%	-24.73%	0.47%	-10.37%	0.00%	7.70%
მაკროეკონომიკური ინდიკატ.							
ნომინალური მშპ	17.40%	7.49%	2.51%	8.68%		9.20%	

რეალური მშპ	7.20%	6.20%	3.20%	5.00%	5.00%
ფასების დონე	8.50%	-0.90%	-0.50%	3.50%	4.00%
იმპორტი	28.80%	15.80%	1.6%	13.7%	16.10%

ცხრილი #7. საგადასახადო შემოსავლების ზრდის ტემპის დინამიკა

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

*** აღნიშნული ზრდის ტემპის კალკულაციისას 2014 წლის საგადასახადო შემოსავლების მაჩვენებლები ეყრდნობა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 9 თვის მობილიზების ტენდენციების გათვალისწინებით, ბოლო სამი წლის მაჩვენებლების საფუძველზე ექსტრაპოლაციის მეთოდით 2014 წლისათვის საგადასახადო შემოსავლების მოსალოდნელი მოცულობის პირველად შეფასებას.*

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

მოგების გადასახადის შესრულება 2014 წლის 9 თვის მდგომარეობით 660 მლნ ლარსა და წლიური ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის 72.4%-ს შეადგენს. რაც შეეხება 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით წარმოდგენილ მოგების გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელს, იგი 900 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და მიმდინარე წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 12 მლნ ლარით (1.3%-ით), ხოლო ბიუჯეტის კანონის პროექტის პირველ წარდგენასთან შედარებით 6 მლნ ლარით შემცირდა. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, 9 თვის მდგომარეობით ბოლო სამი წლის განმავლობაში მოგების გადასახადის სახით მობილიზებული სახსრების საშუალო წილობრივი მაჩვენებლის (82.2%) გათვალისწინებით (ექსტრაპოლაციის მეთოდზე დაყრდნობით), აღნიშნული ტიპის გადასახადისათვის მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებლის მიღწევა შესაძლოა გართულდეს. ამასთან, თუ გავითვალისწინებთ, მიმდინარე მდგომარეობით მოგების გადასახადის მობილიზებასა და მაკროეკონომიკური ინდიკატორების არსებულ საპროგნოზო მაჩვენებლებს, ასევე, იმ დაშვებას, რომ ნომინალური მშპ-ის ზრდასა და საგადასახადო შემოსავლებს შორის ელასტიურობის კოეფიციენტი 1-ის ტოლია, 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით გათვალისწინებული მოგების გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელი დამატებით დასაბუთებას საჭიროებდეს.

იმპორტის გადასახადის შესრულებამ 2014 წლის 9 თვის მდგომარეობით 73.4 მლნ ლარი და წლიური გეგმით განსაზღვრული მაჩვენებლის 73.4% შეადგინა. 2015 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით იმპორტის გადასახადის მოცულობა 114 მლნ ლარით იქნა წარმოდგენილი, რაც 14%-ით აღემატება 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ, თუმცა 3 მლნ ლარით

ჩამორჩება ბიუჯეტის კანონის პროექტის პირველი წარდგენით განსაზღვრულ ანალოგიურ მაჩვენებელს. ფინანსთა სამინისტროს პროგნოზირების მოდელის დაშვებით, იმპორტის გადასახადის სახით მისაღებ შემოსავალსა და იმპორტის მოცულობას შორის ელასტიურობის კოეფიციენტი განსაზღვრულია 1 ერთეულის ოდენობით. შესაბამისად, იმის გათვალისწინებით, რომ 2015 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართული „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტის (მეორე წარდგენა) მიხედვით 2015 წელს საქონლისა და მომსახურების იმპორტის მოცულობის ზრდა 16.1%-ის დონეზე იგეგმება, იმპორტის გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელი რეალისტურად შეიძლება შეფასდეს. თუმცა საყურადღებოა, რომ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის¹⁹ მიხედვით 2015 წლისათვის იმპორტის ზრდის მაჩვენებელი 5.8%-ის დონეზეა განსაზღვრული. შესაბამისად, მიზანშეწონილია იმპორტის გადასახადის სახით მისაღები შემოსავლის საპროგნოზო მაჩვენებლის დამატებითი დასაბუთება და ალტერნატიული წყაროების პროგნოზების გათვალისწინება.

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

სხვა შემოსავლები

2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით სხვა შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი 275 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, რაც 80 მლნ ლარით ნაკლებია 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელზე. აღნიშნული გამოწვეულია სხვა შემოსავლების ცალკეული კომპონენტების შემცირებით. კერძოდ, „შემოსავლები საკუთრებიდან“ მუხლის

¹⁹ IMF Country Report No. 14/250

საპროგნოზო მაჩვენებელი მცირდება 35.6 მლნ ლარით, რაც ძირითადად გამოწვეულია დივიდენდების მოსალოდნელი მნიშვნელობის კლებით 50 მლნ ლარის ოდენობით. საყურადღებოა, რომ ფინანსთა სამინისტროს განმარტებით, „სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგებიდან მისაღები დივიდენდების დაგეგმვა არ ხდება ცალკეული საწარმოების მიხედვით, ამ სახის შემოსავლის დაგეგმვისას მხედველობაში მიიღება გასული პერიოდის ტენდენციები და სხვა სპეციფიკური საკითხები. ასევე, სახელმწიფო მიდგომის გათვალისწინებითა და სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმდინარე წლის შემოსავლების დინამიკიდან გამომდინარე, აუცილებელ საჭიროებას არ წარმოადგენს საწარმოების წმინდა მოგებიდან დივიდენდების სახით თანხების წამოღება. უფრო პრიორიტეტულად მიჩნეულია აღნიშნული თანხების საწარმოების განკარგულებაში დატოვება, მათი ეკონომიკური სტიმულირებისა და აქტივობის წახალისების მიზნით, რაც შემდგომ უფრო მეტ ეფექტს მოიტანს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების კუთხით“. აღსანიშნავია, რომ წმინდა მოგების განაწილებასა და სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდების სახით თანხების გადახდაზე საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები კომისია, რომელიც 2014 წლის მიმდინარე მდგომარეობით არ შეკრებილა. თუ გავითვალისწინებთ მიმდინარე წელს დივიდენდების სახით შემოსავლების მობილიზებასთან დაკავშირებულ სირთულეებს (9 თვის მდგომარეობით მობილიზებულია წლიური გეგმის მხოლოდ 0.3%), აღნიშნული უარყოფითად უნდა შეფასდეს.

	2014		2015		2014-2015 წწ. ზრდის ტემპი
სხვა შემოსავლების კომპონენტები	9 თვე	წლიური გეგმა	წილი	წლიური გეგმა	%
შემოსავლები საკუთრებიდან	20,768	89,600	23.18%	54,000	-40%
პროცენტი	16,309	28,000	58.25%	42,000	50%
დივიდენდი	148	55,000	0.27%	5,000	-91%
რენტა	4,312	6,600	65.33%	7,000	6%
საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	44,031	68,700	64.09%	72,650	6%
ადმინისტრაციული მოსაკრებლები და გადასახდელები	41,532	66,700	62.27%	70,300	5%
არასაბაზრო წესით გაყიდული საქონელი და მომსახურება	2,499	2,000	124.97%	2,350	18%
სანქციები (ჯარიმები და საურავები)	53,977	100,000	53.98%	80,000	-20%
ნებაყოფლობითი ტრანსფერები	14,405	1,700	847.34%	1,700	0%
შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები	64,017	95,000	67.39%	66,650	-30%
სულ:	197,198	355,000	55.55%	275,000	-23%

ცხრილი #8. სხვა შემოსავლების კომპონენტების დინამიკა (ათასი ლარი)

გარდა „შემოსავლები საკუთრებიდან“ მუხლისა, 2014 წლის ბიუჯეტის კანონთან მიმართებაში შემცირების ტენდენციით ხასიათდება „სანქციები (ჯარიმები და საურავები)“ და „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლებიდან მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლები, შესაბამისად, 20 მლნ და 28.4 მლნ ლარის ოდენობით. თუ გავითვალისწინებთ მიმდინარე წლის 9 თვის მდგომარეობით სანქციების სახით მობილიზებული შემოსავლების მოცულობას (მობილიზებული წლიური გეგმის 54.0%), აღნიშნული მუხლით მისაღები შემოსავლების მიმდინარე წელთან შედარებით შემცირებულად დაგეგმვა, რეალისტურად შეიძლება შეფასდეს. თუმცა მიზანშეწონილია, დამატებით იქნას განმარტებული კანონპროექტით გათვალისწინებული საპროცენტო შემოსავლების არსებითი ზრდა (ნომინალურ გამოხატულებაში 14 მლნ ლარით; პროცენტულად - 50%-ით), მითუმეტეს თუ გავითვალისწინებთ აღნიშნული მუხლის სახით 2014 წლის 9 თვის მდგომარეობით მობილიზებული შემოსავლების ტენდენციებს (წლიური გეგმის მხოლოდ 58%).

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის გადამუშავებული ვარიანტით (მეორე წარდგენით) გადასახდელების ოდენობა 9,520 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 4.8%-ით გაიზარდა მიმდინარე წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან, ხოლო 1.8%-ით (170 მლნ ლარით) ბიუჯეტის კანონის პროექტის პირველ ვარიანტთან შედარებით. გადასახდელების ზრდა ძირითადად დაგეგმილია ხარჯებისა და ფინანსური აქტივების ზრდის მუხლების ხარჯზე, შესაბამისად, 440 მლნ ლარისა და 120 მლნ ლარის მოცულობით, მაშინ როცა ვალდებულებების კლების მუხლი შემცირების ტენდენციით ხასიათდება (32%-ით). აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის კანონის პროექტით (გადამუშავებული ვარიანტით) განსაზღვრული მაჩვენებლების საფუძველზე 2014-2015 წლებში გადასახდელების ზრდის ტემპი ნაკლებია 2013-2014 წლების ზრდის ტემპზე, რაც ძირითადად განპირობებულია ხარჯების მუხლის ზრდის ტემპის შემცირებით 15%-დან (2013-2014 წწ.) 6%-მდე (2014-2015 წწ.) და ვალდებულებების კლების მუხლის შემცირების ტენდენციით.

	2013 წლის შესრულება	2014 წლის ბიუჯეტის კანონი	2014 წლის 9 თვის შესრულება	2015 წლის ბიუჯეტის პროექტი (გადამუშავ ებული)	2013- 2014 წწ.	2014- 2015 წწ.
გადასახდელები	8,104,218	9,080,000	6,182,802	9,520,000	12%	5%
ხარჯები	6,545,615	7,539,613	5,209,043	7,979,492	15%	6%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	767,632	734,125	401,404	854,595	-4%	16%

ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით)	277,105	208,180	145,461	276,690	-25%	33%
ვალდებულებების კლება	513,865	598,081	426,894	409,223	16%	-32%

ცხრილი #9. გადასახდელების დინამიკა (ათასი ლარი)

თუმცა, აღნიშნულთან დაკავშირებით საყურადღებოა მიმდინარე წლის 9 თვის მდგომარეობით გადასახდელების შესრულების მდგომარეობა როგორც აგრეგატულ, ისე მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე. კერძოდ, მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე გამოვლენილი დაბალი ათვისების ტენდენციების გათვალისწინებით, როგორც 2014 წლის ბიუჯეტის მიმდინარეობის შესახებ მთავრობის ანგარიშზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაშია აღნიშნული, 2015 წლის კანონპროექტით განსაზღვრული მაჩვენებლების განხილვისას მიზანშეწონილია მიმდინარე წლის შესრულების ტენდენციების გათვალისწინება.

საყურადღებოა რომ, ცალკეული პროგრამებისა და ქვეპროგრამებისათვის, რომლებიც მიმდინარე საბიუჯეტო წლის 9 თვის განმავლობაში ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება, 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით გათვალისწინებულია ასიგნებების მოცულობის ზრდა ან იმავე დონეზე შენარჩუნება. ქვემოთ მოცემული ცხრილები ასახავს იმ პროგრამების/ქვეპროგრამების მაგალითებს, რომელთათვისაც მიმდინარე წლის 9 თვის გეგმასთან მიმართებაში 9 თვის შესრულების მდგომარეობა 50%-ზე ნაკლებია (რაც შესრულების დაბალი მაჩვენებელია), თუმცა მომავალი წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით დაგეგმილია ასიგნებების ზრდა ან მხოლოდ უმნიშვნელო ოდენობით შემცირება.

		2014 წლის გეგმა	9 თვის ათვისება (%-ად 9 თვის გეგმასთან)	2015 წლის გეგმა
25 03	რეგიონული და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია	187,075	47.8%	225,700
32 06	ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს	34,300	33.1%	48,900
34 02	განსახლების ადგილებში დევნილთა შენახვა და მათი საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესება	41,066	20.4%	61,097
35 05	შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმის პროგრამა	3,400.00	0%	2,055.00
37 04	სოფლის მეურნეობის დარგში სამეცნიერო კვლევითი ღონისძიებების განხორციელება	6,785	23.9%	13,758
35 03 04	დიპლომისშემდგომი სამედიცინო განათლება	1,129.00	4.1%	1,000.00
36 01 02	მოსახლეობის ელექტროენერგიითა და ბუნებრივი აირით მომარაგების გაუმჯობესება	6,500.00	5.3%	20,380.00
37 01 04	ქართული აგროსასურსათო პროდუქციის პოპულარიზაცია	800.00	17%	1,000.00

ცხრილი #10. პროგრამების/ქვეპროგრამების ათვისება (ათასი ლარი)

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

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

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

ასიგნებებმა შეადგინეს 20 მილიონი ლარი, ხოლო აღნიშნული პროგრამიდან თანხები გადატანილ იქნა „უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულების ხელშეწყობა“ (32 04 04) პროგრამაში სამეცნიერო დაწესებულებათა ხელშეწყობის მიზნით.

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს „მეცნიერების აღდგენისა და განვითარების“ ქვეპროგრამა შინაარსობრივად წარმოადგენს ფონდს, საიდანაც წლის განმავლობაში ხდება სამეცნიერო-კვლევითი და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების დაფინანსება მათ მიერ წარმოდგენილი საპროექტო წინადადებების საფუძველზე. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ არ არსებობს ფორმალურად დამტკიცებული პოლიტიკა, რომელიც განსაზღვრავდა აღნიშნული ქვეპროგრამიდან თანხების გამოყოფის წესს, მათ მიზნობრიობას (თუ კონკრეტულად რა ტიპის ხარჯების დაფინანსება უნდა მოხდეს ამ ფონდის რესურსიდან) და აღნიშნული სახსრების ხარჯვის შედეგად მისაღწევ შედეგებს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, შემუშავებულ იქნას შესაბამისი პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს ამ ქვეპროგრამიდან თანხების გამოყოფის წესს, მათ მიზნობრიობას და მოსალოდნელ შედეგს, რაც უზრუნველყოფს ამ პროგრამის ფარგლებში საბიუჯეტო რესურსის ათვისების გამჭვირვალობასა და სახსრების ეფექტიან განკარგვას. ასევე, მიზანშეწონილად ვერ ჩაითვლება აღნიშნული ქვეპროგრამიდან ისეთი ხარჯების დაფინანსება, რომელთა გათვალისწინება შესაძლებელი იქნებოდა ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე შესაბამისი პროგრამების/ქვეპროგრამის ფარგლებში. ამასთანავე, მიზანშეწონილია ზემოაღნიშნული პოლიტიკის დოკუმენტით განისაზღვროს იმ სამეცნიერო-კვლევითი და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების ჩამონათვალი, რომლებიც დაფინანსდებიან „მეცნიერების აღდგენისა და განვითარების“ ქვეპროგრამიდან. აღნიშნული საკითხი, განსაკუთრებით საყურადღებოა იმის გათვალისწინებით, რომ „მეცნიერების აღდგენისა და განვითარების“ ქვეპროგრამის ასიგნებები მნიშვნელოვნად იზრდება 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით (25 მლნ ლარამდე).

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

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ასევე საყურადღებოა, რომ ცალკეული ქვეპროგრამებისათვის 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით განსაზღვრულია ასიგნებების მნიშვნელოვანი ზრდა

2014 წელთან შედარებით, თუმცა გაურკვეველია რის საფუძველზე იგეგმება აღნიშნული ზრდა, თუ გავითვალისწინებთ, რომ ქვეპროგრამების მიზნები, მოსალოდნელი შედეგები და შედეგების შეფასების ინდიკატორები გასული წლის იდენტურია.

კოდი	დასახელება	2014 წლის გეგმა	2015 წლის პროექტი	2015 წლის კანონის პროექტით განსაზღვრული ზრდა
32 02 01	ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების დაფინანსება	380,000.00	430,000.00	50,000.00
32 02 06	მოსწავლეების სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფა	9,000.00	15,800.00	6,800.00
32 02 11	მოსწავლეების ტრანსპორტით უზრუნველყოფა	10,897.00	14,000.00	3,103.00
32 04 02	მეცნიერებისა და სამეცნიერო კვლევების ხელშეწყობა	49,707.00	60,500.00	10,793.00
32 04 03	სახელმწიფო სასწავლო, სამაგისტრო გრანტები და ახალგაზრდების წახალისება	76,440.00	82,663.00	6,223.00
34 02	განსახლების ადგილებში დევნილთა შენახვა და მათი საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესება	41,066.00	61,097.00	20,031.00
35 02 02	სოციალური დახმარებები	624,761.00	630,000.00	5,239.00
35 03 02	საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვა	37,127.00	52,362.00	15,235.00
35 03 02 06	ინფექციური დაავადებების მართვა	3,725.00	10,000.00	6,275.00
35 03 03	მოსახლეობისათვის სამედიცინო მომსახურების მიწოდება	89,447.00	132,799.00	43,352.00
35 03 03 08	პრიორიტეტულ სფეროებში სოფლის ექიმი	7,529.00	25,334.00	17,805.00
38 02	გარემოსდაცვითი ზედამხედველობა	6,840.00	12,700.00	5,860.00

ცხრილი # 11. (ათასი ლარი)

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

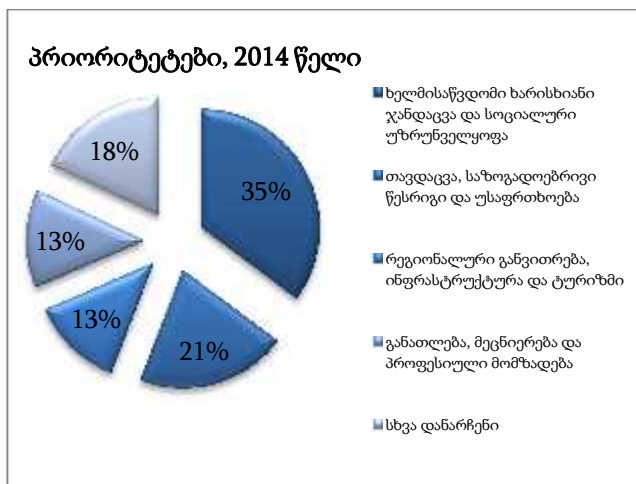
გარდა ამისა, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს (34 00) პროგრამის „განსახლების ადგილებში დევნილთა შენახვა და მათი საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესება“ ასიგნებები 2015 წლისათვის 61,097 ათასი ლარის ოდენობით განისაზღვრა და

20,031 ათასი ლარით გადააჭარბა აღნიშნული ქვეპროგრამისათვის მიმდინარე წლის კანონით გასაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს, თუმცა პროგრამის აღწერა და მიზნები არ განსხვავდება მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული მიზნებისაგან.

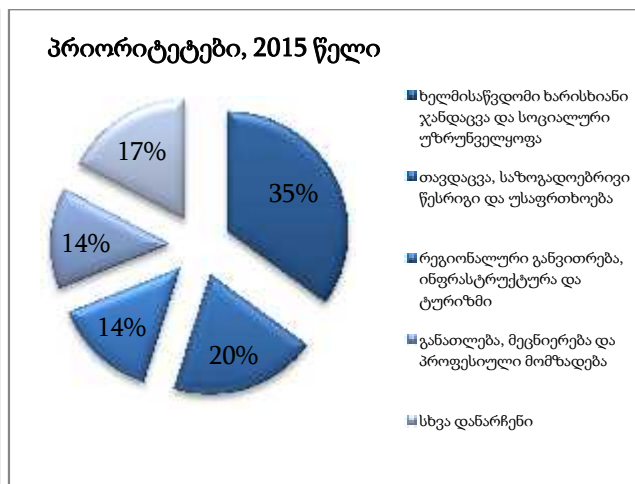
ასევე, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს (35 00) „ინფექციური დაავადებების მართვის“ ქვეპროგრამის (35 03 02 06) ასიგნებები 2015 წლისთვის 10,000 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, რაც 6,275 ათასი ლარით აჭარბებს აღნიშნული ქვეპროგრამისათვის მიმდინარე წლის კანონით გასაზღვრულ გეგმურ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

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

რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების პრიორიტეტების მიხედვით განაწილებას, 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით (ასიგნებების მოცულობების მიხედვით) სახელმწიფოს პირველი ოთხი პრიორიტეტი მიმდინარე წლის ანალოგიურია: ხელმისაწვდომი ხარისხიანი ჯანდაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა (35.0%); თავდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება (19.9%); რეგიონალური განვითარება, ინფრასტრუქტურა და ტურიზმი (14.0); განათლება, მეცნიერება და პროფესიული მომზადება (13.7%). აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით ნომინალურ გამოხატულებაში იზრდება ყველა პრიორიტეტის დაფინანსება გარდა ოთხი პრიორიტეტისა - „ინსტიტუციონალური განვითარება და ქვეყნის ინტერესების სამართლებრივი მხარდაჭერა“, „იძულებით გადაადგილებულ პირთა და მიგრანტთა სახელმწიფო მხარდაჭერა და რეინტეგრაციის ხელშეწყობა“, „სასამართლო სისტემა“ და „გარემოს დაცვა და ბუნებრივი რესურსების დაცვა“.



დიაგრამა #8.



დიაგრამა #9.

საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები

2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების (პროგრამული კოდი - 58 00) მოცულობა 2,011 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, რაც მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ ანალოგიურ მაჩვენებელზე (2,075 მლნ ლარი) 64 მლნ ლარით (3%-ით) ნაკლებია, ხოლო 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის პირველად წარდგენილ ვარიანტთან შედარებით 21 მლნ ლარითაა შემცირებული. აღნიშნული განპირობებულია საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისათვის (პროგრამული კოდი - 58 01) გამოყოფილი ასიგნებების შემცირების ხარჯზე 175 მლნ ლარის ოდენობით. ზემოაღნიშნული მუხლის შემცირების ხარჯზე, 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით იზრდება ისეთი საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების მოცულობა, როგორებიცაა: საშინაო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა (30.2%-ით); საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს მონაწილეობიდან გამომდინარე არსებული ვალდებულებები (25.0%-ით); ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები (7.3%-ით); დონორების მიერ დაფინანსებული საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახდელები (23.2%-ით).

საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახდელების კომპონენტები	2013 წლის შესრულება	2014 წლის გეგმა	2015 წლის გადამუშავებული კანონის პროექტი
ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები	1,068,456	795,900	854,000
საქართველოს პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდი	9,944	5,000	5,000

საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდი	97,971	50,000	50,000
წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდი	7,895	20,000	20,000
საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი/სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა	405,045	300,000	300,000
დონორების მიერ დაფინანსებული საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახდელები	25,574	29,108	35,870
სულ	1,614,881	1,200,008	1,264,870

ცხრილი #12. (ათასი ლარი)

საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებში უდიდესი წილი უჭირავს ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერებისათვის (პროგ. კოდი - 52 04) გამოყოფილი საბიუჯეტო რესურსის მოცულობას (**42.5%**), რომელიც მიმდინარე წელთან შედარებით 58.1 მლნ ლარით იზრდება და 854 მლნ ლარის დონეზეა განსაზღვრული. მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებლებთან მიმართებაში ცვლილებები არ განუცდია წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების, საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების (სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა), საქართველოს მთავრობისა და საქართველოს პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდს. **საყურადღებოა, რომ მთავრობის სარეზერვო ფონდის მოცულობა 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის პირველი წარდგენით განსაზღვრული იყო 70 მლნ ლარის ოდენობით, თუმცა ბიუჯეტის კანონპროექტის გადამუშავებული ვარიანტის მიხედვით (მეორე წარდგენით) იგი დაუბრუნდა მიმდინარე წლის გეგმიურ მაჩვენებელს და 50 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა.**

სახელმწიფო ვალი

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის 2015 წლის კანონპროექტის მიხედვით სახელმწიფო ვალის ზღვრული მოცულობა განისაზღვრა 11,351.5 მლნ ლარის ოდენობით, რაც 2014 წლის დაგეგმილ მაჩვენებელს 941.5 მლნ ლარით აღემატება. სახელმწიფო ვალის მოცემული საპროგნოზო მოცულობა ისტორიულ მაქსიმუმს წარმოადგენს. შეფარდებით გამოხატულებაში სახელმწიფო ვალის წილი მშპ-თან მიმართებაში თითქმის უცვლელი რჩება. 2014 წლის ბიუჯეტის კანონის მონაცემებით, წლის ბოლოს სახელმწიფო ვალი მშპ-ს 35.7%-ს გაუტოლდება, ხოლო 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით კი ანალოგიური მაჩვენებელი წლის ბოლოს ასევე 35.7%-ის ნიშნულზე უნდა დაფიქსირდეს.

	2012	2013	2014 ³	2015 ³
სახელმწიფო ვალი	9,113.4	9,313.18	10,410.1	11,351.6
% მშპ-თან	34.8%	34.7%	35.7%	35.7%
<i>მათ შორის:</i>				
საშინაო ვალი	1,895.0	2,017.2	2,584.2	2,954.0
% მშპ-თან	7.2%	7.5%	8.9%	9.3%
საგარეო ვალი	7,218.4	7,295.98	7,825.9	8,397.6
% მშპ-თან	27.6%	27.2%	26.8%	26.4%

ცხრილი #13. სახელმწიფო ვალის შეფარდებითი მაჩვენებლები

სახელმწიფო ვალის პორტფელში მზარდ ტენდენციას ინარჩუნებს საშინაო ვალის წილი, რომლის ზღვრული მოცულობაც კანონპროექტით 2,954 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. სხვადასხვა ვადიანობის სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების გამოშვების ხარჯზე იგეგმება საშინაო ვალდებულებების ზრდა (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა) 400 მლნ ლარით, რაც მიმდინარე წლის გეგმასთან (600 მლნ ლარი) შედარებით 200 მლნ ლარით ნაკლებია. აღნიშნული შემცირება გამოწვეულია არა ბიუჯეტის დეფიციტისა და მოკლევადიანი საკასო სხვაობის დასაფარავად ემიტირებული სახაზინო ვალდებულებების/ობლიგაციების მოცულობის შემცირებით, არამედ 2014 წელს დანერგილი ახალი სახაზინო ობლიგაციების ემისიის შეწყვეტით (შეჩერებით), რომელიც ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, ემსახურებოდა ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის ხელშეწყობას. ამგვარად, სახელმწიფო ბიუჯეტის დასაფინანსებლად ემიტირებული სახაზინო ფასიანი ქაღალდების მოცულობა მიმდინარე წლის მაჩვენებლის დონეზე რჩება (400 მლნ).

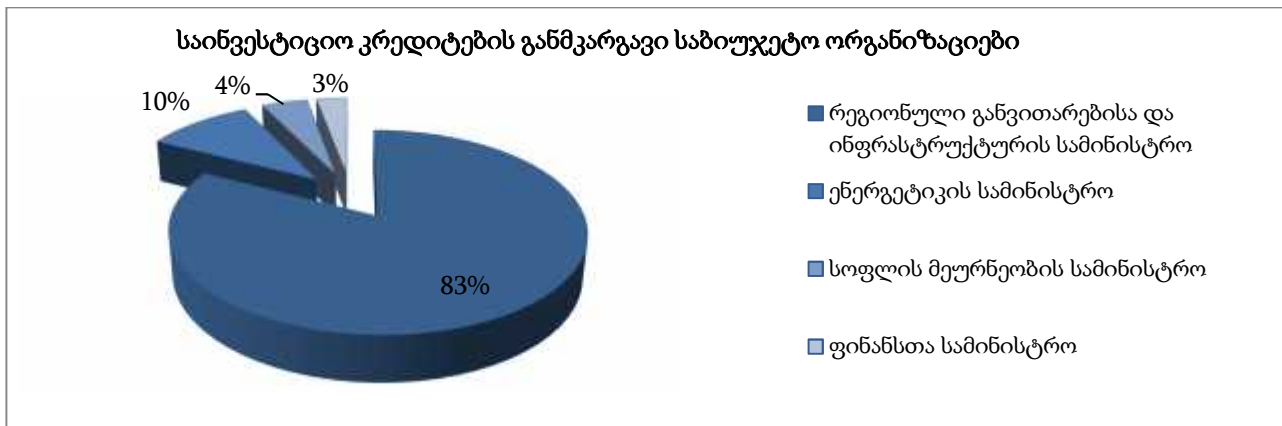
როგორც უკვე აღინიშნა, 2015 წელს ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფისათვის განკუთვნილი სახაზინო ობლიგაციების ემისია გათვალისწინებული არ არის. ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, არც აღნიშნული მექანიზმის დანერგვის საჭიროებისა და არც მისი გაუქმების მიზეზების შესახებ მომზადებულია დოკუმენტირებული ანალიზი. როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტზე დასკვნაში აღინიშნა, უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია შეფასებულიყო აღნიშნული მექანიზმის ამოქმედების მოსალოდნელი ეფექტი ეკონომიკურ გარემოზე, როგორც მოკლევადიან, ასევე საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში, ხოლო დანერგვის შემდეგ, მიზანშეწონილია, გაანალიზდეს ფაქტიური შედეგი.

გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო ვალის შესახებ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლი ითვალისწინებს სახელმწიფო საშინაო ვალიდან შემოსული ფულადი სახსრების გამოყენებას მხოლოდ ბიუჯეტის დეფიციტის ან სახელმწიფო ბიუჯეტის მოკლევადიანი საკასო სხვაობის დასაფარავად. ასევე, საბიუჯეტო კოდექსის მე-4 მუხლის მიხედვით, საბიუჯეტო სისტემის უნივერსალობის პრინციპი გულისხმობს ბიუჯეტის ყველა შემოსულობის მიმართვას

საერთო გადასახდელების დასაფინანსებლად. ამგვარად, არც ერთი შემოსულობა, გარდა დონორების მიერ დაფინანსებული შემოსულობებისა, არ უნდა იქნეს მიმართული მიზნობრივად, კონკრეტული გადასახდელის დასაფინანსებლად. საყურადღებოა, რომ 2014 წელს ახალი სახაზინო ობლიგაციებით აკუმულირებული სახსრები არ გამოიყენება არც ბიუჯეტის დეფიციტის და არც სახელმწიფო ბიუჯეტის საკასო სხვაობის დასაფინანსებლად და გააჩნია კონკრეტული მიზნობრიობა - ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის ხელშეწყობა. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, საბიუჯეტო სისტემის უნივერსალობის პრინციპთან და სახელმწიფო ვალის შესახებ საქართველოს კანონთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია მოხდეს ცვლილებები შესაბამის ნორმატიულ აქტებში.

გასული წლების მსგავსად, 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით საშინაო ვალდებულებების ზრდის მუხლი განსაზღვრავს სახაზინო ვალდებულებებისა და ობლიგაციების ემისიით ვალდებულებების წმინდა ზრდას, დაფარვის თანხის გამოკლებით. კერძოდ, 400 მლნ ლარის მოცულობით ვალდებულებების წმინდა ზრდა განსაზღვრავს სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ემისიას 896.99 მლნ ლარის, ხოლო დაფარვას 496.99 მლნ ლარის ოდენობით.

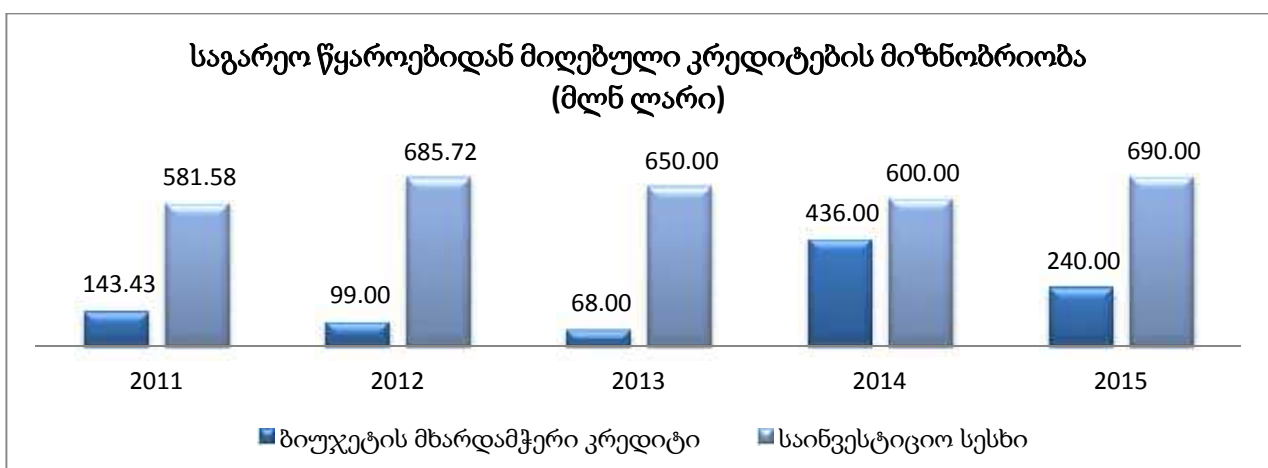
საგარეო ვალდებულებების ზრდის მხრივ 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტი ითვალისწინებს 930 მლნ ლარის მობილიზებას ბიუჯეტში საგარეო სესხების სახით. აღნიშნული მაჩვენებელი 106 მლნ ლარით ჩამორჩება მიმდინარე წლისათვის არსებულ გეგმურ მაჩვენებელს. საგარეო წყაროებიდან დაგეგმილი მისაღები ფინანსური რესურსის 74.2% განკუთვნილი იქნება საინვესტიციო პროექტების განსახორციელებლად. მიმდინარე წლის გეგმასთან შედარებით 2015 წელს იგეგმება 90 მლნ ლარით მეტი საინვესტიციო სესხების შემოსულობა. კანონპროექტით გათვალისწინებულია 7 ახალი საინვესტიციო პროექტის დაწყება. დასაფინანსებელი სფეროების მხრივ პრიორიტეტი კვლავ უცვლელი რჩება და გამოყოფილი საკრედიტო რესურსიდან უდიდესი ნაწილი (83%) მიმართული იქნება ინფრასტრუქტურული პროექტების დასაფინანსებლად.



დიაგრამა #10.

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

რაც შეეხება ბიუჯეტის მხარდამჭერ კრედიტებს, კანონპროექტის მიხედვით მათი მოცულობა 2014 წლის გეგმასთან შედარებით საგრძნობლადაა შემცირებული. 2015 წელს დაგეგმილია აღნიშნული მიზნობრიობის 240 მლნ ლარის საერთო მოცულობის სესხების აღება. თუკი, დაგეგმილი საინვესტიციო სესხების მოცულობები სტაბილურობით ხასიათდებიან, იგივეს ვერ ვიტყვით, ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების შემთხვევაში. მიუხედავად, მიმდინარე წელთან შედარებით კლებადი ტენდენციისა, დაგეგმილი მაჩვენებელი აღემატება 2011-2013 წლების დაგეგმილ მოცულობებს.

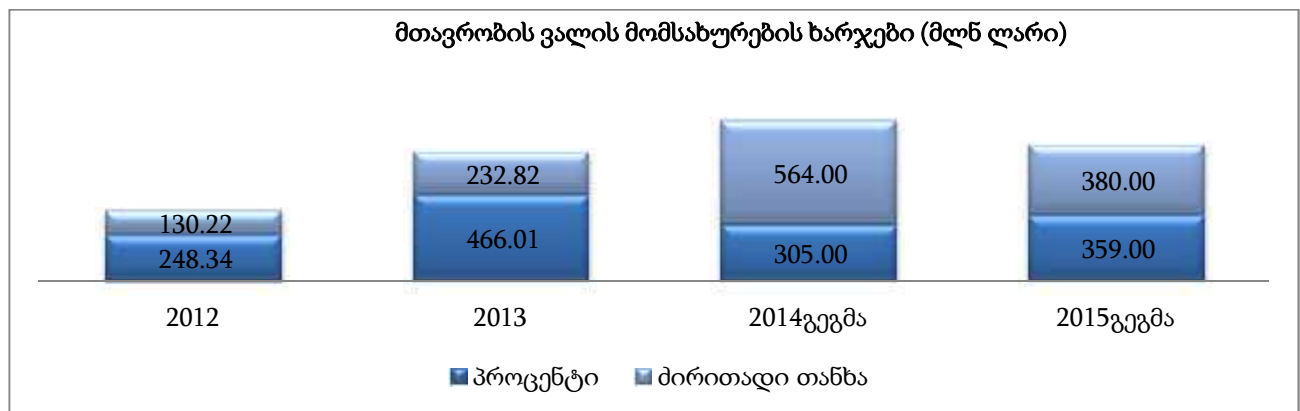


დიაგრამა #11.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ვალდებულებების კლების მუხლით გასაწევი გადასახდელების მოცულობა მიმდინარე წლისთვის დაგეგმილ მაჩვენებელთან შედარებით დაახლოებით 186 მლნ

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

საგარეო ვალდებულებების კლების ნაწილში დაგეგმილია 345 მლნ ლარის მოცულობის ძირითადი თანხის დაფარვა. შედეგად, 184 მლნ ლარით ნაკლები თანხა იქნება მიმართული საგარეო ვალდებულებების (სესხები) შესამცირებლად, ვიდრე დაგეგმილია მიმდინარე წლისათვის. რაც შეეხება საპროცენტო ხარჯების დაფარვას, მიმდინარე წელთან შედარებით 2015 წლის კანონის პროექტი ითვალისწინებს 9 მლნ ლარით მეტი საპროცენტო ხარჯის გაწევას.



დიაგრამა #12.

სახელმწიფო ვალის პორტფელში კვლავ წამყვანი როლი უჭირავს საგარეო ვალს, რომლის წილიც მთლიან პორტფელში 2015 წლის საპროგნოზო მაჩვენებლების მიხედვით დაახლოებით 1 პროცენტული პუნქტით მცირდება და 74% შეადგენს. მიუხედავად საგარეო ვალის წილის კლებადი ტენდენციისა, საგარეო წყაროებიდან - მრავალმხრივი თუ ორმხრივი კრედიტორებისაგან მიღებული ფულადი სახსრები სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი შემოსულობების 9.7 % შეადგენს.

სახელმწიფო ვალის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა გამახვილდეს ეკონომიკური ზრდისა და სავალუტო გაცვლითი კურსის სტაბილურობაზე. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ ჩატარებული მდგრადობის ანალიზის მიხედვით აღნიშნულ მაკროეკონომიკურ ცვლადებში არასასურველი რყევები ყველაზე დიდ ზეგავლენას ახდენენ ვალის მდგრადობაზე. კერძოდ, ვალუტის გაცვლითი კურსის 30%-ით გაუფასურება საშუალოვადიან პერიოდში გამოიწვევს ვალის ტვირთის მაჩვენებლის 8%-ით გაუარესებას. რაც შეეხება ეკონომიკური ზრდის შოკის ზეგავლენას, მისი 1%-იანი ვარდნა გამოიწვევს სახელმწიფო ვალის მშპ-თან ფარდობის კოეფიციენტის 40%-მდე ზრდას.²⁰ აღნიშნული შედეგები საყურადღებოა იმ მხრივაც, რომ საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის დოკუმენტით „საქართველო 2020“ განისაზღვრა, რომ 2020 წლამდე სახელმწიფო ვალის ფარდობა მშპ-თან მიმართებაში 40%-ზე ნაკლები უნდა იყოს.²¹

ფისკალური დისციპლინა

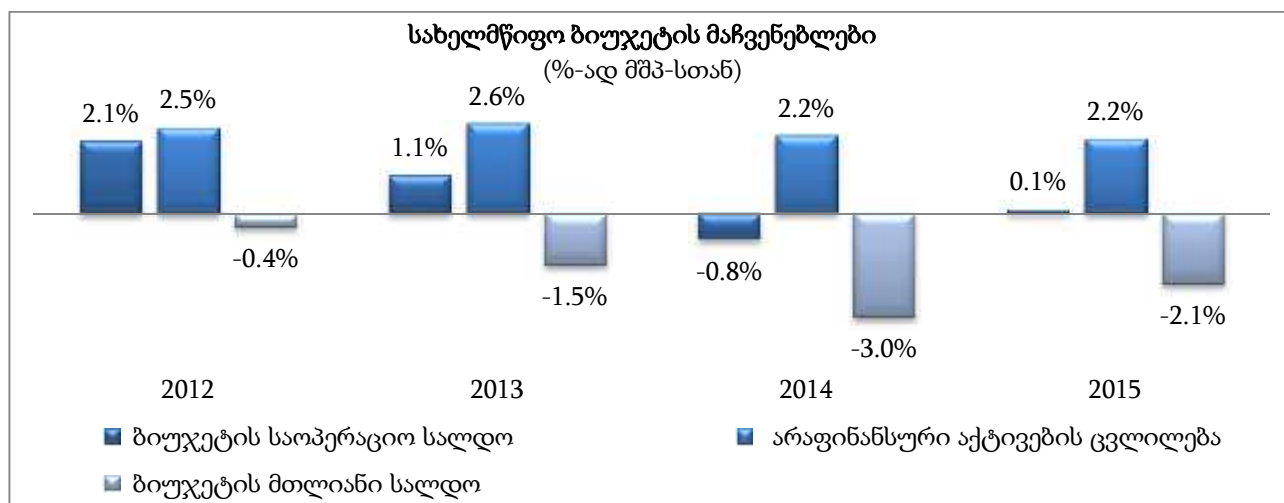
„ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის“ წინა ვარიანტებ ის მსგავსად, 2015-2018 წლების გადამუშავებულ ვარიანტშიც მითითებულია, რომ *ფისკალური პოლიტიკის ამოცანებს* წარმოადგენს როგორც საბიუჯეტო სახსრების მიმართვა მთავრობის მიერ განსაზღვრულ პრიორიტეტულ მიმართულებებზე, ასევე „ბიუჯეტის დეფიციტის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

²⁰ IMF, (2014): “Georgia: Request for a Stand-By Arrangement; Press Release; and Statement for the Executive Director for Georgia”, Country Report No. 14/250, August, გვ.23.

²¹ საქართველოს მთავრობა, საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“, გვ. 20.

ფისკალური კონსოლიდაციის პოლიტიკის გატარების შედეგად (2018 წლისათვის) არ უნდა გადააჭარბოს მშპ-ის 2.0%-ს.

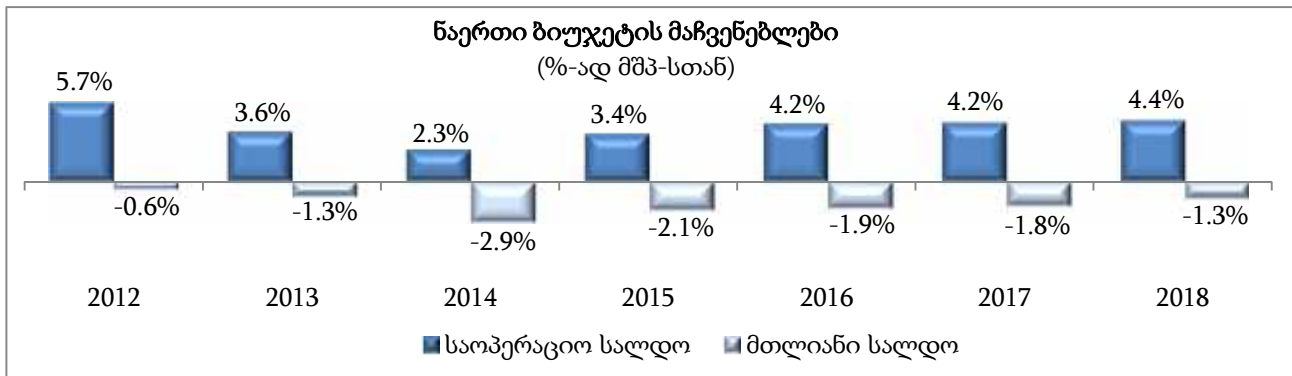
2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტი ითვალისწინებს სახელმწიფო ბიუჯეტის როგორც საოპერაციო, ასევე მთლიანი სალდოს ზრდას, რაც სასურველ ტენდენციად უნდა ჩაითვალოს, განსაკუთრებით 2014 წლის საპროგნოზო მაჩვენებლების ფონზე, რომლებიც დაგეგმილია შესაბამისად მშპ-ს -0.8%-სა და -3.0%-ის დონეზე. კერძოდ, მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონთან შედარებით დაგეგმილია საოპერაციო სალდოს ზრდა 331 მლნ ლარით და მისი გეგმური მაჩვენებელი განსაზღვრულია 110.5 მლნ ლარის დონეზე. აღნიშნული ტენდენცია განპირობებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ნაწილის მნიშვნელოვანი ზრდით ნომინალურ გამოხატულებაში 771 მლნ ლარით (ძირითადად საგადასახადო შემოსავლების ხარჯზე), მაშინ როცა ხარჯების მუხლი იზრდება მხოლოდ 439 მლნ ლარით. რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიან სალდოს, მიმდინარე წლის საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით მისი მნიშვნელობა იზრდება 211 მლნ ლარით და შესაბამისად, განსაზღვრულია -664 მლნ ლარის დონეზე. მშპ-სთან მიმართებაში, 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის საოპერაციო და მთლიანი სალდო დაგეგმილია 0.3%-ისა და 2.1%-ის ნიშნულზე. მშპ-სთან მიმართებაში საოპერაციო და მთლიანი სალდოს დინამიკა წარმოდგენილია გრაფიკზე.



დიაგრამა #13.

რაც შეეხება ნაერთ ბიუჯეტს, სახელმწიფო ბიუჯეტის მსგავსად, 2015 წლისათვის დაგეგმილია საოპერაციო სალდოსა და მთლიანი სალდოს ზრდა როგორც ნომინალურ, ასევე მშპ-სთან მიმართებაში. კერძოდ, ნაერთი ბიუჯეტის საოპერაციო სალდო მშპ-თან მიმართებაში 2014 წლისათვის მოსალოდნელი 2.3%-იდან 2015 წლისათვის 3.4%-მდე იზრდება. რაც შეეხება მთლიან სალდოს, მშპ-სთან მიმართებაში მოსალოდნელია აღნიშნული მაჩვენებლის ზრდა - 2.9%-დან -2.1%-მდე. გარდა ამისა, ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის

მთლიანი მოცულობის წილი მშპ-ში 2015 წლისათვის 29.9%-ს შეადგენს და თითქმის უტოლდება „ეკონომიკური თავისუფლების აქტით“ დადგენილ 30%-იან ლიმიტს. გასათვალისწინებელია რომ ზემოაღნიშნული კოეფიციენტები ეყრდნობა მშპ-ს საპროგნოზო მაჩვენებლებს, რაც თავის მხრივ, ხაზს უსვამს მაკროეკონომიკური დაშვებების საფუძვლიანობისა და რეალისტურობის მნიშვნელობას.

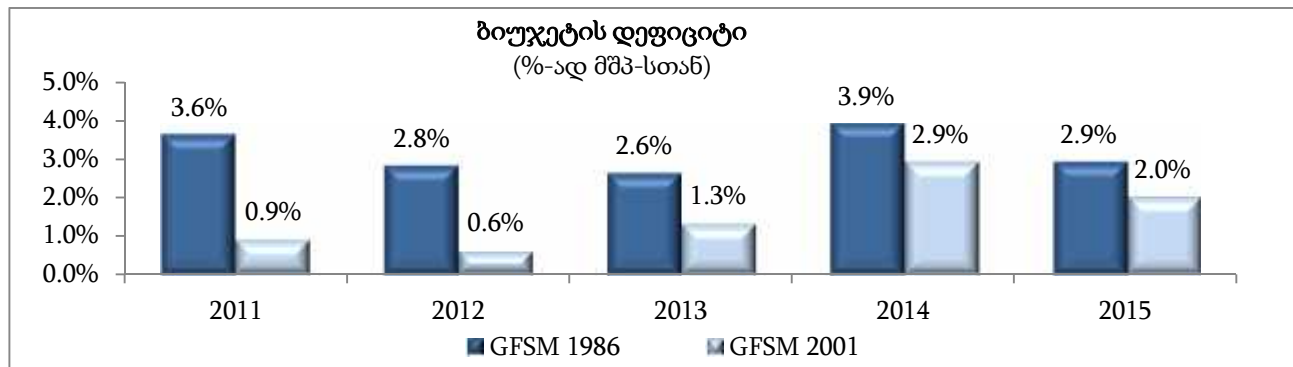


დიაგრამა #14.

განსაკუთრებით დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ფისკალური დეფიციტის საშუალოვადიან პროგნოზს თუ გავითვალისწინებთ, რომ მიმდინარე წლის ფისკალური დეფიციტის მოსალოდნელი მაჩვენებელი 3.9%-ის დონეზეა დაფიქსირებული (GFSM 1986-ის მიხედვით) და მნიშვნელოვნად აჭარბებს „ეკონომიკური თავისუფლების აქტით“ განსაზღვრულ 3.0%-იან ნიშნულს. „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ (მეორე წარდგენა) 2015-2018 წლებისათვის დაგეგმილია აღნიშნული მაჩვენებლების კლებადი ტენდენციის შენარჩუნება და საშუალოვადიან პერიოდში (2018 წლისათვის) მისმა მნიშვნელობამ მშპ-ს 2.0%-ს არ უნდა გადააჭარბოს.

გარდა ამისა, საყურადღებოა, ბიუჯეტის დეფიციტის გაანგარიშების სპეციფიკა. კერძოდ, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის (GFSM) 1986 წლის სტანდარტის შესაბამისად, 2012 წლის ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტმა 2.8% შეადგინა, ხოლო 2013 წელს აღნიშნული მაჩვენებელი 2.6%-მდე შემცირდა. GFSM 1986 კლასიფიკაციით 2014 წლის ფისკალური დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებელი განსაზღვრულია 3.9%-ის დონეზე, მაშინ როცა GFSM 2001-ის მიხედვით ანალოგიური მაჩვენებელი დაფიქსირებულია 2.9%-ის დონეზე. საბიუჯეტო კოდექსის შესაბამისად, ბიუჯეტის დეფიციტი განსაზღვრულია როგორც ბიუჯეტის მთლიანი სალდო, ხოლო ბიუჯეტის შესახებ არსებული კანონი დგება და შესაბამისად, ბიუჯეტის არსებული მთლიანი სალდო გამოითვლება საჯარო ფინანსების სტატისტიკის 2001 წლის სტანდარტებზე დაყრდნობით. არსებული თავისებურების გათვალისწინებით, საშუალოვადიანი ფისკალური მდგრადობისა და კანონპროექტით გათვალისწინებული პარამეტრების საკანონმდებლო დონეზე განსაზღვრულ ფისკალურ

ლიმიტებთან შესაბამისობის შესაფასებლად აუცილებელია ორივე კლასიფიკაციით გაანგარიშებული ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებლების დინამიკის ანალიზი, ვინაიდან დეფიციტის განსხვავებული კლასიფიკაციით გაანგარიშებისას შესაძლებელია განსხვავებული სურათი იქნას წარმოდგენილი. აღნიშნულის გათვალისწინებით, საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის განმარტებით ბარათში წარმოდგენილია GFSM 1986 წლის კლასიფიკაციით გამოთვლილი საპროგნოზო წლის ფისკალური დეფიციტის მაჩვენებელი.



დიაგრამა #15.

ასევე საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშში ან საჯარო ფინანსების სტატისტიკაში არ ხდება ბიუჯეტის დეფიციტის დიფერენცირება ციკლურ და სტრუქტურულ კომპონენტებად. ბიუჯეტის სტრუქტურული დეფიციტი ასახავს მთავრობის დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის მიმართულებას ეკონომიკური აქტივობის ციკლის ანუ ავტომატური ფისკალური სტაბილიზატორების ეფექტის გამორიცხვით²² და მიუთითებს ბიუჯეტის უარყოფითი სალდოს ფორმირებაში ეკონომიკური აქტივობის ციკლისა და მთავრობის დისკრეციული პოლიტიკის წვლილზე. აღსანიშნავია, რომ სსფ-ის შეფასებით, 2014 და 2015 წლებისათვის სტრუქტურული დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებლის წილი მშპ-ში განსაზღვრულია, შესაბამისად, 2.8% და 2.3%-ის დონეზე, რაც თავის მხრივ, გულისხმობს, რომ მთლიან დეფიციტში მათი წილი 76%-სა და 77%-ს შეადგენს. რაც შეეხება საშუალოვადიან პერიოდს, 2016 წლიდან სტრუქტურული ფაქტორის წილი ბიუჯეტის დეფიციტში კლების ტენდენციით ხასიათდება და 2019 წლისათვის 60%-ის დონეზეა პროგნოზირებული²³.

²² 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.

²³ IMF Country Report No. 14/250

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია ბიუჯეტის კანონის პროექტი შეიცავდეს ფისკალური პროცესების შესახებ სრულყოფილ მონაცემებს, რომელიც როგორც პარლამენტს, ისე საზოგადოებას საშუალებას მისცემს განახორციელოს აღნიშნული პროცესების ეფექტიანი მონიტორინგი. შესაბამისად, მიზანშეწონილია ანგარიში ასახავდეს იმ ძირითად ინდიკატორებს, რომლებიც საშუალებას იძლევა შეფასდეს საანგარიშგებო პერიოდის ძირითადი ფისკალური პროცესები. ინდიკატორების შერჩევისას მიზანშეწონილია გათვალისწინებულ იქნეს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სტანდარტების მიხედვით (GFSM 2001) რეკომენდირებული ანალიტიკური ფისკალური მაჩვენებლები (ცხრილი 4A.1. Fiscal Indicators Available from the GFS Framework. IMF Government Finance Statistics Manual 2014, Pre-Publication Draft).

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი

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

2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის პროგრამული დანართი

2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული დანართი წარმოდგენილია 116 პროგრამითა და 92 ქვეპროგრამით. საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის გადამუშავებული ვარიანტის (მეორე წარდგენა) პროგრამული დანართით წარმოდგენილი ქვეპროგრამების შუალედური შედეგების 65% -ს მიზნობრივი მაჩვენებლები არ გააჩნიათ. შესაბამისად, ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშების ეტაპზე დასახული შედეგების შესრულების შეფასება სირთულეებთან არის დაკავშირებული. მაგალითად, ქვეპროგრამის „განათლების მართვის საინფორმაციო სისტემის“ (32 03 03) მოსალოდნელ შუალედურ შედეგად განსაზღვრულია „მაღალკვალიფიციური სპეციალისტების გაზრდილი რაოდენობა ინფორმაციული ტექნოლოგიების სხვადასხვა სფეროში“, ხოლო შეფასების ინდიკატორს წარმოადგენს - „ინფორმაციული ტექნოლოგიების სხვადასხვა სფეროში მომზადებული სპეციალისტების რაოდენობა.“ ასევე, მასწავლებელთა პროფესიული განათლების ხელშეწყობის ქვეპროგრამის (32 02 02) მოსალოდნელი შედეგია „მასწავლებელთა ეტაპობრივი პროფესიული განვითარება და კვალიფიკაციის ამაღლება“, ხოლო შედეგის შეფასების ინდიკატორს წარმოადგენს „დატრენინგებული მასწავლებლების რაოდენობა“. აღნიშნული ინდიკატორები ვერ უზრუნველყოფენ მოსალოდნელი შედეგების შეფასებას, რადგან არ არის მითითებული ის სავარაუდო მიზნობრივი მაჩვენებლები, რისი მიღწევაც იგეგმება გამოყოფილი საბიუჯეტო ასიგნებების პირობებში.

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

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

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

რაც შეეხება, პროგრამებისა და ქვეპროგრამების შუალედური და საბოლოო შედეგების შეფასების ინდიკატორებს, გასული წლების მსგავსად, ხარვეზები შეინიშნება ამ მიმართულებითაც. 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის გადამუშავებული ვარიანტის პროგრამულ დანართში მოცემულია შედეგების შეფასების 477 ინდიკატორი. მათ შორის 294 - საბოლოო შედეგის, ხოლო 183 შუალედური შედეგის ინდიკატორს წარმოადგენს, პროგრამების და ქვეპროგრამების 21.6%-ს კი ინდიკატორი საერთოდ არ გააჩნია.

საყურადღებოა, რომ რიგი პროგრამების და ქვეპროგრამებისთვის შედეგების შეფასების ინდიკატორების რაოდენობა სცდება „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიით“ განსაზღვრული ინდიკატორების დასაშვებ ლიმიტს (5 ინდიკატორი). სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის გადამუშავებული ვარიანტის პროგრამული დანართის ანალიზით ირკვევა, რომ არსებული პროგრამების 11.2%-ის მოსალოდნელი საბოლოო შედეგების შესაფასებლად წარმოდგენილია 6 ან მეტი (16-მდე) ინდიკატორი. შედეგად, პროგრამის შესახებ მოცემული ინფორმაცია ნაკლებად აღქმადია და ხშირ შემთხვევაში გაურკვეველი ხდება თუ რომელი ინდიკატორი აფასებს ამა თუ იმ შედეგს.

ანალიზის შედეგად ასევე ვლინდება, რომ პროგრამებისა და ქვეპროგრამების 41% საჭიროებს დამატებით ინდიკატორს, რათა სრულყოფილად იქნეს შეფასებული პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში მიღწეული შუალედური/საბოლოო შედეგები.

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

აცილებული ცალკეული პროგრამის/ქვეპროგრამისათვის მეთოდოლოგიით განსაზღვრული ინდიკატორების მაქსიმალური რაოდენობის (5-ის) გადაჭარბება.

ასევე, მნიშვნელოვანია ის ფაქტიც, რომ ინდიკატორების 18.5% მთლიანად ან ნაწილობრივ იმეორებს მოსალოდნელ შედეგებს. მაგალითად, შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების პროგრამის (35 05) ერთ-ერთი მოსალოდნელი შედეგი - „შრომითი ბაზრის ინფორმაციის სისტემატიზაცია“ და აღნიშნული შედეგის შეფასების ინდიკატორი იდენტურია. შესაბამისად, ინდიკატორი არ არის სასარგებლო და ვერ მოხერხდება პროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების გაზომვა და შეფასება.

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

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

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

ინდიკატორები	სასარგებლო	შედეგზე ორიენტირებული	ნათელი და გაზომვადი	შესაბამისი და მიღწევადი	შედარებითი
2015 წ. აკმაყოფილებს	74.8%	97.3%	58.5%	96.6%	82.0%
ვერ აკმაყოფილებს	25.2%	2.7%	41.5%	3.4%	18.0%

ცხრილი#14. საბოლოო შედეგების ინდიკატორების შესაბამისობა კრიტერიუმებთან (2013-2015 წწ.)

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

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

2015 წ.	სულ	სასარგე ბლო	შედეგზე ორიენტირებული	ნათელი და გაზომვადი	შესაბამისი და მიღწევადი	შედარებითი
	აკმაყოფილებს	73.2%	95%	71.6%	97.8%	94.5%
	ვერ აკმაყოფილებს	26.8%	5%	28.4%	2.2%	5.5%

ცხრილი #15. შუალედური შედეგების ინდიკატორების შესაბამისობა კრიტერიუმებთან (2013-2015 წწ.)

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

პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადება რეგულირდება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით (№385; 2011 წლის 8 ივლისი ქ. თბილისი) „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“. არსებული მეთოდოლოგია იძლევა ინსტრუქციას სისტემის ყველა კომპონენტის შესახებ, თუმცა იმის გათვალისწინებით, რომ შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების დანერგვა საწყის ეტაპზეა, მიზანშეწონილია მისი ეტაპობრივი დახვეწა და დეტალური განმარტებების მომზადება, რის აუცილებლობაზეც პროგრამული დანართის ანალიზის საფუძველზე გამოვლენილი ზემოთაღნიშნული ხარვეზებიც მეტყველებს. კერძოდ, საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით მიზანშეწონილია, მოცემულ იქნას უფრო დეტალური ინსტრუქციები პროგრამის მიზნების, საბოლოო და შუალედური შედეგების ფორმირებისათვის. ასევე საჭიროა დაიხვეწოს და უკეთ განიმარტოს ინდიკატორების უკვე არსებული კრიტერიუმები, რაც მხარჯავ დაწესებულებებს პროგრამების საბოლოო და შუალედური შედეგებისათვის გონივრული ინდიკატორების ჩამოაყალიბების საშუალებას მისცემს.

პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია განსაზღვრავს ინდიკატორების შესაძლო ტიპებს (რაოდენობრივი, ხარისხობრივი, ხარჯზე მიბმული, ეფექტიანობის, ეფექტურობის). თუმცა, მიზანშეწონილია, ერთი მხრივ, შესაბამისი მაგალითებით უფრო დეტალურად განიხილოს რის შეფასებას ისახავს მიზნად ინდიკატორის თითოეული ტიპი, მეორე მხრივ, პრაქტიკაში გამოვლენილი ხარვეზების გათვალისწინებით, მითითებულ იქნეს 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 განსხვავება ხარჯზე მიბმულ და ეფექტიანობის ინდიკატორებს შორის და აღნიშნული საკითხი დამატებით განმარტებას საჭიროებს. მიზანშეწონილია, უფრო მეტი სიცხადისათვის მეთოდოლოგია იხილავდეს კონკრეტულ მაგალითებს ზემოთ აღნიშნული ინდიკატორების გამოყენებასთან დაკავშირებით.

ასევე, მნიშვნელოვანია მითითებულ იქნეს ზემოაღნიშნულიდან რომელი ტიპის ინდიკატორების გამოყენებაა რეკომენდირებული პროგრამების საბოლოო ან შუალედური შედეგების ინდიკატორებად. საბოლოო შედეგების სპეციფიკიდან გამომდინარე, მათი შეფასების ინდიკატორები უფრო პროგრამის ეფექტიანობას (შედეგებთან მიმართებას) უნდა აფასებდეს, ვიდრე პროდუქტიულობას ან ეკონომიურობას. აღნიშნული ორი ასპექტი კი უნდა გაითვალისწინებოდეს ქვეპროგრამების ფარგლებში შუალედური შედეგების შეფასებისას. არსებული პრაქტიკის გათვალისწინებით, იმ შემთხვევებში, როცა პროგრამა არ მოიცავს ცალკეულ ქვეპროგრამებს, მიზანშეწონილია მისი შედეგების შეფასების ინდიკატორები მოიცავდეს, როგორც ეფექტიანობის (საბოლოო შედეგის) ისე პროდუქტიულობისა და ეკონომიურობის ინდიკატორებს, რაც უზრუნველყოფს პროგრამის მიმდინარეობის შესახებ სრულყოფილი სურათის წარმოდგენას.

გარდა ამისა, დახვეწასა და დამატებით განმარტებას საჭიროებს მეთოდოლოგიაში მოცემული ის ძირითადი კრიტერიუმები (სასარგებლო, შედეგზე ორიენტირებული, ნათელი და გაზომვადი, შესაბამისი და მიღწევადი, შედარებითი), რომლებსაც შედეგების შესრულების შეფასების ინდიკატორები უნდა აკმაყოფილებდნენ.

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 რაწირება, 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 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 სპეციფიკურია 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 შუალედური შედეგის(პროდუქტს, ბენეფიციართა რაოდენობას და ა.შ.) 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 იქნეს დეტალური ინსტრუქცია, რათა ცხადი გახდეს რა მოთხოვნებს უნდა პასუხობდეს ინდიკატორი დასახელებული კრიტერიუმის დასაკმაყოფილებლად. აღსანიშნავია, რომ ზემოაღნიშნული საკითხებთან დაკავშირებით დეტალური ინფორმაცია წარმოდგენილია „2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში.

სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები

როგორც დაგეგმვის, ასევე ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშების მომზადების ეტაპზე განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშებში პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში მიღწეული შედეგების შესახებ ინფორმაციის ანგარიშგებას. აღნიშნული ინფორმაცია, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს დაინტერესებული მხარეების წინაშე ანგარიშვალდებულებას, ხოლო მეორე მხრივ, წარმოადგენს მომდევნო ფისკალური წლის ბიუჯეტის შემუშავების საფუძველს. ამდენად, მიღწეული შედეგებისა და მათ მისაღწევად დახარჯული რესურსების შესახებ ანგარიშგებაში წარმოდგენილი მონაცემების ხარისხს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება. აღსანიშნავია, რომ ავსტრალიის სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებული უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელო - „Performance Information in Portfolio Budget Statements“²⁴ შესრულების შესახებ ინფორმაციის ხარისხის შეფასების მიზნით განსაზღვრავს შემდეგ კრიტერიუმებს: **შესაბამისობა, სიზუსტე, დროულობა, ხელმისაწვდომობა, ინტერპრეტაციის საშუალება და თანმიმდევრულობა**. აღნიშნული კრიტერიუმების დეტალური განმარტებები მოცემულია ცხრილში.

კრიტერიუმის დასახელება	კრიტერიუმის აღწერა
შესაბამისობა	შესრულების შესახებ ინფორმაცია უნდა უზრუნველყოფდეს დაინტერესებული მხარეების საჭირო მონაცემების მიწოდებას და არ უნდა იყოს გადატვირთული სხვა ნაკლებად მნიშვნელოვანი საკითხებით.
სიზუსტე	აღნიშნული კრიტერიუმი აფასებს თუ რამდენად სწორად აღწერს ინფორმაცია რეალურ მდგომარეობას. ეს კომპონენტი დაკავშირებულია ინდიკატორის საფუძვლიანობასთან. საჭიროა განისაზღვროს სიზუსტის მინიმალური დასაშვები დონე და ეს უნდა განხორციელდეს ინდივიდუალურად თითოეული შემთხვევისთვის. მონაცემების მომხმარებლებმა უნდა იცოდნენ თუ რამდენად შეიძლება მათზე დაყრდნობა, რათა მათი სწორი ინტერპრეტირება მოახდინონ.

²⁴ „Performance Information in Portfolio Budget Statements, Better Practice Guide“ - ავსტრალიის სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.

დროულობა	კრიტერიუმი აფასებს ინფორმაციის მოპოვებისათვის საჭირო დროის ხანგრძლივობას. ისევე როგორც სიზუსტის შემთხვევაში, დასაშვები დონე უნდა იქნეს განსაზღვრული ინდივიდუალურად, თითოეულ შემთხვევაში. მაგალითად, მონაცემები შესაძლოა განსხვავდებოდეს ერთმანეთისაგან სტაბილურობის მიხედვით - თუ მონაცემები არ იცვლება სწრაფი ტემპით, მაშინ შესაძლოა არ იყოს ინფორმაციის სწრაფად მოპოვების აუცილებლობა და პირიქით.
ხელმისაწვდომობა	ხელმისაწვდომობა გულისხმობს, თუ რამდენად მარტივად შეუძლიათ დაინტერესებულ მხარეებს მონაცემების მიღება.
ინტერპრეტირების საშუალება	კრიტერიუმი გულისხმობს, თუ რამდენად მარტივად არის შესაძლებელი მონაცემების ინტერპრეტირება. იგი დამოკიდებულია საფუძვლად გამოყენებულ ცნებებზე (background concepts), ცვლადებზე, სიზუსტეზე, მონაცემთა შეგროვების მეთოდზე და სხვა ფაქტორებზე. ინტერპრეტირების განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი მახასიათებელი არის მონაცემთა უწყვეტობა, რადგან ტენდენციების ანალიზისთვის დაინტერესებულ მხარეებს სჭირდებათ ინფორმაცია გარკვეული დროის განმავლობაში. შესრულების ახალი ინფორმაციის ანგარიშგებისას მხარჯავებმა უნდა შეამოწმონ ხდება თუ არა მონაცემების უწყვეტობის გაუმჯობესება არსებული მონაცემების გაანალიზების და ისტორიული ინფორმაციის წარდგენისას.
თანმიმდევრულობა	კრიტერიუმი აფასებს რამდენად არის წარმოდგენილი ინფორმაცია ერთ ფორმატში და რამდენად თანმიმდევრულია. ასეთი მონაცემებისთვის საჭიროა: ✓ მონაცემთა შეგროვების საერთო მეთოდი; ✓ მონაცემების კლასიფიცირების ერთიანი სისტემა.

იმისათვის რომ ანგარიშგებაში ასახული ინფორმაცია აკმაყოფილებდეს ზემოთ ჩამოთვლილ კრიტერიუმებს, აუცილებელია ყველა მხარჯავი დაწესებულების დონეზე შემუშავებულ იქნეს **სტატისტიკური მონაცემების შეგროვების, დამუშავებისა და მონიტორინგის სისტემა**. აღნიშნული სისტემის გამართული ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია წინასწარ განისაზღვროს მონაცემების შეგროვებისა და დამუშავების მთელი პროცესი და იგი უნდა მოიცავდეს შემდეგ საფეხურებს:

➤ პროცესის თითოეული ეტაპის დადოკუმენტირება

მონაცემების შეგროვების პროცესში მაქსიმალურად უნდა მოხდეს განხორციელებული პროცედურების დადოკუმენტირება და აღნიშნული ინფორმაცია უნდა იყოს ხელმისაწვდომი მისი მოთხოვნის შემთხვევაში.

✓ **მონაცემების განსაზღვრა** - მას შემდეგ რაც თითოეული პროგრამისა თუ ქვეპროგრამისათვის განისაზღვრება შესაბამისი ინდიკატორები, უნდა მოხდეს ამ ინდიკატორების დასათვლელად საჭირო მონაცემების მოკლე აღწერა და განისაზღვროს მათი ტიპები(რაოდენობრივი/ხარისხობრივი).

✓ **მონაცემების შეგროვების პროცესის დადოკუმენტირება** - უნდა მოხდეს სტატისტიკური მონაცემების შეგროვების პროცესის აღწერა, რაც გულისხმობს იმ აქტივობების ჩამონათვალის მომზადებას, რაც საჭიროა მონაცემების შესაგროვებლად. თუ შეგროვების პროცესი მოითხოვს **შერჩევის** გაკეთებას მონაცემების მოცულობიდან გამომდინარე, აუცილებელია ამ მიზნით გამოყენებულ იქნეს სტატისტიკური მეთოდები, რათა შერჩეული ერთობლიობა იყოს წარმომადგენლობითი და გენერალური ერთობლიობისათვის დამახასიათებელი ყველა თავისებურების მატარებელი.

✓ **მონაცემების წყაროს დადოკუმენტირება** - მნიშვნელოვანია დადოკუმენტირებულ იქნეს მონაცემების წყარო, რომელიც შეიძლება იყოს ჩატარებული კვლევა ან გამოკითხვა, მონაცემთა ელექტრონული ბაზა, კონკრეტული სამიზნე ჯგუფი თუ სხვა. ასეთი დოკუმენტაციის არსებობა აადვილებს პერსონალის როტაციის პროცესს და ხელს უწყობს მონაცემების შეგროვების სისტემის შეუფერხებელ მუშაობას.

✓ **მონაცემების დამუშავება** - ამ საფეხურზე უნდა მოხდეს იმ გამოთვლებისა თუ მეთოდოლოგიის აღწერა, რომლის მეშვეობითაც შეგროვებული სტატისტიკური მონაცემებიდან მივიღებთ იმ საბოლოო შედეგს, რომლისთვისაც აღნიშნული მონაცემები იქნა შეგროვებული (მაგ.: მომსახურების ერთ ერთეულზე გაწეული ხარჯი გულისხმობს მომსახურების მთლიანი ხარჯი გაყოფილი გაწეული მომსახურების რაოდენობაზე).

✓ **მონაცემების დადოკუმენტირება** - უნდა ხდებოდეს მოპოვებული მონაცემების დადოკუმენტირება პირველადი ფორმით.

✓ **პასუხისმგებლობა** - აუცილებელია განისაზღვროს მონაცემების შეგროვებასა და დამუშავებაზე პასუხისმგებელი პირები. ასევე მნიშვნელოვანია რომ ამ პროცესში ჩართულ პერსონალს გააჩნდეს შესაბამისი კვალიფიკაცია, რაც თავისმხრივ უზრუნველყოფს შესრულების ანგარიშებში მოცემული ინფორმაციის უფრო მაღალ ხარისხსა და სანდოობას.

➤ **მონაცემებთან დაკავშირებული შეზღუდვები**

შესრულების ანგარიშში უნდა იყოს წარმოდგენილი მონაცემების შეგროვებისა და ანალიზის პროცესთან დაკავშირებული სირთულებები, მათი გავლენა შედეგების შეფასებაზე და პროგრამის ხედვა არსებული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად მომავალში.

შეზღუდვების მაგალითებად შეიძლება განხილულ იქნას:

✓ **მონაცემების სისრულესთან დაკავშირებული შეზღუდვები** - აღნიშნული ტიპის შეზღუდვებს ადგილი აქვს მაშინ, როცა წინასწარვე ან პროცესის მიმდინარეობისას ნათელი ხდება, რომ ვერ ხერხდება საკმარისი ინფორმაციის შეგროვება და არსებულ მონაცემებზე დაყრდნობით გაკეთებული შეფასებები არ ასახავს რეალურ სურათს.

✓ **სხვა შეზღუდვები** - ზემოთაღნიშნულისაგან განსხვავებული ყველა სხვა შეზღუდვა, მათ შორის კვალიფიციური კადრების ნაკლებობა.

➤ **პროცესის ზედამხედველობა**

იმისათვის რომ პროგრამის განმახორციელებელმა უზრუნველყოს ანგარიშგებაში წარმოდგენილი მონაცემების სიზუსტე და ხარისხი აუცილებელია პასუხისმგებელი პირ(ებ)ის მიერ პერიოდულად მოხდეს მონაცემების შეგროვების პროცესის ზედამხედველობა, შედეგების გადამოწმება და დადასტურება.

✓ **მონაცემების შეგროვების პროცესის ზედამხედველობა** - აუცილებელია ფისკალური წლის განმავლობაში პასუხისმგებელი პირის მიერ ერთხელ მაინც მოხდეს მონაცემების შეგროვების პროცედურებისა და პროცესის გადამოწმება და დადასტურება, განსაკუთრებით მაშინ როცა ტექნიკური საშუალებები ან პროგრამების შინაარსი განიცდიან ცვლილებებს. ასევე უნდა ხდებოდეს პერსონალის კვალიფიკაციის პერიოდული კონტროლი და საჭიროების შემთხვევაში აუცილებელი ტრენინგ კურსებისა თუ სხვა სასწავლო ღონისძიებების განხორციელება.

✓ **გამოთვლების გადამოწმება** - მნიშვნელოვანია პასუხისმგებელი კომპეტენტური პირის მიერ სტაბილურად ხდებოდეს იმ შედეგების კონტროლი, რომლებიც მიღებულია პირველადი მონაცემების დამუშავების და მათზე სხვადასხვა გამოთვლითი ოპერაციების ჩატარების შედეგად, რათა თავიდან იქნას აცილებული ტექნიკურ პროცედურებთან დაკავშირებული რისკები.