



## დასკვნა

საქართველოს კანონის პროექტზე

„საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის  
შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის  
თაობაზე

(მეორე წარდგენა)

## შინაარსი

|                                        |    |
|----------------------------------------|----|
| დასკვნა.....                           | 4  |
| სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები..... | 5  |
| სახელმწიფო ვალი .....                  | 10 |

## დასკვნა „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 187-ე მუხლის შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა მოამზადა დასკვნა „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ.

### მთავრობის პასუხისმგებლობა „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 40-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტის, თანდართული მასალებისა და განახლებული საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების მომზადებასა და სამართლიან წარდგენაზე.

### სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პასუხისმგებლობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პასუხისმგებელია მოამზადოს დასკვნა „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ. დასკვნის მომზადება ემყარება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ შემოწმების პროცედურებს, რომლებიც 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 ცვლილების კანონპროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაცია ეყრდნობა, აღნიშნული ინფორმაციის სათანადო საფუძველს;
- არის თუ არა ბიუჯეტის ცვლილების კანონპროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაცია სათანადოდ მომზადებული არსებული დაშვებების საფუძველზე და საფუძვლიანი და კანონიერი მოქმედი კანონმდებლობის გათვალისწინებით;
- არის თუ არა ბიუჯეტის ცვლილების კანონპროექტით წარმოდგენილი ინფორმაცია სათანადოდ წარდგენილი ფინანსური ანგარიშგების არსებული პრინციპების შესაბამისად, ხოლო ყველა არსებითი დაშვება ადეკვატურად განმარტებული თანდართულ მასალებში.

ჩატარებული შემოწმების პროცედურები შეირჩევა აუდიტორის პროფესიულ განსჯაზე დაყრდნობით. საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა არ ითვალისწინებს „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული გადასახდელების განაწილების შესახებ მთავრობის დისკრეციული გადაწყვეტილებების შეფასებას.

### დასკვნა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, გარდა დასკვნაში მოცემული მნიშვნელოვანი საკითხებისა, „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტი არსებული დაშვებების საფუძველზე სათანადოდ არის მომზადებული და მოქმედი ნორმატიული ბაზის გათვალისწინებით საფუძვლიანად და კანონიერად შესაძლებელია შეფასდეს. თუმცა პერსპექტიული ინფორმაციის სპეფიციკიდან გამომდინარე, მოსალოდნელია, რომ რეალური მაჩვენებლები განსხვავდებოდეს კანონპროექტით გათვალისწინებულისაგან, და გადახრებს შესაძლოა არსებითი ხასიათი ჰქონდეს.

## სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ოდენობა 153 მლნ ლარით იზრდება და 10,298 მლნ ლარის დონეზეა განსაზღვრული, რაც მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით დადგენილ გეგმურ მაჩვენებელს 1.5%-ით აღემატება. გადასახდელების ზრდა ძირითადად დაგეგმილია „ხარჯებისა“ და „ფინანსური აქტივების ზრდის“ კომპონენტების ხარჯზე, შესაბამისად, 127.7 მლნ და 61.6 მლნ ლარის მოცულობით, მაშინ როდესაც არაფინანსური აქტივების ზრდის კომპონენტი 36.4 მლნ ლარით მცირდება, ხოლო „ვალდებულებების კლების“ მუხლი უცვლელი რჩება.

|                                                    | 2015 წელი<br>ფაქტი<br>(1) | 2016 წლის<br>ბიუჯეტის<br>კანონი<br>(2) | 2016 წლის 10<br>თვის ფაქტი<br>(3) | შესრულება<br>(%) | 2016 წლის<br>კანონის<br>ცვლილების<br>პროექტი<br>(4) | ცვლილება<br>(4)-(2) |
|----------------------------------------------------|---------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------|------------------|-----------------------------------------------------|---------------------|
| ხარჯები                                            | 8,157,998                 | 8,543,570                              | 7,084,504                         | 82.9%            | 8,671,301                                           | 127,731             |
| არაფინანსური<br>აქტივების ზრდა                     | 680,173                   | 750,072                                | 515,052                           | 68.7%            | 713,701                                             | -36,371             |
| ფინანსური აქტივების<br>ზრდა (ნაშთის<br>გამოკლებით) | 444,805                   | 407,002                                | 383,509                           | 94.2%            | 468,592                                             | 61,590              |
| ვალდებულებების<br>კლება                            | 420,151                   | 444,357                                | 309,930                           | 69.7%            | 444,357                                             | 0                   |
| <b>გადასახდელები</b>                               | <b>9,703,127</b>          | <b>10,145,000</b>                      | <b>8,292,994</b>                  | <b>81.7%</b>     | <b>10,297,950</b>                                   | <b>152,950</b>      |

ცხრილი 1. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ცალკეული კომპონენტების დინამიკა (ათასი ლარი).

|                            | 2015 წელი<br>ფაქტი<br>(1) | 2016 წლის<br>ბიუჯეტის<br>კანონი<br>(2) | 2016 წლის<br>10 თვის<br>ფაქტი<br>(3) | 2016 წლის<br>კანონის<br>ცვლილების<br>პროექტი<br>(4) | წილი (%)<br>(3)/(2) | ცვლილება<br>(4)-(2) |
|----------------------------|---------------------------|----------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------------------|---------------------|---------------------|
| შრომის<br>ანაზღაურება      | 1,376,777                 | 1,443,304                              | 1,202,350                            | 1,442,604                                           | 83.3%               | -700                |
| საქონელი და<br>მომსახურება | 946,219                   | 1,037,495                              | 905,812                              | 1,107,394                                           | 87.3%               | 69,899              |
| პროცენტი                   | 326,591                   | 473,757                                | 359,149                              | 473,757                                             | 75.8%               | 0                   |
| სუბსიდიები                 | 245,745                   | 264,476                                | 265,433                              | 262,976                                             | 100.4%              | -1,500              |
| გრანტები                   | 1,271,343                 | 960,932                                | 769,612                              | 960,932                                             | 80.1%               | 0                   |
| სოციალური<br>უზრუნველყოფა  | 2,802,402                 | 3,056,999                              | 2,569,699                            | 3,096,999                                           | 84.1%               | 40,000              |
| სხვა ხარჯები               | 1,188,921                 | 1,306,607                              | 1,012,450                            | 1,326,639                                           | 77.5%               | 20,032              |

ცხრილი 2. სახელმწიფო ბიუჯეტის „ხარჯების“ მუხლის ცალკეული კომპონენტების დინამიკა (ათასი ლარი).

წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით, ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობის შეფარდება ნომინალური მშპ-ის საპროგნოზო მაჩვენებელთან 29.96%-ს შეადგენს და თითქმის უტოლდება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილ 30.0%-იან ლიმიტს. აღნიშნული ფისკალური შეზღუდვის ზღვრულ ნიშნულთან სიახლოვის გამო, მნიშვნელოვანია დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს ამ მიმართულებით, რათა თავიდან იქნეს არიდებული ფისკალურ მდგრადობასთან დაკავშირებული რისკები.

2016 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილების ერთ-ერთ განმაპირობებელ ფაქტორს წარმოადგენს საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს „მოსახლეობის საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვის“ ქვეპროგრამაზე (35 03 01) ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების არასაკმარისობიდან გამომდინარე დამატებითი რესურსის მიწოდება. კერძოდ, მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით, აღნიშნული პროგრამის ასიგნება 570 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა. ასევე, აგვისტოში საქართველოს მთავრობის განკარგულების<sup>1</sup> საფუძველზე, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან პროგრამის დაფინანსება 35 მლნ ლარით გაიზარდა. თუმცა, 11 თვის მდგომარეობით აღნიშნული ასიგნებები თითქმის სრულად იქნა ათვისებული. შედეგად, წარმოდგენილი კანონპროექტით, ქვეპროგრამისთვის კანონით განსაზღვრული ასიგნებები 40 მლნ ლარით იზარდება და 610 მლნ ლარი შეადგენს (რაშიც არ არის ასახული სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი 35 მლნ ლარი). აქვე აღსანიშნავია, რომ მიმდინარე მდგომარეობით<sup>2</sup> ქვეპროგრამის ფარგლებში ათვისებულია 626 მლნ ლარის ოდენობის საბიუჯეტო რესურსი. საყურადღებოა, რომ „მოსახლეობის საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვის“ ქვეპროგრამა მსგავსი ტენდენციით ხასიათდებოდა გასული წლების განმავლობაშიც. კერძოდ, 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულმა ასიგნებამ 470 მლნ ლარი, ხოლო ფაქტიურად წლის განმავლობაში ათვისებული რესურსის ოდენობამ 574 მლნ ლარი შეადგინა (გაიზარდა 22%-ით)<sup>3</sup>. თუ გავითვალისწინებთ პროგრამის ფარგლებში გახარჯული საბიუჯეტო სახსრების გასული წლების ტენდენციებს და მათ მიმართებას შესაბამისი წლის ბიუჯეტის კანონით დადგენილ

<sup>1</sup> საქართველოს მთავრობის განკარგულება N1585, 2016 წლის 3 აგვისტო.

<sup>2</sup> საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო ხაზინის ყოველდღიური ოპერატიული ინფორმაცია - ნანახია 21.12.2016

<sup>3</sup> 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულმა ასიგნებამ 200 მლნ ლარი, ხოლო ფაქტიურად წლის განმავლობაში ათვისებული რესურსის ოდენობამ 338 მლნ ლარი შეადგინა (გაიზარდა 69%-ით).

გეგმურ მაჩვენებლებთან, საჭიროა დამატებითი ყურადღების გამახვილება აღნიშნული პროგრამის დაგეგმვისა და მართვის მიმართულებით, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს პროგრამის მდგრადობა.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტი ითვალისწინებს ზოგიერთი დაბალი ათვისების მაჩვენებლის მქონე პროგრამის წლიური გეგმით გამოყოფილი ასიგნებების დაკორექტირებას შემცირების მიმართულებით. მაშინ, როდესაც უცვლელი რჩება რიგი დაბალი ათვისების ტენდენციის მქონე პროგრამებისთვის გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების მოცულობა. ამასთან, ათვისების მიმდინარე ტენდენციების გათვალისწინებით, კანონპროექტით წარმოდგენილი შემცირებული ასიგნებების პირობებშიც კი ზოგიერთი პროგრამისთვის გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების გახარჯვა შესაძლოა გარკვეულ სირთულეებთან იქნეს დაკავშირებული. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, გაურკვეველია თუ რა პრინციპის საფუძველზე შეირჩა პროგრამები, რომელთა მიმდინარე ათვისების მაჩვენებელი გათვალისწინებულ იქნა გეგმური მაჩვენებლების დაკორექტირებისას.

| ორგანიზაციის კოდი | დასახელება                                                                                                               | 2016 წლის ბიუჯეტის კანონი (1) | 10 თვის ათვისება ბიუჯეტის კანონთან (%) | 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტი (2) | სხვაობა (2)-(1) | 10 თვის ათვისება ცვლილების კანონის პროექტთან (%) |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------------|--------------------------------------------------|-----------------|--------------------------------------------------|
| 25 04             | წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის აღდგენა-რეაბილიტაცია                                                                     | 170,550                       | 63.1%                                  | 163,710                                          | -6,840          | 65.7%                                            |
| 27 01 03          | პენიტენციური სისტემის ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება                                                                       | 16,400                        | 42.4%                                  | 15,300                                           | -1,100          | 45.4%                                            |
| 32 02 06          | მოსწავლეების სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფა                                                                             | 12,000                        | 57.5%                                  | 11,919                                           | -81             | 57.9%                                            |
| 32 02 12          | ზოგადი განათლების ხელშეწყობა                                                                                             | 747                           | 49.1%                                  | 735                                              | -12             | 49.9%                                            |
| 32 03             | პროფესიული განათლება                                                                                                     | 35,838                        | 65.2%                                  | 35,829                                           | -9              | 65.3%                                            |
| 32 04             | უმაღლესი განათლება                                                                                                       | 106,617                       | 70.2%                                  | 106,613                                          | -4              | 70.2%                                            |
| 32 05 01          | სამეცნიერო გრანტების გაცემისა და სამეცნიერო კვლევების ხელშეწყობა                                                         | 32,904                        | 51.5%                                  | 32,707                                           | -197            | 51.8%                                            |
| 32 06 02 04       | სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და ტერიტორიული ორგანოების ინფრასტრუქტურის განვითარება | 6,000                         | 10.9%                                  | 5,931                                            | -69             | 11.0%                                            |

|                 |                                                                                                                                                           |        |       |        |         |       |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-------|--------|---------|-------|
| <b>36 01 03</b> | ყაზბეგის მუნიციპალიტეტისა და დუშეთის მუნიციპალიტეტის მაღალმთიანი სოფლების მოსახლეობისათვის მიწოდებული ბუნებრივი აირის ღირებულების ანაზღაურების ღონისძიება | 7,000  | 44.6% | 5,500  | -1,500  | 56.7% |
| <b>37 01 14</b> | აგროსექტორის ხელშეწყობა/განვითარება                                                                                                                       | 28,500 | 39.2% | 18,250 | -10,250 | 61.2% |

ცხრილი 3. კანონპროექტით გათვალისწინებული ცვლილებები ზოგიერთი დაბალი ათვისების პროგრამისთვის (ათასი ლარი).

მაგალითად:

- განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს „მოსწავლეების სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფის“ (32 02 06) ქვეპროგრამის ასიგნებები 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით 12,000 ათასი ლარის ოდენობით განისაზღვრა, საიდანაც 10 თვის მდგომარეობით გეგმის მხოლოდ 57.5% იქნა ათვისებული. თუმცა, წარმოდგენილი კანონპროექტის მიხედვით, აღნიშნული პროგრამის ასიგნებების წლიური გეგმა მხოლოდ 81 ათასი ლარით მცირდება;
- ანალოგიურად, „სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და ტერიტორიული ორგანოების ინფრასტრუქტურის განვითარების“ (32 06 02 04) ქვეპროგრამის ასიგნებები კანონპროექტის მიხედვით 69 ათასი ლარით მცირდება და 5,931 ათას ლარს უტოლდება. თუმცა, 10 თვის მდგომარეობით პროგრამის საკასო ხარჯი 653 ათას ლარს შეადგენს, რაც წლიური დამტკიცებული გეგმის 10.9%-სა და კანონპროექტით განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებლის მხოლოდ 11.0%-ს წარმოადგენს;
- დაბალი ათვისების მაჩვენებლით ხასიათდება ასევე „პენიტენციური სისტემის ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების“ ქვეპროგრამა (27 01 03), რომლის ფარგლებშიც 10 თვის განმავლობაში წლიური დამტკიცებული გეგმის (16,400 ათასი ლარი) მხოლოდ 42.4% იქნა ათვისებული. საყურადღებოა, რომ 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით პროგრამისთვის განსაზღვრული წლიური გეგმა მხოლოდ 1,100 ათასი ლარით მცირდება და 15,300 ათას ლარს უტოლდება, რასთან მიმართებაშიც მიმდინარე მდგომარეობით გახარჯული რესურსის მოცულობა მხოლოდ 45.4%-ს შეადგენს.

| ორგანიზაც.<br>კოდი | პროგრამის დასახელება                                                                                                                                                                                                             | 2016 წლის<br>ბიუჯეტის<br>კანონი | 10 თვის<br>ფაქტი | შესრულება<br>% |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|------------------|----------------|
| 24 06              | საქართველოს მიერ საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრი ვალდებულებების ფარგლებში საქართველოს აეროპორტებში "გათავისუფლებული ფრენების" მომსახურების ხარჯების ანაზღაურება (მათ შორის, წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვა) | 4,000                           | 1,071            | 26.8%          |
| 26 09              | მიწის ბაზრის განვითარება (WB)                                                                                                                                                                                                    | 2,028                           | 24               | 1.2%           |
| 29 04              | მართვის, კონტროლის, კავშირგაბმულობის და კომპიუტერული სისტემები                                                                                                                                                                   | 6,221                           | 2,125            | 34.2%          |
| 29 06              | საერთაშორისო თანამშრომლობა                                                                                                                                                                                                       | 55,126                          | 30,876           | 56.0%          |
| 32 02 10           | ეროვნული სასწავლო გეგმების დანერგვა და მონიტორინგი                                                                                                                                                                               | 425                             | 12               | 2.9%           |
| 32 03 01           | პროფესიული განათლების განვითარების ხელშეწყობა                                                                                                                                                                                    | 23,550                          | 13,639           | 57.9%          |
| 32 04 03           | უმაღლესი განათლების ხარისხის განვითარების ხელშეწყობა                                                                                                                                                                             | 5,000                           | -                | 0.0%           |
| 35 03 02 12        | C ჰეპატიტის მართვა                                                                                                                                                                                                               | 22,000                          | 4,693            | 21.3%          |
| 35 03 03 05        | ინკუბატორული პაციენტთა პალიატიური მზრუნველობა                                                                                                                                                                                    | 3,100                           | 1,410            | 45.5%          |
| 35 05              | შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების პროგრამა                                                                                                                                                                               | 4,025                           | 578              | 14.4%          |
| 37 01 05           | სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ხელშეწყობის ღონისძიებები                                                                                                                                                                        | 7,240                           | 1,085            | 15.0%          |
| 37 01 13           | ქართული ჩაი                                                                                                                                                                                                                      | 3,500                           | 53               | 1.5%           |
| 56 00              | სსიპ – საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახური                                                                                                                                                                              | 2,150                           | 946              | 44.0%          |
| 61 00              | სსიპ - სახელმწიფო ენის დეპარტამენტი                                                                                                                                                                                              | 300                             | -                | 0.0%           |

ცხრილი 4. დაბალი ათვისების ტენდენციის მქონე პროგრამები/ქვეპროგრამები, რომელთა გეგმური მაჩვენებლები არ დაკორექტირებულა - 2016 წლის 10 თვის მდგომარეობით (ათასი ლარი).

მაგალითად:

- შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს „შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების“ პროგრამის (35 05) ასიგნებები 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით 4,025 ათასი ლარის ოდენობით განისაზღვრა, საიდანაც 10 თვის მდგომარეობით ათვისებულმა თანხამ მხოლოდ 578 ათასი ლარი (წლიური გეგმის 14.4%) შეადგინა. საყურადღებოა ასევე ის ფაქტიც, რომ აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში გასულ წელს გახარჯულ იქნა წლიური ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის მხოლოდ 18.0%. ამ ქვეპროგრამის ფარგლებში გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების ათვისებასთან დაკავშირებულ შესაძლო

პრობლემებზე ყურადღება გამახვილდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე;

- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს* „უმაღლესი განათლების ხარისხის განვითარების ხელშეწყობის“ ქვეპროგრამის (32 04 03) წლიური ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულმა გეგმამ 5,000 ათასი ლარი შეადგინა, თუმცა 10 თვის მდგომარეობით პროგრამის ფარგლებში საბიუჯეტო სახსრების ათვისებას ადგილი არ ჰქონია. მიუხედავად ამისა, კანონის ცვლილების პროექტში პროგრამისთვის გამოყოფილი ასიგნებები კვლავ უცვლელი რჩება;
- ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება „სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ხელშეწყობის ღონისძიებების“ ქვეპროგრამა (37 01 05), რომლის ფარგლებშიც 10 თვის განმავლობაში გაწეულმა საკასო ხარჯმა მხოლოდ 1,085 ათასი ლარი და წლიური გეგმის 15.0% შეადგინა. პროგრამა ასიგნებების ათვისების შეფერხებით ხასიათდებოდა გასულ წელსაც, რის საფუძველზეც გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების შესაძლო აუთვისებლობის რისკებზე ყურადღება გამახვილდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე.

ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ წარმოდგენილი კანონპროექტით გათვალისწინებულია ცალკეულ პროგრამებსა და ქვეპროგრამებზე გამოყოფილი ასიგნებების დაკორექტირება, არ მომხდარა პროგრამული ბიუჯეტის დოკუმენტისა და მასში წარმოდგენილი (პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნების, მოსალოდნელი შედეგებისა და შედეგების შეფასების ინდიკატორების) არაფინანსური ინფორმაციის განახლება. **შედეგად, გაურკვეველია ასიგნებების ცვლილების გავლენა პროგრამის ფარგლებში წლის ბოლოსათვის მისაღებ მოსალოდნელ შედეგებზე.**

## სახელმწიფო ვალი

2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიხედვით, სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა 14,575.4 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა. წარმოდგენილი კანონპროექტით იგი 13.1 მლნ ლარით იზრდება, რის შედეგადაც საბიუჯეტო წლის ბოლოსათვის სახელმწიფო ვალის ჯამურმა ოდენობამ არ უნდა გადააჭარბოს 14,588.5 მლნ ლარს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფო ვალის ტვირთის ინდიკატორი (ვალი/მშპ)

დაახლოებით 1.3 პროცენტული პუნქტით იზრდება. 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტის მონაცემებით, წლის ბოლოს სახელმწიფო ვალის მოცულობა მშპ-სთან მიმართებაში 43.9%-ს გაუტოლდება, რაც აჭარბებს საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური სტრატეგიით „საქართველო 2020“ განსაზღვრულ 40%-იან ნიშნულს.

|                        | 2013         | 2014          | 2015          | 2016                     | 2016             |
|------------------------|--------------|---------------|---------------|--------------------------|------------------|
|                        | ფაქტი        | ფაქტი         | ფაქტი         | კანონი                   | კანონის ცვლილება |
| <b>სახელმწიფო ვალი</b> | <b>9,313</b> | <b>10,397</b> | <b>13,161</b> | <b>14,576</b>            | <b>14,589</b>    |
| <b>% მშპ-თან</b>       | <b>34.7%</b> | <b>35.6%</b>  | <b>41.5%</b>  | <b>42.6%<sup>4</sup></b> | <b>43.9%</b>     |
| <i>მათ შორის:</i>      |              |               |               |                          |                  |
| საშინაო ვალი           | 2,017        | 2,570         | 2,828         | 2,998                    | 3,178            |
| % მშპ-თან              | 7.5%         | 8.8%          | 8.9%          | 8.8%                     | 9.6%             |
| საგარეო ვალი           | 7,296        | 7,827         | 10,334        | 11,578                   | 11,411           |
| % მშპ-თან              | 27.2%        | 26.8%         | 32.6%         | 33.9%                    | 34.3%            |

ცხრილი 5. სახელმწიფო ვალის შესახებ მონაცემების დინამიკა 2013-2016 წლების მიხედვით (მლნ ლარი).

წარმოდგენილი კანონპროექტით, სახელმწიფო ვალის ზღვრული მოცულობის ზრდა ძირითადად განპირობებულია 2016 წელს დაგეგმილი „ვალდებულებების ზრდის“ მუხლის სტრუქტურის ცვლილებით. კერძოდ, 180 მლნ ლარით იზრდება საშინაო ვალის ზღვრული მოცულობა, ხოლო საგარეო ვალის ზღვრული მოცულობა დაახლოებით 167 მლნ ლარით მცირდება. აღნიშნული ცვლილებები, თავის მხრივ, გამოწვეულია მიმდინარე წლის განმავლობაში საგარეო წყაროებიდან ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების მობილიზებასთან დაკავშირებულ უარყოფით ტენდენციებთან. კერძოდ, 2016 წლის ნოემბრის მდგომარეობით, ბიუჯეტის კანონით დაგეგმილი 395 მლნ ლარის ოდენობის ბიუჯეტის მხარდამჭერი საკრედიტო რესურსიდან თანხების ჩამორიცხვა არ განხორციელებულა. მათ შორისაა, მაკროფინანსური დახმარების პროგრამის ფარგლებში ევროკავშირიდან მისაღები 35 მლნ ლარის ოდენობის საკრედიტო რესურსი. მოცემული რესურსის ათვისება დამოკიდებულია საერთაშორისო სავალუტო ფონდის Stand-By Arrangement (SBA) პროგრამის წარმატებით განხორციელებაზე და ამ მიმართულებით არსებული სირთულეებიდან გამომდინარე, ამ მომენტისათვის, ვერ ხერხდება ბიუჯეტში სახსრების მობილიზება.

<sup>4</sup> მონაცემთა თავსებადობისა და შესაძარისობის უზრუნველსაყოფად, ინდიკატორი დათვლილია 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის მიღების მომენტში არსებულ მონაცემებზე დაყრდნობით. კერძოდ, მშპ-ის შემთხვევაში აღებულია არა 2016 წლის მოსალოდნელი მნიშვნელობა, არამედ წლის დასაწყისში პროგნოზირებული მაჩვენებელი.

2016 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტზე თანდართული განმარტებითი ბარათის მიხედვით, საინვესტიციო კრედიტების ნაწილში პროექტების შესრულების ტენდენციების გათვალისწინებით განხორციელდა მათი გეგმური მაჩვენებლების დაზუსტება. აღნიშნული ცვლილების შედეგად, საგარეო წყაროებიდან საინვესტიციო სესხების სახით მისაღები რესურსის გეგმური მოცულობა დაახლოებით 141.2 მლნ ლარით იზრდება და 821.2 მლნ ლარს უტოლდება. თუმცა აღსანიშნავია, რომ რიგი პროექტების შემთხვევაში, რომელთა ფარგლებშიც მიმდინარე მდგომარეობით ადგილი აქვს სახსრების ათვისებას, წარმოდგენილი კანონპროექტით არ მომხდარა მიმდინარე ათვისების ტენდენციების გათვალისწინება და გეგმური მაჩვენებლების დაკორექტირება.

| პროგრამული კოდი | პროექტის დასახელება                                                                | გეგმა | ფაქტი 10 თვე |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------|--------------|
| 25 02 02 13     | შიდასახელმწიფოებრივი გზების აქტივების მართვის პროექტი                              | 0     | 231.0        |
| 25 03 19        | საქართველოს ურბანული რეკონსტრუქციის და განვითარების პროექტი                        | 0     | 11,152.0     |
| 25 04 02        | წყლის ინფრასტრუქტურის განახლების პროექტი                                           | 0     | 134.1        |
| 62 12 06        | ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია (II ფაზა)           | 0     | 3,314.8      |
| 62 12 07        | ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია | 0     | 323.7        |
| 62 12 09        | ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია (IV ფაზა)           | 0     | 3,190.4      |

ცხრილი 6. საინვესტიციო პროექტები, რომელთა ფარგლებშიც 2016 წლის განმავლობაში განხორციელებულია თანხების ათვისება, თუმცა ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტში არ არის ასახული მათი შესაბამისი გეგმური მაჩვენებლები (ათასი ლარი).

მაგალითად:

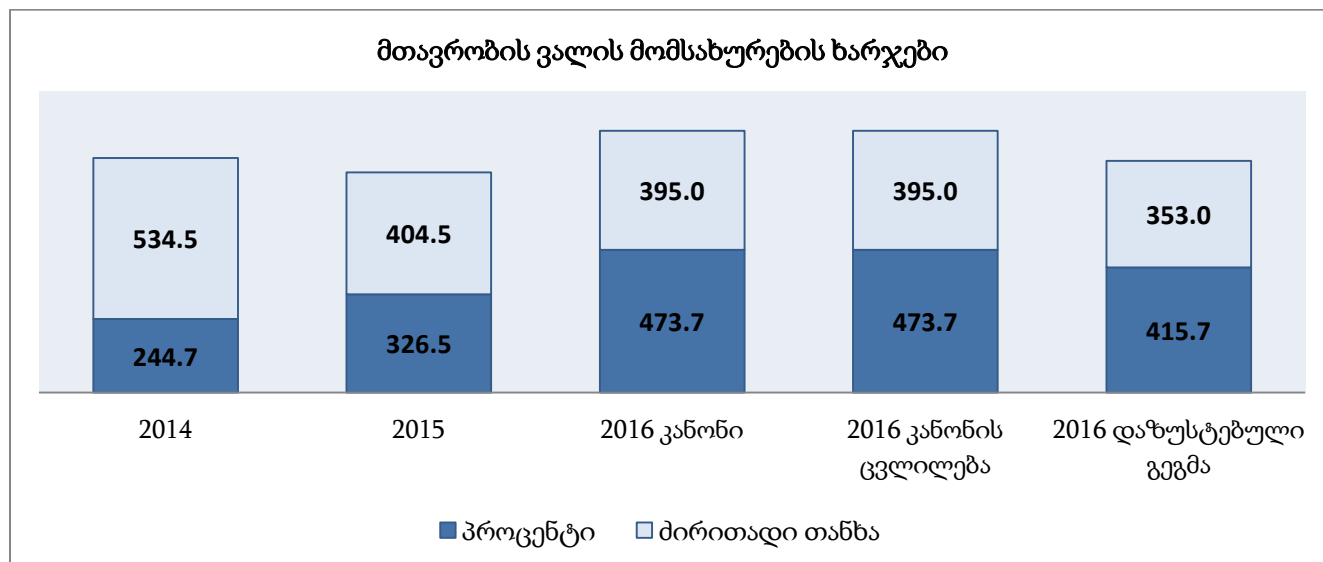
- 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით გათვალისწინებული არ ყოფილა „საქართველოს ურბანული რეკონსტრუქციისა და განვითარების პროექტის“ (25 03 19) ფარგლებში საკრედიტო რესურსის ათვისება. თუმცა, 2016 წლის ოქტომბრის მონაცემებით, აღნიშნული პროექტის ფარგლებში განხორციელდა 11.2 მლნ ლარის ხარჯვა. ამასთანავე, სახელწიფო ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, მოცემული პროექტის დაზუსტებულმა გეგმამ (კრედიტის ნაწილში) 17.1 მლნ ლარი შეადგენა. მიუხედავად ამისა, 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტი არ ითვალისწინებს აღნიშნული ქვეპროგრამის ფარგლებში მოზიდული საკრედიტო რესურსის მოცულობას;

- ასევე, არც 2016 წლის ბიუჯეტის კანონსა და არც წარმოდგენილი ცვლილების პროექტში გათვალისწინებული არ არის „ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაციის (II ფაზა)“ (62 12 06) პროექტის ფარგლებში მისაღები საკრედიტო რესურსის მოცულობა, მაშინ როდესაც, ოქტომბრის მდგომარეობით აღნიშნული პროექტის ფარგლებში გახარჯული საკრედიტო რესურსის მოცულობამ 3.3 მლნ ლარი შეადგინა.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, გაურკვეველია თუ რა პრინციპის საფუძველზე მოხდა საინვესტიციო რესურსით დაფინანსებული მხოლოდ ზოგიერთი პროექტის მიმდინარე ათვისების ტენდენციის გათვალისწინება და გეგმური მაჩვენებლის დაკორექტირება. აღნიშნულის შედეგად, 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით წარმოდგენილი საგარეო ვალდებულებების ზრდის მაჩვენებელი (1,076 მლნ ლარი), სრულყოფილად არ ასახავს 2016 წლის განმავლობაში საგარეო საკრედიტო რესურსის სახით ბიუჯეტში მისაღები შემოსულობების მთლიან საპროგნოზო მოცულობას. შედეგად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტში გეგმური მაჩვენებლების დაკორექტირებისას გამოყენებული იქნეს ერთგვაროვანი მიდგომა და გათვალისწინებული იქნეს ყველა საინვესტიციო პროექტის მიმდინარე ათვისების ტენდენციები, რათა „საგარეო ვალდებულების ზრდის“ მუხლით დაგეგმილი ბიუჯეტის შემოსულობები სრულყოფილად იქნეს წარმოდგენილი.

საყურადღებოა, რომ 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ცვლილებების განხორციელების ძირითად მიზეზს წარმოადგენს საშინაო ვალის მობილიზების მიმდინარე ტენდენციები, რის შედეგადაც საბიუჯეტო წლის ბოლოს მოსალოდნელი იყო საშინაო ვალის ზღვრული ლიმიტის (2,998 მლნ ლარი) დარღვევა. კერძოდ, 2016 წლის ნოემბრის თვის მდგომარეობით, საშინაო ვალის ნაშთმა 3,149 მლნ ლარი შეადგინა. დეკემბრის თვეში კი დაგეგმილია 30 მლნ ლარის მოცულობის ემისია და დაახლოებით 7.4 მლნ ლარის ოდენობის ძირითადი თანხის დაფარვა. შედეგად, 2016 წლის ბოლოს, სახელმწიფო საშინაო ვალის მოსალოდნელი მოცულობა 3,171 მლნ ლარს გაუტოლდება და დაახლოებით 173.5 მლნ ლარით გადააჭარბებს კანონით განსაზღვრულ ზღვრულ მაჩვენებელს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, წარმოდგენილი კანონის ცვლილების პროექტით საშინაო ვალის ზღვრული მოცულობა მოქმედ კანონთან მიმართებაში 180 მლნ ლარით იზრდება.

აღსანიშნავია, რომ წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით, სახელმწიფო ვალის მომსახურებაზე გასაწევი გადასახდელების მოცულობა არ დაკორექტირებულა და იგივე დონეზეა შენარჩუნებული. კერძოდ, საგარეო ვალდებულებების ძირითადი თანხისა და პროცენტის დასაფარად კვლავ გათვალისწინებულია შესაბამისად, 360 მლნ და 268.7 მლნ ლარის ოდენობის გადასახდელის გაწევა, ხოლო საშინაო ვალდებულებების შემთხვევაში კი 35 მლნ და 205 მლნ ლარის მოცულობის.



დიაგრამა 1. მთავრობის ვალის პროცენტისა და ძირითადი თანხის დაფარვის ხარჯების დინამიკა (მლნ ლარი)<sup>5</sup>.

აღნიშნული მიმართულებით, საყურადღებოა, რომ 2016 წლის ოქტომბრის მდგომარეობით დაზუსტებული ბიუჯეტით, საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვის (62 01) წლიური გეგმური მაჩვენებლები 100 მლნ ლარის ოდენობით (ძირითადი თანხა 42 მლნ ლარით, პროცენტი 58 მლნ ლარით) იქნა შემცირებული. გეგმური მაჩვენებლების შემცირების საფუძველს წარმოადგენდა საგარეო ვალის პორტფელში შემავალი ვალუტების გაცვლითი კურსების გათვალისწინებით წარმოქმნილი აუთვისებელი სახსრების არსებობა. შესაბამისი მთავრობის განკარგულებებით<sup>6</sup>, აღნიშნული რესურსის (100 მლნ ლარი) გადანაწილება განხორციელდა მთავრობისა და რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდებში. აღნიშნული ფაქტის გათვალისწინებით, დამატებით დასაბუთებას საჭიროებს თუ რატომ არ

<sup>5</sup> ძირითადი თანხის დაფარვის მაჩვენებელი არ მოიცავს საბიუჯეტო წლის მანძილზე განხორციელებული საშინაო ფასიანი ქაღალდების ემისიით გადაფარული საშინაო ფასიანი ქაღალდების თანხას (739.7 მლნ ლარი).

<sup>6</sup> საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 14 ივლისის N1405 და 2016 წლის 3 აგვისტოს N1585 განკარგულებები.

ხორციელდება საგარეო ვალდებულებების მომსახურებასა და დაფარვაზე გასაწევი გადასახდელების გეგმური მაჩვენებლის კორექტირება.