



დასკვნა

„საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესახებ”

საქართველოს კანონის პროექტზე

შინაარსი

დასკვნა.....	5
1. მაკროეკონომიკური დაშვებები და ფისკალური დისციპლინა.....	11
1.1. მაკროეკონომიკური პროგნოზები და კავშირი ფისკალურ პარამეტრებთან.....	11
1.2. ფისკალური დისციპლინა	15
1.3. მაკროეკონომიკური და ფისკალური რისკების ანალიზი	22
2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები.....	25
2.1. საგადასახადო შემოსავლები	25
2.2. გრანტები.....	27
2.3. სხვა შემოსავლები	27
3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები	29
3.1. პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე გამოყოფილი ასიგნებები.....	30
3.2. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები	33
4. სახელმწიფო ვალი	33
5. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი.....	39
5.1. საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების მომზადება	40
5.2. პროგრამების/ქვეპროგრამების მოსალოდნელი შედეგების ფორმირებაში არსებული ხარვეზები.....	43
5.3. პროგრამების/ქვეპროგრამების მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ინდიკატორების ფორმირებაში არსებული ხარვეზები	45
5.4. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია.....	48

დასკვნა „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 39-ე მუხლისა და „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 31-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ იქნა დასკვნა „2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ.

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

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

მთავრობის პასუხისმგებლობა „2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია „2018 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 „2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ. დასკვნის მომზადება ემყარება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ შემოწმების პროცედურებს, რომლებიც წარიმართება მარწმუნებელი გარიგებების საერთაშორისო სტანდარტის 3400 „პერსპექტიული ფინანსური ინფორმაციის შემოწმება“ (ISAE 3400) შესაბამისად. აღნიშნული სტანდარტი ითვალისწინებს შემოწმების დაგეგმვასა და წარმართვას იმგვარად, რომ მიღებულ იქნეს საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმის შესახებ:

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

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

დასკვნა

„2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის საფუძვლად გამოყენებული დაშვებების შემოწმების საფუძველზე, გარდა დასკვნაში მოცემული საკითხებისა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ყურადღება არ მიუქცევია ისეთ რამეს, რაც დაგვარწმუნებდა იმაში, რომ აღნიშნული დაშვებები ვერ უზრუნველყოფენ კანონპროექტით გათვალისწინებული მაჩვენებლების სათანადო საფუძველს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, გარდა დასკვნაში მოცემული მნიშვნელოვანი საკითხებისა, „2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი სათანადოდ არის მომზადებული არსებული დაშვებების საფუძველზე, შესაძლებელია შეფასდეს საფუძვლიანად და კანონიერად მოქმედი ნორმატიული ბაზის გათვალისწინებით და წარდგენილია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნების შესაბამისად.

გასული წლების განმავლობაში დაიხვეწა ბიუჯეტის კანონის პროექტში წარმოდგენილი ინფორმაციის ხარისხი და შინაარსი. კერძოდ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციით პროექტს დაემატა „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ და „მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზის“ დოკუმენტები. ასევე მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა პროგრამული ბიუჯეტის დანართში წარმოდგენილი ინფორმაცია. თუმცა პერსპექტიული ინფორმაციის სპეციფიკიდან გამომდინარე, ბიუჯეტის პროექტის მომზადების პროცესში ჯერ კიდევ შეინიშნება რიგი ნაკლოვანებებისა. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის პროექტის შემდგომი განხილვის პროცესში, გათვალისწინებულ იქნეს შემდგომი საკითხები:

- ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში (BDD) წარმოდგენილი ძირითადი საპროგნოზო მაკროეკონომიკური მაჩვენებლები, როგორებიცაა ეკონომიკური ზრდა, მშპ ერთ სულ მოსახლეზე, მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი და ინფლაცია, საჭიროებს დამატებით განმარტებას გაანგარიშების საფუძვლებისა და ფისკალურ პარამეტრებზე მათი ზეგავლენის შესახებ. მსგავსი ტიპის ანალიზის არსებობა, მოგვცემს სარწმუნო სურათს არსებული და მოსალოდნელი ეკონომიკური მდგომარეობის შესახებ, რაც, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს რეალისტური მოლოდინების ჩამოყალიბებას და აამაღლებს სამთავრობო გადაწყვეტილებების სანდოობის ხარისხს.

- კანონპროექტში არ არის წარმოდგენილი¹ განმარტებები პროგნოზირებული ფისკალური მაჩვენებლების „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილი ლიმიტებთან შესაბამისობის შესახებ (გადასახდელების წესი - 30.0% (მშპ-სთან), ბიუჯეტის ბალანსის წესი (ბიუჯეტის დეფიციტი) - 3.0% (მშპ-სთან), ვალის წესი - 60.0% (მშპ-სთან)). ფისკალური ინფორმაცია არასრულყოფილადაა წარმოდგენილი ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში;
- აღნიშნული მნიშვნელოვანია, რადგან გადასახდელების წესის მაჩვენებელი გასული წლების განმავლობაში რამდენჯერმე გადაცდა ზღვრულ ნიშნულს და იგი ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება. შესაბამისად, მიზანშეწონილია მოხდეს გაანალიზება მსგავსი ფაქტების გამომწვევი მიზეზების, მაჩვენებლების ზღვრული ნორმის ფარგლებში დაბრუნებისათვის გასატარებელი ღონისძიებებისა და პარამეტრების ფაქტობრივი ოდენობის შესახებ;
- 2018 წლის გადასახდელების წესის პროგნოზირებული მაჩვენებელი 29.9%-ის დონეზეა განსაზღვრული და მცირედით ჩამორჩება ორგანული კანონით დადგენილ 30.0%-იან ნიშნულს. თუ მხედველობაში მივიღებთ იმ ფაქტს, რომ ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის გარდა ადგილი აქვს წლის განმავლობაში მობილიზებული სხვა დამატებითი რესურსების ფაქტობრივ ხარჯვას (მიზნობრივი გრანტები და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვები, რომლებიც არ გაითვალისწინება გეგმაში), რაც 2014-2016 წლების განმავლობაში საშუალოდ მშპ-ის 0.5%-ს შეადგენდა, მნიშვნელოვნად იზრდება ორგანული კანონით დადგენილი ლიმიტის დარღვევის რისკი.
- მნიშვნელოვანია, ბიუჯეტის კანონის პროექტის შემდგომი წარდგენა მოიცავდეს განმარტებას თუ რა პარამეტრები განაპირობებენ განსხვავებას ბიუჯეტის დეფიციტის პროექტში წარმოდგენილ მაჩვენებლებს შორის. კერძოდ, 2018 წლის ბიუჯეტის დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებელი 2001 წლის GFSM (Government Finance Statistics Manual) მეთოდოლოგიით 1.6%-ს, IMF-თან შეთანხმებული მეთოდოლოგიით 3.3%-ს, ხოლო „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში წარმოდგენილი ბიუჯეტის დეფიციტის კიდევ ერთი პარამეტრის მიხედვით 3.7% შეადგენს, რომელიც თავის მხრივ, არ მოიცავს განმარტებას თუ რა მეთოდოლოგიის საფუძველზეა

¹ გარდა სახელმწიფო ვალის წესის.

გაანგარიშებული. 2017 წლის ანალოგიური მაჩვენებლები GFSM 2001-ით 0.2%-ს, ხოლო IMF-თან შეთანხმებული მეთოდოლოგიით 4.1%-ს შეადგენდს.

- ბიუჯეტის კანონის პროექტი არ მოიცავს საკმარის ინფორმაციას სტრუქტურული და ციკლზე მორგებული დეფიციტის შესახებ, რომელთა შემუშავება და მონიტორინგი სახელმწიფო ვალის მაჩვენებლის მშპ-სთან მდგრადობის შენარჩუნებას ემსახურება. IMF-ის პროგნოზით, 2018 წლისათვის საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის ციკლზე მორგებული ბალანსი (დეფიციტი) -2.4%-ს, ხოლო სტრუქტურული ბალანსი (დეფიციტი) -2.7%-ს გაუტოლდება.
- კანონპროექტით ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელი განსაზღვრულია 4.5%-ის დონეზე და 0.5 პროცენტული პუნქტით აჭარბებს WB-ის და 0.3 პროცენტული პუნქტით IMF-სა და EBRD-ის პროგნოზებს.
- საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებისგან განსხვავებაა ასევე ინფლაციის 2018 წლის საპროგნოზო მაჩვენებლებს შორის. კერძოდ, IMF-ის პროგნოზი 0.5 პროცენტული პუნქტით ჩამორჩება, ხოლო ADB-ის პროგნოზი 0.5 პროცენტული პუნქტით აჭარბებს BDD-ით განსაზღვრულს (3.5%). ამასთან, 2017 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად, 2.0 პროცენტული პუნქტით ჩამორჩება IMF-ის, ხოლო 1.7 პროცენტული პუნქტით ADB-ის პროგნოზებს. თუ გავითვალისწინებთ, რომ 9 თვის მონაცემებით, ინფლაციის წლიური მაჩვენებელი 6.2%-ს შეადგენს, ხოლო წლის ბოლო პერიოდი ხასიათდება ინფლაციური პროცესების გააქტიურებით, მოსალოდნელია 2017 წლის ინფლაციის წლიური მაჩვენებლის გადაცდომა ეროვნული ბანკის მიზნობრივ მაჩვენებელზე (4.0%). აქედან გამომდინარე, სასურველია კანონპროექტი შეიცავდეს დამატებით განმარტებას 2018 წლის ინფლაციური პროცესების შესახებ.
- IMF-ის საპროგნოზო მაჩვენებლებისგან მნიშვნელოვანი განსხვავებაა ექსპორტ-იმპორტთან მიმართებაშიც. კერძოდ, კანონპროექტით განსაზღვრული ექსპორტის მოსალოდნელი ზრდა 9.3%-ს შეადგენს და 2.7 პროცენტული პუნქტით აჭარბებს IMF-ის პროგნოზს. იმპორტის შემთხვევაში ანალოგიური სხვაობა 1.2 პროცენტული პუნქტია. საშუალოვადიან პერიოდში აღნიშნული განსხვავება კიდევ უფრო იზრდება. ალტერნატიული პროგნოზებიდან მსგავსი მასშტაბის გადახრების გათვალისწინებით, სასურველია, კანონპროექტი მოიცავდეს დამატებით განმარტებას ექსპორტ-იმპორტის საპროგნოზო მაჩვენებლების შესახებ.

- კანონპროექტი საშუალოვადიან პერიოდში მიზნად ისახავს ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსებაზე ნაერთი ბიუჯეტიდან 8.0%-ზე მეტის ოდენობის რესურსის მიმართვას. თუმცა, არც აღნიშნული დოკუმენტით და არც სხვა ნორმატიული აქტით განსაზღვრული არ არის თუ რა შეიძლება ჩაითვალოს ინფრასტრუქტურული ხასიათის პროექტად და შესაბამისად, აღნიშნული მიმართულებით გაწეულ გადასახდელად, რაც ანგარიშგების ეტაპზე გაართულებს მიზნობრივი ნიშნულის შესრულების მონიტორინგის პროცესს.
- ფისკალური რისკების ანალიზისა და მართვის მიზნით მომზადებულ დოკუმენტში წარმოდგენილი ინფორმაცია საჭიროებს შემდგომ სრულყოფას, რადგან იგი არ მოიცავს სახელმწიფო საწარმოებთან, PPP-ებსა (საჯარო და კერძო თანამშრომლობა) და PPA-ებთან (გარანტირებული შესყიდვის ხელშეკრულებები) დაკავშირებული ფისკალური რისკების ანალიზს, რაც აფერხებს ფისკალური წნეხის სრულყოფილ შეფასებას.
- სახელმწიფო ვალთან მიმართებით, საყურადღებოა, რომ ვალის მართვის სტრატეგიის გამოქვეყნების თარიღად 2016 წლის I კვარტალი განისაზღვრა, თუმცა 2017 წლის 9 თვის მდგომარეობით დოკუმენტის გამოქვეყნება არ მომხდარა. ამასთან, 2018 წლის ბოლოსათვის მოსალოდნელია ვალის ტვირთის ინდიკატორის (სახელმწიფო ვალი/მშპ) 1.4 პროცენტული პუნქტით გაზრდა 44.8%-მდე (2017 წლის გეგმა 43.4%) და 2016-2017 წლების მსგავსად, კვლავ გადააჭარბებს საქართველოს სოციალ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“-ით დადგენილ 40%-იან ნიშნულს;
- 2018 წელს სახელმწიფო ვალის ზრდაში საგარეო ვალის ზრდის ეფექტი 84%-ს შეადგენს, რის შედეგადაც სავალუტო კურსის ცვლილება კვლავ რჩება სახელმწიფო ვალის პორტფელის მთავარ რისკ-ფაქტორად.
- სახელმწიფო ვალის პორტფელის ზრდის შესაბამისად 624 მლნ ლარით იზრდება სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები 2017 წელთან შედარებით, რაც ლიკვიდობის რისკის ინდიკატორს 20%-დან 25%-მდე აუარესებს და 3 პროცენტული პუნქტით აჭარბებს IMF-ის მიერ დადგენილ 22%-იან ლიმიტს.
- ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, შემუშავდეს და გამოქვეყნდეს სახელმწიფო ვალის მართვის სტრატეგიის დოკუმენტი, რომელშიც წარმოდგენილი იქნება მთავრობის ხედვა სახელმწიფო ვალის მართვასთან დაკავშირებით და ასევე, შესაბამისობაში

იქნება სხვა პარალელურად მოქმედ სტრატეგიულ დოკუმენტებთან, მათ შორის „კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგიასთან“.

- გარდა ამისა, ასევე საყურადღებოა ისეთი საინვესტიციო პროექტები, რომელთა 2017 წლის შესრულების მდგომარეობა დაბალია. კრედიტის სახით გამოყოფილი სახსრების დაგვიანებით ათვისება კი ზრდის სესხის მომსახურების ხარჯებს, რადგან კონტრაქტების ნაწილი ითვალისწინებს მსესხებლისათვის ვალდებულების გადასახადის დაკისრებას სესხის აუთვისებელ ნაწილზე. 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით, გადახდილ იქნა 2.7 მლნ ლარის ოდენობის ვალდებულების გადასახადი (commitment fee). აღნიშნული შესაძლებელია რიგ შემთხვევებში დაკავშირებული იყოს მთავრობის პრიორიტეტების ან/და სტრუქტურულ ცვლილებებსა და დისკრეციულ გადაწყვეტილებებთან, თუმცა მნიშვნელოვანია გამოყოფილი სესხების დროული და ეფექტიანი ათვისება და 2018 წლის ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში პროექტების მიმდინარე შესრულების მდგომარეობის გათვალისწინება.
- რაც შეეხება ბიუჯეტის შემოსავლებს, „გრანტების“ მუხლის გეგმური მაჩვენებელი (265 მლნ ლარი), რომელიც 6.8%-ით არის შემცირებული 2017 წლის გეგმასთან შედარებით, არ მოიცავს სსიპ-ების მიერ საკუთარი შემოსავლებიდან ბიუჯეტში მისამართ თანხებს. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ ფინანსთა სამინისტროს მიერ არ იქნა მოწოდებული ინფორმაცია სსიპ/ა(ა)იპ-ების კომერციული ბანკების ანგარიშებზე განთავსებული თანხების შესახებ (2017 წლის 31 აგვისტოს მდგომარეობით), რაც მნიშვნელოვანია ბიუჯეტიდან მათ მიერ მისაღები დაფინანსების გაანალიზებისათვის;
- ანგარიშების ეტაპზე გეგმასთან შესადარისობისა და გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია პროექტი შეიცავდეს ინფორმაციას მისაღები დივიდენდების წყაროების შესახებ. გასული წლების განმავლობაში დივიდენდების მობილიზების უარყოფითი ტენდენციებისა და 2018 წელს ამ მუხლით მისაღები შემოსავლების მხოლოდ ერთ წყაროზე (ეროვნული ბანკის) კონცენტრირებით, გარკვეული რისკის ქვეშ დგება დივიდენდების გეგმის შესრულების საკითხი.
- „პროცენტის“ მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებელი არ მოიცავს კომერციული ბანკების დეპოზიტებზე აუქციონის გზით განთავსებული თანხებიდან მოსალოდნელ შემოსავალს.
- პროგრამული ბიუჯეტის მიმართულებით წინ გადადგმული ნაბიჯების მიუხედავად, პროგრამული ბიუჯეტის დანართი დღემდე არ მტკიცდება და შეიმჩნევა მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რაც ართულებს, რიგ შემთხვევებში კი შეუძლებელს ხდის, შეფასდეს

პროგრამების ეფექტიანობა. ძირითადი ნაკლოვანებებია შემდეგი მიმართულებებით: საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების მომზადება; პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება; პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავება; მეთოდოლოგიური ხარვეზები.

1. მაკროეკონომიკური დაშვებები და ფისკალური დისციპლინა

1.1. მაკროეკონომიკური პროგნოზები და კავშირი ფისკალურ პარამეტრებთან

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

ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია ძირითადი მაკროეკონომიკური ინდიკატორები, რომლებიც განისაზღვრა სხვადასხვა წლების BDD-ების ფარგლებში. რამდენადაც მაკროეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლების რეალისტურობას კრიტიკული გავლენა აქვს ფისკალურ პარამეტრებზე, მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის კანონის პროექტი მოიცავდეს ინფორმაციას თუ რა გახდა აღნიშნული მაჩვენებლების დაკორექტირების მიზეზი და რა ზეგავლენა იქონია ამ მოვლენამ ფისკალურ პარამეტრებზე. ამ მიმართულებით არსებულ ხარვეზებზე ასევე ყურადღება იქნა გამახვილებული IMF-ის ანგარიშში „საქართველოს ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასება“². კერძოდ, ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელი 1 პროცენტული პუნქტით შემცირდა გასული წლების პროგნოზებთან შედარებით, ხოლო მშპ-ის მოცულობა ერთ სულ მოსახლეზე 5,185 დოლარიდან (2015-2018 BDD) 4,349 დოლარამდე (2018-2021 BDD) შეიცვალა (16%-ით). მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებელმა, რომელიც ზრდადი ტენდენციით ხასიათდებოდა და 6.8%-დან (2015-2018 BDD) 11.4%-მდე გაიზარდა (2018-2021 BDD).

	BDD 2015-2018		BDD 2016-2019		BDD 2017-2020		BDD 2018-2021	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
რეალური მშპ (ზრდის ტემპი)	5.5%	5.5%	5.5%	5.5%	4.0%	5.5%	4.0%	4.5%
ნომინალური მშპ (მლნ ლარი)	38,355	41,881	37,876	41,757	35,980	39,097	36,690	40,449
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე (აშშ დოლარი)	4,748	5,185	4,232	4,665	3,851	4,185	3,945	4,349

² Fiscal Transparency Evaluation, IMF, 2017, pg. 29.

სამომხმარებლო ფასების ინდექსი (საშუალო პერიოდის განმავლობაში)	4.0%	3.5%	5.0%	4.5%	4.0%	3.0%	4.0%	3.5%
მიმდინარე ანგარიში (პროცენტულად მშპ-თან)	-7.8%	-6.8%	-9.3%	-8.6%	-12.7%	-10.3%	-11.5%	-11.4%

ცხრილი 1. 2017-2018 წლების მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზები სხვადასხვა წლების BDD-ების მიხედვით.

შეფასების ანგარიშში წარმოდგენილი რეკომენდაციების შესრულების სამოქმედო გეგმის მიხედვით, 2018 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართული BDD უნდა მოიცავდეს დეტალურ ინფორმაციას და განმარტებას მასში წარმოდგენილი მაკროეკონომიკური პროგნოზების საფუძვლებისა და როგორც ცვლადებს შორის, ასევე ფისკალურ პარამეტრებთან მიმართებაში არსებული მიზეზ-შედეგობრივი კავშირების შესახებ. თუმცა პროექტზე თანდართულ არცერთ დოკუმენტში მსგავსი ტიპის ანალიზი წარმოდგენილი არ არის. მაგალითად, მომავალ წლებში მნიშვნელოვნად იზრდება ინფრასტრუქტურულ პროექტების დაფინანსება, თუმცა ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართული დოკუმენტაცია არ იძლევა განმარტებას თუ რა გავლენას იქონიებს ან როგორი იქნება აღნიშნული მოვლენის წილი ეკონომიკურ ზრდაზე საშუალოვადიან პერიოდში.

კანონპროექტზე თანდართული განმარტებითი ბარათის მიხედვით, მთავრობის საშუალოვადიან ჩარჩოში ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსებაზე ნაერთი ბიუჯეტიდან მიიმართება 8%-ზე მეტი. თუმცა, არც აღნიშნული დოკუმენტით და არც სხვა ნორმატიული აქტით განსაზღვრული არ არის თუ რა შეიძლება ჩაითვალოს ინფრასტრუქტურული ხასიათის პროექტად და შესაბამისად, აღნიშნული მიმართულებით გაწეულ გადასახდელად. ამასთანავე, დოკუმენტი არ განმარტავს თუ რომელ პარამეტრთან მიმართებაში უნდა მოხდეს ზემოხსენებული მიზნობრივი მაჩვენებლის გაანგარიშება. ყოველიყო აღნიშნული კი ანგარიშგების ეტაპზე გაართულებს მიზნობრივი ნიშნულის შესრულების მონიტორინგის პროცესს. როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ფინანსთა სამინისტროდან მიღებული ინფორმაციით ირკვევა, 8%-იანი ნიშნული გამოთვლილია მხოლოდ „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის გამოყენებით. თუმცა, „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის წილი ნაერთი ბიუჯეტის გადასახდელებში 2018 წელს დაგეგმილია 19.4%-ის, ხოლო საშუალოვადიან პერიოდში 21%-ის დონეზე და მნიშვნელოვნად აჭარბებს ზემოხსენებულ მიზნობრივ მაჩვენებელს, ხოლო „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის წილი მშპ-ში 2018 წლისთვის 6.5%-ს შეადგენს და საშუალოვადიან პერიოდში მხოლოდ 7.1%-მდე იზრდება, რაც ჩამორჩება განმარტებით ბარათში განსაზღვრულ 8%-იან ნიშნულს.

შესაბამისად, აუცილებელია კანონპროექტი მოიცავდეს დეტალურ განმარტებას აღნიშნული ინდიკატორის გაანგარიშების მეთოდოლოგიის შესახებ. ამასთან, გაცხადებული მიზნობრივი მაჩვენებლის რეალურობის უზრუნველსაყოფად, იგი შესაბამისობაში უნდა იყოს „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტში წარმოდგენილ საშუალოვადიან საპროგნოზო მაჩვენებლებთან.

საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების საპროგნოზო მაჩვენებლები განსხვავდებიან კანონპროექტით წარმოდგენილი პროგნოზებისაგან. კერძოდ, ეკონომიკური ზრდის მოსალოდნელი ოდენობა BDD-ის მიხედვით (გადამუშავებული ვარიანტი), 2018 წლისათვის 4.5%-ის დონეზეა განსაზღვრული და 0.5 პროცენტული პუნქტით აჭარბებს მსოფლიო ბანკის (4.0%) და 0.3 პროცენტული პუნქტით საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა (4.2%) და ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის (4.2%) პროგნოზებს.

რეალური მშპ-ს ზრდის ტემპის პროგნოზირებული მაჩვენებლები					
	2017	2018	2019	2020	2021
BDD 2018 -2021	4.0%	4.5%	5.0%	5.5%	6.0%
IMF³	4.0%	4.2%	4.5%	5.0%	5.5%
World Bank⁴	3.5%	4.0%	4.5%		
ADB⁵	4.2%	4.5%	-	-	-
EBRD⁶	3.9%	4.2%	-	-	-

ცხრილი 1. ეკონომიკური ზრდის ტემპის პროგნოზირებული მაჩვენებლები სხვადასხვა წყაროების მიხედვით.

რაც შეეხება მიმდინარე წლის ფაქტობრივ მონაცემებს, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის (საქსტატი) წინასწარ მონაცემებზე დაყრდნობით, 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით, ეკონომიკური ზრდის საშუალო მაჩვენებელი 4.7%-ს შეადგინს და აღემატება წლიურ პროგნოზირებულ მაჩვენებელს⁷.

2017 წლის აგვისტოს მდგომარეობით, ინფლაცია გასული წლის ანალოგიურ თვესთან შედარებით 5.7%-ით გაიზარდა და გადააჭარბა მიზნობრივ 4.0%-იან მაჩვენებელს⁸. აღნიშნულის მიზეზს მეტწილად თამბაქოსა და ალკოჰოლზე ფასების 17.5%-ით, ტრანსპორტზე 11.6%-ითა და

³ <http://www.imf.org/en/Countries/GEO>

⁴ World Bank, Global Economy Prospects, June 2017

⁵ ADB, Asian Development Outlook, Update, 2017

⁶ Regional Economic Prospects in EBRD Countries of Operations, May 2017

⁷ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ეკონომიკური ზრდის წინასწარი შეფასება - 2017 წლის სექტემბერი.

⁸ საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის სამსახური, წინასწარი შეფასებ.

საკვებზე 6.2%-ით ზრდა წარმოადგენს⁹. რაც შეეხება სექტორების მონაცემს, ინფლაციის წლიური მაჩვენებელი 6.2%-ის დონეზე დაფიქსირდა. IMF-ის პროგნოზით, მიმდინარე წლის ბოლოს ინფლაციის ოდენობა 6.0%-ს გაუტოლდება და გადააჭარბებს მიზნობრივ მაჩვენებელს (4.0%). თუმცა, 2018 და მომდევნო წლებისათვის მოსალოდნელია ინფლაციური პროცესების შესუსტება, ვინაიდან განეიტრალება ფასების ზრდის ერთჯერადი ეფექტი¹⁰.

შესაბამისად, საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების 2017 წლის ინფლაციის საპროგნოზო მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად აჭარბებს BDD-ით განსაზღვრულს, თუმცა 2018 წლის შემთხვევაში, განსხვავება მცირეა.

სამომხმარებლო ფასების ინდექსის (საშუალო პერიოდის) პროგნოზირებული მაჩვენებლები					
	2017	2018	2019	2020	2021
BDD 2018 -2021	4.0%	3.5%	3.0%	3.0%	3.0%
IMF¹¹	6.0%	3.0%	3.2%	3.0%	3.0%
ADB¹²	5.7%	4.0%	-	-	-

ცხრილი 2. სამომხმარებლო ფასების ინდექსის (საშუალო პერიოდის) პროგნოზირებული მაჩვენებლები სხვადასხვა წყაროების მიხედვით.

განსხვავებებია ასევე, საქონლისა და მომსახურების ექსპორტისა და იმპორტის საპროგნოზო მაჩვენებლებში. კერძოდ, IMF-ის პროგნოზით, ექსპორტის მოსალოდნელი ზრდა 2018 წელს 6.6%-ს შეადგენს და მნიშვნელოვნად ნაკლებია ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართული „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტში წარმოდგენილ მაჩვენებელზე (9.3%). განსხვავება კიდევ უფრო იზრდება საშუალოვადიან პერიოდში.

ექსპორტი					
	2017	2018	2019	2020	2021
BDD 2018-2021	7.1%	9.3%	10.1%	10.9%	11.8%
IMF¹³	11.1%	6.6%	6.9%	6.6%	6.7%
იმპორტი					
	2017	2018	2019	2020	2021
BDD 2018-2021	2.3%	8.9%	8.7%	9.4%	10.0%
IMF	10.1%	7.7%	7.5%	7.0%	7.5%

ცხრილი 4. საქონლისა და მომსახურების ექსპორტ-იმპორტის პროგნოზირებული მაჩვენებლები სხვადასხვა წყაროების მიხედვით.

⁹ ADB, Asian Development Outlook, Update, 2017

¹⁰ ADB, Asian Development Outlook, Update, 2017

¹¹ <http://www.imf.org/en/Countries/GEO>

¹² ADB, Asian Development Outlook, Update, 2017

¹³ World Economic Outlook Databases, IMF, October, 2017.

1.2. ფისკალური დისციპლინა

ფისკალური პოლიტიკის წარმატებით განხორციელება გრძელვადიანი ფისკალური სტაბილურობის ერთ-ერთ უმთავრეს წინაპირობას წარმოადგენს, რაც ხელს უწყობს ქვეყნის მაკროეკონომიკურ მდგრადობასა და სოციალ-ეკონომიკურ განვითარებას. ფისკალური პოლიტიკის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად გრძელვადიან პერიოდში შემუშავებულია ფისკალური წესები, რაც ემსახურება საჯარო ფინანსების გადაჭარბებული ხარჯვის კონტროლს. აღნიშნულს პრევენციული დატვირთვაც აქვს, რათა ეკონომიკური აღმავლობის პერიოდში მომეტებული ხარჯების გაწევით საფრთხე არ შეექმნას ეკონომიკის მდგრადობას ციკლური დაღმავლობის პერიოდში.

ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს ეკისრებათ ვალდებულება, დაემორჩილონ ევროკომისიის სტაბილურობისა და ზრდის პაქტს¹⁴, რომლის მიზანია ხელი შეუწყოს ფისკალური პოლიტიკის ოპტიმალური მიმართულების განსაზღვრას და, ასევე, მოახდინოს გადაჭარბებული საბიუჯეტო დეფიციტისა და ვალის წნეხის პრევენცია.

საქართველოში ფისკალური წესები განსაზღვრულია საქართველოს პარლამენტის მიერ დამტკიცებული „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით. ხოლო, ფისკალური პოლიტიკის მიმართულებებსა და მიზნებს, ასევე, სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტის საშუალოვადიანი საბიუჯეტო პარამეტრების საპროგნოზო მაჩვენებლებს, განსაზღვრავს „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ (BDD). ორგანული კანონი ადგენს ოთხ ფისკალურ წესს. ესენია:

- **გადასახდელების წესი** - ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამურმა მაჩვენებელმა არ უნდა გადააჭარბოს მშპ-ს 30.0%-ს;
- **ბიუჯეტის ბალანსის წესი** - ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტი არ უნდა აღემატებოდეს მშპ 3.0%-ს;
- **სახელმწიფო ვალის წესი** - სახელმწიფო ვალის ფარდობა მშპ-თან ნაკლები უნდა იყოს 60.0%-ზე¹⁵;
- **შემოსავლების წესი** - ორგანული კანონი, აქციზის გარდა, ზღუდავს ნებისმიერი გადასახადის განაკვეთის გაზრდას.

¹⁴ Stability and Growth Pact (SGP).

¹⁵ სახელმწიფო ვალთან დაკავშირებით დეტალური ინფორმაცია წარმოდგენილია შესაბამის თავში.

საყურადღებოა, რომ ორგანული კანონის მიხედვით, თუ საქართველოს პარლამენტის მიერ დამტკიცებული ბიუჯეტი არ შეესაბამება ზღვრულ მაჩვენებლებს¹⁶, საქართველოს მთავრობა ვალდებულია შეიმუშაოს და საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგინოს შემდგომი ორი წლის ბიუჯეტების პარამეტრები, რომლებიც უნდა ითვალისწინებდეს მოცემულ პერიოდში ამ დადგენილ ზღვრებში დაბრუნების გეგმას. ამასთან, ორგანული კანონის მიხედვით, საქართველოს პარლამენტის მიერ აღნიშნული ზღვრების შეუსაბამო ბიუჯეტის დამტკიცება შეიძლება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მიმდინარე წლის ბიუჯეტი ამ ზღვრის/ზღვრების შესაბამისი იყო, გარდა საგანგებო ან საომარი მდგომარეობისა ან/და ეკონომიკური რეცესიისა. თუმცა, კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს, თუ რა ტიპის ღონისძიებები უნდა გატარდეს მთავრობის მხრიდან ფისკალური წლის ბოლოს ზემოხსენებული ზღვრების დარღვევის დაფიქსირების შემთხვევაში და როგორი უნდა იყოს შემდგომი პერიოდის ფისკალური პოლიტიკა. კანონმდებლობა განიხილავს მხოლოდ მომავალი წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის გეგმური პარამეტრების შესაბამისობას დადგენილ ლიმიტებთან, რაც თითქმის¹⁷ ყოველთვის აკმაყოფილებს ზემოხსენებულ ზღვრებს.

➤ გადასახდელების წესი¹⁸

2014-2016 წლების განმავლობაში ადგილი ჰქონდა გადასახდელების წესის ზღვრული მაჩვენებლიდან გადაცდომას და იგი ზრდადი ტენდენციით ხასიათდებოდა (იხ. დიაგრამა 1), მიუხედავად იმისა, რომ 2015-2016 წლებში პარამეტრის გეგმური მაჩვენებლები დასაშვები ნორმის ფარგლებში იყო დაგეგმილი (2015 წელს 29.8%; 2016 წელს 30.0%). ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებში წარმოდგენილი არ არის ინფორმაცია არც აღნიშნული ფაქტების გამომწვევი მიზეზებისა და მაჩვენებლის ზღვრული ნორმის ფარგლებში დაბრუნებისათვის გასატარებელი შესაბამისი ღონისძიებებისა ან/და პოლიტიკის და არც თვითონ პარამეტრის ფაქტიური ოდენობის შესახებ. აღნიშნული საკითხი ხაზგასმულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში¹⁹.

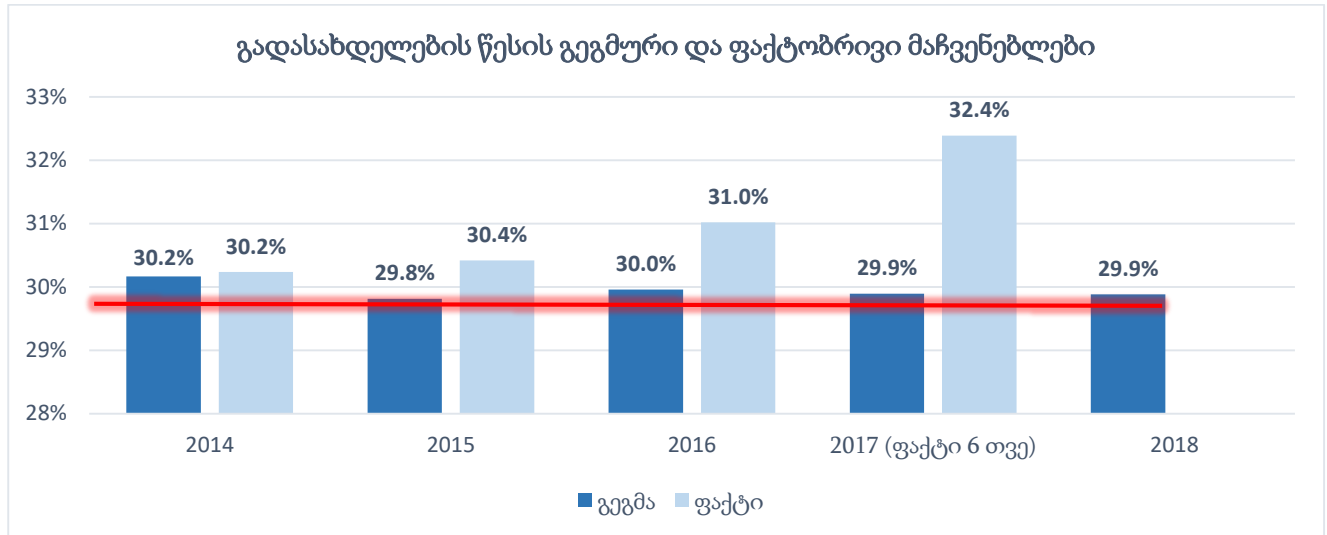
¹⁶ გარდა სახელმწიფო ვალის მაჩვენებლისა.

¹⁷ 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით გადასახდელების წესის ოდენობა 30.2%-ის დონეზე განისაზღვრა.

¹⁸ ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ფარდობა მშპ-სთან.

¹⁹ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“, გვ. 243.

რაც შეეხება 2017 წელს, ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამური ოდენობის ფარდობა მშპ-სთან 29.9%-ის დონეზეა განსაზღვრული, თუმცა 6 თვის მონაცემებით 32.4%-ს უტოლდება და აჭარბებს კანონმდებლობით დაწესებულ ზღვრულ ნიშნულს.



დიაგრამა 1. ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამური მაჩვენებლის მიმართება მშპ-თან.

გასული და მიმდინარე წლების ტენდენციის გათვალისწინებით განსაკუთრებით საყურადღებოა 2018 წლის პროგნოზირებული მაჩვენებელი, რომელიც წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონის პროექტით 29.9%-ის დონეზეა განსაზღვრული და მცირედით ჩამორჩება ორგანული კანონით დადგენილ 30.0%-იან ნიშნულს.

როგორც გასული წლების პრაქტიკამ აჩვენა, ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის შემთხვევაში ადგილი აქვს ფაქტობრივად დახარჯული თანხის დაზუსტებულ გეგმაზე გადაჭარბებას, რაც განპირობებულია მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების ფარგლებში ათვისებული რესურსით, რამდენადაც წლის განმავლობაში პროგრამების/ქვეპროგრამების წლიური გეგმა არ მოიცავს აღნიშნული გადასახდელების გეგმურ მაჩვენებლებს. შედეგად, გარკვეული პროგრამების ფარგლებში ადგილი აქვს სახსრების ათვისებას დაზუსტებულ გეგმაზე მეტი ოდენობით. შესაბამისად, თუ მხედველობაში მივიღებთ იმ ფაქტს, რომ ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის გარდა ადგილი აქვს წლის განმავლობაში მობილიზებული სხვა დამატებითი რესურსების ფაქტობრივ ხარჯვას, რაც 2014-2016 წლების განმავლობაში საშუალოდ მშპ-ის 0.5%-ს შეადგენდა, ამასთან, იმ ფაქტსაც, რომ პარამეტრის მოცემულ ოდენობას (29.9%) მოქნილობის სივრცე ფაქტიურად არ გააჩნია (ზღვრულ ოდენობას ჩამორჩება მხოლოდ 0.1%-ით), მნიშვნელოვნად იზრდება ორგანული კანონით დადგენილი ლიმიტის დარღვევის რისკი. გარდა

ზემოაღნიშნულისა, გასული წლების პრაქტიკიდან გამომდინარე, წლის განმავლობაში ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების მუხლების ოდენობა ასევე იზრდება, საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვის „ვალდებულებების კლების“ მუხლიდან ასიგნებების გადანაწილების ხარჯზე. მაგალითად, ამ წყაროდან 2016 წლის განმავლობაში ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ჯამური ოდენობა 47 მლნ ლარით გაიზარდა (2016 წლის მშპ-ის 0.14%-ით).

გადასახდელების წესით განსაზღვრული ზღვრული მაჩვენებლის დაცვის აუცილებლობა განპირობებულია მისი განსაკუთრებული მნიშვნელობიდან გამომდინარე. კერძოდ, IMF-ის მიხედვით, გადასახდელების წესი ემსახურება გადასახდელების ლიმიტირებას ერთი მხრივ, გადაჭარბებული ვალის წნეხის პრევენციის, ხოლო მეორე მხრივ, ხარჯების პრიორიტეტული მიმართულებებით გაწევის მიზნით. ამასთან, წესი უზრუნველყოფს ნეგატიური ეკონომიკური შოკების შედეგად შემცირებული შემოსავლების დაბალანსებას. აღნიშნული ანტიციკლური თვისებების გამო, გადასახდელების წესის დაცვა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია განვითარებადი და გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებისათვის, სადაც სტრუქტურული დეფიციტის განსაზღვრა სირთულეებთან არის დაკავშირებული, ვინაიდან ვერ ხდება ეკონომიკური ციკლების ზუსტი პროგნოზირება. აქედან გამომდინარე, გადასახდელების წესის არსებულ ზღვრულ ნორმებში მოქცევა მნიშვნელოვნად აუმჯობესებს ფისკალურ მდგრადობას, საჯარო ინვესტიციებისა და ზოგადად, მართვის ეფექტიანობას²⁰.

➤ ბიუჯეტის ბალანსის წესი²¹

ბიუჯეტის ბალანსის წესის (ბიუჯეტის დეფიციტი²²) საპროგნოზო მაჩვენებელი წარმოდგენილი კანონპროექტით -643 მლნ-ს დონეზე განისაზღვრა, რაც მშპ-ის 1.6%-ს შეადგენს და აკმაყოფილებს ორგანული კანონით დადგენილ 3.0%-იან ლიმიტს. ბიუჯეტის დეფიციტის 2015-2016 წლების ფაქტობრივ და 2017 წლის გეგმურ მაჩვენებლებთან შედარებით ზრდა განპირობებულია კაპიტალური დანახარჯების ზრდით. თუმცა, საშუალოვადიან პერიოდში პროგნოზირებულია

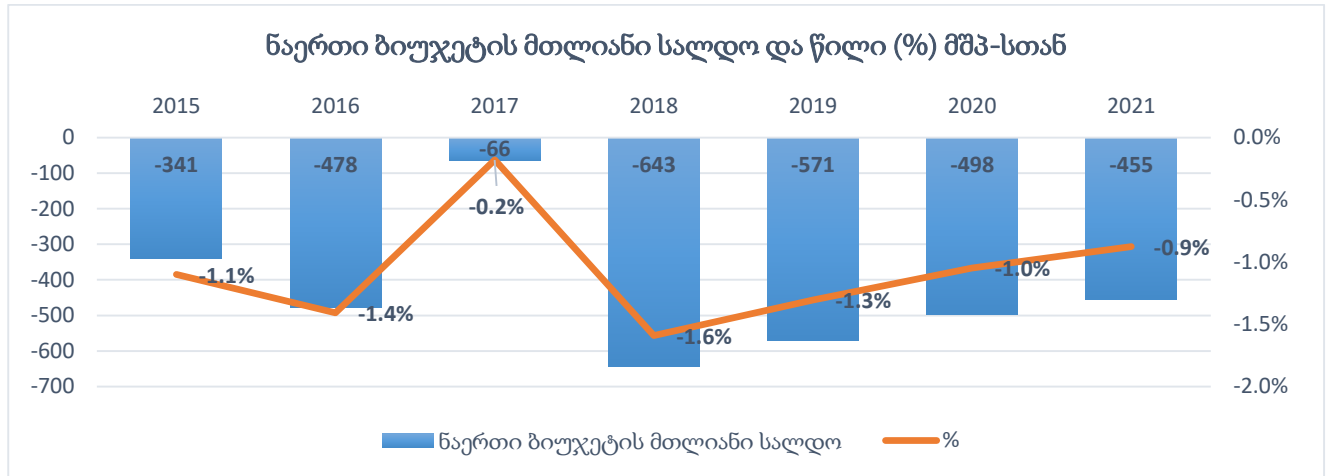
²⁰ Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy? IMF, 2015.

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1529.pdf>

²¹ ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს ფარდობა მშპ-სთან.

²² ბიუჯეტის დეფიციტი საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, წარმოადგენს შემოსავლებისა და ხარჯების სხვაობას გამოკლებული არაფინანსური აქტივების ცვლილება, მშპ-თან მიმართებაში.

ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირება, რის მიზნისაღ შემოსავლების პროგნოზირებული მაჩვენებლის ზრდა წარმოადგენს.



დიაგრამა 2. ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის ფაქტობრივი და პროგნოზირებული მაჩვენებლები (მლნ ლარი) და მათი %-ული წილი მშპ-სთან.

ზემოაღნიშნული დეფიციტის მაჩვენებელი გაიანგარიშება საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოს 2001 წლის (GFSM 2001) ვარიანტის მიხედვით. თუმცა საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან არსებული პროგრამის ფარგლებში ფისკალური ჩარჩოს ინდიკატორად გამოიყენება მოდიფიცირებული დეფიციტი (GFSM 1986-ის ბაზაზე გაანგარიშებული), რომელიც წარმოდგენილი კანონპროექტის შემთხვევაში 3.3%-ს უტოლდება და აჭარბებს ბიუჯეტის ბალანსის წესის ზღვრულ ლიმიტს. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ კანონპროექტზე თანდართულ „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში ასევე წარმოდგენილია ბიუჯეტის დეფიციტის კიდევ ერთი პარამეტრი, რომელიც 3.7%-ს შეადგენს, თუმცა დოკუმენტი არ შეიცავს განმარტებას თუ რომელი მეთოდოლოგიის მიხედვითაა გაანგარიშებული აღნიშნული მონაცემი და რა განაპირობებს განსხვავებას დეფიციტის წარმოდგენილ მაჩვენებლებს შორის. მნიშვნელოვანია, ბიუჯეტის კანონის პროექტის შემდგომი წარდგენა მკაფიოდ განმარტავდეს დოკუმენტებში ასახული მონაცემების გაანგარიშების მეთოდოლოგიას და მათ შორის განსხვავებას.

ფისკალური გამჭვირვალობა კრიტიკული მნიშვნელობის მატარებელია ეფექტური ფისკალური პოლიტიკის ფორმირებისათვის და გულისხმობს საშუალოვადიანი პერიოდის ფისკალურ აგრეგატებთან დაკავშირებული ანგარიშგების ყოვლისმომცველობას, სიზუსტეს, სანდოობას, დროულობასა და რელევანტურობას. ფისკალური გამჭვირვალობის სათანადო დონე იძლევა ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღების საშუალებას, რამდენადაც განაპირობებს ზუსტი

ინფორმაციის ფლობას მიმდინარე ფისკალური მდგომარეობის, პოტენციური ცვლილებებისა და ფისკალური რისკების შესახებ. ამასთან, მისი მეშვეობით საკანონმდებლო ხელისუფლებას, მოქალაქეებსა და ყველა დაინტერესებულ მხარეს მიეწოდება ინფორმაცია, რაც აუმჯობესებს მთავრობის ანგარიშვალდებულებას და ხელს უწყობს, ოპტიმალური ფისკალური გადაწყვეტილებების მიღებას.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, საყურადღებოა, რომ ფისკალური წესების მოსალოდნელი მაჩვენებლების შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილია ბიუჯეტის კანონის პროექტის სხვადასხვა დოკუმენტებში, თუმცა, **არცერთი დოკუმენტი არ მოიცავს განმარტებებს²³, რამდენად შესაბამისობაშია პროგნოზირებული მაჩვენებლები ორგანული კანონით განსაზღვრულ ლიმიტებთან და გასული წლების განმავლობაში რამ გამოიწვია ზღვრული მაჩვენებლების დარღვევა.** როგორც ზემოთ აღინიშნა, ფისკალური ინფორმაციის სრულყოფილად წარმოდგენის ხარვეზებით ხასიათდება ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებიც, რაზეც არაერთხელ იქნა გამახვილებული ყურადღება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ. ფისკალური ინფორმაციის წარმოდგენის პრაქტიკის ნაკლოვანებებს ასევე ხაზი გაესვა IMF-ის მიერ მომზადებულ „საქართველოს ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასების“ ანგარიშში²⁴.

IMF-ის მისიის მიერ მომზადებულ ანგარიშში, ფისკალური პოლიტიკა შეფასებულია ფისკალური ანგარიშების, ფისკალური პროგნოზირებისა და ბიუჯეტირების, ფისკალური რისკების ანალიზისა და მართვის კუთხით²⁵. შეფასებაში გარკვეულ მიღწევებთან ერთად იდენტიფიცირებულ იქნა ცალკეული სისტემური ნაკლოვანებები და გაცემულ იქნა შესაბამისი რეკომენდაციები. მისიის მიერ ფისკალური ანგარიშებისა და სტატისტიკის სისრულესთან დაკავშირებით გამოვლენილ ერთ-ერთ ნაკლოვანებას წარმოადგენდა ეროვნულ დონეზე მთელი საჯარო სექტორის კონსოლიდირებული ფისკალური მონაცემების არარსებობა. კერძოდ, ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების აგრეგატული მაჩვენებელი არ მოიცავს სსიპ-ების მიერ კანონმდებლობით ნებადართული საკუთარი შემოსავლებით განხორციელებულ ოპერაციებს. შესაბამისად, აღნიშნული მაჩვენებლები არ გაითვალისწინება ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებლის გაანგარიშებაში. **მისიის მიერ მომზადებულ იქნა რეკომენდაციების შესრულების სამოქმედო გეგმა, რომელიც ამ მიმართულებით**

²³ გარდა სახელმწიფო ვალის წესისა.

²⁴ Fiscal Transparency Evaluation, IMF, 2017.

²⁵ IMF-ის მიერ შემუშავებულია ფისკალური გამჭვირვალობის კოდექსი, რომლის მიხედვითაც ქვეყნების ფისკალური გამჭვირვალობა ფასდება სხვადასხვა მიმართულებით.

ითვალისწინებს 2018 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის პაკეტში სახელმწიფო ბიუჯეტისა და სსიპ-ების შესახებ კონსოლიდირებული ინფორმაციის შესახებ ანგარიშის არსებობას. თუმცა ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე განთავსებული 2018 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტი ასეთ დოკუმენტს არ შეიცავს, მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტისთვის გაგზავნილი პაკეტი აღნიშნულ დანართს მოიცავდა.

„ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონითა და „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტით განსაზღვრული წესებისა და ინდიკატორების გარდა, ფისკალური პოლიტიკის მიმართულების განსაზღვრისა და არსებული მდგომარეობის შეფასებისათვის, საერთაშორისო პრაქტიკით რეკომენდებულია დამატებითი ფისკალური ინდიკატორებისა და მაჩვენებლების გამოყენება. IMF-ის მიხედვით, ფისკალური მდგრადობის ანალიზის პროცესში მიზანშეწონილია ისეთი ანალიტიკური ფისკალური ინდიკატორების გაანგარიშება, რომელთა მეშვეობითაც შესაძლებელია ფისკალურ მდგომარეობაზე მოქმედი კონტროლირებადი და არაკონტროლირებადი ფაქტორების გავლენის ინდივიდუალურად შეფასება²⁶. კერძოდ, გარდა ბიუჯეტის ბალანსის დათვლისა, მიზანშეწონილია სტრუქტურული ბალანსისა და ციკლზე მორგებული ბალანსის გაანგარიშება. აღნიშნული ბალანსების შემუშავება და მონიტორინგი სახელმწიფო ვალის მაჩვენებლის მშპ-სთან მდგრადობის შენარჩუნებას ემსახურება.

ციკლზე მორგებული ბალანსი წარმოადგენს სხვაობას მთლიან ბალანსსა და ავტომატურ სტაბილიზატორებს შორის. იგი ასახავს ბიუჯეტის კომპონენტებზე მომხდარ ისეთ ცვლილებებს, რაც არ არის დაკავშირებული ეკონომიკურ ციკლთან²⁷. ხოლო, სტრუქტურული ბალანსი აჩვენებს მთავრობის შემოსავლებსა და ხარჯებს იმ შემთხვევაში, თუკი მშპ ტოლი იქნება მისი პოტენციური მაჩვენებლის²⁸. შესაბამისად, ბიუჯეტის სტრუქტურული ბალანსი დამოკიდებულია უშუალოდ მთავრობის მიერ გატარებულ ფისკალური პოლიტიკის შედეგებზე და გამორიცხავს ეკონომიკური აქტივობის ციკლის ეფექტებს²⁹. შესაბამისად, მიუთითებს ბიუჯეტის უარყოფითი სალდოს ფორმირებაში მთავრობის დისკრეციული პოლიტიკის წვლილზე³⁰.

უნდა აღინიშნოს, რომ ციკლზე მორგებული ბალანსი ევროკავშირისათვის წარმოადგენს

²⁶ <http://www.imf.org/external/np/fad/strfiscbal/>

²⁷ <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>

²⁸ წყარო: The OECD Economic Outlook: Sources and Methods.

²⁹ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9995.pdf>; p4;

³⁰ <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>

საშუალოვადიანი ფისკალური მდგრადობის შეფასების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინდიკატორს³¹. IMF-ის პროგნოზით³², 2018 წლისათვის საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის ციკლზე მორგებული ბალანსი -2.4%-ს, ხოლო სტრუქტურულ ბალანსი -2.7%-ს გაუტოლდება. ორივე ტიპის დეფიციტი საშუალოვადიან პერიოდში კლებადი ტენდენციით ხასიათდება.

IMF-ის მონაცემებზე დაყრდნობით, სტრუქტურული დეფიციტის წილი მთლიან ფისკალურ დეფიციტში მაღალია. კერძოდ, 2018 წლისათვის მისი პროგნოზი 71.1%-ს შეადგენს და საშუალოვადიან პერიოდში (გარდა 2020 წლისა) ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება, მიუხედავად იმისა, რომ უშუალოდ სტრუქტურული დეფიციტის მაჩვენებელს პოზიტიური ტენდენცია აქვს.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, ფისკალური პოლიტიკის დაგეგმვისა და შემდგომში ანგარიშგებისათვის გამოყენებულ იქნეს საერთაშორისო პრაქტიკით აპრობირებული ფისკალური ინდიკატორები. მათი საშუალებით შესაძლებელია პოლიტიკის დანერგვის მონიტორინგის პროცესის გაუმჯობესება და უარყოფითი ეფექტებისა თუ დადგენილი პოლიტიკიდან გადახვევების დროული იდენტიფიცირება. ამასთან, დამატებითი ინდიკატორების არსებობა ხელს შეუწყობს პარლამენტსა თუ სხვა დაინტერესებულ მხარეებს, განახორციელონ მიმდინარე ფისკალური პროცესების მუდმივი მონიტორინგი და გაზარდონ მთავრობის ანგარიშგაღებულების ხარისხი.

1.3. მაკროეკონომიკური და ფისკალური რისკების ანალიზი

საჯარო ფინანსების ეფექტიანი მართვისა და მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია ფისკალური რისკების სიღრმისეული ანალიზი და მართვა. ამ მიზანს ემსახურება, 2018 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტთან ერთად ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტი (შემდგომში - დოკუმენტი) 2017-2021 წლებისათვის. წარმოდგენილ დოკუმენტში გაანალიზებულია მაკროეკონომიკური ცვლადების ეგზოგენური ფაქტორებით გამოწვეული პოტენციური ცვლილებების შესაძლო გავლენა საბიუჯეტო აგრეგატებზე. ასევე მოცემულია მაკროეკონომიკური განვითარების საბაზისო, ოპტიმისტური და პესიმისტური სცენარები და ფისკალური პოლიტიკის შესაბამისი პასუხები თითოეული სცენარის განვითარების შემთხვევაში.

³¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14644_en.pdf

³² IMF Country Report No. 17/97, April 2017

დოკუმენტში წარმოდგენილ ერთ-ერთ პოზიტიურ ფაქტორად დასახელებულია დოლარიზაციის დონის შემცირება ქვეყანაში. თეორიულად მოცემულ ფაქტორს ნამდვილად დადებითი ზეგავლენა ექნება ქვეყნის ეკონომიკაზე. თუმცა, თუ გავითვალისწინებთ, რომ მოცემული ფაქტორის რეალიზება გრძელვადიანი პროცესია, აღნიშნული ფაქტორის რეალიზაციით დადებითი ეფექტების მიღების ალბათობა მოკლევადიან პერიოდში დამატებით დასაბუთებას საჭიროებს.

გარდა ამისა, გასული წლის მსგავსად, დოკუმენტში ვაჭრობის გაფართოება ერთ-ერთ ძირითად პოზიტიურ ფაქტორად სახელდება. თუმცა, IMF-ის მიხედვით³³, დიდი ზომის გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების ზრდის ტემპის შემცირებით გამოწვეული ერთობლივი მოთხოვნის კლება ნეგატიურად შესაძლებელია აისახოს საქართველოს სავაჭრო პარტნიორებზეც. აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილია დოკუმენტში იქნეს წარმოდგენილი დამატებითი დასაბუთება ვაჭრობის მიმართულებით არსებული პოტენციური ფაქტორებისა და ქვეყნის ფისკალურ მდგომარეობაზე მათი შესაძლო გავლენის შესახებ.

დოკუმენტი პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ზრდას განიხილავს დადებით ფაქტორად. თუმცა, ფაქტობრივ მონაცემებზე დაყრდნობით, 2017 წლის 6 თვისათვის პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოცულობა 5.5%-ით შემცირდა გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილია დოკუმენტი მოიცავდეს დამატებით ინფორმაციას 2018 წლის განმავლობაში მოსალოდნელი პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების საპროგნოზო მაჩვენებლის ან ამ მიმართულებით მისაღები მსხვილი ინვესტიციების შესახებ.

IMF-ის მიხედვით, ნავთობის ფასის მოსალოდნელმა კლებამ, რაც განპირობებულია OPEC-ისა და სხვა მომწოდებლების მიერ ნავთობის მიწოდების შეუმცირებლობითა და ამასთან, ალტერნატიული წყაროებიდან ენერგიის მიწოდების ზრდით, შესაძლოა გააუარესოს რეგიონის ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებლები, რაც შეამცირებს ქვეყანაში ფულადი ნაკადების შემოდინებასა და ექსპორტის მოცულობას. აღნიშნული კი ნეგატიურად აისახება საქართველოს ეკონომიკურ ზრდაზე. საყურადღებოა, რომ დოკუმენტისა და IMF-ის პოზიცია ნავთობის მსოფლიო ტენდენციების გავლენის შესახებ არ არის თანხვედრაში. კერძოდ, დოკუმენტის მიხედვით, ნავთობის მსოფლიო მოსალოდნელი ტენდენციები პოტენციური პოზიტიური ფაქტორია და დადებითად აისახება

³³ Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement – Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Georgia, IMF, 2017.

ერთობლივ მიწოდებაზე. აქედან გამომდინარე, სასურველია დოკუმენტი მოიცავდეს არგუმენტირებულ ანალიზს აღნიშნული დადებითი ეფექტის შესახებ.

გარდა მაკროეკონომიკური შოკებისა, ფისკალური რისკის ყველაზე ხშირად რეალიზებად და მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოები, რამდენადაც მათი ვალდებულებები სახელმწიფოს პირობით ვალდებულებებს (Contingent liability) წარმოადგენენ. შესაბამისად, სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების ვალდებულებების აღრიცხვა და მათი რისკიანობის შეფასება, მნიშვნელოვანია ფისკალური რისკების ეფექტიანი მართვისათვის. სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებების ანალიზი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, იმის გათვალისწინებით, რომ მათი გადახდისუუნარობის ან გაკოტრების შემთხვევაში, სახელმწიფოს უწევს საწარმოების ვალდებულებების დაფარვა. მაგალითად, 2012-2017 წლებში საბიუჯეტო რესურსით დაიფარა სახელმწიფო საწარმოს შპს „მექანიზატორის“ 141.6 მლნ ლარის მოცულობის სასესხო და ლიზინგის ვალდებულებები.

2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტზე (მესამე წარდგენა) თანდართულ დოკუმენტში, ფისკალური რისკისთვის მნიშვნელოვნად მიჩნეულ იქნა 266 სახელმწიფო საწარმო, რომელთაგან შესწავლილ იქნა ცენტრალური ხელისუფლების მფლობელობაში მყოფი მხოლოდ 65 საწარმო³⁴ ფინანსური მდგომარეობა. აღნიშნული საწარმოების მთლიანმა ვალმა, 2015 წლის მდგომარეობით, მშპ-ის 17% შეადგინა (2014 წელს - 14%). ამასთან აღსანიშნავია, რომ შესწავლილი საწარმოებიდან 25 საწარმო (38%) შეფასდა მაღალ-რისკიანად, რომელთა მთლიანი სასესხო ვალდებულებები (2015 წლის მდგომარეობით) მშპ-ის 9%-ს უტოლდება.

2017 წლისგან განსხვავებით, 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტზე თანდართული დოკუმენტი არ მოიცავს სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებული ფისკალური რისკების ანალიზს. სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებების ფისკალური წნეხის სრულყოფილად შესაფასებლად და მაღალ-რისკიანი სახელმწიფო საწარმოების ფისკალური რისკების მატერიალიზების მაღალი ალბათობიდან გამომდინარე, მითუმეტეს თუ გავითვალისწინებთ რომ მსგავსი ტიპის პრეცედენტს უკვე ჰქონდა ადგილი (შპს „მექანიზატორი“), სახელმწიფო აუდიტის

³⁴ მხოლოდ 65-მა საწარმომ წარმოადგინა აუდირებული ფინანსური ანგარიშგებები და სხვა პირობითი ვალდებულებები. შესაბამისად, განხორციელდა მხოლოდ მათი ფინანსური მდგომარეობის ანალიზი.

სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, ფინანსთა სამინისტრომ მოამზადოს სახელმწიფო საწარმოების ანალიზი ბიუჯეტის კანონის პროექტის შემდგომი წარდგენისათვის.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ფისკალური რისკების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წყაროდ განიხილება საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტები (PPP) და გარანტირებული შესყიდვის ხელშეკრულებები (PPA). IMF-ის ანგარიშში „საქართველოს ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასებაზე“³⁵, ყურადღება გამახვილდა აღნიშნული პროექტების/ხელშეკრულებების მნიშვნელოვნებაზე ფისკალური რისკების ანალიზის პროცესში, რამდენადაც მათზე ჯამურად გადასახდელი რესურსების წმინდა მიმდინარე ღირებულება მშპ-ის 19.8% შეადგენს. ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული დოკუმენტი არცერთ წელს არ მოიცავდა PPP პროექტებიდან მოსალოდნელი რისკების შეფასებას. შესაბამისად, IMF-ის შეფასებით, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტების კომპონენტში საქართველოს ფისკალური რისკების ანალიზი ვერ აკმაყოფილებს ფისკალური გამჭვირვალობის კოდექსის პრინციპებს.

გარდა ამისა, ფისკალური რისკების ეფექტიანი მართვისათვის, მნიშვნელოვანია საჯარო ფინანსების გრძელვადიანი სტაბილურობის რეგულარული შეფასება. მიმდინარე მდგომარეობით ფინანსთა სამინისტრო ამზადებს მომდევნო 7 წლის ვალის მდგრადობის ანალიზს, თუმცა მიზანშეწონილია, აღნიშნული ანალიზი მომზადდეს 10 წლის პერიოდისათვის, სადაც გათვალისწინებული იქნება საჯარო ინვესტიციების, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტებისა (PPP) და გარანტირებული შესყიდვის ხელშეკრულებების (PPA) მოსალოდნელი ზრდა.

2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

2.1. საგადასახადო შემოსავლები

წარმოდგენილი კანონის პროექტით, საგადასახადო შემოსავლების გეგმური მაჩვენებელი 7.4%-ით იზრდება მიმდინარე წელთან შედარებით და 9,470 მლნ ლარს შეადგენს.

	2017 წლის გეგმა	2017 წლის ფაქტი 8 თვე	2017 წლის შესრულება (%)	2018 წლის გეგმა	2017-2018 წწ. ზრდა
საგადასახადო შემოსავლები	8,820,000	5,841,006	66.2%	9,470,000	7.4%
გრანტები	284,460	223,038	78.4%	265,000	-6.8%

³⁵ Fiscal Transparency Evaluation (2017), IMF, გვ., 44-63

სხვა შემოსავლები	385,000	258,601	67.2%	385,000	0.0%
შემოსავლები	9,489,460	6,322,645	66.6%	10,120,000	6.6%

ცხრილი 5. შემოსავლების კომპონენტების მიხედვით (ათასი ლარი).

საგადასახადო შემოსავლების ცალკეული კომპონენტების პროგნოზირებაზე გარკვეული ზეგავლენა მოახდინა საგადასახადო ადმინისტრირების კუთხით 2016 წელს განხორციელებულმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა³⁶, რომლის მიხედვითაც გადასახადის გადახდა აღარ ხორციელდება გადასახადების თითოეული სახისთვის განსაზღვრულ სახაზინო კოდებზე, რის ნაცვლადაც გადასახადის გადამხდელების მიერ გადასახადების გადახდა ხდება ხაზინის ერთიანი ანგარიშის გადასახადებისათვის განკუთვნილ ერთიან სახაზინო კოდზე (101001000), „სხვა გადასახადების“ მუხლში, სადაც ხდება გადახდილი გადასახადების აკუმულირება გადახდის ვადის დადგომამდე. ამის შემდეგ თანხები ნაწილდება შესაბამის საგადასახადო შემოსავლების მუხლებში. აღნიშნულმა მიდგომამ გაამარტივა გადასახადის გადამხდელების მიერ გადასახადების გადახდის პროცედურა, თუმცა ამავდროულად, სირთულეები შექმნა ცალკეული საგადასახადო შემოსავლების მომავალი წლის საპროგნოზო მაჩვენებლების განსაზღვრის პროცესში, რამდენადაც პროგნოზირებისას მოდელში გამოყენებულ ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს კომპონენტს წარმოადგენს მიმდინარე მდგომარეობით მობილიზებული თითოეული საგადასახადო შემოსავლის ფაქტობრივი ოდენობა.

	2017 წლის გეგმა	2017 წლის 8 თვის ფაქტი	შესრულება %	2018 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი	2017 - 2018
საშემოსავლო გადასახადი	2,570,000	1,713,428	66.7%	2,780,000	8.2%
მოგების გადასახადი	681,000	564,700	82.9%	630,000	-7.5%
დამატებული ღირებულების გადასახადი	3,779,000	2,643,143	69.9%	4,390,000	16.2%
აქციზი	1,627,000	922,677	56.7%	1,450,000	-10.9%
იმპორტის გადასახადი	76,000	46,110	60.7%	60,000	-21.1%
სხვა გადასახადები	87,000	-49,058	-56.4%	160,000	83.9%
საგადასახადო შემოსავლები	8,820,000	5,841,006	66.2%	9,470,000	7.4%

ცხრილი 6. საგადასახადო შემოსავლები კომპონენტების მიხედვით (ათასი ლარი).

³⁶ ფინანსთა მინისტრის 2015 წლის 7 დეკემბრის №407 ბრძანება „ბიუჯეტის შემოსულობების სახაზინო კოდების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 22 ნოემბრის №1226 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ.

2.2. გრანტები

კანონპროექტით წარმოდგენილი „გრანტების“ მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებელი არ მოიცავს სსიპ-ების კანონმდებლობით ნებადართული საკუთარი შემოსავლებიდან ბიუჯეტში მისამართ თანხებს³⁷. კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, 2015 წლის 1 იანვრიდან, სსიპ-ების მიერ საკუთარი შემოსავლების სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართვა ხდება „გრანტების“ და არა სხვა შემოსავლების „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლში. ამასთან, 2017 წლიდან საკუთარი შემოსავლების ხარჯზე ფუნქციონირებად სსიპ-ებს დაევალოთ კანონმდებლობით ნებადართული საკუთარი შემოსავლების (რომელიც მობილიზებული იქნება წლის განმავლობაში) არანაკლებ 10%-ის მიმართვა სახელმწიფო ბიუჯეტში. აღნიშნული ეხება იმ საჯარო სამართლის იურიდიული პირებს, რომელთა წლიური შემოსავალი, ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსების გარდა, აღემატება 1 მლნ ლარს და რომელიც არის სახელმწიფო ბიუჯეტის მხარჯავი დაწესებულება ან/და საქართველოს მთავრობის, საქართველოს სამინისტროსა და სახელმწიფო მინისტრის კონტროლისადმი დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი³⁸. შესაბამისად, 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით „გრანტების“ მუხლით მისაღები შემოსავლების გეგმური მაჩვენებელი შემცირებული ოდენობითაა წარმოდგენილი.

2.3. სხვა შემოსავლები

2018 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით სხვა შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი 385 მლნ ლარს შეადგენს და მიმდინარე წლის გეგმის დონეზე ნარჩუნდება.

	2017 წ.			2018 წ.
	წლიური გეგმა	8 თვის ფაქტი	წილი (%)	წლიური გეგმა (I წარდგენა)
შემოსავლები საკუთრებიდან	127,400	111,204	87.3%	126,000
პროცენტი	46,000	33,289	72.4%	48,000
დივიდენდი	66,400	65,158	98.1%	61,000
რენტა	15,000	12,757	85.0%	17,000
საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	80,200	50,401	62.8%	80,700
საწესიკები (ჯარიმები და საურავები)	60,000	37,117	61.9%	60,000

³⁷ „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის მე-4 პუნქტი.

³⁸ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2014 წლის 30 დეკემბრის ბრძანება N415 „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N672 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე.

ნებაყოფლობითი ტრანსფერები	2,400	10,243	426.8%	2,400
შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები	115,000	49,636	43.2%	115,900
სულ:	385,000	258,601	67.2%	385,000

ცხრილი 7. სხვა შემოსავლების კომპონენტების 2017-2018 წლების მაჩვენებლები (ათასი ლარი).

დივიდენდები

კანონის პროექტით სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მოგებიდან მისაღები დივიდენდების გეგმური მაჩვენებელი 61 მლნ ლარის დონეზეა განსაზღვრული. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ 2017 წლის 8 თვის განმავლობაში ბიუჯეტში მობილიზებული დივიდენდების მოცულობამ 65.2 მლნ ლარი შეადგინა, საიდანაც საწარმოების მიერ მომართული იქნა მხოლოდ 158 ათასი ლარი, დანარჩენი 65 მლნ ლარი კი წარმოადგენდა ეროვნული ბანკის მოგებიდან მიღებულ დივიდენდებს. ასევე, 2017 წლის განმავლობაში გამართულმა³⁹ „სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების მიზნით შექმნილმა კომისიამ“ (შემდგომში კომისია) მიიღო გადაწყვეტილება მხოლოდ 1.2 მლნ ლარის ოდენობის დივიდენდების სახელმწიფო ბიუჯეტში მომართვის შესახებ (2017 წლის ბოლომდე). კანონპროექტზე თანდართულ განმარტებით ბარათში არაფერია ნათქვამი მისაღები დივიდენდების წყაროების შესახებ. თუმცა ფინანსთა სამინისტროდან მიღებული ინფორმაციით, 60 მლნ ლარი მიმდინარე წლის მსგავსად, მობილიზებული იქნება ეროვნული ბანკიდან. გასული წლების განმავლობაში დივიდენდების მობილიზების უარყოფითი ტენდენციებისა და 2018 წელს ამ მუხლით მისაღები შემოსავლების მხოლოდ ერთ წყაროზე კონცენტრირებით, გარკვეული რისკის ქვეშ დგება დივიდენდების გეგმის შესრულების საკითხი. ამასთან, რამდენადაც ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების შესახებ“, სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოებიდან და ეროვნული ბანკიდან მისაღები დივიდენდები აკუმულირდება სხვადასხვა კლასიფიკატორზე, თითოეული წყაროდან მისაღები შემოსავლების ზუსტი ოდენობის განსაზღვრისა და შესაბამისად, გამჭვირვალობისა და ანგარიშგების ეტაპზე გეგმასთან შესადაარისობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის კანონის პროექტი შეიცავდეს დივიდენდების ჩაშლას აღნიშნული ქვემუხლების მიხედვით.

³⁹ 2017 წლის 9 ივნისსა და 18 აგვისტოს.

პროცენტი

„პროცენტის“ მუხლით მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი წარმოდგენილი კანონპროექტით 48 მლნ ლარს შეადგენს და 2 მლნ ლარით აჭარბებს 2017 წლის გეგმას. ამ კუთხით, გასათვალისწინებელია, რომ 2017 წლის ივლისიდან ფინანსთა სამინისტროს ფულადი სახსრების პროგნოზირებისა და მართვის დეპარტამენტი აქტიურად ახორციელებს ბიუჯეტის ნაშთის აუქციონის გზით განთავსებას კომერციული ბანკებში, დეპოზიტებზე, საპროცენტო შემოსავლის მიღების მიზნით. კერძოდ, მიმდინარე მდგომარეობით ჩატარდა 11 აუქციონი და დეპოზიტებზე, 3 თვის ვადით, განთავსდა 550 მლნ ლარი (თითოეული აუქციონის შემთხვევაში 50 მლნ ლარი). მიუხედავად ამისა, კანონის პროექტით წარმოდგენილ „პროცენტის“ მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებელში არ არის გათვალისწინებული აღნიშნული დეპოზიტებიდან მისაღები საპროცენტო შემოსავლები. შესაბამისად, „პროცენტის“ მუხლი შემცირებული ოდენობითაა განსაზღვრული.

3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით გადასახდელების ოდენობა 12.4 მლრდ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 8.3%-ით იზრდება მიმდინარე წლის გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით. გადასახდელების ზრდა დაგეგმილია ყველა კომპონენტის ზრდის ხარჯზე, „ფინანსური აქტივების ზრდის“ კომპონენტის გარდა, რომელიც 17.2%-ით მცირდება, რაც ძირითადად განპირობებულია „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლის 23%-ით კლებით (96 მლნ ლარით).

	2016 წელი ფაქტი	2017 წლის ბიუჯეტის კანონი	2017 წლის 8 თვის ფაქტი	2018 წლის ბიუჯეტის პროექტი	2016- 2017 წწ. ზრდა	2017- 2018 წწ. ზრდა
ხარჯები	8,741,831	9,121,225	5,875,006	9,504,546	4.3%	4.2%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	662,400	999,041	463,867	1,433,164	50.8%	43.5%
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით)	495,571	769,022	440,534	636,695	55.2%	-17.2%
ვალდებულებების კლება	392,432	526,187	320,076	790,095	34.1%	50.2%
გადასახდელები	10,292,234	11,415,475	7,099,484	12,364,500	10.9%	8.3%

ცხრილი 8. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ცალკეული კომპონენტების დინამიკა (ათასი ლარი).

3.1. პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე გამოყოფილი ასიგნებები

გარკვეულ შემთხვევებში სხვაობა მიმდინარე წლის ათვისების ტენდენციასა და მომავალი წლის გეგმას შორის შესაძლებელია დაკავშირებული იყოს მთავრობის პრიორიტეტების ან/და სტრუქტურულ ცვლილებებსა და დისკრეციულ გადაწყვეტილებებთან. თუმცა, სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვისას, სხვა მიზეზებთან ერთად მიზანშეწონილია გათვალისწინებულ იქნეს გასული და მიმდინარე წლების შესრულების ტენდენციებიც, რათა დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისთვის უზრუნველყოფილ იქნეს საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი გამოყენება და დაგეგმილი ასიგნებების სრულად ათვისება. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია გასული წლების განმავლობაში და მიმდინარე მდგომარეობით დაბალი ათვისების მქონე პროგრამების იდენტიფიცირება, ანალიზი და შეფასება, მითუმეტეს თუ მათი დაფინანსება 2018 წლისათვის იზრდება ან იგივე დონეზე ნარჩუნდება.

ორგანიზაც. კოდი	დასახელება	2017 წლის გეგმა	8 თვის ათვისება ⁴⁰ (წლიურ გეგმასთან)	2018 წლის კანონის პროექტი	გეგმის ზრდა %
04 02	საგადასახადო ომბუდსმენის აპარატი	678	31.3%	678	0.0%
23 06	ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობა	1,000	42.1%	1,000	0.0%
24 01 02	ქვეყნის ბრენდის განვითარების ღონისძიებები	1,900	2.4%	1,900	0.0%
24 01 03	ელექტრონული კომუნიკაციების, საინფორმაციო ტექნოლოგიებისა და საფოსტო კავშირის განვითარება	200	1.1%	200	0.0%
24 01 05	საქართველოს მასშტაბით შიდა ფრენების სუბსიდირება	4,000	29.7%	4,000	0.0%
25 02 02 09	ბალდათი-აბასთუმნის საავტომობილო გზის რეკონსტრუქცია-რეაბილიტაცია	15,000	5.1%	25,000	66.7%
25 02 02 10	სნო-ჯუთა-როშკა-შატილი-ომალო-ხადორის ხეობა-ბაწარა-ახმეტის მიმართულებით საავტომობილო გზების რეკონსტრუქცია-მშენებლობა	10,000	24.7%	20,000	100.0%
25 02 02 11	ზემო იმერეთი (საჩხერე) - რაჭის დამაკავშირებელი საავტომობილო გზის რეკონსტრუქცია-მშენებლობა	10,000	7.1%	25,000	150.0%

⁴⁰ 2017 წელს პროგრამების ფარგლებში ათვისებული რესურსის განსაზღვრულ გეგმასთან შესადარისობის უზრუნველსაყოფად, ათვისების მდგომარეობის ანალიზისას გამოყენებული სტატისტიკური მაჩვენებლები არ მოიცავს მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების სახით გადახდილ სახსრებს, რომელთა გათვალისწინებაც გეგმაში არ ხდება.

25 04 07	რეგიონებში ინფრასტრუქტურული პროექტების მხარდაჭერის ღონისძიებები	5,000	17.6%	12,000	140.0%
29 02 03	პროფესიული განვითარება	868	34.5%	870	0.2%
29 04 01	კიბერუსაფრთხოების უზრუნველყოფა	1,200	49.2%	1,500	25.0%
32 02 02 03	ათასწლეულის გამოწვევის ფონდი - საქართველოს მხარდაჭერით ინიცირებული მასწავლებელთა და სკოლის დირექტორთა პროფესიული განვითარების პროგრამა	800	46.5%	800	0.0%
32 02 10	ეროვნული სასწავლო გეგმების დანერგვა და მონიტორინგი	550	46.0%	630	14.5%
32 02 12	სკოლების საგრანტო დაფინანსება	4,000	37.8%	4,000	0.0%
32 04 02 04	პროგრამა "ცოდნის კარი"	1,200	31.9%	1,200	0.0%
32 06 03	ინკლუზიური განათლების მხარდაჭერისათვის ადამიანური რესურსების განვითარება	300	42.6%	300	0.0%
32 07 02 05	საჯარო სკოლების ოპერირებისა და მოვლა-პატრონობის სისტემის განვითარება	2,000	12.0%	2,000	0.0%
33 03 13	სახელოვნებო განათლების ხელშეწყობის ქვეპროგრამა	750	44.5%	750	0.0%
34 01 03 01	საერთაშორისო დაცვის მქონე პირთა და თავშესაფრის მაძიებელთა შენახვის ხარჯები	380	47.4%	550	44.7%
35 03 02 01	დაავადებათა ადრეული გამოვლენა და სკრინინგი	1,900	41.8%	1,900.00	0.0%
35 03 02 09	დედათა და ბავშვთა ჯანმრთელობა	7,000	42.1%	8,000	14.3%
35 03 02 10	ნარკომანიით დაავადებულ პაციენტთა მკურნალობა	7,000	45.7%	9,200.00	31.4%
35 03 02 12	C ჰეპატიტის მართვა	15,000	45.8%	16,000.00	6.7%
35 03 04	დიპლომისშემდგომი სამედიცინო განათლება	1,000	2.4%	1,000	0.0%
37 05 06	სოფლის მეურნეობის პროდუქციის გადამამუშავებელი საწარმოების თანადაფინანსება	5,000	43.5%	5,000	0.0%
37 07 01	სამელიორაციო სისტემების რეაბილიტაცია და ტექნიკის შეძენა	38,000	40.8%	39,000	2.6%
38 01 02	გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ღონისძიებები	360	15.5%	380	5.6%
39 04 01	ახალგაზრდული პოლიტიკის განვითარების პროგრამა	500	39.3%	550	10.0%

39 04 05	პროგრამა "ახალგაზრდული ფესტივალი – 2018"	500	48.4%	500	0.0%
56 00	სსიპ – საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახური	2,150	33.7%	2,150	0.0%

ცხრილი 9. 2017 წელს დაბალი ათვისების მქონე პროგრამები/ქვეპროგრამები, რომელთა ასიგნებებიც იზრდება ან იგივე დონეზე ნარჩუნდება 2018 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით (მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი ჩარიცხვების სახით ათვისებული სახსრების გამოკლებით).

მაგალითად:

- შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს „C ჰეპატიტის მართვის“ (35 03 02 12) ქვეპროგრამის ფარგლებში 8 თვის მდგომარეობით ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული წლიური გეგმის (15 მლნ ლარი) მხოლოდ 45.8%-ია ათვისებული. ამასთან, პროგრამა დაბალი ათვისების მაჩვენებლით ხასიათდებოდა 2016 წელსაც, როდესაც დახარჯულ იქნა დამტკიცებული ბიუჯეტის მხოლოდ 34%. თუმცა, წარმოდგენილი კანონის პროექტით, ქვეპროგრამისთვის გამოყოფილი ასიგნებები 16 მლნ ლარამდე იზრდება. ასევე, „დიპლომისშემდგომი სამედიცინო განათლების“ ქვეპროგრამის (35 03 04) 8 თვის საკასო ხარჯი დამტკიცებული ასიგნებების მხოლოდ 2.4%-ს შეადგენს. თუმცა, 2018 წლის კანონის პროექტით ასიგნებების მოცულობა წინა წლის მსგავსად 1 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. აღნიშნული ქვეპროგრამისთვის გამოყოფილი რესურსების მოსალოდნელი აუთვისებლობის შესახებ აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის შესახებ“;
- განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს „საჯარო სკოლების ოპერირებისა და მოვლა-პატრონობის სისტემის განვითარების“ (32 07 02 05) ქვეპროგრამის წლიური ბიუჯეტი 2017 წლის ბიუჯეტის კანონით 2 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა, თუმცა 8 თვის განმავლობაში პროგრამის საკასო ხარჯმა მხოლოდ 239 ათასი ლარი და გეგმის 12% შეადგინა. მიუხედავად ამისა, წარმოდგენილი კანონის პროექტით ქვეპროგრამის ასიგნებები კვლავ 2 მლნ ლარის დონეზე ნარჩუნდება;
- სსიპ „საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის“ (56 00) ასიგნებები 2017 წლის ბიუჯეტის კანონით 2.2 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა. 8 თვის მდგომარეობით, პროგრამისთვის დამტკიცებული ასიგნებების მხოლოდ 33.7%-ია ათვისებული, თუმცა 2018 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტში ასიგნებების მოცულობა უცვლელი რჩება. უნდა აღინიშნოს, რომ პროგრამა დაბალი ათვისების მაჩვენებლით ხასიათდებოდა 2016 წელსაც (ათვისებულ იქნა წლიური გეგმის 53.4%);

- „საქართველოს მასშტაბით შიდა ფრენების სუბსიდირების“ ქვეპროგრამის (24 01 05) ასიგნებები 2017 წლის ბიუჯეტის კანონით 4 მლნ ლარის ოდენობით იქნა განსაზღვრული. თუმცა, მიმდინარე მდგომარეობით დამტკიცებული წლიური გეგმის მხოლოდ 29.7%-ია ათვისებული. აღსანიშნავია, რომ ქვეპროგრამა დაბალი ათვისების მაჩვენებლით ხასიათდებოდა 2016 წელსაც, როდესაც წლის განმავლობაში გეგმის 66% იქნა დახარჯული. მიუხედავად ამისა, 2018 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტში ქვეპროგრამის ასიგნებები კვლავ 4 მლნ ლარის ოდენობით იქნა განსაზღვრული.

3.2. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები

2018 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა (სსიპ) და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების (ა(ა)იპ) მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მისაღები დაფინანსების მოცულობის რეალისტურობის გაანალიზების მიზნით, ფინანსთა სამინისტროდან მოთხოვნილ იქნა ინფორმაცია 2017 წლის 31 აგვისტოს მდგომარეობით კომერციული ბანკების ანგარიშებზე განთავსებული თანხების ჯამური ოდენობის შესახებ, თითოეული სსიპ/ა(ა)იპ-ისათვის. თუმცა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისათვის აღნიშნული ინფორმაცია მოწოდებული არ იქნა.

4. სახელმწიფო ვალი

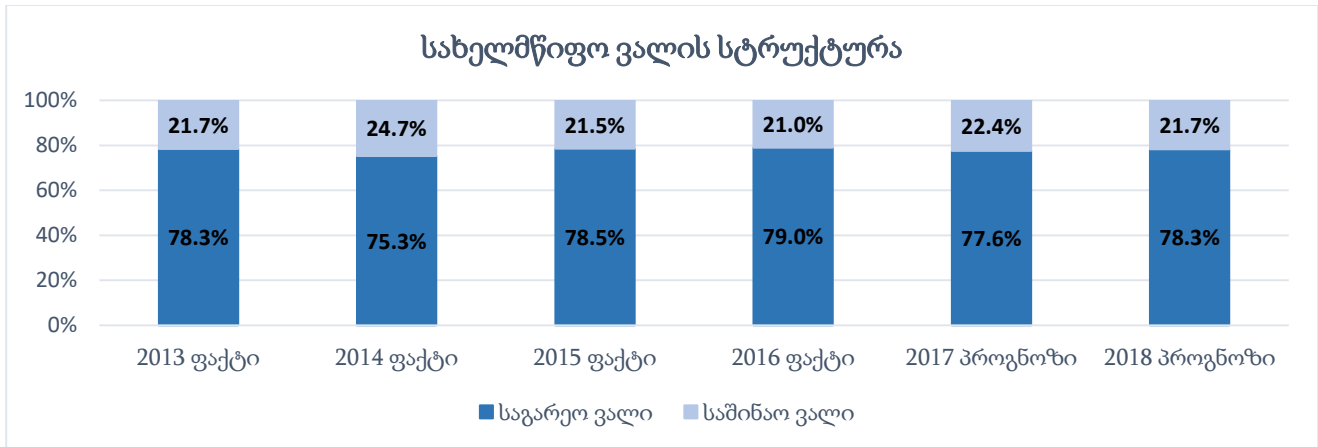
2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით, სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა განისაზღვრა 18.1 მლრდ ლარის ოდენობით, რაც 2017 წლის დაგეგმილ მაჩვენებელს 2.2 მლრდ ლარით (14%) აღემატება. 2017 წლის ბიუჯეტის კანონში წარმოდგენილი მონაცემებით, წლის ბოლოს სახელმწიფო ვალი მშპ-ის (2018-2021 წლების BDD - გადამუშავებული ვარიანტი) 43.4%-ს გაუტოლდება, ხოლო 2018 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით, ანალოგიური მაჩვენებელი 44.8%-ს შეადგენს. შედეგად, 2018 წლის ბოლოსათვის მოსალოდნელია ვალის ტვირთის ინდიკატორის (ვალი/მშპ) 1.4 პროცენტული პუნქტით გაზრდა. საყურადღებოა, რომ წინა ორი წლის მსგავსად, წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით, სახელმწიფო ვალის მოცულობა მშპ-თან მიმართებაში კვლავ გადააჭარბებს საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“-ით დადგენილ 40%-იან ნიშნულს.

	2013 ფაქტი	2014 ფაქტი	2015 ფაქტი	2016 ფაქტი	2017 პროგნოზი	2018 პროგნოზი
სახელმწიფო ვალი	9,313	10,397	13,161	15,123	15,909	18,123
% მშპ-თან	34.7%	35.6%	31.7%	44.6%	43.4%	44.8%
<i>მათ შორის:</i>						
საშინაო ვალი	2,017	2,570	2,828	3,171	3,563	3,928
% მშპ-თან	7.5%	8.8%	8.9%	9.3%	9.7%	9.7%
საგარეო ვალი	7,296	7,827	10,334	11,952	12,347	14,196
% მშპ-თან	27.2%	26.8%	32.6%	35.2%	33.7%	35.1%

ცხრილი 10. სახელმწიფო ვალის შესახებ მონაცემები წლების მიხედვით (მლნ ლარი).

სახელმწიფო ვალის პორტფელის ზრდა გამოწვეულია, როგორც საგარეო, ასევე საშინაო ვალის მოცულობის ზრდით, თუმცა, საგარეო ვალის ზრდის ეფექტი სახელმწიფო ვალის ნაზრდში გაცილებით დიდია. კერძოდ, იგი გაზრდილი მოცულობის 84%-ს შეადგენს. შესაბამისად, იზრდება საგარეო ვალის ნაშთი მთლიანი ვალის პორტფელში 0.7 პროცენტული პუნქტით და 78.3% წარმოადგენს. ამგვარად, სავალუტო რისკი წინა წლების მსგავსად ისევ რჩება სახელმწიფო ვალის პორტფელის მთავარ რისკ-ფაქტორად. სავალუტო კურსის ცვლილება მოქმედებს როგორც სახელმწიფო ვალის ნაშთზე, ასევე საბიუჯეტო წლის განმავლობაში საგარეო ვალის მომსახურების ხარჯების (ძირითადი თანხა+პროცენტი) სიდიდეზეც. შედეგად, მიზანშეწონილია, დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს სავალუტო კურსის ცვლილების შედეგად გამოწვეული მოსალოდნელი უარყოფითი შედეგების მინიმიზაციაზე. აღნიშნული მიმართულებით ერთ-ერთ მიდგომად განიხილება სახელმწიფო ვალის პორტფელში საგარეო ვალის წილის შემცირება, რისთვისაც მნიშვნელოვანია ქვეყანაში არსებობდეს განვითარებული საშინაო საკრედიტო ბაზარი. მოცემული საკითხი განხილულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში, რის შედეგადაც გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები⁴¹.

⁴¹ იხ. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, (2015): „სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში“.



დიაგრამა 3. სახელმწიფო ვალის სტრუქტურის ცვლილება წლების მიხედვით.

საგარეო წყაროებიდან, კერძოდ მრავალმხრივი თუ ორმხრივი კრედიტორებისაგან მისაღები ფულადი სახსრების მოცულობა 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი შემოსულობების 13.3%-ს უტოლდება. საგარეო ვალდებულებების ზრდის მხრივ 2018 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტი ითვალისწინებს 1.6 მლრდ ლარის მობილიზებას. აღნიშნული მაჩვენებელი 245 მლნ ლარით აღემატება მიმდინარე წლისათვის არსებულ გეგმურ მაჩვენებელს. საგარეო წყაროებიდან დაგეგმილი მისაღები ფინანსური რესურსის უდიდესი ნაწილი - 78.6% მიმართული იქნება საინვესტიციო პროექტების განსახორციელებლად. კერძოდ, 2018 წელს იგეგმება 1.3 მლრდ ლარის ოდენობის საინვესტიციო სესხების მობილიზება, რაც მიმდინარე წლის გეგმას 365 მლნ ლარით (39.6%-ით) აღემატება. კანონპროექტით გათვალისწინებულია 12 ახალი საინვესტიციო პროექტის დაწყება და წინა წლებში დაწყებული 38 პროექტის გაგრძელება.

საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით დაფინანსება ეზრდება ისეთ საინვესტიციო პროექტებს (14), რომელთა შესრულების მდგომარეობა 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით 9 თვის გეგმასთან მიმართებაში 50%-ზე დაბალია. კრედიტის სახით გამოყოფილი სახსრების დაგვიანებით ათვისება იწვევს სესხის მომსახურების ხარჯების ზრდას, რადგან კონტრაქტების ნაწილი ითვალისწინებს მსესხებლისათვის ვალდებულების გადასახადის (commitment fee) დაკისრებას სესხის აუთვისებელ ნაწილზე. მაგალითად, 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით, სულ გადახდილია 2.7 მლნ ლარის მოცულობის ვალდებულების გადასახადი⁴². შესაბამისად, მნიშვნელოვანია პროექტის განმახორციელებელმა უწყებებმა უზრუნველყონ გამოყოფილი სესხების დროული და ეფექტიანი ათვისება, ასევე, დამატებითი

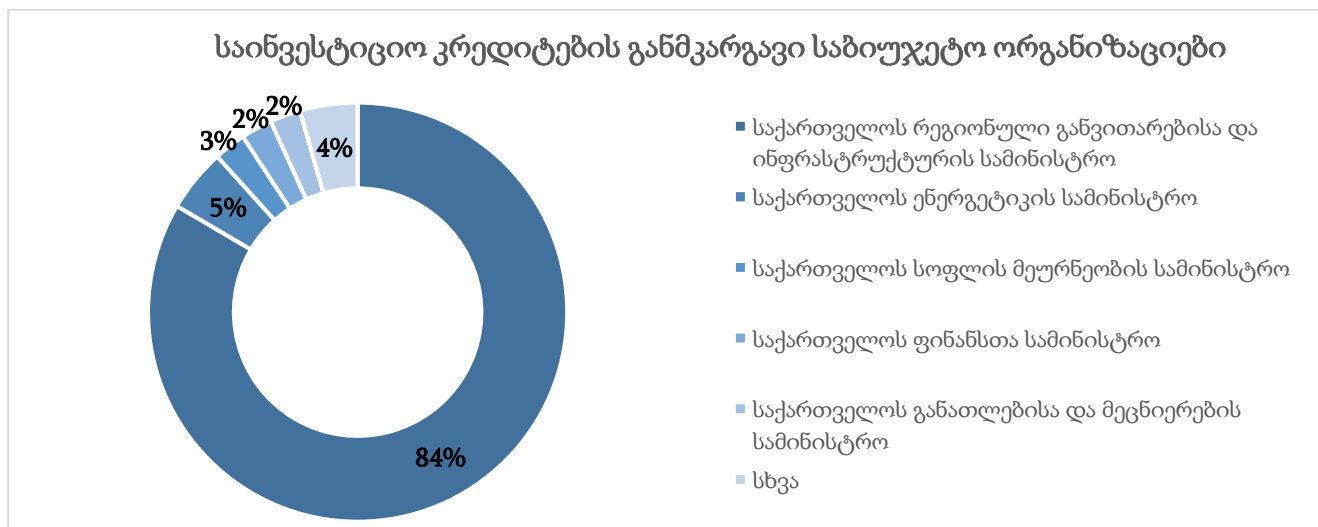
⁴² იხ. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმდინარე შესრულების შესახებ“.

ყურადღება გაამახვილონ აღნიშნული პროექტების მომავალი წლის გეგმის განსაზღვრის პროცესში და გაითვალისწინონ პროექტების მიმდინარე შესრულების მდგომარეობა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სესხზე ვალდებულების გადასახადით გაწეული დამატებითი ხარჯებისა და დროში გაწეილი ან/და დაუსრულებელი პროექტების რაოდენობის ზრდა.

პროგრამული კოდები	დასახელება	2017 წლის გეგმა	2017 წლის 8 თვის ათვისება 9 თვის გეგმასთან მიმართებაში	2018 წლის პროექტი
36 02 01	ვარდნილისა და ენგურის ჰიდროელექტროსადგურების რეაბილიტაციის პროექტი (EIB, EU)	7,600	0%	12,150
37 05 08	აგროკრედიტი (EIB)	5,000	0%	20,000
25 02 02 18	ბათუმი (ანგისა) - ახალციხის საავტომობილო გზის ხულო-ზარზმის მონაკვეთის რეაბილიტაცია-რეკონსტრუქცია (Kuwait Fund)	16,000	0%	23,700
25 02 03 06	ქ. ბათუმის ახალი შემოვლითი გზა (ADB, AIIB)	40,400	0%	56,000
32 09	თბილისის საჯარო სკოლების რეაბილიტაცია და ენერგო ეფექტურობის გაზრდის პროექტი (E5P, CEB)	4,000	0%	10,000
60 12 03	აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტი (EBRD)	4,000	0%	4,000
25 02 02 19	მდინარე დებედაზე ხიდის მშენებლობა (EBRD)	3,240	4%	4,200
25 02 03 03	ადმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული ავტომაგისტრალის დერეფნის გაუმჯობესების პროექტი (ზემო ოსიაური-რიკოთი) (EIB, WB)	64,000	5%	73,900
25 02 02 17	შიდასახელმწიფოებრივი გზების აქტივების მართვის პროექტი (WB)	24,000	17%	35,000
24 13	საქართველოს ეროვნული ინოვაციების ეკოსისტემის პროექტი (IBRD)	5,000	21%	10,000
25 03 05	რეგიონალური განვითარების პროექტი III (მცხეთა-მთიანეთი და სამცხე-ჯავახეთი) (WB)	19,880	22%	24,000
60 12 04	ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია (III ფაზა) (KfW, EU)	17,000	32%	10,000
25 02 02 15	შიდასახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი გზების მეორე პროექტი (WB)	12,000	39%	12,800
25 04 02	წყლის ინფრასტრუქტურის განახლების პროექტი II (EIB, EU)	19,750	45%	8,700

ცხრილი 11. საინვესტიციო პროექტების შესრულება 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით და მათი 2018 წლის დაფინანსების გეგმა (ათასი ლარი).

დასაფინანსებელი სფეროების მხრივ პრიორიტეტი კვლავ უცვლელი რჩება და გამოყოფილი საკრედიტო რესურსიდან უდიდესი ნაწილი (83%) მიიმართება რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ასიგნებებში.



დიაგრამა 4. საინვესტიციო კრედიტების სტრუქტურა მხარჯავი დაწესებულებების მიხედვით – 2018 წ.

რაც შეეხება ბიუჯეტის მხარდამჭერ კრედიტებს, წარმოდგენილი კანონპროექტის მიხედვით მათი მოცულობა 2017 წლის გეგმის მსგავსად 350 მლნ ლარს შეადგენს.

სახელმწიფო ვალის პორტფელში იზრდება ასევე საშინაო ვალის მოცულობა 3.9 მლრდ ლარამდე, თუმცა საშინაო ვალის წილი მთლიან პორტფელში 2017 წელთან შედარებით მცირდება და 21.7% შეადგენს. 2018 წლის განმავლობაში სხვადასხვა ვადიანობის სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების გამოშვების ხარჯზე იგეგმება საშინაო ვალდებულებების წმინდა ზრდა 400 მლნ ლარით, რაც 2017 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებლის ტოლია.

საშინაო ვალთან დაკავშირებით, საყურადღებოა, „საქართველოს კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგიით“ განსაზღვრული გასატარებელი ღონისძიებები (სამოქმედო გეგმა) და მისაღწევი შედეგების გაზომვის ინდიკატორები როგორც მოკლე (2018), ასევე საშუალოვადიანი (2025) პერიოდისათვის. 2018 წლისათვის მისაღწევი შედეგები და გასატარებელი ღონისძიებები წარმოდგენილია ცხრილში:

N	2018 წლისათვის მისაღწევი შედეგები	შესრულების მდგომარეობა
1	ცვლილების განხორციელება „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონში, რომ ფასიანი ქაღალდების გამოშვება ასევე ბაზრის განვითარებისათვის იყოს შესაძლებელი	განხორციელდა ცვლილება

2	მთავრობის ფასიანი ქაღალდების პორტფელის ფარდობა მშპ-სთან - 8%	შესრულებულია - 2018 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით 9.7%-ია
3	ვალის მართვის სტრატეგიის გამოქვეყნება	არ გამოქვეყნებულა
4	არარეზიდენტი ინვესტორების წილი მთავრობის ფასიანი ქაღალდების პორტფელში - 10%	აღნიშნული მაჩვენებლის დათვლა შესაძლებელი გახდება 2018 წლის ბოლოს

ცხრილი 12. კაპიტალის ბაზრის განვითარების მიზნით დაგეგმილი ზოგიერთი ღონისძიება⁴³.

აღსანიშნავია, რომ მესამე ღონისძიების შესრულების მიზნობრივ თარიღად 2016 წლის I კვარტალი განისაზღვრა, თუმცა 2017 წლის 9 თვის მდგომარეობით სახელმწიფო ვალის მართვის სტრატეგიის დოკუმენტის გამოქვეყნება არ მომხდარა. სახელმწიფო ვალის მართვის სტრატეგიის დოკუმენტის მნიშვნელობაზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ყურადღება გამახვილდა „სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტის“ ანგარიშში⁴⁴ და გაიცა შესაბამისი რეკომენდაცია. კერძოდ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, შემუშავდეს და გამოქვეყნდეს სახელმწიფო ვალის მართვის სტრატეგიის დოკუმენტი, რომელიც შესაბამისობაში იქნება სხვა პარალელურად მოქმედ სტრატეგიულ დოკუმენტებთან⁴⁵. სახელმწიფო ვალის მართვის სტრატეგიის აუცილებლობაზე ასევე ყურადღებაა გამახვილებული „კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგიის“ დოკუმენტშიც, სადაც აღნიშნულია, რომ ვალის მართვის სტრატეგიის არსებობა მნიშვნელოვანია ფასიანი ქაღალდების ბაზარზე პროგნოზირებადობის უზრუნველსაყოფად და ბაზრის მონაწილეებთან კომუნიკაციის გაუმჯობესებისათვის⁴⁶.

ვალის პორტფელის ზრდის შესაბამისად 624 მლნ ლარით იზრდება სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები და 2.5 მლრდ ლარს წარმოადგენს. შესაბამისად, ლიკვიდობის რისკის ინდიკატორი - სახელმწიფო ვალის მომსახურების ხარჯების წილი შემოსავლებში - უარესდება. კერძოდ, 2018 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით იგი 20%-დან 25%-მდე იზრდება და IMF-ით დადგენილ ლიმიტს (22%) 3 პროცენტული პუნქტით აჭარბებს.

⁴³ კაპიტალის ბაზრის სამუშაო ჯგუფი (2016): „საქართველოს კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგია“, გვ. 55-56.

⁴⁴ სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტი, 2014
<http://sao.ge/files/auditi/efeqtianobis-angarishi/2015/valis-martva.pdf>

⁴⁵ მაგალითად: „საქართველოს კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგია“; „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია - საქართველო 2020“.

⁴⁶ კაპიტალის ბაზრის სამუშაო ჯგუფი (2016): „საქართველოს კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგია“, გვ. 36.

	2017 წლის კანონი (1)	2018 წლის პროექტი (2)	ცვლილება (2)-(1)	2017-2018 ზრდა
სახელმწიფო ვალის მომსახურება და დაფარვა	1,901	2,525	624	33%
<i>საგარეო ვალის მომსახურება და დაფარვა</i>	<i>685</i>	<i>1,015</i>	<i>330</i>	<i>48%</i>
ძირითადი თანხა	431	725	294	68%
ორმხრივი კრედიტები	138	178	40	29%
მრავალმხრივი კრედიტები	293	547	254	87%
პროცენტის გადახდა	254	290	36	14%
ორმხრივი კრედიტები	48	59	11	23%
მრავალმხრივი კრედიტები	120	145	25	21%
ევრობონდები	86	86	(0)	0%
საშინაო ვალის მომსახურება და დაფარვა	1,216	1,510	294	24%
ძირითადი თანხა	967	1,250	283	29%
საქართველოს მთავრობის საქართველოს ეროვნული ბანკისადმი დავალიანების დაფარვა	35	35	-	0%
სახაზინო ვალდებულებები და სახაზინო ობლიგაციები	932 ⁴⁷	1,215 ⁴⁸	283	30%
პროცენტი	249	260	11	4%
საქართველოს მთავრობის საქართველოს ეროვნული ბანკისადმი დავალიანების დაფარვა	51	43	(8)	-16%
სახაზინო ვალდებულებები და სახაზინო ობლიგაციები	198	217	19	10%

ცხრილი 13. სახელმწიფო ვალის მომსახურება და დაფარვა (მლნ ლარი).

5. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს თან ერთვის „პროგრამული ბიუჯეტის დანართი“, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას პრიორიტეტების ფარგლებში განსაზღვრული პროგრამების მოსალოდნელი შედეგების, მათ მისაღწევად განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და შედეგების შეფასების ინდიკატორების შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ პროგრამული ბიუჯეტის მომზადება 2012 წლიდან დაიწყო, იგი ჯერ კიდევ მხოლოდ დანართის სახით ერთვის ბიუჯეტის კანონს და არ მტკიცდება. ამასთან, ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადების პროცესსა და პროგრამების შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციაში ჯერ კიდევ შეინიშნება მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რაც ართულებს, რიგ შემთხვევებში კი შეუძლებელს ხდის შეფასდეს პროგრამების ეფექტიანობა.

⁴⁷ 2016 წლის ბოლოსათვის არსებული ნაშთიდან 2017 წლის განმავლობაში დასაფარი ძირითადი თანხა. არ მოიცავს 2017 წლის განმავლობაში გამოშვებულ 6 თვიანი სახაზინო ვალდებულებების ძირითადი თანხის დაფარვას.

⁴⁸ 2017 წლის ბოლოსათვის მოსალოდნელი ნაშთიდან 2018 წლის განმავლობაში დასაფარი ძირითადი თანხა. არ მოიცავს 2018 წლის განმავლობაში გამოსაშვები 6 თვიანი სახაზინო ვალდებულებების ძირითადი თანხის დაფარვას.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, საკუთარი მანდატის ფარგლებში, აქტიურად ცდილობს ხელი შეუწყოს პროგრამული ბიუჯეტირების რეფორმის პროცესს. 2012 წლიდან, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე დასკვნებსა და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშებზე მოხსენებებში რეგულარულად ხდება პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაციის გაანალიზება, არსებული ხარვეზებისა და სისუსტეების იდენტიფიცირება და მათ აღმოსაფხვრელად საერთაშორისო პრაქტიკის მაგალითების გაზიარება. აღნიშნულის პარალელურად, პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიაში იდენტიფიცირებულ იქნა მეთოდოლოგიური ხარვეზები და მათ აღმოსაფხვრელად სამსახურის მიერ გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები, რომლებიც ნაწილობრივ გათვალისწინებულ იქნა 2015 წლის 14 აგვისტოს №265 ბრძანებით აღნიშნულ მეთოდოლოგიაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად⁴⁹.

ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებაში ხარვეზები შეინიშნება შემდეგი მიმართულებებით:

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

5.1. საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების მომზადება

სამინისტროები ყოველი წლის 30 ივნისამდე ამტკიცებენ საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებს⁵⁰, რომლებიც წარმოადგენს ყოველწლიურად განახლებად, ოპერატიულ სამოქმედო გეგმას და მოიცავს დეტალურ ინფორმაციას უწყების პროგრამების, ქვეპროგრამებისა და მათ ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებების შესახებ. საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმები საფუძვლად უნდა ედოს ბიუჯეტის კანონის მომზადების მიზნით ფინანსთა სამინისტროსთვის წარდგენილ საბიუჯეტო განაცხადს და მათი დამტკიცების ვადები დარეგულირებულია საქართველოს

⁴⁹ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ იქნა უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელო - „შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება“, სადაც განხილულ იქნა საერთაშორისო გამოცდილება შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების (მათ შორის პროგრამული ბიუჯეტირების) დანერგვის პროცესში გამოყენებული მექანიზმებისა და არსებული გამოწვევების შესახებ.

⁵⁰ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 34-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

საბიუჯეტო კოდექსით. აქედან გამომდინარე, საშუალოვადიანი გეგმების დამტკიცება წარმოადგენს საბიუჯეტო პროცესის განუყოფელ ნაწილს.

მიუხედავად ამისა, იუსტიციის სამინისტროს მიერ მეორე წელია ვერ ხერხდება საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის განსაზღვრულ ვადებში დამტკიცება. კერძოდ, სამინისტრომ 2017-2020 წლების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა დაამტკიცა 9 თვის დაგვიანებით, 2017 წლის 31 მარტს, ხოლო 2018-2021 წლების სამოქმედო გეგმა ამ დრომდე არ დამტკიცებულა, რითაც კვლავ დაარღვია საბიუჯეტო კოდექსის 34-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მოთხოვნა, საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის 30 ივნისამდე დამტკიცების შესახებ.

საშუალოვადიან გეგმებში წარმოდგენილ ინფორმაციასთან დაკავშირებული ხარვეზები

ზოგიერთი სამინისტროს შემთხვევაში სამოქმედო გეგმებში წარმოდგენილი ინფორმაცია ღონისძიებების შესახებ (აღწერა, განმახორციელებელი, საბაზისო მაჩვენებელი, ღონისძიების განხორციელების შედეგად მისაღები სამიზნე მაჩვენებელი, დაფინანსების წყარო, ხარჯთაღრიცხვა და ა.შ.) არასრულია, ან გარკვეული ხარვეზებით ხასიათდება, რაც შემდგომ სრულყოფასა და ხარისხობრივ გაუმჯობესებას საჭიროებს.

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

- პროგრამების/ქვეპროგრამების დეტალურ ღონისძიებებად ჩაშლა - ზოგიერთი სამინისტროს საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაში ღონისძიებების შესახებ დეტალური ინფორმაცია⁵¹ წარმოდგენილი არ არის. მაგალითად:
 - თავდაცვის სამინისტროსა და ენერგეტიკის სამინისტროს საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებში არ ხდება პროგრამების ღონისძიებების დონეზე წარმოდგენა. საგარეო საქმეთა სამინისტროს შემთხვევაში კი გაწერილი ღონისძიებებისთვის არ არის წარმოდგენილი შესაბამისი ხარჯთაღრიცხვა და მხოლოდ ასიგნებების ჯამური მოცულობაა მოცემული;
 - გარკვეულ შემთხვევებში სამინისტროების საშუალოვადიან გეგმებში არ არის წარმოდგენილი აღწერა თუ რა შედეგების მიღწევას ისახავს მიზნად მათი განხორციელება. მაგალითად, შინაგან საქმეთა სამინისტროს სამოქმედო გეგმაში არ არის განმარტებული ღონისძიება „საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა და დანაშაულთან

⁵¹ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 2 მარტის № 107 დადგენილების დანართი №3.1-ის და №3.2 შესაბამისად

ბრძოლის უზრუნველყოფა“, რომლისთვისაც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მოთხოვნილია ასიგნებები 406 მლნ ლარის ოდენობით. ასევე, *შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს* შემთხვევაში საშუალოვადიანი გეგმა არ მოიცავს ინფორმაციას ხარჯთაღრიცხვით წარმოდგენილი 12 ღონისძიების შესახებ, რომელთა განხორციელებაზეც მთლიანი ასიგნებების 69% უნდა მიიმართოს.

- **ღონისძიებების განმახორციელებლების კომპეტენციების გამოჯვნა** - სამინისტროების მიერ წარმოდგენილ საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების ნაწილში, ღონისძიებების განმახორციელებლები მითითებულია აგრეგირებულად, კომპეტენციების შემდგომი გამოჯვნის გარეშე⁵². გარდა ამისა, ზოგიერთ შემთხვევაში ღონისძიებების განმახორციელებლები მითითებულია პროგრამების დონეზე და არ არის დაკონკრეტებული თუ რომელი განმახორციელებლის პასუხისმგებლობას წარმოადგენს პროგრამაში შემავალი თითოეული ღონისძიების შესრულება⁵³;
- **ღონისძიების საბაზისო და სამიზნე მაჩვენებლების შემუშავება** - ზოგიერთი სამინისტროს სამოქმედო გეგმებში ინდიკატორად მოცემულია მხოლოდ საბაზისო მაჩვენებელი, მიზნობრივი მაჩვენებლები კი დასაგეგმი და შემდგომი სამი წლისათვის განსაზღვრული არ არის ან დადგენილია ერთი და იმავე ოდენობით. ასევე, გარკვეულ შემთხვევაში, მიზნობრივი მაჩვენებლები არარელევანტურია ან ზოგადია, რაც ართულებს ღონისძიების განხორციელების შედეგად მიღებული სარგებლის შეფასებას. მაგალითად:
 - *საგარეო საქმეთა სამინისტროს* საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაში გაწერილ ღონისძიებს არ აქვს მითითებული საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებლები. ასევე, *სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს* გეგმაში მხოლოდ ერთი ქვეპროგრამა⁵⁴ აქვს წარმოდგენილი ღონისძიებების სახით, რომლებსაც არ აქვს მითითებული საბაზისო და სამიზნე მაჩვენებლები;
 - *რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს* საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაში წარმოდგენილი ზოგიერთი ღონისძიებებისათვის მიზნობრივი

⁵² მაგალითად, სოფლის მეურნეობის სამინისტრო.

⁵³ მაგალითად, ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო და საგარეო საქმეთა სამინისტრო.

⁵⁴ ახალგაზრდული პოლიტიკის განვითარების პროგრამა.

მაჩვენებლები განსაზღვრულია 2020 წლისათვის, 2018-2019 წლებისათვის კი კონკრეტული მაჩვენებელი მოცემული არ არის.

- **ინდიკატორის გაზომვისთვის საჭირო მონაცემების წყაროს მითითება** - სამინისტროების მიერ 2018-2021 წლებზე გაწერილი არცერთი საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა არ შეიცავს ინფორმაცია იმის შესახებ, ხელმისაწვდომია თუ არა საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებლების შესაფასებლად საჭირო მონაცემები;
- **დამატებითი დაფინანსების საჭიროების განსაზღვრა და შესაბამისი სცენარის განხილვა** - სამინისტროები, ხშირ შემთხვევაში, საბიუჯეტო განაცხადებში უთითებენ ჭერს ზემოთ დაფინანსების საჭიროებას, თუმცა მათ მიერ წარმოდგენილ საშუალოვადიან გეგმებში, მეთოდოლოგიის მოთხოვნის მიუხედავად, განხილული არ არის აღნიშნული დაფინანსების მიღების შემთხვევის ალტერნატიული სცენარები, არ იცვლება ღონისძიებების მოსალოდნელი შედეგები და მიზნობრივი მაჩვენებლები.

სამინისტროების საშუალოვადიან გეგმებში გამოვლენილი ზემოხსენებული ნაკლოვანებები მიუთითებს გეგმების სრულყოფისა და ხარისხობრივი გაუმჯობესების საჭიროებაზე. მიზანშეწონილია, სამინისტროების მიერ საშუალოვადიანი გეგმების შემუშავების პროცესში მხედველობაში იქნეს მიღებული მეთოდოლოგიით გათვალისწინებული ძირითადი პრინციპები და მოხდეს განსაზღვრული ინფორმაციის სრულყოფილად წარმოდგენა.

5.2. პროგრამების/ქვეპროგრამების მოსალოდნელი შედეგების ფორმირებაში არსებული ხარვეზები

2018 წლის ბიუჯეტის კანონის პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი 145 პროგრამიდან მხოლოდ 17 პროგრამაა წარმოდგენილი ქვეპროგრამების სახით, რაც მთლიანი რაოდენობის 12%-ს წარმოადგენს. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ 16 სამინისტროდან მხოლოდ 8-ს აქვს პროგრამების ჩაშლა ქვეპროგრამებად, თუმცა ზოგიერთ შემთხვევაში, ნაწილობრივ. შესაბამისად, პროგრამების მნიშვნელოვანი ნაწილისათვის, ქვეპროგრამების დონეზე მისაღწევი კონკრეტული შედეგები არაშეფასებადია. მაგალითად:

- 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი 17 პროგრამიდან, *ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო* არ ახდენს არც ერთი

მათგანის ჩაშლას ქვეპროგრამებად, მაშინ როდესაც მისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ასიგნებები ჯამში 243.8 მლნ ლარს შეადგენს;

- ასევე ქვეპროგრამები არ აქვთ წარმოდგენილი *თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროებს*, რომლებიც პროგრამულ დანართში წარმოდგენილები არიან, შესაბამისად, 9 და 8 პროგრამით. მათზე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ასიგნებები ჯამური მოცულობა კი შეადგენს 1.3 მლრდ ლარს.

2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართულ პროგრამული ბიუჯეტის დანართში წარმოდგენილი პროგრამების/ქვეპროგრამების მოსალოდნელი საბოლოო/შუალედური შედეგების ნაწილს კვლავ არ გააჩნია მიზნობრივი მაჩვენებლები. მიუხედავად იმისა, რომ განახლებული „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის“ თანახმად, საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებლების მითითება ცალ-ცალკე ხდება, ზოგიერთ შემთხვევაში მაინც არ არის განსაზღვრული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღწევი კონკრეტული მიზანი, რაც ანგარიშგების ეტაპზე გაართულებს აღნიშნული პროგრამის/ქვეპროგრამის ეფექტიანობის შეფასებას. მაგალითად:

- „საზღვარგარეთ განათლების მიღების ხელშეწყობის“ ქვეპროგრამაში (32 04 04) ინდიკატორის სამიზნე მაჩვენებელში წარმოდგენილია „შესაბამისი საფეხურის აკადემიური პროგრამებისა და მიმართულებების დიპლომის რაოდენობა“ თუმცა არ არის მითითებული კონკრეტული სამიზნე მაჩვენებელი თუ რა რაოდენობის პროგრამების განხორციელება იგეგმება ქვეპროგრამის ფარგლებში. ანალოგიურად, იმავე ქვეპროგრამის სხვა მიზნობრივი მაჩვენებელი „დასაქმებულთა რაოდენობა შესაბამის სფეროში/დაწესებულებაში ან/და საუნივერსიტეტო სივრცეში“, არ იძლევა ინფორმაციას იმის შესახებ თუ რა რაოდენობის კურსდამთავრებულის დასაქმებაა დაგეგმილი შესაბამის სფეროში;
- “მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლება საერთაშორისო ურთიერთობების დარგში“ (28 02) პროგრამის ერთ-ერთი მოსალოდნელი შედეგია „საერთაშორისო ურთიერთობების სფეროში მომუშავე საჯარო მოხელეების კვალიფიკაციის ამაღლება ყველა მნიშვნელოვან თემებთან დაკავშირებით“. ინდიკატორებად მოცემულია „ტრენინგების, სემინარების და ლექციების შედეგად ამაღლებული კვალიფიკაციის მქონე თანამშრომლების რაოდენობა“, „სასწავლო ცენტრში წლის განმავლობაში ჩატარებული ღონისძიებების რაოდენობა“ და სხვა, და არ არის განსაზღვრული კონკრეტული მიზნობრივი მაჩვენებელი.

პროგრამულ დანართში ზოგიერთი ქვეპროგრამა წარმოდგენილია ძალიან ბევრი მოსალოდნელი შედეგით, რომელთაგანაც ზოგიერთი მათგანი წარმოადგენს გრძელვადიან და გლობალურ შედეგს, რაც მეთოდოლოგიის მიხედვით შეესაბამება პროგრამას. მსგავსი ტიპის ხარვეზი შეუძლებელს ხდის საბოლოო და შუალედური შედეგების ერთმანეთისაგან გამიჯვნას და მათ შორის ურთიერთკავშირის დადგენას. მაგალითად:

- „საგარეო პოლიტიკის დაგეგმვისა და მართვის“ ქვეპროგრამა (28 01 01) წარმოდგენილია 47 მოსალოდნელი შედეგით, რომელთაგან ნაწილი მოკლევადიანი და კონკრეტულია⁵⁵, ხოლო ნაწილი ზოგადია და გრძელვადიან პერიოდს მიემართება⁵⁶. აღნიშნული შეუძლებელს ხდის მათი ერთმანეთისგან გამიჯვნასა და ურთიერთკავშირის დადგენას.

5.3. პროგრამების/ქვეპროგრამების მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ინდიკატორების ფორმირებაში არსებული ხარვეზები

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

- “ეკონომიკური დანაშაულის პრევენციის“ პროგრამის (23 03) მოსალოდნელი საბოლოო შედეგებია „საფინანსო და ფისკალურ სფეროში დანაშაულის დონის შემცირება და მინიმუმამდე დაყვანა“, „ქვეყანაში ჯანსაღი კონკურენტული გარემოს შექმნა“ და „საგამოძიებო სამსახურის მართვის თანამედროვე პრინციპებზე გადაყვანა“, რომელთა შესრულების შეფასების ინდიკატორად მოცემულია: „მაქსიმალურად გამოვლენილი სამართალდარღვევათა რაოდენობა, გატარებული პრევენციული ღონისძიებების შედეგად სამართალდარღვევათა შემცირებული რაოდენობა“. მოცემული რაოდენობრივი

⁵⁵ მაგალითად „ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმების და ასოცირების დღის წესრიგის იმპლემენტაციისთვის შემუშავებული ეროვნული სამოქმედო გეგმით 2018 წელს გათვალისწინებული აქტივობების/ვალდებულებების შესრულება“ და “2018 წლის განმავლობაში „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ინიციატივის ფარგლებში დაგეგმილ ღონისძიებებში საქართველოს აქტიური მონაწილეობა”.

⁵⁶ მიემართება, მაგალითად საერთაშორისო ორგანიზაციების და მათი ინსტიტუტების ჩართულობა ქვეყანაში დემოკრატიის და ადამიანის უფლებების დაცვის ხარისხის ამაღლების უზრუნველსაყოფად“, „საქართველოს საექსპორტო შესაძლებლობების ზრდა, ტურისტული ინფრასტრუქტურის განვითარება, სატრანზიტო დერეფნების მნიშვნელობის გაზრდა.

ინდიკატორი ვერ უზრუნველყოფს ქვეყანაში შექმნილი კონკურენტული გარემოს ხარისხისა და საგამოძიებო სამსახურის მართვის პრინციპების გაუმჯობესების შეფასებას;

- „სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს“ პროგრამის (64 00) როგორც შუალედური, ისე საბოლოო შედეგების შეფასების მაჩვენებელს წარმოადგენს „სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას საჯაროობის, გამჭვირვალობის, სამართლიანობისა და არადისკრიმინაციულობის პრინციპების დაცვის უზრუნველყოფა“ რომელიც უფრო პროგრამის მოსალოდნელ შედეგს შეესაბამება, ვიდრე ინდიკატორს. შესაბამისად, ვერ უზრუნველყოფს მიღწეული შედეგების შეფასებას;
- ქვეპროგრამის „პოტენციური სისტემის ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება“ (27 01 03) შუალედური შედეგის შეფასების ინდიკატორია „პენიტენციურ დაწესებულებებში ბრალდებულ/მსჯავრდებულთათვის გაუმჯობესებული ყოფითი და საცხოვრებელი პირობები“, ხოლო საბოლოო შედეგის შეფასების ინდიკატორად წარმოდგენილია: „არსებული ინფრასტრუქტურის განახლებითა და საჭირო მანქანა-დანადგარების შეძენით პენიტენციურ დაწესებულებებში გაუმჯობესებულია ბრალდებულ/მსჯავრდებულთა საცხოვრებელი და ყოფითი პირობები“. აღნიშნული ინდიკატორები ვერ უზრუნველყოფს აქ მოყვანილი პროგრამის შუალედური და საბოლოო შედეგების გაზომვას.

პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ნაწილი საჭიროებს დამატებით ინდიკატორს, რათა სრულყოფილად იქნეს შეფასებული მიღწეული საბოლოო/შუალედური შედეგები. კერძოდ, ინდიკატორების დიდი ნაწილი რაოდენობრივია, თუმცა რამდენადაც ქვეპროგრამების მნიშვნელოვან ნაწილს მიზნობრივი მაჩვენებლები არ გააჩნია, მხოლოდ რაოდენობრივი ინდიკატორებით მათი შეფასება რთულდება. ასევე, ყველა მოსალოდნელ შედეგს არ მიემართება ინდიკატორი ან შედეგების შეფასებისათვის მხოლოდ ერთი ტიპის ინდიკატორია გამოყენებული, მაშინ როდესაც საჭიროა რამდენიმე ტიპის ინდიკატორის შემუშავება დაგეგმილი შედეგების სრულყოფილად შეფასებისათვის. კერძოდ:

- „პროფესიული განათლების“ პროგრამა (32 03) წარმოდგენილია 7 მოსალოდნელი საბოლოო შედეგით. მათ შორის, „სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე პირების დასაქმების ხელშეწყობა; ადაპტირებული ფიზიკური გარემოს მქონე პროფესიული საგანმანათლებლო დაწესებულებების გაზრდილი რაოდენობა; პროფესიული განათლების თავსებადობა ევროპულ საგანმანათლებლო სივრცესთან და შესაბამისობა შრომის ბაზრის მოთხოვნებთან;“ და ა.შ. მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ინდიკატორებს კი

წარმოადგენს: „პროფესიული განათლების სტუდენტების 100% უზრუნველყოფილ იქნება ხარისხიანი პროფესიული განათლებით“ და „ყოველწლიურად გადამზადებულთა 20-30%-ით ზრდა“, რომლებიც პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრულ ყველა მოსალოდნელ შედეგს არ მიემართება და შესაბამისად, ვერ უზრუნველყოფს მათ სრულყოფილ შეფასებას;

- „ინფექციური დაავადებების მართვის“ ქვეპროგრამის (35 03 02 06) ფარგლებში განსაზღვრულია მოსალოდნელი შედეგები: „ინფექციური დაავადების დიაგნოზით ჰოსპიტალიზირებულ ავადმყოფთა შორის ლეტალობის მაჩვენებლის შემცირება“ და „ინფექციური სნეულებებით დაავადებული პირებისთვის ადეკვატური სტაციონარული მომსახურების მიწოდება“. შეფასების ინდიკატორებად კი წარმოდგენილია: „არ აღინიშნება საბაზისო მაჩვენებლის ზრდა“ და „შენარჩუნებულია საბაზისო მაჩვენებლები“, რაც გულისხმობს იმას, რომ ინფექციური დაავადების დიაგნოზით ჰოსპიტალიზირებულ ავადმყოფთა შორის ლეტალობის მაჩვენებელი 1.2 პროცენტს არ გადააჭარბებს და უზრუნველყოფილი იქნება პროგრამაში ჩართული ბენეფიციარების 100%-ის მომსახურება. აღნიშნული ინდიკატორები ვერ უზრუნველყოფს მომსახურების ხარისხისა და ადეკვატურობის შეფასებას და შედეგების გასაზომად დამატებით ინდიკატორს საჭიროებს;
- „შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმის“ პროგრამის (35 05) ინდიკატორებად მოცემულია: „პროგრამის განხორციელების შედეგად მომზადებული რეკომენდაციების რაოდენობა 250“ და „პროგრამის ფარგლებში გადამზადებულთა რაოდენობა 1500-2000“. თუმცა, მოსალოდნელი შედეგების სრულყოფილად შესაფასებლად საჭიროა დამატებითი ხარისხობრივი ინდიკატორი, რომელიც მოსალოდნელ შედეგებს შეაფასებს ხარისხობრივი მახასიათებლის მიხედვით.

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

- პროგრამაში „მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლება საერთაშორისო ურთიერთობების დარგში“ (28 02) საბოლოო შედეგების შეფასების ინდიკატორებში წარმოდგენილია მხოლოდ მიზნობრივი მაჩვენებლები. არ არის განსაზღვრული საბაზისო მაჩვენებლები, ცდომილების აღბათობა და შესაძლო რისკები. ამას ემატება ისიც, რომ წარმოდგენილი მიზნობრივი მაჩვენებლები რაოდენობრივია, მაგრამ არ აქვს განსაზღვრული კონკრეტული რიცხობრივი

მიზნები⁵⁷. შესაბამისად მოცემული პროგრამის შემთხვევაში უცნობია არსებული მდგომარეობა, გაურკვეველია თუ რა სახის რისკები არსებობს, რამაც პროგრამის განხორციელებას და ამასთანავე გაურკვეველია თუ რა რაოდენობის ტრენინგების თუ ღონისძიებების ჩატარება იგეგმება;

- „ფინანსების მართვის ელექტრონული და ანალიტიკური უზრუნველყოფის“ პროგრამაში (23 04) მოსალოდნელი შედეგების შეფასების მიზნით წარმოდგენილია 9 ინდიკატორი და თითოეულ მათგანის ცდომილების ალბათობაში მოცემულია მაჩვენებელი „დაბალი“, რომელიც თავისთავად, არაგაზომვადია და არ ექვემდებარება გამოთვლას;
- ქვეპროგრამაში „საავტომობილო გზების პროგრამების მართვა“ (25 02 01) ინდიკატორის მიზნობრივ მაჩვენებლად წარმოდგენილია „27 მიმდინარე ქვეპროგრამის შეუფერხებლად განხორციელების ადმინისტრირება“, შესაბამისი ცდომილების ალბათობის მაჩვენებელი კი განსაზღვრულია 0%-ის დონეზე. მაშინ როდესაც, შეფასების ინდიკატორების შესაძლო რისკებში მითითებულია, რომ შესაძლოა მოხდეს სახელმწიფო პრიორიტეტების ცვლილება ან/და კადრების გადინება.

5.4. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია

იმის გათვალისწინებით, რომ ამ ეტაპზე ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებაში მნიშვნელოვანი ხარვეზები ვლინდება და ხშირ შემთხვევაში ვერ ხერხდება მხარჯავი დაწესებულებების მიერ საბიუჯეტო სახსრების ათვისების შედეგად მიღწეული შედეგების ეფექტიანობის შეფასება, საჭიროა მუშაობის გაგრძელება პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის ეტაპობრივი დახვეწის მიმართულებით, პროგრამული ბიუჯეტირების განვითარების პარალელურად. მიზანშეწონილია, მომზადდეს დაგეგმვისა და ანგარიშების უფრო დეტალური ინსტრუქციები საშუალოვადიანი გეგმების, პროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი და მიღწეული შედეგების და შეფასების ინდიკატორებისთვის, საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით. ასევე, მიზანშეწონილია მაკოორდინირებელი უწყების მხრიდან მოხდეს მხარჯავი დაწესებულებების წარმომადგენლების გადამზადება და შესაძლებლობების განვითარება ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებაში.

⁵⁷ მაგალითად, „სასწავლო ცენტრში წლის განმავლობაში ჩატარებული ღონისძიებების რაოდენობა“, „ტრენინგების, სემინარების და ლექციების შედეგად ამაღლებული კვალიფიკაციის მქონე თანამშრომლების რაოდენობა“ და „ქართული ენის შემსწავლელი უცხოელი დიპლომატების რაოდენობა“.