



დასკვნა

„საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესახებ”

საქართველოს კანონის პროექტზე

შინაარსი

დასკვნა.....	4
1. მაკროეკონომიკური დაშვებები და კავშირი საბიუჯეტო აგრეგატებთან	5
1.1. ეკონომიკური ზრდა	6
1.2. ინვესტიციები	8
1.3. ინფლაცია	9
1.4. ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსი.....	10
1.5. ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზი	11
1.6. სახელმწიფო ვალის მდგრადობა	13
2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები	14
სხვა შემოსავლები	18
3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები.....	20
4. სახელმწიფო ვალი	27
5. ფისკალური დისციპლინა	31
6. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი	37
6.1.პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვის პროცესი და მასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები	38
6.1.1. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია.....	38
6.1.2. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება.....	45
6.1.3. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ შეფასების ინდიკატორების ფორმირება.....	48
დანართი 1 - <i>აშშ-ფედერალური უწყებების სტრატეგიული გეგმა</i>	53
დანართი 2.....	55
დანართი 3.....	56

დასკვნა „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 39-ე მუხლისა და „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 31 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ იქნა დასკვნა „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ.

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

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

მთავრობის პასუხისმგებლობა „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია „2016 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 „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ. დასკვნის მომზადება ემყარება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ შემოწმების პროცედურებს, რომლებიც წარიმართება მარწმუნებელი გარიგებების საერთაშორისო სტანდარტის 3400 „პერსპექტიული ფინანსური ინფორმაციის შემოწმება“ (ISAE 3400) შესაბამისად. აღნიშნული სტანდარტი ითვალისწინებს შემოწმების დაგეგმვასა და წარმართვას იმგვარად, რომ მიღებულ იქნას საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმის შესახებ:

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

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

დასკვნა

„2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის საფუძველად 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, „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი სათანადოდ არის მომზადებული არსებული დაშვებების საფუძველზე, შესაძლებელია შეფასდეს საფუძვლიანად და კანონიერად მოქმედი ნორმატიული ბაზის გათვალისწინებით და წარდგენილია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნების შესაბამისად. თუმცა პერსპექტიული ინფორმაციის სპეციფიკიდან გამომდინარე, მოსალოდნელია, რომ რეალური მაჩვენებლები განსხვავდებოდეს კანონპროექტით გათვალისწინებულისაგან, და გადახრებს შესაძლოა არსებითი ხასიათი ჰქონდეს.

1. მაკროეკონომიკური დაშვებები და კავშირი საბიუჯეტო აგრეგატებთან

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

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე“ მიზნად ისახავს შეაფასოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობა და კანონიერება. ბიუჯეტის კანონის პროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაციის საფუძვლიანობის შესაფასებლად კი აუცილებელი კომპონენტია იმ მაკროეკონომიკური დაშვებების/პროგნოზების რეალისტურობის ანალიზი, რომელზე დაყრდნობითაც ყალიბდება ქვეყნის საშუალოვადიანი ფისკალური გეგმა და შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის ძირითადი პარამეტრები. საბიუჯეტო აგრეგატებთან მიმართებაში, აღნიშნული დაშვებები, უპირველეს ყოვლისა ეხება იმ მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზებს, რომლებიც წარმოდგენილია „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულების დოკუმენტით“.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართულ 2016-2019 წლების BDD-ით (გადამუშავებული ვარიანტი) წარმოდგენილი მაკროეკონომიკური ინდიკატორები, აღნიშნული დოკუმენტის პირველად ვარიანტთან შედარებით ძირითადად ზრდის მიმართულებითაა დაკორექტირებული. ცვლილება უმეტესწილად შეეხო მიმდინარე და დასაგეგმი წლის საპროგნოზო მაჩვენებლებს. კერძოდ, 2015 და 2016 წლების რეალური მშპ-ს ზრდის ტემპის წლიური საპროგნოზო მაჩვენებლები, BDD-ის პირველადი ვარიანტით დაგეგმილი იყო შესაბამისად, 2.0%-ისა და 3.0%-ის დონეზე. თუმცა გადამუშავებულ ვარიანტში 2015 წლის მაჩვენებელი 2.8%-მდე გაიზარდა, მაშინ როცა 2016 წლის იგივე დონეზე შენარჩუნდა. კორექტირება განიცადა აგრეთვე ნომინალური მშპ-ის მოსალოდნელმა მაჩვენებლებმაც. კერძოდ,

BDD-ის პირველად ვარიანტთან შედარებით 2015 წლის ნომინალური მშპ-ს მოსალოდნელი მნიშვნელობა 841 მლნ ლარით, ხოლო 2016 წლის ანალოგიური მაჩვენებელი 1,063 მლნ ლარით გაიზარდა. რაც შეეხება სამომხმარებლო ფასებით გამოხატულ ინფლაციას, BDD-ის გადამუშავებული ვარიანტით 2015 წლის მოსალოდნელი მნიშვნელობა (4.0%) 1 პროცენტული პუნქტითაა გაზრდილი პირველად ვარიანტთან შედარებით, მაშინ როდესაც 2016 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელი მხოლოდ 0.5 პროცენტული პუნქტით გაიზარდა და 4.5%-ის დონეზე განისაზღვრა. გარდა ზემოაღნიშნული მაკროეკონომიკური პარამეტრებისა, ცვლილებები შეეხო მიმდინარე ანგარიშის საპროგნოზო მაჩვენებლებსაც. კერძოდ, 2016-2019 წლების BDD-ის გადამუშავებული ვარიანტით, 2015 წლის მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი 1.8 პროცენტული პუნქტით შემცირდა და 10.2%-ის დონეზე განისაზღვრა, ხოლო 2016 წლის ანალოგიური მაჩვენებელი 1.3 პროცენტული პუნქტით შემცირდა და 9.5% შეადგინა.

საპროგნოზო მაჩვენებლები 2015-2016 წლებისათვის (BDD)

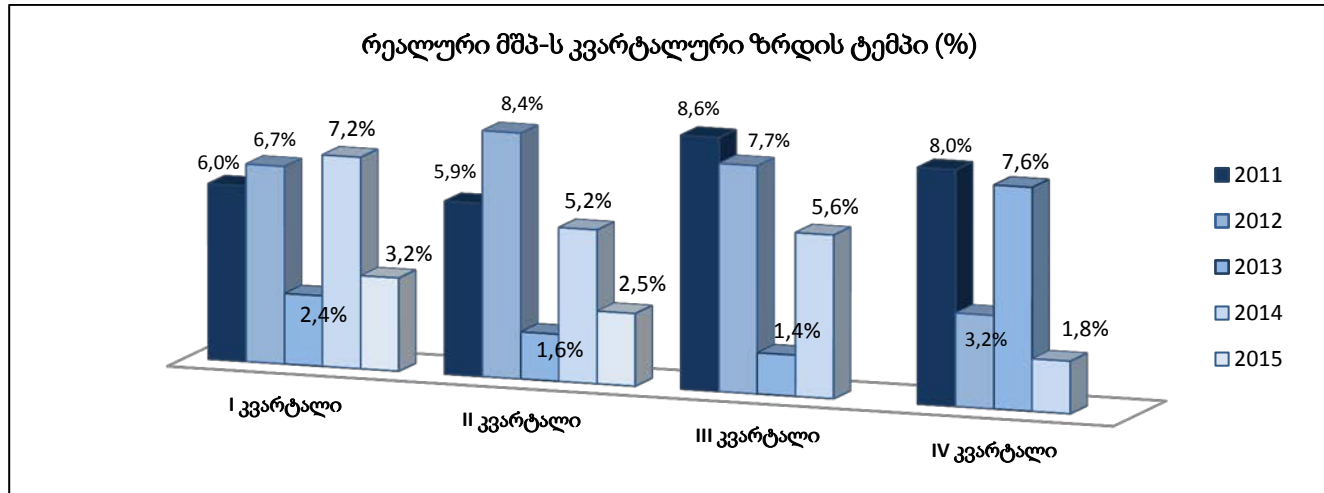
	2016-2019 წწ. პირველადი ვარიანტი		2016-2019 წწ. გადამუშავებული ვარიანტი	
	2015 წ.	2016 წ.	2015 წ.	2016 წ.
რეალური მშპ-ის ზრდის ტემპი (%)	2.0%	3.0%	2.8%	3.0%
ნომინალური მშპ (მლნ ლარი)	30,664	32,847	31,504	33,910
სამომხმარებლო ფასების ინდექსის ზრდა (საშუალო პერიოდის განმავლობაში)	3.0%	4.0%	4.0%	4.5%
მიმდინარე ანგარიში (%-ად მშპ-სთან)	-12.0%	-10.8%	-10.2%	-9.5%

ცხრილი 1. 2015 წლის მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზები BDD-ის პირველადი და გადამუშავებული ვარიანტების მიხედვით.

1.1. ეკონომიკური ზრდა

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის (საქსტატი) მონაცემებით, 2015 წლის პირველ კვარტალში მშპ-ს რეალურმა ზრდამ წინა წლის ანალოგიურ პერიოდთან შედარებით 3.2%, ხოლო მეორე კვარტალში – 2.5% შეადგინა. აღნიშნული მაჩვენებლები მნიშვნელოვნად ჩამორჩა გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებს, შესაბამისად, 4 პროცენტული პუნქტითა და 2.7 პროცენტული პუნქტით. ამასთანავე, საქსტატის წინასწარი შეფასებით, 2015 წლის პირველი 8 თვის რეალურმა ეკონომიკურმა ზრდამ 2.8% შეადგინა. რაც შეეხება მთლიანი შიდა პროდუქტის დარგობრივ სტრუქტურას, სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ინფორმაციით, 2015 წლის პირველ ორ კვარტალში მშპ-ს რეალურ ზრდაში ყველაზე დიდი წვლილი შეიტანა მრეწველობისა

(16.3%) და ვაჭრობის (16.1%)¹ სექტორების ზრდამ. რაც შეეხება სახელმწიფო მმართველობას, მისი წვლილი 8.8%-ის დონეზე დაფიქსირდა².



დიაგრამა 1. რეალური მშპ-ს კვარტალური ზრდის ტემპები ბოლო 5 წლის განმავლობაში (%).

აღსანიშნავია, რომ 2016-2019 წლების BDD-ით (გადამუშავებული ვარიანტი) განსაზღვრულ ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით პესიმისტური სცენარია პროგნოზირებული საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციების მიერ. კერძოდ, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) პროგნოზით³, 2015 წელს მოსალოდნელი ეკონომიკური ზრდის ტემპი 2.0%-ს შეადგენს და 0.8 პროცენტული პუნქტით ჩამორჩება BDD-ით (გადამუშავებული ვარიანტი) განსაზღვრულ მაჩვენებელს. რაც შეეხება 2016 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელს, იგი ოფიციალური პროგნოზის (BDD) ანალოგიურია (3.0%). განსხვავებულია აზიის განვითარების ბანკის (ADB) მიერ გამოქვეყნებული პროგნოზებიც,⁴ რომლის მიხედვითაც, მიმდინარე წლის ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი 2.0%-ს, ხოლო დასაგეგმი წლის 2.5%-ს გაუტოლდება. აღნიშნულის გათვალისწინებით, პესიმისტურ ხასიათს ატარებს 2016 წლის რეალური მშპ-ს ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელიც, რომელიც 0.5 პროცენტული პუნქტით ჩამორჩება BDD-ით (გადამუშავებული ვარიანტი) განსაზღვრულ მაჩვენებელს.

¹ საქსტატის I და II კვარტლის პუბლიკაციები „საქართველოს მთლიანი შიდა პროდუქტი“.

² წვლილის მაჩვენებლები მიღებულია საქსტატის პირველი 2 კვარტლის მონაცემების გასაშუალოებით.

³ World Economic Outlook Database, October 2015, IMF

⁴ Asian Development Outlook 2015 Update, September 2015, ADB

	რეალური მშპ-ის ზრდის ტემპი		სამომხმარებლო ფასების ინდექსის ზრდის ტემპი (პერიოდის საშუალო)		მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი (%-ად მშპ-სთან)	
	2015 წ	2016 წ	2015 წ	2016 წ	2015 წ	2016 წ
ოფიციალური პროგნოზი (BDD)	2.8%	3.0%	4.0%	4.5%	10.2%	9.5%
საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (10.2015) ⁵	2.0%	3.0%	3.7%	5.0%	10.7%	9.6%
მსოფლიო ბანკი ⁶	2.0%	3.0%	5.0%	4.5%	8.5%	9.3%
ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (05.2015) ⁷	2.3%	2.6%	-	-	-	-
აზიის განვითარების ბანკი (09.2015) ⁸	2.0%	2.5%	4.3%	5.0%	10.5%	10.0%

ცხრილი 2. მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზი ალტერნატიული წყაროების მიხედვით.

1.2. ინვესტიციები

ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართული „ძირითადი ფინანსური და ეკონომიკური ინდიკატორების დოკუმენტი“ წარმოდგენილი 2016-2019 წლების ინვესტიციების საპროგნოზო მაჩვენებელი ზრდის ტენდენციით ხასიათდება, როგორც ნომინალურ გამოხატულებაში, ისე პროცენტულად მშპ-თან. მიმდინარე ფისკალური წლის ბოლოს მოსალოდნელი ინვესტიციების წილი მშპ-ში 35.3%-ს შეადგენს. აღნიშნული მაჩვენებელი იმავე დონეზე ნარჩუნდება 2016 წელსაც, ხოლო 2019 წლის ბოლოსათვის პროგნოზირებულია ინვესტიციების წილის ზრდა მშპ-ში დაახლოებით 2 პროცენტული პუნქტით (37.6%-მდე).

აღსანიშნავია, რომ მაკროეკონომიკურ აგრეგატებზე ფისკალური წნეხის შესამსუბუქებლად მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა დაეთმოს კაპიტალური ინვესტიციების განხორციელებას. ამ მიმართულებით წინ გადადგმულ ნაბიჯად შეიძლება ჩაითვალოს საქართველოს მთავრობის N422 განკარგულების „საბიუჯეტო დეფიციტის მართვის მიზნით გასატარებელი ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“ საფუძველზე დადგენილი ლიმიტი. კერძოდ, 2016 და 2017 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტების პროექტებით განსაზღვრული გადასახდელების არანაკლებ 20% მიმართული უნდა იყოს საინვესტიციო/ინფრასტრუქტურული პროექტების დასაფინანსებლად.

⁵ World Economic Outlook (WEO), October, 2015, IMF

⁶ Georgia, Public Expenditure Review, June, 2015, WB

⁷ Regional Economic Prospects in EBRD Countries of Operations: May, 2015. EBRD

⁸ Asian Development Outlook Update, September 2015, ADB

თუმცა, არც აღნიშნული განკარგულებით და არც სხვა ნორმატიული აქტით განსაზღვრული არ არის თუ რა შეიძლება ჩაითვალოს საინვესტიციო/ინფრასტრუქტურული ხასიათის პროექტად და შესაბამისად, აღნიშნული მიმართულებით გაწეულ გადასახდელად. გამომდინარე აქედან, გაურკვეველია აკმაყოფილებს თუ არა წარმოდგენილი 2016 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი ზემოხსენებულ მოთხოვნას. ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, აღნიშნული მაჩვენებლის გაანგარიშებაში გაითვალისწინება ფინანსური და არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლისა და რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ფარგლებში გამოყოფილი გადასახდელები, რაც 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტისათვის 1,402 მლნ ლარს შეადგენს. იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების საპროგნოზო ოდენობა 9,920 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, საინვესტიციო/ინფრასტრუქტურული პროექტების დასაფინანსებლად მიიმართება 14.1%, რაც მნიშვნელოვნად ჩამორჩენა მთავრობის განკარგულებით დადგენილ ლიმიტს. ამასთან, საყურადღებოა, რომ მსოფლიო ბანკის შეფასებით⁹, სოციალურ პროგრამებზე გაწეული დანახარჯების ზრდა კაპიტალური ინვესტიციების საჭიროების ფონზე, ზრდის ფისკალურ წნეხს. მაშინ როცა, გრძელვადიანი ეკონომიკური ზრდის უზრუნველყოფის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან კრიტერიუმს წარმოადგენს ინვესტიციების განხორციელება ჯანდაცვის, განათლებისა და ინფრასტრუქტურული ხასიათის კაპიტალური პროექტების მიმართულებით, რაც თავის მხრივ ქვეყანაში დამატებითი სამუშაო ადგილების შექმნისა და სიღარიბის შემცირების საფუძველი გახდება.

1.3. ინფლაცია

2016-2019 წლების BDD-ით (გადამუშავებული ვარიანტი) წარმოდგენილი სამომხმარებლო ფასების ინდექსით გამოსახული საშუალო წლიური ინფლაციის საპროგნოზო მაჩვენებელი 2015 წლისათვის 4.0%-ის, ხოლო 2016 წლისთვის 4.5%-ის დონეზე განისაზღვრა. საშუალოვადიან პერიოდში აღნიშნული ინდიკატორის საპროგნოზო მაჩვენებელი 3.5%-ს შეადგენს. რაც შეეხება ფაქტობრივ მდგომარეობას, 2015 წლის აგვისტოს მონაცემებით, წლიური ინფლაციის მაჩვენებელმა 5.4% შეადგინა, რაც 2.0 პროცენტული პუნქტით აღემატება გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. აგვისტოს თვეში წლიური ინფლაციის ყველაზე მაღალი ზრდის ტემპი დაფიქსირდა ალკოჰოლურ სასმელებსა და თამბაქოზე (13.1%), რაც აქციზის გადასახადის ზრდის შედეგად იქნა გამოწვეული. ფასების მნიშვნელოვანი ზრდა დაფიქსირდა აგრეთვე შემდეგ

⁹ World Bank, (2015): “Georgia – Public Expenditure Review. Selected Fiscal Issues, June, გვ.1.

კატეგორიებში: „ავეჯი, საოჯახო ნივთები და მორთულობა, სახლის მოვლა-შეკეთება“ და „ჯანმრთელობის დაცვა“ (შესაბამისად, 9.3% და 9.1%).

საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციების მიერ გამოქვეყნებული პროგნოზები მცირედით განსხვავდება BDD-ით (გადამუშავებული ვარიანტი) განსაზღვრული პროგნოზებისაგან. კერძოდ, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მონაცემებით, მიმდინარე წლის ბოლოსათვის ინფლაციის საშუალო წლიური მაჩვენებელი 3.7%-მდე, ხოლო 2016 წელს 5.0%-მდე გაიზრდება. ინფლაციის საშუალო წლიური მაჩვენებლის 5.0%-მდე ზრდას პროგნოზირებს, აგრეთვე, აზიის განვითარების ბანკი (ADB).

1.4. ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსი

2015 წლის იანვრიდან სექტემბრამდე, ეროვნული ვალუტა აშშ დოლარის მიმართ 31.5%-ით გაუფასურდა. ლარი/დოლარის გაცვლითმა კურსმა მაქსიმალურ ნიშნულს 22 სექტემბერს მიაღწია და 2.45-ის (GEL/USD) დონეზე დაფიქსირდა. ეროვნული ვალუტის გაუფასურება 2014 წლის ნოემბრიდან დაიწყო, რაც ძირითადად განპირობებულ იქნა მსოფლიო სავალუტო ბაზრებზე აშშ დოლარის გამყარებით. გარდა აღნიშნულისა, ეროვნული ვალუტის გაუფასურებაზე ასევე გავლენა იქონია რეგიონში განვითარებულმა ეკონომიკურმა პროცესებმა, რაც გამოიხატა საგარეო მოთხოვნის, ფულადი გზავნილების მოცულობისა და ტურიზმიდან მიღებული შემოსავლების ზრდის ტემპის არსებითი შემცირებით. თუმცა აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის განმავლობაში ვალუტის გაცვლით კურსზე მოქმედი ზოგი ფაქტორი დადებითი ტენდენციით ხასიათდება, მაშინ როცა ზოგიერთი მათგანი კვლავ უარყოფით დინამიკას ინარჩუნებს:

- **სავაჭრო დეფიციტი** – საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ინფორმაციით, 2015 წლის იანვარ-აგვისტოში საქონლით საგარეო სავაჭრო ბრუნვამ 6,395 მლნ. აშშ დოლარი შეადგინა და 13.7%-ით შემცირდა წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. აქედან, 2015 წლის პირველი 8 თვის განმავლობაში გასულ წელთან შედარებით იმპორტის მოცულობა ნომინალურ გამოხატულებაში უფრო მეტად შემცირდა (562 მლნ აშშ დოლარით) ვიდრე ექსპორტის მოცულობა (455 მლნ აშშ დოლარით), რის შედეგადაც სავაჭრო დეფიციტმა 3.0%-ით დაიკლო.
- **ფულადი გზავნილების მოცულობა** – მეზობელ ქვეყნებში ეკონომიკური მდგომარეობის გაუარესების შედეგად ქვეყანაში შემოსული ფულადი გზავნილების მოცულობის კლებადი ტენდენცია 2014 წლის ბოლო კვარტილიდან დაიწყო და 2015 წლის

განმავლობაშიც შენარჩუნდა. აღნიშნულმა თავისი წვლილი შეიტანა ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსის გაუფასურებაში. კერძოდ, 2015 წლის იანვარ-აგვისტოში გადმორიცხული ფულადი სახსრების საერთო რაოდენობამ 714 მლნ დოლარი შეადგინა და 25.9%-ით ჩამორჩა გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. ქვეყნების მიხედვით, ფულადი გზავნილების მოცულობის ყველაზე მასშტაბური კლება დაფიქსირდა რუსეთის ფედერაციიდან, რომელიც 2015 წლის პირველი 8 თვის განმავლობაში 41.3%-ით შემცირდა წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. მსოფლიო ბანკის შეფასებით¹⁰, 2015 წელს რუსეთში მოსალოდნელია რეალური მშპ-ს 3.8%-ით, ხოლო 2016 წლისთვის 0.6%-ით შემცირება, რაც შესაბამის ასახვას ჰპოვებს 2016 წლის განმავლობაში ქვეყანაში რუსეთიდან შემოსული ფულადი გზავნილების მოცულობაშიც. შესაბამისად, იმის გათვალისწინებით, რომ 2015 წლის პირველი 9 თვის განმავლობაში რუსეთიდან მიღებული ფულადი გზავნილების წილი გზავნილების მთლიან მოცულობაში საკმაოდ მაღალია (40%), იქმნება რისკი იმისა, რომ კლებადი ეკონომიკური ზრდის ფონზე რუსეთიდან მიღებული გზავნილების მოცულობა კვლავ შემცირდება, რაც უარყოფით ზეგავლენას იქონიებს ეროვნული ვალუტის გაცვლით კურსზე.

- პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები – 2015 წლის პირველი ორი კვარტლის განმავლობაში საქართველოში განხორციელებული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოცულობამ 530 მლნ აშშ დოლარი შეადგინა და 4.8%-ით გადააჭარბა გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. თუმცა, საყურადღებოა, რომ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ზრდის აღნიშნული ტემპი მნიშვნელოვნად ჩამოუვარდება 2014 წელს ანალოგიური მაჩვენებლის ზრდის ტემპს, რომელიც 9.9%-ის დონეზე დაფიქსირდა.

1.5. ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზი

2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტთან ერთად ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებულ იქნა „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტი 2015-2019 წლებისათვის. წარმოდგენილ დოკუმენტში გაანალიზებულია მაკროეკონომიკურ ცვლადების ეგზოგენური ფაქტორებით გამოწვეული მოულოდნელი ცვლილებების შესაძლო გავლენა საბიუჯეტო აგრეგატებზე (შემოსავლებზე, ხარჯებზე, ბიუჯეტის

¹⁰ World Bank (2015): “Balancing Economic Adjustment and Transformation”, Russia Economic Report No. 34, გვ. 33.

დეფიციტზე). დოკუმენტი ფისკალურ სექტორზე მოქმედ ძირითად მაკროეკონომიკურ ინდიკატორებად განიხილავს რეალური მშპ ზრდას, ინფლაციას, გაცვლით კურსსა და საპროცენტო განაკვეთს. წარმოდგენილი ანალიზის მიხედვით, საშუალოვადიან პერიოდში ქვეყნის ფისკალურ მდგრადობაზე ყველაზე დიდ გავლენას ახდენს ეკონომიკური ზრდისა და ინფლაციის მაჩვენებლების მერყეობა. აღსანიშნავია, რომ მოცემული მაკროეკონომიკური ინდიკატორების შერჩევა განხორციელდა მათ ისტორიულ მონაცემებზე დაყრდნობით. კერძოდ, საბაზისო მაჩვენებლებიდან დადებითი და უარყოფითი გადახრების გაანგარიშებისათვის, რეალური მშპ-ის ზრდისა და საპროცენტო განაკვეთის შემთხვევაში გამოყენებულ იქნა 2010-2013 წლების მონაცემები, ინფლაციის შემთხვევაში ბოლო 5 წლის მონაცემები, ხოლო გაცვლითი კურსის შემთხვევაში 1996-2014 წლების მონაცემები. **სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტი თითოეული ინდიკატორის შემთხვევაში მოიცავდეს დადებითი და უარყოფითი გადახრის დიაპაზონის განსაზღვრისას გამოყენებული მიდგომების დამატებით დასაბუთებას, რამდენადაც ბუნდოვანია თუ რა კრიტერიუმების საფუძველზე იქნა შერჩეული აღნიშნული მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების ისტორიული მონაცემების დროის სხვადასხვა პერიოდი.**

„ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში განხილულია ქვეყნის მაკროეკონომიკური განვითარებისა და ფისკალურ პარამეტრებზე მათი შესაძლო გავლენის ამსახველი შედეგების ოპტიმისტური და პესიმისტური სცენარი. კერძოდ, ოპტიმისტური სცენარი გულისხმობს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის საბაზო სცენართან შედარებით (3.0%) ეკონომიკური ზრდის ტემპის 1.4 პროცენტული პუნქტითა და ფასების დონის ზრდის ტემპის 3.1 პროცენტული პუნქტით დაჩქარებას. მაშინ როცა, პესიმისტური სცენარი გულისხმობს ეკონომიკური ზრდის ტემპის 1.5 პროცენტული პუნქტითა და ფასების დონის ზრდის ტემპის 2.1 პროცენტული პუნქტით შენელებას. **საყურადღებოა, რომ „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტი არ მოიცავს ინფორმაციას აღნიშნული გადახრების გაანგარიშებისა და შესაბამისად, მათი რეალისტურობის შესახებ.**

დამატებით დასაბუთებასა და არგუმენტაციას საჭიროებს დოკუმენტში წარმოდგენილი პოზიტიური და ნეგატიური ფაქტორების შესახებ ინფორმაცია. კერძოდ, ერთ-ერთ პოზიტიურ ფაქტორად წარმოდგენილია მეზობელ ქვეყნებში (თურქეთი, სომხეთი და აზერბაიჯანი) ეკონომიკური ზრდის ტემპის დაჩქარება 2016 წლისათვის. აღნიშნული საჭიროებს დამატებით დასაბუთებას, რამდენადაც საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) პროგნოზებზე

დაყრდნობით, მიმდინარე წელთან შედარებით 2016 წელს აზერბაიჯანში მოსალოდნელია ეკონომიკური ზრდის ტემპის 1.5 პროცენტული პუნქტით, სომხეთში 0.3 პროცენტული პუნქტით, ხოლო თურქეთში 0.12 პროცენტული პუნქტით შემცირება. რაც შეეხება რუსეთის ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელს, როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული იგი 2016 წლისათვის -0.6%-ის დონეზეა პროგნოზირებული. შედეგად, დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციის (IMF) მიერ საქართველოს მეზობელ ქვეყნებში ეკონომიკური ზრდის ტემპის დაჩქარება პროგნოზირებული არ არის. ამასთან, თუ გავითვალისწინებთ იმასაც, რომ მეზობელი ქვეყნები ჩართული არიან ან იმყოფებიან სამხედრო კონფლიქტის ზღვარზე¹¹, რაც დოკუმენტში ნეგატიურ ფაქტორად იქნა განხილული, აღნიშნული ფაქტორი ვერ ჩაითვლება ქვეყნის ფისკალურ სექტორზე მოქმედ პოზიტიურ ფაქტორად. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, ფისკალურ სექტორზე მოქმედი პოზიტიური და ნეგატიური ფაქტორების საფუძვლიანობის უზრუნველსაყოფად, „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში წარმოდგენილი ანალიზი გამყარებული იყოს შესაბამისი რაოდენობრივი მაჩვენებლებით.

1.6. სახელმწიფო ვალის მდგრადობა

2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტს თან ერთვის ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული „მთავრობის ვალის¹² მდგრადობის ანალიზის“ დოკუმენტი. მოცემული დოკუმენტით გაანალიზებულია მთავრობის ვალის მდგომარეობა საშუალოვადიან პერიოდში (2016-2019 წლებში), როგორც საბაზისო სცენართან მიმართებაში, ასევე სხვადასხვა მაკროეკონომიკური შოკების გათვალისწინებით. ანალიზის პროცესში გამოყენებული მოდელი ეფუძნება დაბალშემოსავლიანი ქვეყნებისათვის საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ შექმნილ სახელმწიფო ვალის მდგრადობის მოდელს. გასული წლის მსგავსად, ანალიზის პროცესში განხილულია რეალური მშპ-ის ზრდის და რეალური საპროცენტო განაკვეთის პერმანენტული, ხოლო პირველადი დეფიციტის და ნომინალური გაცვლითი კურსის ერთჯერადი შოკების ეფექტი მთავრობის ვალის მდგრადობაზე.

¹¹ აღნიშნული გარემოების გათვალისწინებით, რეგიონში არასტაბილური გარემო „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში განხილულია, როგორც ნეგატიური ფაქტორი.

¹² მოიცავს ცენტრალური მთავრობისა და ეროვნული ბანკის ვალს.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, წარმოდგენილი ანალიზი ვერ იძლევა სრულყოფილ სურათს მთავრობის ვალის მდგრადობის შესახებ და საჭიროებს დახვეწას, შემდეგი ფაქტორებიდან გამომდინარე:

- დოკუმენტში წარმოდგენილი არ არის ალტერნატიულ სცენარებში მაკროეკონომიკური შოკის სიდიდის გაანგარიშების სპეციფიკა. ამასთან, იგი არ მოიცავს ინფორმაციას თუ რა პრინციპის გათვალისწინებით მოხდა აღნიშნული შოკების ფორმირება;
- ანალიზში წარმოდგენილი არ არის გამოყენებული დაშვებების საფუძვლიანობის არგუმენტირებული დასაბუთება, რაზე დაყრდნობითაც ჩაითვალა, რომ მოცემული დაშვება რეალისტურია და შერჩეული რისკ-ფაქტორები რელევანტურია არსებული ეკონომიკური მდგომარეობის გათვალისწინებით;
- სრულყოფილი სურათის წარმოსაჩენად, მიზანშეწონილია, დოკუმენტში წარმოდგენილი იყოს ოთხივე მაკროეკონომიკური ცვლადის, როგორც პერმანენტული ისე ერთჯერადი შოკების ეფექტები ან მოცემული იყოს დასაბუთება თუ რატომაა მიზანშეწონილი სხვადასხვა ტიპის შოკის განხილვა სხვადასხვა მაკროეკონომიკური ცვლადის შემთხვევაში. აგრეთვე, მთავრობის მდგრადობის ანალიზის სრულყოფისათვის, მიზანშეწონილია კომბინირებული შოკების სცენარების გაანალიზება, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მოდელის მსგავსად.

2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით, შემოსულობების ჯამური მაჩვენებელი 9,920 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 0.2%-ით გადააჭარბა 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) განსაზღვრულ ანალოგიურ მაჩვენებელს. შემოსულობების ზრდა ძირითადად განპირობებულია შემოსავლების კომპონენტის, კერძოდ კი საგადასახადო შემოსავლების ზრდით 404 მლნ ლარის ოდენობით. შემოსულობების სხვა კომპონენტები კი ძირითადად კლების ტენდენციით ხასიათდებიან. კერძოდ, არაფინანსური აქტივების კლებისა და ვალდებულებების ზრდის მუხლები 35 მლნ და 349 მლნ ლარით მცირდება 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) განსაზღვრულ მაჩვენებელთან შედარებით, ხოლო ფინანსური აქტივების კლების მუხლი იმავე დონეზეა შენარჩუნებული (90 მლნ ლარი).

შემოსულობების კომპონენტები	2014 წლის შესრულება	შესრულება (2015 წლის 8 თვე)	2015 წლის ბიუჯეტის კანონი (ცვლილება)	2016 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი	2014 - 2015 წწ	2015 - 2016 წწ
შემოსავლები	7,434,638	5,204,677	7,950,920	8,355,000	6.94%	5.08%
არაფინანსური აქტივების კლება	80,627	168,231	235,000	200,000	191.47%	-14.89%
ფინანსური აქტივების კლება	72,140	43,636	90,000	90,000	24.76%	0.00%
ვალდებულებების ზრდა	1,569,681	892,008	1,624,080	1,275,000	3.47%	-21.49%
სულ:	9,157,086	6,308,552	9,900,000	9,920,000	8.11%	0.20%

ცხრილი 3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები (ათასი ლარი).

სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზირების არსებული პრაქტიკით, პროგნოზირებისას გამოყენებული მოდელი ითვალისწინებს, ერთი მხრივ, მიმდინარე წლის ფაქტობრივი მობილიზების ტენდენციებს (ექსტრაპოლაციის მეთოდის გამოყენებით), მეორე მხრივ, მაკროეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლებს დასაგეგმი პერიოდისათვის. პროგნოზირების საფუძვლად გამოყენებულ მაკროეკონომიკურ აგრეგატებსა და საგადასახადო შემოსავლებს შორის ელასტიურობის კოეფიციენტები განისაზღვრება დაშვების საფუძველზე და ძირითად შემთხვევებში 1-ს უტოლდება. თუმცა გასათვალისწინებელია, რომ საერთაშორისო კვლევებით, საგადასახადო შემოსავლების ცალკეული ტიპებისათვის მაკროეკონომიკური ინდიკატორებისადმი ელასტიურობის კოეფიციენტები შესაძლოა განსხვავდებოდეს¹³, ამდენად, მიზანშეწონილია სამომავლოდ ყურადღება გამახვილდეს ამ საკითხზე და დაიწყოს მუშაობა კვლევის/ანალიზის ჩასატარებლად ამ მიმართულებით მოდელის დაშვებების საფუძვლიანობის გასამყარებლად.

2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით წარმოდგენილი საგადასახადო შემოსავლების ჯამური საპროგნოზო მოცულობა 7,780 მლნ ლარს შეადგენს და 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილებით განსაზღვრულ წლიურ მაჩვენებელს 5.1%-ით აღემატება.

ცხრილ 4-ში მოცემულია გასული სამი წლის პირველი 8 თვის მდგომარეობით მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების საშუალო მაჩვენებელი და მიმდინარე წლის ფაქტიური მდგომარეობა. როგორც ცხრილიდან ჩანს 2015 წლის პირველი 8 თვეში მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან (65.8%) აღემატება გასული სამი წლის საშუალო მნიშვნელობას (63.8%).

¹³ Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries. Jul 2005. Nathalie Girouard and Christophe André. Economics Department, OECD, PAPER No. 434

სწორედ აღნიშნულ საშუალო მაჩვენებელსა და მიმდინარე წლის 8 თვის მობილიზების ფაქტობრივ მდგომარეობას ეყრდნობა ცხრილში მოცემული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პირველადი შეფასება (ექსტრაპოლაციის მეთოდი).

	8 თვის საშუალო წილი წლიურ შესრულებაში (ბოლო სამი წლისთვის) (1)	შესრულება 2015 წლის 8 თვის მდგომარეობით (2)	2015 წ. ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული წლიური გეგმა (3)	(2)/(3) (%)	2016 წ. ბიუჯეტის კანონპროექტით განსაზღვრული წლიური გეგმა
საშემოსავლო გადასახადი	62.4%	1,282,125	1,950,000	65.8%	2,033,000
მოგების გადასახადი	68.2%	719,562	951,000	75.7%	955,000
დამატებული ღირებულების	63.3%	2,264,769	3,506,000	64.6%	3,772,000
აქციზი	63.3%	539,621	900,000	60.0%	922,000
იმპორტის გადასახადი	66.0%	45,804	68,000	67.4%	73,000
სხვა გადასახადები	61.6%	15,310	25,000	61.2%	25,000
სულ:	63.8%	4,867,194	7,400,000	65.8%	7,780,000

ცხრილი 4. საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლების მიმდინარე წლის მონაცემებთან შედარება (ათასი ლარი).

	2011 - 2012წწ	2012 - 2013წწ	2013 - 2014წწ	2014 - 2015წწ*	2014 - 2015წწ**	2015 - 2016წწ*	2015 - 2016წწ**
საგადასახადო შემოსავლები	8.77%	-0.37%	8.89%	8.08%	11.50%	5.14%	1.91%
საშემოსავლო გადასახადი	13.68%	9.70%	-0.27%	8.92%	14.79%	4.26%	-1.08%
მოგების გადასახადი	2.26%	-5.22%	2.76%	14.74%	27.21%	0.42%	-9.42%
დამატებული ღირებულების	9.19%	-6.33%	15.82%	6.29%	8.38%	7.59%	5.51%
აქციზი	7.22%	9.49%	12.19%	11.08%	5.28%	2.44%	8.09%
იმპორტის გადასახადი	-3.36%	-0.78%	6.16%	-28.33%	-26.87%	7.35%	5.21%
სხვა გადასახადები	-12.07%	-24.73%	-4.07%	4.73%	4.04%	0.00%	0.67%
მაკროეკონომიკური ინდიკატორები							
ნომინალური მშპ	7.49%	2.51%	8.81%	7.94%		7.64%	
რეალური მშპ	6.20%	3.32%	4.77%	2.8%		3.0%	
ფასების დონე	-0.90%	-0.50%	3.10%	4.00%		4.50%	
იმპორტი	15.80%	1.60%	7.30%	-13.10%		3.50%	

ცხრილი 5. საგადასახადო შემოსავლების ზრდის ტემპის დინამიკა.

* აღნიშნული ზრდის ტემპის კალკულაციისას გამოყენებულია 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული საგადასახადო შემოსავლების წლიური გეგმური მაჩვენებლები

** აღნიშნული ზრდის ტემპის კალკულაციისას 2015 წლის საგადასახადო შემოსავლების მაჩვენებლები ეყრდნობა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 8 თვის მობილიზების ტენდენციების გათვალისწინებით, ბოლო სამი წლის მაჩვენებლების საფუძველზე ექსტრაპოლაციის მეთოდით 2015 წლისათვის საგადასახადო შემოსავლების მოსალოდნელი მოცულობის პირველად შეფასებას.

გადასახადების ცალკეული ტიპების მიხედვით, 2015 წლისათვის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებლებთან მიმართებაში (ნომინალურ გამოსახულებაში) 2016 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით დაგეგმილი საგადასახადო შემოსავლები ძირითადად ზრდის ტენდენციით ხასიათდება, გარდა სხვა გადასახადებისა, რომელიც იმავე დონეზეა შენარჩუნებული. მიმდინარე წელთან შედარებით მაღალი ზრდით ხასიათდება დამატებული ღირებულებისა და იმპორტის გადასახადების საპროგნოზო მაჩვენებლები, შესაბამისად 7.6%-ითა და 7.4%-ით. რაც შეეხება მოგების გადასახადს, ნომინალურ გამოხატულებაში 2016 წლისათვის მოსალოდნელია მისი ზრდა მხოლოდ 4 მლნ ლარით (0.42%).

ზოგიერთი საგადასახადო შემოსავლის საპროგნოზო მაჩვენებლის ჩამოყალიბებაში მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა სხვადასხვა გარემოებებმა. კერძოდ:

საშემოსავლო გადასახადის ფაქტიურმა მობილიზებამ 2015 წლის 8 თვის მდგომარეობით 1,282 მლნ ლარი და ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) განსაზღვრული გეგმის 65.8% შეადგინა. რაც შეეხება 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს, საშემოსავლო გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელი 2,033 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 83 მლნ ლარით (4.3%-ით) გადააჭარბა მიმდინარე წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. აღსანიშნავია, რომ საშემოსავლო გადასახადის შედარებით დაბალი ზრდის ტემპი განპირობებულია, საბიუჯეტო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებით. კერძოდ, 2016 წლის 1 იანვრიდან საშემოსავლო გადასახადის გარკვეული სახეობებიდან მიღებული შემოსულობები სრულად მიიმართება ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტში (როგორც ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართულ განმარტებით ბარათში იქნა აღნიშნული დაახლოებით 300 მლნ ლარის ოდენობით).

მოგების გადასახადის ფაქტიური მობილიზება 2015 წლის 8 თვის მდგომარეობით 720 მლნ ლარსა და წლიური ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) განსაზღვრული გეგმის 75.7%-ს შეადგენს. რაც შეეხება 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით წარმოდგენილ მოგების გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელს, იგი 955 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და მხოლოდ 4 მლნ ლარით

გაიზარდა მიმდინარე წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. მოგების გადასახადის აღნიშნული ტენდენცია განპირობებულია 2015 წლის განმავლობაში დაფიქსირებული დაბალი ეკონომიკური ზრდის ტემპით. რამდენადაც 2015 წლის პერიოდში მობილიზებული შემოსავლის დეკლარირება, გადასახადისა და მიმდინარე გადასახდელების გადახდა ხორციელდება 2016 წელს, მიმდინარე წლის ეკონომიკური ზრდის ტემპის შენელება შესაბამის ასახვას ჰპოვებს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის მოგების გადასახადის მოცულობაზე.

აღსანიშნავია, რომ საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლებთან მიმართებაში კანონპროექტზე თანდართულ განმარტებით ბარათში მოცემულია მხოლოდ თითოეული გადასახადის საპროგნოზო მოცულობა ნომინალურ გამოხატულებაში და მისი წილი მშპ-სთან მიმართებაში. თუმცა, განმარტებით ბარათში არაა წარმოდგენილი საგადასახადო შემოსავლების მიმდინარე წლის მობილიზების ტენდენციის მიმართება 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმურ მაჩვენებლებთან და მათ ჭრილში არაა განხილული 2016 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით გათვალისწინებული ზრდის ტემპები, რაც მნიშვნელოვანი კომპონენტია წარმოდგენილი პროგნოზების საფუძვლიანობის შესაფასებლად. ამის შესახებ აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაშიც „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის პროექტზე“. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მობილიზების არსებული ტენდენციებისა და წარმოდგენილი დაშვებების გათვალისწინებით, 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით წარმოდგენილი საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლები რეალისტურად შეიძლება შეფასდეს.

სხვა შემოსავლები

2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით სხვა შემოსავლების საპროგნოზო მნიშვნელობა 320 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, რაც 25 მლნ ლარით მეტია 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) განსაზღვრულ მაჩვენებელზე. აღნიშნული მატება ძირითადად განპირობებულია შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების ზრდით 21.2 მლნ ლარის ოდენობით. „შემოსავლები საკუთრებიდან“ მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებელი კი 6 მლნ ლარით იზრდება, რაც ძირითადად პროცენტის კომპონენტით მისაღები შემოსავლების ზრდითაა (8 მლნ ლარით) გამოწვეული. აღსანიშნავია, რომ 50%-ით მცირდება (2.5 მლნ ლარით) დივიდენდების სახით მისაღები შემოსავლების მოცულობა. აღნიშნული მუხლით მობილიზებული სახსრების ოდენობამ

მიმდინარე წლის 8 თვის მდგომარეობით მხოლოდ 194 ათასი ლარი და წლიური გეგმის (5.0 მლნ ლარი) 3.9% შეადგენა. ანალოგიური ტენდენცია ფიქსირდებოდა 2014 წლის განმავლობაშიც. აღსანიშნავია, რომ წმინდა მოგების განაწილებასა და სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდების სახით თანხების გადახდაზე საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს „სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები“ კომისია, რომელიც 2014 წელსა და 2015 წლის მიმდინარე მდგომარეობით არ შეკრებილა. თუ გავითვალისწინებთ მიმდინარე წელს დივიდენდების სახით შემოსავლების მობილიზებასთან დაკავშირებულ სირთულეებს, აღნიშნული უარყოფითად უნდა შეფასდეს.

სხვა შემოსავლების კომპონენტები	8 თვე	2015 წ.		2016 წ.
		წლიური გეგმა	წილი (%)	წლიური გეგმა
შემოსავლები საკუთრებიდან	46,462	58,500	79.42%	64,500
პროცენტი	34,967	42,000	83.25%	50,000
დივიდენდი	194	5,000	3.88%	2,500
რენტა	11,300	11,500	98.26%	12,000
საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	33,371	73,150	45.62%	75,900
ადმინისტრაციული მოსაკრებლები და გადასახდელები	30,004	70,800	42.38%	70,800
არასაბაზრო წესით გაყიდული საქონელი და მომსახურება	3,367	2,350	143.28%	5,100
სანქციები (ჯარიმები და საურავები)	41,557	75,000	55.41%	70,000
ნებაყოფლობითი ტრანსფერები	15,738	2,300	684.26%	2,400
შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები	55,208	86,050	64.16%	107,200
სულ:	192,336	295,000	65.20%	320,000

ცხრილი 6. სხვა შემოსავლების კომპონენტების დინამიკა (ათასი ლარი).

2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით დივიდენდების გარდა შემცირების ტენდენციით ხასიათდება „სანქციების (ჯარიმები და საურავები)“ მუხლიდან მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლები. კერძოდ, აღნიშნული მუხლი 5.0 მლნ ლარით (6.7%-ით) მცირდება 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) განსაზღვრულ ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. თუ გავითვალისწინებთ მიმდინარე წლის 8 თვის მდგომარეობით სანქციების სახით მობილიზებული შემოსავლების მოცულობას (მობილიზებული წლიური გეგმის 55.4%), აღნიშნული მუხლით მისაღები შემოსავლების მიმდინარე წელთან შედარებით შემცირებულად დაგეგმვა, რეალისტურად შეიძლება შეფასდეს. საყურადღებოა, რომ შერეული და სხვა

არაკლასიფიცირებული შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი 21,150 მლნ ლარით იზრდება 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის (ცვლილება) ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით, თუმცა კანონის პროექტზე თანდართულ განმარტებით ბარათში არაფერია ნათქვამი აღნიშნული მუხლის ასეთ მკვეთრ ზრდასთან დაკავშირებით.

3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით გადასახდელების ოდენობა 9,920 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 3.6%-ით გაიზარდა მიმდინარე წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. გადასახდელების ზრდა დაგეგმილია ხარჯებისა და ფინანსური აქტივების ზრდის კომპონენტების ხარჯზე, შესაბამისად, 357 მლნ ლარისა და 61 მლნ ლარის მოცულობით, მაშინ როცა ვალდებულებების კლებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის კომპონენტები კლების ტენდენციით ხასიათდება (შესაბამისად, 35 მლნ ლარით და 38 მლნ ლარით). აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის კანონის პროექტით განსაზღვრული მაჩვენებლების საფუძველზე 2015-2016 წლებში გადასახდელების ზრდის ტემპი ნაკლებია 2014-2015 წლების ზრდის ტემპზე, რაც ძირითადად განპირობებულია ხარჯების მუხლის ზრდის ტემპის შემცირებით 7.2%-დან (2014-2015 წწ.) 4.4%-მდე (2015-2016 წწ.).

	2014 წლის შესრულება	2015 წლის ბიუჯეტის კანონი (ცვლილება)	2015 წლის 8 თვის შესრულება	2016 წლის ბიუჯეტის პროექტი	2014- 2015 წწ.	2015- 2016 წწ.
ხარჯები	7,479,426	8,016,593	5,139,998	8,373,200	7.2%	4.4%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	698,450	773,744	336,198	736,042	10.8%	-4.9%
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით)	272,202	325,440	233,818	386,402	19.6%	18.7%
ვალდებულებების კლება	559,734	459,223	305,356	424,357	-18.0%	-7.6%
გადასახდელები	9,009,812	9,575,000	6,015,371	9,920,000	6.3%	3.6%

ცხრილი 7. გადასახდელების კომპონენტების დინამიკა (ათასი ლარი).

წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონპროექტით „შრომის ანაზღაურების“ მუხლზე გამოყოფილი სახსრების ოდენობამ 1,438.7 მლნ ლარი შეადგინა, რაც 57.3 მლნ ლარით აღემატება 2015 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს და 142.5 მლნ ლარით 2014 წელს ამ მიმართულებით გახარჯული საბიუჯეტო რესურსის მოცულობას. ამ მიმართულებით, საყურადღებოა, 2015 წლის 6 მარტის

საქართველოს მთავრობის N422 განკარგულება „საბიუჯეტო დეფიციტის მართვის მიზნით გასატარებელი ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“, რომლის მიხედვითაც მთავრობის კონტროლს დაქვემდებარებულმა სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფმა მხარჯავმა დაწესებულებებმა უნდა იხელმძღვანელონ შემდეგი პრინციპით: „შრომის ანაზღაურების მუხლით 2015 წელს გაწეული ხარჯი თითოეული საბიუჯეტო ორგანიზაციისათვის არ უნდა აღემატებოდეს 2014 წლის საკასო ხარჯს“. ამასთან, განკარგულების თანახმად, აღნიშნულმა მხარჯავმა დაწესებულებებმა განკარგულებით განსაზღვრული ადმინისტრაციული ხარჯების შეზღუდვის პრინციპები უნდა გაითვალისწინონ 2016 და 2017 წლების ბიუჯეტების დაგეგმვის პროცესში. თუმცა, 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) წარმოდგენილი 42 მხარჯავი დაწესებულებისათვის „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გამოყოფილი ასიგნებები აჭარბებს 2014 წელს ანალოგიურ მუხლზე გაწეულ ფაქტიურ ხარჯს. ამასთან, 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის შემთხვევაში, აღნიშნული მხარჯავი დაწესებულების რაოდენობა 43-ს უტოლდება. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში მხედველობაში იქნეს მიღებული მთავრობის განკარგულების საფუძველზე დადგენილი შეზღუდვები.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საყურადღებოა რომ, ცალკეული პროგრამებისა და ქვეპროგრამებისათვის, რომლებიც მიმდინარე საბიუჯეტო წლის 8 თვის განმავლობაში ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება, 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით გათვალისწინებულია ასიგნებების მოცულობის ზრდა ან იმავე დონეზე შენარჩუნება. ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია ის პროგრამები/ქვეპროგრამები, რომელთა 8 თვის შესრულების მაჩვენებელი 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) განსაზღვრული წლიური გეგმის 60%-ზე ნაკლებია, თუმცა მომავალი წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით დაგეგმილია მათი ასიგნებების ზრდა.

ორგანიზაც. კოდი	დასახელება	2015 წლის გეგმა (ცვლილება)	8 თვის ათვისება (წლიურ გეგმასთან)	2016 წლის კანონის პროექტი	გეგმის %-ული ზრდა
23 05	საფინანსო სექტორში დასაქმებულთა კვალიფიკაციის ამაღლება	869	50.5%	1,100	26.6%
24 01 04	საქართველოში ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების განვითარება	6,300	50.2%	8,494.00	34.8%
25 01	რეგიონებისა და ინფრასტრუქტურის განვითარების პოლიტიკის შემუშავება და მართვა	5,840	53.0%	6,420	9.9%

26 03	ეროვნული საარქივო ფონდის დაცულობის, მომსახურების თანამედროვე ტექნოლოგიების დანერგვის და დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა	7,500	50.5%	8,219	9.6%
30 06	სამოქალაქო უსაფრთხოების დონის ამაღლება	20,000	33.0%	64,220	221.1%
32 06	ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს	48,900	40.5%	82,820	69.4%
35 04	სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვა	31,293	48.7%	32,000	2.3%
35 05	შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების პროგრამა	4,000	2.6%	4,025	0.6%
35 01 08	სასწრაფო სამედიცინო დახმარების მართვის პროგრამა	1,750	37.6%	2,469.00	41.1%
37 01 05	სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ხელშეწყობის ღონისძიებები	3,280	34.4%	7,240.00	120.7%
37 01 10	აგროსექტორის ხელშეწყობა/განვითარება	17,650	28.1%	28,500.00	61.5%

ცხრილი 8. 2015 წელს დაბალი ათვისების მქონე პროგრამები/ქვეპროგრამები, რომელთა ასიგნებებიც იზრდება 2016 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით.

გარკვეულ შემთხვევებში სხვაობა მიმდინარე წლის ათვისების ტენდენციასა და მომავალი წლის გეგმას შორის შესაძლებელია დაკავშირებული იყოს მთავრობის პრიორიტეტების ან სტრუქტურულ ცვლილებებსა და დისკრეციულ გადაწყვეტილებებთან. თუმცა, 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვისას, სხვა მიზეზებთან ერთად მიზანშეწონილია გათვალისწინებულ იქნეს გასული და მიმდინარე წლის შესრულების ტენდენციებიც, რათა თავიდან იქნეს აცილებული წლის განმავლობაში გეგმების ხშირი კორექტირებები და უზრუნველყოფილ იქნეს ათვისების შესაბამისობა განსაზღვრულ გეგმასთან. მაგალითად:

- საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს (37 00) „აგროსექტორის ხელშეწყობა/განვითარების“ ქვეპროგრამის (37 01 10) დაზუსტებულმა გეგმამ 2014 წლისთვის 12,874 ათასი ლარი, ხოლო საკასო შესრულებამ 9,295 ლარი (გეგმის 72%) შეადგინა. მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) კი აღნიშნულ ქვეპროგრამაზე გამოყოფილ იქნა 17,650 ათასი ლარი, საიდანაც 8 თვის მდგომარეობით ათვისებულ იქნა მხოლოდ 4,955 ათასი ლარი, რაც წლიური გეგმის 28.1%-ს შეადგენს. აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით აღნიშნული ქვეპროგრამის ასიგნებები იზრდება 61.5%-ით და 28,500 ათასი ლარის დონეზეა განსაზღვრული;
- ანალოგიურად, „სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ხელშეწყობის ღონისძიებების“ ქვეპროგრამის (37 01 05) ფარგლებში 2014 წლის განმავლობაში ათვისებული იქნა 802

ათასი ლარი, რაც წლიური გეგმური მაჩვენებლის 67%-ს შეადგენს. 2015 წელს 8 თვის მდგომარეობით აღნიშნული ქვეპროგრამის ფარგლებში გაწეულმა საკასო ხარჯმა 1,127 ათასი ლარი შეადგინა, რაც მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) განსაზღვრული წლიური გეგმის (3,280 ათასი ლარი) მხოლოდ 34.4%-ია. მიუხედავად ამისა, 2016 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით აღნიშნული ქვეპროგრამის ფარგლებში გამოყოფილი ასიგნების ოდენობა 120.7%-ით იზრდება და 7,240 ათასი ლარს შეადგენს;

- პროგრამის „ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს“ (32 06) 2014 წლის წლიურმა დაზუსტებულმა გეგმამ 31,455 ათასი ლარი, ხოლო ათვისებული საბიუჯეტო რესურსის ოდენობამ მხოლოდ გეგმის 47.3% შეადგინა. მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში გამოყოფილ იქნა 48,900 ათასი ლარი, თუმცა 8 თვის მდგომარეობით ათვისებული სახსრების მოცულობა 19,813 ათასი ლარის დონეზე დაფიქსირდა, რაც წლიური გეგმის მხოლოდ 40.5%-ია. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული ქვეპროგრამის ასიგნებების ოდენობა 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით 33,920 ათასი ლარით იზრდება და 82,820 ათას ლარს უტოლდება;
- *საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს* (30 00) „სამოქალაქო უსაფრთხოების დონის ამაღლების“ პროგრამაზე (30 06) 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) გამოყოფილი ასიგნებების ოდენობამ 20,000 ათასი ლარი შეადგინა, თუმცა 8 თვის მდგომარეობით ათვისებულ იქნა 6,594 ათასი ლარი, რაც 9 თვის გეგმის 44.1%-ს და წლიური გეგმის 33.0%-ს წარმოადგენს. აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით აღნიშნული პროგრამის ასიგნებები 44,220 ათასი ლარით იზრდება და 64,220 ათას ლარს უტოლდება;
- *შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს* (35 00) „შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების“ პროგრამაზე (35 05) 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი სახსრების მოცულობა 600 ათასი ლარით განისაზღვრა, თუმცა წლის ბოლოს ათვისებული რესურსის ოდენობამ 0% შეადგინა. მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) აღნიშნული პროგრამის ასიგნებები 4,000 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა 8 თვის მდგომარეობით გახარჯულ იქნა წლიური გეგმის მხოლოდ 2.6%. მიუხედავად ათვისების ასეთი დაბალი ტენდენციისა, 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით ამ პროგრამისთვის გამოყოფილმა სახსრებმა 4,025 ათასი ლარი შეადგინა.

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

გარდა ამისა, ცალკეული პროგრამებისა და ქვეპროგრამებისათვის 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით გათვალისწინებულია ასიგნებების მნიშვნელოვანი ცვლილებები 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონთან (ცვლილება) შედარებით, თუმცა აღნიშნული პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნებში, მოსალოდნელ შედეგებსა და შედეგების შეფასების ინდიკატორებში ცვლილებები არ განხორციელებულა. შედეგად, გაურკვეველია ერთი მხრივ, შემცირებული ასიგნებების პირობებში რომელი მოსალოდნელი შედეგები არ იქნება მიღწეული, ხოლო მეორე მხრივ, რა დამატებითი სარგებელი იქნება მიღებული გაზრდილი ასიგნებებით.

ორგანიზაც. კოდი	დასახელება	2015 წლის გეგმა (ცვლილება)	2016 წლის კანონის პროექტი	აბსოლუტური ცვლილება	%-ული ცვლილება
32 04 02	მეცნიერებისა და სამეცნიერო კვლევების ხელშეწყობა	60,417	66,647	6,230	10.3%
36 01 01	ენერგეტიკის სფეროში პოლიტიკის განხორციელება	8,520	4,500	-4,020	-47.2%
25 02	საგზაო ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების ღონისძიებები	577,080	526,580	-50,500	-8.8%
25 03	რეგიონული და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია	214,281	246,200	31,919	14.9%
25 04	წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის აღდგენა-რეაბილიტაცია	129,600	170,550	40,950	31.6%
25 05	იძულებით გადაადგილებული პირების მხარდაჭერა	18,700	250	-18,450	-98.7%
29 03	საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს პერსონალის ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა	8,000	41,375	33,375	417.2%
36 02	ენერგეტიკული ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია	23,400	3,000	-20,400	-87.2%
36 03	სასისტემო მნიშვნელობის ელექტროგადამცემი ქსელის განვითარება	55,000	100,000	45,000	81.8%

ცხრილი 9. პროგრამების/ქვეპროგრამები, რომელთა ასიგნებები იცვლება 2016 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით, თუმცა მოსალოდნელი მიზნები იგივე რჩება.

მაგალითად:

2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით „ენერგეტიკის სფეროში პოლიტიკის განხორციელების“ ქვეპროგრამის (36 01 01) ასიგნებები 8,520 ათასი ლარიდან 4,500 ათას ლარამდე შემცირდა, თუმცა პროგრამის ფარგლებში მისაღები მოსალოდნელი შედეგები და ინდიკატორები იგივე დარჩა. შედეგად, პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაცია არ იძლევა საშუალებას დადგინდეს, თუ რისთვის იყო განკუთვნილი 2015 წელს ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი ასიგნებები (4,020 ათასი ლარი), რომელთა შემცირებასაც გავლენა არ მოუხდენია პროგრამის მოსალოდნელ შედეგებზე ან რამდენად რეალისტურია ცვლილებით წარმოდგენილი ასიგნებების ფარგლებში დასახული მიზნების მიღწევა.

ენერგეტიკის სფეროში პოლიტიკის განხორციელება (36 01 01)	
პროექტის მოსალოდნელი შუალედური შედეგი	ქვეყნის ენერგეტიკული უსაფრთხოების და დამოუკიდებლობის დონის ამაღლება. ეკონომიკის სხვადასხვა დარგის განვითარება ენერგომომარაგების უზრუნველყოფის გზით. ენერგომატარებლებზე ხელმისაწვდომობის გაზრდა და მოსახლეობის სოციალურ ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება. ნავთობისა და გაზის ძებნა-ძიებისა და მოპოვების სფეროში ინვესტიციების მოზიდვა და გაზრდა. ახალი საბადოების გახსნა/ათვისება. საქართველოს ენერგოუსაფრთხოების და დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა. თანამედროვე მოთხოვნების ნავთობ/გაზგადამამუშავებელი საწარმოების შექმნა, საერთაშორისო ნორმების შესაბამისი ტექნოლოგიების დანერგვა.
შუალედური შედეგის შეფასების ინდიკატორები	1. მიზნობრივი მაჩვენებელი - ახალი ჰიდროელექტროსადგურების რაოდენობა; ქვეყანაში უცხოური ინვესტიციების მოცულობა; ნავთობ/გაზპროდუქტების ეროვნული წარმოების განვითარება; ქვეყნის ენერგოუსაფრთხოების დონე

ასევე, კანონპროექტით „იძულებით გადაადგილებული პირების მხარდაჭერის“ პროგრამის (25 05) ასიგნებები განისაზღვრა 250 ათასი ლარის ოდენობით, რაც 98.7%-ით ნაკლებია 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) დამტკიცებულ გეგმასთან შედარებით. ვინაიდან, პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაცია გასული წლის ანალოგიურია, მიზნობრივი მაჩვენებლები კი განსაზღვრული არ არის, ვერ ხერხდება იმის იდენტიფიცირება, თუ რა შედეგები იქნება მიღწეული შემცირებული ასიგნებების პირობებში.

იძულებით გადაადგილებული პირების მხარდაჭერა (25 05)	
პროექტის მოსალოდნელი საბოლოო შედეგი	დევნილთა დასახლებებში გაუმჯობესებული ინფრასტრუქტურა; იძულებით გადაადგილებული პირების სოციალურ-ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესება.
საბოლოო შედეგის შეფასების ინდიკატორები	მიზნობრივი მაჩვენებელი - იძულებით გადაადგილებულ პირთათვის აშენებული და რეაბილიტირებული სახლების რაოდენობა და ხარისხი

რაც შეეხება კანონპროექტით გათვალისწინებული პროგრამების/ქვეპროგრამების ასიგნებების ზრდის შემთხვევებს, „საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს პერსონალის ჯანმრთელობის დაცვის და სოციალური უზრუნველყოფის“ პროგრამის (29 03) ასიგნებები მიმდინარე წლის გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით 8,000 ათასი ლარიდან 41,375 ათას ლარამდე (417.2%-ით) გაიზარდა, თუმცა პროგრამის ფარგლებში მისაღები მოსალოდნელი შედეგები და შედეგების შეფასების ინდიკატორები უცვლელი დარჩა და დაინტერესებულ მხარეებს აწვდის მხოლოდ ზოგად ინფორმაციას პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი შედეგების შესახებ.

ასევე, 2016 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით „წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის აღდგენა-რეაბილიტაციის“ პროგრამის (25 04) ასიგნებები 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით 40,950 ათასი ლარით გაიზარდა, თუმცა იმის გათვალისწინებით, რომ პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი მოსალოდნელი შედეგები არ შეცვლილა და ამასთან, არც მიზნობრივი მაჩვენებლები ყოფილა განსაზღვრული, დამატებით განმარტებას საჭიროებს თუ კონკრეტულად რა მიზნებს ემსახურება დამატებით გამოყოფილი სახსრები.

წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის აღდგენა-რეაბილიტაცია (25 04)	
პროექტის მოსალოდნელი საბოლოო შედეგი	საქართველოს რეგიონებში მაცხოვრებელი მოსახლეობის სასმელი წყლით მომარაგების გაუმჯობესება; მოწესრიგებული საკანალიზაციო სისტემები; საქართველოში ტურიზმის სექტორის განვითარებას.
საბოლოო შედეგის შეფასების ინდიკატორები	მიზნობრივი მაჩვენებელი - რეაბილიტირებული საკანალიზაციო სისტემები; დღე-ღამეში წყლის მიწოდების ხანგძლივობა.

„სასისტემო მნიშვნელობის ელექტროგადამცემი ქსელის განვითარების“ პროგრამის (36 03) ასიგნებები წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონპროექტის მიხედვით 45,000 ათასი ლარით (81.8%-ით) აღემატება 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილებით) აღნიშნული პროგრამისთვის გამოყოფილ საბიუჯეტო რესურსის ოდენობას. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ 2015 წელს პროგრამის მოსალოდნელი შედეგის მიზნობრივი მაჩვენებლები დეტალურად არის აღწერილი, მაშინ როცა 2016 წლის კანონის პროექტის პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაცია საერთოდ არ განსაზღვრავს ინდიკატორებს და მხოლოდ 2015 წლის შედეგს („სისტემის მდგრადობისა და საექსპორტო პოტენციალის გაზრდას“) იმეორებს. შესაბამისად, შეუძლებელი ხდება პროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი სარგებლის გაანალიზება.

ზემოაღნიშნული საკითხები განსაკუთრებით საყურადღებოა ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებისას, რამდენადაც ფინანსურ და არაფინანსურ ინფორმაციას შორის მჭიდრო კავშირი პროგრამული ბიუჯეტირების გამართული და წარმატებული სისტემის ჩამოყალიბების უმნიშვნელოვანეს წინაპირობას წარმოადგენს. იგი დაინტერესებულ მხარეებს საშუალებას აძლევს შეაფასონ მხარჯავი უწყებების მიერ საბიუჯეტო რესურსების გამოყენების ეფექტიანობა, ეკონომიურობა და პროდუქტიულობა. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაცია იძლეოდეს ნათელ სურათს პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებების, მოსალოდნელი საბოლოო და შუალედური შედეგებისა და მათ მისაღწევად ბიუჯეტიდან გამოყოფილი რესურსების შესახებ.

4. სახელმწიფო ვალი

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის 2016 წლის კანონის პროექტის მიხედვით სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა განისაზღვრა 14,582.5 მლნ ლარის ოდენობით, რაც 2015 წლის დაგეგმილ მაჩვენებელს 802.8 მლნ ლარით (5.8%) აღემატება. სახელმწიფო ვალის მოცემული საპროგნოზო მოცულობა ისტორიულ მაქსიმუმს წარმოადგენს. 2015 წლის ბიუჯეტის კანონში (ცვლილება) წარმოდგენილი მონაცემებით, წლის ბოლოს სახელმწიფო ვალი მშპ-ს 43.7%-ს გაუტოლდება, ხოლო 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით კი ანალოგიური მაჩვენებელი წლის ბოლოს 43.0%-ის ნიშნულზე უნდა დაფიქსირდეს. შედეგად, 2016 წლისათვის მოსალოდნელია ვალის ტვირთის ინდიკატორის (ვალი/მშპ) 0.7 პროცენტული პუნქტით შემცირება, თუმცა საყურადღებოა, რომ 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.

	2012	2013	2014	2015	2016
	ფაქტი	ფაქტი	ფაქტი	პროგნოზი	პროგნოზი
სახელმწიფო ვალი	9,113.4	9,313.18	10,397.4	13,779.8	14,582.5
% მშპ-თან	34.8%	34.7%	35.6%	43.7%	43.0%
<i>მათ შორის:</i>					

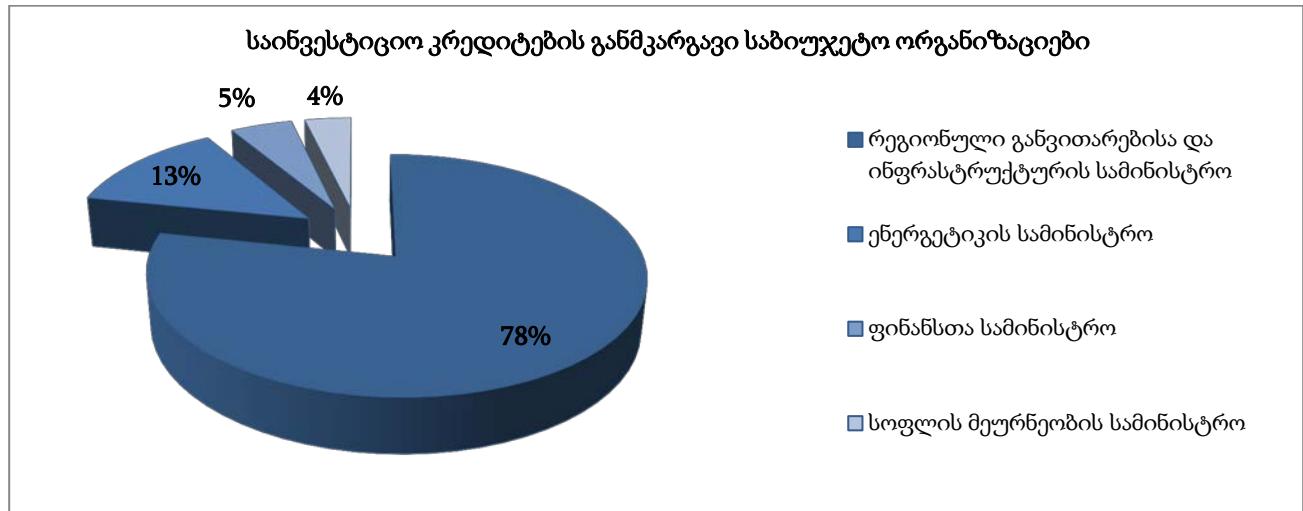
საშინაო ვალი	1,895.0	2,017.2	2,570.7	3,017.7	3,003.7
% მშპ-თან	7.2%	7.5%	8.8%	9.6%	8.9%
საგარეო ვალი	7,218.4	7,295.98	7,826.7	10,762.1	11,578.8
% მშპ-თან	27.6%	27.2%	26.8%	34.2%	34.1%

ცხრილი 10. სახელმწიფო ვალის შეფარდებითი მაჩვენებლები წლების მიხედვით.

სახელმწიფო ვალის პორტფელში მცირდება საშინაო ვალის წილი, რომლის ზღვრული მოცულობაც კანონპროექტით 3,003.7 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. სხვადასხვა ვადიანობის სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების გამოშვების ხარჯზე იგეგმება საშინაო ვალდებულებების წმინდა ზრდა (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა) 200 მლნ ლარით (სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ემისია 937.5 მლნ ლარი; დაფარვა 737.5 მლნ ლარი), რაც 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) განსაზღვრულ მაჩვენებელზე 300 მლნ ლარით ნაკლებია. უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო საშინაო ვალის ზრდის სტრუქტურაც მიმდინარე წლის წლიური გეგმისაგან განსხვავებულია. კერძოდ, 2016 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი არ ითვალისწინებს ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფისათვის სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების ემისიას. აღნიშნული ღონისძიების ფარგლებში 2014-2015 წლებში კომერციულ ბანკებში სადეპოზიტო ანგარიშებზე განთავსდა 272.8 მლნ ლარი, თუმცა როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2014 და 2015 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტზე დასკვნებში აღინიშნა, მნიშვნელოვანია გაანალიზებულიყო აღნიშნული მექანიზმის ამოქმედების მოსალოდნელი და უკვე მიღწეული შუალედური თუ საბოლოო ფაქტიური შედეგები. ასევე, აუცილებელია განიმარტოს თუ რამ განაპირობა აღნიშნული ინსტრუმენტის გაუქმება (ან შეჩერება) 2016 წლიდან.

საგარეო ვალდებულებების ზრდის მხრივ 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტი ითვალისწინებს 1,075 მლნ ლარის მობილიზებას ბიუჯეტში საგარეო სესხების სახით. აღნიშნული მაჩვენებელი 49 მლნ ლარით ჩამორჩება მიმდინარე წლისათვის არსებულ გეგმურ მაჩვენებელს. საგარეო წყაროებიდან დაგეგმილი მისაღები ფინანსური რესურსის 63.3% განკუთვნილი იქნება საინვესტიციო პროექტების განსახორციელებლად. მიმდინარე წლის გეგმასთან შედარებით 2016 წელს იგეგმება დაახლოებით 61 მლნ ლარით მეტი (10%-ით) საინვესტიციო სესხების მობილიზება. კანონპროექტით გათვალისწინებულია 2 ახალი საინვესტიციო პროექტის დაწყება, მაშინ როცა 2015 წლისათვის ინიცირებულ იქნა 7 ახალი საინვესტიციო პროექტი. შედეგად, 2016 წელს ძირითადად განხორციელდება გასულ წლებში დაწყებული პროექტების დაფინანსება. მიუხედავად იმისა, რომ მიმდინარე საბიუჯეტო წელთან შედარებით რეგიონული განვითარებისა

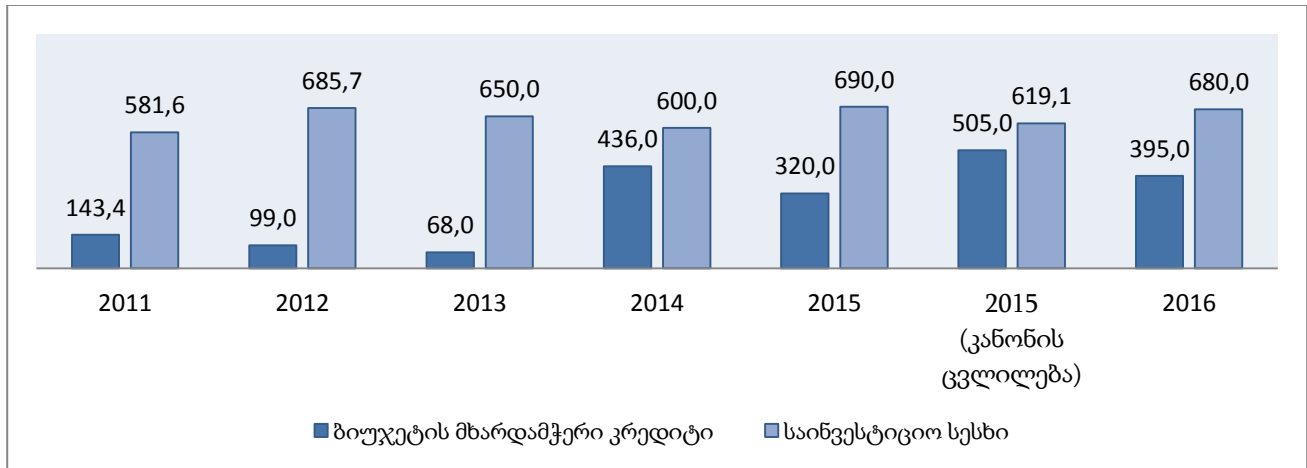
და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ასიგნება საგარეო სესხების ათვისების მხრივ 45 მლნ ლარით შემცირდა, დასაფინანსებელი სფეროების მხრივ პრიორიტეტი კვლავ უცვლელი რჩება და გამოყოფილი საკრედიტო რესურსიდან უდიდესი ნაწილი (83%) კვლავ მიმართული იქნება აღნიშნული სამინისტროს ასიგნებებში. დაახლოებით 5 მლნ ლარით მცირდება სოფლის მეურნეობის სფეროში საგარეო საკრედიტო რესურსიდან დასაფინანსებელი პროექტების მოცულობა (განისაზღვრა 25 მლნ ლარის ოდენობით).



დიაგრამა 2. საინვესტიციო კრედიტების სტრუქტურა განმკარგავი ორგანიზაციების მიხედვით (%).

გამომდინარე იქიდან, რომ 2016 წელს მისაღები საგარეო საკრედიტო რესურსის უდიდესი ნაწილი საინვესტიციო მიზნობრიობისაა, მნიშვნელოვანია შესაბამისმა უწყებებმა უზრუნველყონ გამოყოფილი სესხების ეფექტიანი ათვისება, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სესხზე ვალდებულების გადასახადით გაწეული დამატებითი ხარჯებისა და დროში გაწეილი ან/და დაუსრულებელი პროექტების რაოდენობის ზრდა.

რაც შეეხება ბიუჯეტის მხარდამჭერ კრედიტებს, კანონპროექტის მიხედვით მათი მოცულობა 2015 წლის გეგმასთან შედარებით 110 მლნ ლარითაა შემცირებული და 2016 წელს დაგეგმილია აღნიშნული მიზნობრიობის 395 მლნ ლარის საერთო მოცულობის კრედიტის აღება. თუკი, დაგეგმილი საინვესტიციო სესხების მოცულობები სტაბილურობით ხასიათდებიან, იგივეს ვერ ვიტყვით, ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების შემთხვევაში. მიუხედავად, მიმდინარე წელთან შედარებით კლებადი ტენდენციისა, დაგეგმილი მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად აღემატება 2011-2013 წლების დაგეგმილ მოცულობებს.



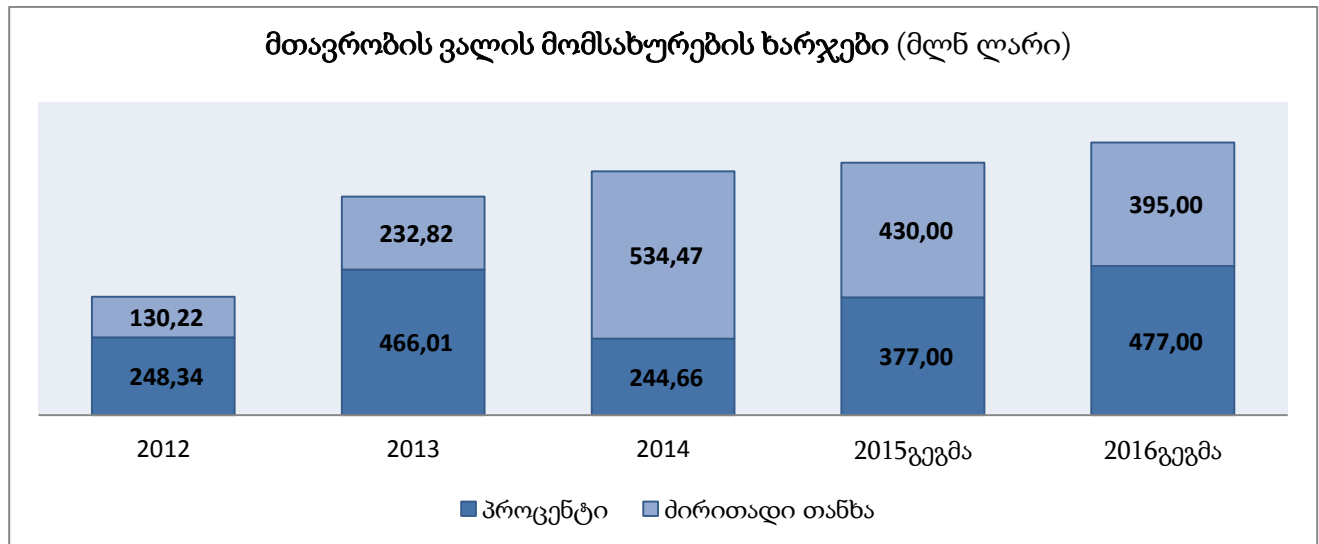
დიაგრამა 3. საგარეო წყაროებიდან მისაღები თანხების დინამიკა კრედიტის მიზნობრიობის მიხედვით (მლნ ლარი).

სახელმწიფო ბიუჯეტის ვალდებულებების კლების მუხლით გასაწევი გადასახდელების მოცულობა მიმდინარე წლისთვის დაგეგმილ მაჩვენებელთან შედარებით დაახლოებით 35 მლნ ლარითაა შემცირებული. 2016 წელს დაგეგმილი ვალდებულებების კლების მუხლის შემცირება განპირობებულია ძირითადად საგარეო ვალდებულებების კლების მუხლის შემცირების ხარჯზე. აღსანიშნავია, რომ მიმდინარე საბიუჯეტო წელთან შედარებით სახაზინო ვალდებულებებისა და ობლიგაციების ძირითადი თანხის დაფარვის მოცულობა მნიშვნელოვნადაა გაზრდილი (205.4 მლნ ლარით) და 735,5 მლნ ლარს შეადგენს. 38 მლნ ლარით იზრდება სახელმწიფო ფასიან ქაღალდებზე გადასახდელი საპროცენტო თანხები. საშინაო ვალის მომსახურების ხარჯების ზრდა განაპირობა 2014-2015 წლებში ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამოშვებული ფასიანი ქაღალდების მოცულობის საგრძნობმა მატებამ.

საგარეო ვალდებულებების კლების ნაწილში დაგეგმილია 360 მლნ ლარის მოცულობის ძირითადი თანხის დაფარვა. აღნიშნული მაჩვენებელი მიმდინარე წლის მაჩვენებელს 35 მლნ ლარით ჩამორჩება, რაც მიუხედავად დაგეგმვისას გამოყენებული ვალუტის გაცვლითი კურსის ზრდისა¹⁴ ძირითადად გამოწვეულია მიმდინარე წელს საერთაშორისო სავალუტო ფონდიდან (IMF) მიღებული სესხის სრულად დაფარვით, რომლის ფარგლებშიც 2015 წელს დაიგეგმა 113 მლნ ლარის გადასახდელის გაწევა. რაც შეეხება საპროცენტო ხარჯების დაფარვას, მიმდინარე წელთან

¹⁴ 2015 წლის ბიუჯეტი თავდაპირველად დაიგეგმა 1 აშშ დოლარი = 1.8 ლარი, ივნისში ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების შემდეგ გაცვლითი კურსი განისაზღვრა 1 აშშ დოლარი = 2.3 ლარი, ხოლო 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტში გათვალისწინებულია ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსი - 1 აშშ დოლარი = 2.4 ლარი.

შედარებით 2016 წლის კანონის პროექტი ითვალისწინებს 62 მლნ ლარით მეტი საპროცენტო ხარჯის გაწევას.



დიაგრამა 4. მთავრობის ვალის პროცენტისა და ძირითადი თანხის ხარჯების დინამიკა (მლნ ლარი).

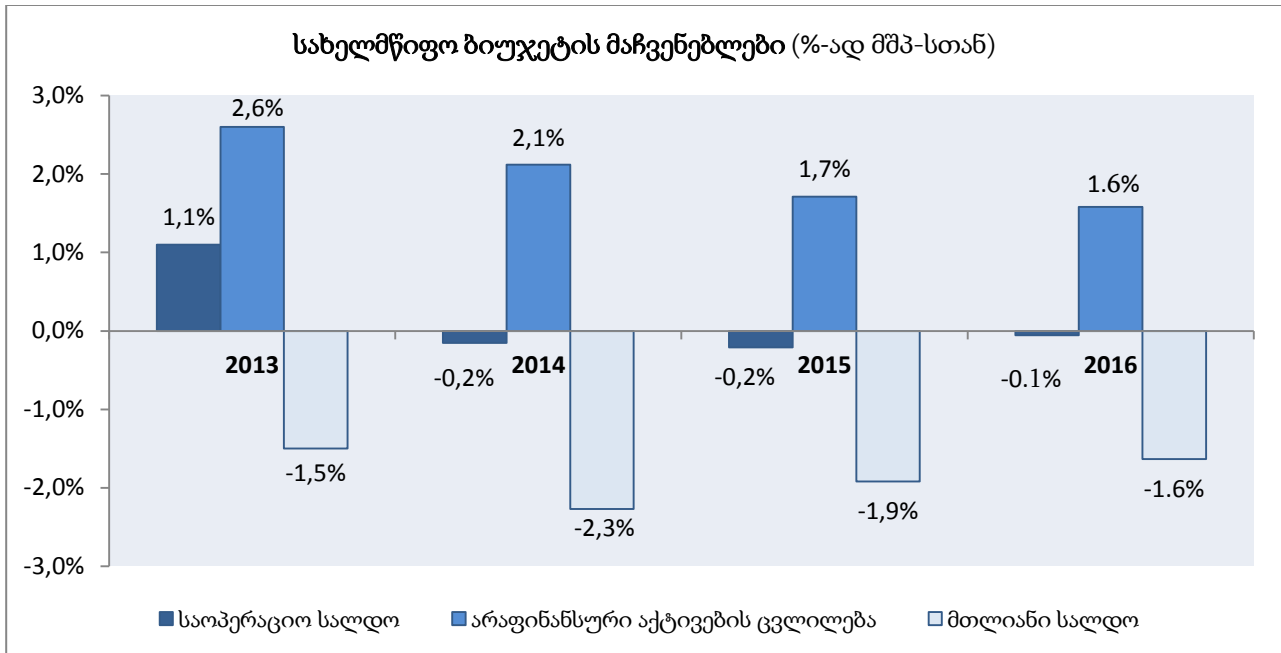
სახელმწიფო ვალის პორტფელში კვლავ წამყვანი როლი უჭირავს საგარეო ვალს, რომლის წილიც მთლიან პორტფელში 2016 წლის საპროგნოზო მაჩვენებლების მიხედვით დაახლოებით 1.3 პროცენტული პუნქტით იზრდება და 79.4% შეადგენს. საგარეო წყაროებიდან, კერძოდ მრავალმხრივი თუ ორმხრივი კრედიტორებისაგან მისაღები ფულადი სახსრების მოცულობა სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი შემოსულობების 10.8%-ს უტოლდება.

5. ფისკალური დისციპლინა

2016-2019 წლების „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის“ მიხედვით (გადამუშავებული ვარიანტი), სახელმწიფოს ერთ-ერთ მთავარ ორიენტირს და ფისკალური პოლიტიკის ძირითად ამოცანებს, გასული წლების მსგავსად, წარმოადგენს საბიუჯეტო სახსრების მთავრობის მიერ განსაზღვრულ პრიორიტეტულ მიმართულებებზე მიმართვა და ბიუჯეტის დეფიციტის ნიშნულის ისეთი მოცულობის ფარგლებში შენარჩუნება, რომელიც ხელს შეუწყობს ქვეყნის ეკონომიკურ სტაბილურობას. თუმცა აღსანიშნავია, რომ დოკუმენტში არ არის დაკონკრეტებული ბიუჯეტის დეფიციტის რა ნიშნულზე შენარჩუნება იგეგმება 2016-2019 წლებში. ამ მიმართულებით განსაზღვრულ ძირითად ნიშნულს წარმოადგენს

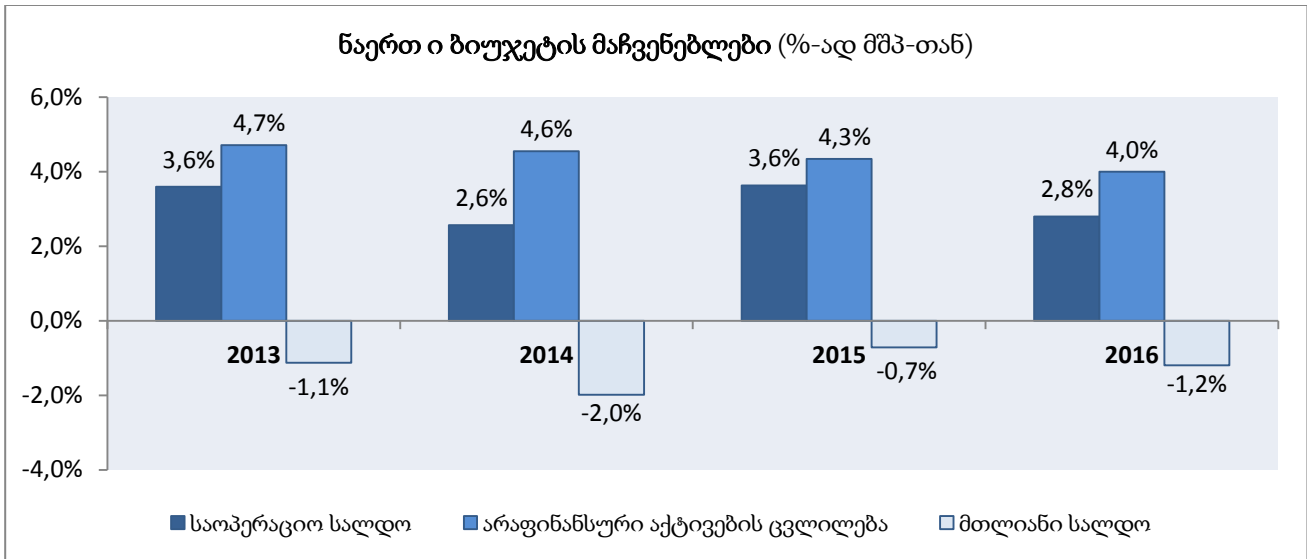
2011 წლის ივლისში პარლამენტის მიერ დამტკიცებული „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით საკანონმდებლო დონეზე გაწერილი ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის მშპ-სთან თანაფარდობის 3%-იანი ზღვრული დონე, რომელიც ასევე წარმოადგენს ფისკალური დეფიციტის ზღვარს გრძელვადიან პერიოდში საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „საქართველო 2020-ის“ მიხედვით. როგორც 2016-2019 წლების BDD-ში (გადამუშავებული ვარიანტი) იქნა აღნიშნული, „კონკრეტულ პერიოდში შესაძლებელია გაიზარდოს საბიუჯეტო დეფიციტი, თუმცა საშუალოვადიან პერიოდში შენარჩუნებული იქნება მისი დაბალი მაჩვენებელი“. თუმცა ამ შემთხვევაშიც, დოკუმენტში არ კონკრეტდება თუ რა დონემდე შეიძლება გაიზარდოს ბიუჯეტის დეფიციტი და დააკმაყოფილებს თუ არა საშუალოვადიან პერიოდში მისი მოსალოდნელი მაჩვენებელი ზემოხსენებული კანონმდებლობით განსაზღვრულ ნიშნულს. შესაბამისად, **რამდენადაც BDD წარმოადგენს ქვეყნის განვითარების ძირითად გეგმას, რომელიც ასახავს ინფორმაციას საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების შესახებ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია დოკუმენტში წარმოდგენილი იყოს ბიუჯეტის დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებლის (GFSM 1986 წლის სტანდარტის მიხედვით) საშუალოვადიანი დინამიკა და მისი მიმართება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილ ზღვრულ დონესთან.**

2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით გათვალისწინებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის როგორც საოპერაციო სალდოს, ისე მთლიანი სალდოს ზრდა, რაც სასურველ ტენდენციად უნდა ჩაითვალოს. თუმცა, საყურადღებოა, რომ ორივე მაჩვენებელი კვლავ რჩება უარყოფით ნიშნულზე. კერძოდ, მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონთან (ცვლილება) შედარებით დაგეგმილია საოპერაციო სალდოს ზრდა 47.5 მლნ ლარის ოდენობით და მისი გეგმური მაჩვენებელი განსაზღვრულია -18.2 მლნ ლარის დონეზე. აღნიშნული ტენდენცია დაკავშირებულია იმ ფაქტთან, რომ ნომინალურ გამოსახულებაში სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდა (404.1 მლნ ლარით) აჭარბებს ხარჯების ზრდის მაჩვენებელს (356.6 მლნ ლარი). რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიან სალდოს, საოპერაციო სალდოს მსგავსად, მიმდინარე წლის გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით 50.2 მლნ ლარის ოდენობით იზრდება და მისი საპროგნოზო მაჩვენებელი -554.2 მლნ ლარს უტოლდება. მშპ-თან მიმართებაში საოპერაციო და მთლიანი სალდოს დინამიკა წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ გრაფიკზე.



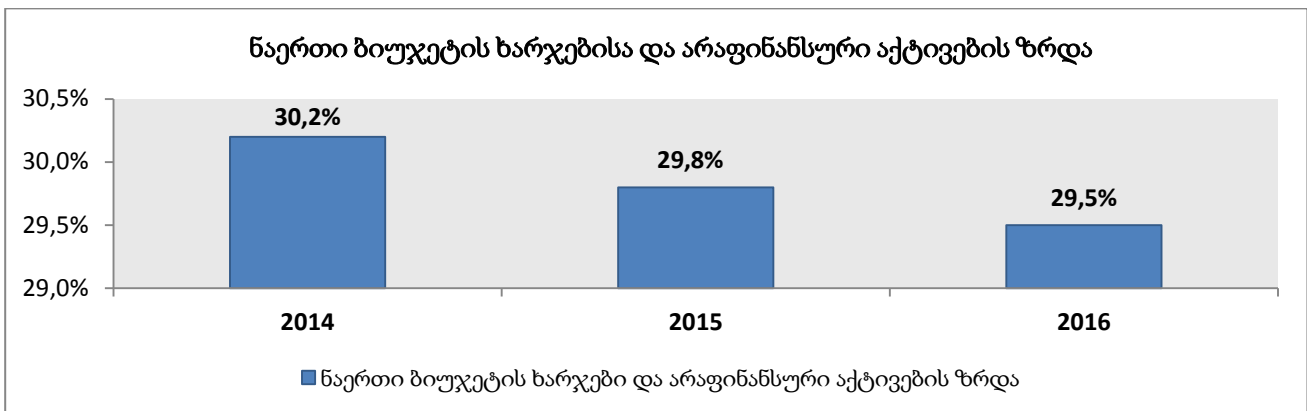
დიაგრამა 5. სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლების დინამიკა (%-ად მშპ-სთან).

სახელმწიფო ბიუჯეტისაგან განსხვავებით, ნაერთი ბიუჯეტის საოპერაციო/მთლიანი სალდო კლების ტენდენციით ხასიათდება. კერძოდ, BDD-ის (გადამუშავებული ვარიანტი) მიხედვით, 2016 წლისათვის მოსალოდნელია აღნიშნული მაჩვენებლების შემცირება, როგორც ნომინალურ გამოსახულებაში, ისე მშპ-სთან მიმართებაში. 2015 წლისათვის ნაერთი ბიუჯეტის საოპერაციო სალდოს გეგმური მაჩვენებელი 2014 წელთან შედარებით 2.6%-დან 3.6%-მდე, ხოლო მთლიანი სალდო -2.0%-დან -0.7%-მდე გაიზარდა. თუმცა, 2016 წელს დაგეგმილია საოპერაციო სალდოს 2.8%-მდე, ხოლო მთლიანი სალდოს -1.2%-მდე შემცირება.



დიაგრამა 6. ნაერთი ბიუჯეტის მაჩვენებლების დინამიკა (%-ულად მშპ-თან).

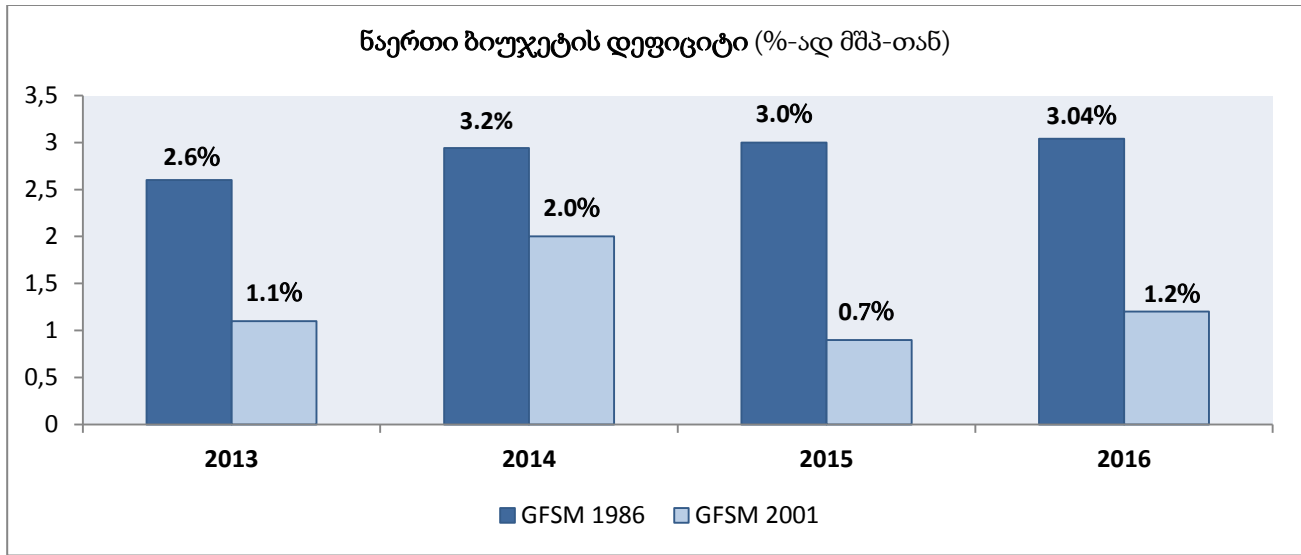
გარდა ამისა, 2016 წლისათვის დაგეგმილი ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობის წილი მშპ-ში მცირდება (0.3 პროცენტული პუნქტით) 2015 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით და 29.5%-ს უტოლდება. აღნიშნული მაჩვენებელი კვლავ მცირედით ჩამორჩება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილ 30%-იან ლიმიტს. გასათვალისწინებელია, რომ ზემოაღნიშნული კოეფიციენტები ეყრდნობა მშპ-ს საპროგნოზო მაჩვენებლებს, რაც თავის მხრივ, ხაზს უსვამს მაკროეკონომიკური დაშვებების საფუძვლიანობისა და რეალისტურობის მნიშვნელობას.



დიაგრამა 7. ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯები და არაფინანსური აქტივების ზრდის დინამიკა (%-ად მშპ-სთან).

ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტთან მიმართებაში განსაკუთრებით საყურადღებოა ბიუჯეტის დეფიციტის გაანგარიშების სპეციფიკა. კერძოდ, ზემოთ მოყვანილი 2016 წლის ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებელი (1.2%) გაანგარიშებულია საერთაშორისო სავალუტო

ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის (GFSM) 2001 წლის სტანდარტების მიხედვით. მაშინ როცა „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით განსაზღვრული 3.0%-იანი ზღვარი წარმოადგენს GFSM 1986 წლის სტანდარტების შესაბამისად გაანგარიშებულ მაჩვენებელს. შესაბამისად, სწორედ GFSM 1986 წლის სტანდარტებით გამოთვლილი ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტი უნდა აკმაყოფილებდეს კანონმდებლობით დადგენილ ლიმიტს. აღნიშნული მაჩვენებლის საპროგნოზო მოცულობა კი 2016 წლისათვის განსაზღვრულია 3.04%-ის დონეზე, რაც მცირედით აჭარბებს 3.0%-იან ზღვარს. ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართული განმარტებითი ბარათის მიხედვით, მომდევნო წლებში დაგეგმილია საბიუჯეტო დეფიციტის (GFSM 1986) კლებადი ტენდენციის შენარჩუნება, რის შედეგადაც მისი მოცულობა 2019 წლისთვის მშპ-ს 2.0%-მდე შემცირდება. იმის გათვალისწინებით, რომ „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით განსაზღვრული ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის 3.0%-იანი ზღვარი ითვლება GFSM 1986 წლის სტანდარტის საფუძველზე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, საშუალოვადიანი ფისკალური მდგრადობისა და კანონპროექტით გათვალისწინებული პარამეტრების საკანონმდებლო დონეზე განსაზღვრულ ფისკალურ ლიმიტებთან შესაბამისობის შესაფასებლად, მიზანშეწონილია, „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტი GFSM 2001 წლის მეთოდოლოგიით გაანგარიშებულ დეფიციტის მაჩვენებლებთან ერთად შეიცავდეს GFSM 1986 წლის სტანდარტის მიხედვით დათვლილ ბიუჯეტის დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებლებს.



დიაგრამა 8.¹⁵ 4. ბიუჯეტის დეფიციტის დინამიკა (%-ად მშპ-სთან).

ასევე, საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშში ან საჯარო ფინანსების სტატისტიკაში არ ხდება ბიუჯეტის დეფიციტის დიფერენცირება ციკლურ და სტრუქტურულ კომპონენტებად. ბიუჯეტის სტრუქტურული დეფიციტი ასახავს მთავრობის დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის მიმართულებას ეკონომიკური აქტივობის ციკლის ანუ ავტომატური ფისკალური სტაბილიზატორების ეფექტის გამორიცხვით¹⁶ და მიუთითებს ბიუჯეტის უარყოფითი სალდოს ფორმირებაში ეკონომიკური აქტივობის ციკლისა და მთავრობის დისკრეციული პოლიტიკის წვლილზე. უნდა აღინიშნოს, რომ ციკლური ეფექტებით კორექტირებული ბალანსი ევროკავშირისათვის წარმოადგენს საშუალოვადიანი ფისკალური მდგომარეობის შეფასების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინდიკატორს. აღსანიშნავია, რომ IMF-ის შეფასებით¹⁷, 2015 და 2016 წლებისათვის სტრუქტურული დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებლის წილი მშპ-ში განსაზღვრულია, შესაბამისად, 2.4% და 1.9%-ის დონეზე. საშუალოვადიან პერიოდში კი, IMF-ის პროგნოზის მიხედვით, სტრუქტურული ფაქტორის წილი მშპ-ში კლების ტენდენციით ხასიათდება და 2019 წლისათვის 1.6%-ის დონეზეა ნავარაუდები. რაც შეეხება სტრუქტურული დეფიციტის წილს მთლიან დეფიციტში, მისი საპროგნოზო

¹⁵ წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალური ვებ-გვერდი და „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტი“

¹⁶ სტრუქტურული ბალანსის დადგენა გულისხმობს, პირველ რიგში, ფაქტობრივი მშპ-ს პოტენციური დონიდან გადახრის გამოთვლას, შემდეგ აღნიშნული გადახრის მიმართ ბიუჯეტის ელასტიურობის მაჩვენებლის გამოყენებით ბიუჯეტის ციკლური კომპონენტის შეფასებას. სტრუქტურული ბალანსი წარმოადგენს სხვაობას ბიუჯეტის მთლიან სალდოსა და ბიუჯეტის ციკლურ კომპონენტს შორის.

¹⁷ IMF Country Report No. 15/17, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1517.pdf>; January 2015.

მაჩვენებელი 2015 და 2016 წლებისათვის 77.5%-სა და 71.5%-ს უტოლდება და საშუალოვადიანი პერიოდისათვის კლების ტენდენციით ხასიათდება (2019 წლისათვის საპროგნოზო მაჩვენებელი 65.3%-ის ტოლია).

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია ბიუჯეტის კანონის პროექტი შეიცავდეს ფისკალური პროცესების შესახებ სრულყოფილ მონაცემებს, რომელიც როგორც პარლამენტს, ისე საზოგადოებას, საშუალებას მისცემს, განახორციელოს აღნიშნული პროცესების ეფექტიანი მონიტორინგი. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, ანგარიში ასახავდეს იმ ძირითად ინდიკატორებს, რომლებიც საშუალებას იძლევა შეფასდეს საანგარიშგებო პერიოდის ძირითადი ფისკალური პროცესები. ინდიკატორების შერჩევასა და მიზანშეწონილია გათვალისწინებულ იქნეს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სტანდარტების მიხედვით (GFSM 2014) რეკომენდებული ანალიტიკური ფისკალური მაჩვენებლები¹⁸.

6. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი

2012 წლიდან საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი მზადდება პროგრამული ფორმატით, რაც ბიუჯეტირების შედეგზე ორიენტირებულ მიდგომას წარმოადგენს. იგი გულისხმობს შედეგების შესახებ ინფორმაციის ინტეგრირებას საბიუჯეტო პროცესში და საჯარო სექტორის ეფექტიანობისა და გამჭვირვალობის ზრდის მნიშვნელოვან წინაპირობას წარმოადგენს.

ტრადიციული, ორგანიზაციული ფორმატის ბიუჯეტირებისგან განსხვავებით, პროგრამული ბიუჯეტირების ამოსავალ წერტილს არა მხარჯავი უწყებისათვის გამოყოფილი რესურსების ოდენობა, არამედ, საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის შედეგად მიღწეული შედეგები წარმოადგენს. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ ფინანსური ანგარიშგების მომზადებასთან ერთად საბიუჯეტო სახსრების ათვისების შედეგად მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება ხელს უწყობს, ერთი მხრივ, ანგარიშვალდებულების ზრდას დაინტერესებული მხარეებისადმი, ხოლო მეორე მხრივ, რესურსების ეფექტიანი განაწილების შესახებ ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღებას, რაც შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების ერთ-ერთ უპირატესობას წარმოადგენს.

¹⁸ აღნიშნული ინდიკატორები წარმოდგენილია (ცხრილი 4A.1. Fiscal Indicators Available from the GFS Framework. IMF Government Finance Statistics Manual 2014, Pre-Publication Draft).

6.1. პროგრამული ბიუჯეტების დანერგვის პროცესი და მასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

საქართველოში სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადება რეგულირდება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით¹⁹ პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლის მოთხოვნის შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს თან ერთვის „პროგრამული ბიუჯეტის დანართი“, რომელიც მოიცავს პრიორიტეტების ფარგლებში განსაზღვრული პროგრამების აღწერასა და მიზნებს, მოსალოდნელ შედეგებსა და შედეგების შეფასების ინდიკატორებს. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტი პროგრამული ფორმატით უკვე მეხუთე წელია მზადდება, პროცესის კომპლექსურობის გათვალისწინებით პროგრამული ბიუჯეტის დანართში წარმოდგენილი ინფორმაცია არ მტკიცდება კანონით. ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამების/ქვეპროგრამების, მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და შედეგების შეფასების ინდიკატორების შესახებ **დანართში წარმოდგენილ ინფორმაციაში ჯერ კიდევ შეინიშნება მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რაც ართულებს, რიგ შემთხვევებში კი შეუძლებელს ხდის პროგრამების ეფექტიანობის შეფასებას.** კერძოდ, ხარვეზები შეინიშნება შემდეგი მიმართულებებით:

- პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია;
- პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება;
- პროგრამების და ქვეპროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავება.

6.1.1. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია

როგორც აღინიშნა, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადება რეგულირდება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით (№385; 2011 წლის 8 ივლისი ქ. თბილისი) „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“. ვინაიდან, არსებული მეთოდოლოგია დახვეწას საჭიროებდა, 2015 წლის 14 აგვისტოს №265 ბრძანებით მოხდა მისი განახლება. აღნიშნულის აუცილებლობაზე არაერთხელ იქნა ყურადღება

¹⁹ ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის N385 ბრძანება

გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებში. თუმცა, მეთოდოლოგიის გაუმჯობესების მიმართულებით განხორციელებული ცვლილებების მიუხედავად, ჯერ კიდევ საჭიროა მისი ეტაპობრივი დახვეწა პროგრამული ბიუჯეტების განვითარების პარალელურად. იმის გათვალისწინებით, რომ ამ ეტაპზე ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებაში მნიშვნელოვანი ხარვეზები შეინიშნება და ხშირ შემთხვევაში ვერ ხერხდება მხარჯავი დაწესებულებების მიერ საბიუჯეტო სახსრების ათვისების შედეგად მიღწეული შედეგების ეფექტიანობის შეფასება, მიზანშეწონილია, მომზადდეს დაგეგმვისა და ანგარიშების უფრო დეტალური ინსტრუქციები საშუალოვადიანი გეგმების, პროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი და მიღწეული შედეგების და შედეგების შეფასების ინდიკატორებისთვის. ასევე, სასურველია თვალსაჩინო მაგალითების მოყვანა სხვადასხვა სპეციფიკის მქონე პროგრამებისთვის.

საშუალოვადიანი გეგმების ფორმირება

უნდა აღინიშნოს, რომ განახლებული მეთოდოლოგიის მიხედვით, მხარჯავ დაწესებულებებს დაევალებათ ფინანსთა სამინისტროსათვის თავიანთი საქმიანობის საშუალოვადიანი გეგმების წარდგენა, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებების შესახებ (როგორცაა ღონისძიების აღწერა, საბაზისო მაჩვენებელი, ღონისძიების განხორციელების შედეგად მისაღები სამიზნე მაჩვენებელი, ხარჯთაღრიცხვა და ა.შ.). გეგმები შედგენილი უნდა იყოს ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტზე დაყრდნობით და წარმოადგენდეს მხარჯავი დაწესებულებების მიერ საბიუჯეტო განაცხადებისა და განსახორციელებელი პროგრამების/ქვეპროგრამების აღწერისა და მიზნების საფუძველს.

მხარჯავი დაწესებულებების მიერ საშუალოვადიანი გეგმების შემუშავების ინიციატივა დადებითად უნდა შეფასდეს, რადგანაც მსგავსი ტიპის გეგმები განსაზღვრავს საჯარო უწყების საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს და ანგარიშვალდებულებისა და ეფექტიანობის გაუმჯობესების კუთხით მათი წარმატებული საქმიანობის საფუძველს წარმოადგენს. ბიუჯეტის შედეგზე ორიენტირებული ფორმატით მომზადებისას აღნიშნული გეგმების შემუშავების

მნიშვნელობა და მასთან დაკავშირებული საერთაშორისო გამოცდილება განხილულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პუბლიკაციაში „შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება“²⁰.

უნდა აღინიშნოს, რომ მეთოდოლოგიაში მოცემულია ზოგადი აღწერა საშუალოვადიანი გეგმების ფარგლებში წარმოსადგენი ინფორმაციის, მის შედეგაზე პასუხისმგებელი პირების ფუნქცია-მოვალეობების და მიღწეული შედეგების შეფასების შესახებ. სასურველია, მხარჯავი დაწესებულებების მიერ საშუალოვადიანი გეგმების მომზადების პროცესის პარალელურად, გაგრძელდეს აღნიშნული მიმართულებით მეთოდოლოგიის დახვეწაზე მუშაობა და საშუალოვადიანი გეგმების მომზადების, შეფასებისა და ანგარიშგების ეტაპების დეტალური საფეხურებისა და ინსტრუქტივების შემუშავება, საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკების გათვალისწინებით. ამ კუთხით, აღსანიშნავია, ამერიკის შეერთებული შტატების გამოცდილება, სადაც ფედერალური უწყებების შედეგზე ორიენტირებული მართვა რეგულირდება საკანონდებლო დონეზე (GPRA Modernization Act of 2010) და რომელშიც ინტეგრირებულია სტრატეგიული და ოპერაციული დაგეგმვის პროცესები. დანართ 1-ში წარმოდგენილია კანონმდებლობით განსაზღვრული სტრატეგიული გეგმაში შემავალი კომპონენტების ჩარჩო ფედერალური უწყებებისთვის.

საბოლოო და შუალედური შედეგები

მეთოდოლოგიაში გარკვეული ცვლილებები განხორციელდა პროგრამული დანართის ფარგლებში წარმოსადგენი ინფორმაციის გაუმჯობესების კუთხითაც. პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ გამოიყო და გაიმიჯნა საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებლები, რაც მხარჯავ დაწესებულებებს დამატებით სტიმულს შეუქმნის განსაზღვრონ პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღები მოსალოდნელი შედეგების მიზნობრივი მაჩვენებლები, საბოლოოდ კი ხელს შეუწყობს ანგარიშგების ეტაპზე დაგეგმილსა და მიღწეულ შედეგებს შორის გადახრების იდენტიფიცირებას. ასევე, მხარჯავმა დაწესებულებებმა უნდა განსაზღვრონ მიზნობრივი მაჩვენებლის ცდომილების ალბათობა და აღწერონ შედეგის მიღწევასთან დაკავშირებული შესაძლო რისკები. ასევე, წარმოდგენილი ინფორმაციის საიმედოობის უზრუნველსაყოფად, მხარჯავმა დაწესებულებებმა უნდა მიუთითონ მაჩვენებლების გამოსათვლელად გამოყენებული ინფორმაციის წყარო, რათა შესაძლებელი იყოს მათი საფუძვლიანობის გადამოწმება.

²⁰ <http://sao.ge/files/auditi/biujetireba.pdf>

რაც შეეხება პროგრამის/ქვეპროგრამის აღწერის, მიზნის და მოსალოდნელი შედეგების ფორმირებას, ამ მიმართულებით მეთოდოლოგიაში მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ განხორციელებულა. იმის გათვალისწინებით, რომ ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართულ პროგრამულ დანართში ამ მიმართულებით წარმოდგენილი ინფორმაცია კვლავ გარკვეული ხარვეზებით ხასიათდება (იხ. ქვეთავი 6.1.2. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება), მიზანშეწონილია ჩამოყალიბდეს პროგრამის აღწერისა და შედეგების ფორმირების პროცესის დეტალური ინსტრუქცია. მიუხედავად იმისა, რომ პრაქტიკაში პროგრამის აღწერის, მიზნებისა და საბოლოო შედეგების ფორმულირება ფაქტობრივად ერთობლივად ხდება, მიზანშეწონილია, ინსტრუქციაში გაიწეროს შესაბამისი საფეხურების მიმდევრობა, რაც ხელს შეუწყობს აღნიშნული პროცესის საჯარო დაწესებულებების საშუალოვადიან გეგმებთან შესაბამისობას.

მაგალითად, საერთაშორისო პრაქტიკაში²¹ იმის გათვალისწინებით, რომ შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების პროცესში ამოსავალ წერტილს სწორედ საბოლოო შედეგები წარმოადგენს, პირველ საფეხურზე უნდა განისაზღვროს პროგრამების საბოლოო შედეგები, რომელიც არსებული მეთოდოლოგიით, წარმოადგენს პროგრამის განხორციელების ზეგავლენას ფართო საზოგადოების ან მიზნობრივი ჯგუფის კეთილდღეობაზე. შემდეგ საფეხურზე უნდა მოხდეს აღნიშნული შედეგის მისაღწევად მხარჯავი დაწესებულებების შესაბამისი პროგრამის ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებების აღწერა. შემდგომ ეტაპზე საჭიროა გაიწეროს პროგრამის საბოლოო შედეგის მისაღწევად საჭირო შუალედური შედეგები შესაბამისი ქვეპროგრამების ფარგლებში და აღნიშნული შუალედური შედეგების მისაღწევად განსახორციელებელი ღონისძიებები. გარდა ამისა, სასურველია ზემოაღნიშნული პროცესის ამსახველი შესაბამისი მაგალითების წარმოდგენა.

შეფასების ინდიკატორების კრიტერიუმები

ინდიკატორების ფორმირების პროცესის დახვეწის მიმართულებით განახლებულ იქნა მეთოდოლოგიაში წარმოდგენილი ის კრიტერიუმები, რომლებსაც შედეგების შეფასების ინდიკატორები უნდა აკმაყოფილებდნენ. ამ მიმართულებით არსებულ ხარვეზებზე ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებში. კერძოდ, გამიჯნულ იქნა

²¹ ANAO, (2004): Better Practice in Annual Performance Reporting, Better Practice Guide, Commonwealth of Australia

კომბინირებული კრიტერიუმები, რის შედეგადაც თითოეული კრიტერიუმი აფასებს ინდიკატორის მხოლოდ ერთ განზომილებას. ასევე, მეთოდოლოგიიდან ამოღებულ იქნა ის კრიტერიუმები, რომლებიც ერთმანეთთან გადაფარვით ხასიათდებოდნენ. ზემოაღნიშნული ცვლილებების შედეგად მეთოდოლოგიით განისაზღვრა 5 კრიტერიუმი („კონკრეტული“, „გაზომვადი“, „მიღწევადი“, „შესაბამისი“ და „დროში გაწერილი“), რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს შეფასების ინდიკატორები. აღნიშნული შეესაბამება საერთაშორისო პრაქტიკაში ინდიკატორების შესაფასებლად გამოყენებულ SMART კრიტერიუმების სისტემას, რომელიც ერთ-ერთ მაგალითად იქნა განხილული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის „დასკვნაში 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის პროექტზე“. თუმცა, **კრიტერიუმების განმარტებებთან ერთად, მიზანშეწონილია, მეთოდოლოგიაში წარმოდგენილი იყოს შეფასების ინდიკატორების კონკრეტული მაგალითები, რომლებიც აკმაყოფილებენ კრიტერიუმის მოთხოვნებს.**

თუ გავითვალისწინებთ მხარჯავი დაწესებულებების მიერ ინდიკატორების შემუშავების მიმართულებით არსებულ მდგომარეობას, საყურადღებოა, რომ მხოლოდ ცალკეული ინდიკატორების კრიტერიუმებთან შესაბამისობა არ არის საკმარისი პროგრამის ეფექტიანობის შესაფასებლად. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე SMART კრიტერიუმებთან ერთად განხილულ იქნა საერთაშორისო პრაქტიკაში ინდიკატორების მთლიანი სისტემის შესაფასებლად გამოყენებული FABRIC კრიტერიუმებიც (იხ. დანართი 2), რომელიც ცალკეული ინდიკატორების კრიტერიუმებთან ერთად ინდიკატორების მთლიანი სისტემისთვის დამატებით მოთხოვნებს განსაზღვრავს. მათ შორის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან კრიტერიუმს წარმოადგენს ინდიკატორების **დაბალანსებულობა**, რომლის მიხედვითაც შედეგების შეფასების ინდიკატორების ჩამოყალიბებისას გასათვალისწინებელია, სისტემის **დაბალანსებულობის** საკითხი. კერძოდ, ინდიკატორები არ უნდა იყოს ფოკუსირებული უწყების/პროგრამის საქმიანობის ერთ კონკრეტულ ასპექტზე და უნდა აფასებდეს შედეგებს ყველა ძირითადი მიმართულებით. ინდიკატორთა სისტემა უნდა იძლეოდეს ორგანიზაციის საქმიანობის მთლიან სურათს და მოიცავდეს საქმიანობის ყველა მნიშვნელოვან მიმართულებას, რამდენადაც მხოლოდ ადვილად გასაზომი ინფორმაციის შეფასებაზე ორიენტირებამ შეიძლება გამოიწვიოს რაოდენობრივ ინდიკატორებზე კონცენტრირება და ხარისხობრივი მახასიათებლების უგულვებელყოფა. ეფექტიანობის შეფასების სისტემის დაბალანსებულობის ანალიზისათვის მიზანშეწონილია

შეფასდეს რამდენად აფასებს ორგანიზაცია მიღწეულ შედეგებს ეკონომიურობის, პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის კუთხით; რამდენად სისტემატურად ზომავს დროის, ხარისხისა და დანახარჯის ასპექტებს. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიაში შედეგების შეფასების ინდიკატორების კრიტერიუმებში გათვალისწინებულ იქნეს ინდიკატორების მთლიანი სისტემის კრიტერიუმებიც, რათა შესაძლებელი იყოს პროგრამის ეფექტიანობის შეფასება ყველა მიმართულებით.

შეფასების ინდიკატორების ტიპები

რაც შეეხება შედეგების შეფასების ინდიკატორების ტიპებს, მეთოდოლოგიაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად მოხდა მხოლოდ ეფექტურობის ინდიკატორის დასახელების ჩანაცვლება პროდუქტიულობით, მისი აღწერა კი უცვლელი დარჩა. შესაბამისად მეთოდოლოგია განსაზღვრავს რაოდენობრივ, ხარისხობრივ, ხარჯზე მიბმულ, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ინდიკატორის ტიპებს. მეთოდოლოგიის მიხედვით:

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

პირველ რიგში, გაურკვეველია რის შეფასებას უზრუნველყოფს პროდუქტიულობის ინდიკატორი. ასევე, ნათელი არ არის სხვაობა ხარჯზე მიბმულ და ეფექტიანობის ინდიკატორებს შორის. კერძოდ, მეთოდოლოგიის მიხედვით ხარჯზე მიბმული ინდიკატორი აფასებს შედეგს გაწეულ „ხარჯთან“ მიმართებაში, ხოლო ეფექტიანობის ინდიკატორი აფასებს „დახარჯული რესურსების“ მიზანშეწონილობას შედეგთან მიმართებაში. შესაბამისად, საჭიროა დაკონკრეტდეს თუ რა იგულისხმება „ხარჯისა“ და „დახარჯულ რესურსებს“ ქვეშ. მიზანშეწონილია, უფრო დეტალურად განიმარტოს რის შეფასებას ისახავს მიზნად ინდიკატორის თითოეული ტიპი და მიეთითოს შესაბამისი მაგალითები. აღნიშნული უზრუნველყოფს თავიდან იქნეს აცილებული ტერმინების გამოყენებასთან დაკავშირებული გაურკვეველობები, რის შედეგადაც ცალსახა და ნათელი გახდება თუ რის შეფასებას ემსახურება ზემოხსენებული ინდიკატორები. აღნიშნული

ხელს შეუწყობს მხარჯავ დაწესებულებებს პროგრამების/ქვეპროგრამების შესაფასებლად სხვადასხვა ტიპის ინდიკატორების გამოყენებას.

ამ ეტაპზე მხარჯავი დაწესებულებების უმეტესობა მხოლოდ რაოდენობრივ ინდიკატორებს იყენებს, რაც არ არის საკმარისი მიღწეული შედეგების ხარისხობრივი, პროდუქტიულობის და ეკონომიურობის პრინციპებით შესაფასებლად. დანართ 3-ში მოცემულია ავსტრალიის აუდიტის სამსახურის მიერ შემუშავებული შედეგების ანგარიშგების უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელოში²² განხილული მაგალითები ეფექტიანობის და ხარისხობრივი ინდიკატორების შემუშავების შესახებ.

გარდა ამისა, პრაქტიკაში გამოვლენილი ხარვეზების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია მითითებულ იქნეს ინდიკატორის რომელი ტიპის გამოყენებაა რეკომენდირებული საბოლოო ან შუალედური შედეგების შეფასებისათვის. საბოლოო შედეგების სპეციფიკიდან (მათი გლობალურობიდან და განგრძობადობიდან) გამომდინარე, მათი შეფასების ინდიკატორები ძირითადად ორიენტირებული უნდა იყოს პროგრამის ეფექტიანობის (შედეგებთან მიმართების) შეფასებაზე, პროდუქტიულობა და ეკონომიურობა კი ქვეპროგრამების ფარგლებში შუალედური შედეგების შეფასებისთვის უნდა იქნეს გამოყენებული.

გენდერული ინდიკატორები

განახლებული მეთოდოლოგიის მიხედვით განისაზღვრა პროგრამის გენდერულ ასპექტში შეფასების ინდიკატორი, რომელიც განმარტების თანახმად, პროგრამების სპეციფიკის მიხედვით, საჭიროებიდან გამომდინარე, გენდერულად სენსიტიური პროგრამებისთვის უნდა იქნეს გამოყენებული. თუმცა, ამ მიმართულებით დამატებითი ინფორმაცია მეთოდოლოგიაში არ არის მოწოდებული. შედეგად, ბუნდოვანია თუ რას წარმოადგენს გენდერული ინდიკატორი, რის შეფასებას ისახავს იგი მიზნად და როგორ აფასებს პროგრამის ფარგლებში მიღწეულ შედეგებს. ზემოხსენებულიდან გამომდინარე, საჭიროა დეტალური განმარტებებისა და შესაბამისი მაგალითების წარმოდგენა აღნიშნულ ინდიკატორთან მიმართებაში.

²² დანართ 10-ში მოცემულია ავსტრალიის აუდიტის სამსახურისა და ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული შესრულების ანგარიშგების უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელოს მაგალითები („Better Practice in Annual Performance Reporting” - Better Practice Guide, April 2004)

გაერთიანებული სამეფოს სოციალური განვითარების სამსახურის მიერ მომზადებული გენდერის სახელმძღვანელოს²³ მიხედვით გენდერული ინდიკატორები საშუალებას იძლევა შეფასდეს ცალკეული სქესის ადამიანების მიერ მიღებული სარგებელი. პროგრამის თავისებურების მიხედვით ის შეიძლება აფასებდეს:

- კონკრეტული სქესის ადამიანების საჭიროებებისათვის (როგორცაა, შესაძლებლობები, ცოდნა, რესურსები, მომსახურებები და ა.შ.) მიმართული ღონისძიებების გავლენას/ეფექტიანობას, არსებული გენდერული როლების კონტექსტში;
- გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობისთვის შემუშავებული ღონისძიებების ეფექტიანობას (მაგალითად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ქალთა როლის გაზრდისათვის მიმართული ღონისძიებები);
- პოლიტიკის შემუშავებაში, დანერგვასა და მართვაში ჩართული თანამშრომლების გენდერული ცნობიერების განვითარებისთვის შემუშავებულ ღონისძიებებს.

გენდერის სახელმძღვანელოში წარმოდგენილი გენდერული ინდიკატორების ტიპები

რაოდენობრივი ინდიკატორები - ეხება გარკვეულ აქტივობაში ჩართული კონკრეტული სქესის ადამიანების ან ორგანიზაციების რაოდენობას ან პროცენტულ მაჩვენებელს. მაგალითად:

- კომიტეტის წევრი ქალების პროცენტული მაჩვენებელი მეორე წლის დასასრულს გადააჭარბებს 33%-ს.

ხარისხობრივი ინდიკატორები - გარდა კონკრეტული სქესის წარმომადგენლების რაოდენობის შესახებ ინფორმაციისა, მნიშვნელოვანია მათი ჩართულობის ან მიღებული მომსახურების ხარისხი. მაგალითად:

- კომიტეტში შემავალი კონკრეტული სქესის წარმომადგენლების არანაკლებ 50% აქტიურად არის ჩართული გადაწყვეტილების მიღებისა და მართვის პროცესში (საბაზისო მაჩვენებელი 10%).

6.1.2. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება

ვინაიდან, ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებისას პროგრამის/ქვეპროგრამის ეფექტიანობის და შესაბამისად, მხარჯავი უწყების საქმიანობის შეფასება ხდება მოსალოდნელი და რეალურად მიღწეული შედეგების შედარების საფუძველზე, წინასწარ განსაზღვრული შედეგების შესახებ სრული ინფორმაციის მომზადებას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება.

²³ <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/gendermanual.pdf>

თუმცა, როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ პროგრამულ დანართში მოცემული ინფორმაციის ანალიზის შედეგად ვლინდება, ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრული ღონისძიებების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ჩამოყალიბების პროცესი მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხასიათდება.

კერძოდ, 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის პროგრამულ დანართში წარმოდგენილ მოსალოდნელი შუალედური და საბოლოო შედეგების დიდ ნაწილს მიზნობრივი მაჩვენებლები არ გააჩნია. მიუხედავად იმისა, რომ განახლებული „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის“ თანახმად საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებლების მითითება ინდივიდუალურად ხდება თითოეული პროგრამის/ქვეპროგრამისთვის, წარმოდგენილი მიზნობრივი მაჩვენებლების 42.9%-სთვის მაინც არ არის განსაზღვრული კონკრეტული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღწევი მიზანი, შესაბამისად, ანგარიშგების ეტაპზე ვერ მოხერხდება აღნიშნული ქვეპროგრამის ეფექტიანობის შეფასება.

- მაგალითად, „პროფესიული საგანმანათლებლო დაწესებულებების ინფრასტრუქტურის განვითარების“ ქვეპროგრამაში (32 05 02 02), რომლის ფარგლებშიც საქართველოს სხვადასხვა რეგიონში პროფესიული საგანმანათლებლო დაწესებულებების მშენებლობა და რეაბილიტაცია არის გათვალისწინებული, მიზნობრივ მაჩვენებლად მითითებულია - „გაიზრდება ახალი აშენებული, რეაბილიტირებული და აღჭურვილი პროფესიული საგანმანათლებლო პროგრამების განმახორციელებელი დაწესებულებების რაოდენობა“. თუმცა მოსალოდნელ შედეგში - „პროფესიული საგანმანათლებლო დაწესებულებების გაზრდილი რაოდენობა“ - არ არის მითითებული რამდენი საგანმანათლებლო დაწესებულების აშენება ან რეაბილიტაცია იგეგმება დასაგეგმი წლის განმავლობაში. შესაბამისად, ანგარიშგების ეტაპზე ვერ მოხერხდება ქვეპროგრამის შეფასება გამოყოფილ საბიუჯეტო ასიგნებებთან მიმართებაში;
- ანალოგიურად, ქვეპროგრამაში „სახელმწიფო სასწავლო, სამაგისტრო გრანტები და ახალგაზრდების წახალისება“ (32 04 03) ერთ-ერთი ინდიკატორის მიზნობრივ მაჩვენებლად მოცემულია „საბაზისო მაჩვენებელთან შედარებით სახელმწიფო სტიპენდიების მქონე სტუდენტების გაზრდილი რაოდენობა“. შუალედური შედეგი - „წარჩინებულ სტუდენტთა ხელშეწყობა, მათთვის განათლების მიღებასთან დაკავშირებული ფინანსური ტვირთის შემსუბუქების გზით“ - კი ზოგადია და არ იძლევა ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ რა რაოდენობით იზრდება სტუდენტების დაფინანსება

წინა წელთან შედარებით. შესაბამისად, ანგარიშგების ეტაპზე გართულდება აღნიშნული ქვეპროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების შეფასება.

ასევე, საყურადღებოა, რომ დანართში წარმოდგენილი პროგრამების 58.8% წარმოდგენილია 3-ზე მეტი საბოლოო შედეგით, რაც ეწინააღმდეგება მეთოდოლოგიის მოთხოვნას პროგრამის გლობალურობიდან გამომდინარე პროგრამებისთვის არაუმეტეს 3 საბოლოო შედეგის განსაზღვრის შესახებ. აღნიშნული გამოწვეულია იმ ფაქტით, რომ მხარჯავი დაწესებულებების მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და მოსალოდნელი შედეგების წარმოდგენა ხშირ შემთხვევებში ხდება აგრეგირებულად, პროგრამების დონეზე და არ ითვალისწინებს მათ შემდგომ დეტალიზაციას ქვეპროგრამებად. შედეგად, შეუძლებელი ხდება საბოლოო და შუალედური შედეგების ერთმანეთისაგან გამიჯვნა და მათ შორის ურთიერთკავშირის დადგენა. მაგალითად:

- იუსტიციის სამინისტროს პროგრამის „სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მომსახურებათა განვითარება და ხელმისაწვდომობა“ (26 08) ქვეპროგრამებად ჩაშლა არ ხორციელდება, მაშინ როდესაც პროგრამა წარმოდგენილია 49 საბოლოო შედეგით. პროგრამაში მოცემული საბოლოო შედეგებს წარმოადგენს - „პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტების გაცემის გამარტივებული პროცესი“, „დოკუმენტების გაცემისას შეცდომების შემცირებული რაოდენობა“, „დროის აღნიშვნის განვითარებული სისტემა“ და ა.შ., თუმცა აღნიშნული შედეგები პროგრამის სხვა შედეგის - „სააგენტოს სერვისების გაზრდილი ხელმისაწვდომობა, რაც დადებითად აისახება როგორც მოქალაქეთა შეუფერხებელი მომსახურების პროცესზე, ისე სახელმწიფო და კერძო ორგანიზაციებისათვის სააგენტოს სერვისების შეუფერხებლად მიწოდებაზე“ მისაღწევად საჭირო შუალედურ შედეგებს წარმოადგენენ და არა საბოლოო შედეგებს.

ამასთან, მსგავსი ფორმატით წარმოდგენილი მოსალოდნელი შედეგები არ იძლევა საშუალებას დადგინდეს, პროგრამისათვის გამოყოფილი ასიგნებიდან რა ნაწილი მიემართება რომელიმე კონკრეტული ღონისძიების დაფინანსების და შესაბამისად, მოსალოდნელი შუალედური შედეგის მიღწევას. იმის გათვალისწინებით, რომ შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების უმთავრეს მიზანს სწორედ მიღწეულ შედეგებსა და მიზნის მისაღწევად დახარჯულ რესურსებს შორის კავშირის დამყარება წარმოადგენს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, მოხდეს მსგავსი პროგრამების და შესაბამისად, მოსალოდნელი შედეგების წარმოდგენა ქვეპროგრამების და შუალედური შედეგების დონეზე,

რაც ხელს შეუწყობს ერთი მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესისა და საბიუჯეტო რესურსების განკარგვის გამჭვირვალობას, ხოლო მეორე მხრივ, დაინტერესებული მხარეებისთვის უფრო დეტალური ინფორმაციის მიწოდებას.

6.1.3. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ შეფასების ინდიკატორების ფორმირება

მნიშვნელოვანი ხარვეზები შეინიშნება პროგრამებისა და ქვეპროგრამების საბოლოო და შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავების მიმართულებითაც.

საყურადღებოა, რომ პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში შემუშავებული შედეგების შეფასების ინდიკატორების 11.2% ვერ უზრუნველყოფს მიღწეული შედეგების გაზომვას და პროგრამის ეფექტიანობის შეფასებას. მაგალითად:

- პროგრამაში „შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემის მოსამსახურეთა ჯანმრთელობის დაცვის მომსახურებით უზრუნველყოფა“ (30 04) მოსალოდნელი შედეგია „მიმაგრებული კონტიგენტის ჯანმრთელობის დაცვის ხარისხის ამაღლება“, მაშინ როდესაც მოცემული შედეგის შეფასების ინდიკატორი რაოდენობრივი ხასიათისაა - „მაღალი ხარისხის სამედიცინო მომსახურებით უზრუნველყოფილი მოსამსახურეთა რაოდენობა“;
- „დევნილთა საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის“ პროგრამაში (34 03) მოსალოდნელ შედეგსაც და შესაბამისი შეფასების ინდიკატორის მიზნობრივ მაჩვენებელსაც „დევნილთა საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფა“ წარმოადგენს. ინდიკატორი მხოლოდ შედეგს იმეორებს და არ წარმოადგენს საზომს, შესაბამისად ვერ უზრუნველყოფს პროგრამის შეფასებას;
- ქვეპროგრამაში „საავტომობილო გზების პროგრამების მართვა“ (25 02 01) შეფასების ინდიკატორს წარმოადგენს „საქართველოს საავტომობილო გზებისა და ინფრასტრუქტურული პროექტების ადმინისტრირება და მონიტორინგი“, რომელიც უფრო ქვეპროგრამის აღწერას შეესაბამება, ვიდრე ინდიკატორს და შესაბამისად, მიღწეული შედეგების შეფასებას ვერ უზრუნველყოფს;
- ქვეპროგრამაში „განსაკუთრებული საჭიროების მქონე ბავშვების საგანმანათლებლო სასაცხოვრებელი პირობებით უზრუნველყოფა და ინკლუზიური განათლების განვითარება“ (32 02 05) ერთ-ერთი შუალედური შედეგია „განათლების მიწოდებისა და ბავშვებზე ზრუნვის გაზრდილი ხარისხი სპეციალური პროფილის მქონე სკოლა - პანსიონებში, შეფასებული ყველა ჩასარიცხი ბავშვი, როგორც თბილისში, ასევე რეგიონებში“, ხოლო

შესაბამისი შეფასების ინდიკატორის მიზნობრივ მაჩვენებლად მოცემულია „მიწოდებული მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება“. როგორც პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია განსაზღვრავს „გაზრდა“, „გაუმჯობესება“, „სრულყოფა“ არ წარმოადგენენ შეფასების ინდიკატორებს, რადგან არ შეიცავს საზომ ერთეულს, რის გამოც შეუძლებელია მონიტორინგის განხორციელება. შესაბამისად, აღნიშნული ინდიკატორი ვერ უზრუნველყოფს შედეგის გაზომვას.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, სახელმწიფო ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში შემუშავებული ინდიკატორების ანალიზის შედეგად ვლინდება, რომ პროგრამებისა და ქვეპროგრამების 68.4% საჭიროებს დამატებით ინდიკატორს, რათა სრულყოფილად იქნეს შეფასებული პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში მიღწეული შუალედური/საბოლოო შედეგები. რიგ შემთხვევებში, ყველა მოსალოდნელ შედეგს არ მიემართება ინდიკატორი ან შედეგების შეფასებისათვის მხოლოდ ერთი ტიპის ინდიკატორია გამოყენებული, მაშინ როდესაც საჭიროა რამოდენიმე ტიპის ინდიკატორის შემუშავება პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში დაგეგმილი შედეგების სრულყოფილად შეფასებისათვის (მაგალითად, როგორებიცაა „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიით“ განსაზღვრული რაოდენობრივი, ხარისხობრივი, ეფექტიანობის, ხარჯზე მიბმული და პროდუქტიულობის ინდიკატორები), რათა უზრუნველყოფილ იქნეს მიღწეული შედეგების შეფასება ხარისხობრივი, პროდუქტიულობის, ეკონომიურობის და ეფექტიანობის პრინციპების გათვალისწინებით. კერძოდ:

- სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ „სახელმწიფო ქონების მართვის“ ქვეპროგრამის (24 01 02) შუალედურ შედეგებს წარმოადგენს: „საპრივატიზაციო ობიექტების გაყიდვების გაზრდა, მოძიებული ინვესტიციების გაზრდა და ეკონომიკის განვითარება; სახელმწიფო საწარმოების კლასიფიკაციის და მათი ეფექტური მართვის/განკარვის სწორი სტრატეგიის შემუშავება და განხორციელება; სახელმწიფო ქონების მოვლა/პატრონობის ფუნქციის უკეთესად განხორციელება; სახელმწიფო საწარმოთა მომგებიანობის გაზრდა და სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდის სახით ფულადი სახსრების აკუმულირება.“ მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ერთადერთ ინდიკატორს კი წარმოადგენს „საწარმოთა ოპტიმიზაციის პროცესის დასრულების შედეგად სახელმწიფოს მართვაში მხოლოდ სახელმწიფოსათვის სტრატეგიული მნიშვნელობის საწარმოების არსებობა (დაახლოებით 60 საწარმო)“, რომელიც მხოლოდ

ერთ მოსალოდნელ შედეგს - „სახელმწიფო საწარმოების კლასიფიკაციის და მათი ეფექტური მართვის/განკარვის სწორი სტრატეგიის შემუშავებას და განხორციელებას“ მიემართება და დანარჩენი შედეგების შეფასებას ვერ უზრუნველყოფს. შესაბამისად, ქვეპროგრამა დამატებით ინდიკატორებს საჭიროებს, რათა ანგარიშების ეტაპზე მოხდეს ყველა მოსალოდნელი შედეგის შეფასება;

- სსიპ „იურიდიული დახმარების სამსახურის“ (53 00) პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრულია მოსალოდნელი შედეგები „უფასო იურიდიული დახმარების ხელმისაწვდომობა და მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება“ და „უფასო იურიდიული დახმარებით სარგებლობის უფლების შესახებ საზოგადოების ინფორმირებულობის დონის გაზრდა“. შეფასების ინდიკატორად კი წარმოდგენილია „უფასო იურიდიული დახმარების ბენეფიციართა რაოდენობის არანაკლებ 2%-ით გაზრდა“, რაც ვერ უზრუნველყოფს პროგრამის ფარგლებში ბენეფიციარებისთვის გაწეული მომსახურების ხარისხის შეფასებას;
- პროგრამაში „საგანგებო და გადაუდებელი დახმარების ეფექტური სისტემის ფუნქციონირება“ (30 08) მოსალოდნელ საბოლოო შედეგს წარმოადგენს „112“-ის გამართული და ეფექტური ფუნქციონირება“, შეფასების ინდიკატორი კი არის „112“-ის თანამშრომელთათვის განკუთვნილი სამუშაო სივრცის შესაბამისობა საერთაშორისო სტანდარტებთან“. თუმცა, „სამუშაო სივრცის შესაბამისობა საერთაშორისო სტანდარტებთან“ გამართული ფუნქციონირების მხოლოდ ერთი ნაწილია და არ არის საკმარისი მთელი პროგრამის გამართული და ეფექტური ფუნქციონირების შესაფასებლად. აღნიშნულის შესაფასებლად შესაძლებელია გაიწეროს ეფექტიანობის ინდიკატორი, რომელიც გადაუდებელი დახმარების აუცილებლობის შესახებ შეტყობინებების მიღების, დამუშავების და მათზე რეაგირებისათვის შესაბამისი სუბიექტებისათვის ინფორმაციის დროულ მიწოდებას შეაფასებს.

ცხრილში მოცემულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული ინდიკატორების ანალიზის შედეგად მომზადებული სტატისტიკური მონაცემები მეთოდოლოგიით განსაზღვრული ტიპების მიხედვით ინდიკატორების განაწილების შესახებ.

ინდიკატორის ტიპი	რაოდენობრივი	ხარისხობრივი	ხარჯზე მიბმული	ეფექტიანობის	პროდუქტიულობის	ნაერთი*	არცერთი**
პროგრამის ინდიკატორები (384)	241 (62%)	55 (14%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (0.3%)	8 (2%)	79 (21%)
ქვეპროგრამის ინდიკატორები (213)	155 (73%)	15 (7%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	5 (2%)	38 (18%)

ცხრილი 11. ინდიკატორების განაწილება მეთოდოლოგიით განსაზღვრული ტიპების მიხედვით.

* ნაერთი - წარმოადგენს ორი ტიპის ინდიკატორის გაერთიანებას

** არცერთი - არ შეესაბამება მეთოდოლოგიით განსაზღვრულ არცერთ ინდიკატორის ტიპს

მოცემული სტატისტიკის მიხედვით ქვეპროგრამების ინდიკატორების უმეტესობას (73%) რაოდენობრივი ინდიკატორები წარმოადგენს. თუმცა, როგორც ზემოთ მოყვანილი მაგალითებიდან ჩანს, მხოლოდ რაოდენობრივი ინდიკატორები ვერ უზრუნველყოფს პროგრამის ეფექტიანობის შეფასებას და შედეგების შესრულების შესახებ სრულყოფილი სურათის წარმოდგენას. ამასთან, მხოლოდ რაოდენობრივი ინდიკატორებით შედეგების შეფასებას ართულებს ის გარემოებაც, რომ პროგრამული დანართით წარმოდგენილი ქვეპროგრამების მოსალოდნელი შუალედური შედეგების 42.9%-ს მიზნობრივი მაჩვენებლები არ გააჩნია. შედეგად, ვინაიდან ინდიკატორების უმეტესობა რაოდენობრივია, ხოლო მოსალოდნელი შედეგებისთვის მიზნობრივი მაჩვენებლები განსაზღვრული არ არის, შეუძლებელი ხდება ქვეპროგრამების ფარგლებში მიღწეული შედეგების რაოდენობრივი ინდიკატორებით შეფასება.

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

ინდიკატორები	კონკრეტული	გაზომვადი	მიღწევადი	შესაბამისი	დროში გაწერილი
საბოლოო შედეგების შეფასების ინდიკატორები	93,5%	89,2%	98,4%	89,4%	94,9%
შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორები	90,6%	83,2%	95,5%	86,1%	95,5%

ცხრილი 12. საბოლოო შედეგების ინდიკატორების შესაბამისობა კრიტერიუმებთან (2016 წ.).

ცხრილში მოყვანილი მაჩვენებლების მიხედვით, პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი შედეგების შეფასების ინდიკატორების დიდი ნაწილი აკმაყოფილებს მეთოდოლოგიით განსაზღვრულ კრიტერიუმებს. თუმცა, პროგრამული დანართის ანალიზისას ინდიკატორების შემუშავებაში გამოვლენილი სისტემური ხასიათის ხარვეზები მიუთითებს, რომ საჭიროა დამატებითი კრიტერიუმების შემუშავება პროგრამის ინდიკატორების მთლიანი სისტემისთვის (მაგალითად, როგორც არის ზემოხსენებული საერთაშორისო პრაქტიკით ინდიკატორთა მთლიანი სისტემისთვის განსაზღვრული FABRIC კრიტერიუმები). ამასთან, ზემოთ მოყვანილი მაგალითებიდან ნათლად ჩანს, რომ მხოლოდ არსებულ კრიტერიუმებთან შესაბამისობა არ არის საკმარისი გამართული, ქმედითი შეფასების ინდიკატორის ჩამოყალიბებისთვის.

დანართი 1 - აშშ-ფედერალური უწყებების სტრატეგიული გეგმა

მოდერნიზებული GPRA-ის მიხედვით, ფედერალურ უწყებათა სტრატეგიული გეგმა უნდა მოიცავდეს:

- *ძირითად მიზნებს.* მხარჯავი ორგანიზაციის ძირითადი მიზნის მოკლე, მარტივად აღსაქმელი აღწერა, რომელიც შესაბამისობაშია მის ძირითად პროგრამებსა და ღონისძიებებთან. გარდა განსაზღვრული მიზნებისა, სტრატეგიული გეგმა, ასევე, მოიცავს ზოგად ხედვას, როგორ აპირებს მხარჯავი დაწესებულება დასახული მიზნების მიღწევას, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, როცა ის ხასიათდება დასახული საბოლოო შედეგების მრავალფეროვნებითა და სტრატეგიული მიზნების დიდი რაოდენობით.
- *სტრატეგიულ მიზნებს.* მოდერნიზებული GPRA მოითხოვს ზოგად, შედეგებზე ორიენტირებულ და გრძელვადიან მიზნებს მხარჯავი დაწესებულების ძირითადი ფუნქციების შესაბამისად. ორგანიზაციები სტრატეგიული მიზნების საშუალებით აცხადებენ დასახულ მიზნებს სახელმწიფოს პრობლემების, საჭიროებებისა და არსებულ მდგომარეობის შესაბამისად. ამავდროულად, გაწერილი უნდა იყოს, თუ როგორ გეგმავენ ორგანიზაციები სტრატეგიული მიზნების მიღწევას.
- *სტრატეგიებს.* თითოეული სტრატეგიული მიზნის განხილვისას, მხარჯავმა ორგანიზაციამ უმჯობესია დეტალურად აღწეროს შემდეგი:
 - პროგრამები და მმართველობითი სტრატეგიები, პროცესები, სამუშაო რესურსები, ტექნოლოგია და ყველა სხვა დეტალური მონაცემები, რომლებიც საჭიროა დასახული მიზნების მისაღწევად.
 - მხარჯავი დაწესებულების ახსნა-განმარტება შემუშავებული სტრატეგიების განხორციელების რეალურობასთან დაკავშირებით.
 - მხარჯავი დაწესებულების ძირითადი პროგრამების როლების, პასუხისმგებლობების განსაზღვრა, ძირითადი ღონისძიებებისა და გარე პარტნიორების მითითება.
- *განსახორციელებელ ღონისძიებებს.* მოდერნიზებული GPRA მოითხოვს, რომ განსახორციელებელი ღონისძიებების აღწერა მოიცავდეს სტრატეგიული მიზნების მიღწევასთან შესაბამისობას. თითოეული სტრატეგიული მიზნისათვის მხარჯავმა

დაწესებულებამ უნდა შეიმუშავოს განსახორციელებელი ღონისძიებების განსაზღვრული რაოდენობა.

- *პრიორიტეტულ მიზნებს.* მხარჯავი დაწესებულებების პრიორიტეტული მიზნები შესაბამისობაში უნდა იყოს მიმდინარე ფისკალური წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტთან. თუკი შესაძლებელია, მხარჯავმა ორგანიზაციამ უნდა მიუთითოს ის ორგანიზაციები, რომლებთან ერთად მუშაობის შედეგადაც აპირებს დასახული პრიორიტეტული მიზნების მიღწევას.
- *სახელმწიფოს პრიორიტეტულ მიზნებს.* მხარჯავმა დაწესებულებებმა, რომლებიც ფუნქციონირებენ სახელმწიფოს პრიორიტეტული მიზნების მისაღწევად, საკუთარ სტრატეგიულ მიზნებში უნდა აღწერონ დასახული მიზნების შესაბამისობა სახელმწიფოს პრიორიტეტულ მიზნებთან.
- *გარე ფაქტორებს.* მოდერნიზებული GPRA მოითხოვს, მხარჯავმა ორგანიზაციებმა განსაზღვრონ ის არსებითი გარე ფაქტორები, რომელთაც შეუძლიათ, გავლენა მოახდინონ დასახული მიზნების მიღწევაზე. აღნიშნული გარე ფაქტორები შეიძლება იყოს ეკონომიკური, დემოგრაფიული თუ სოციალური.
- *საჭიროების შემთხვევაში დამხმარე დოკუმენტებზე მითითებას.*
- *კონგრესთან კონსულტაციას.* ყველა მხარჯავმა დაწესებულებამ უნდა მიუთითოს სტრატეგიული მიზნების შესაბამისობა კონგრესთან გავლილ კონსულტაციებთან.
- *პროგრამების შეფასებას.* სტრატეგიული გეგმა უნდა შეიცავდეს პროგრამების შეფასებებს, რომლებიც განხორციელდა მიზნების მიღწევის ფარგლებში. ამას გარდა, უნდა მიეთითოს, თუ როგორ შეფასდება დაგეგმილი პროგრამები და აღიწეროს ამ შეფასებების მიზნები და არსებითობა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესებში.

სტრატეგიული გეგმის შემუშავებისას, მნიშვნელოვანია შემდეგი საკითხები:

- **დროითი ჩარჩო:** სტრატეგიული გეგმა უნდა გაიწეროს სულ მცირე მომდევნო 4 წლისათვის. მხარჯავმა უწყებებმა უნდა აღწერონ დასახული მიზნებისა და სტრატეგიის შინაარსი და მნიშვნელობა. ამასთან, შესაძლებელია შესაბამის პერიოდში სტრატეგიული გეგმის განახლება/ცვლილება.
- **სტრატეგიული გეგმის მომზადება:** სტრატეგიული გეგმის შედგენის პროცესში მხარჯავი უწყებები მთელს ორგანიზაციასა და პარტნიორებს რთავენ. როგორც წესი, მისი შექმნა

სახელმწიფო მოხელეების მოვალეობაა, თუმცა სამუშაო პროცესში შესაძლებელია იმ მოწვეული სპეციალისტების დახმარება, რომლებსაც არ აქვთ პირდაპირი კავშირი სახელმწიფო პოლიტიკასა და ბიუჯეტირების პროცესთან. რეკომენდირებულია დამხმარე არაფედერალური ორგანიზაციის სპეციალისტების სტრატეგიულ გეგმაში შეტანილი წვლილის მითითება.

- **გარე დაინტერესებულ პირებთან კონსულტაციები** მოიცავს OMB-ის მიერ სტრატეგიული გეგმის სამუშაო ვერსიის განხილვის შემდგომ საჯარო შეხვედრების მოწყობას. ასევე, სტრატეგიული გეგმის სამუშაო დოკუმენტის ინტერნეტში გამოქვეყნებას საზოგადოების მხრიდან დამატებითი კომენტარების მისაღებად. მხარჯავი უწყებები ყოველ ორ წელიწადში ერთხელ უნდა შეხვდნენ კონგრესს და განიხილონ სტრატეგიული გეგმები და მათში მოსახლეობის მიერ მითითებული რეკომენდაციებით შეტანილი ცვლილებები.
- **სტრატეგიული გეგმის წარდგენა და გამოქვეყნება:** არსებული კანონმდებლობის გათვალისწინებით, მხარჯავმა უწყებებმა მიერ OMB-ის დოკუმენტი უნდა წარუდგინონ კონგრესს წარდგენამდე სულ მცირე 45 დღით ადრე, ამასთან **ფედერალურ უწყებებს ევალებათ სტრატეგიული გეგმების** საკუთარ ვებ-გვერდზე განთავსება და პრეზიდენტისა და კონგრესისასთვის აღნიშნული ინფორმაციის მიწოდება.

დანართი 2

საერთაშორისო პრაქტიკით, ორგანიზაციის/პროგრამის შედეგების/ეფექტიანობის შეფასების ქმედითი სისტემა უნდა აკმაყოფილებდეს **FABRIC** კრიტერიუმებს:

ფოკუსირებული ორგანიზაციის გრძელვადიან/საშუალოვადიან მიზნებზე (**Focused on the organisation's aims and objectives**) - ეფექტიანობის ინდიკატორები უნდა ეყრდნობოდეს ორგანიზაციის სტრატეგიულ მიზნებსა და ზომავდეს იმ შედეგს, რომლის მიღწევასაც ცდილობს ორგანიზაცია. ინდიკატორების რაოდენობა არ უნდა აჭარბებდეს იმ რაოდენობას, რაც საკმარისია ორგანიზაციის ფუნქციონირების ძირითადი შედეგების/ეფექტიანობის შესაფასებლად.

შესაბამისი და სასარგებლო დაინტერესებული მხარეებისთვის (**Appropriate to, and useful for, the stakeholders who are likely to use it**) – ორგანიზაციის/პროგრამის ეფექტიანობის შეფასების სისტემის ფორმირების პროცესში მიზანშეწონილია მნიშვნელოვანი დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა და ინფორმაციის მომხმარებელთა განსხვავებული მოთხოვნების გათვალისწინება.

ამისათვის. მიზანშეწონილია შერჩეულ იქნას სხვადასხვა ასპექტის ამსახველი ინდიკატორები, რათა შედეგების შესახებ ინფორმაცია შესაბამისი და სასარგებლო იყოს ყველა ძირითადი დაინტერესებული მხარისათვის.

დაბალანსებული(Balanced, giving a picture of what the organisation is doing, covering all significant areas of work) - უნდა იძლეოდეს ორგანიზაციის საქმიანობის მთლიან სურათს და მოიცავდეს საქმიანობის ყველა მნიშვნელოვან მიმართულებას - მხოლოდ ადვილად გასაზომი ინფორმაციის შეფასებაზე ორიენტირებამ შეიძლება გამოიწვიოს რაოდენობრივ ინდიკატორებზე კონცენტრირება და ხარისხობრივი მახასიათებლების უგულვებელყოფა. ეფექტიანობის შეფასების სისტემის დაბალანსებულობის ანალიზისათვის მიზანშეწონილია შეფასდეს რამდენად აფასებს ორგანიზაცია ეკონომიურობის, პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის ასპექტებს; რამდენად სისტემატურად ზომავს დროის, ხარისხისა და დანახარჯის ასპექტებს.

მდგრადი ორგანიზაციული და ადამიანური რესურსების ცვლილებების მიმართ (**Robust in order to withstand organizational changes or individuals leaving**) - სისტემა დამოუკიდებელი უნდა იყოს კონკრეტული პერსონის ცოდნის, უნარებისა ან გავლენისგან, და მიზანშეწონილია არ იყოს დამოკიდებული ინფორმაციის მხოლოდ ერთ წყაროზე.

ინტეგრირებული (Integrated into the organisation, being part of the business planning and management processes) - ორგანიზაციის დაგეგმვისა და მართვის პროცესებთან - ეფექტიანობის შეფასების სისტემა უნდა იყოს ორგანიზაციის მართვის არსებითი ნაწილი და გაზიარებული მთელ ორგანიზაციაში ისე, რომ ყველა თანამშრომელმა თავისი წვლილი შეიტანოს განსაზღვრული მიზნების მიღწევაში.

ეკონომიური, ინფორმაციის მოპოვების სარგებელსა და ხარჯებს შორის მისაღები ბალანსით (**Cost Effective**, balancing the benefits of the information against the costs) - ეფექტიანობის შეფასების სისტემა უნდა ითვალისწინებდეს შესაბამისი ინფორმაციის მოპოვებასა და გამოთხოვასთან დაკავშირებულ ადამიანურ, დროით და სხვა სახის რესურსებს.

დანართი 3

ავსტრალიის აუდიტის სამსახურისა და ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული შესრულების ანგარიშგების უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელოში წარმოდგენილი ეფექტიანობისა და ხარისხის ინდიკატორების მაგალითები.

ეფექტიანობის ინდიკატორების კატეგორიები	
გაუმჯობესებული შესაძლებლობა	<u>საზოგადოებისთვის:</u> გაღრმავებული ცოდნა; ამაღლებული კვალიფიკაცია; გაუმჯობესებული მმართველობა, თანამშრომლობა და ურთიერთობები/კავშირები
	<u>ოჯახებისთვის:</u> ამაღლებული კვალიფიკაცია, ცოდნა და ურთიერთობების ხარისხი
	<u>კერძო პირებისთვის:</u> კვალიფიკაციის და ცოდნის ამაღლება პიროვნული განვითარებისა და გაუმჯობესებული ურთიერთობების უზრუნველყოფისათვის
პრევენცია	ფინანსური და სხვა სახის კრიზისების წინასწარი პრევენცია, სხვადასხვა ჯგუფების სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის გაუარესების თავიდან ასაცილებლად
დამოუკიდებლობის ხარისხი	გაუმჯობესებული დამოუკიდებლობის და არჩევანის დონე, ოჯახებისთვის, საზოგადოებისა და კერძო პირებისთვის
ადეკვატურობა	შესაბამისი დონის შემოსავლებისა და დახმარების უზრუნველყოფა მოწყვლადი ჯგუფებისთვის
ხელმისაწვდომობა	მხარდამჭერი მომსახურებების ხელმისაწვდომობა (მაგ. ბავშვთა მოვლა და საცხოვრებელი უზრუნველყოფა)
მიზნობრივი ჯგუფები	დახმარებების მიმართვა ჯგუფებზე, რომლებიც მას ყველაზე მეტად საჭიროებენ
გადასახადისგან გათავისუფლება/დაფარვა	უფლებამოსილი პირების გადასახადისგან გათავისუფლება და დახმარების საჭიროების მქონე პირების დაფინანსება

ხარისხის ინდიკატორების კატეგორიები	
ხარისხის უზრუნველყოფა	მომსახურების მიწოდების სტანდარტები; მომსახურების მიმწოდებლების აკრედიტაცია
მომხმარებელთა უფლებები და მოვალეობები	მომხმარებელთა უფლებების დაცვა; მომხმარებელთა ვალდებულებების შესრულების უზრუნველყოფა
ხელმისაწვდომობა არჩევანი	და მომსახურების მდებარეობა; ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა; მიზნობრივი ჯგუფების ხელმისაწვდომობა განსაკუთრებულ საჭიროებებზე; მომხმარებელთა არჩევანი
კმაყოფილების დონე	მომხმარებელთა კმაყოფილების დონე უზრუნველყოფილი დაფინანსებით და მომსახურებით

