



დასკვნა

„საქართველოს 2017 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. საგარეო ვაჭრობა.....	10
1.5. ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზი	12
1.6. სახელმწიფო ვალის მდგრადობა.....	14
2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები.....	14
2.1. საგადასახადო შემოსავლები	15
2.2. სხვა შემოსავლები.....	18
3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები	20
საჯარო სამართლის იურიდიული პირები	26
4. სახელმწიფო ვალი.....	27
5. ფისკალური დისციპლინა.....	33
6. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი.....	38
6.1. პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვის პროცესი.....	39
6.2. ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებასთან დაკავშირებული ხარვეზები	40
6.2.1. საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების მომზადება.....	40
6.2.2. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება	47
6.2.3. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ შედეგების შეფასების ინდიკატორების ფორმირება	49
6.2.4. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია	52
დანართი 1.....	57
დანართი 2.....	58

დასკვნა „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 39-ე მუხლისა და „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 31-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ იქნა დასკვნა „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ.

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

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

მთავრობის პასუხისმგებლობა „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია „2017 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 „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ. დასკვნის მომზადება ემყარება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ შემოწმების პროცედურებს, რომლებიც წარიმართება მარწმუნებელი გარიგებების საერთაშორისო სტანდარტის 3400 „პერსპექტიული ფინანსური ინფორმაციის შემოწმება“ (ISAE 3400) შესაბამისად. აღნიშნული სტანდარტი ითვალისწინებს შემოწმების დაგეგმვასა და წარმართვას იმგვარად, რომ მიღებულ იქნეს საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმის შესახებ:

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

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

დასკვნა

„2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის საფუძვლად გამოყენებული დაშვებების შემოწმების საფუძველზე, გარდა დასკვნაში მოცემული საკითხებისა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ყურადღება არ მიუქცევია ისეთ რამეს, რაც დაგვარწმუნებდა იმაში, რომ აღნიშნული დაშვებები ვერ უზრუნველყოფენ კანონპროექტით გათვალისწინებული მაჩვენებლების სათანადო საფუძველს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, გარდა დასკვნაში მოცემული მნიშვნელოვანი საკითხებისა, „2017 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 დოკუმენტი“ (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 „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე“ მიზნად ისახავს შეაფასოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობა და კანონიერება. ბიუჯეტის კანონის პროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაციის საფუძვლიანობის შეფასებისათვის აუცილებელია 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 მიმართულებების დოკუმენტი“.

2016-2019 წლების „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის“ (BDD) საბოლოო ვარიანტის მიხედვით, რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდის წლიური საპროგნოზო მაჩვენებელი 2016 წლისათვის 3.0%-ის დონეზე განისაზღვრა. აღნიშნული მაჩვენებელი შენარჩუნებულია 2017-2020 წლის BDD-ის გადამუშავებულ ვარიანტშიც (3.0%). რაც შეეხება ფაქტობრივ ეკონომიკურ ზრდას, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის (საქსტატი) წინასწარი მონაცემებით¹, 2016 წლის პირველი რვა თვის საშუალო რეალურმა ზრდამ 2.7% შეადგინა. კორექტირება განიცადა ნომინალური მშპ-ის მოსალოდნელმა მაჩვენებელმა. კერძოდ, 2016-2019 წლების BDD-ის საბოლოო ვარიანტით პროგნოზირებული ნომინალური მშპ, 2017-2020 წლების BDD-ში (გადამუშავებული ვარიანტი) 2016 წლისათვის 246.1 მლნ ლარით გაიზარდა, ხოლო 2017 წლისთვის 1,276 მლნ ლარით შემცირდა. მშპ ერთ სულ მოსახლეზე (აშშ დოლარი) 2016 წლისთვის 194.8 აშშ

¹ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ეკონომიკური ზრდის წინასწარი შეფასება - 2016 წლის აგვისტო.

დოლართაა გაზრდილი და 4,015 აშშ დოლარს შეადგენს, 2017 წელს კი 35.3 აშშ დოლარით გაიზარდა და 4,267 აშშ დოლარის დონეზე დაფიქსირდა. გარდა ზემოაღნიშნული მაკროეკონომიკური პარამეტრებისა, ცვლილებები შეეხო მიმდინარე ანგარიშის საპროგნოზო მაჩვენებელსაც. კერძოდ, მოსალოდნელი მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი (პროცენტულად მშპ-სთან) 2017-2020 წლების BDD-ში 2016 წლისთვის 1.2 პროცენტული პუნქტით გაიზარდა და 11% შეადგინა, ხოლო 2017 წლის ანალოგიური მაჩვენებელი 0.8 პროცენტული პუნქტით შემცირდა და 8.5%-ს გაუტოლდა.

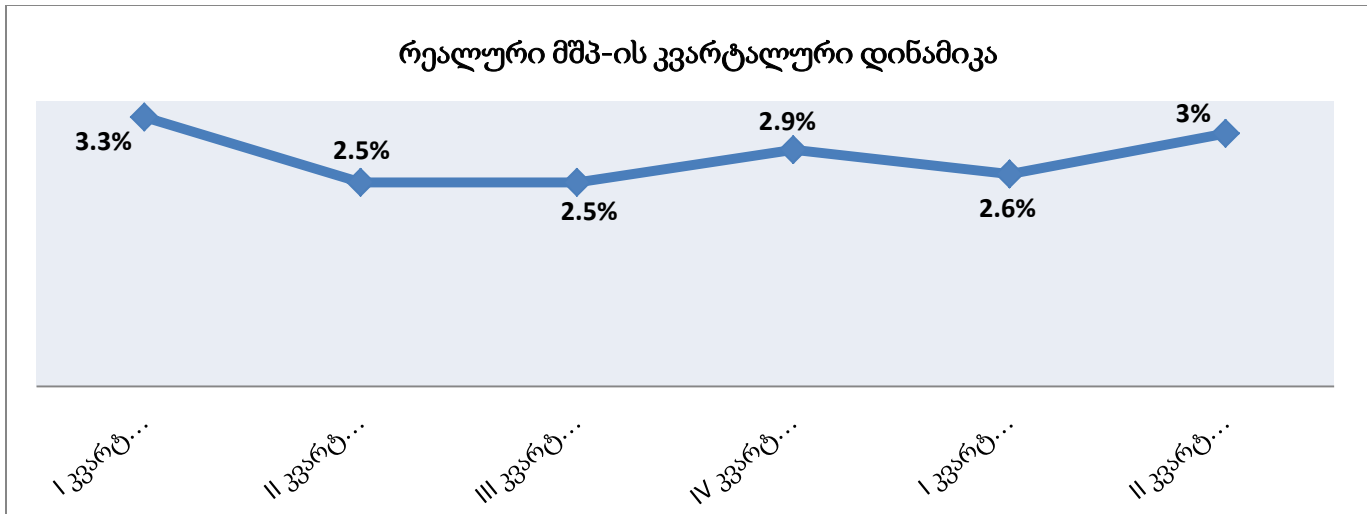
საპროგნოზო მაჩვენებლები 2016-2017 წლებისთვის

	2016-2019 წწ. BDD საბოლოო ვარიანტი		2017-2020 წწ. BDD პირველადი ვარიანტი		2017-2020 წწ. BDD გადამუშავებული ვარიანტი	
	2016 წ.	2017 წ.	2016 წ.	2017 წ.	2016 წ.	2017 წ.
რეალური მშპ-ის ზრდის ტემპი (%)	3.0	5.5	3.0	5.5	3.0	4.0
ნომინალური მშპ (მლნ. ლარი)	34,192	37,876	34,438	38,148	34,438	36,600
სამომხმარებლო ფასების ინდექსის ზრდა (საშუალო პერიოდის განმავლობაში)	5.5	5.0	5.5	5.0	5.5	4.0
მიმდინარე ანგარიში (%-ად მშპ-სთან)	-9.8	-9.3	-11.0	-10.0	-11.0	-8.5

ცხრილი 1. 2016-2017 წლების მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზები 2016-2019წწ. BDD-ის საბოლოო, 2017-2020 წწ. BDD-ის პირველადი და გადამუშავებული ვარიანტების მიხედვით.

1.1. ეკონომიკური ზრდა

საქსტატის წინასწარი მონაცემებით, 2016 წლის პირველ კვარტალში მშპ-ის რეალურმა ზრდამ, წინა წლის ანალოგიურ პერიოდთან შედარებით, 2.6% შეადგინა. აღნიშნული მაჩვენებელი ჩამორჩება გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 0.7 პროცენტული პუნქტით. 2016 წლის II კვარტალში კი მშპ-ის რეალურმა ზრდამ, წინა წლის ანალოგიურ პერიოდთან შედარებით, 3.0% შეადგინა და 0.5 პროცენტული პუნქტით გადააჭარბა გასული წლის შესაბამის მაჩვენებელს. ამასთანავე, საქსტატის წინასწარი შეფასებით, 2016 წლის პირველი რვა თვის რეალური ეკონომიკური ზრდა 2.7%-ს გაუტოლდა.



დიაგრამა 1. რეალური მშპ-ის ზრდის ტემპის კვარტალური დინამიკა 2015-2016 წწ.

რაც შეეხება მშპ-ის დარგობრივ სტრუქტურას, სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ინფორმაციით, 2016 წლის მეორე კვარტალში მნიშვნელოვანი ზრდა განიცადა „სამთომოპოვებითი მრეწველობისა“ (24.1%) და „მშენებლობის“ (12.8%) დარგებში. ამასთანავე აღსანიშნავია, რომ უარყოფითი ზრდის ტემპი დაფიქსირდა: ტრანსპორტის დარგსა (5.8%) და ვაჭრობაში (2.8%²).

აღსანიშნავია, რომ 2017-2020 წლების BDD-ით (გადამუშავებული ვარიანტი) განსაზღვრულ ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით განსხვავებული სცენარია პროგნოზირებული საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციების მიერ. კერძოდ, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) პროგნოზით, 2016 წელს მოსალოდნელი ეკონომიკური ზრდის ტემპი 3.4%³-ს შეადგენს და 0.4 პროცენტული პუნქტით აღემატება BDD-ით (გადამუშავებული ვარიანტი) განსაზღვრულ მაჩვენებელს. რაც შეეხება 2017 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელს, იგი 5.2%-ს შეადგენს და 1.2 პროცენტული პუნქტით აჭარბებს 2017-2020 წლების BDD-ში (გადამუშავებული ვარიანტი) წარმოდგენილ მაჩვენებელს. განსხვავებულია ასევე მსოფლიო ბანკის (WB) პროგნოზიც, რომელიც 4.5%-ს შეადგენს და 0.5 პროცენტული პუნქტით აღემატება ოფიციალურ პროგნოზს (BDD). აზიის განვითარების ბანკის (ADB) მიერ გამოქვეყნებული პროგნოზების⁴ მიხედვით კი მიმდინარე წლის ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი 3.0%-ს, ხოლო დასაგეგმ წელს 4.0%-ს შეადგენს, რაც ემთხვევა BDD-ის გადამუშავებული ვარიანტით წარმოდგენილ მონაცემებს.

² წყარო: საქსტატი.

³ წყარო: IMF (2016), World Economic Outlook Database, October, გვ.45

⁴ წყარო: ADB (2016), Asian Development Outlook, Update, September, გვ.22

	რეალური მშპ-ის ზრდის ტემპი		სამომხმარებლო ფასების ინდექსის ზრდის ტემპი (პერიოდის საშუალო)		მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი (%-ად მშპ-სთან)	
	2016 წ	2017 წ	2016 წ	2017 წ	2016 წ	2017 წ
ოფიციალური პროგნოზი (BDD 2017-2020 წწ)	3.0%	4.0%	5.5%	4.0%	-11.0%	-8.5%
საერთაშორისო სავალუტო ფონდი - IMF (10.2016) ⁵	3.4%	5.2%	2.6%	3.6%	-12.1%	-12.0%
აზიის განვითარების ბანკი - ADB (2016) ⁶	3.0%	4.0%	3.0%	4.0%	-12.0%	-11.5%
მსოფლიო ბანკი - WB (06.2016) ⁷	3.0%	4.5%	-	-	-	-
ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი - EBRD (05.2016) ⁸	3.4%	3.9%	-	-	-	-

ცხრილი 2. მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზი ალტერნატიული წყაროების მიხედვით (%).

1.2. ინვესტიციები

ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართული „ძირითადი ფინანსური და ეკონომიკური ინდიკატორების დოკუმენტით“ წარმოდგენილი 2017-2020 წლების ინვესტიციების საპროგნოზო მაჩვენებელი ზრდის ტენდენციით ხასიათდება, როგორც ნომინალურ გამოხატულებაში, ისე პროცენტულად მშპ-თან. მიმდინარე ფისკალური წლის ბოლოს მოსალოდნელი ინვესტიციების წილი მშპ-ში 37.8%-ს შეადგენს, საიდანაც 5.1% მოდის მთავრობის მიერ განხორციელებულ ინვესტიციებზე. აღნიშნული მაჩვენებელი თითქმის იმავე დონეზე ნარჩუნდება 2017 წელსაც (37.7%), ხოლო 2020 წლის ბოლოსათვის პროგნოზირებულია ინვესტიციების წილის ზრდა მშპ-ში დაახლოებით 2.8 პროცენტული პუნქტით (40.5%-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**

⁵ წყარო: IMF (2016), World Economic Outlook Database, October, გვ.45

⁶ წყარო: ADB (2016), Asian Development Outlook, Update გვ.22

⁷ წყარო: WB (2016): Global Economic Prospects – Divergences and Risks, June, გვ. 117

⁸ წყარო: EBRD (2016), Regional Economic Prospects in EBRD Countries of Operations, May, გვ. 11

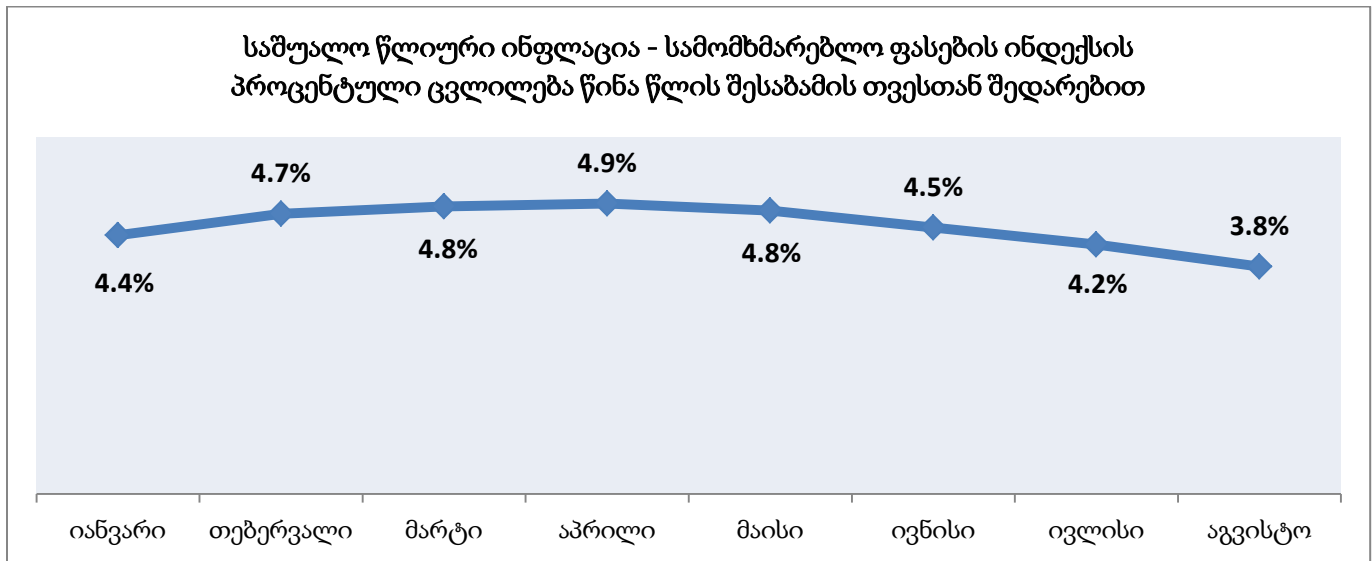
პროექტებით განსაზღვრული გადასახდელების არანაკლებ 20% მიმართული უნდა იყოს საინვესტიციო/ინფრასტრუქტურული პროექტების დასაფინანსებლად. თუმცა, არც აღნიშნული განკარგულებით და არც სხვა ნორმატიული აქტით განსაზღვრული არ არის თუ რა შეიძლება ჩაითვალოს საინვესტიციო/ინფრასტრუქტურული ხასიათის პროექტად და შესაბამისად, აღნიშნული მიმართულებით გაწეულ გადასახდელებად. გამომდინარე აქედან, მწელებმა იმის გარკვევა, აკმაყოფილებს თუ არა წარმოდგენილი 2017 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი ზემოხსენებულ მოთხოვნას, მითუმეტეს თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, რომ წარმოდგენილ კანონპროექტში არაფერია ნათქვამი აღნიშნულ ლიმიტთან შესაბამისობის შესახებ. ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, აღნიშნული მაჩვენებლის გაანგარიშებაში, გაითვალისწინება „ფინანსური“ და „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლებისა და რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ფარგლებში გამოყოფილი გადასახდელები, რაც 2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტისათვის 1,568 მლნ ლარს შეადგენს. იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების საპროგნოზო ოდენობა 10,555 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, საინვესტიციო/ინფრასტრუქტურული პროექტების დასაფინანსებლად მიიმართება დაახლოებით 14.9%, რაც მნიშვნელოვნად ჩამორჩება მთავრობის განკარგულებით დადგენილ ლიმიტს. ამასთანავე უნდა აღინიშნოს, რომ 2017 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართულ „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტში მთავრობის მიერ განსახორციელებელი ინვესტიციების საპროგნოზო მაჩვენებლად მითითებულია 1,680 მლნ ლარი, რაც ბიუჯეტის გადასახდელების 15.9%-ს შეადგენს.

1.3. ინფლაცია

2017-2020 წლების BDD-ით (გადამუშავებული ვარიანტი) წარმოდგენილი სამომხმარებლო ფასების ინდექსით გამოსახული საშუალო წლიური ინფლაციის საპროგნოზო მაჩვენებელი 2016 წლისთვის 5.5%-ის, ხოლო 2017 წლისთვის 4.0%-ის დონეზე განისაზღვრა. 2016 წლის აგვისტოს მონაცემებით, საშუალო წლიური ინფლაციის მაჩვენებელმა 3.8% შეადგინა. აგვისტოს თვეში წლიური ინფლაციის ყველაზე მაღალი ზრდის ტემპი დაფიქსირდა ალკოჰოლურ სასმელებსა და თამბაქოზე (11.9%). ფასების ზრდა აგრეთვე დაფიქსირდა შემდეგ კატეგორიებში: „ჯანმრთელობის დაცვა“ (3.3%),

„სასტუმროები, კაფეები და რესტორნები“ (4.6%). აღსანიშნავია, რომ მოცემულ პერიოდში ფასების 7.7%-იანი კლება განიცადა „ტრანსპორტის“ ჯგუფმა⁹.

საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციების მიერ გამოქვეყნებული პროგნოზები განსხვავდება BDD-ით (გადამუშავებული ვარიანტი) განსაზღვრული პროგნოზებისგან. კერძოდ, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მონაცემებით, მიმდინარე წლის ბოლოსთვის ინფლაციის საშუალო წლიური მაჩვენებელი 2.6%-მდე, ხოლო 2017 წელს 3.6%-მდე შემცირდება¹⁰. განსხვავებულია აზიის განვითარების ბანკის (ADB) მიერ გამოქვეყნებული პროგნოზებიც, რომლის მიხედვითაც 2016 წელს ინფლაციის საშუალო წლიური მაჩვენებელი 3.0%-ის, ხოლო 2017 წელს, 4.0%-ის დონეზეა პროგნოზირებული.



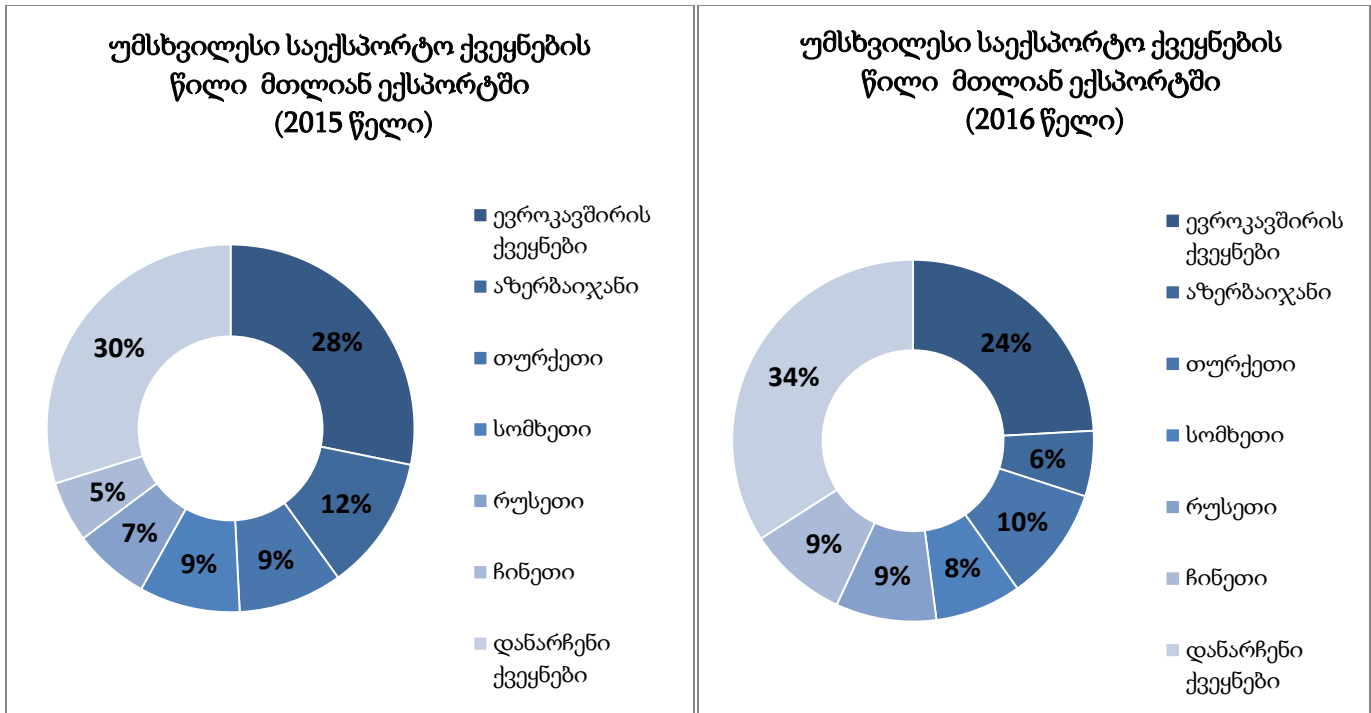
დიაგრამა 2. 2016 წლის 8 თვის საშუალო წლიური ინფლაციის ყოველთვიური დინამიკა.

1.4. საგარეო ვაჭრობა

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ინფორმაციით, 2016 წლის იანვარ-აგვისტოში საქონლით საგარეო სავაჭრო ბრუნვამ (არაორგანიზებული ვაჭრობის გარეშე) 7,426 მლნ. აშშ დოლარი შეადგინა და 15.8%-ით გაიზარდა წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. აქედან, 2016 წლის პირველი 8 თვის განმავლობაში გასულ წელთან შედარებით ექსპორტის მოცულობა 10%-ით შემცირდა (აქედან, აზერბაიჯანში - 56%-ით, ევროკავშირში - 23%-ით და სომხეთში - 22%-ით). ექსპორტის ზრდა დაფიქსირდა რუსეთში 21%-ით, ხოლო ჩინეთში 51%-ით.

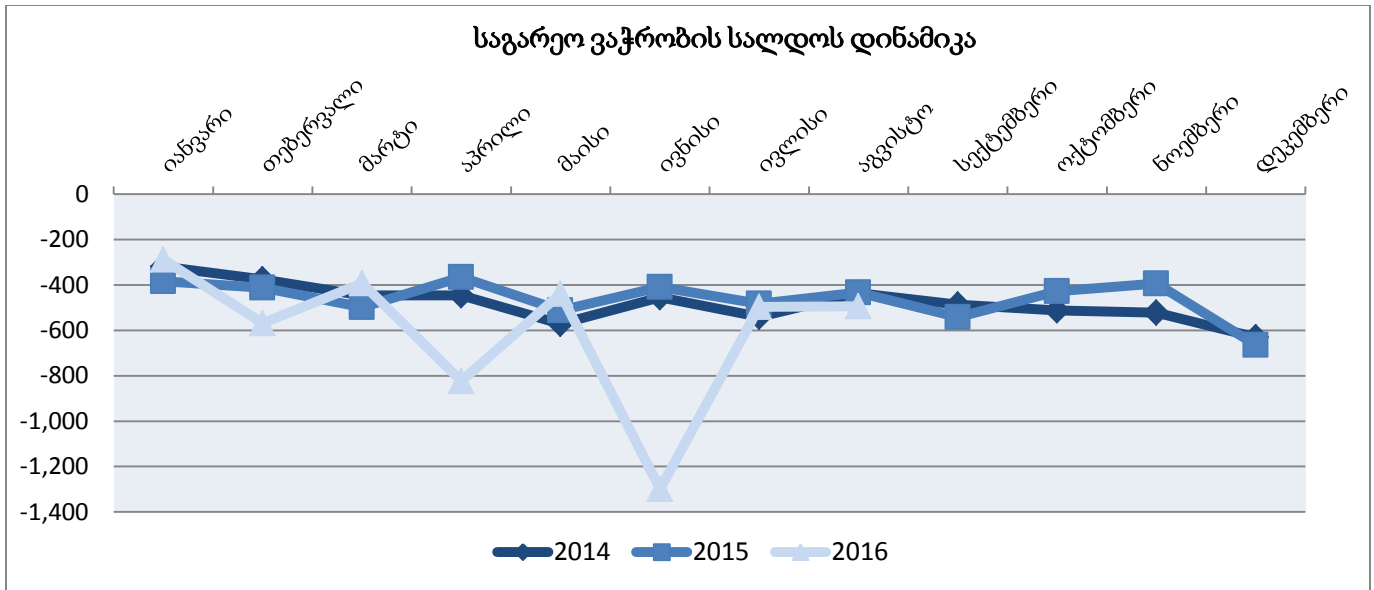
⁹ წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი.

¹⁰ World Economic Outlook Database, October, გვ.45



დიაგრამა 3. უმსხვილესი საექსპორტო ქვეყნების წილი საქართველოს მთლიან ექსპორტში 2015-2016 წწ. (იანვარი-აგვისტო).

რაც შეეხება იმპორტის მაჩვენებელს, მისი მოცულობა გაიზარდა 23%-ით და 2016 წლის იანვარ-აგვისტოს პერიოდში 6,114 მლნ. აშშ დოლარი შეადგინა, რის შედეგადაც სავაჭრო დეფიციტი 2015 წელთან შედარებით 1,305 მლნ აშშ დოლარით (37%-ით) გაიზარდა და 4,802 მლნ აშშ დოლარს გაუტოლდა. მოცემულ პერიოდში სავაჭრო დეფიციტის ზრდაზე განსაკუთრებული გავლენა მოახდინა C ჰეპატიტის მედიკამენტების იმპორტირებამ, რომლის გარეშეც სავაჭრო დეფიციტის მოცულობა გასული წლის შესაბამის პერიოდთან შედარებით 20.1 მლნ აშშ დოლარით ნაკლებია და 3,244 მლნ. აშშ დოლარს შეადგენს.



დიაგრამა 4. საგარეო ვაჭრობის სალდოს დინამიკა თვეების მიხედვით (მლნ აშშ. დოლარი)¹¹ - 2014-2016 წწ.

1.5. ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზი

2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტთან ერთად ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებულ იქნა „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტი (შემდგომში: დოკუმენტი) 2016-2020 წლებისათვის. წარმოდგენილ დოკუმენტში გაანალიზებულია მაკროეკონომიკური ცვლადების ეგზოგენური ფაქტორებით გამოწვეული მოულოდნელი ცვლილებების შესაძლო გავლენა საბიუჯეტო აგრეგატებზე (შემოსავლებზე, ხარჯებზე, ბიუჯეტის დეფიციტზე). დოკუმენტი ფისკალურ სექტორზე მოქმედ ძირითად მაკროეკონომიკურ ინდიკატორებად განიხილავს რეალური მშპ-ის 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 დადებითი და უარყოფითი მერყეობა გაანგარიშებულია მათ ისტორიულ მონაცემებზე დაყრდნობით. აღსანიშნავია, რომ გათვალისწინებულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია და დოკუმენტში წარმოდგენილი თითოეული მაკროეკონომიკური შოკის ფორმირება განხორციელდა ერთგვაროვანი მიდგომით. კერძოდ, საბაზისო მაჩვენებლებიდან დადებითი და უარყოფითი გადახრების

¹¹ წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

განგარიშებისათვის, თითოეული ინდიკატორისათვის გამოყენებულია ბოლო 10 წლის მაჩვენებლების საფუძველზე დათვლილი სტანდარტული ცდომილებები.

დოკუმენტში ასევე წარმოდგენილია მაკროეკონომიკური განვითარების ოპტიმისტური და პესიმისტური სცენარები და თითოეული სცენარის განვითარების შემთხვევაში, ფისკალური პოლიტიკის შესაბამისი პასუხები. აღსანიშნავია, რომ დოკუმენტში ბიუჯეტის დეფიციტი წარმოდგენილია საჯარო ფინანსების სტატისტიკის მეთოდოლოგიის (GFSM) 1986 წლის სტანდარტის მიხედვით, მაშინ როდესაც საქართველოს კანონმდებლობა ბიუჯეტის დეფიციტს განსაზღვრავს, როგორც ბიუჯეტის მთლიან სალდოს (GFSM 2001 მეთოდოლოგიის მიხედვით) და საკანონმდებლო დონეზე¹² განსაზღვრული ბიუჯეტის დეფიციტის მაქსიმალური დასაშვები ლიმიტიც (3.0% მშპ-თან მიმართებაში) გაიანგარიშება GFSM 2001 მეთოდოლოგიის მიხედვით. აღნიშნული კი მნიშვნელოვნად განსხვავდება GFSM 1986-ით დათვლილი დეფიციტის მოცულობისაგან. შედეგად, **დამატებით დასაბუთებასა და განმარტებებს საჭიროებს „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში დეფიციტის განსხვავებული მიდგომით წარმოდგენა.**

ასევე, დამატებით დასაბუთებასა და არგუმენტაციას საჭიროებს დოკუმენტში წარმოდგენილი პოზიტიური და ნეგატიური ფაქტორების შესახებ ინფორმაცია. მაგალითად, ერთ-ერთ პოზიტიურ ფაქტორად დასახელებულია მთავრობის მიერ საინვესტიციო პროექტების დაჩქარება. თეორიულად მოცემულ ფაქტორს ნამდვილად დადებითი ზეგავლენა ექნება ქვეყნის ეკონომიკაზე. თუმცა, თუ გავითვალისწინებთ, რომ საინვესტიციო პროექტების განხორციელების მხრივ, უკანასკნელ პერიოდში, შეინიშნებოდა სისტემური ხასიათის ხარვეზები, აღნიშნული ფაქტორის რეალიზაციით დადებითი ეფექტების მიღების ალბათობა დამატებით დასაბუთებას საჭიროებს. ამასთანავე, ევროკავშირის ქვეყნებთან ვაჭრობის ზრდას დოკუმენტი განიხილავს, როგორც პოზიტიურ ფაქტორს, თუმცა ამავე დოკუმენტში ნაგარაუდევია, რომ დიდი ბრიტანეთის გადაწყვეტილება დატოვოს ევროკავშირი, უარყოფითად აისახება ევროკავშირის ქვეყნების ეკონომიკაზე და შეამცირებს ამ ქვეყნების ერთობლივ მოთხოვნას, რაც თავის მხრივ ნეგატიურად იმოქმედებს საქართველოს ეკონომიკაზე. იმის გათვალისწინებით, რომ 2014 წელს ევროკავშირთან გაფორმებული ღრმა და ყოვლისმომცველი ვაჭრობის შესახებ ხელშეკრულების (DCFTA) სრული მატერიალიზება ჯერ კიდევ არ განხორციელებულა და ვინაიდან, საშუალოვადიან პერიოდში მოსალოდნელია ევროკავშირის

¹² საქართველოს ორგანული კანონი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“;

ეკონომიკური ზრდის შენელება¹³, ბუნდოვანი ხდება და დამატებით დასაბუთებას საჭიროებს შემოდინებული მაკროეკონომიკური ფაქტორის გავლენა საქართველოს ფისკალურ სექტორზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მნიშვნელოვანია, რომ თითოეული პოზიტიური თუ ნეგატიური ფაქტორის ზეგავლენა არ ატარებდეს ზოგად, თეორიულ ხასიათს და გამყარებული იყოს შესაბამისი რაოდენობრივი მახასიათებლებით, რაც გაამყარებდა განხილული სცენარების რეალისტურობას და გაზრდიდა დოკუმენტის სანდოობის ხარისხს.

1.6. სახელმწიფო ვალის მდგრადობა

2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტს თან ერთვის ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული „მთავრობის ვალის¹⁴ მდგრადობის ანალიზის“ დოკუმენტი. მოცემული დოკუმენტით განალიზებულია მთავრობის ვალის მდგრადობა საშუალოვადიან პერიოდში (2016-2020 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. ანალიზის პროცესში განხილულია პირველადი დეფიციტისა და რეალური საპროცენტო განაკვეთის პერმანენტული (საშუალოვადიანი პერიოდისათვის), ხოლო რეალური მშპ-ის ზრდისა და ნომინალური გაცვლითი კურსის ერთჯერადი შოკების ეფექტი მთავრობის ვალის მდგრადობაზე.

გამომდინარე იქიდან, რომ ანალიზში განხილულ მაკროეკონომიკურ ცვლადებში ეგზოგენური ცვლილების ალბათობა ერთობლივად რამდენიმე ცვლადისათვის საკმაოდ მაღალი შეიძლება იყოს, მიზანშეწონილია საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მოდელის მსგავსად, მდგრადობის ანალიზი განხილავდეს ოთხივე მაკროეკონომიკური ცვლადის, როგორც ინდივიდუალური, ასევე კომბინირებული შოკების ზეგავლენას ვალის მდგრადობაზე.

2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით, შემოსულობების ჯამური მაჩვენებელი 10,555 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 410 მლნ ლარით (4.0%-ით) გადააჭარბა 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ ანალოგიურ მაჩვენებელს. შემოსულობების სტრუქტურაში

¹³ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ 2016 წლის ოქტომბერში გაკეთებული პროგნოზებით ევროკავშირში 2016 წელს მოსალოდნელია 1.7%-იანი, ხოლო 2017 წელს კი 1.5%-იანი ეკონომიკური ზრდა.

¹⁴ მოიცავს ცენტრალური მთავრობისა და ეროვნული ბანკის ვალს.

ზრდის ტენდენციით ხასიათდება ვალდებულებების ზრდისა და შემოსავლების კომპონენტები, შესაბამისად, 385 მლნ და 160 მლნ ლარი ოდენობით. რაც შეეხება შემოსულობების სხვა კომპონენტებს, „ფინანსური აქტივების კლების“ მუხლი 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული მაჩვენებლის დონეზე განისაზღვრა (90 მლნ ლარი), მაშინ როდესაც 135 მლნ ლარით მცირდება (60.0%) არაფინანსური აქტივების კლების კომპონენტი.

	2015 წლის ფაქტი	2016 წლის ბიუჯეტის კანონი	2016 წლის 8 თვის ფაქტი	2017 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი	2016-2017 წწ. %
შემოსავლები	8,170,499	8,555,000	5,469,340	8,715,000	1.9%
არაფინანსური აქტივების კლება	287,319	225,000	139,416	90,000	-60.0%
ფინანსური აქტივების კლება	71,874	90,000	43,325	90,000	0.0%
ვალდებულებების ზრდა	1,361,388	1,275,000	607,130	1,660,000	30.2%
შემოსულობები	9,891,080	10,145,000	6,259,212	10,555,000	4.04%

ცხრილი 3. 2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით განსაზღვრული სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები (ათასი ლარი).

2.1. საგადასახადო შემოსავლები

2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით, „შემოსავლების“ მუხლის გეგმური მაჩვენებელი 8,715 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, საიდანაც 8,170 მლნ ლარი საგადასახადო შემოსავლებზე მოდის. აღნიშნული მაჩვენებელი 2.4%-ით აღემატება 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ ოდენობას.

	2016 წლის გეგმა	2016 წლის 8 თვის ფაქტი	შესრულება (%)	2017 წლის გეგმა
საშემოსავლო გადასახადი	2,086,000	1,306,158	62.6%	2,439,000
მოგების გადასახადი	980,000	705,401	72.0%	523,000
დამატებული ღირებულების გადასახადი	3,802,000	2,117,987	55.7%	4,012,000
აქციზი	1,012,000	702,219	69.4%	1,085,000
იმპორტის გადასახადი	75,000	45,295	60.4%	86,000
სხვა გადასახადები	25,000	300,602	1202.4%	25,000
საგადასახადო შემოსავლები	7,980,000	5,177,663	64.9%	8,170,000

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

რაც შეეხება გადასახადების ცალკეულ ტიპებს, აღსანიშნავია, რომ 2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით, საშემოსავლო გადასახადის გეგმური მაჩვენებელი 353 მლნ ლარით (16.9%-ით) იზრდება

და 2,439 მლნ ლარის დონეზეა პროგნოზირებული. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული ზრდის ტემპი მნიშვნელოვნად აღემატება ბოლო წლების განმავლობაში დაფიქსირებულ საშემოსავლო გადასახადიდან მობილიზებული შემოსულობების ზრდის ტემპებს. ამასთანავე, თუ გავითვალისწინებთ მომავალი წლის ნომინალური მშპ-ის ზრდის ტემპის პროგნოზირებულ მაჩვენებელსა და იმ გარემოებას, რომ საბიუჯეტო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებით, 2016 წლის 1 იანვრიდან საშემოსავლო გადასახადის გარკვეული სახეობებიდან მიღებული შემოსულობები სრულად მიიმართება მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, 2017 წლისათვის დაგეგმილი საშემოსავლო გადასახადის მნიშვნელოვნად გაზრდილი მოცულობა დამატებით დასაბუთებასა და განმარტებას საჭიროებს.

	2012 – 2013 წწ.	2013 – 2014 წწ.	2014 – 2015 წწ.	2015 – 2016 წწ.*	2016 – 2017 წწ.*
საგადასახადო შემოსავლები	-0.37%	8.89%	10.26%	5.70%	2.38%
საშემოსავლო გადასახადი	9.70%	-0.27%	14.63%	1.64%	16.92%
მოგების გადასახადი	-5.22%	2.76%	23.70%	-4.41%	-46.63%
დამატებული ღირებულების გადასახადი	-6.33%	15.82%	6.27%	8.46%	5.52%
აქციზი	9.49%	12.19%	7.47%	16.22%	7.21%
იმპორტის გადასახადი	-0.78%	6.16%	-26.97%	8.23%	14.67%
სხვა გადასახადები	-24.73%	-4.07%	9.49%	-4.35%	0.00%
მაკროეკონომიკური ინდიკატორები					
ნომინალური მშპ	2.60%	8.58%	8.72%	8.66%	6.28%
რეალური მშპ	3.30%	4.60%	2.80%	3.00%	4.00%
ფასების დონე	0.50%	3.10%	4.00%	5.50%	4.00%

ცხრილი 5. საგადასახადო შემოსავლების ზრდის ტემპის დინამიკა.

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

ასევე აღსანიშნავია, რომ საგრძნობლად იზრდება იმპორტის გადასახადის სახით დაგეგმილი შემოსავლების მოცულობა. კერძოდ, 2016 წლის გეგმურ მაჩვენებელთან მიმართებაში იმპორტის გადასახადის სახით მისაღები შემოსავლების ზრდის ტემპი 14.7%-ს შეადგენს, რაც მნიშვნელოვნად აღემატება გასულ წლებში დაფიქსირებული ზრდის ტემპის მაჩვენებლებს. საყურადღებოა აგრეთვე, რომ 2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართულ „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტის მიხედვით, 2017 წლისათვის მოსალოდნელი იმპორტის მოცულობის ზრდის ტემპი 8.1%-ის დონეზეა განსაზღვრული. რამდენადაც, პროგნოზირების მოდელის დაშვებით,

იმპორტის გადასახადის სახით მისაღებ შემოსავალსა და იმპორტის მოცულობას შორის ელასტიურობის კოეფიციენტი განსაზღვრულია 1 ერთეულის ოდენობით, დამატებით დასაბუთებასა და განმარტებას საჭიროებს, ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილი იმპორტის გადასახადის საპროგნოზო მოცულობა.

წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონპროექტით, მნიშვნელოვნად მცირდება (46.6%-ით) მოგების გადასახადიდან მისაღები შემოსავლების მოცულობა. კერძოდ, 2017 წლისთვის მოგების გადასახადი 523 მლნ ლარის დონეზეა დაგეგმილი, რაც 457 მლნ ლარით ნაკლებია 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელზე. ასეთი მკვეთრი შემცირება განპირობებულია საგადასახადო კოდექსში განხორციელებული რეფორმით (ე.წ. ესტონური მოდელის დანერგვით), რომელიც ამოქმედდება 2017 წლის 1 იანვრიდან და მოგების გადასახადით აღარ დაიბეგრება რეინვესტირებული (გაუნაწილებელი) მოგება.

საგადასახადო შემოსავლების ცალკეული კომპონენტების პროგნოზირებაზე გარკვეული ზეგავლენა მოახდინა საგადასახადო ადმინისტრირების კუთხით მიმდინარე წელს განხორციელებულმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა¹⁵, რომლის მიხედვითაც გადასახადის გადახდა აღარ ხორციელდება (ამოქმედდა 2015 წლის 14 დეკემბრიდან) გადასახადების თითოეული სახისთვის განსაზღვრულ სახაზინო კოდეზზე, რის ნაცვლადაც გადასახადის გადამხდელების მიერ გადასახადების გადახდა ხდება ხაზინის ერთიანი ანგარიშის გადასახადებისათვის განკუთვნილ ერთიან სახაზინო კოდეზზე.

განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, გადასახადების სახით ბიუჯეტში შემოსული სახსრები თავდაპირველად თავს იყრის „სხვა გადასახადების“ მუხლში, ხოლო გარკვეული პერიოდის შემდგომ ხდება მათი დაკლასიფიცირება გადასახადის ტიპების მიხედვით. ამასთან, საყურადღებოა, რომ საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადებთან ერთად, ზემოაღნიშნულ სახაზინო კოდეზზე მიემართება ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტების კუთვნილი გადასახადები, რომლებიც დაკლასიფიცირებამდე ასევე „სხვა გადასახადების“ მუხლშია ასახული. როგორც „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმდინარე შესრულების შესახებ“ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში აღინიშნა, აღნიშნული მიდგომა გარკვეულ სირთულეებს ქმნის წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების (როგორც

¹⁵ ფინანსთა მინისტრის 2015 წლის 7 დეკემბრის №407 ბრძანება „ბიუჯეტის შემოსულობების სახაზინო კოდეზის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 22 ნოემბრის №1226 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ.

აგრეგირებულად, ასევე ცალკეული გადასახადების დონეზე) ზუსტი ოდენობის განსაზღვრის მხრივ. ეს უკანასკნელი კი თავის მხრივ გავლენას ახდენს საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზირებაზე.

აღნიშნული მიმართულებით საყურადღებოა, რომ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მიერ მომზადებულ საქართველოს საგადასახადო სისტემის ტექნიკური შეფასების ანგარიშში¹⁶ საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზირებასთან დაკავშირებით არსებული პრაქტიკა C ქულით იქნა შეფასებული (ქულების დიაპაზონი მერყეობს A-დან D-მდე, სადაც D ყველაზე ცუდი შედეგია). კერძოდ, IMF-ის რეკომენდაციით, საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზირების პროცესში მნიშვნელოვან როლს უნდა თამაშობდეს სსიპ „შემოსავლების სამსახურის“ მიერ მომზადებული ანალიტიკური ინფორმაცია, რომელიც ამ ეტაპზე განვითარებასა და დახვეწას საჭიროებს.

2.2. სხვა შემოსავლები

2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით სხვა შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი 280 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, რაც 40 მლნ ლარით ნაკლებია, ვიდრე 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებელი. აღნიშნული კლება ძირითადად განპირობებულია შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების შემცირებით (37.6 მლნ ლარით). კლების ტენდენციით (2.1 მლნ ლარით) ხასიათდება „შემოსავლები საკუთრებიდან“ მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებელიც. კერძოდ, 4.0 მლნ-ითა და 1.1 მლნ ლარით მცირდება, შესაბამისად „პროცენტისა“ და „დივიდენდების“ მუხლები, ხოლო „რენტის“ მუხლი იზრდება 3.0 მლნ ლარით.

აღსანიშნავია, დივიდენდების სახით მისაღები შემოსავლების მობილიზების საკითხი. კერძოდ, აღნიშნული მუხლით მიმდინარე წლის 8 თვის მდგომარეობით მობილიზებული რესურსის ოდენობამ 217.3 ათასი ლარი და წლიური გეგმის (2.5 მლნ ლარი) მხოლოდ 8.7% შეადგენა. ანალოგიური ტენდენცია ფიქსირდებოდა 2014 და 2015 წლების განმავლობაშიც (მობილიზებული დივიდენდების ოდენობამ წლიური გეგმის მხოლოდ 0.4% და 8.3% შეადგინა, შესაბამისად). თუ გავითვალისწინებთ უკანასკნელი წლების განმავლობაში დივიდენდების სახით შემოსავლების მობილიზებასთან დაკავშირებულ სირთულეებს, ასევე იმ ფაქტს, რომ დივიდენდების საპროგნოზო მაჩვენებლის

¹⁶ IMF, (2016): “Technical Assessment Report – Tax Administration Diagnostic Assessment Tool – Performance Assessment report, Country report N 16/283, გვ. 37.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16283.pdf>

დაგეგმვა კომისიასთან¹⁷ შეთანხმების გარეშე ხორციელდება, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, საჭიროა დამატებითი ყურადღების გამახვილება როგორც დივიდენდების საპროგნოზო მაჩვენებლის განსაზღვრის, ისე საბიუჯეტო წლის განმავლობაში მისი მობილიზების უზრუნველყოფის მიმართულებით.

	2016 წ.			2017 წ.
	წლიური გეგმა	8 თვე ფაქტი	წილი (%)	წლიური გეგმა
შემოსავლები საკუთრებიდან	64,500	49,457	76.68%	62,400
პროცენტი	50,000	38,367	76.73%	46,000
დივიდენდი	2,500	217	8.69%	1,400
რენტა	12,000	10,873	90.61%	15,000
საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	75,900	35,384	46.62%	80,700
ადმინისტრაციული მოსაკრებლები და გადასახდელები	70,800	33,515	47.34%	76,700
არასაბაზრო წესით გაყიდული საქონელი და მომსახურება	5,100	1,869	36.65%	4,000
სანქციები (ჯარიმები და საურავები)	70,000	38,416	54.88%	65,000
ნებაყოფლობითი ტრანსფერები	2,400	13,146	547.73%	2,300
შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები	107,200	33,853	31.58%	69,600
სულ:	320,000	170,255	53.20%	280,000

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

2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით შემცირების ტენდენციით ხასიათდება აგრეთვე „სანქციების (ჯარიმები და საურავები)“ მუხლით მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი. კერძოდ, აღნიშნული მუხლი 5.0 მლნ ლარით (7.1%-ით) მცირდება 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. თუ გავითვალისწინებთ მიმდინარე წლის 8 თვის მდგომარეობით სანქციების (ჯარიმები და საურავები) სახით მობილიზებული სახსრების მოცულობას (წლიური გეგმის 54.9%), აღნიშნული მუხლით მისაღები შემოსავლების მიმდინარე წელთან შედარებით შემცირებულად დაგეგმვა, რეალისტურად შეიძლება შეფასდეს. მიმდინარე წლის 8 თვის მობილიზების ტენდენციის გათვალისწინებით, დადებითად უნდა შეფასდეს აგრეთვე, შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების მუხლით მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლის 37.6 მლნ ლარის ოდენობით შემცირება.

¹⁷ „სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები“ კომისია.

3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით გადასახდელების ოდენობა 10,555 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 4.0%-ით გაიზარდა მიმდინარე წლის გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით. გადასახდელების ზრდა ძირითადად დაგეგმილია ხარჯებისა და ფინანსური აქტივების ზრდის კომპონენტების ხარჯზე, შესაბამისად, 243 მლნ და 102 მლნ ლარის მოცულობით. აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის კანონის პროექტით განსაზღვრული მაჩვენებლების საფუძველზე 2016-2017 წლებში გადასახდელების ზრდის ტემპი ნაკლებია 2015-2016 წლების ზრდის ტემპზე, რაც ძირითადად განპირობებულია „ხარჯების“ მუხლის ზრდის ტემპის შემცირებით 4.7%-დან (2015-2016 წწ.) 2.8%-მდე (2016-2017 წწ.).

	2015 წელი ფაქტი	2016 წლის ბიუჯეტის კანონი	2016 წლის 8 თვის ფაქტი	2017 წლის ბიუჯეტის პროექტი	2015-2016 წწ.	2016-2017 წწ.
ხარჯები	8,157,998	8,543,570	5,507,032	8,787,026	4.7%	2.8%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	680,173	750,072	371,288	758,479	10.3%	1.1%
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით)	444,805	407,002	291,095	509,292	-8.5%	25.1%
ვალდებულებების კლება	420,151	444,357	256,946	500,203	5.8%	12.6%
გადასახდელები	9,703,127	10,145,000	6,426,361	10,555,000	4.6%	4.0%

ცხრილი 7. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ცალკეული კომპონენტების დინამიკა (ათასი ლარი).

წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონპროექტით, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლზე გამოყოფილი სახსრების ოდენობამ 1,442.8 მლნ ლარი შეადგინა, რაც მცირედით (0.5 მლნ ლარი) ჩამორჩება 2016 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს და 66.5 მლნ ლარით აღემატება 2015 წელს ამ მიმართულებით გახარჯული საბიუჯეტო რესურსის მოცულობას. აღნიშნული მიმართულებით საყურადღებოა ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის დაგეგმვის პროცესთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები. კერძოდ, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ მომავალი წლის საშტატო რიცხოვნობისა და შრომის ანაზღაურების ფონდის დაგეგმვის პროცესში არ ხდება უწყებაში ფაქტიურად შტატით დასაქმებულ მომუშავეთა ოდენობის გასული და მიმდინარე წლების მაჩვენებლების გათვალისწინება და გეგმური საშტატო რიცხოვნობის რეალური მაჩვენებლის განსაზღვრა. აღნიშნულის შედეგად კი, ზოგიერთ საჯარო უწყებაში წლის განმავლობაში რეალურად დასაქმებულ მომუშავეთა რიცხოვნობა მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე

განსაზღვრულ ოდენობას, რის გამოც, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გათვალისწინებული ასიგნებები ცალკეულ შემთხვევებში, ან აუთვისებელი რჩება ან ნაწილდება თანამშრომლებზე სხვადასხვა ტიპის მატერიალური წახალისების სახით, რაც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით არ შეიძლება მისაღებ პრაქტიკად¹⁸ ჩაითვალოს. მაგალითად:

- იუსტიციის სამინისტროს აპარატის საშტატო რიცხოვნობა 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით 230 საშტატო ერთეულითა და 4,342 ათასი ლარის ოდენობის შრომის ანაზღაურების ფონდით განისაზღვრა. თუმცა, 8 თვის განმავლობაში ვაკანსიების საშუალო ოდენობამ 69 ერთეული შეადგინა. მიუხედავად ამისა, 2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტში საშტატო ნუსხა კვლავ 230 ერთეულს, შრომის ანაზღაურების მუხლი კი 4,240 ათას ლარს შეადგენს;
- სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს მომუშავეთა რიცხოვნობა 2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით არ შეცვლილა და 4,967 ერთეულით განისაზღვრა. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ 2016 წლის 8 თვის განმავლობაში მხარჯავი დაწესებულების ფარგლებში რეალურად დასაქმებულ თანამშრომელთა საშუალო რაოდენობამ მხოლოდ 4,057 ერთეული შეადგინა;
- ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში რეალურად დასაქმებულ მომუშავეთა რიცხოვნობა საანგარიშო წლის განმავლობაში ჩამორჩება 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ საშტატო რიცხოვნობას. კერძოდ, 8 თვის მდგომარეობით, სამინისტროს აპარატში არსებული ვაკანტური ადგილების საშუალო რაოდენობამ 56 ერთეული შეადგინა, სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოში“ კი ვაკანსიების საშუალო რაოდენობა 24 ერთეულს გაუტოლდა. აღნიშნული ვაკანტური თანამდებობების არსებობით „თანამდებობრივი სარგოს“ ქვემუხლში გამოთავისუფლებული სახსრები გამოყენებული იქნა თანამშრომელთა მატერიალური წახალისების მიზნით. მიუხედავად ამისა, წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონის პროექტით აღნიშნული უწყებების გეგმური საშტატო რიცხოვნობები არ დაკორექტირებულა და კვლავ, შესაბამისად, 275 და 221 ერთეულით იქნა განსაზღვრული.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან მოხდეს გასული და მიმდინარე წლების მაჩვენებლების გათვალისწინება და საშტატო რიცხოვნობისა და შესაბამისი შრომის ანაზღაურების ფონდის გეგმური მაჩვენებლების რეალური ოდენობით

¹⁸ აღნიშნული პრობლემის შესახებ ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“.

განსაზღვრა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული წლის განმავლობაში დიდი რაოდენობით თავისუფალი საშტატო ერთეულებისა და შრომის ანაზღაურების ფონდში წარმოქმნილი მნიშვნელოვანი ეკონომიების არსებობა.

შრომის ანაზღაურების მიმართულებით გასაწევი ხარჯების დაგეგმვასთან დაკავშირებით ასევე საყურადღებოა, რომ არსებული პრაქტიკით, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ფინანსთა სამინისტროსათვის წარდგენილ საბიუჯეტო განაცხადსა და შემდგომში, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში, წარმოდგენილია „საქონელი და მომსახურების“ მუხლის ჯამური მოცულობა, რაც გულისხმობს იმას, რომ არც საბიუჯეტო განაცხადი და არც ბიუჯეტის კანონი არ შეიცავს ინფორმაციას შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების გეგმური მაჩვენებლისა და ამ მიმართულებით დასაგეგმი წლის განმავლობაში უწყების მიერ მისამართი საბიუჯეტო რესურსის მოცულობის შესახებ. შესაბამისად, ბიუჯეტის შესრულების ეტაპზე, შეუძლებელი ხდება შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი ამ მიმართულებით ათვისებული სახსრების ოდენობის გეგმურ მაჩვენებელთან შესაბამისობის შედარება.

ასევე, აღსანიშნავია, რომ წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონის პროექტით, საბიუჯეტო უწყებებში დასაქმებული შტატგარეშე თანამშრომელთა რაოდენობასთან დაკავშირებით კანონმდებლობით დაწესებული ლიმიტის¹⁹ გადაჭარბება მთავრობასთან შეთანხმებას არ საჭიროებს, თუ იგი არ აღემატება გასული ფისკალური წლის განმავლობაში შეთანხმებული გამონაკლისის რაოდენობას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საბიუჯეტო ორგანიზაციები ყოველ წელს ხელმძღვანელობენ შტატგარეშეთა იმ ოდენობით, რომელიც გამონაკლისის სახით გასული წლების განმავლობაში დაუმტკიცდათ, მიუხედავად იმისა, მიმდინარე წლის განმავლობაში დგას თუ არა უწყების წინაშე ამის საჭიროება. შედეგად, ხშირ შემთხვევაში, ადგილი აქვს ფაქტობრივად დასაქმებული შტატგარეშე მომუშავეთა ოდენობის მნიშვნელოვან ჩამორჩენას გეგმით დამტკიცებულ მაჩვენებელთან შედარებით.

შედეგად, გამომდინარე იქედან, რომ მთავრობასთან შეთანხმების საფუძველზე გამონაკლისის სახით დაშვებული კანონმდებლობით დაწესებული შტატგარეშე მომუშავეთა ლიმიტების გადაჭარბება ინერციულ ხასიათს ატარებს, რის გამოც წლის განმავლობაში საბიუჯეტო უწყებებში

¹⁹ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიხედვით, საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებული შტატგარეშე მომუშავეთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს საშტატო რიცხოვნობის 2.0%-ს, ხოლო იმ ორგანიზაციებში, სადაც საშტატო რიცხოვნობის 2.0% შეადგენს 5 ერთეულზე ნაკლებს, ხელშეკრულებით დაქირავებულთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 5 ერთეულს.

დასაქმებული შტატგარეშე თანამშრომლების ფაქტიური რაოდენობა მნიშვნელოვნად ჩამორჩება გამონაკლისით დაშვებულ ოდენობას, და ამასთან, ბიუჯეტის კანონში წარმოდგენილი ინფორმაციის საფუძველზე, შეუძლებელია წლის განმავლობაში შტატგარეშე თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურებაზე გასაწევი საბიუჯეტო სასხრების მოცულობის იდენტიფიცირება, რაც თავის მხრივ ზრდის „საქონელი და მომსახურების“ მუხლში ჭარბი რესურსის წარმოქმნის რისკს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, ერთი მხრივ, კანონმდებლობით დაწესებული ლიმიტებიდან გამონაკლისების დაშვება/გადახედვა ხდებოდეს ყოველწლიურად, საბიუჯეტო ორგანიზაციების საჭიროებიდან გამომდინარე, შესაბამისი არგუმენტირებული დასაბუთების საფუძველზე, ხოლო მეორე მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი მოიცავდეს ინფორმაციას შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების გეგმური მაჩვენებლის შესახებ, რაც უზრუნველყოფს ამ მიმართულებით ათვისებული საბიუჯეტო რესურსების შესადარისობას გეგმურ მაჩვენებელთან და შესაბამისად, ხელს შეუწყობს საჯარო ფინანსების მართვისა და ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობის გაუმჯობესებას²⁰.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საყურადღებოა რომ, ცალკეული პროგრამებისა და ქვეპროგრამებისათვის, რომლებიც მიმდინარე საბიუჯეტო წლის 8 თვის განმავლობაში ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება, 2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით გათვალისწინებულია ასიგნებების მოცულობის ზრდა ან იმავე დონეზე შენარჩუნება. ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია ის პროგრამები/ქვეპროგრამები, რომელთა 8 თვის შესრულების მაჩვენებელი 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული წლიური გეგმის 60%-ზე ნაკლებია, თუმცა მომავალი წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით მათი ასიგნებები იზრდება ან იმავე დონეზე ნარჩუნდება.

ორგანიზაც. კოდი	დასახელება	2016 წლის გეგმა	8 თვის ათვისება (წლიურ გეგმასთან)	2017 წლის კანონის პროექტი	გეგმის ზრდა %
09 02	მოსამართლეებისა და სასამართლოს თანამშრომლების მომზადება-გადამზადება	1,500	52.4%	1,530	2.0%
23 04	ფინანსების მართვის ელექტრონული და ანალიტიკური უზრუნველყოფა	7,800	42.2%	8,800	12.8%
25 02 03	ჩქაროსნული ავტომაგისტრალების მშენებლობა	275,000	46.4%	379,000	37.8%
25 04	წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის აღდგენა-რეაბილიტაცია	170,550	47.6%	200,400	17.5%

²⁰ აღნიშნული საკითხის შესახებ ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის შესახებ“.

27 01 02	ბრალდებულთა და მსჯავრდებულთა ეკვივალენტური სამედიცინო მომსახურებით უზრუნველყოფა	5,200	43.8%	5,200	0.0%
29 02	წვრთნა და სამხედრო განათლება	24,831	51.9%	45,493	83.2%
29 04	მართვის, კონტროლის, კავშირგაბმულობის და კომპიუტერული სისტემები	6,221	25.8%	10,065	61.8%
32 03 01	პროფესიული განათლების განვითარების ხელშეწყობა	23,550	46.1%	23,550	0.0%
32 08	ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს	82,820	35.0%	93,055	12.4%
33 04 02	კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა	6,531	51.7%	6,531	0.0%
35 05	შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების პროგრამა	4,025	11.4%	4,050	0.6%
36 01 02	მოსახლეობის ელექტროენერჯითა და ბუნებრივი აირით მომარაგების გაუმჯობესება	20,500	39.1%	20,500	0.0%
37 01 12	აგროსექტორის ხელშეწყობა/განვითარება	28,500	33.7%	34,080	19.6%
49 00	სსიპ - საქართველოს ეროვნული საინვესტიციო სააგენტო	2,300	51.2%	2,300	0.0%
56 00	სსიპ - საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახური	2,150	34.7%	2,150	0.0%

ცხრილი 8. 2016 წელს დაბალი ათვისების მქონე პროგრამები/ქვეპროგრამები, რომელთა ასიგნებებიც იზრდება 2017 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, 2017 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:

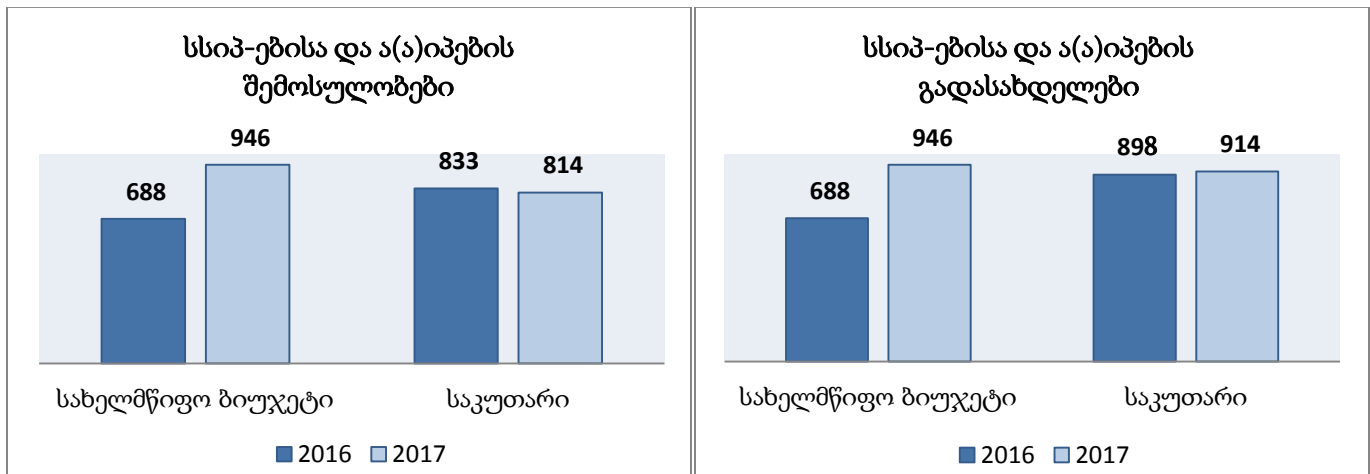
- *სოფლის მეურნეობის სამინისტროს* „აგროსექტორის ხელშეწყობა/განვითარების“ ქვეპროგრამის (37 01 12) დაზუსტებულმა გეგმამ 2015 წლისთვის 8,650 ათასი ლარი, ხოლო საკასო შესრულებამ გეგმის 72% შეადგინა. 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით კი აღნიშნულ ქვეპროგრამაზე გამოიყო 28,500 ათასი ლარი, საიდანაც 8 თვის მდგომარეობით მხოლოდ 9,614 ათასი ლარი და წლიური გეგმის 33.7% იქნა ათვისებული. მიუხედავად ამისა, 2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით აღნიშნული ქვეპროგრამის ასიგნებები იზრდება 19.6%-ით და 34,080 ათასი ლარის დონეზეა განსაზღვრული;

- *თავდაცვის სამინისტროს* „მართვის, კონტროლის, კავშირგაბმულობის და კომპიუტერული სისტემების“ პროგრამაზე (29 04) 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი ასიგნებების ოდენობამ 6,221 ათასი ლარი შეადგინა, თუმცა 8 თვის მდგომარეობით ათვისებულ იქნა 1,602 ათასი ლარი, რაც გეგმის მხოლოდ 25.8%-ს წარმოადგენს. უნდა აღინიშნოს, რომ 2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით, აღნიშნული პროგრამის ასიგნებები 61.8%-ით იზრდება და 10,065 ათას ლარს უტოლდება;
- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს* პროგრამა „ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს“ (32 08) რეგულარულად დაბალი ათვისების მაჩვენებლით ხასიათდება და გასული ორი წლის განმავლობაში პროგრამისთვის გამოყოფილი ასიგნებების სრულად ათვისება ვერ მოხერხდა. ანალოგიური ტენდენცია გრძელდება 2016 წელსაც, სადაც 8 თვის მდგომარეობით პროგრამის ფარგლებში ათვისებული სახსრების მოცულობა 29,013 ათასი ლარის დონეზე დაფიქსირდა, რაც წლიური გეგმის (82,820 ათასი ლარი) მხოლოდ 35.0%-ია. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული პროგრამის ასიგნებების ოდენობა 2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით კვლავ იზრდება და 93,055 ათას ლარს უტოლდება;
- *შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს* „შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების პროგრამისთვის“ (35 05) ბიუჯეტით დამტკიცებული სახსრების ათვისება გასული წლების განმავლობაში სირთულეებთან იყო დაკავშირებული. შედეგად, 2015 წელს პროგრამის შესრულების მაჩვენებელი წლიურ დამტკიცებულ გეგმასთან 18.0%-ს გაუტოლდა. 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით აღნიშნული პროგრამის ასიგნებები 4,025 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა 8 თვის მდგომარეობით გახარჯულ იქნა წლიური გეგმის მხოლოდ 11.4%. მიუხედავად ამისა, წარმოდგენილი კანონის პროექტით, პროგრამისთვის გამოყოფილი ასიგნებები უმნიშვნელოდ იზრდება და 4,050 ათას ლარს შეადგენს.

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

საჯარო სამართლის იურიდიული პირები

2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით, საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა (სსიპ) და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირებისათვის (ა(ა)იპ) დაგეგმილი შემოსულობებისა და გადასახდელების მოცულობები 2016 წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებთან შედარებით ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება. კერძოდ, შემოსულობების ოდენობა 1,760 მლნ ლარს უტოლდება და 16%-ით აჭარბებს გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. რაც შეეხება გადასახდელებს, იგი 1,860 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 17%-ით იზრდება გასული წლის მონაცემთან შედარებით. ამასთან, სსიპ/ა(ა)იპ-ებისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადასაცემი სახსრების საპროგნოზო მოცულობა 946 მლნ ლარს შეადგენს და 37%-ით აჭარბებს 2016 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. რაც შეეხება კანონმდებლობით ნებადართული წყაროებიდან მისაღები შემოსულობების გეგმურ მაჩვენებელს, იგი 19 მლნ ლარით (2.3%-ით) ნაკლებია 2016 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე.



დიაგრამა 5. სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების შემოსულობებისა და გადასახდელების გეგმური მაჩვენებლები 2016-2017 წლებისათვის - სახელმწიფო ბიუჯეტისა და საკუთარი სახსრების დინამიკა (მლნ ლარი).

„შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გასაწევი ხარჯების პროგნოზირებული მაჩვენებელი 716 მლნ ლარს უტოლდება და 30 მლნ ლარით (4%-ით) აჭარბებს 2016 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. აღსანიშნავია, რომ წარმოდგენილი კანონის პროექტი არ მოიცავს ინფორმაციას სსიპ/ა(ა)იპ-ებში შტატით გათვალისწინებულ და შტატგარეშე თანამშრომელთა გეგმური რიცხოვნობის შესახებ.

ასევე, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტში წარმოდგენილი სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების შესახებ ინფორმაციის ანალიზის შედეგად ვლინდება ამ მიმართულებით დოკუმენტში მოცემული ინფორმაციის სისრულესა და სიზუსტესთან დაკავშირებული ხარვეზები. კერძოდ, დოკუმენტი არ მოიცავს ინფორმაციას ყველა იმ სსიპ/ა(ა)იპ-ის შესახებ, რომელიც 2016 წლის მდგომარეობით ფუნქციონირებს და ასევე დაგეგმილია მათი ფუნქციონირება 2017 წლის განმავლობაში.

- ა(ა)იპ „სპორტული კლუბი „MIA FORCE“;
- ა(ა)იპ „შინაგან საქმეთა სამინისტროს ძიუდოს სპორტული კლუბი“;
- ა(ა)იპ „სსიპ ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის საკალათბურთო კლუბი - ს.კ. თსუ“;
- სსიპ „ინტელექტუალური საკუთრების ეროვნული ცენტრი „საქპატენტი“;
- სსიპ „საზოგადოებრივი კოლეჯი „თბილისის ხელოვნების კოლეჯი“;
- სსიპ „სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო“;
- სსიპ „სკოლისგარეშე სახელოვნებო საგანმანათლებლო დაწესებულება - ქ. სოხუმის ალექსანდრე შერვაშიძე - ჩაჩბას სახელობის სამხატვრო სასწავლებელი“.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესების მიზნით, მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის კანონის პროექტი მოიცავდეს სრულყოფილ ინფორმაციას სსიპ/ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულთა რიცხოვნობის გეგმური მაჩვენებლების შესახებ. ამასთან, მნიშვნელოვანია, უზრუნველყოფილი იქნეს, ერთი მხრივ, საბიუჯეტო უწყებების, ხოლო მეორე მხრივ ფინანსთა სამინისტროს მიერ ყველა მოქმედი სსიპ/ა(ა)იპ-ის შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენა და ბიუჯეტის კანონის პროექტში ასახვა.

4. სახელმწიფო ვალი

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის 2017 წლის კანონის პროექტის მიხედვით, სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა განისაზღვრა 15,403.1 მლნ ლარის ოდენობით, რაც 2016 წლის დაგეგმილ მაჩვენებელს 827.6 მლნ ლარით (6.0%) აღემატება. სახელმწიფო ვალის მოცემული საპროგნოზო მოცულობა ისტორიულ მაქსიმუმს წარმოადგენს. 2016 წლის ბიუჯეტის კანონში წარმოდგენილი მონაცემებით, წლის ბოლოს სახელმწიფო ვალი მშპ-ს 42.6%-ს გაუტოლდება, ხოლო 2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით, ანალოგიური მაჩვენებელი 42.1%-ს შეადგენს. შედეგად, 2017 წლის ბოლოსათვის მოსალოდნელია ვალის ტვირთის ინდიკატორის (ვალი/მშპ) 0.5 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.

	2013	2014	2015	2016	2017
	ფაქტი	ფაქტი	ფაქტი	პროგნოზი	პროგნოზი
სახელმწიფო ვალი	9,313	10,397	13,161	14,576	15,403
% მშპ-თან	34.7%	35.6%	31.7%	42.6%	42.1%
<i>მათ შორის:</i>					
საშინაო ვალი	2,017	2,570	2,828	2,998	3,263
% მშპ-თან	7.5%	8.8%	8.9%	8.8%	8.9%
საგარეო ვალი	7,296	7,827	10,334	11,578	12,140
% მშპ-თან	27.2%	26.8%	32.6%	33.9%	33.2%

ცხრილი 9. სახელმწიფო ვალის შესახებ მონაცემები წლების მიხედვით (მლნ ლარი).

სახელმწიფო ვალის პორტფელში იზრდება საშინაო ვალის წილი, რომლის ზღვრული მოცულობაც კანონპროექტით 3,262.7 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. სხვადასხვა ვადიანობის სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების გამოშვების ხარჯზე იგეგმება საშინაო ვალდებულებების წმინდა ზრდა (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა) 300 მლნ ლარით (სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ემისია 1,155 მლნ ლარი; დაფარვა 855.0 მლნ ლარი), რაც 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელზე 100 მლნ ლარით მეტია.

საშინაო ვალთან დაკავშირებით, საყურადღებოა, სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარების კუთხით გადადგმული ნაბიჯები. კერძოდ, 2016 წელს კაპიტალის ბაზრის განვითარების სამუშაო ჯგუფმა²¹ შეიმუშავა და საქართველოს მთავრობამ მოიწონა²² „საქართველოს კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგია“. აღნიშნული სტრატეგიის დოკუმენტში განხილულია, სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარების მიზნით გასატარებელი ღონისძიებები (სამოქმედო გეგმა) და მოცემულია საშუალოვადიან პერიოდში (2016-2017წწ) მისაღწევი შედეგების გაზომვის ინდიკატორები. დოკუმენტის მიხედვით, სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარების მიზნით 2016-2017 წლებში სხვა მნიშვნელოვან ღონისძიებებთან ერთად დაგეგმილია შემდეგი ღონისძიებებიც:

²¹ ჯგუფის შემადგენლობაში შედიან: საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო და საქართველოს ეროვნული ბანკი.

²² საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 11 მაისის განკარგულება N791.

N	სამოქმედო გეგმა	შესრულების პერიოდი
1	ცვლილების განხორციელება „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონში, რომ ფასიანი ქაღალდების გამოშვება ასევე ბაზრის განვითარებისათვის იყოს შესაძლებელი	2016 წლის I კვარტალი
2	მთავრობა განაგრძობს ფასიანი ქაღალდების მოცულობის ზრდას მშპ-ს 10%-მდე	2016-2017 წწ.
3	ვალის მართვის სტრატეგიის გამოქვეყნება	2016 წლის I კვარტალი

ცხრილი 10. კაპიტალის ბაზრის განვითარების მიზნით დაგეგმილი ზოგიერთი ღონისძიებები²³.

პირველ ღონისძიებასთან დაკავშირებით, 2016 წლის 22 ივნისს განხორციელდა ცვლილება საქართველოს კანონში „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ და სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების გამოშვების ერთ-ერთ მიზნობრიობად განისაზღვრა ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარების ხელშეწყობა. ამასთანავე, კანონში განხორციელებული ცვლილებებით შესაძლებელი გახდა სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების გამოყენება წლიური ბიუჯეტის კანონით გათვალისწინებული ნებისმიერი მიზნისათვის. აღნიშნული კი, მაგალითად, შეუძლებელს ხდის დადგინდეს ბაზრის განვითარებისათვის გამოშვებული ფასიანი ქაღალდებიდან მიღებული სახსრების გამოყენების ეფექტიანობა ანუ რამდენად დადებითად იმოქმედა აღნიშნული მიზნობრიობით გამოშვებულმა ფასიანმა ქაღალდებმა ბაზრის განვითარებაზე, მაშინ როდესაც მობილიზებული სახსრების გამოყენება შესაძლებელია ბიუჯეტით განსაზღვრული ნებისმიერი მიზნისათვის. გამომდინარე აქედან, რთულია განისაზღვროს ინდიკატორი, რომლის მიხედვითაც შესაძლებელი გახდება მოცემული ღონისძიების ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარებაზე ზეგავლენის შეფასება.

რაც შეეხება მეორე ღონისძიებას, 2016 წლის აგვისტოს მდგომარეობით, მოსალოდნელ მშპ-თან მიმართებაში ფასიანი ქაღალდების მოცულობა 6.8%-ს შეადგენს და ამ ეტაპზე ჩამორჩება სტრატეგიით დადგენილ მიზნობრივ მაჩვენებელს (10%). აღნიშნული ინდიკატორი მიზნობრივ მაჩვენებელს ასევე ჩამორჩება 2016 წლის ბიუჯეტის კანონითა და 2017 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით მოცემული მონაცემებით გათვალისწინებითაც.

²³ კაპიტალის ბაზრის სამუშაო ჯგუფი (2016): „საქართველოს კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგია“, გვ. 56.

მაჩვენებელი	2016 წლის 8 თვე	2016 წლის ბიუჯეტის კანონი	2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტი
ფასიანი ქაღალდების მოცულობა ²⁴	2,345.8	2,325.4	2,590.4
მშპ ²⁵	34,437.6	34,437.6	36,600.1
ფასიანი ქაღალდების მოცულობა/მშპ	6.8%	6.8%	7.1%

ცხრილი 11. ფასიანი ქაღალდების მოცულობა მშპ-თან მიმართებაში (მლნ ლარი).

აღნიშნულის შედეგად, მიზანშეწონილია, 2017 წლის ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე მხედველობაში იქნეს მიღებული სტრატეგიის დოკუმენტით განსაზღვრული სამოქმედო გეგმა ან/და წინააღმდეგ შემთხვევაში, განხორციელდეს სამოქმედო გეგმის გადახედვა, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ზემოაღნიშნული დოკუმენტების შესაბამისობა.

სამოქმედო გეგმით, *მესამე ღონისძიების* შესრულების მიზნობრივ თარიღად მიმდინარე წლის I კვარტალი განისაზღვრა, თუმცა არსებული მდგომარეობით სახელმწიფო ვალის მართვის სტრატეგიის დოკუმენტის გამოქვეყნება არ მომხდარა. სახელმწიფო ვალის მართვის სტრატეგიის დოკუმენტის მნიშვნელობაზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ყურადღება გამახვილდა „სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიშში“ და გაიცა შესაბამისი რეკომენდაცია. სახელმწიფო ვალის მართვის სტრატეგიის აუცილებლობაზე ასევე ყურადღებაა გამახვილებული „კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგიის“ დოკუმენტშიც, სადაც აღნიშნულია, რომ ვალის მართვის სტრატეგიის არსებობა მნიშვნელოვანია ფასიანი ქაღალდების ბაზარზე პროგნოზირებადობის უზრუნველსაყოფად და ბაზრის მონაწილეებთან კომუნიკაციის გაუმჯობესებისათვის²⁶. გამომდინარე აქედან, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, შემუშავდეს და გამოქვეყნდეს სახელმწიფო ვალის მართვის სტრატეგიის დოკუმენტი, რომელიც შესაბამისობაში იქნება სხვა პარალელურად მოქმედ სტრატეგიულ დოკუმენტებთან²⁷.

ასევე საყურადღებოა, რომ კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგიაში მოცემული სამოქმედო ღონისძიებების 2017 წლის ბიუჯეტის კანონში გათვალისწინების შესახებ, არაფერია ნათქვამი 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის წარმოდგენილ ვარიანტში.

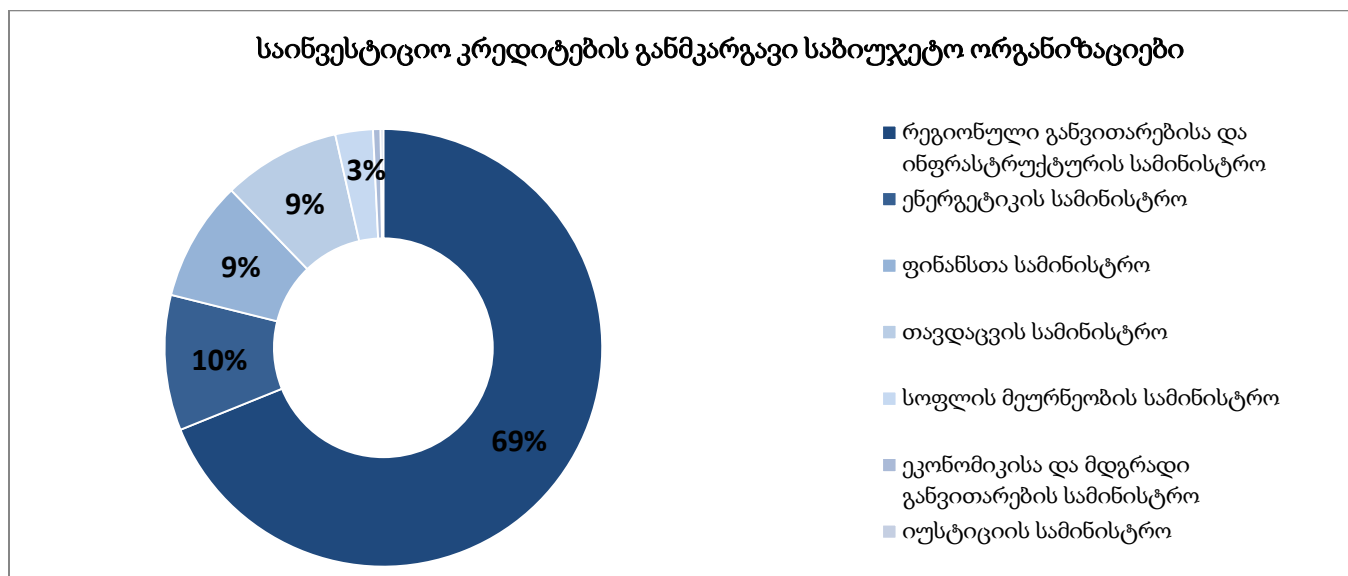
²⁴ გამოშვებული ფასიანი ქაღალდების მოცულობა არ მოიცავს ე.წ. „ისტორიული ვალის“ მონაცემს, ვინაიდან აღნიშნული ვალდებულება არაა წარმოქმნილი ფასიანი ქაღალდის ინსტრუმენტის სახით.

²⁵ 2016 წლის მაჩვენებლებისათვის აღებულია მოსალოდნელი მშპ, ხოლო 2017 წლისათვის შესაბამისი მშპ-ს საპროგნოზო მნიშვნელობა.

²⁶ კაპიტალის ბაზრის სამუშაო ჯგუფი (2016): „საქართველოს კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგია“, გვ. 36.

²⁷ მაგალითად: „საქართველოს კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგია“; „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია - საქართველო 2020“.

საგარეო წყაროებიდან, კერძოდ მრავალმხრივი თუ ორმხრივი კრედიტორებისაგან მისაღები ფულადი სახსრების მოცულობა 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი შემოსულობების 12.9%-ს უტოლდება. საგარეო ვალდებულებების ზრდის მხრივ 2017 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტი ითვალისწინებს 1,360 მლნ ლარის მობილიზებას. აღნიშნული მაჩვენებელი 285 მლნ ლარით აღემატება მიმდინარე წლისათვის არსებულ გეგმურ მაჩვენებელს. საგარეო წყაროებიდან დაგეგმილი მისაღები ფინანსური რესურსის 66.2% განკუთვნილი იქნება საინვესტიციო პროექტების განსახორციელებლად. 2017 წელს იგეგმება 900 მლნ ლარის ოდენობის საინვესტიციო სესხების მობილიზება, რაც მიმდინარე წლის გეგმას დაახლოებით 220 მლნ ლარით (32%-ით) აღემატება. კანონპროექტით გათვალისწინებულია 5 ახალი საინვესტიციო პროექტის დაწყება. დასაფინანსებელი სფეროების მხრივ პრიორიტეტი კვლავ უცვლელი რჩება და გამოყოფილი საკრედიტო რესურსიდან უდიდესი ნაწილი (69%) კვლავ მიმართული იქნება რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ასიგნებებში.



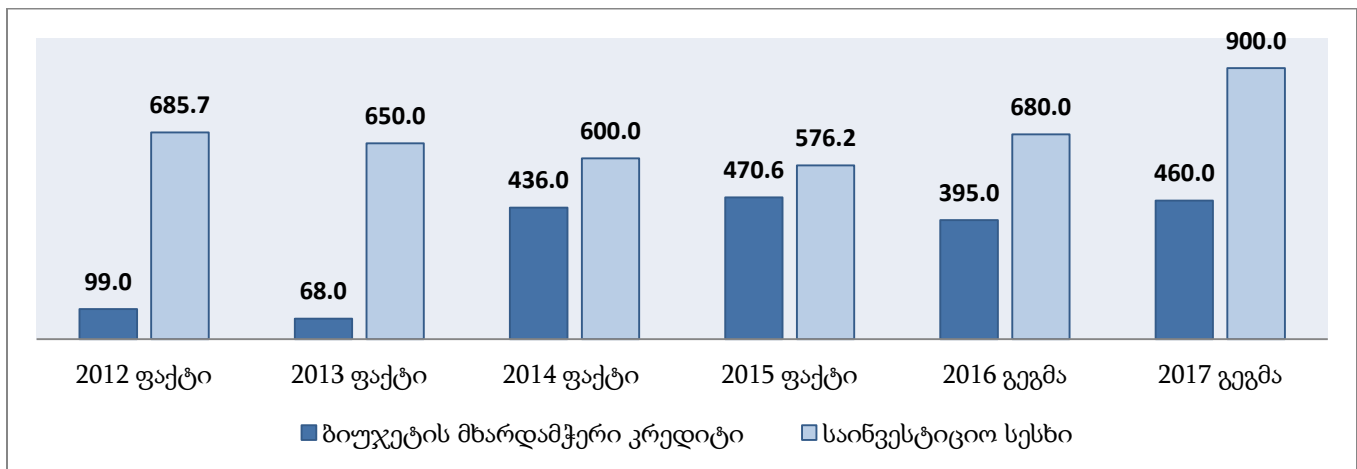
დიაგრამა 6. საინვესტიციო კრედიტების სტრუქტურა მხარჯავი უწყებების მიხედვით (%) – 2017 წ.

გამომდინარე იქიდან, რომ 2017 წელს მისაღები საგარეო საკრედიტო რესურსის უდიდესი ნაწილი საინვესტიციო მიზნობრიობისაა და ვინაიდან, საინვესტიციო პროექტების განხორციელების მხრივ კვლავ არსებობს სისტემური ხასიათის პრობლემები²⁸, მნიშვნელოვანია შესაბამისმა უწყებებმა უზრუნველყონ გამოყოფილი სესხების დროული და ეფექტიანი ათვისება, რათა თავიდან იქნეს

²⁸ დამატებითი ინფორმაციისათვის იხილეთ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ“, გვ. 87.

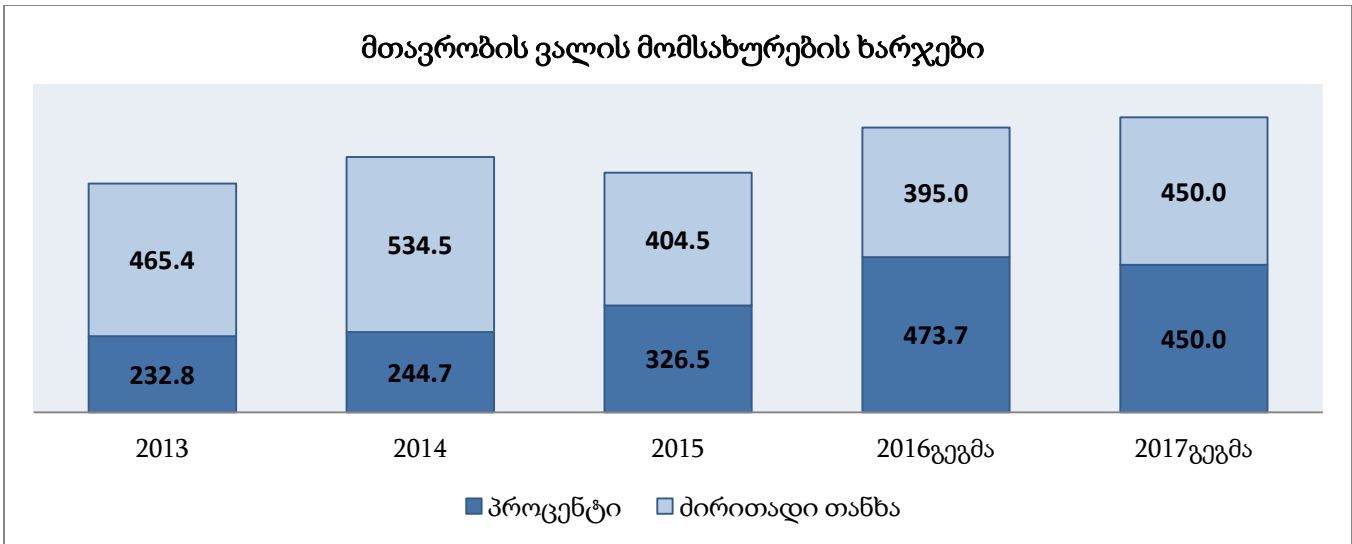
აცილებული სესხზე ვალდებულების გადასახადით გაწეული დამატებითი ხარჯებისა და დროში გაწეული ან/და დაუსრულებელი პროექტების რაოდენობის ზრდა.

რაც შეეხება ბიუჯეტის მხარდამჭერ კრედიტებს, წარმოდგენილი კანონპროექტის მიხედვით მათი მოცულობა 2016 წლის გეგმასთან შედარებით 65 მლნ ლარითაა გაზრდილი და 2017 წელს დაგეგმილია აღნიშნული მიზნობრიობის 460 მლნ ლარის საერთო მოცულობის კრედიტის აღება. თუკი, დაგეგმილი საინვესტიციო სესხების მოცულობები სტაბილურობით ხასიათდებიან წლების განმავლობაში, იგივეს ვერ ვიტყვით, ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების შემთხვევაში. კერძოდ, ამ მიმართულებით 2017 წლისათვის დაგეგმილი მაჩვენებელი, მნიშვნელოვნად აღემატება 2012-2013 წლების ფაქტიურ მოცულობებს.



დიაგრამა 7. საგარეო წყაროებიდან მისაღები თანხების დინამიკა კრედიტის მიზნობრიობის მიხედვით (მლნ ლარი).

სახელმწიფო ბიუჯეტის „ვალდებულებების კლების“ მუხლით გასაწევი გადასახდელების მოცულობა მიმდინარე წლისთვის დაგეგმილ მაჩვენებელთან შედარებით დაახლოებით 55.8 მლნ ლარითაა გაზრდილი. აღნიშნული ძირითადად საგარეო ვალდებულებების გაზრდილი მოცულობით დაფარვითაა განპირობებული. რაც შეეხება საპროცენტო ხარჯების დაფარვას, მიმდინარე წელთან შედარებით 2017 წლის კანონის პროექტი ითვალისწინებს 23.7 მლნ ლარით ნაკლები საპროცენტო ხარჯის გაწევას.



დიაგრამა 8. მთავრობის ვალის პროცენტისა და ძირითადი თანხის დაფარვის ხარჯების დინამიკა (მლნ ლარი).

5. ფისკალური დისციპლინა

ფისკალური პოლიტიკის წარმატებით განხორციელება ფისკალური სტაბილურობის ერთ-ერთ უმთავრეს წინაპირობას წარმოადგენს, რაც ხელს უწყობს ქვეყნის მაკროეკონომიკურ მდგრადობასა და ეკონომიკურ განვითარებას. თავის მხრივ, ფისკალური პოლიტიკის გამართული ფუნქციონირება დამოკიდებულია იმ ფისკალურ წესებსა და შეფასების ინდიკატორების საფუძველზე მიღებულ შედეგებზე, რომელთა გათვალისწინებითაც უნდა მოხდეს შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღება.

საქართველოს ფისკალური პოლიტიკის მიმართულებებსა და მიზნებს, ასევე სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტის ფისკალური აგრეგატების საპროგნოზო მაჩვენებლებს, განსაზღვრავს „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ (BDD), რომლის მიხედვითაც, მთავრობის სტრატეგიას წარმოადგენს ფისკალური მდგომარეობის გაუმჯობესება ეკონომიკური ზრდის მაღალი ტემპის შენარჩუნებისა და მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნით. 2017-2020 წლების BDD-ის მიხედვით, ფისკალური პოლიტიკის ამოცანებს, გასული წლების მსგავსად, წარმოადგენს პრიორიტეტული მიმართულებების დაფინანსება, სახელმწიფო ფინანსების მართვის შემდგომი სრულყოფა და ბიუჯეტის დეფიციტის/მთლიანი სალდოს²⁹ ნიშნულის ისეთი მოცულობის ფარგლებში შენარჩუნება, რომელიც ხელს შეუწყობს ქვეყნის ეკონომიკურ სტაბილურობას.

²⁹ ბიუჯეტის დეფიციტი წარმოადგენს ბიუჯეტის მთლიან სალდოს, რაც გაიანგარიშება როგორც სხვაობა შემოსავლებს, ხარჯებსა და არაფინანსური აქტივების ცვლილებას შორის.

საყურადღებოა, რომ 2015-2018 წლების, 2016-2019 წლებისა და 2017-2020 წლების BDD-ებში წარმოდგენილი სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს/დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებლები მკვეთრად განსხვავდება ერთმანეთისაგან. მაგალითად, თუ 2015-2018 წლების BDD-ის მიხედვით 2017 წლის ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს საპროგნოზო მაჩვენებელი -682 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, 2016-2019 წლების BDD-ის საპროგნოზო მაჩვენებელი -505 მლნ ლარს გაუტოლდა, ხოლო 2017-2020 წლების დოკუმენტის მიხედვით აღნიშნული მაჩვენებლის მოცულობა პროგნოზირებულია -696 მლნ-ის ლარის ოდენობით. მსგავსი მერყეობით ხასიათდება 2018 და 2019 წლებისათვის პროგნოზირებული ანალოგიური მაჩვენებლებიც. BDD-ით წარმოდგენილი მაკროეკონომიკური და ფისკალური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლების ხშირ ცვლილებებზე, ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გასული წლების ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებშიც³⁰. შესაბამისად, ქვეყნის საშუალოვადიანი მდგრადობის უზრუნველყოფისა და შენარჩუნების მიზნით, მიზანშეწონილია, დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს რეალისტური და საფუძვლიანი საპროგნოზო მაჩვენებლების შემუშავების მიმართულებით.

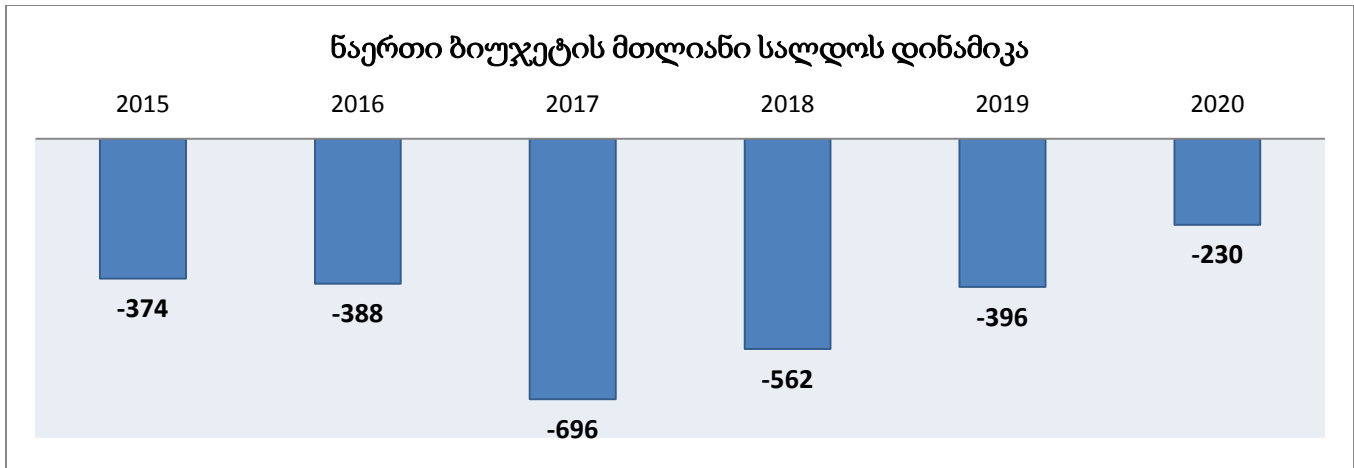
სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტების მთლიანი სალდოს პროგნოზები BDD-ების მიხედვით

		2015-2018 წწ. BDD	2016-2019 წწ. BDD	2017-2020 წწ. BDD
სახელმწიფო ბიუჯეტი	2016 წ.	-683	-545	-532
	2017 წ.	-687	-670	-740
ნაერთი ბიუჯეტი	2016 წ.	-678	-381	-388
	2017 წ.	-682	-505	-696

ცხრილი 12. სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს საპროგნოზო მაჩვენებლები სხვადასხვა წლების BDD-ების მიხედვით (მლნ ლარი).

ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართულ 2017-2020 წლების BDD-ის (გადამუშავებული ვარიანტი) მიხედვით, 2017 წლისათვის ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს პროგნოზირებული მაჩვენებელი კლების ტენდენციით ხასიათდება 2015 და 2016 წლების ანალოგიურ მაჩვენებლებთან შედარებით (ანუ დეფიციტი იზრდება). თუმცა, საშუალოვადიანი პერიოდის განმავლობაში მოსალოდნელია მისი შემცირება.

³⁰ მოხსენება საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ; მოხსენება საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ.



დიაგრამა 9. ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს დინამიკა 2015-2020 წლებში (მლნ ლარი).

რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლებს, წარმოდგენილი კანონპროექტით, ნაერთი ბიუჯეტის მსგავსად, სახელმწიფო ბიუჯეტის როგორც საოპერაციო, ასევე მთლიანი სალდო მცირდება, შესაბამისად, -72 მლნ ლარამდე და -741 მლნ ლარამდე.

2011 წლის ივლისში პარლამენტის მიერ დამტკიცებული „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით, საკანონმდებლო დონეზე განისაზღვრა ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის მშპ-თან თანაფარდობის 3%-იანი ზღვრული დონე, რომელიც ასევე წარმოადგენს ფისკალური დეფიციტის ზღვარს გრძელვადიან პერიოდში საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „საქართველო 2020-ის“ მიხედვით. ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებელი საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტის მიხედვით, საბაზო სცენარის შემთხვევაში დაგეგმილია 1.9%-ის, ხოლო ოპტიმისტური და პესიმისტური სცენარების შემთხვევაში, შესაბამისად, 1.3%-ისა და 2.0%-ის დონეზე. ამასთან, სამივე სცენარის ამსახველი „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტების“ მიხედვით, საშუალოვადიან პერიოდში ბიუჯეტის დეფიციტის პროგნოზირებული მაჩვენებელი კლებადი ტენდენციით ხასიათდება.

„ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული მეორე ფისკალური შეზღუდვის მიხედვით, ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მაჩვენებელი არ უნდა აჭარბებდეს მშპ-ს 30%-ს. წარმოდგენილი კანონის პროექტის მიხედვით, აღნიშნული მაჩვენებლის საპროგნოზო მოცულობა 2017 წლისათვის 28.9%-ს უტოლდება. რაც შეეხება ოპტიმისტურ და პესიმისტურ სცენარებს, აღნიშნული მაჩვენებელი 28.1%-სა და 29.1%-ს შეადგენს. ამას გარდა, საშუალოვადიან პერიოდში პროგნოზირებულია აღნიშნული მაჩვენებლის შემცირება სამივე სცენარის ამსახველი დოკუმენტების მიხედვით.

„ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონითა და „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტით განსაზღვრული წესებისა და ინდიკატორების გარდა, ფისკალური პოლიტიკის მიმართულების განსაზღვრისა და ამ მხრივ არსებული მდგომარეობის შეფასებისათვის, საერთაშორისო პრაქტიკით, რეკომენდებულია დამატებითი ფისკალური ინდიკატორებისა და მაჩვენებლების გამოყენება.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მიხედვით, ფისკალური მდგრადობის ანალიზის პროცესში მიზანშეწონილია ისეთი ანალიტიკური ფისკალური მაჩვენებლების გაანგარიშება, რომელთა მეშვეობითაც შესაძლებელია ფისკალურ მდგომარეობაზე მოქმედი კონტროლირებადი და არაკონტროლირებადი ფაქტორების გავლენის ინდივიდუალურად შეფასება³¹. კერძოდ, მიზანშეწონილია ბიუჯეტის ციკლური დეფიციტისა და ბიუჯეტის სტრუქტურული დეფიციტის გამოთვლა. ციკლური ბალანსი უშუალოდ ეკონომიკური აქტივობის ციკლით გამოწვეულ ფისკალურ მდგომარეობას ასახავს³², მაშინ როდესაც ბიუჯეტის სტრუქტურული ბალანსი, დამოკიდებულია უშუალოდ მთავრობის მიერ გატარებულ ფისკალური პოლიტიკის შედეგებზე და გამორიცხავს ეკონომიკური აქტივობის ციკლის ეფექტებს შემოსავლებსა და ხარჯებზე³³ და მიუთითებს ბიუჯეტის უარყოფითი სალდოს ფორმირებაში მთავრობის დისკრეციული პოლიტიკის წვლილზე. უნდა აღინიშნოს, რომ ციკლური ეფექტებით კორექტირებული ბალანსი ევროკავშირისათვის წარმოადგენს საშუალოვადიანი ფისკალური მდგრადობის შეფასების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინდიკატორს³⁴. IMF-ის შეფასებით³⁵, საქართველოს 2016 და 2017 წლების სტრუქტურული დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებლის წილი მშპ-ში განსაზღვრულია, შესაბამისად, 1.9% და 1.7%-ის დონეზე. საშუალოვადიან პერიოდში კი სტრუქტურული ფაქტორის წილი მშპ-ში კლების ტენდენციით ხასიათდება და 2019 წლისათვის 1.6%-ის დონეზეა ნავარაუდები. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მონაცემებზე დაყრდნობით, სტრუქტურული დეფიციტის წილი მთლიან დეფიციტში მაღალია, კერძოდ, მისი საპროგნოზო მაჩვენებელი 2016 და 2017 წლებისათვის 71.5%-სა და 68.5%-ს უტოლდება და საშუალოვადიანი პერიოდისათვის კლების ტენდენციით ხასიათდება. 2018 წლისათვის აღნიშნული მაჩვენებლის პროგნოზირებული მოცულობა 67.1%-ით, ხოლო 2019 წლისათვის 65.3%-ით არის განსაზღვრული.

³¹ <http://www.imf.org/external/np/fad/strfiscbal/>

³² <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam49/pam4902.htm>

³³ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9995.pdf>; p4;

³⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14644_en.pdf

³⁵ IMF Country Report No. 15/17, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1517.pdf>; January 2015.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ქვეყნის მიერ არჩეული ფისკალური კურსის ეფექტიანობის შეფასებისათვის შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს **ფისკალური იმპულსის** მაჩვენებელი, ვინაიდან იგი განისაზღვრება როგორც ორი საანგარიშგებო პერიოდის სტრუქტურულ ბალანსებს შორის სხვაობა. შესაბამისად, აღნიშნული ინდიკატორი საშუალებას იძლევა შეფასდეს ფისკალური პოლიტიკის გავლენა საბიუჯეტო აგრეგატებზე. გარდა ამისა, ფისკალური იმპულსის მეშვეობით შესაძლებელია სხვადასხვა ქვეყნის ფისკალური პოლიტიკების შედარება და საუკეთესო მიდგომების იდენტიფიცირება ქვეყნების სპეციფიკური მახასიათებლების გათვალისწინებით³⁶.

კიდევ ერთ ფისკალურ ინდიკატორს წარმოადგენს **პირველადი ბალანსი**, რომელიც გამოითვლება როგორც ბიუჯეტის დეფიციტისა და საპროცენტო ხარჯის სხვაობა. პირველადი ბალანსი აფასებს მიმდინარე წლის ფისკალურ „ძალისხმევას“ (fiscal “effort”), რამდენადაც მისი გაანგარიშების პროცესში მხედველობაში არ მიიღება საპროცენტო ხარჯი, რომლის წარმოქმნის მიზეზსაც გასული პერიოდების დეფიციტების დაფინანსების მიზნით აღებული ფინანსური ვალდებულებები წარმოადგენს. პირველადი ბალანსი კრიტიკულ მნიშვნელობას ატარებს ვალის მდგრადობის ანალიზის კუთხით. კერძოდ, აღნიშნული ინდიკატორის ზრდა მიუთითებს ვალის მომსახურების ხარჯების შემცირებაზე³⁷.

საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის პირველადი ბალანსის მოცულობა ნომინალურ გამოსახულებაში 2015-2017 წლებში კლების ტენდენციით ხასიათდება, თუმცა 2018 წლიდან მისი ზრდა არის პროგნოზირებული. რაც შეეხება პირველადი ბალანსის მშპ-თან თანაფარდობას, 2015-2020 წლებისათვის, იგი -3.3%-დან -1.8% -მდე დიაპაზონში მერყეობს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის პირველადი ბალანსი						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
პირველადი ბალანსი	-721	-967	-1,191	-1,120	-935	-849
ნომინალური მშპ	31,692	34,438	36,600	39,777	43,230	47,432
%-ული წილი	-2.3%	-2.8%	-3.3%	-2.8%	-2.2%	-1.8%

ცხრილი 13³⁸. სახელმწიფო ბიუჯეტის პირველადი ბალანსის მაჩვენებლები 2015-2020 წწ. (მლნ ლარი).

³⁶ https://www.researchgate.net/publication/5125778_Fiscal_Impulse

³⁷ Fiscal Adjustment for Stability Growth, IMF, 2006

³⁸ აღნიშნული მონაცემები ეყრდნობა 2017 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართულ 2017-2020 წლების BDD-ში (გადამუშავებული ვარიანტი) წარმოდგენილ მაჩვენებლებს.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, ერთი მხრივ, ქვეყნის ფისკალური პოლიტიკის დაგეგმვისა და შეფასებისათვის გამოყენებულ იქნეს საერთაშორისო პრაქტიკით აპრობირებული ფისკალური ბალანსები და ინდიკატორები, მეორე მხრივ, კი ხდებოდეს მათ შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენა ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტში. აღნიშნული პირველ რიგში ხელს შეუწყობს მთავრობას, წარმატებით გაართვას თავი ფისკალური პოლიტიკის წინაშე არსებულ გამოწვევებს, ასევე, როგორც პარლამენტს, ისე საზოგადოებას, საშუალებას მისცემს განახორციელოს მიმდინარე ფისკალური პროცესების მუდმივი მონიტორინგი. ამ მიმართულებით, საყურადღებოა, რომ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სტანდარტების დოკუმენტი (GFSM 2014) შეიცავს დეტალურ ინფორმაციას სხვადასხვა ფისკალური ბალანსისა და ინდიკატორის შესახებ, რომელთა გამოყენება მიზანშეწონილია ქვეყნის ფისკალური პოლიტიკის როგორც დაგეგმვის, ასევე - მდგრადობის შეფასებისა და ანალიზის პროცესში.

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 მნიშვნელოვანი წინაპირობაა.

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.

6.1. პროგრამული ბიუჯეტების დანერგვის პროცესი

საქართველოში სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადება რეგულირდება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით³⁹ „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“. ამასთან, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 34-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, მხარჯავი დაწესებულებები ამტკიცებენ საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებს, რომლებიც მოიცავს პრიორიტეტებს და მათ მისაღწევად განსახორციელებელ პროგრამებს, ქვეპროგრამებსა და ღონისძიებებს. ხოლო 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. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტი პროგრამული ფორმატით უკვე მეხუთე წელია მზადდება, პროგრამების შესახებ წარმოდგენილი ინფორმაცია მხოლოდ დანართის სახით ერთვის ბიუჯეტის კანონს და ჯერ კიდევ არ მტკიცდება კანონით. ამასთან, ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადების პროცესსა და პროგრამების შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციაში ჯერ კიდევ შეინიშნება მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რაც ართულებს, რიგ შემთხვევებში კი შეუძლებელს ხდის შეფასდეს პროგრამების ეფექტიანობა.

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

³⁹ ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის N385 ბრძანება.

ბიუჯეტირება“⁴⁰, სადაც განხილულ იქნა საერთაშორისო გამოცდილება შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების (მათ შორის პროგრამული ბიუჯეტირების) დანერგვის პროცესში გამოყენებული მექანიზმებისა და არსებული გამოწვევების შესახებ. ამასთან, სახელმძღვანელოს მეორე ნაწილი მოიცავს საჯარო ორგანიზაციების სტრატეგიული დაგეგმვისა და შედეგების შეფასების სისტემის მართვასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან საკითხებსა და პრაქტიკულ მაგალითებს.

6.2. ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებასთან დაკავშირებული ხარვეზები

როგორც აღინიშნა, ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმებსა და პროგრამულ დანართში პროგრამების შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციაში ჯერ კიდევ შეინიშნება მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რაც ართულებს, რაც შემთხვევებში კი შეუძლებელს ხდის პროგრამებისა და მათი განმახორციელებლების ეფექტიანობის შეფასებას. კერძოდ, ხარვეზები შეინიშნება შემდეგი მიმართულებებით:

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

6.2.1. საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების მომზადება

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 34-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, სამინისტროები ყოველი წლის 30 ივნისამდე ამტკიცებენ საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებს, რომლებიც მოიცავს დეტალურ ინფორმაციას უწყების პრიორიტეტებისა და მათ მისაღწევად განსახორციელებელი პროგრამებისა და ღონისძიებების შესახებ. საშუალოვადიანი გეგმები წარმოადგენს ყოველწლიურად განახლებად, ოპერატიულ სამოქმედო გეგმას სამინისტროებისთვის, რომლის მიხედვითაც მათ საშუალოვადიან პერიოდში უნდა იხელმძღვანელონ. მათი შემუშავება დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის ურთიერთკავშირის დადგენის, გადახრების არსებობის შემთხვევაში მიზეზების გაანალიზებისა და შესაბამისი ცვლილებების განხორციელების შესაძლებლობას იძლევა. გეგმები

⁴⁰ <http://sao.ge/files/kanonmdebloba/pubnication/biujetireba-2016.pdf>

შედგენილი უნდა იყოს ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტზე (BDD) დაყრდნობით და წარმოდგენდეს მხარჯავი დაწესებულებების მიერ საბიუჯეტო განაცხადების მომზადების საფუძველს.

აღსანიშნავია, რომ პროგრამული ბიუჯეტირების განახლებული მეთოდოლოგიის მიხედვით, დეტალურად იქნა განსაზღვრული საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმებში წარმოსადგენი ინფორმაცია (როგორცაა ღონისძიების აღწერა, საბაზისო მაჩვენებელი, ღონისძიების განხორციელების შედეგად მისაღები სამიზნე მაჩვენებელი, ხარჯთაღრიცხვა და ა.შ.), რაც უნდა დადებითად უნდა შეფასდეს, რამდენადაც მსგავსი ტიპის გეგმები განსაზღვრავს საჯარო უწყების საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს და ანგარიშვალდებულებისა და ეფექტიანობის გაუმჯობესების კუთხით მათი წარმატებული საქმიანობის საფუძველს წარმოადგენს. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ სამინისტროების მიერ გეგმების შემუშავების პროცესი და საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმებში წარმოდგენილი ინფორმაცია გარკვეული ხარვეზებით ხასიათდება, რაც შემდგომ სრულყოფასა და ხარისხობრივ გაუმჯობესებას საჭიროებს.

ხარვეზები საშუალოვადიანი გეგმების მომზადების/დამტკიცების პროცესში

პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის მიხედვით, საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა უნდა გამომდინარეობდეს გლობალური სტრატეგიებით გათვალისწინებული პრიორიტეტებიდან და ამასთანავე, განსაზღვრავდეს კონკრეტულ ღონისძიებებს, რომლის მიხედვითაც უწყებები ფუნქციონირებენ. აღნიშნული გულისხმობს, რომ მათი მომზადების პროცესში აუცილებელია ჩართული იყოს როგორც სამინისტროს მაღალი რგოლის მენეჯმენტი, ასევე უშუალოდ შემსრულებელი/პასუხისმგებელი პირები, რომლებიც დეტალურად იცნობენ უწყებაში მიმდინარე პროცესებს. შესაბამისად, საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შედგენა უნდა უზრუნველყოს სხვადასხვა სტრუქტურული ერთეულის წარმომადგენლებით დაკომპლექტებულმა სამუშაო ჯგუფმა. გეგმით გათვალისწინებული თითოეული ღონისძიებისა და შესაბამისი ხარჯთაღრიცხვების მომზადების დაგეგმვაზე პასუხისმგებლობას უნდა იღებდეს შესაბამისი შემსრულებელი სტრუქტურული ერთეული, საფინანსო/საბიუჯეტო/ეკონომიკური სამსახური კი უზრუნველყოფდეს ჯგუფის საქმიანობის კოორდინაციას. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ სამოქმედო გეგმის შედგენის პროცესი ზოგიერთი სამინისტროს შემთხვევაში, მეთოდოლოგიით განსაზღვრული პრინციპების გათვალისწინებით არ განხორციელებულა.

მაგალითად, თავდაცვის სამინისტროს შემთხვევაში, ფინანსების მართვის დეპარტამენტის მცდელობა, საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა და შესაბამისი ხარჯთაღრიცხვა სამინისტროს ფარგლებში შემავალი დეპარტამენტებისა და სსიპ-ების ფარგლებში დაგეგმილი ღონისძიების შესაბამისად შეედგინა, უშედეგოდ დასრულდა. აღნიშნულმა დეპარტამენტმა ღონისძიებების ხარჯთაღრიცხვის შესადგენად სხვა სტრუქტურული ერთეულებისგან მოითხოვა შესაბამისი ინფორმაციის (მაგ. საპროტოკოლო, სწავლების, დაზღვევის, რეკლამებისა და სხვა ღონისძიებების ხარჯების შესახებ) მოწოდება, თუმცა სტრუქტურულ ერთეულებს შორის კომპეტენციების განაწილების მიმართულებით ნაკლები ინფორმირებულობის გამო, არცერთი დეპარტამენტისაგან ინფორმაცია არ მიუღია, რის შედეგადაც ღონისძიებების ხარჯთაღრიცხვის განსაზღვრა ვერ მოხერხდა. შედეგად, ფინანსების მართვის დეპარტამენტმა აღნიშნული ღონისძიებების ბიუჯეტი გასულ წლებში გაწეული საკასო ხარჯების მიხედვით დაგეგმა.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საყურადღებოა, რომ იუსტიციის სამინისტროს შემთხვევაში საერთოდ ვერ მოხერხდა 2017-2020 წლების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის დამტკიცება, რაც ეწინააღმდეგება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 34-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მოთხოვნას, საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმების 30 ივნისამდე დამტკიცების შესახებ.

საშუალოვადიან გეგმებში წარმოდგენილ ინფორმაციასთან დაკავშირებული ხარვეზები

განახლებული პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიით, სამინისტროებს დაევალიათ სამოქმედო გეგმებში წარმოდგინათ მათ მიერ განსახორციელებელი თითოეული პროგრამა იმ ღონისძიებების სახით, რომლებიც აღნიშნული პროგრამის მიზნების მისაღწევად საჭირო. ამასთან, მეთოდოლოგიის მიხედვით, თითოეული ღონისძიებისთვის სასურველია შემდეგი ინფორმაციის წარმოდგენა:

- ღონისძიების არსი;
- ღონისძიების განმახორციელებელი;
- ღონისძიების საბაზისო მაჩვენებელი და ღონისძიების განხორციელების შედეგად მისაღები სამიზნე მაჩვენებელი;
- ღონისძიების დაფინანსების წყარო;
- ღონისძიების განხორციელებისათვის საჭირო ხარჯთაღრიცხვა არსებული დაფინანსების პირობებში და მთლიანობაში (თუ ღონისძიება დამატებით დაფინანსების შემთხვევაში შესაძლოა სხვაგვარად განვითარდეს);

- დამატებითი წყაროს არსებობის შემთხვევაში სამიზნე მაჩვენებლებში ცვლილება;
- ინფორმაცია იმის შესახებ, ღონისძიება წარმოადგენს არსებული პროგრამის არსებული გზით გაგრძელების ნაწილს, თუ უკავშირდება რეფორმას, ახალ პოლიტიკას ან ახალ პროგრამას.

აღნიშნული ინფორმაცია სამინისტროების მიერ ფინანსთა სამინისტროს წარედგინება საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 26 თებერვლის №104 დადგენილებით „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის შედგენის მიზნით განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ“ განსაზღვრული ფორმების შესაბამისად, რომელიც ითვალისწინებს: პროგრამის/ქვეპროგრამის/ღონისძიების დასახელებას, აღწერას და მიზანს, მოსალოდნელ საბოლოო და შუალედურ შედეგებს, პროგრამის/ქვეპროგრამის/ღონისძიების განხორციელების ვადებს და შესაბამის საშუალოვადიან ბიუჯეტს 2017-2020 წლებისთვის. სამინისტროების მიერ სამოქმედო გეგმების შემუშავების ფაქტი პროგრამული ბიუჯეტების დანერგვის პროცესის წინსვლაზე მიუთითებს, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში სამოქმედო გეგმებში წარმოდგენილი ინფორმაცია არასრულია, ან გარკვეული ხარვეზებით ხასიათდება.

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

- ღონისძიებების დონეზე პროგრამების განსაზღვრა;
- ღონისძიებების უშუალო განმახორციელებლების მითითება და კომპეტენციების გამოიჯვნა;
- საბაზისო და სამიზნე მაჩვენებლების შემუშავება;
- ინდიკატორის გაზომვისთვის საჭირო მონაცემების წყაროს მითითება;
- დამატებითი დაფინანსების საჭიროების განსაზღვრა და შესაბამისი სცენარის განხილვა.

პროგრამების განსაზღვრა ღონისძიებების დონეზე

როგორც აღინიშნა, მეთოდოლოგიის⁴¹ მიხედვით, „თითოეული პროგრამა, რომელსაც სამინისტრო ახორციელებს უნდა იყოს წარმოდგენილი ყველა იმ ღონისძიების სახით, რაც პროგრამის მიზნების მისაღწევად საჭირო“. გარდა ამისა, საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 26 თებერვლის

⁴¹ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №265 „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ. დანართი №2.

დადგენილების მიხედვით⁴², სამინისტროების მიერ დანართი №3.1-ის შესაბამისად წარმოდგენილი ინფორმაცია უნდა მოიცავდეს ღონისძიებების აღწერას და მიზანს. თუმცა, ზოგიერთი სამინისტროს საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაში აღნიშნული ინფორმაცია წარმოდგენილი არ არის. მაგალითად:

- თავდაცვის სამინისტროს საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაში არ ხდება პროგრამების ღონისძიებების დონეზე წარმოდგენა და ისინი მხოლოდ ქვეპროგრამების დონეზე განხილული. შესაბამისად, საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებლებიც მხოლოდ ქვეპროგრამებისთვის არის განსაზღვრული;
- სამინისტროების დიდ ნაწილს დანართი №3.1-ში წარმოდგენილი არ აქვს ღონისძიების აღწერა და მიზანი, შესაბამისად, აღწერილობითი ნაწილი არ მოიცავს ინფორმაციას იმის შესახებ თუ რა მიზანს ისახავს კონკრეტული ღონისძიება და რისი განხორციელება იგეგმება მის ფარგლებში. აღნიშნულ შემთხვევებში მითითებულია მხოლოდ დანართი №3.2-ით განსაზღვრული ღონისძიებების არსებული მდგომარეობის ამსახველი და სამიზნე მაჩვენებლები (მაგ. განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, საგარეო საქმეთა სამინისტრო, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, შინაგან საქმეთა სამინისტრო). ზოგიერთი სამინისტროს შემთხვევაში კი ღონისძიებების მხოლოდ ნაწილია აღწერილი (გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო, სოფლის მეურნეობის სამინისტრო).

ღონისძიების უშუალო განმახორციელებლების განსაზღვრა და კომპეტენციების გამიჯვნა

მეთოდოლოგიის მოთხოვნების შესაბამისად, სამინისტრომ თითოეული ღონისძიების განმახორციელებლად უნდა მიუთითოს სამინისტროსადმი დაქვემდებარებული ის სტრუქტურული ერთეული, რომელიც უშუალოდაა პასუხისმგებელი აღნიშნული ღონისძიების განხორციელებაზე, ხოლო იმ შემთხვევაში თუ ღონისძიებას ახორციელებს რამოდენიმე სტრუქტურული ერთეული ან მთლიანი უწყება, სასურველია ღონისძიების აღწერილობით ნაწილში სტრუქტურული ერთეულების კომპეტენციების გამიჯვნა. მიუხედავად ამისა, სამინისტროების მიერ წარმოდგენილ საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმების ნაწილში, განმახორციელებლად მითითებულია მთლიანი სამინისტრო და არ არის დაკონკრეტებული ღონისძიების უშუალო განმახორციელებელი (მაგ. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო, სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო). გარდა ამისა, რამოდენიმე განმახორციელებლის არსებობის

⁴² საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 104.

შემთხვევაში, ხშირად არ ხდება თითოეული განმახორციელებლის კომპეტენციების გამიჯვნა ღონისძიების აღწერილობით ნაწილში. ზოგიერთ შემთხვევაში კი ღონისძიებების განმახორციელებლები მითითებულია პროგრამების დონეზე და არ არის დაკონკრეტებული თუ რომელი განმახორციელებლის პასუხისმგებლობას წარმოადგენს პროგრამაში შემავალი თითოეული ღონისძიების შესრულება.

ღონისძიების საბაზისო და სამიზნე მაჩვენებლების შემუშავება

მეთოდოლოგიის თანახმად, საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების საბაზისო მაჩვენებელში მითითებული უნდა იყოს არსებული მდგომარეობის ამსახველი ინდიკატორი, ხოლო სამიზნე მაჩვენებლებში - მისაღები/მოსალოდნელი შედეგი, თითოეული დასაგეგმი წლისთვის (ამ შემთხვევაში 2017-2020 წლებისათვის). თუმცა, ზოგიერთი სამინისტროს სამოქმედო გეგმებში ინდიკატორად მოცემულია მხოლოდ საბაზისო მაჩვენებელი, მიზნობრივი მაჩვენებლები დასაგეგმი და შემდგომი სამი წლისათვის კი არ არის განსაზღვრული. ზოგიერთ შემთხვევაში კი მაჩვენებელი განსაზღვრულია, თუმცა ღონისძიების განხორციელების შედეგად მისაღები სარგებლის შეფასება სირთულეებთან არის დაკავშირებული. მაგალითად:

- *საგარეო საქმეთა სამინისტროს* საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაში სამიზნე მაჩვენებლები წლების მიხედვით განსაზღვრულია მხოლოდ ერთი ქვეპროგრამის შემთხვევაში. გარდა ამისა, განსაზღვრულია მხოლოდ პროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი საბოლოო შედეგები, თუმცა ქვეპროგრამებისა და ღონისძიებების მოსალოდნელი შუალედური შედეგები, რომელთა შესრულებაც საბოლოო შედეგების მიღწევას უზრუნველყოფს, წარმოდგენილი არ არის;
- *ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს* ღონისძიების „საქართველოში ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსის მქონე პირთა ინტეგრაციის ხელშეწყობა“ სამიზნე მაჩვენებლად მითითებულია - „ლტოლვილთა და ჰუმანიტარული სტატუსის მქონე პირებს აუმაღლდათ ცნობიერება ქართული ენის, კულტურის, ისტორიისა და საქართველოს კანონმდებლობის სფეროში“. თუმცა, მოცემული სამიზნე მაჩვენებლის გაზომვა სირთულეებთან არის დაკავშირებული და შესაბამისად, ანგარიშგების ეტაპზე, გართულდება მიღწეული შედეგის შეფასება და მისი გეგმასთან შედარება;
- *საგარეო საქმეთა სამინისტროს* ღონისძიებაში „ეკონომიკური დიპლომატია“, არსებული მდგომარეობის ამსახველი მაჩვენებლები არასწორადაა ფორმულირებული. კერძოდ, საბაზისო

მაჩვენებლად მითითებულია „საზღვარგარეთ საქართველოს დიპლომატიური წარმომადგენლობების მიერ საქართველოს საინვესტიციო და ტურისტული პოტენციალის, კულტურის წარმოსაჩენად განხორციელებული ღონისძიებები; სხვადასხვა სახელმწიფოსთან გაზრდილი სავაჭრო ბრუნვა; საქართველოში განხორციელებული ინვესტიციები.“ თუმცა, მითითებული მაჩვენებელი არაფერს ამბობს არსებულ მდგომარეობაზე.

შეფასების ინდიკატორის გაზომვისთვის საჭირო მონაცემების წყაროს მითითება

მიუხედავად იმისა, რომ „საშუალოვადიანი გეგმებისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ბიუჯეტის ფორმატით შედგენის მეთოდოლოგიაში“ ხაზგასმულია სამინისტროების მიერ ინდიკატორების გაზომვისათვის საჭირო მონაცემების წყაროს მითითების მნიშვნელოვნება, სამინისტროების მიერ წარმოდგენილი არცერთი საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა არ შეიცავს ინფორმაციას იმის შესახებ, ხელმისაწვდომია თუ არა საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებლების შესაფასებლად საჭირო მონაცემები.

დამატებითი დაფინანსების საჭიროების განსაზღვრა და შესაბამისი სცენარის განხილვა

პროგრამული ბიუჯეტირების მეთოდოლოგიის მიხედვით, განსაზღვრული დაფინანსების შემთხვევის გარდა, ასევე სასურველია, განხილული იქნეს დამატებითი რესურსის მოძიებით ღონისძიების სრულყოფილად განხორციელების შემთხვევა, კერძოდ, საჭირო დაფინანსების მთლიანი მოცულობა, შესაბამისი ხარჯთაღრიცხვა და სამიზნე მაჩვენებლები. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტროები, ხშირ შემთხვევაში, საბიუჯეტო განაცხადებში უთითებენ ჭერს ზემოთ დაფინანსების საჭიროებას, მათ მიერ წარმოდგენილ საშუალოვადიან გეგმებში განხილული არ არის აღნიშნული დაფინანსების მიღების შემთხვევის ალტერნატიული სცენარები. მხოლოდ *ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს* შემთხვევაში, ხარჯთაღრიცხვის ნაწილში მითითებულია საჭირო დამატებითი თანხების ოდენობა, თუმცა საშუალოვადიანი გეგმა არ შეიცავს ინფორმაციას ალტერნატიული სამიზნე მაჩვენებლების შესახებ გაზრდილი დაფინანსების შემთხვევაში.

სამინისტროების საშუალოვადიან გეგმებში გამოვლენილი ზემოხსენებული ნაკლოვანებები მიუთითებს, რომ გეგმები სრულყოფასა და ხარისხობრივ გაუმჯობესებას საჭიროებს. აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, სამინისტროების მიერ საშუალოვადიანი გეგმების შემუშავების პროცესში მხედველობაში იქნეს მიღებული მეთოდოლოგიით გათვალისწინებული

ძირითადი პრინციპები და დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს განსაზღვრული ინფორმაციის სრულყოფილად წარმოდგენაზე.

6.2.2. 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, პროგრამულ დანართში მოსალოდნელი შედეგების შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის მომზადებას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება. უნდა აღინიშნოს, რომ განახლებული მეთოდოლოგიის შესაბამისად მომზადებულ პროგრამულ დანართში, შეინიშნება ინფორმაციის ხარისხობრივი გაუმჯობესება. თუმცა, კანონპროექტის პროგრამულ დანართში მოცემული ინფორმაციის ანალიზის შედეგად ვლინდება, რომ ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრული პროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ჩამოყალიბების პროცესი ჯერ კიდევ ხარვეზებით ხასიათდება.

კერძოდ, 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართულ პროგრამული ბიუჯეტის დანართში წარმოდგენილი პროგრამების/ქვეპროგრამების მოსალოდნელი საბოლოო/შუალედური შედეგების ნაწილს კვლავ არ გააჩნია მიზნობრივი მაჩვენებლები. მიუხედავად იმისა, რომ განახლებული „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის“ თანახმად, საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებლების მითითება ცალ-ცალკე ხდება, ზოგიერთ შემთხვევაში მაინც არ არის განსაზღვრული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღწევი კონკრეტული მიზანი, რაც ანგარიშგების ეტაპზე გაართულებს აღნიშნული პროგრამის/ქვეპროგრამის ეფექტიანობის შეფასებას. მაგალითად:

- ქვეპროგრამაში „სამეცნიერო კვლევების ხელშეწყობა“ (32 05 04) ერთ-ერთი ინდიკატორის საბაზისო მაჩვენებლად განსაზღვრულია შემდეგი - „2015-2016 წლებში ჩატარდა სამეცნიერო-შემეცნებითი ღონისძიებები და გამოფენები, სადაც მოწვეული იყვნენ საქართველოში თუ საზღვარგარეთ მოღვაწე ცნობილი მეცნიერები“, მიზნობრივ მაჩვენებლად კი მოცემულია „ჩატარებული სამეცნიერო-შემეცნებითი ღონისძიებების და გამოფენების რაოდენობა“, თუმცა, არ არის დაკონკრეტებული რამდენი ღონისძიების განხორციელება იგეგმება პროგრამის ფარგლებში. ანალოგიურად, იმავე პროგრამის მეორე ინდიკატორის მიზნობრივი მაჩვენებელი - „დაფინანსებული სამეცნიერო-კვლევითი პროექტების გაზრდილი რაოდენობა“ არ იძლევა ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ რა რაოდენობით იზრდება დაფინანსებული პროექტების

რაოდენობა წინა წელთან შედარებით. ამასთან, ინდიკატორის ცდომილების ალბათობის ველში მითითებულია მაჩვენებელი - 10%, რომელსაც მიზნობრივი მაჩვენებლის არსებობის გარეშე დატვირთვა არ გააჩნია. შესაბამისად, ანგარიშგების ეტაპზე გართულდება აღნიშნული ქვეპროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების შეფასება;

- „რეგიონებისა და ინფრასტრუქტურის განვითარების პოლიტიკის შემუშავებისა და მართვის“ პროგრამაში (25 01), რომლის ერთ-ერთი მოსალოდნელი შედეგია „გაზრდილი კვალიფიციური კადრების რაოდენობა მუნიციპალიტეტებში“, ინდიკატორის საბაზისო მაჩვენებლის მიხედვით „ადამიანური რესურსების მართვაზე 100-ზე მეტ მოხელეს გავლილი აქვს ტრენინგები და სასწავლო პროგრამები“, თუმცა მიზნობრივ მაჩვენებლად მითითებულია - „გაზრდილი კვალიფიციური კადრების რაოდენობა მუნიციპალიტეტებში“, სადაც არ არის განსაზღვრული მუნიციპალიტეტებში დასაქმებული რამდენი ადამიანის კვალიფიკაციის ამაღლება ან სასწავლო ღონისძიების ორგანიზება იგეგმება გამოყოფილი საბიუჯეტო ასიგნებების პირობებში. შესაბამისად, ანგარიშგების ეტაპზე ვერ მოხერხდება პროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების ეფექტიანობის შეფასება. ამასთან, მიუხედავად მიზნობრივი მაჩვენებლის არარსებობისა, პროგრამის შედეგების ცდომილების ალბათობაში მითითებულია მაჩვენებელი 10%-ის ოდენობით.

ასევე, საყურადღებოა, რომ პროგრამულ დანართში ზოგიერთი პროგრამა წარმოდგენილია 3-ზე მეტი საბოლოო შედეგით, რაც ეწინააღმდეგება მეთოდოლოგიის მოთხოვნას პროგრამის გლობალურობიდან გამომდინარე, მის ფარგლებში არაუმეტეს 3 საბოლოო შედეგის განსაზღვრის შესახებ. აღნიშნული გამოწვეულია იმ ფაქტით, რომ მხარჯავი დაწესებულებების მიერ მოსალოდნელი შედეგების წარმოდგენა ხშირ შემთხვევაში 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:

- ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს „ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება“ პროგრამის (24 01) ქვეპროგრამებად ჩაშლა არ ხორციელდება, მაშინ როდესაც პროგრამა წარმოდგენილია 24 საბოლოო შედეგით. პროგრამით განსაზღვრულ საბოლოო შედეგებს წარმოადგენს - სამშენებლო ინდუსტრიის განვითარება და მშენებლობის ხარისხის გაუმჯობესება; სამშენებლო სფეროში დასაქმებულთა რაოდენობის გაზრდა; სამშენებლო სფეროში, საქართველოს კანონმდებლობის დაახლოება ევროპულ ნორმებთან,

ევროდირექტივების შესაბამისი ტექნიკური რეგლამენტები; ევროპულ სამშენებლო ბაზართან ინტერგაცია; და ა.შ., თუმცა, აღნიშნული შედეგებიდან მხოლოდ „სამშენებლო ინდუსტრიის განვითარება და მშენებლობის ხარისხის გაუმჯობესება“ შეიძლება იქნეს განხილული როგორც პროგრამის ფარგლებში მისაღწევი საბოლოო შედეგი, მაშინ როდესაც დანარჩენი შედეგები საბოლოო შედეგის მისაღწევად საჭირო შუალედურ შედეგებს წარმოადგენენ.

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

6.2.3. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ შედეგების შეფასების ინდიკატორების ფორმირება

გარდა ამისა, ხარვეზები შეინიშნება საბოლოო და შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავების მიმართულებითაც.

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

- პროგრამაში „ელექტრონული მმართველობის განვითარება“ (26 05) ერთ-ერთი მოსალოდნელი შედეგია „კრიტიკული ინფორმაციული სისტემების სუბიექტების კომპიუტერულ ინციდენტებზე დროული და ეფექტური რეაგირება“, მაშინ როდესაც მოცემული შედეგის შეფასების ინდიკატორად მოცემულია - „2017 წელი - 850 ინფორმაციულ ინციდენტზე რეაგირება“. აღნიშნული რაოდენობრივი ინდიკატორი ვერ უზრუნველყოფს მოსალოდნელი შედეგის დროულობის და ეფექტურობის შეფასებას;
- „მოსახლეობისა და საცხოვრისების საყოველთაო აღწერის“ ქვეპროგრამის (47 03) შეფასების ინდიკატორს წარმოადგენს „აღწერის მონაცემთა სიზუსტე და მათი გამოყენება

აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, სამეცნიერო საზოგადოების, საერთაშორისო ორგანიზაციების, მეწარმეებისა და მოქალაქეების მიერ“, რომელიც უფრო ქვეპროგრამის მოსალოდნელ შედეგს შეესაბამება, ვიდრე ინდიკატორს და შესაბამისად, მიღწეული შედეგების შეფასებას ვერ უზრუნველყოფს;

- პროგრამის „საზოგადოებრივი წესრიგი, სახელმწიფო საზღვრის დაცვა და საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარება/გაღრმავება“ (30 01) საბოლოო შედეგის შესაფასებლად გამოყენებული ერთ-ერთი ინდიკატორია „შესაბამისი სამართლებრივი აქტების ამოქმედების შედეგად გაუმჯობესებული საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოება“. როგორც პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია განსაზღვრავს მსგავსი მაჩვენებლები - „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 ნაწილი საჭიროებს დამატებით ინდიკატორს, რათა სრულყოფილად იქნეს შეფასებული მიღწეული საბოლოო/შუალედური შედეგები. რიგ შემთხვევებში, ყველა მოსალოდნელ შედეგს არ მიემართება ინდიკატორი ან შედეგების შეფასებისათვის მხოლოდ ერთი ტიპის ინდიკატორია გამოყენებული, მაშინ როდესაც საჭიროა რამდენიმე ტიპის ინდიკატორის შემუშავება დაგეგმილი შედეგების სრულყოფილად შეფასებისათვის (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:

- „პროფესიული განათლების“ პროგრამა (32 03) წარმოადგენილია 7 მოსალოდნელი საბოლოო შედეგით. მათ შორის, „სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე პირების დასაქმების ხელშეწყობა; ადაპტირებული ფიზიკური გარემოს მქონე პროფესიული საგანმანათლებლო დაწესებულებების გაზრდილი რაოდენობა; პროფესიული განათლების თავსებადობა ევროპულ საგანმანათლებლო სივრცესთან და შესაბამისობა შრომის ბაზრის მოთხოვნებთან;“ და ა.შ.. მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ინდიკატორებს კი წარმოადგენს: „პროფესიული განათლების სტუდენტების 100% უზრუნველყოფილ იქნება

ხარისხიანი პროფესიული განათლებით“ და „ყოველწლიურად გადამზადებულთა 20-30%-ით ზრდა“, რომლებიც პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრულ ყველა მოსალოდნელ შედეგს არ მიერმართება და აღნიშნული შედეგების შეფასებას ვერ უზრუნველყოფს. შესაბამისად, პროგრამა დამატებით ინდიკატორებს საჭიროებს, რათა ანგარიშგების ეტაპზე მოხდეს ყველა მოსალოდნელი შედეგის შეფასება;

- სსიპ „იურიდიული დახმარების სამსახურის“ პროგრამის (53 00) ფარგლებში განსაზღვრულია მოსალოდნელი შედეგები - „უფასო იურიდიული დახმარება გახდება უფრო მეტად ხელმისაწვდომი და გაუმჯობესდება მომსახურების ხარისხი“ და „გაიზრდება საზოგადოების ინფორმირებულობის დონე უფასო იურიდიული დახმარებით სარგებლობის უფლების შესახებ“. შეფასების ინდიკატორად კი წარმოდგენილია „უფასო იურიდიული დახმარების ბენეფიციართა რაოდენობა ყოველწლიურად გაიზრდება სულ ცოტა 2%-ით“, რაც ვერ უზრუნველყოფს პროგრამის ფარგლებში ბენეფიციარებისთვის გაწეული მომსახურების ხარისხისა და საზოგადოების ინფორმირებულობის დონის შეფასებასა და შედეგების სრულყოფილად გასაზომად დამატებით ინდიკატორს საჭიროებს.

უნდა აღინიშნოს, რომ პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ინდიკატორების დიდი ნაწილი რაოდენობრივია. თუმცა, 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 ნაწილს 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.

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

- „უსაფრთხო სისხლის“ ქვეპროგრამაში (35 03 02 04) ინდიკატორის მიზნობრივ მაჩვენებელს წარმოადგენს „უანგარო დონაციათა რაოდენობის ზრდა: 50%“, ცდომილების აღბათობაში კი მოცემულია მაჩვენებელი „მაღალი“, რაც მიუთითებს მიზნობრივი მაჩვენებლის გაანგარიშების

არარეალისტურობაზე. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ თვითონ ცდომილების ალბათობის მაჩვენებელი არაგაზომვადია და გამოთვლას არ ექვემდებარება;

- „კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სფეროში პოლიტიკის შემუშავების და პროგრამების მართვის“ პროგრამაში (33 01) ინდიკატორის მიზნობრივ მაჩვენებლად წარმოდგენილია „საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისი მართვის ელექტრონული სისტემა“, შესაბამისი ცდომილების ალბათობის მაჩვენებელი კი განსაზღვრულია 3%-ის დონეზე და არ შეესაბამება მოცემული ტიპის ინდიკატორის შესაძლო ცდომილების მაჩვენებელს;
- სსიპ „საზღვაო ტრანსპორტის სააგენტოს“ პროგრამის (24 14) ინდიკატორში მიზნობრივი მაჩვენებლის მიღწევის ცდომილების ალბათობა 80%-ის დონეზეა წარმოდგენილი, რაც საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელია იმისთვის, რომ განსაზღვრული შედეგი პროგრამის ფარგლებში მისაღწევ მოსალოდნელ შედეგად ჩაითვალოს.

6.2.4. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია

პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის გაუმჯობესების მიმართულებით განხორციელებული ცვლილებების⁴³ მიუხედავად, ჯერ კიდევ საჭიროა მისი ეტაპობრივი დახვეწა პროგრამული ბიუჯეტირების 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 ანგარიშგების 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

პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის მოთხოვნების შესაბამისად, სამინისტროები ფინანსთა სამინისტროს წარუდგენენ თავიანთ საშუალოვადიან გეგმებს, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებების შესახებ. უნდა აღინიშნოს, რომ მეთოდოლოგიაში მოცემულია ზოგადი აღწერა საშუალოვადიანი გეგმების ფარგლებში წარმოსადგენი ინფორმაციის, მის შედგენაზე პასუხისმგებელი პირების ფუნქცია-

⁴³ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №265 „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ.

მოვალეობების და მიღწეული შედეგების შეფასების შესახებ. სამინისტროების საშუალოვადიანი გეგმების მომზადებისა და დამტკიცების პროცესში მნიშვნელოვანი ხარვეზების არსებობიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, გაგრძელდეს აღნიშნული მიმართულებით მეთოდოლოგიის დახვეწაზე მუშაობა და საშუალოვადიანი გეგმების მომზადების, შეფასებისა და ანგარიშგების ეტაპების დეტალური საფეხურებისა და ინსტრუქციების შემუშავება, საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით.

საბოლოო და შუალედური შედეგები

მეთოდოლოგიაში მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ განხორციელებულა საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ პროგრამის/ქვეპროგრამის აღწერის, მიზნის და მოსალოდნელი შედეგების შემუშავების მიმართულებით. იმის გათვალისწინებით, რომ ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართულ პროგრამულ დანართში ამ მიმართულებით წარმოდგენილი ინფორმაცია კვლავ გარკვეული ხარვეზებით ხასიათდება (იხ. ქვეთავი 6.2.2. 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.

შეფასების ინდიკატორების კრიტერიუმები

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ ცვლილების შედეგად მეთოდოლოგიაში განახლდა კრიტერიუმები, რომლებსაც შედეგების შეფასების ინდიკატორები უნდა აკმაყოფილებდნენ. არსებული კრიტერიუმები შეესაბამება საერთაშორისო პრაქტიკაში ინდიკატორების შესაფასებლად გამოყენებულ SMART კრიტერიუმების სისტემას. 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 1), 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 უგულებელყოფა. 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, მეთოდოლოგია განსაზღვრავს რაოდენობრივ, ხარისხობრივ, ხარჯზე მიბმულ, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ინდიკატორის ტიპებს. შესაბამისად 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 მიზმულ და ეფექტიანობის ინდიკატორებს შორის. კერძოდ, მეთოდოლოგიის მიხედვით ხარჯზე მიზმული 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, რაც 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 2-ში მოცემულია ავსტრალიის აუდიტის სამსახურის მიერ შემუშავებული შედეგების ანგარიშგების უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელოში⁴⁴ 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,

⁴⁴ დანართ 2-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)

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.

გაერთიანებული სამეფოს სოციალური განვითარების სამსახურის მიერ მომზადებული გენდერის სახელმძღვანელოს⁴⁵ 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%).

⁴⁵ <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/gendermanual.pdf>

დანართი 1

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 იქნეს სხვადასხვა ასპექტის ამსახველი ინდიკატორები, რათა შედეგების შესახებ ინფორმაცია შესაბამისი და სასარგებლო იყოს ყველა ძირითადი დაინტერესებული მხარისათვის.

დაბალანსებული (**Balanced**, giving a picture of what the organisation is doing, covering all significant areas of work) - უნდა იძლეოდეს ორგანიზაციის საქმიანობის მთლიან სურათს და მოიცავდეს საქმიანობის ყველა მნიშვნელოვან მიმართულებას - მხოლოდ ადვილად გასაზომი ინფორმაციის შეფასებაზე ორიენტირებამ შეიძლება გამოიწვიოს რაოდენობრივ ინდიკატორებზე კონცენტრირება და ხარისხობრივი მახასიათებლების უგულებელყოფა. ეფექტიანობის შეფასების სისტემის დაბალანსებულობის ანალიზისათვის მინიშნულია შეფასდეს რამდენად აფასებს ორგანიზაცია ეკონომიურობის, პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის ასპექტებს; რამდენად სისტემატურად ზომავს დროს, 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 2

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

ეფექტიანობის ინდიკატორების კატეგორიები	
გაუმჯობესებელი შესაძლებლობა	<u>საზოგადოებისთვის:</u> გალრმავებული 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 საცხოვრებლით 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