

**ინფორმაცია საქართველოს პარლამენტში, საკომიტეტო განხილვების დროს გამოთქმული  
შენიშვნებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინების თაობაზე**

შენიშვნა	კომენტარი
<b>სახელმწიფო აუდიტის სამსახური</b>	
<p>2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით მოცემული ფისკალური აგრეგატები ეკონომიკური ზრდის 5.0%-იანი საპროგნოზო მაჩვენებლის პირობებში დაიგეგმა. თუმცა წლის განმავლობაში ქვეყნის ეკონომიკაში განვითარებული მოვლენების შედეგად, აღნიშნული მაჩვენებელი დაკორექტირდა და 2.0%-მდე შემცირდა.</p>	<p>2015 წლის მიმდინარეობის და იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ 2015 წლის პირველი 9 თვის განმავლობაში ეკონომიკური ზრდის საშუალო მაჩვენებელი 2.7%-ია, ეკონომიკური ზრდის პროგნოზის განახლება განხორციელდა ფაქტიურ მაჩვენებლებზე დაყრდნობით.</p>
<p>აღსანიშნავია, რომ 2016-2019 წლების BDD-ით (გადამუშავებული ვარიანტი) განსაზღვრულ ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით პესიმისტური სცენარია პროგნოზირებული საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციების მიერ. კერძოდ, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) პროგნოზით<sup>1</sup>, 2015 წელს მოსალოდნელი ეკონომიკური ზრდის ტემპი 2.0%-ს შეადგენს და 0.8 პროცენტული პუნქტით ჩამორჩება BDD-ით (გადამუშავებული ვარიანტი) განსაზღვრულ მაჩვენებელს. აზიის განვითარების ბანკისა (ADB) და მსოფლიო ბანკის (WB) მიერ გამოქვეყნებული პროგნოზების 2 მიხედვითაც, მიმდინარე წლის ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი 2.0%-ს გაუტოლდება.</p>	<p>საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციები პროგნოზების განახლებას ახდენენ მათი კალენდრის მიხედვით (მაგალითად საერთაშორისო სავალუტო ფონდი პროგნოზების განახლებას ახდენს წელიწადში ორჯერ, გაზაფხულზე და შემოდგომაზე) სადაც შეიძლება ვერ მოხვდეს ოპერატიული ინფორმაცია. ბოლო პერიოდის მონაცემების მიხედვით მიზანშეწონილია ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებლის დაზუსტება 2,8%-ის დონეზე. ამასთან აღნიშნული საკითხი განხილული იქნა სავალუტო ფონდის შემფასებელ მისიასთან, რაც ასახული იქნება შესაბამის ანგარიშში.</p>
<p>საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მოცულობა თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით 7,600 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული პირველი ცვლილებების შედეგად აღნიშნული მაჩვენებელი 200 მლნ ლარით შემცირდა და 7,400 ლარი შეადგინა. წარმოდგენილი კანონის ცვლილების პროექტით კი საგადასახადო შემოსავლების გეგმური მოცულობა ზრდის მიმართულებით დაკორექტირდა და 7,520 მლნ ლარს გაუტოლდა, რაც 80 მლნ ლარით ჩამორჩება მის თავდაპირველ მაჩვენებელს.</p>	<p>საგადასახადო შემოსავლების ზრდა განპირობებულია, როგორც მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების განახლებით, ასევე გადასახადების მიმდინარე ფაქტიური შემოსავლებიდან გამომდინარე.</p>
<p>დივიდენდების სახით 2015 წლის 9 თვის მდგომარეობით აკუმულირებულ იქნა 214 ათასი ლარი, რაც ბიუჯეტის კანონით (პირველი ცვლილება) განსაზღვრული წლიური გეგმური მაჩვენებლის (5,000 ათასი ლარი) მხოლოდ 4.3%-ს შეადგენს. წარმოდგენილი კანონპროექტით კი დივიდენდების საპროგნოზო მაჩვენებელი 90%-ით მცირდება და 500 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრება. აღსანიშნავია, რომ „დივიდენდების“ მუხლით მისაღები შემოსავლების მობილიზებასთან დაკავშირებულ ხარვეზებზე არაერთხელ იქნა ყურადღება გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებში.</p>	<p>დივიდენდების სახით მისაღები თანხების მოცულობა დამოკიდებულია სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილების და გამოყენების შესახებ შესაბამისი კომისიის გადაწყვეტლებებზე. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ შემოსავლის აღნიშნული სახიდან მისაღები თანხების პროცენტული წილი სხვა შემოსავლების მთლიან მოცულობაში ძალიან მცირეა და ბიუჯეტის შესრულების მაჩვენებელზე გავლენას არ იქონიებს.</p>

<sup>1</sup> World Economic Outlook Database, October 2015, IMF

<sup>2</sup> Asian Development Outlook 2015 Update, September 2015, ADB

<p>გარდა ამისა, რენტის სახით 2015 წლის პირველ 9 თვეში მობილიზებულ იქნა 17.0 მლნ ლარი, რაც 5.5 მლნ ლარით აჭარბებს ბიუჯეტის კანონით (პირველი ცვლილება) განსაზღვრულ წლიურ გეგმურ მაჩვენებელს. აღსანიშნავია, რომ რენტიდან მისაღები შემოსავლების მოცულობა ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული პირველი ცვლილების შედეგად ზრდის მიმართულებით დაკორექტირდა (გაიზარდა 4.5 მლნ ლარით) და 11.5 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, რაც მხოლოდ 464 ათასი ლარით აჭარბებდა იმ პერიოდის (5 თვის) მდგომარეობით რენტის სახით აკუმულირებული შემოსულობების ოდენობას. აღნიშნულ ფაქტთან დაკავშირებით ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე<sup>3</sup>. წარმოდგენილი კანონპროექტით, „რენტის“ მუხლის წლიური საპროგნოზო მაჩვენებელი კვლავ იზრდება და 19.0 მლნ ლარს შეადგენს, რაც მხოლოდ 2.0 მლნ ლარით აღემატება ამ მიმართულებით 9 თვის მდგომარეობით მობილიზებული საბიუჯეტო სახსრების მოცულობას. შესრულების მიმდინარე ტენდენციისა და ექსტრაპოლაციის მეთოდზე დაყრდნობით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, შესაძლოა ადგილი ჰქონდეს რენტიდან მიღებული შემოსულობების წარმოდგენილი კანონპროექტით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელზე გადაჭარბებას.</p>	<p>რენტიდან მისაღები შემოსავლის საპროგნოზო მაჩვენებლის კორექტირება მოხდა მიმდინარე წლის ფაქტიური შემოსავლიდან გამომდინარე.</p>
<p>საყურადღებოა, რომ „ნებაყოფლობითი ტრანსფერების (გრანტების გარდა)“ მუხლით აკუმულირებული საბიუჯეტო რესურსების ოდენობა მიმდინარე წლის 9 თვის მდგომარეობით 17.8 მლნ ლარს შეადგენს და 15.6 მლნ ლარით (676%-ით) აჭარბებს წარმოდგენილი ბიუჯეტის ცვლილების კანონპროექტით განსაზღვრულ წლიურ საპროგნოზო მაჩვენებელს (2.3 მლნ ლარი). სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, წარმოდგენილ კანონპროექტში ასახული შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლები ეფუძნებოდეს და ითვალისწინებდეს მიმდინარე წლის მობილიზების ტენდენციებს და ასახავდეს მოსალოდნელი შედეგების რეალისტურ სურათს.</p>	<p>აღნიშნულ მუხლში ასევე აღირციხვება მიზნობრივი დაფინანსების ფარგლებში უწყებების მიერ მიღებული სახსრები, რომელთა ასახვაც კანონმდებლობის თანახმად ხორციელდება წლიურ ანგარიშგებაში;</p>
<p>წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლზე გამოყოფილი სახსრების ოდენობამ 1,381 მლნ ლარი შეადგინა, რაც 85 მლნ ლარით აღემატება 2014 წელს ამ მიმართულებით გახარჯული საბიუჯეტო რესურსის მოცულობას. აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილებით პროექტით წარმოდგენილი 42 მხარჯავი დაწესებულებისათვის „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გამოყოფილი ასიგნებების ოდენობა აჭარბებს 2014 წელს ანალოგიურ მუხლზე გაწეულ ფაქტიურ ხარჯს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, ზემოაღნიშნული განკარგულების ძირითადი მიზნების განხორციელების უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია,</p>	<p>„2015 წლის ბიუჯეტის კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი არ ითვალისწინებს რაიმე ტიპის ცვლილებას შრომის ანაზღაურების მუხლთან მიმართებაში, არცერთი მხარჯავი დაწესებულების შრომის ანაზღაურების ფონდი არ იცვლება.</p>

<sup>3</sup> სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, გვ. 9.

<p>ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში მხედველობაში იქნეს მიღებული მთავრობის განკარგულების საფუძველზე დადგენილი შეზღუდვები.</p>	
<p>წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტი ითვალისწინებს საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს (35 00) „მოსახლეობის საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვის“ ქვეპროგრამისთვის (35 03 01) ასიგნებების ზრდას 96,000 ათასი ლარის ოდენობით, რაც კანონპროექტზე თანდართული განმარტებითი ბარათის მიხედვით განპირობებული იქნა პროგრამის შეუფერხებელი განხორციელების უზრუნველსაყოფად. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ არც ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონისა და არც წარმოდგენილი კანონპროექტის პროგრამულ დანართებში ამ ქვეპროგრამის მიზნობრივი მაჩვენებლები განსაზღვრული არ არის. შედეგად, ვერ ხერხდება როგორც ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრული ასიგნებების პირობებში მოსალოდნელი შედეგების, ასევე გაზრდილი ასიგნებების ფარგლებში მისაღები სარგებლის იდენტიფიცირება.</p>	<p>პროგრამის ბენეფიციარს წარმოადგენს პრაქტიკულად საქართველოს ყველა მოქალაქე, ხოლო ანაზღაურება დამოკიდებულია პრაქტიკულად დამდგარი შემთხვევების რაოდენობასა და ხასიათზე. სიზუსტით შემთხვევების რაოდენობის განსაზღვრა პრაქტიკულად შეუძლებელია, ამასთან აღსანიშნავია რომ 2015 წელი პრაქტიკულად არის პირველი წელი, როდესაც ჯანმრთელობის დაცვის საყოველთაო პროგრამა ხორციელდება სრული წლის მანძილზე, ბენეფიციართა სრულ რაოდენობაზე და თავის მხრივ მიმდინარეობს პროგრამის ადმინისტრირების პროცესის დახვეწა. შესაბამისად დამატებითი ასიგნებების გამოყოფის აუცილებლობა დაკავშირებული პროგრამის ფარგლებში, დასრულებული შემთხვევების რაოდენობიდან გამომდინარე თანხების ანაზღაურების აუცილებლობით და არ უკავშირდება ახალ ბენეფიციარებს ან პროგრამის შინაარსის ცვლილებას.</p>
<p>მიმდინარე მდგომარეობით დაბალი ათვისების ტენდენციის მქონე პროგრამებს შორის განსაკუთრებით საყურადღებოა ისეთი პროგრამები, რომლებიც გასული წლის ანალოგიურ პერიოდშიც მსგავსი დინამიკით ხასიათდებოდნენ, თუმცა წლის ბოლოს აღნიშნული პროგრამებიდან ადგილი ჰქონდა წინასწარი ანგარიშსწორების სახით (ავანსად) თანხების გაცემას ისეთი ღონისძიებების დასაფინანსებლად ან საქონლის/მომსახურების შესყიდვისათვის, რომელთა გადახდის აუცილებლობა შესაბამისი საჯარო უწყების წინაშე იმ მომენტისათვის არ იდგა. ამ პროცესმა მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა აღნიშნულ პროგრამებზე გამოყოფილი ასიგნებების შესრულების მაჩვენებლის გაუმჯობესებაში. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული პროგრამების ფარგლებში დაბალი ათვისების მაჩვენებელი, მიმდინარე ფისკალური წლის ბოლოსაც გასული წლის ანალოგიური ტენდენციის განმეორების რისკს ზრდის. მსგავსი ტენდენციის მქონე პროგრამების შემთხვევაში საჭიროა დამატებითი ყურადღების გამახვილება, რათა თავიდან იქნეს აცილებული გასული წლების მსგავსად ასიგნებების მასშტაბური ათვისების ტენდენცია საბიუჯეტო წლის ბოლოს. წლის ბოლოსათვის აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბური ხარჯვა კი, როგორც გასული წლების პრაქტიკამ გვიჩვენა, ქმნის საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, ბიუჯეტის კანონში ცვლილებების შეტანის პროცესში, პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე გამოყოფილი ასიგნებების გეგმური მაჩვენებლების დაკორექტირებისას, სხვა მიზეზებთან ერთად, მიზანშეწონილია, მხედველობაში იქნეს მიღებული აღნიშნული</p>	<p>2015 წლის ბიუჯეტის შესრულება გამოირჩევა ბოლო წლების მანძილზე ხარჯვის ყველაზე თანაბრი ტენდენციით, 2015 წლის 10 თვის მანძილზე უკვე აკუმულირებულია დეფიციტი 2.6%, რაც ბევრად უფრო მაღალი მაჩვენებელია ვიდრე წინა წლების იგივე პერიოდში. აღნიშნული გამორიცხავს წლის ბოლოსთვის დიდი რაოდენობით რესურსების აკუმულირებას, რომელთა გამოყენებაც შესაძლებელი იქნებოდა ავანსების გასაცემად და წლის ბოლოს თვეებში განსაკუთრებული ოდენობის ხარჯის გაწევის შესაძლებლობას.</p>

<p>პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში ათვისებული საბიუჯეტო სახსრების მიმდინარე და გასული საბიუჯეტო წლების ტენდენციები, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს საბიუჯეტო რესურსის უფრო ეფექტიანი განკარგვა და ათვისების მაჩვენებლების შესაბამისობა ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან.</p>	
<p>მშპ-ის მოსალოდნელ მაჩვენებელთან მიმართებაში, სახელმწიფო ვალის წილი დაახლოებით 1.8 პროცენტული პუნქტით მცირდება და 43.2%-ს უტოლდება. მიმდინარე წლის ოქტომბრის მდგომარეობით სახელმწიფო ვალის მოცულობა 12,978 მლნ ლარს შეადგენს, რაც მოსალოდნელი მშპ-ს 41.2%-ია. საყურადღებოა, რომ მშპ-თან მიმართებაში სახელმწიფო ვალის, როგორც ფაქტიური, ისე ზღვრული მოცულობა, კვლავ აჭარბებს საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური სტრატეგიით „საქართველო 2020“-ით განსაზღვრულ ლიმიტს (40%).</p>	<p>ბოლო პერიოდში ლარის გაცვლითმა კურსმა განიცადა ცვლილებები, რამაც მნიშვნელოვნად გაზარდა ლარში გამოსახული სახელმწიფო საგარეო ვალის მოცულობა, მიუხედავად ამისა, სახელმწიფო ვალის პორტფელი ინარჩუნებს ხელსაყრელ ფინანსურ პარამეტრებს და საშუალოვადიან პერიოდში არ მიაღწევს კრიტიკულ ზღვარს (ეკონომიკური თავისუფლების აქტის მიხედვით სახელმწიფო ვალის ფარდობა მშპ-თან 60%, რაც ასევე მასტრიხის კრიტერიუმია), რასაც ასევე უჩვენებს სახელმწიფო ვალის მდგრადობის ანალიზის შედეგები.</p> <p>აღსანიშნავია, რომ 2014 წლის ბოლოს სახელმწიფო საგარეო ვალის ნაშთი გამოსახული აშშ დოლარში შეადგენდა 4,200 მილიონს, ხოლო 2015 წლის 30 სექტემბრის მდგომარეობით შეადგენს 4,195 მილიონს. აქედან ჩანს, რომ აშშ დოლარში გამოსახული სახელმწიფო საგარეო ვალის მოცულობა შემცირებულია 2014 წლის ბოლოსთან შედარებით, თუმცა ლარში გაზრდილია 7,827 მილიონიდან 9,992 მილიონამდე რაც განპირობებულია ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსის ცვლილებით.</p>
<p>საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მიერ შემუშავებული სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოზე (GFSM 2001) დაყრდნობით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია აღრიცხულ იქნეს სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების სასესხო ვალდებულებები და მოხდეს მათი გათვალისწინება სახელმწიფო ვალის პორტფელში.</p>	<p>2015 წლის ბიუჯეტის პროექტს პირველად დაერთო თან ფისკალური რისკების შეფასების ანალიზი, 2016 წლიდან იგეგმება ამ დოკუმენტის გავრცობა და მათ შორის სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების შესახებ ინფორმაციების გათვალისწინებით. აღნიშნულთან დაკავშირებით სამინისტრო მუშაობს, როგორც საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან, ისე მსოფლიო ბანკთან და ეტაპობრივად მოხდება ამ მონაცემების დამუშავება და ანალიზი</p>
<p>მიმდინარე საბიუჯეტო წლის განმავლობაში ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული და წარმოდგენილი ცვლილებებით, თავდაპირველ ბიუჯეტის კანონთან შედარებით, სოფლის მეურნეობის სექტორში განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების ასიგნება 3.8-ჯერ (22 მლნ ლარით) მცირდება. აღნიშნული კი, სოფლის მეურნეობის სექტორში პროექტების დროულად განხორციელების სირთულეებზე მიუთითებს.</p>	<p>აღნიშნული პროექტი წარმოადგენს დონორის სახსრებით დაფინანსებულ პროექტს, სატენდერო პროცედურების გათვალისწინებით პროექტის განხორციელება 2015 წელს ვეღარ ესწრება და გადავა 2016 წლისათვის.</p>
<p>გამომდინარე იქიდან, რომ 2015 წელს მისაღები საგარეო საკრედიტო რესურსის უდიდესი ნაწილი კვლავ</p>	<p>საინვესტიციო პროექტების განხორციელებისას სახსრების ათვისება დამოკიდებულია ბევრ</p>

<p>საინვესტიციო ხასიათისაა, მნიშვნელოვანია შესაბამისმა უწყებებმა უზრუნველყონ გამოყოფილი სესხების ეფექტიანი ათვისება, რათა თავიდან იქნეს აცილებული თანხების ათვისების დაბალი მაჩვენებლები და შედეგად საინვესტიციო პროექტების დასრულების გადავადება. ამასთანავე, აღნიშნული პრობლემა განსაკუთრებით საყურადღებოა იმ სესხების შემთხვევაში, სადაც სასესხო ხელშეკრულებით გათვალისწინებულია სესხის ათვისებელ ნაწილზე ვალდებულების გადასახადის გადახდა.</p>	<p>ფაქტორზე, პროექტის სირთულიდან და სპეციფიკიდან გამომდინარე, რაც ზოგ შემთხვევაში იწვევს ათვისების დაყოვნებას. ამასთან მთავრობა მუშაობს პროექტების განხორციელების გაძლიერების მიმართულებით, ასევე მსოფლიო ბანკთან ერთად მიმდინარეობს მუშაობა სახელმწიფო საინვესტიციო პროექტების მართვის მეთოდოლოგიის და ინსტრუქციების შემუშავების თაობაზე.</p> <p>მეთოდოლოგიის სრულად ამოქმედების შემდეგ საინვესტიციო პროექტების განხორციელების სრული ციკლისათვის ჩამოყალიბდება სრულყოფილი ჩარჩო;</p> <p>ასევე კოორდინაციის გაუმჯობესებისათვის დაწყებულია საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსებით მიმდინარე პროექტების განხორციელების მიმდინარეობის განხილვა კვარტალურად დონორებისა და განმახორციელებლების მონაწილეობით.</p>
--	--