

ინფორმაცია საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტზე (მეორე წარდგენა) საქართველოს პარლამენტის კომიტეტების დასკვნების და რეკომენდაციების გათვალისწინების თაობაზე

რეკომენდაცია	რეკომენდაციის გათვალისწინების შესაძლებლობა
საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი	
<p>მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად უკვე რამდენიმე წელია ბიუჯეტის დაგეგმვა ხორციელდება პროგრამული ბიუჯეტის ფორმატით. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ბიუჯეტის წარმოდგენილი პროექტით გათვალისწინებული პროგრამებისა და პროექტების ინდიკატორები (როგორც რაოდენობრივი ისე ხარისხობრივი) ჯერ კიდევ არ არის სრულყოფილად წარმოდგენილი, ზოგიერთ შემთხვევაში ინდიკატორი ძალიან ზოგადია, რაც პროგრამებისა და პროექტების დაფინანსების ოდენობის რაციონალურობისა და შესაძლო ეფექტიანობის შეფასების შესაძლებლობას არ იძლევა. შესაბამისად აღნიშნული მაჩვენებელი საჭიროებს შემდგომ დახვეწასა და სრულყოფას.</p>	<p>პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვა კვლავ გამოწვევას წარმოადგენს ბევრი განვითარებული ქვეყნისათვის, გამომდინარე იქიდან, რომ აღნიშნული რეფორმის სრულყოფილად დანერგვა რთული და შრომატევადი პროცესია.</p> <p>პროგრამული ბიუჯეტის გაუმჯობესების მიმართულებით მუშაობა გრძელდება. ბოლო 2 წლის ბიუჯეტის პროგრამული დანართი მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა. მიმდინარეობს მუშაობა სამინისტროებთან და ასევე დონორებთან პროგრამული ბიუჯეტირების გაუმჯობესების მიზნით. მუდმივ რეჟიმში მიმდინარეობს პროგრამული ბიუჯეტის და სამოქმედო გეგმების გადამუშავება, მისი გაუმჯობესების მიზნით. სამოქმედო გეგმები დეტალურად ასახავს თითოეული სამინისტროს პროგრამების ფარგლებში განხორციელებული ღონისძიებების შესახებ ინფორმაციას, აღნიშნული პროცესი დაკავშირებულია სხვადასხვა სირთულეებთან და პროგრამების სპეციფიკიდან გამომდინარე (მათ შორის, რეალური გაზომვადი ინდიკატორების განსაზღვრა და მათი პროგრამებში ასახვა გაზომვის შესაძლებლობების არსებობის გათვალისწინებით, სტატისტიკური მონაცემების დამუშავება, რეალური რისკების განსაზღვრა და სხვა), ბუნებრივია, რომ არსებობდეს გარკვეული ხარვეზები ამ მიმართულებით. აღნიშნული რეფორმის სრულყოფილად დანერგვა რთული და შრომატევადი პროცესია და მომდევნო წლებშიც აქტიურად გაგრძელდება მუშაობა. ამასთან, ცალკეულ სამინისტროებთან მიმართებაში შეძლებისდაგვარად არსებული დროის და ადამიანური რესურსების გათვალისწინებით განხორციელდა პროგრამული ბიუჯეტის და სამოქმედო გეგმების გადამუშავება და კვლავ გაგრძელდება აღნიშნულ თემებზე მუშაობა.</p>

რეკომენდაცია	რეკომენდაციის გათვალისწინების შესაძლებლობა
<p>ბიუჯეტის პროექტთან ერთად წარმოდგენილ საპროგნოზო მაკროეკონომიკურ პარამეტრებთან დაკავშირებით, მიზანშეწონილია გაგრძელდეს კონსულტაციები ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებლის, კერძოდ, მშპ-ს 4,5%-იანი ზრდის ტემპის გადახედვის მიმართულებით და არსებული რეზერვების არსებობის შემთხვევაში მოხდეს ფისკალური პარამეტრების კორექტირება, რაც სოციალური, მათ შორის საპენსიო უზრუნველყოფის გაუმჯობესებისა და სხვა პრიორიტეტული მიმართულებების დამატებითი დაფინანსების საშუალება იქნება.</p>	<p>ბიუჯეტის პირველადი ვარიანტის წარმოდგენის შემდგომ საქართველოში იმყოფებოდა საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მისია, რომელთან ერთადაც განხილული იქნა 2017 წელს ეკონომიკური ზრდის ტენდენციები და 2018 წლის პროგნოზები. ასევე გაანალიზებულ იქნა ჩვენი ძირითადი სავაჭრო პარტნიორი ქვეყნების ეკონომიკური მდგომარეობა და მომდევნო წლის პროგნოზები.</p> <p>აღნიშნულმა ანალიზმა აჩვენა, რომ შესაძლებელია 2018 წელს მიღწეულ იქნეს 4,5%-ზე უფრო მაღალი ეკონომიკური ზრდა, თუმცა საგარეო რისკების გათვალისწინებით მიზანშეწონილია ბიუჯეტის დაგეგმვა მოხდეს შედარებით კონსერვატიულ მაჩვენებელზე.</p>
<p>წარმოდგენილი კანონპროექტით მცირდება სხვა შემოსავლების ერთ-ერთი წყაროდან, დივიდენდებიდან მისაღები შემოსავლები. ჯერძოდ: სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მოგებიდან მიღებული დივიდენდი 2017 წელს დაგეგმილია 66,4 მლნ ლარის ოდენობით, ხოლო 2018 წლის ბიუჯეტის პროექტით წარმოდგენილია 61,0 მლნ ლარი. ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში დივიდენდებიდან მისაღები შემოსავლები ხან იზრდება ხან მცირდება. ეს განპირობებულია საწარმოთა განკარგულებაში გარკვეული თანხების დატოვებით, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს მათი ეკონომიკური ზრდის სტიმულირებას და დაჩქარებას. სასურველია წარმოდგენილ იქნას ინფორმაცია თუ რა ოდენობის თანხები რჩება ადგილზე და საწარმოების მიერ რამდენად ეფექტიანად ხდება მათი გამოყენება, რა შედეგებია მიღებული ასეთი შეღავათით და ა.შ. მითუმეტეს, რომ ბიუჯეტის პროექტის დანართში „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზი“. გადამუშავებულ პროექტში კვლავ არ არის წარმოდგენილი სახელმწიფო საწარმოების ფინანსური მდგომარეობის ამსახველი ინფორმაცია და შესაბამისი შეფასებები, რისი წარმოდგენაც კომიტეტს აუცილებლად მიაჩნია.</p>	<p>დივიდენდებიდან მისაღები შემოსავლების ძირითადი წყაროა ეროვნული ბანკის მოგება. 2017 წელს ეროვნული ბანკიდან მივიღეთ 65,0 მლნ ლარი, ხოლო 2018 წელს გათვალისწინებულია 60,0 მლნ ლარი. სხვა სახელმწიფო საწარმოებიდან ბიუჯეტში მიღებული დივიდენდები უმნიშვნელო მოცულობის არის.</p> <p>რაც შეეხება სახელმწიფო საწარმოების ანალიზს, ბიუჯეტის პროექტის საბოლოო ვარიანტთან ერთად წარმოდგენილ ფისკალური რისკების დოკუმენტში, მაღალი ბრუნვების მქონე სახელმწიფო საწარმოების ფინანსური მდგომარეობის ანალიზი.</p>
<p>საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტში საქართველოს პარლამენტის წევრთა დიდი ნაწილის ხელმოწერით შემოვიდა წერილები თხოვნით ომისა და სამხედრო ძალების ვეტერანების უფლებრივი მდგომარეობის შესახებ არსებულ სამართლებრივ ბაზაში განსახორციელებელი ძირეული ცვლილებების შესახებ და ამ მიმართულებით შესაბამისი ღონისძიებების გატარებისთვის სახელმწიფო</p>	<p>გათვალისწინებულია - არსებული ფისკალური რესურსის ფარგლებში სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურს ბიუჯეტის პროექტის წინა წარდგენასთან შედარებით ასიგნება გაეზარდა 500.0 ათასი ლარით;</p>

რეკომენდაცია	რეკომენდაციის გათვალისწინების შესაძლებლობა
<p>ბიუჯეტიდან საჭირო დამატებითი ასიგნებების გამოყოფისა და ვეტერანების სახელმწიფო სამსახურის ბიუჯეტის გაზრდის თაობაზე.</p>	
<p>2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის მერვე თავის 21-ე და 22-ე მუხლებით გათვალისწინებული შეზღუდვების საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმების ვალდებულება არ არის მიზანშეწონილი გავრცელდეს საქართველოს პარლამენტზე (პროგრამული კოდი 01 01 „საკანონმდებლო საქმიანობა“)</p>	<p>გათვალისწინებულია</p>
<p>საქართველოს პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტის დასკვნა</p>	
<p>„კარების (წიგნების) და თავების ნუმერაციისას გამოიყენება რომაული ციფრები, ხოლო მუხლების და პუნქტების ნუმერაციისას – არაბული ციფრები. ქვეპუნქტების თანამიმდევრობა ქართული ანბანის ასოებით აღინიშნება“, თუმცა კანონის პროექტის მე-14 მუხლის პუნქტების შემადგენლობაში შემავალი შინაარსობრივად ქვეპუნქტების შესატყვისი ტექსტების თანამიმდევრობა აღნიშნულია არა ქართული ანბანის ასოებით, არამედ არაბული ციფრებით. ასევე თითოეულ მათგანს აქვს სათაური. მაგალითად მე-14 მუხლის პირველი პუნქტის სათაურია „1. ხელმისაწვდომი ხარისხიანი ჯანდაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა“ აღნიშნული პუნქტის ნუმერაცია შემდეგი სახითაა წარმოდგენილი: „1, 1.1, 1.1.1, 1.1.2“ და ასე შემდეგ. თითოეული მათგანი დასათაურებულია, მაშინ როდესაც „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად ნორმატიული აქტის პუნქტი და ქვეპუნქტი უსათაუროა.</p> <p>ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, კანონის პროექტით გათვალისწინებული მე-14 მუხლი საჭიროებს „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონთან შესაბამისობაში მოყვანას.</p>	<p>წლიური ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის პროექტის მომზადების, წარდგენისა და დამტკიცების, ასევე კანონის დაზუსტების წესი განისაზღვრება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით და მნიშვნელოვნად განსხვავდება „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონით და საქართველოს კანონმდებლობით კანონპროექტებთან მიმართებაში არსებული რეგულაციების და პრაქტიკისაგან.</p> <p>მე-5 თავი მოიცავს მხოლოდ ერთი მუხლს და მასში მითითებული ნუმერაცია არ წარმოადგენს ამ მუხლის პუნქტებსა და ქვეპუნქტებს. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტი, მისი სპეციფიკიდან გამომდინარე საჭიროებს ბიუჯეტის გათვალისწინებული პროგრამებისა და ქვეპროგრამების კლასიფიცირებას ბიუჯეტით გათვალისწინებული პრიორიტეტების ფარგლებში და ამ მუხლში მითითებული ნუმერაცია შეესაბამება სწორედ თითოეული პრიორიტეტის ქვეშ სხვადასხვა მხარჯავი დაწესებულების პროგრამული კოდის ადგილს და შეესაბამება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის თანხმად წლიური ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ პროგრამულ კლასიფიკაციას.</p>
<p>კანონის პროექტის 21-ე მუხლის მე-3 პუნქტისა და და 22-ე მუხლის მე-4 და მე-5 პუნქტების თანახმად „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის ამოქმედებამდე დგინდება საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურებისა და შტატგარეშე მომუშავეთა გარკვეული სახის რეგულაციები.</p> <p>„საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის 36-ე მუხლის თანახმად, კანონის ძირითადი დებულებების</p>	<p>სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მე-8 თავი წარმოადგენს მარეგულირებელ ნორმებს, კონკრეტული საბიუჯეტო წლისათვის და მიზანშეწონილია იგი არეგულირებდეს ბიუჯეტის აღსრულებასთან დაკავშირებულ ყველა საკითხს.</p> <p>იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ „შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი საქართველოს პარლამენტში ჯერაც მიმდინარეობს და სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი</p>

რეკომენდაცია	რეკომენდაციის გათვალისწინების შესაძლებლობა
<p>ამოქმედების ვადად განისაზღვრა 2018 წლის 1 იანვარი, ხოლო „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის 34-ე მუხლის მიხედვით, ეს კანონი ამოქმედდება 2018 წლის 1 იანვრიდან. აქედან გამომდინარე ორივე კანონის ამოქმედება 2018 წლის 1 იანვრიდან და აღსრულების პროცესში სამართლებრივ მნიშვნელობას დაკარგავს „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის 21-ე მუხლის მე-3 პუნქტისა და და 22-ე მუხლის მე-4 და მე-5 პუნქტების დათქმა.</p> <p>გარდა ამისა, „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის ზემოაქნიშნული ნორმები, თავისი შინაარსიდან გამომდინარე, კანონის გარდამავალი დებულებებია. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 პუნქტის მიხედვით ნორმატიული აქტი შეიძლება შეიცავდეს გარდამავალ დებულებებს, თუ განსაზღვრული ვადით დგინდება ძირითადისგან განსახვავებული ნორმები ან თუ ამ ნორმატიული აქტის სრულად ასამოქმედებლად გარკვეული პირობები და დროა საჭირო. ამდენად, 21-ე მუხლის მე-3 პუნქტისა და და 22-ე მუხლის მე-4 და მე-5 პუნქტებით გათვალისწინებული ნორმების ასახვა კანონის ძირითად ნაწილში სამართლებრივი ტექნიკის თვალსაზრისით მიზანშეუწონელია.</p>	<p>მიზანშეწონილია მოიცავდეს ნორმებს, რომელიც იმოქმედებს თეორიულად ზემოაქნიშნული კანონის პროექტის მიღების პროცედურების გაჭიანურების შემთხვევაში;</p>
<p>ზუნდოვანია საქართველოს კანონის პროექტის 22-ე მუხლის მე-2 პუნქტით წარმოდგენილი ტერმინი „სახელმწიფო ბიუჯეტის საჯარო დაწესებულებები“ და რედაქციული თავსაზრისით დახვეწას საჭიროებს, ვინაიდან გაურკვეველია, თუ რა იგულისხმება ზემოაქნიშნულ ტერმინში.</p>	<p>იგულისხმება „შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული საჯარო დაწესებულება, რომელიც განმარტებულია, როგორც საბიუჯეტო კოდექსით განსაზღვრული საბიუჯეტო ორგანიზაცია;</p> <p>შესაბამის მუხლებში გათვალისწინებულია დათქმა შესაბამის კანონზე</p>
<p>კანონის პროექტის 32-ე მუხლის თანახმად, კანონის პროექტის მე-15 მუხლით საქართველოს საერთო სასამართლოებისათვის განსაზღვრული მომუშავეთა რიცხოვნობა არ ზღუდავს საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეების და მათთან დაკავშირებული თანამშრომლების (თანაშემწე, რეფერენტი და სხვა) დანიშვნას. მოცემულ ნორმასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის 29-ე მუხლით დადგენილია ადმინისტრაციული და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა რიცხოვნობის შეზღუდვასთან დაკავშირებული</p>	<p>„საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი ადგენს ზოგად ზღვრებს ზოგიერთი კატეგორიის დასაქმებულებთან მიმართებაში, ხოლო წლიური ბიუჯეტის კანონი კვლავაც დაარეგულირებს კონკრეტული საბიუჯეტო წლისათვის საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებულთა ზედა ზღვარს, კანონმდებლობით დადგენილი ზღვრების ფარგლებში.</p>

რეკომენდაცია	რეკომენდაციის გათვალისწინების შესაძლებლობა
<p>საკითხები, კერძოდ, დადგენილია ამგვარ დასაქმებულთა საერთო რაოდენობის ზედა ზღვრები. ამასთანავე, აღნიშნული კანონპროექტის პირველი მუხლის შესაბამისად, იგი ვრცელდება საერთო სასამართლოების თანამშრომლებზე (გარდა მოსამართლეებისა). შესაბამისად, „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის 32-ე მუხლის მოქმედების ფარგლებში ვერ მოექცევიან საერთო სასამართლოების ის თანამშრომლები, რომლებიც წარმოადგენენ ადმინისტრაციული ან შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულებს.</p>	
საქართველოს პარლამენტის წევრები	
<p>ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურზე დაკისრებული ფუნქცია-მოვალეობის სრულყოფილად შესრულებისათვის, მის წინაშე მდგარი გამოწვევების გათვალისწინებით, ვეტერანებისთვის განსახორციელებელი მიზნობრივი პროგრამების გაფართოების მიზნით, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის პროექტში, ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურს შემდგომი განვითარებისთვის, საბიუჯეტო ასიგნებები 5.2 მლნ ლარის ნაცვლად განესაზღვროს 7.5 მლნ ლარის ოდენობით.</p>	<p>გათვალისწინებულია ნაწილობრივ - არსებული ფისკალური რესურსის ფარგლებში სსიპ - ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურს ბიუჯეტის პროექტის წინა წარდგენასთან შედარებით ასიგნება გაეზარდა 500.0 ათასი ლარით.</p>
<p>საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 11 იანვრის N4 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შემთხვევაში, რომელიც შეეხება დისკრიმინაციული შეზღუდვის მოხსნას და საყოფაცხოვრებო სუბსიდიის (22 ლარი) მიღებული უფლების მინიჭებას იმ ვეტერანებისთვის და მათი ოჯახის წევრებისთვის, რომელთაც შესაბამისი სტატუსი მიენიჭათ 2009 წლის 4 ნოემბრის შემდეგ, მიუხედავად მათი ასაკისა, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან საჭირო იქნება დამატებითი ასიგნებები 1 380 456 ლარი ოდენობით. საქართველოს ბიუჯეტის კანონის განხილვისას მოხდეს ვეტერანების და მათი ოჯახის წევრების, ასევე საზოგადოების დიდი ნაწილის თხოვნის გათვალისწინება, პარლამენტის სახელით წინადადებით მიემართავთ მთავრობას ამ დისკრიმინაციული შეზღუდვის მოხსნის და შესაბამისი ღონისძიებების გატარების თაობაზე.</p>	<p>შესაბამის კანონმდებლობაში სათანადო ცვლილებების განხორციელების შემდგომ უზრუნველყოფილი იქნება სახელმწიფო ბიუჯეტში სათანადო რესურსის მობილიზება.</p>

საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტზე (მეორე წარდგენა) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციები

რეკომენდაცია	რეკომენდაციის გათვალისწინების შესაძლებლობა
<p>საყურადღებოა, რომ კანონპროექტის გადამუშავებულ ვარიანტში, გადასახდელების წესის¹ (ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამური ოდენობის ფარდობა მშპ-სთან) საპროგნოზო მაჩვენებელი 29.9%-ის დონეზეა შენარჩუნებული და მცირედით ჩამორჩება ორგანული კანონით დადგენილ 30.0%-იან ნიშნულს. შესაბამისად, თუ გავითვალისწინებთ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში მოყვანილ გაანგარიშებას², ყურადღებას მოითხოვს ლიმიტის დარღვევის რისკი;</p>	<p>მაკროეკონომიკური პარამეტრების ფარგლებში წარმოდგენილი ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მაჩვენებლებში გათვალისწინებულია წლის განმავლობაში საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ მისაღები მიზნობრივი გრანტების მოცულობაც, ასევე აღსანიშნავია, რომ დაგეგმილი მაჩვენებლების ფარგლებში შესაძლებელია სხვადასხვა მუხლებში წლის განმავლობაში მოხდეს გარკვეული ეკონომიების წარმოშობა, შესაბამისად ორგანული კანონის დარღვევის რისკი ფაქტიური შესრულების კუთხითაც მინიმალურია, მიუხედავად იმისა, რომ ორგანული კანონი ზღვრებს ადგენს გეგმიურ მაჩვენებლებთან მიმართებაში.</p>
<p>მიზანშეწონილია, კანონპროექტზე თანდართული განმარტებითი ბარათი მოიცავდეს ინფორმაციას ნაერთი ბიუჯეტიდან ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსებაზე მისამართი რესურსის მიზნობრივი ნიშნულის (საშუალოვადიან პერიოდში 8.0%) გაანგარიშების მეთოდოლოგიის შესახებ, რაც ანგარიშგების ეტაპზე აღნიშნული მაჩვენებლის მონიტორინგის პროცესს უფრო გამჭვირვალეს გახდის. ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული განმარტების მიხედვით, ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე გაწეული გადასახდელები მოიცავს არაფინანსური აქტივებისა და ფინანსური აქტივების ზრდას. გასათვალისწინებელია, რომ „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლიდან გაწეული ყველა გადასახდელი არ წარმოადგენს უშუალოდ ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე მიმართულ სახსრებს, რაც სასურველია შესაბამისობაში მოვიდეს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის GFSM კლასიფიკაციასთან;</p>	<p>საქართველოს მთავრობის მიერ დაგეგმილი ინფრასტრუქტურული პროექტები ხორციელდება, როგორც საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ისე სახელმწიფო საწარმოების მიერ (კაპიტალში შეტანის გზით), შესაბამისად, ბიუჯეტით გათვალისწინებული არაფინანსური აქტივებისა და ფინანსური აქტივების ზრდის ოპერაციებით ხდება ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება. საინვესტიციო პროექტების დასაფინანსებლად მოძიებული სახსრები ასახულია „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტში.</p>
<p>საქართველოს ეკონომიკა მუდმივად განიცდის მნიშვნელოვან სტრუქტურულ ცვლილებებს, თუმცა მიზანშეწონილია, მოხდეს სტრუქტურული ბალანსისა და ციკლზე მორგებული ბალანსის ანგარიშგება, რადგან ისინი დადებითად აისახება</p>	<p>საქართველოს კანონმდებლობა არ მოითხოვს მსგავსი ტიპის ანალიტიკური მაჩვენებლების წარმოდგენას და ბიუჯეტის კანონის პროექტი შედგენილია კანონმდებლობის დაცვით. ამასთან</p>

¹ Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy? IMF, 2015.

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

² სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა „2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე (I წარდგენა), გვ. 17

რეკომენდაცია	რეკომენდაციის გათვალისწინების შესაძლებლობა
<p>ფისკალური პოლიტიკის მონიტორინგის პროცესზე და ხელს უწყობს გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ზრდას, ასევე მნიშვნელოვან როლს თამაშობს სახელმწიფო ვალის მაჩვენებლის (მშპ-სთან) მდგრადობის შენარჩუნებაში;</p>	<p>აღსანიშნავია, რომ სტრუქტურული ბალანსის შეფასება რეგულარულად ხორციელდება ანალიტიკური მიზნებისთვის. თუმცა იქიდან გამომდინარე, რომ საქართველოს ეკონომიკა მნიშვნელოვანი სტრუქტურული ცვლილებების პროცესშია, ამ ფისკალური ინდიკატორის კომუნიკაცია არ არის მიზანშეწონილი. სტრუქტურული ბალანსის გაანგარიშება შეფასებით ხასიათს ატარებს. როგორც წესი, განვითარებად ეკონომიკაში, სადაც საშუალო ციკლი და მიმდინარე ეკონომიკური ციკლი მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთმანეთისაგან მაღალია სტრუქტურული დეფიციტის შეფასების მნიშვნელოვანი და ხშირი კორექტირების ალბათობა. ეს თავის მხრივ ართულებს მისი მონიტორინგის პროცესს დაინტერესებული მხარეების მიერ და გაურკვეველობის საფუძველს იძლევა.</p>
<p>გასათვალისწინებელია, რომ უკანასკნელი წლების განმავლობაში მომხდარმა სავალუტო კურსის ცვლილებამ გავლენა იქონია სახელმწიფო ვალის მოცულობაზე, რის შედეგადაც მან გადააჭარბა საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“-ით დადგენილ 40%-იან ნიშნულს. თუმცა, ამასთან, სახელმწიფო ვალის მაჩვენებელი (მშპ-სთან მიმართებაში) ნარჩუნდება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული 60%-იანი ლიმიტის ფარგლებში. IMF-სა და მსოფლიო ბანკის (WB) ვალის მართვის სახელმძღვანელოს³ მიხედვით, ვალის მმართველებმა უნდა უზრუნველყონ ვალის პორტფელის სასურველი სტრუქტურის ან სტრატეგიული ზღვრების სიცხადე და შესაბამისობა ვალის მართვის მიზნებთან და მოახდინონ მათი ანგარიშგება და ახსნა-განმარტება. შესაბამისად, სახელმწიფო ვალის მართვის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია, მოხდეს არსებული ვალის პორტფელის მდგომარეობის ანალიზი მთავრობის მიერ სახელმწიფო ვალთან მიმართებაში დადგენილ ნებისმიერ ზღვართან და გადაცდომის შემთხვევაში, წარმოდგენილ იქნეს შესაბამისი ახსნა-განმარტება;</p>	<p>საქართველოს მთავრობა ყოველწლიურად ამზადებს ვალის მდგრადობის ანალიზს, რომელიც ითვალისწინებს სხვადასხვა რისკ-ფაქტორებს, მათ შორის სავალუტო კურსის ცვლილებიდან გამომდინარე არსებულ რისკებს. ვალის მდგრადობის ანალიზში ასახულია სხვადასხვა სტრეს-ტესტები და არცერთი რისკის დადგომის შემთხვევაში სახელმწიფო ვალი არ აღწევს კანონით განსაზღვრულ 60%-იან ნიშნულადმე.</p> <p>ამასთან, გრძელვადიან პერიოდში მიზანშეწონილია სახელმწიფო ვალის მეტი დივერსიფიკაცია, რისთვისაც საქართველოს მთავრობა ახორციელებს საშინაო ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარების ხელშეწყობის ღონისძიებებს.</p>
<p>მიმდინარე მდგომარეობით საინვესტიციო პროექტების ძირითადი ნაწილის</p>	<p>ვალდებულების გადასახდელის დარიცხვა ხდება სესხის თანხის</p>

³ Guidelines for Public Debt Management (2003), International Monetary Fund and the World Bank.

რეკომენდაცია	რეკომენდაციის გათვალისწინების შესაძლებლობა
<p>შესრულება განსაზღვრული გეგმის მიხედვით მიმდინარეობს, თუმცა ზოგიერთი პროექტის შემთხვევაში გასათვალისწინებელია შესრულების დაბალი მაჩვენებელი, რის გამოც მათზე გაწეულია დამატებითი ხარჯი, ვალდებულების გადასახადის (commitment fee) სახით⁴. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია პროექტის განმახორციელებელმა უწყებებმა უზრუნველყონ პროექტის ეფექტიანი მართვა და გამოყოფილი სესხების გეგმური ათვისება, ასევე, აღნიშნული პროექტების მომავალი წლის გეგმის განსაზღვრის პროცესში მხედველობაში მიიღონ მათი მიმდინარე შესრულების მდგომარეობა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სესხზე ვალდებულების გადასახადით გაწეული დამატებითი ხარჯებისა და დროში გაწეილი ან/და დაუსრულებელი პროექტების რაოდენობის ზრდა;</p>	<p>ხელმისაწვდომ, ასათვისებელ ნაწილზე და განაკვეთი არის განსხვავებული დონორის მიხედვით.</p> <p>სესხის თანხის ათვისება დამოკიდებულია პროექტის განხორციელებაზე. საინვესტიციო პროექტების განხორციელებისათვის საშუალოდ 3-4 წელი არის განსაზღვრული. სასესხო ხელშეკრულება დონორთან ფორმდება სესხის მთლიან თანხაზე, თუმცა მისი ათვისება ხდება ეტაპობრივად, პროექტის განხორციელების შესაბამისად განსაზღვრული გრაფიკით. გრაფიკისაგან განსხვავებულ ოდენობაზე, მათ შორის იმ შემთხვევაშიც, როდესაც პროექტის ღირებულება ეკონომიის ხარჯზე ნაკლებია პროექტის საორიენტაციო ღირებულებასთან და შესაბამისად სესხის მთლიან მოცულობასთან მიმართებაში, აუთვისებელ ნაწილზე ხორციელდება მსგავსი დარიცხვები,</p> <p>აუდიტის სამსახურის წინა დასკვნაში აღნიშნული დაახლოებით 2.66 მილიონი ლარი დარიცხული და გადახდილია დაახლოებით 1.95 მილიარდი ლარის (დაახლოებით 781 მილიონი აშშ დოლარი) ოდენობის სესხზე (სესხის მთლიანი მოცულობის 0.1%). აღნიშნული თანხის დარიცხვა მოხდა მიმდინარე პროექტების დარჩენილ ასათვისებელ ნაწილზე. შესაბამისად, საინვესტიციო აქტივობის გაზრდიდან გამომდინარე ვალდებულების გადასახდელების მოცულობაც იზრდება და პირდაპირი კავშირი პროექტების ფარგლებში აუთვისებლობასთან კავშირში არ არის.</p>
<p>ფინანსთა სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, კანონპროექტის მესამე წარდგენას დაემატება სახელმწიფო საწარმოების ფისკალური რისკების ანალიზი. სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებებთან დაკავშირებით, გასათვალისწინებელია, რომ თუ სახელმწიფო საწარმოს⁵ მიერ სესხის აღების მომენტში ცნობილია, რომ ვალდებულების დაფარვა უნდა მოხდეს სახელმწიფო</p>	<p>2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს თან ერთვის ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის დოკუმენტი სადაც წარმოდგენილია შესაბამისი ინფორმაცია. ამასთან, შპს „მექანიზატორის“ კაპიტალის გასაზრდელად საბიუჯეტო სახსრების მიმართვა ვერ იქნება განხილული</p>

⁴ მაგალითად, 2017 წლის 9 თვეში, 9 თვის გეგმის 70%-ზე დაბალი შესრულება ფიქსირდება 7 პროექტის შემთხვევაში, რომლებზეც 8 თვის მდგომარეობით გადახდილი ვალდებულების გადასახადი 974 ათას ლარს შეადგენს.

⁵ ფინანსთა სამინისტროს მიერ დოკუმენტში წარმოდგენილი ინფორმაციით, შპს „მექანიზატორის“ სასესხო და სალიზინგო ვალდებულებების აღების მომენტში (2011 წელს) უკვე ცნობილი იყო, რომ მისი დაფარვა უნდა მომხდარიყო სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

რეკომენდაცია	რეკომენდაციის გათვალისწინების შესაძლებლობა
<p>ბიუჯეტის სახსრებიდან, აღნიშნული ვალდებულება თავისი არსით წარმოადგენს სახელმწიფოს პირდაპირ ვალდებულებას და შესაბამისად, მიზანშეწონილია, ასახული იქნეს სახელმწიფო ვალის პორტფელში;</p>	<p>სახელმწიფო ვალის შემადგენელ ნაწილად, რადგან მოქმედი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ასეთი სახის ვალდებულების სახელმწიფო ვალად აღიარებას.</p>
<p>სახელმწიფო ბიუჯეტი პროგრამული ფორმატით 2012 წლიდან მზადდება, თუმცა ამ დრომდე იგი მხოლოდ დანართის სახით ერთვის ბიუჯეტის კანონს და არ წარმოადგენს კანონის ნაწილს. რამდენადაც, პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვის პროცესი კომპლექსურ ხასიათს ატარებს, მნიშვნელოვანია მთავრობას ჰქონდეს გაცხადებული ხედვა პროგრამული ბიუჯეტირების რეფორმის დანერგვასთან დაკავშირებით. კერძოდ, მიზანშეწონილია შემუშავდეს სამოქმედო გეგმა, სადაც გაწერილი იქნებოდა რეფორმის ფარგლებში განსახორციელებელი კონკრეტული აქტივობები შესაბამისი ვადებითა და პასუხისმგებელი უწყებებით. ასევე, მიზანშეწონილია, პროგრამული ფორმატით წარმოდგენილი ბიუჯეტი გახდეს კანონის შემადგენელი ნაწილი. გარდა ამისა, წარმოდგენილი კანონპროექტით შეიცვალა ცალკეული პროგრამების/ქვეპროგრამების ასიგნებების მოცულობა (პირველ წარდგენასთან შედარებით), თუმცა არ მომხდარა მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და ინდიკატორების სამიზნე მაჩვენებლების განახლება. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, კანონპროექტში უკეთესად იყოს წარმოდგენილი და განმარტებული ფინანსურ და არაფინანსურ ინფორმაციას შორის მიზეზ-შედეგობრივი კავშირი.</p>	<p>პროგრამული ბიუჯეტირების გაუმჯობესება ეტაპობრივად მიმდინარეობს. ამ პროცესში აქტიურად არიან ჩართულები სამინისტროების და უწყებების წარმომადგენლები და ამას მოწმობს სწორედ ბოლო წლებში განხორციელებული რეფორმები ამ მიმართულებით. ხაზგასასმელია, რომ საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმა ბოლო ათწლეულია აქტიურად მიმდინარეობს, ხოლო 2009 წლიდან რეფორმა ხორციელდება საჯარო ფინანსების მართვის სტრატეგიისა (2009-2012 წწ; 2014-2017) და ყოველწლიური სამოქმედო გეგმის შესაბამისად, სადაც აისახება რეფორმის შემდგომი ეტაპები საშუალოვადიანი პერიოდისთვის. საჯარო ფინანსების მართვის 4-წლიანი სტრატეგიის და წლიური სამოქმედო გეგმის შემუშავება, რომლის მიზანია საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკის დანერგვა, ითვალისწინებს საერთაშორისო ორგანიზაციების შეფასებებს (მათ შორის, PEFA, OBS), მიღებულ რეკომენდაციებს და მათი შესრულების შესაძლებლობებს. ხოლო საჯარო ფინანსების მართვის სფეროში შეფასებების ანგარიშების მომზადების დროს შემუშავებულ დოკუმენტებს ძირითად შემთხვევაში თან ახლავს შესაბამისი სამოქმედო გეგმები, მათ შორის:</p> <ul style="list-style-type: none"> - „საქართველოს ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასებას“ თან ახლავს 2017-2020 წლების სამოქმედო გეგმა, რომელიც ითვალისწინებს ფისკალური გამჭვირვალობის გაუმჯობესების მიმართულებით მთელი რიგი ღონისძიებების განხორციელებას. - 2015 წელს მომზადებულ დოკუმენტს „საქართველოს ფისკალური პოლიტიკა და მისი თავსებადობა ევროკავშირის პრაქტიკასთან“ (რომელიც განახლდა 2016 წელს) თან ახლავს სამოქმედო გეგმა საქართველოს ფისკალური პოლიტიკის ევროკავშირის პრაქტიკასთან დაახლოების მიზნით აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საშუალოვადიან პერიოდში დაგეგმილი ღონისძიებების შესახებ. და სხვა.

რეკომენდაცია	რეკომენდაციის გათვალისწინების შესაძლებლობა
	<p>ამასთან გასათვალისწინებელია, რომ შედეგზე ორიენტირებული დაგეგმვის რეალურად დანერგვისათვის აუცილებელია წარმატებით განხორციელდეს სამინისტროების შიგნით შიდა ფინანსური მართვისა და კონტროლის დანერგვის რეფორმა, რათა თითოეული პროგრამისა და ქვეპროგრამის მიზნობრიობა, მოსალოდნელი შედეგები და შესრულების პროცესში მიღწეული პროგრესიდან გამომდინარე მათი მიღწევადობა ფასდებოდეს შესაბამისი ჩართული მხარეების მხრიდან.</p> <p>პროგრამული ბიუჯეტის სრულყოფილად დანერგვა საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილია და ამ მიმართულებით აქტიურად მიმდინარეობს მუშაობა,</p>