

2011

საქართველოს კონტროლის პალატა



მ ო ხ ს ე ნ ე ბ ა

საქართველოს 2010 წლის სახელმწიფო
ბიუჯეტის შესრულების შესახებ საქართველოს
მთავრობის ანგარიშთან დაკავშირებით

შინაარსი

შესავალი	4
მოხსენების სამართლებრივი საფუძვლები	5
მოხსენების დოკუმენტური საფუძვლები	5
სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებაზე და წლიური ანგარიშის მომზადებაზე პასუხისმგებლობა	5
საქართველოს კონტროლის პალატის პასუხისმგებლობა	6
აუდიტებთან და მოხსენების ფარგლებთან დაკავშირებული შეზღუდვები	6
საქართველოს მთავრობის ანგარიშის მოცულობა და ფარგლები	6
ზოგადი შეფასება/დასკვნა	7
სახელმწიფო ბიუჯეტის პარამეტრები	7
შემოსულობები	8
შემოსავლები	9
სხვა შემოსავლები	13
გრანტები	14
არაფინანსური და ფინანსური აქტივების კლების შედეგად მისაღები შემოსულობების მაჩვენებლების შესრულების მდგომარეობა	15
ვალდებულებების ზრდის შედეგად მისაღები შემოსულობების მაჩვენებლების შესრულების მდგომარეობა	16
დაგეგმილი გადასახდელების მაჩვენებლების შესრულება	17
ხარჯები	18
ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ფუნქციონალური კლასიფიკაცია	21
ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვა და მართვა	22

საქართველოს კონტროლის პალატის მიერ მხარჯავ დაწესებულებებში ჩატარებული აუდიტების შედეგად საჯარო ფინანსების მართვის სფეროში გამოვლენილი ხარვეზების მიმოხილვა	23
სარეზერვო და სხვა საბიუჯეტო ფონდები	29
ავტონომიური რესპუბლიკებისა და თვითმმართველი ერთეულებისათვის ფინანსური დახმარების გაწევის მდგომარეობა	30
საქართველოს სახელმწიფო ვალის ფორმირება და მართვა	32
სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი სალდო და დაბალანსების მდგომარეობა	35
საჯარო სამართლის იურიდიული პირები	36
აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების 2010 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტების შესრულების მდგომარეობა	38
რეკომენდაციები	39

შესავალი

საქართველოს კონტროლის პალატის ამ მოხსენებაში მოცემულია საქართველოს მთავრობის მიერ საქართველოს პარლამენტისათვის წარდგენილი „საქართველოს 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის“ (შემდგომ მოკლედ მოხსენიებულია, როგორც *საქართველოს მთავრობის ანგარიში*) შემოწმებისა და სამთავრობო დაწესებულებათა აუდიტების შედეგები, მათი შეფასება და რეკომენდაციები გამოვლენილი ნაკლოვანებებისა და ხარვეზების გამოსწორების თაობაზე. მოხსენებაში ასევე ასახულია ინფორმაციები აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების 2010 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტების შესრულების შესახებ.

საანგარიშო პერიოდის შეფასებისას გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ 2010 წელი შეიძლება ჩაითვალოს ქვეყნის ეკონომიკის კრიზისიდან გამოსვლის და გამოცოცხლების წლად, თუმცა დღის წესრიგში რჩება ეკონომიკური ზრდის ტენდენციის შემდგომი შენარჩუნება.

მოხსენების სამართლებრივი საფუძვლები

1. მოხსენება მომზადებულია „საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ“ საქართველოს კანონის 32-ე მუხლის პირველი პუნქტით, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 234-ე მუხლის მე-4 პუნქტითა და საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-19 და 57-ე მუხლებით საქართველოს კონტროლის პალატისათვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში.

მოხსენების დოკუმენტური საფუძვლები

2. მოხსენების მომზადებისათვის გამოყენებულია:

ა) საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ საქართველოს პარლამენტისათვის წარდგენილი „საქართველოს 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში“;

ბ) სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის თაობაზე სახელმწიფო ხაზინის მიერ მომზადებული ყოველთვიური, კვარტალური და წლიური ანგარიშები;

გ) მხარჯავი დაწესებულებების (სამინისტროები, საჯარო სამართლის იურიდიული პირები და სხვა) მიერ შედგენილი ფინანსური აღრიცხვისა და ანგარიშგების დოკუმენტები;

დ) საქართველოს კონტროლის პალატის მიერ მხარჯავ დაწესებულებებში ჩატარებული აუდიტების მასალები.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებაზე და წლიური ანგარიშის მომზადებაზე პასუხისმგებლობა

3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებაზე და ანგარიშგებაზე (წლიური ანგარიშის მომზადებაზე) პასუხისმგებელია საქართველოს მთავრობა.

4. ანგარიშის საფუძვლად გამოყენებული სტატისტიკური ინფორმაციის მომზადებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

5. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების, გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების აღრიცხვასა და კონტროლზე პასუხისმგებელი არიან საქართველოს მთავრობა და სამთავრობო დაწესებულებები.

6. სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული სახსრების ხარჯვაზე, აღრიცხვასა და კონტროლზე პასუხისმგებელია შესაბამისი სამთავრობო დაწესებულება.

საქართველოს კონტროლის პალატის პასუხისმგებლობა

7. მოხსენების სამართლებრივი საფუძვლებით განსაზღვრულ ფარგლებში საქართველოს კონტროლის პალატა ამოწმებს საქართველოს 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსავლებისა და ხარჯების მოცულობების საქართველოს მთავრობის ანგარიშში ასახვის სიზუსტესა და სისრულეს, აგრეთვე ხარჯების კანონიერებას.

8. მოხსენების მომზადებისას გამოყენებულია საქართველოს კანონმდებლობა, ხოლო აუდიტის (აუდიტების) წარმართვისას – საჯარო აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტებიც.

აუდიტებთან და მოხსენების ფარგლებთან დაკავშირებული შეზღუდვები

9. საქართველოში არ არის დანერგილი საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტები (IPSAS), რაც მნიშვნელოვნად ზღუდავს აუდიტების საჯარო აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტების გამოყენებით ჩატარების შესაძლებლობას.

10. „საქართველოს 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ბოლო ცვლილებები შეტანილ იქნა 2010 წლის 19 ნოემბრის №3831 კანონით. შესაბამისად, ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების მოცულობების საქართველოს მთავრობის ანგარიშში ასახვის სიზუსტე და სისრულე, აგრეთვე ხარჯების კანონიერება შემოწმებულია ამ კანონთან მიმართებით.

საქართველოს მთავრობის ანგარიშის მოცულობა და ფარგლები

11. საქართველოს მთავრობის ანგარიში უნდა მოიცავდეს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით ბიუჯეტის შესრულების შესახებ შემდეგ ინფორმაციას დეტალური სახით:

11.1. სახელმწიფო ბიუჯეტის ბალანსს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით;

11.2. მაკროეკონომიკურ მიმოხილვას;

11.3. ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შედარებას შესაბამისი პერიოდის გეგმურ მაჩვენებლებთან;

11.4. სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემის ანგარიშებზე არსებულ ნაშთებს წლის დასაწყისისა და დასასრულისათვის;

11.5. ორგანიზაციული კოდების მიხედვით დამტკიცებულ და დაზუსტებულ ასიგნებებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, თუ ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 30%-ს, გარდა იმ ფონდებისა, რომლებსაც წლიური საბიუჯეტო კანონი ითვალისწინებს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების სახით;

11.6. ორგანიზაციული კოდების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, თუ ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 15%-ს;

11.7. ინფორმაციას საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების შესრულების მდგომარეობის შესახებ (მათ შორის, საბიუჯეტო წლის ბოლოსათვის დაუფარავი ვალების თაობაზე);

11.8. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ წლიური საბიუჯეტო კანონით დასახული პრიორიტეტებისა და ამ პრიორიტეტების მისაღწევად განხორციელებული პროგრამებისა და ღონისძიებების შედეგების აღწერას.

ზოგადი შეფასება/დასკვნა

12. მხარჯავ დაწესებულებებში ჩატარებული აუდიტების შედეგად გამოვლენილი ფაქტების, აგრეთვე სახელმწიფო ხაზინის მონაცემების საფუძველზე¹ ანგარიში შეესაბამება „საქართველოს 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონით დამტკიცებულ მაჩვენებლებს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის პარამეტრები

13. სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესს გასულ წლებთან შედარებით გაუმჯობესების ტენდენცია ახასიათებს. „საქართველოს 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც 2009 წლის 4 დეკემბერს იქნა მიღებული, 2010 წლის განმავლობაში სამჯერ შეიცვალა. ამასთანავე, თუ კანონში 18 ივნისსა და 2 ივლისს შეტანილი ცვლილებები შემოსულობების მოცულობის ზრდას ითვალისწინებდა, 19 ნოემბრის ცვლილებებით კორექტირებული პარამეტრები შემცირდა.

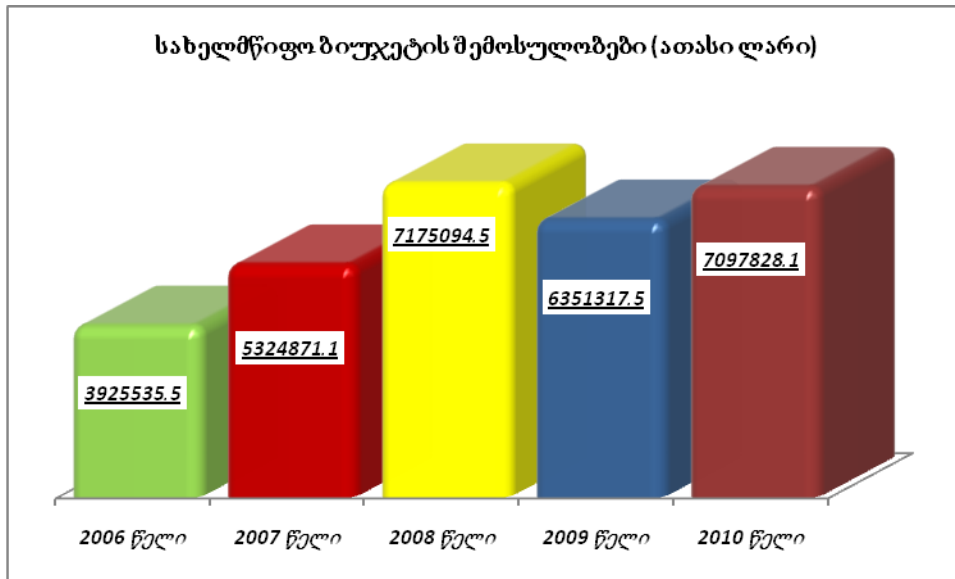
14. კანონში შეტანილი ცვლილებების შედეგად შემოსულობების მოცულობა 6 759,7 მილიონი ლარიდან 7 088,2 მილიონ ლარამდე, ანუ 328,5 მილიონი ლარით გაიზარდა.

	ათასი ლარი			
	2009 წლის 4 დეკემბრის კანონით	2010 წლის 18 ივნისის კანონით	2010 წლის 2 ივლისის კანონით	2010 წლის 19 ნოემბრის კანონით
შემოსულობები:	6759704.0	6991213.3	6991213.3	7088226.5
შემოსავლები	5188176.7	5412855.3	5412855.3	5363552.6
ვალდებულებების ზრდა	1313527.3	1348358.0	1348358.0	1512673.9
ფინანსური აქტივების კლება	48000	60000	60000.0	62000.0
არაფინანსური აქტივების კლება	210000	170000	170000.0	150000.0

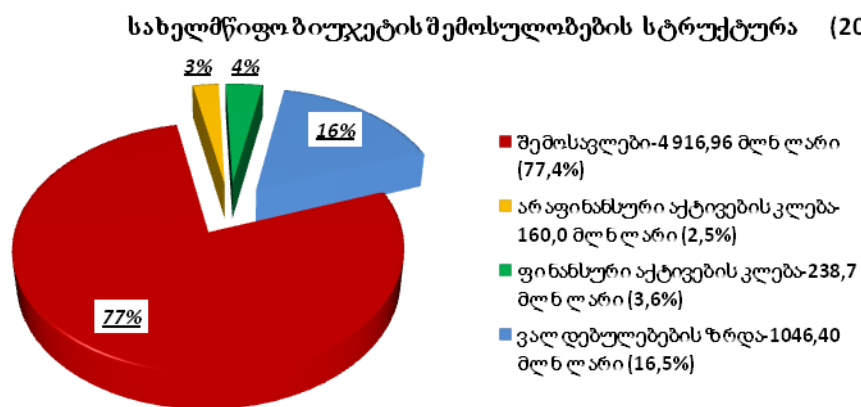
¹ ამ მოხსენების მე-9-მე-10 პუნქტებში გამოთქმული მოსაზრებების გათვალისწინებით

შემოსულობები

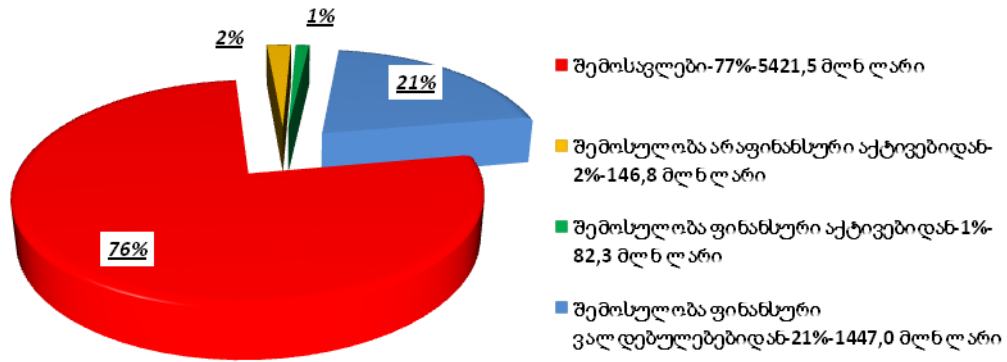
15. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების ფაქტობრივმა მოცულობამ 7 097,8 მილიონი ლარი, ანუ გეგმის 100,1% შეადგინა.



16. 2009 წელთან შედარებით ქვეყანაში ეკონომიკური სიტუაციის გაუმჯობესების ფონზე 2010 წელს მიღებული შემოსულობების ფაქტობრივი მოცულობა 11,8%-ით გაიზარდა. 2009 წელთან შედარებით 5%-ით გაიზარდა ვალდებულებების ზრდით მიღებული სახსრების ხვედრითი წილი შემოსულობების მთლიან მოცულობაში.



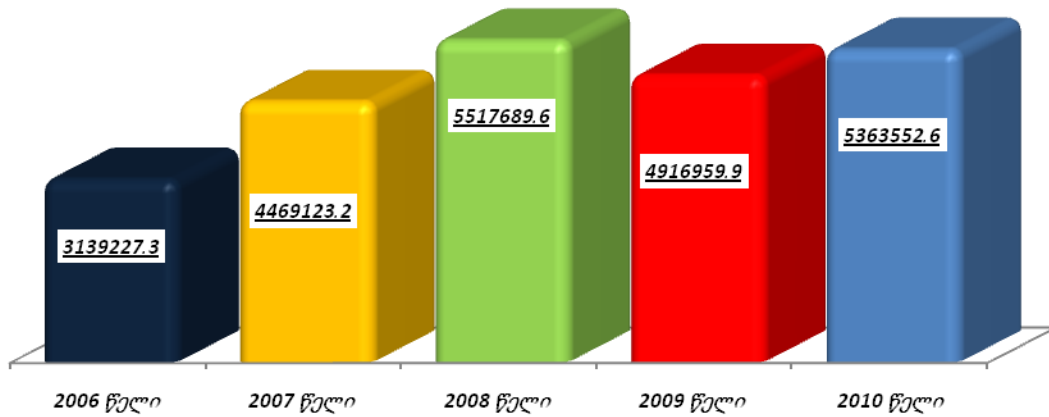
სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების სტრუქტურა (2010 წელი)



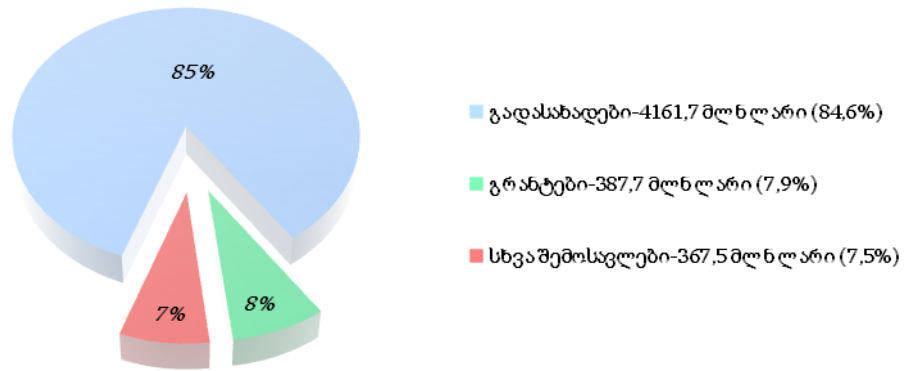
შემოსავლები

17. საანგარიშო პერიოდში მიღებულ იქნა 5421,5 მილიონი ლარის შემოსავლები, რაც გეგმის 100,1%-ია.

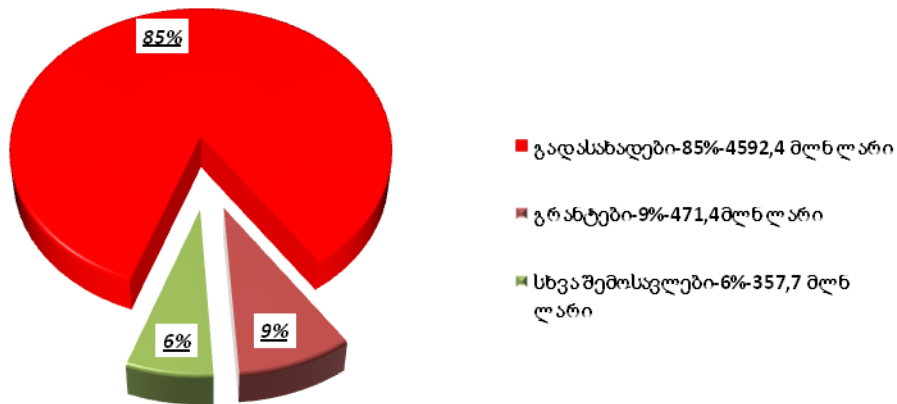
სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები (ათასი ლარი)



სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების სტრუქტურა (2009 წელი)



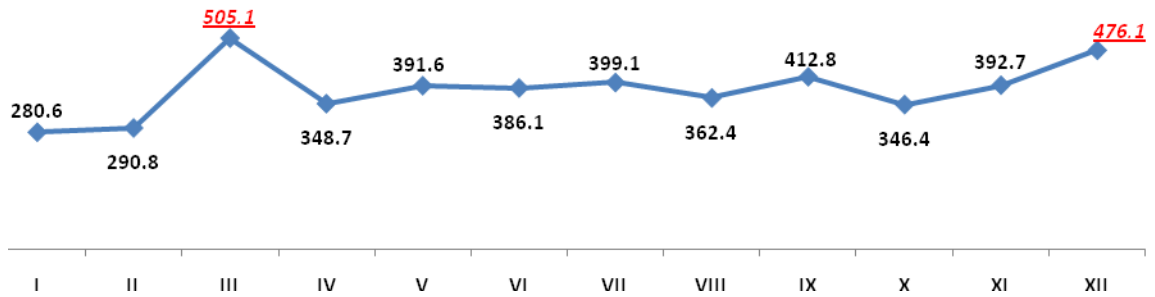
სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების სტრუქტურა (2010 წელი)



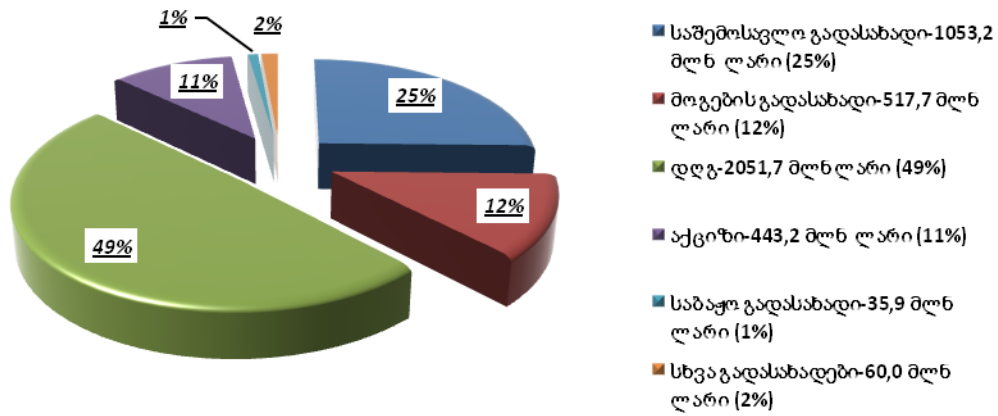
18. სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზი 0,9%-ის გადაჭარბებით შესრულდა. ასეთი სახით მიღებული თანხების მოცულობამ 4 592 367,6 ათასი ლარი შეადგინა.

19. საანგარიშო პერიოდში იყო გარკვეული განსხვავება თვეების მიხედვით მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების მოცულობებს შორის. კერძოდ, შემოსავლების მაქსიმალური მოცულობა მობილიზებულ იქნა 2010 წლის მარტსა და დეკემბერში, შესაბამისად, 505,1 მილიონი ლარი და 476,1 მილიონი ლარი (წლის საშუალო თვიური მაჩვენებელი 382,7 მილიონი ლარია).

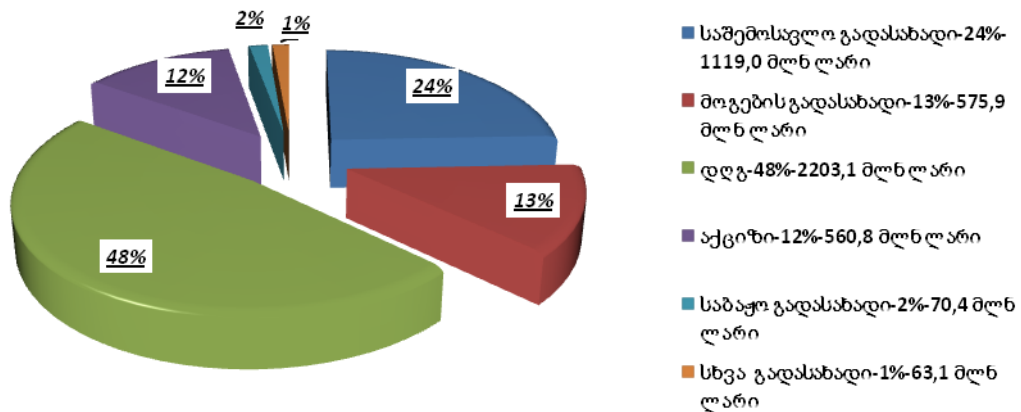
საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში მოზილიზებული საგადასახადო შემოსავლები თვეების მიხედვით (მლნ ლარი)



საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში მოზილიზებული საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურა (2009 წელი)



საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში მოზილიზებული საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურა (2010 წელი)



20. საგადასახადო შემოსავლებში კვლავ დიდია (62%) არაპირდაპირი გადასახადებიდან (დამატებული ღირებულების გადასახადი, აქციზი, საბაჟო გადასახადი) მობილიზებული თანხების ხვედრითი წილი. აღნიშნული პარამეტრი 2009 წელს 61%-ს შეადგენდა, რაც მოწმობს, რომ საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების საერთო მოცულობა ჯერ კიდევ მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული არაპირდაპირი გადასახადების ადმინისტრირებაზე. თუმცა მთლიან საგადასახადო შემოსავლებში პირდაპირი გადასახადების ხვედრითი წილის გაზრდა გააჯანსაღებდა ეკონომიკას და ბიზნესგარემოს, რაც საგადასახადო ტვირთის სამართლიანად და პროპორციულად გადანაწილების წინაპირობა იქნებოდა.

21. საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების დონის ობიექტურად შეფასებისათვის არ არის დაზუსტებული, რამდენად შეესაბამება პროგნოზირებული მოცულობა აღნიშნულ პერიოდში ეკონომიკური ზრდით გამოწვეულ ცვლილებას, რამდენად შესაძლებელი იყო ფაქტობრივი მოცულობის კიდევ უფრო გაზრდა და მაკროეკონომიკურ პარამეტრთან მისი შესაბამისობის უზრუნველყოფა.

22. შემოსავლების აღრიცხვის სფეროში კვლავ აქტუალურია საჯარიმო სანქციების და საურავების შესახებ არასრული ინფორმაციის არსებობა. მობილიზებულ შემოსავლებში საგადასახადო ადმინისტრირების და ბიზნესის აქტივობის როლების გამიჯვნისათვის საჭიროა ცალკე გამოიყოს საგადასახადო შემოსავლებში ნებაყოფლობით (საგადასახადო/საბაჟო სანქციების გარეშე) მობილიზებული თანხები.

სხვა შემოსავლები

23. სხვა შემოსავლებიდან მობილიზებული თანხები (357,7 მლნ ლარი) 2010 წლის საპროგნოზო მაჩვენებლით განსაზღვრული მოცულობის 103,1%-ია და 2009 წლის ანალოგიური პერიოდის მაჩვენებელზე 9,8 მილიონი ლარით ნაკლებია.

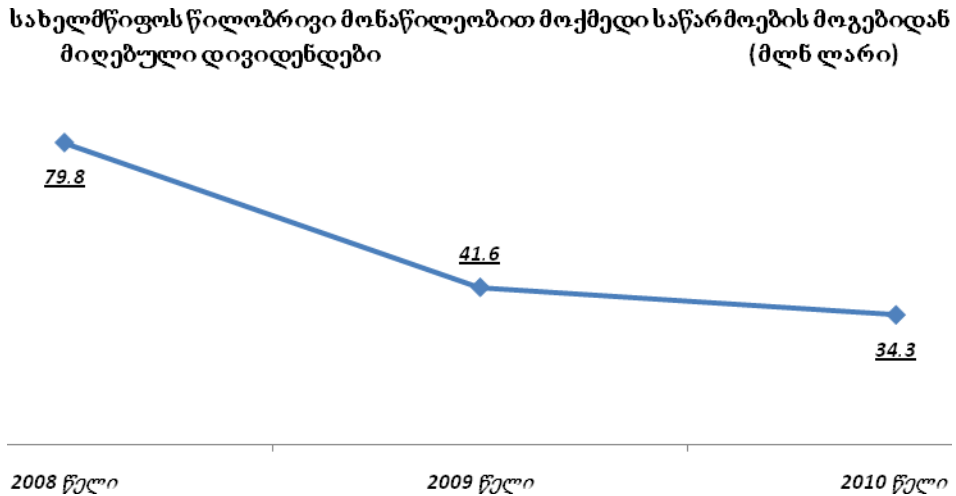
24. რენტის სახით მობილიზებულ იქნა 8,1 მილიონი ლარი, ანუ წლიურ პროგნოზთან შედარებით 18,9%-ით ნაკლები, რაც აღნიშნულ სფეროში სახელმწიფო ადმინისტრირების/მენეჯმენტის ზრდის აუცილებლობაზე მიუთითებს. საანგარიშო პერიოდში ჩატარებული აუდიტების შედეგებზე დაყრდნობით შეიძლება ითქვას, რომ ამ მიმართულებით ზრდის რესურსი არსებობს.

25. საკუთრებიდან მიღებული შემოსავლების საერთო მოცულობამ 2010 წელს 130,4 მილიონი ლარი, ანუ პროგნოზის 91,7% შეადგინა.

26. დივიდენდების სახით მიღებულ იქნა 101,6 მილიონი ლარი, ანუ დაზუსტებული გეგმის მხოლოდ 88,8%; ამასთანავე, 67,3 მილიონი ლარის მობილიზება მოხდა საქართველოს ეროვნული ბანკის მოგებიდან მიღებული

შემოსავლების ხარჯზე, მაშინ, როდესაც სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მოგებიდან მიღებული დივიდენდების მოცულობა მხოლოდ 34,3 მილიონი ლარია (დივიდენდების მთლიანი თანხის 33,8%).

⇒ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მოგებიდან მიღებული დივიდენდების მოცულობას კვლავ კლების ტენდენცია ახასიათებს.

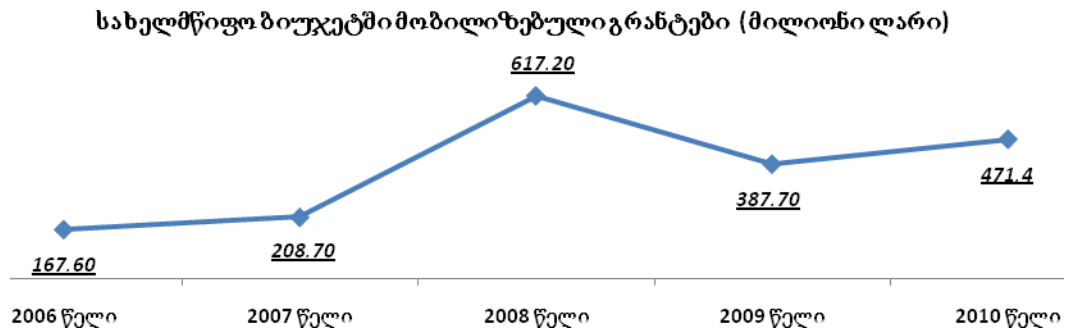


27. აღნიშნული ტენდენცია კიდევ ერთხელ ცხადყოფს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების შემდგომი ფუნქციონირების ან სახელმწიფოს მართვაში შენარჩუნების მიზანშეწონილობის საკითხის გადახედვის აუცილებლობას.

➡ ამასთანავე, მიზანშეწონილია სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოს ლიკვიდაციის პროცესი უფრო გამჭვირვალე იყოს და ლიკვიდაციის შემდეგ საწარმოს აქტივების გადაცემა თუ გასხვისება/განკარგვა ერთიანი მეთოდოლოგიითა და სამართლებრივი რეგულაციებით წარიმართოს.

გრანტები

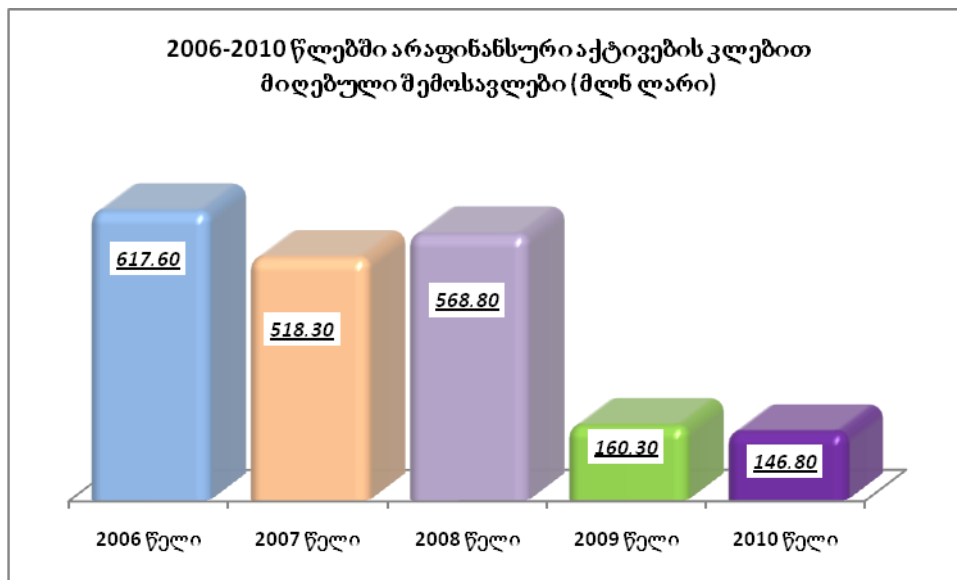
28. რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ისეთ სახეს, როგორცაა უცხოეთიდან მისაღები ფულადი გრანტები, 2010 წელს მიღებულ იქნა 471,4 მილიონი ლარი, რაც წლიური საბიუჯეტო კანონით დამტკიცებული საპროგნოზო პარამეტრის 101,8%-ია.



29. გრანტების მთლიანი მოცულობის (471,4 მლნ ლარი) 65,1%, ანუ 306,7 მილიონი ლარი, არის სახაზინო სამსახურის ერთიანი ანგარიშის გაუვლელად მიღებული თანხები.

არაფინანსური და ფინანსური აქტივების კლების² შედეგად მისაღები შემოსულობების მაჩვენებლების შესრულების მდგომარეობა

30. საანგარიშო პერიოდში არაფინანსური აქტივების კლების შედეგად მიღებული სახსრების მოცულობამ შეადგინა 146,8 მილიონი ლარი, რაც წლიური საპროგნოზო მაჩვენებლის 97,9%-ია და კიდევ ერთხელ ადასტურებს ამ სახის შემოსულობების კლების ტენდენციას.



² სახელმწიფო ქონების პრივატიზებითა და ფასიანი ქაღალდების რეალიზაციით მიღებული შემოსავლები

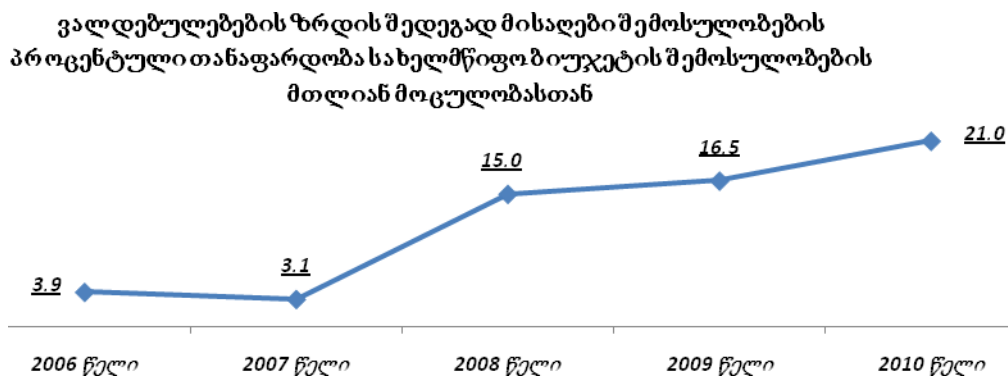
31. არაფინანსური აქტივების კლების მუხლით მისაღები შემოსულობების გეგმის შეუსრულებლობის საშიშროებაზე საქართველოს კონტროლის პალატა ადრეც მიუთითებდა, იმ ფაქტიდან გამომდინარე, რომ 2010 წლის რვა თვეში არაფინანსური აქტივების რეალიზაციიდან მიღებული 62,0 მილიონი ლარი, იმ დროისათვის მოქმედი საბიუჯეტო კანონის შესაბამისად, წლიური საპროგნოზო მაჩვენებლის (170,0 მლნ ლარი) მხოლოდ 36,5% იყო. საპროგნოზო მაჩვენებლის შესრულების მდგომარეობა ვერც კანონში 2010 წლის ნოემბერში შეტანილმა ცვლილებებმა გამოასწორა.

32. ფინანსური აქტივების კლების 2010 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელი 132,8%-ით შესრულდა და 82,3 მილიონი ლარი შეადგინა.

ვალდებულებების ზრდის შედეგად მისაღები შემოსულობების მაჩვენებლების შესრულების მდგომარეობა

33. ვალდებულებების ზრდის შედეგად 2010 წელს მიღებულ იქნა 1 447,0 მილიონი ლარი; მათ შორის, საშინაო ვალდებულებების ზრდის სახით მიღებულმა შემოსულობებმა 171,9 მილიონი ლარი, ხოლო საგარეო ვალდებულებების ზრდის სახით მიღებულმა შემოსულობებმა – 1275,1 მილიონი ლარი შეადგინა.

34. საგარეო ვალდებულებების 62,0%, ანუ 791,8 მილიონი ლარი, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ გამოყოფილი ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტია (2009 წელს ანალოგიური კრედიტის მოცულობა 452,5 მილიონი ლარი იყო), ხოლო 38,0% – საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციების და უცხო ქვეყნების მთავრობების მიერ გამოყოფილი გრძელვადიანი შეღავათიანი საინვესტიციო კრედიტები.



35. 2008 წლის შემდეგ სულ უფრო იზრდება ვალდებულებების ზრდის შედეგად მისაღები შემოსულობების წილი მთლიან შემოსულობებში. თუ 2009 წელს

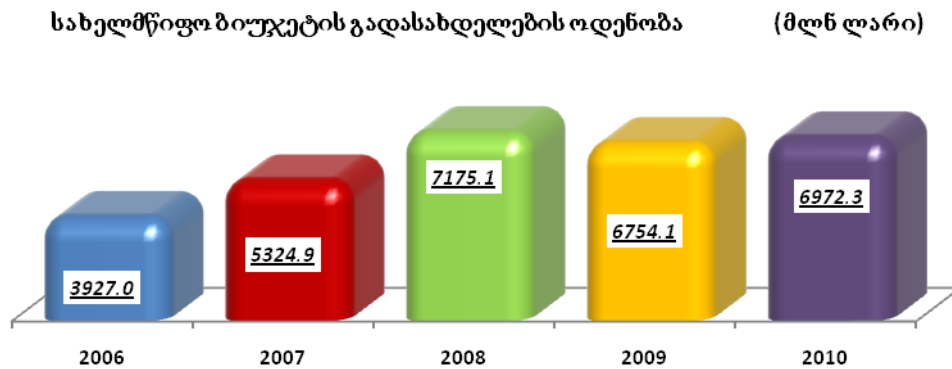
ასეთი ზრდა, წინა წელთან შედარებით, მხოლოდ 1,5 პროცენტულ პუნქტს შეადგენდა, 2010 წელს მან 2008 წელთან შედარებით 6, ხოლო 2009 წელთან შედარებით – 4,5 პროცენტული პუნქტი შეადგინა.

დაგეგმილი გადასახდელების მაჩვენებლების შესრულება

36. „საქართველოს 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებების (2010 წლის ივნისი, ივლისი, ნოემბერი) შედეგად სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების (ასიგნებების) გეგმური მაჩვენებელი 325 500,0 ათასი ლარით გაიზარდა და 7 085 226,5 ათასი ლარი შეადგინა.

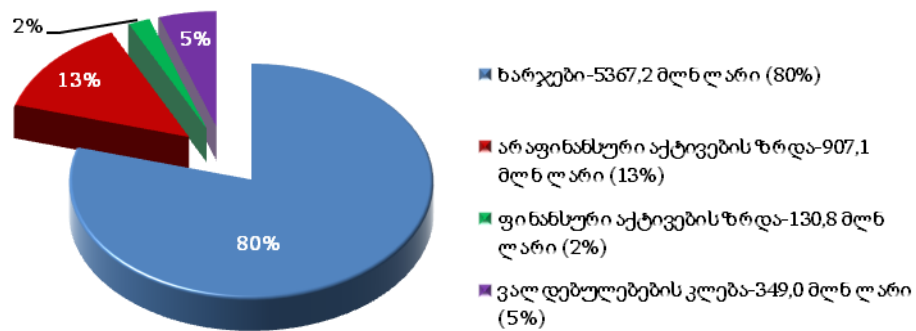
	ათასი ლარი			
	2009 წლის 4 დეკემბრის კანონით	2010 წლის 18 ივნისის კანონით	2010 წლის 2 ივლისის კანონით	2010 წლის 19 ნოემბრის კანონით
გადასახდელები	6,759,704.00	6,991,213.30	6,991,213.30	7,085,226.50
ხარჯები	5,476,332.00	5,691,754.10	5,690,193.30	5,607,501.80
არაფინანსური აქტივების ზრდა	997,023.10	988,636.60	990,197.00	965,494.80
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით)	86,934.10	112,306.60	112,306.60	338,853.00
ვალდებულებების კლება	199,414.80	198,516.00	198,516.40	173,376.90

37. 2010 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადასახდელების სახით გადახდილი თანხების ფაქტობრივმა მოცულობამ 6 972 343,8 ათასი ლარი, ანუ წლიური გეგმის 98,4% შეადგინა. 2010 წლის გადასახდელების ოდენობა 2009 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე 218,2 მილიონი ლარით მეტია, 2008 წლისაზე კი 202,8 მილიონი ლარით ნაკლებია.

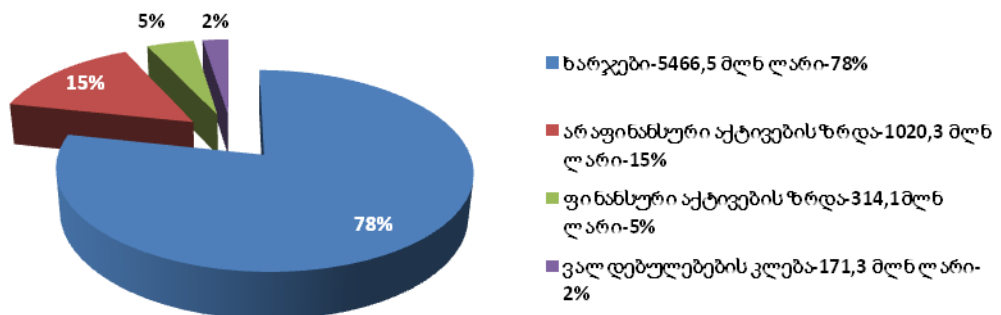


38. როგორც ქვემოთ მოყვანილი დიაგრამებიდან ჩანს, გადასახდელების საერთო მოცულობაში ხარჯებისა და ვალდებულებების კლების ხვედრითი წილი 2009 წლის ანალოგიურ პერიოდთან შედარებით შემცირდა, შესაბამისად, 2 და 3 პროცენტული პუნქტით. ამავე დროს, შესაბამისად, 2 და 3 პროცენტული პუნქტით გაიზარდა არაფინანსური და ფინანსური აქტივების ზრდის მუხლებით გადახდილი თანხების წილი.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებების სტრუქტურა (2009 წელი)



საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებების სტრუქტურა (2010 წელი)



39. ქვემოთ მოყვანილი დიაგრამა ასახავს სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ფაქტობრივ მოცულობებს თვეების მიხედვით და გვიჩვენებს, რომ გადასახდელების მაქსიმალური მოცულობა დეკემბერზე მოდის. ამ თვის გადასახდელების ოდენობა (ფაქტობრივი ხარჯი), 887,7 მილიონი ლარი, გადასახდელების საშუალო თვიურ ოდენობას 306,7 მილიონი ლარით აღემატება.

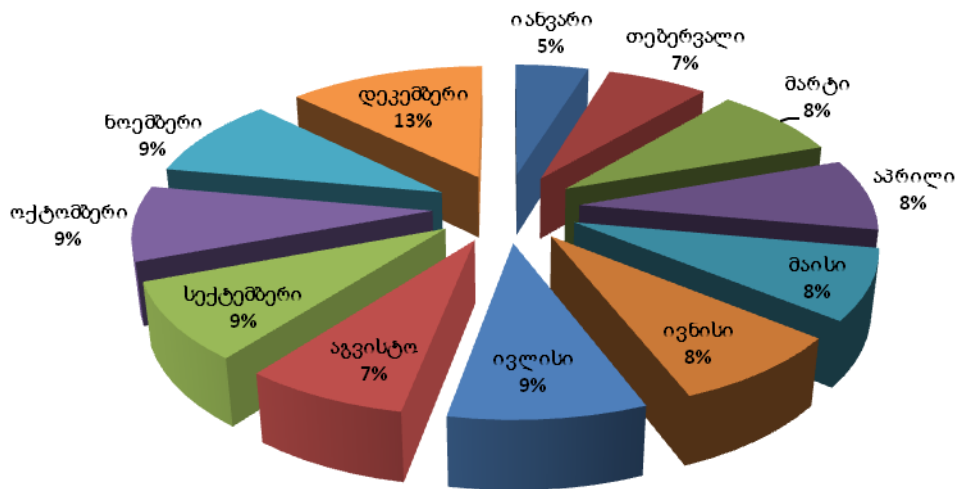
40. წლის ბოლოს მნიშვნელოვანი თანხების ხარჯვა (იმ ხარჯების გაწევა, რომლებიც წლის დასაწყისში ან თუნდაც პირველ ნახევარში არ იყო დაგეგმილი) არაჯანსაღ ტენდენციად შეიძლება ჩამოყალიბდეს.

○ აუდიტის შედეგებმა ცხადყო, რომ დროის მცირე მონაკვეთში საბიუჯეტო რესურსი მანამდე დაუგეგმავი საჭიროებების დასაფინანსებლად და მარაგების (რომელთა აუცილებლობა არ არსებობს) შესაქმნელად მიიმართება.

○ აღნიშნული პერიოდის შესყიდვების დიდი ნაწილი, როგორც წესი, ერთ პირთან მოლაპარაკების გზით ხორციელდება, რაც საბიუჯეტო რესურსის მართვის გამჭვირვალობის ხარისხზე დადებით გავლენას არ ახდენს.

✓ საკითხის პრობლემურობაზე მსჯელობისას გასათვალისწინებელია ამ პრაქტიკის შედეგების გავლენა ქვეყნის ეკონომიკაში ფულადი მასის ზრდაზე, საბიუჯეტო დეფიციტის ზრდაზე, სხვა, შესაძლოა უფრო საჭირო ხარჯების დაუფინანსებლობაზე, აგრეთვე საჯარო ფინანსების მართვის გამჭვირვალობაზე.

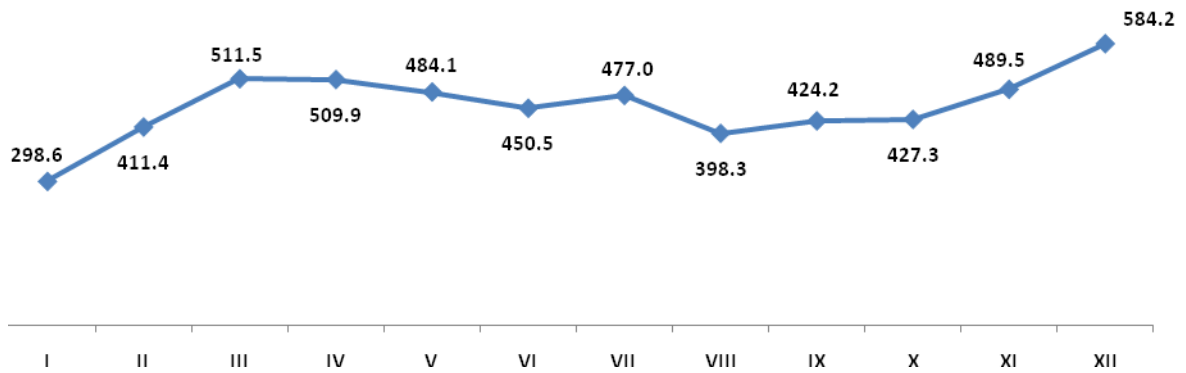
საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები (2010 წელი)



ხარჯები

41. 2010 წელს ხარჯებმა შეადგინა გადასახდელების სახით გადახდილი თანხების ფაქტობრივი მოცულობის 78%, ანუ 5466,5 მილიონი ლარი, რაც წლიური საბიუჯეტო კანონით დამტკიცებული გეგმის 97,4% და დაზუსტებული გეგმის 98,7%-ია.

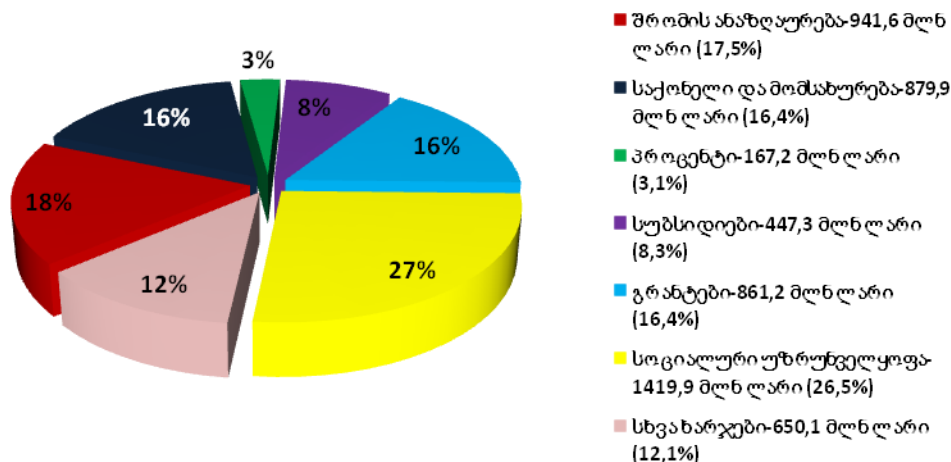
სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები თვეების მიხედვით (მლნ ლარი)



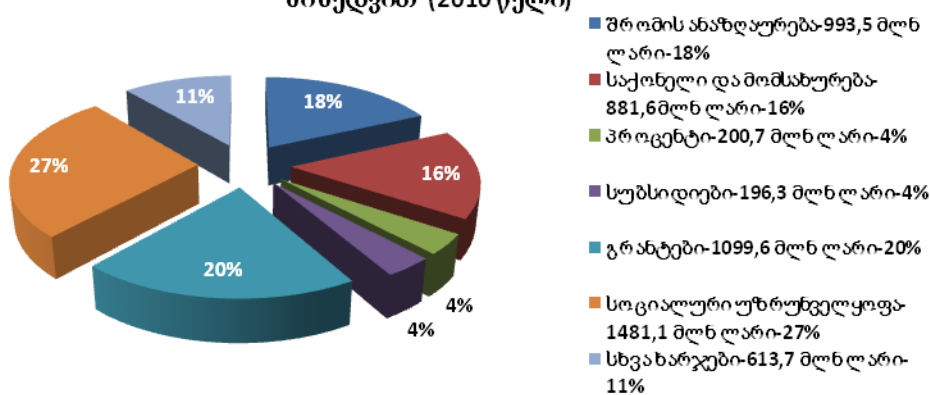
42. როგორც დიაგრამიდან ჩანს, ხარჯების მოცულობები თვეების მიხედვით არათანაბარია. მათი მაქსიმალური ოდენობა, 584,2 მილიონი ლარი, **წლის ბოლოზე, დეკემბერზე**, მოდის.

43. 2010 წელს **დაუფინანსებელი ხარჯების** (წლიურ გეგმასთან მიმართებით) მოცულობამ 141,0 მილიონი ლარი შეადგინა. ამასთანავე, თუ შრომის ანაზღაურების, პროცენტის, სუბსიდიების, გრანტების, სოციალური უზრუნველყოფის და სხვა ხარჯების მუხლებით ჯამურმა დაუფინანსებლობამ 174,7 მილიონი ლარი შეადგინა, საქონელი და მომსახურების მუხლით გაწეული ხარჯები დამტკიცებულ გეგმასთან შედარებით 104%-ით, ანუ 33,7 მილიონი ლარის გადაჭარბებით, დაფინანსდა, **რაც კიდევ ერთხელ მიუთითებს (და რაც არაერთხელ აღნიშნა საქართველოს კონტროლის პალატამ) საბიუჯეტო დაგეგმვაში არსებულ ხარვეზებზე.**

სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები ეკონომიკური კლასიფიკაციის მიხედვით (2009 წელი)



სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები ეკონომიკური კლასიფიკაციის მიხედვით (2010 წელი)



44. 2010 წელს პროცენტის სახით გაწეული ხარჯების მოცულობამ შეადგინა 200,7 მილიონი ლარი, რაც 2009 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 33,5 მილიონი ლარით აღემატება.

45. 2009 წლის შესაბამის პერიოდთან შედარებით გაზრდილია ხარჯების შემდეგი სახეები: შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება – 24,1 მლნ ლარით, მივლინებები – 24,9 მლნ ლარით, სხვა საქონელი და მომსახურება – 42,8 მლნ ლარით, ოფისის ხარჯები – 54,6 მლნ ლარით. ამავე დროს აღსანიშნავია, რომ შემცირებულია ხარჯები შემდეგი მუხლების მიხედვით: ტრანსპორტის, ტექნიკისა და იარაღის ექსპლოატაციისა და მოვლა-შენახვის ხარჯები – 4,6 მლნ ლარით, კვების ხარჯები – 12,6 მლნ ლარით, პრემიები – 23,9 მლნ ლარით და სხვა.

➡ *2010 წელს შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების მოცულობა 2009 წლის ანალოგიურ პერიოდთან შედარებით გაიზარდა, მაშინ, როდესაც ამ კუთხით არსებული სიტუაციის გაუმჯობესებისათვის, „საქართველოს 2010 წლის*

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის 23-ე მუხლით („შტატგარეშე მომუშავეთა რაოდენობა, მათი შრომის ანაზღაურება და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურება“) საბიუჯეტო ორგანიზაციებსა და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში ხელშეკრულებით დაქირავებულთა რაოდენობა და მათი საშუალო შრომის ანაზღაურების ოდენობა განისაზღვრა.

ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ფუნქციონალური კლასიფიკაცია

46. საქართველოს მთავრობის ანგარიშის შესაბამისად, წლიური ბიუჯეტის დანახარჯების ფუნქციონალური კლასიფიკაციის³ მიხედვით წლიური საბიუჯეტო კანონით დაგეგმილი გადასახდელების შესრულებამ 6499,5 მილიონი ლარი, ანუ გეგმის 98,9% შეადგინა.

³ **საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება:** აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობის უზრუნველყოფა, ფინანსური და ფისკალური საქმიანობა, საგარეო ურთიერთობები; საერთო დანიშნულების მომსახურება; ფუნდამენტური სამეცნიერო კვლევები; გამოყენებითი კვლევები საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურებაში; ვალთან დაკავშირებული ოპერაციები; საერთო დანიშნულების ფულადი ნაკადები მთავრობის სხვადასხვა დონეს შორის; სხვა არაკლასიფიცირებული საქმიანობა საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურებაში.

საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება: პოლიციის სამსახური და სახელმწიფო დაცვა; სასამართლოები და პროკურატურა; სასჯელაღსრულების დაწესებულებები; გამოყენებითი კვლევები საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების სფეროში; სხვა არაკლასიფიცირებული საქმიანობა საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების სფეროში.

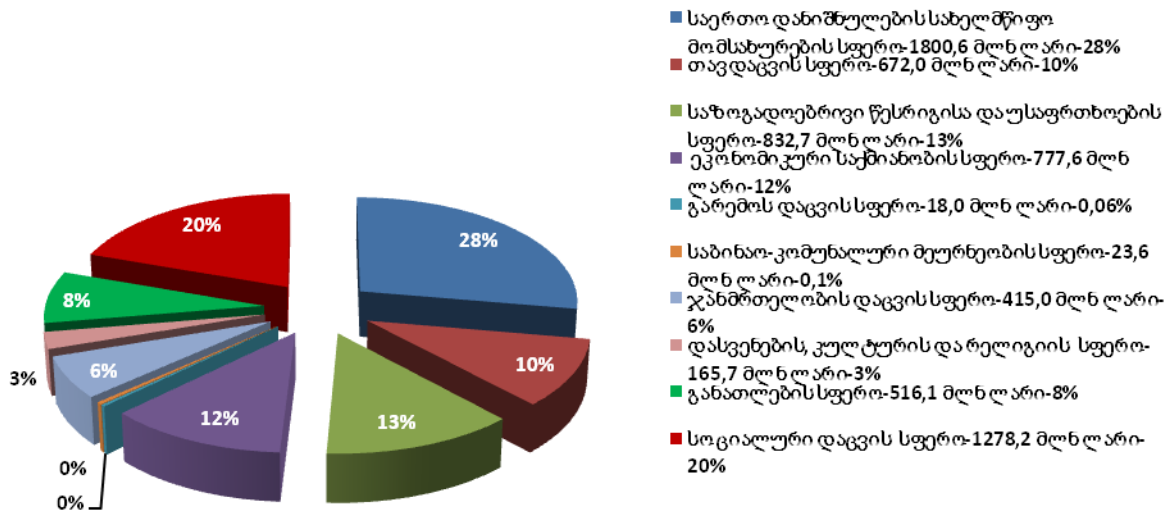
ეკონომიკური საქმიანობა: საერთო ეკონომიკური, კომერციული და შრომით რესურსებთან დაკავშირებული საქმიანობა; სოფლის მეურნეობა, სატყეო მეურნეობა, მეთევზეობა და მონადირეობა; სათბობი და ენერგეტიკა; ტრანსპორტი; ეკონომიკის სხვა დარგები; გამოყენებითი კვლევები ეკონომიკური საქმიანობის სფეროში; სხვა არაკლასიფიცირებული საქმიანობა ეკონომიკურ საქმიანობაში.

ჯანმრთელობის დაცვა: სამედიცინო პროდუქცია, მოწყობილობები და აპარატები; ამბულატორიული მომსახურება; საავადმყოფოების მომსახურება; საზოგადოებრივი ჯანდაცვის მომსახურება; გამოყენებითი კვლევები ჯანმრთელობის დაცვის სფეროში; სხვა არაკლასიფიცირებული საქმიანობა ჯანმრთელობის დაცვის სფეროში.

განათლება: სკოლამდელი აღზრდა; ზოგადი განათლება; პროფესიული განათლება; უმაღლესი განათლება; უმაღლესისშემდგომი განათლება; განათლების სფეროს დამხმარე მომსახურება; სხვა არაკლასიფიცირებული საქმიანობა განათლების სფეროში.

სოციალური დაცვა: ავადმყოფთა და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური დაცვა; ხანდაზმულთა სოციალური დაცვა; ოჯახებისა და ბავშვების სოციალური დაცვა; საცხოვრებელი უზრუნველყოფა; სოციალური გაუცხოების საკითხები, რომლებიც არ ექვემდებარება კლასიფიკაციას; სხვა არაკლასიფიცირებული საქმიანობა სოციალური დაცვის სფეროში.

**2010 წლის ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის
მაჩვენებლის ფუნქციონალური სტრუქტურა**



47. წლიური საბიუჯეტო კანონით განსაზღვრული გეგმა გადაჭარბებით შესრულდა დასვენების, კულტურის და რელიგიის (111,6%) (ბიუჯეტის ხარჯების და არაფინანსური აქტივების ზრდის საერთო მოცულობის 3%), საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების (104,6%) (საერთო მოცულობის 13%), საბინაო-კომუნალური მეურნეობის (104,6%) (საერთო მოცულობის 0,1%), სოციალური დაცვის (100,3%) (საერთო მოცულობის 20%) და თავდაცვის (100,3%) (საერთო მოცულობის 10%) სფეროების მიხედვით.

48. წლიური საბიუჯეტო კანონით განსაზღვრული გეგმა ვერ შესრულდა საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების სფეროს (95%), ასევე ისეთი პრიორიტეტული სფეროების მიხედვით, როგორებიცაა ეკონომიკური საქმიანობა (97,3%), გარემოს დაცვა (95%), ჯანმრთელობის დაცვა (97,2%) და განათლება (99,2%).

ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვა და მართვა

49. საანგარიშო პერიოდში მხარჯავი დაწესებულებების მიერ გაწეული ფაქტობრივი გადასახდელების (ხარჯებსაც მოიცავს) მოცულობები სხვადასხვაგვარია და წლიურ გეგმურ ასიგნებასთან მიმართებით გვხვდება როგორც

ნაკლებობის (მაგ.: საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო – 79,9%), ასევე მეტობის (მაგ.: რენტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი – 139,1%; დიასპორის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი – 137,5%) შემთხვევები.

50. ბიუჯეტის მარგი ქმედების შეფასების ერთ-ერთ ყველაზე ცნობილი და ფართოდ აპრობირებული სტანდარტია მსოფლიო ბანკისა და ევროკომისიის მიერ ერთობლივად შემუშავებული PEFA-ს (Public Expenditure and Financial Accountability)⁴ – საჯარო ფინანსების მარგი ქმედების ანალიზის ჩარჩო სახელმძღვანელო (თუმცა მისი ბოლომდე დანერგვა დღემდე არ მომხდარა). აღნიშნული სტანდარტის შესაბამისად, ერთ-ერთი ინდიკატორია PI-2 – „ხარჯების შესრულების ფაქტობრივი სტრუქტურა თავდაპირველად დამტკიცებულ ბიუჯეტთან“, რომელიც გვიჩვენებს, რამდენად ადეკვატურად იყო დაგეგმილი ხარჯების სტრუქტურა და წლის განმავლობაში ხომ არ განხორციელდა მნიშვნელოვანი ცვლილებები ორგანიზაციულ ან ფუნქციონალურ კრილში.

51. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მოთხოვნათა შესაბამისად საქართველოს მთავრობის ანგარიშში მოყვანილი განმარტებები ორგანიზაციული კოდექსის⁵ მიხედვით დამტკიცებულ და დაზუსტებულ ასიგნებებსა (30%) და დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს (15%) შორის შეუსაბამობის თაობაზე უმეტეს შემთხვევაში ფორმალური ხასიათისაა და არ შეიცავს შეუსაბამობების რეალური მიზეზების დეტალურ ახსნას.

საქართველოს კონტროლის პალატის მიერ მხარჯავ დაწესებულებებში ჩატარებული აუდიტების შედეგად საჯარო ფინანსების მართვის სფეროში გამოვლენილი ხარვეზების მიმოხილვა

52. საქართველოს მთავრობის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის მართვის სისტემის სრულყოფისათვის განხორციელებული ღონისძიებების მიუხედავად, საჯარო ფინანსების მართვის პროცესში ჯერ კიდევ არსებობს გარკვეული ხარვეზები, რომლებიც შეიძლება რამდენიმე ჯგუფად დაიყოს⁶:

⁴ www.pefa.org

⁵ შეეხება სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფით გამოწვეული სხვაობების შემთხვევებსაც.

⁶ ჯგუფის შიგნით მოცემული შემთხვევები მოყვანილია მაგალითისთვის, პრობლემის საილუსტრაციოდ და არ ნიშნავს, რომ დარღვევა არ არის სისტემური ხასიათის და გამოვლინდა მხოლოდ ამ სამინისტროსა თუ დაწესებულებაში.

1. ფინანსური აღრიცხვიანობის სისტემური მოუწესრიგებლობა

53. საჯარო დაწესებულებებში საჯარო აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტების გამოყენებით ჩატარებული აუდიტების შედეგებმა⁷ ცხადყო, რომ საჯარო ფინანსების აღრიცხვასა და ანგარიშგებაში არსებული ნაკლოვანებების გამოსწორებისათვის გადაუდებელი გადაწყვეტილებების მიღებაა საჭირო.

54. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ცენტრალური აპარატები შესაბამისი სამინისტროს სისტემისადმი დაქვემდებარებული საქვეუწყებო დაწესებულებებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების (მათ შორის, საჯარო სკოლების) ფინანსური ანგარიშგების ფორმების კონსოლიდირებას მექანიკურად, ცალკეული ფინანსური მაჩვენებლების გადამოწმებისა და ანალიზის გარეშე ახორციელებენ.

55. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს კონსოლიდირებული ბალანსის ანალიზით გამოვლინდა, რომ სამინისტროს სისტემისადმი დაქვემდებარებული საქვეუწყებო დაწესებულებებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიერ წარმოდგენილ წლიურ ფინანსურ ანგარიშგებებში ასახული აქტივებისა და ვალდებულებების ჯამურ თანხასა და კონსოლიდირებულ ბალანსში შესაბამის საბალანსო ანგარიშებზე აღრიცხულ თანხებს შორის არის განსხვავება 246 700 ლარის ოდენობით.

56. სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული უცხოური გრანტების მთლიანი მოცულობიდან განსახორციელებელი პროექტების დასაფინანსებლად გამოყოფილი თანხების მხოლოდ 34,9%-ია შემოსული ქვეყანაში სახაზინო სამსახურის ერთიანი ანგარიშის გავლით. ამის გამო არსებობს განსხვავებები მხარჯავი დაწესებულებების საკასო და ფაქტობრივ ხარჯებს შორის. ასე, მაგალითად, საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს ნაერთ ანგარიშგებაში წლის ბოლოს სახაზინო სამსახურიდან მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე მხოლოდ საკასო ხარჯადაა ასახული 175,6 მილიონი ლარი, რომლის განკარგვა ელექტროენერგეტიკული ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაციის მიზნით სამინისტროსაგან დამოუკიდებლად სხვადასხვა სამეურნეო სუბიექტებმა განახორციელეს. ეს სამეურნეო სუბიექტები არ არიან ფინანსურად ანგარიშვალდებული სამინისტროს წინაშე და, შესაბამისად, მათი ფინანსური

⁷ მათ შორის, საქართველოს კონტროლის პალატისა და ლატვიის სახელმწიფო აუდიტორული ოფისის თანამშრომლობის ფარგლებში საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს საპილოტე აუდიტისათვის საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში ჩატარებული აუდიტის შედეგებმა.

ანგარიშგებები არ აისახება სამინისტროს ნაერთ ბალანსში. ანალოგიურად, საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროში ბუნების დაცვის პროგრამების საგრანტო რესურსი 910,2 ათასი ლარის ოდენობით მხოლოდ საკასო ხარჯადაა აღრიცხული და არ არის ასახული სამინისტროს ფაქტობრივ ხარჯებში.

57. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს წლიური საბიუჯეტო კანონით დამტკიცების გარეშე მიღებული აქვთ **22,642.8 ათასი** ლარის გრანტები. სამინისტროსათვის უცნობია ამ გრანტების წარმომავლობა და იგი ვერ ახორციელებს მათი ხარჯვის მიზნობრიობის მონიტორინგს.

58. „სახელმწიფო ხაზინის მომსახურებაზე მყოფი ორგანიზაციების მიერ გადახდების განხორციელების წესის შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1318 ბრძანებით დამტკიცებული ინსტრუქციის მე-14 მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, უცხოეთიდან მიღებული დაფინანსების წყაროებით და გრანტებით განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების ფარგლებში ათვისებული სახსრების შესახებ (რომელთა ათვისება ხორციელდება სახაზინო ანგარიშების გაუვლელად) ინფორმაციის დადგენილი ფორმით წარდგენა სავალდებულოა სახაზინო სამსახურისათვის საანგარიშო პერიოდის დასრულებიდან 7 დღის ვადაში, ანუ სახელმწიფო ხარჯების გაწევის შესახებ ანგარიშები წარედგინება მხოლოდ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, ხოლო საჯარო სამართლის იურიდიული პირების საქმიანობაზე სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი სამინისტროები პროექტების ფინანსური ანგარიშების შესახებ ინფორმაციას პოსტფაქტუმ იგებენ.

2. საბიუჯეტო პროგრამების შედგენის, დამტკიცებისა და გაუქმების სისტემური გაუმართაობა

59. არსებობს შემთხვევები, როდესაც სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროექტების/პროგრამების ფარგლებში გამოყოფილი ასიგნებები პრაქტიკულად არ ათვისებულა დანიშნულებისამებრ ან ათვისებულ იქნა სხვა მიმართულებით.

60. საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს პროგრამისათვის „ღვინის ლაბორატორიული კვლევა“ 2010 წელს გამოყოფილი 100,0 ათასი ლარიდან ათვისებულია მხოლოდ 2,8 ათასი ლარი. ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ 2009 წელს არ იქნა ათვისებული ამავე პროგრამით გამოყოფილი 150 ათასი ლარი.

61. 2010 წლის ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამების ნაწილი დაგვიანებით დამტკიცდა (მაგალითად, ფსიქიატრიული მომსახურების

სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების თარიღია 2010 წლის 28 დეკემბერი), რამაც განაპირობა სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული მნიშვნელოვანი რესურსის აუთვისებლობა.

62. საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ადმინისტრაციაში შემავალი პროგრამებიდან („სასოფლო-სამეურნეო წარმოების ინტენსიფიკაცია“ და „სოფლის მეურნეობის დარგის გამოფენების მოწყობის ღონისძიებები“) აუთვისებელი თანხები, შესაბამისად, 27,0 ათასი ლარი და 50,0 ათასი ლარი, გადატანილია საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ცენტრალური აპარატის კოდში თანამშრომელთა წახალისების (პრემირების) მიზნით.

63. პროგრამა „მსოფლიო ღვინის კონგრესის“ ღონისძიებების დაფინანსებისათვის თავდაპირველად 700,0 ათასი ლარი დამტკიცდა, ხოლო შემდგომ, საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ხელმძღვანელობის თხოვნით, 706,0 ათასი ლარი დაემატა; მათ შორის, 500,0 ათასი ლარი გადმოტანილ იქნა სსიპ – ვაზისა და ღვინის დეპარტამენტ „სამტრესტის“ აპარატის ხარჯების კოდიდან (ჰოლოგრამების შექმნის დროებით შეჩერების გამო) და 206,0 ათასი ლარი – პროგრამა „ქართული ღვინოპროდუქციის პოპულარიზაციის ხელშეწყობის ღონისძიებების“ კოდიდან (ვინაიდან ქ. ლონდონში ქართული კუთხის სარემონტო სამუშაოების ჩატარება 2011 წლისათვის გადაიდო).

64. რეგიონებში სოფლის მეურნეობის განვითარების პროგრამა (14000,0 ათასი ლარი) კანონში შეტანილი პირველივე ცვლილებების შემდეგ ამოღებულ იქნა ისე, რომ საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ არც დამტკიცებული ყოფილა და არც განაცხადით მოთხოვნილი.

65. მოუგვარებელ ხარვეზად რჩება სხვადასხვა ღონისძიებისა თუ სახელმწიფო პროექტისათვის გათვალისწინებული თანხების დაწესებულების თანამშრომელთა პრემირებისათვის გამოყენების შემთხვევები.

3. წინასწარი გადახდები, დებიტორული და კრედიტორული დავალიანებების მართვა

66. აუდიტის შედეგებმა აჩვენა, რომ დებიტორული და კრედიტორული დავალიანებების ჯეროვანი მართვისა და ინვენტარიზაციის პრობლემატიკა, რომელზედაც საქართველოს კონტროლის პალატა გასული წლების მოხსენებებში აკეთებდა აქცენტს, კვლავაც აქტუალურია. ამის საილუსტრაციოდ ქვემოთ მოყვანილ ცხრილში ასახული ტენდენციაც გამოდგება:

ორგანიზაციის დასახელება	დებიტორები		კრედიტორები	
	01.01.2010	01.01.2011	01.01.2010	01.01.2011
საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	9,224.17	7,963.38	4,886.44	4,598.08
საქართველოს ენერჯეტიკის სამინისტრო	601.20	601.20	1,674.60	1,462.20
საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო	3,652.70	3,649.10	7,647.90	7,403.40
საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	48,969.20	50,517.10	5,428.90	6,218.80
საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო	111,601.90	523,656.40	24,309.70	30,726.90
სულ:	174,049.17	586,387.18	43,947.54	50,409.38

67. დებიტორული დავალიანების მართვისა და აღრიცხვის ხარვეზია საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს პროგრამა „ცოდნის კარის“ ფარგლებში დებიტორული დავალიანება (2010 წლის მდგომარეობით – 5 145 406,29 ლარი). კონკურსის წესით შერჩეულ პირებს თანხები გადაერიცხათ, მაგრამ შემდგომ აღარ განხორციელებულა ამ პირთა სტატუსის მონიტორინგი, რომლის შედეგები დავალიანებას შეამცირებდა.

68. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ცენტრალური აპარატისა და სსიპ „შემოსავლების სამსახურის“ ბალანსზე ირიცხება წინა წლებში წარმოშობილი გაურკვეველი დებიტორული დავალიანებები: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ცენტრალური აპარატის (1998 წლიდან 2007 წლამდე) – 204,16 ათასი ლარის ოდენობით; შემოსავლების სამსახურის (1996 წლიდან 2003 წლამდე) – 442,79 ათასი ლარის ოდენობით.

69. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს ბალანსზე ერიცხება 142,8 ათასი ლარის დებიტორული დავალიანება, საიდანაც 90,7 ათასი ლარი 2005–2007 წლებშია წარმოშობილი. ამ დავალიანების სალიკვიდაციოდ არ არის გატარებული საკმარისი ღონისძიებები, მათ შორის, 2010 წელს დავალიანების მქონე ორგანიზაციებთან არ არის ჩატარებული მოთხოვნების ინვენტარიზაცია. ამავე სამინისტროს ბალანსზე ერიცხება 4 634,8 ათასი ლარის კრედიტორული დავალიანება, საიდანაც 3 921,7 ათასი ლარის დავალიანება არ იშიფრება წლებისა და ორგანიზაციების მიხედვით. ამაზე ყურადღება გამახვილდა საქართველოს კონტროლის პალატის მიერ აუდიტის ჩატარების პროცესშიც, თუმცა მიღებული გადაწყვეტილებების ხელშესახები შედეგები არ არსებობს.

70. საქართველოს საელჩოებში არის ავანსად გაცემული ბინის გარანტიებიდან წარმოშობილი დებიტორული დავალიანებების დაუბრუნებლობის შემთხვევები. მაგალითად, 2010 წლის ბალანსზე ირიცხება საფრანგეთში საქართველოს საელჩოში

ამჟამად მომუშავე თანამშრომელთათვის აღებული ბინის გარანტიის დაუბრუნებლობის გამო წარმოშობილი დებიტორული დავალიანება, 20,1 ათასი ევრო, რომელიც 2007–2008 წლებზე მოდის.

4. საჯარო დაწესებულებათა სარგებლობაში არსებული ქონების აღრიცხვის მდგომარეობა

71. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა მხარჯავი დაწესებულების მიერ სახელმწიფო ქონების საბალანსო ანგარიშებზე დაგვიანებით აღრიცხვის (დროში გამიჯვნის) ან საერთოდ აღურიცხაობის ფაქტები.

72. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ცენტრალური აპარატიდან სსიპ „შემოსავლების სამსახურის“ ცენტრალური აპარატისათვის 2010 წლის დეკემბერში გადაცემული, რკინიგზის სადგურ „სადახლოს“ მიმდებარე ტერიტორიაზე არსებული, 92,8 ათასი ლარი ღირებულების შენობა-ნაგებობა 2010 წლის კონსოლიდირებულ ბალანსში არ ასახულა (შემოსავლების სამსახურის მიერ გატარებულია 2011 წლის 28 იანვარს). ლაგოდების რაიონის სოფელ მაწიმში მდებარე, 18138,8 კვ. მ არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი კი სსიპ „შემოსავლების სამსახურის“ მხოლოდ საბუღალტრო დოკუმენტაციაში აისახა და ისიც – ღირებულების გარეშე. ამასთანავე, საჯარო რეესტრიდან ამონაწერის მიხედვით, აღნიშნული მიწის ნაკვეთის ფართობი 10600,0 კვ. მეტრია.

5. არასწორი დაგეგმვა და მართვა (როგორც ფისკალური პოლიტიკის ნაწილი), მისი გავლენა ფულადი მასის ზრდასა და ინფლაციაზე

73. აუდიტის შედეგებმა ცხადყო, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების მაქსიმალური მოცულობა წლის ბოლოზე (განსაკუთრებით – დეკემბერზე) მოდის. ამ თვის გადასახდელების ოდენობა (ფაქტობრივი ხარჯი), 887,7 მილიონი ლარი, გადასახდელების საშუალო თვიურ ოდენობას 306,7 მილიონი ლარით აღემატება. ალბათობის მაღალი ხარისხით შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ სწორი დაგეგმვისა და მართვის შემთხვევაში 2010 წელს ბიუჯეტის დეფიციტი ამ თანხით ნაკლები შეიძლებოდა ყოფილიყო.

74. არასწორი დაგეგმვისა და მართვის შედეგია ის ფაქტიც, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროექტების ფარგლებში აუთვისებელი თანხები ან საერთოდ არ არის ან არასრული მოცულობით არის ასახული 2011 წლის ასიგნებებში, რაც ეწინააღმდეგება ბიუჯეტირების საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებს.

75. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამებით დადგენილი

სამედიცინო მომსახურების ტარიფების გაანგარიშება ეყრდნობა არა წინასწარ განსაზღვრულ მეთოდოლოგიას, არამედ გასული პერიოდების სტატისტიკას.

76. საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს მიერ მაღალმთიან რეგიონებში ენერგეტიკული პრობლემების მოგვარებისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების აუთვისებელი ნაწილი მიმართულ იქნა სამინისტროს ცენტრალური აპარატის თანამშრომელთათვის პრემიების გასაცემად და სამივლინებო ხარჯების დასაფარავად.

77. ყოველივე ზემოაღნიშნული კიდევე ერთხელ მიუთითებს იმ გარემოებაზე, რომ მხარჯავი დაწესებულებების მიხედვით წლიური ბიუჯეტის დაგეგმვის ან/და წლიური ბიუჯეტის კვარტალური განწერის შედგენის საკითხი შემდგომ სრულყოფას საჭიროებს.

78. სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვა და შესრულების შეფასება ქვეყანაში არსებული ინფლაციური პროცესების ანალიზს უნდა ეფუძნებოდეს. როგორც ცნობილია, ინფლაციური პროცესების გამომწვევე ძირითად მიზეზად მსოფლიოში ფასების ზრდის ტენდენციასთან ერთად ქვეყანაში არსებული ფულის მასასა და სამომხმარებლო ბაზარზე არსებულ პროდუქციას შორის თანაფარდობის დარღვევა გვევლინება. ვინაიდან (ოფიციალური მონაცემებით) 2010 წელს ქვეყნის სამომხმარებლო ბაზარზე პროდუქციის დეფიციტი არ დაფიქსირებულა, ხოლო მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდის პარამეტრმა 6,4% შეადგინა, გარე ფაქტორებთან (მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისი, ენერგორესურსებზე ფასების ზრდა) ერთად ინფლაციის ზრდის ერთ-ერთ მიზეზად მიმოქცევაში არსებული ფულის მასის ზრდა შეიძლება იქნეს განხილული. 2010 წლის ფულის აგრეგატების მაჩვენებლების ცვლილებების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ფულის მასა 2009 წელთან შედარებით გაზრდილია ყველა აგრეგატის მიხედვით, მათ შორის, M0 (ნაღდი ფული მიმოქცევაში) გაზრდილია 11%-ით, M1 (სარეზერვო ფული) – 25%-ით, M2 (ფართო ფული უცხოურ ვალუტაში დეპოზიტების გარეშე) – 8%-ით, ხოლო M3 (მიმოქცევაში არსებული ეროვნული ვალუტა და კომერციულ ბანკებში ეროვნულ და უცხოურ ვალუტებში განთავსებული დეპოზიტების საერთო მოცულობა) – 34%-ით.

სარეზერვო და სხვა საბიუჯეტო ფონდები

79. „საქართველოს 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონით, საქართველოს პრეზიდენტის და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდების მოცულობა განისაზღვრა 55,0 მილიონი ლარით თითოეული, ხოლო საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდისა – 240,0 მილიონი ლარით.

80. საანგარიშო პერიოდში საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულებებით საქართველოს პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი ასიგნებების მოცულობამ 54 563,1 ათასი ლარი შეადგინა, ხოლო გაწეულმა საკასო ხარჯმა – 54 314,5 ათასი ლარი.

81. საქართველოს მთავრობის ანგარიშის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან 2010 წელს გამოყოფილი ასიგნებების ოდენობამ 54,0 მილიონი ლარი შეადგინა, ხოლო გაწეულმა საკასო ხარჯმა – 53,2 მილიონი ლარი.

82. საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან გამოყოფილი ასიგნებების მოცულობამ 240 824,5 ათასი ლარი შეადგინა, ხოლო გაწეულმა საკასო ხარჯმა – 238 251,5 ათასი ლარი.

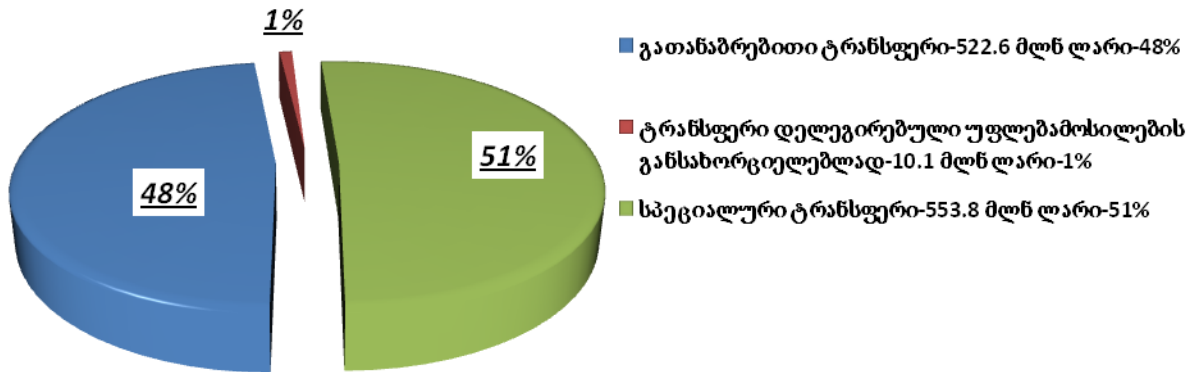
ავტონომიური რესპუბლიკებისა და თვითმმართველი ერთეულებისათვის ფინანსური დახმარების გაწევის მდგომარეობა

83. „საქართველოს 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს 2009 წლის 4 დეკემბრის კანონით, წლიურ ბიუჯეტში ავტონომიური რესპუბლიკებისა და თვითმმართველი ერთეულებისათვის *ფინანსური დახმარების (ტრანსფერის)* სახით გადასაცემი სახსრების წლიური მოცულობა განისაზღვრა 836,9 მილიონი ლარით, რაც 36,1%-ით აღემატება 2009 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (614,9 მლნ ლარი) (2010 წლის 18 ივნისის, 2 ივლისის და 19 ნოემბრის ცვლილებებით ტრანსფერების მოცულობა არ შეცვლილა).

84. ამ მიზნით გადასახდელი ასიგნებების დაზუსტებულმა წლიურმა გეგმამ შეადგინა 1086,6 მილიონი ლარი, რაც 249,7 მილიონი ლარით აღემატება წლიური საბიუჯეტო კანონით განსაზღვრულ პარამეტრს. ეს გარემოება კიდევ ერთხელ მიუთითებს ბიუჯეტის დაგეგმვაში არსებულ ხარვეზებზე. ავტონომიური რესპუბლიკებისა და თვითმმართველი ერთეულებისათვის გასაწევი ფინანსური დახმარება არ არის გაუთვალისწინებელი ხარჯი, რომ ამგვარ რეჟიმში ცვლილებებს ითხოვდეს.

85. 2010 წელს ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის გადარიცხულმა *ტრანსფერებმა* შეადგინა 1086,4 მილიონი ლარი, ანუ წლიური საბიუჯეტო კანონით განსაზღვრული მოცულობის 129,8% და დაზუსტებული გეგმის 100%, რაც 239,2 მილიონი ლარით აღემატება 2009 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს.

ფინანსური დახმარება ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებს



86. აღსანიშნავია, რომ გათანაბრებითი ტრანსფერის მთლიანი მოცულობის (522,6 მლნ ლარი) 61,8% გამოეყო თვითმმართველ ქალაქ თბილისს, სადაც ქვეყნის ეკონომიკური პოტენციალის უდიდესი ნაწილია თავმოყრილი.

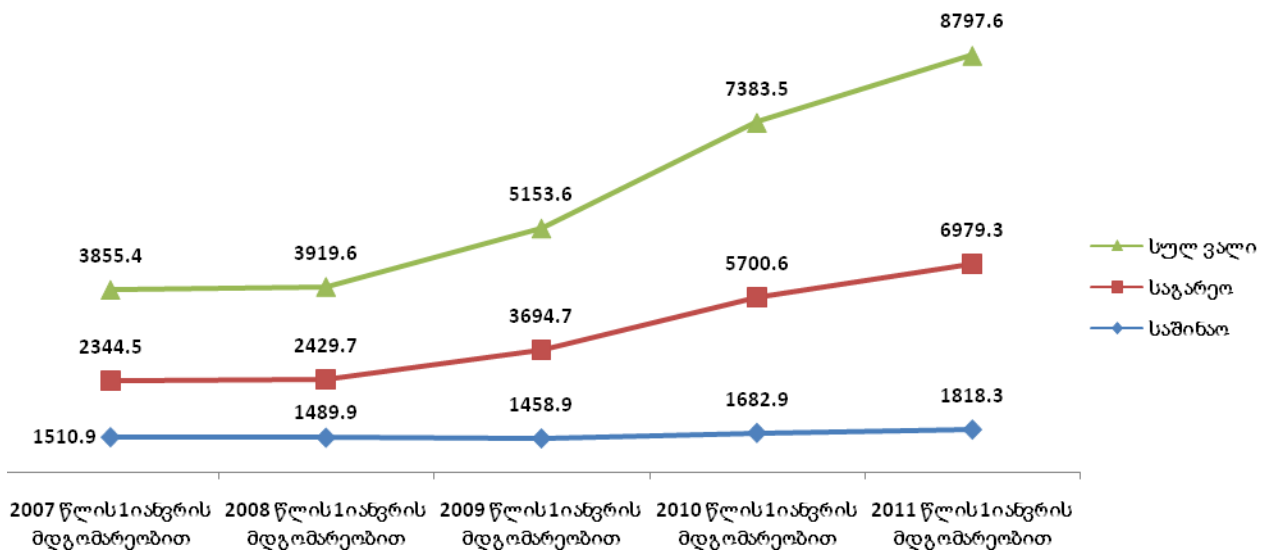
87. საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან 2010 წელს გამოყოფილი სახსრების ოდენობა, 190,4 მილიონი ლარი, კვლავ მიაწოდებს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შედგენის ეტაპზე ავტონომიური რესპუბლიკებისა და თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის გადასაცემი ფინანსური დახმარების განსაზღვრაში არსებულ ხარვეზებზე. როგორც საქართველოს მთავრობის ანგარიშში მოყვანილი მონაცემებიდან ჩანს, საანგარიშო პერიოდში თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის გადაცემული ტრანსფერები ხსენებული ფონდიდან საანგარიშო პერიოდში გამოყოფილი თანხების 79,1%-ს შეადგენს. ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ საქართველოს პრეზიდენტის და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან ქვედა დონის ბიუჯეტებისათვის გადაცემულმა სახსრებმა შესაბამისად 16,6 და 2,6 მილიონი ლარი შეადგინა.

88. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან, საქართველოს პრეზიდენტის და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან გაწეული არაერთი სხვა ხარჯი თავისი შინაარსით არის მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერი და არ აისახება ავტონომიური რესპუბლიკებისა და თვითმმართველი ერთეულების ფინანსურ დახმარებაში.

საქართველოს სახელმწიფო ვალის ფორმირება და მართვა

89. „საქართველოს 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს 2009 წლის 4 დეკემბრის კანონით, საქართველოს სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა 2010 წლის ბოლოსათვის განისაზღვრა 8809100,0 ათასი ლარით (საშინაო ვალის – 1 747,9 მლნ ლარი, საგარეო ვალის – 7 061,2 მლნ ლარი; საგარეო ვალის ზღვრული მოცულობა გაანგარიშებულია გაცვლითი კურსით: 1 აშშ დოლარი – 1,7 ლარი), რაც საბიუჯეტო წლის განმავლობაში, კანონში შეტანილი ცვლილებების შედეგად, 663 900,00 ათასი ლარით (თავდაპირველად დაგეგმილთან შედარებით 7,5%-ით) გაიზარდა და შეადგინა 9 473 000,0 ათასი ლარი (მათ შორის, საგარეო ვალის ზღვრული მოცულობა – 7625000,0 ათასი ლარი, ხოლო საშინაო ვალის – 1848000,0 ათასი ლარი).

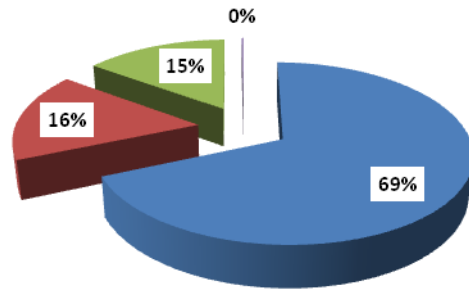
საქართველოს სახელმწიფო ვალის მოცულობა (მლნ ლარი)



90. 2010 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, სახელმწიფო საგარეო ვალის ნაშთმა შეადგინა 6 979 300,0 ათასი ლარი (საგარეო ვალის წლიური ზღვრული მოცულობის 91,5 %), მათ შორის:

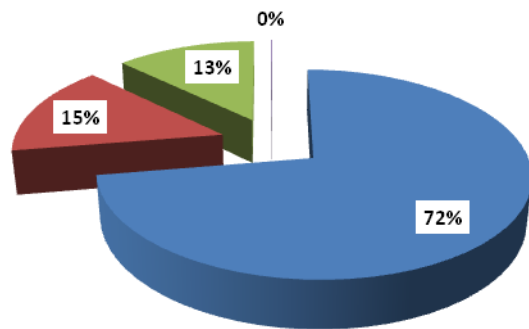
- მრავალმხრივი კრედიტორებისგან – 5 053 500,0 ათასი ლარი;
- ორმხრივი კრედიტორებისგან – 1 033 400,0 ათასი ლარი;
- სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების გამოშვებით წარმოქმნილი ვალდებულებებისგან – 886 400,0 ათასი ლარი;
- სახელმწიფო გარანტიით აღებული კრედიტებისგან – 6 000,0 ათასი ლარი.

სახელმწიფო საგარეო ვალის სტრუქტურა
(2009 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით)



- მრავალმხრივი კრედიტორები-2318.5მლნ აშშ დოლარი-69%
- ორმხრივი კრედიტორები-557.0 მლნ აშშ დოლარი-16%
- ევროზონდები-500.0 მლნ აშშ დოლარი-15%
- სახელმწიფოს გარანტიით აღებული კრედიტები-6.0 მლნ აშშ დოლარი-0.002%

სახელმწიფო საგარეო ვალის სტრუქტურა
(2010 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით)



- მრავალმხრივი კრედიტორები-2850.6 მლნ აშშ დოლარი-72%
- ორმხრივი კრედიტორები-582.9 მლნ აშშ დოლარი-15%
- ევროზონდები-500.0 მლნ აშშ დოლარი-13%
- სახელმწიფოს გარანტიით აღებული კრედიტები-3.4 მლნ აშშ დოლარი-0.001%

91. როგორც ზემოთ მოყვანილი დიაგრამებიდან ჩანს, 2010 წელს საგარეო ვალის სტრუქტურა 2009 წელთან შედარებით უმნიშვნელოდ შეიცვალა, კერძოდ, 3 პროცენტული პუნქტით (532,1 მილიონი აშშ დოლარით) გაიზარდა მრავალმხრივი კრედიტორებისადმი არსებული ვალის წილი საგარეო ვალის მთლიან მოცულობაში.

92. სახელმწიფო საშინაო ვალის ზღვრულმა მოცულობამ 2010 წლის 31 დეკემბრისათვის ფაქტობრივად შეადგინა 1 818 000,3 ათასი ლარი, ანუ დაზუსტებული გეგმის 98,4%, მათ შორის:

- საქართველოს ეროვნული ბანკისათვის განკუთვნილი ერთწლიანი ყოველწლიურად განახლებადი სახელმწიფო ობლიგაცია – 600 846,0 ათასი ლარი;
- სხვადასხვა ვადის მქონე სახელმწიფო ობლიგაციები ღია ბაზრის ოპერაციებისათვის – 112 000,0 ათასი ლარი;
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო ვალდებულებები და სახაზინო ობლიგაციები – 431 371,1 ათასი ლარი;
- ე. წ. ისტორიული ვალები – 674 070,0 ათასი ლარი.

93. აღსანიშნავია, რომ 2011 წლამდე საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო სახელმწიფო საშინაო ვალის რეესტრს „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს

კანონის მე-10 მუხლის მოთხოვნათა დარღვევით აწარმოებდა, კერძოდ, სამინისტროს არ ჰქონდა დამტკიცებული დებულება სახელმწიფო ვალის რეესტრის წარმოებისა და სახელმწიფო გარანტიების რეესტრის წარმოების შესახებ.

94. 2010 წელს ქალაქ თბილისის მერიამ განახორციელა 1 000,0 ათასი ლარის ოდენობის საკომპენსაციო გადახდა მუნიციპალურ საწარმო „თბილტრანსში“ ხელშეკრულებით მომუშავე მძღოლების მიმართ არსებული ვალის ასანაზღაურებლად, რის შედეგადაც სახელმწიფო საშინაო ვალი ამავე თანხით შემცირდა.

95. 2010 წელს სახელმწიფო საგარეო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისათვის ფაქტობრივად დაიხარჯა 255 429,52 ათასი ლარი (გეგმის 97,7%). აქედან:

- ვალის მომსახურებისათვის – 132 520,9 ათასი ლარი;
- ვალების დაფარვისათვის – 122 908,6 ათასი ლარი, მათ შორის, მრავალმხრივი კრედიტორების – 89 476,8 ათასი ლარი და ორმხრივი კრედიტორების – 33 431,80 ათასი ლარი.

96. სახელმწიფო საშინაო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისათვის 2010 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეულმა ხარჯმა 103 126,4 ათასი ლარი შეადგინა. აქედან:

- სახელმწიფო ფასიან ქაღალდებზე პროცენტის გადახდამ – 52 145,8 ათასი ლარი;
- ძირითადი თანხის დაფარვამ – 35 000,0 ათასი ლარი;
- სახაზინო ობლიგაციების კუპონის გადახდამ – 1 282,5 ათასი ლარი.

97. 2010 წელს რეალიზებულ იქნა 608 000 ცალი 6-თვიანი, 12-თვიანი და 24-თვიანი სახაზინო ვალდებულება და სახაზინო ობლიგაცია, მათი რეალიზებით მიღებულმა წმინდა შემოსავალმა კი 171 863,6 ათასი ლარი შეადგინა.

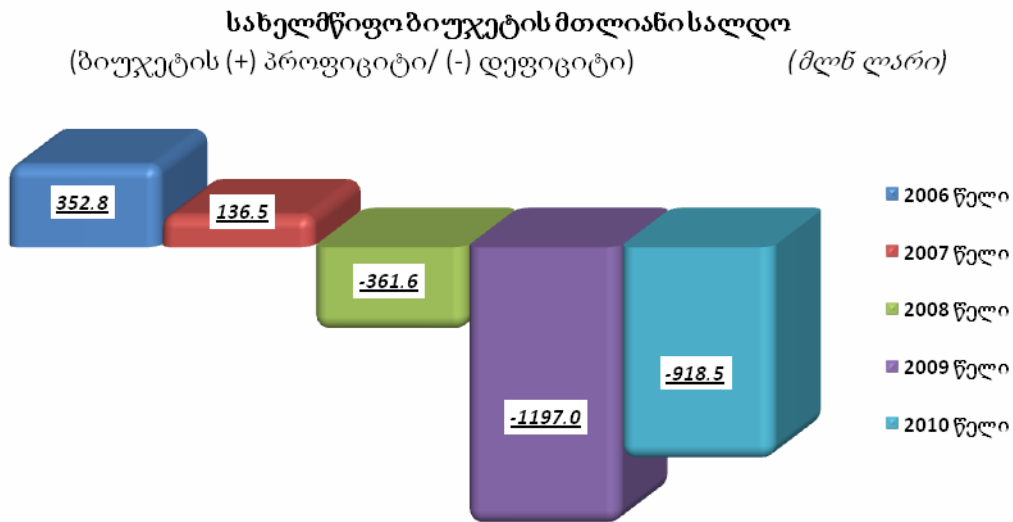
98. მიუხედავად იმისა, რომ, „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 33-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, სახსრებს, რომლებიც მიღებულია სახელმწიფო საგარეო ვალებიდან და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამოყოფილია საინვესტიციო პროექტების ან საქონლის იმპორტის დასაფინანსებლად, ეკონომიკური აგენტები ან საფინანსო დაწესებულებები საკრედიტო ხელშეკრულებების შესაბამისად აუცილებლად უბრუნებენ სამინისტროს, უცხოური კრედიტებით მიღებული თანხებიდან გასულ წლებში სხვადასხვა ბენეფიციარზე გაცემული 1 444 451,32 ათასი ლარიდან 2010 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში დაბრუნებულ იქნა 29 863,85 ათასი ლარი. გარდა ამისა, საქართველოს მთავრობის სხვადასხვა დადგენილების თანახმად, 157263,5 ათასი ლარი ამოშლილ იქნა ვალების რეესტრიდან; მათ შორის, უიმედო სასესხო

დავალიანების სახით ჩამოიწერა ს/ს „თბილსრესზე“ რიცხული 32 252,5 ათასი ლარი და შპს „საქენერგო 2000“-ზე რიცხული 88 241,2 ათასი ლარი.

სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი სალდო და დაბალანსების მდგომარეობა

99. სახელმწიფო ბიუჯეტის დაბალანსების წლიური საბიუჯეტო კანონით დადგენილი მაჩვენებლების შესაბამისად, საოპერაციო სალდო განისაზღვრა -243,9 მილიონი ლარის ოდენობით, ხოლო მთლიანი სალდო – -1059,4 მილიონი ლარის ოდენობით, მათი დაზუსტებული გეგმური მოცულობები კი – შესაბამისად -172,2 მლნ და -1053,2 მლნ ლარით. მთლიანი სალდოს დაზუსტებული გეგმური მოცულობა უნდა დაბალანსებულიყო (-284,4) მლნ ლარის მოცულობის ფინანსური აქტივების წმინდა ცვლილებით და 1337,6 მლნ ლარის მოცულობის ვალდებულებების ცვლილებით.

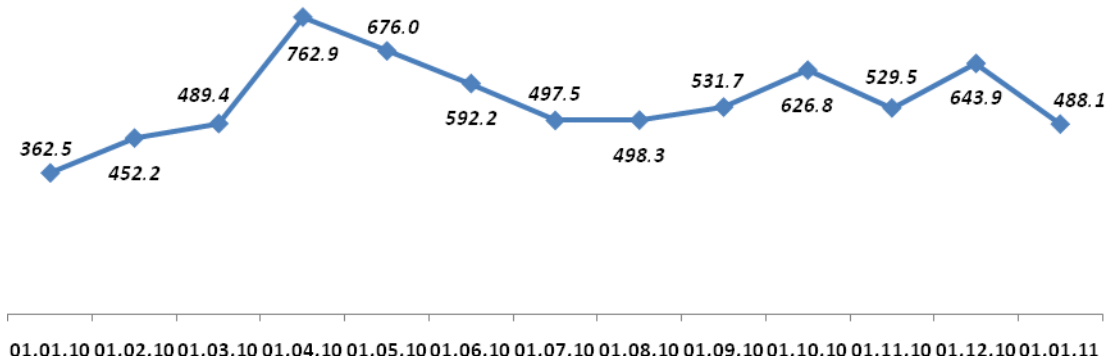
100. საქართველოს მთავრობის ანგარიშის შესაბამისად, 2011 წლის 1 იანვრისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტის საოპერაციო სალდომ შეადგინა -45,0 მლნ ლარი, ხოლო მთლიანმა სალდომ – (-918,5) მლნ ლარი, რაც (-357,4) მლნ ლარის მოცულობის ფინანსური აქტივების წმინდა ცვლილებით და 1275,9 მლნ ლარის მოცულობის ვალდებულებების წმინდა ცვლილებით დაბალანსდა.



101. აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ, *ბიუჯეტის დეფიციტის* პირობებში, 2010 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, სახელმწიფო ხაზინის ანგარიშებზე რიცხული საქართველოს *სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთი*, 362,6 მილიონი ლარი, წლის განმავლობაში 125,5 მილიონი ლარით *გაიზარდა* და, 2011 წლის 1 იანვრის

მდგომარეობით, 488,1 მილიონი ლარი შეადგინა. ეს გარემოება (58-ე პუნქტის გათვალისწინებით) კიდევ ერთხელ მოწმობს ფისკალური წლის დასაწყისში ბიუჯეტის პარამეტრების პროგნოზირების სრულყოფისა და საბიუჯეტო დეფიციტის მართვის გაუმჯობესების აუცილებლობას.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთი (მლნ ლარი)



საჯარო სამართლის იურიდიული პირები

102. იმის გათვალისწინებით, რომ, საზღვარგარეთის მოწინავე ქვეყნების (გერმანია, შვედეთი) გამოცდილებაზე დაყრდნობით, ქვეყანაში დაგეგმილია შედეგებზე ორიენტირებული პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვა, იზრდება მოთხოვნები საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ანგარიშვალდებულებისა და საჯაროობის დონის მიმართ, ვინაიდან სწორედ ასეთი იურიდიული პირები არიან პროგრამული ბიუჯეტით განსაზღვრული ღონისძიებების უშუალო შემსრულებლები.

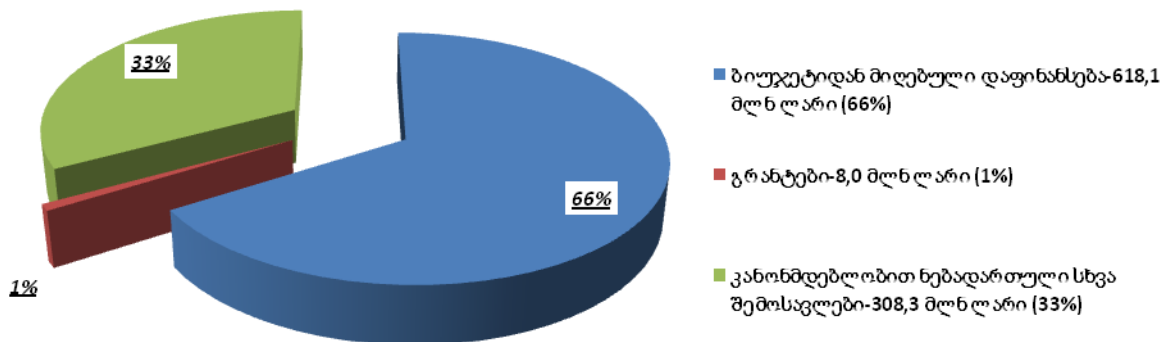
103. „ზოგიერთი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ნუსხის განსაზღვრის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 10 მარტის №68 დადგენილების მე-2 მუხლის შესაბამისად, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2010 წლის 3, 6 და 9 თვის ანგარიშები და წლიური შესრულების ანგარიში უნდა წარუდგინოს დადგენილების №1 დანართით გათვალისწინებულმა 112-მა საჯარო სამართლის იურიდიულმა პირმა. საქართველოს მთავრობის ანგარიშის მე-8 თავში წარმოდგენილია მხოლოდ 111 საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ანგარიშები.

➡ *აღსანიშნავია, რომ არც მთავრობის დადგენილება და არც ანგარიში არ იძლევა წარმოდგენას იმაზე, თუ რა პრინციპით შეირჩა ეს 112 საჯარო სამართლის იურიდიული პირი და რატომ არ არის ანგარიშში მოცემული სხვა საჯარო სამართლის იურიდიული პირების (მაგალითად, სსიპ „შემოსავლების სამსახურის“)*

საბალანსო მონაცემები.

104. აღნიშნული 111 საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ წარმოდგენილი ანგარიშების შესაბამისად, მათ მართვაში არსებული ფინანსების (934,4 მლნ ლარი) 66% არის ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსება, 33% – კანონმდებლობით ნებადართული სხვა შემოსავლები, ანუ გაწეული მომსახურების შედეგად მიღებული სახსრები, ხოლო 1% – გრანტები, ანუ განსხვავებულად იმართება დიდი ოდენობის საჯარო ფინანსები.

სსიპ-ების შემოსავლების სტრუქტურა (2010 წელი)



105. აღსანიშნავია, რომ მიმოხილვაში წარმოდგენილი 111 საჯარო სამართლის იურიდიული პირიდან 7 იურიდიული პირის შემოსავლის ერთადერთი წყარო გაწეული მომსახურების შედეგად მიღებული შემოსავლებია. მათ მიერ საანგარიშო პერიოდში მიღებულმა შემოსავალმა 82,8 მილიონი ლარი შეადგინა.

106. „საქართველოს 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის 23-ე მუხლის შესაბამისად, ამ მუხლით გათვალისწინებული ღონისძიებების გატარების შედეგად წარმოქმნილი ეკონომია საჯარო სამართლის იურიდიულმა პირებმა უნდა მიმართონ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში, ხოლო ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების კონტროლის ქვეშ მყოფმა საჯარო სამართლის იურიდიულმა პირებმა – შესაბამისი დონის ბიუჯეტებში. *თუმცა საქართველოს მთავრობის ანგარიშით შეუძლებელია დადგინდეს, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ანგარიშზე 2010 წლის ბოლოსათვის ნაშთად რიცხული 2,5 მილიონი ლარიდან რა ოდენობის თანხა მოდის აღნიშნული ღონისძიებების შედეგად მიღებულ ეკონომიაზე და იქნა თუ არა იგი მიმართული შესაბამისი დონის ბიუჯეტებში.*

107. სსიპ „შემოსავლების სამსახურს“ ბალანსში დეკლარირებული აქვს „გადასახდელი მოგების გადასახადი“, რაც თავისთავად ნიშნავს, რომ სამსახურს ჰქონდა მოგება, რომელიც ბალანსში აისახა, როგორც „გაუნაწილებელი მოგება“. პრობლემა ამ ერთი მაგალითითაც კი მთელი სისრულით არის წარმოჩენილი. მისი გადაჭრისათვის საჭირო გადაწყვეტილებების მიღების/სამართლებრივი მექანიზმების სრულყოფის გადადება საჯარო ფინანსების მართვაზე დადებით გავლენას არ მოახდენს.

აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების 2010 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტების შესრულების მდგომარეობა

108. იმის გათვალისწინებით, რომ ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტების შესრულების კონტროლს შესაბამისი წარმომადგენლობითი ორგანოები ახორციელებენ და ავტონომიურ რესპუბლიკებში საქართველოს კონტროლის პალატებს ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საბჭოებისათვის წარდგენილი აქვთ მოხსენებები ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობების მიერ წარდგენილი ანგარიშების თაობაზე, აქ მოცემულია მხოლოდ აღნიშნული ფაქტობრივი გარემოებები.

109. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში 2010 წლის განმავლობაში 2 ცვლილება იქნა შეტანილი და საბოლოო სახით აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2010 წლის ნაერთი ბიუჯეტის შემოსულობების დაზუსტებული საპროგნოზო მაჩვენებლები სულ 12599,03 ათასი ლარით განისაზღვრა. საანგარიშო პერიოდში მობილიზებულ იქნა 12908,03 ათასი ლარი, ანუ საპროგნოზო მაჩვენებლის 102,45%.

110. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2010 წლის ნაერთი ბიუჯეტის გადასახდელების დაზუსტებულმა გეგმამ შეადგინა 12 757,0 ათასი ლარი, ხოლო საკასო ხარჯმა – 12 564,39 ათასი ლარი, ანუ დაზუსტებული გეგმის 98,49%.

111. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობების გეგმა 98680,0 ათასი ლარით განისაზღვრა. საკასო შესრულებამ შეადგინა 100459,5 ათასი ლარი, ანუ გეგმის 101,8%, რაც 2009 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე 17495,2 ათასი ლარით ნაკლებია.

112. ამასთანავე, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის გეგმის პარამეტრების განუსაზღვრელობის პირობებში, იყო შემოსულობების ცალკეული სახეების (ფინანსური აქტივების კლება, სახელმწიფო ბაჟი, საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებელი) მიხედვით შემოსავლების მიღების ფაქტები. ბიუჯეტის კანონში შეტანილი 4 ცვლილების

(ბოლო ცვლილება 2010 წლის 13 ოქტომბერს განხორციელდა) მიუხედავად, აღნიშნული პარამეტრები აღნიშნულ ბიუჯეტში მაინც არ იქნა გათვალისწინებული.

113. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის გადასახდელების გეგმა 92,7%-ით შესრულდა. გეგმის (101997,6 ათასი ლარი) შესრულებას 7470,9 ათასი ლარი დააკლდა.

რეკომენდაციები

ახალი გამოწვევის, პროგრამული ბიუჯეტის, დანერგვის წარმატებით დაწყებისთვის აქტუალურია ამ მოხსენებაში წარმოდგენილი შენიშვნებისა და წინადადებების გათვალისწინება; ეს ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფას და დააჩქარებს საერთაშორისო სტანდარტებთან მისი შესაბამისობის უზრუნველყოფის პროცესს.

114. საჯარო ფინანსების მართვის სისტემისა და რეგულაციების საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობისათვის, აგრეთვე გრძელვადიანი დაგეგმვისა და შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო მართვის პრინციპებზე გადასასვლელად საქართველოს კონტროლის პალატა აუდიტის შედეგებზე დაყრდნობით ყურადღებას ამახვილებს და საჭიროდ მიიჩნევს გადაწყვეტილებების მიღებას შემდეგ საკითხებზე:

114.1. ფინანსური აღრიცხვიანობის სისტემური მოწესრიგება

1. საქართველოს მთავრობამ უზრუნველყოს კონსოლიდირებული წლიური ფინანსური ანგარიშგების მეთოდოლოგიის შემუშავება და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშთან ერთად მხარჯავი დაწესებულებების კონსოლიდირებული ანგარიშგების წარმოდგენა.

2. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ უზრუნველყოს არსებული რეგულაციების საჯარო ფინანსების აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობა და საჯარო ფინანსების რეფორმის პროცესის პროგრამული ბიუჯეტირების სისტემაზე გადასვლის პროცესთან სინქრონიზაცია.

3. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ უზრუნველყოს იმ რეგულაციებისა თუ მეთოდოლოგიის სრულყოფა/შემუშავება, რომლებიც შესაძლებელს გახდის

საშინაო ვალის ინვენტარიზაციის დაწყებას, მისი ფაქტობრივი მოცულობის რეალურობის დადგენას და მის შემცირებას.

4. სახელმწიფოს ყველა ფინანსური რესურსის (მათ შორის, იმ უცხოური გრანტების, რომლებიც სახელმწიფო ხაზინის გაუვლელად იმართება) სახელმწიფო ხაზინის მეშვეობით ადმინისტრირებისათვის საქართველოს მთავრობამ მიიღოს სისტემური და ორგანიზაციული ხასიათის გადაწყვეტილებები.

5. საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებმა უზრუნველყონ მათ მფლობელობაში არსებული საჯარო სიკეთისა თუ ქონების ინვენტარიზაცია და დროული ფინანსური აღრიცხვა.

114.2. საჯარო ფინანსების მართვა და საბიუჯეტო დაგეგმვა

1. საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებმა უზრუნველყონ დებიტორული დავალიანებების ინვენტარიზაცია და მიიღონ შემდგომი გადაწყვეტილებები მათ შესამცირებლად.

2. საქართველოს მთავრობამ უზრუნველყოს საბიუჯეტო დაგეგმვის მეთოდოლოგიის თანამედროვე სტანდარტებთან შესაბამისობა, რის შედეგადაც მოწესრიგდება ბიუჯეტში სხვადასხვა პროგრამის დამტკიცებისა თუ გაუქმების სისტემა.

114.3. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები

საქართველოს მთავრობამ და საქართველოს პარლამენტმა დაიწყონ მსჯელობა საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მართვის სისტემურ მოწესრიგებაზე, რომელიც დაეფუძნება იმ უმთავრეს პრინციპს, რომ ასეთი იურიდიული პირების საქმიანობა არის საჯარო ადმინისტრაციის მიერ გაწეული საქმიანობა და მისი შედეგი არ უნდა იყოს მოგება.

114.4. საქართველოს მთავრობამ მიიღოს გადაწყვეტილებები სახელმწიფო საწარმოების სისტემის მოსაწესრიგებლად, აგრეთვე ასეთი საწარმოების ლიკვიდაციისას ქონების გადაცემის რეგულაციების სრულყოფისათვის.