



მოხსენება

საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ

შინაარსი

ზოგადი შეფასება და შეფასების საფუძვლები	5
შემაჯამებელი მიმოხილვა	7
1. სახელმწიფო ბიუჯეტის საშუალოვადიანი დაგეგმვა და მაკროეკონომიკური გარემოს მიმოხილვა	32
2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულება აგრეგატულ დონეზე.....	39
2.1. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები	43
2.1.1. საგადასახადო შემოსავლები.....	45
2.1.2. სხვა შემოსავლები	50
2.1.3. სახელმწიფო ქონების მართვა და განკარგვა.....	60
3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები.....	65
3.1. მხარჯავი დაწესებულებები	74
3.1.1. საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებული ხარვეზები	74
3.1.2. შრომის ანაზღაურება	90
3.1.3. ავტოსატრანსპორტო საშუალებები	113
3.1.4. შესყიდვების მართვის საკითხები.....	119
3.1.5. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები	149
3.2. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები	156
3.2.1. პრეზიდენტისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდები	156
3.2.2. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების მართვასთან დაკავშირებული საკითხები	166
3.2.3. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი.....	169
3.2.4. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა	174
3.3. კაპიტალური პროექტები.....	178
3.3.1. კაპიტალური პროექტების აღრიცხვა-ანგარიშგება.....	181
3.3.2. კაპიტალური პროექტების მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზები.....	184
3.3.3. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დაფინანსებული კაპიტალური პროექტები	191
4. სახელმწიფო ფინანსური აქტივების მართვა	194
4.1. სესხები	196

4.2. აქციები და სხვა კაპიტალი.....	200
5. საშინაო ვალი და საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება.....	209
5.1. საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება.....	209
5.2.1. გრანტები.....	209
5.2.2. საგარეო კრედიტები	210
5.2. საშინაო ვალი	214
5.3. სახელმწიფო ვალის ნაშთი	220
6. აღრიცხვა და ანგარიშგება	222
6.1. ფისკალური დისციპლინა	222
6.2. აღრიცხვა-ანგარიშგება საბიუჯეტო ორგანიზაციებში.....	228
7. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი.....	238
7.1. პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვის პროცესი	238
7.2. ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებასთან დაკავშირებული ხარვეზები	240
7.2.1. პროგრამების /ქვეპროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება და მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება	240
7.2.2. პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავება	247
7.2.3. მეთოდოლოგიური ხარვეზები.....	251
7.2.4. მონაცემთა ხარისხი.....	253
8. ინფორმაციული სისტემები საჯარო სექტორში	259
8.1. ელექტრონული მთავრობა	259
8.2. ადმინისტრაციული ელექტრონული სისტემები.....	259
8.2.1. საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემები.....	261
8.3. ინფორმაციული უსაფრთხოება	265
9. ორგანიზაციული მართვის შეფასების კითხვარი	270
9.1. ადამიანური რესურსების მართვა.....	270
9.2. გარე კომუნიკაცია	271
9.3. შიდა ფინანსური კონტროლი	272
10. „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის“ შესახებ მოხსენებაში წარმოდგენილი შენიშვნებისა და რეკომენდაციების	

საბიუჯეტო პროცესში გათვალისწინების შესაძლებლობის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშთან დაკავშირებული საკითხები	274
დასკვნა.....	285
დანართი	286

ზოგადი შეფასება და შეფასების საფუძვლები

მოხსენების სამართლებრივი საფუძვლები	მოხსენება მომზადებულია „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 31-ე მუხლის პირველი პუნქტით, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 190-ე მუხლის მე-2 პუნქტითა და საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-19 და 57-ე მუხლებით, საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისათვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში.
მოხსენების დოკუმენტური საფუძვლები	მოხსენების მოსამზადებლად გამოყენებულია: ა) საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ საქართველოს პარლამენტისათვის წარდგენილი „საქართველოს 2015 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 სხვ.) მიერ მომზადებული ფინანსური აღრიცხვისა და ანგარიშგების დოკუმენტები; დ) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტების მასალები და შედეგები; ე) საქართველოს ეროვნული ბანკის ანგარიშები და სტატისტიკური ინფორმაცია; ვ) საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ გამოქვეყნებული სტატისტიკური ინფორმაცია; ზ) მსოფლიო ბანკისა და ევროკომისიის მიერ ერთობლივად შემუშავებული საჯარო ფინანსების მარგი ქმედების ანალიზის სტრუქტურული საფუძვლების სახელმძღვანელო.
სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებასა და წლიური ანგარიშის მომზადებაზე პასუხისმგებლობა	სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებასა და წლიური ანგარიშის მომზადებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს მთავრობა; ანგარიშის საფუძვლად გამოყენებული სტატისტიკური ინფორმაციის მომზადებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო; სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების, გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების აღრიცხვასა და კონტროლზე პასუხისმგებელი არიან საქართველოს მთავრობა და მხარჯავი დაწესებულებები; სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული სახსრების ხარჯვაზე, აღრიცხვასა და კონტროლზე პასუხისმგებელია შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულება.
სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პასუხისმგებლობა	მოხსენების სამართლებრივი საფუძვლებით განსაზღვრულ ფარგლებში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ამოწმებს საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსულობებისა და გადასახდელების მოცულობების საქართველოს მთავრობის ანგარიშში ასახვის სიზუსტესა და სისრულეს, აგრეთვე ხარჯების კანონიერებას.

**ანგარიშის
მომზადების
პროცესში
წარმოქმნილი
შეზღუდვები**

ანგარიშის მომზადების პროცესში წარმოქმნილ იქნა ინფორმაციის მოწოდებასა და მიღებული ინფორმაციის ხარისხთან დაკავშირებული შეზღუდვები. კერძოდ:

- ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახურიდან მოთხოვნილ იქნა ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მომზადებისათვის საჭირო ინფორმაციის მოწოდება. მიუხედავად მრავალჯგობის წერილობითი¹ და სიტყვიერი მოთხოვნისა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს აღნიშნული ინფორმაციის ნაწილი არ მიუღია. კერძოდ:
 - 2015 წლის განმავლობაში „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლით გაწეული გადასახდელები ტრანზაქციების დონეზე;
 - 2015 წლის განმავლობაში „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის „სესხების“ მუხლით გაწეული გადასახდელები ტრანზაქციების დონეზე;
 - 2015 წლის განმავლობაში „სხვა ხარჯების“ მუხლის „სხვა დანარჩენი მიმდინარე ხარჯების“ მუხლით გაწეული გადასახდელები ჩაშლილი ტრანზაქციების დონეზე;
 - 2015 წლის განმავლობაში რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდისა და სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში (ცალ-ცალკე) ცენტრალური ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გამოყოფილი (გადარიცხული) თანხების საკასო ათვისება მუნიციპალიტეტების მიერ, თითოეული მუნიციპალიტეტის მიხედვით.

შედეგად ვერ მოხერხდა 2015 წლის ბიუჯეტის შესრულებასთან დაკავშირებული ზოგიერთი საკითხის გაანალიზება;

- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოდან“ სხვა მონაცემებთან ერთად, გამოთხოვილ იქნა ინფორმაცია პირობიანი აუქციონებისა და პირობიანი პირდაპირი მიყიდვების შემთხვევაში არსებული პირობების შესრულების მდგომარეობისა და ბიუჯეტში მიმართული სახსრების შესახებ. თუმცა, გამომდინარე იქედან, რომ სააგენტოს მიერ ვერ განხორციელდა მოთხოვნილი ინფორმაციის სრულყოფილი და ზუსტი სახით მოწოდება (მოწოდებული ინფორმაცია ხასიათდება ხარვეზებითა და უზუსტობებით), სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ვერ შეძლო აღნიშნული ფორმით განხორციელებული სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ დეტალური ანალიზის ჩატარება.

ზოგადი შეფასება

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიში“ მომზადებულია მოქმედი კანონმდებლობის დაცვით და მნიშვნელოვან მიგნებებში აღწერილი საკითხების გარდა, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით, უტყუარად ასახავს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციას.

¹ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2016 წლის 18 თებერვლის წერილი N1109/07;

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2016 წლის 8 აპრილის წერილი N2196/07.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშზე“ მომზადებულ მოხსენებაში გამოვლენილი მნიშვნელოვანი მიგნებებია:

საგადასახადო შემოსავლები:

- საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით (მუხლი 18¹, პუნქტი 2), „გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების შესრულების აღრიცხვა და ანგარიშგება წარმოებს დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული სახსრების გარეშე“. აღნიშნული ჩანაწერის საფუძველზე, სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური შესრულების ანგარიშში არ აისახება არც სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებიდან (კერძოდ, საგადასახადო შემოსავლებიდან) დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული და ანგარიშიდან დაბრუნებული სახსრების ფაქტობრივი მოცულობა, და არც ქვეანგარიშზე არსებული ნაშთის დინამიკა, რაც უარყოფითად აისახება ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობაზე;

დივიდენდები:

- 2015 წლის ივლისში ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული პირველი ცვლილებით, დივიდენდების გეგმური მაჩვენებელი არ დაკორექტირებულა, ხოლო მეორე ცვლილებით 90%-ით შემცირდა და 0.5 მლნ ლარი შეადგინა. ფაქტიურად, დივიდენდების სახით მობილიზებული შემოსავლების ოდენობამ 416 ათასი ლარი და წლიური დაკორექტირებული გეგმის 83%, ხოლო თავდაპირველი გეგმის 8.3% შეადგინა. შესრულების ასეთი დაბალი მაჩვენებელი გამოწვეულია დივიდენდების მობილიზების მიმართულებით ქმედითი მექანიზმების არარსებობით;
- 2015 წლის 14 დეკემბერს გაიმართა „სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების მიზნით შექმნილი კომისიის“ (შემდგომში კომისია) სხდომა, თუმცა ამ დრომდე არ დასრულებულა კომისიის წევრების მიერ სხდომის ოქმზე ხელმოწერის პროცედურა, რაც აფერხებს კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების განხორციელებას. ამასთან, საყურადღებოა, რომ მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხასიათდება 2013 წელს აღნიშნული კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შესრულება;

ნებაყოფლობითი ტრანსფერები (გრანტების გარდა):

- ბიუჯეტის კანონში წლის განმავლობაში განხორციელებული ცვლილების მიუხედავად, „ნებაყოფლობითი ტრანსფერების (გრანტების გარდა)“ მუხლის გეგმური მაჩვენებლის კორექტირება არ განხორციელებულა მიმდინარე მობილიზების ტენდენციების გათვალისწინებით. შედეგად, 2015 წლის განმავლობაში „ნებაყოფლობითი ტრანსფერების (გრანტების გარდა)“ მუხლით მობილიზებული შემოსავლების ოდენობამ 25.5 მლნ ლარი შეადგინა და 23.2 მლნ ლარით გადააჭარბა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს, რაც ამ მიმართულებით დაგეგმვაში არსებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებზე მიუთითებს;

შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები:

- „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლით მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 67 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული პირველი ცვლილებით იგი 86 მლნ ლარამდე გაიზარდა. ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტზე თანდართული განმარტებითი ბარათის მიხედვით, აღნიშნული ზრდა განპირობებული იყო საჯარო სამართლის იურიდიული პირების (სსიპ) კანონმდებლობით ნებადართული (საკუთარი) შემოსავლებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში სახსრების მიმართვით. თუმცა 2015 წლის 1 იანვრიდან, კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, სსიპ-ების საკუთარი შემოსავლები სახელმწიფო ბიუჯეტში მიიმართება გრანტების, და არა შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების სახით, შესაბამისად, უნდა დაკორექტირებულიყო „გრანტების“ მუხლით მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი. აღნიშნულიდან გამომდინარე ფაქტიურმა შესრულებამ 70 მლნ ლარი შეადგინა და 10.6 მლნ ლარით ჩამორჩა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს;

სახელმწიფო ქონების მართვა და განკარგვა:

- 2015 წლის განმავლობაში ჩატარებული 485 უპირობო აუქციონებიდან (არასასოფლო-სამეურნეო მიწა შენობით და შენობის გარეშე, შენობა-ნაგებობა) 18%-ის შემთხვევაში (85 აუქციონი) საწყისი საპრივატიზებო თანხასა და აუდიტორის მიერ შეფასებულ საბაზრო ფასს შორის პროცენტული

სხვაობა აღემატებოდა 20%-ს. შედეგად, იქმნება რისკი, რომ აუქციონზე ვერ განხორციელდება ობიექტის პრივატიზება, ხოლო უკვე განმეორებით გამოცხადებულ აუქციონზე, რომელიც იძლევა საწყისი საპრივატიზებო საფასურის 50%-მდე შემცირების შესაძლებლობას, არ გამოირიცხება ობიექტის პრივატიზება აუდიტორის მიერ განსაზღვრულ საბაზრო ფასზე დაბალი ღირებულებით;

- 2015 წლის ბოლოს არსებული საწარმოების ბაზა სრულად არ ასახავს სააგენტოს მართვაში არსებული საწარმოების რაოდენობას. მაგალითად, სააგენტოს მიერ წარმოდგენილ საწარმოთა ბაზაში არ ირიცხებოდა სახელმწიფოს 100%-იანი წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმო შპს „ბასრი“ (ს/კ 245392702), რომელიც 2014 წლის საწარმოთა ბაზაში ფიგურირებდა და მიმდინარე მდგომარეობითაც რეგისტრირებულია, როგორც მოქმედი საწარმო. ამასთანავე, სრულად არ არის საწარმოთა ბაზაში ასახული იმ 75 საწარმოს ნაწილი, რომლებიც „სახელმწიფო საწარმოების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტის“ ფარგლებში იქნა გამოვლენილი და რომელთა შესახებ სააგენტოს ინფორმაცია არ მოეპოვებოდა;
- 2015 წელს 57 ფუნქციონირებადი სახელმწიფო საწარმოდან მხოლოდ 4 იმყოფება ე.წ. „კარგ“ მდგომარეობაში, 8 მათგანი მოხვდა ერთი საფეხურით ქვედა დონეში („საყურადღებო“), უმეტესი მათგანი (45 – დაახლოებით 79%) კი იმყოფება მძიმე ფინანსურ მდგომარეობაშია (კატეგორია „ცუდი“ - შესაბამისად, აღნიშნული საწარმოები სააგენტოს საკმარის ინფორმაციასაც ვერ აწვდიან);
- სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ დებულების თანახმად, სააგენტოს ერთ-ერთ ფუნქციას წარმოადგენს საწარმოების ბიზნეს-გეგმების დამტკიცება. მიუხედავად ამისა, 2015 წელს ბიზნეს-გეგმა არ გააჩნდა 12 ფუნქციონირებად სახელმწიფო საწარმოს (57 საწარმოდან);

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები:

- 2015 წლის დეკემბრის თვეში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული გადასახდელების ჯამური მოცულობა 2015 წლის 11 თვის გადასახდელების საშუალო თვიური მაჩვენებლის 157.5%-ს შეადგენს. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ფისკალური წლის დასასრულს, მკვეთრი ზრდით ხასიათდება გადასახდელების თითქმის ყველა კომპონენტი (პროცენტების გარდა);
- ხშირ შემთხვევაში, საბიუჯეტო წლის ბოლოს ავანსების სახით ადგილი ჰქონდა ისეთი ღონისძიებების დაფინანსებას ან საქონლის/მომსახურების შესყიდვას (ზოგჯერ შესყიდვების გეგმაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად), რომელთა გადახდის აუცილებლობა

საჯარო უწყების წინაშე იმ მომენტისათვის არ იდგა. აღნიშნულმა პროცესმა მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა მხარჯავი დაწესებულებების ბიუჯეტის შესრულების მაჩვენებლის გაუმჯობესებაში;

- 2015 წლის IV კვარტალში გამოცხადებული ტენდერების შედეგად წარმოქმნილი ეკონომიის საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებების დასაფინანსებლად გამოყენების უფლება, მთავრობის N2824 განკარგულების საფუძველზე მიენიჭათ მხოლოდ 30 დეკემბერს, რამაც თავის მხრივ ხელი შეუწყო ფისკალური წლის ბოლო დღეებში უწყებების ასიგნებების ფარგლებში გამოთავისუფლებული საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბური ათვისების ტენდენციასა და მათი წინასწარი ანგარიშსწორების სახით გადარიცხვას;

მხარჯავი დაწესებულებები:

- მიუხედავად იმისა, რომ მხარჯავი უწყებები აკმაყოფილებენ საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილ ლიმიტებს², საყურადღებოა მათ მიერ წლის განმავლობაში პროგრამებს/ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის ასიგნებების გადანაწილების მასშტაბურობა და სიხშირე, რაც ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს;
- გარკვეულ შემთხვევებში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ხორციელდება ასიგნებების გადანაწილების უკუპროცესი. კერძოდ, ადგილი აქვს იმ პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე თანხების უკან მობრუნებას, რომლებიდანაც წლის განმავლობაში ხდებოდა ასიგნებების გადატანა;
- რიგ შემთხვევებში, ადგილი აქვს წლის განმავლობაში ცალკეული პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში ათვისებული საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილებას სხვადასხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე;
- გარკვეულ შემთხვევებში, წლის განმავლობაში ადგილი აქვს საბიუჯეტო სახსრების მიმართვას ისეთი ღონისძიებების/აქტივობების დასაფინანსებლად, რომლებიც შესაძლებელია გათვალისწინებული ყოფილიყო ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე;
- ზოგიერთი ქვეპროგრამა, რომელსაც დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში ათვისების საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელი აქვს, ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებაში

² საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 31, პუნქტი 3: „მხარჯავი დაწესებულების პროგრამებს შორის თანხების გადანაწილება არ უნდა აღემატებოდეს მხარჯავი დაწესებულებისათვის წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების 5%-ს“.

შესრულების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება, რაც ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს;

შრომის ანაზღაურება:

- 2015 წლის 6 მარტის საქართველოს მთავრობის N422 განკარგულების („საბიუჯეტო დეფიციტის მართვის მიზნით გასატარებელი ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“) თანახმად, მთავრობის კონტროლს დაქვემდებარებულ სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფ მხარჯავ დაწესებულებებს უნდა ეხელმძღვანელათ შემდეგი პრინციპით: „შრომის ანაზღაურების მუხლით 2015 წელს გაწეული ხარჯი თითოეული საბიუჯეტო ორგანიზაციისათვის არ უნდა აღემატებოდეს 2014 წლის საკასო ხარჯს“. თუმცა, 2015 წლის მდგომარეობით, 37 მხარჯავი დაწესებულების შემთხვევაში „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაწეული საკასო ხარჯი აჭარბებს 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს;
- „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაცემული საბიუჯეტო სახსრები არასრულყოფილად ასახავს ამ მიზნობრიობით ათვისებული რესურსის ჯამურ მოცულობას და არ იძლევა სრულ ინფორმაციას საჯარო სექტორში შტატით გათვალისწინებული მომუშავეების მიერ წლის განმავლობაში მიღებული შრომის ანაზღაურების შესახებ. კერძოდ, მომუშავეთა შრომის ანაზღაურებაზე ხარჯების გაწევა ხდება არამხოლოდ „შრომის ანაზღაურების“, არამედ „სუბსიდიებისა“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლებიდანაც, საიდანაც 2015 წლის განმავლობაში ამ მიმართულების ათვისებულმა თანხამ 46,205 ათასი ლარი შეადგინა;
- მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის N449 დადგენილების ამოქმედებამ შეზღუდა საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებულ პირებზე პრემიის სახით გაცემული თანხების ოდენობა, თუმცა ამავდროულად, აღნიშნული რეგულაციის ძალაში შესვლის შემდეგ მკვეთრად გაიზარდა დანამატის მუხლით გაცემული საბიუჯეტო სახსრების მოცულობა. შედეგად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან ადგილი ჰქონდა პრემიის დანამატით ჩანაცვლების ფაქტს;
- მიუხედავად მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილებით განსაზღვრული ლიმიტებისა, გარკვეულ შემთხვევებში ადგილი აქვს როგორც პრემიის, ისე დანამატის თანამდებობრივ სარგოზე მეტი ოდენობითა და დაწესებულ ლიმიტზე მეტი სიხშირით გაცემას;

- გარკვეულ შემთხვევებში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ პრემიის გაცემა ხდება მხოლოდ უფლებამოსილი პირის ბრძანების საფუძველზე, შესაბამისი დასაბუთების გარეშე ან მხოლოდ კანონმდებლობით განსაზღვრული შესაბამისი მუხლის მითითებით;
- მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის N449 დადგენილებით განსაზღვრული პრემიის გაცემის დასაბუთებაში მისათითებელი მონაცემები ნაკლებად ინფორმაციულია და არ იძლევა საშუალებას დადგინდეს, თუ რა კონკრეტული გარემოებების გათვალისწინებით შეიძლება იქნეს მიღებული დასაქმებული პირის წახალისების გადაწყვეტილება;
- მხარჯავ დაწესებულებებში დანამატის გაცემის ფაქტი, რიგ შემთხვევებში დასაბუთებულია დანამატის მიმღები პირის ზეგანაკვეთური მუშაობით, თუმცა, უწყების მხრიდან ვერ ხდება აღნიშნული ფაქტის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენა;
- რიგ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ადგილი აქვს უფლებამოსილი პირის მიერ ერთი ბრძანების საფუძველზე, კონკრეტულ თანამშრომლებზე წინასწარ, მთელი წლის განმავლობაში დანამატის დანიშვნის ფაქტებს, რაც თავისი ყოველთვიური შინაარსიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ უფრო თანამდებობრივი სარგოს ხასიათს ატარებს ვიდრე დანამატის;
- წლის განმავლობაში საბიუჯეტო ორგანიზაციებში რეალურად დასაქმებულ მომუშავეთა (საშტატო) რიცხოვნობა, მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრულ საშტატო რიცხოვნობას. აღნიშნულის შედეგად, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გათვალისწინებული ასიგნებები ან აუთვისებელი რჩება ან ნაწილდება თანამშრომლებზე პრემიებისა და დანამატების სახით;
- სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში არ ხდება მხარჯავი დაწესებულებების ფარგლებში წლის განმავლობაში რეალურად დასაქმებულ თანამშრომელთა რიცხოვნობის შესახებ ანგარიშგება;
- არც საბიუჯეტო განაცხადი და არც ბიუჯეტის კანონი არ შეიცავს ინფორმაციას შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების გეგმური მაჩვენებლისა და ამ მიმართულებით დასაგეგმი წლის განმავლობაში უწყების მიერ მისამართი საბიუჯეტო რესურსის მოცულობის შესახებ. შესაბამისად, შეუძლებელი ხდება ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი ამ მიმართულებით ათვისებული სახსრების ოდენობის გეგმურ მაჩვენებელთან შესაბამისობის შედარება;

- მთავრობასთან შეთანხმების საფუძველზე გამონაკლისის სახით დაშვებული კანონმდებლობით დაწესებული შტატგარეშე მომუშავეთა ლიმიტების გადაჭარბება ინერციულ ხასიათს ატარებს, რის გამოც წლის განმავლობაში საბიუჯეტო უწყებებში დასაქმებული შტატგარეშე თანამშრომლების ფაქტიური რაოდენობა მნიშვნელოვნად ჩამორჩება გამონაკლისით დაშვებულ ოდენობას;
- შტატგარეშე თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურებაზე გაწეულ ხარჯებთან და რაოდენობასთან დაკავშირებით კანონმდებლობით დადგენილი ლიმიტებიდან გამონაკლისის დაშვების სახით გადაცდომის სიხშირისა და მასშტაბის გათვალისწინებით, ექვექვემ დგება ზღვრული მაჩვენებლების ქმედითუნიანიანობისა და შესაბამისად, მათი გონივრულობის საკითხი;

ავტოსატრანსპორტო საშუალებები:

- მხარჯავი დაწესებულებებისათვის ახალი ოპტიმიზაციის გეგმების წარმოდგენის კონკრეტული ვადა დღემდე განსაზღვრული არ არის, რაც პროცესის გაჭიანურების ძირითადი მიზეზი ხდება. აღნიშნულის შედეგად, სამინისტროების დიდი ნაწილისათვის ოპტიმიზაციის გეგმების დამტკიცება და მთავრობის N121 დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ლიმიტების ძალაში შესვლა არ მომხდარა. ამასთან, ოპტიმიზაციის გეგმების შედგენის პროცესში მხარჯავი დაწესებულებები ინსტრუქციებს იღებენ აღნიშნულ პროცესზე პასუხისმგებელ პირთან კომუნიკაციის საფუძველზე და არ მომხდარა დეტალური ინსტრუქციის შემუშავება და დამტკიცება, რომელიც განსაზღვრავდა ოპტიმიზაციის გეგმის შედგენის წესს და შესაბამისად, მოახდენდა აღნიშნული პროცესის ფორმალიზებას;
- დადგენილებით არ არის დარეგულირებული აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისათვის, უსასყიდლოდ მუდმივ ან დროებით სარგებლობაში (თხოვებით) გადაცემის შემთხვევაში, ავტომობილების კონკრეტული კლასისათვის მიკუთვნების კრიტერიუმები, მათი თანამდებობრივი ან ზოგადი დანიშნულებით გამოყენების წინაპირობები და ზღვრული ფლობის დაანგარიშების მეთოდები, რაც გარკვეულ შემთხვევებში კანონმდებლობით განსაზღვრული ლიმიტების დარღვევის მიზეზი შეიძლება გახდეს;
- ზოგიერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ წლის განმავლობაში შესყიდული ავტოსატრანსპორტო საშუალებები არ აკმაყოფილებენ მთავრობის N121 დადგენილებით განსაზღვრულ კრიტერიუმებსა და ლიმიტებს, თუმცა მათი მხრიდან არ მომხდარა კომისიისათვის გამონაკლისის დაშვების შესახებ შესაბამისი მოთხოვნით მიმართვა;

- გარკვეულ შემთხვევებში საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან ადგილი აქვს ავტომატურად არაგონივრული ოდენობის საწვავის ლიმიტების დამტკიცებას, რაც გამოიხატება წლის განმავლობაში გაწეული ფაქტობრივი ხარჯის განსაზღვრული ლიმიტებიდან მნიშვნელოვანი ჩამორჩენით. აღნიშნულის შედეგად იზრდება საბიუჯეტო სახსრების არაპროდუქტიულად და არაეკონომიურად განკარგვის რისკი;

შესყიდვების მართვის საკითხები:

- ცალკეული საბიუჯეტო ორგანიზაციების შემთხვევაში, შესყიდვების დაგეგმვასა და განხორციელების პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს ერთი მხრივ, სახელმწიფო შესყიდვების დამტკიცებულ გეგმებში განხორციელებული ხშირი და მასშტაბური ცვლილებები და დიდი ოდენობით წლის დასაწყისში დაუგეგმავი შესყიდვები, ხოლო მეორე მხრივ, უშედეგოდ დასრულებული ტენდერების მაღალი წილი გამოცხადებული ტენდერების მთლიან რაოდენობაში;
- რიგი საბიუჯეტო ორგანიზაციების შემთხვევაში, ადგილი აქვს შესასყიდი საქონლის/მომსახურების ტექნიკური და ხარისხობრივი მახასიათებლების ისეთ შემზღვეველ ჩარჩოებში მოქცევასა და კონკრეტიზაციას, რომ აღნიშნული განაპირობებს შესყიდვის პროცესში არაკონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბებას და წარმოშობს საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად განკარგვის რისკს;
- საბიუჯეტო ორგანიზაციების სტრუქტურულ ერთეულებს შორის კომუნიკაციაში არსებული ხარვეზები, ტენდერების შეწყვეტის ან/და სატენდერო პროცედურების და საჭირო საქონლისა და მომსახურების შესყიდვის დროში გაჭიანურების მიზეზი ხდება, რის შედეგადაც იზრდება საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური განკარგვის რისკი;
- რიგ შემთხვევებში მხარჯავი უწყებების მიერ სათანადოდ არ ხორციელდებოდა ბაზრის წინასწარი კვლევა, შესასყიდი ობიექტის ტექნიკური და ხარისხობრივი მაჩვენებლების (ხარისხი, ფუნქციები, უსაფრთხოების ზომები, შეფუთვა, ნიშანდება და ა.შ.) შესწავლა და მიმდინარე პერიოდში ობიექტის სავარაუდო საბაზრო ღირებულების განსაზღვრა, რის შედეგადაც, ზოგიერთ შემთხვევაში სახეზეა არშემდგარი ტენდერები ან შესყიდვების პროცესში წარმოქმნილი მნიშვნელოვანი ეკონომიები;
- გარკვეული საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ ვერ ხდება შესასყიდი საქონლის/მომსახურების ტექნიკური და ხარისხობრივი მახასიათებლების სწორად განსაზღვრა, რაც უმეტეს შემთხვევაში

ტენდერების უშედეგოდ დასრულების ან/და საჭირო საქონლისა და მომსახურების შესყიდვის დროში გაჭიანურებისა და შემდგომში მათი გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შესყიდვების გამარტივებული ფორმით განხორციელების მიზეზი ხდება;

- ცალკეულ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ადგილი აქვს ტენდერის გამოცხადებას ისეთ საქონელზე, რომლის შესყიდვის საჭიროება, ტენდერის შემდგომი პროცედურების გათვალისწინებით, უწყების წინაშე არ იდგას;
- რიგ შემთხვევებში, ტენდერში გამარჯვებულის გამოვლენისას, სრულყოფილად არ ხდება სატენდერო დოკუმენტაციით პრეტენდენტისათვის წაყენებული სავალდებულო მოთხოვნების გათვალისწინება და აუცილებელი დოკუმენტაციის დაგვიანებით ან არასრულად წარმოდგენის შემთხვევაში პრეტენდენტთა დისკვალიფიკაცია;
- გარკვეულ შემთხვევებში, მხარჯავი უწყებების მიერ გამარტივებული შესყიდვის ფორმით ან/და გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით განხორციელებული შესყიდვები, სწორი და დროული დაგეგმვის შემთხვევაში, შესაძლებელია განხორციელებული ყოფილიყო ტენდერის საშუალებით;

საჯარო სამართლის იურიდიული პირები:

- სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშში წარმოდგენილი სსიპ-ების ბიუჯეტების შესრულების ნაერთი ბალანსის დოკუმენტის არ მოიცავს ზოგიერთი სსიპ-ის ბიუჯეტების შესრულების მაჩვენებლებს, ხოლო 2 უწყების მონაცემი არაზუსტი ოდენობითაა წარმოდგენილი;

საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები:

- ფისკალური წლის ბოლოს, მთავრობის სარეზერვო ფონდის დაზუსტებულმა ოდენობამ 170 მლნ ლარი შეადგინა და მნიშვნელოვნად - 240%-ით გადააჭარბა (ნომინალურ გამოხატულებაში 120 მლნ ლარით) ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს, ხოლო 100%-ით (ნომინალურ გამოხატულებაში 85 მლნ ლარით) ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმას;
- რიგ შემთხვევებში ადგილი აქვს სარეზერვო ფონდის სახსრების მიმართვას ისეთი გადასახდელების დასაფინანსებლად, რომლებიც სისტემატურ ხასიათს ატარებენ და სათანადოდ დაგეგმვის შემთხვევაში შესაძლებელი იქნებოდა მათი გათვალისწინება შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულებების ასიგნებებში ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე;

- ასევე, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან საბიუჯეტო სახსრების გამოყოფა ხდება ისეთი ღონისძიებების დასაფინანსებლად, რომლებიც არ ატარებენ სისტემატურ ხასიათს, თუმცა მათი მნიშვნელობიდან, მასშტაბიდან და ხასიათიდან გამომდინარე არ შეიძლება ჩაითვალოს გაუთვალისწინებელ ხარჯად;
- საქართველოს მთავრობას შეუზღუდავად შეუძლია განახორციელოს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების პროგრამულ კოდებს შორის სახსრების განაწილება, საკანონმდებლო ორგანოს ჩართულობის გარეშე, რაც თავის მხრივ, გაურკვეველს ხდის, საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული სარეზერვო ფონდების ზღვრული მოცულობების შინაარს;
- რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან მუნიციპალიტეტებს შორის რესურსების არათანაბარი გადანაწილების ერთ-ერთ ძირითად ფაქტორს, მუნიციპალიტეტების მიერ არასრულყოფილად მომზადებული საპროექტო წინადადებები წარმოადგენს. აღნიშნულის მიზეზად კი ძირითადად ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში კადრების არასათანადო კვალიფიკაციის დონე სახელდება;
- სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიში არ მოიცავს ინფორმაციას მუნიციპალიტეტების განკარგვაში არსებული დაგროვილი ნაშთის მოცულობისა და 2015 წელს მათი გამოყენების შესახებ;
- კაპიტალური პროექტების დანართში მოცემული ინფორმაცია არ იძლევა სრულ სურათს სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული კაპიტალური პროექტების შესახებ. კერძოდ, დანართში სრულყოფილად არ არის წარმოდგენილი როგორც რიგი სამინისტროებისა და მათ დაქვემდებარებაში მყოფი უწყებების, ასევე სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მიერ განხორციელებული კაპიტალური ხასიათის პროექტები;
- კაპიტალური პროექტების დანართში წარმოდგენილი ინფორმაციის სისრულესთან და სიზუსტესთან დაკავშირებული ხარვეზები გამოწვეულია პროექტების კაპიტალურად არასწორი კლასიფიცირებითა და კაპიტალური პროექტების განმარტებასთან დაკავშირებული ხარვეზებით, რაც თავის მხრივ, იწვევს საჯარო დაწესებულებების მხრიდან პროექტების კლასიფიცირების არაერთგვაროვანი მიდგომის არსებობას;
- კაპიტალური პროექტების ეფექტიანობის აუდიტის შედეგად იდენტიფიცირებულ იქნა პროექტების მართვის პროცესთან დაკავშირებული შემდეგი სახის ხარვეზები:

- არ არსებობს კაპიტალური პროექტების განვითარების სტრატეგია არც ქვეყნის და არც სექტორულ დონეზე და ასევე, განმახორციელებელ უწყებებს არ გააჩნიათ პროექტების შერჩევის მეთოდოლოგია;
- შერჩეული კაპიტალური პროექტებისათვის არ ხორციელდება პროექტების წინასწარი შეფასება;
- ნაკლოვანებებით ხასიათდება ასევე, პროექტების დეტალური შესწავლის ეტაპი, რომელიც პრაქტიკულად წარმოადგენს პროექტისათვის აუცილებელი ყველა პარამეტრის განსაზღვრისა და დაზუსტების მნიშვნელოვან საფეხურს;
- პროექტის განხორციელების ეტაპზე არ არის განსაზღვრული მექანიზმი, რომლის მეშვეობით მოხდებოდა პროექტის შესახებ მნიშვნელოვანი ცვლილებების (შეწყვეტა, არსებითი მოდიფიკაცია) დასაბუთება;
- განსაზღვრული არ არის პროექტების ზედამხედველების მიერ მონიტორინგის შედეგების წარდგენის ფორმა და პერიოდულობა პროექტის განმახორციელებლებისათვის. არ მზადდება სამუშაოების მიმდინარეობის მონიტორინგის ამსახველი ანგარიშები;
- პროექტის დასრულების შემდგომ არ ხდება მიღწეული შედეგების შეფასება და პროექტის განხორციელების შედეგად დაგროვებული ცოდნისა და გამოცდილების გამოყენება შემდგომი პერიოდების პროექტების დაგეგმვისას;

სახელმწიფოს ფინანსური აქტივების მართვა:

- ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის ფაქტიური ოდენობა არასრულადაა წარმოდგენილი. კერძოდ, ადგილი ჰქონდა საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული ორი სესხის ხარჯების მუხლში ასახვას; ასევე, სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოში კაპიტალის ზრდა აღირიცხა „ხარჯების“ მუხლით, ხოლო საწარმოებში სახელმწიფო 100%-იანი წილის გაყიდვა როგორც არაფინანსური აქტივების კლება. აღნიშნული ხარვეზების აღმოფხვრას განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს, ვინაიდან იგი გავლენას ახდენს სახელმწიფო ბიუჯეტის მოცულობაზე;
- სახელმწიფო სესხების ერთიან რეესტრზე დაყრდნობით, 91% წარმოადგენს ძირი თანხის სახით ბიუჯეტის წინაშე არსებულ ვადაგადაცილებულ დავალიანებას;

- შპს „მექანიზატორის“ სასესხო და სალიზინგო ვალდებულებების დაფარვა ხორციელდება სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრებით, თუმცა ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოცემული სესხი არ არის აღრიცხული სახელმწიფო ვალის პორტფელში;
- გარკვეულ შემთხვევებში, ადგილი აქვს სამინისტროების მიერ სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოებში კაპიტალის გასაზრდელად გადარიცხული რესურსის საბიუჯეტო წლის განმავლობაში სრულიად გამოუყენებლობას ან/და მხოლოდ ნაწილობრივ ათვისებას სამუშაოების შესრულებისათვის, ხოლო დარჩენილი სახსრების კომპანიის საბანკო ანგარიშზე განთავსებას;
- რიგი სამინისტროები სახელმწიფო კომპანიების მიერ შესრულებულ სამუშაოებთან დაკავშირებით არ ფლობენ სრულ, პირველადი დოკუმენტებით დადასტურებულ ინფორმაციას რეალურად შესრულებული სამუშაოებისა და მოცემული სამუშაოების შესრულებაზე დახარჯული ფინანსური რესურსის შესახებ;
- აქციების/წლის პრივატიზებიდან მიღებული შემოსულობის აღრიცხვა „არაფინანსური აქტივების კლების“ მუხლით იძლევა სახელმწიფოს ფინანსური ოპერაციების არასამართლიან სურათს და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში „ფინანსური აქტივების კლების“ მუხლით წარმოდგენილი ინფორმაცია არასრულად ასახავს ამ მიმართულების წლის განმავლობაში განხორციელებულ ოპერაციებს;

საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება:

- საგარეო საკრედიტო რესურსით დაფინანსებული გარკვეული პროექტების ფარგლებში შეფერხებებით ხორციელდებოდა დაგეგმილი თანხების ხარჯვა და შესაბამისად, პროექტების განხორციელება. შედეგად, ვერ იქნა უზრუნველყოფილი პროექტის განხორციელებასთან და სესხის მომსახურებასთან დაკავშირებული დამატებითი ხარჯების გაწევის თავიდან არიდება, რაც გამოიხატებოდა სესხის აუთვისებელ ნაწილზე ვალდებულების გადასახადის გადახდით;

საშინაო ვალი:

- ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში არაფერია ნათქვამი სახაზინო ფასიანი ქაღალდების დაგეგმილი ემისიის ასეთი მკვეთრი შემცირების გამომწვევი მიზეზების შესახებ. ფინანსთა სამინისტროს განმარტებით კი სახაზინო ფასიანი ქაღალდების დაგეგმილი ემისიის შემცირება

განპირობებულ იქნა ფასიანი ქაღალდების ბაზარზე არსებული მდგომარეობით. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოთხოვნის მიუხედავად, უფრო დეტალურად და ცხადად განემარტათ ემისიის შემცირების მიზეზები, ფინანსთა სამინისტროს დამატებითი ახსნა-განმარტება არ წარმოუდგენია;

- ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი არ არის „ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის ხელშემწყობი მექანიზმის“ ამოქმედების შედეგად მიღწეული შედეგებისა და მისი გამოყენების მიზანშეწონილობის ანალიზი;

აღრიცხვა და ანგარიშგება:

- 2015 წელს ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მაჩვენებელმა 30.5% შეადგინა და 0.5 პროცენტული პუნქტით აჭარბებს „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილ ლიმიტს;
- უმეტეს შემთხვევებში მხარჯავი დაწესებულების ფინანსური ანგარიშგება უტყუარად და სამართლიანად არ ასახავს მათ ფინანსურ მდგომარეობას. ამასთან, ადგილი აქვს აღრიცხვა-ანგარიშგების პროცესში მარეგულირებელი ნორმების დარღვევებს, რაც, თავის მხრივ, შიდა კონტროლის სისუსტეებზე მიუთითებს. ყოველივე აღნიშნული კი საჯარო სექტორში IPSAS-ის დანერგვის დამაბრკოლებელ ფაქტორად შეიძლება იქცეს;
- არსებითი ხასიათის ხარვეზები ვლინდება დებიტორულ/კრედიტორული დავალიანებების აღრიცხვის კუთხითაც. კერძოდ, რიგ შემთხვევებში სამინისტროების ნაერთ ბალანსში აღრიცხული დებიტორულ/კრედიტორული დავალიანებების დიდი ნაწილი წარმოადგენს ხანდაზმულ დავალიანებებს, რომელთა იდენტიფიცირება ან ვერ ხერხდება, ან დაბრუნებას არ ექვემდებარება. რამდენადაც ხშირად უწყებების მიერ არ ტარდება მოთხოვნების/ვალდებულებების ინვენტარიზაცია, შესაბამისად, ვერ ხერხდება აღნიშნული ტიპის დავალიანებების ჩამოწერა;
- ზოგიერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციის შემთხვევაში, ადგილი აქვს ცალმხრივად აღრიცხული დებიტორული/კრედიტორული დავალიანებების არსებობას;

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი:

- ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე, ზოგიერთი პროგრამისთვის გამოყოფილი ასიგნებების ნაწილს არ გააჩნია მიზნობრიობა და მათ ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და აქტივობების განსაზღვრა მოგვიანებით, წლის განმავლობაში არის დაგეგმილი;
- 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროგრამული დანართით წარმოდგენილი ქვეპროგრამის ინდიკატორების 65%-ს მიზნობრივი მაჩვენებელი არ გააჩნია. შესაბამისად, ვინაიდან დაგეგმვის ეტაპზე არ არის მითითებული თუ რისი მიღწევა იგეგმება წლის განმავლობაში გამოყოფილი საბიუჯეტო ასიგნებების პირობებში, ანგარიშგების ეტაპზე ვერ ხერხდება ქვეპროგრამის ეფექტიანობის შეფასება ინდიკატორების საშუალებით;
- რიგ შემთხვევებში, პროგრამის ფარგლებში არ ხდება ყველა მოსალოდნელი შედეგის განსაზღვრა, რომლებიც შესაძლოა მიღწეულ იქნეს პროგრამის განხორციელების შედეგად;
- მხარჯავი დაწესებულებების მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და მოსალოდნელი შედეგების წარმოდგენა, რიგ შემთხვევებში ხდება აგრეგირებულად, პროგრამების დონეზე და არ ითვალისწინებს მათ შემდგომ დეტალიზაციას ქვეპროგრამებად, რაც შეუძლებელს ხდის საბოლოო და შუალედური შედეგების ერთმანეთისაგან გამიჯვნასა და მათ შორის შესაბამისობის დადგენას;
- შესრულების შესახებ ანგარიშგება სრულად არ მოიცავს ინფორმაციას ბიუჯეტის კანონზე თანდართული პროგრამული დანართით განსაზღვრული ყველა პროგრამის შესახებ. კერძოდ, ზოგიერთი პროგრამისთვის დაგეგმვის ეტაპზე განისაზღვრა მოსალოდნელი შედეგები და შედეგების შეფასების ინდიკატორები, თუმცა ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში არ მოიცავს ინფორმაციას მათ ფარგლებში მიღწეული შედეგების შესახებ;
- გარკვეულ შემთხვევებში არ ხდება მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება წინასწარ განსაზღვრული შედეგების შეფასების ინდიკატორებთან მიმართებაში;
- რიგი პროგრამებისა და ქვეპროგრამების საბოლოო და შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორები ვერ უზრუნველყოფს მიღწეული შედეგების შეფასებას, რადგან ინდიკატორი არარელევანტურია, არასწორადაა ფორმულირებული, ან არ წარმოადგენს ეფექტიანობის საზომს;
- პროგრამებისა და ქვეპროგრამების 39.4% საჭიროებს დამატებით ინდიკატორს, რათა სრულყოფილად იქნეს შეფასებული პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში მიღწეული შუალედური/საბოლოო შედეგები. რიგ შემთხვევებში, ყველა მოსალოდნელ შედეგს არ მიემართება ინდიკატორი ან შედეგების შეფასებისათვის მხოლოდ ერთი ტიპის ინდიკატორია გამოყენებული,

მაშინ როდესაც საჭიროა რამდენიმე ტიპის ინდიკატორის შემუშავება პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში დაგეგმილი შედეგების სრულყოფილად შეფასებისათვის;

- რიგ შემთხვევებში, პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი საბოლოო და შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორები ვერ აკმაყოფილებენ მეთოდოლოგიით განსაზღვრულ კრიტერიუმებს;
- მეთოდოლოგიით განსაზღვრული ინდიკატორების ტიპების განმარტებები ბუნდოვანია და არ იძლევა შესაძლებლობას დადგინდეს რა შემთხვევებში გამოიყენება თითოეული მათგანი;
- 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების შესრულების შესახებ ინფორმაციაში არ არის წარმოდგენილი განმარტებები დაგეგმილ და მიღწეულს შედეგებს შორის არსებული განსხვავებების შესახებ;
- საბიუჯეტო ორგანიზაციათა 30%-ს არ გააჩნია მონაცემების შეგროვების, დამუშავებისა და შენახვის ჩამოყალიბებული სისტემა;

ინფორმაციული სისტემები საჯარო სექტორში:

- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შემუშავებული IT გარემოს შეფასების კითხვარები არასრულად არის შევსებული ვინაიდან ზოგიერთ შემთხვევაში ვერ იქნა მოპოვებული დეტალური ინფორმაცია კონკრეტული აპლიკაციის/პროგრამის შესახებ. ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ უმეტეს შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა კითხვარების დაგვიანებული ვადებით შევსებასა და შედეგად, ანალიზის პროცესის შეფერხებას;
- 16 სამინისტროდან 3 სამინისტროს აპარატს - იუსტიციის სამინისტროს, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს არ გააჩნია სპეციალიზებული საბუღალტრო აღრიცხვის ელექტრონული სისტემა;
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გამოკითხული 54 საბიუჯეტო ორგანიზაციიდან 9 აწარმოებს ბუღალტერიას Microsoft Excel-ის გამოყენებით (არ არის დანერგილი სპეციალიზებული საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემა);
- დაბალი აქტივობა შეინიშნება ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნების შესრულების კუთხით. კერძოდ, 39 კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტიდან მხოლოდ 3 ორგანიზაციაში (საქართველოს ეროვნული ბანკი, სსიპ „სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო“ და სსიპ „საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტო“) დასრულდა

ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის სისტემის დანერგვა, ხოლო 13 სუბიექტში ჯერ კიდევ მიმდინარეობს აღნიშნული პროცესები;

- კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების უმრავლესობას გააჩნია სერტიფიცირებული ან/და სსიპ „მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს“ მიერ გადამზადებული ინფორმაციული უსაფრთხოების მენეჯერი და კომპიუტერული უსაფრთხოების სპეციალისტი. შესაბამისად, კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების უმრავლესობაში აქტიურად უნდა მიმდინარეობდეს ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის სისტემის დანერგვის პროცესები, რაც პრაქტიკაში არ ხორციელდება. გამომდინარე აქედან, კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების მენეჯმენტი არ უზრუნველყოფს ორგანიზაციაში დასაქმებული ინფორმაციული უსაფრთხოების მენეჯერების საქმიანობის ეფექტიანობას, რაც გამოიხატება მათზე კანონით დაკისრებული ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის სისტემის შემუშავებისა და შემდგომ ორგანიზაციაში დანერგვის პროცესების არაეფექტიან ზედამხედველობაში.

რეკომენდაციები:

საქართველოს მთავრობას:

- სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შრომის ანაზღაურების სახით გაწეული დანახარჯების აღრიცხვა-ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობისა და „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენის უზრუნველსაყოფად, მოხდეს დასაქმებულ მომუშავეებზე გაწეული შრომის ანაზღაურების ყველა ხარჯის ერთგვაროვანი მიდგომით აღრიცხვა;
- დამატებით განისაზღვროს ის კრიტერიუმები, რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირზე პრემიის გაცემის დასაბუთება, რაც ერთი მხრივ, ხელს შეუწყობს თანამშრომელთა პრემირების ჯანსაღი სისტემის ჩამოყალიბებას, ხოლო მეორე მხრივ, უზრუნველყოფს საბიუჯეტო რესურსების ხარჯვის გამჭვირვალობის ზრდას;
- დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს თანამშრომელთა მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების სისტემების დანერგვის მიმართულებით მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე, რაც

უზრუნველყოფს პრემიისა და დანამატის სახით გაცემული სახსრების გამჭვირვალობასა და დასაბუთებას;

- მოხდეს საჯარო სექტორში შტატგარეშე მომუშავეთა დაქირავების პროცესის მარეგულირებელი ნორმების დახვეწა და დეტალიზაცია, მათი არსებულ რეალობასთან და საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად;
- შტატგარეშე მომუშავეთა რაოდენობასთან დაკავშირებით კანონმდებლობით დაწესებული ლიმიტებიდან გამონაკლისების დაშვება/გადახედვა ხდებოდეს ყოველწლიურად, საბიუჯეტო ორგანიზაციების საჭიროებიდან გამომდინარე, შესაბამისი არგუმენტირებული დასაბუთების საფუძველზე, ხოლო მეორე მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი მოიცავდეს ინფორმაციას შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების გეგმური მაჩვენებლის შესახებ, რაც უზრუნველყოფს ამ მიმართულებით ათვისებული საბიუჯეტო რესურსების შესადაარისობას გეგმურ მაჩვენებელთან და შესაბამისად, ხელს შეუწყობს საჯარო ფინანსების მართვისა და ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობის გაუმჯობესებას;
- ავტოპარკის ოპტიმიზაციის პროცესის შეუფერხებლად წარმართვის მიზნით, მიზანშეწონილია საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 21 ოქტომბრის №266 დადგენილებით შექმნილი „სამსახურებრივი ავტომანქანებით სარგებლობის, შესყიდვისა და განახლების საკითხების შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის“ მიერ განისაზღვროს გონივრული ვადები მხარჯავი უწყებების მიერ წარმოდგენილი ოპტიმიზაციის გეგმების განხილვისა და დამტკიცებისათვის, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილებისა და სამსახურებრივი ავტომანქანების შეძენისა და ჩანაცვლების და მათ მოვლა-შენახვის ხარჯებთან დაკავშირებული საკითხების დარეგულირების მიზნით საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის N121 დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ლიმიტების ამოქმედება;
- საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის უსასყიდლოდ მუდმივ ან დროებით სარგებლობაში (თხოვებით) ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გადმოცემის შემთხვევაში, მთავრობის N121 დადგენილებით განსაზღვრული კრიტერიუმების აღნიშნული შემთხვევებზე გავრცელების უზრუნველსაყოფად და შემდგომი გაურკვევლობის თავიდან აცილების, კანონმდებლობით დადგენილი შეზღუდვების დარღვევის პრევენციისა და რეგულაციის სრულყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია, დადგენილებით ნათლად და სრულად იქნეს განსაზღვრული ნორმატიული აქტის მოქმედების გავრცელების არეალი;

- ფორმალურად განისაზღვროს, როგორც სოფლების მიერ მუნიციპალიტეტებისათვის წარსადგენი საპროექტო წინადადების, ასევე წარმოდგენილი პროექტების მუნიციპალიტეტების მიერ შერჩევის, დოკუმენტაციის მომზადებისა და დამტკიცების ვადები, ხოლო მეორე მხრივ, უზრუნველყოფილ იქნეს პროექტების დროული დაგეგმვა და განხორციელება;
- საჯარო ფინანსების მართვის სტრატეგიისა და IPSAS სტრატეგიის ხელშეწყობის მიზნით, საქართველოს მთავრობამ შეიმუშაოს ბუღალტრული აღრიცხვის ინფორმაციული სისტემებისათვის მინიმალური სტანდარტი, რომელიც უზრუნველყოფს სისტემის კონტროლის გარემოს გაუმჯობესებას და საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დანერგილი სისტემების ანგარიშგების თავსებადობას. განხილული იქნეს სსიპ „მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს“ მონაწილეობის შესაძლებლობა აღნიშნული სტანდარტის შემუშავებაში;
- სსიპ „მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს“ მიენიჭოს დამატებითი უფლებამოსილება ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნების შესრულების უზრუნველსაყოფად, მათ შორის, საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების მიმართ სანქციის გამოყენების შესაძლებლობა;
- დაინერგოს კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების იდენტიფიცირების აქტიური მექანიზმები, რაც უზრუნველყოფს სახელმწიფო დაწესებულებებში არსებული ინფორმაციული სისტემების შეფასებასა და მათ კლასიფიცირებას კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტებად. ასევე, მიზანშეწონილია, რომ კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების ნუსხა გადაიხედოს პერიოდულად;

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს:

- სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობის გაუმჯობესებისა და წლის განმავლობაში მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების მოცულობის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის მისაღებად, აუცილებელია დაიხვეწოს დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული საბიუჯეტო სახსრების ანგარიშგების შესახებ არსებული საკანონმდებლო რეგულაცია, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში ზემოაღნიშნულ ქვეანგარიშზე წლის განმავლობაში მიმართული სახსრების, აღნიშნული ქვეანგარიშიდან გაწეული ხარჯისა და განთავსებული სახსრების შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენა;

- საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ IV კვარტალში გამოცხადებული ტენდერების შედეგად წარმოქმნილი ეკონომიების გამოყენების უფლების შესახებ მთავრობის გადაწყვეტილება, მიღებულ იქნეს ფისკალური წლის დასრულებამდე გონივრულ ვადაში, რათა უწყებებმა დროულად მოახერხონ შესაბამისი ღონისძიებების დაფინანსება და აღნიშნული სახსრების ეფექტიანობისა და ეკონომიურობის პრინციპების დაცვით გამოყენება;
- სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული დანახარჯების ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში მოიცავდეს ინფორმაციას მხარჯავი დაწესებულებების (პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში) მიერ წლის განმავლობაში რეალურად დასაქმებულ თანამშრომელთა რაოდენობების შესახებ;
- ფინანსთა სამინისტროს მიერ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ფინანსური მონაცემების შეგროვების პროცესში დაინერგოს შესაბამისი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაციის სისრულესა და სიზუსტეს. ამასთან, ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობის კუთხით, აუცილებელია სწორად იქნეს კლასიფიცირებული სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და კანონმდებლობით ნებადართული (საკუთარი) შემოსავლებიდან/გადასახდელებიდან მიღებული დაფინანსების ოდენობები;
- საკანონმდებლო დონეზე დაიხვეწოს სარეზერვო ფონდების განმარტება და უფრო კონკრეტულად განისაზღვროს იმ ღონისძიებების ტიპები და შინაარსი, რომელთა დაფინანსება შესაძლოა განხორციელდეს სარეზერვო ფონდებიდან;
- დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებთან დაკავშირებით საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილი ლიმიტების მიმართულებით საკანონმდებლო რეგულაციების დახვეწასა და დეტალიზაციაზე, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ფისკალური პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის ან მათი ცვლილების შემთხვევაში საკანონმდებლო ორგანოს კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლებამოსილების სრულყოფილად განხორციელება, რაც თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო პროცესის დახვეწასა და ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული გეგმური მაჩვენებლების მასშტაბური ცვლილებების თავიდან აცილებას;
- დააზუსტოს პროექტის კაპიტალურად კლასიფიცირების კრიტერიუმები, რაც საშუალებას მისცემს საბიუჯეტო ორგანიზაციებს ზუსტად განსაზღვრონ თუ როგორი ტიპის

მატერიალური/არამატერიალური აქტივის შექმნა ან შექმნა ჩაითვლება კაპიტალურ პროექტად და ასევე, განხორციელოს დანართით წარმოდგენილი ინფორმაციის სიზუსტის კონტროლი;

- კაპიტალური პროექტების დანართში წარმოადგინოს ყველა კაპიტალური პროექტი³, რომელთა დაფინანსება ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, მიუხედავად იმისა ხვდება თუ არა იგი ცენტრალური მთავრობის საბალანსო უწყისზე, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ქვეყნის მასშტაბით სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული კაპიტალური პროექტების შესახებ ინფორმაციის სისრულე;
- საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე გაცემული სესხების დაბრუნებასთან დაკავშირებით მსესხებლის მიერ თანხების გადახდის გადავადების მოთხოვნის შემთხვევაში, უზრუნველყოფილ იქნეს მსესხებლის ფინანსური მდგომარეობის შეფასება და მასზე დაყრდნობით იქნეს მიღებული შესაბამისი გადაწყვეტილება;
- სავალუტო კურსის ცვლილების შედეგად გამოწვეული მოსალოდნელი უარყოფითი შედეგების მინიმიზაციისათვის, შემუშავებულ იქნეს შესაბამისი ქმედითი ღონისძიებები, მათ შორის, საშინაო საკრედიტო ბაზრის განვითარების მიმართულებით;
- მომზადდეს ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის ხელშეწყობისათვის ემიტირებული ფასიანი ქაღალდებით მიღწეული შედეგების ანალიზი. კერძოდ, შეფასდეს რამდენად შეეწყო ხელი საბანკო სექტორში გრძელვადიან დაკრედიტებას და რა გავლენა ჰქონდა აღნიშნულ ინსტრუმენტს ეკონომიკურ გარემოზე;
- შეიმუშაოს ქმედითი მექანიზმი საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ბუღალტრული აღრიცხვის კუთხით არსებული ხარვეზების აღმოფხვრისა და ამ მიმართულებით პრევენციული ზომების დანერგვის მიზნით, რაც ხელს შეუწყობს IPSAS-ის რეფორმის წარმატებით განხორციელებას;
- გაგრძელდეს პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დახვეწა და საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, მომზადდეს დაგეგმვისა და ანგარიშგების უფრო დეტალური ინსტრუქციები საშუალოვადიანი გეგმების, პროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი და მიღწეული შედეგებისა და შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავებისათვის. ასევე, მიზანშეწონილია თვალსაჩინო მაგალითების მოყვანა სხვადასხვა სპეციფიკის მქონე პროგრამებისთვის;

³ კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების დონეზე და სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მიერ საბიუჯეტო რესურსით განხორციელებული პროექტები;

- ცალსახად და უფრო დეტალურად განიმარტოს რის შეფასებას ისახავს მიზნად ინდიკატორის თითოეული ტიპი და მიეთითოს შესაბამისი მაგალითები, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ტერმინების გამოყენებასთან დაკავშირებული გაურკვევლობები;

საერთოვლად ფინანსთა სამინისტროსა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- წლის ბოლოსათვის აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბური ხარჯვა, მათ შორის, წლის დასასრულს შესყიდვების გეგმებში/გაფორმებულ ხელშეკრულებებში განხორციელებული ცვლილებები და მათ საფუძველზე დაჩქარებული ტემპით საბიუჯეტო თანხების გახარჯვა, ქმნის რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს და ამასთანავე, უარყოფითად ისახება ეროვნული ვალუტის გაცვლით კურსზე. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, როგორც მხარჯავი დაწესებულებების, ისე მაკოორდინირებელი უწყების მხრიდან, ეტაპობრივად შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს აღნიშნული საკითხის დარეგულირებასა და საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ეფექტიანი და ეკონომიური ხარჯვისათვის ქმედითი სტიმულების შექმნას;
- საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან დაგეგმვის პროცესში მხედველობაში იქნეს მიღებული გასული და მიმდინარე წლების გამოცდილება, რათა თავიდან იქნეს აცილებული წლის განმავლობაში განხორციელებული მასშტაბური ხასიათის გადაწინააღმდეგობებისა და აუთვისებელი პროგრამების/ქვეპროგრამების არსებობა;
- მოხდეს სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის სრულყოფილი დასაბუთება;
- საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან მოხდეს წლის განმავლობაში მათ მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და შესაბამისი ასიგნებების ოდენობების დროული განსაზღვრა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სარეზერვო ფონდიდან ისეთი დანახარჯების დაფინანსება, რომელთა გათვალისწინება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე იყო შესაძლებელი;
- საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით, საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე გაცემული სესხები და სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოებში კაპიტალის ზრდა წარმოადგენს ფინანსური აქტივების ზრდას, ხოლო სახელმწიფო წილის/აქციების პრივატიზება - ფინანსური აქტივების კლებას. შესაბამისად, უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს ზემოაღნიშნულ შემთხვევებში განხორციელებული ტრანზაქციების „ფინანსური აქტივების“ მუხლით

დაკლასიფიცირება და თავიდან იქნეს არიდებული მათი ასახვა „ხარჯების“ ან/და „არაფინანსური აქტივების“ მუხლებში;

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე დაფინანსებული საინვესტიციო პროექტების განხორციელებლებს:

- გაუმჯობესდეს კოორდინაციისა და დაგეგმვის პროცესი საინვესტიციო სესხების ფარგლებში თანხების ათვისებასა და პროექტების განხორციელებასთან დაკავშირებით, რათა თავიდან იქნეს აცილებული პროექტის განხორციელებასთან და სესხის მომსახურებასთან დაკავშირებული დამატებითი ხარჯების გაწევა;

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს:

- ყურადღება გამახვილდეს მოგების განაწილების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულებისათვის ქმედითი მექანიზმების გამოყენების მიმართულებით, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს კომისიასთან შეთანხმებების საფუძველზე განსაზღვრული თანხის სახელმწიფო ბიუჯეტში დროულად და სრულად მობილიზება;

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე მოხდეს საშტატო რიცხოვნობისა და შესაბამისი შრომის ანაზღაურების ფონდის რეალური ოდენობით განსაზღვრა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული წლის განმავლობაში დიდი რაოდენობით თავისუფალი საშტატო ერთეულებისა და შრომის ანაზღაურების ფონდში წარმოქმნილი მნიშვნელოვანი ეკონომიების არსებობა;
- დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს სამსახურებრივი ავტომატების საწვავის ლიმიტების დამტკიცების პროცესზე და მოხდეს მათი გონივრული ოდენობით განსაზღვრა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანი და არაეკონომიური ხარჯვა;
- შესყიდვის დაგეგმვისას განხორციელდეს ბაზრის წინასწარი კვლევა/შესწავლა შესყიდვის ობიექტის მოცულობისა და თავისებურებიდან გამომდინარე;
- შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულება დაეფუძნოს ბაზრის შესწავლის შედეგად მიღებულ მონაცემებსა და წარსულ გამოცდილებას;

- შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ ბაზრის შესწავლის შედეგები აისახოს შესაბამის დოკუმენტში, სადაც დასაბუთებული იქნება მიღებული გადაწყვეტილება;
- საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი გამოყენების უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია, შესაბამისი საბიუჯეტო ორგანიზაცია საანგარიშგებო პერიოდის ბოლოს იღებდეს სრულყოფილ ინფორმაციას (პირველადი დოკუმენტების ჩათვლით) წილობრივი მონაწილებით მოქმედი საწარმოს მიერ წლის განმავლობაში გაზრდილი კაპიტალის ფარგლებში შესრულებული სამუშაოების, გახარჯული ფინანსური რესურსისა და წლის ბოლოს არსებული ნაშთების შესახებ;
- უზრუნველყონ ფინანსური ანგარიშგების მომზადება არსებული მარეგულირებელი ნორმების შესაბამისად;
- დამატებითი ყურადღება დაეთმოს დაგეგმვის ეტაპზე ქვეპროგრამების შუალედური შედეგების ფორმირებისას შესაბამისი მიზნობრივი მაჩვენებლების განსაზღვრას, რათა ანგარიშგების ეტაპზე შესაძლებელი გახდეს ქვეპროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების შეფასება;
- მოხდეს პროგრამების და შესაბამისად მოსალოდნელი შედეგების წარმოდგენა ქვეპროგრამების და შუალედური შედეგების დონეზე, რაც ხელს შეუწყობს ერთი მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვისა და საბიუჯეტო რესურსების განკარგვის პროცესის გამჭვირვალობას, ხოლო მეორე მხრივ, დაინტერესებული მხარეებისთვის უფრო დეტალური და ნათელი ინფორმაციის მიწოდებას;
- პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში გამოყოფილი ასიგნებების მიზნობრიობები და მათ მიერ დასაფინანსებელი აქტივობები ჩამოყალიბდეს ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზევე და არ მოხდეს მიზნობრიობების განსაზღვრა მოგვიანებით, ფისკალური წლის განმავლობაში;
- დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს შედეგების შეფასების ქმედითი ინდიკატორების შემუშავებაზე, რათა მათი საშუალებით შესაძლებელი იყოს პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი ყველა შედეგის შეფასება. ასევე, მოხდეს პროგრამების/ქვეპროგრამების შესაფასებლად სხვადასხვა ტიპის ინდიკატორების გამოყენება;
- „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის“ შესაბამისად მოხდეს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების შესრულების შესახებ ინფორმაციაში დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის არსებული განსხვავებების შესახებ განმარტებების წარმოდგენა;
- მხარჯავი დაწესებულებების მიერ შემუშავებულ იქნეს მეთოდოლოგია, რომელიც დაარეგულირებს შესრულების შესახებ მონაცემების შეგროვებისა და დამუშავების პროცესს.

აღნიშნული უზრუნველყოფს მიღწეული შედეგების შესახებ ინფორმაციის სისრულესა და სიზუსტეს და გაზრდის წარმოდგენილი ინფორმაციის სანდოობის ხარისხს;

კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტებს:

- კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტებმა სსიპ „მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს“ წარუდგინონ ამ ორგანიზაციებში დასაქმებული და გადამზადებული ინფორმაციული უსაფრთხოების მენეჯერების მიერ მომზადებული გეგმა ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნების შესრულებისათვის. სსიპ „მონაცემთა გაცვლის სააგენტომ“ უზრუნველყოს ამ გეგმის შესრულების მონიტორინგი და საკანონმდებლო მოთხოვნების შესრულების სტატუსების გამოქვეყნება;

სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს“:

- სახელმწიფო მფლობელობაში არსებული საწარმოების ეფექტიანი მართვისა და მათ შესახებ ინფორმაციის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, სააგენტომ განახორციელოს ქვეყანაში არსებული ყველა სახელმწიფო საწარმოს (ფუნქციონირებადი თუ არაფუნქციონირებადი) აღრიცხვა და სრულყოფილი ბაზის შექმნა;
- განახორციელოს ანგარიშგების სისტემის უნიფიცირება და ანგარიშის ნიმუშის შემუშავება, რომლის მიხედვითაც ყველა სახელმწიფო საწარმო განსაზღვრული პერიოდულობით წარუდგენს საქმიანობის ანგარიშსა და ფინანსურ მაჩვენებლებს მმართველ ორგანოს (სააგენტოს, სამინისტროებს);

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსა და ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს:

- მუნიციპალიტეტებს დაეკისროთ სოფლის მხარდაჭერის პროგრამიდან დაფინანსებული პროექტების მიმდინარეობისა და შესრულების შესახებ ინფორმაციის პერიოდულად წარდგენის ვალდებულება საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსათვის;

საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, სსიპ „მუნიციპალური განვითარების ფონდს“, საქართველოს სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს:

- განხორციელდეს შიდა საბიუჯეტო რესურსიდან გაცემული სესხების მიმდინარე პორტფელის მდგომარეობის შეფასება და ანალიზის შედეგად მიღებულ იქნეს ქმედითი ღონისძიებები ვადაგადაცილებული სესხების მოცულობისა და შესაბამისად, მსესხებელთა ბიუჯეტის წინაშე არსებული დავალიანების შემცირების მიზნით;

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს:

- უზრუნველყოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან მუნიციპალიტეტებზე გადასაცემი თანხების საპროგნოზო მოცულობების გაანგარიშებისათვის საჭირო კრიტერიუმების განსაზღვრა. ასევე, შეიმუშაოს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში კადრების პერიოდულ გადამზადებას;
- მოახდინოს მთავრობის N23 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის ინიცირება, რომლის მიხედვითაც მუნიციპალიტეტებს განესაზღვრებათ პროექტების დასრულების შემდგომ ანგარიშის მომზადების ვალდებულება. ასევე, უზრუნველყოს აღნიშნული ანგარიშის ფორმის შემუშავება;
- უზრუნველყოს სამუშაოების მიმდინარეობის ეტაპზე პროექტების დათვალიერების შედეგად მიღებული ინფორმაციის დადოკუმენტირება;

სსიპ „სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს“:

- შეიმუშაოს გადაუდებელი აუცილებლობის მდგომარეობის დასაბუთების გამჭვირვალე და მოქნილი პროცედურა; შემუშავდეს ჩარჩო დოკუმენტი, რომლის მიხედვითაც შემსყიდველი ორგანიზაციები დაასაბუთებენ შესყიდვის გადაუდებლად განხორციელების აუცილებლობას;
- გააძლიეროს მონიტორინგისა და კონტროლის მექანიზმები შეწყვეტილ და არშემდგარ ტენდერებთან მიმართებაში.

1. სახელმწიფო ბიუჯეტის საშუალოვადიანი დაგეგმვა და მაკროეკონომიკური გარემოს მიმოხილვა

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

2015-2018 წლების „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის“ საბოლოო ვარიანტით რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) ზრდის ტემპის წლიური საპროგნოზო მაჩვენებელი 2015 წლისათვის 5%-ის დონეზე განისაზღვრა. თუმცა წლის განმავლობაში ქვეყნის ეკონომიკაზე მოქმედი შიდა და გარე ფაქტორების გავლენით, მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდის მოსალოდნელი დონე მნიშვნელოვნად შემცირდა, რამაც შესაბამისი ასახვა ჰპოვა 2016-2019 წლების BDD-ის პირველად (2.0%), გადამუშავებულ (2.8%) და საბოლოო (2.8%) ვარიანტებში და საფუძვლად დაედო 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელებულ ცვლილებებს. რაც შეეხება ფაქტობრივ ეკონომიკურ ზრდას, 2015 წელს რეალური მშპ-ის ზრდის ტემპმა 2.8% შეადგინა⁴ და 2.2 პროცენტული პუნქტით ჩამორჩა თავდაპირველ საპროგნოზო მაჩვენებელს (5.0%).

საპროგნოზო და ფაქტობრივი მაჩვენებლები 2015 წლისათვის (BDD)

	2015-2018 წწ.	2016-2019 წწ.	2016-2019 წწ.	2016-2019 წწ.	ფაქტობრივი მაჩვენებელი
	საბოლოო ვარიანტი	პირველადი ვარიანტი	გადამუშავებული ვარიანტი	საბოლოო ვარიანტი	
რეალური მშპ-ს ზრდის ტემპი (%)	5.0%	2.0%	2.8%	2.8%	2.8%
ნომინალური მშპ (მლნ. ლარი)	31,860.6	30,663.8	31,504.4	31,465.0	31,691.6
სამომხმარებლო ფასების ინდექსი ზრდა (საშუალო პერიოდის განმავლობაში)	4.0	3.0	4.0	4.0	4.0
მიმდინარე ანგარიში (%-ად მშპ-თან)	-7.8%	-12.0%	-10.2%	-10.3%	-11.78% ⁵

ცხრილი 1. 2015 წლის მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზები სხვადასხვა წლის BDD-ის მიხედვით.

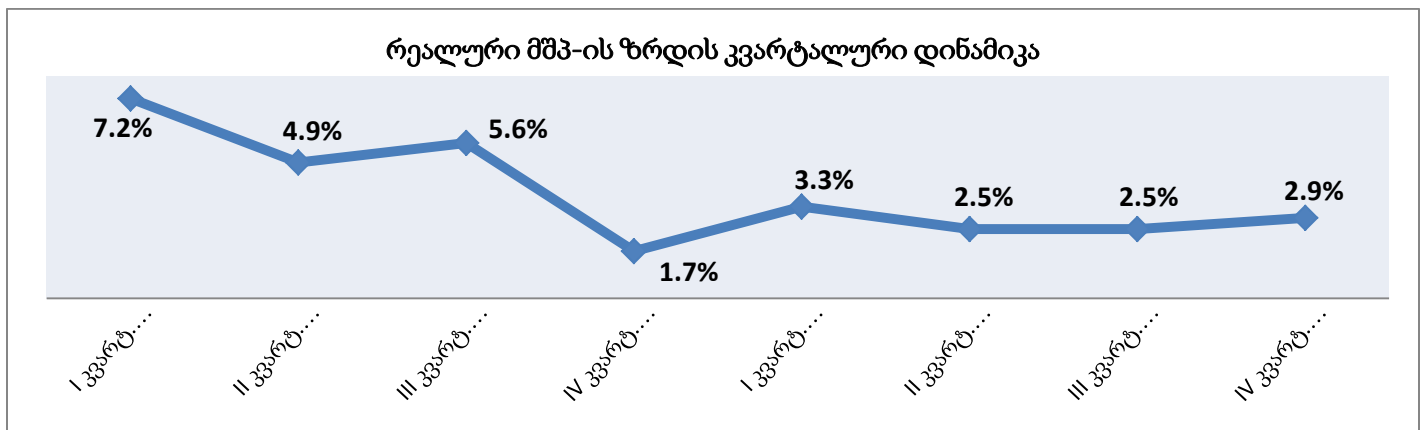
⁴ წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური;

⁵ წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი.

რაც შეეხება საგარეო სექტორთან მიმართებაში არსებულ საპროგნოზო მაჩვენებლებს, მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის მოსალოდნელი მაჩვენებელი მშპ-თან მიმართებაში 2015-2018 წლების BDD-ის მიხედვით 7.8%-ის დონეზე განისაზღვრა. თუმცა წლის განმავლობაში განხორციელებული მნიშვნელოვანი კორექტირებების შედეგად აღნიშნული მაჩვენებელი რამდენჯერმე შეიცვალა და 2016-2019 წლების BDD-ის საბოლოო ვარიანტით 10.3%-ის დონეზე დაფიქსირდა. მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის (მშპ-თან მიმართებაში) ფაქტობრივმა შესრულებამ კი 11.78%⁶ შეადგინა და 1.5 პროცენტული პუნქტით გადააჭარბა დაკორექტირებულ, ხოლო 4.0 პროცენტული პუნქტით თავდაპირველ საპროგნოზო მაჩვენებელს.

1.1. ეკონომიკური ზრდა

2015 წლის პირველი სამი კვარტლის განმავლობაში დაფიქსირებულმა ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებლებმა, შესაბამისად, 3.3%, 2.5% და 2.5% შეადგინა და მნიშვნელოვნად ჩამორჩა 2014 წლის ანალოგიური პერიოდის მაჩვენებლებს. თუმცა, წინა წლისგან განსხვავებით, ბოლო კვარტალში შეინიშნებოდა ეკონომიკური აქტივობის გამოცოცხლება, რის შედეგადაც მშპ-ის რეალურმა ზრდამ 2.9% შეადგინა.



დიაგრამა 1. რეალური მშპ-ის ზრდის ტემპის კვარტალური დინამიკა 2014-2015 წწ.

2015 წლის განმავლობაში მნიშვნელოვანი ზრდა დაფიქსირდა ეკონომიკის შემდეგ დარგებში⁷: „სამთომოპოვებითი მრეწველობა“ (21%), „მშენებლობა“ (15.2%), „საფინანსო საქმიანობა“ (9.4%), „სასტუმროები და რესტორნები“ (7.4%). თუმცა, ამასთანავე აღსანიშნავია, რომ „გადამამუშავებელი

⁶ წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი;

⁷ წყარო: სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

მრეწველობისა“ (-4.9%) და „ვაჭრობა; ავტომობილების, საყოფაცხოვრებო ნაწარმისა და პირადი მოხმარების საგნების რემონტის“ (-0.3 %) დარგები უარყოფითი ზრდის ტემპით ხასიათდებოდა.

2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე თანდართულ „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში (შემდგომში დოკუმენტი) ერთ-ერთ შესაძლო ნეგატიურ სცენარად განხილულ იქნა, საბაზისო მაჩვენებელთან (5.0%) შედარებით, ეკონომიკური ზრდის ტემპის ვარდნა (1.5 პროცენტული პუნქტით). დოკუმენტში ასევე მოცემულ იქნა აღნიშნული მაკროეკონომიკური შოკის რეალიზების შემთხვევაში საბიუჯეტო პოლიტიკის შესაბამისი პასუხიც, რაც გულისხმობდა პესიმისტური სცენარის განვითარების შემთხვევაში საგადასახადო შემოსავლების დანაკლისის 70%-ის კომპენსირებას არაფინანსური აქტივების ზრდის შემცირებით, ხოლო დანარჩენი 30% -ით გათვალისწინებული იყო ბიუჯეტის დეფიციტის (GFSM 2001⁸) ზრდა. მიუხედავად იმისა, რომ 2015 წლის განმავლობაში ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებების მომენტში ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელი (პირველი ცვლილების შემთხვევაში 2.0%, ხოლო მეორე ცვლილების შემთხვევაში 2.8%) მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდა დოკუმენტში მოცემული საბაზისო სცენარით განსაზღვრული 5.0%-იანი ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებლისაგან (შოკის რეალურმა მოცულობამ გადააჭარბა პესიმისტური სცენარით განსაზღვრულ მაჩვენებელს), აღნიშნულ სცენართან დაკავშირებით მთავრობის საბიუჯეტო პოლიტიკის პასუხი განსხვავდებოდა დოკუმენტში გაცხადებულისაგან. კერძოდ, ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული პირველი ცვლილებისას, ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებლის 5.0%-იდან 2.0%-მდე შემცირების შედეგად, ნაერთი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების გეგმური მაჩვენებელი 210 მლნ ლარით, ხოლო არაფინანსური აქტივების ზრდის მოსალოდნელი მაჩვენებელი 261 მლნ ლარით შემცირდა, მაშინ როდესაც, დოკუმენტში წარმოდგენილი საპასუხო სცენარით საბიუჯეტო პოლიტიკის პასუხი უნდა ყოფილიყო არაფინანსური აქტივების ზრდის შემცირება 147 მლნ ლარის ოდენობით (საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლის კლების 70%). რაც შეეხება ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებელს, იგი 645 მლნ ლარიდან 261 მლნ ლარამდე შემცირდა, მაშინ როდესაც დოკუმენტით განსაზღვრული პოლიტიკის პასუხის მიხედვით, უნდა გაზრდილიყო 63 მლნ ლარის მოცულობით.

⁸ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის 2001 წლის სტანდარტები.

	2015 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველი	2015 წლის წლის ბიუჯეტის I ცვლილება	2015 წლის წლის ბიუჯეტის II ცვლილება
რეალური მშპ-ის ზრდა	5.00%	2.00%	2.80%
საგადასახადო შემოსავლები	8,030,000	7,820,000	7,975,000
არაფინანსური აქტივების ზრდა	1,866,000	1,605,000	1,668,000
ბიუჯეტის დეფიციტი	645,000	261,000	225,000

ცხრილი 2. წლის ბიუჯეტის მაჩვენებლები (ათასი ლარი) - 2015 წელი

აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში არაფერია ნათქვამი თუ რამ განაპირობა პესიმისტური სცენარის განვითარების შემთხვევაში ბიუჯეტის თავდაპირველი დაგეგმვის ეტაპზე გაცხადებული საბიუჯეტო პოლიტიკის ცვლილება. შედეგად, გაუგებარია თუ რამდენად ქმედითაა „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტი, თუ მასში პროგნოზირებული მაკროეკონომიკური რისკების რეალიზების შემთხვევაში არ განხორციელდება იმ საბიუჯეტო პოლიტიკის პასუხების პრაქტიკაში გატარება, რასაც ითვალისწინებდა აღნიშნული დოკუმენტი.

1.2. საგარეო ვაჭრობა

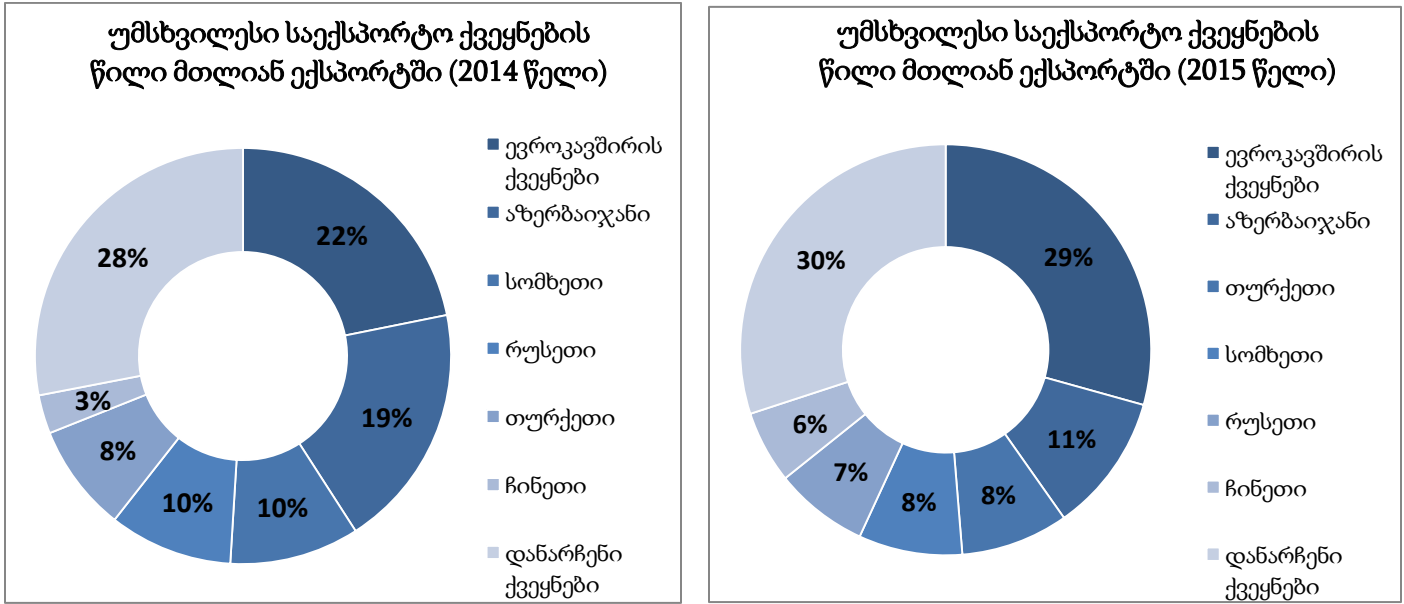
2015 წელს მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდის ტემპის დაბალი მაჩვენებლის ჩამოყალიბებაში მნიშვნელოვანი როლი ექსპორტზე შემცირებულმა მოთხოვნამ ითამაშა. კერძოდ, 2015 წელს, წინა წელთან შედარებით, ექსპორტი 23%-ით შემცირდა (აზერბაიჯანში 55.8%-ით, რუსეთში 40.7%-ით, სომხეთში 37.5%-ით, თურქეთში 22.0%-ით), რაც საქართველოს უმსხვილეს სავაჭრო პარტნიორ ქვეყნებში დაფიქსირებული დაბალი ეკონომიკური ზრდით იყო განპირობებული, კერძოდ, მშპ-ის რეალურმა ზრდამ აზერბაიჯანში 1.1%, სომხეთში 3.0% და რუსეთში -3.7%⁹ შეადგინა. რუსეთისა და აზერბაიჯანის შემთხვევაში, აღნიშნულ ტენდენციაში გადამწყვეტი ფაქტორი ნავთობპროდუქტებზე შემცირებული ფასები იყო, რასაც გადამდები ეფექტი ჰქონდა რეგიონის სხვა ქვეყნებზე. რუსეთის ეკონომიკური ვარდნის გავლენა საქართველოზე, გარდა ექსპორტის მოცულობის კლებისა, პირდაპირი ინვესტიციებისა (-40.9%) და ფულადი გზავნილების¹⁰ (-39.0%) ოდენობის მნიშვნელოვან შემცირებაში გამოიხატა. ასევე საგრძნობლად შემცირდა ექსპორტი უკრაინაში, რომელიც საქართველოს ერთ-ერთი უმსხვილესი

⁹ საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, World Economic Outlook

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/pdf/text.pdf>

¹⁰ წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი.

სავაჭრო პარტნიორია. 2014 წელთან შედარებით უკრაინაში ექსპორტი 57.2%-ით, ხოლო 2013 წელთან შედარებით 68.9%-ით იქნა შემცირებული.

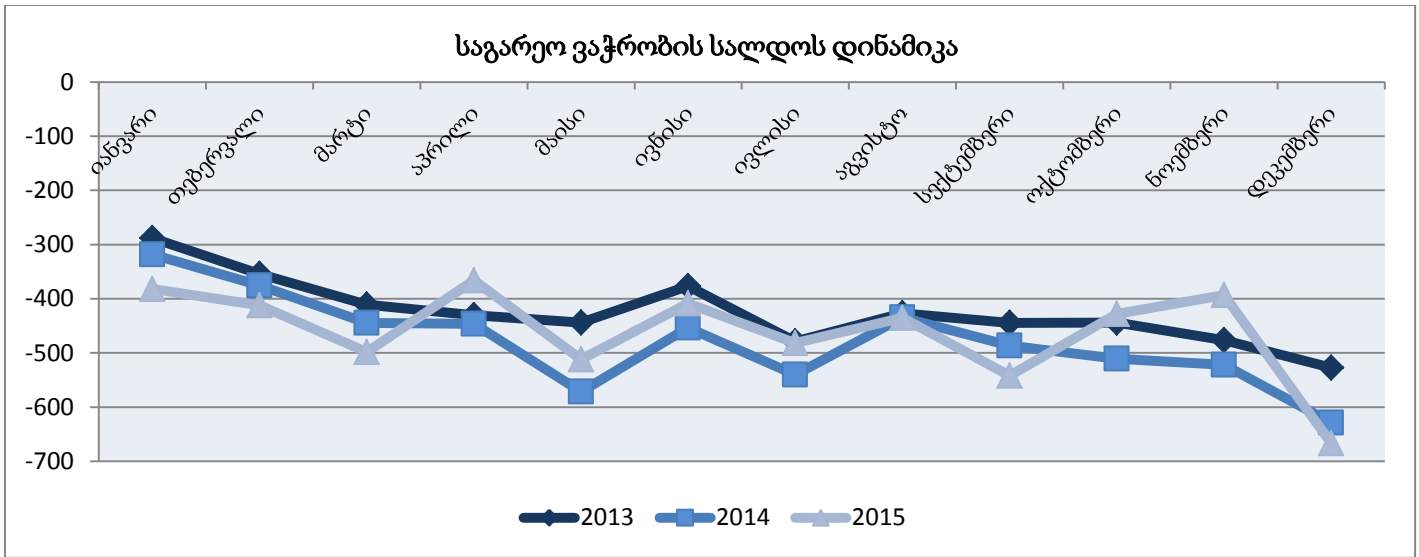


დიაგრამა 2. უმსხვილესი საექსპორტო ქვეყნების წილი საქართველოს მთლიან ექსპორტში - 2015წ.

ექსპორტის შემცირებას საქართველოს უმსხვილეს საექსპორტო ქვეყნების ვალუტის გაუფასურებამაც შეუწყო ხელი. მათ შორის აღსანიშნავია აზერბაიჯანული მანათი, რომელიც 2015 წლის ბოლოს, 2014 წლის ბოლოსთან შედარებით აშშ დოლარის მიმართ 100%-ით, თურქული ლირა, რომელიც 25.4%-ით და რუსული რუბლი, რომელიც 29.5%-ით გაუფასურდა⁵.

ექსპორტის მოცულობის შემცირების პარალელურად, 2015 წელს 10.1%-ით შემცირდა ქვეყნის იმპორტის მოცულობა. შედეგად, საგარეო ვაჭრობის სალდოს მაჩვენებელმა წლის ბოლოს -5,525 მლნ აშშ დოლარი შეადგინა და 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 3.6%-ით შემცირდა.

⁵ წყარო: საერთაშორისო სავალუტო ფონდი



დიაგრამა 3¹¹. საგარეო ვაჭრობის სალდოს დინამიკა თვეების მიხედვით - 2015 წ. (მლნ აშშ. დოლარი)

ეკონომიკურ ზრდის ტემპზე ასევე უარყოფითად იმოქმედა წლის განმავლობაში უცხოეთიდან მიღებული შემოსავლებისა და პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების დინამიკამ. კერძოდ, 2015 წელს მნიშვნელოვნად შემცირდა მიმდინარე ანგარიშის პირველადი შემოსავლის¹² ნაწილი (-17.8%), რომელიც მოიცავს საზღვარგარეთ მომუშავე, ასევე ქვეყნის ეკონომიკურ ტერიტორიაზე უცხოეთის დიპლომატიურ წარმომადგენლობებში დასაქმებულ რეზიდენტ მუშაკთა შრომის ანაზღაურებასა და საინვესტიციო შემოსავალს. მათ შორის, შრომის ანაზღაურება შემცირდა 22.2%-ით, ხოლო საინვესტიციო შემოსავალი 6.7%-ით. კლების ტენდენციით ხასიათდებოდა ქვეყანაში შემოსული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოცულობაც, რომელიც 2014 წელთან შედარებით 23.2%-ით შემცირდა.

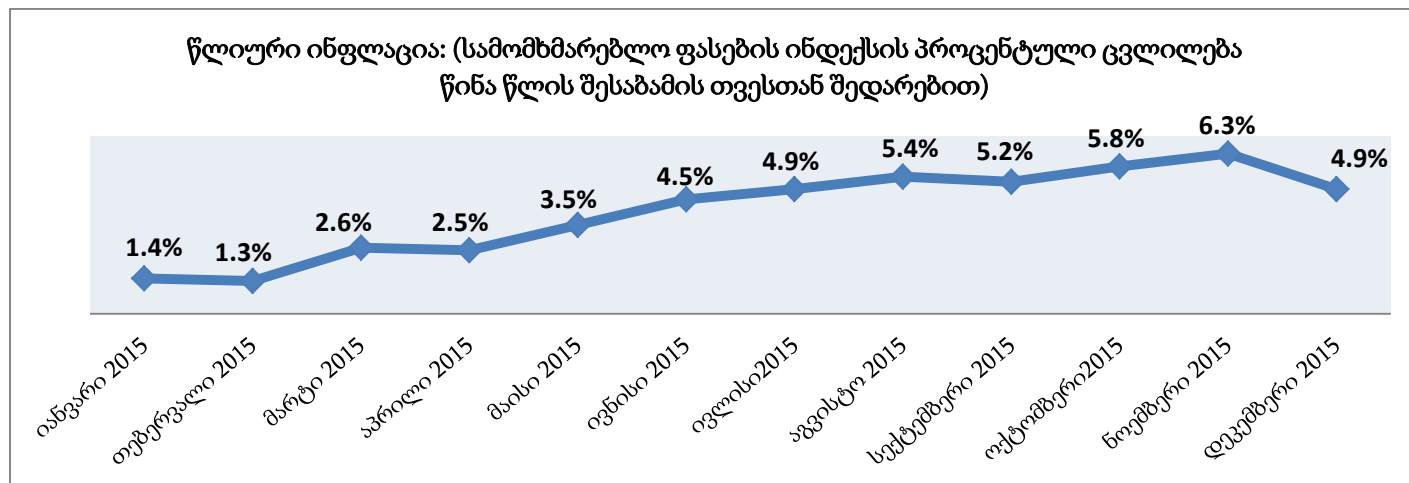
1.3. ინფლაცია

საქართველოს ეროვნული ბანკის მონეტარულმა კომიტეტმა 2015 წლის თებერვალში მიიღო გადაწყვეტილება ეტაპობრივად გაემკაცრებინა მონეტარული პოლიტიკა აშშ დოლართან მიმართებაში ლარის გაუფასურებით გაზრდილი ინფლაციის მოლოდინის გასანეიტრალებლად. აღნიშნულის შედეგად, რეფინანსირების განაკვეთი წლის განმავლობაში 4.0%-დან 8.0%-მდე გაიზარდა. შედეგად სამომხმარებლო ფასებით გამოსახული 2015 წლის საშუალოწლიური ინფლაციის ფაქტობრივი მაჩვენებელი 4.0%-ის დონეზე დაფიქსირდა, როგორც 2015-2018 წლების „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტით“ იყო პროგნოზირებული. სამომხმარებლო ფასების

¹¹ წყარო: სტატისტიკის ეროვნული სამსახური;

¹² წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი.

წლიური ინფლაციის (წინა წლის შესაბამის თვესთან) დინამიკა წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.



დიაგრამა 4. წლიური ინფლაციის დინამიკა - 2015 წ.

1.4. ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსი

ეროვნული ბანკის ვებ-გვერდზე წარმოდგენილი ოფიციალური ყოველდღიური გაცვლითი კურსის მონაცემებზე დაყრდნობით, 2015 წლის განმავლობაში (31.12.2014-დან 31.12.2015-მდე) ეროვნული ვალუტა აშშ დოლარის მიმართ 28.5%-ით გაუფასურდა. თითქმის ანალოგიურია 2014-2015 წლების საშუალოწლიური ვალუტის გაცვლითი კურსის გაუფასურების მაჩვენებელიც აშშ დოლარის მიმართ (28.6%). ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი 2015 წლის ლარის აშშ დოლართან გაუფასურების მაჩვენებელი 21.5%-ის დონეზეა განსაზღვრული, რაც წარმოადგენს 1 ლარის ექვივალენტ აშშ დოლართან გაუფასურების მაჩვენებელს. რაც შეეხება ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსის დინამიკას 2015 წლის განმავლობაში, მის გაუფასურებაზე მსოფლიო სავალუტო ბაზრებზე აშშ დოლარის გამყარებასთან ერთად, ასევე გავლენა იქონია უცხოეთიდან მიღებული შემოსავლებისა და პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მნიშვნელოვანმა კლებამ. კერძოდ:

- **უცხოეთიდან მიღებული შემოსავლები¹³** – 2015 წელს მნიშვნელოვნად შემცირდა მიმდინარე ანგარიშის პირველადი შემოსავლების ნაწილი (-17.8%), მათ შორის შრომის ანაზღაურება შემცირებულია 22.2%-ით, ხოლო საინვესტიციო შემოსავალი 6.7% -ით;
- **პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები¹⁴** – 2015 წელს, 2014 წელთან შედარებით 23.2%-ით შემცირდა უცხოეთიდან მიღებული პირდაპირი ინვესტიციები.

¹³ წყარო - საქართველოს ეროვნული ბანკი;

აღსანიშნავია, რომ ეროვნული ვალუტის უცხოურ ვალუტებთან მიმართებაში გაუფასურების შედეგად, რომელიც 2014 წლის ნოემბერში დაიწყო და მთელი 2015 წლის განმავლობაში გაგრძელდა, საქართველოს მნიშვნელოვნად გაუძვირდა სახელმწიფო საგარეო ვალი. ეროვნულ ვალუტაში გამოსახული სახელმწიფო საგარეო ვალის მოცულობა 2015 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 32.0%-ით გაიზარდა, მაშინ როდესაც, აშშ დოლარში გამოსახული იგივე მაჩვენებელი მხოლოდ 2.7%-ითაა გაზრდილი.

2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულება აგრეგატულ დონეზე

2015 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ორი ცვლილება განხორციელდა, რის შედეგადაც დაკორექტირდა როგორც შემოსულობების, ასევე გადასახდელების მაჩვენებლები. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ გასული 2 წლის განმავლობაში ბიუჯეტის კანონში ცვლილება არ განხორციელებულა, რაც ბიუჯეტის შესრულების ანალიზის პროცესში შედარებით სრულყოფილი სურათის წარმოდგენის საშუალებას იძლეოდა.

აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის განმავლობაში ფაქტიური შესრულება, როგორც შემოსულობების, ისე გადასახდელების ნაწილში, აღემატება ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებლებს. კერძოდ, ფისკალური წლის განმავლობაში მობილიზებული შემოსულობების ჯამურმა ოდენობამ 9,891 მლნ ლარი შეადგინა და 146 მლნ ლარით გადააჭარბა წლიური გეგმით (მეორე ცვლილება) განსაზღვრულ მაჩვენებელს. შედეგად, წლის განმავლობაში, ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ორი ცვლილების მიუხედავად (რის შედეგადაც შემოსულობების საპროგნოზო მაჩვენებელი ჯერ 25 მლნ ლარით გაიზარდა, ხოლო შემდგომში 155 მლნ ლარით შემცირდა), შემოსულობების ფაქტიური მობილიზება მნიშვნელოვნად განსხვავდება მეორე ცვლილებით განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებლისგან და თითქმის უტოლდება თავდაპირველ ბიუჯეტის კანონში მოცემულ პროგნოზს (9,875 მლნ ლარი). შემოსულობების ცალკეული კომპონენტების საპროგნოზო მაჩვენებლების რეალისტურობასთან დაკავშირებით ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნებში 2015 წლის ბიუჯეტის კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე¹⁵.

¹⁴ წყარო - საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური;

¹⁵ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა საქართველოს კანონის პროექტზე „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე (I ცვლილება); სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა საქართველოს კანონის პროექტზე „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე (II ცვლილება).

რაც შეეხება გადასახდელების კომპონენტს, ამ მიმართულებით ფაქტიურმა შესრულებამ 9,703 მლნ ლარი შეადგინა და 83 მლნ ლარით გადააჭარბა ბიუჯეტის კანონით (მეორე ცვლილება) განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს, რაც ძირითადად განპირობებული იქნა მიზნობრივი გრანტების სახით მიღებული სახსრების ათვისებითა¹⁶ და საინვესტიციო პირდაპირი ჩარიცხვებით. საყურადღებოა ნაშთის ცვლილების კონკონენტის დინამიკა, რომელიც 2015 წლის თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით 300 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, კანონში განხორციელებული პირველი ცვლილების შედეგად 325 მლნ ლარამდე გაიზარდა, ხოლო მეორე ცვლილებით 125 მლნ ლარამდე შემცირდა. წლის ბოლოს, აღნიშნული მიმართულებით ფაქტიური შესრულების მაჩვენებელმა კი 188 მლნ ლარი შეადგინა და 50.4%-ით გადააჭარბა ბიუჯეტის კანონით დადგენილ გეგმურ მაჩვენებელს.

ათასი ლარი	2015 წლის ბიუჯეტის კანონი (თავდაპირველი)	2015 წლის ბიუჯეტის კანონი (I ცვლილება)	2015 წლის ბიუჯეტის კანონი (II ცვლილება)	2015 წლის ბიუჯეტის შესრულება	%-ული შესრულება
შემოსულობები	9,875,000	9,900,000	9,745,000	9,891,080	101.5%
გადასახდელები	9,575,000	9,575,000	9,620,000	9,703,127	100.9%
ნაშთის ცვლილება	300,000	325,000	125,000	187,953	150.4%

ცხრილი 3. სახელმწიფო ბიუჯეტის აგრეგატული მაჩვენებლები - 2015 წ. (ათასი ლარი)

ნაშთის ცვლილების აღნიშნული ტენდენცია ძირითადად გამოიწვია შემოსულობების მობილიზების მაჩვენებლის მნიშვნელოვანმა გადაჭარბებამ ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან შედარებით. უფრო დაწვრილებით შემოსულობებისა და გადასახდელების ცალკეული კომპონენტების შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილებში (იხ. ცხრილი 4 და ცხრილი 5).

აგრეგატულ დონეზე საბიუჯეტო პარამეტრების გადაჭარბებული შესრულება ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებლებთან შედარებით განპირობებულია მათი შემადგენელი ცალკეული კომპონენტების შესრულების მდგომარეობით. კერძოდ, შემოსულობების კომპონენტების მობილიზება წლიურ გეგმასთან მიმართებაში შემდეგი ტენდენციით ხასიათდება:

- შემოსავლების სახით მობილიზებულმა საბიუჯეტო სახსრებმა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებლის 101.5% შეადგინა;

¹⁶ ბიუჯეტის კანონით არ განისაზღვრება მიზნობრივი გრანტის სახით მიღებული სახსრების წლიური გეგმა.

- არაფინანსური აქტივების კლებიდან მიღებულმა შემოსულობამ 2.6%-ით გადააჭარბა გეგმას, მაშინ როდესაც ფინანსური აქტივების კლებიდან მიღებული შემოსულობა 15.4%-ით ჩამორჩა პროგნოზირებულ მაჩვენებელს;
- ვალდებულებების ზრდიდან აკუმულირებული შემოსულობების ოდენობამ ასევე გადააჭარბა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმას და 102.3%-ის დონეზე დაფიქსირდა.

აღსანიშნავია, რომ შემოსულობების შემადგენელი კომპონენტების შესრულების მაჩვენებლები, გარდა „შემოსავლების“ მუხლისა, მნიშვნელოვანი გადახრებით ხასიათდება ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრულ გეგმებთან მიმართებაში.

	2014 წელი		2015 წელი				ზრდის ტემპი 2014-2015 წწ.
	შესრულება	შესრულების წილი დამტკ. გეგმაში (%)	შესრულება	შესრულების წილი დამტკიცებულ გეგმაში (%)			
				თავდაპ.	I ცვლილება	II ცვლილება	
შემოსავლები	7,434,638	101.6%	8,170,499	101.0%	102.8%	101.5%	9.9%
არაფინანსური აქტივების კლება	80,627	100.8%	287,319	338.0%	122.3%	102.6%	256.4%
ფინანსური აქტივების კლება	72,140	103.1%	71,874	79.9%	79.9%	84.6%	-0.4%
ვალდებულებების ზრდა	1,569,681	96.0%	1,361,388	84.6%	83.8%	102.3%	-13.3%
შემოსულობები	9,157,086	100.6%	9,891,080	100.2%	99.9%	101.5%	8.0%

ცხრილი 4. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების კომპონენტების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი)

გადასახდელების აგრეგატული მაჩვენებლის მსგავსად, შესრულების მაღალი მაჩვენებლებით ხასიათდებიან მისი შემადგენელი ცალკეული კომპონენტები. კერძოდ:

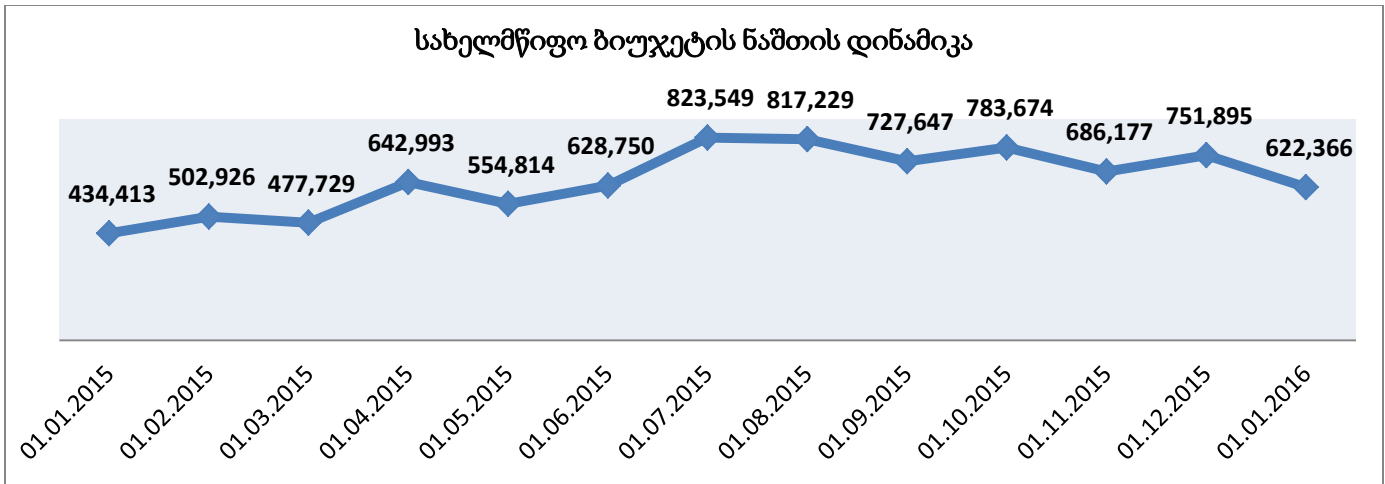
- „ხარჯების“ მუხლით გაწეული გადასახდელების ოდენობამ წლიური დაზუსტებული გეგმის 100.8% შეადგინა;
- ანალოგიური მაჩვენებელი „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლისთვის 99.9%-ს გაუტოლდა;
- რაც შეეხება ფინანსური აქტივების ზრდის კომპონენტის შესრულების მაჩვენებელს, მან მცირედით გადააჭარბა წლიურ დაზუსტებულ გეგმას და 103.8%-ის დონეზე დაფიქსირდა, თუმცა მისმა შესრულებამ ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელთან მიმართებაში 132.3% შეადგინა;
- მნიშვნელოვანი დაზუსტება განიცადა ასევე „ვალდებულებების კლების“ მუხლის გეგმურმა მაჩვენებელმა, რამდენადაც აღნიშნული მუხლით გაწეულმა გადასახდელებმა დაზუსტებული

გეგმის 100.0% შეადგინა, მაშინ როდესაც ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს (მეორე ცვლილება) 11.4%-ით ჩამორჩა.

	2014 წელი		2015 წელი				ზრდის ტემპი 2014-2015 წწ.	
	შესრულება	შესრულების წილი დამტკ. გეგმაში (%)	შესრულება	შესრულების წილი დამტკიცებულ გეგმაში (%)				
				თავდაპ.	I ცვ.	II ცვ.		დაზუსტებული გეგმა
ხარჯები	7,479,426	99.2%	8,157,998	101.9%	101.8%	100.6%	100.8%	9.1%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	698,450	95.1%	680,173	79.7%	87.9%	97.3%	99.9%	-2.6%
ფინანსური აქტივების ზრდა	272,202	130.8%	444,805	149.7%	136.7%	132.3%	103.8%	63.4%
ვალდებულებების კლება	559,734	93.6%	420,151	100.2%	91.5%	88.6%	100.0%	-24.9%
გადასახდელები	9,009,812	99.2%	9,703,127	101.3%	101.3%	100.9%	100.9%	7.7%

ცხრილი 5. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახადების კომპონენტების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი)

აღსანიშნავია, რომ 2013-2015 წლებში, გადასახდელების ცალკეული კომპონენტების დინამიკის ანალიზით ვლინდება „ფინანსური აქტივების ზრდისა“ და „ვალდებულებების კლების“ მუხლების ფარგლებში არსებული საბიუჯეტო სახსრების ათვისებასთან დაკავშირებული მსგავსი ხასიათის პრობლემები. კერძოდ, გასული წლების მსგავსად, 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით წარმოდგენილ იქნა ფინანსური აქტივების ზრდის კომპონენტის კონსერვატიული პროგნოზი, მიუხედავად ბიუჯეტის კანონში წლის განმავლობაში განხორციელებული ორი ცვლილებისა, რის შედეგადაც აღნიშნული მუხლის შესრულების მაჩვენებელმა წლიური გეგმის 132.3% შეადგინა. რაც შეეხება ვალდებულებების კლების კომპონენტს, 2013-2015 წლების განმავლობაში აღნიშნული მაჩვენებელი წლიური გეგმასთან მიმართებაში ჩამორჩენით ხასიათდებოდა.



დიაგრამა 5. სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთის დინამიკა - 2015 წ. (ათასი ლარი)

რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთს, იგი წარმოადგენს სხვაობას სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებსა და გადასახდელებს შორის, რომელიც თავის მხრივ მოიცავს, თავისუფალ ნაშთს, ფულად სახსრებს საინვესტიციო გრანტებით პროექტების დასაფინანსებლად და ფულად სახსრებს აკრედიტივით ანგარიშსწორებისათვის ან სხვა მიზნობრივი დანიშნულებით. 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის საწყისი ნაშთის ოდენობა 434,413 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, მაშინ, როდესაც 2016 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით მისი მოცულობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა და 727,595 ათას ლარს გაუტოლდა, საიდანაც თავისუფალი ნაშთის ოდენობამ 621,600 ათასი ლარი შეადგინა. სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთი მოიცავს ხაზინის ერთიან ანგარიშზე არსებულ სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთსა (349,535 ათასი ლარი) და დეპოზიტებს კომერციულ ბანკებში (272,831 ათასი ლარი)¹⁷.

2.1. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

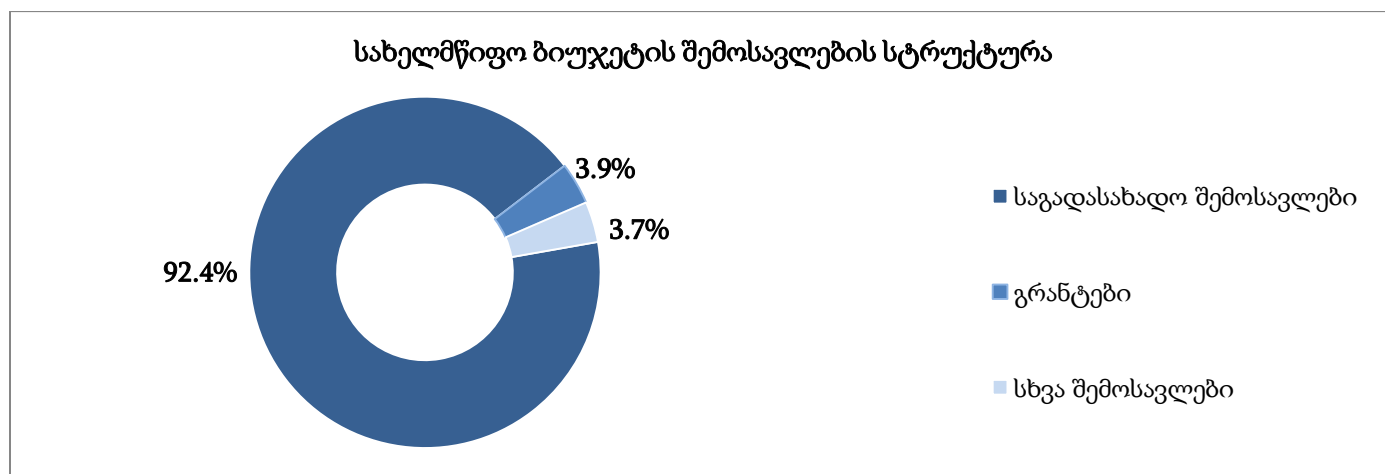
2015 წლის განმავლობაში შემოსავლების კომპონენტის თავდაპირველი საპროგნოზო მაჩვენებელი ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად 41 მლნ ლარის ოდენობით შემცირდა და 8,049 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. თუმცა აღნიშნული კატეგორიით სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული შემოსულობების ფაქტიურმა მოცულობამ 8,170 მლნ ლარი შეადგინა (ბიუჯეტის

¹⁷ „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის 21-ე მუხლის, მე-8 პუნქტის და საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 7 თებერვლის №176-ე განკარგულებისა და „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის 20-ე მუხლის, მე-7 პუნქტის და საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 15 იანვრის №29-ე განკარგულების თანახმად, სახაზინო ობლიგაციების გამოშვებით მიღებული სახსრებიდან 272,831 ათასი ლარი განთავსებულია კომერციულ ბანკებში ვადიანი დეპოზიტის სახით.

კანონით განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებლის 101.5%) და ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელსაც კი გადააჭარბა. მიუხედავად იმისა, რომ საგადასახადო შემოსავლებმა თავისი წვლილი შეიტანა (0.4%-ით გადააჭარბა წლიურ გეგმას) შემოსავლების ჭარბი მოცულობით მობილიზებაში, ძირითადი როლი მაინც გრანტების კომპონენტმა ითამაშა, რომელმაც 76.7 მლნ ლარით (32.1%-ით) გადააჭარბა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს და 316 მლნ ლარის დონეზე დაფიქსირდა. აღნიშნულის პარალელურად, სხვა შემოსავლების სახით მიღებულმა შემოსავლებმა 305 მლნ ლარი შეადგინა და 15 მლნ ლარით გადააჭარბა წლიურ გეგმას. რაც შეეხება შემოსავლების სტრუქტურას, გასული წლების მსგავსად, უდიდესი წილი (92.4%) კვლავ საგადასახადო შემოსავლების სახით მობილიზებულ შემოსულობებს უჭირავს.

	2015 წლის ბიუჯეტის კანონი			2015 წლის შესრულება	შესრულების წილი დამტკიცებულ გეგმასთან (%)		
	თავდაპირველი	I ცვ.	II ცვ.		თავდაპირველი	I ცვ.	II ცვ.
საგადასახადო შემოსავლები	7,600,000	7,400,000	7,520,000	7,549,609	99.3%	102.0%	100.4%
გრანტები	215,000	255,920	238,920	315,593	146.8%	123.3%	132.1%
სხვა შემოსავლები	275,000	295,000	290,000	305,297	111.0%	103.5%	105.3%
შემოსავლები	8,090,000	7,950,920	8,048,920	8,170,499	101.0%	102.8%	101.5%

ცხრილი 6. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების კომპონენტების შესრულების მაჩვენებლები (ათას ლარი)



დიაგრამა 6. 2015 წელს მობილიზებული სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების სტრუქტურა - 2015 წ.

რაც შეეხება შემოსავლების კომპონენტის შესრულების ტენდენციას გასულ წლებთან მიმართებაში, 2013-2014 წლების მსგავსად, მიმდინარე წელსაც ადგილი ჰქონდა შემოსავლებიდან მიღებული შემოსულობების მნიშვნელოვან ზრდას (9.9%-ით), რაც აბსოლუტურ მნიშვნელობაში 736 მლნ ლარს

შეადგენს. აღნიშნული ტენდენციის ჩამოყალიბებაში ძირითადი წვლილი საგადასახადო შემოსავლების 10.3%-ით ზრდამ შეიტანა. შემოსავლების ცალკეული კომპონენტების დინამიკა 2013-2015 წლებისათვის წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში.

	2013 წელი	2014 წელი	2015 წელი	ზრდის ტემპი 2013-2014 წწ.	ზრდის ტემპი 2014-2015 წწ.
საგადასახადო შემოსავლები	6,287,685	6,846,964	7,549,609	8.9%	10.3%
გრანტები	238,861	278,735	315,593	16.7%	13.2%
სხვა შემოსავლები	312,948	308,939	305,297	-1.3%	-1.2%
შემოსავლები	6,839,494	7,434,638	8,170,499	8.7%	9.9%

ცხრილი 7. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების კომპონენტების შესრულების დინამიკა (ათასი ლარი)

2.1.1. საგადასახადო შემოსავლები

2015 წლის განმავლობაში მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების მოცულობამ 7,550 მლნ ლარი შეადგინა და ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს 30 მლნ ლარით გადააჭარბა. აღსანიშნავია, რომ გეგმასთან მიმართებაში გადაჭარბებით ხასიათდება საგადასახადო შემოსავლების თითქმის ყველა კომპონენტი. მათ შორის, ყველაზე დიდი სხვაობა ნომინალურ გამოხატულებაში დაფიქსირდა მოგების გადასახადის შემთხვევაში, რომლის ფაქტიური მობილიზების მაჩვენებელი, წლის განმავლობაში ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად საპროგნოზო მაჩვენებლის 104 მლნ ლარის ოდენობით ზრდის მიუხედავად, 21 მლნ ლარით აღემატება დაგეგმილს. რამდენადაც 2014 წლის პერიოდში მობილიზებული შემოსავლის დეკლარირება, გადასახადისა და მიმდინარე გადასახდელების გადახდა ხორციელდება 2015 წელს, შესაბამისად, ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გარკვეულწილად შესაძლებელი იყო ზემოთ მოცემული მოვლენის პროგნოზირება. აღნიშნულის პარალელურად, დამატებული ღირებულების გადასახადის სახით აკუმულირებული შემოსავლების მოცულობა 19.5 მლნ ლარით ჩამორჩა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს და 3,505 მლნ ლარი შეადგინა. ამასთანავე, გასათვალისწინებელია ის ფაქტიც, რომ საბიუჯეტო წლის ბოლო თვეში საგადასახადო შემოსავლებიდან 59 მლნ ლარი მიიმართა ხაზინის ერთიანი ანგარიშის დაბრუნების ქვეანგარიშზე, რამაც შეამცირა გადაჭარბებით მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების მოცულობა.

ათასი ლარი	2015 წ. ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებელი			2015 წ. ფაქტიური შესრულება	შესრულების წილი დამტკიცებულ გეგმასთან (%)		
	თავდაპირველი	I ცვლილება	II ცვლილება		თავდაპირველი	I ცვლილება	II ცვლილება
საშემოსავლო გადასახადი	2,085,000	1,950,000	2,038,000	2,052,389	98.4%	105.3%	100.7%
მოგების გადასახადი	900,000	951,000	1,004,000	1,025,228	113.9%	107.8%	102.1%
დამატებული ღირებულების გადასახადი	3,529,000	3,506,000	3,525,000	3,505,455	99.3%	100.0%	99.4%
აქციზი	947,000	900,000	860,000	870,732	91.9%	96.7%	101.2%
იმპორტის გადასახადი	114,000	68,000	68,000	69,294	60.8%	101.9%	101.9%
სხვა გადასახადი ¹⁸	25,000	25,000	25,000	26,512	106.0%	106.0%	106.0%
სულ:	7,600,000	7,400,000	7,520,000	7,549,609	99.3%	102.0%	100.4%

ცხრილი 8. სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების კომპონენტების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი)

აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის განმავლობაში მოგების გადასახადის სახით მიღებული შემოსავლების ზრდის ტემპი 2014 წელთან შედარებით (23.7%) მნიშვნელოვნად აღემატება გასული წლების ანალოგიურ მაჩვენებლებს (2.8% და -5.2%-ით, შესაბამისად). განსხვავებული ტენდენცია ვლინდება დამატებული ღირებულების გადასახადის შემთხვევაში. კერძოდ, 2015 წელს აღნიშნული მუხლით მიღებული შემოსავლების ზრდის ტემპი (6.3%) მნიშვნელოვნად ჩამორჩება გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (15.8%). ამასთან, აღსანიშნავია, რომ 2012-2015 წლების განმავლობაში იმპორტის გადასახადის სახით მობილიზებული შემოსულობის მოცულობა არათუ გაიზარდა, არამედ 90 მლნ ლარიდან 69 მლნ ლარამდე შემცირდა. წლების მიხედვით საგადასახადო შემოსავლების უფრო დეტალური დინამიკა, წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში.

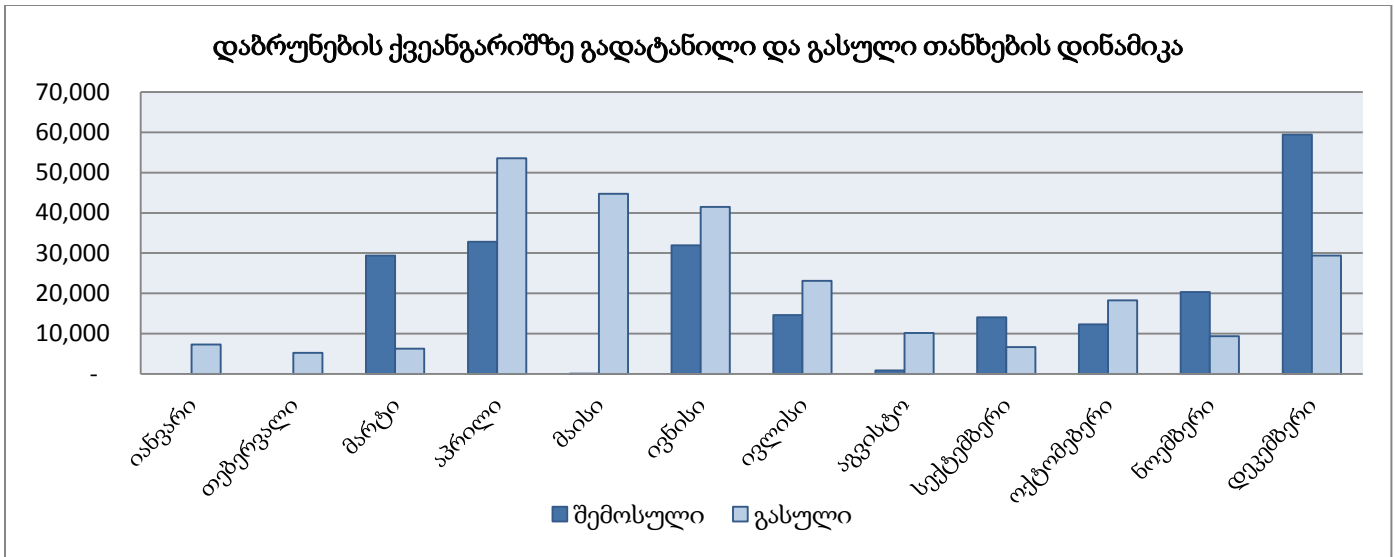
ათასი ლარი	2012 წ.	2013 წ.	2014 წ.	2015 წ.	ზრდის ტემპი 2012-2013 წწ.	ზრდის ტემპი 2013-2014 წწ.	ზრდის ტემპი 2014-2015 წწ.
საშემოსავლო გადასახადი	1,636,356	1,795,142	1,790,380	2,052,389	9.7%	-0.3%	14.6%
მოგების გადასახადი	850,995	806,545	828,823	1,025,228	-5.2%	2.8%	23.7%
დამატებული ღირებულების გადასახადი	3,040,332	2,847,868	3,298,518	3,505,455	-6.3%	15.8%	6.3%
აქციზი	659,606	722,178	810,209	870,732	9.5%	12.2%	7.5%
იმპორტი	90,079	89,375	94,883	69,294	-0.8%	6.2%	-27.0%
სხვა გადასახადები	33,710	26,577	24,151	26,512	-21.2%	-9.1%	9.8%
სულ:	6,311,078	6,287,685	6,846,964	7,549,609	-0.4%	8.9%	10.3%

ცხრილი 9. სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების შესრულების დინამიკა (ათასი ლარი)

¹⁸ აღნიშნული მუხლი მოიცავს სხვა გადასახადებს, რომელთა კლასიფიცირება შეუძლებელია 375 ათასი ლარის ოდენობით

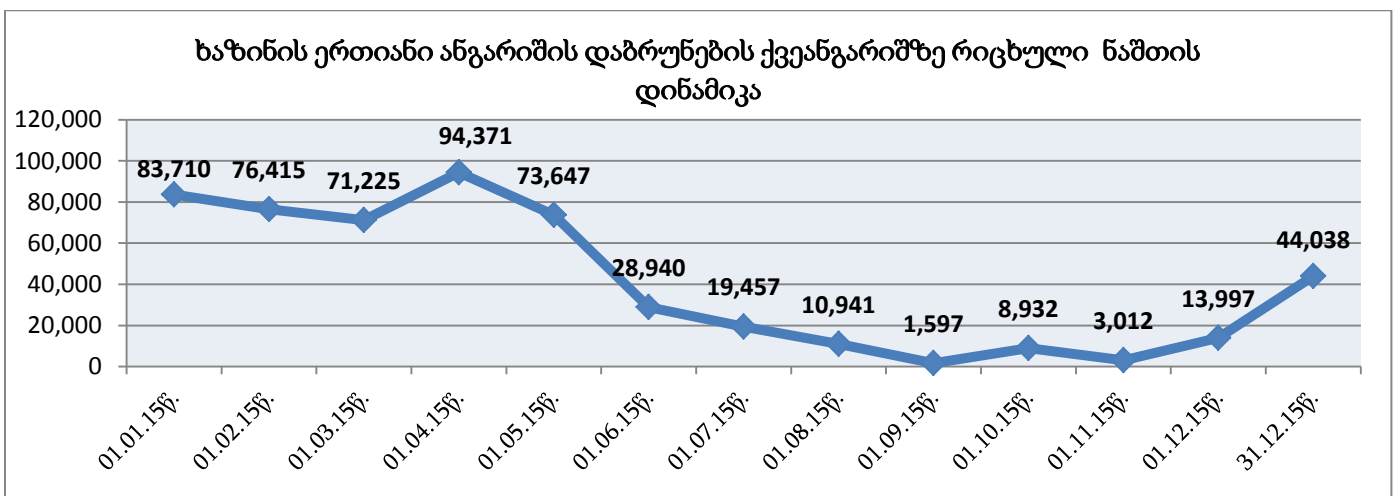
საგადასახადო შემოსავლების კუთხით, ასევე საყურადღებოა გადასახადის გადამხდელის მიერ ზედმეტად/შეცდომით გადახდილი გადასახადების დაბრუნების ან სხვა გადასახადის მუხლში გადატანის მექანიზმის სპეციფიკა. ზედმეტად/შეცდომით გადახდილი გადასახადების დაბრუნებისა და აღრიცხვა-ანგარიშგების მექანიზმი რეგულირდება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსითა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის №916 ბრძანებით „ბიუჯეტების შემოსულობების აღრიცხვა-ანგარიშგებისა და ანგარიშსწორების განხორციელებისა და ბიუჯეტში ზედმეტად ან შეცდომით გადახდილი შემოსულობის თანხის დაბრუნების, აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ“. კერძოდ, ზედმეტად გადახდილი გადასახადის ან/და სანქციის, ასევე შეცდომით გადახდილი გადასახადის ან/და სანქციის თანხის დაბრუნება წარმოებს ხაზინის ერთიანი ანგარიშის დაბრუნების ქვეანგარიშიდან, უფლებამოსილი საგადასახადო ორგანოს მიერ სახელმწიფო ხაზინაში წარდგენილი საგადახდო დავალების საფუძველზე (მუხლი 11¹⁹). თვითონ ხაზინის ერთიანი ანგარიშის დაბრუნების ქვეანგარიშზე თანხის მიმართვა კი ხდება ფინანსთა მინისტრის ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე, მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლებიდან. საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, ბიუჯეტში გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების შესრულების აღრიცხვა-ანგარიშგება წარმოებს დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული სახსრების გარეშე, ვინაიდან ზედმეტად გადახდილი გადასახადების დაბრუნების აღრიცხვა განიხილება, როგორც შესაბამისი საგადასახადო შემოსავლის შემცირება - უარყოფითი საგადასახადო შემოსავალი და არა როგორც ხარჯი. უფრო კონკრეტულად, ფისკალური წლის განმავლობაში მიღებული საგადასახადო შემოსავლები კორექტირდება დაბრუნების ქვეანგარიშზე გადატანილი სახსრებით და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი მაჩვენებელი ასახავს გადასახადებიდან მობილიზებული შემოსულობის წმინდა ღირებულებას.

¹⁹ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის №916 ბრძანება „ბიუჯეტების შემოსულობების აღრიცხვა-ანგარიშგებისა და ანგარიშსწორების განხორციელებისა და ბიუჯეტში ზედმეტად ან შეცდომით გადახდილი შემოსულობის თანხის დაბრუნების, აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ“.



დიაგრამა 7. დაბრუნების ქვეანგარიშზე გადატანილი საგადასახადო შემოსავლების დინამიკა - 2015 წ. (ათასი ლარი).

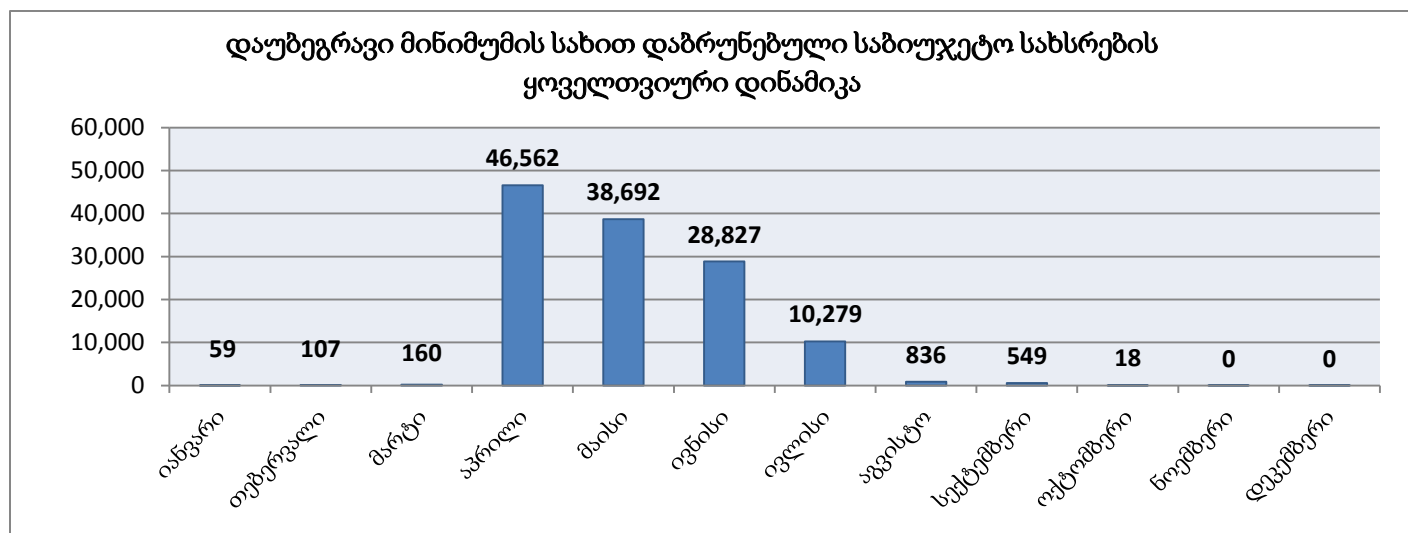
2015 წლის განმავლობაში, დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული საგადასახადო შემოსავლების ოდენობამ 216 მლნ ლარი შეადგინა, საიდანაც მხოლოდ დეკემბრის თვეში გადატანილ იქნა 59 მლნ ლარი, რაც პირველ 11 თვეში მიმართული სახსრების საშუალო ოდენობას (14 მლნ ლარი) 4.2-ჯერ აღემატება. წლის განმავლობაში აღნიშნული ანგარიშიდან დაბრუნებული თანხების მოცულობამ 255 მლნ ლარი შეადგინა, ხოლო წლის ბოლოს არსებული ნაშთი 44 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. 2015 წლის განმავლობაში ქვეანგარიშზე არსებული ნაშთის დინამიკა წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.



დიაგრამა 8. ხაზინის ერთიანი ანგარიშის დაბრუნების ქვეანგარიშზე რიცხული ნაშთის დინამიკა - 2015 წ. (ათასი ლარი).

საყურადღებოა კანონმდებლობით განსაზღვრული დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული საბიუჯეტო სახსრების აღრიცხვა-ანგარიშგების საკითხი. კერძოდ, საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით (მუხლი 18¹, პუნქტი 2), „გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების შესრულების აღრიცხვა და ანგარიშგება წარმოებს დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული სახსრების გარეშე“. აღნიშნული ჩანაწერის საფუძველზე, სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური შესრულების ანგარიშში არ აისახება არც სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებიდან (კერძოდ, საგადასახადო შემოსავლებიდან) დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული და ანგარიშიდან დაბრუნებული სახსრების ფაქტობრივი მოცულობა, და არც ქვეანგარიშზე არსებული ნაშთის დინამიკა. სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობის გაუმჯობესებისა და წლის განმავლობაში მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების მოცულობის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის მისაღებად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია დაიხვეწოს არსებული საკანონმდებლო რეგულაცია, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში ზემოაღნიშნულ ქვეანგარიშზე წლის განმავლობაში მიმართული სახსრების, აღნიშნული ქვეანგარიშიდან გაწეული ხარჯისა და განთავსებული სახსრების შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენა.

დაბრუნების ქვეანგარიშიდან ასევე ხორციელდება დაუბეგრავი მინიმუმის სახით გადასახადის გადამხდელებისათვის სახსრების დაბრუნება. ამ მიმართულებით 2015 წლის განმავლობაში ფაქტობრივად დაბრუნებული თანხების მოცულობამ 126 მლნ ლარი შეადგინა. ჯამურად, დაუბეგრავი მინიმუმი დაუბრუნდა 447,741 გადასახადის გადამხდელს.



დიაგრამა 9. 2015 წლის განმავლობაში დაუბეგრავი მინიმუმის სახით დაბრუნებული საბიუჯეტო სახსრების დინამიკა - 2015 წ. (ათასი ლარი).

2.1.2. სხვა შემოსავლები

სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით, სხვა შემოსავლების სახით მისაღები შემოსულობების წლიური გეგმა 275 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 80 მლნ ლარით ჩამორჩა 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. თუმცა წლის განმავლობაში ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ორი ცვლილებით, სხვა შემოსავლების გეგმური მაჩვენებელი ჯერ 295 მლნ ლარის, ხოლო შემდეგ 290 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. სხვა შემოსავლების წლიური გეგმის ზრდა ძირითადად გამოწვეული იყო შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების კომპონენტის გეგმური მაჩვენებლის ზრდით. კერძოდ, ბიუჯეტის კანონის მეორე ცვლილებით აღნიშნული მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებელი 14 მლნ ლარით გაიზარდა თავდაპირველ გეგმასთან შედარებით. რაც შეეხება შესრულების მდგომარეობას, 2015 წლის განმავლობაში „სხვა შემოსავლების“ მუხლით მობილიზებულ იქნა 305 მლნ ლარი, რაც 15 მლნ ლარით აჭარბებს ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს. შესრულების აღნიშნული მდგომარეობა ძირითადად განპირობებულია „შემოსავლები საკუთრებიდან“ და „ნებაყოფილობითი ტრანსფერები, (გრანტების გარეშე)“ მუხლების გადაჭარბებით შესრულებით, რამაც დააკომპენსირა კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებაში „სანქციების (ჯარიმები და საურავები)“ და „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლების ჩამორჩენით შესრულება (შესაბამისად, 93.4% და 86.9%).

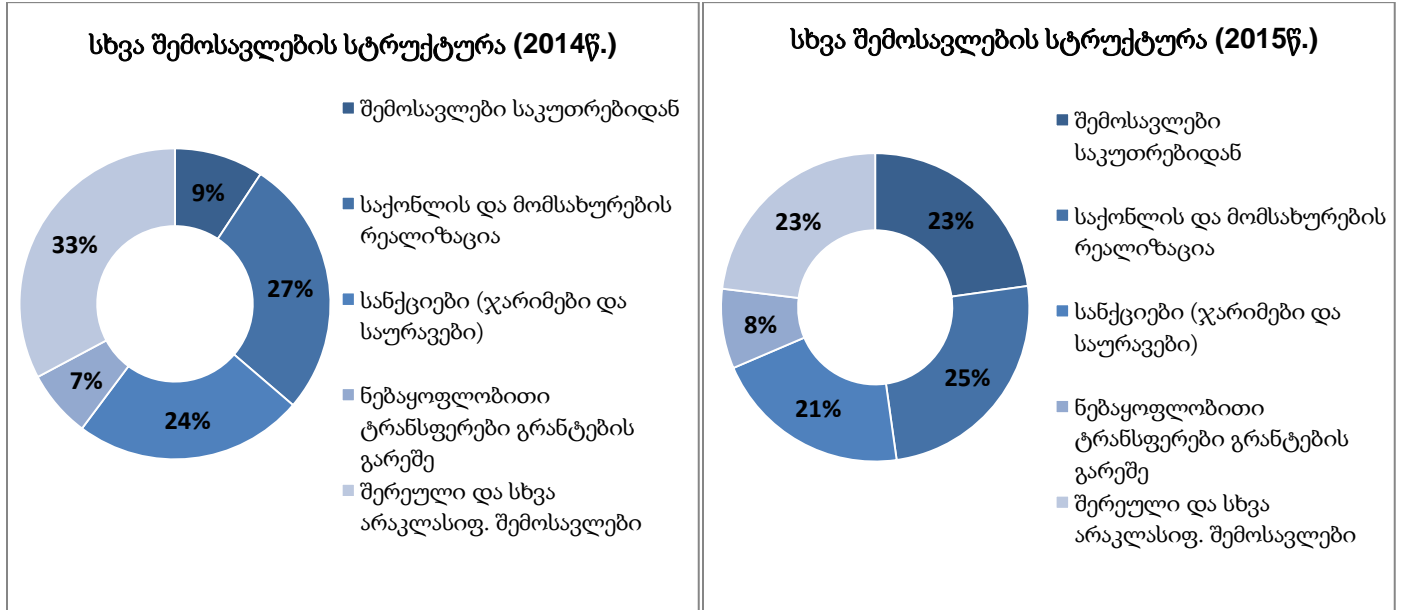
რაც შეეხება გასულ წელთან მიმართებას, სხვა შემოსავლების სახით მობილიზებული სახსრები 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 1.2%-ით ჩამორჩება, თუმცა ცალკეული კომპონენტების დონეზე შეინიშნება მკვეთრი ცვლილებები. კერძოდ, მნიშვნელოვანი კლებით (31%-ით) ხასიათდება „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“, ხოლო მნიშვნელოვანი ზრდით (250%-ით) „რენტის“ მუხლებიდან მიღებული შემოსავლები.

ათასი ლარი	2014 წ. ფაქტიური შესრულება (1)	2015 წლის ბიუჯეტის კანონი			2015 წ. ფაქტიური შესრულება (5)	შესრულების მაჩვენებელი % (5)/(4)
		თავდაპირველი (2)	I ცვლილება (3)	II ცვლილება (4)		
სხვა შემოსავლები	308,939	275,000	295,000	290,000	305,297	105.3%
შემოსავლები საკუთრებიდან	28,664	54,000	58,500	63,700	69,550	109.2%
პროცენტები	22,091	42,000	42,000	44,200	46,856	106.0%
დივიდენდები	219	5,000	5,000	500	416	83.1%
რენტა	6,354	7,000	11,500	19,000	22,279	117.3%

საქონლის და მომსახურების რეალიზაცია	83,427	72,650	73,150	74,950	76,297	101.8%
სანქციები (ჯარიმები და საურავები)	73,912	80,000	75,000	68,000	63,501	93.4%
ნებაყოფლობითი ტრანსფერები, გრანტების გარეშე	21,642	1,700	2,300	2,300	25,534	1110.2%
შერეული და სხვა არაკლასიფ. შემოსავლები	101,295	66,650	86,050	81,050	70,415	86.9%

ცხრილი 10. სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლების კომპონენტების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი).

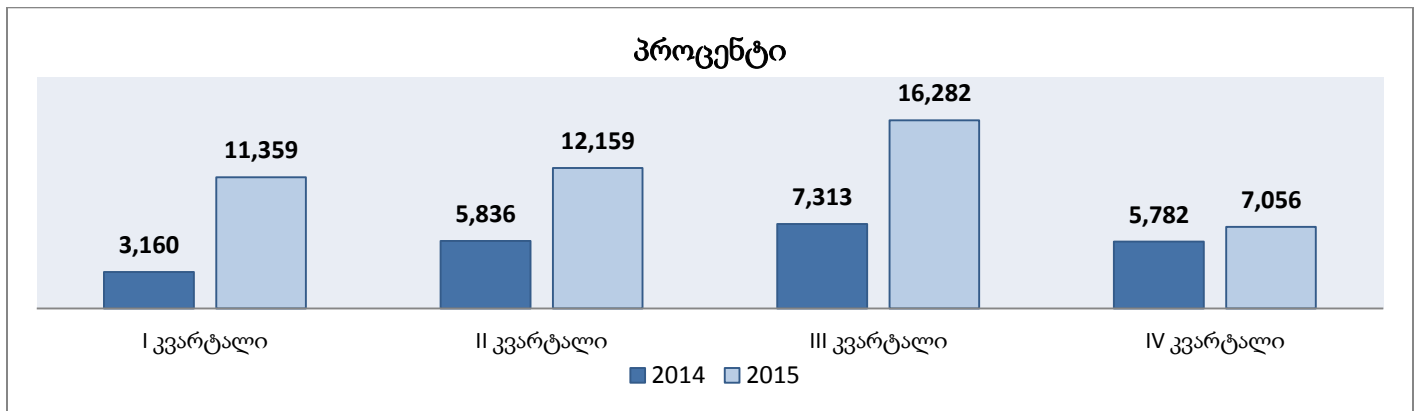
გასული წლისგან განსხვავებული ტენდენცია შეინიშნება „სხვა შემოსავლების“ მუხლით მობილიზებული სახსრების კომპონენტების წილობრივი გადანაწილების კუთხით. კერძოდ, „შემოსავლები საკუთრებიდან“ და „საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციის“ კომპონენტებზე მოდის, შესაბამისად, 23% და 25%, ხოლო „სანქციებისა (ჯარიმები და საურავები)“ და „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლებზე – შესაბამისად, 21% და 23%, მაშინ როდესაც 2014 წელს ყველაზე დიდი წილი „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებულ შემოსავლებს“ ეჭირა, ხოლო ყველაზე მცირე მოდიოდა „ნებაყოფლობითი ტრანსფერების (გრანტების გარეშე)“ მუხლზე (7%).



დიაგრამა 10. სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლების სტრუქტურა - 2014-2015 წწ.

პროცენტი

საპროცენტო შემოსავლების წლიური გეგმა 2015 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 42 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 14 მლნ ლარით გადააჭარბა 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (28 მლნ ლარი). პროცენტის სახით მისაღები შემოსულობების საპროცენტო მაჩვენებელი სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პირველი ცვლილებით არ დაკორექტირებულა, ხოლო მეორე ცვლილების შედეგად 2.2 მლნ ლარით გაიზარდა და 44.2 ათასი ლარის დონეზე დაფიქსირდა. რაც შეეხება ფაქტიურ შესრულებას, პროცენტის სახით მობილიზებულ იქნა 47 მლნ ლარი, რაც წლიურ გეგმას 6%-ით აღემატება. 2014 წლისგან განსხვავებით, საპროცენტო შემოსავლების სტრუქტურაში უდიდესი წილი ორ კატეგორიაზე მოდის, კერძოდ, „დეპოზიტებსა და ანგარიშებზე დარიცხულ პროცენტებსა“ (44%) და „სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოებზე გაცემული სესხებიდან მიღებულ პროცენტებზე“ (44%), რომელთა ჯამური მოცულობა 41.6 მლნ ლარს შეადგენს. საპროცენტო შემოსავლების მობილიზების კვარტალური დინამიკა შემდეგნაირად გამოიყურება:

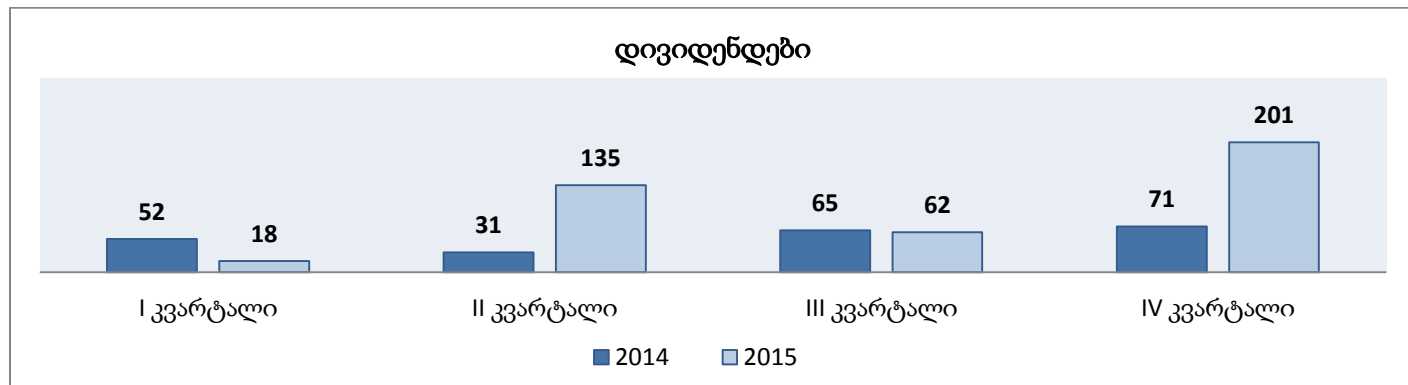


დიაგრამა 11. „პროცენტის“ მუხლით მიღებული შემოსავლების კვარტალური დინამიკა (ათასი ლარი).

დივიდენდები

სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი დივიდენდების წლიური გეგმა 2015 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 5 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 50 მლნ ლარით შემცირდა 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. 2015 წლის ივლისში ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული პირველი ცვლილებით, დივიდენდების გეგმური მაჩვენებელი არ დაკორექტირებულა, ხოლო მეორე ცვლილებით 90%-ით შემცირდა და 0.5 მლნ ლარი შეადგინა. რაც შეეხება ფაქტიური მობილიზების ტენდენციას, 2015 წლის განმავლობაში დივიდენდების სახით მობილიზებული შემოსავლების ოდენობამ 416 ათასი ლარი და წლიური დაკორექტირებული გეგმის 83%, ხოლო თავდაპირველი გეგმის 8.3% შეადგინა. დაბალი

შესრულებით ხასიათდებოდა გასული წლის ანალოგიური მაჩვენებელიც, რომელიც წლიური გეგმის მხოლოდ 0.4%-ის დონეზე დაფიქსირდა. შესრულების ასეთი დაბალი მაჩვენებელი გამოწვეულია დივიდენდების მობილიზების მიმართულებით ქმედითი მექანიზმების არარსებობით. 2015 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტში მიღებული დივიდენდების კვარტალური განაწილება გასულ წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებთან მიმართებაში წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.



დიაგრამა 12. „დივიდენდების“ მუხლის მობილიზების დინამიკა - 2014-2015 წწ. (ათასი ლარი)

დივიდენდების კუთხით, საყურადღებოა სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მოგების განაწილების საკითხი. კერძოდ, 2015 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდები მიმართა 13 სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედმა საწარმომ, საიდანაც 4 კომპანიაზე მოდის მთლიანი მიმართული თანხის 85%.

N	სახელმწიფო საწარმოს დასახელება	2015 წელს ბიუჯეტში მიმართული თანხა
1	სს „მინა“	3,376
2	სს „სამედიცინო კორპორაცია ევექსი“	15,000
3	სს „ცეკავშირის ზუგდიდის სასურსათო კომბინატი“	7,500
4	შპს „ავტობაზა“	56,500
5	შპს „ამტელ ჰოსპიტალ პირველი კლინიკური“	85,747
6	შპს „ბისტრო“	1,075
7	შპს „დეზინფექციის, დეზინსექციის დერატიზაციისა და სტერილიზაციის სპეციალიზირებული ეპიდზედამხედველობის ცენტრი“	10,503
8	შპს „ზესტაფონის ქალაქვაჭრობა“	77
9	შპს „ოჯიეს“	75,450
10	შპს „მკურნალი-2/საგურამოს ამბულატორია“	87
11	შპს „საზღვაო ტექსერვისი“	5
12	შპს „ტრავმატოლოგი“	25,000
13	შპს „ქუთაისის დ. ნაზარიშვილის სახელობის საოჯახო მედიცინისა და საოჯახო მედიცინის რეგიონალური სასწავლო ცენტრი“	135,158
	ჯამი	415,477

ცხრილი 11. სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართული დივიდენდები სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მიხედვით - 2015 წ. (ლარი)

აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის 14 დეკემბერს გაიმართა „სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების მიზნით შექმნილი კომისიის“ (შემდგომში კომისია) სხდომა, თუმცა ამ დრომდე არ დასრულებულა კომისიის წევრების მიერ სხდომის ოქმზე ხელმოწერის პროცედურა, რაც აფერხებს კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების განხორციელებას. ამასთან, საყურადღებოა, რომ მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხასიათდება 2013 წელს აღნიშნული კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შესრულება. კერძოდ, 2013 წელს ჩატარებული კომისიის მიერ მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი რიგი საწარმოების (86 საწარმო) მიერ 2010-2011 წლების წმინდა მოგების სრულად ან ნაწილობრივ სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართვის შესახებ 2013 წლის ბოლომდე, ჯამურად 379,570 ლარის ოდენობით. თუმცა 2013 წლის დეკემბრის დასასრულის მდგომარეობით, აღნიშნული საწარმოებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდები მიმართულ იქნა მხოლოდ 4 საწარმოს მიერ, ჯამურად 49,130 ლარის ოდენობით (ბიუჯეტში მისამართი თანხის 13%). საყურადღებოა, რომ აღნიშნული საწარმოების მიერ სახსრების მიმართვა სახელმწიფო ბიუჯეტში სრულად არც 2014 წლის ბოლოსა და 2015 წლის ბოლოსათვის მომხდარა. აღსანიშნავია, რომ 2014 წლის განმავლობაში აღნიშნული 86 საწარმოდან ბიუჯეტში მხოლოდ 1 საწარმოს მიერ ჩაირიცხა 10,000 ლარი, ხოლო 2015 წლის განმავლობაში მხოლოდ 2-მა საწარმომ მიმართა ბიუჯეტში 10,205 ლარი.

გარდა ზემოაღნიშნული საწარმოებისა, 2013 წელს ჩატარებული კომისიის მიერ განხილულ იქნა დამატებით 85 საწარმოს მხრიდან 2010-2011 წლების წმინდა მოგების განაწილების შესახებ გაფორმებული შეთანხმებების პირობების შეუსრულებლობის საკითხი. საერთო ჯამში, აღნიშნული 85 საწარმოს მიერ 04.02.2011 წ-დან 26.12.2011 წ-მდე პერიოდში გაფორმებული შეთანხმებების საფუძველზე, 2013 წლის ბოლომდე სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი დარჩა 1,973,462 ლარი. თუმცა, 2013 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, სახელმწიფო ბიუჯეტში მიიმართა მხოლოდ 267,504 ლარი (ბიუჯეტში მისამართი თანხის 13.6%). საყურადღებოა, რომ 2014 წლის განმავლობაში აღნიშნული 85 საწარმოდან ბიუჯეტში მიმართულ იქნა 4,113 ლარი მხოლოდ 2 საწარმოს მიერ, ხოლო 2015 წელს 220,982 ლარი 3 საწარმოს მიერ²⁰.

²⁰ აღნიშნული 3 საწარმოდან ერთ-ერთს წარმოადგენს კერძო კომპანია შპს „ამტელ ჰოსპიტალ პირველი კლინიკური“, რომელსაც 2011 წლის 5 ოქტომბერს შეერწყა 6 სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმო. სწორედ აღნიშნული

	2013 წლის ბოლომდე ბიუჯეტში მისამართი თანხა	2013 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით ბიუჯეტში მიმართული თანხა	2013 წლის ბოლო დარჩენილი ბიუჯეტში მისამართი თანხა	2014 წლის ბოლოს დარჩენილი ბიუჯეტში მისამართი თანხა	2015 წელს მიმართული სახსრები	2015 წლის ბოლოს დარჩენილი ბიუჯეტში მისამართი თანხა
85 საწარმო	1,973,462	267,504	1,705,958	1,701,845	220,982	1,480,863
86 საწარმო	379,570	49,130	330,440	320,440	10,205	310,235
სულ:	2,353,032	316,634	2,036,398	2,022,285	231,187	1,791,098

ცხრილი 12. სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მიერ 2014 წლის ბოლოსა და 2015 წლის ბოლოს მდგომარეობით ბიუჯეტის წინაშე არსებული ვალდებულებების შესრულების მაჩვენებლები (ლარი).

გარდა აღნიშნული საწარმოებისა, 2013 წლის 22 ივლისის კომისიის სხდომამ განიხილა სხვა საწარმოების დივიდენდების განაწილების საკითხი, მათ შორის სს „ტრავმატოლოგის“ მიერ 2009 წლის წმინდა მოგებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი დივიდენდების ჩარიცხვის გრაფიკში ცვლილებების შეტანის საკითხი. კერძოდ, სს „ტრავმატოლოგის“ თხოვნით (საწარმოს ფინანსური მდგომარეობიდან გამომდინარე), 2013 წელს კომისიის მიერ ცვლილება იქნა შეტანილი 2010 წლის შეთანხმებაში, რის შედეგადაც აღნიშნულ საწარმოს დაევალა დარჩენილი 180.4 ათასი ლარის დავალიანების ბიუჯეტში ჩარიცხვა განხორციელებინა 2013 წლის ივლისის თვიდან, 35 თვის განმავლობაში, ყოველთვიურად, თვეში 5 ათასი ლარის ოდენობით, ხოლო ბოლო თვეში (2016 წლის მაისი) – 10.4 ათასი ლარის ოდენობით. თუმცა, 2015 წლის განმავლობაში, სს „ტრავმატოლოგის“ მიერ ბიუჯეტში თანხების მიმართვა ხორციელდებოდა შეთანხმებული გრაფიკის დარღვევით. კერძოდ, საბიუჯეტო წლის იანვარ-აპრილში აღნიშნული საწარმოს მიერ ბიუჯეტში ჩარიცხულ იქნა 25,000 ლარი. თუმცა 2015 წლის 1 მაისს განხორციელდა სს „ტრავმატოლოგის“ შერწყმა კერძო კომპანია სს „სამედიცინო კორპორაცია ევექსთან“, რომელმაც 2015 წლის განმავლობაში ბიუჯეტში მიმართა სს „ტრავმატოლოგის“ მიერ გადასახდელი დივიდენდი 15,000 ლარის ოდენობით. შესაბამისად, სს „ტრავმატოლოგის“ მიერ გადასახდელი დივიდენდებიდან 2015 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმართულ იქნა მხოლოდ 40,000 ლარი.

საყურადღებოა, რომ საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკის მიხედვით, სახელმწიფო აქტიურად უნდა ახორციელებდეს პარტნიორის უფლებამოსილებას²¹ - შესაბამისი კომისიის/საბჭოს სხდომები უნდა

საწარმოების გადასახდელი დივიდენდები იქნა შპს „ამტელ ჰისპიტალ პირველი კლინიკურის“ მიერ ბიუჯეტში მიმართული 2015 წლის განმავლობაში (ჯამურად 85,747 ლარი).

²¹ OECD; *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*; Paris, 2005, გვ. 28.

ჩატარდეს რეგულარულად (სულ მცირე ყოველწლიურად),²² რათა დროულად იქნეს მიღებული გადაწყვეტილებები მოგების განაწილების თაობაზე. გარდა ამისა, შემუშავებული უნდა იყოს მოგების განაწილების პოლიტიკა, სადაც განისაზღვრება ის პრიორიტეტები და კრიტერიუმები, რომელთა საფუძველზეც მიიღება გადაწყვეტილება მოგების თანხების ბიუჯეტში მიმართვისა თუ საწარმოებში რეინვესტირების თაობაზე.

დივიდენდების მობილიზებასთან დაკავშირებულ სირთულეებზე არაერთხელ იქნა ყურადღება გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გასული წლების ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მოხსენებებში, თუმცა საკითხი კვლავ პრობლემატური რჩება. შესაბამისად, თუ გავითვალისწინებთ, კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შესრულებასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებს და იმ ფაქტს, რომ 2015 წლის ბოლოს ჩატარებული კომისიის სხდომის ოქმი დღემდე ხელმოუწერელია კომისიის წევრების მიერ და ასევე, 2014 და 2015 წლების ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული დივიდენდების საპროგნოზო მაჩვენებლის შესრულების უარყოფით ტენდენციებს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია, დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს აღნიშნულ საკითხებზე. მნიშვნელოვანია, შემუშავდეს ქმედითი მექანიზმები, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს კომისიის სისტემატური შეკრება და მის მიერ მიღებული შეთანხმებების საფუძველზე განსაზღვრული თანხის სახელმწიფო ბიუჯეტში დროულად და სრულად მობილიზება.

რენტა

2015 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით „რენტის“ მუხლით მისაღები შემოსულობები 7.0 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული პირველი ცვლილებით რენტის გეგმური მაჩვენებელი მხოლოდ 11.5 მლნ ლარამდე გაიზარდა, მაშინ როდესაც 2015 წლის პირველ 5 თვეში უკვე მობილიზებული იყო 11 მლნ ლარი. მობილიზების მიმდინარე ტენდენციების გათვალისწინება არ მომხდარა არც მეორე ცვლილების დროს. კერძოდ, ბიუჯეტის კანონის მეორე ცვლილებით (ნოემბრის ბოლოს) „რენტის“ მუხლით მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მნიშვნელობა 19 მლნ ლარამდე გაიზარდა, მაშინ როდესაც 10 თვის მდგომარეობით უკვე მობილიზებული ამ ოდენობის ფინანსური რესურსი (19 მლნ ლარი). სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნებში საქართველოს კანონის პროექტებზე „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის

²² Louis Kuijs, William Mako and Chunlin Zhang; SOE Dividends: How Much and to Whom?; World Bank Policy Note; October 17, 2005, p.

შესახებ“ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე (როგორც პირველი, ასევე მეორე ცვლილების დროს), არაერთხელ იქნა ყურადღება გამახვილებული „რენტის“ მუხლით მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლების არარეალისტურობაზე, თუმცა გეგმა უცვლელი დარჩა და 19 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. შედეგად, 2015 წლის განმავლობაში რენტის სახით აკუმულირებული შემოსავლების მოცულობამ 22 მლნ ლარი შეადგინა და 3 მლნ ლარით გადააჭარბა ბიუჯეტის კანონით, ხოლო 15 მლნ ლარით (218%-ით) ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებლებს.

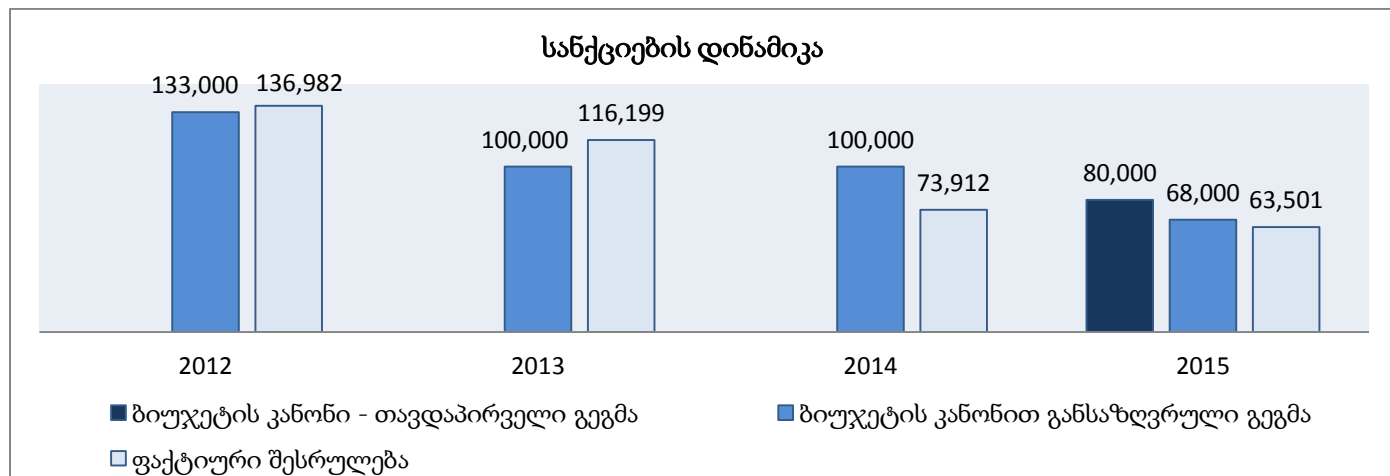
სანქციები (ჯარიმები და საურავები)

2015 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით, „სანქციების (ჯარიმები და საურავები)“ მუხლის გეგმური მაჩვენებელი, 2014 წელთან შედარებით 20 მლნ ლარით შემცირდა და 80 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად სანქციების გეგმური მაჩვენებელი წლის განმავლობაში ორჯერ დაკორექტირდა, პირველი ცვლილებით მისი მოცულობა 75 მლნ ლარამდე, ხოლო მეორე ცვლილებით 68 მლნ ლარამდე შემცირდა. **აღნიშნული მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებლის 12 მლნ ლარის ოდენობით შემცირების მიუხედავად, ფაქტიურად მიღებულმა შემოსავლებმა 63.5 მლნ ლარი შეადგინა, რაც 4.5 მლნ ლარით ჩამორჩება ბიუჯეტის კანონით, ხოლო 16.5 მლნ ლარით ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს.**

რაც შეეხება სანქციების (ჯარიმები და საურავები) სტრუქტურას, გასული წლის მსგავსად, უდიდესი წილი მოდის საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებული სამართალდარღვევების შედეგად დაკისრებული სანქციებიდან, რომლის მოცულობამ 2015 წლის განმავლობაში 28 მლნ ლარი (სანქციების სახით მიღებული შემოსავლების 44%) შეადგინა, რაც 4 მლნ ლარით ჩამორჩება 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. „სანქციების (ჯარიმები და საურავები)“ მუხლით მობილიზებულ სახსრებში სიდიდით მე-2 ადგილი უჭირავს შემოსავლებს საგზაო მოძრაობის წესების დარღვევიდან, რომელმაც 21 მლნ ლარი (4 მლნ ლარით შემცირდა 2014 წელთან შედარებით) და სანქციების სახით მიღებული მთლიანი შემოსავლების 34% შეადგინა.

აღსანიშნავია, რომ „სანქციების (ჯარიმები და საურავები)“ მუხლით მობილიზებული შემოსავლების დინამიკა ბოლო წლების განმავლობაში კლების ტენდენციით ხასიათდება. კერძოდ, 2015 წელს სანქციებიდან მიღებული შემოსავლის ოდენობა 2013 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით თითქმის განახევრდა. ამასთან, როგორც ქვემოთ მოცემული დიაგრამიდან ჩანს, რომ თუ 2014 წლამდე სანქციების მუხლის ფაქტობრივი შესრულება ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელთან

მიმართებაში გადაჭარბებით ხასიათდებოდა წლების განმავლობაში, ბოლო 2 წლის განმავლობაში შესრულების მაჩვენებლები ჩამორჩება ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმებს.



დიაგრამა 13. „სანქციების“ მუხლის გეგმისა და ფაქტიური შესრულების დინამიკა 2012-2015 წწ. (ათასი ლარი)

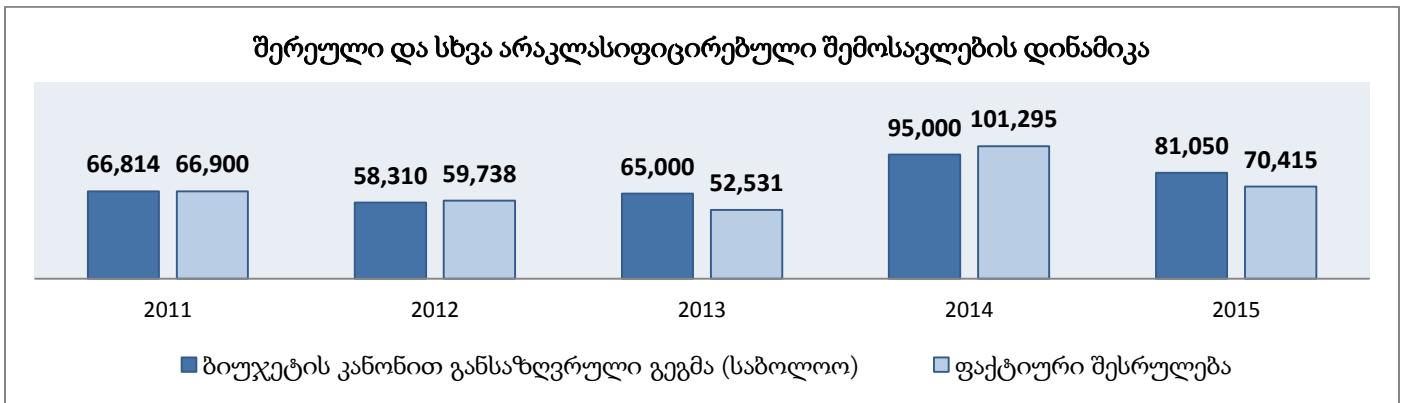
ნებაყოფლობითი ტრანსფერები (გრანტების გარდა)

„ნებაყოფლობითი ტრანსფერები (გრანტების გარდა)“ მუხლის გეგმური მაჩვენებელი ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 1.7 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული პირველი ცვლილებით (ივლისში) ამ მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებელი მხოლოდ 2.3 მლნ ლარის დონეზე დაკორექტირდა, მაშინ როდესაც 2015 წლის პირველი 5 თვის განმავლობაში „ნებაყოფლობითი ტრანსფერების (გრანტების გარდა)“ სახით მობილიზებული შემოსავლების ოდენობა 6 მლნ ლარს შეადგენდა. გეგმური მაჩვენებლის მიმდინარე ტენდენციების გათვალისწინებით დაკორექტირება არ განხორციელებულა არც ბიუჯეტის კანონის მეორე ცვლილების დროს, მიუხედავად იმისა, რომ 10 თვის მდგომარეობით ამ მიმართულებით აკუმულირებული შემოსავლების მოცულობამ 19 მლნ ლარი შეადგინა. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნებში საქართველოს კანონის პროექტებზე „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე (როგორც პირველი, ასევე მეორე ცვლილების დროს), არაერთხელ იქნა ყურადღება გამახვილებული „ნებაყოფლობითი ტრანსფერების (გრანტების გარდა)“ მუხლით მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლებზე, თუმცა აღნიშნული რეკომენდაციის გათვალისწინებას ადგილი არ ჰქონია და გეგმა უცვლელი დარჩა. შედეგად, 2015 წლის განმავლობაში „ნებაყოფლობითი ტრანსფერების (გრანტების გარდა)“ მუხლით მობილიზებული შემოსავლების ოდენობამ 25.5 მლნ ლარი შეადგინა და 23.2 მლნ

ლარით გადააჭარბა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს, რაც ამ მიმართულებით დაგეგმვაში არსებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებზე მიუთითებს.

შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები

„შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლით მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 67 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული პირველი ცვლილებით იგი 86 მლნ ლარამდე გაიზარდა. ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტზე თანდართული განმარტებითი ბარათის მიხედვით, აღნიშნული ზრდა განპირობებული იყო საჯარო სამართლის იურიდიული პირების (სსიპ) კანონმდებლობით ნებადართული (საკუთარი) შემოსავლებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში სახსრების მიმართვით, რომელიც საქართველოს მთავრობის N1782 განკარგულების საფუძველზე 2015 წლის 1 დეკემბრამდე უნდა მიემართა 5 სსიპ-ს, ჯამურად 18.2 მლნ ლარის ოდენობით. **თუმცა საყურადღებოა, რომ 2015 წლის 1 იანვრიდან, კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, სსიპ-ების საკუთარი შემოსავლები სახელმწიფო ბიუჯეტში მიიმართება გრანტების, და არა შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების სახით, შესაბამისად, უნდა დაკორექტირებულიყო „გრანტების“ მუხლით მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი.** ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული მეორე ცვლილებით კი „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებელი კლების მიმართულებით დაკორექტირდა და 81 მლნ ლარის დონეზე დაფიქსირდა. შედეგად, ფაქტიურმა შესრულებამ 70 მლნ ლარი შეადგინა და 10.6 მლნ ლარით ჩამორჩა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს, რაც ამ მიმართულებით დაგეგმვაში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს.



დიაგრამა 14. „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლის დინამიკა 2012-2015 წწ. (ათასი ლარი)

2.1.3. სახელმწიფო ქონების მართვა და განკარგვა

სახელმწიფო ქონების განკარგვა

სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მოძრავი და უძრავი ნივთები, ასევე არამატერიალური ქონებრივი სიკეთე ერთობლიობაში წარმოადგენენ სახელმწიფო ქონებას, რომლის მართვასა და განკარგვაზე პასუხისმგებელია ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სისტემაში შემავალი სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო“. საქართველოს კანონმდებლობით, სახელმწიფო ქონების განკარგვის სხვადასხვა ფორმა არსებობს, მათ შორის ერთ-ერთს სახელმწიფო ქონების პრივატიზება წარმოადგენს²³. საქართველოს კანონით „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ პრივატიზება შეიძლება განხორციელდეს შემდეგი ფორმების საშუალებით:

- ელექტრონული ან/და საჯარო აუქციონი;
- პირდაპირი მიყიდვა;
- კონკურენტული შერჩევის საფუძველზე პირდაპირი მიყიდვა;
- უსასყიდლოდ საკუთრებაში გადაცემა.

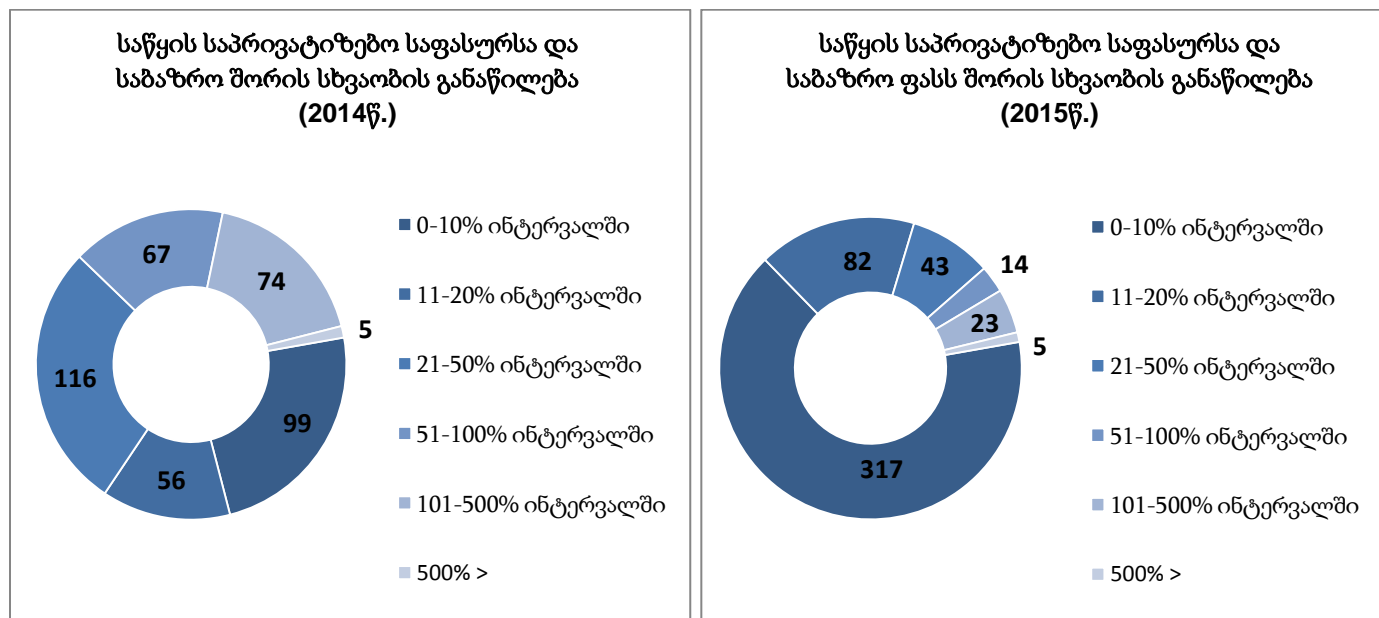
სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, 2015 წლის განმავლობაში შედგა 1,495 აუქციონი²⁴, მათ შორის 485 შემთხვევაში უპირობო აუქციონის ფორმით განხორციელდა არასასოფლო-სამეურნეო მიწისა (შენობით და შენობის გარეშე) და შენობა-ნაგებობების პრივატიზება. აუქციონის ჩატარების ერთ-ერთ აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს დამოუკიდებელი აუდიტორის (ექსპერტის) მიერ საპრივატიზებო ობიექტის საბაზრო ფასის დადგენა. ამასთანავე, უპირობო აუქციონების შემთხვევაში საწყისი საპრივატიზებო თანხა არ უნდა იყოს აუდიტორის მიერ დადგენილ საბაზრო ფასზე ნაკლები²⁵. 2015 წლის განმავლობაში ჩატარებული უპირობო აუქციონების (არასასოფლო-სამეურნეო მიწა შენობით და შენობის გარეშე, შენობა-ნაგებობა) შესახებ მონაცემთა ანალიზის შედეგად ირკვევა, რომ ხშირ შემთხვევაში ადგილი აქვს აუდიტორის მიერ დადგენილ საბაზრო ფასსა და საწყის საპრივატიზებო თანხას შორის დიდი მოცულობის გადახრებს. კერძოდ, ზემოაღნიშნული 485 უპირობო აუქციონიდან 18%-ის შემთხვევაში (85 აუქციონი) საწყისი საპრივატიზებო თანხასა და აუდიტორის მიერ

²³ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების შესახებ“, მუხლი 2, პუნქტი ბ.

²⁴ სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ 2015 წლის ანგარიში, გვ. 6.

²⁵ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 10 დეკემბრის N 328 დადგენილება „სახელმწიფო ქონების საპრივატიზებო საფასურის, საწყისი საპრივატიზებო საფასურისა და სარგებლოაში გადაცემის საფასურის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 2, პუნქტი 1.

შეფასებულ საბაზრო ფასს შორის პროცენტული სხვაობა აღემატება 20%-ს. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ 2014 წელთან შედარებით აღნიშნული კუთხით მდგომარეობა გაუმჯობესებულია. კერძოდ, 2014 წელს დამოუკიდებელი აუდიტორის მიერ შეფასებულ საბაზრო ფასსა და საწყის საპრივატიზებო თანხას შორის პროცენტული სხვაობა 20%-ს აღემატებოდა ჩატარებული 417 უპირობო აუქციონიდან (არასასოფლო-სამეურნეო მიწა შენობით და შენობის გარეშე, შენობა-ნაგებობა) 262 შემთხვევაში (63%).



დიაგრამა 15. უპირობო აუქციონების შემთხვევაში (არასასოფლო-სამეურნეო მიწა შენობით და შენობის გარეშე, შენობა-ნაგებობები) აუდიტორის მიერ განსაზღვრულ საბაზრო ფასსა და საწყის საპრივატიზებო საფასურს შორის არსებული პროცენტული სხვაობის განაწილება - 2014-2015 წწ.

საყურადღებოა, რომ დამოუკიდებელი აუდიტორის მიერ დადგენილ საბაზრო ფასზე საგრძნობლად მაღალი საწყისი საპრივატიზებო თანხის დაწესებით იქმნება რისკი, რომ აუქციონზე ვერ განხორციელდება ობიექტის პრივატიზება, ხოლო უკვე განმეორებით გამოცხადებულ აუქციონზე, რომელიც იძლევა საწყისი საპრივატიზებო საფასურის 50%-მდე შემცირების შესაძლებლობას, არ გამოირიცხება პრივატიზება ობიექტის აუდიტორის მიერ განსაზღვრულ საბაზრო ფასზე დაბალი ღირებულებით.

2015 წლის განმავლობაში პირდაპირი მიყიდვის ფორმით პრივატიზებასთან დაკავშირებით მთავრობამ სულ მიიღო 124 განკარგულება, საიდანაც 25 მათგანი გულისხმობდა ობიექტების²⁶ უპირობოდ პრივატიზებას. რაც შეეხება პირობიან პირდაპირ მიყიდვებს, 2015 წლის განმავლობაში

²⁶ გარკვეულ შემთხვევებში, ერთი განკარგულების ფარგლებში ობიექტების რაოდენობა აღემატებოდა ერთს.

აღნიშნული ფორმით გასხვისდა 99 ობიექტი, რაც 54-ით აღემატება 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. უნდა აღინიშნოს, რომ პირობიანი პირდაპირი მიყიდვების 42% განხორციელდა სახელმწიფო პროგრამის „აწარმოე საქართველოში“ ფარგლებში. სააგენტოსგან მიღებული ინფორმაციით 2015 წლის განმავლობაში განხორციელდა 39 მლნ ლარის პირდაპირი მიყიდვა, რაც 20 მლნ ლარით აღემატება 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს.

საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოდან“ სხვა მონაცემებთან ერთად, გამოთხოვილ იქნა ინფორმაცია პირობიანი აუქციონებისა და პირობიანი პირდაპირი მიყიდვების შემთხვევაში არსებული პირობების შესრულების მდგომარეობისა და ბიუჯეტში მიმართული სახსრების შესახებ. თუმცა, გამომდინარე იქედან, რომ სააგენტოს მიერ ვერ განხორციელდა მოთხოვნილი ინფორმაციის სრულყოფილი და ზუსტი სახით მოწოდება, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ვერ შეძლო აღნიშნული ფორმით განხორციელებული სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ დეტალური ანალიზის ჩატარება.

რაც შეეხება კონკურენტული შერჩევის საფუძველზე პირდაპირ მიყიდვას, აღნიშნული ფორმით საანგარიშგებო პერიოდში ობიექტის პრივატიზება არ განხორციელებულა, ხოლო უსასყიდლოდ საკუთრებაში გადაცემა საქართველოს მთავრობის მიერ გამოცემული განკარგულებების საფუძველზე განხორციელდა იძულებით გადაადგილებულ პირებსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიაზე.

სახელმწიფო საწარმოების მართვა

სახელმწიფო ქონების შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოები, რომელთა პარტნიორის (აქციონერის) უფლებამოსილების განხორციელება ევალება სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს“.

2014 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ მიერ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის მოწოდებული ინფორმაციაზე დაყრდნობით, სააგენტოს მართვის ქვეშ იმყოფებოდა 282 სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმო, მაშინ როდესაც სააგენტოს 2015 წლის ანგარიშში სახელმწიფო საწარმოთა განსხვავებული რაოდენობაა (280) მოცემული. ამასთანავე, სააგენტოს წლიურ ანგარიშშიც და მოწოდებულ ბაზაშიც 2015 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით არსებული საწარმოების რაოდენობა (186) ერთმანეთს ემთხვევა, თუმცა მოცემული რიცხვი სრულად არ ასახავს სააგენტოს მართვაში არსებული საწარმოების რაოდენობას. მაგალითად,

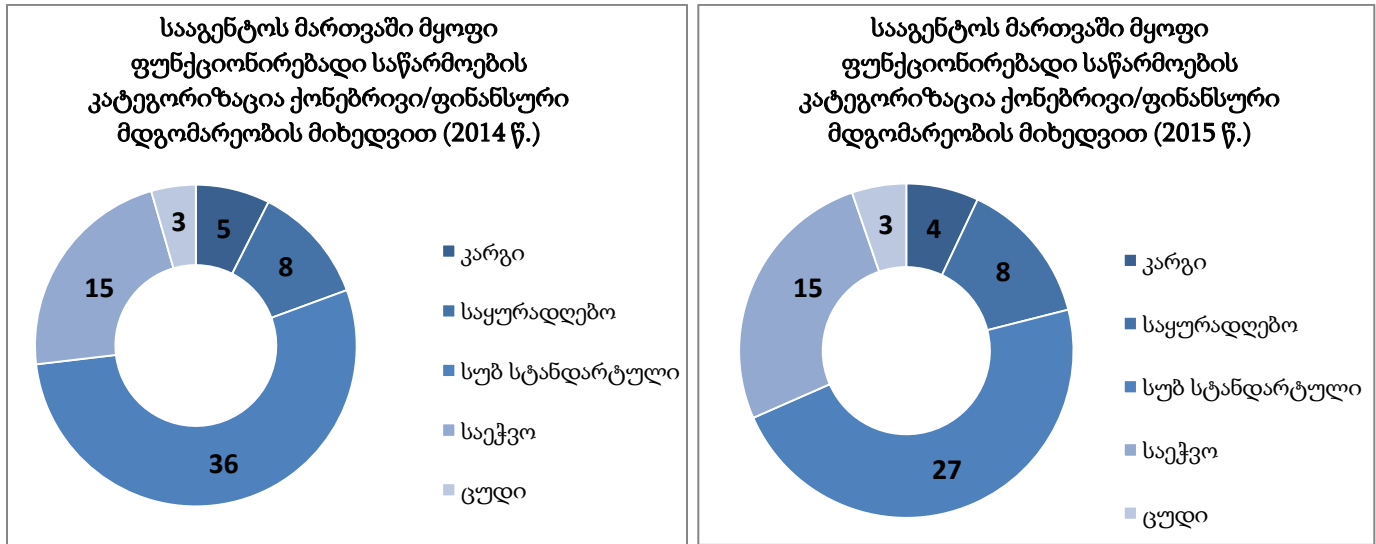
სააგენტოს მიერ წარმოდგენილ საწარმოთა ბაზაში არ ირიცხებოდა სახელმწიფოს 100%-იანი წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმო შპს „ბასრი“ (ს/კ 245392702), რომელიც 2014 წლის საწარმოთა ბაზაში ფიგურირებდა და მიმდინარე მდგომარეობითაც რეგისტრირებულია, როგორც მოქმედი საწარმო. ამასთანავე აღსანიშნავია, რომ „სახელმწიფო საწარმოების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტის“ ფარგლებში 2014 წლის განმავლობაში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა გამოავლინა 75 სახელმწიფო საწარმო, რომელთა შესახებ სააგენტოს ინფორმაცია არ მოეპოვებოდა. 2015 წლის განმავლობაში სააგენტოს მიერ დაიწყო აღნიშნული საწარმოების მინიმიზაცია²⁷. მიუხედავად ამისა, ნაწილი კვლავ რჩება სააგენტოს მართვის ქვეშ, თუმცა სახელმწიფო საწარმოთა ბაზაში კვლავ არ ფიგურირებენ. ყოველივე ზემოაღნიშნული კი მიუთითებს სახელმწიფო საწარმოთა აღრიცხვასთან დაკავშირებულ ხარვეზებზე.

სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ ერთ-ერთ სტრატეგიულ მიმართულებად 2015 წელს დასახული იყო სახელმწიფო საწარმოთა რაოდენობის ოპტიმიზაცია. აღნიშნული მიზნის მისაღწევად სააგენტოს მიერ გატარებულ იქნა უფუნქციო საწარმოების მინიმიზაციის პოლიტიკა. როგორც 2015 წლის სააგენტოს ანგარიშში აღინიშნა, საწარმოთა მინიმიზაციის შედეგად წლის განმავლობაში სახელმწიფო საწარმოთა რაოდენობა 94-ით შემცირდა. სააგენტოს მიერ აუდიტის სამსახურისათვის მოწოდებულ საწარმოთა ბაზებში არსებული უზუსტობებიდან გამომდინარე, შეუძლებელი გახდა აღნიშნული მონაცემის დადასტურება.

სსიპ „ქონების ეროვნული სააგენტოს“ შეფასებით, მის მმართველობაში დარჩენილი საწარმოებიდან, 2014 წელს ფუნქციონირებდა მხოლოდ 67 საწარმო, დანარჩენი კი მიეკუთვნება უმოქმედო საწარმოთა რიცხვს. 2015 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, ფუნქციონირებადი საწარმოთა რიცხვი შემცირდა და 57 შეადგინა. სააგენტოს მიერ განხორციელდა მის მფლობელობაში არსებული საწარმოების კატეგორიზაცია მათი ფინანსური მდგომარეობის მიხედვით. კერძოდ, ფინანსური/ქონებრივი მდგომარეობისა და პორტფელის ანალიზის საფუძველზე სააგენტოს მიერ მის მმართველობაში შემავალი საწარმოები დაიყო 5 კატეგორიად, რომელიც წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე. დიაგრამიდან ჩანს, რომ 2015 წელს 57 ფუნქციონირებადი სახელმწიფო საწარმოდან მხოლოდ 4 იმყოფება ე.წ. „კარგ“ მდგომარეობაში, 8 მათგანი მოხვდა ერთი საფეხურით ქვედა დონეში („საყურადღებო“),

²⁷ სახელმწიფო საწარმოთა რაოდენობის შემცირება ლიკვიდაციის, შერწყმის, გაკოტრების ან რეორგანიზაციის გზით და ასევე, მოქმედი საწარმოების კერძო სექტორში გადატანის სტიმულირებით.

უმეტესი მათგანი (45 – დაახლოებით 79%) კი იმყოფება მძიმე ფინანსურ მდგომარეობაშია (კატეგორია „ცუდი“ - შესაბამისად, აღნიშნული საწარმოები სააგენტოს საკმარის ინფორმაციასაც ვერ აწვდიან).



დიაგრამა 16. სააგენტოს მართვაში მყოფი ფუნქციონირებადი საწარმოების კატეგორიზაცია ქონებრივი/ფინანსური მდგომარეობის მიხედვით - 2014-2015 წწ.

აღსანიშნავია, რომ სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ დებულების თანახმად, სააგენტოს ერთ-ერთ ფუნქციას წარმოადგენს საწარმოების ბიზნეს-გეგმების დამტკიცება. მიუხედავად ამისა, 2015 წელს ბიზნეს-გეგმა არ გააჩნდა 12 ფუნქციონირებად სახელმწიფო საწარმოს (57 საწარმოდან). მათ შორის არის შპს „საქართველოს ფოსტა“, რომელსაც 2015 წლის ბოლოსათვის გააჩნდა 41,999 ათასი ლარის ღირებულების საწესდებო კაპიტალი და წლის ბოლოსათვის დასაქმებული ჰყავდა 1,859 ადამიანი.

რეკომენდაციები:

სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს“:

- სახელმწიფო მფლობელობაში არსებული საწარმოების ეფექტიანი მართვისა და მათ შესახებ ინფორმაციის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, სააგენტომ განახორციელოს ქვეყანაში არსებული ყველა სახელმწიფო საწარმოს (ფუნქციონირებადი თუ არაფუნქციონირებადი) აღრიცხვა და სრულყოფილი ბაზის შექმნა;
- განახორციელოს ანგარიშგების სისტემის უნიფიცირება და ანგარიშის ნიმუშის შემუშავება, რომლის მიხედვითაც ყველა სახელმწიფო საწარმო განსაზღვრული პერიოდულობით წარუდგენს

საქმიანობის ანგარიშსა და ფინანსურ მაჩვენებლებს მმართველ ორგანოს (სააგენტოს, სამინისტროებს);

ფინანსთა სამინისტროსა და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს:

- ყურადღება გამახვილდეს მოგების განაწილების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულებისათვის ქმედითი მექანიზმების გამოყენების მიმართულებით, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს კომისიასთან შეთანხმებების საფუძველზე განსაზღვრული თანხის სახელმწიფო ბიუჯეტში დროულად და სრულად მობილიზება;

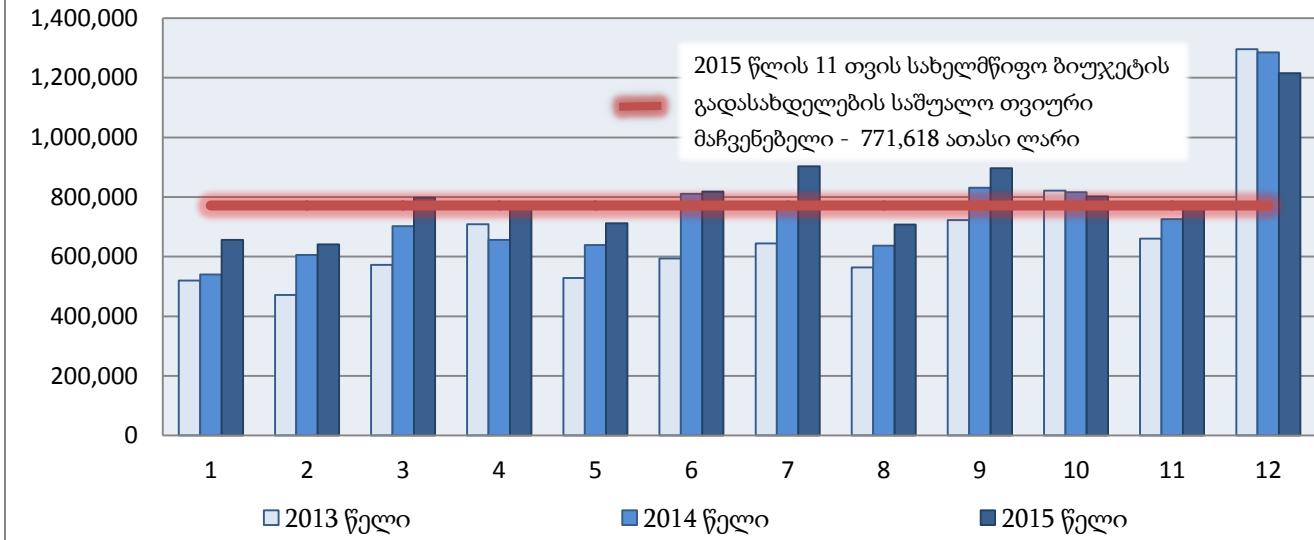
ფინანსთა სამინისტროს:

- სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობის გაუმჯობესებისა და წლის განმავლობაში მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების მოცულობის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის მისაღებად, აუცილებელია დაიხვეწოს დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული საბიუჯეტო სახსრების ანგარიშგების შესახებ არსებული საკანონმდებლო რეგულაცია, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში ზემოაღნიშნულ ქვეანგარიშზე წლის განმავლობაში მიმართული სახსრების, აღნიშნული ქვეანგარიშიდან გაწეული ხარჯისა და განთავსებული სახსრების შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენა.

3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების შესრულების ანალიზისას, საყურადღებოა გასული წლების მსგავსად, ფისკალური წლის დასასრულს გადასახდელების ათვისების მკვეთრი ზრდის ტენდენცია. კერძოდ, დეკემბრის თვეში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული გადასახდელების ჯამური მოცულობა 2015 წლის 11 თვის გადასახდელების საშუალო თვიური მაჩვენებლის 157.5%-ს შეადგენს და 25.5 პროცენტული პუნქტით ჩამორჩება 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ფისკალური წლის დასასრულს, მკვეთრი ზრდით ხასიათდება გადასახდელების თითქმის ყველა კომპონენტი (პროცენტების გარდა).

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელის ყოველთვიური დინამიკა



დიაგრამა 17. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელის ყოველთვიური დინამიკა - 2013-2015 წწ. (ათასი ლარი)

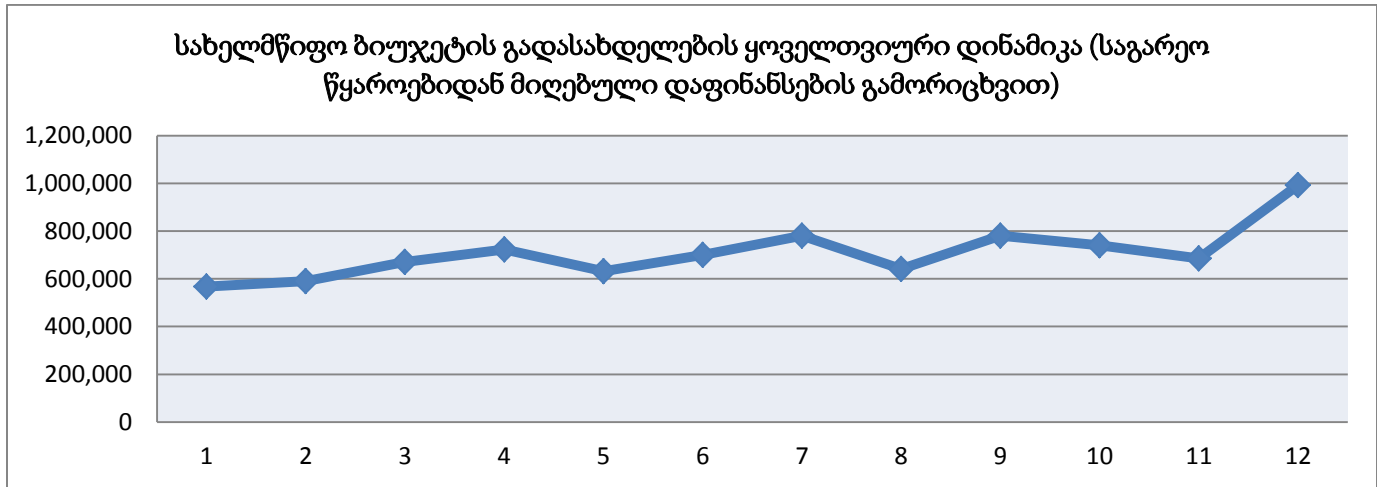
2015 წელი

	დეკემბერი	11 თვის საშუალო მაჩვენებელი	დეკემბრის თვის მაჩვენებლის ფარდობა 11 თვის საშუალო მაჩვენებელთან (%)
სულ გადასახდელი	1,215,326	771,619	157.5%
ხარჯები	946,952	655,550	144.5%
შრომის ანაზღაურება	139,649	112,466	124.2%
საქონელი და მომსახურება	148,754	72,497	205.2%
პროცენტი	21,635	27,723	78.0%
სუბსიდიები	28,094	19,786	142.0%
გრანტები	148,640	102,064	145.6%
სოციალური უზრუნველყოფა	255,769	231,512	110.5%
სხვა ხარჯები	204,411	89,501	228.4%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	132,332	49,804	265.7%
ფინანსური აქტივების ზრდა	81,669	33,012	247.4%
ვალდებულებების კლება	54,373	33,253	163.5%

ცხრილი 13. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელის კომპონენტების შესრულების მაჩვენებლები - 2015 წ. (ათასი ლარი)

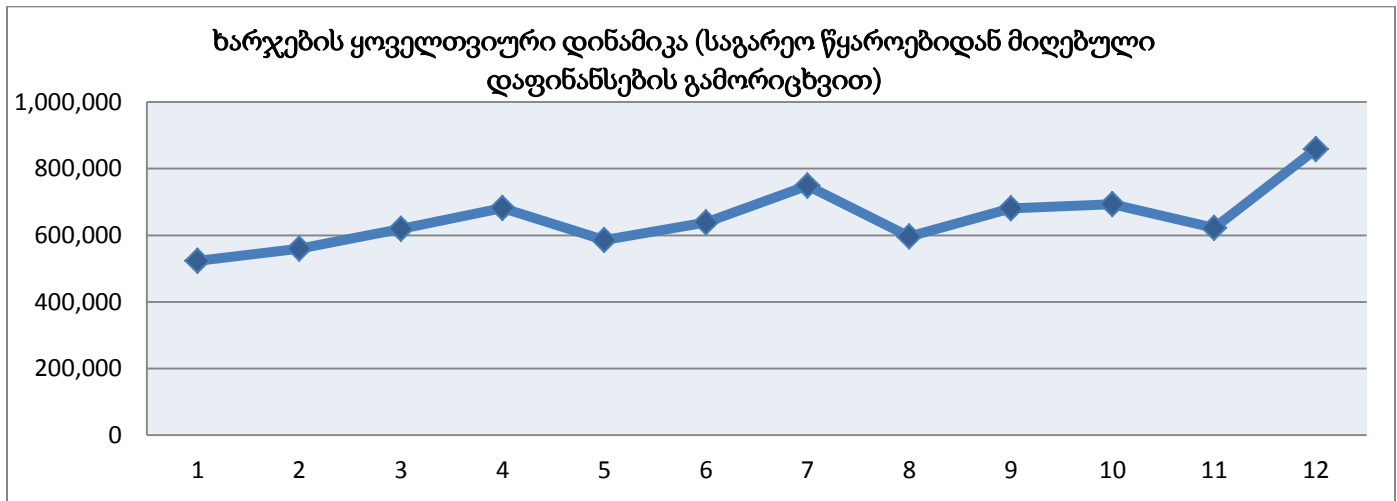
იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელის შესრულება ნაწილობრივ დამოკიდებულია საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების დინამიკაზე, წმინდა ეფექტის გასამიჯნად, ასევე საინტერესოა გადასახდელის თვიური დინამიკის განხილვა საგარეო წყაროებიდან

მიღებული დაფინანსების გამორიცხვით²⁸, თუმცა გადასახდელების აღნიშნული მაჩვენებლების დინამიკაც, ზემოთ მოყვანილი ტენდენციის ანალოგიურია.



დიაგრამა 18. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დინამიკა - 2015 წ. (ათასი ლარი)

2015 წელს, საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების გამორიცხვით, დეკემბერში „ხარჯების“ მუხლით ათვისებული საბიუჯეტო რესურსის 11 თვის საშუალოთვიური მაჩვენებლისაგან გადახრა 35.9%-ს უტოლდება, რაც ძირითადად დაკავშირებულია ხარჯების შემდეგი კომპონენტების ზრდასთან: საქონელი და მომსახურება, გრანტები და სხვა ხარჯები.

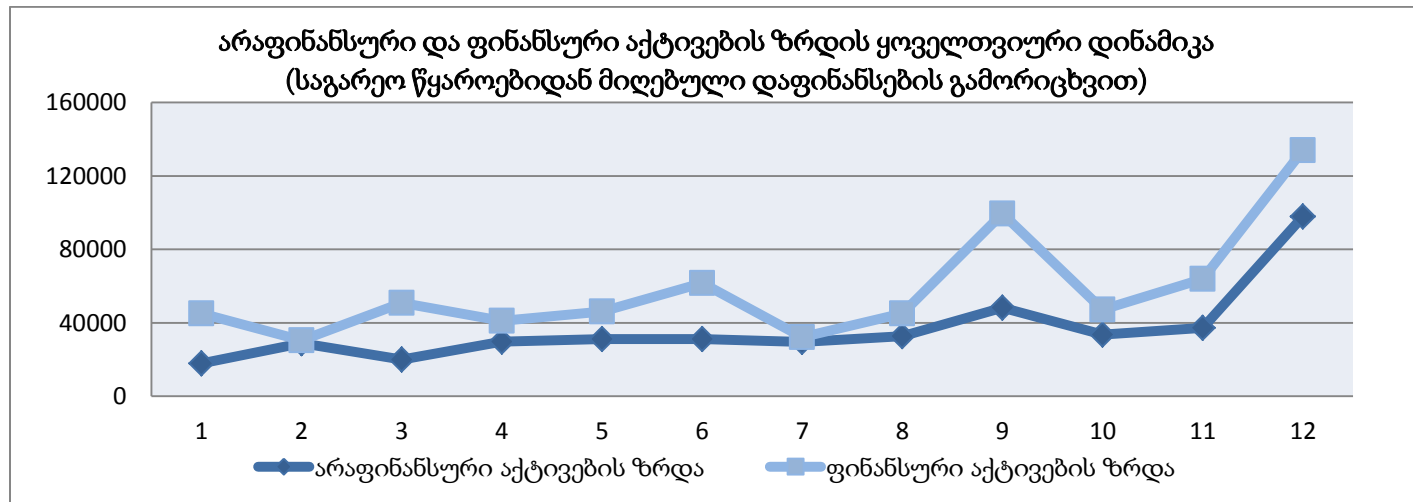


დიაგრამა 19. სახელმწიფო ბიუჯეტის „ხარჯების“ მუხლის ყოველთვიური დინამიკა - 2015 წ. (ათასი ლარი)

ფისკალური წლის ბოლოს კიდევ უფრო მკვეთრი ზრდით ხასიათდება „არაფინანსური და ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლით გაწეული გადასახდელებიც საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების

²⁸ საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების ათვისების დინამიკა რიგ შემთხვევებში, შესაძლოა დამოკიდებული იყოს გარე ფაქტორებზე. ამავე მიზეზით, აღნიშნულ კონტექსტში არაა განხილული სახელმწიფო ბიუჯეტის ვალდებულებების კლება.

გამორიცხვით. კერძოდ, „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის დეკემბრის თვის მაჩვენებელმა საშუალოთვიურ მაჩვენებელს 216.7%-ით (66,970 ათასი ლარი), ხოლო „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის მაჩვენებელმა 77.9%-ით (15,820 ათასი ლარი) გადააჭარბა.



დიაგრამა 20. სახელმწიფო ბიუჯეტის არაფინანსური და ფინანსური აქტივების ზრდის დინამიკა - 2015 წ. (ათასი ლარი).

ფისკალური წლის ბოლოს ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის ზრდის ტენდენციაში მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა რიგი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ წინასწარი ანგარიშსწორების სახით (ავანსად) გაცემულმა თანხებმა. აღსანიშნავია, რომ ხშირ შემთხვევაში, საბიუჯეტო წლის ბოლოს ავანსების სახით ადგილი ჰქონდა ისეთი ღონისძიებების დაფინანსებას ან საქონლის/მომსახურების შესყიდვას (ზოგჯერ შესყიდვების გეგმაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად), რომელთა გადახდის აუცილებლობა საჯარო უწყების წინაშე იმ მომენტისათვის არ იდგა. აღნიშნულმა პროცესმა მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა მხარჯავი დაწესებულებების ბიუჯეტის შესრულების მაჩვენებლის გაუმჯობესებაში. კერძოდ:

- განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს „საგანმანათლებლო და სამეცნიერო დაწესებულებათა ინფრასტრუქტურის განვითარების“²⁹ ქვეპროგრამის (32 05 02) ფარგლებში ხორციელდება საჯარო სკოლებისა და პროფესიული/უმადლესი სასწავლებლების რეაბილიტაცია. 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით აღნიშნული ქვეპროგრამის ასიგნება 69,110 ათასი ლარის ოდენობით განისაზღვრა, თუმცა დაზუსტების შედეგად გეგმა 79,938 ათას ლარამდე გაიზარდა, საკასო შესრულებამ კი 76,269 ათასი ლარი შეადგინა. ამასთან, მხოლოდ დეკემბრის თვეში ათვისებული

²⁹ აღნიშნული ქვეპროგრამის განმახორციელებელს წარმოადგენს სსიპ „საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო“.

საბიუჯეტო რესურსის მოცულობა 24,792 ათას ლარს გაუტოლდა და პირველი 11 თვის საშუალო ხარჯვის მაჩვენებელს (4,680 ათასი ლარი) 429.8%-ით გადააჭარბა. აქედან 15,318 ათასი ლარი წინასწარი ანგარიშსწორების (ავანსის) სახით ჩარიცხულ იქნა სკოლების, უმაღლესი და პროფესიული სასწავლებლების, სსიპ „მართვის საინფორმაციო სისტემისა“ და კერძო კომპანიების კომერციულ ბანკებში გახსნილ ანგარიშებზე, რის შედეგადაც 2015 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, სსიპ „საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტოს“ ბალანსზე რიცხულმა დებიტორული დავალიანების ნაშთმა 58,061 ათასი ლარი შეადგინა. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მოხსენებაშიც;

- საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 20 იანვარის N38 განკარგულების საფუძველზე ფინანსთა სამინისტროს კონტროლს დაქვემდებარებულმა სსიპ „საფინანსო-ანალიტიკურმა სამსახურმა“, Microsoft-ის ლიცენზიების შესყიდვის მიზნით, კომპანია Microsoft-თან გააფორმა ხელშეკრულება, საერთო ღირებულებით 19,287,100 აშშ დოლარის ეკვივალენტი ლარში. ხელშეკრულების მიხედვით ანგარიშსწორება უნდა განხორციელებულიყო 3 ეტაპად. შესყიდვის პირველი ეტაპით (ლიცენზიის პირველი წლით გამოყენების უფლება) გათვალისწინებული გადასახდელების ანაზღაურების მიზნით, 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან სსიპ „საფინანსო-ანალიტიკურ სამსახურს“ გამოეყო 14,853 ათასი ლარი. თუმცა, ზემოხსენებულ განკარგულებაში 2015 წლის 25 დეკემბრის N279 განკარგულებით შესული ცვლილების საფუძველზე, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან მეორე ეტაპით (ლიცენზიის მეორე წლით გამოყენების უფლება) გათვალისწინებული გადასახდელების წინსწრებით ნაწილობრივ ანაზღაურების მიზნით სსიპ „საფინანსო-ანალიტიკურ სამსახურს“ დამატებით გამოეყო 7,000 ათასი ლარი, რომელიც გადარიცხულ იქნა მომწოდებელზე;
- სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტროს მიერ 2015 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრებიდან 315 ათასი ლარი მიმართულ იქნა 2017 წელს საქართველოში გასამართი ხელბურთის მსოფლიო ახალგაზრდული ჩემპიონატისათვის ორი სპორტის სასახლის მოსაწყობად საჭირო საპროექტო სამუშაოების, ხოლო 2,000 ათასი ლარი ქვეყნის მასშტაბით სხვადასხვა სპორტული ობიექტების მოწყობისა და აღდგენა-რეაბილიტაციისათვის საჭირო ხარჯების დასაფინანსებლად. აღნიშნული თანხები 2016 წლის 1 აპრილის მდგომარეობით არ არის ათვისებული, რის მიზეზსაც წარმოადგენს ის გარემოება, რომ

საპროექტო სამუშაოებისა და ინფრასტრუქტურის მოსაწყობად მიმდინარეობს კონსულტაციები და არ არის დაზუსტებული თუ რა თანმიმდევრობით, რა მასშტაბისა და მოცულობის სპორტული ობიექტები უნდა იქნეს მოწყობილი. ამ სახსრების უდიდესი ნაწილი განთავსებულია შპს „სპორტმშენსერვისის“ კომერციული ბანკის ანგარიშზე;

- *ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს* ასიგნებებში 2015 წლის 30 დეკემბერს³⁰ განხორციელებული ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებით, კურორტ ანაკლიის აკვაპარკის ფუნქციონირებისა და შემდგომი კონსერვაციის, ანაკლია-განმუხურის სანაპირო ზოლისა და ბულვარის მოვლა-პატრონობისათვის, 2016 წელს გასაწევი ხარჯების დასაფინანსებლად, სხვადასხვა პროგრამების/ქვეპროგრამებისა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლების ფარგლებში აუთვისებელი 579.6 ათასი ლარის ოდენობის საბიუჯეტო სახსრები გადმონაწილებულ იქნა სსიპ „ქონების ეროვნული სააგენტოსათვის“, რომელიც თავის მხრივ მიმართული იქნა შპს „ანაკლიის“ კაპიტალის გასაზრდელად;
- *ენერგეტიკის სამინისტროს* მიერ სს „ენერგო-პრო ჯორჯიასთან“ გაფორმებული 2 ხელშეკრულების ფარგლებში, 2015 წლის დეკემბერში წინასწარი ანგარიშსწორების (ავანსის) სახით გადარიცხულ იქნა პროექტების მთლიანი ღირებულება, 327 ათასი ლარის ოდენობით. აქედან, ერთი ხელშეკრულების შემთხვევაში, ღირებულებით 200 ათასი ლარი, რომელიც უნდა დასრულებულიყო 2015 წლის 20 ნოემბერს, განხორციელებული შესყიდული სამუშაოების დასრულების ვადად განსაზღვრულ იქნა 2016 წლის 25 მარტი (თუმცა ხელშეკრულებაში განხორციელებული ცვლილებით გადავადებულ იქნა 14 აპრილამდე), ხოლო მეორე ხელშეკრულების შემთხვევაში, ღირებულებით 127 ათასი ლარი, 2016 წლის 28 იანვარი (თუმცა ხელშეკრულებაში განხორციელებული ცვლილებით გადავადებულ იქნა 31 მაისამდე). შესაბამისად, ფისკალური წლის ბოლოს ავანსების გაცემა 2016 წლის განმავლობაში შესასრულებელი სამუშაოების ღირებულების 100%-ის ოდენობით, მიზანშეწონილად ვერ ჩაითვლება;
- *თავდაცვის სამინისტროს* მიერ ფისკალური წლის ბოლოს (დეკემბრის თვეში) ავანსის სახით გადარიცხული საბიუჯეტო სახსრების მთლიანმა მოცულობამ 3,987.5 ათასი ლარი შეადგინა, საიდანაც 2016 წლის 1 მარტის მდგომარეობით 3,520.6 ათასი ლარი კვლავ ირიცხება დებიტორულ დავალიანებად. მაგალითად, 2015 წლის 31 დეკემბერს მომწოდებელი კომპანიის ანგარიშზე

³⁰ ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობა #1928, 30.12.2015

წინასწარი ანგარიშწორების სახით გადარიცხულ იქნა 335.4 ათასი ლარი (2016 წლის 1 მარტის მდგომარეობით კვლავ ირიცხებოდა დებიტორულ დავალიანებად). აღსანიშნავია, რომ ამ კომპანიის მიერ სისტემატური დარღვევებით ხდებოდა პროდუქციის მოწოდებასთან დაკავშირებით ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების შესრულება. კერძოდ, საქონლის მიწოდების ბოლო ვადად განსაზღვრული იქნა 2015 წლის 26 ოქტომბერი, თუმცა 31 დეკემბრის მდგომარეობით სამინისტროს მიღებული ჰქონდა პროდუქციის მთლიანი რაოდენობის მხოლოდ 3.5%. მიუხედავად ამისა, სამინისტროს მხრიდან მაინც მოხდა ხელშეკრულების მთლიანი ღირებულების ავანსის სახით გადახდა. ასევე, თავდაცვის სამინისტროს მიერ 2 ერთეული მიკროავტობუსის შესყიდვის მიზნით, 2015 წლის 26 ნოემბერს გაფორმებული ხელშეკრულების საფუძველზე, 14 დეკემბერს მომწოდებელი კომპანიის ანგარიშზე გადარიცხულ იქნა 217.6 ათასი ლარი, ანუ ხელშეკრულების სრული ღირებულება, მაშინ როდესაც საქონლის მიწოდების ვადად განსაზღვრული იყო ხელშეკრულების გაფორმებიდან 120 კალენდარული დღე (საქონლის მიწოდება მოხდა 21 მარტს);

- რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს გზების დეპარტამენტის მიერ 2015 წლის 24 დეკემბერს გაფორმებული შესყიდვის ხელშეკრულების საფუძველზე, შესყიდულ იქნა სამი ერთეული მაღალი გამავლობის სპეციალიზირებული კლასის პიკაპის ტიპის ავტომობილი, ღირებულებით 156 ათასი ლარი, რომელიც 31 დეკემბერს წინასწარი ანგარიშწორების სახით სრულად იქნა გადარიცხული მიმწოდებელი კომპანიის ანგარიშზე. აღსანიშნავია, რომ შესყიდვების გეგმაში ამ ავტომობილების შესყიდვა შეტანილ იქნა 2015 წლის 3 დეკემბერს;
- შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სსიპ „ლ. საყვარელიძის სახელობის დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრის“ მიერ 2015 წლის 15 ოქტომბერს შენობის დასრულების სამუშაოების შესყიდვის მიზნით გაფორმებულ იქნა ხელშეკრულება, ღირებულებით 112 ათასი ლარი. ხელშეკრულებით განსაზღვრულ იქნა წინასწარი ანგარიშწორება ღირებულების 30%-ის ოდენობით. თუმცა ხელშეკრულებაში 14 დეკემბერს შესული ცვლილების შედეგად აღნიშნული პუნქტი 100%-მდე იქნა გაზრდილი, რის შედეგადაც ადგილი ჰქონდა მთლიანი თანხის ავანსის სახით გადარიცხვას.

გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ საბიუჯეტო ორგანიზაციებს, 2015 წლის IV კვარტალში გამოცხადებული ტენდერების შედეგად წარმოქმნილი ეკონომიის მათ მიერ განსახორციელებელი

ლონისძიებების დასაფინანსებლად გამოყენების უფლება, მთავრობის N2824 განკარგულების საფუძველზე მიენიჭათ მხოლოდ 30 დეკემბერს, რამაც თავის მხრივ ხელი შეუწყო ფისკალური წლის ბოლო დღეებში უწყებების ასიგნებების ფარგლებში გამოთავისუფლებული საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბური ათვისების ტენდენციასა და მათი წინასწარი ანგარიშსწორების სახით გადარიცხვას. ამასთან, საყურადღებოა ის გარემოება, რომ „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის 23-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საქართველოს სამინისტროებმა ყოველი კვარტლის დასრულებიდან 10 დღის ვადაში უნდა წარუდგინონ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაცია, მათ მიერ და მათი კონტროლისადმი დაქვემდებარებული საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული ტენდერების შედეგად წარმოქმნილი ეკონომიისა და ამ ეკონომიის შემდგომი გამოყენების თაობაზე, რაზეც შემდგომში გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს მთავრობა. **სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, IV კვარტალში წარმოქმნილი ეკონომიის გამოყენების შესახებ, გადაწყვეტილება მიღებული უნდა იქნეს ფისკალური წლის დასრულებამდე გონივრულ ვადაში, რათა საბიუჯეტო ორგანიზაციებმა დროულად მოახერხონ შესაბამისი შესყიდვების განხორციელება და აღნიშნული სახსრების ეფექტიანობისა და ეკონომიურობის პრინციპების დაცვით გამოყენება. ზემოაღნიშნული ჩანაწერის საფუძველზე, ბოლო კვარტალის შემთხვევაში, მომავალი წლის 10 იანვრამდე უწყებების მიერ წარდგენილ ინფორმაციაზე დაყრდნობით მიღებული გადაწყვეტილება, კი პრაქტიკულად აზრს კარგავს, რამდენადაც ამ დროისათვის საბიუჯეტო წელი უკვე დასრულებულია.**

საბიუჯეტო წლის დასასრულს, ასიგნებების ათვისების ზრდის ტენდენცია განსაკუთრებით მასშტაბურად ვლინდება მხარჯავი დაწესებულებების ფარგლებში არსებული ცალკეული პროგრამების შემთხვევაში. კერძოდ, პროგრამების დონეზე (საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახდელების გამორიცხვით), დეკემბერში ათვისებული საბიუჯეტო სახსრების ფარდობა წინა 11 თვის საშუალო ხარჯვის მაჩვენებელთან, საშუალოდ 230.9%-ს უტოლდება, ხოლო მაქსიმალურმა მაჩვენებელმა 1,455.6% შეადგინა. ამასთანავე, აღნიშნული მაჩვენებელი 4 პროგრამის შემთხვევაში 1,000%-ს აღემატება, ხოლო 9 პროგრამისათვის 500%-1,000%-ის ფარგლებში მერყეობს. ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია პროგრამების რაოდენობრივი განაწილება წლის ბოლოს ათვისებული ასიგნებების მიხედვით.

პროგრამების განაწილება 2015 წლის დეკემბერში ათვისებული საბიუჯეტო სახსრების 11 თვის საშუალო ხარჯვის მაჩვენებელთან თანაფარდობის მიხედვით

ინტერვალი	0-100%	100-200%	200-500%	500% და მეტი
პროგრამების რაოდენობა	27	60	32	14

ცხრილი 14. პროგრამების განაწილება ათვისების მიხედვით - 2015 წ.

მიუხედავად იმისა, რომ ცალკეულ შემთხვევებში ფისკალური წლის ბოლოს ბიუჯეტის გადასახდელების ზრდა შეიძლება დაკავშირებული იყოს ობიექტურ გარემოებებთან, ზემოაღნიშნული არსებითი ზრდა საჯარო ფინანსების მართვაში არსებულ სისტემურ ხარვეზებზე მიუთითებს და ქმნის საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს. აღნიშნული საკითხის პრობლემატურობა ხაზგასმულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური შესრულების შესახებ“, ასევე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ პუბლიკაციაში „ასიგნებების გადატანის უფლებამოსილება შემდგომი ფისკალური წლისათვის (Carry-Over მექანიზმი³¹)“.

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროსა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- წლის ბოლოსათვის აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბური ხარჯვა, მათ შორის, წლის დასასრულს შესყიდვების გეგმებში/გაფორმებულ ხელშეკრულებებში განხორციელებული ცვლილებები და მათ საფუძველზე დაჩქარებული ტემპით საბიუჯეტო თანხების გახარჯვა, ქმნის რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს და ამასთანავე, უარყოფითად აისახება ეროვნული ვალუტის გაცვლით კურსზე. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, როგორც მხარჯავი დაწესებულებების, ისე მაკოორდინირებელი უწყების მხრიდან, ეტაპობრივად შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს აღნიშნული საკითხის დარეგულირებასა და საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ეფექტიანი და ეკონომიური ხარჯვისათვის ქმედითი სტიმულების შექმნას.

ფინანსთა სამინისტროს:

- საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ IV კვარტალში გამოცხადებული ტენდერების შედეგად წარმოქმნილი ეკონომიების გამოყენების უფლების შესახებ მთავრობის გადაწყვეტილება, მიღებულ იქნეს ფისკალური წლის დასრულებამდე გონივრულ ვადაში, რათა უწყებებმა

³¹ http://sao.ge/files/kanonmdebloba/pubnication/Carry_Over.pdf

დროულად მოახერხონ შესაბამისი ღონისძიებების დაფინანსება და აღნიშნული სახსრების ეფექტიანობისა და ეკონომიურობის პრინციპების დაცვით გამოყენება.

3.1. მხარჯავი დაწესებულებები

3.1.1. საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებული ხარვეზები

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვასა და შესრულებასთან დაკავშირებით ჩატარებული ანალიზით, საბიუჯეტო ორგანიზაციების ქრილში შეინიშნება ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებული მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რაც გამოიხატება საანგარიშგებო პერიოდის განმავლობაში განხორციელებულ ხარჯთაღრიცხვის მასშტაბურ ცვლილებებსა და ფისკალური წლის ბოლოს დაბალი ათვისების მქონე პროგრამებისა და ქვეპროგრამების არსებობაში.

საანგარიშგებო პერიოდის განმავლობაში განხორციელებული გადანაწილებები

მიუხედავად იმისა, რომ მხარჯავი უწყებები აკმაყოფილებენ საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილ ლიმიტებს³², საყურადღებოა მათ მიერ წლის განმავლობაში პროგრამებს/ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის ასიგნებების გადანაწილების მასშტაბურობა და სიხშირე, რაც ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში არსებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებზე მიუთითებს. მაგალითად:

- *კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროში* (33 00) 2015 წლის განმავლობაში პროგრამებსა და ქვეპროგრამებს შორის განხორციელებულ იქნა 298 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება, საერთოდ თანხით 13,452 ათასი ლარი, მათ შორის, პროგრამებს შორის გადანაწილებული (69 ცვლილება) თანხის ოდენობამ 4,316 ათასი ლარი შეადგინა (სამინისტროსათვის ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი ასიგნების 4.5%);
- *სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს* (39 00) მიერ 2015 წლის განმავლობაში განხორციელებულ იქნა 65 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება, ჯამური ღირებულებით 29,814 ათასი ლარი, საიდანაც მხოლოდ პროგრამებს/ქვეპროგრამებს შორის გადანაწილებული საბიუჯეტო რესურსის მოცულობამ 1,873 ათასი ლარი და სამინისტროსათვის ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი ასიგნებების 2.7% შეადგინა;

³² საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 31, პუნქტი 3: „მხარჯავი დაწესებულების პროგრამებს შორის თანხების გადანაწილება არ უნდა აღემატებოდეს მხარჯავი დაწესებულებისათვის წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების 5%-ს“.

- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში* (32 00) 2015 წლის განმავლობაში განხორციელდა 164 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება, საერთო თანხით 126,386 ათასი ლარი, მათ შორის, პროგრამებს შორის გადანაწილებული თანხის ოდენობამ 13,791 ათასი ლარი შეადგინა (სამინისტროსათვის ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი ასიგნების 1.6%);
- *რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში* (25 00) 2015 წლის განმავლობაში პროგრამებსა და ქვეპროგრამებს შორის განხორციელებულ იქნა 47 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება, რომელთა ჯამურმა ღირებულებამ 76,292 ათასი ლარი შეადგინა, მათ შორის, მხოლოდ პროგრამებს შორის გადანაწილებული თანხის ოდენობა 73,863 ათას ლარს გაუტოლდა.

გარკვეულ შემთხვევებში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ხორციელდება ასიგნებების გადანაწილების უკუპროცესი. კერძოდ, ადგილი აქვს იმ პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე თანხების უკან მობრუნებას, რომლებიდანაც წლის განმავლობაში ხდებოდა ასიგნებების გადატანა. მაგალითად:

- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს* (32 00) „განათლებისა და მეცნიერების სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება და პროგრამების მართვის“ პროგრამიდან (32 01) „ზოგადი განათლების“ (32 02) პროგრამის „საჯარო სკოლის მოსწავლეების ტრანსპორტით უზრუნველყოფის“ ქვეპროგრამაზე, 14 დეკემბრის N1748 ცვლილებით, მიმართულ იქნა 89 ათასი ლარი, თუმცა 25 დეკემბრის N1861 ცვლილებით უკვე 32 02 პროგრამიდან სამინისტროს აპარატის კომუნალური და მიმდინარე ხარჯების შეუფერხებელი დაფინანსების მიზნით 32 01 პროგრამაზე იქნა გადატანილი 150 ათასი ლარი;
- *რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს* (25 00) ქვეპროგრამაში „წინა წლებში შესრულებული სამუშაოების აუნაზღაურებელი ნაწილის გადახდა“ (25 02 02 04) 2015 წლის 24 დეკემბრის N1842 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობის საფუძველზე ასიგნებები შემცირდა 527 ათასი ლარის ოდენობით, თუმცა 29 დეკემბრის N1906 ცვლილების საფუძველზე კვლავ გაიზარდა 500 ათასი ლარით;
- *კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს* (33 00) ქვეპროგრამიდან „ხელოვნების განვითარების ხელშეწყობის პროგრამა“ (33 02 01 33) სხვა ქვეპროგრამებზე ჯამურად მიმართულ იქნა 1,961 ათასი ლარი, თუმცა პარალელურად აღნიშნულ ქვეპროგრამაში ადგილი ჰქონდა სხვა პროგრამებიდან სახსრების მობილიზებას 2,399 ათასი ლარის ოდენობით;

- *კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს* (33 00) „ხელოვნების განვითარების ხელშეწყობის“ პროგრამიდან (33 02 01 33) „ა(ა)იპ-თანამედროვე თეატრალური ხელოვნების განვითარების ცენტრის“ ქვეპროგრამაზე (33 03 15) გადატანილ იქნა 240 ათასი ლარი ფუნქციონირებისათვის საჭირო ხარჯების დაფინანსების მიზნით, საიდანაც 166 ათასი ლარი მიმართულ იქნა „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში. თუმცა, მოგვიანებით, უკვე 33 02 01 33 ქვეპროგრამაში უკან იქნა მობილიზებული 106 ათასი ლარი „ღონისძიებებისა და რეგიონებში კულტურის მხარდაჭერის“ ქვეპროგრამიდან (33 02 01 34).

რიგ შემთხვევებში, ადგილი აქვს წლის განმავლობაში ცალკეული პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილებას სხვადასხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე. მაგალითად:

- *ენერგეტიკის სამინისტროს* (36 00) „ყაზბეგის მუნიციპალიტეტისა და დუშეთის მუნიციპალიტეტის მაღალმთიანი სოფლების მოსახლეობისათვის მიწოდებული ბუნებრივი აირის ღირებულების ანაზღაურების ღონისძიების“ ქვეპროგრამიდან (36 01 03) ენერგეტიკის სამინისტროს აპარატზე (36 01 01 01) 2015 წლის 11 ნოემბერს გადატანილ იქნა 183 ათასი ლარი თანამშრომელთა მატერიალური წახალისების მიზნით. ჯამურად წლის განმავლობაში აღნიშნული ქვეპროგრამიდან (36 01 03) სხვადასხვა ქვეპროგრამებზე ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებებით გადატანილმა სახსრებმა 746 ათასი ლარი შეადგინა, თუმცა პროგრამის ფარგლებში გამოყოფილი საბიუჯეტო რესურსი სრულად მაინც ვერ იქნა ათვისებული;
- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს* (32 00) „მოსწავლეების სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფის“ ქვეპროგრამიდან (32 02 06) „ჩემი პირველი კომპიუტერი“ ქვეპროგრამაზე (32 05 01 03) 2015 წლის 22 მაისის N693 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებით გადატანილ იქნა 3,817 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხის აუთვისებლობისა და შემდგომში გადანაწილების მიზეზად ჩატარებული კვლევის შედეგად შესაძენი სახელმძღვანელოების რაოდენობის შემცირება სახელდება;
- *შინაგან საქმეთა სამინისტროს* აპარატის (30 01 01 01) „შრომის ანაზღაურების“ მუხლი ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე ზედმეტად დიდი ოდენობით იქნა განსაზღვრული, რის შედეგადაც აუთვისებელი საბიუჯეტო რესურსი 17 სექტემბრის N1308 და 16 და 23 დეკემბრის N1769 და N1831 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებების ცნობების საფუძველზე შემცირებულ იქნა 11,130 ათასი ლარით, რომელიც მიიმართა სასაზღვრო პოლიციის ცენტრალური აპარატის (3,116 ათასი ლარი),

საკატრულო პოლიციის დეპარტამენტის (2,580 ათასი ლარი), კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტის (1,550 ათასი ლარი), სპეციალური და საგანგებო ღონისძიებების ცენტრისა (1,300.0 ათასი ლარი) და სხვა ქვედანაყოფების „შრომის ანაზღაურების“ მუხლებში;

- *ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს (24 00)* პროგრამიდან „საქართველოს მიერ საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრი ვალდებულებების ფარგლებში საქართველოს აეროპორტებში "გათავისუფლებული ფრენების" მომსახურების ხარჯების ანაზღაურება“ (24 06) სხვადასხვა ქვეპროგრამებზე გადატანილ იქნა პროგრამის ფარგლებში აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრები ჯამურად 1,179 ათასი ლარის ოდენობით. შესაბამისად, წლიური ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი 4,000 ათასი ლარიდან, პროგრამის ფარგლებში გაწეულმა ფაქტობრივმა ხარჯმა მხოლოდ 2,821 ათასი ლარი შეადგინა.

გარკვეულ შემთხვევებში, წლის განმავლობაში ასიგნებებში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად ხდება ცალკეული პროგრამებისათვის/ქვეპროგრამებისათვის გათვალისწინებული სახსრების შემცირება და მათი მიმართვა სხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე, თუმცა ხშირად საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ასიგნებების გადანაწილების მოთხოვნით წარმოდგენილ წერილებში მოცემულია ინფორმაცია მხოლოდ იმის შესახებ, თუ რომელი ღონისძიებების დაფინანსება განხორციელდება აღნიშნული სახსრებით და არაფერია ნათქვამი, რომელი აქტივობების შეჩერებას გამოიწვევს ეს ქმედება. ამასთან, ზოგჯერ, წლის განმავლობაში ადგილი აქვს საბიუჯეტო სახსრების მიმართვას ისეთი ღონისძიებების/აქტივობების დასაფინანსებლად, რომლებიც შესაძლებელია გათვალისწინებული ყოფილიყო ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე. მაგალითად:

- *იუსტიციის სამინისტროს (26 00)* „სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მომსახურებათა განვითარება და ხელმისაწვდომობის“ პროგრამის (26 08) ფარგლებში ადგილი ჰქონდა 100 ათასი ლარის ოდენობის რესურსის მობილიზებას ჩაქვის საზოგადოებრივი ცენტრის მშენებლობის, საზოგადოებრივი ცენტრების ტოპო და გეოლოგიური მომსახურებისა და ლილოს არქივის მშენებლობის ექსპერტიზის ღირებულების, ასევე სააგენტოს შეუფერხებელი ფუნქციონირების ხარჯების დაფინანსების მიზნით (74.5 ათასი ლარი სამინისტროს აპარატის და 25.5 ათასი ლარი სსიპ „საკანონმდებლო მაცნეს“ ასიგნებებიდან). გარდა ამისა, იმავე პროგრამის ფარგლებში, 9 და 21 დეკემბრის N1722 და N1788 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებების მიხედვით, მობილიზებულ იქნა 822.9 ათასი ლარი სამინისტროს სისტემაში შემავალი სხვადასხვა პროგრამებიდან, ბიომეტრიული პასპორტების შესყიდვის კონტრაქტის ფარგლებში ნაკისრი

ვალდებულებების ანაზღაურების, პირადობის მოწმობის საბეჭდი ტექნიკისა და პროგრამული უზრუნველყოფის მომსახურებისა და საზოგადოებრივი ცენტრების სამშენებლო სარემონტო სამუშაოების დასაფინანსებლად. აღსანიშნავია, რომ ამ აქტივობებისათვის საჭირო ფინანსური რესურსი შესაძლებელია გათვალისწინებული ყოფილიყო ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე;

- *თავდაცვის სამინისტროს (29 00) 2015 წლის 29 დეკემბერს გაცემული ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების N1919 ცნობის შესაბამისად, „შეიარაღებული ძალების მზადყოფნის შენარჩუნების და ამალების“ პროგრამიდან (29 01), „უმადლესი სამხედრო განათლების განვითარების“ პროგრამაში (29 02 02) გადატანილ იქნა 102.0 ათასი ლარი. საყურადღებოა, რომ ამ თანხის თხოვნით, თავდაცვის აკადემიამ სამინისტროს მიმართა საბიუჯეტო წლის დასრულებამდე 1 კვირით ადრე და მიიღო კიდევ დაფინანსება, მაშინ როდესაც საკუთარი რესურსებიდან 262.0 ათასი ლარი წლის ბოლოს აუთვისებელი დარჩა;*
- *საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს (34 00) „იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლებისა, სოციალური და საცხოვრებელი პირობების შექმნის“ ქვეპროგრამიდან (34 02 01) „იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა მართლზომიერ მფლობელობაში არსებული საცხოვრებელი ფართების საკუთრებაში გადაცემის“ ქვეპროგრამაზე (34 02 05) ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების საფუძველზე გადატანილ იქნა 518 ათასი ლარი, სამინისტროს მიერ 34 02 05 ქვეპროგრამის ფარგლებში განსახორციელებელი პროექტის დაფინანსების მიზნით, თუმცა გაურკვეველია რომელი აქტივობის შეჩერების ხარჯზე განხორციელდა აღნიშნული გადანაწილება.*

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, საბიუჯეტო წლის განმავლობაში საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული მსგავსი მასშტაბური ხასიათის გადანაწილებები, ერთი მხრივ, მიაწოდებს ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებზე, ხოლო მეორე მხრივ, ქმნის ცალკეული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი ღონისძიებების დაფინანსებისათვის და მათ ფარგლებში დასახული მიზნების მიღწევისათვის საჭირო სახსრების დეფიციტის რისკს.

პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში გამოვლენილი აუთვისებლობები

სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს საანგარიშგებო პერიოდის განმავლობაში დაბალი ათვისების ტენდენციის მქონე პროგრამებისა და ქვეპროგრამების არსებობა. ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, 2015 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, ჯამურად პროგრამების ფარგლებში გამოყოფილი საბიუჯეტო რესურსის ათვისების საშუალო მაჩვენებელი ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული გეგმის 115.0%-ს, ხოლო დაზუსტებული წლიური გეგმის 103.3%-ს შეადგენს (საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახდელების გამორიცხვით). პროგრამებისა და ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლების მიხედვით წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილებში (საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახდელების გარეშე).

პროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით

ინტერვალი	0-80%	80-90%	90-100%	>100%
პროგრამების რაოდენობა დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში	5	1	96	31
პროგრამების რაოდენობა დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში	14	7	44	61

ცხრილი 15³³ . პროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით დაზუსტებულ და დამტკიცებულ გეგმებთან მიმართებაში - 2015 წ.

ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით

ინტერვალი	0-80%	80-90%	90-100%	>100%
ქვეპროგრამების რაოდენობა დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში	30	22	676	65
პროგრამების რაოდენობა დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში	75	37	191	251

ცხრილი 16. ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით დაზუსტებულ და დამტკიცებულ გეგმებთან მიმართებაში - 2015 წ.

შესრულების მაღალი მაჩვენებლის მიუხედავად, გარკვეული პროგრამები/ქვეპროგრამები ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდებიან. როგორც ცხრილიდან ჩანს, ბიუჯეტის წლიურ დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში 80%-ზე ნაკლები ათვისების მაჩვენებლით ხასიათდება 5 პროგრამა და 30 ქვეპროგრამა. პროგრამების/ქვეპროგრამების შესრულებასთან დაკავშირებულ რისკებზე ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაშიც შესრულების მიმდინარეობის

³³ სხვაობა პროგრამების/ქვეპროგრამების ჯამურ რაოდენობებაში გამოწვეულია იმ ფაქტით, რომ ზოგიერთი პროგრამისთვის/ქვეპროგრამისთვის ბიუჯეტის კანონით წლიური გეგმა არ არის განსაზღვრული.

შესახებ³⁴. ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია ზოგიერთი პროგრამა/ქვეპროგრამა, რომელიც ათვისების დაბალი მაჩვენებლით გამოირჩევა, როგორც ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული, ასევე დაზუსტებული გეგმით განსაზღვრულ ასიგნებებთან მიმართებაში.

პროგრამული კოდი	პროგრამის დასახელება	დამტკიცებული გეგმა (1)	დაზუსტებული გეგმა (2)	საკასო შესრულება (3)	(3)/(1) %	(3)/(2) %
25 03 10	სათხილამურო ინფრასტრუქტურის განვითარება ზემო სვანეთში (Government of France)	800	70	0	0.0%	0.0%
26 14	მიწის ბაზრის განვითარება (WB)	1,169	1,169	0	0.0%	0.0%
32 05 02 04	სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და ტერიტორიული ორგანოების ინფრასტრუქტურის განვითარება	1,000	16	0	0.0%	0.0%
32 06	ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს	48,900	46,817	33,850	69.2%	72.3%
36 01 03	ყაზბეგის მუნიციპალიტეტისა და დუშეთის მუნიციპალიტეტის მაღალმთიანი სოფლების მოსახლეობისათვის მიწოდებული ბუნებრივი აირის ღირებულების ანაზღაურების ღონისძიება	7,000	6,254	4,310	61.6%	68.9%
36 02 01	ვარდნილისა და ენგურის ჰიდროელექტროსადგურების რეაბილიტაციის პროექტი (EIB, EU)	23,400	27,400	21,802	93.2%	79.6%
37 01 12	აგროსექტორის ხელშეწყობა/განვითარება	8,650	8,650	6,800	78.6%	78.6%
37 01 12 02	სოფლის მეურნეობის მოდერნიზაციის, ბაზარზე წვდომისა და მდგრადობის პროექტი (GEF, IFAD)	835	795	231	27.7%	29.1%
37 01 12 04	ზემო სამგორის სარწყავი სისტემის რეაბილიტაცია (ORIO)	150	150	21	14.3%	14.3%
38 03 04	დაცული ტერიტორიების განვითარება (CNF)	1,375	1,353	780	56.7%	57.6%
38 04 05	ხანძარსაწინააღმდეგო ღონისძიებები	725	597	233	32.1%	39.0%
43 00	სსიპ – კონკურენციის სააგენტო	1,900	1,900	1,219	64.1%	64.1%
49 02	ინვესტიციების მოზიდვის ხელშეწყობა	1,170	1,049	767	65.5%	73.1%
56 00	სსიპ – საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახური	2,150	2,150	1,085	50.5%	50.5%

ცხრილი 17. დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში დაბალი ათვისების მქონე ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის ათვისების მაჩვენებლები - 2015 წ. (ათასი ლარი).

³⁴ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ მთავრობის ანგარიშზე.

მაგალითად:

- 2014 წლის მსგავსად, დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში ჩამორჩენით ხასიათდება *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს* (32 00) „ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს“ პროგრამა (32 06). კერძოდ, ფისკალური წლის ბოლოს, პროგრამის დაზუსტებული გეგმა 46,817 ათას ლარს გაუტოლდა და 2,083 ათასი ლარით შემცირდა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან შედარებით, თუმცა საკასო შესრულების მაჩვენებელმა მხოლოდ 33,850 ათასი ლარი შეადგინა და 12,966 ათასი ლარით ჩამორჩა დაზუსტებულ გეგმას. აღნიშნული ტენდენციით ძირითად გამომწვევ მიზეზად, ინფრასტრუქტურული პროექტის ფარგლებში საპროექტო დოკუმენტაციის წარმოდგენისა და დონორის მხარესთან შეთანხმების პროცესის გაჭიანურება სახელდება;
- „აგროსექტორის ხელშეწყობა/განვითარების“ ქვეპროგრამის (37 01 12) ასიგნებები ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული პირველი ცვლილების შედეგად 34,100 ათასი ლარიდან 17,650 ათას ლარამდე, ხოლო მეორე ცვლილებით (ნოემბერი) 8,650 ათას ლარამდე შემცირდა. მიუხედავად ამისა, ფისკალური წლის ბოლოს ქვეპროგრამის ფარგლებში ათვისებული ასიგნებების ოდენობამ მხოლოდ 6,800 ათასი ლარი შეადგინა და 1,850 ათასი ლარით ჩამორჩა გეგმურ მაჩვენებელს. აღსანიშნავია, რომ ქვეპროგრამას დაბალი ათვისების მაჩვენებელი ჰქონდა 2014 წელსაც, როდესაც საკასო ხარჯმა დაზუსტებული გეგმის 72.2% შეადგინა. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ გეგმასთან მიმართებაში ჩამორჩენით ხასიათდება „აგროსექტორის ხელშეწყობა/განვითარების“ ქვეპროგრამაში შემავალი ქვეპროგრამებიც, რომელთა ფარგლებში გათვალისწინებული პროექტების განხორციელება შეფერხებებით მიმდინარეობდა და არ დასრულებულა წლის განმავლობაში. შესაბამისად, მათ ფარგლებში გამოყოფილი ასიგნებების მნიშვნელოვანი ნაწილის ათვისება ვერ მოხერხდა. „აგროსექტორის ხელშეწყობა/განვითარების“ ქვეპროგრამის ასიგნებების მოსალოდნელი ათვისებლობის შესახებ ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში 2015 წლის ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ;
- დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება ასევე „ყაზბეგის მუნიციპალიტეტისა და დუშეთის მუნიციპალიტეტის მაღალმთიანი სოფლების მოსახლეობისათვის მიწოდებული ბუნებრივი აირის ღირებულების ანაზღაურების ღონისძიების“ ქვეპროგრამა (36 01 03), სადაც 2015 წლის განმავლობაში ათვისებული სახსრების საკასო ხარჯმა 4,310 ათასი ლარი და დაზუსტებული გეგმის მხოლოდ 68.9%, ხოლო ბიუჯეტის კანონით

განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებლის 61.6% შეადგინა. აღნიშნული ქვეპროგრამა ანალოგიური ტენდენციით ხასიათდებოდა 2014 წლის განმავლობაშიც, როდესაც მისი ათვისების მაჩვენებელი 54.5%-ს გაუტოლდა.

გარდა ამისა, საყურადღებოა, რომ ზოგიერთი ქვეპროგრამა, რომელსაც დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში ათვისების საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელი აქვს, ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებაში შესრულების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება, რაც ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს. მაგალითად:

2014 წლის მსგავსად, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს (35 00) ფარგლებში არსებული ზოგიერთი პროგრამა/ქვეპროგრამა წლიურ დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში ათვისების მაღალი მაჩვენებლით ხასიათდება, მაშინ როდესაც წლის ბოლოს, ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად დამტკიცებულ გეგმასთან შედარებით შესრულების მაჩვენებელი საკმაოდ დაბალია. მაგალითად:

პროგრამული კოდი	პროგრამის დასახელება	დამტკიცებული გეგმა (1)	დაზუსტებული გეგმა (2)	საკასო შესრულება (3)	(3)/(1) %	(3)/(2) %
35 01 08	სასწრაფო სამედიცინო დახმარების მართვის პროგრამა	1,750	1,170	1,075	61.4%	91.9%
35 02 03 01	მიტოვების რისკის ქვეშ მყოფი ბავშვების კვებით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა	1,035	223	223	21.6%	100.0%
35 02 03 03	მიუსაფარ ბავშვთა თავშესაფრით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა	800	527	527	65.8%	100.0%
35 03 02 01	დაავადებათა ადრეული გამოვლენა და სკრინინგი	2,000	1,570	1,556	77.8%	99.1%
35 03 02 03	ეპიდზედამხედველობის პროგრამა	1,000	624	614	61.4%	98.4%
35 03 03 03	ბავშვთა ონკოპემატოლოგიური მომსახურება	2,000	1,274	1,274	63.7%	100.0%
35 03 03 05	ინკურაბელურ პაციენტთა პალიატიური მზრუნველობა	2,500	1,552	1,524	60.9%	98.1%
35 03 04	დიპლომისშემდგომი სამედიცინო განათლება	1,000	346	312	31.2%	90.3%
35 04	სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვა	31,293	24,648	24,408	78.0%	99.0%
35 05	შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების პროგრამა	4,000	766	722	18.0%	94.1%

ცხრილი 18. შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ზოგიერთი ქვეპროგრამის ათვისების მაჩვენებლები - 2015 წ. (ათასი ლარი).

- „სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვის“ პროგრამისთვის (35 04) ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი ასიგნებების ოდენობამ 31,293 ათასი ლარი შეადგინა, თუმცა დაზუსტების შედეგად გეგმა 24,648 ათას ლარამდე შემცირდა (21.2%-ით), რაც ფისკალური წლის ბოლოს 99.0%-ით იქნა ათვისებული, მაშინ როდესაც შესრულების მაჩვენებელი ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებაში 78.0%-ს გაუტოლდა. საყურადღებოა, რომ პროგრამა ათვისების დაბალი ტენდენციით ხასიათდებოდა 9 თვის მდგომარეობითაც, როგორც დაზუსტებულ, ისე ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში. შედეგად, ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების პროცესში შესაძლებელი იყო აღნიშნული პროგრამის გეგმური მაჩვენებლის დაკორექტირება, რის შესახებაც აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე. ანალოგიური ვითარებაა „სასწრაფო სამედიცინო დახმარების მართვის პროგრამაში“ (35 01 08), სადაც ათვისებული საბიუჯეტო რესურსის ოდენობამ ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული გეგმის (1,750 ათასი ლარი) მხოლოდ 61.4% შეადგინა;
- „შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების“ პროგრამაში (35 05) 2015 წლის განმავლობაში ათვისებული საბიუჯეტო სახსრების ოდენობამ დაზუსტებული გეგმის 94.1%, ხოლო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული წლიური გეგმის (4,000 ათასი ლარი) მხოლოდ 18.0% შეადგინა. აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში გამოყოფილი ასიგნებების ათვისება სირთულეებით ხასიათდებოდა გასულ წელსაც. კერძოდ, 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული 600 ათასი ლარის ათვისება წლის განმავლობაში ვერ მოხერხდა, რის შედეგადაც იგი სრულად იქნა მიმართული საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებში. ანალოგიურად, „დიპლომისშემდგომი სამედიცინო განათლების“ ქვეპროგრამაში (35 03 04) 2015 წელს ათვისებული საბიუჯეტო რესურსის ოდენობამ დამტკიცებული წლიური გეგმის (1,000 ათასი ლარი) მხოლოდ 31.2% შეადგინა. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ აღნიშნული ქვეპროგრამა 2010 წლიდან იგეგმება სახელმწიფო ბიუჯეტში და მუდმივად აუთვისებლობის ტენდენციით ხასიათდება, რაც არაერთხელ აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებში. ზემოაღნიშნული პროგრამების შესრულებასთან დაკავშირებულ პრობლემებზე ყურადღება გამახვილდა როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე, ასევე დასკვნაში 2015 წლის სახელმწიფო

ბიუჯეტის შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, თუმცა ქვეპროგრამის ასიგნებების გეგმური მაჩვენებელი არ დაკორექტირებულა.

ზემოაღნიშნულის მსგავსად, საყურადღებოა სოფლის მეურნეობის სამინისტროს (37 00) ფარგლებში არსებული ზოგიერთი ქვეპროგრამის ათვისების მდგომარეობა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელთან მიმართებაში. მაგალითად:

პროგრამული კოდი	პროგრამის დასახელება	დამტკიცებული გეგმა (1)	დაზუსტებული გეგმა (2)	საკასო შესრულება (3)	(3)/(1) %	(3)/(2) %
37 01 03 02	სამელიორაციო ინფრასტრუქტურის მიმდინარე ტექნიკური ექსპლუატაცია	16,000	10,000	10,000	62.5%	100.0%
37 01 05	სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ხელშეწყობის ღონისძიებები	3,280	2,680	2,570	78.4%	95.9%
37 01 10	აგროდაზღვევის უზრუნველყოფის ღონისძიებები	10,000	4,797	4,797	48.0%	100.0%
37 01 12 03	ირიგაციისა და დრენაჟის სისტემების გაუმჯობესება (WB)	3,000	960	907	30.2%	94.4%
37 03 04	მევენახეობის განვითარების ღონისძიებები	600	130	130	21.6%	99.9%
37 04 03	ერთწლოვანი და მრავალწლოვანი კულტურების გენოფონდის შენარჩუნება, მათი გაშენების, მოვლა-მოყვანის, ბიოაგროწარმოების ინოვაციური ტექნოლოგიების შემუშავება	2,020	1,770	1,597	79.1%	90.2%
37 04 04	სოფლის მეურნეობის პროდუქტთა შენახვა-გადამუშავების მეთოდების სამეცნიერო კვლევა	400	81	75	18.8%	92.9%

ცხრილი 19. სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ზოგიერთი ქვეპროგრამის ათვისების მაჩვენებლები - 2015 წ. (ათასი ლარი).

- „სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ხელშეწყობის ღონისძიებების“ ქვეპროგრამის (37 01 05) ასიგნებები ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული პირველი ცვლილების შედეგად 4,320 ათასი ლარიდან 3,280 ათას ლარამდე შემცირდა. თუმცა, წლის ბოლოს ასიგნებების გეგმა 2,680 ათას ლარამდე დაზუსტდა, რის შედეგადაც შესრულების მაჩვენებელმა 95.9% შეადგინა, მაშინ როდესაც ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში ათვისების მდგომარეობა 78.4%-ს უტოლდება. პროგრამის ფარგლებში ასიგნებების ათვისებასთან დაკავშირებული პრობლემების შესახებ აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2015 წლის ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ მოხსენებაში. აღსანიშნავია, რომ ქვეპროგრამა დაბალი ათვისების ტენდენციით ხასიათდებოდა 2014 წელსაც;

- ასევე, დაბალი ათვისების ტენდენციით ხასიათდება „აგროდაზღვევის უზრუნველყოფის ღონისძიებების“ ქვეპროგრამა (37 01 10), რომლის ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი ასიგნებების ოდენობამ 10,000 ათასი ლარი, თუმცა საბიუჯეტო წლის ბოლოს დაზუსტებულმა გეგმამ 4,797 ათასი ლარი შეადგინა. შედეგად კი შესრულების მაჩვენებელი დაზუსტებული გეგმის 100.0%-ს გაუტოლდა, მაშინ როდესაც ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებაში ათვისების მაჩვენებელი მხოლოდ 48.0%-ის დონეზე დაფიქსირდა. აღნიშნული ქვეპროგრამის ფარგლებში გამოყოფილი ასიგნებების მოსალოდნელი ათვისებლობის შესახებ აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე;
- ანალოგიურად, 100.0%-იანი შესრულების მაჩვენებლით ხასიათდება „სამელიორაციო ინფრასტრუქტურის მიმდინარე ტექნიკური ექსპლუატაციის“ ქვეპროგრამაც (37 01 03 02), რომლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმა (16,000 ათასი ლარი) დაზუსტების შედეგად 6,000 ათასი ლარით შემცირდა და 10,000 ათასი ლარი შეადგინა;
- „ერთწლოვანი და მრავალწლოვანი კულტურების გენოფონდის შენარჩუნება, მათი გაშენების, მოვლა-მოყვანის, ბიოაგროწარმოების ინოვაციური ტექნოლოგიების შემუშავების“ ქვეპროგრამის (37 04 03) ფარგლებში 2015 წლის განმავლობაში გაწეულმა საკასო ხარჯმა 1,597 ათასი ლარი შეადგინა, რაც დაზუსტებული გეგმის 90.2%, ხოლო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებლის 79.1%-ია. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ ასიგნებების მნიშვნელოვანი ნაწილის (29.5%) ათვისება დეკემბერში განხორციელდა. ქვეპროგრამაზე გამოყოფილი ასიგნებების ათვისებასთან დაკავშირებულ შესაძლო რისკებზე ყურადღება გამახვილდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2015 წლის ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ მოხსენებაში.

ანალოგიური ვითარებაა კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს (33 00) შემთხვევაშიც. კერძოდ, სამინისტროს ფარგლებში არსებული ზოგიერთი ქვეპროგრამა წლიურ დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში ათვისების საკმაოდ მაღალი მაჩვენებლით ხასიათდება, მაშინ როდესაც ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან შედარებით შესრულების დაბალ მაჩვენებელს აქვს ადგილი. მაგალითად:

პროგრამული კოდი	პროგრამის დასახელება	დამტკიცებული გეგმა (1)	დაზუსტებული გეგმა (2)	საკასო შესრულება (3)	(3)/(1) %	(3)/(2) %
33 02 02	საერთაშორისო კულტურული ურთიერთობებისა და ქართული კულტურის პოპულარიზაციის პროგრამა	7,400	4,656	4,651	62.9%	99.9%

33 02 04	კულტურის განვითარების საინვესტიციო ფონდი	1,536	411	410	26.7%	99.7%
33 02 05	კულტურის სფეროს ფინანსური გაძლიერების და კაპიტალური დანახარჯების პროგრამა	4,348	288	288	6.6%	100.0%
33 04 01 01	კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ღონისძიებების ხელშეწყობის პროგრამა	600	188	186	31.0%	99.2%

ცხრილი 20. კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს ზოგიერთი ქვეპროგრამის ათვისების მაჩვენებლები - 2015 წ. (ათასი ლარი).

- „კულტურის სფეროს ფინანსური გაძლიერების და კაპიტალური დანახარჯების პროგრამის“ (33 02 05) ასიგნებები ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 4,348 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა და ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებებით არ დაკორექტირებულა. თუმცა, ფისკალური წლის ბოლოს დაზუსტების შედეგად ქვეპროგრამის გეგმა 288 ათას ლარამდე შემცირდა (93.4%-ით), რის შედეგადაც ათვისების მაჩვენებელი 100%-ს გაუტოლდა, მაშინ როდესაც ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში შესრულებამ მხოლოდ 6.6% შეადგინა;
- „საერთაშორისო კულტურული ურთიერთობებისა და ქართული კულტურის პოპულარიზაციის პროგრამის“ (33 02 02) ფარგლებში წლის განმავლობაში ათვისებული საბიუჯეტო რესურსის ოდენობამ 4,651 ათასი ლარი და დაზუსტებული გეგმის 99.9% შეადგინა, თუმცა ანალოგიური მაჩვენებელი ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული გეგმასთან მიმართებაში 62.9%-ს გაუტოლდა. ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული მეორე ცვლილების შედეგად ქვეპროგრამაზე გამოყოფილი ასიგნებების გეგმური მაჩვენებელი არც ამ შემთხვევაში დაკორექტირებულა.

განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს (32 00) ფარგლებში არსებული ზოგიერთი ქვეპროგრამა წლიურ დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში ათვისების საკმაოდ მაღალი მაჩვენებლით ხასიათდება, მაშინ როდესაც წლის ბოლოს, ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად დამტკიცებულ გეგმასთან შედარებით შესრულების მაჩვენებელი საკმაოდ დაბალია. მაგალითად:

პროგრამული კოდი	პროგრამის დასახელება	დამტკიცებული გეგმა (1)	დაზუსტებული გეგმა (2)	საკასო შესრულება (3)	(3)/(1) %	(3)/(2) %
32 02 02 02	სსიპ – მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრის პროგრამები	14,129	11,738	11,102	78.6%	94.6%
32 02 04	წარმატებულ მოსწავლეთა წახალისება	940	743	669	71.2%	90.0%

32 02 06	მოსწავლეების სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფა	12,300	5,748	5,643	45.9%	98.2%
32 02 09 01	ბრალდებული და მსჯავრდებული პირებისათვის განათლების მიღების ხელმისაწვდომობა - საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს განკარგვა	330	179	164	49.7%	91.6%

ცხრილი 21. განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ზოგიერთი ქვეპროგრამის ათვისების მაჩვენებლები - 2015 წ. (ათასი ლარი).

- „მოსწავლეების სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფის“ ქვეპროგრამის (32 02 06) ფარგლებში წლის განმავლობაში ათვისებულმა საბიუჯეტო რესურსმა 5,643 ათასი ლარი და დაზუსტებული გეგმის 98.2% შეადგინა, თუმცა ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში მხოლოდ 45.9%-ს გაუტოლდა. საყურადღებოა, რომ ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული მეორე ცვლილებისას, აღნიშნული ქვეპროგრამის ფარგლებში გამოყოფილი ასიგნებების მოსალოდნელი ათვისებლობის შესახებ ყურადღება გამახვილდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, თუმცა ასიგნებების გეგმური მაჩვენებელი არც ამ შემთხვევაში დაკორექტირებულა;
- ასევე, ქვეპროგრამის „სსიპ – მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრის პროგრამების“ (32 02 02 02) ასიგნებების გეგმური მაჩვენებელი ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული მეორე ცვლილების შედეგად არ დაკორექტირებულა და 14,129 ათასი ლარის დონეზე შენარჩუნდა, თუმცა დაზუსტების შედეგად იგი 2,391 ათასი ლარით შემცირდა და 11,738 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა. შესაბამისად, ქვეპროგრამის ფარგლებში გახარჯული საბიუჯეტო რესურსის მოცულობამ დაზუსტებული გეგმის 94.6% შეადგინა, მაშინ როდესაც ათვისება დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში 78.6%-ს გაუტოლდა. აღსანიშნავია, რომ 2014 წლის ანალოგიური მაჩვენებელიც კანონით განსაზღვრული გეგმიდან ჩამორჩენის ტენდენციით ხასიათდებოდა და 81.8%-ს შეადგენდა.

გარდა ზემოაღნიშნული სამინისტროების პროგრამებისა/ქვეპროგრამებისა, რიგი პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში წლის განმავლობაში ათვისებული საბიუჯეტო სახსრების მაჩვენებელი საკმაოდ დაბალია ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში. კერძოდ:

პროგრამული კოდი	პროგრამის დასახელება	დამტკიცებული გეგმა (1)	დაზუსტებული გეგმა (2)	საკასო შესრულება (3)	(3)/(1) %	(3)/(2) %
24 05 01	სსიპ - ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაცია	3,500	2,768	2,767	79.1%	100.0%
24 06	საქართველოს მიერ საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრი ვალდებულებების ფარგლებში საქართველოს აეროპორტებში "გათავისუფლებული ფრენების" მომსახურების ხარჯების ანაზღაურება (მათ შორის, წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვა)	4,000	2,821	2,821	70.5%	100.0%
25 02 02 09	შიდასახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი გზების მეორე პროექტი (WB)	11,150	9,084	8,435	75.6%	92.9%
25 02 02 12	ქ. ქუთაისი (ნიკეას ქუჩა) - გეგუთის კვანძის მონაკვეთის რეკონსტრუქცია-მოდერნიზაცია	3,000	1,975	1,973	65.8%	99.9%
25 04 04	საკანალიზაციო სისტემების მდგრადი მართვის პროექტი (SIDA)	1,750	462	460	26.3%	99.7%
26 10	ნორმატიული აქტების სისტემატიზაცია და მთარგმნელობითი ცენტრის განვითარება	900	388	384	42.7%	99.2%
27 02 01 02	პენიტენციურ დაწესებულებებში არსებული ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება და საწარმოო ზონის შექმნა	21,289	18,149	15,858	74.5%	87.4%
29 01 03	სამხედრო ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება	25,500	9,086	9,086	35.6%	100.0%
30 06	სამოქალაქო უსაფრთხოების დონის ამაღლება	20,000	15,134	15,129	75.6%	100.0%
39 04 04	პროგრამა „მომავლის ბანაკი“	1,350	936	936	69.3%	100.0%
60 01	საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ცენტრალური აპარატი	20,842	7,873	7,858	37.7%	99.8%
60 02	საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სახელმწიფო უსაფრთხოების დეპარტამენტი	8,643	3,870	3,870	44.8%	100.0%
60 03	საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის კონტრდაზვერვის დეპარტამენტი	6,515	2,655	2,653	40.7%	99.9%

ცხრილი 22. მხარჯავი ორგანიზაციების პროგრამების/ქვეპროგრამის ათვისების მაჩვენებლები დაზუსტებულ და ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმებთან მიმართებაში - 2015 წ. (ათასი ლარი).

- შინაგან საქმეთა სამინისტროს (30 00) „სამოქალაქო უსაფრთხოების დონის ამაღლების“ პროგრამაზე (30 06) ბიუჯეტის კანონით გამოიყო 20,000 ათასი ლარი, თუმცა დეკემბერში გეგმა 15,134 ათას ლარამდე დაზუსტდა, რის შედეგადაც შესრულებამ დაზუსტებულ გეგმასთან

მიმართებაში 100.0% შეადგინა. უნდა აღინიშნოს, რომ პროგრამა დაბალი ათვისების ტენდენციით ხასიათდებოდა მთელი წლის განმავლობაში და 9 თვის მდგომარეობით წლიური გეგმის მხოლოდ 38.3% იქნა ათვისებული, რის შესახებაც აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე. მიუხედავად ამისა, პროგრამისთვის გამოყოფილი ასიგნებების მოცულობა ბიუჯეტის კანონის ცვლილებისას არ დაკორექტირებულა;

- დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში დაბალი ათვისების მაჩვენებლით ხასიათდება ასევე „სამხედრო ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების“ ქვეპროგრამა (29 01 03). უნდა აღინიშნოს, რომ ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული პირველი ცვლილების შედეგად ქვეპროგრამისთვის გამოყოფილი ასიგნებების ოდენობა 20,500 ათასი ლარიდან 25,500 ათას ლარამდე გაიზარდა, თუმცა წლის ბოლოს განხორციელებული დაზუსტების შედეგად გეგმა 9,086 ათას ლარამდე შემცირდა (64.4%-ით). რაც შეეხება საკასო ხარჯს, ქვეპროგრამის ფარგლებში ათვისებული საბიუჯეტო რესურსის მოცულობამ დაზუსტებული გეგმის 100.0%, ხოლო დამტკიცებული გეგმის მხოლოდ 35.6% შეადგინა;
- ანალოგიური მდგომარეობაა „საქართველოს მიერ საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრი ვალდებულებების ფარგლებში საქართველოს აეროპორტებში "გათავისუფლებული ფრენების" მომსახურების ხარჯების ანაზღაურების“ პროგრამაშიც (24 06), სადაც ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმური ასიგნებები (4,000 ათასი ლარი) 2,821 ათას ლარამდე დაზუსტდა, რაც შემდგომში 100%-ით იქნა ათვისებული, მაშინ როდესაც შესრულების მაჩვენებელმა დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში 70.5% შეადგინა. საყურადღებოა ის ფაქტიც, რომ 2015 წლის ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე, მხარჯავი დაწესებულების მიერ წარდგენილი საბიუჯეტო განაცხადით პროგრამის ფარგლებში მოთხოვნილ იქნა 7,000 ათასი ლარის ოდენობის საბიუჯეტო რესურსი, თუმცა დამტკიცებულმა წლიურმა ბიუჯეტმა 4,000 ათასი ლარი შეადგინა.

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროსა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში მხედველობაში იქნეს მიღებული გასული და მიმდინარე წლების გამოცდილება, რათა თავიდან იქნეს აცილებული წლის

განმავლობაში განხორციელებული მასშტაბური ხასიათის გადანაწილებებისა და აუთვისებელი პროგრამების/ქვეპროგრამების არსებობა.

3.1.2. შრომის ანაზღაურება

შტატით გათვალისწინებულ მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება

2015 წლის თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით განსაზღვრული ასიგნებების ოდენობამ 1,408 მლნ ლარი შეადგინა, თუმცა კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად მისი მოცულობა 27 მლნ ლარით შემცირდა და 1,381 მლნ ლარის დონეზე დაფიქსირდა. რაც შეეხება ფაქტობრივი შესრულების მდგომარეობას, 2015 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შტატით გათვალისწინებულ მუშაკთა შრომის ანაზღაურებაზე „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით მიმართულ იქნა 1,377 მლნ ლარი, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 80.6 მლნ ლარით (6.2%-ით) აღემატება. გასულ წელთან მიმართებაში, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაწეული ხარჯების მოცულობა წარმოდგენილია ცხრილში.

შრომის ანაზღაურება	2014 წ.	2015 წ.	ზრდის ტემპი 2014-2015 წწ.
„შრომის ანაზღაურების“ მუხლი	1,296,186,185	1,376,776,941	6.2%
თანამდებობრივი სარგო	902,560,027	803,187,327	-11.0%
წოდებრივი სარგო	95,670,332	260,743,583	172.5%
პრემია	103,185,769	71,672,031	-30.5%
დანამატი	182,007,635	230,043,208	26.4%
ჰონორარი	342,792	561,409	63.8%
კომპენსაცია	12,419,631	10,569,383	-14.9%
შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება	127,609,151	149,844,901	17.4%
სულ	1,423,795,337	1,526,621,843	7.2%

ცხრილი 23. „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაწეული ხარჯები კომპონენტების დონეზე და შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება - 2014-2015 წწ. (ლარი)

2014 წელთან შედარებით, ჯამურად „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გახარჯული საბიუჯეტო სახსრების ზრდა ძირითადად განპირობებულია დანამატისა და წოდებრივი სარგოს³⁵ მუხლების მნიშვნელოვანი ზრდით 2015 წლის განმავლობაში, შესაბამისად 48,036 ათასი ლარითა და 165,073 ათასი

³⁵ წოდებრივი სარგოს აღნიშნული ზრდა ძირითადად განპირობებულია თავდაცვის სამინისტროს თანამშრომელთა თანამდებობრივი სარგოდან წოდებრივი სარგოს რეჟიმზე გადასვლით.

ლარის ოდენობით, მაშინ როდესაც თანამდებობრივი სარგოსა და პრემიების სახით გაცემული ხელფასების ოდენობა გასულ წელთან მიმართებაში შემცირდა, შესაბამისად, 99,373 ათასი და 31,514 ათასი ლარით. რაც შეეხება შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების მოცულობის ზრდის ტემპს, იგი მნიშვნელოვნად აღემატება საანგარიშგებო პერიოდის განმავლობაში შტატით მომუშავეთა „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის ზრდის ტემპს და 17.4%-ს შეადგენს. აღნიშნული მუხლის ზრდის ტემპი საკმაოდ მაღალი იყო 2013-2014 წლებშიც (40.6%).

	2014 წ.	2015 წ.
შტატით მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება		
შრომის ანაზღაურება/ხარჯები	17.3%	16.9%
შრომის ანაზღაურება/გადასახდელები	14.4%	14.2%
პრემირება		
პრემია/თანამდებობრივი სარგო	11.4%	8.9%
პრემია/შრომის ანაზღაურება	8.0%	5.2%
დანამატი/თანამდებობრივი სარგო	20.2%	28.6%
დანამატი/შრომის ანაზღაურება	14.0%	16.7%
პრემია და დანამატი/თანამდებობრივი სარგო	31.6%	37.6%
პრემია და დანამატი/შრომის ანაზღაურება	22.0%	21.9%
შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება		
შტატგარეშეთა შრომის ანაზღაურება/შტატით მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება	9.8%	10.9%
შტატგარეშეთა შრომის ანაზღაურება/ხარჯები	1.7%	1.8%
აგრეგირებული შრომის ანაზღაურება საჯარო სექტორში		
შტატგარეშეთა და შტატით მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება/ხარჯები	19.0%	18.7%
შტატგარეშეთა და შტატით მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება/გადასახდელები	15.8%	15.7%

ცხრილი 24. „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის კომპონენტების შეფარდებითი მაჩვენებლები - 2014-2015 წწ.

2014 წელთან შედარებით, აგრეგატულ დონეზე, შრომის ანაზღაურების წილი, როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ისე გადასახდელების მთლიან მოცულობაში შემცირების ტენდენციით ხასიათდება და შესაბამისად, 16.9%-სა და 14.2%-ს შეადგენს. აღნიშნული უკავშირდება იმ ფაქტს, რომ ნომინალურ გამოსახულებაში „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის ზრდის ტემპი შესაბამის პერიოდში ჩამორჩება, როგორც ხარჯების (9.1%), ისე გადასახდელების (7.7%) ზრდის ტემპს.

როგორც უკვე აღინიშნა, 2015 წელს „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გახარჯული საბიუჯეტო რესურსის ოდენობამ 80.6 მლნ ლარით გადააჭარბა 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. ამ

მიმართულებით, საყურადღებოა, 2015 წლის 6 მარტის საქართველოს მთავრობის N422 განკარგულება „საბიუჯეტო დეფიციტის მართვის მიზნით გასატარებელი ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“, რომლის მიხედვითაც მთავრობის კონტროლს დაქვემდებარებულ სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფ მხარჯავ დაწესებულებებს უნდა ეხელმძღვანელათ შემდეგი პრინციპით: „შრომის ანაზღაურების მუხლით 2015 წელს გაწეული ხარჯი თითოეული საბიუჯეტო ორგანიზაციისათვის არ უნდა აღემატებოდეს 2014 წლის საკასო ხარჯს“. თუმცა, 2015 წლის მდგომარეობით, 37 მხარჯავი დაწესებულების შემთხვევაში „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაწეული საკასო ხარჯი აჭარბებს 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, ზემოაღნიშნული განკარგულების ძირითადი მიზნების განხორციელების უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, მხედველობაში იქნეს მიღებული მთავრობის განკარგულების საფუძველზე დადგენილი შეზღუდვები.

საყურადღებოა ის ფაქტიც, რომ „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაცემული საბიუჯეტო სახსრები არასრულყოფილად ასახავს ამ მიზნობრივით ათვისებული რესურსის ჯამურ მოცულობას და არ იძლევა სრულ ინფორმაციას საჯარო სექტორში შტატით გათვალისწინებული მომუშავეების მიერ წლის განმავლობაში მიღებული შრომის ანაზღაურების შესახებ. კერძოდ, მომუშავეთა შრომის ანაზღაურებაზე ხარჯების გაწევა ხდება არამხოლოდ „შრომის ანაზღაურების“, არამედ „სუბსიდიებისა“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლებიდანაც, საიდანაც 2015 წლის განმავლობაში ამ მიმართულების ათვისებულმა თანხამ 46,205 ათასი ლარი შეადგინა. შესაბამისად, სრულყოფილი სურათის მისაღებად, მიზანშეწონილია, ყველა ზემოაღნიშნული მუხლიდან შრომის ანაზღაურების სახით გახარჯული რესურსის ჯამური ოდენობით წარმოდგენა. აღნიშნული ინფორმაცია თითოეული მუხლის მიხედვით იხილეთ ქვემოთ მოცემულ ცხრილში.

	„შრომის ანაზღაურების“ მუხლი	„სუბსიდიების“ მუხლი	„სხვა ხარჯების“ მუხლი	ჯამური შრომის ანაზღაურება
შრომის ანაზღაურება	1,376,777	36,673	9,533	1,422,982
თანამდებობრივი სარგო	803,187	35,247	9,093	847,527
წოდებრივი სარგო	260,744	0	0	260,744
პრემია	71,672	1,240	439	73,351
დანამატი	230,043	174	0	230,217
ჰონორარი	561	12	0	573
კომპენსაცია	10,569	0	0	10,569

ცხრილი 25. საჯარო სექტორში შტატით გათვალისწინებული მომუშავეების შრომის ანაზღაურებაზე სხვადასხვა მუხლებიდან 2015 წლის განმავლობაში გაწეული ხარჯების ჯამური მოცულობა (ათასი ლარი)

2014 წლის ჩათვლით, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებისა (სსიპ) და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების (ა(ა)იპ) მიერ შრომის ანაზღაურების ხარჯების გაწევა ხდებოდა „სუბსიდიების“ მუხლიდან, რაც ართულებდა საჯარო სექტორში მომუშავეებზე გაცემული შრომის ანაზღაურების ჯამური ხარჯების შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენას და შესაბამისად, უარყოფითად აისახებოდა ანგარიშვალდებულების პროცესის გამჭვირვალობაზე. თუმცა, 2015 წლიდან აღნიშნული მიდგომა შეიცვალა და სსიპ/ა(ა)იპ-ები შრომის ანაზღაურების მიმართულებით გაწეულ ხარჯებს ძირითად შემთხვევებში გასცემდნენ „შრომის ანაზღაურების“ მუხლიდან, რის შედეგად „სუბსიდიების“ მუხლიდან ამ მიზნობრიობით ათვისებული რესურსის მოცულობა 2014 წელთან შედარებით 56.6%-ით შემცირდა (47,814 ათასი ლარით). თუმცა საყურადღებოა, რომ აღნიშნული საკითხი საკანონმდებლო დონეზე არ დარეგულირებულა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის №672 ბრძანების „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“ მიხედვით, „სუბსიდიების“ მუხლით ჯერ კიდევ აღირიცხება „საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე/არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებზე და სხვა სახელმწიფო არაფინანსურ საწარმოებზე მიმდინარე და საოპერაციო ხარჯების დასაფინანსებლად გადაცემული თანხები“. შედეგად, გარკვეული სსიპ-ის/ა(ა)იპ-ის შემთხვევაში ჯერ კიდევ ხდება დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურების ხარჯის „სუბსიდიების“ მუხლიდან გაცემა, რის გამოც 2015 წლის განმავლობაში ამ ტიპის ხარჯმა 36,673 ათასი ლარი შეადგინა. შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული დანახარჯების ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობისა და შრომის ანაზღაურების სახით ათვისებული საბიუჯეტო რესურსის შესახებ „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, გაგრძელდეს მუშაობა აღნიშნული მიდგომის პრაქტიკაში სრულად დანერგვისა და ამ მხრივ, საკანონმდებლო ნორმების დარეგულირების მიმართულებით.

რაც შეეხება „სხვა ხარჯების“ მუხლით გაცემულ შრომის ანაზღაურებას, ამ მიმართულებით 2015 წლის განმავლობაში გაწეული ხარჯის მოცულობამ 9,533 ათასი ლარი შეადგინა და 42.5%-ით გადააჭარბა 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (6,692 ათასი ლარი). აღნიშნული ხარჯები ერთ შემთხვევაში გაწეულ იქნა განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს „უსაფრთხო საგანმანათლებლო გარემოს უზრუნველყოფის“ ქვეპროგრამაში (32 02 03), რაც უკავშირდებოდა საჯარო სკოლებში დასაქმებული მანდატურების შრომის ანაზღაურებას. კერძოდ, კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, მანდატურების დანიშვნა და განთავისუფლება დაევალოთ სკოლის დირექტორებს, რის შედეგადაც მანდატურები გათავისუფლდნენ როგორც შტატის თანამშრომლები სსიპ „საგანმანათლებლო დაწესებულების

მანდატურის სამსახურიდან“, ხოლო სამმხრივი ხელშეკრულების საფუძველზე, რომელიც გაფორმდა სკოლას, მანდატურსა და სსიპ-ს შორის, მანდატურების ანაზღაურება კვლავ სსიპ „საგანმანათლებლო დაწესებულების მანდატურის სამსახურის“ მოვალეობაში დარჩა. შედეგად, რამდენადაც მანდატურები აღარ არიან სსიპ-ის თანამშრომლები, მათზე შრომის ანაზღაურების გაცემა ხდება „უსაფრთხო საგანმანათლებლო გარემოს უზრუნველყოფის“ ქვეპროგრამის ფარგლებში „სხვა ხარჯების“ მუხლიდან, რომელმაც 2015 წლის განმავლობაში 6,736 ათასი ლარი შეადგინა.

მეორე შემთხვევაში, „სხვა ხარჯების“ მუხლიდან შრომის ანაზღაურების ხარჯების გაწევას ადგილი ჰქონდა განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს „ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს“ პროგრამაში (32 06), რომლის განმახორციელებელს წარმოადგენს სსიპ „ათასწლეულის გამოწვევის ფონდი - საქართველო (MCA - GEORGIA)“. კერძოდ, ამ მიმართულებით 2015 წლის განმავლობაში ათვისებულ იქნა 2,797 ათასი ლარი თანამდებობრივი სარგოს სახით. საყურადღებოა, რომ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის №672 ბრძანების „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“ თანახმად, „სხვა ხარჯების“ კატეგორიის „სხვადასხვა ხარჯების“ მუხლი, რომლის ფარგლებშიც მოხდა ზემოაღნიშნული ხარჯის გაწევა, მოიცავს „უცხოეთიდან მიღებული დაფინანსების წყაროებითა და გრანტებით განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების ფარგლებში გაწეულ მიმდინარე ხარჯებს, იმ შემთხვევაში, თუ პროექტის განმახორციელებელი არ არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი.“ მოცემულ შემთხვევაში კი საქმე გვაქვს სწორედ გრანტით დაფინანსებულ საინვესტიციო პროექტთან - „ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს“ (32 06), რომლის განმახორციელებელი არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი „ათასწლეულის გამოწვევის ფონდი - საქართველო (MCA - GEORGIA)“. შესაბამისად, აღნიშნულ შემთხვევაში, „სხვა ხარჯების“ მუხლიდან შრომის ანაზღაურებაზე ხარჯების გაწევა მიზანშეწონილად ვერ ჩაითვლება.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული დანახარჯების ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობისა და შრომის ანაზღაურების სახით ათვისებული საბიუჯეტო რესურსის შესახებ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში მოცემული „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენის უზრუნველსაყოფად, მოხდეს შესაბამისი საკანონმდებლო ნორმების დარეგულირება და საჯარო სექტორში დასაქმებულ მომუშავეებზე გაწეული შრომის ანაზღაურების ყველა ხარჯის ერთგვაროვანი მიდგომით აღრიცხვა.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, შრომის ანაზღაურების ანალიზის კუთხით, საყურადღებოა პრემიისა და დანამატის სახით გაცემული შრომის ანაზღაურების დინამიკა 2014-2015 წლების განმავლობაში. კერძოდ,

გასული წლის განმავლობაში ჯამურად პრემიისა და დანამატის სახით („სუბსიდიებისა“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლებით გაცემული პრემიებისა და დანამატების ჩათვლით³⁶) გაცემული საბიუჯეტო სახსრების ოდენობა ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება და 4.9%-ით (14,133 ათასი ლარით) აჭარბებს 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. აღნიშნულ ფაქტთან დაკავშირებით საყურადღებოა საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მისიის³⁷ შემაჯამებელი მიმოხილვა, სადაც აღინიშნა, რომ 2015 წელს მოსალოდნელი დაბალი ეკონომიკური ზრდის პირობებში, ბიუჯეტის დეფიციტის დადგენილ ზღვრებში შენარჩუნების უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილი იქნებოდა სახელფასო ბონუსებისა და ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირება.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ 2014 წელთან შედარებით, 2015 წელს შტატით მომუშავე თანამშრომლებზე პრემიის სახით გაცემული შრომის ანაზღაურების ოდენობა 106,963 ათასი ლარიდან 73,352 ათას ლარამდე შემცირდა (33,611 ათასი ლარით), მაშინ როდესაც დანამატის შემთხვევაში ანალოგიური მაჩვენებელი 182,472 ათასი ლარიდან 230,217 ათას ლარამდე გაიზარდა (47,745 ათასი ლარით). ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, გასულ წელთან შედარებით არსებით კლების ტენდენციას ავლენს პრემიის მოცულობის წილი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაცემულ შრომის ანაზღაურების ხარჯებში (7.7%-დან 5.2%-მდე), მაშინ როდესაც დანამატის წილი მნიშვნელოვნად იზრდება (13.2%-დან 16.2%-მდე).

	2014 წელი (1)	2015 წელი (2)	ნომინალური სხვაობა (2)-(1)	%-ული ცვლილება
შრომის ანაზღაურება	1,387,365	1,422,982	35,617	2.6%
<i>მათ შორის:</i>				
პრემია	106,963	73,352	-33,611	-31.4%
დანამატი	182,472	230,217	47,745	26.2%
პრემია + დანამატი	289,436	303,569	14,133	4.9%

ცხრილი 26. შრომის ანაზღაურების კომპონენტების ანალიტიკური მაჩვენებლები „სუბსიდიებისა“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლებით გაცემული შრომის ანაზღაურების ხარჯების ჩათვლით (ათასი ლარი).

³⁶ არსებული მდგომარეობის რეალისტურად შეფასების უზრუნველსაყოფად, აღნიშნულ ქვეთავში წარმოდგენილი შრომის ანაზღაურების კომპონენტების ზოგადი ანალიზისას გამოყენებული სტატისტიკური მაჩვენებლები მოიცავს ამ მიმართულებით „შრომის ანაზღაურების“, „სუბსიდიებისა“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლებიდან გაწეული ხარჯების ჯამურ თანხას თუ სხვა რამ არ არის მითითებული;

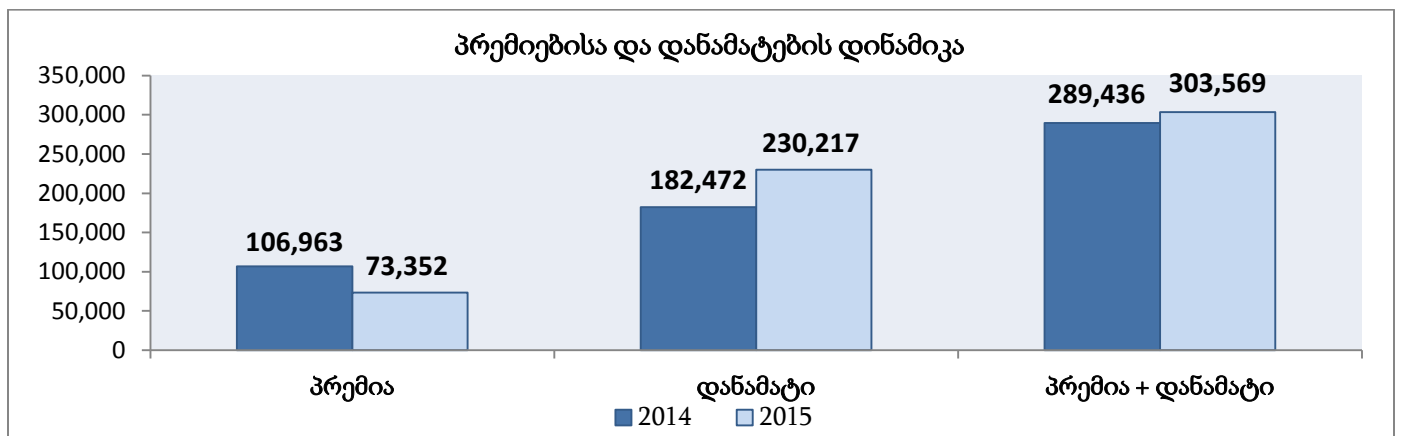
³⁷ Georgia: Concluding Statement of an IMF Staff Visit, March 4, 2015.

<http://www.imf.org/external/np/ms/2015/030415.htm>

მხარჯავი დაწესებულებების რაოდენობა	0-10% ინტერვალში		10-20% ინტერვალში		20-50% ინტერვალში	
	2014 წ.	2015 წ.	2014 წ.	2015 წ.	2014 წ.	2015 წ.
პრემიის წილი შრომის ანაზღაურებაში	14	27	22	27	15	5
დანამატის წილი შრომის ანაზღაურებაში	24	19	21	24	6	16
პრემია + დანამატი წილი შრომის ანაზღაურებაში	3	5	12	6	36	48

ცხრილი 27. შრომის ანაზღაურებაში პრემიისა და დანამატის წილის ამსახველი მაჩვენებლების განაწილება მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე („სუბსიდიებისა“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლით გაცემული პრემიებისა და დანამატების ჩათვლით) – 2014-2015 წწ.

პრემიის სახით გაცემული საბიუჯეტო სახსრების ასეთი მკვეთრი შემცირების მიზეზად შეიძლება დასახელდეს საქართველოს მთავრობის მიერ 2014 წლის 15 ივლისს მიღებული დადგენილება №449 „საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“, რომელიც ამოქმედდა 2014 წლის 1 ივლისიდან და რომელიც მიზნად ისახავდა შეეზღუდა საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ წლის განმავლობაში გასაცემი პრემიის მოცულობა და პერიოდულობა. თუმცა, როგორც ზემოთ მოცემული ანალიზიდან ჩანს, პრემიის სახით გაწეული ხარჯის შემცირების პარალელურად, მნიშვნელოვნად გაიზარდა (26.2%-ით) დანამატის სახით გაცემული საბიუჯეტო სახსრების მოცულობა. ამასთან, ჯამურად პრემიისა და დანამატის სახით ათვისებული სახსრების ოდენობამ 14,134 ათასი ლარით გადააჭარბა 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს.



დიაგრამა 21. პრემიისა და დანამატის დინამიკა („სუბსიდიებისა“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლით გაცემული პრემიებისა და დანამატების ჩათვლით) - 2014-2015 წწ. (ათასი ლარი).

ზემოაღნიშნული ტენდენცია უფრო ნათლად ჩანს ცალკეული მხარჯავი დაწესებულების კრილში, რომელთაგან ზოგიერთი წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში.

ორგანიზაციის კოდი	დასახელება	პრემია			დანამატი		
		2014 წ.	2015 წ.	ნომინალური სხვაობა	2014 წ.	2015 წ.	ნომინალური სხვაობა
20 00	ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი	454,732	332,998	-121,734	179,045	298,751	119,706
22 00	შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი	159,505	70,305	-89,200	108,207	208,128	99,921
25 00	საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო	2,218,667	1,803,098	-415,569	1,228,355	1,787,304	558,949
26 00	საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო	8,026,679	4,703,053	-3,323,626	4,723,414	8,746,222	4,022,808
27 00	საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო	9,751,352	4,918,438	-4,832,914	2,027,459	5,728,518	3,701,059
33 00	საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო	2,992,390	1,800,332	-1,192,058	657,472	1,834,107	1,176,635
34 00	საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო	481,270	383,262	-98,008	616,901	772,334	155,433
35 00	საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	4,971,173	3,445,357	-1,525,816	3,556,869	5,232,974	1,676,105
36 00	საქართველოს ენერჯეტიკის სამინისტრო	782,605	328,477	-454,128	465,440	899,872	434,432
37 00	საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	3,483,417	2,267,735	-1,215,682	1,010,691	2,681,286	1,670,595
38 00	საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო	1,809,101	1,232,021	-577,080	1,423,263	3,336,994	1,913,731
39 00	საქართველოს სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო ³⁸	1,074,179	728,396	-345,783	32,520	386,365	353,845

³⁸ 2015 წლის მეორე ნახევარში სსიპ „საქართველოს მოსწავლე-ახალგაზრდობის ეროვნული სასახლე“ გადავიდა ქ.თბილისის მერიის დაქვემდებარებაში.

49 00	სსიპ - საქართველოს ეროვნული საინვესტიციო სააგენტო	90,025	0	-90,025	116,150	247,800	131,650
-------	---------------------------------------------------------	--------	---	---------	---------	---------	---------

ცხრილი 28. მხარჯავი დაწესებულებების პრემიებისა და დანამატების ანალიტიკური მაჩვენებლები - 2014-2015 წწ. („სუბსიდიების“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლით გაცემული პრემიებისა და დანამატების ჩათვლით) (ლარი).

ზემოაღნიშნული ანალიზი გვიჩვენებს, რომ მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილების ამოქმედებამ შეზღუდა საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებულ პირებზე პრემიის სახით გაცემული თანხების ოდენობა, თუმცა ამავე დროს, აღნიშნული რეგულაციის ძალაში შესვლის შემდეგ მნიშვნელოვნად გაიზარდა დანამატის სახით გაცემული საბიუჯეტო სახსრების მოცულობა. შედეგად შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ რიგი მხარჯავი დაწესებულებების მხრიდან ადგილი ჰქონდა პრემიის დანამატით ჩანაცვლების ფაქტებს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, ზემოაღნიშნული დადგენილება ვერ უზრუნველყოფს საკითხის დარეგულირებას, შესაბამისად, მიზანშეწონილია, შემუშავებულ იქნეს ქმედითი მექანიზმი საჯარო სექტორში სახელფასო პოლიტიკის საკითხის დარეგულირების მიზნით.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, მხარჯავი დაწესებულებების მიერ შრომის ანაზღაურების სახით გაცემული საბიუჯეტო სახსრების ანალიზისას გამოვლენილ იქნა სხვა რიგი გარემოებები. კერძოდ, მიუხედავად მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილებით განსაზღვრული ლიმიტებისა, გარკვეულ შემთხვევებში ადგილი აქვს როგორც პრემიის, ისე დანამატის თანამდებობრივ სარგოზე მეტი ოდენობითა და დაწესებულ ლიმიტზე მეტი სიხშირით გაცემას. მაგალითად:

- ფინანსთა მინისტროს (23 00) ცენტრალური აპარატის 53 მოსამსახურეზე (უმეტესად დამხმარე მოსამსახურეები) მინისტრის ბრძანებით გაცემულია პრემიები ზღვრულ ოდენობაზე გადაჭარბებით (ყოველთვიურად, ზოგჯერ თვეში ორჯერ), საფუძვლად კი მითითებულია საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის N449 დადგენილების მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტი³⁹. აღნიშნული ითვალისწინებს ზღვრული ოდენობის ზევით პრემიების გაცემისას გამონაკლისის დაშვებას დაწესებულების ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის მოტივირებული შუამდგომლობის საფუძველზე. თუმცა უწყების მიერ აღნიშნული დოკუმენტი წარმოდგენილი ვერ იქნა. ასევე, ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით, 34 თანამშრომლისათვის ყოველთვიურად

³⁹ “ამ მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტებით დადგენილი წესიდან გამონაკლისის დაშვება შესაძლებელია საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის მოტივირებული შუამდგომლობით, ზემდგომი თანამდებობის პირის, ხოლო ასეთის არარსებობის შემთხვევაში (საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შემთხვევაში, სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს არარსებობა), საქართველოს პრემიერ-მინისტრის თანხმობის საფუძველზე”.

დანიშნული დანამატი, აღემატებოდა მათ თანამდებობრივ სარგოს. ამასთან, ერთ მოსამსახურეს დანიშნული ჰქონდა 2 დანამატი, ერთი განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით, ხოლო მეორე თანამდებობის შეთავსებისათვის, რომელთა ჯამური თანხა 264%-ით აჭარბებდა თანამდებობრივი სარგოს განაკვეთს;

- *რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს (25 00) აპარატში დასაქმებულ დამხმარე პერსონალზე გაცემული პრემიების ოდენობა 55 შემთხვევაში აჭარბებს მათთვის დამტკიცებულ თანამდებობრივი სარგოს განაკვეთს და სარგოსთან მიმართებაში 108%-233%-ის ფარგლებში მერყეობს;*
- *იუსტიციის სამინისტროს (26 00) აპარატის თანამშრომლებზე 2015 წლის განმავლობაში, რიგ შემთხვევებში (107 შემთხვევა) ადგილი ჰქონდა ერთჯერადად დარიცხული პრემიის გადამეტებას შესაბამისი თანამდებობრივი სარგოს განაკვეთზე.*

გარკვეულ შემთხვევებში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ პრემიის გაცემა ხდება მხოლოდ უფლებამოსილი პირის ბრძანების საფუძველზე, შესაბამისი დასაბუთების გარეშე ან მხოლოდ კანონმდებლობით განსაზღვრული შესაბამისი მუხლის მითითებით. მაგალითად:

- *ფინანსთა სამინისტროს (23 00) ცენტრალური აპარატის თანამშრომლებზე 2015 წლის პირველ 6 თვეში გაცემულ პრემიებთან დაკავშირებით, უწყების მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი უშუალო ხელმძღვანელის პირების მოხსენებითი ბარათები, სადაც მოცემული იქნებოდა გაცემული პრემიების დასაბუთება;*
- *სსიპ „ლ. საყვარელიძის სახელობის დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნულ ცენტრში“; სსიპ „სამედიცინო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების სააგენტოში“; სსიპ „სასწრაფო სამედიცინო დახმარების ცენტრში“ და სსიპ „ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დაცვისა და დახმარების ფონდში“ პრემიებისა და დანამატების გაცემის ფორმალურ საფუძველს წარმოადგენს მხოლოდ სააგენტოების უფროსების ბრძანებები შესაბამისი დანართით და არ არსებობს უშუალო ხელმძღვანელი პირების (დეპარტამენტის ან/და სამსახურების უფროსების) მოხსენებითი ბარათები, სადაც წარმოდგენილი იქნება თანამშრომლის წახალისების მოტივი;*
- *სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროში (39 00) პრემიის გაცემის (გარდა სადღესასწაულო პრემიებისა) შესახებ მინისტრის ბრძანებებსა და უშუალო ხელმძღვანელი პირის მოხსენებით ბარათებში, პრემიის გაცემის დასაბუთებად მითითებულია საქართველოს მთავრობის*

2014 წლის 15 ივლისის N449 დადგენილების მე-2 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტის მოთხოვნები „დაკისრებული უფლებამოსილებების ზედმიწევნით და სანიმუშოდ შესრულებისათვის, ხანგრძლივი და კეთილსინდისიერი სამსახურისათვის, ან/და განსაკუთრებული სირთულის ან მნიშვნელობის დავალების შესრულებისათვის“, ასევე რიგ შემთხვევებში მითითებულია იმავე დადგენილების მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის „დასაქმებულ პირთა წახალისების და მოტივაციის გაზრდა, საჯარო დაწესებულებებში კვალიფიციური კადრების შენარჩუნება“, აგრეთვე „საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებითა და სამსახურებრივი მოვალეობის სანიმუშო შესრულებისათვის“ ან „სამსახურებრივი მოვალეობის კეთილსინდისიერად შესრულებისათვის, ყოველდღიური ფუნქციური დატვირთვისა და თანამშრომლების მიერ შესრულებული სამუშაოს მაღალი შეფასების გათვალისწინებით“. აღნიშნული ფაქტიურად წარმოადგენს საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის N449 დადგენილების მოთხოვნების გამეორებას სხვადასხვა ინტერპრეტაციით და არ იძლევა ინფორმაციას იმ კონკრეტული გარემოებების შესახებ, რამაც განაპირობა აღნიშნულ თანამშრომელთა წახალისება.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის N449 დადგენილების მიხედვით⁴⁰ „პრემია გაცემა საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული პირების მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების (საჯარო დაწესებულებაში სამუშაოს შეფასების სისტემის არსებობის შემთხვევაში) ან/და დასაბუთების საფუძველზე. დასაბუთებაში უნდა მიეთითოს გასაცემი პრემიის ოდენობა, მისი პროცენტული მიმართება პირის თანამდებობრივ სარგოსთან, ინფორმაცია მიმდინარე წლის განმავლობაში აღნიშნულ პირზე გაცემული პრემიის შესახებ“, თუმცა აღნიშნული რეგულაციით განსაზღვრული პრემიის გაცემის დასაბუთებაში მისათითებელი მონაცემები ნაკლებად ინფორმატიულია და არ იძლევა საშუალებას დადგინდეს, თუ რა კონკრეტული გარემოებების⁴¹ გათვალისწინებით შეიძლება იქნეს მიღებული დასაქმებული პირის წახალისების გადაწყვეტილება. ასევე, სამინისტროების მიერ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისათვის მოწოდებული ინფორმაციის⁴² ანალიზის საფუძველზე ირკვევა, რომ მათ 75%-ს არ გააჩნია თანამშრომელთა მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების სისტემა,

⁴⁰ მუხლი 3, პუნქტი 1

⁴¹ პრემია - საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირზე გაცემული შრომითი გასამრჯელო, რომელიც გაცემა მის მიმართ დაკისრებული უფლებამოსილებების ზედმიწევნით და სანიმუშოდ შესრულებისათვის, ხანგრძლივი და კეთილსინდისიერი სამსახურისათვის, ან/და განსაკუთრებული სირთულის ან მნიშვნელობის დავალების შესრულებისათვის;

⁴² ორგანიზაციული მართვის შეფასების კითხვარი (დანართი 2).

რაც უზრუნველყოფდა პრემიისა და დანამატის სახით სახსრების გაცემის გამჭვირვალობასა და დასაბუთებას. აღნიშნული განსაკუთრებით საყურადღებოა იმ ფონზე, რომ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის N449 დადგენილების მე-2 მუხლის შესაბამისად, საჯარო დაწესებულებებს დაევალოთ 2014 წლის 1 ოქტომბრამდე სსიპ „საჯარო სამსახურის ბიუროში“ წარედგინათ ინფორმაცია დაწესებულების ანაზღაურების სისტემებისა და დაწესებულებაში დასაქმებულ პირთა სამუშაოს შეფასების სისტემების შესახებ (ასეთის არსებობის შემთხვევაში), მათი საქმიანობის სპეციფიკის გათვალისწინებით.

მსგავსი ტიპის ხარვეზები ვლინდება დანამატების გაცემის შემთხვევაშიც. კერძოდ, რიგი საბიუჯეტო ორგანიზაციების შემთხვევაში, დანამატის გაცემის ფაქტი დასაბუთებულია დანამატის მიმღები პირის ზეგანაკვეთური მუშაობით ან/და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვით, თუმცა, უწყებების მიერ ვერ ხდება აღნიშნული ფაქტებისა და დანამატების დანიშვნის მიზანშეწონილობის დამადასტურებელი შესაბამისი დოკუმენტების წარმოდგენა. მაგალითად:

- *ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა* (24 00) და მის დაქვემდებარებაში მყოფი სსიპ-ების თანამშრომლებზე, დანამატები გაიცემა ბრძანებებით, სადაც დანამატების გაცემის საფუძვლად მითითებულია განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვა ან/და ზეგანაკვეთური მუშაობა. ასევე გვხვდება სხვა ტიპის ფორმულირებებიც, კერძოდ - „თანამშრომლების მიერ განსაკუთრებული სირთულის და მნიშვნელობის დავალებების შესრულებისათვის, ასევე ისეთი დავალებების შესრულებისათვის, რომელიც სცილდება მათ უშუალო მოვალეობას, მაგრამ პირდაპირ არის დაკავშირებული სააგენტოს საქმიანობის მიზნებთან და ამოცანებთან“. თუმცა, როგორც განსაკუთრებული სირთულისა და მნიშვნელობის დავალებების შესრულების, ასევე იმ დავალებების შესრულების დამადასტურებელი დოკუმენტები, რომლებიც არ შედიოდა დანამატის მიმღებ პირთა მოვალეობაში, უწყებების მიერ წარმოდგენილი ვერ იქნა;
- *ფინანსთა სამინისტროს* (23 00) აპარატის თანამშრომლებზე მინისტრის ბრძანებით ყოველთვიურად დანიშნულ იქნა დანამატები ზეგანაკვეთური მუშაობისა და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვისათვის, თუმცა, არც ბრძანებით და არც სხვა რაიმე დოკუმენტით, პერსონალზე დაკისრებული საპასუხისმგებლო ფუნქციები დაკონკრეტებული არ არის;

- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში (32 00)* მინისტრის ბრძანებით სამინისტროს თანამშრომლებზე დანიშნულ იქნა ყოველთვიური დანამატები, რომელთა გაცემის საფუძველს წარმოადგენს „იმ საჯარო მოხელეთა წახალისება და მოტივაციის გაზრდა, რომელთაც რთული სამუშაო სპეციფიკიდან გამომდინარე, სისტემატურად უწევთ არანორმირებულ, რთულ სამუშაო პირებებში მუშაობა (დატვირთული სამუშაო გრაფიკი, დამატებითი სამუშაო რეჟიმი, საპასუხისმგებლო ფუნქციური საქმიანობის განხორციელება) დამატებითი სამუშაო საათების გამოყენება. აგრეთვე, დასაქმების ბაზარზე არსებული კონკურენციის გათვალისწინებით, საჯარო დაწესებულებებში კვალიფიციური კადრების შენაჩუნება და მოზიდვა“. თუმცა, მინისტრის ბრძანებების გარდა არ არსებობს რაიმე დამატებითი საბუთი, სადაც დადასტურებული იქნებოდა ის კონკრეტული გარემოებები, რომელთა არსებობაც დანამატების გაცემის წინაპირობით არის განსაზღვრული.

ასევე, საყურადღებოა, რომ რიგ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში უფლებამოსილი პირის ერთი ბრძანების საფუძველზე, ადგილი აქვს კონკრეტულ თანამშრომლებზე წინასწარ, მთელი წლის განმავლობაში დანამატის დანიშვნის ფაქტებს, რაც თავისი ყოველთვიური შინაარსიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ უფრო თანამდებობრივი სარგოს ხასიათს ატარებს ვიდრე დანამატის. რამდენადაც დანამატი წარმოადგენს მოხელის ზეგანაკვეთური მუშაობისა და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით, ყოველწლიურად შრომის ანაზღაურების ფონდში წარმოქმნილი ეკონომიის ფარგლებში გასაცემ ფულად ჯილდოს⁴³, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მისი წინასწარ, მთელი წლის მანძილზე დანიშვნა, გამართლებულ პრაქტიკად ვერ ჩაითვალება. მაგალითად:

- *ენერგეტიკის სამინისტროს (36 00)* აპარატში მინისტრის 2015 წლის 13 იანვრის №01 ბრძანების საფუძველზე, ბრძანების დანართში წარმოდგენილ 75 საჯარო მოხელეს ყოველთვიურად, 2015 წლის ბოლომდე დაუწესდათ დანამატი ჯამურად 72.6 ათასი ლარის ოდენობით. 2015 წლის 5 აგვისტოს, აღნიშნულ ბრძანებაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, ბრძანების დანართში გათვალისწინებული საჯარო მოხელეთა რაოდენობა 79-მდე გაიზარდა;
- *ფინანსთა სამინისტროს (23 00)* აპარატში ფინანსთა მინისტრის 2014 წლის 21 იანვრის N11 ბრძანებაში შეტანილი ცვლილებით, 2015 წლის 1 იანვრისათვის, 268 თანამშრომლიდან 215-ს, დაუწესდათ დანამატი ჯამურად 166.4 ათასი ლარის ოდენობით, რომელიც აღნიშნულ ბრძანებაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად ყოველთვიურად კორექტირდებოდა. ამასთან,

⁴³ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 37, პუნქტი 2.

აღსანიშნავია, რომ ფინანსთა მინისტრის ზემოხსენებული ბრძანება, რომლის საფუძველზეც ხდებოდა დანამატების გაცემა 2015 წლის პირველი 6 თვის განმავლობაში, ფინანსთა სამინისტროს ცენტრალური აპარატისათვის დანამატების გაცემას ითვალისწინებდა მხოლოდ 2014 წელს გამოყოფილი ასიგნებების ფარგლებში. შესაბამისად, აღნიშნული ბრძანების საფუძველზე 2015 წლის ასიგნებების განკარგვა არამართებულად უნდა ჩაითვალოს;

- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში* (32 00) მინისტრის 2015 წლის 12 იანვრის N15 ბრძანების საფუძველზე, ბრძანების დანართში წარმოდგენილ სამინისტროს 55 თანამშრომელს, 2015 წლის განმავლობაში დაუწესდათ დანამატები ყოველთვიურად, ჯამურად 42.7 ათასი ლარის ოდენობით;
- *სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროში* (39 00) მინისტრის 2015 წლის 23 იანვრის ბრძანების საფუძველზე, ბრძანების დანართში წარმოდგენილ სამინისტროს 19 თანამშრომელს, 2015 წლის ბოლომდე დაუწესდათ დანამატები ყოველთვიურად, ჯამურად 24.7 ათასი ლარის ოდენობით.

ასევე, საყურადღებოა „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის დაგეგმვის პროცესთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები. კერძოდ, ცალკეულ შემთხვევებში, წლის განმავლობაში საბიუჯეტო ორგანიზაციებში რეალურად დასაქმებულ მომუშავეთა (საშტატო) რიცხოვნობა, მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრულ საშტატო რიცხოვნობას. აღნიშნულის შედეგად, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გათვალისწინებული ასიგნებები ან აუთვისებელი რჩება ან ნაწილდება თანამშრომლებზე პრემიებისა და დანამატების სახით, რაც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით არ შეიძლება მისაღებ პრაქტიკად ჩაითვალოს⁴⁴. მაგალითად:

- *ფინანსთა სამინისტროს აპარატის* (23 01 01) მომუშავეთა რიცხოვნობა 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით 328 საშტატო ერთეულითა და 7,523 ათასი ლარის ოდენობის შრომის ანაზღაურების ფონდით განისაზღვრა. თუმცა წლის განმავლობაში ფაქტობრივად დასაქმებულთა საშუალო რაოდენობამ 266 ერთეული შეადგინა, რაც შტატით გათვალისწინებულზე 62 ერთეულით ნაკლებია. მიუხედავად ამისა, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით ათვისებული საბიუჯეტო სახსრების მოცულობა არათუ ჩამორჩა, არამედ დაზუსტების საფუძველზე გადააჭარბა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს და 7,589.7 ათასი ლარი შეადგინა. აღნიშნული

⁴⁴ აღნიშნული პრობლემის შესახებ ყურადღება იქნა გამახვილებული საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში;

ვაკანტური თანამდებობების არსებობით „თანამდებობრივი სარგოს“ ქვემუხლში წარმოქმნილმა ეკონომიამ 2015 წელს ფაქტობრივად 972.9 ათასი ლარი შეადგინა, რაც დანამატის სახით იქნა გაცემული აპარატის თანამშრომლებზე;

- 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით *ენერგეტიკის სამინისტროს აპარატის* (36 01 01 01) მომუშავეთა რიცხოვნობა 114 საშტატო ერთეულითა და 2,200 ათასი ლარის შრომის ანაზღაურების ფონდის მოცულობით დაიგეგმა. თუმცა მთელი წლის განმავლობაში მუდმივად არსებული ვაკანტური ადგილების ოდენობამ 30 ერთეული შეადგინა, საიდან 27-ზე⁴⁵ კონკურსი არ გამოცხადებულა. მიუხედავად ამისა, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით ათვისებული საბიუჯეტო სახსრების მოცულობა არათუ ჩამორჩა, არამედ მეოთხე კვარტალში სხვა ქვეპროგრამიდან თანამშრომელთა მატერიალური წახალისების მიზნით გადმოტანილი ასიგნებების (183 ათასი ლარი) ხარჯზე 2,383 ათას ლარამდე დაზუსტდა, რაც სრულად იქნა ათვისებული და გადააჭარბა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს. აღნიშნული ვაკანტური თანამდებობების არსებობით „თანამდებობრივი სარგოს“ ქვემუხლში წარმოქმნილმა ეკონომიამ 2015 წელს ფაქტობრივად 360 ათასი ლარი შეადგინა, რაც გამოყენებულ იქნა აპარატის თანამშრომლების მატერიალური წახალისების მიზნით;
- *ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს აპარატის* (24 01 01) მომუშავეთა რიცხოვნობა 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით 275 საშტატო ერთეულითა და 5,480 ათასი ლარის ოდენობის შრომის ანაზღაურების ფონდით განისაზღვრა. თუმცა წლის განმავლობაში არსებული ვაკანტური ადგილების საშუალო რაოდენობამ 80 ერთეული შეადგინა. მიუხედავად ამისა, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით ათვისებული საბიუჯეტო სახსრების მოცულობა მცირედით ჩამორჩა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს და 5,309.8 ათასი ლარის დონეზე დაფიქსირდა. აღნიშნული ვაკანტური თანამდებობების არსებობით „თანამდებობრივი სარგოს“ ქვემუხლში წარმოქმნილი ეკონომია კი გამოყენებულ იქნა თანამშრომელთა მატერიალური წახალისების მიზნით;
- 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით *იუსტიციის სამინისტროს აპარატის* (26 01) მომუშავეთა რიცხოვნობა 230 საშტატო ერთეულითა და 4,342 ათასი ლარის შრომის ანაზღაურების ფონდის მოცულობით დაიგეგმა. თუმცა მთელი წლის განმავლობაში თავისუფალი ვაკანტური

⁴⁵ 3 შტატი: მინისტრის პირველი მოადგილე, მინისტრის თანაშემწე და მინისტრის თანაშემწე მდივანი, არ არის საკონკურსო და ინიშნება მხოლოდ მინისტრის უფლებამოსილებით.

ადგილების საშუალო ოდენობამ 79 ერთეული შეადგინა. მიუხედავად ამისა, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით ათვისებული საბიუჯეტო სახსრების მოცულობა მცირედით ჩამორჩა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს და 4,119 ლარის დონეზე დაფიქსირდა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან მოხდეს საშტატო რიცხოვნობისა და შესაბამისი შრომის ანაზღაურების ფონდის რეალური ოდენობით განსაზღვრა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული წლის განმავლობაში დიდი რაოდენობით თავისუფალი საშტატო ერთეულებისა და შრომის ანაზღაურების ფონდში წარმოქმნილი მნიშვნელოვანი ეკონომიების არსებობა.

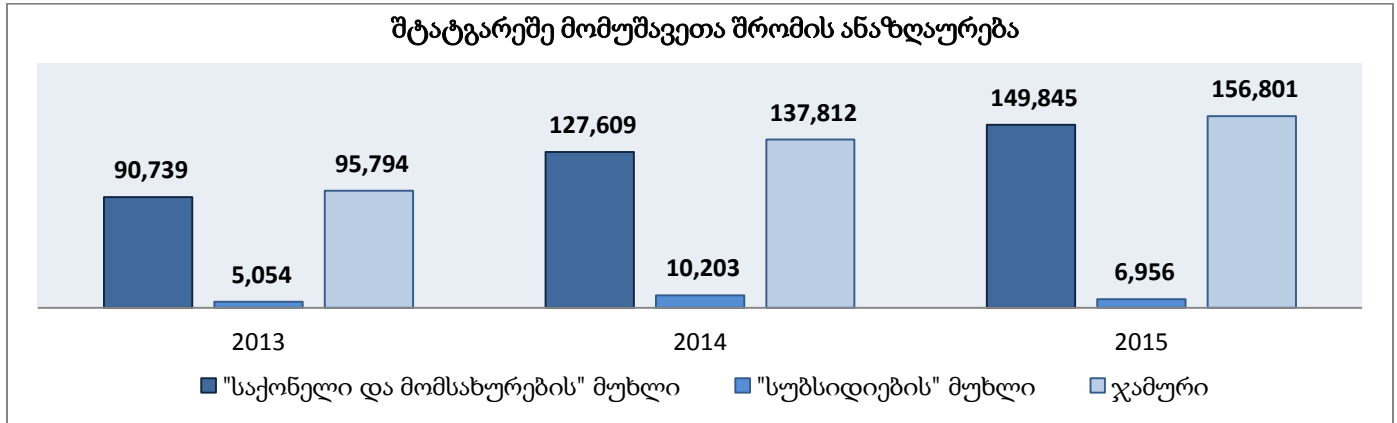
ამასთან, საყურადღებოა ის ფაქტიც, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში არ ხდება მხარჯავი დაწესებულებების ფარგლებში წლის განმავლობაში რეალურად დასაქმებულ თანამშრომელთა რიცხოვნობის შესახებ ანგარიშგება. კერძოდ, ბიუჯეტის კანონში⁴⁶ წარმოდგენილია ინფორმაცია უწყებებისთვის (პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში) დამტკიცებული საშტატო რიცხოვნობისა და შესაბამისი შრომის ანაზღაურების წლიური ფონდის გეგმური მოცულობის შესახებ, თუმცა შესრულების ანგარიშში არაფერია ნათქვამი რეალურად დასაქმებულ მომუშავეთა რიცხოვნობაზე. შედეგად, გაურკვეველია, მოხდა თუ არა საბიუჯეტო ორგანიზაციის/სტრუქტურული ერთეულის (პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში) მიერ გეგმური მაჩვენებლის შესრულება და როგორი მიზეზ-შედეგობრივი კავშირია “შრომის ანაზღაურების” მუხლით გახარჯულ საბიუჯეტო სახსრებსა და რეალურად დასაქმებულ მომუშავეთა რაოდენობას შორის. შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული დანახარჯების ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში მოიცავდეს ინფორმაციას მხარჯავი დაწესებულებების (პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში) მიერ წლის განმავლობაში რეალურად დასაქმებულ თანამშრომელთა რაოდენობების შესახებ.

შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება

2015 წლის განმავლობაში „საქონელი და მომსახურების“ მუხლიდან შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურებაზე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიმართულმა რესურსმა 149,845 ათასი ლარი და „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის 10.9% შეადგინა. თუმცა, აღნიშნულ შემთხვევაშიც, შტატით გათვალისწინებული მომუშავეების მსგავსად, „საქონელი და მომსახურების“ მუხლიდან გაცემული საბიუჯეტო სახსრები

⁴⁶ 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი, თავი VI.

არასრულყოფილად ასახავს ამ მიზნობრიობით ათვისებული რესურსის ჯამურ მოცულობას. კერძოდ, შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურებაზე თანხები ასევე მიიმართება „სუბსიდიების“ მუხლიდანაც, საიდანაც ამ მიმართულებით 2015 წლის განმავლობაში ათვისებულ იქნა 6,956 ათასი ლარი. შესაბამისად, ჯამურად, 2015 წელს შტატგარეშე თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურებაზე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გახარჯული სახსრების ოდენობამ 156,801 ათასი ლარი შეადგინა და 13.8%-ით გადააჭარბა 2014 წლის, ხოლო 63.7%-ით - 2013 წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებს.



დიაგრამა 22. შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების მიზნით გაწეული ხარჯების დინამიკა 2013-2015 წლებში (ათასი ლარი)

საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 6 მარტის N422 განკარგულების მიხედვით, 2015 წელს შტატგარეშე თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურების მიზნით თითოეული საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ გაწეული საკასო ხარჯი არ უნდა აღემატებოდეს 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. თუმცა, საყურადღებოა, რომ 36 მხარჯავი დაწესებულების შემთხვევაში შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების მიზნით 2015 წლის ბიუჯეტიდან გაწეული საკასო ხარჯის ოდენობა⁴⁷ აჭარბებს 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. რაც შეეხება უშუალოდ სამინისტროებს, 16-დან 13 სამინისტროს მიერ გაიზარდა შტატგარეშე თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურების მიზნით ათვისებული სახსრების მოცულობა. საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან მთავრობის N422 განკარგულებით დაშვებული გამონაკლისის გამოყენების მასშტაბურობიდან გამომდინარე, ეჭვქვეშ დგება აღნიშნული განკარგულების საფუძველზე საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის დადგენილი ლიმიტების ქმედითუნარიანობის საკითხი. მთავრობის N422 განკარგულების ძირითადი მიზნების განხორციელების უზრუნველსაყოფად,

⁴⁷ მაჩვენებელი მოიცავს „საქონელი და მომსახურების“ მუხლით გაწეულ ხარჯებს.

მიზანშეწონილია, მხედველობაში იქნეს მიღებული აღნიშნული ნორმატიული აქტის საფუძველზე განსაზღვრული შეზღუდვები.

შტატგარეშე მომუშავეებთან დაკავშირებით, ასევე, საყურადღებოა ფაქტობრივი მდგომარეობის შესაბამისობა ბიუჯეტის კანონით დადგენილ ლიმიტებთან. კერძოდ, საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის 22-ე მუხლის 1 პუნქტის მიხედვით, საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებული შტატგარეშე მომუშავეთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს საშტატო რიცხოვნობის 2.0%-ს⁴⁸. თუმცა, აღნიშნული მუხლით განსაზღვრული შეზღუდვებიდან გათავისუფლება, გამონაკლისის სახით, შესაძლებელია მოხდეს საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმების საფუძველზე. აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის მდგომარეობით, 13 სამინისტროს ცენტრალური აპარატის შემთხვევაში⁴⁹ ადგილი ჰქონდა 2.0%-იანი ლიმიტიდან გადაცდომას, რაც, თავის მხრივ, შეთანხმებული იქნა საქართველოს მთავრობასთან. ხოლო იმ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების რაოდენობა, რომლებიც ზემოაღნიშნულ ლიმიტებს აჭარბებდნენ, 86-ს უტოლდება. კანონმდებლობით დადგენილი ლიმიტებიდან გამონაკლისის დაშვების სახით გადაცდომის სიხშირისა და მასშტაბის გათვალისწინებით, ეჭვქვეშ დგება ზღვრული მაჩვენებლების ქმედითუნარიანობისა და შესაბამისად, მათი გონივრულობის საკითხი.

გარდა ამისა, საყურადღებოა, რომ განხორციელებული ცვლილების შედეგად, კანონმდებლობით დაწესებული ზემოხსენებული ლიმიტის გადაჭარბება შეთანხმებას აღარ საჭიროებს, თუ იგი არ აღემატება გასული ფისკალური წლის განმავლობაში მთავრობასთან შეთანხმებული გამონაკლისის რაოდენობას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საბიუჯეტო ორგანიზაციები ყოველ წელს ხელმძღვანელობენ შტატგარეშეთა იმ ოდენობით, რომელიც გამონაკლისის სახით გასული წლების განმავლობაში დაუმტკიცდათ, მიუხედავად იმისა, მიმდინარე წლის განმავლობაში დგას თუ არა უწყების წინაშე ამის საჭიროება. შედეგად, ხშირ შემთხვევაში, ადგილი აქვს ფაქტობრივად დასაქმებული შტატგარეშე მომუშავეთა ოდენობის მნიშვნელოვან ჩამორჩენას გეგმით დამტკიცებულ მაჩვენებელთან შედარებით. მაგალითად:

⁴⁸ ხოლო იმ ორგანიზაციებში, სადაც საშტატო რიცხოვნობის 2% შეადგენს 5 ერთეულზე ნაკლებს, ხელშეკრულებით დაქირავებულთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 5 ერთეულს;

⁴⁹ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მიმდინარე მდგომარეობით შესწავლილი იქნა 14 სამინისტრო;

- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს აპარატს* 2013 წელს მთავრობასთან შეთანხმების⁵⁰ საფუძველზე, გამონაკლისის სახით, დაუმტკიცდა შტატგარეშე მომუშავეთა 320 ერთეული, რომელიც ანალოგიური ოდენობით განისაზღვრა 2015 წლისათვის. თუმცა, 2015 წლის განმავლობაში ფაქტიურად დასაქმებულ შტატგარეშე თანამშრომელთა რაოდენობამ მხოლოდ 96 ერთეული შეადგინა;
- *ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს* სსიპ „სტანდარტებისა და მეტროლოგიის ეროვნული სააგენტოს“ შემთხვევაში, გამონაკლისი⁵¹ დაშვებული იქნა 2013 წელს 47 შტატგარეშე თანამშრომლის აყვანის კუთხით, რომელიც თავის მხრივ წარმოადგენს 2015 წლის გეგმურ მაჩვენებელს. თუმცა, უწყებაში 2015 წლის განმავლობაში დასაქმებული შტატგარეშე მომუშავეთა ფაქტობრივმა ოდენობამ მხოლოდ 22 ერთეული შეადგინა. ანალოგიურად, სსიპ „საქართველოს ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციას“ 2014 წელს დაშვებული გამონაკლისის⁵² საფუძველზე მიენიჭა 132 შტატგარეშე თანამშრომლის დაქირავების უფლება, თუმცა 2015 წელს დასაქმებული შტატგარეშეთა საშუალოთვიური ფაქტობრივი მაჩვენებელი მხოლოდ 56-ს გაუტოლდა;
- *იუსტიციის სამინისტროს აპარატისათვის* 2013 წელს მთავრობის მიერ დაშვებულ იქნა გამონაკლისი⁵³, რის შედეგადაც შტატგარეშე თანამშრომელთა რიცხოვნობა 45 ერთეულით განისაზღვრა. აღნიშნული დაშვება ავტომატურად გავრცელდა 2015 წელზეც, თუმცა წლის განმავლობაში დასაქმებულ შტატგარეშე მომუშავეთა ფაქტობრივმა მაჩვენებელმა მხოლოდ 27 ერთეული შეადგინა;
- *სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს* სსიპ „ბავშვთა და ახალგაზრდობის ეროვნულ ცენტრში“ საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმების⁵⁴ საფუძველზე, 2013 წელს გამონაკლისის სახით დაშვებულ იქნა შტატგარეშე თანამშრომელთა რიცხოვნობა 110 ერთეულის ოდენობით, რომელიც თავის მხრივ წარმოადგენს 2015 წლის გეგმურ მაჩვენებელს. თუმცა, 2015 წლის განმავლობაში უწყებაში დასაქმებული ფაქტობრივი შტატგარეშე თანამშრომელთა რაოდენობამ მხოლოდ 79 ერთეული შეადგინა.

⁵⁰ საქართველოს მთავრობის #37 განკარგულება, 15.01.2013

⁵¹ საქართველოს მთავრობის #81 განკარგულება, 21.01.2013

⁵² საქართველოს მთავრობის #1168 განკარგულება, 26.06.2014

⁵³ საქართველოს მთავრობის #312 განკარგულება, 08.04.2013

⁵⁴ საქართველოს მთავრობის #124 განკარგულება, 19.01.2013

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

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

გარდა ამისა, საყურადღებოა, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით, „შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშნით ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად“. თუმცა, არამუდმივ ამოცანათა ხანგრძლივობა კანონმდებლობით განსაზღვრული არ არის. შედეგად, არსებული პრაქტიკით, შტატგარეშე მომუშავეთა დასაქმება ხდება ხანგრძლივი პერიოდით, ამასთან არა დროებითი, არამედ, მუდმივი

ხასიათის სამუშაოების შესრულების მიზნით, რომელიც თავისი სპეციფიკით, ხშირ შემთხვევაში არ განირჩევა შტატით დასაქმებული თანამშრომლის სამუშაოსგან. მაგალითად, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს შემთხვევაში, შტატგარეშე მომუშავეებთან გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებების მიხედვით ირკვევა, რომ ზოგიერთი შტატგარეშე მოსამსახურე უწყებაში მიღებულ იქნა 2006, 2009, 2013 წლებიდან სხვადასხვა თანამდებობრივ პოზიციებზე. მიუხედავად ამისა, აღნიშნული პირები 2015 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, კვლავ შტატგარეშე თანამშრომლების სტატუსს ატარებენ და ასრულებენ მათზე თავდაპირველად დაკისრებულ სამუშაოებს.

აღნიშნული მიმართულებით, საინტერესოა საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და სხვა ქვეყნების უკეთესი პრაქტიკის მაგალითები. კერძოდ, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) მიხედვით, არამუდმივად დასაქმებული მომუშავეები ერთიანდებიან ორ ძირითად კატეგორიად: დროებით დასაქმებულები და კონტრაქტორები, რომლებიც ქვეყნების სპეციფიკიდან გამომდინარე იყოფიან უფრო წვრილ ქვეკატეგორიებად⁵⁵. ორივე შემთხვევაში, დასაქმებული პირი წარმოადგენს გადასახდელის გადამხდელს, დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის სამუშაო ურთიერთობა გრძელდება დროის მოკლე პერიოდის განმავლობაში და დროებითი მომუშავის დაქირავება ყოველთვის გამოწვეულია რაიმე კონკრეტული ვითარებიდან გამომდინარე. თუმცა კონტრაქტორის მთავარ განსხვავებას წარმოადგენს ის, რომ დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის ურთიერთობა რეგულირდება გაფორმებული კონტრაქტის საფუძველზე და ორგანიზაციას არ ეკისრება შრომითი კანონმდებლობით განსაზღვრული პასუხისმგებლობა, რომელიც გააჩნია მუდმივი (შტატიანი) თანამშრომლის შემთხვევაში (მაგალითად, დაზღვევა, სოციალური უზრუნველყოფა, შრომითი კანონმდებლობით განსაზღვრული გათავისუფლების პირობები და ა.შ.). ამასთანავე, კონტრაქტორი ვალდებულია ხელშეკრულებით განსაზღვრული კონკრეტული სამუშაო შეასრულოს ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ვადაში.

სხვადასხვა ქვეყნების მიხედვით, დროებითი დასაქმება სხვადასხვაგვარად განიმარტება, ასევე განსხვავებულია დროებითი თანამშრომლის სამუშაო პირობებიც. მაგალითად, კანადის საჯარო სექტორში დასაქმებას არეგულირებს „საჯარო სექტორში დასაქმების აქტი“⁵⁶, რომლის მიხედვითაც უწყებაში შტატგარეშე თანამშრომლის დასაქმების პერიოდი არ უნდა აღემატებოდეს 90 დღეს. ასევე, სამხრეთ აფრიკის შრომით კანონმდებლობაში 2015 წლის 1 აპრილიდან ამოქმედებული „შრომითი ურთიერთობის გაუმჯობესების აქტით“, ფიქსირებული სამუშაო ვადის მქონე კონტრაქტით დასაქმება,

⁵⁵ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087562.pdf

⁵⁶ <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/P-33.01.pdf>

რომელიც გრძელდება 3 თვეზე მეტი პერიოდი, განიხილება როგორც მუდმივი დასაქმება⁵⁷. ჰოლანდიის შემთხვევაში, თუ ორგანიზაციასთან პირველი კონტრაქტით დასაქმების პერიოდმა გადააჭარბა 36 თვეს, მაშინ მეორე კონტრაქტის დადების შემდეგ (თუ მეორე კონტრაქტის ხანგრძლივობა აჭარბებს 3 თვეს), დაქირავებულს გააჩნია მუდმივი თანამშრომლის სტატუსი⁵⁸. ბელგიაში დროებით დასაქმებული მომუშავეები გამოიყენება მუდმივი თანამშრომლის დროებითი ჩანაცვლების, სამუშაო ძალის გაზრდის მიზნით ან სხვა განსაკუთრებული შემთხვევების დროს. ასევე, აღსანიშნავია, რომ თითოეული კატეგორიისათვის არსებობს დროებითი დასაქმების სხვადასხვა ლიმიტები. კერძოდ, შტატის თანამშრომლის ჩანაცვლების დროს კონტრაქტი განისაზღვრება 6 თვის ვადით, რომელიც შეიძლება გადაიხედოს და გაიზარდოს მაქსიმუმ 12 თვემდე, მაშინ როდესაც განსაკუთრებული შემთხვევების დროს დაქირავებისას, აღნიშნული ლიმიტი შეადგენს მხოლოდ 3 თვეს⁵⁹.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, საჯარო სექტორში შტატგარეშე მომუშავეთა დაქირავების პროცესის მარეგულირებელი ნორმების დახვეწა და დეტალიზაცია, მათი არსებულ რეალობასთან და საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, რომელიც განსაზღვრავს შტატგარეშეთა მართვის ისეთ ძირითად საკითხებს, როგორებიცაა:

- შტატგარეშე თანამშრომლის დასაქმების ხანგრძლივობა;
- ძირითადი კრიტერიუმები, რომლითაც შესასრულებელი ამოცანა შეიძლება შეფასდეს როგორც არამუდმივი, რათა თავიდან იქნეს აცილებული „მუდმივი“ შტატგარეშე მოსამსახურეთა არსებობა;
- ის კრიტერიუმები, რომლითაც მოხდება შესაბამისი დავალების შესასრულებლად შტატგარეშე მოსამსახურის მოწვევის აუცილებლობისა და შტატით გათვალისწინებულ მომუშავეებთან შედარებით მისი უპირატესობის დასაბუთება;
- ის ძირითადი ფუნქციური მიმართულებები, რომლებიც უმჯობესია შესრულდეს შტატით გათვალისწინებულ მოსამსახურეთა მიერ, ერთი მხრივ, საჯარო სექტორში კრიტიკულ სფეროებში კვალიფიკაციისა და ცოდნის დაგროვებისა და შენარჩუნების უზრუნველსაყოფად, ხოლო მეორე მხრივ, ინფორმაციის კონფიდენციალურობიდან გამომდინარე;

⁵⁷ <http://www.labourguide.co.za/most-recent/2004-temporary-employment-in-2015>

⁵⁸ <https://www.government.nl/documents/leaflets/2011/08/24/q-a-employment-contract-information-for-temporary-workers>

⁵⁹ <https://www.oecd.org/els/emp/All.pdf>

- ის ძირითადი კრიტერიუმები, რომელთა საფუძველზეც მოხდება მთავრობასთან შეთანხმების მიზნით არსებული ლიმიტების დარღვევის აუცილებლობის დასაბუთება.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, ზემოაღნიშნული საკითხების დარეგულირება უზრუნველყოფს ამ მიმართულებით საჯარო ფინანსების მართვის პროცესის ეფექტიანობის გაუმჯობესებას.

რეკომენდაციები:

საქართველოს მთავრობას:

- სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შრომის ანაზღაურების სახით გაწეული დანახარჯების აღრიცხვა-ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობისა და „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენის უზრუნველსაყოფად, მოხდეს დასაქმებულ მომუშავეებზე გაწეული შრომის ანაზღაურების ყველა ხარჯის ერთგვაროვანი მიდგომით აღრიცხვა;
- დამატებით განისაზღვროს ის კრიტერიუმები, რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირზე პრემიის გაცემის დასაბუთება, რაც ერთი მხრივ, ხელს შეუწყობს თანამშრომელთა პრემირების ჯანსაღი სისტემის ჩამოყალიბებას, ხოლო მეორე მხრივ, უზრუნველყოფს საბიუჯეტო რესურსების ხარჯვის გამჭვირვალობის ზრდას;
- დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს თანამშრომელთა მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების სისტემების დანერგვის მიმართულებით მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე, რაც უზრუნველყოფდა პრემიისა და დანამატის სახით გაცემული სახსრების გამჭვირვალობასა და დასაბუთებას;
- მოხდეს საჯარო სექტორში შტატგარეშე მომუშავეთა დაქირავების პროცესის მარეგულირებელი ნორმების დახვეწა და დეტალიზაცია მათი არსებულ რეალობასთან და საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად;
- შტატგარეშე მომუშავეთა რაოდენობასთან დაკავშირებით კანონმდებლობით დაწესებული ლიმიტებიდან გამონაკლისების დაშვება/გადახედვა ხდებოდეს ყოველწლიურად, საბიუჯეტო ორგანიზაციების საჭიროებიდან გამომდინარე, შესაბამისი არგუმენტირებული დასაბუთების საფუძველზე, ხოლო მეორე მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი მოიცავდეს ინფორმაციას შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების გეგმური მაჩვენებლის შესახებ, რაც

უზრუნველყოფს ამ მიმართულებით ათვისებული საბიუჯეტო რესურსების შესაძარისობას გეგმურ მაჩვენებელთან და შესაბამისად, ხელს შეუწყობს საჯარო ფინანსების მართვისა და ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობის გაუმჯობესებას.

ფინანსთა სამინისტროს:

- სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული დანახარჯების ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში მოიცავდეს ინფორმაციას მხარჯავი დაწესებულებების (პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში) მიერ წლის განმავლობაში რეალურად დასაქმებულ თანამშრომელთა რაოდენობების შესახებ.

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე მოხდეს საშტატო რიცხოვნობისა და შესაბამისი შრომის ანაზღაურების ფონდის რეალური ოდენობით განსაზღვრა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული წლის განმავლობაში დიდი რაოდენობით თავისუფალი საშტატო ერთეულებისა და შრომის ანაზღაურების ფონდში წარმოქმნილი მნიშვნელოვანი ეკონომიების არსებობა.

3.1.3. ავტოსატრანსპორტო საშუალებები

სახელმწიფო ავტოპარკის მართვის ხარჯებთან დაკავშირებული საკითხის დარეგულირების მიზნით, საქართველოს მთავრობამ 2014 წლის 6 თებერვალს მიიღო №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“. დადგენილება განსაზღვრავს ავტომობილების კლასებს და კონკრეტული კლასისათვის მიკუთვნების კრიტერიუმებს, ასევე განსაზღვრული ნიშნით მათი თანამდებობრივი ან ზოგადი დანიშნულებით გამოყენების წინაპირობებს და ვრცელდება 2014 წლის 1 თებერვლიდან განხორციელებულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებების შესყიდვისა და ჩანაცვლების ოპერაციებზე. რაც შეეხება აღნიშნულ პერიოდამდე უწყებების საკუთრებაში არსებულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებებს, დადგენილების მიხედვით, აღმასრულებელი ხელისუფლების ყველა დაწესებულებას დაევალოს არსებული ავტოპარკის ოპტიმიზაციის გეგმის წარდგენა საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 21 ოქტომბრის №266 დადგენილებით შექმნილი „სამსახურებრივი ავტომანქანებით სარგებლობის, შესყიდვისა და

განახლების საკითხების შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიისთვის“ (შემდგომში - კომისია) 2014 წლის 1 აპრილამდე. ოპტიმიზაციის გეგმების წარდგენა კომისიისათვის მიზნად ისახავდა იმ უწყებების იდენტიფიცირებას, რომელთა ადმინისტრაციული ავტომანქანების რაოდენობა და განაწილება საშტატო რიცხოვნობის გათვალისწინებით, მიმდინარე მდგომარეობით არ შეესაბამებოდა აღნიშნული დადგენილების მე-5 მუხლით დადგენილ ნორმებს. განსაზღვრული ნორმებიდან გადახრების შემთხვევაში, სახელმწიფო კომისიას უნდა მიეღო გადაწყვეტილება კონკრეტულ შემთხვევებში გამონაკლისების დაშვებასთან დაკავშირებით. მხარჯავი უწყებების მიერ ოპტიმიზაციის გეგმების მომზადება და კომისიისთვის წარდგენა განხორციელდა დადგენილ ვადებში. თუმცა აღნიშნული პროცესი არ დასრულებულა და კომისიის 2014 წლის 20 ივნისის N2 სხდომის ოქმის შესაბამისად, მხარჯავი უწყებების მიერ ეტაპობრივად ხორციელდება ახალი ოპტიმიზაციის გეგმების წარდგენა კომისიისთვის, რათა მათ მფლობელობაში არსებული ავტოპარკი შესაბამისობაში მოვიდეს N121 დადგენილებით განსაზღვრულ ლიმიტებთან. აღსანიშნავია, რომ მხარჯავი დაწესებულებებისათვის ახალი ოპტიმიზაციის გეგმების წარმოდგენის კონკრეტული ვადა დღემდე განსაზღვრული არ არის, რაც პროცესის გაჭიანურების ძირითადი მიზეზი ხდება. ამასთან, ოპტიმიზაციის გეგმების შედგენის პროცესში მხარჯავი დაწესებულებები ინსტრუქციებს იღებენ აღნიშნულ პროცესზე პასუხისმგებელ პირთან კომუნიკაციის საფუძველზე და არ მომხდარა დეტალური ინსტრუქციის შემუშავება და დამტკიცება, რომელიც განსაზღვრავდა ოპტიმიზაციის გეგმის შედგენის წესს და მოახდენდა აღნიშნული პროცესის ფორმალიზებას. საკითხის კომპლექსურობიდან გამომდინარე, ფორმალურად დამტკიცებული ინსტრუქციის არარსებობის პირობებში, არსებობს მხარჯავი უწყებების მხრიდან სახელმწიფო კომისიისთვის არასრულყოფილი ინფორმაციის მიწოდების რისკი. აღნიშნულ ფაქტზე ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის „2014 წლის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ მოხსენებაში.

მიმდინარე მდგომარეობით, კომისიამ განიხილა და დაამტკიცა მხოლოდ 4 სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი ახალი ოპტიმიზაციის გეგმა, რომლის ფარგლებშიც დაშვებულ იქნა გამონაკლისები იმ მხარჯავ დაწესებულებების შემთხვევაში, სადაც ავტომანქანების რაოდენობა და განაწილება არ შეესაბამებოდა N121 დადგენილებით განსაზღვრულ ლიმიტებს. თუმცა, იმ სამინისტროებისათვის, რომელთა ოპტიმიზაციის გეგმები ამ დრომდე არ დამტკიცებულა, კვლავ ძალაში რჩება 2014 წლის 20 ივნისის კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შესახებ, რომლის მიხედვითაც, დადგენილების მე-5 მუხლის

პირველი პუნქტი ჩამოყალიბდა შემდეგი რედაქციით: „სამორიგეო ავტომობილის რიცხვი დგინდება შემდეგი პროპორციით: 100 საშტატო რიცხოვნობამდე დაწესებულების შემთხვევაში - 1 ავტომობილი ყოველ 20 საშტატო ერთეულზე, ხოლო ყოველ დანარჩენ 50 საშტატო ერთეულზე - დამატებით 1 ავტომობილი (აღნიშნული მუხლი ამოქმედდეს მას შემდეგ, რაც კომისია მიიღებს და დამტკიცებს სამინისტროების მიერ წარმოდგენილ ოპტიმიზაციის ახალ გეგმას. კომისიის გადაწყვეტილებამდე უწყებებს უფლება მიეცეთ იხელმძღვანელონ ავტომანქანების განაწილების უკვე არსებული წესით)“.

შედეგად, მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის N121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“ მიღებულ იქნა 2014 წლის 6 თებერვალს, სამინისტროების დიდი ნაწილისათვის ოპტიმიზაციის გეგმების დამტკიცება და დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ლიმიტების ძალაში შესვლა დღემდე არ მომხდარა, რის გამოც ისინი სარგებლობენ ავტოსატრანსპორტო საშუალებების განაწილების არსებული წესით სახელმწიფო კომისიის 2014 წლის 20 ივნისის სხდომის ოქმის შესაბამისად. აღნიშნული კი აფერხებს საჯარო სექტორში ავტოპარკის ოპტიმიზაციის პროცესს.

როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, N121 დადგენილების მოქმედება (მუხლი 7, პუნქტი 1) ვრცელდება 2014 წლის 1 თებერვლიდან შესყიდულ და ჩანაცვლებულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებებზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საყურადღებოა, რომ დადგენილებით არ არის დარეგულირებული აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისათვის, უსასყიდლოდ მუდმივ ან დროებით სარგებლობაში (თხოვებით) გადაცემის შემთხვევაში, ავტომობილების კონკრეტული კლასისათვის მიკუთვნების კრიტერიუმები, მათი თანამდებობრივი ან ზოგადი დანიშნულებით გამოყენების წინაპირობები და ზღვრული ფლობის დაანგარიშების მეთოდები, რაც გარკვეულ შემთხვევებში კანონმდებლობით განსაზღვრული ლიმიტების დარღვევის მიზეზი შეიძლება გახდეს. მაგალითად:

- *ენერგეტიკის სამინისტრომ* 2015 წლის განმავლობაში სს "საქრუსენერგოდან" და შპს „საქართველოს გაზის ტრანსპორტირების კომპანიიდან“ უსასყიდლოდ (თხოვებით) მიიღო ავტომანქანები, შესაბამისად 15,903 ლარისა და 5,931 ლარის საბალანსე ღირებულებით, მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული ავტომანქანები არ აკმაყოფილებდნენ მთავრობის N121 დადგენილებით განსაზღვრულ კრიტერიუმებსა და წინაპირობებს;
- *სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს* 2015 წლის 6 ივნისის სსიპ „მომსახურების სააგენტოდან“ უსასყიდლოდ გადაეცა ახალი ავტომანქანა, მაშინ როდესაც აღნიშნულის

აუცილებლობა არ არსებობდა, რამდენადაც სამინისტროს ისედაც გააჩნდა პირველი კლასის ავტომანქანების იმ რაოდენობაზე მეტი, ვიდრე ეს მთავრობის N121 დადგენილებით განსაზღვრული ლიმიტებით იქნა დაშვებული.

ასევე, საყურადღებოა, რომ ზოგიერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ წლის განმავლობაში შესყიდული ავტოსატრანსპორტო საშუალებები არ აკმაყოფილებენ მთავრობის N121 დადგენილებით განსაზღვრულ კრიტერიუმებსა და ლიმიტებს, თუმცა მათი მხრიდან არ მომხდარა კომისიისათვის გამონაკლისის დაშვების შესახებ შესაბამისი მოთხოვნით მიმართვა. მაგალითად:

- სსიპ „ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი“ მიერ 2015 წლის განმავლობაში შესყიდულ იქნა ავტობუსი და მიკროავტობუსი, ჯამური ღირებულებით 240.7 ათასი ლარი, რომელთა ტექნიკური მახასიათებლები და ღირებულება არ შეესაბამებოდა მთავრობის N121 დადგენილებით ამ მიმართულებით განსაზღვრულ კრიტერიუმებს. მიუხედავად ამისა, უწყების მხრიდან ადგილი არ ჰქონია კომისიისათვის გამონაკლისის დაშვების მოთხოვნით მიმართვას.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან აღნიშნული მიმართულებით გაურკვევლობის თავიდან აცილების, კანონმდებლობით დადგენილი შეზღუდვების დარღვევის პრევენციისა და რეგულაციის სრულყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია დადგენილებით ნათლად და სრულად იქნეს განსაზღვრული ნორმატიული აქტის მოქმედების გავრცელების არეალი.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, გარკვეულ შემთხვევებში საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან ადგილი აქვს ავტომანქანებზე არაგონივრული ოდენობის საწვავის ლიმიტების დამტკიცებას, რაც გამოიხატება წლის განმავლობაში გაწეული ფაქტობრივი ხარჯის განსაზღვრული ლიმიტებიდან მნიშვნელოვანი ჩამორჩენით. აღნიშნულის შედეგად იზრდება საბიუჯეტო სახსრების არაპროდუქტიულად და არაეკონომიურად განკარგვის რისკი. კერძოდ:

- განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს აპარატის ავტოპარკის საწვავის წლიური ლიმიტი 111,300 ლიტრის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა წლის განმავლობაში ფაქტიურად გახარჯული საწვავის მოცულობამ 65,460 ლიტრი და დამტკიცებული ლიმიტის მხოლოდ 58.8% შეადგინა;
- სსიპ „განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის“ მფლობელობაში არსებულ ავტომობილებზე საწვავის წლიური ლიმიტის სახით დამტკიცებულ იქნა 27,600 ლიტრი, რაც ასევე მოიცავდა მივლინებების ფარგლებში გასაწევი საწვავის ხარჯსაც. თუმცა, წლის განმავლობაში ათვისებული საწვავის მოცულობამ 11,687 ლიტრი ანუ დამტკიცებული ლიმიტის მხოლოდ 42.3% შეადგინა;

- სსიპ „ტურიზმის ეროვნული სააგენტოს“ მფლობელობაში არსებული ავტოპარკის მიერ წლის განმავლობაში გახარჯული საწვავის მოცულობა საშუალოდ დამტკიცებული ლიმიტით განსაზღვრული ოდენობის მხოლოდ 52.8%-ს შეადგენს;
- ანალოგიური მაჩვენებელი სსიპ „ქონების ეროვნული სააგენტოს“ შემთხვევაში მხოლოდ 62.0%-ს უტოლდება.

ასევე, საყურადღებოა, საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 6 მარტის N422 განკარგულება „საბიუჯეტო დეფიციტის მართვის მიზნით გასატარებელი ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“, რომლის მიხედვითაც მთავრობის კონტროლს დაქვემდებარებულ სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფ მხარჯავ დაწესებულებებს უნდა ეხელმძღვანელათ შემდეგი პრინციპით: „შემცირდეს საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ მოხმარებული საწვავის ხარჯები 2014 წლის საკასო ხარჯთან შედარებით არანაკლებ 30%-ით“. თუმცა, რიგი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან, მიუხედავად 2015 წლის განმავლობაში საწვავის ფასის არსებითი კლებისა 2014 წელთან შედარებით, ადგილი აქვს აღნიშნული ლიმიტის დარღვევას ფინანსთა სამინისტროსთან დასაბუთების წარდგენის ან ზოგიერთ შემთხვევაში ასეთი შეთანხმების არარსებობის პირობებშიც კი. მაგალითად:

- სსიპ „ქონების ეროვნული სააგენტოს“ მიერ 2015 წლის განმავლობაში საწვავზე გაწეული საკასო ხარჯი (159.5 ათასი ლარი) არათუ შემცირდა, არამედ 8.3%-ით გაიზარდა, მაშინ როდესაც მოხმარებული საწვავის მოცულობამ (103,416 ლიტრი) 28.1%-ით გადააჭარბა 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს აპარატის შემთხვევაში კი 2015 წელს საწვავზე გაწეული საკასო ხარჯის ოდენობა მხოლოდ 20.1%-ით შემცირდა, ხოლო გახარჯული საწვავის მოცულობა (ლიტრებში) 10.6%-ით. თუმცა, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ, მისი პროგრამების ფარგლებში მთავრობის N422 განკარგულებით განსაზღვრული ლიმიტების შესრულების შეუძლებლობასთან დაკავშირებით აცნობა ფინანსთა სამინისტროს, რის შედეგადაც დაშვებულ იქნა გამონაკლისი;
- სსიპ „კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის სააგენტოს“ მიერ 2015 წლის განმავლობაში საწვავზე გაწეულმა საკასო ხარჯმა 127 ათასი ლარი შეადგინა და შემცირების ნაცვლად, 2.1%-ით გადააჭარბა 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს;
- სსიპ „ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის“ მიერ 2015 წლის განმავლობაში საწვავზე გაწეულმა საკასო ხარჯმა 204.7 ათასი ლარი შეადგინა და არათუ შემცირდა, არამედ 2.0%-ით გაიზარდა 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით;

- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს* აპარატის მიერ 2015 წლის განმავლობაში საწვავზე გაწეული საკასო ხარჯის მოცულობამ 147.9 ათასი ლარი შეადგინა და მხოლოდ 17.7%-ით შემცირდა 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით;
- *ენერგეტიკის სამინისტროს* აპარატის მიერ 2015 წლის განმავლობაში საწვავზე გახარჯული საბიუჯეტო რესურსის ოდენობამ 115.5 ათასი ლარი შეადგინა და 21.8%-ით შემცირდა 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით.

საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან მთავრობის N422 განკარგულებით დაშვებული გამონაკლისის გამოყენების სისტემატურობიდან გამომდინარე, ექვეყნებ დგება აღნიშნული განკარგულების საფუძველზე საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის დადგენილი ლიმიტების ქმედითუნარიანობის საკითხი. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით კი მთავრობის N422 განკარგულების ძირითადი მიზნების განხორციელების უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, მხედველობაში იქნეს მიღებული აღნიშნული ნორმატიული აქტის საფუძველზე განსაზღვრული შეზღუდვები.

რეკომენდაციები

საქართველოს მთავრობას:

- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, ოპტიმიზაციის პროცესის შეუფერხებლად წარმართვის მიზნით, მიზანშეწონილია საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 21 ოქტომბრის №266 დადგენილებით შექმნილი „სამსახურებრივი ავტომანქანებით სარგებლობის, შესყიდვისა და განახლების საკითხების შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის“ მიერ განისაზღვროს გონივრული ვადები მხარჯავი უწყებების მიერ წარმოდგენილი ოპტიმიზაციის გეგმების განხილვისა და დამტკიცებისათვის, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილებისა და სამსახურებრივი ავტომანქანების შეძენისა და ჩანაცვლების და მათ მოვლა-შენახვის ხარჯებთან დაკავშირებული საკითხების დარეგულირების მიზნით საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის N121 დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ლიმიტების ამოქმედება;
- საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის უსასყიდლოდ მუდმივ ან დროებით სარგებლობაში (თხოვებით) ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გადმოცემის შემთხვევაში, მთავრობის N121 დადგენილებით განსაზღვრული კრიტერიუმების აღნიშნული შემთხვევებზე გავრცელების

უზრუნველსაყოფად და შემდგომი გაურკვევლობის თავიდან აცილების, კანონმდებლობით დადგენილი შეზღუდვების დარღვევის პრევენციისა და რეგულაციის სრულყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია, დადგენილებით ნათლად და სრულად იქნეს განსაზღვრული ნორმატიული აქტის მოქმედების გავრცელების არეალი.

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს სამსახურებრივი ავტომატების საწვავის ლიმიტების დამტკიცების პროცესში და მოხდეს მათი გონივრული ოდენობით განსაზღვრა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანი და არაეკონომიური ხარჯვა.

3.1.4. შესყიდვების მართვის საკითხები

2015 წლის განმავლობაში სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულებების ჯამურმა ღირებულებამ 3,203 მლნ ლარი შეადგინა და 356 მლნ ლარით გადააჭარბა 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. საბიუჯეტო ორგანიზაციებში მიმდინარე აუდიტის პროცესში გამოვლენილ იქნა სისტემური ხასიათის ხარვეზები მათ მიერ 2015 წლის განმავლობაში განხორციელებული შესყიდვების მართვის კუთხით როგორც კანონმდებლობაში, ასევე შესყიდვების განხორციელების ყველა სტადიაზე, განსაკუთრებით - დაგეგმვის ეტაპზე. კერძოდ, გარკვეულ შემთხვევებში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ არასწორად ხდება საჭიროებების იდენტიფიცირება და მათი შემდგომი ფორმულირება სატენდერო დოკუმენტაციაში; შემსყიდველთა მხრიდან შესყიდვის ობიექტის ტექნიკური სპეციფიკაციების განსაზღვრისას არ ხდება საქართველოში ან/და საერთაშორისოდ აღიარებული სტანდარტების გამოყენება, რაც რიგ შემთხვევებში რეალურ საჭიროებასა და მიწოდებულ საქონელს/მომსახურებას შორის შეუსაბამობის გამომწვევი მიზეზი ხდება; შემსყიდველთა მხრიდან არ ხდება ბაზრის წინასწარი კვლევა, რაც რიგ შემთხვევებში შესყიდვის არაეკონომიურად განხორციელებას განაპირობებს; ხარვეზებით მიმდინარეობს ტენდერის ჩატარების ეტაპიც: რიგ შემთხვევებში ხდება ტენდერების დაუსაბუთებელი შეწყვეტა და პრეტენდენტთა უსაფუძვლო დისკვალიფიკაცია, რაც უარყოფითად აისახება კონკურენციაზე.

ცალკეული საბიუჯეტო ორგანიზაციების შემთხვევაში, შესყიდვების დაგეგმვასა და განხორციელების პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს ერთი მხრივ, სახელმწიფო შესყიდვების დამტკიცებულ გეგმებში განხორციელებული ხშირი და მასშტაბური ცვლილებები და დიდი ოდენობით

წლის დასაწყისში დაუგეგმავი შესყიდვები, მეორე მხრივ, უშედეგოდ დასრულებული ტენდერების მაღალი წილი გამოცხადებული ტენდერების მთლიან რაოდენობაში. მაგალითად:

- *კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს აპარატის* მიერ 2015 წლის შესყიდვების წლიური გეგმა წლის განმავლობაში 34-ჯერ შეიცვალა და საბოლოოდ 54%-ით გაიზარდა (563.3 ათასი ლარი) საწყის გეგმასთან შედარებით, რაც განპირობებულია სამინისტროს მიერ პროგრამებით განსახორციელებელი ღონისძიებების, თავდაპირველ შესყიდვების გეგმაში გაუთვალისწინებლობით;
- *სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტროს* 2015 წლის დამტკიცებული შესყიდვების გეგმა 3,483.6 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა წლის განმავლობაში გეგმაში განხორციელებული 23 ცვლილების შედეგად, მისი მოცულობა 30.5%-ით შემცირდა და 2,420.5 ათასი ლარი შეადგინა;
- *თავდაცვის სამინისტროს* მიერ 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსების ფარგლებში გამოცხადებულ იქნა 616 ტენდერი, შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 45,997 ათასი ლარი. აქედან 191 ტენდერი, ანუ გამოცხადებულთა საერთო რაოდენობის 31% არ შედგა (შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 5,880 ათასი ლარი), უარყოფითი შედეგით დასრულდა 81 მათგანი (შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 7,123 ათასი ლარი), ხოლო 51 შეწყვეტილ იქნა (შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 5,632 ათასი ლარი). შედეგად, სამინისტროს მიერ გამოცხადებული 616 ტენდერიდან ხელშეკრულებები გაფორმებულ იქნა მხოლოდ 293 შემთხვევაში (ღირებულებით 24,477 ათასი ლარი), მაშინ როდესაც 323 ტენდერი, ანუ გამოცხადებული ტენდერების ჯამური რაოდენობის ნახევარზე მეტი (53%), უშედეგოდ დამთავრდა;
- *კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს აპარატის* მიერ 2015 წლის განმავლობაში გამოცხადებული 90 ტენდერიდან, ჯამური სავარაუდო ღირებულებით 990 ათასი ლარი, 31 ტენდერი, ანუ გამოცხადებულთა საერთო რაოდენობის 34.4% არ შედგა (სავარაუდო ღირებულებით 317 ათასი ლარი), ხოლო 2 უარყოფითი შედეგით დასრულდა (სავარაუდო ღირებულებით 11 ათასი ლარი). შედეგად, სამინისტროს მიერ გამოცხადებული 90 ტენდერიდან ხელშეკრულება გაფორმებულ იქნა მხოლოდ 57 შემთხვევაში (ღირებულებით 662 ათასი ლარი), მაშინ როდესაც 33 ტენდერი, ანუ გამოცხადებული ტენდერების მთლიანი რაოდენობის 36.7% უშედეგოდ დამთავრდა;

- *სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს*⁶⁰ მიერ 2015 წლის განმავლობაში გამოცხადდა 319 ტენდერი, შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 36,225 ათასი ლარი. აქედან 61 ტენდერი, ანუ გამოცხადებულთა საერთო რაოდენობის 19.1% არ შედგა (სავარაუდო ღირებულებით 1,613.8 ათასი ლარი), უარყოფითი შედეგით დასრულდა 9 (სავარაუდო ღირებულებით 229 ათასი ლარი), ხოლო 11 შეწყვეტილ იქნა (სავარაუდო ღირებულებით 660.6 ათასი ლარი). შედეგად, სამინისტროს მიერ გამოცხადებული 319 ტენდერიდან ხელშეკრულებები გაფორმებულ იქნა მხოლოდ 238 შემთხვევაში (ღირებულებით 33,721.6 ათასი ლარი), მაშინ როდესაც 81 ტენდერი, ანუ გამოცხადებული ტენდერების ჯამური რაოდენობის 25.4%, უშედეგოდ დამთავრდა.

საყურადღებოა, გამარტივებული შესყიდვების მაღალი ხვედრითი წილი სახელმწიფო შესყიდვების მთლიან მოცულობაში. კერძოდ, 2014 წლის მონაცემებით⁶¹, გამარტივებული შესყიდვის ფორმით დადებულმა ხელშეკრულებებმა შესყიდვების ხელშეკრულებების ჯამური ღირებულების 32% შეადგინა, ხოლო 2015 წლის ანალოგიური მაჩვენებელი 33.7%-ს გაუტოლდა. აღნიშნული მაჩვენებელი განსაკუთრებით მაღალია ზოგიერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციის შემთხვევაში. კერძოდ:

- *თავდაცვის სამინისტროს* მიერ 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებებისა და გამოყოფილი გრანტების ფარგლებში გაფორმებული 1061 შესყიდვის ხელშეკრულებიდან, ჯამური ღირებულებით 129,065 ათასი ლარი, შესყიდვების საერთო ღირებულების 68% (87,714 ათასი ლარი) გამარტივებული შესყიდვის ფორმით (741 ხელშეკრულება) იქნა განხორციელებული, საიდანაც საიდუმლოა 191 ხელშეკრულება, ჯამური ღირებულებით 43.6 მლნ ლარი;
- *იუსტიციის სამინისტროს აპარატის* მიერ 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ასიგნებების ფარგლებში გაფორმებული 327 შესყიდვის ხელშეკრულებიდან, ჯამური ღირებულებით 1,841 ათასი ლარი, შესყიდვების საერთო ღირებულების 41.4% (762.8 ათასი ლარი) გამარტივებული შესყიდვის ფორმით იქნა განხორციელებული (270 ერთეული);
- *სოფლის მეურნეობის სამინისტროს* მიერ 2015 წლის განმავლობაში გაფორმებული 1,974 შესყიდვის ხელშეკრულებიდან, ღირებულებით 30,184 ათასი ლარი, შესყიდვების მთლიანი

⁶⁰ 2015 წლის 1 ივლისიდან განხორციელდა სასჯელაღსრულების დეპარტამენტის ლიკვიდაცია და მის ნაცვლად შესყიდვებს ახორციელებს სამინისტრო.

⁶¹ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2014-2015 წლების საქმიანობის ანგარიშები.

ღირებულების 45.7% (13,795 ათასი ლარი) გამარტივებული შესყიდვის ფორმით იქნა განხორციელებული (1,664 ხელშეკრულება);

- *ენერგეტიკის სამინისტროს* მიერ 2015 წლის განმავლობაში გაფორმებული 335 შესყიდვის ხელშეკრულებიდან, ჯამური ღირებულებით 1,529.9 ათასი ლარი, შესყიდვების მთლიანი ღირებულების 63.9% (978.1 ათასი ლარი) გამარტივებული შესყიდვის ფორმით განხორციელებულ შესყიდვებზე მოდის (320 ხელშეკრულება);
- *სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტროს* მიერ წლის განმავლობაში გაფორმებული 324 შესყიდვის ხელშეკრულებიდან, ჯამური ღირებულებით 2,225.4 ათასი ლარი, შესყიდვების მთლიანი ღირებულების 55.9% (1,243.6 ათასი ლარი) გამარტივებული შესყიდვის ფორმით იქნა განხორციელებული (270 ხელშეკრულება);
- *კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს* აპარატის მიერ 2015 წლის განმავლობაში გაფორმებული 420 შესყიდვის ხელშეკრულებიდან, ჯამური ღირებულებით 1,367.9 ათასი ლარი, შესყიდვების მთლიანი ღირებულების 44.4% (607.8 ათასი ლარი) გამარტივებული შესყიდვის ფორმით განხორციელებულ შესყიდვებზე მოდის (354 ხელშეკრულება).

ასევე, რიგი საბიუჯეტო ორგანიზაციების შემთხვევაში, ადგილი აქვს შესასყიდი საქონლის/მომსახურების ტექნიკური და ხარისხობრივი მახასიათებლების ისეთ შემზღვეველ ჩარჩოებში მოქცევასა და კონკრეტიზაციას, რომ აღნიშნული განაპირობებს შესყიდვის პროცესში არაკონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბებას და წარმოშობს საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად განკარგვის რისკს. მაგალითად:

- *შინაგან საქმეთა სამინისტროს* მიერ საოფისე ავეჯის შეძენის მიზნით 2015 წლის 15 სექტემბერს გამოცხადდა ელექტრონული ტენდერი (SPA150025083), შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 184.6 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა და გაიმარჯვა კიდევ, სატენდერო წინადადების ფასით 164.8 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი ავეჯის თითოეული კომპონენტის ყოველი დეტალის მიმართ დაწესებული იყო ფიქსირებული ზომები. ამასთან, სატენდერო დოკუმენტაციას თან ახლდა არა მაკეტური სახის სურათები, არამედ საქონლის თითოეული კონკრეტული მოდელის ფოტოსურათები. მაგალითად: საქონლის ტექნიკური მახასიათებლების პირველ პოზიციაში (საოფისე სკამი) მითითებულია: საერთო ზომა 80*53*61 სმ, დასაჯდომი სიგანე 47 სმ, სიღრმე 43 სმ, ზურგის სიგანე 49 სმ, სიმაღლე 36 სმ და ა.შ.; საქონლის ტექნიკური მახასიათებლების მეორე

პოზიციაში (ხელმძღვანელის სავარძელი) მითითებულია: სახელურებში ჩასმული ტყავი - სიგრძე 38 სმ, სიღრმე 4 სმ, საერთო ზომები - სიმაღლე მაქსიმალური 123 სმ, სიმაღლე დაწეულ მდგომარეობაში 117 სმ, სიგანე 64 სმ. სიღრმე 77 სმ. ზურგის სიმაღლე - 78 სმ, სიგანე 53 სმ. დასაჯდომის სიგანე - 57.5 სმ, სიღრმე 52 სმ. სახელურის სიგრძე 45.5 სმ, სახელურის სიმაღლე 30 სმ, სახელურის სიღრმე 6 სმ, ფეხის დიამეტრი 67 სმ და ა.შ. სხვა დანარჩენი კატეგორიების შემთხვევაშიც;

- *სსიპ „ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციის“* მიერ მის ბალანსზე რიცხული 3 ავტომანქანის ტექნიკური შეკეთების მომსახურების შესყიდვის მიზნით 2015 წლის 18 თებერვალს გამოცხადდა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი (SPA150005507), შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 139.1 ათასი ლარი. სატენდერო დოკუმენტაციის ტექნიკური დავალებით, პრეტენდენტს ქ. თბილისში უნდა ჰქონოდა არანაკლებ 8 ბოქსი, ხოლო საქართველოს სხვა რეგიონებში არანაკლებ 2-2 ბოქსი. გარდა ამისა, პრეტენდენტს უნდა შეძლებოდა ტექნიკური მომსახურების გაწევა ერთდროულად არანაკლებ 8 ავტომანქანაზე, მაშინ როდესაც აღნიშნული მომსახურების შესყიდვა ხდებოდა 3 ავტომანქანისათვის. შედეგად, ტენდერში მონაწილეობა არ მიიღო არცერთმა პრეტენდენტმა, რის გამოც იგი არშემდგარად გამოცხადდა. აღნიშნული მომსახურების შესყიდვის მიზნით, ანალოგიური ტექნიკური მოთხოვნებით, კვლავ გამოცხადდა ტენდერი, რომელშიც მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა, რომელიც წარმოადგენდა სუბკონტრაქტორ კომპანიას და გაიმარჯვა კიდევ. საყურადღებოა, რომ 2016 წელს მსგავსი მოთხოვნებით ანალოგიურ შესყიდვაზე გამოცხადებულ ტენდერში, კითხვა-პასუხის მოდულის საშუალებით, ერთერთმა კომპანიამ იკითხა დაიშვებოდა თუ არა ქვეკონტრაქტორი აღნიშნულ ტენდერში, რაზეც შემსყიდველის მხრიდან უარი მიიღო;
- *სსიპ „საქართველოს ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტოს“* მიერ კომპიუტერების შესყიდვის მიზნით 2015 წლის 30 იანვარს გამოცხადდა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი (SPA150003095), შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 25.5 ათასი ლარი. ტექნიკური დოკუმენტაციით განსაზღვრულ საქონლის მახასიათებლებში პირდაპირ იქნა მითითებული საქონლის ისეთი სპეციფიკური ტექნიკური მახასიათებელი, როგორცაა: APPLE Wireless კლავიატურა და Magic მაუსი.

რიგ შემთხვევაში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების სტრუქტურულ ერთეულებს შორის კომუნიკაციაში არსებული ხარვეზები, ტენდერების შეწყვეტის ან/და სატენდერო პროცედურების და საჭირო საქონლისა

და მომსახურების შესყიდვის დროში გაჭიანურების მიზეზი ხდება, რის შედეგადაც იზრდება საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური განკარგვის რისკი. მაგალითად:

- თავდაცვის სამინისტროს შეიარაღებული ძალების გაერთიანებული შტაბის ჯარების ლოგისტიკური უზრუნველყოფის სარდლობის (ჯლუს) ინფორმაციით, 2014 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით სურსათის საცავში ნაშთად ირიცხებოდა მშრალი ულუფის 92,413 პაკეტი, რომელიც წლის მანძილზე მთლიანად გაიცა სამხედრო ქვედანაყოფებზე, რის შედეგადაც დადგა მისი შესყიდვის აუცილებლობის საკითხი. აღნიშნულზე თავისდროულად იქნა წარდგენილი შესაბამისი მოთხოვნის განაცხადები თავდაცვის სამინისტროს შესყიდვების დეპარტამენტში, 2014 წლის 31 მარტს, 17 ივლისს, 17 ოქტომბერს და 20 ნოემბერს, თუმცა ორი წლის მანძილზე ვერ მოხერხდა აღნიშნული საქონლის შეძენა და შეიარაღებული ძალების მოთხოვნის დაკმაყოფილება. კერძოდ, J-4/8 დეპარტამენტმა 2014 წლის 31 მარტის და 17 ივლისის წერილებით მიმართა შესყიდვების დეპარტამენტს, სადაც მიუთითებდა, რომ იწურებოდა მშრალი ულუფის მარაგი და ითხოვდა 2014 წლის შესყიდვების გეგმით გათვალისწინებული 270 ათასი ცალი (პაკეტი) მშრალი ულუფის შეძენას, რომლის ტექნიკური პარამეტრებიც თან ერთვოდა წერილებს. 2014 წლის 23 სექტემბერს შესყიდვების დეპარტამენტმა მიმართა⁶² თავდაცვის მინისტრს, სადაც მიუთითა, რომ დეპარტამენტმა მშრალი ულუფის შესყიდვის მიზნით ჩაატარა საერთაშორისო ბაზრის კვლევა, რომლის პროცესშიც ამერიკული მშრალი ულუფების მწარმოებელმა კომპანიამ („XMRE“-მა) ტესტირების მიზნით მიაწოდა მშრალი ულუფის ექვსი ნიმუში. 2014 წლის 9 ოქტომბერს გენერალურ შტაბში ჩატარდა სამუშაო თათბირი მშრალი ულუფის ნიმუშების განხილვის მიზნით. საერთო გადაწყვეტილებით ზემოხსენებული ნიმუშები მოწონებულ იქნა გარკვეული წინადადებების გათვალისწინებით, რის შესახებაც 10 ოქტომბერს⁶³ ეცნობა შესყიდვების დეპარტამენტს, ხოლო 17 ოქტომბერს⁶⁴ ეთხოვა ზემოხსენებული კომპანიის წარმოებული მშრალი ულუფის 300 ათასი პაკეტის შეძენა თანაბარი პროპორციით. 21 ოქტომბერს შესყიდვების დეპარტამენტმა J-4/8 დეპარტამენტს გაუგზავნა აშშ-ს საელჩოს თავდაცვის სფეროში თანამშრომლობის ოფისის (ODC) მიერ მიწოდებული მშრალი ულუფის 6 სხვადასხვა ვარიანტი⁶⁵

⁶² მოხსენებითი ბარათი N621991

⁶³ წერილი N669911

⁶⁴ წერილი N684748

⁶⁵ წერილი N694200

და სთხოვა მოსაზრებების წარმოდგენა, რაზედაც 24 ოქტომბერს მიიღო პასუხი⁶⁶, რომ აღნიშნული ნიმუშები იდენტური იყო ზემოხსენებული კომპანია „XMRE“-ის მიერ მოწოდებული ნიმუშებისა, რის გამოც არჩევანი უნდა გაკეთებულიყო ფასის მიხედვით. 11 ნოემბერს შესყიდვების დეპარტამენტმა მიმართა⁶⁷ თავდაცვის მინისტრს, სადაც მიუთითებდა, რომ მათ მიერ ჩატარებულ იქნა საერთაშორისო ბაზრის კვლევა მშრალი ულუფის შესყიდვის მიზნით, რის შედეგადაც შეირჩა კომპანია „XMRE“-ის მიერ მოწოდებული ნიმუშები, ღირებულებით 6.6 აშშ დოლარი (CIF ფოთის მიწოდების პირობით). ამავე დროს აშშ-ს საელჩოს თავდაცვის სფეროში თანამშრომლობის ოფისის (ODC) მიერ მოწოდებულ იქნა ანალოგიური პროდუქცია ღირებულებით 8.33 აშშ დოლარი. ხოლო, შპს „ჯი-თი-აი“, რომელმაც 2013 წელს ელექტრონულ ტენდერში გამარჯვების საფუძველზე მიაწოდა სამინისტროს მშრალი ულუფა ღირებულებით 9.77 ლარი, კვლავ გამოთქვამდა სურვილს უზრუნველყო სამინისტრო ანალოგიური პროდუქტით. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შესყიდვების დეპარტამენტი ითხოვდა დაევალებინათ გენერალური შტაბის შესაბამისი უწყებებისათვის უმოკლეს დროში განესაზღვრათ შემოთავაზებული პროდუქციიდან რომელი აკმაყოფილებდა მათ მოთხოვნებს. 18 ნოემბერს კიდევ ერთხელ ჩატარდა საექსპერტო კომისიის სხდომა, სადაც უპირატესობა მიენიჭა ამერიკული წარმოების მშრალ ულუფას, რის შესახებაც 20 ნოემბერს ეცნობა⁶⁸ შესყიდვების დეპარტამენტს თხოვნით, შეესყიდათ მშრალი ულუფის 300 ათასი პაკეტი. შედეგად, განმეორებულ იქნა ერთი თვის წინანდელი შეკვეთა. სამინისტროს თხოვნით, საქართველოს მთავრობამ 2014 წლის 28 ნოემბერს (განკარგულება N2130), მიიღო გადაწყვეტილება, რომ მშრალი ულუფის სახელმწიფო შესყიდვა განხორციელებულიყო „გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით, 2014-2015 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების ფარგლებში“. მიუხედავად ყოველივე ზემოაღნიშნულისა, შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულება არ გაფორმებულა და თითქმის ერთწლიანი აქტივობა ზემოაღნიშნული საქონლის შესყიდვის მიზნით ყოველგვარი ოფიციალური არგუმენტის გარეშე უშედეგოდ დამთავრდა. ამასთან, შესყიდვების 2014 წლის თავდაპირველი გეგმით სხვადასხვა საკვები პროდუქტებისათვის გათვალისწინებული 2,997 ათასი ლარი, საიდანაც ძირითადი თანხა მშრალი ულუფის შესასყიდად უნდა გახარჯულიყო, წლის ბოლოს 100 ათას ლარამდე იქნა შემცირებული. 2015 წლისათვის

⁶⁶ წერილი N705268

⁶⁷ მოხსენებითი ბარათით N748945

⁶⁸ წერილით N774754

სამინისტროში კვლავ დაიგეგმა 3,320 ათასი ლარის ღირებულების სხვადასხვა საკვები პროდუქტების, ძირითადად კი მშრალი ულუფის შესყიდვა. 2015 წლის 17 მარტს შესყიდვების დეპარტამენტმა მიმართა J-4/8 დეპარტამენტს მიეწოდებინა შესყიდვების გეგმით გათვალისწინებული მშრალი ულუფის შესყიდვისთვის საჭირო ტექნიკური დავალება, რაზედაც 19 მარტს კიდევ ერთხელ მიიღო 300 ათასი პაკეტი მშრალი ულუფის შესყიდვის მოთხოვნა, ზუსტად იგივე ტექნიკური პირობებით, რომლებიც 2014 წლის 31 მარტს ჰქონდა მიღებული. აღნიშნულის შედეგად განმეორებით დაიწყო 2014 წლის განმავლობაში განხორციელებული პროცედურები, რის შედეგადაც შესყიდვების პროცესი კვლავ გაჭიანურდა. 2015 წლის ივნისში საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით თავდაცვის სამინისტროს ასიგნებები 5 მილიონი ლარით შემცირდა, რაც ძირითადად მშრალი ულუფის შესყიდვისათვის განკუთვნილ ასიგნებებს შეეხო. შედეგად, მშრალი ულუფის შესასყიდი ოდენობა 100 ათას პაკეტამდე შემცირდა, რის შესახებაც 13 ივლისს ეცნობა შესყიდვების დეპარტამენტს, რომელმაც დაიწყო შესყიდვის შესაბამისი პროცედურების განხორციელება. კერძოდ, განმეორებით იქნა ჩატარებული ბაზრის კვლევა, რის საფუძველზეც დადგინდა, რომ აღნიშნული პროდუქციის 1 პაკეტის ღირებულება 20-27 ლარის ფარგლებში მერყეობდა. შედეგად გამოცხადებულ იქნა ტენდერი, სადაც 100 ათასი პაკეტი მშრალი ულუფის სავარაუდო ღირებულებად 2,000 ათასი ლარი განისაზღვრა (1 პაკეტის ღირებულებად 20 ლარი). ტენდერში მონაწილეობა მიიღო, მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა, რომელთანაც 2015 წლის 28 დეკემბერს გაფორმებულ იქნა ხელშეკრულება, ღირებულებით 1,878 ათასი ლარი. ერთი პაკეტი საველე (მშრალი) ულუფის ფასად განისაზღვრა 18.8 ლარი, მაშინ როდესაც 2014 წლის ბოლოს, ამ საქონელის შეძენა, 6.6 აშშ დოლარად ანუ არაუმეტეს 14 ლარად შეიძლებოდა. შედეგად, აღნიშნული პერიოდის განმავლობაში აშშ დოლართან მიმართებით ეროვნული ვალუტის გაუფასურებიდან გამომდინარე, სამინისტროს თითქმის 400 ათასი ლარით მეტის გადახდა უწევს 100 ათასი პაკეტი მშრალი ულუფის შესაძენად, ვიდრე გადაიხდიდა აღნიშნული შესყიდვის თავისდროულად განხორციელების შემთხვევაში, რასაც პრაქტიკულად ხელს არაფერი უშლიდა;

- თავდაცვის სამინისტროს მიერ 2015 წლის 27 თებერვალს, სხვადასხვა სახის საბურავების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ იქნა 16 ელექტრონული ტენდერი, ჯამური სავარაუდო ღირებულებით 2,099 ათასი ლარი. შესყიდვების დეპარტამენტმა 2015 წლის 27 მარტს წერილებით მიმართა J-4/8 ლოგისტიკის დეპარტამენტს, სადაც თხოვდა დროის უმოკლეს ვადაში შეეფასებინა,

შესაბამებოდა თუ არა 12 ტენდერის ფარგლებში პრეტენდენტების მიერ წარმოდგენილი შემოთავაზებები სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ მოთხოვნებს. თუმცა საპასუხო წერილში მხოლოდ დაფიქსირებულ იქნა, რომ შესყიდვების დეპარტამენტს საბურავების შერჩევას და შესაბამისობის დადგენისას ეხელმძღვანელა სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი ტექნიკური პარამეტრებით. ანალოგიურად, შესყიდვების დეპარტამენტმა 2015 წლის 31 მარტს მიმართა J-4/8 დეპარტამენტს, სადაც სთხოვდა დროის უმოკლეს ვადაში შეეფასებინა, შესაბამებოდა თუ არა 3 ტენდერის ფარგლებში პრეტენდენტების მიერ წარმოდგენილი დაზუსტებული სატენდერო დოკუმენტაცია ტენდერით განსაზღვრულ მოთხოვნებს. თუმცა, აღნიშნულ შემთხვევაშიც, საპასუხოდ მიღებულ წერილებში მითითებულ იქნა, რომ წარმოდგენილი დოკუმენტებით საბურავების შესაბამისობისა და ხარისხის დადგენა ლოჯისტიკის დეპარტამენტის მიერ ფიზიკურად შეუძლებელი იყო და შესყიდვების დეპარტამენტს უნდა ეხელმძღვანელა მოთხოვნილი ტექნიკური პარამეტრებით. აქედან გამომდინარე, ზემოხსენებული 16 ტენდერიდან 15 (სავარაუდო ღირებულებით 2,083.7 ათასი ლარი) შეწყვეტილად იქნა გამოცხადებული, ხოლო 1 (სავარაუდო ღირებულებით 15.3.0 ათასი ლარი) არ შედგა. ანუ, სატენდერო კომისიის მიერ 16 ტენდერი ისე იქნა გამოცხადებული, რომ არ მომხდარა იმის შეფასება, ჰქონდა თუ არა კომისიას საშუალება დაედგინა პრეტენდენტების მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტებით შემოთავაზებული საქონლის მახასიათებლების შესაბამისობა სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან. საყურადღებოა, რომ საბურავების შესყიდვის მიზნით, სამინისტროს მიერ კიდევ 48-ჯერ იქნა ტენდერი გამოცხადებული, საიდანაც 20 არ შედგა, 1 შეწყდა, 16 დასრულდა უარყოფითი შედეგით, ხოლო 11 შემთხვევაში გაფორმებულ იქნა ხელშეკრულებები. მათ შორის, 9 ხელშეკრულების ფარგლებში შესყიდულ იქნა 3250 ერთეული საბურავი ჯამური ღირებულებით 1,235 ათასი ლარი, მაშინ როდესაც იმავე რაოდენობისა და მახასიათებლების მქონე საბურავები, თავდაპირველად გამოცხადებულ ტენდერებში მონაწილე პრეტენდენტებს შემოთავაზებული ჰქონდათ 1,200.9 ათას ლარად, ანუ, 34.1 ათასი ლარით უფრო იაფად.

ასევე, რიგ შემთხვევებში მხარჯავი უწყებების მიერ სათანადოდ არ ხორციელდებოდა ბაზრის წინასწარი კვლევა, შესასყიდი ობიექტის ტექნიკური და ხარისხობრივი მაჩვენებლების (ხარისხი, ფუნქციები, უსაფრთხოების ზომები, შეფუთვა, ნიშანდება და ა.შ.) შესწავლა და მიმდინარე პერიოდში ობიექტის სავარაუდო საბაზრო ღირებულების განსაზღვრა, რის შედეგადაც, ზოგიერთ შემთხვევაში

სახეზე არშემდგარი ტენდერები ან შესყიდვების პროცესში წარმოქმნილი მნიშვნელოვანი ეკონომიები. აღნიშნული მიანიშნებს შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრაში არსებულ სისუსტეებზე და ზრდის საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად განკარგვის რისკს. მაგალითად:

- შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ 600 ერთეული სამკერდე ნიშნის (მედალიონის) შესყიდვის მიზნით 2015 წლის 1 ივლისს გამოცხადებულ იქნა ელექტრონული ტენდერი (SPA150018441), სავარაუდო ღირებულებით 14.0 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო სამმა პრეტენდენტმა, თუმცა ყველა დაბალი სატენდერო წინადადების ფასების მქონე ორი პრეტენდენტი დისკვალიფიცირებულ იქნა, რის შედეგადაც გამარჯვებულად გამოცხადდა მესამე პრეტენდენტი, სატენდერო წინადადების ღირებულებით 4.8 ათასი ლარი. რამდენადაც ვაჭრობის შედეგად ზემოაღნიშნულ ტენდერში სამივე პრეტენდენტის მიერ დაფიქსირებულ იქნა თითქმის ერთიდაიგივე სატენდერო წინადადების ფასი, რომელიც შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებასთან შედარებით 65%-ით ნაკლებია, აღნიშნული მიუთითებს შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრაში არსებულ ხარვეზზე;
- 2015 წლის 9 იანვარს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ გამოცხადდა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი (SPA150000505) აირადი ჰელიუმის შესყიდვის მიზნით. შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება განისაზღვრა 60.0 ათასი ლარის ოდენობით, თუმცა გამარჯვებულ პრეტენდენტთან ხელშეკრულება გაფორმებულ იქნა 29.9 ათას ლარზე. ტენდერის შედეგად წარმოქმნილმა ეკონომიამ 30.1 ათასი ლარი, ანუ სავარაუდო ღირებულების 50.2% შეადგინა;
- შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ 10000 ცალი შარვლის შექმნის მიზნით 2014 წლის 24 დეკემბერს გამოცხადდა ელექტრონული ტენდერი (SPA140030743) შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 310.0 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ათმა პრეტენდენტმა. ელექტრონული ვაჭრობის შედეგად ყველაზე დაბალი სატენდერო წინადადების ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტთან გაფორმებულ იქნა ხელშეკრულება, ღირებულებით 200.0 ათასი ლარი. ტენდერის შედეგად წარმოქმნილმა ეკონომიამ 110.0 ათასი ლარი, ანუ შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების 35.5% შეადგინა;
- იუსტიციის სამინისტროს აპარატის მიერ 1500 ცალი ბრენდირებული ნაჭრის ჩანთის შესყიდვის მიზნით 2015 წლის 15 სექტემბერს გამოცხადებულ გამარტივებულ ელექტრონულ ტენდერში (SPA150025117) გამარჯვებულ პრეტენდენტთან გაფორმებული ხელშეკრულების ღირებულებამ შეადგინა 8,445 ლარი, რაც 43.7%-ით ნაკლებია შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებაზე (15 ათასი

ლარი). შესაბამისად, ტენდერში წარმოქმნილმა ეკონომიამ 6,555 ლარი შეადგინა. ამასთან, გამარჯვებული კომპანიის მიერ 2015 წლის 2, 7 და 19 ოქტომბერს მოწოდებული პროდუქციიდან, 2016 წლის 30 მარტის მდგომარეობით 1200 ერთეული ანუ შესყიდული ჩანთების მთლიანი ოდენობის 80.0%, კვლავ ირიცხება საწყობში ნაშთად;

- *სსიპ „მეწარმეობის განვითარების სააგენტოს“* მიერ გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით 15-16 ოქტომბერს ჩასატარებელი „თბილისის აბრეშუმის გზის ფორუმისათვის“ შესყიდულ იქნა ლედ მონიტორებით მომსახურება. ხელშეკრულების თანახმად, მომსახურების 1 დღის ღირებულება 1მ²-ზე 6 მმ ლედ მონიტორის შემთხვევაში შეადგენდა 515 ლარს, ხოლო 4 მმ ლედ მონიტორის შემთხვევაში - 550 ლარს. შესაბამისად, რუსთაველის თეატრში 28მ² 4 მმ ლედ მონიტორებით მომსახურების ღირებულებამ ოთხ დღეზე შეადგინა 61.6 ათასი ლარი, ხოლო 40მ² 6 მმ ლედ მონიტორის მომსახურების ღირებულებამ - 82.4 ათასი ლარი. საქართველოს პარლამენტში 12მ² 6 მმ ლედ მონიტორის მომსახურების ღირებულებამ კი ხუთ დღეზე შეადგინა 30.9 ათასი ლარი. ხელშეკრულების ჯამურმა ღირებულებამ შეადგინა 174.9 ათასი ლარი. საყურადღებოა, რომ იმავე მომწოდებლის მიერ სხვა მომხმარებელთან, კერძოდ, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიასთან, ანალოგიურ მომსახურებაზე გაფორმებული ხელშეკრულებების მიხედვით, 6 მმ ლედ მონიტორის 1მ²-ზე 1 დღით მომსახურების ღირებულებად დაფიქსირებულია 285 ლარი, რაც 230 ლარით ნაკლებია სააგენტოსთან ხელშეკრულებით განსაზღვრულს. თუ გავითვალისწინებთ დამონტაჟებული მონიტორების ფართობსა და მომსახურების გაწევის პერიოდს, სხვაობა 50.6 ათას ლარს შეადგენს. აღნიშნული მიუთითებს შესყიდვების განხორციელების პროცესში ბაზრის კვლევასთან დაკავშირებულ ხარვეზებზე.

გარკვეული საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ ვერ ხდება შესასყიდი საქონლის/მომსახურების ტექნიკური და ხარისხობრივი მახასიათებლების სწორად განსაზღვრა, რაც უმეტეს შემთხვევაში ტენდერების უშედეგოდ დასრულების ან/და საჭირო საქონლისა და მომსახურების შესყიდვის დროში გაჭიანურებისა და შემდგომში მათი გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შესყიდვების გამარტივებული ფორმით განხორციელების მიზეზი ხდება, რამდენადაც ვეღარ ესწრება ელექტრონული ტენდერის პროცედურების ჩატარება. აღნიშნულის შედეგად, იზრდება საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური განკარგვის რისკი. მაგალითად:

- *თავდაცვის სამინისტროს* J-4/8 დეპარტამენტმა 2015 წლის 15 აპრილს მიმართა შესყიდვების დეპარტამენტს 2000 კომპლექტი ბალისტიკური სათვალის შესასყიდად, რომლის ტექნიკურ

მახასიათებლებშიც სხვა მოთხოვნებთან ერთად დაფიქსირებულ იქნა, რომ სათვალეს უნდა ჰქონოდა 3 ან 4 სხვადასხვა ფერის გამოსაცვლელი ლინზა, თუმცა არ იქნა მითითებული ლინზების ფერები. აღნიშნული ტექნიკური მახასიათებლები კორექტირებულ იქნა 2015 წლის 11 მაისს, რის შედეგადაც დამატებითი ლინზები საერთოდ იქნა ამოღებული მოთხოვნიდან. სამინისტროს მიერ გამოცხადებულ იქნა ელექტრონული ტენდერი (SPA150013756) ზემოხსენებული 2000 ცალი ბალისტიკური სათვალის შესყიდვის მიზნით, სავარაუდო ღირებულებით 214.7 ათასი ლარი. სატენდერო განცხადებაში არ იქნა დაფიქსირებული მოთხოვნა გამოსაცვლელი ლინზების მიწოდების შესახებ. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო 6-მა პრეტენდენტმა. ყველაზე დაბალი ფასის წარმომდგენი ორი პრეტენდენტი დისკვალიფიცირებულ იქნენ სატენდერო მოთხოვნებთან შეუსაბამობის გამო, რის შემდეგაც მესამე პრეტენდენტს (სატენდერო წინადადების ფასით 197 ათასი ლარი) ეთხოვა წარმოედგინა მისაწოდებელი საქონლის ნიმუში. სატენდერო კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებით, ტენდერი შეწყვეტილ იქნა იმ მოტივით, რომ პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილ ნიმუშს არ გააჩნდა „დამატებით თეთრი ლინზა, რომელიც საჭიროა ღამის პირობებში მოქმედებისას“. კომისიის სხდომის ოქმში დაფიქსირებულია, რომ დამატებითი ლინზა, არც J-4/8 დეპარტამენტის 2015 წლის 11 მაისის წერილით და შესაბამისად, არც სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი არ ყოფილა, თუმცა J-4/8 დეპარტამენტის 2015 წლის 15 აპრილის წერილში საუბარი იყო სწორედ 3-4 დამატებით ლინზაზე. 2015 წლის 21 ივლისს კი J-4/8 დეპარტამენტმა აცნობა შესყიდვების დეპარტამენტს, რომ სამშვიდობო მისიებში წარსაგზავნი ბატალიონის გამგზავრება დაგეგმილი იყო პირველი აგვისტოსათვის, რის გამოც 30 ივლისამდე უნდა უზრუნველყოთ 800 კომპლექტი ბალისტიკური სათვალის შექმნა. შედეგად, 29 ივლისს გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით გაფორმებულ იქნა შესყიდვის ხელშეკრულება, ღირებულებით 114.4 ათასი ლარი, სადაც სათვალეების ტექნიკურ მახასიათებლებში მითითებულ იქნა 2 ცალი ლინზა. ერთი ერთეული სათვალის ღირებულებამ შეადგინა 142.95 ლარი, რაც ზემოხსენებულ ტენდერში დაფიქსირებულ ფასს (107.35 ლარი) 33.2%-ით აღემატება. ამრიგად, გამომდინარე იქედან, რომ ვერ მოხდა შესასყიდი საქონლის ტექნიკური მახასიათებლების ზუსტად ჩამოყალიბება, ვერ მოხერხდა შესყიდვის დროულად განხორციელება და ტენდერი შეწყვეტილად იქნა გამოცხადებული. ამის გამო, საჭირო გახდა ბაზრის კვლევის განმეორებით ჩატარება, სათვალეების ნაწილის გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, შესყიდვის გამარტივებული საშუალებით შესყიდვა,

ნაწილზე კი ტენდერის განმეორებით გამოცხადება. განმეორებით გამოცხადებულ ტენდერში კი მხოლოდ 2 პრეტენდენტმა მიიღო მონაწილეობა და 2015 წლის 15 აპრილს მოთხოვნილი საქონლის შესასყიდად, ხელშეკრულება მხოლოდ 5 თვის შემდეგ იქნა გაფორმებული;

- *შინაგან საქმეთა სამინისტროს* მიერ უბნის ინსპექტორების მოკლემკლავებიანი პოლო მაისურების (10000 ცალი) შესყიდვის მიზნით 2014 წლის 26 დეკემბერს გამოცხადებულ იქნა ელექტრონული ტენდერი (SPA140031005), შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 230.0 ათასი ლარი (ცალი 23 ლარი). ტენდერში მონაწილეობა მიიღო 9 პრეტენდენტმა, თუმცა სხვადასხვა მიზეზით დისკვალიფიცირებულ იქნა ცხრავე მათგანი, რის შედეგადაც ტენდერი დასრულდა უარყოფითი შედეგით. ის გარემოება, რომ ტენდერში მონაწილე ყველა პრეტენდენტი დისკვალიფიცირებული იქნა, მიუთითებს, სატენდერო დოკუმენტაციის მოთხოვნების სწორად ჩამოყალიბებასთან დაკავშირებულ პრობლემებზე. კერძოდ, სატენდერო დოკუმენტაციის მიხედვით, მაისურის ნიმუშის ღილების შესაკრავი უნდა ყოფილიყო მთლიანად მუქი ლურჯი. გაურკვეველია თუ რა აუცილებლობით იქნა გამოწვეული ღილების შესაკრავის ფერის მიმართ ასეთი მკაცრი მოთხოვნის დაწესება, მაშინ როდესაც საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2014 წლის 29 აგვისტოს N661 ბრძანებით 2013 წლის 31 დეკემბრის N990 ბრძანებაში (საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურეთა ფორმის ტანსაცმლისა და ატრიბუტიკის დამტკიცების შესახებ) შეტანილი ცვლილებით, უბნის ინსპექტორების საზაფხულო ფორმაში ასეთი შეზღუდვა განსაზღვრული არ არის. უფრო მეტიც, აღნიშნულ ბრძანებაზე თანდართული ნიმუშის სურათის მიხედვით, ღილების შესაკრავი უნდა იყოს ცისფერი და არა მუქი ლურჯი ფერის. შედეგად, 2015 წლის 26 თებერვალს გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით, 10,000 ცალი მოკლემკლავიანი პოლო მაისურის შესყიდვაზე ხელშეკრულება გაფორმდა ზემოაღნიშნულ ტენდერში ყველაზე მაღალი სატენდერო წინადადების მქონე პრეტენდენტთან. იმის გათვალისწინებით, რომ შესასყიდი იყო საზაფხულო მაისურები, სეზონის დადგომამდე სამი თვით ადრე მონეტარული ზღვრების გათვალისწინებით შესაძლებელი იყო გამოცხადებულიყო გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი, რაც შესყიდვის პროცედურებს დააჩქარებდა და მაისურების მიწოდება სავსებით მოესწრებოდა. ამასთან, აღნიშნული უზრუნველყოფდა კონკურენტული გარემოს შექმნას;
- *რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს* საავტომობილო გზების დეპარტამენტის მიერ ხიდების მოვლა-შენახვის მიზნით 2015 წლის 12 ოქტომბერს

გამოცხადებული ტენდერები (SPA150027552 და SPA150027581), შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 495.4 ათასი ლარი, შეწყვეტილ იქნა ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების მიზნით (დაზუსტებულ იქნა სამუშაოებზე დასაქმებული პერსონალის კვალიფიკაციისა და გამოცდილების შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენის ვალდებულება). აღნიშნული მომსახურების შეძენის მიზნით, 16-17 ნოემბერს განმეორებით მოხდა ტენდერების გამოცხადება (SPA150030566 და SPA150030565), თუმცა ამ შემთხვევაშიც, კვლავ ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების მოტივით (მოხდა ტენდერის პირობებით განსაზღვრული სამუშაოების, მისი მოცულობებისა და სახეობების ცვლილება/დაზუსტება), ისინი შეწყვეტილად გამოცხადდა. ამდენად, პირველი დაზუსტების შემდგომ, კვლავ დადგა ტექნიკური დოკუმენტაციის დაზუსტების აუცილებლობა, რაც სატენდერო დოკუმენტაციის შედგენის პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ მეორე შემთხვევაში ტენდერები შეწყვეტილ იქნა გამარჯვებულის გამოვლენის შემდგომ;

- *სსიპ „საზღვაო ტრანსპორტის სააგენტოს“* მიერ ადმინისტრაციული შენობის მშენებლობის სამუშაოების შესყიდვის მიზნით 2014 წლის 19 დეკემბერს გამოცხადდა ელექტრონული ტენდერი (SPA140030278), სავარაუდო ღირებულებით 1,148.9 ათასი ლარი. სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი იყო უკანასკნელი 5 წლის მანძილზე არანაკლებ 5 მილიონი ლარის, აქედან უკანასკნელი 3 წლის განმავლობაში - არანაკლებ 3 მილიონი ლარის ღირებულების ანალოგიური სამუშაოების შესრულების გამოცდილება. გარდა ამისა, პრეტენდენტს უკანასკნელი 3 წლის განმავლობაში შესრულებული უნდა ჰქონოდა არანაკლებ 300.0 ათასი კვადრატული მეტრის ფასადის შეფუთვის, მოპირკეთებისა და რეკონსტრუქციის სამუშაოები. ამასთან, დამატებითი მოთხოვნის მიხედვით, სამშენებლო მანქანა-დანადგარების მთლიანი რაოდენობის არანაკლებ 60% უნდა ყოფილიყო პრეტენდენტის საკუთრებაში. აღნიშნული მოთხოვნების არაგონივრობიდან გამომდინარე, ტენდერში მონაწილეობა არ მიიღო არცერთმა პრეტენდენტმა, რის გამოც ტენდერი არშემდგარად გამოცხადდა. 2015 წლის 22 იანვარს იგივე სატენდერო დოკუმენტაციითა და ანალოგიური მოთხოვნებით გამოცხადდა კიდევ ერთი ელექტრონული ტენდერი (SPA150001955), თუმცა პრეტენდენტების არარსებობის გამო ისიც უშედეგოდ დასრულდა. მიუხედავად იმისა, რომ 300.0 ათასი კვადრატული მეტრი ფასადის სამუშაოების შესრულების გამოცდილება 10.0 ათას კვადრატულ მეტრამდე იქნა შემცირებული, ხოლო სამშენებლო მექანიზმების არანაკლებ 60%-ის საკუთრებაში ქონის მოთხოვნა ამოღებულ იქნა, მესამედ გამოცხადებული ტენდერიც უშედეგოდ

დამთავრდა. ამის შემდეგ, 2015 წლის მაისის ბოლოს, სააგენტომ საკუთარ ვებ-გვერდზე განათავსა ინფორმაცია და მოიწვია ყველა დაინტერესებული პირი ადმინისტრაციული შენობის სამშენებლო სამუშაოების საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის ტექნიკური მოთხოვნების განსახილველად. წინადადებების განხილვის შედეგად შერჩეულ პრეტენდენტთან გაფორმებულ იქნა ხელშეკრულება, ღირებულებით 1,429 ათასი ლარი;

- *სსიპ „ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციის“* მიერ ტურიზმის საინფორმაციო ცენტრების თანამშრომლებისთვის ბრენდირებული უნიფორმების შესყიდვის მიზნით 2015 წლის 20 ოქტომბერს გამოცხადდა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი (SPA150028142), შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 5.5 ათასი ლარი. სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ ტექნიკურ მახასიათებლებში სხვა მახასიათებლებთან ერთად მოთხოვნილი იყო შესაძენი პროდუქციის ერთი კონკრეტული წონა (მაგალითად, ქალის ქურთუკების შემთხვევაში 260 გრამი) სხვადასხვა ზომის ქურთუკებისათვის. ტენდერში მონაწილეობა არ მიუღია არცერთ პრეტენდენტს, რის გამოც ტენდერი არშემდგარად გამოცხადდა. აღნიშნული უნიფორმების შესყიდვაზე კიდევ ორჯერ გამოცხადდა ტენდერი, თუმცა ისინიც ანალოგიური შედეგით დასრულდა;
- *სსიპ „ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციის“* მიერ საოფისე ავეჯის შეძენის მიზნით 2015 წლის 17 ივნისს გამოცხადდა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი (SPA150017213), შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 7.5 ათასი ლარი. სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ ტექნიკურ მახასიათებლებში მითითებული იყო საქონლის კონკრეტული ზომები შუალედების გარეშე და სხვა ისეთი მახასიათებლები, რომელთა მითითების აუცილებლობა არ არსებობდა. მონაწილეების არარსებობის გამო ტენდერი არ შედგა. იმავე საქონლის შესყიდვის მიზნით, ანალოგიური ტექნიკური მოთხოვნებით კვლავ გამოცხადდა ტენდერი, თუმცა უარყოფითი შედეგით დასრულდა. ტურიზმის ეროვნულმა ადმინისტრაციამ, ზემოაღნიშნული 2 ტენდერის განუხორციელებლობის გამო, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით 5 მომწოდებელთან გააფორმა ხელშეკრულებები, ჯამური ღირებულებით 7.5 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ შეძენილი ავეჯის მახასიათებლები მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდა ტენდერებით მოთხოვნილი ავეჯის მახასიათებლებისგან, როგორც ზომებით, ასევე მასალითა და სხვა მახასიათებლებით.

სახელმწიფო შესყიდვების მართვასთან დაკავშირებულ ხარვეზებზე მიაწინებებს ის ფაქტიც, რომ ცალკეულ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ადგილი აქვს ტენდერის გამოცხადებას ისეთ საქონელზე,

რომლის შესყიდვის საჭიროება, ტენდერის შემდგომი პროცედურების გათვალისწინებით, უწყების წინაშე არ იდგა. აღნიშნული ფაქტი მიუთითებს საბიუჯეტო ორგანიზაციების წინაშე არსებული საჭიროებების სწორად განსაზღვრასთან დაკავშირებულ ხარვეზებზე. მაგალითად:

- თავდაცვის სამინისტროს მიერ 2015 წლის 20 აგვისტოს 108 ცალი საბურავის შეძენის მიზნით გამოცხადებული ტენდერი (SPA150023119), სავარაუდო ღირებულებით 56.6 ათასი ლარი, შეწყვეტილ იქნა. სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმში წარმოდგენილი განმარტებით, საწყობში არსებული მარაგების, უცხოურ კომპანიასთან გაფორმებული ხელშეკრულებით შემოსატანი საბურავებისა და შეიარაღებული ძალებისთვის საჭირო საბურავების რაოდენობების გათვალისწინებით, დამატებით საბურავების შესყიდვა მიზანშეწონილი არ არის;
- შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ 73 სახეობის სხვადასხვა კარტრიჯების შესყიდვის მიზნით 2015 წლის 1 მაისს გამოაცხადდა ელექტრონული ტენდერი (SPA150012945), სავარაუდო ღირებულებით 200 ათასი ლარი. ტენდერში გამარჯვებულ პრეტენდენტთან გაფორმდა ხელშეკრულება ღირებულებით 166.8 ათას ლარი. თუმცა 2015 წლის 31 დეკემბერს ხელშეკრულებაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, მისაწოდებელი კარტრიჯების სახეობების რაოდენობა 21-მდე, ხოლო ხელშეკრულების ჯამური ღირებულება 52.3 ათას ლარამდე ანუ 68.6%-ით შემცირდა (114.5 ათასი ლარით);
- 2015 წლის 19 მაისს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ ავეჯის (83 სახეობის) შესყიდვის მიზნით გამოცხადდა ელექტრონული ტენდერი (SPA150014364), შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 298,4 ათასი ლარი. გამარჯვებულ პრეტენდენტთან გაფორმდა ხელშეკრულება, ღირებულებით 284.4 ათასი ლარი. თუმცა 2015 წლის 31 დეკემბერს ხელშეკრულებაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, შესასყიდი ავეჯის სახეობების რაოდენობა 29-მდე, ხოლო ხელშეკრულების ღირებულება 167.6 ათას ლარამდე ანუ 41.1%-ით შემცირდა;
- შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ პოლიციის ავტომანქანებზე ციმციმების, ხმამაღლა მოლაპარაკებებისა და სირენების (12 სხვადასხვა სახეობის ელექტრომოწყობილობა) შეძენა-მონტაჟის მიზნით 2015 წლის 15 იანვარს გამოცხადდა ელექტრონული ტენდერი (SPA150001343), შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 221.1 ათასი ლარი. ტენდერში გამარჯვებულ პრეტენდენტთან გაფორმდა ხელშეკრულება ღირებულებით 198.6 ათასი ლარი. წლის განმავლობაში ხელშეკრულებით განსაზღვრული 12 სახეობის ტექნიკიდან, სამინისტროს მიერ მოთხოვნილ იქნა მხოლოდ 7 სახეობა (შემცირებული რაოდენობებით), ჯამური ღირებულებით

109.6 ათასი ლარი. შესაბამისად, 2015 წლის 31 დეკემბერს ხელშეკრულებაში განხორციელდა ცვლილება და სახელშეკრულებო ღირებულება შემცირდა 109.6 ათას ლარამდე (44.8%-ით). თუმცა აღსანიშნავია, რომ ზემოაღნიშნული ტენდერის შედეგად სამინისტროს მიერ შესყიდული 7 სახეობის ტექნიკიდან, 4 სახეობაში დამარცხებულმა პრეტენდენტმა წარადგინა უფრო დაბალი სატენდერო წინადადების ფასი, ვიდრე გამარჯვებულმა;

- შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ 46 სახეობის (1970 ერთეული) სურათის (ალუმინის, ხის და პლასტმასის) ჩარჩოების შესყიდვის მიზნით 2014 წლის 27 დეკემბერს გამოცხადდა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი (SPA140031032), შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 62.8 ათასი ლარი. ვაჭრობაში მონაწილეობა მიიღო სამმა პრეტენდენტმა. ტენდერში გამარჯვებულ პრეტენდენტთან გაფორმდა ხელშეკრულება ღირებულებით 54.0 ათასი ლარი, თუმცა 2015 წლის 31 დეკემბერს, მხარეთა ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე ხელშეკრულებაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, შესყიდული იქნა მხოლოდ ერთი სახეობის 24 ერთეული ჩარჩო, რის გამოც სახელშეკრულებო ღირებულება 53.1 ათასი ლარით შემცირდა და 0,9 ათასი ლარი შეადგინა. ამასთან აღსანიშნავია, რომ გამარჯვებული პრეტენდენტის მიერ მიწოდებული საქონლის ამ კონკრეტული სახეობის ერთეულის შესყიდვის ფასი (40 ლარი) უფრო მაღალი აღმოჩნდა, ვიდრე დამარცხებული პრეტენდენტის მიერ შემოთავაზებული (38.4 ლარი);
- იუსტიციის სამინისტროს მიერ 1650 ცალი ბრენდირებული მაისურის შესყიდვის მიზნით 2015 წლის 11 სექტემბერს გამოცხადებულ გამარტივებულ ელექტრონულ ტენდერში (SPA150024856) გამარჯვებულ პრეტენდენტთან გაფორმებული ხელშეკრულების ღირებულებამ შეადგინა 8,382 ლარი, რაც 48.5%-ით ნაკლებია შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებაზე (16.3 ათასი ლარი). ამასთან, გამარჯვებულ კომპანიის მიერ პროდუქცია მოწოდებულ იქნა 2015 წლის 7 და 13 ოქტომბერს (შესაბამისად 240 და 1410 ცალი), თუმცა საყურადღებოა, რომ 2016 წლის 30 მარტის მდგომარეობით 1450 ცალი მაისური ანუ შესყიდული მაისურების მთლიანი ოდენობის 87.9%, კვლავ ირიცხება საწყობში ნაშთად.

სახელმწიფო შესყიდვების მართვასთან დაკავშირებულ ხარვეზებზე მიაწინებს ის ფაქტიც, რომ ცალკეულ შემთხვევებში, ტენდერში გამარჯვებულის გამოვლენისას, სრულყოფილად არ ხდება სატენდერო დოკუმენტაციით პრეტენდენტისათვის წაყენებული სავალდებულო მოთხოვნების გათვალისწინება და აუცილებელი დოკუმენტაციის დაგვიანებით ან არასრულად წარმოდგენის შემთხვევაში პრეტენდენტთა დისკვალიფიკაცია. მაგალითად:

- სახელმწიფო ჰიდროგრაფიული სამსახურის მიერ ქ. ფოთში მდებარე ადმინისტრაციული, დამხმარე, სასაწყობო შენობებისა და დაცვის ჯიხურის სარემონტო-სარეკონსტრუქციო სამუშაოების შესყიდვის მიზნით 2015 წლის 30 იანვარს გამოცხადდა ტენდერი (SPA150002973), შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 345.0 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა, რომელმაც არ წარმოადგინა სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი ინფორმაცია 5 წლიანი გამოცდილების შესახებ და ამასთანავე, მოითხოვა წინასწარი ანგარიშსწორების სახით 30%-იანი ავანსი, რასაც სატენდერო დოკუმენტაცია არ ითვალისწინებდა. მიუხედავად ამისა, პრეტენდენტი გამარჯვებულად იქნა გამოცხადებული და ავანსის სახით გადაერიცხა ხელშეკრულების ღირებულების 30% (98.1 ათასი ლარი). ამასთან, მიმწოდებელს სამუშაოები უნდა დაესრულებინა 93 დღეში, არაუგვიანეს 26 ივნისისა, ხოლო ხელშეკრულების მოქმედების ვადად განისაზღვრა 26 ივლისი. თუმცა მიმწოდებლის მიერ საბანკო გარანტია წარმოდგენილ იქნა მხოლოდ 17 აგვისტოს ჩათვლით, მაშინ როდესაც სატენდერო მოთხოვნების მიხედვით, საბანკო გარანტიის მოქმედების პერიოდი 30 დღით მეტი უნდა ყოფილიყო ხელშეკრულების მოქმედების ვადაზე. ამის შემდგომ, ხელშეკრულებაში შევიდა რამდენიმე ცვლილება, რომლებითაც გაგრძელდა სამუშაოების შესრულებისა და ხელშეკრულების მოქმედების ვადები. კერძოდ, ხელშეკრულებაში შესული ბოლო ცვლილებით, მოქმედების ვადა გაზრდილ იქნა 10 ნოემბრამდე. თუმცა აღნიშნული პროცესის პარალელურად საბანკო გარანტიის ვადის გაგრძელება მოხდა მხოლოდ ერთხელ - 11 სექტემბერს და მოქმედების ვადა განისაზღვრა 12 ოქტომბრამდე. სამუშაოები დასრულდა ხელშეკრულებით თავდაპირველად განსაზღვრული თარიღიდან 119 დღის შემდეგ;
- განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ მოსწავლეთა სატრანსპორტო მომსახურების შესყიდვის მიზნით 2015 წლის განმავლობაში გამოცხადდა 12 ელექტრონული ტენდერი, სავარაუდო ღირებულებით 16,903 ათასი ლარი. შესყიდვებში მონაწილე პრეტენდენტებისადმი წაყენებული ერთ-ერთი სავალდებულო ტექნიკური მოთხოვნით, პრეტენდენტებს უნდა წარმოედგინათ ინფორმაცია საკუთრებაში არსებული სატრანსპორტო საშუალებების, ან ასეთის არ არსებობის შემთხვევაში, კანონმდებლობით დადგენილი წესით ქვეკონტრაქტორებთან გაფორმებული შეთანხმებების შესახებ, რომლებსაც გააჩნდათ საკუთარი სატრანსპორტო საშუალებები (მომსახურების გაწევის სრული ვადის გათვალისწინებით). ტენდერებში მონაწილე პრეტენდენტებს არ წამოუდგენიათ მოცემული მოთხოვნის შესაბამისობის შესახებ ინფორმაციის

დამადასტურებელი დოკუმენტაცია, მიუხედავად ამისა ტენდერები წარმატებით იქნა დასრულებული.

გარკვეულ შემთხვევებში, მხარჯავი უწყებების მიერ გამარტივებული შესყიდვის ფორმით ან/და გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით განხორციელებული შესყიდვები, სწორი და დროული დაგეგმვის შემთხვევაში, შესაძლებელია განხორციელებული ყოფილიყო ტენდერის საშუალებით. აღნიშნული ფაქტი, თავის მხრივ, განაპირობებს შესყიდვის პროცესში არაკონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბებასა და წარმოშობს საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად განკარგვის რისკს. მაგალითად:

- *თავდაცვის სამინისტროს* მიერ 2015 წლის 17 აპრილს გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შესყიდულ იქნა კარვები სამშვიდობო მისიიდან დაბრუნებული 600 სამხედრო მოსამსახურის განსათავსებლად, სახელშეკრულებო ღირებულებით 114.8 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ ამ შესყიდვის დაგეგმვა გაცილებით ადრეც შეიძლებოდა, რამდენადაც სამშვიდობო მისიიდან სამხედრო მოსამსახურეების დაბრუნება წინასწარ დაგეგმილ პროცესს წარმოადგენს. შედეგად შესაძლებელი იქნებოდა გამარტივებული შესყიდვის ფორმით შეძენის თავიდან აცილება;
- 2015 წლის 14 სექტემბერს *თავდაცვის სამინისტროს* ეროვნული გვარდიის უფროსმა J-4/8 დეპარტამენტს მიაწოდა „ეროვნული გვარდიის საპატიო ყარაულის სარიტუალო უნიფორმის და ეთნოგრაფიული სამოსის მოთხოვნის დაზუსტებული მონაცემები“. აღნიშნული გათვალისწინებულ იქნა შესყიდვების კორექტირებულ გეგმაში, რაზედაც სახელმწიფო შესყიდვების დეპარტამენტს ეცნობა 25 სექტემბერს. წერილს თან ერთვის მოთხოვნის განაცხადი, სადაც მითითებულია რომ შესყიდვა უნდა განხორციელდეს უმოკლეს დროში, კერძოდ, ზამთრის სარიტუალო უნიფორმის მიწოდების ბოლო ვადად განისაზღვრა 2015 წლის 16 ნოემბერი, ხოლო დანარჩენი სამოსის მიწოდებისათვის 2015 წლის 15 დეკემბერი. შესყიდვების დეპარტამენტის მიერ განხორციელდა ბაზრის კვლევის პროცედურები და გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შესაბამისი ხელშეკრულებების გაფორმება მოხდა შესყიდვის გამარტივებული საშუალებით. აღსანიშნავია, რომ ზემოხსენებული სარიტუალო უნიფორმის შესყიდვის თხოვნით, ეროვნულმა გვარდიამ ჯერ კიდევ 2015 წლის 19 მაისს მიმართა J-4/8 დეპარტამენტს, მაგრამ მოთხოვნილი საქონლის შესასყიდად შესყიდვების გეგმაში საკმარისი თანხის უქონლობის გამო, აღნიშნული პროცესი გაჭიანურდა, რის გამოც საჭირო გახდა შესყიდვის გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით განხორციელება. რაც შეეხება ზაფხულის სარიტუალო უნიფორმას, აღნიშნული

საქონლის შეძენის მიზნით ამ დრომდე ტენდერი არ გამოცხადებულა, რაც ზრდის მისი გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შესყიდვის რისკს;

- *თავდაცვის სამინისტროს* ეროვნული გვარდიის სამხედრო-საჩვენებელი ორკესტრისათვის საჭირო ფორმების შესყიდვის თხოვნით, 2015 წლის 2 თებერვალს ეროვნულმა გვარდიამ მიმართა J-4/8 დეპარტამენტს, რომელმაც აღნიშნული მოთხოვნა გადაუგზავნა შესყიდვების დეპარტამენტს. თუმცა, ამ შემთხვევაშიც, ადგილი ქონდა პროცესის გაჭიანურებას, რის გამოც საჭირო გახდა შესყიდვის გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით განხორციელება. შესყიდვის შესაბამისი ხელშეკრულება, გაფორმებულ იქნა 4 მაისს, მაშინ როდესაც, აღნიშნული პერიოდის განმავლობაში ტენდერის ჩატარება სავსებით შესაძლებელი იყო;
- *შინაგან საქმეთა სამინისტროს* მიერ 2015 წლის 28 მაისს გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით, გაფორმებულ იქნა ორი ხელშეკრულება, 2015 წლის 31 მაისს ქ. ქუთაისში პოლიციელის დღესთან დაკავშირებით გასამართი ღონისძიების ორგანიზებისთვის საჭირო მომსახურების შესყიდვის მიზნით. სახელშეკრულებო ღირებულებები განისაზღვრა შესაბამისად, 146.5 ათასი ლარისა და 62.5 ათასი ლარის ოდენობით. აღნიშნული შესყიდვების დროს გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით გამარტივებული შესყიდვის საშუალების გამოყენება დაუსაბუთებელია, რამდენადაც პოლიციელის დღესთან დაკავშირებული ღონისძიების ორგანიზებისთვის საჭირო მომსახურების შესყიდვა შესაძლებელია დაგეგმილიყო უფრო ადრე, რაც ტენდერის ჩატარებასა და კონკურენტული გარემოს შექმნას უზრუნველყოფდა;
- *შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს* სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაციისა და აღჭურვის სახელმწიფო პროგრამას 2015 წლის 27 მაისს⁶⁹ დამატა დაბა ხარაგაულისა და ლენტეხის მრავალპროფილიანი საავადმყოფოების სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვა, ღირებულებით დაბა ხარაგაული - 1,539 ათასი ლარი და ლენტეხი - 2,586.5 ათასი ლარი. დადგენილების თანახმად, ზემოაღნიშნული ღონისძიებების ფარგლებში შესყიდვები უნდა განხორციელებულიყო „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, შესყიდვის ღირებულების გათვალისწინებით ელექტრონული ტენდერის საშუალებით. თუმცა,

⁶⁹ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 27 მაისის N224 დადგენილება „სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაციისა და აღჭურვის“ 2015 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 29 იანვრის №14 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე;

2015 წლის 2 სექტემბერს, დადგენილებაში შესული ცვლილებით⁷⁰, სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებლად განხორციელების მიზნით, შესყიდვის ფორმად განისაზღვრა გამარტივებული შესყიდვა, რის საფუძველზეც 2015 წლის 8 ოქტომბერს გაფორმებულ იქნა შესაბამისი ხელშეკრულებები. რამდენადაც დაბა ხარაგაულისა და ლენტეხის მრავალპროფილიანი საავადმყოფოების მშენებლობა პროგრამას 2015 წლის 27 მაისს დაემატა (დადგენილებაში ცვლილების შესვლამდე 3 თვით ადრე), შესყიდვის ვადებიდან გამომდინარე შესაძლებელი იქნებოდა შესყიდვის განხორციელება ტენდერის საშუალებით, რაც კონკურენტული გარემოს შექმნას უზრუნველყოფდა.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საყურადღებოა საბიუჯეტო ორგანიზაციებში გამოვლენილი საბიუჯეტოს სახსრების მართვასთან დაკავშირებული სხვა მნიშვნელოვანი ხარვეზები. კერძოდ:

- შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ სატრანსპორტო საშუალებათა ტექნიკური მომსახურების შესყიდვის მიზნით 2014 წლის 21 ნოემბერს გამოცხადდა ელექტრონული ტენდერი (SPA140026999), შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 1,988.4 ათასი ლარი (პრეისკურანტის სავარაუდო ღირებულება). სატენდერო დოკუმენტაციით სახელშეკრულებო ღირებულება განისაზღვრა 450.0 ათასი ლარის ოდენობით. ტენდერში მონაწილე დაბალი ფასის წარმომდგენილი პრეტენდენტი დისკვალიფიცირებულ იქნა სატენდერო მოთხოვნებთან შეუსაბამობის გამო, რის შედეგადაც გამარჯვებულად გამოცხადდა მეორე პრეტენდენტი, რომელთანაც გაფორმდა ხელშეკრულება, ღირებულებით 450.0 ათასი ლარი, თანდართული პრეისკურანტის ღირებულების შესაბამისად. წლის განმავლობაში ხელშეკრულებაში განხორციელდა 41 ცვლილება, რომელთაგან 39 შემთხვევაში პრეისკურანტში მომსახურების დამატებითი ერთეულების შეტანის შედეგად პრეისკურანტის ჯამური ღირებულება გაიზარდა 157.6 ათასი ლარით. აღნიშნული ზრდა ეწინააღმდეგება მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნას, რამდენადაც ასეთ შემთხვევაში, პრეისკურანტში შესაბამისი მომსახურების ერთეულის არარსებობით გამოწვეული შესყიდვის ხვედრითი წილი არ შეიძლება აღმატებოდეს

⁷⁰ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 02 სექტემბრის N453 დადგენილება „სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაციისა და აღჭურვის“ 2015 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 29 იანვრის №14 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე.

მიმწოდებლის მიერ ელექტრონული ვაჭრობის შედეგად დაფიქსირებული პრეისკურანტის საბოლოო ჯამური ღირებულების 10%-ს⁷¹ (ამ შემთხვევაში შეადგენს 15.7%-ს);

- თავდაცვის სამინისტროს J-4/8 დეპარტამენტმა 2014 წლის 3 დეკემბრისა და 2015 წლის 22 იანვრის წერილებით მიმართა შესყიდვების დეპარტამენტს, რათა 2015 წლის მეორე და მესამე კვარტლისათვის შეესყიდათ სხვადასხვა დასახელების სანივთე ქონება, მათ შორის 10.8 ათასი ერთეული პულოვერი. აღნიშნული შესყიდვის განსახორციელებლად, 2015 წლის იანვარ-მაისში 4-ჯერ იქნა გამოცხადებული ტენდერი, საიდანაც 3 უშედეგოდ დამთავრდა, ხოლო, 2015 წლის 21 მაისს, 10.8 ათასი ცალი პულოვერის შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ ტენდერში (SPA150014666), შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 347.8 ათასი ლარი, მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა და გაიმარჯვა კიდევ. თავდაცვის სამინისტროსა და გამარჯვებულ კომპანიას შორის 2015 წლის 28 ივლისს გაფორმებული შესყიდვის ხელშეკრულებით, საქონლის მიწოდების ვადად განისაზღვრა 2015 წლის 26 ოქტომბერი, ხოლო ერთი პულოვერის ღირებულებამ, რომელიც უნდა ყოფილიყო თურქული წარმოების, შეადგინა 32.2 ლარი. ამასთან, ხელშეკრულების მიხედვით, შემსყიდველი უფლებამოსილი იყო მომწოდებლისთვის, საბანკო გარანტიის წარმოდგენის შემდეგ, ავანსის სახით გადაერიცხა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული თანხის არაუმეტეს 50%. თუმცა, საქონლის პირველი პარტია, მხოლოდ 382 ცალი პულოვერის ოდენობით, მოწოდებულ იქნა 2015 წლის 15 დეკემბერს ანუ 50 დღის დაგვიანებით. კომპანიის მიერ 2015 წლის 18 და 25 დეკემბერს სამინისტროსთვის გაგზავნილ წერილებში, პროდუქციის შეფერხებით მიწოდების მიზეზად მოყვანილია ნედლეულის მომწოდებელი თურქული კომპანიიდან განსხვავებული ტონალობის მქონე ნედლეულის პარტიის მიღება და თურქეთში მიმდინარე საომარი მოქმედებების გამო საქსოვი ძაფის მოუწოდებლობა. ამასთან, მიუთითებდა რომ კომპანიის მიერ მოძიებულ იქნა სხვა მომწოდებლები, რის შედეგადაც 2016 წლის იანვარში კომპანიას საშუალება ექნებოდა ყოველდღიურად ეწარმოებინა 500 ცალი პულოვერი და სრულად მიეწოდებინა სამინისტროსათვის ხელშეკრულებით განსაზღვრული საქონელი, თუმცა ითხოვდა ავანსის სახით არა სახელშეკრულებო ღირებულების 50%-ს, როგორც ეს ხელშეკრულებით იყო დადგენილი, არამედ 335.5 ათას ლარს, ანუ 96.5%-ს. კომპანიის ზემოაღნიშნული წერილებიდან გამომდინარე, გაუგებარია თუ რატომ დაიწყო ნედლეულის

⁷¹ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის N9 ბრძანებით დამტკიცებული „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის“ 26-ე მუხლის მე-5 პუნქტის მოთხოვნა.

დამზადების პროცედურები, როდესაც ხელშეკრულების თანახმად, მას თურქული მზა პროდუქცია უნდა მიეწოდებინა სამინისტროსთვის. შედეგად, კომპანიამ წარმოადგინა უშუალოდ მის მიერ წარმოებული პულოვერის ნიმუში და აცნობა სამინისტროს, რომ მათი ტექნიკური მახასიათებლები იდენტური იქნებოდა მათ მიერვე წარმოდგენილი ექსპერტიზის დასკვნაში მითითებული ტექნიკური მახასიათებლებისა. 2015 წლის 28 დეკემბერს კომპანიასთან გაფორმებულ იქნა შეთანხმება, რის საფუძველზეც გადაწყდა ავანსის გადახდის საკითხი და მისაწოდებელი საქონლის მწარმოებელ ფირმად, ნაცვლად თურქული კომპანიისა განისაზღვრა წარმოდგენილი კომპანია. შესყიდვის ხელშეკრულების მოქმედების ვადამ კი გადაიწია 2016 წლის 30 იანვრამდე. ამრიგად, მიუხედავად იმისა, რომ ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებით, კომპანიას საქონელი ჯერ კიდევ 2015 წლის 27 ოქტომბრამდე უნდა მიეწოდებინა, სამინისტროს მიერ 31 დეკემბერს კომპანიის ანგარიშზე ავანსის სახით გადარიცხულ იქნა 335.5 ათასი ლარი. ყოველივე ზემოაღნიშნულის მიუხედავად, კომპანიამ მაინც ვერ მოახერხა თავისდროულად პროდუქციის სრული ოდენობის მოწოდება. შედეგად, მიუწოდებელი დარჩა 2032 ერთეული პულოვერი, ღირებულებით 65.4 ათასი ლარი, რომელიც 2016 წლის 1 აპრილს დაბრუნებულია სახელმწიფო ბიუჯეტში გარანტიის გამცემი ბანკის მიერ. ამრიგად, მოთხოვნის მიუხედავად სამინისტრომ მთელი წლის მანძილზე ვერ მოახერხა მისთვის საჭირო რაოდენობის პულოვერების შეძენა, რაც საბოლოო ჯამში უარყოფითად აისახა სამხედრო მოსამსახურეთა სანივთე ქონებით დროულად უზრუნველყოფაზე.

საჯარო სექტორში კვების მომსახურების შესყიდვასთან დაკავშირებული საკითხები

2015 წლის განმავლობაში, საჯარო სექტორში „კვების მომსახურების შესყიდვაზე“ გაწეულმა საკასო ხარჯმა 67,844.7 ათასი ლარი შეადგინა. ამ მიმართულებით გახარჯული საბიუჯეტო სახსრების უდიდესი წილი (76.2%) მოდის თავდაცვისა და სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროებზე, შესაბამისად, 34,535.8 ათასი ლარისა და 17,187.8 ათასი ლარის ოდენობით. შესაბამისად, საყურადღებოა, აღნიშნულ მხარჯავ დაწესებულებებში კვების მომსახურების შესყიდვასთან დაკავშირებული ზოგიერთი საკითხი. კერძოდ:

- *სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს* მიერ კვების მომსახურების შესყიდვის მიზნით 2015 წლის 12 ნოემბერს გამოცხადდა ელექტრონული ტენდერი (SPA150030225), შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 57,921 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო 4 პრეტენდენტმა.

ვაჭრობის შედეგად სისტემაში სატენდერო წინადადების ყველაზე დაბალი ფასი დააფიქსირა შპს „G.M.M“-მა 46,336.8 ათასი ლარის, ხოლო ფასების დაზუსტების შემდგომ - 46,336.7 ათასი ლარის ოდენობით, ანუ კვებითი მომსახურების დღიურ ფასად შეთავაზებულ იქნა 3,65 ლარი, მაშინ როდესაც იგივე შპს „G.M.M“-ის მიმართვით, 2015 წლის 5 ივნისის ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე, კვებითი მომსახურების დღიური ღირებულება სასჯელაღსრულების დეპარტამენტის მიერ გაზრდილი იქნა 10%-ით, 4,54 ლარამდე. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, სატენდერო კომისიამ მიიღო გადაწყვეტილება, შპს „G.M.M“-ს წარმოდგინა ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დასაბუთება სსიპ „ლევან სამხარაულის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს“ დასკვნით. თუმცა, როგორც წარმოდგენილ დასკვნაში იქნა მითითებული, იგი ეყრდნობოდა კომპანიის მიერ სსიპ „ლევან სამხარაულის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროსათვის“ მიწოდებულ დოკუმენტაციას და ადგილი არ ჰქონია აღნიშნული ინფორმაციის გადამოწმებას, მიუხედავად ამისა, ექსპერტიზის მიერ ჩაითვალა, რომ წარმოდგენილი ინფორმაცია სანდოა და სწორად ასახავს კომპანიის მიმდინარე მდგომარეობას. სატენდერო კომისიამ არადადამაკმაყოფილებლად ჩათვალა აღნიშნული დასკვნა და განმეორებით მიმართა სსიპ „ლევან სამხარაულის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნულ ბიუროს“, რათა განესაზღვრათ თუ რითი იქნა განპირობებული კომპანიის მიერ წარმოდგენილი ფასის ასეთი განსხვავება ძველი ფასისაგან, ასევე მოთხოვნილ იქნა შპს „G.M.M“-ის მიერ ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროსათვის წარდგენილი ყველა მტკიცებულება. თუმცა, აღნიშნულ შემთხვევაში მიღებული პასუხიც, არასრულყოფილად იქნა დასაბუთებული. ამასთან, ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს მიერ არ მომხდარა კომპანიის მტკიცებულებების წარმოდგენა.

2016 წლის 15 იანვარს სატენდერო კომისიამ განიხილა ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს წერილი და აღნიშნა, რომ ბიუროს მიერ წარდგენილ წერილში კვლავ არ არის არგუმენტირებული, შეთავაზებული ფასით შესაძლებელი და რეალურია თუ არა პენიტენციალური სისტემის ბრალდებული/მსჯავრდებულის სამჯერადი უწყვეტი კვებით უზრუნველყოფა და ასევე განიხილა, შპს „G.M.M“-თან 2014 წლის 1 ივლისს გაფორმებული უსასყიდლო უზუფრუქტის ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების შესრულების მდგომარეობა. კერძოდ, აღნიშნული ხელშეკრულებით, შპს „G.M.M“-ს უსასყიდლოდ 10 წლის ვადით, უზუფრუქტის ფორმით გადაეცა სააგენტოს სარგებლობაში არსებული შენობა-ნაგებობა (ფართობით 886 მ²), მთელი რიგი პირობების შესრულების სანაცვლოდ:

- ✓ პურ-პროდუქტების საწარმოს მოწყობა-ამუშავება და წარმოების დაწყება ხელშეკრულების გაფორმებიდან არანაკლებ 2 თვეში;
- ✓ მაკარონის საწარმოს მოწყობა-ამუშავება და წარმოების დაწყება ხელშეკრულების გაფორმებიდან არანაკლებ 3 თვეში;
- ✓ მითითებულ საწარმოებში არანაკლებ 40 თავისუფლებაშეზღუდული/მსჯავრდებულის დასაქმება;
- ✓ მითითებული საწარმოების მოწყობა-ექსპლუატაციისათვის არანაკლებ 140,000 აშშ დოლარის ექვივალენტი ლარის ინვესტიციის განხორციელება 2014 წლის ბოლომდე და ა.შ. თუმცა წელიწადნახევრის განმავლობაში, შპს „G.M.M“-ის მიერ ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებები არ შესრულებულა.

2015 წლის 10 დეკემბერს გამართული სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმით შპს „G.M.M“-ს დაევალა წარმოედგინა კვებითი მომსახურების შეუფერხებლად განხორციელებისათვის საკვები პროდუქტების აუცილებელი მარაგების შექმნის შესაძლებლობის არგუმენტირებული დასაბუთება, თუმცა კომპანიას აღნიშნული მოთხოვნა არ შეუსრულებია და სახელმწიფო შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში არ აუტვირთავს შესაბამისი დოკუმენტაცია. მიუხედავად ამისა, 2016 წლის 15 იანვარს გამართულ სხდომაზე სატენდერო კომისიას ამ ფაქტზე ყურადღება არ გაუმახვილებია, რაზედაც ტენდერში მონაწილე ერთ-ერთმა პრეტენდენტმა მიმართა სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული დავების განხილვის საბჭოს, რომელმაც 2016 წლის 4 თებერვლის გადაწყვეტილებით, სამინისტროს სატენდერო კომისიას დაავალა, გადაესინჯა 2016 წლის 15 იანვრის სხდომის ოქმით მიღებული გადაწყვეტილება და მიუთითა, რომ სატენდერო კომისიას დეტალურად ემსჯელა შპს „G.M.M“-ის მიერ წარმოდგენილ დოკუმენტაციაზე. მიუხედავად ამისა, სატენდერო კომისიის მხრიდან არც 2016 წლის 15 თებერვალს გამართულ სხდომაზე ჰქონია ადგილი აღნიშნული მოთხოვნის დაკმაყოფილების განხილვას და არც იმის დასაბუთება მომხდარა, შეძლებდა თუ არა შპს „G.M.M“-ი კვებითი მომსახურების შეუფერხებლად განხორციელებას, საკვები პროდუქტების აუცილებელი მარაგების შექმნით. ამასთან, შპს „G.M.M“-ს 2016 წლის 15 იანვრის სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმით დავალებული ჰქონდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სანქციების შესახებ დოკუმენტის წარმოდგენა. თუმცა პრეტენდენტის მიერ სანქციებთან დაკავშირებით შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში ატვირთული ინფორმაცია არ შეესაბამება სატენდერო დოკუმენტაციით

განსაზღვრულ მოთხოვნებს, კერძოდ: სანქციების თანხა გათვალისწინებულ იქნა ხელშეკრულების მთელ პერიოდზე (ხელშეკრულების საერთო ღირებულება), მაშინ როდესაც სატენდერო დოკუმენტაცია მოითხოვდა სანქციას ყოველ კალენდარულ წელზე. 2016 წლის 15 თებერვალს გამართულ სხდომაზე სატენდერო კომისიას არც აღნიშნულ ფაქტზე გაუმახვილებია ყურადღება.

ზემოაღნიშნული დარღვევების მიუხედავად, 2016 წლის 15 თებერვალს სატენდერო კომისიამ შპს „G.M.M“ გამარჯვებულად გამოაცხადა და დაავალა არაუგვიანეს 6 სამუშაო დღის ვადაში უზრუნველყო ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის 2%-იანი საბანკო გარანტიის წარმოდგენა, მაშინ როდესაც სატენდერო დოკუმენტაციის მიხედვით, იმ შემთხვევაში, თუ პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილი სატენდერო წინადადების საბოლოო ღირებულება 20%-ზე მეტით დაბალი იქნებოდა შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებაზე, პრეტენდენტს უნდა წარმოედგინა ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის 10%-იანი საბანკო გარანტია. აქედან გამომდინარე, სატენდერო კომისიის მიერ შპს „G.M.M“-ისათვის 2%-იანი გარანტიის წარმოდგენის დავალება ეწინააღმდეგება სატენდერო დოკუმენტაციის მოთხოვნებს. 2016 წლის 22 თებერვალს შპს „G.M.M“-მა შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში ატვირთა სადაზღვევო კომპანიის მიერ გაცემული ხელშეკრულების შესრულების საგარანტიო უზრუნველყოფის საბანკო გარანტიები. თუმცა აღნიშნული საბანკო გარანტიების მოქმედების ვადა 2 დღით ნაკლები იყო სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულზე. აღნიშნული გარემოება სატენდერო კომისიისათვის პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციის საფუძველი უნდა გამხდარიყო. 2016 წლის 1 მარტს, შპს „G.M.M“-მა შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში კვლავ ატვირთა ძველი რიცხვით, კერძოდ, 2016 წლის 22 თებერვლით დათარიღებული იდენტური ნომრების მქონე საბანკო გარანტიები, რომლებშიც შეცვლილი იყო გარანტიების მოქმედების ვადები და უკვე აკმაყოფილებდა სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ მოთხოვნებს. ამასთან, გარანტიებს თან ახლდა სადაზღვევო კომპანიის განმარტება, რომლის მიხედვითაც წინა შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა ტექნიკურ ხარვეზს. თუმცა გაურკვეველია, თუ სადაზღვევო კომპანიის მიერ ხელმეორედ გაცემული საბანკო გარანტიები რეალურად 22 თებერვალს იქნა რეგისტრირებული, შპს „G.M.M“-ის მიერ რატომ მოხდა მისი ატვირთვა შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში 1 მარტს და არა თავისდროულად (22 თებერვალს).

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გამო, სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული დავების განხილვის საბჭომ 2016 წლის 4 მარტს მიიღო გადაწყვეტილება სატენდერო კომისიას სხდომის

ოქმით მიღებული გადაწყვეტილების გაუქმების შესახებ. 2016 წლის 15 მარტს გამართულ სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილებით კი, მიუხედავად პროცესში წარმოქმნილი უამრავი ხარვეზისა, სატენდერო კომისიამ კვლავ დაავალა შპს „G.M.M“-ს 7 სამუშაო დღის ვადაში წარმოედგინა ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის გარანტიები. თუმცა სატენდერო კომისიის მიერ 2016 წლის 22 მარტის სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილებით, კვებითი მომსახურების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებული ელექტრონული ტენდერი შეწყვეტილ იქნა. ტენდერის შეწყვეტის მოტივად დასახელებულ იქნა რიგი შეუსაბამობები სატენდერო პირობებში დაფიქსირებულ ჩანაწერებსა და საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრისა და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის მინისტრის 2015 წლის 13 აგვისტოს N88-N01-34/5 ერთობლივ ბრძანებასთან. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული შეუსაბამობები სატენდერო კომისიის მიერ აღმოჩენილ იქნა ტენდერის გამოცხადებიდან 4 თვის შემდეგ:

- *თავდაცვის სამინისტროს* მიერ სამხედრო მოსამსახურეთა კვებითი მომსახურების შესყიდვა 2011-2015 წლებში გამარტივებული შესყიდვის ფორმით ხორციელდებოდა, მიუხედავად იმისა, რომ შესაბამისი ხელშეკრულებები არ წარმოადგენდა საიდუმლოს და მათზე ვრცელდებოდა, „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედება, რომლის მიხედვითაც ამ მომსახურების შესყიდვა უნდა განხორციელებულიყო ტენდერის საშუალებით, რაც შესაბამისი კონკურენტული გარემოს შექმნას უზრუნველყოფდა. თუმცა 2014-2015 წლების განმავლობაში სამინისტროს მხრიდან ვერ მოხერხდა ტენდერისათვის საჭირო დოკუმენტაციის მომზადება და ჩატარება. კერძოდ, შესყიდვების დეპარტამენტის 2015 წლის 11 ივნისის მოხსენებითი ბარათით, ზემოხსენებული მომსახურების შესყიდვა უნდა განხორციელებულიყო ელექტრონული ტენდერის საშუალებით, რისთვისაც საჭირო იყო შესაბამისი ტექნიკური დოკუმენტაციის მომზადება. დოკუმენტაციის მომზადების მოთხოვნით მათ რამდენჯერმე მიმართეს J-4/8 ლოჯისტიკის დეპარტამენტს, რომელიც ვალდებული იყო გონივრულ ვადებში წარედგინა შესყიდვების დეპარტამენტისათვის საჭირო ინფორმაცია, თუმცა რამდენადაც აღნიშნული დოკუმენტაცია არ მომზადებულა, ვერ მოხერხდა ტენდერის გამოცხადება. შესაბამისად, 2 წლის განმავლობაში ტენდერის ჩაუტარებლობის მიზეზად ტექნიკური დოკუმენტაციის მოუმზადებლობა სახელდება.

აღსანიშნავია, რომ 2011-2013 წლებში თავდაცვის სამინისტროს სამხედრო მოსამსახურეთა კვებით მომსახურებას ერთი სახელმწიფო საწარმო (შპს „ქართული კვების კომპანია“) და ერთი

კერძო კომპანია (შპს „ელფი“) ახორციელებდა, რაც მინიმალურ დონეზე მაინც ქმნიდა კონკურენტულ გარემოს. თუმცა 2014 წლიდან 2015 წლის თებერვლამდე, აღნიშნული ფუნქცია მთლიანად შპს „ქართული კვების კომპანიას“ გადაეცა, რომელიც სამხედრო მოსამსახურეთა კვების მიზნით შექმნილ სახელმწიფოს 100%-იანი წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოს წარმოადგენს, ხოლო 2015 წლის თებერვლიდან დღემდე, სამხედრო მოსამსახურეთა კვებით უზრუნველყოფას შპს „სახელმწიფო კვებითი უზრუნველყოფა“ ახორციელებს, რომელიც შპს „ქართული კვების კომპანიის“ ბაზაზეა შექმნილი და ასევე წარმოადგენს სახელმწიფო საწარმოს.

აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის 3 ივნისს შპს „ელფი“-მა წერილით მიმართა სამინისტროს, სადაც მიუთითებდა, რომ იგი 2007-2013 წლებში კვებით მომსახურებას უწევდა სამინისტროს სამხედრო მოსამსახურეებს, გააჩნდა დიდი გამოცდილება და კარგი რეპუტაცია, ფლობდა ISO 9001-2008 და HACCP სერთიფიკატებს და იმ ეტაპზე ახორციელებდა სხვადასხვა ანალოგიურ პროექტებს სახელმწიფო ორგანიზაციების დაკვეთით, შესაბამისად, იგი სამინისტროს სთავაზობდა თანამშრომლობას და იმ შემთხვევაში, თუ დაევალებოდა არანაკლებ 3000 სამხედრო მოსამსახურის კვებითი მომსახურება, განიხილავდა ფასების შემცირების შესაძლებლობას. თუმცა, 2015 წლის 24 ივნისს გამართული სპეციალური კომისიის გადაწყვეტილებით, უპირატესობა მაინც სახელმწიფო კომპანიას მიენიჭა, იმ არგუმენტით, რომ სამინისტრო შეიარაღებული ძალების კვებითი უზრუნველყოფის მომსახურებასთან დაკავშირებული განვითარების საერთო სტრატეგიის შემუშავების პროცესში იყო და ამიტომ ვერ ხორციელდებოდა აღნიშნული მომსახურების შესყიდვა სატენდერო პროცედურების მეშვეობით, შესაბამისად, მიზანშეწონილად არ იქნა მიჩნეული შპს „ელფისთან“ ხელშეკრულების გაფორმება პირდაპირი შესყიდვის გზით. 2015 წლის განმავლობაში შპს „სახელმწიფო კვებითი უზრუნველყოფასთან“ სამხედრო მოსამსახურეთა კვებითი მომსახურების შესყიდვის მიზნით გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით გაფორმებულ იქნა 4 ხელშეკრულება, ჯამური ღირებულებით 35.5 მლნ.ლარი. ორი ხელშეკრულების საფუძველად, რომელთა მიხედვითაც შპს „სახელმწიფო კვებითი უზრუნველყოფა“ სამხედრო მოსამსახურეთა კვებითი მომსახურებას ახორციელებდა 2015 წლის 1 აპრილიდან 30 ივნისის და 21 ივლისიდან 31 დეკემბრის ჩათვლით, ანუ წელიწადში 250 დღის განმავლობაში, მითითებულია „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10¹ მუხლის მე-3 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი, რომელიც გულისხმობს „სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებლად ჩატარების

მიზნით შესყიდვების განხორციელებას“. აღნიშნული არ შეიძლება ჩაითვალოს შეზღუდულ ვადებში ჩასატარებელ სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიებად.

აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ 2015 წელს გაფორმებული არც ერთი ზემოხსენებული ხელშეკრულება არანაირ სანქციას აღარ ითვალისწინებდა მიმწოდებლის მხრიდან ხელშეკრულების პირობების დარღვევის შემთხვევაში და „ბრალეული პირისათვის დისციპლინური/მატერიალური პასუხისმგებლობის დაკისრების მიზნით“ ზომების მიღება თვითონ მიმწოდებლის ვალდებულებად არის დაფიქსირებული, რაზედაც მას უნდა ეცნობებინა შემსყიდველისათვის“. ამრიგად, შპს „სახელმწიფო კვებითი უზრუნველყოფის“ მიერ ხელშეკრულების პირობების დარღვევაზე რეაგირება ამავე კომპანიის მენეჯმენტის პრეროგატივა გახდა, რაც არასწორია, რამდენადაც არსებობს რისკი, რომ კონკრეტული დარღვევის მიზეზი სწორედ მენეჯმენტის გაუმართავი მუშაობა იყოს და არა რიგითი თანამშრომლის. შედეგად, 2015 წლის განმავლობაში ჯლუს-ის ხარისხის კონტროლის სამმართველოს მიერ შედგენილი 168 აქტიდან მხოლოდ 39 შემთხვევაში იქნა დასკვნა დამაკმაყოფილებელი. ამასთან, სამინისტროს მიერ კომპანიისათვის მიწერილ თითქმის ყველა დარღვევა-ნაკლოვანების შესახებ, კომპანიის მხრიდან დამნაშავე მოძებნილია კომპანიის გარეთ და მხოლოდ ერთ შემთხვევაში არის აღიარებული კომპანიის თანამშრომლის მიერ დაშვებული გადაცდომის ფაქტი, რაც საფუძველი გახდა კომპანიის ერთი თანამშრომლის მიმართ სანქციის გასატარებლად, თუმცა კონკრეტულად რა სანქციაზე საუბარი, პასუხში დაკონკრეტებული არ არის.

2015 წლის 20 აპრილს კომპანიამ წერილით მიმართა სამინისტროს, სადაც მიუთითებდა, რომ მის კონტრაქტორ კომპანიას „შექმნა შეფერხება ხილის მიწოდების მხრივ. ამ მიზეზით კომპანია ითხოვდა თანხმობას მენიუს დაკორექტირების საკითხზე, რათა ხილი, ახალი ხილის შემოსვლამდე ჩაენაცვლებინა საკონდიტრო ნაწარმით, რასაც კომპანია ანალოგიურ პროდუქტად იხსენიებს წერილში. მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტროს მხრიდან შესაბამისი წერილობითი თანხმობა მიღებული არ ყოფილა, კომპანიამ მაინც განახორციელა აღნიშნული ჩანაცვლება. გარდა ამისა, თითქმის ანალოგიური მდგომარეობა შეიქმნა რძის პროდუქტების მიწოდების საკითხშიც. კერძოდ, შპს „სახელმწიფო კვებითი უზრუნველყოფა“ სამხედრო მოსამსახურეთა კვებას ახორციელებდა რძის ნაწარმით, რომლის შემადგენლობაში რძის ცხიმთან ერთად შედიოდა მცენარეული ცხიმის გარკვეული რაოდენობა. მსგავსი ტიპის ნაწარმს კი, საქართველოს მთავრობის

2015 წლის 3 აპრილის N152 დადგენილებით⁷², რომელიც ძალაში შევიდა 2015 წლის 1 აგვისტოდან, რძის ნაწარმი აღარ ეწოდება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, 27 ივლისს კომპანიამ მიმართა სამინისტროს, მის მიერ მოწოდებულ პროდუქციას შეეცვლებოდა დასახელება და სთხოვა, რომ შესაბამისი ცვლილება შეეტანათ მინისტრის 2006 წლის 1 თებერვლის N31 ბრძანებაში, რომელიც არეგულირებს სამხედრო მოსამსახურეთა კვების ნორმებს. ანუ, შპს „სახელმწიფო კვებითი უზრუნველყოფის“ კომპანიამ, ნაცვლად იმისა, რომ ზემოხსენებული რეგლამენტის დამტკიცებიდან (3 აპრილი), მის ამოქმედებამდე (1 აგვისტო) მიეღო შესაბამისი ზომები, რათა სამხედრო მოსამსახურეთა საკვებად გამოყენებული პროდუქცია შეეცვალა ნამდვილი რძის ნაწარმით, მოითხოვა ცვლილებების შეტანა ნორმატიულ აქტში, არსებულ მდგომარეობაზე მორგების თვალსაზრისით. თუმცა თავდაცვის სამინისტროს მხრიდან, აღნიშნულ მოთხოვნაზე პასუხის გაცემა 9 ოქტომბრამდე გაჭიანურდა, რომლის მიხედვითაც კომპანიას ეცნობა, რომ შესაბამისი სტრუქტურული ქვედანაყოფების მიერ მიზანშეწონილად არ ჩაითვალა ზემოხსენებულ ბრძანებაში ცვლილების განხორციელება. მხოლოდ ამის შემდგომ განახორციელა კომპანიამ შესაბამისი შესყიდვის პროცედურები და 2015 წლის ნოემბრის ბოლოს გადავიდა ნამდვილი რძის ნაწარმით მომარაგებაზე. ამრიგად, მიუხედავად იმისა, რომ „რძისა და რძის ნაწარმის შესახებ ტექნიკური რეგლამენტი“ 1 აგვისტოდან ამოქმედდა, ხოლო მისი მიღება კიდევ უფრო ადრე, კერძოდ 2015 წლის 3 აპრილს განხორციელდა, 2015 წლის 20 ნოემბრამდე ანუ, 3 თვეზე მეტი ხნის განმავლობაში ყოველდღიურად ირღვეოდა სახელშეკრულებო პირობები, ისე რომ ამის შესახებ ინფორმირებული იყო სამინისტროს ხელმძღვანელობა.

რეკომენდაციები:

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს:

- შეიმუშაოს გადაუდებელი აუცილებლობის მდგომარეობის დასაბუთების გამჭვირვალე და მოქნილი პროცედურა; შემუშავდეს ჩარჩო დოკუმენტი, რომლის მიხედვითაც შემსყიდველი ორგანიზაციები დაასაბუთებენ შესყიდვის გადაუდებლად განხორციელების აუცილებლობას;

⁷² რძისა და რძის ნაწარმის შესახებ ტექნიკური რეგლამენტით.

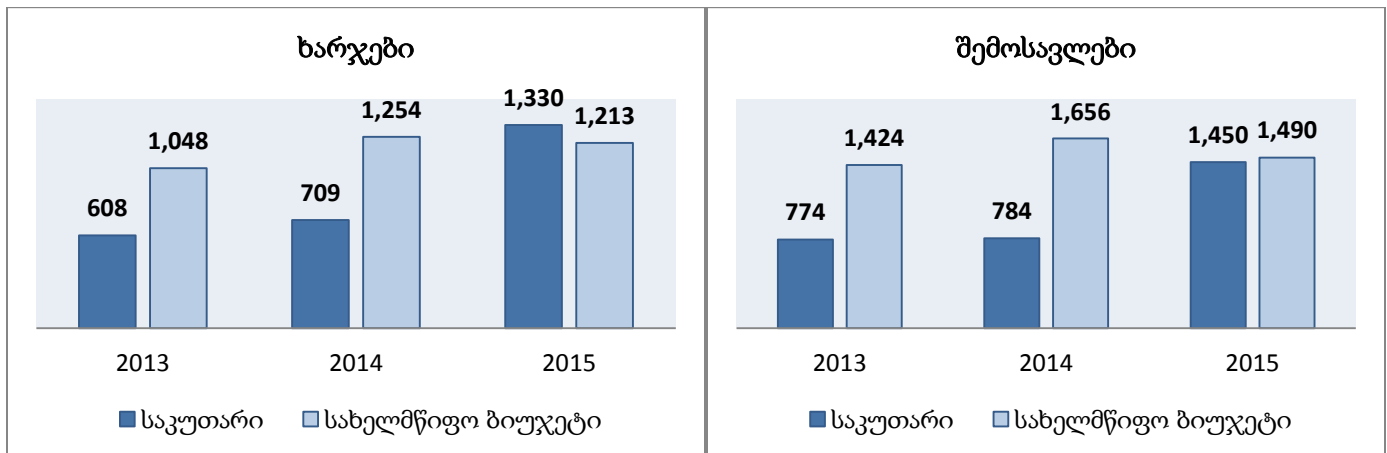
- გააძლიეროს მონიტორინგისა და კონტროლის მექანიზმები შეწყვეტილ და არშემდგარ ტენდერებთან მიმართებაში;

შემსყიდველ ორგანიზაციებს:

- შესყიდვის დაგეგმვისას განხორციელდეს ბაზრის წინასწარი კვლევა/შესწავლა შესყიდვის ობიექტის მოცულობისა და თავისებურებიდან გამომდინარე;
- შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულება აუცილებელია დაეფუძნოს ბაზრის შესწავლის შედეგად მიღებულ მონაცემებსა და წარსულ გამოცდილებას;
- შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა ბაზრის შესწავლის შედეგები უნდა აისახოს შესაბამის დოკუმენტში, სადაც დასაბუთებული იქნება მიღებული გადაწყვეტილება.

3.1.5. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები

საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა (სსიპ) და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების (ა(ა)იპ) მიერ 2015 წლის განმავლობაში მიღებული მთლიანი შემოსავლების მოცულობა 3,003 მლნ ლარს გაუტოლდა და 13%-ით გადააჭარბა 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. რაც შეეხება ხარჯების კომპონენტს, მან 2,605 მლნ ლარი შეადგინა, რაც 20%-ით აღემატება წინა წლის შესაბამის მაჩვენებელს. აღსანიშნავია, რომ 2013-2015 წლების განმავლობაში როგორც „შემოსავლების“, ასევე „ხარჯების“ მუხლი ზრდადი ტენდენციით ხასიათდებოდა. რაც შეეხება უშუალოდ საკუთარი წყაროებიდან და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული შემოსავლებისა და გაწეული ხარჯების გასული წლების დინამიკას, წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამებზე.



დიაგრამა 23. სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების შემოსავლებისა და ხარჯების დინამიკა - 2013-2015 წწ. (მლნ ლარი)

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშში წარმოდგენილი სსიპ-ების ბიუჯეტების შესრულების ნაერთი ბალანსის დოკუმენტის ანალიზის შედეგად ვლინდება ამ მიმართულებით ანგარიშში მოცემული ინფორმაციის სისრულესა და სიზუსტესთან დაკავშირებული ხარვეზები. კერძოდ, დოკუმენტი არ მოიცავს ქვემოთ ჩამოთვლილი სსიპ-ების ბიუჯეტების შესრულების მაჩვენებლებს:

- სსიპ „მიხეილ შენგელიას სახელობის ქართული მედიცინის ისტორიის მუზეუმი“, რომელმაც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან 2015 წლის განმავლობაში გახარჯა 134 ათასი ლარი;
- სსიპ „სასწრაფო სამედიცინო დახმარების ცენტრი“, რომლის ფარგლებშიც ათვისებული საბიუჯეტო რესურსის ოდენობამ 1,075 ათასი ლარი შეადგინა;
- სსიპ „საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზია და რადიო“, რომლის მიერ გახარჯული საბიუჯეტო სახსრების მოცულობამ 6,237 ათასი ლარი შეადგინა.

ასევე, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში სსიპ-ების ბიუჯეტების შესრულების ნაერთი ბალანსის დოკუმენტში მოცემული 2 უწყების მონაცემები არაზუსტი (გადაჭარბებული) ოდენობითაა წარმოდგენილი. კერძოდ:

- სსიპ პროფესიული კოლეჯი „ერქვანის“ შემოსავლების მაჩვენებელი დაფიქსირებულია 231,644 ათასი, ხოლო ხარჯები 218,572 ათასი ლარის დონეზე, რაც შესაბამისად, 231,412 ათასი და 218,353 ათასი ლარით აჭარბებს რეალურ მაჩვენებლებს;
- სსიპ „მესხეთის (ახალციხის) პროფესიული სახელმწიფო დრამატული თეატრის“ შემოსავლები წარმოდგენილია 521,872 ათასი, ხოლო ხარჯები 395,614 ათასი ლარის ოდენობით, რაც შესაბამისად, 521,350 ათასი და 395,218 ათასი ლარით აღემატება რეალურ მაჩვენებლებს.

გარდა ამისა, 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, საანგარიშო პერიოდის დასაწყისში სსიპ/ა(ა)იპ-ების ანგარიშებზე არსებული ნაშთის ნაერთმა მაჩვენებელმა 365 მლნ ლარი შეადგინა, ხოლო 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის მიხედვით, ნაშთი წლის ბოლოსათვის 320 მლნ ლარის დონეზე დაფიქსირდა. შესაბამისად, 2014 წლის ბოლოსა და 2015 წლის დასაწყისისათვის არსებული ნაშთების მაჩვენებლები არ ემთხვევა ერთმანეთს და მათ შორის არსებული განსხვავება 45 მლნ ლარს უტოლდება. მონაცემებს შორის არსებული აღნიშნული განსხვავება განპირობებულია უწყებების დონეზე არსებული გადახრებით.

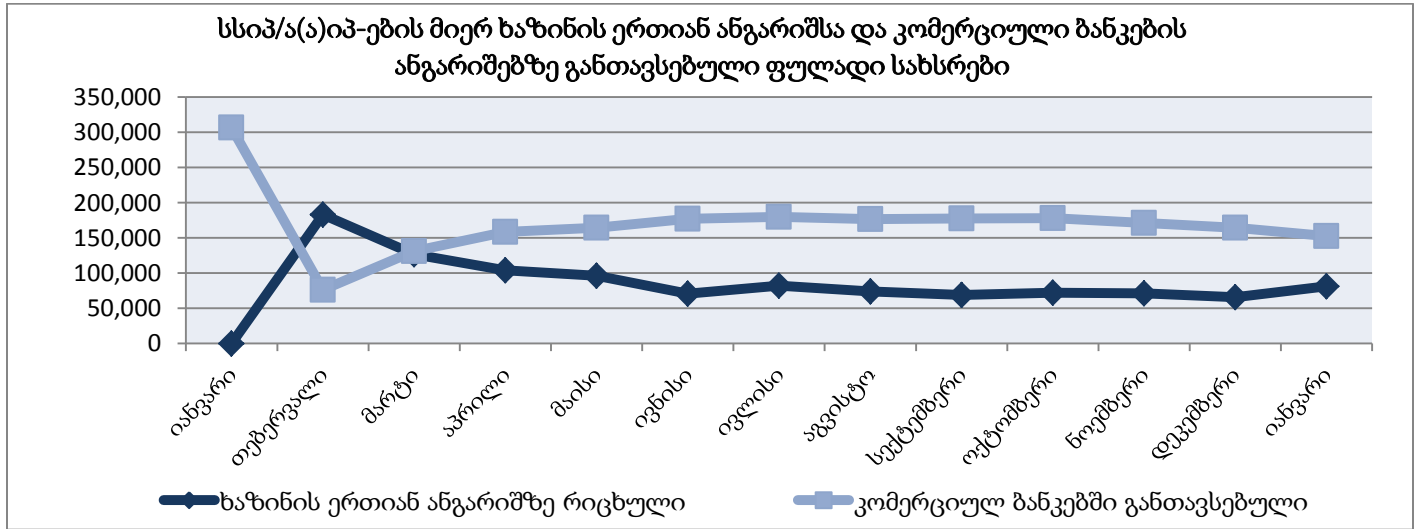
	ნაშთი 2014 წლის ბოლოს	ნაშთი 2015 წლის დასაწყისში	სხვაობა
სსიპ პროფესიული კოლეჯი „ერქვანი“	15	15,316	15,301
სსიპ თბილისის სახელმწიფო სამედიცინო უნივერსიტეტი	16,503	30,402	13,899
სსიპ მესხეთის (ახალციხის) პროფესიული სახელმწიფო დრამატული თეატრი	11	10,980	10,969
სსიპ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტო	340	4,717	4,377
სსიპ დაცული ტერიტორიების სააგენტო	1,033	1,936	903
სსიპ აკაკი წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტი	3,669	4,375	707
ასპინძის საგანმანათლებლო რესურსცენტრის ტერიტორიაზე არსებული საჯარო სკოლები	62	570	507
სსიპ ივანე ბერიტაშვილის ექსპერიმენტალური ბიომედიცინის ცენტრი	-	438	438
სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტო	1,210	1,453	243

ცხრილი 29. სსიპ-ების ანგარიშებზე არსებული ნაშთები პერიოდის დასაწყისისა და დასასრულისათვის (ათასი ლარი).

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, ზემოაღნიშნული ხარვეზების აღმოფხვრის, ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობის გაუმჯობესებისა და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში სრულყოფილი მონაცემების წარმოდგენის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მონაცემების კონსოლიდირებასთან დაკავშირებით და შემუშავდეს მექანიზმები, რომელიც ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს ყველა საბიუჯეტო ორგანიზაციის მხრიდან სრული და ზუსტი ინფორმაციის წარმოდგენას, ხოლო მეორე მხრივ წარმოდგენილი ინფორმაციის ანგარიშში სრულყოფილად ასახვას.

საბიუჯეტო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებითა და საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 29 დეკემბრის N741 დადგენილების შესაბამისად, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და თვითმმართველი ერთეულების საფინანსო ორგანოებს და საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით გათვალისწინებულ სსიპ/ა(ა)იპ-ებს კომერციულ ბანკში არსებულ ანგარიშებზე 2015 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით რიცხული ნაშთები არა უგვიანეს 2015 წლის 31 იანვრისა უნდა მიემართათ ხაზინის ერთიან ანგარიშზე. ამასთან, აღნიშნული ორგანიზაციების ბიუჯეტების შემოსულობებისა და გადასახდელების ოპერაციები, სახაზინო სამსახურის მომსახურებაზე გადასვლის შემდგომ, ხორციელდებოდა მხოლოდ ხაზინის ერთიანი ანგარიშის გავლით. სახაზინო სამსახურის ინფორმაციაზე დაყრდნობით, ზემოაღნიშნული დადგენილების გათვალისწინებით, ფულადი სახსრების მიმართვის შემდგომ, 2015 წლის 1 თებერვლის მდგომარეობით ხაზინის ერთიან ანგარიშსა და კომერციულ ბანკებში რიცხული ნაშთების ოდენობა, შესაბამისად, 182.9 ათას და 76.4 ათას ლარს გაუტოლდა. აღსანიშნავია, რომ საბიუჯეტო კოდექსის

მიხედვით⁷³, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტების საფინანსო ორგანოები და სსიპ/ა(ა)იპ-ები უფლებამოსილნი არიან დამატებითი შემოსავლის მიღების მიზნით გახსნან მიმდინარე ან/და სადეპოზიტო ანგარიშები კომერციულ ბანკებში. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე წარმოდგენილია სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ ხაზინის ერთიან ანგარიშსა და კომერციული ბანკების ანგარიშებზე განთავსებული ფულადი სახსრების დინამიკა 2015 წლის განმავლობაში.



დიაგრამა 24. სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების ანგარიშებზე რიცხული ნაშთების წლიური დინამიკა - 2015 წ. (ათასი ლარი)

საყურადღებოა, რომ გასული წლების განმავლობაში ადგილი ჰქონდა ზოგიერთი სსიპ-სათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სახსრების გამოყოფას, მიუხედავად იმისა, რომ მათ განკარგულებაში წლის დასაწყისში არსებული ნაშთისა და საკუთარი შემოსავლების დაგეგმილი მოცულობა საკმარისი იქნებოდა გადასახდელების დასაფინანსებლად. აღნიშნულ პრობლემაზე არაერთხელ აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებში. თუმცა, 2015 წლის 1 იანვრიდან სსიპ/ა(ა)იპ-ების ხაზინის ერთიან ანგარიშთა სისტემაში მოქცევის შედეგად, მსგავსი ტიპის ხარვეზს ადგილი არ ჰქონია, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს.

„საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის 2² პუნქტის მიხედვით, იმ სსიპ-ის ანგარიშზე განთავსებული თავისუფალი ნაშთის ნაწილი, რომელთა წლიური შემოსავალი ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსების გარდა აჭარბებს 1 მლნ ლარს ან დასაბეგრი მოგება აღემატება 1 მლნ ლარს, შესაძლებელია მიიმართოს სახელმწიფო ბიუჯეტში. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს მთავრობის №1782⁷⁴ განკარგულების საფუძველზე განისაზღვრა ის სსიპ-ები,

⁷³ მუხლი 7, ნაწილი 8, „ა“ ქვეპუნქტი

⁷⁴ საქართველოს მთავრობის განკარგულება; 2015 წლის 25 აგვისტო ქ. თბილისი.

რომელთაც 2015 წლის 1 დეკემბრამდე სახელმწიფო ბიუჯეტში უნდა მიემართათ, ჯამურად 18.2 მლნ ლარის ოდენობის რესურსი. კერძოდ:

- სსიპ „შემოსავლების სამსახური“ - 5 მლნ ლარი;
- სსიპ „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტო“ - 5 მლნ ლარი;
- სსიპ „აღსრულების ეროვნული ბიურო“ - 4,8 მლნ ლარი;
- სსიპ „საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო“ - 3 მლნ ლარი;
- სსიპ „სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო“ - 0.4 მლნ ლარი.

თუმცა, საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების არსებული მდგომარეობის გათვალისწინებით, 2015 წლის 27 ნოემბერს ცვლილება განხორციელდა საქართველოს მთავრობის ზემოხსენებულ N1782 განკარგულებაში, რის შედეგადაც 13.2 მლნ ლარით შემცირდა სსიპ-ების მიერ ბიუჯეტში მისამართი სახსრების მოცულობა და მხოლოდ 5 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა. ახალი სია შემდეგი სახით ჩამოყალიბდა:

- სსიპ „შემოსავლების სამსახური“ - 1 მლნ ლარი;
- სსიპ „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტო“ - 1 მლნ ლარი;
- სსიპ „საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო“ - 3 მლნ ლარი.

აღნიშნული სახსრების სრულად იქნა ჩარიცხული სახელმწიფო ბიუჯეტში. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში არ მოიცავს ინფორმაციას არც ზემოაღნიშნული განკარგულებით დადგენილი ბიუჯეტში სსიპ-ების მიერ მისამართი სახსრების ასეთი მნიშვნელოვანი ოდენობით შემცირების და არც დაკორექტირებული ვარიანტით განსაზღვრული სსიპ-ების მიერ ბიუჯეტში ფაქტიურად მიმართული თანხების შესახებ.

გარდა ამისა, „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის მე-2¹ პუნქტის მიხედვით, სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს სისტემაში შემავალ სსიპ-ებს უფლება აქვთ, სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, მათ განკარგულებაში არსებული სახსრები გადასცენ სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს სისტემაში შემავალ სხვა სსიპ-ს, მისი მიზნების განსახორციელებისა და ფუნქციების შესრულების მიზნით. აღნიშნული შესაძლებლობა, თუკი გამოყენებული იქნება მხოლოდ რეალური საჭიროების შემთხვევაში, უნდა შეფასდეს როგორც სასარგებლო მექანიზმი, ვინაიდან, დაგეგმვაში არსებული ხარვეზისა თუ სხვა არაკონტროლირებადი ფაქტორით გამოწვეული რესურსების დაგროვება ან დეფიციტი, შესაძლებელია დაბალანსდეს თვითონ საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ მათთვის

მინიჭებული მოქნილობის ხარჯზე; თუმცა, მეორე მხრივ, აუცილებელია განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმოს რესურსების გადანაწილების აუცილებლობისა და მიზნობრიობის შეფასებას.

სსიპ-ების საქმიანობის რეგულირების მიზნით, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი განსაზღვრავს სხვადასხვა ლიმიტებს. თუმცა, აღნიშნული ლიმიტებიდან გამონაკლისი შესაძლებელია დაშვებული იქნეს საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმების საფუძველზე. გარდა ამისა, საყურადღებოა, რომ განხორციელებული ცვლილების შედეგად, კანონმდებლობით დაწესებული ზემოხსენებული ლიმიტის გადაჭარბება შეთანხმებას აღარ საჭიროებს, თუ იგი არ აღემატება გასული ფისკალური წლის განმავლობაში მთავრობასთან შეთანხმებული გამონაკლისების ოდენობას. განსაზღვრული ლიმიტების მიხედვით, შტატგარეშე მომუშავეთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს საშტატო რიცხოვნობის 2%-ს⁷⁵. მონაცემთა ანალიზის შედეგად ვლინდება, რომ 86 უწყების შემთხვევაში ადგილი აქვს აღნიშნული მაჩვენებლიდან გადაცდომას, რომელთაგან ზოგიერთი წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში.

უწყება	შტატით გათვალისწინებულ თანამშრომელთა რიცხოვნობა	შტატგარეშე თანამშრომელთა რიცხოვნობა	შტატგარეშე თანამშრომელთა %-ული წილი
სსიპ მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრი	35	836	2,389%
სსიპ შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრი	164	3,595	2,192%
სსიპ საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებათა თარგმნის ბიურო	2	28	1,400%
სსიპ განათლების მართვის საინფორმაციო სისტემა	36	399	1,108%
სსიპ საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ლევან მიქელაძის სახელობის დიპლომატიური სასწავლო ცენტრი	5	45	900%
სსიპ განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი	53	261	492%
სსიპ ციფრული მაუწყებლობის სააგენტო	2	9	450%
სსიპ საქართველოს კინემატოგრაფიის ეროვნული ცენტრი	23	100	435%
სსიპ ეროვნული სატყეო სანერგე მეურნეობა	15	54	360%
სსიპ აკრედიტაციის ერთიანი ეროვნული ორგანო აკრედიტაციის ცენტრი	14	44	314%
სსიპ საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო	54	139	257%

ცხრილი 30. სსიპ-ები, რომელთა მიერ ადგილი ჰქონდა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული შტატგარეშე მომუშავეთა ლიმიტების გადაჭარბებას - 2015 წ.

⁷⁵ ხოლო იმ ორგანიზაციებში, სადაც საშტატო რიცხოვნობის 2% შეადგენს 5 ერთეულზე ნაკლებს, ხელშეკრულებით დაქირავებულთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 5 ერთეულს.

გარდა ამისა, ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული ლიმიტის მიხედვით, შტატგარეშე მომუშავეთა საშუალო შრომის ანაზღაურება არ უნდა აღემატებოდეს შესაბამის საბიუჯეტო ორგანიზაციაში შტატით გათვალისწინებულ თანამდებობებზე ფაქტობრივად დასაქმებული თანამშრომლების საშუალო შრომის ანაზღაურებას. მონაცემთა ანალიზის შედეგად ირკვევა, რომ 21 სსიპ-ის შემთხვევაში ადგილი აქვს აღნიშნული მაჩვენებლიდან გადაცდომას. ასევე, განსაზღვრული ლიმიტის მიხედვით, სსიპ-ის შტატით გათვალისწინებულ თანამდებობებზე ფაქტობრივად დასაქმებული თანამშრომლების საშუალო თანამდებობრივი სარგო არ უნდა აღემატებოდეს 1,500 ლარს. მონაცემთა ანალიზით კი აღნიშნული ლიმიტიდან გადაჭარბება ფიქსირდება 11 უწყების შემთხვევაში.

უწყება	წლიური თანამდებობრივი სარგო	შტატით გათვალისწინებულ თანამშრომელთა ოდენობა	საშუალო თვიური ანაზღაურება
სსიპ მონაცემთა გაცვლის სააგენტო	1,214,690	38	2,664
სსიპ საქართველოს სავაჭრო სამრეწველო პალატა	934,250	33	2,359
სსიპ საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი	2,979,780	116	2,141
სსიპ სმართ ლოჯიკი	1,085,900	48	1,885
სსიპ ციფრული მაუწყებლობის სააგენტო	42,100	2	1,754
სსიპ შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრი	3,443,870	164	1,750
სსიპ საქართველოს ეროვნული საინვესტიციო სააგენტო	413,050	20	1,721
სსიპ მეწარმეობის განვითარების სააგენტო	611,770	31	1,645
სსიპ საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო	990,810	54	1,529
სსიპ კიბერუსაფრთხოების ბიურო	732,730	40	1,527
სსიპ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემია	1,656,600	91	1,517

ცხრილი 31. სსიპ-ები, რომელთა თანამდებობრივი სარგოს საშუალო თვიურმა ოდენობამ გადააჭარბა 1500 ლარს - 2015 წ. (ლარი)

კანონმდებლობით დადგენილი ზემოაღნიშნული ლიმიტებიდან მთავრობასთან შეთანხმების საფუძველზე გამონაკლისის დაშვების სახით გადაცდომების სიხშირისა და მასშტაბის გათვალისწინებით, ეჭვქვეშ დგება ზღვრული მაჩვენებლების ქმედითუნარიანობისა და შესაბამისად, მათი გონივრულობის საკითხი, რაზეც არაერთხელ იქნა ყურადღება გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებში.

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროს:

- ფინანსთა სამინისტროს მიერ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ფინანსური მონაცემების შეგროვების პროცესში დაინერგოს შესაბამისი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაციის სისრულესა და სიზუსტეს. ამასთან, ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობის კუთხით, აუცილებელია სწორად იქნეს კლასიფიცირებული სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და კანონმდებლობით ნებადართული (საკუთარი) შემოსავლებიდან/გადასახდელებიდან მიღებული დაფინანსების ოდენობები.

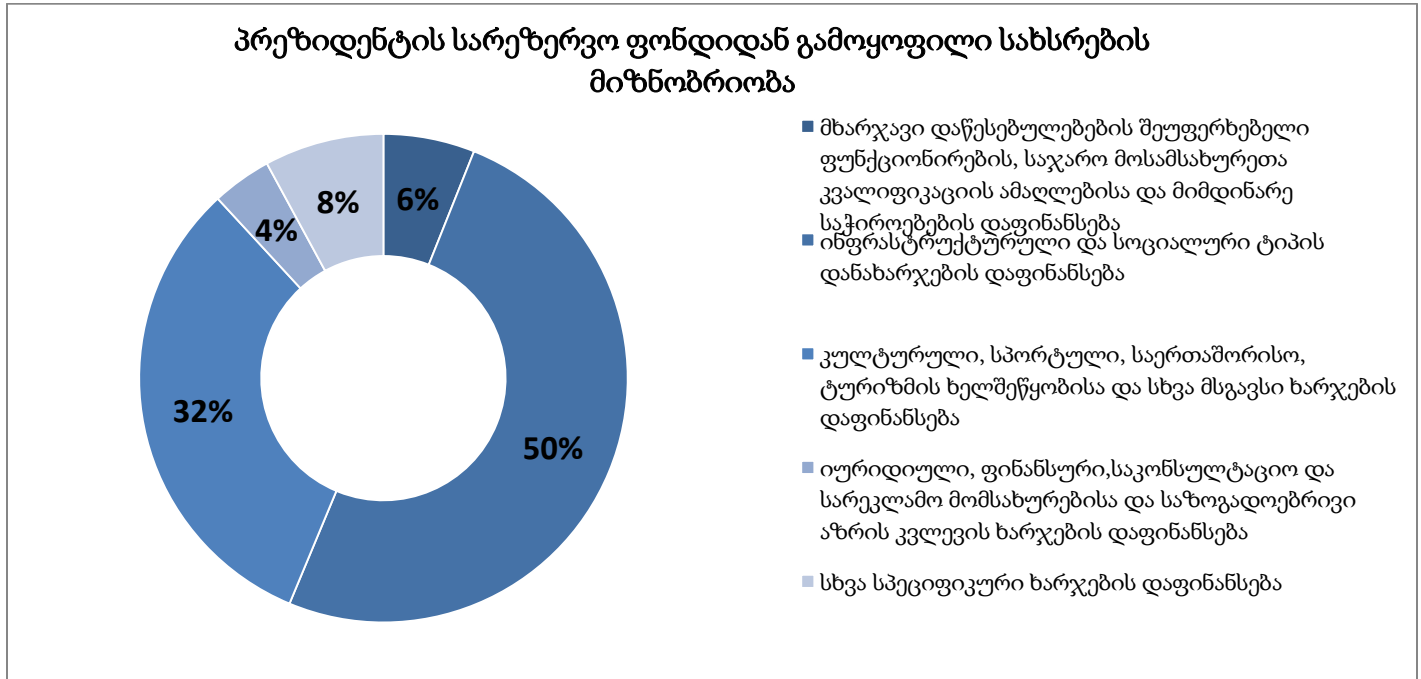
3.2. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები

საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ჯამური მოცულობა 2015 წლის თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონის მიხედვით 2,026 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, რაც 49 მლნ ლარით ჩამორჩება 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. თუმცა წლის განმავლობაში ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, აღნიშნული მაჩვენებელი ჯერ 159 მლნ ლარით, ხოლო შემდგომში 30 მლნ ლარით გაიზარდა, რის შედეგადაც საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების მთლიანმა მოცულობამ 2,216 მლნ ლარი შეადგინა და 140 მლნ ლარით გადააჭარბა 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების უდიდეს კომპონენტებს წარმოადგენს ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები (854.8 მლნ ლარი), საგარეო და საშინაო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა (შესაბამისად, 613 და 194 მლნ ლარი) და რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი (385 მლნ ლარი).

3.2.1. პრეზიდენტისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდები

პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდის ასიგნებები 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით 5 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. რაც შეეხება ფაქტობრივი ათვისების მდგომარეობას, ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან წლის განმავლობაში გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების ოდენობამ 4,899 ათასი ლარი, ხოლო გადარიცხული თანხის (საკასო ხარჯის) მოცულობამ 4,692

ათასი ლარი (წლიური გეგმის 93.8%-ს) შეადგინა. უწყებების მიხედვით, პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების უდიდესი წილი მოდის პრეზიდენტის ადმინისტრაციასა და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროზე, შესაბამისად, 2,324 ათასი ლარისა და 738 ათასი ლარის ოდენობით. ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების განაწილება მიზნობრიობების მიხედვით წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.

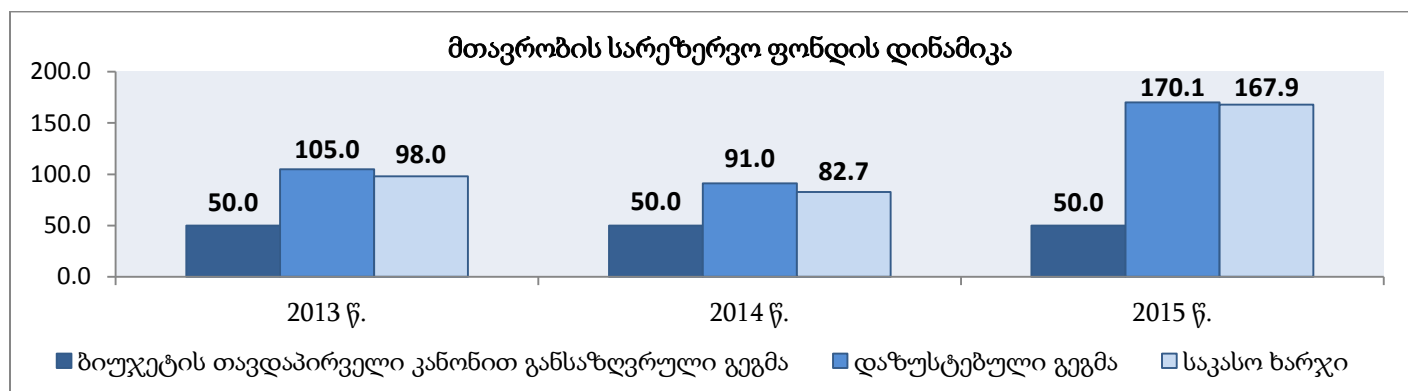


დიაგრამა 25. პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის განაწილება - 2015 წ.

მთავრობის სარეზერვო ფონდის მოცულობა 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით, წინა წლის მსგავსად, 50 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. თუმცა, ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული პირველი ცვლილების შედეგად ფონდის წლიური გეგმა 70 მლნ ლარამდე (20 მლნ ლარით), ხოლო კანონში განხორციელებული მეორე ცვლილების შედეგად 85 მლნ ლარამდე (15 მლნ ლარით) გაიზარდა. გარდა ამისა, წლის განმავლობაში მთავრობის სარეზერვო ფონდში 52.2 მლნ ლარი, გასული წლების მსგავსად⁷⁶, მიმართულ იქნა საგარეო და საშინაო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისათვის გამოყოფილი ასიგნებებიდან, 5.3 მლნ ლარი წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდიდან, 0.4 მლნ ლარი საქართველოს სახელმწიფო ჯილდოებისათვის დაწესებული ერთდროული

⁷⁶ 2013 წელს საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისათვის გამოყოფილი ასიგნებებიდან 55 მლნ ლარი გადატანილ იქნა მთავრობის სარეზერვო ფონდში, ხოლო 2014 წელს ანალოგიურმა მაჩვენებელმა 30 მლნ ლარი შეადგინა.

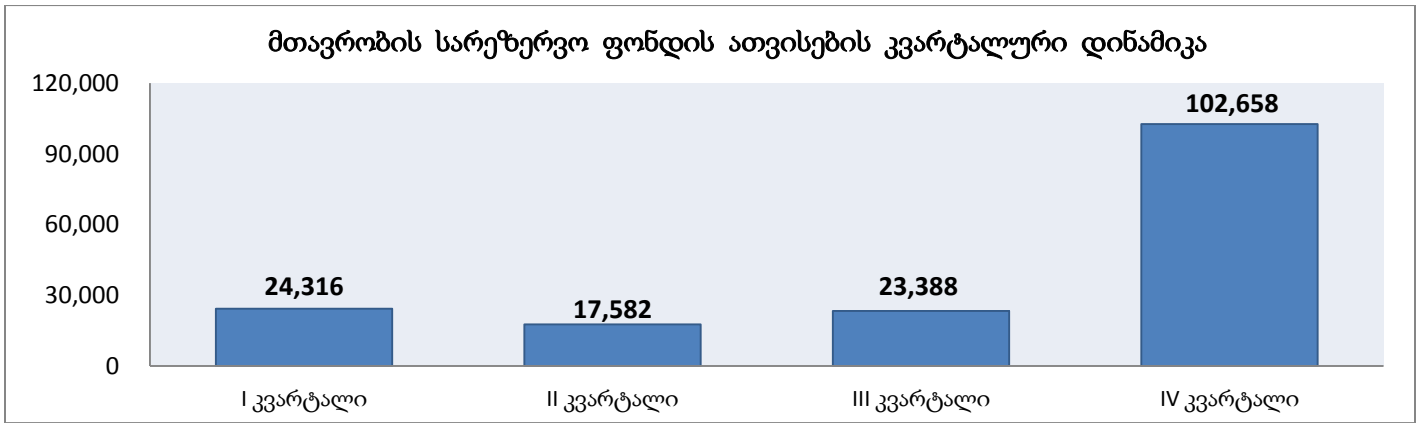
ფულადი პრემიების გაცემის ფინანსური უზრუნველყოფისათვის განსაზღვრული ასიგნებებიდან, ხოლო 27 მლნ ლარი სხვადასხვა მხარჯავი დაწესებულებისათვის გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრებიდან. ყოველივე ზემოაღნიშნულის შედეგად, ფისკალური წლის ბოლოს, მთავრობის სარეზერვო ფონდის დაზუსტებულმა ოდენობამ 170 მლნ ლარი შეადგინა და მნიშვნელოვნად - 240%-ით გადააჭარბა (ნომინალურ გამოხატულებაში 120 მლნ ლარით) ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს, ხოლო 100%-ით (ნომინალურ გამოხატულებაში 85 მლნ ლარით) ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმას. რაც შეეხება ფაქტობრივი ათვისების მდგომარეობას, ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, 2015 წლის განმავლობაში მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი თანხის ოდენობამ 168.8 მლნ ლარი, ხოლო გადარიცხული (საკასო) თანხის მოცულობამ 167.9 მლნ ლარი შეადგინა.



დიაგრამა 26. მთავრობის სარეზერვო ფონდის გეგმური მაჩვენებლებისა და ფაქტიური ათვისების დინამიკა 2013-2015 წლების განმავლობაში (მლნ ლარი).

საყურადღებოა, რომ მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გახარჯული საბიუჯეტო რესურსების ოდენობა ანალოგიური ტენდენციით ხასიათდებოდა გასული წლების განმავლობაშიც. კერძოდ, 2014 წელს ფონდის მოცულობა წლის განმავლობაში 91.3 მლნ ლარამდე გაიზარდა (41,253 ათასი ლარით) და საკასო ხარჯმა 82.7 მლნ ლარი შეადგინა, ხოლო 2013 წელს ფონდიდან გადარიცხული თანხების ოდენობა 98 მლნ ლარს გაუტოლდა. აღსანიშნავია, რომ დამატებით ყურადღებას საჭიროებს მთავრობის სარეზერვო ფონდისათვის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული ასიგნებების ფისკალური წლის განმავლობაში მასშტაბური ზრდის ტენდენცია, მითუმეტეს თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების ათვისებაზე არ ვრცელდება არც საბიუჯეტო კოდექსით დაწესებული პროგრამებს/ქვეპროგრამებს შორის ასიგნებების გადანაწილებასთან დაკავშირებული ლიმიტები და არც შესყიდვების შესახებ კანონით დადგენილი მოთხოვნები.

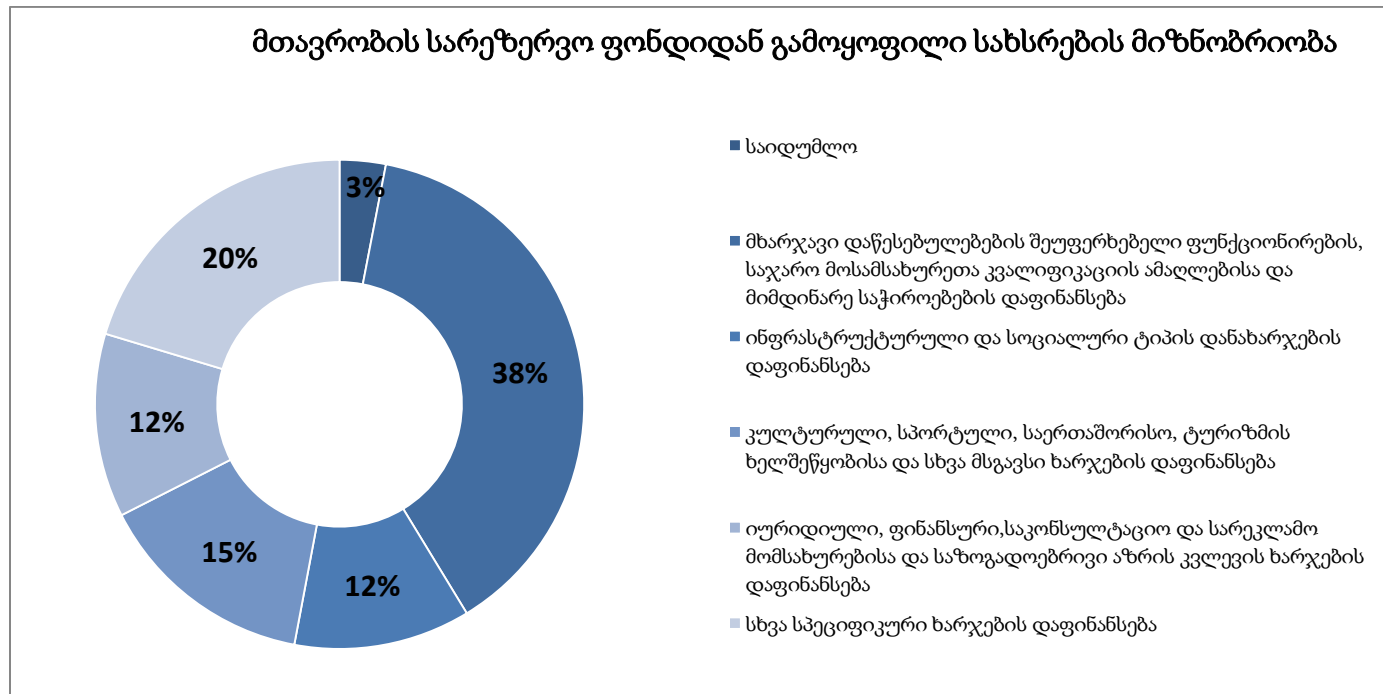
მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან 2015 წლის განმავლობაში გახარჯული საბიუჯეტო სახსრების კვარტალური დინამიკა წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე. **აღსანიშნავია, რომ გასული წლების მსგავსად, ათვისების დინამიკა მასშტაბური ზრდით ხასიათდებოდა ფისკალური წლის ბოლოს, მეოთხე კვარტალში.** კერძოდ, ბოლო კვარტალში ფონდიდან გახარჯული საბიუჯეტო რესურსის მოცულობა (102,658 ათასი ლარი) ჯამურად წლის განმავლობაში ათვისებული სახსრების 61%-ს შეადგენს და თითქმის ხუთჯერ აღემატება პირველი სამი კვარტალის საშუალო ათვისების მაჩვენებელს. **ამასთან, მხოლოდ დეკემბერში, ფონდიდან ათვისებული თანხის მოცულობა (40,398 ათასი ლარი) პირველი 11 თვის განმავლობაში საშუალოთვით გადარიცხული თანხის 348%-ს შეადგენს.** მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან დახარჯული საბიუჯეტო სახსრების აღნიშნული ტენდენცია განაპირობა იმ გარემოებამ, რომ წლის განმავლობაში ფონდში მიმართული თანხების უდიდესი წილი (დაახლოებით 81%) აკუმულირებულ იქნა სწორედ მეოთხე კვარტალში, ძირითად შემთხვევებში სხვა საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებსა თუ მხარჯავ დაწესებულებებში წარმოქმნილი ეკონომიების ხარჯზე. **სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით კი წლის განმავლობაში საბიუჯეტო სახსრების არათანაბარზომიერი, კერძოდ კი წლის ბოლოს ათვისებული საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბური ხარჯვა, ქმნის რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს, რაც ამასთანავე, უარყოფითად აისახება ეროვნული ვალუტის გაცვლით კურსზე.**



დიაგრამა 27. მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გადარიცხული სახსრების კვარტალური დინამიკა - 2015 წ. (ათასი ლარი)

რაც შეეხება მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების განაწილებას საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიხედვით, უდიდესი წილი მოდის სოფლის მეურნეობის სამინისტროზე (48.7 მლნ ლარი), ფინანსთა სამინისტროზე (21.9 მლნ ლარი), სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტროსა (16.1 მლნ ლარი) და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროზე (12.9 მლნ ლარი). მთავრობის

სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების განაწილება მიზნობრიობების მიხედვით წარმოდგენილია დიაგრამაზე.



დიაგრამა 28. მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის განაწილება - 2015 წ.

უკანასკნელი წლების განმავლობაში მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გახარჯული საბიუჯეტო რესურსის მოცულობის ზრდასთან ერთად, განსაკუთრებით საყურადღებოა ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის საკითხი, რაც არაერთხელ აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მომზადებულ მოხსენებებში. კერძოდ, **2015 წლის** განმავლობაში განკარგულებების საფუძველზე მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების 38%-ის მიზნობრიობას წარმოადგენს საბიუჯეტო ორგანიზაციების შეუფერხებელი ფუნქციონირება ან ცალკეული მიმდინარე ხარჯების დაფინანსება რაიმე კონკრეტული მიზეზის გარეშე, რაც ეჭვქვეშ აყენებს აღნიშნული ხარჯების სარეზერვო ფონდის რესურსით დაფინანსების აუცილებლობას.

საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, „საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან სახსრები გამოიყოფა სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული გადასახდელების დასაფინანსებლად“ (მუხლი 28, პუნქტი 2). აღნიშნული რეგულაცია მიზნად ისახავს სახელმწიფოს სრულყოფილი ფუნქციონირების უზრუნველყოფას იმ გადასახდელების დაფინანსებით, რომელთა გათვალისწინებაც ობიექტური გარემოებების გამო სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე

შეუძლებელი იქნებოდა, მაგალითად, სტიქიის შედეგების ან ცალკეული პირობითი ვალდებულებების დაფინანსება. თუმცა, საკანონმდებლო დონეზე სარეზერვო ფონდების განმარტების ზოგადი ხასიათიდან გამომდინარე, არსებული პრაქტიკით, რიგ შემთხვევებში ადგილი აქვს სარეზერვო ფონდის სახსრების მიმართვას ისეთი გადასახდელების დასაფინანსებლად, რომლებიც სისტემატურ ხასიათს ატარებენ და სათანადოდ დაგეგმვის შემთხვევაში შესაძლებელი იქნებოდა მათი გათვალისწინება შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულებების ასიგნებებში ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე. მაგალითად:

- წინა წლების მსგავსად, 2015 წლის განმავლობაში მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან ადგილი ჰქონდა სახსრების მიმართვას საქართველოს დამოუკიდებლობის დღის - 26 მაისისადმი მიძღვნილი ღონისძიების დასაფინანსებლად. ღონისძიებისთვის სხვადასხვა მხარჯავებზე გამოყოფილი თანხის ჯამურმა მოცულობამ 1,486 ათას ლარი შეადგინა. რამდენადაც აღნიშნული მოვლენა არ წარმოადგენს მოულოდნელობას და საქმე ეხება ყოველწლიურ ღონისძიებას (2013 წელს ანალოგიური მიზნობრიობით მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გაწეულმა საკასო ხარჯმა 1,222 ათასი ლარი, ხოლო 2014 წელს 921 ათასი ლარი შეადგინა), შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულების მიერ ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე მისი გათვალისწინება სირთულეებთან არ უნდა ყოფილიყო დაკავშირებული;
- მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილ იქნა სახსრები ქართული დიასპორის დღის აღნიშვნასთან დაკავშირებული ღონისძიებებისა და მინისტრის აპარატის შეუფერხებელი ფუნქციონირებისათვის საჭირო ხარჯების დასაფინანსებლად. (განკარგულების საფუძველზე გამოყოფილია 200 ათასი ლარი, საკასო ხარჯმა კი შეადგინა 181 ათასი ლარი). დიასპორის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატს აღნიშნული მიზნობრიობით სარეზერვო ფონდიდან თანხა გამოყოფილი აქვს წინა საანგარიშო პერიოდებშიც (2013 წელს გახარჯული იქნა 122 ათასი ლარი, 2014 წელს კი 135.5 ათასი ლარი), რაზეც ყურადღება გამახვილდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებში. საყურადღებოა, რომ „ქართული დიასპორის დღის აღნიშვნა“ სამინისტროს აპარატის უშუალო ფუნქციებსა და ამოცანებში შედის. შესაბამისად, აპარატის დებულებით განსაზღვრული უშუალო ფუნქცია-მოვალეობების შესასრულებლად სარეზერვო ფონდიდან სახსრების გამოყოფა არ წარმოადგენს გაუთვალისწინებელ ხარჯს და მისი შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულების ასიგნებებში გათვალისწინება დაგეგმვის ეტაპზევეა შესაძლებელი;

- ქ. ბათუმში 2015 წლის 18-19 ივნისს დაგეგმილი საერთაშორისო კონფერენციის „საქართველოს ევროპული გზა“ მაღალ დონეზე ჩატარებასთან დაკავშირებული ხარჯების დაფინანსების მიზნით სარეზერვო ფონდიდან გახარჯული იქნა 177.3 ათასი ლარი. აღნიშნული კონფერენცია ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ორგანიზებით 2015 წელს მეთორმეტედ ჩატარდა (2013 წელს ამ მოვლენაზე სარეზერვო ფონდიდან გაწეულმა საკასო ხარჯმა 142.9 ათასი ლარი, ხოლო 2014 წელს 185.5 ათასი ლარი შეადგინა) და კონფერენციის ჩატარების მთავარი თემა და მონახაზი თითქმის უცვლელია წლიდან წლამდე. შესაბამისად, აღნიშნული ღონისძიების დაფინანსება არ შეიძლება ჩაითვალოს გაუთვალისწინებელ ხარჯად;
- *ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს (24 00) ქვეყნის მასშტაბით სახელმწიფო ქონების ინვენტარიზაციის პროცესის გაგრძელებისათვის საჭირო საქონლის, მომსახურების შესყიდვისა და შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურებისათვის საჭირო ხარჯების დაფინანსების მიზნით*, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან N142 განკარგულების საფუძველზე 5 თებერვალს გამოეყო 900 ათასი ლარი, საიდანაც ათვისებულ იქნა 707 ათასი ლარი. აღნიშნული მიზნობრიობით სამინისტროსათვის 2014 წელსაც იქნა გამოყოფილი სახსრები სარეზერვო ფონდიდან 1,048 ათასი ლარის ოდენობით. რამდენადაც ქონების ინვენტარიზაციის პროცესი დიდი ხანია დაწყებულია, პროცესის გაგრძელებისათვის საჭირო საქონლისა და მომსახურების შესყიდვებისა და მითუმეტეს მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების ხარჯების გათვალისწინება შესაძლებელი იყო ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე, თუ გავითვალისწინებთ იმასაც, რომ თანხის გამოყოფა მოხდა ფისკალური წლის დაწყებიდან მხოლოდ 1 თვის შემდეგ;
- მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან 2015 წლის 3 აგვისტოს N1687 განკარგულების საფუძველზე *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროზე (32 00) ა(ა)იპ „საქართველოს საპატრიარქოს წმინდა ანდრია პირველწოდებულის სახელობის ქართული უნივერსიტეტისათვის“ გადასაცემად* გამოყოფილ იქნა 1,000 ათასი ლარი. საყურადღებოა, რომ ზუსტად ანალოგიური მიზნობრიობით მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან იმავე ოდენობის თანხის გამოყოფას ადგილი ჰქონდა გასულ წელსაც. აღნიშნული ღონისძიების ყოველწლიური ხასიათიდან გამომდინარე, იგი არ შეიძლება ჩაითვალოს გაუთვალისწინებელ ხარჯად. შესაბამისად, შესაძლებელი იყო ამ ღონისძიებისათვის საჭირო ასიგნების ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება;

- ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროზე (34 00) მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილ იქნა 2,026 ათასი ლარი სასტუმრო „აფხაზეთი“-ს შენობიდან გამოსახლებული 91 დევნილი ოჯახისათვის საკომპენსაციო თანხის ანაზღაურების მიზნით. სამინისტროს განმარტებით, საკომპენსაციო თანხების გაცემისა და მოცულობის შესახებ გადაწყვეტილება მიიღება ყოველწლიურად, მთავრობის სხდომაზე, შესაბამისად, მისი ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში გათვალისწინება ვერ მოხერხდება. თუმცა, საყურადღებოა, რომ ანალოგიური მიზნობრიობით მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან თანხის გამოყოფას ადგილი ქონდა გასულ წელსაც (თანხის გამოყოფა მოხდა სასტუმრო „აფხაზეთი“-ს შენობიდან გამოსახლებული 115 დევნილი ოჯახისათვის საკომპენსაციო თანხის ანაზღაურების მიზნით), 2,242 ათასი ლარის ოდენობით. აღნიშნული ღონისძიების ყოველწლიური ხასიათიდან და მნიშვნელობიდან გამომდინარე, იგი არ შეიძლება ჩაითვალოს გაუთვალისწინებელ ხარჯად და მისი შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულების ასიგნებებში გათვალისწინება დაგეგმვის ეტაპზევა შესაძლებელი;
- სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს (39 00) ა(ა)იპ „საქართველოს ძიუდოს ეროვნულ ფედერაციას“, ქ. თბილისში 2015 წლის 20-22 მარტს ძიუდოში გრან-პრის ტურნირის მაღალ დონეზე ორგანიზებასა და ჩატარებასთან დაკავშირებული ღონისძიებების ნაწილობრივი დაფინანსების მიზნით, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოეყო 1,000 ათასი ლარის ოდენობის საბიუჯეტო რესურსი. საყურადღებოა, რომ ზუსტად ანალოგიური მიზნობრიობით სარეზერვო ფონდიდან 800 ათასი ლარის გამოყოფას ადგილი ჰქონდა გასულ წელსაც. აღნიშნული ღონისძიების სისტემატური ხასიათიდან და ამასთანავე, მისი შინაარსიდან გამომდინარე, იგი არ შეიძლება ჩაითვალოს გაუთვალისწინებელ ხარჯად. შესაბამისად, შესაძლებელია აღნიშნული სახსრები ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინებული ყოფილიყო მხარჯავი დაწესებულების ასიგნებებში. აღნიშნულთან დაკავშირებით, საყურადღებოა, რომ სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს მიერ წარდგენილი თავდაპირველი საბიუჯეტო განაცხადით მოთხოვნილ იქნა ღონისძიებისათვის საჭირო რესურსი, თუმცა არ მოხდა მისი გათვალისწინება ბიუჯეტის კანონში;
- სავაჭრო-სამრეწველო პალატას (52 00) დაკისრებული ფუნქცია-მოვალეობების შეუფერხებლად და სრულყოფილად განხორციელების მიზნით მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოეყო 1,400 ათასი ლარის ოდენობის საბიუჯეტო რესურსი, საიდანაც ათვისებულ იქნა 1,379 ათასი ლარი.

საყურადღებოა, რომ სავაჭრო-სამრეწველო პალატას ანალოგიური მიზნობრიობით სარეზერვო ფონდიდან თანხა გამოყოფილი აქვს წინა საანგარიშგებო პერიოდებშიც (2013 წელს გახარჯულ იქნა 1,290 ათასი ლარი, ხოლო 2014 წელს 3,156 ათასი ლარი). გარდა სისტემატური ხასიათისა, უნდა აღინიშნოს, რომ სავაჭრო-სამრეწველო პალატის წლიური გეგმა 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით 500 ათასი ლარის ოდენობით განისაზღვრა. მხარჯავი დაწესებულებების ფუნქცია-მოვალეობების შეუფერხებლად შესრულებისათვის მისი მთლიანი ასიგნებების 276%-ის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფა კი გაუთვალისწინებელ ხარჯად ვერ ჩაითვლება.

გარდა ამისა, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან საბიუჯეტო სახსრების გამოყოფა ხდება ისეთი ღონისძიებების დასაფინანსებლად, რომლებიც არ ატარებენ სისტემატურ ხასიათს, თუმცა მათი მნიშვნელობიდან, მასშტაბიდან და ხასიათიდან გამომდინარე არ შეიძლება ჩაითვალოს გაუთვალისწინებელ ხარჯად. შესაბამისად, შესაძლებელია მათი მხარჯავი დაწესებულების ასიგნებებში ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება. მაგალითად:

- *ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს* (24 00) სსიპ „მეწარმეობის განვითარების სააგენტოს“ ქ. თბილისში 2015 წლის 15-16 ოქტომბერს გასამართი საერთაშორისო ფორუმის „თბილისის აბრეშუმის გზის ფორუმის“ ორგანიზაციულ-ტექნიკური უზრუნველყოფისათვის საჭირო ხარჯების ნაწილობრივი დაფინანსების მიზნით, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოეყო 1,043 ათასი ლარი ოდენობის საბიუჯეტო რესურსი. აღნიშნული ღონისძიების ორგანიზებისათვის სააგენტოს ასიგნებებიდან გახარჯულ იქნა მხოლოდ 1,012.6 ათასი ლარი. შესაბამისად, მთლიანი ღონისძიების ჩატარებისათვის გაწეული დანახარჯის 50.7%-ის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფა გაუთვალისწინებელ ხარჯად ვერ ჩაითვლება;
- *სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს* (39 00) ა(ა)იპ „საქართველოს ძალოსნობის ეროვნულ ფედერაციას“, ქ. თბილისში 2015 წლის 9-18 აპრილს, ძალოსნობაში ევროპის ჩემპიონატის მაღალ დონეზე ორგანიზებასა და ჩატარებასთან დაკავშირებული ღონისძიებების ნაწილობრივი დაფინანსების მიზნით, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოეყო 1,700 ათასი ლარის ოდენობის საბიუჯეტო რესურსი. რამდენადაც აღნიშნული ღონისძიების საქართველოში ჩატარების შესახებ სამინისტროსათვის დიდი ხნით ადრე იყო ცნობილი, იგი არ შეიძლება ჩაითვალოს გაუთვალისწინებელ ხარჯად. შესაბამისად, შესაძლებელია აღნიშნული სახსრები ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინებული ყოფილიყო მხარჯავი დაწესებულების ასიგნებებში. აღნიშნულთან დაკავშირებით, საყურადღებოა, რომ სპორტისა და ახალგაზრდობის

საქმეთა სამინისტროს მიერ წარდგენილი თავდაპირველი საბიუჯეტო განაცხადით მოთხოვნილ იქნა ღონისძიებისათვის საჭირო რესურსი, თუმცა არ მოხდა მისი გათვალისწინება ბიუჯეტის კანონში;

- *პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატზე (51 00) დაკისრებული ფუნქცია-მოვალეობების შეუფერხებლად განხორციელების მიზნით*, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილ იქნა 755 ათასი ლარი, ხოლო საკასო ხარჯმა შეადგინა 754.5 ათასი ლარი. უნდა აღინიშნოს, რომ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატის წლიური გეგმა 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით 1,450 ათასი ლარის ოდენობით განისაზღვრა. მხარჯავი დაწესებულებების ფუნქცია-მოვალეობების შეუფერხებლად შესრულებისათვის მისი მთლიანი ასიგნებების 52%-ის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფა ვერ ჩაითვლება გათვალისწინებულ ხარჯად.

აღსანიშნავია, რომ ზემოთ ჩამოთვლილი ღონისძიებების განხორციელება იგეგმება გარკვეული პერიოდით ადრე, რაც აღნიშნული სახსრების დაგეგმვის ეტაპზევე გათვალისწინების საშუალებას იძლევა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, საკანონმდებლო დონეზე დაიხვეწოს სარეზერვო ფონდების განმარტება და უფრო კონკრეტულად განისაზღვროს იმ ღონისძიებების ტიპები და შინაარსი, რომელთა დაფინანსება უნდა განხორციელდეს სარეზერვო ფონდებიდან, რათა თავიდან იქნეს აცილებული განმარტების ზოგადი ხასიათიდან გამომდინარე გაურკვეველობები. ასევე, მიზანშეწონილია მოხდეს სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის სრულყოფილი დასაბუთება, ამასთან, აუცილებელია საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან ადგილი ჰქონდეს წლის განმავლობაში მათ მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და შესაბამისი ასიგნებების ოდენობების დროულ განსაზღვრას, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სარეზერვო ფონდიდან ისეთი დანახარჯების დაფინანსება, რომელთა გათვალისწინება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზევე იყო შესაძლებელი.

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროსა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- მოხდეს სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის სრულყოფილი დასაბუთება;
- საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან მოხდეს წლის განმავლობაში მათ მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და შესაბამისი ასიგნებების ოდენობების დროული განსაზღვრა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სარეზერვო ფონდიდან ისეთი დანახარჯების დაფინანსება, რომელთა გათვალისწინება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე იყო შესაძლებელი;

ფინანსთა სამინისტროს:

- საკანონმდებლო დონეზე დაიხვეწოს სარეზერვო ფონდების განმარტება და უფრო კონკრეტულად განისაზღვროს იმ ღონისძიებების ტიპები და შინაარსი, რომელთა დაფინანსება შესაძლოა განხორციელდეს სარეზერვო ფონდებიდან, რათა თავიდან იქნეს აცილებული განმარტების ზოგადი ხასიათიდან გამომდინარე არსებული გაურკვევლობები.

3.2.2. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების მართვასთან დაკავშირებული საკითხები

ზემოაღნიშნული ხარვეზებისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდის თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მოცულობაში წლის განმავლობაში განხორციელებული მასშტაბური ცვლილების გათვალისწინებით, ასევე, საყურადღებოა საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების გადანაწილების რეგულირების საკითხი. კერძოდ, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 31-ე მუხლით განსაზღვრულია, რომ „მხარჯავი დაწესებულებების მიერ წარმოდგენილი წინადადებისა და საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე მხარჯავი დაწესებულებებისათვის გამოყოფილი ასიგნებებიდან თანხები შესაძლებელია გადანაწილდეს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებზე, თუ გადანაწილებული თანხები არ გადააჭარბებს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებისათვის წლიური ბიუჯეტით დამტკიცებული ასიგნებების 2%-ს. აღნიშნული გადანაწილების შესახებ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ უნდა აცნობოს საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს“ (მუხლი 31, პუნქტი 4). ამავე მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით, „საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ასიგნებების გადანაწილებით წლიური ბიუჯეტის დაზუსტება და ამ მუხლის მე-2-მე-5

ნაწილებით გათვალისწინებული ცვლილებები უნდა განხორციელდეს საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მიერ დადგენილი წესით“. აღნიშნული წესი თავის მხრივ, განსაზღვრულია საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 30 დეკემბრის №637 ბრძანებით „სახელმწიფო ბიუჯეტით გამოყოფილი ასიგნებების საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებსა და კოდებს შორის თანხების გადანაწილების წესის დამტკიცების შესახებ“, რომლის პირველი მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით, „მხარჯავი დაწესებულებების ერთი პროგრამის ფარგლებში არსებული ქვეპროგრამების და საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ასიგნებების კვარტლებს, საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებსა და პროგრამულ კოდებს შორის თანხების გადანაწილება (შემდგომში - გადანაწილება) შეიძლება განხორციელდეს ამ ბრძანებით დადგენილი წესით, შეუზღუდავად“. ზემოაღნიშნული გადანაწილების მექანიზმის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობას შეუზღუდავად შეუძლია განახორციელოს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების პროგრამულ კოდებს შორის სახსრების განაწილება, საკანონმდებლო ორგანოს ჩართულობის გარეშე, რაც თავის მხრივ, გაურკვეველს ხდის, საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული სარეზერვო ფონდების ზღვრული მოცულობების შინაარს. აღნიშნული განსაკუთრებით საყურადღებოა, თუ გავითვალისწინებთ ზემოაღნიშნულ იმ ფაქტსაც, რომ 2015 წლის განმავლობაში მხოლოდ მთავრობის სარეზერვო ფონდის მოცულობა 120 მლნ ლარის ოდენობით გაიზარდა, საიდანაც 58.2 მლნ ლარს შეადგენდა სხვა საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებიდან გადმოტანილი თანხები.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, არსებული მარეგულირებელი ნორმების შესაბამისად, ერთი მხარჯავი დაწესებულებიდან სხვა მხარჯავ დაწესებულებაზე ასიგნებების გადანაწილება შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ წლიური ბიუჯეტის კანონში ცვლილებების შეტანით, რაც გულისხმობს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მის განხილვას და შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებას, ხოლო მხარჯავი დაწესებულების მიერ პროგრამებს შორის თანხების გადანაწილება შესაძლებელია განხორციელდეს მხოლოდ წლიური ბიუჯეტის კანონით მისთვის დამტკიცებული ასიგნებების 5%-ის ფარგლებში. თუმცა ამავე დროს, არსებული კანონმდებლობა ითვალისწინებს შესაძლებლობას, რომ მხარჯავი დაწესებულებების ასიგნებებიდან სახსრები მიმართულ იქნეს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებში ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ჯამური მოცულობის 2%-ის ფარგლებში (მაგალითად, მთავრობის სარეზერვო ფონდში), ხოლო შემდგომ გადანაწილდეს სხვა მხარჯავ დაწესებულებებზე, რაც თავისი

შინაარსით მხარჯავ დაწესებულებებს შორის ასიგნებების გადანაწილების ტოლფასია. აღნიშნული მოვლენის ნათელ მაგალითს წარმოადგენს საქართველოს მთავრობის 2015 წლის N2047 განკარგულებით, 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსათვის გამოყოფილი ასიგნებებიდან 380 ათასი ლარის მთავრობის სარეზერვო ფონდში მიმართვა, რის შემდეგაც იმავე განკარგულების საფუძველზე აღნიშნული თანხით მოხდა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ასიგნებების ზრდა. ზემოხსენებული მექანიზმით, მხარჯავ დაწესებულებებს შორის ასიგნებების გადანაწილების შესახებ საკანონმდებლო ორგანოს ჩართულობა მხოლოდ საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტისათვის შეტყობინებით შემოიფარგლება. აღნიშნული გარემოება განსაკუთრებით საყურადღებოა იმის გათვალისწინებით, რომ სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრებით განხორციელებულ შესყიდვებზე არ ვრცელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონი, ასევე აღნიშნული სახსრებით განხორციელებული საბიუჯეტო ორგანიზაციების ასიგნებების ზრდა არ გაითვალისწინება ბიუჯეტის კანონით „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის ზრდის ლიმიტის (1/12) გაანგარიშებისას.

შესაბამისად, ზემოაღნიშნული მარეგულირებელი ნორმების გათვალისწინებით, შესაძლებელია მხარჯავი დაწესებულების პროგრამებს შორის 5%-იანი გადანაწილების ლიმიტის გადაჭარბების შემთხვევაშიც, უწყების საბიუჯეტო სახსრები მიმართულ იქნეს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებში და ამ გზით გადანაწილდეს სასურველ პროგრამებზე, რაც გაურკვეველს ხდის მხარჯავი დაწესებულების პროგრამებს შორის თანხების გადანაწილებასთან დაკავშირებული ლიმიტის არსებობას, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ კანონმდებლობით არაა განსაზღვრული თუ რა შემთხვევაში ან საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების რომელ პროგრამულ კოდში შეიძლება მიიმართოს აღნიშნული საბიუჯეტო სახსრები. ამავე დროს, არაა განსაზღვრული რაიმე ტიპის შეზღუდვა აღნიშნული თანხების შემდგომ გამოყენებაზე.

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროს:

- დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებთან დაკავშირებით საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილი ლიმიტების მიმართულებით საკანონმდებლო რეგულაციების დახვეწასა და დეტალიზაციაზე, რათა

უზრუნველყოფილ იქნეს ფისკალური პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის ან მათი ცვლილების შემთხვევაში საკანონმდებლო ორგანოს კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლებამოსილების სრულყოფილად განხორციელება, რაც თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო პროცესის დახვეწასა და ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული გეგმური მაჩვენებლების მასშტაბური ცვლილებების თავიდან აცილებას.

3.2.3. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი

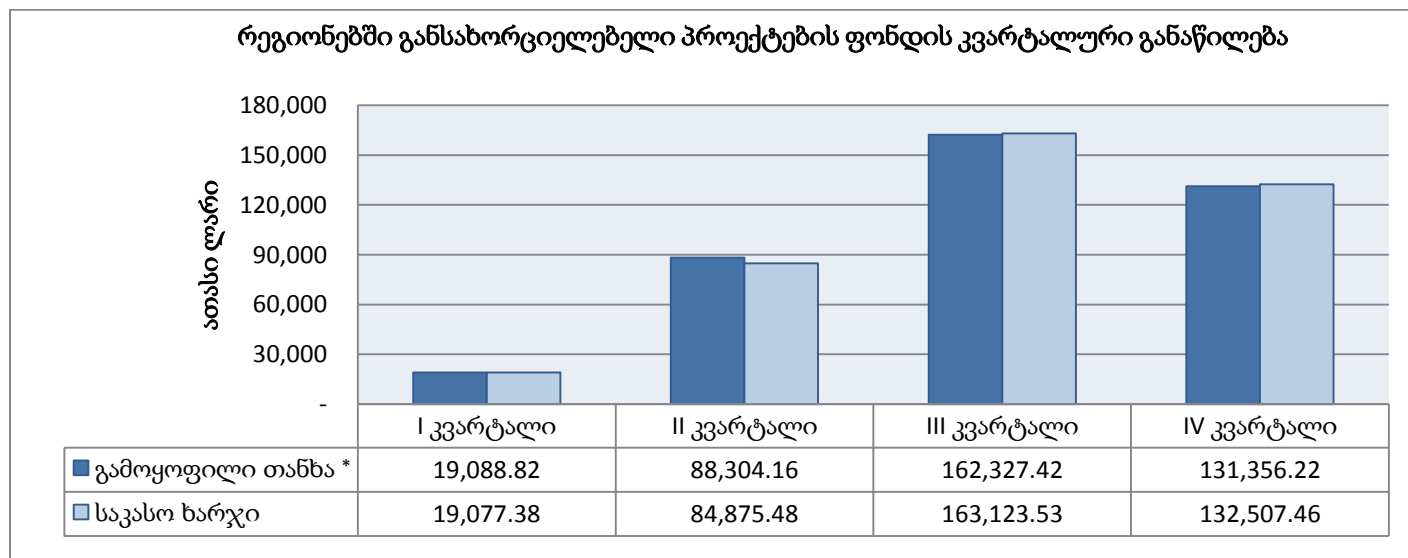
2015 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი 300,000 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა. თუმცა, წლის განმავლობაში ფონდის მოცულობა რამოდენიჯერ დაკორექტირება და ჯამში 85,000 ათასი ლარით გაიზარდა. კერძოდ, პირველად, მთავრობის 8 აპრილის N706 განკარგულების მიხედვით, რიგი სამინისტროების⁷⁷ ასიგნებების შემცირების ხარჯზე ფონდის მოცულობა 20,000 ათასი ლარით გაიზარდა. 25 ივნისისა და 6 ოქტომბრის საქართველოს მთავრობის N1356 და N2090 განკარგულებების საფუძველზე კი ფონდში დამატებით 40,000 ათასი ლარის რესურსი აკუმულირდა საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების შემცირების ხარჯზე. ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად კი საბოლოოდ, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის მოცულობა 385,000 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, ხოლო ფაქტობრივმა შესრულებამ 399,584 ათას ლარი შეადგინა, რაც ბიუჯეტის კანონით გათვალისწინებული გეგმური მაჩვენებლის 104%-ს შეადგენს.

ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული თავდაპირველი გეგმა (1)	ბიუჯეტის კანონის ცვლილებით განსაზღვრული გეგმა (2)	ნორმატიული აქტით გამოყოფილი თანხა (3)	ფაქტობრივი შესრულება (4)	ათვისების წილი გეგმასთან მიმართებაში (4)/(2)	ათვისების წილი ნორმატიული აქტით გამოყოფილ თანხასთან მიმართებაში (4)/(3)
300,000	385,000	404,842	399,584	104%	99%

ცხრილი 32. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ათვისება - 2015 წ. (ათასი ლარი).

⁷⁷ საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო - 10.5მლნ., საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - 2მლნ., საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო - 2მლნ., საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო - 1.1მლნ., საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო - 1მლნ., საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო - 1მლნ., საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო - 1მლნ., საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო - 0.5მლნ., საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო - 0.5მლნ., საქართველოს სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო - 0.2მლნ., საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო - 0.1მლნ., საქართველოს ენერჯეტიკის სამინისტრო - 0.1მლნ.

რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის სახსრების ათვისების კვარტალური დინამიკა წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე. 2014 წლის მსგავსად, მესამე და მეოთხე კვარტალებში მკვეთრად იზრდება როგორც გამოყოფილი, ასევე გადარიცხული სახსრების მოცულობა (შესაბამისად, 293,684 ათასი და 295,630 ათასი ლარი), რომელიც ჯამურად წლის განმავლობაში გამოყოფილი/ათვისებული სახსრების შესაბამისად, 73%-სა და 74%-ს შეადგენს.



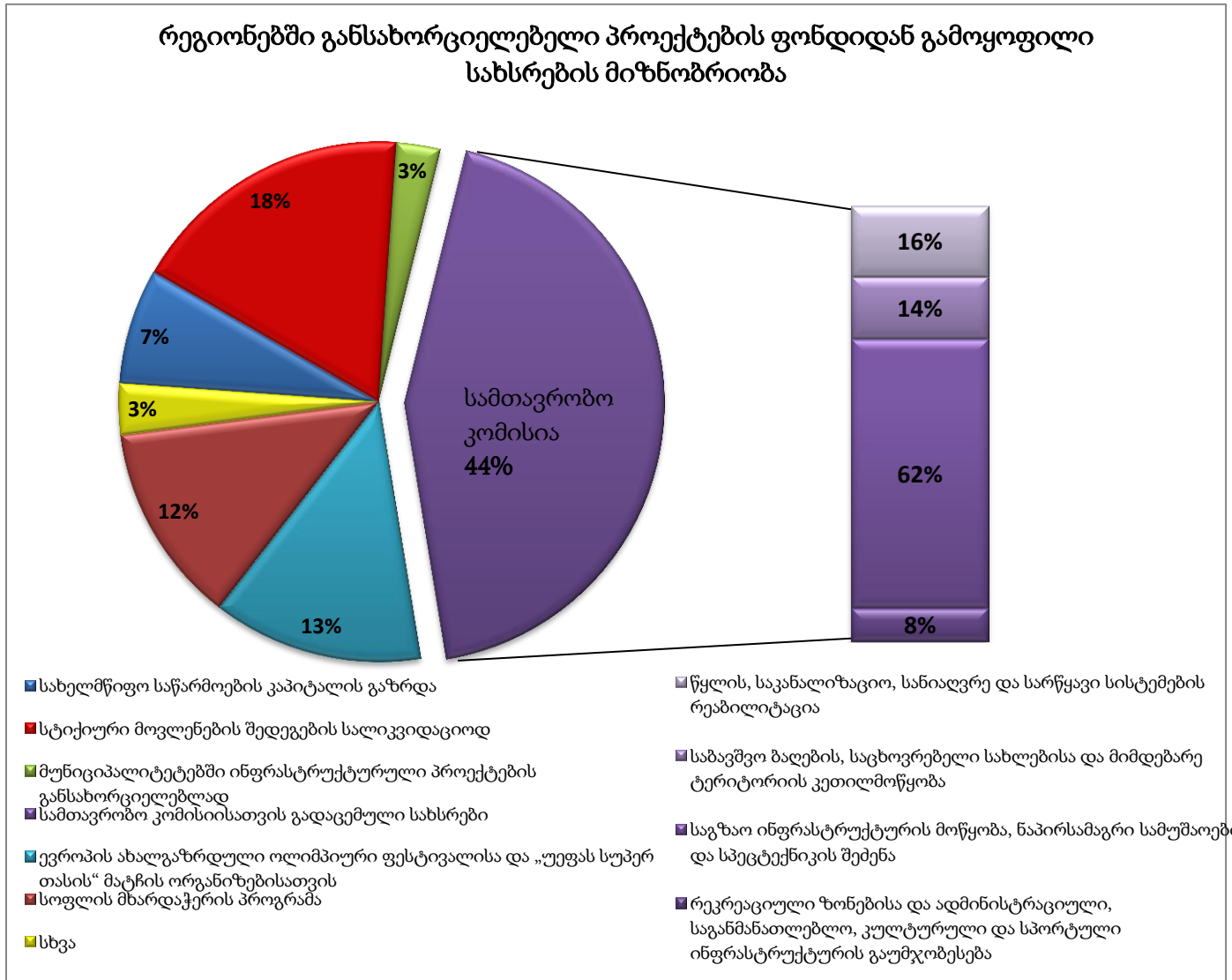
დიაგრამა 29. რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების კვარტალური განაწილება - 2015 წ. (ათასი ლარი).

* გამოყოფილი თანხა ასახავს სახელმწიფო ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით გამოყოფილ (და არა ნორმატიული აქტით განსაზღვრულ თანხას).

2014 წლის მსგავსად, საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ნაწილი განიკარგება სამთავრობო კომისიის⁷⁸ გადაწყვეტილების შესაბამისად (175,275 ათასი ლარი (43%)), ხოლო დარჩენილი ნაწილი საქართველოს მთავრობის განკარგულებით გადაეცემათ მხარჯავ უწყებებს, ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებსა და ავტონომიურ რესპუბლიკებს, საჭიროებისამებრ. სამთავრობო კომისიის მიერ დაფინანსებულ პროექტებს შორის სჭარბობს საგზაო ინფრასტრუქტურისა და სასმელი წყლის სისტემის რეაბილიტაციის პროექტები. თუმცა, ასევე დაფინანსდა სხვა სპეციფიკის პროექტებიც, მაგალითად: სპეცტექნიკის შეძენა, საბავშვო ბაღების რეაბილიტაცია, სანიაღვრე არხების მოწყობა და ა.შ. სამთავრობო კომისიისათვის გამოყოფილი სახსრების გარდა, აღსანიშნავია, აგრეთვე ევროპის ახალგაზრდული ოლიმპიური ფესტივალისა და „უფვას სუპერ თასის“ მატჩის ორგანიზებისათვის და ასევე, სტიქიური მოვლენების შედეგების სალიკვიდაციოდ გამოყოფილი

⁷⁸ სამთავრობო კომისია შექმნილია საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 25 ივნისის N172 დადგენილების საფუძველზე.

სახსრები, რომელთა წილი მთლიანი ფონდის, შესაბამისად, 13%-სა და 18%-ს შეადგენს. ასევე, ფონდიდან ყოველწლიურად სოფლის მხარდაჭერის პროგრამისათვის გამოიყოფა 50,000 ათასი ლარი, რაც მთლიანი ფონდის სახსრების 12%-ს წარმოადგენს.



დიაგრამა 30. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის განაწილება - 2015 წ.

2014 წელთან შედარებით, 2015 წლის განმავლობაში გაიზარდა, როგორც მთლიანად ფონდის (65,000 ათასი ლარით⁷⁹), ასევე სამთავრობო კომისიისათვის გადაცემული სახსრების მოცულობა. კერძოდ, სამთავრობო კომისიის გადაწყვეტილებით მუნიციპალიტეტებში განსახორციელებელი პროექტების

⁷⁹ სოფლის მხარდაჭერის პროგრამისათვის გამოყოფილი 50,000 ათასი ლარის ჩათვლით;

დასაფინანსებლად მიიმართა 175,275 ათასი ლარი⁸⁰, მაშინ როდესაც 2014 წელს კომისიას განკარგვაში გადაეცა 139,991 ათასი ლარი. 2015 წელს სულ აღნიშნული თანხით დაფინანსდა 688 პროექტი. კომისიის მიერ მუნიციპალიტეტების მიხედვით თანხების განაწილებისა და დაფინანსებული პროექტების შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილია დანართ 1-ში მოცემულ ცხრილში. ასევე, პროექტების მართვასა და შესრულებასთან დაკავშირებული ინფორმაცია დეტალურად წარმოდგენილია კაპიტალური პროექტების ქვეთავში.

როგორც უკვე აღინიშნა, 2013 წლიდან სამთავრობო კომისია ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში განსახორციელებელი პროექტების შერჩევას ახორციელებს მთავრობის N23 დადგენილების შესაბამისად, რომლითაც განისაზღვრება პროექტების შერჩევის პროცედურები და კრიტერიუმები. **2013 და 2014 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში დეტალურად იქნა აღწერილი სამთავრობო კომისიის მიერ დასაფინანსებელი პროექტების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი. კერძოდ, უპირველეს ყოვლისა მოხსენებებში ყურადღება გამახვილდა მუნიციპალიტეტებს შორის რესურსების არათანაბარზომიერ ალოკაციაზე. 2013 წელს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან სამთავრობო კომისიის განკარგულებაში გადასაცემი თანხის განსაზღვრის შემდეგ, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ადგენდა თითოეული მუნიციპალიტეტისათვის პროექტების დაფინანსებისათვის გადასაცემი თანხის სავარაუდო ზღვრულ მოცულობას. აღნიშნულ ლიმიტს ნორმატიული ხასიათი არ ჰქონდა და მხოლოდ საორიენტაციო ხასიათს ატარებდა, თუმცა, ხელს უწყობდა მუნიციპალიტეტებს შორის სახსრების მეტნაკლებად თანაბრად გადანაწილებას. 2015 წელს, 2014 წლის მსგავსად, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ინფორმაციით, არ მომხდარა წინასწარ რაიმე სახის ლიმიტის განსაზღვრა და ფონდიდან გამოყოფილი თანხების მუნიციპალიტეტების მიერ წარმოდგენილი პროექტების მიხედვით გადანაწილება სრულად სამთავრობო კომისიის დისკრეციას წარმოადგენდა.**

აღსანიშნავია, რომ ნაწილობრივ შესრულდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2013 და 2014 წლებში გაცემული რეკომენდაცია ფონდიდან მუნიციპალიტეტებზე გადასაცემი თანხების საპროგნოზო ლიმიტების ნორმატიულ დონეზე განსაზღვრის თაობაზე. კერძოდ, 2015 წლის 20 აგვისტოს საქართველოს მთავრობის N1750 განკარგულებით დამტკიცებული რეგიონული განვითარების სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელოს მიხედვით, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ ფინანსთა სამინისტროსთან შეთანხმებით, თითოეული

⁸⁰ 2015 წლის 7 სექტემბრის საქართველოს მთავრობის განკარგულება N1881.

მუნიციპალიტეტისათვის უნდა განსაზღვროს ფონდიდან სავარაუდო დაფინანსების საპროგნოზო მოცულობა მომდევნო სამი წლისათვის. თუმცა, ამ მომენტისათვის არც საპროგნოზო მოცულობები განსაზღვრულა და არც ის კრიტერიუმები, რომელზე დაყრდნობით უნდა მომზადდეს აღნიშნული საპროგნოზო მოცულობები.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ინფორმაციით, წინა წლის მსგავსად, მუნიციპალიტეტებს შორის რესურსების არათანაბარი გადანაწილების ერთ-ერთ ძირითად ფაქტორს, მუნიციპალიტეტების მიერ არასრულყოფილად მომზადებული საპროექტო წინადადებები წარმოადგენს. აღნიშნულის მიზეზად კი ძირითადად ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში კადრების არასათანადო კვალიფიკაციის დონე სახელდება. მუნიციპალიტეტებში კადრების არასაკმარისად მომზადების დონე არ უნდა წარმოადგენდეს რესურსების განაწილების განმსაზღვრელ ფაქტორს და არ უნდა აფერხებდეს რიგ მუნიციპალიტეტებში პროექტების დაფინანსების პროცესს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოსაზრებით, მიზანშეწონილია, უპირველეს ყოვლისა, შესაბამისი უწყებების ერთობლივი კოორდინაციით, განისაზღვროს ფონდიდან მუნიციპალიტეტებზე გადასაცემი თანხების საპროგნოზო მოცულობების გაანგარიშებისათვის საჭირო კრიტერიუმები და ასევე, ფონდიდან თანხების გამოყოფის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას მოხდეს აღნიშნული საპროგნოზო ლიმიტების გათვალისწინება. აგრეთვე, შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში კადრების პერიოდულ გადამზადებას. აღნიშნული საკითხის დარეგულირება განაპირობებს საპროექტო წინადადებების ხარისხის ზრდას, რაც თავის მხრივ უზრუნველყოფს რესურსების მართლზომიერ გადანაწილებას.

რეკომენდაციები:

რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს:

- უზრუნველყოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან მუნიციპალიტეტებზე გადასაცემი თანხების საპროგნოზო მოცულობების გაანგარიშებისათვის საჭირო კრიტერიუმების განსაზღვრა. ასევე, შეიმუშაოს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში კადრების პერიოდულ გადამზადებას.

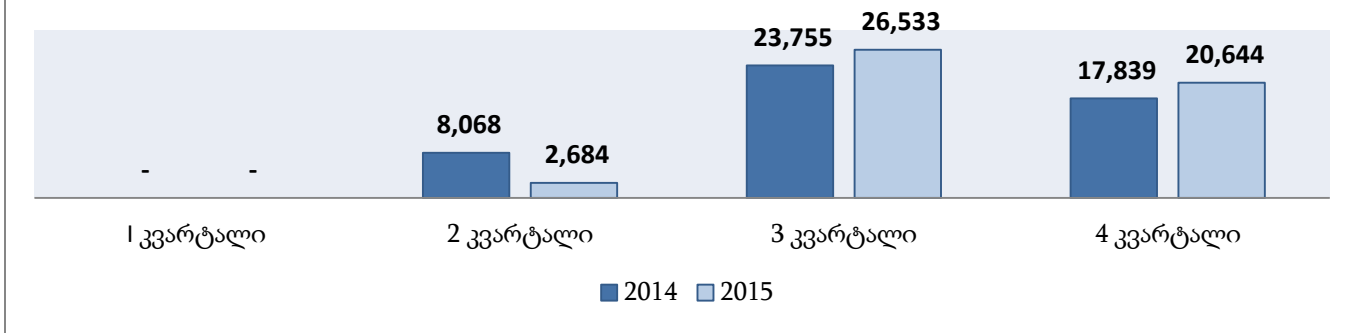
3.2.4. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა

სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის მოცულობა 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით, გასული წლების მსგავსად, 50 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. საქართველოს მთავრობის N67 დადგენილების მიხედვით „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის დამტკიცების შესახებ“ (შემდგომში - მთავრობის დადგენილება), პროგრამით გამოყოფილი თანხა უნდა მოხმარდეს ადგილობრივი მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურული ობიექტების მშენებლობასა და რეაბილიტაციას, გრძელვადიანი სარგებლობის ტექნიკის შესყიდვა-აღჭურვას. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტებისათვის გამოყოფილი რესურსები, პროგრამის მიზნობრიობიდან გამომდინარე, მეტწილად გზების, სანიაღვრე არხებისა და ნაპირსამაგრი ზღუდარების რეაბილიტაციას, სასმელი წყლისა და სარწყავი სისტემების შეკეთებას, სარიტუალო სახლების მოწყობა-აღჭურვასა და სხვადასხვა მცირე ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებას ხმარდება.

ვინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, 2015 წლის განმავლობაში სოფლის მხარდაჭერის პროგრამიდან მთავრობის განკარგულების საფუძველზე გამოყოფილი თანხის ოდენობამ 49,917.8 ათასი ლარი, ხოლო მუნიციპალიტეტებისათვის გადარიცხული რესურსის მოცულობამ 49,861.4 ათასი ლარი შეადგინა (გეგმის 99.7%). თუმცა აღნიშნული თანხა არ წარმოადგენს სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში გაწეულ ფაქტობრივ ხარჯს (საკასო ხარჯს), ვინაიდან, ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში არ მომხდარა მათზე გადარიცხული თანხის სრულად ათვისება. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების მიერ მოწოდებულ ინფორმაციით, აღნიშნული მაჩვენებელი 47,445 ათას ლარსა და ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული წლიური გეგმის 94.9%-ს უტოლდება. აღნიშნულის გათვალისწინებით, სასურველია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიში მოიცავდეს ინფორმაციას არამართო სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადარიცხული, არამედ მათ მიერ გაწეული საკასო ხარჯების შესახებ.

საყურადღებოა, რომ მუნიციპალიტეტებისათვის სოფლის მხარდაჭერის პროგრამიდან გამოყოფილი თანხების შესახებ მთავრობის განკარგულება ძირითადად მარტში გამოიცემა, პროექტების აქტიური განხორციელება კი მხოლოდ მესამე კვარტლიდან იწყება. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე წარმოდგენილია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის წლის განმავლობაში გადარიცხული თანხების კვარტალური განაწილება.

**სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში მუნიციპალიტეტებისათვის
გადარიცხული თანხები**



დიაგრამა 31. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში მუნიციპალიტეტებისათვის გადარიცხული თანხების კვარტალური განაწილების ტენდენცია - 2015 წ. (ათასი ლარი).

რაც შეეხება პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი პროექტების შესრულების მდგომარეობას რაოდენობრივ ჭრილში, 2015 წელს დაგეგმილი 6,514 პროექტიდან 2016 წლის 15 იანვრის მდგომარეობით დასრულებულია 6,289 პროექტი, მიმდინარეობს 113, ხოლო არ დაწყებულა 112 პროექტის განხორციელება. ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია პროექტების შესრულების მდგომარეობა მხარეების მიხედვით⁸¹.

მხარე	დაგეგმილი პროექტების რაოდენობა	მიმდინარე პროექტების რაოდენობა	დასრულებული პროექტების რაოდენობა	დაუწყებელი პროექტების რაოდენობა
შიდა ქართლი	468	46	382	40
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	1,376	33	1,312	31
მცხეთა-მთიანეთი	534	13	503	18
იმერეთი	1,461	8	1,443	10
ქვემო ქართლი	456	1	446	9
სამცხე-ჯავახეთი	387	1	383	3
კახეთი	554	3	550	1
აჭარა	536	3	533	0
გურია	416	5	411	0
რაჭა-ლეჩხუმი ქვემო სვანეთი	326	0	326	0
სულ	6514	113	6289	112

ცხრილი 33. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი პროექტების შესრულების მდგომარეობა 2016 წლის 15 იანვრის მდგომარეობით მხარეების მიხედვით - 2015 წ.

⁸¹ მონაცემები ეფუძნება საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ მოწოდებულ ინფორმაციას.

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ინფორმაციაზე დაყრდნობით, აღნიშნული დაყოვნებები გამოწვეულია ისეთი მიზეზებით, როგორცაა დენით უზრუნველყოფის სამუშაოების მიმდინარეობა, წყლის დებეტის უქონლობა, გამოყოფილი თანხის სიმცირე, შესაბამისი ნებართვების არქონა ან სარეაბილიტაციო აქტივის მუნიციპალიტეტის ბალანსზე აღურიცხავობა. ფისკალური წლის ბოლოს საბიუჯეტო სახსრების დაჩქარებულ რეჟიმში გახარჯვის თავიდან არიდებისა და ინფრასტრუქტურული პროექტების დროული დასრულების მიზნით, მიზანშეწონილია, ერთი მხრივ, ფორმალურად განისაზღვროს, როგორც სოფლების მიერ მუნიციპალიტეტებისათვის წარსადგენი საპროექტო წინადადების, ასევე წარმოდგენილი პროექტების მუნიციპალიტეტების მიერ შერჩევის, დოკუმენტაციის მომზადებისა და დამტკიცების ვადები, ხოლო მეორე მხრივ, უზრუნველყოფილ იქნეს პროექტების დროული დაგეგმვა და განხორციელება.

გარდა ამისა, მთავრობის დადგენილების მიხედვით, 2012-2014 წლებში, შესაბამისი წლის სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში, მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში დარჩენილი თანხა, შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს მიმდინარე წლის განმავლობაში ამ პროგრამით განსაზღვრული ღონისძიებ(ებ)ისათვის. თუმცა, ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიში არ მოიცავს ინფორმაციას მუნიციპალიტეტების განკარგვაში არსებული დაგროვილი ნაშთის მოცულობისა და 2015 წელს მათი გამოყენების შესახებ. ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, სასურველია, შესრულების ანგარიში მოიცავდეს სრულყოფილ ინფორმაციას სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში სხვადასხვა პერიოდებში გამოყოფილი თანხების გამოყენების მდგომარეობის შესახებ.

რაც შეეხება საკანონმდებლო დონეზე არსებულ სხვა რეგულაციებს, მთავრობის დადგენილების მიხედვით, სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში, თანხების სოფლებზე გადანაწილების ერთადერთ კრიტერიუმს მოსახლეობის რაოდენობა წარმოადგენს. შესაბამისად, ასიგნებათა მინიჭების არსებული მეთოდი განაპირობებს მჭიდროდ დასახლებული რეგიონებისათვის მეტი რესურსის, ხოლო შედარებით მცირემოსახლიანი რეგიონებისათვის - ნაკლები თანხის გამოყოფას. აღნიშნული მიდგომის გაუმჯობესების მიზნით, სასურველია, რესურსების გადანაწილების პროცესში მხედველობაში იქნეს მიღებული სხვა დამატებითი კრიტერიუმებიც, რომლებიც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტების დონეზე არსებული პრობლემების პრიორიტეტიზაციას მათი მნიშვნელობიდან გამომდინარე.

საყურადღებოა, რომ „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის დამტკიცების შესახებ“ მთავრობის დადგენილებაში, 2015 წელს განხორციელდა ცვლილება, რომლის მიხედვითაც „საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ფარგლებში „სოფლის მხარდაჭერის

პროგრამისათვის“ გათვალისწინებული ასიგნებებიდან მუნიციპალიტეტებისათვის გამოყოფილი თანხა ან მისი ნაწილი, შესაბამისი მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს გადაწყვეტილების არსებობის შემთხვევაში, შესაძლებელია კონკრეტული სოფლის ნაცვლად გამოყენებულ იქნეს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ინფრასტრუქტურული პროექტების დასაფინანსებლად. არსებული მიდგომით, აღნიშნული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართულია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო და არ მოითხოვება სოფლის კრების გადაწყვეტილება. **შესაბამისად, მიზანშეწონილია, დაინერგოს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს სოფლის მოსახლეობის ჩართულობას მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რაც თავის მხრივ ხელს შეუწყობს რესურსების გადანაწილებას სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის მიზნებიდან და სოფლების წინაშე არსებული რეალური საჭიროებიდან გამომდინარე, სამართლიანობისა და ეფექტიანობის პრინციპების დაცვით.**

ასევე, გარკვეული პრობლემები შეინიშნება სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის შესრულების კოორდინაციისა და მონიტორინგის მიმართულებით. კერძოდ, მთავრობის დადგენილების მიხედვით, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო უფლებამოსილია, საჭიროების მიხედვით, პერიოდულად მოითხოვოს ინფორმაცია მუნიციპალიტეტებიდან პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ. თუმცა, თავის მხრივ, მუნიციპალიტეტებს არ ეკისრებათ სამინისტროსადმი პერიოდული ანგარიშების წარდგენის ვალდებულება. **სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მუდმივი მონიტორინგის უზრუნველყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია, მუნიციპალიტეტებს დაეკისროთ პროექტების მიმდინარეობისა და შესრულების შესახებ ინფორმაციის პერიოდულად წარდგენის ვალდებულება შესაბამისი დოკუმენტური დასაბუთებით, სადაც იდენტიფიცირებული იქნება პრობლემები, რომლებიც ხელს უშლის პროექტების დროულ და ეფექტიან განხორციელებას. აღნიშნული ინფორმაცია სამინისტროს საშუალებას მისცემს მუნიციპალიტეტების დონეზე მოახდინოს პროექტების განხორციელების პროცესში არსებული სისტემური ხასიათის ხარვეზების ანალიზი და შეიმუშაოს ქმედითი მექანიზმი მათი აღმოფხვრის მიზნით.**

რეკომენდაციები:

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსა და ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს:

- მუნიციპალიტეტებს დაეკისროთ სოფლის მხარდაჭერის პროგრამიდან დაფინანსებული პროექტების მიმდინარეობისა და შესრულების შესახებ ინფორმაციის პერიოდულად წარდგენის ვალდებულება საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსათვის;

საქართველოს მთავრობას:

- ფორმალურად განისაზღვროს, როგორც სოფლების მიერ მუნიციპალიტეტებისათვის წარსადგენი საპროექტო წინადადების, ასევე წარმოდგენილი პროექტების მუნიციპალიტეტების მიერ შერჩევის, დოკუმენტაციის მომზადებისა და დამტკიცების ვადები, ხოლო მეორე მხრივ, უზრუნველყოფილ იქნეს პროექტების დროული დაგეგმვა და განხორციელება.

3.3. კაპიტალური პროექტები

ქვეყნის განვითარებისა და სტაბილური ეკონომიკური ზრდის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მასტიმულირებელი ფაქტორია კაპიტალური პროექტები, რომელთა მიზანს წარმოადგენს ქვეყანაში არსებული ინფრასტრუქტურის განვითარება⁸². კერძოდ, კაპიტალური პროექტების შედეგად იქმნება/უმჯობესდება საგზაო ინფრასტრუქტურა, სკოლები, საავადმყოფოები, საირიგაციო სისტემები, ელექტროგადამცემი ხაზები და ა.შ. კაპიტალური პროექტების განხორციელებით მთავრობას შეუძლია ხელი შეუწყოს პრობლემატური სფეროების განვითარებას, ახალი სამუშაო ადგილების შექმნასა და სახელმწიფო სერვისების ეფექტიანად მიწოდებას, რაც საბოლოო ჯამში, უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი კეთილდღეობის გაუმჯობესებას.

2012 წლიდან საბიუჯეტო კოდექსი ითვალისწინებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონთან ერთად კაპიტალური პროექტების შესახებ დანართის მომზადებას, რომელიც ერთადერთი დოკუმენტია, სადაც აკუმულირებულია ქვეყნის დონეზე სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული კაპიტალური პროექტების შესახებ ინფორმაცია. ამასთან, ფინანსთა მინისტრის N385 ბრძანებით „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის“ შესახებ განსაზღვრულია პროექტების კაპიტალურად კლასიფიცირების კრიტერიუმები.

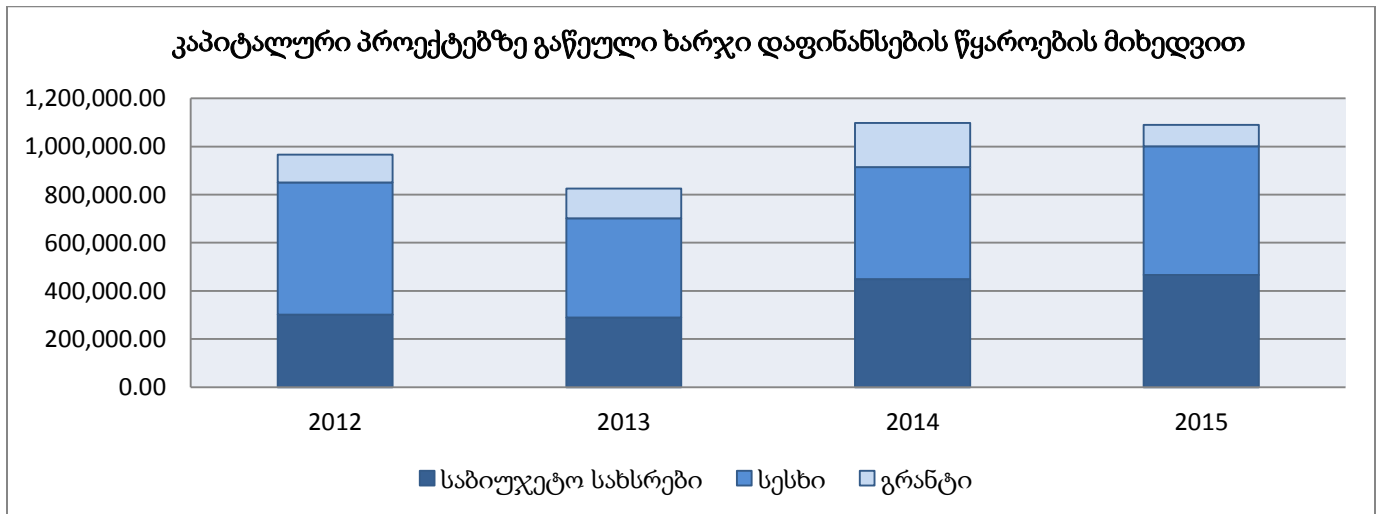
⁸² OECD (2015), Fostering Investment in Infrastructure.

კაპიტალური პროექტების დანართის მიხედვით, 2012-2015 წლების განმავლობაში, კაპიტალური პროექტების განსახორციელებლად ჯამურად გაიხარჯა 3,980 მლნ ლარის ოდენობის რესურსი. წლების მიხედვით, ათვისებული სახსრების პროცენტული წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელებში 10-12%-ის, ხოლო ნომინალურ მშპ-თან მიმართებაში 3-4%-ს ფარგლებში მერყეობს.

კაპიტალურ პროექტებზე გაწეული ხარჯის წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელებსა და მშპ-ში				
	2012 წ.	2013 წ.	2014 წ.	2015 წ.
პროცენტული წილი სახელმწიფო ბიუჯეტში	12%	10%	12%	11%
პროცენტული წილი მშპ-თან	4%	3%	4%	3%

ცხრილი 34. კაპიტალური პროექტების წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელებთან და ნომინალურ მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში - 2012-2015 წწ.

კაპიტალური პროექტების დაფინანსების წყაროს წარმოადგენს როგორც საბიუჯეტო სახსრები, ასევე დონორი ორგანიზაციების მიერ გამოყოფილი თანხები. 2012-2015 წლებში კაპიტალური პროექტებისათვის დონორი ორგანიზაციების მიერ, სესხის ან გრანტის სახით გამოყოფილი რესურსის წილი 62%-ს შეადგენს. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ბოლო წლების განმავლობაში მზარდი ტენდენციით ხასიათდება, ასევე, საბიუჯეტო რესურსით დაფინანსებული კაპიტალური პროექტები. კერძოდ, 2015 წლის მონაცემებით, საბიუჯეტო რესურსით დაფინანსებული პროექტების წილი მთლიანი კაპიტალური ბიუჯეტის 43% შეადგენს, რაც ნომინალურ გამოხატულებაში 466 მლნ ლარს უტოლდება.



დიაგრამა 32. კაპიტალურ პროექტებზე გაწეული ხარჯი დაფინანსების წყაროების მიხედვით - 2012-2015 წწ. (ათასი ლარი)

ზემოხსენებული სახსრები, 2012 წელს მიიმართა 35 კაპიტალური პროექტის, 2013 წელს - 29 პროექტის, 2014 წელს - 39 პროექტის, ხოლო 2015 წელს - 41 პროექტის დასაფინანსებლად. აღნიშნული პროექტები

მეტწილად მოიცავს საგზაო ინფრასტრუქტურის, საგანმანათლებლო დაწესებულებების, საავადმყოფოების, სასჯელაღსრულების დაწესებულებების, ელექტროგადამცემი ხაზების, ირიგაციისა და წყალგაყვანილობის სისტემის მშენებლობა/რეკონსტრუქციას.

წელი	პროექტების რაოდენობა ⁸³	კაპიტალური პროექტებისათვის დახარჯული სახსრები	მ.შ. საბიუჯეტო სახსრები	მ.შ. დონორი ორგანიზაციების სახსრები
2012	35	966,486	301,016	665,470
2013	29	825,612	289,083	536,529
2014	39	1,097,760	448,415	649,345
2015	41	1,089,922	465,562	624,360
სულ:	144	3,979,779	1,504,076	2,475,703

ცხრილი 35. 2012-2015 წლებში განხორციელებული კაპიტალური პროექტების რაოდენობა და ღირებულება (ათასი ლარი).

საქართველოში კაპიტალური პროექტების განხორციელება მიმდინარეობს როგორც ცენტრალური ხელისუფლების, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების დონეზე. ცენტრალურ დონეზე პროექტის განმახორციელებლები არიან დარგობრივი სამინისტროები ან მათ დაქვემდებარებაში არსებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, ხოლო რეგიონული/მუნიციპალური კაპიტალური პროექტების მართვა ხდება ან მუნიციპალური განვითარების ფონდის ან ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების მიერ. ასევე, რიგ შემთხვევებში, კაპიტალური პროექტების განხორციელებას უზრუნველყოფენ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილებით მოქმედი საწარმოები.

⁸³ პროექტების რაოდენობა განსაზღვრულია ბიუჯეტის პროგრამული კოდეხის მიხედვით (კაპიტალური პროექტების დანართში აღნიშნული პრინციპითაა წარმოდგენილი პროექტები) და არა უშუალო პროექტების მიხედვით, რადგან ცალკეული პროექტის შესახებ დეტალური ინფორმაცია არ არის წარმოდგენილი დანართში. მაგალითად, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო ახორციელებს „საგანმანათლებლო დაწესებულებათა ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციის პროგრამას“, რომელიც წარმოდგენილია როგორც ერთი კაპიტალური პროექტი, თუმცა იგი მოიცავს ასეულობით პატარა პროექტს, რომელთა განხილვაც აუდიტისას ცალკე კაპიტალურ პროექტად მოხდა.



დიაგრამა 33. კაპიტალური პროექტების განმახორციელებლები.

3.3.1. კაპიტალური პროექტების აღრიცხვა-ანგარიშგება

როგორც უკვე აღინიშნა, კაპიტალური პროექტების დანართი წარმოადგენს ერთადერთ დოკუმენტს, სადაც გაერთიანებულია ქვეყნის დონეზე განხორციელებული კაპიტალური/ინფრასტრუქტურული პროექტები, თუმცა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული კაპიტალური პროექტების მართვის ეფექტიანობის აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ მასში მოცემული ინფორმაცია არ იძლევა სრულ სურათს სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული კაპიტალური პროექტების შესახებ. კერძოდ, დანართში სრულყოფილად არ არის წარმოდგენილი როგორც რიგი სამინისტროებისა და მათ დაქვემდებარებაში მყოფი უწყებების, ასევე სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მიერ განხორციელებული კაპიტალური ხასიათის პროექტები. მაგალითად:

- დანართში არ არის სრულყოფილად წარმოდგენილი სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრებით დაფინანსებული კაპიტალური პროექტებიც. მაგალითად: 2013 წელს შპს „საქართველოს ტელერადიოცენტრს“ კაპიტალი გაეზარდა საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე მიკროტალღური რადიო-სარელეო ხაზის ქსელის მშენებლობისათვის 10 მლნ ლარის ოდენობით; 2013 წელს შპს „საქართველოს აეროპორტის გაერთიანებას“ კაპიტალი გაეზარდა, ქუთაისის საერთაშორისო აეროპორტისათვის რენტგენული აპარატებისა და სახანძრო მანქანის შეძენასთან, შემოვლითი გზისა და შენობა-ნაგებობების მოწყობასთან დაკავშირებული ხარჯების დასაფინანსებლად 3.5 მლნ ლარით; 2014 წელს შპს „თეთნულდი დეველოპმენტს“ ადმინისტრაციული შენობის მშენებლობისა და საბაგროების

სამშენებლო-სამონტაჟო სამუშაოებისათვის გაეზარდა კაპიტალი 5 მლნ ლარით; 2014-2015 წლების განმავლობაში შპს „სპორტმშენსერვის“-ს კაპიტალი გაეზარდა შესაბამისად, 16.0 მლნ და 9.0 მლნ ლარის მოცულობით ქ. თბილისში ევროპის ახალგაზრდული ოლიმპიური ფესტივალისათვის აუცილებელი ინფრასტრუქტურის მოწყობისათვის;

- ასევე, დანართში არ არის წარმოდგენილი საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდით დაფინანსებული ადგილობრივი თვითმმართველ ერთეულებში განსახორციელებელი პროექტები, რომელთა დაფინანსების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს სპეციალურად შექმნილი სამთავრობო კომისია⁸⁴. 2013-2015 წლებში აღნიშნული წყაროდან სულ დაფინანსდა 484,561 ათასი ლარის ღირებულების პროექტები, ხოლო მხოლოდ 2015 წელს გაწეულმა ხარჯმა 174,175 ათასი ლარი შეადგინა;
- *სოფლის მეურნეობის სამინისტროს* (37 00) მიერ 2014 წლამდე არ მომხდარა კაპიტალური პროექტების დანართში პროექტების წარმოდგენა, მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტრო წინა წლებშიც ახორციელებდა კაპიტალური ხასიათის პროექტებს. კერძოდ, 2013 წელს სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის განახლების ქვეპროგრამის (37 01 03) მიხედვით, გათვალისწინებული იყო სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის შეძენა. ასევე, 2014 წლის კაპიტალურ დანართში წარმოდგენილი სამელიორაციო სისტემების რეაბილიტაციისა და ტექნიკის შეძენის ქვეპროგრამის ფარგლებში⁸⁵ 2012 და 2013 წლებშიც მიმდინარეობდა სარწყავი ინფრასტრუქტურის განვითარების სამუშაოები, თუმცა, არ მომხდარა მათი კლასიფიცირება კაპიტალურ პროექტად.

ასევე, აღსანიშნავია, რომ კაპიტალური პროექტების დანართში წარმოდგენილი ინფორმაციის სისრულესთან და სიზუსტესთან დაკავშირებული ხარვეზები გამოწვეულია პროექტების კაპიტალურად არასწორი კლასიფიცირებითა და კაპიტალური პროექტების განმარტებასთან დაკავშირებული ხარვეზებით, რაც თავის მხრივ, იწვევს საჯარო დაწესებულებების მხრიდან პროექტების კლასიფიცირების არაერთგვაროვანი მიდგომის არსებობას. მაგალითად:

- *შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს* (35 00) მიერ „სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაციისა და აღჭურვის“ პროგრამის ფარგლებში, 2013-2015 წლების განმავლობაში კაპიტალურ პროექტად დაკლასიფიცირდა სს „ინფექციური პათოლოგიის, შიდსისა

⁸⁴ სამთავრობო კომისია შექმნილია საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 25 ივნისის N172 დადგენილების საფუძველზე.

⁸⁵ აღნიშნული ქვეპროგრამა 2012-2013 წლებში ბიუჯეტში წარმოდგენილი იყო „სამელიორაციო სისტემების მოდერნიზაციის“ ქვეპროგრამის სახელწოდებით.

და კლინიკური იმუნოლოგიის სამეცნიერო-პრაქტიკული ცენტრის“ იჯარისა და 2014-2015 წლებში შპს „აბასთუმნის ტუბსაწინააღმდეგო საავადმყოფოს“ გათბობის ხარჯები. სულ კაპიტალურად დაკლასიფიცირდა იჯარის ხარჯის სახით 1,009 ათასი ლარი, ხოლო გათბობის ხარჯის სახით 100 ათასი ლარი;

- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო და შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო* კომპიუტერული ტექნიკის, პროგრამული უზრუნველყოფისა და ლიცენზიების შესყიდვის ხარჯების უმეტეს ნაწილს აკლასიფიცირებს კაპიტალურ პროექტად, მაშინ როდესაც სხვა საჯარო უწყებების მხრიდან მსგავსი ხასიათის პროექტების წარდგენა არ ხდება კაპიტალური პროექტების დანართში. მაგალითად, 2015 წელს სსიპ „საფინანსო-ანალიტიკურმა სამსახურმა“ შეისყიდა Microsoft-ის ლიცენზიები საჯარო უწყებებისათვის გადასაცემად, თუმცა მათი კაპიტალურ პროექტად კლასიფიცირება არ მომხდარა. ასევე, აღსანიშნავია, რომ საჯარო სექტორში მიმდინარეობს ელექტრონული მმართველობის რეფორმა, რომელიც ითვალისწინებს როგორც პროგრამული უზრუნველყოფის ადგილობრივი რესურსებით შექმნას, ასევე საჭირო პროგრამების/ლიცენზიებისა თუ ტექნიკის შესყიდვას. თუმცა, არც აღნიშნული რეფორმის ფარგლებში განხორციელებული პროექტები კლასიფიცირდება როგორც კაპიტალური.

კაპიტალური ინვესტიციების შესახებ არასრულყოფილი ინფორმაციის არსებობის პირობებში, რთულდება ერთი მხრივ, ზუსტად შეფასდეს მათი წვლილი ქვეყნის განვითარებაში, ხოლო მეორე მხრივ, გაანალიზდეს თუ რამდენად მიჰყვება ქვეყანა მის მიერ დასახულ პრიორიტეტებს და რომელი სფეროები საჭიროებს კაპიტალურ ინვესტიციებს შემდგომ პერიოდებში. ყოველივე ზემოაღნიშნული კი როგორც მთავრობისა და პარლამენტის, ასევე ინვესტორების მხრიდან ინფორმირებული საინვესტიციო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში დამაბრკოლებელ ფაქტორად შეიძლება იქცეს.

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროს:

- დააზუსტოს პროექტის კაპიტალურად კლასიფიცირების კრიტერიუმები, რაც საშუალებას მისცემს საბიუჯეტო ორგანიზაციებს ზუსტად განსაზღვრონ თუ როგორი ტიპის მატერიალური/არამატერიალური აქტივის შექმნა ან შექმნა ჩაითვლება კაპიტალურ პროექტად და ასევე, განახორციელოს დანართით წარმოდგენილი ინფორმაციის სიზუსტის კონტროლი;

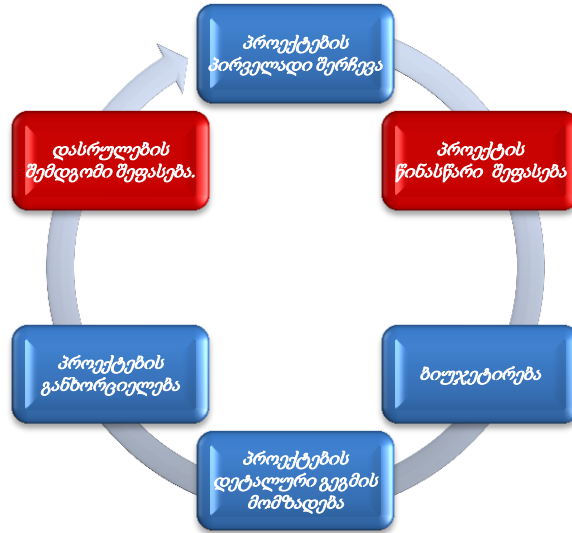
- კაპიტალური პროექტების დანართში წარმოადგინოს ყველა კაპიტალური პროექტი⁸⁶, რომელთა დაფინანსება ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, მიუხედავად იმისა ხვდება თუ არა იგი ცენტრალური მთავრობის საბალანსო უწყისზე, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ქვეყნის მასშტაბით სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული კაპიტალური პროექტების შესახებ ინფორმაციის სისრულე.

3.3.2. კაპიტალური პროექტების მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზები

საქართველოში კაპიტალური პროექტების დაგეგმვასა და განხორციელებას უზრუნველყოფენ უშუალოდ პროექტის განმახორციელებელი უწყებები. ფინანსთა სამინისტრო კი გამოყოფს თანხებს პროექტების დასაფინანსებლად და ასევე, ახდენს ქვეყნის დონეზე განხორციელებული კაპიტალური პროექტების შესახებ ფინანსური და ზოგადი სახის ინფორმაციის კონსოლიდაციასა და გამოქვეყნებას⁸⁷. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული კაპიტალური პროექტების აუდიტის ანგარიშში, პროექტების მართვასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები წარმოდგენილია პროექტის სასიცოცხლო ციკლის თითოეული ეტაპის მიხედვით. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე წარმოდგენილია კაპიტალური პროექტების სასიცოცხლო ციკლი, სადაც წითლად არის აღნიშნულია ის ეტაპები, რომელთა სრულად გამოტოვება ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული კაპიტალური პროექტების შემთხვევაში. დონორების მიერ დაფინანსებული პროექტების შემთხვევაში კი პროექტები სრულად გადიან პროექტის სასიცოცხლო ციკლს პროექტის მომზადების ეტაპიდან მის საბოლოო შეფასებამდე.

⁸⁶ კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების დონეზე და სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მიერ საბიუჯეტო რესურსით განხორციელებული პროექტები;

⁸⁷ ქვეყნდება კაპიტალური პროექტების დანართის სახით, რომელიც თან ერთვის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონსა და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს.



დიაგრამა 34. კაპიტალური პროექტების სასიცოცხლო ციკლი.

კაპიტალური პროექტების ეფექტიანობის აუდიტის შედეგად იდენტიფიცირებულ იქნა პროექტების მართვის პროცესთან დაკავშირებული შემდეგი სახის ხარვეზები:

- არ არსებობს კაპიტალური პროექტების განვითარების სტრატეგია არც ქვეყნის და არც სექტორულ დონეზე და ასევე, განმახორციელებელ უწყებებს არ გააჩნიათ პროექტების შერჩევის მეთოდოლოგია, რაც გულისხმობს შერჩევის კრიტერიუმებისა და აღნიშნული პროცესის ცხადად განსაზღვრას. ქვეყანაში კაპიტალური პროექტების განვითარების ხედვისა და პროექტების შერჩევის მეთოდის არარსებობის პირობებში იზრდება ისეთი ტიპის პროექტების შერჩევის რისკი, რომლებიც ვერ უზრუნველყოფს ქვეყნის წინაშე არსებული რეალური გამოწვევების შესაბამისი ქმედებების განხორციელებასა და ქვეყნის მდგრად განვითარებას;
- შერჩეული კაპიტალური პროექტებისათვის არ ხორციელდება პროექტების წინასწარი შეფასება, რომლის მიზანია პროექტის განხორციელების რამდენიმე ალტერნატივიდან საუკეთესო ვარიანტის შერჩევა. შედეგად, სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცების ეტაპზე, პროექტების დაფინანსების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას, პროექტების წინასწარი შეფასების არარსებობის პირობებში, ჩნდება ისეთი პროექტების დაფინანსების რისკი, რომლებიც წარმოადგენენ არაეკონომიურ და არაეფექტიან ალტერნატივას კონკრეტული პრობლემის აღმოფხვრისათვის;
- ნაკლოვანებებით ხასიათდება ასევე, პროექტების დეტალური შესწავლის ეტაპი, რომელიც პრაქტიკულად წარმოადგენს პროექტისათვის აუცილებელი ყველა პარამეტრის განსაზღვრისა და

დაზუსტების მნიშვნელოვან საფეხურს. აღნიშნული ეტაპის ყველაზე მთავარ და პრობლემურ საკითხს უშუალოდ მომზადებული დეტალური გეგმის ხარისხი წარმოადგენს, რაც ძირითადად უკავშირდება დაგეგმვის ეტაპზე კონტრაქტორების მიერ არასრულფასოვანი პროცედურების განხორციელებას (არაზუსტი საპროექტო დოკუმენტაცია, საპროექტო დოკუმენტაციის მონაცემების ხარჯთაღრიცხვაში გამოტოვება, გეოლოგიური დასკვნების ცდომილება და ა.შ.). კერძოდ, შესწავლილი პროექტების 57%-ის შემთხვევაში, დეტალური გეგმის ხარისხი აღმოჩნდა პროექტების გადავადებისა და ბიუჯეტში ზრდის ერთ-ერთი მთავარი ფაქტორი. მაგალითად:

- შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის თიანეთი-ჟინვალის-ზარიძეების საავტომობილო გზის კმ10-კმ23 მონაკვეთის სამშენებლო-სარეკონსტრუქციო სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესში აღმოჩნდა, რომ საპროექტო მაგისტრალს ჰკვეთს სამი საკმაოდ ღრმა ხევი⁸⁸, რომელთაგან ორი არ იყო დაფიქსირებული საპროექტო დოკუმენტაციაში. შესაბამისად, საჭირო გახდა მაგისტრალს გეგმის კორექტირება. ცვლილების შედეგად პროექტიდან ამოღებული სამუშაოების ღირებულებამ შეადგინა 51.2 ათასი ლარი, ხოლო დამატებით შესასრულებელი სამუშაოების ღირებულებამ 18.5 ათასი ლარი. გარდა ამისა, მშენებლობის პროცესში აღმოჩნდა, რომ ზედა საყრდენი კედლის მოცულობათა უწყისში დაფიქსირებული საპროექტო მონაცემები არ ემთხვევა საპროექტო ნახაზით განსაზღვრულ მონაცემებს⁸⁹. აღნიშნული უზუსტობის გამო საჭირო გახდა სამუშაოების მოცულობების დაკორექტირება, რამაც გამოიწვია დამატებით 60.7 ათასი ლარის ღირებულების სამუშაოების შესრულება. ასევე, აღსანიშნავია, რომ პროექტის ფარგლებში გათვალისწინებული ხიდის მშენებლობის სამუშაოების მიმდინარეობისას აღმოჩნდა, რომ ფაქტიურად არსებული გრუნტის კატეგორია არ შეესაბამება პროექტში ასახულ გრუნტის კატეგორიას. საჭირო გახდა დამატებითი გეოლოგიური კვლევის ჩატარება, რის საფუძველზეც დაკორექტირდა პროექტით განსაზღვრული სამუშაოები. ცვლილების შედეგად პროექტიდან ამოღებული სამუშაოების ღირებულებამ შეადგინა 23.1 ათასი ლარი, ხოლო დამატებით შესასრულებელი სამუშაოების ღირებულებამ 44.4 ათასი ლარი;
- საერთაშორისო მნიშვნელობის მცხეთა-სტეფანწმინდა-ლარსის საავტომობილო გზის 132კმ-ზე მდინარე თერგზე გველეთის ხიდის მშენებლობის მიმდინარეობისას, ხიდის განაპირა და შუალედური ბურჯებისათვის ქვაბულის ექსკავაციის დროს, აღმოჩნდა, რომ ფაქტიურად

⁸⁸ კვ30+40-კვ32+40 მონაკვეთი.

⁸⁹ კვ99+00-კვ100+00 მონაკვეთი.

არსებული გრუნტის კატეგორია არ შეესაბამება პროექტში ასახულ გრუნტის კატეგორიას. იმის გათვალისწინებით, რომ პროექტით გათვალისწინებული საძირკვლის მოწყობა დაუშვებელი იყო მსგავსი ტიპის გრუნტებზე, საჭირო გახდა დამატებითი სამუშაოების განხორციელება, რისთვისაც გაფორმდა ახალი ხელშეკრულება 931.6 ათასი ლარის ღირებულებით. აღნიშნულმა სამუშაოებმა თავის მხრივ გადაავადა პროექტის დასრულების პერიოდი 5 თვით;

- ასევე, იმის გათვალისწინებით, რომ პროექტების განხორციელების არსებული პრაქტიკა ერთგვაროვანი არ არის, ზოგიერთ შემთხვევაში, ადგილი აქვს მიღებული პრაქტიკიდან მნიშვნელოვანი გადახრის შემთხვევებს. კერძოდ, ადგილი აქვს სრულყოფილი საპროექტო დოკუმენტაციის შემუშავებისა და პროექტის განხორციელებაში ჩართულ მხარეებს შორის უფლება-მოვალეობების გამიჯვნის გარეშე პროექტის დაწყების შემთხვევებს, რაც შესაბამისად, არაპროგნოზირებადს ხდის პროექტის ფარგლებში გასაწევ ხარჯებსა და პროექტზე პასუხისმგებელ ორგანიზაციას ხელს უშლის პროექტის მიმდინარე კონტროლის განხორციელებაში. ასევე, იდენტიფიცირებულ იქნა შემთხვევები, როდესაც ხელშეკრულების მხარეები და უფლება-მოვალეობები განსაზღვრულია, თუმცა, ხელშეკრულების მიხედვით არ არის უზრუნველყოფილი პასუხისმგებელი მხარის გამოვლენა არადადამკმაყოფილებელი ხარისხის სამუშაოს შესრულების შემთხვევაში. მაგალითად:

- შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს პროექტების, სოფელ რუხსა და დედოფლისწყაროში მრავალპროფილიანი კლინიკების მშენებლობის შემთხვევაში, რომლის მშენებლობასაც ახორციელებს შპს „სახელმწიფო სამშენებლო კომპანია“⁹⁰, სამინისტროს და კომპანიას შორის არ გაფორმებულა შეთანხმება, სადაც გაწერილი იქნებოდა მხარეების უფლება-მოვალეობები, რომელიც უფლებას მისცემდა სამინისტროს, როგორც პროექტის საბოლოო შედეგზე პასუხისმგებელ უწყებას, ნებისმიერი უზუსტობის შემთხვევაში განეხორციელებინა შესაბამისი რეაგირება. კერძოდ, კომპანიას სამთავრობო დადგენილებით⁹¹ დაევალა აღნიშნული სამედიცინო დაწესებულებების მშენებლობა, თუმცა, არ განსაზღვრულა თუ როდის და რა პირობებით უნდა შეასრულოს კომპანიამ დაკისრებული ვალდებულება. კომპანიის ინფორმაციით, სამუშაოების წარმოებისას ხელმძღვანელობენ საპროექტო

⁹⁰ შპს „სახელმწიფო სამშენებლო კომპანია“ წარმოადგენს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსათვის 100%-იანი წილის მართვის უფლებით გადაცემულ საწარმოს;

⁹¹ „სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაციისა და აღჭურვის“ 2014 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ N116.

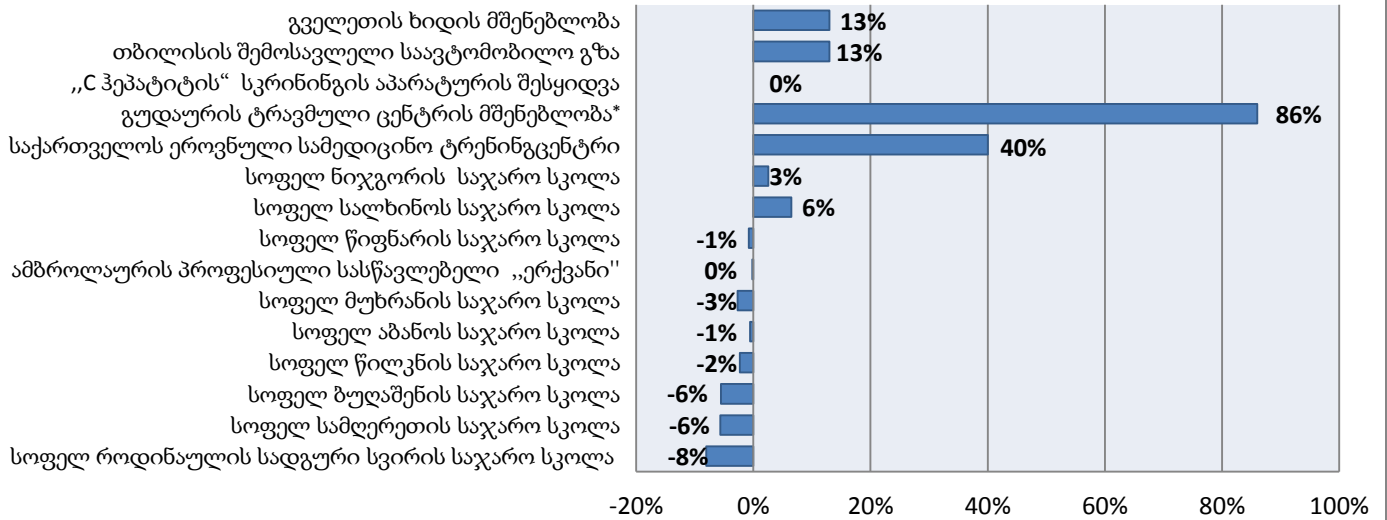
დოკუმენტაციაში წარმოდგენილი გრაფიკის მიხედვით, თუმცა, არ არის განსაზღვრული თუ რა პასუხისმგებლობა უნდა დაეკისროს მშენებელ კომპანიას ვალდებულებების დროულად შეუსრულებლობის შემთხვევაში და რა სიხშირითა და ოდენობით უნდა მოხდეს მშენებლობის დაფინანსება. როგორც ზემოთ აღნიშნა, განსხვავებულია მშენებლობის დაფინანსების სისტემაც. კერძოდ, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო თანხას ურიცხავს შპს „სახელმწიფო სამშენებლო კომპანიას“ კომერციული ბანკის ანგარიშზე, ხოლო რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო კი, კონკრეტული მიზნობრივობით, აღნიშნული თანხით კაპიტალს უზრდის შპს-ს. კაპიტალის გაზრდა არ გამორიცხავს მხარეთა შორის ლეგალური დოკუმენტის, შეთანხმების გაფორმებას, იმდენად რამდენადაც შპს-ს კაპიტალში შეტანილი თანხა უნდა მოხმარდეს კონკრეტული მიზნის მიღწევას, აღნიშნული მიზნის მიღწევაზე პასუხისმგებელ პირს კი უფლება უნდა ჰქონდეს განახორციელოს შესაბამისი ქმედება უზუსტობისა და პროექტით გაუთვალისწინებელი შემთხვევის აღმოჩენის შემთხვევაში. აღნიშნულმა გარემოებამ დედოფლისწყაროში კლინიკის მშენებლობის შემთხვევაში გამოიწვია ზემოხსენებული რისკის რეალიზება. კერძოდ კი შეუძლებელია განსაზღვრა თუ რა პირობებითა და რა ვადით მოხდა სამშენებლო სამუშაოების გახანგრძლივება და ვის ეკისრება აღნიშნულზე პასუხისმგებლობა. საპროექტო დოკუმენტაციით დედოფლისწყაროს კლინიკის მშენებლობისათვის გათვალისწინებული იყო 12 თვე, რის შედეგადაც პროექტი უნდა დასრულებულიყო 2015 წლის დეკემბერში. თუმცა, მშენებლობა კვლავ მიმდინარე ეტაპზეა და არ არის განსაზღვრული სამუშაოების დასრულების თარიღი და პასუხისმგებლობა, რომელიც ეკისრება აღნიშნულ მდგომარეობაზე მშენებლობის განმახორციელებელ კომპანიას;

- კაპიტალური პროექტების განხორციელების ეტაპზე, შესწავლილი პროექტების აბსოლუტურმა უმრავლესობამ (23) განიცადა ცვლილება. კერძოდ, 6 პროექტის შემთხვევაში პროექტის თავდაპირველი ღირებულება ჯამურად 4,634 ათასი ლარით გაიზარდა, 12 პროექტის⁹² დასრულების ვადა გახანგრძლივდა, ხოლო 5 პროექტის მიმდინარეობა შეწყდა. **პროექტის ღირებულების, განსაზღვრული ვადებისა და სამუშაოების სპეციფიკაციების ცვლილებების**

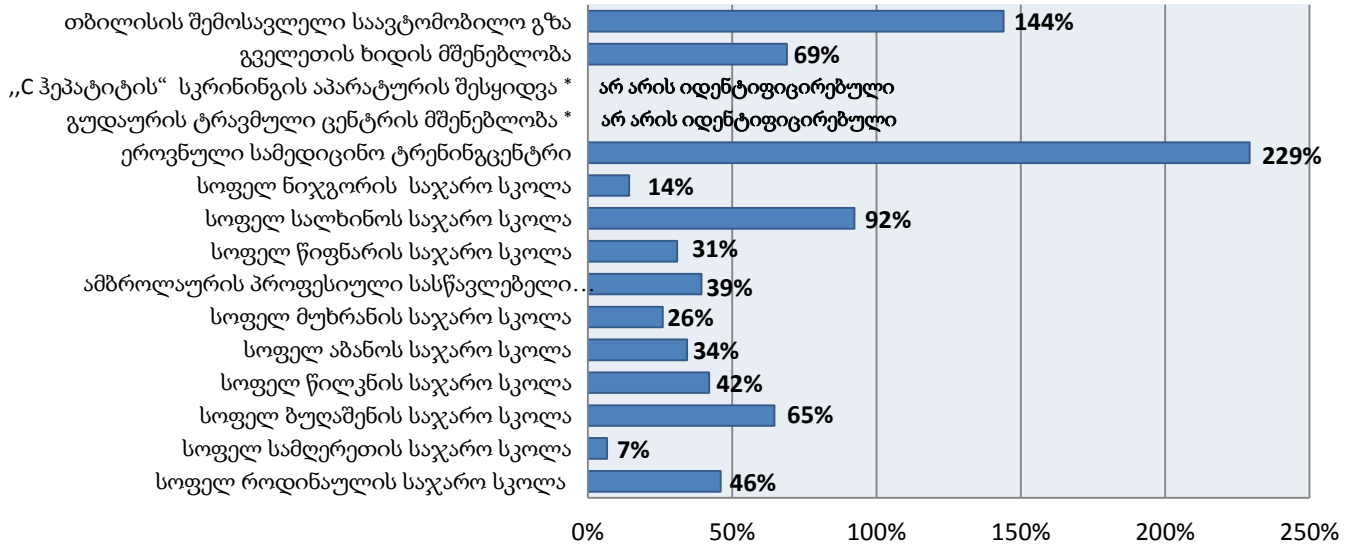
⁹² აქ არ შედის მიმდინარე და შეწყვეტილი პროექტები, რომელთა ვადა გახანგრძლივდა. ასევე, არ შედის ის ორი პროექტი, რომელთა განხორციელების ვადის ანალიზი ვერ მოხერხდა, რადგან განსაზღვრული არ იყო პროექტის დაწყებისას პროექტის დასრულების თარიღი.

გამომწვევი მიზეზები შეიძლება უკავშირდებოდეს დეტალური დაგეგმვის ეტაპზე დაშვებულ ხარვეზებს, კონტრაქტორი კომპანიის მიზეზით გამოწვეულ პრობლემებსა ან/და სხვა გაუთვალისწინებელ პირობებს. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამებზე წარმოდგენილია შესწავლილი პროექტებისათვის განსაზღვრული ბიუჯეტისა და დასრულების ვადების პროცენტული ცვლილებები.

პროექტის ღირებულების პროცენტული ცვლილება



პროექტის ვადის პროცენტული ცვლილება



დიაგრამა 35⁹³. პროექტების ღირებულებისა და ვადის პროცენტული ცვლილება.

⁹³ გუდაურის ტრავმული ცენტრის მშენებლობის პროექტის დაწყებამდე არ განსაზღვრულა პროექტის სრულყოფისათვის საჭირო დრო და ბიუჯეტი. მთავრობის N 116 დადგენილებით განსაზღვრული იყო მხოლოდ მშენებლობისათვის საჭირო თანხა,

- პროექტის განხორციელების ეტაპზე არ არის განსაზღვრული მექანიზმი, რომლის მეშვეობით მოხდებოდა პროექტის შესახებ მნიშვნელოვანი ცვლილებების (შეწყვეტა, არსებითი მოდიფიკაცია) დასაბუთება სხვადასხვა ფაქტორების გათვალისწინებით, როგორცაა მაგალითად, უკვე გაწეული და სამომავლო ხარჯი, მისაღები სარგებელი და ა.შ., რაც ნეგატიურ გავლენას ახდენს პროექტის მდგრადობაზე და ვერ უზრუნველყოფს მის შესაბამისობას თავდაპირველ მოტივაციასა და მიზნებთან. კერძოდ, აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ შესწავლილი 23 პროექტიდან ანალიზისა და დასაბუთების გარეშე შეწყდა 3 პროექტი, რომელთაგან 2⁹⁴ ისევ შეწყვეტილია და ჯამში მათზე გაწეული ხარჯი შეადგენს 980 ათას ლარს. მესამე პროექტის⁹⁵ შემთხვევაში კი შეწყვეტის მომენტისათვის გაწეული ხარჯი შეადგენდა 10.9 მლნ ლარს და პროექტი განახლდა შეწყვეტიდან 19 თვის შემდეგ;
- განსაზღვრული არ არის პროექტების ზედამხედველების მიერ მონიტორინგის შედეგების წარდგენის ფორმა და პერიოდულობა პროექტის განმახორციელებლებისათვის. არ მზადდება სამუშაოების მიმდინარეობის მონიტორინგის ამსახველი ანგარიშები. შედეგად არ ხდება პროექტების მიმდინარეობის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის კონსოლიდირება და შესაბამისად, დაინტერესებული მხარეებისათვის გართულებულია კონკრეტული პროექტების მიმდინარეობის შესახებ ინფორმაციის მიღება. მონიტორინგის შედეგების წარმოდგენის არასტანდარტიზებული სახე ართულებს პროექტის შეფასებას, როგორც განხორციელების ეტაპზე, ასევე, პროექტის დასრულების შემდგომ;
- პროექტის დასრულების შემდგომ არ ხდება მიღწეული შედეგების შეფასება და პროექტის განხორციელების შედეგად დაგროვებული ცოდნისა და გამოცდილების გამოყენება შემდგომი პერიოდების პროექტების დაგეგმვისას. შედეგად არ არსებობს ინფორმაცია პროექტების მიერ მიღწეული შედეგების შესახებ. ამას გარდა, ცოდნისა და გამოცდილების გაუთვალისწინებლობა

რომელიც აუდიტის ჯგუფის მიერ გამოყენებულ იქნა როგორც პროექტის თავდაპირველი ღირებულება. პროექტის დასრულებისათვის საჭირო დრო კი წარმოდგენილ დოკუმენტებში არ არის განსაზღვრული. „C“ ჰეპატიტის სკრინინგის აპარატურის შესყიდვის პროგრამის შემთხვევაში კი არ იყო განსაზღვრული თუ რა დროში უნდა მომხდარიყო აღნიშნული აპარატების კლინიკებისათვის გადაცემა;

⁹⁴ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს პროექტები - ფსიქიატრიული კლინიკების მშენებლობა, პათოლოგიების ლაბორატორია.

⁹⁵ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ელექტრონული სამედიცინო ჩანაწერების (EMR) სისტემის განვითარების პროექტი.

იწვევს განმეორებითი ხასიათის ხარვეზებს, რასაც საბოლოოდ, მივყავართ საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიან და არაეკონომიურ განკარგვამდე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული კაპიტალური პროექტების მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში გამოვლენილი ხარვეზების აღმოფხვრის მიზნით, გაცემულ იქნა შესაბამისი რეკომენდაციები, რომლებიც წარმოდგენილია აუდიტის ანგარიშში⁹⁶.

აღსანიშნავია, რომ ფინანსთა სამინისტრომ მსოფლიო ბანკთან თანამშრომლობით შეიმუშავა და 2016 წლის 22 აპრილს დაამტკიცა „საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევი“. ასევე, ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, მუშაობა მიმდინარეობს აღნიშნული გზამკვლევის შესაბამისი მეთოდოლოგიის მოსამზადებლად.

3.3.3. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დაფინანსებული კაპიტალური პროექტები

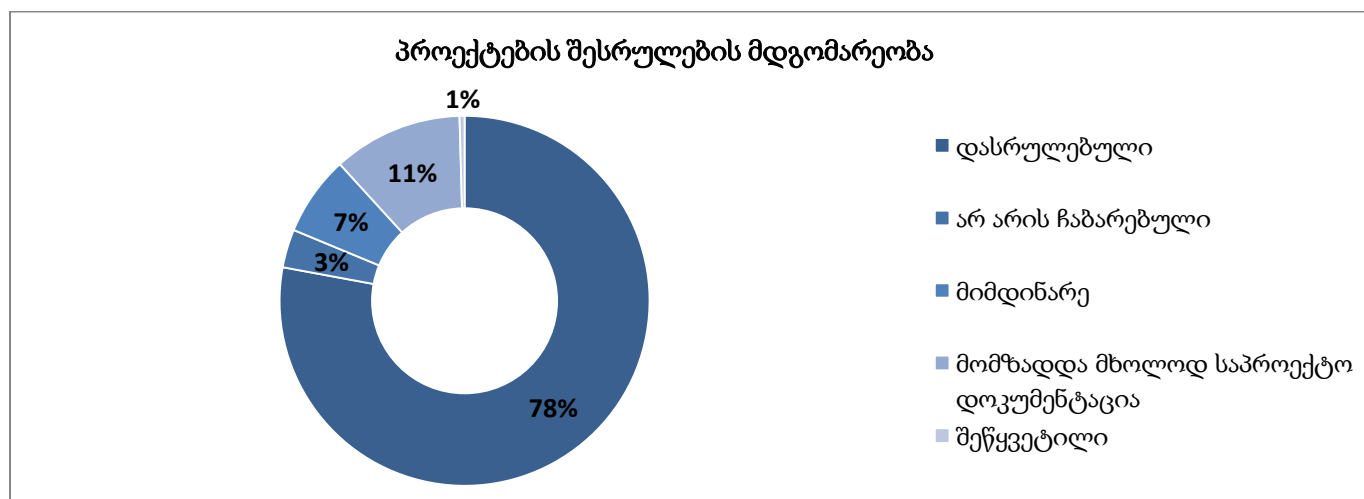
სამინისტროების მიერ განხორციელებული კაპიტალური პროექტებისაგან განსხვავებით, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დაფინანსებული პროექტების შემთხვევაში, პროექტების შერჩევის, დაფინანსებისა და მართვის საკითხები განსაზღვრულია მთავრობის N23 დადგენილებით. კერძოდ, როგორც უკვე აღინიშნა რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ნაწილი (2015 წელს 44%) გადაეცემა სამთავრობო კომისიას განსაკარგავად, რომელიც თავის მხრივ ახდენს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში განსახორციელებელი პროექტების შერჩევას მთავრობის N23 დადგენილების მიხედვით. სამთავრობო კომისიის მიერ დასაფინანსებელი პროექტების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი დეტალურად იქნა აღწერილი 2013 და 2014 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშებზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებში. ასევე, ყურადღება გამახვილდა იმ საკითხებზე, რომლებიც საჭიროებს დამატებით გაუმჯობესებას პროექტების სასიცოცხლო ციკლის განმავლობაში და გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები.

აღსანიშნავია, რომ 2014 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში, წარმოდგენილი იყო 2014 წელს დაფინანსებული 32 პროექტი, რომელთაგან ნაწილი საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადების შემდეგ შეჩერდა, ხოლო ნაწილი სამუშაოების მსვლელობისას. აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის 1 მაისის მდგომარეობით, აღნიშნული

⁹⁶ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური - კაპიტალური პროექტების მართვის ეფექტიანობის აუდიტი.
<http://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2016/tb-kapitaluri-proeqtetbis-marTva1.pdf>

პროექტებიდან დასრულებულია 18, მიმდინარეობს 5, შეწყვეტილია 7, ხოლო 2 პროექტის შემთხვევაში კომპანიასა და მუნიციპალიტეტს შორის სასამართლო მიმდინარეობს დავა.

2016 წლის 1 მაისის მდგომარეობით, 2015 წლის ფონდიდან დაფინანსებული პროექტების⁹⁷ უმრავლესობა (78%) დასრულებულია, სამუშაოების მიმდინარეობის ეტაპზეა პროექტების 7%, ხოლო პროექტების 11%-ის შემთხვევაში მომზადდა მხოლოდ საპროექტო დოკუმენტაცია. საყურადღებოა, რომ 2014 წლის მსგავსად, დასრულებული პროექტებიდან ისევ აქვს ადგილი პროექტების დაგვიანებით და ხარვეზებით ჩაბარების ფაქტებს. ასევე, მიმდინარე პროექტებს შორისაც ხორციელდება რამოდენიმე პროექტი, რომელთა შემსრულებლებსაც ერიცხებათ ჯარიმა ვადაგადაცილების ან უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების გამო.



დიაგრამა 36. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დაფინანსებული პროექტების შესრულების მდგომარეობა - 2015 წ.

2014 წლის მსგავსად, 2015 წელსაც რიგ პროექტებზე ფონდიდან გამოიყო საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებისათვის (ექსპერტიზის ღირებულების ჩათვლით) საჭირო სახსრები, თუმცა, კომისიამ მოგვიანებით პროექტით გათვალისწინებული სამუშაოების დაფინანსებაზე უარყოფითი გადაწყვეტილება მიიღო. კერძოდ, 2015 წლის განმავლობაში 35 პროექტის შემთხვევაში სამთავრობო კომისიის მიერ ფონდიდან საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებისათვის გამოიყო 630 ათასი ლარი, თუმცა, პროექტის განხორციელებაზე კომისიამ უარყოფითი გადაწყვეტილება მიიღო, რისი მიზეზიც გახდა პროექტზე ექსპერტიზის უარყოფითი დასკვნა, არასაკმარისი ფინანსური რესურსები,

⁹⁷ 2015 წელს დაფინანსებული პროექტების შესრულების მდგომარეობის შესახებ მონაცემები ეყრდნობა სახელმწიფო რწმუნებულების-გუბერნატორების ადმინისტრაციებიდან მიღებულ ინფორმაციას.

მუნიციპალიტეტის მიერ არსებული პროექტის სხვა პროექტით ჩანაცვლება ან პრიორიტეტების ცვლილება. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ფონდიდან რესურსების არაეფექტიანი განკარგვის თავიდან ასარიდებლად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებისა და აუცილებელი ექსპერტიზის ღირებულება დაფინანსდეს თავად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან, ხოლო მისი ანაზღაურება ფონდიდან მოხდეს მხოლოდ პროექტის განხორციელებაზე დადებითი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში.

ამასთან, ხარვეზები შეინიშნება მიმდინარე პროექტების მონიტორინგის, დასრულებული პროექტების შესახებ ანგარიშგებისა და მათი შეფასების პროცესში. აღნიშნული კუთხით საყურადღებოა მთავრობის N23 დადგენილებაში 2016 წელს შეტანილი ცვლილებები, რომლის მიხედვითაც რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს განესაზღვრა პროექტების ადგილზე დათვალიერების ფუნქცია, მათი მიმდინარეობის შესახებ ინფორმაციის გადამოწმების მიზნით, ხოლო მუნიციპალიტეტებს აღარ აქვთ დაფინანსებული პროექტის განხორციელების შედეგების შესახებ ინფორმაციის სამინისტროში წარდგენის ვალდებულება. სამინისტროს ინფორმაციით, პროექტების ადგილზე დათვალიერება ხდება პერიოდულად, თუმცა, ყოველთვის არ ახდენენ დათვალიერებით მიღებული ინფორმაციის დადოკუმენტირებას. რაც შეეხება დასრულებული პროექტების შესახებ ანგარიშგებას, მიუხედავად იმისა, რომ 2015 წელს ჯერ კიდევ ჰქონდათ მუნიციპალიტეტებს ვალდებულება სამინისტროში წარედგინათ დაფინანსებული პროექტის განხორციელების შედეგების შესახებ ინფორმაცია პროექტის დასრულებიდან არაუგვიანეს 15 დღის ვადაში, მათ წლის განმავლობაში ასეთი ტიპის ანგარიშები სამინისტროში არ წარუდგენიათ.

ასევე, აღსანიშნავია, რომ არ ხორციელდება პროექტების დასრულების შემდგომ შეფასებაც, რაც აფერხებს წინა პერიოდებში განხორციელებული პროექტებიდან მიღებული გამოცდილების მომავალ პროექტებში გათვალისწინების შესაძლებლობას. პროექტის შემდგომი შეფასება კი ხელს უწყობს განმახორციელებელ უწყებებს გამოავლინონ პროექტის განხორციელების პროცესში ყველაზე ხშირად დაშვებული შეცდომები და მათი გამომწვევი მიზეზები. აღნიშნული შეფასების სისტემის არსებობა კი საშუალებას მისცემდა მუნიციპალიტეტებს განესაზღვრათ შეფასებისას იდენტიფიცირებული პრობლემების გამოსწორების/გადაჭრის გზები და მოეხდინათ მიღებული გამოცდილების გათვალისწინება მომავალში განსახორციელებელი პროექტების შერჩევისა და დაგეგმვის პროცესში. საბოლოოდ, აღნიშნული მიდგომა ხელს უწყობს პროექტის განხორციელების პროცესისა და მიღწეული შედეგების გაუმჯობესებას.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, მუნიციპალიტეტებიდან პროექტების განხორციელების შედეგების სრულყოფილი და ზუსტი ინფორმაციის მიღების მიზნით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, მუნიციპალიტეტებს დაევალოთ პროექტების დასრულების შემდგომ ანგარიშის მომზადება. ასევე, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსა და მუნიციპალიტეტების თანამშრომლობით, შემუშავდეს აღნიშნული ანგარიშის ფორმა, სადაც დეტალურად იქნება აღწერილი დასრულებული პროექტის შესახებ ინფორმაცია და გაანალიზდება პროექტის ფაქტიური შესრულება გეგმასთან მიმართებაში.

რეკომენდაციები:

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს:

- მოახდინოს მთავრობის N23 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის ინიცირება, რომლის მიხედვითაც მუნიციპალიტეტებს განესაზღვრებათ პროექტების დასრულების შემდგომ ანგარიშის მომზადების ვალდებულება. ასევე, უზრუნველყოს აღნიშნული ანგარიშის ფორმის შემუშავება;
- უზრუნველყოს სამუშაოების მიმდინარეობის ეტაპზე პროექტების დათვალიერების შედეგად მიღებული ინფორმაციის დადოკუმენტირება.

4. სახელმწიფო ფინანსური აქტივების მართვა

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის მეთოდოლოგიის (GFSM) მიხედვით ფინანსური აქტივები წარმოადგენენ ფინანსურ მოთხოვნებს, რომლებიც წარმოიქმნება კრედიტორსა და დებიტორს შორის გაფორმებული ხელშეკრულების საფუძველზე. ფინანსური მოთხოვნა კრედიტორს საშუალებას აძლევს მიიღოს ეკონომიკური სარგებელი კონტრაქტით გათვალისწინებული პირობებითა და დებულებებით. საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით ტიპიურ ფინანსურ აქტივებად განიხილება: ვალუტა და დეპოზიტები, სესხები, აქციები და სხვა კაპიტალი, წარმოებული ფინანსური ინსტრუმენტები, სხვა დებიტორული დავალიანებები.

2015 წლის განმავლობაში, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, ფინანსური აქტივების ზრდის (ნაშთის გამოკლებით) გეგმური მაჩვენებელი რამდენჯერმე დაკორექტირდა და საბოლოოდ, თავდაპირველ გეგმასთან შედარებით 38,988 ათასი

ლარით გაიზარდა. მიუხედავად ამისა, აღნიშნული მუხლით ბიუჯეტის ფაქტობრივმა შესრულებამ 444,783 ათასი ლარი შეადგინა და გეგმურ მაჩვენებელს 108,593 ათასი ლარით გადააჭარბა.

ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით)

	2014 წლის ბიუჯეტის კანონი	2014 წლის ფაქტობრივი შესრულება	2015 წლის ბიუჯეტის კანონი	2015 წლის ბიუჯეტის კანონი I ცვლილება	2015 წლის ბიუჯეტის კანონი II ცვლილება	2015 წლის ფაქტობრივი შესრულება
ფინანსური აქტივების ზრდა	208,181	272,202	297,090	325,440	336,190	444,783
<i>მათ შორის:</i>						
სესხები	128,732	105,830	135,350	158,200	158,200	181,174
აქციები და სხვა კაპიტალი	79,449	166,372	161,740	167,240	177,990	263,609

ცხრილი 36. ფინანსური აქტივების ზრდა, ნაშთის გამოკლებით (ათასი ლარი)

გასული წლებისაგან განსხვავებით, 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის მიხედვით ფინანსური აქტივების ზრდა ძირითადად, „აქციებისა და სხვა კაპიტალის“ მუხლის ზრდის ხარჯზე უნდა მომხდარიყო. ფაქტობრივი შესრულებითაც, „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლით გაწეული გადასახდელების უდიდესი წილი (59%) სწორედ აქციები და სხვა კაპიტალის ზრდაზე მოდის. 2015 წლის განმავლობაში სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოებში კაპიტალის გასაზრდელად მიმართულმა საბიუჯეტო სახსრებმა დაგეგმილ მაჩვენებელს 85,619 ათასი ლარით გადააჭარბა და 263,609 ათასი ლარი შეადგინა. „სესხების“ მუხლით ფინანსური აქტივების ზრდის ფაქტობრივი მაჩვენებელი კი 22,974 ათასი ლარით აღემატება ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმას.

ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოკლებით)

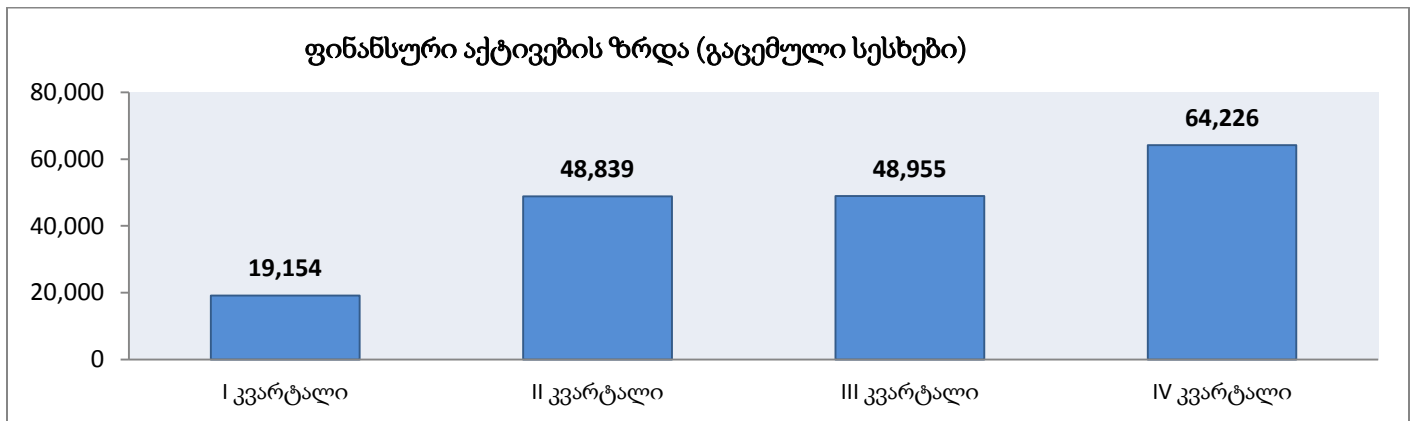
	2014 წლის ბიუჯეტის კანონი	2014 წლის ფაქტობრივი შესრულება	2015 წლის ბიუჯეტის კანონი	2015 წლის ბიუჯეტის კანონი I ცვლილება	2015 წლის ბიუჯეტის კანონი II ცვლილება	2015 წლის ფაქტობრივი შესრულება
ფინანსური აქტივების კლება	70,000	72,140	90,000	90,000	85,000	71,874
<i>მათ შორის:</i>						
სესხები	70,000	72,137	90,000	90,000	85,000	71,868
აქციები და სხვა კაპიტალი	0	0	0	0	0	0
სხვა დებიტ. დავალიანება	0	3	0	0	0	6

ცხრილი 37. ფინანსური აქტივების კლება ნაშთის გამოკლებით (ათასი ლარი)

რაც შეეხება „ფინანსური აქტივების კლების“ მუხლს, მისი გეგმური მაჩვენებელი მთლიანად სესხების კომპონენტზე მოდის და 85,000 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა. ფინანსური აქტივების კლების სხვა კომპონენტები დაგეგმილი არ ყოფილა. ფაქტობრივი შესრულების მხრივ, „სესხების“ მუხლიდან გაწეული გადასახდელების ოდენობა 13,132 ათასი ლარით ჩამორჩა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს და 71,868 ათასი ლარი შეადგინა.

4.1. სესხები

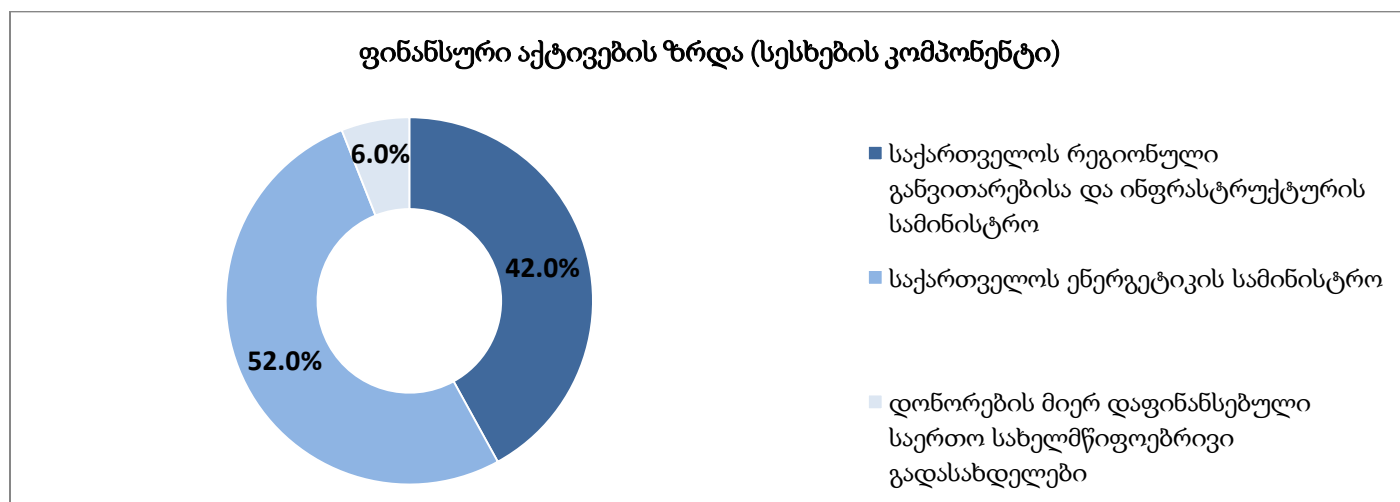
2015 წლის განმავლობაში სხვადასხვა საინვესტიციო პროექტების განხორციელების ფარგლებში სესხები გაიცა მხოლოდ საგარეო წყაროებიდან აღებული საკრედიტო რესურსების ხარჯზე. ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, გადასესხებული სესხების მთლიანმა მოცულობამ 181,174 ათასი ლარი შეადგინა, რაც წლიური დაზუსტებული გეგმის 115%-ია. „სესხების“ მუხლით ფინანსური აქტივების ზრდის კვარტალური დინამიკა წარმოდგენილია დიაგრამაზე.



დიაგრამა 37. სახელმწიფო ბიუჯეტის ფინანსური აქტივების სესხების კომპონენტი (ათასი ლარი)

საყურადღებოა, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი „ფინანსური აქტივების ზრდის“ (სესხები კომპონენტი) მუხლის სისრულესთან დაკავშირებული ხარვეზები. კერძოდ, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში მოცემული ფინანსური აქტივების (სესხები) ზრდის მაჩვენებელი (181,174 ათასი ლარი) არ ემთხვევა ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო ვალისა და საგარეო დაფინანსების დეპარტამენტის მიერ მოწოდებულ ანალოგიურ მონაცემს 2015 წელს განხორციელებული გადასესხების შესახებ (205,341 ათასი ლარი). აღნიშნულ მაჩვენებლებს შორის სხვაობა 24,167 ათასი ლარის ოდენობით წარმოადგენს წყლის ინფრასტრუქტურის განახლების პროექტისა (25 04 02) და წყლის ინფრასტრუქტურის განახლების II პროექტის (25 04 03) ფარგლებში გაცემულ სესხებს. აღნიშნული სესხები საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ გადასესხდა შპს „გაერთიანებული წყალმომარაგების

კომპანიაზე“ და შედეგად, თავისი შინაარსით წარმოადგენს სახელმწიფოს ფინანსურ აქტივს. მიუხედავად ამისა, ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, აღნიშნული ტრანზაქციები სახელმწიფო ბიუჯეტში დაკლასიფიცირებულ იქნა ხარჯების მუხლში, სხვადასხვა კაპიტალური ხარჯებში და არა „ფინანსური აქტივების (სესხები) ზრდის“ მუხლში. შესაბამისად, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის ფაქტიური ოდენობა არასრულადაა წარმოდგენილი.



დიაგრამა 38. ფინანსური აქტივების ზრდის სესხების კომპონენტი ორგანიზაციულ ჭრილში - 2015 წ.

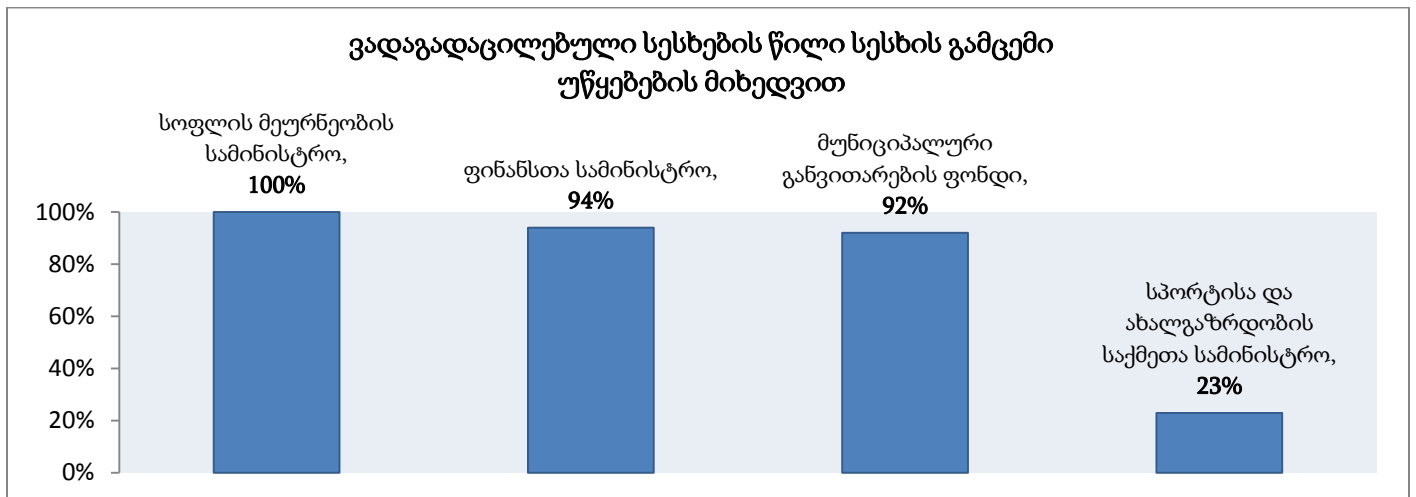
2015 წელს გადასესხებული სესხების 52% (93,355 ათასი ლარი) მიმართული იყო ენერგეტიკის სფეროში არსებული პროექტების დაფინანსებისათვის, ხოლო 42% (76,650 ათასი ლარი) საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს პროგრამების განსახორციელებლად. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ქვეშ გაცემული სესხები ემსახურებოდა აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, კერძოდ, ბათუმსა და ხელვაჩაურში კომუნალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციას. აღნიშნული სესხების მიმღებს წარმოადგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა და პროექტები ხორციელდება შესაბამისი მუნიციპალიტეტების მიერ. ამ მიმართულებით, საბიუჯეტო წლის განმავლობაში გაფორმებულ იქნა 2 ახალი ქვესასესხო ხელშეკრულება.

რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის შიდა რესურსებიდან გაცემულ სესხებს, სახელმწიფო სესხების დინამიკის ანალიზით ვლინდება სესხების გაცემისას გადამხდელის კრედიტუნარიანობის შეფასებასთან და ასევე, მართვის ეფექტიანობასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი ხარვეზები⁹⁸. 2015 წლის ბოლოს

⁹⁸ აღნიშნული სტატისტიკა ეყრდნობა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოწოდებულ სახელმწიფო სესხების ერთიანი რეესტრის მონაცემებს.

არსებული მდგომარეობით შიდა საბიუჯეტო სესხების (მოქმედი სესხები) სახით სულ გაიცა 237,945 ათასი ლარი, საიდანაც დაფარულმა ძირმა თანხამ 31,683 ათასი ლარი შეადგინა. შედეგად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, შიდა საბიუჯეტო რესურსებიდან გაცემული სესხების ნაშთი 206,262 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, საიდანაც სახელმწიფო სესხების ერთიან რეესტრზე დაყრდნობით, 91% წარმოადგენს ძირი თანხის სახით ბიუჯეტის წინაშე არსებულ ვადაგადაცილებულ დავალიანებას.

სესხის გამცემი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიხედვით, საყურადღებოა, რომ *სოფლის მეურნეობის სამინისტროს* მიერ გაცემული სესხების 100% ვადაგადაცილებულია. ასევე აღსანიშნავია, ვადაგადაცილებული სესხების მაღალი ხვედრითი წილი ფინანსთა სამინისტროსა და სსიპ „მუნიციპალური განვითარების ფონდის“ მიერ გაცემულ სესხებში, შესაბამისად 94%-ისა და 92%-ის ოდენობით.



დიაგრამა 39. ვადაგადაცილებული სესხების წილი მთლიან მოქმედ სესხებში სესხის გამცემი უწყებების მიხედვით - 2015 წ.

შიდა საბიუჯეტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხების მართვაში არსებულ ხარვეზებზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მიერ გასული წლების ანგარიშებშიც არაერთხელ იქნა ყურადღება გამახვილებული. მიუხედავად ამისა, „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ მომზადებულ მოხსენებაში წარმოდგენილი შენიშვნებისა და რეკომენდაციების საბიუჯეტო პროცესში გათვალისწინების შესაძლებლობის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშში არაფერია ნათქვამი აღნიშნული მიმართულებით განხორციელებულ ღონისძიებებზე.

რამდენადაც, „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“ 63-ე მუხლის შესაბამისად, სესხის გამცემ უწყებებს უფლებამოსილება ენიჭებათ მართონ საკუთარი ვადაგადაცილებული სასესხო დავალიანებები, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, აღნიშნული მიმართულებით ქმედითი ზომების გატარება, რაც ხელს შეუწყობს სესხის გამცემი უწყებების ბალანსზე რიცხული ვადაგადაცილებული სასესხო დავალიანებების მოცულობის შემცირებას.

2015 წელს საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების ხარჯზე გაცემული სესხებიდან მობილიზებულმა შემოსულობამ 94,223 ათასი ლარი შეადგინა, საიდანაც ძირითადი თანხის დაფარვიდან მიღებულ იქნა 68,725 ათასი ლარი, საპროცენტო და საკომისიო შემოსავლების სახით 25,301 ათასი ლარი, ხოლო საურავების სახით 197 ათასი ლარი.

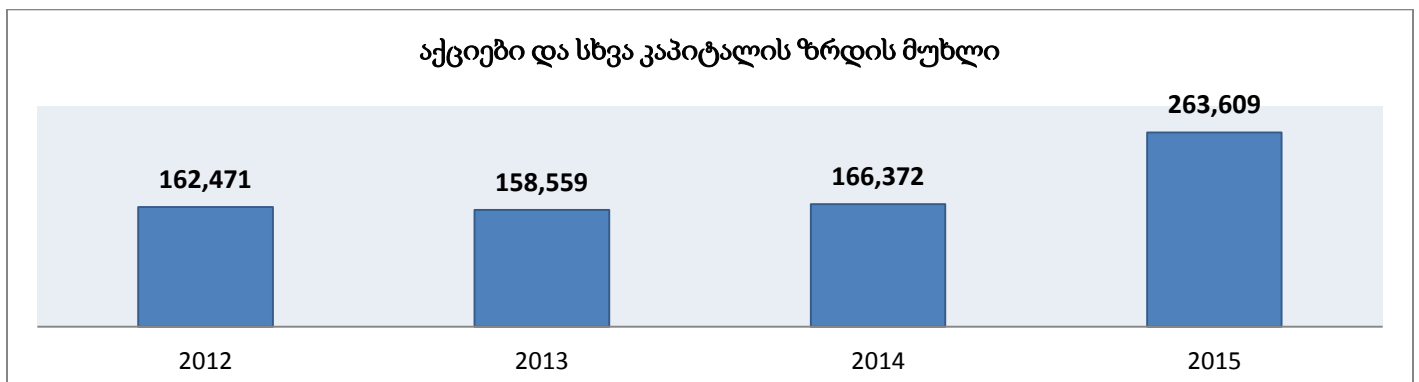
ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო ვალისა და საგარეო დაფინანსების დეპარტამენტის განმარტებით, გადასესხებული სესხების ნაწილში სესხების კლება გეგმის მიხედვით ვერ განხორციელდა, ვინაიდან შპს „ენერგოტრანსმა“ ვერ შეძლო „შავი ზღვის ელექტროგადამცემი ქსელის პროექტთან (KfW)“ დაკავშირებით გაფორმებული ქვესასესხო ხელშეკრულების ფარგლებში აღებული სესხის მომსახურება. საყურადღებოა, რომ აღნიშნულ სესხზე 2014 წელს ორჯერ განხორციელდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული გადასახდელების გადავადება, რის შედეგადაც 2014 წელს გადასახდელი თანხები მსესხებელს უნდა დაეფარა 2015 წლის დეკემბრისათვის⁹⁹, თუმცა მოცემული ვალდებულებების შესრულება მსესხებელმა ვერც გასულ საბიუჯეტო წელს მოახერხა და საქართველოს მთავრობის N2704 განკარგულების საფუძველზე შპს „ენერგოტრანსის“ მიმდინარე ფინანსური ვალდებულებების (20,724,072 ევრო) გადახდა გადავადდა 2020 წლის 10 დეკემბრამდე. ამავე განკარგულების საფუძველზე, დამატებით ასევე, განხორციელდა შპს „ენერგოტრანსის“ მიერ 2016 წლის იანვრისათვის „შავი ზღვის ელექტროგადამცემი ხაზის პროექტის (EBRD)“ ფარგლებში გადასახდელი თანხების (2,978,603 ევრო) გადავადება 2016 წლის 16 დეკემბრამდე. გარდა ამისა, გასულ წელს გადასახდელი თანხების გადავადება განხორციელდა შპს „ენგურჰესის“ შემთხვევაშიც. კერძოდ, საქართველოს მთავრობის N2479 განკარგულების საფუძველზე შპს „ენგურჰესს“ 2 წლით გადაუვადდა ვარდნილისა და ენგურის ჰიდროელექტროსადგურების რეაბილიტაციის პროექტების ფარგლებში ძირითადი თანხების გადახდა. მათ შორის გადავადება შეეხო 2015 წლის 15 და 25 ნოემბერს დასაფარ ძირითად თანხებსაც, რომელთა მოცულობა 833,771 ევროსა და 714,285 აშშ დოლარს შეადგენდა. საყურადღებოა, რომ ორივე შემთხვევაში მთავრობის მიერ თანხების გადავადებაზე გადაწყვეტილება მიღებულ იქნა მსესხებელთა რთული

⁹⁹ გადავადებული თანხის მოცულობამ შეადგინა 13,724,242 ევრო.

ფინანსური მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის ფორმალურად დადასტურებისა და შესაბამისი ანალიზის ჩატარების გარეშე. გადავადების ერთადერთ დოკუმენტურ საფუძველს წარმოადგენდა მსესხებელთა წერილობითი მიმართვა ფინანსთა სამინისტროსადმი, სადაც აღწერილი იყო მათი მდგომარეობა და გადავადების პირობები. თუმცა კრედიტორის მხრიდან არ განხორციელებულა წერილში წარმოდგენილი გარემოებების გადამოწმება და ასევე, არ მომხდარა შემოთავაზებული გადავადების პირობების რეალისტურობის შეფასება. გამომდინარე აქედან, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აღნიშნული მიმართულებით მიზანშეწონილია, რომ მსესხებელთა მხრიდან თანხების გადავადების მოთხოვნის შემთხვევაში სესხის გამცემმა - საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ, მიიღოს დოკუმენტური დადასტურება მსესხებელთა გაუარესებული ფინანსური მდგომარეობის შესახებ და წარმოადგინოს შესაბამისი დასაბუთება თუ რამდენად მიზანშეწონილია (ეფექტურია) შემოთავაზებული პირობებით თანხების გადავადება.

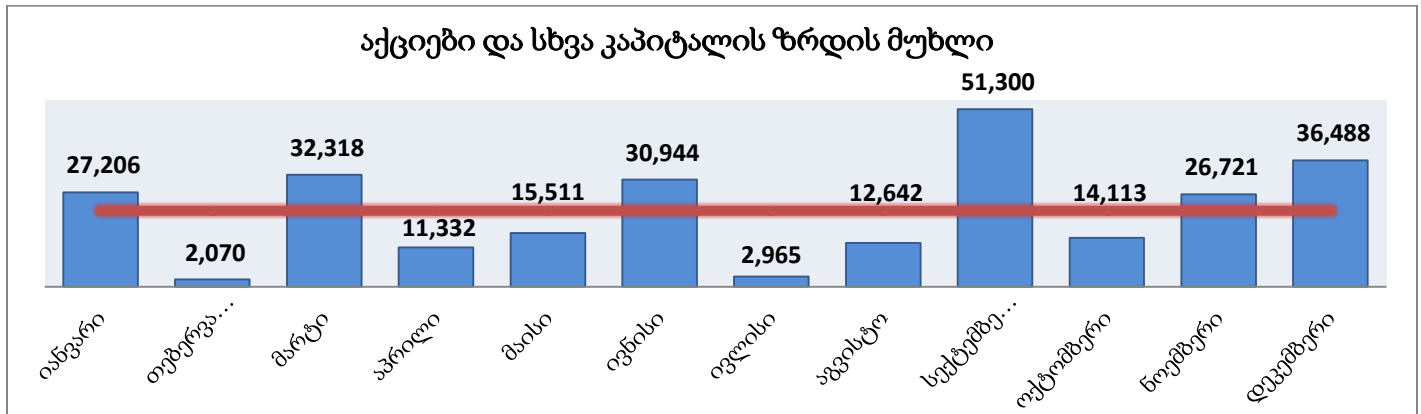
4.2. აქციები და სხვა კაპიტალი

2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით ფინანსური აქტივების ზრდის აქცია და სხვა კაპიტალის კომპონენტის გეგმური მაჩვენებელი 177,990 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა. საკასო შესრულებამ კი 263,609 ათასი ლარი შეადგინა და ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს 48%-ით გადააჭარბა. საყურადღებოა, რომ უკანასკნელი წლების განმავლობაში აღნიშნული მუხლით გაწეული გადასახდელების მოცულობა ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება და მაქსიმუმს 2015 წელს მიაღწია. ამასთან, 2015 წლის ზრდის ტემპი (58.4%) 2014 წელთან შედარებით მნიშვნელოვნად აჭარბებს გასული წლების ანალოგიურ მაჩვენებელს.



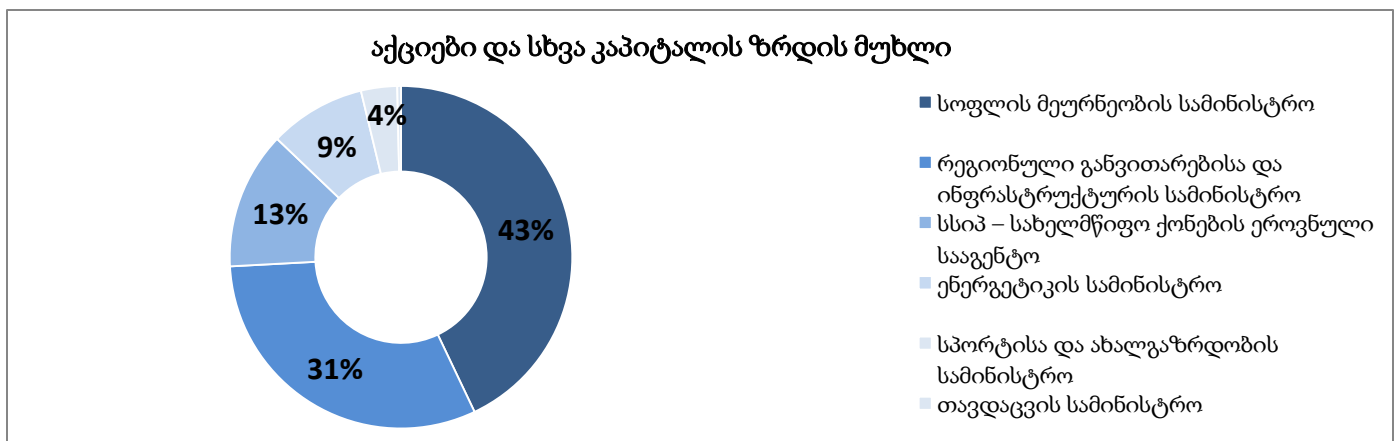
დიაგრამა 40. „აქციები და სხვა კაპიტალი“ მუხლით გაწეული გადასახდელების დინამიკა - 2012-2015 წწ. (ათასი ლარი)

გასული საბიუჯეტო წლებისაგან განსხვავებით, 2015 წლის განმავლობაში ფინანსური აქტივების აქციები და სხვა კაპიტალის კომპონენტით საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვა, ძირითადად თანაბარზომიერებით ხასიათდებოდა და ადგილი არ ჰქონია წლის ბოლო თვეებში გაწეული დანახარჯების საგრძნობ ზრდას. 2015 წელს სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოებში კაპიტალის გასაზრდელად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ყოველთვიურად, საშუალოდ, 21,967 ათასი ლარი მიიმართებოდა, რაც 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 8,103 ათასი ლარით აღემატება.



დიაგრამა 41. აქციები და სხვა კაპიტალის ზრდის მუხლის ყოველთვიური დინამიკა - 2015 წ. (ათასი ლარი).

მხარჯავი დაწესებულებების მიხედვით ფინანსური აქტივების ზრდის, აქციებისა და სხვა კაპიტალის მუხლით გაწეული გადასახდელების უდიდესი წილი (113,176 ათასი ლარი) მოდის საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროზე. აღნიშნული სახსრები სამინისტროს მიერ მიმართული იქნა ორი პროგრამის („სოფლის მეურნეობის განვითარების“ პროგრამა (37 01) და „სოფლის მეურნეობის დარგში სამეცნიერო კვლევითი ღონისძიებების განხორციელება“ (37 04)) ფარგლებში, შესაბამის საწარმოებში კაპიტალის გასაზრდელად.



დიაგრამა 42. ფინანსური აქტივების ზრდის, „აქციები და სხვა კაპიტალი“ მუხლის განაწილება მხარჯავი დაწესებულებების მიხედვით - 2015 წ.

კერძოდ, სოფლის მეურნეობის დარგში სამელიორაციო სისტემების რეაბილიტაციისა და ტექნიკის შეძენის (37 01 03 01) უზრუნველსაყოფად, სახელმწიფოს 100%-იანი წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი შპს „საქართველოს მელიორაციის“ კაპიტალი გაიზარდა 49,500 ათასი ლარით, ხოლო შპს „მექანიზატორის“ კაპიტალი გაიზარდა 33,500 ათასი ლარით. აღნიშნული თანხა (33,500 ათასი ლარი) გადანაწილდა ორი ქვეპროგრამის დაფინანსებაზე:

- „სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის სესხისა და ლიზინგის ვალდებულებების დაფარვის“ ქვეპროგრამაზე (37 01 09) გამოყოფილი საბიუჯეტო რესურსის ოდენობამ 26,000 ათასი ლარი შეადგინა და სრულად მიიმართა შპს „მექანიზატორის“ კაპიტალის გასაზრდელად, რომლის მიზნობრიობასაც წარმოადგენდა 2015 წლის სასესხო და სალიზინგო ვალდებულებების დაფარვა. აღნიშნული ვალდებულებები წარმოადგენს შპს „მექანიზატორის“ სასესხო და სალიზინგო ვალდებულებებს, რომლებიც წარმოიშვა, შესაბამისად სს „საქართველოს ბანკთან“ და სს „პრომაგროლიზინგთან“ 2012 წელს გაფორმებული სასესხო და სალიზინგო ხელშეკრულებების საფუძველზე. გამომდინარე იქიდან, რომ მოცემული ვალდებულებების დაფარვა ხორციელდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, იგი წარმოადგენს სახელმწიფოს პირდაპირ ვალდებულებას და შესაბამისად, სახელმწიფო ვალის ნაწილს. მიუხედავად ამისა, ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოცემული სესხი არ არის აღრიცხული სახელმწიფო ვალის პორტფელში;
- „სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვა“ ქვეპროგრამის (37 01 06) ფარგლებში 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი იყო 7,500 ათასი ლარი შპს „მექანიზატორში“ კაპიტალის გასაზრდელად. საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 11 დეკემბრის N2637 განკარგულებით, აღნიშნული თანხის მიზნობრიობად განისაზღვრა სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის ტექნიკურად გამართვა და 2015 წელს წარმოშობილი ვალდებულებების დაფარვა. 2015 წელს შპს „მექანიზატორის“ მიერ თანხის ნაწილი (3,530 ათასი ლარი) გამოყენებულ იქნა მხოლოდ ვალდებულებების დასაფარად, ხოლო 2015 წელს დარჩენილი ნაშთის ხარჯვა ხორციელდება 2016 წელსაც¹⁰⁰.

„სოფლის მეურნეობის ხელშეწყობის პროექტის“ (37 01 12 01) ფარგლებში დონორის (IFAD) დაფინანსებით მიღებული სახსრებით, 2015 წელს განხორციელებულია 5,039 ათასი ლარის ღირებულების სხვადასხვა სამელიორაციო ხასიათის ინფრასტრუქტურული პროექტები. სახაზინო სამსახურის

¹⁰⁰ 2016 წლის 17 მარტის მდგომარეობით, 2015 წელს წარმოქმნილი ვალდებულებების დასაფარად დახარჯულია 823,708 ლარი, ხოლო მარაგების შესაქმნელად 295,799 ლარი.

მონაცემებზე დაყრდნობით, აღნიშნული საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვა განხორციელდა „აქციებისა და სხვა კაპიტალის ზრდის“ მუხლით, თუმცა ამ ტრანზაქციის პარალელურად, განმახორციელებელი უწყების მხრიდან არ მომხდარა შესაბამისი ნორმატიული აქტის/დოკუმენტის გამოცემა, სადაც მითითებული იქნებოდა თუ რომელ საწარმოში განხორციელდა სახელმწიფოს წილის ზრდა. შედეგად, 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეულ იქნა ხარჯი კაპიტალის ზრდის მიმართულებით, თუმცა არცერთ სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოში 2015 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით მოცემული ოდენობით კაპიტალის ზრდა არ განხორციელებულა, რაც ფინანსური აქტივების მართვის კუთხით მიზანშეწონილ პრაქტიკად ვერ ჩაითვლება. სამინისტროს მიერ კაპიტალის გაზრდა განხორციელდა 2016 წლის 11 მაისს, სოფლის მეურნეობის მინისტრის შესაბამისი ბრძანების საფუძველზე.

2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლით გაწეული გადასახდელების 31%-ის (82,284 ათასი ლარი) ხარჯვა განხორციელდა რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ. აღსანიშნავია, რომ მოცემულ მაჩვენებელში გათვალისწინებული არ არის საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 29 იანვრის N14 დადგენილების საფუძველზე შპს „სახელმწიფო სამშენებლო კომპანიაში“ სამინისტროს მიერ განხორციელებული კაპიტალის ზრდა 7,000 ათასი ლარის ოდენობით, ვინაიდან მოცემული სახსრების საკასო ხარჯვა მოხდა შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს „სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვის“ პროგრამის (35 04) ფარგლებში გამოყოფილი ასიგნებებიდან „სხვადასხვა კაპიტალური ხარჯების“ მუხლით. შედეგად, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი ფინანსური აქტივების ზრდის, „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლით გაწეული გადასახდელების მოცულობა არასრულად (7,000 ათასი ლარით შემცირებული ოდენობით) ასახავს საბიუჯეტო წლის განმავლობაში სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოებში გაზრდილი კაპიტალის რეალურ ოდენობას.

2015 წლის განმავლობაში რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ მთავრობის განკარგულებებისა და სამინისტროსათვის ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული ასიგნებების საფუძველზე, შპს „სახელმწიფო სამშენებლო კომპანიაში“ კაპიტალის გასაზრდელად მიმართულ იქნა 19,466 ათასი ლარის მოცულობის საბიუჯეტო სახსრები, საიდანაც გარკვეულ შემთხვევებში, ადგილი ჰქონდა სამინისტროს მიერ გადარიცხული რესურსის საბიუჯეტო წლის განმავლობაში სრულიად

გამოუყენებლობას ან/და მხოლოდ ნაწილობრივ ათვისებას სამუშაოების შესრულებისათვის, ხოლო დარჩენილი სახსრების კომპანიის საბანკო ანგარიშზე განთავსებას. კერძოდ:

- 2015 წლის 25 აგვისტოს მთავრობის N1773 განკარგულების საფუძველზე, სენაკი-ფოთი-სარფის საავტომობილო გზის კმ117-კმ119 (კვარიათი-სარფის) მონაკვეთის აღდგენა-გამაგრების სამუშაოების შეუფერხებლად გაგრძელების მიზნით, შპს „სახელმწიფო სამშენებლო კომპანიაში“ კაპიტალის გასაზრდელად გადაირიცხა 10,000 ათასი ლარი¹⁰¹. კომპანიის მიერ წარმოდგენილი ანგარიშის მიხედვით, განკარგულებით განსაზღვრული სამუშაოები საანგარიშო პერიოდში არ განხორციელებულა და შესაბამისად, გადარიცხული საბიუჯეტო რესურსი - 10,000 ათასი ლარის ოდენობით, რომელიც სამინისტრომ მოიძია სხვადასხვა პროგრამების/ქვეპროგრამების ასიგნებებიდან, გამოუყენებელი დარჩა. **აღნიშნული მიუთითებს საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიან განკარგვაზე;**
- 2015 წლის 25 ივნისის N1357 განკარგულების საფუძველზე, თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტის სოფელ წყლულეთთან მისასვლელ საავტომობილო გზაზე სტიქიური მოვლენების სალიკვიდაციო სამუშაოებისა და მათთან დაკავშირებული საპროექტო და საზედამხედველო მომსახურებების სახელმწიფო შესყიდვის მიზნით, შპს „სახელმწიფო სამშენებლო კომპანიის“ კაპიტალი გაიზარდა 400,000 ლარით. კომპანიის მიერ წარმოდგენილი ანგარიშის მიხედვით, განკარგულებით განსაზღვრული სამუშაოები დასრულებულია და საკასო ხარჯმა 142,644 ლარი შეადგინა. შედეგად, გადარიცხული თანხის 64% (257,356 ლარი) გამოუყენებელი დარჩა, რომლის დაბრუნებაც სახელმწიფო ბიუჯეტში არ განხორციელებულა. ასევე, სრულად არ იქნა გახარჯული თანხები (515,000 ლარი), რომელიც კომპანიას გამოეყო 2015 წლის 23 ივნისის N1343 განკარგულებით ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე გამავალი წყნეთი-ახალდაბის დამაკავშირებელ საავტომობილო გზაზე სტიქიური მოვლენების სალიკვიდაციო სამუშაოებისა და მათთან დაკავშირებული საპროექტო და საზედამხედველო მომსახურებების სახელმწიფო შესყიდვის მიზნით. კომპანიის მიერ წარმოდგენილი ანგარიშის მიხედვით, განკარგულებით განსაზღვრული სამუშაოები დასრულებულია, თუმცა აუთვისებელი თანხის მოცულობამ 189,073 ლარი შეადგინა, რომელიც ასევე დარჩა კომპანიის საბანკო ანგარიშზე. **აღნიშნული შემთხვევები მიუთითებს დაგეგმილი ღონისძიებების განსახორციელებლად საჭირო ფინანსური რესურსის განსაზღვრაში არსებულ ხარვეზებზე.**

¹⁰¹ საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის ბრძანება N114/ო, 04.09.2015.

საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 5 თებერვლის #153 განკარგულების საფუძველზე ენერგეტიკის სამინისტრომ, ბიუჯეტის კანონით მისთვის დამტკიცებული ასიგნებიდან განახორციელა 20,000 ათასი ლარის ოდენობით კაპიტალის ზრდა შპს „გაზის ტრანსპორტირების კომპანიაში“. აღნიშნული თანხით კომპანიას უნდა მოეხდინა სხვადასხვა მუნიციპალიტეტების სოფლების გაზიფიცირებისთვის საჭირო საპროექტო და სამშენებლო სამუშაოების შესრულება. კომპანიის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, 2015 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით სამუშაოების ნაწილი შესრულებულია და გაზიფიცირებულია 58 დასახლებული პუნქტი. აღსანიშნავია, რომ შესრულებულ სამუშაოებთან დაკავშირებით ენერგეტიკის სამინისტრო არ ფლობს სრულ, პირველადი დოკუმენტებით დადასტურებულ ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ რეალურად რამდენ სოფელში შესრულდა სამუშაოები და ასევე რა ოდენობის ფინანსური რესურსი იქნა დახარჯული მოცემული სამუშაოების შესრულებაზე. რამდენადაც სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების კაპიტალის გაზრდით მიღწეულ შედეგებზე პირველადი დოკუმენტების შეგროვება და წარმოდგენილი ინფორმაციის სანდოობის ხარისხის გადამოწმება ხარვეზებით ხასიათდება სხვა ზემოხსენებული საბიუჯეტო ორგანიზაციების შემთხვევაშიც, აღნიშნული პრობლემა სისტემური ხასიათის ხარვეზად შეიძლება ჩაითვალოს. შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი გამოყენების უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია, შესაბამისი საბიუჯეტო ორგანიზაცია საანგარიშგებო პერიოდის ბოლოს იღებდეს სრულყოფილ ინფორმაციას (პირველადი დოკუმენტების ჩათვლით) წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოს მიერ წლის განმავლობაში გაზრდილი კაპიტალის ფარგლებში შესრულებული სამუშაოების, გახარჯული ფინანსური რესურსისა და წლის ბოლოს არსებული ნაშთების შესახებ.

რაც შეეხება ფინანსური აქტივების კლების, აქციები და სხვა კაპიტალის კომპონენტს, აღნიშნული მუხლით 2015 წლის განმავლობაში შემოსულობების მიღება დაგეგმილი არ ყოფილა და ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, ფაქტობრივი შესრულებაც 0-ს გაუტოლდა. თუმცა საყურადღებოა, რომ სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ მონაცემებზე დაყრდნობით, საბიუჯეტო წლის განმავლობაში ადგილი ჰქონდა სახელმწიფოს წილების პრივატიზებას. კერძოდ, გასულ წელს განხორციელდა შპს „გრუზვინპრომში“ არსებული სახელმწიფოს 100%-იანი წილისა და სს „ქობულეთის ჩაის“ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული 1 ლარიანი ნომინალური ღირებულების 2592 ცალი ჩვეულებრივი აქციის პრივატიზება. აღნიშნული პრივატიზებებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში უნდა ჩარიცხულიყო 2,792.9 ათასი ლარი (სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ 7%-იანი

საკომისიოს გამორიცხვით). სახელმწიფო ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ მიერ, სს „ქობულეთის ჩაის“ აქციების გაყიდვიდან მიღებული შემოსულობების ჩარიცხვა განხორციელდა არაფინანსური აქტივების კლების სახაზინო კოდზე - „შემოსულობა საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის **სხვა არამატერიალური ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან**“ (სახაზინო კოდი 3364), ხოლო შპს „გრუზვინპრომის“ პრივატიზებიდან მიღებული შემოსულობების კი სახაზინო კოდზე - „შემოსულობა საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის **არასაცხოვრებელი შენობების გაყიდვიდან**„ (სახაზინო კოდი 3307).

საყურადღებოა, რომ გასული წლების მსგავსად, რაზეც აღნიშნულ იქნა 2012, 2013 და 2014 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებში, პრაქტიკაში სახელმწიფო წილის პრივატიზების შედეგად მიღებული სახსრების მიმართვა ხდება არა ფინანსური აქტივების კლების „აქციებისა და სხვა კაპიტალის“ მუხლში (სახაზინო კოდი 3413), არამედ არაფინანსური აქტივების კლების „სხვა არამატერიალური ძირითადი აქტივების“ მუხლში (ანუ არაფინანსური აქტივების კლება). თუმცა როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, 2015 წლის განმავლობაში პრივატიზებიდან მიღებული შემოსულობების ნაწილი ასევე დაკლასიფიცირებულ იქნა როგორც არაფინანსური აქტივების კლების - „არასაცხოვრებელი შენობების“ მუხლით. როგორც ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტებით (IAS 32,39; IFRS 7,9), ისე საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სტანდარტებით (GFSM 2001, 7.51; 7.117-7.119.), რომლის საფუძველზეც ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ფორმირება, სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული აქციები/წილი წარმოადგენს სახელმწიფოს ფინანსურ აქტივს, მაშინ, როდესაც „სხვა არამატერიალური ძირითადი აქტივების“ მუხლში აღირიცხება ისეთი ტიპის ობიექტები, რომელთა მომხმარებელია მხოლოდ მათზე საკუთრების ან ლიცენზიის მქონე სუბიექტი და მოიცავს ლიცენზიებს და სხვა არამატერიალურ ძირითად აქტივებს, მათ შორის, სასარგებლო წიაღისეულის ძიებასთან დაკავშირებულ ხარჯებს, კომპიუტერების პროგრამულ უზრუნველყოფას, სხვადასხვა ჟანრის გასართობ ნაწარმოებებს, სპეციალურ ცოდნას, რომლებიც არაა კლასიფიცირებული სხვა კატეგორიების მიხედვით, ხოლო „არასაცხოვრებელ შენობების“ მუხლს მიეკუთვნება ყველა შენობა, გარდა საცხოვრებელი შენობებისა¹⁰². შესაბამისად, აქციების/წილის პრივატიზებიდან მიღებული შემოსულობის აღრიცხვა „არაფინანსური

¹⁰² შენობების მოცემულ კატეგორიაში გაერთიანებული შენობების მაგალითს წარმოადგენს საოფისე, ადმინისტრაციული შენობები, სკოლები, საავადმყოფოები, საზოგადოებრივი გართობის შენობები, საწყობები, საწარმოო შენობები, სავაჭრო შენობები, სასტუმროები და რესტორნები.

აქტივების კლების” მუხლით იძლევა სახელმწიფოს ფინანსური ოპერაციების არასამართლიან სურათს და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში „ფინანსური აქტივების კლების“ მუხლით წარმოდგენილი ინფორმაცია არასრულად ასახავს ამ მიმართულების წლის განმავლობაში განხორციელებულ ოპერაციებს.

ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საკუთრებაში არსებული წილების გასხვისების შედეგად მიღებული სახსრები ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტში ასახულია ფინანსური აქტივების კლება, „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლში. გამომდინარე აქედან, სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული აქციების/წილების პრივატიზებიდან მიღებული სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების აღრიცხვის არსებული პრაქტიკა წინააღმდეგობაში მოდის „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით“ განსაზღვრული საბიუჯეტო სისტემის ერთიანობის პრინციპთან, რომელიც გულისხმობს საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების მიერ საერთო საფუძვლით, ერთიანი საბიუჯეტო კლასიფიკაციითა და აღრიცხვის ერთიანი სისტემით ხელმძღვანელობას.

რამდენადაც „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“ მიხედვით, სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტი განისაზღვრება მთლიანო სალდოს მნიშვნელობით, რომლის მოცულობაზეც გავლენას ახდენს მხოლოდ შემოსავლების, ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ცვლილების სიდიდეები და არ მონაწილეობს ფინანსური აქტივების კომპონენტი, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია ყურადღება გამახვილდეს ფინანსური აქტივების კლებიდან მიღებული შემოსულობების სწორად დაკლასიფიცირებასა და შესაბამის მუხლებში აღრიცხვაზე, ვინაიდან ფინანსურ აქტივებზე განხორციელებული ტრანზაქციების ასახვა „ხარჯების“ ან/და „არაფინანსური აქტივების“ მუხლებში გავლენას ახდენს ბიუჯეტის დეფიციტის სიდიდეზე. შედეგად, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს მაჩვენებელი არაზუსტად ასახავს ამ მიმართულებით რეალურად არსებულ მდგომარეობას.

რეკომენდაციები:

სოფლის მეურნეობის სამინისტროს, ფინანსთა სამინისტროს, სსიპ „მუნიციპალური განვითარების ფონდს“, სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს:

- განხორციელდეს შიდა საბიუჯეტო რესურსიდან გაცემული სესხების მიმდინარე პორტფელის მდგომარეობის შეფასება და ანალიზის შედეგად მიღებულ იქნეს ქმედითი ღონისძიებები ვადაგადაცილებული სესხების მოცულობისა და შესაბამისად, მსესხებელთა ბიუჯეტის წინაშე არსებული დავალიანების შემცირების მიზნით.

ფინანსთა სამინისტროს:

- საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე გაცემული სესხების დაბრუნებასთან დაკავშირებით მსესხებლის მიერ თანხების გადახდის გადავადების მოთხოვნის შემთხვევაში, უზრუნველყოფილ იქნეს მსესხებლის ფინანსური მდგომარეობის შეფასება და მასზე დაყრდნობით იქნეს მიღებული შესაბამისი გადაწყვეტილება.

ფინანსთა სამინისტროსა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით, საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე გაცემული სესხები და სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოებში კაპიტალის ზრდა წარმოადგენს ფინანსური აქტივების ზრდას, ხოლო სახელმწიფო წილის/აქციების პრივატიზება - ფინანსური აქტივების კლებას. შესაბამისად, უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს ზემოაღნიშნულ შემთხვევებში განხორციელებული ტრანზაქციების „ფინანსური აქტივების“ მუხლით დაკლასიფიცირება და თავიდან იქნეს არიდებული მათი ასახვა „ხარჯების“ ან/და „არაფინანსური აქტივების“ მუხლებში.

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი გამოყენების უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია, შესაბამისი საბიუჯეტო ორგანიზაცია საანგარიშგებო პერიოდის ბოლოს იღებდეს სრულყოფილ ინფორმაციას (პირველადი დოკუმენტების ჩათვლით) წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოს მიერ წლის განმავლობაში გაზრდილი კაპიტალის ფარგლებში შესრულებული სამუშაოების, გახარჯული ფინანსური რესურსისა და წლის ბოლოს არსებული ნაშთების შესახებ.

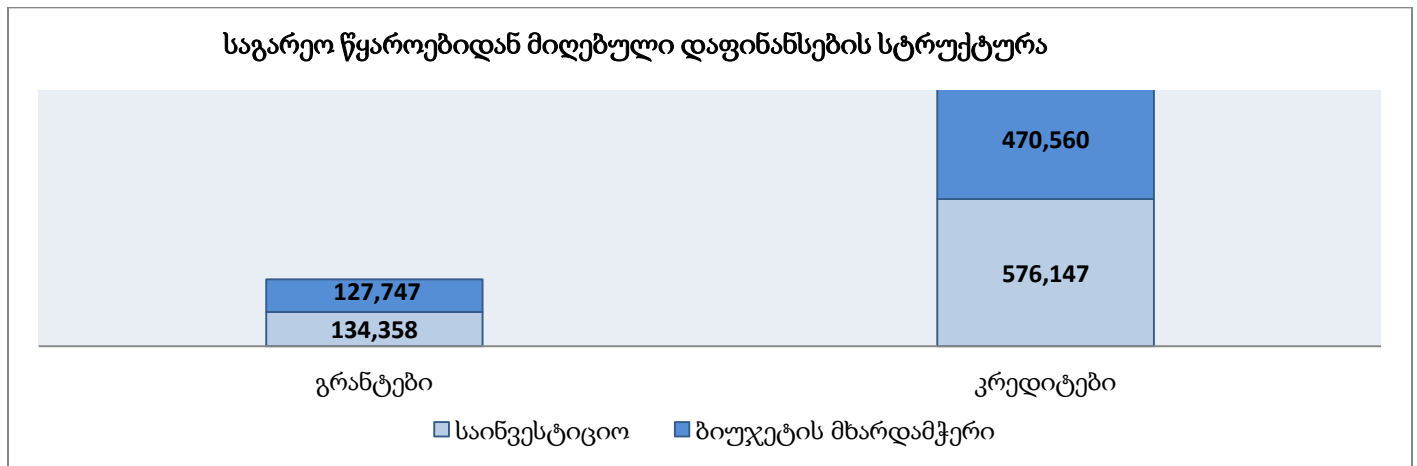
5. საშინაო ვალი და საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება

5.1. საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება

საგარეო წყაროებიდან ბიუჯეტში თანხების მობილიზება ხორციელდება დონორი ორგანიზაციებისა და კრედიტების სახით. 2015 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში საგარეო წყაროებიდან მოზიდულ იქნა 1,362.3 მლნ ლარი, რაც მთლიანი სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების 13.8%-ს შეადგენს.

5.2.1. გრანტები

2015 წლის განმავლობაში გრანტების სახით მიღებული შემოსულობების ოდენობამ 315,593 ათასი ლარი შეადგინა და 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 36,858 ათასი ლარით გადააჭარბა. რაც შეეხება ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის შესრულების მდგომარეობას, „გრანტების“ მუხლით მობილიზებული შემოსავლები გადაჭარბებით შესრულდა (132.1%). მიღებული გრანტების დაახლოებით 42.6%-ს (134,358 ათასი ლარი) შეადგენს საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან და უცხო ქვეყნების მთავრობებისგან მიღებული სახსრები, რომლებიც განკუთვნილი იყო კონკრეტული საინვესტიციო პროექტების დასაფინანსებლად, ხოლო დანარჩენი 57.4% (181,235 ათასი ლარი) წარმოადგენდა ბიუჯეტის მხარდამჭერ გრანტებსა და ხაზინის ანგარიშზე რიცხულ რეესტრის გრანტებს.

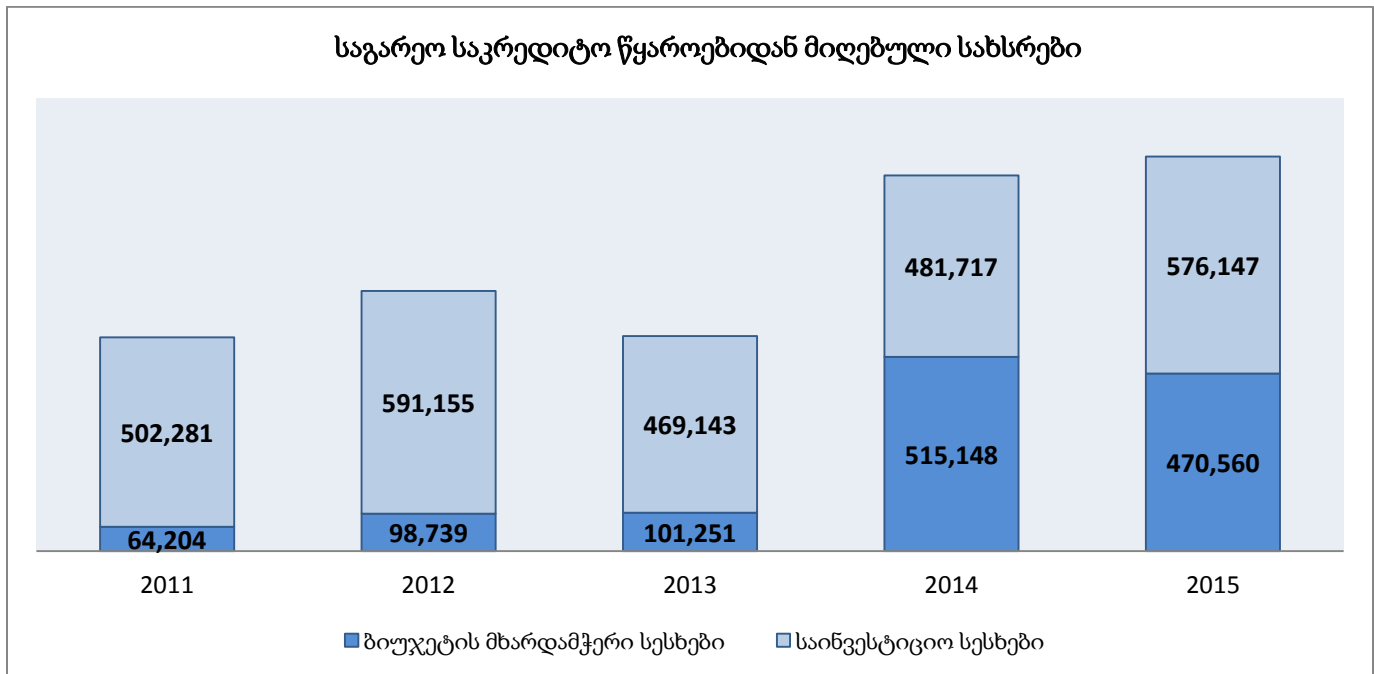


დიაგრამა 43. საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების სტრუქტურა¹⁰³- 2015 წ. (ათასი ლარი)

¹⁰³ გრანტებში გათვალისწინებული არ არის ხაზინის ანგარიშზე აღრიცხული რეესტრის გრანტები (53,488 ათასი ლარი).

5.2.2. საგარეო კრედიტები

2015 წელს ხელი მოეწერა 13 ახალ საკრედიტო ხელშეკრულებას, ძირითად შემთხვევაში მრავალმხრივ კრედიტორებთან. გაფორმებული ხელშეკრულებებიდან 4 სესხი წარმოადგენს ბიუჯეტის მხარდამჭერ კრედიტს, ხოლო დანარჩენი ითვალისწინებს სხვადასხვა საინვესტიციო პროექტების დაფინანსებას. საგარეო წყაროებიდან მოზიდული კრედიტების სახით, 2015 წლის განმავლობაში ბიუჯეტში აისახა 1,046.7 მლნ ლარი¹⁰⁴. აღნიშნული თანხა წარმოადგენს 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებლის 103.0%-ს. ბიუჯეტში შემოსული საგარეო საკრედიტო რესურსის 55.0%-ის მიზნობრიობას წარმოადგენდა საინვესტიციო პროექტების დაფინანსება.



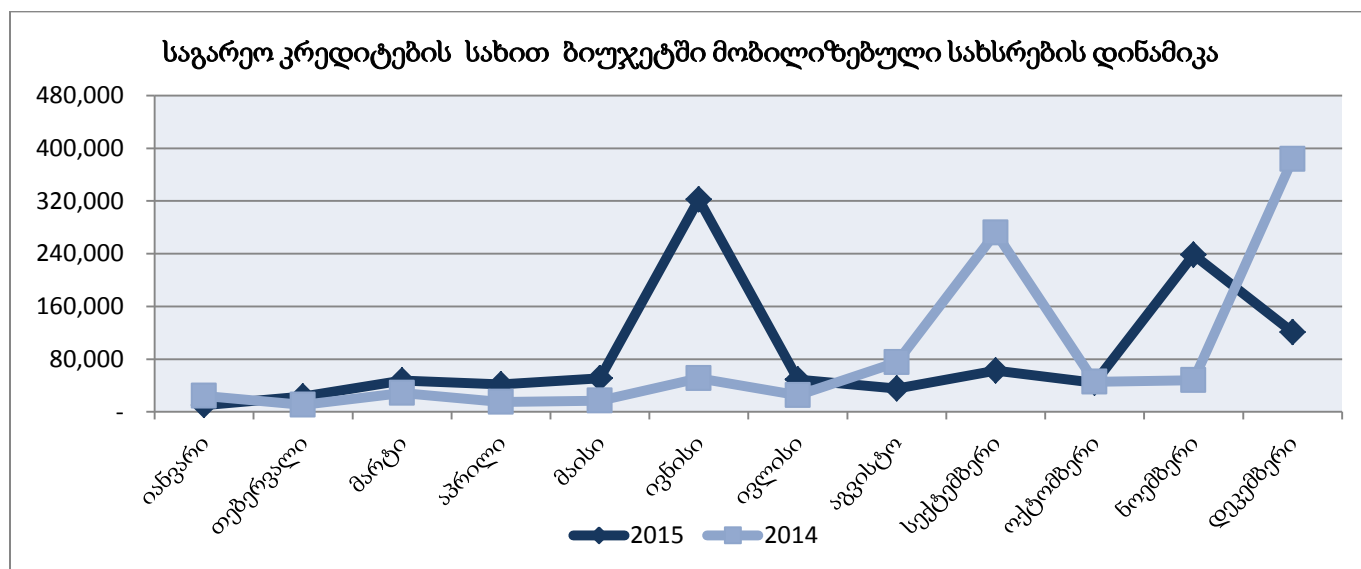
დიაგრამა 44. საგარეო საკრედიტო წყაროებიდან მიღებული სახსრები - 2011-2015 წწ. (ათასი ლარი)

უკანასკნელი პერიოდის განმავლობაში, საგარეო საკრედიტო რესურსის სახით მიღებულ სახსრებში მზარდი ტენდენციით ხასიათდება ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების წილი. კერძოდ, თუ 2011 წელს მიღებული დაფინანსების მხოლოდ 11%-ს ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტები წარმოადგენდა, აღნიშნულმა მაჩვენებელმა 2014 წელს 52%-ს მიაღწია, ხოლო 2015 წლისათვის კი 45% შეადგინა. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული მიზნობრიობის სესხები მიიმართება ბიუჯეტის მიმდინარე გადასახდელების დასაფარად და განსხვავებით საინვესტიციო სესხებისა, არ არსებობს მათი კონკრეტულ

¹⁰⁴ სახელმწიფო ბიუჯეტში აისახება მხოლოდ ის თანხები, რომლებიც ჩამოირიცხა ხაზინის სავალუტო ანგარიშებზე და მოხდა მათი კონვერტაცია ეროვნულ ვალუტაში. მიღებული საგარეო საკრედიტო რესურსიდან სავალუტო ანგარიშზე დარჩენილი თანხების ასახვა ბიუჯეტში არ ხდება.

პროექტზე მიმართვის ვალდებულება, ასევე, მათი ათვისება არაა დამოკიდებული პროექტის მიმდინარეობაზე. გაეროს ვაჭრობისა და განვითარების კონფერენციის (UNCTAD) მიერ შემუშავებული პრინციპების მიხედვით, ქვეყნების მიერ დიდი მოცულობით, ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფინანსებლად სესხის სისტემატურად აღება, თუკი იგი განპირობებული არაა სახელმწიფოებრივი აუცილებლობით, შესაძლოა უარყოფითი გავლენა მოახდინოს ქვეყნის საკრედიტო მდგომარეობასა და მდგრადი ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელებაზე¹⁰⁵.

საბიუჯეტო წლის განმავლობაში საგარეო საკრედიტო რესურსის ათვისების საგრძნობი ზრდა დაფიქსირდა ივნისისა და ნოემბრის თვეებში, რაც ძირითადად განპირობებული იყო ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების ათვისებით, შესაბამისად 269,085.6 ათასი და 176,737.6 ათასი ლარის ოდენობით. საინვესტიციო სესხების მხრივ, ათვისება წლის განმავლობაში მეტნაკლები თანაბარზომიერებით ხასიათდებოდა და საშუალოთვიურმა მაჩვენებელმა 48,012 ათასი ლარი შეადგინა.



დიაგრამა 45. საგარეო კრედიტების ბიუჯეტში მობილიზების დინამიკა - 2015 წ. (ათასი ლარი)

როგორც ბიუჯეტის მხარდამჭერი, ისე საინვესტიციო სესხების შემთხვევაში, ადგილი ჰქონდა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებლის გადაჭარბებას. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ გეგმის გადაჭარბებით შესრულებაში მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა წლის განმავლობაში ბიუჯეტის კანონში განხორციელებულმა ცვლილებებმა. კერძოდ, ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით საინვესტიციო კრედიტების მოცულობა 690,000 ათასი ლარის დონეზე დაიგეგმა. ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული

¹⁰⁵ გაეროს ვაჭრობისა და განვითარების კონფერენცია (2012): “სახელმწიფოს მიერ კრედიტების გონივრულად აღებისა და გაცემის ხელშეწყობის ერთიანი პრინციპები“ (Consolidated principles on promoting responsible sovereign lending and borrowing), პრინციპი 14, გვ. 12.

პირველი ცვლილების შემდგომ, აღნიშნული მაჩვენებელი 619,080 ათას ლარამდე, ხოლო მეორე ცვლილების შედეგად 546,080 ათას ლარამდე შემცირდა. საინვესტიციო კრედიტების ნაწილში ფაქტიურმა შესრულებამ 576,147 ათასი ლარი შეადგინა, რაც ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის 105%, ხოლო თავდაპირველი გეგმის 83%-ს შეადგენს.

2015 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრულ იქნა ფინანსური რესურსის ათვისება 33 საინვესტიციო პროექტის ფარგლებში. თუმცა, წლის განმავლობაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად შემცირდა როგორც განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების თანხობრივი მოცულობა, ისე მათი რაოდენობა. კერძოდ, საბიუჯეტო რესურსის ხარჯვა განხორციელდა 32 საინვესტიციო პროექტის ფარგლებში, საიდანაც 3 არც თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონითა და არც ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად დაგეგმილი არ ყოფილა. მათ შორის 2 საინვესტიციო პროექტის¹⁰⁶ შემთხვევაში, საბიუჯეტო სახსრები (ჯამურად 535 ათასი ლარი) გახარჯულ იქნა პირველივე კვარტალში, თუმცა ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებებით არ მომხდარა აღნიშნული პროექტების ფარგლებში გეგმების კორექტირება, რაც დაგეგმვის პროცესში არსებულ ხარვეზად შეიძლება ჩაითვალოს.

22 პროექტის შემთხვევაში, ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის შესრულების მაჩვენებელი 90%-ს აღემატება, თუმცა აქვე აღსანიშნავია, რომ შესრულების მაღალი მაჩვენებელი წლის განმავლობაში გეგმების შემცირებითაც იქნა განპირობებული. კერძოდ, თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებაში, მხოლოდ 12 საინვესტიციო პროექტის შესრულების მაჩვენებელი აღემატება 90%-ს. ამასთანავე საყურადღებოა, რომ გარკვეული საინვესტიციო პროექტების ფარგლებში თანხების ათვისება ან საერთოდ არ განხორციელებული ან საგრძნობლად ჩამორჩა გეგმურ მაჩვენებელს.

პროგრამული კოდი	პროექტის დასახელება	ბიუჯეტის კანონი თავდაპირველი	ბიუჯეტის კანონი II ცვლილება	ფაქტიური შესრულება	%	%
		1	2	3	(3)/(2)	(3)/(1)
25 02 02 14	შიდა სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ძირულა-ხარაგაული-მოლითი-ფონა-ჩუმათელეთის საავტომობილო გზის ჩუმათელეთი-ხარაგაულის მონაკვეთის რეაბილიტაცია-	1,600	0	0	-	0%

¹⁰⁶ „ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია (II ფაზა) (58 10 06)“ და „ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია (58 10 07)“

რეკონსტრუქცია (ADB)

25 03 10	სათხილამურო ინფრასტრუქტურის განვითარება ზემო სვანეთში	4,500	0	0	-	0%
58 10 03	EBRD- აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტი	5,000	5,000	0	0%	0%
37 01 12 03/ 26 14	ირიგაციისა და მიწის ბაზრის განვითარების პროექტი (WB)	25,000	4,169	907	22%	4%
37 01 12 02	სოფლის მეურნეობის მოდერნიზაციის, ბაზარზე წვდომისა და მდგრადობის პროექტი (GEF, IFAD)	600	310	152	49%	25%
58 10 04	ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია (III ფაზა) (EU, KfW)	15,000	15,000	10,635	71%	71%
25 02 02 09	შიდასახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი გზების მეორე პროექტი (WB)	20,000	8,950	6,562	73%	33%

ცხრილი 38. საინვესტიციო პროექტების ათვისება - 2015 წ. (ათასი ლარი)

საკრედიტო რესურსის სახით მობილიზებული სახსრების დროული და დაგეგმილი ათვისება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ კრედიტების შემთხვევაში, რომელიც ითვალისწინებს ვალდებულების გადასახადის (Commitment Fee) გადახდას კრედიტის ათვისებელ ნაწილზე. მაგალითად: „აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტის“ ფარგლებში ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის მიერ გამოყოფილი კრედიტის ათვისება პროექტის განხორციელებასთან დაკავშირებული პრობლემების გამო ვერ ხერხდება. შედეგად სესხის ათვისებელ ნაწილზე (2,700 ათასი ევრო) ხორციელდება ვალდებულების გადასახადის გადახდა (0.5%), რის შედეგადაც აღნიშნული სესხის ფარგლებში ჯამურად გაწეულია 119 ათასი ევროს ხარჯი¹⁰⁷, მაშინ როდესაც, პროექტის განსახორციელებლად თანხების მიმართვას ჯერ ადგილი არ ჰქონია. აღნიშნული პროექტის ფარგლებში, დამატებით აღსანიშნავია გრანტის სახით გამოყოფილი 1,009 ათასი ევროს არაეფექტიანი ხარჯვა. კერძოდ, მოცემული თანხით განხორციელდა საკონსულტაციო კომპანიების მომსახურების შესყიდვა, რომელიც ნაგავსაყრელის ადგილმდებარეობის ცვლილების გამო (რაც პროექტის ვერ განხორციელების მიზეზად სახელდება) სრულიად გამოუსადეგარი გახდა.

¹⁰⁷ მოცემული თანხა აერთიანებს სესხის ადმინისტრირების გადასახადს 30,000 ევროს, პროცენტისა და ათვისებელ ნაწილზე ვალდებულების გადასახადს - 84,083.5 ევრო და სესხის ძირითადი თანხის დაფარვას - 5,000 ევრო.

ასევე, ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება, „ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაციის (III ფაზა)“ პროექტის ფარგლებში გერმანიის რეკონსტრუქციის ბანკის მიერ გამოყოფილი თანხები. კერძოდ, 2011 წელს გაფორმებული ხელშეკრულებით, ბანკმა საქართველოს მთავრობას გამოუყო 20 მლნ ევროს ოდენობის საკრედიტო რესურსი, რომლის ათვისებაც უნდა მოხდეს 2017 წლის 30 დეკემბრამდე. 2015 წლის ბოლოს, აღნიშნული სესხის ფარგლებში ათვისებულ იქნა 5,667 ათასი ევრო. აღნიშნული მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად ჩამორჩება დონორთან გაფორმებულ ხელშეკრულებაზე თანდართულ ათვისების გრაფიკს, რომლის მიხედვითაც გამოყოფილი რესურსი სრულად უნდა ყოფილიყო ათვისებული 2015 წლისათვის. მოცემული სესხის ფარგლებში, სესხის ათვისებულ ნაწილზე გადახდილია 191,947 ევროს ოდენობის ვალდებულების გადასახადი. შედეგად, საკრედიტო რესურსით გამოყოფილი თანხის მაქსიმალურად ეფექტიანად (მინიმალური ხარჯების გაწევით) გამოყენებისა და სესხზე არამიზნობრივი ხარჯების გაწევის თავიდან ასაცილებლად, მიზანშეწონილია, პროექტის განმახორციელებლის მიერ მიღებულ იქნეს ქმედითი ზომები პროექტის გეგმაზომიერად განხორციელებასთან დაკავშირებით.

5.2. საშინაო ვალი

2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით საშინაო ვალის ზღვრული საპროგნოზო მოცულობა 3,117.7 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, ხოლო ფაქტობრივმა მდგომარეობამ 2,827.6 მლნ ლარი შეადგინა. აღნიშნული განსხვავება „საშინაო ვალდებულებების ზრდის“ მუხლის (ფასიანი ქაღალდებიდან, გარდა აქციებისა) საპროგნოზო მაჩვენებლის შემცირებამ განაპირობა. კერძოდ, 2015 წლის თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით, საშინაო ვალდებულებების წმინდა ზრდა, წინა წლის მსგავსად, 600 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა წლის განმავლობაში ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული მეორე ცვლილების შედეგად, 315,000 ათასი ლარამდე შემცირდა. ფაქტობრივი შესრულების მაჩვენებელმა 314,680 ათასი ლარი შეადგინა და თავდაპირველი გეგმის 52%-ს გაუტოლდა. აღნიშნული ცვლილება გამოწვეულ იქნა თავდაპირველად დაგეგმილი 1,128,000 ათასი ლარის მოცულობის სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ემისიის 842,996 ათასი ლარამდე შემცირებით. დაგეგმილი ემისიის კორექტირება განხორციელდა ბოლო ორი კვარტალის განმავლობაში. აღსანიშნავია, რომ მათ შორის შემცირდა ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის ხელშეწყობის მიზნით დაგეგმილი სახაზინო ობლიგაციების ემისია 100 მლნ ლარის ოდენობით.

	I კვარტალი	II კვარტალი	III კვარტალი	IV კვარტალი
თავდაპირველად დაგეგმილი სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ემისიის მოცულობა	405,000	220,000	325,000	178,000
თავდაპირველად დაგეგმილი ემისიის კორექტირების შედეგად განსაზღვრული ემისიის მოცულობა	404,996	220,000	164,000	54,000
ფაქტობრივად განთავსებული სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ნომინალური ღირებულება	404,996	220,000	164,000	54,000
სხვაობა თავდაპირველად დაგეგმილსა და განთავსებულ სახაზინო ფასიან ქაღალდებს შორის	4	0	161,000	124,000

ცხრილი 39. 2015 წლის განმავლობაში დაგეგმილი და განთავსებული სახაზინო ფასიანი ქაღალდების მოცულობა (ათასი ლარი)

ამგვარად, 2015 წლის განმავლობაში აუქციონის მეშვეობით სულ განთავსდა 842,996 ათასი ლარის ნომინალური ღირებულების სახაზინო ფასიანი ქაღალდები, მათ შორის: 743,000 ათასი ლარის ნომინალური ღირებულების სახაზინო ვალდებულებები/ობლიგაციები და 99,996 ათასი ლარის ნომინალური ღირებულების 2 და 5 წლის ვადიანობის სახაზინო ობლიგაციები ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველსაყოფად. აღნიშნული აუქციონების შედეგად სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული შემოსულობების ოდენობამ 811,850 ათასი ლარი შეადგინა, საიდანაც 1,255 ათასი ლარი აკუმულირებულ იქნა პრემიუმის სახით.

	ნომინალური ღირებულება (ემისიის მოცულობა)	ფაქტობრივი შემოსულობა	ძირი თანხა	დისკონტი	პრემიუმი
12- თვიანი სახაზინო ვალდებულებები	409,000	381,066	381,066	27,934	
2- წლიანი სახაზინო ობლიგაცია	249,498	248,735	248,735	1,115	352
მათ შორის:					
ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფა	49,998	49,998	49,998		
5- წლიანი სახაზინო ობლიგაცია	164,498	163,400	163,400	1,979	881
მათ შორის:					
ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფა	49,998	49,998	49,998		
10- წლიანი სახაზინო ობლიგაცია	20,000	18,648	18,648	1,374	22
ჯამი	842,996	811,850	811,850	32,401	1,255

ცხრილი 40. სახაზინო ვალდებულებების/ობლიგაციების ემისია - 2015 წ. (ათასი ლარი).

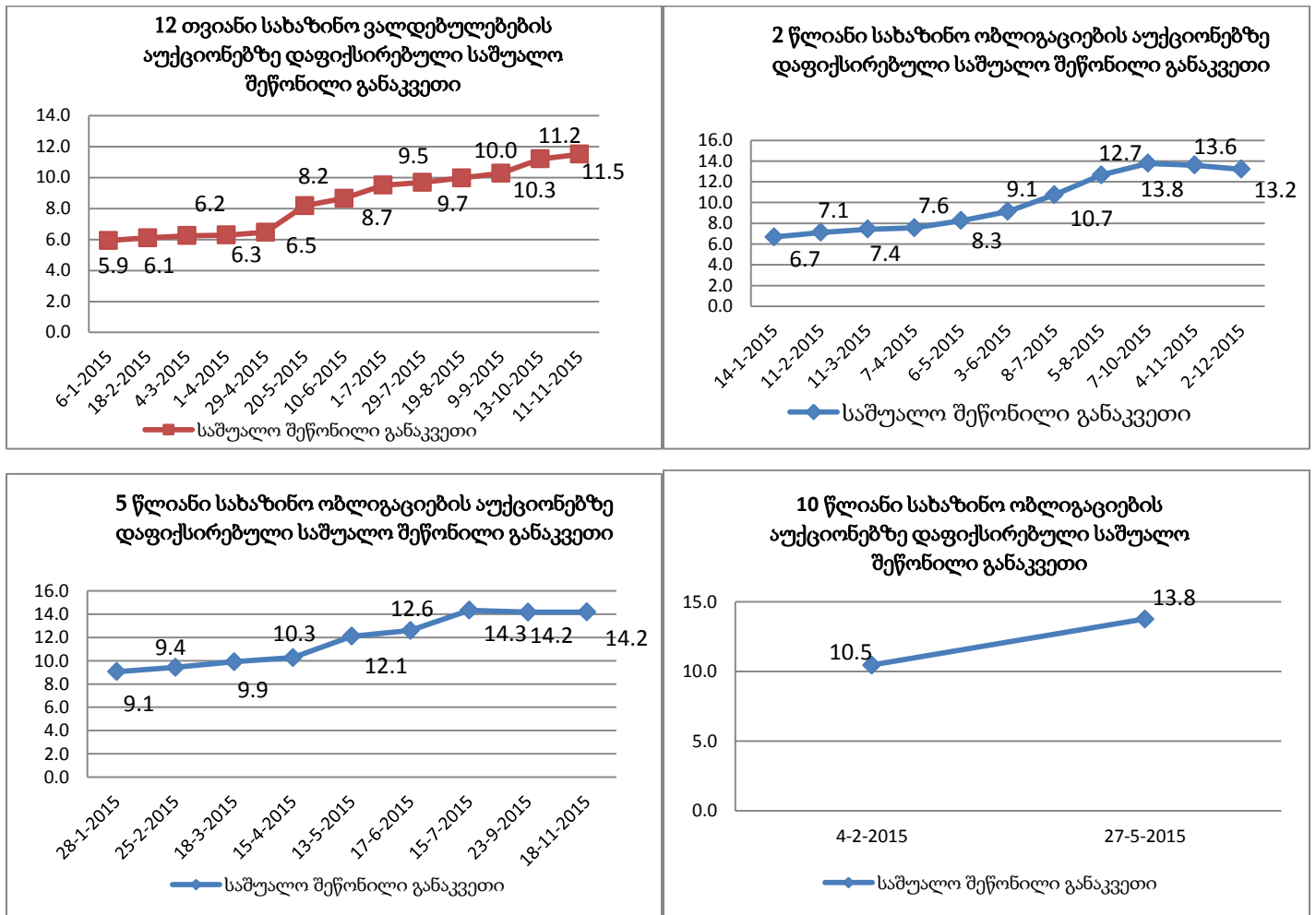
ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში არაფერია ნათქვამი სახაზინო ფასიანი ქაღალდების დაგეგმილი ემისიის ასეთი მკვეთრი შემცირების გამოძწვევი მიზეზების შესახებ. ფინანსთა სამინისტროს განმარტებით კი სახაზინო ფასიანი ქაღალდების დაგეგმილი ემისიის შემცირება განპირობებულ იქნა ფასიანი ქაღალდების ბაზარზე არსებული მდგომარეობით. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოთხოვნის მიუხედავად, უფრო დეტალურად და ცხადად განემარტათ ემისიის შემცირების მიზეზები, ფინანსთა სამინისტროს დამატებითი ახსნა-განმარტება არ წარმოუდგენია.

ასევე, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში არ არის წარმოდგენილი ახსნა-განმარტება თუ რამ განაპირობა ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის ხელშეწყობის მიზნით დაგეგმილი სახაზინო ობლიგაციების ემისიის შეწყვეტა. ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის ხელშეწყობისათვის ფინანსთა სამინისტრომ 2014 წლიდან დაიწყო 2 და 5 წლის ვადის მქონე სახაზინო ობლიგაციების ემისია. ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, აღნიშნული მექანიზმის დაწესება განხორციელდა ეროვნულ ბანკთან შეთანხმებით, რათა ხელი შეეწყოთ საბანკო სექტორში არსებული მოკლევადიანი რესურსის გრძელვადიანად ტრანსფორმირებისთვის, რასაც თავის მხრივ, გრძელვადიანი დაკრედიტების პოტენციალის გაზრდის სტიმულირება უნდა მოეხდინა. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებში¹⁰⁸ დეტალურად იქნა აღწერილი და გაანალიზებული აღნიშნული ინსტრუმენტი და გაცემულ იქნა შესაბამისი რეკომენდაციები. კერძოდ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ აღინიშნა, რომ აუცილებელი იყო ფინანსთა სამინისტროს წარმოედგინა ზემოხსენებული ფინანსური ინსტრუმენტის შემოღების მიზანშეწონილობის დოკუმენტური დასაბუთება. კერძოდ, რამდენად იყო საბანკო სექტორიდან მოთხოვნა აღნიშნულ ინსტრუმენტზე, თუ რა იქნებოდა მოსალოდნელი ეფექტი ეკონომიკურ გარემოზე როგორც მოკლევადიან, ასევე საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში და რა კრიტერიუმებით უნდა შეფასებულიყო აღნიშნული მექანიზმის წარმატება/წარუმატებლობა. შესაბამისად, აუცილებელია, რომ ფინანსთა სამინისტრომ უზრუნველყოს ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის ხელშეწყობისათვის ემიტირებული ფასიანი ქაღალდებით მიღწეული შედეგების ანალიზი, რათა შეფასდეს მათი გამოყენების

¹⁰⁸ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე; სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ; სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტი; სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ; სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ.

მიზანშეწონილობა. კერძოდ, უნდა შეფასდეს თუ რამდენად შეეწყო ხელი საბანკო სექტორში გრძელვადიან დაკრედიტებას და რა გავლენა ჰქონდა აღნიშნულ ინსტრუმენტს ეკონომიკურ გარემოზე.

აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის განმავლობაში ემიტირებულ ფასიან ქაღალდებზე მნიშვნელოვნად გაიზარდა საშუალო შეწონილი საპროცენტო განაკვეთი, რომელთა დინამიკა წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე. მაგალითად, თუ წლის დასაწყისში 12 თვიანი სახაზინო ვალდებულებების აუქციონზე დაფიქსირდა 5.9% საშუალო შეწონილი განაკვეთი, წლის ბოლოს აღნიშნული მაჩვენებელი 11.5%-მდე გაიზარდა. შესაბამისი მზარდი ტენდენციაა შენარჩუნებული ყველა ტიპის სახაზინო ფასიან ქაღალდზე.



დიაგრამა 46. სახაზინო ფასიანი ქაღალდების აუქციონებზე დაფიქსირებული საშუალო შეწონილი განაკვეთი - 2015 წ.

2015 წლიდან შეიცვალა სახაზინო ფასიანი ქაღალდების მომსახურების ხარჯების აღრიცხვის პრაქტიკა. კერძოდ, ფინანსთა სამინისტრო მომსახურების ხარჯებს განსაზღვრავს, როგორც საპროცენტო

ხარჯი, რომელიც თავის მხრივ მოიცავს სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ვადის ბოლოს გადასახდელ დისკონტსა და გრაფიკით განსაზღვრულ კუპონს, რომელიც შემცირებულია ეტაპობრივად თანაბარი თანხით ამორტიზებადი პრემიუმით. აღნიშნული პრაქტიკა ვრცელდება მხოლოდ 2015 წლიდან ემიტირებულ ფასიან ქაღალდებზე, მანამდე დაგროვებული სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ვალის პორტფელის მომსახურების ხარჯი კი მოიცავს დისკონტსა და კუპონის თანხას სრული ოდენობით, პრემიუმის თანხის გაუთვალისწინებლად. 2015 წლის განმავლობაში, ფინანსთა სამინისტრომ საშინაო ვალის მომსახურებისათვის გადაიხადა სულ 152,224 ათასი ლარი, ხოლო სულ დაფარა 532,170 ათასი ლარის ოდენობის საშინაო ვალდებულება (ძირითადი თანხა).

	ძირითადი თანხა	საპროცენტო ხარჯი*
12-თვიანი სახაზინო ვალდებულება	372,094	22,106
2-წლიანი სახაზინო ობლიგაცია	125,075	34,611
მათ შორის:		
<i>ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფა</i>		6,250
5-წლიანი სახაზინო ობლიგაცია	0.01	43,615
მათ შორის:		
<i>ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფა</i>		8,333
10-წლიანი სახაზინო ობლიგაცია	1.12	13,779
სულ სახაზინო ვალდებულებებისა და ობლიგაციების მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები	497,170	114,111
ობლიგაციები ღია ბაზრის ოპერაციებისათვის	35,000	13,706
ობლიგაცია სებ-ისთვის		24,407
სულ საშინაო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები	532,170	152,224

ცხრილი 41. საშინაო ვალის მომსახურება და დაფარვა - 2015 წ. (ათასი ლარი).

* საპროცენტო ხარჯი - მოიცავს სახაზინო ფასიანი ქაღალდის ვადის გასვლის მომენტისათვის დაფარულ დისკონტის თანხასა და 6 თვეში ერთხელ გადახდილ კუპონს ეტაპობრივად თანაბარი თანხით ამორტიზებული პრემიუმის გამოკლებით.

რაც შეეხება პრემიუმის აღრიცხვის პრაქტიკას, რაზეც არაერთგზის გამახვილდა ყურადღება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებში, 2015 წელს განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, იგი შესაბამისობაში მოვიდა საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოში¹⁰⁹ (GFSM 2001) განსაზღვრულ პრემიუმის აღრიცხვის მეთოდებთან, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. კერძოდ, 2015 წლიდან პრემიუმით ემიტირებული სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ვალის ნაშთში ასახვა ხდება პრემიუმის თანხის ჩათვლით, ხოლო შემდგომში, კუპონის გადახდის

¹⁰⁹ IMF Government Finance Statistics Manual 2001 (6.45, p. 69); IMF Government Finance Statistics Manual 2014 (9.40, p.246).

მომენტისათვის, ეტაპობრივად ხდება პრემიუმის თანაბარი თანხით ამორტიზება, როგორც ვალის ნაშთის, ასევე კუპონის თანხის შემცირებით. ამგვარად, თუ 2015 წლამდე პრემიუმის სახით მიღებული თანხები აღირიცხებოდა სხვა არაკლასიფიცირებულ შემოსავლებში (სახაზინო კოდი 3282) და არ ახდენდა გავლენას არც ვალის ნაშთისა და არც კუპონის მოცულობაზე, ამჯერად, ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამოყენებული მიდგომა, დროში უფრო სრულყოფილ სურათს წარმოაჩენს სახელმწიფო ვალის ნაშთისა და მომსახურების ხარჯებზე.

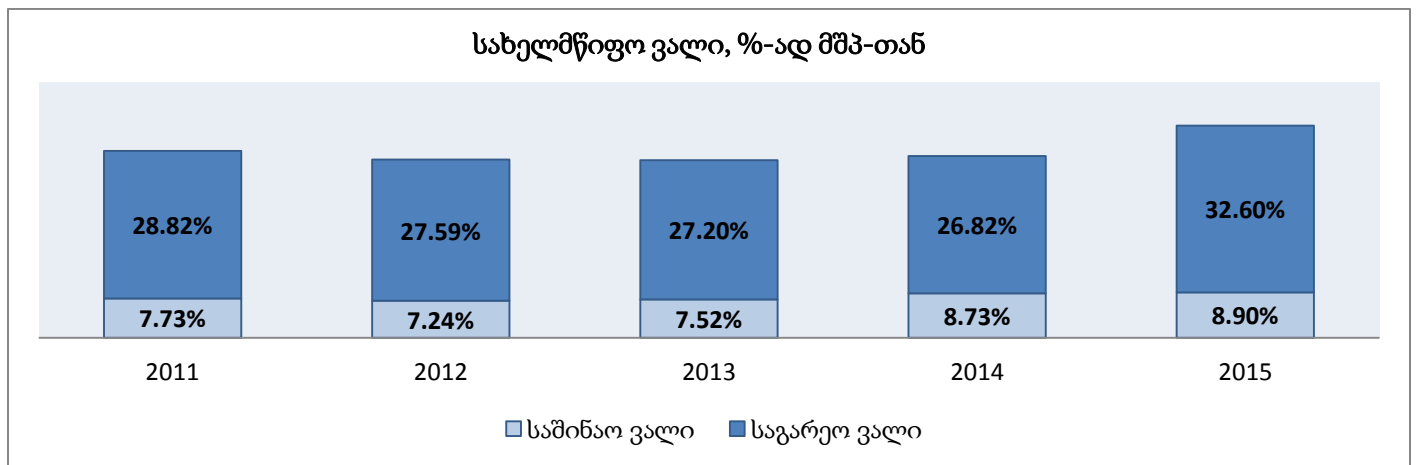
თუმცა, აქვე აღსანიშნავია, რომ დისკონტის აღრიცხვა ისევ ძველი პრაქტიკით ხდება, რაც გულისხმობს, დისკონტის თანხის გადახდას სახაზინო ფასიანი ქაღალდის ვადის გასვლის მომენტისათვის, ხოლო სახაზინო ფასიანი ქაღალდის ძირითადი თანხა უცვლელი რჩება. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოს მიხედვით, აღნიშნული მიდგომა მისაღებია იმ ქვეყნებისათვის, რომლებიც ბიუჯეტს საკასო მეთოდით აღრიცხავენ, თუმცა, საყურადღებოა, რომ საჯარო სექტორის ვალის სტატისტიკის სახელმძღვანელოს¹¹⁰ მიხედვით, დისკონტის აღრიცხვის აღნიშნული პრაქტიკა ვალის ნაშთის წარმოდგენის ეკონომიკურად გაუმართლებელ მიდგომადაა მიჩნეული, რადგან სახელმწიფო ვალის ნაშთს შემცირებული ოდენობით წარმოადგენს. სახელმძღვანელოს მიხედვით, დისკონტის თანხის ამორტიზება უნდა ხდებოდეს პერიოდულად, რაც ეტაპობრივად გაზრდის სახაზინო ფასიანი ქაღალდის ძირითად თანხას და შესაბამისად, საშინაო ვალის ნაშთსაც. ვადის ბოლოსათვის კი ფასიანი ქაღალდის ძირითადი თანხა გაუტოლდება ნომინალურ ღირებულებას და ამგვარად, დისკონტის სახით გადახდილი თანხა აღირიცხება როგორც ძირითადი თანხის დაფარვა და არა როგორც საპროცენტო ხარჯი.

ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, სახაზინო ვალდებულებების/ობლიგაციების გამოშვებით დაგროვილი ვალის ნაშთი წარმოადგენს მიღებულ და დაფარულ ძირითად თანხას შორის სხვაობას. აქვე აღსანიშნავია, რომ ნაშთის აღრიცხვის პრაქტიკა სხადასხვაგვარია 2015 წლამდე და შემდგომ. კერძოდ, 2014 წლის ჩათვლით, სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ძირითადი თანხა წარმოადგენდა ემისიის შედეგად ბიუჯეტში შემოსულ თანხას პრემიუმის გამოკლებით, ხოლო 2015 წლიდან ძირითად თანხაში შედის პრემიუმიც, რომელიც ეტაპობრივად ამორტიზდება თანაბარი ოდენობებით კუპონის გადახდის თარიღისათვის. 2015 წლის 31 დეკემბრის მონაცემებით, სახაზინო ვალდებულებების/ობლიგაციების გამოშვებით დაგროვებული ვალის ნაშთი შეადგენს 1,617,422 ათას ლარს.

¹¹⁰ IMF Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users, 2011 (2.111, pg. 22).

5.3. სახელმწიფო ვალის ნაშთი

2015 წლის თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით, სახელმწიფო ვალის ზღვრული ლიმიტი წლის ბოლოსათვის 11,808.6 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა. წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, სახელმწიფო ვალის ზღვრული მოცულობის მაჩვენებელი გაიზარდა და 13,570 მლნ ლარის დონეზე დაფიქსირდა. რაც შეეხება ფაქტობრივ მდგომარეობას, სახელმწიფო ვალის ნაშთმა წლის ბოლოსათვის 13,161 მლნ ლარი შეადგინა და 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (10,374.6 მლნ ლარი) 26.9%-ით გადააჭარბა. მშპ-თან მიმართებაში სახელმწიფო ვალის მაჩვენებელი 5.9%-ული პუნქტით გაიზარდა და 41.5% შეადგინა. სახელმწიფო ვალის კოეფიციენტების დინამიკა წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.



დიაგრამა 47. სახელმწიფო ვალი მშპ-თან მიმართებაში - 2015 წ.

2014 წელთან შედარებით, სახელმწიფო საგარეო ვალის მოცულობა ეროვნულ ვალუტაში 2,507 მლნ ლარით გაიზარდა, ხოლო საშინაო ვალის ზრდამ, როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, 279.7 მლნ ლარი შეადგინა. საგარეო ვალის ნაშთის ასეთი მკვეთრი ცვლილება განპირობებულია სავალუტო კურსის ცვლილებით, რამდენადაც ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსი გაუფასურდა ყველა იმ ვალუტასთან მიმართებაში, რომელშიც აღებულია საგარეო ვალი.

	სავალუტო კურსები					
	USD/GEL	EUR/GEL	SDR/GEL	100 JPY/GEL	KWD/GEL	10 CNY/GEL
%-ული ცვლილება	28.50%	15.50%	22.90%	27.70%	24.00%	22.80%

31.12.2014	1.8636	2.2656	2.7	1.5565	6.3648	3.0054
31.12.2015	2.3949	2.6169	3.3187	1.9881	7.8909	3.6903

ცხრილი 42. სავალუტო კურსები, რომელ ვალუტებშიც საგარეო ვალია დენომინირებული.

გამომდინარე იქედან, რომ საქართველოს სახელმწიფო ვალის პორტფელში მნიშვნელოვანი წილი უჭირავს უცხოურ ვალუტაში დენომინირებულ კრედიტებს, საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში სახელმწიფო ვალის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვან რისკ-ფაქტორს წარმოადგენს ვალუტის გაცვლითი კურსი. მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო ვალის მართვის პროცესში ყურადღება გამახვილდეს ეროვნული ვალუტის გაუფასურების შემთხვევაში ქმედითი ღონისძიებების გატარებაზე. გარდა იმისა, რომ სავალუტო კურსის ცვლილება მოქმედებს სახელმწიფო ვალის ნაშთზე, იგი ასევე მოქმედებს საბიუჯეტო წლის განმავლობაში საგარეო ვალის მომსახურების ხარჯების (ძირითადი თანხა+პროცენტი) სიდიდეზე. შედეგად, მიზანშეწონილია, დამატებითი ყურადღება უნდა გამახვილდეს სავალუტო კურსის ცვლილების შედეგად გამოწვეული მოსალოდნელი უარყოფითი შედეგების მინიმიზაციაზე. აღნიშნული მიმართულებით ერთ-ერთ აპრობირებულ მიდგომად განიხილება სახელმწიფო ვალის პორტფელში საგარეო ვალის წილის შემცირება, რისთვისაც მნიშვნელოვანია ქვეყანაში არსებობდეს განვითარებული საშინაო საკრედიტო ბაზარი. მოცემული საკითხი განხილულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში, რის შედეგადაც გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები¹¹¹.

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროსა და საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე დაფინანსებული საინვესტიციო პროექტების განხორციელებლებს:

- გაუმჯობესდეს კოორდინაციისა და დაგეგმვის პროცესი საინვესტიციო სესხების ფარგლებში თანხების ათვისებასა და პროექტების განხორციელებასთან დაკავშირებით, რათა თავიდან იქნეს აცილებული პროექტის განხორციელებასთან და სესხის მომსახურებასთან დაკავშირებული დამატებითი ხარჯების გაწევა;

¹¹¹ იხ. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, (2015): „სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში“.

ფინანსთა სამინისტროს:

- სავალუტო კურსის ცვლილების შედეგად გამოწვეული მოსალოდნელი უარყოფითი შედეგების მინიმიზაციისათვის, შემუშავებულ იქნეს შესაბამისი ქმედითი ღონისძიებები, მათ შორის, საშინაო საკრედიტო ბაზრის განვითარების მიმართულებით;
- მომზადდეს ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის ხელშეწყობისათვის ემიტირებული ფასიანი ქაღალდებით მიღწეული შედეგების ანალიზი. კერძოდ, შეფასდეს რამდენად შეეწყო ხელი საბანკო სექტორში გრძელვადიან დაკრედიტებას და რა გავლენა ჰქონდა აღნიშნულ ინსტრუმენტს ეკონომიკურ გარემოზე.

6. აღრიცხვა და ანგარიშგება

6.1. ფისკალური დისციპლინა

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

საქართველოს ფისკალური პოლიტიკის მიმართულებებსა და მიზნებს, ასევე სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტის ფისკალური აგრეგატების საპროგნოზო მაჩვენებლებს, განსაზღვრავს „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ (BDD), რომლის მიხედვითაც, მთავრობის სტრატეგიას წარმოადგენს ფისკალური მდგომარეობის გაუმჯობესება ეკონომიკური ზრდის მაღალი ტემპის შენარჩუნებისა და მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნით. 2015-2018 წლების BDD-ის საბოლოო ვარიანტის მიხედვით, ფისკალური პოლიტიკის ამოცანებს, გასული წლების მსგავსად, წარმოადგენდა პრიორიტეტული მიმართულებების დაფინანსება, სახელმწიფო ფინანსების მართვის შემდგომი სრულყოფა და ბიუჯეტის დეფიციტის ნიშნულის ისეთი მოცულობის ფარგლებში შენარჩუნება, რომელიც ხელს შეუწყობდა ქვეყნის ეკონომიკურ სტაბილურობას. ამავე დოკუმენტის მიხედვით, „ეკონომიკის სტიმულირების მიზნით, ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის ზრდის პარალელურად, შესაძლებელია კონკრეტულ პერიოდში გაიზარდოს საბიუჯეტო დეფიციტი, თუმცა

საშუალოვადიან პერიოდში შენარჩუნებული იქნება მისი დაბალი მაჩვენებელი“. მიუხედავად აღნიშნულისა, საყურადღებოა, რომ 2016-2019 წლების BDD-ის საბოლოო ვარიანტით, როგორც სახელმწიფო, ასევე ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს მაჩვენებელი, როგორც ნომინალურ გამოსახულებაში, ისე პროცენტულად მთლიან შიდა პროდუქტთან (მშპ) მიმართებაში, მუდმივი კლების ტენდენციით ხასიათდება.

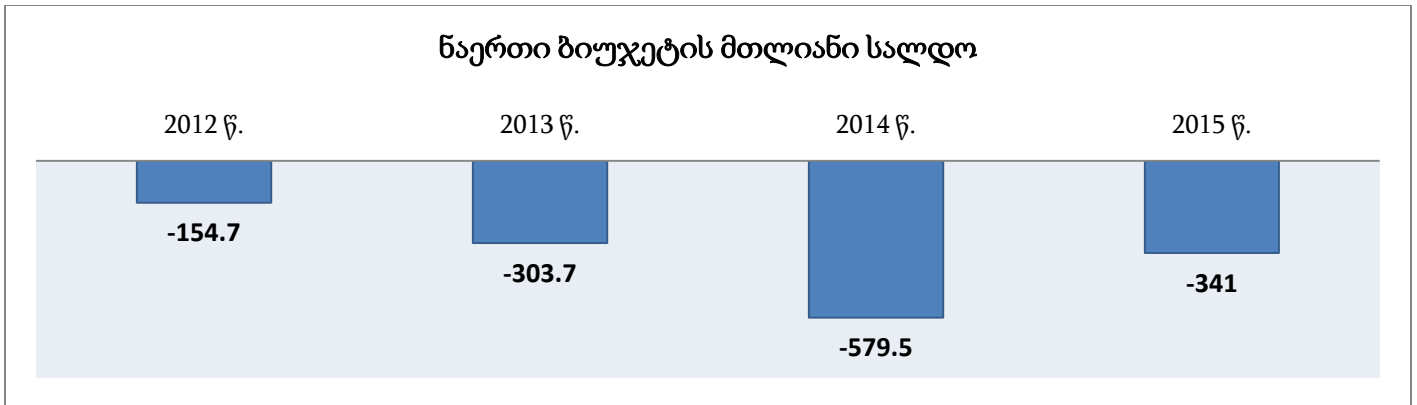
სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს პროგნოზები BDD-ის მიხედვით				
BDD 2015-2018 წლებისათვის				
	2015 წ.	2016 წ.	2017 წ.	2018 წ.
სახელმწიფო ბიუჯეტი	-684	-683	-687	-560
ნაერთი ბიუჯეტი	-645	-678	-682	-525
BDD 2016-2019 წლებისათვის				
	2015 წ.	2016 წ.	2017 წ.	2018 წ.
სახელმწიფო ბიუჯეტი	-246	-545	-670	-750
ნაერთი ბიუჯეტი	-198	-381	-505	-605

ცხრილი 43. სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს საპროგნოზო მაჩვენებლები BDD-ების მიხედვით (მლნ ლარი)

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საყურადღებოა, რომ 2015-2018 წლებისა და 2016-2019 წლების BDD-ში წარმოდგენილი სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს საპროგნოზო მაჩვენებლები მკვეთრად განსხვავდება ერთმანეთისაგან. კერძოდ, თუ 2015-2018 წლების BDD-ის მიხედვით 2015 წლის ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს საპროგნოზო მაჩვენებელი -645 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, 2016-2019 წლების BDD-ის პროგნოზით იგი -198 მლნ ლარის დონეზე დაფიქსირდა, მაშინ როდესაც ფაქტობრივი მთლიანი სალდოს მოცულობამ -341 მლნ ლარი შეადგინა¹¹² (იხ. დიაგრამა 48). BDD-ით წარმოდგენილი მაკროეკონომიკური და ფისკალური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლების ხშირ ცვლილებებზე, ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გასული წლების ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებშიც¹¹³. შესაბამისად, ქვეყნის საშუალოვადიანი მდგრადობის უზრუნველყოფისა და შენარჩუნების მიზნით, მიზანშეწონილია, დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს რეალისტური და საფუძვლიანი საპროგნოზო მაჩვენებლების შემუშავების მიმართულებით.

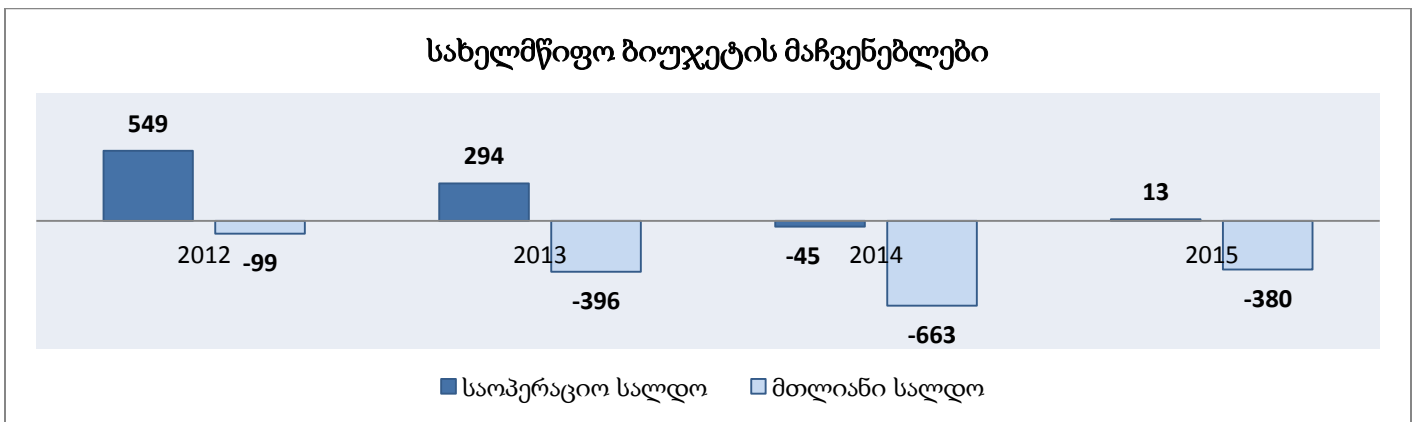
¹¹² ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალური ვებ-გვერდი, სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკა, ნაერთი ბიუჯეტი;

¹¹³ მოხსენება საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ.



დიაგრამა 48. ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდო - 2012-2015 წწ. (მლნ ლარი)

რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლებს, 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი სალდო -481 მლნ ლარის, ხოლო საოპერაციო სალდო -62 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. ფაქტობრივი შესრულების მდგომარეობამ კი შესაბამისად, -380 მლნ ლარი და 13 მლნ ლარი შეადგინა. როგორც ქვემოთ წარმოდგენილ დიაგრამაზეა ნაჩვენები, ნომინალურ გამოსახულებაში საოპერაციო სალდო 2012-2014 წლების განმავლობაში კლების ტენდენციით ხასიათდებოდა, თუმცა 2015 წელს მისი მაჩვენებელი გაიზარდა. ანალოგიური დინამიკით ხასიათდებოდა მთლიანი სალდოს მაჩვენებელიც.



დიაგრამა 49. სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლები - 2012-2015 წწ. (მლნ ლარი)

2011 წლის ივლისში პარლამენტის მიერ დამტკიცებული „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით, საკანონმდებლო დონეზე განისაზღვრა ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის მშპ-თან თანაფარდობის 3%-იანი ზღვრული დონე, რომელიც ასევე წარმოადგენს ფისკალური დეფიციტის ზღვარს გრძელვადიან პერიოდში საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „საქართველო 2020-ის“ მიხედვით. აღნიშნული მაჩვენებელი 2015 წლისათვის 1.1%-ის დონეზე დაფიქსირდა.

„ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული მეორე ფისკალური შეზღუდვის მიხედვით, ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მაჩვენებელი არ უნდა აღემატებოდეს მშპ-ს 30%-ს. თუმცა 2015 წელს აღნიშნულმა მაჩვენებელმა 30.5% შეადგინა და 0.5 პროცენტული პუნქტით გადააჭარბა კანონმდებლობით დადგენილ ლიმიტს. საყურადღებოა, რომ 2015 წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში არ შეიცავს ინფორმაციას აღნიშნული მაჩვენებლის შესახებ. მოცემული მაჩვენებლის ზღვრულ ნიშნულზე გადაჭარბების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს აღნიშნული მიმართულებით, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს საკანონმდებლო დონეზე დადგენილი ლიმიტების დაცვა, რაც თავის მხრივ ფისკალური სტაბილურობის წინაპირობას წარმოადგენს.

ფისკალური მდგრადობის შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენის პრაქტიკა ვერ უზრუნველყოფს ორგანული კანონით განსაზღვრული მოთხოვნების დაკმაყოფილებისა და ქვეყნის ფისკალური მდგომარეობის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში შეიცავდეს ნაერთი ბიუჯეტის მაჩვენებლებისა და ფისკალური ლიმიტების ფაქტობრივი მდგომარეობის შესახებ სრულყოფილ ანგარიშგებას, რომელიც როგორც პარლამენტს, ისე საზოგადოებას საშუალებას მისცემს განახორციელოს აღნიშნული პროცესების ეფექტიანი მონიტორინგი საშუალოვადიანი ფისკალური მდგრადობისა და ზემოაღნიშნული მაკროეკონომიკური პარამეტრების საკანონმდებლო დონეზე განსაზღვრულ ლიმიტებთან შესაბამისობის შესაფასებლად.

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

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მიხედვით, ფისკალური მდგრადობის ანალიზის პროცესში მიზანშეწონილია ისეთი ანალიტიკური ფისკალური მაჩვენებლების გაანგარიშება, რომელთა მეშვეობითაც შესაძლებელია ფისკალურ მდგომარეობაზე მოქმედი კონტროლირებადი და არაკონტროლირებადი ფაქტორების გავლენის ინდივიდუალურად შეფასება¹¹⁴. კერძოდ, მიზანშეწონილია ბიუჯეტის ციკლური დეფიციტისა და ბიუჯეტის სტრუქტურული დეფიციტის

¹¹⁴ <http://www.imf.org/external/np/fad/strfiscbal/>

გამოთვლა. ციკლური ბალანსი უშუალოდ ეკონომიკური აქტივობის ციკლით გამოწვეულ ფისკალურ მდგომარეობას ასახავს¹¹⁵, მაშინ როდესაც ბიუჯეტის სტრუქტურული ბალანსი, დამოკიდებულია უშუალოდ მთავრობის მიერ გატარებულ ფისკალური პოლიტიკის შედეგებზე და გამორიცხავს ეკონომიკური აქტივობის ციკლის ეფექტებს შემოსავლებსა და ხარჯებზე¹¹⁶ და მიუთითებს ბიუჯეტის უარყოფითი სალდოს ფორმირებაში მთავრობის დისკრეციული პოლიტიკის წვლილზე. უნდა აღინიშნოს, რომ ციკლური ეფექტებით კორექტირებული ბალანსი ევროკავშირისათვის წარმოადგენს საშუალოვადიანი ფისკალური მდგრადობის შეფასების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინდიკატორს¹¹⁷. IMF-ის შეფასებით¹¹⁸, საქართველოს 2015 და 2016 წლების სტრუქტურული დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებლის წილი მშპ-ში განსაზღვრულია, შესაბამისად, -2.3% და -1.9%-ის დონეზე. საშუალოვადიან პერიოდში კი სტრუქტურული ფაქტორის წილი მშპ-ში კლების ტენდენციით ხასიათდება და 2019 წლისათვის -1.6%-ის დონეზეა ნავარაუდები. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მონაცემებზე დაყრდნობით, სტრუქტურული დეფიციტის წილი მთლიან დეფიციტში მაღალია, კერძოდ, მისი საპროგნოზო მაჩვენებელი 2015 და 2016 წლებისათვის 77.5%-სა და 71.5%-ს უტოლდება და საშუალოვადიანი პერიოდისათვის კლების ტენდენციით ხასიათდება (2019 წლისათვის საპროგნოზო მაჩვენებელი 65.3%-ის ტოლია).

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ქვეყნის მიერ არჩეული ფისკალური კურსის ეფექტიანობის შეფასებისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა **ფისკალური იმპულსის** მაჩვენებლის გაანგარიშებას ენიჭება, ვინაიდან იგი განისაზღვრება როგორც ორი საანგარიშგებო პერიოდის სტრუქტურული ბალანსებს შორის სხვაობა. შესაბამისად, აღნიშნული ინდიკატორი საშუალებას იძლევა შეფასდეს ფისკალური პოლიტიკის გავლენა საბიუჯეტო აგრეგატებზე. გარდა ამისა, ფისკალური იმპულსის მეშვეობით შესაძლებელია სხვადასხვა ქვეყნის ფისკალური პოლიტიკების შედარება და საუკეთესო მიდგომების იდენტიფიცირება ქვეყნების სპეციფიკური მახასიათებლების გათვალისწინებით¹¹⁹.

კიდევ ერთ ფისკალურ ინდიკატორს წარმოადგენს **პირველადი ბალანსი**, რომელიც გამოითვლება როგორც ბიუჯეტის დეფიციტისა და საპროცენტო ხარჯის სხვაობა. პირველადი ბალანსი აფასებს მიმდინარე წლის ფისკალურ „ძალისხმევას“ (fiscal “effort”), რამდენადაც მისი გაანგარიშების პროცესში

¹¹⁵ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam49/pam4902.htm>

¹¹⁶ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9995.pdf>; p4;

¹¹⁷ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14644_en.pdf

¹¹⁸ IMF Country Report No. 15/17, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1517.pdf>; January 2015.

¹¹⁹ https://www.researchgate.net/publication/5125778_Fiscal_Impulse

მხედველობაში არ მიიღება საპროცენტო ხარჯი, რომლის წარმოქმნის მიზეზსაც გასული პერიოდების დეფიციტების დაფინანსების მიზნით აღებული ფინანსური ვალდებულებები წარმოადგენს. პირველადი ბალანსი კრიტიკულ მნიშვნელობას ატარებს ვალის მდგრადობის ანალიზის კუთხით. კერძოდ, აღნიშნული ინდიკატორის ზრდა მიუთითებს ვალის მომსახურების ხარჯების შემცირებაზე¹²⁰.

ფაქტობრივ მონაცემებზე დაყრდნობით ვლინდება, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის პირველადი ბალანსის მოცულობა ნომინალურ გამოსახულებაში 2012-2014 წლების განმავლობაში კლებადი ტენდენციით ხასიათდებოდა. თუმცა, 2015 წლისათვის იგი გაიზარდა, მაგრამ 2016 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელი კვლავ შემცირების მიმართულებით დაიგეგმა. რაც შეეხება პირველადი ბალანსის მშპ-თან თანაფარდობას, იგი -3.1%- -1.3% დიაპაზონში მერყეობს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის პირველადი ბალანსი					
	2012	2013	2014	2015	2016*
პირველადი ბალანსი	-348	-629	-907	-707	-987
ნომინალური მშპ	26,167	26,848	29,150	31,692	34,192
%-ული წილი	-1.3%	-2.3%	-3.1%	-2.2%	-2.9%

ცხრილი 44. სახელმწიფო ბიუჯეტის პირველადი ბალანსის მაჩვენებლები (მლნ ლარი).

*2016 წლის მონაცემები ეყრდნობა საპროგნოზო მაჩვენებლებს.

საქართველოსაგან განსხვავებით, ევროკავშირის 19 წევრი ქვეყნის¹²¹ პირველადი ბალანსის პროცენტული წილი მშპ-ში¹²², საშუალოდ -0.6%-ისა და 0.07%-ის ფარგლებში მერყეობს.

პირველადი ბალანსის საშუალო მაჩვენებლები			
	2012 წ.	2013 წ.	2014 წ.
პირველადი ბალანსის %-ული წილი მშპ-ში	-0.6%	-0.1%	0.07%

ცხრილი 45. პირველადი ბალანსის საშუალო მაჩვენებლები ევროკავშირის 19 წევრი ქვეყნისათვის.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, ერთი მხრივ, ქვეყნის ფისკალური პოლიტიკის შეფასებისათვის გამოყენებულ იქნეს საერთაშორისო პრაქტიკით აპრობირებული ფისკალური ბალანსები და ინდიკატორები, მეორე მხრივ, კი ხდებოდეს მათ შესახებ ანგარიშგება

¹²⁰ Fiscal Adjustment for Stability Growth, IMF, 2006

¹²¹ ქვეყნები იხილეთ http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/adoption/euro_area/index_en.htm

¹²²[https://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=325.GFS.A.N.I8.W0.S13.S1.Z.B.B9P.Z.Z.Z.XDC_R_B1GQ.Z.S.V.N.T](https://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=325.GFS.A.N.I8.W0.S13.S1.Z.B.B9P.Z.Z.Z.XDC_R_B1GQ.Z.S.V.N.T;);
https://sdw.ecb.europa.eu/browseSelection.do?node=9485586&SERIES_KEY=325.GFS.Q.N.I8.W0.S13.S1.Z.B.B9P.Z.Z.Z.XDC_R_B1GQ.CY.Z.S.V.CY.T

ბიუჯეტის შესრულების შესახებ წლიურ ანგარიშში. აღნიშნული პირველ რიგში ხელს შეუწყობს მთავრობას, წარმატებით გაართვას თავი ფისკალური პოლიტიკის წინაშე არსებულ გამოწვევებს, ასევე, როგორც პარლამენტს, ისე საზოგადოებას, საშუალებას მისცემს განახორციელოს მიმდინარე ფისკალური პროცესების მუდმივი მონიტორინგი. ამ მიმართულებით, საყურადღებოა, რომ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სტანდარტების დოკუმენტი (GFSM 2014) შეიცავს დეტალურ ინფორმაციას სხვადასხვა ფისკალური ბალანსებისა და ინდიკატორის შესახებ, რომელთა გამოყენება მიზანშეწონილია ქვეყნის ფისკალური პოლიტიკის მდგრადობის შეფასებისა და ანალიზის პროცესში.

6.2. აღრიცხვა-ანგარიშგება საბიუჯეტო ორგანიზაციებში

საქართველოს საჯარო ფინანსების მართვის (PFM) რეფორმის ერთ-ერთ პრიორიტეტს წარმოადგენს სახელმწიფო სახსრების მართვის, აღრიცხვისა და ანგარიშგების კუთხით არსებული მდგომარეობის გაუმჯობესება. აღნიშნული მიმართულებით საყურადღებოა საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის რეფორმა, რომელიც 2009 წლიდან დაიწყო და მიზნად ისახავს საჯარო სექტორში ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (IPSAS) სრულად დანერგვას 2020 წლისათვის. კერძოდ, დაგეგმილია სრული დარიცხვის მეთოდზე გადასვლა და როგორც საჯარო უწყებების დონეზე, ასევე მთლიანად სახელმწიფო მმართველობის სექტორზე კონსოლიდირებული (ნაერთი) ფინანსური ანგარიშგების მომზადება IPSAS-ის შესაბამისად. აღნიშნული კი უზრუნველყოფს საჯარო სექტორში არსებული ფინანსური და არაფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების შესახებ სრულყოფილი სურათის წარმოდგენას. გარდა ამისა, საჯარო სექტორში ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების დანერგვა და მის მიხედვით ფინანსური ანგარიშგების მომზადება, უფრო გამჭვირვალეს გახდის ქვეყნის ფინანსურ მდგომარეობას და გაზრდის როგორც საზოგადოების, ასევე სხვა დაინტერესებული მხარეების (ინვესტორების, დონორების) წინაშე ანგარიშვალდებულების ხარისხს.

საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის რეფორმის განხორციელების მიზნით, 2009 წელს ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშავა სამოქმედო გეგმა, რომელშიც განსახორციელებელი აქტივობები დაყოფილია 6 ეტაპად. რეფორმის პირველი ორი ეტაპი ითვალისწინებდა საჯარო სექტორში ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების ქართულ ენაზე თარგმნასა და ტრენინგების ჩატარებას, რომელთა მიზანს წარმოადგენდა სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი მხარჯავი

დაწესებულებების ბუღალტრებისათვის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (IPSAS) ძირითადი პრინციპების გაცნობა და ასევე, მოდიფიცირებული საკასო მეთოდის შესაბამისი მეთოდოლოგიის სწავლება. 2014 წელს დასრულდა რეფორმის მესამე ეტაპი, რომელიც ითვალისწინებდა სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების საპილოტე კონსოლიდირებული ფინანსური ანგარიშგების მომზადებას მოდიფიცირებული საკასო მეთოდით. 2015 წლიდან კი რეფორმა ახალ ფაზაში გადავიდა, რაც გულისხმობს შეზღუდულ დარიცხვის მეთოდზე გადასვლას. აღნიშნულ ეტაპზე უნდა მოხდეს ძირითადი აქტივების შესახებ არსებული საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების დანერგვა.

ბოლო წლებში საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგების კუთხით ზემოაღნიშნული გაუმჯობესების მიუხედავად, კვლავ შეინიშნება არსებითი ხასიათის ხარვეზები. კერძოდ, უმეტეს შემთხვევებში მხარჯავი დაწესებულების ფინანსური ანგარიშგება უტყუარად და სამართლიანად არ ასახავს მათ ფინანსურ მდგომარეობას. ამასთან, ადგილი აქვს აღრიცხვა-ანგარიშგების პროცესში მარეგულირებელი ნორმების დარღვევებს, რაც, თავის მხრივ, შიდა კონტროლის სისუსტეებზე მიუთითებს. ყოველივე აღნიშნული კი საჯარო სექტორში IPSAS-ის დანერგვის დამაბრკოლებელ ფაქტორად შეიძლება იქცეს. მაგალითად:

- *საგარეო საქმეთა სამინისტროს* აპარატის მიერ 2015 წლის განმავლობაში არ ჩატარებულა ფინანსური მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია, რომლის მიზანია ორგანიზაციის ბალანსზე რიცხული მოთხოვნებისა და ვალდებულებების რეალურობის შემოწმება, რითაც დარღვეულია საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის N605 ბრძანებით “საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების შესახებ” დამტკიცებული წესის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტი;
- *შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს* ცენტრალური აპარატისა და *სსიპ „სამედიცინო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების სააგენტოს“* ბალანსზე 2015 წელს რიცხული ქონების, მატერიალური მარაგების, ფინანსური მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია არ ჩატარებულა. ამასთან, ცენტრალურ აპარატში 2014 წელს ჩატარებული ინვენტარიზაციის აქტის თანახმად, კომისიამ ვერ შეძლო ბალანსზე რიცხული 1500-მდე ერთეული მოძრავი ქონების იდენტიფიცირება;

- *სსიპ „სოციალური მომსახურების სააგენტოში“* 2015 წელს ჩატარებული ფინანსური მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია არ აკმაყოფილებს ფინანსთა მინისტრის N605 ბრძანებით “საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების შესახებ” დამტკიცებულ მოთხოვნებს¹²³. კერძოდ, ინვენტარიზაციის შედეგების შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილია მოხსენებითი ბარათის სახით, რომელშიც არ არის მოცემული: საინვენტარიზაციო კომისიამ დოკუმენტური შემოწმების გზით დაადგინა თუ არა დანაკლისებით მოთხოვნების ანგარიშზე რიცხული თანხების სისწორე და ამ დავალიანებათა ამოსაღებად გატარებული ღონისძიებები; ანგარიშები, რომლებსაც ჩაუტარდათ ინვენტარიზაცია და უიმედო ვალები, რომელთა ძიების ხანდაზმულობის ვადა გასულია; იმ მოთხოვნების საძიებო ვადის გადაცილების შემთხვევებისა და იმ პირთა შესახებ ინფორმაცია, ვისაც ბრალი მიუძღვის სათანადო ზომების მიუღებლობაში;
- *სსიპ „სოციალური მომსახურების სააგენტოს“* მიერ 2015 წელს წინასწარი ანგარიშსწორების სახით განხორციელებული ოპერაციები, ღირებულებით 46.5 ათასი ლარი, აღრიცხულ იქნა „სხვა დანარჩენი მოკლევადიანი მოთხოვნების“ ანგარიშზე, ნაცვლად „მოთხოვნები საქონლისა და მომსახურების მიღებაზე წინასწარი გადახდების“ ანგარიშისა¹²⁴;
- დიაბეტის მართვის სახელმწიფო პროგრამისა და შაქრიანი დიაბეტით დაავადებულ ბავშვთა და მოზარდთა მედიკამენტებით უზრუნველყოფის კომპონენტის ფარგლებში საჭირო მედიკამენტების შესყიდვის მიზნით, *სსიპ „სოციალური მომსახურების სააგენტოს“* მიერ გამოცხადებული ტენდერის ფარგლებში გაფორმებულ იქნა ხელშეკრულება, ღირებულებით 224.8 ათასი ლარი. 2015 წლის 12 აგვისტოს გაფორმებული მიღება-ჩაბარების აქტის თანახმად, სააგენტომ მიიღო ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ რაოდენობაზე მეტი მედიკამენტი, ღირებულებით 365.3 ათასი ლარი, რომელიც ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამების ფარგლებში გაფორმებული ხელშეკრულების შესრულების კონტროლის ჯგუფის¹²⁵ აქტის¹²⁶

¹²³ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №605, 2010 წლის 23 ივლისი, მუხლი 13.

¹²⁴ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №429, მუხლი 25, პუნქტი 45;

¹²⁵ სსიპ „სოციალური მომსახურების სააგენტოს“ 2014 წლის 20 იანვრის №04-6/ო ბრძანება და 2014 წლის 05 ივნისის №04-164/ო ბრძანება-ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამებით გათვალისწინებული ზოგიერთი კომპონენტის ფარგლებში გაფორმებული სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულების შესრულების კონტროლის ჯგუფის შექმნის შესახებ;

¹²⁶ ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამით გათვალისწინებული კომპონენტის ფარგლებში სამკურნალო საშუალებათა (მათ შორის, საკვები დანამატების) ტრანსპორტირება, შენახვა, გაცემა-გაფორმებული ხელშეკრულების შესრულების კონტროლის აქტი №64, 2015 წლის 14 აგვისტო;

თანხმად, ექვემდებარებოდა უკან დაბრუნებას. თუმცა, აღნიშნული მედიკამენტები უწყების მიერ აღრიცხულ იქნა სხვა დანარჩენი მატერიალური მარაგების ანგარიშზე. ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ რაოდენობაზე დიდი ოდენობით მიღებული და აღრიცხული მატერიალური მარაგი არ აკმაყოფილებს აქტივად აღიარების კრიტერიუმს, რის შედეგადაც 365.1 ათასი ლარით გაზრდილია მატერიალური მარაგებისა და წმინდა ღირებულების ანგარიშის ნაშთი. ამასთან ზედმეტად მიღებული მედიკამენტების შესახებ ინფორმაცია საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ ასახული არ არის ფინანსურ ანგარიშგებასთან დაკავშირებულ განმარტებით შენიშვნებში;

- *ფინანსთა სამინისტროს* მიერ 2015 წელს „ტრანსპორტის, ტექნიკისა და იარაღის ექსპლუატაციისა და მოვლა-შენახვის ხარჯების“ ქვემუხლით შეძენილ მომსახურებაზე ბუღალტრულად ფაქტობრივ ხარჯად აღრიცხულია 587.4 ათასი ლარი, ხოლო ბალანსის დანართ N8-ში¹²⁷ აპარატის ბალანსზე რიცხულ სატრანსპორტო საშუალებების მიმდინარე შეკეთებაზე გაწეულ ფაქტობრივ ხარჯად ასახულია 44.0 ათასი ლარი. სხვაობა 543.4 ათასი ლარის ოდენობით, წარმოადგენს საქვეუწყებო დაწესებულებების კუთვნილი ავტომობილების მიმდინარე შეკეთების ფაქტობრივ ხარჯს, რომელიც აპარატის მიერ ბუღალტრულად აღრიცხულია „ტრანსპორტის, ტექნიკისა და იარაღის ექსპლუატაციისა და მოვლა-შენახვის ხარჯის“ ანგარიშზე. სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებებისთვის მომსახურების შესყიდვა არ წარმოადგენს აპარატის მიერ საქონლისა და მომსახურების გამოყენებას და შესაბამისად, მისი აღნიშნულ მუხლში ასახვა არასწორია;
- 2015 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით *ფინანსთა სამინისტროს* აპარატი ფლობდა ქ.მცხეთაში მდებარე მიწის ნაკვეთსა და კიდეც 2 მიწის ნაკვეთს ქ.თბილისში. აღნიშნული აქტივები მათი გადმოცემისას ბუღალტრულად აღრიცხული იქნა ნულოვანი ღირებულებით, რაც უწყების განმარტებით განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ მხარეებს შორის გაფორმებულ მიღება-ჩაბარების აქტებში არ იყო მითითებული აქტივების ღირებულება. ფინანსთა მინისტრის N429 ბრძანების 34-ე მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით, ეკონომიკური მოვლენების შედეგად, არაფინანსური აქტივების თავდაპირველი ღირებულება განისაზღვრება პირვანდელი ან შეძენის ღირებულებით, რომელიც კორექტირებულია ყველა იმ ცვლილებების გათვალისწინებით, რასაც მათი შესყიდვის, უსასყიდლოდ მიღების ან წარმოების/მომსახურების შემდეგ ჰქონდა ადგილი. აღნიშნულის გათვალისწინებით, სამინისტროს აპარატს მიწების ღირებულების დადგენის მიზნით

¹²⁷ ინფორმაცია არაფინანსური აქტივების ანალიზური აღრიცხვის მონაცემებზე.

ქმედითი ღონისძიებები, არც 2015 წელს და არც 2016 წლის პირველი 4 თვის განმავლობაში გაუტარებია, რის გამოც ვერ ხერხდება რწმუნების მიღება უწყების ბალანსზე აღრიცხული არაწარმოებული აქტივების სიზუსტის შესახებ;

- შინაგან საქმეთა სამინისტროსგან სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის გამოყოფის შემდეგ (2015 წლის 1 აგვისტოდან), მის ბალანსზე რიცხული გრძელვადიანი არაფინანსური აქტივებიდან 32 ერთეული შენობა-ნაგებობა (არასაცხოვრებელი შენობები, გაყვანილობის სისტემები და სხვა ნაგებობები), ჯამური საბალანსო ღირებულებით 22,688.2 ათასი ლარი, ბალანსიდან ბალანსზე უნდა გადაცემოდა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს. ასევე, გადაცემას ექვემდებარებოდა მიწის ნაკვეთები, ჯამური საბალანსო ღირებულებით 49,089.2 ათასი ლარი. თუმცა, 2016 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით გადაცემა განხორციელებული არ არის, რის შედეგადაც სამინისტროს (30 01 01 01) ბალანსი (ფინანსური მდგომარეობის შესახებ ანგარიში) 2016 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით გრძელვადიანი არაფინანსური აქტივების ნაწილში 71,777.4 ათასი ლარის უზუსტობით (მეტობით) არის წარმოდგენილი;
- შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანგარიშზე N1260 (დეპოზიტები ხაზინაში ეროვნულ ვალუტაში) 2015 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით ირიცხებოდა ნაშთი 51.6 ათასი ლარის ოდენობით, ხოლო 2016 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით - 161.4 ათასი ლარის ოდენობით. აღნიშნული თანხები წარმოადგენს სამინისტროს მიერ არასაცხოვრებელი ფართების იჯარიდან მიღებულ შემოსავლებს, რომლებიც აკუმულირდება სადეპოზიტო ანგარიშზე და ექვემდებარება სახელმწიფო ბიუჯეტში გადარიცხვას. 2015 წლის განმავლობაში აღნიშნული სახით მიღებული შემოსავლების მოცულობამ 242.1 ათასი ლარი შეადგინა, თუმცა წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტში გადარიცხულია მხოლოდ 132.3 ათასი ლარი (ნაცვლად 293.7 ათასი ლარისა საწყისი ნაშთის გათვალისწინებით);
- 2015 წელს ფინანსთა სამინისტროს აპარატის „სხვა მანქანა-დანადგარები და ინვენტარის“ მუხლით აპარატის ბალანსზე ირიცხებოდა 385 კვტ-იანი ჩილერი-FEROLLI RTA385, რომლის ისტორიული ღირებულება შეადგენდა 441.1 ათას ლარს, ხოლო ფიზიკური ცვეთის ნორმა 10%-ს. აღნიშნულ აქტივს, მისი მიღების წლიდან (2011 წელი) ცვეთა ყოველწლიურად, ნაცვლად ნორმით გათვალისწინებული 44.1 ათასი ლარისა, ერიცხებოდა 14.7 ათასი ლარის ოდენობით. შესაბამისად, მხოლოდ 2015 წელს, „ძირითადი კაპიტალის მოხმარების“ მუხლი შემცირებულია 29.4 ათასი ლარით, რის შედეგადაც უწყების ბალანსის „სხვა მანქანა-დანადგარები და ინვენტარის“ მუხლში აქტივის საწყისი და საბოლოო ნაშთები არასწორად არის წარმოდგენილი.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, არსებითი ხასიათის ხარვეზები ვლინდება დებიტორულ/კრედიტორული დავალიანებების აღრიცხვის კუთხითაც. კერძოდ, რიგ შემთხვევებში სამინისტროების ნაერთ ბალანსში აღრიცხული დებიტორულ/კრედიტორული დავალიანებების დიდი ნაწილი წარმოადგენს ხანდაზმულ დავალიანებებს, რომელთა იდენტიფიცირება ან ვერ ხერხდება, ან დაბრუნებას არ ექვემდებარება. რამდენადაც ხშირად უწყებების მიერ არ ტარდება მოთხოვნების/ვალდებულებების ინვენტარიზაცია, შესაბამისად, ვერ ხერხდება აღნიშნული ტიპის დავალიანებების ჩამოწერა. მაგალითად:

- *თავდაცვის სამინისტროს* ბალანსზე 2015 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით „დებიტორული დავალიანების“ მუხლით მიმწოდებლებზე ირიცხებოდა 1,480.0 მლნ ლარი, როგორც წინასწარი ანგარიშსწორების შედეგად წარმოშობილი დებიტორული დავალიანება, საიდანაც 876 მლნ ლარზე მეტი არარეალური იყო, რამდენადაც შესაბამისი პროდუქცია ფაქტობრივად მოწოდებულია, მაგრამ განბაჟების პროცედურების განუხორციელებლობის გამო ვერ ხერხდებოდა მათი შემოსავალში აღება და დებიტორული დავალიანების შემცირება. 2015 წლის მანძილზე სამინისტრომ განახორციელა 2.7 მლნ ლარის ღირებულების წლების წინ მოწოდებული საქონლის განბაჟება, თუმცა აღნიშნული რაოდენობა არსებით გავლენას ვერ ახდენს საბოლოო შედეგზე. ამიტომ, არარეალური დებიტორული დავალიანების თანხა, რომელიც 873 მლნ. ლარს აღემატება, კვლავ არსებით და ყოვლისმომცველ გავლენას ახდენს 2015 წლის ფინანსურ ანგარიშგებაზე;
- *შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს* ბალანსზე ირიცხება დებიტორული დავალიანებები იმ იურიდიული პირების მიმართ, რომელთა შემთხვევაში 2013-2015 წლებში ძალაში შესულია სასამართლო განჩინება მოვალის გაკოტრებულად გამოცხადებისა და რეგისტრაციის გაუქმების შესახებ, ჯამური ღირებულებით 330.6 ათასი ლარი. აქედან სამინისტროს ცენტრალური აპარატის ბალანსზე აღრიცხულია 2 იურიდიული პირის დავალიანება, ჯამურად 170.8 ათასი ლარის, ხოლო სააგენტოს ბალანსზე 8 იურიდიული პირის დავალიანება, ჯამურად 159.8 ათასი ლარის ოდენობით. ასევე, ცენტრალური აპარატის ბალანსზე ირიცხება კრედიტორული დავალიანება 14 იურიდიული პირის მიმართ, რომელთა შემთხვევაშიც ძალაში შესულია სასამართლო განჩინება მოვალის გაკოტრებულად გამოცხადებისა და რეგისტრაციის გაუქმების შესახებ, ჯამური თანხით 938 ათასი ლარი. გარდა ამისა, სამინისტროს ბალანსზე ირიცხება დებიტორულ/კრედიტორული დავალიანებები იმ პირების მიმართაც, რომელთა რეგისტრაცია გაუქმებულია 2013-2015 წლებში, სააგენტოს შემთხვევაში 4 იურიდიული

პირის დებიტორული დავალიანება შეადგენს 16.8 ათას ლარს, ხოლო ცენტრალური აპარატის შემთხვევაში, 4 იურიდიული პირის კრედიტორული დავალიანება შეადგენს 34.4 ათას ლარს;

- *შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს* ბალანსის საცნობარო მუხლში „პირობითი მოთხოვნები“, აღრიცხული არ არის 2015 წელს განხილვის სტადიაში მყოფ სასამართლო საქმესთან დაკავშირებული მოთხოვნები, სულ 538.8 ათასი ლარის ოდენობით, ხოლო საცნობარო მუხლში „პირობითი ვალდებულებები“ აღრიცხული არ არის 2015 წელს განხილვის სტადიაში მყოფ სასამართლო საქმესთან დაკავშირებული ვალდებულებები, ჯამური ღირებულებით 488.9 ათასი ლარი;
- 2015 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით *ფინანსთა სამინისტროს* ანგარიშზე „მოთხოვნები დარიცხული ჯარიმებით, სანქციებით და საკუთრებასთან დაკავშირებული სხვა შემოსავლებით“ ირიცხებოდა 293.4 ათასი ლარის ოდენობის დებიტორული დავალიანების ნაშთი, საიდანაც 11 დებიტორის მიმართ რიცხული დავალიანების როგორც საწყისი, ასევე საბოლოო ნაშთი უცვლელია. უწყების მიერ წარმოდგენილი მტკიცებულებების მიხედვით¹²⁸, მიხედვით, ზოგიერთ მოვალეს არ გააჩნია ქონება, რათა მოხდეს აპარატის, როგორც კრედიტორის სასარგებლოდ თანხების ამოღება. რამდენადაც არსებული მდგომარეობით, დებიტორული დავალიანების თანხების ამოღების ალბათობა ნულის ტოლია, ფინანსურ ანგარიშგებაში ასახული ინფორმაციის საიმედოობის¹²⁹ პრინციპების გათვალისწინებით, აპარატის მიერ შესაძლებელია ჩამოიწეროს ზოგიერთი დებიტორული დავალიანება და ამასთან, აისახოს ისინი შესაბამის საცნობარო მუხლში;
- *ეკონომიკის სამინისტროს* აპარატსა და მის დაქვემდებარებაში მყოფ სსიპ-ებს 2015 წლის ბოლოსათვის ერიცხებოდათ ისეთი დავალიანებები, რომელთა წარმოშობის დამადასტურებელი პირველადი დოკუმენტაცია არ გააჩნიათ. მაგალითად:
 - სამინისტროზე რიცხული 2,112.3 ათასი ლარის დებიტორული დავალიანებიდან 1,218.5 ათასი ლარის დავალიანება წარმოიშვა 1997–2007 წლებში ყოფილი სამინისტროების გაერთიანების

¹²⁸ აღსრულების ეროვნული ბიუროს წერილები;

¹²⁹ ფინანსთა მინისტრის N429 ბრძანება - საიმედოობა - ითვალისწინებს ბუღალტრული აღრიცხვის მეთოდოლოგიით გათვალისწინებული განსაზღვრებების და კრიტერიუმების შესაბამისად აქტივებზე, ვალდებულებებზე, შემოსავლებზე და ხარჯებზე, ასევე, ოპერაციების და სხვა მოვლენების კაპიტალზე გავლენის ზუსტი შეფასების წარმოდგენას ანგარიშგებაში და არ შეიცავს არსებით შეცდომებს.

შედეგად. ამავე მიზეზით სამინისტროს ერიცხება კრედიტორული დავალიანება 737.9 ათასი ლარის ოდენობით;

- *სსიპ „სახმელეთო ტრანსპორტის სააგენტოზე“* რიცხული 520.7 ათასი ლარის დებიტორული დავალიანებიდან 235.0 ათასი ლარის დავალიანება 2002 წლიდან ირიცხება აჭარის სატრანსპორტო ადმინისტრაციასა და „აღმასრულებელ ორგანოებზე“. პირველადი დოკუმენტაციის არარსებობის გამო ვერ ხერხდება დებიტორების იდენტიფიცირება. ასევე, სააგენტოს 2002 წლიდან სახელფასო დავალიანების სახით ერიცხება 12.7 ათასი ლარის კრედიტორული დავალიანება. სახელფასო დავალიანების მქონე პირებზე სხვა საინდენტიფიკაციო მონაცემები, გარდა გვარებისა, უწყების მიერ წარმოდგენილი ვერ იქნა;
- *სსიპ „სამოქალაქო ავიაციის სააგენტოზე“* რიცხული 3,592.6 ათასი ლარის დებიტორული დავალიანებიდან, 3,191.6 ათასი ლარის დავალიანება წარმოქმნილია 2002-2006 წლებში რეგულირების საფასურის სახით. ასევე რეგულირების საფასურის სახით არის 2005-2006 წლებში წარმოქმნილი 54.9 ათასი ლარის კრედიტორული დავალიანება (საერთო დავალიანების 38.4%);
- *სსიპ „ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციას“* ბალანსზე ერიცხება ისეთი დებიტორული (4.0 ათასი ლარი) და კრედიტორული (8.7 ათასი ლარი) დავალიანებები, რომელთა შესახებ ინფორმაცია ადმინისტრაციის მიერ მოძიებული ვერ იქნა მათი ხანდაზმულობის გამო;
- *სსიპ „ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტოს“* ბალანსზე ერიცხება 183.3 ათასი ლარის კრედიტორული დავალიანება (დავალიანების მთლიანი მოცულობის 95%) წარმოშობილი 2006 წლამდე, რომელთა იდენტიფიცირება და წარმოშობის საფუძვლების დადგენა ვერ ხერხდება;

- *სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტროს* კრედიტორულმა დავალიანებებმა 2015 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით ჯამურად 1,640 ათასი ლარი შეადგინა. აქედან არარეალური და ხანდაზმულია 1,632 ათასი ლარი, რომელიც წარმოშობილია 1996-2004 წლებში - ბიუჯეტის სეკვესტრთან დაკავშირებით ამ პერიოდში დარიცხული და აუნაზღაურებელი ფედერაციების დაფინანსების ხარჯებით, გაუცემელი შრომის ანაზღაურებით, სოციალური დახმარებებითა და სტიპენდიებით, ასევე 1996-2002 წლებში საშემოსავლო გასასახადის გადაუხდელობისთვის სამინისტროსათვის სანქციის სახით დარიცხული საბიუჯეტო ვალდებულებები, რომლის დარიცხვა დღესაც გრძელდება;

- თავდაცვის სამინისტროს ცენტრალური აპარატის 6,833.1 ათასი ლარი ირიცხება საბალანსო ანგარიშზე „მოთხოვნები არაფინანსური აქტივების დანაკლისებით“, საიდანაც ძირითადი ნაწილი არარეალურ მოთხოვნას წარმოადგენს, რამდენადაც წლების მანძილზე აღნიშნული ქონება ითვლება დანაკლისად, ისე რომ არ არის მითითებული მატერიალურად პასუხისმგებელი პირების ვინაობა, რის შედეგადაც იგი მექანიკურად გადადის ყოველი მომდევნო პერიოდის ფინანსურ ანგარიშგებაში;
- შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანგარიშებზე N3100 – N3280 (ვალდებულებები) 2016 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით ჯამურად რიცხული ნაშთის ოდენობამ 11,458.4 ათასი ლარი შეადგინა. მათ შორის უდიდესი ნაწილი წარმოადგენს „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით 2005 წლამდე წარმოშობილ დავალიანებებს, ასევე „საქონელი და მომსახურების“ და „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლებით გასულ წლებში წარმოშობილ დავალიანებებს (მათ შორის 1996-2001 წლებში წარმოშობილს), რომელთა რეალობა დოკუმენტურად (ურთიერთშედარების აქტები და ა.შ.) დადასტურებული არ არის.

ასევე, დებიტორული და კრედიტორული დავალიანებების ანალიზის შედეგად გამოვლინდა, რომ ზოგიერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციის შემთხვევაში, ადგილი აქვს ცალმხრივად აღრიცხული დებიტორული/კრედიტორული დავალიანებების არსებობას. მაგალითად:

- ფინანსთა სამინისტროს აპარატის მიერ 2015 წლის 30 სექტემბერს ურთიერთშედარების აქტის¹³⁰ საფუძველზე ანაზღაურებულია სს „ენერგო-პრო-ჯორჯიას“ დავალიანება 11.5 ათასი ლარის ოდენობით, რომელიც წარმოიშვა 2012 წლის საანგარიშო პერიოდში. აღნიშნული კრედიტორული დავალიანება 2015 წლის დასაწყისში უწყებას ბუღალტრულად აღრიცხული არ ჰქონდა;
- შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ცენტრალური აპარატის ბალანსზე ირიცხება კრედიტორული დავალიანება სსიპ „ლ. საყვარელიძის სახელობის დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნულ ცენტრის“ მიმართ. 26.1 ათასი ლარის ოდენობით, რომელიც ცენტრის ბალანსზე როგორც დებიტორული დავალიანება აღრიცხული არ არის. ასევე, ცენტრალური აპარატის ბალანსზე ირიცხება დებიტორული დავალიანება ცენტრის მიმართ 28.0 ათასი ლარის მოცულობით, რომელიც ცენტრის ბალანსზე როგორც კრედიტორული დავალიანება აღრიცხული არ არის;

¹³⁰ ქ.ბათუმი, 3 აგვისტო, 2015 წელი.

- *კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს* ნაერთი ბალანსის მიხედვით, „საქონელი და მომსახურების“ მუხლში, ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს ერიცხებათ, 5,484.9 ათასი ლარის დებიტორული დავალიანება, საიდანაც ურთიერთშედარების აქტები, წარმოდგენილ იქნა მხოლოდ 1,427.4 ათას ლარზე (26%-ზე). იმავე მუხლით მიღებულ საქონელსა და მომსახურებაზე ირიცხება 1,432.3 ათასი ლარის კრედიტორული დავალიანება, საიდანაც ურთიერთშედარების აქტები წარმოდგენილ იქნა მხოლოდ 122.2 ათას ლარის შემთხვევაში (9%-ზე);
- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს* დებიტორული და კრედიტორული დავალიანებების ანალიზის შედეგად გამოვლინდა, რომ სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი უწყებებში ერთმანეთის მიმართ წარმოშობილი დავალიანებები ზოგ შემთხვევაში აღირიცხება ცალმხრივად, ხოლო ორმხრივად აღიარებული დებიტორ/კრედიტორული დავალიანებების თანხები ხშირ შემთხვევაში არ მოდის თანხვედრაში. არსებული ცდომილების მიზეზია სამინისტროსადმი დაქვემდებარებულ სტრუქტურულ ერთეულებს შორის დებიტორულ/კრედიტორული დავალიანების აღიარებისა და შემდგომში მათი ჩამოწერის პროცედურების ერთგვაროვნების არ არსებობა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია შესაბამისი უწყებების კოორდინაციით დაიწყოს მუშაობა საჯარო სექტორის მასშტაბით ზემოხსენებული სისტემური ხასიათის ხარვეზების დარეგულირების მიმართულებით, რაც უზრუნველყოფს კონკრეტულ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში აღნიშნული პრობლემების აღმოფხვრასა და IPSAS-ის რეფორმის წარმატებით განხორციელების ხელშეწყობას.

რეკომენდაციები:

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- უზრუნველყონ ფინანსური ანგარიშგების მომზადება არსებული მარეგულირებელი ნორმების შესაბამისად.

ფინანსთა სამინისტროს:

- შეიმუშაოს ქმედითი მექანიზმი საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ბუღალტრული აღრიცხვის კუთხით არსებული ხარვეზების აღმოფხვრისა და ამ მიმართულებით პრევენციული ზომების დანერგვის მიზნით, რაც ხელს შეუწყობს IPSAS-ის რეფორმის წარმატებით განხორციელებას.

7. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი

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

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

7.1. პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვის პროცესი

საქართველოში სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადება რეგულირდება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის N385 ბრძანებით¹³¹ „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“. საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლის მოთხოვნის შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს თან ერთვის „პროგრამული ბიუჯეტის დანართი“, რომელიც მოიცავს პრიორიტეტების ფარგლებში განსაზღვრული პროგრამების აღწერასა და მიზნებს, მოსალოდნელ შედეგებსა და შედეგების შეფასების ინდიკატორებს. ხოლო კოდექსის 56-ე მუხლის მიხედვით,

¹³¹ ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის N385 ბრძანება.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის დანართში ხდება აღნიშნული პროგრამების ფარგლებში მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტი პროგრამული ფორმატით უკვე მეხუთე წელია მზადდება, პროცესის კომპლექსურობის გათვალისწინებით, პროგრამული ბიუჯეტის დანართში წარმოდგენილი ინფორმაცია ჯერ კიდევ არ მტკიცდება კანონით. ამასთან, ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებაში ჯერ კიდევ შეინიშნება მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რაც ართულებს, რიგ შემთხვევებში კი შეუძლებელს ხდის პროგრამების ეფექტიანობის შეფასებას.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, საკუთარი მანდატის ფარგლებში, აქტიურად ცდილობს ხელი შეუწყოს პროგრამული ბიუჯეტირების რეფორმის პროცესს. 2012 წლიდან, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე და ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშებზე დასვენებში/მოხსენებებში რეგულარულად ხდებოდა პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაციის გაანალიზება, არსებული ხარვეზებისა და სისუსტეების იდენტიფიცირება და მათ აღმოსაფხვრელად საერთაშორისო პრაქტიკის მაგალითების გაზიარება. აღნიშნულის პარალელურად, პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიაში იდენტიფიცირებულ იქნა მეთოდოლოგიური ხარვეზები და მათ აღმოსაფხვრელად სამსახურის მიერ გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები, რომლებიც ნაწილობრივ გათვალისწინებულ იქნა 2015 წლის აგვისტოში აღნიშნულ მეთოდოლოგიაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად. გარდა ამისა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ იქნა უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელო - „შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება“¹³², სადაც განხილულ იქნა შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების (მათ შორის პროგრამული ბიუჯეტირების) დანერგვის პროცესში გამოყენებული მექანიზმებისა და არსებული გამოწვევების შესახებ საერთაშორისო გამოცდილება. ამასთან, სახელმძღვანელოს მეორე ნაწილი მოიცავს საჯარო ორგანიზაციების სტრატეგიული დაგეგმვისა და შედეგების შეფასების სისტემის მართვასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან საკითხებსა და პრაქტიკულ მაგალითებს.

¹³² <http://sao.ge/files/kanonmdebloba/pubnication/biujetireba-2016.pdf>

7.2. ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებასთან დაკავშირებული ხარვეზები

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონისა და ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაცია მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხასიათდება, რაც ართულებს პროგრამების ეფექტიანობის შეფასებას. კერძოდ, ხარვეზები შეინიშნება შემდეგი მიმართულებებით:

- პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება და მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება;
- პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავება;
- მეთოდოლოგიური ხარვეზები;
- მონაცემთა ხარისხი.

7.2.1. პროგრამების /ქვეპროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება და მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება

ვინაიდან პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში წინასწარ განსაზღვრული და მიღწეული შედეგების ანალიზი საშუალებას იძლევა შეფასდეს პროგრამის/ქვეპროგრამის ეფექტიანობა და შესაბამისად, საბიუჯეტო ორგანიზაციის საქმიანობა ფისკალური წლის განმავლობაში, მოსალოდნელი და მიღწეული შედეგების შესახებ სრული და ზუსტი ინფორმაციის მომზადებას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება. თუმცა, როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში¹³³ „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის პროექტზე აღინიშნა, ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე მოსალოდნელი შედეგების ჩამოყალიბების პროცესი მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხასიათდება.

პირველ რიგში, საყურადღებოა რომ ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე, ზოგიერთი პროგრამისთვის გამოყოფილი ასიგნებების ნაწილს არ გააჩნია მიზნობრიობა და მათ ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და აქტივობების განსაზღვრა მოგვიანებით, წლის განმავლობაში არის დაგეგმილი. მაგალითად:

- „ზოგადი განათლების ხელშეწყობის პროგრამისთვის“ (32 02 12) ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრული ასიგნებების ოდენობამ 600 ათასი ლარი შეადგინა, საიდანაც 495 ათასი

¹³³ <http://sao.ge/files/auditi/2015-kanonproeqtze-daskvna.pdf>

ლარი (83%) წარმოადგენდა გაუნაწილებელ სახსრებს. კერძოდ, პროგრამის დამტკიცების შესახებ მინისტრის N70 ბრძანების მიხედვით, აღნიშნული ასიგნებებით განსახორციელებელი ღონისძიებების/აქტივობების განსაზღვრა მოხდებოდა მოგვიანებით, რისთვისაც წლის განმავლობაში მინისტრის ბრძანებაში 14 ცვლილება იქნა შეტანილი (მათ შორის ბოლო ცვლილება განხორციელდა 2015 წლის 23 დეკემბერს). საბოლოოდ კი პროგრამის ფარგლებში გახარჯული სახსრების მოცულობამ 525 ათასი ლარი შეადგინა;

- „ბრალდებული და მსჯავრდებული პირებისათვის განათლების მიღების ხელმისაწვდომობის პროგრამის“ (32 02 09) ასიგნებები ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე 330 ათასი ლარის ოდენობით განისაზღვრა, რომელთაგან „საქონელი და მომსახურების“ მუხლში არსებული 56 ათასი ლარი (17%), მინისტრის 21 იანვრის N31 ბრძანების მიხედვით, წარმოადგენდა „გაუნაწილებელ თანხას“.

ვინაიდან პროგრამული ბიუჯეტირების ამოსავალ წერტილს არა მხარჯავი უწყებისათვის გამოყოფილი რესურსების ოდენობა, არამედ, საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის შედეგად მიღწეული შედეგები წარმოადგენს, საჭიროა პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში გამოყოფილი ასიგნებების მიზნობრიობები და მათ მიერ დასაფინანსებელი აქტივობები ჩამოყალიბდეს ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე და არ მოხდეს მიზნობრიობების განსაზღვრა მოგვიანებით, ფისკალური წლის განმავლობაში, როგორც ეს ორგანიზაციული ბიუჯეტირებისას ხდებოდა. პროგრამული ბიუჯეტირების ერთ-ერთ უპირატესობას სწორედ მოსალოდნელი შედეგების წინასწარ განსაზღვრა და მათ შესაბამისად ასიგნებების გამოყოფა წარმოადგენს, რაც საბოლოოდ რესურსების ეფექტიან განაწილებას უზრუნველყოფს.

რაც შეეხება მოსალოდნელი შედეგების ფორმირებას, მიუხედავად იმისა, რომ პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაციაში მცირე გაუმჯობესება შეინიშნება, 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის პროგრამული დანართით წარმოდგენილი ქვეპროგრამის ინდიკატორების 65%-ს მიზნობრივი მაჩვენებელი არ გააჩნია. შესაბამისად, ვინაიდან დაგეგმვის ეტაპზე არ არის მითითებული თუ რისი მიღწევა იგეგმება წლის განმავლობაში გამოყოფილი საბიუჯეტო ასიგნებების პირობებში, ანგარიშგების ეტაპზე ვერ ხერხდება ქვეპროგრამის ეფექტიანობის შეფასება ინდიკატორების საშუალებით. მაგალითად:

- „მასწავლებელთა პროფესიული განათლების ხელშეწყობის ქვეპროგრამის“ (32 02 02) მოსალოდნელ შუალედურ შედეგად განსაზღვრულია „მასწავლებელთა ეტაპობრივი პროფესიული განვითარება და კვალიფიკაციის ხარისხის ამაღლება“, ხოლო შეფასების ინდიკატორს წარმოადგენს - „დატრენინგებული მასწავლებლების რაოდენობა“. შედეგების

შესახებ ანგარიშების ეტაპზე, ქვეპროგრამის ფარგლებში მიღწეულ შედეგად აღნიშნულია, რომ - „პროფესიული გადამზადება გაიარა 16,700-ზე მეტმა ბენეფიციარმა“, თუმცა, მოცემულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით ვერ ხერხდება ქვეპროგრამის ეფექტიანობის შეფასება, რამდენადაც არ არის განსაზღვრული თუ რამდენი სპეციალისტის მომზადება იყო დაგეგმილი გამოყოფილი საბიუჯეტო ასიგნებების პირობებში;

- ანალოგიური მდგომარეობაა, „გამოძიებაზე ზედამხედველობის, სახელმწიფო ბრალდების მხარდაჭერის, დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლისა და პრევენციის პროგრამაში“ (26 02), სადაც მოსალოდნელ შედეგებს წარმოადგენს: „მაღალკვალიფიციური პროკურორები და პროკურატურის საქმიანობის გამჭვირვალობა; დანაშაულის პრევენციის ახალი ღონისძიებები; არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების სფეროში გადამზადებული პროკურორები და ა.შ.“ აღნიშნული შედეგების შესაფასებლად კი გამოყენებულია 10 რაოდენობრივი ინდიკატორი, რომელთაგან არცერთს არ გააჩნია მიზნობრივი მაჩვენებელი. მათ შორისაა: „საქართველოში კრიმინოგენური მდგომარეობის ამსახველი ანალიზების რაოდენობა; არასრულწლოვანთა სისხლის სამართლის საქმეებზე გადამზადებულ პროკურორთა რაოდენობა; ტრენინგსაჭიროებების იდენტიფიცირებისათვის შექმნილი დოკუმენტებისა და ჩატარებული ტრენინგების რაოდენობა“ და ა.შ. ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი მიღწეული შედეგების შესახებ ინფორმაციით კი ვერ ხერხდება პროგრამის ეფექტიანობის შეფასება, შესაბამისი შესადარისი მაჩვენებლის არარსებობიდან გამომდინარე.

რიგ შემთხვევებში, პროგრამის ფარგლებში არ ხდება ყველა მოსალოდნელი შედეგის განსაზღვრა, რომლებიც შესაძლოა მიღწეულ იქნეს პროგრამის განხორციელების შედეგად. მაგალითად:

- „დაავადებათა ადრეული გამოვლენისა და სკრინინგის“ პროგრამის (35 03 02 01) მიზანს წარმოადგენს „დაავადებათა ადრეული გამოვლენისა და გავრცელების პრევენციის უზრუნველყოფა და მოსახლეობაში ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრება“ და პროგრამის ფარგლებში გათვალისწინებულია შემდეგი ღონისძიებების ჩატარება: „ონკოლოგიური დაავადებების სკრინინგი; ბავშვთა ასაკის განვითარების შეფერხება, დაავადებათა ადრეული გამოვლენა და სკრინინგი; ეპილეფსიის დიაგნოსტიკა და ზედამხედველობა; მოსახლეობის საგანმანათლებლო კამპანია“. ხოლო, მოსალოდნელ შედეგად განსაზღვრულია მხოლოდ „ონკოლოგიური დაავადებების გვიანი დიაგნოსტიკის შემცირება“, მაშინ როდესაც სხვა ღონისძიებების განხორციელების შედეგად მისაღები მოსალოდნელი შედეგები კი სრულიად

უგულებელყოფილია. შესაბამისად, მიღწეული შედეგების ანგარიშების ეტაპზეც მხოლოდ აღნიშნული შედეგის შესახებ ხდება ინფორმაციის მოწოდება.

ასევე, საყურადღებოა, რომ პროგრამულ დანართში მოცემული, მხარჯავი დაწესებულებების მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და მოსალოდნელი შედეგების წარმოდგენა, რიგ შემთხვევებში ხდება აგრეგირებულად, პროგრამების დონეზე და არ ითვალისწინებს მათ შემდგომ დეტალიზაციას ქვეპროგრამებად, რაც შეუძლებელს ხდის საბოლოო და შუალედური შედეგების ერთმანეთისაგან გამიჯვნასა და მათ შორის შესაბამისობის დადგენას. მაგალითად:

- „ეროვნული საარქივო ფონდის დაცულობის, მომსახურების თანამედროვე ტექნოლოგიების დანერგვის და დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის“ პროგრამის (26 03) საბოლოო შედეგები და შედეგების შეფასების ინდიკატორები მოცემულია ცხრილში.

<p>პროექტის მოსალოდნელი საბოლოო შედეგი</p>	<p>ცენტრალიზაციას დაქვემდებარებული 47 ადგილობრივი არქივი; მოქალაქეთა მომსახურების პროგრამული უზრუნველყოფის პარამეტრების განახლება-დახვეწა; საარქივო სერვისებზე მაღალი ხელმისაწვდომობა; დოკუმენტების ელექტრონული არქივის შექმნა; საარქივო ფონდის დოკუმენტების ელექტრონულ მატარებელზე გადატანა; საარქივო დოკუმენტების ელექტრონული კატალოგების წარმოება; სათანადო ინფრასტრუქტურით აღჭურვილი ოთხი რეგიონული და ერთი ცენტრალური არქივი; დოკუმენტების სათანადო პირობებში შენახვისათვის არსებული და ახალი დამატებითი საცავების მოწყობა.</p>
<p>საბოლოო შედეგის შეფასების ინდიკატორები</p>	<p>ყოველწლიურად ელექტრომატარებლებზე გადატანილი 700 000 გვერდი; საარქივო მომსახურებისთვის 3 ახალი პროგრამა: მკვლევართა აღრიცხვისა მოქალაქეთა მომსახურების პროგრამაში 2 სერვისის დამატება: ონლაინ მომსახურების რეჟიმი და სოციალური უზრუნველყოფის სააგენტოს ბაზაზე წვდომა; ცენტრალიზაციის შედეგად სტანდარტების შესაბამის პირობებში განთავსებული 47 ადგილობრივი არქივის დოკუმენტები; ყოველწლიურად ელექტრომატარებლებზე გადატანილი 700 000 გვერდი; რეაბილიტირებული ზუგდიდის, გორის რეგიონული და ახალციხის რეგიონული არქივები და დამატებითი საცავები; საარქივო მომსახურებისთვის 3 ახალი პროგრამა: მკვლევართა აღრიცხვისა და მართვის სისტემა, საარქივო დოკუმენტების ელექტრონული კატალოგები, გეოგრაფიული საინფორმაციო სისტემა (GIS) და სივრცითი მიების პროგრამა; ქუთაისის არქივის ახალი შენობა.</p>

აღნიშნული პროგრამის საბოლოო შედეგებს წარმოადგენს - „საარქივო სერვისებზე მაღალი ხელმისაწვდომობა“, „დოკუმენტების ელექტრონული არქივის შექმნა“, „საარქივო ფონდის დოკუმენტების ელექტრონულ მატარებელზე გადატანა“ და „საარქივო დოკუმენტების ელექტრონული კატალოგების წარმოება“. თუმცა, აღნიშნული შედეგებიდან მხოლოდ „საარქივო სერვისებზე მაღალი ხელმისაწვდომობა“ შეიძლება იქნეს განხილული როგორც პროგრამის საბოლოო შედეგი, მაშინ როდესაც „დოკუმენტების ელექტრონული არქივის შექმნა“, „საარქივო ფონდის დოკუმენტების ელექტრონულ

მატარებელზე გადატანა“ და „საარქივო დოკუმენტების ელექტრონული კატალოგების წარმოება“ წარმოადგენს საბოლოო მიზნის მისაღწევად საჭირო შუალედურ შედეგებს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, მოხდეს მსგავსი პროგრამებისა და შესაბამისად, მოსალოდნელი შედეგებისა და მათი შეფასების ინდიკატორების წარმოდგენა ქვეპროგრამების დონეზე, რაც ხელს შეუწყობს ერთი მხრივ, საბიუჯეტო რესურსების განკარგვისა და ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის გამჭვირვალობას, ხოლო მეორე მხრივ, დაინტერესებული მხარეებისთვის უფრო დეტალური და ნათელი ინფორმაციის მიწოდებას. ამასთან, აღნიშნული ფორმატით წარმოდგენილი პროგრამები და მოსალოდნელი შედეგები არ იძლევა საშუალებას, დადგინდეს მთლიანი ასიგნებიდან კონკრეტული შედეგის მისაღწევად საჭირო სახსრების ოდენობა. იმის გათვალისწინებით, რომ შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების უმთავრეს მიზანს სწორედ მიღწეულ შედეგებსა და მათ მისაღწევად დახარჯულ რესურსებს შორის ურთიერთკავშირის დამყარება წარმოადგენს, მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს აღნიშნულ საკითხზე.

ასევე, მნიშვნელოვანი ხარვეზები შეინიშნება მხარჯავი დაწესებულებების მიერ შესრულების შესახებ ინფორმაციის ანგარიშების ეტაპზე. საყურადღებოა, რომ შესრულების შესახებ ანგარიშგება სრულად არ მოიცავს ინფორმაციას ბიუჯეტის კანონზე თანდართული პროგრამული დანართით განსაზღვრული ყველა პროგრამის შესახებ. კერძოდ, ზოგიერთი პროგრამისთვის დაგეგმვის ეტაპზე განისაზღვრა მოსალოდნელი შედეგები და შედეგების შეფასების ინდიკატორები, თუმცა ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში არ მოიცავს ინფორმაციას მათ ფარგლებში მიღწეული შედეგების შესახებ. შედეგად, ვერ ხერხდება იმის შეფასება, თუ რამდენად იქნა მიღწეული აღნიშნული პროგრამების მიზნები. მაგალითად:

- „საგზაო ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების ღონისძიებების“ პროგრამის (25 02) მოსალოდნელი საბოლოო შედეგები და მათი შეფასებისთვის საჭირო ეფექტიანობის ინდიკატორები განსაზღვრულია ბიუჯეტის კანონის პროგრამული დანართით. მიუხედავად ამისა, 2015 წლის ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიში არ მოიცავს აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში მიღწეული საბოლოო შედეგების შესახებ ინფორმაციას;
- „სსიპ - იურიდიული დახმარების სამსახურის“ (53 00) ფარგლებში წლის განმავლობაში ათვისებული საბიუჯეტო სახსრების ოდენობამ 4,387 ათასი ლარი (თავდაპირველი გეგმის 97%) შეადგინა. პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი შეფასების ინდიკატორის მიხედვით, პროგრამის ფარგლებში „უფასო იურიდიული დახმარების ბენეფიციართა რაოდენობის არანაკლებ

2%-ით გაზრდა“ იგეგმებოდა, თუმცა მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება შესრულების ანგარიშში არ მომხდარა.

მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება ერთი მხრივ, ხელს უწყობს ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის გაუმჯობესებას, ხოლო მეორე მხრივ, საბიუჯეტო რესურსების ეფექტიანი განკარგვის მნიშვნელოვან წინაპირობას წარმოადგენს. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში მოიცავდეს ინფორმაციას ყველა იმ პროგრამის შესახებ, რომლისთვისაც მოსალოდნელი შედეგები და შეფასების ინდიკატორები განსაზღვრულ იქნა დაგეგმვის ეტაპზე, რათა დაინტერესებული მხარეებისათვის შესაძლებელი იყოს პროგრამებისთვის გამოყოფილი ასიგნებების ფარგლებში მიღწეული შედეგების შეფასება.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ხარვეზები ვლინდება მიღწეული შედეგების ფორმირების პროცესშიც. კერძოდ, გარკვეულ შემთხვევებში არ ხდება მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება წინასწარ განსაზღვრული შედეგების შეფასების ინდიკატორებთან მიმართებაში. მაგალითად:

- „შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების პროგრამის“ (35 05) ფარგლებში განსაზღვრულ ერთ-ერთ მოსალოდნელ შედეგს წარმოადგენს - „დასაქმებულთა შრომის პირობების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანა“, რაც უნდა შეფასებულიყო ინდიკატორებით - „მონიტორინგის შედეგად გამოვლენილი დარღვევების რაოდენობა“, „მონიტორინგის შედეგად აღკვეთილი/გამოსწორებული დარღვევების რაოდენობა“ და „განხორციელებული მონიტორინგის რაოდენობა“. თუმცა, შესრულების ანგარიშში, პროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგები არ მოიცავს ინდიკატორებით განსაზღვრულ მაჩვენებლებს და მასში წარმოდგენილია სრულიად განსხვავებული ინფორმაცია.

შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების პროგრამა (35 05)
დასახული საბოლოო შედეგები:
<ul style="list-style-type: none"> • დასაქმებულთა შრომის პირობების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანა; • შრომითი ბაზრის ინფორმაციის სისტემატიზაცია.
ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრული საბოლოო შედეგის შეფასების ინდიკატორები:
<ul style="list-style-type: none"> • მონიტორინგის შედეგად გამოვლენილი დარღვევების რაოდენობა ; • მონიტორინგის შედეგად აღკვეთილი/გამოსწორებული დარღვევების რაოდენობა ; • განხორციელებული მონიტორინგის რაოდენობა ; • შრომითი ბაზრის ინფორმაციის სისტემატიზაცია.
მიღწეული საბოლოო შედეგები:
<ul style="list-style-type: none"> • სამუშაო ადგილებზე შრომის უსაფრთხოებისა და შრომის პირობების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის მონიტორინგი; • დაფინანსდა საქართველოს შრომის ბაზარზე სამუშაოს მაძიებელთა მოთხოვნად პროფესიებში მომზადება-გადამზადების ღონისძიებები, მათი დასაქმების პერსპექტივების გაუმჯობესების მიზნით;

<ul style="list-style-type: none"> • შექმნა შრომით ბაზართან დაკავშირებული მთლიანი საინფორმაციო ბაზა.
მიღწეული საბოლოო შედეგის შეფასების ინდიკატორები:
<ul style="list-style-type: none"> • შრომის ბაზრის საინფორმაციო მართვის სისტემით (worknet.gov.ge) დარეგისტრირებული 56 546 სამუშაოს მაძიებელი. ჩატარებული კონსულტაციები: ჯგუფური 1 939 და ინდივიდუალური 15 309; • ჩატარებული ორი ფორუმი; ფორუმში მონაწილე სამუშაოს მაძიებელთა რაოდენობა 3335, ფორუმის შედეგად დასაქმებულთა რაოდენობა 165; • ტრენინგების საფუძველზე გადამზადებული 37 ჟურნალისტი.

• „წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის აღდგენა-რეაბილიტაციის“ პროგრამის (25 04) მოსალოდნელ შედეგებად დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრულია: „საქართველოს რეგიონებში მაცხოვრებელი მოსახლეობის სასმელი წყლით მომარაგების გაუმჯობესება; მოწესრიგებული საკანალიზაციო სისტემები; საქართველოში ტურიზმის სექტორის განვითარება.“ შედეგების შეფასების ინდიკატორებად კი მოცემულია - „რეაბილიტირებული საკანალიზაციო სისტემები; დღე-ღამეში წყლის მიწოდების ხანგძლივობა.“ თუმცა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი მიღწეული შედეგები ძალიან ზოგადია და არ იძლევა ინდიკატორებით გათვალისწინებულ ინფორმაციას.

წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის აღდგენა-რეაბილიტაცია (25 04)
დასახული საბოლოო შედეგები:
<ul style="list-style-type: none"> • საქართველოს რეგიონებში მაცხოვრებელი მოსახლეობის სასმელი წყლით მომარაგების გაუმჯობესება; • მოწესრიგებული საკანალიზაციო სისტემები; • საქართველოში ტურიზმის სექტორის განვითარებას.
ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრული საბოლოო შედეგის შეფასების ინდიკატორები:
<ul style="list-style-type: none"> • რეაბილიტირებული საკანალიზაციო სისტემები; • დღე-ღამეში წყლის მიწოდების ხანგძლივობა.
მიღწეული საბოლოო შედეგები:
<ul style="list-style-type: none"> • გამოიცვალა მილები, აშენდა ახალი სატუმბო საქლორატორო შენობები, გარემონტდა სადაწნეო მილსადენი და დამონტაჟდა მრიცხველები.
მიღწეული საბოლოო შედეგის შეფასების ინდიკატორები:
<ul style="list-style-type: none"> • გაუმჯობესებული წყალმომარაგების სისტემები; • მოსახლეობის საყოფაცხოვრებო პირობების გაუმჯობესება.

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანების („პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“) შესაბამისად, ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში პროგრამების ფარგლებში დაგეგმილთან შედარებით განსხვავებული შედეგების მიღწევის შემთხვევაში წარმოდგენილი უნდა იქნეს განმარტება აღნიშნული განსხვავებების გამომწვევი მიზეზების შესახებ, რაც უზრუნველყოფს ანგარიშების პროცესის გამჭვირვალობის გაუმჯობესებასა და შემდგომი წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მომზადების ეტაპზე რესურსების

ალოკაციის შესახებ ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღებას. თუმცა, 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების შესრულების შესახებ ინფორმაციაში, უმეტეს შემთხვევაში არ არის წარმოდგენილი განმარტებები დაგეგმილ და მიღწეულს შედეგებს შორის არსებული განსხვავებების შესახებ, რაც ძირითადად განპირობებულია იმ ფაქტით, რომ მხარჯავი უწყებების მიერ დაგეგმვის ეტაპზე არ ხდება პროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგებისთვის მიზნობრივი მაჩვენებლების განსაზღვრა და შესაბამისად, გადახრების იდენტიფიცირება.

7.2.2. პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავება

აღსანიშნავია, რომ მნიშვნელოვანი ხარვეზები შეინიშნება პროგრამებისა და ქვეპროგრამების საბოლოო და შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავების მიმართულებითაც, რაც არაერთხელ აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებში.

საყურადღებოა, რომ რიგი პროგრამებისა და ქვეპროგრამების საბოლოო და შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორები ვერ უზრუნველყოფს მიღწეული შედეგების შეფასებას, რადგან ინდიკატორი არარელევანტურია, არასწორადაა ფორმულირებული, ან არ წარმოადგენს ეფექტიანობის საზომს. მაგალითად:

- „საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს პერსონალის ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის“ პროგრამის (29 03) საბოლოო შედეგებს წარმოადგენს - „სამხედრო-სამედიცინო და სოციალური უზრუნველყოფის ეფექტიანი სისტემა; პროფილაქტიკური ღონისძიებებით ჯანმრთელობის მდგომარეობისა და ფიზიკური სტატუსის შენარჩუნება და განმტკიცება, ავადობის მაჩვენებლებისა და შრომისუუნარობის ხანგრძლივობის შემცირება“. საბოლოო შედეგების შესაფასებლად კი მოცემულია მხოლოდ ერთი რაოდენობრივი ინდიკატორი - აღნიშნული მომსახურებით უზრუნველყოფილ ბენეფიციართა რაოდენობა, რომელიც ვერ უზრუნველყოფს პროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების შეფასებას. საბოლოო შედეგის სრულყოფილად შეფასებისთვის საჭიროა ეფექტიანობის ინდიკატორის შემუშავება, რომელიც შეაფასებს სისტემის ეფექტიანობასა და გამართულ ფუნქციონირებას;
- ქვეპროგრამაში „სასწრაფო გადაუდებელი დახმარება და სამედიცინო ტრანსპორტირება“ (35 03 03 07) მოსალოდნელი შუალედური შედეგია „გადაუდებელი მდგომარეობების დროს

გართულებებისა და ლეტალური გამოსავლის შემცირება“, ინდიკატორად კი მოცემულია ამ შედეგის შეფასებისთვის არარელევანტური ინდიკატორი - „გამომახებათა რაოდენობა“;

- „ეროვნული საგანძურისა და დიპლომატიური წარმომადგენლობების დაცვის უსაფრთხოების დონის ამაღლების“ პროგრამის (30 02) მოსალოდნელ შედეგს და შესაბამის შეფასების ინდიკატორს წარმოადგენს - „დიპლომატიური მისიების, რეზიდენციების, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფო ობიექტების, ეროვნული საგანძურის, საქართველოს საპატრიარქოსა და მნიშვნელოვანი ობიექტების უსაფრთხოების დაცვა“. მოცემული ინდიკატორი იმეორებს მხოლოდ შედეგს და არ წარმოადგენს საზომს, რომელიც უზრუნველყოფდა პროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების შეფასებას;
- „კიბერუსაფრთხოების უზრუნველყოფის“ პროგრამაში (29 04) ერთ-ერთ შეფასების ინდიკატორს წარმოადგენს „თავდაცვის სფეროში შემავალი კრიტიკული ობიექტების შეუფერხებელი მოქმედება“, რომელიც უფრო პროგრამის მოსალოდნელ შედეგს შეესაბამება, ვიდრე ინდიკატორს და ვერ უზრუნველყოფს მიღწეული შედეგების შეფასებას;
- „ჯანმრთელობის ხელშეწყობის პროგრამაში“ (35 03 02 11) ერთ-ერთი მოსალოდნელი შუალედური შედეგია „ჯანმრთელობის ხელშეწყობის პოპულარიზაცია და გაძლიერება“, შეფასების ინდიკატორებად კი მოცემულია - „თამბაქოს მოხმარების შეწყვეტისათვის დახმარების გაუმჯობესება; თამბაქოს შესახებ არსებული კანონმდებლობის აღსრულების ხელშეწყობა; მოსახლეობის ცნობიერების ამაღლება თამბაქოს საკითხებზე, თამბაქოს მოხმარების კონტროლის რეგულაციების შესახებ და სამოქალაქო მობილიზაციის გაზრდა“. თუმცა, „გაზრდა“, „გაუმჯობესება“, „სრულყოფა“ არ წარმოადგენენ შეფასების ინდიკატორებს, რადგან არ შეიცავენ საზომ ერთეულს, რის გამოც შეუძლებელია მონიტორინგის განხორციელება. შესაბამისად, მოცემული ინდიკატორები ვერ უზრუნველყოფს მიღწეული შედეგების შეფასებას.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, სახელმწიფო ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში შემუშავებული ინდიკატორების ანალიზის შედეგად ვლინდება, რომ პროგრამებისა და ქვეპროგრამების 39.4% საჭიროებს დამატებით ინდიკატორს, რათა სრულყოფილად იქნეს შეფასებული პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში მიღწეული შუალედური/საბოლოო შედეგები. რიგ შემთხვევებში, ყველა მოსალოდნელ შედეგს არ მიემართება ინდიკატორი ან შედეგების შეფასებისათვის მხოლოდ ერთი ტიპის ინდიკატორია გამოყენებული, მაშინ როდესაც საჭიროა რამდენიმე ტიპის ინდიკატორის შემუშავება პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში დაგეგმილი

შედეგების სრულყოფილად შეფასებისათვის (მაგალითად, როგორებიცაა „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიით“ განსაზღვრული რაოდენობრივი, ხარისხობრივი, ეფექტიანობის, ხარჯზე მიღებული და პროდუქტიულობის ინდიკატორები), **რათა უზრუნველყოფილ იქნეს მიღწეული შედეგების შეფასება ხარისხობრივი, პროდუქტიულობის, ეკონომიურობისა და ეფექტიანობის პრინციპების გათვალისწინებით.** კერძოდ:

- „სახელმწიფო ქონების მართვის“ (24 01 02) ქვეპროგრამაში შუალედურ შედეგებს წარმოადგენს - „სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული საწარმოების ხარჯების შემცირება და მოგების გაზრდა; აქტივების ეფექტური მართვა; სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების პრივატიზების გამარტივებული პროცესი; საწარმოების ოპტიმიზაცია, მათი რენტაბელობის ამაღლება“. მოცემული შედეგების შეფასებისთვის კი განსაზღვრულია ინდიკატორები - „სახელმწიფო საკუთრებად აღრიცხული, კლასიფიცირებული და რეგისტრირებული ქონების რაოდენობა; პრივატიზებული ობიექტების რაოდენობა; სააგენტოს სერვისების რაოდენობა“, რომლებიც ვერ უზრუნველყოფს შედეგების - „საწარმოების ხარჯების შემცირება და მოგების გაზრდა“ და „საწარმოების ოპტიმიზაცია, მათი რენტაბელობის ამაღლება“ შეფასებას. შესაბამისად, ქვეპროგრამა დამატებით ინდიკატორებს საჭიროებს, რათა ანგარიშგების ეტაპზე მოხდეს ყველა მოსალოდნელი შედეგის შეფასება;
- ქვეპროგრამაში „უსაფრთხო სისხლი“ (35 03 02 04) მოსალოდნელ შუალედურ შედეგს წარმოადგენს „სისხლისა და სისხლის პროდუქტების უსაფრთხოება და ხელმისაწვდომობა“, მისი შეფასების ინდიკატორი კი არის „დონაციათა წლიური რაოდენობის ზრდა“. აღნიშნული ინდიკატორი მხოლოდ სისხლის ხელმისაწვდომობას უკავშირდება. შესაბამისად, საჭიროა დამატებითი ინდიკატორის შემუშავება, რომელიც სისხლის და სისხლის პროდუქტების უსაფრთხოების შეფასებას უზრუნველყოფს;
- „ქართული აგროსასურსათო პროდუქციის პოპულარიზაციის“ ქვეპროგრამაში (37 01 04) მოსალოდნელი შუალედური შედეგებია: „მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში ქართული აგროსასურსათო პროდუქციის ცნობადობის ზრდა; აგროსასურსათო პროდუქციის ექსპორტის ზრდა“. შედეგების შეფასების ინდიკატორს კი წარმოადგენს - „მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნებში სავარაუდოდ 8 და ქვეყნის შიგნით 2 გამოფენა-დეგუსტაციის ღონისძიების მოწყობა“. აღნიშნული ინდიკატორი მხოლოდ ჩატარებული ღონისძიებების რაოდენობას გვიჩვენებს და ცნობადობის ზრდის გაზომვას ვერ უზრუნველყოფს. რაც შეეხება ექსპორტის მოცულობას, ამ შედეგის

შესაფასებლად ინდიკატორი საერთოდ არ არის განსაზღვრული. შესაბამისად, საჭიროა დამატებითი ინდიკატორების შემუშავება აგროპროდუქტების ექსპორტის მოცულობისა და საექსპორტო ქვეყნების რაოდენობის შესახებ.

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

	რაოდენობრივი	ხარისხობრივი	ხარჯზე მიზნული	ეფექტიანობის	ეფექტურობის	ნაერთი*	არცერთი**
საბოლოო შედეგების ინდიკატორები (320)	179 (55.9%)	60 (18.8%)	0 (0%)	10 (3.1%)	25 (7.8%)	19 (5.9%)	27 (8.5%)
შუალედური შედეგების ინდიკატორები (182)	128 (70.4%)	27 (14.8%)	0 (0%)	0 (0%)	10 (5.5%)	7 (3.8%)	10 (5.5%)

ცხრილი 46. პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი პროგრამების/ქვეპროგრამების ინდიკატორების განაწილება მეთოდოლოგიით განსაზღვრული ტიპების მიხედვით - 2015 წ.

* ნაერთი - წარმოადგენს ორი ტიპის ინდიკატორის გაერთიანებას.

** არცერთი - არ შეესაბამება მეთოდოლოგიით განსაზღვრულ არცერთ ინდიკატორის ტიპს.

მოცემული სტატისტიკის მიხედვით, პროგრამების/ქვეპროგრამების ინდიკატორების უმეტესობას რაოდენობრივი ინდიკატორები წარმოადგენს. თუმცა, როგორც ზემოთ მოყვანილი მაგალითებიდან ჩანს, მხოლოდ რაოდენობრივი ინდიკატორები ვერ უზრუნველყოფს პროგრამის ეფექტიანობის შეფასებასა და მიღწეული შედეგების შესრულების შესახებ სრულყოფილი სურათის წარმოდგენას. ამასთან, მხოლოდ რაოდენობრივი ინდიკატორებით შედეგების შეფასებას ართულებს ის გარემოებაც, რომ პროგრამული დანართით წარმოდგენილი ქვეპროგრამების მოსალოდნელი შუალედური შედეგების 65%-ს მიზნობრივი მაჩვენებლები არ გააჩნია. შედეგად, ვინაიდან ინდიკატორების უმეტესობა რაოდენობრივია, ხოლო მოსალოდნელი შედეგების მიზნობრივი მაჩვენებლები განსაზღვრული არ არის, შეუძლებელი ხდება ქვეპროგრამების ფარგლებში მიღწეული შედეგების ინდიკატორებით შეფასება. აღნიშნულთან დაკავშირებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შემუშავებულ უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელოში - „შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება“, განხილულია მაგალითები ეფექტიანობისა და ხარისხობრივი ინდიკატორების შემუშავების შესახებ¹³⁴.

¹³⁴ <http://sao.ge/files/kanonmdebloba/pubnication/biujetireba-2016.pdf>

ბიუჯეტის კანონის პროგრამულ დანართში მოცემული ინდიკატორების ზოგადი სურათის წარმოსადგენად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული ანალიზის შედეგად, მომზადებულ იქნა სტატისტიკური მონაცემები, რომელიც აღწერს ინდიკატორების შესაბამისობას მეთოდოლოგიით განსაზღვრულ კრიტერიუმებთან¹³⁵. იმის გათვალისწინებით, რომ მეთოდოლოგიაში დეტალური განმარტებები ან ნიმუშები მოცემული არ არის, ინდიკატორთა აღნიშნული შეფასება დიდწილად ეყრდნობა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორთა სუბიექტურ მსჯელობას. აღნიშნული ანალიზით ჩანს, რომ პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი საბოლოო და შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორები მნიშვნელოვან ხარისხობრივ გაუმჯობესებას საჭიროებს, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს მათი მეთოდოლოგიით განსაზღვრულ კრიტერიუმებთან შესაბამისობა.

2015 წ.	პროგრამის ინდიკატორები	სასარგებლო	შედეგზე ორიენტირებული	ნათელი და გაზომვადი	შესაბამისი და მიღწევადი	შედეგებითი
	აკმაყოფილებს	76.2%	97.2%	60.3%	96.6%	83.1%
	ვერ აკმაყოფილებს	23.8%	2.8%	39.7%	3.4%	16.9%

2015 წ.	ქვეპროგრამის ინდიკატორები	სასარგებლო	შედეგზე ორიენტირებული	ნათელი და გაზომვადი	შესაბამისი და მიღწევადი	შედეგებითი
	აკმაყოფილებს	73.1%	95%	71.4%	97.8%	94.5%
	ვერ აკმაყოფილებს	26.9%	5%	28.6%	2.2%	5.5%

ცხრილი 47. საბოლოო და შუალედური შედეგების ინდიკატორების შესაბამისობა მეთოდოლოგიით განსაზღვრულ კრიტერიუმებთან - 2015 წ.

7.2.3. მეთოდოლოგიური ხარვეზები

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადება რეგულირდება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით (№385; 2011 წლის 8 ივლისი ქ. თბილისი) „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“. ვინაიდან, არსებული მეთოდოლოგია დახვეწას საჭიროებდა, 2015 წლის 14 აგვისტოს №265 ბრძანებით მოხდა მისი განახლება. აღნიშნულის აუცილებლობაზე არაერთხელ იქნა ყურადღება გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებში. თუმცა, მეთოდოლოგიის გაუმჯობესების მიმართულებით განხორციელებული ცვლილებების მიუხედავად, ჯერ კიდევ საჭიროა მისი ეტაპობრივი დახვეწა პროგრამული

¹³⁵ აღნიშნული სტატისტიკა წარმოდგენილია „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიაში“ ცვლილების შეტანამდე არსებული კრიტერიუმების შესაბამისად, რადგან ცვლილება განხორციელდა 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის შემდეგ.

ბიუჯეტირების განვითარების პარალელურად. ვინაიდან ხშირ შემთხვევაში ვერ ხერხდება მხარჯავი დაწესებულებების მიერ საბიუჯეტო სახსრების ათვისების შედეგად მიღწეული შედეგების ეფექტიანობის შეფასება, მიზანშეწონილია, მომზადდეს დაგეგმვისა და ანგარიშგების უფრო დეტალური ინსტრუქციები საშუალოვადიანი გეგმების, პროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი და მიღწეული შედეგებისა და შედეგების შეფასების ინდიკატორებისთვის. ასევე, სასურველია თვალსაჩინო მაგალითების მოყვანა სხვადასხვა სპეციფიკის მქონე პროგრამებისთვის.

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

საშუალოვადიანი გეგმები განსაზღვრავს საჯარო უწყების საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს და ანგარიშვალდებულებისა და ეფექტიანობის გაუმჯობესების კუთხით მათი წარმატებული საქმიანობის საფუძველს წარმოადგენს. ბიუჯეტის შედეგზე ორიენტირებული ფორმატით მომზადების პროცესში, აღნიშნული გეგმების შემუშავების მნიშვნელობა და მასთან დაკავშირებული საერთაშორისო გამოცდილება განხილულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პუბლიკაციაში „შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება“¹³⁶.

თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ მეთოდოლოგიაში მოცემულია ზოგადი აღწერა საშუალოვადიანი გეგმების ფარგლებში წარმოსადგენი ინფორმაციის, მის შედგენაზე პასუხისმგებელი პირების ფუნქცია-მოვალეობებისა და მიღწეული შედეგების შეფასების შესახებ. სასურველია, მხარჯავი დაწესებულებების მიერ საშუალოვადიანი გეგმების მომზადების პროცესის პარალელურად, გაგრძელდეს აღნიშნული მიმართულებით მეთოდოლოგიის დახვეწაზე მუშაობა და საშუალოვადიანი გეგმების მომზადების, შეფასებისა და ანგარიშგების ეტაპების დეტალური საფეხურებისა და ინსტრუქციების შემუშავება, საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით.

¹³⁶ <http://sao.ge/files/kanonmdebloba/pubnlication/biujetireba-2016.pdf>

ასევე, მეთოდოლოგიაში დაიხვეწა შედეგების შეფასების ინდიკატორების კრიტერიუმები. თუმცა, რაც შეეხება შეფასების ინდიკატორების ტიპებს, ამ მიმართულებით მეთოდოლოგიაში მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება არ შეინიშნება. ინდიკატორების ტიპებს დაემატა გენდერული ინდიკატორები, რომლის განმარტებაც ბუნდოვანია და არ იძლევა შესაძლებლობას დადგინდეს, რა შემხვევებში გამოიყენება აღნიშნული ინდიკატორი. მიზანშეწონილია, ცალსახად და უფრო დეტალურად განიმარტოს რის შეფასებას ისახავს მიზნად ინდიკატორის თითოეული ტიპი და თვალსაჩინოების მიზნით, მიეთითოს შესაბამისი მაგალითები. აღნიშნული უზრუნველყოფს თავიდან იქნეს აცილებული ტერმინოლოგიასთან დაკავშირებული გაურკვევლობები და ხელს შეუწყობს მხარჯავი დაწესებულებების მიერ პროგრამების/ქვეპროგრამების შესაფასებლად სხვადასხვა ტიპის ინდიკატორების გამოყენებას. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიასთან დაკავშირებული საკითხები, დეტალურად იქნა განხილული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის პროექტზე¹³⁷.

7.2.4. მონაცემთა ხარისხი

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში, პროგრამული ბიუჯეტის ფარგლებში მიღწეული შედეგების შესახებ წარმოდგენილი მონაცემების ხარისხს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება. ამ კუთხით აღსანიშნავია, რომ „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის“ მიხედვით, საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების ფარგლებში მითითებული უნდა იყოს მხარჯავი დაწესებულებების მიერ გამოყენებული შეფასების ინდიკატორების გაზომვისთვის საჭირო მონაცემების წყარო. შესაბამისად, შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაციის სისრულის, სიზუსტისა და საიმედოობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია მონაცემების შეგროვების, დამუშავებისა და შენახვის ჩამოყალიბებული სისტემის არსებობა მხარჯავი უწყებების დონეზე. ამ ეტაპზე, მხარჯავი დაწესებულებების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის¹³⁸ ანალიზით ირკვევა, რომ საბიუჯეტო ორგანიზაციათა 30%-ს არ გააჩნია აღნიშნული სისტემა, ხოლო მხარჯავ უწყებათა დანარჩენ 70%-ს, მათივე ინფორმაციით, დანერგილი აქვთ მსგავსი სისტემა, თუმცა გასათვალისწინებელია, რომ სისტემის აღწერა მხოლოდ ოთხი შემთხვევაში იქნა წარმოდგენილი. აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო

¹³⁷ <http://sao.ge/files/News%20Files/sao-daskvna-2016-biujetis-kanonis-proeqtis-shesaxeb.pdf>

¹³⁸ იხ. დანართი 2. - ორგანიზაციული მართვის შეფასების კითხვარი;

გამოცდილებით, ქვეყნების უმრავლესობა პროგრამული ბიუჯეტების დანერგვის საწყის ეტაპზე აწყდება მონაცემთა გამართული სისტემის ჩამოყალიბების პრობლემას, თუმცა მისი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, აღნიშნული საკითხი დამატებით ყურადღებას საჭიროებს. მიზანშეწონილია, რომ მხარჯავი დაწესებულებების მიერ შემუშავებულ იქნეს მეთოდოლოგია, რომელიც დაარეგულირებს შესრულების შესახებ მონაცემების შეგროვებისა და დამუშავების პროცესს. აღნიშნული უზრუნველყოფს, როგორც შედეგების შესახებ ინფორმაციის სისრულესა და სიზუსტეს, ასევე გაზრდის წარმოდგენილი ინფორმაციის სანდოობის ხარისხს.

ავსტრალიის აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებული უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელო - „Performance Information in Portfolio Budget Statements“¹³⁹, მონაცემების ხარისხის შეფასების მიზნით განსაზღვრავს შემდეგ კრიტერიუმებს: შესაბამისობა, სიზუსტე, დროულობა, ხელმისაწვდომობა, ინტერპრეტაციის საშუალება და თანმიმდევრულობა. აღნიშნული კრიტერიუმების დეტალური განმარტებები წარმოდგენილია ცხრილში.

კრიტერიუმის დასახელება	კრიტერიუმის აღწერა
შესაბამისობა	შესრულების შესახებ ინფორმაცია უნდა უზრუნველყოფდეს დაინტერესებული მხარეების საჭირო მონაცემების მიწოდებას და არ უნდა იყოს გადატვირთული სხვა ნაკლებად მნიშვნელოვანი საკითხებით.
სიზუსტე	აღნიშნული კრიტერიუმი აფასებს თუ რამდენად სწორად აღწერს ინფორმაცია რეალურ მდგომარეობას. ეს კომპონენტი დაკავშირებულია ინდიკატორის საფუძვლიანობასთან. საჭიროა განისაზღვროს სიზუსტის მინიმალური დასაშვები დონე და ეს უნდა განხორციელდეს ინდივიდუალურად თითოეული შემთხვევისთვის. მონაცემების მომხმარებლებმა უნდა იცოდნენ თუ რამდენად შეიძლება მათზე დაყრდნობა, რათა მათი სწორი ინტერპრეტირება მოახდინონ.
დროულობა	კრიტერიუმი აფასებს ინფორმაციის მოპოვებისათვის საჭირო დროის ხანგრძლივობას. ისევე როგორც სიზუსტის შემთხვევაში, დასაშვები დონე უნდა იქნეს განსაზღვრული ინდივიდუალურად, თითოეულ შემთხვევაში. მაგალითად, მონაცემები შესაძლოა განსხვავდებოდეს ერთმანეთისაგან სტაბილურობის მიხედვით - თუ მონაცემები არ იცვლება სწრაფი ტემპით, მაშინ შესაძლოა არ იყოს ინფორმაციის სწრაფად მოპოვების აუცილებლობა და პირიქით.
ხელმისაწვდომობა	ხელმისაწვდომობა გულისხმობს, თუ რამდენად მარტივად შეუძლიათ დაინტერესებულ მხარეებს მონაცემების მიღება.

¹³⁹ „Performance Information in Portfolio Budget Statements, Better Practice Guide“ - ავსტრალიის სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.

ინტერპრეტირების საშუალება

კრიტერიუმი გულისხმობს, თუ რამდენად მარტივად არის შესაძლებელი მონაცემების ინტერპრეტირება. იგი დამოკიდებულია საფუძვლად გამოყენებულ ცნებებზე (background concepts), ცვლადებზე, სიზუსტეზე, მონაცემთა შეგროვების მეთოდზე და სხვა ფაქტორებზე. ინტერპრეტირების განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი მახასიათებელი არის მონაცემთა უწყვეტობა, რადგან ტენდენციების ანალიზისთვის დაინტერესებულ მხარეებს სჭირდებათ ინფორმაცია გარკვეული დროის განმავლობაში. შესრულების ახალი ინფორმაციის ანგარიშებისას მხარჯავმა დაწესებულებებმა უნდა შეამოწმონ ხდება თუ არა მონაცემების უწყვეტობის გაუმჯობესება არსებული მონაცემების გაანალიზების და ისტორიული ინფორმაციის წარდგენისას.

თანმიმდევრულობა

კრიტერიუმი აფასებს რამდენად არის წარმოდგენილი ინფორმაცია ერთ ფორმატში და რამდენად თანმიმდევრულია. ასეთი მონაცემებისთვის საჭიროა:

- ✓ მონაცემთა შეგროვების საერთო მეთოდი;
- ✓ მონაცემების კლასიფიცირების ერთიანი სისტემა.

იმისათვის რომ ანგარიშგებაში ასახული ინფორმაცია აკმაყოფილებდეს ზემოთ ჩამოთვლილ კრიტერიუმებს, აუცილებელია ყველა მხარჯავი დაწესებულების დონეზე შემუშავებულ იქნეს **სტატისტიკური მონაცემების შეგროვების, დამუშავებისა და მონიტორინგის სისტემა**. აღნიშნული სისტემის გამართული ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია წინასწარ განისაზღვროს მონაცემების შეგროვებისა და დამუშავების მთელი პროცესი, რომელიც უნდა მოიცავდეს შემდეგ საფეხურებს:

- **პროცესის თითოეული ეტაპის დადოკუმენტირება** - მონაცემების შეგროვების პროცესში მაქსიმალურად უნდა მოხდეს განხორციელებული პროცედურების დადოკუმენტირება და აღნიშნული ინფორმაცია უნდა იყოს ხელმისაწვდომი მისი მოთხოვნის შემთხვევაში:
 - **მონაცემების განსაზღვრა** - მას შემდეგ რაც თითოეული პროგრამისა თუ ქვეპროგრამისათვის განისაზღვრება შესაბამისი ინდიკატორები, უნდა მოხდეს ამ ინდიკატორების დასათვლელად საჭირო მონაცემების მოკლე აღწერა და განისაზღვროს მათი ტიპები (რაოდენობრივი/ხარისხობრივი);
 - **მონაცემების შეგროვების პროცესის დადოკუმენტირება** - უნდა მოხდეს სტატისტიკური მონაცემების შეგროვების პროცესის აღწერა, რაც გულისხმობს იმ აქტივობების ჩამონათვალის მომზადებას, რაც საჭიროა მონაცემების შესაგროვებლად. თუ შეგროვების პროცესი მოითხოვს შერჩევის გაკეთებას მონაცემების მოცულობიდან გამომდინარე, აუცილებელია ამ მიზნით გამოყენებულ იქნეს სტატისტიკური მეთოდები, რათა შერჩეული ერთობლიობა იყოს

წარმომადგენლობითი და გენერალური ერთობლიობისათვის დამახასიათებელი ყველა თავისებურების მატარებელი;

- **მონაცემების წყაროს დადოკუმენტირება** - მნიშვნელოვანია დადოკუმენტირებულ იქნეს მონაცემების წყარო, რომელიც შეიძლება იყოს ჩატარებული კვლევა ან გამოკითხვა, მონაცემთა ელექტრონული ბაზა, კონკრეტული სამიზნე ჯგუფი თუ სხვა. ასეთი დოკუმენტაციის არსებობა აადვილებს პერსონალის როტაციის პროცესს და ხელს უწყობს მონაცემების შეგროვების სისტემის შეუფერხებელ მუშაობას;
- **მონაცემების დამუშავება** - ამ საფეხურზე უნდა მოხდეს იმ გამოთვლებისა თუ მეთოდოლოგიის აღწერა, რომლის მეშვეობითაც შეგროვებული სტატისტიკური მონაცემებიდან მივიღებთ იმ საბოლოო შედეგს, რომლისთვისაც აღნიშნული მონაცემები იქნა შეგროვებული (მაგ.: მომსახურების ერთ ერთეულზე გაწეული ხარჯი გულისხმობს მომსახურების მთლიანი ხარჯი გაყოფილი გაწეული მომსახურების რაოდენობაზე);
- **მონაცემების დადოკუმენტირება** - უნდა ხდებოდეს მოპოვებული მონაცემების დადოკუმენტირება პირველადი ფორმით;
- **პასუხისმგებლობა** - აუცილებელია განისაზღვროს მონაცემების შეგროვებასა და დამუშავებაზე პასუხისმგებელი პირები. ასევე მნიშვნელოვანია რომ ამ პროცესში ჩართულ პერსონალს გააჩნდეს შესაბამისი კვალიფიკაცია, რაც თავისმხრივ უზრუნველყოფს შესრულების ანგარიშებში მოცემული ინფორმაციის უფრო მაღალ ხარისხსა და სანდოობას.

• **მონაცემებთან დაკავშირებული შეზღუდვები** - შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი უნდა იყოს მონაცემების შეგროვებისა და ანალიზის პროცესთან დაკავშირებული სირთულეები, მათი გავლენა შედეგების შეფასებაზე და პროგრამის მომავლის ხედვა, არსებული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად. შეზღუდვების მაგალითებად შეიძლება განხილულ იქნეს:

- **მონაცემების სისრულესთან დაკავშირებული შეზღუდვები** - აღნიშნული ტიპის შეზღუდვებს ადგილი აქვს მაშინ, როდესაც წინასწარვე ან პროცესის მიმდინარეობისას ნათელი ხდება, რომ ვერ ხერხდება საკმარისი ინფორმაციის შეგროვება და არსებულ მონაცემებზე დაყრდნობით გაკეთებული შეფასებები არ ასახავს რეალურ სურათს;
- **სხვა შეზღუდვები** - ზემოაღნიშნულისაგან განსხვავებული ყველა სხვა შეზღუდვა, მათ შორის კვალიფიციური კადრების ნაკლებობა.

- **პროცესის ზედამხედველობა** - იმისათვის რომ პროგრამის განმახორციელებელმა უზრუნველყოს ანგარიშგებაში წარმოდგენილი მონაცემების სიზუსტე და ხარისხი, აუცილებელია პასუხისმგებელი პირ(ებ)ის მიერ პერიოდულად მოხდეს მონაცემების შეგროვების პროცესის ზედამხედველობა, შედეგების გადამოწმება და დადასტურება:
 - **მონაცემების შეგროვების პროცესის ზედამხედველობა** - აუცილებელია ფისკალური წლის განმავლობაში პასუხისმგებელი პირის მიერ ერთხელ მაინც მოხდეს მონაცემების შეგროვების პროცედურებისა და პროცესის გადამოწმება და დადასტურება, განსაკუთრებით მაშინ როდესაც ტექნიკური საშუალებები ან პროგრამების შინაარსი განიცდიან ცვლილებებს. ასევე უნდა ხდებოდეს პერსონალის კვალიფიკაციის პერიოდული კონტროლი და საჭიროების შემთხვევაში აუცილებელი ტრენინგ კურსებისა თუ სხვა სასწავლო ღონისძიებების განხორციელება;
 - **გამოთვლების გადამოწმება** - მნიშვნელოვანია პასუხისმგებელი კომპეტენტური პირის მიერ სტაბილურად ხდებოდეს იმ შედეგების კონტროლი, რომლებიც მიღებულია პირველადი მონაცემების დამუშავებისა და მათზე სხვადასხვა გამოთვლითი ოპერაციების ჩატარების შედეგად, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ტექნიკურ პროცედურებთან დაკავშირებული რისკები.

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროს:

- გაგრძელდეს პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დახვეწა და საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, მომზადდეს დაგეგმვისა და ანგარიშგების უფრო დეტალური ინსტრუქციები საშუალოვადიანი გეგმების, პროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი და მიღწეული შედეგებისა და შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავებისათვის. ასევე, მიზანშეწონილია თვალსაჩინო მაგალითების მოყვანა სხვადასხვა სპეციფიკის მქონე პროგრამებისთვის;
- ცალსახად და უფრო დეტალურად განიმარტოს რის შეფასებას ისახავს მიზნად ინდიკატორის თითოეული ტიპი და მიეთითოს შესაბამისი მაგალითები, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ტერმინების გამოყენებასთან დაკავშირებული გაურკვევლობები.

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- დამატებითი ყურადღება დაეთმოს დაგეგმვის ეტაპზე ქვეპროგრამების შუალედური შედეგების ფორმირებისას შესაბამისი მიზნობრივი მაჩვენებლების განსაზღვრას, რათა ანგარიშგების ეტაპზე შესაძლებელი გახდეს ქვეპროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების შეფასება;
- მოხდეს პროგრამების და შესაბამისად მოსალოდნელი შედეგების წარმოდგენა ქვეპროგრამების და შუალედური შედეგების დონეზე, რაც ხელს შეუწყობს ერთი მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვისა და საბიუჯეტო რესურსების განკარგვის პროცესის გამჭვირვალობას, ხოლო მეორე მხრივ, დაინტერესებული მხარეებისთვის უფრო დეტალური და ნათელი ინფორმაციის მიწოდებას;
- დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს შედეგების შეფასების ქმედითი ინდიკატორების შემუშავებაზე, რათა მათი საშუალებით შესაძლებელი იყოს პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი ყველა შედეგის შეფასება. ასევე, მოხდეს პროგრამების/ქვეპროგრამების შესაფასებლად სხვადასხვა ტიპის ინდიკატორების გამოყენება;
- „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის“ შესაბამისად მოხდეს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების შესრულების შესახებ ინფორმაციაში დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის არსებული განსხვავებების შესახებ განმარტებების წარმოდგენა;
- მხარჯავი დაწესებულებების მიერ შემუშავებულ იქნეს მეთოდოლოგია, რომელიც დაარეგულირებს შესრულების შესახებ მონაცემების შეგროვებისა და დამუშავების პროცესს. აღნიშნული უზრუნველყოფს, როგორც მიღწეული შედეგების შესახებ ინფორმაციის სისრულესა და სიზუსტეს, ასევე გაზრდის წარმოდგენილი ინფორმაციის სანდოობის ხარისხს;
- პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში გამოყოფილი ასიგნებების მიზნობრიობები და მათ მიერ დასაფინანსებელი აქტივობები ჩამოყალიბდეს ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზევე და არ მოხდეს მიზნობრიობების განსაზღვრა მოგვიანებით, ფისკალური წლის განმავლობაში.

8. ინფორმაციული სისტემები საჯარო სექტორში

8.1. ელექტრონული მთავრობა

ელექტრონული სერვისები საშუალებას იძლევა, რომ საჯარო სექტორმა უფრო ეფექტიანი გახადოს ორგანიზაციული პროცესები და საზოგადოებისათვის სერვისის მიწოდებისას შეამციროს ადმინისტრაციული ბარიერები. სწორად შემუშავებული და განხორციელებული ელექტრონული მთავრობა ხელს უწყობს მოქალაქეთა ჩართულობასა და მთავრობის მიმართ ნდობის ამაღლებას, სოციალურ თანასწორობასა და გამჭვირვალობის ზრდას. აგრეთვე, იგი უზრუნველყოფს მოქალაქეებისათვის, ბიზნესისა და მთავრობისთვის ხარჯების შემცირებას, რაც საბოლოო ჯამში ახდენს ეკონომიკური ზრდის სტიმულირებას.

საჯარო სექტორის მოდერნიზაციის პროცესში აუცილებელია ორგანიზაციულ პროცესებში ელექტრონული სისტემების ინტეგრირება. ამასთანავე, საჯარო სექტორის ბიზნეს პროცესები, ოპერაციები, მეთოდოლოგიები საჭიროა ადაპტირებული იქნეს სწრაფად განვითარებად ტექნოლოგიებთან. თუმცა, ელექტრონული მმართველობაზე გადასვლა დაკავშირებულია გამოწვევებთან და რისკებთან, რაც მოითხოვს მთავრობისგან მმართველობის მიდგომებისა და სტრატეგიების გადახედვას.

8.2. ადმინისტრაციული ელექტრონული სისტემები

ელექტრონული მთავრობის სერვისების განვითარება აქტიურად მიმდინარეობს საქართველოში. სახელმწიფო დაწესებულებები ინტენსიურად ნერგავენ ინოვაციურ სერვისებს, როგორც სამოქალაქო და ბიზნეს სექტორის მომსახურებისათვის, ასევე, უწყებათა შორის ინფორმაციის გაცვლისათვის. **ხშირ შემთხვევაში, ბიზნეს პროცესებმა მთლიანად გადაინაცვლა ფურცლიდან ელექტრონულ სისტემებში. ორგანიზაციები უფრო და უფრო მეტად ეყრდნობიან ელექტრონულ სისტემებს ადმინისტრაციული მიზნებისათვის.** აღნიშნული სისტემების ეფექტიანი გამოყენება ხელს უწყობს ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირებას, ადამიანური შეცდომით გამოწვეული რისკების შემცირებას, რესურსების უფრო ეფექტიანად განკარგვასა და დროითი რესურსების დაზოგვას.

თუმცა, მეორე მხრივ, სისტემების დანერგვა და გამოყენება ხასიათდება თანდაყოლილი რისკებით, რომლებიც დაკავშირებულია ინფორმაციულ უსაფრთხოებასთან - მონაცემთა ხელმისაწვდომობა,

მონაცემთა კონფიდენციალობა, მონაცემთა სისრულე და სიზუსტე. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო სექტორში დანერგილი სისტემები პასუხობდეს საჯარო სექტორისთვის დადგენილ მოთხოვნებსა და შესაძლებელი იყოს ამ სისტემებში დაცული მონაცემების სხვადასხვა მიზნებისთვის გამოყენება (მაგალითისათვის, მონაცემების კონსოლიდაციის შესაძლებლობა, სისტემების თავსებადობა და ა.შ).

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2014 და 2015 წლებში ჩაატარა გამოკითხვა საჯარო სექტორში დანერგილი ინფორმაციული სისტემების შესასწავლად. კერძოდ, სას-მა შეიმუშავა IT გარემოს შეფასების კითხვარები, რომლებიც დაეგზავნა მხარჯავ დაწესებულებებს შესავსებად. აღნიშნული კითხვარები მოიცავს შემდეგ ძირითად კომპონენტებს:

- აპლიკაციის/პროგრამის დასახელება;
- აპლიკაციის/პროგრამის წარმომავლობა;
- აპლიკაციის პროგრამული დეტალები (მწარმოებელი, ვერსია და სხვ.);
- აპლიკაციის/პროგრამის მართვის მხარდაჭერა;
- პროგრამის ექსპლუატაციაში გაშვების თარიღი;
- პროგრამის მნიშვნელოვანი განახლების დეტალები (მიუთითეთ თარიღიც);
- პროგრამის შექმნის ღირებულება;
- პროგრამის მართვის ღირებულება წლიურად.

შევსებული კითხვარების ანალიზისას იკვეთება, რომ ხშირ შემთხვევაში, კითხვარი არასრულად არის შევსებული ვინაიდან ზოგიერთ შემთხვევაში ვერ იქნა მოპოვებული დეტალური ინფორმაცია კონკრეტული აპლიკაციის/პროგრამის შესახებ. ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ უმეტეს შემთხვევაში ადგილი ქონდა კითხვარების დაგვიანებული ვადებით შევსებასა და შედეგად, ანალიზის პროცესის შეფერხებას.

მიღებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა გაანალიზა საჯარო სტრუქტურებში დანერგილი ინფორმაციული სისტემის კატეგორიები. კერძოდ, მხარჯავი დაწესებულებები ყველაზე ხშირად ნერგავენ/იყენებენ შემდეგ ინფორმაციულ სისტემებს:

- სახაზინო სისტემა - eTreasury;
- საბიუჯეტო სისტემა - eBudget;
- საბუღალტრო აღრიცხვის ელექტრონული სისტემა;
- ელექტრონული დოკუმენტბრუნვის სისტემა (საქმისწარმოების ავტომატიზირებული სისტემა);
- ინვენტარიზაციის ელექტრონული სისტემა;

- Microsoft-ის საოფისე პროგრამული პაკეტი.

8.2.1. საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემები

სახელმწიფო სექტორში საბუღალტრო აღრიცხვის ელექტრონული სისტემების შეფასების მიზნით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ განხილული იქნა სახელმწიფოს სტრატეგიული და სამოქმედო გეგმები, ასევე, საკანონმდებლო მოთხოვნები საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემების მიმართ. კერძოდ, არსებული მდგომარეობით, საბიუჯეტო ორგანიზაციებში საბუღალტრო აღრიცხვა ხორციელდება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის N429 ბრძანების¹⁴⁰ შესაბამისად; ხოლო, სახელმწიფოს ხედავად გაწერილია სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის სტრატეგიასა (PFM) და საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (IPSAS) დანერგვის სამოქმედო გეგმაში.

არსებული მდგომარეობა

საქართველოს ფინანსთა მინისტრის N429 ბრძანება წარმოადგენს საბიუჯეტო ორგანიზაციების ძირითად სახელმძღვანელოს ბუღალტრული აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშგების მომზადების პროცესში. აღნიშნულ ინსტრუქციაში დადგენილია ბიზნეს პროცესის მიმართ სავალდებულო მოთხოვნები. მე-4 მუხლის შესაბამისად, ორგანიზაციები ბუღალტრულ აღრიცხვას და ფინანსურ ანგარიშგებას აწარმოებენ ქალაქში ან ელექტრონული საინფორმაციო სისტემების მეშვეობით.

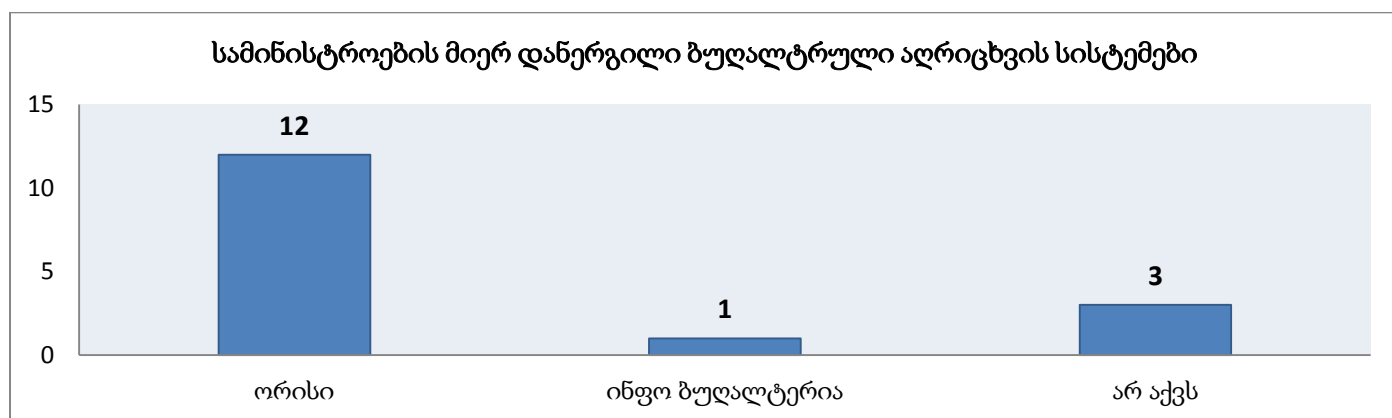
ერთი მხრივ, ელექტრონული ბუღალტრული აღრიცხვის სისტემების გამოყენება მანუალურ ბიზნეს პროცესთან შედარებით ამცირებს ადამიანური ფაქტორით გამოწვეული შეცდომების ალბათობას. მეორე მხრივ, სისტემების გამოყენება დაკავშირებულია ინფორმაციული უსაფრთხოების რისკებთან, რაც გულისხმობს მონაცემთა სისრულისა და სიზუსტის დაცვას. ამასთანავე, არსებობს რისკები, რომ სხვადასხვა საბიუჯეტო ორგანიზაციაში დანერგილი განსხვავებული საბუღალტრო სისტემა არ იქნება თავსებადი, რის გამოც არ იქნება ხელმისაწვდომი ამ სისტემების კონსოლიდირებული ფინანსური ანგარიშგება. აღნიშნული რისკების დასაფარად, არსებობს განსხვავებული მიდგომა - მაგალითისათვის, შესაძლოა დადგინდეს კრიტერიუმები საჯარო/საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ბუღალტრული სისტემის მინიმალური სტანდარტის შესახებ და დაევალოს ყველა საბიუჯეტო ორგანიზაციას ამ სტანდარტების მქონე სისტემების დანერგვა.

¹⁴⁰ „საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის და ფინანსური ანგარიშგების შესახებ“ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე.

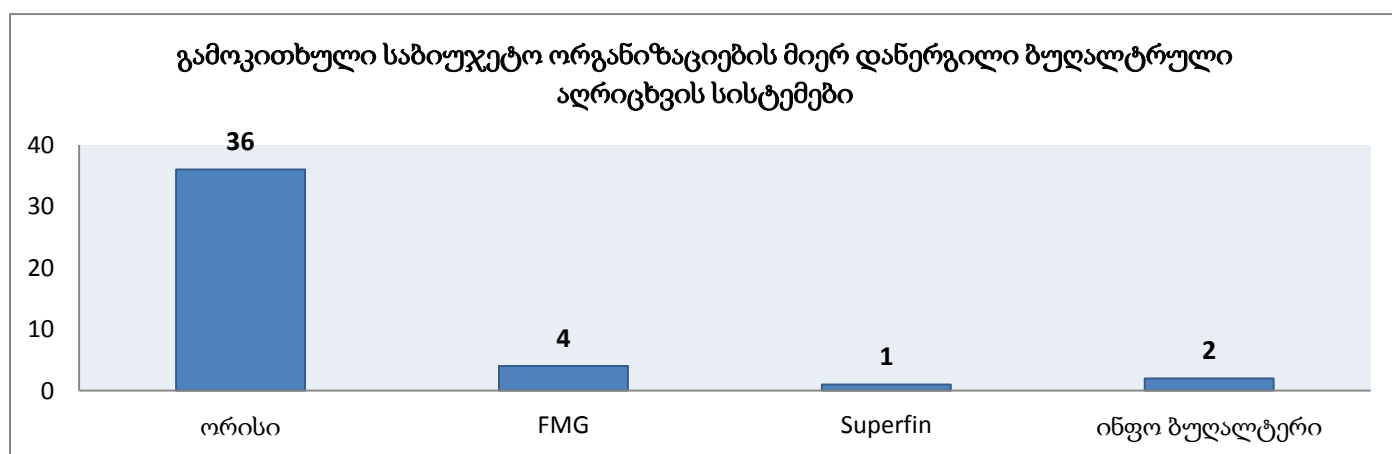
შედარებისათვის, საქართველოს მთავრობის N64 დადგენილების შესაბამისად, საქართველოს საბიუჯეტო ორგანიზაციებს დაევალებათ ელექტრონული დოკუმენტბრუნვის სისტემის დანერგვა. ამასთანავე, ამავე დადგენილებით განისაზღვრა ინფორმაციული სისტემების მიმართ არსებული მინიმალური სტანდარტი და აკრედიტირებული ინფორმაციული სისტემები, რომლებიც აკმაყოფილებს ამ მოთხოვნებს. საყურადღებოა, რომ ბუღალტრული აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშგების შესახებ ინსტრუქციაში არ არის მსგავსი სავალდებულო მოთხოვნები განხილული.

შედეგად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ IT გარემოს შეფასების კითხვარების საფუძველზე გამოვლინდა შემდეგი გარემოებები:

- 16 სამინისტროდან 3 სამინისტროს აპარატს - საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს არ გააჩნია სპეციალიზებული საბუღალტრო აღრიცხვის ელექტრონული სისტემა;



დიაგრამა 50. სამინისტროების აპარატების მიერ დანერგილი სისტემების სტატისტიკა.



დიაგრამა 51. გამოკითხული 54 საბიუჯეტო ორგანიზაციის სტატისტიკური ინფორმაცია - 2015 წ.

- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გამოკითხული 54 საბიუჯეტო ორგანიზაციიდან 9 აწარმოებს ბუღალტერიას Microsoft Excel-ის გამოყენებით (არ არის დანერგილი სპეციალიზებული საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემა).

ამასთანავე, განსაკუთრებით საყურადღებოა ისეთი შემთხვევები, როდესაც სამინისტროს აპარატსა და მის დაქვემდებარებაში მყოფ სსიპ-ებს დანერგილი აქვთ ბუღალტრული აღრიცხვის სხვადასხვა სისტემები. მაგალითისათვის:

- *სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროში* 2015 წელს განხორციელებული რეორგანიზაციის შედეგად, სასჯელაღსრულების დეპარტამენტი შეუერთდა სამინისტროს აპარატს. აღნიშნულის შედეგად, სამინისტრომ ვერ შეძლო დროულად მიეწოდებინა სახელმწიფო სახაზინო სამსახურისათვის 2015 წლის ნაერთი ფინანსური ანგარიშგება. როგორც ირკვევა, შეფერხება გამოწვეული იყო ზემოხსენებულ სტრუქტურებში განსხვავებული საბუღალტრო სისტემების არათავსებადობით.

სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა

საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (IPSAS) დანერგვა, რაც გულისხმობს დარიცხვის მეთოდით ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების საერთაშორისო სტანდარტებთან სრული შესაბამისობის მიღწევას, წარმოადგენს სახელმწიფოს IPSAS რეფორმის მიზანს. აღნიშნული სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა დამტკიცებული იქნა საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2009 წლის 3 ნოემბრის №701 ბრძანებით¹⁴¹. სახაზინო სამსახური წარმოადგენს სტრატეგიის ძირითად განმახორციელებელ და მაკოორდინირებელ ერთეულს.

საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (IPSAS) დანერგვა მოიცავს 6 ეტაპს, რომლებიც გადანაწილებულია 2010 წლიდან 2020 წლამდე. დაგეგმილია, რომ საჯარო სექტორი ეტაპობრივად გადავა სრული დარიცხვის მეთოდზე. აღსანიშნავია, რომ ბუღალტრული აღრიცხვის ახალ სტანდარტზე გადასვლა დაკავშირებულია შესაბამისი ინფორმაციული სისტემების დანერგვასთანაც, რომელშიც უნდა მოხდეს საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტერიის წარმოება.

სახელმწიფოს ფინანსური მართვის ინფორმაციული სისტემის (PFMS) განვითარების გეგმა გაწერილია 2014-2017 წლების სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის სტრატეგიაში (PFM). კერძოდ, აღნიშნული

¹⁴¹ „საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების დანერგვის სამოქმედო გეგმა“.

სტრატეგიის ელექტრონული სისტემის რეფორმის მიმართულებების შესაბამისად, დაგეგმილია, რომ ელექტრონულ ხაზინას (eTreasury) დაემატება შესაბამისი სისტემის ფუნქციონალი და მოდულები სრული დარიცხვის მეთოდზე გადასასვლელად. აღნიშნული მიდგომა საშუალებას იძლევა, რომ ერთ ელექტრონულ სისტემაში მოხდეს კონსოლიდირებული ფინანსური ანგარიშგების დაგენერირება.

სახელმწიფო ხაზინის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში (eTreasury) მხარჯავების მიერ მომზადებული ანგარიშგების ხარისხი დამოკიდებულია ამ ორგანიზაციებში დანერგილი ბუღალტრული აღრიცხვის სისტემებში მომზადებული ანგარიშგების სანდოობაზე, სისრულესა და სიზუსტეზე. აღნიშნულის მისაღწევად, მნიშვნელოვანია, რომ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში განხორციელდეს ბუღალტრული აღრიცხვის პროცესის სრული ავტომატიზაცია, რათა მაქსიმალურად შემცირდეს ადამიანური ფაქტორით გამოწვეული შეცდომების შესაძლებლობა. ასევე, საბუღალტრო კომპიუტერულ პროგრამების გამოყენებასთან დაკავშირებით, განისაზღვროს მინიმალური სტანდარტები, რაც შეამცირებს სისტემების არათავსებადობასთან დაკავშირებულ პრობლემებს და დაარეგულირებს ინფორმაციული უსაფრთხოების გარემოს.

ზემოხსენებული გარემოებების საფუძველზე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასანერგი/დანერგილი ბუღალტრული აღრიცხვის სისტემების სტანდარტის შემუშავება მნიშვნელოვნად გაამარტივებს ნაერთი ფინანსური ანგარიშგების მომზადების პროცესს, რაც ხელს შეუწყობს ბუღალტრული სისტემების IT კონტროლის გარემოს გაუმჯობესებასა და ბიზნეს პროცესების საკანონმდებლო მოთხოვნების შესაბამისად შესრულებას.

რეკომენდაციები:

საქართველოს მთავრობას:

- საჯარო ფინანსების მართვის სტრატეგიისა და IPSAS სტრატეგიის ხელშეწყობის მიზნით, საქართველოს მთავრობამ შეიმუშაოს ბუღალტრული აღრიცხვის ინფორმაციული სისტემებისათვის მინიმალური სტანდარტი, რომელიც უზრუნველყოფს სისტემის კონტროლის გარემოს გაუმჯობესებას და საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დანერგილი სისტემების ანგარიშგების თავსებადობას. განხილული იქნეს სსიპ „მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს“ მონაწილეობის შესაძლებლობა აღნიშნული სტანდარტის შემუშავებაში.

8.3. ინფორმაციული უსაფრთხოება

სახელმწიფო ინფორმაციულ სისტემებში ინფორმაციის სიზუსტისა და სისრულის დაცვა, კონფიდენციალობისა და ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა სახელმწიფო სექტორის შემადგენელი ორგანიზაციებისათვის უმნიშვნელოვანეს პასუხისმგებლობას წარმოადგენს. სამთავრობო უწყებების მიერ მოქალაქეებისაგან მიღებული, თუ სისტემაში გენერირებული ინფორმაციის მართვა უნდა ხორციელდებოდეს უსაფრთხოებისა და ეთიკის ნორმების დაცვით.

IT სისტემებთან და ინფორმაციასთან დაკავშირებული საფრთხეების უგულვებელყოფა წარმოქმნის ისეთ რისკებს, როგორცაა: უხარისხო მონაცემების მოპოვება და ვალიდაცია (არასწორი ინფორმაცია შეიძლება იყოს მოპოვებული, რომლის სიზუსტის გადამოწმება არ მომხდარა), თაღლითობა (ინდივიდების მიერ შეიძლება მოწოდებული იყოს არაკეთილსინდისიერი და ცრუ ინფორმაცია ან გამოყენებულ იქნეს ინფორმაცია არაკეთილსინდისიერი მიზნებისათვის), IT სერვისების შეფერხებით მიწოდება და IT ინფრასტრუქტურის დაზიანება.

ინფორმაციული ტექნოლოგიების გამოყენება დაკავშირებულია თანდაყოლილ რისკებთან, რომელთა მიმართ შესაძლოა საზოგადოება დაუცველი აღმოჩნდეს. ინფორმაციის მოპყრობასა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ კონტროლის სისუსტეებს შესაძლოა უარყოფითი შედეგები მოჰყვეს, როგორც საზოგადოების ფართო მასებისათვის, ასევე, სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხებისათვის. მაგალითად, პერსონალური ინფორმაციის შემცველი ინფორმაციული სისტემების უსაფრთხოების სისუსტეებმა, შესაძლოა დააზიანოს როგორც კონკრეტული პროგრამები, ასევე, საზოგადოების ფართო მასებიც. აქედან გამომდინარე, **ინფორმაციული უსაფრთხოების სისუსტეებმა შესაძლოა შეამციროს მომხმარებლების (საზოგადოების) ნდობა კონკრეტულად აღნიშნული სერვისების მიმწოდებელი საჯარო დაწესებულების, თუ მთავრობის მიმართ.** ამასთანავე, ინფორმაციული უსაფრთხოების სისუსტეები შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს თაღლითური მიზნებისთვისა და კანონსაწინააღმდეგო ქმედებებისათვის. შესაბამისად, აუცილებელია, რომ გაცნობიერებულ იქნეს ინფორმაციული უსაფრთხოების მნიშვნელობა და სახელმწიფომ აქტიურად იზრუნოს ინფორმაციული უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად.

ინფორმაციული უსაფრთხოების მიმართულებით, ძირითადი მარეგულირებელი დოკუმენტია საქართველოს კანონი „ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ“. კანონის მოთხოვნების შესაბამისად, საქართველოს მთავრობის №312 დადგენილებით დამტკიცებულია კრიტიკული ინფორმაციული

სისტემის სუბიექტების ნუსხა. აღნიშნული სუბიექტებისათვის სავალდებულოა ინფორმაციული უსაფრთხოების მიმართულებით შემდეგი ძირითადი მოთხოვნების შესრულება:

- ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის უზრუნველყოფა;
- ორგანიზაციის ინფორმაციული უსაფრთხოების პოლიტიკის შექმნა და ინფორმაციული უსაფრთხოების მინიმალური მოთხოვნების დანერგვა;
- ინფორმაციული აქტივების მართვა;
- ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის სისტემის რეგულარული აუდიტის უზრუნველყოფა;
- კიბერინციდენტებზე რეაგირება;
- კომპიუტერული ინციდენტების მართვა.

ინფორმაციის დიდი წილი, რომელიც შექმნილია და ინახება კრიტიკულ ინფორმაციულ სისტემებში, საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანი და სენსიტიურია. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია, რომ ორგანიზაციებმა უზრუნველყონ ინფორმაციული აქტივების მართვა საკანონმდებლო მოთხოვნების გათვალისწინებით. კერძოდ, კრიტიკულმა სუბიექტებმა, უნდა აღწერონ არსებული ინფორმაციული აქტივები და დააკლასიფიცირონ არსებული კანონმდებლობის შესაბამისად. აღნიშნული პროცედურების შემდეგ, ორგანიზაციამ უნდა განსაზღვროს ინფორმაციის მოპყრობის პოლიტიკა. კერძოდ, რა ტიპის ინფორმაცია საჭიროებს დამატებით კონტროლის მექანიზმებს კონფიდენციალობის შესანარჩუნებლად ან მაგალითად, რა ინფორმაციისა და სისტემების გატანა შეიძლება აუთოსორსინგზე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა განიხილა ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნების შესრულება საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ მოხსენებაში. აღნიშნულ განხილვას საფუძვლად დაედო სსიპ „მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს“ მიერ მოწოდებული სტატისტიკური მონაცემები კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების მიერ საკანონმდებლო მოთხოვნების შესრულების შესახებ. როგორც ზემოთხსენებულ ანგარიშში აღინიშნა, 2014 წელს, 39 კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტიდან მხოლოდ 3 ორგანიზაციაში მიმდინარეობდა აქტიური პროცესები ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის სისტემის შემუშავებისა და დანერგვისათვის.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა, სსიპ „მონაცემთა გაცვლის სააგენტოსაგან“ მიიღო სტატისტიკური ინფორმაცია 2015 წელს საკანონმდებლო მოთხოვნების შესრულების სტატუსების შესახებ. აღსანიშნავია, რომ წინა წლის მსგავსად, 2015 წელსაც დაბალი აქტივობა შეინიშნება ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნების შესრულების კუთხით. კერძოდ, 39 კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის

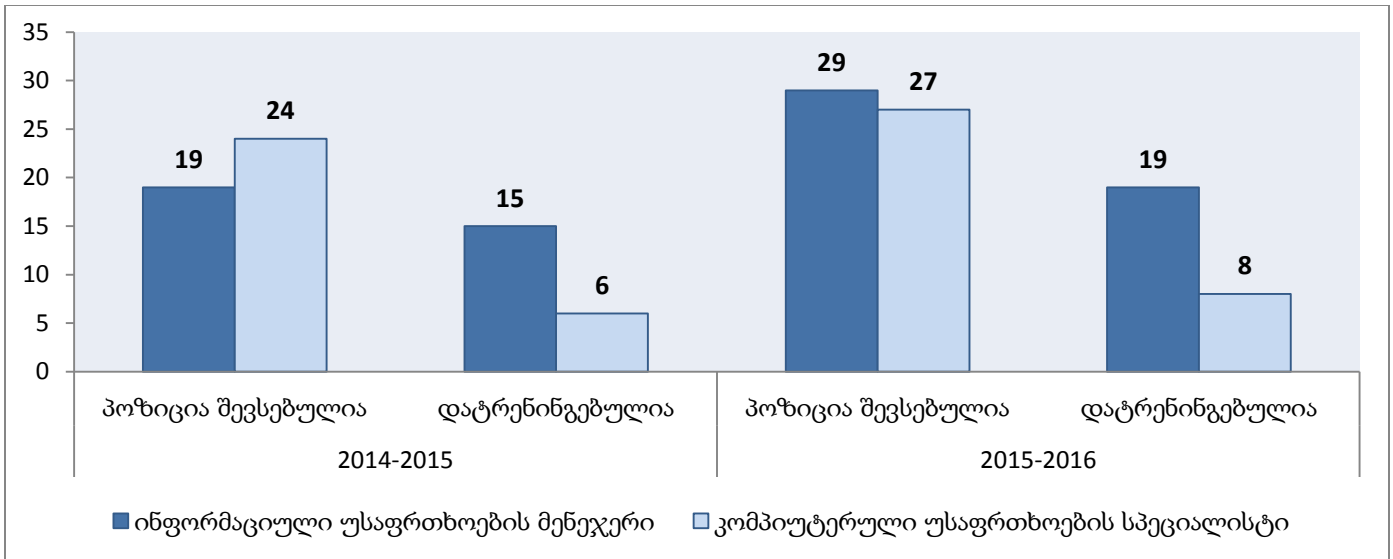
სუბიექტიდან მხოლოდ 3 ორგანიზაციაში (საქართველოს ეროვნული ბანკი, სსიპ „სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო“ და სსიპ „საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტო“) დასრულდა ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის სისტემის დანერგვა, ხოლო 13 სუბიექტში ჯერ კიდევ მიმდინარეობს აღნიშნული პროცესები.

ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის სისტემის დანერგვის მნიშვნელოვან წინაპირობას წარმოადგენს ინფორმაციული უსაფრთხოების მენეჯერისა და კომპიუტერული უსაფრთხოების სპეციალისტის არსებობა ორგანიზაციაში. ამასთანავე, აღნიშნული ორი პოზიციის შევსება წარმოადგენს კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტის საკანონმდებლო ვალდებულებას¹⁴². კანონსა და შესაბამის ნორმატიურ აქტში¹⁴³ ცალსახად არის განსაზღვრული საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს აღნიშნული კადრები. იმ შემთხვევაში, თუ ორგანიზაცია ვერ ახერხებს სერტიფიცირებული ინფორმაციული უსაფრთხოების მენეჯერის აყვანას, მაშინ შესაძლებელია, რომ მონაცემთა გაცვლის სააგენტო ჩაერთოს არასერტიფიცირებული მენეჯერის შერჩევის პროცესში და შეაფასოს კანდიდატის შესაბამისობა ვაკანტური პოზიციისათვის დაკისრებულ ვალდებულებებთან. ამასთანავე, მონაცემთა გაცვლის სააგენტო უზრუნველყოფს ინფორმაციული უსაფრთხოების მენეჯერების გადამზადებას/დატრენინგებას.

სსიპ „მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს“ ინფორმაციით, ყოველწლიურად იზრდება ინფორმაციული უსაფრთხოების მენეჯერებისა და კომპიუტერული უსაფრთხოების სპეციალისტების რაოდენობა კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტებში. ამასთანავე, სააგენტო უზრუნველყოფს აღნიშნული კადრების გადამზადებას საკანონმდებლო მოთხოვნებისა და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად. გამომდინარე აქედან, ლოგიკურია, რომ ორგანიზაციებში უფრო აქტიურად უნდა მიმდინარეობდეს ინფორმაციული უსაფრთხოების პოლიტიკებისა და შესაბამისი პროცედურების დანერგვა, რაც რეალობაში არ ხორციელდება.

¹⁴² საქართველოს კანონი ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ, მუხლი 7 და მუხლი 9.

¹⁴³ სსიპ „მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს“ თავმჯდომარის ბრძანება N4 „კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტის ინფორმაციული უსაფრთხოების მენეჯერისათვის მინიმალური სტანდარტების დამტკიცების შესახებ“.



დიაგრამა 52. ინფორმაციული უსაფრთხოების მენეჯერებისა და კომპიუტერული უსაფრთხოების სპეციალისტების სტატისტიკა (წყარო: სსიპ „მონაცემთა გაცვლის სააგენტო“).

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნების შეუსრულებლობის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს ინფორმაციული სისტემების არაეფექტიანი მმართველობა. კერძოდ, ორგანიზაციის უმაღლესი მენეჯმენტი პასუხისმგებელია ორგანიზაციაში დანერგოს IT მმართველობის ეფექტიანი კონტროლის გარემო, იმისათვის, რომ ორგანიზაციის IT სისტემები უზრუნველყოფდეს ბიზნეს მიზნების მიღწევას, ორგანიზაციული აქტივების დაცვასა და ინფორმაციული უსაფრთხოების შენარჩუნებას. როგორც სტატისტიკა აჩვენებს, კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების უმრავლესობას გააჩნია სერტიფიცირებული ან/და სსიპ „მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს“ მიერ გადამზადებული ინფორმაციული უსაფრთხოების მენეჯერი და კომპიუტერული უსაფრთხოების სპეციალისტი. შესაბამისად, კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების უმრავლესობაში აქტიურად უნდა მიმდინარეობდეს ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის სისტემის დანერგვის პროცესები, რაც პრაქტიკაში არ ხორციელდება. გამომდინარე აქედან, კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების მენეჯმენტი არ უზრუნველყოფს ორგანიზაციაში დასაქმებული ინფორმაციული უსაფრთხოების მენეჯერების საქმიანობის ეფექტიანობას, რაც გამოიხატება მათზე კანონით დაკისრებული ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის სისტემის შემუშავებისა და შემდგომ ორგანიზაციაში დანერგვის პროცესების არაეფექტიან ზედამხედველობაში.

ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნების შესრულებასთან დაკავშირებული ხარვეზების გათვალისწინებით, საყურადღებოა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მოხსენებაში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა. კერძოდ, მოხსენებაში განხილული იყო სსიპ „მონაცემთა გაცვლის სააგენტოსათვის“ დამატებითი უფლებამოსილების მინიჭების შესაძლებლობა, რაც ხელს შეუწყობს სააგენტოს ზედამხედველობის უფლებამოსილების ეფექტიან გატარებას. ამასთანავე, გაიცა რეკომენდაცია კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების აღმოჩენის მექანიზმის შექმნისათვის, რაც უზრუნველყოფს კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების სიის განახლებას. აღნიშნული რეკომენდაციები არ იქნა გათვალისწინებული მიმდინარე პერიოდისათვის.

რეკომენდაციები:

კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტებს:

- კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტებმა სსიპ „მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს“ წარუდგინონ ამ ორგანიზაციებში დასაქმებული და გადამზადებული ინფორმაციული უსაფრთხოების მენეჯერების მიერ მომზადებული გეგმა ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნების შესრულებისათვის. სსიპ „მონაცემთა გაცვლის სააგენტომ“ უზრუნველყოს ამ გეგმის შესრულების მონიტორინგი და საკანონმდებლო მოთხოვნების შესრულების სტატუსების გამოქვეყნება;

საქართველოს მთავრობას:

- სსიპ „მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს“ მიენიჭოს დამატებითი უფლებამოსილება ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნების შესრულების უზრუნველსაყოფად, მათ შორის, საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების მიმართ სანქციის გამოყენების შესაძლებლობა;
- დაინერგოს კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების იდენტიფიცირების აქტიური მექანიზმები, რაც უზრუნველყოფს სახელმწიფო დაწესებულებებში არსებული ინფორმაციული სისტემების შეფასებასა და მათ კლასიფიცირებას კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის

სუბიექტებად. ასევე, მიზანშეწონილია, რომ კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების ნუსხა გადაიხედოს პერიოდულად.

9. ორგანიზაციული მართვის შეფასების კითხვარი

საჯარო მმართველობის ხელშეწყობის ფარგლებში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ორი წლის წინ საპილოტე რეჟიმში დაიწყო მხარჯავი უწყებების ორგანიზაციული მართვის ძირითადი მიმართულებების შეფასების სისტემის დანერგვა. აღნიშნული სისტემის მეშვეობით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მიზნად ისახავს საბიუჯეტო უწყებების შედეგზე ორიენტირებული და ეფექტიანი მართვის ხელშეწყობას. ამ მიმართულებით ორგანიზაციების რეიტინგის ფორმირება, ერთი მხრივ, ხელს შეუწყობს უწყებების მიერ დანერგილი უკეთესი პრაქტიკების სხვა დაწესებულებებისათვის გაცნობას, ხოლო მეორე მხრივ კი - არსებული სისტემური ხარვეზების აღმოფხვრისკენ მიმართული შესაბამისი ქმედებების ფორმირებას, რაც, საბოლოოდ, დადებითად აისახება საჯარო მმართველობაზე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 16 სამინისტროს აპარატისთვის გაგზავნილ იქნა *ორგანიზაციული მართვის შეფასების კითხვარი*, რომელიც უწყებებს აფასებს 7 ძირითადი კომპონენტის მიხედვით, რაც არსებითია მათი გამართული და ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის. აღნიშნული მოხსენების ფარგლებში, განხილულ იქნა სამინისტროთა საქმიანობა *ადამიანური რესურსების მართვის, გარე კომუნიკაციისა და შიდა აუდიტის* ასპექტებში¹⁴⁴.

9.1. ადამიანური რესურსების მართვა

ადამიანური რესურსების მართვის ეფექტური მექანიზმის ჩამოყალიბება უწყების სტაბილური და გამართული ფუნქციონირების მნიშვნელოვან წინაპირობას წარმოადგენს, რაც თავის მხრივ გავლენას ახდენს საჯარო რესურსების ეფექტიან განკარგვაზე. უპირველეს ყოვლისა, საყურადღებოა სამინისტროების მიერ ეთიკის კოდექსის შემუშავების საკითხი. აღნიშნული დოკუმენტი ფორმალურად განსაზღვრავს თანამშრომელთა ქცევის ნორმებს და წარმოადგენს ბერკეტს არამართლზომიერი ქმედებების პრევენციის მიმართულებით. ეთიკის კოდექსი შემუშავებულია მხოლოდ 8 სამინისტროს

¹⁴⁴ დადებით პასუხად ჩათვლილი იქნა მხოლოდ ის პასუხები, რომელთაც თან ახლდათ შესაბამისი დოკუმენტური დასაბუთება. ყველა სხვა დანარჩენი შემთხვევა შეფასდა როგორც არაიდენტიფიცირებადი (N/A).

მიერ. გარდა ამისა, საყურადღებოა, რომ თანამშრომელთა სამუშაო აღწერილობები განსაზღვრულია 9 სამინისტროს შემთხვევაში, ხოლო დასაქმებულთა შეფასების სისტემა დანერგილია მხოლოდ 4 უწყების მიერ. სამუშაო აღწერილობებისა და შეფასების სისტემის არსებობის კრიტიკული მნიშვნელობა განპირობებულია იმ ფაქტორით, რომ საერთაშორისო გამოცდილებით, აღნიშნული მექანიზმები თანამშრომელთა სტანდარტიზებული და ფორმალური წახალისების სისტემის ჩამოყალიბების წინაპირობას წარმოადგენს.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, ყველა სამინისტრომ უზრუნველყოს ეთიკის კოდექსის შემუშავება საკუთარი საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე. ამასთან, ყველა უწყებაში განისაზღვროს სამუშაო აღწერილობები და შემუშავდეს თანამშრომელთა შეფასების ფორმალიზებული სისტემა. აღნიშნული პრაქტიკა ხელს შეუწყობს მომუშავეთა წახალისების სტანდარტიზებული მექანიზმის ჩამოყალიბებას, რაც, თავის მხრივ, დადებითად აისახება საჯარო რესურსების მიზნობრივ და რაციონალურ გამოყენებაზე.

გარდა ამისა, კითხვარის ფარგლებში შეფასებული იქნა სამინისტროს აპარატებში შტატით გათვალისწინებულ თანამშრომელთა გადინების მაჩვენებელი¹⁴⁵. აღნიშნული მონაცემი 4%-98% დიაპაზონში მერყეობს. საყურადღებოა, რომ გადინების მაღალი მაჩვენებელი პრობლემებს უქმნის ინსტიტუციის სტაბილურობას, პროდუქტიულობასა და ინსტიტუციური მეხსიერების შენარჩუნებას. საერთაშორისო პრაქტიკით, თანამშრომელთა გადინების მაჩვენებლის შემცირების მიზნით, გასათვალისწინებელია ისეთი ინდიკატორები, როგორებიცაა თანამშრომელთა შერჩევა მათი მოლოდინებისა და კვალიფიკაციის მიხედვით, თანამდებობრივი სარგოს გონივრული ნიშნულის ფარგლებში განსაზღვრა და უწყებაში თანამშრომლებსა და მმართველ რგოლს შორის კომუნიკაციის გამართული არხების ჩამოყალიბება¹⁴⁶.

9.2. გარე კომუნიკაცია

ხელისუფლების საქმიანობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპების დაცვა მდგრადი და სტაბილური საჯარო მმართველობის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წინაპირობას წარმოადგენს. აღნიშნულისათვის, დაინტერესებულ მხარეებთან ორმხრივი კომუნიკაციის არხების ჩამოყალიბებას

¹⁴⁵ მაჩვენებელი გამოითვლება როგორც წლის განმავლობაში უწყებიდან წასული და დასაქმებული თანამშრომლების რიცხოვნობის ფარდობა;

¹⁴⁶ <http://guides.wsj.com/management/recruiting-hiring-and-firing/how-to-reduce-employee-turnover/>

არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება. ორმხრივი კომუნიკაცია, თავის მხრივ, გულისხმობს, როგორც სანდო და ზუსტი ინფორმაციის დროულად მიწოდებას, ასევე, დაინტერესებულ მხარეებთან აქტიურ კომუნიკაციას რეალურ საჭიროებებზე ორიენტირებული პროგრამების დაგეგმვის მიზნით. განხორციელებული პროგრამების რეალური გავლენის/ეფექტის შეფასების ერთ-ერთ მექანიზმს კი დაინტერესებული მხარეების მხრიდან უკუკავშირის მიღება წარმოადგენს¹⁴⁷.

დაინტერესებულ მხარეთა ცნობიერების ამაღლებისა და უწყების საქმიანობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესების მიზნით, შეხვედრების გამართვის პრაქტიკა აქტიურად არის დამკვიდრებული 12 სამინისტროს შემთხვევაში¹⁴⁸. თუმცა, პროგრამების დაგეგმვის პროცესში დაინტერესებულ მხარეებთან შეხვედრები, მიზნობრივი ჯგუფის საჭიროებების განსაზღვრის მიზნით, მხოლოდ 9 სამინისტროს მიერ ეწყობა. ამას გარდა, საზოგადოების კმაყოფილების დონის გაზომვის სხვადასხვა მექანიზმი ჩამოყალიბებულია მხოლოდ 8 სამინისტროში. ამასთან, საყურადღებოა, რომ წლის განმავლობაში განხორციელებული საქმიანობის შესახებ ანგარიშისა და უწყების ფინანსური მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის ოფიციალური ვებ-გვერდის მეშვეობით გასაჯაროება არ ხდება ყველა სამინისტროს შემთხვევაში.

საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესების მიზნით, მიზანშეწონილია, უწყებების მხრიდან დაინერგოს მოქალაქეთა ჩართულობის სხვადასხვა მექანიზმი, რაც ხელს შეუწყობს რეალურ საჭიროებებზე ორიენტირებული ღონისძიებების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობას. ამასთან, მიზანშეწონილია, შემუშავდეს მოქალაქეების მხრიდან უკუკავშირის მიღების არხები, რაც უზრუნველყოფს სამინისტროების საქმიანობის ეფექტიანობის შემდგომ გაუმჯობესებას. ასევე, რეკომენდებულია, ყველა სამინისტრომ მოახდინოს განხორციელებული საქმიანობისა და ფინანსური მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე განთავსება.

9.3. შიდა ფინანსური კონტროლი

სახელმწიფოს შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემას არეგულირებს საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“. აღნიშნული კანონის მიხედვით, ფინანსთა

¹⁴⁷ <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/BriefGovCommCapacity.pdf>

¹⁴⁸ ინფორმაცია აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით არ იქნა მოწოდებული საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროსა და საქართველოს შრომის, ჯანმთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ.

სამინისტრო წარმოადგენს უფლებამოსილ ორგანოს, რომელიც ჰარმონიზაციის ცენტრის მეშვეობით ხელს უწყობს შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბებასა და განვითარებას და ახორციელებს მასთან დაკავშირებული საკითხების კოორდინაციასა და ჰარმონიზაციას. თავის მხრივ, სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემა მოიცავს ფინანსურ მართვასა და კონტროლს, ჰარმონიზაციის ცენტრსა და შიდა აუდიტს.

შიდა აუდიტი წარმოადგენს ინსტრუმენტს, რომელიც ხელს უწყობს საჯარო რესურსების მართვის გამართული და გამჭვირვალე მექანიზმის ჩამოყალიბებას სახელმწიფოს ფინანსური სტაბილურობის შენარჩუნებისა და უზრუნველყოფის მიზნით. შიდა აუდიტის სუბიექტი არის უწყების შიგნით დამოუკიდებლად ფუნქციონირებადი ობიექტური სტრუქტურა, რომელიც ეწევა აუდიტორულ საქმიანობას დაწესებულების ეფექტიანობის გაუმჯობესების მიზნით.

„სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ კანონის საფუძველზე, სამინისტროებს 2010 წლის ივლისისათვის განესაზღვრათ შიდა აუდიტის სუბიექტის ჩამოყალიბების ვადები, იუსტიციის, თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროების გარდა, რომელთაც აღნიშნული ვადა 2013 წლისათვის დაუწესდათ. კანონში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, შიდა აუდიტის სუბიექტი 2015 წლის 31 დეკემბრამდე უნდა ჩამოყალიბებულიყო ყველა სამინისტროში. დღესდღეობით შიდა აუდიტის სუბიექტი, ფუნქციონირებს ყველა სამინისტროში გარდა იუსტიციის სამინისტროსა. სამინისტროს განმარტებით, აღნიშნულის მიზეზს შესაბამისი კადრების შერჩევასთან დაკავშირებული გართულებები წარმოადგენს.

აუდიტის სუბიექტის დამოუკიდებელ ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო სექტორის შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმის სტრატეგიული დოკუმენტის მიხედვით¹⁴⁹, უწყების ხელმძღვანელი და სხვა თანამშრომლები არ უნდა ჩაერიონ შიდა აუდიტის სუბიექტის საქმიანობაში. **თუმცა, ზოგიერთი სამინისტროს შიდა აუდიტის სუბიექტის მიერ ადგილი ჰქონდა შიდა აუდიტის წლიური გეგმის შემუშავებას უწყების ხელმძღვანელთან შეთანხმებით.** იმის გათვალისწინებით, რომ შიდა აუდიტის სუბიექტი დამოუკიდებელ სტრუქტურულ ერთეულს უნდა წამოადგენდეს, **აღნიშნული მიდგომა ობიექტურობის პრინციპიდან გამომდინარე, გამართლებულ პრაქტიკად ვერ ჩაითვლება.**

„სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით (მუხლი 22, პუნქტი 3), შიდა აუდიტორული შემოწმება მოიცავს სისტემურ, შესაბამისობის, ეფექტიანობის, ფინანსურ

¹⁴⁹ <http://www.ia.ge/4165>

და ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტებს. სამინისტროების მიერ წარმოდგენილ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, 2015 წელს სულ განხორციელდა 77 შიდა აუდიტორული შემოწმება, თუმცა მხოლოდ 5 უწყების შიდა აუდიტის სუბიექტის მიერ ჩატარდა ეფექტიანობის აუდიტი, ხოლო ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტი საერთოდ არ ჩატარებულა.

შიდა აუდიტის მიმართულებით დასაქმებული კადრების მომზადების კუთხით საყურადღებოა, რომ შესაბამის პროფესიულ სერტიფიკატებს ფლობს მხოლოდ 11 სამინისტროს რამდენიმე თანამშრომელი.

ზემოაღნიშნული საკითხების გათვალისწინებით, შიდა აუდიტორული შემოწმების სხვადასხვა სახეების პრაქტიკაში აქტიურად დანერგვის, სტრუქტურული ერთეულების ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაუმჯობესების მიზნით, მიზანშეწონილია, სამინისტროებმა დამატებითი ყურადღება გაამახვილონ შიდა აუდიტის სუბიექტის თანამშრომლების პროფესიული უნარების ზრდის მიმართულებით.

10. „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის“ შესახებ მოხსენებაში წარმოდგენილი შენიშვნებისა და რეკომენდაციების საბიუჯეტო პროცესში გათვალისწინების შესაძლებლობის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშთან დაკავშირებული საკითხები

საჯარო ფინანსების მართვის პროცესში ანგარიშგებისა და ანგარიშვალდებულების გაძლიერების მიზნით, 2015 წლის 30 მარტს გამოიცა საქართველოს მთავრობის N144 დადგენილება, რომლის მიხედვითაც საქართველოს მთავრობა განსაზღვრავს სამოქმედო გეგმას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მომზადებულ მოხსენებაში გამოთქმული შენიშვნებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინების შესახებ. საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 30 დეკემბრის N2836 განკარგულებით, წარმოდგენილ იქნა მთავრობის სამოქმედო გეგმა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ მომზადებულ მოხსენებაში მოცემული შენიშვნებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინებასთან დაკავშირებით. 2014 წლის ბიუჯეტის შესრულების პროცესში იდენტიფირებულ სისტემური ხასიათის ხარვეზებისა და ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ სულ გაცემულ იქნა 42 რეკომენდაცია, საიდანაც მთავრობის სამოქმედო გეგმაში აისახა

34 მათგანი. რეკომენდაციების შესრულების შესახებ მთავრობის სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშში მოცემული არ არის შესაბამისი არგუმენტაცია თუ რატომ არ იქნა გათვალისწინებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული დანარჩენი 8 რეკომენდაცია. მაგალითისათვის, მთავრობის სამოქმედო გეგმაში არ იქნა გათვალისწინებული შემდეგი რეკომენდაციები:

- საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე გაცემული სესხები და საწარმოებში სახელმწიფო წილის ზრდა წარმოადგენენ ფინანსური აქტივების ზრდას, ხოლო სახელმწიფო წილის/აქციების პრივატიზება - ფინანსური აქტივების კლებას. შესაბამისად, უზრუნველყოფილ იქნეს ზემოაღნიშნულ შემთხვევებში განხორციელებული ტრანზაქციების ფინანსური აქტივების მუხლით დაკლასიფიცირება და თავიდან იქნეს არიდებული მათი ასახვა ხარჯების ან/და არაფინანსური აქტივების მუხლებში, რომელიც გავლენას ახდენს ბიუჯეტის დეფიციტის სიდიდეზე;
- საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე გაცემული სესხების დაბრუნებასთან დაკავშირებით მსესხებლის მიერ თანხების გადახდის გადავადების მოთხოვნის შემთხვევაში, უზრუნველყოფილ იქნეს მსესხებლის ფინანსური მდგომარეობის შეფასება და მასზე დაყრდნობით იქნეს მიღებული შესაბამისი გადაწყვეტილება;
- დაინერგოს კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების იდენტიფიცირების აქტიური მექანიზმები, რაც უზრუნველყოფს სახელმწიფო დაწესებულებებში არსებული ინფორმაციული სისტემების შეფასებასა და მათ დაკლასიფიცირებას კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტებად. ასევე, მიზანშეწონილია, რომ კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების ნუსხა გადაიხედოს პერიოდულად;
- სესხის გამცემი ინსტიტუტების მიერ განხორციელდეს მიმდინარე პორტფელის შეფასება და ანალიზის შედეგად მიღებულ იქნეს ქმედითი ღონისძიებები მათ წინაშე არსებული დავალიანების შემცირების მიზნით.

ამასთანავე, აღსანიშნავია სამოქმედო გეგმაში არსებული ხარვეზები, რომელთა არსებობა ართულებს რეკომენდაციების შესრულებასთან დაკავშირებით მონიტორინგის განხორციელებასა და რეკომენდაციების შესრულების შესაბამისი სტატუსების იდენტიფიცირებას. კერძოდ:

- ყველა რეკომენდაციისათვის დაკონკრეტებული არ არის რეკომენდაციის შესრულების კონკრეტული ვადები;

- გარკვეულ შემთხვევებში, 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშზე მოხსენების შედეგად დგინდება, რომ სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშში მოცემული რეკომენდაციის შესრულების მდგომარეობა არ იძლევა რეალისტურ და სრულყოფილ სურათს არსებული მდგომარეობის შესახებ;
- გარკვეულ შემთხვევებში, შემოთავაზებული სამოქმედო გეგმა/ინდიკატორი არ პასუხობს რეკომენდაციის შესრულების ძირითად მიზნებს.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, რეკომენდაციების შესრულების შესახებ მთავრობის სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი იყოს ის არგუმენტები, რომელთა საფუძველზეც არ ხდება კონკრეტული რეკომენდაციების გათვალისწინება. ასევე, მიზანშეწონილია დაიხვეწოს რეკომენდაციების შესრულების სამოქმედო გეგმის ფორმატი და მასში აისახოს თითოეული რეკომენდაციის შესრულების კონკრეტული ვადა, შესრულების მდგომარეობის შეფასების ინდიკატორი და შესრულების მდგომარეობა. აღნიშნული ხელს შეუწყობს თითოეული რეკომენდაციის შესრულების შესახებ ეფექტური მონიტორინგის განხორციელებასა და მათი შესრულების მდგომარეობის შესახებ რეალისტური სურათის წარმოდგენას.

ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია რეკომენდაციების შესრულების შესახებ მთავრობის სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშში ასახული ზოგიერთი რეკომენდაცია, რომელთა შესრულების მდგომარეობის მიმართულებით საჭიროა დამატებითი ყურადღების გამახვილება.

	რეკომენდაცია	განხორციელების ვადები	პასუხისმგებელი უწყება	ინდიკატორი	შესრულების მდგომარეობა	მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი
	საქართველოს მთავრობას					
1	სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, ოპტიმიზაციის პროცესის შეუფერხებლად წარმართვის მიზნით, მიზანშეწონილია საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 21 ოქტომბრის №266 დადგენილებით შექმნილი „სამსახურებრივი ავტომატჩანებით სარგებლობის, შესყიდვისა და განახლების საკითხების შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის“ მიერ განისაზღვროს გონივრული ვადები მხარჯავი უწყებების მიერ წარმოდგენილი ოპტიმიზაციის გეგმების განხილვისა და დამტკიცებისათვის, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილებისა და სამსახურებრივი ავტომატჩანების შეძენისა და ჩანაცვლების, აგრეთვე მათ მოვლა-შენახვის ხარჯებთან დაკავშირებული საკითხების დარეგულირების მიზნით საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ლიმიტების ამოქმედება;	2016	სამსახურებრივი ავტომატჩანებით სარგებლობის, შესყიდვისა და განახლების საკითხების შემსწავლელი სახელმწიფო კომისია საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია	ცვლილების შეტანა საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 21 ოქტომბრის №266 დადგენილებაში	მიმდინარეობს მუშაობა ოპტიმიზაციის გეგმებზე და შესაბამისი ცვლილებების მომზადებაზე, რათა მარეგულირებელ აქტებში საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 21 ოქტომბრის №266 დადგენილებით შექმნილი „სამსახურებრივი ავტომატჩანებით სარგებლობის, შესყიდვისა და განახლების საკითხების შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის“ მიერ განისაზღვროს გონივრული ვადები მხარჯავი უწყებების მიერ წარმოდგენილი ოპტიმიზაციის გეგმების განხილვისა და დამტკიცებისათვის, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილებისა და სამსახურებრივი ავტომატჩანების შეძენისა და ჩანაცვლების, აგრეთვე მათ მოვლა-შენახვის ხარჯებთან დაკავშირებული საკითხების დარეგულირების მიზნით საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილებით წესის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ლიმიტების ამოქმედება.	მხარჯავი დაწესებულებებისათვის ახალი ოპტიმიზაციის გეგმების წარმოდგენის კონკრეტული ვადა დღემდე განსაზღვრული არ არის, რის გამოც მხარჯავი დაწესებულებების უმრავლესობისათვის არ მომხდარა ოპტიმიზაციის გეგმების დამტკიცება და შესაბამისად, მთავრობის N121 დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ლიმიტების ძალაში შესვლა. ამასთან, არ მომხდარა დეტალური ინსტრუქციის შემუშავება და დამტკიცება, რომელიც განსაზღვრავდა ოპტიმიზაციის გეგმის შედგენის წესს.
	ფინანსთა სამინისტროს					
2	მიზანშეწონილია ფინანსთა სამინისტროს მიერ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ფინანსური მონაცემების შეგროვების პროცესში დაინერგოს შესაბამისი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაციის სისრულეს;				საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ბიუჯეტების შესრულების შესახებ მონაცემების შეგროვების პროცესში კონტროლის მექანიზმები პრაქტიკულად დანერგილია, მას შემდეგ, რაც საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ბიუჯეტების მართვა, 2015 წლის იანვრიდან ხორციელდება საჯარო ფინანსების მართვის ელექტრონული პროგრამით.	სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშში წარმოდგენილი სსიპ-ების ბიუჯეტების შესრულების ნაერთი ბალანსის დოკუმენტი არ შეიცავს ინფორმაციას ყველა სსიპ-ის ბიუჯეტების შესრულების მაჩვენებლების შესახებ. კერძოდ, დოკუმენტი არ მოიცავს 3 სსიპ-ის ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ინფორმაციას, ხოლო 2 სსიპ-ის შემთხვევაში, დოკუმენტში წარმოდგენილია არაზუსტი მონაცემები.

	რეკომენდაცია	განხორციელების ვადები	პასუხისმგებელი უწყება	ინდიკატორი	შესრულების მდგომარეობა	მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი
3	სავალუტო კურსის ცვლილების შედეგად გამოწვეული მოსალოდნელი უარყოფითი შედეგების მინიმიზაციის მიზნით, შემუშავებულ იქნეს შესაბამისი ქმედითი ღონისძიებები, მათ შორის, საშინაო საკრედიტო ბაზრის განვითარების მიმართულებით;	მიმდინარე	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	სახელმწიფო ვალის სტრუქტურა	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო თანმიმდევრულად ავითარებს სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების ბაზარს, როგორც საშინაო საკრედიტო ბაზრის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიმართულებას. 2015 წლის განმავლობაში ჩატარდა ფასიანი ქაღალდების 36 აუქციონი, გამოშვებული იყო სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდები 842,996.0 ათასი ლარის მოცულობით. ფასიანი ქაღალდების გამოშვების კომპოზიცია: 48.5% იყო 12 თვის ვადიანობის მქონე სახაზინო ვალდებულებები, 29.6% იყო 2 წლის ვადიანობის მქონე სახაზინო ობლიგაციები, 19.5% იყო 5 წლის ვადიანობის მქონე სახაზინო ობლიგაციები და 2.4% - 10 წლის ვადიანობის მქონე სახაზინო ობლიგაციები.	არსებული მდგომარეობით, საშინაო საკრედიტო ბაზრის განვითარების მიმართულებით არ შემუშავებულა შესაბამისი ფორმალური დოკუმენტი, სადაც მოცემული იქნებოდა ბაზრის განვითარების სტრატეგია და მიმართულებები. მიზანშეწონილია აღნიშნული რეკომენდაციის შესრულების უზრუნველსაყოფად, გაიწეროს რეკომენდაციის შესრულების სამოქმედო გეგმა, შესაბამისი კონკრეტული ვადების მითითებით.
4	დაიხვეწოს პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია, საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის პროგრამებისა და ქვეპროგრამების საბოლოო და შუალედური შედეგების ფორმირებისა და მიღწეული შედეგების ანგარიშების შესახებ დეტალური განმარტებების მომზადების მიზნით;	მიმდინარე	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	წლიური ბიუჯეტის დანართი მხარჯავი დაწესებულებების პროგრამების/ქვეპროგრამების შესახებ	პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიაში ცვლილებები განხორციელდა 2015 წლის აგვისტოში და 2016 წლის ბიუჯეტის მომზადებისას გამოყენებული იქნა განახლებული მეთოდოლოგია. მუშაობა გაგრძელდება 2016 წელს, უწყებების სპეციფიკის გათვალისწინებით უფრო დეტალური სახელმძღვანელოს მოსამზადებლად.	მიუხედავად მეთოდოლოგიაში განხორციელებული ცვლილებისა, ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებაში ჯერ კიდევ შეინიშნება მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რაც ართულებს, როგორც შემთხვევებში კი შეუძლებელს ხდის პროგრამების ეფექტიანობის შეფასებას.
5	საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით მიზანშეწონილია, მომზადდეს უფრო დეტალური ინსტრუქციები შედეგების შეფასების ინდიკატორების დაგეგმვის შესახებ. ასევე საჭიროა დაიხვეწოს და უკეთ განიმარტოს ინდიკატორების უკვე არსებული კრიტერიუმები, რომელთაც შედეგების შესრულების შეფასების ინდიკატორები უნდა აკმაყოფილებდეს.					მიზანშეწონილია აღნიშნული რეკომენდაციის შესრულების უზრუნველსაყოფად, გაიწეროს რეკომენდაციის შესრულების სამოქმედო გეგმა, შესაბამისი კონკრეტული ვადების მითითებით.

	რეკომენდაცია	განხორციელების ვადები	პასუხისმგებელი უწყება	ინდიკატორი	შესრულების მდგომარეობა	მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი
	ფინანსთა სამინისტროსა და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს					
6	მნიშვნელოვანია საწარმოების წმინდა მოგების განაწილების მიზნით შექმნილი კომისიის შეკრება იმართებოდეს რეგულარულად (ყოველწლიურად), რათა დროულად მოხდეს ბიუჯეტში მისამართი თანხების ოდენობის განსაზღვრა;	მიმდინარე	სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების მიღებისა და გადაწყვეტილების მიღები კომისია	კომისიის შეკრების თარიღები	2015 წლის 14 დეკემბერს გაიმართა სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების მიღების მიზნით შექმნილი კომისია სახელმწიფო უზრუნველყოფს კომისიის შეკრების რეგულარულობას;	2015 წლის 14 დეკემბერს გაიმართა „სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების მიღებისა და გადაწყვეტილების მიღების მიზნით შექმნილი კომისიის“ სხდომა, თუმცა ამ დრომდე არ დასრულებულა კომისიის წევრების მიერ სხდომის ოქმზე ხელმოწერის პროცედურა, რაც აფერხებს კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების განხორციელების პროცესს.
7	მნიშვნელოვანია, ყურადღება გამახვილდეს მოგების განაწილების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულებისათვის ქმედითი მექანიზმების გამოყენების მიმართულებით, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს კომისიასთან შეთანხმებების საფუძველზე განსაზღვრული თანხის სახელმწიფო ბიუჯეტში დროულად და სრულად მობილიზება.		წინადადებების მიღებისა და გადაწყვეტილების მიღები კომისია			დივიდენდების ბიუჯეტში მობილიზების მაჩვენებელი კვლავ საგრძნობლად ჩამორჩება ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს. ამასთან, მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხასიათდება 2013 წელს კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შესრულება. შესაბამისად, მიზანშეწონილია აღნიშნული რეკომენდაციების შესრულების უზრუნველსაყოფად, გაიწეროს რეკომენდაციის შესრულების სამოქმედო გეგმა შესაბამისი, კონკრეტული ვადების მითითებით.

	რეკომენდაცია	განხორციელების ვადები	პასუხისმგებელი უწყება	ინდიკატორი	შესრულების მდგომარეობა	მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი																				
	საბიუჯეტო ორგანიზაციებს																									
8	<p>წლის ბოლოსათვის აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბური ხარჯვა, მათ შორის, წლის დასასრულს შესყიდვების გეგმების ცვლილება და მათ საფუძველზე დაჩქარებული ტემპით სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელება, აგრეთვე საგარეო საკრედიტო რესურსის სახით მობილიზებული სახსრების არათანაბარზომიერი ათვისება, ქმნის რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს და ამასთანავე, უარყოფითად აისახება ეროვნული ვალუტის გაცვლით კურსზე. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, აღნიშნულ საკითხზე გამახვილდეს დამატებითი ყურადღება, როგორც მხარჯავი დაწესებულებების, ისე მაკოორდინირებელი უწყების მხრიდან; მიზანშეწონილია, ეტაპობრივად შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს აღნიშნული საკითხის დარეგულირებასა და საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ეფექტიანი და ეკონომიური ხარჯვისათვის ქმედითი სტიმულების შექმნას.</p>	მიმდინარე	საბიუჯეტო ორგანიზაციები	კვარტლების ათვისების მაჩვენებელი წლიურ გეგმასთან მიმართებით	<p>2015 წელი გამოირჩეოდა ბიუჯეტის ხარჯვის ყველაზე თანაბარი ტენდენციით და ამ მიმართულებით მთავრობა აგრძელებს მუშაობას.</p> <p>სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულება კვარტლების მიხედვით</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>I კვ</th> <th>II კვ</th> <th>III კვ</th> <th>IV კვ</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2013</td> <td>19.3 %</td> <td>22.6 %</td> <td>23.8 %</td> <td>34.3%</td> </tr> <tr> <td>2014</td> <td>20.5 %</td> <td>23.4 %</td> <td>24.7 %</td> <td>31.4%</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>21.7 %</td> <td>23.9 %</td> <td>25.9 %</td> <td>28.6%</td> </tr> </tbody> </table> <p>ამასთან აღსანიშნავია, რომ წლის ბოლოსათვის მაღალი ათვისების ტენდენცია ბუნებრივია და დამოკიდებულია ბევრი პროექტის შინაარსსა და კონტექსტზე, ასევე შემოსულობების მიღების დინამიკაზე.</p>		I კვ	II კვ	III კვ	IV კვ	2013	19.3 %	22.6 %	23.8 %	34.3%	2014	20.5 %	23.4 %	24.7 %	31.4%	2015	21.7 %	23.9 %	25.9 %	28.6%	<p>2015 წლის განმავლობაში, გასული წლების მსგავსად, ადგილი აქვს ფისკალური წლის დასასრულს გადასახდელების ათვისების მკვეთრი ზრდის ტენდენციას. კერძოდ, დეკემბრის თვეში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული გადასახდელების ჯამური მოცულობა 2015 წლის 11 თვის გადასახდელების საშუალო თვიური მაჩვენებლის 157.5%-ს შეადგენს. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ფისკალური წლის დასასრულს, მკვეთრი ზრდით ხასიათდება გადასახდელების თითქმის ყველა კომპონენტი (პროცენტების გარდა). ამ მხრივ საყურადღებოა, საერთაშორისო პრაქტიკაში აღნიშნული პრობლემის აღმოფხვრის მიმართულებით არსებული სხვადასხვა ტიპის ინსტრუმენტების სპეციფიკა, რომელიც განხილულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ პუბლიკაციაში „ასიგნებების გადატანის უფლებამოსილება შემდგომი ფისკალური წლისათვის (Carry-Over მექანიზმი)“.</p> <p>ასევე, უნდა აღინიშნოს, რომ კვარტლების ათვისების მაჩვენებელი წლიურ გეგმასთან მიმართებაში არ წარმოადგენს აღნიშნული რეკომენდაციის შესრულების შეფასების რელევანტურ ინდიკატორს.</p>
	I კვ	II კვ	III კვ	IV კვ																						
2013	19.3 %	22.6 %	23.8 %	34.3%																						
2014	20.5 %	23.4 %	24.7 %	31.4%																						
2015	21.7 %	23.9 %	25.9 %	28.6%																						

	რეკომენდაცია	განხორციელების ვადები	პასუხისმგებელი უწყება	ინდიკატორი	შესრულების მდგომარეობა	მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი
						რამდენადაც არსებული პრაქტიკით, საბიუჯეტო რესურსების მასშტაბურ ათვისების ადგილი კონკრეტულად დეკემბრის თვეში.
9	მიზანშეწონილია, მოხდეს სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის სრულყოფილი დასაბუთება;				საქართველოს მთავრობის განკარგულების პროექტს, რომლის საფუძველზეც ხორციელდება თანხის გამოყოფა, ყოველთვის თან ახლავს განმარტებითი ბარათი, სადაც დეტალურადაა აღწერილი თანხის გამოყოფის აუცილებლობა და მიზნობრიობა, გადაწყვეტილების მიღება კი ხორციელდება საქართველოს მთავრობის მიერ.	2015 წლის განმავლობაში განკარგულებების საფუძველზე მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების 38%-ის მიზნობრიობას წარმოადგენდა საბიუჯეტო ორგანიზაციების შეუფერებელი ფუნქციონირება ან ცალკეული მიმდინარე ხარჯების დაფინანსება რაიმე კონკრეტული მიზეზის გარეშე, რაც ეჭვქვეშ აყენებს აღნიშნული ხარჯების სარეზერვო ფონდის რესურსით დაფინანსების აუცილებლობას.
10	აუცილებელია, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან მოხდეს წლის განმავლობაში მათ მიერ განხორციელებული ღონისძიებებისა და შესაბამისი ასიგნებების ოდენობების დროული განსაზღვრა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სარეზერვო ფონდიდან ისეთი დანახარჯების დაფინანსება, რომელთა გათვალისწინება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე იყო შესაძლებელი;				წლის განმავლობაში წარმოქმნილი გამოწვევების ფონზე, ზოგ შემთხვევაში საჭირო ხდება სხვადასხვა ღონისძიებებისათვის რესურსის მოძიება.	ამასთან, 2015 წლის განმავლობაში, ადგილი ჰქონდა სარეზერვო ფონდის სახსრების მიმართვას ისეთი გადასახდელების დასაფინანსებლად, რომლებიც სისტემატურ ხასიათს ატარებენ და სათანადოდ დაგეგმვის შემთხვევაში შესაძლებელი იქნებოდა მათი გათვალისწინება შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულებების ასიგნებებში ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, ამ მიმართულებით დამატებითი ყურადღების გამახვილება.

	რეკომენდაცია	განხორციელების ვადები	პასუხისმგებელი უწყება	ინდიკატორი	შესრულების მდგომარეობა	მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი
	სსიპ - „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს“					
11	უნდა განისაზღვროს სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნების კრიტერიუმები, რომელთა მიხედვითაც ასევე მოხდება ქვეყნისათვის უკვე არსებული მნიშვნელოვანი საწარმოების სახელმწიფო მმართველობის ქვეშ შენარჩუნება;	მიმდინარე	სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო		მუშაობა ამ მიმართულებით დაწყებულია. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო მიერ.	სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ სახელმწიფო საწარმოთა ბაზაში კვლავ აღინიშნება არსებითი ხარვეზები და ყველა საწარმო აღრიცხული არ არის.
12	სააგენტომ პირველ რიგში უნდა განახორციელოს ქვეყანაში არსებული ყველა სახელმწიფო საწარმოს (ფუნქციონირებადი თუ არაფუნქციონირებადი) აღრიცხვა, აგრეთვე მათი აქტივებისა და პასივების შესახებ ინფორმაციის განახლება. შემდგომ უკვე ფუნქციონირებად საწარმოებში უნდა დაინერგოს შიდა კონტროლის მექანიზმები, რადგან, ერთი მხრივ, მინიმუმამდე შემცირდეს თაღლითობისა და კანონთან შეუსაბამო საქმიანობის რისკი და მეორე მხრივ, გაიზარდოს საწარმოს მენეჯმენტის ანგარიშვალდებულება;		საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო		სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებული ფისკალური რისკის შეფასების მიზნით ფინანსთა სამინისტრომ 2015 წლიდან დაიწყო სახელმწიფო საწარმოებზე ინფორმაციის შეგროვება და ანალიზი. პირველ ნაბიჯად მომზადდა სახელმწიფო საწარმოთა ბაზა. მოზიდული იქნა ფინანსური ინფორმაცია და აგრეთვე ინფორმაცია პირობითი ვალდებულებების შესახებ. მომზადდა კითხვარები რომელიც დაეგზავნათ საწარმოებს. შესაბამისი ანალიზი დაერთო 2016 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტს.	მიზანშეწონილია აღნიშნული რეკომენდაციების შესრულების უზრუნველსაყოფად, გაიწეროს რეკომენდაციის შესრულების სამოქმედო გეგმა, თითოეული რეკომენდაციის შემთხვევაში შესაბამისი კონკრეტული ვადების მითითებით.
13	უნდა მოხდეს რეპორტირების სისტემის უნიფიცირება და ანგარიშის ნიმუშის შემუშავება, რომლის მიხედვითაც ყველა სახელმწიფო საწარმო რეგულარულად წარუდგენს საქმიანობის ანგარიშსა და ფინანსურ მაჩვენებლებს მმართველ ორგანოს (სააგენტოს, სამინისტროებს).					
	საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს, ფინანსთა სამინისტროსა და ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს					
14	განხილულ იქნეს სამთავრობო კომისიის განკარგავში არსებული სახსრებიდან თითოეული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისათვის გადასაცემი მინიმალური თანხობრივი ლიმიტის ნორმატიულ დონეზე განსაზღვრის შესაძლებლობა	მიმდინარე	საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო	რესურსების განაწილების რეგულაციები	კომისიისათვის წინადადების წარდგენა შეუძლია ყველა მუნიციპალიტეტს და გადაწყვეტილების მიღება დამოკიდებულია წარმოდგენილ პროექტებზე და პრაქტიკულად ფონდიდან დაფინანსებას იღებს ყველა მუნიციპალიტეტი (თბილისის და აჭარის მუნიციპალიტეტების გარდა). ამასთან, წლის მანძილზე დამატებითი	2015 წლის 20 აგვისტოს საქართველოს მთავრობის N1750 განკარგულებით დამტკიცებული რეგიონული განვითარების სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელოს მიხედვით, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის

	რეკომენდაცია	განხორციელების ვადები	პასუხისმგებელი უწყება	ინდიკატორი	შესრულების მდგომარეობა	მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი
			<p>კომისია</p> <p>საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო</p>		<p>თანხების გამოყოფა დაკავშირებულია მუნიციპალიტეტის მიერ არსებული პროექტების ათვისების ტენდენციასზე.</p>	<p>სამინისტრომ ფინანსთა სამინისტროსთან შეთანხმებით, თითოეული მუნიციპალიტეტისათვის უნდა განსაზღვროს ფონდიდან სავარაუდო დაფინანსების საპროგნოზო მოცულობა მომდევნო სამი წლისათვის. თუმცა, ამ მომენტისათვის არც საპროგნოზო მოცულობები განსაზღვრულა და არც ის კრიტერიუმები, რომელზე დაყრდნობით უნდა მომზადდეს აღნიშნული საპროგნოზო მოცულობები.</p> <p>მიზანშეწონილია აღნიშნული რეკომენდაციების შესრულების უზრუნველსაყოფად, გაიწეროს რეკომენდაციის შესრულების სამოქმედო გეგმა შესაბამისი კონკრეტული ვადების მითითებით.</p>
15	<p>შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში კადრების პერიოდულ გადამზადებას საპროექტო წინადადებებისა და პროექტების სასიცოცხლო ციკლის მართვის გაუმჯობესების კუთხით.</p>		<p>საქართველო რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო</p> <p>სსიპ - ვანო ხუხუნიანიშვილის სახელობის ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრი</p> <p>სსიპ - განათლების საერთაშორისო</p>		<p>დონორებთან თანამშრომლობით ხორციელდება მუნიციპალიტეტების თანამშრომელთა ეტაპობრივი გადამზადება.</p> <p>შემუშავებულია საჯარო მოხელეთა სკოლის შექმნის კონცეფცია, რაც უზრუნველყოფს კადრების გადამზადების კუთხით სისტემური მიდგომის ჩამოყალიბებას.</p>	<p>მიზანშეწონილია აღნიშნული რეკომენდაციების შესრულების უზრუნველსაყოფად, გაიწეროს რეკომენდაციის შესრულების სამოქმედო გეგმა შესაბამისი კონკრეტული ვადების მითითებით.</p>

	რეკომენდაცია	განხორციელების ვადები	პასუხისმგებელი უწყება	ინდიკატორი	შესრულების მდგომარეობა	მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი
			ცენტრი სხვადასხვა სამინისტროების სასწავლო ცენტრები			
	საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს					
16	შემუშავდეს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში მუნიციპალიტეტებიდან წარსადგენი ანგარიშის სპეციალური ფორმა, სადაც დეტალურად იქნება აღწერილი დასრულებული პროექტის შესახებ ინფორმაცია.				მსოფლიო ბანკთან ერთად შემუშავდა სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის მეთოდოლოგია, რომლითაც უზრუნველყოფილია საინვესტიციო პროექტების მართვის სრული ციკლის ჩამოყალიბება პროექტის წინასწარი შერჩევის ეტაპიდან შესრულების შემდგომი შეფასების ეტაპის ჩათვლის. 2016 წელს მოხდება პილოტირება საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს და მუნიციპალიტეტების (თბილისი, ქუთაისი, ბათუმი, ფოთი და რუსთავი) მიერ.	მიზანშეწონილია აღნიშნული რეკომენდაციების შესრულების უზრუნველსაყოფად, გაიწეროს რეკომენდაციის შესრულების სამოქმედო გეგმა შესაბამისი კონკრეტული ვადების მითითებით.

დასკვნა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური შესრულების შესახებ“ მთავრობის ანგარიში მომზადებულია მოქმედი კანონმდებლობის დაცვით და გარდა ზემოთ აღწერილი მიგნებებისა, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით უტყუარად ასახავს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციას. მოხსენებაში წარმოდგენილი სისტემური ხასიათის ხარვეზების გამოსასწორებლად მნიშვნელოვანია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების გათვალისწინება.

დანართი

დანართი 1.

რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან კომისიის მიერ დაფინანსებული პროექტების განაწილება მუნიციპალიტეტების მიხედვით.

მუნიციპალიტეტი	განკარგულებით დამტკიცებული საპროექტო წინადადებების რაოდენობა	განკარგულებით დამტკიცებული საპროექტო წინადადებების ღირებულება	მუნიციპალიტეტებისათვის გამოყოფილი სახსრების წილი კომისიის განკარგვაში არსებულ სახსრებთან		
			2015	2014	2013
გურიის მხარე	57	14,114,550	8.05%	7.80%	6.90%
ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტი	20	3,897,649	2.22%	2.10%	1.10%
ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი	12	4,538,827	2.59%	4.00%	4.30%
ქალაქ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი	6	2,814,958	1.61%		
ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტი	19	2,863,116	1.63%	1.70%	1.50%
იმერეთის მხარე	136	42,408,122	24.20%	24.30%	23.30%
ქალაქი ქუთაისის მუნიციპალიტეტი	23	13,939,013	7.95%	8.50%	7.10%
ზაღდათის მუნიციპალიტეტი	11	2,032,908	1.16%	1.60%	0.90%
ვანის მუნიციპალიტეტი	7	1,762,977	1.01%	1.00%	0.90%
ზესტაფონის მუნიციპალიტეტი	20	3,126,415	1.78%	1.70%	1.80%
თერჯოლის მუნიციპალიტეტი	7	2,864,906	1.63%	1.60%	1.90%
სამტრედიის მუნიციპალიტეტი	12	2,218,330	1.27%	1.20%	1.70%
საჩხერის მუნიციპალიტეტი	7	4,177,502	2.38%	1.40%	1.70%
ტყიბულის მუნიციპალიტეტი	14	2,062,254	1.18%	1.50%	1.40%
წყალტუბოს მუნიციპალიტეტი	12	3,292,414	1.88%	1.70%	1.90%
ჭიათურის მუნიციპალიტეტი	6	2,912,130	1.66%	1.90%	1.60%
ხარაგაულის მუნიციპალიტეტი	9	2,408,490	1.37%	1.40%	1.50%
ხონის მუნიციპალიტეტი	8	1,610,783	0.92%	0.80%	0.90%
კახეთის მხარე	128	21,239,045	12.12%	7.80%	12.80%
ახმეტის მუნიციპალიტეტი	11	2,084,052	1.19%	1.80%	1.30%
ქალაქ თელავის მუნიციპალიტეტი	6	1,579,619	0.90%		
გურჯაანის მუნიციპალიტეტი	20	3,889,749	2.22%	2.00%	2.60%
დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტი	17	2,090,721	1.19%	1.10%	1.70%
თელავის მუნიციპალიტეტი	25	2,606,673	1.49%	7.80%	1.60%
ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტი	15	2,507,542	1.43%	1.30%	1.50%
საგარეჯოს მუნიციპალიტეტი	12	2,467,453	1.41%	1.50%	1.60%
სიღნაღის მუნიციპალიტეტი	16	2,028,987	1.16%	1.30%	1.30%
ყვარლის მუნიციპალიტეტი	8	1,984,249	1.13%	1.00%	1.30%
მცხეთა-მთიანეთის მხარე	59	10,842,271	6.19%	7.80%	6.70%

დუშეთის მუნიციპალიტეტი	14	2,530,168	1.44%	2.00%	2.10%
თიანეთის მუნიციპალიტეტი	10	1,752,216	1.00%	1.30%	0.30%
ქალაქი მცხეთა	4	2,357,538	1.35%		
მცხეთის მუნიციპალიტეტი	26	2,958,243	1.69%	7.80%	3.50%
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	5	1,244,106	0.71%	0.90%	0.80%
რაჭა-ლეჩხუმი ქვემო სვანეთი	55	7,868,317	4.49%	7.80%	3.80%
ქალაქი ამბროლაური	5	859,618	0.49%		
ამბროლაურის მუნიციპალიტეტი	15	2,318,267	1.32%	7.80%	1.10%
ლენტეხის მუნიციპალიტეტი	16	1,087,194	0.62%	0.70%	0.90%
ონის მუნიციპალიტეტი	12	1,531,437	0.87%	0.80%	0.60%
ცაგერის მუნიციპალიტეტი	7	2,071,801	1.18%	1.20%	1.20%
სამეგრელოს მხარე	86	31,553,723	18.00%	7.80%	16.70%
თვითმმართველი ქალაქი ფოთი	9	5,223,452	2.98%	2.50%	5.20%
აბაშის მუნიციპალიტეტი	6	1,993,323	1.14%	0.70%	1.00%
ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი	12	3,789,123	2.16%		
ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი	23	4,206,930	2.40%	7.80%	4.30%
მარტვილის მუნიციპალიტეტი	5	2,682,050	1.53%	1.80%	0.90%
მესტიის მუნიციპალიტეტი	3	4,296,976	2.45%	2.60%	1.10%
სენაკის მუნიციპალიტეტი	8	2,882,222	1.64%	1.50%	1.40%
ჩხოროწყუს მუნიციპალიტეტი	7	1,955,452	1.12%	0.70%	0.90%
წალენჯიხის მუნიციპალიტეტი	6	2,668,891	1.52%	1.30%	1.10%
ხოზის მუნიციპალიტეტი	7	1,855,304	1.06%	0.90%	1.00%
სამცხე-ჯავახეთის მხარე	36	14,001,516	7.99%	7.80%	8.50%
ადიგენის მუნიციპალიტეტი	5	1,939,914	1.11%	1.00%	0.80%
ასპინძის მუნიციპალიტეტი	4	1,685,278	0.96%	0.90%	1.20%
ახალქალაქის მუნიციპალიტეტი	5	2,599,677	1.48%	1.30%	1.40%
ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტი	7	1,603,926	0.92%		
ახალციხის მუნიციპალიტეტი	6	2,083,446	1.19%	7.80%	2.00%
ბორჯომის მუნიციპალიტეტი	6	2,586,879	1.48%	1.90%	2.20%
ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტი	3	1,502,396	0.86%	0.80%	1.00%
ქვემო ქართლის მხარე	75	19,239,072	10.98%	10.60%	12.70%
ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტი	14	6,418,913	3.66%	4.80%	5.80%
ბოლნისის მუნიციპალიტეტი	8	1,545,177	0.88%	0.40%	0.80%
გარდაბნის მუნიციპალიტეტი	19	2,842,979	1.62%	1.10%	0.70%
დმანისის მუნიციპალიტეტი	4	1,654,532	0.94%	1.00%	2.00%
თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი	21	1,268,940	0.72%	0.70%	0.90%
მარნეულის მუნიციპალიტეტი	8	3,960,428	2.26%	1.70%	1.60%
წალკის მუნიციპალიტეტი	2	1,548,103	0.88%	0.90%	0.90%
შიდა ქართლის მხარე	56	14,008,203	7.99%	7.80%	8.60%
ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტი	13	2,708,285	1.55%		
გორის მუნიციპალიტეტი	19	1,976,427	1.13%	7.80%	3.00%
კასპის მუნიციპალიტეტი	12	4,076,458	2.33%	3.40%	2.50%

ქარელის მუნიციპალიტეტი	3	2,813,979	1.61%	1.40%	1.40%
ხაშურის მუნიციპალიტეტი	9	2,433,054	1.39%	1.50%	1.70%
სულ:	688	175,274,819			

დანართი 2.

სამინისტროების აპარატების ორგანიზაციული მართვის შეფასების კითხვარი.

* დადებით პასუხად ჩათვლილი იქნა მხოლოდ ის პასუხები, რომელთაც თან ახლდათ შესაბამისი დოკუმენტური დასაბუთება. ყველა სხვა დანარჩენი შემთხვევა შეფასდა როგორც არაიდენტიფიცირებადი (N/A).

N	ბიუჯეტის სტრატეგიული და ოპერაციული დაგეგმვა, ორგანიზაციული საკითხები	კი	არა	N/A
1.1	არსებობს თუ არა დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს მხარჯავი უწყების საშუალოვადიანი სტრატეგიული და წლიური სამოქმედო გეგმის ჩამოყალიბებაზე პასუხისმგებელ პირებს/სტრუქტურულ ერთეულს (განცალკევებულს ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშების ფუნქციისგან)	8	4	4
1.2	არსებობს თუ არა მხარჯავი უწყების საშუალოვადიანი სტრატეგიული გეგმა (განცალკევებული საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმისგან), რომელიც განსაზღვრავს:	8	6	2
1.3	არის თუ არა განთავსებული ორგანიზაციის სტრატეგიული გეგმა ორგანიზაციის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე	5	2	1
1.4	არსებობს თუ არა ორგანიზაციის წლიური სამოქმედო გეგმა (განცალკევებული წლიური ბიუჯეტის შესახებ კანონისაგან)	1	7	8
1.5	ამზადებს თუ არა ორგანიზაცია წლის განმავლობაში განხორციელებული საქმიანობის შესახებ წლიურ ანგარიშს	9	0	7
1.6	არის თუ არა ორგანიზაციის წლიური საქმიანობის შესახებ ანგარიში განთავსებული უწყების ოფიციალურ ვებ-გვერდზე	8	1	0
N	გარე კომუნიკაცია	კი	არა	N/A
2.1	დანერგილია თუ არა ორგანიზაციის საქმიანობის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის სხვადასხვა მექანიზმები	6	2	8
2.2	უწყების საქმიანობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესებისა და მოქალაქეთა ცნობიერების ამაღლების მიზნით, ეწყობა თუ არა პერიოდული შეხვედრები დაინტერესებულ მხარეებთან	12	0	4

2.3	უწყების ფარგლებში განსახორციელებელი პროგრამ(ებ)ის/ღონისძიებ(ებ)ის დაგეგმვამდე ხდება თუ არა დაინტერესებულ მხარეებთან კომუნიკაცია პროგრამ(ებ)ის/ღონისძიებ(ებ)ის მიზნობრივი ჯგუფის საჭიროებების განსაზღვრის მიზნით	9	1	6
2.4	ადგილი აქვს თუ არა დაინტერესებული მხარეების გამოკითხვის შედეგად მიღებული ინფორმაციის გათვალისწინებას პროგრამ(ებ)ის/ღონისძიებ(ებ)ის დანერგვის პროცესში	9	2	5
2.5	ხდება თუ არა პროგრამ(ებ)ის/ღონისძიებ(ებ)ის განხორციელების შედეგად მიღებული საზოგადოების კმაყოფილების დონის გაზომვა/მიღწეული შედეგების შეფასება გარე წყაროებიდან მიღებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით	8	4	4
N	ადამიანური რესურსების მართვა	კი	არა	N/A
3.1	არსებობს თუ არა დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს ორგანიზაციაში არსებული ყველა პოზიციის შესაბამის სამუშაოს აღწერილობას (ძირითად მოვალეობებსა და პასუხისმგებლობებს და შესაბამის კომპეტენციებს)	9	3	4
3.2	არსებობს თუ არა თანამშრომელთა ეთიკის კოდექსი	8	7	1
3.3	არის თუ არა პრაქტიკაში დანერგილი თანამშრომელთა შეფასების სისტემა	4	10	2
3.4	დანერგილია თუ არა პრაქტიკაში თანამშრომელთა დამოკიდებულების კვლევა	1	12	3
3.5	დანერგილია თუ არა თანამშრომელთა პროფესიული გადამზადების პრაქტიკა მათი კვალიფიკაციის ამაღლებისა და ინსტიტუციური გაძლიერების მიზნით	11	5	0
N	შესყიდვების მართვა	კი	არა	N/A
4.1	ხდება თუ არა შესყიდვაზე მოთხოვნის ინიცირება სხვადასხვა სტრუქტურული ერთეულების (დეპარტამენტების) მიერ მათ წინაშე არსებული საჭიროებების გათვალისწინებით	13	0	3
4.2	ხდება თუ არა შესყიდვაზე მოთხოვნის ინიცირება და უშუალოდ შესყიდვის განხორციელება სხვადასხვა შესაბამისი უფლებამოსილებით აღჭურვილი სტრუქტურული ერთეულების მიერ	13	0	3

4.3	არის თუ არა გამიჯნული ერთმანეთისგან შესყიდვის განხორციელების ფუნქცია და მომწოდებელთან ანგარიშსწორების ფუნქცია და ისინი ხორციელდება სხვადასხვა სტრუქტურული ერთეულის მიერ	11	0	5
4.4	ტარდება თუ არა განხორციელებული შესყიდვების პერიოდული მონიტორინგი და არსებობს თუ არა აღნიშნულ პროცესზე პასუხისმგებელი პირ(ებ)ი	6	3	7
4.5	ახორციელებს თუ არა მხარჯავი უწყება ბაზრის კვლევას და ამ გზით, შესაძენი საქონლის/მომსახურების სავარაუდო ღირებულების დადგენას	12	0	4
N	აქტივების მართვა	კი	არა	N/A
5.1	ხორციელდება თუ არა მატერიალური მარაგების აღრიცხვა (ინვენტარიზაცია) კანონმდებლობით დადგენილი პერიოდულობით	13	2	1
5.2	წლის განმავლობაში ჩატარებული ინვენტარიზაციის შედეგად გამოვლენილ იქნა თუ არა სხვაობები მატერიალური მარაგების ფაქტიურ ნაშთებსა და საბუღალტრო აღრიცხვის მონაცემებს შორის	7	9	0
5.3	საინვენტარიზაციო კომისიის მიერ იდენტიფიცირებულ იქნა თუ არა აღურიცხავი აქტივები	4	10	2
5.4	ხდება თუ არა დებიტორული/კრედიტორული დავალიანებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი პერიოდულობისა და წესის შესაბამისად	12	3	1
5.5	აქვს თუ არა ორგანიზაციას 6 და მეტი წლის ხანდაზმულობის მქონე დებიტორული დავალიანება	12	3	1
5.6	აქვს თუ არა ორგანიზაციას 6 და მეტი წლის ხანდაზმულობის მქონე კრედიტორული დავალიანება	11	4	1
5.7	ხანდაზმული და/ან ვადაგადაცილებული დებიტორული დავალიანებების არსებობის შემთხვევაში მათი ამოღების მიზნით მიღებულ იქნა თუ არა შესაბამისი ზომები უწყების მიერ	9	4	3
N	აღრიცხვა და ანგარიშგება	კი	არა	N/A
6.1	შეესაბამება თუ არა მხარჯავი უწყების მიერ ფინანსური ანგარიშგების მომზადებისა და წარდგენის პროცესი კანონმდებლობით დადგენილ ვადებს	13	1	2
6.2	მოხდა თუ არა თავდაპირველად წარდგენილ ფინანსურ ანგარიშგებაში ცვლილებების შეტანა უწყების მიერ	2	12	2

6.3	არის თუ არა წლიური ფინანსური ანგარიშგება განთავსებული უწყების ოფიციალურ ვებ-გვერდზე	3	12	1
N	შიდა აუდიტი	კი	არა	N/A
7.1	არსებობს თუ არა უწყებაში უწყებაში შიდა აუდიტის სტრუქტურული ერთეული	15	1	0
7.2	არსებობს თუ არა შიდა აუდიტის დებულება, რომელიც განსაზღვრავს შიდა აუდიტის ერთეულის საქმიანობის სფეროს, უფლება-მოვალეობებს და უზრუნველყოფს მის დამოუკიდებლობას	15	0	0
7.3	მოხდა თუ არა შიდა აუდიტის სტრუქტურული ერთეულის უფროსის მიერ შიდა აუდიტის სუბიექტის საქმიანობის სახელმძღვანელო პოლიტიკისა და პროცედურების ჩამოყალიბება	5	8	2
7.4	მომზადდა თუ არა შიდა აუდიტის წლიური გეგმის შესრულების ანგარიში	15	0	0
7.5	ფლობენ თუ არა შიდა აუდიტის სუბიექტის თანამშრომლები შესაბამის პროფესიულ სერტიფიკატებს	11	4	0
7.6	ახორციელებს თუ არა შიდა აუდიტის დეპარტამენტი გენერალური ინსპექციის ფუნქციას	3	11	1
7.7	ატარებს თუ არა შიდა აუდიტის სუბიექტი შემდეგი ტიპის აუდიტებს:			
7.7.1	სისტემური აუდიტი	9	6	0
7.7.2	შესაბამისობის აუდიტი	15	0	0
7.7.3	ეფექტიანობის აუდიტი	5	10	0
7.7.4	ფინანსური აუდიტი	14	1	0
7.7.5	ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტი	0	15	0
7.8	უწყებაში ხდება თუ არა დისციპლინისა და კანონიერების დაცვის სამსახურებრივი კონტროლი, სამსახურებრივი გადაცდომის ფაქტებისა და სხვა მართლსაწინააღმდეგო მოქმედებათა გამოვლენა, აღნიშნულ ფაქტებთან დაკავშირებული განცხადებებისა და საჩივრების შესწავლა და შესაბამისი რეაგირება	12	1	3