



დასკვნა

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2019 წლის
რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ
აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის
პროექტზე

შინაარსი

დასკვნა „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2019 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის პროექტზე	3
დასკვნა	5
1. რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსავლები	7
1.1. საგადასახადო შემოსავლები	9
1.2. გრანტები.....	12
1.3 სხვა შემოსავლები	12
2. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები	14
2.1. პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე გამოყოფილი ასიგნებები.....	16
2.2. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები.....	19
3. რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი	22
3.1. პროგრამების/ქვეპროგრამების მოსალოდნელი შედეგების ფორმირებაში არსებული ხარვეზები.....	23
3.2. პროგრამების/ქვეპროგრამების მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ინდიკატორების ფორმირებაში არსებული ხარვეზები.....	24
3.3. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია	25

დასკვნა „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2019 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის პროექტზე

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 102-ე მუხლისა და „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 31-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ იქნა დასკვნა „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2019 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-100 მუხლით განსაზღვრულია ის ინფორმაცია, რომელსაც ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტი უნდა მოცავდეს. ამავდროულად, რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროექტს თან ერთვის ქვეყნის ავტონომიური რესპუბლიკის პრიორიტეტების დოკუმენტი, ასევე თანდართული მასალები მოიცავს:

- რესპუბლიკური ბიუჯეტის კანონის პროექტის განმარტებით ბარათს, რომელიც თავის მხრივ შეიცავს შემდეგ ინფორმაციას: ძირითადი აგრეგატული მაჩვენებლების პროგნოზებს და მათ აღწერას; ინფორმაციას რესპუბლიკური ბიუჯეტით დაფინანსებული ძირითადი ღონისძიებებისა და პროგრამების შესახებ;
- მიმდინარე წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების მოკლე მიმოხილვას;
- წლიური საბიუჯეტო კანონის ამოქმედებისათვის საჭირო საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტს;
- დამატებით ინფორმაციას ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამების/ქვეპროგრამების, მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და შესრულების შეფასების ინდიკატორების შესახებ.

მთავრობის პასუხისმგებლობა „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2019 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-100 მუხლის შესაბამისად, აფხაზეთის ა/რ მთავრობა პასუხისმგებელია „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2019 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის პროექტის, მისი

თანდართული მასალებისა და პრიორიტეტების, რომელთა ფარგლებშიც მხარჯავი დაწესებულებები ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტით ახორციელებენ პროგრამებს/ქვეპროგრამებს, მათ აღწერას და მიზნებს, მომზადებასა და წარდგენაზე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პასუხისმგებლობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პასუხისმგებელია მოამზადოს დასკვნა „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2019 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის აფხაზეთის კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ. დასკვნის მომზადება ემყარება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ პროცედურებს, რომლებიც წარმოადგენს მარწმუნებელი გარიგებების საერთაშორისო სტანდარტის 3400 „პერსპექტიული ფინანსური ინფორმაციის შემოწმება“ (ISAE 3400) შესაბამისად. აღნიშნული სტანდარტი ითვალისწინებს შემოწმების დაგეგმვასა და წარმართვას იმგვარად, რომ მიღებულ იქნეს საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმის შესახებ:

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

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა არ ითვალისწინებს „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2019 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის პროექტით გათვალისწინებული გადასახდელების განაწილების შესახებ მთავრობის დისკრეციული გადაწყვეტილებების შეფასებას.

დასკვნა

„აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2019 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის პროექტის საფუძვლად გამოყენებული დაშვებების შემოწმების საფუძველზე, გარდა დასკვნაში მოცემული საკითხებისა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ყურადღება არ მიუქცევია ისეთ რამეს, რაც დაგვარწმუნებდა იმაში, რომ აღნიშნული დაშვებები ვერ უზრუნველყოფენ კანონპროექტით გათვალისწინებული მაჩვენებლების სათანადო საფუძველს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, გარდა დასკვნაში მოცემული მნიშვნელოვანი საკითხებისა, „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2019 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის პროექტი (ბიუჯეტის კანონის პროექტი) სათანადოდ არის მომზადებული არსებული დაშვებების საფუძველზე, შესაძლებელია შეფასდეს საფუძვლიანად და კანონიერად მოქმედი ნორმატიული ბაზის გათვალისწინებით და წარდგენილია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-100 მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნების შესაბამისად. თუმცა პერსპექტიული ინფორმაციის სპეციფიკიდან გამომდინარე, მოსალოდნელია, რომ რეალური მაჩვენებლები განსხვავდებოდეს კანონპროექტით გათვალისწინებულისაგან და გადახრებს შესაძლოა არსებითი ხასიათი ჰქონდეს.

გასული წლების განმავლობაში დაიხვეწა ბიუჯეტის კანონის პროექტში წარმოდგენილი ინფორმაციის ხარისხი და შინაარსი. გარკვეულწილად გაუმჯობესდა პროგრამული ბიუჯეტის დანართში წარმოდგენილი ინფორმაცია. თუმცა ბიუჯეტის პროექტის მომზადების პროცესში ჯერ კიდევ შეინიშნება რიგი ნაკლოვანებებისა. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის კანონის პროექტის შემდგომი განხილვის პროცესში, გათვალისწინებულ იქნეს შემდეგი საკითხები:

- ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს განსაზღვრულ პრიორიტეტებზე, რაც უზრუნველყოფს რესურსების ეფექტიან განაწილებასა და განკარგვას დასახელებული პრიორიტეტული მიმართულებებით;
- რეალისტურად დაიგეგმოს ბიუჯეტის შემოსავლების მობილიზება, განსაკუთრებით „სხვა შემოსავლების“ კომპონენტი, სადაც შესაძლო რეზერვების არსებობა ფიქსირდება;
- გათვალისწინებულ იქნეს გასული და მიმდინარე წლების შესრულების ტენდენციები, რათა დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისთვის განხორციელდეს საბიუჯეტო სახსრების

ეფექტიანი გამოყენება და დაგეგმილი ასიგნებების სრულად ათვისება;

- პროგრამული ბიუჯეტის მიმართულებით განხორციელებული აქტივობების მიუხედავად, პროგრამული ბიუჯეტის დანართი დღემდე არ მტკიცდება და შეიმჩნევა მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რაც ართულებს, რიგ შემთხვევაში კი შეუძლებელს ხდის, შეფასდეს პროგრამების ეფექტიანობა. ძირითადი ნაკლოვანებები ფიქსირდება პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ფორმირების, პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავებისა და მეთოდოლოგიური ხარვეზების კუთხით.

1. რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსავლები

„აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2019 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აფხაზეთის კანონპროექტით გათვალისწინებული საბიუჯეტო აგრეგატების ანალიზი ცხადყოფს, რომ დინამიკაში, კერძოდ 2017 წლის ფაქტობრივ და 2018 წლის გეგმურ მაჩვენებლებთან მიმართებაში ფიქსირდება (იზრდება) უარყოფითი როგორც საოპერაციო, ისე მთლიანი სალდო. აღნიშნული განპირობებულია იმით, რომ იმ პირობებში როდესაც ბიუჯეტის შემოსავლები მცირდება 2017 წლის ფაქტობრივ მაჩვენებლებთან მიმართებაში 3.9%-

ბიუჯეტის ბალანსი	2017 წლის ფაქტი	2018 წლის 9 თვის ფაქტი	2018 წლის გეგმა	2019 წლის გეგმა
შემოსავლები	15,931.610	11,651.210	14,942,000	15,315,000
-ხარჯები	13,883.200	10,413.770	15,107,550	16,077,100
= საოპერაციოსალდო	2,048.41	1,237.430	-165,550	-762,100
-არაფინანსური აქტივების ცვლილება	213.370	99.340	321,150	237,900
= მთლიანსალდო	1,835.040	1,138.100	-486,700	-1,000.000
-ფინანსური აქტივების ცვლილება	1,829.220	1,138.100	-486,700	-1,000,000
+ვალდებულებების ცვლილება	-5.820	0	0	0
ბალანსი	0	0	0	0
ნაშთის ცვლილება	1,829.18	1,138.1		
წლის დასაწყისისათვის ბიუჯეტის ანგარიშზე არსებული სახსრები	1,366.592	3,196.0		
საანგარიშო პერიოდისათვის ბიუჯეტის ანგარიშზე არსებული სახსრები	3,195.810	4,334.1		

ით (616.61 ათასი ლარით) და შედარებით უმნიშვნელოდ იზრდება 2018 წლის გეგმიურ მაჩვენებლებთან მიმართებაში 2.5%-ით (373.0 ათასი ლარით) და ამასთანავე იმ პირობებში, როდესაც არაფინანსური აქტივების ცვლილება განიცდის ზრდას, გათვალისწინებულია „ხარჯების“ მუხლით გადასახდელების მნიშვნელოვანი ზრდა. კერძოდ, 2017 წლის ფაქტობრივ მაჩვენებლებთან შედარებისას, ხარჯების ზრდა შეადგენს – 2,193.9 ათას ლარს

(15.8%-ს), ხოლო 2018 წლის გეგმიურ მაჩვენებლებთან მიმართებაში ხარჯები გაზრდილია 969.55 ათასი ლარით (6.4%-ით). 2017 წლის ფაქტიურ მაჩვენებლებთან შედარებისას, „არაფინანსური აქტივების ცვლილების“ მუხლით ზრდა შეადგენს – 24.53 ათას ლარს, ხოლო 2018 წლის გეგმიურ მაჩვენებლებთან მიმართებაში კი ფიქსირდება კლება – 83.25 ათასი ლარის ოდენობით. ზოგადად, იმ შემთხვევაში, როდესაც ხარჯების ზრდა დასაბუთებულია და ემყარება სათანადო ანალიზს, შესაძლოა მსგავსი ცვლილებები დადებითად ჩაითვალოს, ვინაიდან პირველ რიგში მათ ხელი უნდა შეუწყონ თავისუფალი სახსრების (ნაშთის შემცირებას). თუმცა ხარჯების ზრდის (განსაკუთრებით ჯანდაცვის პროგრამების ნაწილში, რომელიც იზრდება თითქმის 2-ჯერ) სათანადო დასაბუთება რესპუბლიკური ბიუჯეტის თანმდევ დოკუმენტებში წარმოდგენილი არ არის, ხოლო წინა პერიოდების პრაქტიკა ნათლად გვიჩვენებს, რომ ჯანდაცვის პროგრამების გასული წლების 9 თვის ფაქტობრივი შესრულება უმეტესად დაბალი მაჩვენებლებით გამოირჩეოდა, წლიური გეგმური მაჩვენებლებიც მნიშვნელოვნად დაბალი იყო. შესაბამისად, წარმოდგენილი ზრდა ბიუჯეტის ხარჯების ნაწილში (განსაკუთრებით ჯანდაცვის პროგრამების მიმართულებით) მიგვაჩნია მოკლებულია სათანადო დასაბუთებას და გეგმური მაჩვენებლები შეუსრულებადია.

2019 წლისათვის აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსავლების გეგმური მაჩვენებლები (15,315.0 ათასი ლარი) 2017 წლის ფაქტობრივ შესრულებას (15,931.61 ათას ლარს) ჩამორჩება 616.61 ათასი ლარით (3.9%-ით), 2018 წლის ბიუჯეტის კანონით გათვალისწინებულ გეგმიურ მაჩვენებლებს (14,942.0 ათას ლარს) კი აღემატება 373.0 ათასი ლარით. როგორც ანალიზი ცხადყოფს 2019 წლის ბიუჯეტი, ისევე როგორც წინა პერიოდის ბიუჯეტი ხასიათდება არასათანადო დაგეგმვით. მით უმეტეს თუ გავითვალისწინებთ იმ მნიშვნელოვან ფაქტს, რომელიც უკავშირდება 2018 წლის 9 თვის ფაქტობრივი მონაცემების მიხედვით ბიუჯეტის ანგარიშზე არსებულ სახსრებს – 4,334.1 ათასი ლარის ოდენობის ნაშთს, რომელიც ფაქტობრივად დასაგეგმი ბიუჯეტის შემოსავლების (15,315.0 ათასი ლარის) 28.3%-ია და სათანადოდ არაა გაწერილი ბიუჯეტში.

2019 წლის მონაცემების მიხედვით „საგადასახადო შემოსავლების“ მობილიზაცია დაგეგმილია 7,000.0 ათასი ლარის ოდენობით, რაც აღემატება როგორც 2017 წლის ფაქტიურ მაჩვენებელს (6,953.82 ათას ლარს) 46.18 ათასი ლარით, ისე 2018 წლის გეგმიურ მაჩვენებელს (6,600.0 ათასი ლარი) 1,400.0 ათასი ლარით.

2019 წლის მაჩვენებლები „საგადასახადო შემოსავლებთან“ ერთად, ითვალისწინებს „სხვა შემოსავლებს“ 315.0 ათასი ლარის ოდენობით, რაც გასული 2018 წლის გეგმურ მაჩვენებელს (300.0 ათასი ლარი აღემატება 15.0 ათასი ლარით, ხოლო 2017 წლის ფაქტობრივ მაჩვენებელს (298.8 ათას ლარს) 16.2 ათასი ლარით (5.4 %-ით).

2019 წელს ფინანსური დახმარება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შეადგენს 8,000.0 ათას ლარს, რაც 2017 წლის ფაქტიურ მაჩვენებელს ჩამორჩება – 679.0 ათასი ლარით, ხოლო 2018 წლის გეგმიურ მაჩვენებელს – 42.0 ათასი ლარით.

„საგადასახადო შემოსავლების“ და „სხვა შემოსავლების“ გეგმური მაჩვენებლების ანალიზით, ნათელია, რომ მომავალ წელსაც ადგილი ექნება ბიუჯეტის ანგარიშზე თავისუფალი ნაშთის ზრდას, თუმცა მიუხედავად ამისა, არ იგეგმება ბიუჯეტით გათვალისწინებული „გრანტების“ შემცირება. შესაბამისად იმ პირობებში, როდესაც არ ხდება თავისუფალი ნაშთის სრულად განწერა საბიუჯეტო ასიგნებებში, აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული „გრანტების“ მუხლში შესაბამისი კორექტირება.

1.1. საგადასახადო შემოსავლები

წარმოდგენილი კანონის პროექტით, საგადასახადო შემოსავლების გეგმური მაჩვენებელი 6.1%-ით იზრდება მიმდინარე წელთან შედარებით და 7.0 მლნ ლარს შეადგენს.

	2018 წლის გეგმა	2018 წლის ფაქტი 9 თვე	2018 წლის შესრულება (9თვე/გეგმა)	2019 წლის გეგმა	2018-2019 წწ. ზრდა გეგმური მაჩვენებლებ
საგადასახადო შემოსავლები	6,600.0	5,306.49	80.4%	7,000.0	6.1%
გრანტები	8,042.0	6,042.0	75.1%	8,000.0	-0.5%
სხვა შემოსავლები	300.0	302.72	100.9%	315.0	5.0%
შემოსავლები	14,942.0	11,651.21	77.98%	15,315.0	2.5%

ცხრილი 2. შემოსავლების კომპონენტის მიხედვით (ათასი ლარი)

საგადასახადო შემოსავლები წარმოდგენილია მხოლოდ ერთი კომპონენტით - საშემოსავლო გადასახადით. მიუხედავად იმისა, რომ წინა წელთან შედარებით ამ კუთხით ზრდას აქვს ადგილი (6.1%-ით), გრანტების 0.5%-ით შემცირება და სხვა შემოსავლების 5.0%-ით ზრდა საბოლოო ჯამში იწვევს შემოსავლების ზრდას მხოლოდ 2.5%-ით.

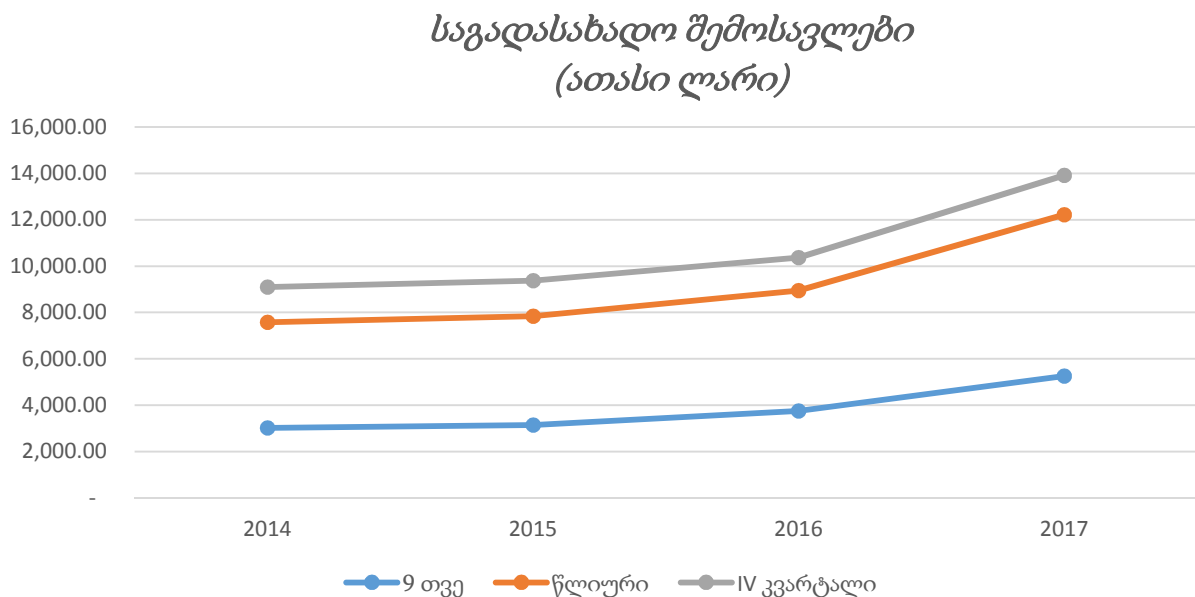
ცხრილი 3. „საგადასახადო შემოსავლები“ კომპონენტის მიხედვით (ათასი ლარი)

	2018 წლის გეგმა	2018 წლის 9 თვის ფაქტი	შესრულება %	2019 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტ	2018 - 2019
საშემოსავლო გადასახადი	6,600.0	5,307.49	80.4%	7,000.0	6.1%

მნიშვნელოვანია გასული წლების მიხედვით საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების ტენდენციები დინამიკაში:

საგადასახადო შემოსავლები			
წელი	9 თვე	წლიური	IV კვარტალი
2014	3,030.19	4,545.39	1,515.20
2015	3,145.82	4,688.87	1,543.05
2016	3,763.74	5,183.12	1,419.38
2017	5,267.56	6,953.82	1,686.26

ცხრილი 4. „საგადასახადო შემოსავლების“ დინამიკა წლების და მე-4 კვარტალის მიხედვით (ათასი ლარი).



გრაფიკი 1 „საგადასახადო შემოსავლების“ დინამიკა წლების და მე-4 კვარტალის მიხედვით (ათასი ლარი).

„საგადასახადო შემოსავლების“ 2014-2017 წლების დინამიკა ცხადყოფს, ყოველი გასული წლის მე-4 კვარტალში „საგადასახადო შემოსავლები“ მზარდი ოდენობით იქნა

მობილიზებული და 9 თვის მონაცემებთან მიმართებაში, საშუალოდ, 30-40%-იანი ზრდა დაფიქსირდა. შესაბამისად, გასული პერიოდების ტენდენციებიდან გამომდინარე, შეიძლება საფუძვლიანად ვივარაუდოთ, რომ მიმდინარე წელსაც მე-4 კვარტალში ადგილი ექნება „საგადასახდო შემოსვლების“ მნიშვნელოვან ზრდას.

არსებული გარემოებების გათვალისწინებით 2019 წლის რესპუბლიკურ ბიუჯეტის პროექტში „საგადასახდო შემოსავლების“ კუთხით საჭიროა დაგეგმილი მაჩვენებლების უფრო რეალური ანალიზი და სათანადო დაგეგმვა.

1.2. გრანტები

კანონპროექტით წარმოდგენილი „გრანტების“ მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებელი 2019 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით შემცირებული ოდენობითაა წარმოდგენილი. კერძოდ, გასული წლის მაჩვენებელთან მიმართებაში შემცირება შეადგენს 42.0 ათას ლარს და პროცენტულ მაჩვენებელში გამოიხატება 0.5 %-ით. თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ 9 თვის მონაცემებით ბიუჯეტის ანგარიშზე არსებულმა სახსრებმა (ნაშთმა) 4,334.1 ათასი ლარი შეადგინა და წლის დასაწყისიდან ბიუჯეტის ანგარიშზე არსებული სახსრები (ნაშთი) - 1,138.1 ათასი ლარით, ანუ 35.6%-ით გაიზარდა, რაც საბოლოო ჯამში წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული გეგმიური მაჩვენებლების - 15,315.0 ათასი ლარის 28.3%-ია შესაბამისად, აუცილებელია უფრო დეტალური და არგუმენტირებული ახსნა იმისა, თუ რითაა განპირობებული „გრანტების“ მუხლით დაგეგმილი მაჩვენებლები. კერძოდ, იმ პირობებში, როდესაც ბიუჯეტის ანგარიშზე არსებული ნაშთის (რომელიც წლის ბოლომდე სავარაუდოდ კიდევ უფრო გაიზრდება) შემცირება იგეგმება მხოლოდ 1,000.0 ათასი ლარით, „გრანტების“ მუხლით დაგეგმილი მაჩვენებლები არარეალურად გამოიყურება და მიგვაჩნია, რომ უნდა დაკორექტირდეს (შემცირდეს).

1.3 სხვა შემოსავლები

2019 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით სხვა შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი 315.0 ათას ლარს შეადგენს და მიმდინარე წლის გეგმას აღემატება 15,0 ათასი ლარით (5.0%-ით).

	2018 წ.			2019 წ.
	წლიური გეგმა	9 თვის ფაქტი	წილი (%)	წლიური გეგმა (I წარდგენა)
დეპოზიტებსა და ანგარიშებზე დარიცხული პროცენტები	300.00	302.71	100.9%	315.00
სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები	0	0	-	0

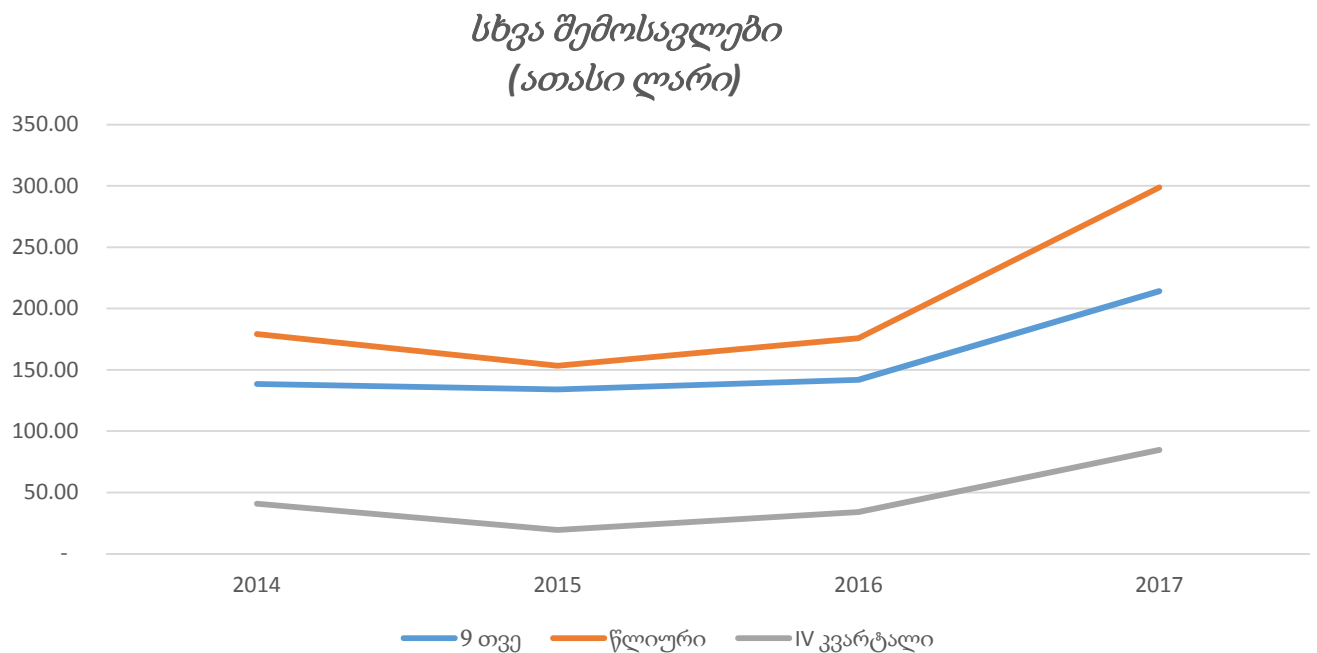
ცხრილი 5 „სხვა შემოსავლების“ კომპონენტების 2018-2019 წლების მაჩვენებლები (ათასი ლარი).

მნიშვნელოვანია გასული წლების მიხედვით „სხვა შემოსავლების“ მობილიზების ტენდენციები დინამიკაში:

სხვა შემოსავლები

წელი	9 თვე	წლიური	IV კვარტალი
2014	138.42	179.24	40.82
2015	133.93	153.27	19.34
2016	141.69	175.79	34.10
2017	214.24	298.77	84.53

ცხრილი 6. სხვა შემოსავლების დინამიკა წლების და მე-4 კვარტლის მიხედვით (ათას ლარებში)



გრაფიკი 2 „სხვა შემოსავლების“ დინამიკა წლების და მე-4 კვარტლის მიხედვით (ათასი ლარი).

„სხვა შემოსავლების“ 2014-2017 წლების დინამიკა, ისევე როგორც „საგადასახადო შემოსავლების“ შემთხვევაში ცხადყოფს, რომ გასული წლების მე-4 კვარტლებში ადგილი ჰქონდა „სხვა შემოსავლები“ მზარდი ოდენობით იყო მოზილიზებული და 9 თვის მონაცემებთან მიმართებაში საშუალოდ 30-40%-იან ზრდას აჩვენებდა. შესაბამისად, გასული პერიოდების ტენდენციებიდან გამომდინარე, შეიძლება საფუძვლიანად ვივარაუდოთ, რომ მიმდინარე წელსაც მე-4 კვარტალში „სხვა შემოსავლები“ მნიშვნელოვნად გაიზრდება, მითუმეტეს თუ გავითვალისწინებთ ბიუჯეტის ანგარიშზე არსებული თავიუფალი ნაშთის მოსალოდნელ ზრდას.

არსებული გარემოებების გათვალისწინებით 2019 წლის რესპუბლიკურ ბიუჯეტის პროექტში „სხვა შემოსავლების“ კუთხით საჭიროა დაგეგმილი მაჩვენებლების უფრო რეალური

ანალიზი და სათანადო დაგეგმვა. აქვე გასათვალისწინებელია ბიუჯეტის ანგარიშზე თავისუფალი სახსრების არსებობა და მითუმეტეს მისი პერმანენტული ზრდა, რაც წარმოადგენს რესპუბლიკური ბიუჯეტისთვის უკვე დამახასიათებელ აშკარად უარყოფით და არასახარბიელო მაჩვენებელს. ამავდროულად, აღნიშნული მიმართულებით არასაკმარისი ღონისძიებების გატარება ან ხშირ შემთხვევაში აუცილებელი აქტივობების საერთოდ არარსებობა, კიდევ უფრო ნათელს ხდის იმ ფაქტს, რომ ბიუჯეტის ანგარიშზე თავისუფალი სახსრები კიდევ უფრო მოიმატებს, და „სხვა შემოსავლებიც“ აუცილებლად გაიზრდება მნიშვნელოვნად, რაც თავისთავად გათვალისწინებული უნდა იქნეს რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში.

2. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით გადასახდელების ოდენობა 16,315.0 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა და 5.7%-ით იზრდება მიმდინარე წლის გეგმურ მაჩვენებელთან (15,428.7 ათასი ლართან) შედარებით. გადასახდელების ზრდა დაგეგმილია ხარჯების კომპონენტის ხარჯზე, „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ კომპონენტი კი 26.0%-ით მცირდება.

	2017 წელი ფაქტი	2018 წლის ბიუჯეტის კანონი	2018 წლის 9 თვის ფაქტი	2019 წლის ბიუჯეტის პროექტი	2017- 2019 წწ. ზრდა	2018- 2019 წწ. გეგმური ზრდა
ხარჯები	13,883.2	15,107.55	10,413.77	16,077.1	15.8%	6.4%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	213.37	321.15	115.21	237.9	11.5%	-26.0%
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით)	1,829.22	0	0	0	-	-
ვალდებულებების კლება	5.82	0	0	0	-	-
გადასახდელები	15,931.61	15,428.7	10,528.98	16,315.0	2.4%	5.7%

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

როგორც საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით გადასახდელების ბიუჯეტის ასიგნებების ანალიზით ირკვევა, გასული წლის გეგმიურ მაჩვენებლებთან მიმართებაში ბიუჯეტის ხარჯები და „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლით გადასახდელები:

ა) შემცირებულია – უმაღლეს საბჭოში 14.2 ათასი ლარით (0.7%-ით); აფხაზეთის ა/რ განათლებისა და კულტურის სამინისტროსა და მასთან არსებულ ორგანიზაციებში 142.1 ათასი ლარით (3.8%-ით); ნდობის აღდგენისა და შერიგების საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატში 132.1 ათასი ლარით (22.8%-ით);

საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით ბიუჯეტის გადასახდელების შემცირებასთან დაკავშირებით, რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროექტის განმარტებებში შესაბამისი ინფორმაცია წარმოდგენილი (ახსნილი) არ არის, რის გამოც სას-ი მოკლებულია შესაძლებლობას წარმოადგინოს მოსაზრება იმის თაობაზე, თუ რამდენად ეფექტიანია დაგეგმილი შემცირებები.

ბ) გაზრდილია – მთავრობასა და მასთან არსებულ ორგანიზაციებში 329.65 ათასი ლარით (18.4%-ით); ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში 438.7 ათასი ლარით (43.5%-ით); დევნილთა საქმეების დეპარტამენტში 6.64 ათასი ლარით (0.9%-ით); აფხაზეთის ა/რ ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს და მასთან არსებული ორგანიზაციებში 134.43 ათასი ლარით (8.3%-ით).

საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით ბიუჯეტის გადასახდელების ზრდა, განსაკუთრებით ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში განპირობებულია შესაბამისი პროგრამების დაფინანსების გაზრდით, ხოლო სხვა შემთხვევაში ინფორმაცია ზრდაზე (მაგ. მთავრობასა და მასთან არსებულ ორგანიზაციებში, აფხაზეთის ა/რ ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო და მასთან არსებული ორგანიზაციებში) რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროექტის განმარტებებში წარმოდგენილი (ახსნილი) არ არის, რის გამოც სას-ი მოკლებულია შესაძლებლობას წარმოადგინოს მოსაზრება იმის თაობაზე, თუ რამდენად ეფექტიანია დაგეგმილი ზრდა.

ბიუჯეტით გათვალისწინებული შრომის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის პროგრამების ასიგნებების გეგმიური მაჩვენებლები 2019 წელს გათვალისწინებულია 850.0 ათასი ლარის დონეზე, რაც 2018 წლის გეგმიურ მონაცემებზე (430.0 ათასი ლარი) 420.0 ათასი ლარით მეტია. გაზრდილია შრომის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს აპარატის ასიგნებებიც 18.7 ათასი ლარით (2019 წლის გეგმიური მაჩვენებელი - 585.7 ათასი ლარი; 2018 წლის გეგმიური მაჩვენებელი - 579.0 ათასი ლარი); თუმცა იმ პირობებში როდესაც წინა წლების პრაქტიკა გვიჩვენებს ჯანდაცვის პროგრამების კვარტალური შესრულების

დაბალი მაჩვენებლების არსებობას და ამავდროულად ადგილი არა აქვს აპარატში დასაქმებულთა რიცხოვნების ზრდას, 2019 წლის გეგმიური მაჩვენებლების ზრდა (პროგრამების ნაწილში თითქმის 100%-ით, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით 11.5%-ით (2018 წლის გეგმა – 391.1 ათასი ლარი, 2019 წლის გეგმა – 436.2 ათასი ლარი) და „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლით 102.5%-ით (2018 წლის გეგმა – 335.0 ათასი ლარი, 2019 წლის გეგმა – 678.5 ათასი ლარი)) საჭიროებს საფუძვლიან დასაბუთებას, რაც რესპუბლიკური ბიუჯეტის კანონპროექტის თანმდევ დოკუმენტებში წარმოდგენილი არაა.

აფხაზეთის განათლებისა და კულტურის სამინისტროს ასიგნებების გეგმიური მაჩვენებლები (ცენტრალური აპარატის ასიგნებების გარდა) 2018 წელთან შედარებით შემცირებულია 2,800.73-დან 2,753.34 ათას ლარამდე (47.39 ათასი ლარით) მათ შორის შემცირებულია ასიგნებები ფუნქციონალურ ჭრილში, როგორც განათლების, ისე დასვენების, კულტურისა და რელიგიის მიმართულებებით ჯამში 2,923.73-დან 2,841.2 ათას ლარამდე და შეადგენს 82.53 ათას ლარს. ასევე შემცირებულია ცენტრალური აპარატის ასიგნებები 987.3-დან 892.6 ათას ლარამდე (94.7 ათასი ლარით).

ფუნქციონალურ ჭრილში, როგორც განათლების, ისე დასვენების, კულტურისა და რელიგიის მიმართულებით 2019 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის როგორც პროექტში, ისე თანმდევ დოკუმენტებში 2018 წლის გეგმიურ მაჩვენებლებთან მიმართებაში დაგეგმილი ცვლილებების (შემცირების) შესახებ სათანადოდ დასაბუთებული ინფორმაცია წარმოდგენილი არაა. რის გამოც სას-ი მოკლებულია შესაძლებლობას წარმოადგინოს მოსაზრება იმის თაობაზე, თუ რამდენად ეფექტიანია დაგეგმილი ზრდა.

ამრიგად, მთავრობის მიერ წარმოდგენილ ანგარიშში არაა ასახული შესაბამისი არგუმენტები და დასაბუთებები, რომლებიც გახდა 2019 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროექტში ჯანდაცვის პროგრამების ესოდენ მაღალი - თითქმის 100%-იანი (97.7%) ზრდის, ხოლო განათლებისა და კულტურის მიმართულების პროგრამების დაფინანსების შემცირების საფუძველი.

2.1. პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე გამოყოფილი ასიგნებები

გარკვეულ შემთხვევებში სხვაობა მიმდინარე წლის ათვისების ტენდენციასა და მომავალი წლის გეგმას შორის შესაძლებელია დაკავშირებული იყოს მთავრობის პრიორიტეტების ან/და

სტრუქტურულ ცვლილებებსა და დისკრეციულ გადაწყვეტილებებთან. თუმცა, სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვისას, სხვა მიზეზებთან ერთად მიზანშეწონილია გათვალისწინებულ იქნეს გასული და მიმდინარე წლების შესრულების ტენდენციებიც, რათა დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისთვის უზრუნველყოფილ იქნეს საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი გამოყენება და დაგეგმილი ასიგნებების სრულად ათვისება. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია მიმდინარე მდგომარეობით დაბალი ათვისების მქონე პროგრამების იდენტიფიცირება, ანალიზი და შეფასება, მითუმეტეს თუ მათი დაფინანსება 2019 წლისათვის იზრდება ან იმავე დონეზე შენარჩუნდება.

ორგანიზაციის კოდი	დასახელება	2018 წლის გეგმა	2018 წლის 9 თვის ათვისება (წლიურ გეგმასთან)	2019 წლის კანონის პროექტი	გეგმის ზრდა %
05 04	აფხაზეთიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, აგრეთვე აფხ. ტერიტორიაზე მცხოვრებთა ჰოსპიტალური დახმარების პროგრამა	40.0	60.0%	140.0	250.0%
05 06	აფხაზეთიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა სოციალური მხარდაჭერის პროგრამა	80.0	21.9%	130.0	62.5%
06 04 02	წარმატებული ახალგაზრდების მხარდაჭერის პროგრამა	90.0	74.8%	95.0	5.5%
06 04 16	საინფორმაციო ბანკი საზღვარგარეთ მცხოვრებ აფხაზეთიდან ლტოლვილ წარმატებულ ახალგაზრდებზე	3.0	0	0	0.0%
06 07	კულტურული ღონისძიებების პროგრამა	62.64	63.4%	105.14	67.8%

ცხრილი 8. 2018 წელს დაბალი ათვისების მქონე პროგრამები/ქვეპროგრამები, რომელთა ასიგნებებიც იზრდება ან იმავე დონეზე შენარჩუნდება 2019 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით.

მაგალითად:

- აფხაზეთის ა/რ ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს პროგრამის (05 04) ფარგლებში 9 თვის მდგომარეობით ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული წლიური გეგმის (40.0 ათასი ლარის) მხოლოდ 60%-ია ათვისებული. ამასთანავე, პროგრამა დაბალი ათვისების მაჩვენებლით ხასიათდებოდა 2017 წლის 9 თვის მონაცემებით (22.6%). მართალია ამ კუთხით პროგრესი სოლიდურია, თუმცა, მაშინ როდესაც წარმოდგენილი კანონის პროექტით, ქვეპროგრამისთვის გამოყოფილი ასიგნებები შეადგენს 140.0 ათას ლარს, ანუ გეგმა 250%-ითაა გაზრდილი და არაა წარმოდგენილი შესაბამისი დასაბუთება მსგავსი მაღალი ზრდის მაჩვენებლისა, ხოლო წინა წლების პარაქტიკით როგორც გეგმური მაჩვენებლები, ისე 9 თვის შესრულებები დაბალი მაჩვენებლებით გამოირჩევა, მიგვაჩნია, რომ დაგეგმილი ზრდა საფუძველს მოკლებულია, ხოლო გეგმაშეუსრულებადია.
- აფხაზეთიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა „სოციალური მხარდაჭერის პროგრამის“ (05 06) ფარგლებში 9 თვის მდგომარეობით ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული წლიური გეგმის (80.0 ათასი ლარი) მხოლოდ 21.9%-ია ათვისებულ. 2017 წლის ანალოგიურ პერიოდში ათვისება შეადგენდა 9.7%-ს. აქაც შენიშნება პროგრესი, თუმცა, მაშინ როდესაც წარმოდგენილი კანონის პროექტით, ქვეპროგრამისთვის გამოყოფილი ასიგნებები შეადგენს 130.0 ათას ლარს, ანუ გეგმა იზრდება 62.5%-ით და არაა წარმოდგენილი შესაბამისი დასაბუთება მსგავსი მაღალი ზრდის მაჩვენებლისა, ხოლო წინა წლების პარაქტიკით როგორც გეგმური მაჩვენებლები, ისე 9 თვის შესრულებები დაბალი მაჩვენებლებით გამოირჩევა, მიგვაჩნია, რომ დაგეგმილი ზრდა საფუძველს მოკლებულია, ხოლო გეგმა შეუსრულებადია.
- აფხაზეთის ა/რ განათლებისა და კულტურის სამინისტროს „წარმატებული ახალგაზრდების მხარდაჭერის“ პროგრამა (06 04 02) 2018 წლის ბიუჯეტით 90 ათასი ლარის ოდენობით განისაზღვრა, 9 თვის განმავლობაში პროგრამის საკასო ხარჯმა წლიური გეგმის 74.8% შეადგინა. წარმოდგენილი კანონის პროექტით ქვეპროგრამის ასიგნებები უმნიშვნელოდ 5.0 ათასი ლარით (5.5%-ით) გაიზარდა, თუმცა აქაც არაა წარმოდგენილი შესაბამისი დასაბუთება დაგეგმილი ზრდის აუცილებლობის შესახებ.

- „კულტურული ღონისძიებების“ პროგრამა (06 07) 2017 წლის ბიუჯეტით 62.64 ათასი ლარის ოდენობით განისაზღვრა, თუმცა 9 თვის განმავლობაში პროგრამის საკასო ხარჯმა მხოლოდ 39.74 ათასი ლარი და გეგმის 63.4% შეადგინა. მიუხედავად ამისა, წარმოდგენილი კანონის პროექტით ქვეპროგრამის ასიგნებები 42.5 ათასი ლარით (67.8%-ით) გაიზარდა და 105.14 ათასი ლარი შეადგინა. გამომდინარე იქედან, რომ წარმოდგენილი არ არის შესაბამისი დასაბუთება მსგავსი მაღალი ზრდის მაჩვენებლისა, მიგვაჩნია, რომ დაგეგმილი ზრდა საფუძველს მოკლებულია, ხოლო გეგმა შეუსრულებადია.

ამრიგად, წარმოდგენილი პროგრამებისა და ქვეპროგრამების კუთხით 2018 წლის 9 თვის ფაქტობრივი მონაცემების გეგმურ მონაცემებთან შედარებით (ისევე როგორც 2017 წელს) ფიქსირდება შესრულების დაბალი მაჩვენებლები, მიუხედავად ამისა, 2019 წლის გეგმიური მაჩვენებლები იზრდება, (განსაკუთრებით ჯანდაცვის „ჰოსპიტალური დახმარების პროგრამა“ მნიშვნელოვნად – 3.5-ჯერ იზრდება) თუმცა 2019 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის როგორც პროექტში, ისე თანმდევ დოკუმენტებში გეგმურ მაჩვენებლებთან მიმართებაში დაგეგმილი ზრდის შესახებ სათანადოდ დასაბუთებული ინფორმაცია წარმოდგენილი არ არის, ხოლო წინა წლების პრაქტიკიდან გამომდინარე (როგორც გეგმური მაჩვენებლები, ისე 9 თვის შესრულებები დაბალი მონაცემებით გამოირჩევა) შეიძლება ითქვას, რომ დაგეგმილი ზრდა საფუძველს მოკლებულია, ხოლო გეგმა შესრულებადი არ იქნება.

2.2. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები

2019 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა (სსიპ) და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების (ა(ა)იპ) მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მისაღები დაფინანსების მოცულობის გაანალიზებით დგინდება, რომ იმ პირობებში, როდესაც ზემოაღნიშნული ორგანიზაციების ბიუჯეტიდან დაფინანსება ყოველწლიურად (მათ შორის 2019 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტითაც) იზრდება და/ან იგივე რჩება საკუთარი შემოსავლების წილი ბიუჯეტიდან მიღებულ დაფინანსებასთან მიმართებაში მაინც უმნიშვნელოა. ასე მაგალითად, 2019 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების ბიუჯეტიდან დაფინანსება შეადგენს 2,764.0 ათას ლარს, ხოლო 2018 წლის 9 თვის მონაცემებით საკუთარი შემოსავლები შეადგენს მხოლოდ 173.5 ათას ლარს. შესაბამისად აღნიშნული გარემოება საჭიროებს სათანადო გაანალიზებას და საკითხისადმი

რეალისტურ მიდგომას. მითუმეტეს თუ გავითვალისწინებთ წინა პერიოდების პრაქტიკას, ამ მხრივ რაიმე მნიშვნელოვანი (საგრძნობი) წინსვლა არ დაფიქსირებულა. შესაბამისად აუცილებელია განხორციელდეს კონკრეტული ღონისძიებები როგორც მთავრობის, ისე სსიპ-ების მხრიდან, რათა დაისახოს საკუთარი შემოსავლების ზრდის ტენდენცია, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან (საკუთარი შემოსავლების ეტაპობრივი ზრდის გათვალისწინებით) ყოველწლიურად მზარდი საბიუჯეტო დაფინანსების თანდათან შემცირებას.

მნიშვნელოვანია სსიპ-ების ასიგნებებისა და საკუთარი შემოსავლების დინამიკა წლების მიხედვით, რომლითაც დგინდება სსიპ-ების მიერ მცირე ოდენობით საკუთარი შემოსავლების მობილიზების შემთხვევები:

დასახელება	2018 წლის გეგმა	2019 წლის გეგმის პროექტი	ზრდა (3-2)
1	2	3	4
სსიპ აფხაზეთის სპორტული მომზადების ცენტრი	171.8	171.8	0
სსიპ ქსოხუმის მოზარდ მაყურებელთა პროფესიული სახელმწიფო თეატრი „თეთრი ტალღა“	228.8	228.8	0
სსიპ აფხაზეთის სიმღერისა და ცეკვის სახელმწიფო ანსამბლი „აფხაზეთი“	354.0	354.0	0
სსიპ სულიერებისა და კულტურის ცენტრი	171.4	171.4	0
სსიპ „გურამ ყურაშვილის სახელობის აფხაზეთის სახელმწიფო საგუნდო კაპელა“	239.0	275.0	36.0
სსიპ კულტურისა და ხელოვნების ცენტრი	334.5	334.5	0
ჯამი	1,499.5	1,535.5	36.0

ცხრილი 9. სსიპ-ები, რომელთა ასიგნებები იზრდება ან იმავე დონეზე შენარჩუნდება 2019 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით.

სსიპ-ები	2016 წელი		2017 წელი			2018 წელი (9 თვე)			
	რესპ. ბიუჯეტი	საკუთ. შემოს.	წილი (%)	რესპ. ბიუჯეტი	საკუთ. შემოს.	წილი (%)	რესპ. ბიუჯეტი	საკუთ. შემოს.	წილი (%)
სსიპ – აფხაზეთის სპორტული მომზადების ცენტრი	158.40	58.30	36.8%	166.40	0	0	124.5	1.9	1.5%

სსიპ – ქ.სოხუმის კ.გამსახურდიას სახ. სახელმწიფო დრამატული თეატრი	319.95	45.50	14.2%	328.5	21.7	6.6%	234.4	44.8	19.1%
სსიპ – ქ.სოხუმის მოზარდ მაყურებელთა პროფესიული სახელმწიფო თეატრი "თეთრი ტალღა"	226.96	34.95	15.4%	204.7	29.3	14.3%	174.3	19.0	10.9%
სსიპ – აფხაზეთის სიმღერისა და ცეკვის სახ. ანსამბლი "აფხაზეთი"	357.15	8.86	2.5%	376.9	3.7	0.98%	272.93	27.6	10.1%
სსიპ – სულიერებისა და კულტურის ცენტრი	167.07	4.90	2.9%	179.03	0	0	128.7	-	0.0%
სსიპ – სავაჭრო სამრეწველო პალატა				39.97	4.95	12.4%	42.6	13.3	31.2%
სსიპ – "გურამ ყურაშვილის სახელობის აფხაზეთის სახელმწიფო საგუნდო კაპელა"	239.96	38.57	16.1%	210.3	42.9	20.4%	172.2	13.7	8.0%
სსიპ კულტურისა და ხელოვნების ცენტრი	-	-	-	-	-	-	194.6	2.3	1.2%

ცხრილი 10. სსიპ-ების ასიგნებებისა და საკუთარი შემოსავლების შესახებ 2016-2018 წლებში (ათასი ლარი).

როგორც ცხრილში წარმოდგენილი მონაცემების ანალიზით ირკვევა, საკუთარი შემოსავლებისა და პროცენტული წილების დინამიკა მეტად გამსხვავებულია სხვადასხვა სსიპ-ების მიხედვით. შემთხვევაში ადგილი აქვს მკვეთრად გამოხატულ კლებას (სსიპ – სპორტული მომზადების ცენტრი, სსიპ – მოზარდ მაყურებელთა პროფესიული სახელმწიფო თეატრი – „თეთრი ტალღა“, სსიპ – გურამ ყურაშვილის სახელობის აფხაზეთის სახელმწიფო საგუნდო კაპელა), ხოლო ზოგ შემთხვევაში ფიქსირდება მკვეთრი ზრდა (სსიპ – სავაჭრო სამრეწველო პალატა, სსიპ – სიმღერისა და ცეკვის სახელმწიფო ანსამბლი „აფხაზეთი“). შესაბამისად თითოეული შემთხვევაში უნდა გაანალიზდეს მსგავსი ცვლილებების გამომწვევი მიზეზები

და მხოლოდ სათანადო დასაბუთების საფუძველზე (რაც 2019 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის როგორც პროექტში, ისე თანმდევ დოკუმენტებში წარმოდგენილი არ არის) მოხდეს ბიუჯეტის დაგეგმვა.

ამრიგად, იმ პირობებში, როდესაც 2019 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის კანონპროექტის არც განმარტებით ბარათში და არც პროგრამული ბიუჯეტის დანართში არგუმენტირებულად არაა წარმოდგენილი შესაბამისი დასაბუთება რა აუცილებლობითაა გამოწვეული სსიპ-ებისათვის დამატებითი სუბსიდიების გამოყოფა და ამასთანავე თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტსაც, რომ ბიუჯეტიდან მიღებულ ასიგნებებთან მიმართებაში წლების მიხედვით (რაც ცხრილში წარმოდგენილი მონაცემებით დასტურდება) სსიპ-ების საკუთარი შემოსავლები საშუალოდ მხოლოდ 10%-ს შეადგენს, მნიშვნელოვანია სწორად გაანალიზდეს აღნიშნული სსიპ-ების შემოსავლები (დაფინანსება) და არსებული მდგომარეობის გათვალისწინებით განხორციელდეს საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანად განაწილება .

3. რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი

რესპუბლიკური ბიუჯეტის კანონის პროექტს თან ერთვის პროგრამული ბიუჯეტის დანართი, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას პრიორიტეტების ფარგლებში განსაზღვრული პროგრამების მოსალოდნელი შედეგების, მათ მისაღწევად განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და შედეგების შეფასების ინდიკატორების შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ პროგრამული ბიუჯეტის მომზადება 2012 წლიდან დაიწყო, იგი ჯერ კიდევ მხოლოდ დანართის სახით ერთვის ბიუჯეტის კანონს და არ მტკიცდება. ამასთანავე, ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადების პროცესსა და პროგრამების შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციაში ჯერ კიდევ შეინიშნება მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რაც ართულებს, რიგ შემთხვევებში კი შეუძლებელს ხდის შეფასდეს პროგრამების ეფექტიანობა.

2012 წლიდან, რესპუბლიკური ბიუჯეტის კანონის პროექტზე დასკვნებსა და რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშებზე სას-ის მოხსენებებში რეგულარულად ხდება პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაციის გაანალიზება, არსებული ხარვეზებისა და სისუსტეების იდენტიფიცირება.

ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებაში ხარვეზები შეინიშნება შემდეგი მიმართულებებით:

- პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება;

- პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავება;
- მეთოდოლოგიური ხარვეზები.

3.1. პროგრამების/ქვეპროგრამების მოსალოდნელი შედეგების ფორმირებაში არსებული ხარვეზები

2019 წლის ბიუჯეტის კანონის პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ზოგიერთი მხარჯავი დაწესებულების შემთხვევაში სამოქმედო გეგმებში ღონისძიებების შესახებ წარმოდგენილი ინფორმაცია (აღწერა, განმახორციელებელი, საბაზისო მაჩვენებელი, ღონისძიების განხორციელების შედეგად მისაღები სამიზნე მაჩვენებელი, დაფინანსების წყარო, ხარჯთაღრიცხვა და ა.შ.) არასრულია, ან გარკვეული ხარვეზებით ხასიათდება, რაც შემდგომ სრულყოფასა და ხარისხობრივ გაუმჯობესებას საჭიროებს.

2019 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართულ პროგრამული ბიუჯეტის დანართში წარმოდგენილი პროგრამების/ქვეპროგრამების მოსალოდნელი საბოლოო/შუალედური შედეგების მიზნობრივი მაჩვენებლები კვლავ ზოგადი ხასიათისაა. მიუხედავად იმისა, რომ განახლებული „პროგრამული ბიუჯეტის შედეგების მეთოდოლოგიის“ თანახმად, საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებლების მითითება ცალკეულ შემთხვევაში მაინც არ არის განსაზღვრული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღწევი კონკრეტული მიზანი, რაც ანგარიშგების ეტაპზე გაართულებს აღნიშნული პროგრამის/ქვეპროგრამის ეფექტიანობის შეფასებას.

პროგრამულ დანართში ზოგიერთი პროგრამა/ქვეპროგრამა წარმოდგენილია ძალიან ბევრი მოსალოდნელი შედეგით, რომელთაგანაც ზოგიერთი წარმოადგენს გრძელვადიან და გლობალურ შედეგს. მსგავსი ტიპის ხარვეზი შეუძლებელს ხდის საბოლოო და შუალედური შედეგების ერთმანეთისაგან გამიჯვნას და მათ შორის ურთიერთკავშირის დადგენას. მაგალითად:

- ქვეპროგრამაში (19 02 01) „სამშვიდობო რესურსები ქართულ-აფხაზური ურთიერთობები და საქართველოს ევროპული მომავალი“ წარმოდგენილია რამდენიმე ისეთი შედეგი („არაღიარების პოლიტიკა“, „სამოქალაქო ინტეგრაცია და ქვეყნის ინტერესების მხარდაჭერა“), რომელიც თავისი შინაარსით მეთოდოლოგიის მიხედვით შეიძლება პროგრამას მივაკუთვნოთ და რომელთა

განხორციელება წარმოადგენს გრძელვადიან შედეგს;

- ქვეპროგრამა (19 02 05) “კვლევა – აფხაზეთიდან დევნილი საზოგადოების პოსტრამული ადაპტაცია და მათი ჩართულობა საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების მშენებლობის პროცესში” წარმოდგენილია რამდენიმე ისეთი შედეგი („ქართულ-აფხაზური საზოგადოების დაახლოება“, „ანალიტიკური აზროვნების“, „აქტიური მოქალაქეობის განვითარება“, „ინოვაციური მიდგომებისა და სამშვიდობო ხედვების გამოვლენა“), რომელებიც თავისი შინაარსით მეთოდოლოგიის მიხედვით შეიძლება პროგრამას მივაკუთვნოთ და რომელთა განხორციელება წარმოადგენს გრძელვადიან შედეგს;
- სსიპ – საინფორმაციო უზრუნველყოფის ცენტრი (18 04) წარმოდგენილია ძალიან ბევრი მოსალოდნელი შედეგით, რომელთაგანაც ზოგიერთი გრძელვადიან და გლობალურ შედეგს იძლევა. მსგავს ვითარებაში კი საბოლოო და შუალედური შედეგების ერთმანეთისაგან გამიჯვნა და მათ შორის ურთიერთკავშირის დადგენა საკმაოდ გართულებულია და ანგარიშების ეტაპზე კიდევ უფრო გაართულებს აღნიშნული პროგრამის ეფექტიანობის შეფასებას.

3.2. პროგრამების/ქვეპროგრამების მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ინდიკატორების ფორმირებაში არსებული ხარვეზები

ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში შემუშავებული შედეგების შეფასების ინდიკატორები ვერ უზრუნველყოფს მიღწეული შედეგების გაზომვას და პროგრამის ეფექტიანობის შეფასებას ან საერთოდ არაა წარმოდგენილი. მაგალითად:

- „კულტურულ ფასეულობათა დაცვისა და პოპულარიზაციის პროგრამას“ (06 10) და „სპორტული ღონისძიებების ხელსაწყობის პროგრამაში“ (06 08) საერთოდ არაა წარმოდგენილი პროგრამებისათვის აუცილებელი ინდიკატორები, რაც რა თქმა უნდა შეუძლებელს ხდის აღნიშნული პროგრამების შესრულების ეფექტიანობის დადგენას (გაზომვას);
- „სამშვიდობო და სამოქალაქო განათლების მხარდაჭერის“ პროგრამაც (06 06) ანალოგიურად არაა წარმოდგენილი პროგრამისათვის აუცილებელი ინდიკატორებით, რაც რა თქმა უნდა ამ შემთხვევაშიც შეუძლებელს ხდის

აღნიშნული პროგრამის შესრულების ეფექტიანობის დადგენას (გაზომვას); გარდა ზემოაღნიშნულისა, პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ნაწილი საჭიროებს დამატებით ინდიკატორს, რათა სრულყოფილად შეფასდეს მიღწეული საბოლოო/შუალედური შედეგები. კერძოდ, ინდიკატორების დიდი ნაწილი რაოდენობრივია, თუმცა რამდენადაც ქვეპროგრამების მნიშვნელოვან ნაწილს მიზნობრივი მაჩვენებლები არ გააჩნია, მხოლოდ რაოდენობრივი ინდიკატორებით მათი შეფასება რთულდება. ასევე, ყველა მოსალოდნელ შედეგს არ მიემართება ინდიკატორი ან შედეგების შეფასებისათვის მხოლოდ ერთი ტიპის ინდიკატორია გამოყენებული, მაშინ როდესაც საჭიროა რამდენიმე ტიპის ინდიკატორის შემუშავება დაგეგმილი შედეგების სრულყოფილად შეფასებისათვის. რიგი პროგრამის/ქვეპროგრამის ინდიკატორების შემთხვევაში არ ხდება ცდომილების აღბათობისა და შესაძლო რისკების მაჩვენებლების განსაზღვრა. ინდიკატორში აღნიშნული მაჩვენებლის წარმოდგენის შემთხვევაში კი, მოყვანილი მონაცემები ხშირად, არარეალისტურია ან არ შეესაბამება მიზნობრივ მაჩვენებელს.

3.3. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია

იმის გათვალისწინებით, რომ ამ ეტაპზე ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებაში გარკვეული ხარვეზები ვლინდება და ვერ ხერხდება მხარჯავი დაწესებულებების მიერ საბიუჯეტო სახსრების ათვისების შედეგად მიღწეული შედეგების ეფექტიანობის შეფასება, საჭიროა მუშაობის გაგრძელება პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის ეტაპობრივი დახვეწის მიმართულებით, პროგრამული ბიუჯეტირების განვითარების პარალელურად. მიზანშეწონილია მაკოორდინირებელი უწყების მხრიდან მხარჯავი დაწესებულებების წარმომადგენლების გადამზადება და შესაძლებლობების განვითარება ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებაში.

ამრიგად, ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი, რომელიც წარმოდგენილია 2019 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის კანონპროექტთან ერთად, ჯერ კიდევ ვერ უზრუნველყოფს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებს. კერძოდ, მასში ასახული პროგრამების/ქვეპროგრამების მოსალოდნელი საბოლოო/შუალედური შედეგების მიზნობრივი მაჩვენებლები, ასევე ყველაზე მნიშვნელოვანი – კრიტერიუმები, კვლავ ზოგადი ხასიათისაა, ან საერთოდ არაა წარმოდგენილი, რაც საბოლოო ჯამში შეუძლებელს ხდის პროგრამებით გათვალისწინებული შედეგების სრულყოფილ შეფასებას. არსებული

პრობლემების ანალიზი ცხადყოფს, რომ მიუხედავად სას-ის მიერ წინა პერიოდის მოხსენებებსა და დასკვნებში აღნიშნულ პრობლემაზე მითითებისა, მაინც მდგომარეობა გამოსწორებული არ არის. მიზეზი კი არასაკმარისი, არასათანადო ღონისძიებების გატარებაა, რაც საბოლოო ჯამში ხელს არ უწყობს საბიუჯეტო პროცესის სწორად დაგეგმვას და წარმართვას.