

# 2012

## საქართველოს კონტროლის პალატა



### მ ო ხ ს ე ნ ე ბ ა

საქართველოს 2011 წლის სახელმწიფო  
ბიუჯეტის შესრულების შესახებ საქართველოს  
მთავრობის ანგარიშთან დაკავშირებით

## შინაარსი

ზოგადი შეფასება და შეფასების საფუძვლები.....	3
სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის სისტემა.....	6
1. ბიუჯეტის სტრატეგიული შედგენა.....	6
2. ბიუჯეტის მომზადება და დამტკიცება.....	7
2.1. საპროგნოზო მაჩვენებლები - ეკონომიკის ზრდა.....	7
2.2. შემოსულობები.....	9
2.3. გადასახდელები.....	10
2.4. ნაშთი.....	12
3. რესურსების მართვა.....	13
3.1. ბიუჯეტის ბალანსი: მიმოხილვა.....	13
3.2. შემოსავლები.....	14
3.3. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები.....	19
3.4. ხარჯები.....	21
3.5. არაფინანსური აქტივების ცვლილება.....	23
3.6. სახელმწიფო ქონების მართვის საკითხები.....	25
3.7. მთლიანი საოპერაციო სალდო: დეფიციტი.....	27
3.8. ფინანსური აქტივების ცვლილება.....	29
3.9. ვალდებულებების ცვლილება - სახელმწიფო ვალი.....	30
3.10. დებიტორული და კრედიტორული დავალიანებების მართვა.....	33
3.11. სახელმწიფო შესყიდვები - წარმოქმნილი ეკონომიების გამოყენება.....	34
4. აღრიცხვა და ანგარიშგება.....	35
5. აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების 2011 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტების შესრულების მდგომარეობა.....	36
6. რეკომენდაციები.....	38

## ზოგადი შეფასება და შეფასების საფუძვლები

მოხსენების  
სამართლებრივი  
საფუძვლები

1. მოხსენება მომზადებულია „საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ“ საქართველოს კანონის 31-ე მუხლის პირველი პუნქტით, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 234-ე მუხლის მე-4 პუნქტითა და საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-19 და 57-ე მუხლებით საქართველოს კონტროლის პალატისათვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში.

მოხსენების დოკუმენტური  
საფუძვლები

2. მოხსენების მომზადებისათვის გამოყენებულია:

- ა) საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ საქართველოს პარლამენტისათვის წარდგენილი „საქართველოს 2011 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში“;
- ბ) სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის თაობაზე სახელმწიფო ხაზინის მიერ მომზადებული ყოველთვიური, კვარტალური და წლიური ანგარიშები;
- გ) მხარჯავი დაწესებულებების (სამინისტროები, საჯარო სამართლის იურიდიული პირები და სხვა) მიერ მომზადებული ფინანსური აღრიცხვისა და ანგარიშგების დოკუმენტები;
- დ) საქართველოს კონტროლის პალატის მიერ ჩატარებული აუდიტების მასალები და დასკვნები;
- ე) საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ გამოქვეყნებული სტატისტიკური ინფორმაცია;
- ვ) მსოფლიო ბანკისა და ევროკომისიის მიერ ერთობლივად შემუშავებული საჯარო ფინანსების მარგი ქმედების ანალიზის სტრუქტურული საფუძვლების სახელმძღვანელო.

სახელმწიფო ბიუჯეტის  
შესრულებაზე და წლიური  
ანგარიშის მომზადებაზე  
პასუხისმგებლობა

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

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

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

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

შესაბამისი სამთავრობო დაწესებულება.

საქართველოს კონტროლის  
პალატის  
პასუხისმგებლობა

7. მოხსენების სამართლებრივი საფუძვლებით განსაზღვრულ ფარგლებში საქართველოს კონტროლის პალატა ამოწმებს საქართველოს 2011 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსულობებისა და გადასახდელების მოცულობების საქართველოს მთავრობის ანგარიშში ასახვის სიზუსტესა და სისრულეს, აგრეთვე ხარჯების კანონიერებას.

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

ზოგადი შეფასება/დასკვნა

10. „საქართველოს 2011 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ“ მთავრობის ანგარიში მომზადებულია მოქმედი კანონმდებლობის დაცვით და ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით სამართლიანად ასახავს 2011 წლის განმავლობაში მიღებული შემოსულობების, გადასახდელების და ნაშთის ცვლილების მაჩვენებლებს.

მნიშვნელოვანი  
საკითხების ხაზგასმის  
პარაგრაფი

11. დასკვნის გაცემის გარეშე, გვინდა ცალკე ავღნიშნოთ ქვემოთ მოცემული მნიშვნელოვანი საკითხების ჩამონათვალი, კერძოდ:

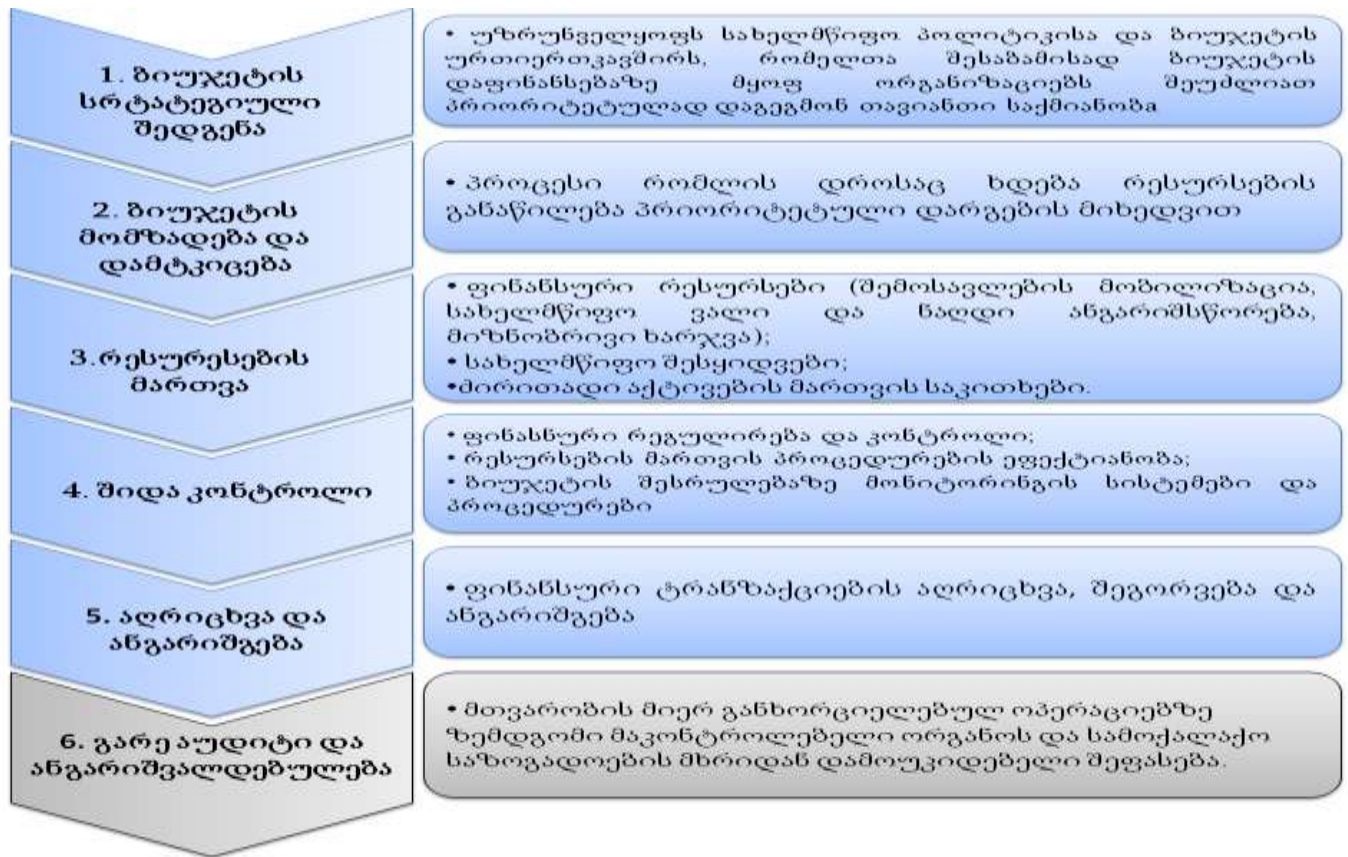
1. ფისკალური წლის ბოლოს არათანაბარზომიერი ხარჯვა:
  - გადასახდელების მაქსიმალური ოდენობა აღინიშნება დეკემბერში და საშუალოთვიურ გადასახდელებს ორჯერ აღემატება (639,425.5 ათასი ლარით). არსებული ტენდენცია მიუთითებს იმაზე, რომ მხარჯავი დაწესებულებები ფისკალური წლის ბოლოს მაქსიმალურად ითვისებენ დარჩენილ ასიგნებებს. თუმცა გარკვეულწილად ეს განპირობებულია ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსებით, მიმდინარე წლის ვალდებულებების შესრულებით და ცალკეული უწყებების მიერ მომდევნო წლისათვის სტრატეგიული მარაგების შექმნით.
2. წარმოქმნილი ეკონომიებით დაუგეგმავი ღონისძიებების დაფინანსება:
  - სახელმწიფო შესყიდვების შედეგად წარმოქმნილი დანაზოგით ხორციელდება დაუგეგმავი ღონისძიებების დაფინანსება.
3. არაპირდაპირი გადასახადების ხვედრითი წილი დიდია:
  - არაპირდაპირი გადასახადებს (დღგ, აქციზი, საბაჟო) ხვედრითი წილი მთლიან საგადასახადო შემოსავლებში

შეადგენს 60%-ს. საბიუჯეტო პროცესის სწორად წარმართვისათვის მიზანშეწონილია, საგადასახადო ტვირთის მომხმარებელსა და ბიზნესს შორის შედარებით თანაბრად გადანაწილება.

4. საჯარო სამართლის იურიდიული პირების საკუთარი შემოსავლების მართვაში არსებული ხარვეზები:
- 2011 წელს სსიპ-ების მიერ კანონმდებლობით ნებადართულმა შემოსავლებმა („საკუთარმა“ შემოსავლებმა) – 648,207 ათასი ლარი შეადგინა, რაც მათ მიერ მთლიანად მიღებული შემოსავლების 35%-ია. სსიპ-ების ფულადი სახსრები განთავსებულია კომერციული ბანკებში და არა ხაზინის ერთიან ანგარიშზე და შესაბამისად მთავრობას არ გააჩნია ანალიზის საშუალება თუ რა ოდენობით არის სსიპ-ების სუბსიდირების საჭიროება ბიუჯეტის მხრიდან.
  - საკუთარი შემოსავლების განაწილების რეგულაციის არარსებობა ვერ უზრუნველყოფს სახსრების რაციონალურად გამოყენებას.

# სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის სისტემა

სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის სისტემა მოიცავს შემდეგ საფეხურებს:



მოცემულ ანგარიშში განხილულია თითოეული საფეხურის დონეზე (გარდა შიდა და გარე აუდიტისა) არსებული ხარვეზები, რომლებიც სისტემური ხასიათისაა და გავლენას ახდენენ საჯარო რესურსების ეფექტურ მართვაზე.

## 1. ბიუჯეტის სტრატეგიული შედგენა

ბიუჯეტის სტრატეგიული შედგენისათვის გამოიყენება „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“. ეს დოკუმენტი ერთადერთი ოფიციალური დოკუმენტია, რომელშიც მოცემულია:

- მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების პროგნოზი,
- ქვეყნის საშუალოვადიანი (ოთხწლიანი) სტრატეგიული მიმართულება და პრიორიტეტები.

სწორედ ამ მაჩვენებლებს უნდა ეფუძნებოდეს ყოველწლიური ფისკალური ინსტრუმენტის - სახელმწიფო ბიუჯეტის პარამეტრები, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს საშუალოვადიანი

მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების რეალურთან მაქსიმალურად მიახლოება.

2011-2014 წლებისათვის ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტისა და 2011 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში არსებულ პარამეტრების შედარებისას, ვნახავთ რომ მათ შორის არსებობს განსხვავებები.

*მაგალითად, სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზირებული ოდენობა ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტის მიხედვით 2011 წლისათვის შეადგენდა 5,300 მილიონ ლარს, მაშინ როდესაც იგივე პარამეტრი, 2011 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცებული გეგმის მიხედვით შეადგენს 5,775 მილიონ ლარს, ანუ მხოლოდ ამ ერთი პარამეტრის მიხედვით სხვაობა შეადგენს 475 მილიონ ლარს.*

ასევე მნიშვნელოვანია, რომ საბიუჯეტო წლის განმავლობაში სახელმწიფო ასიგნებების 391 მილიონი ლარით გაზრდით მოხდა ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტის მომდევნო წლის შესაბამისი მაჩვენებლების კორექტირება (გაიზარდა 476 მილიონი ლარით).

2010 წლის განმავლობაში, 2011-2014 წლებისათვის ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტმა რამდენჯერმე განიცადა ცვლილება, რაც გამოწვეული იყო ბიუჯეტის ფაქტობრივ შესრულებასა და ამ დოკუმენტში არსებულ მონაცემთა შორის არსებული სხვაობებით.

ქვეყნის ძირითადი მიმართულებების და მონაცემების დოკუმენტის მაჩვენებლები კორექტირდება საბიუჯეტო კანონის შესაბამისად განსაზღვრული პარამეტრების მიხედვით. სახელმწიფო პოლიტიკას, სტარტეგიასა და ბიუჯეტის მომზადებას შორის უნდა არსებობდეს მჭიდრო ურთიერთკავშირი და წლიური საბიუჯეტო კანონის პარამეტრები ეფუძნებოდეს საშუალოვადიან გეგმას.

## 2. ბიუჯეტის მომზადება და დამტკიცება

### 2.1. საპროგნოზო მაჩვენებლები - ეკონომიკის ზრდა

ეკონომიკის სექტორების მაღალი აქტივობის და საგადასახადო შემოსავლების ზრდის ფონზე 2011 წლის რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდის პროგნოზი 5.5%-დან 6.0%-მდე გაიზარდა. ხოლო 2011 წლის ბოლოს მშპ-ს ზრდის პარამეტრი 7%-ის დონეზე დაფიქსირდა, რაც პოზიტიურ მოვლენად უნდა ჩაითვალოს<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ გამოქვეყნებული სტატისტიკური ინფორმაცია.

ეკონომიკური ზრდის ძირითადი მოცულობა საანგარიშო წელს მოდიოდა საფინანსო საქმიანობის, მრეწველობის, ტრანსპორტის და კავშირგაბმულობის, და ვაჭრობის სექტორებზე.

ქვეყანაში ეკონომიკური ზრდის სრულყოფილი სურათის წარმოსადგენად სასარგებლო იქნებოდა იმის ანალიზიც, თუ როგორ იმოქმედა მშპ-ს ნომინალურ ოდენობაზე არა მარტო ეკონომიკური აქტივობის დონის გაუმჯობესებით გამოწვეულმა ზრდამ ეკონომიკის ცალკეულ დარგებში, არამედ გასული წლის განმავლობაში მიმდინარე ინფლაციურმა პროცესებმაც.

2011 წელს საშუალო წლიურმა ინფლაციამ (12 თვის საშუალო) 8,5% შეადგინა, მაშინ, როდესაც ეროვნული ბანკის მიერ დადგენილი მიზნობრივი მაჩვენებელი 6%-ს შეადგენდა. აღსანიშნავია, ინფლაციამ საანგარიშო წლის .აპრილისა და მაისის თვეებში საკმაოდ მაღალ დონეს შესაბამისად 13,5 და 14.3 % -ს მიაღწია, რაც ეროვნული ბანკის მიერ გატარებული ზომების<sup>2</sup> შედეგად წლის ბოლოსათვის შემცირდა.

ეკონომიკური ზრდის დადებითმა ტენდენციამ, საგადასახადო ადმინისტრირების კუთხით განხორციელებულმა ღონისძიებებმა, საგარეო სავაჭრო ბრუნვაში ექსპორტის მოცულობის გარკვეულმა ზრდამ და ეკონომიკის ლიბერალიზაციის კუთხით გადადგმულმა ნაბიჯებმა გავლენა იქონიეს სახელმწიფო ბიუჯეტის მთავარი პარამეტრების - შემოსულობების და გადასახდელების ფორმირებასა და შესრულებაზე.

საქართველოს 2011 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი საქართველოს პარლამენტმა 2010 წლის 17 დეკემბერს მიიღო, რომელმაც საანგარიშო წლის განმავლობაში სამჯერ განიცადა ცვლილება.

დამტკიცებული ბიუჯეტის კანონებით დაგეგმილი შემოსულობები, გადასახდელები და შესაბამისი ნაშთის ცვლილება მოცემულია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში.

დასახელება	17.12.10 დამტკიცებული ბიუჯეტის კანონი	22.03.11 დამტკიცებული ბიუჯეტის კანონი	8.04.11 დამტკიცებული ბიუჯეტის კანონი	24.11.11 დამტკიცებული ბიუჯეტის კანონი
შემოსულობები	6,995,109.30	6,995,109.30	8,360,962.30	7,626,556.10
გადასახდელები	7,107,091.40	7,107,091.40	7,350,385.00	7,569,732.20
ნაშთის ცვლილება	-111,982.10	-111,982.10	1,010,577.30	56,823.90

<sup>2</sup> ეროვნულმა ბანკმა მიმოქცევაში არსებული ფულის მასის ზრდა შეზღუდა - ბოლო წლების მანძილზე უპრეცედენტოდ (თითქმის 3-ჯერ) გაიზარდა ეროვნული ბანკის ანგარიშზე არსებული კომერციული ბანკების სავალდებულო რეზერვები. ამ მაჩვენებლის აბსოლუტური სიდიდე 2011 წლის ბოლოს შეადგენდა 752 მილიონ ლარს ანუ 507,2 მილიონი ლარით მეტს ვიდრე 2010 წლის ბოლოს.



2011 წლის საბიუჯეტო პარამეტრები უფრო მაღალი მაჩვენებლით დაიგეგმა, ვიდრე 2010 წლის თავდაპირველი გეგმის ანალოგიური მაჩვენებლები, რაც ძირითადად ზემოთ ხსენებული ეკონომიკური ტენდენციებით არის გამოწვეული. აღსანიშნავია, რომ აპრილში დამტკიცებული ბიუჯეტის კანონის მიხედვით იგეგმებოდა საგარეო ვალდებულებების მოზიდვა 1,671,300 ათასი ლარის ოდენობით. ამ მაჩვენებელში 900,000 ათას ლარს შეადგენდა ფასიანი ქაღალდების (აქციების გარეშე) რეალიზაციის შედეგად მისაღები შემოსულობები, რაც განხორციელდა რეფინანსირების ოპერაციის გამოყენებით და აქედან გამომდინარე, ამ სახით მისაღები შემოსულობების საბოლოო გეგმა დაყვანილ იქნა 77,435 ათასი ლარის მაჩვენებელზე.

## 2.2. შემოსულობები

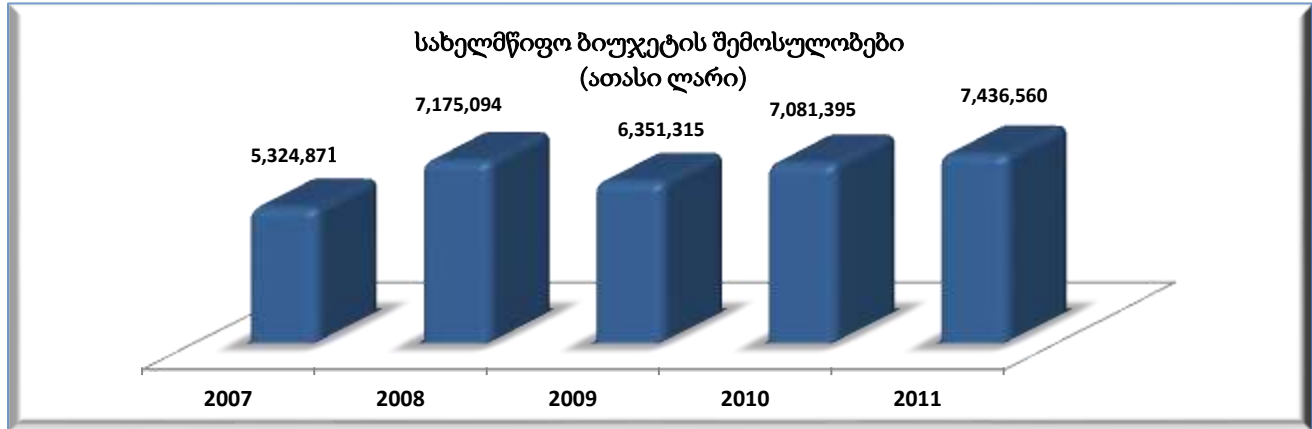
კანონში შეტანილი ცვლილებების შედეგად, შემოსულობების პროგნოზის თავდაპირველი მოცულობა 6,995.1 ათასი ლარიდან - 7,626.6 ათას ლარამდე ანუ 631.5 მილიონი ლარით გაიზარდა. ზრდა ძირითადად განპირობებულია საგადასახადო შემოსავლების გეგმის ზრდით, რომელსაც საფუძვლად უდევს გაუმჯობესებული საგადასახადო ადმინისტრირება.

საგადასახადო შემოსავლები კონსერვატიულად დაიგეგმა და გეგმიური მაჩვენებელი ნოემბრის დაზუსტებული გეგმის მიხედვით გაიზარდა თავდაპირველ გეგმასთან შედარებით 475 მილიონი ლარით.

მთავრობის მიერ პროგნოზირებული ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების მოცულობების რეალურობის, მიღწევადობის, საიმედოობის უფრო მაღალი ხარისხის შეძენისათვის აუცილებელია არა მარტო საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზირებული მოცულობების საკანონმდებლო წესით დადგენა, არამედ მასზე მოქმედი ყველა შესაძლო არსებული ფაქტორის განსაზღვრისა და დაზუსტების სისტემატიზაცია და დოკუმენტირება.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების ფაქტობრივმა მოცულობამ 7,436,560 ათასი ლარი, ანუ გეგმის 97.5% შეადგინა. როგორც ქვემოთ მოცემული დიაგრამიდან ჩანს 2011 წელს მიღებული შემოსულობების მაჩვენებელი მაქსიმალურია ბოლო ხუთი წლის ანალოგიურ

მაჩვენებლებს შორის.



2011 წელს ბიუჯეტის შემოსულობები 2010 წელთან შედარებით გაზრდილია 4.8%-ით.

შემოსულობები	2010 წელი (მლნ ლარი)	ხვედრი თი წილი (%)	2011 წელი (მლნ ლარი)	ხვედრი თი წილი (%)	%-ული ცვლილება ხვედრით წილებში
<b>საბიუჯეტო სახსრები</b>	<b>5,351,025</b>	<b>75%</b>	<b>6,569,244</b>	<b>88%</b>	<b>13%</b>
გადასახადები	4,592,368	65%	5,801,989	78%	13%
სხვა შემოსავლები	357,683	5%	417,222	6%	1%
არაფინანსური აქტივების კლება	146,776	2.1%	189,820	2.6%	0.5%
ფინანსური აქტივების კლება	82,334	1%	69,503	1%	0%
საშინაო ვალის ზრდა	171,864	2%	90,710	1%	-1%
<b>დონორების დაფინანსება</b>	<b>1,746,804</b>	<b>25%</b>	<b>867,316</b>	<b>12%</b>	<b>-13%</b>
გრანტები	471,423	7%	223,097	3%	-4%
კრედიტები	1,275,381	18%	644,219	9%	-9%
<b>მთლიანი შემოსულობები</b>	<b>7,097,828</b>	<b>100%</b>	<b>7,436,560</b>	<b>100%</b>	<b>0%</b>

როგორც ცხრილიდან ჩანს, შემოსულობებში კომპონენტების ხვედრითი წილების ცვლილება, პოზიტიურად შეიძლება შეფასდეს: 2010 წელთან შედარებით 13%-ით გაიზარდა გადასახადების ხვედრითი წილი, ხოლო რაც შეეხება გრანტებიდან, კრედიტებიდან და საშინაო ვალებიდან შემოსულ ფულად ნაკადებს, მათი ხვედრითი წილი 2010 წელთან შედარებით თითქმის ორჯერ არის შემცირებული.

### 2.3. გადასახდელები

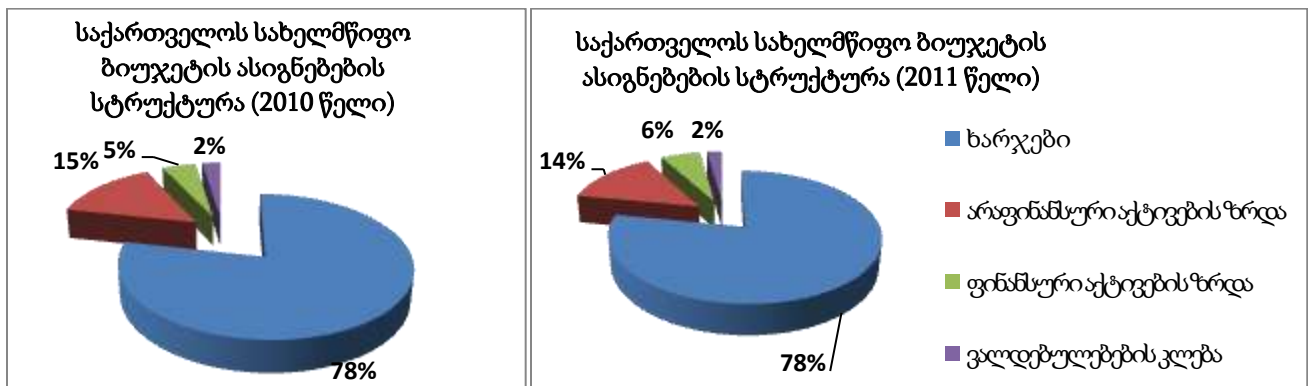
2011 წელს ეკონომიკის გამოცოცხლების ფონზე სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ზრდის ტემპი მშპ-ს ზრდის ტემპთან შედარებით ნაკლებია.

როგორც ცნობილია, მთლიანი შიდა პროდუქტის ძირითადი კომპონენტებია სამთავრობო ხარჯები, კერძო სამომხმარებლო ხარჯები, ინვესტიციები, და წმინდა ექსპორტი (ექსპორტს მინუს იმპორტი). საიდანაც მთლიან შიდა პროდუქტში კერძო მოხმარების

ხარჯები უპირატესი ტენდენციით ხასიათდება და შეადგენს მშპ-ს 77,1%, მთავრობის ხარჯების ხვედრითი წილი კი - მხოლოდ 9,7%.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებები თავდაპირველ ბიუჯეტთან შედარებით გაიზარდა 6.5%-ით და შეადგინა 7,569,732 ათასი ლარი, ხოლო საკასო შესრულებამ შეადგინა 7,459,259.5 ათასი ლარი, რაც გასული წლის მაჩვენებელს აღემატება 7%-ით.

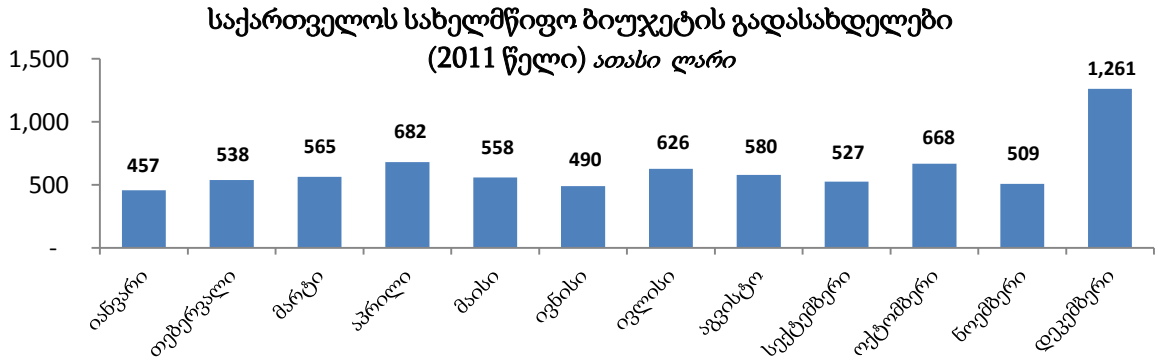
წინა წლებთან შედარებით, მართალია გაზრდილია გადასახდელების ყველა კომპონენტი: ხარჯები (7%-ით - 357,384.5 ათასი ლარით), არაფინანსური აქტივების ზრდა (2%-ით - 18,810 ათასი ლარით) და ფინანსური აქტივების ზრდა (37%-ით - 115,688.2 ათასი ლარით), მაგრამ თითოეულის ხვედრითი წილი მთლიან ასიგნებებში თითქმის იმავე დონეზეა შენარჩუნებული.



ბიუჯეტის მარგი ქმედების შეფასების ერთ-ერთ ყველაზე ცნობილ და ფართოდ აპრობირებულ სტანდარტს წარმოადგენს მსოფლიო ბანკისა და ევროკომისიის მიერ ერთობლივად შემუშავებული PEFA-ს (Public Expenditure and Financial Accountability)<sup>3</sup> - საჯარო ფინანსების მარგი ქმედების ანალიზის სტრუქტურული საფუძვლების სახელმძღვანელო. ბიუჯეტის შედგენისას ამ პრინციპების დაცვა უმნიშვნელოვანესია.

მხარჯავი დაწესებულებების მიერ წლის განმავლობაში თვეების მიხედვით ხდება გადასახდელების არათანაბარზომიერი ხარჯვა. როგორც ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე ჩანს, გადასახდელების მაქსიმალური ოდენობა აღინიშნება დეკემბერში და საშუალოთვიურ გადასახდელებს ორჯერ აღემატება (639,425.5 ათასი ლარით). არსებული ტენდენცია მიუთითებს იმაზე, რომ მხარჯავი დაწესებულებები ფისკალური წლის ბოლოს მაქსიმალურად ითვისებენ დარჩენილ ასიგნებებს. თუმცა გარკვეულწილად ეს განპირობებულია ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსებით, მიმდინარე წლის ვალდებულებების შესრულებით და ცალკეული უწყებების მიერ მომდევნო წლისათვის სტრატეგიული მარაგების შექმნით.

<sup>3</sup> www.pefa.org



საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ წლის ბოლოსათვის აუთვისებელმა თანხებმა შეადგინა 110,452.71 ათასი ლარი, აქედან 23,491.6 ათასი ლარი საბიუჯეტო ასიგნებებია, დანარჩენი 86,961 ათასი ლარი კი - დონორების მიერ გამოყოფილი სახსრები. აუთვისებელი თანხები ზოგ შემთხვევებში იმ ფუნქციების თუ პროგრამების შესრულებისას დარჩა, რომლებიც სახელმწიფოს პრიორიტეტულ სფეროებს წარმოადგენს.

საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ გადასახდელების დაგეგმვისას უმჯობესია მეტი კონტროლი დაწესდეს გამოყოფილი ასიგნებების ათვისებაზე მთავრობის მიერ განსაზღვრულ პრიორიტეტებში, ნაცვლად სხვა ხარჯებისა.

## 2.4. ნაშთი

როგორც ცნობილია, ბიუჯეტში მობილიზებულ შემოსულობებსა და გადასახდელებს შორის სხვაობა წარმოადგენს ფულადი საშუალებების ნაშთს და აღირიცხება სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი სისტემის ნაშთების ანგარიშებზე.

„თავისუფალი სახსრების ნაშთის“ გამოყენება შესაძლებელია წლის განმავლობაში წარმოშობილი მოთხოვნებით და მთავრობის გადაწყვეტილებებით, ხოლო „გარკვეული მიზნით არსებული ნაშთების“ - შესაბამისი დანიშნულებით.

სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი სისტემის ანგარიშებზე არსებული ნაშთები 2012 წლის 1 იანვრისათვის 940,883.7 ათას ლარს შეადგენდა, აქედან თავისუფალი სახსრების ნაშთი წლის ბოლოსათვის დარჩა 135,162.2 ათას ლარის ოდენობით.

მთავრობის ანგარიშში არ არის წარმოდგენილი ინფორმაცია სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემის ზოგიერთ ანგარიშებზე თანხების მოძრაობის და არსებული ნაშთების შესახებ. ეს ანგარიშებია:

- „ხაზინის ერთიანი ანგარიშის შემოსავლების სარეზერვო ანგარიში“, ნაშთმა 2012 წლის 1 იანვრისათვის შეადგინა 45,737.6 ათასი ლარი.

- კომერციულ ბანკში განთავსებული დეპოზიტების ანგარიში - წლის ბოლოსათვის ნაშთმა შეადგინა 7,658.8 ათასი ლარი, და ა.შ.

სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი სისტემის ანგარიშებზე გამოყენებული სახსრების გამჭვირვალობა საჭიროებს მთავრობის მხრიდან ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში დეტალური ინფორმაციის მომზადებას.

### 3.რესურსების მართვა

#### 3.1.ბიუჯეტის ბალანსი: მიმოხილვა

წლიური საბიუჯეტო კანონის მიხედვით თავდაპირველად შემოსავლები და ხარჯები შესაბამისად განისაზღვრა 5,995,814.9 ათასი ლარის და 5,746,108.0 ათასი ლარის ოდენობით, ხოლო ამ ორი მაჩვენებლის სხვაობა, რაც წარმოადგენს საოპერაციო სალდოს, განისაზღვრა 209,706.9 ათასი ლარის ოდენობით. წლის მანძილზე ეკონომიკის ზრდასთან ერთად წლიური საბიუჯეტო კანონის ცვლილებით გაიზარდა როგორც შემოსავლების ასევე ხარჯების გეგმები. თუმცა დაგეგმილი შემოსავლების ზრდის ტემპი ასწრებდა დაგეგმილი ხარჯების ზრდის ტემპს 3.8%-ით, შედეგად დაგეგმილი საოპერაციო სალდო მკვეთრად გაუმჯობესდა (112%-ით). საოპერაციო სალდო დადებითი მაჩვენებლით დაიგეგმა, რაც ნიშნავს, რომ ბიუჯეტში მეტი თანხის შემოსვლა იგეგმებოდა, ვიდრე მიმდინარე ხარჯების დასაფინანსებლად არის საჭირო.

ბიუჯეტის ბალანსი	17.12.10 დამტკიცებუ ლი ბიუჯეტის კანონი	22.03.11 დამტკიცებუ ლი ბიუჯეტის კანონი	8.04.11 დამტკიცებუ ლი ბიუჯეტის კანონი	24.11.11 დამტკიცებუ ლი ბიუჯეტის კანონი
შემოსავლები	5,955,814.90	5,955,814.90	6,304,657.90	6,471,545.20
- ხარჯები	5,746,108.00	5,777,183.80	5,966,182.80	6,029,421.00
<b>= საოპერაციო სალდო</b>	<b>209,706.90</b>	<b>178,631.10</b>	<b>338,475.10</b>	<b>442,124.20</b>
- არაფინანსური აქტივების ცვლილება	715,482.40	715,870.60	744,865.50	804,402.60
<b>= მთლიანი სალდო</b>	<b>-505,775.50</b>	<b>-537,239.50</b>	<b>-406,390.40</b>	<b>-362,278.40</b>
- ფინანსური აქტივების ცვლილება	104,483.90	73,019.90	1,220,779.30	377,097.70
+ ვალდებულებების ცვლილება	610,259.40	610,259.40	1,627,169.70	739,376.10
<b>ბალანსი</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

ამავე ცვლილებების შედეგად 12.4%-ით გაიზარდა დაგეგმილი არაფინანსური აქტივების ცვლილების მონაცემიც. ეს მაჩვენებელი მიუთითებს სხვაობას სახელმწიფო ბიუჯეტით შექმნილ და რეალიზებულ ქონებას შორის.

როგორც ცხრილიდან ჩანს მთლიანი სალდო (სხვაობა საოპერაციო სალდოსა და არაფინანსური აქტივების ცვლილებას შორის) უარყოფითი მაჩვენებლით დაიგეგმა, რაც ბიუჯეტის დეფიციტს წარმოადგენს. წლის განმავლობაში განხორციელებული

ცვლილებებით დეფიციტი 28.3%-ით შემცირდა და საბოლოოდ 362,278.4 ათასი ლარის ოდენობით განისაზღვრა.

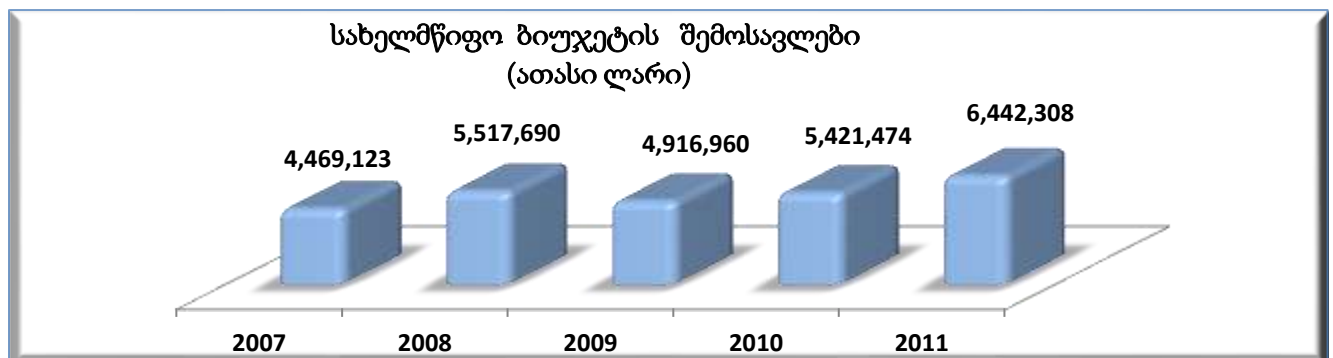
ასიგნებების საბოლოოდ დაზუსტებული გეგმა ბიუჯეტის ბოლო დამტკიცებული კანონის პარამეტრებთან მიმართებაში შეცვლილია: ხარჯების გეგმა 174,550.3 ათასი ლარით შემცირდა, ხოლო არაფინანსური აქტივების ცვლილების გეგმა გაზრდილია 95,014.7 ათასი ლარით, რის შედეგადაც დაგეგმილი დეფიციტი დამატებით 79,534.8 ათასი ლარით შემცირდა.

ბიუჯეტის ბალანსის კომპონენტების ფაქტიური შესრულების შედარება ბოლო გეგმასთან წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში. თითოეული კომპონენტი კი უფრო დეტალურად განხილული არის მომდევნო პარაგრაფებში.

ბიუჯეტის ბალანსი	წლის ბოლოს დაზუსტებული გეგმა	ფაქტიური შესრულება	გეგმის შესრულების %
შემოსავლები	6,471,545.20	6,442,307.70	99.5%
- ხარჯები	5,854,870.50	5,823,849.90	99.5%
<b>= საოპერაციო სალდო</b>	<b>616,674.70</b>	<b>618,457.80</b>	<b>100.3%</b>
- არაფინანსური აქტივების ცვლილება	899,417.30	849,254.70	94.4%
<b>= მთლიანი სალდო</b>	<b>-282,742.60</b>	<b>-230,796.90</b>	<b>81.6%</b>
- ფინანსური აქტივების ცვლილება	418,959.93	360,473.92	86.0%
+ ვალდებულებების ცვლილება	758,526.35	568,550.68	75.0%
- ნაშთის გამოყენება	56,823.82	-22,720.14	
<b>ბალანსი</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	

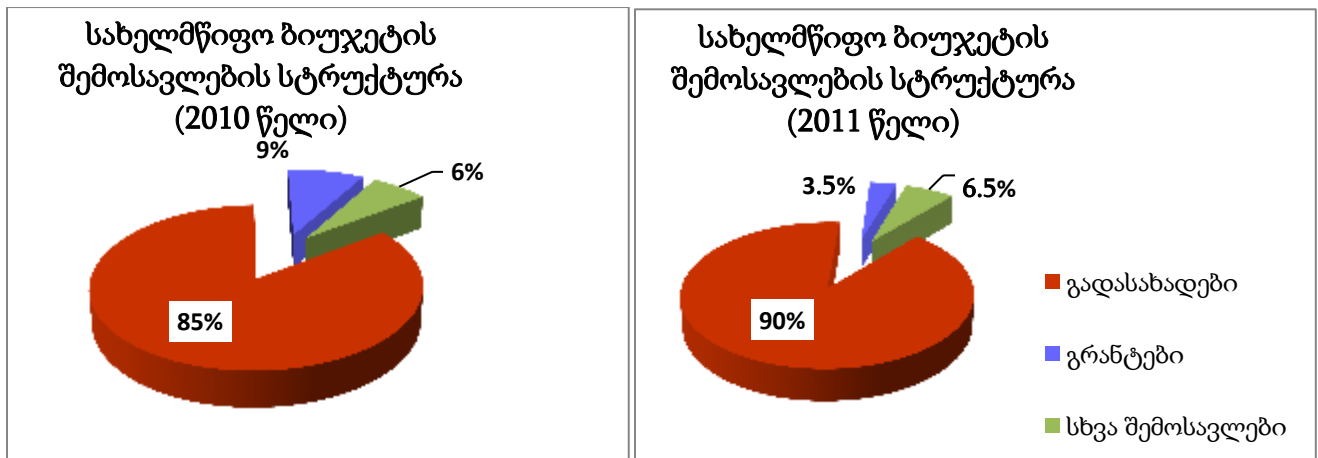
### 3.2. შემოსავლები

შემოსავლების თავდაპირველი გეგმა წლის მანძილზე გაიზარდა 8.7%-ით და შეადგინა 6,471,545.2 ათასი ლარი. შემოსავლების გეგმის ზრდა ძირითადად განპირობებულია გადასახადების ზრდით. ფაქტიურად მიღებული შემოსავლები გაზრდილია 18.8%-ით და შეადგინა 6,442,308 ათასი ლარი.





სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებში საგადასახადო და სხვა შემოსავლების ხვედრითი წილი გაიზარდა შესაბამისად 5% და 0.5%-ით, ხოლო გრანტების ხვედრითი წილი შემცირდა 5.5%-ით.

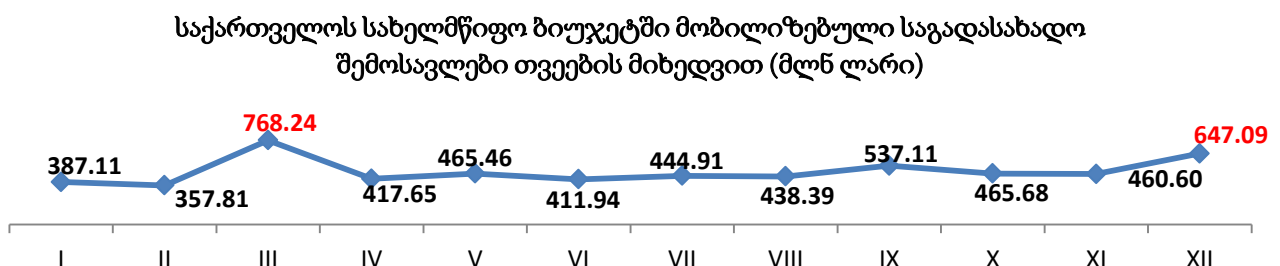


საგადასახადო შემოსავლების თავდაპირველი გეგმა წლის მანძილზე გაიზარდა 8.9%-ით და შეადგინა 5,775,000 ათასი ლარი. საგადასახადო შემოსავლების ფაქტიურად მობილიზებული ოდენობა წინა წელთან შედარებით გაიზარდა 26,3%-ით და შეადგინა 5,801,989 ათასი ლარი.

საგადასახადო შემოსავლების ხვედრითი წილი მთლიან შიდა პროდუქტში 2011 წელს შეადგენს 23,9%-ს. აღნიშნული პარამეტრი 2010 წელს შეადგენდა 23,4%-ს.

საგადასახადო შემოსავლებიდან ყველაზე მაღალი პროცენტული მაჩვენებლით გაიზარდა მოგების გადასახადი (44%-ით - 256,254.08 ათასი ლარი), ხოლო თანხობრივად ყველაზე დიდი ზრდა განიცადა დამატებითი ღირებულების გადასახადმა (26%-ით - 581,253.1 ათასი ლარი). საგადასახადო შემოსავლებიდან შემცირებულია მხოლოდ სხვა გადასახადებიდან მობილიზებული სახსრები (41%-ით - 25,565.2 ათასი ლარით).

თვეების მიხედვით საანგარიშო და წინა პერიოდის საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების დინამიკა იდენტურია - შემოსავლების მაქსიმალური ოდენობა შეინიშნება მარტისა და დეკემბრის თვეებში, რაც ძირითადად გამოწვეულია მოქმედი საგადასახადო კოდექსის მოთხოვნებით.



ტრადიციულად, როგორც წინა წლებში, ასევე 2011 წელსაც კვლავ დიდია არაპირდაპირი გადასახადების (დღგ, აქციზი, საბაჟო) ხვედრითი წილი მთლიან საგადასახადო შემოსავლებში და შეადგენს 60%-ს (წინა წელთან შედარებით შემცირებულია უმნიშვნელოდ - 2%-ით). საბიუჯეტო პროცესის სწორად წარმართვისათვის მიზანშეწონილია, საგადასახადო ტვირთის მომხმარებელსა და ბიზნესს შორის შედარებით თანაბრად გადანაწილება.

საგადასახადო შემოსავლების სახით მობილიზებული თანხების ზრდა გასულ პერიოდში ზოგადად პოზიტიურ ფაქტორად უნდა ჩაითვალოს. თუმცა, როგორც კონტროლის პალატის წინა მოხსენებაში იყო აღნიშნული, მთავრობის მიერ წარმოდგენილ დოკუმენტში არ არის დეტალიზებული, თუ რა თანხა იქნა ბიზნესის მიერ გადასახადის სახით გადახდილი და საგადასახადო ვალდებულების რა ნაწილის მობილიზებას დასჭირდა მთავრობის მიერ მის ხელთ არსებული კანონმდებლობით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული რესურსის (საგადასახადო სანქციები, საურავები, ქონებაზე ყადაღის დადება და სხვა) გამოყენება. აღნიშნული საკითხის სამომავლოდ მოწესრიგების ერთ-ერთ გონივრულ მიმართულებად, მიზანშეწონილია ცვლილება საბიუჯეტო კლასიფიკაციაში, რომლითაც გათვალისწინებული იქნება აღნიშნული დიფერენციაცია ნებაყოფლობით და საგადასახადო ადმინისტრირების შედეგად მობილიზებული შემოსავლების შესახებ გადასახადების სახეების მიხედვით. აღნიშნული ცვლილება სასარგებლო იქნება მობილიზებული საგადასახადო ვალდებულების ნებაყოფლობით შესრულების უფრო ობიექტურად შეფასების და უფრო მეტი ტრანსფარენტულობის კუთხით.

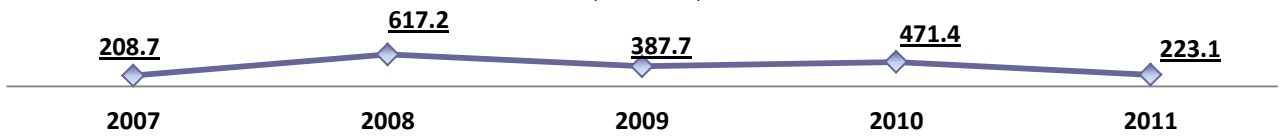
**უცხოეთიდან მიღებული გრანტები.** 2011 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების საერთო გეგმის 0.5%-ით შეუსრულებლობა, ძირითადად განაპირობა გრანტების ნაწილში გეგმით გათვალისწინებული 306,5 მილიონი ლარის ნაცვლად მხოლოდ 223,1 მილიონი ლარის (გეგმის 72,8%) მობილიზებამ. აქედან ბიუჯეტის მხარდამჭერი გრანტი 23,592.5 ათას ლარს შეადგენს, ხოლო ხარჯებზე მიბმული გრანტები 199,504.2 ათას ლარს. აღსანიშნავია, რომ მთლიანად მიღებული გრანტების 79.3% (176,920.2 ათასი ლარი) ხაზინის ერთიანი ანგარიშის გაუვლელად დონორებისაგან პირდაპირ ჩაერიცხათ პროექტების განმახორციელებელ სუბიექტებს.

გრანტის სახით მიღებული შემოსავლის ხვედრითი წილი საოპერაციო სალდოსთან მიმართებაში 36%-ს შეადგენს.

წლების მანძილზე უცხოეთიდან მიღებული გრანტების დინამიკა შემდეგნაირად გამოიყურება:

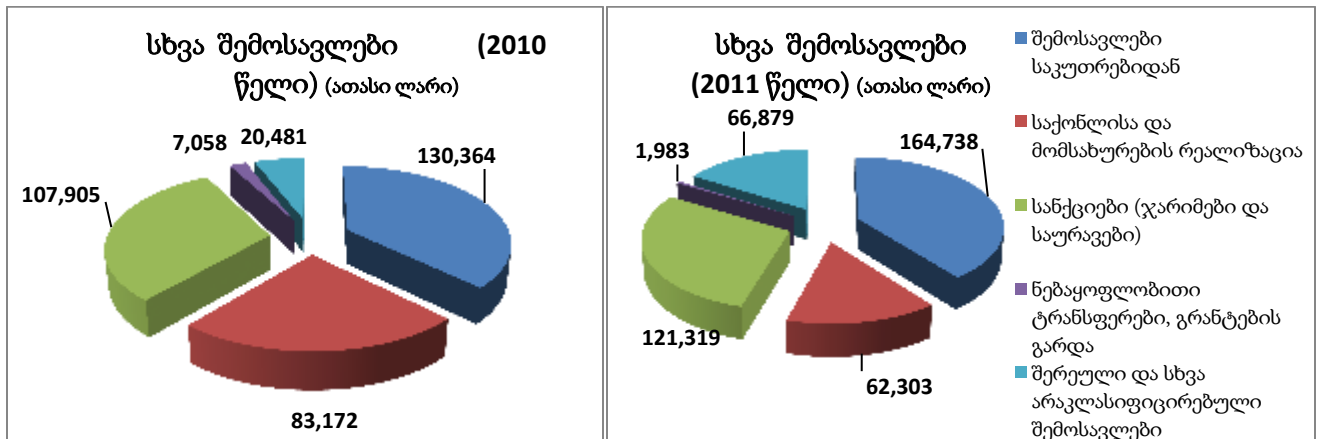


**სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული გრანტები  
(მილიონი ლარი)**



სხვა შემოსავლებიდან მობილიზებული თანხები (417,2 მლნ ლარი) 2011 წლის საპროგნოზო მაჩვენებლით განსაზღვრული მოცულობის 107.0%-ია და 2010 წლის ანალოგიური პერიოდის მაჩვენებელთან შედარებით 59,5 მილიონი ლარით მეტია.

როგორც ქვემოთ მოცემული დიაგრამებიდან ჩანს, სხვა შემოსავლების შემადგენელი კომპონენტებიდან გაზრდილია საკუთრებიდან მიღებული შემოსავლები (26%-ით - 34,374.2 ათასი ლარით) და შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები (227%-ით - 46,397.9 ათასი ლარით).



თავის მხრივ „შემოსავლები საკუთრებიდან“ (პროცენტები, დივიდენდები, რენტა) გაზრდილია მხოლოდ რენტიდან მიღებული შემოსავლების ხარჯზე, ხოლო პროცენტებიდან და დივიდენდებიდან მიღებული შემოსავლები შემცირებულია.

რენტის სახით მობილიზებული იქნა 111,105 ათასი ლარი, ანუ წლის პროგნოზთან შედარებით 0,5%-ით მეტი. შემოსავლების ამ სახის შესრულების ძირითადი მოცულობა (110,719 ათასი ლარი) მოდის „სარგებლობის ლიცენზიის გაცემის საფასურით მიღებული შემოსავლებზე“, მათ შორის 95,210 ათასი ლარი მიღებულია მხოლოდ ორი სუბიექტისგან (შპს „კავკასიის სამთო ჯგუფი“ - 87,500 ათასი ლარი და სს „მადნეული“ - 7,710 ათასი ლარი).

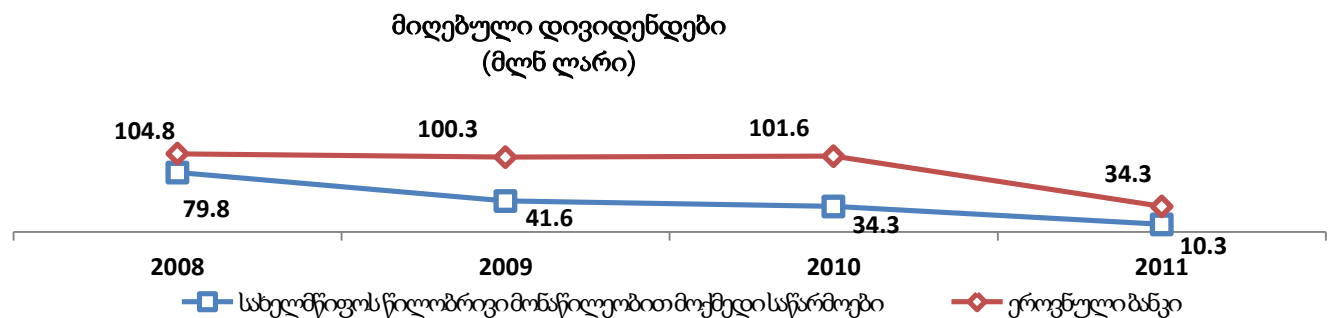
ამავე კატეგორიაში „მიწის იჯარიდან და მართვაში (უზურფრუქტი, ქირავნობა და სხვა) გადაცემიდან“ მიღებულმა შემოსავალმა შეადგინა 384.8 ათასი ლარი, რაც წინა წელთან შედარებით (129.4 ათასი ლარი) გაზრდილია 197%-ით, თუმცა მისი ხვედრითი წილი

რენტიდან მიღებულ შემოსავლებში კვლავ დაბალია და შეადგენს 0.3%-ს, რაც იმაზე მიუთითებს რომ ქვეყანაში ამ კუთხით არსებული პოტენციალი კვლავ გამოუყენებელი რჩება.

**დივიდენდებიდან** მისაღები შემოსავლების გეგმა თავდაპირველთან მიმართებით შემცირებულია 8.1%-ით და შეადგინა 33,986 ათასი ლარი. ფაქტობრივად მობილიზებულია 34,300 ათასი ლარი, რაც წინა წელს მიღებულ შემოსავალთან შედარებით სამჯერ ნაკლებია. აქედან მნიშვნელოვნად შემცირებულია საქართველოს ეროვნული ბანკიდან მიღებული შემოსავალი (280%-ით) და შეადგენს 24,000 ათას ლარს.

ასევე შემცირებულია სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებიდან მიღებული შემოსავალი (333%-ით) და შეადგენს 10,300 ათას ლარს.

2010 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით არსებული 1 118 საწარმოდან ფინანსთა სამინისტროში წარმოდგენილია 231 საწარმოს მონაცემები (არსებული საწარმოების 20.7 %), რომლის მიხედვით გასანაწილებელმა მოგებამ შეადგინა 127,586.5 ათასი ლარი, აქედან კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებით 2011 წელს ბიუჯეტში ჩასარიცხად განისაზღვრა 11,256.2 ათასი ლარი. ფაქტობრივად კი ბიუჯეტში ჩარიცხულია 10,300 ათასი ლარი.



როგორც წარმოდგენილი გრაფიკიდან ჩანს, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მოგებიდან მიღებული დივიდენდების მოცულობას, ასევე ეროვნული ბანკის მოგებიდან მიღებულ თანხებს კვლავ კლების ტენდენცია ახასიათებს.

აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, მთავრობამ განახორციელოს მუდმივი მონიტორინგი სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების ფინანსურ საქმიანობაზე და მათ მიერ მიღწეულ და პოტენციურ მაჩვენებლებზე, მათ შორის მოგებიდან დივიდენდების სახით მიღებულ ბიუჯეტის კუთვნილ შემოსავლებზე. იმ საწარმოების მიმართ, რომლებიც ჯეროვნად ვერ ასრულებენ სახელმწიფოს წინაშე ნაკისრ ვალდებულებებს, ჩამოაყალიბოს დასაბუთებული მიდგომა ასეთი საწარმოების სახელმწიფო საკუთრებაში არსებობის მიზანშეწონილობის თაობაზე.

### 3.3. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები

საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (სსიპ) არის შესაბამისი კანონით, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით ან ადმინისტრაციული აქტით შექმნილი, სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისაგან განცალკევებული ორგანიზაცია, რომელიც სახელმწიფოს სახელით ახორციელებს პოლიტიკურ, სახელმწიფოებრივ, სოციალურ, საგანმანათლებლო, კულტურულ და სხვა საჯარო საქმიანობას.

სსიპ-ები სახელმწიფო რესურსების გამოყენებით იღებენ და განკარგავენ განსაკუთრებით დიდი ოდენობის საკუთარ შემოსავლებს მოქალაქეთათვის საჯარო მომსახურების გაწევის გზით.

სახელმწიფოს მიერ მათთვის დაკისრებული ფუნქციების სრულად უზრუნველყოფისათვის, საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობისათვის მნიშვნელოვანია სსიპ-ების მიერ მიღებული შემოსავლები ზუსტი და სრული მოცულობით აღირიცხოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში.

მოქმედი კანონმდებლობის<sup>4</sup> მიხედვით ანგარიში უნდა წარადგინოს საქართველოში რეგისტრირებულმა მხოლოდ 142-მა სსიპ-მა და პროფესიული სწავლების ცენტრმა/კოლეჯმა. არც კანონმდებლობით და არც ფინანსთა სამინისტროს ანგარიშში არ ჩანს, თუ რა პრინციპით იქნა შერჩეული აღნიშნული სსიპ-ები.

საანგარიშო წლის განმავლობაში ზემოთ აღნიშნული სსიპ-ების მიერ წარმოდგენილი ანგარიშების მიხედვით, მიღებულმა შემოსავლებმა შეადგინა 1,862,132 ათასი ლარი. მათ შორის, ბიუჯეტიდან მიღებულმა დაფინანსებამ შეადგინა 1,201,553 ათასი ლარი (65%), კანონმდებლობით ნებადართულმა სხვა შემოსავლებმა (საკუთარმა შემოსავლებმა) – 648,207 ათასი ლარი (35%), ხოლო გრანტების სახით მიღებულმა თანხებმა შეადგინა 1,794.2 ათასი ლარი (0.1%).

ზოგიერთი სსიპ-ის შემთხვევაში კანონმდებლობით გათვალისწინებული საქმიანობიდან მიღებული შემოსავალი და წლის დასაწყისში კომერციულ ბანკებში არსებული ნაშთები საკმარისი იყო მათი სრულფასოვანი ფუნქციონირებისათვის და არ საჭიროებდნენ ბიუჯეტიდან მიღებულ დაფინანსებას. მაგალითისათვის იხილეთ ცხრილი:

---

<sup>4</sup> საქართველოს მთავრობის დადგენილება N163 „ზოგიერთი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ნუსხის განსაზღვრის თაობაზე“.

სსიპ-ი	საწყისი ნაშთი 01.01.2011	„საკუთარ ი“ შემოსავა ლი	საწყის ნაშთს + შემოსავ ალი	სულ ხარჯი	საკუთარ სახსრებს - ხარჯები	ბიუჯე ტის დაფინ ანსება	საბოლოო ნაშთი (გრანტების გარეშე) 01.01.2012
სულ (14 სსიპ-ი)	30,459	133,563	164,022	147,078	16,945	18,767	35,712

როგორც ცხრილიდან ჩანს აღნიშნულმა სსიპ-ებმა ბიუჯეტიდან დამატებით მიიღეს 18,767 ათასი ლარი, როდესაც კანონმდებლობით გათვალისწინებული საქმიანობიდან მიღებული შემოსავალი და წლის დასაწყისში არსებული ნაშთები 16,945 ათასი ლარით აღემატებოდა მათ ხარჯებს. ასევე, ზოგიერთი სსიპ-ისთვის კანონმდებლობით გათვალისწინებული საქმიანობიდან მიღებული შემოსავალი და წლის დასაწყისში არსებული ნაშთი არ იყო საკმარისი მთლიანი ხარჯების დასაფარად და საჭიროებდა ბიუჯეტიდან დაფინანსებას. ბიუჯეტიდან მიღებული თანხები კი აღემატებოდა არსებულ საჭიროებას და ზედმეტი სახსრები შესაბამისად ემატებოდა სსიპ-ების არსებულ ნაშთებს კომერციულ ბანკებში. მაგალითად, ერთ-ერთი სსიპ-ის კანონმდებლობით გათვალისწინებული საქმიანობიდან მიღებული შემოსავალი და წლის დასაწყისში არსებული ნაშთები შეადგენდა 100,059 ათას ლარს, მთლიანი ხარჯები კი - 116,922 ათას ლარს, შესაბამისად ხარჯების დასაფინანსებლად საკმარისი იყო ბიუჯეტიდან მიეღო 16,863 ათასი ლარი, ფაქტიურად კი მიიღო 52,966 ათასი ლარი.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით<sup>5</sup> სსიპ-ებს შესაძლებლობა აქვთ მიღებული შემოსავლების საკუთარი მიზნებისათვის შენარჩუნება და შესაბამისად, სსიპ-ები საკუთარი დებულებით არეგულირებენ შემოსავლების განკარგვას.

საანგარიშო პერიოდის დასაწყისში ყველა წარმოდგენილი სსიპ-ების საბანკო ანგარიშებზე ნაშთი შეადგენდა 97,681 ათას ლარს, ხოლო წლის ბოლოს - 233,527 ათას ლარს.

იქიდან გამომდინარე, რომ სსიპ-ების ფულადი სახსრები განთავსებულია კომერციული ბანკებში და არა ხაზინის ერთიან ანგარიშზე, მთავრობას არ გააჩნია ანალიზის საშუალება თუ რა ოდენობით არის ბიუჯეტის მხრიდან სსიპ-ების სუბსიდირების საჭიროება.

მეორეს მხრივ საკუთარი შემოსავლების განაწილების რეგულაციის არარსებობა ვერ უზრუნველყოფს სახსრების რაციონალურად გამოყენებას.

კანონმდებლობით უნდა განისაზღვროს ბიუჯეტის შესახებ ანგარიშის წარმოდგენის ვალდებულების მქონე საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შერჩევის პრინციპები. იმის გამო რომ იზრდება მოთხოვნები სსიპ-ის ანგარიშვალდებულებისა და საჯაროობის მიმართ, აუცილებელია ყველა არსებული სსიპ-ის შესახებ ინფორმაციის

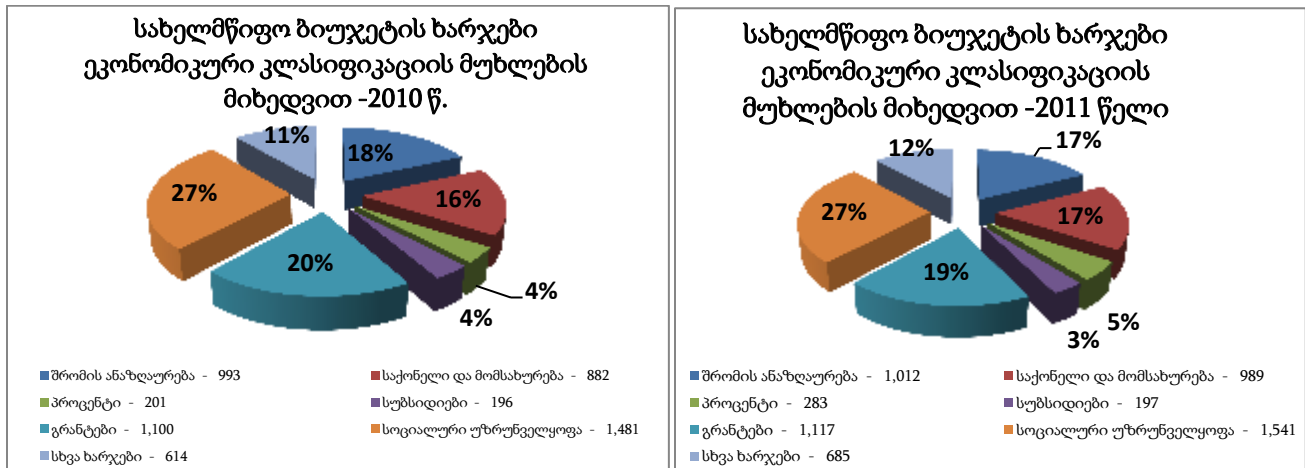
<sup>5</sup> მუხლი 4. ვ ქვეპუნქტი;

გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და მიზანშეწონილია მიღებული „საკუთარი“ შემოსავლები აისახოს ხაზინის შემოსულობების ერთიან ანგარიშზე.

### 3.4. ხარჯები

წლიური საბიუჯეტო კანონით ხარჯების გეგმა თავდაპირველ გეგმასთან შედარებით გაიზარდა 1.9%-ით და შეადგინა 5,854,870.4 ათასი ლარი. ფაქტიურად გაწეული იქნა 5,823,849.8 ათასი ლარი, რაც გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს აღემატება 6.5%-ით.

ქვემოთ მოყვანილი დიაგრამებიდან ჩანს, რომ წინა წელთან შედარებით ყველა ხარჯი გაზრდილია:



ხვედრითი წილის მიხედვით ყველაზე მეტად გაზრდილია პროცენტის ხარჯი 41%-ით (82,036.3 ათასი ლარით), ხოლო აბსოლუტური მაჩვენებლით ყველაზე მეტად გაზრდილია საქონელი და მომსახურების ხარჯი 107,418 ათასი ლარით (12%-ით);

საბიუჯეტო კანონით საერთო სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები არის ცალკე კოდით განსაზღვრული ასიგნებები, რომელიც მოიცავს:

- საქართველოს პრეზიდენტის და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდებს;
- საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდს;
- ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემ ტრანსფერებს;
- საგარეო და საშინაო ვალდებულებების მომსახურებას და დაფარვას;
- წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების, ორგანიზაციების საგადასახადო დავალიანებების დაფარვას და სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულების ფონდს;
- საქართველოს სახელმწიფო ჯილდოებისათვის დაწესებული ერთდროული ფულადი პრემიების ფინანსურ უზრუნველყოფას;

2011 წელს საერთო სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკასო ხარჯებმა სულ შეადგინა 1,883,648.10 ლარი, რაც მთლიანი გადასახდელების საკასო ხარჯების 25.2% -ია.

პრეზიდენტის და მთავრობის ფონდების საკასო ხარჯები საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახდელების საკასო ხარჯების მხოლოდ 5.5%-ს შეადგენს და გეგმასთან შესრულება ქვემოთ მოცემული ცხრილით არის წარმოდგენილი.

ფონდების დასახელება	გეგმა	შესრულება
საქართველოს პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდი	50,000.00	49,022.60
საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდი	54,515.90	54,206.80

უნდა აღინიშნოს, რომ სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი ზოგიერთი ასიგნება თავისი შინაარსიდან გამომდინარე, შესაძლებელია გათვალისწინებული იქნას მხარჯავი დაწესებულებების წლიური საბიუჯეტო ასიგნებების დაგეგმვისას, რაც გარკვეულწილად მოახდენდა სარეზერვო ფონდების ოპტიმიზაციას.

საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის შესრულებამ შეადგინა 356,930.7 ათასი ლარი.

აღსანიშნავია, რომ რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის სიდიდე საბიუჯეტო კოდექსით არ რეგულირდება, თუმცა მისი ოდენობა განისაზღვრება წლიური საბიუჯეტო კანონით, რომელიც პერიოდულად იცვლება. ამ ფონდის დანიშნულებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია მთავრობის მიერ ავტონომიურ რესპუბლიკებთან, თვითმმართველ ერთეულებთან და მხარჯავ დაწესებულებებთან ერთად რეგიონების განვითარების სტრატეგიული პროგრამის შემუშავება და მის შესაბამისად წლიური ასიგნებების უშუალოდ რეგიონების ბიუჯეტებში გათვალისწინება.

ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერების საკასო შესრულებამ შეადგინა 1,207,150.47 ათას ლარი.

სხვა დანარჩენი გადასახდელები იხილეთ ცხრილში:

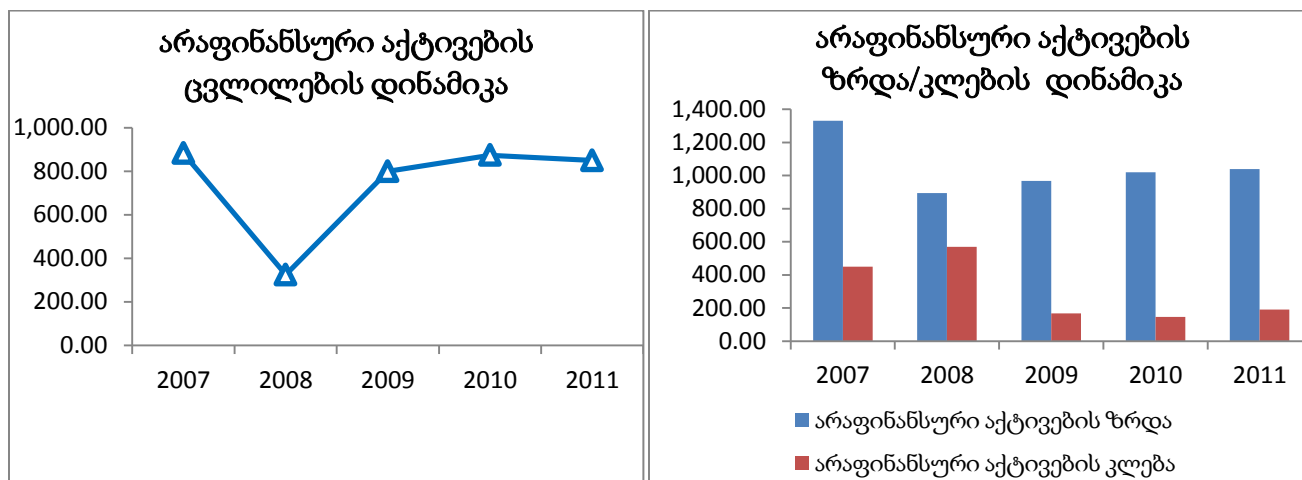
გადასახდელების დასახელება	დამტკიცებულ ი გეგმა	დაზუსტებ ული გეგმა	შესრულება
საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა	332,761.00	292,266.02	292,261.88
საშინაო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა	155,418.30	136,094.30	136,094.29
საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს მონაწილეობიდან გამომდინარე არსებული ვალდებულებები	2,946.00	2,661.00	2,660.07
წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანების დაფარვისა და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების ფონდი	20,000.00	4,100.20	4,020.60
ორგანიზაციების წინა წლებში წარმოქმნილი საგადასახადო დავალიანებების დაფარვა	40,000.00	1,010.00	1,009.50
საქართველოს სახელმწიფო ჯილდოებისათვის დაწესებული ერთდროული ფულადი პრემიების გაცემის ფინანსური	500	430	418.8



### 3.5. არაფინანსური აქტივების ცვლილება

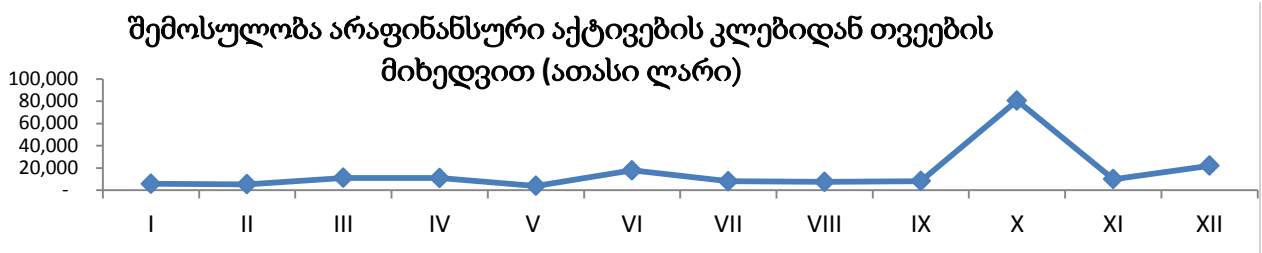
არაფინანსური აქტივების ცვლილება მიუთითებს სხვაობას სახელმწიფო ბიუჯეტით შექმნილ და რეალიზებულ (პრივატიზებულ) ქონებებს შორის.

როგორც წარმოდგენილი დიაგრამებიდან ჩანს, არაფინანსური აქტივების ცვლილების მაჩვენებელი 2008 წლიდან იზრდება. ეს ტენდენცია განპირობებულია ძირითადად იმით რომ ერთის მხრივ იზრდება ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსება, ხოლო მეორეს მხრივ მცირდება ქონების რეალიზაციიდან მიღებული შემოსულობები.



**არაფინანსური აქტივების კლება** - 2011 წელს არაფინანსური აქტივების კლებიდან მიღებულმა შემოსავლებმა შეადგინა 189,820 ათასი ლარი. მათ შორის, ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან მიღებულმა თანხებმა შეადგინა 183,803 ათასი ლარი. პრივატიზებულია 44 საწარმო.

უნდა აღინიშნოს, რომ ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან მიღებულ თანხებში უდიდესი ხვედრითი წილი (61%) მოდის სხვა ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან მიღებულ თანხებზე, რომელიც შეადგენს 111,770 ათას ლარს. ძირითადი აქტივების სხვა მუხლების მიხედვით, კერძოდ შენობა-ნაგებობების გაყიდვიდან მიღებული თანხა შეადგენს 70,539 ათას ლარს, ხოლო მანქანა-დანადგარების რეალიზაციიდან მიღებულ იქნა 1,493 ათასი ლარი.



როგორც წარმოდგენილი გრაფიკიდან ჩანს არაფინანსური აქტივების კლებიდან მიღებული შემოსულობების ყველაზე დიდი წილი მოდის ოქტომბრის (42%) და დეკემბრის (12%) თვეებზე. ამ თვეებში შესაბამისად პრივატიზებულია სს "ხრამჭესი" (60,000 ათასი ლარი) და მიღებულია შემოსავალი შპს „ვი პი ჯორჯია“-დან ლიცენზიების გაყიდვიდან (8,470.3 ათასი ლარი).

პრივატიზაციასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფოსათვის მნიშვნელოვანია არამართო არაფინანსური აქტივების რეალიზაციით მიღებული საბიუჯეტო შემოსავლები (როგორც ერთჯერადი შემოსავლები), არამედ პრივატიზებული ობიექტის საქმიანობის შედეგების და პრივატიზებისას განსაზღვრული პირობების შესრულების მონიტორინგი, რაც უფრო ობიექტურად წარმოაჩენს პრივატიზაციის პროცესის აუცილებლობას და მისი განხორციელების შედეგად მიღებულ საერთო სარგებლიანობას.

როგორც კონტროლის პალატის წინა მოხსენებაში იყო აღნიშნული, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების პრივატიზაციის პროცესი საჭიროა წარმართოს ერთიანი მეთოდოლოგიის გამოყენებით.

**არაფინანსური აქტივების ზრდა** - 2011 წელს არაფინანსური აქტივების ზრდის მოცულობამ შეადგინა 1,039,075 ათასი ლარი, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით გაზრდილია 2%-ით. ხოლო მისი წილი მთლიან გადასახდელებში შეადგენს 14%-ს.

არაფინანსური აქტივების სახეობები, რომლებიც შექმნილ იქნა 2011 წლის განმავლობაში წარმოდგენილია ცხრილის სახით. არაფინანსური აქტივებიდან ყველაზე დიდი ხარჯი, გაწეულია შენობა-ნაგებობების მშენებლობასა და კაპიტალურ რემონტზე.

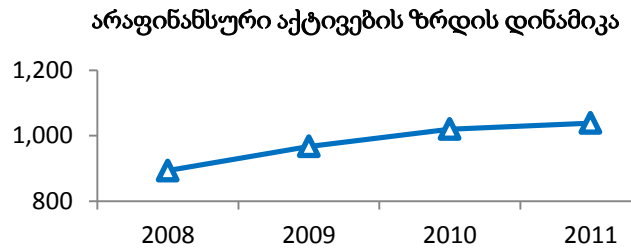
არაფინანსური აქტივების ზრდა	საკასო ხარჯი (ათასი ლარი)	პროცენტული მაჩვენებელი
შენობა-ნაგებობები	840,556	81%
სხვა მანქანა-დანადგარები და ინვენტარი	109,270	11%
სატრანსპორტო საშუალებები	53,712	5%
სხვა ძირითადი აქტივები	18,439	2%
მატერიალური მარაგები	12,031	1%
არაწარმოებული აქტივები - მიწა	5,067	0%



სულ	1,039,075	100%
-----	-----------	------

არაფინანსური აქტივების ზრდა განხორციელდა დაფინანსების სამი ძირითადი წყაროს ხარჯზე. კერძოდ, საბიუჯეტო ასიგნებების (355,900 ათასი ლარი), საინვესტიციო კრედიტების (502,580 ათასი ლარი) და გრანტების (180,595 ათასი ლარი) ხარჯზე.

აღნიშნული გრაფიკი გვიჩვენებს არაფინანსური აქტივების ზრდის ტენდენციას ბოლო ოთხი წლის მანძილზე.



### 3.6. სახელმწიფო ქონების მართვის საკითხები

სახელმწიფო ქონების შექმნაზე, როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, ყოველწლიურად ბიუჯეტიდან დიდი ოდენობის თანხები იხარჯება. 2011 წლის განმავლობაში ბიუჯეტის სახსრებით შეძენილი და შექმნილია 1 მილიარდ ლარზე მეტი ღირებულების ქონება, საიდანაც დიდი წილი მოდის ქვეყანაში განხორციელებულ ინფრასტრუქტურულ და სხვადასხვა სამშენებლო პროექტებზე. სახელმწიფო ქონების სწორი გამოყენება, მართვა და რეგულაცია მთავრობის ერთ-ერთ მთავარ პრიორიტეტს უნდა წარმოადგენდეს, რაც უზრუნველყოფს:

- სახელმწიფო ქონების არამიზნობრივი გამოყენების, მითვისების ან პირადი სარგებლის მიღების პრევენციას;
- სახელმწიფო ქონების ოპტიმალური გამოყენებას, რაც გულისხმობს (1) არსებული გამოყენებელი ქონების გადაცემას ისეთ სახელმწიფო ორგანიზაციაზე, რომელიც მას საჭიროებს და მოახდენს გადაცემული ქონების გაცილებით ეფექტიან გამოყენებას. (2) შესაძლებელს გახდის საბიუჯეტო თანხების დაზოგვას არაფინანსური აქტივების შეძენის ნაწილში.
- სახელმწიფო ქონების სწორ შეფასებას და აღრიცხვას, რითაც გაიზრდება საზოგადოების ინფორმირებულობა სახელმწიფო ქონების ღირებულების და გამოყენების შესახებ.
- სტრატეგიული აქტივების განსაზღვრას და მათზე რისკების მართვის სისტემის შემუშავებას, რაც გულისხმობს აღნიშნული აქტივების დაზიანების ან განადგურების შემთხვევაში, იმ რისკების განსაზღვრას, რის წინაშეც აღმოჩნდება სახელმწიფო და ალტერნატიული გზების მოძიებას.

ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ერთ-ერთ მოვალეობას წარმოადგენს<sup>6</sup> სახელმწიფო ქონების ნუსხის შედგენა, სადაც დეტალურად გამოჩნდება იმ ქონების ჩამონათვალი, რომელსაც სხვადასხვა სამინისტროები და საჯარო სამართლის იურიდიული პირები ფლობენ. აღნიშნულ ნუსხაში მითითებული უნდა იყოს: ფინანსური მდგომარეობა, რეალური ღირებულება, ინფორმაცია მათი ექსპლუატაციაში ყოფნის შესახებ. აღნიშნული რეესტრი (ნუსხა) შემუშავების პროცესშია.

ხსენებული ნუსხის გარდა, ქონების შესახებ ინფორმაციის მოპოვების მეორე წყაროს წარმოადგენს, ორგანიზაციების ბალანსზე რიცხული არაფინანსური აქტივები. მათი აღრიცხვის კუთხით არსებობს გარკვეული ხარვეზები. კერძოდ:

1. არაფინანსური აქტივების დიდი ნაწილი აღრიცხულია საბაზრო ფასებთან მნიშვნელოვნად განსხვავებული თანხებით, რაც საჭიროებს მათი რეალური ღირებულებით გადაფასებას. სამინისტროების მიერ არ ხდება მათ ბალანსზე არსებული ძირითადი საშუალებების იდენტიფიცირება, არ სრულდება მათი გადაფასება და შესაბამისად რეალური ღირებულებით აღრიცხვა.

*მაგალითად, ერთ-ერთ სამინისტროში ქ. თბილისში 161 ათასი მ<sup>2</sup> შენობა-ნაგებობის და მასზე დამაგრებული 47,3 ჰექტარი მიწის ნარჩენი საბალანსო ღირებულება დაახლოებით შეადგენს 4,311.7 ათას ლარს, ანუ 1 მ<sup>2</sup>-ის ნარჩენი ღირებულება საშუალოდ 26,8 ლარია, რაც დღეისათვის არსებულ საბაზრო ფასებს არ შეესაბამება.*

2. ადგილი აქვს სახელმწიფო ორგანიზაციების სარგებლობაში არსებული ქონების ბალანსზე აღურიცხაობის შემთხვევებს.

*მაგალითად, სამეცნიერო სსიპ-ების ბალანსზე არ არის აღრიცხული მათ სარგებლობაში არსებული 9,646 მ<sup>2</sup> უძრავი ქონება.*

3. არის შემთხვევები, როდესაც სახელმწიფო ორგანიზაციებს შორის ქონების გადაცემისას, არ ხდება შესაბამისი ბუღალტრული გატარებები, რის გამოც აღნიშნული ქონება ხვდება როგორც ქონების მიმღების, ასევე გადაამცემის ბალანსებზეც, შესაბამისად ქონება ორმაგად არის აღრიცხული.

*მაგალითად, ერთ-ერთი სამინისტროს ბალანსზე აღრიცხულია 768.25 ათასი ლარის ღირებულების შენობა-ნაგებობები, რომლებიც გადაცემულია სხვადასხვა უწყებებზე და აღარ არის სამინისტროს სარგებლობაში.*

4. არის შემთხვევები, როდესაც ორგანიზაციის ბალანსზე რიცხული და ექსპლუატაციაში მყოფი შენობა-ნაგებობები, საჯარო რეესტრში რეგისტრირებული არ არის.

*მაგალითად, ერთ-ერთი სსიპ-ის ბალანსზე ირიცხება 88 ათასი ლარის ღირებულების 2,150 კვ.მ საოფისე ფართი, რომელიც პრივატიზებულია 2008 წელს.*

<sup>6</sup> საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად.

5. არაფინანსური აქტივების აღრიცხვის დროს დაშვებული შეცდომები გავლენას ახდენს მათ საბალანსო ღირებულებებზე. არის შემთხვევები, როდესაც ცვეთის დარიცხვა არ ხორციელდება კანონმდებლობით გათვალისწინებული ნორმების შესაბამისად. აღნიშნული იწვევს სამინისტროების კონსოლიდირებულ ფინანსურ ანგარიშგებებში ქონების ნარჩენი ღირებულების არასწორად წარმოდგენას.

*მაგალითად, ერთ-ერთი სსიპ-ის მიერ საანგარიშო წლის განმავლობაში ზედმეტად დარიცხულმა ცვეთამ გამოიწვია მასზე რიცხული ქონების ნარჩენი საბალანსო ღირებულების 268.5 ათასი ლარით შემცირება.*

6. ზოგიერთ შემთხვევებში, შესრულებული სარემონტო სამუშაოები განეკუთვნება კაპიტალურ რემონტს, რომლებიც ზრდის არაფინანსური აქტივების ღირებულებას, თუმცა, იმის გამო, რომ დაფინანსება ხორციელდება „სხვა ხარჯების“ მუხლიდან, თანხებიც შესაბამისად გატარებულია ხარჯებში .

*მაგალითად, ერთ-ერთ სამინისტროში განხორციელებული კაპიტალური რემონტის სამუშაოებიდან არ იქნა კაპიტალიზირებული 1,444.8 ათასი ლარი.*

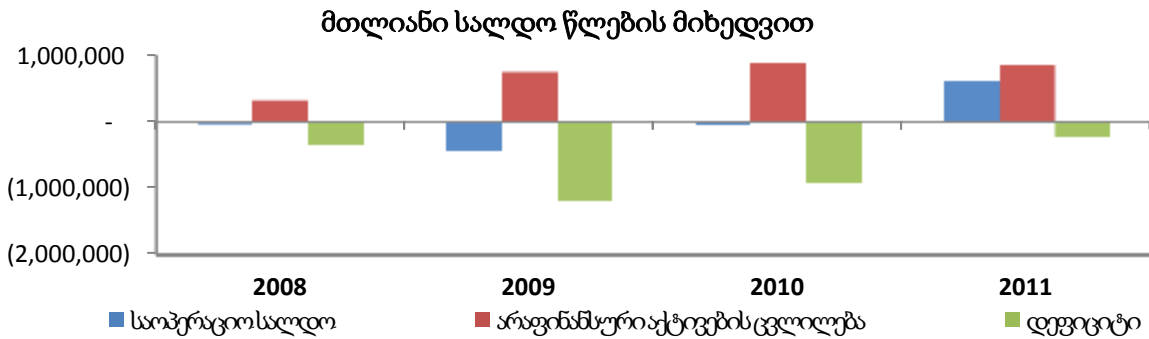
7. ზოგიერთ სამინისტროში აქტივებისა და ვალდებულებების სავალდებულო ინვენტარიზაციები ან საერთოდ არ ტარდება, ან ფორმალურ ხასიათს ატარებს, რათა არსებობდეს გარანტია აქტივების დაცვასა და აღრიცხული აქტივების ფაქტობრივად არსებობაზე. აღნიშნულს ადასტურებს ის ფაქტიც, რომ ერთ-ერთის სამინისტროს აპარატის მიერ წარმოდგენილ ინვენტარიზაციის დოკუმენტში შეტანილია საცხოვრებელი შენობა, რომელიც კერძო პირის საკუთრებას წარმოადგენს.

აქედან გამომდინარე, აუცილებელია სახელმწიფოში არსებული აქტივების როგორც რაოდენობრივი, ასევე თანხობრივი მდგომარეობის დადგენა, ერთ სისტემაში მოქცევა და მართვა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად.

### **3.7. მთლიანი საოპერაციო სალდო: დეფიციტი**

ბიუჯეტის მთლიანი სალდო, რომელიც წარმოადგენს სხვაობას საოპერაციო სალდოსა და არაფინანსური აქტივების ცვლილებას შორის, ბოლო წლების მანძილზე უარყოფითია (ბიუჯეტი დეფიციტურია). ეს კი ნიშნავს, რომ მობილიზებული შემოსავლების თანხებით ვერ ხერხდება ხარჯების მთლიანი მოცულობის დაფარვა და წარმოიშვება სხვა წყაროებიდან (საშინაო და საგარეო ვალდებულებების სახით) დაფინანსების საჭიროება.

როგორც წარმოდგენილი დიაგრამიდან ჩანს, ბოლო წლების მანძილზე ადგილი აქვს ბიუჯეტის დეფიციტის (უარყოფითი მთლიანი სალდოს) შემცირებას, განსაკუთრებით კი ბოლო სამი წლის მანძილზე. 2011 წელს დეფიციტმა 230,797 ათასი ლარი შეადგინა, რაც 2010 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით ნახევარი მილიარდით არის შემცირებული (687,685 ათასი ლარით - 75%-ით).



იმისათვის, რომ წლების მიხედვით მთლიანი სალდოს ცვლილების გამომწვევი მიზეზი უფრო ნათელი გახდეს, იგი უნდა გაანალიზდეს მისი შემადგენელი კომპონენტების - საოპერაციო სალდოს და არაფინანსური აქტივების ცვლილების დინამიკის მიხედვით.

როგორც უკვე ნახსენები იყო, 2009 წლის შემდეგ მნიშვნელოვნად გაიზარდა არაფინანსური აქტივების ცვლილება. ეს, პირველ რიგში, განპირობებულია ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებაზე გამოყოფილი ხარჯებით, ხოლო მეორეს მხრივ ობიექტების პრივატიზებიდან მიღებული შემოსავლების კლებით.

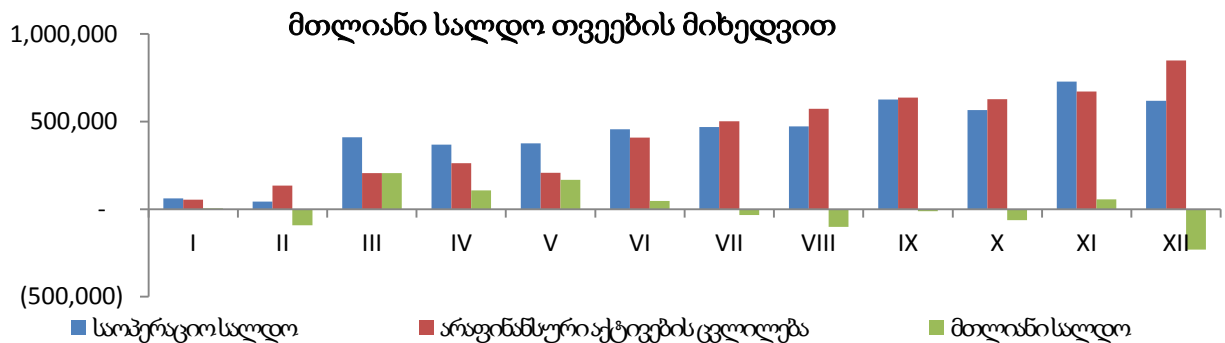
რაც შეეხება საოპერაციო სალდოს, იგი ბოლო ოთხი წლის მანძილზე პირველად გახდა დადებითი - გაიზარდა შემოსავლები, ძირითადად საგადასახადო შემოსავლების ხარჯზე, ხოლო მიმდინარე ხარჯები გაიზარდა უფრო ნაკლები ოდენობით. შესაბამისად ამ ორ პარამეტრს შორის სხვაობა დადებითი მაჩვენებლით ჩამოყალიბდა.

აქედან გამომდინარე, თუ 2008-2010 წლებში დეფიციტური ბიუჯეტის შესრულების მიზეზად განიხილება უარყოფით საოპერაციო სალდოსთან ერთად არაფინანსური აქტივების საგრძნობი ზრდა, 2011 წელს, ბიუჯეტის დეფიციტის ჩამოყალიბებაში, დადებითი საოპერაციო სალდოს ფონზე, მთავარი როლი შეასრულა არაფინანსური აქტივების ზრდით დადებითი საოპერაციო სალდოს გადაფარვამ.

თუმცა, თუ ამ სამ პარამეტრს (საოპერაციო სალდო, არაფინანსური აქტივების ცვლილება, მთლიანი სალდო) შორის კავშირს და ტენდენციას გავაანალიზებთ საანგარიშო წლის თვეების მიხედვით (იხ. დიაგრამა), შევნიშნავთ, რომ ნოემბერში მთლიანი სალდო დადებითია (ბიუჯეტი პროფიციტურია), ანუ საოპერაციო სალდო აღემატებოდა არაფინანსური აქტივების ცვლილებას (წმინდა ზრდას). დეფიციტის საბოლოო სახით ფორმირება მოხდა დეკემბერში, როდესაც არაფინანსური აქტივების ზრდასთან ერთად მოხდა საოპერაციო სალდოს შემცირება. ეს უკანასკნელი კი გამოწვეულია ფისკალური წლის ბოლო თვეში მიმდინარე ხარჯების ზრდით.

დეკემბერში გაზრდილი გადასახდელების შემცირებით (ისეთი გადასახდელების გარდა, როგორცაა ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსება, მიმდინარე წლის

ვალდებულებების შესრულება და ცალკეული უწყებების მიერ მომდევნო წლისათვის სტრატეგიული მარაგების შექმნა), შესაძლებელი იქნებოდა ბიუჯეტის დეფიციტის კიდევ უფრო შემცირება.

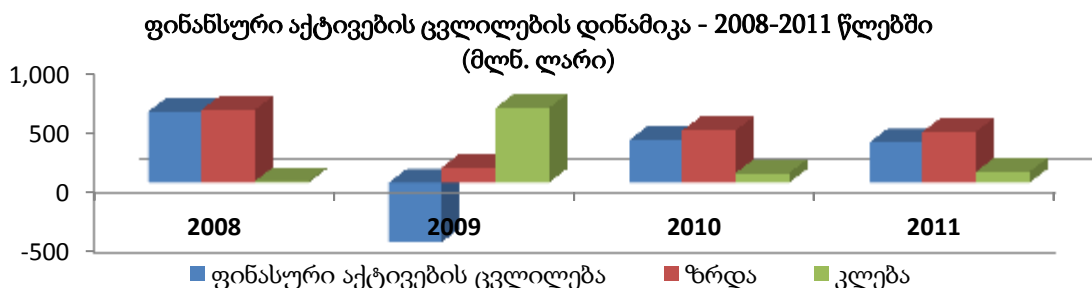


დეფიციტის ოდენობა საანგარიშო წელს არ გასცილება ეკონომიკური თავისუფლების აქტით დადგენილ დასაშვებ ზღვარს (მშპ-ს 3%-ს). თუმცა, უმჯობესია, რომ ბიუჯეტის დეფიციტის დასაშვები ზღვარი მშპ-სთან პროცენტულ თანაფარდობასთან ერთად დადგენილი იქნეს აბსოლუტურ მაჩვენებელშიც, რაც ასევე უნდა იქნეს რეგლამენტირებული საბიუჯეტო კანონმდებლობით.

### 3.8. ფინანსური აქტივების ცვლილება

ფინანსური აქტივების ცვლილება წარმოადგენს სხვაობას ფინანსური აქტივების შექმნისა და გასვლის ოპერაციებს შორის.

როგორც წარმოდგენილი გრაფიკიდან ჩანს ფინანსური აქტივების ცვლილების მაჩვენებელი 2008 წლის მაჩვენებელთან შედარებით შემცირებულია 43.8%-ით და შეადგინა 337.8 მლნ.ლარი, დაზუსტებული გეგმის 71%.



ფინანსური აქტივების ზრდის მუხლი მოიცავს ვალუტის და დეპოზიტების ზრდას, სესხების გაცემას და აქციების და სხვა კაპიტალის შექმნას.

ვალუტისა და დეპოზიტების დაზუსტებულმა გეგმამ 56.8 მლნ. ლარი შეადგინა, რაც არ შესრულებულა.

სესხების გაცემის მაჩვენებელი წლების მიხედვით როგორც კლების, ასევე ზრდის მიმართულებით ცვალებადობით ხასიათდება, თუმცა 2008 წელთან შედარებით გაზრდილია 18.8%-ით და შეადგინა 169.4 მლნ.ლარი, რაც დაგეგმილის 77.6% -ია.

აქედან, 168.4 მლნ. ლარი გაცემულია დონორების მიერ გამოყოფილი რესურსებიდან, 1.0 მლნ. ლარი კი საბიუჯეტო სახსრებიდან.

**ფინანსური აქტივების კლების მუხლი** მოიცავს ვალუტის და დეპოზიტების ოდენობის კლებას, სესხების კლებას, აქციების და სხვა კაპიტალის კლებას და სხვა დებიტორული დავალიანებების შემცირებას.

ვალუტასა და დეპოზიტებიდან მისაღები შემოსულობები არ დაგეგმილა, ფაქტობრივად ბიუჯეტში მიღებული იქნა 22.7 მლნ.ლარი;

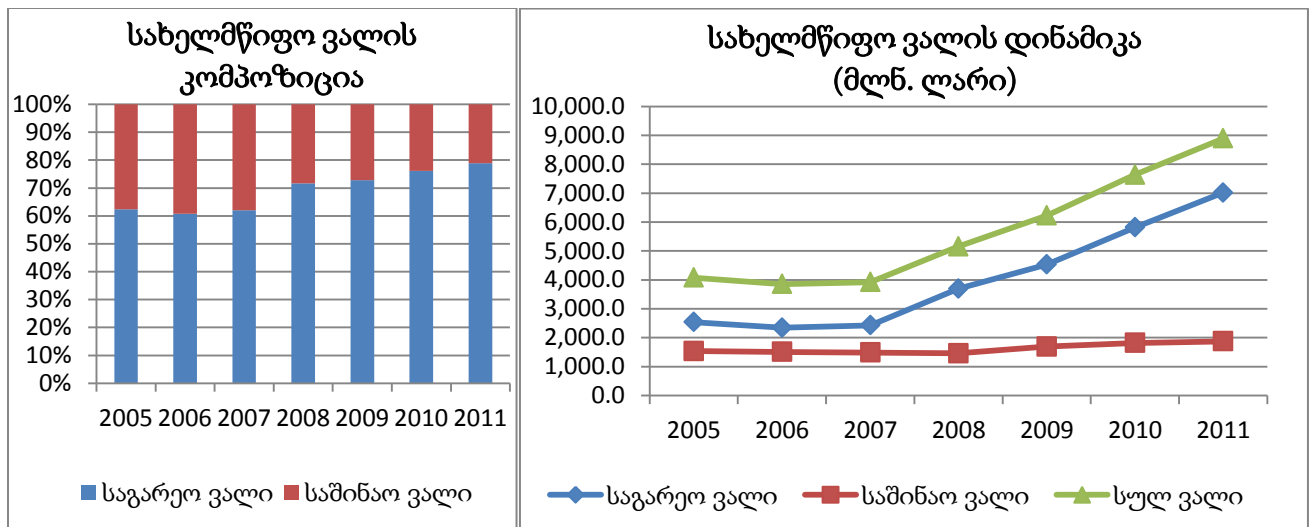
სესხების დაბრუნების მაჩვენებელი 2008 წელთან შედარებით გაზრდილია 357%-ით და შეადგინა 69.4 მლნ.ლარი, საიდანაც 41.6 მლნ. ლარი დონორებიდან მიღებული სახსრების გადასესხებიდან დაბრუნებული თანხებია, ხოლო 27.8 მლნ. ლარი საბიუჯეტო სახსრების გასესხებიდან დაბრუნებული თანხები.

აქციებიდან და სხვა კაპიტალიდან და სხვა დებიტორული დავალიანებებიდან მისაღები თანხები არ დაგეგმილა, ფაქტიურად კი ბიუჯეტში მიღებულია შესაბამისად 80.4 და 10.1 მლნ.ლარი

### **3.9. ვალდებულებების ცვლილება - სახელმწიფო ვალი**

სახელმწიფო ვალი სახელმწიფო ფინანსების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტია. სახელმწიფო ვალის სტრუქტურისა და დინამიკის ანალიზი მნიშვნელოვანია ქვეყნის გადახდისუნარიანობის შესაფასებლად.

მთლიან ვალში საშინაო და საგარეო ვალის წილი და დინამიკა წლების მიხედვით წარმოდგენილია მოცემული დიაგრამების სახით.



როგორც სახელმწიფო ვალის კომპოზიციის დიაგრამიდან ჩანს, ბოლო წლებში საგარეო სექტორიდან მიღებულმა სესხებმა შიდა ვალის წილი სახელმწიფო ვალის მთლიან მოცულობაში საკმაოდ შეამცირა. 2011 წელს საგარეო ვალის წილი სახელმწიფო ვალის მთლიან მოცულობაში მცირედით გაიზარდა და 79% შეადგინა.

მთლიანი ვალის მოცულობა 2010 წლის ბოლოსათვის შეადგენდა 7,633,500 ათას ლარს, ხოლო 2011 წლის ბოლოს ეს მაჩვენებელი გაიზარდა 16.5%-ით და შესაბამისად შეადგინა 8,889,200 ათასი ლარი.

საქართველოს სახელმწიფო საგარეო ვალმა 2011 წლის ბოლოსათვის შეადგინა 7,016.2 მილიონი ლარი, რაც მთლიანი შიდა პროდუქტის წინასწარი მაჩვენებლის 29%-ის დონეზეა. ეს სიდიდე ჯერ კიდევ მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ამ პარამეტრის მაქსიმალურ დასაშვებ ზღვარს (60%-ს).

საგარეო ვალის ცვლილება საანგარიშო წლის განმავლობაში შემდეგნაირია:

საგარეო ვალდებულებების ცვლილება	ზრდა	კლება	ცვლილება
სესხები	566,784.5	110,809	455,976
ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა	77,434.8	350	77,085
<b>სულ</b>	<b>644,219</b>	<b>111,159</b>	<b>533,061</b>

საქართველოს საგარეო ვალი ოთხ უმთავრეს წყაროს შორის ნაწილდება:

- მრავალმხრივი კრედიტორებისგან მიღებული კრედიტები - 460,292.42;
- ორმხრივი კრედიტორებისგან მიღებული კრედიტები - 106,492.08 ათასი ლარი;
- ევრობონდები 2021- 77,434.84 ათასი ლარი;
- სახელმწიფო გარანტიით აღებული კრედიტები (2011 წელს საგარეო კრედიტებზე სახელმწიფო გარანტია არ გაცემულა).



2011 წლის აპრილში საქართველოს მთავრობის მიერ განხორციელდა ევროობლიგაციების გამოშვება 500 მლნ აშშ დოლარის ოდენობით, საიდანაც 435,25 მლნ აშშ დოლარი მიმართულ იქნა 2008 წელს გამოშვებული ევროობლიგაციების რეფინანსირებაზე.

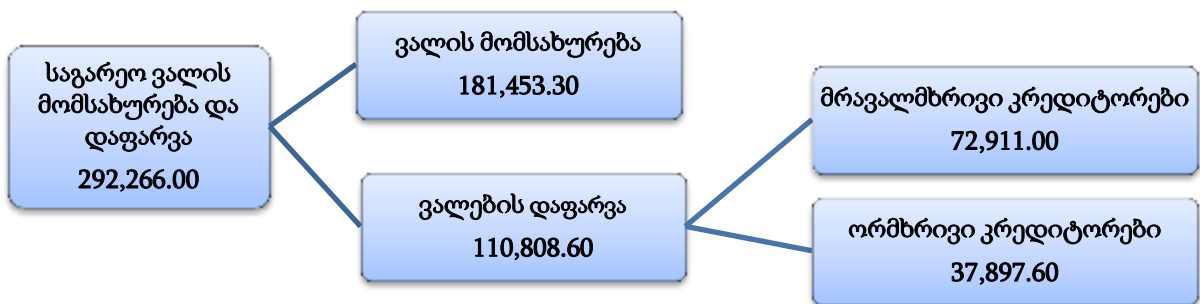
იქიდან გამომდინარე, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში საგარეო ვალის მოცულობის პარამეტრი ასახულია ეროვნულ ვალუტაში, 2011 წლის ბოლოსათვის სავალუტო კურსის გამყარებამ გამოიწვია საგარეო ვალის ლარის ვალუტაში 430,570.00 ათასი ლარით შემცირება.

რაც შეეხება სახელმწიფო ვალის საპროცენტო რისკს (რისკს, რომ ვალის მომსახურების გადახდის დროისათვის საპროცენტო განაკვეთმა აიწიოს) - იგი დაბალია, რადგან ვალის ძირითადი ნაწილი (83.35%) არის ფიქსირებული საპროცენტო განაკვეთით მიღებული.

აღსანიშნავია, რომ მიღებული კრედიტების სახით მთლიანი თანხების 37.6 % (213,269.72 ათასი ლარი) ხაზინის ერთიანი ანგარიშის გაუვლელად დონორებისაგან პირდაპირ ჩაერიცხათ პროექტების განმახორციელებელ სუბიექტებს.

საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისათვის 2011 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული ხარჯები შეადგენს:

(ათას ლარებში)



სახელმწიფო საშინაო ვალმა 2011 წლის ბოლოს ფაქტიურად შეადგინა 1,873,000 ათასი ლარი, რაც დაზუსტებული გეგმის 94.4 %.

საშინაო ვალი ძირითადად ორი კომპონენტისგან შედგება: ე.წ „ისტორიული ვალებისგან“ (ყოფილ სახელმწიფო კომერციულ ბანკებში შეტანილი ანაზრების დავალიანება, კოოპერატიულ ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებული სახელმწიფო ვალდებულებები და სხვა) და 90-იან წლებში ბიუჯეტის დეფიციტის შესავსებად მთავრობის მიერ ეროვნული ბანკიდან აღებული სესხების ნაშთისგან.

- „ისტორიული ვალები“ თანხობრივად 2011 წლის 31 დეკემბრისათვის განსაზღვრულია 673,100 ათასი ლარის ოდენობით, თუმცა ეს ციფრი პირობითია, ვინაიდან არ არის



განხორციელებული ცალკეული კატეგორიის მიხედვით ვალების ინვენტარიზაცია, ასევე არ არსებობს ვალის გაანგარიშების ნორმატიული ბაზა.

- საშინაო ვალის ძირითად ნაწილს მაინც ეროვნული ბანკის მიმართ გასული საუკუნის 90-იან წლებში წარმოქმნილი მთავრობის დავალიანება წარმოადგენს, აგრეთვე სხვადასხვა სახის სახელმწიფო ობლიგაციისა და სახაზინო ვალდებულებებთან დაკავშირებული ვალდებულებები, რომელთა საერთო მოცულობა 1 მილიარდ ლარს აჭარბებს (1,199,900 ათასი ლარი).

საშინაო ვალდებულებების ცვლილება	ზრდა	კლება	ცვლილება
ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა	90,710	35,000	55,710
სესხები	-	1,070	(1,070)
სხვა კრედიტორულ დავალიანებები	-	19,150	(19,150)
<b>სულ</b>	<b>90,710</b>	<b>55,220</b>	<b>35,491</b>

საქართველოს ეროვნულ ბანკსა და ფინანსთა სამინისტროს შორის არსებული შეთანხმებით, ხდება ხსენებული დავალიანების გარდაქმნა ფასიან ქაღალდებად და საბანკო აუქციონებზე მათი რეალიზაცია.

იმის გამო, რომ კანონი „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ კრძალავს ეროვნული ბანკის მიერ მთავრობის დაკრედიტებას და ჯერ არც ძველი ანაზრების გასტუმრების პროცესი დაწყებულა, შიდა ვალის მოცულობა წლების განმავლობაში უცვლელი რჩება. თუმცა ეკონომიკის ზრდასთან ერთად, მცირდება შიდა ვალის თანაფარდობა მშპ-სთან (2010-ში ეს მაჩვენებელი შეადგენდა 8.8%-ს, ხოლო 2011-ში 7.7%-ს).

საშინაო ვალდებულებების ცვლილება 2011 წლის განმავლობაში მოცემულია ცხრილის სახით.

როგორც ცხრილიდან ჩანს საშინაო ვალდებულებები გაიზარდა მხოლოდ სახაზინო ვალდებულებებისა და სახაზინო ობლიგაციების რეალიზების ხარჯზე (90,710 ათასი ლარი).

სახელმწიფო საშინაო ვალდებულებების მომსახურებისა (80,874 ათასი ლარი) და დაფარვისათვის (55,220 ათასი ლარი), აუდიტის პერიოდში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეულმა ხარჯმა 136,094.29 ათასი ლარი შეადგინა.

### 3.10. დებიტორული და კრედიტორული დავალიანებების მართვა

მხარჯავი დაწესებულებების საბალანსო ანგარიშებზე რიცხული დებიტორული და კრედიტორული დავალიანებების შესახებ მონაცემები იხილეთ ცხრილში.

	საწყისი ნაშთი (31.12.2010)	საბოლოო ნაშთი (31.12.2011)	ცვლილება (ლარი)	ცვლილება (%)
დებიტორები	2,078,368	1,933,794	-144,574	-7%

ათასი ლარი

მხარჯავ დაწესებულებებში ჩატარებული აუდიტების შედეგად გაირკვა, რომ ზოგიერთ ორგანიზაციაში დებიტორულ-კრედიტორული დავალიანებების აღრიცხვის კუთხით კვლავ გარკვეული ხარვეზებია. კერძოდ ნაკლები ყურადღება ეთმობა ამ დავალიანებების მართვასა და ინვენტარიზაციას. მაგალითად, ერთ-ერთ სამინისტროში ყოველგვარი საფუძვლის გარეშე ჩამოწერილია 172,3 ათასი ლარის დებიტორული დავალიანება. ასევე, ერთ-ერთ სამინისტროს ბალანსზე რიცხული 3,921.7 ათასი ლარის ოდენობის კრედიტორული დავალიანება წლების და ორგანიზაციების მიხედვით გაუშიფრავია.

### **3.11. სახელმწიფო შესყიდვები - წარმოქმნილი ეკონომიების გამოყენება**

2010 წლის ბოლოს დაინერგა სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემა. სახელმწიფო შესყიდვების ინსტრუმენტების გამარტივებამ და განვითარებამ ხელი შეუწყო სამინისტროს შესყიდვებში მაღალ კონკურენციას, რაც გამოიხატა დაგეგმილზე დაბალი ფასებით შესყიდვებში.

2011 წელს განხორციელებული ელექტრონული ტენდერების შედეგად ფაქტიურმა ღირებულებამ საშუალოდ 15%-ით დაიკლო სავარაუდო ღირებულებასთან შედარებით და შედეგად წარმოშობილმა ეკონომიამ 190,921.5 ათასი ლარი შეადგინა.

ელექტრონული ტენდერების შედეგად მიღებული ეკონომიიდან გაწეული ხარჯების შესწავლით გამოვლინდა, რომ შემსყიდველმა სუბიექტებმა დანაზოგები აითვისეს როგორც იმავე ასევე სხვა მიზნებით, გეგმით გაუთვალისწინებელი შესყიდვების განსახორციელებლად. მაგალითად, ერთ-ერთმა სსიპ-მა (1) „კომპიუტერული ტექნიკისა და მარაგების“ შესაძენად ჩატარებული ტენდერებიდან მიღებული 73.8 ათასი ლარის ეკონომიით სრულად განახორციელა იმავე სახის მოწყობილობების და მარაგების შესყიდვა; (2) „საფოსტო და საკურიერო“ და „დასუფთავების“ მომსახურებების შესყიდვის ტენდერებიდან მიღებული 95 ათასი ლარის ეკონომიით განახორციელა ოფისის რეაბილიტაციის სამუშაოების შესყიდვა.

აქედან გამომდინარე, სახელმწიფო შესყიდვების შედეგად წარმოქმნილი დანაზოგით ხორციელდება დაუგეგმავი ღონისძიებების დაფინანსება. მიზანშეწონილია შესყიდვების დანაზოგების ხარჯვის დამატებითი რეგულირება, რომ უწყების მიერ შესყიდვის შედეგად დაფიქსირებული დაბალი ფასი იქცეს რეალურ ეკონომიად და მოხმარდეს სექტორის პრიორიტეტებს.

#### 4. აღრიცხვა და ანგარიშგება

საჯარო სექტორში, ფინანსური აღრიცხვა და ანგარიშგება ემსახურება როგორც სახელმწიფოს, ასევე საზოგადოების ინტერესებს. საჯარო ფინანსების სწორად აღრიცხვა ხელს უწყობს ქვეყნის პოლიტიკის სწორ და ეფექტურ მართვას. მისი გამჭვირვალობა ქვეყნის სტაბილურობისა და მდგრადობის ერთ-ერთი მთავარი ინდიკატორია.

წლიური ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში საშუალებას აძლევს მთავრობას გაანალიზოს ფინანსურ ოპერაციები დასახული მიზნების მიღწევისთვის.

ბიუჯეტის წლიური ანგარიში მზადდება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის<sup>7</sup> შესაბამისად, რომელიც უნდა მოიცავდეს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით წლიური ბიუჯეტის შესრულების დეტალურ ინფორმაციას<sup>8</sup>.

2011 წელს, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი წლიური ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში არ მოიცავს შემდეგ მონაცემებს:

- სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემის ანგარიშებზე არსებულ ნაშთებს წლის დასაწყისისა და დასასრულისათვის, რომელიც ასევე მოეთხოვება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით<sup>9</sup>;

მხარჯავი დაწესებულებების მიერ წლიური ბიუჯეტით დასახული პრიორიტეტებისა და ამ პრიორიტეტების მისაღწევად განხორციელებული პროგრამებისა და ღონისძიებების შედეგების აღწერა საჭიროებს კონკრეტულ მიზნებზე ყურადღების გამახვილებას, რაც პროგრამულ ბიუჯეტზე გადასვლისათვის მეტ მნიშვნელობას იძენს<sup>10</sup>.

ასევე აღსანიშნავია, რომ წლიური ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში მზადდება სახელმწიფო ხაზინის მონაცემებისა და მხარჯავი დაწესებულებებიდან მიღებული ანგარიშგებების საფუძველზე<sup>11</sup>. 2011 წელს საქართველოს კონტროლის პალატის მიერ, მხარჯავ დაწესებულებებში ჩატარებული ფინანსური აუდიტის შედეგად შემოწმდა იმ

<sup>7</sup> საბიუჯეტო კოდექსის VII თავი, მუხლი 53-ე, 55-ე, 56-ე, 58-ე.

<sup>8</sup> საბიუჯეტო კოდექსი VIII თავი, მუხლი 56. ა) სახელმწიფო ბიუჯეტის ბალანსს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით (თავი V, III); ბ) მაკროეკონომიკურ მიმოხილვას (თავი II); გ) ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელის შედარებას შესაბამისი პერიოდის გეგმურ მაჩვენებლებთან (თავი I, III); დ) სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემის ანგარიშებზე არსებულ ნაშთებს წლის დასაწყისისა და დასასრულისათვის; ე) ორგანიზაციული კოდექსის მიხედვით დამტკიცებულ და დაზუსტებულ ასიგნებებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას (თუ ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 30%-ს) (თავი Va და VI); ვ) ორგანიზაციული კოდექსის მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, თუ ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 15%-ს (თავი Va); ზ) ინფორმაციას საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელის შესრულების მდგომარეობის შესახებ (თავი IV); თ) მხარჯავი დაწესებულებების მიერ წლიური ბიუჯეტით დასახული პრიორიტეტებისა და ამ პრიორიტეტების მისაღწევად განხორციელებული პროგრამებისა და ღონისძიებების შედეგების აღწერას; ი) ინფორმაციას პროგრამული და კაპიტალური ბიუჯეტების შესრულების შესახებ.

<sup>9</sup> საბიუჯეტო კოდექსი VIII თავი, მუხლი 56, პუნქტი დ).

<sup>10</sup> საბიუჯეტო კოდექსი VIII თავი, მუხლი 56, პუნქტი თ).

<sup>11</sup> საბიუჯეტო კოდექსი VIII თავი, მუხლი 55.

ანგარიშგებების სისწორე, რომელის საფუძველზეც ფინანსთა სამინისტრო ამზადებს წლიურ ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს. განხორციელებული აუდიტების საფუძველზე გამოვლინდა შემდეგი აღრიცხვიანობის პრობლემები:

- მხარჯავი დაწესებულებები ნაერთ ბალანსს ადგენენ მის სისტემაში შემაჯავლი ორგანიზაციების მიერ წარდგენილი ბალანსების მექანიკურად დაჯამებით. სამინისტროში არ მოწმდება ორგანიზაციებიდან მიღებული ანგარიშგებების სისწორე.

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

## **5. აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების 2011 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტების შესრულების მდგომარეობა**

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

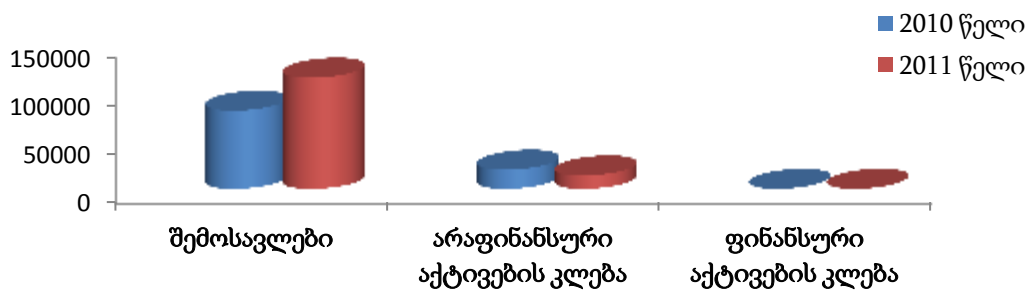
**აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში 2011 წლის განმავლობაში 3 ცვლილება იქნა შეტანილი და საბოლოო სახით აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2011 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობების დაზუსტებული საპროგნოზო მაჩვენებლები სულ 12,097.01 ათასი ლარით განისაზღვრა. საანგარიშო პერიოდში მობილიზებულ იქნა 12,661.86 ათასი ლარი, ანუ საპროგნოზო მაჩვენებლის 104.67%.**

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2011 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის გადასახდელების დაზუსტებულმა გეგმამ შეადგინა 12,598.62 ათასი ლარი, ხოლო საკასო ხარჯმა – 12,246.94 ათასი ლარი, ანუ დაზუსტებული გეგმის 97.2%.

**აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის ფაქტობრივმა შემოსულობებმა 2011 წელს 128,500.2 ათასი ლარი შეადგინა, რაც 2010 წლის მაჩვენებელს**

28 040,7 ათასი ლარით აღემატება და წლიური საბიუჯეტო კანონით განსაზღვრული გეგმის 105,0%-ს შეადგენს. მათ შორის, შემოსავლების ფაქტობრივი მოცულობა 114,656.5 ათასი ლარს შეადგენს, რაც წლიური ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგნოზის 106,4%-ია და 33,914.8 ათასი ლარით აღემატება 2010 წლის მაჩვენებელს.

ბოლო წლებში შეიმჩნევა შემოსავლების ხვედრითი წილის ზრდის ტენდენცია შემოსულობების მთლიან მოცულობასთან მიმართებაში:



2011 წელს რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან გადასახდელების სახით გადახდილი თანხების ფაქტიურმა მოცულობამ 120,755.6 ათასი ლარი, ანუ გეგმის 93,6%, შეადგინა. აღნიშნული მაჩვენებელი 26,229 ათასი ლარით აღემატება გასული წლის მაჩვენებელს.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის 2011 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების აუდიტმა აჩვენა, რომ რიგი მხარჯავი დაწესებულებების მიერ საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვა დეკემბრის თვეში მნიშვნელოვნად არის გაზრდილი. ამ პერიოდში ხარჯების გაწევა ხდება წლის განმავლობაში სხვადასხვა მუხლში წარმოქმნილი ეკონომიების შედეგად დარჩენილი თანხების ასათვისებლად. აღნიშნული სახსრები ძირითადად მიიმართება ადმინისტრაციული ხარჯების დასაფინანსებლად. მაგალითად, ერთ-ერთ სამინისტროში „არაფინანსური აქტივების“ შესყიდვისათვის განხორციელებული ტენდერებიდან წარმოქმნილი ეკონომია 45 ათასი ლარის ოდენობით მიმართული იქნა „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში.

ბიუჯეტის მართვის სისტემების სრულყოფისათვის განხორციელებული ღონისძიებების მიუხედავად საჯარო ფინანსების მართვის პროცესში ჯერ კიდევ არსებობს გარკვეული ხარვეზები, რაც გამოვლინდა აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში კონტროლის პალატის მიერ ჩატარებული აუდიტების პერიოდში:

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საკუთრებაში არსებული ქონების პრივატიზების ხარვეზები - ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროში არასათანადო ყურადღება ექცევა პრივატიზებულ ობიექტებზე მყიდველის მიერ საპრივატიზებო ვალდებულებების შესრულებას. მაგალითად, (1) რიგ შემთხვევებში სამინისტროს გაცემული აქვს თანხმობა გაყიდული ობიექტების იპოთეკით დატვირთვის თაობაზე საინვესტიციო

ვალდებულებების შესრულებამდე. (2) ასევე მყიდველის მიერ არ ხდება ქონების იპოთეკით დატვირთვის შემთხვევაში საკრედიტო თანხის ოდენობის სამინისტროსთან შეთანხმება. (3) ინვესტორების მიერ წარმოდგენილ აუდიტორულ დასკვნებში ასახული ინფორმაციები მოქალაქეთა დასაქმების ნაწილში ხშირად რეალობას არ შეესაბამება.

## **6. რეკომენდაციები**

**1. ბიუჯეტის სტრატეგიული შედეგა** - ფისკალური დისციპლინის და მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფის შენარჩუნებისათვის მნიშვნელოვანია, რომ “ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების,, დოკუმენტი არ ატარებდეს ფორმალურ ხასიათს და ჰქონდეს ორგანული კავშირი წლიური საბიუჯეტო კანონით გათვალისწინებულ პარამეტრებთან, რისთვისაც აუცილებელია ქვეყნის წლიური ბიუჯეტის შემუშავება დაეფუძნოს “ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების,, დოკუმენტის პარამეტრებს და არა პირიქით. ამისათვის საჭიროა მთავრობამ კომპლექსურად გადაწყვიტოს როგორც საკანონმდებლო, ასევე მეთოდოლოგიური ხასიათის საკითხები.

### **2. ბიუჯეტის მომზადება და დამტკიცება**

**2.1. შემოსულობების დაგეგმვა** - ბიუჯეტის პროექტის მომზადების დროს საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზირება ბიუჯეტის სხვა პარამეტრებზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს. შესაბამისად შემოსავლების მოცულობის მაღალი ხარისხით პროგნოზირებისათვის მიზანშეწონილია შესაბამისი პროგნოზირების მეთოდოლოგიის სრულყოფა მისთვის ნორმატიული ხასიათის მინიჭება და სისტემატიზაცია.

**2.2. გადასახდელების დაგეგმვა** - მიზანშეწონილია გამოთავისუფლებული ასიგნებების გადანაწილებისას მთავრობამ მოახდინოს პრიორიტეტული სფეროების დაფინანსება.

**2.3. ნაშთი** - სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი სისტემის ანგარიშებზე ნაშთის სახით არსებული სახსრების განაწილების გამჭვირვალობა საჭიროებს მთავრობის მხრიდან ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში დეტალური ინფორმაციის მომზადებას.

### **3. რესურსების მართვა**

**3.1. საგადასახადო შემოსავლები** - მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების ზუსტი პროგნოზირებისთვის, გამჭვირვალედ წარმოდგენისათვის და ეკონომიკური აქტივობის ობიექტურად შეფასებისათვის საჭიროა გაიმიჯნოს ნებაყოფლობით და საგადასახადო ადმინისტრირების შედეგად მობილიზებული შემოსავლები, რისთვისაც მიზანშეწონილია ცვლილება საბიუჯეტო კლასიფიკაციაში.

**3.2. დივიდენდები** - მიზანშეწონილია მთავრობამ განახორციელოს მუდმივი მონიტორინგი სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების ფინანსურ საქმიანობაზე და მათ მიერ მიღწეულ და პოტენციურ მაჩვენებლებზე, მათ შორის მოგებიდან დივიდენდების სახით მიღებულ ბიუჯეტის კუთვნილ შემოსავლებზე. იმ საწარმოების მიმართ, რომლებიც ჯეროვნად ვერ ასრულებენ სახელმწიფოს წინაშე ნაკისრ ვალდებულებებს, ჩამოაყალიბოს დასაბუთებული მიდგომა ასეთი საწარმოების სახელმწიფო საკუთრებაში არსებობის მიზანშეწონილობის თაობაზე.

**3.3. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები** - სსიპ-ების მიერ საქართველოს მოქალაქეთათვის საჯარო მომსახურების/სერვისების გაწევის მიზნით მიღებული შემოსავლები ზუსტი და სრული მოცულობით უნდა აღირიცხებოდეს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში.

სსიპ-ების საკუთარი შემოსავლების ანალიზისთვის და გამჭვირვალობისთვის რეკომენდირებულია სსიპ-ების მიერ მიღებული საკუთარი შემოსავლების, კომერციულ ბანკების ანგარიშებზე ასახვასთან ერთად, ხაზინის ერთიანი ანგარიშში აღრიცხვა.

**3.4. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი** - რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის სიდიდე საბიუჯეტო კოდექსით არ რეგულირდება, თუმცა მისი ოდენობა განისაზღვრება წლიური საბიუჯეტო კანონით, რომელიც პერიოდულად იცვლება. ამ ფონდის დანიშნულებიდან და საქართველოს რეგიონული განვითარების სახელმწიფო სტრატეგიიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია მთავრობის მიერ ავტონომიურ რესპუბლიკებთან, თვითმმართველ ერთეულებთან და მხარჯავ დაწესებულებებთან ერთად რეგიონების განვითარებისათვის კონკრეტული პროექტების შემუშავება და მის შესაბამისად წლიური ასიგნებების უშუალოდ რეგიონების ბიუჯეტებში გათვალისწინება.

**3.5. არაფინანსური აქტივების კლება** - არაფინანსური აქტივების კლების უდიდესი ნაწილი პრივატიზაციასთანაა დაკავშირებული. უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფოსათვის მნიშვნელოვანია არამართო არაფინანსური აქტივების რეალიზაციით მიღებული საბიუჯეტო შემოსავლები (როგორც ერთჯერადი შემოსავლები), არამედ მთავრობის მიერ პრივატიზებით განსაზღვრული პირობების შესრულების მონიტორინგი, რაც უფრო ობიექტურად წარმოაჩენდა პრივატიზაციის პროცესის აუცილებლობას და მისი განხორციელების შედეგად მიღებულ საერთო სარგებლიანობას.

როგორც კონტროლის პალატის წინა მოხსენებაში იყო აღნიშნული, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების პრივატიზაციის პროცესი საჭიროა წარმართოს ერთიანი მეთოდოლოგიის გამოყენებით.

### **3.6. სახელმწიფო ქონების მართვის საკითხები**

**3.6.1.** სახელმწიფო ორგანიზაციების ბალანსზე რიცხული არაფინანსური აქტივების დიდი ნაწილი აღრიცხულია საბაზრო ფასებთან მნიშვნელოვნად განსახვავებული თანხებით, რაც საჭიროებს მათ რეალური ღირებულებით გადაფასებას, რათა ქვეყნის კონსოლიდირებულ ფინანსურ ანგარიშგებაში ასახული ციფრები შეესაბამებოდეს რეალურ მდგომარეობას.

**3.6.2.** სახელმწიფო ქონების აღრიცხვის დუბლირების თავიდან ასაცილებლად სახელმწიფო ორგანიზაციებს შორის ქონების გადაცემისას მიზანშეწონილია შემუშავდეს ისეთი მექანიზმები, რომლითაც ბურალტრული გატარებები განხორციელდება საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში.

**3.6.3.** სახელმწიფო ორგანიზაციებმა გაატარონ შესაბამისი ღონისძიებები მათ ბალანსზე არსებული და ექსპლუატაციაში მყოფი ქონების საჯარო რეესტრში დასარეგისტრირებლად.

**3.6.4.** სახელმწიფო კონსოლიდირებული ბალანსის შედგენისათვის მოსამზადებელი სამუშაოების განსახორციელებლად მთავრობამ უზრუნველყოს ნორმატიული და მეთოდოლოგიური ბაზის შემუშავება და მოდიფიცირებული დარიცხვის სისტემაზე გადასვლა.

**3.6.5.** სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების შესახებ ინფორმაციის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს სახელმწიფო ქონების ნუსხა. აქედან გამომდინარე ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ უზრუნველყოს აღნიშნული ნუსხის დასრულება.

**3.7. სახელმწიფო შესყიდვები - წარმოქმნილი ეკონომიების გამოყენება -** სახელმწიფო შესყიდვების შედეგად წარმოქმნილი დანაზოგი ხშირ შემთხვევაში იხარჯება გეგმით გაუთვალისწინებელ საჭიროებებზე. ამიტომ, მიზანშეწონილია შესყიდვებიდან მიღებული დანაზოგების უფრო ეფექტიანი მართვა.

### **4. აღრიცხვა და ანგარიშგება**

**4.1.** ბიუჯეტით დასახული პრიორიტეტების განხორციელების შესახებ ანგარიშის მოსამზადებლად, დაიხვეწოს ამ ანგარიშის წარმოდგენის ფორმა, რომელშიც სრულად და გამჭვირვალედ იქნება ასახული აღნიშნული პრიორიტეტების შესრულების მდგომარეობა, რითაც შეიქმნება საფუძველი ფინანსთა სამინისტროს მიერ წლიური სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიშის მომზადებასა და ასევე პროგრამული ბიუჯეტის ფარგლებში დასახული პრიორიტეტების შეფასებისათვის.



4.2. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით<sup>12</sup> განსაზღვრული წლიური ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, საჭიროა შემუშავდეს ამ ანგარიშის შედგენის ფორმატი ცალკეული კომპონენტების დეტალიზაციით.

4.3. ცალკეულმა სამინისტროებმა თავიანთ საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებში, (რომლებიც მოიცავს პრიორიტეტებს და მათ მისაღწევად განსახორციელებელ პროგრამებს და ღონისძიებებს), განსაზღვრონ მოსალოდნელი შედეგების ინდიკატორები გასატარებელი ღონისძიებების ობიექტურად შესაფასებლად და მათ საფუძველზე წარადგინონ შესრულების ანგარიშები.

4.4. სამინისტროები ნაერთი ბალანსების შედგენისას - კონსოლიდაციისას, ორმაგად ასახავენ მის დაქვემდებარებაში მყოფი ორგანიზაციების განხორციელებულ საბუღალტრო ოპერაციებს. ასეთი შემთხვევების თავიდან ასაცილებლად აუცილებელია საბუღალტრო აღრიცხვის ინსტრუქციით განსაზღვრული „გამოთიშვის პრინციპის“ გათვალისწინება.

---

<sup>12</sup> საბიუჯეტო კოდექსი VIII თავი, მუხლი 56,