



მოხსენება

საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის

შესრულების მიმდინარეობის შესახებ

მთავრობის ანგარიშზე

შინაარსი

ზოგადი შეფასება და შეფასების საფუძვლები.....	3
დასკვნა შემოსავლების ნაწილზე	4
დასკვნა გადასახდელების ნაწილზე.....	4
1. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები.....	9
1.1. შემოსავლები	9
2. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები	11
2.1. მხარჯავი დაწესებულებები	16
2.1.1. საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებული ხარვეზები.....	16
2.1.2. შრომის ანაზღაურება.....	30
2.1.3. შესყიდვები	40
2.2. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები	44
2.2.1. სარეზერვო ფონდები.....	46
3. სახელმწიფო ვალი.....	53
3.1. საგარეო წყაროებიდან მიღებული კრედიტები	54
3.2. საშინაო ვალის მობილიზება.....	59
3.3. სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები	60

ზოგადი შეფასება და შეფასების საფუძვლები

**მოხსენების
სამართლებრივი
საფუძვლები**

მოხსენება მომზადებულია „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 31-ე მუხლის მე-2 პუნქტის, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 183-ე მუხლის მე-3 პუნქტისა და საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 39-ე მუხლის შესაბამისად.

**მოხსენების
დოკუმენტური
საფუძვლები**

მოხსენების მოსამზადებლად გამოყენებულია: ა) საქართველოს მთავრობის მოხსენება „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ“; ბ) სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის თაობაზე სახელმწიფო ხაზინის მიერ მომზადებული ყოველთვიური, კვარტალური და წლიური ანგარიშები; გ) მხარჯავი დაწესებულებების (სამინისტროები, საჯარო სამართლის იურიდიული პირები და სხვ.) მიერ მომზადებული ფინანსური აღრიცხვისა და ანგარიშების დოკუმენტები; დ) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტების მასალები და დასკვნები; ე) საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ გამოქვეყნებული სტატისტიკური ინფორმაცია;

**სახელმწიფო
ბიუჯეტის
შესრულების
მიმდინარეობის
შესახებ ანგარიშის
მომზადებაზე
პასუხისმგებლობა**

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებასა და შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშის მომზადებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს მთავრობა. ანგარიშის საფუძვლად გამოყენებული სტატისტიკური ინფორმაციის მომზადებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების, გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების აღრიცხვასა და კონტროლზე პასუხისმგებელი არიან საქართველოს მთავრობა და მხარჯავი დაწესებულებები. სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული სახსრების ხარჯვაზე, აღრიცხვასა და კონტროლზე პასუხისმგებელია შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულება.

**სახელმწიფო
აუდიტის
სამსახურის
პასუხისმგებლობა**

მოხსენების სამართლებრივი საფუძვლებით განსაზღვრულ ფარგლებში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ამოწმებს საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ინფორმაციის საქართველოს მთავრობის ანგარიშში ასახვის სიზუსტესა და სისრულეს, ასევე ხარჯების კანონიერებას.

ზოგადი შეფასება

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მოხსენებაში მოცემული მნიშვნელოვანი საკითხების გარდა, „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ“ მთავრობის ანგარიში მომზადებულია მოქმედი კანონმდებლობის დაცვით.

დასკვნა შემოსავლების ნაწილზე

- 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით მიღებული შემოსავლების მოცულობამ 6.3 მლრდ ლარი და წლიური გეგმის 67% შეადგინა. 2016 წლის ანალოგიურ პერიოდში შემოსავლების შესრულების მაჩვენებელმა წლიური გეგმის 64% შეადგინა და მობილიზების მიმდინარე წლის ტენდენცია თანაბარზომიერებით ხასიათდება.
- შემოსავლებთან დაკავშირებული სირთულეები აღინიშნება ორი მიმართულებით: დივიდენდების მობილიზაცია, შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების არასათანადო კლასიფიკაცია, კერძოდ:
 - სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოებიდან ბიუჯეტში მისამართი დივიდენდები ხასიათდება შესრულების დაბალი მაჩვენებლით. კერძოდ, 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით მიმართულია გეგმის 11.3% (158 ათასი ლარი). აღნიშნული გამოწვეულია შესაბამისი პასუხისმგებელი კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების არასათანადო შესრულებით აღნიშნული საწარმოების მიერ. მიზანშეწონილია, დაინერგოს კომისიის გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შესრულების მონიტორინგის მექანიზმი, რაც უზრუნველყოფს წინასწარ განსაზღვრული თანხების სახელმწიფო ბიუჯეტში დროულად და სრულად მიმართვას;
 - 2015 წლის 1 იანვრიდან, კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, სსიპ-ების მიერ საკუთარი შემოსავლების ბიუჯეტში მიმართვა ხდება „გრანტების“ და არა „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლში. შესაბამისად, „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლის გეგმური მაჩვენებელი გადაჭარბებული ოდენობით იქნა დაგეგმილი. მიზანშეწონილია, აღნიშნული რესურსები აისახოს „გრანტების“ მუხლში.

დასკვნა გადასახდელების ნაწილზე

გადასახდელების ათვისება:

- სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ჯამური მოცულობა 2017 წლის ბიუჯეტის კანონით 11.4 მლრდ ლარის დონეზე განისაზღვრა. გადასახდელების ათვისება, მათ შორის „ხარჯების“ და „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლების, წლის ბოლო 4 თვის განმავლობაში

თანაბრად არ მიმდინარეობს და მკვეთრად იზრდება დეკემბრის თვეში. აღნიშნული ზრდის აუთვისებელი საბიუჯეტო რესურსების წლის ბოლოს არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს. უნდა აღინიშნოს, რომ ანალოგიური მდგომარეობა იყო 2016 წლის 8 თვეშიც, სადაც დეკემბრის თვის ხარჯვის მოცულობამ წინა 11 თვის ხარჯვის საშუალო მაჩვენებელს 45%-ით გადააჭარბა.

- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, საჭიროა ყურადღება გამახვილდეს როგორც მხარჯავი დაწესებულებების, ისე მაკოორდინირებელი უწყებების მხრიდან ასიგნებების დროულ და თანაბარზომიერ ათვისებაზე, რათა თავიდან იქნეს აცილებული გასული წლების მსგავსად საბიუჯეტო წლის ბოლოს ასიგნებების მასშტაბური ათვისების ტენდენცია.

გადასახდელების გადანაწილება:

- საბიუჯეტო წლის განმავლობაში ორგანიზაციების მიერ პროგრამებს, ქვეპროგრამებსა და კლასიფიკაციის მუხლებს შორის განხორციელებული ხშირი გადანაწილებები, ერთი მხრივ, მიანიშნებს ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებზე, ხოლო მეორე მხრივ, ქმნის ცალკეული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი ღონისძიებების განხორციელებისთვის საჭირო სახსრების დეფიციტის რისკს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ იდენტიფიცირებულ იქნა საბიუჯეტო სახსრების მართვასთან დაკავშირებული 4 ძირითადი სახის სისტემური ხასიათის ნაკლოვანება: (ა) ხარჯთაღრიცხვის ხშირი და მასშტაბური ცვლილებები; (ბ) საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილების უკუპროცესი; (გ) აუთვისებელი თანხების გადანაწილება სხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე; (დ) დაუგეგმავი ღონისძიებების/პროექტების დასაფინანსებლად საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილება.
- ჯამურად პროგრამების ათვისების საშუალო მაჩვენებელი 9 თვის დაზუსტებული გეგმის 80.9%-ს, ხოლო ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული წლიური გეგმის 69.4%-ს შეადგენს, რაც დადებითია. თუმცა ცალკეული პროგრამების/ქვეპროგრამების დონეზე შეინიშნება დაბალი ათვისების ტენდენციები.
 - ზოგიერთი პროგრამების შესრულების შედარებით მაღალი მაჩვენებელი ნაწილობრივ განპირობებულია მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების ფარგლებში გახარჯული რესურსით. აღნიშნულ რესურსებს არ გააჩნიათ გეგმური მაჩვენებელი და მათი ასახვა ხდება მხოლოდ ფაქტობრივად გაწეულ გადასახდელებში. შესაბამისად, ადგილი აქვს სახსრების ათვისებას დაზუსტებულ გეგმაზე მეტი ოდენობით.

- მიზანშეწონილია პროგრამების გეგმასთან მიმართებაში ათვისების ანალიზი ჩატარდეს გეგმით გათვალისწინებული მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების სახით ფაქტობრივად გადახდილი სახსრების გამოკლებით.

შრომის ანაზღაურება:

- „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაცემული სახსრები (1.4 მლრდ ლარი- 2017 წლის გეგმა, 8 თვის შესრულება - 64.9%) არასრულყოფილად ასახავს საჯარო სექტორში შტატით მომუშავეების მიერ წლის განმავლობაში მიღებულ შრომის ანაზღაურებას. გამოვლენილ იქნა რიგი გარემოებებისა:
 - (ა) გარკვეულ შემთხვევებში ადგილი აქვს, როგორც პრემიის, ასევე დანამატის თანამდებობრივ სარგოზე მეტი რაოდენობით გაცემას;
 - (ბ) დანამატის გაცემის ფაქტი დასაბუთებულია ზეგანაკვეთური ან/და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვით, თუმცა, უწყებების მიერ ვერ ხდება აღნიშნული ფაქტების დოკუმენტური დადასტურება;
 - (გ) რიგ შემთხვევებში ადგილი აქვს დანამატის წინასწარ, მთელი წლის მანძილზე დანიშვნის ფაქტებს;
 - (დ) რიგ ორგანიზაციებში მომუშავეთა ფაქტობრივი რიცხოვნობა ჩამორჩება დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრულ მაჩვენებელს;
 - (ე) ბიუჯეტის მიმდინარე შესრულების ანგარიშში არ ხდება მხარჯავი დაწესებულებების მიერ რეალურად დასაქმებულ თანამშრომელთა რიცხოვნობის შესახებ ანგარიშგება.
- გარკვეული ხარვეზები შეინიშნება შტატგარეშე თანამშრომელთა მართვის კუთხით:
 - (ა) „საქონელი და მომსახურების“ მუხლიდან შტატგარეშე თანამშრომლების შრომის ანაზღაურებაზე მიმართული რესურსი არასრულყოფილად ასახავს ამ მიზნობრიობით ათვისებული თანხების ოდენობას. ასევე:
 - (ბ) კანონი არ განსაზღვრავს ხელშეკრულების მაქსიმალური ხანგრძლივობის პერიოდს;
 - (გ) ბიუჯეტის კანონი არ შეიცავს ინფორმაციას შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების გეგმური მოცულობების შესახებ. შესაბამისად, შეუძლებელია ფაქტობრივად ათვისებული სახსრების ოდენობის დაგეგმილ მაჩვენებელთან შესაბამისობის შედარება.
 - (დ) შტატგარეშე თანამშრომელთა ზღვრული მაჩვენებელიდან (საშტატო რიცხოვნობის 2%) განთავისუფლება შესაძლებელია საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებით. აღნიშნული

შესაძლებლობის არსებობიდან გამომდინარე, საბიუჯეტო უწყებების მხრიდან ადგილი აქვს ლიმიტზე გადაჭარბების შემთხვევებს.

სახელმწიფო შესყიდვები:

- საყურადღებოა სახელმწიფო შესყიდვების მართვაში არსებული სისტემური ხარვეზები. კერძოდ:
 - სახელმწიფო შესყიდვების დამტკიცებულ გეგმებში განხორციელებული ხშირი და მასშტაბური ცვლილებები
 - რიგი საბიუჯეტო ორგანიზაციების შემთხვევაში, ადგილი აქვს შესასყიდი საქონლის/მომსახურების ტექნიკური და ხარისხობრივი მახასიათებლების შემზღუდველ ჩარჩოებში მოქცევასა და კონკრეტიზაციას
 - გარკვეულ შემთხვევებში, მხარჯავი უწყებების მიერ გამარტივებული შესყიდვის ფორმით, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, შესაძლებელი იქნებოდა ელექტრონული ტენდერის გამოყენება.
 - რიგ შემთხვევებში მხარჯავი უწყებების მიერ სათანადოდ არ ხორციელდებოდა ბაზრის წინასწარი კვლევა და მიმდინარე პერიოდში შესასყიდი ობიექტის სავარაუდო საბაზრო ღირებულების განსაზღვრა. სავარაუდო ღირებულების არასწორად განსაზღვრის ერთ-ერთ განმაპირობებელ მიზეზს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ პოტენციური მიმწოდებლები, ბაზრის კვლევის პროცესში მონაწილეობისას, ხშირ შემთხვევაში, შესასყიდი საქონლის ფასს გადაჭარბებით აფიქსირებენ
 - ბაზრის შესწავლა აუცილებელია განხორციელდეს შესყიდვების სხვადასხვა ეტაპებზე, ინფორმაციის შეკრება უნდა მოხდეს განსხვავებული წყაროებიდან და შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა უზრუნველყონ ბაზრის შესწავლის შედეგების დოკუმენტირება.

საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები:

- მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდის განმკარგავი უწყებები არ განისაზღვრება ბიუჯეტის კანონის ფარგლებში, რაც აფერხებს დასაფინანსებელი პროექტების დროულ დაგეგმვასა და განხორციელებას. შესაბამისად, ფონდი ხასიათდება ათვისების დაბალი 6%-იანი მაჩვენებლით.

- სარეზერვო ფონდების კუთხით საყურადღებოა მთავრობის სარეზერვო ფონდის განკარგავსთან დაკავშირებული საკითხები:
 - (ა) წლის განმავლობაში ფონდის მოცულობის მასშტაბური ზრდის ტენდენცია (100%-ზე მეტით), განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ ფონდიდან გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების ათვისებაზე არ ვრცელდება ასიგნებების გადანაწილებასთან დაკავშირებული ლიმიტები და არც შესყიდვების შესახებ კანონით დადგენილი მოთხოვნები;
 - (ბ) ფონდიდან ისეთი გადასახდელების დაფინანსება, რომელთა გათვალისწინება თავიდანვე შეიძლებოდა შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულებების ასიგნებებში.
- საბიუჯეტო პროცესის მართვის კანონმდებლობის მნიშვნელოვანი ხარვეზია ბიუჯეტის კანონში ცვლილების განხორციელების გარეშე საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების გავლით, მხარჯავ დაწესებულებებს შორის ასიგნებების გადანაწილება (საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების 2%-იანი ლიმიტის ფარგლებში).

სახელმწიფო ვალი:

- კრედიტის სახით გამოყოფილი სახსრების დაგვიანებით ათვისება ზრდის სესხის მომსახურების ხარჯებს, რადგან კონტრაქტების ნაწილი ითვალისწინებს მსესხებლისათვის ვალდებულების გადასახადის დაკისრებას სესხის აუთვისებელ ნაწილზე. 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით, გადახდილ იქნა 2.7 მლნ ლარის ოდენობის ვალდებულების გადასახადი (commitment fee).
- საკრედიტო რესურსით, განსაკუთრებით კი მსგავსი ტიპის სესხებით, მიღებული თანხების მაქსიმალურად ეფექტიანად (მინიმალური ხარჯების გაწევით) გამოყენებისა და სესხზე არამიზნობრივი ხარჯების გაწევის თავიდან აცილების მიზნით, მიზანშეწონილია, პროექტის განმახორციელებლებმა დროულად უზრუნველყონ პროექტების შესრულების ხელისშემშლელი ფაქტორების იდენტიფიცირება და შესაბამისი ქმედითი ღონისძიებების გატარებით, ხელი შეუწყონ მოზიდული რესურსების დროულ და ეფექტიან გამოყენებას.

1. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

1.1. შემოსავლები

2017 წლის ბიუჯეტის კანონით სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების გეგმური მაჩვენებელი 9.5 მლრდ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 934.5 მლნ ლარით გაიზარდა (10.9%-ით) 2016 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. რაც შეეხება ფაქტობრივ შესრულებას, მიმდინარე წლის შემოსავლების მობილიზების ტენდენცია თანაბარზომიერებით ხასიათდება და 8 თვის მდგომარეობით მიღებული შემოსავლების მოცულობა (6.3 მლრდ ლარი) წლიური გეგმის 66.6% შეადგენს. 2016 წლის ანალოგიურ პერიოდში შემოსავლების შესრულების მაჩვენებელი წლიური გეგმის 63.9%-ს შეადგენდა.

შემოსავლების კომპონენტები	2017 წლის გეგმა	2017 წლის 8 თვის ფაქტიური შესრულება	შესრულების წილი წლიურ გეგმასთან (%)
საგადასახადო შემოსავლები	8,820,000	5,841,006	66.2%
გრანტები	284,460	223,038	78.4%
სხვა შემოსავლები	385,000	258,601	67.2%
სულ:	9,489,460	6,322,645	66.6%

ცხრილი 1. 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი).

დივიდენდები

დივიდენდების მობილიზებასთან დაკავშირებულ სირთულეებზე არაერთხელ იქნა ყურადღება გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გასული წლების ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მოხსენებებში, თუმცა საკითხი კვლავ პრობლემატური რჩება. დივიდენდების გეგმა 2017 წლის ბიუჯეტის კანონით 66.4 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა, საიდანაც სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოებიდან ბიუჯეტში უნდა მიმართულიყო 1.4 მლნ ლარი, თუმცა 8 თვის მდგომარეობით, ფაქტიურად მიღებული დივიდენდების მოცულობამ მხოლოდ 158 ათასი ლარი (11.3%) შეადგინა. დანარჩენი 65 მლნ ლარი მიღებული იქნა საქართველოს ეროვნული ბანკის მოგებიდან.

„სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების მიზნით შექმნილი კომისიის“ (შემდგომში კომისია) მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შესრულება კვლავ ხარვეზებით ხასიათდება. კერძოდ, 2015 წლის 14 დეკემბერს

გამართულ კომისიის სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილებით, 2016 წლის ბოლომდე სახელმწიფო ბიუჯეტში უნდა მომართულიყო 1.5 მლნ ლარის ოდენობის დივიდენდი, თუმცა ფაქტიურად მობილიზებულ იქნა მხოლოდ 572 ათასი ლარი (38%). აღნიშნული ტენდენცია გრძელდება 2017 წლის განმავლობაშიც.

საყურადღებოა, რომ 2017 წლის მიმდინარე მდგომარეობით კომისიის სხდომა 2-ჯერ გაიმართა¹, სადაც განიხილეს 19 საწარმოს წმინდა მოგების განაწილების საკითხი. აქედან 3 საწარმოს მოგების განაწილების საკითხი დამატებითი შესწავლის მიზნით გადაიდო, 7 საწარმოს წმინდა მოგება 27 მლნ ლარის ოდენობით დარჩა საწარმოთა განკარგულებაში შემდგომი რეინვესტირებისათვის, ხოლო 9 საწარმოს შემთხვევაში ბიუჯეტში 2017 წლის ბოლომდე მოსამართი დივიდენდის ოდენობა 1.2 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა, საიდანაც 8 თვის განმავლობაში მობილიზებულ იქნა მხოლოდ 52 ათასი ლარი.

დადებითად უნდა შეფასდეს მიმდინარე წლის განმავლობაში კომისიის ორი სხდომის გამართვა, თუმცა აღნიშნულთან ერთად ასევე მნიშვნელოვანია, დაინერგოს კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შესრულების მონიტორინგის მექანიზმი ამ მიმართულებით არსებული სისტემური ხასიათის ხარვეზების აღმოსაფხვრელად.

შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის“ შესახებ აღინიშნა, რომ 2015 წლის 1 იანვრიდან, კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად², სსიპ-ების მიერ საკუთარი შემოსავლების სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართვა ხდება „გრანტების“ და არა „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლში. შესაბამისად, „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლის გეგმური მაჩვენებელი გადაჭარბებული ოდენობით იქნა დაგეგმილი. 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლის მოცულობა 115 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. 8 თვის მდგომარეობით კი მობილიზებულ იქნა 49.6 მლნ ლარი, რაც 9 თვის გეგმის 74.6%-ს, ხოლო წლიური გეგმის 43%-ს შეადგენს. აღნიშნული ჩამორჩენა ძირითადად განპირობებულია ბიუჯეტის კანონით „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“

¹ 2017 წლის 9 ივნისსა და 18 აგვისტოს.

² საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2014 წლის 30 დეკემბრის ბრძანება N415 „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს N672 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე.

მუხლში სსიპ-ების კანონმდებლობით ნებადართული საკუთარი შემოსავლებიდან ბიუჯეტში მისამართი თანხების გათვალისწინებით. კერძოდ, 2017 წლიდან საკუთარი შემოსავლების ხარჯზე ფუნქციონირებად სსიპ-ებს³ დაევალებათ კანონმდებლობით ნებადართული საკუთარი შემოსავლების (რომელიც მობილიზებული იქნება 2017 წლის განმავლობაში) არანაკლებ 10%-ის მიმართვა სახელმწიფო ბიუჯეტში. აღნიშნული წყაროდან მისაღები შემოსავლების გეგმური ოდენობა 40 მლნ ლარით განისაზღვრა და აისახა „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლში.

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროს:

- სსიპ-ების მიერ საკუთარი შემოსავლების სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართვა აისახოს „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის“ მოთხოვნის შესაბამისად, „გრანტების“ მუხლში.

ფინანსთა სამინისტროსა და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს:

- შეიქმნას კომისიის მიერ მოგების განაწილების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შესრულების მონიტორინგის ქმედითი მექანიზმი, რაც უზრუნველყოფს კომისიასთან შეთანხმებების საფუძველზე განსაზღვრული თანხის სახელმწიფო ბიუჯეტში დროულად და სრულად მობილიზებას.

2. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ჯამური მოცულობა 2017 წლის ბიუჯეტის კანონით 11.4 მლრდ ლარის დონეზე განისაზღვრა. რაც შეეხება ფაქტობრივ შესრულებას, 8 თვის მდგომარეობით ათვისების მაჩვენებელმა წლიური გეგმის 62.2% (7.1 მლრდ ლარი), ხოლო 9 თვის გეგმის 83.4% შეადგინა და მცირედით ჩამორჩა 2016 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (63.3% წლიურ გეგმასთან). გადასახდელების ცალკეული კომპონენტების შესრულების მიმდინარე მაჩვენებლები

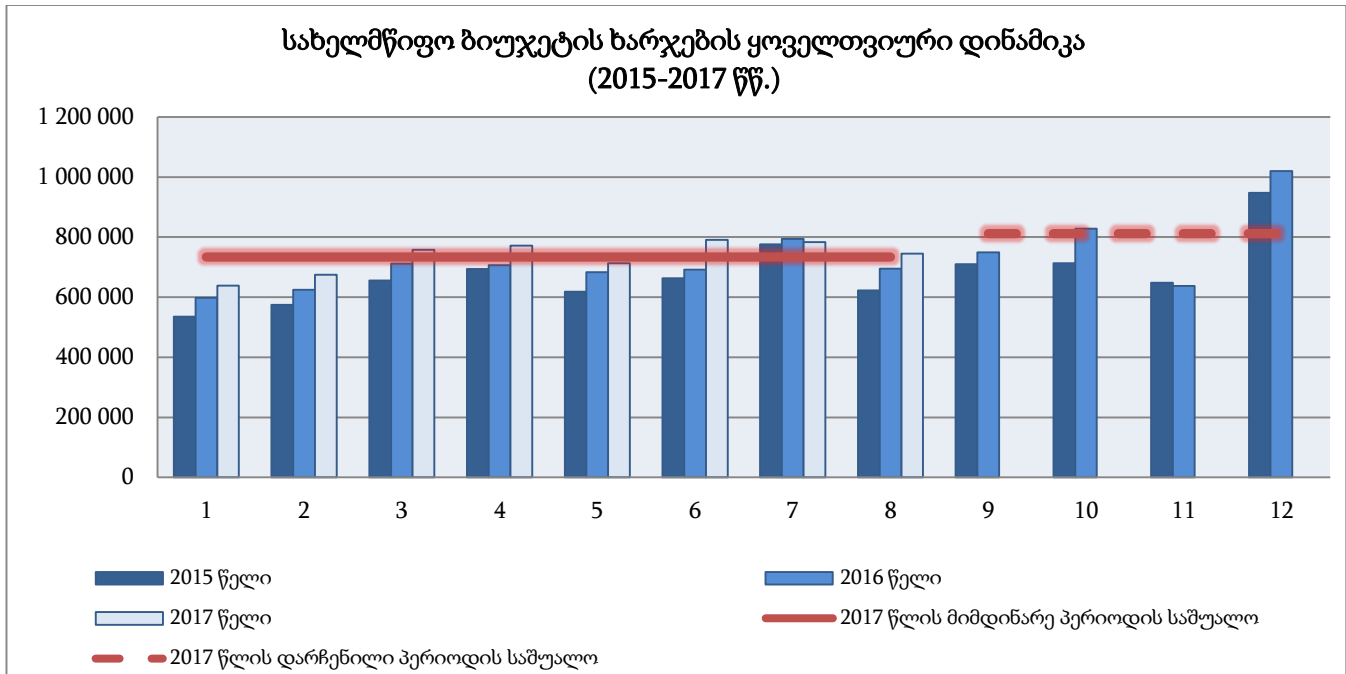
³ აღნიშნული ეხება იმ საჯარო სამართლის იურიდიული პირებს, რომელთა წლიური შემოსავალი, ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსების გარდა, აღემატება 1 მლნ ლარს და რომელიც არის სახელმწიფო ბიუჯეტის მხარჯავი დასებულება ან/და საქართველოს მთავრობის, საქართველოს სამინისტროსა და სახელმწიფო მინისტრის კონტროლისადმი დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი („საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის მე-4 პუნქტი).

ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ წლიურ და 9 თვის გეგმებთან მიმართებაში წარმოდგენილია ცხრილში.

	2017 ბიუჯეტის კანონი	2017 წლის 9 თვის გეგმა	2017 წლის ფაქტი 8 თვე	ფაქტი/წლიური გეგმა (%)	ფაქტი/ 9 თვის გეგმა (%)
ხარჯები	9,121,225	6,854,347	5,875,006	64.4%	85.7%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	999,041	715,057	463,867	46.4%	64.9%
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გარეშე)	769,022	558,652	440,534	57.2%	78.9%
ვალდებულებების კლება	526,187	386,326	320,076	60.8%	82.9%
გადასახდელები	11,415,475	8,514,382	7,099,484	62.2%	83.4%

ცხრილი 2. 2017 წლის 8 თვის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული გადასახდელების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი).

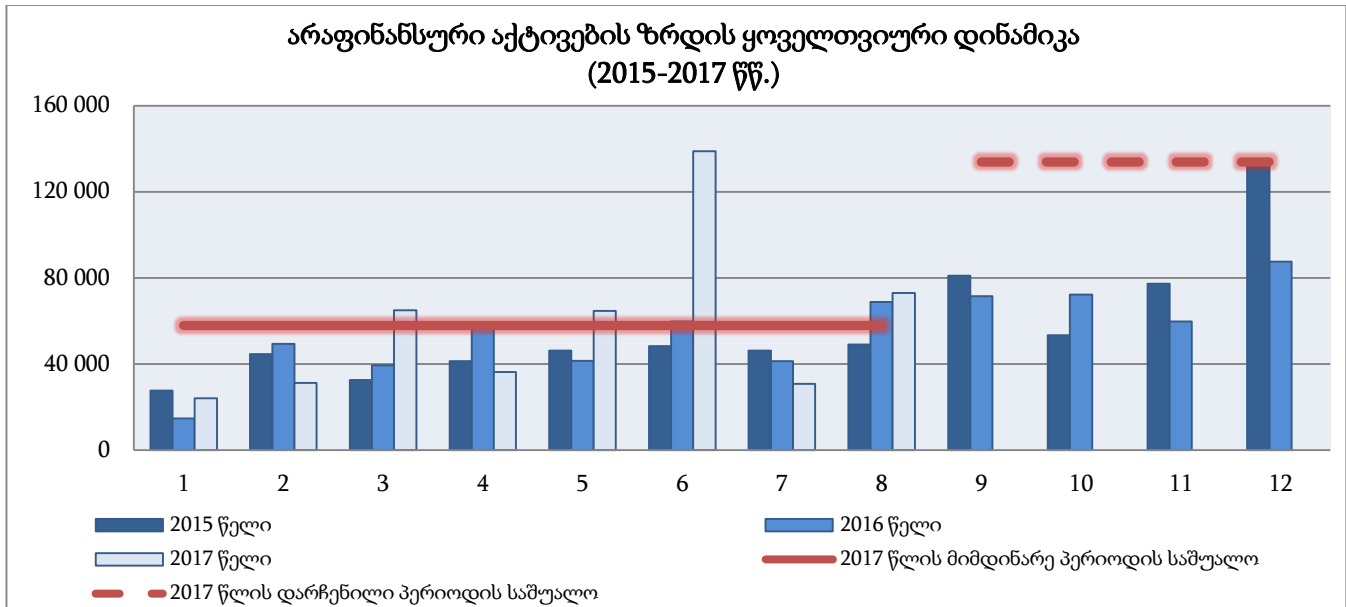
რაც შეეხება გადასახდელების ცალკეული კომპონენტების შესრულების მდგომარეობას, საყურადღებოა „ხარჯების“ მუხლით ათვისებული სახსრების დინამიკა. კერძოდ, იმ შემთხვევაში თუ მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების წლიური გეგმური მაჩვენებელი (9.1 მლრდ ლარი) შესრულდება, მივიღებთ, რომ 2017 წლის ბოლო 4 თვის ხარჯვითი ნაწილის საშუალოთვიური მაჩვენებელი 811 მლნ ლარს გაუტოლდება, რაც მიმდინარე 8 თვის საშუალო მაჩვენებელს მხოლოდ 10.5%-ით გადააჭარბებს. თუმცა, თუ გავითვალისწინებთ გასული წლების ტენდენციებს, „ხარჯების“ მუხლის ათვისება ბოლო 4 თვის განმავლობაში თანაბრად არ მიმდინარეობს და მკვეთრად იზრდება დეკემბრის თვეში. აღნიშნული კი ქმნის წლის ბოლოს აუთვისებელი საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს. უნდა აღინიშნოს, რომ ანალოგიური მდგომარეობა იყო გასული წლის 8 თვეშიც (მოსალოდნელი საშუალოთვიური ზრდის მაჩვენებელი 10%-ს უტოლდებოდა), დეკემბერში კი ათვისებული რესურსის მოცულობამ წინა 11 თვის ხარჯვის საშუალო მაჩვენებელს 45%-ით გადააჭარბა.



დიაგრამა 1. „ხარჯების“ მუხლის ყოველთვიური დინამიკა 2015-2017 წლებში (ათასი ლარი).

გასული წლების მსგავსად, არათანაბარზომიერებით ხასიათდება „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლით გამოყოფილი სახსრების ათვისება. იმ შემთხვევაში თუ მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლით განსაზღვრული ასიგნებები (999 მლნ ლარი) სრულად იქნება ათვისებული, მივიღებთ, რომ 2017 წლის ბოლო 4 თვის განმავლობაში ამ მუხლით გახარჯული საბიუჯეტო რესურსის საშუალოთვიური ოდენობა (133 მლნ ლარი) პირველი 8 თვის საშუალო მაჩვენებელს 130.7%-ით გადააჭარბებს, რაც მნიშვნელოვნად აჭარბებს გასულ წლების ანალოგიური მაჩვენებლებს (2016 წელს 104%, ხოლო 2015 წელს 105%).

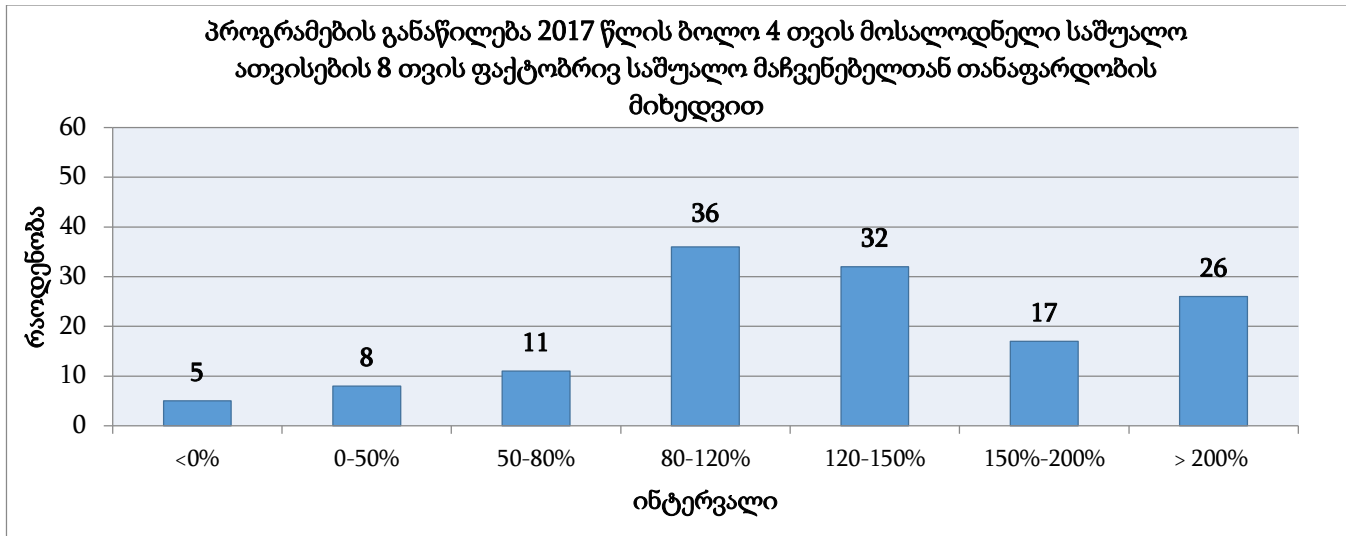
ზემოაღნიშნული ტენდენციები, განსაკუთრებით არაფინანსური აქტივების ზრდის შემთხვევაში, შესაძლოა მიანიშნებდეს, გასული წლების მსგავსად, წლის დასასრულს გადასახდელების ზრდის ალბათობაზე.



დიაგრამა 2. „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის ყოველთვიური დინამიკა 2015-2017 წლებში (ათასი ლარი).

ფისკალური წლის განმავლობაში საბიუჯეტო სახსრების არათანაბარზომიერი ათვისების ტენდენციები განსაკუთრებით თვალსაჩინოდ ვლინდება ცალკეული პროგრამებისათვის. კერძოდ, პროგრამების დონეზე, იმ შემთხვევაში თუ თითოეული პროგრამის ფარგლებში ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი წლიური ასიგნებები ფისკალური წლის დასრულებამდე სრულად იქნება ათვისებული, დარჩენილი 4 თვის განმავლობაში საბიუჯეტო სახსრების⁴ ათვისების საშუალო მაჩვენებელი 2-ჯერ და მეტჯერ გადააჭარბებს 8 თვის მდგომარეობით გახარჯული თანხის საშუალო მაჩვენებელს 26 პროგრამისთვის, ხოლო 75 პროგრამის შემთხვევაში აღნიშნული მაჩვენებელი [1.2:2] ინტერვალში მერყეობს (1.2-ჯერ და მეტჯერ გადააჭარბებს 8 თვის საშუალო ათვისებას).

⁴ პროგრამების ფარგლებში ათვისებული რესურსის განსაზღვრულ გეგმასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, წარმოდგენილი პროგრამების ათვისების მდგომარეობის ანალიზისას გამოყენებული სტატისტიკური მაჩვენებლები არ მოიცავს მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების სახით გადახდილ სახსრებს, თუ სხვა რამ არ არის მითითებული.



დიაგრამა 3. პროგრამების განაწილება 2017 წლის ბოლო 4 თვის მოსალოდნელი საშუალო ათვისების 8 თვის ფაქტობრივ საშუალო მაჩვენებელთან თანაფარდობის მიხედვით

როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ აღინიშნა, გასული წლის ბოლოს რიგი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ადგილი ჰქონდა წინასწარი ანგარიშსწორების სახით (ავანსად) თანხების გაცემას ისეთი ღონისძიებების დასაფინანსებლად ან საქონლის/მომსახურების შესყიდვისათვის (ზოგჯერ შესყიდვების გეგმაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად), რომელთა გადახდის აუცილებლობა საჯარო უწყების წინაშე იმ მომენტისათვის არ იდგა. შედეგად, ამ პროცესმა მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა აღნიშნული მხარჯავი დაწესებულებების ბიუჯეტის შესრულების მაჩვენებლის გაუმჯობესებაში.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, საჭიროა ყურადღება გამახვილდეს როგორც მხარჯავი დაწესებულებების, ისე მაკოორდინირებელი უწყების მხრიდან მსგავსი ტენდენციის მქონე პროგრამების/ქვეპროგრამების ასიგნებების დროულ და თანაბარზომიერ ათვისებაზე, რათა თავიდან იქნეს აცილებული გასული წლების მსგავსად საბიუჯეტო წლის ბოლოს ასიგნებების მასშტაბური ათვისების ტენდენცია. წლის ბოლოსათვის აუთვისებელი რესურსების მასშტაბური ხარჯვა, როგორც გასული წლების პრაქტიკამ გვიჩვენა, ქმნის საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს. აღნიშნული საკითხი ასევე განხილულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პუბლიკაციაში „ასიგნებების გადატანის უფლებამოსილება შემდგომი ფისკალური წლისათვის (Carry-Over მექანიზმი)“.

⁵ დიაგრამაზე მოცემული პროგრამები არ მოიცავს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებს

⁶ http://sao.ge/files/kanonmdebloba/pubnlication/Carry_Over.pdf

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროსა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- წლის ბოლოსათვის აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბური ხარჯვა, მათ შორის, წლის დასასრულს შესყიდვების გეგმებში/გაფორმებულ ხელშეკრულებებში განხორციელებული ცვლილებები და მათ საფუძველზე დაჩქარებული ტემპით საბიუჯეტო თანხების გახარჯვა, ქმნის რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, როგორც მხარჯავი დაწესებულებების, ისე მაკოორდინირებელი უწყების მხრიდან, ეტაპობრივად შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს წლის განმავლობაში ბიუჯეტის თანაბარპროპორციულ ათვისებას.

2.1. მხარჯავი დაწესებულებები

2.1.1. საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებული ხარვეზები

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

საანგარიშგებო პერიოდის განმავლობაში განხორციელებული გადანაწილებები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, წლის განმავლობაში საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ პროგრამებს, ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის განხორციელებული ხშირი გადანაწილებები, ერთი მხრივ, მიანიშნებს ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებზე, ხოლო მეორე მხრივ, ქმნის ცალკეული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი ღონისძიებების დაფინანსებისათვის და დასახული მიზნების მიღწევისათვის საჭირო სახსრების დეფიციტის რისკს.

კერძოდ, მხარჯავი დაწესებულებების ანალიზის პროცესში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ იდენტიფიცირებულ იქნა საბიუჯეტო სახსრების მართვასთან დაკავშირებული 4 ძირითადი სახის სისტემური ხასიათის ნაკლოვანება:

1. ხარჯთაღრიცხვის ხშირი და მასშტაბური ცვლილებები;
2. საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილების უკუპროცესი;
3. აუთვისებელი თანხების გადანაწილება სხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე;
4. დაუგეგმავი ღონისძიებების/პროექტების დასაფინანსებლად საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილება.

1. მიუხედავად იმისა, რომ მხარჯავი უწყებები აკმაყოფილებენ საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილ ლიმიტებს⁷, საყურადღებოა მათ მიერ წლის განმავლობაში პროგრამებს/ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის ასიგნებების გადანაწილების მასშტაბურობა და სიხშირე. მაგალითად:

- რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში 2017 წლის 8 თვის განმავლობაში განხორციელდა ხარჯთაღრიცხვის 130 ცვლილება, საერთო თანხით 277.7 მლნ ლარი. აქედან, პროგრამებს შორის გადანაწილებული თანხის ოდენობამ 16.3 მლნ ლარი და მხარჯავი დაწესებულებისთვის დამტკიცებული ასიგნებების 2.7% შეადგინა;
- განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში 2017 წლის 8 თვის განმავლობაში განხორციელდა 130 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება (პროგრამებს, ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის), საერთო თანხით 100.6 მლნ ლარი;
- სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს მიერ 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით პროგრამებს, ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის განხორციელდა 38 ცვლილება, საერთო თანხით 19.9 მლნ ლარი.

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

- თავდაცვის სამინისტროს 2017 წლის 12 აპრილის ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებით⁸, სსიპ სახელმწიფო სამხედრო სამეცნიერო ტექნიკური ცენტრი „დელტას“ (29 07 01) „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი შემცირდა 455 ათასი ლარით. იმავე კვარტალში საჭირო გახდა

⁷ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 31, პუნქტი 3: „მხარჯავი დაწესებულების პროგრამებს შორის თანხების გადანაწილება არ უნდა აღემატებოდეს მხარჯავი დაწესებულებისათვის წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების 5%-ს“.

⁸ ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობა N396

შემცირებული ასიგნების გაზრდა და 2017 წლის 8 ივნისის ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებით⁹ „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი კვლავ გაიზარდა 235 ათასი ლარით;

- *რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს* ქვეპროგრამიდან „მდგრადი ურბანული ტრანსპორტის განვითარების საინვესტიციო პროგრამა“ (25 03 02) 8 თვის განმავლობაში სხვა ქვეპროგრამებზე ჯამურად მიმართულ იქნა 1.1 მლნ ლარი, თუმცა პარალელურად აღნიშნულ ქვეპროგრამაში ადგილი ჰქონდა სხვა პროგრამებიდან სახსრების მობილიზებას 8.6 მლნ ლარის ოდენობით. ანალოგიურად, „საქართველოს ურბანული რეკონსტრუქციის და განვითარების პროექტიდან“ (25 03 07) სხვა ქვეპროგრამებზე ჯამურად გადანაწილებულმა თანხამ 399 ათასი ლარი შეადგინა, თუმცა ამავდროულად პროგრამაში 9.4 მლნ ლარი იქნა გადმოტანილი. მსგავსი დინამიკაა „ჭიათურის საბაგირო გზების რეკონსტრუქცია-რეაბილიტაციის პროექტში“ (25 03 09), საიდანაც სხვა ქვეპროგრამებზე ჯამურად მიმართულ იქნა 712 ათასი ლარი, პროგრამაში გადმოტანილმა სახსრებმა კი 4.1 მლნ ლარი შეადგინა.

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

- *რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს* „წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის აღდგენა-რეაბილიტაციის“ პროგრამიდან (25 04) სხვა პროგრამებსა და ქვეპროგრამებზე ჯამურად გადანაწილებულმა თანხამ 4.1 მლნ ლარი შეადგინა, ხოლო „გზების მშენებლობა და მოვლა-შენახვა“ (25 02 02) ქვეპროგრამიდან სხვა ქვეპროგრამებზე განაწილებულმა ჯამურმა თანხამ 10.4 მლნ ლარი შეადგინა. უნდა აღინიშნოს, რომ 8 თვის განმავლობაში, „წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის აღდგენა-რეაბილიტაციის“ პროგრამაში (25 04) დამტკიცებული წლიური ბიუჯეტის (183.9 მლნ ლარი) მხოლოდ 48.2%-ია ათვისებული, ხოლო „გზების მშენებლობა და მოვლა-შენახვის“ ქვეპროგრამის (25 02 02) დამტკიცებული ბიუჯეტის (416.3 მლნ ლარი) მხოლოდ 51.4%;
- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს* ქვეპროგრამიდან „ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების ინფრასტრუქტურის განვითარება“ (32 07 02 01) მიმდინარე წლის 13 თებერვლის ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებით 164.7 ათასი ლარი მიმართულ იქნა პროგრამაზე

⁹ ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობა N597

(32 09) „თბილისის საჯარო სკოლების რეაბილიტაცია და ენერგო ეფექტურობის გაზრდის პროექტი (CEB, E5P)“. აღნიშნული პროგრამის (32 07 02 01) დამტკიცებული წლიური ბიუჯეტი განისაზღვრა 4 მლნ ლარით, საიდანაც 8 თვის მდგომარეობით მხოლოდ 37.6 %-ია ათვისებული;

- შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს „კრიზისულ მდგომარეობაში მყოფი ბავშვიანი ოჯახების გადაუდებელი დახმარების ქვეპროგრამიდან“ (35 02 03 01) 986 ათასი ლარი გადანაწილდა სხვა პროგრამებსა და ქვეპროგრამებზე. უნდა აღინიშნოს, რომ ქვეპროგრამის 8 თვის ფაქტობრივი შესრულება წლიური დამტკიცებული გეგმის მხოლოდ 28.9%-ს უტოლდება.

4. გარკვეულ შემთხვევებში, პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში ადგილი აქვს თანხების გადანაწილებას ისეთი ღონისძიებების/პროექტების დასაფინანსებლად, რომელთა განხორციელება ან დაგეგმილი არ იყო ბიუჯეტის კანონით ან გამოყოფილი საბიუჯეტო რესურსების ოდენობა არასაკმარისი აღმოჩნდა მათ სრულყოფილად განსახორციელებლად. ამასთან, აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ მსგავს გადანაწილებებს რიგ შემთხვევებში ადგილი აქვს საბიუჯეტო წლის დასაწყისშივე. ასევე, ხშირად საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ასიგნებების გადანაწილების მოთხოვნით წარმოდგენილ წერილებში მოცემულია ინფორმაცია მხოლოდ იმის შესახებ, თუ რომელი ღონისძიებების დაფინანსება განხორციელდება აღნიშნული სახსრებით და არაფერია ნათქვამი, რომელი აქტივობების შეჩერებას გამოიწვევს ეს ქმედება. მაგალითად:

- თავდაცვის სამინისტროში 2017 წლის 20 იანვრის ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებით¹⁰ „სამედიცინო მხარდაჭერის და სოციალური უზრუნველყოფის“ ქვეპროგრამის (29 03 02) „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლიდან 829 ათასი ლარი გადატანილ იქნა ამავე პროგრამის „საქონელი და მომსახურების“ მუხლში, რის საფუძველსაც წარმოადგენდა სამედიცინო დეპარტამენტის 2016 წლის მოთხოვნა¹¹ (09.09.2016, 15.09.2016 თარიღებით). ასევე, 2017 წლის 27 იანვრის ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებით¹², „სტრატეგიული და ოპერატიული მართვის“ ქვეპროგრამის (29 01 01) „ვალდებულებების კლების“ მუხლზე გადანაწილებულ იქნა ჯამურად 577 ათასი ლარი სხვადასხვა მუხლებიდან, დავალიანებების

¹⁰ 2017 წლის 20 იანვრის ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობა N24

¹¹ წერილები: სამედიცინო დეპარტამენტის 09.09.2016 წლის N847598 და 15.09.2016 წლის N867587 წერილები და სახელმწიფო შესყიდვების დეპარტამენტის უფროსის მოვალეობის შემსრულებლის 16.09.2016 წლის N876029 მოხსენებით ბარათზე მიღებული რეზოლუცია

¹² ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობა N67

დასაფარად, რომელიც წარმოიშვა 2016 წელს სხვადასხვა საქონლისა და მომსახურების მიღების შედეგად. აღნიშნულის შესახებ სამინისტროს ჯერ კიდევ 2016 წელს ჰქონდა ინფორმაცია, შესაბამისად შესაძლებელი იყო გადასახდელების ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება;

- *შინაგან საქმეთა სამინისტროს საბიუჯეტო განაცხადში „კვების ხარჯების“ მუხლით გათვალისწინებული იყო 14.6 მლნ ლარი, ხოლო რბილი ინვენტარის და უნიფორმის შეძენის მიზნით - 13 მლნ ლარი, გასული წლების მაჩვენებლების შესაბამისად. თუმცა, ფინანსთა სამინისტროს მიერ აღნიშნული ხარჯების გეგმური მაჩვენებლები 4.5 მლნ და 7.1 მლნ ლარამდე შემცირდა და მსუბუქი ავტომობილების შეძენისათვის იქნა გადატანილი, რაც სამინისტროს დაზუსტებულ განაცხადში ზღვრული მოცულობის ფარგლებში არ ჰქონდა გათვალისწინებული. თუმცა, 2017 წლის 8 თვეში საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს, პროგრამებსა და კვარტლებს შორის განხორციელებული გადანაწილებების შედეგად, „კვების ხარჯების“ მუხლით გაწეულია 8.5 მლნ ლარის საკასო ხარჯი (გეგმაზე 2-ჯერ მეტი), ხოლო რბილი ინვენტარისა და უნიფორმის შესაძენად 6.2 მლნ ლარი, მაშინ როდესაც აღნიშნული მიმართულებით წლის ბოლომდე მნიშვნელოვანი მოცულობის აუცილებელი ხარჯების გაწევა არის დაგეგმილი. ამასთან, მსუბუქი ავტომობილების შეძენისათვის 8 თვის მდგომარეობით მხოლოდ 102 ათასი ლარია (გეგმის 0.5%) გახარჯული;*
- *სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს ქვეპროგრამაზე სსიპ „საქართველოს ბავშვთა და ახალგაზრდობის განვითარების ფონდი“ (39 04 02) სამინისტროს ოთხივე პროგრამიდან (39 01, 39 02, 39 03, 39 04) ჯამურად გადანაწილდა 431 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე ქვეპროგრამისთვის განაცხადით მოთხოვნილ თანხაზე ნაკლები ოდენობის ასიგნებები იქნა დამტკიცებული. ამასთან, საბიუჯეტო ასიგნებების გადანაწილების მოთხოვნით წარმოდგენილ წერილებში მოცემულია ინფორმაცია მხოლოდ იმის შესახებ, თუ რომელი ღონისძიებების დაფინანსება განხორციელდება აღნიშნული სახსრებით და არაფერია ნათქვამი, რომელი აქტივობების შეჩერებას გამოიწვევს ეს ქმედება;*
- *ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს პროგრამების ფარგლებში ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების¹³*

¹³ ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების N55 25.01.17, N68 27.01.17 და N84 02.02 17 ცნობები.

შედეგად, სსიპ „დეენილთა საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის სააგენტოს“ (34 03) მუხლებს შორის გადანაწილდა 226 ათასი ლარი, რაც დამტკიცებული ასიგნებების (427 ათასი ლარი) 53%-ს, ისე რომ გადანაწილების მოთხოვნის წერილში ცვლილების გამომწვევი მიზეზები ახსნილი არ არის.

პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში გამოვლენილი აუთვისებლობები

2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით, პროგრამების ათვისების საშუალო მაჩვენებელი 9 თვის დაზუსტებული გეგმის 80.9%-ს, ხოლო ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული წლიური გეგმის 69.4%-ს შეადგენს¹⁴, რაც საკმაოდ მაღალ მაჩვენებელს წარმოადგენს, თუმცა ცალკეული პროგრამების/ქვეპროგრამების დონეზე შეინიშნება დაბალი ათვისების ტენდენცია, რაც სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს. პროგრამებისა და ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლების მიხედვით წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილებში (საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების გარეშე).

პროგრამების/ქვეპროგრამების ათვისება დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში				
ინტერვალი	0-60%	60-80%	80-100%	>100%
პროგრამების რაოდენობა 9 თვის დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში	19	44	68	8
ქვეპროგრამების რაოდენობა 9 თვის დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში	118	159	444	48

ცხრილი 3¹⁵. პროგრამების/ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით 9 თვის დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში - 2017 წ. 8 თვე.

პროგრამების/ქვეპროგრამების ათვისება დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში				
ინტერვალი	0-60%	60-80%	80-100%	>100%
პროგრამების რაოდენობა 9 თვის დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში	17	38	63	17
ქვეპროგრამების რაოდენობა 9 დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში	113	122	238	100

ცხრილი 4. პროგრამების/ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით 9 თვის დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში - 2017 წ. 8 თვე.

ზოგიერთი პროგრამების შესრულების შედარებით მაღალი მაჩვენებელი ნაწილობრივ განპირობებულია მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების ფარგლებში

¹⁴ საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების გარეშე.

¹⁵ სხვაობა პროგრამების/ქვეპროგრამების ჯამურ რაოდენობებაში გამოწვეულია იმ ფაქტით, რომ ზოგიერთი პროგრამისთვის/ქვეპროგრამისთვის ბიუჯეტის კანონით 9 თვის გეგმა არ არის განსაზღვრული.

გახარჯული რესურსით. აღნიშნულ რესურსებს არ გააჩნიათ გეგმური მაჩვენებელი და მათი ასახვა ხდება მხოლოდ ფაქტობრივად გაწეულ გადასახდელებში. ამით აიხსნება ის ფაქტიც, რომ გარკვეული პროგრამების ფარგლებში ადგილი აქვს სახსრების ათვისებას დაზუსტებულ გეგმაზე მეტი ოდენობით. შესაბამისად, მიზანშეწონილია პროგრამების გეგმასთან მიმართებაში ათვისების ანალიზი ჩატარდეს გეგმით გათვალისწინებული მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების სახით ფაქტობრივად გადახდილი სახსრების გამოკლებით.

პროგრამებისა და ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლების მიხედვით, ზემოხსენებული სახსრების გამოკლებით, წარმოდგენილია ცხრილში (საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების გარეშე).

პროგრამების/ქვეპროგრამების ათვისება დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში				
ინტერვალი	0-60%	60-80%	80-100%	>100%
პროგრამების რაოდენობა	21	53	62	3
ქვეპროგრამების რაოდენობა	124	174	450	21

ცხრილი 5. პროგრამების/ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში, მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების სახით გადახდილი სახსრების გამოკლებით - 2017 წ. 8 თვე.

პროგრამების/ქვეპროგრამების ათვისება დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში				
ინტერვალი	0-60%	60-80%	80-100%	>100%
პროგრამების რაოდენობა	18	46	57	14
ქვეპროგრამების რაოდენობა	114	133	234	92

ცხრილი 6. პროგრამების/ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების სახით გადახდილი სახსრების გამოკლებით - 2017 წ. 8 თვე.

1. ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში, 2017 წლის 8 თვის განმავლობაში ადგილი არ ჰქონია ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების ათვისებას, რაც წლის ბოლომდე პროგრამებისათვის განსაზღვრული დაფინანსების სრულად გამოყენებას ექვემდებარება.

ორგანიზაც. კოდი	დასახელება	წლიური გეგმა ბიუჯეტის კანონი	9 თვის გეგმა დაზუსტებული	8 თვე ფაქტი ¹⁶
24 10	ბაქო - თბილისი - ყარსის სარკინიგზო მაგისტრალის მშენებლობისათვის მარაბდა - ახალქალაქი - კარწახის მონაკვეთზე კერძო საკუთრებაში არსებული მიწების გამოსყიდვა- კომპენსაცია	80	60	0
25 02 02 22	საგზაო უსაფრთხოების ღონისძიებები	-	8,081	0
28 01 01 02 01	დიპლომატიური დაწესებულებების დაკომპლექტებისა და მატერიალურ-ტექნიკური ბაზით უზრუნველყოფის ხარჯები	-	240	0
32 01 02 63	განათლების სფეროში სამინისტროს პოლიტიკის განხორციელების ხელშეწყობა – საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს განკარგვა	3,532	46	0
32 02 14	ელექტრონული სწავლება (e Learning)	3,000	200	0
32 03 02 01	ბრალდებული და მსჯავრდებული პირებისათვის და ყოფილი პატიმრებისათვის პროფესიული განათლების მიღების ხელმისაწვდომობა - საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს განკარგვა	200	62	0
32 04 02 03 01	სახელმწიფო სტიპენდიები სტუდენტებს – საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს განკარგვა	-	205	0
32 05 05	მეცნიერების პოპულარიზაცია	400	110	0
34 02 04	დევენილი ოჯახების მიერ, გრძელვადიანი საცხოვრებლით უზრუნველყოფის მიზნით, შევსებული განაცხადების ელექტრონულ მოდულში ასახვა	-	77	0
35 05 01	შრომის ბაზრის ანალიზის, ინფორმაციული სისტემის დანერგვა/განვითარება	785	6	0
37 06 02	მეფუტკრეობის სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების მხარდაჭერა	500	465	0
29 01 10	საქართველოს შეიარაღებული ძალების სახმელეთო ჯარების აღმოსავლეთ სარდლობის V ქვეითი ბრიგადა	120	-	0
32 02 04 02	სსიპ – შოთა რუსთაველის ეროვნული სამეცნიერო ფონდი	255	-	0
33 02 04	კულტურის სფეროს ინფრასტრუქტურის განვითარებისა და ფინანსური მდგრადობის ქვეპროგრამა	5,000	-	0

¹⁶ პროგრამების ფარგლებში ათვისებული რესურსის განსაზღვრულ გეგმასთან შესადარისობის უზრუნველსაყოფად, წარმოდგენილი პროგრამების ათვისების მდგომარეობის ანალიზისას გამოყენებული სტატისტიკური მაჩვენებლები არ მოიცავს მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების სახით გადახდილ სახსრებს.

38 04 04	ტყის აღრიცხვა-ინვენტარიზაციის ღონისძიებები	500	-	0
----------	--	-----	---	---

ცხრილი 7. ნულოვანი ათვისების მქონე პროგრამები/ქვეპროგრამები, მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების სახით გადახდილი სახსრების გამოკლებით - 2017 წ. 8 თვე (ათასი ლარი).

- განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს (32 00) ქვეპროგრამის „განათლების სფეროში სამინისტროს პოლიტიკის განხორციელების ხელშეწყობა – საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს განკარგვა“ (32 01 02 63) წლიური ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულმა გეგმამ 3.5 მლნ ლარი შეადგინა, 9 თვის დაზუსტებული გეგმა კი 46 ათას ლარამდე შემცირდა. თუმცა, 8 თვის მდგომარეობით პროგრამის ფარგლებში საბიუჯეტო სახსრების ათვისებას ადგილი არ ჰქონია. აღსანიშნავია, რომ პროგრამის ფარგლებში ვერც 2016 წელს მოხერხდა გამოყოფილი ასიგნებების ათვისება, რის შესახებაც აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“;
- ანალოგიურად, 8 თვის მდგომარეობით არ მომხდარა ასიგნებების ათვისება ქვეპროგრამაში „ელექტრონული სწავლება (e Learning)“ (32 02 14). აღნიშნული ქვეპროგრამისთვის ბიუჯეტის კანონით გამოიყო 3 მლნ ლარი, რომელიც წლის განმავლობაში 200 ათას ლარამდე იქნა დაზუსტებული;
- „კულტურის სფეროს ინფრასტრუქტურის განვითარებისა და ფინანსური მდგრადობის ქვეპროგრამის“ (33 02 04) ასიგნებები 2017 წლის ბიუჯეტის კანონით 5 მლნ ლარის ოდენობით იქნა განსაზღვრული, თუმცა 8 თვის მდგომარეობით ქვეპროგრამის ფარგლებში ასიგნებები არ ათვისებულა. ამასთან, წლის განმავლობაში ქვეპროგრამისთვის გეგმის დაზუსტებას ადგილი არ ჰქონია, ხაზინის მონაცემები კი არ მოიცავს ინფორმაციას აღნიშნული პროგრამისთვის გამოყოფილი ასიგნებებისა და ფაქტობრივი ხარჯის შესახებ.

2. გარდა შემოაღნიშნულისა, საყურადღებოა, რომ გარკვეული პროგრამები/ქვეპროგრამები ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდებიან როგორც ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ ასიგნებებთან, ასევე დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში¹⁷. როგორც ცხრილი 5 გვიჩვენებს, 9 თვის დაზუსტებული გეგმის 60%-ზე ნაკლები ათვისების მაჩვენებლით ხასიათდება 21 პროგრამა და 124 ქვეპროგრამა, რაც პროგრამების შესრულებასთან დაკავშირებულ შესაძლო რისკებზე

¹⁷ პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში ათვისებული რესურსის განსაზღვრულ გეგმასთან შესადარისობის უზრუნველსაყოფად, წარმოდგენილი პროგრამების/ქვეპროგრამების ათვისების მდგომარეობის ანალიზისას გამოყენებული სტატისტიკური მაჩვენებლები არ მოიცავს მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების სახით გადახდილ სახსრებს, თუ სხვა რამ არ არის მითითებული.

მიუთითებს. აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის შესრულების შესაძლო რისკებზე ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის შესახებ“¹⁸, თუმცა კანონის ფორმირების პროცესში აღნიშნული რეკომენდაციები გათვალისწინებული არ იქნა.

ორგანიზაც. კოდი	დასახელება	წლიური გეგმა ბიუჯეტის კანონი (1)	9 თვის დაზუსტებ ული გეგმა (2)	8 თვის საკასო ხარჯი (3)	(3)/(1) %	(3)/(2) %
04 02	საგადასახადო ომბუდსმენის აპარატი	678	511	212	31.3%	41.6%
23 01 02	სუვერენული რეიტინგი	840	425	206	24.5%	48.5%
23 06	ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობა	1,000	720	421	42.1%	58.5%
24 01 02	ექსპორტის წახალისების ღონისძიებები	1,900	1,860	45	2.4%	2.4%
24 01 05	საქართველოს მასშტაბით შიდა ფრენების სუბსიდირება	4,000	2,000	1,189	29.7%	59.4%
24 08 02	საქართველოში ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების განვითარების ხელშეწყობა	6,900	4,727	2,723	39.5%	57.6%
25 02 02 14	სტეფანწმინდა-სამების ეკლესია საავტომობილო გზის კმ1-კმ6 მონაკვეთის რეკონსტრუქცია- მშენებლობა	8,000	3,380	1,875	23.4%	55.5%
25 03 01	საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის მიერ განსახორციელებელი პროექტები	20,000	13,000	5,720	28.6%	44.0%
25 04 06	რეგიონებში ინფრასტრუქტურული პროექტების მხარდაჭერის ღონისძიებები	5,000	2,850	879	17.6%	30.8%
29 02 03	პროფესიული განვითარება	868	610	300	34.5%	49.1%
29 04	მართვის, კონტროლის, კავშირგაბმულობის და კომპიუტერული სისტემები	9,743	8,225	2,424	24.9%	29.5%
32 02 06	მოსწავლეების სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფა	16,900	15,164	8,792	52.0%	58.0%

¹⁸ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე.

32 02 12 01	ზოგადი განათლების ხელშეწყობის სხვა პროგრამები – საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს განკარგვა	630	524	200	31.7%	38.2%
32 02 13	სკოლების საგრანტო დაფინანსება	4,000	2,630	1,514	37.8%	57.6%
32 04 02 04	პროგრამა „ცოდნის კარი“	1,200	850	382	31.9%	45.0%
32 04 02 08	ვისწავლოთ საქართველოში	3,400	1,651	434	12.8%	26.3%
32 06 01	ინკლუზიური სწავლების ხელშეწყობა	1,785	1,298	648	36.3%	49.9%
32 07 02 02	პროფესიული საგანანმანათლებლო დაწესებულებების ინფრასტრუქტურის განვითარება	16,000	6,623	2,025	12.7%	30.6%
32 07 02 04	სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და ტერიტორიული ორგანოების ინფრასტრუქტურის განვითარება	1,500	810	193	12.9%	23.8%
32 07 02 05	საჯარო სკოლების ოპერირებისა და მოვლა-პატრონობის სისტემის განვითარება	2,000	1,489	239	12.0%	16.1%
33 02 05	ხელოვნების განვითარების ხელშეწყობის ქვეპროგრამა	5,950	1,356	628	10.5%	46.3%
33 04 01 01	კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ღონისძიებების ხელშეწყობის ქვეპროგრამა	600	32	17	2.8%	51.9%
33 04 02 02	კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ქვეპროგრამა	3,250	2,482	1,064	32.7%	42.9%
35 02 04 04	სოციალური შეღავათები მაღალმთიან დასახლებაში-მოხმარებული ელექტროენერგიის საფასური	15,000	6,196	2,618	17.5%	42.2%
35 03 02 01	დაავადებათა ადრეული გამოვლენა და სკრინინგი	1,900	1,529	794	41.8%	52.0%
35 03 04	დიპლომისშემდგომი სამედიცინო განათლება	1,000	509	24	2.4%	4.7%
35 04	სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვა	30,000	23,793	9,107	30.4%	38.3%
35 05	შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების პროგრამა	4,050	1,405	471	11.6%	33.5%
35 05 03	შრომის პირობების ინსპექტირება	575	410	206	35.8%	50.2%
35 05 04	სამუშაოს მაძიებელთა პროფესიული მომზადება-გადამზადება და კვალიფიკაციის ამაღლება	2,014	579	18	0.9%	3.2%

36 02	ენერგეტიკული ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია	12,100	3,910	910	7.5%	23.3%
36 03 01	რეგიონალური ელექტროგადაცემის გაუმჯობესების პროექტი	10,680	7,980	2,142	20.1%	26.8%
37 02 02	სურსათის უვნებლობის სახელმწიფო კონტროლი	800	500	280	35.0%	56.0%
37 03 06	ქართული ვაზის წარმოშობის პოპულარიზაცია	200	140	57	28.3%	40.4%
38 01 02	გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ღონისძიებები	360	345	56	15.5%	16.2%
38 04 03	ტყითსარგებლობის ღონისძიებები	415	1,023	15	3.6%	1.5%
39 04 01	ახალგაზრდული პოლიტიკის განვითარების პროგრამა	500	410	196	39.3%	47.9%
49 01	საინვესტიციო პოლიტიკის დაგეგმვა და მართვა	950	721	193	20.4%	26.8%
49 02	ინვესტიციების მოზიდვის ხელშეწყობა	800	550	4	0.5%	0.7%
56 00	სსიპ – საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახური	2,150	1,620	725	33.7%	44.8%

ცხრილი 8. ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ წლიურ გეგმასა და 9 თვის დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში დაბალი ათვისების მქონე ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის მაჩვენებლები - 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით (ათასი ლარი).

მაგალითად:

- ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება „მართვის, კონტროლის, კავშირგაბმულობის და კომპიუტერული სისტემების“ პროგრამა (29 04). პროგრამის ასიგნებები 2017 წლის ბიუჯეტის კანონით 9.7 მლნ ლარით განისაზღვრა, 9 თვის დაზუსტებულმა გეგმამ კი 8.2 მლნ ლარი შეადგინა, საიდანაც 8 თვის მდგომარეობით მხოლოდ 29.5% იქნა ათვისებული (წლიური გეგმის 24.8%). პროგრამა ჩამორჩენით ხასიათდებოდა 2016 წელსაც, მიუხედავად ამისა 2017 წლის ასიგნებები 56.6%-ით იქნა გაზრდილი. აღნიშნული პროგრამის მოსალოდნელი დაბალი ათვისების შესახებ აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე;
- შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს (35 00) „სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაციისა და აღჭურვის“ პროგრამის (35 04) წლიური ასიგნებები ბიუჯეტის კანონით 30 მლნ ლარის დონეზე დაიგეგმა. თუმცა, 8 თვის მდგომარეობით გაწეულმა საკასო ხარჯმა მხოლოდ 9.1 მლნ ლარი და წლიური გეგმის 30.3% შეადგინა. ასევე,

ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება „შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების პროგრამა“ (35 05), რომლისთვისაც ბიუჯეტის კანონით 4.1 მლნ ლარი იქნა გამოყოფილი, 8 თვეში კი მხოლოდ 471 ათასი ლარია (11.6%) ათვისებული. აღსანიშნავია, რომ პროგრამისთვის დამტკიცებული ასიგნებების ათვისება ვერ ხერხდებოდა გასული წლების განმავლობაშიც, რის შესახებაც არაერთხელ აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებში;

- „პროფესიული საგანანმანათლებლო დაწესებულებების ინფრასტრუქტურის განვითარების“ ქვეპროგრამის (32 07 02 02) ფარგლებში, 8 თვის მონაცემებით ათვისებულია 2 მლნ ლარი, რაც 9 თვის დაზუსტებული გეგმის მხოლოდ 30.6%-ს და ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული წლიური გეგმის 12.7%-ს შეადგენს. ქვეპროგრამის ფარგლებში მიმდინარე წელს გათვალისწინებული იყო პროფესიული სასწავლებლების დაფუძნება, რაც 8 თვის მდგომარეობით არ განხორციელებულა და აღნიშნული აქტივების შესაქმნელად განსაზღვრული ასიგნებების (7.1 მლნ ლარი) ათვისება მიმდინარე წელს აღარ იგეგმება;
- დაბალი ათვისებით ხასიათდება ასევე „ხელოვნების განვითარების ხელშეწყობის ქვეპროგრამა“ (33 02 05), რომლის წლიური ასიგნებები ბიუჯეტის კანონით 5.9 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა, 8 თვის მონაცემებით კი ათვისების მაჩვენებელი მხოლოდ 10.5%¹⁹ შეადგინა.

3. ზოგიერთი პროგრამა/ქვეპროგრამა, რომელსაც 9 თვის დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში ათვისების საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელი აქვს, ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებაში შესრულების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება.

ორგანიზაც. კოდი	დასახელება	წლიური გეგმა ბიუჯეტის კანონი (1)	9 თვის დაზუსტე ბული გეგმა (2)	8 თვის საკასო ხარჯი (3)	(3)/(1) %	(3)/(2) %
25 02 02 11	ბაღდათი-აბასთუმნის საავტომობილო გზის რეკონსტრუქცია-რეაბილიტაცია	15,000	760	759	5.1%	99.9%
25 02 02 12	სნო-ჯუთა-როშკა-შატილი-ომალო-ხადორის ხეობა-ბაწარა-ახმეტის მიმართულებით საავტომობილო გზების რეკონსტრუქცია-მშენებლობა	10,000	2,525	2,471	24.7%	97.9%
25 02 02 13	ზემო იმერეთი (საჩხერე) - რაჭის დამაკავშირებელი საავტომობილო გზის რეკონსტრუქცია-მშენებლობა	10,000	760	711	7.1%	93.6%

¹⁹ აღნიშნული მაჩვენებელი არ მოიცავს მიზნობრივი გრანტის სახით ათვისებულ სახრებს, რამდენედაც არ ხდება მათი გეგმური მაჩვენებლის განსაზღვრა.

32 01 02	განათლების სფეროში სამინისტროს პოლიტიკის განხორციელების ხელშეწყობა	8,429	3,618	2,875	34.1%	79.5%
32 02 10	ეროვნული სასწავლო გეგმების დანერგვა და მონიტორინგი	550	306	253	46.0%	82.7%
32 03 01 01	პროფესიული განათლების განვითარების ხელშეწყობა - საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს განკარგვა	27,200	12,773	11,434	42.0%	89.5%
32 04 02 07	მასწავლებლის მომზადების ერთწლიანი საგანმანათლებლო პროგრამა	2,133	289	289	13.6%	100.0%
32 07	საგანმანათლებლო და სამეცნიერო დაწესებულებათა ინფრასტრუქტურის განვითარება	115,980	76,267	55,593	47.9%	72.9%
32 07 01 02	საგანმანათლებლო დაწესებულებების ინფორმაციულ - საკომუნიკაციო ტექნოლოგიებით უზრუნველყოფა	2,500	30	23	0.9%	77.3%
35 02 03 05	დღის ცენტრების ქვეპროგრამა	4,500	2,658	2,214	49.2%	83.3%
35 02 04	სოციალური შეღავათები მაღალმთიან დასახლებებში	55,000	34,016	26,452	48.1%	77.8%
35 02 04 02	სოციალური შეღავათები მაღალმთიან დასახლებებში-სოციალური პაკეტის მიმღებ პირთა დანამატი	5,000	2,991	2,332	46.6%	78.0%
35 03 02 05	პროფესიულ დაავადებათა პრევენცია	270	133	116	43.1%	87.8%
35 03 02 08	აივ ინფექცია/შიდსის მართვა	8,600	4,780	3,444	40.0%	72.0%
35 03 02 09	დედათა და ბავშვთა ჯანმრთელობა	7,000	3,918	2,946	42.1%	75.2%
35 03 02 10	ნარკომანიით დაავადებულ პაციენტთა მკურნალობა	7,000	4,328	3,196	45.7%	73.9%
35 03 02 12	C ჰეპატიტის მართვა	15,000	7,487	6,863	45.8%	91.7%
35 03 03 10	სამხედრო ძალებში გასაწვევ მოქალაქეთა სამედიცინო შემოწმება	1,000	685	491	49.1%	71.6%
37 05 07	სოფლის მეურნეობის პროდუქციის გადამამუშავებელი საწარმოების თანადაფინანსება	5,000	2,290	2,173	43.5%	94.9%
38 04 02	ტყის მოვლა-აღდგენის ღონისძიებები	650	231	228	35.1%	98.7%

ცხრილი 9. ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში დაბალი ათვისების მქონე ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის ათვისების მაჩვენებლები 8 თვის მდგომარეობით (ათასი ლარი).

- რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს (25 00) ქვეპროგრამის „ბაღდათი-აბასთუმნის საავტომობილო გზის რეკონსტრუქცია-რეაბილიტაციის“ (25 02 02 11) ასიგნებები 2017 წლის ბიუჯეტის კანონით 15 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, საიდანაც 9 თვის დამტკიცებული გეგმა 8.4 მლნ ლარს შეადგენდა. თუმცა, დაზუსტების შედეგად, 9 თვის გეგმა 760 ათას ლარამდე დაზუსტდა (90%-ით), რაც 8 თვის მდგომარეობით 99.9 %-ით იქნა ათვისებული, მაშინ როდესაც შესრულების მაჩვენებელი ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ 9 თვის გეგმასთან მიმართებაში 9.0%-ია;

- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს (32 00) ქვეპროგრამის „საგანმანათლებლო დაწესებულებების ინფორმაციულ - საკომუნიკაციო ტექნოლოგიებით უზრუნველყოფა“ (32 07 01 02) წლიური ასიგნებები 2.5 მლნ ლარის ოდენობით დამტკიცდა, რისი ათვისებაც 9 თვის განმავლობაში იყო განსაზღვრული. თუმცა, დაზუსტების შედეგად, 9 თვის გეგმა 30 ათას ლარამდე შემცირდა (98.8 %-ით). შედეგად, 8 თვის მდგომარეობით დაზუსტებული გეგმის 77.3% იქნა ათვისებული, მაშინ როდესაც შესრულების მაჩვენებელი დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში 0.9%-ია. აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის განმავლობაში პროგრამისთვის ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული თანხის მხოლოდ 1.5% იქნა ათვისებული;*
- *სოფლის მეურნეობის სამინისტროს (37 00) ქვეპროგრამის „სოფლის მეურნეობის პროდუქციის გადამამუშავებელი საწარმოების თანადაფინანსების პროგრამის“ (37 05 07) 2017 წლის ასიგნებები ბიუჯეტის კანონით 5 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, საიდანაც 9 თვის დამტკიცებული გეგმა 4.99 მლნ ლარს შეადგენდა. დაზუსტების შედეგად, 9 თვის გეგმა 2.3 მლნ ლარამდე შემცირდა (54.1%-ით), რაც 8 თვის მდგომარეობით 94.9%-ით იქნა ათვისებული, თუმცა შესრულების მაჩვენებელი ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებაში 43.5%-ია.*

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროსა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- *ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში მხედველობაში იქნეს მიღებული გასული და მიმდინარე წლების გამოცდილება, რათა თავიდან იქნეს აცილებული წლის განმავლობაში განხორციელებული მასშტაბური ხასიათის გადანაწილებებისა და აუთვისებელი/დაბალი ათვისების მქონე პროგრამების/ქვეპროგრამების არსებობა.*

2.1.2. შრომის ანაზღაურება

2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლი 1.4 მლრდ ლარის ოდენობით განისაზღვრა, ხოლო 8 თვის განმავლობაში აღნიშნული მუხლით შტატით

გათვალისწინებულ საჯარო მოხელეთა ანაზღაურებაზე მიიძღრთა 903.6 მლნ ლარი (წლიური გეგმის 64.9%).

შრომის ანაზღაურება	2015 წ.	2016 წ.	2017 წ.	ზრდის ტემპი 2015-2016 წწ.	ზრდის ტემპი 2016-2017 წწ.
„შრომის ანაზღაურების“ მუხლი	891,483	952,129	903,571	6.8%	-5.1%
თანამდებობრივი სარგო	535,068	578,950	555,673	8.2%	-4.0%
წოდებრივი სარგო	175,298	167,368	160,376	-4.5%	-4.2%
პრემია	24,131	36,219	21,366	50.1%	-41.0%
დანამატი	149,199	163,134	160,192	9.3%	-1.8%
ჰონორარი	352	452	419	28.4%	-7.3%
კომპენსაცია	7,436	6,005	5,546	-19.2%	-7.6%
შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება	95,280	109,236	113,597	14.6%	4.0%
სულ:	986,763	1,061,365	1,017,168	7.6%	-4.2%

ცხრილი 10. „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაწეული ხარჯები შემადგენელი კომპონენტების დონეზე 8 თვის მდგომარეობით (ათასი ლარი).

როგორც ცხრილიდან ჩანს, 2016 წელთან შედარებით, 8 თვის მდგომარეობით, ჯამურად „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გახარჯული სახსრების მოცულობა 5.1%-ითაა შემცირებული. აღნიშნული განპირობებულია შრომის ანაზღაურების მუხლის თითოეული კომპონენტის შემცირებით, მათ შორის, „თანამდებობრივი სარგოსა“ და „პრემიის“ შემცირებით, 23.3 მლნ და 14.9 მლნ ლარის ოდენობით. ზრდის ტენდენციით ხასიათდება მხოლოდ „შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურების“ მუხლი, სადაც ხარჯები წინა წელთან შედარებით 4%-ით არის გაზრდილი. თუმცა, აღნიშნული მუხლის ზრდის ტემპი გაცილებით მაღალი იყო 2015 და 2016 წლებში, შესაბამისად, 32.8% და 14.6%.

საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაცემული საბიუჯეტო სახსრები არასრულყოფილად ასახავს ამ მიზნობრიობით ათვისებული რესურსის ჯამურ მოცულობას და არ იძლევა სრულ ინფორმაციას საჯარო სექტორში შტატით გათვალისწინებული მომუშავეების მიერ წლის განმავლობაში მიღებული შრომის ანაზღაურების შესახებ. კერძოდ, მომუშავეთა შრომის ანაზღაურებაზე ხარჯების გაწევა ხდება არამხოლოდ „შრომის ანაზღაურების“, არამედ „სუბსიდიების“²⁰ და „სხვა ხარჯების“ მუხლებიდანაც, საიდანაც 2017 წლის 8 თვის განმავლობაში ათვისებულმა თანხამ 33.2 მლნ ლარი შეადგინა.

²⁰ ზოგიერთი სსიპ-ის/ა(ა)იპ-ის შემთხვევაში დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურების ხარჯის გაცემა ხორციელდება „სუბსიდიების“ მუხლიდან. 2017 წლის 8 თვის განმავლობაში ამ ტიპის ხარჯმა 28,187 ათასი ლარი შეადგინა.

	„შრომის ანაზღაურების“ მუხლი	„სუბსიდიების“ მუხლი	„სხვა ხარჯების“ მუხლი	ჯამური შრომის ანაზღაურება
შრომის ანაზღაურება	903,571	28,187	4,965	936,723
თანამდებობრივი სარგო	555,673	27,757	4,769	588,199
წოდებრივი სარგო	160,376	0	0	160,376
პრემია	21,366	247	195	21,808
დანამატი	160,192	154	0	160,347
ჰონორარი	419	29	0	448
კომპენსაცია	5,546	0	0	5,546

ცხრილი 11. საჯარო სექტორში შტატით გათვალისწინებული მომუშავეების შრომის ანაზღაურებაზე სხვადასხვა მუხლებიდან 2017 წლის 8 თვის განმავლობაში გაწეული ხარჯების ჯამური მოცულობა (ათასი ლარი).

შრომის ანაზღაურების სახით ათვისებული საბიუჯეტო რესურსის შესახებ სრულყოფილი ანგარიშგებისა და გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, მოხდეს შრომის ანაზღაურებასთან დაკავშირებული ყველა ხარჯის ერთგვაროვანი მიდგომით აღრიცხვა, მათი ჯამური ოდენობით წარმოდგენა და შესაბამისი საკანონმდებლო ნორმების²¹ დარეგულირება.

მიუხედავად იმისა, რომ 8 თვის განმავლობაში დანამატის სახით გაცემული სახსრების ჯამური ოდენობა წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 1.8%-ით არის შემცირებული, ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება მისი წილი მთლიან შრომის ანაზღაურების მუხლში. 2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით, აღნიშნული მაჩვენებელი 16.5%-ს შეადგენდა, მიმდინარე მდგომარეობით კი - 17.1%-ს უტოლდება. აღნიშნულთან დაკავშირებით საყურადღებოა მხარჯავი დაწესებულებების განაწილება „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში პრემიისა და დანამატის წილის მიხედვით, სადაც იმ უწყებების რაოდენობა, რომელთა შემთხვევაშიც პრემიისა და დანამატის სახით გაცემული საბიუჯეტო სახსრების ჯამური მოცულობა მთლიანი შრომის ანაზღაურების 30%-ს აჭარბებს, მხარჯავი დაწესებულებების მთლიანი რაოდენობის 34%-ზე მეტია.

მხარჯავი დაწესებულებების რაოდენობა	0-10% ინტერვალში	10-20% ინტერვალში	20-30% ინტერვალში	30-40% ინტერვალში	40-50% ინტერვალში
პრემიის წილი შრომის ანაზღაურებაში	50	4	4	0	0

²¹ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის №672 ბრძანების „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“ მიხედვით, „სუბსიდიების“ მუხლით ჯერ კიდევ აღირიცხება „საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე/არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებზე და სხვა სახელმწიფო არაფინანსურ საწარმოებზე მიმდინარე და საოპერაციო ხარჯების დასაფინანსებლად გადაცემული თანხები“.

დანამატის წილი შრომის ანაზღაურებაში	20	18	11	5	4
პრემია + დანამატი წილი შრომის ანაზღაურებაში	14	13	11	14	6

ცხრილი 12. მხარჯავი დაწესებულებების განაწილება „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში პრემიისა და დანამატის წილის მიხედვით („სუბსიდიებისა“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლით გაცემული პრემიებისა და დანამატების ჩათვლით) – 2017 წლის 8 თვე.

მხარჯავი დაწესებულებების მიერ შრომის ანაზღაურების სახით გაცემული საბიუჯეტო სახსრების ანალიზისას გამოვლენილ იქნა სხვა რიგი გარემოებები.

1. მიუხედავად მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილებით განსაზღვრული ლიმიტებისა, გარკვეულ შემთხვევებში ადგილი აქვს როგორც პრემიის, ისე დანამატის თანამდებობრივ სარგოზე მეტი ოდენობით გაცემის ფაქტებს. მაგალითად:

- ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ცენტრალურ აპარატში 2017 წლის 8 თვის განმავლობაში ადგილი ჰქონდა ერთჯერადად დანამატის გაცემას თანამდებობრივი სარგოს ექვსმაგი ოდენობით. ასევე, სამინისტროში შემავალი სსიპ „აწარმოე საქართველოში“ ფარგლებში გაიცა პრემია თანამდებობრივი სარგოს ოთხმაგი ოდენობით და იმავე თვეში აღნიშნულ პირზე ასევე, გაიცა დანამატი თანამდებობრივი სარგოს ორმაგი ოდენობით. აღსანიშნავია, რომ მომდევნო თვეების განმავლობაში, კვლავ მოხდა დანამატის გამოყოფა თანამდებობრივი სარგოს 230%-ის ოდენობით;
- თავდაცვის სამინისტროში მინისტრის ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტებით, სამინისტროს 49 თანამშრომელს დაენიშნა ყოველთვიური დანამატები, რომელთა ოდენობა 130 ლარიდან 5,097 ლარამდე მერყეობს, თუმცა მათი განსაზღვრის კრიტერიუმების შესახებ შესაბამის ბრძანებებში არაფერია მითითებული;
- შინაგან საქმეთა სამინისტროს 10 თანამშრომლის შემთხვევაში პრემია გაცემულია კვარტალურ შეზღუდვაზე²² გადაჭარბებით. კერძოდ, 8 თვის განმავლობაში მათზე პრემია გაცემულია 5-ჯერ, მათ შორის ერთ შემთხვევაში პრემიები გაცემულია სადღესასწაულო დღეებთან დაკავშირებით.

2. ხარვეზები ვლინდება დანამატების გაცემის შემთხვევაშიც. კერძოდ, რიგი საბიუჯეტო ორგანიზაციების შემთხვევაში, დანამატის გაცემის ფაქტი დასაბუთებულია ზეგანაკვეთური

²² კვარტალის განმავლობაში პრემიის ერთჯერ მეტად გაცემის შეზღუდვა.

მუშაობით ან/და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვით, თუმცა უწყებების მიერ ვერ ხდება აღნიშნული ფაქტების დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენა. რამდენადაც დანამატი წარმოადგენს მოხელის ზეგანაკვეთური მუშაობისა და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით, ყოველწლიურად შრომის ანაზღაურების ფონდში წარმოქმნილი ეკონომიის ფარგლებში გასაცემ ფულად ჯილდოს²³, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მისი წინასწარ, მთელი წლის მანძილზე დანიშვნა, გამართლებულ პრაქტიკად ვერ ჩაითვლება. მაგალითად:

- *ენერგეტიკის სამინისტროში* წლის განმავლობაში „დანამატის“ მუხლით გაცემულია სულ 556 ათასი ლარი, რისი გაცემის საფუძველსაც წარმოადგენს ენერგეტიკის მინისტრის 2017 წლის 3 იანვრის N1 ბრძანება, რომლის მიხედვითაც სამინისტროს თანამშრომლებს წინასწარ მთელი წლის განმავლობაში დასაბუთების გარეშე განესაზღვრათ სახელფასო დანამატი. ასევე, სსიპ „ნავთობისა და გაზის სახელმწიფო სააგენტოს“ ხელმძღვანელის ერთი ბრძანების საფუძველზე, დასაბუთების გარეშე, შტატით გათვალისწინებულ თითქმის ყველა თანამშრომელზე ყოველთვიურად გაიცემა წინასწარ განსაზღვრული თანხა დანამატების სახით. აღნიშნული სახით გაცემულმა დანამატმა 8 თვის განმავლობაში სულ 140 ათასი ლარი შეადგინა;
- *სოფლის მეურნეობის სამინისტროს* აპარატში მინისტრის ბრძანებით ყველა თანამშრომელზე დანიშნულია ყოველთვიური ფიქსირებული დანამატები თანამდებობრივი სარგოს 40%-დან 95%-მდე ოდენობით. ანალოგიურად, სამინისტროს ფარგლებში შემავალი სსიპ-ების თანამშრომლებზე, უწყების ხელმძღვანელის ერთი ბრძანების საფუძველზე, სოფლის მეურნეობის მინისტრის ბრძანებით, მათი უწყებისათვის დამტკიცებული დებულების შესაბამისად, წინასწარ მთელი წლით განსაზღვრულია დანამატები თანამდებობრივი სარგოს 20%-დან 50%-მდე ოდენობით. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ დანამატის გაცემის შემთხვევაში ზეგანაკვეთური მუშაობის, ან/და განსაკუთრებული სამუშაოს შესრულების დამადასტურებელი დოკუმენტების შედგენა ორგანიზაციაში არ ხდება;
- *შინაგან საქმეთა სამინისტროში* მინისტრის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების საფუძველზე, 138 თანამშრომელზე დანიშნულია სპეციალური დანამატები, რის შედეგადაც 8 თვეში გაცემულია 2.4 მლნ ლარი. აღსანიშნავია, რომ

²³ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 37, პუნქტი 2.

სპეციალური დანამატის დაწესების შესახებ გამოცემულ ბრძანებებში მითითებულია მხოლოდ დანამატის დაწესების თარიღი და არ არის განსაზღვრული, თუ რა პერიოდით იქნა დაწესებული ეს დანამატი. ამასთან, ბრძანებებით არ არის დასაბუთებული დანამატის გაცემის აუცილებლობა.

3. ცალკეულ შემთხვევებში, წლის განმავლობაში საბიუჯეტო ორგანიზაციებში რეალურად დასაქმებულ მომუშავეთა (საშტატო) რიცხოვნობა, მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრულ საშტატო რიცხოვნობას. აღნიშნულის შედეგად, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გათვალისწინებული ასიგნებები ან აუთვისებელი რჩება ან ნაწილდება თანამშრომლებზე პრემიებისა და დანამატების სახით, რაც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით არ შეიძლება მისაღებ პრაქტიკად ჩაითვალოს²⁴. მაგალითად:

- *ენერგეტიკის სამინისტროში* მიმდინარე წლის განმავლობაში რეალურად დასაქმებულ მომუშავეთა რიცხოვნობა მნიშვნელოვნად ჩამორჩება 2017 წლის ბიუჯეტით დამტკიცებულ საშტატო რიცხოვნობას. კერძოდ, მიმდინარე წლის 8 თვეში ვაკანტური თანამდებობების საშუალო ოდენობა სამინისტროს აპარატში 74 ერთეულს შეადგენდა. შედეგად, თანამდებობრივი სარგოს მუხლში გამოთავისუფლებული სახსრები ხმარდებოდა თანამშრომლებზე პრემიებისა და დანამატების გაცემას. ჯამში აღნიშნული ეკონომიების ხარჯზე გაცემულია პრემია 18 ათასი და დანამატი 154 ათასი ლარის ოდენობით;
- *ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს* აპარატსა და მის დაქვემდებარებაში მყოფ რამდენიმე სსიპ-ში ფაქტობრივად დასაქმებულ თანამშრომელთა რიცხოვნობა მნიშვნელოვნად ჩამორჩება საშტატო ნუსხით გათვალისწინებულ მაჩვენებელს და 8 თვის მდგომარეობით ვაკანსიების საშუალო რაოდენობა 168 ერთეულს შეადგენს. შედეგად წარმოქმნილი ეკონომია მიიმართა დანამატების გასაცემად და ბიუჯეტით გათვალისწინებული 23 ათასი ლარის ოდენობის დანამატის ნაცვლად სამინისტროს ფარგლებში გაიცა 1.3 მლნ ლარის დანამატი;
- *ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს* აპარატის²⁵ მომუშავეთა რიცხოვნობა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით 275 ერთეულით განისაზღვრა, შრომის ანაზღაურებისთვის განკუთვნილი

²⁴ აღნიშნული პრობლემის შესახებ ყურადღება იქნა გამახვილებული საქართველოს 2015 და 2016 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებში.

²⁵ ტერიტორიული ერთეულების ჩათვლით

ასიგნებები კი - 4.2 მლნ ლარით. თუმცა, მინისტრის მიერ გამოცემული ბრძანებებით დამტკიცებული საშტატო ნუსხების თანახმად, 8 თვის განმავლობაში საშუალო რიცხოვნობამ 254 ერთეული (კანონით განსაზღვრულზე 21 ერთეულით ნაკლები) შეადგინა, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გათვალისწინებული ასიგნებები კი საანგარიშო პერიოდში არ შემცირებულა.

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

4. სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმდინარე შესრულების ანგარიშში არ ხდება ინფორმაციის წარმოდგენა მხარჯავი დაწესებულებების ფარგლებში წლის განმავლობაში რეალურად დასაქმებულ თანამშრომელთა რიცხოვნობის შესახებ. შედეგად, ვერ ხერხდება დასაქმებულთა რაოდენობის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ რიცხოვნობასთან შედარება და „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გახარჯულ სახსრებსა და რეალურად დასაქმებულ მომუშავეთა რაოდენობას შორის მიზეზ-შედეგობრივი კავშირის დადგენა. რამდენადაც ბიუჯეტის მიმდინარე შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაცია ემსახურება მომავალი წლის ბიუჯეტის კანონის ფორმირების პროცესში მიმდინარე ტენდენციების გათვალისწინებას, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმდინარე შესრულების ანგარიში მოიცავდეს ინფორმაციას მხარჯავი დაწესებულებების ფარგლებში რეალურად დასაქმებულ თანამშრომელთა რაოდენობების შესახებ.

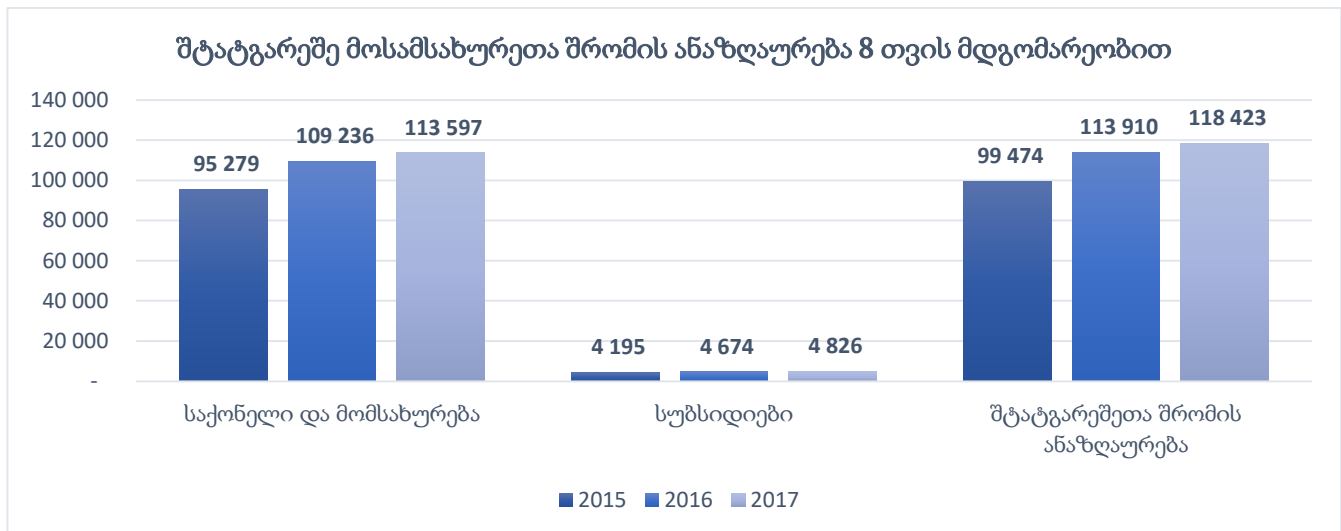
შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული (შტატგარეშე) პირების შრომის ანაზღაურება

შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე მომუშავეთა კონკრეტული ვადით დაქირავება ინსტიტუტიციებს აძლევს მოქნილობას, ეფექტურად და დროულად ჩაანაცვლონ დროებით არმყოფი თანამშრომლები, მოახდინონ პოტენციური თანამშრომლების კვალიფიკაციისა და უნარების შეფასება მათ მუდმივ თანამშრომლებად აყვანამდე, ადეკვატურად უპასუხონ საქმიანობის ციკლობიდან გამომდინარე წარმოქმნილ დამატებით სამუშაო ვალდებულებებს ან

განხორციელონ კონკრეტული არასტანდარტული/არაძირითადი საქმიანობა, რომლის შესაბამისი სპეციალიზაცია უშუალოდ უწყებას არ გააჩნია.

1. საყურადღებოა, რომ კანონი არ განსაზღვრავს ხელშეკრულების მაქსიმალური ხანგრძლივობის პერიოდს, რაც იმთავითვე აჩენს რისკს, რომ თანამშრომელთა ხელშეკრულებით აყვანა, რიგ შემთხვევებში, განხორციელდეს განუსაზღვრელი ვადით. საქართველოს კანონით „საჯარო სამსახურის შესახებ“, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი (შტატგარეშე თანამშრომელი) წარმოადგენს მოსამსახურეს, რომელსაც საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველსაყოფად შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე მინიჭებული აქვს საჯარო დაწესებულების დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესრულების უფლებამოსილება.²⁶

2. „შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაცემული საბიუჯეტო სახსრები არასრულყოფილად ასახავს ამ მიზნობრიობით ათვისებული რესურსების ჯამურ მოცულობას. კერძოდ, 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით ამ მუხლით სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურებაზე მიმართულმა რესურსმა 113.6 მლნ ლარი შეადგინა. თუმცა ასევე, ამ მიზნობრიობით თანხები გახარჯულ იქნა „საქონელი და მომსახურების“ და „სუბსიდიების“ მუხლებიდანაც. ჯამურად, ყველა ზემოაღნიშნული მუხლიდან შტატგარეშე თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურებაზე გაწეულმა ხარჯმა 118.4 მლნ ლარი შეადგინა და 4%-ით გადააჭარბა 2016 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს.



დიაგრამა 4. შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების მიზნით გაწეული ხარჯების დინამიკა 2015-2017 წლებში, 8 თვის მდგომარეობით (ათასი ლარი).

²⁶ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 3

3. საბიუჯეტო განაცხადი და ბიუჯეტის კანონი არ შეიცავს ინფორმაციას შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების გეგმური მოცულობების შესახებ. შესაბამისად, შეუძლებელია ფაქტობრივად ათვისებული სახსრების ოდენობის დაგეგმილ მაჩვენებელთან შესაბამისობის შედარება. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი მოიცავდეს ინფორმაციას შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების გეგმური მაჩვენებლის შესახებ, რაც უზრუნველყოფს ამ მიმართულებით რეალურად ათვისებული საბიუჯეტო რესურსების შესადარისობას გეგმურ მაჩვენებელთან და შესაბამისად, ხელს შეუწყობს საჯარო ფინანსების მართვისა და ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობის გაუმჯობესებას.

4. საბიუჯეტო უწყებების მხრიდან ხშირ შემთხვევებში ადგილი აქვს კანონმდებლობით დადგენილ შტატგარეშე თანამშრომლების რაოდენობრივ ლიმიტზე გადაჭარბებას. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ფარგლებში განისაზღვრება შტატგარეშე თანამშრომელთა ზღვრული მაჩვენებელი უწყების საშტატო რიცხოვნობის 2%-ის ოდენობით²⁷. თუმცა, შეზღუდვებიდან გათავისუფლება, გამონაკლისის სახით, შესაძლებელია საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმების საფუძველზე. აღნიშნული შესაძლებლობის არსებობიდან გამომდინარე, 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით, საბიუჯეტო უწყებების მხრიდან ადგილი ჰქონდა 2%-იანი ლიმიტიდან გადაცდომას, რაც შეთანხმებული იქნა საქართველოს მთავრობასთან.

უწყება	შტატგარეშე თანამშრომლების საშუალო თვიური რაოდენობის ფარდობა საშტატო რიცხოვნობასთან
საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო	5%
საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს აპარატი	4%
სსიპ არასაპატიმრო სასჯელთა აღსრულებისა და პრობაციის ეროვნული სააგენტო	21%
საქართველოს სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტროში აპარატი	10%

ცხრილი 13. შტატგარეშე თანამშრომლების საშუალო თვიური რაოდენობის ფარდობა საშტატო რიცხოვნობასთან, 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით.

შრომის ანაზღაურებასთან დაკავშირებული ხარვეზების შესახებ ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში 2016 წლის სახელმწიფო

²⁷ ხოლო იმ ორგანიზაციებში, სადაც საშტატო რიცხოვნობის 2% შეადგენს 5 ერთეულზე ნაკლებს, ხელშეკრულებით დაქირავებულთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 5 ერთეულს.

ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ²⁸ და გაცემულ იქნა შესაბამისი რეკომენდაციები. აღნიშნულთან დაკავშირებით, 2017 წლის 1 ივლისიდან ამოქმედდა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი, და მიმდინარეობს შესაბამის კანონქვემდებარე აქტებზე მუშაობა, რომლებიც ითვალისწინებს საჯარო სექტორში დასაქმებული მოხელეების შრომის ანაზღაურების სქემების განსაზღვრას, საქმიანობის შეფასების სისტემის დანერგვასა და საჯარო სექტორის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის სხვა დამატებითი საკითხების დარეგულირებას. მათ შორის, ზემოხსენებულმა კანონებმა უნდა უზრუნველყოს „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შენიშვნებისა და რეკომენდაციების შესრულების შესახებ საქართველოს მთავრობის სამოქმედო გეგმაში“²⁹ წარმოდგენილ რეკომენდაციებში ასახული მთელი რიგი საკითხების დარეგულირება საჯარო სექტორში დასაქმებულ თანამშრომელთა შესრულებული სამუშაოს შეფასების სისტემების დანერგვასთან, თანამშრომელთა ფულადი წახალისების ჯანსაღი სისტემის ჩამოყალიბებასა და შტატგარეშე მომუშავეთა დაქირავების პროცესის მარეგულირებელი ნორმების დახვეწასთან დაკავშირებით.

რეკომენდაციები:

საქართველოს მთავრობას:

- სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შრომის ანაზღაურების სახით გაწეული დანახარჯების აღრიცხვა-ანგარიშების პროცესის გამჭვირვალობისა და „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენის უზრუნველსაყოფად, მოხდეს დასაქმებულ მომუშავეებზე გაწეული შრომის ანაზღაურების ყველა ხარჯის ერთგვაროვანი მიდგომით აღრიცხვა;
- სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი მოიცავდეს ინფორმაციას შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების გეგმური მაჩვენებლის შესახებ, რაც უზრუნველყოფს ამ მიმართულებით ათვისებული საბიუჯეტო რესურსების შესადარისობას გეგმურ მაჩვენებელთან და

²⁸ <http://sao.ge/files/auditi/moxseneba-2016-biujetis-shesrulebis-cliuri-angarishis-shesaxe.pdf>

²⁹ „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ მომზადებულ მოხსენებაში წარმოდგენილი შენიშვნებისა და რეკომენდაციების საბიუჯეტო პროცესში გათვალისწინების შესაძლებლობის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიში.

შესაბამისად, ხელს შეუწყობს საჯარო ფინანსების მართვისა და ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობის გაუმჯობესებას;

ფინანსთა სამინისტროს:

- სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული დანახარჯების ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმდინარე შესრულების შესახებ ანგარიში მოიცავდეს ინფორმაციას საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ წლის განმავლობაში რეალურად დასაქმებულ თანამშრომელთა რაოდენობების შესახებ.

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

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

2.1.3. შესყიდვები

1. სახელმწიფო შესყიდვების დამტკიცებულ გეგმებში განხორციელებული ხშირი და მასშტაბური ცვლილებები მიუთითებს შესყიდვების დაგეგმვასა და განხორციელების პროცესში არსებულ ხარვეზებზე, რაც ხელს უშლის საბიუჯეტო რესურსების ოპტიმალურად მართვას. *მაგალითად:*

- *ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს* შესყიდვების თავდაპირველი წლიური გეგმით განსაზღვრული იყო 61.7 მილიონი ლარის შესყიდვა. 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით შესყიდვების გეგმაში განხორციელდა 45 ცვლილება, რის შედეგადაც გეგმა შემცირდა 13.4 მილიონი ლარით;
- *შინაგან საქმეთა სამინისტროს ცენტრალური აპარატის* შესყიდვების გეგმაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, გეგმის მოცულობა 38%-ით გაიზარდა და 91 მლნ ლარს გაუტოლდა;

- სსიპ „დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრის“ წლიური შესყიდვების თავდაპირველ გეგმაში, 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით, განხორციელდა 99 ცვლილება, ჯამური ღირებულებით 61 მლნ ლარი;
- სსიპ „ქ. თბილისის ზ. ფალიაშვილის სახელობის ოპერისა და ბალეტის პროფესიული სახელმწიფო თეატრის“ წლიური შესყიდვების თავდაპირველ გეგმაში განხორციელდა 98 ცვლილება, რომელთა ჯამურმა ღირებულებამ შეადგინა 3.7 მლნ ლარი.

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

- სსიპ „საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტოს“ მიერ გამოცხადდა ელექტრონული ტენდერი 10 საჯარო სკოლისათვის სატუმბო სადგურების მშენებლობის შესყიდვის მიზნით³⁰, სავარაუდო ღირებულებით 316 ათასი ლარი. სატენდერო დოკუმენტაციის თანახმად, ტენდერში მონაწილე პრეტენდენტს, 2015 წლის 1 იანვრიდან მოცემულ ტენდერში წინადადებების მიღების დასრულების დღემდე, შესრულებული უნდა ჰქონოდა არანაკლებ 900 ათასი ლარის ღირებულების სამშენებლო-სარეაბილიტაციო სამუშაოები, რაც დაახლოებით 3-ჯერ აღემატება შესასრულებელი სამუშაოების სავარაუდო ღირებულებას. ტენდერში მონაწილემა მიიღო მხოლოდ ერთმა კომპანიამ და მასთან გაფორმებულმა სახელშეკრულებო ღირებულებამ შეადგინა 310 ათასი ლარი;
- ანალოგიურად, ქ.ფოთის N4 და N12 საჯარო სკოლების სარეაბილიტაციო სამუშაოების განსახორციელებლად გამოცხადებულ ტენდერში³¹, სავარაუდო ღირებულებით 261 ათასი ლარი, პრეტენდენტებს მოეთხოვებოდათ შესყიდვის ღირებულებაზე 5-ჯერ მეტი სამშენებლო-სარეაბილიტაციო სამუშაოების განხორციელების გამოცდილება. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ერთმა კომპანიამ და მასთან გაფორმებულმა სახელშეკრულებო ღირებულებამ შეადგინა 257 ათასი ლარი.

3. გარკვეულ შემთხვევებში, მხარჯავი უწყებების მიერ გამარტივებული შესყიდვის ფორმით, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, განხორციელებული შესყიდვების სწორი და დროული

³⁰ SPA170008335, 2017 წლის 16 ივნისი

³¹ SPA170009338, 2017 წლის 6 ივლისი

დაგეგმვის შემთხვევაში, შესაძლებელი იქნებოდა ელექტრონული ტენდერის გამოყენება. აღნიშნული ფაქტი, თავის მხრივ, განაპირობებს შესყიდვის პროცესში არაკონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბებას და წარმოშობს საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად განკარგვის რისკს. მაგალითად:

- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს*, საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 18 მაისის განკარგულებით³², დაევალა 2017 წლის 1 ივლისიდან მანავის სამხედრო ბაზის ტერიტორიაზე „საზაფხულო სკოლების“ პროგრამის - „დავისვენოთ და ვისწავლოთ ერთად“ მიმდინარეობის პერიოდში პროგრამული ნაწილის განხორციელება. აღნიშნულის განსახორციელებლად სამინისტრომ, გამარტივებული შესყიდვის ფორმით, 2017 წლის 29 ივნისს გააფორმა ორი ხელშეკრულება,³³ ჯამური ღირებულებით 330 ათასი ლარი;
- *თავდაცვის სამინისტრომ*, 1,200 ცალი საქარე ქურთუკისა და ამდენივე შარვლის შესყიდვის მიზნით, 2017 წლის 24 იანვარს გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, გამარტივებული შესყიდვის ფორმით გააფორმა 120 ათასი ლარის ღირებულების ხელშეკრულება. ასევე გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, 2017 წლის 13 თებერვალს, სამინისტრომ შეიძინა 700 ცალი სპორტული ტანსაცმელი (ქურთუკი და შარვალი) 35 ათასი ლარის სახელშეკრულებო ღირებულებით. ორივე შემთხვევაში, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, გამარტივებული შესყიდვის ფორმის გამოყენების ობიექტური საფუძვლები არ არსებობდა.

4. რიგ შემთხვევებში, მხარჯავი უწყებების მიერ სათანადოდ არ ხორციელდებოდა ბაზრის წინასწარი კვლევა და მიმდინარე პერიოდში შესასყიდი ობიექტის სავარაუდო საბაზრო ღირებულების განსაზღვრა. შედეგად, ზოგიერთ შემთხვევაში სახეზეა შესყიდვების პროცესში წარმოქმნილი მნიშვნელოვანი ეკონომიები, რაც მიაწინებს შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრაში არსებულ სისუსტეებზე და კონკურენციის არარსებობის პირობებში, ზრდის საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად განკარგვის რისკს.

ბაზრის კვლევის ნაკლოვანებებზე ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიშში³⁴, რომლის მიხედვითაც ბაზრის შესწავლა აუცილებელია განხორციელდეს შესყიდვების სხვადასხვა ეტაპებზე, ინფორმაციის შეკრება უნდა

³² საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 18 მაისის # 968 განკარგულება

³³ CMR170125311. CMR 170125290

³⁴ ეფექტიანობის უზრუნველყოფა სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში: გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება, განვითარების თანამედროვე მიდგომები, (2014).

მოხდეს განსხვავებული წყაროებიდან და შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა უზრუნველყონ ბაზრის შესწავლის შედეგების დოკუმენტირება.

მაგალითად:

- სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს მიერ გამოცხადდა C ჰეპატიტის ლაბორატორიული გამოკვლევების მომსახურების შესყიდვის ელექტრონული ტენდერი, სავარაუდო ღირებულებით 506 ათასი ლარი³⁵. გაფორმებული ხელშეკრულების ღირებულებამ 399 ათასი ლარი შეადგინა, რაც 21%-ით ნაკლებია საწყის სავარაუდო ფასზე. ასევე, პლედების შესყიდვაზე გამოცხადებულ ტენდერში³⁶, სავარაუდო ღირებულებით 230 ათასი ლარი, გაფორმებული ხელშეკრულების ღირებულებამ 148 ათასი ლარი შეადგინა, რაც 36%-ით ნაკლებია ტენდერის საწყის სავარაუდო ღირებულებაზე.
- შინაგან საქმეთა სამინისტრომ ტყავის ქაშკაშის შესყიდვის მიზნით, გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი³⁷, სავარაუდო ღირებულებით 80 ათასი ლარი. მიმწოდებელთან გაფორმებულმა ხელშეკრულების³⁸ ღირებულებამ 39 ათასი ლარი შეადგინა, რაც 51%-ით ნაკლებია საწყის სავარაუდო ღირებულებაზე. ასევე, საძილე ტომრებისა და ქვეშაგების შესყიდვის მიზნით გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი³⁹, სავარაუდო ღირებულებით 225 ათასი ლარი. გამარჯვებულ კომპანიასთან გაფორმებულმა ხელშეკრულებამ⁴⁰ 144 ათასი ლარი შეადგინა, რაც საწყის სავარაუდო ღირებულებაზე 36%-ით ნაკლებია. საკანცელარიო ნივთების შესყიდვის მიზნით გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი⁴¹, სავარაუდო ღირებულებით 327 ათასი ლარი. გამარჯვებულ კომპანიასთან გაფორმებული ხელშეკრულების ღირებულებამ 214 ათასი ლარი შეადგინა, რაც 35%-ით ნაკლებია საწყის სავარაუდო ღირებულებაზე.

სავარაუდო ღირებულების არასწორად განსაზღვრის ერთ-ერთ განმაპირობებელ მიზეზს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ პოტენციური მიმწოდებლები, ბაზრის კვლევის პროცესში მონაწილეობისას, ხშირ შემთხვევაში, შესასყიდი საქონლის ფასს გადაჭარბებით აფიქსირებენ.

მაგალითად:

³⁵ NAT160003671

³⁶ NAT170000885

³⁷ SPA170006458

³⁸ N454

³⁹ SPA170004954, 2017 წლის 29 მარტი

⁴⁰ N347

⁴¹ SPA170002585, 2017 წლის 10 თებერვალი

- შინაგან საქმეთა სამინისტროში ბიოლოგიურ მასალაში სინთეზური კანაბინოიდების აღმოჩენი სწრაფი ტესტების შესყიდვის მიზნით, სავარაუდო ღირებულების დასადგენად, განხორციელდა ბაზრის შესწავლა, რისთვისაც 3 კომპანიას გაეგზავნა ტექნიკური მოთხოვნები. შესაბამისი ინფორმაცია წარმოადგინა ორმა მათგანმა და დაფიქსირებული ფასები 75 ათას და 62.5 ათას ლარს გაუტოლდა. აღნიშნული ტესტების შესასყიდად გამოცხადებულ ელექტრონულ ტენდერში⁴² შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებად 62.5 ათასი ლარი განისაზღვრა. ტენდერში გამარჯვებულად გამოცხადდა მიმწოდებელი, სატენდერო წინადადებით - 34.3 ათასი ლარი. აღნიშნული მიმწოდებლის მიერ ბაზრის მოკვლევის ეტაპზე დაფიქსირებული ფასი 75 ათას ლარს წარმოადგენდა, რაც ტენდერში მის მიერ გაცხადებულ ფასს 54.3%-ით აღემატება.

2.2. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები

2017 წლის ბიუჯეტის კანონის მიხედვით საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ჯამური მოცულობა 2.2 მლრდ ლარის დონეზე განისაზღვრა, რაც 12%-ით (242 მლნ ლარი) აჭარბებს 2016 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ყველაზე მსხვილ კომპონენტებს წარმოადგენს საგარეო და საშინაო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა (შესაბამისად, 685 და 284 მლნ ლარი), ავტონომიური რესპუბლიკებისა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისთვის გადასაცემი ტრანსფერები (675 მლნ ლარი) და საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი (260 მლნ ლარი).

1. 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით, ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდებიან მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდი და რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი, შესაბამისად, 6%-ით და 29%-ით.

მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდის შემთხვევაში, ბიუჯეტის კანონის ფარგლებში არ ხდება დასაფინანსებელი კონკრეტული უწყებების განსაზღვრა, რაც აფერხებს შესაბამისი პროექტების დროულ დაგეგმვასა და განხორციელებას.

⁴² SPA170005681

2017 წლის ბიუჯეტის კანონით ფონდის მოცულობა 20 მლნ ლარით განისაზღვრა, თუმცა წლის განმავლობაში (მესამე კვარტალში) მთავრობის მიერ დამტკიცდა ახალი პროგრამა⁴³, რომლის დაფინანსების წყაროდ მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდი განისაზღვრა. შესაბამისად, ფონდის მოცულობა 6 მლნ ლარით გაიზარდა და 26 მლნ ლარს გაუტოლდა.

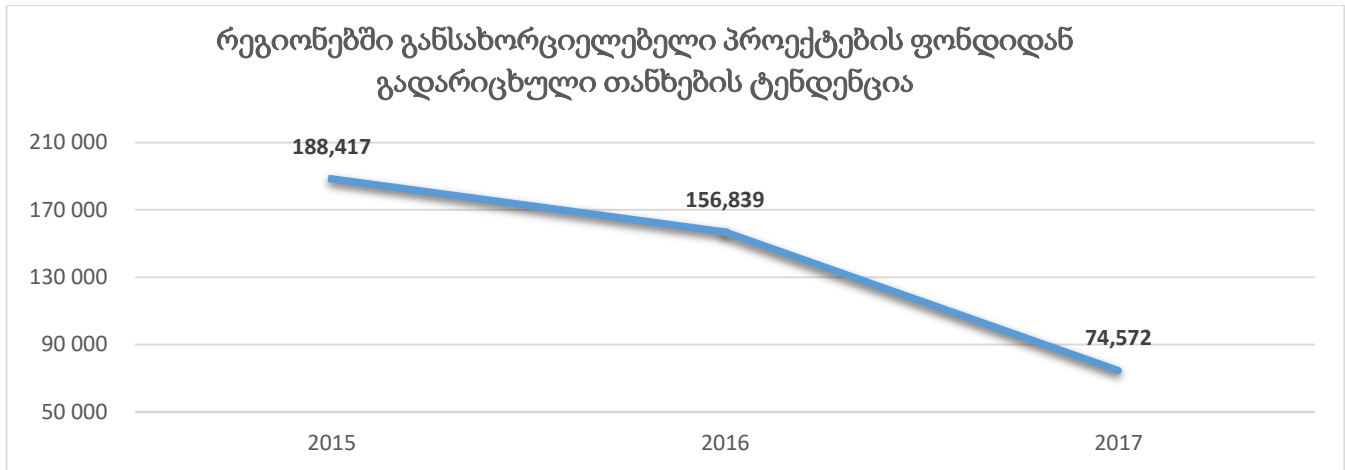
მიზნობრიობა	2017 წლის გეგმა	2017 წლის ფაქტი 8 თვე	შესრულება %
მაღალმთიან რეგიონებში სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სათიბ-საძოვრების რაციონალურად გამოყენების სახელმწიფო პროგრამა	6,000	23	0.4%
მეწარმეობის განვითარების ხელშეწყობა	10,000	277	2.8%
მაღალმთიან რეგიონებში განსახორციელებელი ინფრასტრუქტურული პროექტები	10,000	1,307	13.1%

ცხრილი 14. მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდის ათვისება მიზნობრიობების მიხედვით, 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით (ათასი ლარი).

ინფრასტრუქტურული პროექტების დროულად, ეკონომიურად და ეფექტიანად განხორციელების მიზნით, უმჯობესია, მთავრობის მიერ ფონდიდან ასიგნებების კონკრეტული უწყებებისათვის მინიჭების შესახებ გადაწყვეტილება მიღებული იქნეს დროულად, რაც, ერთი მხრივ, ხელს შეუწყობს პროექტების უფრო ადრე დაწყებას, ხოლო მეორე მხრივ, სეზონური კლიმატური პირობების ცვლილების გამო (რადგან პროექტები ხორციელდება მაღალმთიან რეგიონებში) მათი განხორციელების პროცესის შეფერხების თავიდან აცილებას.

2. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ფარგლებში 8 თვის მდგომარეობით გადარიცხულ იქნა 75 მლნ ლარი, რაც წლიური გეგმის მხოლოდ 28.8%-ს შეადგენს და კლების ტენდენციით ხასიათდება 2015-2016 წლების ანალოგიურ მაჩვენებლებთან შედარებით.

⁴³ „მაღალმთიან რეგიონებში სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სათიბ-საძოვრების რაციონალურად გამოყენების სახელმწიფო პროგრამა“, საქართველოს მთავრობის №316 დადგენილება, 2017.



დიაგრამა 5. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან გადარიცხული თანხების ტენდენცია წლების მიხედვით, 8 თვის მდგომარეობით (ათასი ლარი).

ფონდიდან რესურსების ათვისების დაბალი მაჩვენებელი საფრთხეს უქმნის საბიუჯეტო სახსრების თანაბარზომიერ ხარჯვას, რადგანაც წარმოქმნის რისკს ფისკალური წლის ბოლოს სახსრების დაჩქარებულ რეჟიმში ათვისების მიმართულებით, რაც, თავის მხრივ, ზრდის რესურსების არაეფექტიანად და არაეკონომიურად განკარგვის ალბათობას.

რეკომენდაციები:

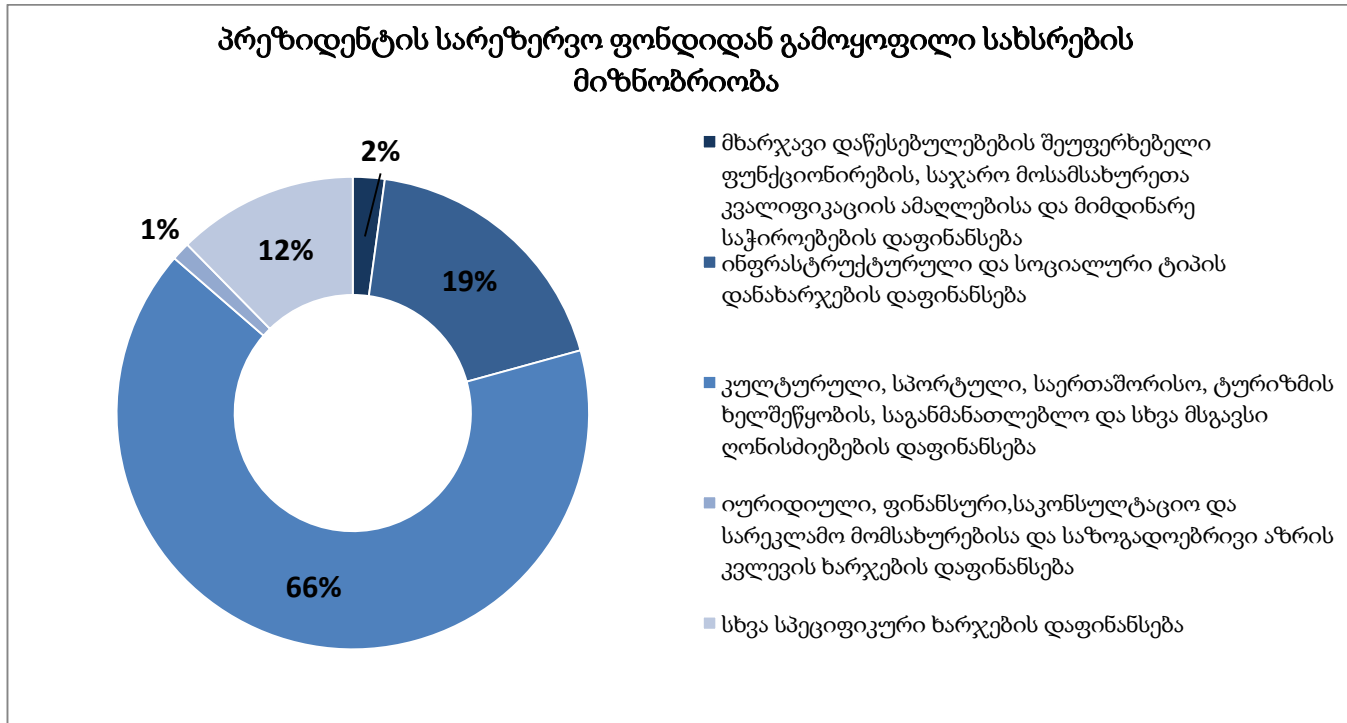
საქართველოს მთავრობას:

- მიზანშეწონილია, მაღალმთიანი დასახლებების ფონდიდან ასიგნებების კონკრეტული უწყებებისათვის მინიჭების შესახებ გადაწყვეტილება მიღებული იქნეს დროულად, რაც ერთი მხრივ, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტების მიერ პროექტების უფრო ადრე დაწყებას, ხოლო მეორე მხრივ, სეზონური კლიმატური პირობების ცვლილების გამო მათი განხორციელების პროცესის შეფერხების თავიდან აცილებას.

2.2.1. სარეზერვო ფონდები

პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდის ასიგნებები 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით გასული წლების მსგავსად 5 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების ოდენობამ მიმდინარე წლის 8 თვის მდგომარეობით 3.4 მლნ ლარი, ხოლო საკასო ხარჯმა 2.3 მლნ ლარი (წლიური გეგმის 45.5%-ს) შეადგინა. უწყებების მიხედვით, პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან სახსრები ძირითადად გამოყოფილია

პრეზიდენტის ადმინისტრაციისა და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროზე, შესაბამისად, 2.8 მლნ ლარისა და 512 ათასი ლარის ოდენობით. ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების განაწილება მიზნობრიობების მიხედვით წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.

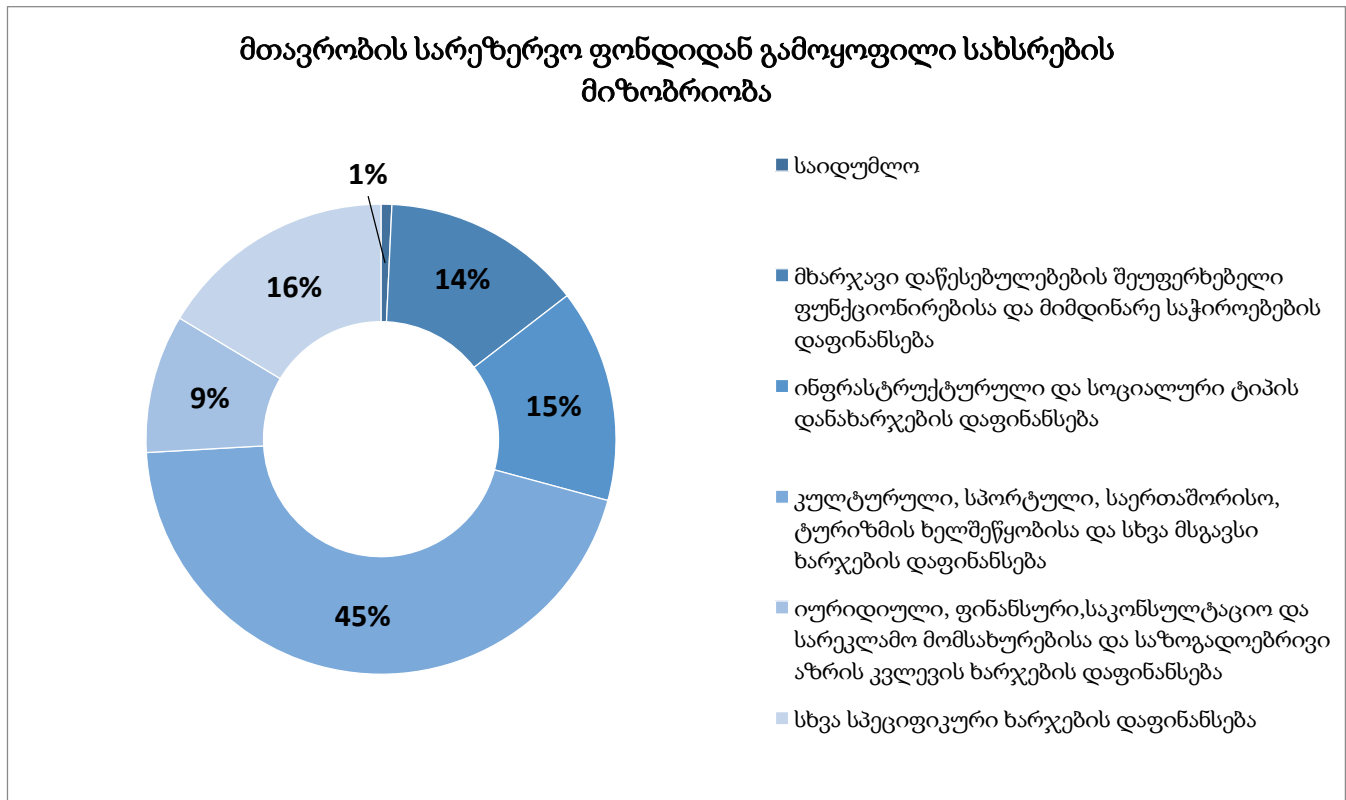


დიაგრამა 6. 2017 წელს პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის განაწილება (8 თვის მდგომარეობით).

მთავრობის სარეზერვო ფონდის მოცულობა 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით 10 მლნ ლარით შემცირდა წინა წელთან შედარებით და 40 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. 8 თვის მდგომარეობით, ფონდიდან გამოყოფილი თანხის ოდენობამ 35.6 მლნ ლარი, ხოლო გადარიცხული (საკასო) თანხის მოცულობამ 24.9 მლნ ლარი შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ გრძელდება გასული წლების ანალოგიური ტენდენცია წლის განმავლობაში ფონდში სხვადასხვა წყაროებიდან საბიუჯეტო სახსრების მიმართვის კუთხით. კერძოდ, მთავრობის 2017 წლის 10 აგვისტოს N1672 განკარგულებით, მთავრობის სარეზერვო ფონდის მოცულობა 40 მლნ ლარით გაიზარდა. როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გასული წლების მოხსენებებშიც არაერთხელ აღნიშნა, დამატებით ყურადღებას საჭიროებს მთავრობის სარეზერვო ფონდისათვის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული ასიგნებების ფისკალური წლის განმავლობაში მასშტაბური ზრდის ტენდენცია, მითუმეტეს თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების ათვისებაზე არ ვრცელდება არც საბიუჯეტო კოდექსით დაწესებული

პროგრამებს/ქვეპროგრამებს შორის ასიგნებების გადანაწილებასთან დაკავშირებული ლიმიტები და არც შესყიდვების შესახებ კანონით დადგენილი მოთხოვნები.

მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების განაწილება მიზნობრიობების მიხედვით წარმოდგენილია დიაგრამაზე. ამ კუთხით, აღსანიშნავია, რომ გასულ წლებთან შედარებით შემცირების ტენდენციით ხასიათდება მხარჯავი დაწესებულებების შეუფერხებელი ფუნქციონირებისა და მიმდინარე საჭიროებების დაფინანსების მიზნით ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მოცულობა. კერძოდ, მიმდინარე წელს, აღნიშნული მიზნობრიობით მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი რესურსის მოცულობამ 14% შეადგინა.



დიაგრამა 7. 2017 წელს მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის განაწილება (8 თვის მდგომარეობით).

1. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, „საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან სახსრები გამოიყოფა სახელმწიფო ბიუჯეტით გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად“ (მუხლი 28, პუნქტი 2). საკანონმდებლო დონეზე სარეზერვო ფონდების განმარტების ზოგადი ხასიათიდან გამომდინარე, გასული წლების მსგავსად, მიმდინარე წლის განმავლობაშიც ადგილი აქვს სახსრების მიმართვას ისეთი გადასახდელების დასაფინანსებლად, რომლებიც სისტემატურ ხასიათს ატარებენ და სათანადოდ

დაგეგმვის შემთხვევაში შესაძლებელი იქნებოდა მათი გათვალისწინება შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულებების ასიგნებებში ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე. ასეთი ტიპის ღონისძიებებზე გაწეული ხარჯების ჯამურმა ოდენობამ 2017 წლის 8 თვის განმავლობაში 4 მლნ ლარი და ფონდიდან გაწეული მთლიანი ფაქტიური ხარჯის 16% შეადგინა.

ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია ის ღონისძიებები, რომელთა დასაფინანსებლადაც მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოიყო თანხები, როგორც 2017, ასევე გასული წლების განმავლობაშიც. აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში, თანხების გამოყოფა ხდებოდა სისტემატურად - ყოველწლიურად, ბოლო 5 წლის განმავლობაში, მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წინა წლების მოხსენებებში არაერთხელ იქნა ყურადღება გამახვილდებული აღნიშნულ ფაქტებზე.

მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი თანხების მიზნობრიობა	2013 წ.	2014 წ.	2015 წ.	2016 წ.	2017 წ. 8 თვე
საქართველოს ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის პროცესის შეუფერხებელი და თანმიმდევრული განხორციელების მიზნით, საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვასთან დაკავშირებული ხარჯების დასაფინანსებლად	3,501,389	5,061,186	2,839,957	3,724,288	260,214
საქართველოს დამოუკიდებლობის დღის - 26 მაისისადმი მიძღვნილი ღონისძიებების ორგანიზებისათვის	1,222,044	920,810	1,410,790	1,488,693	1,027,525
საქართველოს პროკურატურის საქმიანობის ეფექტურად წარმართვის მიზნით, იურიდიული კომპანიებისა და სისხლის სამართლის დარგის სპეციალისტებისაგან იურიდიული მომსახურების შესყიდვის, სათანადო ცოდნის მქონე ექსპერტების მიერ საქართველოსა და უცხო სახელმწიფოს საექსპერტო დაწესებულებებში შესაბამისი კვლევების ჩატარების, მათ ვიზიტთან დაკავშირებული ხარჯებისა და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შესაბამისი გადასახადების დასაფინანსებლად	350,000	596,586	1,070,691	650,009	529,622
ქ. ბათუმში დაგეგმილი საერთაშორისო კონფერენციის „საქართველოს ევროპული გზა“ მაღალ დონეზე ჩატარებასთან დაკავშირებული ხარჯების დაფინანსების მიზნით	142,860	185,539	177,329	254,930	237,511
ნატო-ს კვირეულის ჩატარებასთან დაკავშირებული ხარჯების დაფინანსების მიზნით	19,910	16,495	17,086	40,969	93,000
სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის მიერ მოხმარებული ელექტროენერგიის ღირებულების ნაწილობრივი სუბსიდირების მიზნით			1,156,532	3,807,851	1,824,168

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის გულრიფშის რაიონში მცხოვრები ოჯახების ერთჯერადი ფინანსური დახმარების მიზნით			216,000	240,000	138,000
არაქართულენოვანი გაზეთების „ვრასტანისა“ და „გურჯისტანის“ ფუნქციონირების ხელშეწყობის მიზნით ⁴⁴			120,000	60,000	120,000
ევროპის კვირეულის ჩატარებასთან დაკავშირებული ხარჯების დაფინანსება				59,774	129,496

ცხრილი 15. მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან 2013-2017 წლების განმავლობაში სისტემატურად დაფინანსებული ღონისძიებები (ფაქტიური ხარჯი).

2. გარდა ამისა, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან საბიუჯეტო სახსრების გამოყოფა ხდება ისეთი ღონისძიებების დასაფინანსებლად, რომლებიც არ ატარებენ სისტემატურ ხასიათს, თუმცა მათი მნიშვნელობიდან, მასშტაბიდან და ხასიათიდან გამომდინარე არ შეიძლება ჩაითვალოს გაუთვალისწინებელ ხარჯად. ქვემოთ ჩამოთვლილი ღონისძიების განხორციელება იგეგმება გარკვეული პერიოდით ადრე, რაც აღნიშნული სახსრების დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინების საშუალებას იძლევა.

მაგალითად:

- 2017 წლის მაის-ივნისში საქართველოში გასამართი რაგბში 20 წლამდე ჯგუფის მსოფლიო ჩემპიონატის მაღალ დონეზე ორგანიზებასა და ჩატარებასთან დაკავშირებული ხარჯების დასაფინანსებლად მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილ იქნა 5 მლნ ლარი, აქედან 8 თვის განმავლობაში ფაქტობრივად გაწეულმა ხარჯმა 4.8 მლნ ლარი შეადგინა. აღნიშნული ღონისძიების საქართველოში გამართვის შესახებ ცნობილი გახდა 2015 წელს. შესაბამისად, შესაძლებელი იყო დაფინანსების ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება სამინისტროს ასიგნებებში;
- საქართველოში ფეხბურთის განვითარების სახელმწიფო პროგრამის 2017 წლის ხარჯების დაფინანსების მიზნით მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი თანხების მოცულობამ 5 მლნ ლარი, ხოლო 8 თვის განმავლობაში გაწეულმა ფაქტიურმა ხარჯმა 2.1 მლნ ლარი შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ მთავრობის N107 დადგენილებით „საქართველოში ფეხბურთის განვითარების (2016-2021 წწ.) სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“⁴⁵,

⁴⁴ არაქართულენოვანი გაზეთების „ვრასტანისა“ და „გურჯისტანის“ ფუნქციონირების ხელშეწყობა შედის „სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგიისა და 2015-2020 წწ. სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 17 აგვისტოს N1740 განკარგულებით განსაზღვრული ღონისძიებების ფარგლებში.

⁴⁵ ცვლილება შევიდა 2017 წლის 1 ივნისის დადგენილება №268-ით, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3207934>

განსაზღვრულია 2016-2021 წლების განმავლობაში აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში გასაწევი ძირითადი აქტივობები და შესაბამისი ხარჯების მოცულობები. შესაბამისად, აღნიშნული რესურსის საჭიროება თავიდანვე იყო ცნობილი სამინისტროსათვის, აქედან გამომდინარე შესაძლებელია გათვალისწინებული ყოფილიყო ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე;

- **„კალათბურთის სახელმწიფო მხარდაჭერის პროგრამის“ ფარგლებში სხვადასხვა ღონისძიებისა და ხარჯების დაფინანსების მიზნით** ფონდიდან გამოყოფილმა თანხამ 2 მლნ ლარი, ხოლო 8 თვის განმავლობაში გაწეულმა ფაქტობრივმა ხარჯმა 1.2 მლნ ლარი შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს მიერ წარდგენილი საბიუჯეტო განაცხადით მოთხოვნილ იქნა ამ ღონისძიებისათვის საჭირო რესურსი, თუმცა არ მოხდა მისი გათვალისწინება ბიუჯეტის კანონში. აღნიშნული მიუთითებს, რომ სამინისტროსათვის ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზევე იყო ცნობილი პროგრამის ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და მათი დაფინანსებისათვის საჭირო რესურსის ოდენობა, რის გამოც აღნიშნული ხარჯი ვერ ჩაითვლება გაუთვალისწინებლად;
- **ქ. ბათუმში ევროპის საკონსტიტუციო სასამართლოების XVII კონგრესის ჩატარებასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების დაფინანსების მიზნით** 2017 წელს მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გახარჯულმა სახსრებმა 24,880 ლარი შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოების კონგრესის რეგულაციით აღნიშნული ღონისძიება ტარდება ყოველ სამ წელწადში ერთხელ. 2012 წელს საქართველო გახდა აღნიშნული კონფერენციის თავჯდომარე, ხოლო 2014 წელს გამართულ შეხვედრაზე 2014-2017 წლებში ევროპის საკონსტიტუციო სასამართლოების კონგრესის ფარგლებში დაგეგმილი ყველა ღონისძიების მასპინძელი ქვეყანა. შესაბამისად, აღნიშნული ხარჯი ვერ ჩაითვლება გაუთვალისწინებლად და სათანადოდ დაგეგმვის შემთხვევაში შესაძლებელი უნდა ყოფილიყო მისი ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე მხარჯავი დაწესებულების ასიგნებებში ასახვა;
- **ფრანკფურტის წიგნის საერთაშორისო ბაზრობაზე საქართველოს, როგორც საპატიო სტუმარი ქვეყნის წარდგენასთან დაკავშირებული ხარჯების დაფინანსების მიზნით** მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილმა სახსრებმა 211,175 ლარი შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ ფრანკფურტის წიგნის ბაზრობასა და კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს შორის ოფიციალური შეთანხმება 2014 წელს გაფორმდა, რის შემდეგაც აღნიშნულ ღონისძიებაში საქართველო მუდმივად მონაწილეობს. შესაბამისად, ღონისძიების ყოველწლიური

ხასიათიდან და ფონდიდან გამოყოფილი თანხის მოცულობიდან გამომდინარე, შესაძლებელი იყო აღნიშნული ხარჯების გათვალისწინება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე.

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

როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებში არაერთხელ იქნა აღნიშნული, მიზანშეწონილია, საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის წინასწარ ცნობილი ღონისძიებები, მათ განსახორციელებლად საჭირო ასიგნებებით, აისახოს ბიუჯეტის კანონში, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სარეზერვო ფონდიდან ისეთი დანახარჯების დაფინანსება, რომელთა გათვალისწინება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზევე იყო შესაძლებელი. ამ საკითხის პრობლემატურობას ასევე ხაზი გაესვა საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მიერ მომზადებულ ანგარიშში „საქართველოს ფისკალური განჭვრეტადობის შეფასება“⁴⁶. შეფასების მიხედვით, საჭიროა კანონმდებლობით განისაზღვროს კონკრეტული კრიტერიუმები, რომელთა საფუძველზეც მოხდება სარეზერვო ფონდიდან დასაფინანსებელი მხოლოდ ისეთი ღონისძიებების შერჩევა, რომელთა ასახვა რეალურად შეუძლებელი იყო ბიუჯეტის ფორმირებისას.

3. არსებული კანონმდებლობა ითვალისწინებს შესაძლებლობას, რომ მხარჯავი დაწესებულებების ასიგნებებიდან სახსრები მიმართულ იქნეს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებში ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ჯამური მოცულობის 2%-ის ფარგლებში (მაგალითად, მთავრობის სარეზერვო ფონდში), ხოლო შემდგომ გადანაწილდეს სხვა მხარჯავ დაწესებულებებზე, რაც თავისი შინაარსით მხარჯავ დაწესებულებებს შორის ასიგნებების გადანაწილების ტოლფასია. მაშინ როდესაც არსებული მარეგულირებელი ნორმების შესაბამისად⁴⁷, ერთი მხარჯავი დაწესებულებიდან სხვა მხარჯავ დაწესებულებაზე ასიგნებების გადანაწილება შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ წლიური ბიუჯეტის კანონში ცვლილებების შეტანით, რაც გულისხმობს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მის განხილვას და შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებას. ამავ დროს, აღნიშნული მოვლენის ნათელ მაგალითს წარმოადგენს საქართველოს მთავრობის 2016 წლის N1251 განკარგულებით, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური

⁴⁶ “Fiscal Transparency Evaluation”, IMF, სექტემბერი, 2017, გვ. 48.

⁴⁷ საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 31, პუნქტი 1.

დაცვის სამინისტროსათვის გამოყოფილი ასიგნებებიდან 560 ათასი ლარის⁴⁸ მთავრობის სარეზერვო ფონდში მიმართვა, რის შემდეგაც იმავე განკარგულების საფუძველზე აღნიშნული თანხით მოხდა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ასიგნებების ზრდა. ზემოხსენებული მექანიზმით, მხარჯავ დაწესებულებებს შორის ასიგნებების გადანაწილების შესახებ საკანონმდებლო ორგანოს ჩართულობა მხოლოდ საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტისათვის შეტყობინებით შემოიფარგლება. აღნიშნული გარემოება განსაკუთრებით საყურადღებოა იმის გათვალისწინებით, რომ სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრებით განხორციელებულ შესყიდვებზე არ ვრცელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონი, ასევე აღნიშნული სახსრებით განხორციელებული საბიუჯეტო ორგანიზაციების ასიგნებების ზრდა არ გაითვალისწინება ბიუჯეტის კანონით „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის ზრდის ლიმიტის (1/12) გაანგარიშებისას.

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროსა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- მიზანშეწონილია, საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის წინასწარ ცნობილი ღონისძიებები, მათ განსახორციელებლად საჭირო ასიგნებებით, აისახოს ბიუჯეტის კანონში, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სარეზერვო ფონდიდან ისეთი დანახარჯების დაფინანსება, რომელთა გათვალისწინება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე იყო შესაძლებელი.

3. სახელმწიფო ვალი

2017 წლის ბიუჯეტის კანონით, სახელმწიფო ვალის ზღვრული მოცულობა 15.9 მლრდ ლარს შეადგენს, რაც 2017 წლის მშპ-ის მოსალოდნელ მაჩვენებელთან მიმართებაში 43.4%-ია. აღსანიშნავია, რომ 2017 წლის ვალის პორტფელში არ იყო გათვალისწინებული ეროვნული ბანკის საგარეო ვალი. 2017 წლის აპრილში საერთაშორისო სავალუტო ფონდმა დაამტკიცა 3 წლიანი

⁴⁸ თავდაცვის სამინისტრო - 5 მლნ ლარი; კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო - 4.8 მლნ ლარი; საგარეო საქმეთა სამინისტრო - 3 მლნ ლარი; გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო - 2.5 მლნ ლარი; ფინანსთა სამინისტრო - 1 მლნ ლარი.

პროგრამა, რომელიც ითვალისწინებს საქართველოსთვის 201.4 მლნ სპეციალური სასესხო უფლების (SDR)⁴⁹ ხელმისაწვდომობას „გაფართოებული დაფინანსების მექანიზმის“ (EFF) ფარგლებში.

	2017 წლის ბიუჯეტის კანონი	8 თვის ფაქტი	8 თვის ნაშთის წილი მშპ-ში
საგარეო ვალი	12,346,680	12,006,809	33%
მრავალმხრივი კრედიტორები	9,125,916	8,670,216	
ორმხრივი კრედიტორები	1,964,863	2,009,960	
ევრო-ობლიგაცია	1,251,300	1,213,700	
ეროვნული ბანკის საგარეო ვალი	-	107,729	
სახელმწიფოს გარანტიით აღებული კრედიტები	4,601	5,204	
საშინაო ვალი	3,562,700	3,436,296	9%
სახაზინო ფასიანი ქაღალდები	2,422,529	2,278,125	
სხვა სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდები	467,846	485,846	
ისტორიული ვალი	672,325	672,325	
სულ სახელმწიფო ვალი	15,909,380	15,443,105	42%

ცხრილი 16. სახელმწიფო ვალის სტრუქტურა 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით (ათასი ლარი).

3.1. საგარეო წყაროებიდან მიღებული კრედიტები

საინვესტიციო კრედიტების ათვისება და შემდგომში მათი ხარჯვა უმეტესწილად დამოკიდებულია თუ რამდენად ეფექტიანად გეგმავენ და ახორციელებენ პროექტებს პროექტის განმახორციელებელი უწყებები. ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული საინვესტიციო პროექტების მნიშვნელოვან ნაწილს ათვისების დაბალი მაჩვენებელი აქვს, რაც საინვესტიციო პროექტების შეფერხებებით განხორციელებაზე მიუთითებს.

2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით, გრანტების⁵⁰ და კრედიტების სახით საგარეო წყაროებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზდა 897 მლნ ლარი, რაც წლიური გეგმის 53%-ია. საგარეო დაფინანსების სტრუქტურის ანალიზით ვლინდება, რომ წინა წლის მსგავსად, დაბალი შესრულებით ხასიათდება ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტები. კერძოდ, 8 თვის განმავლობაში მიღებულია წლიური გეგმის მხოლოდ 35%, ხოლო 9 თვის გეგმის 52%. თუმცა, 27 სექტემბერს IBRD-

⁴⁹ სფ-ში საქართველოს ქვოტის 100% ტოლი თანხა.

⁵⁰ სახელმწიფო ბიუჯეტის გრანტების მუხლი მოიცავს სსიპ-ების მიერ საკუთარი შემოსავლების 10%-ის სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართულ თანხებს, რაც 28 მლნ ლარს შეადგენა 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით. აღნიშნულ ნაწილში განხილულია მხოლოდ საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება. შესაბამისად, სსიპ-ების მიერ ჩარიცხული თანხები არ არის გათვალისწინებული გრანტების კომპონენტში.

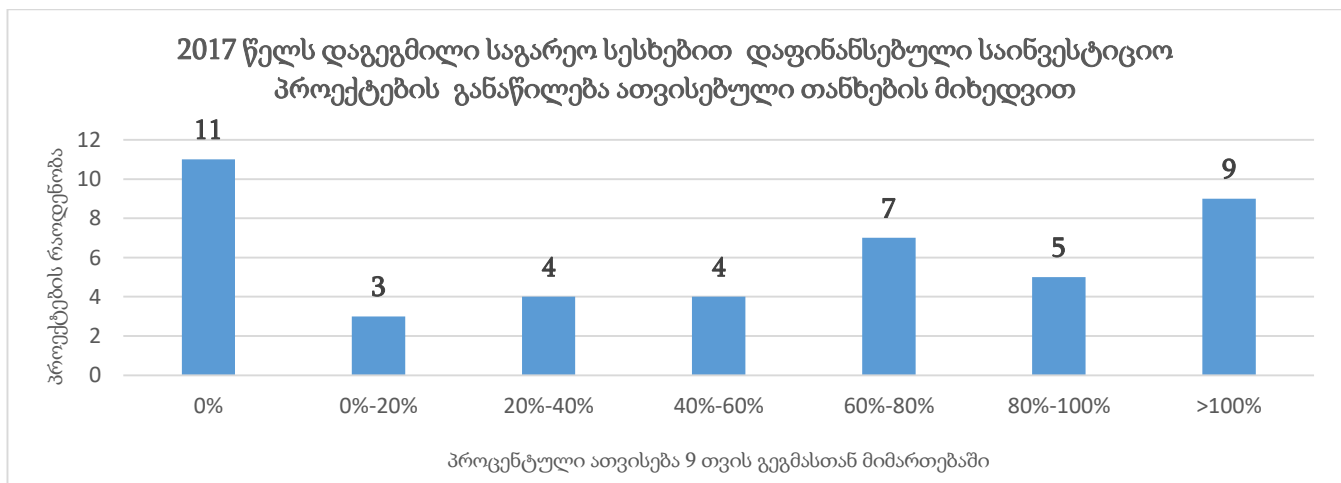
ის მეორე პროგრამული კერძო სექტორის კონკურენტუნარიანობის განვითარების პოლიტიკის ღონისძიების ფარგლებში ჩამოირიცხა 130.2 მლნ ლარის ოდენობის ბიუჯეტის მხარდამჭერი სესხი, რის შემდეგაც 9 თვის გეგმის 93% შესრულდა.

	2017 წლის გეგმა	9 თვის გეგმა	8 თვის შესრულება	შესრულება წლიურ გეგმასთან მიმართებაში (%)	შესრულება 9 თვის გეგმასთან მიმართებაში (%)
საგარეო კრედიტები	1,392,715	1,039,403	702,331	50%	68%
საინვესტიციო	922,715	724,403	538,164	58%	74%
ბიუჯეტის მხარდამჭერი	470,000	315,000	164,168	35%	52%

ცხრილი 17. საგარეო კრედიტების სახით მისაღები შემოსულობების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი).

2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული 922.7 მლნ ლარის მოცულობის შეღავათიანი საინვესტიციო კრედიტით დაიგეგმა 47 საინვესტიციო პროექტის დაფინანსება. თუმცა, წლის განმავლობაში დამატებით 2 საინვესტიციო პროექტის ფარგლებში განხორციელდა თანხების ათვისება ჯამურად 2.5 მლნ ლარის ოდენობით.

2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით, 11 საინვესტიციო პროექტის შემთხვევაში, საკრედიტო სახსრების ათვისება საერთოდ არ დაფიქსირებულა. 9 თვის განმავლობაში აღნიშნული პროექტების ფარგლებში ჯამურად იგეგმებოდა 57.3 მლნ ლარის ოდენობის ინვესტიცია.



დიაგრამა 8. საინვესტიციო პროექტების განაწილება 9 თვის გეგმასთან მიმართებაში ათვისებული თანხების მიხედვით⁵¹.

⁵¹ არ მოიცავს იმ საინვესტიციო პროექტებს, რომელთა განხორციელება არ იგეგმებოდა 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით (2 პროექტი) და ასევე, ის პროექტები, რომელთა ფარგლებში 9 თვის განმავლობაში არ იყო დაგეგმილი თანხების ათვისება (4 პროექტი).

პროგრამული კოდი	დასახელება	2017 წლის გეგმა (1)	9 თვის გეგმა (2)	8 თვის ათვისება (3)	ათვისების წილი 9 თვის გეგმასთან მიმართებაში (3)/(2)	ათვისების წილი წლიურ გეგმასთან მიმართებაში (3)/(1)
60 12 03	აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტი (EBRD)	4,000	1,300	-	0%	0%
32 09	თბილისის საჯარო სკოლების რეაბილიტაცია და ენერგოეფექტურობის გაზრდის პროექტი (CEB, E5P)	4,000	4,000	-	0%	0%
36 03 01 02	250 მგვარ რეაქტორი ქ/ს ზესტაფონში (EBRD)	7,500	7,500	-	0%	0%
36 03 05	500 კვ ეგზ „ჯვარი–წყალტუბო“ (WB)	1,720	1,720	-	0%	0%
36 03 01 01	500 კვ ეგზ „წყალტუბო–ახალციხე–თორთუმი“ (KfW)	3,180	480	-	0%	0%
36 02 01	ვარდნილისა და ენგურის ჰიდროელექტროსადგურების რეაბილიტაციის პროექტი (EIB, EU)	7,600	1,000	-	0%	0%
36 03 06	გურიის ელგადამცემის ხაზების ინფრასტრუქტურის გაძლიერება (KfW)	900	200	-	0%	0%
36 03 04	ეგზ „ჩრდილოეთის რგოლი“ (I ფაზა) (KfW, EBRD)	1,700	245	-	0%	0%
37 05 08	აგროკრედიტი (EIB)	5,000	2,000	-	0%	0%
25 02 03 06	ქ. ბათუმის ახალი შემოვლითი გზა (ADB, AIIB)	40,400	27,385	-	0%	0%
25 02 02 18	ბათუმი (ანგისა)–ახალციხის საავტომობილო გზის ხულო–ზარზმის მონაკვეთის რეაბილიტაცია-რეკონსტრუქცია (Kuwait Fund)	16,000	11,440	-	0%	0%
25 02 02 19	მდინარე დებედაზე ხიდის მშენებლობა (EBRD)	3,240	3,240	137	4%	4%
25 02 03 03	აღმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული ავტომაგისტრალის დერეფნის გაუმჯობესების პროექტი (ზემო ოსიაური–რიკოთი) (EIB, WB)	64,000	52,300	2,411	5%	4%
25 02 02 17	შიდასახელმწიფოებრივი გზების აქტივების მართვის პროექტი (WB)	24,000	15,500	2,615	17%	11%
24 13	ინოვაციური ეკოსისტემის განვითარება (IBRD)	5,000	2,985	639	21%	13%

25 03 05	რეგიონალური განვითარების პროექტი III (მცხეთა-მთიანეთი და სამცხე-ჯავახეთი) (WB)	19,880	15,360	3,310	22%	17%
60 12 04	ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია – III ფაზა (KfW, EU)	17,000	13,600	4,321	32%	25%
25 02 02 15	შიდასახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი გზების მეორე პროექტი (WB)	12,000	10,800	4,160	39%	35%
25 04 02	წყლის ინფრასტრუქტურის განახლების პროექტი II (EIB, EU)	19,750	16,550	7,402	45%	37%

ცხრილი 18. საინვესტიციო კრედიტების ათვისება 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით (ათასი ლარი).

ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, ძირითადად პროექტების შემაფერხებელი მიზეზებია: სესხის ხელშეკრულების გაფორმების დაგვიანება⁵², სატენდერო პროცედურების გახანგრძლივება ტენდერის პირობების ცვლილების გამო⁵³ და პროექტის დაგეგმვასთან დაკავშირებული პრობლემები⁵⁴. ასევე აღსანიშნავია, რომ ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, ენერგეტიკის სამინისტროს 3 პროექტის⁵⁵ შემთხვევაში ვერ მოხდება სესხის თანხის ათვისება, საპროექტო სამუშაოების გახანგრძლივების გამო, რაც ჯამურად 5.8 მლნ ლარს შეადგენს. 2016 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა გამოაქვეყნა საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტების მართვის ეფექტიანობის აუდიტი, რომელშიც აღწერილია პროექტების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესთან დაკავშირებული ხარვეზები და გაცემულია შესაბამისი რეკომენდაციები⁵⁶.

საკრედიტო რესურსის სახით მობილიზებული სახსრების დროული ათვისება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ისეთი ტიპის სესხებისათვის, რომლებიც ითვალისწინებს ვალდებულების გადასახადის (Commitment fee) გადახდას კრედიტის ათვისებულ ნაწილზე, რადგან პროექტის დაგვიანებით განხორციელება იწვევს კრედიტის მომსახურების ხარჯების ზრდას. 2017 წლის 8 თვის განმავლობაში, 19 საინვესტიციო და 1 ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტის ფარგლებში, სულ გადახდილი ვალდებულების გადასახადი 2.7 მლნ ლარს შეადგენს. 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით, აღნიშნული პროექტებიდან 9 თვის გეგმის 70%-ზე დაბალი შესრულება

⁵² 36 03 05; 36 02 01

⁵³ 60 12 03

⁵⁴ 25 02 02 18; 37 05 08; 32 09; 24 13

⁵⁵ 36 03 01 01; 36 03 06; 36 03 04

⁵⁶ კაპიტალური პროექტების მართვის ეფექტიანობის აუდიტი, (2016წელი)

<http://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2016/tb-kapitaluri-proeqtebis-marTva.pdf>

ფიქსირდება 9 პროექტის შემთხვევაში, რომლებზეც გადახდილი ვალდებულების გადასახადი 1.1 მლნ ლარს შეადგენს.

პროგრამული კოდი	პროექტის დასახელება	2017 წლის 8 თვის განმავლობაში გადახდილი ვალდებულების გადასახადი	2017 წლის 8 თვის ათვისება 9 თვის გეგმასთან მიმართებაში
60 12 03	აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტი	19.5	0%
25 02 03 03	აღმოსავლეთ-დასავლეთის ავტომაგისტრალის დერეფნის გაუმჯობესების პროექტი	416.6	5%
25 02 02 17	შიდასახელმწიფოებრივი გზების აქტივების მართვის პროექტი	112.8	17%
24 13	ეროვნული ინოვაციური ეკოსისტემის პროექტი	195.8	21%
25 03 05	რეგიონალური ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტი III	157.5	22%
60 12 04	ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია (3 ფაზა)	31.1	32%
25 03 04	რეგიონალური განვითარების II პროექტის დამატება (იმერეთი)	40.5	50%
25 05 04 02	საქართველოს მყარი ნარჩენების მართვის პროექტი	51.8	62%
60 12 05	ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია (4 ფაზა)	91.8	69%
	სულ:	1,117	

ცხრილი 19. 2017 წლის 8 თვის განმავლობაში დაბალი ათვისების მქონე პროექტებზე გადახდილი ვალდებულების გადასახადი (ათასი ლარი).

ზემოაღნიშნული პროექტებიდან, განსაკუთრებით საყურადღებო შემდეგი პროექტები:

- „აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტის“ საკრედიტო ხელშეკრულებას ხელი მოეწერა 2010 წელს, თუმცა დღემდე პროექტის განხორციელება არ დაწყებულა და არც სესხის თანხის ათვისება მომხდარა. შედეგად, ყოველწლიურად სესხის აუთვისებელ ნაწილზე - 2.7 მლნ ევრო, ხორციელდება ვალდებულების გადასახადის გადახდა (0.5%). 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით, ჯამურად აღნიშნული სესხის ფარგლებში გაწეულია 154.6 ათასი ევროს ხარჯი⁵⁷, მაშინ როდესაც, პროექტის განსახორციელებლად საკრედიტო რესურსიდან თანხების მიმართვას ჯერ ადგილი არ ჰქონია;

⁵⁷ მოცემული თანხა აერთიანებს სესხის ადმინისტრირების გადასახადს 30,000 ევროს, პროცენტის ხარჯს - 2,948 ევროს, აუთვისებელ ნაწილზე ვალდებულების გადასახადს - 111,699 ევრო და სესხის ძირითადი თანხის დაფარვას - 10,000 ევრო.

- „ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაციის (III ფაზა)“ პროექტის საკრედიტო ხელშეკრულება 2011 წელს გაფორმდა, რომლის მიხედვით 20 მლნ ევროს საკრედიტო რესურსის ათვისება 2015 წლის ბოლომდე უნდა მომხდარიყო. თუმცა, 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით, ათვისებულია სესხის მხოლოდ 60% და 2015 წლის შემდეგ სესხის ათვისებელ ნაწილზე სულ გადახდილია 42 ათასი ევროს ოდენობის ვალდებულების გადასახადი⁵⁸;
- ბიუჯეტის მხარდამჭერი სესხის - „შიდა რესურსების მობილიზაციის გაუმჯობესება ინკლუზიური ზრდის პროგრამისათვის (ქვეპროგრამა 3)“ - ხელშეკრულება გაფორმდა 2016 წლის 1 სექტემბერს. თუმცა, პარლამენტის სხდომის ჩაშლისა (კვორუმის არ არსებობის გამო) და 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების გამო, ვერ მოხერხდა სესხის დროული რატიფიცირება. შედეგად, თანხის ჩამორიცხვა დაგვიანდა 39 დღით, რის გამოც სესხს დაერიცხა ვალდებულების გადასახადი 8,125 აშშ დოლარის ოდენობით.

რეკომენდაცია:

საინვესტიციო პროექტების განმახორციელებელ უწყებებს:

- საკრედიტო რესურსით, განსაკუთრებით კი მსგავსი ტიპის სესხებით, მიღებული თანხების მაქსიმალურად ეფექტიანად (მინიმალური ხარჯების გაწევით) გამოყენებისა და სესხზე არამიზნობრივი ხარჯების გაწევის თავიდან აცილების მიზნით, მიზანშეწონილია, პროექტის განმახორციელებელმა უწყებებმა დროულად უზრუნველყონ პროექტების შესრულების ხელისშემშლელი ფაქტორების იდენტიფიცირება და შესაბამისი ქმედითი ღონისძიებების გატარებით, ხელი შეუწყონ მოზიდული რესურსების დროულ და ეფექტიან გამოყენებას.

3.2. საშინაო ვალის მობილიზება

ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით, სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების აუქციონის მეშვეობით განთავსდა 1.17 მლრდ ლარის ნომინალური ღირებულების სახაზინო ვალდებულებები/ობლიგაციები, რომლის შედეგად სახელმწიფო ბიუჯეტმა მიიღო 1.1 მლრდ ლარის შემოსულობა, მათ შორის 6.98 მლნ ლარი პრემიუმის სახით.

⁵⁸ ჯამურად 2011 წლიდან 2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით გადახდილია 234 ათასი ევროს ოდენობის ვალდებულების გადასახადი.

	ნომინალური ღირებულება (ემისიის მოცულობა)	ფაქტობრივი შემოსულობა სახელმწიფო ბიუჯეტში (ძირი თანხა)	დისკონტი	პრემიუმი
6 თვიანი სახაზინო ვალდებულებები	160,000	154,535	-5,465	-
12 თვიანი სახაზინო ვალდებულებები	495,000	460,626	-34,374	-
2 წლიანი სახაზინო ობლიგაციები	285,000	286,504	-61	1,565
5 წლიანი სახაზინო ობლიგაციები	170,000	173,184	-1,241	4,426
10 წლიანი სახაზინო ობლიგაციები	60,000	60,282	-707	989
ჯამი:	1,170,000	1,135,132	-41,848	6,980

ცხრილი 20. სახაზინო ვალდებულებების/ობლიგაციების ემისია - 2017 წლის 8 თვე (ათასი ლარი).

3.3. სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები

2017 წლის 8 თვის მდგომარეობით, სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვისათვის დაიხარჯა 1.5 მლრდ ლარი, რაც აღნიშნული პერიოდის გადასახდელების 20%-ს, ხოლო შემოსავლები 21% შეადგენს.

	2017 წლის 8 თვე	8 თვის გადასახდელებში % წილი	8 თვის შემოსავლებში % წილი
საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა	399,048	5.6%	5.8%
ძირითადი	253,990	3.6%	3.7%
პროცენტი	145,058	2.0%	2.1%
საშინაო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა	1,051,441	14.8%	15.3%
ძირითადი	869,812	12.3%	12.7%
პროცენტი	181,629	2.6%	2.6%
სულ სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა	1,450,489	20.4%	21.2%

ცხრილი 21. სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები (ათასი ლარი).

საშინაო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები წარმოადგენს მთლიანი ხარჯის უდიდეს ნაწილს - 72.5%. კერძოდ, 2017 წლის 8 თვის განმავლობაში, ფინანსთა სამინისტრომ საშინაო ვალის მომსახურებისათვის გადაიხადა 181.6 მლნ ლარი, ხოლო სულ დაფარა 869.8 მლნ ლარის ოდენობის საშინაო ვალდებულება (ძირითადი თანხა). აღსანიშნავია, რომ ფინანსთა სამინისტრო მომსახურების ხარჯებს განსაზღვრავს, როგორც საპროცენტო ხარჯი, რომელიც თავის მხრივ

მოიცავს სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ვადის ბოლოს გადასახდელ დისკონტსა და გრაფიკით განსაზღვრულ კუპონს, რომელიც შემცირებულია ეტაპობრივად თანაბარი თანხით ამორტიზებადი პრემიუმით. აღნიშნული პრაქტიკა ვრცელდება მხოლოდ 2015 წლიდან ემიტირებულ ფასიან ქაღალდებზე, მანამდე დაგროვებული სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ვალის პორტფელის მომსახურების ხარჯი კი მოიცავს დისკონტსა და კუპონის თანხას სრული ოდენობით, პრემიუმის თანხის გაუთვალისწინებლად.

	ძირითადი თანხა	საპროცენტო ხარჯი*
6-თვიანი სახაზინო ვალდებულებები	38,650	1,350
12-თვიანი სახაზინო ვალდებულებები	498,034	41,966
2-წლიანი სახაზინო ობლიგაცია	224,721	40,091
<i>მათ შორის:</i>	-	-
<i>ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფა</i>	49,998	1,781
5-წლიანი სახაზინო ობლიგაცია	91,258	50,292
<i>მათ შორის:</i>	-	-
<i>ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფა</i>	-	10,648
10-წლიანი სახაზინო ობლიგაცია	148	20,106
სულ სახაზინო ვალდებულებებისა და ობლიგაციების მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები	852,812	153,805
ობლიგაციები ღია ბაზრის ოპერაციებისთვის	17,000	7,669
ობლიგაცია სეზ-ისთვის	-	20,154
სულ საშინაო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები	869,812	181,629

ცხრილი 22. საშინაო ვალის მომსახურება და დაფარვა - 2017 წლის 8 თვე (ათასი ლარი).

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