



მოსვენება

საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ
მოკლე მიმოხილვა

2016



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

მოხსენება

საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო
ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის
შესახებ

მოკლე მიმოხილვა

თბილისი
2017 წ.

სარჩევი

ქვეყნის ძირითადი ეკონომიკური მაჩვენებლები	5
სახელმწიფო ბიუჯეტის მომზადება/დამტკიცება და შესრულება ამრეგატულ დონეზე	7
1.1. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები	7
1.1.1. საგადასახადო შემოსავლები	8
1.1.2. სხვა შემოსავლები	11
სახელმწიფო ბიუჯეტის გადსახდელები	15
2.1 მხარჯავი დაწესებულებები	17
2.1.1. საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებული ხარვეზები	17
2.1.2. შრომის ანაზღაურება	19
2.1.3. ავტოსატრანსპორტო საშუალებები	24
2.1.4. შესყიდვების მართვის საკითხები	27
2.1.5. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები	29
2.2. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები	31
2.2.1. მთავრობის სარეზერვო ფონდი	31
2.2.2. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა	33
2.2.3. მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდი	35

სახელმწიფო ფინანსური აქტივები	39
3.1. სესხები	39
3.2. აქციები და სხვა კაპიტალი	40
საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება	44
4.1. საგარეო კრედიტები	44
4.2. სახელმწიფო ვალის ნაშთი	45
ფისკალური დისციპლინა	47
სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი	48
ორგანიზაციული მართვის შეფასების კითხვარი	52

ეკონომის ძირითადი ეკონომიკური მაჩვენებლები

ეკონომიკური მაჩვენებლები	2014 წ.	2015 წ.	2016 წ.
ნომინალური მშპ (მლნ ლარი)	29,151	31,756	33,922
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე (ლარი)	6,492	8,551	9,118
ეკონომიკური ზრდა	4.6%	2.9%	2.7%
შემოსულობები (მლნ ლარი)	9,157	9,891	10,374
გადასახდელები (მლნ ლარი)	9,010	9,703	10,292
საგადასახადო შემოსავლები (მლნ ლარი)	6,847	7,550	7,987
ბიუჯეტის დეფიციტი მშპ-სთან	2.1%	1.1%	1.4%
სახელმწიფო ვალის მოცულობა (მლნ ლარი)	10,375	13,161	15,123
სახელმწიფო ვალი მშპ-სთან	35.6%	41.5%	45.5%
ინფლაცია - სამომხმარებლო ფასების ინდექსი	3.1%	4.0%	2.1%
ექსპორტი (მლნ აშშ დოლარი)	2,861	2,205	2,113
იმპორტი (მლნ აშშ დოლარი)	8,602	7,292	7,288
საგარეო სავაჭრო სალდო (მლნ აშშ დოლარი)	-5,741	-5,088	-5,175
ფულადი გზავნილები (მლნ აშშ დოლარი)	1,441	1,080	1,151
მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი მშპ-სთან	10.6%	11.7%	13.3%

სახელმწიფო ბიუჯეტის მომზადება/დამტკიცება და შესრულება აგრეგატულ დონეზე

2016 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელდა ერთი ცვლილება, რის შედეგადაც დაკორექტირდა როგორც შემოსულობების, ასევე გადასახდელების მაჩვენებლები. კერძოდ, შემოსულობების საპროგნოზო ოდენობა 173 მლნ ლარით გაიზარდა და 10,318 მლნ ლარი შეადგინა. გაიზარდა ასევე გადასახდელების გეგმური მაჩვენებელი და 10,298 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. რაც შეეხება ფაქტიურ შესრულებას, ფისკალური წლის განმავლობაში მობილიზებული შემოსულობების ჯამურმა ოდენობამ 10,374 მლნ ლარი შეადგინა და 56 მლნ ლარით გადააჭარბა წლიური გეგმით (ცვლილება) განსაზღვრულ მაჩვენებელს, ხოლო სახელმწიფო ბიუჯეტიდან განეული გადასახდელები 10,292 მლნ ლარის დონეზე დაფიქსირდა. ამასთან, 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით ნაშთის ცვლილება გათვალისწინებული იყო ნულოვანი ოდენობით, თუმცა ფაქტობრივმა შესრულებამ 81.8 მლნ ლარი შეადგინა.

ბიუჯეტის კანონი - თავდაპირველი	ბიუჯეტის კანონი - ცვლილება	ფაქტობრივი შესრულება
შემოსულობები 10,145,000	შემოსულობები 10,317,950	შემოსულობები 10,374,024
—	—	—
გადასახდელები 10,145,000	გადასახდელები 10,297,950	გადასახდელები 10,292,234
=	=	=
ნაშთის ცვლილება 0	ნაშთის ცვლილება 20,000	ნაშთის ცვლილება 81,790

დიაგრამა 1. 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის აგრეგატული მაჩვენებლები (ათასი ლარი).

1.1. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

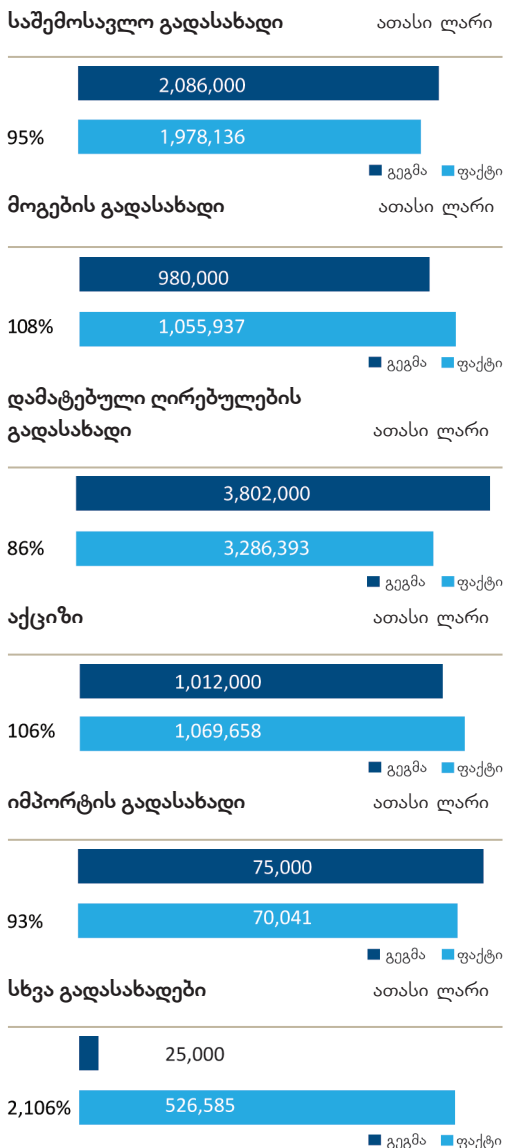
2016 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი 8,547 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, ხოლო ფაქტობრივმა მოცულობამ 8,170 მლნ ლარი შეადგინა (ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებლის 100.4%).

	2016 წლის ბიუჯეტის კანონი	ფაქტობრივი შესრულება	%
საგადასახადო შემოსავლები	7,980,000	7,986,750	100.1%
გრანტები	246,800	296,827	120.3%
სხვა შემოსავლები	320,000	296,455	92.6%
შემოსავლები	8,546,800	8,580,032	100.4%

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

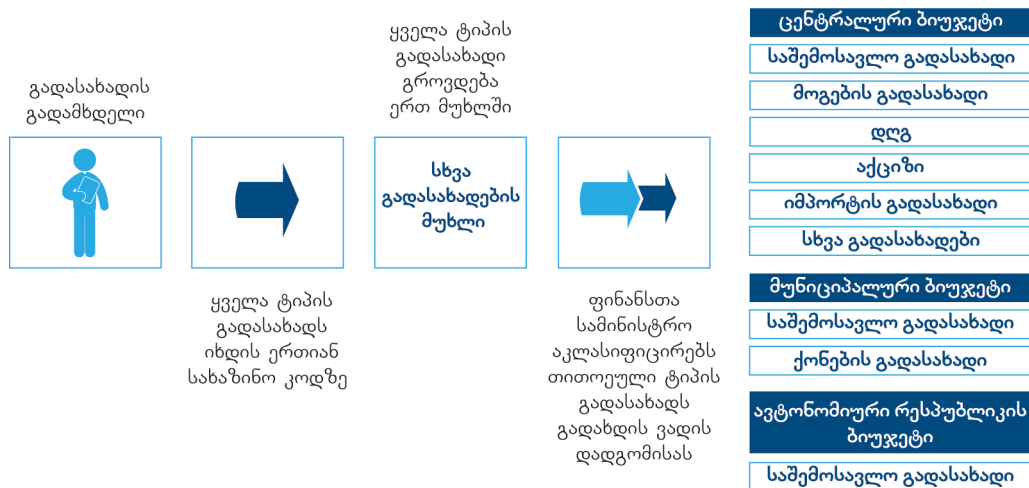
1.1.1. საგადასახადო შემოსავლები

2016 წლის განმავლობაში მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების მოცულობამ 7,987 მლნ ლარი შეადგინა და ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს 6.8 მლნ ლარით გადააჭარბა. აღსანიშნავია, რომ გეგმასთან მიმართებაში ჩამორჩენით ხასიათდება დამატებული ღირებულების (დღგ), საშემოსავლო და იმპორტის გადასახადები.



საგადასახადო შემოსავლების შესრულების აღნიშნული ტენდენციის ერთ-ერთ მთავარ მიზეზს წარმოადგენს ფინანსთა სამინისტროს მიერ გატარებული რეფორმა¹, რომლის მიხედვითაც გადასახადის გადახდა აღარ ხორციელდება (ამოქმედდა 2015 წლის 14 დეკემბრიდან) გადასახადების თითოეული სახისთვის განსაზღვრულ სახაზინო კოდებზე, რის ნაცვლადაც ისინი მიიმართება ხაზინის ერთიანი ანგარიშის გადასახადებისათვის განკუთვნილ ერთიან სახაზინო კოდზე (101001000). კერძოდ, განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, გადასახადების მობი-

ლიზების პროცესის პირველ ეტაპზე გადამხდელები ყველა ტიპის გადასახადს იხდიან ხაზინის ერთიან სახაზინო კოდზე. გადასახადების დაკლასიფიცირება კი ხორციელდება კონკრეტული გადამხდელისთვის გადახდის ვადის დადგომისას, რის გამოც გადახდილი გადასახადები ვადის დადგომამდე ასახულია „სხვა გადასახადების“ მუხლში. ამასთან, საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადებთან ერთად, „სხვა გადასახადების“ მუხლში მიემართება ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტების კუთვნილი გადასახადები დაკლასიფიცირებამდე.



1 ფინანსთა მინისტრის 2015 წლის 7 დეკემბრის 407 ბრძანება „ბიუჯეტის შემოსულობების სახაზინო კოდების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 22 ნოემბრის N1226 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ.

ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე „სხვა გადასახადების“ მუხლის საპროგნოზო მნიშვნელობაში გათვალისწინებული არ იქნა ის ფაქტი, რომ 2016 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, სხვა გადასახადებიდან ვერ მოხერხდებოდა საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებისა და ტერიტორიული ერთეულების კუთვნილი საგადასახადო შემოსავლების სრულად გამოყოფა. შედეგად, „სხვა გადასახადების“ მუხლში წლის ბოლოს აკუმულირებულ იქნა დაახლოებით 500 მლნ ლარზე მეტი ოდენობის ჭარბი რესურსი. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეუძლებელია წლის განმავლობაში მობილიზებული, სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი საგადასახადო შემოსავლების (როგორც აგრეგირებულად, ასევე ცალკეული გადასახადების დონეზე) ზუსტი ოდენობის განსაზღვრა და ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ წლიურ საპროგნოზო გეგმებთან მიმართებაში მათი შესრულების მდგომარეობის შესახებ სრულყოფილი ანალიზის ჩატარება.

ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით მნიშვნელოვანი ჩამორჩენით ხასიათდება დღე-დან მიღებული შემოსავლები (516 მლნ ლარის ოდენობით). აღნიშნული ფაქტის გამომწვევი მიზეზი და შესაბამისი ახსნა-

განმარტება, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი არ არის.

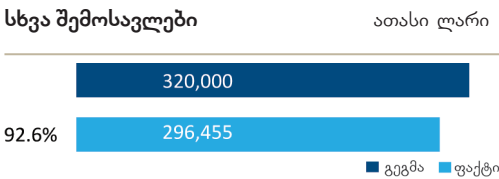
რეკომენდაციები

ფინანსთა სამინისტროს:

- სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობისა და კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელთან მათი შესადარისობის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში მოიცავდეს ინფორმაციას, განცალკევებულად, „სხვა გადასახადების“ მუხლში არსებული გაუნაწილებელი საგადასახადო შემოსავლებისა და უშუალოდ, „სხვა გადასახადების“ მუხლში მობილიზებული თანხების შესახებ. ამასთან, სასურველია, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში მოიცავდეს ინფორმაციას, მომდევნო წლის იანვარ-მარტის პერიოდში „სხვა გადასახადების“ მუხლიდან გადასახადის თითოეულ ტიპში გადატანილი იმ თანხების შესახებ, რომლებიც აკუმულირებულ იქნა „სხვა გადასახადების“ მუხლში საანგარიშგებო წლის ბოლოსათვის.

1.1.2. სხვა შემოსავლები

2016 წლის განმავლობაში სხვა შემოსავლების სახით მიღებულმა ჯამურმა თანხამ 296 მლნ ლარი შეადგინა და 24 მლნ ლარით ჩამორჩა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმას (320 მლნ ლარი).



შესრულების საკმაოდ მაღალი მაჩვენებლის მიუხედავად, საყურადღებოა, სხვა შემოსავლების ცალკეული კონპონენტების გეგმების განსაზღვრასთან დაკავშირებული ხარვეზები. კერძოდ:

▶ სახელმწიფოს ნილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი დივიდენდების წლიური გეგმა 2.5 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. თუმცა, წლის განმავლობაში დივიდენდები გადაიხადა სულ 30-მა საწარმომ, ჯამურად 717.1 ათასი ლარის ოდენობით, რაც წლიური გეგმის მხოლოდ 28.7%-ს შეადგენს. ბოლო წლების განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტში მიღებული დივი-

დენდების დინამიკა და შესრულების დაბალი მაჩვენებლები დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში, მიუთითებს ერთი მხრივ, დივიდენდების სახით ბიუჯეტში მისამართი შემოსავლების გეგმის განსაზღვრასთან დაკავშირებით არსებულ ხარვეზებზე, ხოლო მეორე მხრივ, დივიდენდების მობილიზების ქმედითი მექანიზმების არარსებობაზე. კერძოდ, სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდების მიმართვის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს კომისია², რომლის სხდომა 2016 წლის განმავლობაში არ გამართულა, ხოლო გასულ წლებში³ მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულება მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხასიათდება:

2013 წლის კომისიის სხდომა

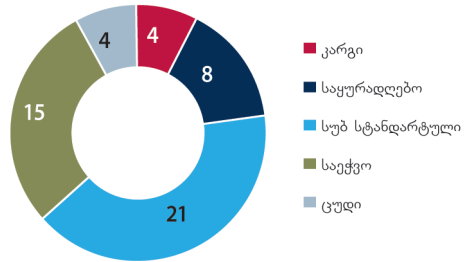
124 საწარმოს ბიუჯეტში უნდა მიემართა დივიდენდი, ჯამში 17.4 მლნ ლარი - 2015 წლის ბოლოსათვის 15-მა საწარმომ ნაწილობრივ ან სრულად გადაიხადა, ჯამში 15.3 მლნ ლარი (მთლიანი თანხის 88%)

² სახელმწიფო ნილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების მიზნით შექმნილი კომისია.

³ კომისიის სხდომა გაიმართა 2015 წლის 14 დეკემბერს და 2013 წლის 22 ივლისს.

2015 წლის კომისიის სსდომა

36 საწარმოს 2016 წლის განმავლობაში ბიუჯეტში უნდა მიემართა დივიდენდი, ჯამში 1.5 მლნ ლარი - 2016 წლის ბოლოსათვის 25-მა საწარმომ გადაიხადა, ჯამში 572 ათასი ლარი (მთლიანი თანხის 38%)



დიაგრამა 2. სააგენტოს მართვაში მყოფი საწარმოების კატეგორიზაცია ქონებრივი/ფინანსური მდგომარეობის მიხედვით - 2016 წ.

▶ 2017 წლის 4 აპრილის მდგომარეობით, სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ მართვის ქვეშ იმყოფება 125 სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმო, რომელთაგან ფუნქციონირებადია მხოლოდ 64, დანარჩენი კი მიეკუთვნება უმოქმედო საწარმოთა რიცხვს. ფინანსური/ქონებრივი მდგომარეობისა და პორტფელის ანალიზზე დაყრდნობით⁴, მხოლოდ 4 საწარმო იმყოფება ე.წ. „კარგ“ მდგომარეობაში, 8 მათგანი მოხვდა ერთი საფეხურით ქვედა დონეში („საყურადღებო“), უმეტესი მათგანი (40 – დაახლოებით 77%) კი იმყოფება მძიმე ფინანსურ მდგომარეობაში (კატეგორია „ცუდი“ - შესაბამისად, აღნიშნული საწარმოები სააგენტოს საკმარის ინფორმაციასაც ვერ აწვდიან).

▶ 2017 წლის 4 აპრილის მდგომარეობით, სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ მართვაში მყოფი 64 ფუნქციონირებადი საწარმოდან მხოლოდ 23-მა წარმოადგინა ბიზნეს-გეგმა⁵. ამ კუთხით, სააგენტოს 2016 წლის სამოქმედო გეგმის მიხედვით, იგეგმებოდა სახელმწიფოს საწარმოთა მიერ ანგარიშვალდებულების პირობების დარღვევის შემთხვევაში სანქციონების სისტემის შესახებ ინსტრუქციის შემუშავება. თუმცა, სააგენტოდან მიღებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, ზემოაღნიშნული ინსტრუქციის დამტკიცება დღემდე არ მომხდარა;

▶ ნებაყოფლობითი ტრანსფერების (გრანტების გარდა) სახით წლის განმავ-

4 ანალიზი ჩატარებულია მხოლოდ იმ საწარმოებზე, რომლებშიც სსიპ „ქონების ეროვნული სააგენტო“ ფლობს 50%-ზე მეტ (შპს-ის შემთხვევაში) და 75%-ზე მეტ (სააქციო საზოგადოებების შემთხვევაში) წილს ანუ 52 საწარმოზე.

5 სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოთხოვნის საფუძველზე სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნულმა სააგენტომ“ წარმოადგინა სულ 23 ბიზნეს-გეგმა.

ლობაში მიღებული შემოსავლების ოდენობამ 23.1 მლნ ლარი შეადგინა და 20.7 მლნ ლარით გადააჭარბა გეგმით განსაზღვრულ მაჩვენებელს. ამ კუთხით, საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოთხოვნის მიუხედავად, ფინანსთა სამინისტროს მიერ არ იქნა მოწოდებული ინფორმაცია „ნებაყოფლობითი ტრანსფერების (გრანტების გარდა)“ მუხლში მიზნობრივი დაფინანსების სახით მობილიზებული თანხების შესახებ. შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ვერ მოხერხდა ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში აღნიშნული მუხლში წარმოდგენილი თანხის სისრულის, სიზუსტისა და კლასიფიკაციის სისწორის დადასტურება;

▷ „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებელი 107.2 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 26.2 მლნ ლარით გაიზარდა 2015 წელთან შედარებით. ამ მუხლის ასეთი მკვეთრი ზრდის დაუსაბუთებლობასთან დაკავშირებით აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე (მე-3 წარდგენა). ფაქტიურმა შესრულებამ კი 63.6 მლნ ლარი შეადგინა და 43.6 მლნ ლარით ჩამორჩა

გეგმას, რაც დაგეგმვაში არსებულ ხარვეზზე მიუთითებს.

რეკომენდაციები

სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს“:

○ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოთა მიერ ანგარიშვალდებულების პირობების დარღვევის შემთხვევაში, უზრუნველყოფილ იქნეს სანქციების სისტემის შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცება და მისი პრაქტიკაში დანერგვა;

ფინანსთა სამინისტროსა და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს:

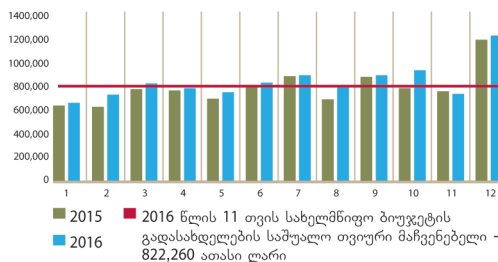
○ უზრუნველყონ საწარმოების წმინდა მოგების განაწილების მიზნით შექმნილი კომისიის შეკრება რეგულარულად (ყოველწლიურად), რათა დროულად მოხდეს ბიუჯეტში მისამართი თანხების ოდენობის განსაზღვრა;

○ ყურადღება გამახვილდეს მოგების განაწილების შესახებ მიღებული

გადაწყვეტილებების შესრულებისათვის ქმედითი მექანიზმების გამოყენების მიმართულებით, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს კომისიასთან შეთანხმებების საფუძველზე განსაზღვრული თანხის სახელმწიფო ბიუჯეტში დროულად და სრულად მობილიზება.

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

გასული წლების მსგავსად, 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ანალიზზე დაყრდნობით, საბიუჯეტო სახსრების განკარგვასთან დაკავშირებულ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ფისკალური წლის დასასრულს აუთვისებელი რესურსის მასშტაბური ხარჯვის ტენდენცია, რაც ქმნის საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს. კერძოდ, დეკემბერში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან განეული გადასახდელების ჯამური მოცულობა 2016 წლის 11 თვის გადასახდელების საშუალო თვიური მაჩვენებლის 151.7%-ს შეადგენს. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ფისკალური წლის დასასრულს, მკვეთრი ზრდით ხასიათდება გადასახდელების თითქმის ყველა კომპონენტი (პროცენტების გარდა).



ცხრილი 2. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ყოველთვიური დინამიკა - 2015-2016 წწ. (ათასი ლარი)

მიუხედავად იმისა, რომ ცალკეულ შემთხვევებში წლის ბოლოს ათვისების მაჩვენებლის ზრდა შეიძლება დაკავშირებული იყოს ობიექტურ გარემოებებთან, აღნიშნული მიუთითებს ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების ეტაპზე არსებულ სისტემური ხასიათის ხარვეზებზე. კერძოდ, საჯარო უწყებების მხრიდან ადგილი აქვს საბიუჯეტო წლის ბოლოს ავანსების სახით ისეთი ღონისძიებების დაფინანსებას ან საქონლის/მომსახურების შესყიდვას (ზოგჯერ შესყიდვების გეგმაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად), რომელთა გადახდის აუცილებლობა საჯარო უწყების წინაშე იმ მომენტისათვის არ

იდგა. შესაბამისად, მხარჯავი ორგანიზაციები ამ დროს ორიენტირებულნი არიან ასიგნებების ათვისებაზე და არა შედეგის მიღწევაზე. აღნიშნული საკითხის პრობლემატურობა არაერთხელ იქნა ხაზგასმული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებსა და პუბლიკაციაში⁶.

საბიუჯეტო წლის დასასრულს, ასიგნებების ათვისების ზრდის ტენდენცია განსაკუთრებით მაღალია ზოგიერთი მხარჯავი დაწესებულებების ფარგლებში არსებული ცალკეული პროგრამების შემთხვევაში. კერძოდ, პროგრამების დონეზე (საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახდელების გამორიცხვით), დეკემბერში ათვისებული საბიუჯეტო სახსრების ფარდობა წინა 11 თვის საშუალო ხარჯვის მაჩვენებელთან, საშუალოდ 189.0%-ს უტოლდება.

პროგრამების განაწილება 2016 წლის დეკემბერში ათვისებული საბიუჯეტო სახსრების 11 თვის საშუალო ხარჯვის მაჩვენებელთან თანაფარდობის მიხედვით

ინტერვალი	0-100%	100-200%	200-500%	500% <
პროგრამების რაოდენობა	36	62	29	7

ცხრილი 3. პროგრამების განაწილება დეკემბერში ათვისებული საბიუჯეტო სახსრების მიხედვით - 2016 წ.

⁶ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პუბლიკაცია - ასიგნებების გადატანის უფლებამოსილება შემდგომი ფისკალური წლისათვის (Carry-Over მექანიზმი). http://sao.ge/files/kanonmdebloba/pubnlication/Carry_Over.pdf

რეკომენდაციები

ფინანსთა სამინისტროსა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

○ წლის ბოლოსათვის ათვისებული 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 დანახარჯები

2.1.1. საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსე- ბული ხარვეზები

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების
დაგეგმვასა და შესრულებასთან დაკავშირ-

რებით ჩატარებული ანალიზით, საბიუჯე-
ტო ორგანიზაციებში ვლინდება ბიუჯეტის
დაგეგმვის პროცესში არსებული ხარვეზე-
ბი, რაც გამოიხატება საანგარიშგებო პე-
რიოდის განმავლობაში პროგრამებს/ქვეპ-
როგრამებს შორის თანხების მასშტაბურ
გადანაწილებასა და ფისკალური წლის ბო-
ლოს დაბალი ათვისების მქონე პროგრამე-
ბის/ქვეპროგრამების არსებობაში.

ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებული სისტემური ხასიათის ხარვეზები

ასიგნებების გადანაწილების სინქრო და მასშტაბურობა	მიუხედავად იმისა, რომ მხარჯავი უწყებები აკმაყოფილებენ საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილ ლიმიტებს, ⁷ საყურადღებოა მათ მიერ წლის განმავლობაში პროგრამებს/ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის ასიგნებების გადანაწილების მასშტაბურობა და სინქრო, რაც ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს
თანხების გადანაწილების უკუპროცესი	გარკვეულ შემთხვევებში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან ადგილი აქვს იმ პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე თანხების უკან მობრუნებას, რომლებიდანაც წლის განმავლობაში ხდებოდა ასიგნებების გადატანა
რესურსების ქარგი ოპერაციით დაბამება	ზოგიერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციის შემთხვევაში, ადგილი აქვს პროგრამებში/ქვეპროგრამებში ან საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებში ქარგი ოდენობით რესურსის დაგეგმვას ან/და წლის განმავლობაში აუთვისებელი თანხების გადანაწილებას სხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე, რაც დაგეგმვის პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს

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

დაუგებრავი ლონისძიების დაფინანსება	გარკვეულ შემთხვევებში ადგილი აქვს ფისკალური წლის განმავლობაში თანხების გადანაწილებას ისეთი ღონისძიებების/პროექტების დასაფინანსებლად ან საქონლის/მომსახურების შესყიდვისათვის, რომელთა განხორციელებაც ბიუჯეტის კანონით დაგეგმილი არ იყო ან მათზე გამოყოფილი საბიუჯეტო რესურსი არასაკმარისი აღმოჩნდა ღონისძიების/პროექტის სრულყოფილად განსახორციელებლად. მსგავსი ტიპის გადანაწილებებს ზოგიერთ შემთხვევაში ადგილი აქვს საბიუჯეტო წლის დასაწყისშივე
წულშანი ათვისების მქონე პროგრამები/ ქვეპროგრამები	2016 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული 6 ქვეპროგრამის და 1 პროგრამის შემთხვევაში, საერთოდ არ მომხდარა გეგმით გათვალისწინებული ასიგნებების ათვისება
დაბალი ათვისების მქონე პროგრამები/ ქვეპროგრამები	ბიუჯეტის წლიურ დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში 80%-ზე ნაკლები ათვისების მაჩვენებლით ხასიათდება 6 პროგრამა და 46 ქვეპროგრამა. გარდა ამისა, ზოგიერთი პროგრამა/ქვეპროგრამა რომელსაც დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში ათვისების საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელი აქვს, ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში შესრულების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება, რაც ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს

პროგრამების/ქვეპროგრამების ათვისება დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში				
ინტერვალი	0-80%	80-90%	90-95%	95-100%
პროგრამების რაოდენობა	6	5	7	114
ქვეპროგრამების რაოდენობა	46	31	34	705

პროგრამების/ქვეპროგრამების ათვისება დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში				
ინტერვალი	0-80%	80-90%	90-100%	>100%
პროგრამების რაოდენობა	14	13	56	44
ქვეპროგრამების რაოდენობა	91	61	193	218

ცხრილი 3.⁸ პროგრამების/ქვეპროგრამების ათვისების მაჩვენებელი დაზუსტებულ და დამტკიცებულ გეგმებთან მიმართებაში მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების სახით გადახდილი სახსრების გამოკლებით - 2016 წ.

⁸ სხვაობა პროგრამების/ქვეპროგრამების ჯამურ რაოდენობებში გამოწვეულია იმ ფაქტით, რომ ზოგიერთი პროგრამისთვის/ ქვეპროგრამისთვის ბიუჯეტის კანონით წლიური გეგმა არ არის განსაზღვრული.

რეკომენდაციები

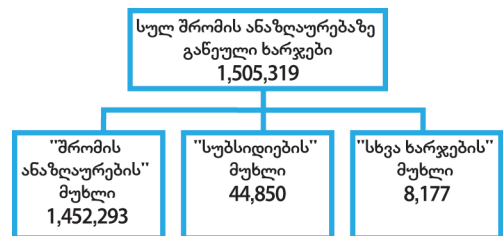
ფინანსთა სამინისტროსა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

○ საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში მხედველობაში იქნეს მიღებული გასული და მიმდინარე წლების გამოცდილება, რათა თავიდან იქნეს აცილებული წლის განმავლობაში განხორციელებული მასშტაბური ხასიათის გადანაწილებებისა და აუთვი-სებელი პროგრამების/ქვეპროგრამების არსებობა.

ჯამურ მოცულობას და არ იძლევა სრულ ინფორმაციას საჯარო სექტორში შტატიტ გათვალისწინებული მომუშავეების მიერ წლის განმავლობაში მიღებული შრომის ანაზღაურების შესახებ. კერძოდ, მომუშავეთა შრომის ანაზღაურებაზე ხარჯების გაწევა ხდება არამხოლოდ „შრომის ანაზღაურების“, არამედ „სუბსიდიების“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლებიდანაც, საიდანაც 2016 წლის განმავლობაში ამ მიმართულების გახარჯულმა თანხამ 53,026 ათასი ლარი შეადგინა. შესაბამისად, სრულყოფილი სურათის მისაღებად, მიზანშეწონილია, ყველა ზემოაღნიშნული მუხლიდან შრომის ანაზღაურების სახით გახარჯული რესურსის ჯამური ოდენობით წარმოდგენა.

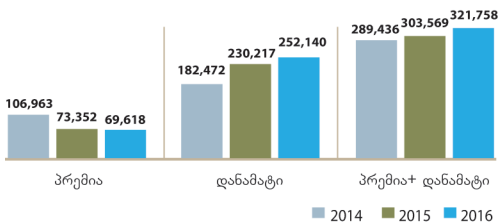
2.1.2. შრომის ანაზღაურება

2016 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შტატიტ გათვალისწინებულ თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურებაზე „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით მიმართულ იქნა 1,452 მლნ ლარი, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 75.5 მლნ ლარით (5.5%-ით) აღემატება. საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაცემული საბიუჯეტო სახსრები არასრულყოფილად ასახავს ამ მიზნობრიობით ათვისებული რესურსის



დიაგრამა 3. 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შტატიტ გათვალისწინებულ მომუშავეებზე შრომის ანაზღაურების სახით გაცემული სახსრების მთლიანი მოცულობა შესაბამისი წყაროების მიხედვით (ათასი ლარი)

2016 წლის განმავლობაში ჯამურად „პრემიისა“ და „დანამატის“ მუხლებით გაცემული საბიუჯეტო სახსრების ოდენობა 322 მლნ ლარს შეადგინს, რაც 6.0%-ით აჭარბებს 2015 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. ამასთან, მხოლოდ პრემიის სახით გაცემული შრომის ანაზღაურება 2015 წელთან შედარებით 5.1%-ით (3.7 მლნ ლარით) შემცირდა, მაშინ როდესაც დანამატის სახით გაცემული სახსრების მოცულობა 9.5%-ით (21.9 მლნ ლარით) გაიზარდა.



ცხრილი 5. პრემიისა და დანამატის დინამიკა („სუბსიდიებისა“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლით გაცემული პრემიებისა და დანამატების ჩათვლით) - 2014-2016 წწ. (ათასი ლარი).

მთავრობის №449 დადგენილებით „სა-ჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“ განსაზღვრული პრემიის გაცემის დასაბუთებაში მისათითებელი მონაცემები ნაკლებად ინფორმაციულია და არ იძლევა საშუალებას დადგინდეს, თუ რა კონკრეტული გარემოებების გათვალისწინებით შეიძლება იქნეს მიღებული დასაქმებული პირის წახალისების გადაწყვეტილება. ასევე, სამინისტროების მიერ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისათვის მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე ირკვევა, რომ მათ ძირითად ნაწილს არ გააჩნია თანამშრომელთა მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების სისტემა, რაც უზრუნველყოფდა პრემიისა და დანამატის სახით სახსრების გაცემის გამჭვირვალობასა და დასაბუთებას.

შრომის ანაზღაურების ანალიზის პროცესში იდენტიფიცირებულ იქნა შემდეგი სისტემური ხასიათის ხარვეზები:

საქართველოს მთავრობის №449 დადგენილება განსაზღვრავს ერთჯერადად გასაცემი პრემიის მაქსიმალურ ოდენობასა და გაცემის პერიოდულობას, თუმცა გარკვეული საბიუჯეტო ორგანიზაციების შემთხვევებში ადგილი აქვს როგორც პრემიის, ასევე დანამატის თანამდებობრივ სარგოზე მეტი ოდენობითა და ზღვრულ რაოდენობაზე მეტი სიხშირით გაცემის ფაქტებს

ზოგიერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციების შემთხვევაში, დანამატის გაცემა დასაბუთებულია დანამატის მიმღები პირის ზეგანაკვეთური მუშაობით ან/და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვით, თუმცა, უწყებების მიერ ვერ ხდება აღნიშნული ფაქტებისა და დანამატების დანიშვნის მიზანშეწონილობის დამადასტურებელი შესაბამისი დოკუმენტების წარმოდგენა

გასულ წლებში დამკვიდრებული პრაქტიკის მსგავსად, ადგილი აქვს უფლებამოსილი პირის ერთი ბრძანების საფუძველზე კონკრეტული თანამშრომლისათვის წინასწარ, მთელი წლის განმავლობაში დანამატის დანიშვნის ფაქტებს, რაც თავისი ყოველთვიური შინაარსიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ უფრო თანამდებობრივი სარგოს ხასიათს ატარებს ვიდრე დანამატის. რამდენადაც დანამატი წარმოადგენს მოხელის ზეგანაკვეთური მუშაობისა და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით, ყოველწლიურად შრომის ანაზღაურების ფონდში წარმოქმნილი ეკონომიის ფარგლებში გასაცემ ფულად ჯილდოს, მისი წინასწარ, მთელი წლის მანძილზე დანიშვნა, გამართლებულ პრაქტიკად ვერ ჩაითვალება

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

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში არ ხდება მხარჯავი დაწესებულებების ფარგლებში წლის განმავლობაში რეალურად დასაქმებულ თანამშრომელთა რიცხოვნობის შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენა. შედეგად, გაურკვეველია, მოხდა თუ არა საბიუჯეტო ორგანიზაციის/სტრუქტურული ერთეულის (პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში) მიერ გეგმური მაჩვენებლის შესრულება

საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის 22-ე მუხლის 1 პუნქტის მიხედვით, საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებული შტატგარეშე მომუშავეთა რაოდენობა არ უნდა აღემატე-

ბოდეს საშტატო რიცხოვნობის 2.0%-ს. თუმცა, აღნიშნული მუხლით განსაზღვრული შეზღუდვებიდან გათავისუფლება, გამონაკლისის სახით, შესაძლებელია მოხდეს საქართველოს მთავრობასთან

შეთანხმების საფუძველზე. 2016 წლის მდგომარეობით, როგორც სამინისტროების ცენტრალური აპარატების, ასევე, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მხრიდან ადგილი ჰქონდა 2.0%-იანი ლიმიტიდან გადაცდომას, რაც შეთანხმებული იქნა საქართველოს მთავრობასთან. ხოლო იმ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების რაოდენობა, რომლებიც ზემოაღნიშნულ ლიმიტს აჭარბებდნენ, 71-ს უტოლდება. კანონმდებლობით დადგენილი ლიმიტებიდან გამონაკლისის დაშვების სახით გადაცდომის სიხშირისა და მასშტაბის გათვალისწინებით, ეჭვქვეშ დგება ზღვრული მაჩვენებლების ქმედითუნიარინობისა და შესაბამისად - მათი გონიერულობის საკითხი.

ასევე, საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ შტატგარეშე თანამშრომელი დანიშნით ან შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად. თუმცა, არამუდმივ ამოცანათა ხანგრძლივობა კანონმდებლობით განსაზღვრული არ არის. შედეგად, საბიუჯეტო უწყებებში არსებული პრაქტიკით, შტატგარეშე მომუშავეთა დასაქმება ხდება ხანგრძლივი პერიოდით, ამასთან არა დროებითი, არამედ, მუდმივი ხასიათის სამუშაოების შესრულების მიზნით, რომე-

ლიც თავისი სპეციფიკით, ხშირ შემთხვევაში არ განირჩევა შტატით დასაქმებული თანამშრომლის სამუშაოსგან.

რეკომენდაციები

საქართველოს მთავრობას:

- სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შრომის ანაზღაურების სახით განეული დანახარჯების აღრიცხვა-ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობისა და „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენის უზრუნველსაყოფად, მოხდეს დასაქმებულ მომუშავეებზე განეული შრომის ანაზღაურების ყველა ხარჯის ერთგვაროვანი მიდგომით აღრიცხვა;
- დამატებით განისაზღვროს ის კრიტერიუმები, რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირზე პრემიის გაცემის დასაბუთება, რაც ერთი მხრივ, ხელს შეუწყობს თანამშრომელთა პრემირების ჯანსაღი სისტემის ჩამოყალიბებას, ხოლო მეორე მხრივ, უზრუნველყოფს საბიუჯეტო რესურსების ხარჯვის გამჭვირვალობის ზრდას;

○ დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს თანამშრომელთა მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების სისტემების დანერგვის მიმართულებით მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე, რაც უზრუნველყოფს პრემიისა და დანამატის სახით გაცემული სახსრების გამჭვირვალობასა და დასაბუთებას;

○ მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი მოიცავდეს ინფორმაციას შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების გეგმური მაჩვენებლის შესახებ, რაც უზრუნველყოფს ამ მიმართულებით ათვისებული საბიუჯეტო რესურსების შესადარისობას გეგმურ მაჩვენებელთან და შესაბამისად, ხელს შეუწყობს საჯარო ფინანსების მართვისა და ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობის გაუმჯობესებას;

○ საჯარო სექტორში შტატგარეშე მომუშავეთა დაქირავების პროცესისა და შემდგომში მათ მართვის გამართული მექანიზმის ჩამოყალიბების მიზნით, მიზანშეწონილია, ამ მიმართულებით არსებული საერთაშორისო პრაქტიკის გაზიარება და შესაბამისი მარეგულირებელი ნორმების დახვეწა-დეტალიზაცია;

ფინანსთა სამინისტროს:

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

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

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

2.1.3. ავტოსატრანსპორტო საშუალებები

სახელმწიფო ავტოპარკის მართვის ხარჯებთან დაკავშირებული საკითხების დარეგულირების მიზნით საქართველოს მთავრობამ 2014 წლის 6 თებერვალს მიიღო N121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“. დადგენილების მიხედვით, აღმასრულებელი ხელისუფლების ყველა დაწესებულებას დაევალოს მათ მფლობელობაში არსებული ავტოპარკის ოპტიმიზაციის გეგმის შემუშავება და წარდგენა მთავრობის კომისიისათვის⁹ 2014 წლის 1 აპრილამდე.

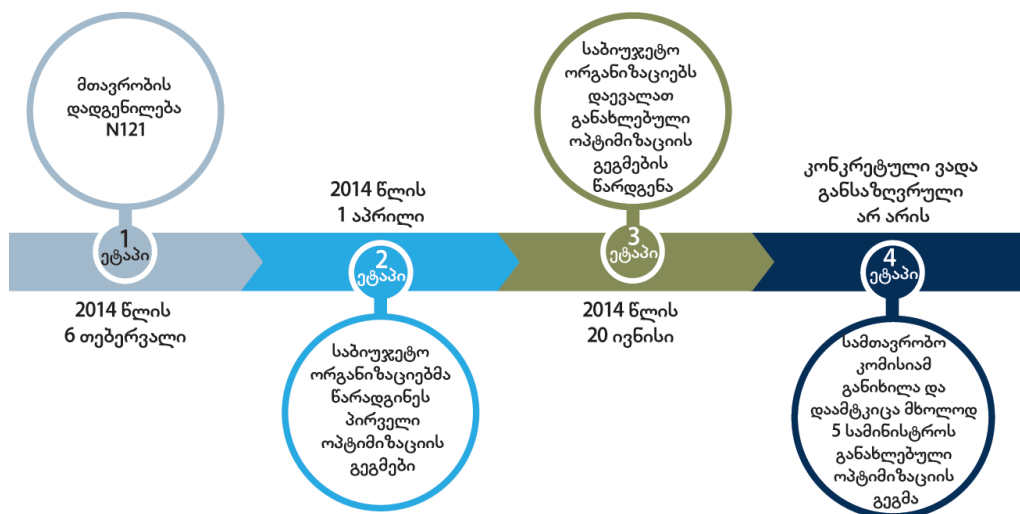
ოპტიმიზაციის გეგმების მომზადება მიზნად ისახავს იმ უწყებების იდენტიფიცირებას, რომელთა ადმინისტრაციული ავტომანქანების რაოდენობა და განაწილება საშტატო რიცხოვნობის გათვალისწინებით, არ შეესაბამება დადგენილების მოთხოვნებს. მხარჯავი უწყებების მიერ ოპტიმიზაციის გეგმების მომზადება და კომისიისთვის წარდგენა განხორციელდა ზემოხსენებულ ვადებში. თუმცა წარდგე-

ნილ ოპტიმიზაციის გეგმებში არსებული ხარვეზების გამო, უწყებებს დაევალოს განახლებული ოპტიმიზაციის გეგმების წარმოდგენა კომისიის 2014 წლის 20 ივნისის N2 სხდომის ოქმის შესაბამისად. რამდენადაც ახალი ოპტიმიზაციის გეგმების კომისიისათვის მიწოდების კონკრეტული ვადა განსაზღვრული არ იქნა, მიმდინარე მდგომარეობით დამტკიცდა მხოლოდ 5 სამინისტროს¹⁰ ოპტიმიზაციის გეგმა.

⁹ 2013 წლის 21 ოქტომბრის N266 დადგენილებით შექმნილი „სამსახურებრივი ავტომანქანებით სარგებლობის, შესყიდვისა და განახლების საკითხების შემსწავლელი სახელმწიფო კომისია“.

¹⁰ ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო; თავდაცვის სამინისტრო; იუსტიციის სამინისტრო; სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო.

ავტოპარკის ოპტიმიზაციის პროცესი საჯარო სექტორში



შედეგად, 2014 წელს დაწყებული ავტოპარკის ოპტიმიზაციის პროცესი დღემდე არ დასრულებულა და მთავრობის N121 დადგენილებით განსაზღვრული ლიმიტების ძალაში შესვლას ყველა სამინისტროსათვის ადგილი არ ჰქონია. აღნიშნული კი თავის მხრივ, აფერხებს საჯარო სექტორში ავტოპარკის ოპტიმიზაციის პროცესს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მოხსენების მომზადების პროცესში ჩატარებული ანალიზის შედეგად, გამოვლინდა საჯარო სექტორში ავტოპარკის მართვის კუთხით არსებული შემდეგი სისტემური ხასიათის ხარვეზები:

მთავრობის N121 დადგენილება განსაზღვრავს განპიროვნებული ავტომობილით სარგებლობის უფლების მქონე თანამდებობის პირებს. თუმცა, ზოგიერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციის შემთხვევაში, ფიქსირდება განპიროვნებული ავტომობილებით თანამდებობასთან შეუსაბამოდ სარგებლობის ფაქტები

ზოგიერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ წლის განმავლობაში შესყიდული ავტოსატრანსპორტო საშუალებები არ აკმაყოფილებენ მთავრობის N121 დადგენილებით განსაზღვრულ კრიტერიუმებსა და ლიმიტებს, თუმცა მათი მხრიდან არ მომხდარა კომისიისათვის გამოწვევის დაშვების შესახებ შესაბამისი მოთხოვნით მიმართვა

გარკვეული საბიუჯეტო ორგანიზაციების ფარგლებში ზოგიერთ ავტომანქანაზე არ ხდება სანავის ლიმიტების განსაზღვრა, რაც ართულებს უწყების მიერ ავტომობილების სანავით უზრუნველყოფისათვის საჭირო ხარჯების დაგეგმვასა და შესაბამისად, მათ შემდგომ მონიტორინგს

გარკვეული უწყების შემთხვევაში, ბალანსზე აღრიცხულია ისეთი ავტოსატრანსპორტო საშუალებები, რომელთა გამოყენება მთელი წლის განმავლობაში არ მომხდარა. აღნიშნული კიდევ ერთხელ მიუთითებს სხვადასხვა საბიუჯეტო ორგანიზაციების ფარგლებში არსებული ავტოსატრანსპორტო საშუალებების რესურსის იდენტიფიცირების, მათი საჭიროების განსაზღვრისა და შესაბამისად, ოპტიმიზაციის პროცესის დროულად დასრულების აუცილებლობაზე, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სახელმწიფოს სარგებლობაში არსებული აქტივების ეფექტიანი მართვა-გამოყენება

რეკომენდაციები

საქართველოს მთავრობას:

○ ოპტიმიზაციის პროცესის შეუფერხებლად წარმართვის მიზნით, მიზანშეწონილია საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 21 ოქტომბრის №266 დადგენილებით შექმნილი „სამსახურებრივი ავტომანქანებით სარგებლობის, შესყიდვისა და განახლების საკითხების შემსწავლელი სახელმწიფო

კომისიის“ მიერ განისაზღვროს გონივრული ვადები მხარჯავი უწყებების მიერ წარმოდგენილი ოპტიმიზაციის გეგმების განხილვისა და დამტკიცებისათვის, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილებისა და სამსახურებრივი ავტომანქანების შეძენისა და ჩანაცვლების და მათ მოვლა-შენახვის ხარჯებთან დაკავშირებული საკითხების დარეგულირების მიზნით საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის N121

დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ლიმიტების ამოქმედება;

○ საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის უსასყიდლოდ მუდმივ ან დროებით სარგებლობაში (თხოვებით) ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გადმოცემის შემთხვევაში, მთავრობის N121 დადგენილებით განსაზღვრული კრიტერიუმების აღნიშნული შემთხვე-

ვებზე გავრცელების უზრუნველსაყოფად და შემდგომი გაურკვევლობის თავიდან აცილების, კანონმდებლობით დადგენილი შეზღუდვების დარღვევის პრევენციისა და რეგულაციის სრულყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია, მთავრობის N121 დადგენილებით ნათლად და სრულად იქნეს განსაზღვრული ნორმატიული აქტის მოქმედების გავრცელების არეალი.

2.1.4. შესყიდვების მართვის საკითხები

2016 წლის განმავლობაში სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულებების ჯამურმა ღირებულებამ 4,018 მლნ ლარი შეადგინა და 815 მლნ ლარით გადააჭარბა 2015 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. საბიუ-

ჯეტო ორგანიზაციებში მიმდინარე აუდიტების პროცესში გამოვლენილ იქნა სისტემური ხასიათის ხარვეზები წლის განმავლობაში განხორციელებული შესყიდვების მართვის კუთხით განხორციელების ყველა სტადიაზე, განსაკუთრებით კი დაგეგმვის ეტაპზე:

შესყიდვების სხვადასხვა ეტაპზე გამოვლენილი სისტემური ხარვეზები

საჭიროების განსაზღვრა

- ცალკეულ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ადგილი აქვს ტენდერის გამოცხადებას ისეთ საქონელზე, რომლის შესყიდვის საჭიროება, ტენდერის შემდგომი პროცედურების გათვალისწინებით, უწყების წინაშე არ იდგა.

შესყიდვების დაგეგმვა

- სახელმწიფო შესყიდვების დამტკიცებულ გეგმებში ადგილი აქვს ხშირი და მასშტაბური ხასიათის ცვლილებებს, ასევე დიდი ოდენობით წლის დასაწყისში დაუგეგმავი შესყიდვების განხორციელებას;

- გარკვეულ შემთხვევებში, გამარტივებული შესყიდვის ფორმით ან/და გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით განხორციელებული შესყიდვები, სწორი და დროული დაგეგმვის შემთხვევაში, შესაძლებელია განხორციელებული ყოფილიყო ტენდერის საშუალებით. აღნიშნული ფაქტი, თავის მხრივ, განაპირობებს შესყიდვის პროცესში არაკონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბებასა და წარმოშობს საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად განკარგვის რისკს;
- შესყიდვების დაგეგმვის პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს ასევე უშედეგოდ დასრულებული ტენდერების მაღალი წილი გამოცხადებული ტენდერების მთლიან რაოდენობაში. კერძოდ, 2016 წელს გამოცხადებული ტენდერების ჯამური რაოდენობიდან (38,072) უშედეგოდ დასრულდა 10,304 ტენდერი ანუ მთლიანი ოდენობის 27%.

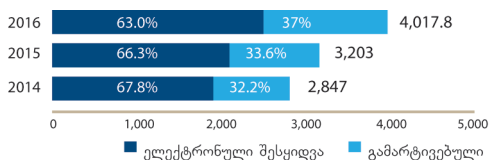
სატენდერო წინადადებების მომზადება

- ზოგიერთ შემთხვევაში, ადგილი აქვს შესასყიდი საქონლის/მომსახურების ტექნიკური და ხარისხობრივი მახასიათებლების შემზღუდველ ჩარჩოებში მოქცევისა და კონკრეტიზაციას, რაც შესყიდვის პროცესში არაკონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბებას იწვევს და წარმოშობს საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად განკარგვის რისკს;
- რიგ შემთხვევებში, სათანადოდ არ ხორციელდება ბაზრის წინასწარი კვლევა, შესასყიდი ობიექტის ტექნიკური და ხარისხობრივი მაჩვენებლების შესწავლა და მიმდინარე პერიოდში ობიექტის სავარაუდო საბაზრო ღირებულების განსაზღვრა, რის შედეგადაც, სახეზეა არშემდგარი ტენდერები ან შესყიდვების პროცესში წარმოქმნილი მნიშვნელოვანი ეკონომიები. აღნიშნული მიანიშნებს შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრაში არსებულ სისუსტეებზე და კონკურენტციის არარსებობის პირობებში ზრდის საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად განკარგვის რისკს;
- გარკვეული საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ ვერ ხდება შესასყიდი საქონლის/მომსახურების ტექნიკური და ხარისხობრივი მახასიათებლების სწორად განსაზღვრა, რაც ხშირ შემთხვევაში ტენდერების შეწყვეტის, დროში გაჭიანურებისა ან/და შემდგომში მათი გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შესყიდვების მიზეზი ხდება, რამდენადაც ველარ ესწრება ელექტრონული ტენდერის პროცედურების ჩატარება. შედეგად, იზრდება საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური განკარგვის რისკი.

ტენდერის პროცედურები

- გარკვეულ შემთხვევებში, ტენდერში გამარჯვებულის გამოვლენისას, სრულყოფილად არ ხდება სატენდერო დოკუმენტაციით პრეტენდენტისათვის წაყენებული სავალდებულო მოთხოვნების გათვალისწინება და აუცილებელი დოკუმენტაციის დაგვიანებით ან არასრულად წარმოდგენის შემთხვევაში პრეტენდენტთა დისკვალიფიკაცია.

ასევე, საყურადღებოა, გამარტივებული შესყიდვების მაღალი ხვედრითი წილი სახელმწიფო შესყიდვების მთლიან მოცულობაში. კერძოდ, 2015 წლის მონაცემებით¹¹, გამარტივებული შესყიდვის ფორმით დადებულმა ხელშეკრულებებმა შესყიდვების ხელშეკრულებების ჯამური ღირებულების 33.7% შეადგინა, ხოლო 2016 წლის ანალოგიური მაჩვენებელი 37%-მდე გაიზარდა. აღნიშნული მაჩვენებელი განსაკუთრებით მაღალია ზოგიერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციის შემთხვევაში.



დიაგრამა 4. გამარტივებული შესყიდვების წილი მთლიან სახელმწიფო შესყიდვებში - მლნ ლარი.

2.1.5. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები

საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა (სსიპ) და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების (ა(ა)იპ) შემთხვევაში, შემოსულობების გეგმური და ფაქტობრივი მაჩვენებლები, როგორც კა-

ნონმდებლობით ნებადართული, ისე ბიუჯეტიდან მიღებული შემოსავლებისათვის, მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან. ანალოგიური ტენდენცია შეინიშნება გადასახდელების შემთხვევაშიც, რაც მიუთითებს სსიპ/ა(ა)იპ-ების ბიუჯეტების ფორმირების პროცესში არსებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებზე.

შემოსულობები გეგმასთან მიმართებაში				
	<100%	100%-200%	201%-400%	>400%

სსიპ/ა(ა)იპ-ების რაოდენობა	205	8	6	14
----------------------------	-----	---	---	----

გადასახდელები გეგმასთან მიმართებაში				
	<100%	100%-200%	201%-400%	>400%

სსიპ/ა(ა)იპ-ების რაოდენობა	212	7	3	12
----------------------------	-----	---	---	----

ცხრილი 6. სსიპ/ა(ა)იპ-ების განაწილება შემოსულობებისა და გადასახდელების შესრულების მაჩვენებლების მიხედვით - 2016 წ.

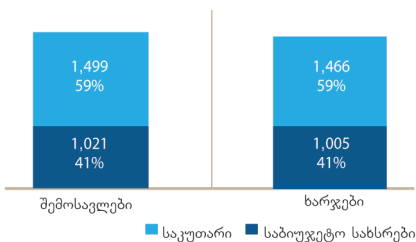
ასევე, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშში წარმოდგენილი სსიპ-ების ბიუჯეტების შესრულების ნაერთი ბალანსის დოკუმენტის ანალიზის შედეგად ვლინდება ამ მიმართულებით ანგარიშში მოცემული ინფორმაციის სისრულესა და სიზუსტესთან დაკავშირებული ხარვეზები. კერძოდ:

11 სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2015-2016 წლების საქმიანობის ანგარიშები.

▷ დოკუმენტი არ მოიცავს ინფორმაციას 1 სსიპ-ის ბიუჯეტების შესრულების მაჩვენებლების შესახებ;

▷ სსიპ/ა(ა)იპ-ების შემოსავლებისა და ხარჯების ჯამური მაჩვენებლები, რომლებიც წარმოდგენილია შესრულების ნაერთ ბალანსში, არ ემთხვევა დოკუმენტში მოცემული თითოეული უწყების შემოსავლებისა და ხარჯების ჯამს;

▷ 2015 წლის ბოლოსა და 2016 წლის დასაწყისისათვის სსიპ/ა(ა)იპ-ების ანგარიშებზე არსებული ნაშთების მაჩვენებლები არ ემთხვევა ერთმანეთს და მათ შორის არსებული განსხვავება 77 მლნ ლარს უტოლდება. მონაცემებს შორის არსებული აღნიშნული განსხვავება განპირობებულია უწყებების დონეზე არსებული გადახრებით.



დიაგრამა 5. სსიპ-ებისა და ა(ი)პ-ების მიერ 2016 წლის განმავლობაში მიღებული შემოსულობები და გაწეული გადასახდელები - მლნ ლარი.

სსიპ-ების საქმიანობის რეგულირების მიზნით, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი განსაზღვრავს სხვადასხვა ლიმიტებს. თუმცა, აღნიშნული ლიმიტებიდან გამონაკლისი შესაძლებელია დაშვებული იქნეს საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმების საფუძველზე.

71 სსიპ-ის შემთხვევაში

შტატგარეშე მომუშავეთა რაოდენობა აღემატება საშტატო რიცხოვნობის 2%-ს

6 სსიპ-ის შემთხვევაში

ფაქტობრივად დასაქმებული შტატის თანამშრომლების საშუალო თანამდებობრივი სარგო აღემატება 1,500 ლარს

28 სსიპ-ის შემთხვევაში

საპრემიო ფონდის წლიური მოცულობა აღემატება შტატით გათვალისწინებულ თანამდებობებზე ფაქტობრივად დასაქმებულ თანამშრომელთა თანამდებობრივი სარგოებისათვის წლის განმავლობაში გაწეული საკასო ხარჯის 20%-ს

კანონმდებლობით დადგენილი 2%-იანი ლიმიტიდან მთავრობასთან შეთანხმების

საფუძველზე გამონაკლისის დაშვების სახით გადაცდომების სიხშირისა და მასშტაბის გათვალისწინებით, ეჭვქვეშ დგება ზღვრული მაჩვენებლის ქმედითუნარიანობისა და შესაბამისად, მისი გონივრულობის საკითხი, რაზეც არაერთხელ იქნა ყურადღება გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებში.

რეკომენდაციები

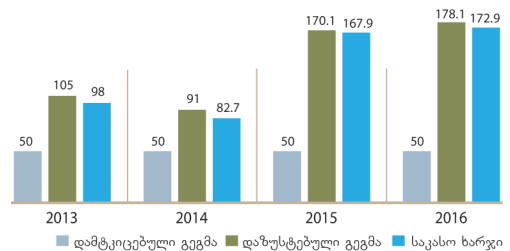
ფინანსთა სამინისტროს და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

○ მიზანშეწონილია, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე, რათა დროულად და რეალისტურად განისაზღვროს მათ მიერ წლის განმავლობაში განსახორციელებელი ღონისძიებები და მათი რეალიზაციისათვის საჭირო ფინანსური რესურსის ოდენობა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ფისკალური წლის მიმდინარეობის პროცესში სახსრების მასშტაბური გადანაწილებები და ფინანსური რესურსის ნაკლებობის გამო დაგეგმილი შედეგების მიუღწევლობა.

2.2. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები

2.2.1. მთავრობის სარეზერვო ფონდი

მთავრობის სარეზერვო ფონდის მოცულობა 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით 50 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა გასული წლების მსგავსად, წლის განმავლობაში სხვადასხვა წყაროებიდან სახსრების მობილიზების შედეგად ფონდის მოცულობა 178 მლნ ლარამდე გაიზარდა, ხოლო ფაქტობრივმა ხარჯმა 173 მლნ ლარი შეადგინა.



დიაგრამა 6. მთავრობის სარეზერვო ფონდის დინამიკა (მლნ ლარი).

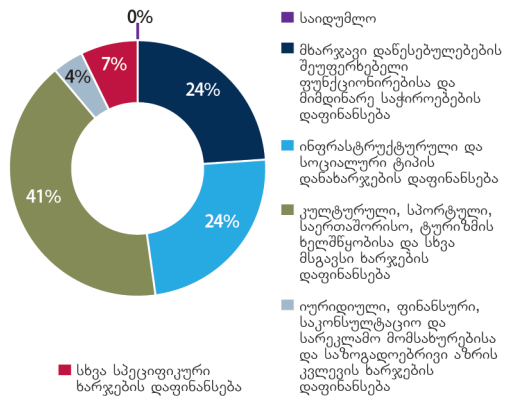
აღსანიშნავია, რომ დამატებითი ყურადღებას საჭიროებს მთავრობის სარეზერვო ფონდისათვის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული ასიგნებების ფისკალური წლის განმავლობაში მასშტაბური ზრდის ტენდენცია, მითუმეტეს თუ გავითვალის-

წინებით იმ გარემოებას, რომ სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების ათვისებაზე არ ვრცელდება არც საბიუჯეტო კოდექსით დაწესებული პროგრამებს შორის ასიგნებების გადანაწილებასთან დაკავშირებული ლიმიტები და არც შესყიდვების შესახებ კანონით დადგენილი მოთხოვნები.

საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, „საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან სახსრები გამოიყოფა სახელმწიფო ბიუჯეტით გაუთვალისწინებული გადასახდელების დასაფინანსებლად“ (მუხლი 28, პუნქტი 2). აღნიშნული რეგულაცია მიზნად ისახავს იმ გადასახდელების დაფინანსებას, რომელთა გათვალისწინებაც ობიექტური გარემოებების გამო სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე შეუძლებელი იქნებოდა. თუმცა, სარეზერვო ფონდების განმარტების ზოგადი ხასიათიდან გამომდინარე, გასული წლების მსგავსად, 2016 წლის განმავლობაშიც ადგილი აქვს თანხების მიმართვას ისეთი ღონისძიებების/პროექტების დასაფინანსებლად, რომლებიც სისტემატურ ხასიათს ატარებენ და სათანადოდ დაგეგმვის შემთხვევაში შესაძლებელი იქნებოდა მათი გათვალისწინება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე. ამ ღონისძიებებთან

დაკავშირებით არაერთხელ იქნა აღნიშნული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ბიუჯეტის შესრულების მოხსენებებში.

2016 წლის განმავლობაში მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების 24%-ის მიზნობრიობას წარმოადგენს საბიუჯეტო ორგანიზაციების შეუფერხებელი ფუნქციონირება ან ცალკეული მიმდინარე ხარჯების დაფინანსება რაიმე კონკრეტული მიზეზის გარეშე, რაც ეჭვქვეშ აყენებს აღნიშნული ხარჯების სარეზერვო ფონდის რესურსით დაფინანსების აუცილებლობას.



დიაგრამა 7. მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის განაწილება - 2016 წ.

რეკომენდაციები

ფინანსთა სამინისტროსა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

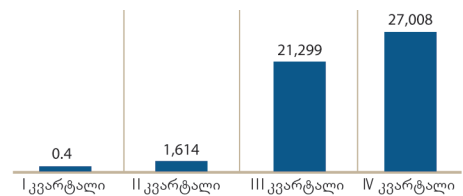
○ საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან მოხდეს წლის განმავლობაში მათ მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და შესაბამისი ასიგნებების ოდენობების დროული განსაზღვრა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სარეზერვო ფონდიდან ისეთი დანახარჯების დაფინანსება, რომელთა გათვალისწინება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე იყო შესაძლებელი;

ფინანსთა სამინისტროს:

○ საკანონმდებლო დონეზე დაიხვეწოს სარეზერვო ფონდების განმარტება და უფრო კონკრეტულად განისაზღვროს იმ ღონისძიებების ტიპები და შინაარსი, რომელთა დაფინანსება შესაძლოა განხორციელდეს სარეზერვო ფონდებიდან, რათა თავიდან იქნეს აცილებული განმარტების ზოგადი ხასიათიდან გამომდინარე სისტემატური ხასიათის მქონე და ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინების შესაძლებლობის მქონე ღონისძიებების დაფინანსება.

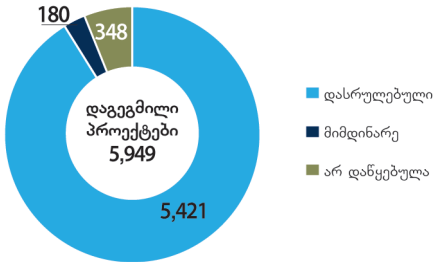
2.2.2. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა

სოფლის მხარდაჭერის პროგრამიდან 2016 წლის განმავლობაში მუნიციპალიტეტებისათვის გადარიცხული რესურსის მოცულობამ 49,922 ათასი ლარი შეადგინა. საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ მუნიციპალიტეტების მიერ პროექტების აქტიური განხორციელება მხოლოდ მესამე კვარტლიდან იწყება, თუმცა გასული წლებისაგან განსხვავებით 2016 წელს მესამე კვარტალიც შენელებული ტენდენციით ხასიათდებოდა, რის შედეგადაც ადგილი ჰქონდა მეოთხე კვარტალში გაცილებით დიდი მოცულობის რესურსის ათვისებას.



დიაგრამა 8. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამიდან მუნიციპალიტეტებისათვის გადარიცხული თანხები (ათასი ლარი).

2016 წლის 28 დეკემბრის მდგომარეობით, სოფლის მხარდაჭერის პროგრამიდან დაფინანსებული 5,949 პროექტიდან, დასრულდა 91%, მიმდინარეობს 3%, ხოლო არ დაწყებულია პროექტების 6%.



დიაგრამა 9. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი პროექტების შესრულების მდგომარეობა 2016 წლის 28 დეკემბრის მდგომარეობით.

მუნიციპალიტეტების მხრიდან მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზისას იდენტიფიცირებული იქნა პროექტების განხორციელების შემაფერხებელი რამოდენიმე ძირითადი ფაქტორი, მათ შორის:

მომწოდებელთა მიერ სამუშაოების არაჯეროვანი შესრულება, რის გამოც მუნიციპალიტეტების მხრიდან ხდებოდა როგორც ხელშეკრულებების შეწყვეტა, ასევე, ჯარიმებისა და სანქციების დაწესება

შესყიდვების პროცედურებთან დაკავშირებული პრობლემური საკითხები, მათ შორის, გასული წლების მსგავსად, ხშირ შემთხვევაში ტენდერები არ დგება ან სრულდება უარყოფითი შედეგით

პროექტებისათვის საჭირო თანხების არასწორი განსაზღვრა და საბაზრო ფასების მატება, რის გამოც ვეღარ ხერხდება შესაბამისი სამუშაოების დაფინანსება

დაგეგმვაში არსებული ხარვეზები, მათ შორის, საჭირო ნებართვების არქონა და პროექტის სპეციფიკაციების არაზუსტი განსაზღვრა

2.2.3. მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდი

2016 წლის ბიუჯეტის კანონით მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდი 20 მლნ ლარის ოდენობით დაიგეგმა, თუმცა მთავრობის 2016 წლის 2 ივნისის №994 განკარგულებით 10 მლნ ლარი მიიმართა რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდში და 10 მლნ ლარი ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს „ანარმოვ საქართველოს“ პროგრამაში.

მუნიციპალიტეტებისათვის გამოყოფილი 10 მლნ ლარი¹² ფარგლებში სულ დაიგეგ-

12 აღნიშნული რესურსების განკარგვა ხორციელდება რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის მიერ მთავრობის N23 დადგენილების შესაბამისად.

მა 34 პროექტი, საიდანაც დასრულებულია 20, შეჩერებულია 2 და მიმდინარეობს 12 პროექტი. პროექტების შეჩერების მიზეზს კლიმატური პირობების გაუარესება წარმოადგენს, რის გამოც გადავადდა ხელშეკრულებაში თავდაპირველად განსაზღვრული სამუშაოების დასრულების თარიღი.

რესურსების ათვისების დაბალი მაჩვენებლის გამომწვევ ერთ-ერთ კრიტიკულ ფაქტორს წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ პროექტების განხორციელება არ იწყება აგვისტომდე. შესაბამისად, სეზონური ცვლილებებიდან გამომდინარე, კლიმატური პირობების გაუარესების შედეგად ფერხდება პროექტების მიმდინარეობა. ამასთან, გასათვალისწინებელია ის ფაქტიც, რომ რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსათვის ამ რესურსის (10 მლნ ლარი) მინიჭება განხორციელდა მხოლოდ ივნისში, რამაც თავის მხრივ შეაფერხა პროექტების დროული დაგეგმვა და დაწყება.

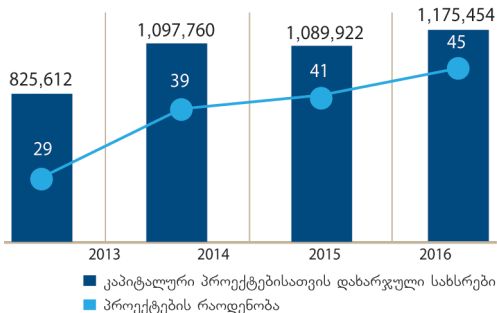
რეკომენდაციები

საქართველოს მთავრობას:

- მიზანშეწონილია, მაღალმთიანი დასახლებების ფონდიდან ასიგნებების კონკრეტული უწყებებისათვის მინიჭების შესახებ გადანაცვტილება 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.

2.3. კაპიტალური პროექტები

კაპიტალური პროექტების შესახებ დანართი ერთადერთი დოკუმენტია, სადაც აკუმულირებულია ქვეყნის დონეზე სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული კაპიტალური პროექტების შესახებ ინფორმაცია. კერძოდ, 2013-2016 წლების განმავლობაში, კაპიტალური პროექტების განსახორციელებლად ჯამურად დაიხარჯა 4,189 მლნ ლარის ოდენობის რესურსი.

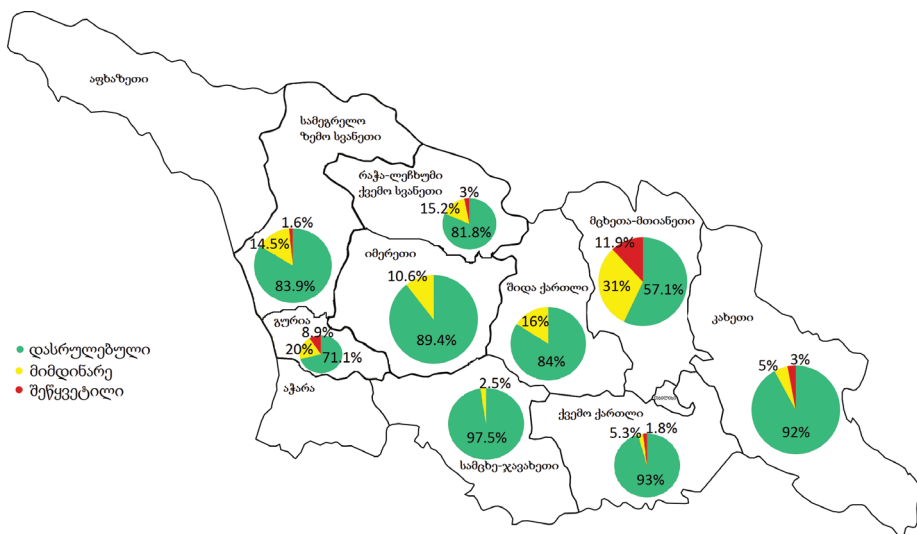


დიაგრამა 10. 2013-2016 წლებში განხორციელებული კაპიტალური პროექტების რაოდენობა და ღირებულება (ათასი ლარი).

2016 წლის 22 ივლისს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით მომზადდა საინვესტიციო პროექტების მართვის დეტალური მეთოდოლოგია, სადაც განხილულია პროექტების სასიცოცხლო ციკლის ყველა ეტაპზე განსახორციელებელი აქტივობები და პროცესში ჩართული მხარეების ფუნქცია-მოვალეობები. თუმცა მეთოდოლოგიით განსაზღვრულ პროექტის სასიცოცხლო ციკლს მხოლოდ ის საინვესტიციო კაპიტალური პროექტები გაივლიან, რომელთა მთლიანი საპროგნოზო ღირებულება შეადგენს ან აღემატება 5 მილიონ ლარს. თუ გათვალისწინებით, რომ მეთოდოლოგიით ძირითადად უნდა მოწესრიგდეს საბიუჯეტო რესურსებით დაფინანსებული პროექტების მართვა, აღნიშნული ზღვარი ვერ ჩაითვლება ოპტიმალურად, რამდენადაც თანხის მოცულობიდან გა-

მომდინარე პროექტების მხოლოდ მცირე ნაწილის მომზადება მოხდება ამ წესით. შედეგად, საბიუჯეტო რესურსით დაფინანსებული პროექტების ძირითადი ნაწილის შერჩევისა და შეფასების საკითხი კვლავ მოუწესრიგებელი დარჩება, რადგან მათი ღირებულება 5 მილიონ ლარზე ნაკლებია და შესაბამისად, არ გავრცელდება მეთოდოლოგიით განსაზღვრული მოთხოვნები.

მუნიციპალიტეტებში კაპიტალური პროექტების დაფინანსების ძირითად წყაროს წარმოადგენს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი. 2016 წელს ფონდიდან დაფინანსებულ 536 პროექტზე ჯამურად გამოიყო 174 მლნ ლარი. აქედან დასრულებულია 467 პროექტი, მიმდინარეობს 68, ხოლო შეწყვეტილია 11 პროექტი. პროექტების შეწყვეტის ძირითად მიზეზს უმრავლეს შემთხვევაში მომწოდებლების მხრიდან ვალდებულების დროული და ჯეროვანი შეუსრულებლობა წარმოადგენს. ამასთან, რიგი მიმდინარე პროექტების შემთხვევაში, სამუშაოები მიმდინარეობს ვადაგადაცილებით, რის გამოც მომწოდებლებს ეკისრებათ პირგასამტეხლო.



დიაგრამა 11. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან კომისიის მიერ დაფინანსებული პროექტების შესრულების მდგომარეობა - 2016 წ.

რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან მუნიციპალიტეტებში დაფინანსებული კაპიტალური პროექტების მართვის პროცესში შეინიშნება შემდეგი სისტემური ხასიათის ნაკლოვანებები:

დასრულებული პროექტების¹³ 84%-ის შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა სახელშეკრულებო და მიღება-ჩაბარების აქტით განსაზღვრულ ღირებულებებს შორის სხვაობას

დასრულებული პროექტების 42%-ის შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა თავდაპირველი ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოების დასრულების ვადის ცვლილებას. ამასთან, დასრულებული პროექტების 33% დასრულდა დაგვიანებით

¹³ პროექტების დასრულებასთან დაკავშირებული ანალიზები ეყრდნობა მუნიციპალიტეტების მიერ მოწოდებულ მონაცემებს.

კანონმდებლობით მუნიციპალიტეტებს აღარ ევალდებულებათ რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს/გუბერნატორს წარუდგინონ პროექტების მიმდინარეობისა და დასრულების შესახებ ინფორმაცია. ამასთან, როგორც სამინისტროს, ასევე, გუბერნატორს აქვთ უფლებამოსილება, და არა ვალდებულება, პროექტების მონიტორინგის მიზნით გამოითხოვონ ინფორმაცია მუნიციპალიტეტებიდან ან მოახდინონ პროექტების ფიზიკური დათვალიერება. აქედან გამომდინარე, პროექტის ზედამხედველობა ხორციელდება დროის მონაკვეთის დიდი შუალედებით

არ ხორციელდება პროექტების დასრულების შემდგომ შეფასება, რაც აფერხებს წინა პერიოდებში განხორციელებული პროექტებიდან მიღებული გამოცდილების მომავალ პროექტებში გათვალისწინების შესაძლებლობას

რეკომენდაციები

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს:

○ უზრუნველყოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან მუნიციპალიტეტებზე გადასაცემი თანხების საპროგნოზო მოცულობების გაანგარიშებისათვის საჭირო კრიტერიუმებისა და შესაბამისად - საპროგნოზო მოცულობების განსაზღვრა;

○ მოახდინოს მთავრობის N23 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის ინიცირება, რომლის მიხედვითაც მუ-

ნიციპალიტეტებს განესაზღვრებათ პროექტების მიმდინარეობის შესახებ ინფორმაციის მომზადებისა და სამინისტროსადმი წარდგენის ვალდებულება წინასწარ განსაზღვრული პერიოდულობის მიხედვით. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტებს დაეკისროთ პროექტების დასრულების შემდგომ ანგარიშის მომზადების ვალდებულება. ასევე, სამინისტროსა და მუნიციპალიტეტების თანამშრომლობით, შემუშავდეს როგორც პერიოდული, ასევე საბოლოო ანგარიშის ფორმა, რომლის მეშვეობითაც დეტალურად იქნება წარმოდგენილი ინფორმაცია პროექტების შესახებ და გაანალიზდება პროექტის როგორც მიმდინარეობა, ასევე - ფაქტიური შესრულება გეგმასთან მიმართებაში.

სახელმწიფო ფინანსური აქტივები

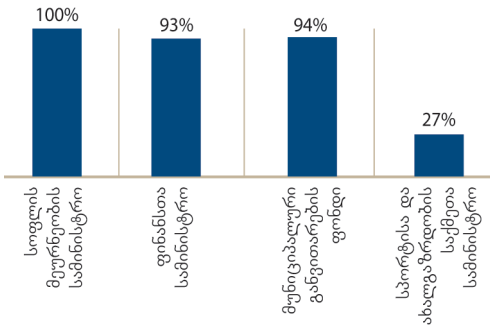
3.1. სესხები

ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, 2016 წლის განმავლობაში გადასესხებული სესხების მთლიანმა მოცულობამ 285 მლნ ლარი და წლიური დაზუსტებული გეგმის 95% შეადგინა. თუმცა ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში მოცემული აღნიშნული მაჩვენებელი არ მოიცავს წყლის ინფრასტრუქტურის განახლების პროექტისა (25 04 02) და წყლის ინფრასტრუქტურის განახლების II პროექტის (25 04 03) ფარგლებში გაცემულ სესხებს, ჯამური ოდენობით 19.4 მლნ ლარი. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული ტრანზაქციები თავისი შინაარსით წარმოადგენს ფინანსურ აქტივს, ისინი დაკლასიფიცირდნენ ხარჯების მუხლში, სხვადასხვა კაპიტალური ხარჯებში, რის შედეგადაც „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის ფაქტიური ოდენობა არასრულად იქნა წარმოდგენილი.

რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის შიდა რესურსებიდან გაცემულ სესხებს, სა-

ხელმწიფო სესხების დინამიკის ანალიზით ვლინდება სესხების გაცემისას გადამხდელის კრედიტუნარიანობის შეფასებასთან და ასევე, მართვის ეფექტიანობასთან დაკავშირებული ხარვეზები¹⁴, რის შედეგადაც იზრდება ვადაგადაცილებული სესხების წილი გაცემული სესხების პორტფელში. კერძოდ, 2016 წლის ბოლოს, შიდა საბიუჯეტო რესურსებიდან გაცემული სესხების ნაშთი 212.8 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, საიდანაც სახელმწიფო სესხების ერთიან რეესტრზე დაყრდნობით, 92% წარმოადგენს ძირითადი სახით ბიუჯეტის წინაშე არსებულ ვადაგადაცილებულ დავალიანებას.

¹⁴ აღნიშნული სტატისტიკა ეყრდნობა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მონოღებულ სახელმწიფო სესხების ერთიანი რეესტრის მონაცემებს.



დიაგრამა 12. ვადაგადაცილებული სესხების წლის სესხის გამცემი უწყებების მილიონ პორტფელში - 2016 წ.

დაფარვის კუთხით შეფერხებებს აქვს ადგილი საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების ხარჯზე გაცემული სესხების შემთხვევაშიც. კერძოდ:

▷ ბათუმის მერიამ ვერ შეძლო „ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციასთან“ (II და III ფაზები, KfW) დაკავშირებით გაფორმებული ქვესასესხო ხელშეკრულების ფარგლებში აღებული სესხის სრული მომსახურება. ვალის ძირითადი თანხის გადაუხდელობით წარმოქმნილმა დავალიანებამ 2016 წლის ბოლოსთვის, 1.3 მლნ ევრო შეადგინა;

▷ შპს „ენერგოტრანსმა“ ვერ შეძლო „შავი ზღვის ელექტროგადამცემი ქსელის პროექტთან (KfW)“ დაკავშირებით გა-

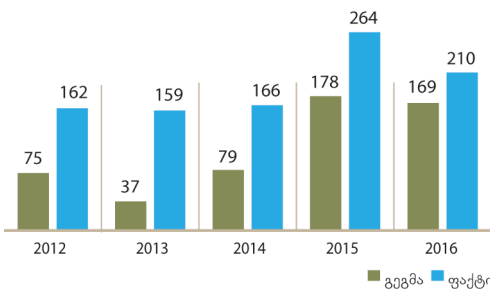
ფორმებული ქვესასესხო ხელშეკრულების ფარგლებში აღებული სესხის მომსახურება. წლის განმავლობაში სესხის ძირითადი თანხის დაფარვიდან დაგეგმილი იყო 13,857 ათასი ევროს მობილიზება, საიდანაც დაიფარა მხოლოდ 6,999 ათასი ევრო. საყურადღებოა ის ფაქტიც, რომ შპს „ენერგოტრანსის“ თხოვნით, ძირითადი სესხის ძირითადი თანხის დაფარვის დანყების პერიოდი გადავადდა 2021 წლამდე;

▷ შპს „ენგურჰესს“ 2015 წელს 2 წლით გადაუვადდა ვარდნილისა და ენგურის ჰიდროელექტროსადგურების რეაბილიტაციის პროექტების ფარგლებში ძირითადი თანხების გადახდა. მათ შორის გადავადება შეეხო 2016 წლის 15 მაისს და 25 ნოემბერს დასაფარ ძირითად თანხებსაც, რომელთა მოცულობა ჯამში 1,428,571 აშშ დოლარს შეადგენდა.

3.2. აქციები და სხვა კაპიტალი

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებით „აქციებისა და სხვა კაპიტალის“ მუხლის გეგმური მაჩვენებელი 184.1 მლნ ლარიდან 169.3 მლნ ლარამდე შემცირდა. თუმცა ფაქტობრივმა შესრულებამ 210.3 მლნ ლარი შეადგინა და გასული წლების მსგავსად, კვლავ გადააჭარბა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ

გეგმას. კერძოდ, აღნიშნული მუხლით გა-
ნეული გადასახდელების მოცულობა სა-
შუალოდ¹⁵ 124%-ით აჭარბებს შესაბამისი
წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ
გეგმურ მაჩვენებელს, რაც არასასურველ
ტენდენციად უნდა ჩაითვალოს.



დიაგრამა 13. „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლით
განეული გადასახდელების დინამიკა - (მლნ ლარი)

აქციებისა და სხვა კაპიტალის სახით გა-
ნეული საბიუჯეტო სახსრების ანალიზის
შედეგად, გამოვლენილ იქნა შემდეგი
ხარვეზები:

▷ შპს „მექანიზატორის“ სასესხო და სა-
ლიზინგო ვალდებულებების დაფარვა
ხორციელდება სახელმწიფო ბიუჯეტის
სახსრებით (22 მლნ ლარი 2016 წელს),
თუმცა ფინანსთა სამინისტროს მიერ მო-
ცემული სესხი არ არის აღრიცხული სა-
ხელმწიფო ვალის პორტფელში;

▷ შპს „სახელმწიფო სამშენებლო კომ-
პანიაში“ რეგიონული განვითარებისა და
ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ
განხორციელდა კაპიტალის ზრდა 11.9
მლნ ლარის ოდენობით, თუმცა მოცემული
სახსრების საკასო ხარჯვა მოხდა შრომის,
ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის
სამინისტროს ფარგლებში გამოყოფილი
ასიგნებებიდან „სხვადასხვა კაპიტალური
ხარჯების“ მუხლით. შედეგად, სახელმწი-
ფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში
წარმოდგენილი „აქციები და სხვა კაპიტა-
ლის“ მუხლით განეული გადასახდელების
მოცულობა არასრულად (11.9 მლნ ლა-
რით შემცირებული ოდენობით) ასახავს
საბიუჯეტო წლის განმავლობაში სახელ-
მწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქ-
მედ სანარმოებში გაზრდილი კაპიტალის
რეალურ ოდენობას;

▷ გარკვეულ შემთხვევებში, ადგილი აქვს
სამინისტროების მიერ სახელმწიფო წი-
ლობრივი მონაწილეობით მოქმედ სანარ-
მოებში კაპიტალის გასაზრდელად გადა-
რიცხული რესურსის საბიუჯეტო წლის
განმავლობაში სრულიად გამოყენებ-
ლობას ან/და მხოლოდ ნაწილობრივ ათ-
ვისებას სამუშაოების შესრულებისათვის,
ხოლო დარჩენილი სახსრების კომპანიის
საბანკო ანგარიშზე განთავსებას, რაც
დაგეგმილი ღონისძიებების განსახორ-

15 ალბულის ბოლო 5 წლის საშუალო მაჩვენებელი (2012-2016 წწ.)

ციელებლად საჭირო ფინანსური რესურსის განსაზღვრაში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს.

საყურადღებოა აქციების/წილის პრივატიზებიდან მიღებული შემოსულობის აღრიცხვის მიმართულებით არსებული ხარვეზები. კერძოდ, 2016 წლის განმავლობაში სახელმწიფო წილის პრივატიზების შედეგად მიღებული თანხების აღრიცხვა მოხდა არა ფინანსური აქტივების კლების „აქციებისა და სხვა კაპიტალის“ მუხლში, არამედ არაფინანსური აქტივების კლების „სხვა არამატერიალური ძირითადი აქტივებისა“ და „არასაცხოვრებელი შენობების“ მუხლებში.

რამდენადაც „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“ მიხედვით, სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტი განისაზღვრება მთლიანო სალდოს მნიშვნელობით, რომლის მოცულობაზეც გავლენას ახდენს მხოლოდ შემოსავლების, ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ცვლილების სიდიდეები და არ მონაწილეობს ფინანსური აქტივების კომპონენტი, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია ყურადღება გამახვილდეს ფინანსური აქტივების კლებიდან მიღებული შემოსულობების სწორად დაკლასიფიცირებასა და შესაბამის მუხლებში აღ-

რიცხვაზე, ვინაიდან ფინანსურ აქტივებზე განხორციელებული ტრანზაქციების ასახვა „ხარჯების“ ან/და „არაფინანსური აქტივების“ მუხლებში გავლენას ახდენს ბიუჯეტის დეფიციტის სიდიდეზე.

რეკომენდაციები

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

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

ფინანსთა სამინისტროსა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

○ საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით, საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე გაცემული სესხე-

ბი და სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოებში კაპიტალის ზრდა წარმოადგენს ფინანსური აქტივების ზრდას, ხოლო სახელმწიფო წილის/აქციების პრივატიზება - ფინანსური აქტივების კლება. შესაბამისად, უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს ზემოაღნიშნულ შემთხვევებში განხორციელებული ტრანზაქციების „ფინანსური აქტივების“ მუხლით დაკლასიფიცირება და თავიდან იქნეს არიდებული მათი ასახვა „ხარჯების“ ან/და „არაფინანსური აქტივების“ მუხლებში;

○ მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზევე დეტალურად განისაზღვროს წლის განმავლობაში სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებების/პროექტების ჩამონათვალი და მათ შესასრულებლად საჭირო ფინანსური რესურსის მოცულობა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ფისკალური წლის მიმდინარეობის პროცესში სხვადასხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე გამოყოფილი ასიგნებების შემცირება და საწარმოებში მიმართვა;

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

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

საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება

4.1. საგარეო კრედიტები

2016 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში საგარეო წყაროებიდან მოზიდულ იქნა 1,377 მლნ ლარი, რაც მთლიანი სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების 13.3%-ს შეადგენს.

თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით გათვალისწინებული იყო საგარეო სესხებით 27 საინვესტიციო პროექტის დაფინანსება, თუმცა კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, დასაფინანსებელი საინვესტიციო პროექტების რიცხვი 29-მდე გაიზარდა. თუმცა, წლის განმავლობაში საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯვა განხორციელდა 35 საინვესტიციო პროექტის ფარგლებში, ჯამურად 811 მლნ ლარის ოდენობით.

ზემოაღნიშნული პროექტებიდან, განხორციელდა 6 ისეთი საინვესტიციო პროექტი, რომლებიც გათვალისწინებული არ იყო არც თავდაპირველი ბიუჯეტითა და

არც კანონში განხორციელებული ცვლილებით. მიუხედავად იმისა, რომ ბიუჯეტის კანონში ცვლილება დეკემბერში შევიდა, ხოლო ნოემბრის ბოლოს ამ პროექტების ფარგლებში გახარჯული იყო წლის განმავლობაში ათვისებული საკრედიტო რესურსის მნიშვნელოვანი ნაწილი, მათ შორის 2 საინვესტიციო პროექტის შემთხვევაში¹⁶ სრულად, არც ერთი მათგანის შემთხვევაში კანონში განხორციელებული ცვლილებით გეგმური მაჩვენებლების დაკორექტირება არ მომხდარა. ჯამურად, აღნიშნული საინვესტიციო პროექტებზე დაიხარჯა 45.9 მლნ ლარი.

საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ ზემოხსენებული 6 საინვესტიციო პროექტისაგან განსხვავებით, რამოდენიმე პროექტის შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების დროს გეგმური მაჩვენებლის დაკორექტირებას. შესაბამისად, გაურკვეველია თუ

¹⁶ „შიდასახელმწიფოებრივი გზების აქტივების მართვის პროექტი“ (25 02 02 13) და „წყლის ინფრასტრუქტურის განახლების პროექტი“ (25 04 02).

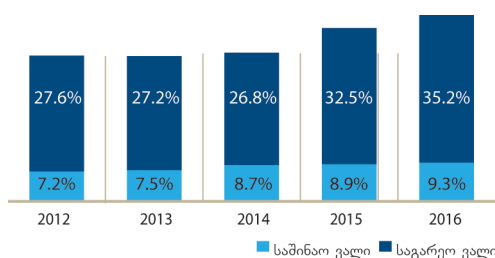
რა პრინციპის საფუძველზე მოხდა საინვესტიციო რესურსით დაფინანსებული მხოლოდ ზოგიერთი პროექტის მიმდინარე ათვისების ტენდენციის გათვალისწინება და გეგმური მაჩვენებლის დაკორექტირება.

2016 წლის განმავლობაში, საგარეო საკრედიტო რესურსით დაფინანსებული გარკვეული პროექტების ფარგლებში შეფერხებებით ხორციელდებოდა დაგეგმილი თანხების ხარჯვა და შესაბამისად, პროექტების განხორციელება. შედეგად, სესხის აუთვისებელ ნაწილზე ბიუჯეტიდან განუღო იქნა სესხის მომსახურებასთან დაკავშირებული დამატებითი ხარჯები, ვალდებულების გადასახადის სახით (Commitment Fee), რომლის თავიდან აცილება შესაძლებელი იქნებოდა პროექტის სათანადოდ დაგეგმვისა და განხორციელების პირობებში.

4.2. სახელმწიფო ვალის ნაშთი

სახელმწიფო ვალის ნაშთმა 2016 წლის ბოლოსათვის 15,123 მლნ ლარი შეადგინა და ბიუჯეტის კანონით დადგენილ ზღვრულ მაჩვენებელს 532.5 მლნ ლარით გადააჭარბა. 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული სა-

ხელმწიფო ვალის ზღვრული მოცულობის დარღვევა ძირითადად განაპირობა საბიუჯეტო წლის ბოლოს ლარის გაცვლითი კურსის გაუფასურებამ¹⁷.



დიაგრამა 14. სახელმწიფო ვალი მშპ-თან მიმართებაში - 2016 წ.

სახელმწიფო ვალის მშპ-თან ფარდობის მაჩვენებელი 2015 წელთან შედარებით 3 პროცენტული პუნქტით გაიზარდა და 44.5% შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო ვალის მშპ-თან ფარდობის მაჩვენებელმა 2016 წელსაც გადააჭარბა საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „საქართველო 2020“-ით დადგენილ 40%-იან ნიშნულს.

გამომდინარე იქედან, რომ საქართველოს სახელმწიფო ვალის პორტფელში მნიშვნელოვანი წილი უჭირავს უცხოურ

17 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ნაშთი გაანგარიშებული იყო კურსით 1 აშშ დოლარი = 2.5 ლარი, მაშინ როდესაც 2016 წლის 31 დეკემბრისათვის ეროვნული ვალუტა დაახლოებით 6%—ით გაუფასურდა (1 აშშ დოლარი = 2.65 ლარი).

ვალუტაში დენომინირებულ კრედიტებს, საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში სახელმწიფო ვალის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვან რისკ-ფაქტორს წარმოადგენს ვალუტის გაცვლითი კურსი, რაც განსაკუთრებით საყურადღებოა გასული წლის განმავლობაში ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსის მნიშვნელოვანი გაუფასურებით აშშ დოლართან მიმართებაში.

რეკომენდაციები

ფინანსთა სამინისტროს:

○ მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის კანონში ცვლილების განხორციელების შემთხვევაში გეგმური მაჩვენებლების დაკორექტირებისას ერთგვაროვანი მიდგომის გამოყენება ყველა საინვესტიციო პროექტის შემთხვევაში და მათი მიმდინარე ათვისების ტენდენციების გათვალისწინება, რათა წლის ბოლოს უზრუნველყოფილ იქნეს „საგარეო ვალდებულების ზრდის“ მუხლით მიღებული შემოსულობების მაჩვენებლის შესადაარისობა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელთან;

○ მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ვალის პორტფელში აღირიცხოს სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებისა და სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული სხვა იურიდიული პირების ის სასესხო ვალდებულებები, რომელთა დაფარვაც ხორციელდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. აგრეთვე, მაღალრისკიანი სახელმწიფო საწარმოების ფისკალური რისკების მატერიალიზების ალბათობიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ვალის პორტფელში მათი სავალო ვალდებულებების ასახვა;

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

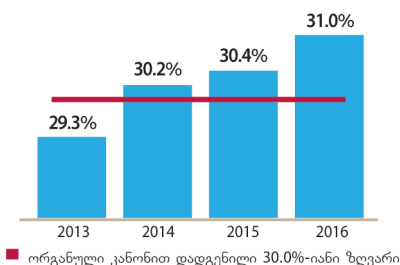
○ გაუმჯობესდეს კოორდინაციისა და დაგეგმვის პროცესი საინვესტიციო სესხების ფარგლებში თანხების ათვისებასა და პროექტების განხორციელებასთან დაკავშირებით, რათა თავიდან იქნეს აცილებული პროექტის განხორციელების გაჭიანურება და სესხის მომსახურებასთან დაკავშირებული დამატებითი ხარჯების განწევა.

ფისკალური დისციპლინა

„ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ღვრავს 3 ძირითად ფისკალურ წესს: საქართველოს ორგანული კანონი განსაზ-

გადასახდელების წესი	ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამურმა მაჩვენებელმა არ უნდა გადააჭარბოს მშპ-ის 30.0%-ს
ბიუჯეტის გადანაწილის წესი	ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტი არ უნდა აღემატებოდეს მშპ-ის 3.0%-ს
სახელმწიფო ვალის წესი	სახელმწიფო ვალის ფარდობა მშპ-თან ნაკლები უნდა იყოს 60.0%-ზე

საყურადღებოა, რომ ბოლო სამი წლის განმავლობაში ადგილი აქვს ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამური მაჩვენებლის გადაჭარბებას ორგანული კანონით დადგენილ 30%-იან ლიმიტზე და იგი ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება.



დიაგრამა 15. ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამური მაჩვენებლის მიმართება მშპ-თან - 2013-2016 წწ.

გასული წლის მსგავსად, 2016 წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშიც არ შეიცავს ინფორმაციას აღნიშნული მაჩვენებლის შესახებ. მოცემული მაჩვენებლის ზღვრულ ნიშნულზე გადაჭარბების ტენდენციის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს აღნიშნული მიმართულებით, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს საკანონმდებლო დონეზე დადგენილი ლიმიტების დაცვა, რაც თავის მხრივ, ფისკალური სტაბილურობის წინაპირობას წარმოადგენს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი

2012 წლიდან საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი მზადდება პროგრამული ფორმატით, რაც ბიუჯეტირების შედეგზე ორიენტირებულ მიდგომას წარმოადგენს. ტრადიციული, ორგანიზაციული ფორმატის ბიუჯეტირებისგან განსხვავებით, პროგრამული ბიუჯეტირების ამოსავალ წერტილს არა მხარჯავი უწყებისათვის გამოყოფილი რესურსების ოდენობა, არამედ, საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის შედეგად მიღწეული შედეგები წარმოადგენს.

მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტი პროგრამული ფორმატით 2012

წლიდან მზადდება, პროცესის კომპლექსურობის გათვალისწინებით, პროგრამული ბიუჯეტის დანართში წარმოდგენილი ინფორმაცია ჯერ კიდევ არ მტკიცდება კანონით. ამასთან, ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებაში ჯერ კიდევ ფიქსირდება მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რაც ართულებს, რიგ შემთხვევებში კი შეუძლებელს ხდის პროგრამების ეფექტიანობის შეფასებას. ხარვეზები ვლინდება როგორც მოსალოდნელი შედეგებისა და შეფასების ინდიკატორების ფორმირების, ასევე შესრულების შესახებ ინფორმაციის ანგარიშგების ეტაპებზე.

მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება

- პროგრამული ბიუჯეტის დანართით წარმოდგენილი პროგრამებისა და ქვეპროგრამების 40.9%-ს არ გააჩნია კონკრეტული მიზნობრივი მაჩვენებელი
- ზოგიერთი პროგრამის შემთხვევაში არ ხდება ყველა იმ მოსალოდნელი შედეგის ჩამოყალიბება, რომლებიც შესაძლოა მიღწეულ იქნეს პროგრამის განხორციელების პროცესში;
- რიგ შემთხვევებში, განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და მოსალოდნელი შედეგების წარმოდგენა ხდება აგრეგირებულად, პროგრამების დონეზე და არ ითვალისწინებს მათ შემდგომ დეტალიზაციას ქვეპროგრამებამდე. შედეგად, შეუძლებელი ხდება საბოლოო და შუალედური შედეგების ერთმანეთისაგან გამიჯვნა და მათ შორის ურთიერთკავშირის დადგენა.

შეფასების ინდიკატორის ფორმირება

- პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში შემუშავებული შედეგების შეფასების ინდიკატორების 10.9% ვერ უზრუნველყოფს მიღწეული შედეგების შეფასებას, რადგან ინდიკატორი არარელევანტურია, არასწორადაა ფორმულირებული, ან არ წარმოადგენს ეფექტიანობის საზომს;
- პროგრამებისა და ქვეპროგრამების 59.0% საჭიროებს დამატებით ინდიკატორს, რათა სრულყოფილად იქნეს შეფასებული მიღწეული საბოლოო/შუალედური შედეგები;
- რიგ შემთხვევებში, ყველა მოსალოდნელ შედეგს არ მიემართება ინდიკატორი ან შედეგების შეფასებისათვის მხოლოდ ერთი ტიპის ინდიკატორია გამოყენებული, მაშინ როდესაც საჭიროა რამოდენიმე ტიპის ინდიკატორის შემუშავება დაგეგმილი შედეგების სრულყოფილად შეფასებისათვის.

მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება

- გარკვეულ შემთხვევებში არ ხდება მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება წინასწარ განსაზღვრული შედეგების შეფასების ინდიკატორებთან მიმართებაში, ზოგიერთი პროგრამის შემთხვევაში კი მხოლოდ ნაწილობრივ არის წარმოდგენილი ინფორმაცია პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი შედეგების შესახებ;
- ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის შემთხვევაში მოსალოდნელი შედეგის მიზნობრივი მაჩვენებლის მიღწევის პერიოდად განსაზღვრულია საშუალოვადიანი პერიოდი და არა საანგარიშგებო წელი, რაც ანგარიშგების ეტაპზე შეუძლებელს ხდის პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების შეფასებას;
- ზოგიერთი პროგრამის შემთხვევაში მიღწეული შედეგების წარმოდგენა ხორციელდება დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრულ მაჩვენებლებთან შეუსაბამოდ, განსხვავებული სახით, რაც ართულებს ან შეუძლებელს ხდის დაგეგმილი და მიღწეული შედეგების ერთმანეთთან შედარებას.

რაც შეეხება პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიას, მიზანშეწონილია გაგრძელდეს მისი ეტაპობრივი დახვეწა და მომზადდეს დაგეგმვისა და ანგარიშგების უფრო დეტალური ინსტრუქციები საშუალოვადიანი გეგმების, პროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი

და მიღწეული შედეგების და შედეგების შეფასების ინდიკატორებისთვის. ასევე, სასურველია თვალსაჩინო მაგალითების მოყვანა სხვადასხვა სპეციფიკის მქონე პროგრამებისთვის.

რეკომენდაციები

ფინანსთა სამინისტროს:

○ გაგრძელდეს პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დახვეწა და საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, მომზადდეს დაგეგმვისა და ანგარიშგების უფრო დეტალური ინსტრუქციები საშუალოვადიანი გეგმების, პროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი და მიღწეული შედეგებისა და შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავებისათვის. ასევე, მიზანშეწონილია თვალსაჩინო მაგალითების მოყვანა სხვადასხვა სპეციფიკის მქონე პროგრამებისთვის;

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

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

○ დამატებითი ყურადღება დაეთმოს დაგეგმვის ეტაპზე ქვეპროგრამების

შეფასებისა და შედეგების ფორმირებისას შესაბამისი მიზნობრივი მაჩვენებლების განსაზღვრას საანგარიშგებო პერიოდისათვის, რათა ანგარიშგების ეტაპზე შესაძლებელი გახდეს ქვეპროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების შეფასება;

○ მოხდეს პროგრამების და შესაბამისად, მოსალოდნელი შედეგების წარმოდგენა ქვეპროგრამებისა და შუალედური შედეგების დონეზე, რაც ხელს შეუწყობს ერთი მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვისა და საბიუჯეტო რესურსების განკარგვის პროცესის გამჭვირვალობას, ხოლო მეორე მხრივ, დაინტერესებული მხარეებისთვის უფრო დეტალური და ნათელი ინფორმაციის მიწოდებას;

○ დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს შედეგების შეფასების ქმედითი ინდიკატორების შემუშავებაზე, რათა მათი საშუალებით შესაძლებელი იყოს პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი ყველა შედეგის შეფასება. ასევე, მოხდეს პროგრამების/ქვეპროგრამების შესაფასებლად სხვადასხვა ტიპის ინდიკატორების გამოყენება;

○ „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის“ შესაბამისად მოხდეს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების შესრულების შესახებ ინფორმაციაში დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის არსებული განსხვავებების შესახებ განმარტებების წარმოდგენა;

○ მხარჯავი დაწესებულებების მიერ შემუშავებულ იქნეს მეთოდოლოგია, რომელიც დაარეგულირებს შესრულების შესახებ მონაცემების შეგროვებისა და დამუშავების პროცესს. აღნიშნული უზრუნველყოფს, როგორც მიღწეული შედეგების შესახებ ინფორმაციის სისრულესა და სიზუსტეს, ასევე გაზრდის წარმოდგენილი ინფორმაციის სანდოობის ხარისხს.

ორგანიზაციული მართვის შეფასების კითხვარი

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 16 სამინისტროს აპარატს გაეგზავნა ორგანიზაციული მართვის შეფასების კითხვარი, რომლის ძირითად მიზანსაც წარმოადგენს საჯარო უწყებების გამჭვირვა-

ლობისა და ანგარიშგების პროცესის შეფასება. შედეგად, 15 სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე გამოვლინდა შემდეგი საკითხები:

10/15	სტრატეგიული განვითარების გეგმა ჩამოყალიბებულია მხოლოდ 10 სამინისტროს შემთხვევაში
8/15	მხოლოდ 8 სამინისტრო ახდენს პროგრამების შესრულების მონიტორინგს ფორმალიზებული მექანიზმების საშუალებით;
2/15	რისკების ანალიზისა და მართვის კრიტიკული მნიშვნელობის მიუხედავად, მხოლოდ 2 სამინისტროს მიერ არის ჩამოყალიბებული შესაბამისი სისტემა
4/15	მხოლოდ 4 სამინისტროს მიერ არის შემუშავებული ოფიციალური პოლიტიკის დოკუმენტები, რომლებიც დეტალურად აღწერენ ორგანიზაციის საქმიანობის ფარგლებში განსახორციელებელ პროცედურებს ინსტიტუციური მექანიზმების შექმნისა და შენარჩუნების მიზნით
9/15	პროგრამების არსებობასა და სარგებლობისათვის საჭირო პროცედურებთან/პირობებთან დაკავშირებით მოქალაქეებისათვის ინფორმაციის დროულად და სრულად მიწოდება ხორციელდება 13 სამინისტროს მიერ. საზოგადოების კმაყოფილების დონის გაზომვას კი ახდენს 9 სამინისტრო

8/15	საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა ოფიციალურ ვებ-გვერდზე განთავსებულია მხოლოდ 8 სამინისტროს მიერ
10/14	14 სამინისტროდან მხოლოდ 10-ის მიერ ხდება საქმიანობის შესახებ ანგარიშის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე განთავსება
4/15	მხოლოდ 4 სამინისტროს წლიური ფინანსური ანგარიშგება არის ხელმისაწვდომი ოფიციალური ვებ-გვერდის საშუალებით

რეკომენდაციები

საქართველოს სამინისტროებს:

- აუცილებელია, ყველა სამინისტროს მიერ მოხდეს სტრატეგიული განვითარების დოკუმენტის შემუშავება, რომელშიც წარმოდგენილი/ასახული იქნება ყველა ის ძირითადი მახასიათებელი, რაც არსებითია უწყების მდგრადი, სტაბილური და ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის;
- აუცილებელია, ყველა სამინისტრომ მოახდინოს წლის განმავლობაში განხორციელებული საქმიანობისა და ფინანსური მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის - ფინანსური ანგარიშგების ოფიციალურ ვებ-გვერდზე განთავსება პროაქტიულად, საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობისა და

ანგარიშვალდებულების პრინციპებიდან გამომდინარე;

- მიზანშეწონილია, ყველა სამინისტროს მხრიდან ჩამოყალიბდეს მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმი, როგორც პროგრამების/ლონსძიებების დაგეგმვის, ასევე მათი დასრულების შემდგომ ეტაპზე, რაც ერთი მხრივ, ხელს შეუწყობს რეალურ საჭიროებებზე ორიენტირებული ლონსძიებების/პროექტების განხორციელებას, ხოლო მეორე მხრივ, მიღებული შედეგების შეფასებით აღნიშნული პროექტების ფარგლებში წარმოქმნილი ხარვეზების იდენტიფიცირებასა და მომავალი წლის ბიუჯეტის არსებულ საჭიროებებზე ორიენტირებულად დაგეგმვას;

○ მიზანშეწონილია, ყველა სამინისტრომ უზრუნველყოს ეთიკის კოდექსის შემუშავება საკუთარი საქმიანობის სპეციფიკის გათვალისწინებით და დანერგვა პრაქტიკაში, რამდენადაც აღნიშნული დოკუმენტი წარმოადგენს პრევენციულ მექანიზმს თანამშრომელთა კეთილსინდისიერების კუთხით არსებული რისკების რეალიზაციასთან დაკავშირებით.



გერმანიის
თანამშრომლობა
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implemented by:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

