


# მოხსენება

## საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის

## შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ

# შინაარსი


ზოგადი შეფასება და შეფასების საფუძვლები ..... 5

შემაჯამებელი მიმოხილვა ..... 8

1. სახელმწიფო ბიუჯეტის საშუალოვადიანი დაგეგმვა და მაკროეკონომიკური გარემოს მიმოხილვა ..... 33

1.1. ეკონომიკური ზრდა ..... 35

1.2. ინფლაცია ..... 36

1.3. საგარეო ვაჭრობა ..... 37

2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულება აგრეგატულ დონეზე ..... 38

2.1. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები ..... 41

2.1.1. საგადასახადო შემოსავლები ..... 42

2.1.2. სხვა შემოსავლები ..... 48

3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები ..... 63

3.1. მხარჯავი დაწესებულებები ..... 71

3.1.1 საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებული ხარვეზები . 71

3.1.2. შრომის ანაზღაურება ..... 87

3.1.3. ავტოსატრანსპორტო საშუალებები ..... 117

3.1.4. სახელმწიფო შესყიდვები ..... 131

3.1.5. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები ..... 159

3.2. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები ..... 168

3.2.1. პრეზიდენტისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდები ..... 169

3.2.2. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების მართვასთან დაკავშირებული საკითხები ..... 179

3.2.3. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი ..... 182

3.2.4. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა ..... 186

3.2.5. მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდი ..... 190

3.3. კაპიტალური პროექტები ..... 194

3.3.1. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დაფინანსებული კაპიტალური პროექტები ..... 199

4. სახელმწიფო ფინანსური აქტივების მართვა ..... 206

4.1. სესხები ..... 208
4.2. აქციები და სხვა კაპიტალი ..... 212
5. საშინაო ვალი და საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება ..... 222
5.1. საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება ..... 222
5.1.1. გრანტები ..... 223
5.1.2. საგარეო კრედიტები ..... 223
5.2. საშინაო ვალი ..... 230
5.3. სახელმწიფო ვალის ნაშთი ..... 234
5.3.1. საწარმოების ვალი ..... 237
6. აღრიცხვა და ანგარიშგება ..... 240
6.1. ფისკალური დისციპლინა ..... 240
6.2. აღრიცხვა-ანგარიშგება საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ..... 249
7. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი ..... 258
7.1. პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვის პროცესი ..... 259
7.2. ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებასთან დაკავშირებული ხარვეზები ..... 260
7.2.1. პროგრამების /ქვეპროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება და მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება ..... 260
7.2.2. პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავება ..... 270
7.2.3. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია ..... 274
7.2.4. მონაცემთა ხარისხი ..... 276
8. ორგანიზაციული მართვის შეფასების კითხვარი ..... 282
8.1. უწყებების საქმიანობის სტრატეგიული დაგეგმვა ..... 283
8.2. გარე და შიდა კომუნიკაცია ..... 285
8.3. ადამიანური რესურსების მართვა ..... 287
8.4. აქტივების მართვა ..... 289
8.5. შიდა ფინანსური კონტროლი ..... 290
9. „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის“ შესახებ მოხსენებაში წარმოდგენილი შენიშვნებისა და რეკომენდაციების საბიუჯეტო პროცესში გათვალისწინების შესაძლებლობის თაობაზე“

საქართველოს მთავრობის სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშთან დაკავშირებული საკითხები ..... 293
დასკვნა ..... 314
დანართი ..... 315

## ზოგადი შეფასება და შეფასების საფუძვლები

| | |
|---|---|
| **მოხსენების სამართლებრივი საფუძვლები** | მოხსენება მომზადებულია „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 31-ე მუხლის პირველი პუნქტით, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 190-ე მუხლის მე-2 პუნქტითა და საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-19 და 57-ე მუხლებით, საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისათვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში. |
| **მოხსენების დოკუმენტური საფუძვლები** | მოხსენების მოსამზადებლად გამოყენებულია:<br><br>ა) საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში“;<br>ბ) სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის თაობაზე სახელმწიფო ხაზინის მიერ მომზადებული ყოველთვიური, კვარტალური და წლიური ანგარიშები;<br>გ) მხარჯავი დაწესებულებების (სამინისტროები, საჯარო სამართლის იურიდიული პირები და სხვ.) მიერ მომზადებული ფინანსური აღრიცხვისა და ანგარიშგების დოკუმენტები;<br>დ) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტების მასალები და შედეგები;<br>ე) საქართველოს ეროვნული ბანკის ანგარიშები და სტატისტიკური ინფორმაცია;<br>ვ) საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ გამოქვეყნებული სტატისტიკური ინფორმაცია;<br>ზ) მსოფლიო ბანკისა და ევროკომისიის მიერ ერთობლივად შემუშავებული საჯარო ფინანსების მარგი ქმედების ანალიზის სტრუქტურული საფუძვლების სახელმძღვანელო. |
| **სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებასა და წლიური ანგარიშის მომზადებაზე პასუხისმგებლობა** | სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებასა და წლიური ანგარიშის მომზადებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს მთავრობა; ანგარიშის საფუძვლად გამოყენებული სტატისტიკური ინფორმაციის მომზადებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო; სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების, გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების აღრიცხვასა და კონტროლზე პასუხისმგებელნი 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 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსულობებისა და გადასახდელების მოცულობების საქართველოს მთავრობის ანგარიშში ასახვის სიზუსტესა და სისრულეს, აგრეთვე ხარჯების კანონიერებას. |
| **ანგარიშის მომზადების პროცესში წარმოქმნილი შეზღუდვები** | ანგარიშის მომზადების პროცესში წარმოქმნილ იქნა ინფორმაციის მოწოდებასთან დაკავშირებული შეზღუდვები. კერძოდ:<br>• ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახურიდან მოთხოვნილ იქნა ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მომზადებისათვის საჭირო ინფორმაციის მოწოდება. მიუხედავად მრავალგზის წერილობითი[1] და სიტყვიერი მოთხოვნისა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს აღნიშნული ინფორმაციის ნაწილი არ მიუღია. კერძოდ:<br>– 2016 წლის განმავლობაში „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლით გაწეული გადასახდელები ტრანზაქციების დონეზე;<br>– 2016 წლის განმავლობაში „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის „სესხების“ მუხლით გაწეული გადასახდელები ტრანზაქციების დონეზე;<br>– 2016 წლის განმავლობაში „სხვა ხარჯების“ მუხლის „სხვა დანარჩენი მიმდინარე ხარჯების“ მუხლით გაწეული გადასახდელები ჩაშლილი ტრანზაქციების დონეზე;<br>– „ნებაყოფლობითი ტრანსფერების (გრანტების გარდა)“ მუხლში 2016 წლის განმავლობაში მიზნობრივი დაფინანსების სახით მობილიზებული თანხები ტრანზაქციების დონეზე.<br>• ასევე, ფინანსთა სამინისტროსათვის გაგზავნილ იქნა „ორგანიზაციული მართვის შეფასების კითხვარი“, თუმცა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს პასუხი არ მიუღია.<br><br>ყოველივე აღნიშნულის შედეგად, ვერ მოხერხდა 2016 წლის ბიუჯეტის შესრულებასთან დაკავშირებული ზოგიერთი საკითხის გაანალიზება.<br><br>ამასთან აღსანიშნავია, რომ ფინანსთა სამინისტროს პასუხით, სახელმწიფო ხაზინა არ ფლობს ინფორმაციას „ნებაყოფლობითი ტრანსფერების“ მუხლში მობილიზებული მიზნობრივი დაფინანსების შესახებ ტრანზაქციების დონეზე. |

[1] სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2017 წლის 9 თებერვლის წერილი N965/07;
სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2017 წლის 27 აპრილის წერილი N2715/07.

| | |
|---|---|
| | „ნებაყოფლობითი ტრანსფერების“ მუხლი მოიცავს ფულად შემოწირულობებს და სხვა ნებაყოფლობით ტრანსფერებს, რომლებსაც ფიზიკური პირები, კერძო არამომგებიანი ორგანიზაციები, არასამთავრობო ფონდები და ორგანიზაციები, საწარმოები და კორპორაციები (მთავრობისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების გარდა) გადასცემენ სახელმწიფოს. შესაბამისად, მსგავსი ტიპის ინფორმაციის შესახებ სახაზინო სისტემაში ჩანაწერების არარსებობა, ხაზინის სისტემის კრიტიკული მნიშვნელობიდან გამომდინარე, წარმოადგენს სისტემის მნიშვნელოვან ხარვეზს და საჭიროებს გამოსწორებას.<br><br>ასევე, საყურადღებოა, რომ სახაზინო სამსახურის მიერ არ იქნა მოწოდებული „ნებაყოფლობითი ტრანსფერების“ მუხლში მიღებული მიზნობრივი დაფინანსების შესაბამისი ხელშეკრულებები, რის შედეგადაც ვერ მოხერხდა ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში აღნიშნულ მუხლში წარმოდგენილი თანხის სისრულის, სიზუსტისა და კლასიფიკაციის სისწორის დადასტურება. |
| **ზოგადი შეფასება** | სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიში“ მომზადებულია მოქმედი კანონმდებლობის დაცვით და მნიშვნელოვან მიგნებებში აღწერილი საკითხების გარდა, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით, უტყუარად ასახავს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციას. |

## შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშზე“ მომზადებულ მოხსენებაში გამოვლენილი მნიშვნელოვანი მიგნებებია:

*საგადასახადო შემოსავლები:*

- საშემოსავლო გადასახადიდან და დღგ-დან მიღებულმა შემოსავლებმა გეგმის 94.8% და 86.4% შეადგინა, შესაბამისად. აღნიშნული ჩამორჩენის გამომწვევი მიზეზი და შესაბამისი ახსნა-განმარტება, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი არ არის.
- „სხვა გადასახადების“ მუხლით მობილიზებული შემოსავლების ოდენობამ 522 მლნ ლარით გადააჭარბა წლიურ გეგმას და 527 მლნ ლარს გაუტოლდა (გეგმის 2,106%). აღნიშნულის მიზეზს საკანონმდებლო რეფორმა წარმოადგენს, რომლის მიხედვითაც გადახდილი გადასახადები ვადის დადგომამდე ასახულია „სხვა გადასახადების“ მუხლში. შესაბამისად, შეუძლებელია წლის განმავლობაში მობილიზებული სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი საგადასახადო შემოსავლების ზუსტი ოდენობის განსაზღვრა და წლიურ საპროგზონო გეგმებთან მიმართებაში მათი შესრულების მდგომარეობის შესახებ სრულყოფილი ანალიზის ჩატარება.

*დივიდენდები:*

- დივიდენდების წლიური გეგმა 2.5 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა ფაქტობრივმა მაჩვენებელმა გეგმის 28.7% შეადგინა. დაბალი შესრულებით ხასიათდებოდა გასული წლის ანალოგიური მაჩვენებელიც. ბოლო წლების განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართული დივიდენდების დინამიკა და თავდაპირველად დამტკიცებულ გეგმასთან შესრულების დაბალი მაჩვენებლები მიუთითებს დივიდენდების მობილიზების მიმართულებით ქმედითი მექანიზმების არარსებობაზე;
- სახელმწიფოს საწარმოების მოგების განაწილების მარეგულირებელი კომისიის ბოლო სხდომა გაიმართა 2015 წლის 14 დეკემბერს, რის საფუძველზეც მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულება დარღვევებით ხასიათდება. ამასთან, მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხასიათდება წინა სხდომის დროს მიღებული გადაწყვეტილებებისა და

შეთანხმებების შესრულებაც. დივიდენდების მობილიზების პრობლემა ძირითადად დაკავშირებულია კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულების უზრუნველყოფის არაქმედით მექანიზმებთან.

*სახელმწიფო საწარმოების მართვა:*

- სახელმწიფო საწარმოები სახელმწიფო ქონების შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენენ, რომელთა პარტნიორის (აქციონერის) უფლებამოსილების განხორციელება ევალება სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს“. 2017 წლის 4 აპრილის მდგომარეობით, სააგენტოს მართვის ქვეშ იმყოფება 125 სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილებით შექმნილი საწარმო, რომელთაგან ფუნქციონირებადია მხოლოდ 64, დანარჩენი კი მიეკუთვნება უმოქმედო საწარმოთა რიცხვს. 41 საწარმოს მიერ სააგენტოში წარმოდგენილი ფინანსური ანგარიშგებების მიხედვით, 2016 წელი 23-მა საწარმომ დაასრულა მოგებით, ხოლო 18-მა ზარალით. ჯამური მოგება 14,880 ათას ლარს გაუტოლდა და მისი 80% მობილიზებულია 1 საწარმოს მიერ. ჯამური ზარალი კი 483,218 ათას ლარს შეადგენს და მისი 99% მოდის სამ საწარმოზე.

*ნებაყოფლობითი ტრანსფერები (გრანტების გარდა):*

- „ნებაყოფლობითი ტრანსფერები (გრანტების გარდა)“ მუხლის გეგმური მაჩვენებელი ბიუჯეტის კანონით 2.4 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. ფაქტობრივად მობილიზებულმა სახსრებმა ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მიხედვით 23.1 მლნ ლარი, ხოლო, სახელმწიფო ხაზინის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით 2.7 მლნ ლარი შეადგინა. სახელმწიფო ხაზინის განმარტებით, აღნიშნული სხვაობა წარმოადგენს „ნებაყოფლობითი ტრანსფერების (გრანტების გარდა)“ მუხლში წლის განმავლობაში მიზნობრივი დაფინანსების სახით მობილიზებულ თანხებს. თუმცა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოთხოვნის მიუხედავად, აღნიშნული ინფორმაცია ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული არ იქნა. შესაბამისად, ვერ მოხერხდა ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში აღნიშნული მუხლში წარმოდგენილი ოდენობის სისწორის დადასტურება.

*შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები:*

- „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლით მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი ბიუჯეტის კანონით 107.2 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, ფაქტიურმა შესრულებამ კი 63.6 მლნ ლარი (გეგმის 59.4%) შეადგინა და 43.6 მლნ ლარით ჩამორჩა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს, რაც ამ მიმართულებით დაგეგმვაში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს.

*სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები:*

- დეკემბრის თვეში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული 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 (პროცენტის გარდა);
- ზოგიერთ შემთხვევაში, საბიუჯეტო წლის ბოლოს ავანსების სახით ადგილი ჰქონდა ისეთი ღონისძიებების დაფინანსებას ან საქონლის/მომსახურების შესყიდვას (ზოგჯერ შესყიდვების გეგმაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად), რომელთა გადახდის აუცილებლობა საჯარო უწყების წინაშე იმ მომენტისათვის არ იდგა. აღნიშნულმა პროცესმა მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა მხარჯავი დაწესებულებების ბიუჯეტის შესრულების მაჩვენებლის გაუმჯობესებაში.

*მხარჯავი დაწესებულებები:*

- მიუხედავად იმისა, რომ მხარჯავი უწყებები აკმაყოფილებენ საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილ ლიმიტებს[2], საყურადღებოა მათ მიერ წლის განმავლობაში პროგრამებს/ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის ასიგნებების გადანაწილების მასშტაბურობა და სიხშირე, რაც ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს;
- გარკვეულ შემთხვევებში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ხორციელდება ასიგნებების გადანაწილების უკუპროცესი. კერძოდ, ადგილი აქვს  იმ პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე

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

თანხების უკან მობრუნებას, რომლებიდანაც წლის განმავლობაში ხდებოდა ასიგნებების გადატანა;

- ზოგიერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციის შემთხვევაში, ადგილი აქვს პროგრამების/ქვეპროგრამებისა ან ცალკეული საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლების ფარგლებში ჭარბი ოდენობით რესურსის დაგეგმვას ან/და წლის განმავლობაში აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილებას სხვადასხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე, რაც დაგეგმვის პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს;
- გარკვეულ შემთხვევებში წლის განმავლობაში ადგილი აქვს საბიუჯეტო სახსრების მიმართვას ისეთი ღონისძიებების/აქტივობების დასაფინანსებლად, რომელთა განხორციელებაც ბიუჯეტის კანონით დაგეგმილი არ იყო ან მათზე გამოყოფილი საბიუჯეტო რესურსი არასაკმარისი აღმოჩნდა ღონისძიებების/აქტივობების სრულყოფილად განსახორციელებლად;
- ფისკალური წლის განმავლობაში ხდება პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე გათვალისწინებული სახსრების შემცირება და მიმართვა სხვა პროგრამების/ქვეპროგრამების დასაფინანსებლად ისე, რომ არ ხდება მითითება, რომელი აქტივობების შეჩერებას გამოიწვევს ეს ქმედება. აღნიშნული აზრს უკარგავს პროგრამული ბიუჯეტით დადგენილ მიზეზ-შედეგობრივ კავშირს მოსალოდნელ შედეგსა და მის მისაღწევად განსაზღვრულ ფინანსურ რესურს შორის;
- ზოგიერთი პროგრამა/ქვეპროგრამა დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება, მათ შორის რამდენიმე შემთხვევაში საერთოდ არ მომხდარა ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების ათვისება;
- ზოგიერთი ქვეპროგრამა, რომელსაც დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში ათვისების საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელი აქვს, ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებაში შესრულების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება, რაც ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს.

*შრომის ანაზღაურება:*

- „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 ასევე ხდება „სუბსიდიებისა“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლებიდანაც. აღნიშნული მუხლებიდან გაწეული ხარჯების ჯამურმა მოცულობამ 53,027 ათასი ლარი შეადგინა და წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 6,821 ათასი ლარით გაიზარდა;

- მიუხედავად მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილებით განსაზღვრული ლიმიტებისა, გარკვეულ შემთხვევებში ადგილი აქვს როგორც პრემიის, ისე დანამატის თანამდებობრივ სარგოზე მეტი ოდენობითა და დაწესებულ ლიმიტზე მეტი სიხშირით გაცემას;
- გარკვეულ შემთხვევებში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ პრემიის გაცემა ხდება მხოლოდ უფლებამოსილი პირის ბრძანების საფუძველზე, შესაბამისი დასაბუთების გარეშე ან მხოლოდ კანონმდებლობით განსაზღვრული შესაბამისი მუხლის მითითებით;
- მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის N449 დადგენილებით განსაზღვრული პრემიის გაცემის დასაბუთებაში მისათითებელი მონაცემები ნაკლებად ინფორმაციულია და არ იძლევა საშუალებას დადგინდეს, თუ რა კონკრეტული გარემოებების გათვალისწინებით შეიძლება იქნეს მიღებული დასაქმებული პირის წახალისების გადაწყვეტილება;
- მხარჯავ დაწესებულებებში დანამატის გაცემის ფაქტი, რიგ შემთხვევებში დასაბუთებულია დანამატის მიმღები პირის ზეგანაკვეთური მუშაობით ან/და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვით. თუმცა, უწყების მხრიდან ვერ ხდება აღნიშნული ფაქტების დამადასტურებელი შესაბამისი დოკუმენტების წარმოდგენა;
- გასული წლების მსგავსად, რიგ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ადგილი აქვს უფლებამოსილი პირის მიერ ერთი ბრძანების საფუძველზე, კონკრეტულ თანამშრომლებზე წინასწარ, მთელი წლის განმავლობაში დანამატის დანიშვნის ფაქტებს, რაც თავისი ყოველთვიური შინაარსიდან გამომდინარე უფრო თანამდებობრივი სარგოს ხასიათს ატარებს ვიდრე დანამატის;
- ცალკეულ შემთხვევებში, წლის განმავლობაში საბიუჯეტო ორგანიზაციებში რეალურად დასაქმებულ მომუშავეთა რიცხოვნობა მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრულ საშტატო რიცხოვნობას. შედეგად, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით

გათვალისწინებული ასიგნებები ან აუთვისებელი რჩება ან ნაწილდება თანამშრომლებზე პრემიებისა და დანამატების სახით;

- სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში არ ხდება მხარჯავი დაწესებულებების ფარგლებში წლის განმავლობაში რეალურად დასაქმებულ თანამშრომელთა რიცხოვნობის შესახებ ანგარიშგება. შედეგად, გაურკვეველია, რამდენად მოხდა საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ გეგმური მაჩვენებლის შესრულება და როგორი მიზეზ-შედეგობრივი კავშირია "შრომის ანაზღაურების" მუხლით გახარჯულ საბიუჯეტო სახსრებსა და რეალურად დასაქმებულ მომუშავეთა რაოდენობას შორის;
- შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურებაზე „საქონელი და მომსახურების" მუხლიდან მიმართული საბიუჯეტო სახსრები არასრულყოფილად ასახავს ამ მიზნობრიობით ათვისებული რესურსის ჯამურ მოცულობას, ვინაიდან, შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურებაზე თანხები ასევე მიიმართება „სუბსიდიების" მუხლიდან, საიდანაც ამ მიმართულებით 2016 წელს ათვისებულ იქნა 7,349 ათასი ლარი;
- შტატგარეშე თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურებაზე გაწეულ ხარჯებთან და რაოდენობასთან დაკავშირებით კანონმდებლობით დადგენილი ლიმიტებიდან გამონაკლისის დაშვების სახით გადაცდომის სიხშირისა და მასშტაბის გათვალისწინებით, ეჭვქვეშ დგება ზღვრული მაჩვენებლების ქმედითუნარიანობისა და შესაბამისად, მათი გონივრულობის საკითხი;
- მთავრობასთან შეთანხმების საფუძველზე გამონაკლისის სახით დაშვებული კანონმდებლობით დაწესებული შტატგარეშე მომუშავეთა ლიმიტების გადაჭარბება ინერციულ ხასიათს ატარებს, რის გამოც წლის განმავლობაში საბიუჯეტო უწყებებში დასაქმებული შტატგარეშე თანამშრომლების ფაქტიური რაოდენობა მნიშვნელოვნად ჩამორჩება გამონაკლისით დაშვებულ ოდენობას;
- არც საბიუჯეტო განაცხადი და არც ბიუჯეტის კანონი არ შეიცავს ინფორმაციას შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების გეგმური მოცულობების შესახებ. ამიტომ, შეუძლებელი ხდება ამ მიმართულებით ფაქტობრივად ათვისებული სახსრების ოდენობის დაგეგმილ მაჩვენებელთან შესაბამისობის შედარება;
- საბიუჯეტო უწყებებში შტატგარეშე მომუშავეთა დასაქმება ხდება ხანგრძლივი პერიოდით, ამასთან არა დროებითი, არამედ, მუდმივი ხასიათის სამუშაოების შესრულების მიზნით,

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

*ავტოსატრანსპორტო საშუალებები:*

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

- რიგი უწყებების შემთხვევაში ბალანსზე აღრიცხულია ისეთი ავტოსატრანსპორტო საშუალებები, რომელთა გამოყენება მთელი წლის განმავლობაში არ მომხდარა. აღნიშნული 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;
- საბიუჯეტო ორგანიზაციების ფარგლებში ზოგიერთ ავტომანქანაზე არ ხდება საწვავის ლიმიტების განსაზღვრა, რაც ართულებს უწყების მიერ ავტომობილების საწვავით უზრუნველყოფისათვის საჭირო ხარჯების დაგეგმვას.

*სახელმწიფო შესყიდვები:*

- ცალკეული საბიუჯეტო ორგანიზაციების შემთხვევაში, შესყიდვების დაგეგმვასა და განხორციელების პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს ერთი მხრივ, სახელმწიფო შესყიდვების დამტკიცებულ გეგმებში განხორციელებული ხშირი და მასშტაბური ცვლილებები და დიდი ოდენობით წლის დასაწყისში დაუგეგმავი შესყიდვები, ხოლო მეორე მხრივ, უშედეგოდ დასრულებული ტენდერების მაღალი წილი გამოცხადებული ტენდერების მთლიან რაოდენობაში;
- რიგი საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ ხდება შესასყიდი საქონლის/მომსახურების ტექნიკური და ხარისხობრივი მახასიათებლების შემზღუდველ ჩარჩოებში მოქცევა და კონკრეტიზაცია, რაც განაპირობებს შესყიდვის პროცესში არაკონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბებას და წარმოშობს საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად განკარგვის რისკს;
- რიგ შემთხვევებში საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ სათანადოდ არ ხორციელდებოდა ბაზრის წინასწარი კვლევა და შესასყიდი ობიექტის სავარაუდო საბაზრო ღირებულების განსაზღვრა, რის შედეგადაც, ზოგიერთ შემთხვევაში სახეზეა არშემდგარი ტენდერები ან შესყიდვების პროცესში წარმოქმნილი მნიშვნელოვანი ეკონომიები. აღნიშნული მიანიშნებს შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრაში არსებულ სისუსტეებზე და კონკურენციის არარსებობის პირობებში ზრდის საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად განკარგვის რისკს;

- გარკვეული საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ვერ ხდება შესასყიდი საქონლის/მომსახურების ტექნიკური და ხარისხობრივი მახასიათებლების სწორად განსაზღვრა. აღნიშნული ხშირ შემთხვევაში ტენდერების შეწყვეტის, დროში გაჭიანურებისა ან/და შემდგომში მათი გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შესყიდვების გამარტივებული ფორმით განხორციელების მიზეზი ხდება, რამდენადაც ვეღარ ესწრება ელექტრონული ტენდერის პროცედურების ჩატარება. აღნიშნულის შედეგად იზრდება საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური განკარგვის რისკი;
- ცალკეულ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ადგილი აქვს ტენდერის გამოცხადებას ისეთ საქონელზე, რომლის შესყიდვის საჭიროება, ტენდერის შემდგომი პროცედურების გათვალისწინებით, უწყების წინაშე არ იდგა;
- ცალკეულ შემთხვევებში, ტენდერში გამარჯვებულის გამოვლენისას, სრულყოფილად არ ხდება სატენდერო დოკუმენტაციით პრეტენდენტისათვის წაყენებული სავალდებულო მოთხოვნების გათვალისწინება და აუცილებელი დოკუმენტაციის დაგვიანებით ან არასრულად წარმოდგენის შემთხვევაში პრეტენდენტთა დისკვალიფიკაცია;
- გარკვეულ შემთხვევებში, მხარჯავი უწყებების მიერ გამარტივებული შესყიდვის ფორმით ან/და გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით განხორციელებული შესყიდვები, სწორი და დროული დაგეგმვის შემთხვევაში, შესაძლებელია განხორციელებული ყოფილიყო ტენდერის საშუალებით.

*საჯარო სამართლის იურიდიული პირები:*

- რიგი სსიპ-ის/ა(ა)იპ-ის შემთხვევაში შემოსულობებისა და გადასახდელების გეგმური მაჩვენებლები მნიშვნელოვნად განსხვავდება ფაქტობრივი მაჩვენებლებისაგან, როგორც კანონმდებლობით ნებადართული, ისე ბიუჯეტიდან მიღებული სახსრების შემთხვევაში;
- სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშში წარმოდგენილი სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების ბიუჯეტების შესრულების ნაერთი ბალანსი არ შეიცავს ინფორმაციას ყველა სსიპ-ის შესახებ;
- რიგი სსიპ/ა(ა)იპ-ის შემთხვევაში ადგილი აქვს კანონმდებლობით განსაზღვრული ლიმიტების გადაჭარბებას, თუმცა აღნიშნული ნებადართულია გამონაკლისის სახით, მთავრობასთან შეთანხმების საფუძველზე. გადაცდომების სიხშირისა და მასშტაბის

გათვალისწინებით, ეჭვქვეშ დგება ზღვრული მაჩვენებლების ქმედითუნარიანობისა და შესაბამისად, მათი გონივრულობის საკითხი.

*საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების მართვასთან დაკავშირებული საკითხები:*

- ფისკალური წლის ბოლოს, მთავრობის სარეზერვო ფონდის დაზუსტებულმა ოდენობამ 178.1 მლნ ლარი შეადგინა და მნიშვნელოვნად - 256%-ით გადააჭარბა (ნომინალურ გამოხატულებაში 128.1 მლნ ლარით) ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს;
- რიგ შემთხვევებში ადგილი აქვს სარეზერვო ფონდის სახსრების მიმართვას ისეთი გადასახდელების დასაფინანსებლად, რომლებიც სისტემატურ ხასიათს ატარებენ და სათანადოდ დაგეგმვის შემთხვევაში შესაძლებელი იქნებოდა მათი გათვალისწინება შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულებების ასიგნებებში ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე;
- ასევე, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან საბიუჯეტო სახსრების გამოყოფა ხდება ისეთი ღონისძიებების დასაფინანსებლად, რომლებიც არ ატარებენ სისტემატურ ხასიათს, თუმცა მათი მნიშვნელობიდან, მასშტაბიდან და ხასიათიდან გამომდინარე არ შეიძლება ჩაითვალოს გაუთვალისწინებელ ხარჯად;
- საქართველოს მთავრობას შეუზღუდავად შეუძლია განახორციელოს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების პროგრამულ კოდებს შორის სახსრების განაწილება, საკანონმდებლო ორგანოს ჩართულობის გარეშე, რაც გაურკვეველს ხდის, საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული სარეზერვო ფონდების ზღვრული მოცულობების შინაარს;
- მხარჯავი დაწესებულების პროგრამებს შორის 5%-იანი გადანაწილების ლიმიტის გადაჭარბების შემთხვევაშიც, შესაძლებელია უწყების საბიუჯეტო სახსრები მიმართულ იქნეს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებში და ამ გზით გადანაწილდეს სასურველ პროგრამებზე, რაც გაურკვეველს ხდის მხარჯავი დაწესებულების პროგრამებს შორის თანხების გადანაწილებასთან დაკავშირებული ლიმიტის არსებობას; განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ კანონმდებლობით არაა განსაზღვრული თუ რა შემთხვევაში ან საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის

გადასახდელების რომელ პროგრამულ კოდში შეიძლება მიიმართოს აღნიშნული საბიუჯეტო სახსრები. ამავე დროს, არაა განსაზღვრული რაიმე ტიპის შეზღუდვა აღნიშნული თანხების შემდგომ გამოყენებაზე;

- მთავრობის მიერ მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდიდან ასიგნებების კონკრეტული უწყებებისათვის მინიჭების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება არ ხდება დროულად, რაც აფერხებს პროექტების დაწყებას და, შესაბამისად, ქმნის რისკებს ინფრასტრუქტურული პროექტების დროულად, ეკონომიურად და ეფექტიანად განხორციელების კუთხით;
- საბიუჯეტო რესურსით დაფინანსებული პროექტების ძირითადი ნაწილის შერჩევისა და შეფასების საკითხი მოუწესრიგებელი რჩება, რადგან მათი ღირებულება 5 მილიონ ლარზე ნაკლებია და შესაბამისად, არ ვრცელდება საინვესტიციო პროექტების მართვის დეტალური მეთოდოლოგიით განსაზღვრული მოთხოვნები. არსებული ხარვეზების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია, მოხდეს პროექტების რანჟირება ღირებულების/ხასიათის მიხედვით და განისაზღვროს თითოეული ჯგუფის შემთხვევაში წინასწარი შერჩევისა და შეფასების მეთოდი;
- რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ფარგლებში მუნიციპალიტეტების დაფინანსების საპროგნოზო მოცულობის გაანგარიშების არსებული კრიტერიუმები სრულად ვერ ასახავს მათ საჭიროებებსა და სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობას, შედეგად ვერ ქმნის მუნიციპალიტეტებს შორის თანასწორი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების წინაპირობებს;
- პროექტების მართვის პროცესში, მუნიციპალიტეტებს არ აქვთ განსაზღვრული მონიტორინგის შედეგების წარდგენის ფორმა და პერიოდულობა. შედეგად, არ ხდება პროექტების მიმდინარეობის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის მიღება და ასევე, დროული რეაგირება პროექტის გეგმა-გრაფიკთან ჩამორჩენის შემთხვევაში;
- მუნიციპალიტეტების მიერ არ ხორციელდება პროექტების დასრულების შემდგომი შეფასება, რაც აფერხებს წინა პერიოდებში განხორციელებული პროექტებიდან მიღებული გამოცდილების მომავალ პროექტებში გათვალისწინების შესაძლებლობას.

*სახელმწიფოს ფინანსური აქტივების მართვა:*

- ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის ფაქტიური ოდენობა არასრულადაა წარმოდგენილი. კერძოდ, ადგილი ჰქონდა საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული ორი სესხის ხარჯების მუხლში ასახვას, მაშინ როდესაც იგი თავისი შინაარსით წარმოადგენს სახელმწიფოს ფინანსურ აქტივს. ასევე, სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოში კაპიტალის ზრდა აღირიცხა „ხარჯების“ მუხლით, ხოლო საწარმოებში სახელმწიფოს წილის გაყიდვა როგორც არაფინანსური აქტივების კლება. აღნიშნული ხარვეზების აღმოფხვრას განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს, ვინაიდან იგი გავლენას ახდენს სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის მოცულობაზე;
- სახელმწიფო ბიუჯეტის შიდა რესურსებიდან გაცემულ სესხების დინამიკის ანალიზით ვლინდება სესხების გაცემისას გადამხდელის კრედიტუნარიანობის შეფასებასთან და ასევე, სესხების მართვის ეფექტიანობასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი ხარვეზები. შედეგად, გაცემული სესხების უმრავლესობა ვადაგადაცილებულია;
- გარკვეულ შემთხვევებში, ადგილი აქვს სამინისტროების მიერ სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოებში კაპიტალის გასაზრდელად გადარიცხული რესურსის საბიუჯეტო წლის განმავლობაში სრულიად გამოუყენებლობას ან/და მხოლოდ ნაწილობრივ ათვისებას სამუშაოების შესრულებისათვის, ხოლო დარჩენილი სახსრების კომპანიის საბანკო ანგარიშზე განთავსებას;
- რიგი სამინისტროები სახელმწიფო კომპანიების მიერ შესრულებულ სამუშაოებთან დაკავშირებით არ ფლობენ სრულ, პირველადი დოკუმენტებით დადასტურებულ ინფორმაციას რეალურად შესრულებული სამუშაოებისა და მოცემული სამუშაოების შესრულებაზე დახარჯული ფინანსური რესურსის შესახებ.

*საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება:*

- საგარეო საკრედიტო რესურსით დაფინანსებული გარკვეული პროექტების ფარგლებში შეფერხებებით ხორციელდებოდა დაგეგმილი თანხების ხარჯვა და შესაბამისად, პროექტების განხორციელება. შედეგად, ვერ იქნა უზრუნველყოფილი პროექტის განხორციელებასთან და სესხის მომსახურებასთან დაკავშირებული დამატებითი ხარჯების

გაწევის თავიდან არიდება, რაც გამოიხატებოდა სესხის აუთვისებელ ნაწილზე ვალდებულების გადასახადის გადახდით;

- გარკვეული საინვესტიციო პროექტების ფარგლებში კრედიტის თანხის ნაწილი ჩამოირიცხება ხაზინის სავალუტო ანგარიშზე, თუმცა, არ ხდება აღნიშნული რესურსის კონვერტირება სახელმწიფო ბიუჯეტში და შესაბამისად მისი ხარჯვა. აღნიშნული პროექტების ფარგლებში სავალუტე ანგარიშზე განთავსებულ დაუხარჯავ თანხებზე ხდება პროცენტის გადახდა.

*სახელმწიფო ვალის ნაშთი:*

- 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ცვლილების განხორციელების ერთ-ერთ ძირითად მიზეზს წარმოადგენდა საშინაო ვალის მობილიზების ტენდენციები, რის შედეგადაც საბიუჯეტო წლის ბოლოს მოსალოდნელი იყო საშინაო ვალის ზღვრული ლიმიტის დარღვევა. საშინაო ვალის გადაჭარბებით მობილიზება გამოწვეული იყო საგარეო წყაროებიდან მოსალოდნელი მისაღები რესურსების შემცირებით;
- სახელმწიფო ვალის მშპ-თან ფარდობის მაჩვენებელმა (44.5%) 2016 წელსაც გადააჭარბა საქართველოს სოციალურ–ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „საქართველო 2020“-ით დადგენილ 40%-იან ნიშნულს;
- სახელმწიფო ვალის მაჩვენებელში არ შედის სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებისა და სხვა სახელმწიფო უწყებების მიერ აღებული ვალი, მათ შორის არც ისეთი ვალდებულებები, რომელთა დაფარვაც ხორციელდება უშუალოდ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების ვალდებულებები წარმოადგენენ სახელმწიფოს პირობით ვალდებულებებს და საერთაშორისო სტანდარტებით მიეკუთვნებიან სახელმწიფო ვალის ნაწილს. აღნიშნული საკითხი განსაკუთრებით საყურადღებოა მაშინ, როდესაც მოცემული პირობითი ვალდებულება გარდაიქმნება სახელმწიფოს პირდაპირ ვალდებულებად და მათი დაფარვა ხორციელდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. აქედან გამომდინარე, საქართველოს სახელმწიფო ვალის აღრიცხვის არსებული პრაქტიკა არ შეესაბამება საერთაშორისოდ აღიარებულ მოთხოვნებს და ვერ უზრუნველყოფს სახელმწიფო ვალის შესახებ ინფორმაციის სისრულესა და გამჭვირვალობას.

*ფისკალური დისციპლინა:*

- ბოლო სამი წლის განმავლობაში ადგილი აქვს ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამური მაჩვენებლის „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილ 30%-იან ლიმიტზე გადაჭარბებას. ამასთან, 2015 წლის მსგავსად, 2016 წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშიც არ შეიცავს ინფორმაციას აღნიშნული მაჩვენებლის შესახებ.

*აღრიცხვა-ანგარიშგება საბიუჯეტო ორგანიზაციებში:*

- უმეტეს შემთხვევებში მხარჯავი დაწესებულების ფინანსური ანგარიშგება უტყუარად და სამართლიანად არ ასახავს მათ ფინანსურ მდგომარეობას. ამასთან, ადგილი აქვს აღრიცხვა-ანგარიშგების პროცესში მარეგულირებელი ნორმების დარღვევებს, რაც, თავის მხრივ, შიდა კონტროლის სისუსტეებზე მიუთითებს. ყოველივე აღნიშნული კი საჯარო სექტორში IPSAS-ის დანერგვის დამაბრკოლებელ ფაქტორად შეიძლება იქცეს;
- ხარვეზები ვლინდება დებიტორულ/კრედიტორული დავალიანებების აღრიცხვის კუთხით. რიგ შემთხვევებში სამინისტროების ნაერთ ბალანსში აღრიცხული დებიტორულ/კრედიტორული დავალიანებების დიდი ნაწილი წარმოადგენს ხანდაზმულ დავალიანებას, რომელთა იდენტიფიცირება ან ვერ ხერხდება, ან დაბრუნებას არ ექვემდებარება. იმის გამო, რომ ხშირად უწყებების მიერ არ ტარდება მოთხოვნების/ვალდებულებების ინვენტარიზაცია, შესაბამისად, ვერ ხერხდება აღნიშნული ტიპის დავალიანებების ჩამოწერა.

*სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი:*

- 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროგრამული დანართით წარმოდგენილი ქვეპროგრამის ინდიკატორების 40.9%-ს მიზნობრივი მაჩვენებელი არ გააჩნია. შესაბამისად, ვინაიდან დაგეგმვის ეტაპზე არ არის მითითებული თუ რისი მიღწევა იგეგმება წლის განმავლობაში გამოყოფილი საბიუჯეტო ასიგნებების პირობებში, ანგარიშგების ეტაპზე ვერ ხერხდება ქვეპროგრამის ეფექტიანობის შეფასება ინდიკატორების საშუალებით;

- რიგ შემთხვევებში, პროგრამის ფარგლებში არ ხდება ყველა მოსალოდნელი შედეგის განსაზღვრა, რომლებიც შესაძლოა მიღწეულ იქნეს პროგრამის განხორციელების შედეგად;
- ასევე, დანართში წარმოდგენილი პროგრამების 40.0% წარმოდგენილია 3-ზე მეტი საბოლოო შედეგით, რაც ეწინააღმდეგება მეთოდოლოგიის მოთხოვნას პროგრამის გლობალურობიდან გამომდინარე პროგრამებისთვის არაუმეტეს 3 საბოლოო შედეგის განსაზღვრის შესახებ. აღნიშნული გამოწვეულია იმ ფაქტით, რომ მხარჯავი დაწესებულებების მიერ მოსალოდნელი საბოლოო და შუალედური შედეგების წარმოდგენა ხშირ შემთხვევებში ხდება აგრეგირებულად, პროგრამების დონეზე და არ ითვალისწინებს მათ შემდგომ დეტალიზაციას ქვეპროგრამებად. შედეგად, შეუძლებელი ხდება საბოლოო და შუალედური შედეგების ერთმანეთისაგან გამიჯვნა და მათ შორის შესაბამისობის დადგენა;
- 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;
- 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% 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;

- პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიაში ცვლილების შედეგად შეფასების ინდიკატორების ტიპების დახვეწის მიმართულებით მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება არ შეინიშნება. ინდიკატორების ტიპების განმარტებები ბუნდოვანია და არ იძლევა შესაძლებლობას დადგინდეს რა შემთხვევებში გამოიყენება თითოეული მათგანი.

*ორგანიზაციული მართვის შეფასების კითხვარი:*

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 16 სამინისტროს აპარატს გაეგზავნა ორგანიზაციული მართვის შეფასების კითხვარი. შედეგად, 15 სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე გამოვლინდა შემდეგი საკითხები:

- სტრატეგიული განვითარების გეგმა ჩამოყალიბებულია მხოლოდ 10 სამინისტროს შემთხვევაში;
- მხოლოდ 8 სამინისტრო ახდენს პროგრამების შესრულების მონიტორინგს ფორმალიზებული მექანიზმების საშუალებით;
- რისკების ანალიზისა და მართვის კრიტიკული მნიშვნელობის მიუხედავად, მხოლოდ 2 სამინისტროს მიერ არის ჩამოყალიბებული შესაბამისი სისტემა;
- მხოლოდ 4 სამინისტროს მიერ არის შემუშავებული ოფიციალური პოლიტიკის დოკუმენტები, რომლებიც დეტალურად აღწერენ ორგანიზაციის საქმიანობის ფარგლებში განსახორციელებელ პროცედურებს ინსტიტუციური მეხსიერების შექმნისა და შენარჩუნების მიზნით;
- 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.

## რეკომენდაციები:

*საქართველოს მთავრობას:*

- სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შრომის ანაზღაურების სახით გაწეული დანახარჯების აღრიცხვა-ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობისა და „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენის უზრუნველსაყოფად, მოხდეს დასაქმებულ მომუშავეებზე გაწეული შრომის ანაზღაურების ყველა ხარჯის ერთგვაროვანი მიდგომით აღრიცხვა;
- დამატებით განისაზღვროს ის კრიტერიუმები, რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირზე პრემიის გაცემის დასაბუთება, რაც ერთი მხრივ, ხელს შეუწყობს თანამშრომელთა პრემირების ჯანსაღი სისტემის ჩამოყალიბებას, ხოლო მეორე მხრივ, უზრუნველყოფს საბიუჯეტო რესურსების ხარჯვის გამჭვირვალობის ზრდას;
- დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს თანამშრომელთა მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების სისტემების დანერგვის მიმართულებით მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე, რაც უზრუნველყოფს პრემიისა და დანამატის სახით გაცემული სახსრების გამჭვირვალობასა და დასაბუთებას;
- 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;
- ოპტიმიზაციის პროცესის შეუფერხებლად წარმართვის მიზნით, მიზანშეწონილია საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 21 ოქტომბრის №266 დადგენილებით შექმნილი „სამსახურებრივი ავტომანქანებით სარგებლობის, შესყიდვისა და განახლების საკითხების შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის“ მიერ განისაზღვროს გონივრული ვადები მხარჯავი

უწყებების მიერ წარმოდგენილი ოპტიმიზაციის გეგმების განხილვისა და დამტკიცებისათვის, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილებისა და სამსახურებრივი ავტომანქანების შეძენისა და ჩანაცვლების და მათ მოვლა-შენახვის ხარჯებთან დაკავშირებული საკითხების დარეგულირების მიზნით საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის N121 დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ლიმიტების ამოქმედება;

- საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის უსასყიდლოდ მუდმივ ან დროებით სარგებლობაში (თხოვებით) ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გადმოცემის შემთხვევაში, მთავრობის N121 დადგენილებით განსაზღვრული კრიტერიუმების აღნიშნული შემთხვევებზე გავრცელების უზრუნველსაყოფად და შემდგომი გაურკვევლობის თავიდან აცილების, კანონმდებლობით დადგენილი შეზღუდვების დარღვევის პრევენციისა და რეგულაციის სრულყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია, მთავრობის N121 დადგენილებით ნათლად და სრულად იქნეს განსაზღვრული ნორმატიული აქტის მოქმედების გავრცელების არეალი;
- 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.

*საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს:*

- სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობისა და კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებლებთან მათი შესადარისობის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში მოიცავდეს ინფორმაციას, განცალკევებულად, „სხვა გადასადების“ 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;

- 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 შესადარისობა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელთან;
- 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;
- 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;
- დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებთან დაკავშირებით საკანონმდებლო რეგულაციების დახვეწასა და დეტალიზაციაზე, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ფისკალური პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის ან მათი ცვლილების შემთხვევაში საკანონმდებლო ორგანოს კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლებამოსილების სრულყოფილად განხორციელება, რაც თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო პროცესის დახვეწასა და ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული გეგმური მაჩვენებლების მასშტაბური ცვლილებების თავიდან აცილებას;

- 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;
- 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.

***საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:***

- საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში მხედველობაში იქნეს მიღებული გასული და მიმდინარე წლების გამოცდილება, რათა თავიდან იქნეს აცილებული წლის განმავლობაში განხორციელებული მასშტაბური ხასიათის გადანაწილებებისა და აუთვისებელი პროგრამების/ქვეპროგრამების არსებობა;
- საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან მოხდეს წლის განმავლობაში მათ მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და შესაბამისი ასიგნებების ოდენობების დროული განსაზღვრა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სარეზერვო ფონდიდან ისეთი დანახარჯების დაფინანსება, რომელთა გათვალისწინება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე იყო შესაძლებელი;
- საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით, საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე გაცემული სესხები და სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოებში კაპიტალის ზრდა წარმოადგენს ფინანსური აქტივების ზრდას, ხოლო სახელმწიფო წილის/აქციების პრივატიზება - ფინანსური აქტივების კლებას. შესაბამისად,

უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს ზემოაღნიშნულ შემთხვევებში განხორციელებული ტრანზაქციების „ფინანსური აქტივების“ მუხლით დაკლასიფიცირება და თავიდან იქნეს არიდებული მათი ასახვა „ხარჯების“ ან/და „არაფინანსური აქტივების“ მუხლებში;

- 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 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;
- 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.

***საქართველოს 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 გაწევა.

*საქართველოს 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.

*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.

*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;
- 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;

- 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/ღონისძიებების დაგეგმვის, ასევე მათი დასრულების შემდგომ ეტაპზე, რაც ერთი მხრივ, ხელს შეუწყობს რეალურ საჭიროებებზე ორიენტირებული ღონისძიებების/პროექტების განხორციელებას, ხოლო მეორე მხრივ, მიღებული შედეგების შეფასებით აღნიშნული პროექტების ფარგლებში წარმოქმნილი ხარვეზების იდენტიფიცირებასა და მომავალი წლის ბიუჯეტის არსებულ საჭიროებებზე ორიენტირებულად დაგეგმვას;

*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;
- 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;
- დამატებითი ყურადღება დაეთმოს დაგეგმვის ეტაპზე ქვეპროგრამების შუალედური შედეგების ფორმირებისას შესაბამისი მიზნობრივი მაჩვენებლების განსაზღვრას საანგარიშგებო პერიოდისათვის, რათა ანგარიშგების ეტაპზე შესაძლებელი გახდეს ქვეპროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების შეფასება;
- საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი გამოყენების უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია, შესაბამისი საბიუჯეტო ორგანიზაცია საანგარიშგებო პერიოდის ბოლოს იღებდეს სრულყოფილ ინფორმაციას (პირველადი დოკუმენტების ჩათვლით) წილობრივი მონაწილებით მოქმედი საწარმოს მიერ წლის განმავლობაში გაზრდილი კაპიტალის ფარგლებში შესრულებული სამუშაოების, გახარჯული ფინანსური რესურსისა და წლის ბოლოს არსებული ნაშთების შესახებ.

*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 მუნიციპალიტეტებს 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.

***სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს“:***

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

# 1. სახელმწიფო ბიუჯეტის საშუალოვადიანი დაგეგმვა და მაკროეკონომიკური გარემოს მიმოხილვა

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

2016-2019 წლების „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის“ (BDD) საბოლოო ვარიანტის მიხედვით, რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) ზრდის წლიური საპროგნოზო მაჩვენებელი 2016 წლისათვის 3.0%-ის დონეზე განისაზღვრა. აღნიშნული მაჩვენებელი 2.7%-მდე შემცირდა 2017-2020 წლების BDD-ის გადამუშავებულ ვარიანტში (2017 წლის ოქტომბერში). რაც შეეხება ფაქტობრივ ეკონომიკურ ზრდას, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის (საქსტატი) წინასწარი შეფასებით, 2016 წელს რეალური მშპ-ის ზრდის ტემპმა 2.7% შეადგინა.

**საპროგნოზო და ფაქტობრივი მაჩვენებლები 2016 წლისათვის (BDD)**

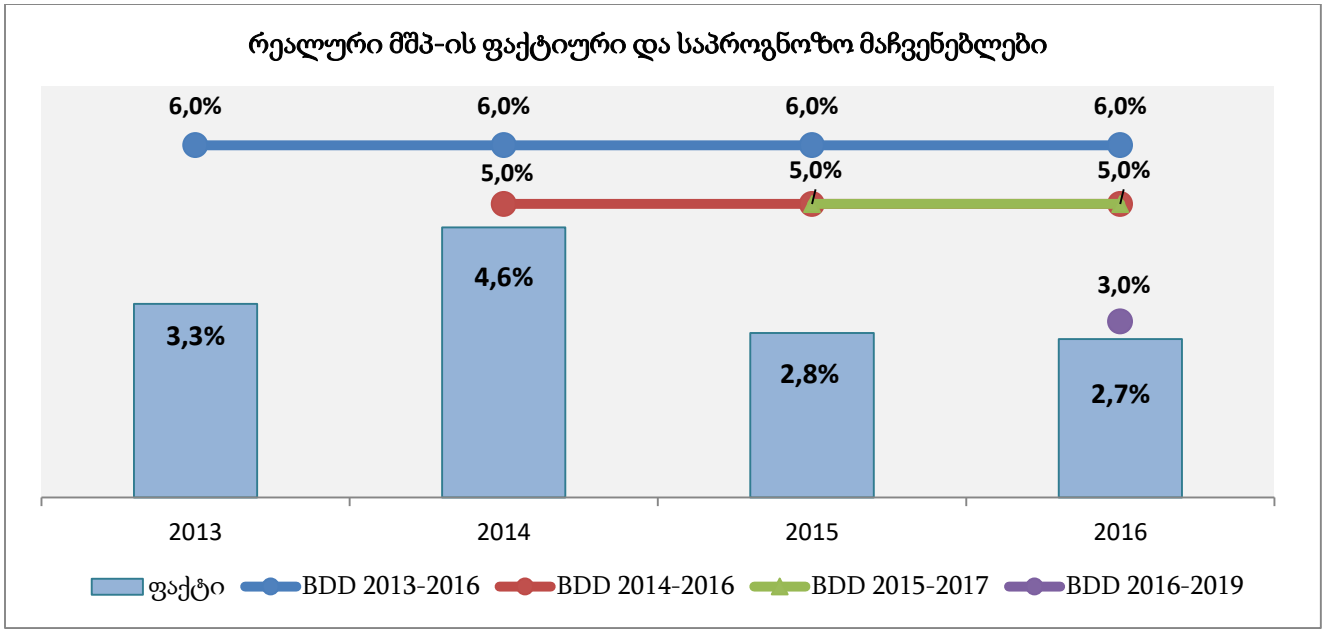
| | 2016-2019 წწ. | 2016-2019 წწ. | 2016-2019 წწ. | 2017-2020 წწ. | 2017-2020 წწ. | ფაქტობრივი მაჩვენებელი |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | პირველადი ვარიანტი | გადამუშავებული ვარიანტი | საბოლოო ვარიანტი | პირველადი ვარიანტი | საბოლოო ვარიანტი | |
| **რეალური მშპ-ს ზრდის ტემპი (%)** | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 2.7 | 2.7 |
| **ნომინალური მშპ (მლნ. ლარი)** | 32,847 | 33,910 | 34,192 | 34,438 | 33,265 | 33,922 |
| **სამომხმარებლო ფასების ინდექსი ზრდა (საშუალო პერიოდის განმავლობაში)** | 4.0 | 4.5 | 5.5 | 5.5 | 2.0 | 2.1 |
| **მიმდინარე ანგარიში (%-ად მშპ-თან)** | -10.8 | -9.5 | -9.8 | -11.0 | -12.6 | -13.3[3] |

*ცხრილი 1. 2016 წლის მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზები სხვადასხვა წლის BDD-ის მიხედვით.*

[3] წყარო - საქართველოს ეროვნული ბანკი.

კორექტირება განიცადა ნომინალური მშპ-ის მოსალოდნელმა მაჩვენებელმაც. კერძოდ, 2016-2019 წლების BDD-ის საბოლოო ვარიანტით პროგნოზირებული ნომინალური მშპ-ს ოდენობა 2016 წლისთვის (34,192 მლნ ლარი) 926.3 მლნ ლარით შემცირდა 2017-2020 წლების BDD-ის მიხედვით (საბოლოო ვარიანტი). ამავე დოკუმენტში მშპ ერთ სულ მოსახლეზე 48.2 აშშ დოლარით შემცირდა და 3,772 აშშ დოლარის დონეზე განისაზღვრა. ფაქტიურმა მაჩვენებელმა კი 3,853 აშშ დოლარი შეადგინა.

რაც შეეხება საგარეო სექტორთან დაკავშირებულ მაჩვენებლებს, მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის მოსალოდნელი ოდენობა მშპ-თან მიმართებაში 2016-2019 წლების BDD-ის პირველადი ვარიანტით 10.8%-ის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა საბოლოო ვარიანტში 1 პროცენტული პუნქტით გაუმჯობესდა და 9.8% შეადგინა. წლის განმავლობაში განხორციელებული კორექტირების შედეგად აღნიშნული მაჩვენებელი ჯერ 11%-მდე შემცირდა (2017–2020 წლების BDD-ის პირველადი ვარიანტით), ხოლო 2017–2020 წლების BDD-ის საბოლოო ვარიანტის მიხედვით 12.6%-ის დონეზე დაფიქსირდა. მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის (მშპ-თან მიმართებაში) ფაქტობრივმა შესრულებამ კი 13.3% შეადგინა და 0.7 პროცენტული პუნქტით გადააჭარბა დაკორექტირებულ, ხოლო 3.5 პროცენტული პუნქტით – თავდაპირველ საპროგნოზო მაჩვენებელს.

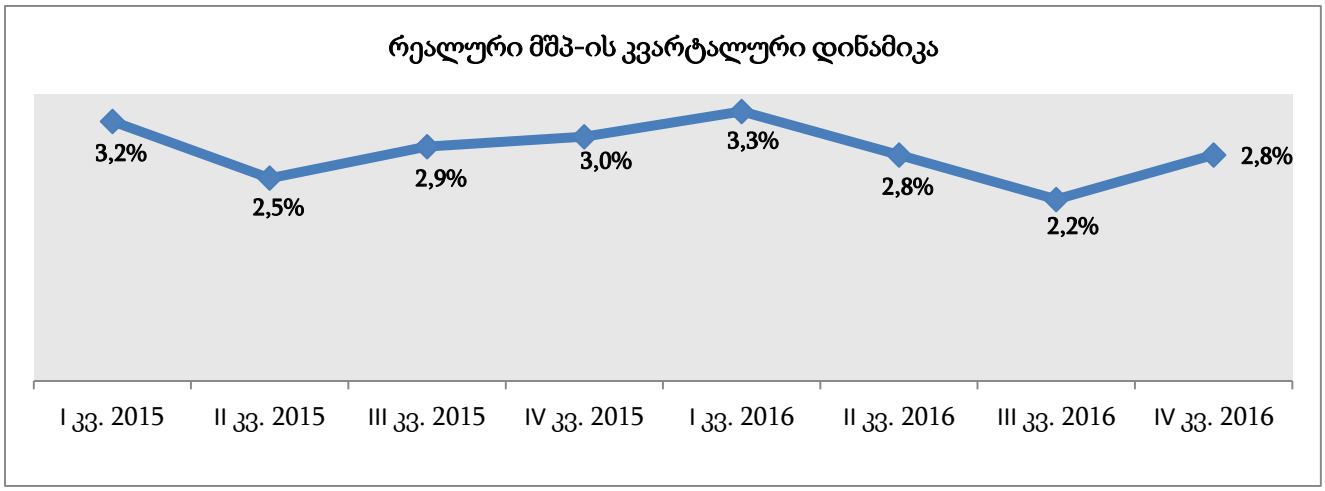



*დიაგრამა 1. რეალური მშპ-ის საპროგნოზო მაჩვენებლები სხვადასხვა წლების BDD-ის მიხედვით შესაბამისი ფაქტიური ოდენობით - 2013-2016 წწ.*

აღსანიშნავია, რომ სხვადასხვა წლების BDD-ის მიხედვით პროგნოზირებული ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი აჭარბებს ფაქტიურ ოდენობას. თუმცა, წლიდან-წლამდე პროგნოზების ცვლილება ხდება კლების მიმართულებით. მაგალითად, 2013-2016 წლების BDD-ის მიხედვით 2016 წლის მშპ-ის საპროგნოზო მნიშვნელობა 6.0%-ის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა აღნიშნული პროგნოზი 2014-2016 BDD-ში 5.0%-მდე შემცირდა, ხოლო 2016-2019 წლების BDD-ის მიხედვით 3.0% შეადგინა. რაც შეეხება ფაქტიურ მაჩვენებელს, რეალური მშპ-ს ზრდამ 2016 წელს 2.7% შეადგინა. აღნიშნული ტენდენცია მიუთითებს საპროგნოზო მაჩვენებლების მიმართულებით დამატებითი ყურადღების გამახვილების აუცილებლობაზე.

## 1.1. ეკონომიკური ზრდა

საქსტატის წინასწარი მონაცემებით, 2016 წლის პირველ კვარტალში მშპ-ის რეალურმა ზრდამ 3.3% შეადგინა. აღნიშნული მაჩვენებელი გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 0.1 პროცენტული პუნქტით აღემატება. 2016 წლის II კვარტალში კი მშპ-ის რეალური ზრდა 2.8%-ის დონეზე დაფიქსირდა და 0.4 პროცენტული პუნქტით გადააჭარბა გასული წლის შესაბამის მაჩვენებელს. რაც შეეხება 2016 წლის III და IV კვარტალს, მშპ-ის რეალურმა ზრდამ, შესაბამისად 2.2% და 2.8% შეადგინა და ჩამორჩა წინა წლის ანალოგიურ პერიოდების მაჩვენებლებს (0.6 და 0.2 პროცენტული პუნქტებით).



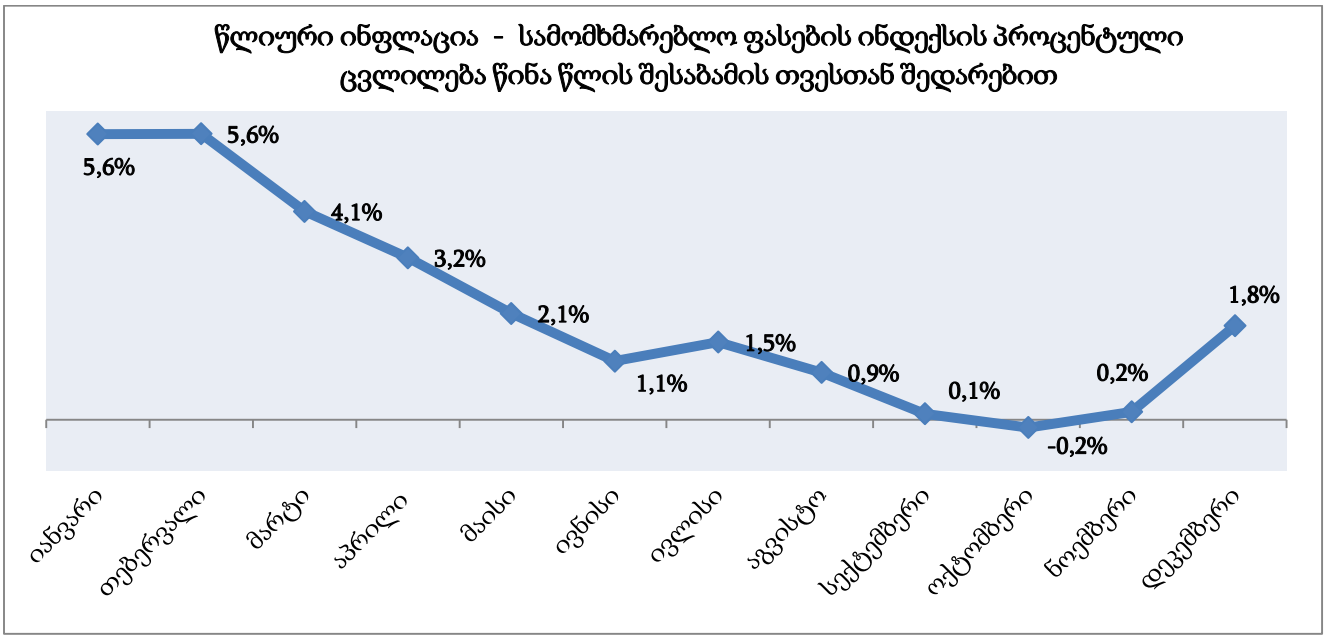

*დიაგრამა 2. რეალური მშპ-ის ზრდის ტემპის კვარტალური დინამიკა - 2015-2016 წწ.*

რაც შეეხება მშპ-ის დარგობრივ სტრუქტურას, სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ინფორმაციით, 2016 წლის განმავლობაში მნიშვნელოვანი ზრდა დაფიქსირდა ეკონომიკის შემდეგ

დარგებში[4]: სასტუმროები და რესტორნები (9.9%), საფინანსო საქმიანობა (9.3%), სამთომოპოვებითი მრეწველობა (7.6%) და მშენებლობა (8.1%). თუმცა კლება დაფიქსირდა ტრანსპორტისა და კავშირგაბმულობის დარგებში, შესაბამისად 0.9%-თა და 0.2%-ით.

## 1.2. ინფლაცია

2016 წლის განმავლობაში საქართველოს ეროვნულმა ბანკმა მონეტარული პოლიტიკა შეარბილა და მონეტარული პოლიტიკის განაკვეთი 8.0%-დან 6.5%-მდე შემცირდა. თუმცა, 2016 წლის საშუალოწლიური ინფლაცია მიზნობრივ მაჩვენებელს (5.0%) მნიშვნელოვნად ჩამორჩა და 2.1% შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ 2016-2019 წლების BDD-ის პირველადი ვარიანტით საშუალოწლიური ინფლაციის საპროგნოზო მაჩვენებელი 4.0%-ის დონეზე განისაზღვრა, რაც საბოლოო ვარიანტში 5.5%-მდე გაიზარდა. თუმცა 2017-2020 წლების BDD-ის გადამუშავებულ ვარიანტში იგი 2.0%-მდე შემცირდა. სასაქონლე ჯგუფების მიხედვით, 2016 წელს 2015 წელთან შედარებით, ფასები მნიშვნელოვნად გაიზარდა ალკოჰოლური სასმელების და თამბაქოს ჯგუფზე (12.1%), სასტუმროების, კაფეების და რესტორნების ჯგუფზე (5.4%) და ჯანმრთელობის დაცვაზე (5.2%). აღნიშნულ პერიოდში ფასები 5.2%-ით შემცირდა ტრანსპორტის ჯგუფზე.

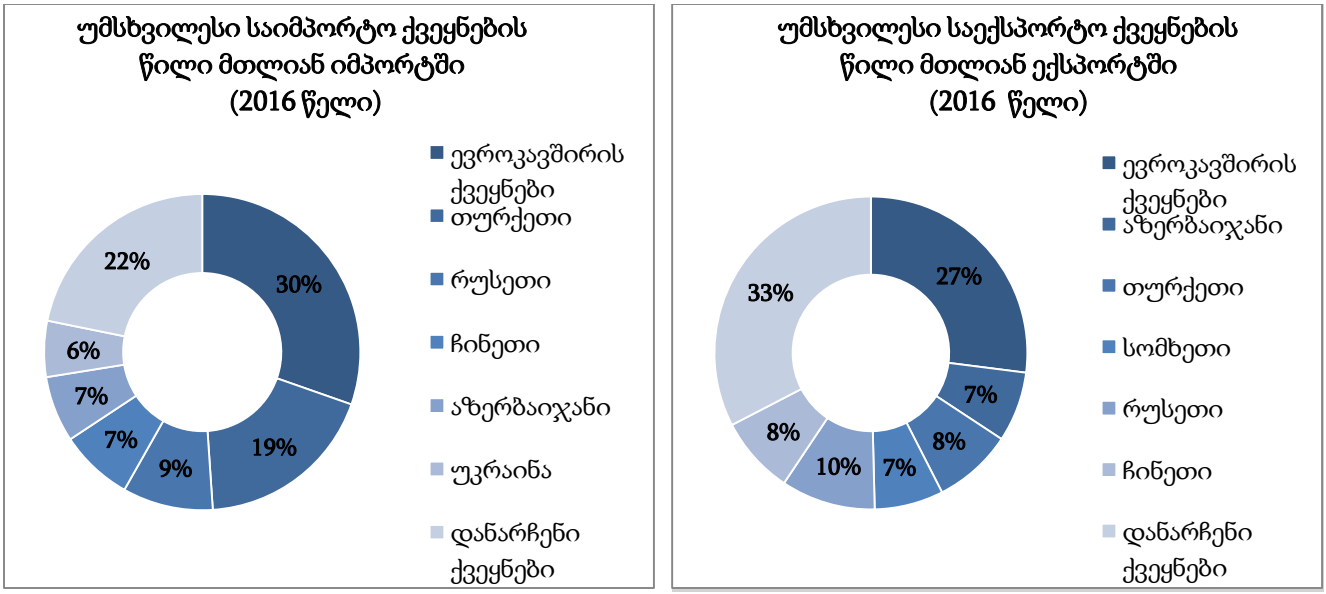



*დიაგრამა 3. საშუალოწლიური ინფლაციის ყოველთვიური დინამიკა - 2016 წ. (%-ული ცვლილება წინა წლის შესაბამის თვესთან).*

[4] წყარო: სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

## 1.3. საგარეო ვაჭრობა

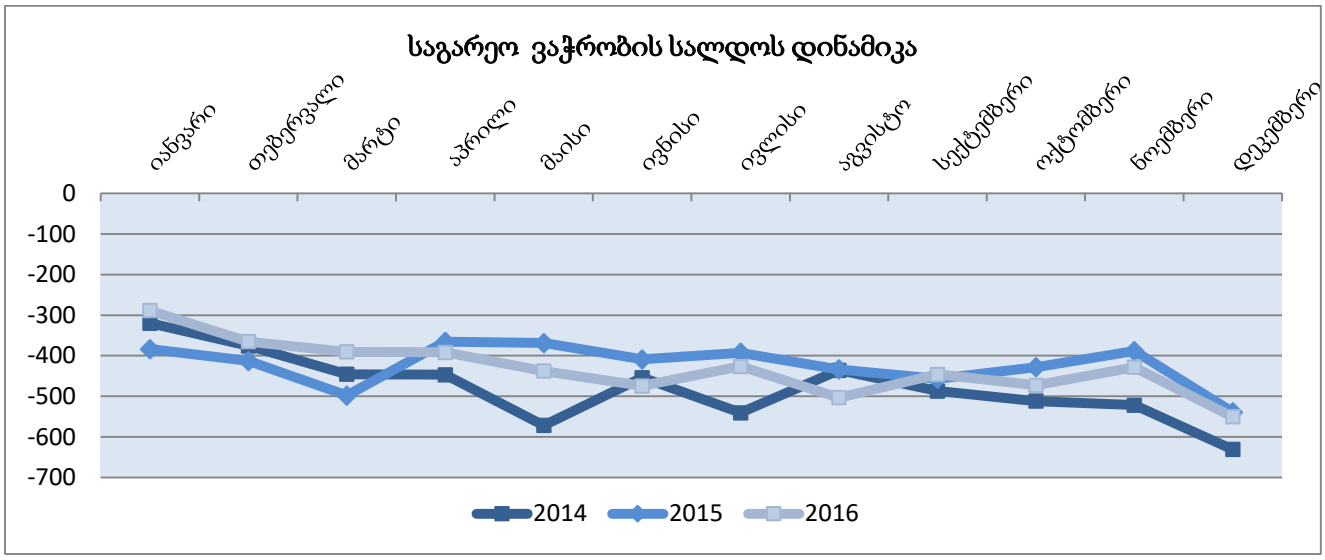
საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ინფორმაციით, 2016 წელს საქონლით საგარეო სავაჭრო ბრუნვამ (არადეკლარირებული ვაჭრობის გარეშე) 9,400 მლნ. აშშ დოლარი შეადგინა და 97 მლნ აშშ დოლარით ჩამორჩა წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. აქედან, 2016 წელს გასულ წელთან შედარებით ექსპორტის მოცულობა 4.2%-ით შემცირდა და 2,113 მლნ დოლარი შეადგინა. ქვეყნების მიხედვით ექსპორტი მნიშვნელოვნად შემცირდა ევროკავშირის ქვეყნებში 103.3 მლნ აშშ დოლარით (12.3%-ით), აზერბაიჯანში – 88.4 მლნ აშშ დოლარით (36.7%-ით), აშშ-ში – 35.9 მლნ აშშ დოლარით (34.5%-ით) და სომხეთში – 29.5 მლნ აშშ დოლარით (16.4%-ით). ექსპორტის მნიშვნელოვანი ზრდა დაფიქსირდა შვეიცარიაში 50.9 მლნ აშშ დოლარის ოდენობით (165.1%-ით), ჩინეთში – 43.8 აშშ დოლარით (34.8%-ით) და რუსეთში – 43.3 მლნ აშშ დოლარით (26.6%-ით).




*დიაგრამა 4. უმსხვილესი საექსპორტო და საიმპორტო ქვეყნების წილი საქართველოს მთლიან ექსპორტსა და იმპორტში - 2016 წ.*

რაც შეეხება იმპორტის მაჩვენებელს, მისი მოცულობა 2016 წელს 4.8 მლნ აშშ დოლარით შემცირდა და 7,287 მლნ. აშშ დოლარი შეადგინა, რის შედეგადაც სავაჭრო დეფიციტი 2015 წელთან შედარებით 87.0 მლნ აშშ დოლარით გაიზარდა და 5,175 მლნ აშშ დოლარს გაუტოლდა. წლის განმავლობაში იმპორტის მნიშვნელოვნად ზრდა დაფიქსირდა ნიდერლანდებიდან, 88.9 მლნ აშშ დოლარით (69.3%-ით), იტალიიდან – 65.1 მლნ აშშ დოლარით (33.0%-ით), გაერთიანებული სამეფოდან – 52.2 მლნ აშშ დოლარით (57.1%-ით) და რუსეთიდან – 49.9 მლნ აშშ დოლარით (8.0%-

ით), თუმცა შემცირდა აზერბაიჯანიდან, 46.6 მლნ აშშ დოლარით (8.7%-ით), ჩინეთიდან – 39.9 მლნ აშშ დოლარით და უკრაინიდან – 37.8 მლნ აშშ დოლარით (8.3%-ით).




*დიაგრამა 5. საგარეო ვაჭრობის სალდოს დინამიკა თვეების მიხედვით - 2014-2016 წწ. (მლნ აშშ. დოლარი)*[5]

## 2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულება აგრეგატულ დონეზე

2016 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ერთი ცვლილება განხორციელდა, რის შედეგადაც გაიზარდა როგორც შემოსულობების, ასევე გადასახდელების მაჩვენებლები.

ფისკალური წლის მანძილზე მობილიზებული შემოსულობების ჯამურმა მაჩვენებელმა 10,374 მლნ ლარი შეადგინა და 56 მლნ ლარით (0.5%) გადააჭარბა კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს. რაც შეეხება გადასახდელების ნაწილს, ამ მიმართულებით ფაქტიურმა შესრულებამ 10,292 მლნ ლარი შეადგინა და 5.7 მლნ ლარით (0.1%) ჩამორჩა კანონით დადგენილ გეგმურ მაჩვენებელს, რაც ძირითადად განაპირობა „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ და „ვალდებულებების კლების“ მუხლების ჩამორჩენით შესრულებამ. რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთს, მისი ცვლილება ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით დაგეგმილი არ იყო, თუმცა კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, ნაშთის ცვლილება 20 მლნ ლარით განისაზღვრა, ფაქტიურმა შესრულებამ კი 81.8 მლნ ლარი შეადგინა და გეგმურ მაჩვენებელს 309%–ით გადააჭარბა.

[5] წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

| | ფაქტიური შესრულება - 2015 წ. (1) | 2016 წლის ბიუჯეტის კანონი (თავდაპირველი) (2) | 2016 წლის ბიუჯეტის კანონი (ცვლილება) (3) | ფაქტიური შესრულება - 2016 წ. (4) | ფაქტიური შესრულება - 2016 წ. (%) (4)/(3) |
|---|---|---|---|---|---|
| **შემოსულობები** | 9,891,080 | 10,145,000 | 10,317,950 | 10,374,024 | 100.5% |
| **გადასახდელები** | 9,703,127 | 10,145,000 | 10,297,950 | 10,292,234 | 99.9% |
| **ნაშთის ცვლილება** | **187,953** | **0** | **20,000** | **81,790** | **409.0%** |

*ცხრილი 2. სახელმწიფო ბიუჯეტის აგრეგატული მაჩვენებლები - 2016 წ. (ათასი ლარი)*

ნაშთის ცვლილების აღნიშნული ტენდენცია ძირითადად განაპირობა შემოსულობების მაჩვენებლის მობილიზების მნიშვნელოვანმა გადაჭარბებამ ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან შედარებით. უფრო დაწვრილებით შემოსულობებისა და გადასახდელების ცალკეული კომპონენტების შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილებში.

აგრეგატულ დონეზე საბიუჯეტო პარამეტრების გადახრა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებლებთან შედარებით განპირობებულია მათი შემადგენელი ცალკეული კომპონენტის შესრულების მდგომარეობით. აღსანიშნავია, რომ შემოსულობების შემადგენელი კომპონენტებიდან - „არაფინანსური აქტივების კლების“ და „ვალდებულებების ზრდის“ მუხლებიდან მიღებული შემოსულობები მნიშვნელოვნად (9.5% და 14.4%) აღემატება ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებლებს.

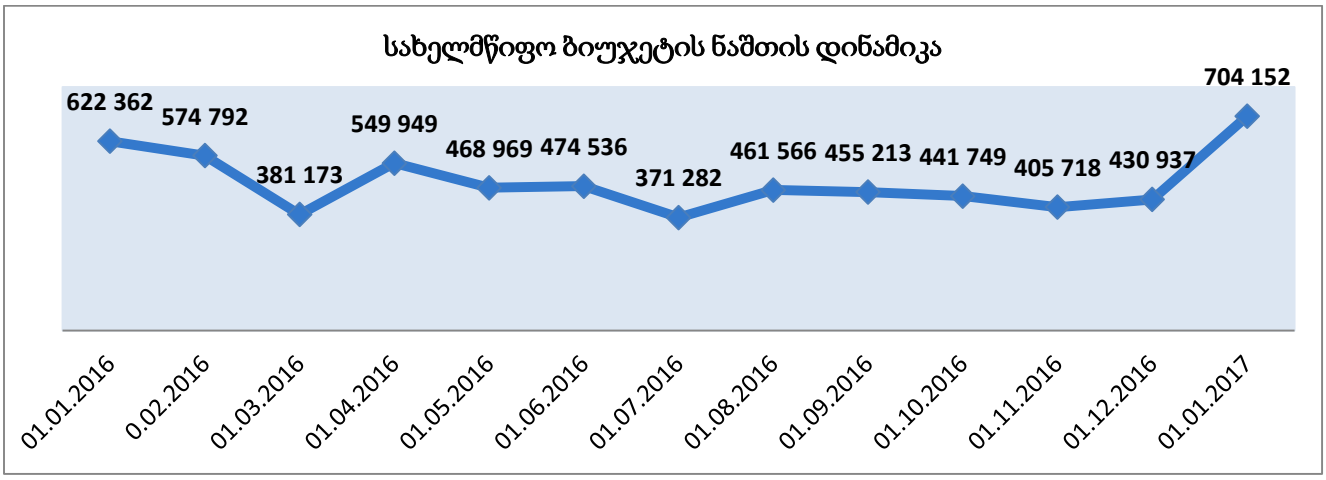
| | **2016 წლის ფაქტიური შესრულება** | **შესრულების წილი დამტკიცებულ გეგმაში (%)** | | **ზრდის ტემპი 2015-2016 წწ.** |
|---|---|---|---|---|
| | | 2016 წლის ბიუჯეტის კანონი (თავდაპირველი) | 2016 წლის ბიუჯეტის კანონი (ცვლილება) | |
| შემოსავლები | 8,580,032 | 100.3% | 100.4% | 5.0% |
| არაფინანსური აქტივების კლება | 246,291 | 109.5% | 109.5% | -14.3% |
| ფინანსური აქტივების კლება | 88,717 | 98.6% | 98.6% | 23.4% |
| ვალდებულებების ზრდა | 1,458,984 | 114.4% | 100.2% | 7.2% |
| **შემოსულობები** | **10,374,024** | **102.3%** | **100.5%** | **4.9%** |

*ცხრილი 3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების კომპონენტების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი)*

| | 2016 წლის ფაქტიური შესრულება | შესრულების წილი დამტკიცებულ გეგმაში (%) | | ზრდის ტემპი 2015-2016 წწ. |
|---|---|---|---|---|
| | | 2016 წლის ბიუჯეტის კანონი (თავდაპირველი) | 2016 წლის ბიუჯეტის კანონი (ცვლილება) | |
| ხარჯები | 8,741,831 | 102.3% | 100.8% | 7.2% |
| არაფინანსური აქტივების ზრდა | 662,400 | 88.3% | 92.8% | -2.6% |
| ფინანსური აქტივების ზრდა | 495,571 | 121.8% | 105.8% | 11.4% |
| ვალდებულებების კლება | 392,432 | 88.3% | 88.3% | -6.6% |
| **გადასახდელები** | **10,292,234** | **101.5%** | **99.9%** | **6.1%** |

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

აღსანიშნავია, რომ **2013-2016 წლებში, გადასახდელების ცალკეული კომპონენტების დინამიკის ანალიზით ვლინდება „ვალდებულებების კლების“ მუხლის ფარგლებში არსებული საბიუჯეტო სახსრების ათვისებასთან დაკავშირებული მსგავსი ხასიათის პრობლემები, რაც იწვევს ამ მუხლის ჩამორჩენით შესრულებას წლიურ გეგმასთან მიმართებაში. აღნიშნულ საკითხზე ყურადღება გამახვილდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებში წინა წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშების შესახებ.**




*დიაგრამა 6. სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთის დინამიკა - 2016 წ. (ათასი ლარი)*

რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთს, იგი წარმოადგენს სხვაობას სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებსა და გადასახდელებს შორის, რომელიც თავის მხრივ მოიცავს, თავისუფალ ნაშთს, ფულად სახსრებს საინვესტიციო გრანტებით პროექტების დასაფინანსებლად და ფულად სახსრებს აკრედიტივით ანგარიშსწორებისათვის ან სხვა მიზნობრივი დანიშნულებით.

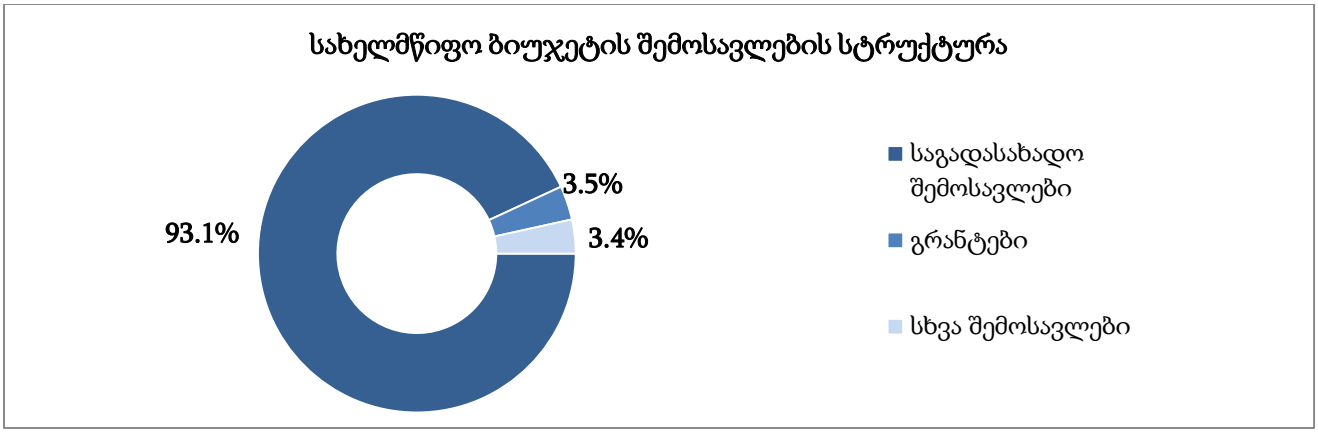
2016 წლის დასაწყისში სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთი 622,361.8 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, ხოლო 2017 წლის პირველი იანვრის მდგომარეობით ნაშთის მოცულობამ 704,151.7 ათასი ლარი შეადგინა, საიდანაც თავისუფალი ნაშთი 703,550.2 ათას ლარს გაუტოლდა.

## 2.1. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით შემოსავლების კომპონენტის საპროგნოზო მაჩვენებელი 8,555 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, რომელიც 8.2 მლნ ლარით შემცირდა 2016 წლის დეკემბერში განხორციელებული ცვლილებით (გრანტების ხარჯზე). თუმცა აღნიშნული კატეგორიით სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული შემოსულობების ფაქტიურმა მოცულობამ 8,580 მლნ ლარი შეადგინა (ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებლის 100.4%). რაც შეეხება შემადგენელი კომპონენტების შესრულების მდგომარეობას, საგადასახადო შემოსავლებიდან და გრანტებიდან მობილიზებული რესურსის ოდენობამ, შესაბამისად, 6.8 მლნ ლარითა და 50 მლნ ლარით გადააჭარბა გეგმურ მაჩვენებელს, მაშინ როდესაც „სხვა შემოსავლების“ მუხლით მიღებული სახსრები გეგმიდან ჩამორჩენით ხასიათდება. კერძოდ, სხვა შემოსავლების სახით მიღებულმა შემოსავლებმა 296.5 მლნ ლარი შეადგინა და 23.5 მლნ ლარით (7.4%-ით) ჩამორჩა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ წლიურ გეგმას, რაშიც ძირითადი როლი „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლით მობილიზებული სახსრების მოსალოდნელ მაჩვენებელზე ჩამორჩენამ ითამაშა. რაც შეეხება შემოსავლების სტრუქტურას, გასული წლების მსგავსად, უდიდესი წილი (93.1%) კვლავ საგადასახადო შემოსავლებს უჭირავს.

| | 2016 წლის გეგმა | | 2016 წლის შესრულება | შესრულების წილი დამტკიცებულ გეგმასთან (%) | |
|---|---|---|---|---|---|
| | თავდაპირველი | დეკემბრის ცვლილება | | თავდაპირველი | დეკემბრის ცვლილება |
| საგადასახადო შემოსავლები | 7,980,000 | 7,980,000 | 7,986,750 | 100.1% | 100.1% |
| გრანტები | 255,000 | 246,800 | 296,827 | 116.4% | 120.3% |
| სხვა შემოსავლები | 320,000 | 320,000 | 296,455 | 92.6% | 92.6% |
| **შემოსავლები** | **8,555,000** | **8,546,800** | **8,580,032** | **100.3%** | **100.4%** |

*ცხრილი 5. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების კომპონენტების შესრულების მაჩვენებლები - 2016 წ. (ათასი ლარი)*




*დიაგრამა 7. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების სტრუქტურა - 2016 წ.*

რაც შეეხება შემოსავლების კომპონენტის შესრულების ტენდენციას გასულ წლებთან მიმართებაში, 2014-2015 წლების მსგავსად, მიმდინარე წელსაც ადგილი ჰქონდა შემოსავლებიდან მიღებული შემოსულობების ზრდას, თუმცა ზრდის ტემპი ჩამორჩა გასული წლების მაჩვენებელს. კერძოდ, შემოსავლების სახით მობილიზებული სახსრები გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 5.0%-ით აღემატება, მაშინ როდესაც 2015 წელს ანალოგიური მაჩვენებელი 9.9%-ს, ხოლო 2014 წელს – 8.7%-ს შეადგენდა. აღნიშნული განპირობებულია გრანტების, სხვა შემოსავლებისა და საგადასახადო შემოსავლების ცალკეული კომპონენტების უარყოფითი ზრდის ტემპებით.

| | 2014 წელი | 2015 წელი | 2016 წელი | ზრდის ტემპი 2014-2015 წწ. | ზრდის ტემპი 2015-2016 წწ. |
|---|---|---|---|---|---|
| საგადასახადო შემოსავლები | 6,846,964 | 7,549,609 | 7,986,750 | 10.3% | 5.8% |
| გრანტები | 278,735 | 315,593 | 296,827 | 13.2% | -5.9% |
| სხვა შემოსავლები | 308,939 | 305,297 | 296,455 | -1.2% | -2.9% |
| **შემოსავლები** | **7,434,662** | **8,170,499** | **8,580,032** | **9.9%** | **5.0%** |

*ცხრილი 6. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების კომპონენტების შესრულების დინამიკა (ათასი ლარი)*

### 2.1.1. საგადასახადო შემოსავლები

2016 წლის განმავლობაში მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების მოცულობამ 7,987 მლნ ლარი შეადგინა და ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს 6.8 მლნ ლარით (0.1%-ით) გადააჭარბა.

| | 2016 წ. ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებელი | 2016 წ. ფაქტიური შესრულება | შესრულების წილი დამტკიცებულ გეგმასთან (%) |
|---|---|---|---|
| საშემოსავლო გადასახადი | 2,086,000 | 1,978,136 | 94.8% |

| | | | |
|---|---|---|---|
| მოგების გადასახადი | 980,000 | 1,055,937 | 107.7% |
| დამატებული ღირებულების გადასახადი | 3,802,000 | 3,286,393 | 86.4% |
| აქციზი | 1,012,000 | 1,069,658 | 105.7% |
| იმპორტის გადასახადი | 75,000 | 70,041 | 93.4% |
| სხვა გადასახადი | 25,000 | 526,585 | 2,106.3% |
| **სულ:** | **7,980,000** | **7,986,750** | **100.1%** |

*ცხრილი 7. სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების კომპონენტების შესრულების მაჩვენებლები - 2016 წ. (ათასი ლარი)*

საგადასახადო შემოსავლების შესრულების ჯამური მაჩვენებელი შესაბამისობაშია კანონით დამტკიცებულ წლიურ გეგმასთან. თუმცა აღსანიშნავია, შესრულების არათანაბარი დონე ცალკეული კომპონენტების მიხედვით. კერძოდ, გეგმიდან ჩამორჩენით ხასიათდებიან საშემოსავლო და დამატებული ღირებულების გადასახადიდან (დღგ) მიღებული შემოსავლები, რომელთა შესრულების მდგომარეობამ, შესაბამისად, 94.8% და 86.4% შეადგინა. აღნიშნულის პარალელურად, „სხვა გადასახადების“ მუხლით მობილიზებული შემოსავლების ოდენობამ 522 მლნ ლარით გადააჭარბა წლიურ გეგმას და 527 მლნ ლარს გაუტოლდა (გეგმის 2,106%).

საგადასახადო შემოსავლების შესრულების აღნიშნული ტენდენციის ერთ-ერთ მთავარ მიზეზს წარმოადგენს ფინანსთა მინისტრის 2015 წლის 7 დეკემბრის №407 ბრძანება „ბიუჯეტის შემოსულობების სახაზინო კოდების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 22 ნოემბრის №1226 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ, რომლის მიხედვითაც გადასახადის გადახდა აღარ ხორციელდება (ამოქმედდა 2015 წლის 14 დეკემბრიდან) გადასახადების თითოეული სახისთვის განსაზღვრულ სახაზინო კოდებზე, რის ნაცვლადაც გადასახადების გადახდა ხდება ხაზინის ერთიანი ანგარიშის გადასახადებისათვის განკუთვნილ ერთიან სახაზინო კოდზე (101001000).

კერძოდ, განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, გადასახადების მობილიზების პროცესის პირველ ეტაპზე გადამხდელები ყველა ტიპის გადასახადს იხდიან ხაზინის ერთიან სახაზინო კოდზე. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახური მიღებულ მონაცემებს ყოველდღიურ რეჟიმში უგზავნის საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სსიპ „შემოსავლების სამსახურს“, რომელიც სახაზინო სამსახურიდან მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე გადახდილ გადასახადებს აღრიცხავს და ასახავს გადამხდელთა პირადი აღრიცხვის ბარათებში, რის შემდეგაც სახაზინო სამსახურს უბრუნებს საგადასახადო ვალდებულებების

მიხედვით დაკლასიფიცირებულ მონაცემებს. უნდა აღინიშნოს, რომ სსიპ „შემოსავლების სამსახური“ გადასახადების დაკლასიფიცირებას ახორციელებს კონკრეტული გადამხდელისთვის გადახდის ვადის დადგომისას, რის გამოც გადახდილი გადასახადები ვადის დადგომამდე ასახულია „სხვა გადასახადების“ მუხლში. ამასთან, საყურადღებოა, რომ საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადებთან ერთად, ზემოაღნიშნულ სახაზინო კოდზე მიემართება ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტების კუთვნილი გადასახადები, რომლებიც დაკლასიფიცირებამდე, ასევე, „სხვა გადასახადების“ მუხლშია ასახული. აღნიშნული რეფორმის წარმატება დიდწილად დამოკიდებულია გადასახადის გადამხდელების შესახებ ზუსტი და სანდო ინფორმაციის არსებობაზე. თუმცა, როგორც საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მიერ მომზადებულ საქართველოს საგადასახადო სისტემის ტექნიკური შეფასების ანგარიშში[6] იქნა აღნიშნული, სსიპ „შემოსავლების სამსახურის“ გადასახადის გადამხდელთა მონაცემთა ბაზები გარკვეული ხარვეზებით ხასიათდება.

2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით, „სხვა გადასახადების“ მუხლით მისაღები შემოსავლების მოცულობა 25 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა 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. აღნიშნულის შედეგად „სხვა გადასახადების“ მუხლში წლის ბოლოს აკუმულირებულ იქნა დაახლოებით 500 მლნ ლარზე მეტი ჭარბი ოდენობის 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 საპროგზონო გეგმებთან მიმართებაში მათი შესრულების მდგომარეობის შესახებ სრულყოფილი ანალიზის ჩატარება.**

მიუხედავად ზემოაღნიშნული რეფორმისა, ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ **გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით მაინც მნიშვნელოვანი ჩამორჩენით ხასიათდება დღგ-დან მიღებული**

[6] აღნიშნული ანგარიში ეფუძნება 2016 წლის 25 მაისიდან 9 ივნისამდე პერიოდში საგადასახადო სისტემის შეფასებას დიაგნოსტიკური შეფასების ინსტრუმენტის გამოყენებით. IMF, 2016, 11 სექტემბერი. იხ. დანართი 4. http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16283.pdf

შემოსავლები (516 მლნ ლარის ოდენობით). კერძოდ, იმ ფაქტის გათვალისწინებითაც, რომ 2017 წლის 16 იანვარს გადასახადის გადახდის ვადის დადგომისას „სხვა გადასახადების“ მუხლიდან დღგ-ში გადანაწილებული[7] თანხის ოდენობამ 73.4 მლნ ლარი შეადგინა, დღგ-ს ფარგლებში მიღებული რესურსი მნიშვნელოვნად ჩამორჩება წლიურ გეგმას. აღნიშნული ფაქტის გამომწვევი მიზეზი და შესაბამისი ახსნა-განმარტება, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი არ არის.

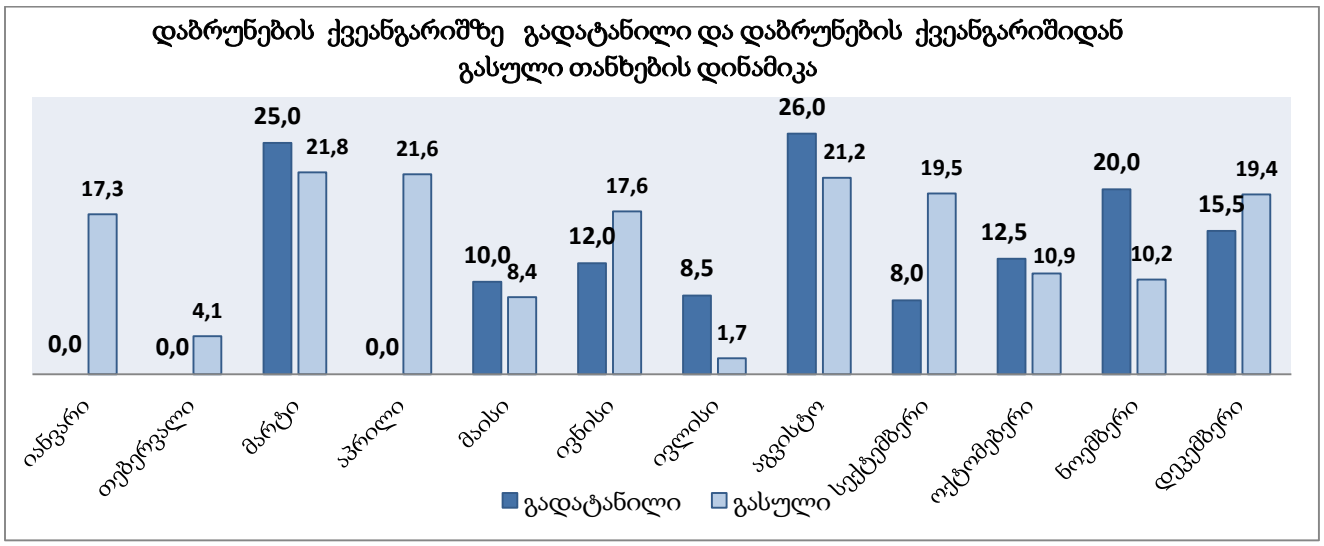
ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობისა და კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებლებთან მათი შესადარისობის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების 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.

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | ზრდის ტემპი 2013-2014 წწ. | ზრდის ტემპი 2014-2015 წწ. | ზრდის ტემპი 2015-2016 წწ. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| საშემოსავლო გადასახადი | 1,795,142 | 1,790,380 | 2,052,389 | 1,978,136 | -0.3% | 14.6% | -3.6% |
| მოგების გადასახადი | 806,545 | 828,823 | 1,025,228 | 1,055,937 | 2.8% | 23.7% | 3.0% |
| დამატებული ღირებულების გადასახადი | 2,847,868 | 3,298,518 | 3,505,455 | 3,286,393 | 15.8% | 6.3% | -6.2% |
| აქციზი | 722,178 | 810,209 | 870,732 | 1,069,658 | 12.2% | 7.5% | 22.8% |
| იმპორტი | 89,375 | 94,883 | 69,294 | 70,041 | 6.2% | -27.0% | 1.1% |
| სხვა გადასახადები | 26,577 | 24,151 | 26,512 | 526,585 | -9.1% | 9.8% | 1886.2% |
| **სულ:** | **6,287,685** | **6,846,964** | **7,549,609** | **7,986,750** | **8.9%** | **10.3%** | **5.8%** |

*ცხრილი 8. სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების შესრულების დინამიკა (ათასი ლარი).*

[7] დღგ-ს დეკლარაციების წარდგენის ვადაა მომდევნო თვის 15 რიცხვი, როდესაც ხდება „სხვა გადასახადების“ მუხლში მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების გადანაწილება გადასახადის თითოეულ ტიპში.

საგადასახადო შემოსავლების კუთხით, ასევე საყურადღებოა გადასახადის გადამხდელის მიერ ზედმეტად/შეცდომით გადახდილი გადასახადების დაბრუნებასა ან სხვა გადასახადის სახეში გადატანაზე[8] მიმართული საბიუჯეტო სახსრების დინამიკა. კერძოდ, ზედმეტად გადახდილი გადასახადის ან/და სანქციის, ასევე შეცდომით გადახდილი გადასახადის ან/და სანქციის თანხის დაბრუნება წარმოებს ხაზინის ერთიანი ანგარიშის დაბრუნების ქვეანგარიშიდან, უფლებამოსილი საგადასახადო ორგანოს მიერ სახელმწიფო ხაზინაში წარდგენილი საგადახდო დავალების საფუძველზე (მუხლი 11[9]). ხაზინის ერთიანი ანგარიშის დაბრუნების ქვეანგარიშზე თანხის მიმართვა კი ხდება ფინანსთა მინისტრის ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე, მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლებიდან.




*დიაგრამა 8. დაბრუნების ქვეანგარიშზე გადატანილი საგადასახადო შემოსავლების დინამიკა - 2016 წ. (მლნ. ლარი).*

საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით[10], ბიუჯეტში გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების შესრულების აღრიცხვა-ანგარიშგება წარმოებს დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული სახსრების გარეშე, ვინაიდან ზედმეტად გადახდილი გადასახადების დაბრუნების აღრიცხვა განიხილება,

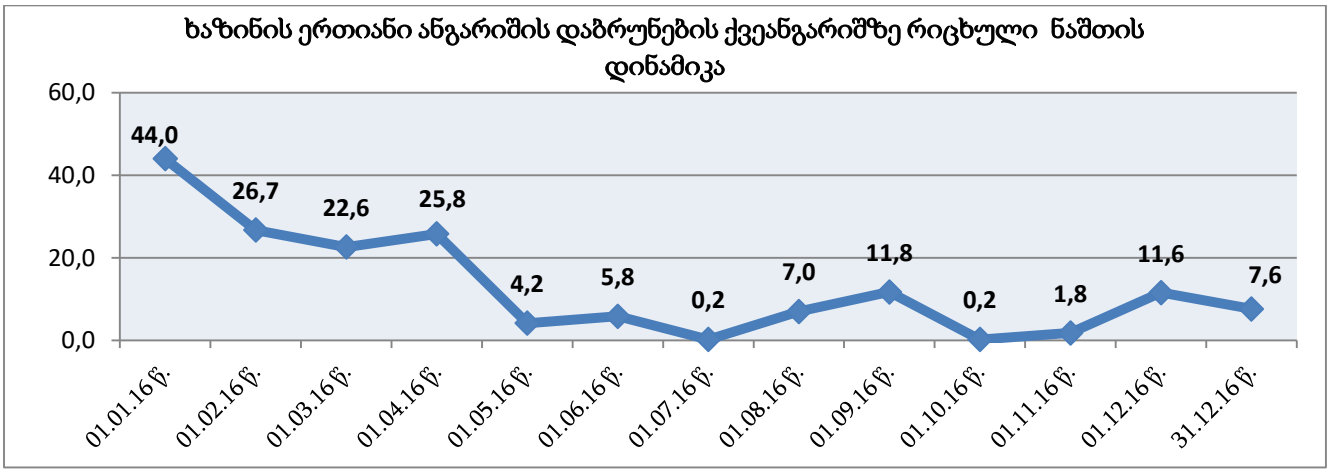
[8] ზედმეტად/შეცდომით გადახდილი გადასახადების დაბრუნებისა და აღრიცხვა-ანგარიშგების მექანიზმი რეგულირდება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსითა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის №916 ბრძანებით „ბიუჯეტების შემოსულობების აღრიცხვა-ანგარიშგებისა და ანგარიშსწორების განხორციელებისა და ბიუჯეტში ზედმეტად ან შეცდომით გადახდილი შემოსულობის თანხის დაბრუნების, აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ“.

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

[10] „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მუხლი 18[1], პუნქტი 2.

როგორც შესაბამისი საგადასახადო შემოსავლის შემცირება - უარყოფითი საგადასახადო შემოსავალი და არა როგორც ხარჯი. უფრო კონკრეტულად, ფისკალური წლის განმავლობაში მიღებული საგადასახადო შემოსავლები კორექტირდება დაბრუნების ქვეანგარიშზე გადატანილი სახსრებით და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი მაჩვენებელი ასახავს გადასახადებიდან მობილიზებული შემოსულობის წმინდა ღირებულებას.

2016 წლის განმავლობაში დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული საგადასახადო შემოსავლების ოდენობამ 137.5 მლნ ლარი შეადგინა, მაშინ როდესაც ქვეანგარიშიდან გასული სახსრების მოცულობა 173.9 მლნ ლარის დონეზე დაფიქსირდა. რაც შეეხება ნაშთს, 2016 წლის ბოლოს დაბრუნების ქვეანგარიშზე რიცხულმა ნაშთმა 7.6 მლნ ლარი შეადგინა. წინა წლებისგან განსხვავებით, საანგარიშგებო პერიოდის დეკემბრის თვეში არ დაფიქსირებულა დაბრუნების ქვეანგარიშზე გადატანილი თანხების ჭარბი მოცულობა 11 თვის საშუალო მაჩვენებელთან შედარებით.




*დიაგრამა 9. ხაზინის ერთიანი ანგარიშის დაბრუნების ქვეანგარიშზე რიცხული ნაშთის დინამიკა - 2016 წ. (მლნ. ლარი).*

**უნდა აღინიშნოს, რომ ზედმეტად ან შეცდომით გადახდილი გადასახადების დაბრუნების სისტემის სტრუქტურისა და ფუნქციონირების მიმართულებით არსებულ ხარვეზებზე ყურადღება იქნა გამახვილებული IMF-ის ზემოხსენებულ ანგარიშში, სადაც ზედმეტად ან შეცდომით გადახდილი დღგ-ის დაბრუნების სისტემის ადეკვატურობა და დაბრუნების დროულობა D ქულით იქნა შეფასებული.**

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) ანგარიშში ასევე ყურადღება იქნა გამახვილებული საგადასახადო ადმინისტრირების პროცესში გარე და შიდა კონტროლის მიმართულებით

არსებულ ხარვეზებზე. კერძოდ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური სსიპ „შემოსავლების სამსახურში“ ატარებს ფინანსურ და შესაბამისობის აუდიტებს, თუმცა შეზღუდული მანდატიდან გამომდინარე არ ხდება საგადასახადო სისტემის ეფექტიანობის აუდიტის ჩატარება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მოცემულ კრიტერიუმში სისტემა შეფასებულ იქნა C ქულით (ქულების დიაპაზონი მერყეობს A-დან D-მდე, სადაც D ყველაზე ცუდი შედეგია).

**რეკომენდაციები:**

***ფინანსთა სამინისტრომ:***

- **სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობისა და კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებლებთან მათი შესადარისობის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში მოიცავდეს ინფორმაციას, განცალკევებულად, „სხვა გადასადების“ 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.**

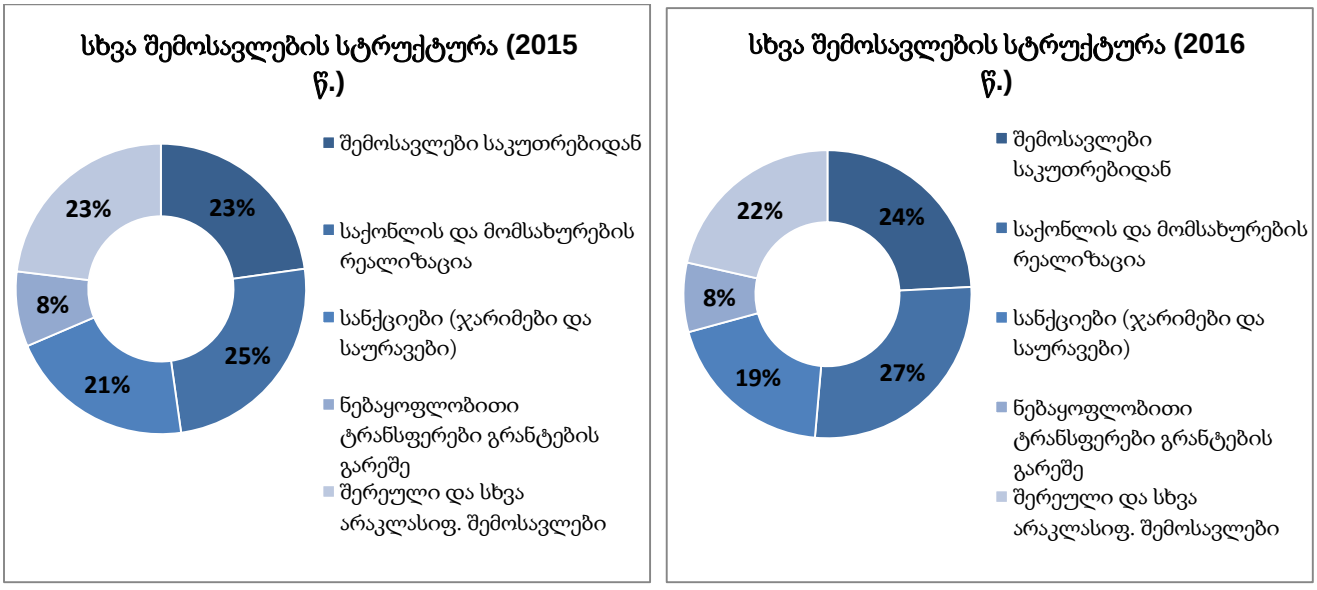
### 2.1.2. სხვა შემოსავლები

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით სხვა შემოსავლების სახით მისაღები შემოსულობების წლიური გეგმა 320 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 30 მლნ ლარით გადააჭარბა 2015 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. რაც შეეხება შესრულების მდგომარეობას, 2016 წლის განმავლობაში „სხვა შემოსავლების“ მუხლით მობილიზებულ იქნა 296 მლნ ლარი, რაც 24 მლნ ლარით ჩამორჩება ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს. შესრულების აღნიშნული მდგომარეობა ძირითადად განაპირობა „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლებისა“ და „სანქციების (ჯარიმები და საურავები)“ მუხლების ჩამორჩენამ, რაც გარკვეულწილად

დაკომპენსირდა კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებაში „ნებაყოფლობითი ტრანსფერებისა (გრანტების გარეშე)“ და „შემოსავლები საკუთრებიდან“ მუხლების გადაჭარბებით შესრულებით. რაც შეეხება გასულ წელთან მიმართებას, სხვა შემოსავლების სახით მობილიზებული სახსრები 2015 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 2.9%-ით ჩამორჩა.

| | 2015 წ. ფაქტიური შესრულება (1) | 2016 წლის ბიუჯეტის კანონი (2) | 2016 წ. ფაქტიური შესრულება (3) | შესრულების მაჩვენებელი (3)/(2) | ზრდის ტემპი 2015-2016 % |
|---|---|---|---|---|---|
| **სხვა შემოსავლები** | **305,297** | **320,000** | **296,455** | **92.6%** | **-2.9%** |
| შემოსავლები საკუთრებიდან | 69,550 | 64,500 | 71,727 | 111.2% | 3.1% |
| *პროცენტები* | *46,856* | *50,000* | *50,283* | *100.6%* | *7.3%* |
| *დივიდენდები* | *416* | *2,500* | *717* | *28.7%* | *72.6%* |
| *რენტა* | *22,279* | *12,000* | *20,728* | *172.7%* | *-7.0%* |
| საქონლის და მომსახურების რეალიზაცია | 76,297 | 75,900 | 80,627 | 106.2% | 5.7% |
| სანქციები (ჯარიმები და საურავები) | 63,501 | 70,000 | 57,419 | 82.0% | -9.6% |
| ნებაყოფლობითი ტრანსფერები, გრანტების გარეშე | 25,534 | 2,400 | 23,055 | 960.6% | -9.7% |
| შერეული და სხვა არაკლასიფ. შემოსავლები | 70,415 | 107,200 | 63,627 | 59.4% | -9.6% |

*ცხრილი 9. სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლების კომპონენტების შესრულებისა და ზრდის ტემპის მაჩვენებლები (ათასი ლარი).*

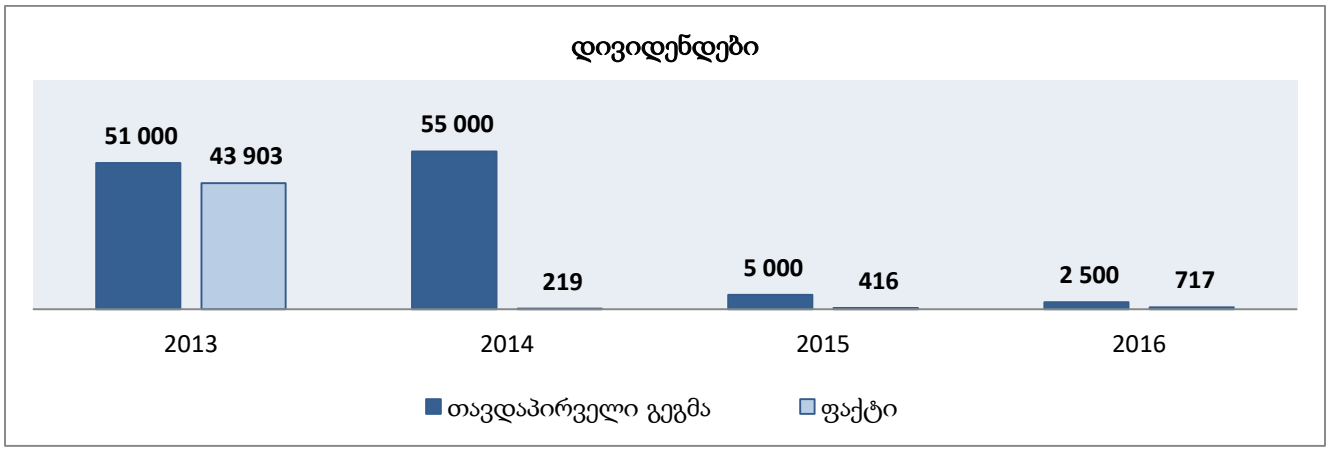



*დიაგრამა 10. სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლების სტრუქტურა - 2015-2016 წწ.*

გასული წლის მსგავსი ტენდენცია შეინიშნება „სხვა შემოსავლების“ მუხლით მობილიზებული სახსრების კომპონენტების წილობრივი გადანაწილების კუთხით. კერძოდ, „შემოსავლები საკუთრებიდან“ და „საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციის“ კომპონენტებზე მოდის, შესაბამისად, 24% და 27%, ხოლო „სანქციებისა (ჯარიმები და საურავები)“ და „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლებზე – შესაბამისად, 19% და 22%. რაც შეეხება „ნებაყოფლობითი ტრანსფერების (გრანტების გარეშე)“ მუხლს, მისი წილი ყველაზე მცირეა სხვა შემოსავლებში და გასული წლის მსგავსად 8%-ის დონეზე ფიქსირდება.

### *დივიდენდები*

2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგებიდან ბიუჯეტში მისამართი დივიდენდების წლიური გეგმა 2.5 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. თუმცა, წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდები მიმართა სულ 30-მა საწარმომ[11], ჯამურად 717.1 ათასი ლარის ოდენობით, რაც წლიური გეგმის მხოლოდ 28.7% შეადგენს. აღსანიშნავია, რომ დაბალი შესრულებით ხასიათდებოდა გასული წლის ანალოგიური მაჩვენებელიც, რომელიც წლიური გეგმის მხოლოდ 0.4%-ის დონეზე დაფიქსირდა.




*დიაგრამა 11. დივიდენდების მობილიზების დინამიკა სახელმწიფო ბიუჯეტში - 2013-2016 წწ. (ათასი ლარი)*

[11] სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდები მიმართა 5-მა ისეთმა კომპანიამ (ჯამური ოდენობით 145 ათასი ლარი), რომლებიც არ ფიგურირებდნენ 2015 წლის 14 დეკემბრის კომისიის სხდომის ოქმში. აქედან, 4 საწარმო წარმოადგენს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილს, ხოლო ერთი კერძო კომპანიას - სს „სამედიცინო კორპორაცია ევექსი“. აღნიშნულ კომპანიას 2015 წლის 1 მაისს შეერწყა სახელმწიფო საწარმო შპს „ტრავმატოლოგი“, რომელსაც თავის მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტში ჰქონდა თანხები გადასახდელი დივიდენდის სახით 2013 წლის 22 ივლისის კომისიის სხდომის გადაწყვეტილებით.

**ბოლო წლების განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტში მიღებული დივიდენდების დინამიკა და შესრულების დაბალი მაჩვენებლები თავდაპირველად დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში, მიუთითებს ერთის მხრივ, დივიდენდების სახით ბიუჯეტში მისამართი შემოსავლების გეგმის განსაზღვრასთან დაკავშირებით არსებულ ხარვეზებზე და მეორე მხრივ, დივიდენდების მობილიზების ქმედითი მექანიზმების არარსებობაზე.**

სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდების მობილიზების კუთხით, საყურადღებოა, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილების საკითხი, რომელიც განიხილება **„სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების მიზნით შექმნილი კომისიის“ (შემდგომში კომისია) მიერ. აღნიშნული კომისიის ბოლო სხდომა გაიმართა 2015 წლის 14 დეკემბერს, რის საფუძველზეც მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულება დარღვევებით ხასიათდება. ამასთან, საყურადღებოა, რომ მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხასიათდება ასევე წინა სხდომის დროს (2013 წლის 22 ივლისი) მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შესრულებაც.** დივიდენდების მობილიზების პრობლემა ძირითადად დაკავშირებულია კომისიის ზემოაღნიშნული 2 სხდომის დროს მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულების უზრუნველყოფის არაქმედით მექანიზმებთან.

კერძოდ, 2013 წელს ჩატარებული კომისიის მიერ მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი რიგი საწარმოების (86 საწარმო) მიერ 2010-2011 წლების წმინდა მოგების სრულად ან ნაწილობრივ სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართვის შესახებ 2013 წლის ბოლომდე, ჯამურად 944,707 ლარის ოდენობით. ამასთან, სხდომის შემდგომ პერიოდში, სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს“ დაევალა აღნიშნული 86 საწარმოს ფინანსური მდგომარეობისა და გადახდისუნარიანობის საკითხის შესწავლა. სააგენტოს მიერ საწარმოების შესწავლის შემდეგ, მომზადდა ანგარიში 2013 წლის 1 სექტემბრის მდგომარეობით, რის საფუძველზეც ირკვევა, რომ ზემოაღნიშნული 86 საწარმოდან 49 საწარმოს კომისიის სხდომაზე განსაზღვრული დივიდენდები დაუტოვეს თავიანთ განკარგულებაში, ხოლო დარჩენილი 37 საწარმოსთვის ბიუჯეტში მისამართი დივიდენდების ოდენობამ 345,657 ლარი შეადგინა. თუმცა, 2013 წლის 1 სექტემბრიდან 31 დეკემბრის ჩათვლით, აღნიშნული 37 საწარმოდან სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდები მიმართა მხოლოდ 2-მა საწარმომ, ჯამურად

12,785 ლარის ოდენობით (ბიუჯეტში მისამართი თანხის 3.7%), ხოლო 2014-2015 წლების განმავლობაში 4-4-მა საწარმომ, შესაბამისად, 22,483 და 202,166 ლარის ოდენობით.

გარდა ზემოაღნიშნული საწარმოებისა, 2013 წელს ჩატარებული კომისიის მიერ განხილულ იქნა დამატებით 85 საწარმოს მხრიდან 2010-2011 წლების წმინდა მოგების განაწილების შესახებ გაფორმებული შეთანხმებების პირობების შეუსრულებლობის საკითხი. ამ შემთხვევაშიც, სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს“ დაევალა აღნიშნული 85 საწარმოს ფინანსური მდგომარეობისა და გადახდისუნარიანობის საკითხის შესწავლა. აღნიშნულთან დაკავშირებით, სააგენტოს 2013 წლის 1 სექტემბრის ანგარიშით ირკვევა, რომ ზემოაღნიშნული 85 საწარმოდან 2 მათგანი 1 სექტემბრის მდგომარეობით უკვე ლიკვიდირებული იყო, ხოლო საერთო ჯამში, დარჩენილი 83 საწარმოს მიერ 2013 წლის ბოლომდე სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი დარჩა 1,967,714 ლარი. თუმცა, 2013 წლის 1 სექტემბრიდან 31 დეკემბრის ჩათვლით, სახელმწიფო ბიუჯეტში თანხები მიმართა მხოლოდ 5-მა საწარმომ, ჯამურად 275,936 ლარის ოდენობით (ბიუჯეტში მისამართი თანხის მხოლოდ 14 %). 2014-2015 წლებში კი აღნიშნული 83 საწარმოდან ბიუჯეტში დივიდენდი მიმართა 2-2-მა საწარმომ, შესაბამისად, 41,078 და 85,824 ლარის ოდენობით.

| | ბიუჯეტში მისამართი თანხა 2013 წლის 1 სექტემბრის მდგომარეობით | ბიუჯეტში მიმართული თანხა | | | ბიუჯეტში მისამართი თანხა 2015 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 2013 წლის 1 სექტემბრიდან წლის ბოლომდე | 2014 წელი | 2015 წელი | |
| 37 საწარმო | 345,657 | 14,785 | 22,483 | 202,166 | 106,223 |
| 83 საწარმო | 1,967,714 | 275,936 | 41,078 | 85,824 | 1,564,877 |
| ***ზოგიერთი საწარმოს წმინდა მოგების განაწილების შესახებ*** | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| შპს თბილისის ბავშვთა ინფექციური კლინიკური საავადმყოფო | 71,183 | 0 | 0 | 0 | 71,183 |
| სს კურორტი ახტალა | 24,650 | 24,650 | 0 | 0 | 0 |
| სს საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაცია | 14,500,000 | 14,500,000 | 0 | 0 | 0 |
| შპს ტრავმატოლოგი | 125,350 | 20,000 | 60,000 | 40,000 | 5,350 |
| შპს მ. გურამიშვილის პედიატრიული კლინიკა | 33,201 | 0 | 0 | 0 | 33,201 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| სს მ. იაშვილის სახ. ბავშვთა ცენტრალური საავადმყოფო | 304,013 | 0 | 0 | 0 | 304,013 |
| **სულ** | **17,371,769** | **14,835,371** | **123,561** | **327,990** | **2,084,847** |

*ცხრილი 10. 2013 წლის 22 ივლისის კომისიის სხდომის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებით სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი და ფაქტობრივად მიმართული დივიდენდების ოდენობა (ლარი).*

გარდა ზემოაღნიშნული საწარმოებისა, 2013 წლის 22 ივლისის სხდომის ოქმის მიხედვით, 8 საწარმოს დაევალა (სხვადასხვა ვადებში) წინა წლების წმინდა მოგების სრულად ან ნაწილობრივ სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართვა, ჯამურად 35.3 მლნ ლარის ოდენობით. 2013 წლის 1 სექტემბრის მდგომარეობით, 1-მა საწარმომ[12] სრულად დაფარა ვალდებულება, ხოლო კიდევ ერთი საწარმოს[13] შემთხვევაში, საპარტნიორო ფონდის გადაწყვეტილებით, ბიუჯეტში მისამართი გაუნაწილებელი მოგება, 1.6 მლნ ლარის ოდენობით, დარჩა საწარმოს განკარგულებაში. დანარჩენი 6 საწარმოს მიერ 2013-2015 წლებში მიმართული თანხების შესახებ დეტალური ინფორმაცია წარმოდგენილია ზემოთ მოცემულ ცხრილში.

ამგვარად, 2013 წლის 1 სექტემბრიდან, ზემოაღნიშნულ 124[14] საწარმოს ბიუჯეტში უნდა მოემართა ჯამში 17.4 მლნ ლარი, თუმცა, 2015 წლის ბოლოსათვის მხოლოდ 15-მა საწარმომ ან ნაწილობრივ ან სრულად გადაიხადა მასზე დაკისრებული ვალდებულება, რამაც ჯამში 15.3 მლნ ლარი შეადგინა (მთლიანი მოსამართი თანხის 88%).

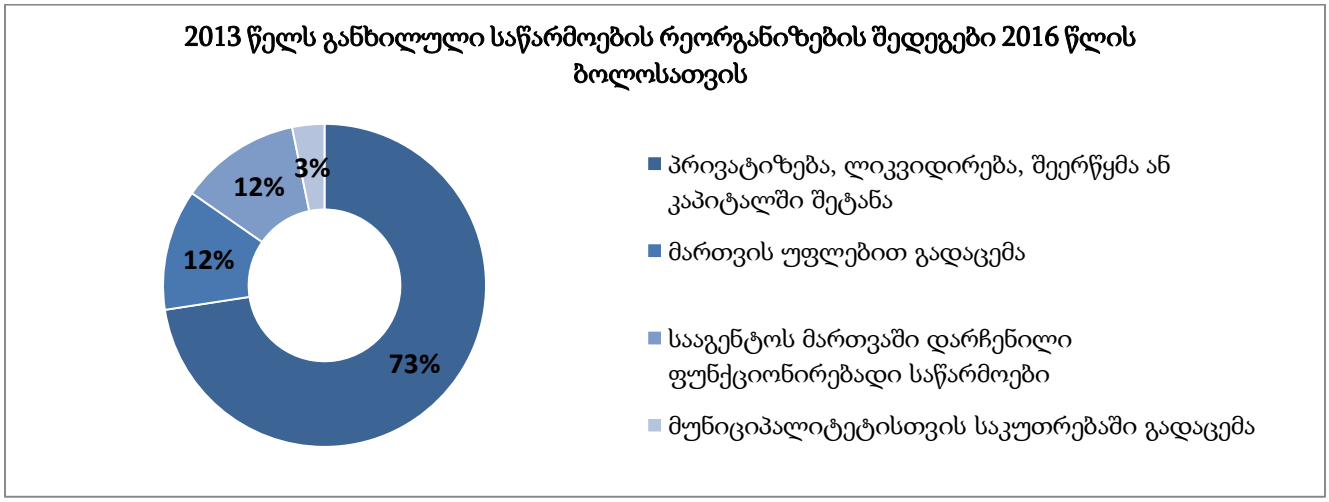
**2013 წლის 22 ივლისის შემდეგ კომისიის მომდევნო (ამ ეტაპისთვის უკანასკნელი) სხდომა ჩატარდა 2015 წლის 14 დეკემბერს, თუმცა, სხდომაზე დეტალურად არ განუხილავთ წინა კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შეუსრულებლობის საკითხი. კერძოდ, 2013 წლის 22 ივლისის სხდომაზე განხილული საწარმოებიდან, კომისიამ მხოლოდ 27 საწარმოს მოგების განაწილების საკითხი გადაწყვიტა. მათ შორისაა,** სს „იაშვილის სახელობის ბავშვთა ცენტრალური საავადმყოფო“, რომლის წინააღმდეგაც სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს“ სასამართლოში უნდა შეეტანა სარჩელი, საავადმყოფოსათვის დაკისრებული ვალდებულების ამოღების მიზნით, თუმცა, 2015 წლის 14 დეკემბრის მდგომარეობით, სააგენტოს არ ჰქონდა მიმართული სასამართლოსთვის. **2013 წლის 22 ივლისის კომისიის სხდომაზე განხილული სხვა**

[12] შპს „გაზის ტრანსპორტირების კომპანია“ – 18,604,000 ლარი.

[13] სს „ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორი“ – 1,600,000 ლარი.

[14] 37 საწარმოსა და 83 საწარმოში 2 საწარმო არის საერთო, შესაბამისად, რაოდენობრივად 2013 წლის 1 სექტემბრის მდგომარეობით განხილულ იქნა 124 საწარმო.

საწარმოების შემთხვევაში, კი კვლავ გაურკვეველი რჩება მათი სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმართ არსებული დავალიანებების გადახდის საკითხი. აღსანიშნავია, რომ ამ საწარმოებიდან, 2016 წლის ბოლოსათვის მხოლოდ 15 საწარმო იმყოფება სააგენტოს მართვის ქვეშ, დანარჩენები კი ან რეორგანიზდა/ლიკვიდირდა/პრივატიზდა ან მართვის/საკუთრების უფლებით გადაეცა სხვა უწყებებს.




*დიაგრამა 12. 2013 წლის კომისიის სხდომაზე განხილული საწარმოების ფუნქციონირების სტატუსები 2017 წლის 4 აპრილის მდგომარეობით.*

აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის ბოლოსათვის, მსგავსად წინა კომისიის გადაწყვეტილებებისა, ხარვეზებით ხასიათდება 2015 წლის 14 დეკემბრის კომისიის სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შესრულება. კერძოდ, საერთო ჯამში, 2015 წლის 14 დეკემბრის სხდომის ოქმით, 2016 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტში თანხების მიმართვა დაევალა 36 საწარმოს, ჯამური ოდენობით 1,511 ათასი ლარი. თუმცა, ბიუჯეტში ფაქტობრივად დივიდენდები მიმართა 25-მა საწარმომ, 572.1 ათასი ლარის[15] მოცულობით, რის შედეგადაც 2016 წლის ბოლოსათვის სახელმწიფოს მიმართ დარჩენილი ვალდებულება შეადგენს 938.8 ათას ლარს.

ზემოაღნიშნულ 36 საწარმოსთან დაკავშირებით, კომისიამ გადაწყვეტილება მიიღო მათი 2010-2014 წლების წმინდა მოგების განაწილების შესახებ. აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის განმავლობაში 36 საწარმოდან მხოლოდ 9 საწარმომ დაფარა სრულად მასზე დაკისრებული ვალდებულება, ხოლო 16-მა საწარმომ ნაწილობრივ, რამაც საერთო ჯამში მთლიანი ვალდებულების 38% შეადგინა.

[15] საიდანაც ვალდებულება სრულად დაფარა მხოლოდ 8 საწარმომ.

| | საწარმოს დასახელება | 2016 წლის ბოლომდე დივიდენდის სახით სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი თანხა | 2016 წლის განმავლობაში ბიუჯეტში მიმართული თანხა | 2016 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით არსებული დავალიანება |
|---|---|---|---|---|
| **2015 წლის 14 დეკემბრის კომისიაზე განხილული საწარმოები** | | | | |
| | ***საწარმოები, რომელთა შემთხვევაში მოხდა 2010-2014 წლების წმინდა მოგების განაწილება*** | | | |
| 1 | სს ცეკავშირის ზუგდიდის სასურსათო კომბინატი | 31,147 | 7,450 | 23,697 |
| 2 | სს ნ.მახვილაძის სახელობის შრომის მედიცინის და ეკოლოგიის სამეცნიერო კვლევითი ინსტიტუტი | 14,266 | 1,783 | 12,483 |
| 3 | შპს ნევრონი | 712 | 240 | 472 |
| 4 | შპს ზუგდიდის კულტურისა და ხელოვნების სახლი | 3,998 | 0 | 3,998 |
| 5 | შპს რუსთავის ფსიქიკური ჯანმრთელობის ცენტრი | 15,274 | 11,500 | 3,774 |
| 6 | შპს ავტობაზა | 121,660 | 5,000 | 116,660 |
| 7 | შპს ალ. ქაჯაიას სახელობის სურამის ფსიქიატრიული საავადმყოფო | 5,440 | 0 | 5,440 |
| 8 | შპს ბედიანის ფსიქიატრიული საავადმყოფო | 16,344 | 1,000 | 15,344 |
| 9 | შპს ქუთაისის დ. ნაზარიშვილის სახ საოჯახო მედიცინის და საოჯახო მედიცინის რეგიონალური სასწავლო ცენტრი | 186,699 | 186,699 | 0 |
| 10 | შპს დეზინფექციის, დეზინსექციის დერატიზაციისა და სტერილიზაციის სპეციალიზირებული ეპიდზედამხედველობის ცენტრი | 28,516 | 12,220 | 16,296 |
| 11 | შპს დემეტრე 96 | 79,608 | 0 | 79,608 |
| 12 | შპს თბილისის ბალნეოლოგიური კურორტი თბილისი-SPA ჯანმრთელობისა და სამედიცინო რეაბილიტაციის ეროვნული სამეცნიერო პრაქტიკული ცენტრი" | 7,125 | 1,000 | 6,125 |
| 13 | შპს მოზრდილთა და ბავშვთა პათოლოგიის პათოლოგანატომიური სამეცნიერო-პრაქტიკული ცენტრი | 4,295 | 1,000 | 3,295 |
| 14 | შპს თელავის სამხარეო ნარკოლოგიური ცენტრი | 10,304 | 10,304 | 0 |
| 15 | შპს თელავის ფსიქონევროლოგიური დისპანსერი | 66,500 | 42,047 | 24,453 |
| 16 | შპს თერმული წყლები | 35,403 | 31,358 | 4,045 |
| 17 | შპს კლინიკური პათოლოგიის სამეცნიერო-პრაქტიკული ცენტრი | 50,902 | 7,220 | 43,682 |
| 18 | შპს მშენებელი | 263 | 0 | 263 |
| 19 | შპს ონის რაიონული საავადმყოფო | 655 | 0 | 655 |
| 20 | შპს პანაცეა | 319 | 0 | 319 |
| 21 | შპს სამედიცინო ამბულატორია ფონიჭალა | 9,725 | 9,725 | 0 |
| 22 | შპს სამთომაშველი | 7,298 | 7,299 | -1 |
| 23 | შპს ვ. სანიკიძის სახ. ომის ვეტერანთა კლინიკური ჰოსპიტალი | 35,477 | 0 | 35,477 |
| 24 | შპს საქართველოს მაღალი ტექნოლოგიების ეროვნული ცენტრი | 460,508 | 0 | 460,508 |
| 25 | შპს საქწიგნი | 15,940 | 15,940 | 0 |
| 26 | შპს სენაკის ბავშვთა საავადმყოფო | 2,668 | 2,668 | 0 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 27 | შპს სენაკის სარაიონთაშორისო ფსიქონევროლოგიური დისპანსერი | 5,198 | 5,198 | 0 |
| 28 | შპს სპა | 7,097 | 0 | 7,097 |
| 29 | შპს სპეცგეო 2008 | 2,357 | 0 | 2,357 |
| 30 | შპს ტექნიკური სპეციალისტების მომზადების ცენტრი | 2,944 | 1,000 | 1,944 |
| 31 | შპს ქუთაისის მე-3 ქალთა კონსულტაცია | 167 | 0 | 167 |
| 32 | შპს ქუთაისის რეგიონალური სისხლის ბანკი | 157,125 | 106,125 | 51,000 |
| 33 | შპს ქუთაისის ფსიქიკური ჯანმრთელობის ცენტრი | 14,112 | 14,112 | 0 |
| 34 | შპს ქუთაისის მოზარდთა N5 პოლიკლინიკა | 18,142 | 18,309 | -167 |
| | *ცალკე განხილული 2 საწარმო* | | | |
| 35 | შპს აკად. ბ.ნანეიშვილის სახელობის ფსიქიკური ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრი | 86,921 | 67,081 | 19,840 |
| 36 | სს კურორტი ახტალა | 5,789 | 5,789 | 0 |
| **2015 წლის 14 დეკემბრის სხდომის ოქმით დავალდებულებული საწარმოები ჯამურად** | | **1,510,898** | **572,067** | **938,831** |
| | **საწარმოები, რომლებიც კომისიის სხდომაზე არ განხილულა, თუმცა 2016 წლის განმავლობაში მიმართეს დივიდენდები** | | | |
| | შპს EXPRESS | - | 28,296 | - |
| | შპს ბისტრო | - | 2,100 | - |
| | შპს იჯიეს | - | 63,956 | - |
| | შპს ამბულატორიულ პოლიკლინიკური გაერთიანება | - | 319 | - |
| | სს სამედიცინო კორპორაცია ევექსი | - | 50,350 | - |
| **2016 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართული დივიდენდები ჯამურად** | | **-** | **717,089** | **-** |

*ცხრილი 11. 2015 წლის 14 დეკემბრის კომისიის სხდომის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებით სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი და ფაქტობრივად მიმართული დივიდენდების ოდენობა - 2016 წ. (ლარი)*

საყურადღებოა, რომ საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკის მიხედვით, სახელმწიფო აქტიურად უნდა ახორციელებდეს პარტნიორის უფლებამოსილებას[16] - შესაბამისი კომისიის/საბჭოს სხდომები უნდა ჩატარდეს რეგულარულად (სულ მცირე ყოველწლიურად)[17], რათა დროულად იქნეს მიღებული გადაწყვეტილებები მოგების განაწილების თაობაზე. გარდა ამისა, შემუშავებული უნდა იყოს მოგების განაწილების პოლიტიკა, სადაც განისაზღვრება ის პრიორიტეტები და კრიტერიუმები, რომელთა საფუძველზეც მიიღება გადაწყვეტილება მოგების თანხების ბიუჯეტში მიმართვისა თუ საწარმოებში რეინვესტირების თაობაზე.

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

[17] Louis Kuijs, William Mako and Chunlin Zhang; SOE Dividends: How Much and to Whom?; World Bank Policy Note; October 17, 2005, p. 1

დივიდენდების მობილიზებასთან დაკავშირებულ სირთულეებზე არაერთხელ იქნა ყურადღება გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გასული წლების ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მოხსენებებში, თუმცა საკითხი კვლავ პრობლემატური რჩება. შესაბამისად, თუ გავითვალისწინებთ, კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შესრულებასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებს, 2014-2016 წლების ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული დივიდენდების საპროგნოზო მაჩვენებლების შესრულების უარყოფით ტენდენციებსა და იმ ფაქტს, რომ 2016 წლის განმავლობაში კომისია არ შეკრებილა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია, დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს ამ მიმართულებით ქმედითი მექანიზმების შემუშავებაზე, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს კომისიის სისტემატური შეკრება და მის მიერ მიღებული შეთანხმებების საფუძველზე განსაზღვრული თანხის სახელმწიფო ბიუჯეტში დროულად და სრულად მობილიზება.

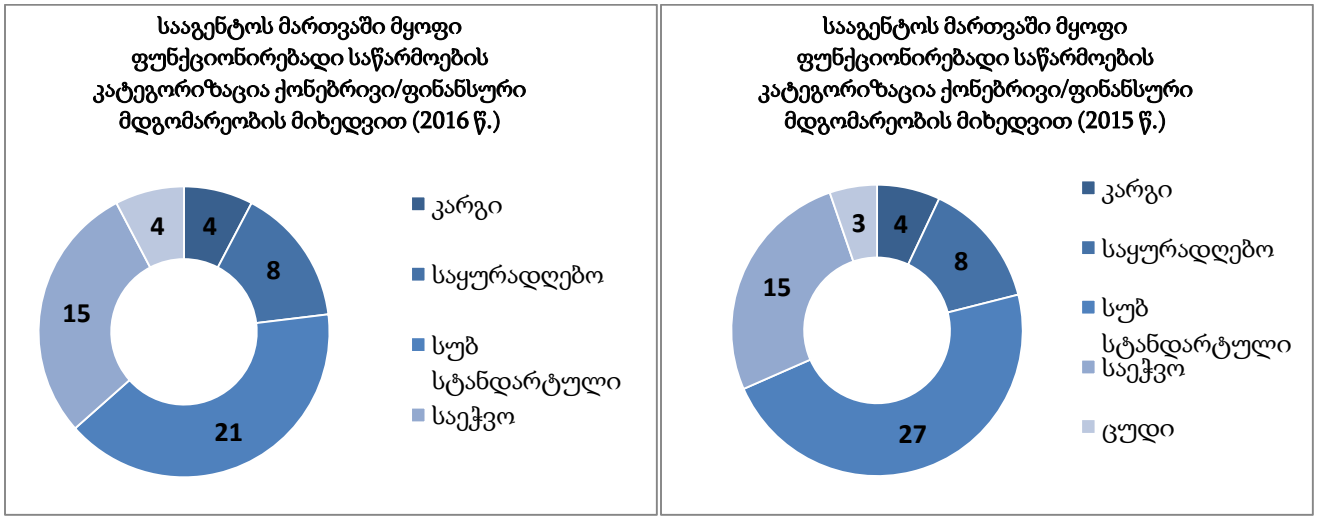
### სახელმწიფო საწარმოების მართვა

დივიდენდების სახით სახელმწიფო ბიუჯეტში მიღებული შემოსავლების ანალიზისას, საყურადღებოა სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მართვის ეფექტიანობის საკითხები. საწარმოები სახელმწიფო ქონების შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენენ, რომელთა პარტნიორის (აქციონერის) უფლებამოსილების განხორციელება ევალება სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს“.

2017 წლის 4 აპრილის მდგომარეობით, სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ მოწოდებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, სააგენტოს მართვის ქვეშ იმყოფება 125 სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილებით შექმნილი საწარმო, რომელთაგან ფუნქციონირებადია მხოლოდ 64, დანარჩენი კი მიეკუთვნება უმოქმედო საწარმოთა რიცხვს. სააგენტო ახორციელებს იმ ფუნქციონირებადი საწარმოების კატეგორიზაციას მათი ფინანსური მდგომარეობის მიხედვით, რომლებშიც ფლობს 50%-ზე მეტ (შპს-ის შემთხვევაში) და 75%-ზე მეტ (სააქციო საზოგადოებების შემთხვევაში) წილს[18]. კერძოდ, ფინანსური/ქონებრივი მდგომარეობისა და პორტფელის ანალიზის საფუძველზე, სააგენტო მის მმართველობაში შემავალ საწარმოებს ჰყოფს 5 კატეგორიად, რომელიც წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამებზე. მაგალითად, 2016 წელს 52 სახელმწიფო საწარმოდან მხოლოდ 4 იმყოფება ე.წ. „კარგ“ მდგომარეობაში, 8 მათგანი მოხვდა ერთი

[18] ასეთ საწარმოთა რაოდენობა შეადგენდა 52-ს.

საფეხურით ქვედა დონეში („საყურადღებო“), უმეტესი მათგანი (40 – დაახლოებით 77%) კი იმყოფება მძიმე ფინანსურ მდგომარეობაშია (კატეგორია „ცუდი“ - შესაბამისად, აღნიშნული საწარმოები სააგენტოს საკმარის ინფორმაციასაც ვერ აწვდიან).

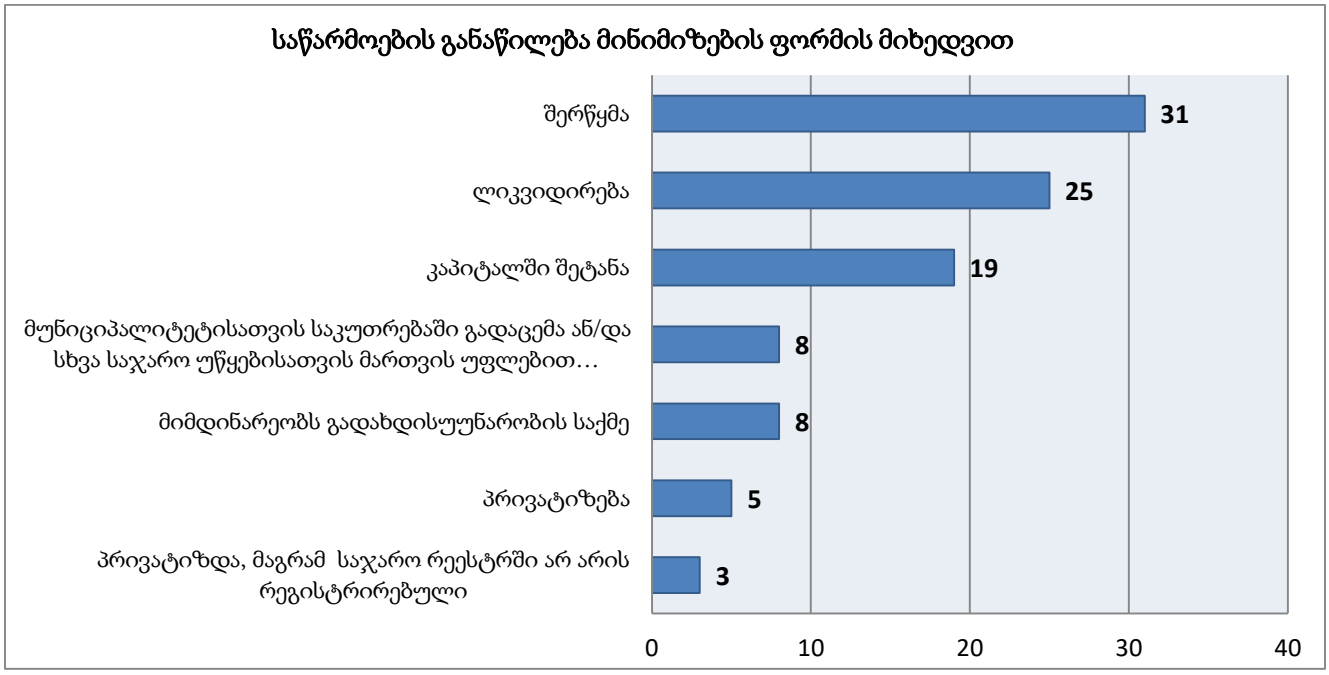



*დიაგრამა 13. სააგენტოს მართვაში მყოფი ფუნქციონირებადი საწარმოების კატეგორიზაცია ქონებრივი/ფინანსური მდგომარეობის მიხედვით - 2015-2016 წწ.*

ზემოაღნიშნული 52 ფუნქციონირებადი საწარმოდან, 41-მა სააგენტოში წარმოადგინა 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგება, რომელზე დაყრდნობითაც ირკვევა, რომ 2016 წელი 23-მა საწარმომ დაასრულა მოგებით, ხოლო 18-მა ზარალით. მოგების ჯამური ოდენობა უტოლდება 14,879.8 ათას ლარს და აღსანიშნავია, რომ მთლიანი მოგების 80% მიღებულია ერთი საწარმოდან - შპს „საქაერონავიგაცია“. 2016 წლის ზარალი კი 483,218 ათას ლარს შეადგენს და ზარალის 99% მოდის სამ საწარმოზე: სს „სახელმწიფო მომსახურეობის ბიურო“, შპს „ო. ჩხობაძის სახელობის ინვალიდთა და ხანდაზმულთა სამკურნალო რეაბილიტაციის კლინიკური ცენტრი“ და შპს „მარაბდა-კარწახის რკინიგზა“.

2015 წლის მსგავსად, 2016 წელსაც სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ ერთ-ერთ სტრატეგიულ მიმართულებად დასახული იყო უმოქმედო სახელმწიფო საწარმოთა რაოდენობის ოპტიმიზაცია/შემცირება. კერძოდ, სააგენტოს 2016 წლის სამოქმედო გეგმის მიხედვით, წლის განმავლობაში დაგეგმილი იყო 6 საწარმოს პრივატიზება და ასევე, სულ საწარმოების რაოდენობის მინიმუმ 30 საწარმოთი შემცირება. სააგენტომ 2017 წლის 4 აპრილამდე მოახდინა 3 საწარმოს სრული პრივატიზება, ხოლო 2 საწარმოს შემთხვევაში, პრივატიზების შემდეგ სახელმწიფოს მფლობელობაში დარჩა მხოლოდ 5%-ის წილი. აღნიშნულ პერიოდის

განმავლობაში, სააგენტომ მოახდინა სულ 99 საწარმოს მინიმიზება, რომელთა გადანაწილება მინიმიზების ფორმების მიხედვით წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.




*დიაგრამა 14. სააგენტოს მიერ 01.01.2016-დან 04.04.2017-მდე პერიოდში მინიმიზებული საწარმოების განაწილება მინიმიზების ფორმის მიხედვით - 2016 წ.*

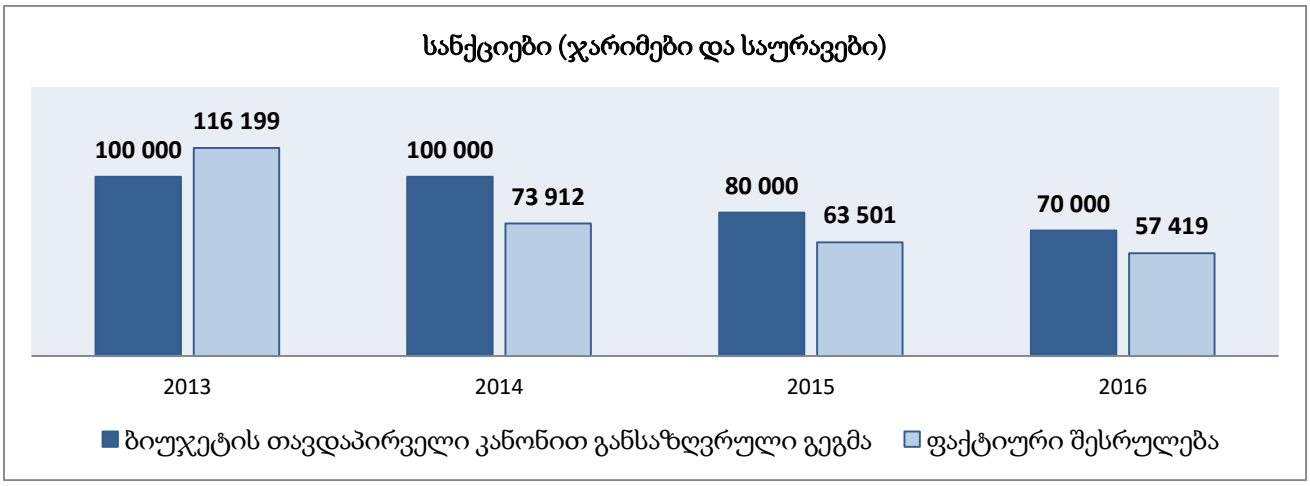
წინა წლების ბიუჯეტის შესრულების შესახებ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებში, არაერთგზის გამახვილდა ყურადღება, სააგენტოს მხრიდან საწარმოების მდგომარეობის მონიტორინგის გაუმჯობესების მიზნით, ანგარიშგების სისტემის დანერგვის აუცილებლობასთან დაკავშირებით. ამ კუთხით, დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ თავმჯდომარემ 2017 წლის 2 თებერვალს დაამტკიცა „სახელმწიფოს 50%-ზე (სს-ის შემთხვევაში 75%-ზე) მეტი წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების ფინანსური ანგარიშგებების, ბიზნეს-გეგმებისა და წლიური ანგარიშების შემუშავების, წარდგენის, განხილვისა და გამოქვეყნების შესახებ“ ბრძანება. აღნიშნული ბრძანების მიხედვით, განსაზღვრულია ბიზნეს-გეგმების, ფინანსური ანგარიშგებებისა და წლიური ანგარიშგებების სააგენტოში წარდგენის ვადები და ფორმები. აღსანიშნავია, რომ 2017 წლის 4 აპრილის მდგომარეობით, სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ მართვაში მყოფი 64 ფუნქციონირებადი საწარმოდან მხოლოდ 23-მა წარმოადგინა ბიზნეს-გეგმა[19]. **სააგენტოს 2016**

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

წლის სამოქმედო გეგმის მიხედვით, იგეგმებოდა სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოთა მიერ ანგარიშვალდებულების პირობების დარღვევის შემთხვევაში სანქცირების სისტემის შესახებ ინსტრუქციის შემუშავება. თუმცა, სააგენტოდან მიღებულ ინფორმაციაზე დაყდნობით, 2017 წლის 15 მაისის მდგომარეობით, ზემოაღნიშნული ინსტრუქციის დამტკიცება არ მომხდარა.

### *სანქციები (ჯარიმები და საურავები)*

2016 წლის ბიუჯეტის კანონით, „სანქციების (ჯარიმები და საურავები)“ მუხლის გეგმური მაჩვენებელი 70,000 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, რაც 2,000 ათასი ლარით აღემატება 2015 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. 2016 წლის განმავლობაში სანქციების სახით მობილიზებული სახსრების ოდენობამ 57,419 ათასი ლარი და წლიური გეგმის მხოლოდ 82.0% შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ „სანქციების (ჯარიმები და საურავები)“ მუხლით მობილიზებული შემოსავლების დინამიკა ბოლო წლების განმავლობაში მნიშვნელოვანი კლების ტენდენციით ხასიათდება. კერძოდ, 2016 წელს სანქციებიდან მიღებული შემოსავლის ოდენობა 2013 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით განახევრდა. **ამასთან, ქვემოთ მოცემული დიაგრამიდან ჩანს, რომ ბოლო 3 წლის განმავლობაში „სანქციების (ჯარიმები და საურავები)“ მუხლის ფაქტობრივი შესრულება ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელთან მიმართებაში ჩამორჩენით ხასიათდება.**



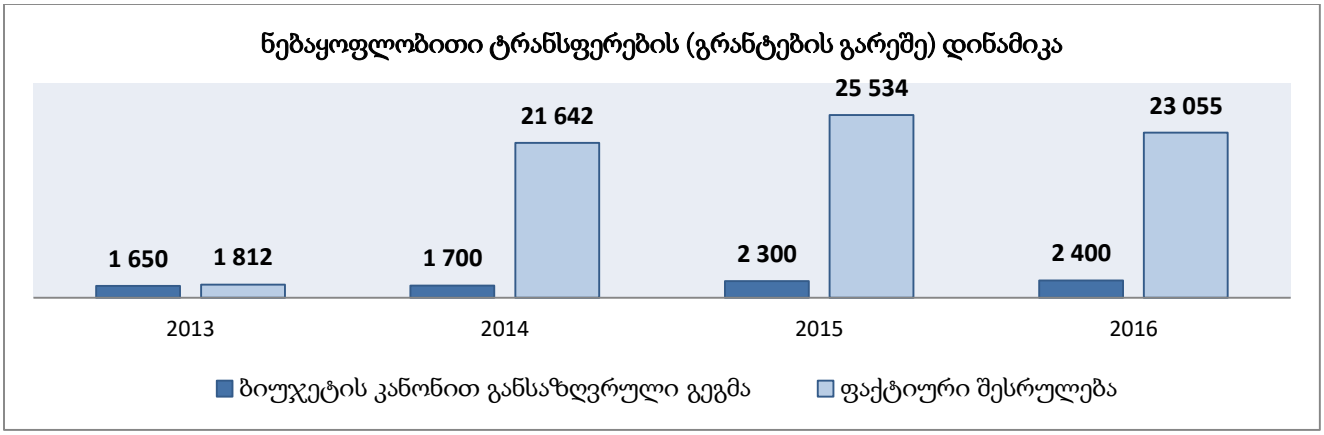

*დიაგრამა 15. „სანქციების (ჯარიმები და საურავები)“ მუხლის გეგმისა და ფაქტიური შესრულების დინამიკა - 2013-2016 წწ. (ათასი ლარი).*

რაც შეეხება სანქციების (ჯარიმებისა და საურავების) სტრუქტურას, გასული წლის მსგავსად, 2016 წელს უდიდესი წილი მოდის სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებული სამართალდარღვევის შედეგად დაკისრებული სანქციებიდან მიღებულ შემოსავლებზე, რომლის მოცულობამ 26.4 მლნ ლარი (სანქციებიდან მიღებული შემოსავლის 46.0%) შეადგინა. სტრუქტურაში სიდიდით მეორე ადგილი უჭირავს საგზაო მოძრაობის წესების დარღვევისთვის მიღებულ შემოსავლებს, რაც 19.9 მლნ ლარს წარმოადგენს და სანქციებიდან მიღებული შემოსავლის 34.6%-ს უტოლდება.

### *ნებაყოფლობითი ტრანსფერები (გრანტების გარდა)*

„ნებაყოფლობითი ტრანსფერები (გრანტების გარდა)“ მუხლის გეგმური მაჩვენებელი ბიუჯეტის კანონით 2.4 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა ბოლო წლებში არსებული ტენდენციის მსგავსად, ფაქტობრივად მობილიზებულმა სახსრებმა 23.1 მლნ ლარი შეადგინა და გეგმას 20.7 მლნ ლარით გადააჭარბა. **აღნიშნული მუხლით მისაღები შემოსავლების შესაძლო გადაჭარბებაზე ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე (მე-3 წარდგენა).**

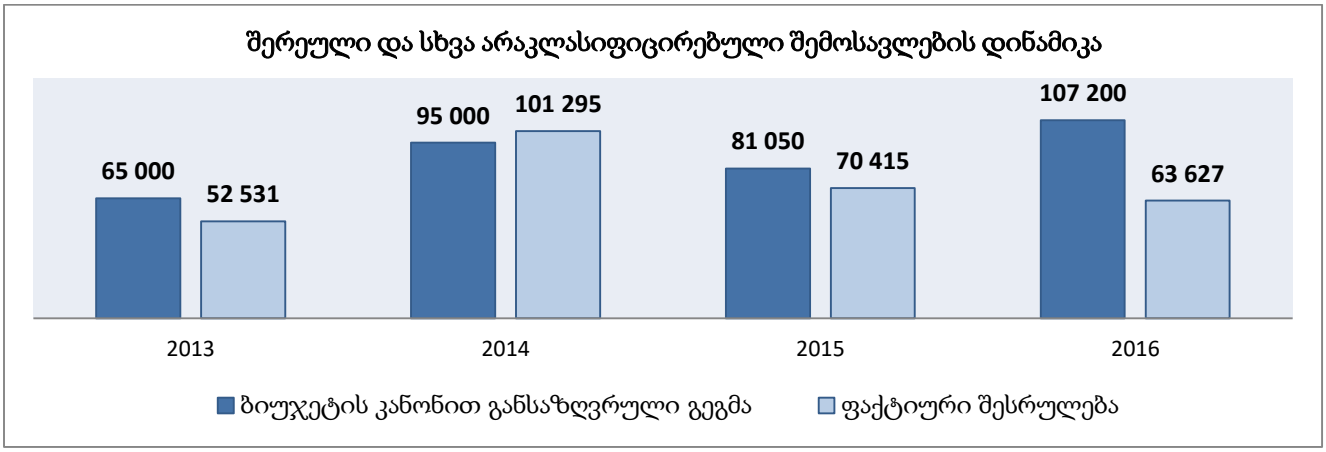
**ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო ხაზინის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, „ნებაყოფლობითი ტრანსფერები (გრანტების გარდა)“ მუხლით წლის განმავლობაში მობილიზებული რესურსის ოდენობამ 2.7 მლნ ლარი შეადგინა, რაც 20.4 მლნ ლარით ჩამორჩება ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილ მაჩვენებელს. სახელმწიფო ხაზინის განმარტებით, აღნიშნული სხვაობა წარმოადგენს „ნებაყოფლობითი ტრანსფერების (გრანტების გარდა)“ მუხლში წლის განმავლობაში მიზნობრივი დაფინანსების სახით მობილიზებულ თანხებს. თუმცა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოთხოვნის მიუხედავად, აღნიშნული ინფორმაცია ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული არ იქნა. შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ვერ მოხერხდა ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში აღნიშნული მუხლში წარმოდგენილი თანხის სისრულის, სიზუსტისა და კლასიფიკაციის სისწორის დადასტურება.**




*დიაგრამა 16. „ნებაყოფლობითი ტრანსფერების (გრანტების გარეშე)“ მუხლის დინამიკა - 2013-2016 წწ. (ათასი ლარი).*

### *შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები*

„შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლით მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი ბიუჯეტის კანონით 107.2 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, რომელიც 26.2 მლნ ლარით აღემატება 2015 წლის გეგმურ მაჩვენებელს. **აღნიშნული მუხლის ასეთი მკვეთრი ზრდის დაუსაბუთებლობასთან დაკავშირებით ყურადღება გამახვილდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე (მე-3 წარდგენა). ფაქტიურმა შესრულებამ 63.6 მლნ ლარი შეადგინა და 43.6 მლნ ლარით ჩამორჩა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს (59.4%), რაც ამ მიმართულებით დაგეგმვაში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს.**




*დიაგრამა 17. „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლის დინამიკა 2013-2016 წწ. (ათასი ლარი).*

რეკომენდაციები:

*სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს“:*

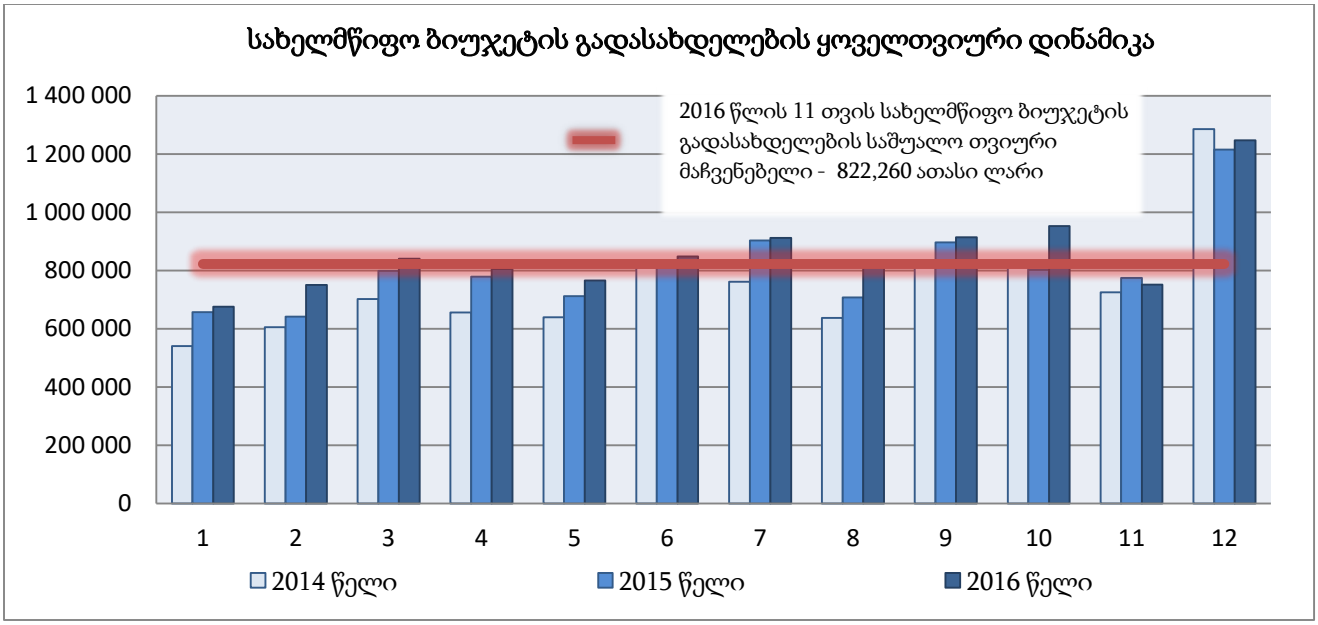
- სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოთა მიერ ანგარიშვალდებულების პირობების დარღვევის შემთხვევაში, უზრუნველყოფილ იქნეს სანქცირების სისტემის შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცება და მისი პრაქტიკაში დანერგვა;

*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.

## 3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების შესრულების ანალიზისას, საყურადღებოა გასული წლების მსგავსად, ფისკალური წლის დასასრულს გადასახდელების ათვისების მკვეთრი ზრდის ტენდენცია. კერძოდ, დეკემბრის თვეში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული გადასახდელების ჯამური მოცულობა 2016 წლის 11 თვის გადასახდელების საშუალო თვიური მაჩვენებლის 151.7%-ს შეადგენს და 5.8 პროცენტული პუნქტით ჩამორჩება 2015 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ნომინალურ გამოხატულებაში 32 მლნ ლარით არის გაზრდილი. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ფისკალური წლის დასასრულს, მკვეთრი ზრდით ხასიათდება გადასახდელების თითქმის ყველა კომპონენტი (პროცენტის გარდა).



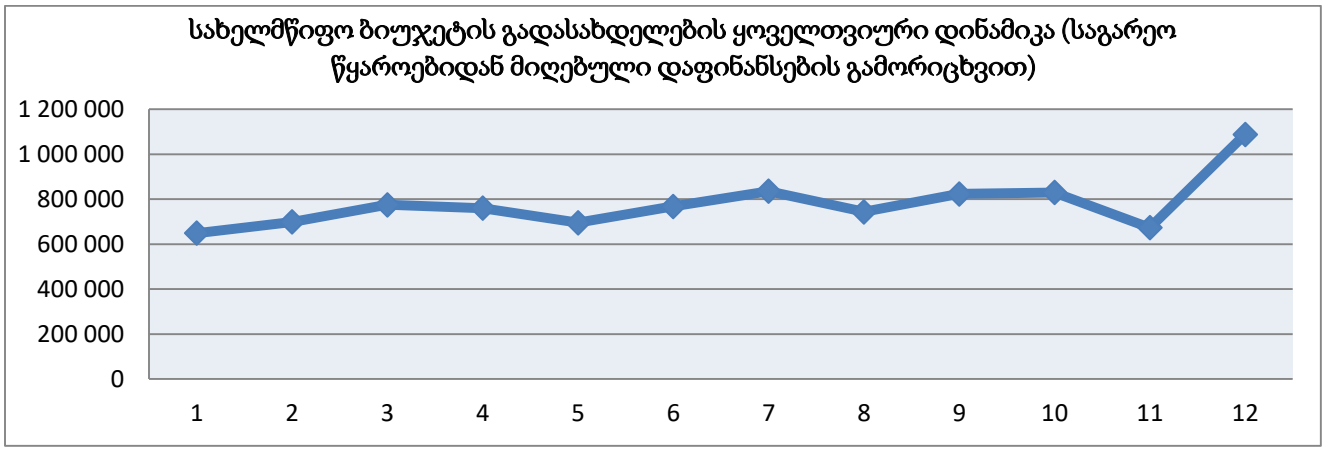

*დიაგრამა 18. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ყოველთვიური დინამიკა - 2014-2016 წწ. (ათასი ლარი)*

| | 2016 წელი | | |
|---|---|---|---|
| | დეკემბერი | 11 თვის საშუალო მაჩვენებელი | დეკემბრის თვის მაჩვენებლის ფარდობა 11 თვის საშუალო მაჩვენებელთან (%) |
| **სულ გადასახდელები** | **1,247,369** | **822,260** | **151.7%** |
| **ხარჯები** | **1,019,639** | **702,017** | **145.2%** |
| შრომის ანაზღაურება | 134,832 | 119,769 | 112.6% |
| საქონელი და მომსახურება | 131,693 | 89,645 | 146.9% |
| პროცენტი | 27,168 | 33,685 | 80.7% |
| სუბსიდიები | 40,635 | 26,669 | 152.4% |
| გრანტები | 146,373 | 74,007 | 197.8% |
| სოციალური უზრუნველყოფა | 317,112 | 257,541 | 123.1% |
| სხვა ხარჯები | 221,825 | 100,701 | 220.3% |
| **არაფინანსური აქტივების ზრდა** | **87,536** | **52,260** | **167.5%** |
| **ფინანსური აქტივების ზრდა** | **73,194** | **38,398** | **190.6%** |
| **ვალდებულებების კლება** | **67,000** | **29,585** | **226.5%** |

*ცხრილი 12. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების კომპონენტების შესრულების მაჩვენებლები - 2016 წ. (ათასი ლარი)*

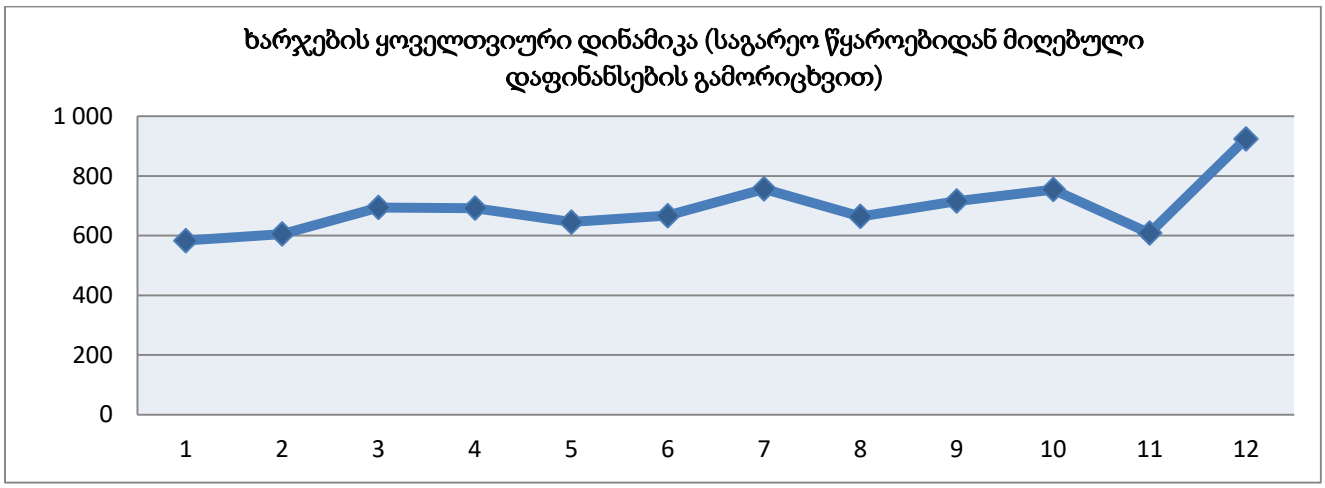
თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების შესრულება ნაწილობრივ დამოკიდებულია საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების დინამიკაზე, წმინდა ეფექტის გასამიჯნად, ასევე საინტერესოა გადასახდელების თვიური დინამიკის განხილვა

საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების გამორიცხვით[20], თუმცა გადასახდელების აღნიშნული მაჩვენებლების დინამიკაც ზემოთ მოყვანილი ტენდენციის ანალოგიურია.




*დიაგრამა 19. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დინამიკა - 2016 წ. (ათასი ლარი).*

2016 წელს, საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების გამორიცხვით, დეკემბერში „ხარჯების“ მუხლით ათვისებული საბიუჯეტო რესურსის მოცულობა 11 თვის საშუალოთვიურ მაჩვენებელს 37.6%-ით აღემატება, რაც ძირითადად დაკავშირებულია ხარჯების შემდეგი კომპონენტების ზრდასთან: საქონელი და მომსახურება, გრანტები და სხვა ხარჯები.

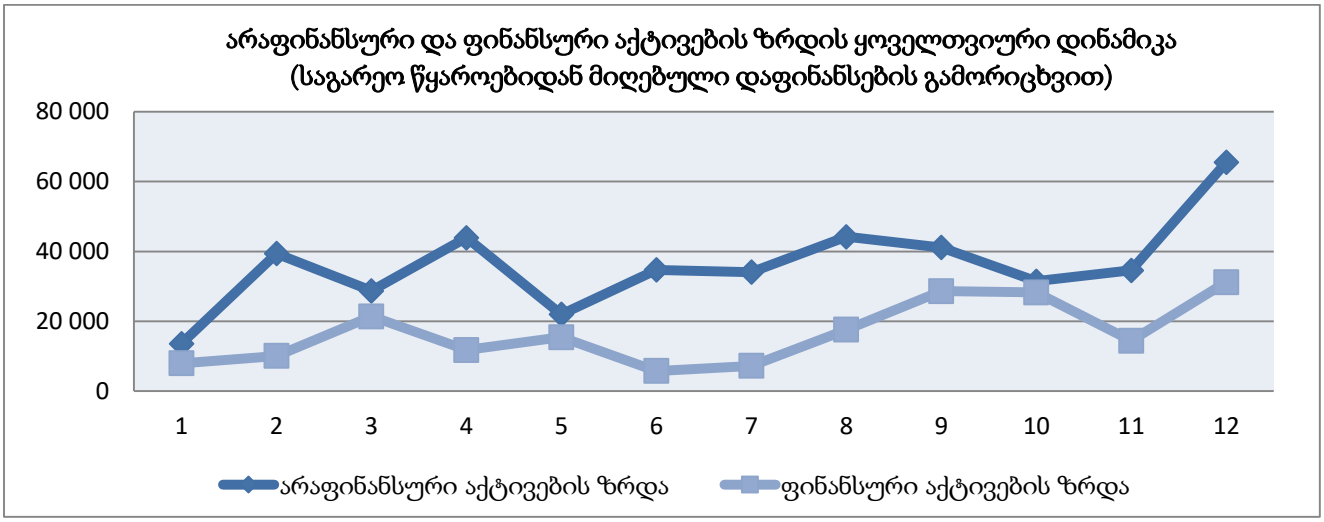



*დიაგრამა 20. სახელმწიფო ბიუჯეტის „ხარჯების“ მუხლის ყოველთვიური დინამიკა - 2016 წ. (ათასი ლარი).*

**ფისკალური წლის ბოლოს, კიდევ უფრო მკვეთრი ზრდით ხასიათდება „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლით გაწეული გადასახდელები (საგარეო წყაროებიდან მიღებული**

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

**დაფინანსების გამორიცხვით).** კერძოდ, „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის დეკემბრის თვის მაჩვენებელმა საშუალოთვიურ მაჩვენებელს 95.8%-ით (32,053 ათასი ლარით) გადააჭარბა.




*დიაგრამა 21. სახელმწიფო ბიუჯეტის არაფინანსური და ფინანსური აქტივების ზრდის დინამიკა - 2016 წ. (ათასი ლარი).*

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

- *რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს* სსიპ „საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის“ მიერ დეკემბრის თვეში შესყიდვის ხელშეკრულება გაფორმდა 28 მომწოდებელთან (ძირითადი ნაწილი თვის მეორე ნახევარში), შესყიდვის ჯამური ღირებულებით - 127,419 ათასი ლარი. ამავე პერიოდში წინასწარ, ავანსის სახით გადარიცხული სახსრების მოცულობამ 32,745 ათასი ლარი შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ ერთ-ერთი ხელშეკრულების[21] შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა

[21] „JV ECORYS Nederland B.V. (Netherlands)“ - თან 2016 წლის 1 ნოემბერს გაფორმებული ხელშეკრულების (SRMIDP/C/QCBS/03-2015).

საავანსო თანხის გადახდას 758 ათასი ლარის ოდენობით (ხელშეკრულების თანხის 9%), სადაც საბანკო გარანტია არ იყო დამოწმებული დამკვეთის ქვეყნის საფინანსო ინსტიტუტის მიერ, რაც ხელშეკრულების მიხედვით ავანსად თანხის გაცემის მოთხოვნებს ეწინააღმდეგებოდა. გარდა ამისა, ერთ-ერთ ხელშეკრულების[22] ფარგლებში, 29 დეკემბერს განხორციელებულია საავანსო თანხის გადახდა სახელშეკრულებო თანხის (1,630 ათასი ლარი) 20%-ზე, 440 ათასი ლარის ოდენობით. ხელშეკრულების პირობების შესაბამისად, საავანსო თანხის გადახდა უნდა განხორციელებულიყო კონტრაქტორის მიერ საბანკო გარანტიის წარმოდგენის საფუძველზე, თუმცა, საბანკო გარანტია წარმოდგენილი იყო გაცემული ავანსის მხოლოდ 50%-ზე (220 ათასი ლარი);

- *გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს* „გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტის“ მიერ 2016 წლის 3 აგვისტოს გამოცხადებულ ტენდერში გამარჯვებულ კომპანიასთან გაფორმდა ხელშეკრულება, ღირებულებით 1,114 ათასი ლარი. ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, კომპანია ვალდებული იყო 2016 წლის ბოლომდე შეესრულებინა ხელშეკრულების ღირებულების 50%-ის ოდენობის შესაბამისი სამუშაოები. კომპანიამ ვერ მოახერხა აღნიშნული პირობის დაკმაყოფილება, თუმცა 2016 წლის 22 დეკემბერს წერილობით მიმართა სამინისტროს და მოითხოვა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული 30%-იანი საავანსო ანგარიშსწორების 50%-მდე გაზრდა, რის შედეგადაც წლის ბოლომდე ავანსად გადახდილია 557 ათასი ლარი (სახელშეკრულებო ღირებულების 50%, როგორც კომპანიამ მოითხოვა);
- *გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს* „გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტის“ მიერ 2016 წლის 30 მაისს გამოცხადებულ ელექტრონულ ტენდერში გამარჯვებულ კომპანიასთან გაფორმებული ხელშეკრულების მიხედვით, სამუშაოს შესრულების ვადად განისაზღვრა 30 ნოემბერი. ხელშეკრულება ითვალისწინებდა საავანსო ანგარიშწორებას არაუმეტეს ხელშეკრულების ღირებულების 30%-ის ოდენობით. თუმცა 2016 წლის 21 დეკემბერს, შემსრულებელმა კომპანიამ წერილით მიმართა დეპარტამენტს, რომლის საფუძველზე ხელშეკრულებაში შევიდა ცვლილება - სამუშაოების შესრულების ვადა გაგრძელდა 2017 წლის 20 თებერვლამდე, ხოლო ავანსის

[22] შპს "RSP-40" - თან 2016 წლის 29 ოქტომბერს გაფორმებული ხელშეკრულება (GOG/ET/CW/1775/2015).

თანხა 30%-დან გაიზარდა 100%-მდე. აღნიშნულის შედეგად, ავანსის სახით გადახდილია 232 ათასი ლარი;

- *სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს* მიერ მინისტრის 2016 წლის 30 დეკემბრის №01/1619 ბრძანების საფუძველზე მოხდა კაპიტალის გაზრდა სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ შპს „სპორტმშენსერვისისთვის“ 1,219 ათასი ლარის ოდენობით. აღნიშნული ემსახურებოდა 2017 წლის განმავლობაში განსახორციელებელი ღონისძიებების დაფინანსებას და წლის ბოლომდე სახსრების ათვისებას ადგილი არ ჰქონია;
- საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 16 ივნისის N1235 განკარგულების საფუძველზე, *თავდაცვის სამინისტრომ* აპრილის თვეში განახორციელა Microsoft-ის ლიცენზიების შესყიდვის მეორე ეტაპით გათვალისწინებული თანხის გადახდა (620 ათასი აშშ დოლარის ეკვივალენტი ლარში), არსებული გრაფიკის შესაბამისად. თუმცა, 2016 წლის 13 დეკემბერს სამინისტრომ გააფორმა ხელშეკრულება Microsoft-ის ლიცენზიების შესყიდვის მესამე ეტაპთან დაკავშირებით, რომელიც 2017 წლისთვის იყო გათვალისწინებული. შედეგად, „კავშირგაბმულობისა და ინფრასტრუქტურის სისტემების“ ქვეპროგრამიდან (29 04 02), ამჯერად, წინასწარი ანგარიშსწორების სახით სამინისტრომ გადაიხადა 1,706 ათასი ლარი (620 ათასი აშშ დოლარი);
- *თავდაცვის სამინისტროს* „ინფრასტრუქტურის განვითარების“ პროგრამის (29 05) „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის ფარგლებში 2016 წლის დეკემბერში გახარჯული რესურსის ოდენობა (5,186 ათასი ლარი) 11 თვის საშუალო მაჩვენებელს 3,949 ათასი ლარით აღემატება, რაც გამოწვეულია შენობა-ნაგებობების კაპიტალური და მიმდინარე რემონტებისთვის ნოემბრის ბოლოს და ძირითადად დეკემბერში გაფორმებული ხელშეკრულებების ფარგლებში გადახდილი ავანსებით, ჯამური ოდენობით 3,332 ათასი ლარი;
- *ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს* სსიპ „ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციის“ მიერ ღვინის ტურიზმის ობიექტებისათვის საინფორმაციო მაჩვენებლებისა და საგზაო მანიშნებლების მოწყობის სამუშაოების შესყიდვის მიზნით,

2016 წლის 14 სექტემბერს გამოცხადდა ელექტრონული ტენდერი[23], სავარაუდო ღირებულებით 268 ათასი ლარი. გამარჯვებულ პრეტენდენტთან გაფორმდა ხელშეკრულება, ღირებულებით 202 ათასი ლარი. მიუხედავად იმისა, რომ სატენდერო დოკუმენტაციით საავანსო ანგარიშსწორება განსაზღვრული არ იყო[24], 2016 წლის 19 დეკემბერს ხელშეკრულებაში განხორციელდა ცვლილება, რომლითაც სსიპ „ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციამ“ აიღო ვალდებულება ხელშეკრულების ღირებულების 100%-ის ავანსად გადარიცხვის შესახებ, რაც განხორციელდა კიდეც (ავანსის სახით გადარიცხული 202 ათასი ლარი 2016 წლის ბოლოს სსიპ „ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციას“ ერიცხებოდა როგორც დებიტორული დავალიანება);

- *ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს* სსიპ „მეწარმეობის განვითარების სააგენტოს“ მიერ 2016 წლის 13 დეკემბერს საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვაზე (გამარტივებული შესყიდვა) გაფორმებული ხელშეკრულების[25] საფუძველზე ავანსად გადარიცხულია მთლიანი ღირებულება, 117.4 ათასი ლარი, თუმცა საკონსულტაციო მომსახურება განხორციელდა 2017 წელს;
- *სსიპ „სოციალური მომსახურების სააგენტოს“* მიერ 2016 წლის 28 დეკემბერს გაფორმებულ იქნა ხელშეკრულება ქ. ჩოხატაურში შენობის სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების შესყიდვის მიზნით, რისთვისაც 30 დეკემბერს ავანსის სახით გადახდილია 90 ათასი ლარი. ხელშეკრულების პირობებით, სამუშაოები უნდა დასრულებულიყო 2017 წლის 28 მარტს, თუმცა მომწოდებელს ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ ვადაში სამუშაოები არ შეუსრულებია.

**საბიუჯეტო წლის დასასრულს, ასიგნებების ათვისების ზრდის ტენდენცია განსაკუთრებით მასშტაბურად ვლინდება მხარჯავი დაწესებულებების ფარგლებში არსებული ცალკეული პროგრამების შემთხვევაში. კერძოდ, პროგრამების დონეზე (საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახდელების გამორიცხვით), დეკემბერში ათვისებული საბიუჯეტო სახსრების ფარდობა წინა 11 თვის საშუალო ხარჯვის მაჩვენებელთან, საშუალოდ 189.0%-ს უტოლდება, ხოლო მაქსიმალურმა მაჩვენებელმა 1,775.1% შეადგინა. ამასთან, აღნიშნული მაჩვენებელი 2 პროგრამის**

[23] SPA160024984

[24] პუნქტი 2.5.5

[25] შპს „სტარტი - მარკეტინგ აუთსორსინგი“.

**შემთხვევაში 1,000%-ს აღემატება, ხოლო 5 პროგრამისათვის 500%-1,000%-ის ფარგლებში მერყეობს.** ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია პროგრამების რაოდენობრივი განაწილება წლის ბოლოს ათვისებული ასიგნებების მიხედვით.

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

| ინტერვალი | 0-100% | 100-200% | 200-500% | 500% და მეტი |
|---|---|---|---|---|
| პროგრამების რაოდენობა | **36** | **62** | **29** | **7** |

*ცხრილი 13. პროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით - 2016 წ.*

მიუხედავად იმისა, **რომ ცალკეულ შემთხვევებში ფისკალური წლის ბოლოს ბიუჯეტის გადასახდელების ზრდა შეიძლება დაკავშირებული იყოს ობიექტურ გარემოებებთან, ზემოაღნიშნული არსებითი ზრდა საჯარო ფინანსების მართვაში არსებულ სისტემურ ხარვეზებზე მიუთითებს და ქმნის საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს.** აღნიშნული საკითხის პრობლემატურობა ხაზგასმულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური შესრულების შესახებ“, ასევე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ პუბლიკაციაში „ასიგნებების გადატანის უფლებამოსილება შემდგომი ფისკალური წლისათვის (Carry-Over მექანიზმი[26])“.

***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.**

[26] http://sao.ge/files/kanonmdebloba/pubnication/Carry_Over.pdf

## 3.1. მხარჯავი დაწესებულებები

### 3.1.1 საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებული ხარვეზები

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

*საანგარიშგებო პერიოდის განმავლობაში განხორციელებული გადანაწილებები*

**მიუხედავად იმისა, რომ მხარჯავი უწყებები აკმაყოფილებენ საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილ ლიმიტებს[27], საყურადღებოა მათ მიერ წლის განმავლობაში პროგრამებს/ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის ასიგნებების გადანაწილების მასშტაბურობა და სიხშირე, რაც ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში არსებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებზე მიუთითებს.** მაგალითად:

- *განათლების და მეცნიერების სამინისტროში* 2016 წლის განმავლობაში განხორციელდა 188 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება, საერთო თანხით 135,223 ათასი ლარი. აღნიშნული ცვლილებებიდან მხოლოდ პროგრამებს შორის 23 ცვლილების საფუძველზე გადანაწილებულ იქნა 33,973 ათასი ლარი (სამინისტროსთვის ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული ასიგნების 3.8%);
- *კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროში* პროგრამებს, ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის 2016 წლის განმავლობაში განხორციელდა 168 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება, ჯამური ღირებულებით 23,297 ათასი ლარი, საიდანაც მხოლოდ პროგრამებს შორის მოხდა 150 გადანაწილება;
- *თავდაცვის სამინისტროს* მიერ 2016 წლის განმავლობაში განხორციელდა 156 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება (პროგრამებს, ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო

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

კლასიფიკაციის მუხლებს შორის), ჯამური ღირებულებით 73,893 ათასი ლარი. მათ შორის მხოლოდ პროგრამებს შორის განხორციელდა 32 გადანაწილება 29,926 ათასი ლარის ოდენობით, რაც სამინისტროსათვის დამტკიცებული ბიუჯეტის 4.0%-ს შეადგენს;

- *ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში* 2016 წლის განმავლობაში განხორციელდა 62 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება, საერთო თანხით 13,386 ათასი ლარი, საიდანაც პროგრამებს შორის გადანაწილებული თანხის ოდენობამ 3,178 ათასი ლარი (11 ცვლილება) შეადგინა.

**ბიუჯეტის დაგეგმვისა და ფულადი სახსრების მართვის მიმართულებით არსებულ სისტემური ხასიათის ნაკლოვანებებზე მიანიშნებს, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ასიგნებების გადანაწილების უკუპროცესის ფაქტები. კერძოდ, გარკვეულ შემთხვევებში, ადგილი აქვს იმ პროგრამებზე/ ქვეპროგრამებზე ან საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებზე თანხების უკან მობრუნებას, რომლებიდანაც წლის განმავლობაში ხდებოდა ასიგნებების გადატანა.** მაგალითად:

- *რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს* ქვეპროგრამიდან „სამტრედია-გრიგოლეთის საავტომობილო გზის კმ 0-კმ 50 მონაკვეთის მოდერნიზაცია-მშენებლობა (EIB, EU)“ (25 02 03 06) წლის განმავლობაში სხვა ქვეპროგრამებზე ჯამურად მიმართულ იქნა 19,065 ათასი ლარი, თუმცა წლის ბოლოს (28 დეკემბრს) აღნიშნულ ქვეპროგრამაში 9,860 ათასი ლარის ოდენობით სახსრები კვლავ უკან იქნა მობრუნებული. ამასთან, უნდა აღინიშნოს რომ წლის ბოლოს პროგრამის ფარგლებში აუთვისებელი დარჩა 9,010 ათასი ლარის ასიგნებები, რაც მიუთითებს აღნიშნული გადანაწილების აუცილებლობის არარსებობაზე. ანალოგიურად, ქვეპროგრამაში „წინა წლებში შესრულებული საგზაო სამუშაოების აუნაზღაურებელი ნაწილის გადახდა“ (25 02 02 04) წლის განმავლობაში (მათ შორის ნოემბერში) სხვა პროგრამებზე გადანაწილებულმა თანხამ 895 ათასი ლარი შეადგინა, თუმცა ამავდროულად პროგრამაში 28 დეკემბერს 1,000 ათასი ლარი კვლავ უკან იქნა მობრუნებული;
- *განათლების და მეცნიერების სამინისტროს* პროგრამიდან „პროფესიული განათლება“ (32 03) „ზოგადი განათლების“ (32 02) პროგრამაზე, მსჯავრდებულთა პროფესიული განათლების მოკლევადიანი კურსების დაფინანსების მიზნით, 31 მაისის N541 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებით მიმართულ იქნა 130 ათასი ლარი, თუმცა უკვე 1 ივნისის

N544 ცვლილებით „ზოგადი განათლების“ (32 02) პროგრამიდან უკან იქნა გადატანილი 560 ათასი ლარი „პროფესიული განათლების“ (32 03) პროგრამაზე;

- *თავდაცვის სამინისტროს* „ინფრასტრუქტურის განვითარების“ (29 05) პროგრამიდან 16 ნოემბრის N1287 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობის საფუძველზე, 1,300 ათასი ლარი მიიმართა სხვადასხვა პროგრამებზე. თუმცა, დეკემბერში[28] შენობა-ნაგებობების მიმდინარე რემონტის ხარჯების ასანაზღაურებლად საჭირო გახდა პროგრამაში 200 ათასი ლარის ასიგნებების მობილიზება. ამასთან, წლის ბოლოს პროგრამის ფარგლებში აუთვისებელი დარჩა 57 ათასი ლარი;
- *შინაგან საქმეთა სამინისტროს* ცენტრალური აპარატის „შრომის ანაზღაურების“ მუხლიდან 2016 წლის 22 სექტემბერს განხორციელებული ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებით, შსს-ს 5 სტრუქტურული ქვედანაყოფისა და ტერიტორიული ერთეულის შესაბამის მუხლში მიიმართა 1,288 ათასი ლარი, თუმცა 30 სექტემბრის გადანაწილებით 163 ათასი ლარი უკან დაუბრუნდა ცენტრალურ აპარატს;

**ზოგიერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციის შემთხვევაში, ადგილი აქვს პროგრამების/ქვეპროგრამებისა ან ცალკეული საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლების ფარგლებში ჭარბი ოდენობით რესურსის დაგეგმვას ან/და წლის განმავლობაში აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილებას სხვადასხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე, რაც დაგეგმვის პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს.** მაგალითად:

- *თავდაცვის სამინისტროს* „საერთაშორისო თანამშრომლობის“ (29 06) პროგრამის ასიგნებები ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე ზედმეტად დიდი ოდენობით იქნა განსაზღვრული (55,126 ათასი ლარი), რის შედეგადაც ჭარბი საბიუჯეტო რესურსი, 15,881 ათასი ლარის ოდენობით, წლის განმავლობაში გადანაწილდა სხვადასხვა პროგრამებზე (კერძოდ, იანვარშივე გადანაწილდა 1,013 ათასი ლარი, აპრილში 4,698 ათასი ლარი, ხოლო ნოემბერ-დეკემბერში - 7,000 ათას ლარამდე). აუთვისებელი ასიგნებების გადანაწილების შედეგად პროგრამის ბიუჯეტი 39,169 ათას ლარამდე დაზუსტდა, ათვისების მაჩვენებელმა დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში კი 100% შეადგინა;
- ანალოგიურად, გაზრდილი ოდენობით იქნა დაგეგმილი „სამხედრო წვრთნა და განათლების“ პროგრამის (29 02) ასიგნებებიც. კერძოდ, პროგრამისათვის ბიუჯეტის

[28] ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობა #1448 - 20.12.2016წ.

კანონით განსაზღვრული 24,831 ათასი ლარის რესურსი 18,787 ათას ლარამდე შემცირდა. მათ შორის, აღნიშნული პროგრამის ერთ-ერთი ქვეპროგრამის - „სამხედრო სწავლებების (სასწავლო და სპეციალიზაციის კურსები)“ (29 02 03) წლიური გეგმური მაჩვენებელი 79.9%-ით იქნა შემცირებული. ძირითადად ასიგნებები გადანაწილებულია სხვადასხვა პროგრამებში კომუნალური გადასახდელების, დიზელ გენერატორების შეძენის (1,400 ათასი), საიდუმლო შესყიდვებისა (1,074 ათასი) და სამინისტროს თანამშრომელთა მატერიალური წახალისების მიზნით (1,550 ათასი). აღნიშნული ფაქტი მიუთითებს ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებულ ხარვეზზე;

- *შინაგან საქმეთა სამინისტროს ცენტრალური აპარატის* „საწვავის“ ხარჯის მუხლი 2016 წლისათვის დაიგეგმა 29.6 მლნ. ლარის ოდენობით, თუმცა წლის განმავლობაში განხორციელებული გადანაწილებების შედეგად იგი 18 მლნ ლარამდე შემცირდა (11.6 მლნ ლარით). აღნიშნული ცვლილება გამოწვეულ იქნა სსიპ „მომსახურების სააგენტოს“ მიერ სამინისტროსათვის 6.8 მლნ ლარის ღირებულების საწვავის შეძენით კანონმდებლობით ნებადართული საკუთარი შემოსავლებიდან ანუ, სამინისტროს ცენტრალური აპარატის და სსიპ „მომსახურების სააგენტოს“ მიერ 2016 წელს, შესყიდულია ჯამში 24,838.9 ათასი ლარის ღირებულების საწვავი. აღსანიშნავია, რომ სსიპ „მომსახურების სააგენტოს“ მიერ სამინისტროს ცენტრალური აპარატისათვის ფინანსური და მატერიალური დახმარების გაწევა სისტემატურ ხასიათს ატარებს. ასეთი დახმარების საერთო ღირებულებამ 2015 წელს 27.0 მლნ 2016 წელს კი 18.8 მლნ ლარი შეადგინა, რაც ბიუჯეტის დაგეგმვისას გათვალისწინებული არ ყოფილა. ამრიგად, სსიპ „მომსახურების სააგენტო“, საკუთარი სახსრებით სამინისტროს გარკვეულ ხარჯებს აფინანსებს, ისე, რომ ეს ხარჯები მის დამტკიცებულ ბიუჯეტში გათვალისწინებული არ არის. აღნიშნული გარემოება, მისი მოცულობიდან გამომდინარე, უარყოფით გავლენას ახდენს უშუალოდ სამინისტროს ბიუჯეტის დაგეგმვა-შესრულების პროცესზე. იგი ბიუჯეტით დამტკიცებულ და დაზუსტებულ გეგმებსა და შესრულების მაჩვენებლებს შორის არსებული მნიშვნელოვანი გადახრების ერთ-ერთ განმაპირობებელ ფაქტორს წარმოადგენს;
- *ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს* პროგრამიდან „საქართველოს მიერ საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრი ვალდებულებების ფარგლებში საქართველოს აეროპორტებში "გათავისუფლებული ფრენების" მომსახურების ხარჯების ანაზღაურება“

(24 06) 2,369 ათასი ლარის ოდენობით აუთვისებელი სახსრები გადანაწილებულ იქნა სამინისტროს 3 სხვადასხვა პროგრამაზე. აქედან 2,214 ათასი ლარის გადატანა მოხდა დეკემბერში. აღსანიშნავია, რომ ამ პროგრამიდან აუთვისებელი ასიგნებების სხვა პროგრამებზე გადანაწილებას ადგილი ჰქონდა 2015 წელსაც 1,179 ათასი ლარის ოდენობით;

- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში* 2016 წლის 14 დეკემბრის N1407 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებით 10,125 ათასი ლარი ქვეპროგრამებიდან „ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების ინფრასტრუქტურის განვითარება“ (32 06 02 01) და „პროფესიული საგანმანათლებლო დაწესებულებების ინფრასტრუქტურის განვითარება“ (32 06 02 02) გადატანილ იქნა (7,258 და 2,867 ათასი ლარი, შესაბამისად) „ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების დაფინანსების“ (32 02 01) ქვეპროგრამაზე, დეკემბერში ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლებისთვის განკუთვნილი ვაუჩერის სრული დაფინანსებისთვის;
- *სოფლის მეურნეობის სამინისტროს* ქვეპროგრამაში „ქართული ჩაი“ (37 01 13), რომელიც ითვალისწინებს კერძო და სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ჩაის პლანტაციების რეაბილიტაციაში მონაწილეობას თანადაფინანსების სახით, საბიუჯეტო სახსრების ათვისება შეფერხებით მიმდინარეობდა, რამდენადაც ბენეფიციარების მხრიდან სააგენტოში წარმოსადგენ დოკუმენტაციას სჭირდება გარკვეული დრო. შედეგად, აუთვისებელი სახსრები 3,458 ათასი ლარის ოდენობით, გადანაწილდა სამინისტროს სხვა ქვეპროგრამებზე. ანალოგიურად, „მანდარინის მოსავლის რეალიზაციის ხელშეწყობის ღონისძიებების“ ქვეპროგრამიდან (37 01 11) მოხდა აუთვისებელი სახსრების გადანაწილება სხვა ქვეპროგრამებზე, ჯამურად 1,075 ათასი ლარის ოდენობით.

**ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებულ კიდევ ერთ სისტემური ხასიათის ხარვეზს წარმოადგენს ფისკალური წლის განმავლობაში თანხების გადანაწილება 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. ამასთან, აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში მსგავსი ტიპის გადანაწილებებს ადგილი აქვს საბიუჯეტო წლის დასაწყისშივე. მაგალითად:**

- *შინაგან საქმეთა სამინისტროს* „შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემის მოსამსახურეთა ჯანმრთელობის დაცვის მომსახურებით უზრუნველყოფის“ პროგრამის (30 04) ასიგნებები 2016 წლისათვის არასაკმარისი ოდენობით იქნა დაგეგმილი (3,761 ათასი ლარი), რის გამოც წლის განმავლობაში რამდენჯერმე გახდა საჭირო ამ პროგრამისთვის დამატებითი რესურსების გადანაწილება. შედეგად, პროგრამის ასიგნებები თითქმის 48.6%-ით გაიზარდა და 5,590 ათასი ლარი შეადგინა;
- გარდა ამისა, *შინაგან საქმეთა სამინისტროს* ცენტრალური აპარატის ბიუჯეტით „სხვა შენობა-ნაგებობებისა“ და „სატრანსპორტო საშუალებების“ მუხლების ასიგნებები საერთოდ არ იქნა დაგეგმილი. თუმცა წლის განმავლობაში განხორციელებული გადანაწილებების შედეგად აღნიშნული მუხლებიდან გაწეულმა საკასო ხარჯმა 321 ათასი და 497 ათასი ლარი შეადგინა. უნდა აღინიშნოს, რომ წინა წლების გამოცდილებიდან გამომდინარე შესაძლებელი იყო სამინისტროს მიერ ზემოხსენებული ხარჯების ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება. ასევე, დაგეგმვის პროცესში არასწორად იქნა განსაზღვრული სამინისტროს მიერ ჩასატარებელი სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოებისათვის საჭირო რესურსის ოდენობა, რისთვისაც საჭირო გახდა 2,800 ათასი ლარის „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლში[29] გადანაწილება ცენტრალური აპარატის „საქონელი და მომსახურების“ მუხლიდან. აღსანიშნავია, რომ სამინისტროს არ გააჩნია სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოების ჩატარების დამტკიცებული გეგმა (ანუ არ არის განსაზღვრული თუ კონკრეტულად რომელი ობიექტი აშენდება/გარემონტდება და როდის), რაც საბიუჯეტო პროცესის სწორად წარმართვის ერთ-ერთ აუცილებელ პირობას წარმოადგენს;
- *სსიპ „მეწარმეობის განვითარების სააგენტოსთვის“* ბიუჯეტის კანონით „სუბსიდიების“ მუხლში გათვალისწინებული ასიგნებებიდან 2016 წლის მე-2 კვარტალში 1,850 ათასი ლარი გადატანილ იქნა „საქონელი და მომსახურების“ მუხლში[30]. ასიგნებების გადანაწილება ძირითადად განხორციელდა CNN-თან გაფორმებული ხელშეკრულების ფარგლებში საერთაშორისო სარეკლამო კომპანიების მომსახურების ხარჯების ანაზღაურებისათვის. სააგენტოსა და CNN-ს შორის საერთაშორისო სარეკლამო კამპანიის წარმოებაზე ხელშეკრულება გაფორმდა 2015 წელს. ხელშეკრულებით გათვალისწინებული

[29] ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებების ცნობები N1047 და N1151

[30] ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობა #182, 29.02.2016

მომსახურების 70%-ის ანაზღაურება განხორციელდა 2015 წელს, ხოლო დარჩენილი 30% (600 ათასი აშშ დოლარი) უნდა ანაზღაურებულიყო 2016 წლის თებერვალში. შესაბამისად, აღნიშნული ხარჯის შესახებ უწყებისათვის ცნობილი იყო ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე. აღსანიშნავია, რომ სსიპ „მეწარმეობის განვითარების სააგენტოს“ მიერ წარდგენილ საბიუჯეტო განაცხადში მოთხოვნილ იქნა ამ ღონისძიების დაფინანსებისათვის საჭირო რესურსი, თუმცა მისი გათვალისწინება ბიუჯეტის კანონის ფორმირებისას არ მოხდა;

- ასევე, *„მეწარმეობის განვითარების ხელშეწყობის“ პროგრამის* (24 01 03 02) „სუბსიდიების“ მუხლიდან, 2016 წლის აგვისტოში 522.5 ათასი ლარი გადატანილ იქნა „საქონელი და მომსახურების“ მუხლში[31] „აწარმოე საქართველოში“ პროგრამაზე კინოინდუსტრიისა და სასტუმრო ბიზნესის ხელშეწყობის კომპონენტების დამატების და საერთაშორისო გამოფენებში, კონკურსებსა და ბაზრობაში მონაწილეობის დაფინანსების მიზნით. აღნიშნული ღონისძიებები არ იყო გათვალიწინებული ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე;
- *თავდაცვის სამინისტროს* „საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბი და საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სამოქალაქო ოფისის“ (29 01 01) ქვეპროგრამის ფარგლებში, წლის განმავლობაში „საქონელი და მომსახურების“ მუხლიდან, სხვადასხვა ქვედანაყოფებსა და პროგრამებზე სულ გადანაწილებულია 14,896 ათასი ლარის ასიგნება, საიდანაც 5,857 ათასი ლარის გადანაწილება განხორციელდა პირველ კვარტალშივე (კარადა-მაცივრების, ვიდეო-აპარატურის, გენერატორების, კონდენციონერების, სარეცხი და საშრობი მანქანების შეძენის მიზნით), რომელთა ბიუჯეტში გათვალისწინებაც დაგეგმვის პროცესშივე იყო შესაძლებელი;
- *შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს* „შრომის ბაზრის ანალიზის, ინფორმაციული სისტემის დანერგვა/განვითარების“ ქვეპროგრამის (35 05 01) „საქონელი და მომსახურების“ მუხლიდან 297 ათასი ლარი გადატანილ იქნა „არაფინასური აქტივების ზრდის“ მუხლში „შრომის ბაზრის საინფორმაციო სისტემის“ (LMIS) შესყიდვის მიზნით. აღნიშნული რესურსის საჭიროების შესახებ სამინისტროსთვის ცნობილი იყო ჯერ კიდეც 2015 წლის ივნისში, რის შედეგადაც შეიძლებოდა აღნიშნული ღონისძიებისათვის საჭირო რესურსის ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება;

[31] ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობა #846, 03.08.2016

- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში* 28 აპრილის N437 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებით „პროფესიული საგანანმანათლებლო დაწესებულებების ინფრასტრუქტურის განვითარების“ ქვეპროგრამაზე (32 06 02 02) გადატანილ იქნა 4,500 ათასი ლარი „პროფესიული განათლების განვითარების ხელშეწყობის“ ქვეპროგრამიდან (32 03 01 01), პროფესიული საგანმანათლებლო პროგრამებისათვის საჭირო ინვენტარის შეძენისა და სამშენებლო სამუშაოების შეუფერხებლად განხორციელებისათვის.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ბიუჯეტირების პრინციპით წარმოდგენა მოიაზრებს თითოეული პროგრამის, ქვეპროგრამისა თუ პროექტის ფარგლებში დაგეგმილ მოსალოდნელ შედეგსა და მასზე გამოყოფილ ასიგნებას შორის მჭიდრო ურთიერთშედეგობრივ კავშირს. თუმცა, ფისკალური წლის განმავლობაში პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე გამოყოფილ ასიგნებებში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად ხდება მათზე გათვალისწინებული სახსრების შემცირება და მიმართვა სხვა პროგრამების/ქვეპროგრამების დასაფინანსებლად. უმეტეს შემთხვევებში საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ასიგნებების გადანაწილების მოთხოვნით წარმოდგენილ წერილებში მოცემულია ინფორმაცია მხოლოდ იმის შესახებ, თუ რომელი ღონისძიებების დაფინანსება განხორციელდება აღნიშნული სახსრებით, თუმცა არაფერია ნათქვამი, რომელი აქტივობების შეჩერებას გამოიწვევს ეს ქმედება. აღნიშნული კი თავის მხრივ, აზრს უკარგავს პროგრამული ბიუჯეტით დადგენილ მიზეზ-შედეგობრივ კავშირს მოსალოდნელ შედეგსა და მის მისაღწევად განსაზღვრულ ფინანსურ რესურს შორის.

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

### *პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში გამოვლენილი აუთვისებლობები*

სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს საანგარიშგებო პერიოდის განმავლობაში დაბალი ათვისების ტენდენციის მქონე პროგრამებისა და ქვეპროგრამების არსებობა. ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, 2016 წელს ჯამურად პროგრამების ფარგლებში გამოყოფილი საბიუჯეტო რესურსის ათვისების საშუალო მაჩვენებელი ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული გეგმის 114.1%-ს, ხოლო დაზუსტებული წლიური გეგმის 101.5%-ს შეადგენს (საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახდელების გამორიცხვით). პროგრამებისა და ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლების მიხედვით წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილებში (საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახდელების გარეშე).

**პროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით**

| ინტერვალი | 0-80% | 80-90% | 90-100% | >100% |
|---|---|---|---|---|
| პროგრამების რაოდენობა დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში | **4** | **6** | **90** | **32** |
| პროგრამების რაოდენობა დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში | **12** | **14** | **50** | **51** |

*ცხრილი 14[32]. პროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით დაზუსტებულ და დამტკიცებულ გეგმებთან მიმართებაში - 2016 წ.*

**ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით**

| ინტერვალი | 0-80% | 80-90% | 90-100% | >100% |
|---|---|---|---|---|
| ქვეპროგრამების რაოდენობა დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში | **41** | **30** | **672** | **73** |
| პროგრამების რაოდენობა დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში | **89** | **57** | **182** | **235** |

*ცხრილი 15. ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით დაზუსტებულ და დამტკიცებულ გეგმებთან მიმართებაში - 2016 წ.*

**თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ პროგრამების შესრულების ასეთი მაღალი მაჩვენებელი ნაწილობრივ განპირობებულია მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების ფარგლებში გახარჯული რესურსით, რამდენადაც წლის განმავლობაში პროგრამების დაზუსტებული წლიური გეგმა არ მოიცავს აღნიშნული გადასახდელების გეგმურ მაჩვენებლებს.**

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

ამით აიხსნება ის ფაქტიც, რომ გარკვეული პროგრამების ფარგლებში ადგილი აქვს სახსრების ათვისებას დაზუსტებულ გეგმაზე მეტი ოდენობით. პროგრამებისა და ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლების მიხედვით, გეგმით გაუთვალისწინებელი მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების სახით გადახდილი სახსრების გამოკლებით, წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში (საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახდელების გარეშე).

| 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** |

*ცხრილი 16 პროგრამების/ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში, მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების სახით გადახდილი სახსრების გამოკლებით - 2016 წ.*

| 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 17. პროგრამების/ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების სახით გადახდილი სახსრების გამოკლებით - 2016 წ.*

შესრულების მაღალი მაჩვენებლის მიუხედავად, გარკვეული პროგრამები/ქვეპროგრამები ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდებიან. **საყურადღებოა, რომ ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში, 2016 წლის განმავლობაში ადგილი არ ჰქონია ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების ათვისებას.**

| პროგ. კოდი | დასახელება | ბიუჯეტის კანონი (თავდაპირ.) | ბიუჯეტის კანონი (ცვლილება) | დაზუსტებული გეგმა | საკასო შესრულება |
|---|---|---|---|---|---|
| 28 01 01 02 01 | დიპლომატიური დაწესებულებების დაკომპლექტებისა და მატერიალურ–ტექნიკური ბაზით უზრუნველყოფის ხარჯები | 92,504 | - | 0.1 | 0 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 32 01 02 63 | განათლების სფეროში სამინისტროს პოლიტიკის განხორციელების ხელშეწყობა – საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს განკარგვა | 168 | 168 | 42 | 0 |
| 32 05 05 01 | მეცნიერების აღდგენა და განვითარება - საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს განკარგვა | 2,600 | 2,600 | 54 | 0 |
| 32 05 05 02 01 | სამეცნიერო კვლევების ხელშეწყობა | 22,000 | - | 60 | 0 |
| 33 02 04 | კულტურის სფეროს ინფრასტრუქტურის განვითარებისა და ფინანსური მდგრადობის პროგრამა | 1,000 | 1,000 | 0 | 0 |
| 35 02 03 14 | მძიმე და ღრმა შეზღუდული შესაძლებლობის ან ჯანმრთელობის პრობლემების მქონე ბავშვთა სპეციალიზებული საოჯახო ტიპის მომსახურების ქვეპროგრამა | 46 | 46 | 7 | 0 |
| 61 00 | სსიპ - სახელმწიფო ენის დეპარტამენტი | 300 | 300 | 300 | 0 |

*ცხრილი 18. წულოვანი ათვისების მქონე პროგრამები/ქვეპროგრამები - 2016 წ. (ათასი ლარი).*

**გარდა შემოაღნიშნულისა, საყურადღებოა, რომ გარკვეული პროგრამები/ქვეპროგრამები ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდებიან როგორც ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ ასიგნებებთან, ასევე დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში[33]**. როგორც უკვე აღინიშნა, ბიუჯეტის წლიურ დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში 80%-ზე ნაკლები ათვისების მაჩვენებლით ხასიათდება 6 პროგრამა და 46 ქვეპროგრამა. პროგრამების/ქვეპროგრამების შესრულებასთან დაკავშირებულ რისკებზე ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაშიც 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ[34].

| პროგ. კოდი | პროგრამის დასახელება | დამტკიცებული გეგმა (1) | დაზუსტებული გეგმა (2) | საკასო შესრულება (3) | (3)/(1) % | (3)/(2) % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 23 01 02 | სუვერენული რეიტინგი | 1,461 | 1,461 | 563 | **38.5%** | **38.5%** |

[33] 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.

[34] სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ მთავრობის ანგარიშზე.
http://sao.ge/files/auditi/2016_moxseneba-biujeti-mimdinareoba.pdf

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 25 03 09 | ქვემო ქართლის ნარჩენების მართვის პროექტი (EBRD, SIDA) | 1,500 | 500 | 120 | **8.0%** | **24.0%** |
| 26 09 | მიწის ბაზრის განვითარება (WB) | 2,028 | 2,028 | 41 | **2.0%** | **2.0%** |
| 32 02 04 | წარმატებულ მოსწავლეთა წახალისება | 785 | 695 | 543 | **69.1%** | **78.1%** |
| 32 02 09 01 | ბრალდებული და მსჯავრდებული პირებისათვის განათლების მიღების ხელმისაწვდომობა - საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს განკარგვა | 320 | 238 | 169 | **52.8%** | **70.9%** |
| 32 02 10 | ეროვნული სასწავლო გეგმების დანერგვა და მონიტორინგი | 425 | 33 | 22 | **5.1%** | **66.0%** |
| 36 03 02 02 | ჯვარი ხორგა ელექტროგადამცემი ხაზი (EBRD, EC, KfW) | 42,000 | 39,800 | 30,927 | **73.6%** | **77.7%** |
| 37 01 05 | სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ხელშეწყობის ღონისძიებები | 7,240 | 4,826 | 2,500 | **51.8%** | **34.5%** |
| 37 01 13 | ქართული ჩაი | 3,500 | 154 | 67 | **1.9%** | **43.5%** |
| 37 01 14 02 | სოფლის მეურნეობის მოდერნიზაციის, ბაზარზე წვდომისა და მდგრადობის პროექტი (GEF, IFAD) | 3,000 | 3,000 | 2,086 | **69.5%** | **69.5%** |
| 37 01 14 03 | ზემო სამგორის სარწყავი სისტემის რეაბილიტაცია (ORIO) | 2,350 | 2,350 | 1,008 | **42.9%** | **42.9%** |
| 38 03 02 | დაცული ტერიტორიების დაცვა და რესურსების მართვა | 200 | 50 | 27 | **13.5%** | **54.1%** |
| 38 03 06 | დაცული ტერიტორიების მხარდაჭერის პროგრამა კავკასიაში-საქართველოს (ეკორეგიონალური პროგრამა საქართველო, (KfW) | 5,677 | 5,677 | 3,899 | **68.7%** | **68.7%** |
| 49 02 | ინვესტიციების მოზიდვის ხელშეწყობა | 1,170 | 1,170 | 590 | **50.5%** | **50.5%** |
| 50 00 | სსიპ - საჯარო სამსახურის ბიურო | 1,400 | 1,400 | 1,059 | **75.6%** | **75.6%** |
| 55 01 | სსიპ რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტო | 1,100 | 1,100 | 781 | **71.0%** | **71.0%** |
| 56 00 | სსიპ – საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახური | 2,150 | 2,150 | 1,148 | **53.4%** | **53.4%** |
| 62 10 | საქართველოს სახელმწიფო ჯილდოებისათვის დაწესებული ერთდროული ფულადი პრემიების გაცემის ფინანსური უზრუნველყოფა | 500 | 500 | 48 | **9.7%** | **9.7%** |
| 62 12 04 | ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია (III ფაზა) (EU, KfW) | 49,109 | 46,618 | 32,365 | **65.9%** | **69.4%** |

*ცხრილი 19. დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში დაბალი ათვისების მქონე ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის ათვისების მაჩვენებლები - 2016 წ. (ათასი ლარი).*

მაგალითად:

- „მიწის ბაზრის განვითარების“ პროგრამის (26 09) ასიგნებების წლიური გეგმა ბიუჯეტის კანონით 2,028 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა და წლის განმავლობაში გეგმის დაზუსტება არ მომხდარა. თუმცა, წლის ბოლოს პროგრამის ფარგლებში ათვისებული სახსრების ოდენობამ 41 ათასი ლარი და დაზუსტებული გეგმის მხოლოდ 2.0% შეადგინა. საყურადღებოა, რომ 2015 წელს პროგრამისთვის 1,169 ათასი ლარი იქნა გამოყოფილი, თუმცა საბიუჯეტო სახსრები საერთოდ არ ყოფილა ათვისებული. უნდა აღინიშნოს, რომ ასიგნებების აუთვისებლობა დაკავშირებული იყო პროგრამის ფარგლებში განსახორციელებელი პროექტის შესაბამისი საკანონმდებლო პაკეტის[35] მიღებასა და სამუშაო ჯგუფის დაკომპლექტებასთან. საკანონდებლო ბაზა კი სრულიად მხოლოდ 2016 წლის 1 აგვისტოდან ამოქმედდა;
- აუთვისებლობით ხასიათდება ასევე „ქართული ჩაის“ (37 01 13) ქვეპროგრამა, რომლისთვისაც ბიუჯეტის კანონით 3,500 ათასი ლარი დამტკიცდა, თუმცა წლის განმავლობაში ასიგნებების მოცულობა 154 ათას ლარამდე იქნა დაზუსტებული. წლის ბოლოს ქვეპროგრამის საკასო შესრულებამ წლიური დაზუსტებული გეგმის 43.5%, ხოლო ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული გეგმის მხოლოდ 1.9% შეადგინა. აღნიშნული ძირითადად განპირობებული იყო იმ ფაქტით, რომ ბენეფიციარების მიერ პროგრამაში მონაწილეობისთვის წარმოსადგენი დოკუმენტაციის მომზადებისთვის საჭირო იყო უფრო მეტი დრო, ვიდრე პროგრამა ითვალისწინებდა;
- ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება „სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ხელშეწყობის ღონისძიებების“ ქვეპროგრამაც (37 01 05), რომლის ფარგლებშიც ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული გეგმის (7,240 ათასი ლარი) 51.8%, ხოლო დაზუსტებული გეგმის (4,826 ათასი ლარი) 34.5% იქნა ათვისებული. პროგრამა ასიგნებების ათვისების შეფერხებით ხასიათდებოდა გასულ წელსაც, რის საფუძველზეც საბიუჯეტო სახსრების შესაძლო აუთვისებლობის რისკებზე ყურადღება გამახვილდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში ,,2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ'' საქართველოს კანონის

[35] კანონი „სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის სპეციალური წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“ და შესაბამისი ცვლილებები უკვე არსებულ საკანონმდებლო აქტებში.

პროექტზე. აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის კანონით პროგრამისთვის დამტკიცებული ასიგნებების ფარგლებში გათვალისწინებული იყო რიგი ღონისძიებები, რომლებიც შემდგომში არ დამტკიცდა მთავრობის სხდომაზე, შეჩერდა ან მათი განხორციელება მიზანშეწონილად არ იქნა მიჩნეული;

- ქვეპროგრამაში „სუვერენული რეიტინგი“ (23 01 02) წლიური ასიგნებების გეგმური მაჩვენებელი ბიუჯეტის კანონით 1,461 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, წლის განმავლობაში კი გეგმის დაზუსტებას ადგილი არ ჰქონია. თუმცა, წლის ბოლოს პროგრამის ფარგლებში ათვისებული სახსრების ოდენობამ 563 ათასი ლარი და წლიური დაზუსტებილი გეგმის მხოლოდ 38.5% შეადგინა.

გარდა ამისა, **საყურადღებოა, რომ 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.** მაგალითად:

| პროგრამული კოდი | პროგრამის დასახელება | დამტკიცებული გეგმა (1) | დაზუსტებული გეგმა (2) | საკასო შესრულება (3) | (3)/(1) % | (3)/(2) % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 25 02 02 07 | სანაპირო ზონების ნაპირსამაგრი სამუშაოები | 5,000 | 2,400 | 2,400 | **48.0%** | **100.0%** |
| 25 02 02 10 | სტეფანწმინდა-სამების ეკლესია საავტომობილო გზის კმ1-კმ6 მონაკვეთის რეკონსტრუქცია-მშენებლობა | 4,000 | 45 | 40 | **1.0%** | **90.0%** |
| 25 02 03 03 | აღმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული ავტომაგისტრალის დერეფნის გაუმჯობესების პროექტი (ზემო ოსიაური-რიკოთი) (WB) | 30,000 | 3,300 | 3,241 | **10.8%** | **98.2%** |
| 25 03 05 | რეგიონალური განვითარების პროექტი III (მცხეთა-მთიანეთი და სამცხე-ჯავახეთი) (WB) | 18,010 | 7,181 | 7,160 | **39.8%** | **99.7%** |
| 25 04 04 | საკანალიზაციო სისტემების მდგრადი მართვის პროექტი (SIDA) | 7,870 | 2,617 | 2,530 | **32.2%** | **96.7%** |
| 29 02 03 | სამხედრო სწავლებები (სასწავლო და სპეციალიზაციის კურსები) | 5,040 | 1,015 | 997 | **19.8%** | **98.2%** |
| 32 03 01 01 | პროფესიული განათლების განვითარების ხელშეწყობა - საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს განკარგვა | 23,550 | 10,927 | 10,892 | **46.2%** | **99.7%** |
| 32 04 03 | უმაღლესი განათლების ხარისხის განვითარების ხელშეწყობა | 5,000 | 200 | 180 | **3.6%** | **90.0%** |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 32 06 01 02 | საგანმანათლებლო დაწესებულებების ინფორმაციულ - საკომუნიკაციო ტექნოლოგიებით უზრუნველყოფა | 6,000 | 92 | 92 | **1.5%** | **99.6%** |
| 32 06 02 04 | სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და ტერიტორიული ორგანოების ინფრასტრუქტურის განვითარება | 5,931 | 995 | 986 | **16.6%** | **99.2%** |
| 33 02 05 | ხელოვნების განვითარების ხელშეწყობის პროგრამა | 7,922 | 2,633 | 2,557 | **32.3%** | **97.1%** |
| 33 04 01 01 | კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ღონისძიებების ხელშეწყობის პროგრამა | 650 | 12 | 11 | **1.7%** | **91.9%** |
| 35 03 02 12 | C ჰეპატიტის მართვა | 22,000 | 7,585 | 7,466 | **33.9%** | **98.4%** |
| 35 03 03 05 | ინკურაბელურ პაციენტთა პალიატიური მზრუნველობა | 3,100 | 1,617 | 1,581 | **51.0%** | **97.8%** |
| 35 05 | შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების პროგრამა | 4,025 | 2,207 | 2,191 | **54.4%** | **99.3%** |
| 37 01 11 | მანდარინის (არასტანდარტული) მოსავლის რეალიზაციის ხელშეწყობის ღონისძიებები | 2,000 | 925 | 925 | **46.3%** | **100%** |
| 38 04 03 | ტყითსარგებლობის ღონისძიებები | 900 | 172 | 172 | **19.1%** | **100%** |

*ცხრილი 20. ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში დაბალი ათვისების მქონე ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის ათვისების მაჩვენებლები - 2016 წ. (ათასი ლარი).*

- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს* (32 00) ქვეპროგრამის „პროფესიული განათლების განვითარების ხელშეწყობა - საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს განკარგვა“ (32 03 01 01) 2016 წლის ასიგნებები ბიუჯეტის კანონით 23,550 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა. თუმცა, დაზუსტების შედეგად, პროგრამის ასიგნებების წლიური გეგმა 10,927 ათას ლარამდე შემცირდა (53.6%-ით), რაც 99.7%-ით იქნა ათვისებული, მაშინ როდესაც შესრულების მაჩვენებელი ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში 46.2%-ს გაუტოლდა. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ ქვეპროგრამა შესრულების ანალოგიური ტენდენციით ხასიათდებოდა 2015 წლის განმავლობაში, როდესაც ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული თანხის მხოლოდ 65.7% იქნა ათვისებული;
- ანალოგიურად, „საგანმანათლებლო დაწესებულებების ინფორმაციულ - საკომუნიკაციო ტექნოლოგიებით უზრუნველყოფის“ (32 06 01 02) ქვეპროგრამისთვის ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული ასიგნებები 6,000 ათასი ლარიდან 92 ათას ლარამდე იქნა დაზუსტებული,

რაც თითქმის სრულად გაიხარჯა წლის განმავლობაში. მაშინ, როდესაც ათვისებული რესურის ოდენობა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის მხოლოდ 1.5%-ს შეადგენს;

- „ხელოვნების განვითარების ხელშეწყობის პროგრამის“ (33 02 05) ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი ასიგნებების ოდენობამ 7,922 ათასი ლარი შეადგინა, თუმცა დაზუსტების შედეგად გეგმა 2,633 ათას ლარამდე შემცირდა (66.8%-ით), რაც ფისკალური წლის ბოლოს 97.1%-ით იქნა ათვისებული, მაშინ როდესაც შესრულების მაჩვენებელი ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებაში 32.3%-ს გაუტოლდა;
- ქვეპროგრამის „სამხედრო სწავლებები (სასწავლო და სპეციალიზაციის კურსები)“ (29 02 03) 2016 წლის ასიგნებები ბიუჯეტის კანონით 5,040 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა. თუმცა, გამოყოფილი სახსრების აუთვისებლობის გამო, ასიგნებები 1,015 ათას ლარამდე, 80%-ით იქნა დაზუსტებული. შედეგად, დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში ათვისების მაჩვენებელმა 98.2%, ხოლო დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში კი 19.8% შეადგინა.

საბიუჯეტო კოდექსის[36] მიხედვით, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში უნდა მოიცავდეს „მხარჯავი დაწესებულებების პროგრამების მიხედვით დამტკიცებულ და დაზუსტებულ ასიგნებებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, თუ ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 30%-ს“ და „მხარჯავი დაწესებულებების პროგრამების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, თუ ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 15%-ს“. თუმცა 2 პროგრამის[37] შემთხვევაში 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში არ არის წარმოდგენილი ზემოაღნიშნულ ლიმიტებთან შეუსაბამობის შესახებ განმარტება.

<u>რეკომენდაციები:</u>

*ფინანსთა სამინისტროსა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:*

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

[36] საქართველო საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 56, პუნქტი ე და ვ.

[37] ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ადმინისტრაცია - სამხრეთ ოსეთის ადმინისტრაცია (44 01); სსიპ „რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტო“ (55 01).

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

### 3.1.2. შრომის ანაზღაურება

*შტატით გათვალისწინებულ მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება*

2016 წლის თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით, „შრომის ანაზღაურების" მუხლი 1,443.3 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა. დეკემბერში განხორციელებული ცვლილების შედეგად კი მისი მოცულობა უმნიშვნელოდ შემცირდა და 1,442.6 მლნ ლარს გაუტოლდა. რაც შეეხება ფაქტობრივი შესრულების მდგომარეობას, 2016 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შტატით გათვალისწინებულ მუშაკთა შრომის ანაზღაურებაზე „შრომის ანაზღაურების" მუხლით მიმართულ იქნა 1,452.3 მლნ ლარი, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 75.5 მლნ ლარით (5.5%-ით) აღემატება. გასულ წლებთან მიმართებაში, „შრომის ანაზღაურების" მუხლით გაწეული ხარჯების მოცულობა წარმოდგენილია ცხრილში.

| შრომის ანაზღაურება | 2014 წ. | 2015 წ. | 2016 წ. | ზრდის ტემპი 2014-2015 წწ. | ზრდის ტემპი 2015-2016 წწ. |
|---|---|---|---|---|---|
| **„შრომის ანაზღაურების" მუხლი** | **1,296,186** | **1,376,777** | **1,452,293** | **6.2%** | **5.5%** |
| თანამდებობრივი სარგო | 902,560 | 803,187 | 871,775 | -11.0% | 8.5% |
| წოდებრივი სარგო | 95,670 | 260,744 | 251,793 | 172.5% | -3.4% |
| პრემია | 103,186 | 71,672 | 66,941 | -30.5% | -6.6% |
| დანამატი | 182,008 | 230,043 | 251,919 | 26.4% | 9.5% |
| ჰონორარი | 343 | 561 | 733 | 63.8% | 30.6% |
| კომპენსაცია | 12,420 | 10,569 | 9,132 | -14.9% | -13.6% |
| **შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება** | **127,609** | **149,845** | **170,350** | **17.4%** | **13.7%** |
| **სულ:** | **1,423,795** | **1,526,622** | **1,622,642** | **7.2%** | **6.3%** |

*ცხრილი 21. „შრომის ანაზღაურების" მუხლით გაწეული ხარჯები კომპონენტების დონეზე და შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება - 2014-2016 წწ. (ათასი ლარი)*

როგორც ცხრილიდან ჩანს, 2015 წელთან შედარებით, „შრომის ანაზღაურების" მუხლით გახარჯული სახსრების მოცულობა 5.5%-ითაა გაზრდილი. **აღნიშნული ძირითადად განპირობებულია თანამდებობრივი სარგოს მნიშვნელოვანი ზრდით 2016 წლის განმავლობაში (68,588 ათასი ლარი). ასევე, გაზრდილია „დანამატის" მუხლით გაწეული ხარჯების მოცულობა**

**21,876 ათასი ლარის ოდენობით.** რაც შეეხება შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების მოცულობის ზრდის ტემპს, იგი მნიშვნელოვნად აღემატება საანგარიშგებო პერიოდის განმავლობაში შტატით მომუშავეთა „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის ზრდის ტემპს და 13.7%-ს შეადგენს. აღნიშნული მუხლის ზრდის ტემპი ასევე მაღალი იყო 2015 წელსაც (17.4%).

| | 2014 წ. | 2015 წ. | 2016 წ. |
|---|---|---|---|
| **შტატით მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება** | | | |
| შრომის ანაზღაურება/ხარჯები | 17.3% | 16.9% | 16.6% |
| შრომის ანაზღაურება/გადასახდელები | 14.4% | 14.2% | 14.1% |
| **პრემირება** | | | |
| პრემია/თანამდებობრივი სარგო | 11.4% | 8.9% | 7.7% |
| პრემია/შრომის ანაზღაურება | 8.0% | 5.2% | 4.6% |
| დანამატი/თანამდებობრივი სარგო | 20.2% | 28.6% | 28.9% |
| დანამატი/შრომის ანაზღაურება | 14.0% | 16.7% | 17.3% |
| პრემია და დანამატი/თანამდებობრივი სარგო | 31.6% | 37.6% | 36.6% |
| პრემია და დანამატი/შრომის ანაზღაურება | 22.0% | 21.9% | 22.0% |
| **შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება** | | | |
| შტატგარეშეთა შრომის ანაზღაურება/შტატით მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება | 9.8% | 10.9% | 11.7% |
| შტატგარეშეთა შრომის ანაზღაურება/ხარჯები | 1.7% | 1.8% | 1.9% |
| **აგრეგირებული შრომის ანაზღაურება საჯარო სექტორში** | | | |
| შტატგარეშეთა და შტატით მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება/ხარჯები | 19.0% | 18.7% | 18.6% |
| შტატგარეშეთა და შტატით მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება/გადასახდელები | 15.8% | 15.7% | 15.8% |

*ცხრილი 22. შრომის ანაზღაურებასთან დაკავშირებული შეფარდებითი მაჩვენებლები - 2014-2016 წწ.*

**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 „სუბსიდიებისა“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლებიდანაც, საიდანაც 2016 წლის განმავლობაში ამ მიმართულებით ათვისებულმა თანხამ 53,026 ათასი ლარი შეადგინა.** საყურადღებოა, რომ აღნიშნული მუხლებიდან გაწეული ხარჯები წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 6,821 ათასი ლარით არის გაზრდილი. **შესაბამისად, სრულყოფილი**

სურათის მისაღებად, მიზანშეწონილია, ყველა ზემოაღნიშნული მუხლიდან შრომის ანაზღაურების მიზნით გახარჯული რესურსის ჯამური ოდენობით წარმოდგენა.

| | 2015 წ. | 2016 წ. | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | ჯამური შრომის ანაზღაურება | „შრომის ანაზღაურების“ მუხლი | „სუბსიდიების“ მუხლი | „სხვა ხარჯების“ მუხლი | ჯამური შრომის ანაზღაურება |
| **შრომის ანაზღაურება** | **1,422,982** | **1,452,293** | **44,850** | **8,177** | **1,505,319** |
| თანამდებობრივი სარგო | 847,527 | 871,775 | 42,369 | 7,720 | 921,864 |
| წოდებრივი სარგო | 260,744 | 251,793 | - | - | 251,793 |
| პრემია | 73,351 | 66,941 | 2,220 | 457 | 69,618 |
| დანამატი | 230,217 | 251,919 | 221 | - | 252,140 |
| ჰონორარი | 573 | 733 | 40 | - | 773 |
| კომპენსაცია | 10,569 | 9,132 | - | - | 9,132 |

*ცხრილი 23. საჯარო სექტორში შტატით გათვალისწინებული მომუშავეების შრომის ანაზღაურებაზე სხვადასხვა მუხლებიდან გაწეული ხარჯების ჯამური მოცულობა - 2015-2016 წელი (ათასი ლარი).*

2014 წლის ჩათვლით, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებისა (სსიპ) და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების (ა(ა)იპ) მიერ შრომის ანაზღაურების ხარჯების გაწევა ხდებოდა „სუბსიდიების“ მუხლიდან, რაც ართულებდა საჯარო სექტორში მომუშავეებზე გაცემული შრომის ანაზღაურების ჯამური ხარჯების შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენასა და შესაბამისად, უარყოფითად აისახებოდა ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობაზე. თუმცა, 2015 წლიდან აღნიშნული მიდგომა შეიცვალა და სსიპ/ა(ა)იპ-ები შრომის ანაზღაურების მიმართულებით გაწეულ ხარჯებს ძირითად შემთხვევებში გასცემდნენ „შრომის ანაზღაურების“ მუხლიდან. თუმცა საყურადღებოა, რომ აღნიშნული საკითხი საკანონმდებლო დონეზე ამ დრომდე არ დარეგულირებულა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის №672 ბრძანების „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“ მიხედვით, „სუბსიდიების“ მუხლით ჯერ კიდევ აღირიცხება „საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე/არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებზე და სხვა სახელმწიფო არაფინანსურ საწარმოებზე მიმდინარე და საოპერაციო ხარჯების დასაფინანსებლად გადაცემული თანხები“. **შედეგად, გარკვეული სსიპ-ის/ა(ა)იპ-ის შემთხვევაში ჯერ კიდევ ხდება დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურების ხარჯის „სუბსიდიების“ მუხლიდან გაცემა, რის გამოც 2016 წლის განმავლობაში ამ ტიპის ხარჯმა 44,850 ათასი ლარი შეადგინა და 8,177 ათასი ლარით გაიზარდა 2015 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. აღნიშნული პრაქტიკა უარყოფითად უნდა შეფასდეს.**

**შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული დანახარჯების ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობისა და შრომის ანაზღაურების სახით ათვისებული საბიუჯეტო რესურსის შესახებ „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, გაგრძელდეს მუშაობა აღნიშნული მიდგომის პრაქტიკაში სრულად დანერგვისა და ამ მხრივ, საკანონმდებლო ნორმების დარეგულირების მიმართულებით.**

რაც შეეხება „სხვა ხარჯების“ მუხლით გაცემულ შრომის ანაზღაურებას, ამ მიმართულებით 2016 წლის განმავლობაში გაწეული ხარჯის მოცულობამ 8,177 ათასი ლარი შეადგინა. აღნიშნული ხარჯები ერთ შემთხვევაში, გაწეულ იქნა განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს „უსაფრთხო საგანმანათლებლო გარემოს უზრუნველყოფის“ ქვეპროგრამაში (32 02 03), რაც უკავშირდებოდა საჯარო სკოლებში დასაქმებული მანდატურების შრომის ანაზღაურებას. კერძოდ, კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, მანდატურების დანიშვნა და გათავისუფლება დაევალათ სკოლის დირექტორებს, რის შედეგადაც მანდატურები გათავისუფლდნენ როგორც შტატიანი თანამშრომლები სსიპ „საგანმანათლებლო დაწესებულების მანდატურის სამსახურიდან“, ხოლო სამმხრივი ხელშეკრულების საფუძველზე, რომელიც გაფორმდა სკოლას, მანდატურსა და სსიპ-ს შორის, მანდატურების ანაზღაურება კვლავ სსიპ „საგანმანათლებლო დაწესებულების მანდატურის სამსახურის“ მოვალეობაში დარჩა. შედეგად, რამდენადაც მანდატურები აღარ არიან სსიპ-ის თანამშრომლები, მათზე შრომის ანაზღაურების გაცემა ხდება „უსაფრთხო საგანმანათლებლო გარემოს უზრუნველყოფის“ ქვეპროგრამის ფარგლებში „სხვა ხარჯების“ მუხლიდან, რომელმაც 2016 წლის განმავლობაში 7,223 ათასი ლარი შეადგინა.

მეორე შემთხვევაში, „სხვა ხარჯების“ მუხლიდან შრომის ანაზღაურების ხარჯების გაწევას ადგილი ჰქონდა განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს „ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს“ პროგრამაში (32 07), რომლის განმახორციელებელს წარმოადგენს სსიპ „ათასწლეულის გამოწვევის ფონდი - საქართველო (MCA - GEORGIA)“. კერძოდ, ამ მიმართულებით 2016 წლის პირველი 4 თვის განმავლობაში ათვისებულ იქნა 953 ათასი ლარი თანამდებობრივი სარგოს სახით. თუმცა, შემდგომი თვეებიდან გათვალისწინებული იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო

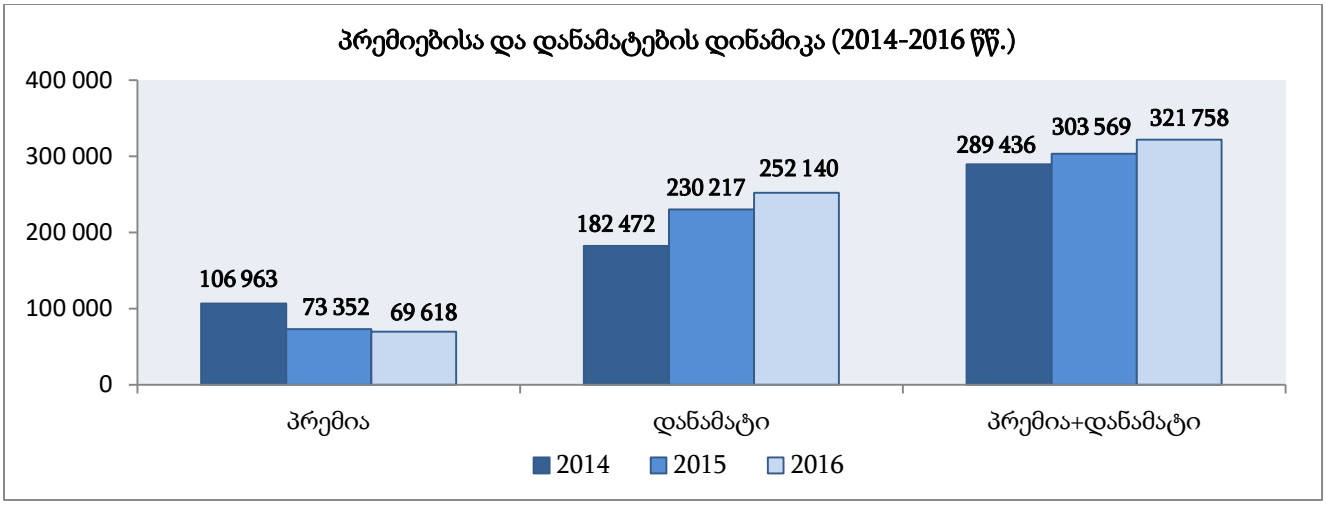
ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის შესახებ“ გაცემული რეკომენდაცია[38] და აღნიშნული ხარჯის გაცემა მიმდინარეობს „სუბსიდიების“ მუხლიდან.

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

შრომის ანაზღაურების კუთხით, ასევე, საყურადღებოა პრემიისა და დანამატის სახით („სუბსიდიებისა“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლებით გაცემული პრემიებისა და დანამატების ჩათვლით[39]) გაწეული ხარჯების დინამიკა 2014-2016 წლების განმავლობაში. **კერძოდ, 2016 წელს ჯამურად „პრემიისა“ და „დანამატის“ მუხლებით გაცემული საბიუჯეტო სახსრების ოდენობამ 321,758 ათასი ლარი შეადგინა, რაც 6.0%-ით აჭარბებს 2015 წლის, ხოლო 11.2%-ით 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებს. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ 2016 წელს პრემიის სახით გაცემული შრომის ანაზღაურება 2015 წელთან შედარებით 5.1%-ით (3,734 ათასი ლარით) შემცირდა, მაშინ, როდესაც დანამატის სახით გაცემული სახსრების მოცულობა 9.5%-ით (21,923 ათასი ლარით) გაიზარდა.**

[38] სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის შესახებ“ მთავრობის ანგარიშზე, გვ. 94.

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




*დიაგრამა 22. პრემიისა და დანამატის სახით გაცემული სახსრების დინამიკა („სუბსიდიებისა“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლით გაცემული პრემიებისა და დანამატების ჩათვლით) - 2014-2016 წწ. (ათასი ლარი).*

საყურადღებოა, მხარჯავი დაწესებულებების განაწილება შრომის ანაზღაურებაზე მიმართულ ჯამურ რესურსში 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 41%-ზე მეტია.

| მხარჯავი დაწესებულებების რაოდენობა | 0-10% ინტერვალში | 10-20% ინტერვალში | 20-30% ინტერვალში | 30-40% ინტერვალში | 40-50% ინტერვალში |
|---|---|---|---|---|---|
| პრემიის წილი შრომის ანაზღაურებაში | **34** | **20** | **2** | **2** | **0** |
| დანამატის წილი შრომის ანაზღაურებაში | **17** | **19** | **12** | **8** | **2** |
| პრემია + დანამატი წილი შრომის ანაზღაურებაში | **5** | **9** | **20** | **15** | **9** |

*ცხრილი 24. მხარჯავი დაწესებულებების განაწილება შრომის ანაზღაურებაზე მიმართულ ჯამურ რესურსში პრემიისა და დანამატის წილის მიხედვით („სუბსიდიებისა“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლით გაცემული პრემიებისა და დანამატების ჩათვლით) – 2016 წელი.*

ზემოაღნიშნული ანალიზი გვიჩვენებს, რომ მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილების „საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“ ამოქმედებამ, შეზღუდა საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებულ პირებზე პრემიის სახით გაცემული თანხების ოდენობა, თუმცა ამავე დროს, აღნიშნული რეგულაციის ძალაში შესვლის

შემდეგ, ზრდის ტენდენციით ხასიათდება დანამატის სახით გაცემული საბიუჯეტო სახსრების მოცულობა. **სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, ზემოაღნიშნული დადგენილება ვერ უზრუნველყოფს საკითხის დარეგულირებას, შესაბამისად, მიზანშეწონილია, საჯარო სექტორში სახელფასო პოლიტიკის საკითხის დარეგულირების მიზნით დროულად იქნეს ამოქმედებული განახლებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი და შესაბამისი კანონქვემდებარე აქტები.**

თუმცა საყურადღებოა, რომ არსებული მდგომარეობით ამ მიმართულებით გარკვეული შეფერხებები შეინიშნება. კერძოდ, საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში, 2017 წლის 1 იანვრიდან დაგეგმილი იყო განახლებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის[40] ძალაში შესვლა, რომელიც მიზნად ისახავს ერთიანი საჯარო სამსახურის ახალი სისტემის ჩამოყალიბებას. თუმცა, 2016 წლის 21 დეკემბრის ცვლილების მიხედვით, კანონის ძალაში შესვლა 6 თვით, 1 ივლისამდე გადაიდო. აღნიშნული კანონი ითვალისწინებს საჯარო სექტორში დასაქმებული მოხელეების შრომის ანაზღაურების სქემების განსაზღვრას, საქმიანობის შეფასების სისტემის დანერგვასა და საჯარო სექტორის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის სხვა დამატებითი საკითხების დარეგულირებას. მათ შორის, **„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონმა უნდა უზრუნველყოს „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შენიშვნებისა და რეკომენდაციების შესრულების შესახებ საქართველოს მთავრობის სამოქმედო გეგმაში[41]“ 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.**

აღსანიშნავია, რომ **განახლებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის ძალაში შესვლა დამოკიდებულია კანონის ამოქმედებამდე შესაბამისი ნორმატიული აქტების მიღებასა და გარკვეული აქტივობების განხორციელებაზე. კერძოდ, კანონის 126[42]-ე მუხლის მიხედვით, 2016**

---

[40] 2017 წლის 1 იანვრიდან ძალაში შედის „საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის” პირველი–124-ე მუხლები, 125-ე მუხლის მე-2 და მე-5–მე-9 პუნქტები.

[41] „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.

[42] განახლებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

**წლის 1 სექტემბრამდე გათვალისწინებული იყო საქართველოს მთავრობის მიერ 3 ნორმატიული აქტის[43] მიღება და 2 კანონის პროექტის შემუშავება და პარლამენტისათვის წარდგენა:**

- 2016 წლის 1 სექტემბრამდე საქართველოს მთავრობას უნდა მოემზადებინა და საქართველოს პარლამენტისათვის წარედგინა „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი და მისგან გამომდინარე კანონების პროექტები სპეციალურ კანონებში ცვლილებების შეტანის თაობაზე და მოეხდინა საჯარო სამართლის იურიდიული პირების კატეგორიებად დაყოფა და კატეგორიების გათვალისწინებით „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ კანონის პროექტის მომზადება და პარლამენტისათვის წარდგენა;
- ასევე, იმავე მუხლის მე-3 პუნქტი ითვალისწინებდა მთავრობის მიერ 1 სექტემბრამდე დადგენილებების მიღებას „პროფესიულ საჯარო მოხელეთა სერტიფიცირების ჩატარების წესის, სტანდარტისა და თემატიკის განსაზღვრის შესახებ“ და „პროფესიული საჯარო მოხელის პროფესიული განვითარების საჭიროებების განსაზღვრის წესის, პროფესიული განვითარების სტანდარტისა და წესის დამტკიცების შესახებ“.

**მიუხედავად ამისა, განახლებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ამოქმედებისათვის განსაზღვრული ზემოაღნიშნული მოთხოვნების დაკმაყოფილება ამ დრომდე არ მომხდარა. შედეგად, გაურკვეველია მოხდება თუ არა აღნიშნული კანონის 2017 წლის 1 ივლისიდან ამოქმედება ან ზემოხსენებული საკანონმდებლო აქტების მიღების გარეშე ამოქმედების შემთხვევაში რამდენად ქმედითუნარიანი იქნება განახლებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი.**

**გარდა ზემოაღნიშნულისა, მხარჯავი დაწესებულებების მიერ შრომის ანაზღაურების სახით გაცემული საბიუჯეტო სახსრების ანალიზისას გამოვლენილ იქნა სხვა რიგი გარემოებები. კერძოდ, მიუხედავად მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილებით განსაზღვრული ლიმიტებისა, გარკვეულ შემთხვევებში ადგილი აქვს პრემიისა და დანამატის თანამდებობრივ სარგოზე მეტი ოდენობითა და ზღვრულ რაოდენობაზე მეტი სიხშირით გაცემის ფაქტებს.** მაგალითად:

[43] აღნიშნული 3 ნორმატიული აქტიდან “პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებობების იერარქიული ჩამონათვალის განსაზღვრის შესახებ“ მთავრობის დადგენილება მიღებულ იქნა 2017 წლის 28 აპრილს.

- *ფინანსთა სამინისტროს* ცენტრალურ აპარატში 2016 წლის განმავლობაში 40 თანამშრომელზე გაცემულია პრემიები ზღვრული ოდენობის[44] ზევით (გამონაკლისის სახით, მინისტრის თანხმობით), თუმცა შესაბამისი სტრუქტურული ქვედანაყოფის ხელმძღვანელი პირის მოტივირებულ შუამდგომლობაში არ არის მითითებული, თუ რის გამო ჩაითვალა მიზანშეწონილად პრემიის გაცემა კანონმდებლობით დადგენილი ნორმის ზევით. აღნიშნულ მომუშავეებზე წლის განმავლობაში გაცემული პრემიების რაოდენობა 8-დან 17-მდე მერყეობს. გარდა ამისა, 107 შემთხვევაში ერთჯერადად გაცემული პრემიის მოცულობამ თანამდებობრივი სარგოს 100%-ს[45] გადააჭარბა;
- *შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს* ცენტრალურ აპარატსა და სსიპ „სოციალური მომსახურების სააგენტოში“, 2016 წლის განმავლობაში უქმე დღეებთან დაკავშირებით პრემია გაცემულია წელიწადში 4-ჯერ, მაშინ როდესაც მთავრობის N449 დადგენილების[46] მიხედვით უქმე დღეებთან დაკავშირებით პრემიის გაცემა შესაძლებელია არაუმეტეს წელიწადში 3-ჯერ. იმავე დადგენილების მიხედვით, დასაქმებულ პირებზე პრემია შესაძლოა გაიცეს კვარტალში ერთხელ[47], თუმცა ცენტრალურ აპარატში ადგილი ჰქონდა პრემიის ზღვრულ ოდენობაზე გადაჭარბებით გაცემის ფაქტებს (2-ჯერ და 3-ჯერ კვარტლის განმავლობაში);
- *სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს* „პენიტენციური სისტემის პოლიტიკის შემუშავების, მართვისა და ბრალდებულ/მსჯავრდებულთა ყოფითი პირობების გაუმჯობესების“ ქვეპროგრამის ფაგლებში (27 01 01) ადგილი ჰქონდა 3 შემთხვევაში დანამატის თანამდებობრივი სარგოზე 2.6-ჯერ, 2 შემთხვევაში 2.5-ჯერ, ხოლო 21 შემთხვევაში 2.3-ჯერ მეტი ოდენობით გაცემის ფაქტებს.

**გარკვეულ შემთხვევებში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ პრემიის გაცემა ხდება მხოლოდ უფლებამოსილი პირის ბრძანების საფუძველზე, შესაბამისი დასაბუთების გარეშე ან მხოლოდ კანონმდებლობით განსაზღვრული შესაბამისი მუხლის მითითებით, რაც ამ მიმართულებით კანონმდებლობაში არსებულ ხარვეზთანაა დაკავშირებული. კერძოდ,** საქართველოს მთავრობის

[44] საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის დადგენილება N449, მუხლი 5, მე-2 პუნქტი.

[45] საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის დადგენილება N449 მუხლი 5, 1-ლი პუნქტი.

[46] საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის დადგენილება N449, მუხლი 5, მე-3 პუნქტი.

[47] საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის დადგენილება N449, მუხლი 5, მე-2 პუნქტი.

2014 წლის 15 ივლისის N449 დადგენილების მიხედვით[48], „პრემია გაიცემა საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული პირების მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების (საჯარო დაწესებულებაში სამუშაოს შეფასების სისტემის არსებობის შემთხვევაში) ან/და დასაბუთების საფუძველზე. დასაბუთებაში უნდა მიეთითოს გასაცემი პრემიის ოდენობა, მისი პროცენტული მიმართება პირის თანამდებობრივ სარგოსთან, ინფორმაცია მიმდინარე წლის განმავლობაში აღნიშნულ პირზე გაცემული პრემიის შესახებ“. **აღნიშნული რეგულაციით განსაზღვრული პრემიის გაცემის დასაბუთებაში მისათითებელი მონაცემები ნაკლებად ინფორმატიულია და არ იძლევა საშუალებას დადგინდეს, თუ რა კონკრეტული გარემოებების[49] გათვალისწინებით შეიძლება იქნეს მიღებული დასაქმებული პირის წახალისების გადაწყვეტილება.**

**ანალოგიურად, ხარვეზები ვლინდება დანამატების გაცემის შემთხვევაშიც. კერძოდ, რიგი საბიუჯეტო ორგანიზაციების შემთხვევაში, დანამატის გაცემის ფაქტი დასაბუთებულია დანამატის მიმღები პირის ზეგანაკვეთური მუშაობით ან/და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვით, თუმცა, უწყებების მიერ ვერ ხდება აღნიშნული ფაქტებისა და დანამატების დანიშვნის მიზანშეწონილობის დამადასტურებელი შესაბამისი დოკუმენტების წარმოდგენა. ასევე, საყურადღებოა, რომ გრძელდება გასულ წლებში დამკვიდრებული პრაქტიკა, რის შედეგადაც რიგ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში უფლებამოსილი პირის ერთი ბრძანების საფუძველზე, ადგილი აქვს კონკრეტულ თანამშრომლებზე წინასწარ, მთელი წლის განმავლობაში დანამატის დანიშვნის ფაქტებს, რაც თავისი ყოველთვიური შინაარსიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ უფრო თანამდებობრივი სარგოს ხასიათს ატარებს ვიდრე დანამატის. რამდენადაც დანამატი წარმოადგენს მოხელის ზეგანაკვეთური მუშაობისა და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით ყოველწლიურად შრომის ანაზღაურების ფონდში წარმოქმნილი ეკონომიის ფარგლებში გასაცემ ფულად ჯილდოს[50], სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მისი წინასწარ, მთელი წლის მანძილზე დანიშვნა, გამართლებულ პრაქტიკად ვერ ჩაითვლება.** მაგალითად:

---

[48] მუხლი 3, პუნქტი 1.

[49] პრემია - საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირზე გაცემული შრომითი გასამრჯელო, რომელიც გაიცემა მის მიმართ დაკისრებული უფლებამოსილებების ზედმიწევნით და სანიმუშოდ შესრულებისათვის, ხანგრძლივი და კეთილსინდისიერი სამსახურისათვის, ან/და განსაკუთრებული სირთულის ან მნიშვნელობის დავალების შესრულებისათვის.

[50] „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 37, პუნქტი 2.

- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში* მინისტრის 2016 წლის 14 იანვრის N14 ბრძანებით, სამინისტროს თანამშრომლებზე გაიცა იანვრის თვის დანამატი, რომლის გაცემის საფუძველს წარმოადგენდა - „შრომის ანაზრაურების ფონდში წარმოქმნილი ეკონომია“. ხოლო, მინისტრის 12 თებერვლის N83 ბრძანების მიხედვით, სამინისტროს 55 თანამშრომელს დაენიშნა ფიქსირებული ყოველთვიური დანამატები მთელი წლის განმავლობაში, ჯამურად თვეში 41,581 ლარის ოდენობით. დანამატების გაცემის საფუძველს წარმოადგენს „იმ საჯარო მოხელეთა წახალისება და მოტივაციის გაზრდა, რომელთაც რთული სამუშაო სპეციფიკიდან გამომდინარე, სისტემატურად უწევთ არანორმირებულ, რთულ სამუშაო პირობებში მუშაობა (დატვირთული სამუშაო გრაფიკი, დაძაბული სამუშაო რეჟიმი, საპასუხისმგებლო ფუნქციური საქმიანობის განხორციელება) დამატებითი სამუშაო საათების გამოყენება. აგრეთვე, დასაქმების ბაზარზე არსებული კონკურენციის გათვალისწინებით, საჯარო დაწესებულებებში კვალიფიციური კადრების შენარჩუნება და მოზიდვა“. თუმცა, მინისტრის ბრძანებების გარდა არ არსებობს რაიმე დამატებითი დოკუმენტაცია, სადაც თითოეული თანამშრომლის შემთხვევაში დადასტურებული იქნებოდა ის კონკრეტული გარემოებები, რომელთა არსებობაც დანამატების გაცემის წინაპირობას წარმოადგენს;
- *შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს* დაქვემდებარებაში არსებული სსიპ „სოციალური მომსახურების სააგენტოს“ დირექტორის 2014 წლის 25 ოქტომბრის ბრძანების საფუძველზე, სააგენტოში დასაქმებულთათვის დაწესდა ყოველთვიული სახელფასო დანამატი, რომლის ფარგლებშიც 2016 წელს საშუალოდ 342 თანამშრომელზე ყოველთვე გაიცემოდა დანამატი, ჯამურად 1,578 ათასი ლარის ოდენობით წლის განმავლობაში. თუმცა, სააგენტოს მიერ აუდიტის ჯგუფისთვის წარმოდგენილი ბრძანებებისა და მოხსენებითი ბარათები მიხედვით, არ არის დასაბუთებული სახელფასო დანამატის გაცემა. გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ სააგენტოში პრემიის გაცემის შემთხვევაში არ ხდება დასაქმებული პირების მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასება და 2016 წელს 105 ათასი ლარის ოდენობით გაცემული პრემიების მოხსენებითი ბარათები არ შეიცავს შესაბამის დასაბუთებებს;
- *სოფლის მეურნეობის სამინისტროს* აპარატში მინისტრის ბრძანებით 159 თანამშრომელზე დანიშნულია ყოველთვიური ფიქსირებული დანამატები (თავდაპირველად 6 თვით,

შემდეგ კი 3-3 თვით) თანამდებობრივი სარგოს 45%-დან 100%-მდე, ყოველთვიურად ჯამში 99,362 ლარის ოდენობით. ანალოგიურად, სამინისტროს ფარგლებში შემავალი სსიპ-ების თანამშრომლებზე უწყების ხელმძღვანელის ერთი ბრძანების საფუძველზე წინასწარ მთელი წლით განსაზღვრულია დანამატები თანამდებობრივი სარგოს 20%-დან 70%-მდე, ჯამურად 607 თანამშრომელზე, ჯამურად 174,460 ლარის ოდენობით ყოველთვიურად. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ დანამატის გაცემის შემთხვევაში ზეგანაკვეთური მუშაობის, ან/და განსაკუთრებული სამუშაოს შესრულების დამადასტურებელი დოკუმენტების შედგენა ორგანიზაციაში არ ხდება და ორგანიზაციას არ გააჩნია თანამშრომელთა მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების სისტემა, რაც უზრუნველყოფდა პრემიისა და დანამატის სახით გაცემული სახსრების გამჭვირვალობასა და დასაბუთებას;

- *ფინანსთა სამინისტროში* აპარატში მინისტრის ბრძანებით[51] 220 თანამშრომელს დაენიშნა ყოველთვიური დანამატი თვეში ჯამურად 191.5 ათასი ლარის ოდენობით, რომლის სამართლებრივ საფუძვლად მითითებულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 37-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, რაც ითვალისწინებს დამატებით ანაზღაურებას ზეგანაკვეთური მუშაობისა და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვისათვის ყოველთვიურად, შრომის ანაზღაურების ფონდში წარმოქმნილი ეკონომიის ფარგლებში. არც ბრძანებით და არც სხვა რაიმე დოკუმენტით, პერსონალზე დაკისრებული საპასუხისმგებლო ფუნქციები დაკონკრეტებული არ არის;
- *შინაგან საქმეთა სამინისტროს* ცენტრალურ აპარატში, მინისტრის ბრძანებით[52] დაწესებულია სპეციალური[53] დანამატები. აღნიშნული მიზნობრიობით 2016 წლის განმავლობაში ჯამურად  მიმართული იქნა 7,563 ათასი ლარი. თუმცა, სპეციალური დანამატის დაწესების შესახებ გამოცემულ ბრძანებებში მითითებულია მხოლოდ დანამატის დაწესების თარიღი და არ არის განსაზღვრული, თუ რა პერიოდით იქნა დაწესებული ეს დანამატი. კერძოდ, დანამატი ინიშნება განუსაზღვრელი ვადით და მის გაუქმება ხდება ასევე ბრძანების საფუძველზე. აღნიშნული ბრძანებებით არ არის

[51] ფინანსთა მინისტრის 2016 წლის 29 იანვრის N20 ბრძანება.

[52] მინისტრის 2016 წლის 25 აპრილის N211 ბრძანება.

[53] შინაგან საქმეთა სამინისტროში გაიცემა შემდეგი სახის დანამატები: წელთა ნამსახურობის მიხედვით დანამატი, სპეციალური დანამატი, მრავალშვილიან მოსამსახურეებზე დანამატი და საკლასო ჩინის დანამატი.

დასაბუთებული დანამატის გაცემის აუცილებლობა და ისინი, თავისი ყოველთვიური შინაარსიდან გამომდინარე, უფრო თანამდებობრივი სარგოს ხასიათს ატარებენ;

- *სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროში* მინისტრის 2016 წლის 26 იანვრის №01/114 ბრძანების საფუძველზე, 23 თანამშრომელს დაენიშნა დანამატი წინასწარ მთელი წლის განმავლობაში, ჯამურად თვეში 31,620 ლარის ოდენობით. დანამატის გაცემის ბრძანებაში აღნიშნულია ,,განსაკუთრებული საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით", რითაც ფაქტიურად გამეორებულია „საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის 37 მუხლის მე-2 პუნქტის მოთხოვნა.

ასევე, გარკვეული საბიუჯეტო ორგანიზაციების შემთხვევაში, საყურადღებოა „შრომის ანაზღაურების" მუხლისა და საშტატო რიცხოვნობის დაგეგმვის პროცესთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები. **კერძოდ, ცალკეულ შემთხვევებში, წლის განმავლობაში საბიუჯეტო ორგანიზაციებში რეალურად დასაქმებულ მომუშავეთა (საშტატო) რიცხოვნობა, მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრულ საშტატო რიცხოვნობას. აღნიშნულის შედეგად, „შრომის ანაზღაურების" მუხლით გათვალისწინებული ასიგნებები ან აუთვისებელი რჩება ან ნაწილდება თანამშრომლებზე პრემიებისა და დანამატების სახით, რაც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით არ შეიძლება მისაღებ პრაქტიკად ჩაითვალოს**[54]. მაგალითად:

- *ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს* აპარატსა და მის დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ-ებში, 2016 წლის განმავლობაში ვაკანტური საშტატო ერთეულების არსებობის (აპარატისთვის დამტკიცებული 275 საშტატო ერთეულიდან, ვაკანტური ადგილების ოდენობამ 85 შეადგინა ანუ 31%) შედეგად თანამდებობრივი სარგოს სახით გამოთავისუფლებული სახსრები გამოიყენებოდა თანამშრომელთა მატერიალური წახალისებისთვის. კერძოდ, სამინისტროს აპარატში ვაკანსიების შედეგად გამოთავისუფლებული 1,111 ათასი ლარი პრემიებისა და დანამატების სახით იქნა გაცემული. ამავე მიზნებით იქნა გამოყენებული გამოთავისუფლებული თანხები სსიპ „საქართველოს ინოვაციების და ტექნოლოგიების სააგენტოში" (239,2 ათასი ლარი), სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოში" (364.6 ათასი ლარი) და სსიპ „ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციაში" (348.8 ათასი ლარი);

[54] აღნიშნული პრობლემის შესახებ ყურადღება იქნა გამახვილებული საქართველოს 2014 და 2015 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებში.

- *ფინანსთა სამინისტროს* აპარატის მომუშავეთა რიცხოვნობა საბიუჯეტო განაცხადის მიხედვით 328 ერთეულით განისაზღვრა. თუმცა, წლის განმავლობაში რეალურად დასაქმებული შტატით მომუშავე თანამშრომელთა საშუალო რაოდენობა მხოლოდ 262 ერთეულს გაუტოლდა, ხოლო ვაკანტური თანამდებობები, შესაბამისად, 66 ერთეულს. შედეგად, „თანამდებობრივი სარგოს“ მუხლში წარმოქმნილმა ეკონომიამ 1,044 ათასი ლარი შეადგინა, საიდანაც „პრემიის“ მუხლში გადატანილ იქნა 680 ათასი ლარი, ხოლო „დანამატი“ მუხლში - 176 ათასი ლარი;
- *შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს* ცენტრალურ აპარატში 2016 წლის განმავლობაში ვაკანტური თანამდებობების საშუალო რაოდენობამ 44 ერთეული, სსიპ „ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დაცვისა და დახმარების ფონდში“ - 32 ერთეული, სსიპ „ლ. საყვარელიძის სახელობის დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნულ ცენტრში“ - 11 ერთეული, სსიპ „სოციალური მომსახურების სააგენტოში“ კი - 250 ერთეული შეადგინა. შესაბამისად, როგორც ცენტრალურ აპარატში, ასევე სამინისტროს დაქვემდებარებულ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ვერ მოხერხდა თანამდებობრივ სარგოს მუხლიდან 4,439 ათასი ლარის ათვისება. თუმცა, აღნიშნული რესურსი სრულად იქნა გამოყენებული პრემიებისა და დანამატების გასაცემად, რის შედეგადაც, 2016 წელს სამინისტროს პრემიის მუხლის საკასო ხარჯმა 3,050 ათასი ლარით, დანამატის მუხლის საკასო ხარჯმა კი - 2,474 ათასი ლარით გადააჭარბა გეგმურ მაჩვენებელს. უნდა აღინიშნოს, რომ ზემოხსენებული მუხლებიდან გაწეული ხარჯების დასაფინანსებლად, „თანამდებობრივი სარგოს“ მუხლში წარმოქმნილი ეკონომიის გარდა, დამატებით იქნა მობილიზებული 1,098 ათასი ლარი, 27 დეკემბერს ბიუჯეტში განხორციელებული ცვლილებით[55];
- *სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს* „საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი პენიტენციური სისტემის ჩამოყალიბების“ პროგრამის (27 01) ფარგლებში ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულმა საშტატო რიცხოვნობამ 4,578 ერთეული შეადგინა, თუმცა წლის განმავლობაში ფაქტიურად დასაქმებულთა საშუალო რიცხოვნობა მხოლოდ 3,799 ერთეულს გაუტოლდა. ასევე, სსიპ „არასაპატიმრო სასჯელთა აღსრულებისა და პრობაციის ეროვნული სააგენტოს“ (27 02) ბიუჯეტით დამტკიცებული საშტატო

[55] ცნობა ხარჯთახრიცხვის ცვლილების შესახებ N1555.

რიცხოვნობა 367 ერთეულით განისაზღვრა, თუმცა წლის განმავლობაში ფაქტობრივად დასაქმებულ მომუშავეთა საშუალო თვიურმა ოდენობამ მხოლოდ 311 ერთეული შეადგინა. შედეგად, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში წარმოქმნილი ეკონომიის ნაწილი, 334 ათასი ლარი, მიმართულ იქნა *სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს* (27 01 01) „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში, ახალი წლის დღესასწაულთან დაკავშირებული პრემიის გასაცემად და „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლში კომპენსაციის დასაფინანსებლად;

- *რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს* აპარატის საშტატო რიცხოვნობა 2016 წლის საბიუჯეტო განაცხადის მიხედვით 151 საშტატო ერთეულითა და 3,600 ათასი ლარის ოდენობის შრომის ანაზღაურების ფონდით განისაზღვრა. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ უწყებაში წლის განმავლობაში არსებული ვაკანსიების საშუალო ოდენობამ 25 ერთეული შეადგინა, შრომის ანაზღაურების მუხლით დაგეგმილი თანხები თითქმის სრულად იქნა ათვისებული. აღნიშნული განპირობებულია იმ ფაქტით, რომ აპარატში ვაკანტური ადგილების არსებობის შედეგად წარმოქმნილი ეკონომია გამოყენებულ იქნა ზოგიერთ მოხელეზე დანამატის გასაცემად.

**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.**

**ამასთან, საყურადღებოა ის ფაქტიც, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში არ ხდება მხარჯავი დაწესებულებების ფარგლებში წლის განმავლობაში რეალურად დასაქმებულ თანამშრომელთა რიცხოვნობის შესახებ ანგარიშგება. კერძოდ, ბიუჯეტის კანონში[56] წარმოდგენილია ინფორმაცია უწყებებისთვის (პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში) დამტკიცებული საშტატო რიცხოვნობისა და შესაბამისი შრომის ანაზღაურების წლიური ფონდის გეგმური მოცულობის შესახებ, თუმცა შესრულების ანგარიშში არაფერია ნათქვამი რეალურად დასაქმებულ მომუშავეთა რიცხოვნობაზე. შედეგად, გაურკვეველია, მოხდა თუ არა საბიუჯეტო ორგანიზაციის/სტრუქტურული ერთეულის (პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში) მიერ**

[56] 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი, თავი VI.

გეგმური მაჩვენებლის შესრულება და როგორი მიზეზ-შედეგობრივი კავშირია "შრომის ანაზღაურების" მუხლით გახარჯულ საბიუჯეტო სახსრებსა და რეალურად დასაქმებულ მომუშავეთა რაოდენობას შორის. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული დანახარჯების ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში მოიცავდეს ინფორმაციას მხარჯავი დაწესებულებების (პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში) მიერ წლის განმავლობაში რეალურად დასაქმებულ თანამშრომელთა რაოდენობების შესახებ.

ზოგიერთი მხარჯავი დაწესებულების საბიუჯეტო სახსრების ანალიზის შედეგად გამოვლინდა შრომის ანაზღაურებასთან დაკავშირებული სხვადასხვა ნაკლოვანებები, რაც აღნიშნული მუხლის დაგეგმვაში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს. კერძოდ:

- *თავდაცვის სამინისტროს* „საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბი და საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სამოქალაქო ოფისის" ქვეპროგრამის (29 01 01) „შრომის ანაზღაურების" მუხლში 2016 წლის 29 ივნისს[57] თანამშრომელთა მატერიალური წახალისების მიზნით განხორციელდა 5,500 ათასი ლარის მობილიზება (იმავე ქვეპროგრამის „საქონელი და მომსახურების" მუხლიდან 3,000 ათასი ლარის, „საერთაშორისო თანამშრომლობის" (26 06) პროგრამიდან - 1,500 ათასი, „სამხედრო სწავლებების-სასწავლო და სპეციალიზაციის კურსების" (29 02 03) ქვეპროგრამიდან 1,000 ათასი ლარის გადანაწილებებით). გარდა ამისა, დეკემბრის თვეში, იგივე მიზნისთვის 3-ჯერ იქნა მობილიზებული 3,040 ათასი ლარის ასიგნებები, მაშინ როდესაც საბიუჯეტო განაცხადით პრემირებისთვის, შრომის ანაზღაურების ფონდით გათვალისწინებული იყო მხოლოდ 800 ათასი ლარი;
- *გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს* „გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტის" (38 02) შრომის ანაზღაურების ფონდი ბიუჯეტის კანონით 5,435 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა. თუმცა 2016 წლის 24 მაისის (290 ათასი ლარი), 24 ოქტომბრისა (196 ათასი ლარი) და 26 დეკემბრის (110 ათასი ლარი) ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებების საფუძველზე, „შრომის ანაზღაურების" მუხლი ჯამურად 596 ათასი ლარის ოდენობით გაიზარდა, დეპარტამენტის თანამშრომელთა მატერიალური წახალისების მიზნით, მუხლში არსებული არასაკმარისი რესურსის გამო;

[57] ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობა #716.

- *შინაგან საქმეთა სამინისტროს* ცენტრალური აპარატის (30 01 01 01) შრომის ანაზღაურების ფონდი იგეგმება საჭიროზე მეტი ოდენობით, ხოლო შემდგომ, წლის განმავლობაში მიმდინარეობს ჭარბი ასიგნებების გადანაწილება სხვა სტრუქტურულ ერთეულებზე, პროგრამებსა და სახაზინო კოდებზე. კერძოდ, 2016 წლის 18 მარტს და 17 ივნისს, ცენტრალური აპარატის „შრომის ანაზღაურებაზე“ გამოყოფილი ასიგნებებიდან 6,896 ათასი ლარი დაემატა საპატრულო და კრიმინალური პოლიციის, აგრეთვე სამინისტროს სხვადასხვა რეგიონალური დეპარტამენტების შესაბამის მუხლებს. ანალოგიურად, 2016 წლის 22 სექტემბერს და 20 დეკემბერს, აპარატის „შრომის ანაზღაურების“ მუხლიდან მისივე სტრუქტურულ ქვედანაყოფებსა და ტერიტორიულ ერთეულებზე ჯამურად გადანაწილდა 5,287 ათასი ლარი;
- *შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალურის დაცვის სამინისტროს* სისტემაში „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლი 2016 წელს დამტკიცდა 307 ათასი ლარის ოდენობით, რომელიც განკუთვნილია მოხელის დროებით შრომისუუნარობის დროს, შესაბამისი საავადმყოფო ფურცლის საფუძველზე ასანაზღაურებლად. აღნიშნული მუხლიდან მოხელის დროებით შრომისუუნარობის დროს შესაბამისი საავადმყოფო ფურცლის საფუძველზე გასაცემი კომპენსაციის გაანგარიშების ბაზას წარმოადგენს მოხელის თანამდებობრივი სარგო, რომელიც თავის თავში მოიცავს დროებითი შრომისუუნარობის ფაქტის დადგომის შემთხვევაში მოსამსახურისათვის გასაცემი კომპენსაციის მოცულობასაც (შრომისუუნარობის პერიოდში, მომუშავეზე გათვალისწინებული თანამდებობრივი სარგოს გადანაწილება და გაცემა ხდება „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლიდან). შედეგად, ერთი და იგივე მიზნობრიობით სახსრების დაგეგმვა ბიუჯეტში მოხდა საბიუჯეტო კლასიფიკაციის ორ სხვადასხვა მუხლში, რის შედეგადაც ადგილი ჰქონდა ხელოვნურად ჭარბი ოდენობის რესურსის წარმოშობას.

### *შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება*

შტატგარეშე მომუშავეთა კონკრეტული ვადით დაქირავება უწყებების ხელთ არსებულ ბერკეტს წარმოადგენს, რომელიც ინსიტუტიციებს აძლევს მოქნილობას, ეფექტურად და დროულად ჩაანაცვლონ დროებით არმყოფი თანამშრომლები, მოახდინონ პოტენციური თანამშრომლების კვალიფიკაციისა და უნარების შეფასება მათ მუდმივ თანამშრომლებად

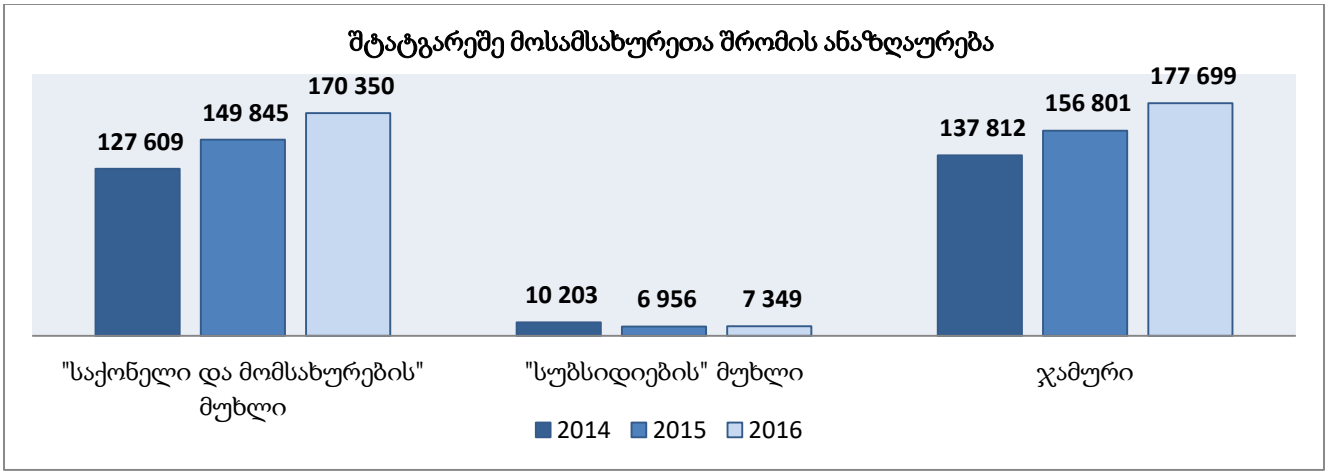
აყვანამდე, ადეკვატურად უპასუხონ საქმიანობის ციკლურობიდან გამომდინარე წარმოქმნილ დამატებით სამუშაო ვალდებულებებს ან განახორციელონ კონკრეტული არასტანდარტული/არაძირითადი საქმიანობა, რომლის შესაბამისი სპეციალიზაცია თვითონ უწყებას არ გააჩნია.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საყურადღებოა, რომ შტატგარეშე თანამშრომელთა აყვანასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები უნდა ითვალისწინებდეს უწყების საშუალო და გრძელვადიანი განვითარების სტრატეგიებს, დასაქმებული თანამშრომლების უნარებსა და არსებულ და მომავალ საჭიროებებს. ამასთან, უმჯობესია, უწყებებმა შეიმუშავონ შტატგარეშე თანამშრომელთა მართვის პოლიტიკა და შესაბამისი პროცედურები, რომლის კრიტიკულ კომპონენტს მათი მონიტორინგი და შეფასება უნდა წარმოადგენდეს.

საქართველოს კანონით „საჯარო სამსახურის შესახებ“, „შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშვნით ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად“[58].

2016 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურებაზე მიმართულმა რესურსმა 170,350 ათასი ლარი შეადგინა („საქონელი და მომსახურების“ მუხლიდან). თუმცა, აღნიშნულ შემთხვევაშიც, შტატით გათვალისწინებული მომუშავეების მსგავსად, „საქონელი და მომსახურების“ მუხლიდან გაცემული საბიუჯეტო სახსრები არასრულყოფილად ასახავს ამ მიზნობრიობით ათვისებული რესურსის ჯამურ მოცულობას. კერძოდ, შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურებაზე თანხები ასევე მიიმართება „სუბსიდიების“ მუხლიდან, საიდანაც ამ მიმართულებით 2016 წელს ათვისებულ იქნა 7,349 ათასი ლარი. შესაბამისად, ჯამურად შტატგარეშე თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურებაზე 2016 წლის განმავლობაში გაწეულმა ხარჯებმა 177,699 ათასი ლარი შეადგინა და 13.3%-ით გადააჭარბა 2015 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს.

[58] საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ’, მუხლი 8.




*დიაგრამა 23. შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების მიზნით გაწეული ხარჯების დინამიკა 2014-2016 წლებში (ათასი ლარი).*

აღსანიშნავია, რომ 2014-2016 წლების განმავლობაში შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯების ზრდის ტემპი აჭარბებს როგორც შტატიან თანამშრომელთა ანაზღაურების ხარჯების, ასევე - მთლიანი გადასახდელების ზრდის ტემპს. შესაბამისი მაჩვენებლები წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში.

| | ზრდის ტემპი 2014 წელს | ზრდის ტემპი 2015 წელს | ზრდის ტემპი 2016 წელს |
|---|---|---|---|
| **გადასახდელები** | 11.2% | 7.7% | 6.1% |
| **შტატით მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება** | 9.8% | 2.8% | 5.8% |
| **შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება** | 43.9% | 13.8% | 13.3% |

*ცხრილი 25. ბიუჯეტის მთლიანი გადასახდელების, შტატიან და შტატგარეშე მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების ზრდის ტემპის მაჩვენებლები 2014-2016 წლების მიხედვით*[59].

საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 6 მარტის N422 განკარგულებით განსაზღვრულია საბიუჯეტო დეფიციტის მართვის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების ძირითადი პრინციპები, რომელიც მხარჯავ დაწესებულებებს საბიუჯეტო დეფიციტის მართვის მიზნით 2015 წელს უნდა გაეტარებინათ და მხედველობაში მიეღოთ 2016-2017 წლების ბიუჯეტების დაგეგმვისას. ერთ-ერთი პრინციპის მიხედვით, შტატგარეშე თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურების მიზნით

[59] შტატიან მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების მაჩვენებელი მოიცავს: „შრომის ანაზღაურების“, „სუბსიდიებისა“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლით გაწეულ შრომის ანაზღაურების ხარჯებს, ხოლო შტატგარეშე თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურების მაჩვენებელი: „საქონელი და მომსახურების“ მუხლში შტატგარეშეთა შრომის ანაზღაურებისა და „სუბსიდიების“ მუხლებით გაწეულ ხარჯებს.

თითოეული საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ წლის განმავლობაში გაწეული საკასო ხარჯი არ უნდა აღემატებოდეს წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს, თუმცა 2016 წელს მხარჯავი დაწესებულებების უმრავლესობაში, შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯი წინა ფისკალურ წელთან შედარებით გაიზარდა[60]. **კერძოდ, 46 უწყების შემთხვევაში შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების მიზნით გაწეული საკასო ხარჯის ოდენობა აჭარბებს 2015 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. რაც შეეხება უშუალოდ სამინისტროებს, 16-დან 12 სამინისტროში ადგილი აქვს შტატგარეშე მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯების ზრდას.**

**საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან მთავრობის N422 განკარგულებით დაშვებული გამონაკლისის გამოყენების მასშტაბურობიდან გამომდინარე, ეჭვქვეშ დგება აღნიშნული განკარგულების საფუძველზე საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის დადგენილი ზემოხსენებული შეზღუდვის ქმედითუნარიანობის საკითხი და შესაბამისად, განკარგულებით განსაზღვრული ძირითადი მიზნების განხორციელება.**

შტატგარეშე მომუშავეებთან დაკავშირებით, ასევე, საყურადღებოა ფაქტობრივი მდგომარეობის შესაბამისობა ბიუჯეტის კანონით დადგენილ ლიმიტებთან. კერძოდ, საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის 22-ე მუხლის 2 პუნქტის მიხედვით, შტატგარეშე მომუშავეთა საშუალო შრომის ანაზღაურება არ უნდა აღემატებოდეს შესაბამის საბიუჯეტო ორგანიზაციაში შტატით გათვალისწინებულ თანამდებობებზე ფაქტობრივად დასაქმებული თანამშრომლების საშუალო შრომის ანაზღაურებას[61]. თუმცა, 2016 წლის მონაცემებით, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სსიპ „სოციალური მომსახურების სააგენტოში“ შტატგარეშე მომუშავეთა საშუალო შრომის ანაზღაურება აჭარბებს შტატით გათვალისწინებულ თანამდებობებზე ფაქტობრივად დასაქმებული თანამშრომლების საშუალო შრომის ანაზღაურებას. თუმცა, აღნიშნულზე საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებით დაშვებულია გამონაკლისი, რომლის მიხედვითაც შტატგარეშე მომუშავეთა საშუალო შრომის ანაზღაურება განისაზღვრა არა უმეტეს 850 ლარის

[60] მაჩვენებელი მოიცავს როგორც „საქონელი და მომსახურების“, ასევე „სუბსიდიების“მუხლით გაწეულ ხარჯებს.

[61] საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუკეტის შესახებ კანონის, თავი VIII, მუხლი 22, პუნქტი 2

ოდენობით, მათ შორის 2016 წლის დეკემბრის თვეში არა უმეტეს 1,000 ლარის ოდენობით[62]. მიუხედავად დაშვებული გამონაკლისისა, შტატგარეშე მომუშავეთა საშუალო შრომის ანაზღაურებამ გადააჭარბა საქართველოს მთავრობის მიერ დაშვებულ ნორმას, ქვემოთ მოცემული თვეების შემთხვევაში:

| | თებერვალი | მარტი | აპრილი | ივნისი | აგვისტო | დეკემბერი |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **შტატგარეშე თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურება (ლარი)** | 880 | 886 | 1,068 | 876 | 1,082 | 1,207 |

*ცხრილი 26. სსიპ „სოციალური მომსახურების სააგენტოში“ შტატგარეშე მომუშავეთა საშუალო შრომის ანაზღაურება თვეების მიხედვით - 2016 წ.*

რაც შეეხება საბიუჯეტო უწყებებში დასაქმებული შტატგარეშე მომუშავეების რაოდენობებთან დაკავშირებულ საკითხებს, **ერთი მხრივ, საყურადღებოა, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ ლიმიტზე მთავრობასთან შეთანხმების საფუძველზე დადგენილი გეგმური მაჩვენებლების გადაჭარბების მასშტაბურობა, მეორე მხრივ - ფაქტობრივად დასაქმებულ შტატგარეშე თანამშრომელთა რიცხოვნობის მნიშვნელოვანი ჩამორჩენა აღნიშნულ გეგმურ მაჩვენებლებთან შედარებით.**

კერძოდ, საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის 22-ე მუხლის 1 პუნქტის მიხედვით, საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებული შტატგარეშე მომუშავეთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს საშტატო რიცხოვნობის 2.0%-ს[63]. თუმცა, აღნიშნული მუხლით განსაზღვრული შეზღუდვებიდან გათავისუფლება, გამონაკლისის სახით, შესაძლებელია მოხდეს საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმების საფუძველზე. აღსანიშნავია, რომ 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. კერძოდ, 71 საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შემთხვევაში, მთავრობასთან შეთანხმების საფუძველზე, ადგილი ჰქონდა კანონმდებლობით განსაზღვრული ზემოაღნიშნულ ლიმიტის გადაჭარბებას. შესაბამისად,

[62] 2015 წლის 12 ნოემბრის მთავრობის განკარგულება N2428, 2016 წლის 27 მაისი მთავრობის განკარგულება N919, 2016 წლის 23 დეკემბრის მთავრობის განკარგულება N2631

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

კანონმდებლობით დადგენილი ლიმიტებიდან გამონაკლისის დაშვების სახით გადაცდომის სიხშირისა და მასშტაბის გათვალისწინებით, ეჭვქვეშ დგება ზღვრული მაჩვენებლების ქმედითუნარიანობისა და, შესაბამისად - მათი გონივრულობის საკითხი.

გარდა ამისა, საყურადღებოა, რომ 2016 წლის ჩათვლით, კანონმდებლობით დაწესებული ზემოხსენებული ლიმიტზე გადაჭარბება შეთანხმებას აღარ საჭიროებდა, თუ იგი არ აღემატებოდა გასული ფისკალური წლის განმავლობაში მთავრობასთან შეთანხმებული გამონაკლისის რაოდენობას. აღნიშნული მიდგომის მიზანშეწონილობასთან დაკავშირებით რამდენჯერმე იქნა გამახვილებული ყურადღება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ბიუჯეტთან დაკავშირებულ ანგარიშებში. შედეგად, 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიხედვით, 2017 წლის 1 მარტიდან აღნიშნული მიდგომა აღარ მოქმედებს და უწყებებმა თავიდან უნდა მოახდინონ დამატებითი შტატგარეშე მოსამსახურეების საჭიროების დასაბუთება, ასეთის არსებობის შემთხვევაში.

რაც შეეხება უშუალოდ 2016 წელს, გასული წლების მსგავსად, საბიუჯეტო ორგანიზაციები ძირითადად ხელმძღვანელობენ შტატგარეშე თანამშრომელთა იმ გეგმური ოდენობით, რომელიც გამონაკლისის სახით გასული წლების განმავლობაში დაუმტკიცდათ, მიუხედავად იმისა, მიმდინარე წელს იდგა თუ არა აღნიშნულის საჭიროება უწყების წინაშე. შედეგად, ხშირ შემთხვევაში, ადგილი აქვს ფაქტობრივად დასაქმებული შტატგარეშე მომუშავეთა ოდენობის მნიშვნელოვან ჩამორჩენას გეგმით დამტკიცებულ მაჩვენებელთან შედარებით. მაგალითად:

- *ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს* სსიპ-ები ხელმძღვანელობენ შტატგარეშეთა რიცხოვნობის ლიმიტების 2013-2014 წლებში მთავრობასთან შეთანხმებული გამონაკლისების ოდენობით, მიუხედავად მიმდინარე პერიოდში მათი საჭიროებისა. შედეგად, ზოგ შემთხვევაში, ადგილი აქვს ფაქტობრივად დასაქმებულ შტატგარეშეთა რიცხოვნობის მნიშვნელოვნად ჩამორჩენას მთავრობის განკარგულებით დამტკიცებულ მაჩვენებელთან შედარებით;

| დასახელება | საშტატო რიცხოვნ | შტატგარ. რიცხოვნობა (2%) | შტატგარ. რიცხ. მთ. განკარგ. | შტატგარ. ფაქტობრ. რიცხოვნ. |
|---|---|---|---|---|
| სსიპ სტანდარტიზაციისა და მეტროლოგიის სააგენტო | 83 | 5 | 47 | 19 |
| სსიპ აკრედიტაციის ცენტრი | 14 | 5 | 70 | 20 |
| სსიპ ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაცია | 83 | 5 | 132 | 50 |

*ცხრილი 27. ინფორმაცია საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული სსიპ-ების თანამშრომელთა რიცხოვნობის შესახებ - 2016 წ.*

- *სოფლის მეურნეობის სამინისტროს* საქართველოს მთავრობის განკარგულებით გამონაკლისის სახით დამტკიცებული აქვს შტატგარეშე თანამშრომელთა ოდენობა 1,124 მომუშავის ოდენობით (შტატით გათვალისწინებულ თანამშრომელთა 79%), ხოლო ფაქტობრივად დასაქმებულთა ოდენობა 950-ს უტოლდება და 174 ერთეულით ჩამორჩება შეთანხმებით განსაზღვრულ მაჩვენებელს;
- *შინაგან საქმეთა სამინისტროს* მიერ შტატგარეშე თანამშრომელთა ოდენობა დაგეგმილი იქნა 2,208 ერთეულით, რაც აღემატება 2%-იან ლიმიტს, თუმცა შესაბამისობაშია 2013 წელს მთავრობის განკარგულებით დაშვებულ გამონაკლისთან. თუმცა 2016 წლის განმავლობაში ფაქტობრივად დასაქმებული შტატგარეშე მომუშავეების რაოდენობა გეგმურ მაჩვენებელს 264 ერთეულით ჩამორჩა და 1,944 შეადგინა. ამასთან, ზემოხსენებული შეთანხმებით, სამინისტროს საზოგადოებრივი წესრიგის და სახელმწიფო საზღვრის დაცვის პროგრამის (30 01) ფარგლებში შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობად განესაზღვრა არაუმეტეს 1,700 ერთეული, თუმცა, უწყების მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი აღნიშნული რიცხვის გაანგარიშების კრიტერიუმები და ასევე, თითოეული ქვედანაყოფისათვის გათვალისწინებული შტატგარეშე თანამშრომელთა ოდენობა. შესაბამისად, ვერ დგინდება, თუ რამდენი შტატგარეშე მოსამსახურე უნდა ყოფილიყო დასაქმებული ცენტრალურ აპარატში ან სპეციალური და საგანგებო ღონისძიებების ცენტრში. თუმცა, ჯამურად ზემოაღნიშნული პროგრამით დასაქმებულ შტატგარეშე მოსამსახურეთა ფაქტიური საშუალო ოდენობა 1500 ერთეულს არ აღემატება, რაც დაგეგმილის 88%-ს შეადგენს.

**აღნიშნულთან მიმართებაში საყურადღებოა, რომ არსებული პრაქტიკით, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ფინანსთა სამინისტროსათვის წარდგენილ საბიუჯეტო განაცხადსა და შემდგომში, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში, წარმოდგენილია „საქონელი და მომსახურების“ მუხლისა და „სუბსიდიების“ ჯამური მოცულობა, რაც გულისხმობს იმას, რომ არც საბიუჯეტო განაცხადი და არც ბიუჯეტის კანონი არ შეიცავს ინფორმაციას შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების გეგმური მოცულობების შესახებ. შესაბამისად, შეუძლებელი ხდება ამ მიმართულებით ფაქტობრივად ათვისებული სახსრების ოდენობის დაგეგმილ მაჩვენებელთან შესაბამისობის შედარება.**

გამომდინარე იქიდან, რომ ბიუჯეტის კანონში წარმოდგენილი ინფორმაციის საფუძველზე, შეუძლებელია წლის განმავლობაში შტატგარეშე თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურებაზე გასაწევი საბიუჯეტო სახსრების გეგმური მოცულობების იდენტიფიცირება, რაც თავის მხრივ ზრდის „საქონელი და მომსახურებისა“ და „სუბსიდიების“ მუხლებში ჭარბი რესურსების წარმოქმნის რისკს, 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.

გარდა ამისა, როგორც ზემოთ აღინიშნა, შტატგარეშე თანამშრომელი დანიშვნით 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, რომელიც თავისი სპეციფიკით, ხშირ შემთხვევაში არ განირჩევა შტატით დასაქმებული თანამშრომლის სამუშაოსგან. მაგალითად:

- *ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს* შემთხვევაში, 2014 წელს შტატგარეშე თანამშრომლების სტატუსით აყვანილი თანამშრომლები 2016 წელსაც იმავე სტატუსს ატარებენ;
- *ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს* აპარატში ინდუსტრიული პოლიტიკის შესამუშავებლად შტატგარეშე თანამშრომელი აყვანილი იქნა 2014 წელს, ასევე მოქალაქეთა წერილებზე რეაგირებისათვის თანამშრომლები აყვანილნი იქნენ 2009 წელს, სათარჯიმნო და საკონსულტაციო მომსახურების გაწევისათვის კი 2014-2015 წლებში;
- *სსიპ „სამოქალაქო ავიაციის სააგენტოში“* დასაქმებული შტატგარეშე თანამშრომლებიდან 14 პირი დასაქმებული იქნა 2012-2014 წლებში;
- *სსიპ „ტურიზმის ეროვნულ ადმინისტრაციაში“* 41 თანამშრომელი შტატგარეშე მოსამსახურის სტატუსს ატარებს 2011–2015 წლებიდან;

- *თავდაცვის სამინისტროში* ვაკანტური პოზიციების არსებობის მიუხედავად, ზოგიერთი შტატგარეშე მოსამსახურე დანიშნულია 2014 წლიდან კონკრეტული სამუშაოს შესრულების ვალდებულების განსაზღვრის გარეშე;
- *სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროში* საშტატო განრიგით განსაზღვრული 11 ვაკანტური პოზიციის არსებობის მიუხედავად, შტატგარეშე მოსამსახურეების სახით - მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად - საშუალოდ დასაქმებული იყო 25 პირი, რომლებთანაც გაფორმებული იყო შესაბამისი ვადიანი შრომითი ხელშეკრულებები, თუმცა ადგილი ჰქონდა ხელშეკრულებების განახლებას მთელი წლის განმავლობაში;
- *სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს* აპარატის 46, სსიპ „არასაპატიმრო სასჯელთა აღსრულებისა და პრობაციის ეროვნული სააგენტოს“ 29 და სსიპ „სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სასწავლო ცენტრის“ 14 შტატგარეშე მოსამსახურე 2 წელი და მეტი პერიოდის განმავლობაში ასრულებს ერთსა და იმავე დაკისრებულ სამუშაოს ერთ თანამდებობრივ პოზიციაზე;
- *სოფლის მეურნეობის სამინისტროს* 209 შტატგარეშე თანამშრომელი (სულ დამტკიცებული შტატგარეშე მომუშავეთა 19%) დასაქმებულია 2 წელზე მეტი ვადით მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად;
- *შინაგან საქმეთა სამინისტროში* დასაქმებულ შტატგარეშე თანამშრომელთა მნიშვნელოვანი ნაწილი პრაქტიკულად წლების მანძილზე მუშაობს ისეთ თანამდებობაზე, რომელიც თავისი სპეციფიკით, ხშირ შემთხვევაში არ განირჩევა შტატით დასაქმებული თანამშრომლის, ან ტექნიკური მუშაკის სამუშაოსგან. შტატგარეშე თანამშრომელთა დიდი ნაწილს წარმოადგენენ მძღოლები, დამლაგებლები, მზარეულები და სხვა ტექნიკური მუშაკები, რომლებთანაც მუდმივად ხდება შრომითი ხელშეკრულებების განახლება და ფაქტობრივად მუდმივ თანამშრომლებს წარმოადგენენ. მაგალითად, საზოგადოებასთან ურთიერთობის დეპარტამენტში კონსულტანტის ფუნქციას 2013 წლიდან ასრულებს შტატგარეშე თანამშრომელი. ამავე პერიოდში, საიტის ბლოგერის ფუნქციაც შტატგარეშე თანამშრომელს ევალება, ლოჯისტიკის დეპარტამენტის ტრანსპორტის სამმართველოს მძღოლად - 2010 წლიდან არის შტატგარეშე თანამშრომელი დასაქმებული და ა.შ. აქედან გამომდინარე, რეალურად ისინი არ წარმოადგენენ შტატგარეშე თანამშრომლებს, რადგან „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონითაც და „საქართველოს შინაგან საქმეთა

სამინისტროში სამსახურის გავლის წესით "-აც, შტატგარეშე მოსამსახურე სამსახურში მიიღება გარკვეული ვადით, არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად, ხოლო ტექნიკური მუშაკი სამსახურში მიიღება შტატით გათვალისწინებულ დამხმარე მოსამსახურის თანამდებობაზე.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შტატგარეშე თანამშრომლების მართვის ეფექტიანი და გამართული მექანიზმის ჩამოყალიბების უზრუნველსაყოფად, გასათვალისწინებელია საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და სხვადასხვა ქვეყნის უკეთესი პრაქტიკის მაგალითები.

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) მიხედვით, შტატგარეშე თანამშრომლის აყვანისას დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის სამუშაო ურთიერთობა გრძელდება დროის მოკლე პერიოდის განმავლობაში და დროებითი მომუშავის დაქირავება ყოველთვის გამოწვეულია რაიმე კონკრეტული ვითარებიდან გამომდინარე. ამასთანავე, არამუდმივად დასაქმებული თანამშრომელი ვალდებულია ხელშეკრულებით განსაზღვრული კონკრეტული სამუშაო შეასრულოს ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ვადაში.

ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში სამუშაო ითვლება დროებითად, თუკი მისი დასრულება დამოკიდებულია კონკრეტულ თარიღზე, კონკრეტული დავალების შესრულებაზე ან მუდმივი თანამშრომლის სამსახურში დაბრუნებაზე. საყურადღებოა, რომ კონტრაქტშივე განისაზღვრება ხელშეკრულების დასრულების პირობა/მიზეზი. თუკი ხელშეკრულებით არ არის განსაზღვრული სამუშაოს/თანამშრომლობის დასრულების კრიტერიუმი, მაშინ ასეთი თანამშრომელი უნდა იყოს მიჩნეული როგორც - მუდმივი. აქედან გამომდინარე, შტატგარეშე თანამშრომლები ძირითადად ფორმდებიან კონკრეტული ვადით. ქვეყნების უმრავლესობის შემთხვევაში განსაზღვრულია დროებითი კონტრაქტის მაქსიმალური ხანგრძლივობა, განახლების რაოდენობა და კონტრაქტის განახლების შემთხვევაში სავალდებულოა აღნიშნულის საჭიროების დასაბუთება.

რაც შეეხება კონკრეტული ქვეყნების პრაქტიკებს, მაგალითად, კანადის საჯარო სექტორში დასაქმებას არეგულირებს „საჯარო სექტორში დასაქმების აქტი"[64], რომლის მიხედვითაც უწყებაში შტატგარეშე თანამშრომლის დასაქმების პერიოდი არ უნდა აღემატებოდეს 90 დღეს.

ასევე, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის შრომით კანონმდებლობაში 2015 წლის 1 აპრილიდან ამოქმედებული „შრომითი ურთიერთობის გაუმჯობესების აქტით", ფიქსირებული სამუშაო ვადის

[64] http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/P-33.01.pdf

მქონე კონტრაქტით დასაქმება, რომელიც გრძელდება 3 თვეზე მეტი პერიოდი, განიხილება როგორც მუდმივი დასაქმება[65].

ჰოლანდიის შემთხვევაში, დროებითი კონტრაქტის გაფორმებისას უნდა განისაზღვროს თანამშრომლობის ხანგრძლივობა, ხოლო რიგ შემთხვევაში, შესაძლებელია ავტომატურად დასრულდეს კონკრეტული პროექტის დასრულების შედეგად. ამასთან, კონტრაქტი არ შეიძლება შეწყდეს მიმდინარეობისას, თუკი აღნიშნული წინასწარ არ არის განსაზღვრული სახელშეკრულებო პირობებით. დროებითი კონტრაქტი შესაძლებელია გადაიქცეს მუდმივ ხელშეკრულებად შემდეგი პირობების არსებობისას:

- დროებითი ხელშეკრულების 3-ჯერ მიმდევრობით გაფორმების შემთხვევაში, მეოთხე ხელშეკრულება ავტომატურად გულისხმობს მუდმივ კონტრაქტს;
- თუკი მეორე ან მომდევნო კონტრაქტის ფარგლებში დასაქმების პერიოდი აჭარბებს 36 თვეს, მაშინ თანამშრომელს ენიჭება მუდმივი თანამშრომლის სტატუსი (კონტრაქტებს შორის წყვეტის ხანგრძლივობა არ უნდა აჭარბებდეს 3 თვეს).

ბელგიაში შტატგარეშე თანამშრომელთან გაფორმებული კონტრაქტის ხანგრძლივობა დამოკიდებულია მასთან ხელშეკრულების გაფორმების მიზეზზე. მაგალითად:

- თანამშრომლის დროებით არყოფნა - 6 თვიანი კონტრაქტი, რაც შეიძლება განახლდეს მხოლოდ ერთჯერ;
- სამუშაოს მოცულობის დროებითი ზრდა - 18 თვე ან მეტი, შესაბამისი დასაბუთების შემთხვევაში;
- განსაკუთრებული ხასიათის საქმიანობა - 3 თვე.

ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია ზოგიერთი ქვეყანა, რომელთაც ასევე დაწესებული აქვთ თანამშრომლის შტატგარეშედ დასაქმების ხანგრძლივობის ზედა ზღვარი.

| ქვეყანა | მაქსიმალური ზღვარი |
|---|---|
| **ჩეხეთი** | 12 თვე |
| **საფრანგეთი** | 18 თვე ან მაქსიმუმ 24 თვე, ობიექტური მიზეზების არსებობის შემთხვევაში |
| **ისრაელი** | 9 თვე ან მაქსიმუმ 15 თვე, მთავრობის თანხმობის შემთხვევაში |

[65] http://www.labourguide.co.za/most-recent/2004-temporary-employment-in-2015

| | |
|---|---|
| **იაპონია** | 3 წელი |
| **კორეის რესპუბლიკა** | 3 თვე ან მაქსიმუმ 24 თვე, ობიექტური მიზეზების არსებობის შემთხვევაში |
| **ნორვეგია** | 4 წელი |
| **პოლონეთი** | 18 თვე ან მაქსიმუმ 3 წელი, ობიექტური მიზეზების არსებობის შემთხვევაში |
| **ავსტრალია** | 12 თვე |

*ცხრილი 28. ქვეყნების მიერ დაწესებული მაქსიმალური ზღვრები შტატგარეშე თანამშრომელთა დასაქმების ხანგრძლივობასთან დაკავშირებით.*

ამას გარდა, შტატგარეშე თანამშრომელთა უფლებების დაცვისა და სათანადო პირობების უზრუნველყოფის მიზნით ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისთვის მოქმედებს დირექტივა[66]. ის განსაზღვრავს მოქმედების ჩარჩოს, რათა თავიდან იქნეს არიდებული კონტრაქტების მიმდევრობით დადებით გამოწვეული თანამშრომელთა არასწორი მოპყრობა. ვადიანი დასაქმების შესახებ შეთანხმებაში მითითებულია, რომ ის ხელს უწყობს სამუშაო ბაზრის მოქნილობასა და თანამშრომელთა დაცულობას შორის ბალანსის მიღწევას. გარდა ამისა, ჩარჩო შეთანხმება არადისკრიმინაციული მოპყრობის პრინციპის გამოყენების უზრუნველყოფას ისახავს მიზნად. აღნიშნული პრინციპის მიხედვით, ფიქსირებული ვადით დასაქმებული თანამშრომლები არ უნდა აღმოჩნდნენ მათ შესადარის მუდმივ თანამშრომლებზე ნაკლებად ხელსაყრელ სამუშაო პირობებში[67], მხოლოდ იმიტომ რომ მათი კონტრაქტის ვადა ფიქსირებულია, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა განსხვავებული მიდგომას ობიექტური მიზეზი გააჩნია. გარდა ამისა, შეთანხმებაში აღნიშნულია, რომ დამსაქმებლებმა უნდა მიაწოდონ ვადიანი კონტრაქტის საფუძველზე დასაქმებულ თანამშრომლებს არსებული ვაკანსიების შესახებ ინფორმაცია, რათა მათაც ჰქონდეთ მუდმივი პოზიციის მიღების შესაძლებლობა. ასევე, დამსაქმებლებმა ხელი უნდა შეუწყონ ვადიანი კონტრაქტით დასაქმებული თანამშრომლების შესაბამის ტრენინგებზე ხელმისაწვდომობას, რათა გაუმჯობესონ მათი უნარები, ხელი შეუწყონ კარიერულ განვითარებასა და პროფესიულ წინსვლას. აღნიშნული დირექტივა წევრ ქვეყნებს არასწორი

[66] Council Directive 1999/70/EC of 28 June 1999 concerning the Framework Agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP; http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31999L0070

[67] ჩარჩო შეთანხმებაში ტერმინი „შესადარისი მუდმივი თანამშრომელი“ (comparable permanent worker) განმარტებულია, როგორც იმავე დაწესებულებაში, იმავე ან მსგავს პოზიციაზე მომუშავე თანამშრომელი. „შედარების დროს, შესაბამისი ყურადღება უნდა მიექცეს კვალიფიკაციას/უნარებს.“

მიდგომის თავიდან ასარიდებლად ავალდებულებს გაატარონ შემდეგი ღონისძიებებიდან ერთი ან მეტი:

- ფიქსირებული ვადის მქონე კონტრაქტის განახლების შესახებ ობიექტური მიზეზის მოთხოვნა;
- თანმიმდევრულად დადებული კონტრაქტების მაქსიმალური საერთო ხანგრძლივობის დაწესება;
- ვადიანი კონტრაქტების განახლების მაქსიმალური რაოდენობის დაწესება.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, საჯარო სექტორში შტატგარეშე მომუშავეთა დაქირავების პროცესის მარეგულირებელი ნორმების დახვეწა და დეტალიზაცია, მათი საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფისა და, შესაბამისად, მართვის ეფექტიანი მექანიზმის ჩამოყალიბების მიზნით. ზემოხსენებულიდან გამომდინარე უნდა განისაზღვროს შტატგარეშეთა მართვის ისეთი ძირითადი საკითხები, როგორებიცაა:

- შტატგარეშე თანამშრომლის დასაქმების ხანგრძლივობა;
- პირობები, რომელთა შემთხვევაშიც უნდა მოხდეს შტატგარეშე თანამშრომელთა აყვანა;
- ძირითადი კრიტერიუმები, რომლითაც შესასრულებელი ამოცანა შეიძლება შეფასდეს როგორც არამუდმივი, რათა თავიდან იქნეს აცილებული „მუდმივ“ შტატგარეშე მოსამსახურეთა არსებობა;
- კრიტერიუმები, რომლითაც მოხდება შესაბამისი დავალების შესასრულებლად შტატგარეშე მოსამსახურის მოწვევის საჭიროების/აუცილებლობისა და შტატით გათვალისწინებულ მომუშავეებთან შედარებით მისი უპირატესობის დასაბუთება;
- ძირითადი ფუნქციური მიმართულებები, რომლებიც უმჯობესია შესრულდეს შტატით გათვალისწინებულ მოსამსახურეთა მიერ, ერთი მხრივ, საჯარო სექტორში კრიტიკულ სფეროებში კვალიფიკაციისა და ცოდნის დაგროვებისა და შენარჩუნების უზრუნველსაყოფად, ხოლო მეორე მხრივ, ინფორმაციის კონფიდენციალურობიდან გამომდინარე;
- ძირითადი კრიტერიუმები, რომელთა საფუძველზეც მოხდება მთავრობასთან შეთანხმების მიზნით არსებული რეგულაციებიდან გადახვევის აუცილებლობის დასაბუთება.

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

## რეკომენდაციები:

*საქართველოს მთავრობას:*

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

### 3.1.3. ავტოსატრანსპორტო საშუალებები

*ავტოპარკის ოპტიმიზაციის პროცესი საჯარო სექტორში*

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

**ოქტომბრის №266 დადგენილებით შექმნილი „სამსახურებრივი ავტომანქანებით სარგებლობის, შესყიდვისა და განახლების საკითხების შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიისთვის“** (შემდგომში - კომისია) **2014 წლის 1 აპრილამდე.** ოპტიმიზაციის გეგმების წარდგენა კომისიისათვის მიზნად ისახავდა იმ უწყებების იდენტიფიცირებას, რომელთა ადმინისტრაციული ავტომანქანების რაოდენობა და განაწილება საშტატო რიცხოვნობის გათვალისწინებით, მიმდინარე მდგომარეობით არ შეესაბამებოდა აღნიშნული დადგენილების მე-5 მუხლით დადგენილ ნორმებს. განსაზღვრული ნორმებიდან გადახრების შემთხვევაში, სახელმწიფო კომისიას უნდა მიეღო გადაწყვეტილება კონკრეტულ შემთხვევებში გამონაკლისების დაშვებასთან დაკავშირებით. მხარჯავი უწყებების მიერ ოპტიმიზაციის გეგმების მომზადება და კომისიისთვის წარდგენა განხორციელდა დადგენილ ვადებში. თუმცა, აღნიშნული პროცესი არ დასრულებულა და კომისიის 2014 წლის 20 ივნისის N2 სხდომის ოქმის შესაბამისად, მხარჯავმა უწყებებმა ეტაპობრივად უნდა განახორციელონ ახალი ოპტიმიზაციის გეგმების წარდგენა კომისიისთვის, რათა მათ მფლობელობაში არსებული ავტოპარკი შესაბამისობაში მოვიდეს N121 დადგენილებით განსაზღვრულ ლიმიტებთან. **აღსანიშნავია, რომ მხარჯავი დაწესებულებებისათვის ახალი ოპტიმიზაციის გეგმების წარმოდგენის კონკრეტული ვადა დღემდე განსაზღვრული არ არის, რაც პროცესის გაჭიანურების ძირითადი მიზეზი ხდება.**

2016 წლის მდგომარეობით, კომისიამ განიხილა და დაამტკიცა მხოლოდ 5 სამინისტროს[68] მიერ წარმოდგენილი ახალი ოპტიმიზაციის გეგმა, რომელთაგან გასული წლის განმავლობაში დამტკიცდა მხოლოდ გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს გეგმა. აღნიშნული ოპტიმიზაციის გეგმების ფარგლებში დაშვებულ იქნა გამონაკლისები იმ მხარჯავ დაწესებულებების შემთხვევაში, სადაც ავტომანქანების რაოდენობა და განაწილება არ შეესაბამებოდა N121 დადგენილებით განსაზღვრულ ლიმიტებს. თუმცა, იმ სამინისტროებისათვის, რომელთა ოპტიმიზაციის გეგმები ამ დრომდე არ დამტკიცებულა, კვლავ ძალაში რჩება 2014 წლის 20 ივნისს კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შესახებ, რომლის მიხედვითაც, დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი ჩამოყალიბდა შემდეგი რედაქციით: „სამორიგეო

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

ავტომობილის რიცხვი დგინდება შემდეგი პროპორციით: 100 საშტატო რიცხოვნობამდე დაწესებულების შემთხვევაში - 1 ავტომობილი ყოველ 20 საშტატო ერთეულზე, ხოლო ყოველ დანარჩენ 50 საშტატო ერთეულზე - დამატებით 1 ავტომობილი (აღნიშნული მუხლი ამოქმედდეს მას შემდეგ, რაც კომისია მიიღებს და დაამტკიცებს სამინისტროების მიერ წარმოდგენილ ოპტიმიზაციის ახალ გეგმას. კომისიის გადაწყვეტილებამდე უწყებებს უფლება მიეცეთ იხელმძღვანელონ ავტომანქანების განაწილების უკვე არსებული წესით)“. შედეგად, **მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის N121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“ მიღებულ იქნა 2014 წლის 6 თებერვალს, სამინისტროების დიდი ნაწილისათვის ოპტიმიზაციის გეგმების დამტკიცება და დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ლიმიტების ძალაში შესვლა დღემდე არ მომხდარა, რის გამოც ისინი სარგებლობენ ავტოსატრანსპორტო საშუალებების განაწილების არსებული წესით სახელმწიფო კომისიის 2014 წლის 20 ივნისის სხდომის ოქმის შესაბამისად. აღნიშნული კი აფერხებს საჯარო სექტორში ავტოპარკის ოპტიმიზაციის პროცესს.**

**ამასთან აღსანიშნავია, რომ მთავრობის სამოქმედო გეგმაში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ მომზადებულ მოხსენებაში მოცემული შენიშვნებისა და რეკომენდაციების საბიუჯეტო პროცესში გათვალისწინების შესაძლებლობების თაობაზე, ავტოპარკის ოპტიმიზაციის პროცესის დასრულების თარიღად 2016 წელი იქნა განსაზღვრული. თუმცა, როგორც ზემოთ აღინიშნა, პროცესი ამ დრომდე არ დასრულებულა. საყურადღებოა ის ფაქტიც, რომ მთავრობის მიერ წარმოდგენილ განახლებულ სამოქმედო გეგმაში[69], 2014 წელს დაწყებული ავტოპარკის ოპტიმიზაციის პროცესის დასრულების პერიოდად უკვე 2020 წელი ფიქსირდება.**

როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, N121 დადგენილების მოქმედება (მუხლი 7, პუნქტი 1) ვრცელდება 2014 წლის 1 თებერვლიდან შესყიდულ და ჩანაცვლებულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებებზე. **აღნიშნულიდან გამომდინარე, საყურადღებოა, რომ დადგენილებით არ არის დარეგულირებული აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისათვის, უსასყიდლოდ**

[69] სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ მომზადებულ მოხსენებაში მოცემული შენიშვნებისა და რეკომენდაციების საბიუჯეტო პროცესში გათვალისწინების შესაძლებლობების თაობაზე მთავრობის სამოქმედო გეგმა - საქართველოს მთავრობის განკარგულება N1823.

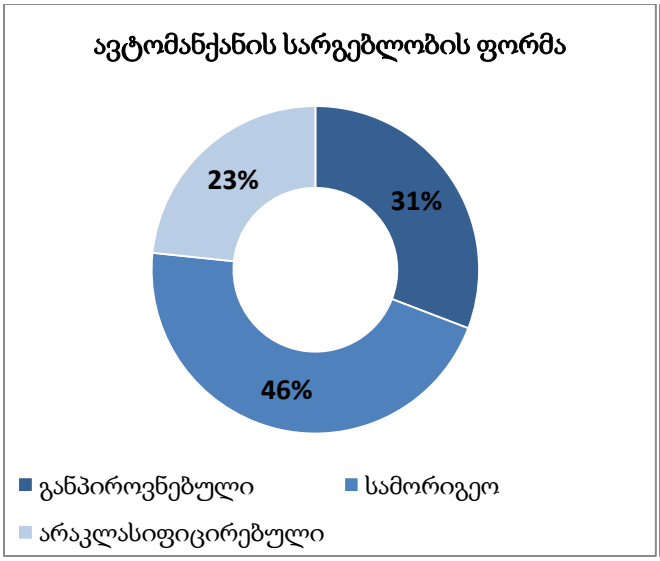
მუდმივ ან დროებით სარგებლობაში (თხოვებით) გადაცემის შემთხვევაში, ავტომობილების კონკრეტული კლასისათვის მიკუთვნების კრიტერიუმები, მათი თანამდებობრივი ან ზოგადი დანიშნულებით გამოყენების წინაპირობები და ზღვრული ფლობის დაანგარიშების მეთოდები, რაც გარკვეულ შემთხვევებში კანონმდებლობით განსაზღვრული ლიმიტების დარღვევის მიზეზი შეიძლება გახდეს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან აღნიშნული მიმართულებით 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.

### *ავტოსატრანსპორტო საშუალებების მართვასთან დაკავშირებული საკითხები*

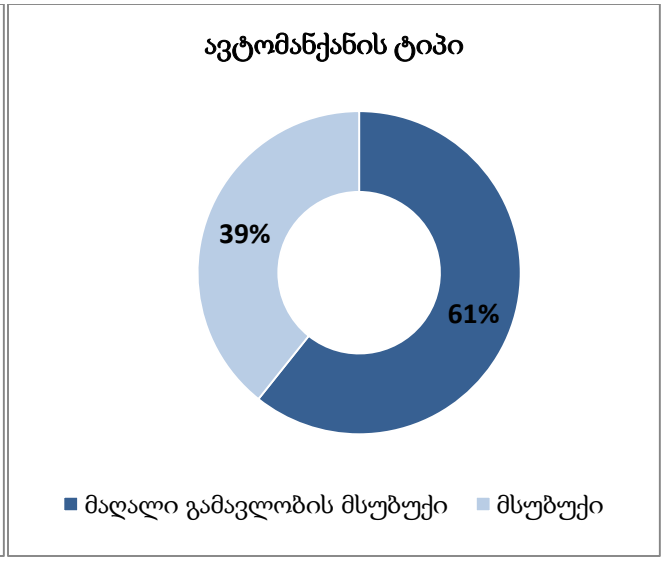
სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაანალიზებულ იქნა მხარჯავი დაწესებულებებისა და მათ დაქვემდებარებაში მყოფი საბიუჯეტო ორგანიზაციების ავტოპარკში 2016 წლის ბოლოს ბალანსზე არსებული ავტოსატრანსპორტო საშუალებები. მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, მხარჯავი დაწესებულებების[70] საკუთრებაში მყოფი მსუბუქი და მაღალი გამავლობის მსუბუქი ავტომობილების (სპეციალიზირებული ავტომობილების გარდა) ჯამური ოდენობა 2,463 ერთეულს შეადგენს, საიდანაც 1,488 მიეკუთვნება მაღალი გამავლობის ტიპს, ხოლო ავტომანქანების ჯამური ოდენობის 31% წარმოადგენს განპიროვნებულს[71] (იხ. დიაგრამა).

[70] ანალიზი მოიცავს 10 სამინისტროს მათ დაქვემდებარებაში არსებული საბიუჯეტო ორგანიზაციების ჩათვლით; 3 სამინისტროს აპარატის; საქართველოს პარლამენტისა და მთავრობის ადმინისტრაციის 2016 წლის ბოლოს ბალანსზე არსებულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებებს.

[71] საქართველოს მთავრობის N121 დადგენილების მიხედვით განპიროვნებული ავტომობილი წარმოადგენს „ავტოსატრანსპორტო საშუალებას, რომელიც იმყოფება კონკრეტული დაწესებულების ბალანსზე და გადაცემულია სამსახურებრივ დროებით სარგებლობაში დაწესებულების კონკრეტულ თანამშრომელზე.




*დიაგრამა 24. მხარჯავი დაწესებულებების ბალანსზე არსებული მსუბუქი და მაღალი გამავლობის ავტომობილების განაწილება სარგებლობის ფორმის მიხედვით - ჯამში 2,463 ავტომობილი.*




*დიაგრამა 24. მხარჯავი დაწესებულებების ბალანსზე არსებული მსუბუქი და მაღალი გამავლობის ავტომანქანები - ჯამში 2,451 ავტომობილი.*

| მხარჯავი დაწესებულება | სულ - მსუბუქი და მაღალი გამავლობის | განპიროვნებული | სამორიგეო | არაკლასიფიცირებული[72] |
|---|---|---|---|---|
| განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო | 390 | 95 | 200 | 95 |
| გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო | 400 | 77 | 51 | 272[73] |
| ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო | 117 | 42 | 67 | 8 |
| იუსტიციის სამინისტროს აპარატი | 34 | 19 | 8 | 7 |
| კულტურის სამინისტრო | 102 | 23 | 66 | 13 |
| ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, | 36 | 16 | 20 | 0 |

[72] აღნიშნული კატეგორიის ქვეშ გაერთიანებულია ყველა ის ავტომანქანა, რომელთა სარგებლობის ფორმის იდენტიფიცირება ვერ მოხდა მოწოდებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით.

[73] მოიცავს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროში შემავალი სსიპ „ეროვნული სატყეო სააგენტოს“ მონიტორინგისათვის გამოყენებულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებებს, რომლებზეც უწყების მხრიდან არ მოხდა სარგებლობის ფორმის სტატუსის მინიჭება.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო | | | | |
| მთავრობის ადმინისტრაცია | 48 | 15 | 24 | 9 |
| რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო | 154 | 107 | 43 | 4 |
| საგარეო საქმეთა სამინისტროს აპარატი | 25 | 15 | 6 | 4 |
| სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო | 282 | 53 | 105 | 124 |
| საქართველოს პარლამენტი | 98 | 77 | 14 | 7 |
| სოფლის მეურნეობის სამინისტრო | 331 | 120 | 210 | 1 |
| სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო | 29 | 20 | 9 | 0 |
| ფინანსთა სამინისტროს აპარატი | 39 | 22 | 9 | 8 |
| შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო | 378 | 58 | 297 | 23 |
| **ჯამი:** | **2,463** | **759** | **1,129** | **575** |

*ცხრილი 29. მხარჯავი დაწესებულებების ბალანსზე არსებული მსუბუქი და მაღალი გამავლობის მსუბუქი ავტოსატრანსპორტო საშუალებების განაწილება სარგებლობის ფორმის მიხედვით - 2016 წ.*

**მთავრობის N121 დადგენილება[74] აწესებს გარკვეულ შეზღუდვებს განპიროვნებულ ავტომობილებთან დაკავშირებით, კერძოდ, განსაზღვრავს განპიროვნებული ავტომობილით სარგებლობის უფლების მქონე თანამდებობის პირებს. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგიერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციის შემთხვევაში, ფიქსირდება განპიროვნებული ავტომობილებით თანამდებობასთან შეუსაბამოდ სარგებლობის ფაქტები.** მაგალითად:

- *შინაგან საქმეთა სამინისტროს* ცენტრალური აპარატის (30 01 01 01) ავტოპარკი (სპეციალიზირებული და ოპერატიული ავტომანქანების გარდა) 2016 წლის ბოლოს მოიცავდა 1,214 ერთეულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებას, საიდანაც 630 ერთეულზე სარგებლობის ფორმაში მითითებულია - პერსონალური. თუმცა, მთავრობის N121 დადგენილებით განსაზღვრული კრიტერიუმების მიხედვით, აპარატის სტრუქტურულ

[74] საქართველოს მთავრობის დადგენილება N121 „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 3.

ერთეულებს გაცილებით ნაკლები - 25 განპიროვნებული ავტომანქანა ეკუთვნის. კერძოდ, სამინისტროს ლოჯისტიკის დეპარტამენტის საშტატო რიცხოვნობა 297 საშტატო ერთეულით განისაზღვრება, საიდანაც 45 ხელმძღვანელი პირია. მათგან 27-ზე განპიროვნებულია 28 ერთეული ავტომანქანა. გარდა ამისა, ავტომანქანები განპიროვნებულია დეპარტამენტის კიდევ 45 თანამშრომელზე, მაშინ როდესაც მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული პრინციპებიდან გამომდინარე, დეპარტამენტს ეკუთვნის 1 განპიროვნებული და მაქსიმუმ 9 სამორიგეო ავტომანქანა. ასევე, სამინისტროს ეკონომიკური დეპარტამენტის საშტატო რიცხოვნობა 105 საშტატო ერთეულს შეადგენს, საიდანაც 25 ხელმძღვანელი პირია. მათგან 12-ზე განპიროვნებულია ავტომანქანა. გარდა ამისა, დეპარტამენტში დასაქმებული 50 მთავარი სპეციალისტიდან 3-ზე ასევე გაპიროვნებულია ავტომანქანა, თუმცა სამინისტროს მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი შესაბამისი დასაბუთება, თუ რა პრინციპით იქნენ შერჩეული აღნიშნული თანამშრომლები. შედეგად, დეპარტამენტში დასაქმებულ თანამშრომლებზე ჯამში განპიროვნებულია 15 ავტომანქანა, მაშინ როდესაც დადგენილების პრინციპებიდან გამომდინარე ეკუთვნის ერთი განპიროვნებული და მაქსიმუმ 6 სამორიგეო ავტომანქანა. აღნიშნულთან დაკავშირებით საყურადღებოა, რომ სამინისტროს იურიდიულ დეპარტამენტთან და საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციასთან შეთანხმებით, შსს-ს სპეციფიკის გათვალისწინებით, მომზადებულია ზემოხსენებულ დადგენილებაში შესატანი ცვლილების პროექტი, რომლის ძალითაც განპიროვნებული ავტომანქანები შეიძლება გააჩნდეს შსს-ს სისტემაში დასაქმებულ განყოფილების უფროსებს და უფრო მაღალი თანამდებობის პირებს, თუმცა დღემდე შესაბამისი გადაწყვეტილება მიღებული არ არის;

- *სპორტისა და ახალგაზრდობის* საქმეთა *სამინისტროს* აპარატისა და სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი 3 სსიპ-ის ბალანსზე 2016 წელს ირიცხებოდა ჯამურად 26 ავტომობილი, საიდანაც 19 წარმოადგენდა განპიროვნებულს. თუმცა, აღნიშნული სატრანსპორტო საშუალებებიდან 6 მათგანის შემთხვევაში ავტომანქანა განპიროვნებულია ისეთ თანამშრომლებზე, რომლებსაც მთავრობის დადგენილების მოთხოვნათა შესაბამისად განპიროვნებული ავტომანქანა თანამდებობრივად არ ეკუთვნის;

- ასევე, *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში* 2016 წლის განმავლობაში თანამდებობასთან შეუსაბამოდ განპიროვნებული ავტომობილით სარგებლობის 11 შემთხვევა დაფიქსირდა.

**როგორც აღინიშნა, მთავრობის N121 დადგენილების მე-5 მუხლი აწესებს შეზღუდვებს სამორიგეო ავტომობილების დასაშვებ ზღვრულ რაოდენობაზე საშტატო რიცხოვნობის მიხედვით (100 საშტატო რიცხოვნობამდე დაწესებულების შემთხვევაში - 1 ავტომობილი ყოველ 20 საშტატო ერთეულზე, ხოლო ყოველ დანარჩენ 50 საშტატო ერთეულზე - დამატებით 1 ავტომობილი). თუმცა, შეზღუდვა ვრცელდება მხოლოდ იმ მხარჯავ დაწესებულებებზე, რომლებსაც დამტკიცებული აქვთ ოპტიმიზაციის გეგმა. ვინაიდან მხარჯავი დაწესებულებების უმეტესობას ოპტიმიზაციის გეგმები დამტკიცებული არ აქვს, ისინი სარგებლობენ ავტოსატრანსპორტო საშუალებების განაწილების არსებული წესით. შედეგად, ზოგიერთი მხარჯავი დაწესებულებების ფარგლებში ფიქსირდება სამორიგეო ავტომობილების გამოყენება დადგენილების მე-5 მუხლთან შეუსაბამოდ. აღნიშნულიდან გამომდინარე, აუცილებელია დროულად დასრულდეს მხარჯავი დაწესებულებების ავტოპარკის ოპტიმიზაციის პროცესი, რათა მხარჯავი დაწესებულებების ავტოპარკები შესაბამისობაში მოვიდეს დადგენილების მოთხოვნებთან.**

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

- *რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს* გზების დეპარტამენტის მიერ 2016 წელს შესყიდულ იქნა მაღალი გამავლობის მსუბუქი ავტომანქანა[75], რომელიც არ შეესაბამება საქართველოს მთავრობის N121 დადგენილებით განსაზღვრულ მოთხოვნებს. კერძოდ, შესყიდვის პროცედურით[76] (შესყიდვა განხორციელებულია ფასთა გამოკითხვის მეთოდით - დონორების დაფინანსება) არ არის დადგენილი ავტომანქანის ზღვრული

[75] „KIA SORENTO“

[76] GEO 150000897

ფლობის ღირებულება[77]. ტექნიკური მახასიათებლების მიხედვით, შესყიდული ავტომანქანა შეესაბამება ზემოაღნიშნული დადგენილებით განსაზღვრული მაღალი გამავლობის ავტომანქანების კლასი II-ს, რომლის ზღვრული ფლობის ღირებულება არ უნდა აღემატებოდეს 26,500 აშშ დოლარის ექვივალენტს ლარში (63,759 ლარი 28 დეკემბრის მდგომარეობით). თუმცა, შესყიდული ავტომანქანის მაჩვენებლების გათვალისწინებით, მისი ზღვრული ფლობის ღირებულება შეადგენს 72,070 ლარს (სერვისის გაუთვალისწინებლად), რაც აღემატება დადგენილებით განსაზღვრულ ოდენობას;

- *სსიპ „ივანე ჯავახიშვილის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტის“* მიერ 2016 წლის განმავლობაში შესყიდულ იქნა სამგზავრო მიკროავტობუსი, ღირებულებით 111.6 ათასი ლარი, რომლის ტექნიკური მახასიათებლები და ღირებულება არ შეესაბამებოდა მთავრობის N121 დადგენილებით ამ მიმართულებით განსაზღვრულ კრიტერიუმებს. მიუხედავად ამისა, უწყების მხრიდან ადგილი არ ჰქონია კომისიისათვის გამონაკლისის[78] დაშვების მოთხოვნით მიმართვას.

**უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგიერთი 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.** მაგალითად:

- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს,* კონტროლირებული საბიუჯეტო ორგანიზაციების ჩათვლით, ბალანსზე ერიცხება 233 ერთეული ავტოსატრანსპორტო საშუალება და 40 ერთეული სასწავლო-სამეურნეო დანიშნულების ტექნიკა, რომელთა გამოყენება 2016 წლის განმავლობაში საერთოდ არ მომხდარა. აღნიშნული ტექნიკის უმრავლესობა მოძველებულია და არ არის ექსპლუატაციაში მყოფი;

[77] ზღვრული ფლობის ღირებულება გაიანგარიშება ავტომანქანის ფასის, 100,000 კმ-ზე საწვავის ხარჯისა (1ლიტრი=1ლარი) და წინასწარ დადგენილი სერვისის ღირებულების ჯამით.

[78] მუხლი 7 (წესით განსაზღვრულისაგან განსხვავებული პირობების დადგენა).

- *შინაგან საქმეთა სამინისტროს* ცენტრალურ აპარატში 418 ერთეულ ავტომანქანაზე 2016 წლის განმავლობაში არანაირი ხარჯის გაწევა არ ფიქსირდება. სამინისტროს აპარატში ჩამოყალიბებული პრაქტიკით, სხვადასხვა სტრუქტურული ქვედანაყოფებიდან ექსპლუატაციისათვის უვარგისი ავტომანქანები ბარდება ლოჯისტიკის დეპარტამენტის ტრანსპორტის სამმართველოში, სადაც ხდება მათი შენახვა და საჭიროების შემთხვევაში ახალი ავტომანქანებით ჩანაცვლება. შესაბამისად, სატრანსპორტო სამმართველოს ბაზაზე თავს იყრის დიდი ოდენობით მწყობრიდან გამოსული ავტომანქანები, რომელთა დიდი ნაწილიც წლების მანძილზე ინახება და კიდევ უფრო კარგავს თავის ღირებულებას.

| მხარჯავი დაწესებულება | რაოდენობა |
|---|---|
| განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო | 233 |
| გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო | 17 |
| ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო | 8 |
| კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო | 16 |
| ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო | 1 |
| რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო | 5 |
| საგარეო საქმეთა სამინისტროს აპარატი | 1 |
| სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო | 45 |
| საქართველოს პარლამენტი | 2 |
| სოფლის მეურნეობის სამინისტრო | 9 |
| ფინანსთა სამინისტროს აპარატი | 5 |
| შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს აპარატი | 24 |
| შინაგან საქმეთა სამინისტროს ცენტრალური აპარატი | 418 |
| **ჯამი:** | **784** |

*ცხრილი 30. მხარჯავი დაწესებულებების ბალანსზე რიცხული ავტოსატრანსპორტო საშუალებები, რომლებზეც 2016 წლის განმავლობაში არანაირი ხარჯი არ გაწეულა.*

გარდა ზემოხსენებული საკითხებისა, მხარჯავი დაწესებულებების ავტოპარკების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ავტოსატრანსპორტო საშუალებების[79] მოვლა-შენახვაზე, შეკეთებაზე, საწვავზე და სხვა მიმართულებით გაწეული ხარჯები მკვეთრად განსხვავდება საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიხედვით. კერძოდ, 108 ორგანიზაციის მიერ წლის განმავლობაში მსუბუქ და მაღალი გამავლობის

[79] 108 საბიუჯეტო ორგანიზაციის ბალანსზე არსებული მსუბუქი და მაღალი გამავლობის ავტოსატრანსპორტო საშუალებები, რომლებზეც წლის განმავლობაში ხარჯის გაწევა ფიქსირდება.

მსუბუქ ავტომობილებზე[80] გახარჯული საბიუჯეტო რესურსების საშუალო[81] მაჩვენებელი 7,482 ლარს უტოლდება. მათ შორის, მინიმალური წლიური საშუალო ხარჯების მაჩვენებელი 1,193 ლარს, მაქსიმალური მაჩვენებელი კი - 15,319 ლარს შეადგენს. მსგავსი ვითარებაა მხოლოდ მხარჯავი დაწესებულებების აპარატების შემთხვევაშიც, სადაც ზოგიერთი უწყების[82] აპარატის საშუალოდ ერთ ავტომანქანაზე გაწეული ხარჯი[83] მნიშვნელოვნად განსხვავდება ჯამურად, ყველა უწყების აპარატში საშუალოდ ერთ ავტომობილზე გაწეული ხარჯის მაჩვენებლისგან (იხ. დიაგრამა 25).

| საბიუჯეტო ორგანიზაცია | ავტომანქანების რაოდენობა | სულ ხარჯი (ლარი) | მ.შ. შეკეთება და სათადარიგო ნაწილები (ლარი) | მ.შ. საწვავი (ლარი) | საშუალოდ ერთ ავტომობილზე ხარჯი (ლარი) |
|---|---|---|---|---|---|
| გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს აპარატი | 16 | 152,694 | 52,221 | 91,585 | 9,543 |
| ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს აპარატი | 22 | 220,662 | 86,172 | 120,014 | 10,030 |
| რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს აპარატი | 37 | 238,808 | 90,790 | 131,808 | 6,454 |
| იუსტიციის სამინისტროს აპარატი | 34 | 221,008 | 91,755 | 129,253 | 6,500 |
| კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს აპარატი | 15 | 113,108 | 42,656 | 67,272 | 7,541 |
| ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო | 33 | 374,616 | 176,613 | 198,003 | 11,352 |
| მთავრობის ადმინისტრაცია | 48 | 459,985 | 188,908 | 218,026 | 9,583 |
| სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო (27 01) | 209 | 1,309,421 | 425,640 | 778,284 | 6,265 |

[80] 108 საბიუჯეტო ორგანიზაციის ბალანსზე არსებული მსუბუქი და მაღალი გამავლობის ავტოსატრანსპორტო საშუალებები, რომლებზეც წლის განმავლობაში ხარჯის გაწევა ფიქსირდება - 2208 ავტომანქანა.

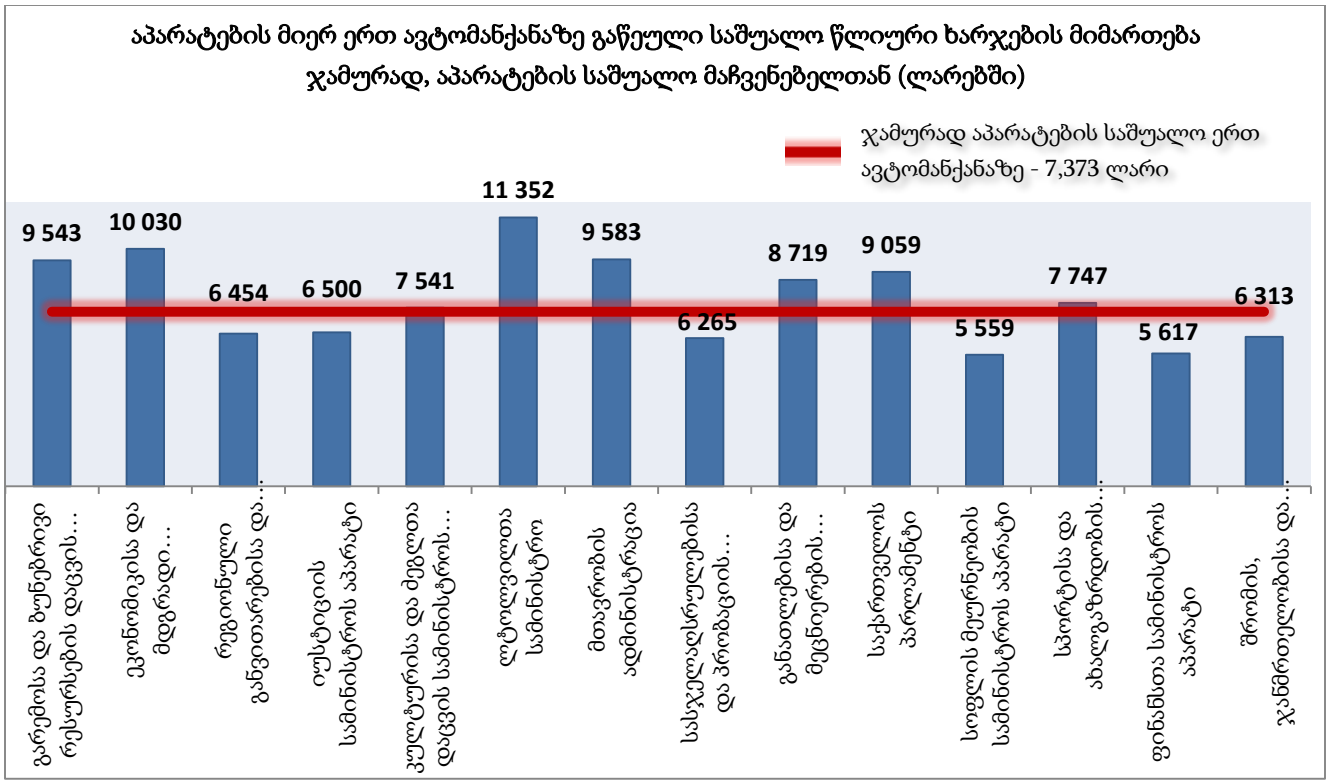
[81] ავტომობილების შეკეთებასა და მოვლა-შენახვაზე, საწვავზე და სხვა მიმართულებით გაწეული ხარჯები საშუალოდ ერთ ავტომობილზე

[82] მოიცავს ცხრილში მოყვანილ 12 სამინისტროს აპარატს, პარლამენტსა და მთავრობის ადმინისტრაციას.

[83] მსუბუქი და მაღალი გამავლობის მსუბუქი ავტომობილების შეკეთებასა და მოვლა-შენახვაზე, საწვავზე და სხვა მიმართულებით გაწეული ხარჯები.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს აპარატი | 25 | 217,979 | 90,718 | 115,624 | 8,719 |
| საქართველოს პარლამენტი | 97 | 878,688 | 299,674 | 525,155 | 9,059 |
| სოფლის მეურნეობის სამინისტროს აპარატი | 86 | 478,094 | 189,029 | 274,119 | 5,559 |
| სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს აპარატი | 16 | 123,953 | 50,657 | 73,296 | 7,747 |
| ფინანსთა სამინისტროს აპარატი | 34 | 190,984 | 74,439 | 114,995 | 5,617 |
| შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს აპარატი | 24 | 151,516 | 65,967 | 84,350 | 6,313 |
| **ჯამი** | **696** | **5,131,516** | **1,925,239** | **2,921,785** | |
| **უწყებების აპარატების საშუალო მაჩვენებელი** | | | | | **7,373** |

*ცხრილი 31. სამინისტროების აპარატების, პარლამენტისა და მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ მსუბუქი და მაღალი გამავლობის მსუბუქი ავტომობილების შეკეთებასა და მოვლა-შენახვაზე, საწვავზე და სხვა მიმართულებით გაწეული ხარჯები.*




*დიაგრამა 25. სამინისტროების აპარატების, პარლამენტისა და მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ საშუალოდ ერთ ავტომობილზე გაწეული ხარჯები ჯამურ საშუალო მაჩვენებელთან მიმართებაში - 2016 წ.*

სახელმწიფო ხაზინის მონაცემებით, 2016 წელს „საწვავ/საპოხი მასალების შეძენის ხარჯის“ მუხლიდან გაცემული საბიუჯეტო სახსრების მოცულობა წინა წელთან შედარებით 7,879 ათასი

ლარით შემცირდა და 53,495 ათასი ლარი შეადგინა. თუმცა, საყურადღებოა, რომ აღნიშნული მუხლი არასრულად ასახავს ამ მიზნობრიობით გახარჯული სახსრების მთლიან ოდენობას, რამდენადაც გარკვეული საბიუჯეტო ორგანიზაციების შემთხვევაში ადგილი აქვს საწვავის ხარჯების გაწევას სუბსიდიების „სხვა დანარჩენი ხარჯის“ მუხლიდანაც. თუმცა, რადგანაც ხაზინის მონაცემებში განცალკევებულად არ არის წარმოდგენილი აღნიშნული მუხლიდან გაწეული ხარჯები, ვერ ხერხდება ჯამურად წლის განმავლობაში საწვავზე მიმართული საბიუჯეტო სახსრების ოდენობის დადგენა.

**საყურადღებოა, რომ საბიუჯეტო ორგანიზაციების ფარგლებში ზოგიერთ ავტომანქანაზე არ ხდება საწვავის ლიმიტების განსაზღვრა, რაც ართულებს უწყების მიერ ავტომობილების საწვავით უზრუნველყოფისათვის საჭირო ხარჯების დაგეგმვას.** მაგალითად:

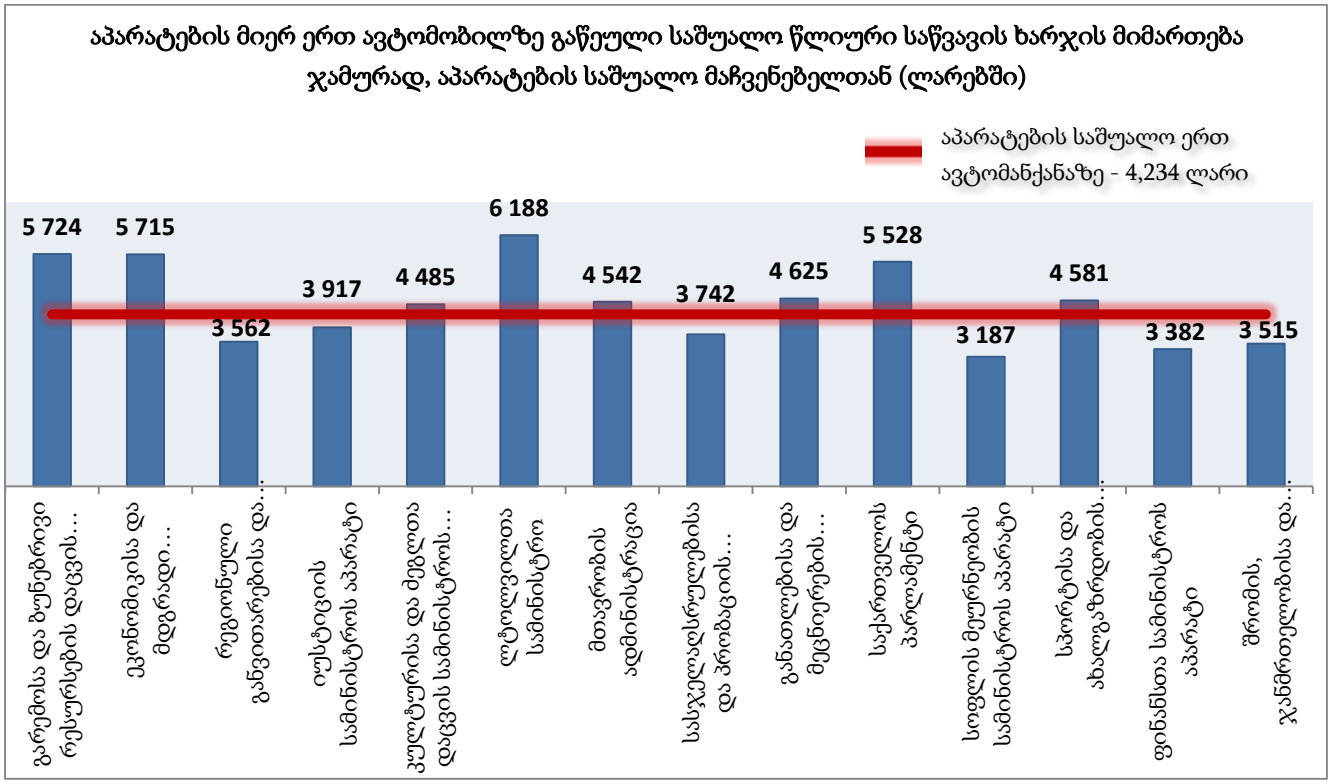
- *განათლების და მეცნიერების სამინისტროში* 25 ერთეული ავტომობილი, რომლის ფარგლებშიც წლის განმავლობაში ადგილი ჰქონდა საწვავის ხარჯვას, თუმცა ავტომობილებზე არ ყოფილა დაწესებული ლიმიტის ბარიერი. გახარჯული საწვავის ოდენობამ 34,669 ლიტრი შეადგინა;
- *ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროში* ავტომანქანებზე დამტკიცებული ლიმიტის ფარგლებში და მივლინებაზე გაწეული საწვავის ხარჯების გამიჯნულად აღრიცხვა არ წარმოებს, რაც სამინისტროს საშუალებას მისცემდა ოპტიმალურად განესაზღვრა კონკრეტული სამივლინებო ხარჯების ოდენობა.

ავტოსატრანსპორტო საშუალებებზე გაწეული მთლიანი ხარჯების საშუალო[84] მაჩვენებლის მსგავსად, მკვეთრად განსხვავდება საშუალოდ ერთ ავტომობილზე გაწეული საწვავის ხარჯების მაჩვენებელი სხვადასხვა საბიუჯეტო ორგანიზაციებში. კერძოდ, 103 ორგანიზაციის მიერ წლის განმავლობაში მსუბუქი და მაღალი გამავლობის მსუბუქი ავტომობილების[85] საწვავზე გახარჯული საბიუჯეტო რესურსების მოცულობა საშუალოდ ერთ ავტომობილზე 4,342 ლარს უტოლდება, საიდანაც მინიმალური მაჩვენებელი 358 ლარს, მაქსიმალური კი - 7,873 ლარს შეადგენს. მათ შორის მსგავსი მდგომარეობაა მხოლოდ მხარჯავი დაწესებულებების აპარატების შემთხვევაშიც,

[84] მსუბუქი და მაღალი გამავლობის მსუბუქი ავტომობილების შეკეთებასა და მოვლა-შენახვაზე, საწვავზე და სხვა მიმართულებით გაწეული ხარჯები საშუალოდ ერთ ავტომობილზე.

[85] ავტოსატრანსპორტო საშუალებები, რომლებზეც წლის განმავლობაში ფიქსირდებოდა საწვავის ხარჯის გაწევა - 2027 ავტომანქანა.

სადაც ზოგიერთი უწყების აპარატის საწვავის ხარჯი საშუალოდ ერთ ავტომობილზე მნიშვნელოვნად განსხვავდება ყველა უწყების აპარატში საშუალოდ ერთ ავტომობილზე გაწეული საწვავის ხარჯის მაჩვენებლისგან (იხ. დიაგრამა).




*დიაგრამა 26. სამინისტროების აპარატების, პარლამენტისა და მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ საშუალოდ ერთ ავტომობილზე გაწეული საწვავის ხარჯები ჯამურ საშუალო მაჩვენებელთან მიმართებაში - 2016 წ.*

## 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;

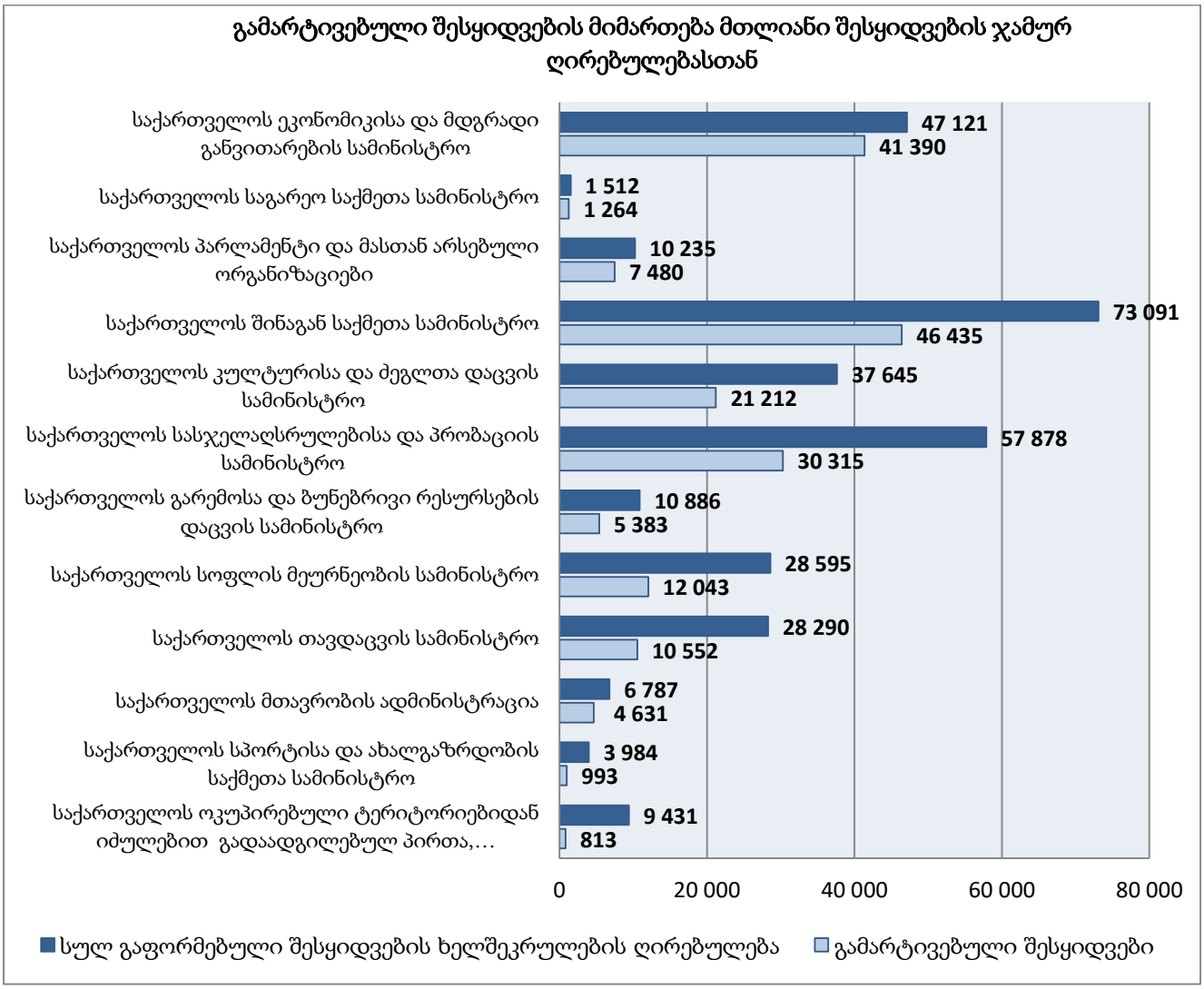
- საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის უსასყიდლოდ მუდმივ ან დროებით სარგებლობაში (თხოვებით) ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გადმოცემის შემთხვევაში, მთავრობის N121 დადგენილებით განსაზღვრული კრიტერიუმების აღნიშნული შემთხვევებზე გავრცელების უზრუნველსაყოფად და შემდგომი გაურკვევლობის თავიდან აცილების, კანონმდებლობით დადგენილი შეზღუდვების დარღვევის პრევენციისა და რეგულაციის სრულყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია, მთავრობის N121 დადგენილებით ნათლად და სრულად იქნეს განსაზღვრული ნორმატიული აქტის მოქმედების გავრცელების არეალი.

### 3.1.4. სახელმწიფო შესყიდვები

2016 წლის განმავლობაში სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულებების ჯამურმა ღირებულებამ 4,018 მლნ ლარი შეადგინა და 815 მლნ ლარით გადააჭარბა 2015 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. საბიუჯეტო ორგანიზაციებში მიმდინარე აუდიტების პროცესში გამოვლენილ იქნა სისტემური ხასიათის ხარვეზები 2015 წლის განმავლობაში განხორციელებული შესყიდვების მართვის კუთხით განხორციელების ყველა სტადიაზე, განსაკუთრებით კი დაგეგმვის ეტაპზე. კერძოდ, 2016 წლის მდგომარეობით, აუდიტის სამსახურის მიერ შესწავლილი საბიუჯეტო ორგანიზაციების[86] მიერ **გაფორმებული სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულებების ჯამურმა ღირებულებამ 1,092 მლნ ლარი შეადგინა, ხოლო გამარტივებული შესყიდვის ფორმით დადებული ხელშეკრულებების მოცულობა მთლიანი შესყიდვების ჯამური ღირებულების 19.1%-ს (208.6 მლნ ლარი) გაუტოლდა. აღსანიშნავია, რომ გამარტივებული შესყიდვების წილი საკმაოდ მაღალია 2016**

[86] რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო; იუსტიციის სამინისტრო; სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო; საგარეო საქმეთა სამინისტროს აპარატი; თავდაცვის სამინისტრო; სოფლის მეურნეობის სამინისტროს აპარატი, მასში შემავალი 5 სსიპ და 1 ააიპ; გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს აპარატი, მასში შემავალი 6 სსიპ და გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტი; სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს აპარატი, მასში შემავალი 6 სსიპ და 1 ააიპ; კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო; აპარატი და მასში შემავალი 7 სსიპ; ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს აპარატი და 10 სსიპ; საქართველოს პარლამენტი; საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია; შინაგან საქმეთა სამინისტროს აპარატი; საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო.

წლის განმავლობაში გაფორმებულ შესყიდვების ხელშეკრულებების მთლიან ღირებულებაში და 37%-ს (1,485 მლნ ლარი) შეადგენს[87]. გასული წლების მსგავსად, აღნიშნული მაჩვენებელი განსაკუთრებით მაღალია ზოგიერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციის შემთხვევაში. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე წარმოდგენილია შესწავლილი უწყებების მიერ განხორციელებული შესყიდვების ხელშეკრულებების ღირებულების ჯამური მოცულობა და მათში გამარტივებული შესყიდვების წილი.




*დიაგრამა 27. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შესწავლილი სამინისტროების მიერ განხორციელებული შესყიდვების ფარგლებში გაფორმებული ხელშეკრულებების ჯამური ღირებულება და მათში გამარტივებული შესყიდვების წილი - 2016 წ. (ათასი ლარი).*

[87] წყარო: სსიპ „სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო“ - http://procurement.gov.ge/getattachment/ELibrary/AnalyticalStudiesReports/SPA-Report-2016-geo.pdf.aspx

**ასევე, შესყიდვების დაგეგმვასა და განხორციელების პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს ერთი მხრივ, სახელმწიფო შესყიდვების დამტკიცებულ გეგმებში განხორციელებული ხშირი და მასშტაბური ცვლილებები, ხოლო მეორე მხრივ, უშედეგოდ დასრულებული ტენდერების მაღალი ხვედრითი წილი გამოცხადებული ტენდერების მთლიან რაოდენობაში.** მაგალითად:

- *შინაგან საქმეთა სამინისტროს ცენტრალური აპარატის* შესყიდვების თავდაპირველი წლიური გეგმით გათვალისწინებული იყო 40 მლნ ლარის ღირებულების შესყიდვების განხორციელება. თუმცა, განხორციელებული ცვლილებების შედეგად წლის ბოლოს გეგმა გაიზარდა 63.7 მლნ ლარამდე (59.3%-ით). აღსანიშნავია, რომ შესყიდვის გეგმის პარამეტრებისა და ფინანსთა სამინისტროში წარდგენილი ბიუჯეტის მონაცემების შედარებით, დაფიქსირდა მნიშვნელოვანი შეუსაბამობები. მაგალითად, შესყიდვების წლიური გეგმით გათვალისწინებული იყო 8 მლნ ლარის ღირებულების საწვავის შესყიდვა, მაშინ როდესაც ამ პერიოდში არსებული ბიუჯეტის პროექტით საწვავ-საპოხი მასალების შესაძენად დაგეგმილი იყო 29.6 მლნ ლარი. აღსანიშნავია, ის გარემოებაც რომ, როგორც გასული წლების, ისე 2016 წლის დამტკიცებულ სახელმწიფო შესყიდვების გეგმაში, იდენტიფიცირებული არ იყო თუ კონკრეტულად რა სახის და რაოდენობის ქონების ან მომსახურების შესყიდვა უნდა განხორციელებულიყო შესაბამისი ასიგნებებით;
- *თავდაცვის სამინისტროს* სტრუქტურულ ერთეულებს შორის არაკოორდინირებული ურთიერთობისა და საჭიროებების არასწორად განსაზღვრის შედეგად, 2016 წლის განმავლობაში, შესყიდვის კატეგორიების მიხედვით, განხორციელდა 330 ცვლილება. შედეგად, შესყიდვის საწყისი გეგმა - 85,176.4 ათასი ლარი შემცირებულია 33,543.5 ათასი ლარით (39%), რის შედეგადაც საბოლოო გეგმამ 51,632.9 ათასი ლარი[88] შეადგინა;
- *სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრომ* 2016 წლის საბიუჯეტო ასიგნებების ფარგლებში, 2015 წლის 19 ნოემბერს დაამტკიცა შესყიდვების გეგმა, რომელშიც წლის განმავლობაში არაერთი ცვლილება განახორციელა. სამინისტროს მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი ინფორმაცია, თუ რამდენჯერ და რა მიზეზით განხორციელდა შესყიდვების გეგმაში ცვლილებები. სამინისტრომ აუდიტის ჯგუფს წარმოუდგინა

[88] წლის გეგმა დაკორექტირდა 3-ჯერ. საწყისი გეგმა (05.10.2015წ) პირველად დაკორექტირების შემდეგ (29.12.2015წ) გაიზარდა 93,213.5 ათას ლარამდე.

მხოლოდ გეგმის პირვანდელი და საბოლოო ვერსია, რომელთა შესწავლის შედეგად გამოვლინდა სხვადასხვა სახის ნაკლოვანებები. კერძოდ, ადგილი ჰქონდა ტენდერების გამოცხადებას შესყიდვების გეგმაში ცვლილების შეტანამდე, რაც არ შეესაბამება მოქმედ კანონმდებლობას[89]. ასევე, ფიქსირდება შესყიდვების დაგეგმვის პროცესში არსებული ხარვეზები:

- ✓ სამინისტროს თავდაპირველი გეგმით, 337 00000 CPV კოდის (ჰიგიენური საშუალებები) ფარგლებში, გათვალისწინებული იყო 55 ათასი ლარის ღირებულების პროდუქციის შესყიდვა. 2016 წლის 5 იანვარს, ჰიგიენური საშუალებების შესყიდვის მიზნით, სამინისტრომ გამოაცხადა ტენდერი[90] სავარაუდო ღირებულებით 63.1 ათასი ლარი, ხელშეკრულების ღირებულებამ კი შეადგინა 56.5 ათასი ლარი. აღნიშნულ CPV კოდზე სამინისტრომ კორექტირება განახორციელა 2016 წლის 31 აგვისტოს განსაზღვრული თანხით - 200 ათასი ლარი, ხოლო აღნიშნული ცვლილების განხორციელებამდე გამოცხადებულ იქნა 6 გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი, ჯამური სავარაუდო ღირებულებით 115 ათასი ლარის ოდენობით, ხოლო ხელშეკრულება გაფორმებულია 93.7 ათას ლარზე;
- ✓ 341 00000 CPV კოდზე (ავტოსატრანსპორტო საშუალებები - გამარტივებული შესყიდვა) შესყიდვების გეგმაში ცვლილება განხორციელებულია 2016 წლის 19 დეკემბერს და დამატებულია 801.5 ათასი ლარი, შესყიდვის ხელშეკრულება კი გაფორმებულია 9 დეკემბერს;
- ✓ 398 00000 CPV კოდზე (საწმენდი და საპრიალებელი საშუალებები) წლის დასაწყისში დაგეგმილი იყო 245 ათასი ლარის ღირებულების პროდუქციის შესყიდვა ელექტრონული ტენდერის საშუალებით. აღნიშნული თანხა, 2016 წლის 19 ივლისს გეგმაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად 150 ათას ლარამდე შემცირდა, ხოლო 14 ნოემბრის საბოლოო ცვლილების შედეგად - 200 ათას ლარს გაუტოლდა. აღნიშნული CPV კოდით, წლის განმავლობაში გამოცხადებულია მხოლოდ ერთი

[89] სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება #9, „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 8, პუნქტი 5.

[90] SPA160000223

ელექტრონული ტენდერი[91] სავარაუდო ღირებულებით 2.9 ათასი ლარი, რომელზეც გაფორმებულია ხელშეკრულება ღირებულებით - 2.8 ათასი ლარი. წლის ბოლოს აღნიშნულ CPV კოდზე აუთვისებელმა თანხამ 197.1 ათასი ლარი შეადგინა;

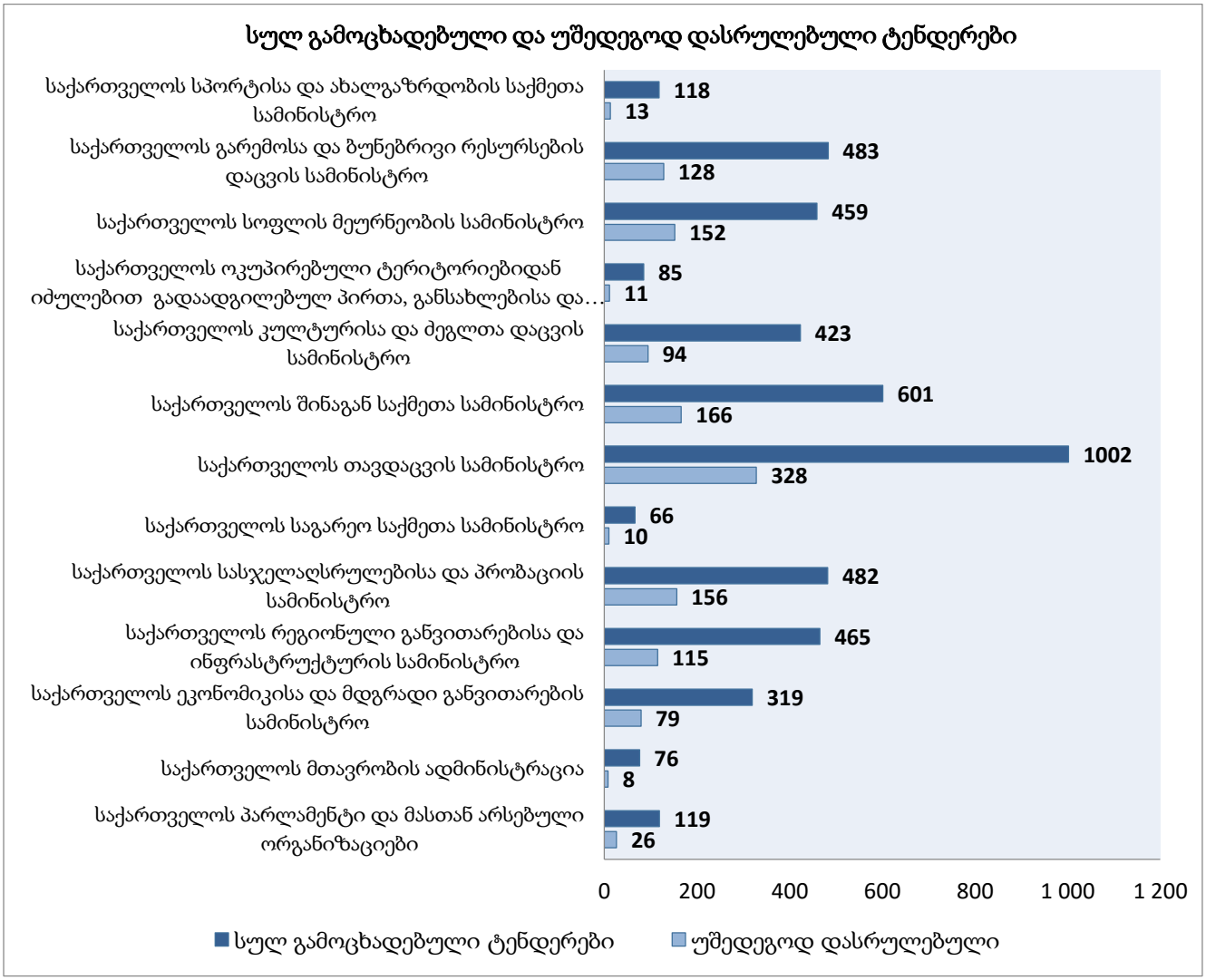
- ✓ 181 0000 CPV კოდზე (სამუშაო ტანსაცმელი, სპეც ტანსაცმელი) წლის დასაწყისში გათვალისწინებული იყო 100 ათასი ლარი, 2016 წლის 14 ნოემბრის ცვლილებით კი გეგმა გაიზარდა 278.4 ათას ლარამდე. აღნიშნული CPV კოდით სამინისტროს მიერ 2016 წლის 2 თებერვალს შესყიდულია მხოლოდ სამუშაო ხელთათმანები, ღირებულებით 1.1 ათასი ლარი (ტენდერის სავარაუდო ღირებულება - 1.21 ათასი ლარი). 2016 წლის ბოლოს აღნიშნულ კოდზე აუთვისებელმა თანხამ 277.1 ათასი ლარი შეადგინა (საბოლოოდ აღნიშნული თანხა სისტემაში დაკორექტირებულია 2017 წლის 22 თებერვალს და შემცირდა 1.3 ათას ლარამდე). თუმცა, აღნიშნული თანხა 2016 წელს აუთვისებელი დარჩა;

- *ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს* მიერ შესყიდვების წლიური გეგმა დამტკიცდა 2015 წლის 19 ნოემბერს. გეგმის შესაბამისად განსახორციელებელი შესყიდვების ღირებულება 52,931 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა. წლის განმავლობაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად საწყისი გეგმა 45%-ით შემცირდა და 28,988 ათასი ლარი შეადგინა. ზემოაღნიშნული მასშტაბური ცვლილებები ძირითადად უკავშირდება შემდეგ გარემოებებს:
  - ✓ 14,420 ათასი ლარით გეგმის შემცირება გამოწვეულია შესყიდვების გეგმაში მენაშენეების პროექტისთვის განკუთვნილი თანხის შეცდომით მითითებით;
  - ✓ 2015 წლის 3 ივლისს გაფორმებული ხელშეკრულების (N297) შესაბამისად, 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებიდან დაგეგმილი იყო დაახლოებით 2,739 ათასი ლარის სარემონტო/სამშენებლო სამუშაოების ჩატარება. თუმცა, ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულების შესრულება ვერ განხორციელდა ხელშეკრულების მხარეებისაგან დამოუკიდებელი მიზეზის გამო, როგორიცაა ობიექტში თვითნებურად შესახლებული სოციალურად დაუცველი ოჯახების გამოსახლებასთან დაკავშირებული პრობლემები. შედეგად, ვერ მოხერხდა ზემოაღნიშნული თანხის ათვისება;

[91] SPA160011690

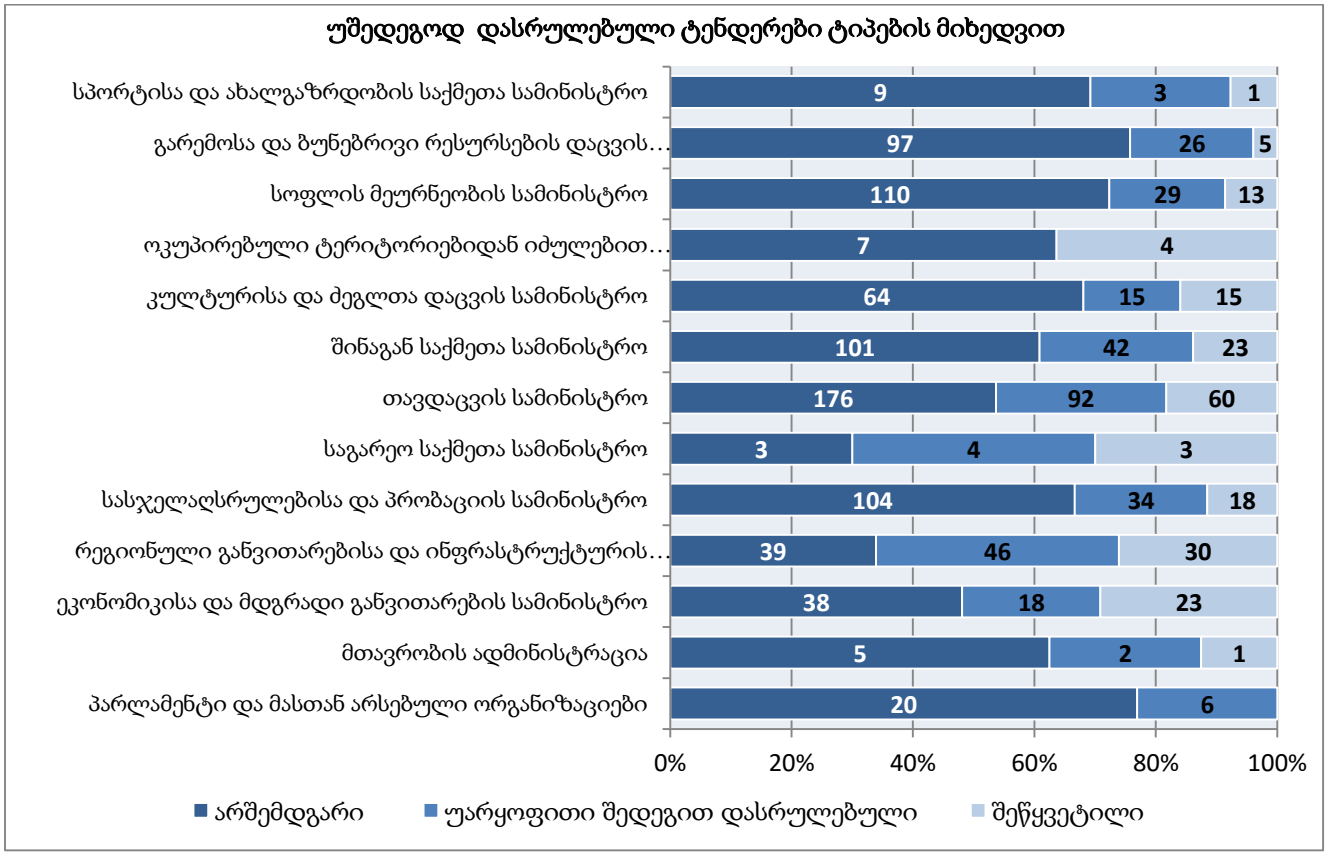
- ✓ შესყიდვების გეგმით ელექტრო-სამონტაჟო სამუშაოებზე გათვალისწინებული იყო 1,000 ათასი ლარი, საიდანაც ათვისებულ იქნა მხოლოდ 14 ათასი ლარი.

**აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის განმავლობაში გამოცხადებული ტენდერების ჯამური რაოდენობიდან (38,072) უშედეგოდ დასრულდა 10,304 ტენდერი ანუ მთლიანი ოდენობის 27%, რაც საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელია. ანალოგიური ტენდენცია ფიქსირდება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შესწავლილი უწყებების შემთხვევაშიც. კერძოდ, მათ მიერ გამოცხადებული 4,698 ტენდერიდან 1,286 (27%) უშედეგოდ დასრულდა.** ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე წარმოდგენილია სამინისტროების მიხედვით გამოცხადებული და უშედეგოდ დასრულებული ტენდერების რაოდენობები.




*დიაგრამა 28. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შესწავლილი მხარჯავი დაწესებულებების მიერ გამოცხადებული და უშედეგოდ დასრულებული ტენდერების რაოდენობა - 2016 წ.*

უშედეგოდ დასრულებული ტენდერების უდიდეს ნაწილს (60%) არშემდგარი ტენდერები[92] წარმოადგენს. უარყოფითი შედეგით დასრულებული[93] და შეწყვეტილი[94] ტენდერების წილი შესაბამისად, 25%-სა და 15%-ს შეადგენს. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე წარმოდგენილია არშემდგარი, უარყოფითი შედეგით დასრულებული და შეწყვეტილი ტენდერების წილი უშედეგოდ დასრულებული ტენდერების მთლიან რაოდენობაში მხარჯავი დაწესებულებების მიხედვით. მაგალითად, საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს შემთხვევაში, სულ 128 ტენდერი დასრულდა უშედეგოდ. აქედან 97 შემთხვევაში ტენდერი არ შედგა, რაც უშედეგოდ დასრულებული ტენდერების 76%-ს შეადგენს. 26 შემთხვევაში (20%) ტენდერი უარყოფითი შედეგით დასრულდა, ხოლო 5 შემთხვევაში (4%) ტენდერი შეწყდა.




*დიაგრამა 29. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შესწავლილ მხარჯავ დაწესებულებებში უშედეგოდ დასრულებული ტენდერების განაწილება ტიპების მიხედვით - 2016 წ.*

[92] არცერთმა მიმწოდებელმა არ მიიღო ტენდერში მონაწილეობა.

[93] ტენდერში მონაწილე ყველაზე დაბალი ფასის სატენდერო წინადადების მქონე ერთმა ან რამდენიმე პრეტენდენტმა მიიღო დისკვალიფიკაცია.

[94] სტატუსი, რომელიც შემსყიდველი ორგანიზაციის უფლებამოსილი წარმომადგენლის მიერ შეიძლება მიენიჭოს ტენდერს.

**ასევე, 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 „გარემოსდაცვითი ინფორმაციის და განათლების ცენტრმა“* გამოაცხადა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი ვიდეოკამერისა და აქსესუარების შესყიდვასთან დაკავშირებით. სატენდერო დოკუმენტაციაში შემსყიდველს დაკონკრეტებული ჰქონდა ვიდეოკამერის ზოგიერთი მახასიათებელი[95]. აღნიშნული მახასიათებლები მიესადაგება ვიდეოკამერის კონკრეტულ მოდელს - პანასონიკი AG-UX90. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა კომპანიამ და მასთან გაფორმებულ ხელშეკრულებაში დაფიქსირებული შესყიდვის თანხა გაუტოლდა შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებას - 9,198 ლარს. ასევე, 2016 წლის 7 სექტემბერს *გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს აპარატმა* გამოაცხადა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი კომპიუტერული მოწყობილობებისა და აქსესუარების შესყიდვის მიზნით. სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი იყო კონკრეტული ფირმის აქსესუარები: Seagate STSHX-M201TCBM ფირმის გარე მყარე დისკი და Toshiba DT01ACA200 მოდელის მყარი დისკი, რაც შესყიდვის კანონმდებლობის დარღვევას წარმოადგენს[96]. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა, რომელმაც ტენდერში სავარაუდო ღირებულების ტოლი ფასის შეთავაზებით გაიმარჯვა (შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება 3,722 ლარს შეადგენდა). ასევე, სამინისტროს *სსიპ „ეროვნულმა საშენმა მეურნეობამ“* 2016 წლის 27 ოქტომბერს გამოაცხადა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი ავტოცისტერნის შესყიდვაზე. აღნიშნული შესყიდვის სატენდერო დოკუმენტაცია შეიცავდა

[95] კერძოდ, ვიდეოკამერა უნდა ყოფილიყო FHD გაფართოებით 50 პროგრესულ კადრზე და 25 პროგრესულ კადრზე, 35.4 მმ - 531.0 მმ: UHD გაფართოებით 25 პროგრესულ კადრზე, ოპტიკური ზუმი 15X. ეფექტური პიქსელების რაოდენობა 17.78 მეგაპიქსელი: FHD გაფართოებით 50 პროგრესულ კადრზე და 25 პროგრესულ კადრზე 8.59 მეგაპიქსელი: UHD გაფართოებით 25 პროგრესულ კადრზე.

[96] სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავჯდომარის N9 ბრძანების მიხედვით, „დაუშვებელია შესყიდვის ობიექტის აღწერილობაში: მითითებულ იქნეს კონკრეტული სასაქონლო ნიშანი, პატენტი, მოდელი, წარმოშობის წყარო ან მწარმოებელი, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც არ არსებობს შესყიდვის ობიექტის ზუსტი აღწერის სხვა საშუალებები. ასეთ შემთხვევებში, შესყიდვის ობიექტის აღწერისას აუცილებლად უნდა იქნეს გამოყენებული ისეთი ტერმინები, როგორიცაა „მსგავსი”, „ეკვივალენტური” და სხვა“ (მე-11 მუხლის მე-7 პუნქტი).

კონკურენციის შემზღუდველ მოთხოვნას. კონკრეტულად, სატენდერო ტექნიკურ დოკუმენტაციაში მითითებული იყო ავტოცისტერნის ფერი (მომწვანო). შესყიდვაში მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა, რომელიც ტენდერში გამარჯვებულად გამოცხადდა, ღირებულებით 34,825 ლარი;

- *ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს* მიერ 2016 წელს გამოცხადდა 4 ელექტრონული ტენდერი[97] პრეისკურანტით, ჩამდინარე წყლებთან დაკავშირებული მომსახურეობის შესაძენად. აღნიშნული ოთხი ტენდერიდან კონკურენცია გვხვდება ბოლო ტენდერში, სადაც მონაწილეობას იღებს ორი პრეტენდენტი. დანარჩენ ტენდერებში ორ შემთხვევაში სავარაუდო ღირებულებით და ერთ შემთხვევაში სავარაუდოსთან მიახლოებული თანხით, კონკურენციის გარეშე, გაიმარჯვა ერთიდაიმავე მონაწილემ ჯამური სახელშეკრულებო ღირებულებით 250 ათასი ლარი. აღნიშნული გამოწვეულია სატენდერო დოკუმენტაციაში ისეთი მოთხოვნების არსებობით, რომლებიც ზღუდავს კონკურენციის დონეს. კერძოდ, შესყიდვის ობიექტის ტექნიკური დავალების მოთხოვნის შესაბამისად, მიმწოდებელი ვალდებულია, რომ შემსყიდველის სიტყვიერი (ზეპირი) მოთხოვნიდან არაუგვიანეს ერთ საათში გამოცხადდეს ადგილზე. როგორც დოკუმენტაციის შესწავლით დასტურდება არ არსებობს აღნიშნული მოთხოვნის არსებობის აუცილებლობა. ამასთან, სახელშეკრულებო პერიოდში მსგავსი მოთხოვნის გამოყენების ვალდებულება არ დასტურდება. შესაბამისად მოთხოვნის არსებობა გამართლებულია მხოლოდ ცალკეული ფორს-მაჟორული გარემოებების დადგომის დროს და არა ყველა შემთხვევაში. გარდა ამისა, თითოეულ ტენდერში მომსახურების მიწოდების ადგილად მითითებულია რამოდენიმე ქალაქი[98] და ამ ქალაქებიდან 30 კმ-ის რადიუსში მდებარე დევნილთა განსახლების ობიექტები. წარმოდგენილი სატენდერო დოკუმენტაციით არ არის განსაზღვრული თითოეულ ქალაქსა თუ განსახლების ობიექტში მდებარე შენობა-ნაგებობის რაოდენობა და მომსახურების მიწოდების ზუსტი ადგილმდებარეობა. აქედან გამომდინარე შეუძლებელია მიმწოდებელმა განსაზღვროს რამდენ ობიექტს უნდა მოემსახუროს და რამდენი

[97] SPA160018721; SPA160002699; SPA160002698; SPA160002696.

[98] მაგალითად, ქ. ბათუმში, ქ. ზუგდიდში, ქ. სამტრედიაში, ქ. ქუთაისში და ამ ქალაქებიდან 30 კმ-ის რადიუსში მდებარე დევნილთა განსახლების ობიექტები.

წარმომადგენელი დასჭირდება თითოეულ ქალაქში თუ განსახლების ობიექტში, მომსახურების დროულად და ეფექტურად განსახორციელებლად. შედეგად, აღნიშნული პირობები, ბუნდოვნად წარმოაჩენს მიმწოდებლის მიერ შესასრულებელ დავალებას და ზღუდავს ტენდერში კონკურენციის დონეს;

- *სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრომ* დოკუმენტების გასანადგურებელი აპარატების შესყიდვის მიზნით, 2016 წლის 5 იანვარს გამოაცხადა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი[99], სავარაუდო ღირებულებით 6.6 ათასი ლარი. შესასყიდი პროდუქციის ტექნიკურ აღწერილობაში ზოგიერთი პარამეტრისთვის განსაზღვრული იყო ზუსტი მაჩვენებელი და არ ითვალისწინებდა მათთვის დასაშვები დიაპაზონის არსებობას, მაგალითად: ჭრის სიჩქარე - 6 მ/წთ, 350 ვატი, ხმაურის დონე - 68 დეციბელი, წონა - 6.3 კგ. აღნიშნულ ტენდერში მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა და ხელშეკრულება გაფორმდა სავარაუდო ღირებულების ტოლი თანხით. აღსანიშნავია, რომ სამინისტროს ტენდერის გამოცხადებამდე ჩაატარა ბაზრის კვლევა, რომელშიც სამმა პრეტენდენტმა მიიღო მონაწილეობა, მათ შორის გამარჯვებულმა კომპანიამ, რომლის მიერ წარმოდგენილი მისაწოდებელი საქონლის ფასი იდენტურია, როგორც ტენდერის სავარაუდო ღირებულების, ასევე სახელშეკრულებო თანხის.

**რიგ შემთხვევებში საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ სათანადოდ არ ხორციელდებოდა ბაზრის წინასწარი კვლევა და მიმდინარე პერიოდში შესასყიდი ობიექტის სავარაუდო საბაზრო ღირებულების განსაზღვრა, რის შედეგადაც, ზოგიერთ შემთხვევაში სახეზეა არშემდგარი ტენდერები ან შესყიდვების პროცესში წარმოქმნილი მნიშვნელოვანი ეკონომიები. აღნიშნული მიანიშნებს შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრაში არსებულ სისუსტეებზე და კონკურენციის არარსებობის პირობებში ზრდის საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად განკარგვის რისკს.** მაგალითად,

- *შინაგან საქმეთა სამინისტრომ* ორჯერ გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი 2,310 ერთეული ერთჯერადი პაროლის გენერირების მოწყობილობის შეძენის მიზნით. პირველ შემთხვევაში[100], შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებად მითითებული იყო 63.3 ათასი ლარი,

[99] SPA160000217

[100] 2016 წლის 14 იანვარი - ტენდერი SPA160001446.

მეორეში[101] - 52 ათასი ლარი. პირველ ტენდერში მონაწილეობა მიიღო სამმა პრეტენდენტმა. სატენდერო კომისიამ[102] გამარჯვებულად გამოაცხადა ყველაზე დაბალი ფასის წინადადების მქონე პრეტენდენტი, სატენდერო წინადადებით - 49,990 ლარი და გადაწყდა მასთან ხელშეკრულების გაფორმება 5 დღის ვადაში. თუმცა, ხელშეკრულება არ გაფორმებულა, რადგან პრეტენდენტი დისკვალიფიცირებულ იქნა ტენდერში მონაწილე სხვა კომპანიის საჩივრის გამო. საჩივრის მიხედვით, გამარჯვებულ კომპანიას ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დასადასტურებლად მხოლოდ ინგლისურ ენაზე ჰქონდა ატვირთული სისტემაში ინვოისი და არ ახლდა ქართული თარგმანი, რაც დადგენილ მოთხოვნათა დარღვევას[103] წარმოადგენდა. მომდევნო ყველაზე დაბალი ფასის წინადადების მქონე პრეტენდენტი სწორედ ზემოხსენებული მომჩივანი პრეტენდენტი იყო, თუმცა, მისი დიკვალიფიკაციაც მოხდა, რადგან დადგენილ ვადაში ვერ მოხდა ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დამადასტურებელი დოკუმენტაციის ატვირთვა. იმის გამო, რომ მესამე პრეტენდენტის წინადადების ფასი (61 ათასი ლარი) მნიშვნელოვნად აღემატებოდა სხვა პრეტენდენტების ფასებს, სატენდერო კომისიამ[104] მიიღო ტენდერის შეწყვეტის გადაწყვეტილება. ამავე მოწყობილობის შეძენის მიზნით, სამინისტრომ 15 აპრილს ხელმეორედ გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი, სავარაუდო ღირებულებით 52 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ორმა პრეტენდენტმა. მათგან, ყველაზე დაბალი ფასის წინადადების მქონე პრეტენდენტი დისკვალიფიცირებულ იქნა ტექნიკური დოკუმენტაციის გამო და გამარჯვებულად გამოცხადდა მეორე, 14 ათასი ლარის ღირებულების სატენდერო წინადადების მქონე კომპანია. ამგვარად, გაფორმებული ხელშეკრულების ღირებულებამ შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების (52 ათასი ლარი) მხოლოდ 27% შეადგინა. კომპანიამ დროულად შეასრულა ნაკისრი ვალდებულება, 2016 წლის 12 ივლისს მიაწოდა სამინისტროს 2,310 ერთეული ერთჯერადი პაროლის გენერირების მოწყობილობა. ამრიგად, პირველი ტენდერის მსვლელობისას საჩივრის

[101] 2016 წლის 15 აპრილი - ტენდერი SPA160011958.

[102] 2016 წლის 22 თებერვლის სხდომის ოქმი N4.

[103] სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის N9 ბრძანებით დამტკიცებული გამარტივებული შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის მე-11 მუხლის მე-5 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის მოთხოვნა.

[104] ოქმი N7, 14.04.2016

არარსებობის შემთხვევაში, სამინისტრო აღნიშნული მოწყობილობის შესაძენად გადაიხდიდა თითქმის 3.6-ჯერ მეტს, ანუ 49,990 ლარს, რაც შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრაში არსებულ სისუსტეებზე მიანიშნებს.

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

- *თავდაცვის სამინისტრომ* მწერების საწინააღმდეგო საშუალებების შესყიდვის მიზნით, 2016 წლის 25 თებერვალს ერთდროულად გამოაცხადა 2 ტენდერი[105], „სპრეი ტანისამოსისთვის“ სავარაუდო ღირებულებით 60.5 ათასი ლარი და „სპრეი ან მალამო კანისთვის“ სავარაუდო ღირებულებით 89.8 ათასი ლარი. ორივე ტენდერში პრეტენდენტების მიერ ძირითად დროშივე დაფიქსირებულია სავარაუდო ღირებულებაზე 40%-დან 46%-მდე დაბალი ფასი, რაც შემსყიდველის მხრიდან ბაზრის არასათანადოდ კვლევაზე მიუთითებს. ორივე ტენდერში დაბალი ფასი დააფიქსირა ერთმა კომპანიამ. თუმცა, სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმების თანახმად[106], მის მიერ შემოთავაზებული ანოტაცია არ იყო მისაღები შეიარაღებული ძალებისათვის, რაც ორივე შემთხვევაში გახდა პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციის მიზეზი. აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ დისკვალიფიკაცია განხორციელდა დაზუსტების პროცედურის გამოყენების გარეშე[107] და ასევე, სამინისტროს სატენდერო დოკუმენტაციით დეტალიზებული არ იყო საჭირო/აუცილებელი ტექნიკური მახასიათებლები. შესაბამისად, კომპანიის მიერ ტენდერების შედეგების დავების განხილვის საბჭოში[108] შეტანილი საჩივარი სრულად დაკმაყოფილდა. საბოლოოდ, სატენდერო კომისიამ მიიღო გადაწყვეტილება ტენდერების შეწყვეტის და დაზუსტებული

[105] SPA160007004; SPA160007005.

[106] 24.03.16 სხდომის ოქმი #3.

[107] სახ. შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 07.04.2011 წლის #9 ბრძანებით დამტკიცებული გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის“ მუხლი 12, პუნქტი 6.

[108] საჩივარი #DIS160007004_01 და #DIS160007005_01. 11.04.2016წ.

ტექნიკური დავალების გათვალისწინებით, ახალი ტენდერების გამოცხადების თაობაზე[109]. იგივე რაოდენობის საშუალებებზე, შეცვლილი სატენდერო დოკუმენტაციით, 16 მაისს სამინისტრომ ერთდროულად გამოაცხადა 2 ელექტრონული ტენდერი, რომელშიც მონაწილეობა მიიღო ერთმა პრეტენდენტმა. ტენდერი დასრულდა უარყოფითი შედეგით, ვინაიდან პრეტენდენტის მიერ შემოთავაზებული პროდუქტი არ იყო რეგისტრირებული დაავადებათა კონტროლისა და ჯანმრთელობის ეროვნულ ცენტრში[110], როგორც ეს სატენდერო დოკუმენტაციით იყო მოთხოვნილი. აღნიშნული გადაწყვეტილება კომპანიამ გაასაჩივრა დავების განხილვის საბჭოში, რაც სრულად დაკმაყოფილდა[111]. ინფორმაცია, იმის შესახებ, რომ მწერების საწინააღმდეგო საშუალებას არ სჭირდებოდა რეგისტრაცია, სატენდერო კომისიისთვის ცნობილი გახდა ტენდერის შერჩევა-შეფასების ეტაპზე[112], რის გამოც შეუძლებელი გახდა სატენდერო დოკუმენტაციაში ცვლილების განხორციელება. სატენდერო კომისიამ მიიღო გადაწყვეტილება ტენდერის შეწყვეტისა და დაზუსტებული პირობებით ტენდერის ხელახალი გამოცხადების თაობაზე. იქედან გამომდინარე, რომ სამინისტრომ ვერ მოახერხა სატენდერო დოკუმენტაციაში ტექნიკური მახასიათებლების სწორად ჩამოყალიბება, საჭირო გახდა გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით 16.7 ათასი ლარის ღირებულების 3,250 ფლაკონის გამარტივებული შესყიდვის განხორციელება[113];

- *შინაგან საქმეთა სამინისტრომ* ვიდეო-სამეთვალყურეო სისტემების შესყიდვის მიზნით, 2016 წლის მანძილზე ორჯერ გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი, პირველ შემთხვევაში[114], შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება შეადგენდა 33.8 ათას ლარს, მეორეში[115], რომლითაც გაიზარდა შესასყიდი საქონლის ჩამონათვალი, სავარაუდო ღირებულება გაიზარდა 77.3 ათას ლარამდე. ორივე ტენდერი შეწყდა შესყიდვის ობიექტის ტექნიკური პირობების დაზუსტების მოტივით და წლის ბოლომდე აღნიშნული შესყიდვა ვერ განხორციელდა. აღნიშნული ვიდეო-სამეთვალყურეო სისტემების შესყიდვა

[109] სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმი 27.04.16 - #5.

[110] სხდომის ოქმი #3 - 23.06.2016წ.

[111] საჩივარი #DIS160014182_01. 15.07.2016წ.

[112] სხდომის ოქმი #31 აგვისტო 2016წ.

[113] ხელშეკრულებები: 19.08.16 და 22.09.16. ## 495 და 551.

[114] 2016 წლის 4 ივნისი - ტენდერი SPA1600016264.

[115] 2016 წლის 28 სექტემბერი - ტენდერი SPA160025747.

სამინისტრომ განახორციელა მხოლოდ 2017 წლის 16 იანვარს გამოცხადებული ელექტრონული ტენდერის[116] საშუალებით;

- *თავდაცვის სამინისტრომ* ტექნიკური მახასიათებლების არასწორად ჩამოყალიბების გამო შეწყვიტა 2016 წლის 22 აპრილს გამოცხადებული ტენდერი სავარაუდო ღირებულება 20.5 ათასი ლარი[117], რომელშიც მონაწილეობდა 3 პრეტენდენტი. შემსყიდველის მიერ მოთხოვნილი მედიკამენტი იყო Potassium aspartate, Magnesium aspartate - 175/175 მგ. - 3000 აბი. გასათვალისწინებელია, რომ ერთ-ერთი პრეტენდენტის მიერ აღნიშნული მედიკამენტი შეთავაზებული იყო ნაკლები - 140მგ/158მგ დოზირებით. ტენდერი შეწყვეტილ იქნა ტექნიკური დოკუმენტაციის კორექტირების მიზნით. თუმცა, 14 ივლისს გამოცხადებული ტენდერი (SPA160020208), რომლის ტექნიკური მახასიათებლები არ შეცვლილა - არ შედგა. ასევე, არ შედგა 23 აგვისტოს გამოცხადებული ტენდერი (შეცვლილი ტექნიკური პირობით). 2016 წლის 27 სექტემბერს კი სამინისტრომ გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით მედიკამენტები გამარტივებული შესყიდვის ფორმით შეიძინა, ამჯერად დაკორექტირებული დოზით (1000 აბი Potassium aspartate, Magnesium aspartate - პანანგინის დრაჟე 140/158მგ). აღსანიშნავია, რომ გამარტივებული შესყიდვით შეძენილი დოზირება ემთხვევა პირველი ტენდერის ერთ-ერთი მონაწილის მიერ შემოთავაზებულ დოზირებას, თუმცა გამარტივებული ხელშეკრულებით ერთეულზე გადახდილია 0.37 ლარით მეტი;
- *თავდაცვის სამინისტროს* მიერ სხვადასხვა დასახელების ჩანთებისა[118] და სამჭიდე ტომრების შესყიდვის მიზნით, 2015 წლის 2 დეკემბერს გამოცხადდა ტენდერი[119], შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 201.2 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ხუთმა პრეტენდენტმა[120]. ტენდერი შეწყდა 2016 წლის 29 მარტს, რისი მიზეზიც გახდა ტენდერის პროცესის გაჭიანურება, სატენდერო დოკუმენტაციაში ტექნიკური პირობების არასრულყოფილად (ხარვეზებით) ჩამოყალიბება და სატენდერო კომისიის გასაჩივრებული გადაწყვეტილებები. ყოველივე ზემოაღნიშნული კი მიუთითებს, რომ საჭიროებების

[116] ტენდერი SPA170001096.

[117] SPA160012659.

[118] საპატრულო, მჭიდების და ხელყუმბარის.

[119] SPA150032503.

[120] შპს „ნოვატორი“, შპს „დოკუტეს ჯორჯია“, „აია ტექსტილი“, შპს „MARGIO LTD”, შპს „პანო 2007“.

განსაზღვრის, სატენდერო დოკუმენტაციისა და ტექნიკური პირობების შედგენის პროცესი მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებებით ხასიათდებოდა. დაზუსტებული სატენდერო დოკუმენტაციით, იგივე ოდენობის საქონლის შესყიდვის მიზნით, 2016 წლის 15 აპრილს გამოცხადებულ ტენდერში[121], შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 157.9 ათასი ლარი, მონაწილეობა მიიღო ექვსმა პრეტენდენტმა[122]. აღნიშნული ტენდერიც[123] შეწყდა ანალოგიური მიზეზებიდან გამომდინარე. მიუხედავად იმისა, რომ ზემოაღნიშნულ შესყიდვასთან დაკავშირებით პროცედურები მიმდინარეობდა წელიწადზე მეტი ხნის განმავლობაში[124], აუდიტის მიმდინარეობისას შესყიდულია მხოლოდ 10.2 ათასი ლარის საქონელი გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით[125] 2017 წლის იანვარში. აღსანიშნავია, რომ სამხედრო მოსამსახურეთა სანივთე ქონებით უზრუნველყოფის ნორმები/სტანდარტები სამინისტროს მიერ არ არის შემუშავებული და დამტკიცებული, რაც შეამცირებდა შესყიდვების პროცესების გაჭიანურებას და საქონლის ტექნიკური მახასიათებლების არასრულყოფილად მოთხოვნის რისკებს;

- *სსიპ „ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციის“* მიერ, ღვინის გზის პროექტის ფარგლებში, ღვინის ტურიზმის ობიექტებისათვის საინფორმაციო მაჩვენებელი საგზაო მანიშნებლების მოსაწყობად საჭირო საპროექტო მომსახურების შესყიდვის მიზნით, 2016 წლის 21 მარტს გამოცხადდა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი[126], სავარაუდო ღირებულებით 45 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილე ორი პრეტენდენტიდან, უმცირესი ფასის (43,904 ლარი) წარმომდგენმა კომპანიამ არ შეასრულა სატენდერო კომისიის მოთხოვნა ინფორმაციის დაზუსტების შესახებ, რის გამოც დისკვალიფიცირდა. დისკვალიფიკაცია მიეცა ასევე მეორე პრეტენდენტსაც, რადგან საავტომობილო გზებზე საგზაო ნიშნების/მანიშნებლების დაპროექტების სულ მცირე 3 წლიანი გამოცდილების დამადასტურებლად წარმოდგენილი

[121] SPA160011943.

[122] „აიატექსტილი", შ.პ.ს. უნიფორმჯორჯია, შპს MARGIO LTD, შპს „ყველასეზონი“, შპს „ნიტექსი“.

[123] სატენდერო კომისიის 18.11.16წ. ოქმი #16.

[124] 2015 წლის შესყიდვების კორექტირებულ გეგმაში გათვალისწინებულ ზემოაღნიშნულ სანივთე ქონების შეძენაზე, ინიცირება დაიწყო 2015 წლის 24 სექტემბრიდან - 06.01.2016წ სატენდეროკომისიის სხდომის ოქმი #4; გენერალური შტაბის J-4/8 ლოგისტიკისა და რესურსების დაგეგმვის დეპარტამენტის 05.01.2016წ. წერილი #13750.

[125] 2017 წლის 23 იანვრის#38 ხელშეკრულებითშპს „MARGIO LTD”-სთან.მჭიდებისჩანთა 1 და 2 განყოფილებიანი, 1900/1900 ცალიდან 800/800 ცალიჯამურიღირებულებით 10240 ლარი.

[126] SPA160009267

ინფორმაციიდან, სატენდერო კომისიამ სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილთან შესაბამისად მიიჩნია მხოლოდ ორი წლის მონაცემები. შედეგად ტენდერს მიენიჭა სტატუსი „დასრულებულია უარყოფითი შედეგით“. აღნიშნული მომსახურების შესყიდვის მიზნით, 2016 წლის 16 მაისს კვლავ გამოცხადდა ტენდერი[127] განსხვავებული სატენდერო პირობებით. კერძოდ, ამოღებულ იქნა 2.5.3 პუნქტით მოთხოვნილი საავტომობილო გზებზე საგზაო ნიშნების/მანიშნებლების დაპროექტების სულ მცირე 3 წლიანი გამოცდილება, ხოლო სავარაუდო ღირებულება გაიზარდა 45 ათასი ლარიდან 101 ათას ლარამდე სამუშაოს იგივე მოცულობის დატოვების მიუხედავად. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ოთხმა პრეტენდენტმა. ხელშეკრულება გაფორმდა 80.8 ათას ლარზე უმცირესი ფასის მქონე პრეტენდენტთან;

- 2016 წლის 24 აგვისტოს *სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრომ,* წვევამდელთათვის უნიფორმებისა და მათ შორის ზამთრის ქურთუკების (1103 ცალი) შესყიდვის მიზნით, გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი აუქციონის გარეშე[128], სავარაუდო ღირებულებით 1,500 ათასი ლარი. ხელშეკრულების პროექტის მიხედვით, შემსყიდველს, ხელშეკრულების ვადის დარღვევის შემთხვევაში, უფლება ჰქონდა ხელშეკრულება შეეწყვიტა ან/და ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე დაეკისრებინა პირგასამტეხლო, ხელშეკრულების საერთო ღირებულების 0.5%-ის ოდენობით. 2016 წლის 9 სექტემბერს, ერთ-ერთმა კომპანიამ გაასაჩივრა დოკუმენტაციაში გათვალისწინებული სანქციები. 2016 წლის 26 სექტემბერს კი დავების საბჭოს გადაწყვეტილებით, გაუქმდა ხელშეკრულების შეწყვეტასთან დაკავშირებული ჩანაწერი, ხოლო პირგასამტეხლოს მოცულობასთან დაკავშირებით, სამინისტროს მიეცა რეკომენდაცია მისი 0.02%-მდე შემცირების შესახებ. 2016 წლის 27 სექტებერს, სამინისტრომ ზემოაღნიშნული ტენდერი შეწყვიტა[129]. 2016 წლის 7 ოქტომბერს, მთავრობის განკარგულების საფუძველზე[130], სხვადასხვა დასახელების გარედან ჩასაცმელი ტანსაცმლის შესყიდვის მიზნით, სამინისტრომ კვლავ გამოაცხადა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი აუქციონის

[127] SPA160014300

[128] NAT160001407

[129] სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმი N3.

[130] 2016 წლის 30 სექტემბრის N1995 განკარგულება სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს მიერ სახელმწიფო შესყიდვების გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის მეშვეობით განხორციელების შესახებ.

გარეშე[131], რომელიც 2016 წლის 13 ოქტომბერს შეწყვიტა[132] სატენდერო დოკუმენტაციაში არსებული ხარვეზის გამო. იმავე დღეს (13.10.2016) გარედან ჩასაცმელი ტანსაცმლის შესყიდვის მიზნით, კვლავ გამოცხადდა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი აუქციონის გარეშე[133], სავარაუდო ღირებულებით 1,500 ათასი ლარი. ამჯერად, სატენდერო კომისიას ნაწილობრივ გათვალისწინებული ჰქონდა დავების განხილვის საბჭოს გადაწყვეტილება. კერძოდ, ხელშეკრულების პროექტიდან ამოიღეს საქონლის მიწოდების ვადის დარღვევის შემთხვევაში, შემსყიდველის მიერ ხელშეკრულების შეწყვეტის შესახებ ჩანაწერი, თუმცა, პირგასამტეხლოსთან დაკავშირებული (0.5%) მიდგომა უცვლელი დარჩა. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო 2-მა პრეტენდენტმა[134]. 2016 წლის 25 ოქტომბერს, აღნიშნული ტენდერის სატენდერო დოკუმენტაცია სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული დავების განხილვის საბჭოში გაასაჩივრა კომპანიამ[135], რომელიც არ მონაწილეობდა ტენდერში. კომპანიამ სხვადასხვა საკითხებთან ერთად გაასაჩივრა ხელშეკრულების პროექტის პირგასამტეხლოს ოდენობასთან დაკავშირებული პუნქტი. საბჭომ საჩივარი ნაწილობრივ დააკმაყოფილა და სამინისტროს კვლავ დაავალა ემსჯელა პირგასამტეხლოს ოდენობის განსაზღვრისას შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაციასთან დაკავშირებით[136]. თუმცა, 2016 წლის პირველ ნოემბერს[137], კომისიის წევრებმა იმსჯელეს საბჭოს გადაწყვეტილებაზე და არ მიიჩნიეს მიზანშეწონილად პირგასამტეხლოს ოდენობის შემცირება. 6 დეკემბერს კი სატენდერო კომისიამ გამარჯვებულად გამოავლინა შპს „მოდელების სახლი მატერია“ და 2016 წლის 12 დეკემბერს მასთან გააფორმა ხელშეკრულება ღირებულებით 1,500 ათასი ლარი. შესყიდული საქონლის მოწოდება მოხდა 2016 წლის 29-30 დეკემბერს. აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის საშემოდგომო წვევამდელთა რაოდენობა 871-ს შეადგენდა. ტენდერის გაჭიანურების გამო, ზამთრის ქურთუკებით წვევამდელთა დაკმაყოფილება მხოლოდ 2017 წლის იანვრის ბოლოს მოხდა,

[131] NAT160002589.

[132] სატენდრო კომისიის სხდომის ოქმი N2.

[133] NAT160002708.

[134] მოდელების სახლი მატერია - 1,500 ათასი ლარი; BERRAK TIC – 1,399.6 ათასი ლარი.

[135] შპს „დემეტრე 96“.

[136] შეემცირებინა პირგასამტეხლოს მოცულობა ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე შესასრულებელი ვალდებულების შესაბამისი ღირებულების არაუმეტეს 0.02%-მდე.

[137] სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმი N2.

რადგან სამინისტროს მარაგებიდან 2016 წლის ბოლომდე გაიცა მხოლოდ 213 ქურთუკი. აღსანიშნავია, რომ პირველად გამოცხადებულ ტენდერში, რომელიც სამინისტრომ შეწყვიტა, შპს „მოდელების სახლი მატერია“ ზემოაღნიშნულ სანივთე ქონებას სახელშეკრულებო ღირებულებასთან შედარებით 21.7 ათასი ლარით ნაკლებად სთავაზობდა (1,478.2 ათასი ლარი). ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, არასათანადო სატენდერო პირობებმა გამოიწვია სატენდერო პროცედურების გახანგრძლივება, რამაც თავის მხრივ წარმოქმნა საქონლის დეფიციტი, ხოლო საბოლოოდ შესყიდვა განხორციელდა თავდაპირველ ღირებულებაზე მაღალ ფასად;

- 2016 წლის 25 აპრილს *თავდაცვის სამინისტრომ* გამოაცხადა ტენდერი[138], სავარაუდო ღირებულებით 190 ათასი ლარი, 5000 ცალი პულოვერის შესყიდვის მიზნით. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ორმა პრეტენდენტმა[139]. სატენდერო კომისიამ შეწყვიტა[140] აღნიშნული ტენდერი, ვინაიდან ყველაზე დაბალი ფასის წარმომდგენი პრეტენდენტი 2016 წლის 24 მაისს შეყვანილი იყო შავ სიაში. იგივე ოდენობის სანივთე ქონების შესყიდვის მიზნით, 2016 წლის 30 მაისს სამინისტრომ კვლავ გამოაცხადა ტენდერი[141], სავარაუდო ღირებულებით 188 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო სამმა პრეტენდენტმა[142]. ყველაზე დაბალი ფასის წარმომდგენი კომპანია დისკვალიფიცირდა[143] სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ ტექნიკურ მახასიათებლებთან შეუსაბამო ნიმუშების[144] წარმოდგენის გამო[145]. დისკვალიფიცირებული იქნა მომდევნო დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტიც, რომელმაც არ წარმოადგინა დაზუსტებული სატენდერო წინადადება[146]. მესამე პრეტენდენტის დისკვალიფიცირების მიზეზი კი გახდა წარმოდგენილი ნიმუშის

[138] SPA160012700.

[139] შპს „SANDIKO“-მ (188.0 ათასი ლარი) და შპს „ლემასი“-მ (180.0 ათასი ლარი).

[140] სატენდერო კომისიისსხდომისოქმი #2.

[141] SPA160015667.

[142] შპს „დოკუტეკს ჯორჯია“ (188.0 ათასი ლარი), შპს „ნიტექსი“ (187.0 ათასი ლარი) და შპს „MARGIO LTD“ (170.0 ათასი ლარი).

[143] ხარისხის კონტროლის დეპარტამენტის2016 წლის 14 ივლისის წერილი #642680.

[144] სსიპ „ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს“ დასკვნის მიხედვით , შპს „MARGIO LTD“-ს მიერ წარმოდგენილი ქსოვილის შემადგენლობიდან (შალი 50,6%, აკრილი 49,4%), აკრილი განეკუთვნება სინთეზური ბოჭკოების ჯგუფს და არა სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილ ხელოვნურ ბოჭკოს.

[145] 2016 წლის 14 ივლისის სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმი #4.

[146] სატენდერო კომისიის 2016 წლის 22 ივლისის #5 ოქმი.

ქსოვილის შემადგენლობა. კერძოდ, სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი იყო, რომ ქსოვილის შემადგენლობა უნდა განეკუთვნებოდეს ხელოვნური ბოჭკოს ჯგუფს, თუმცა, წარმოდგენილ ნიმუშში შედიოდა პოლიესტერი, რაც სინთეზური ბოჭკოს ჯგუფს მიეკუთვნება. შედეგად, ტენდერი დასრულდა უარყოფითი შედეგით. იგივე ოდენობის სანივთე ქონების შესყიდვის მიზნით, შეცვლილი სატენდერო დოკუმენტაციით, 2016 წლის 12 აგვისტოს კვლავ გამოცხადდა ტენდერი[147], სავარაუდო ღირებულებით 169.9 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ორმა პრეტენდენტმა[148]. აღნიშნული ტენდერიც დასრულდა უარყოფითი შედეგით, რადგან არცერთმა პრეტენდენტმა არ წარმოადგინა ნიმუში. აღსანიშნავია, რომ შეცვლილ სატენდერო დოკუმენტაციაში „ხელოვნური ბოჭკოს“ ნაცვლად, ამჯერად მოთხოვნილი იყო „ხელოვნური ან/და სინთეზური ბოჭკო“, რაც წინა ტენდერში მონაწილე ორი პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციის და შესაბამისად, ტენდერის უშედეგოდ დასრულების მიზეზი გახდა. 2016 წლის 11 ნოემბერს სამინისტრომ კვლავ გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი აუქციონის გარეშე[149] წინა ტენდერში გამოყენებული სატენდერო დოკუმენტაციით, სავარაუდო ღირებულებით 213.8 ათასი ლარი. კერძოდ, ამჯერადაც მოთხოვნილი იყო ქსოვილი, რომლის შემადგენლობაც უნდა განეკუთვნებოდეს ხელოვნური ან/და სინთეზური ბოჭკოს ჯგუფს. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ორმა პრეტენდენტმა[150]. ამჯერად, დაბალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტთან გაფორმდა 212.5 ათას ლარიანი ხელშეკრულება[151]. ამგვარად, ანალოგიური ტექნიკური მახასიათებლის მქონე საქონლის (ხელოვნური ან/და სინთეზური ბოჭკო) შესყიდვა წინა ტენდერის (SPA160015667) შემთხვევაში, შესაძლებელი იყო 42.5 ათასი ლარით ნაკლები ოდენობით. ასევე, *თავდაცვის სამინისტროს* მიერ სპორტული ფეხსაცმლის შესყიდვის მიზნით, გამოცხადებული ორი ტენდერის[152] უშედეგოდ დასრულების მიზეზიც, სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული ტექნიკური მოთხოვნების არასიზუსტე გახდა.

[147] SPA160022701.

[148] შპს „MARGIO LTD”-მ (170.0 ათასი ლარი) და შპს „კოლხეთი 2012“-მა (157.0 ათასი ლარი).

[149] NAT160003345

[150] შპს „MARGIO LTD”-მ (212.9ათასი ლარი) და შპს „დოკუტექს ჯორჯიამ“ (212.5 ათასი ლარი).

[151] 2016 წლის 22 დეკემბერის ხელშეკრულება #688.

[152] SPA160008675-შეწყდა 31.08.16წ.; SPA16002550- დასრულდა უარყოფითი შედეგით #5- 08.11.16წ.

**სახელმწიფო შესყიდვების მართვასთან დაკავშირებულ ხარვეზებზე მიანიშნებს ის ფაქტიც, რომ ცალკეულ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ადგილი აქვს ტენდერის გამოცხადებას ისეთ საქონელზე, რომლის შესყიდვის საჭიროება, ტენდერის შემდგომი პროცედურების გათვალისწინებით, უწყების წინაშე არ იდგა. აღნიშნული ფაქტი მიუთითებს საბიუჯეტო ორგანიზაციების წინაშე არსებული საჭიროებების სწორად განსაზღვრასთან დაკავშირებულ ხარვეზებზე.** მაგალითად:

- *სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს* მიერ 2016 წლის 20 იანვარს ლაბორატორიული სახარჯი მასალის შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ ელექტრონულ ტენდერში[153], სავარაუდო ღირებულებით 2.7 ათასი ლარი, მონაწილეობა მიიღო ორმა პრეტენდენტმა. სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმის შესაბამისად, უმცირესი ფასის მქონე პრეტენდენტს დაევალა კორექტირებული ფასების ცხრილის და ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დამადასტურებელი დოკუმენტის წარმოდგენა. აღნიშნული დოკუმენტები პრეტენდენტის მიერ სისტემაში აიტვირთა. 2016 წლის 15 თებერვალს ტენდერში მონაწილე მეორე პრეტენდენტმა საჩივრით მიმართა დავების განმხილველ საბჭოს, სადაც მიუთითებდა, რომ დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტი სამინისტროს სთავაზობდა ნაწარმს, რომელიც არ იყო თავსებადი სამინისტროს აპარატურასთან (humastar 80). დავების საბჭომ საჩივარი ნაწილობრივ დააკმაყოფილა და სამინისტროს დაევალა სატენდერო კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გადასინჯვა. 2016 წლის 11 მარტის სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმის შესაბამისად, კომისიამ იმსჯელა დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილ დაზუსტებულ დოკუმენტაციაზე და აღნიშნა, რომ შენიშვნები არ გააჩნდა და პრეტენდენტს დაევალა სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილი საქონლის ნიმუშების წარმოდგენა. კომისიამ წარმოდგენილი ნიმუშის განხილვის შედეგად მიიღო გადაწყვეტილება პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციის შესახებ, ვინაიდან ნიმუშები არ იყო თავსებადი შემსყიდველის აპარატურასთან. შემსყიდველმა ტენდერში მონაწილე მეორე ყველა დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტს მოსთხოვა ნიმუშის წარმოდგენა. კომპანიამ 2016 წლის 4 აპრილს სამინისტროს წარმოუდგინა შესასყიდი საქონლის ნიმუშები, რომელთა წარმოდგენიდან 2 თვის შემდგომ, 2016 წლის 6 ივნისს სატენდერო კომისიამ ლოჯისტიკის დეპარტამენტის

[153] SPA160001953

მოხსენებითი ბარათის საფუძველზე, მიიღო გადაწყვეტილება ტენდერის შეწყვეტის შესახებ. მოხსენებით ბარათში მითითებული იყო, რომ იმ დროისთვის სისტემაში არსებული მარაგი საკმარისი იქნებოდა წლის ბოლომდე და მოითხოვდა ტენდერის შეწყვეტას. აღნიშნული გარემოებებიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ სამინისტრომ იმ სახარჯი მასალების შესყიდვისათვის, რომელიც რეალურად არ სჭირდებოდა, დახარჯა დრო და რესურსი. ტენდერი, რომელიც საბოლოოდ შეწყვეტილად გამოცხადდა, მიმდინარეობა 4 თვეზე მეტ ხანს;

- 2016 წლის 29 ივლისს, *შინაგან საქმეთა სამინისტრომ,* 18.1 ათასი ლარის სავარაუდო ღირებულების ტელე და რადიოსიგნალის მიმღებები და აუდიო ან ვიდეო გამოსახულების ჩამწერი ან აღწარმოების აპარატურის შესყიდვის მიზნით, გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი[154], რომელშიც მონაწილეობა მიიღო ორმა პრეტენდენტმა (სატენდერო წინადადების ღირებულებით - 16.1 ათასი ლარი და 15.1 ათასი ლარი). ტენდერს უკვე მინიჭებული ჰქონდა სტატუსი „წინადადებების მიღება დასრულებულია“, როდესაც, სატენდერო კომისიის მიერ[155] ტენდერი შეწყდა შესყიდვის ობიექტის ტექნიკური პირობების დაზუსტების მოტივით. აღნიშნული საქონლის შესყიდვა სამინისტროს დღემდე აღარ განუხორციელებია, რაც ეჭვის ქვეშ აყენებს ამ შესყიდვის განხორციელების აუცილებლობას.
- *სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს* მიერ, 2016 წლის 25 ნოემბერს, მთავრობის განკარგულების[156] შესაბამისად, გამოცხადდა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი აუქციონის გარეშე[157], 4 ერთეული სატვირთო ფურგონის და 1 ერთეული სასწრაფო დახმარების სპეციალური ავტომობილის შესყიდვაზე. შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებამ 274 ათასი ლარი შეადგინა. სხვა მოთხოვნებთან ერთად, სატენდერო დოკუმენტაციაში, სასწრაფო დახმარების ავტომობილის ტექნიკური აღწერილობის მიხედვით, მოთხოვნილი იყო შემდეგი: „შემოთავაზებული ავტომანქანის საბაზისო მოდელი უნდა ირიცხებოდეს NCAP ევრო ან IIHS ამერიკული "ქრაშ ტესტის" ბაზაში, შემოთავაზებული ავტომანქანის საბაზისო მოდელის უსაფრთხოების ტესტების შესახებ

[154] ტენდერი SPA160021544.

[155] 2016 წლის 26 აგვისტოს N2 სხდომის ოქმი.

[156] საქართველოს მთავრობის 17 ნოემბრის #2452 განკარგულება.

[157] NAT160003664

ინფორმაცია უნდა არსებობდეს (NCAP ევრო ან IIHS ამერიკული) ოფიციალურ ვებ-გვერდებზე (ქრაშ ტესტი უნდა ჰქონდეს საბაზისო მოდელს)“. გარდა ამისა, მიწოდების ბოლო ვადად განსაზღვრული იყო 2016 წლის 29 დეკემბერი, მაშინ როდესაც წინადადების მიღება მთავრდებოდა 1 დეკემბერს. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ერთმა პრეტენდენტმა, რომელმაც დააფიქსირა სავარაუდო ღირებულების იდენტური ფასი. თუმცა, ტენდერი შეწყდა 21 დეკემბერს იმ მიზეზით, რომ ტენდერის გახანგრძლივების გამო პრეტენდენტი ვეღარ შეძლებდა საქონლის მოწოდებას სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ ვადაში. ტენდერის გახანგრძლივების მიზეზი იყო სხვა კომპანიის საჩივარი, რომელშიც მთავარ პრობლემად სახელდებოდა მოწოდების ვადის სიმცირე და სატენდერო დოკუმენტაციასთან დაკავშირებული ხარვეზები, რაც მომჩივანის აზრით, სატენდერო პირობებს დისკრიმინაციულსა და არაკონკურენტულს ხდიდა. კერძოდ: ბაზრის კვლევის შედეგად, ერთადერთი მოდელი, რომელიც აკმაყოფილებდა სასწრაფო დახმარების სპეციალური ავტომობილის შესყიდვის სატენდერო დოკუმენტაციის მოთხოვნებს, იყო “Ford Transit Custom” (ტენდერში მონაწილე ერთადერთი პრეტენდენტის მოდელი). მომჩივანმა მოითხოვა გაუქმებულიყო სატენდერო განცხადება და სატენდერო დოკუმენტაცია მთლიანად. 2016 წლის 13 დეკემბერს, საბჭომ საჩივარი ნაწილობრივ დააკმაყოფილა და მიიჩნია, რომ სამინისტროს სატენდერო კომისიას უნდა ემსჯელა „ქრაშ ტესტის“ შესახებ მოთხოვნის ამ სახით არსებობის მიზანშეწონილობის შესახებ და საქონლის მიწოდების ვადის საკითხთან დაკავშირებით. გარდა ამისა, კომისიას უნდა დაედგინა კონკრეტულად რომელი სატრანსპორტო საშუალებები აკმაყოფილებდნენ ელექტრონული ტენდერის სატენდერო დოკუმენტაციით დადგენილ აბსოლუტურად ყველა მოთხოვნას, მის მიერ ჩატარებული ბაზრის კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით. საბოლოო გადაწყვეტილება კი კომისიას უნდა მიეღო მხოლოდ აღნიშნულ ანალიზებზე დაყრდნობით. სატენდერო კომისიის შემდეგი სხდომის ოქმში არ არის მსჯელობა დავების საბჭოს გადაწყვეტილების შესახებ. გასათვალისწინებელია ასევე, ის ფაქტი, რომ აღნიშნული CPV კოდით (34100000) შესყიდვა სამინისტროს 2017 წლის შესყიდვების გეგმაში არ ფიქსირდება, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ ამ საქონლის შესყიდვის საჭიროება უწყების მხრიდან არ იყო იდენტიფიცირებული და ჩამოყალიბებული.

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

- 2016 წლის 13 აპრილს *სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრომ* ვიდეოსათვალთვალო სისტემების შესყიდვის მიზნით, გამოაცხადა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი[158], სავარაუდო ღირებულებით 60 ათასი ლარი, რომელიც არ შედგა. 2016 წლის 6 ივნისს კვლავ გამოცხადდა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი[159], გაზრდილი სავარაუდო ღირებულებით - 75 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ორმა პრეტენდენტმა. უმცირესი ფასის (72 ათასი ლარი) მქონე პრეტენდენტი სატენდერო კომისიის მიერ დისკვალიფიცირდა, ვინაიდან მის მიერ ერთიან ელექტრონულ სისტემაში ატვირთული დოკუმენტებიდან გაურკვეველი იყო შესყიდვის რა ობიექტს სთავაზობდა პრეტენდენტი შემსყიდველს. ასევე, არ იყო წარმოდგენილი ფასების ცხრილი. სატენდერო კომისიის ოქმის შესაბამისად, კომისიამ იმსჯელა მეორე დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილ სატენდერო დოკუმენტაციაზე და კომპანია გამოავლინა გამარჯვებულად. 2016 წლის 20 ივნისს სამინისტროსა და გამარჯვებულ პრეტენდენტს შორის გაფორმდა ხელშეკრულება, ღირებულებით 75 ათასი ლარი. სატენდერო დოკუმენტაციის ტექნიკური პარამეტრების შესაბამისად, როგორც შიდა, ასევე, გარე გამოყენების კამერის ლინზა უნდა ყოფილიყო არანაკლებ 2.8-12მმ, ხოლო გამარჯვებული კომპანიის მიერ მოწოდებული სათვალთვალო კამერების ტექნიკურ პარამეტრებში დაფიქსირებული ორივე ლინზა შეადგენდა - 2.7-12მმ. წარმოდგენილი ლინზების სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილ პარამეტრებთან შეუსაბამობის მიუხედავად, პრეტენდენტის დისკვალიფიკაცია არ მომხდარა და არც სატენდერო კომისიის ოქმში იყო წარმოდგენილი ინფორმაცია აღნიშნულ შეუსაბამობაზე;
- ასევე, *სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს* მიერ მედიკამენტების შეძენის მიზნით გამოცხადებულ ტენდერებში ერთ-ერთ საკვალიფიკაციო მოთხოვნას

[158] SPA160011526

[159] SPA160016311

წარმოადგენდა პრეტენდენტის ქონებაზე საგადასახადო გირავნობა/იპოთეკის რეგისტრაციის არარსებობა. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ პრეტენდენტთა შეფასების პროცესში სამინისტროს მიერვე ხდება ამ მოთხოვნის უგულებელყოფა, რის შედეგადაც არ ხდება იმ პრეტენდენტთა დისკვალიფიკაცია, რომელთა ქონებაზეც რეგისტრირებული იყო საგადასახადო გირავნობა/იპოთეკა[160]. შედეგად, საკვალიფიკაციო პირობებში ისეთი მოთხოვნის არსებობა, რომელიც შემდგომში არ მიიღება მხედველობაში, შესაძლოა შეზღუდოს კონკურენცია და შესაბამისი შეთავაზება არ წარმოადგინოს კომპანიამ, რომელიც ვერ აკმაყოფილებს მხოლოდ ამ კონკრეტულ მოთხოვნას.

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

- *გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს* სისტემაში შემავალმა *სსიპ „გარემოს ეროვნულმა სააგენტომ“*სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებლად ჩატარების საფუძვლით[161], 2016 წლის დეკემბერში, შეისყიდა 24,875 ევროს ღირებულების ერთი ერთეული სპეციალიზირებული სატვირთო ტიპის ავტოსატრანსპორტო საშუალება (FORD TRANZIT 350M). განმარტების მიხედვით, იაპონიის მთავრობის დახმარებით, 2016 წლის სექტემბერში სააგენტოს გადმოეცა თანამედროვე ლაბორატორიული/მობილური აღჭურვილობა, რომელთა ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია მათი სპეციალიზირებულ მანქანაში განთავსება. თუმცა, გამარტივებული შესყიდვა შეზღუდულ ვადებში განხორციელდა დეკემბერში. სატენდერო პროცედურების დროულად დაწყების შემთხვევაში, აღნიშნული სატრანსპორტო საშუალების შესყიდვა შესაძლებელი იქნებოდა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის საშუალებითაც;

[160] SPA160006336, SPA160011839, NAT160000963.

[161] საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 9 დეკემბრის N2510 განკარგულების შესაბამისად.

- ასევე, *სსიპ „გარემოს ეროვნულმა სააგენტომ“* 2016 წლის 22 დეკემბერს, საქართველოს მთავრობის განკარგულების საფუძველზე, სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებლად ჩატარების საფუძვლით, გამარტივებული შესყიდვის გზით შეიძინა 96.8 ათასი გირვანქა სტერლინგის ღირებულების მობილური სადგური. აღნიშნული სადგურის შეძენა სააგენტოს 2016 წლის თავდაპირველი შესყიდვების გეგმით არ იყო გათვალისწინებული. 2016 წლის 27 სექტემბერს, შესყიდვების გეგმას დაემატა 360 ათასი ლარის ოდენობით ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ელექტრონული ტენდერის გზით, საკუთარი სახსრებით შესყიდვა. თუმცა, 2016 წლის 22 დეკემბერს შესყიდვების გეგმის დაკორექტირების შედეგად ელექტრონული ტენდერი ჩაანაცვლა გამარტივებულმა შესყიდვამ. ასევე, დაზუსტდა შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება, 334 ათას ლარამდე და 22 დეკემბერს მოხდა აღნიშნული მობილური სადგურის შესაძენად გამარტივებული შესყიდვის ხელშეკრულების გაფორმება. ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, მობილური სადგურის მიწოდება უნდა მომხდარიყო 2017 წლის 30 მარტამდე. შესაბამისად, აღნიშნულ ვადაში მობილური სადგურის შეძენა შესაძლებელი იქნებოდა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის საშუალებით.

**გარდა ზემოაღნიშნულისა, საყურადღებოა საბიუჯეტო ორგანიზაციებში გამოვლენილი საბიუჯეტო სახსრების მართვასთან დაკავშირებული ცალკეული სხვა მნიშვნელოვანი ხარვეზები.** მაგალითად:

- *შინაგან საქმეთა სამინისტრომ* ავტოპარკის ოპტიმიზაციის მიზნით, 2016 წლის მანძილზე ორჯერ განახორციელა ძველი ავტომობილების ახლით ჩანაცვლება. შედეგად, ჯამში 243 ერთეული ექსპლუატაციაში ნამყოფი ავტომანქანის ნაცვლად, მიიღო 18 ახალი ავტოსატრანსპორტო საშუალება. ამ მიზნით, მინისტრის 2016 წლის 4 მარტის N86 და 27 მაისის N273 ბრძანებების საფუძველზე, 2016 წლის 16 მარტს და 2016 წლის 30 მაისს შპს „ავტო თრეიდ ინ“-თან გაფორმდა ხელშეკრულებები N102 და N250. ხელშეკრულების საფუძველზე, საბოლოოდ სამინისტრომ შპს „ავტო თრეიდ ინ“-ს გადასცა 243 ერთეული ექსპლუატაციაში ნამყოფი ავტომობილი, ექსპერტის მიერ შეფასებული ჯამური ღირებულებით - 591.1 ათასი ლარი და სანაცვლოდ მიიღო სხვადასხვა მარკის 18 ერთეული ახალი ავტომობილი, ჯამური ღირებულებით 944 ათასი ლარი. ღირებულებებს შორის

სხვაობა 352.9 ათასი ლარი, 2016 წლის 31 მარტს გადაირიცხა შპს „ავტო თრეიდ ინ“-ის ანგარიშზე. ჩასანაცვლებელი ავტომანქანების ღირებულების დადგენის მიზნით, 2016 წლის 16 თებერვალს, სამინისტრომ გამარტივებული შესყიდვის გზით, ი.მ. „ნინო სამხარაძესთან“ გააფორმა ხელშეკრულება (N81), ღირებულებით 4,250 ლარი. აღნიშნული ხელშეკრულების თანახმად, 2016 წლის 13 დეკემბრამდე, ი.მ. „ნინო სამხარაძემ“ განახორციელა 234 ერთეული ავტომანქანის საბაზრო ღირებულების დადგენა და შესაბამისი დოკუმენტაცია წარადგინა სამინისტროში, რაზეც გაფორმდა მიღება-ჩაბარების აქტი. გაწეული მომსახურების ღირებულებამ შეადგინა 1,989 ლარი, რაც გადარიცხულია 21 დეკემბერს. ამავე აუდიტორის მიერ გასულ 2015 წელსაც იყო განხორციელებული სამინისტროს ბალანსზე რიცხული ექსპლუატაციაში ნამყოფი ავტომანქანების საბაზრო ღირებულების დადგენა, რომელთაგანაც ნაწილის ჩანაცვლება განხორციელდა 2016 წელს. საყურადღებოა, ჩასანაცვლებელი ავტომანქანების საბაზრო ღირებულების დადგენასთან დაკავშირებული ხარვეზები. კერძოდ, საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ ექსპერტს 196 ავტომანქანის შეფასების ჩატარების დროდ მხოლოდ ერთი დღე, კონკრეტულად კი 2016 წლის 10 აპრილი აქვს მითითებული. ასევე, აუდიტორის მიერ წარმოდგენილი შეფასების ანგარიშები ზედაპირულია და ძირითადად შესაფასებელი ავტომანქანის საპასპორტო მონაცემების (ავტომანქანის მარკა, მოდელი, ტიპი, ფერი, გამოშვების წელი და ა.შ.) მითითებით შემოიფარგლება. ობიექტის რეალური ფასის დასადგენად საჭირო სხვა მახასიათებლები, როგორებიცაა მაგალითად, შეფასებული ავტომანქანების ნარჩენი საბალანსო ღირებულება, გარბენილი კილომეტრები, ძირითადი დაზიანებები და ა.შ. ანგარიშში არ არის დაფიქსირებული. აღსანიშნავია, რომ ასეთი მოთხოვნა არც შესაბამისი ხელშეკრულებით იყო გათვალისწინებული, რაც სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების საკითხში არსებულ მნიშვნელოვან ხარვეზად უნდა განვიხილოთ. შედეგად, შეფასების ანგარიშში დაფიქსირებული ფასების რეალობა სანდოობის მაღალი ხარისხით ვერ გამოირჩევა. მაგალითად, „ტოიოტა ჰაილუქსის“ მარკის ორი ავტომანქანის შეფასებისას მითითებულია, რომ ავტომანქანის სალონის, საბურავების და გარე ვიზუალური მდგომარეობა საშუალოა, მაგრამ დაუდგენელია გარბენი, გადაცემათა კოლოფის და საკიდარის მდგომარეობა. შენიშვნებში კი დაფიქსირებულია, რომ „ავტომანქანის მუშა მდგომარეობა დაუდგენელია“. ორივე ავტომანქანა 2500 ლარად არის შეფასებული, მიუხედავად იმისა, რომ ერთი მათგანი

2008 წელს, მეორე კი 2010 წელსაა გამოშვებული, რაც მნიშვნელოვანი გარემოებაა ავტომანქანის საბაზრო ფასის დასადგენად. ამასთან, ანალოგიური მახასიათებლების ავტომანქანა, რომელსაც შენიშვნაში დამატებული აქვს ფრაზა „სავარაუდოდ ძრავია დაზიანებული“ შეფასებულია 3,000 ლარად, მაშინ როდესაც მისი გამოშვების წელია 2007. ყოველივე ზემოაღნიშნულის გამო, სამინისტროს გენერალურმა ინსპექციამ, ექსპერტიზის ეროვნულ ბიუროს გაუგზავნა[162] 2016 წლის ნოემბრის მდგომარეობით ჯერ კიდევ ჩაუნაცვლებელი იმ ავტომანქანების შეფასების ანგარიშები, რომელთა მომზადება უზრუნველყო ი.მ. „ნინო სამხარაძემ“. სამინისტრო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროსაგან ითხოვდა დაედგინათ, როგორც ამ ავტომანქანების საბაზრო ღირებულება, ისე, ასახავდა თუ არა წარმოდგენილ შეფასებათა ანგარიშებში „მითითებული სატრანსპორტო საშუალებების ტექნიკური მდგომარეობა“, მათ რეალურ მონაცემებს და შეესაბამებოდა თუ არა „მათ ფაქტიურ მდგომარეობას“. ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს მიერ დადგენილი სატრანსპორტო საშუალებების საბაზრო ღირებულება მკვეთრად განსხვავდება დამოუკიდებელი აუდიტორის (ი.მ. „ნინო სამხარაძე“) მიერ დაფიქსირებულ ამავე სატრანსპორტო საშუალებების საბაზრო ღირებულებებისგან. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სამინისტროს მიერ არსებული ინფორმაცია, შემდგომი რეაგირების მიზნით, გაიგზავნა მთავარ პროკურატურაში[163];

- *სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს* მიერ 2016 წლის 13 იანვარს ლაბორატორიული რეაქტივების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ ელექტრონულ ტენდერში[164], სავარაუდო ღირებულებით 40 ათასი ლარი, მონაწილეობა მიიღო ორმა პრეტენდენტმა, რომელთაგან გამარჯვებულად უმცირესი ფასის მქონე პრეტენდენტი გამოცხადდა. თუმცა, ტენდერში მონაწილე მეორე კომპანიამ საჩივრით მიმართა შესყიდვების სააგენტოს დავების განმხილველ საბჭოს და მოითხოვა გამარჯვებულის დისკვალიფიკაცია. საჩივრის მიხედვით, „ტენდერით მოთხოვნილი იყო დახურული სისტემის აპარატისთვის გათვლილი 50 ტესტიანი კარტრიჯი და საკონტროლო ხსნარი. აღნიშნული აპარატისათვის (HumaMeter HbA1c) გამოიყენება მხოლოდ იგივე ფირმის

[162] 2016 წლის 2 ნოემბრის N2744114 წერილი.

[163] 2016 წლის 20 დეკემბრის N3161642 წერილი

[164] SPA160001077.

სახარჯი მასალა და შესაბამისად, სხვა წარმოების პროდუქცია მასთან შეუთავსებადია. გამარჯვებული კომპანიის მიერ კი შემოთავაზებულია სხვა ბრენდის ნაწარმი, რომელზეც აღნიშნული აპარატი ვერ იმუშავებს“. დავების განხილვის საბჭომ წარმოდგენილი საჩივარი სრულად დააკმაყოფილა, ხოლო გამარჯვებულ კომპანიას მიენიჭა დისკვალიფიკაცია[165]. მეორე პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტაცია, განსახილველად და შესაბამისობის დასადგენად გადაეცა ლოჯისტიკის დეპარტამენტს. 2016 წლის 28 მარტის სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმით, აღნიშნული კომპანია გამოცხადდა გამარჯვებულად და პირველ აპრილს მასთან გაფორმდა ხელშეკრულება[166], ღირებულებით 40 ათასი ლარი. აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ სამინისტროს თავდაპირველად გამარჯვებულად გამოცხადებული კომპანიის სატენდერო დოკუმენტაციის შესაბამისობის დადგენის მიზნით არ მიუმართავს შესაბამისი კომპეტენტური პირებისთვის და ყოველგვარი დასკვნის გარეშე მოახდინა მისი გამარჯვებულად გამოვლენა. შესაბამისად, მეორე პრეტენდენტის საჩივრის არ არსებობის შემთხვევაში, სამინისტრო მიიღებდა ისეთი სახის სახარჯ მასალას, რაც თავსებადი არ იქნებოდა არსებულ სისტემასთან;

- 2016 წლის 10 ნოემბერს, სპორტული ტანსაცმლის (6,900 კომპლექტის) შეძენის მიზნით, *თავდაცვის სამინისტრომ* გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი აუქციონის გარეშე[167], სავარაუდო ღირებულებით 317.4 ათასი ლარი. აღნიშნულ ტენდერზე წინადადების მიღება დამთავრდა 2016 წლის 1 დეკემბერს. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო სამმა პრეტენდენტმა. ყველაზე დაბალი სატენდერო წინადადების ფასის მქონე (273 ათასი ლარი) კომპანია დისკვალიფიცირდა შესყიდვის ობიექტის ნიმუშის წარმოუდგენლობის გამო. დისკვალიფიცირებული იქნა მომდევნო დაბალი სატენდერო წინადადების ფასის მქონე (299.5 ათასი ლარი) პრეტენდენტიც, რომლის მიერ წარმოდგენილი ნიმუშის - ქსოვილის წონის მაჩვენებელი არ შეესაბამებოდა სატენდერო დოკუმენტაციის ტექნიკური პირობების მაჩვენებელს[168]. სატენდერო კომისიამ მომდევნო პრეტენდენტის შერჩევა/შეფასების

[165] 2016 წლის 11 მარტის სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმი N3-ის შესაბამისად.

[166] N04/06

[167] NAT160003301

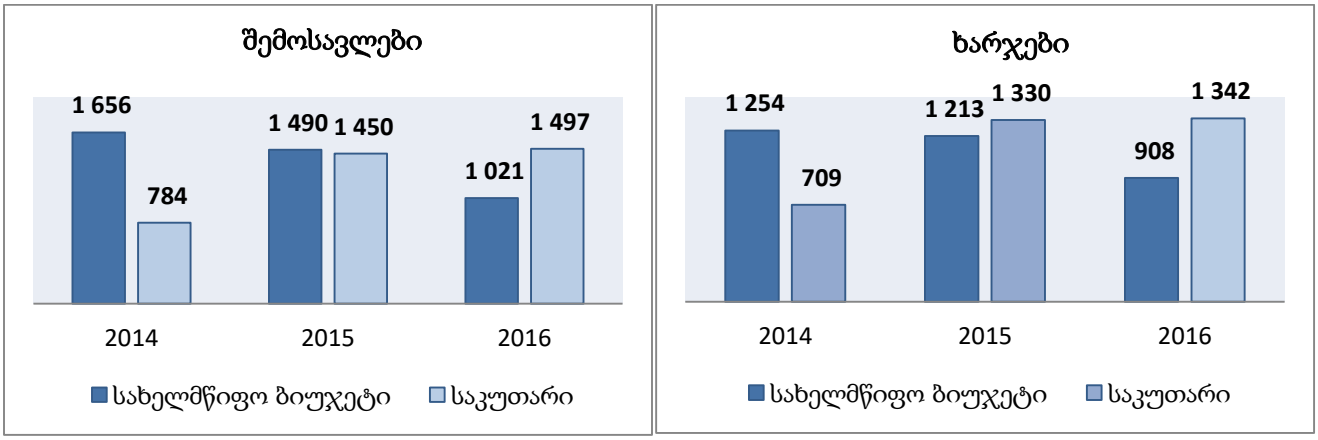
[168] ექსპერტიზის დასკვნის მიხედვით ირკვევა, „რომ 1მ$^2$ -ზე 2,45 გრამით მეტობა, ქსოვილის ხარისხზე უარყოფით გავლენას არ ახდენს“.

პროცედურები დაიწყო 19 დეკემბერს. სატენდერო დოკუმენტაციის შესწავლით[169] ირკვევა, რომ კომპანიის მიერ წარმოდგენილი დაზუსტებული სატენდერო წინადადება, ნიმუში და ლაბორატორიული შემოწმების დასკვნა, შესაბამისობაშია სატენდერო დოკუმენტაციის მოთხოვნებთან. თუმცა, კომისიამ მიიღო გადაწყვეტილება ტენდერის შეწყვეტაზე იმ მოტივით, რომ სატენდერო პროცედურებისათვის და საქონლის მიწოდებისთვის განსაზღვრული ვადების გათვალისწინებით, შეუძლებელი იყო აღნიშნული საქონლის შესყიდვა 2016 წლის ბიუჯეტის ფარგლებში.

### 3.1.5. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები

საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა (სსიპ) და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების (ა(ა)იპ) მიერ 2016 წლის განმავლობაში მიღებული მთლიანი შემოსავლების მოცულობა 2,518 მლნ ლარს გაუტოლდა და 14%-ით შემცირდა 2015 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. აღსანიშნავია, რომ 2014-2016 წლის განმავლობაში სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ებისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადაცემული სახსრები კლებადი, ხოლო მათ მიერ აკუმულირებული საკუთარი შემოსავლები ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება.

რაც შეეხება ხარჯების კომპონენტს, იგი 2,249 მლნ ლარს გაუტოლდა, რაც 12%-ით ჩამორჩა გასული წლის შესაბამის მაჩვენებელს. საკუთარი წყაროებიდან და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული შემოსავლებისა და გაწეული ხარჯების დინამიკა წლების მიხედვით წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.




*დიაგრამა 30. სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების შემოსავლებისა და ხარჯების დინამიკა - 2014-2016 წწ. (მლნ ლარი)*

[169] სატენდერო კომისიის 2016 წლის 28 დეკემბრის სხდომის ოქმი #7.

რიგი საბიუჯეტო ორგანიზაციების შემთხვევაში, შემოსულობების გეგმური და ფაქტობრივი მაჩვენებლები, როგორც კანონმდებლობით ნებადართული, ისე ბიუჯეტიდან მიღებული შემოსავლებისათვის, მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან. ანალოგიური ტენდენცია შეინიშნება გადასახდელების შემთხვევაშიც. ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია სსიპ/ა(ა)იპ-ების განაწილება შემოსულობებისა და გადასახდელების შესრულების მაჩვენებლების მიხედვით.

| | შემოსულობები | | | |
|---|---|---|---|---|
| | <100% | 100%-200% | 201%-400% | >400% |
| სსიპ/ა(ა)იპ-ების რაოდენობა | 205 | 8 | 6 | 14 |
| | გადასახდელები | | | |
| | <100% | 100%-200% | 201%-400% | >400% |
| სსიპ/ა(ა)იპ-ების რაოდენობა | 212 | 7 | 3 | 12 |

*ცხრილი 32.* სსიპ/ა(ა)იპ-ების განაწილება *შემოსულობებისა და გადასახდელების შესრულების მაჩვენებლების მიხედვით - 2016 წ.*

გარდა ამისა, ა(ა)იპ „ოუფენ ნეტისა“ და სსიპ „ათასწლეულის გამოწვევის ფონდი - საქართველოს (MCA - GEORGIA)“ შემთხვევაში, შემოსავლებისა და ხარჯების გეგმური მაჩვენებლები საერთოდ არ იქნა განსაზღვრული ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე. თუმცა, ა(ა)იპ „ოუფენ ნეტის“ ფაქტობრივმა შემოსავალმა 938 ათასი ლარი, ხოლო ხარჯებმა 1,184 ათასი ლარი შეადგინა, რაც განპირობებული იყო წლის განმავლობაში მიღებული დაუგეგმავი გრანტით. რაც შეეხება სსიპ „ათასწლეულის გამოწვევის ფონდ - საქართველოს (MCA - GEORGIA)“, მისი ფაქტობრივი შემოსავალი 62,364 ათას, ხოლო ხარჯი - 62,253 ათას ლარს გაუტოლდა.

**ზემოაღნიშნული ტენდენციები, მიუთითებს სსიპ/ა(ა)იპ-ების ბიუჯეტების ფორმირების პროცესში არსებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებზე. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს 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.**

გარდა ამისა, **სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშში წარმოდგენილი სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების ბიუჯეტების შესრულების ნაერთი ბალანსის დოკუმენტის ანალიზის**

**შედეგად ვლინდება ანგარიშში მოცემული ინფორმაციის სისრულესა და სიზუსტესთან დაკავშირებული ხარვეზები. აღნიშნულის შესახებ რამდენჯერმე იქნა გამახვილებული ყურადღება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გასული წლების მოხსენებებში.** კერძოდ, დოკუმენტი არ შეიცავს ინფორმაციას სსიპ „ბირთვული და რადიაციული უსაფრთხოების სააგენტოს“ შესახებ, რომელიც „ბირთვული და რადიაციული უსაფრთხოების დაცვის“ პროგრამის (38 07) განმახორციელებელია. აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში 2016 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ათვისებული სახსრების მოცულობამ 946 ათასი ლარი შეადგინა.

გარდა ამისა, **საყურადღებოა, რომ იმ სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების შემოსავლებისა და ხარჯების მაჩვენებლების ჯამი, რომლებიც წარმოდგენილია შესრულების ნაერთ ბალანსში, არ ემთხვევა დოკუმენტის მიხედვით წარმოდგენილ ჯამური შემოსავლებსა და ხარჯებს.** კერძოდ, შემოსავლების ჯამური მაჩვენებელი 2,545 მლნ ლარს უტოლდება. თუმცა, დოკუმენტის მიხედვით ნაერთი შემოსავლების მოცულობა დაფიქსირებულია 2,518 მლნ ლარზე. რაც შეეხება ხარჯების კომპონენტს, წარმოდგენილი უწყებების ხარჯების ჯამი 2,276 მლნ ლარს უტოლდება, თუმცა ნაერთი ხარჯები დოკუმენტის მიხედვით 2,249 მლნ ლარის ტოლია.

2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, საანგარიშო პერიოდის დასაწყისში სსიპ/ა(ა)იპ-ების ანგარიშებზე არსებული ნაშთის ნაერთმა მაჩვენებელმა 299 მლნ ლარი შეადგინა, ხოლო 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის მიხედვით, ნაშთი წლის ბოლოსათვის 376 მლნ ლარის დონეზე დაფიქსირდა. შესაბამისად, 2015 წლის ბოლოსა და 2016 წლის დასაწყისისათვის არსებული ნაშთების მაჩვენებლები არ ემთხვევა ერთმანეთს და მათ შორის არსებული განსხვავება 77 მლნ ლარს შეადგენს. საყურადღებოა, რომ მსგავსი ტიპის ხარვეზს ადგილი ჰქონდა 2014-2015 წლებშიც. მონაცემებს შორის არსებული განსხვავება განპირობებულია უწყებების დონეზე არსებული გადახრებით. ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია უწყებები, რომელთა ნაშთებს შორის განსხვავება აჭარბებს 65 ათას ლარს.

| | ნაშთი 2015 წლის ბოლოს[170] | ნაშთი 2016 წლის დასაწყისში[171] | სხვაობა |
|---|---|---|---|
| ა(ა)იპ - სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო | 0 | 17,501 | 17,501 |
| სსიპ - სურსათის ეროვნული სააგენტო | 514 | 907 | 393 |

[170] საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში.

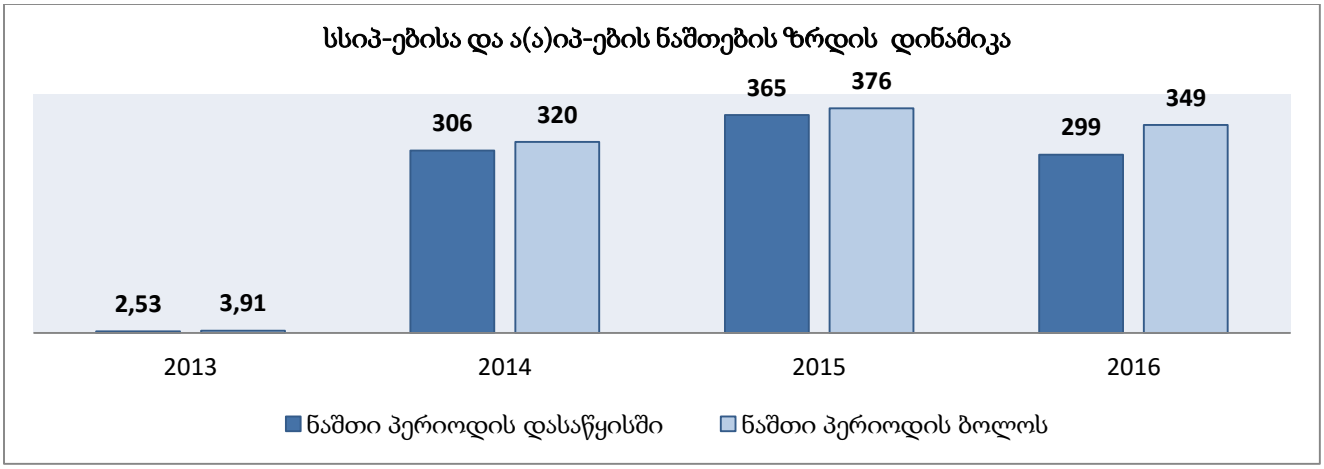
[171] საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში.

| | | | |
|---|---|---|---|
| სსიპ - სასწრაფო სამედიცინო დახმარების ცენტრი | 0 | 316 | 316 |
| სსიპ - ეროვნული საშენი მეურნეობა | 0 | 297 | 297 |
| სსიპ - საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი | 12,171 | 12,386 | 215 |
| სსიპ - გორის სახელმწიფო სასწავლო უნივერსიტეტი | 664 | 846 | 181 |
| სსიპ - სოხუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტი | 1,401 | 1,471 | 70 |
| სსიპ - მეწარმეობის განვითარების სააგენტო | 480 | 299 | -180 |
| სსიპ - დაცული ტერიტორიების სააგენტო | 1,697 | 777 | -919 |
| სსიპ - ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტი | 5,913 | 4,338 | -1,575 |
| სსიპ - მესხეთის (ახალციხის) პროფესიული სახელმწიფო დრამატული თეატრი | 13,032 | 13 | -13,019 |
| სსიპ - ლ. საყვარელიძის სახელობის დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრი | 17,213 | 3,337 | -13,876 |
| სსიპ - პროფესიული კოლეჯი ერქვანი | 28,338 | 28 | -28,310 |
| სსიპ - საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი | 54,502 | 23,604 | -30,898 |

*ცხრილი 33. სსიპ-ების ანგარიშებზე არსებული ნაშთები 2015 წლის ბოლოსა და 2016 წლის დასაწყისისათვის მათ შორის არსებული განსხვავებებით (ათასი ლარი)*

**სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, ზემოაღნიშნული ხარვეზების აღმოფხვრის, ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობის გაუმჯობესებისა და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში სრულყოფილი და ზუსტი მონაცემების წარმოდგენის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მონაცემების კონსოლიდირებასთან დაკავშირებით, რათა ერთი მხრივ, უზრუნველყოფილ იქნეს ყველა საბიუჯეტო ორგანიზაციის მხრიდან სრული და ზუსტი ინფორმაციის წარმოდგენა, ხოლო მეორე მხრივ - მოხდეს წარმოდგენილი ინფორმაციის ანგარიშში სრულყოფილად ასახვა.**

რაც შეეხება ნაშთის მოცულობის ცვლილებას უშუალოდ 2016 წელს, იგი წლის განმავლობაში 50 მლნ ლარით გაიზარდა და 349 მლნ ლარს გაუტოლდა. თავისუფალი ფულადი სახსრების ცვლილების დინამიკა წლების მიხედვით წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.




*დიაგრამა 31. სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების ნაშთების ზრდის დინამიკა - 2013-2016 წწ. (მლნ ლარი)*

რაც შეეხება უშუალოდ უწყებებს, მათი 51%-ის შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა განკარგვაში არსებული თავისუფალი ფულადი სახსრების ზრდას. ცხრილში წარმოდგენილია ის საბიუჯეტო ორგანიზაციები, რომელთა ნაშთის ზრდის მაჩვენებელმა 1 მლნ ლარს გადააჭარბა.

| | ნაშთი პერიოდის დასაწყისში | ნაშთი პერიოდის ბოლოს | ზრდა |
|---|---|---|---|
| სსიპ - ლ. საყვარელიძის სახელობის დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრი | 3,337 | 19,349 | 16,012 |
| სსიპ - საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი | 23,604 | 36,127 | 12,524 |
| სსიპ - საფინანსო-ანალიტიკური სამსახური | 6,114 | 12,590 | 6,476 |
| სსიპ - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო | 11,033 | 15,327 | 4,294 |
| სსიპ - შსს მომსახურების სააგენტო | 5,781 | 9,818 | 4,036 |
| სსიპ - შემოსავლების სამსახური | 19,350 | 22,353 | 3,003 |
| სსიპ - გარემოს ეროვნული სააგენტო | 3,044 | 6,045 | 3,001 |
| სსიპ - სახმელეთო ტრანსპორტის სააგენტო | 4,374 | 6,883 | 2,509 |
| სსიპ - სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო | 2,629 | 4,960 | 2,331 |
| სსიპ - ქალაქ თბილისის გიორგი მიქელაძის სახელობის თოჯინების პროფესიული სახელმწიფო თეატრი | 1 | 2,231 | 2,230 |
| სსიპ - თბილისის სახელმწიფო სამედიცინო უნივერსიტეტი | 18,670 | 20,677 | 2,007 |
| სსიპ - ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი | 10,791 | 12,536 | 1,745 |
| სსიპ - სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო | 6,216 | 7,944 | 1,728 |

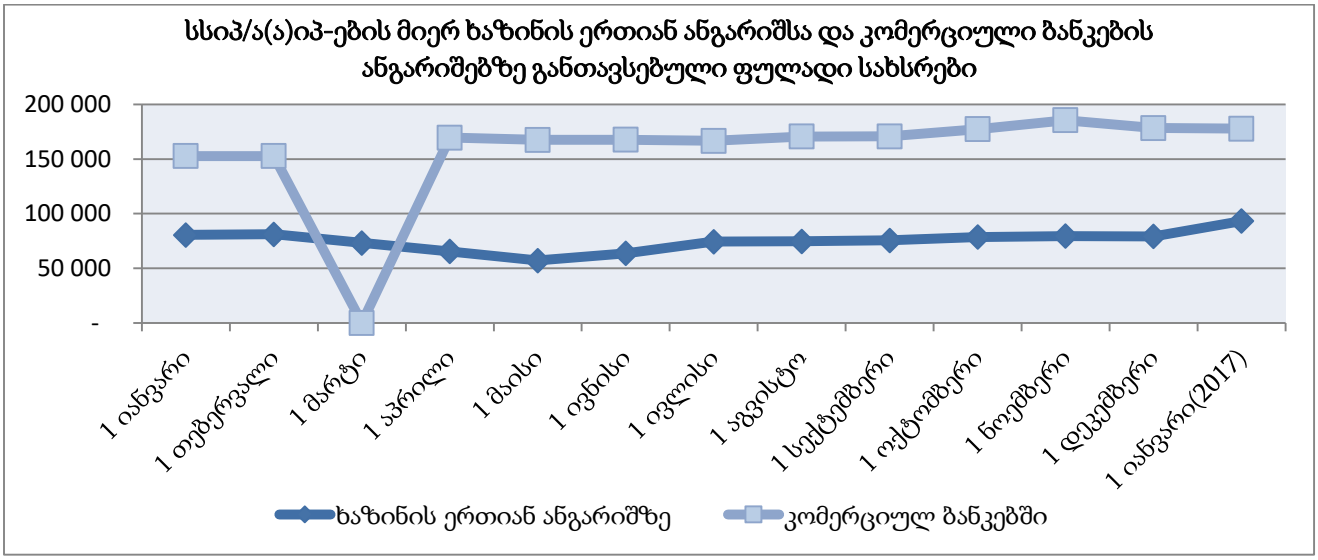
| | | | |
|---|---|---|---|
| სსიპ - თბილისის ვასო აბაშიძის სახელობის მუსიკალური კომედიისა და დრამის პროფესიული სახელმწიფო თეატრი | 41 | 1,521 | 1,480 |
| სსიპ - დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი | 4,321 | 5,705 | 1,384 |
| სსიპ - აკაკი წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტი | 6,942 | 8,247 | 1,305 |
| სსიპ - არასაპატიმრო სასჯელთა აღსრულებისა და პრობაციის ეროვნული სააგენტო | 139 | 1,361 | 1,223 |
| სსიპ - საზოგადოებრივი მაუწყებელი | 2,919 | 4,139 | 1,220 |
| სსიპ - გიორგი აბრამიშვილის სახელობის საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სამხედრო ჰოსპიტალი | 2,742 | 3,942 | 1,200 |
| ა(ა)იპ - სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო | 17,501 | 18,679 | 1,178 |
| სსიპ - თბილისის პეტროს ადამიანის სახელობის სომხური პროფესიული სახელმწიფო დრამატული თეატრი | 6 | 1,104 | 1,098 |
| სსიპ - საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ლაბორატორია | 1,077 | 2,140 | 1,063 |
| სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო | 4,990 | 5,992 | 1,002 |

*ცხრილი 34. უწყებები, რომელთა ნაშთი წლის განმავლობაში გაიზარდა 1 მლნ ლარზე მეტი ოდენობით - 2016 წ. (ათასი ლარი).*

საბიუჯეტო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებითა და საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 29 დეკემბრის N741 დადგენილების შესაბამისად, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და თვითმმართველი ერთეულების საფინანსო ორგანოებისა და საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით გათვალისწინებულ სსიპ/ა(ა)იპ-ების კომერციულ ბანკში არსებულ ანგარიშებზე 2015 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით რიცხული ნაშთები 2015 წლის 31 იანვრისათვის მიიმართა ხაზინის ერთიან ანგარიშზე. ამასთან, აღნიშნული ორგანიზაციების ბიუჯეტების შემოსულობებისა და გადასახდელების ოპერაციები ხორციელდება მხოლოდ ხაზინის ერთიანი ანგარიშის გავლით.

სახელმწიფო ხაზინის მიერ მოწოდებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, 2016 წლის იანვრის დასაწყისში, ხაზინის ერთიან ანგარიშსა და კომერციულ ბანკებში რიცხული ნაშთების ოდენობა, შესაბამისად, 82.7 მლნ და 152.7 მლნ ლარს გაუტოლდა (ჯამურად 235.4 მლნ ლარი). წლის განმავლობაში აღნიშნული მაჩვენებელი 35.6 მლნ ლარით გაიზარდა და 271 მლნ ლარი შეადგინა.

ასევე, აღსანიშნავია, რომ საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით[172], ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტების საფინანსო ორგანოები და სსიპ/ა(ა)იპ-ები უფლებამოსილნი არიან დამატებითი შემოსავლის მიღების მიზნით გახსნან მიმდინარე ან/და სადეპოზიტო ანგარიშები კომერციულ ბანკებში. საყურადღებოა, რომ 2016 წლისათვის, ხაზინის ანგარიშზე საშუალოდ ირიცხებოდა 75 მლნ ლარი, ხოლო კომერციულ ბანკებში - 169 მლნ ლარი.




*დიაგრამა 32. სსიპ/ა(ა)იპ-ების ანგარიშებზე რიცხული ნაშთების წლიური დინამიკა - 2016 წ. (ათასი ლარი)*

გარდა ზემოაღნიშნული საკითხებისა, სსიპ-ების საქმიანობის რეგულირების მიზნით, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი განსაზღვრავს სხვადასხვა ლიმიტს. თუმცა, აღნიშნული ლიმიტებიდან გამონაკლისი შესაძლებელია დაშვებული იქნეს საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმების საფუძველზე. საყურადღებოა, რომ 2016 წლის ჩათვლით, ზემოხსენებული ლიმიტების გადაჭარბება შეთანხმებას აღარ საჭიროებდა, თუ იგი არ აღემატებოდა გასული ფისკალური წლის განმავლობაში მთავრობასთან შეთანხმებული გამონაკლისის ოდენობას. აღნიშნული მიდგომის მიზანშეწონილობასთან დაკავშირებით რამდენჯერმე იქნა გამახვილებული ყურადღება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ. შესაბამისად, 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიხედვით, 2017 წლის 1 მარტიდან აღნიშნული მიდგომა აღარ მოქმედებს და უწყებებმა თავიდან უნდა მოახდინონ ლიმიტებიდან გადაჭარბების საჭიროების დასაბუთება, ასეთის არსებობის შემთხვევაში.

[172] მუხლი 7, ნაწილი 8, „ა“ ქვეპუნქტი

ზემოხსენებული ლიმიტებიდან ერთ-ერთი საბიუჯეტო უწყებაში დასაქმებული შტატგარეშე თანამშრომელთა რაოდენობას მიემართება. **კერძოდ, შტატგარეშე მომუშავეთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს საშტატო რიცხოვნობის 2%-ს[173]. მონაცემთა ანალიზის შედეგად ვლინდება, რომ 71 სსიპ/ა(ა)იპ-ის შემთხვევაში ადგილი აქვს აღნიშნული ლიმიტის გადაჭარბებას.** ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია უწყებები, რომელთა მიერ გადაცდომების ყველაზე დიდი მაჩვენებლი დაფიქსირდა.

| | შტატით გათვალისწინებულ თანამშრომელთა ფაქტობრივი რაოდენობა | შტატგარეშე თანამშრომელთა ფაქტობრივი რაოდენობა | წილი % |
|---|---|---|---|
| სსიპ - მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრი | 35 | 1,524 | 4,354% |
| სსიპ - სასწრაფო სამედიცინო დახმარების ცენტრი | 88 | 3,220 | 3,659% |
| სსიპ - შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრი | 164 | 2,535 | 1,546% |
| სსიპ - განათლების მართვის საინფორმაციო სისტემა | 36 | 399 | 1,108% |
| ა(ა)იპ სპორტული კლუბი არმია | 6 | 46 | 767% |
| სსიპ - განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი | 51 | 313 | 614% |
| სსიპ - საქართველოს კინემატოგრაფიის ეროვნული ცენტრი | 23 | 100 | 435% |
| სსიპ - ეროვნული საშენი მეურნეობა | 17 | 64 | 376% |
| სსიპ - საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური - საქსტატი | 210 | 655 | 312% |
| სსიპ - გარემოსდაცვითი ინფორმაციისა და განათლების ცენტრი | 19 | 49 | 258% |
| სსიპ - საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო | 47 | 121 | 257% |
| სსიპ - საქართველოს ინოვაციების და ტექნოლოგიების სააგენტო | 8 | 18 | 225% |

*ცხრილი 35. სსიპ-ები, რომელთა მიერ ადგილი ჰქონდა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული შტატგარეშე მომუშავეთა ლიმიტების ყველაზე მასშტაბურ გადაჭარბებას - 2016 წ.*

ასევე, შრომის ანაზღაურებასთან დაკავშირებული ლიმიტის მიხედვით, **სსიპ-ის შტატით გათვალისწინებულ თანამდებობებზე ფაქტობრივად დასაქმებული თანამშრომლების საშუალო**

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

**თანამდებობრივი სარგო არ უნდა აღემატებოდეს 1,500 ლარს. მონაცემთა ანალიზით კი აღნიშნული ლიმიტიდან გადაჭარბება ფიქსირდება 6 უწყების შემთხვევაში.**

| უწყება | თანამდებობრივი სარგოს წლიური ხარჯი | თანამშრომელთა რიცხოვნობა | საშუალოთვიური თანამდებობრივი სარგო |
|---|---|---|---|
| სსიპ - საქართველოს ინოვაციების და ტექნოლოგიების სააგენტო | 1,065,415 | 8 | 11,098 |
| სსიპ - საქართველოს ეროვნული საინვესტიციო სააგენტო | 419,992 | 7 | 5,000 |
| სსიპ - მონაცემთა გაცვლის სააგენტო | 1,184,806 | 37 | 2,668 |
| სსიპ - სმართ ლოჯიქი | 1,220,931 | 45 | 2,261 |
| სსიპ - მეწარმეობის განვითარების სააგენტო | 631,370 | 28 | 1,879 |
| სსიპ - საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრი | 245,760 | 13 | 1,575 |

*ცხრილი 36. სსიპ-ები, რომელთა თანამდებობრივი სარგოს საშუალო თვიურმა ოდენობამ გადააჭარბა 1500 ლარს - 2016 წ. (ლარი)*

გარდა ამისა, **სსიპ-ის საპრემიო ფონდის წლიური მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს შტატით გათვალისწინებულ თანამდებობებზე ფაქტობრივად დასაქმებულ თანამშრომელთა თანამდებობრივი სარგოებისათვის წლის განმავლობაში გაწეული საკასო ხარჯის 20%-ს. საყურადღებოა, რომ გარკვეული სსიპ-ების შემთხვევაში ადგილი აქვს ზემოხსენებული ლიმიტიდან გადაცდომას.**

| | თანამდებობრივი სარგო | პრემია | წილი % |
|---|---|---|---|
| სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო | 3,132 | 1,339 | 43% |
| საქართველოს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოსთან არსებული სსიპ - საერთო სასამართლოების დეპარტამენტი | 1,098 | 390 | 35% |
| სსიპ - ღვინის ეროვნული სააგენტო | 840 | 259 | 31% |
| სსიპ - განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი | 907 | 266 | 29% |
| სსიპ - საინფორმაციო ცენტრი ნატოსა და ევროკავშირის შესახებ | 242 | 71 | 29% |
| სსიპ - კონკურენციის სააგენტო | 652 | 156 | 24% |
| სსიპ - საქართველოს სტანდარტებისა და მეტროლოგიის ეროვნული სააგენტო | 622 | 139 | 22% |
| სსიპ - საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური - საქსტატი | 2,795 | 584 | 21% |

*ცხრილი 37. სსიპ-ები, რომელთა მიერ ადგილი ჰქონდა შტატით გათვალისწინებულ თანამდებობებზე ფაქტობრივად დასაქმებულ თანამშრომელთა თანამდებობრივი სარგოებისათვის წლის განმავლობაში გაწეული საკასო ხარჯის 20%-აინი ლიმიტის გადაჭარბებას - 2016 წ. (ათასი ლარი)*

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

<u>რეკომენდაციები:</u>

*ფინანსთა სამინისტროს და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:*

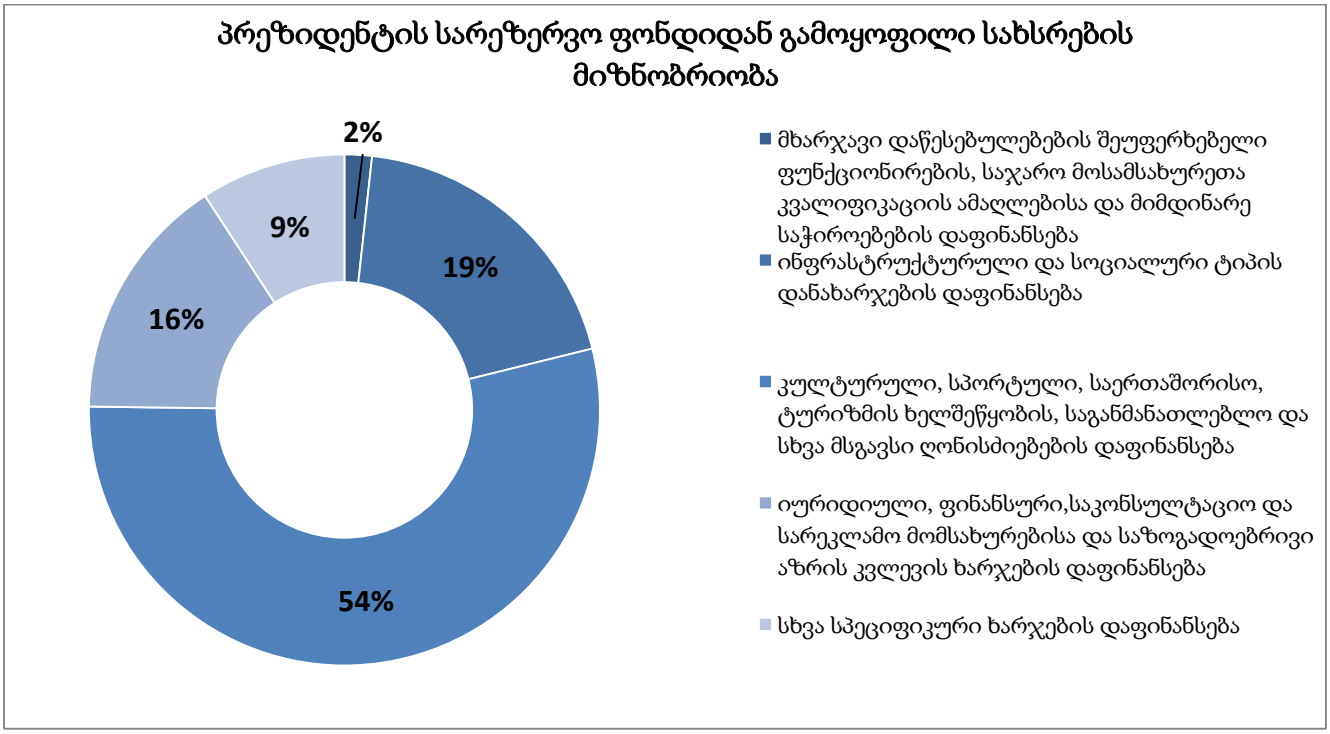
- მიზანშეწონილია, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე, რათა დროულად და რეალისტურად განისაზღვროს მათ მიერ წლის განმავლობაში განსახორციელებელი ღონისძიებები და მათი რეალიზაციისათვის საჭირო ფინანსური რესურსის ოდენობა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ფისკალური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

## 3.2. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები

2016 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონის მიხედვით საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ჯამური მოცულობა 1,958 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, რაც 258 მლნ ლარით ჩამორჩება 2015 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (მეორე ცვლილება). წლის ბოლოს ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, აღნიშნული მაჩვენებელი 13 მლნ ლარით გაიზარდა და 1,971 მლნ ლარი შეადგინა. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების უდიდეს კომპონენტებს წარმოადგენს საგარეო და საშინაო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა (შესაბამისად, 629 და 240 მლნ ლარი), ავტონომიური რესპუბლიკებისა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისთვის გადასაცემი ტრანსფერები (622 მლნ ლარი) და საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი (280 მლნ ლარი).

### 3.2.1. პრეზიდენტისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდები

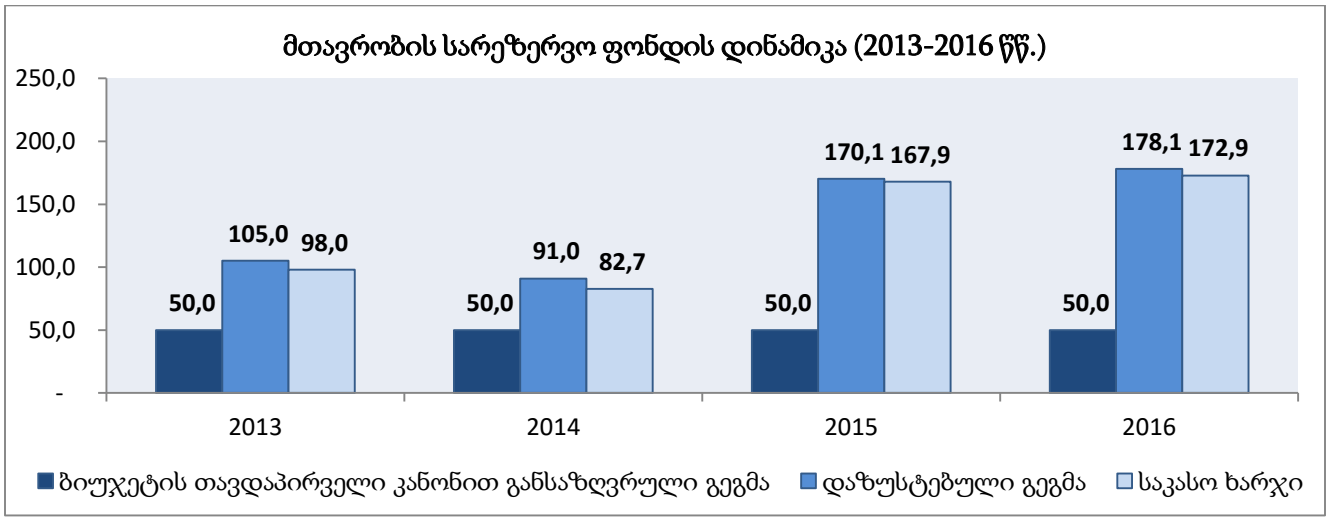
**პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდის** ასიგნებები 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით 5 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. რაც შეეხება ფაქტობრივი ათვისების მდგომარეობას, ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან წლის განმავლობაში გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების ოდენობამ 4,974 ათასი ლარი, ხოლო საკასო ხარჯის მოცულობამ 4,860 ათასი ლარი (წლიური გეგმის 97.2%-ს) შეადგინა. უწყებების მიხედვით, პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების უდიდესი წილი, გასული წლების მსგავსად, მოდის პრეზიდენტის ადმინისტრაციასა და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროზე, შესაბამისად, 4,077 ათასი ლარისა და 619 ათასი ლარის ოდენობით. ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების განაწილება მიზნობრიობების მიხედვით წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.




*დიაგრამა 33. პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის განაწილება - 2016 წ.*

**მთავრობის სარეზერვო ფონდის** მოცულობა 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით, წინა წლის მსგავსად, 50 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და წლის ბოლოს ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად არ შეცვლილა. თუმცა,

გასული წლების მსგავსად[174], წლის განმავლობაში ფონდში 82.0 მლნ ლარი მიმართულ იქნა საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისათვის გამოყოფილი ასიგნებებიდან; ასევე, 7.0 მლნ ლარი საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობიდან გამომდინარე ვალდებულებების ფონდიდან, 22.8 მლნ ლარი 2016 წელს გამოცხადებული ტენდერების შედეგად წარმოქმნილი ეკონომიებიდან, ხოლო 16.3 მლნ ლარი სხვადასხვა მხარჯავი დაწესებულებისათვის გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრებიდან. **ყოველივე ზემოაღნიშნულის შედეგად, ფისკალური წლის ბოლოს, მთავრობის სარეზერვო ფონდის დაზუსტებულმა ოდენობამ 178.1 მლნ ლარი შეადგინა და მნიშვნელოვნად - 256%-ით გადააჭარბა (ნომინალურ გამოხატულებაში 128.1 მლნ ლარით) ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს.** რაც შეეხება ფაქტობრივი ათვისების მდგომარეობას, ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, 2016 წლის განმავლობაში მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი თანხის ოდენობამ 173.7 მლნ ლარი, ხოლო საკასო შესრულებამ 172.9 მლნ ლარი შეადგინა.



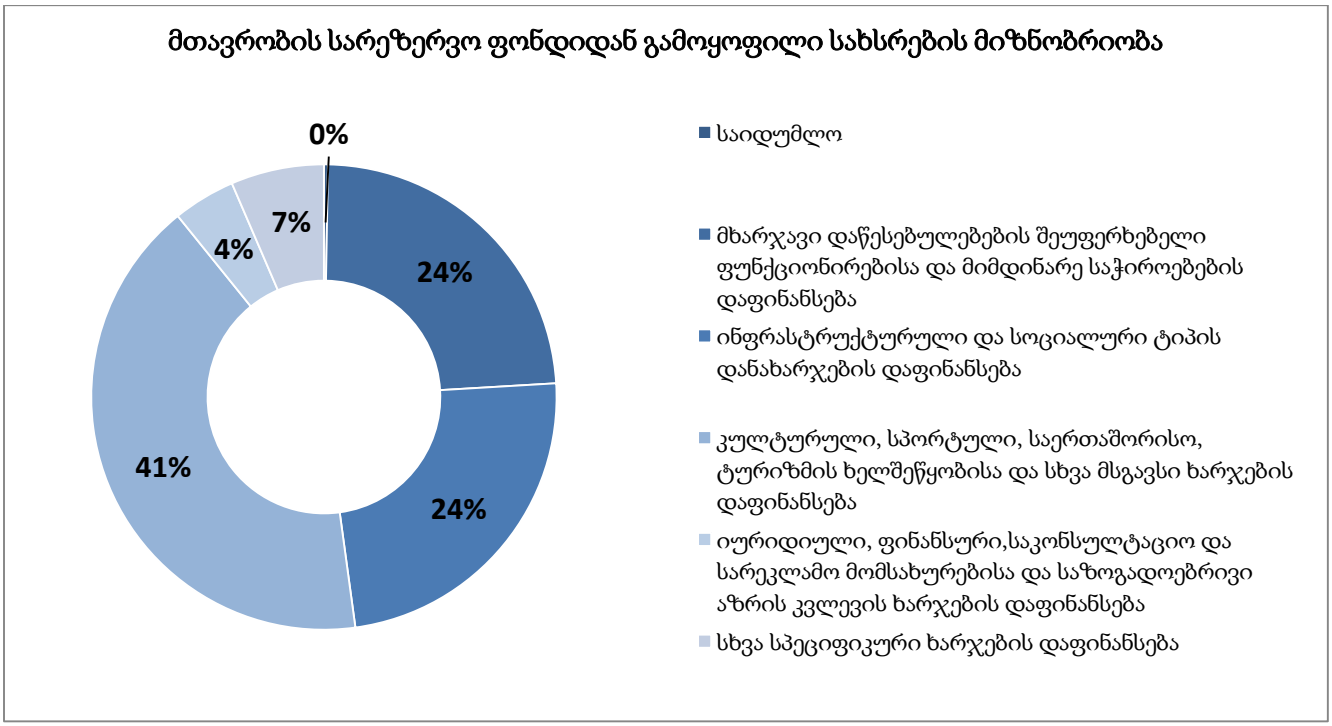

*დიაგრამა 34. მთავრობის სარეზერვო ფონდის გეგმური მაჩვენებლებისა და ფაქტიური ათვისების დინამიკა - 2013-2016 წწ. (მლნ ლარი).*

მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გახარჯული საბიუჯეტო რესურსების ოდენობა ანალოგიური ტენდენციით ხასიათდებოდა გასული წლების განმავლობაშიც. კერძოდ, მთავრობის სარეზერვო ფონდის მოცულობა როგორც 2014 წლის, ასევე 2015 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 50 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა ფისკალური წლის ბოლოს ფონდიდან

[174] საგარეო და საშინაო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისათვის გამოყოფილი ასიგნებებიდან მთავრობის სარეზერვო ფონდში 2013 წელს გადატანილ იქნა 55 მლნ ლარი, 2014 წელს 30 მლნ ლარი, 2015 წელს კი 52.2 მლნ ლარი.

ფაქტობრივად ათვისებული თანხის ოდენობამ (82.7 მლნ ლარი) 2014 წელს გეგმას 65%-ით, ხოლო (167.9 მლნ ლარი) 2015 წელს 236%-ით გადააჭარბა. აღსანიშნავია, **რომ დამატებით ყურადღებას საჭიროებს მთავრობის სარეზერვო ფონდისათვის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული ასიგნებების ფისკალური წლის განმავლობაში მასშტაბური ზრდის ტენდენცია, მითუმეტეს თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი საბიუჯეტი სახსრების ათვისებაზე არ ვრცელდება არც საბიუჯეტო კოდექსით დაწესებული პროგრამებს/ქვეპროგრამებს შორის ასიგნებების გადანაწილებასთან დაკავშირებული ლიმიტები და არც შესყიდვების შესახებ კანონით დადგენილი მოთხოვნები.**

რაც შეეხება მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების განაწილებას საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიხედვით, უდიდესი წილი მოდის შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროზე (38.8 მლნ ლარი), სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროზე (31.7 მლნ ლარი), კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროსა (28.6 მლნ ლარი) და სოფლის მეურნეობის სამინისტროზე (23.6 მლნ ლარი). მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების განაწილება მიზნობრიობების მიხედვით წარმოდგენილია დიაგრამაზე.




*დიაგრამა 35. მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების განაწილება მიზნობრიობის მიხედვით - 2016 წ.*

გასული წლებისაგან განსხვავებით, შემცირების ტენდენციით ხასიათდება მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან მხარჯავი დაწესებულებების შეუფერხებელი ფუნქციონირებისა და მიმდინარე საჭიროებების დაფინანსების მიზნით გამოყოფილი სახსრების წილი, თუმცა იგი მაინც 24%-ს შეადგენს[175]. **2016 წლის განმავლობაში მთავრობის განკარგულებების საფუძველზე სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობას კვლავ წარმოადგენს საბიუჯეტო ორგანიზაციების შეუფერხებელი ფუნქციონირება ან ცალკეული მიმდინარე ხარჯების დაფინანსება რაიმე კონკრეტული მიზეზის გარეშე, რაც ეჭვქვეშ აყენებს აღნიშნული ხარჯების სარეზერვო ფონდის რესურსით დაფინანსების აუცილებლობას.**

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, „საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან სახსრები გამოიყოფა სახელმწიფო ბიუჯეტით გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად“ (მუხლი 28, პუნქტი 2). აღნიშნული რეგულაცია მიზნად ისახავს იმ გადასახდელების დაფინანსებას, რომელთა გათვალისწინებაც ობიექტური გარემოებების გამო სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე შეუძლებელია, მაგალითად, სტიქიის შედეგების ან ცალკეული პირობითი ვალდებულებების დაფინანსება. თუმცა, **საკანონმდებლო დონეზე სარეზერვო ფონდების განმარტების ზოგადი ხასიათიდან გამომდინარე, გასული წლების მსგავსად, 2016 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.**

ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია ის ღონისძიებები, რომელთა დასაფინანსებლადაც მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოიყო თანხები, როგორც 2016, ასევე გასული წლების განმავლობაშიც. აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში, თანხების გამოყოფა ხდებოდა სისტემატურად - ყოველწლიურად ბოლო 4 წლის განმავლობაში, მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წინა წლების მოხსენებებში არაერთხელ იქნა ყურადღება გამახვილდებული აღნიშნულ ფაქტებზე.

[175] მხარჯავი დაწესებულებების შეუფერხებელი ფუნქციონირებისა და მიმდინარე საჭიროებების დაფინანსების მიზნით მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების წილმა 2014 წელს 37%-ი, ხოლო 2015 წელს - 38% შეადგინა.

| მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი თანხების მიზნობრიობა | 2013 წ. | 2014 წ. | 2015 წ. | 2016 წ. |
|---|---|---|---|---|
| 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 |
| საქართველოს დამოუკიდებლობის დღის - 26 მაისისადმი მიძღვნილი ღონისძიებების ორგანიზებისათვის | 1,222,044 | 920,810 | 1,410,790 | 1,488,693 |
| ქართული დიასპორის დღის აღნიშვნასთან დაკავშირებული ღონისძიებების დასაფინანსებლად | 122,300 | 135,484 | 181,010 | 131,030 |
| 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 |
| ქ. ბათუმში დაგეგმილი საერთაშორისო კონფერენციის „საქართველოს ევროპული გზა“ მაღალ დონეზე ჩატარებასთან დაკავშირებული ხარჯების დაფინანსების მიზნით | 142,860 | 185,539 | 177,329 | 254,930 |
| ნატო-ს კვირეულის ჩატარებასთან დაკავშირებული ხარჯების დაფინანსების მიზნით | 19,910 | 16,495 | 17,086 | 40,969 |
| რთველის ღონისძიების შეუფერხებელი დაფინანსების მიზნით | | 7,397,300 | 48,655,815 | 23,555,069 |
| სსიპ- ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციის მიერ საქართველოს შემოდგომისა და ზამთრის კომპლექსური მარკეტინგული და სარეკლამო კამპანიების წარმოების მიზნით | | | 7,496,119 | 5,500,000 |
| საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შეუფერხებელი ფუნქციონირების მიზნით | | | 1,399,710 | 3,999,987 |
| სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის მიერ მოხმარებული ელექტროენერგიის ღირებულების ნაწილობრივი სუბსიდირების მიზნით | | | 1,156,532 | 3,807,851 |
| აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის გულრიფშის რაიონში მცხოვრები ოჯახების ერთჯერადი ფინანსური დახმარების მიზნით | | | 216,000 | 240,000 |
| გონიოს ყოფილ სამხედრო პოლიგონზე განაღმვითი სამუშაოების დასრულებისათვის საჭირო ხარჯების დაფინანსების მიზნით | | | 173,881 | 253,186 |
| არაქართულენოვანი გაზეთების „ვრასტანისა“ და „გურჯისტანის“ ფუნქციონირების ხელშეწყობის მიზნით | | | 120,000 | 60,000 |

| | | |
|---|---|---|
| ა(ა)იპ - ინვესტორთა საბჭოს სამდივნოს ოფისის ქირის დასაფარად | 24,653 | 90,636 |

*ცხრილი 38. მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან 2013-2016 წლების განმავლობაში სისტემატურად დაფინანსებული ღონისძიებები (ფაქტიური ხარჯი).*

მაგალითად:

- 2016 წლის განმავლობაში მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან სახსრები გამოიყო **საქართველოს დამოუკიდებლობის დღის - 26 მაისისადმი მიძღვნილი ღონისძიებების დასაფინანსებლად.** აღნიშნული მიზნობრიობით, ფონდიდან გახარჯული თანხის საერთო მოცულობამ 1,489 ათასი ლარი შეადგინა. რამდენადაც საქართველოს დამოუკიდებლობის დღისადმი მიძღვნილი ღონისძიებები ყოველწლიურ ხასიათს ატარებს (2013 წელს ანალოგიური მიზნობრიობით მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გაწეულმა საკასო ხარჯმა 1,222 ათასი, 2014 წელს 921 ათასი, ხოლო 2015 წელს 1,411 ათასი ლარი შეადგინა), შესაძლებელი იყო შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულების მიერ აღნიშნული ხარჯების გათვალისწინება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე;
- მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოიყო სახსრები **ქართული დიასპორის დღის ფარგლებში „მეორე დიასპორული პროფესიული ფორუმის“ ჩატარებასთან დაკავშირებული ღონისძიებების დაფინანსების მიზნით** 131 ათასი ლარის ოდენობით. დიასპორის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატს აღნიშნული მიზნობრიობით სარეზერვო ფონდიდან თანხა გამოეყო წინა საანგარიშო პერიოდებშიც (2013 წელს გახარჯული იქნა 122 ათასი, 2014 წელს 135.5 ათასი, 2015 წელს კი 181 ათასი ლარი). საყურადღებოა, რომ „ქართული დიასპორის დღის აღნიშვნა“, პროგრამული ბიუჯეტის დანართის მიხედვით[176], 2016 წლის განმავლობაში განსახორციელებელ მინისტრის აპარატის მიზანსა და მის უშუალო ფუნქცია-მოვალეობას წარმოადგენს. შესაბამისად, აპარატის დებულებით განსაზღვრული უშუალო ფუნქცია-მოვალეობების შესასრულებლად სარეზერვო ფონდიდან სახსრების გამოყოფა არ წარმოადგენს გაუთვალისწინებელ ხარჯს და შესაძლებელი იყო მისი შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულების ასიგნებებში გათვალისწინება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე;

[176] 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე თანდართული „ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული პროგრამების მოსალოდნელი შედეგებისა და ინდიკატორების“ დოკუმენტი.

- **ქ. ბათუმში მიმდინარე წლის 14-15 ივლისს დაგეგმილი საერთაშორისო კონფერენციის „საქართველოს ევროპული გზა“ მაღალ დონეზე ჩატარებასთან** დაკავშირებული ხარჯების დაფინანსების მიზნით სარეზერვო ფონდიდან გაიხარჯა 255 ათასი ლარი. აღნიშნული კონფერენცია ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ორგანიზებით 2016 წელს მეცამეტედ ჩატარდა (2013 წელს ამ მოვლენაზე სარეზერვო ფონდიდან გაწეულმა საკასო ხარჯმა 142.9 ათასი, 2014 წელს 185.5 ათასი, 2015 წელს კი 177.3 ათასი ლარი შეადგინა) და კონფერენციის ჩატარების მთავარი თემა და მონახაზი თითქმის უცვლელია წლიდან წლამდე;
- **რთველის ღონისძიების შეუფერხებელი დაფინანსების მიზნით,** მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოიყო 23.6 მლნ ლარი, რომელიც სრულად იქნა ათვისებული. აღნიშნული მიზნობრიობით თანხები ფონდიდან გამოყოფილ იქნა 2014-2015 წლების განმავლობაშიც (2015 წელს ამ ღონისძიებაზე მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გაწეულმა საკასო ხარჯმა 48.7 მლნ ლარი, ხოლო 2014 წელს - 7.4 მლნ ლარი შეადგინა). საყურადღებოა, რომ გასული წლების განმავლობაში მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან აღნიშნული ღონისძიების დასაფინანსებლად თანხების გამოყოფა ხდებოდა გაუთვალისწინებელი მოვლენის/საჭიროების დადგომის შემდგომ[177] (მაგ, სტიქიური მოვლენა). თუმცა 2016 წელს, თანხის გამოყოფა მოხდა 3 აგვისტოს[178], მაშინ როდესაც რთველის ღონისძიება ჯერ კიდევ არ იყო დაწყებული და შესაბამისად, არც პროცესის შეუფერხებელი განხორციელება იდგა საფრთხის ქვეშ. აქედან გამომდინარე, წინასწარ განსაზღვრული გეგმური ღონისძიებები სასურველია გათვალისწინებულ იქნეს ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე, შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულების ასიგნებებში.

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

[177] 2014 წელს რთვლის ღონისძიების დაფინანსებისათვის მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან თანხა გამოიყო 28 ნოემბერს (მთავრობის განკარგულება N2111), ხოლო 2015 წელს 6 ოქტომბერს (მთავრობის განკარგულება N2144).

[178] საქართველოს მთავრობის განკარგულება N1585 - https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3375633

- **სახელმწიფო პროგრამის - „აწარმოე საქართველოში“ შეუფერხებლად განხორციელების მიზნით** სსიპ „მეწარმეობის განვითარების სააგენტოსთვის“ მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან 8.8 მლნ ლარი გამოიყო. აღსანიშნავია, რომ სსიპ „მეწარმეობის განვითარების სააგენტოს“ მიერ 2016 წლის ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე მეწარმეობის განვითარებისათვის (პროგრამული კოდი 24 01 03) საბიუჯეტო განაცხადით მოთხოვნილ იქნა 28.1 მლნ ლარი. თუმცა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში აღნიშნული ქვეპროგრამის განსახორციელებლად დამტკიცებული ასიგნებების ოდენობამ 21.8 მლნ ლარი შეადგინა, რაც 6.3 მლნ ლარით ნაკლებია მოთხოვნილზე. 2016 წლის განმავლობაში „აწარმოე საქართველოს“ სახელმწიფო პროგრამას დაემატა კინოინდუსტრისა და სასტუმრო ბიზნესის ხელშეწყობის კომპონენტები, რის შედეგადაც გაწეულმა ხარჯმა წლის ბოლოს 41.1 მლნ ლარი შეადგინა და 19.3 მლნ ლარით გადააჭარბა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს. სააგენტოს მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებების დასაფინანსებლად საჭირო გახდა დამატებითი საბიუჯეტო დაფინანსების გამოყოფა მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან, რაც ძირითადად შემთხვევაში განაპირობა ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე პროგრამის ფარგლებში განსახორციელებელი კომპონენტების არასრულად დაგეგმვამ, რაც თავის მხრივ, ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში არსებულ ხარვეზზე მიუთითებს;
- სსიპ „ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციის“ მიერ **საქართველოს შემოდგომისა და ზამთრის კომპლექსური მარკეტინგული და სარეკლამო კამპანიების წარმოების მიზნით** მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოეყო 5.5 მლნ ლარი. აღსანიშნავია, რომ სსიპ „ტურიზმის ეროვნულმა ადმინისტრაციამ“ ტურიზმის განვითარების ხელშეწყობისათვის 2016 წლის ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში საბიუჯეტო განაცხადით მოითხოვა 33 მლნ ლარი, თუმცა დამტკიცებულმა ბიუჯეტმა შეადგინა 23 მლნ ლარი, რის შედეგადაც დადგა მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან დამატებითი რესურსის გამოყოფის საჭიროება. შესაბამისად, აღნიშნული ვერ ჩაითვლება გაუთვალისწინებელ ხარჯად;
- სსიპ „გარემოსდაცვითი ინფორმაციისა და განათლების ცენტრს“ **2016 წელს ქ. ბათუმში გასამართი საერთაშორისო კონფერენციის (მინისტერიალი) - „გარემო ევროპისათვის“ (EfE 2016) ჩატარებასთან დაკავშირებით საორგანიზაციო სამუშაოების დაფინანსების მიზნით** მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოეყო 2.8 მლნ ლარი. საყურადღებოა, რომ

აღნიშნული ღონისძიების საქართველოში ჩატარების შესახებ ცნობილი იყო ჯერ კიდევ 2014 წელს, ხოლო მთავრობის 2015 წლის 4 ივნისის N1164 განკარგულებით[179] ღონისძიების ჩატარებისათვის შეიქმნა სპეციალური უწყებათაშორისი საკოორდინაციო ჯგუფი. აქედან გამომდინარე, შესაძლებელი იყო აღნიშნული ღონისძიების ჩატარებასთან დაკავშირებული ხარჯების 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება. შესაბამისად, აღნიშნული ვერ ჩაითვლება გაუთვალისწინებელ ხარჯად;

- სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს ა(ა)იპ „საქართველოს ძალოსნობის ეროვნულ ფედერაციას“, **ქ. თბილისში 2016 წლის 22 ივნისიდან 3 ივლისის ჩათვლით, იუნიორ ძალოსანთა შორის 2016 წლის მსოფლიო ჩემპიონატის ჩატარებასთან დაკავშირებული ხარჯებისა და ა(ა)იპ „საქართველოს ჭიდაობის ეროვნულ ფედერაციას“, ქ. თბილისში 2016 წლის 13-18 სექტემბერს, ჭიდაობაში ჭაბუკთა შორის 2016 წლის მსოფლიო პირველობის ჩატარებასთან დაკავშირებული ხარჯების დასაფინანსებლად**, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოეყო 1 მლნ ლარის ოდენობის საბიუჯეტო რესურსი. რამდენადაც აღნიშნული ღონისძიების საქართველოში ჩატარების შესახებ სამინისტროსათვის ცნობილი იყო ჯერ კიდევ 2015 წელს, იგი არ შეიძლება ჩაითვალოს გაუთვალისწინებელ ხარჯად. შესაბამისად, შესაძლებელი იყო აღნიშნული სახსრები ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინებული ყოფილიყო მხარჯავი დაწესებულების ასიგნებებში. აღნიშნულთან დაკავშირებით, საყურადღებოა, რომ სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს მიერ წარდგენილი საბიუჯეტო განაცხადით მოთხოვნილ იქნა აღნიშნული ღონისძიებებისათვის საჭირო რესურსი, თუმცა არ მოხდა მისი გათვალისწინება ბიუჯეტის კანონში;

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

**სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, საკანონმდებლო დონეზე დაიხვეწოს სარეზერვო ფონდების განმარტება და უფრო კონკრეტულად განისაზღვროს იმ ღონისძიებების ტიპები და შინაარსი, რომელთა დაფინანსება უნდა განხორციელდეს სარეზერვო**

[179] 2016 წელს ქ. ბათუმში გასამართი საერთაშორისო კონფერენციის (მინისტერიალი) – „გარემო ევროპისათვის“ (EfE 2016) ორგანიზებასთან დაკავშირებით სამთავრობო კომისიის შექმნისა და გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ.

ფონდებიდან. ასევე, აუცილებელია საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან ადგილი ჰქონდეს წლის განმავლობაში მათ მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და შესაბამისი ასიგნებების ოდენობების დროულ განსაზღვრას, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სარეზერვო ფონდიდან ისეთი დანახარჯების დაფინანსება, რომელთა გათვალისწინება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზევე იყო შესაძლებელი.

გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის განმავლობაში მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან ადგილი ჰქონდა სესხის გაცემის შემთხვევებს, ჯამურად 3.5 მლნ ლარის მოცულობით. კერძოდ, მესტიისა და ფოთის მუნიციპალიტეტებს, ბიუჯეტით გათვალისწინებული ღონისძიებების შეუფერხებელი დაფინანსების მიზნით, ფონდიდან სესხის სახით გამოეყოთ, შესაბამისად, 1.5 მლნ და 2.0 მლნ ლარის ოდენობის რესურსი. აქედან, ფოთის მუნიციპალიტეტის მიერ სესხის თანხა სრულად იქნა დაბრუნებული სახელმწიფო ბიუჯეტში 2016 წელს, ხოლო მესტიის მუნიციპალიტეტს სესხის სარგებლობის ვადა განესაზღვრა 2020 წლის ბოლომდე. **თუ გავითვალისწინებთ მთავრობის სარეზერვო ფონდის შინაარსსა და მისი გამოყენების მიზნობრიობას, ფონდის რესურსიდან სესხის გაცემა მისაღებ პრაქტიკად ვერ ჩაითვლება.**

## 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.**

### 3.2.2. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების მართვასთან დაკავშირებული საკითხები

ზემოაღნიშნული ხარვეზებისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდის თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მოცულობაში წლის განმავლობაში განხორციელებული მასშტაბური ცვლილების გათვალისწინებით, ასევე, საყურადღებოა საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების გადანაწილების რეგულირების საკითხი. კერძოდ, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 31-ე მუხლით განსაზღვრულია, რომ „მხარჯავი დაწესებულებების მიერ წარმოდგენილი წინადადებისა და საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე მხარჯავი დაწესებულებებისათვის გამოყოფილი ასიგნებებიდან თანხები შესაძლებელია გადანაწილდეს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებზე, თუ გადანაწილებული თანხები არ გადააჭარბებს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებისათვის წლიური ბიუჯეტით დამტკიცებული ასიგნებების 2%-ს. აღნიშნული გადანაწილების შესახებ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ უნდა აცნობოს საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს“ (მუხლი 31, პუნქტი 4). ამავე მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით, „საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ასიგნებების გადანაწილებით წლიური ბიუჯეტის დაზუსტება და ამ მუხლის მე-2–მე-5 ნაწილებით გათვალისწინებული ცვლილებები უნდა განხორციელდეს საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მიერ დადგენილი წესით“. აღნიშნული წესი თავის მხრივ, განსაზღვრულია საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 30 დეკემბრის №637 ბრძანებით „სახელმწიფო ბიუჯეტით გამოყოფილი ასიგნებების საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებსა და კოდებს შორის თანხების გადანაწილების წესის დამტკიცების შესახებ“, რომლის პირველი მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით, „მხარჯავი დაწესებულებების ერთი პროგრამის ფარგლებში არსებული ქვეპროგრამების და საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ასიგნებების კვარტლებს, საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებსა და პროგრამულ კოდებს შორის თანხების გადანაწილება (შემდგომში - გადანაწილება) შეიძლება განხორციელდეს ამ ბრძანებით დადგენილი წესით,

შეუზღუდავად“. ზემოაღნიშნული გადანაწილების მექანიზმის შესაბამისად, **საქართველოს მთავრობას შეუზღუდავად შეუძლია განახორციელოს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების პროგრამულ კოდებს შორის სახსრების განაწილება, საკანონმდებლო ორგანოს ჩართულობის გარეშე, რაც თავის მხრივ, გაურკვეველს ხდის, საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული სარეზერვო ფონდების ზღვრული მოცულობების შინაარს.** აღნიშნული განსაკუთრებით საყურადღებოა, თუ გავითვალისწინებთ ზემოაღნიშნულ იმ ფაქტსაც, რომ 2016 წლის განმავლობაში მხოლოდ მთავრობის სარეზერვო ფონდის მოცულობა 127 მლნ ლარის ოდენობით გაიზარდა, საიდანაც 89 მლნ ლარს შეადგენდა სხვა საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებიდან გადმოტანილი თანხები.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, არსებული მარეგულირებელი ნორმების შესაბამისად, ერთი მხარჯავი დაწესებულებიდან სხვა მხარჯავ დაწესებულებაზე ასიგნებების გადანაწილება შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ წლიური ბიუჯეტის კანონში ცვლილებების შეტანით, რაც გულისხმობს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მის განხილვას და შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებას, ხოლო მხარჯავი დაწესებულების მიერ პროგრამებს შორის თანხების გადანაწილება შესაძლებელია განხორციელდეს მხოლოდ წლიური ბიუჯეტის კანონით მისთვის დამტკიცებული ასიგნებების 5%-ის ფარგლებში. თუმცა ამავე დროს, არსებული კანონმდებლობა ითვალისწინებს შესაძლებლობას, რომ მხარჯავი დაწესებულებების ასიგნებებიდან სახსრები მიმართულ იქნეს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებში ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ჯამური მოცულობის 2%-ის ფარგლებში (მაგალითად, მთავრობის სარეზერვო ფონდში), ხოლო შემდგომ გადანაწილდეს სხვა მხარჯავ დაწესებულებებზე, რაც თავისი შინაარსით მხარჯავ დაწესებულებებს შორის ასიგნებების გადანაწილების ტოლფასია. აღნიშნული მოვლენის ნათელ მაგალითს წარმოადგენს საქართველოს მთავრობის 2016 წლის N1585 განკარგულებით, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით სხვადასხვა სამინისტროებისათვის გამოყოფილი ასიგნებებიდან 16.3 მლნ ლარის[180] მთავრობის სარეზერვო ფონდში მიმართვა, რის შემდეგაც იმავე განკარგულების საფუძველზე აღნიშნული თანხით მოხდა სოფლის მეურნეობისა და შრომის, ჯანმრთელობისა და

[180] 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.

სოციალური დაცვის სამინისტროების ასიგნებების ზრდა. ზემოხსენებული მექანიზმით, მხარჯავ დაწესებულებებს შორის ასიგნებების გადანაწილების შესახებ საკანონმდებლო ორგანოს ჩართულობა მხოლოდ საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტისათვის შეტყობინებით შემოიფარგლება. **აღნიშნული გარემოება განსაკუთრებით საყურადღებოა იმის გათვალისწინებით, რომ სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრებით განხორციელებულ შესყიდვებზე არ ვრცელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონი, ასევე აღნიშნული სახსრებით განხორციელებული საბიუჯეტო ორგანიზაციების ასიგნებების ზრდა არ გაითვალისწინება ბიუჯეტის კანონით „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის ზრდის ლიმიტის (1/12) გაანგარიშებისას.**

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

<u>რეკომენდაციები:</u>

*ფინანსთა სამინისტროს:*

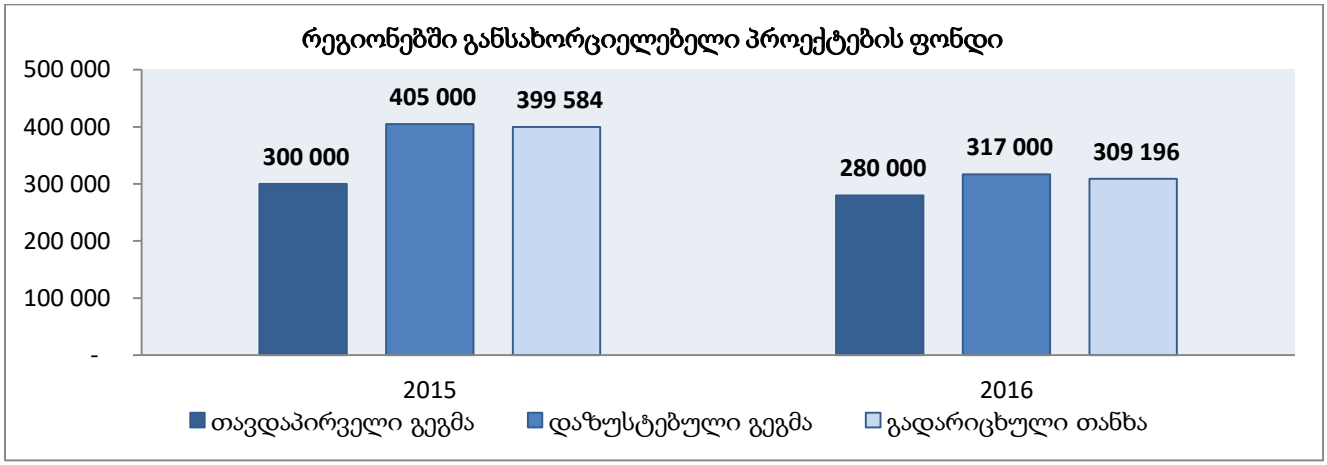
- **დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებთან დაკავშირებით საკანონმდებლო რეგულაციების დახვეწასა და დეტალიზაციაზე, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ფისკალური პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის ან მათი ცვლილების შემთხვევაში საკანონმდებლო ორგანოს კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლებამოსილების სრულყოფილად განხორციელება, რაც თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო პროცესის დახვეწასა და**

**ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული გეგმური მაჩვენებლების მასშტაბური ცვლილებების თავიდან აცილებას.**

### 3.2.3. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი

2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი (შემდგომში ფონდი) 280,000 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა. თუმცა, წლის განმავლობაში ფონდის მოცულობა 3-ჯერ შეიცვალა და საერთო ჯამში 37,000 ათასი ლარით გაიზარდა. კერძოდ, აღნიშნული ზრდა განხორციელდა საქართველოს მთავრობის N1405 (15,000 ათასი ლარი), N1585 (20,000 ათასი ლარი) და N2435 (2,000 ათასი ლარი) განკარგულებების საფუძველზე. ზემოხსენებული რესურსების წყაროს საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისათვის, სამინისტროებისა[181] და საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობიდან გამომდინარე ვალდებულებებისათვის განკუთვნილი ასიგნებები წარმოადგენდნენ. საბოლოო ჯამში, 2015 წელთან შედარებით ფონდის მოცულობა 68,000 ათასი ლარით შემცირდა და 317,000 ათას ლარს გაუტოლდა.

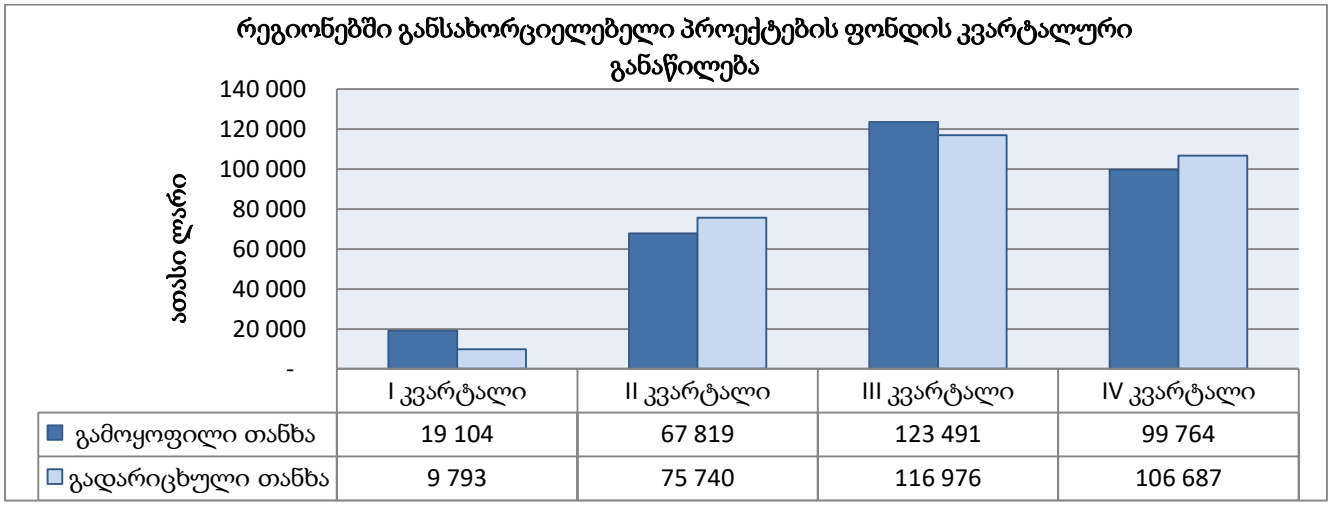
2016 წლის განმავლობაში ფონდიდან გადარიცხული თანხების მოცულობამ 309,196 ათასი ლარი (დაზუსტებული გეგმის 97.5%) შეადგინა, რაც 23%-ით ჩამორჩება (90,388 ათასი ლარი) 2015 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე.




*დიაგრამა 36. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ათვისების ტენდენცია - 2015-2016 წწ. (ათასი ლარი).*

[181] საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო - 5მლნ ლარი, საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო - 4.8 მლნ ლარი, საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო - 3 მლნ ლარი, საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო - 2.5 მლნ ლარი, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - 1 მლნ ლარი.

რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის სახსრების ათვისების კვარტალური დინამიკა წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე. გასული წლების მსგავსად, 2016 წლის მესამე და მეოთხე კვარტალებშიც მკვეთრად იზრდება როგორც გამოყოფილი, ასევე, გადარიცხული სახსრების მოცულობა, რომელიც ჯამურად წლის განმავლობაში გამოყოფილი და გადარიცხული სახსრების შესაბამისად, 72%-სა და 72.3%-ს შეადგენს.




*დიაგრამა 37. რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან ათვისებული სახსრების კვარტალური განაწილება - 2016 წ. (ათასი ლარი).*

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

გასული წლების მსგავსად, საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ნაწილი განიკარგება სამთავრობო კომისიის[182] გადაწყვეტილების შესაბამისად. 2016 წელს მთავრობის N176 განკარგულების მიხედვით, **სამთავრობო კომისიისათვის გამოსაყოფი თანხის ოდენობა 2015 წელთან შედარებით 275 ათასი ლარით შემცირდა და 175,000 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა** (ფონდის 55%). სამთავრობო კომისიის მიერ დაფინანსებულ პროექტებს შორის, გასული პერიოდების მსგავსად, სჭარბობს გზების, ხიდების მშენებლობა/რეაბილიტაციასთან და ნაპირსამაგრ/სანიაღვრე სისტემებთან დაკავშირებული პროექტები. 2016 წელს კომისიის მიერ მუნიციპალიტეტების მიხედვით თანხების განაწილებისა და დაფინანსებული პროექტების შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილია დანართ 1-ში მოცემულ ცხრილში[183]. ასევე, უშუალოდ

[182] სამთავრობო კომისია შექმნილია საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 25 ივნისის N172 დადგენილების საფუძველზე.

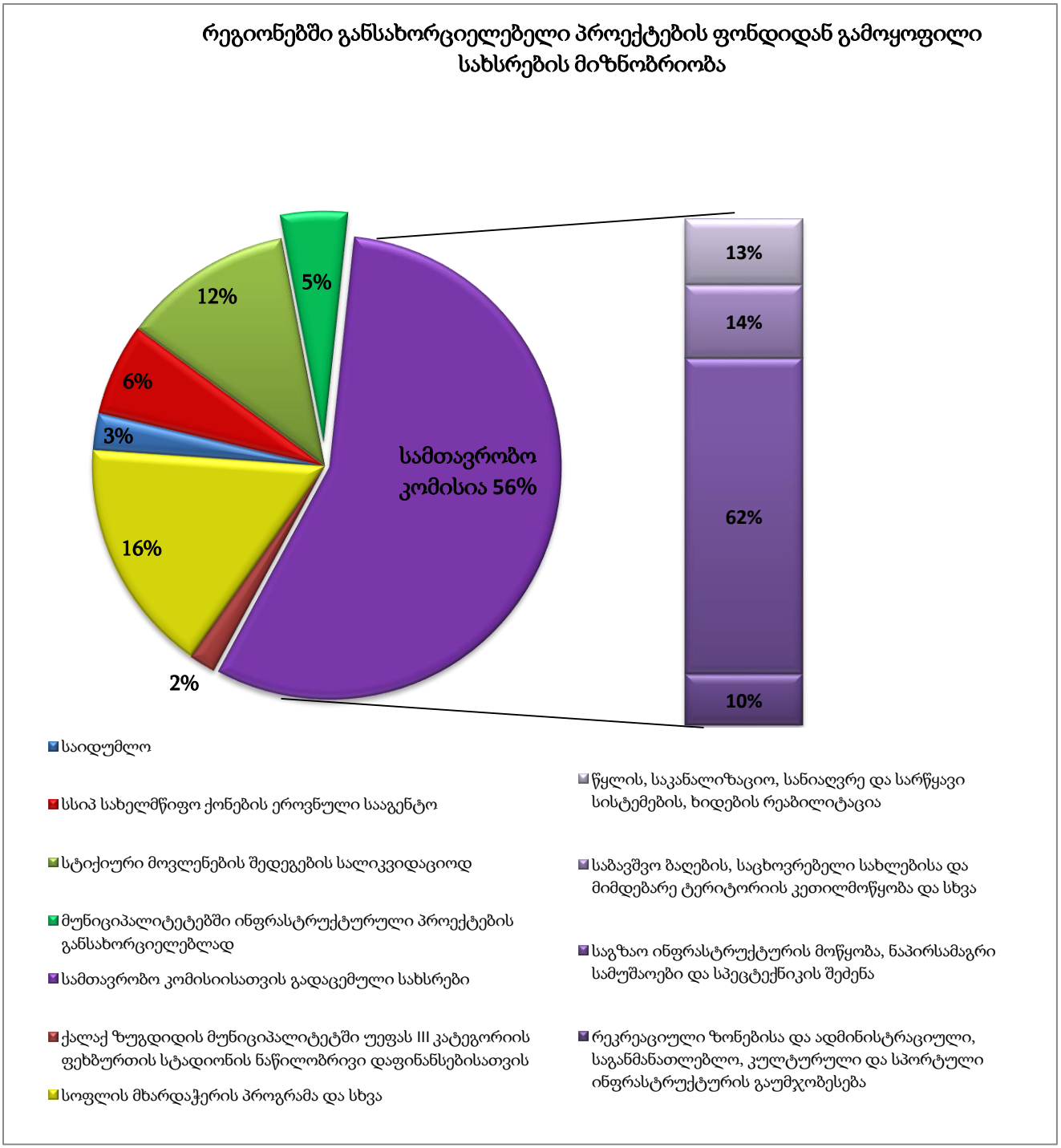
[183] მონაცემები ეყრდნობა მუნიციპალიტეტების მიერ მოწოდებულ ინფორმაციას.

პროექტების მართვასა და შესრულებასთან დაკავშირებული საკითხები დეტალურად წარმოდგენილია კაპიტალური პროექტების ქვეთავში.

ფონდის დანარჩენი ნაწილი საქართველოს მთავრობის განკარგულებებით გადაეცათ საბიუჯეტო ორგანიზაციებს, ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებსა და სახელმწიფო საწარმოებს, საჭიროებისამებრ, ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად; მათ შორის, სტიქიური მოვლენების შედეგების ლიკვიდაციასთან დაკავშირებული ღონისძიებების დასაფინანსებლად. მაგალითად:

- ფონდიდან საქართველოს მთავრობის N392 განკარგულების მიხედვით, *სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს“* 20,000 ათასი ლარი გამოეყო „შპს „მთის კურორტების განვითარების კომპანიისა“ და შპს „თეთნულდი დეველოპმენტის“ კაპიტალის გაზრდის მიზნით სამთო-სათხილამურო კურორტების კეთილმოწყობასა და განვითარებასთან დაკავშირებული ღონისძიებების განხორციელებისათვის;
- მთავრობის N1589 განკარგულებით შიდა ფრენები მესტიის მიმართულებით დაფინანსდა 719 ათასი ლარის ოდენობით;
- *სსიპ „გარემოს ეროვნულ სააგენტოს“,* საქართველოს მთავრობის N544 განკარგულების საფუძველზე, გამოეყო 140 ათასი ლარი ელექტროენერგიის გადამცემი ხაზის საპროექტო და სამშენებლო სამუშაოების დაფინანსების მიზნით.

გარდა ამისა, 50,000 ათასი ლარის ოდენობით განისაზღვრა სახსრები სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის დასაფინანსებლად, ხოლო 36,751 ათასი ლარი გამოიყო სტიქიური მოვლენების შედეგების სალიკვიდაციოდ.




*დიაგრამა 38. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობა - 2016 წ.*

### 3.2.4. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა

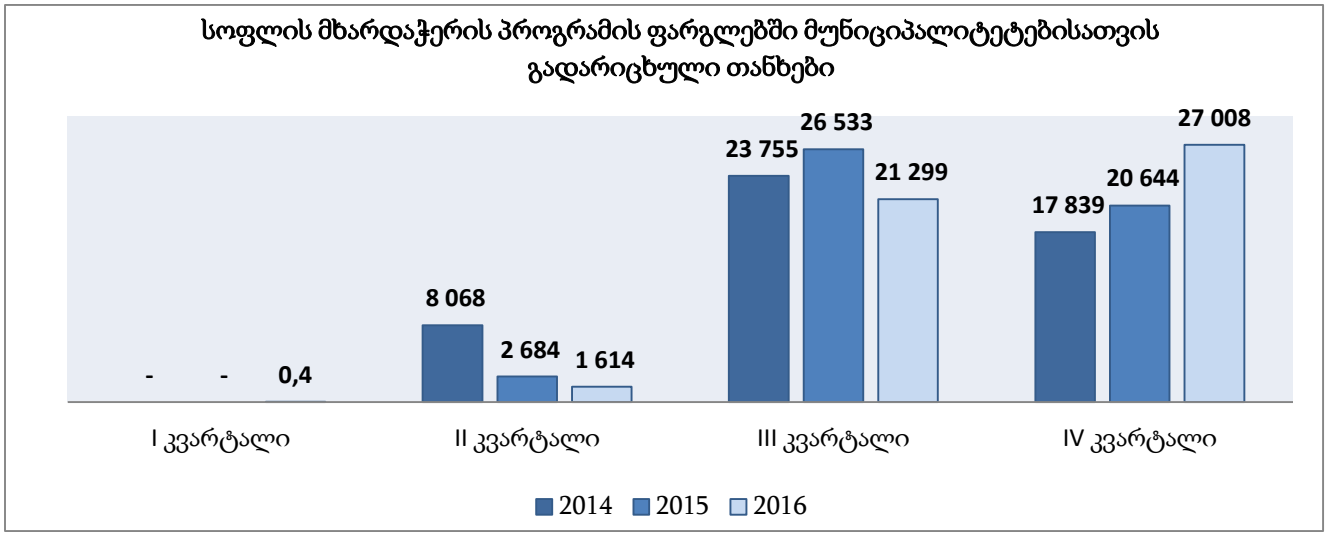
სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის (შემდგომში - პროგრამა) მოცულობა 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით, გასული წლების მსგავსად, 50 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. საქართველოს მთავრობის N54 დადგენილების მიხედვით „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის დამტკიცების შესახებ“ (შემდგომში - მთავრობის დადგენილება), პროგრამით გამოყოფილი თანხები უნდა მიიმართოს ადგილობრივი მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურული ობიექტების მშენებლობისა და რეაბილიტაციის, გრძელვადიანი სარგებლობის ტექნიკის შესყიდვა-აღჭურვის დასაფინანსებლად. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტებისათვის გამოყოფილი რესურსები, პროგრამის მიზნობრიობიდან გამომდინარე, მეტწილად გზებისა და ხიდების შეკეთებას, სასმელი წყლისა და სარწყავი სისტემების, გარე განათებისა და სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტის განხორციელებას ხმარდება. აღსანიშნავია, რომ 2017 წლიდან სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა გაუქმდა და ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში ინფრასტრუქტურული პროექტები მეტწილად უშუალოდ რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დაფინანსდება.

რაც შეეხება 2016 წელს, კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილების კუთხით საყურადღებოა, რომ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ დადებითი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, შესაძლებელია პროგრამის ფარგლებში გამოყოფილი სახსრები გამოყენებული იქნეს საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი პროექტების თანადაფინანსების მიზნით. რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ინფორმაციაზე დაყრდნობით, პროგრამის ბიუჯეტიდან თანადაფინანსების მიზნით გამოყენებულმა სახსრებმა 560 ათასი ლარი შეადგინა. გამომდინარე იქიდან, რომ ორივე ფონდის ფორმირების წყაროს სახელმწიფო ბიუჯეტის რესურსი წარმოადგენს, ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების პასუხისმგებლობათა გადანაწილების უზრუნველყოფის მიზნით, უმჯობესი იქნებოდა, თანადაფინანსება მომხდარიყო უშუალოდ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო რესურსებიდან.

რაც შეეხება პროექტების შესრულების მდგომარეობას, ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, 2016 წლისათვის პროგრამიდან გამოყოფილი და გადარიცხული თანხის ოდენობამ 49,922 ათასი ლარი (პროგრამის 99.8%) შეადგინა. თუმცა, აღნიშნული თანხა არ წარმოადგენს პროგრამის ფარგლებში გაწეულ ფაქტობრივ ხარჯს (საკასო ხარჯს), ვინაიდან, ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის

შემთხვევაში არ ხდება მათზე გადარიცხული თანხის სრულად ათვისება. რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ მოწოდებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, 2016 წლის 28 დეკემბრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტების ანგარიშებზე არსებული ეკონომიების მოცულობა 978 ათას ლარს გაუტოლდა (პროგრამის 2%). აღნიშნულის გათვალისწინებით, **სასურველია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში, გამჭვირვალობის გაუმჯობესების მიზნით, მოიცავდეს ინფორმაციას არამარტო სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადარიცხული, არამედ მათ მიერ გაწეული საკასო ხარჯების შესახებ.**

მიუხედავად იმ ფაქტისა, რომ საქართველოს მთავრობის განკარგულება პროგრამის ფარგლებში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის თანხის გამოყოფის შესახებ პირველ კვარტალში გამოიცემა, **პროექტების აქტიური განხორციელება, როგორც წესი, მხოლოდ მესამე კვარტლიდან იწყება. საყურადღებოა, რომ გასულ წლებთან შედარებით, პროგრამის შესრულება, გარდა პირველი კვარტლისა, 2016 წლის მეორე და მესამე კვარტლებში შენელებული ტენდენციით ხასიათდებოდა, შედეგად, ადგილი ჰქონდა მეოთხე კვარტალში გაცილებით დიდი მოცულობის რესურსის ათვისებას 2014-2015 წლებთან შედარებით.** ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე წარმოდგენილია მუნიციპალიტეტებისათვის წლის განმავლობაში გადარიცხული თანხების კვარტალური განაწილება.

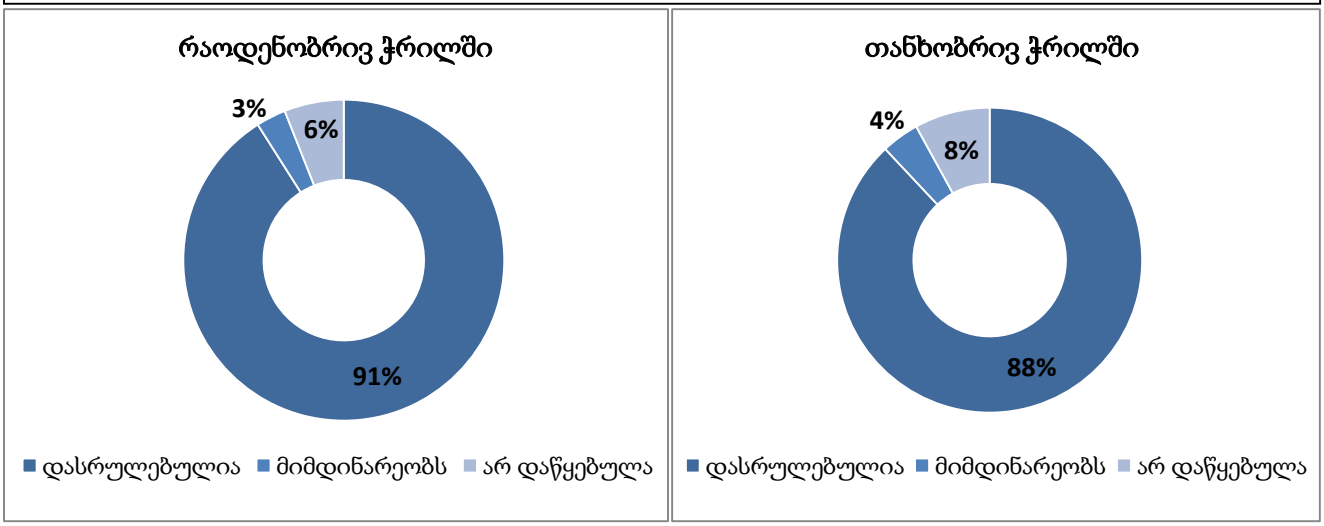



*დიაგრამა 39. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში მუნიციპალიტეტებისათვის გადარიცხული თანხების კვარტლური განაწილების ტენდენცია - 2014- 2016 წწ. (ათასი ლარი).*

მუნიციპალიტეტების მიერ მოწოდებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, 2016 წელს განხორციელდა 5,951 პროექტი[184], რომელთა გარკვეული ნაწილი (75 პროექტი, გამოყოფილი თანხა - 985 ათასი ლარი (პროგრამის 1.97%)) დაფინანსდა წლის განმავლობაში პროექტების ფარგლებში წარმოქმნილი ეკონომიების ხარჯზე აკუმულირებული სახსრებით. **მსგავსი მოცულობის ეკონომიების არსებობა მიუთითებს პროექტების სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრისას არსებულ უზუსტობებზე.**

რაც შეეხება პროექტების შესრულების მდგომარეობას, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ მოწოდებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, 2016 წლის 28 დეკემბრის მდგომარეობით, დასრულებულია პროექტების 91%, რომელთა ჯამური ღირებულება პროგრამის 88%-ს შეადგენს, მიმდინარეობს 3% (ღირებულებით პროექტის მოცულობის 4%), ხოლო არ დაწყებულა პროექტების 6%-ის (ღირებულებით პროექტის მოცულობის 8%) განხორციელება.

**სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში დაფინანსებული პროექტების შესრულების მდგომარეობა**




*დიაგრამა 40. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში დაფინანსებული პროექტების შესრულების მდგომარეობა - 2016 წლის 28 დეკემბრის მდგომარეობით.*

[184] საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ მომზადებული ანგარიშის მიხედვით, პროექტების ჯამური რაოდენობა 5,949-ს უტოლდება, ვინაიდან, არ მოიცავს ინფორმაციას მარტვილის მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული დამატებითი 2 პროექტის შესახებ.

მუნიციპალიტეტების მხრიდან მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზისას იდენტიფიცირებული იქნა პროექტების განხორციელების შემაფერხებელი რამდენიმე 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 ვერ ხდება შესაბამისი სამუშაოების დაფინანსება;
- დაგეგმვაში არსებული ხარვეზები, მათ შორის, საჭირო ნებართვების არქონა და პროექტის სპეციფიკაციების არაზუსტი განსაზღვრა.

გარდა ამისა, მთავრობის დადგენილების მიხედვით, 2012-2015 წლებში, შესაბამისი წლის სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში, მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში დარჩენილი თანხა, შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს მიმდინარე წლის განმავლობაში ამ პროგრამით განსაზღვრული ღონისძიებ(ებ)ისათვის. **თუმცა, საქართველოს მთავრობის მოხსენება 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ, მსგავსად 2015 წლის ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშისა, კვლავ არ მოიცავს ინფორმაციას მუნიციპალიტეტების განკარგვაში არსებული დაგროვილი ნაშთის მოცულობისა და 2016 წელს მათი გამოყენების შესახებ.**

ასევე, პრობლემები შეინიშნება სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის შესრულების კოორდინაციისა და მონიტორინგის მიმართულებითაც. კერძოდ, მთავრობის დადგენილების მიხედვით, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო უფლებამოსილია, საჭიროების მიხედვით, პერიოდულად მოითხოვოს ინფორმაცია მუნიციპალიტეტებიდან პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ. თუმცა, თავის მხრივ, მუნიციპალიტეტებს არ ეკისრებათ სამინისტროსადმი პერიოდული ანგარიშების წარდგენის ვალდებულება. აღნიშნულ საკითხზე რამდენჯერმე იქნა ყურადღება გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ ანგარიშებში.

### 3.2.5. მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდი

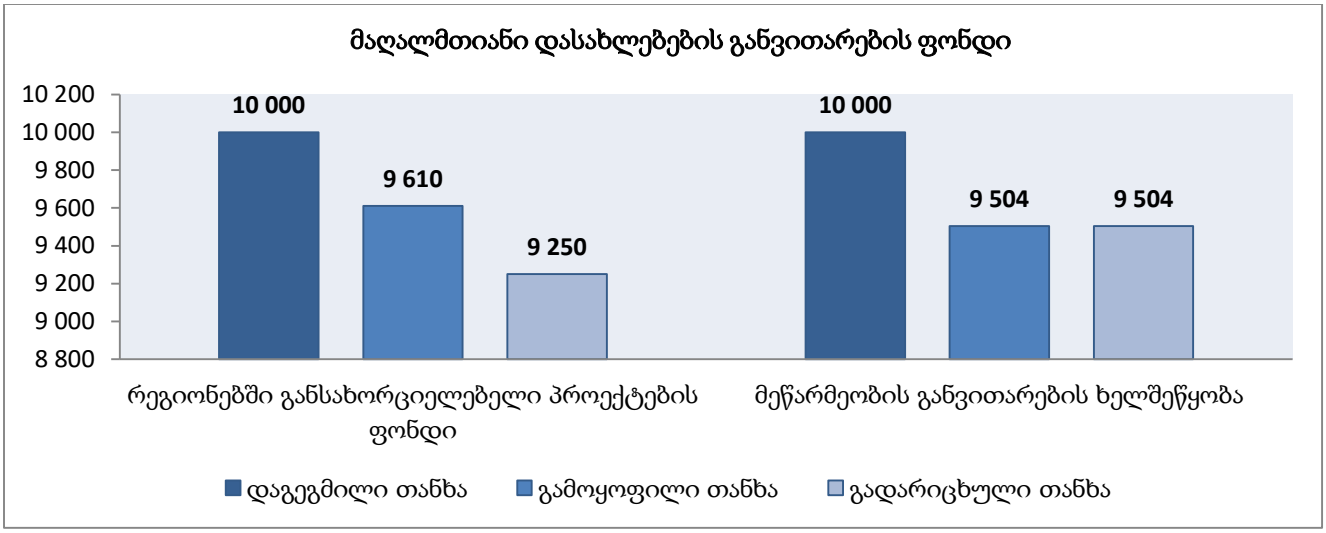
საქართველოს პარლამენტმა 2015 წელს მიიღო კანონი „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“, რომლის მიზანს მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური პროგრესის სტიმულირება წარმოადგენს, რაც თავის მხრივ, გულისხმობს მაღალმთიან რეგიონებში მცხოვრებ პირთა კეთილდღეობისა და ცხოვრების დონის ამაღლებას, დასაქმების ხელშეწყობას, სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას. საქართველოს მთავრობის N671 დადგენილების მიხედვით, მაღალმთიანი დასახლებების სტატუსი მიენიჭა 42 მუნიციპალიტეტის სოფლებს[185].

მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების ხელშეწყობის ერთ-ერთ საშუალებას მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდი (შემდგომ - ფონდი) წარმოადგენს, რომლის ფორმირების წყარო არის შესაბამისი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი. საყურადღებოა, რომ საქართველოს მთავრობის N249 დადგენილების მიხედვით[186], ფონდის სახსრებით საჯარო ან კერძო პროექტები ხორციელდება იმ მაღალმთიან დასახლებებში, რომლებიც შეტანილია საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებულ მაღალმთიან დასახლებათა ნუსხაში ან მათ მიმდებარე ტერიტორიაზე.

„საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, ფონდის მოცულობა 20 მლნ ლარით განისაზღვრა. ხოლო საქართველოს მთავრობის 2 ივნისის №994 განკარგულების საფუძველზე, აღნიშნული რესურსი მაღალმთიან რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების დასაფინანსებლად მიიმართა რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდსა (10 მლნ ლარი) და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს (10 მლნ ლარი) „აწარმოე საქართველოს“ პროგრამაში. ორივე მიზნობრიობის ფარგლებში ფონდიდან გადარიცხულმა თანხამ 18,754 ათასი ლარი შეადგინა და მთლიანი ფონდის 93.8%-ს გაუტოლდა. სახსრების მოძრაობის შესახებ ინფორმაცია მოცემულია დიაგრამაზე.

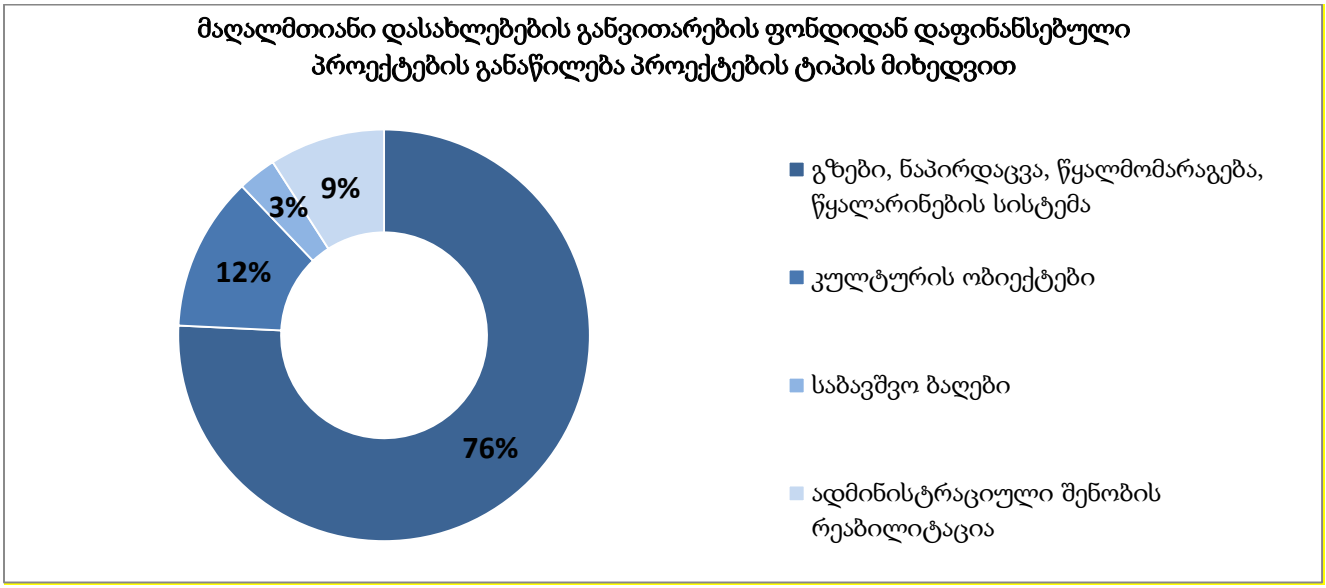
[185] მათ შორის, 30 მუნიციპალიტეტის ზოგიერთ და 12 მუნიციპალიტეტის ყველა სოფელს.

[186] საქართველოს მთავრობის დადგენილება N249, მუხლი 1, პუნქტი 4.




*დიაგრამა 41. ინფორმაცია მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდის სახსრების მოძრაობის შესახებ - 2016 წ. (ათასი ლარი)*

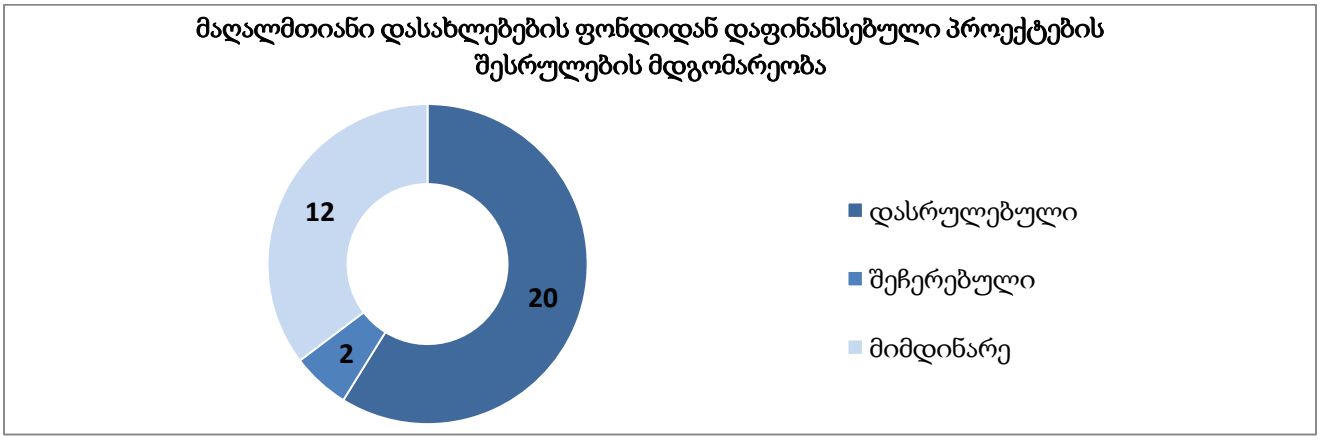
საქართველოს მთავრობის 1 ივლისის N1251 განკარგულების საფუძველზე, მუნიციპალიტეტებისათვის გამოყოფილი 10 მლნ ლარის[187] ფარგლებში სულ დაიგეგმა 34 პროექტი. აღნიშნული პროექტები ინფრასტრუქტურული ხასიათისაა და მეტწილად გზების, ნაპირდაცვით, წყალმომარაგების სამუშაოებსა და კულტურის ობიექტების რეაბილიტაციას მოიცავს.




*დიაგრამა 42. მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდიდან დაფინანსებული პროექტების განაწილება პროექტების ტიპის მიხედვით - 2016 წ.*

[187] აღნიშნული რესურსების განკარგვა ხორციელდება რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის მიერ მთავრობის N23 დადგენილების შესაბამისად.

რაც შეეხება დაგეგმილი პროექტების შესრულების მდგომარეობას, დასრულებულია 20, შეჩერებულია 2 და მიმდინარეობს 12 პროექტი. პროექტების შეჩერების მიზეზს კლიმატური პირობების გაუარესება წარმოადგენს, რის გამოც გადავადდა ხელშეკრულებაში თავდაპირველად განსაზღვრული სამუშაოების დასრულების თარიღი. რაც შეეხება მიმდინარე პროექტებს, საყურადღებოა, რომ თიანეთის მუნიციპალიტეტის 3 სხვადასხვა პროექტის შემთხვევაში, მიმწოდებელმა ვერ შეასრულა სამუშაოები ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ვადებში, რის გამოც მას ერიცხება ჯარიმა და, შესაბამისად, სამუშაოების დასრულების ვადა გახანგრძლივდა.



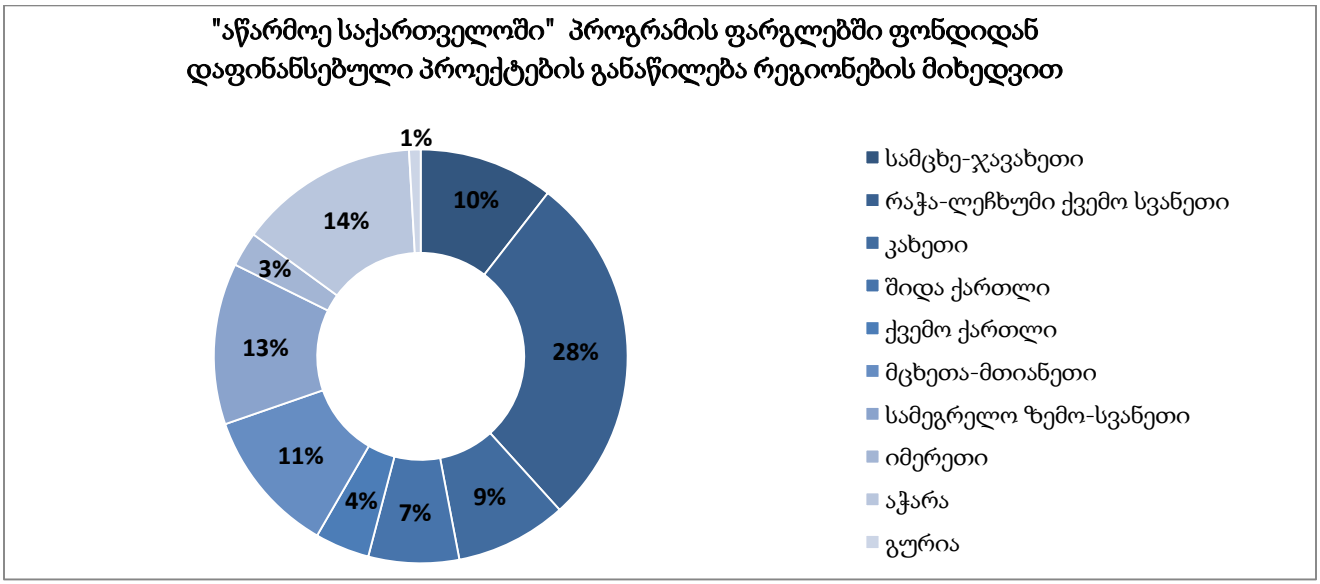

*დიაგრამა 43. მაღალმთიანი დასახლებების ფონდიდან დაფინანსებული პროექტების შესრულების მდგომარეობა - 2016 წ.*

ფონდის ფარგლებში ათვისებული სახსრების მონიტორინგის მიზნით, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო ფონდის თანხებით დაფინანსებული საჯარო პროექტების მიმდინარეობისა და განხორციელების შესახებ ინფორმაციის წარდგენას უზრუნველყოფს წელიწადში 2-ჯერ. სამინისტროს მიერ მომზადებული ანგარიშის მიხედვით, 31 დეკემბრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტების საკასო ათვისება შეადგენდა 5.2 მლნ. ლარს (გამოყოფილი თანხის მხოლოდ 52%).

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. საყურადღებოა, რომ რეგიონული განვთარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსათვის მთავრობის განკარგულებით ასიგნებების მინიჭება განხორციელდა მხოლოდ ივნისში. აღნიშნული კი, თავის მხრივ, აფერხებს პროექტების დროულ დაგეგმვასა და დაწყებას. რამდენადაც მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდის

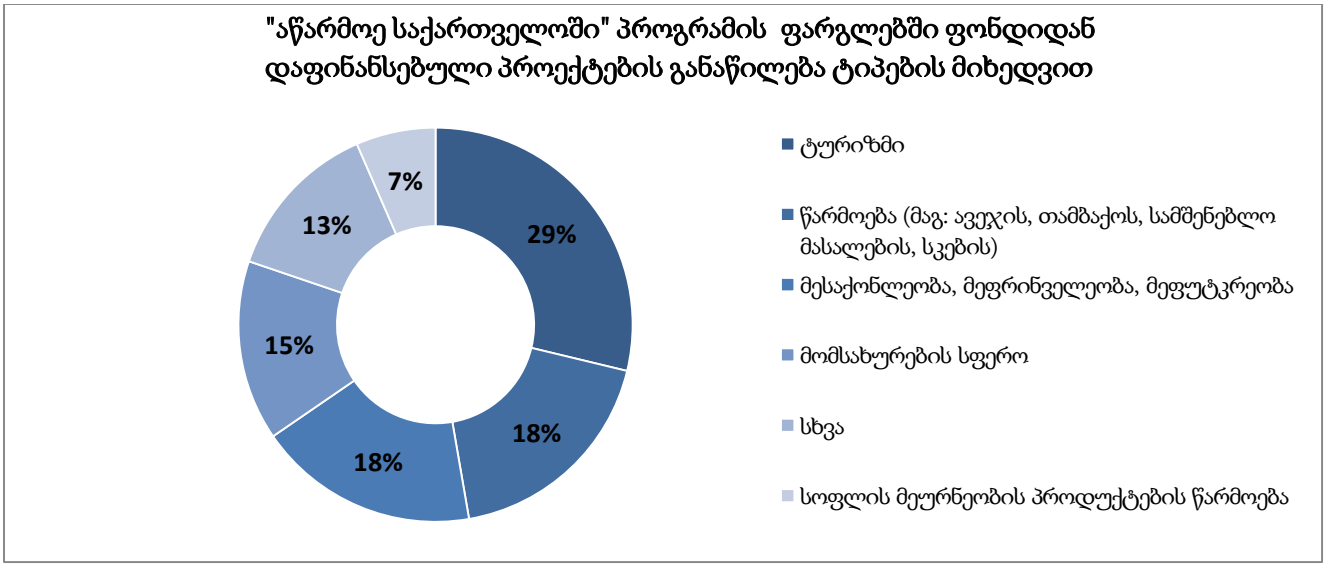
მოცულობა განისაზღვრება შესაბამისი წლის ბიუჯეტის კანონით, **ინფრასტრუქტურული პროექტების დროულად, ეკონომიურად და ეფექტიანად განხორციელების მიზნით, უმჯობესია, მთავრობის მიერ ფონდიდან ასიგნებების კონკრეტული უწყებებისათვის მინიჭების შესახებ გადაწყვეტილება მიღებული იქნეს დროულად, რაც, ერთი მხრივ, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტების მიერ პროექტების უფრო ადრე დაწყებას, ხოლო მეორე მხრივ, სეზონური კლიმატური პირობების ცვლილების გამო მათი განხორციელების პროცესის შეფერხების თავიდან აცილებას.**

გარდა ამისა, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს „აწარმოე საქართველოში“ პროგრამის ფარგლებში, ფონდიდან გამოიყო მიკრო გრანტები 1,102 პროექტის დასაფინანსებლად. აღნიშნული პროექტები მიმდინარეობს/განხორციელდა 10 რეგიონის 37 მუნიციპალიტეტში. პროექტების პროცენტული განაწილება რაოდენობრივ ჭრილში რეგიონების მიხედვით წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.




*დიაგრამა 44. მაღალმთიანი დასახლებების ფონდიდან „აწარმოე საქართველოში“ პროგრამის ფარგლებში დაფინანსებული პროექტების განაწილება რეგიონების მიხედვით - 2016 წ.*

რაც შეეხება დაფინანსებული პროექტების ტიპებს, მეტწილად დაფინანსებულია პროექტები, რომლებიც ტურიზმის სფეროს, წარმოებას (მაგ: ავეჯი, თამბაქო, სამშენებლო მასალები, სკები), მესაქონლეობას, მეფრინველეობასა და მეფუტკრეობას ეხება. პროექტების განაწილება ტიპების მიხედვით წამოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.




*დიაგრამა 45. მაღალმთიანი დასახლებების ფონდიდან „აწარმოე საქართველოში“ პროგრამის ფარგლებში დაფინანსებული პროექტების განაწილება პროექტების ტიპების მიხედვით - 2016 წ.*

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.**

## 3.3. კაპიტალური პროექტები

ქვეყნის განვითარებისა და სტაბილური ეკონომიკური ზრდის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მასტიმულირებელი ფაქტორია კაპიტალური პროექტები, რომელთა მიზანს წარმოადგენს ქვეყანაში არსებული ინფრასტრუქტურის განვითარება[188]. 2012 წლიდან საბიუჯეტო კოდექსი ითვალისწინებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონთან ერთად კაპიტალური პროექტების შესახებ დანართის მომზადებას, რომელიც ერთადერთი დოკუმენტია, სადაც აკუმულირებულია ქვეყნის

[188] OECD (2015), Fostering Investment in Infrustructure.

დონეზე სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული კაპიტალური პროექტების შესახებ ინფორმაცია. ამასთან, ფინანსთა მინისტრის N385 ბრძანებით „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის“ შესახებ განსაზღვრულია პროექტების კაპიტალურად კლასიფიცირების კრიტერიუმები.

კაპიტალური პროექტების დანართის მიხედვით, 2013-2016 წლების განმავლობაში, კაპიტალური პროექტების განსახორციელებლად ჯამურად დაიხარჯა 4,189 მლნ ლარის ოდენობის რესურსი. წლების მიხედვით, ათვისებული სახსრების პროცენტული წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელებში 10-12%-ის, ხოლო ნომინალურ მშპ-თან მიმართებაში 3-4%-ს ფარგლებში მერყეობს. მხოლოდ 2016 წელს კი კაპიტალური პროექტებისათვის ფაქტიურად დახარჯულმა თანხამ შეადგინა 1,175 მლნ ლარი, რაც წინა წლის შესაბამის მაჩვენებელზე 85 მლნ ლარით მეტია, ხოლო 2016 წლის თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის 97%-ს შეადგენს.

**კაპიტალურ პროექტებზე გაწეული ხარჯის წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელებსა და მშპ-ში**

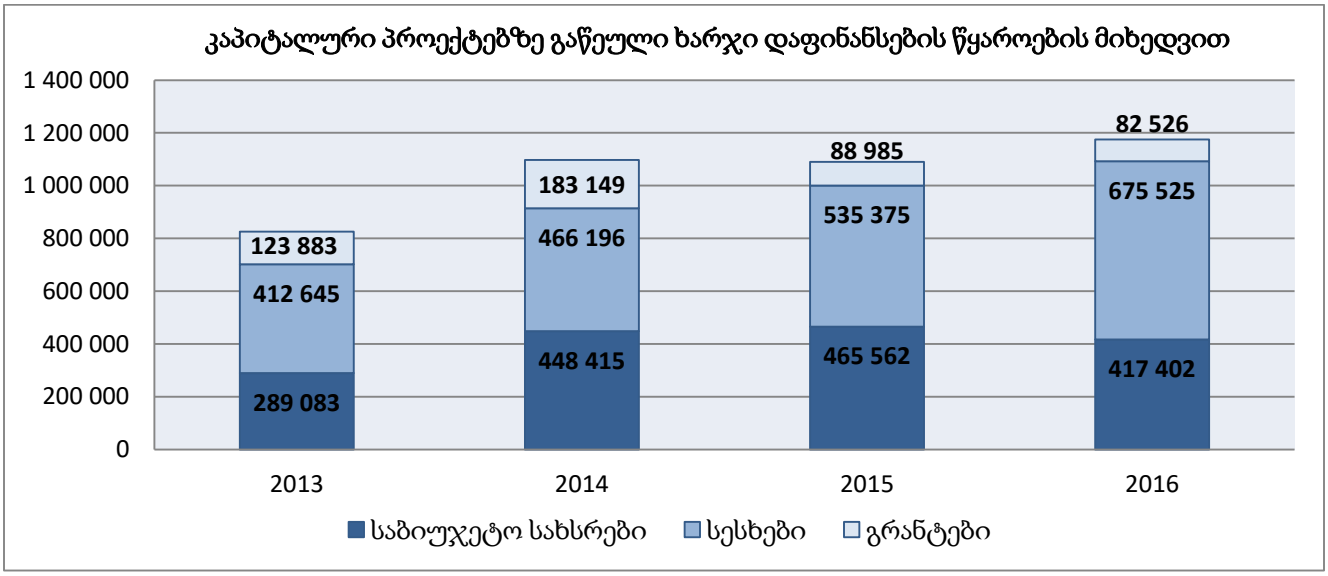
| | 2013 წ. | 2014 წ. | 2015 წ. | 2016 წ. |
|---|---|---|---|---|
| **პროცენტული წილი სახელმწიფო ბიუჯეტში** | 10% | 12% | 11% | 11% |
| **პროცენტული წილი მშპ-ში** | 3% | 4% | 3% | 3% |

*ცხრილი 39. კაპიტალური პროექტების წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელებთან და ნომინალურ მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში - 2013-2016 წწ.*

აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრული კაპიტალური პროექტებიდან, კანონში განხორციელებული ცვლილებით, 1 პროექტი (აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტი - 62 12 03) ამოღებულ იქნა პროექტების ჩამონათვალიდან, ხოლო 8 პროექტის შემთხვევაში, წლის განმავლობაში ათვისებული რესურსის ოდენობა გეგმური მაჩვენებლის 50%-ზე ნაკლებს შეადგენს. ასევე, აღსანიშნავია, რომ არც თავდაპირველ და არც ცვლილებით დაკორექტირებულ ბიუჯეტის კანონზე თანდართული კაპიტალური პროექტების დანართი არ შეიცავს ინფორმაციას სამი პროექტის შესახებ, თუმცა ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილია მათ ფარგლებში გახარჯული თანხების მოცულობები (ჯამურად 32,698 ათასი ლარი).

კაპიტალური პროექტების დაფინანსების წყაროს წარმოადგენს როგორც საბიუჯეტო სახსრები, ასევე დონორი ორგანიზაციების მიერ გამოყოფილი თანხები. 2013-2016 წლებში კაპიტალური

პროექტებისათვის დონორი ორგანიზაციების მიერ, სესხის ან გრანტის სახით გამოყოფილი რესურსის წილი 61%-ს შეადგენს. აღსანიშნავია, რომ 2015 წლამდე მზარდი ტენდენციით ხასიათდებოდა საბიუჯეტო რესურსით დაფინანსებული კაპიტალური პროექტები, თუმცა, 2016 წელს მნიშვნელოვნად გაიზარდა კრედიტებით დაფინანსებული პროექტები. კერძოდ, თუ 2015 წელს საბიუჯეტო რესურსითა და კრედიტით დაფინანსებული პროექტების წილი მთლიან კაპიტალურ ბიუჯეტის შესაბამისად, 43% და 49%-ს შეადგენდა, 2016 წელს საბიუჯეტო სახსრები 36%-მდე შემცირდა, ხოლო კრედიტების წილი 57%-მდე გაიზარდა.




*დიაგრამა 46. კაპიტალურ პროექტებზე გაწეული ხარჯები დაფინანსების წყაროების მიხედვით - 2013-2016 წწ. (ათასი ლარი).*

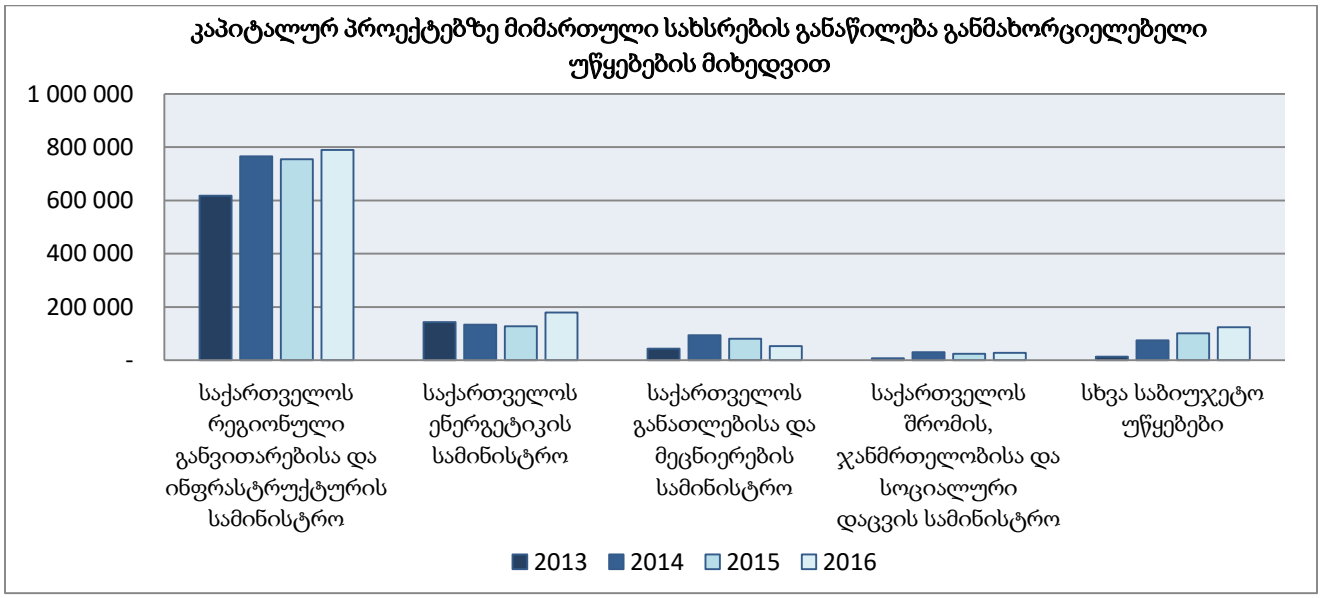
ზემოხსენებული რესურსი, 2013 წელს მიიმართა 29 კაპიტალური პროექტის, 2014 წელს - 39 პროექტის, 2015 წელს - 41 პროექტის, ხოლო 2016 წელს - 45 პროექტის დასაფინანსებლად. აღნიშნული პროექტები მეტწილად მოიცავს საგზაო ინფრასტრუქტურის, საგანმანათლებლო დაწესებულებების, საავადმყოფოების, სასჯელაღსრულების დაწესებულების, ელექტროგადამცემი ხაზების, ირიგაციისა და წყალგაყვანილობის სისტემის მშენებლობა/რეკონსტრუქციას.

| | პროექტების რაოდენობა | კაპიტალური პროექტებისათვის დახარჯული სახსრები | მ.შ. საბიუჯეტო სახსრები | მ.შ. დონორი ორგანიზაციების სახსრები |
|---|---|---|---|---|
| **2013** | 29 | 825,612 | 289,083 | 536,529 |
| **2014** | 39 | 1,097,760 | 448,415 | 649,345 |
| **2015** | 41 | 1,089,922 | 465,562 | 624,360 |
| **2016** | 45 | 1,175,454 | 417,402 | 758,052 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **სულ:** | **154** | **4,188,748** | **1,620,462** | **2,568,286** |

*ცხრილი 40. 2013-2016 წლებში განხორციელებული კაპიტალური პროექტების რაოდენობა და ღირებულება (ათასი ლარი)*

კაპიტალური პროექტების განსახორციელებლად 2013-2016 წლებში ყველაზე დიდი მოცულობის რესურსი გამოიყო რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსათვის. კერძოდ, მხოლოდ 2016 წელს სამინისტრომ უზრუნველყო 790 მლნ ლარის ღირებულების სამუშაოების შესრულება, რაც 2016 წლის მთლიანი კაპიტალური ბიუჯეტის 67%-ს შეადგენს. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე წარმოდგენილია მთლიანად კაპიტალურ პროექტებზე მიმართული რესურსის განაწილება პროექტების განმახორციელებელი უწყებების მიხედვით.




*დიაგრამა 47. კაპიტალურ პროექტებზე მიმართული რესურსის განაწილება განმახორციელებელი უწყებების მიხედვით (ათასი ლარი)*

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

კაპიტალური პროექტების მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიშსა[189] და საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში[190] დეტალურად იქნა განხილული კაპიტალური პროექტების აღრიცხვა-ანგარიშგებასა და მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზები, რომელთა აღმოფხვრის მიზნით, გაცემულ იქნა შესაბამისი რეკომენდაციები.

რეკომენდაციების შესრულების კუთხით, დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ ფინანსთა სამინისტრომ მსოფლიო ბანკთან თანამშრომლობით 2016 წლის 22 აპრილს შეიმუშავა „საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევი“, სადაც ზოგადად არის მიმოხილული თუ რას უნდა მოიცავდეს კაპიტალური პროექტის სასიცოცხლო ციკლი. ასევე, აღნიშნული გზამკვლევით განსაზღვრული ზოგადი მიდგომების გათვალისწინებით, 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. ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, 2016 წელს იგეგმებოდა მეთოდოლოგიის პრაქტიკაში დანერგვა რამოდენიმე საპილოტე მუნიციპალიტეტში, თუმცა, პროცესის სირთულის გათვალისწინებით, არ მომხდარა 2017 წლის პროექტების ზემოაღნიშნული მეთოდოლოგიით მომზადება.

აღსანიშნავია, რომ მხოლოდ ის საინვესტიციო კაპიტალური პროექტები გაივლიან მეთოდოლოგიით განსაზღვრულ პროექტის სასიცოცხლო ციკლს, რომელთა მთლიანი საპროგნოზო ღირებულება შეადგენს ან აღემატება 5 მილიონ ლარს. იმის გათვალისწინებით, რომ ამ მეთოდოლოგიით ძირითადად უნდა მოწესრიგდეს საბიუჯეტო რესურსებით დაფინანსებული პროექტების მართვა, აღნიშნული ზღვარი ვერ ჩაითვლება ოპტიმალურად, რამდენადაც თანხის მოცულობიდან გამომდინარე პროექტების მხოლოდ მცირე ნაწილის მომზადება მოხდება ამ წესით. შედეგად, საბიუჯეტო რესურსით დაფინანსებული პროექტების ძირითადი ნაწილის შერჩევისა და შეფასების საკითხი ისევ მოუწესრიგებელი დარჩება, რადგან მათი ღირებულება 5

---

[189] სახელმწიფო აუდიტის სამსახური - კაპიტალური პროექტების მართვის ეფექტიანობის აუდიტი. http://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2016/tb-kapitaluri-proeqtebis-marTva1.pdf

[190] საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება http://sao.ge/files/auditi/2015-clis-sax-biujet-shesrulebis-wliuri-angarishi.pdf გვ., 178-194

მილიონ ლარზე ნაკლებია და შესაბამისად, არ გავრცელდება მეთოდოლოგიით განსაზღვრული მოთხოვნები. პროექტების განხორციელების ეტაპზე გამოვლენილი ხარვეზები ძირითადად გამოწვეულია წინასწარი შეფასებისა და დეტალური დაგეგმვის ნაკლოვანებებით. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, მოხდეს პროექტების რანჟირება ღირებულების/ხასიათის მიხედვით და განისაზღვროს თითოეული ჯგუფის შემთხვევაში წინასწარი შერჩევისა და შეფასების მეთოდი.

### 3.3.1. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დაფინანსებული კაპიტალური პროექტები

სამინისტროების მიერ განხორციელებული კაპიტალური პროექტებისაგან განსხვავებით, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დაფინანსებული პროექტების შემთხვევაში, პროექტების შერჩევის, დაფინანსებისა და მართვის საკითხები რეგულირდება მთავრობის N23 დადგენილებით. აღნიშნული რეგულაცია განსაზღვრავს პროექტების შერჩევის პროცედურებსა და კრიტერიუმებს. კერძოდ, როგორც უკვე აღინიშნა რეგიონებში განსახორციელებლი პროექტების ფონდის ნაწილი (2016 წელს 55%) გადაეცემა სამთავრობო კომისიას განსაკარგავად, რომელიც თავის მხრივ ახდენს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში განსახორციელებელი პროექტების შერჩევას მთავრობის N23 დადგენილების მიხედვით.

2016 წლის განმავლობაში საქართველოს მთავრობის N2501 განკარგულების მიხედვით[191], მუნიციპალიტეტების მიერ კომისიისათვის დასაფინანსებლად წარდგენილი პროექტებიდან დაფინანსდა 536 პროექტი[192], რომელთა დასაფინანსებლად გამოყოფილმა თანხამ[193] 174,347 ათასი ლარი, ხოლო მუნიციპალიტეტებისათვის გადარიცხული თანხის ოდენობამ კი 173,768 ათასი ლარი შეადგინა. იმ პროექტების რაოდენობა, რომლებიც წარმოდგენილი იქნა მუნიციპალიტეტების მიერ, მაგრამ მათი დაფინანსება არ/ვერ განხორციელდა - 42-ს უტოლდება[194].

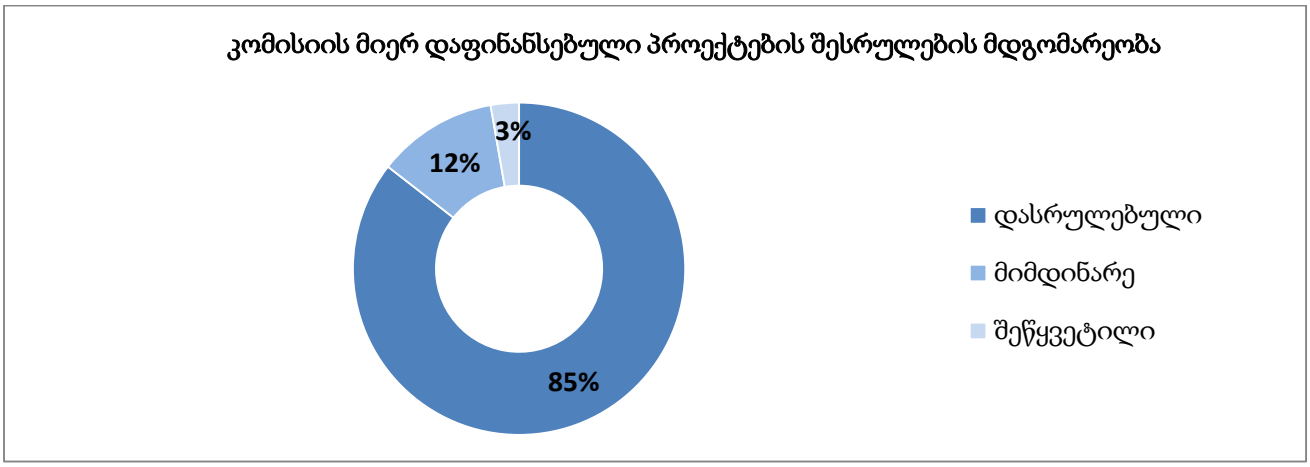
[191] საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 4 თებერვლის N175 განკარგულებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე.

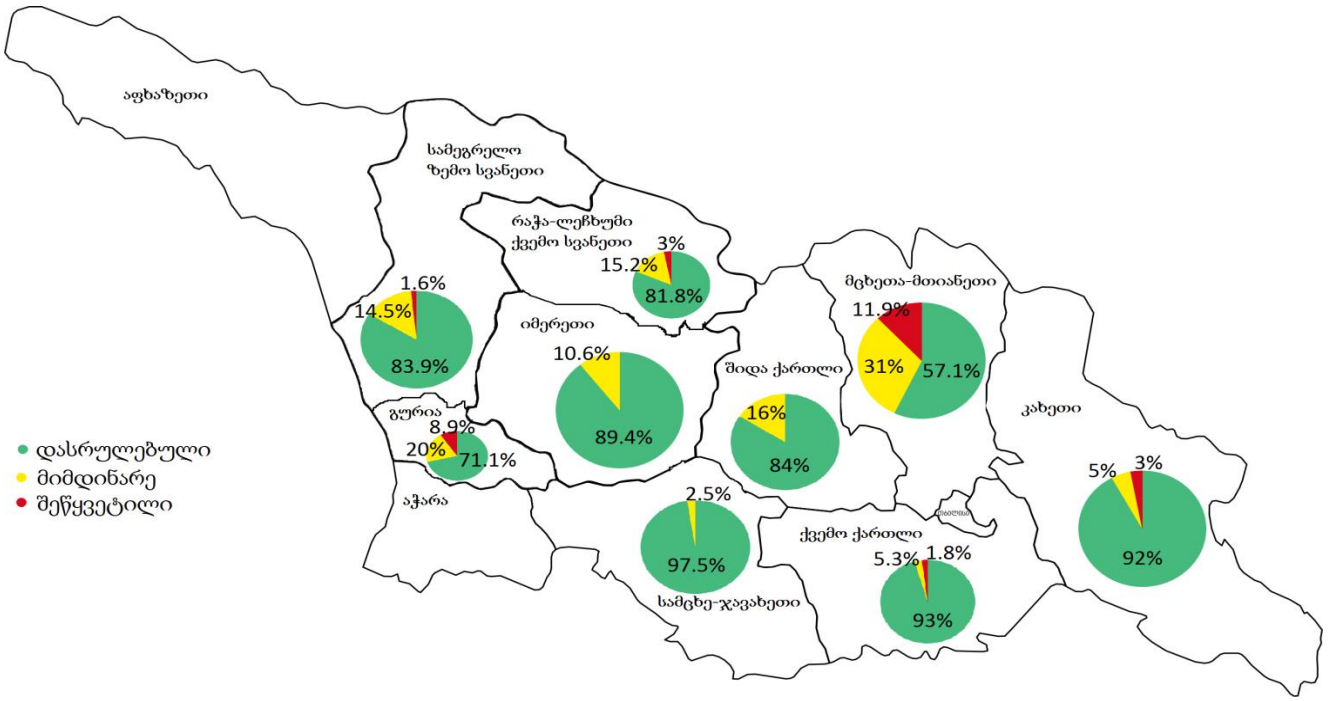
[192] მათ შორის 10 პროექტი განხორციელდა რამოდენიმე ეტაპად.

[193] საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 9 დეკემბრის N2501 განკარგულება.

[194] ინფორმაცია ეყრდნობა საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ მოწოდებულ მონაცემებს; 38 პროექტი - არასაკმარისი თანხა, 2 პროექტი - არასრულყოფილი დოკუმენტაცია, 2 პროექტი - არ არის სამოქმედო გეგმაში.

2016 წელს დაფინანსებული პროექტებიდან დასრულებულია 467 პროექტი (დაგეგმილი პროექტების 87%), მიმდინარეობს 68, ხოლო შეწყვეტილია 11 პროექტი[195]. 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 48. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან კომისიის მიერ დაფინანსებული პროექტების შესრულების მდგომარეობა - 2016 წ.*

[195] მონაცემები ეყრდნობა მუნიციპალიტეტების მიერ მოწოდებულ ინფორმაციას.

რაც შეეხება დასრულებულ პროექტებს, მათი განხორციელებისათვის კომისიიდან გამოყოფილი თანხის ჯამურმა ოდენობამ 140,791 ათასი ლარი შეადგინა (მუნიციპალიტეტებისათვის მთლიანად გადარიცხული თანხის 81%), ხოლო მიღება-ჩაბარებების საფუძველზე დასრულებული პროექტების ღირებულება 153,007 ათას ლარს შეადგენს[196] (მთლიანად გაფორმებული ხელშეკრულებების ღირებულების 82%).

**დასრულებულ პროექტებთან დაკავშირებით საყურადღებოა, რომ ადგილი ჰქონდა თავდაპირველი სახელშეკრულებო ღირებულების როგორც ზრდას, ასევე შემცირებას, რაც შესასრულებელი სამუშაოების მოცულობების დაზუსტების, სამშენებლო მასალების ტიპებისა და მოცულობების ცვლილებით არის განპირობებული.** მაგალითად:

- ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის სოფელ ჯუმათის წყალმომარაგების სისტემის მოწყობისას განხორციელებული სამუშაოების მიმდინარეობისას გამოიკვეთა დამატებითი სამუშაოების აუცილებლობა, რაც პროექტით არ ყოფილა გათვალისწინებული, რის გამოც სახელშეკრულებო ღირებულება ჯერ გაიზარდა 69 ათასი ლარით, ხოლო შემდგომ შემცირდა 12 ათასი ლარით;
- წალკის მუნიციპალიტეტში მდინარე ქციაზე სოფ. განთიადისა და სოფ. დარაკოვის დამაკავშირებელი ხიდისა და დარაკოვი-წინწყაროს გზის მონაკვეთზე დამცავი ჯებირის მოწყობისა და გზის რეაბილიტაციის სამუშაოების ხელშეკრულების ფასების ცხრილში შესული ცვლილების გამო ხელშეკრულების ღირებულება გაიზარდა 40 ათასი ლარით;
- ზესტაფონის მუნიციპალიტეტში, ქვედა საქარის N33 სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულების შენობის მშენებლობისას ხელშეკრულების თავდაპირველი ღირებულების ზრდა 57 ათასი ლარით გამოიწვია დამატებითი სამუშაოების წარმოების აუცილებლობამ. ამასთან, შემდგომში უკვე ადგილი ჰქონდა ხელშეკრულების დაკორექტირებას შემცირების მიმართულებით 17 ათასი ლარის ოდენობით.

რაც შეეხება დასრულებული პროექტების ბიუჯეტში გადაცდომას, მუნიციპალიტეტების მიერ მოწოდებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, დასრულებული პროექტების 84%-ის შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა სახელშეკრულებო და მიღება-ჩაბარების აქტით განსაზღვრულ ღირებულებებს შორის სხვაობას. რაც შეეხება დიაპაზონს, პროცენტულად სხვაობები -41%-დან 19%-მდე მერყეობს. საყურადღებოა, რომ დასრულებული პროექტების 80%-ის შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა რეალური

[196] სხვაობა განპირობებულია მუნიციპალიტეტების მიერ თანადაფინანსების ფარგლებში გამოყოფილი სახსრებით

საბოლოო ღირებულების შემცირებას. **იმის გათვალისწინებით, რომ შესრულებული სამუშაოების რეალური ღირებულება ხშირ შემთხვევაში ჩამორჩება თავდაპირველად, ხელშეკრულებით განსაზღვრულ ოდენობას, მიზანშეწონილია, დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს საპროექტო-ხარჯთაღრიცხვის დოკუმენტაციის მომზადების ეტაპზე, რათა თავიდან იქნეს აცილებული მსგავსი ტიპის განსხვავებები. ამასთან, აღნიშნული პროექტების ფარგლებში გამოთავისუფლებული საბიუჯეტო რესურსი, თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს დამატებითი პროექტების დროულ დაფინანსებას, ვინაიდან ეკონომიებით აკუმულირებული სახსრები ხმარდება ახალი/დამატებითი პროექტების განხორციელებას.**

გარდა ამისა, საყურადღებოა, რომ დასრულებული პროექტების 42%-ის[197] შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა თავდაპირველი ხელშეკრულებით განსაზღვრული სამუშაოების დასრულების ვადის ცვლილებას. რაც შეეხება პროექტების წინასწარ განსაზღვრულ ვადებში დასრულებას, პროექტების 12% დასრულდა დროულად. ამასთან, პროექტების 55% დასრულდა დროზე ადრე, ხოლო 33% დასრულდა დაგვიანებით. დეტალური ინფორმაცია მუნიციპალიტეტების მიხედვით პროექტების დასრულებასთან დაკავშირებით წარმოდგენილია დანართ 2-ით მოცემულ ცხრილში.

მუნიციპალიტეტების მიერ მოწოდებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, პროექტების განხორციელებისა და ექსპლოატაციაში დროულად შესვლის შეფერხების მიზეზებს ძირითადად მომწოდებელი კომპანიების მხრიდან სამუშაოების არაჯეროვანი შესრულება, გეგმა-გრაფიკის დარღვევა, სამუშაოებისათვის შეუსაბამო კლიმატური პირობები/სტიქია, ექსპერტიზის დასკვნის დაყოვნება და პროექტების მიმდებარე არეალში პარალელური სამუშაოების მიმდინარეობა წარმოადგენს.

რაც შეეხება კომისიის მიერ პროექტების მართვასთან დაკავშირებულ საკითხებს, კანონმდებლობის ცვლილების კუთხით საყურადღებოა, რომ N23 დადგენილებაში შევიდა ცვლილება, რომლის მიხედვითაც ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს 2016 წლიდან დაეკისრათ პროექტების თანადაფინანსების ვალდებულება. მუნიციპალიტეტის მიერ თანადაფინანსების თანხა განისაზღვრება პროექტების ჯამური ღირებულების ფარგლებში, შესაბამის წელს ასანაზღაურებელი თანხების არანაკლებ 5%-ის ოდენობით. თუმცა, საქართველოს

[197] პროექტების დასრულებასთან დაკავშირებულები ანალიზები ეყრდნობა მუნიციპალიტეტების მიერ მოწოდებულ მონაცემებს.

მთავრობა უფლებამოსილია, მუნიციპალიტეტის მიერ თანადაფინანსების თანხა განსაზღვროს ფიქსირებული ოდენობით.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებში რამდენჯერმე იქნა გამახვილებული ყურადღება მუნიციპალიტეტებს შორის ასიგნებების გადანაწილებისა და პროექტების განხორციელების საკითხებზე. **კერძოდ, 2013-2015 წლებში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის შესახებ მოხსენებებში დეტალურად იქნა აღწერილი სამთავრობო კომისიის მიერ დასაფინანსებელი პროექტების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი. ყურადღება გამახვილდა იმ საკითხებზე, რომლებიც საჭიროებს დამატებით გაუმჯობესებას პროექტების სასიცოცხლო ციკლის განმავლობაში და გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები.**

საყურადღებოა, რომ 2016 წლამდე ნორმატიულ დონეზე არ იყო მოთხოვნილი მუნიციპალიტეტებისათვის გამოსაყოფი თანხების ლიმიტების გაანგარიშება, შესაბამისად დამკვიდრებული იყო თანხების განაწილების არაერთგვაროვანი პრაქტიკა. კერძოდ, 2013 წელს რესურსების განაწილებისას გათვალისწინებული იქნა მოსახლეობის რაოდენობა, ხოლო, 2014 წელს საერთოდ არ მომხდარა ლიმიტების გაანგარიშება. რაც შეეხება 2015-2016 წლებს, გათვალისწინებულ იქნა როგორც მოსახლეობის რაოდენობა, ასევე გასული საბიუჯეტო წლების დინამიკა.

**კომისიის მიერ მუნიციპალიტეტებზე თანხების გადანაწილების არსებული პრაქტიკა (განაწილება მოსახლეობის რაოდენობისა და წინა წლებში გახარჯული რესურსის მიხედვით) სრულად და ზუსტად ვერ ახდენს მუნიციპალიტეტის წინაშე არსებული საჭიროებების გათვალისწინებასა და თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობას. გარდა მოსახლეობის რაოდენობისა და თანხების ათვისების მაჩვენებლისა, ლიმიტების დადგენისას უმჯობესია გათვალისწინებულ იქნეს ისეთი ფაქტორები, როგორებიცაა მუნიციპალიტეტის დემოგრაფიული მდგომარეობა, მუნიციპალიტეტებში არსებული ინფრასტრუქტურა, პროექტების დაფინანსების სხვა წყაროების ოდენობა და სხვა**[198]. გასათვალისწინებელია, რომ რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაზე ორიენტირებულ კრიტერიუმებს იყენებენ სხვა ქვეყნებიც

[198] სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შესაბამისი რეკომენდაცია გაცემული იქნა „რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ფარგლებში დაფინანსებული პროექტების მართვის“ ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში.

თანხების რეგიონებს შორის განაწილების პროცესში. მაგალითად, ლატვიაში რეგიონული განვითარების ფონდიდან თანხების განაწილებისას გამოიყენება ტერიტორიული განვითარების ინდექსი, რომელიც გაიანგარიშება ისეთ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით, როგორებიცაა უმუშევრობის დონე, ერთ სულ მოსახლეზე გადასახადების რაოდენობა, მშპ ერთ სულ მოსახლეზე, დემოგრაფიული მაჩვენებლები და სხვა.

**სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ რამდენჯერმე იქნა გამახვილებული ყურადღება თანხების მუნიციპალიტეტებს შორის გადანაწილების ხარვეზებზე და გაცემული იქნა შესაბამისი რეკომენდაცია ფონდიდან გადასაცემი თანხების საპროგნოზო ლიმიტების ნორმატიულ დონეზე განსაზღვრასთან დაკავშირებით. აღსანიშნავია, რომ ზემოხსენებული რეკომენდაცია ნაწილობრივ იქნა შესრულებული,** ვინაიდან 2015 წლის 20 აგვისტოს საქართველოს მთავრობის N1750 განკარგულებით დამტკიცებული რეგიონული განვითარების სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელოს მიხედვით, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ ფინანსთა სამინისტროსთან შეთანხმებით, თითოეული მუნიციპალიტეტისათვის უნდა განსაზღვროს ფონდიდან სავარაუდო დაფინანსების საპროგნოზო მოცულობა მომდევნო სამი წლისათვის. **თუმცა, მიმდინარე მდგომარეობით ნორმატიულ დონეზე არც საპროგნოზო მოცულობები განსაზღვრულა და არც ის კრიტერიუმები, რომელზე დაყრდნობითაც უნდა მომზადდეს აღნიშნული საპროგნოზო მოცულობები.**

რაც შეეხება კომისიის ფარგლებში დაფინანსებული პროექტების მართვის პრაქტიკას, ხარვეზები შეინიშნება როგორც პროექტის დაგეგმვის, ასევე მონიტორინგის ეტაპზეც. კერძოდ, დაგეგმვაში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს განხორციელების პროცესში პროექტების საერთო ღირებულებისა და დასრულების ვადის ცვლილება, რაზეც ზემოთ უკვე იქნა ყურადღება გამახვილებული, ან პროექტის ფარგლებში გათვალისწინებული საბოლოო მიზნის მიუღწევლობა[199].

მიმდინარე პროექტების მონიტორინგისა და დასრულებული პროექტების შესახებ ანგარიშგების მიმართულებით კი საყურადღებოა, რომ **კანონმდებლობით მუნიციპალიტეტებს აღარ ევალდებულებათ რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს/გუბერნატორს წარუდგინონ პროექტების მიმდინარეობისა და დასრულების შესახებ**

[199] დეტალური ინფორმაციისათვის იხილეთ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებული „რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ფარგლებში დაფინანსებული პროექტების მართვის ეფექტიანობის აუდიტი“.

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[200].

ასევე, აღსანიშნავია, რომ **მუნიციპალიტეტების მიერ არ ხორციელდება პროექტების დასრულების შემდგომ შეფასებაც,** რაც აფერხებს წინა პერიოდებში განხორციელებული პროექტებიდან მიღებული გამოცდილების მომავალ პროექტებში გათვალისწინების შესაძლებლობას. როგორც წესი, პროექტის დასრულების შემდგომი შეფასება ხელს უწყობს განმახორციელებელ უწყებებს გამოავლინონ პროექტის განხორციელების პროცესში ყველაზე ხშირად დაშვებული შეცდომები და მათი გამომწვევი მიზეზები. შესაბამისად, **აღნიშნული შეფასების სისტემის არსებობა საშუალებას მისცემს მუნიციპალიტეტებს, განსაზღვრონ შეფასებისას იდენტიფიცირებული პრობლემების გამოსწორების/გადაჭრის გზები და მოახდინონ მიღებული გამოცდილების გათვალისწინება მომავალში განსახორციელებელი პროექტების შერჩევისა და დაგეგმვის პროცესში; აღნიშნული ხელს შეუწყობს პროექტების განხორციელების პროცესისა და მიღწეული შედეგების გაუმჯობესებას.**

<u>რეკომენდაციები:</u>

*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 მუნიციპალიტეტებს განესაზღვრებათ პროექტების მიმდინარეობის შესახებ**

[200] სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შესაბამისი რეკომენდაცია გაცემული იქნა „რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ფარგლებში დაფინანსებული პროექტების მართვის“ ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში.

**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.**

## 4. სახელმწიფო ფინანსური აქტივების მართვა

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის მეთოდოლოგიის (GFSM 2001) მიხედვით ფინანსური აქტივები წარმოადგენენ ფინანსურ მოთხოვნებს, რომლებიც წარმოიქმნება კრედიტორსა და დებიტორს შორის გაფორმებული ხელშეკრულების საფუძველზე. ფინანსური მოთხოვნა კრედიტორს საშუალებას აძლევს მიიღოს ეკონომიკური სარგებელი კონტრაქტით გათვალისწინებული პირობებითა და დებულებებით. საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით ტიპურ ფინანსურ აქტივებად განიხილება: ვალუტა და დეპოზიტები, სესხები, აქციები და სხვა კაპიტალი, წარმოებული ფინანსური ინსტრუმენტები, სხვა დებიტორული დავალიანებები.

2016 წლის განმავლობაში, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, „ფინანსური აქტივების ზრდის (ნაშთის გამოკლებით)“ მუხლის გეგმური მაჩვენებელი თავდაპირველ გეგმასთან შედარებით 61.6 მლნ ლარით გაიზარდა და 468.6 მლნ ლარი შეადგინა. თუმცა, აღნიშნული მუხლის ფაქტობრივი შესრულება 495.6 მლნ ლარს გაუტოლდა და გეგმურ მაჩვენებელს 27 მლნ ლარით გადააჭარბა.

**ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით)**

| | 2015 წლის ბიუჯეტის კანონი | 2015 წლის ფაქტობრივი შესრულება | 2016 წლის ბიუჯეტის კანონი (თავდაპირველი) | 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის (ცვლილება) | 2016 წლის ფაქტობრივი შესრულება |
|---|---|---|---|---|---|
| **ფინანსური აქტივების ზრდა** | 336,190 | 444,783 | 407,002 | 468,592 | 495,571 |
| *მათ შორის:* | | | | | |
| სესხები | 158,200 | 181,174 | 222,902 | 299,342 | 285,239 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| აქციები და სხვა კაპიტალი | 177,990 | 263,609 | 184,100 | 169,250 | 210,332 |

*ცხრილი 41. ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით) – 2015-2016 წწ. (ათასი ლარი)*

2015 წლისგან განსხვავებით, 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის მიხედვით ფინანსური აქტივების ზრდა ძირითადად, „სესხების“ მუხლის ზრდის ხარჯზე უნდა მომხდარიყო. ფაქტობრივი შესრულებით, „ფინანსური აქტივების ზრდის" მუხლით გაწეული გადასახდელების უდიდესი წილი (57.6%) სწორედ სესხების ზრდაზე მოდის. ამ მუხლის შესრულების მაჩვენებელმა 285.2 მლნ ლარი შეადგინა და 14.1 მლნ ლარით ჩამორჩა ბიუჯეტის კანონით დადგენილ გეგმურ მაჩვენებელს. ასევე აღსანიშნავია, რომ **2016 წლის განმავლობაში სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოებში კაპიტალის გასაზრდელად მიმართულმა საბიუჯეტო სახსრებმა დაგეგმილ მაჩვენებელს 41.1 მლნ ლარით გადააჭარბა და 210.3 მლნ ლარს გაუტოლდა.**

**ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოკლებით)**

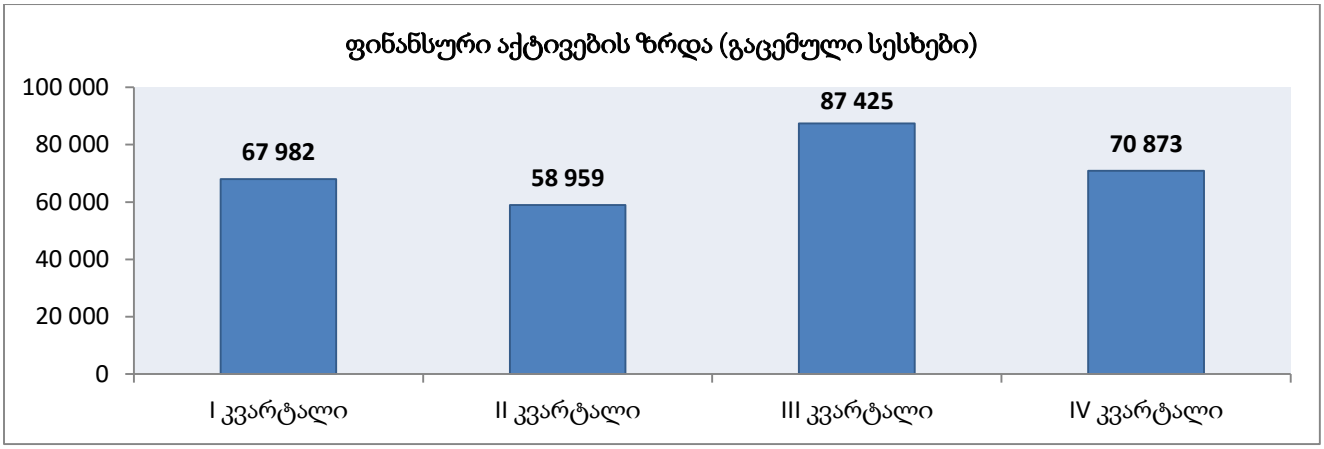
| | 2015 წლის ბიუჯეტის კანონი | 2015 წლის ფაქტობრივი შესრულება | 2016 წლის ბიუჯეტის კანონი (თავდაპირველი) | 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის (ცვლილება) | 2016 წლის ფაქტობრივი შესრულება |
|---|---|---|---|---|---|
| **ფინანსური აქტივების კლება** | 85,000 | 71,874 | 90,000 | 90,000 | 88,717 |
| *მათ შორის:* | | | | | |
| სესხები | 85,000 | 71,868 | 90,000 | 90,000 | 87,994 |
| აქციები და სხვა კაპიტალი | 0 | 0 | 0 | 0 | 719 |
| სხვა დებიტ. დავალიანება | 0 | 6 | 0 | 0 | 4 |

*ცხრილი 42. ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოკლებით) – 2016-2016 წწ. (ათასი ლარი)*

რაც შეეხება „ფინანსური აქტივების კლების“ მუხლს, მისი გეგმური მაჩვენებელი მთლიანად სესხების კომპონენტზე მოდის და 90 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. ფინანსური აქტივების კლების სხვა კომპონენტები დაგეგმილი არ ყოფილა. ფაქტობრივი შესრულების მხრივ, „სესხების“ მუხლიდან მიღებული შემოსულობების ოდენობა 2 მლნ ლარით ჩამორჩა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს და 88 მლნ ლარი შეადგინა.

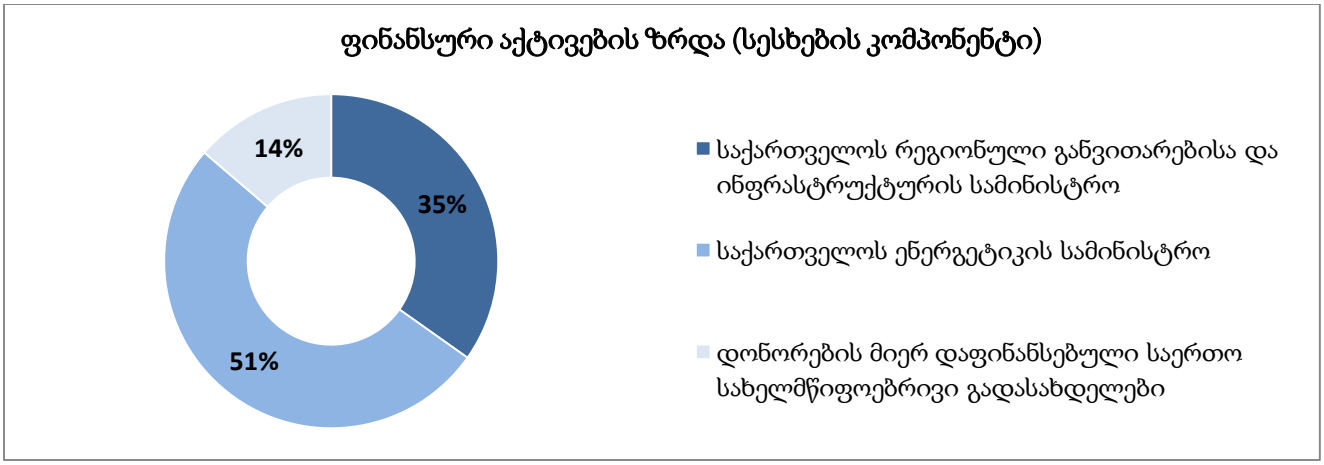
## 4.1. სესხები

2016 წლის განმავლობაში სხვადასხვა საინვესტიციო პროექტების განხორციელების ფარგლებში სესხები გაიცა მხოლოდ საგარეო წყაროებიდან აღებული საკრედიტო რესურსების ხარჯზე. ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, გადასესხებული სესხების მთლიანმა მოცულობამ 285 მლნ ლარი შეადგინა, რაც წლიური დაზუსტებული გეგმის 95%-ია. „სესხების“ მუხლით ფინანსური აქტივების ზრდის კვარტალური დინამიკა წარმოდგენილია დიაგრამაზე.




*დიაგრამა 49. „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის სესხების კომპონენტის კვარტალური დინამიკა (ათასი ლარი)*

**საყურადღებოა, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი „ფინანსური აქტივების ზრდის“ (სესხების კომპონენტი) მუხლის სისრულესთან დაკავშირებული ხარვეზები. კერძოდ, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში მოცემული ფინანსური აქტივების (სესხები) ზრდის მაჩვენებელი (285 მლნ ლარი) არ მოიცავს წყლის ინფრასტრუქტურის განახლების პროექტისა (25 04 02) და წყლის ინფრასტრუქტურის განახლების II პროექტის (25 04 03) ფარგლებში გაცემულ სესხებს, შესაბამისად, 0.6 მლნ და 18.7 მლნ ლარის ოდენობით.** აღნიშნული სესხები საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ გადასესხდა შპს „გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიაზე“ და შედეგად, თავისი შინაარსით წარმოადგენს სახელმწიფოს ფინანსურ აქტივს. **მიუხედავად ამისა, ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, აღნიშნული ტრანზაქციები სახელმწიფო ბიუჯეტში კლასიფიცირდა „ხარჯების“ მუხლის სხვადასხვა კაპიტალური ხარჯების კომპონენტში და არა „ფინანსური აქტივების (სესხები) ზრდის“ მუხლში. შესაბამისად, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის ფაქტიური ოდენობა არასრულადაა წარმოდგენილი (ჯამურად 19.4 მლნ ლარის ოდენობით).**



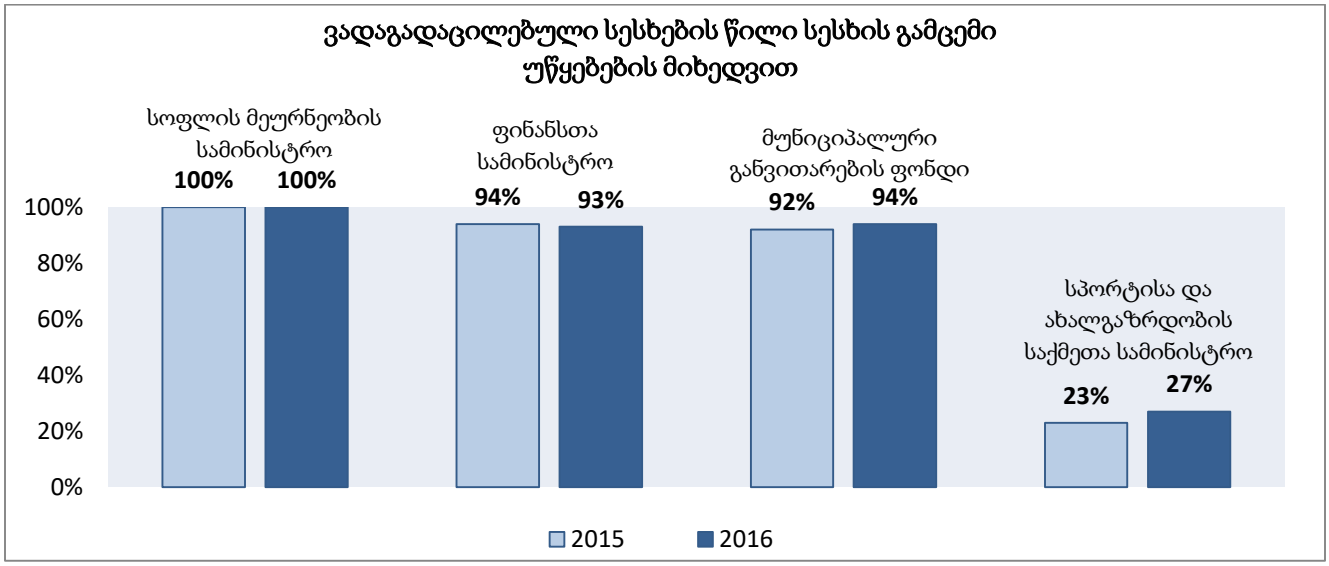

*დიაგრამა 50. „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის სესხების კომპონენტი ორგანიზაციულ ჭრილში - 2016 წ.*

2016 წელს გადასესხებული სესხების 51% (146 მლნ ლარი) მიმართული იყო ენერგეტიკის სფეროში არსებული პროექტების დაფინანსებისათვის, ხოლო 35% (98.8 მლნ ლარი) საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს პროგრამების განსახორციელებლად. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ქვეშ გაცემული სესხები ემსახურებოდა აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, კერძოდ, ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციას და თბილისის ავტობუსების პროექტის დაფინანსებას. აღნიშნული სესხების მიმღებს წარმოადგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა და თბილისის მერია.

**რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის შიდა რესურსებიდან გაცემულ სესხებს, სახელმწიფო სესხების დინამიკის ანალიზით ვლინდება სესხების გაცემისას გადამხდელის კრედიტუნარიანობის შეფასებასთან და ასევე, სესხების მართვის ეფექტიანობასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი ხარვეზები[201].** 2016 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, შიდა საბიუჯეტო სესხების (მოქმედი სესხები) სახით სულ გაცემულია 245.7 მლნ ლარი, საიდანაც დაფარულმა ძირმა თანხამ 32.9 მლნ ლარი შეადგინა. შედეგად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, შიდა საბიუჯეტო რესურსებიდან გაცემული სესხების ნაშთი 212.8 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, საიდანაც სახელმწიფო სესხების ერთიან რეესტრზე დაყრდნობით, 92% წარმოადგენს ძირი თანხის სახით ბიუჯეტის წინაშე არსებულ ვადაგადაცილებულ დავალიანებას.

[201] აღნიშნული სტატისტიკა ეყრდნობა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოწოდებულ სახელმწიფო სესხების ერთიანი რეესტრის მონაცემებს.

სესხის გამცემი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიხედვით, საყურადღებოა, რომ ***სოფლის მეურნეობის სამინისტროს*** **მიერ გაცემული სესხების 100% ვადაგადაცილებაშია.** ასევე აღსანიშნავია, ვადაგადაცილებული სესხების მაღალი ხვედრითი წილი ფინანსთა სამინისტროსა და სსიპ „მუნიციპალური განვითარების ფონდის“ მიერ გაცემულ სესხებში, შესაბამისად 93%-ისა და 94%-ის ოდენობით.




*დიაგრამა 51. ვადაგადაცილებული სესხების წილი მთლიან მოქმედ სესხებში სესხის გამცემი უწყებების მიხედვით.*

**შიდა საბიუჯეტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხების მართვაში არსებულ ხარვეზებზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მიერ გასული წლების ანგარიშებშიც არაერთხელ იქნა ყურადღება გამახვილებული. რამდენადაც, „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“ 63-ე მუხლის შესაბამისად, სესხის გამცემ უწყებებს უფლებამოსილება ენიჭებათ მართონ საკუთარი ვადაგადაცილებული სასესხო დავალიანებები, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, აღნიშნული მიმართულებით ქმედითი ზომების გატარება, რაც ხელს შეუწყობს სესხის გამცემი უწყებების ბალანსზე რიცხული ვადაგადაცილებული სასესხო დავალიანებების მოცულობის შემცირებას.**

2016 წელს საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების ხარჯზე გაცემული სესხებიდან მობილიზებულმა შემოსულობამ 111.9 მლნ ლარი შეადგინა, საიდანაც ძირითადი თანხის დაფარვიდან მიღებულ იქნა 85.7 მლნ ლარი, საპროცენტო და საკომისიო შემოსავლების სახით 26.2 მლნ ათასი ლარი, ხოლო საურავების სახით 2.3 ათასი ლარი.

**ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო ვალისა და საგარეო დაფინანსების დეპარტამენტის განმარტებით, გადასესხებული სესხების ნაწილში სესხების კლება გეგმის მიხედვით ვერ განხორციელდა, რადგან 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. თუმცა, აღნიშნული დავალიანება სრულად იქნა დაფარული 2017 წლის 10 იანვარს, ვადაგადაცილების გამო დაკისრებული ჯარიმის ჩათვლით.

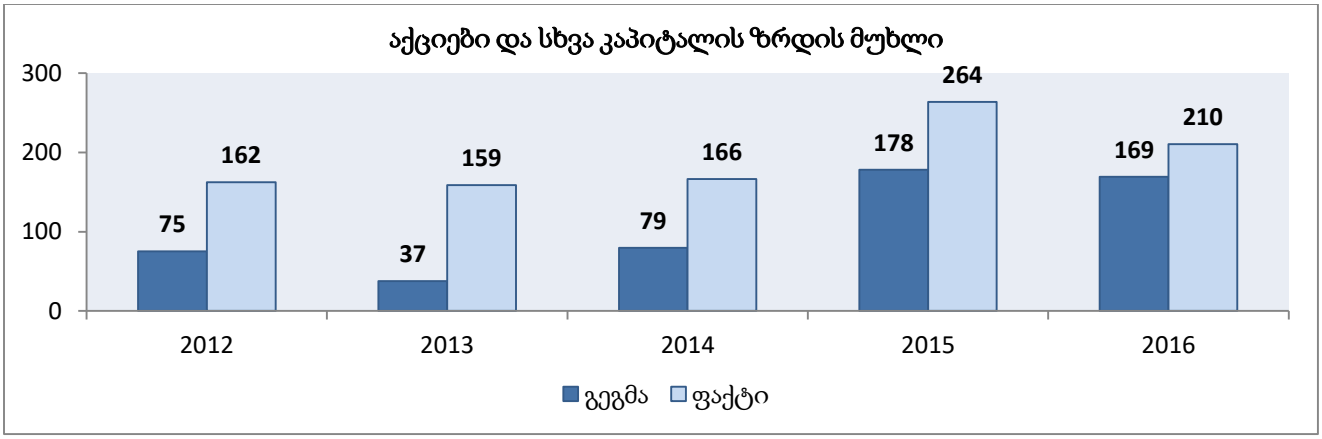
**ასევე, შპს „ენერგოტრანსმა“ ვერ შეძლო „შავი ზღვის ელექტროგადამცემი ქსელის პროექტთან (KfW)“ დაკავშირებით გაფორმებული ქვესასესხო ხელშეკრულების ფარგლებში აღებული სესხის მომსახურება.** საყურადღებოა, რომ აღნიშნულ სესხზე 2014 წელს ორჯერ განხორციელდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული გადასახდელების გადავადება, რის შედეგადაც 2014 წელს გადასახდელი თანხები მსესხებელს უნდა დაეფარა 2015 წლის დეკემბრისათვის, თუმცა მოცემული ვალდებულებების შესრულება მსესხებელმა ვერც 2015 წელს მოახერხა და საქართველოს მთავრობის N2704 განკარგულების საფუძველზე შპს „ენერგოტრანსის“ მიმდინარე ფინანსური ვალდებულებების (20,724,072 ევრო) გადახდა გადავადდა 2020 წლის 10 დეკემბრამდე. აღსანიშნავია, რომ შპს „ენერგოტრანსმა“ ვერც 2016 წელს ვერ შეძლო აღნიშნული სესხის ფარგლებში არსებული მიმდინარე ვალდებულების სრულად დაფარვა. კერძოდ, წლის განმავლობაში სესხის ძირითადი თანხის დაფარვიდან დაგეგმილი იყო 13,857 ათასი ევროს მობილიზება, საიდანაც დაიფარა მხოლოდ 6,999 ათასი ევრო და შესაბამისად, ვერ მოხდა 6,857 ათასი ევროს ბიუჯეტში მომართვა. საყურადღებოა ის ფაქტიც, რომ 2016 წლის დეკემბერში შპს „ენერგოტრანსმა“ წერილით მიმართა ფინანსთა სამინისტროს სესხის გადავადების თხოვნით, რის შედეგადაც აღნიშნული სესხი რესტრუქტურიზდა 2016 წლის 30 დეკემბერს გაფორმებული ხელშეკრულების საფუძველზე და შპს „ენერგოტრანსს“ „შავი ზღვის ელექტროგადამცემი ქსელის პროექტთან (KfW)“ დაკავშირებით გაფორმებული ქვესასესხო ხელშეკრულების ფარგლებში აღებული ძირითადი სესხის ძირითადი თანხის გადახდაზე განესაზღვრა ახალი გრაფიკი, რომელიც იწყება 2021 წლის დეკემბრიდან ანუ მთლიანი სესხის გადავადება განხორციელდა 5 წლის ვადით.

გარდა ამისა, **საქართველოს მთავრობის N2479 განკარგულების საფუძველზე 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.

## 4.2. აქციები და სხვა კაპიტალი

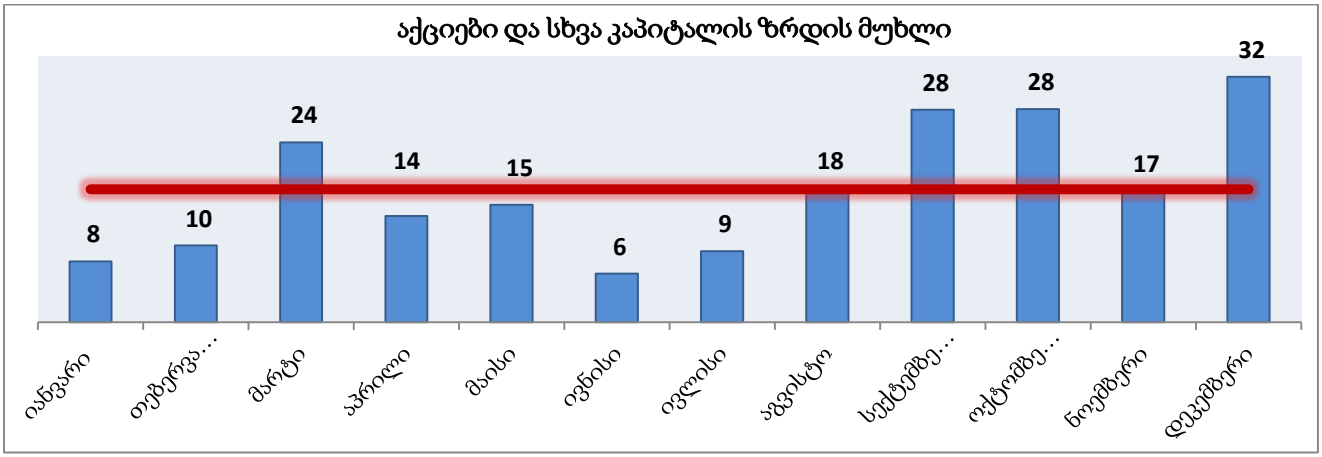
2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით ფინანსური აქტივების ზრდის აქციები და სხვა კაპიტალის კომპონენტის გეგმური მაჩვენებელი 184.1 მლნ ლარი დონეზე განისაზღვრა. თუმცა კანონში განხორციელებული ცვლილებით, იგი 169.3 მლნ ლარამდე შემცირდა. საკასო შესრულებამ კი 210.3 მლნ ლარი შეადგინა და ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს 24%-ით გადააჭარბა. საყურადღებოა, რომ უკანასკნელი წლების განმავლობაში აღნიშნული მუხლით გაწეული გადასახდელების მოცულობა ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება და საშუალოდ[202] 124%-ით აჭარბებს შესაბამისი წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს, რაც არასასურველ ტენდენციად უნდა ჩაითვალოს. **აქედან გამომდინარე, 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.**

[202] აღებული ბოლო 5 წლის საშუალო მაჩვენებელი (2012-2016 წწ.)




*დიაგრამა 52. „აქციები და სხვა კაპიტალი“ მუხლით გაწეული გადასახდელების შესრულების დინამიკა - 2012-2016 წწ. (მლნ ლარი)*

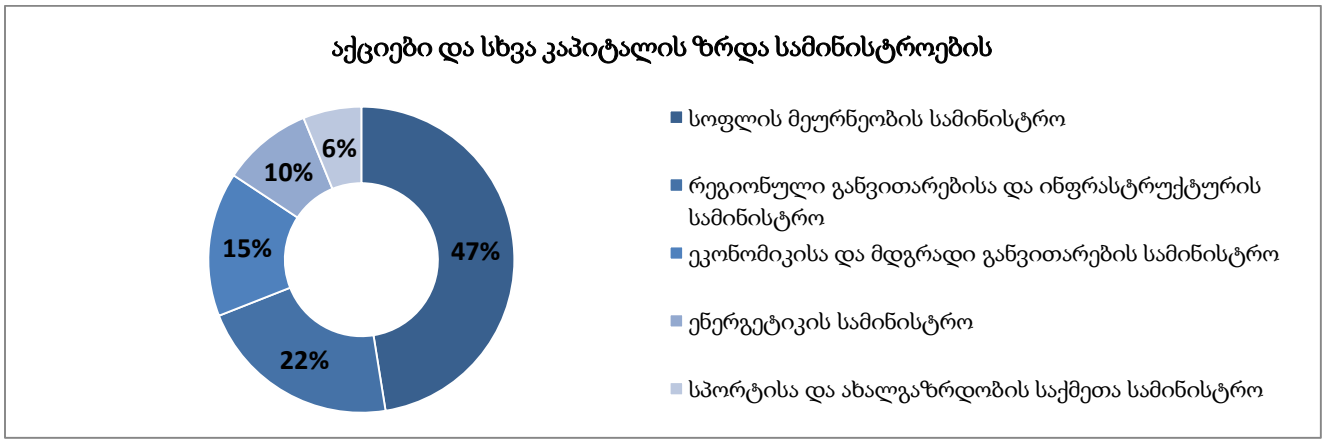
გასული საბიუჯეტო წლისგან განსხვავებით, 2016 წლის განმავლობაში „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლით საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვა, გარკვეული არათანაბარზომიერებით ხასიათდებოდა და ძირითადად კონცენტრირებული იყო წლის ბოლო თვეებში. კერძოდ, სექტემბერ-დეკემბერში ამ მიმართულებით ათვისებული რესურსის ოდენობამ მთლიანი მუხლის წლიური საკასო ხარჯის 50% შეადგინა. ამასთან, მხოლოდ დეკემბერში სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოებში კაპიტალის გასაზრდელად მიმართული იქნა 32.3 მლნ ლარი.




*დიაგრამა 53. „აქციები და სხვა კაპიტალის“ ზრდის მუხლის ყოველთვიური დინამიკა - 2016 წ. (მლნ ლარი).*

მხარჯავი დაწესებულებების მიხედვით, ფინანსური აქტივების ზრდის „აქციებისა და სხვა კაპიტალის“ მუხლით გაწეული გადასახდელების უდიდესი წილი (99.5 მლნ ლარი) მოდის *სოფლის მეურნეობის სამინისტროზე*. აღნიშნული სახსრები სამინისტროს მიერ მიმართული იქნა ორი პროგრამის („სოფლის მეურნეობის განვითარების“ პროგრამა (37 01) და „სოფლის მეურნეობის

დარგში სამეცნიერო კვლევითი ღონისძიებების განხორციელება“ (37 04)) ფარგლებში, შესაბამის საწარმოებში კაპიტალის გასაზრდელად.




*დიაგრამა 54. ფინანსური აქტივების ზრდის „აქციები და სხვა კაპიტალი“ მუხლის განაწილება მხარჯავი დაწესებულებების მიხედვით - 2016 წ.*

კერძოდ, სოფლის მეურნეობის დარგში „სამელიორაციო სისტემების რეაბილიტაციისა და სამელიორაციო დანიშნულების ტექნიკის შეძენის“ (37 01 03) უზრუნველსაყოფად, სახელმწიფოს 100%-იანი წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი შპს „საქართველოს მელიორაციის“ კაპიტალი გაიზარდა 41.3 მლნ ლარით, ხოლო შპს „მექანიზატორის“ კაპიტალი გაიზარდა 25.5 მლნ ლარით. აღნიშნული თანხა (25.5 მლნ ლარი) გადანაწილდა ორი ქვეპროგრამის დაფინანსებაზე:

- *„სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის სესხისა და ლიზინგის ვალდებულებების დაფარვის“* ქვეპროგრამაზე (37 01 09) გამოყოფილი საბიუჯეტო რესურსის ოდენობამ 23,000 ათასი ლარი შეადგინა, საიდანაც 22 მლნ ლარი მიიმართა შპს „მექანიზატორის“ კაპიტალის გასაზრდელად, რომლის მიზნობრიობასაც წარმოადგენდა 2016 წლის სასესხო და სალიზინგო ვალდებულებების დაფარვა. აღნიშნული ვალდებულებები წარმოადგენს შპს „მექანიზატორის“ სასესხო და სალიზინგო ვალდებულებებს, რომლებიც წარმოიშვა, შესაბამისად სს „საქართველოს ბანკთან“ და სს „პრომაგროლიზინგთან“ 2012 წელს გაფორმებული სასესხო და სალიზინგო ხელშეკრულებების საფუძველზე. **გამომდინარე იქიდან, რომ მოცემული ვალდებულებების დაფარვა ხორციელდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, იგი წარმოადგენს სახელმწიფოს პირდაპირ ვალდებულებას და შესაბამისად,**

**სახელმწიფო ვალის ნაწილს[203]. მიუხედავად ამისა, ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოცემული სესხი არ არის აღრიცხული სახელმწიფო ვალის პორტფელში;**

- *„სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის“* ქვეპროგრამის (37 01 06) ფარგლებში 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოიყო 3.5 მლნ ლარი შპს „მექანიზატორში“ კაპიტალის გასაზრდელად. აღნიშნული თანხის მიზნობრიობად განისაზღვრა სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის ტექნიკურად გამართვა და 2016 წელს წარმოშობილი ვალდებულებების დაფარვა. კერძოდ, 2.3 მლნ ლარი მიიმართა ისეთი მიმდინარე ვალდებულებების დასაფარად, როგორიცაა საწვავის, ტექნიკის მარაგნაწილებისა და რემონტის, GPS მომსახურების, ქონების დაზღვევისა და სახელფასო დავალიანებები. **აღსანიშნავია, რომ მსგავსი ტიპის ხარჯები თავისი შინაარსით წარმოადგენს მიმდინარე ხარჯებს, შესაბამისად, ადგილი არ აქვს საწარმოსთვის გამოყოფილი თანხით რაიმე სახის აქტივის შექმნა, რაც კაპიტალის გაზრდის მთავარ მიზანს უნდა წარმოადგენდეს. აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოებისათვის საბიუჯეტო რესურსის გადაცემა კლასიფიცირებულ იქნეს მისი შინაარსიდან გამომდინარე.**

„ირიგაციისა და დრენაჟის სისტემების გაუმჯობესების“ (37 01 14 01), „სოფლის მეურნეობის მოდერნიზაციის, ბაზარზე წვდომისა და მდგრადობის პროექტისა“ (37 01 14 02) და „ზემო სამგორის სარწვავი სისტემის რეაბილიტაციის“ (37 01 04 03) ქვეპროგრამების ფარგლებში დონორების (WB, GEF, IFAD, ORIO) დაფინანსებით მიღებული სახსრებით, 2016 წელს განხორციელებულია 12.5 მლნ ლარის ღირებულების სხვადასხვა სამელიორაციო ხასიათის ინფრასტრუქტურული პროექტები. სახაზინო სამსახურის მონაცემებზე დაყრდნობით, აღნიშნული საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვა განხორციელდა „აქციებისა და სხვა კაპიტალის ზრდის“ მუხლით, თუმცა ამ ტრანზაქციის პარალელურად, განმახორციელებელი უწყების მხრიდან არ მომხდარა შესაბამისი ნორმატიული აქტის/დოკუმენტის გამოცემა, სადაც მითითებული იქნებოდა თუ რომელ საწარმოში განხორციელდა სახელმწიფოს წილის ზრდა. **შედეგად, 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეულ იქნა ხარჯი „აქცია და სხვა კაპიტალის“ ზრდის მიმართულებით, თუმცა არცერთ სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოში 2016 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით მოცემული ოდენობით კაპიტალის ზრდა არ განხორციელებულა. სოფლის**

[203] მოცემულ საკითხზე დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ. სახელმწიფო ვალის ქვეთავი.

მეურნეობის სამინისტროს განმარტებით, შესაბამის საწარმოში კაპიტალის გაზრდა მოხდება აღნიშნული პროექტების დასრულების შემდგომ, პროექტების მთლიანი ღირებულებით.

2015 წლის განმავლობაში სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებზე კაპიტალის გასაზრდელად მიმართული სახსრებიდან, გარკვეულ შემთხვევებში ადგილი ჰქონდა სამინისტროს მიერ საბიუჯეტო წლის განმავლობაში გადარიცხული რესურსის ფარგლებში გამოუყენებელი სახსრების კომპანიის საბანკო ანგარიშზე განთავსებას. კერძოდ:

- სარწყავი და დამშრობი სისტემების რეაბილიტაციის, სამელიორაციო დანიშნულების ტექნიკის, მანქანა-მექანიზმების, მოწყობილობების, დანადგარებისა და სატრანსპორტო საშუალებების შეძენის მიზნით შპს „საქართველოს მელიორაციის“ კაპიტალის გასაზრდელად გადაირიცხა 41.3 მლნ ლარი. აქედან, კომპანიის მიერ წარმოდგენილი ანგარიშის მიხედვით, 2017 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, 1,704 ათასი ლარი გამოუყენებელია;
- რთველის ღონისძიებების ეფექტურად განხორციელების მიზნით სს „აკურაში“ კაპიტალის გასაზრდელად გადაირიცხა 19 მლნ ლარი, საიდანაც კომპანიის მიერ წარმოდგენილი ანგარიშის მიხედვით, 2017 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, 1,172 ათასი ლარი გამოუყენებელია.

2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლით გაწეული გადასახდელების 22%-ის (45.2 მლნ ლარი) ხარჯვა განხორციელდა *რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს* მიერ. აღსანიშნავია, რომ მოცემულ მაჩვენებელში გათვალისწინებული არ არის საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 11 იანვრის N2 დადგენილების საფუძველზე შპს „სახელმწიფო სამშენებლო კომპანიაში“ სამინისტროს მიერ განხორციელებული კაპიტალის ზრდა 11,966 ათასი ლარის ოდენობით, ვინაიდან მოცემული სახსრების საკასო ხარჯვა მოხდა შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს „სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვის“ პროგრამის (35 04) ფარგლებში გამოყოფილი ასიგნებებიდან „სხვადასხვა კაპიტალური ხარჯების“ მუხლით. შედეგად, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი ფინანსური აქტივების ზრდის, „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლით გაწეული გადასახდელების მოცულობა არასრულად (11,966 ათასი ლარით შემცირებული ოდენობით) ასახავს საბიუჯეტო წლის განმავლობაში სახელმწიფო წილობრივი

**მონაწილეობით მოქმედ საწარმოებში გაზრდილი კაპიტალის რეალურ ოდენობას.** აქედან, 6 მლნ ლარი შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ შპს „სახელმწიფო სამშენებლო კომპანიისთვის“ გადარიცხულია 2016 წლის 13 ივლისს, თუმცა აღნიშნული თანხის კომპანიის კაპიტალში შეტანა მოხდა მხოლოდ 2017 წლის იანვარში.

2016 წლის განმავლობაში რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ მთავრობის განკარგულებებისა და სამინისტროსათვის ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული ასიგნებების საფუძველზე, შპს „გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიის“ კაპიტალის გასაზრდელად მიმართულ იქნა 36.7 მლნ ლარი, შპს „სახელმწიფო სამშენებლო კომპანიაში“ - 1.5 მლნ ლარის მოცულობის საბიუჯეტო სახსრები, ხოლო 7 მლნ ლარით გაიზარდა შპს „საქართველოში მყარი ნარჩენების მართვის კომპანიის“ კაპიტალი. **საყურადღებოა, რომ გარკვეულ შემთხვევებში, ადგილი ჰქონდა სამინისტროს მიერ საბიუჯეტო წლის განმავლობაში გადარიცხული რესურსის ფარგლებში გამოუყენებელი სახსრების კომპანიის საბანკო ანგარიშზე განთავსებას.** კერძოდ:

- 2016 წლის 14 ივლისის მთავრობის N1408 განკარგულების საფუძველზე, სტიქიური მოვლენების შედეგების სალიკვიდაციო ღონისძიებებისათვის საჭირო სამუშაოების და მასთან დაკავშირებული საპროექტო და საზედამხედველო მომსახურებების განხორციელების მიზნით, *შპს „სახელმწიფო სამშენებლო კომპანიაში“* კაპიტალის გასაზრდელად გადაირიცხა 1.5 მლნ ლარი[204]. კომპანიის მიერ წარმოდგენილი ანგარიშის მიხედვით, შესრულებული სამუშაოების ღირებულებამ 0.5 მლნ ლარი შეადგენა, ხოლო 1 მლნ ლარი აუთვისებელი დარჩა;
- 2016 წლის 5 მაისის N777 მთავრობის განკარგულების საფუძველზე, სოფელ გუდაურის წყალმომარაგების სისტემის რეაბილიტაციის პირველი ეტაპის (გამანაწილებელი ქსელის რეაბილიტაცია) სამუშაოების და მასთან დაკავშირებული საქონლისა და მომსახურების შესყიდვის მიზნით, *შპს „გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიის“* კაპიტალი გაიზარდა 5 მლნ ლარით. კომპანიის მიერ წარმოდგენილი ანგარიშის მიხედვით, შესრულებული სამუშაოების ღირებულებამ შეადგინა 3.9 მლნ ლარი. შედეგად, გადარიცხული თანხის 22% (1.1 მლნ ლარი) აუთვისებელი დარჩა.

[204] საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის ბრძანება N64/ო, 25.07.2016.

2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლით გაწეული გადასახდელების 15%-ის (32 მლნ ლარი) ხარჯვა განხორციელდა *სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“* მიერ. თუმცა 2016 წლის ბოლოსთვის, აღნიშნული თანხიდან 5.8 მლნ ლარი გამოუყენებელი და განთავსებული იყო კომპანიების საბანკო ანგარიშებზე. კერძოდ, შპს „მთის კურორტების განვითარების კომპანიის" კაპიტალის გაზრდისთვის მიმართული 26.9 მლნ ლარიდან, წლის ბოლოს არსებულმა ნაშთმა 5.1 მლნ ლარი შეადგინა. ასევე, შპს "თეთნულდი დეველოპმენტის“ კაპიტალის გასაზრდელად მიმართული 5 მლნ ლარიდან 2.7 მლნ ათასი ლარი გამოუყენებელია და განთავსებული იყო კომპანიის საბანკო ანგარიშზე.

**ზემოაღნიშნული შემთხვევები მიუთითებს დაგეგმილი ღონისძიებების განსახორციელებლად საჭირო ფინანსური რესურსის განსაზღვრაში არსებულ ხარვეზებზე. ასევე, აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ მთავრობის განკარგულებების საფუძველზე გამოყოფილი თანხების ათვისების შესახებ კომპანიების მიერ წარმოდგენილი ანგარიშები ზოგადი ხასიათისაა, მოიცავს მხოლოდ ათვისებული თანხების რიცხობრივ მაჩვენებლებს და ხშირ შემთხვევებში, არ არის ასახული ინფორმაცია თითოეული პროექტის ფარგლებში შესრულებულ სამუშაოზე დახარჯული ფინანსური რესურსის, გაფორმებული კონტრაქტებისა და შემსრულებლების შესახებ. აგრეთვე, სამინისტროების მიერ არ ხდება კომპანიების მიერ განხორციელებული ღონისძიებებისა და მიღწეული შედეგების შესწავლა პირველადი დოკუმენტაციის საფუძველზე და შესაბამისად, წარმოდგენილი ინფორმაციის სანდოობის ხარისხის გადამოწმება. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი გამოყენების უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია, შესაბამისი საბიუჯეტო ორგანიზაცია საანგარიშგებო პერიოდის ბოლოს იღებდეს სრულყოფილ ინფორმაციას (პირველადი დოკუმენტების ჩათვლით) წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოს მიერ წლის განმავლობაში გაზრდილი კაპიტალის ფარგლებში შესრულებული სამუშაოების, გახარჯული ფინანსური რესურსისა და წლის ბოლოს არსებული ნაშთების შესახებ.**

რაც შეეხება ფინანსური აქტივების კლების აქციები და სხვა კაპიტალის კომპონენტს, აღნიშნული მუხლით 2016 წლის განმავლობაში შემოსულობების მიღება დაგეგმილი არ ყოფილა. თუმცა საყურადღებოა, რომ სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ მონაცემებზე დაყრდნობით, საბიუჯეტო წლის განმავლობაში განხორციელდა 4 სახელმწიფო საწარმოს[205]

[205] სს ,,მინას“ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული 1 ლარიანი ნომინალური ღირებულების 24,032 ცალი ჩვეულებრივი აქცია (სახელმწიფოს წილი კაპიტალში 0.140523 %); „შპს „აკად. ბ. ნანეიშვილის სახელობის ფსიქიკური ჯანმრთელობის

წილების პრივატიზება. აღნიშნული პრივატიზებებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში უნდა ჩარიცხულიყო 970.4 ათასი ლარი (სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ 7%-იანი საკომისიოს გამორიცხვით). სახელმწიფო ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ მიერ, შპს „დასავლეთ საქართველოს ტუბერკულოზისა და ფილტვის დაავადების ცენტრში“ სახელმწიფოს წილის გაყიდვიდან მიღებული შემოსულობების ჩარიცხვა განხორციელდა „არაფინანსური აქტივების კლების“ მუხლის სახაზინო კოდზე - **„შემოსულობა სახელმწიფო სხვა არამატერიალური ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან, რომელიც განლაგებულია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების (გარდა ა/რესპუბლიკების ადგილ. თვითმ. ერთეულებისა) ტერიტორიაზე და სახელმწიფოს სარგებლობაშია“** (სახაზინო კოდი 3365). მაშინ როდესაც, შპს „აკად. ბ. ნანეიშვილის სახელობის ფსიქიკური ჯანმრთელობის ეროვნულ ცენტრში“ სახელმწიფოს წილის გაყიდვიდან მიღებული შემოსავალი, 744 ათასი ლარის ოდენობით, აისახა არაფინანსური აქტივების კლების სახაზინო კოდზე - **„შემოსულობა საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის სხვა არამატერიალური ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან“** (სახაზინო კოდი 3363). საყურადღებოა, რომ მესამე საწარმოს, სს „მინას“ აქციების გაყიდვიდან მიღებული თანხა სახელმწიფო ბიუჯეტში ჩაირიცხა ორ ნაწილად, აქედან ერთ შემთხვევაში 3365, ხოლო მეორე შემთხვევაში 3363 სახაზინო კოდზე. რაც შეეხება სს ,,ექსკავაციის“ აქციების გაყიდვიდან მიღებულ შემოსავლებს, მისი ასახვა მოხდა არაფინანსური აქტივების კლების კიდევ სხვა სახაზინო კოდზე - **„შემოსულობა საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის არასაცხოვრებელი შენობების გაყიდვიდან“** (სახაზინო კოდი 3307). **ამრიგად, 2016 წლის განმავლობაში 4 სახელმწიფო საწარმოს/მათი წილების პრივატიზებიდან მიღებული შემოსავლები სახელმწიფო ბიუჯეტში აისახა „არაფინანსური აქტივების კლების“ მუხლის 3 სხვადასხვა სახაზინო კოდზე, მაშინ როდესაც სახელმწიფო წილების გასხვისებიდან მიღებული შემოსავლები უნდა აისახოს ფინანსური აქტივების კლების „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლში.**

საყურადღებოა, რომ გასული წლების მსგავსად, რაზეც აღნიშნულ იქნა 2012-2015 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებში, **პრაქტიკაში სახელმწიფო წილის პრივატიზების შედეგად მიღებული სახსრების მიმართვა ხდება**

---

ეროვნული ცენტრის“ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული 95%-იან წილი; შპს „დასავლეთ საქართველოს ტუბერკულოზისა და ფილტვის დაავადების ცენტრის“ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული 95%-იან წილი; სს ,,ექსკავაციის“ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული 0.63074 ლარიანი ნომინალური ღირებულების 943 ცალი ჩვეულებრივი აქცია (სახელმწიფოს წილი კაპიტალში 4.08508 %).

**არა ფინანსური აქტივების კლების „აქციებისა და სხვა კაპიტალის“ მუხლში (სახაზინო კოდი 3413), არამედ არაფინანსური აქტივების კლების „სხვა არამატერიალური ძირითადი აქტივების“ მუხლში (ანუ არაფინანსური აქტივების კლება). თუმცა როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, 2016 წლის განმავლობაში პრივატიზებიდან მიღებული შემოსულობების ნაწილი ასევე დაკლასიფიცირებულ იქნა არაფინანსური აქტივების კლების - „არასაცხოვრებელი შენობების“ მუხლით.** როგორც ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტებით (IAS 32,39; IFRS 7,9), ისე საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სტანდარტებით (GFSM 2001, 7.51; 7.117-7.119.), რომლის საფუძველზეც ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ფორმირება, სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული აქციები/წილი წარმოადგენს სახელმწიფოს ფინანსურ აქტივს, მაშინ, როდესაც „სხვა არამატერიალური ძირითადი აქტივების“ მუხლში აღირიცხება ისეთი ტიპის ობიექტები, რომელთა მომხმარებელია მხოლოდ მათზე საკუთრების ან ლიცენზიის მქონე სუბიექტი და მოიცავს ლიცენზიებს და სხვა არამატერიალურ ძირითად აქტივებს, მათ შორის, სასარგებლო წიაღისეულის ძიებასთან დაკავშირებულ ხარჯებს, კომპიუტერების პროგრამულ უზრუნველყოფას, სხვადასხვა ჟანრის გასართობ ნაწარმოებებს, სპეციალურ ცოდნას, რომლებიც არაა კლასიფიცირებული სხვა კატეგორიების მიხედვით, ხოლო „არასაცხოვრებელ შენობების“ მუხლს მიეკუთვნება ყველა შენობა, გარდა საცხოვრებელი შენობებისა[206]. **შესაბამისად, აქციების/წილის პრივატიზებიდან მიღებული შემოსულობის აღრიცხვა „არაფინანსური აქტივების კლების” მუხლით, იძლევა სახელმწიფოს ფინანსური ოპერაციების შესახებ არასამართლიან სურათს და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში „ფინანსური აქტივების კლების“ მუხლით წარმოდგენილი ინფორმაცია არასრულად ასახავს ამ მიმართულების წლის განმავლობაში განხორციელებულ ოპერაციებს.**

ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ სხვა დონის სახელმწიფო ერთეულების (მაგ. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის, მუნიციპალიტეტების) საკუთრებაში არსებული წილების გასხვისების შედეგად მიღებული სახსრები ბიუჯეტში ასახულია ფინანსური აქტივების კლება, „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლში. **გამომდინარე აქედან, სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული აქციების/წილების პრივატიზებიდან მიღებული სახელმწიფო ბიუჯეტის**

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

შემოსულობების აღრიცხვის არსებული პრაქტიკა წინააღმდეგობაში მოდის „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით“ განსაზღვრული საბიუჯეტო სისტემის ერთიანობის პრინციპთან, რომელიც გულისხმობს საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების მიერ საერთო საფუძვლით, ერთიანი საბიუჯეტო კლასიფიკაციითა და აღრიცხვის ერთიანი სისტემით ხელმძღვანელობას.

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

## რეკომენდაციები:

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

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

*ფინანსთა სამინისტროსა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:*

- საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით, საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე გაცემული სესხები და სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოებში

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

- 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.

# 5. საშინაო ვალი და საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება

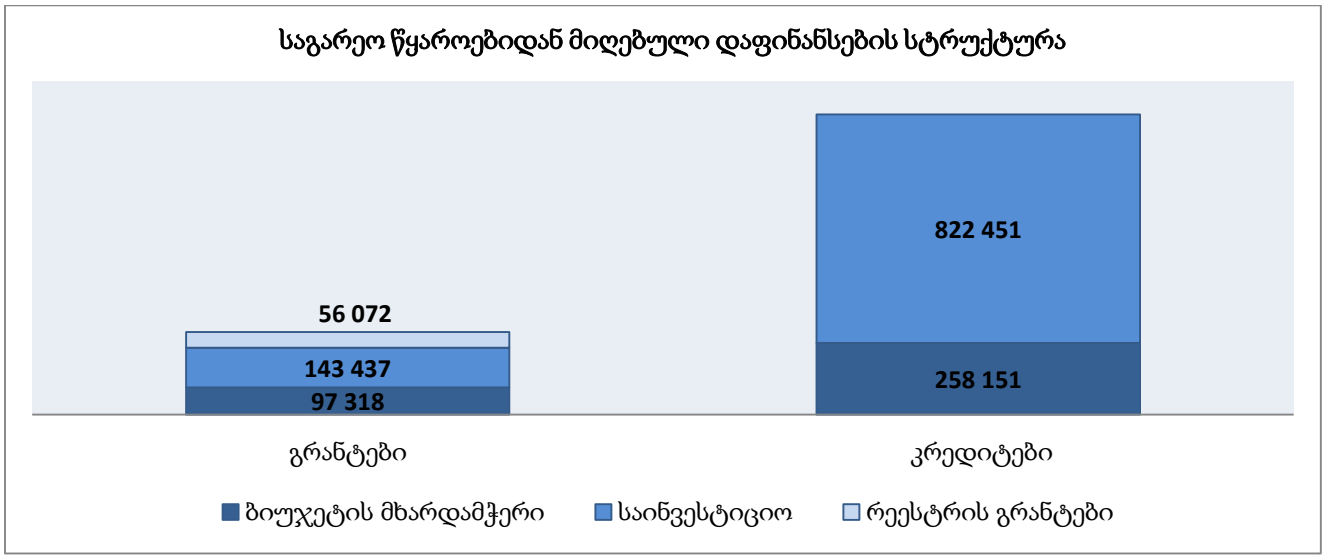
## 5.1. საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება

საგარეო წყაროებიდან ბიუჯეტში თანხების მობილიზება ხდება დონორი ორგანიზაციების თუ სხვა ქვეყნების მიერ გამოყოფილი გრანტებისა და კრედიტების სახით. 2016 წელს საგარეო წყაროებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში მოზიდულ იქნა 1,377.4 მლნ ლარი, რაც მთლიანი შემოსულობების (10,374 მლნ ლარი) 13.3%-სა და ბიუჯეტის კანონით გათვალისწინებული გეგმის

(1,322 მლნ ლარი) 104%–ს შეადგენს. გადაჭარბებით შესრულდა როგორც საგარეო კრედიტების, ასევე გრანტების მაჩვენებელი.

### 5.1.1. გრანტები

2016 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტში გრანტების სახით მიღებული შემოსულობების ოდენობამ 296.8 მლნ ლარი შეადგინა, რაც 18.8 მლნ ლარით ნაკლებია 2015 წლის შესაბამის მაჩვენებელზე. „გრანტების“ მუხლით მობილიზებული შემოსავლების კლება ძირითადად განაპირობა ბიუჯეტის მხარდამჭერი გრანტების შემცირებამ. გრანტების სახით მიღებულმა შემოსულობებმა ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს 20.3%–ით გადააჭარბა. მიღებული გრანტების 48.3%-ს შეადგენს საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან და უცხო ქვეყნების მთავრობებისგან მიღებული სახსრები, რომლებიც განკუთვნილი იყო კონკრეტული პროექტების დასაფინანსებლად, ხოლო დანარჩენი 51.7% (153.4 ათასი ლარი) წარმოადგენს ბიუჯეტის მხარდამჭერ გრანტებსა და ხაზინის ანგარიშზე რიცხულ რეესტრის გრანტებს.



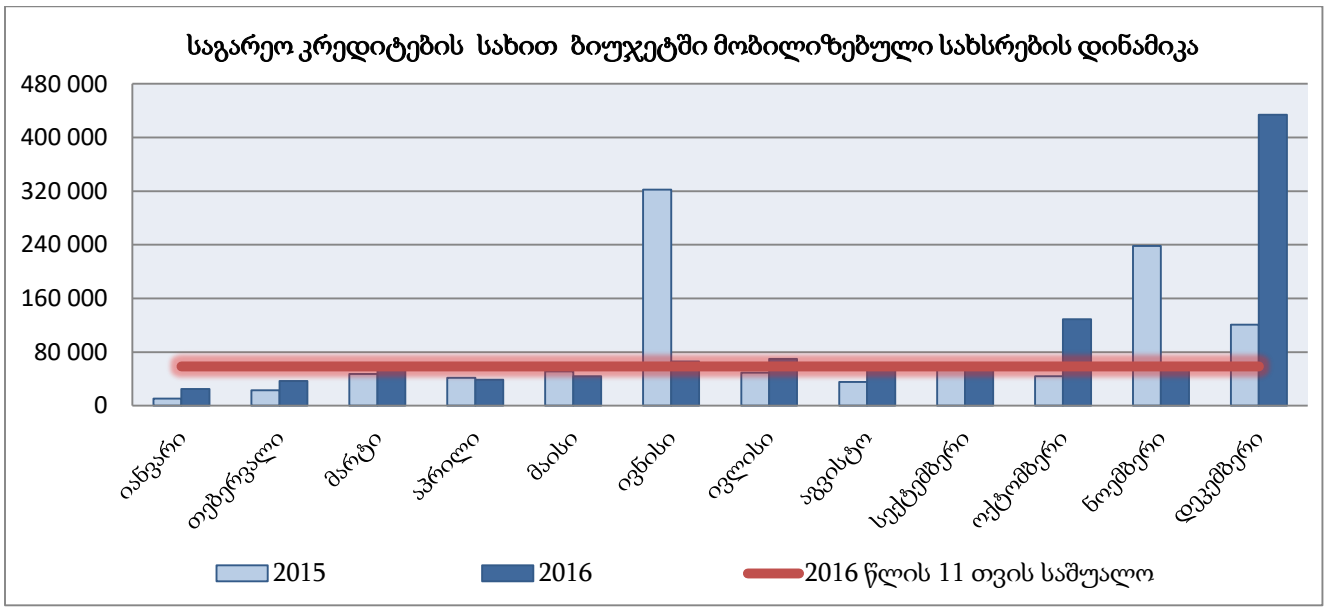

*დიაგრამა 55. საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების სტრუქტურა - 2016 წ. (ათასი ლარი)*

### 5.1.2. საგარეო კრედიტები

2016 წლის განმავლობაში ხელი მოეწერა 16 ახალ სასესხო ხელშეკრულებას, ძირითად შემთხვევებში მრავალმხრივ კრედიტორებთან. საგარეო წყაროებიდან მოზიდული კრედიტების

სახით, წლის განმავლობაში ბიუჯეტში აისახა 1,080.6[207] მლნ ლარი და კანონით გათვალისწინებულ გეგმას 4.5 მლნ ლარით გადააჭარბა. ბიუჯეტში მობილიზებული საგარეო საკრედიტო რესურსის 76%–ის მიზნობრიობას საინვესტიციო პროექტების დაფინანსება წარმოადგენს, დანარჩენი 24% კი ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტებია.

საგარეო საკრედიტო რესურსის ათვისების მხრივ უნდა აღინიშნოს, რომ პირველი თერთმეტი თვის განმავლობაში ათვისების ტენდენცია თანაბარზომიერებით ხასიათდებოდა და საშუალოდ 58.8 მლნ ლარი შეადგენდა. თუმცა, დეკემბერში საგარეო საკრედიტო რესურსიდან ბიუჯეტში მიმართულ იქნა 433.8 მლნ ლარი, რაც 11 თვის საშუალოთვიურ ათვისების მაჩვენებელს დაახლოებით 7-ჯერ აღემატებოდა. წლის ბოლოს საკრედიტო რესურსის ათვისების საგრძნობი ზრდა ძირითადად განპირობებული იყო აზიის განვითარების ბანკიდან (ADB) 258.1 მლნ ლარის მოცულობის ბიუჯეტის მხარდამჭერი სესხის მიღებით. მიუხედავად ამისა, ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების შესრულების მაჩვენებელმა ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრული გეგმის მხოლოდ 65.3% შეადგინა.




*დიაგრამა 56. საგარეო კრედიტების ბიუჯეტში მობილიზების დინამიკა - 2016 წ. (ათასი ლარი).*

2016 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით გათვალიწინებული იყო საგარეო სესხებით 27 საინვესტიციო პროექტის დაფინანსება, თუმცა კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად,

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

დასაფინანსებელი საინვესტიციო პროექტების რიცხვი 29–მდე გაიზარდა. ჯამურად, საბიუჯეტო წლის განმავლობაში საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯვა განხორციელდა 35 საინვესტიციო პროექტის ფარგლებში, თანხობრივი მოცულობით 811.2 მლნ ლარი და ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის 98.8% შეადგინა. აქედან, ადგილი ჰქონდა 6 ისეთი საინვესტიციო პროექტის განხორციელებას, რომლებიც გათვალისწინებული არ იყო არც თავდაპირველი ბიუჯეტითა და არც კანონში განხორციელებული ცვლილებით. ბიუჯეტის კანონით დაუგეგმავი პროექტების ფარგლებში, წლის ბოლოს საკრედიტო რესურსის ხარჯვამ 45.9 მლნ ლარი შეადგინა. **აღნიშნული გარემოებიდან გამომდინარე, თუ გავითვალისწინებთ მხოლოდ ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ საინვესტიციო პროექტებსა და ამ პროექტებისათვის განსაზღვრული გეგმის ფარგლებში გახარჯული რესურსის მოცულობას, საინვესტიციო კრედიტების ხარჯვის მაჩვენებელი ნაცვლად 98.8%-ისა, 93.2%-ის გაუტოლდება.**

მიუხედავად იმისა, რომ ბიუჯეტის კანონში ცვლილება დეკემბერში შევიდა, ხოლო ნოემბრის ბოლოს აღნიშნული პროექტების ფარგლებში გახარჯული იყო წლის განმავლობაში ათვისებული საკრედიტო რესურსის მნიშვნელოვანი ნაწილი, მათ შორის 2 საინვესტიციო პროექტის შემთხვევაში[208] სრულად, არც ერთი მათგანის შემთხვევაში კანონში განხორციელებული ცვლილებით გეგმური მაჩვენებლების დაკორექტირება არ მომხდარა. მაგალითად:

- 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით გათვალისწინებული არ ყოფილა „საქართველოს ურბანული რეკონსტრუქციისა და განვითარების პროექტის“ (25 03 19) ფარგლებში საკრედიტო რესურსის ათვისება. თუმცა, 2016 წლის ნოემბრის მონაცემებით, აღნიშნული პროექტის ფარგლებში დაიხარჯა 14.3 მლნ ლარი;
- ასევე, არც 2016 წლის ბიუჯეტის კანონსა და არც წარმოდგენილი ცვლილების პროექტში გათვალისწინებული არ ყოფილა „ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაციის (II ფაზა)“ (62 12 06) პროექტის ფარგლებში მისაღები საკრედიტო რესურსის მოცულობა, მაშინ როდესაც, ნოემბრის მდგომარეობით აღნიშნული პროექტის ფარგლებში გახარჯული საკრედიტო რესურსის მოცულობამ 3.7 მლნ ლარი შეადგინა.

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

| პროგრამული კოდი | პროექტის დასახელება | ბიუჯეტის კანონი | ფაქტიური შესრულება 11 თვე | ფაქტიური შესრულება 12 თვე |
|---|---|---|---|---|
| **25 02 02 13** | შიდასახელმწიფოებრივი გზების აქტივების მართვის პროექტი | 0 | 230,970 | 230,970 |
| **25 03 19** | საქართველოს ურბანული რეკონსტრუქციის და განვითარების პროექტი | 0 | 14,300,542 | 19,203,263 |
| **25 03 20** | საქართველოში მყარი ნარჩენების მართვის პროექტი | 0 | 3,109,667 | 14,735,421 |
| **62 12 06** | ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია (II ფაზა) | 0 | 3,696,754 | 5,644,553 |
| **62 12 09** | ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია (IV ფაზა) | 0 | 3,190,434 | 5,434,091 |
| **25 04 02** | წყლის ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტი | 0 | 134,124 | 636,247 |

*ცხრილი 43. ბიუჯეტის კანონით დაუგეგმავი საინვესტიციო პროექტები, რომელთა გეგმური მაჩვენებელი არ დაკორექტირდა კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად - 2016 წ.*

| პროგრამული კოდი | პროექტის დასახელება | 2016 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონი | 2016 წლის ბიუჯეტის კანონი (ცვლილება) | ფაქტიური შესრულება |
|---|---|---|---|---|
| **62 12 10** | EBRD - თბილისის ავტობუსების პროექტი | – | 14,800,000 | 14,810,202 |
| **25 03 14** | საფრანგეთი - სათხილამურო ინფრასტრუქტურის განვითარება ზემო სვანეთში | 0 | 4,950,000 | 4,940,124 |
| **29 08** | საფრანგეთი - COFACE - კომერციული საკრედიტო ხაზის შეთანხმება | – | 82,400,000 | 82,377,790 |

*ცხრილი 44. ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით დაუგეგმავი საინვესტიციო პროექტები, რომელთა გეგმური მაჩვენებელი დაკორექტირდა კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად - 2016 წ.*

**საყურადღებოა, რომ ზემოაღნიშნული საინვესტიციო პროექტებისაგან განსხვავებით, რამოდენიმე პროექტის შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების დროს გეგმური მაჩვენებლის დაკორექტირებას (იხ. ცხრილი 44). შესაბამისად, გაურკვეველია თუ რა პრინციპის საფუძველზე მოხდა საინვესტიციო რესურსით დაფინანსებული მხოლოდ ზოგიერთი პროექტის მიმდინარე ათვისების ტენდენციის გათვალისწინება და გეგმური მაჩვენებლის დაკორექტირება. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია,**

**ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტში გეგმური მაჩვენებლების დაკორექტირებისას ერთგვაროვანი მიდგომის გამოყენება ყველა საინვესტიციო პროექტის შემთხვევაში და მათი მიმდინარე ათვისების ტენდენციების გათვალისწინება, რათა წლის ბოლო უზრუნველყოფილ იქნეს „საგარეო ვალდებულების ზრდის“ მუხლით მიღებული შემოსულობების მაჩვენებლის შესადარისობა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელთან.**

14 საინვესტიციო პროექტის შემთხვევაში ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის შესრულების მაჩვენებელი 90%–ს აღემატება. თუმცა აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთი პროექტის ფარგლებში თანხის ათვისება საგრძნობლად ჩამორჩება გეგმურ მაჩვენებელს, ერთი პროექტის შემთვევაში კი საერთოდ არ გაწეულა ხარჯი.

| პროგრამული კოდი | პროექტის დასახელება | ბიუჯეტის კანონი (თავდაპირველი) 1 | ბიუჯეტის კანონი (ცვლილება) 2 | ფაქტიური შესრულება 3 | % (3)/(1) | % (3)/(2) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **62 12 03** | EBRD - აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტი | 7,600 | 0 | 0 | 0% | 0% |
| **25 02 03 03** | აღმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული ავტომაგისტრალის დერეფნის გაუმჯობესების პროექტი (ზემო ოსიაური-რიკოთი) (IBRD) | 22,400 | 22,400 | 851 | 4% | 4% |
| **25 03 09** | ქვემო ქართლის ნარჩენების მართვის პროექტი (EBRD) | 1,000 | 1,000 | 120 | 12% | 12% |
| **25 03 05** | რეგიონალური განვითარების პროექტი III (მცხეთა-მთიანეთი და სამცხე-ჯავახეთი) (IBRD) | 16,000 | 14,510 | 5,207 | 33% | 36% |
| **25 03 08** | ქუთაისის მყარი ნარჩენების ინტეგრირებული მართვის პროექტი (KfW) | 1,000 | 1,000 | 359 | 36% | 36% |
| **62 12 04** | ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია (III ფაზა) (KfW, EU) | 25,702 | 25,702 | 13,069 | 51% | 51% |
| **36 03 02** | საქართველოს ელექტროგადამცემი ქსელის გაფართოების ღია პროგრამა (EBRD, EC, KfW) | 44,600 | 51,700 | 34,159 | 77% | 66% |
| **25 03 04** | რეგიონალური განვითარების პროექტი II (იმერეთი) (WB) | 9,400 | 9,400 | 6,471 | 69% | 69% |

*ცხრილი 45. საინვესტიციო პროექტების ათვისების მდგომარეობა - 2016 წ. (ათასი ლარი)*

საკრედიტო რესურსის სახით მობილიზებული სახსრების დროული და დაგეგმილი ათვისება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ისეთი ტიპის სესხებისათვის, რომლებიც ითვალისწინებს ვალდებულების გადასახადის (Commitment fee) გადახდას კრედიტის აუთვისებელ ნაწილზე. მაგალითად, 2016 წელს ვალდებულების გადასახადი გადახდილია საკრედიტო რესურსის დაბალი ათვისების მქონე შემდეგ სესხებზე:

- *„ქვემო ქართლის ნარჩენების მართვის“* პროექტის (25 03 09) ფარგლებში EBRD-ის მიერ გამოყოფილი სესხის აუთვისებელ ნაწილზე გადახდილია ვალდებულების გადასახადი 63,872 ლარის ოდენობით;
- ასევე, *„ქუთაისის მყარი ნარჩენების ინტეგრირებული მართვის“* პროექტის (25 03 08) ფარგლებში KfW-ს მიერ გამოყოფილი სესხის აუთვისებელ ნაწილზე გადახდილია 134,514 ლარის ვალდებულების გადასახადი;
- *„რეგიონალური განვითარების პროექტი III-ის“* ფარგლებში IBRD-ის (25 03 05) მიერ გამოყოფილი სესხის აუთვისებელ ნაწილზე გადახდილია 323,310 ლარის ვალდებულების გადასახადი;
- *„ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაციის (III ფაზა)“* პროექტის (62 12 04) ფარგლებში (KfW, EU) გერმანიის რეკონსტრუქციის ბანკის მიერ გამოყოფილი სესხის აუთვისებელ ნაწილზე გადახდილია ჯამში 81,591 ლარის ოდენობის ვალდებულების გადასახადი;
- *„საქართველოს ელექტროგადამცემი ქსელის გაფართოების ღია პროგრამის“* ფარგლებში (36 03 02) KfW-ს მიერ გამოყოფილ სესხზე გადახდილი ვალდებულების გადასახადის ოდენობამ 142,787 ლარი შეადგინა.

**შედეგად, საკრედიტო რესურსით, განსაკუთრებით კი მსგავსი ტიპის სესხებით, მიღებული თანხის მაქსიმალურად ეფექტიანად (მინიმალური ხარჯების გაწევით) გამოყენებისა და სესხზე არამიზნობრივი ხარჯების გაწევის თავიდან ასაცილებლად, მიზანშეწონილია, პროექტის განმახორციელებლების მიერ მიღებულ იქნეს ქმედითი ზომები პროექტის გეგმაზომიერად განხორციელებასთან დაკავშირებით.**

გარდა ამისა, გარკვეული საინვესტიციო პროექტების ფარგლებში ადგილი აქვს კრედიტის თანხის ნაწილის ჩამორიცხვას ხაზინის სავალუტო ანგარიშზე, თუმცა, არ ხდება აღნიშნული რესურსის კონვერტირება სახელმწიფო ბიუჯეტში და შესაბამისად, ხარჯვა. მაგალითად, „შიდა-

სახელმწიფოებრივი გზების აქტივების მართვის პროექტისა“ (IBRD) (25 02 02 13) და „საქართველოს ურბანული რეკონსტრუქციის და განვითარების პროექტის“ (EIB) (25 03 19) განსახორციელებლად სავალუტე ანგარიშზე ჩამოირიცხა 13,714 ათასი და 42,919 ათასი ლარი, თუმცა ამ პროექტების ფარგლებში რეალურად გახარჯული რესურსის ოდენობამ, მხოლოდ 231 ათასი და 19,203 ათასი ლარი შეადგინა, რაც ჩამორიცხული თანხის, შესაბამისად, 2% და 45%-ია. გარდა ამისა, „ეროვნული ინოვაციური ეკოსისტემის პროექტის“ (IBRD) (24 08) ფარგლებში ბიუჯეტის კანონით დაგეგმილი იყო 400 ათასი ლარის ათვისება, თუმცა წლის განმავლობაში აღნიშნული პროექტის განსახორციელებლად სავალუტე ანგარიშზე ჩამოირიცხა 1,392 ათასი ლარი, ფაქტიურად გახარჯული თანხის ოდენობამ კი გეგმურ მაჩვენებელზე ნაკლები - 334.7 ათასი ლარი შეადგინა, რაც თავის მხრივ, ჩამორიცხული რესურსის მხოლოდ 24%-ია. ასევე, ჩამორიცხული თანხის მხოლოდ 7% დაიხარჯა „ირიგაციისა და მიწის ბაზრის განვითარების პროექტის (მიწის ბაზრის განვითარება)“ (IDA) (26 09), ხოლო 30% „აღმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული ავტომაგისტრალის დერეფნის გაუმჯობესების პროექტის (ზემო ოსიაური-რიკოთი)“ (IBRD) (25 02 03 03) განსახორციელებლად. **საყურადღებოა, რომ აღნიშნული პროექტების ფარგლებში სავალუტე ანგარიშზე განთავსებულ დაუხარჯავ თანხებზე ხდება პროცენტის გადახდა. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, საინვესტიციო პროექტების დაგეგმვის პროცესშივე განისაზღვროს წლის განმავლობაში რეალურად საჭირო ფინანსური რესურსის ოდენობა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სავალუტე ანგარიშებზე არსებულ გამოუყენებელ თანხებზე საპროცენტო ხარჯის გაწევა.**

| პროგრამული კოდი | პროექტის დასახელება | ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმა | სავალუტე ანგარიშზე ჩამორიცხული | ხარჯვა | ხარჯვა/ჩამორიცხული |
|---|---|---|---|---|---|
| **25 02 02 13** | შიდასახელმწიფოებრივი გზების აქტივების მართვის პროექტი (IBRD) | 0 | 13,714 | 231 | 2% |
| **26 09** | ირიგაციისა და მიწის ბაზრის განვითარების პროექტი (მიწის ბაზრის განვითარება ) (IDA) | 2,028 | 584 | 41 | 7% |
| **24 08** | ეროვნული ინოვაციური ეკოსისტემის პროექტი (IBRD) | 400 | 1,392 | 335 | 24% |
| **25 02 03 03** | აღმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული ავტომაგისტრალის დერეფნის გაუმჯობესების პროექტი (ზემო ოსიაური-რიკოთი) (IBRD) | 22,400 | 2,817 | 851 | 30% |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **25 03 19** | საქართველოს ურბანული რეკონსტრუქციის და განვითარების პროექტი (EIB) | 0 | 42,919 | 19,203 | 45% |

*ცხრილი 46. საინვესტიციო პროექტები, რომელთა ფარგლებშიც გახარჯული თანხა მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ხაზინის სავალუტე ანგარიშზე ჩამორიცხულ რესურსს - 2016 წ. (ათასი ლარი)*

## 5.2. საშინაო ვალი

2016 წლის თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით, საშინაო ვალდებულებების ზრდა (შემოსულობა საშინაო ფასიანი ქაღალდებიდან, გარდა აქციებისა) 200 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა, 2016 წლის დეკემბერში კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, გეგმა 380 მლნ ლარამდე გაიზარდა. აღნიშნული ზრდა გამოწვეული იყო საგარეო წყაროებიდან მისაღები მოსალოდნელი რესურსების შემცირებით (ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტები), რის შედეგადაც მე-2, მე-3 და მე-4 კვარტლების საემისიო კალენდარით განსაზღვრული ფასიანი ქაღალდების მოცულობა 169 მლნ ლარით გაიზარდა. 2016 წლის ბოლოს, „საშინაო ვალდებულებების ზრდის“ მუხლის ფაქტობრივმა შესრულებამ 378 მლნ ლარი შეადგინა, რაც თავდაპირველი წლიური გეგმის 189%-ს, ხოლო კანონის საბოლოო ვერსიით განსაზღვრული მაჩვენებლის 99.6%-ს უტოლდება.

| საშინაო ვალდებულებების ზრდა/კლება | საშინაო ვალდებულებების ზრდა (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა) | საშინაო ვალდებულებების კლება (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა) |
|---|---|---|
| 2015 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრული გეგმა | 600,000 | 35,000 |
| 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილებით განსაზღვრული გეგმა | 315,000 | 35,000 |
| ფაქტობრივი შესრულება | 314,680 | 35,000 |
| 2016 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრული გეგმა | 200,000 | 35,000 |
| 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილებით განსაზღვრული გეგმა | 380,000 | 35,000 |
| ფაქტობრივი შესრულება | 378,382 | 35,000 |

*ცხრილი 47. „საშინაო ვალდებულებების ზრდის“ მუხლის შესრულების მდგომარეობა - 2015-2016 წწ. (ათასი ლარი).*

| | I კვარტ. | II კვარტ. | III კვარტ. | IV კვარტ. | 2016 წელი |
|---|---|---|---|---|---|
| თავდაპირველად დაგეგმილი სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ემისიის მოცულობა | 355,000 | 215,000 | 210,000 | 219,000 | 999,000 |
| თავდაპირველად დაგეგმილი ემისიის მოცულობის ცვლილება | 355,000 | 265,000 | 290,000 | 258,000 | 1,168,000 |
| ფაქტობრივად განთავსებული ფასიანი ქაღალდების ნომინალური ღირებულება | 351,400 | 265,000 | 290,000 | 248,520 | 1,154,920 |
| სხვაობა თავდაპირველად დაგეგმილსა და განთავსებულ სახაზინო ფასიან ქაღალდებს შორის | -3,600 | 50,000 | 80,000 | 29,520 | 155,920 |

*ცხრილი 48. დაგეგმილი და განთავსებული სახაზინო ფასიანი ქაღალდების მოცულობა კვარტლების მიხედვით - 2016 წ. (ათასი ლარი).*

წინა წლების მსგავსად, 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში, „საშინაო ვალდებულებების ზრდის“ მუხლი (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა) განსაზღვრავს სახაზინო ვალდებულებებისა და სახაზინო ობლიგაციების გამოშვებით საშინაო ვალდებულებების წმინდა ზრდას, ხოლო „საშინაო ვალდებულებების კლების“ მუხლი (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა), განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობის მიერ გასულ წლებში ღია ბაზრის ოპერაციებისათვის გამოშვებული სახელმწიფო ობლიგაციების დაფარვას. 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით, საშინაო ვალდებულებების კლება (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა) გასული წლის ანალოგიური მაჩვენებლის მსგავსად, 35 მლნ ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა[209].

2016 წლის განმავლობაში აუქციონის მეშვეობით სულ განთავსდა 1,155 მლნ ლარის ნომინალური ღირებულების სახაზინო ფასიანი ქაღალდები, რის შედეგად სახელმწიფო ბიუჯეტმა მიიღო 1,118 მლნ ლარის შემოსულობა, მათ შორის 15 მლნ ლარი პრემიუმის სახით.

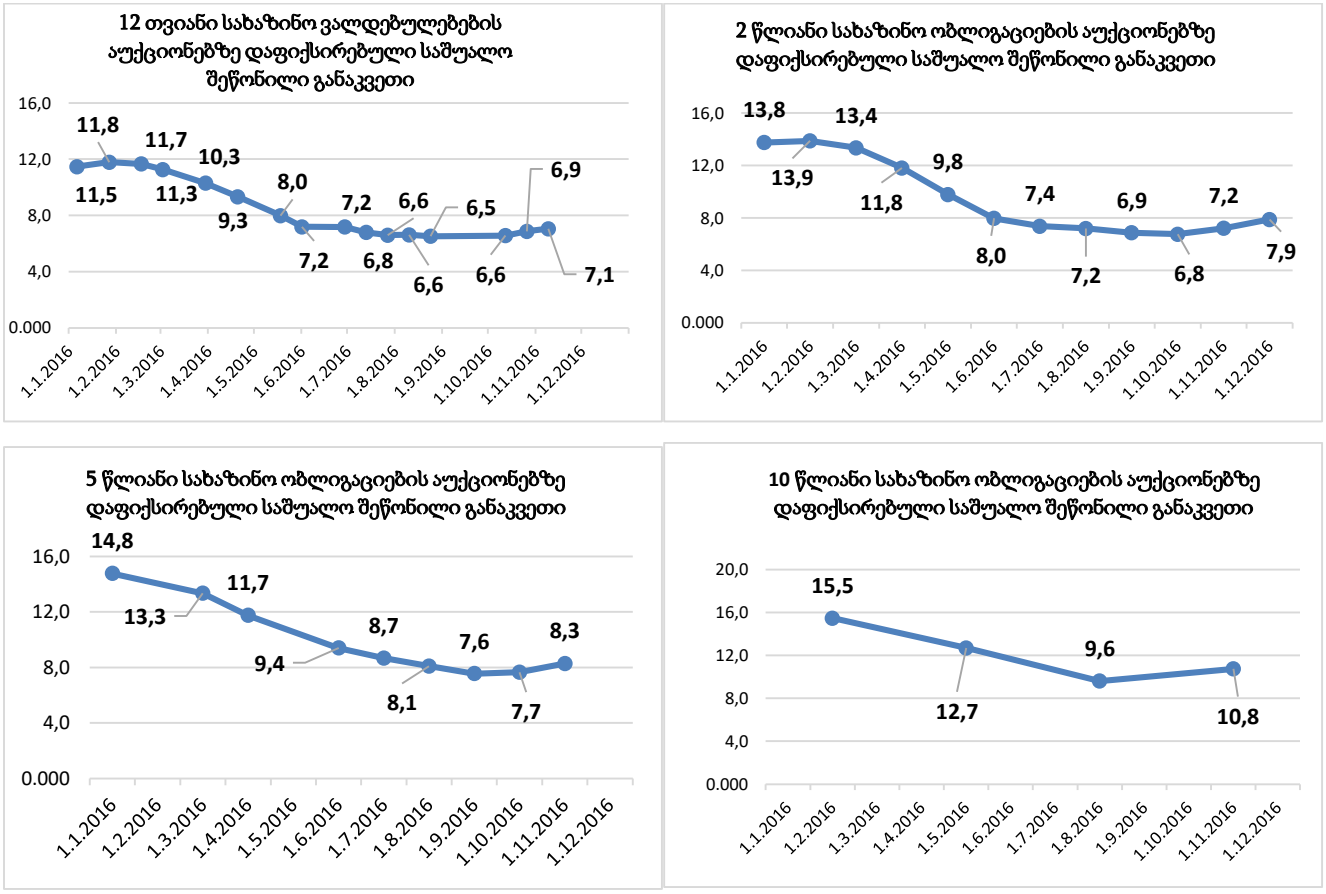
| | ნომინალური ღირებულება (ემისიის მოცულობა) | ფაქტობრივი შემოსულობა სახელმწიფო ბიუჯეტში | ძირი თანხა | დისკონტი | პრემიუმი |
|---|---|---|---|---|---|
| 12-თვიანი სახაზინო ვალდებულებები | 633,000 | 585,048 | 585,048 | -47,952 | |
| 2- წლიანი სახაზინო ობლიგაცია | 354,400 | 358,383 | 358,383 | -374 | 4,358 |
| 5- წლიანი სახაზინო ობლიგაცია | 130,000 | 139,614 | 139,614 | -538 | 10,152 |
| 10-წლიანი სახაზინო ობლიგაცია | 37,520 | 35,046 | 35,046 | -3,190 | 716 |

[209] აღირიცხება სახელმწიფო ობლიგაციების ძირითადი თანხის დაფარვა საქართველოს ეროვნული ბანკის მიმართ.

| ჯამი: | 1,154,920 | 1,118,092 | 1,118,092 | -52,054 | 15,226 |
|---|---|---|---|---|---|

*ცხრილი 49. სახაზინო ვალდებულებების/ობლიგაციების ემისია - 2016 წ. (ათასი ლარი).*

აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის დასაწყისში გამართულ ფასიანი ქაღალდების აუქციონებზე დაფიქსირდა ბოლო ორი წლის განმავლობაში ყველაზე მაღალი საშუალო შეწონილი განაკვეთები. მაგალითად, თუ 2015 წლის განმავლობაში ემიტირებულ 5 წლიან ობლიგაციებზე ყველაზე მაღალმა საპროცენტო განაკვეთმა 14.3% შეადგინა, 2016 წლის დასაწყისში მსგავსი ტიპის ფასიანი ქაღალდის აუქციონზე 14.8% დაფიქსირდა. თუმცა, წლის განმავლობაში ყველა ტიპის ფასიან ქაღალდზე ადგილი ჰქონდა განაკვეთების მნიშვნელოვნად შემცირებას და მხოლოდ წლის ბოლოს მოხდა განაკვეთების ზრდა, თუმცა შენარჩუნებულ იქნა წლის დასაწყისში დაფიქსირებულ განაკვეთებზე დაბალი მაჩვენებელი.




*დიაგრამა 57. სახაზინო ფასიანი ქაღალდების აუქციონებზე დაფიქსირებული საშუალო შეწონილი განაკვეთი - 2016წ.*

2016 წლის განმავლობაში, ფინანსთა სამინისტრომ საშინაო ვალის მომსახურებისათვის გადაიხადა სულ 202.6 მლნ ლარი, ხოლო სულ დაფარა 774.7 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* |
|---|---|---|
| 12-თვიანი სახაზინო ვალდებულებები | 381,066.3 | 27,933.7 |
| 2-წლიანი სახაზინო ობლიგაცია | 327,488.0 | 48,549.1 |
| **მათ შორის:** | - | - |
| *ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფა* | ***87,831.1*** | ***8,318.7*** |
| 5-წლიანი სახაზინო ობლიგაცია | 31,153.2 | 58,350.3 |
| **მათ შორის:** | - | - |
| *ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფა* | **-** | ***12,859.6*** |
| 10-წლიანი სახაზინო ობლიგაცია | 2.2 | 15,877.8 |
| **სულ სახაზინო ვალდებულებებისა და ობლიგაციების მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები** | **739,709.7** | **150,710.8** |
| ობლიგაციები ღია ბაზრის ოპერაციებისთვის | 35,000.0 | 14,833.1 |
| ობლიგაცია სებ-ისთვის | - | 37,092.4 |
| **სულ საშინაო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები** | **774,709.7** | **202,636.3** |

*ცხრილი 50. საშინაო ვალის მომსახურება და დაფარვა - 2016 წ. (ათასი ლარი).*

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

აღსანიშნავია, რომ 2016 წელს დისკონტის აღრიცხვა ისევ ძველი პრაქტიკით ხდება, რაც გულისხმობს, დისკონტის თანხის გადახდას სახაზინო ფასიანი ქაღალდის ვადის გასვლის მომენტისათვის, ხოლო სახაზინო ფასიანი ქაღალდის ძირითადი თანხა უცვლელი რჩება. **საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოთი აღნიშნული მიდგომა მისაღებია იმ ქვეყნებისათვის, რომლებიც ბიუჯეტს საკასო მეთოდით**

აღრიცხავენ, თუმცა, საყურადღებოა, რომ საჯარო სექტორის ვალის სტატისტიკის სახელმძღვანელოს[210] მიხედვით, დისკონტის აღრიცხვის აღნიშნული პრაქტიკა ვალის ნაშთის წარმოდგენის ეკონომიკურად გაუმართლებელ მიდგომადაა მიჩნეული, რადგან სახელმწიფო ვალის ნაშთს შემცირებული ოდენობით წარმოადგენს. სახელმძღვანელოს მიხედვით, დისკონტის თანხის ამორტიზება უნდა ხდებოდეს პერიოდულად, რაც ეტაპობრივად გაზრდის სახაზინო ფასიანი ქაღალდის ძირითად თანხას და შესაბამისად, საშინაო ვალის ნაშთსაც. ვადის ბოლოსათვის კი ფასიანი ქაღალდის ძირითადი თანხა გაუტოლდება ნომინალურ ღირებულებას და ამგვარად, დისკონტის სახით გადახდილი თანხა აღირიცხება როგორც ძირითადი თანხის დაფარვა და არა საპროცენტო ხარჯი.

## 5.3. სახელმწიფო ვალის ნაშთი

2016 წლის თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით სახელმწიფო ვალის ზღვრული ლიმიტი 14,575.5 მლნ ლარით განისაზღვრა. წლის ბოლოს კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად ლიმიტი 13.1 მლნ ლარით გაიზარდა და 14,588.5 მლნ ლარი შეადგინა.

| | 2016 წლის ბიუჯეტის კანონი (თავდაპირველი) | | 2016 წლის ბიუჯეტის კანონი (ცვლილება) | | ფაქტი | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | USD | ლარი | USD | ლარი | USD | ლარი |
| *საგარეო ვალი* | *4,824* | *11,578* | *4,564* | *11,411* | *4,516* | *11,952* |
| მრავალმხრივი კრედიტორები | 3,501 | 8,403 | 3,295 | 8,237 | 3,265 | 8,641 |
| ორმხრივი კრედიტორები | 815 | 1,955 | 761 | 1,903 | 743 | 1,968 |
| ევრო-ობლიგაცია | 500 | 1,200 | 500 | 1,251 | 500 | 1,323 |
| ეროვნული ბანკის საგარეო ვალი | 6 | 15 | 6 | 14 | 6 | 15 |
| *საშინაო ვალი* | *1,249* | *2,998* | *1,271* | *3,178* | *1,198* | *3,171* |
| სახაზინო ფასიანი ქაღალდები | 759 | 1,823 | 801 | 2,003 | 753 | 1,996 |
| სხვა სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდები | 210 | 503 | 201 | 503 | 190 | 503 |
| ისტორიული ვალი | 280 | 672 | 269 | 672 | 254 | 672 |
| *სულ სახელმწიფო ვალი* | *6,073* | *14,575* | *5,835* | *14,589* | *5,714* | *15,123* |

*ცხრილი 51. სახელმწიფო ვალის ნაშთის ცვლილება - 2016 წ. (მლნ ლარი).*

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

საყურადღებოა, რომ 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ცვლილების განხორციელების ერთ-ერთ ძირითად მიზეზს წარმოადგენდა საშინაო ვალის მობილიზების ტენდენციები, რის შედეგადაც საბიუჯეტო წლის ბოლოს მოსალოდნელი იყო საშინაო ვალის ზღვრული ლიმიტის (2,998 მლნ ლარი) დარღვევა. კერძოდ, 2016 წლის ნოემბრის მდგომარეობით, ბიუჯეტის კანონში ცვლილების შეტანამდე, საშინაო ვალის ნაშთმა 3,149 მლნ ლარი შეადგინა, რაც უკვე აღემატებოდა ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრულ გეგმას. როგორც ზემოთ აღინიშნა, საშინაო ვალის აღნიშნული გადაჭარბებით მობილიზება გამოწვეული იყო საგარეო წყაროებიდან მოსალოდნელი მისაღები რესურსების შემცირებით. შედეგად, ბიუჯეტის კანონში ცვლილების განხორციელებისას, საჭირო გახდა საშინაო ვალის ნაშთის 180 მლნ ლარით გაზრდა. ამგვარად, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილებით საშინაო ვალის მოცულობა 3,178 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, ხოლო წლის ბოლოს ფაქტიურმა შესრულებამ 3,171 მლნ ლარი შეადგინა.

| | 31/12/2015 წ. | 3 თვე | 6 თვე | 9 თვე | 12 თვე |
|---|---|---|---|---|---|
| ***საშინაო ვალის მოცულობა*** | *2,828* | *2,792* | *2,872* | *3,011* | *3,171* |
| საშინაო ვალდებულებების წმინდა ზრდა შესრულების ანგარიშებში | | -30 | 62 | 211 | 378 |
| ღია ბაზრის ოპერაციებისთვის გამოშვებული ობლიგაციების ძირი თანხის დაფარვა | | 6 | 18 | 28 | 35 |
| ***საშინაო ვალის მოცულობის ცვლილება*** | | *-36* | *44* | *183* | *343* |

*ცხრილი 52. სახელმწიფო საშინაო ვალის ნაშთის ცვლილება კვარტლების მიხედვით - 2016 წ. (მლნ ლარი).*

რაც შეეხება საგარეო ვალის ნაშთს, კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად მისი მოცულობა 167 მლნ ლარით შემცირდა და 11,411 მლნ ლარით განისაზღვრა, ფაქტიურმა შესრულებამ კი 11,952 მლნ ლარი შეადგინა. საგარეო ვალის მოცულობა 2016 წლის ბოლოს, წინა წლის შესაბამის პერიოდთან შედარებით 1,618 მლნ ლარით გაიზარდა, რაც 16%–ით აღემატება 2015 წლის მაჩვენებელს. აქედან, დაახლოებით 8 პროცენტული პუნქტით მატება განაპირობა ლარის გაუფასურებამ. რაც შეეხება საშინაო ვალს, მისი მოცულობა 343 მლნ ლარით გაიზარდა, რაც, 12%–ით აღემატება წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს.

2016 წლის ბოლოს, სახელმწიფო ვალის ნაშთმა 15,123 მლნ ლარი შეადგინა და ბიუჯეტის კანონით დადგენილ ზღვრულ მაჩვენებელს 532.5 მლნ ლარით გადააჭარბა (3.7%–ით). 2016 წლის

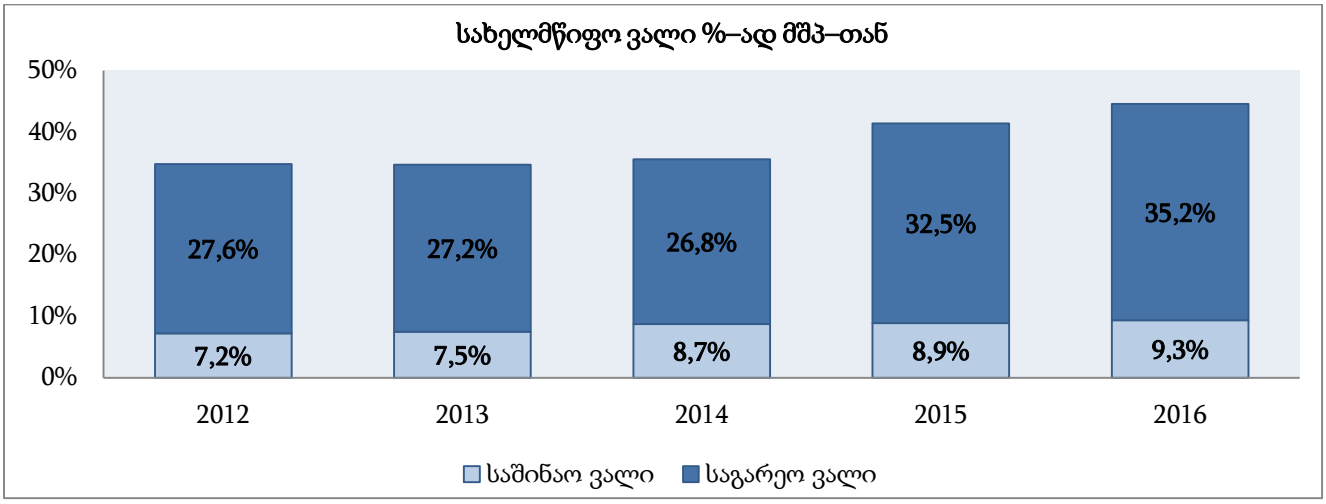
სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული სახელმწიფო ვალის ზღვრული მოცულობის დარღვევა ძირითადად განაპირობა საბიუჯეტო წლის ბოლოს ლარის გაცვლითი კურსის გაუფასურებამ[211]. 2016 წლის განმავლობაში ლარი გაუფასურდა ყველა იმ ვალუტის მიმართ, რომელშიც საგარეო ვალია დენომინირებული.

**ლარის გაცვლითი კურსი**

| | USD/GEL | EUR/GEL | SDR/GEL | 100JPY/GEL | KWD/GEL | 10CNY/GEL |
|---|---|---|---|---|---|---|
| %–ული ცვლილება | 11% | 7% | 6% | 14% | 10% | 3% |
| 31.12.2016 | 2.647 | 2.794 | 3.524 | 2.265 | 8.658 | 3.812 |
| 31.12.2015 | 2.395 | 2.617 | 3.319 | 1.988 | 7.891 | 3.690 |

*ცხრილი 53. სავალუტო კურსები, რომელ ვალუტებშიც საგარეო ვალია დენომინირებული.*

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.**




*დიაგრამა 58. სახელმწიფო ვალი მშპ-თან მიმართებაში - 2016 წ.*

გამომდინარე იქედან, რომ საქართველოს სახელმწიფო ვალის პორტფელში მნიშვნელოვანი წილი უჭირავს უცხოურ ვალუტაში დენომინირებულ კრედიტებს, საშუალო და გრძელვადიან

[211] 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ნაშთი გაანგარიშებული იყო კურსით 1 აშშ დოლარი = 2.5 ლარი, მაშინ როდესაც 2016 წლის 31 დეკემბერისათვის ეროვნული ვალუტა დაახლოებით 6%–ით გაუფასურდა (1 აშშ დოლარი = 2.65 ლარი).

პერიოდში სახელმწიფო ვალის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვან რისკ-ფაქტორს წარმოადგენს ვალუტის გაცვლითი კურსი. გარდა იმისა, რომ სავალუტო კურსის ცვლილება მოქმედებს სახელმწიფო ვალის ნაშთზე, იგი ასევე მოქმედებს საბიუჯეტო წლის განმავლობაში საგარეო ვალის მომსახურების ხარჯების (ძირითადი თანხა+პროცენტი) სიდიდეზე. **შედეგად, მიზანშეწონილია, დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს სავალუტო კურსის ცვლილების შედეგად გამოწვეული მოსალოდნელი უარყოფითი შედეგების მინიმიზაციაზე. აღნიშნული მიმართულებით ერთ-ერთ აპრობირებულ მიდგომად განიხილება სახელმწიფო ვალის პორტფელში საგარეო ვალის წილის შემცირება, რისთვისაც მნიშვნელოვანია ქვეყანაში არსებობდეს განვითარებული საშინაო საკრედიტო ბაზარი. მოცემული საკითხი განხილულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში, რის შედეგადაც გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები[212].**

### 5.3.1. საწარმოების ვალი

ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამოქვეყნებული და ასევე, სახელმწიფო ბიუჯეტში წარმოდგენილი სახელმწიფო ვალის მოცულობა მოიცავს მხოლოდ საქართველოს მთავრობის, ეროვნული ბანკისა და სახელმწიფოს მიერ გარანტირებულ ვალს. თუმცა სახელმწიფო ვალის მაჩვენებელში არ შედის სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებისა და სხვა სახელმწიფო უწყებების მიერ აღებული ვალი, მათ შორის არც ისეთი ვალდებულებები, რომელთა დაფარვაც ხორციელდება უშუალოდ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. მაგალითად:

- 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი გასული წლების მსგავსად ითვალისწინებდა შპს „მექანიზატორის“ 2012 წელს გაფორმებული სასესხო და სალიზინგო ხელშეკრულებებით წარმოშობილი ვალდებულებების მიმდინარე ნაწილის (23 მლნ ლარი) დაფარვას (პროგრამული კოდი 37 01 09). აღნიშნული მიზნობრიობით სახელმწიფო ბიუჯეტიდან წლის განმავლობაში გაიწია 22 მლნ ლარის ოდენობის საკასო ხარჯი;
- ასევე, 2016 წლის 30 დეკემბერს ა(ა)იპ „ქართული ფეხბურთის განვითარების ფონდის“ (39 02 23) მიერ კომერციული ბანკისგან აღებული იქნა 2 მლნ ლარის ოდენობის სასესხო

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

ვალდებულება[213], რომლის დაფარვაც განხორციელდა 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებებიდან.

საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების ვალდებულებები წარმოადგენენ სახელმწიფოს პირობით ვალდებულებებს (Contingent liability) და საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა (IMF) თუ სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციით მიეკუთვნებიან სახელმწიფო ვალის ნაწილს[214]. აღნიშნული საკითხი განსაკუთრებით საყურადღებოა მაშინ, როდესაც მოცემული პირობითი ვალდებულება გარდაიქმნება სახელმწიფოს პირდაპირ ვალდებულებად და მათი დაფარვა ხორციელდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

**საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მიერ შემუშავებული სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოს მიხედვით (GFSM 2001), იმ შემთხვევაში, როდესაც მსესხებლის (ამ შემთხვევაში შპს „მექანიზატორი“) მიერ საკრედიტო ვალდებულებების მომსახურება ხორციელდება სახელმწიფოს მიერ აქციების და სხვა კაპიტალის ზრდის შედეგად, მიზანშეწონილია, რომ ამავდროულად იგი აღიარებულ იქნეს, როგორც ვალდებულებების ზრდა. ამასთანავე, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ შემუშავებული ფისკალური გამჭვირვალობის სახელმძღვანელოს (Manual on Fiscal Transaprency) მიხედვით, როდესაც სახელმწიფო საწარმოს ფინანსური მდგომარეობის ანალიზით ნათელი ხდება, რომ ის ვერ მოემსახურება მის სასესხო ვალდებულებებს, ასეთი სასესხო ვალდებულებები უნდა აისახოს სახელმწიფო ვალის პორტფელში და არ უნდა მოხდეს მათი პირობით ვალდებულებებად კლასიფიცირება.**

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ევროკავშირში ეროვნული და რეგიონული ანგარიშების ევროპული სისტემის (ESA 2010) დანერგვის შედეგად, სახელმწიფო საწარმოების მიერ აღებული ვალდებულებები გაითვალისწინება სახელმწიფო ვალის პორტფელში. მაგალითად, ESA 2010-ით აღრიცხული გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ცენტრალური მთავრობის (General Government) ვალი, 2013 წლის მდგომარეობით, გაიზარდა 12 მლრდ ევროს ოდენობით, საიდანაც 7

[213] აღებული სესხის მიზნობრიობას წარმოადგენდა თანამშრომელთა მატერიალური წახალისება.

[214] საერთაშორისო სავალუტო ფონდის „ფისკალური გამჭვირვალობის სახელმძღვანელო“, გვ. 77. http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf

მლრდ ევროს ზრდა განპირობებული იყო სახელმწიფო საწარმოების ჩათვლით ვალის პორტფელში.

აღნიშნული მიმართულებით ქმედითი ღონისძიებების გასატარებლად, მნიშვნელოვანი წინაპირობაა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოებისა და სხვა იურიდიული პირების[215] ვალდებულებების აღრიცხვა და მათი რისკიანობის შეფასება. ამ მხრივ, დადებითად უნდა შეფასდეს ფინანსთა სამინისტროს მიერ ჩატარებული სახელმწიფო საწარმოების ანალიზი, რომელიც თან ერთვოდა 2017 წლის ბიუჯეტის კანონს. დოკუმენტის მიხედვით, 2015 წლის მდგომარეობით ცენტრალური ხელისუფლების მფლობელობაში იმყოფებოდა 175 საწარმო, საიდანაც სავარაუდო ფისკალური რისკების შეფასებისათვის გამოთხოვილი ინფორმაცია (აუდირებული ფინანსური ანგარიშგებები და სხვა პირობით ვალდებულებები) წარმოდგენილ იქნა მხოლოდ 65 საწარმოს (37%) მიერ. ანალიზის შედეგად დადგინდა, რომ აღნიშნული 65 საწარმოს მთლიანმა ვალმა, 2015 წლის მდგომარეობით, მშპ-ის 17% შეადგინა (2014 წელს - 14%). ამასთან აღსანიშნავია, რომ შესწავლილი საწარმოებიდან 25 საწარმო (38%) შეფასდა მაღალ-რისკიანად, რომელთა მთლიანი სასესხო ვალდებულებები (2015 წლის მდგომარეობით) მშპ-ის 9%-ს უტოლდება. აღნიშნული საწარმოების მაღალი ფისკალური რისკიდან გამომდინარე, თუკი მოხდება მათი ვალდებულებების გათვალისწინება სახელმწიფო ვალის 2015 წლის მაჩვენებელში, მაშინ სახელმწიფო ვალის ფარდობა მშპ-თან მიმართებაში 50.5%-მდე გაიზრდება.

**ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, საქართველოს სახელმწიფო ვალის აღრიცხვის არსებული პრაქტიკა არ შეესაბამება საერთაშორისოდ აღიარებულ მოთხოვნებს და ვერ უზრუნველყოფს სახელმწიფო ვალის შესახებ ინფორმაციის სისრულესა და გამჭვირვალობას.**

<u>რეკომენდაციები:</u>

*ფინანსთა სამინისტროს:*

- **მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის კანონში ცვლილების განხორციელების შემთხვევაში გეგმური მაჩვენებლების დაკორექტირებისას ერთგვაროვანი მიდგომის გამოყენება ყველა საინვესტიციო პროექტის შემთხვევაში და მათი მიმდინარე ათვისების ტენდენციების**

[215] სახელმწიფო უწყებები, სსიპ, ა(ა)იპ.

გათვალისწინება, რათა წლის ბოლოს უზრუნველყოფილ იქნეს „საგარეო ვალდებულების ზრდის“ მუხლით მიღებული შემოსულობების მაჩვენებლის შესადარისობა 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 გაწევა.

## 6. აღრიცხვა და ანგარიშგება

### 6.1. ფისკალური დისციპლინა

ფისკალური პოლიტიკის წარმატებით განხორციელება გრძელვადიანი ფისკალური სტაბილურობის ერთ-ერთ უმთავრეს წინაპირობას წარმოადგენს, რაც ხელს უწყობს ქვეყნის მაკროეკონომიკურ მდგრადობასა და სოციალ-ეკონომიკურ განვითარებას. თავის მხრივ, ფისკალური პოლიტიკის გამართული ფუნქციონირება დამოკიდებულია ფისკალურ წესებსა და ინდიკატორებზე, რომელთა გათვალისწინებითაც უნდა მოხდეს შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღება.

ფისკალური წესები განსაზღვრავს ფისკალური პოლიტიკის მიმართულებებსა და აქტივობებს; შედეგად, ფისკალური პოლიტიკა ექცევა გონივრულ ჩარჩოებში, რომელიც სტაბილურობით უნდა

ხასიათდებოდეს და არ უნდა იცვლებოდეს განსაკუთრებული/ობიექტური მიზეზების არსებობის გარეშე.

ფისკალური წესების ჩამოყალიბება დღესდღეობით გადაჭარბებული ხარჯვის კონტროლს ემსახურება, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს ფისკალურ და ვალის მდგრადობას გრძელვადიან პერიოდში. აღნიშნულის საჭიროება დგება იმ ობიექტური გარემოებიდან გამომდინარე, რომ ხშირ შემთხვევაში, ქვეყნები ეკონომიკური აღმავლობის პერიოდში მომეტებული ხარჯების გაწევით ხასიათდებიან, რაც, შესაბამისად, საფრთხეს უქმნის ეკონომიკის მდგრადობას ციკლური დაღმავლობის პერიოდში. აქედან გამომდინარე, ფისკალური წესები პრევენციული ხასიათის მეთოდებია სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად.

საყურადღებოა, რომ ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს ეკისრებათ ვალდებულება, დაემორჩილონ ევროკომისიის სტაბილურობისა და ზრდის პაქტს[216], რომლის მიზანია, ხელი შეუწყოს ფისკალური პოლიტიკის ოპტიმალური მიმართულების განსაზღვრას და ასევე, მოახდინოს გადაჭარბებული საბიუჯეტო დეფიციტისა და ვალის წნეხის პრევენცია. შესაბამისად, ფისკალური პოლიტიკა გამყარებული უნდა იყოს შესაბამისი ინსტრუმენტებით, რაც უზრუნველყოფს საჯარო ფინანსების მდგრადობას საშუალო და გრძელვადიან პერიოდებში.

ფისკალური პოლიტიკის დაგეგმვისას მნიშვნელოვანია ოპტიმალურად იქნეს გამოყენებული არსებული რესურსები, რათა შესაძლებელი გახდეს დაბალი ზრდისა და ინვესტირების წონასწორობიდან მაღალი ზრდისა და ინვესტირების წონასწორობაზე გადასვლა. აქედან გამომდინარე, არსებითი მნიშვნელობა საჯარო რესურსების ისეთი მიმართულებით ინვესტირებას ენიჭება, რაც ხელს უწყობს პროდუქტიულობისა და მოთხოვნის ზრდას. კერძოდ, საჯარო ფინანსების მიმართვა ინფრასტრუქტურის, განათლებისა და ჯანმრთელობის დაცვის სფეროებში ახდენს გრძელვადიანი ზრდის[217] სტიმულირებას.

გარდა ფისკალური წესებისა, კრიტიკული მნიშვნელობა ენიჭება საშუალოვადიანი საბიუჯეტო პარამეტრების[218] განსაზღვრას, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს თანმიმდევრული და დაბალანსებული ფისკალური პოლიტიკის ჩამოყალიბება.

---

[216] Stability and Growth Pact (SGP)

[217] http://www.imf.org/External/spring/2017/imfc/statement/eng/bel.pdf

[218] საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მიხედვით, აღნიშნული მაჩვენებლები არ წარმოადგენენ ფისკალურ წესებს, ვინაიდან ისინი შესაძლებელია შეიცვალონ ყოველ წელს.

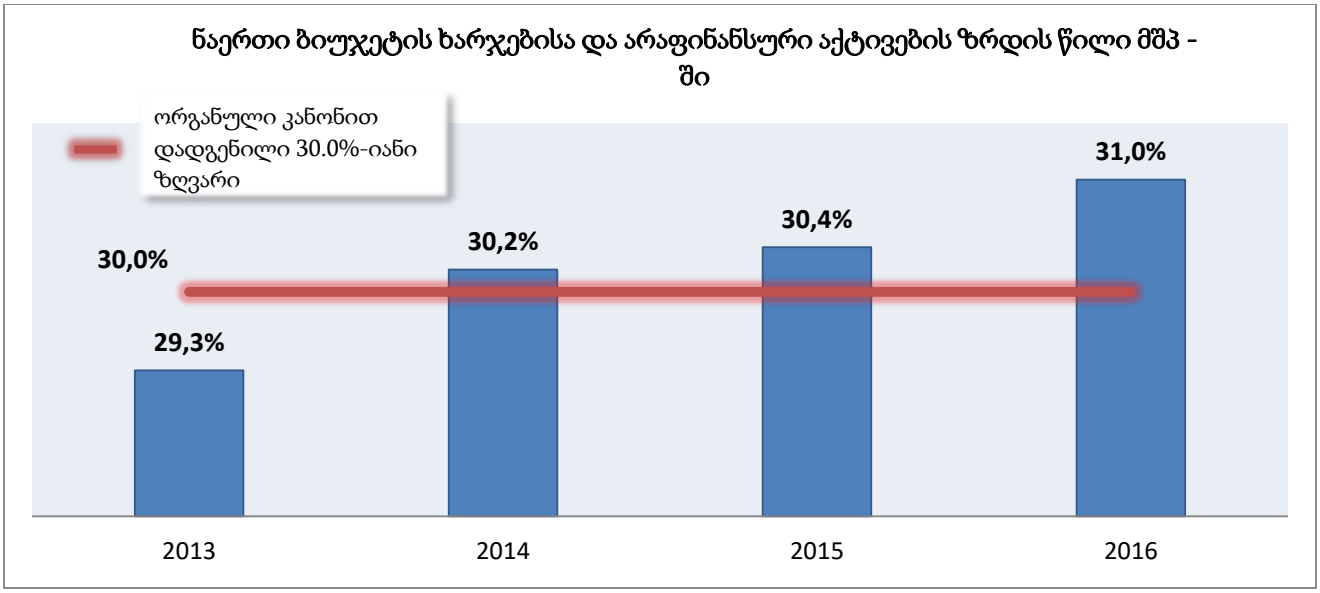
საქართველოში ფისკალური წესები განსაზღვრულია 2011 წელს საქართველოს პარლამენტის მიერ დამტკიცებული ,,ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ'' ორგანული კანონით. ხოლო, ფისკალური პოლიტიკის მიმართულებებსა და მიზნებს, ასევე, სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტის საშუალოვადიანი საბიუჯეტო პარამეტრების საპროგნოზო მაჩვენებლებს, განსაზღვრავს „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი" (BDD). აღნიშნული დოკუმენტის მიხედვით, მთავრობის სტრატეგიას წარმოადგენს ფისკალური მდგომარეობის გაუმჯობესება ეკონომიკური ზრდის მაღალი ტემპის შენარჩუნებისა და მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნით. 2016-2019 წლების BDD-ის საბოლოო ვარიანტის მიხედვით, ფისკალური პოლიტიკის ამოცანებს, გასული წლების მსგავსად, წარმოადგენს პრიორიტეტული მიმართულებების დაფინანსება, სახელმწიფო ფინანსების მართვის შემდგომი სრულყოფა და ბიუჯეტის დეფიციტის ნიშნულის ისეთი მოცულობის ფარგლებში შენარჩუნება, რომელიც ხელს შეუწყობს ქვეყნის ეკონომიკურ სტაბილურობას.

რაც შეეხება ზემოხსენებულ ფისკალურ წესებს, ორგანული კანონით განსაზღვრულია ოთხი ფისკალური წესი. ესენია:

- გადასახდელების წესი - ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამურმა მაჩვენებელმა არ უნდა გადააჭარბოს მშპ-ს 30.0%-ს;
- ბიუჯეტის ბალანსის წესი - ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტი არ უნდა აღემატებოდეს მშპ 3.0%-ს;
- სახელმწიფო ვალის წესი - სახელმწიფო ვალის ფარდობა მშპ-თან ნაკლები უნდა იყოს 60.0%-ზე[219];
- შემოსავლების წესი - ორგანული კანონი, აქციზის გარდა, ზღუდავს ნებისმიერი გადასახადის განაკვეთის გაზრდას.

ფისკალური წესების დაცვის კუთხით 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.**

[219] სახელმწიფო ვალთან დაკავშირებით დეტალური ინფორმაცია წარმოდგენილია შესაბამის თავში.

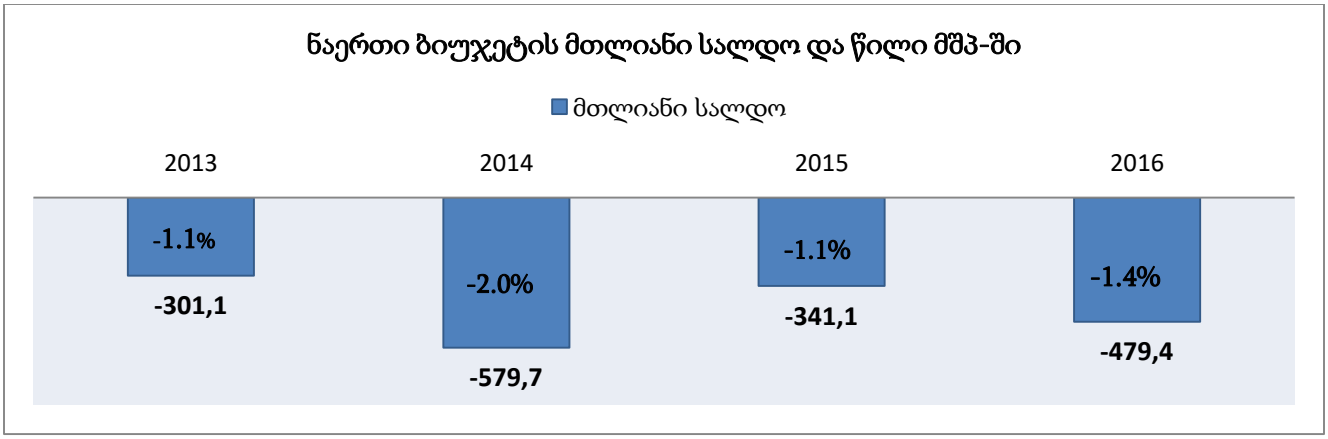



*დიაგრამა 59. ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამური მაჩვენებლის მიმართება მშპ-თან - 2013-2016 წწ.*

**საყურადღებოა, რომ, 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.**

რაც შეეხება დეფიციტის (მთლიანი სალდო[220]) მაჩვენებელს, იგი შესაბამისობაშია ორგანული კანონით განსაზღვრულ 3.0%-იან ლიმიტთან და -1.4%-ს შეადგენს. საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში არც აღნიშნული მაჩვენებელის შესახებ მოიცავს ინფორმაციას.

[220] მთლიანი სალდო საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით წარმოადგენს ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებელს და იანგარიშება, როგორც შემოსავლებისა და ხარჯების სხვაობას გამოკლებული არაფინანსური აქტივების ცვლილება.




*დიაგრამა 60. ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდო და წილი მშპ-ში - 2013-2016 წწ. (მლნ ლარი).*

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

ფისკალური წესებთან დაკავშირებით საყურადღებოა, რომ მათი განსაზღვრის კვალდაკვალ ხდება ფისკალური წესების სიძლიერის ინდექსის (FRSI) გაანგარიშება. ფისკალური წესების სიძლიერის ინდექსების საფუძველზე კი ხორციელდება მთლიანი ფისკალური წესის ინდექსის დადგენა.

ფისკალური წესის სიძლიერის განსაზღვრა ეფუძნება 5 კრიტერიუმს: წესის საკანონმდებლო საფუძველს; მიზნების გადახედვის/შეცვლის შესაძლებლობას; წესის განხორციელებისა და შესრულების მონიტორინგის განმახორციელებელ უწყებებს; განხორციელების მექანიზმების არსებობასა და მედიის მხრიდან წესის გაშუქების ინტენსივობას[221]. ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია საქართველოსა და ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ფისკალური წესების

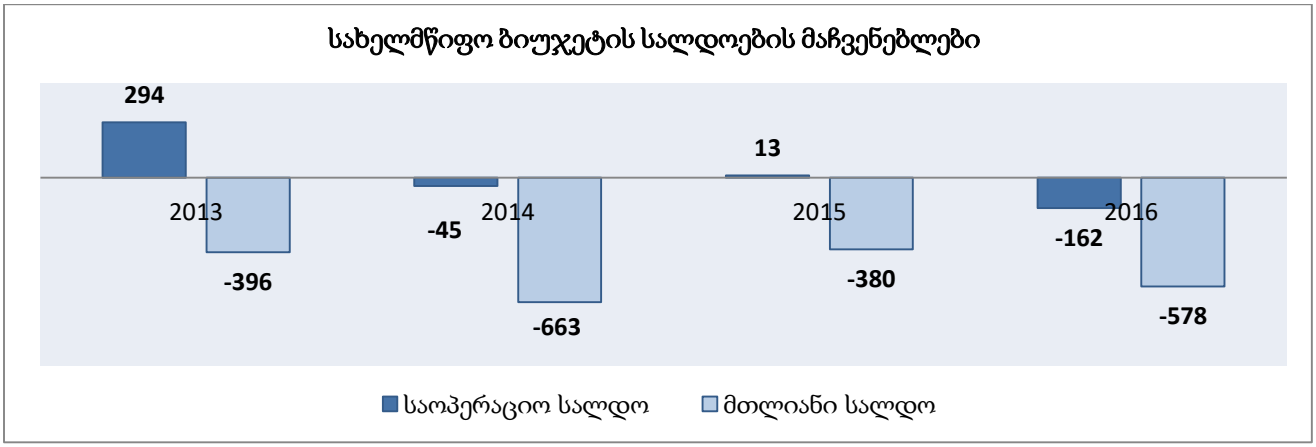
[221] უფრო მაღალი მაჩვენებელი წესის მეტ სიძლიერეზე მიუთითებს.

სიძლიერის საშუალო მაჩვენებლები. კერძოდ, საქართველოს ფისკალური წესის ჯამური ინდექსი 1.227-ს შეადგენს, მაშინ როცა ევროკავშირის წევრი ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელი 1.698-ს ტოლია.

| | ბიუჯეტის ბალანსის წესი | გადასახდელების წესი | სახელმწიფო ვალის წესი | შემოსავლების წესი |
|---|---|---|---|---|
| **საქართველო** | 5.75 | 5.18 | 5.75 | 6.75 |
| **ევროკავშირის წევრი ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელი[222]** | 7.57 | 6.68 | 7.66 | 6.09 |

*ცხრილი 54. საქართველოსა და ევროკავშირის ქვეყნების ფისკალური წესების სიძლიერის ინდექსები.*

2016 წლის ბიუჯეტის კანონით, სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს საპროგნოზო მაჩვენებელი -613.2 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, ხოლო ფაქტობრივმა ოდენობამ 35 მლნ-ით გადააჭარბა გეგმურ მაჩვენებელს და -578 მლნ ლარი შეადგინა (მშპ-ს -1.7%).




*დიაგრამა 61. სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლები - 2013-2016 წწ. (მლნ ლარი)*

,,ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ'' საქართველოს ორგანული კანონითა და „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტით განსაზღვრული წესებისა და ინდიკატორების გარდა, ფისკალური პოლიტიკის მიმართულების განსაზღვრისა და ამ მხრივ არსებული მდგომარეობის შეფასებისათვის, საერთაშორისო პრაქტიკით რეკომენდებულია, დამატებითი ფისკალური ინდიკატორებისა და მაჩვენებლების გამოყენება. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მიხედვით, ფისკალური მდგრადობის ანალიზის პროცესში მიზანშეწონილია ისეთი ანალიტიკური ფისკალური ინდიკატორების გაანგარიშება, რომელთა

[222] მონაცემების წყარო: ევროკავშირის მიერ მომზადებული ბაზა ფისკალური წესების შესახებ.

მეშვეობითაც შესაძლებელია ფისკალურ მდგომარეობაზე მოქმედი კონტროლირებადი და არაკონტროლირებადი ფაქტორების გავლენის ინდივიდუალურად შეფასება[223]. კერძოდ, გარდა ბიუჯეტის მთლიანი ბალანსის დათვლისა, მიზანშეწონილია სტრუქტურული ბალანსის, ციკლზე მორგებული ბალანსისა და ციკლის ბალანსის გაანგარიშება. აღნიშნული ბალანსების შემუშავება და მონიტორინგი სახელმწიფო ვალის მაჩვენებლის მშპ-სთან მდგრადობის შენარჩუნებას ემსახურება.

ციკლზე მორგებული ბალანსი წარმოადგენს სხვაობა მთლიან ბალანსსა და ავტომატურ სტაბილიზატორებს შორის. იგი ასახავს ბიუჯეტის კომპონენტებზე მომხდარ ისეთ ცვლილებებს, რაც არ არის დაკავშირებული ეკონომიკურ ციკლთან[224]. ხოლო, სტრუქტურული ბალანსი აჩვენებს მთავრობის შემოსავლებსა და ხარჯებს იმ შემთხვევაში, თუკი მშპ ტოლი იქნება მისი პოტენციური მაჩვენებლის[225]. შესაბამისად, ბიუჯეტის სტრუქტურული ბალანსი დამოკიდებულია უშუალოდ მთავრობის მიერ გატარებულ ფისკალური პოლიტიკის შედეგებზე და გამორიცხავს ეკონომიკური აქტივობის ციკლის ეფექტებს შემოსავლებსა და ხარჯებზე[226] და მიუთითებს ბიუჯეტის უარყოფითი სალდოს ფორმირებაში მთავრობის დისკრეციული პოლიტიკის წვლილზე[227]. ციკლზე მორგებული ბალანსი და სტრუქტურული ბალანსი მიემართება წლიურ ბიუჯეტს, ხოლოს ციკლის ბალანსის შემთხვევაში იანგარიშება ბიუჯეტის ბალანსის საშუალო მაჩვენებელი ციკლის პერიოდისათვის[228].

უნდა აღინიშნოს, რომ ციკლზე მორგებული ბალანსი ევროკავშირისათვის წარმოადგენს საშუალოვადიანი ფისკალური მდგრადობის შეფასების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინდიკატორს[229]. IMF-ის შეფასებით[230], საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის ციკლზე მორგებული ბალანსი -2.8%-ის ტოლია. რაც შეეხება ნაერთი ბიუჯეტის სტრუქტურულ ბალანსს, 2016 წლისათვის მისი მაჩვენებელი -3.1%-ს გაუტოლდა. ორივე მაჩვენებელი საშუალოვადიან პერიოდში ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება.

---

[223] http://www.imf.org/external/np/fad/strfiscbal/

[224] https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf

[225] წყარო: The OECD Economic Outlook: Sources and Methods.

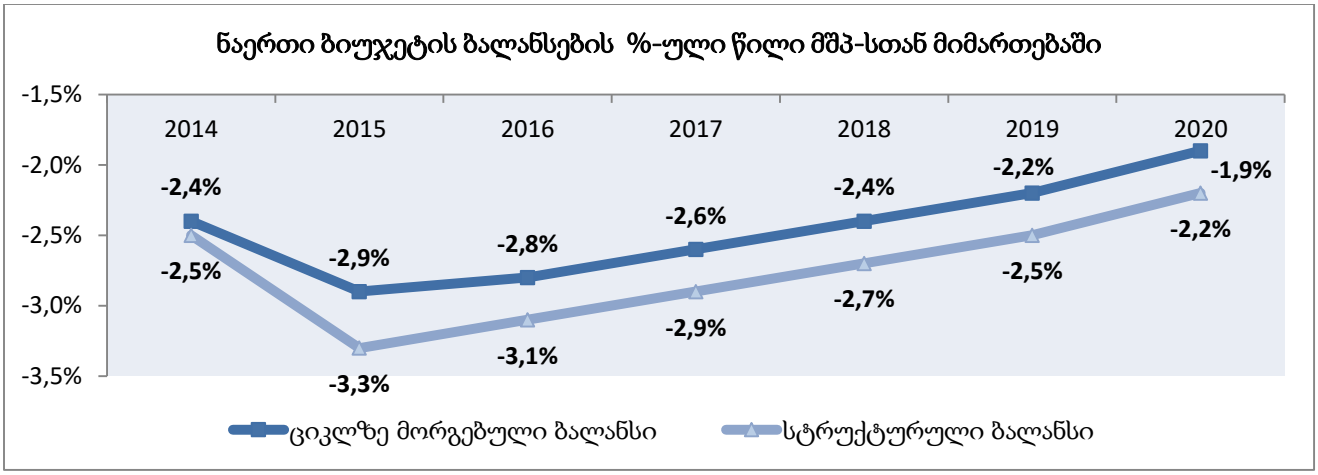
[226] https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9995.pdf; p4;

[227] https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf

[228] https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf

[229] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14644_en.pdf

[230] IMF Country Report No. 17/97, April 2017




*დიაგრამა 62. ნაერთი ბიუჯეტის ბალანსების წილი მშპ-სთან მიმართებაში - 2016-2020 წწ.*

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მონაცემებზე დაყრდნობით, სტრუქტურული დეფიციტის წილი მთლიან დეფიციტში მაღალია. კერძოდ, მისი საპროგნოზო მაჩვენებელი 2016 და 2017 წლებისათვის 75.6%-სა და 71.6%-ს უტოლდება და საშუალოვადიანი პერიოდისათვის ზრდის ტენდენციით ხასიათდება (2022 წლისათვის საპროგნოზო მაჩვენებელი 86.8%-ის ტოლია). შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ უშუალოდ სტრუქტურული დეფიციტის მაჩვენებელი პოზიტიური ტენდენციით ხასიათდება, მთლიანი დეფიციტში მისი მზარდი წილის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია, დამატებითი ყურადღება იქნეს გამახვილებული აღნიშნული მიმართულებით.

გარდა ზემოხსენებული ინდიკატორებისა, ქვეყნის მიერ არჩეული ფისკალური კურსის ეფექტიანობის შეფასებისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა **ფისკალური იმპულსის** მაჩვენებლის გაანგარიშებას ენიჭება. ის წარმოადგენს ბიუჯეტის ბალანსებს შორის ისეთ სხვაობას, რომელიც გამოწვეულია მთავრობის მიერ გაწეული ხარჯებითა და საგადასახადო პოლიტიკის ცვლილებით, შესაბამისად, არ ითვალისწინებს ცვლილებებს, რომელიც უკავშირდება სხვა, არაფისკალურ მოვლენებს. აქედან გამომდინარე იგი განისაზღვრება, როგორც ორი საანგარიშგებო პერიოდის სტრუქტურულ ბალანსებს შორის სხვაობა. შესაბამისად, აღნიშნული ინდიკატორი საშუალებას იძლევა შეფასდეს ფისკალური პოლიტიკის გავლენა საბიუჯეტო აგრეგატებზე. გარდა ამისა, ფისკალური იმპულსის მეშვეობით შესაძლებელია სხვადასხვა ქვეყნის ფისკალური პოლიტიკების შედარება და საუკეთესო მიდგომების იდენტიფიცირება ქვეყნების სპეციფიკური

მახასიათებლების გათვალისწინებით[231].

კიდევ ერთ ფისკალურ ინდიკატორს წარმოადგენს **პირველადი ბალანსი**, რომელიც გამოითვლება როგორც ბიუჯეტის შემოსავლებს გამოკლებული ხარჯების, კაპიტალური დანახარჯებისა და წმინდა სესხების ჯამი. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული კალკულაციისას არ გაითვალისწინება საპროცენტო ხარჯი. აქედან გამომდინარე, პირველადი ბალანსი აფასებს მიმდინარე წლის ფისკალურ „ძალისხმევას“ (fiscal “effort”), რამდენადაც მისი გაანგარიშების პროცესში მხედველობაში არ მიიღება საპროცენტო ხარჯი, რომლის წარმოქმნის მიზეზსაც გასული პერიოდების დეფიციტების დაფინანსების მიზნით აღებული ფინანსური ვალდებულებები წარმოადგენს. პირველადი ბალანსი კრიტიკულ მნიშვნელობას ატარებს ვალის მდგრადობის ანალიზის კუთხით. კერძოდ, აღნიშნული ინდიკატორის ზრდა მიუთითებს ვალის მომსახურების ხარჯების შემცირებაზე[232].

ფაქტობრივ მონაცემებზე დაყრდნობით ვლინდება, რომ ნაერთი ბიუჯეტის პირველადი ბალანსის მოცულობა ნომინალურ გამოხატულებაში 2014-2016 წლების განმავლობაში კლებადი ტენდენციით ხასიათდებოდა და აღნიშნული ტენდენცია გრძელდება 2017 წლისთვისაც. თუმცა, მაჩვენებელი იზრდება საშუალოვადიან პერიოდში. რაც შეეხება პირველადი ბალანსის მშპ-თან თანაფარდობას, იგი -2.8%- -0.3% დიაპაზონში მერყეობს.

**ნაერთი ბიუჯეტის პირველადი ბალანსი**

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017* | 2018* | 2019* | 2020* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **პირველადი ბალანსი** | -611 | -874 | -990 | -976 | -954 | -887 | -776 |
| **ნომინალური მშპ** | 29,151 | 31,756 | 33,922 | 35,980 | 39,097 | 42,686 | 46,605 |
| **%-ული წილი** | -2.1% | -2.8% | -0.3% | -2.7% | -2.4% | -2.1% | -1.7% |

*ცხრილი 55. ნაერთი ბიუჯეტის პირველადი ბალანსის მაჩვენებლები (მლნ ლარი) ( * პროგნოზი).*

საქართველოსგან განსხვავებით, ევროკავშირის 19 წევრი ქვეყნის[233] პირველადი ბალანსის პროცენტული წილი მშპ-ში[234], საშუალოდ -0.6%-ისა და 0.07%-ის ფარგლებში მერყეობს.

[231] https://www.researchgate.net/publication/5125778_Fiscal_Impulse

[232] Fiscal Adjustment for Stability Growth, IMF, 2006

[233] ქვეყნები იხილეთ - http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/adoption/euro_area/index_en.htm

[234]https://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=325.GFS.A.N.I8.W0.S13.S1._Z.B.B9P._Z._Z._Z.XDC_R_B1GQ._Z.S.V.N._T;

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, **მიზანშეწონილია, ერთი მხრივ, ქვეყნის ფისკალური პოლიტიკის შეფასებისათვის გამოყენებულ იქნეს საერთაშორისო პრაქტიკით აპრობირებული ფისკალური ბალანსები და ინდიკატორები, მეორე მხრივ, კი ხდებოდეს მათ შესახებ ანგარიშგება ბიუჯეტის შესრულების შესახებ წლიურ ანგარიშში. აღნიშნული, პირველ რიგში, ხელს შეუწყობს მთავრობას, წარმატებით გაუმკლავდეს ფისკალური პოლიტიკის წინაშე არსებულ გამოწვევებს, ასევე, როგორც პარლამენტს, ისე საზოგადოებას, საშუალებას მისცემს განახორციელოს მიმდინარე ფისკალური პროცესების მუდმივი მონიტორინგი.**

## 6.2. აღრიცხვა-ანგარიშგება საბიუჯეტო ორგანიზაციებში

საქართველოს საჯარო ფინანსების მართვის (PFM) რეფორმის ერთ-ერთ პრიორიტეტს წარმოადგენს სახელმწიფო სახსრების მართვის, აღრიცხვისა და ანგარიშგების კუთხით არსებული მდგომარეობის გაუმჯობესება. აღნიშნული მიმართულებით საყურადღებოა, საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის რეფორმა, რომელიც დაიწყო 2009 წლიდან და მიზნად ისახავს საჯარო სექტორში ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (IPSAS) სრულად დანერგვას 2020 წლისათვის. კერძოდ, დაგეგმილია სრული დარიცხვის მეთოდზე გადასვლა და როგორც საჯარო უწყებების დონეზე, ასევე მთლიანად სახელმწიფო მმართველობის სექტორზე კონსოლიდირებული (ნაერთი) ფინანსური ანგარიშგების მომზადება IPSAS-ის შესაბამისად, რაც უზრუნველყოს საჯარო სექტორში არსებული ფინანსური და არაფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების შესახებ სრული სურათის წარმოდგენას. გარდა აღნიშნულისა, საჯარო სექტორში ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების დანერგვა და მის მიხედვით ფინანსური ანგარიშგების მომზადება უფრო გამჭვირვალეს ხდის ქვეყნის ფინანსურ მდგომარეობას და ასევე, ზრდის როგორც საზოგადოების, ასევე სხვა დაინტერესებული მხარეების (ინვესტორების, დონორების) მიმართ ანგარიშვალდებულების ხარისხს.

საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის რეფორმის განხორციელების მიზნით, 2009 წელს ფინანსთა სამინიტრომ შეიმუშავა სამოქმედო გეგმა, რომელშიც განსახორციელებელი აქტივობები დაყოფილია 6 ეტაპად. დეტალურად დაგეგმილი აქტივობები და მათი შესრულების ვადები,

---

https://sdw.ecb.europa.eu/browseSelection.do?node=9485586&SERIES_KEY=325.GFS.Q.N.I8.W0.S13.S1._Z.B.B9P._Z._Z._Z.XDC_R_B1GQ_CY._Z.S.V.CY._T

რეფორმის სხვადასხვა ეტაპის მიხედვით, წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში. ამჟამად, მიმდინარეობს რეფორმის მე-4 ფაზა, რომელიც დასრულდება 2018 წელს. აღნიშნული ფაზა გულისხმობს შეზღუდულ დარიცხვის მეთოდზე გადასვლას. აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის განმავლობაში დაკორექტირდა IPSAS-ის სტანდარტების დანერგვის სამოქმედო გეგმა. კერძოდ, მე-4 ფაზაზე იგეგმებოდა ძირითადი აქტივების შესახებ არსებული საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების დანერგვა, თუმცა, სახელმწიფო ქონების ინვენტარიზაციის პროცესის კომპლექსურობიდან გამომდინარე, საჭირო გახდა აღნიშნული სტანდარტების დანერგვის გადავადება 2019 წლისათვის.

| რეფორმის ეტაპები | ვადები | თავდაპირველი სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული განსახორციელებელი აქტივობები | სტანდარტების დანერგვის სამოქმედო გეგმა 2016 წლის მდგომარეობით |
|---|---|---|---|
| **I ფაზა - ინიცირება** | 2010 წელი | • სამართლებრივი ჩარჩოს განსაზღვრა;<br>• სტანდარტების შემმუშავებელი ორგანოსა და სათანადო რესურსების შექმნა;<br>• სტანდარტების დანერგვისათვის საცდელი ორგანიზაციების შერჩევა;<br>• საცდელი ორგანიზაციებისათვის ფორმებისა და მეთოდური მითითებების მომზადება. | |
| **II ფაზა - საცდელი** | 2011 წელი | • სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისა და სსიპ-ებისათვის საცდელი ფინანსური ანგარიშგებების მომზადება;<br>• მთლიან სახელმწიფო სექტორში მოდიფიცირებული საკასო მეთოდის დანერგვისათვის ინსტრუქციის მომზადება. | |
| **III ფაზა - მოდიფიცირებული საკასო მეთოდი** | 2012-2014 წლები | • სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისა და სსიპ-ებისათვის (გარდა სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებისა) მოდიფიცირებული საკასო მეთოდის IPSAS-ის შესაბამისი კონსოლიდირებული ფინანსური ანგარიშგებების მომზადება, მათ შორის, ინფორმაცია მოდიფიცირებულ საკასო მეთოდზე, როგორც არასავალდებულო დამატებითი ახსნა-განმარტება. | |
| **IV ფაზა - შეზღუდული დარიცხვის მეთოდი** | 2015-2018 წლები | • ფაზა III-ის გავრცობა. მოიცვას ძირითადი აქტივები, მაგრამ არ მოიცვას სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოები და სხვა სპეციფიკური საკითხები | IPSAS 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 13,14, 16, 19, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 33, 36, 37 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **V ფაზა - IPSAS-ის სრული დარიცხვის მეთოდი** | 2019 წელი | • IPSAS-ის შესაბამისი ფინანსური ანგარიშგებების მომზადება, მათ შორის სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების კონსოლიდაცია და საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო 22-ე სტანდარტის შესაბამისი ინფორმაცია სახელმწიფო მმართველობის სექტორზე. | IPSAS 12, 17, 21, 26, 31, 32 |
| **VI ფაზა - უწყვეტობა** | 2020 და შემდგომი წლები | • პროგრამის შემუშავება, როგორც გარანტია იმისა, რომ საქართველო განაგრძობს IPSAS-ის შესაბამისად ფინანსური ანგარიშგებების მომზადებას და დამატებით უზრუნველყოფს ახალი და შესწორებული IPSAS-ის სტანდარტების განხორციელებას. | IPSAS 10 , 11, 18, 20, 27, 34, 35, 38 |

*ცხრილი 56. საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის რეფორმის განხორციელების ფაზები.*

მიმდინარე პერიოდისთვის საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2014 წლის 31 დეკემბრის N429 ბრძანებით დამტკიცებულ „საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ“ ინსტრუქციაში უკვე გათვალისწინებულია დარიცხვის მეთოდზე დაფუძნებული შემდეგი IPSAS სტანდარტების მოთხოვნები:

| N429 ბრძანებაში გათვალისწინებული IPSAS სტანდარტები | |
|---|---|
| **IPSAS 2** | ფულადი სახსრების მოძრაობის ანგარიშგება |
| **IPSAS 3** | სააღრიცხვო პოლიტიკა, ცვლილებები სააღრიცხვო შეფასებებში და შეცდომები |
| **IPSAS 4** | უცხოური ვალუტის კურსის ცვლილებებით გამოწვეული შედეგები |
| **IPSAS 6** | კონსოლიდირებული და ინდივიდუალური ფინანსური ანგარიშგება |
| **IPSAS 13** | იჯარა |
| **IPSAS 19** | ანარიცხები, პირობითი ვალდებულებები და პირობითი აქტივები |
| **IPSAS 22** | სახელმწიფო მმართველობის სექტორის შესახებ ინფორმაციის გამჟღავნება ფინანსურ ანგარიშგებაში |
| **IPSAS 23** | შემოსავალი არაგაცვლითი ოპერაციებიდან (გადასახადები და ტრანსფერები) |
| **IPSAS 24** | ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაციის წარდგენა ფინანსურ ანგარიშგებაში |

*ცხრილი 57. ფინანსთა მინისტრის N429 ბრძანებაში გათვალისწინებული IPSAS სტანდარტები*

**მიუხედავად, ზემოაღნიშნული რეფორმის ფარგლებში განხორციელებული აქტივობებისა, ბოლო წლებში საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ფინანსური ინფორმაციის აღრიცხვა-ანგარიშგების კუთხით კვლავ შეინიშნება არსებითი ხასიათის ხარვეზები. კერძოდ, უმეტეს შემთხვევებში მხარჯავი დაწესებულების ფინანსური ანგარიშგება უტყუარად და სამართლიანად არ ასახავს მათ ფინანსურ მდგომარეობას. ამასთან, ადგილი აქვს აღრიცხვა-ანგარიშგების პროცესში მარეგულირებელი ნორმების დარღვევებს, რაც, თავის მხრივ, შიდა კონტროლის სისუსტეებზე**

მიუთითებს. ყოველივე აღნიშნული კი საჯარო სექტორში IPSAS-ის დანერგვის დამაბრკოლებელ ფაქტორად შეიძლება იქცეს. მაგალითად:

- *თავდაცვის სამინისტრო* ბალანსის საცნობარო მუხლში არ აწარმოებს ამორტიზებული ძირითადი აქტივების აღრიცხვას, რომელიც მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად[235] ჩამოწერამდე ექვემდებარება საწყისი (ისტორიული) ღირებულებით ასახვას ზემოაღნიშნული მუხლის N08 ანგარიშზე;
- *კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს* დაქვემდებარებაში მყოფ სსიპ-ებს 2016 წლის ბოლოსათვის ბალანსზე არასწორად ერიცხებოდათ ძირითადი საშუალებები და მარაგები. მაგალითად:
  - *სსიპ ,,ვაჟა ფშაველას სახელობის თელავის სახელმწიფო დრამატული თეატრის"* ფინანსური ანგარიშგებების მიხედვით, შენობა-ნაგებობის ბალანსზე არსებული ნაშთები გაიზარდა 2,127.7 ათასი ლარის ოდენობით 2016 წლის განმავლობაში, საიდანაც 2,014.6 ათასი ლარი მოდის დემონტირებულ ძირითად საშუალებებზე, ხოლო დანარჩენი 113.1 ათასი ლარი არასწორად კაპიტალიზებულ ძირითად აქტივებზე;
  - *სსიპ „საქართველოს შოთა რუსთაველის თეატრისა და კინოს სახელმწიფო უნივერსიტეტის"* ბალანსში აღრიცხულია 291.9 ათასი ლარის ღირებულების ძირითადი საშუალებები და 222.6 ათასი ლარის ღირებულების მარაგები, რომელთა იდენტიფიცირება ვერ ხერხდება. ამასთან, აღნიშნული სსიპ-ის ბუღალტრულ რეგისტრებში სხვა დანარჩენი მოკლევადიანი მოთხოვნების N1480 ანგარიშზე ფიქსირდება 82.7 ათასი ლარის უარყოფითი ნაშთი, რომელიც თავისი შინაარსით წარმოადგენს ვალდებულებას. შესაბამისად, კონსოლიდირებული ფინანსური ანგარიშგების მოთხოვნების ანგარიში შემცირებულია 82.7 ათასი ლარით და ამავე ოდენობითაა შემცირებული ვალდებულებების ნაშთიც;
- *შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს* სისტემაში არ არის დანერგილი ერთიანი სააღრიცხვო პოლიტიკა, როგორც ეს საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მიერ 2014 წლის 31 დეკემბერს N429 ბრძანებით დამტკიცებული „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ" ინსტრუქციის მე-

[235] საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2014 წლის 31 დეკემბრის N429 ბრძანებით დამტკიცებული „საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის და ფინანსური ანგარიშგების შესახებ" ინსტრუქცია

18 მუხლის 32-33-ე პუნქტებით არის მოთხოვნილი. სისტემაში დანერგილი ერთიანი სააღრიცხვო პოლიტიკა უზრუნველყოფდა და გააუმჯობესებდა, როგორც სამინისტროს დაქვემდებარებული სტრუქტურული ერთეულების ფინანსური ანგარიშგებების, ასევე კონსოლიდირებული ფინანსური ანგარიშგების შესაბამისობას, საიმედოობას და შესადარისობას. ასევე, ერთიანი სააღრიცხვო პოლიტიკის არსებობა ხელ შეუწყობდა კონსოლიდირებული ფინანსური ანგარიშგების შედგენისას კონსოლიდაციის სისწორეს, შესაბამისობას და შესადარისობას;

- *შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ* ქ. ჩოხატაურში არსებული შენობის სამშენებლო სარემონტო სამუშაოების შესყიდვის მიზნით, 28 დეკემბერს გააფორმა ხელშეკრულება, რომლის მიხედვითაც სამუშაოები უნდა დასრულებულიყო 2017 წლის 28 მარტს. აღსანიშნავია, რომ სამინისტრომ 30 დეკემბერს კომპანიას ავანსის სახით გადაუხადა 89,999 ლარი, თუმცა, საავანსო გადახდის საფუძველზე წარმოშობილი დებიტორული დავალიანება 2016 წლის ფინანსურ ანგარიშგების (ბალანსი) საბოლოო ნაშთში არ აუსახავს. ავანსის სახით გადახდილი თანხა, წლის ბოლოს ჩამოწერილია როგორც შესრულებული სამუშაოს ანაზღაურება;
- 2015 წელს ვალუტის კურსის მკვეთრი ზრდის შედეგად გამოწვეული რესურსების არასაკმარისობის გამო, სრულად ვერ განხორციელდა *შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს* მიერ საერთაშორისო ორგანიზაციებში საწევრო შენატანების გადახდა. გადასარიცხი დარჩა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) საწევრო გადასახადის ნაწილი, რომელიც შეადგენდა 230,728 შვეიცარიულ ფრანკს. აღნიშნულის გამო, სამინისტრომ დაკარგა ხმის უფლება შრომის საერთაშორისო კონფერენციაზე, რის აღსადგენადაც დავალიანების დაფარვის ვადად განისაზღვრა არაუგვიანეს 2016 წლის მარტი. აღნიშნული დავალიანება, რომელიც 2015 წლის 31 დეკემბერს არსებული კურსით შეადგენდა 557,485 ლარის ექვივალენტს, ფინანსურ ანგარიშგებაში (ბალანსში) ასახული არ არის;

- *შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს* ცენტრალურ აპარატში არ არის ჩატარებული ფინანსური მოთხოვნების/ვალდებულებების სავალდებულო ინვენტარიზაცია[236] და არ არის გაფორმებული შედარების აქტები.

**გარდა ზემოაღნიშნულისა, ხარვეზები ვლინდება დებიტორულ/კრედიტორული დავალიანებების აღრიცხვის კუთხითაც. კერძოდ, რიგ შემთხვევებში სამინისტროების ნაერთ ბალანსში აღრიცხული დებიტორულ/კრედიტორული დავალიანებების დიდი ნაწილი წარმოადგენს ხანდაზმულ დავალიანებას, რომელთა იდენტიფიცირება ან ვერ ხერხდება, ან დაბრუნებას არ ექვემდებარება. რამდენადაც ხშირად უწყებების მიერ არ ტარდება მოთხოვნების/ვალდებულებების ინვენტარიზაცია, შესაბამისად, ვერ ხერხდება აღნიშნული ტიპის დავალიანებების ჩამოწერა.** მაგალითად:

- *ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს* აპარატსა და მის დაქვემდებარებაში მყოფ სსიპ-ებს, 2016 წლის ბოლოსათვის, ერიცხებოდათ ისეთი დავალიანებები, რომელთა წარმოშობის დამადასტურებელი პირველადი დოკუმენტაცია არ გააჩნიათ. აღსანიშნავია, რომ სიტუაცია თითქმის უცვლელია 2015 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით არსებულ ვითარებასთან შედარებით. მაგალითად:
  - სამინისტროს აპარატზე რიცხული 4,854.6 ათასი ლარის დებიტორული დავალიანებიდან 1,218.5 ათასი ლარის დავალიანება წარმოიშვა 1997–2007 წლებში ყოფილი სამინისტროების გაერთიანების შედეგად. ამავე მიზეზით, სამინისტროს ერიცხება კრედიტორული დავალიანება 737.9 ათასი ლარის ოდენობით (მთლიანი კრედიტორული დავალიანების 22.8%);
  - *სსიპ „სამოქალაქო ავიაციის სააგენტოზე“* რიცხული 3,578 ათასი ლარის დებიტორული დავალიანებიდან, 3,191.6 ათასი ლარის (89.2%) დავალიანება წარმოქმნილია 2002-2006 წლებში რეგულირების საფასურის სახით. ასევე, რეგულირების საფასურის სახით არის 2005-2006 წლებში წარმოქმნილი 54.9 ათასი ლარის კრედიტორული დავალიანება (საერთო დავალიანების 34.2%);
  - *სსიპ „ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტოს“* ბალანსზე ერიცხება 193.2 ათასი ლარის კრედიტორული დავალიანება (დავალიანების მთლიანი

[236] საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის N605 ბრძანება, „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის“ დამტკიცების შესახებ.

მოცულობის 98.5%) წარმოშობილი 2006 წლამდე, რომელთა იდენტიფიცირება და წარმოშობის საფუძვლების დადგენა ვერ ხერხდება;

- *სსიპ „ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციას“* ბალანსზე ერიცხება ისეთი დებიტორული (4 ათასი ლარი) და კრედიტორული (8.7 ათასი ლარი) დავალიანებები, რომელთა შესახებ ინფორმაცია ადმინისტრაციის მიერ მოძიებული ვერ იქნა მათი ხანდაზმულობის გამო;

- *თავდაცვის სამინისტროს* საცნობარო მუხლის „გადახდისუუნარო დებიტორების ჩამოწერილი დავალიანების“ (03) ანგარიშზე არ არის ასახული გადახდისუუნარო დებიტორების დავალიანებები[237] (მიუხედავად იმისა, რომ ხანდაზმული დავალიანებების წილი 57.2%-ს შეადგენს), რომელთა მიმართაც მათი ჩამოწერის მომენტიდან ხუთი წლის განმავლობაში სამინისტრო განახორციელებდა მათზე მეთვალყურეობას დავალიანებათა შესაძლო ამოღების მიზნით;
- *სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს* ბალანსზე 2016 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით ირიცხებოდა 11,535.4 ათასი ლარის დებიტორული დავალიანება, საიდანაც 5,305.96 ათასი ლარი წარმოშობილია 1996-2010 წლებში და ირიცხება სხვადასხვა ორგანიზაციებზე. სამინისტროში არ ჩატარებულა მოთხოვნების ინვენტარიზაცია[238]. შესაბამისად, დებიტორ ორგანიზაციებთან არ გაფორმებულა ურთიერთშედარების აქტები და არ გატარებულა სათანადო ღონისძიებები დავალიანებების რეალობის დასადგენად. გარდა ამისა, სამინისტროს ბალანსზე 2016 წლის ბოლოსათვის ირიცხებოდა 3,284.2 ათასი ლარის კრედიტორული დავალიანება, საიდანაც 2,587.9 ათასი ლარი წარმოშობილია 1996-2009 წლებში. მათ შორის, არაფინანსური აქტივების მოწოდებით დარიცხული ვალდებულებების თანხა შეადგენს 1,513.89 ათას ლარს. ნაშთების რეალურობის დადგენის მიზნით სამინისტროში ინვენტარიზაცია არ ჩატარებულა. შესაბამისად, არ არის დაცული კანონმდებლობის მოთხოვნები. უნდა აღინიშნოს აგრეთვე, რომ 2016 წლამდე წარმოქმნილი კრედიტორული დავალიანებები, რომელთა ოდენობაც შეადგენს 2,605.33 ათას ლარს, არ

[237] საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2014 წლის 31 დეკემბრის N429 ბრძანებით დამტკიცებული „საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის და ფინანსური ანგარიშგების შესახებ“ ინსტრუქცია.

[238] საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 23 ივლისის N605 ბრძანება, „საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის“ დამტკიცების შესახებ.

არის ასახული ბალანსის საცნობარო მუხლში, რაც შეუსაბამოა მოქმედ კანონმდებლობასთან[239];

- *სოფლის მეურნეობის სამინისტროს* ნაერთ ბალანსზე 2016 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით ირიცხება 44,081 ათასი ლარის დებიტორული დავალიანებები, რომლებიც მოიცავს ვადაგადაცილებულ ნაშთებსაც, კერძოდ: 2006 წელს ლიკვიდირებული სამელიორაციო ორგანიზაციების დებიტორული დავალიანებები 2,580 ათასი ლარი; ფინანსთა სამინისტროს მიერ (2004-2009 წლებში) კაპიტალის გაზრდის მიზნით და სხვადასხვა პროექტებისთვის გაცემულ საშინაო სესხები 8,807 ათასი ლარი, რომელთა დაფარვა არც დაწყებულა და ყოველწლიურად იზრდება პროცენტისა და პირგასამტეხლოს დარიცხვების შედეგად (დარიცხვას ახორციელებს ფინანსთა სამინისტრო). საანგარიშო პერიოდის ბოლოს სესხის ძირითადი თანხა, პროცენტი და პირგასამტეხლო შეადგენს 15,060 ათას ლარს; 885 ათასი ლარის დავალიანება, რომელიც წარმოადგენს კოოპერატივ ქვემო ნიქოზზე გაცემულ სესხს და მასზე დარიცხულ ჯარიმას. კოოპერატივი არსებობს მხოლოდ ფორმალურად, მეპაიების გარეშე, არ ფლობს უძრავ/მოძრავ ქონებას და/ან სხვა სახის ლიკვიდურ აქტივებს, შესაბამისად დავალიანების დაფარვის წინაპირობა არ არსებობს. მთავრობასთან მიმდინარეობს მოლაპარაკებები დავალიანების ჩამოწერის შესახებ. 2016 წელს მოთხოვნები გაიზარდა 8,407 ათასი ლარით, მათ შორის: დონორების მიმდინარე პროექტებიდან „ფინანსური აქტივის“ მუხლით 5,975 ათასი ლარი, წინასწარი გადარიცხვებით 757 ათასი ლარი (მათ შორის ავანსის სახით 138 ათასი ლარი) და სესხებზე პროცენტისა, პირგასამტეხლოს და ჯარიმა/საურავების დარიცხვებით 1,675 ათასი ლარი. სამინისტროს ნაერთ ბალანსზე 2016 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით ირიცხება 10,270 ათასი ლარის კრედიტორული დავალიანებები. ნაშთებში ასახულია 2006 წელს ლიკვიდირებული სამელიორაციო ორგანიზაციების კრედიტორული დავალიანებები 4,585 ათასი ლარის ოდენობით. ასევე 3,844 ათასი ლარი სსიპ „დაცვის პოლიციის დეპარტამენტისგან“ შპს „გორის სასათბურე მეურნეობის“ შესყიდვის ღირებულება და დარიცხული პროცენტი, თანხის გადახდა მთავრობის ნებართვის გარეშე ბიუჯეტის

[239] საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2014 წლის 31 დეკემბრის N429 ბრძანებით დამტკიცებული „საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის და ფინანსური ანგარიშგების შესახებ“ ინსტრუქცია.

სახსრებიდან შეუძლებელია. ამ უკანასკნელთან მიმართებით, სააგენტოსა და სსიპ „დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს“ შორის მიმდინარეობს მოლაპარაკება ვალის პატიებაზე;

- 2016 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, *შინაგან საქმეთა სამინისტროს ბალანსზე* ასახულია[240] 17,328.8 ათასი ლარის დებიტორული დავალიანება, საიდანაც 5,176.6 ათასი ლარი წარმოადგენს 2008 წლის რუსეთ-საქართველოს ომის შედეგად დაკარგული აქტივების ღირებულებას, რომელთა ჩამოწერაზე გადაწყვეტილების მიღება შესაბამისი საინვენტარიზაციო კომისიის მიერ ამ დრომდე არ მომხდარა. მიმწოდებლებზე წინასწარი ანგარიშსწორების შედეგად წარმოშობილი დებიტორული დავალიანების თანხამ 2017 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, 11,044.5 ათასი ლარი შეადგინა, საიდანაც 6,406.2 ათასი ლარი 2012-2015 წლებშია წარმოშობილი და ძირითადად საიდუმლო შესყიდვებს უკავშირდება. 2016 წელს წარმოშობილია 1,432.3 ათასი ლარის დავალიანება, საიდანაც 834.9 ათასი ლარი მიმწოდებლებისათვის თანხის ავანსად გადარიცხვითაა გამოწვეული და მათგან 463 ათასი ლარი 2017 წლის 25 აპრილის მდგომარეობით უკვე დაფარულია. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, სამინისტროს N1355 საბალანსო ანგარიშზე (მოთხოვნები ფულად სახსრებზე და მათ ექვივალენტებზე აქტივების/მომსახურების მიწოდებით), რომელზეც აღირიცხება მოთხოვნები მოიჯარეების მიმართ, ნაშთმა 295.2 ათასი ლარი შეადგინა. ამ თანხებიდან 93.9 ათას ლარს შეადგენს შპს „ნიგი 2009“-ის (ახორციელებდა კვებით უზრუნველყოფას) მიმართ რიცხული დავალიანება, თუმცა ზემოხსენებული კომპანია ლიკვიდირებულია. აქედან გამომდინარე, აღნიშნული დებიტორული დავალიანების ამოღების ალბათობა პრაქტიკულად არ არსებობს. ამავე ანგარიშზე 91.7 ათასი ლარის დებიტორული დავალიანება ერიცხება შპს „ლაგი 2009“ -ს (ახორციელებდა კვებით უზრუნველყოფას). თუმცა, 2016 წლის 24 ნოემბრის მდგომარეობით კომპანიასთან საჯარო ხელშეკრულება ამ დრომდე არ იყო გაფორმებული და შესაბამისად, არც საიჯარო ქირა იყო გადახდილი. მიუხედავად ამისა, 2016 წლის 31 დეკემბრის თარიღით, მასზე დარიცხულ იქნა ზემოხსენებული 91.7 ათასი ლარი, რომელიც წლიურ ფინანსურ ანგარიშგებაში დებიტორულ დავალიანებად აისახა. აღნიშნულ კომპანიასთან კვებითი უზრუნველყოფის შესახებ გაფორმებული ხელშეკრულების ვადა ამოიწურა 2016 წლის 31 დეკემბერს, რის გამოც იგი უკვე აღარ წარმოადგენს სამინისტროს

[240] საბალანსო მუხლები 1300 და 1400.

კონტრაქტორ კომპანიას და მისგან დავალიანების ამოღებას შესაბამისი სამართლებრივი პროცესები სჭირდება. გარდა ამისა N1355 საბალანსო ანგარიშზე 100.5 ათასი ლარის დავალიანება ერიცხება შპს „ადვეს“-საც, რომელსაც წლების განმავლობაში დაქირავებული აქვს ფართები სამინისტროს კუთვნილ სხვადასხვა შენობაში სავაჭრო აპარატების განსათავსებლად. 2016 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით აღნიშნული თანხა გადახდილი არ არის. რაც შეეხება კრედიტორულ დავალიანებას, 2017 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, სამინისტროს ბალანსზე რიცხული კრედიტორული დავალიანება 11,787.8 ათას ლარს შეადგენს, საიდანაც 8,357.9 ათასი ლარი წარმოადგენს 2004 წლამდე თანამშრომლებზე გაუცემელ ხელფასებს. არაფინანსური აქტივების მიწოდებით წარმოშობილი კრედიტორული დავალიანება 1,373.3 ათას ლარს შეადგენს, რომლის ძირითადი ნაწილი (1,297.9 ათასი ლარი) 2004 წლამდეა წარმოშობილი და ხანდაზმულ დავალიანებას წარმოადგენს.

## 7. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი

2012 წლიდან საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი მზადდება პროგრამული ფორმატით, რაც ბიუჯეტირების შედეგზე ორიენტირებულ მიდგომას წარმოადგენს. იგი გულისხმობს შედეგების შესახებ ინფორმაციის ინტეგრირებას საბიუჯეტო პროცესში და საჯარო სექტორის ეფექტიანობისა და გამჭვირვალობის ზრდის მნიშვნელოვანი წინაპირობაა.

ტრადიციული, ორგანიზაციული ფორმატის ბიუჯეტირებისგან განსხვავებით, პროგრამული ბიუჯეტირების ამოსავალ წერტილს არა მხარჯავი უწყებისათვის გამოყოფილი რესურსების ოდენობა, არამედ, საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის შედეგად მიღწეული შედეგები წარმოადგენს. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ ფინანსური ანგარიშგების მომზადებასთან ერთად, საბიუჯეტო სახსრების ათვისების შედეგად მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება ხელს უწყობს, ერთი მხრივ, ანგარიშვალდებულების ზრდას დაინტერესებული მხარეებისადმი, ხოლო მეორე მხრივ, რესურსების ეფექტიანი განაწილების შესახებ ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღებას, რაც შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების ერთ-ერთ ძირითად უპირატესობას წარმოადგენს.

## 7.1. პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვის პროცესი

საქართველოში სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადება რეგულირდება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის N385 ბრძანებით[241] „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“. საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლის მოთხოვნის შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს თან ერთვის „პროგრამული ბიუჯეტის დანართი“, რომელიც მოიცავს პრიორიტეტების ფარგლებში განსაზღვრული პროგრამების აღწერასა და მიზნებს, მოსალოდნელ შედეგებსა და შედეგების შეფასების ინდიკატორებს. ხოლო კოდექსის 56-ე მუხლის მიხედვით, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის დანართში ხდება აღნიშნული პროგრამების ფარგლებში მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება. 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 მომზადების პროცესში კვლავ ფიქსირდება მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რაც ართულებს, რიგ შემთხვევებში კი შეუძლებელს ხდის შეფასდეს პროგრამების ეფექტიანობა.**

**სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, საკუთარი მანდატის ფარგლებში, აქტიურად ცდილობს ხელი შეუწყოს პროგრამული ბიუჯეტირების რეფორმის პროცესს.** კერძდ, 2012 წლიდან, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე და ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშებზე დასკნებში/მოხსენებებში რეგულარულად ხდებოდა პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაციის გაანალიზება, არსებული ხარვეზებისა და სისუსტეების იდენტიფიცირება და მათ აღმოსაფხვრელად საერთაშორისო პრაქტიკის მაგალითების გაზიარება. აღნიშნულის პარალელურად, პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიაში იდენტიფიცირებულ იქნა მეთოდოლოგიური ხარვეზები და მათ აღმოსაფხვრელად სამსახურის მიერ გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები, რომლებიც ნაწილობრივ გათვალისწინებულ იქნა 2015 წლის აგვისტოში აღნიშნულ მეთოდოლოგიაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად. გარდა ამისა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ იქნა უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელო - „შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება“[242], სადაც განხილულ იქნა შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების (მათ შორის პროგრამული ბიუჯეტირების) დანერგვის

[241] ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის N385 ბრძანება.

[242] http://sao.ge/files/kanonmdebloba/pubnication/biujetireba-2016.pdf

პროცესში გამოყენებული მექანიზმებისა და არსებული გამოწვევების შესახებ საერთაშორისო გამოცდილება. ამასთან, სახელმძღვანელოს მეორე ნაწილი მოიცავს საჯარო ორგანიზაციების სტრატეგიული დაგეგმვისა და შედეგების შეფასების სისტემის მართვასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან საკითხებსა და პრაქტიკულ მაგალითებს.

## 7.2. ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებასთან დაკავშირებული ხარვეზები

**სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონისა და ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაცია მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხასიათდება, რაც ართულებს პროგრამების ეფექტიანობის შეფასებას.** კერძოდ, ხარვეზები შეინიშნება შემდეგი ძირითადი მიმართულებებით:

- პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება და მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება;
- პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავება;
- პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია;
- მონაცემთა ხარისხი.

### 7.2.1. პროგრამების /ქვეპროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება და მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება

ვინაიდან პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში წინასწარ განსაზღვრული და მიღწეული შედეგების ანალიზი საშუალებას იძლევა შეფასდეს პროგრამის/ქვეპროგრამის ეფექტიანობა და შესაბამისად, საბიუჯეტო ორგანიზაციის საქმიანობა ფისკალური წლის განმავლობაში, მოსალოდნელი და მიღწეული შედეგების შესახებ სრული და ზუსტი ინფორმაციის მომზადებას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება. თუმცა, როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში[243] „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის პროექტზე აღინიშნა, ბიუჯეტის

[243] http://sao.ge/files/News%20Files/sao-daskvna-2016-biujetis-kanonis-proeqtis-shesaxeb.pdf

დაგეგმვის ეტაპზე მოსალოდნელი შედეგების ჩამოყალიბების პროცესი მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხასიათდება.

კერძოდ, **2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი მოსალოდნელი შედეგების მნიშვნელოვან ნაწილს მიზნობრივი მაჩვენებლები არ გააჩნია. მიუხედავად იმისა, რომ განახლებული „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის“ თანახმად, საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებლების მითითება ცალ-ცალკე ხდება, წარმოდგენილი მიზნობრივი მაჩვენებლების 40.9%-ისთვის მაინც არ არის განსაზღვრული კონკრეტული მაჩვენებელი, რაც შეუძლებელს ხდის ანგარიშგების ეტაპზე შეფასდეს პროგრამის/ქვეპროგრამის ეფექტიანობა**. მაგალითად:

- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს* ქვეპროგრამის „სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და ტერიტორიული ორგანოების ინფრასტრუქტურის განვითარება“ (32 06 02 04) მოსალოდნელი შუალედური შედეგია „რეაბილიტირებული და შესაბამისი ინვენტარით აღჭურვილი სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირები და ტერიტორიული ორგანოები“, შუალედური შედეგის შესაფასებლად გამოყენებულ მაჩვენებელად კი მითითებულია - „განხორციელდება სამინისტროს სისტემაში შემავალი რიგი საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და ტერიტორიული ორგანოების მშენებლობა/რეაბილიტაცია/ აღჭურვა.“ თუმცა არ არის დაკონკრეტებული რამდენი საჯარო სამართლის იურიდიული პირისა და ტერიტორიული ორგანოს მშენებლობა, რეაბილიტაცია თუ აღჭურვაა დაგეგმილი გამოყოფილი ასიგნებების პირობებში. შედეგების შესახებ ანგარიშგების ეტაპზე, ქვეპროგრამის ფარგლებში მიღწეულ შედეგად აღნიშნულია, რომ „განხორციელდა სამინისტროს სისტემაში შემავალი ერთი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის და 10 ტერიტორიული ორგანოს - საგანმანათლებლო რესურსცენტრის რეაბილიტაცია“, თუმცა, მოცემულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით ვერ ხერხდება იმის განსაზღვრა მიღწეულია თუ არა ქვეპროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი შუალედური შედეგი. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ მოცემული ქვეპროგრამისთვის ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული ასიგნებები წლის განმავლობაში 83.4%-ით შემცირდა თავდაპირველ დამტკიცებულ გეგმასთან შედარებით, თუმცა რამდენადაც მოსალოდნელ შუალედურ შედეგს არ გააჩნდა მიზნობრივი მაჩვენებელი, შეუძლებელია იმის დადგენა, თუ რა გავლენა იქონია ასიგნებების შემცირებამ

პროგრამის ფარგლებში მისაღებ შედეგებზე. ანალოგიური მდგომარეობაა „პროფესიული საგანანმანათლებლო დაწესებულებების ინფრასტრუქტურის განვითარების“ (32 06 02 02) ქვეპროგრამის შემთხვევაშიც, სადაც დაგეგმვის ეტაპზე არ არის მითითებული კონკრეტული მიზნობრივი მაჩვენებელი, შესრულების ანგარიშგებისას კი მიღწეულ შედეგებთან ერთად მითითებულია, რომ დაგეგმილი და მიღწეული შედეგების ინდიკატორების ცდომილება 54%-ს შეადგენს, თუმცა გაურკვეველია რას გულისხმობს აღნიშნული ცდომილება, რამდენადაც შესაბამისი ინდიკატორის მიზნობრივი მაჩვენებელი დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრული არ ყოფილა;

- პროგრამის „მევენახეობა-მეღვინეობის განვითარება“ (37 03) ერთ-ერთი მოსალოდნელი საბოლოო შედეგია „ქართული ღვინოების პოპულარიზაცია და ახალი სამომხმარებლო ბაზრის ათვისება“. შედეგის შესაფასებლად გამოყენებული ინდიკატორის საბაზისო მაჩვენებელში მითითებულია, რომ 2015 წელს 8 ქვეყანაში ჩატარდა 14 გამოფენა. თუმცა არაფერია ნათქვამი იმის შესახებ თუ რა მაჩვენებლის მიღწევა იგეგმება ღვინის პოპულარიზაციის კუთხით 2016 წლის განმავლობაში. შედეგების შესახებ ანგარიშგების ეტაპზე კი აღნიშნულია, რომ „მოეწყო ღვინისა და ალკოჰოლიანი სასმელების 18 გამოფენა მსოფლიოს 8 ქვეყანაში, 93 ღვინის დეგუსტაცია-პრეზენტაცია 11 ქვეყანაში, ღვინის ფესტივალი 5 ქვეყანაში და ღვინის კვირეული 1 ქვეყანაში“, თუმცა დაგეგმვის ეტაპზე მიზნობრივი მაჩვენებლის არარსებობის გამო შეუძლებელია მიღწეული შედეგის შეფასება;
- სახალხო დამცველის აპარატის (41 00) ერთ-ერთი ინდიკატორის მიზნობრივი მაჩვენებელია „საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის თანამშრომელთა პროფესიული გადამზადების მიზნით ჩატარებული ტრენინგების/სემინარების/სასწავლო გაცვლითი ვიზიტების აღწერა/ რაოდენობა“, ანგარიშგების ეტაპზე კი მითითებულია, რომ „ადამიანის უფლებათა აკადემიის ფარგლებში ჩატარდა 13 ტრენინგი“. შედეგად, ვერ ხდება პროგრამების ეფექტიანობის შეფასება, რამდენადაც დაგეგმვის ეტაპზე არ იყო განსაზღვრული პროფესიული გადამზადების მიზნით განსახორციელებელი ღონისძიებების რაოდენობა. ანალოგიურად, პროგრამაში „მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლება საერთაშორისო ურთიერთობების დარგში“ (28 02) ერთ-ერთი მიზნობრივი მაჩვენებელია - „ტრენინგების, სემინარების და ლექციების შედეგად ამაღლებული კვალიფიკაციის მქონე თანამშრომლების რაოდენობა“, ანგარიშგების ეტაპზე კი

მითითებულია, რომ კვალიფიკაცია აიმაღლა 521-მა თანამშრომელმა. მსგავსი ტიპის მიზნობრივი მაჩვენებლის შემთხვევაში, ნებისმიერი მიღწეული შედეგი შეიძლება ჩაითვალოს დაგეგმილი მაჩვენებლის შესრულებად. ამდენად, ანგარიშგების ეტაპზე შეუძლებელია პროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების რეალურად შეფასება.

**რამდენადაც პროგრამული ბიუჯეტირება შედეგზე ორიენტირებულ მიდგომას წარმოადგენს, მისი ამოსავალი წერტილია პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების განსაზღვრა. თუმცა, ზოგ შემთხვევაში, არ ხდება ყველა იმ მოსალოდნელი შედეგის ჩამოყალიბება, რომლებიც შესაძლოა მიღწეულ იქნეს პროგრამის განხორციელების პროცესში.** მაგალითად:

- „სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სფეროებში სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავების და მართვის“ (39 01) პროგრამის მიზანს წარმოადგენს „ფიზიკური აღრზდისა, სპორტისა და ახალგაზრდობის სფეროში ქვეყნის ერთიანი პოლიტიკის შემუშავება, დაგეგმვა და მისი რეალიზების კოორდინაცია; სპორტში აკრძალულ მასტიმულირებელ საშუალებათა (დოპინგი) გამოყენების აღმოფხვრის ღონისძიებათა განხორციელება; სპორტისა და ახალგაზრდობის სფეროში საინვესტიციო და საქველმოქმედო საქმიანობის განხორციელების ხელშეწყობა“ და ა.შ. თუმცა პროგრამის ერთადერთ მოსალოდნელ შედეგად განსაზღვრულია „სპორტისა და ახალგაზრდობის სფეროში გატარებული ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკა“, პროგრამის დანარჩენი მიზნებისთვის კი შესაბამისი მოსალოდნელი შედეგები არ არის წარმოდგენილი. აღსანიშნავია, რომ სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს 2016-2019 წლების საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაში[244] მითითებულია, რომ აღნიშნული პროგრამის მოსალოდნელი შედეგს „სპორტის და ახალგაზრდობის სფეროში გატარებული ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის“ გარდა ასევე „სპორტისა სახელმწიფო მართვის თანამედროვე, ევროპულ მოდელზე გადასვლა; სპორტის ხელმისაწვდომობის ზრდა; ჯანსაღი ცხოვრების წესის პოპულარიზაცია; მაღალი მიღწევების სპორტში მიღწეული შედეგების ეტაპობრივი ზრდა“ წარმოადგენს.

**გარდა ზემოაღნიშნულისა, საყურადღებოა, რომ დანართში წარმოდგენილი პროგრამების 40.0% წარმოდგენილია 3-ზე მეტი საბოლოო შედეგით, რაც ეწინააღმდეგება მეთოდოლოგიის მოთხოვნას პროგრამის გლობალურობიდან გამომდინარე პროგრამებისთვის არაუმეტეს 3 საბოლოო შედეგის განსაზღვრის შესახებ. აღნიშნული გამოწვეულია იმ ფაქტით, რომ მხარჯავი**

[244] http://msy.gov.ge/files/111/Sajaro%20Informacia/2016_19_weli.pdf

დაწესებულებების მიერ მოსალოდნელი საბოლოო და შუალედური შედეგების წარმოდგენა ხშირ შემთხვევებში ხდება აგრეგირებულად, პროგრამების დონეზე და არ ითვალისწინებს მათ შემდგომ დეტალიზაციას ქვეპროგრამებად. შედეგად, შეუძლებელი ხდება საბოლოო და შუალედური შედეგების ერთმანეთისაგან გამიჯვნა და მათ შორის ურთიერთკავშირის დადგენა. უნდა აღინიშნოს, რომ 2016 წელს 43 პროგრამის შემთხვევაში, მოსალოდნელი შედეგები და ინდიკატორები განისაზღვრა მხოლოდ პროგრამის დონეზე, მაშინ როდესაც პროგრამებს გააჩნდათ ქვეპროგრამები, რომელთა განმახორციელებლებსაც სხვადასხვა საბიუჯეტო ორგანიზაციები წარმოადგენდნენ. მაგალითად:

- შინაგან საქმეთა სამინისტროს პროგრამის „საზოგადოებრივი წესრიგი, სახელმწიფო საზღვრის დაცვა და საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარება/გაღრმავება (30 01) ქვეპროგრამებად ჩაშლა არ ხდება, მაშინ როდესაც პროგრამა წარმოდგენილია 18 საბოლოო შედეგით. პროგრამით განსაზღვრულ საბოლოო შედეგებს წარმოადგენს - „საზოგადოებრივი წესრიგისა და მოქალაქეთა უსაფრთხოების მაღალი დონე“, „ნარკოტიკული საშუალებების, კონტრაბანდული საქონლის, იარაღის, ასაფეთქებელი ნივთიერებებისა და მასობრივი განადგურების საშუალებების უკანონო იმპორტისა და ექსპორტის პრევენცია, გამოვლენა და აღკვეთა;“, „კინოლოგიის სამსახურის განვითარებული შესაძლებლობები“, „რისკ ჯგუფების ორგანიზებულ დანაშაულში ჩართულობის პრევენციის მიზნით განხორციელებული ღონისძიებები და ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის განვითარებული ინსტიტუციური შესაძლებლობები“, „საზღვაო სივრცეში სრულყოფილად განხორციელებული სამძებრო-სამაშველო ოპერაციები“ და ა.შ., თუმცა, აღნიშნული შედეგებიდან მხოლოდ „საზოგადოებრივი წესრიგისა და მოქალაქეთა უსაფრთხოების მაღალი დონე“ შეიძლება იქნეს განხილული როგორც პროგრამის საბოლოო შედეგი, დანარჩენი შედეგები კი საბოლოო შედეგის მისაღწევად საჭირო შუალედურ შედეგებს წარმოადგენს;
- ანალოგიურად, კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს პროგრამის „ხელოვნების დარგების განვითარების ხელშეწყობა და პოპულარიზაცია საქართველოში და მის ფარგლებს გარეთ“ (33 02) შედეგების/ინდიკატორების განსაზღვრა ქვეპროგრამების დონეზე არ ხორციელდება, მაშინ როდესაც პროგრამას გააჩნია 6 ქვეპროგრამა. შედეგად, პროგრამა წარმოდგენილია 12 საბოლოო შედეგით, საიდანაც მხოლოდ 2 შეესაბამება

საბოლოო შედეგად კლასიფიცირების კრიტერიუმეს, დანარჩენი კი ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღწევ შუალედურ შედეგებს წარმოადგენს.

**ამასთან, მსგავსი ფორმატით წარმოდგენილი მოსალოდნელი შედეგები არ იძლევა საშუალებას დადგინდეს, პროგრამისათვის გამოყოფილი ასიგნებიდან რა ნაწილი მიემართება რომელიმე კონკრეტული შედეგის მისაღწევად. იმის გათვალისწინებით, რომ შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების უმთავრეს მიზანს სწორედ მიღწეულ შედეგებსა და მიზნის მისაღწევად დახარჯულ რესურსებს შორის ურთიერთკავშირის დამყარება წარმოადგენს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, მოხდეს მსგავსი პროგრამების და შესაბამისად, მოსალოდნელი შედეგების წარმოდგენა ქვეპროგრამებისა და შუალედური შედეგების დონეზე, რაც ხელს შეუწყობს ერთი მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესისა და საბიუჯეტო რესურსების განკარგვის გამჭვირვალობას, ხოლო მეორე მხრივ, დაინტერესებული მხარეებისთვის უფრო დეტალური ინფორმაციის მიწოდებას.**

ასევე, მნიშვნელოვანი ხარვეზები ვლინდება მხარჯავი დაწესებულებების მიერ მიღწეული შედეგების ფორმირების პროცესშიც. **კერძოდ, 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.** მაგალითად:

- სსიპ „საქართველოს სახელმწიფო ჰიდროგრაფიული სამსახურის“ (24 13) ერთ-ერთ დაგეგმილ საბოლოო შედეგს წარმოადგენს „უსაფრთხო ნაოსნობა საქართველოს საზღვაო პასუხისმგებლობის ზონაში და სანაპირო ზოლში“, რომლის შესაფასებლად მოცემულ ინდიკატორში 5 მიზნობრივი მაჩვენებელია განსაზღვრული. თუმცა, შესრულების შესახებ ინფორმაცია მხოლოდ ერთი მიზნობრივი მაჩვენებლის შესახებ არის წარმოდგენილი:

| სსიპ - საქართველოს სახელმწიფო ჰიდროგრაფიული სამსახური (24 13) |
|---|
| დასახული საბოლოო შედეგი: |
| • უსაფრთხო ნაოსნობა საქართველოს საზღვაო პასუხისმგებლობის ზონაში და სანაპირო ზოლში. |
| ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე საბოლოო შედეგის შესაფასებლად გამოყენებული მიზნობრივი მაჩვენებლები: |

| |
|---|
| • სანავიგაციო საშუალებების შეძენა–ჩანაცვლება ახალი თანამედროვე მოწყობილობა–დანადგარებით;<br>• სანავიგაციო საშუალებების იდეალურ მდგომარეობაში შესანარჩუნებლად, თანამედროვე ტექნოლოგიების გათვალისწინებით, ტექნიკური მომსახურების ჩატარება გეგმით გათვალისწინებული არსებული სქემით;<br>• საზღვაო პასუხისმგებლობის ზონაში, ნავსადგურებსა და მისასვლელ არხებზე, სახმელეთო და მცურავი სანავიგაციო ნიშნების საჭირო რაოდენობის დაგეგმარება, განთავსება, ტექნიკური მომსახურება უსაფრთხო ნაოსნობისათვის;<br>• სანავიგაციო ნიშნებზე საერთაშორისო სტანდარტებით მინიჭებული მახასიათებლების კონტროლი (კონსტრუქციის ფორმა, პარამეტრები, შეფერილობა, ოპტიკური მანათობელი აპარატის გამოკრთომის ფერი, სიხშირე, ხედვის სიშორე და ა.შ.);<br>• მცურავი სანავიგაციო ნიშნების განთავსება უსაფრთხო ნავიგაციისათვის ოპტიმალურ კოორდინატებში. |
| მიღწეული მაჩვენებელი: |
| • საზღვაო პასუხისმგებლობის ზონაში ნავსადგურებსა და მისასვლელ არხებზე, სახმელეთო და მცურავი სანავიგაციო ნიშნების იდეალურ მდგომარეობაში შესანარჩუნებლად, თანამედროვე ტექნოლოგიების გათვალისწინებით ჩატარდატექნიკური მომსახურება გეგმით გათვალისწინებული არსებული სქემით. |

- „სოფლის მეურნეობის განვითარების პროგრამის“ (37 01) ერთ-ერთი შეფასების ინდიკატორის მიზნობრივი მაჩვენებელია „სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის ექსპორტის ზრდა და ქვეყნის სასურსათო უსაფრთხოების მაჩვენებლის გაუმჯობესება“, მიღწეულ მაჩვენებელში კი მოცემულია შედეგი - „ქართული აგროსასურსათო პროდუქციის ექსპორტი 2015 წელთან შედარებით გაიზარდა 13.1%-ით“. თუმცა, არაფერია ნათქვამი იმის შესახებ, თუ რა შედეგი იქნა მიღწეული ქვეყნის სასურსათო უსაფრთხოების მაჩვენებლის გაუმჯობესების კუთხით.
- ანალოგიურად, ქვეპროგრამის „მოსახლეობის ელექტროენერგიითა და ბუნებრივი აირით მომარაგების გაუმჯობესება“ (36 01 02), დაგეგმილი მიზნობრივი მაჩვენებელია „ბუნებრივი აირის პოტენციური 35,000 ახალი აბონენტი; 113 სოფლის გაზიფიცირება“. ხოლო მიღწეული შედეგის შეფასების ინდიკატორში წარმოდგენილია მხოლოდ ერთი მაჩვენებელი „ბუნებრივი აირის პოტენციური 10,300-მდე ახალი აბონენტი“;
- „მეცნიერებისა და სამეცნიერო კვლევების ხელშეწყობის პროგრამის“ (32 05) ინდიკატორის მიზნობრივი მაჩვენებელია „30-35% - ით გაზრდილი დაფინანსებული პროექტების რაოდენობა“, თუმცა მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგებაში მითითებულია, რომ „გაიზარდა დაფინანსებულ პროექტთა და მეცნიერთა, ასევე სამეცნიერო საქმიანობით დაინტერესებულ მოსწავლეთა რაოდენობა“, ზრდის კონკრეტული მაჩვენებლის გარეშე.

**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. აღნიშნული განსაკუთრებით საყურადღებოა ქვეპროგრამების შემთხვევაში, რამდენადაც ქვეპროგრამა თავისი შინაარსით უნდა გაიწეროს დასაგეგმი წლის მასშტაბით და მას უნდა ჰქონდეს კონკრეტული შედეგი, რისი მიღწევაც შესაძლებელია ერთი ფისკალური წლის მანძილზე**. მაგალითად:

- „საქართველოში ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების განვითარება“ ქვეპროგრამის (24 01 04) რამოდენიმე მოსალოდნელი შუალედური შედეგების შესაბამისი მიზნობრივი მაჩვენებელი გაწერილია 2016-2019 წლებზე. მაგალითად, შესაფასებლად გამოყენებული ერთი-ერთი ინდიკატორია „ფაბლაბის ბაზაზე განხორციელებული პროექტების რაოდენობა“. აღნიშნული ინდიკატორის საბაზისო მაჩვენებელია „დღეის მდგომარეობით ფაბლაბის ბაზაზე განხორციელებულია 9 პროექტი“, ხოლო მიზნობრივი მაჩვენებელია „არანაკლებ 60 პროექტი 2016-2019 წწ.-ში“. ანგარიშგებაში მოცემული ინფორმაციის მიხედვით, „2016 წელს ფაბლაბის ბაზაზე განხორციელდა დამატებით 3 პროექტი“, ვერ მოხდება პროექტის შეფასება, რამდენადაც კონკრეტულად 2016 წლისთვის მისაღწევი მიზნობრივი მაჩვენებელი დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრული არ ყოფილა;
- ანალოგიურად, ქვეპროგრამის „მოსახლეობის საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვა“ ( 35 03 01) ერთ-ერთი ინდიკატორია მოსახლეობის სიკვდილიანობის მაჩვენებელი, რომლის საბაზისო მაჩვენებლად განსაზღვრულია - „არსებული მდგომარეობით მოსახლეობის სიკვდილიაონის მაჩვენებელია 1,000 მოსახლეზე - 13.2 ადამიანი“, ხოლო მიზნობრივ მაჩვენებელად - „სიკვდილიანობის მაჩვენებლის შემცირება 2%-ით (4 წლიან პერიოდზე გათვლით)“. შესაბამისად, შეუძლებელი ხდება კონკრეტულად 2016 წლის განმავლობაში აღნიშნული ქვეპროგრამის ფარგლებში ამ მიმართულებით მისაღწევი მიზნობრივი ოდენობის განსაზღვრა და ქვეპროგრამის შეფასება;
- „სახელმწიფო ქონების მართვის“ ქვეპროგრამის (24 01 02) შეფასების ერთადერთი ინდიკატორია საწარმოთა ოპტიმიზაციის პროცესის შედეგად სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების რაოდენობა. აღნიშნული ინდიკატორის მიზნობრივი მაჩვენებელია „საწარმოთა ოპტიმიზაციის პროცესის დასრულების შედეგად

სახელმწიფოს მართვაში მხოლოდ სახელმწიფოსათვის სტრატეგიული მნიშვნელობის საწარმოების არსებობა (დაახლოებით 60 საწარმო)“. რამდენადაც საწარმოთა ოპტიმიზაციის პროცესი გრძელვადიანი რეფორმაა, ზემოაღნიშნული მიზნობრივი მაჩვენებელი (60 საწარმო) საშუალოვადიან პერიოდში მისაღწევ საბოლოო შედეგს წარმოადგენს და არა 2016 წლის ბოლოს მისაღწევ შუალედურ შედეგს. შესაბამისად, შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაცია, რომ „2016 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით სააგენტოს მართვის ქვეშ დარჩა სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული 135 საწარმო“ არ იძლევა საშუალებას შეფასდეს ქვეპროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების ეფექტიანობა.

- „ინოვაციური ეკოსისტემის განვითარება (IBRD)“ (24 08) პროგრამისთვის არ მოხდა წინასწარ განსაზღვრული ინდიკატორების მიმართ ანგარიშგება იმ მიზეზით, რომ საბოლოო შედეგის შეფასების ინდიკატორი გაწერილია 2016-2021 წლებზე. თუმცა „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის“ მიხედვით, იმ შემთხვევაში თუ პროგრამის საბოლოო შედეგის შეფასების ინდიკატორი მრავალწლიანია „წლიური შეფასებისთვის შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს პროგრესის მაჩვენებლები, ანუ საბოლოო შედეგის მისაღწევად განსახორციელებელ ღონისძიებათა რა ნაწილია შესრულებული საანგარიშო პერიოდის ბოლოს“.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საყურადღებოა, რომ **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.** მაგალითად:

- ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს პროგრამის „სტანდარტიზაციისა და მეტროლოგიის სფეროს განვითარება“ (24 03) ერთ-ერთი ინდიკატორია თანამედროვე დონეზე აღჭურვილი ლაბორატორიების რაოდენობა, რომლის მიზნობრივი მაჩვენებელია „დამატებით 12 ლაბორატორიის განახლება და თანამედროვე დონეზე აღჭუღვა“, ხოლო მიღწეული მაჩვენებლის შესახებ მოცემულია შემდეგი სახის ინფორმაცია: „მიღწეული მაჩვენებელი - 2016 წლის განმავლობაში CIB პროექტისა და სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილი ასიგნებების ფარგლებში მოხდა დამატებით ლაბორატორიების აღჭურვა და ეტალონური ბაზის განახლება შემდეგ სფეროებში: წნევა და ძალა, რადიაციული

გაზომვები, მცირე მოცულობები, სიგრძე, რადიოფიზიკა, ტემპერატურა და ტენიანობა“. მსგავსი სახით წარმოდგენილი ინფორმაცია ბუნდოვანია, არ მიემართება დასახულ მიზნობრივ მაჩვენებელს და არ იძლევა პროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების შეფასების საშუალებას;

- პროგრამის „შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის პროგრამების მართვა“ (35 01), ერთ-ერთი შედეგის შეფასების ინდიკატორის საბაზისო მაჩვენებელია „შერჩევით შეძენილ ფარმაცევტულ პროდუქტებს შორის არარეგისტრირებული სამკურნალო საშუალებების წილის შემცირება (2015 წ. - 1.15%)“, ხოლო მიზნობრივ მაჩვენებლად ფალსიფიცირებული და წუნდებული ფარმაცევტული პროდუქტების წილის 0.9%-მდე შემცირება დაიგეგმა. პროგრამის ფარგლებში მიღწეული მაჩვენებლის მიხედვით „გამოვლენილი გაუვარგისებული, უხარისხო, სუბსტანდარტული, წუნდებული ფარმაცევტული პროდუქტების რაოდენობამ შეადგინა 84,469 ერთეული (ტაბლეტი, კაფსულა, ამპულა)“. რამდენადაც მიღწეული მაჩვენებელი ნომინალურ გამოხატულებაშია და ასევე, არ შეიცავს ინფორმაციას შერჩევით შეძენილი ფარმაცევტული პროდუქტების ჯამური რაოდენობის შესახებ (ერთეულებში), მიღწეული და მიზნობრივი მაჩვენებლები არ არის შედარებითი და შესაბამისად, ვერ ხერხდება პროგრამის ეფექტიანობის შეფასება;
- განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს პროგრამაში „ზოგადი განათლება“ (32 02) საბოლოო შედეგის შესაფასებლად გამოყენებული ერთ-ერთი ინდიკატორია მოსწავლეების სასკოლო და სპორტულ ღონისძიებებში ჩართულობა და საქართველოს მასშტაბით ჩატარებულ ოლიმპიადებში მონაწილეობა. აღნიშნული ინდიკატორის საბაზისო მაჩვენებელია „მოსწავლეების 50%-ის ჩართულობა სასკოლო და სპორტულ ღონისძიებებში, მოსწავლეების 20%-ის მონაწილეობა ოლიმპიადებში საქართველოს მასშტაბით“. რაც შეეხება მიზნობრივ მაჩვენებელს, აღნიშნულია, რომ მოსწავლეების სასკოლო და სპორტულ ღონისძიებებში ჩართულობამ 70%, ხოლო ოლიმპიადებში მონაწილეობის მაჩვენებელმა 30% უნდა შეადგინოს. თუმცა, მიღწეული შედეგების ანგარიშგებისას შემდეგი სახის ინფორმაციაა მოცემული: „მოსწავლეები ჩართულნი იქნენ სასკოლო ღონისძიებებსა და აქტივობებში, სასკოლო ოლიმპიადებში მონაწილეობა მიიღო 10,838 მოსწავლემ, საიდანაც გამოვლინდა 121 გამარჯვებული მოსწავლე“. აღნიშნულ შემთხვევაშიც მოცემული ინფორმაცია არ იძლევა მიღწეული შედეგის შეფასების საშუალებას. მეტი გამჭვირვალობის

უზრუნველსაყოფად მიზანშეწონილია, რომ მიღწეული შედეგების ანგარიშგება მოხდეს დაგეგმილ მაჩვენებლებთან შესაბამისობაში და შედეგების შეფასებისთვის საჭირო ინფორმაცია სრულად იქნეს მოწოდებული.

**მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება ერთი მხრივ, ხელს უწყობს ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის გაუმჯობესებას და შემდგომი წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მომზადების ეტაპზე რესურსების ალოკაციის შესახებ ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღებას, ხოლო მეორე მხრივ, საბიუჯეტო რესურსების ეფექტიანი განკარგვის მნიშვნელოვან წინაპირობას წარმოადგენს. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში მოიცავდეს სრულ ინფორმაციას ყველა იმ პროგრამის შესახებ, რომლისთვისაც მოსალოდნელი შედეგები და შეფასების ინდიკატორები განსაზღვრულ იქნა დაგეგმვის ეტაპზე, რათა დაინტერესებული მხარეებისათვის შესაძლებელი გახდეს პროგრამებისთვის გამოყოფილი ასიგნებების ფარგლებში მიღწეული შედეგების შეფასება.**

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანების („პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“) შესაბამისად, ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში პროგრამების ფარგლებში დაგეგმილთან შედარებით განსხვავებული შედეგების მიღწევის შემთხვევაში წარმოდგენილი უნდა იქნეს განმარტება აღნიშნული განსხვავებების გამომწვევი მიზეზების შესახებ, რაც უზრუნველყოფს ანგარიშგების პროცესის გაუმჯობესებასა და შემდგომი წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მომზადების ეტაპზე რესურსების ალოკაციის შესახებ ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღებას. **თუმცა, რამდენადაც დაგეგმვის ეტაპზე ხშირ შემთხვევაში არ ხდება პროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგებისთვის მიზნობრივი მაჩვენებლების განსაზღვრა, შეუძლებელია დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის განსხვავების იდენტიფიცირება.**

### 7.2.2. პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავება

მნიშვნელოვანი ხარვეზები ვლინდება პროგრამებისა და ქვეპროგრამების საბოლოო და შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავების მიმართულებითაც. კერძოდ, **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.** მაგალითად:

- პროგრამაში „შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემის მოსამსახურეთა ჯანმრთელობის დაცვის მომსახურებით უზრუნველყოფა“ (30 04) მოსალოდნელი შედეგია „მიმაგრებული კონტიგენტის ჯანმრთელობის დაცვის ხარისხის ამაღლება“, მოცემული შედეგის შესაფასებლად კი წარმოდგენილია რაოდენობრივი ინდიკატორი - „მაღალი ხარისხის სამედიცინო მომსახურებით უზრუნველყოფილი მოსამსახურეთა რაოდენობა“, რომელიც ვერ უზრუნველყოფს ჯანმრთელობის დაცვის ხარისხის შეფასებას. შესაბამისად, ანგარიშგების ეტაპზეც მხოლოდ რაოდენობრივი მაჩვენებელია მოცემული - „სამედიცინო დაწესებულებაში დაფინანსებული სტაციონალური და ამბულატორიული მკურნალობის რაოდენობა ქვეყნის შიგნით - 1,393, ქვეყნის გარეთ - 72“;
- ქვეპროგრამაში სსიპ „სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო“ (63 00) შეფასების ინდიკატორს წარმოადგენს „სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას საჯაროობის, გამჭვირვალობის, სამართლიანობისა და არადისკრიმინაციულობის პრინციპების დაცვის უზრუნველყოფა“, რომელიც უფრო ქვეპროგრამის შედეგს შეესაბამება, ვიდრე ინდიკატორს და ვერ უზრუნველყოფს მიღწეული შედეგების შეფასებას;
- ქვეპროგრამაში „განსაკუთრებული საჭიროების მქონე ბავშვების საგანმანათლებლო და საცხოვრებელი პირობებით უზრუნველყოფა და ინკლუზიური განათლების განვითარება“ (32 02 05) ერთ-ერთი შუალედური შედეგია „განათლების მიწოდებისა და ბავშვებზე ზრუნვის გაზრდილი ხარისხი სპეციალური პროფილის მქონე სკოლა - პანსიონებში, შეფასებული ყველა ჩასარიცხი ბავშვი, როგორც თბილისში, ასევე რეგიონებში“, ხოლო შესაბამისი შეფასების ინდიკატორის მიზნობრივ მაჩვენებლად მოცემულია „მიწოდებული მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება“. როგორც პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია განსაზღვრავს, „გაზრდა“, „გაუმჯობესება“, „სრულყოფა“ არ წარმოადგენენ შეფასების ინდიკატორებს, რადგან არ შეიცავს საზომ ერთეულს, რის გამოც შეუძლებელია მონიტორინგის განხორციელება. ამასთან, აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში ანგარიშგების ეტაპზეც არაფერია ნათქვამი ხარისხის გაუმჯობესების შესახებ და მხოლოდ რაოდენობრივი მონაცემებია წარმოდგენილი.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, სახელმწიფო ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში შემუშავებული ინდიკატორების ანალიზის შედეგად ვლინდება, რომ **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** (მაგალითად, როგორებიცაა „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიით“ განსაზღვრული რაოდენობრივი, ხარისხობრივი, ეფექტიანობის, ხარჯზე მიბმული და პროდუქტიულობის ინდიკატორები), **რათა უზრუნველყოფილ იქნეს მიღწეული შედეგების შეფასება ხარისხობრივი, პროდუქტიულობის, ეკონომიურობისა და ეფექტიანობის პრინციპების გათვალისწინებით.** კერძოდ:

- სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ „სახელმწიფო ქონების მართვის“ ქვეპროგრამის (24 01 02) შუალედურ შედეგებს წარმოადგენს: „საპრივატიზაციო ობიექტების გაყიდვების გაზრდა, მოძიებული ინვესტიციების გაზრდა და ეკონომიკის განვითარება; სახელმწიფო საწარმოების კლასიფიკაციის და მათი ეფექტური მართვის/განკარვის სწორი სტრატეგიის შემუშავება და განხორციელება; სახელმწიფო ქონების მოვლა/პატრონობის ფუნქციის უკეთესად განხორციელება; სახელმწიფო საწარმოთა მომგებიანობის გაზრდა და სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდის სახით ფულადი სახსრების აკუმულირება”. მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ერთადერთ ინდიკატორს კი წარმოადგენს „საწარმოთა ოპტიმიზაციის პროცესის დასრულების შედეგად სახელმწიფოს მართვაში მხოლოდ სახელმწიფოსათვის სტრატეგიული მნიშვნელობის საწარმოების არსებობა (დაახლოებით 60 საწარმო)“, რომელიც მხოლოდ ერთ მოსალოდნელ შედეგს - „სახელმწიფო საწარმოების კლასიფიკაციის და მათი ეფექტური მართვის/განკარვის სწორი სტრატეგიის შემუშავებას და განხორციელებას“ მიემართება და დანარჩენი შედეგების შეფასებას ვერ უზრუნველყოფს. შესაბამისად, ქვეპროგრამა დამატებით ინდიკატორებს საჭიროებს, რათა ანგარიშგების ეტაპზე მოხდეს ყველა მოსალოდნელი შედეგის შეფასება;

- სსიპ „იურიდიული დახმარების სამსახურის“ (53 00) პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრული მოსალოდნელი შედეგებია: „უფასო იურიდიული დახმარების ხელმისაწვდომობა და მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება“ და „უფასო იურიდიული დახმარებით სარგებლობის უფლების შესახებ საზოგადოების ინფორმირებულობის დონის გაზრდა“. შეფასების ინდიკატორად კი წარმოდგენილია „უფასო იურიდიული დახმარების ბენეფიციართა რაოდენობის არანაკლებ 2%-ით გაზრდა“, რაც ვერ უზრუნველყოფს პროგრამის ფარგლებში ბენეფიციარებისთვის გაწეული მომსახურების ხარისხის შეფასებას;
- პროგრამაში „საგანგებო და გადაუდებელი დახმარების ეფექტური სისტემის ფუნქციონირება“ (30 08) მოსალოდნელ საბოლოო შედეგს წარმოადგენს „112“-ის გამართული და ეფექტური ფუნქციონირება“, შეფასების ინდიკატორი კი არის „112“-ის თანამშრომელთათვის განკუთვნილი სამუშაო სივრცის შესაბამისობა საერთაშორისო სტანდარტებთან“. თუმცა, „სამუშაო სივრცის შესაბამისობა საერთაშორისო სტანდარტებთან“ გამართული ფუნქციონირების მხოლოდ ერთი ნაწილია და არ არის საკმარისი მთელი პროგრამის გამართული და ეფექტური ფუნქციონირების შესაფასებლად. აღნიშნულის შესაფასებლად შესაძლებელია გაიწეროს ეფექტიანობის ინდიკატორი, რომელიც გადაუდებელი დახმარების აუცილებლობის შესახებ შეტყობინებების მიღების, დამუშავების და მათზე რეაგირებისათვის შესაბამისი სუბიექტებისათვის ინფორმაციის დროულ მიწოდებას შეაფასებს;
- პროგრამაში სსიპ „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტოს მომსახურების ეფექტიანობის უზრუნველყოფა და ყველა დაინტერესებული პირისთვის ხელმისაწვდომობა“ (30 07) განსაზღვრულია 2 საბოლოო მოსალოდნელი შედეგი, რომელთაგან ერთერთის - „თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენებით დახვეწილი სანებართვო და სარეგისტრაციო პროცედურები“ არ მიემართება შეფასების ინდიკატორი. შესაბამისად, პროგრამა საჭიროებს დამატებით ინდიკატორს.

**ცხრილში მოცემულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული ინდიკატორების ანალიზის შედეგად მომზადებული სტატისტიკური მონაცემები მეთოდოლოგიით განსაზღვრული ტიპების მიხედვით ინდიკატორების განაწილების შესახებ.**

| ინდიკატორის ტიპი | რაოდენობრივი | ხარისხობრივი | ხარჯზე მიბმული | ეფექტიანობის | პროდუქტიულობის | ნაერთი* | არცერთი** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **პროგრამის ინდიკატორები (331)** | 213 (64%) | 43 (13%) | 0 (0%) | 0 (0%) | 1 (0.3%) | 8 (2%) | 66 (21%) |
| **ქვეპროგრამის ინდიკატორები (217)** | 162 (75%) | 15 (7%) | 0 (0%) | 0 (0%) | 0 (0%) | 4 (2%) | 36 (16%) |

*ცხრილი 58. ინდიკატორების განაწილება მეთოდოლოგიით განსაზღვრული ტიპების მიხედვით - 2016 წ.*

* ნაერთი - წარმოადგენს ორი ტიპის ინდიკატორის გაერთიანებას

** არცერთი - არ შეესაბამება მეთოდოლოგიით განსაზღვრულ არცერთ ინდიკატორის ტიპს

მოცემული სტატისტიკის მიხედვით, პროგრამების/ქვეპროგრამების ინდიკატორების უმეტესობას (75%) რაოდენობრივი ინდიკატორები წარმოადგენს. თუმცა, როგორც ზემოთ მოყვანილი მაგალითებიდან ჩანს, მხოლოდ რაოდენობრივი ინდიკატორები ვერ უზრუნველყოფს პროგრამის ეფექტიანობის შეფასებასა და მიღწეული შედეგების შესრულების შესახებ სრულყოფილი სურათის წარმოდგენას. ამასთან, **მხოლოდ რაოდენობრივი ინდიკატორებით შედეგების შეფასებას ართულებს ის გარემოებაც, რომ პროგრამული დანართით წარმოდგენილი ქვეპროგრამების მოსალოდნელი შუალედური შედეგების 35.6%-ს მიზნობრივი მაჩვენებლები არ გააჩნია. შედეგად, ვინაიდან ინდიკატორების უმეტესობა რაოდენობრივია, ხოლო მოსალოდნელი შედეგების მიზნობრივი მაჩვენებლები განსაზღვრული არ არის, შეუძლებელი ხდება ქვეპროგრამების ფარგლებში მიღწეული შედეგების ინდიკატორებით შეფასება.** აღნიშნულთან დაკავშირებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შემუშავებულ უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელოში - „შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება“, განხილულია მაგალითები ეფექტიანობისა და ხარისხობრივი ინდიკატორების შემუშავების შესახებ[245].

### 7.2.3. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია

პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის გაუმჯობესების მიმართულებით განხორციელებული ცვლილებების[246] მიუხედავად, ჯერ კიდევ საჭიროა მისი ეტაპობრივი დახვეწა პროგრამული ბიუჯეტირების განვითარების პარალელურად. იმის გათვალისწინებით, რომ ამ

[245] http://sao.ge/files/kanonmdebloba/pubnication/biujetireba-2016.pdf

[246] საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №265 „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ.

ეტაპზე ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებაში მნიშვნელოვანი ხარვეზები შეინიშნება და ხშირ შემთხვევაში ვერ ხერხდება მხარჯავი დაწესებულებების მიერ საბიუჯეტო სახსრების ათვისების შედეგად მიღწეული შედეგების ეფექტიანობის შეფასება, **მიზანშეწონილია, მომზადდეს დაგეგმვისა და ანგარიშგების უფრო დეტალური ინსტრუქციები საშუალოვადიანი გეგმების, პროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი და მიღწეული შედეგების და შედეგების შეფასების ინდიკატორებისთვის. ასევე, სასურველია თვალსაჩინო მაგალითების მოყვანა სხვადასხვა სპეციფიკის მქონე პროგრამებისთვის.**

ასევე, პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის მოთხოვნების შესაბამისად, სამინისტროები ფინანსთა სამინისტროს წარუდგენენ თავიანთ საშუალოვადიან გეგმებს, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებების შესახებ. თუმცა, მეთოდოლოგიაში მოცემულია ზოგადი აღწერა საშუალოვადიანი გეგმების ფარგლებში წარმოსადგენი ინფორმაციის, მის შედგენაზე პასუხისმგებელი პირების ფუნქცია-მოვალეობების და მიღწეული შედეგების შეფასების შესახებ. **სამინისტროების საშუალოვადიანი გეგმების მომზადებისა და დამტკიცების პროცესში მნიშვნელოვანი ხარვეზების არსებობიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, გაგრძელდეს აღნიშნული მიმართულებით მეთოდოლოგიის დახვეწაზე მუშაობა და საშუალოვადიანი გეგმების მომზადების, შეფასებისა და ანგარიშგების ეტაპების დეტალური საფეხურებისა და ინსტრუქციების შემუშავება, საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით. სამინისტროების საშუალოვადიან გეგმებთან დაკავშირებული საკითხები დეტალურად იქნა განხილული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის პროექტზე[247].**

მეთოდოლოგიაში მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ განხორციელებულა საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ პროგრამის/ქვეპროგრამის აღწერის, მიზნებისა და მოსალოდნელი შედეგების შემუშავების მიმართულებით. **იმის გათვალისწინებით, რომ ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართულ პროგრამულ დანართში ამ მიმართულებით წარმოდგენილი ინფორმაცია კვლავ ხარვეზებით ხასიათდება** (იხ. ქვეთავი 7.2.1. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება), **მიზანშეწონილია ჩამოყალიბდეს პროგრამის აღწერისა და შედეგების ფორმირების პროცესის დეტალური ინსტრუქცია.**

[247] http://sao.ge/files/auditi/2017-biujetis-kanonproeqti-III-cardgena.pdf

გარდა ზემოაღნიშნულისა, მეთოდოლოგიაში დაიხვეწა შედეგების შეფასების ინდიკატორების კრიტერიუმები. თუმცა, რაც შეეხება შეფასების ინდიკატორების ტიპებს, ამ მიმართულებით მეთოდოლოგიაში მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება არ შეინიშნება. ინდიკატორების ტიპებს დაემატა გენდერული ინდიკატორები, რომლის განმარტებაც ბუნდოვანია და არ იძლევა შესაძლებლობას დადგინდეს, რა შემთხვევებში გამოიყენება აღნიშნული ინდიკატორი. მიზანშეწონილია, ცალსახად და უფრო დეტალურად განიმარტოს რის შეფასებას ისახავს მიზნად ინდიკატორის თითოეული ტიპი და თვალსაჩინოების მიზნით, მიეთითოს შესაბამისი მაგალითები. აღნიშნული უზრუნველყოფს თავიდან იქნეს აცილებული ტერმინოლოგიასთან დაკავშირებული გაურკვევლობები და ხელს შეუწყობს მხარჯავი დაწესებულებების მიერ პროგრამების/ქვეპროგრამების შესაფასებლად სხვადასხვა ტიპის ინდიკატორების გამოყენებას. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიასთან დაკავშირებული საკითხები უფრო დეტალურად, წარმოდგენილია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის პროექტზე[248].

### 7.2.4. მონაცემთა ხარისხი

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში, პროგრამული ბიუჯეტის ფარგლებში მიღწეული შედეგების შესახებ წარმოდგენილი მონაცემების ხარისხს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება. ამ კუთხით აღსანიშნავია, რომ „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის“ მიხედვით, საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების ფარგლებში მითითებული უნდა იყოს მხარჯავი დაწესებულებების მიერ გამოყენებული შეფასების ინდიკატორების გაზომვისთვის საჭირო მონაცემების წყარო. შესაბამისად, შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაციის სისრულის, სიზუსტისა და საიმედოობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია მონაცემების შეგროვების, დამუშავებისა და შენახვის ჩამოყალიბებული სისტემის არსებობა მხარჯავი უწყებების დონეზე. ამ ეტაპზე, მხარჯავი დაწესებულებების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის[249] ანალიზით ირკვევა, რომ საბიუჯეტო ორგანიზაციათა 67%-ს არ გააჩნია აღნიშნული სისტემა. აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო გამოცდილებით, ქვეყნების უმრავლესობა

[248] http://sao.ge/files/auditi/2017-biujetis-kanonproeqti-III-cardgena.pdf

[249] იხ. დანართი 5. - ორგანიზაციული მართვის შეფასების კითხვარი;

პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვის საწყის ეტაპზე აწყდება მონაცემთა გამართული სისტემის ჩამოყალიბების პრობლემას, თუმცა მისი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, აღნიშნული საკითხი დამატებით ყურადღებას საჭიროებს. მიზანშეწონილია, რომ **მხარჯავი დაწესებულებების მიერ შემუშავებულ იქნეს მეთოდოლოგია, რომელიც დაარეგულირებს შესრულების შესახებ მონაცემების შეგროვებისა და დამუშავების პროცესს. აღნიშნული უზრუნველყოფს, როგორც შედეგების შესახებ ინფორმაციის სისრულესა და სიზუსტეს, ასევე გაზრდის წარმოდგენილი ინფორმაციის სანდოობის ხარისხს.**

ავსტრალიის აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებული უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელო - „Performance Information in Portfolio Budget Statements"[250], მონაცემების ხარისხის შეფასების მიზნით განსაზღვრავს შემდეგ კრიტერიუმებს: შესაბამისობა, სიზუსტე, დროულობა, ხელმისაწვდომობა, ინტერპრეტაციის საშუალება და თანმიმდევრულობა. აღნიშნული კრიტერიუმების დეტალური განმარტებები წარმოდგენილია ცხრილში.

| კრიტერიუმის დასახელება | კრიტერიუმის აღწერა |
|---|---|
| **შესაბამისობა** | შესრულების შესახებ ინფორმაცია უნდა უზრუნველყოფდეს დაინტერესებული მხარეების საჭირო მონაცემების მიწოდებას და არ უნდა იყოს გადატვირთული სხვა ნაკლებად მნიშვნელოვანი საკითხებით. |
| **სიზუსტე** | აღნიშნული კრიტერიუმი აფასებს თუ რამდენად სწორად აღწერს ინფორმაცია რეალურ მდგომარეობას. ეს კომპონენტი დაკავშირებულია ინდიკატორის საფუძვლიანობასთან. საჭიროა განისაზღვროს სიზუსტის მინიმალური დასაშვები დონე და ეს უნდა განხორციელდეს ინდივიდუალურად თითოეული შემთხვევისთვის. მონაცემების მომხმარებლებმა უნდა იცოდნენ თუ რამდენად შეიძლება მათზე დაყრდნობა, რათა მათი სწორი ინტერპრეტირება მოახდინონ. |
| **დროულობა** | კრიტერიუმი აფასებს ინფორმაციის მოპოვებისათვის საჭირო დროის ხანგრძლივობას. ისევე როგორც სიზუსტის შემთხვევაში, დასაშვები დონე უნდა იქნეს განსაზღვრული ინდივიდუალურად, თითოეულ შემთხვევაში. მაგალითად, მონაცემები შესაძლოა განსხვავდებოდეს ერთმანეთისაგან სტაბილურობის მიხედვით - თუ მონაცემები არ იცვლება სწრაფი ტემპით, მაშინ შესაძლოა არ იყოს ინფორმაციის სწრაფად მოპოვების აუცილებლობა და პირიქით. |
| **ხელმისაწვდომობა** | ხელმისაწვდომობა გულისხმობს, თუ რამდენად მარტივად შეუძლიათ დაინტერესებულ მხარეებს მონაცემების მიღება. |

[250] „Performance Information in Portfolio Budget Statements, Better Practice Guide" - ავსტრალიის სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.

| | |
|---|---|
| **ინტერპრეტირების საშუალება** | კრიტერიუმი გულისხმობს, თუ რამდენად მარტივად არის შესაძლებელი მონაცემების ინტერპრეტირება. იგი დამოკიდებულია საფუძვლად გამოყენებულ ცნებებზე (background concepts), ცვლადებზე, სიზუსტეზე, მონაცემთა შეგროვების მეთოდზე და სხვა ფაქტორებზე. ინტერპრეტირების განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი მახასიათებელი არის მონაცემთა უწყვეტობა, რადგან ტენდენციების ანალიზისთვის დაინტერესებულ მხარეებს სჭირდებათ ინფორმაცია გარკვეული დროის განმავლობაში. შესრულების ახალი ინფორმაციის ანგარიშგებისას მხარჯავმა დაწესებულებამ უნდა შეამოწმონ ხდება თუ არა მონაცემების უწყვეტობის გაუმჯობესება არსებული მონაცემების გაანალიზების და ისტორიული ინფორმაციის წარდგენისას. |
| **თანმიმდევრულობა** | კრიტერიუმი აფასებს რამდენად არის წარმოდგენილი ინფორმაცია ერთ ფორმატში და რამდენად თანმიმდევრულია. ასეთი მონაცემებისთვის საჭიროა:<br>✓ მონაცემთა შეგროვების საერთო მეთოდი;<br>✓ მონაცემების კლასიფიცირების ერთიანი სისტემა. |

იმისათვის რომ ანგარიშგებაში ასახული ინფორმაცია აკმაყოფილებდეს ზემოთ ჩამოთვლილ კრიტერიუმებს, აუცილებელია ყველა მხარჯავი დაწესებულების დონეზე შემუშავებულ იქნეს **სტატისტიკური მონაცემების შეგროვების, დამუშავებისა და მონიტორინგის სისტემა**. აღნიშნული სისტემის გამართული ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია წინასწარ განისაზღვროს მონაცემების შეგროვებისა და დამუშავების მთელი პროცესი, რომელიც უნდა მოიცავდეს შემდეგ საფეხურებს:

- **პროცესის თითოეული ეტაპის დადოკუმენტირება** - მონაცემების შეგროვების პროცესში მაქსიმალურად უნდა მოხდეს განხორციელებული პროცედურების დადოკუმენტირება და აღნიშნული ინფორმაცია უნდა იყოს ხელმისაწვდომი მისი მოთხოვნის შემთხვევაში:
  - **მონაცემების განსაზღვრა** - მას შემდეგ რაც თითოეული პროგრამისა თუ ქვეპროგრამისათვის განისაზღვრება შესაბამისი ინდიკატორები, უნდა მოხდეს ამ ინდიკატორების დასათვლელად საჭირო მონაცემების მოკლე აღწერა და განისაზღვროს მათი ტიპები (რაოდენობრივი/ხარისხობრივი);
  - **მონაცემების შეგროვების პროცესის დადოკუმენტირება** - უნდა მოხდეს სტატისტიკური მონაცემების შეგროვების პროცესის აღწერა, რაც გულისხმობს იმ აქტივობების ჩამონათვალის მომზადებას, რაც საჭიროა მონაცემების შესაგროვებლად. თუ შეგროვების პროცესი მოითხოვს შერჩევის გაკეთებას მონაცემების მოცულობიდან

გამომდინარე, აუცილებელია ამ მიზნით გამოყენებულ იქნეს სტატისტიკური მეთოდები, რათა შერჩეული ერთობლიობა იყოს წარმომადგენლობითი და გენერალური ერთობლიობისათვის დამახასიათებელი ყველა თავისებურების მატარებელი;

- **მონაცემების წყაროს დადოკუმენტირება** - მნიშვნელოვანია დადოკუმენტირებულ იქნეს მონაცემების წყარო, რომელიც შეიძლება იყოს ჩატარებული კვლევა ან გამოკითხვა, მონაცემთა ელექტრონული ბაზა, კონკრეტული სამიზნე ჯგუფი თუ სხვა. ასეთი დოკუმენტაციის არსებობა აადვილებს პერსონალის როტაციის პროცესს და ხელს უწყობს მონაცემების შეგროვების სისტემის შეუფერხებელ მუშაობას;
- **მონაცემების დამუშავება** - ამ საფეხურზე უნდა მოხდეს იმ გამოთვლებისა თუ მეთოდოლოგიის აღწერა, რომლის მეშვეობითაც შეგროვებული სტატისტიკური მონაცემებიდან მივიღებთ იმ საბოლოო შედეგს, რომლისთვისაც აღნიშნული მონაცემები იქნა შეგროვებული (მაგ.: მომსახურების ერთ ერთეულზე გაწეული ხარჯი გულისხმობს მომსახურების მთლიანი ხარჯი გაყოფილი გაწეული მომსახურების რაოდენობაზე);
- **მონაცემების დადოკუმენტირება** - უნდა ხდებოდეს მოპოვებული მონაცემების დადოკუმენტირება პირველადი ფორმით;
- **პასუხისმგებლობა** - აუცილებელია განისაზღვროს მონაცემების შეგროვებასა და დამუშავებაზე პასუხისმგებელი პირები. ასევე მნიშვნელოვანია რომ ამ პროცესში ჩართულ პერსონალს გააჩნდეს შესაბამისი კვალიფიკაცია, რაც თავისმხრივ უზრუნველყოფს შესრულების ანგარიშებში მოცემული ინფორმაციის უფრო მაღალ ხარისხსა და სანდოობას.

- **მონაცემებთან დაკავშირებული შეზღუდვები** - შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი უნდა იყოს მონაცემების შეგროვებისა და ანალიზის პროცესთან დაკავშირებული სირთულეები, მათი გავლენა შედეგების შეფასებაზე და პროგრამის მომავლის ხედვა, არსებული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად. შეზღუდვების მაგალითებად შეიძლება განხილულ იქნეს:
  - **მონაცემების სისრულესთან დაკავშირებული შეზღუდვები** - აღნიშნული ტიპის შეზღუდვებს ადგილი აქვს მაშინ, როდესაც წინასწარვე ან პროცესის მიმდინარეობისას

ნათელი ხდება, რომ ვერ ხერხდება საკმარისი ინფორმაციის შეგროვება და არსებულ მონაცემებზე დაყრდნობით გაკეთებული შეფასებები არ ასახავს რეალურ სურათს;

- **სხვა შეზღუდვები** - ზემოაღნიშნულისაგან განსხვავებული ყველა სხვა შეზღუდვა, მათ შორის კვალიფიციური კადრების ნაკლებობა.

- **პროცესის ზედამხედველობა** - იმისათვის რომ პროგრამის განმახორციელებელმა უზრუნველყოს ანგარიშგებაში წარმოდგენილი მონაცემების სიზუსტე და ხარისხი, აუცილებელია პასუხისმგებელი პირ(ებ)ის მიერ პერიოდულად მოხდეს მონაცემების შეგროვების პროცესის ზედამხედველობა, შედეგების გადამოწმება და დადასტურება:
  - **მონაცემების შეგროვების პროცესის ზედამხედველობა** - აუცილებელია ფისკალური წლის განმავლობაში პასუხისმგებელი პირის მიერ ერთხელ მაინც მოხდეს მონაცემების შეგროვების პროცედურებისა და პროცესის გადამოწმება და დადასტურება, განსაკუთრებით მაშინ როდესაც ტექნიკური საშუალებები ან პროგრამების შინაარსი განიცდიან ცვლილებებს. ასევე უნდა ხდებოდეს პერსონალის კვალიფიკაციის პერიოდული კონტროლი და საჭიროების შემთხვევაში აუცილებელი ტრენინგ კურსებისა თუ სხვა სასწავლო ღონისძიებების განხორციელება;
  - **გამოთვლების გადამოწმება** - მნიშვნელოვანია პასუხისმგებელი კომპეტენტური პირის მიერ სტაბილურად ხდებოდეს იმ შედეგების კონტროლი, რომლებიც მიღებულია პირველადი მონაცემების დამუშავებისა და მათზე სხვადასხვა გამოთვლითი ოპერაციების ჩატარების შედეგად, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ტექნიკურ პროცედურებთან დაკავშირებული რისკები.

<u>რეკომენდაციები:</u>

*ფინანსთა სამინისტროს*:

- **გაგრძელდეს პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დახვეწა და საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, მომზადდეს დაგეგმვისა და ანგარიშგების უფრო დეტალური ინსტრუქციები საშუალოვადიანი გეგმების, პროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი და მიღწეული შედეგებისა და შედეგების შეფასების ინდიკატორების**

შემუშავებისათვის. ასევე, მიზანშეწონილია თვალსაჩინო მაგალითების მოყვანა სხვადასხვა სპეციფიკის მქონე პროგრამებისთვის;

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

*საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:*

- დამატებითი ყურადღება დაეთმოს დაგეგმვის ეტაპზე ქვეპროგრამების შუალედური შედეგების ფორმირებისას შესაბამისი მიზნობრივი მაჩვენებლების განსაზღვრას 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.**

## 8. ორგანიზაციული მართვის შეფასების კითხვარი

საჯარო მმართველობის პროცესის გამჭვირვალობისა და საჯარო უწყებების საქმიანობის ანგარიშგების პროცესის გაუმჯობესებაში ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს როლს თამაშობს უმაღლესი აუდიტორული ორგანიზაციები მათი მანდატიდან გამომდინარე. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მისიას წარმოადგენს ხელი შეუწყოს სახელმწიფო მომსახურების გაუმჯობესებასა და საჯარო რესურსების უკეთეს მართვას კანონიერების, ეფექტიანობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპების დაცვით.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიზანია, მოახდინოს საჯარო უწყებების გამჭვირვალობისა და ანგარიშგების პროცესის შეფასება, რის ერთ-ერთ ინსტრუმენტადაც გამოიყენება სამსახურის მიერ შემუშავებული *ორგანიზაციული მართვის შეფასების კითხვარი.* აღნიშნული პროექტი სამი წლის წინ საპილოტე რეჟიმში დაიწყო, რომლის ფარგლებშიც სამინისტროებს ეგზავნებათ ორგანიზაციული მართვის შეფასების კითხვარი. კითხვარი უწყებებს აფასებს იმ ძირითადი კომპონენტების მიხედვით, რაც არსებითია მათი გამართული და ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის და მიზნად ისახავს საბიუჯეტო უწყებების შედეგზე ორიენტირებული და ეფექტიანი მართვის ხელშეწყობას.

უწყებების გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების მიმართულებით ორგანიზაციების რეიტინგის ფორმირება, ერთი მხრივ, ხელს შეუწყობს უწყებების მიერ დანერგილი უკეთესი პრაქტიკების სხვა დაწესებულებებისათვის გაცნობას, ხოლო მეორე მხრივ კი - არსებული სისტემური ხარვეზების აღმოფხვრისკენ მიმართული შესაბამისი ქმედებების ფორმირებას, რაც, საბოლოოდ, დადებითად აისახება საჯარო მმართველობაზე.

**ორგანიზაციული მართვის შეფასების კითხვარი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაეგზავნა 16 სამინისტროს აპარატს, თუმცა შევსებული კითხვარი წარმოადგინა 15-მა სამინისტრომ. გამონაკლისს წარმოადგენს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, რომლის მიერაც არ მომხდარა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისათვის კითხვარის წარმოდგენა. აქედან**

**გამომდინარე, ქვემოთ მოცემული ანალიზები ეფუძნება 15 სამინისტროს აპარატის მიერ მოწოდებულ კითხვარში ასახულ ინფორმაციას.**

## 8.1. უწყებების საქმიანობის სტრატეგიული დაგეგმვა

სტრატეგიული დაგეგმვა და საშუალოვადიანი ხედვის ჩამოყალიბება კარგი მმართველობის ფუნდამენტურ პრინციპს წარმოადგენს. იგი ხელს უწყობს ორგანიზაციას დასახულ მიზნებს მიაღწიოს ეკონომიურობის, პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის პრინციპების დაცვით, რამდენადაც სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესში ხდება მოსალოდნელი შესაძლებლობისა და საფრთხეების იდენტიფიცირება, თანამშრომელთათვის უწყების მიზნების ნათლად წარმოჩენა, მათი მოტივაციის ზრდა, სწრაფი და ეფექტიანი მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღება, კოორდინაციისა და კონტროლის მექანიზმების დახვეწა, რესურსების ოპტიმალურად განაწილება, შიდა და გარე კომუნიკაციის გაუმჯობესება[251]. აქედან გამომდინარე, სტრატეგიული გეგმის ჩამოყალიბება ხელს უწყობს რესურსებზე ორიენტირებული მართვიდან შედეგებზე ორიენტირებულ მართვაზე გადასვლას.

სტრატეგიული გეგმებისა და მიმართულებების დეკლარირების საშუალებას სტრატეგიული განვითარების დოკუმენტი წარმოადგენს. საყურადღებოა, რომ **მხოლოდ 10 სამინისტროს შემთხვევაში არის ჩამოყალიბებული უწყების სტრატეგიული განვითარების გეგმა.** დოკუმენტების კონკრეტული მახასიათებლების ანალიზით ვლინდება, რომ საჭიროა დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს სტრატეგიული განვითარების გეგმების შემდგომი დახვეწის მიმართულებით. დოკუმენტების სპეციფიკური მახასიათებლების არსებობასთან დაკავშირებით მონაცემები წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში.

| მახასიათებელი | დადებითი პასუხების რაოდენობა |
|---|---|
| დოკუმენტი განსაზღვრავს ორგანიზაციის მისიას, ხედვასა და ღირებულებებს | 8 |
| დოკუმენტი განსაზღვრავს სტრატეგიულ მიზნებსა და ამოცანებს | 9 |
| დოკუმენტი განსაზღვრავს ორგანიზაციის წინაშე არსებულ გამოწვევებს | 9 |

[251] ისტელკი და მაკდონალდი, 1970; თუნი და ჰაუსი, 1970; ჰოფერი და შენდელი, 1978; იო და დიგმანი, 1990

*ცხრილი 59. სტრატეგიული განვითარების დოკუმენტის კონკრეტულ მახასიათებლებზე დადებითი პასუხის მქონე სამინისტროების რაოდენობა - 2016 წ.*

სტრატეგიული მიზნების განსაზღვრის შემდგომ არსებითი მნიშვნელობა გეგმის განხორციელების სათანადო მონიტორინგსა და მიღწეული შედეგების შეფასებას ენიჭება. სამინისტროების მიერ მოწოდებულ მონაცემებზე დაყრდნობით, იმ **სამინისტროების რაოდენობა, რომლებიც ახდენენ პროგრამების შესრულების მონიტორინგს ფორმალიზებული მექანიზმების საშუალებით მხოლოდ 8-ს უტოლდება.** გარდა ამისა, **მხოლოდ 5 სამინისტროს მიერ არის ჩამოყალიბებული მიღწეული შედეგების შესახებ მონაცემების შეგროვების სისტემა.**

**აღნიშნული რეალობის გათვალისწინებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს მონიტორინგისა და შედეგების შეფასების მიმართულებით ქმედითი მექანიზმების ამოქმედებაზე, რათა შესაძლებელი გახდეს უწყებების საქმიანობის შესახებ სრულყოფილი და სანდო მონაცემების ფლობა მათი ანგარიშვალდებულებისა და მომავალი წლის ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის გაუმჯობესების მიზნით.**

ასევე, საბიუჯეტო ორგანიზაციების სტაბილური და გამართული ფუნქციონირებისათვის დიდი მნიშვნელობა ენიჭება შიდა და გარე ფაქტორებით გამოწვეული რისკების ანალიზს, რათა დროულად და თანმიმდევრულად მოხდეს პრევენციული ღონისძიებების განსაზღვრა, ორგანიზაციის საქმიანობის პროცესის შეფერხების თავიდან აცილების მიზნით. **რისკების ანალიზისა და მართვის კრიტიკული მნიშვნელობის მიუხედავად, მხოლოდ 2 სამინისტროს მიერ არის ჩამოყალიბებული შესაბამისი სისტემა.** აქედან გამომდინარე, **მიზანშეწონილია, სამინისტროებმა დანერგონ რისკების ანალიზის ქმედითი სისტემები, რომლის შედეგებიც გათვალისწინებული იქნება უწყებების სტრატეგიული განვითარების დოკუმენტის ფორმირების პროცესში.**

გარდა ამისა, უწყებების საქმიანობის სტაბილურობისათვის კიდევ ერთ კრიტიკულ ელემენტს ინსტიტუციური მეხსიერების არსებობა წარმოადგენს, რისი უზრუნველყოფის ინსტრუმენტად შესაძლებელია გამოყენებული იქნეს ოფიციალური პოლიტიკის დოკუმენტები, რომლებიც დეტალურად აღწერენ ორგანიზაციის საქმიანობის ფარგლებში განსახორციელებელ პროცედურებს. **უნდა აღინიშნოს, რომ მხოლოდ 4 სამინისტროს მიერ არის შემუშავებული მსგავსი ტიპის დოკუმენტები. ინსტიტუციური მეხსიერების შენარჩუნების მიზნით, რაც სტაბილურობის**

მნიშვნელოვან წინაპირობას წარმოადგენს, მიზანშეწონილია, სამინისტროების მიერ მოხდეს ოფიციალური პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავება, რომლებშიც წარმოდგენილი იქნება ორგანიზაციის საქმიანობის ფარგლებში განსახორციელებელი პროცედურების დეტალურ აღწერას.

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.

## 8.2. გარე და შიდა კომუნიკაცია

მდგრადი და სტაბილური საჯარო მმართველობის ერთ-ერთ წინაპირობას მთავრობის საქმიანობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპების დაცვის უზრუნველყოფა წარმოადგენს. აღნიშნულისათვის მოქალაქეებთან ორმხრივი კომუნიკაციის არხების ჩამოყალიბებას არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება. ორმხრივი კომუნიკაცია, თავის მხრივ, გულისხმობს, როგორც სანდო და ზუსტი ინფორმაციის დროულად მიწოდებას, ასევე, მოქალაქეებთან აქტიურ კომუნიკაციას რეალურ საჭიროებებზე ორიენტირებული პროგრამების დაგეგმვის მიზნით. განხორციელებული პროგრამების რეალური გავლენის/ეფექტის შეფასების ერთ-ერთ მექანიზმს კი მოქალაქეების მხრიდან უკუკავშირის მიღება წარმოადგენს[252].

მოქალაქეთა ცნობიერების ამაღლების მიზნით, შეხვედრების გამართვის პრაქტიკა აქტიურად არის დამკვიდრებული 14 სამინისტროს შემთხვევაში. თუმცა, პროგრამების/ პროექტების დაგეგმვის პროცესში დაინტერესებულ მხარეებთან კომუნიკაცია მიზნობრივი ჯგუფების საჭიროებების განსაზღვრის მიზნით, ეწყობა 12 სამინისტროს მიერ, საიდანაც 11 უწყების შემთხვევაში ხდება მიღებული ინფორმაციის გათვალისწინება პროგრამების/ღონისძიებების დაგეგმვის ეტაპზე. რაც შეეხება მოქალაქეებისათვის ინფორმაციის დროულად და სრულად

[252] http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/BriefGovCommCapacity.pdf

მიწოდებას პროგრამების არსებობასა და სარგებლობისათვის საჭირო პროცედურებთან/პირობებთან დაკავშირებით, საყურადღებოა, რომ აღნიშნული პრაქტიკა დამკვიდრებულია 13 სამინისტროს მიერ. გარდა ამისა, **საზოგადოების კმაყოფილების დონის გაზომვის სხვადასხვა მექანიზმი ჩამოყალიბებულია მხოლოდ 9 სამინისტროს შემთხვევაში. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, ყველა სამინისტროს მხრიდან ჩამოყალიბდეს მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმი, როგორც პროგრამების/ღონისძიებების დაგეგმვის, ასევე მათი დასრულების შემდგომ ეტაპზე, რაც ერთი მხრივ, ხელს შეუწყობს რეალურ საჭიროებებზე ორიენტირებული ღონისძიებების/პროექტების განხორციელებას, ხოლო მეორე მხრივ, მიღებული შედეგების შეფასებით აღნიშნული პროექტების ფარგლებში წარმოქმნილი ხარვეზების იდენტიფიცირებასა და მომავალი წლის ბიუჯეტის არსებულ საჭიროებებზე ორიენტირებულად დაგეგმვას.**

გამჭვირვალობის კუთხით საყურადღებოა, რომ საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა, რომლის მომზადების ვალდებულებაც სამინისტროებს დაეკისრათ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის N104 დადგენილებით, ოფიციალურ ვებ-გვერდზე განთავსებულია მხოლოდ 8 სამინისტროს მიერ. ასევე, მიუხედავად იმისა, რომ 14 სამინისტროს მიერ ხდება წლიური საქმიანობის შესახებ ანგარიშის მომზადება, მხოლოდ 10 მათგანი ახდენს მათ განთავსებას ოფიციალურ ვებ-გვერდზე. ამასთან, მხოლოდ 4 სამინისტროს წლიური ფინანსური ანგარიშგება არის ხელმისაწვდომი ოფიციალური ვებ-გვერდის საშუალებით.

საყურადღებოა, რომ გარე კომუნიკაციის პარალელურად, კრიტიკული მნიშვნელობა ენიჭება უწყებაში არსებულ შიდა კომუნიკაციის პრაქტიკას. გამართული შიდა კომუნიკაციის მეშვეობით თანამშრომლები ცხადად ეცნობიან ორგანიზაციის მიზნებსა და ამოცანებს, გრძნობენ საკუთარ პასუხისმგებლობასა და მნიშვნელობას, რაც დადებითად აისახება მათ მოტივაციაზე, პასუხისმგებლობასა და პროდუქტიულობაზე. აქედან გამომდინარე, შიდა კომუნიკაციის სათანადო ინსტრუმენტების არსებობა აუმჯობესებს ორმხრივ ურთიერთგაგებასა და სარგებელს. შესაბამისად, შიდა კომუნიკაცია წარმოადგენს არა ერთჯერად ღონისძიებას, არამედ სისტემატური ხასიათის მქონე აქტივობებს, რომელიც დამკვიდრებული უნდა იქნეს როგორც შიდა ორგანიზაციული კულტურის განუყოფელი ნაწილი.

სამინისტროების მიერ მოწოდებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, მხოლოდ 10 უწყებაშია დანერგილი საინფორმაციო/საკომუნიკაციო სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს უწყების მიერ

განხორციელებული ღონისძიებების/პროექტების შესახებ უახლესი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას დაწესებულების ყველა თანამშრომლისათვის. ამასთან, იმ სამინისტროების ოდენობა, რომელთა უმაღლესი რგოლის მენეჯმენტის მიერაც იმართება პერიოდული შეხვედრები თანამშრომლებთან უწყების მიერ განხორციელებული ღონისძიებებისა და მიღწეული შედეგების გაცნობის მიზნით, მხოლოდ 10-ს უტოლდება. **სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, ყველა სამინიტრომ ჩამოაყალიბოს შიდა კომუნიკაციის სისტემა, რომელთა მეშვეობითაც უზრუნველყოფილი იქნება მჭიდრო და ინტენსიური კომუნიკაცია თანამშრომლებსა და მენეჯმენტს შორის, რაც თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს ორმხრივ ურთიერთგაგებას და დადებითად აისახება ორგანიზაციის ეფექტიანად ფუნქციონირებაზე.**

**რეკომენდაციები:**

***საქართველოს სამინისტროებს:***

- **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/ღონისძიებების დაგეგმვის, ასევე მათი დასრულების შემდგომ ეტაპზე, რაც ერთი მხრივ, ხელს შეუწყობს რეალურ საჭიროებებზე ორიენტირებული ღონისძიებების/პროექტების განხორციელებას, ხოლო მეორე მხრივ, მიღებული შედეგების შეფასებით აღნიშნული პროექტების ფარგლებში წარმოქმნილი ხარვეზების იდენტიფიცირებასა და მომავალი წლის ბიუჯეტის არსებულ საჭიროებებზე ორიენტირებულად დაგეგმვას.**

## 8.3. ადამიანური რესურსების მართვა

ადამიანური რესურსების მართვის ეფექტური მექანიზმის ჩამოყალიბება უწყების სტაბილური და გამართული ფუნქციონირების წინაპირობას წარმოადგენს. ამ კუთხით, საყურადღებოა

სამინისტროების მიერ ეთიკის კოდექსის შემუშავების საკითხი. აღნიშნული დოკუმენტი ფორმალურად განსაზღვრავს თანამშრომელთა ქცევის ნორმებს და წარმოადგენს ინსტრუმენტს არამართლზომიერი ქმედებების პრევენციის მიმართულებით. აღსანიშნავია, რომ ეთიკის კოდექსი შემუშავებულია მხოლოდ 6 სამინისტროს მიერ. ხოლო, დასაქმებულთა შეფასების სისტემა დანერგილია მხოლოდ 4 უწყების მიერ. შეფასების სისტემის არსებობის კრიტიკული მნიშვნელობა განპირობებულია იმ ფაქტორით, რომ საერთაშორისო გამოცდილებით, აღნიშნული მექანიზმი წახალისების სისტემის სტანდარტიზებული და ფორმალური მექანიზმის ჩამოყალიბების წინაპირობას წარმოადგენს. გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ მხოლოდ 1 სამინისტროს მიერ ტარდება თანამშრომელთა დამოკიდებულების კვლევა.

საყურადღებოა, რომ თანამშრომელთა პროფესიული გადამზადების პრაქტიკა მათი კვალიფიკაციის ამაღლებისა და ინსტიტუციური გაძლიერების მიზნით 11 უწყებაში არის დამკვიდრებული.

გარდა ამისა, კითხვარის ფარგლებში შეფასებულ იქნა სამინისტროს აპარატებში შტატით გათვალისწინებულ თანამშრომელთა გადინების მაჩვენებელი[253]. აღნიშნული მონაცემი 3%-25% დიაპაზონში მერყეობს[254]. საყურადღებოა, რომ მომუშავეთა გადინების მაღალი მაჩვენებელი პრობლემებს უქმნის ინსტიტუციის სტაბილურობას, მდგრადობასა და პროდუქტიულობას. საერთაშორისო პრაქტიკით, გამოიყენება სხვადასხვა მექანიზმები თანამშრომელთა გადინების მაჩვენებლის შემცირების მიზნით. კერძოდ, თანამშრომელთა სათანადო შერჩევა მათი მოლოდინებისა და კვალიფიკაციის გათვალისწინებით, შრომის ანაზღაურების მაჩვენებლის გონივრული ნიშნულის ფარგლებში განსაზღვრა და უწყებაში თანამშრომლებსა და მმართველ რგოლს შორის კომუნიკაციის გამართული არხების ჩამოყალიბება დადებით გავლენას ახდენს თანამშრომელთა ინსტიტუციებში შენარჩუნებაზე[255].

## რეკომენდაციები:

***საქართველოს სამინისტროებს:***

[253] მაჩვენებელი გამოითვლება როგორც უწყებიდან წასულ და დასაქმებულ თანამშრომელთა რიცხოვნობის ფარდობა.

[254] აღნიშნული მაჩვენებელთან დაკავშირებით ინფორმაცია არ იქნა მოწოდებული განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსა და შრომის, ჯანმთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ.

[255] http://guides.wsj.com/management/recruiting-hiring-and-firing/how-to-reduce-employee-turnover/

- **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.**

### 8.4. აქტივების მართვა

საჯარო უწყებების მფლობელობაში არსებული აქტივების მდგრადობის უზრუნველყოფის მიზნით, მნიშვნელოვანია მათი არსებობის მთელი ციკლის მართვა, თითოეული ეტაპის სპეციფიკიდან გამომდინარე. აღნიშნული ხელს უწყობს არსებული რესურსების ეფექტიანად გამოყენებას მათი საექსპლუატაციო ვადის განმავლობაში. ამასთან, აქტივების მართვის გამართული მექანიზმის საშუალებით შესაძლებელი ხდება მომავალი საჭიროებების დროული განსაზღვრა[256].

აქტივების შესახებ სრული ინფორმაციის ფლობა უზრუნველყოფს მათ ეფექტიან და მიზნობრივ მართვას, რაც არსებითია საჯარო რესურსების ეკონომიური და რაციონალური განკარგვისათვის[257]. საყურადღებოა, რომ 3 სამინისტროს შემთხვევაში არ ხდება მატერიალური მარაგების აღრიცხვა (ინვენტარიზაცია) კანონმდებლობით დადგენილი პერიოდულობით. ასევე, მხოლოდ 12 სამინისტროს შემთხვევაში ხდება დებიტორული/კრედიტორული დავალიანებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი პერიოდულობისა და წესის შესაბამისად.

„საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ქონების, მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაციის ჩატარების წესის" შესახებ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის #605 ბრძანების მუხლი 5-ის, მე-5 პუნქტის მიხედვით, მატერიალურად პასუხისმგებელი პირი არ შეიძლება იყოს საინვენტარიზაციო კომისიის წევრი, თუმცა მატერიალური მარაგების ინვენტარიზაციისას აღნიშნული მოთხოვნა დაირღვა 7 სამინისტროს, ხოლო ძირითადი აქტივების ინვენტარიზაციისას - 8 სამინისტროს მიერ. გარდა ამისა, 7 სამინისტროს შემთხვევაში ჩატარებული ინვენტარიზაციის შედეგად გამოვლენილ იქნა სხვაობები მატერიალური მარაგების ფაქტიურ ნაშთებსა და საბუღალტრო აღრიცხვის მონაცემებს შორის. ამასთან 5 სამინისტროს შემთხვევაში

[256] http://www.rivamodeling.com/Industries/Public-Sector.aspx

[257] http://www.infor.com/product-summary/public-sector/asset-management/

იდენტიფიცირებული იქნა აღურიცხავი აქტივები. რაც შეეხება 6 და მეტი წლის ხანდაზმულობის მქონე დებიტორულ და კრედიტორულ დავალიანებებს, 11 სამინისტროს შემთხვევაში ადგილი აქვს აღნიშნული დავალიანებების ფლობას.

### 8.5. შიდა ფინანსური კონტროლი

სახელმწიფოს შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემას არეგულირებს საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“[258]. აღნიშნული კანონის მიხედვით, ფინანსთა სამინისტრო წარმოადგენს უფლებამოსილ ორგანოს, რომელიც ჰარმონიზაციის ცენტრის მეშვეობით ხელს უწყობს სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბებასა და განვითარებას და ახორციელებს მასთან დაკავშირებული საკითხების კოორდინაციასა და ჰარმონიზაციას. თავის მხრივ, სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემა მოიცავს ფინანსურ მართვასა და კონტროლს, ჰარმონიზაციის ცენტრსა და შიდა აუდიტს.

შიდა აუდიტი წარმოადგენს ინსტრუმენტს, რომელიც ხელს უწყობს საჯარო რესურსების მართვის გამართული და გამჭვირვალე მექანიზმის ჩამოყალიბებას სახელმწიფოს ფინანსური სტაბილურობის შენარჩუნებისა და უზრუნველყოფის მიზნით. შიდა აუდიტის სუბიექტი არის უწყების შიგნით დამოუკიდებელად ფუნქციონირებადი ობიექტური სტრუქტურა, რომელიც ეწევა აუდიტორულ საქმიანობას დაწესებულების ეფექტიანობის გაუმჯობესების მიზნით.

შიდა აუდიტის სუბიექტის ჩამოყალიბების ბოლო ვადები სამინისტროებს, გარდა იუსტიციის, თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროებისა, 2010 წლის ივლისისათვის განესაზღვრათ[259]. ზემოხსენებულ უწყებებს კი შიდა აუდიტის შექმნის ვადა 2013 წლისათვის დაუწესდათ. კანონში რამდენჯერმე განხორციელებული ცვლილების შედეგად, 2015 წლის 31 დეკემბრისათვის შიდა აუდიტის სუბიექტი უნდა შექმნილიყო ყველა სამინისტროში. დღესდღეობით, ყველა სამინისტროში ფუნქციონირებს შიდა აუდიტის სუბიექტი, გარდა იუსტიციის სამინისტროსა.

რაც შეეხება შიდა აუდიტის სტრუქტურული ერთეულის მიერ საქმიანობის რეგულირებას, უწყების სპეციფიკისა და შესაბამისი ბიზნეს პროცესებიდან გამომდინარე, მხოლოდ 8 სამინისტროს შემთხვევაში განხორციელდა შიდა აუდიტის უფროსის მიერ შიდა აუდიტის სუბიექტის საქმიანობის სახელმძღვანელო პოლიტიკისა და პროცედურების ჩამოყალიბება.

[258] https://matsne.gov.ge/ka/document/view/91618?publication=8

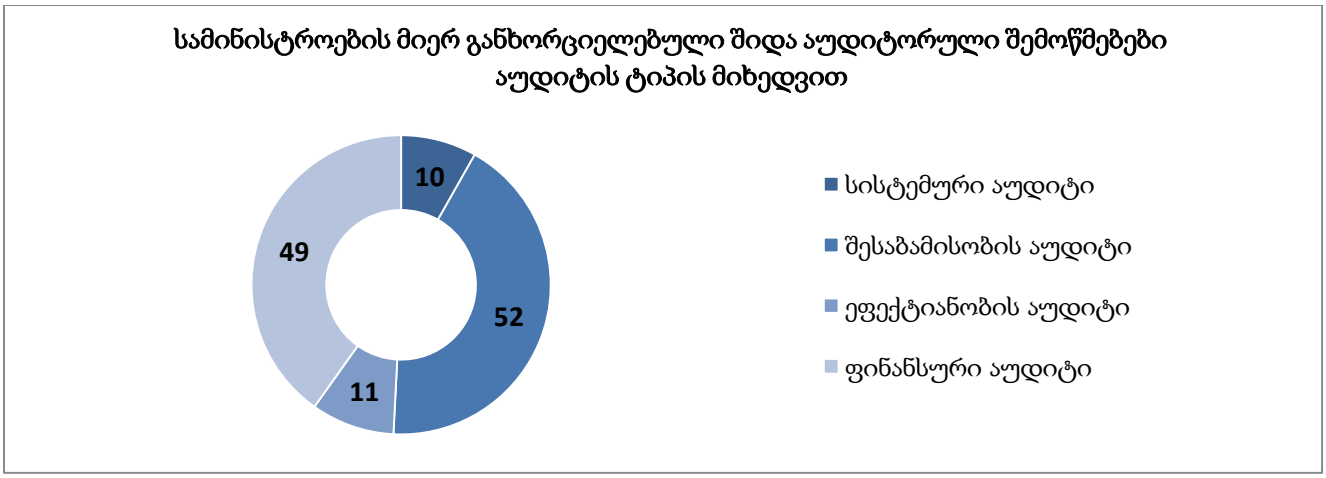
[259] https://matsne.gov.ge/ka/document/view/91618?publication=0

რაც შეეხება შიდა აუდიტორთა ეთიკის კოდექსის არსებობას, 1 სამინისტროს გარდა, იგი შემუშავებულია ყველა უწყებაში, სადაც ფუნქციონირებს შიდა აუდიტის სტრუქტურული ერთეული.

აუდიტის სუბიექტის დამოუკიდებელ ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო სექტორის შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმის სტრატეგიული დოკუმენტის მიხედვით[260], უწყების ხელმძღვანელი და სხვა თანამშრომლები არ უნდა ჩაერიონ შიდა აუდიტის სუბიექტის საქმიანობაში. ამავდროულად, სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ საქართველოს კანონის 21-ე მუხლის, მე-4 პუნქტის მიხედვით, შიდა აუდიტის წლიურ გეგმას შეიმუშავებს შიდა აუდიტის სუბიექტის უფროსი და ამტკიცებს დაწესებულების ხელმძღვანელი. სამინისტროების მიერ მოწოდებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, ზოგიერთი სამინისტროს აუდიტის სუბიექტის მიერ ადგილი ჰქონდა შიდა აუდიტის წლიური გეგმის შემუშავებას უწყების ხელმძღვანელთან შეთანხმებით. იმის გათვალისწინებით, რომ შიდა აუდიტის სუბიექტი დამოუკიდებელ სტრუქტურულ ერთეულს უნდა წამოადგენდეს, აღნიშნული მიდგომა ბადებს გონივრულ ეჭვს მათი ობიექტურობის მიმართულებით. აქედან გამომდინარე, უმჯობესია, შიდა აუდიტის წლიური გეგმასთან დაკავშირებული ყველა ეტაპი/პროცედურა დამოუკიდებლად იქნეს განხორციელებული უშუალოდ შიდა აუდიტის სტრუქტურული ერთეულის მიერ.

საქართველოს კანონით „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ 22-ე მუხლის, მე-3 პუნქტის მიხედვით, შიდა აუდიტორული შემოწმება მოიცავს სისტემურ, შესაბამისობის, ეფექტიანობის, ფინანსურსა და ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტებს. სამინისტროების მიერ წარმოდგენილ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, 2016 წელს სულ დაიგეგმა 153 შიდა აუდიტორული შემოწმება, საიდანაც რეალურად განხორციელდა 122 (გეგმის 79.7%). დიაგრამაზე წარმოდგენილია ჩატარებული აუდიტების განაწილება ტიპების მიხედვით.

[260] http://www.ia.ge/4165




*დიაგრამა 63. სამინისტროების მიერ განხორციელებული შიდა აუდიტორული შემოწმებების განაწილება აუდიტის ტიპების მიხედვით - 2016 წ.*

დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ 2015 წელთან შედარებით იმ უწყებების რაოდენობა, სადაც განხორციელდა ეფექტიანობის აუდიტი 7 ერთეულით გაიზარდა და შესაბამისად 12 სამინისტროს გაუტოლდა. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტი, 2015 წლის მსგავსად, კვლავ არცერთი სამინისტროში არ ჩატარებულა.

შიდა აუდიტის მიმართულებით დასაქმებული კადრების მომზადებასთან დაკავშირებით, აღსანიშნავია, რომ შესაბამის პროფესიულ სერტიფიკატებს, გასული წლის მსგავსად, ფლობს მხოლოდ 11 სამინისტროს რამოდენიმე თანამშრომელი.

გარდა ამისა, „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის 32-ე მუხლის, მე-10 პუნქტის მიხედვით, „უწყების მხრიდან სამსახურებრივი გადაცდომის ან/და დაწესებულების მიზნებთან შეუსაბამო ქმედების არსებობის შემოწმებისა და აღმოჩენის ფუნქცია გამიჯნული უნდა იყოს შიდა აუდიტის ფუნქციისაგან“. თუმცა, ზოგიერთი სამინისტროს შემთხვევაში არ ხდება აღნიშნული მოთხოვნის დაკმაყოფილება და შიდა აუდიტის სტრუქტურული ერთეული ასევე ახორციელებს გენერალური ინსპექციის ფუნქციას.

## 9. „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის“ შესახებ მოხსენებაში წარმოდგენილი შენიშვნებისა და რეკომენდაციების საბიუჯეტო პროცესში გათვალისწინების შესაძლებლობის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშთან დაკავშირებული საკითხები

საჯარო ფინანსების მართვის პროცესში ანგარიშგებისა და ანგარიშვალდებულების გაძლიერების მიზნით, 2015 წლის 30 მარტს გამოიცა საქართველოს მთავრობის N144 დადგენილება, რომლის მიხედვითაც საქართველოს მთავრობა განსაზღვრავს სამოქმედო გეგმას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მომზადებულ მოხსენებაში გამოთქმული შენიშვნებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინების შესახებ. საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 9 სექტემბრის N1823 განკარგულებით, წარმოდგენილ იქნა მთავრობის სამოქმედო გეგმა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ მომზადებულ მოხსენებაში მოცემული შენიშვნებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინებასთან დაკავშირებით. 2015 წლის ბიუჯეტის შესრულების პროცესში იდენტიფირებულ სისტემური ხასიათის ხარვეზებისა და ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ სულ გაცემულ იქნა 55 რეკომენდაცია. აღსანიშნავია, რომ გასული წლისგან განსხვავებით, რეკომენდაციები სრულად იქნა ასახული მთავრობის სამოქმედო გეგმაში, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. თუმცა, საყურადღებოა, რომ 2016 წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშზე თანდართულ რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობის შესახებ მთავრობის სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშში არ არის მოცემული ინფორმაცია ყველა რეკომენდაციის შესრულების მდგომარეობის შესახებ. კერძოდ, რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი მითითებული არ არის სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შემდეგ რეკომენდაციებზე, რომელთა გათვალისწინებაც სამოქმედო გეგმის მიხედვით 2016 წელს იგეგმებოდა:

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

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

ამასთანავე, აღსანიშნავია სამოქმედო გეგმასა და შესაბამის შესრულების ანგარიშში არსებული ხარვეზები, რომელთა არსებობა ართულებს რეკომენდაციების შესრულებასთან დაკავშირებით მონიტორინგის განხორციელებასა და რეკომენდაციების შესრულების შესაბამისი სტატუსების იდენტიფიცირებას. კერძოდ:

- სამოქმედო გეგმაში წარმოდგენილი ყველა რეკომენდაციისათვის დაკონკრეტებული არ არის რეკომენდაციის შესრულების კონკრეტული ვადები და ინდიკატორები, შესაბამისი მიზნობრივი მაჩვენებლების მითითებით, რომელთა საშუალებითაც უნდა მოხდეს რეკომენდაციის ფარგლებში წლის განმავლობაში მიღწეული პროგრესის შეფასება;
- გარკვეულ შემთხვევებში, შემოთავაზებული სამოქმედო გეგმა/ინდიკატორი სრულად არ აფასებს ან არ პასუხობს რეკომენდაციის შესრულების ძირითად მიზნებს;
- ასევე, ზოგიერთ შემთხვევაში სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი რეკომენდაციის შესრულების მდგომარეობა იმეორებს მხოლოდ სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ ინფორმაციას (განხორციელების ვადად კი მითითებულია მიმდინარე), რის გამოც ვერ ხერხდება რეკომენდაციის ფარგლებში მიღწეული პროგრესის იდენტიფიცირება;
- გარდა ამისა, 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის ანალიზის შედეგად დგინდება, რომ სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი რეკომენდაციის შესრულების მდგომარეობა არ იძლევა რეალისტურ და სრულყოფილ სურათს არსებული მდგომარეობის შესახებ;
- ცალკეულ შემთხვევებში, როდესაც 2016 წლის სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებული რეკომენდაცია ასევე წარმოდგენილი იყო 2015 წლის რეკომენდაციების გათვალისწინების შესახებ ანგარიშში, ადგილი აქვს რეკომენდაციების განხორციელების პერიოდის თავდაპირველად განსაზღვრული ვადების ახალი ვადებით ჩანაცვლებას/გადავადებას,

მაშინ როდესაც შესრულების ანგარიშში არაფერია ნათქვამი თითოეული რეკომენდაციის ფარგლებში მიღებული კონკრეტული შედეგების შესახებ.

**სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია, რეკომენდაციების შესრულების შესახებ მთავრობის სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი იყოს სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული ყველა რეკომენდაციის შესრულების მდგომარეობა. ასევე, მნიშვნელოვანია, დაიხვეწოს რეკომენდაციების შესრულების სამოქმედო გეგმის ფორმატი და მასში აისახოს თითოეული რეკომენდაციის შესრულების კონკრეტული ვადა, შესრულების მდგომარეობის შეფასების ინდიკატორი, შესაბამისი მიზნობრივი მაჩვენებლებით და შესრულების მდგომარეობა. აღნიშნული ხელს შეუწყობს თითოეული რეკომენდაციის შესრულების შესახებ ეფექტური მონიტორინგის განხორციელებასა და მათი შესრულების მდგომარეობის შესახებ რეალისტური სურათის წარმოდგენას.**

ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია რეკომენდაციების შესრულების შესახებ მთავრობის სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშში ასახული ზოგიერთი რეკომენდაცია, რომელთა შესრულების მდგომარეობის მიმართულებით საჭიროა დამატებითი ყურადღების გამახვილება:

| | რეკომენდაცია | განხორციელებისვადები | პასუხისმგებელი უწყება | ინდიკატორი | შესრულების მდგომარეობა | მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | *საქართველოს მთავრობას* | | | | | |
| 1 | სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შრომის ანაზღაურების სახით გაწეული დანახარჯების აღრიცხვა-ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობისა და „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენის უზრუნველსაყოფად, მოხდეს დასაქმებულ მომუშავეებზე გაწეული შრომის ანაზღაურების ყველა ხარჯის ერთგვაროვანი მიდგომით აღრიცხვა. | მიმდინარე | საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო | ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშგებაში „სუბსიდიის“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლიდან შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯი | სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების, მათ შორის დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურების აღრიცხვა ხორციელდება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მიერ დამტკიცებული საბიუჯეტო კლასიფიკაციის თანახმად, რომელიც მათ შორის ითვალისწინებს ზოგიერთ შემთხვევაში შრომის ანაზღაურების ხარჯების „სუბსიდიის“ მუხლიდან დაფინანსების შესაძლებლობას.<br>გასათვალისწინებელია, რომ ბოლო წლების მანძილზე აქტიურად მიმდინარეობს სუბსიდიის მუხლიდან მიმდინარე ხარჯების დაფინანსების შემთხვევების შემცირება, როგორც ცენტრალურ ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე და აღნიშნული აღრიცხვიანობის მოწესრიგება პირდაპირ კავშირშია საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის ფარგლებში სსიპებისა და მუნიციპალიტეტების ხაზინის მომსახურებაზე გადმოყვანასა და ელექტრონული სისტემების (E-Budget და E-Treasury) განვითარებასთან. ამასთან აღსანიშნავია, რომ ბოლო წლების მანძილზე სუბსიდიის მუხლიდან შრომის ანაზღაურების მუხლში სახსრების გადატანა ზოგიერთ შემთხვევაში (მაგ: 2015 წელს საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული სსიპ-ების ხელფასები გადატანილი იქნა სუბსიდიის მუხლიდან შრომის ანაზღაურების მუხლში დაახლოებით 48 მლნ ლარამდე) აღქმული იქნა, როგორც შრომის ანაზღაურების და საჯარო სექტორში ადმინისტრაციული ხარჯების ზრდა. | 2015 წლის განმავლობაში „სუბსიდიებისა“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლიდან გაცემული შრომის ანაზღაურების ოდენობამ 46,206 ათასი ლარი შეადგინა. თუმცა 2016 წლის განმავლობაში ანალოგიური მაჩვენებელი შემცირების ნაცვლად 6,821 ათასი ლარით გაიზარდა და 53,026 ათას ლარს გაუტოლდა.<br><br>აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, რეკომენდაციის შესრულების უზრუნველსაყოფად, გაიწეროს რეკომენდაციის შესრულების სამოქმედო გეგმა, შესაბამისი კონკრეტული ვადებისა და ყოველი წლის ბოლოს მისაღწევი მიზნობრივი მაჩვენებლის მითითებით, რაც შესაძლებელს გახდის შეფასდეს რეკომენდაციის შესრულების პროგრესი.<br><br>ასევე, რამდენადაც, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშზე თანდართული დოკუმენტი წარმოადგენს სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშს, ინდიკატორის ველში სასურველია მოცემული იყოს აღნიშნული ინდიკატორის შესრულების ფაქტობრივი მაჩვენებელი. |

| | რეკომენდაცია | განხორციელების ვადები | პასუხისმგებელი უწყება | ინდიკატორი | შესრულების მდგომარეობა | მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | რაც შეეხება სხვა ხარჯების მუხლიდან დაფინანსების რამდენიმე შემთხვევას აღნიშნული რეკომენდაცია უკვე გათვალისწინებულია, 2016 წლის ბიუჯეტის განწერაში განხორციელდა ცვლილება და რესურსები გადატანილი იქნა სუბსიდიის მუხლში, ხოლო 2017 წლიდან დაგეგმვა ხორციელდება შესაბამისად. | |
| 2 | 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; | 2016-2018 | საჯარო სამსახურის ბიურო<br><br>საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო<br><br>საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია | „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი;<br><br>„საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი | აღნიშნული რეკომენდაციებით გათვალისწინებული საკითხები მოცულია საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციით და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით, რომელიც გასულ წელს მიიღო საქართველოს პარლამენტმა. კანონი განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის ახალ სისტემას და ითვალისწინებს დავალებას შეიქმნას სპეციალური კანონი, რომელიც დაარეგულირებს საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების საკითხებს. მიმდინარეობს მუშაობა შრომის ანაზღაურების სქემაზე, რომელიც შესაბამისობაში იქნება საჯარო სამსახურის ახალი კანონით განსაზღვრულ საჯარო სამსახურის სისტემასთან. | განახლებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის ძალაში შესვლა დამოკიდებულია კანონის ამოქმედებამდე შესაბამისი ნორმატიული აქტების მიღებასა და გარკვეული აქტივობების განხორციელებაზე. კერძოდ, კანონის 126 -ე მუხლის მიხედვით, 2016 წლის 1 სექტემბრამდე გათვალისწინებული იყო მთავრობის მიერ 3 ნორმატიული აქტის მიღება და 2 კანონის პროექტის შემუშავება და პარლამენტისათვის წარდგენა. მიუხედავად ამისა,ზემოაღნიშნული მოთხოვნების დაკმაყოფილება ამ დრომდე არ მომხდარა. შედეგად, გაურკვეველია მოხდება თუ არა აღნიშნული კანონის 2017 წლის 1 ივლისიდან ამოქმედება ან ზემოხსენებული საკანონმდებლო აქტების მიღების გარეშე ამოქმედების შემთხვევაში, რამდენად ქმედითუნარიანი იქნება განახლებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი. |

| | რეკომენდაცია | განხორციელების ვადები | პასუხისმგებელი უწყება | ინდიკატორი | შესრულების მდგომარეობა | მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 3 | დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს თანამშრომელთა მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების სისტემების დანერგვის მიმართულებით მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე, რაც უზრუნველყოფდა პრემიისა და დანამატის სახით გაცემული სახსრების გამჭვირვალობასა და დასაბუთებას; | | | | | |
| 4 | საჯარო სექტორში შტატგარეშე მომუშავეთა დაქირავების პროცესის მარეგულირებელი ნორმების დახვეწა და დეტალიზაცია მათი არსებულ რეალობასთან და საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად. | | | | | |
| 5 | მიზანშეწონილია, ერთი მხრივ, შტატგარეშე მომუშავეთა რაოდენობასთან დაკავშირებით კანონმდებლობით დაწესებული ლიმიტებიდან გამონაკლისების დაშვება ხდებოდეს ყოველწლიურად, საბიუჯეტო ორგანიზაციების საჭიროებიდან გამომდინარე, შესაბამისი არგუმენტირებული დასაბუთების საფუძველზე, ხოლო მეორე მხრივ, | | | | „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის 22-ე მუხლით გათვალისწინებული შეზღუდვებიდან გამონაკლისი (შტატგარეშე მომუშავეთა რაოდენობა, საშუალო შრომის ანაზღაურება, საპრემიო ფონდის წლიური მოცულობა და სხვა) 2017 წლის 1 მარტამდე ყველა საბიუჯეტო ორგანიზაციამ ხელახლა შეათანხმა საქართველოს მთავრობასთან. | სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიში არ მოიცავს ინფორმაციას სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების გეგმური მაჩვენებლის წარმოდგენის შესახებ გაცემული რეკომენდაციის შესრულების მდგომარეობაზე.<br><br>ამასთან, სამოქმედო გეგმაში განსაზღვრული არ არის აღნიშნული რეკომენდაციის განხორციელების ვადა და მისი შეფასების შესაბამისი ინდიკატორი. |

| | რეკომენდაცია | განხორციელების ვადები | პასუხისმგებელი უწყება | ინდიკატორი | შესრულების მდგომარეობა | მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი მოიცავდეს ინფორმაციას შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების გეგმური მაჩვენებლის შესახებ, რაც უზრუნველყოფს ამ მიმართულებით ათვისებული საბიუჯეტო რესურსების შესადარისობას გეგმიურ მაჩვენებელთან და შესაბამისად, ხელს შეუწყობს საჯარო ფინანსების მართვისა და ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობის გაუმჯობესებას; | | | | | |
| 6 | ავტოპარკის ოპტიმიზაციის პროცესის შეუფერხებლად წარმართვის მიზნით, მიზანშეწონილია საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 21 ოქტომბრის №266 დადგენილებით შექმნილი „სამსახურებრივი ავტომანქანებით სარგებლობის, შესყიდვისა და განახლების საკითხების შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის“ მიერ განისაზღვროს გონივრული ვადები მხარჯავი უწყებების მიერ წარმოდგენილი ოპტიმიზაციის გეგმების განხილვისა და დამტკიცებისათვის, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილებისა და | 2016-2020 | სამსახურებრივი ავტომანქანებით სარგებლობის, შესყიდვისა და განახლების საკითხების შემსწავლელი სახელმწიფო კომისია<br><br>საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია | საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის N121 დადგენილება | მიმდინარეობს მუშაობა „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის N121 დადგენილებით განსაზღვრული ლიმიტების ეტაპობრივ ოპტიმიზაციაზე. | მთავრობის სამოქმედო გეგმაში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ მომზადებულ მოხსენებაში მოცემული შენიშვნებისა და რეკომენდაციების საბიუჯეტო პროცესში გათვალისწინების შესაძლებლობების თაობაზე, ავტოპარკის ოპტიმიზაციის პროცესის დასრულების თარიღად 2016 წელი იქნა განსაზღვრული. თუმცა, 2016 წლის განმავლობაში განხორციელდა მხოლოდ 1 სამინისტროს ოპტიმიზაციის გეგმის დამტკიცება (ჯამში მიმდინარე მდგომარეობით დამტკიცებულია 5 სამინისტროს ოპტიმიზაციის გეგმა) და აღნიშნული პროცესი ამ დრომდე არ დასრულებულა. შედეგად, 2016 წლის სამოქმედო |

| | რეკომენდაცია | განხორციელების ვადები | პასუხისმგებელი უწყება | ინდიკატორი | შესრულების მდგომარეობა | მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 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; | | | | | გეგმაში, 2014 წელს დაწყებული ავტოპარკის ოპტიმიზაციის პროცესის დასრულების პერიოდად უკვე 2020 წელი ფიქსირდება.<br><br>აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, აღნიშნული რეკომენდაციის შესრულების უზრუნველსაყოფად, გაიწეროს რეკომენდაციის შესრულების სამოქმედო გეგმა, შესაბამისი კონკრეტული ვადებისა და ყოველი წლის ბოლოს მისაღწევი მიზნობრივი მაჩვენებლის მითითებით, რაც შესაძლებელს გახდის შეფასდეს რეკომენდაციის შესრულების პროგრესი. |
| 7 | საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის უსასყიდლოდ მუდმივ ან დროებით სარგებლობაში (თხოვებით) ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გადმოცემის შემთხვევაში, მთავრობის N121 დადგენილებით განსაზღვრული კრიტერიუმების აღნიშნული შემთხვევებზე გავრცელების უზრუნველსაყოფად და შემდგომი გაურკვევლობის თავიდან აცილების, კანონმდებლობით დადგენილი შეზღუდვების დარღვევის პრევენციისა და რეგულაციის სრულყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია, | | სამსახურებრივი ავტომანქანებით სარგებლობის, შესყიდვისა და განახლების საკითხების შემსწავლელი სახელმწიფო კომისია<br><br>საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია | | მიმდინარეობს მუშაობა „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის N121 დადგენილებით განსაზღვრული ლიმიტების ეტაპობრივ ოპტიმიზაციაზე. | მთავრობის N121 დადგენილებით არ არის დარეგულირებული აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისათვის, უსასყიდლოდ მუდმივ ან დროებით სარგებლობაში (თხოვებით) გადაცემის შემთხვევაში, ავტომობილების კონკრეტული კლასისათვის მიკუთვნების კრიტერიუმები, მათი თანამდებობრივი ან ზოგადი დანიშნულებით გამოყენების წინაპირობები და ზღვრული ფლობის დაანგარიშების მეთოდები. აღნიშნულიდან გამომდინარე, გარკვეულ შემთხვევებში ადგილი აქვს უწყებებისათვის უსასყიდლოდ ისეთი ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გადმოცემას, რომლებიც არ აკმაყოფილებენ |

| | რეკომენდაცია | განხორციელების ვადები | პასუხისმგებელი უწყება | ინდიკატორი | შესრულების მდგომარეობა | მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | დადგენილებით ნათლად და სრულად იქნეს განსაზღვრული ნორმატიული აქტის მოქმედების გავრცელების არეალი. | | | | | მთავრობის N121 დადგენილებით განსაზღვრულ კრიტერიუმებს.<br><br>აღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაცია გულისხმობს, თვითონ N121 დადგენილებით ნათლად და სრულად იქნეს განსაზღვრული ნორმატიული აქტის მოქმედების გავრცელების არეალი და არა ამ მხრივ, ახალი რეგულაციის შემოღებას.<br><br>ამასთან, მიზანშეწონილია, სამოქმედო გეგმით განისაზღვროს რეკომენდაციის განხორციელების ვადა. |
| 8 | საჯარო ფინანსების მართვის სტრატეგიისა და IPSAS სტრატეგიის ხელშეწყობის მიზნით, საქართველოს მთავრობამ შეიმუშაოს ბუღალტრული აღრიცხვის ინფორმაციული სისტემებისათვის მინიმალური სტანდარტი, რომელიც უზრუნველყოფს სისტემის კონტროლის გარემოს გაუმჯობესებას და საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დანერგილი სისტემების ანგარიშგების (რეპორტების) თავსებადობას. განხილული იქნეს სსიპ მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს მონაწილეობის შესაძლებლობა აღნიშნული სტანდარტის შემუშავებაში; | მიმდინარე | საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახური<br><br>საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სსიპ - საფინანსო ანალიტიკური სამსახური | ხაზინის მთავარი წიგნი | სახელმწიფო ფინანსების მართვის ინტეგრირებული საინფორმაციო სისტემის (PFMS) რეფორმის ფარგლებში, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახურში მიმდინარეობს დარიცხვის მეთოდზე დაფუძნებული ერთიანი სააღრიცხვო სისტემის - „ხაზინის მთავარი წიგნის“ შემუშავება, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო ფინანსების აღრიცხვის ყველა ჩანაწერის ერთიან სისტემაში ინტეგრირებას;<br>ამასთან, აღნიშნული სისტემის ერთიანი პროგრამული უზრუნველყოფის მეშვეობით შესაძლებელი გახდება საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დანერგილი ბუღალტრული აღრიცხვის საინფორმაციო სისტემების ჩანაცვლება და/ან ამ სისტემებიდან მიღებული ინფორმაციის ინტეგრირება ხაზინის მთავარ წიგნში, რაც, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს საბიუჯეტო ორგანიზაციების | რეკომენდაციის შესრულების მდგომარეობა იმეორებს სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ ინფორმაციას, რაც არ იძლევა საშუალებას შეფასდეს რეკომენდაციის ფარგლებში წლის განმავლობაში გატარებული ღონისძიებები და შესაბამისად, მიღწეული პროგრესი.<br><br>მიზანშეწონილია, აღნიშნული რეკომენდაციის შესრულების უზრუნველსაყოფად, გაიწეროს რეკომენდაციის შესრულების სამოქმედო გეგმა, შესაბამისი კონკრეტული ვადებისა და ყოველი წლის ბოლოს მისაღწევი მიზნობრივი მაჩვენებლის მითითებით, რაც შესაძლებელს გახდის შეფასდეს რეკომენდაციის შესრულების პროგრესი. |

| | რეკომენდაცია | განხორციელების ვადები | პასუხისმგებელი უწყება | ინდიკატორი | შესრულების მდგომარეობა | მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების წარმოებას ერთიან სისტემაში დროის რეალურ რეჟიმში.<br><br>აქედან გამომდინარე, რეკომენდაციას ნაწილობრივ ვეთანხმებით. საკითხის მოგვარების მიზნით, ბუღალტრული აღრიცხვის ერთიანი საინფორმაციო სისტემის მოდულების შემუშავება უკვე მიმდინარეობს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახურისა და სსიპ - საფინანსო ანალიტიკური სამსახურის მიერ. | |
| | **საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს** | | | | | |
| 9 | სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული დანახარჯების ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში მოიცავდეს ინფორმაციას მხარჯავი დაწესებულებების (პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში) მიერ წლის განმავლობაში რეალურად დასაქმებულ თანამშრომელთა რაოდენობების შესახებ; | 2017-2020 | საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო<br><br>საჯარო სამსახურის ბიურო | ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშები | ვეთანხმებით აღნიშნული ინფორმაციის წლიურ ანგარიშგებაში წარმოდგენის საჭიროებას, თუმცა აღნიშნული მოითხოვს მთელ რიგ სამუშაოებს, მათ შორის, ტექნიკური ხასიათის და მიზანშეწონილად მიგვაჩნია სათანადო სისტემა აეწყოს საჯარო სამსახურის რეფორმით გათვალისწინებული ღონისძიებების პარალელურად. | მიზანშეწონილია, აღნიშნული რეკომენდაციის შესრულების უზრუნველსაყოფად, გაიწეროს რეკომენდაციის შესრულების დეტალური სამოქმედო გეგმა, შესაბამისი კონკრეტული ვადებისა და ამ მხრივ განსახორციელებელი ღონისძიებების მითითებით, რაც შესაძლებელს გახდის შეფასდეს რეკომენდაციის შესრულების პროგრესი. |

| | რეკომენდაცია | განხორციელებისვადები | პასუხისმგებელი უწყება | ინდიკატორი | შესრულების მდგომარეობა | მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 10 | მიზანშეწონილია, საკანონმდებლო დონეზე დაიხვეწოს სარეზერვო ფონდების განმარტება და უფრო კონკრეტულად განისაზღვროს იმ ღონისძიებების ტიპები და შინაარსი, რომელთა დაფინანსება უნდა განხორციელდეს სარეზერვო ფონდებიდან, რათა თავიდან იქნეს აცილებული განმარტების ზოგადი ხასიათიდან გამომდინარე არსებული გაურკვევლობები; | | | | საქართველოს მთავრობის განკარგულების პროექტს, რომლის საფუძველზეც ხორციელდება სარეზერვო ფონდებიდან თანხის გამოყოფა, ყოველთვის თან ახლავს განმარტებითი ბარათი, სადაც დეტალურადაა აღწერილი თანხის გამოყოფის აუცილებლობა და მიზნობრიობა. გადაწყვეტილების მიღება კი ხორციელდება საქართველოს მთავრობის მიერ.<br>წლის განმავლობაში წარმოქმნილი გამოწვევების ფონზე, ზოგ შემთხვევაში საჭირო ხდება სხვადასხვა ღონისძიებებისათვის რესურსის მოძიება. | გასული წლების მსგავსად, 2016 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. კერძოდ, 2016 წელსაც, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან მხარჯავი დაწესებულებების შეუფერხებელი ფუნქციონირებისა და მიმდინარე საჭიროებების დაფინანსების მიზნით გამოყოფილი სახსრების წილი 24%-ს გაუტოლდა.<br><br>ასევე, წლის განმავლობაში მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან ადგილი ჰქონდა ისეთი ღონისძიებების დაფინანსებას, რომლებიც მათი მნიშვნელობიდან, მასშტაბიდან და ხასიათიდან გამომდინარე ვერ ჩაითვლება გაუთვალისწინებელ ხარჯად. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ გარკვეულ შემთხვევებში ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე, უწყებების მხრიდან ადგილი ჰქონდა საბიუჯეტო განაცხადით ზოგიერთი ღონისძიების დაფინანსების მოთხოვნას, თუმცა მათი გათვალისწინება არ მოხდა ბიუჯეტის კანონში. შემდგომში კი წლის განმავლობაში ეს ღონისძიებები დაფინანსებულ იქნა მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი |

| | რეკომენდაცია | განხორციელებისვადები | პასუხისმგებელი უწყება | ინდიკატორი | შესრულების მდგომარეობა | მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | რესურსით, რაც არ შეიძლება ჩაითვალოს დაგეგმვის ეტაპზე გაუთვალისწინებელ ხარჯად.<br><br>მსგავსი ხასიათის ღონისძიებებზე წლის განმავლობაში სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი რესურსის მასშტაბიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია სარეზერვო ფონდის განმარტების დახვეწა და იმ ღონისძიებების ტიპებისა და შინაარსის განსაზღვრა, რომელთა დაფინანსება უნდა განხორციელდეს სარეზერვო ფონდებიდან. |
| 11 | დააზუსტოს პროექტის კაპიტალურად კლასიფიცირების კრიტერიუმები, რაც საშუალებას მისცემს საბიუჯეტო ორგანიზაციებს ზუსტად განსაზღვრონ თუ როგორი ტიპის მატერიალური/არამატერიალური აქტივის შექმნა ან შეძენა ჩაითვლება კაპიტალურ პროექტად და ასევე, განახორციელოს დანართით წარმოდგენილი ინფორმაციის სიზუსტის კონტროლი; | მიმდინარე | საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო<br><br>მხარჯავი დაწესებულებები<br><br>განმახორციელებელი უწყებები | | მსოფლიო ბანკთან ერთად შემუშავდა საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევი და დეტალური მეთოდოლოგია, რომლის მიხედვითაც 2016 წელს პილოტურ რეჟიმში დაიწყო საინვესტიციო პროექტების მომზადება. მეთოდოლოგიის სრულად ამოქმედების შემდეგ, მიღებული გამოცდილების საფუძველზე, საინვესტიციო პროექტების განხორციელების სრული ციკლისათვის ჩამოყალიბდება სრულყოფილი ჩარჩო. მიმდინარეობს მუშაობა საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევის და მეთოდოლოგიის ეტაპობრივი დანერგვის მიმართულებით. 2017 წელს დაგეგმილია ტრეინინგები როგორც საინვესტიციო პროექტების განმახორციელებელი | დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ ფინანსთა სამინისტრომ მსოფლიო ბანკთან თანამშრომლობით 2016 წლის 22 აპრილს შეიმუშავა „საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევი“. ასევე, აღნიშნული გზამკვლევით განსაზღვრული ზოგადი მიდგომების გათვალისწინებით, 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. |

| | რეკომენდაცია | განხორციელებ ის ვადები | პასუხისმგებელი უწყება | ინდიკატორი | შესრულების მდგომარეობა | მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 12 | კაპიტალური პროექტების დანართში წარმოადგინოს ყველა კაპიტალური პროექტი[261], რომელთა დაფინანსება ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, მიუხედავად იმისა ხვდება თუ არა იგი ცენტრალური მთავრობის საბალანსო უწყისზე, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ქვეყნის მასშტაბით სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული კაპიტალური პროექტების შესახებ ინფორმაციის სისრულე; | მიმდინარე | საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო<br><br>მხარჯავი დაწესებულებები<br><br>განმახორციელებელ ი უწყებები | | უწყებების, ისე მხარჯავი დაწესებულებების შესაბამისი პასუხისმგებელი პირებისათვის. | მიუხედავად იმისა, რომ 2016 წელს იგეგმებოდა მეთოდოლოგიის პრაქტიკაში დანერგვა რამოდენიმე საპილოტე მუნიციპალიტეტში, რეალურად არ მომხდარა 2017 წლის პროექტების ზემოაღნიშნული მეთოდოლოგიით მომზადება.<br><br>მიზანშეწონილია, აღნიშნული რეკომენდაციის შესრულების უზრუნველსაყოფად, გაიწეროს რეკომენდაციის შესრულების დეტალური სამოქმედო გეგმა, შესაბამისი კონკრეტული ვადებისა და ამ მხრივ განსახორციელებელი ღონისძიებების მითითებით, რაც შესაძლებელს გახდის შეფასდეს რეკომენდაციის შესრულების პროგრესი. |
| 13 | გაგრძელდეს პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დახვეწა და საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით მომზადდეს დაგეგმვისა და ანგარიშგების უფრო დეტალური ინსტრუქციები საშუალოვადიანი გეგმების, პროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი და მიღწეული შედეგების და შედეგების შეფასების ინდიკატორებისთვის. | მიმდინარე | საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო<br><br>მხარჯავი დაწესებულებები | წლიური ბიუჯეტის დანართი მხარჯავი დაწესებულებების პროგრამების/ქვეპროგრამების შესახებ | 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ბიუჯეტის ნაწილი მომზადდა პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის განახლებული მეთოდოლოგიის საფუძველზე (საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2015 წლის 14 აგვისტოს N265 ბრძანება).<br>მიმდინარეობს მუშაობა დონორებთან პროგრამული ბიუჯეტირების გაუმჯობესების მიზნით, კერძოდ, ევროკავშირის ტექნიკური მისიის ფარგლებში გრძელდება მუშაობა სამინისტროებთან, რომ 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული | მიზანშეწონილია, აღნიშნული რეკომენდაციის შესრულების უზრუნველსაყოფად, გაიწეროს რეკომენდაციის შესრულების დეტალური სამოქმედო გეგმა, შესაბამისი კონკრეტული ვადების, განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და ყოველი წლის ბოლოს მისაღწევი მიზნობრივი მაჩვენებლის მითითებით, რაც შესაძლებელს გახდის შეფასდეს რეკომენდაციის შესრულების პროგრესი. |

[261] კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების დონეზე და სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების მიერ საბიუჯეტო რესურსით განხორციელებული პროექტები

| | რეკომენდაცია | განხორციელების ვადები | პასუხისმგებელი უწყება | ინდიკატორი | შესრულების მდგომარეობა | მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 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; პროგრამებისთვის ასიგნებების გამოყოფა მოხდეს წინასწარ განსაზღვრული შედეგების მისაღწევად და არა შემდგომში ღონისძიებების დასაგეგმად. | | | | ბიუჯეტის ნაწილი მომზადდეს არსებული მეთოდოლოგიის შესაბამისად. გაგრძელდება მუშაობა პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის შემდგომი დახვეწის კუთხით. | |
| | **საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს** | | | | | |
| 14 | 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 | მიმდინარე | საბიუჯეტო ორგანიზაციები | კვარტლების ათვისების მაჩვენებელი წლიურ გეგმასთან მიმართებაში | 2015 და 2016 წლები გამოირჩეოდა ბიუჯეტის ხარჯვის ყველაზე თანაბარი ტენდენციით და ამ მიმართულებით მთავრობა აგრძელებს მუშაობას. ამასთან აღსანიშნავია, რომ წლის ბოლოსათვის მაღალი ათვისების ტენდენცია ბუნებრივია და დამოკიდებულია ბევრი პროექტის შინაარსსა და კონტექსტზე, ასევე შემოსულობების მიღების დინამიკაზე. | 2016 წლის განმავლობაში, გასული წლების მსგავსად, ადგილი აქვს ფისკალური წლის დასასრულს გადასახდელების ათვისების მკვეთრი ზრდის ტენდენციას. კერძოდ, დეკემბრის თვეში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული გადასახდელების ჯამური მოცულობა 2016 წლის 11 თვის გადასახდელების საშუალო თვიური მაჩვენებლის 151.7%-ს შეადგენს. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ფისკალური წლის |

<table>
<tr><th></th><th>რეკომენდაცია</th><th>განხორციელებისვადები</th><th>პასუხისმგებელი უწყება</th><th>ინდიკატორი</th><th>შესრულების მდგომარეობა</th><th>მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური</th></tr>
<tr><td></td><td>რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს და ამასთანავე, უარყოფითად აისახება ეროვნული ვალუტის გაცვლით კურსზე. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, როგორც მხარჯავი დაწესებულებების, ისე მაკოორდინირებელი უწყების მხრიდან, ეტაპობრივად შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს აღნიშნული საკითხის დარეგულირებასა და საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ეფექტიანი და ეკონომიური ხარჯვისათვის ქმედითი სტიმულების შექმნას;</td><td></td><td></td><td></td><td><table><tr><th></th><th>I კვ</th><th>II კვ</th><th>III კვ</th><th>IV კვ</th></tr><tr><td>2016</td><td>22%</td><td>23.5%</td><td>25.8%</td><td>28.7%</td></tr><tr><td>2015</td><td>21.6%</td><td>23.8%</td><td>25.8%</td><td>28.8%</td></tr><tr><td>2014</td><td>20.6%</td><td>23.5%</td><td>24.5%</td><td>31.4%</td></tr></table></td><td>დასასრულს, მკვეთრი ზრდით ხასიათდება გადასახდელების თითქმის ყველა კომპონენტი (პროცენტების გარდა). ამ მხრივ საყურადღებოა, საერთაშორისო პრაქტიკაში აღნიშნული პრობლემის აღმოფხვრის მიმართულებით არსებული სხვადასხვა ტიპის ინსტრუმენტების სპეციფიკა, რომელიც განხილულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ პუბლიკაციაში „ასიგნებების გადატანის უფლებამოსილება შემდგომი ფისკალური წლისათვის (Carry-Over მექანიზმი)“.<br><br>ასევე, უნდა აღინიშნოს, რომ კვარტლების ათვისების მაჩვენებელი წლიურ გეგმასთან მიმართებაში არ წარმოადგენს აღნიშნული რეკომენდაციის შესრულების შეფასების რელევანტურ ინდიკატორს, რამდენადაც არსებული პრაქტიკით, საბიუჯეტო რესურსების მასშტაბურ ათვისების ადგილი კონკრეტულად დეკემბრის თვეში.</td></tr>
<tr><td>15</td><td>საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან მოხდეს წლის განმავლობაში მათ მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და შესაბამისი ასიგნებების ოდენობების დროული განსაზღვრა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სარეზერვო ფონდიდან ისეთი</td><td>მიმდინარე საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო</td><td>მხარჯავი დაწესებულებები ბიუჯეტის შესრულების კვარტალური და წლიური ანგარიშები;</td><td>მაკონტროლებელი ორგანოების შეფასება და რეკომენდაციები</td><td>აღნიშნული საკითხის დარეგულირებისთვის მნიშვნელოვანია პროგრამული ბიუჯეტირების დახვეწა და შედეგზე ორიენტირებულ მართვაზე გადასვლა. თავისთავად ბიუჯეტის პროგრამებს შორის ცვლილებების მეტად შეზღუდვა შედეგის მომტანი ნაკლებად იქნება, მუშაობა მიმდინარეობს, როგორც აღმასრულებელი</td><td>ამ კუთხით საყურადღებოა, რომ ცალკეულ შემთხვევებში ადგილი აქვს მხარჯავი დაწესებულებების მიერ ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გარკვეული ღონისძიებების დასაფინანსებლად რესურსის მოთხოვნას, თუმცა ბიუჯეტის კანონში არ ხდება მათი გათვალისწინება, ხოლო შემდგომში წლის განმავლობაში ადგილი აქვს</td></tr>
</table>

| | რეკომენდაცია | განხორციელებ ის ვადები | პასუხისმგებელი უწყება | ინდიკატორი | შესრულების მდგომარეობა | მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | დანახარჯების დაფინანსება, რომელთა გათვალისწინება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე იყო შესაძლებელი; | | | | ხელისუფლების, ისე მაკონტროლებლი ორგანოების მხრიდან, რათა სრულყოფილად დაინერგოს შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება. | აღნიშნული ღონისძიებების სარეზერვო ფონდიდან დაფინანსების ფაქტებს. აღნიშნული მიდგომა გამართლებულ პრაქტიკად ვერ ჩაითვლება. |
| 16 | საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით, საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე გაცემული სესხები და სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოებში კაპიტალის ზრდა წარმოადგენს ფინანსური აქტივების ზრდას, ხოლო სახელმწიფო წილის/აქციების პრივატიზება - ფინანსური აქტივების კლებას. შესაბამისად, უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს ზემოაღნიშნულ შემთხვევებში განხორციელებული ტრანზაქციების „ფინანსური აქტივების“ მუხლით დაკლასიფიცირება და თავიდან იქნეს არიდებული მათი ასახვა „ხარჯების“ ან/და „არაფინანსური აქტივების“ მუხლებში. | დასრულდა | ფინანსთა სამინისტრო, MRDI, MDF | რეკომენდაციის გათვალისწინება მომდევნო წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში | რეკომენდაცია ეხება „წყლის ინფრასტრუქტურის დაფინანსების პროექტს“ (EIB), ამ საკითხთან დაკავშირებით სახელმწიფო ვალის და საგარეო დაფინანსების დეპარტამენტის ინიციატივით ჩატარდა შეხვედრა საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსა და მუნიციპალური განვითარების ფონდთან, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისა და სახაზინო სამსახურის წარმომადგენლების მონაწილეობით. საკითხი დარეგულირდა, 2017 წლის ბიუჯეტში 25 04 02 პროგრამულ კოდის ფარგლებში. საკრედიტო რესურსიდან გაწეული ხარჯი გატარდება ფინანსური აქტივების ზრდის მუხლში. | ამ მიმართულებით, საყურადღებოა, რომ 2016 წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში მოცემული ფინანსური აქტივების (სესხები) ზრდის მაჩვენებელი (285 მლნ ლარი) არ მოიცავს წყლის ინფრასტრუქტურის განახლების პროექტისა (25 04 02) და წყლის ინფრასტრუქტურის განახლების II პროექტის (25 04 03) ფარგლებში გაცემულ სესხებს, შესაბამისად, 0.6 მლნ და 18.7 მლნ ლარის ოდენობით, რამდენადაც, ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, აღნიშნული ტრანზაქციები სახელმწიფო ბიუჯეტში კლასიფიცირდა „ხარჯების“ მუხლის სხვადასხვა კაპიტალური ხარჯების კომპონენტში და არა „ფინანსური აქტივების (სესხები) ზრდის“ მუხლში. ასევე, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ შპს „სახელმწიფო სამშენებლო კომპანიაში“ განხორციელდა კაპიტალის ზრდა 11,966 ათასი ლარის ოდენობით, თუმცა მოცემული სახსრების საკასო ხარჯვა მოხდა შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს „სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვის“ პროგრამის (35 04) ფარგლებში |

| | რეკომენდაცია | განხორციელებ ის ვადები | პასუხისმგებელი უწყება | ინდიკატორი | შესრულების მდგომარეობა | მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | გამოყოფილი ასიგნებებიდან „სხვადასხვა კაპიტალური ხარჯების“ მუხლით.<br><br>აღნიშნულის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია გაგრძელდეს მუშაობ ფინანსური აქტივების სწორად დაკლასიფიცირებასა და აღრიცხვაზე, ვინაიდან ფინანსურ აქტივებზე განხორციელებული ტრანზაქციების ასახვა „ხარჯების“ ან/და „არაფინანსური აქტივების“ მუხლებში გავლენას ახდენს ბიუჯეტის დეფიციტის სიდიდეზე. |
| | **საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს** | | | | | |
| 17 | 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. | მიმდინარე | სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები კომისია | კომისიის სხდომებზე მიღებული გადაწყვეტილებები | სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები კომისიის მიერ 2015 წლის 14 დეკემბრის სხდომაზე განხილულ იქნა სსიპ-სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოსა და სხვა სამინისტროების მიერ წარდგენილი წინადადებები წმინდა მოგების თაობაზე. კომისიამ მიიღო გადაწყვეტილებები რიგი საწარმოების წმინდა მოგების სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართვის თაობაზე, დივიდენდის სახით. | საყურადღებოა, რომ 2016 წლის განმავლობაში სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები კომისიის სხდომა არ გამართულა.<br><br>ამასთან, გასული წლების მსგავსად, დივიდენდების ბიუჯეტში მობილიზების მაჩვენებელი კვლავ საგრძნობლად ჩამორჩება ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს. მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხასიათდება, როგორც 2013, ასევე 2015 წლებში კომისიის მიერ მიღებული |

| | რეკომენდაცია | განხორციელები ს ვადები | პასუხისმგებელი უწყება | ინდიკატორი | შესრულების მდგომარეობა | მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შესრულება.<br><br>მიზანშეწონილია, აღნიშნული რეკომენდაციის შესრულების უზრუნველსაყოფად, გაიწეროს რეკომენდაციის შესრულების დეტალური სამოქმედო გეგმა, შესაბამისი კონკრეტული ვადებისა და ყოველი წლის ბოლოს მისაღწევი მიზნობრივი მაჩვენებლის მითითებით, რაც შესაძლებელს გახდის შეფასდეს რეკომენდაციის შესრულების პროგრესი. |
| | **საბიუჯეტო ორგანიზაციებს** | | | | | |
| 18 | შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ ბაზრის შესწავლის შედეგები აისახოს შესაბამის დოკუმენტში, სადაც დასაბუთებული იქნება მიღებული გადაწყვეტილება. | მიმდინარე | სსიპ - სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო | | აღნიშნული დოკუმენტის შექმნის ვალდებულებას არ აწესებს სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობა, თუმცა რიგი შემსყიდველი ორგანიზაციები ამა თუ იმ შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების დადგენის კუთხით განხორციელებულ ბაზრის კვლევის შედეგებს და მასთან მიღებულ გადაწყვეტილებებს ინახავენ შესყიდვის სხვა დოკუმენტებთან ერთად.<br><br>სსიპ - სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ დაიწყო მუშაობა სახელმწიფო შესყიდვის წინამოსამზადებელი ეტაპის პროცედურების ოფიციალურად განსაზღვრის მიზნით, ახალი ნორმატიული აქტის პროექტზე და შესაბამისად, სახელმწიფო შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში ახალი ელექტრონული სერვისის ჩაშენებაზე (ბიზნეს-ანალიტიკის დოკუმენტზე მუშაობით). | მიზანშეწონილია, აღნიშნული რეკომენდაციის შესრულების უზრუნველსაყოფად, გაიწეროს რეკომენდაციის შესრულების დეტალური სამოქმედო გეგმა, შესაბამისი კონკრეტული ვადების, განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და ყოველი წლის ბოლოს მისაღწევი მიზნობრივი მაჩვენებლის მითითებით, რაც შესაძლებელს გახდის შეფასდეს რეკომენდაციის შესრულების პროგრესი. |

| | რეკომენდაცია | განხორციელებ ის ვადები | პასუხისმგებელი უწყება | ინდიკატორი | შესრულების მდგომარეობა | მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 19 | დამატებითი ყურადღება დაეთმოს დაგეგმვის ეტაპზე ქვეპროგრამების შუალედური შედეგების ფორმირებისას შესაბამისი მიზნობრივი მაჩვენებლების განსაზღვრას, რათა ანგარიშგების ეტაპზე შესაძლებელი გახდეს ქვეპროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების შეფასება; | მიმდინარე | საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო<br><br>მხარჯავი დაწესებულებები | სახელმწიფო ბიუჯეტის დანართი - ინფორმაცია პროგრამებისა და ქვეპროგრამების შესახებ | 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ბიუჯეტის ნაწილი მომზადდა პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის განახლებული მეთოდოლოგიის საფუძველზე (საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2015 წლის 14 აგვისტოს N265 ბრძანება).<br>მიმდინარეობს მუშაობა დონორებთან პროგრამული ბიუჯეტირების გაუმჯობესების მიზნით, კერძოდ, ევროკავშირის ტექნიკური მისიის ფარგლებში გრძელდება მუშაობა სამინისტროებთან, რომ 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ბიუჯეტის ნაწილი მომზადდა არსებული მეთოდოლოგიის შესაბამისად. გაგრძელდება მუშაობა პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის შემდგომი დახვეწის კუთხით.<br><br>2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ბიუჯეტის ნაწილი მომზადდა პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის შესაბამისად; მიმდინარე წელს გაგრძელდება ამ მიმართულებით მუშაობა ევროკავშირის საჯარო ფინანსების მართვის პროექტის ტექნიკური დახმარების ფარგლებში | რეკომენდაციის შესრულების მდგომარეობა იმეორებს სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ ინფორმაციას, რაც არ იძლევა საშუალებას შეფასდეს რეკომენდაციის ფარგლებში წლის განმავლობაში გატარებული ღონისძიებები და შესაბამისად, მიღწეული პროგრესი.<br><br>მიზანშეწონილია, აღნიშნული რეკომენდაციის შესრულების უზრუნველსაყოფად, გაიწეროს რეკომენდაციის შესრულების დეტალური სამოქმედო გეგმა, შესაბამისი კონკრეტული ვადების, განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და ყოველი წლის ბოლოს მისაღწევი მიზნობრივი მაჩვენებლის მითითებით, რაც შესაძლებელს გახდის შეფასდეს რეკომენდაციის შესრულების პროგრესი. |
| 20 | მოხდეს პროგრამების და შესაბამისად მოსალოდნელი შედეგების წარმოდგენა ქვეპროგრამების და შუალედური შედეგების დონეზე, რაც ხელს შეუწყობს ერთი მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვისა და საბიუჯეტო რესურსების განკარგვის პროცესის გამჭვირვალობას, ხოლო მეორე მხრივ, დაინტერესებული მხარეებისთვის უფრო დეტალური და ნათელი ინფორმაციის მიწოდებას; | | | | | |
| 21 | პროგრამების/ქვეპროგრამები ს ფარგლებში გამოყოფილი ასიგნებების მიზნობრიობები და მათ მიერ დასაფინანსებელი აქტივობები ჩამოყალიბდეს ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზევე და არ მოხდეს მიზნობრიობების განსაზღვრა მოგვიანებით, ფისკალური წლის განმავლობაში; | | | | | |

| | რეკომენდაცია | განხორციელების ვადები | პასუხისმგებელი უწყება | ინდიკატორი | შესრულების მდგომარეობა | მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 22 | დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს შედეგების შეფასების ქმედითი ინდიკატორების შემუშავებაზე, რათა მათი საშუალებით შესაძლებელი იყოს პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი ყველა შედეგის შეფასება. ასევე, მოხდეს პროგრამების/ქვეპროგრამები ს შესაფასებლად სხვადასხვა ტიპის ინდიკატორების გამოყენება; | | | | | |
| 23 | „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის“ შესაბამისად მოხდეს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების შესრულების შესახებ ინფორმაციაში დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის არსებული განსხვავებების შესახებ განმარტებების წარმოდგენა; | | | | | |
| 24 | მხარჯავი დაწესებულებების მიერ შემუშავებულ იქნეს მეთოდოლოგია, რომელიც დაარეგულირებს შესრულების შესახებ მონაცემების შეგროვებისა და დამუშავების პროცესს. აღნიშნული უზრუნველყოფს მიღწეული შედეგების შესახებ ინფორმაციის სისრულესა და სიზუსტეს და გაზრდის წარმოდგენილი | | | | | |

| | რეკომენდაცია | განხორციელები ს ვადები | პასუხისმგებელი უწყება | ინდიკატორი | შესრულების მდგომარეობა | მიმდინარე მდგომარეობით რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი - სახელმწიფო აუდიტის სამსახური |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | ინფორმაციის სანდოობის ხარისხს. | | | | | |
| | **სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს“** | | | | | |
| 25 | განახორციელოს ანგარიშგების სისტემის უნიფიცირება და ანგარიშის ნიმუშის შემუშავება, რომლის მიხედვითაც ყველა სახელმწიფო საწარმო განსაზღვრული პერიოდულობით წარუდგენს საქმიანობის ანგარიშსა და ფინანსურ მაჩვენებლებს მმართველ ორგანოს (სააგენტოს, სამინისტროებს). | მიმდინარე | სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო<br><br>საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინიტრო | | სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს ფინანსური ანგარიშგების ფორმების უნიფიცირება უკვე განხორციელებულია. ფინანსური ანგარიშგების საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად შემუშავებულია მონაცემთა შეგროვების ფორმა, რომელიც დამტკიცებულია სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს 2013 წლის 30 დეკემბრის N1/1-1339 ბრძანებით, შესაბამისად, 2014 წლიდან სააგენტოში საწარმოების მიერ ფინანსური ანგარიშგებების წარმოდგენა ხორციელდება მხოლოდ ზემოხსენებული ფორმების მეშვეობით. | აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის ფინანსური ანგარიშგება 52 ფუნქციონირებადი საწარმოდან სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს“ წარუდგინა მხოლოდ 41-მა.<br>შესაბამისად, მიზანშეწონილია, სააგენტოს მიერ უზრუნველყოფილ იქნეს მის მმართველობაში არსებული ყველა საწარმოს მიერ უნიფიცირებული ფორმით ფინანსური ანგარიშგების წარმოდგენა. |

## დასკვნა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური შესრულების შესახებ“ მთავრობის ანგარიში მომზადებულია მოქმედი კანონმდებლობის დაცვით და გარდა ზემოთ აღწერილი მიგნებებისა, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით უტყუარად ასახავს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციას. მოხსენებაში წარმოდგენილი სისტემური ხასიათის ხარვეზების გამოსასწორებლად მნიშვნელოვანია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების გათვალისწინება.

# დანართი

## *დანართი 1.*

*რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან კომისიის მიერ დაფინანსებული პროექტების განაწილება მუნიციპალიტეტების მიხედვით*[262].

| მუნიციპალიტეტი | განკარგულებით დამტკიცებული საპროექტო წინადადებების რაოდენობა | განკარგულებით დამტკიცებული საპროექტო წინადადებების ღირებულება | მუნიციპალიტეტებისათვის გამოყოფილი სახსრების წილი კომისიის განკარგვაში არსებულ სახსრებთან | |
|---|---|---|---|---|
| | 2016 წ. | | 2016 წ. | 2015 წ. |
| **გურიის მხარე** | **45** | **12,707,076** | **7.26%** | **8.05%** |
| ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტი | 18 | 3,858,004 | 2.20% | 2.22% |
| ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი | 12 | 3,953,610 | 2.26% | 2.59% |
| ქალაქ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი | 3 | 2,375,000 | 1.36% | 1.61% |
| ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტი | 12 | 2,520,462 | 1.44% | 1.63% |
| **იმერეთის მხარე** | **142** | **40,723,629** | **23.27%** | **24.20%** |
| ქალაქი ქუთაისის მუნიციპალიტეტი | 31 | 12,577,201 | 7.19% | 7.95% |
| ბაღდათის მუნიციპალიტეტი | 9 | 2,208,034 | 1.26% | 1.16% |
| ვანის მუნიციპალიტეტი | 8 | 2,436,006 | 1.39% | 1.01% |
| ზესტაფონის მუნიციპალიტეტი | 16 | 3,140,157 | 1.79% | 1.78% |
| თერჯოლის მუნიციპალიტეტი | 6 | 2,758,781 | 1.58% | 1.63% |
| სამტრედიის მუნიციპალიტეტი | 13 | 2,377,760 | 1.36% | 1.27% |
| საჩხერის მუნიციპალიტეტი | 11 | 3,158,213 | 1.80% | 2.38% |
| ტყიბულის მუნიციპალიტეტი | 12 | 2,282,586 | 1.30% | 1.18% |
| წყალტუბოს მუნიციპალიტეტი | 13 | 2,893,005 | 1.65% | 1.88% |
| ჭიათურის მუნიციპალიტეტი | 6 | 3,147,481 | 1.80% | 1.66% |
| ხარაგაულის მუნიციპალიტეტი | 7 | 1,922,884 | 1.10% | 1.37% |
| ხონის მუნიციპალიტეტი | 10 | 1,821,521 | 1.04% | 0.92% |
| **კახეთის მხარე** | **94** | **21,856,785** | **12.49%** | **12.12%** |
| ახმეტის მუნიციპალიტეტი | 9 | 2,136,793 | 1.22% | 1.19% |
| ქალაქ თელავის მუნიციპალიტეტი | 3 | 1,590,803 | 0.91% | 0.90% |
| გურჯაანის მუნიციპალიტეტი | 16 | 3,565,852 | 2.04% | 2.22% |
| დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტი | 14 | 1,710,119 | 0.98% | 1.19% |
| თელავის მუნიციპალიტეტი | 15 | 2,682,953 | 1.53% | 1.49% |
| ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტი | 10 | 3,049,554 | 1.74% | 1.43% |
| საგარეჯოს მუნიციპალიტეტი | 11 | 2,330,256 | 1.33% | 1.41% |
| სიღნაღის მუნიციპალიტეტი | 10 | 2,122,619 | 1.21% | 1.16% |

[262] წყარო: საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| ყვარლის მუნიციპალიტეტი | 6 | 2,667,836 | 1.52% | 1.13% |
| **მცხეთა-მთიანეთის მხარე** | **38** | **11,141,229** | **6.37%** | **6.19%** |
| დუშეთის მუნიციპალიტეტი | 5 | 1,920,260 | 1.10% | 1.44% |
| თიანეთის მუნიციპალიტეტი | 9 | 1,818,429 | 1.04% | 1.00% |
| ქალაქი მცხეთის მუნიციპალიტეტი | 2 | 2,945,000 | 1.68% | 1.35% |
| მცხეთის მუნიციპალიტეტი | 19 | 3,042,983 | 1.74% | 1.69% |
| ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი | 3 | 1,414,557 | 0.81% | 0.71% |
| **რაჭა-ლეჩხუმი ქვემო სვანეთი** | **33** | **8,897,615** | **5.09%** | **4.49%** |
| ქალაქი ამბროლაური | 4 | 1,217,993 | 0.70% | 0.49% |
| ამბროლაურის მუნიციპალიტეტი | 14 | 2,299,132 | 1.31% | 1.32% |
| ლენტეხის მუნიციპალიტეტი | 9 | 1,320,953 | 0.75% | 0.62% |
| ონის მუნიციპალიტეტი | 3 | 1,552,490 | 0.89% | 0.87% |
| ცაგერის მუნიციპალიტეტი | 3 | 2,507,047 | 1.43% | 1.18% |
| **სამეგრელოს მხარე** | **62** | **27,452,621** | **15.69%** | **18.00%** |
| თვითმმართველი ქალაქი ფოთი | 6 | 4,866,863 | 2.78% | 2.98% |
| აბაშის მუნიციპალიტეტი | 4 | 2,300,718 | 1.31% | 1.14% |
| ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი | 9 | 3,155,170 | 1.80% | 2.16% |
| ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი | 10 | 4,148,133 | 2.37% | 2.40% |
| მარტვილის მუნიციპალიტეტი | 7 | 2,267,885 | 1.30% | 1.53% |
| მესტიის მუნიციპალიტეტი | 2 | 2,010,276 | 1.15% | 2.45% |
| სენაკის მუნიციპალიტეტი | 8 | 2,333,037 | 1.33% | 1.64% |
| ჩხოროწყუს მუნიციპალიტეტი | 4 | 1,722,957 | 0.98% | 1.12% |
| წალენჯიხის მუნიციპალიტეტი | 7 | 2,269,578 | 1.30% | 1.52% |
| ხობის მუნიციპალიტეტი | 5 | 2,378,004 | 1.36% | 1.06% |
| **სამცხე-ჯავახეთის მხარე** | **40** | **14,594,974** | **8.34%** | **7.99%** |
| ადიგენის მუნიციპალიტეტი | 4 | 1,812,752 | 1.04% | 1.11% |
| ასპინძის მუნიციპალიტეტი | 5 | 1,911,422 | 1.09% | 0.96% |
| ახალქალაქის მუნიციპალიტეტი | 6 | 2,658,720 | 1.52% | 1.48% |
| ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტი | 5 | 1,755,845 | 1.00% | 0.92% |
| ახალციხის მუნიციპალიტეტი | 10 | 2,308,963 | 1.32% | 1.19% |
| ბორჯომის მუნიციპალიტეტი | 7 | 2,532,273 | 1.45% | 1.48% |
| ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტი | 3 | 1,614,999 | 0.92% | 0.86% |
| **ქვემო ქართლის მხარე** | **57** | **21,272,098** | **12.16%** | **10.98%** |
| ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტი | 9 | 7,890,983 | 4.51% | 3.66% |
| ბოლნისის მუნიციპალიტეტი | 7 | 2,254,062 | 1.29% | 0.88% |
| გარდაბნის მუნიციპალიტეტი | 17 | 3,145,544 | 1.80% | 1.62% |
| დმანისის მუნიციპალიტეტი | 3 | 1,405,999 | 0.80% | 0.94% |
| თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი | 8 | 1,289,705 | 0.74% | 0.72% |
| მარნეულის მუნიციპალიტეტი | 10 | 3,866,615 | 2.21% | 2.26% |
| წალკის მუნიციპალიტეტი | 3 | 1,419,190 | 0.81% | 0.88% |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **შიდა ქართლის მხარე** | **25** | **16,329,495** | **9.33%** | **7.99%** |
| ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტი | 7 | 2,953,627 | 1.69% | 1.55% |
| გორის მუნიციპალიტეტი | 3 | 3,816,767 | 2.18% | 1.13% |
| კასპის მუნიციპალიტეტი | 7 | 2,979,301 | 1.70% | 2.33% |
| ქარელის მუნიციპალიტეტი | 3 | 3,496,506 | 2.00% | 1.61% |
| ხაშურის მუნიციპალიტეტი | 5 | 3,083,294 | 1.76% | 1.39% |

### *დანართი 2.*

*რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან კომისიის მიერ დაფინანსებული პროექტების შესრულების მდგომარეობა მუნიციპალიტეტების მიხედვით.*

| | დასრულებული | მიმდინარე | შეწყვეტილი |
|---|---|---|---|
| **გურიის მხარე** | **71.1%** | **20.0%** | **8.9%** |
| ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტი | 55.6% | 44.4% | 0.0% |
| ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი | 66.7% | 8.3% | 25.0% |
| ქალაქ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი | 66.7% | 0.0% | 33.3% |
| ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| **იმერეთის მხარე** | **89.4%** | **10.6%** | **0.0%** |
| ქალაქი ქუთაისის მუნიციპალიტეტი | 77.4% | 22.6% | 0.0% |
| ბაღდათის მუნიციპალიტეტი | 77.8% | 22.2% | 0.0% |
| ვანის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| ზესტაფონის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| თერჯოლის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| სამტრედიის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| საჩხერის მუნიციპალიტეტი | 90.9% | 9.1% | 0.0% |
| ტყიბულის მუნიციპალიტეტი | 83.3% | 16.7% | 0.0% |
| წყალტუბოს მუნიციპალიტეტი | 92.3% | 7.7% | 0.0% |
| ჭიათურის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| ხარაგაულის მუნიციპალიტეტი | 71.4% | 28.6% | 0.0% |
| ხონის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| **კახეთის მხარე** | **92.0%** | **5.0%** | **3.0%** |
| ახმეტის მუნიციპალიტეტი | 88.9% | 11.1% | 0.0% |
| ქალაქ თელავის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| გურჯაანის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| თელავის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| საგარეჯოს მუნიციპალიტეტი | 72.7% | 27.3% | 0.0% |

| | | | |
|---|---|---|---|
| სიღნაღის მუნიციპალიტეტი | 72.7% | 9.1% | 18.2% |
| ყვარლის მუნიციპალიტეტი | 83.3% | 0.0% | 16.7% |
| **მცხეთა-მთიანეთის მხარე** | **57.1%** | **31.0%** | **11.9%** |
| დუშეთის მუნიციპალიტეტი | 20.0% | 20.0% | 60.0% |
| თიანეთის მუნიციპალიტეტი | 92.3% | 7.7% | 0.0% |
| ქალაქი მცხეთის მუნიციპალიტეტი | 0.0% | 100.0% | 0.0% |
| მცხეთის მუნიციპალიტეტი | 47.4% | 42.1% | 10.5% |
| ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი | 66.7% | 33.3% | 0.0% |
| **რაჭა-ლეჩხუმი ქვემო სვანეთის მხარე** | **81.8%** | **15.2%** | **3.0%** |
| ქალაქი ამბროლაურის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| ამბროლაურის მუნიციპალიტეტი | 92.9% | 7.1% | 0.0% |
| ლენტეხის მუნიციპალიტეტი | 88.9% | 11.1% | 0.0% |
| ონის მუნიციპალიტეტი | 0.0% | 66.7% | 33.3% |
| ცაგერის მუნიციპალიტეტი | 66.7% | 33.3% | 0.0% |
| **სამეგრელო ზემო სვანეთის მხარე** | **83.9%** | **14.5%** | **1.6%** |
| თვითმმართველი ქალაქი ფოთი | 83.3% | 16.7% | 0.0% |
| აბაშის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი | 88.9% | 11.1% | 0.0% |
| ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| მარტვილის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| მესტიის მუნიციპალიტეტი | 0.0% | 50.0% | 50.0% |
| სენაკის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| ჩხოროწყუს მუნიციპალიტეტი | 75.0% | 25.0% | 0.0% |
| წალენჯიხის მუნიციპალიტეტი | 57.1% | 42.9% | 0.0% |
| ხობის მუნიციპალიტეტი | 60.0% | 40.0% | 0.0% |
| **სამცხე-ჯავახეთის მხარე** | **97.5%** | **2.5%** | **0.0%** |
| ადიგენის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| ასპინძის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| ახალქალაქის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| ახალციხის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| ბორჯომის მუნიციპალიტეტი | 85.7% | 14.3% | 0.0% |
| ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| **ქვემო ქართლის მხარე** | **93.0%** | **5.3%** | **1.8%** |
| ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| ბოლნისის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| გარდაბნის მუნიციპალიტეტი | 94.1% | 0.0% | 5.9% |
| დმანისის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |

| | | | |
|---|---|---|---|
| თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი | 75.0% | 25.0% | 0.0% |
| მარნეულის მუნიციპალიტეტი | 90.0% | 10.0% | 0.0% |
| წალკის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| **შიდა ქართლის მხარე** | **84.0%** | **16.0%** | **0.0%** |
| ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| გორის მუნიციპალიტეტი | 0.0% | 100.0% | 0.0% |
| კასპის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| ქარელის მუნიციპალიტეტი | 100.0% | 0.0% | 0.0% |
| ხაშურის მუნიციპალიტეტი | 80.0% | 20.0% | 0.0% |
| **სულ** | **86.0%** | **12.0%** | **3.0%** |

*დანართი 3.*

*რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან კომისიის მიერ დაფინანსებული პროექტების დასრულების დროულობა მუნიციპალიტეტების მიხედვით.*

| | დროულად | დროზე ადრე | დაგვიანებით |
|---|---|---|---|
| **გურიის მხარე** | **7** | **21** | **4** |
| ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტი | 5 | 5 | 0 |
| ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი | 0 | 4 | 4 |
| ქალაქ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი | 1 | 1 | 0 |
| ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტი | 1 | 11 | 0 |
| **იმერეთის მხარე** | **13** | **86** | **28** |
| ქალაქი ქუთაისის მუნიციპალიტეტი | 2 | 17 | 5 |
| ბაღდათის მუნიციპალიტეტი | 0 | 3 | 4 |
| ვანის მუნიციპალიტეტი | 0 | 6 | 2 |
| ზესტაფონის მუნიციპალიტეტი | 1 | 15 | 0 |
| თერჯოლის მუნიციპალიტეტი | 0 | 4 | 2 |
| სამტრედიის მუნიციპალიტეტი | 0 | 12 | 1 |
| საჩხერის მუნიციპალიტეტი | 2 | 7 | 1 |
| ტყიბულის მუნიციპალიტეტი | 4 | 0 | 6 |
| წყალტუბოს მუნიციპალიტეტი | 2 | 10 | 0 |
| ჭიათურის მუნიციპალიტეტი | 0 | 2 | 4 |
| ხარაგაულის მუნიციპალიტეტი | 1 | 2 | 2 |
| ხონის მუნიციპალიტეტი | 1 | 8 | 1 |
| **კახეთის მხარე** | **9** | **46** | **37** |
| ახმეტის მუნიციპალიტეტი | 0 | 8 | 0 |
| ქალაქ თელავის მუნიციპალიტეტი | 0 | 0 | 3 |
| გურჯაანის მუნიციპალიტეტი | 2 | 3 | 11 |
| დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტი | 3 | 10 | 1 |
| თელავის მუნიციპალიტეტი | 0 | 14 | 1 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტი | 3 | 4 | 8 |
| საგარეჯოს მუნიციპალიტეტი | 0 | 0 | 8 |
| სიღნაღის მუნიციპალიტეტი | 0 | 5 | 3 |
| ყვარლის მუნიციპალიტეტი | 1 | 2 | 2 |
| **მცხეთა-მთიანეთის მხარე** | **4** | **3** | **17** |
| დუშეთის მუნიციპალიტეტი | 0 | 0 | 1 |
| თიანეთის მუნიციპალიტეტი | 2 | 1 | 9 |
| ქალაქი მცხეთის მუნიციპალიტეტი | 0 | 0 | 0 |
| მცხეთის მუნიციპალიტეტი | 2 | 0 | 7 |
| ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი | 0 | 2 | 0 |
| **რაჭა-ლეჩხუმი ქვემო სვანეთის მხარე** | **2** | **16** | **9** |
| ქალაქი ამბროლაურის მუნიციპალიტეტი | 1 | 2 | 1 |
| ამბროლაურის მუნიციპალიტეტი | 0 | 10 | 3 |
| ლენტეხის მუნიციპალიტეტი | 1 | 2 | 5 |
| ონის მუნიციპალიტეტი | 0 | 0 | 0 |
| ცაგერის მუნიციპალიტეტი | 0 | 2 | 0 |
| **სამეგრელო ზემო სვანეთის მხარე** | **11** | **30** | **11** |
| თვითმმართველი ქალაქი ფოთი | 3 | 2 | 0 |
| აბაშის მუნიციპალიტეტი | 2 | 1 | 1 |
| ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი | 1 | 4 | 3 |
| ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი | 2 | 6 | 2 |
| მარტვილის მუნიციპალიტეტი | 1 | 6 | 0 |
| მესტიის მუნიციპალიტეტი | 0 | 0 | 0 |
| სენაკის მუნიციპალიტეტი | 0 | 8 | 0 |
| ჩხოროწყუს მუნიციპალიტეტი | 0 | 1 | 2 |
| წალენჯიხის მუნიციპალიტეტი | 1 | 2 | 1 |
| ხობის მუნიციპალიტეტი | 1 | 0 | 2 |
| **სამცხე-ჯავახეთის მხარე** | **3** | **13** | **23** |
| ადიგენის მუნიციპალიტეტი | 0 | 0 | 4 |
| ასპინძის მუნიციპალიტეტი | 0 | 4 | 1 |
| ახალქალაქის მუნიციპალიტეტი | 0 | 4 | 2 |
| ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტი | 0 | 2 | 3 |
| ახალციხის მუნიციპალიტეტი | 1 | 0 | 9 |
| ბორჯომის მუნიციპალიტეტი | 2 | 0 | 4 |
| ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტი | 0 | 3 | 0 |
| **ქვემო ქართლის მხარე** | **7** | **22** | **24** |
| ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტი | 1 | 5 | 3 |
| ბოლნისის მუნიციპალიტეტი | 2 | 4 | 1 |
| გარდაბნის მუნიციპალიტეტი | 1 | 3 | 12 |
| დმანისის მუნიციპალიტეტი | 1 | 2 | 0 |
| თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი | 0 | 2 | 4 |
| მარნეულის მუნიციპალიტეტი | 1 | 4 | 4 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| წალკის მუნიციპალიტეტი | 1 | 2 | 0 |
| **შიდა ქართლის მხარე** | **0** | **20** | **1** |
| ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტი | 0 | 7 | 0 |
| გორის მუნიციპალიტეტი | 0 | 0 | 0 |
| კასპის მუნიციპალიტეტი | 0 | 7 | 0 |
| ქარელის მუნიციპალიტეტი | 0 | 3 | 0 |
| ხაშურის მუნიციპალიტეტი | 0 | 3 | 1 |
| **სულ** | **9** | **55** | **154** |

*დანართი 4.*

***საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF)*** *ტექნიკური შეფასების ანგარიშში საქართველოს საგადასახადო სისტემის შესახებ წარმოდგენილი შეფასებები თითოეული ინდიკატორის მიხედვით.*

| ინდიკატორი | ქულა 2016 წ. | შეფასების მოკლე განმარტება |
|---|---|---|
| **POA 1: რეგისტრირებულ გადამხდელთა მონაცემთა ბაზის სისრულე** | | |
| **P1-1.** ზუსტი და სანდო ინფორმაცია გადამხდელთა შესახებ | D | გადამხდელთა რეესტრი, რომელიც ეყრდნობა საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს (NAPR) სამეწარმეო რეესტრის მონაცემებს გადასახადების ადმინისტრირებისთვის არ არის |
| **P1-2.** პოტენციური საგადამხდელო ბაზის შესახებ ინფორმაციის ფლობა | C | რეგისტრაციის გარეშე მოქმედი სამეწარმეო-ეკონომიკური საქმიანობის მწარმოებელი პირების გამოვლენა არ არის გეგმური ქმედება და არც რეგისტრაციის აღსრულების სისტემა არსებობს |
| **POA 2: რისკის ეფექტური მართვა** | | |
| **P2-3.** შესაბამისობის რისკების გამოვლენა, შეფასება, დიფერენციაცია და რაოდენობრივი განსაზღვრა | C | შესაბამისობის რისკის შეფასებაზე მუშაობა კარგად მიდის, მაგრამ იგი ჯერ კიდევ განვითარების ეტაპზეა და გადამხდელთა საბანკო ანგარიშების შესახებ ინფორმაციასთან წვრომის არქონა ხელისშემშლელი ფაქტორია |
| **P2-4.** რისკების შემცირება შესაბამისობის დონის გაუმჯობესების გეგმით | C | შესაბამისობის დონის გაუმჯობესების გეგმა საკმარისი რესურსით არ არის უზრუნველყოფილი და მისი მონიტორინგი არ ხორციელდება |

| | | |
|---|---|---|
| **P2-5.** შესაბამისობის რისკის შემცირების ღონისძიებების მონიტორინგი და შეფასება | C | კანონთან შესაბამისობის რისკის შემცირების სტრატეგიის დამტკიცებისთვის მართვის მექანიზმები არსებობს, მაგრამ რისკის შემცირების მიზნით განხორციელებული ღონისძიებების შედეგების შეფასება არ ხდება |
| **P2-6.** ინსტიტუციური რისკების გამოვლენა, შეფასება და შემცირება | D | ინსტიტუციური რისკების მხედველობაში მიღების დოკუმენტური მტკიცებულება არ არსებობს და არც საქმიანობის უწყვეტობის გეგმა |
| **POA 3: ნებაყოფლობითი ინფორმაციის შესაბამისობის უზრუნველყოფა** | | |
| **P3-7.** ინფორმაციის მასშტაბი, ვადა და წვდომა | B | ადვილად ხელმისაწვდომი არხების საშუალებით ხდება ფართო სპექტრის ინფორმაციის მიღება, თუმცა გარკვეული პრობლემები არსებობს სატელეფონო-საინფორმაციო ცენტრის გამართულ |
| **P3-8.** გადამხდელების შესაბამისობის ხარჯების დასაზოგად ინიციატივების მასშტაბი | B | მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა გადამხდელის საიდენტიფიკაციო ხარჯების შესამცირებლად; ფორმების სისტემატიური მიმოხილვა არ ხდება |
| **P3-9.** გადამხდელთა მოსაზრებების გაგება პროდუქტებისა და მომსახურების შესახებ | C | გადამხდელთა მოსაზრებების გარკვეული რაოდენობის მიღება ხდება, მაგრამ ამ ინფორმაციის შეგროვებას, ანალიზსა და რეაგირებას სისტემატური ხასიათი არ გააჩნია |
| **POA 4: გადასახადების დროული დეკლარირება** | | |
| **P4-10.** დროული დეკლარირების განაკვეთი | C | დროული დეკლარირების განაკვეთი დაბალია ყველა ძირითადი გადასახადისთვის |
| **P4-11.** ელექტრონული დეკლარირების შესაძლებლობის გამოყენება | A | მიღებული დეკლარაციების 99 პროცენტზე მეტი ელექტრონულად მიიღება |
| **POA 5: გადასახადების დროული გადახდა** | | |
| **P5-12.** გადასახადის გადახდის ელექტრონული მეთოდების გამოყენება | A | ყველა ძირითადი გადასახადის გადახდა ელექტრონულად ხორციელდება |
| **P5-13.** გადასახადების მობილიზების ეფექტიანი სისტემის გამოყენება | B | წყაროსთან გადასახადის დაკავების და წინსწრებით გადასახადების სისტემა ეფექტურად გამოიყენება, მაგრამ მესამე მხარის ანგარიშგება არ არის ოპტიმიზებული |

| | | |
|---|---|---|
| **P5-14.** გადახდის დროულობა | B | დროულად გადახდილი გადასახადების განაკვეთი მაღალია დამატებული ღირებულების გადასახადის (დღგ) შემთხვევაში |
| **P5-15.** საგადასახადო დავალიანებების ნაშთები და ნაკადები | D+ | ძველი მოუბილიზებელი საგადასახადო დავალიანების ტვირთი დარიცხულ საურავთან ერთად აუარესებს მობილიზების ეფექტიანობს |
| **POA 6: დეკლარირებული ინფორმაციის სიზუსტე** | | |
| **P6-16.** დეკლარაციებში უზუსტობების გამოვლენისა და შემცირებისთვის განხორციელებული ქმედებების | C | აუდიტისა და ინფორმაციის გადამოწმების ღონისძიებები ფართომასშტაბიანია, თუმცა არ ხდება მათი კარგად დაგეგმვა ან შეფასება |
| **P6-17.** გადამხდელების მიერ ზუსტი ანგარიშგების წარმოდგენის წასახალისებლად განხორციელებული ინიციატივების მასშტაბი | B | გადამხდელების მიერ ზუსტი ანგარიშგების წარმოდგენის ხელშესაწყობად მოქმედებს საჯარო გაწყვეტილებების ჯეროვანი სისტემა (კონკრეტული საქმეები), მაგრამ მსხვილ გადამხდელებთან თანამშრომლური მიდგომის შემუშავების მცდელობა არ განხორციელებულა |
| **P6-18.** არაზუსტი ანგარიშგების მასშტაბის მონიტორინგი | D | შემოსავლების სამსახური მონიტორინგს არ უწევს არაზუსტი ანგარიშგების შედეგად გამოწვეული საშემოსავლო დანაკარგების მასშტაბს |
| **POA 7: საგადასახადო დავის ეფექტური გადაწყვეტა** | | |
| **P7-19.** დამოუკიდებელი და ქმედითი საგადასახადო დავების გადაწყვეტის პროცესის არსებობა | A | დამოუკიდებელი დავის გადაწყვეტის მექანიზმი ფართოდაა გამოყენებული |
| **P7-20.** საგადასახადო დავების გადაწყვეტაზე დახარჯული დრო | C | საგადასახადო დავის გადაწყვეტის პროცესი ძალიან ნელია |
| **P7-21.** საგადასახადო დავების შედეგებზე ზემოქმედების ხარისხი | C | საგადასახადო დავის შედეგების მონიტორინგი ხორციელდება, მაგრამ ყველა მნიშვნელოვანი საქმის სისტემატიური ანალიზი და ზემოქმედება არ ხდება |
| **POA 8: საბიუჯეტო შემოსავლების ეფექტიანი მართვა** | | |
| **P8-22.** საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზირების პროცესში მონაწილეობა | C | შემოსავლების სამსახური საგადასახადო შემოსავლების მონიტორინგისა და ანალიზის განვითარების საწყის ეტაპებზე იმყოფება |

| | | |
|---|---|---|
| **P8-23.** საგადასახადო შემოსავლების აღრიცხვიანობის სისტემის ადეკვატურობა | C | საგადასახადო შემოსავლების აღრიცხვიანობის ავტომატიზრებული სისტემას ყველა ძირითადი ფუნქცია გააჩნია, მაგრამ მას არ გაუვლია სრული, სისტემური აუდიტი |
| **P8-24.** საგადასახადო ზედმეტობის დაბრუნების პროცესის ადეკვატურობა | D | საგადასახადო ზედმეტობის დაბრუნების სისტემის დიზაინისა და ფუნქციონირების ფუნდამენტური ხარვეზები უარყოფითად დამატებითი ღირებულების გადასახადის (დღგ) ერთიანობაზე |
| **POA 9: ანგარიშვალდებულება და გამჭირვალობა** | | |
| **P9-25.** შიდა კონტროლის მექანიზმები. | D+ | პერსონალის პატიოსნების უზრუნველყოფის მექანიზმები ფრაგმენტულია და შიდა აუდიტის ფუნქცია განვითარებას საჭიროებს |
| **P9-26.** გარე კონტროლი საგადასახადო ადმინისტრაციაზე | C | გარე კონტროლისა და დანაშაულებრივი ქმედებების გამოძიების სისტემა გარკვეულ წილად მოქმედებს, მაგრამ ორგანიზაციული პასუხი არ არის დამაკავშირებელი |
| **P9-27.** პატიოსნების საზოგადოებრივი აღქმა | C | ყოველ ოთხ წელიწადში ერთხელ ტარდება დამოუკიდებელი და ფართო მასშტაბის კვლევები საზოგადოების მიერ პატიოსნების აღქმაზე (ინიციატორი არ ყოფილა შემოსავლების სამსახური) |
| **P9-28.** ღონისძიებების, შედეგებისა და გეგმების განსაჯაროება | D+ | წლიური ანგარიშების დაგვიანებით გამოცემა და ფუნქციური დაგეგმვის სუსტი პროცესები გამჭირვალობის მიმართ დაბალი ქულების მინიჭებას იწვევს. |

*დანართი 5*

*სამინისტროების აპარატების ორგანიზაციული მართვის შეფასების კითხვარი.*

* კითხვებზე პასუხის არარსებობის შემთხვევაში დაკლასიფიცირებულ იქნა როგორც არაიდენტიფიცირებადი (N/A).

| N | ბიუჯეტის სტრატეგიული და ოპერაციული დაგეგმვა, ორგანიზაციული საკითხები | კი | არა | N/A |
|---|---|---|---|---|
| 1.1 | არსებობს თუ არა დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს მხარჯავი უწყების სტრატეგიული გეგმის ჩამოყალიბებაზე პასუხისმგებელ პირებს/სტრუქტურულ ერთეულს (განცალკევებულს ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგების ფუნქციისგან) | 12 | 1 | 3 |
| 1.2 | არსებობს თუ არა მხარჯავი უწყების სტრატეგიული გეგმა (გარდა საქართველოს მთავრობის №104 დადგენილებით განსაზღვრული საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმისაგან (დანართი №3)), რომელიც განსაზღვრავს: | 10 | 3 | 3 |
| 1.2.1 | ორგანიზაციის მისიას, ხედვასა და ღირებულებებს | 8 | 2 | 6 |
| 1.2.2 | სტრატეგიულ მიზნებსა და ამოცანებს | 9 | 1 | 6 |
| 1.2.3 | ორგანიზაციის წინაშე არსებულ გამოწვევებს | 9 | 1 | 6 |
| 1.3 | ერთვის თუ არა სტრატეგიულ გეგმას მიზნების მიღწევის/მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ინდიკატორების სისტემა | 6 | 6 | 4 |
| 1.4 | არის თუ არა განთავსებული ორგანიზაციის სტრატეგიული გეგმა ორგანიზაციის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე | 9 | 4 | 3 |
| 1.5 | უწყებაში ჩამოყალიბდა თუ არა სამუშაო ჯგუფი, რომელიც კოორდინაციას უწევს საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმისა და წლიური ბიუჯეტის პროექტის მომზადების პროცესს, საქართველოს მთავრობის №104 დადგენილების მოთხოვნის (მუხლი 3) შესაბამისად. | 15 | 0 | 1 |
| 1.6 | არის თუ არა განთავსებული ორგანიზაციის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა ორგანიზაციის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე | 8 | 7 | 1 |
| 1.7 | არსებობს თუ არა სამოქმედო გეგმის მიმდინარეობის (პროგრამების შესრულების მიმდინარეობის) მონიტორინგის ფორმალიზებული მექანიზმი | 8 | 7 | 1 |
| 1.8 | არსებობს თუ არა მიღწეული შედეგების შესახებ მონაცემების შეგროვების ჩამოყალიბებული სისტემა, რომელიც იძლევა მათი საფუძვლიანობისა და საიმედოობის გადამოწმების საშუალებას | 5 | 10 | 1 |
| 1.9 | ამზადებს თუ არა ორგანიზაცია წლის განმავლობაში განხორციელებული საქმიანობის შესახებ წლიურ ანგარიშს | 14 | 1 | 1 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1.1 | არის თუ არა ორგანიზაციის წლიური საქმიანობის შესახებ ანგარიში განთავსებული უწყების ოფიციალურ ვებ-გვერდზე | 10 | 5 | 1 |
| 1.11 | გააჩნია თუ არა უწყებას ორგანიზაციის საქმიანობაზე მოქმედი შიდა და გარე ფაქტორებით გამოწვეული რისკების ანალიზისა და მართვის სისტემა | 2 | 11 | 3 |
| 1.12 | ინსტიტუციური მეხსიერების შენარჩუნების მიზნით, არსებობს თუ არა ოფიციალური პოლიტიკის დოკუმენტ(ებ)ი, რომელიც მოიცავს ორგანიზაციის საქმიანობის ფარგლებში განსახორციელებელი პროცედურების დეტალურ აღწერას | 4 | 8 | 4 |
| **N** | **შიდა და გარე კომუნიკაცია** | კი | არა | N/A |
| | **შიდა კომუნიკაცია** | | | |
| 2.13 | დანერგილია თუ არა ორგანიზაციაში საინფორმაციო/საკომუნიკაციო სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს უწყების მიერ განხორციელებული ღონისძიებების/პროექტების შესახებ უახლესი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას დაწესებულების ყველა თანამშრომლისათვის | 10 | 2 | 4 |
| 2.14 | იმართება თუ არა უმაღლესი რგოლის მენეჯმენტის მიერ პერიოდული შეხვედრები თანამშრომლებთან, პერიოდის განმავლობაში უწყების მიერ განხორციელებული ღონისძიებებისა და მიღწეული შედეგების გაცნობის მიზნით | 10 | 0 | 6 |
| | **გარე კომუნიკაცია** | | | |
| 2.15 | დანერგილია თუ არა ორგანიზაციის საქმიანობის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის სხვადასხვა მექანიზმები | 11 | 2 | 3 |
| 2.16 | უწყების საქმიანობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესებისა და მოქალაქეთა ცნობიერების ამაღლების მიზნით, ეწყობა თუ არა პერიოდული შეხვედრები დაინტერესებულ მხარეებთან | 14 | 0 | 2 |
| 2.17 | უწყების ფარგლებში განსახორციელებელი პროგრამ(ებ)ის/ღონისძიებ(ებ)ის დაგეგმვამდე ხდება თუ არა დაინტერესებულ მხარეებთან კომუნიკაცია პროგრამ(ებ)ის/ ღონისძიებ(ებ)ის მიზნობრივი ჯგუფის საჭიროებების განსაზღვრის მიზნით | 12 | 1 | 3 |
| 2.18 | ადგილი აქვს თუ არა დაინტერესებული მხარეების გამოკითხვის შედეგად მიღებული ინფორმაციის გათვალისწინებას პროგრამ(ებ)ის/ღონისძიებ(ებ)ის დანერგვის პროცესში | 11 | 1 | 4 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 2.19 | პროგრამ(ებ)ის დანერგვის შემდგომ, დროულად და სრულად მიეწოდება თუ არა საზოგადოებას ინფორმაცია აღნიშნული პროგრამ(ებ)ის დაწყებისა და პროგრამ(ებ)ით სარგებლობისათვის საჭირო პროცედურების/პირობების/დოკუმენტების შესახებ | 13 | 1 | 2 |
| 2.2 | ხდება თუ არა პროგრამ(ებ)ის/ღონისძიებ(ებ)ის განხორციელების შედეგად მიღებული საზოგადოების კმაყოფილების დონის გაზომვა/მიღწეული შედეგების შეფასება გარე წყაროებიდან მიღებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით | 9 | 4 | 3 |
| N | ადამიანური რესურსების მართვა | კი | არა | N/A |
| 3.1 | არსებობს თუ არა დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს ორგანიზაციაში არსებული ყველა პოზიციის შესაბამის სამუშაოს აღწერილობას (ძირითად მოვალეობებსა და პასუხისმგებლობებს და შესაბამის კომპეტენციებს) | 13 | 1 | 2 |
| 3.2 | არსებობს თუ არა თანამშრომელთა ეთიკის კოდექსი | 6 | 9 | 1 |
| 3.3 | მოხდა თუ არა თანამშრომლებისათვის ეთიკის კოდექსის გაცნობა | 7 | 6 | 3 |
| 3.4 | დანერგილია თუ არა თანამშრომელთა შეფასების სისტემის პრაქტიკა | 4 | 10 | 2 |
| 3.5 | დანერგილია თუ არა თანამშრომელთა დამოკიდებულების კვლევის პრაქტიკა | 1 | 12 | 3 |
| 3.6 | დანერგილია თუ არა თანამშრომელთა პროფესიული გადამზადების პრაქტიკა მათი კვალიფიკაციის ამაღლებისა და ინსტიტუციური გაძლიერების მიზნით | 11 | 3 | 2 |
| 3.7 | მოქმედებს თუ არა თანამშრომელთა სამუშაო დროის აღრიცხვის სისტემა | 15 | 0 | 1 |
| | შესყიდვების მართვა | კი | არა | N/A |
| 4.1 | ხდება თუ არა შესყიდვაზე მოთხოვნის ინიცირება სხვადასხვა სტრუქტურული ერთეულების (დეპარტამენტების) მიერ მათ წინაშე არსებული საჭიროებების გათვალისწინებით | 15 | 0 | 1 |
| 4.2 | ხდება თუ არა შესყიდვაზე მოთხოვნის ინიცირება და უშუალოდ შესყიდვის განხორციელება სხვადასხვა შესაბამისი უფლებამოსილებით აღჭურვილი სტრუქტურული ერთეულის მიერ | 8 | 7 | 1 |
| 4.3 | არის თუ არა გამიჯნული ერთმანეთისგან შესყიდვის განხორციელების ფუნქცია და მომწოდებელთან ანგარიშსწორების ფუნქცია და ისინი ხორციელდება თუ არა სხვადასხვა სტრუქტურული ერთეულის მიერ | 12 | 2 | 1 |
| 4.4 | ტარდება თუ არა განხორციელებული შესყიდვების პერიოდული მონიტორინგი და არსებობს თუ არა აღნიშნულ პროცესზე პასუხისმგებელი პირ(ებ)ი | 14 | 1 | 1 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 4.5 | ახორციელებს თუ არა მხარჯავი უწყება ბაზრის კვლევას და ამ გზით, შესაძენი საქონლის/მომსახურების სავარაუდო ღირებულების დადგენას | 15 | 0 | 1 |
| | **აქტივების მართვა** | **კი** | **არა** | **N/A** |
| 5.1 | ხორციელდება თუ არა მატერიალური მარაგების აღრიცხვა (ინვენტარიზაცია) კანონმდებლობით დადგენილი პერიოდულობით | 12 | 3 | 1 |
| 5.2 | მატერიალური მარაგების ინვენტარიზაციის კომისიაში ჩართულია თუ არა პირი, რომელიც პასუხისმგებელია მარაგების მოვლა-შენახვაზე ან მასთან დაკავშირებული ოპერაციების ბუღალტრულ აღრიცხვაზე | 7 | 8 | 1 |
| 5.3 | წლის განმავლობაში ჩატარებული ინვენტარიზაციის შედეგად გამოვლენილ იქნა თუ არა სხვაობები მატერიალური მარაგების ფაქტიურ ნაშთებსა და საბუღალტრო აღრიცხვის მონაცემებს შორის | 7 | 8 | 1 |
| 5.4 | არსებობს თუ არა მხარჯავი უწყების ძირითადი აქტივების რეესტრი ბუღალტრული აღრიცხვის ელექტრონულ სისტემაში მითითებული მონაცემებისაგან დამოუკიდებლად და მინიჭებული აქვს თუ არა აქტივის თითოეულ ჩანაწერს იდენტიფიკაციის უნიკალური ნომერი | 11 | 4 | 1 |
| 5.5 | ძირითადი აქტივების ინვენტარიზაციის კომისიაში ჩართულია თუ არა პირი, რომელიც პასუხისმგებელია აქტივების მოვლა-შენახვაზე ან მასთან დაკავშირებული ოპერაციების ბუღალტრულ აღრიცხვაზე | 8 | 7 | 1 |
| 5.6 | საინვენტარიზაციო კომისიის მიერ იდენტიფიცირებულ იქნა თუ არა აღურიცხავი აქტივები | 5 | 8 | 3 |
| 5.7 | აღებული აქვს თუ არა უწყებას იჯარით აქტივ(ებ)ი | 2 | 13 | 1 |
| 5.8 | გაცემული აქვს თუ არა უწყებას იჯარით აქტივ(ებ)ი | 6 | 9 | 1 |
| 5.9 | ხდება თუ არა დებიტორული/კრედიტორული დავალიანებების ინვენტარიზაცია კანონმდებლობით დადგენილი პერიოდულობისა და წესის შესაბამისად | 12 | 2 | 2 |
| 5.1 | აქვს თუ არა ორგანიზაციას 6 და მეტი წლის ხანდაზმულობის მქონე დებიტორული დავალიანება | 11 | 4 | 1 |
| 5.11 | აქვს თუ არა ორგანიზაციას 6 და მეტი წლის ხანდაზმულობის მქონე კრედიტორული დავალიანება | 11 | 4 | 1 |
| 5.12 | ხანდაზმული და/ან ვადაგადაცილებული დებიტორული დავალიანებების არსებობის შემთხვევაში, მათი ამოღების მიზნით, მიღებულ იქნა თუ არა შესაბამისი ზომები უწყების მიერ | 7 | 7 | 2 |
| | **აღრიცხვა და ანგარიშგება** | **კი** | **არა** | **N/A** |
| 6.1 | იყენებს თუ არა ორგანიზაცია ბუღალტრული აღრიცხვის ელექტრონულ სისტემას (ბუღალტრული აღრიცხვის | 13 | 2 | 1 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | პროგრამა) | | | |
| 6.2 | შემუშავებულია თუ არა უწყების სააღრიცხვო პოლიტიკის/შიდა აღრიცხვის პროცედურების დოკუმენტი | 4 | 11 | 1 |
| 6.3 | შეესაბამება თუ არა მხარჯავი უწყების მიერ ფინანსური ანგარიშგების მომზადებისა და წარდგენის პროცესი კანონმდებლობით დადგენილ ვადებს | 15 | 0 | 1 |
| 6.4 | მოხდა თუ არა თავდაპირველად წარდგენილ ფინანსურ ანგარიშგებაში ცვლილებების შეტანა უწყების მიერ | 1 | 14 | 1 |
| 6.5 | არის თუ არა წლიური ფინანსური ანგარიშგება განთავსებული უწყების ოფიციალურ ვებ-გვერდზე | 4 | 11 | 1 |
| | **შიდა აუდიტი** | კი | არა | N/A |
| 7.1 | არსებობს თუ არა უწყებაში შიდა აუდიტის სტრუქტურული ერთეული | 15 | 0 | 1 |
| 7.2 | არსებობს თუ არა შიდა აუდიტის დებულება, რომელიც განსაზღვრავს შიდა აუდიტის ერთეულის საქმიანობის სფეროს, უფლება-მოვალეობებს და უზრუნველყოფს მის დამოუკიდებლობას | 15 | 0 | 1 |
| 7.3 | მოხდა თუ არა შიდა აუდიტის სტრუქტურული ერთეულის უფროსის მიერ შიდა აუდიტის სუბიექტის საქმიანობის სახელმძღვანელო პოლიტიკისა და პროცედურების ჩამოყალიბება | 8 | 7 | 1 |
| 7.4 | არსებობს თუ არა შიდა აუდიტორთა ეთიკის კოდექსი | 13 | 2 | 1 |
| 7.5 | არსებობს თუ არა შიდა აუდიტის სტრატეგიული გეგმა | 14 | 1 | 1 |
| 7.6 | მოხდა თუ არა შიდა აუდიტის სტრატეგიული გეგმის გაგზავნა ჰარმონიზაციის ცენტრისათვის | 14 | 1 | 1 |
| 7.7 | არსებობს თუ არა შიდა აუდიტის წლიური გეგმა | 14 | 1 | 1 |
| 7.8 | ხდება თუ არა შიდა აუდიტის წლიური გეგმის შემუშავება უწყების ხელმძღვანელთან შეთანხმებით | 14 | 1 | 1 |
| 7.9 | მოხდა თუ არა შიდა აუდიტის წლიური გეგმის გაგზავნა ჰარმონიზაციის ცენტრისათვის | 14 | 1 | 1 |
| 7.1 | არსებობს თუ არა თითოეული აუდიტორული შემოწმების ინდივიდუალური გეგმა | 14 | 1 | 1 |
| 7.11 | 2016 წლის განმავლობაში შიდა აუდიტის თავდაპირველი წლიური გეგმის მიხედვით დაგეგმილი აუდიტების ჯამური ოდენობა. აქედან: | 153 | | |
| 7.11.1 | სისტემური აუდიტი | 11 | | |
| 7.11.2 | შესაბამისობის აუდიტი | 65 | | |
| 7.11.3 | ეფექტიანობის აუდიტი | 8 | | |
| 7.11.4 | ფინანსური აუდიტი | 69 | | |
| 7.11.5 | ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტი | 0 | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 7.12 | 2016 წლის განმალობაში ფაქტობრივად ჩატარებული აუდიტების ჯამური რაოდენობა. აქედან: | 122 | | |
| 7.12.1 | სისტემური აუდიტი | 10 | | |
| 7.12.2 | შესაბამისობის აუდიტი | 52 | | |
| 7.12.3 | ეფექტიანობის აუდიტი | 11 | | |
| 7.12.4 | ფინანსური აუდიტი | 49 | | |
| 7.12.5 | ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტი | 0 | | |
| 7.13 | შიდა აუდიტის სუბიექტის მიერ გაცემულ იქნა თუ არა შესაბამისი რეკომენდაციები აუდიტის პროცესში გამოვლენილი ხარვეზების/პრობლემების აღმოსაფხვრელად | 14 | 1 | 1 |
| 7.14 | ახორციელებს თუ არა შიდა აუდიტის სუბიექტი გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგს | 14 | 1 | 1 |
| 7.15 | მოჰყვა თუ არა საპასუხო რეაგირება შიდა აუდიტის სუბიექტის მიერ გაცემულ რეკომენდაციებს უწყების მხრიდან | 14 | 1 | 1 |
| 7.16 | მომზადდა თუ არა შიდა აუდიტის წლიური გეგმის შესრულების ანგარიში | 14 | 1 | 1 |
| 7.17 | მოიცავს თუ არა შიდა აუდიტის წლიური გეგმის შესრულების ანგარიში ინფორმაციას შემდეგი საკითხების შესახებ: | | | |
| 7.17.1 | წლის განმავლობაში განხორციელებული შიდა აუდიტორული შემოწმებები | 14 | 1 | 1 |
| 7.17.2 | ძირითადი დასკვნები და რეკომენდაციები დაწესებულებაში არსებული ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის შესახებ | 14 | 1 | 1 |
| 7.17.3 | შიდა აუდიტის სუბიექტის მიერ შიდა აუდიტის წლიური გეგმის შეუსრულებლობის მიზეზების შესახებ (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) | 9 | 5 | 2 |
| 7.17.4 | შიდა აუდიტის სუბიექტის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესასრულებლად შიდა აუდიტის ობიექტ(ებ)ის მიერ განხორციელებული შესაბამისი ქმედებებისა და გაცემული რეკომენდაციების შესრულების შესახებ | 14 | 1 | 1 |
| 7.17.5 | აუდიტის მიმდინარეობის პროცესში აუდიტორის საქმიანობის ნებისმიერი სახით შეზღუდვის შესახებ | 5 | 8 | 3 |
| 7.18 | ახდენს თუ არა შიდა აუდიტის სუბიექტი პერიოდულ ანგარიშგებას უწყების ხელმძღვანელთან | 13 | 2 | 1 |
| 7.19 | შიდა აუდიტის სუბიექტში ფაქტობრივად დასაქმებულ მომუშავეთა რაოდენობა | 0 | 0 | 16 |
| 7.2 | ფლობენ თუ არა შიდა აუდიტის სუბიექტის თანამშრომლები შესაბამის პროფესიულ სერტიფიკატებს | 11 | 4 | 1 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 7.21 | ახორციელებს თუ არა შიდა აუდიტის დეპარტამენტი გენერალური ინსპექციის ფუნქციას | 9 | 6 | 1 |
| 7.23 | უწყებაში ხდება თუ არა დისციპლინისა და კანონიერების დაცვის სამსახურებრივი კონტროლი, სამსახურებრივი გადაცდომის ფაქტებისა და სხვა მართლსაწინააღმდეგო მოქმედებათა გამოვლენა, აღნიშნულ ფაქტებთან დაკავშირებული განცხადებებისა და საჩივრების შესწავლა და შესაბამისი რეაგირება | 14 | 1 | 1 |