



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

მოსწავლე

საქართველოს 2017 წლის
სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების
წლიური ანგარიშის შესახებ

მოკლე მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური
მოხსენება საქართველოს 2017 წლის
სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური
ანგარიშის შესახებ



✉ sao@sao.ge

☎ (+995) 32 243 84 38

ქ. თბილისი, 0144, წმ. ქეთევან დედოფლის გამზირი N96

შინაარსი



ქვეყნის ძირითადი
ეკონომიკური მაჩვენებლები

4



1 სახელმწიფო
ბიუჯეტის შესრულება

5



2 ფისკალური დისციპლინა

6



3 სახელმწიფო
ბიუჯეტის შემოსავლები

8



4 სახელმწიფო
ბიუჯეტის გადასახდელები

10

4.1. საბიუჯეტო ორგანიზაციებში
ბიუჯეტის დაგეგმვისა და
შესრულების პროცესში არსებული
ხარვეზები

11

4.2. საჯარო სამართლის იურიდიული
პირები / არასამეწარმეო
(არაკომერციული) იურიდიული
პირები

16

4.3. პრეზიდენტისა და მთავრობის
სარეგერვო ფონდები

19



5 სახელმწიფო
ფინანსური აქტივების მართვა

20

5.1. აქციები და სხვა კაპიტალი

20

5.2. სესხები

21



6 სახელმწიფო
ვალის მართვა

23

6.1. სახელმწიფო ვალის ნაშთი

23

6.2. საგარეო წყაროებიდან მიღებული
კრედიტები

24



7 სახელმწიფო ბიუჯეტის
პროგრამული ფორმატი

25



8 სახელმწიფო აუდიტის
სამსახურის მიერ გაცემული
რეკომენდაციების შესრულების
მდგომარეობა

26

ქვეყნის ძირითადი ეკონომიკური მაჩვენებლები



	2014 წ.	2015 წ.	2016 წ.	2017 წ.
ნომინალური მშპ (მლნ ლარი)	29,151	31,756	34,029	38,042
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე (ლარი)	6,492	8,551	9,146	10,231
ეკონომიკური ზრდა	4.6%	2.9%	2.8%	5.0%
შემოსულობები (მლნ ლარი)	9,157	9,891	10,374	11,619
გადასახდელები (მლნ ლარი)	9,010	9,703	10,292	11,765
საგადასახადო შემოსავლები (მლნ ლარი)	6,847	7,550	7,987	8,991
ბიუჯეტის დეფიციტი მშპ-სთან (GFSM 2001)	-2.1%	-1.1%	-1.4%	0.9%
ბიუჯეტის დეფიციტი მშპ-სთან (GFSM 2001 მოდიფიცირებული)	2.5%	2.7%	3.0%	2.9%
სახელმწიფო ვალის მოცულობა (მლნ ლარი)	10,375	13,161	15,123	16,956
სახელმწიფო ვალი მშპ-სთან	35.6%	41.5%	45.5%	44.6%
ინფლაცია – სამომხმარებლო ფასების ინდექსის ზრდა	3.1%	4.0%	2.1%	6.0%
ექსპორტი (მლნ აშშ დოლარი)	2,861	2,205	2,113	2,728
იმპორტი (მლნ აშშ დოლარი)	8,602	7,292	7,295	7,983
საგარეო სავაჭრო სალდო (მლნ აშშ დოლარი)	-5,741	-5,088	-5,182	-5,255
ფულადი გზავნილები (მლნ აშშ დოლარი)	1,441	1,080	1,151	1,379
მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი მშპ-სთან	-10.6%	-11.7%	-13.3%	8.6%

1. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულება



2017 წლის თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით შემოსულობები 11,457 მლნ ლარით, გადასახდელები კი 11,415 მლნ ლარით განისაზღვრა. წლის ბოლოს ბიუჯეტის კანონში განხორციელდა ცვლილება, რის შედეგადაც შემოსულობების გეგმა 30 მლნ ლარით, ხოლო გადასახდელების გეგმა 305 მლნ ლარით გაიზარდა.

რაც შეეხება ნაშთის ცვლილებას, თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით წლიური გეგმა 42 მლნ ლარს შეადგენდა, კანონის ცვლილებით გეგმური მაჩვენებელი -233 მლნ ლარამდე შემცირდა, ფაქტობრივმა შესრულებამ კი -146 მლნ ლარი შეადგინა.

საყურადღებოა, რომ ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში მოცემული სახაზინო ანგარიშებზე 2017 წლის ბოლოს განთავსებული ნაშთების მოცულობა – 2,810 მლნ ლარი, ტექნიკური ხასიათის ხარვეზის გამო არ ემთხვევა ხაზინიდან მიღებულ მონაცემებს. მოცემულ თანხაში დუბლირებულია კომერციულ ბანკებში რიცხული სახელმწიფო ბიუჯეტის, მუნიციპალიტეტებისა და ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და სსიპ/ა(ა)იპ-ების ნაშთები, შესაბამისად 555 მლნ, 180 მლნ და 181 მლნ ლარის ოდენობით. რეალურად 2017 წლის ბოლოს სახაზინო ანგარიშებზე არსებული ნაშთების ჯამური მოცულობა 1,894 მლნ ლარს შეადგენდა.

დიაგრამა 1. სახელმწიფო ბიუჯეტის აგრეგატული მაჩვენებლების შესრულება – 2017 წ. (მლნ ლარი).

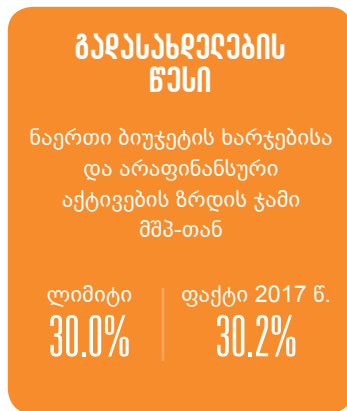


2. ფისკალური დისციპლინა



გრძელვადიან პერიოდში ფისკალური პოლიტიკის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად შემუშავებულია ფისკალური წესები.

საქართველოში მოქმედი ფისკალური წესები განსაზღვრულია „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით.



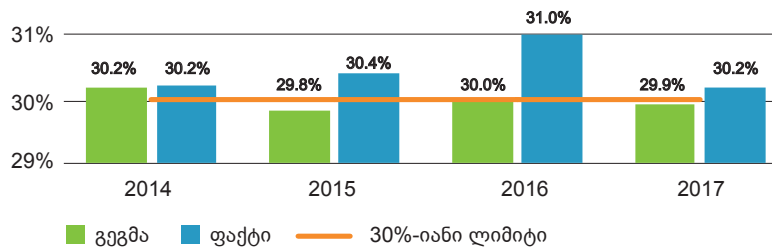
გადასახდელების წესი

2017 წელს, გასული წლების მსგავსად, გადასახდელების წესი ისევ დაირღვა და მცირედით გადაცდა ორგანული კანონით დადგენილ 30%-იან მაჩვენებელს. წესის პროგნოზირებული მაჩვენებელი 29.9%-ით იყო განსაზღვრული, თუმცა ფაქტმა 30.2% შეადგინა.

ფისკალური წესის მოსალოდნელ გადაჭარბებასთან დაკავშირებით, ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ დასკვნაში¹.



დიაგრამა 2. გადასახდელების წესის მაჩვენებლის (ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი) %-ული მიმართება მშპ-თან – 2014-2017 წწ.



გადასახდელების წესით განსაზღვრული ზღვრული მაჩვენებლის დაცვის აუცილებლობა განპირობებულია მისი განსაკუთრებული მნიშვნელობიდან გამომდინარე. კერძოდ, IMF-ის მიხედვით, გადასახდელების წესი ემსახურება გადასახდელების ლიმიტირებას

ერთი მხრივ, გადაჭარბებული ვალის წნეხის პრევენციის, ხოლო მეორე მხრივ, ხარჯების პრიორიტეტული მიმართულებებით განვითარების მიზნით. ამასთან, წესი უზრუნველყოფს ნეგატიური ეკონომიკური შოკების შედეგად შემცირებული შემოსავლების დაბალანსებას და მნიშვნელოვნად აუმჯობესებს ფისკალურ მდგრადობას².

საყურადღებოა, რომ ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში არ არის წარმოდგენილი ანგარიშგება აღნიშნული პარამეტრის ოდენობის, ზღვრული ნიშნულიდან გადაცდომის მიზეზებისა და ნორმის ფარგლებში დაბრუნებისათვის გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ. აღსანიშნავია, რომ კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს, თუ რა ტიპის ღონისძიებები უნდა გატარდეს მთავრობის მიერ ფისკალური წლის ბოლოს ზღვრების დარღვევისას. ამ საკითხზე ყურადღება გაამახვილა IMF-მაც „საქართველოს ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასების“ ანგარიშში³.



რეკომენდაციები

ფინანსთა სამინისტროს:

- მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში მოიცავდეს ინფორმაციას საქართველოს ორგანული კანონით „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ განსაზღვრული ყველა ფისკალური წესის შესრულების, დადგენილ ლიმიტთან შესაბამისობისა და გადაჭარბების არსებობის შემთხვევაში, შესაბამისი გამომწვევი მიზეზების შესახებ.

1 სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე (I წარდგენა).

2 Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy, IMF, 2015

3 Fiscal Transparency Evaluation, IMF, 2017.



3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები



2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების გეგმა 9,489 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 934.5 მლნ ლარით გაიზარდა (10.9%-ით) 2016 წელთან შედარებით. წლის ბოლოს ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, გეგმა 9,696 მლნ ლარამდე (2.2% -ით) გაიზარდა.

ფაქტობრივად მიღებული შემოსავლების მოცულობამ 9,750 მლნ ლარი შეადგინა და 260.9 მლნ ლარით (2.7 %-ით) გადააჭარბა ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს.

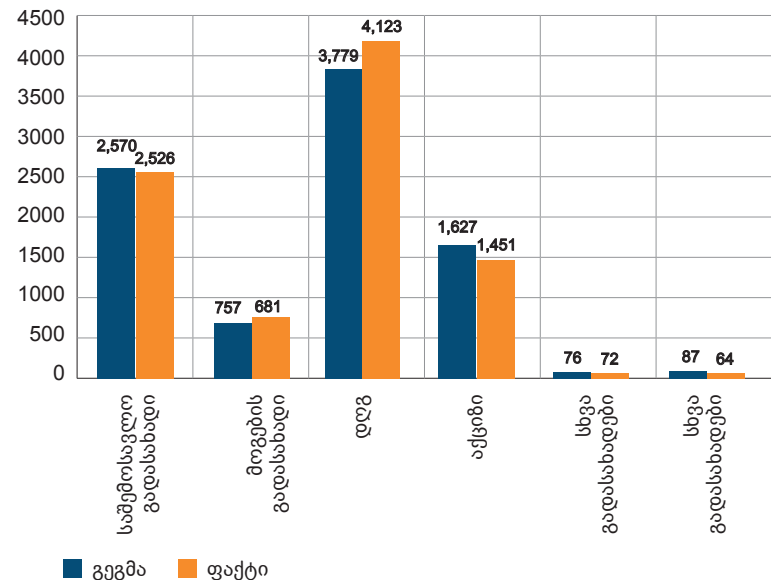
ცხრილი 1. 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი).

	2017 წლის ფაქტიური შესრულება	შესრულება თავდაპირველ გეგმასთან (%)	შესრულება საბოლოო გეგმასთან (%)
საგადასახადო შემოსავლები	8,991,308	101.9%	100.1%
გრანტები	350,602	123.3%	105.9%
სხვა შემოსავლები	408,417	106.1%	106.1%
შემოსავლები	9,750,327	102.7%	100.6%

„შემოსავლების“ მუხლის ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან გადაჭარბებით შესრულება ძირითადად განაპირობა დიდი მოცულობის საგადასახადო შემოსავლების მობილიზებამ, რაც დაგეგმილთან შედარებით მაღალი ეკონომიკუ-

რი ზრდით იქნა გამოწვეული. კერძოდ, მოგებისა და დამატებული ღირებულების გადასახადებში გეგმის ზემოთ მიღებული რესურსის ოდენობამ, ჯამში 419 მლნ ლარი შეადგინა (9.4%-ით მეტი). დღგ-ს შემთხვევაში, რომელმაც თავდაპირველად განსაზღვრულ გეგმას 343.6 მლნ ლარით (9.1%-ით) გადააჭარბა, აღნიშნული თავდაპირველი საპროგნოზო მაჩვენებლის შედარებით პესიმისტურ დაგეგმვაზე მიუთითებს.

დიაგრამა 3. საგადასახადო შემოსავლების შესრულება თავდაპირველ გეგმასთან მიმართებაში – 2017 წ. (მლნ ლარი).



რაც შეეხება სხვა შემოსავლებს, მისი საპროგნოზო მაჩვენებელი 385 მლნ ლარით განისაზღვრა. ფაქტობრივად მობილიზებულმა თანხებმა კი 408 მლნ ლარი შეადგინა, რაც ძირითადად განპირობებული იქნა „პროცენტისა“ და „საქონელი და მომსახურების რეალიზაციის“ მუხლების გეგმაზე გადაჭარბებით.

პროცენტის სახით მიღებულმა შემოსავლებმა 11.8 მლნ ლარით (25.7%-ით) გადააჭარბა ბიუჯეტის თავდაპირველ გეგმას. აღნიშნული გამოიწვია ფინანსთა სამინისტროს მიერ კომერციული ბანკების დეპოზიტებზე განთავსებული ბიუჯეტის ნაშთიდან მისაღები საპროცენტო შემოსავლების პირველად გეგმაში გაუთვალისწინებლობამ. ამ წყაროდან, 2017 წლის განმავლობაში მობილიზებული რესურსის ოდენობამ 12.6 მლნ ლარი შეადგინა.

დივიდენდის სახით სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების (სახელმწიფო საწარმო) წმინდა მოგებიდან ბიუჯეტში მობილიზდა 66.36 მლნ ლარი, რაც წლიური გეგმის 99.9%-ია. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ დივიდენდების გამანაწილებელი კომისიის მიერ განსაზღვრული სახელმწიფო საწარმოების წმინდა მოგებიდან მისაღები დივიდენდების ბიუჯეტში მომართვის საკითხი ისევ პრობლემად რჩება. კერძოდ, 2017 წელს გამართულ კომისიის სხდომებზე არ განხილულა 2015 წელს მიღებული გადაწყვეტილებების შეუსრულებლობის შემთხვევები, რომლის ანალიზითაც დგინდება, რომ 2017 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართად საწარმოებს დივიდენდების სახით დავალიანებად ერიცხებათ 825 ათასი ლარი.



რეკომენდაციები

ფინანსთა სამინისტროსა და აკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს:

- მიზანშეწონილია, დივიდენდების გამანაწილებელი კომისიის სხდომაზე განიხილებოდეს გასულ სხდომებზე მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შეუსრულებლობის შემთხვევები და ხდებოდეს ამ მიმართულებით ქმედითი ღონისძიებების გატარება.

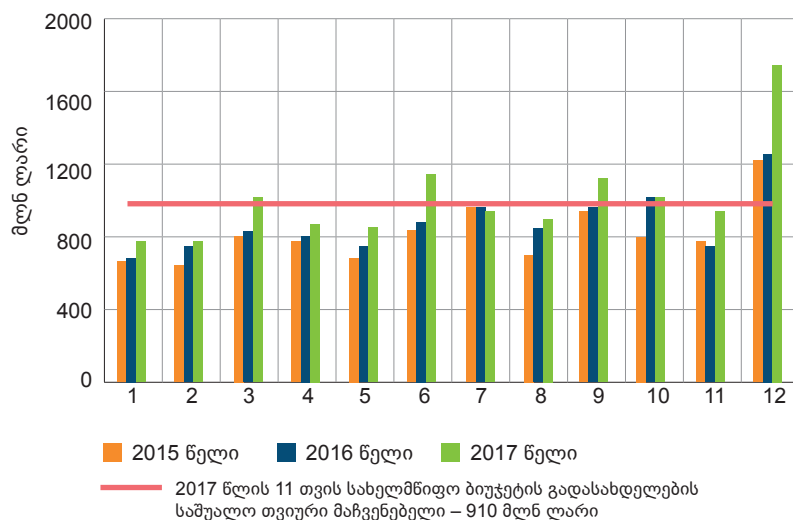


4. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები



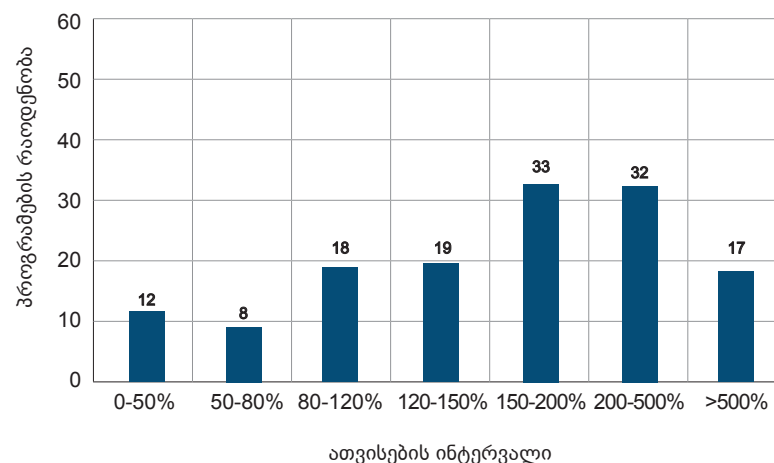
სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებში, ხშირად აღინიშნება ფისკალური წლის დასასრულს გადასახდელების ათვისების მკვეთრ ზრდაზე, რაც ქმნის საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს. მიუხედავად იმისა, რომ გასული წლების განმავლობაში აღნიშნული ტრენდი შემცირების ტენდენციით ხასიათდებოდა, 2017 წლის დეკემბერში გაწეული გადასახდელების მოცულობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა, 11 თვის გადასახდელების საშუალო თვიური მაჩვენებლის 193% შეადგინა და 41 პროცენტული პუნქტით გადააჭარბა 2016 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. საყურადღებოა, რომ ფისკალური წლის დასასრულს, მკვეთრი ზრდით ხასიათდება გადასახდელების ყველა კომპონენტი პროცენტის გარდა.

დიაგრამა 4. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ყოველთვიური დინამიკა – 2015-2017 წწ. (მლნ ლარი).



საბიუჯეტო წლის დასასრულს ასიგნებების ათვისების ზრდის ტენდენცია განსაკუთრებით მასშტაბურად ვლინდება მხარჯავი დაწესებულებების პროგრამების დონეზე. კერძოდ, პროგრამების ფარგლებში დეკემბერში ათვისებული საბიუჯეტო სახსრების ოდენობა, საშუალოდ 2.6-ჯერ აღემატება წინა 11 თვის საშუალო ხარჯვის მაჩვენებელს. ამასთან, 49 პროგრამის შემთხვევაში, ათვისების საშუალო მაჩვენებელი 2-ჯერ და მეტჯერ აღემატება 11 თვის საშუალო მაჩვენებელს.

დიაგრამა 5. პროგრამების განაწილება 2017 წლის დეკემბერში ათვისებული საბიუჯეტო სახსრების 11 თვის საშუალო ხარჯვის მაჩვენებელთან თანაფარდობის მიხედვით.



საყურადღებოა, რომ ფისკალური წლის ბოლოს გადასახდელების მკვეთრი ზრდა გარკვეულწილად დაკავშირებულია წლის განმავლობაში გადასახდელებისა და მისი ცალკეული კომპონენტების ათვისების ჩამორჩენასთან კვარტალურ გეგმებთან მიმართებაში. რის შედეგადაც, საწყისი კვარტალების განმავლობაში დაბალი ათვისების მაჩვენებელი დაკომპენსირდა მეოთხე კვარტალში და აუთვისებელი სახსრები სრულად იქნა დახარჯული დეკემბრის თვეში.

ფისკალური წლის ბოლოს ბიუჯეტის გადასახდელების ზრდის ტენდენციაში მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა სახელმწიფო საწარმოებში კაპიტალის გაზრდის მიზნით მიმართულმა რესურსმა და რიგი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ წინასწარი ანგარიშსწორების სახით (ავანსად) გაცემულმა თანხებმა, რომელთა გადახდის აუცილებლობა საჯარო უწყების წინაშე იმ მომენტისათვის არ იდგა. აუთვისებელი რესურსის ჭარბი გამოყენება წლის ბოლოს საჯარო ფინანსების მართვაში არსებულ სისტემურ ხარვეზებზე მიუთითებს და ქმნის საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს.

წლის ბოლოს გადასახდელების მნიშვნელოვანი ზრდის თავიდან ასაცილებლად, მიზანშეწონილია ამ კუთხით არსებული სხვადასხვა მიდგომებისა და სხვა ქვეყნების უკეთესი პრაქტიკის მაგალითების შესწავლა და ქმედითი მექანიზმის შემუშავება, წლის განმავლობაში ბიუჯეტის თანაბარზომიერი ხარჯვის უზრუნველსაყოფად. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ პუბლიკაციაში – „ასიგნებების გადატანის უფლებამოსილება შემდგომი ფისკალური წლისათვის (Carry-Over მექანიზმი)“⁴, მიმოხილულია ამ მიმართულებით არსებული ერთ-ერთი მიდგომის საერთაშორისო გამოცდილების მაგალითები.

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

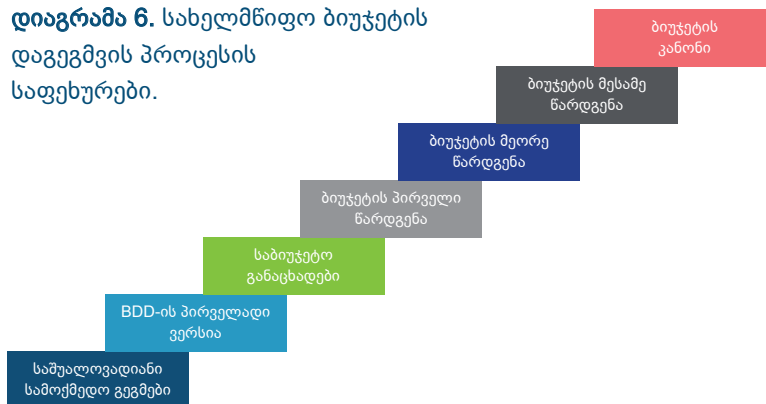
4.1 საბიუჯეტო ორგანიზაციაში ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში არსებული ანგარიშის განხილვის ხარვეზები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული ანალიზით, საბიუჯეტო ორგანიზაციების ტრილში ვლინდება ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში არსებული სისტემური ხასიათის ხარვეზები, რაც გამოიხატება საანგარიშგებო პერიოდის განმავლობაში განხორციელებულ ხარჯთაღრიცხვის ხშირ ცვლილებებში და დაბალი ათვისების მქონე პროგრამების არსებობაში.

4.1.1 ბიუჯეტის დაგეგმვა

ბიუჯეტის დაგეგმვა საბიუჯეტო პროცესის უმნიშვნელოვანესი ეტაპია და სახელმწიფო პროგრამების წარმატებით განხორციელება სწორედ გამართული დაგეგმვის მექანიზმის არსებობაზე დამოკიდებული. თუმცა, დაგეგმვის თითოეულ ეტაპზე ვლინდება გარკვეული სისტემური ხასიათის ნაკლოვანებები.

დიაგრამა 6. სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის საფეხურები.



ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი (BDD)

2017 წლის გადასახდელების დაგეგმვის პროცესში მხარჯავი და-ნესებულებისათვის განსაზღვრული ასიგნებების ზღვრული მოცულობები მნიშვნელოვნად იცვლებოდა 2016 წლის განმავლობაში შემუშავებული BDD-ების სხვადასხვა ვარიანტებში. მიუხედავად იმისა, რომ ბიუჯეტის დაგეგმვა კომპლექსური პროცესია და ბუნებრივია BDD-ების სხვადასხვა ვერსიებს შორის განსხვავებების არსებობა, საყურადღებოა, სხვაობების სიხშირე და მოცულობა.

აღნიშნული მიუთითებს იმ ფაქტზე, რომ BDD-ით წარმოდგენილი ინფორმაცია მხარჯავი დაწესებულებებისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების ზღვრული მოცულობებისა და დაგეგმილი პროგ-

რამების დაფინანსების შესახებ, ხარისხობრივ გაუმჯობესებას საჭიროებს.

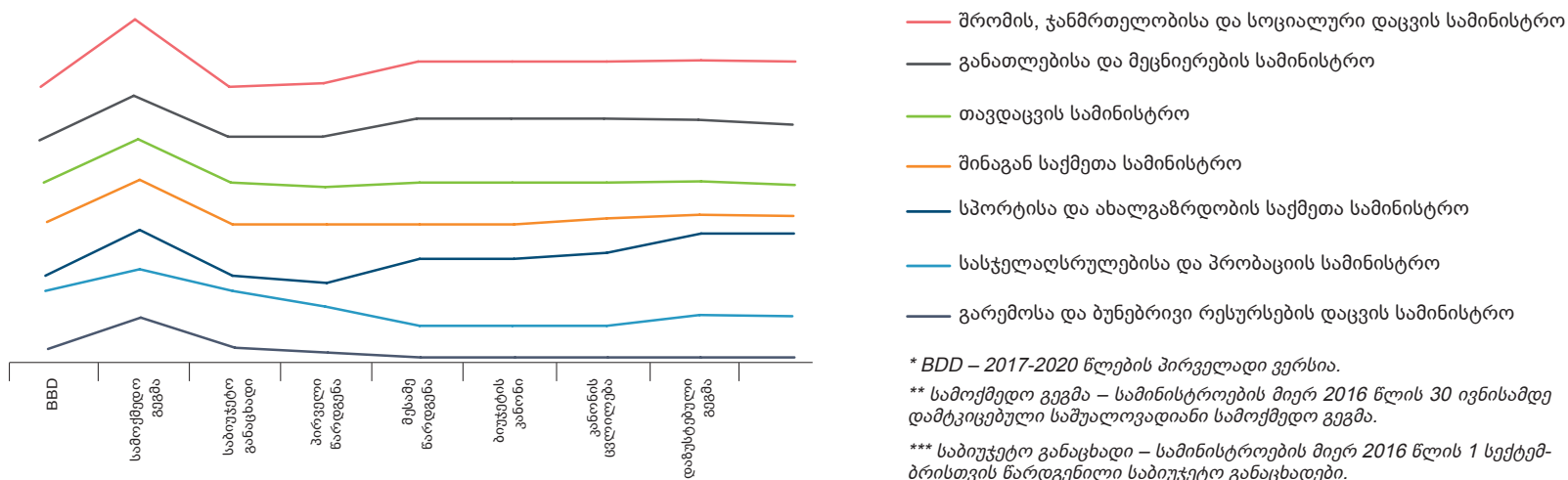
საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმები

სამინისტროების მიერ დამტკიცებულ საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებში წარმოდგენილი ასიგნებების მოცულობები მნიშვნელოვნად აღემატება როგორც BDD-ით, ისე საბიუჯეტო განაცხადებითა და ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებლებს და გარკვეულწილად ამოვარდნილია ბიუჯეტის ფორმულირების პროცესიდან. აქედან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ უწყებების აღნიშნულ დოკუმენტს ნაკლები პრაქტიკული გამოყენება აქვს მათი ასიგნებების დაგეგმვის პროცესში.

დიაგრამა 7. მხარჯავი დაწესებულებების რაოდენობა, რომელთაც BDD-ის სხვადასხვა ვარიანტებში შეეცვალათ 2017 წლის ასიგნებების მოცულობა.



დიაგრამა 8. საბიუჯეტო პროცესის სხვადასხვა ეტაპზე განსაზღვრული 2017 წლის ასიგნებების მოცულობები ზოგიერთი სამინისტროს მაგალითზე⁵.



კერძოდ, 14 სამინისტროდან⁶, 12 შემთხვევაში სამოქმედო გეგმით დამტკიცებული 2017 წლის ასიგნებების გეგმური მაჩვენებელი აჭარბებს, ზღვრულ მოცულობას. ამასთან, სხვაობა 5%-დან 146%⁷-მდე მერყეობს და საშუალოდ 38%-ს შეადგენს.

გარდა ამისა, საყურადღებოა, რომ სამინისტროებს ევალებათ თავიანთი საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების შეფასების (შესრულების) დოკუმენტის წარდგენა საბიუჯეტო წლის დასრულების შემდეგ, რათა მომავალი წლის ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში გათვალისწინებულ იქნეს გასულ პერიოდებში მიღწეული შედეგ-

ბი. თუმცა, სამოქმედო გეგმებში წარმოდგენილი გეგმური მაჩვენებლები განსხვავდება (მნიშვნელოვნად აჭარბებს) ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული გეგმებისგან. შესაბამისად, ასეთ გეგმებთან მიმართებაში ფაქტობრივი შედეგების შედარება აზრს მოკლებულია.

იმისათვის, რომ საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმები წარმოადგენდეს ქმედით დაგეგმვის დოკუმენტს, საჭიროა სამინისტროების მიერ მოხდეს რეალისტური გეგმური მაჩვენებლების შემუშავება, პროგრამების ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებებისთვის საჭირო ხარჯთაღრიცხვის საფუძველზე.

5 დიაგრამაზე წარმოდგენილი უწყებების ასიგნებების მოცულობების მნიშვნელოვანი განსხვავებიდან გამომდინარე, აღებულია პირობითი მასშტაბი.

6 იუსტიციის სამინისტროს განსაზღვრულ ვადაში არ დაუმტკიცებია 2017-2020 წლების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა; საგარეო საქმეთა სამინისტროს გეგმაში კი არ არის წარმოდგენილი ასიგნებების მოცულობა.

7 BDD დოკუმენტთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, აღნიშნული სახსრები მოიცავს მხოლოდ საბიუჯეტო რესურსებს, გრანტებისა და კრედიტების გამოკლებით.



საბიუჯეტო განაცხადები და სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის წარდგენა

ძირითად შემთხვევებში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ არ ხდება საბიუჯეტო განაცხადით ჭერს ზევით მოთხოვნილი თანხების დასაბუთებების წარმოდგენა ფორმალურად – ბიუჯეტის მართვის ელექტრონული სისტემის (ebudget) საშუალებით. ელექტრონულ სისტემაში არგუმენტირებული დასაბუთების წარმოდგენის ვალდებულება ხელს შეუწყობდა ორგანიზაციების მხრიდან დამატებითი სახსრების რეალისტური ოდენობით მოთხოვნას, რაც თავის მხრივ, მაკოორდინირებელი უწყებისათვის გაამარტივებდა გადაწყვეტილების მიღების პროცესს დამატებითი რესურსების ეფექტიან ალოკაციასთან დაკავშირებით.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ცვლილება

2017 წლის ბოლოს, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში შევიდა ცვლილება, რის შედეგადაც სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებები 305 მლნ ლარით გაიზარდა. აღნიშნული ცვლილების შედეგად მნიშვნელოვნად შეიცვალა ზოგიერთი მხარჯავი დაწესებულების ასიგნებების მოცულობა და შესაბამისად, მათი პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში მისაღწევი შედეგები. თუმცა აღნიშნულის პარალელურად, არ მომხდარა პროგრამული ბიუჯეტის დოკუმენტისა და მასში წარმოდგენილი მოსალოდნელი შედეგებისა და შედეგების შეფასების ინდიკატორების სამიზნე მაჩვენებლების განახლება, რაც ანგარიშგების ეტაპზე ართულებს პროგრამების/ქვეპროგრამების ეფექტიანობის შეფასებას და ფინანსურ და არაფინანსურ ინფორმაციას შორის მიზეზ-შედეგობრივი კავშირის დადგენას.



ჩაკომენდაცია

ზინანსთა სამინისტროს:

- მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ცვლილებების განხორციელების შემთხვევაში, საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის ასიგნებების ცვლილების პარალელურად, მომზადდეს განახლებული პროგრამული ბიუჯეტის დანართი, სადაც მოხდება მოსალოდნელი შედეგებისა და სამიზნე მაჩვენებლების შესაბამისი დაკორექტირება.

ზინანსთა სამინისტროსა და მხარჯავ დაწესებულებებს:

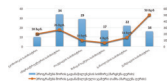
- საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შეფასების პროცესში რეალური გეგმური მაჩვენებლების მიმართ ანგარიშგების უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, სამინისტროებმა განაახლონ თავიანთი სამოქმედო გეგმები სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის დამტკიცების შემდეგ, რათა სამოქმედო გეგმაში წარმოდგენილი მონაცემები შეესაბამებოდეს მოქმედ ბიუჯეტის კანონს.
- მიზანშეწონილია, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ საბიუჯეტო განაცხადით ჭერს ზემოთ მოთხოვნილი თანხების დასაბუთებების წარმოდგენა ბიუჯეტის მართვის ელექტრონულ სისტემაში (ebudget) ატარებდეს სავალდებულო ხასიათს. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ორგანიზაციების მხრიდან დამატებითი სახსრების რეალისტური ოდენობით მოთხოვნას და მაკოორდინირებელი უწყებისათვის გაამარტივებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესს დამატებითი რესურსების ეფექტიან ალოკაციასთან დაკავშირებით.



4.1.2 ბიუჯეტის დაზუსტება და შესრულება

მხარჯავი დანესებულებების ბიუჯეტების შესრულების ანალიზის პროცესში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ იდენტიფიცირებულ იქნა საბიუჯეტო სახსრების დაზუსტებასა და ათვისებასთან დაკავშირებული სისტემური ხასიათის ნაკლოვანებები:

ხარჯთაღრიცხვის ხშირი და მასშტაბური ცვლილებები



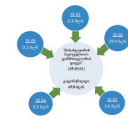
მიუხედავად იმისა, რომ მხარჯავი უწყებები აკმაყოფილებენ საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილ ლიმიტებს⁸, საყურადღებოა მათ მიერ წლის განმავლობაში პროგრამებს/ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის ასიგნებების გადანაწილების მასშტაბურობა და სიხშირე.

აუთვისებელი თანხების გადანაწილება



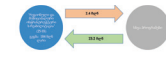
ზოგიერთ შემთხვევაში, ადგილი აქვს პროგრამების/ ქვეპროგრამებისა ან ცალკეულ საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლების ფარგლებში ჭარბი ოდენობით რესურსის დაგეგმვას ან/და წლის განმავლობაში აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილებას სხვადასხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე.

დაუგეგმავი ღონისძიებების დაფინანსება



გარკვეულ შემთხვევებში, ადგილი აქვს თანხების გადანაწილებას ისეთი ღონისძიებების/პროექტების დასაფინანსებლად, რომელთა განხორციელება ან დაგეგმილი არ იყო ბიუჯეტის კანონით ან გამოყოფილი საბიუჯეტო რესურსების ოდენობა არასაკმარისი აღმოჩნდა მათი სრულყოფილად განხორციელებისათვის.

თანხების გადანაწილების უკუპროცესი



გარკვეულ შემთხვევებში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ადგილი აქვს იმ პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე ასიგნებების უკან მობრუნებას, რომლებიდანაც წლის განმავლობაში ხდებოდა თანხების გადატანა.

დაბალი ათვისების მქონე პროგრამები



ბიუჯეტის დაზუსტებული გეგმის 80%-ზე ნაკლები ათვისების მაჩვენებლით ხასიათდება 8 პროგრამა და 27 ქვეპროგრამა. ამასთან, ზოგ შემთხვევაში, ასიგნებები საერთოდ არ იქნა ათვისებული. ზოგიერთი პროგრამა/ქვეპროგრამა კი, რომელსაც დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში ათვისების საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელი აქვს, ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში შესრულების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება.



ცხრილი 2. პროგრამების/ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით დაზუსტებულ⁹ და დამტკიცებულ გეგმებთან მიმართებაში, მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების სახით გადახდილი სახსრების გამოვლენებით – 2017 წ.

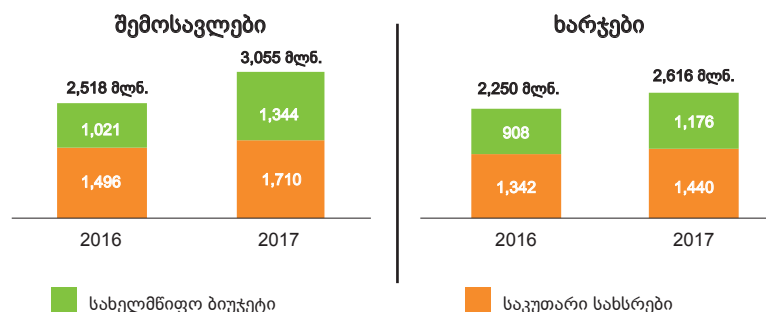
პროგრამების/ქვეპროგრამების ათვისება დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში				
ინტერვალი	0-50%	50-80%	80-95%	95-100%
პროგრამების რაოდენობა	5	3	15	112
ქვეპროგრამების რაოდენობა	15	12	56	690

პროგრამების/ქვეპროგრამების ათვისება დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში					
ინტერვალი	0-50%	50-80%	80-95%	95-100%	>100%
პროგრამების რაოდენობა	6	7	31	34	50
ქვეპროგრამების რაოდენობა	52	68	119	118	248

4.2 საჯარო სამართლის იურიდიული პირები / არასამთავრობო (არაკომერციული) იურიდიული პირები

სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ 2017 წელს მიღებული შემოსავლების მოცულობამ 3,055 მლნ ლარი, განეულმა ხარჯებმა კი 2,616 მლნ ლარი შეადგინა.

დიაგრამა 9. შემოსავლებისა და ხარჯების სტრუქტურა - 2016-2017 წწ. (მლნ ლარი).



სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში წარმოდგენილი სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების ნაერთი ბალანსის დოკუმენტის ანალიზის შედეგად გამოვლინდა ინფორმაციის სისრულესა და სიზუსტესთან დაკავშირებული ხარვეზები. კერძოდ:

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

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



დოკუმენტში ინფორმაცია წარმოდგენილია არაერთგვაროვანი მიდგომით და რიგი სსიპ/ა(ა)იპ-ების შემთხვევაში არ მოიცავს ბიუჯეტის კანონით გათვალისწინებული პროგრამების განხორციელებაზე გაწეულ საბიუჯეტო სახსრებს. შედეგად, ანგარიშგება არ იძლევა სრულ ფინანსურ ინფორმაციას ყველა სსიპ/ა(ა)იპ-ის შესახებ;

ასევე, 2016 წლის ბოლოს არსებული სსიპ/ა(ა)იპ-ების ნაშთის ჯამური მოცულობა, 49 მლნ ლარით აჭარბებს 2017 წლის დასაწყისში არსებულ ნაშთს. კერძოდ, 75 უწყების შემთხვევაში ერთიდაიმავე პერიოდის ფინანსური მაჩვენებლის ანგარიშგება განსხვავებულია და არ შეესაბამება ერთმანეთს, რაც გაურკვეველს ხდის აღნიშნული მაჩვენებლის აღრიცხვის პრინციპს.

26 სსიპ-ის შემთხვევაში (232-დან), ფაქტიურად მიღებული შემოსულობების ოდენობამ დაგეგმილ მაჩვენებელს 100%-ზე მეტად გადააჭარბა.

103 სსიპ-ის შემთხვევაში, საკუთარი წყაროებიდან მობილიზებულმა შემოსავლებმა 20%-ზე მეტით გადააჭარბა გეგმურ მაჩვენებლებს.

17 სსიპ-ის შემთხვევაში საკუთარი შემოსავლების გეგმა 0-ს შეადგენდა, თუმცა წლის განმავლობაში მათ მიერ აკუმულირებულ იქნა 8.9 მლნ ლარი.

54 სსიპ-ის შემთხვევაში ათვისებული იქნა მობილიზებული რესურსის 90%-ზე მეტი.

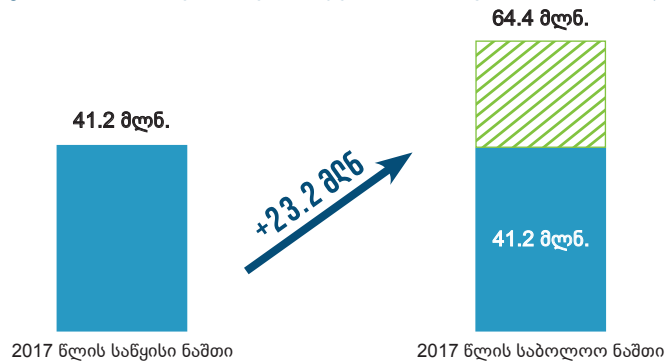
27 სსიპ-ის შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა დამატებით წინა პერიოდებში დაგროვებული ნაშთის გამოყენებას.

მიზანშეწონილია, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს დაგეგმვის ეტაპზე, რათა დროულად და რეალისტურად განისაზღვროს მათ მიერ წლის განმავლობაში მისაღები რესურსები და შესაბამისად, განსახორციელებელი ღონისძიებები, რაც ხელს შეუწყობს საჭარო ფინანსების ეკონომიურ და ეფექტიან გამოყენებას.

2017 წელს სსიპ-ების მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართული თანხების ოდენობამ 60.7 მლნ ლარი შეადგინა და 50%-ით გადააჭარბა ბიუჯეტის კანონით მოცემულ გეგმას, რაც საპროგნოზო მაჩვენებლის განსაზღვრის პროცესში არსებულ ხარვეზზე მიუთითებს.



დიაგრამა 10. სსიპ-ების დეპოზიტების დინამიკა 2016-2017 წლებში.



სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ მობილიზებული საკუთარი შემოსავლებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში სავალდებულოდ მისამართი თანხების მიუხედავად, მათ მფლობელობაში რჩება ჭარბი ოდენობის ფულადი რესურსი, რომელიც ნაშთის სახით განთავსებულია კომერციული ბანკების დეპოზიტებზე, საპროცენტო შემოსავლების მიღების მიზნით. შესწავლილი 20 ორგანიზაციიდან, 8 უწყების მიერ 2017 წლის დასაწყისში კომერციულ ბანკებში განთავსებული დეპოზიტების მოცულობა 41.2 მლნ ლარს შეადგენდა, რაც წლის განმავლობაში არ გამოყენებულა, ხოლო წლის ბოლოს 64.4 მლნ ლარამდე გაიზარდა.



ჩაკომენდასია

ფინანსთა სამინისტროს:

- მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში სსიპ/ა(ა)იპ-ების შესახებ ფინანსური ინფორმაციის ანგარიშგებისას, ყველა საბიუჯეტო ორგანიზაციისათვის გამოყენებულ იქნეს აღრიცხვის ერთნაირი პრინციპი და ნაერთი ბალანსის დოკუმენტი მოიცავდეს სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ ბიუჯეტის კანონით გათვალისწინებულ პროგრამებზე გაწეულ გადასახდელებსაც¹⁰;
- მნიშვნელოვანია, დაკორექტირდეს სსიპ/ა(ა)იპ-ების ნაშთების აღრიცხვის პრინციპი, რათა პერიოდის ბოლოს და მომდევნო პერიოდის დასაწყისში არსებული ნაშთების მოცულობები შესაბამისობაში მოვიდეს ერთმანეთთან;

ფინანსთა სამინისტროსა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- მნიშვნელოვანია, სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ საპროცენტო შემოსავლის მიღების მიზნით კომერციული ბანკების დეპოზიტებზე განთავსებული გამოუყენებელი ფულადი სახსრები, მიიმართოს სახელმწიფო პროდუქტების/სერვისების შექმნის ან/და გაუმჯობესების მიმართულებით, იმგვარად, რომ რისკის ქვეშ არ დადგეს საბიუჯეტო ორგანიზაციების ქმედითუნარიანობა და სტაბილურად ფუნქციონირება.

10 ანგარიშგების პროცესში გამონაკლისს შესაძლებელია წარმოადგენდეს სსიპ „სოციალური მომსახურების სააგენტოს“ მიერ მოსახლეობის საპენსიო უზრუნველყოფისთვის გაცემული თანხები.



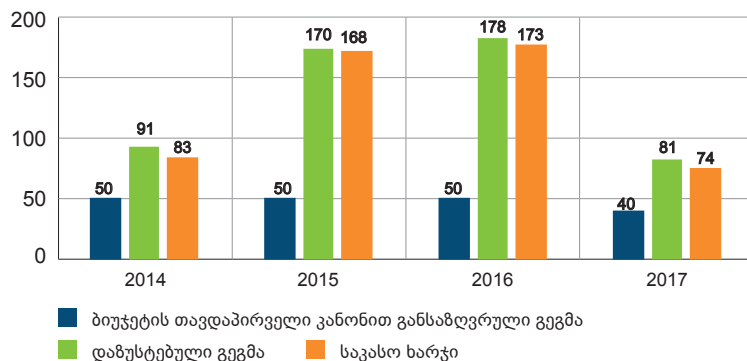
4.3 პნაზიკონსისა და მთავრობის საინფორმაციო ფონდები

პრეზიდენტის სარეგერვო ფონდის ასიგნებები 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით 5 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. ფონდიდან ფაქტობრივად დახარჯული რესურსის ოდენობამ 4.9 მლნ ლარი და წლიური გეგმის 98% შეადგინა.

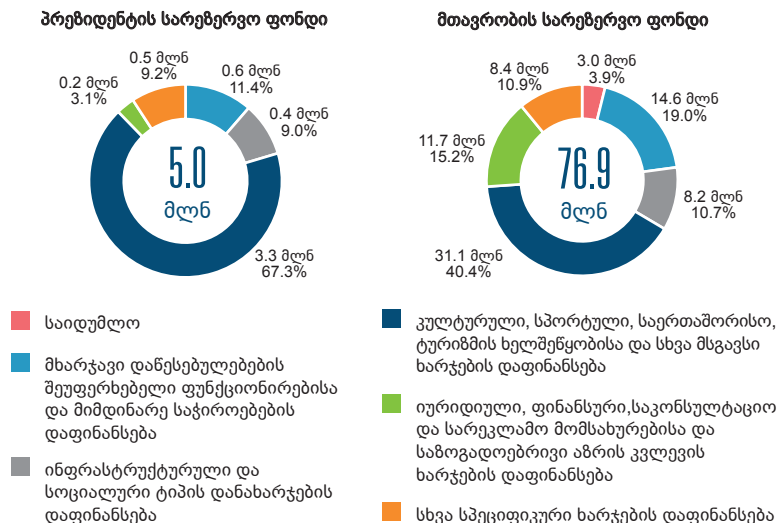
მთავრობის სარეგერვო ფონდის მოცულობა 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 40 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა. გასული წლების მსგავსად, ფონდის მოცულობა წლის განმავლობაში მნიშვნელოვნად – 40.6 მლნ ლარით გაიზარდა და 80.6 მლნ ლარი შეადგინა. რაც შეეხება ფაქტობრივ ათვისებას, 2017 წლის განმავლობაში მთავრობის სარეგერვო ფონდიდან გამოყოფილი თანხის ოდენობა 76.9 მლნ ლარს, ხოლო საკასო შესრულება 73.7 მლნ ლარს გაუტოლდა.

საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, „საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეგერვო ფონდებიდან სახსრები გამო-

დიაგრამა 11. მთავრობის სარეგერვო ფონდის დინამიკა – 2014-2017 წწ. (მლნ ლარი).



დიაგრამა 12. პრეზიდენტის და მთავრობის სარეგერვო ფონდებიდან გამოყოფილი სახსრების განაწილება მიზნობრიობის მიხედვით – 2017.



იყოფა სახელმწიფო ბიუჯეტით გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად” (მუხლი 28, პუნქტი 2). თუმცა გასული წლების მსგავსად, 2017 წლის განმავლობაში ადგილი ჰქონდა ფონდის რესურსის მიმართვას ისეთი გადასახდელების დასაფინანსებლად, რომლებიც სისტემატურ ხასიათს ატარებენ ან მათი მნიშვნელობიდან, მასშტაბიდან და ხასიათიდან გამომდინარე არ შეიძლება ჩაითვალოს გაუთვალისწინებელ ხარჯად და სათანადოდ დაგეგმვის შემთხვევაში შესაძლებელი იქნებოდა შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულებების ასიგნებებში ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება. ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანია, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ წინა მოხსენებაში გაცემული რეკომენდაციის შესრულება და საკანონმდებლო დონეზე კონკრეტული კრიტერიუმების განერა, რომელთა საფუძველზეც მოხდება სარეგერვო ფონდიდან დასაფინანსებელი ღონისძიებების შერჩევა.



5. სახელმწიფო ფინანსური აქტივების მართვა



2017 წლის განმავლობაში, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, გაიზარდა როგორც ფინანსური აქტივების კლების (233 მლნ ლარით – 274%-ით), ასევე ზრდის (209 მლნ ლარით – 26%-ით) მუხლი. ფინანსური აქტივების ზრდა ძირითადად გამოწვეული იყო სახელმწიფო საწარმოებში კაპიტალის ზრდით, ხოლო ფინანსური აქტივების კლება სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთის შემცირებით.

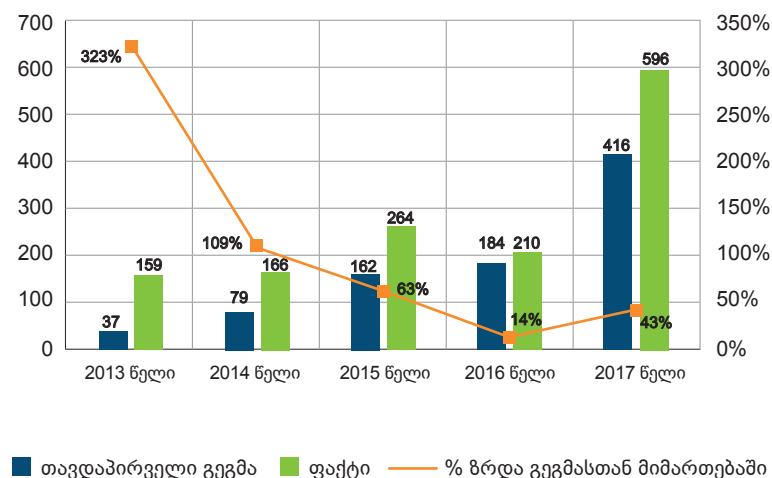
5.1 აქტივები და სხვა კაპიტალი

ფინანსური აქტივების ზრდის უდიდეს ნაწილს (65.8%) სახელმწიფო საწარმოებში კაპიტალის შეტანა წარმოადგენს. აღსანიშნავია, რომ 2017 წლის განმავლობაში სახელმწიფო საწარმოებში კაპიტალის გასაზრდელად მიმართულმა საბიუჯეტო სახსრებმა თავდაპირველი გეგმით განსაზღვრულ მაჩვენებელს 179.7 მლნ ლარით (143%-ით) გადააჭარბა და 595.9 მლნ ლარს გაუტოლდა. გასული საბიუჯეტო წლისგან განსხვავებით, 2017 წლის განმავლობაში „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლით საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვა არათანაბარზომიერებით ხასიათდებოდა და მხოლოდ დეკემბერში, სახელმწიფო საწარმოებში კაპიტალის გასაზრდელად მიმართა 256.6 მლნ ლარი, რაც ამ მუხლის მთლიანი ხარჯის 43%-ია.

საყურადღებოა, რომ უკანასკნელი წლების განმავლობაში ფინანსური აქტივების ზრდის „აქტივებისა და სხვა კაპიტალის“ მუხლით განეული გადასახდელების მოცულობა საშუალოდ 111%-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.

დიაგრამა 13. „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლით განეული გადასახდელების შესრულების დინამიკა ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებაში – 2013-2017 წწ. (მლნ ლარი).



„აქციებისა და სხვა კაპიტალის“ მუხლის ანალიზის შედეგად იდენტიფიცირებული იქნა შემოსული და გადარიცხული თანხების სის-

რულესა საწარმოს კაპიტალში აღრიცხვის დროულობასთან დაკავშირებული საკითხები. კერძოდ:

„აქციებისა და სხვა კაპიტალის“ ზრდის მიმართულებით:

- შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიაში“ კაპიტალის გაზრდის მიზნით მიიმართა 53.5 მლნ ლარი, რომელიც ბიუჯეტში აღირიცხა როგორც ფინანსური აქტივების ზრდა, თუმცა, 2017 წლის 7 მაისის მდგომარეობით საწარმოს კაპიტალში აღნიშნული თანხა არ ასახულა;
- შპს „სახელმწიფო სამშენებლო კომპანიაში“ გაიზარდა კაპიტალი 10 მლნ ლარის ოდენობით, თუმცა, აღნიშნული თანხა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში აღრიცხულია როგორც „სხვადასხვა კაპიტალური ხარჯები“.

„აქციებისა და სხვა კაპიტალის“ კლების მიმართულებით:

- ფინანსური აქტივების კლების „აქციებისა და სხვა კაპიტალის“ მუხლი 3.4 მლნ ლარით ნაკლები ოდენობით არის წარმოდგენილი;
- სს „აკურას“ კაპიტალის შემცირების შედეგად ბიუჯეტში მობილიზებული 1.1 მლნ ლარი და აღრიცხულია როგორც სხვა შემოსავლები;
- შპს „თბილისის ბალნეოლოგიური კურორტის“ 100%-იანი წილის გასხვისება სამი უძრავი ქონებისა და 2.4 მლნ ლარის ღირებულებით, დაკლასიფიცირდა „არაფინანსური აქტივების კლების“ მუხლით.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია ყურადღება გამახვილდეს ფინანსური აქტივების 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.

5.2 სკსსები

2017 წელს როგორც საბიუჯეტო რესურსიდან, ასევე საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების ხარჯზე გაცემული სესხებიდან მობილიზებულმა შემოსულობამ 96.1 მლნ ლარი შეადგინა. წინა წლების მსგავსად, შემოსული თანხების უდიდესი ნაწილით – 94%-ით (90.7 მლნ ლარი), დაიფარა საგარეო წყაროებიდან გადასესხებული კრედიტები.



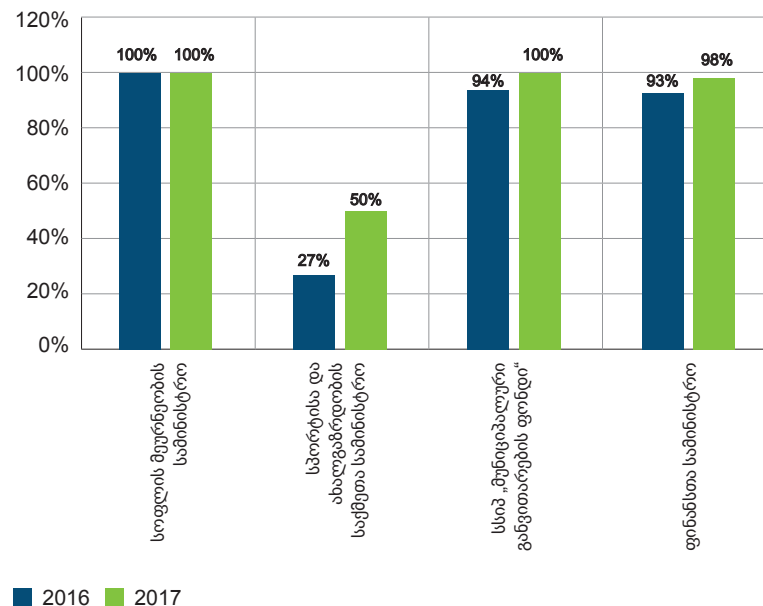
საგარეო წყაროებიდან გაცემული სესხები

საგარეო წყაროებიდან გაცემული სესხები – შპს „ენერგოტრანსმა“ და შპს „ენერგოტრანსმა“ ვერ შეძლეს ქვესასესხო ხელშეკრულების ფარგლებში აღებული სესხის სრული მომსახურება, რის შედეგადაც ბიუჯეტში არ იქნა მომართული, ჯამურად 10.7 მლნ ლარი¹¹.

საშინაო ჩასუნიდან გაცემული სესხები

სესხების ანალიზით ვლინდება სესხების გაცემისას გადამხდელის კრედიტუნარიანობის შეფასებასთან და ასევე, სესხების მართვის ეფექტიანობასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი ხარვეზები. საბიუჯეტო წლის ბოლოს, შიდა საბიუჯეტო რესურსებიდან გაცემული სესხების ნაშთი 209.4 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, საიდანაც 93% წარმოადგენს ძირითანხის სახით ბიუჯეტის წინაშე არსებულ ვადაგადაცილებულ დავალიანებას.

დიაგრამა 14. ვადაგადაცილებული სესხების წილი მთლიან მოქმედ სესხებში, სესხის გამცემი უწყებების მიხედვით.



ჩაქოვნედასტოვებული

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

- განხორციელდეს შიდა საბიუჯეტო რესურსებიდან 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.

11 ევროში არსებული თანხების კონვერტაციისთვის აღებულია 2017 წლის 31 დეკემბრის ოფიციალური გაცვლითი კურსი.



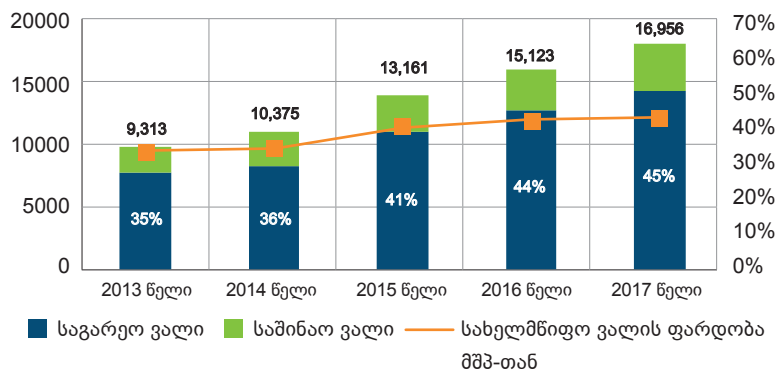
6. სახელმწიფო ვალის მართვა



6.1 სახელმწიფო ვალის ნაშთი

2017 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით სახელმწიფო ვალის ნაშთმა 16,956 მლნ ლარი (მშპ-სთან 44.6%) შეადგინა და წინა წლის მაჩვენებელს 12%-ით, ხოლო 2017 წლის თავდაპირველ საპროგნოზო მოცულობას 7%-ით გადააჭარბა. სახელმწიფო ბიუჯეტის საბოლოო კანონის განსაზღვრული ლიმიტის დარღვევა კი ძირითადად განაპირობა საბიუჯეტო წლის ბოლოს ლარის გაცვლითი კურსის გაუფასურებამ¹².

დიაგრამა 15. სახელმწიფო ვალი მშპ-სთან მიმართებაში – 2017 წ.



გასული წლების მსგავსად, 2017 წლის სახელმწიფო ვალის ნაშთმა გადააჭარბა საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“-ით დადგენილ 40%-იან ნიშნულს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის თავდაპირველ და საბოლოო ვერსიებში სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო მოცულობებს შორის სხვაობა ძირითადად გამოწვეული იყო ლარისა და სესხის თავდაპირველ ვალუტებს შორის გაცვლითი კურსის ცვლილებით, ასევე, ეროვნული ბანკის საგარეო ვალისა და აზიის ინფრასტრუქტურის საინვესტიციო ბანკიდან (AIIB) 2017 წლის ივნისში აღებული სესხის ბიუჯეტის საწყის კანონში გაუთვალისწინებლობით.

უნდა აღინიშნოს, რომ საგარეო ვალის ნაშთი მთლიანი ვალის პორტფელის 79.1%-ს შეადგენს. ამგვარად, სავალუტო რისკი წინა წლების მსგავსად ისევ რჩება სახელმწიფო ვალის პორტფელის მთავარ რისკ-ფაქტორად. შედეგად, მიზანშეწონილია, დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს სავალუტო კურსის ცვლილების შედეგად გამოწვეული მოსალოდნელი უარყოფითი შედეგების მინიმიზაციაზე. აღნიშნული მიმართულებით ერთ-ერთ მიდგომად განიხილება სახელმწიფო ვალის პორტფელში საგარეო ვალის წილის შემცირება, რისთვისაც მნიშვნელოვანია ქვეყანაში არსებობდეს განვითარებული კაპიტალის ბაზარი.

„საქართველოს კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგიის“ მიხედვით, ჯერ კიდევ 2016 წლის დასაწყისში იყო დაგეგმილი სახელმწიფო ვალის მართვის სტრატეგიის გამოქვეყნება, თუმცა 2018 წლის 7 მაისის მდგომარეობით არ გამოქვეყნებულა.

¹² 2017 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ნაშთი გაანგარიშებული იყო კურსით 1 აშშ დოლარი = 2.5 ლარი, მაშინ როდესაც 2017 წლის 31 დეკემბრისათვის ეროვნული ვალუტა დაახლოებით 4%-ით გაუფასურდა (1 აშშ დოლარი = 2.5922ლარი).



6.2 საგარეო წყაროებიდან მიღებული კრედიტები

2017 წლის განმავლობაში საგარეო წყაროებიდან კრედიტის სახით სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოვიდა 1,252 მლნ ლარი, რაც თავდაპირველი წლიური გეგმის 90%-ს, ხოლო ცვლილებით განსაზღვრული გეგმის 103%-ს შეადგენს.

ბიუჯეტის კანონის ცვლილებისას საინვესტიციო სესხების დაფინანსება ჯამურად 1.7 მლნ ლარით შემცირდა. მათ შორის, ბიუჯეტის კანონიდან ამოღებულ იქნა 2 ისეთი საინვესტიციო პროექტი („ქვემო ქართლის ნარჩენების მართვის პროექტი“ და „აგროკრედიტი“), რომელთაც 10 თვის მდგომარეობით საკრედიტო რესურსი არ ჰქონდათ ათვისებული.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, საინვესტიციო პროექტებისათვის არ ხდებოდეს ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული წლიური გეგმების შემცირება მათზე გამოყოფილი საკრედიტო რესურსის დაბალი ათვისების ტენდენციიდან გამომდინარე, რათა ანგარიშგების ეტაპზე მოხდეს აუთვისებლობის გამომწვევი მიზეზების წარმოდგენა და ანალიზი, რისი საშუა-

ლებითაც შესაძლებელი იქნება მომავალი პერიოდის ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში წარსული გამოცდილების გათვალისწინება.

- აღსანიშნავია, რომ 2017 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით ნულპროცენტიანი ათვისებით ხასიათდება კიდევ 8 საინვესტიციო პროექტი, ხოლო თავდაპირველ გეგმასთან მიმართებაში 70%-ზე დაბალი ათვისება აქვს 10 პროექტს.
- 2017 წელს 70%-ზე დაბალი ათვისების 12 საინვესტიციო კრედიტის ფარგლებში სულ გადახდილი ვალდებულების გადასახადი (Commitment fee) 1.7 მლნ ლარს შეადგენს.
- ასევე, 2017 წლის განმავლობაში ადგილი ჰქონდა 4 ისეთი საინვესტიციო პროექტის განხორციელებას, რომლებიც გათვალისწინებული არ იყო არც თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით და არც კანონში განხორციელებული ცვლილებით. დაუგეგმავი პროექტების ფარგლებში, წლის ბოლოს საკრედიტო რესურსის ათვისებამ 9.5 მლნ ლარი შეადგინა.



რეკომენდაციები

საინვესტიციო პროექტების განხორციელება უწყავს:

- საკრედიტო რესურსით მიღებული თანხების მაქსიმალურად ეფექტიანად (მინიმალური ხარჯების განევით) გამოყენებისა და სესხზე არამიზნობრივი ხარჯების განვითარების თავიდან აცილების მიზნით, მიზანშეწონილია, პროექტის განხორციელებელმა უწყებებმა დროულად უზრუნველყონ პროექტების შესრულების ხელისშემშლელი ფაქტორების იდენტიფიცირება და შესაბამისი ქმედითი ღონისძიებების გატარებით, ხელი შეუწყონ მოზიდული რესურსების დროულ და ეფექტიან გამოყენებას.



7. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგნოზური ფორმატი



პროგრამული ბიუჯეტის მომზადება 2012 წლიდან დაიწყო, იგი ჯერ კიდევ არ მტკიცდება ბიუჯეტის კანონით და მხოლოდ დანართის ხასიათს ატარებს. ამასთან, ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადების პროცესსა და პროგრამების შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციაში ჯერ კიდევ შეინიშნება მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რაც ართულებს, რიგ შემთხვევებში კი შეუძლებელს ხდის შეფასდეს პროგრამების ეფექტიანობა.

სისტემური ხასიათის ხარვეზები შეინიშნება პროგრამული ბიუჯეტის როგორც დაგეგმვის, ასევე ანგარიშების ეტაპებზე. დაგეგმ-

ვის მიმართულებით არსებულ ნაკლოვანებებზე ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის პროექტზე“. 2017 წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის პროგრამული დანართის ანალიზისას ასევე გამოვლინდა პროგრამების ფარგლებში მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგებაში არსებული სისტემური ხასიათის ხარვეზები.

ღაგაგამოს უსაპოა ანსაპული საჩუვავი

- სამინისტროების საშუალოვადიანი გეგმების შემუშავების პროცესი და მასში წარმოდგენილი ინფორმაცია ხარვეზებით ხასიათდება, რაც შემდგომ სრულყოფასა და ხარისხობრივ გაუმჯობესებას საჭიროებს;
- პროგრამების მოსალოდნელი შედეგების წარმოდგენა ხშირ შემთხვევაში ხდება აგრეგირებულად და არ ითვალისწინებს მათ შემდგომ დეტალიზაციას ქვეპროგრამებზე;
- ხშირ შემთხვევაში შეუძლებელია პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი და მიღწეული შედეგების შედარება და პროგრამის ეფექტიანობის შეფასება, ვინაიდან ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე ინდიკატორებისთვის არ არის განსაზღვრული მიზნობრივი მაჩვენებლები თუ რა კონკრეტულ შედეგს უნდა მიიღწიოს პროგრამამ/ქვეპროგრამამ წლის ბოლოს;
- პროგრამის შედეგების შეფასების ინდიკატორები ვერ უზრუნველყოფენ მიღწეული შედეგების გაზომვას და პროგრამის ეფექტიანობის შეფასებას;
- პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ნაწილი საჭიროებს დამატებით ინდიკატორს, რათა სრულყოფილად იქნეს შეფასებული მიღწეული შედეგები.

შანსულების ანგარიშგების უსაპოა ანსაპული საჩუვავი

- ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების შესახებ არ ხდება სრული ინფორმაციის წარმოდგენა და მათი შეფასება წინასწარ განსაზღვრულ ინდიკატორებთან მიმართებაში;
- გარკვეულ შემთხვევებში ხდება მიღწეული შედეგების წარმოდგენა წინასწარ განსაზღვრულ მიზნობრივ მაჩვენებლებთან შეუსაბამოდ, განსხვავებული სახით, რაც ართულებს ან შეუძლებელს ხდის დაგეგმილი და მიღწეული შედეგების ერთმანეთთან შედარებას;
- რიგ შემთხვევებში, არ არის წარმოდგენილი განმარტება დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის არსებულ განსხვავებებზე, ან მოცემული განმარტება ზოგადი ხასიათისაა და შეუძლებელია დადგინდეს თუ რა იყო გადახრის გამომწვევი მიზეზი
- გარკვეულ შემთხვევებში არ არის წარმოდგენილი გადახრების შესახებ განმარტებები, რადგან ვერ ხერხდება დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის განსხვავების იდენტიფიცირება, მიზნობრივი მაჩვენებლების არარსებობის გამო.



მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში მოიცავდეს სრულ ინფორმაციას ყველა იმ პროგრამის შესახებ, რომლისთვისაც მოსალოდნელი შედეგები და შეფასების ინდიკატორები განსაზღვრულ

იქნა დაგეგმვის ეტაპზე, რათა დაინტერესებული მხარეებისათვის შეაძლებელი გახდეს პროგრამებისთვის გამოყოფილი ასიგნებების ფარგლებში მიღწეული შედეგების შეფასება.



ჩაკომენდასია

ფინანსთა სამინისტროს:

- მიზანშეწონილია, შემუშავდეს სამოქმედო გეგმა პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვასთან დაკავშირებით, სადაც გაწერილი იქნება რეფორმის ფარგლებში განსახორციელებელი კონკრეტული აქტივობები შესაბამისი ვადებითა და პასუხისმგებელი უწყებებით. რეფორმის გაცხადებული მიზნობრივი ნიშნულების არსებობა გაზრდის ამ პროცესში ჩართული საჯარო უწყებების პასუხისმგებლობის ხარისხს და ამასთან, ხელს შეუწყობს რეფორმის მიმდინარეობის მონიტორინგს.

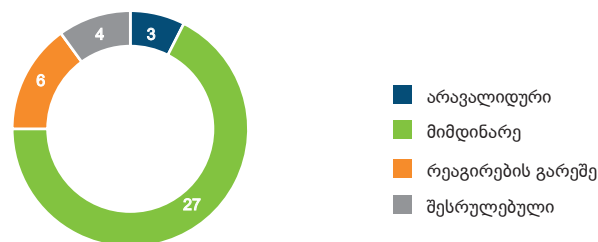
8. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გატარებული ჩაკომენდასიების შესრულების მდგომარეობა



2016 წლის ბიუჯეტის შესრულების პროცესში იდენტიფირებულ სისტემური ხასიათის ხარვეზებისა და ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ სულ გაცემულ იქნა 40 რეკომენდაცია. აღნიშნული რეკომენდაციების შესრულების სტატუსი მიმდინარე მდგომარეობით შემდეგია:

გასული წლის მსგავსად, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაცია რეკომენდაციების შესრულებასთან დაკავშირებით ზოგადი ხასიათისაა და ართულებს მათი შესრულების მდგომარეობის ანალიზსა და შეფასებას.

დიაგრამა 16. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ მოხსენებაში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა.





www.sao.ge
www.budgetmonitor.ge