



მოხსენება

საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის

შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ

შინაარსი

ზოგადი შეფასება და შეფასების საფუძვლები	4
შემაჯამებელი მიმოხილვა	5
1. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულება	9
2. მაკროეკონომიკური გარემოს მიმოხილვა და ფისკალური დისციპლინა.....	11
2.1 მაკროეკონომიკური გარემოს მიმოხილვა.....	11
2.2 ფისკალური დისციპლინა	17
3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები	20
3.1 საგადასახადო შემოსავლები.....	21
3.2 სხვა შემოსავლები	22
4. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები.....	24
4.1 საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში არსებული ხარვეზები.....	29
4.2 შრომის ანაზღაურება	45
4.3 საჯარო სამართლის იურიდიული პირები / არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები	47
4.4 პრეზიდენტისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდები.....	52
5. სახელმწიფო ფინანსური აქტივების მართვა	54
5.1 აქციები და სხვა კაპიტალი.....	55
5.2 სესხები	59
6. სახელმწიფო ვალის მართვა.....	61
6.1 სახელმწიფო ვალის ნაშთი	61
6.2 საგარეო წყაროებიდან მიღებული კრედიტები.....	67
7. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი	71
8. „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის „საქართველოს 2016 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.....	74
დასკვნა.....	76
დანართი	77
დანართი 1. სახელმწიფო საწარმოების მიერ გადახდილი დივიდენდები.....	77

დანართი 2. წლის ბოლოს გაცემული ავანსები - მაგალითები.....	78
დანართი 3. ბიუჯეტის დაზუსტება - მაგალითები.....	78
დანართი 4. ბიუჯეტის შესრულება - მაგალითები	80
დანართი 5. მთავრობის/პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდები - მაგალითები.....	81
დანართი 6. საინვესტიციო პროექტების შესრულება	83
დანართი 7. პროგრამული ბიუჯეტირება - მაგალითები	85
დანართი 8. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ მოხსენებაში“ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა	87

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: ა) საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში“; ბ) სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის თაობაზე სახელმწიფო ხაზინის მიერ მომზადებული ყოველთვიური, კვარტალური და წლიური ანგარიშები; გ) მხარჯავი დაწესებულებების (სამინისტროები, საჯარო სამართლის იურიდიული პირები და სხვ.) მიერ მომზადებული ფინანსური აღრიცხვისა და ანგარიშგების დოკუმენტები; დ) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტების მასალები და შედეგები; ე) საქართველოს ეროვნული ბანკის ანგარიშები და სტატისტიკური ინფორმაცია; ვ) საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ გამოქვეყნებული სტატისტიკური ინფორმაცია.
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 პასუხისმგებელი არიან საქართველოს მთავრობა და მხარჯავი დაწესებულებები; სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული სახსრების ხარჯვაზე, აღრიცხვასა და კონტროლზე პასუხისმგებელია შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულება.
სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პასუხისმგებლობა	მოხსენების სამართლებრივი საფუძვლებით განსაზღვრულ ფარგლებში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ამოწმებს საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსულობებისა და გადასახდელების მოცულობების საქართველოს მთავრობის ანგარიშში ასახვის სიზუსტესა და სისრულეს, აგრეთვე ხარჯების კანონიერებას.
ზოგადი შეფასება	სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, „საქართველოს 2017 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

- 2017 წელს ეკონომიკურმა ზრდამ (წინასწარი მაჩვენებელი) 5.0% შეადგინა და 0.5 პროცენტული პუნქტით გადააჭარბა პროგნოზირებულ მაჩვენებელს (4.5%);
- პროგნოზთან შედარებით პოზიტიური მიმართულებით შეიცვალა ასევე მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის მოცულობაც და მოსალოდნელი 10.2%-ის ნაცვლად, 8.6%-ს გაუტოლდა. აღნიშნული გამოწვეული იყო როგორც საქონლის, ასევე მომსახურების ექსპორტის მნიშვნელოვანი ზრდით, ასევე, უცხოეთიდან მიღებული გზავნილების ზრდის დადებითი ეფექტით;
- რაც შეეხება ინფლაციას, საშუალო წლიურმა მაჩვენებელმა 6.0% შეადგინა და 0.5 პროცენტული პუნქტით გადააჭარბა პროგნოზირებულ, ხოლო 2 პროცენტული პუნქტით მიზნობრივ ინფლაციას (4.0%);
- 2017 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში მიღებული შემოსულობების მოცულობამ 132 მლნ ლარით (1.1%-ით) გადააჭარბა გეგმურ მაჩვენებელს და 11,619 მლნ ლარი შეადგინა. ანალოგიურად, 45 მლნ ლარის გადაჭარბებით შესრულდა გადასახდელების ნაწილიც და 11,765 მლნ ლარს გაუტოლდა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში წარმოდგენილია შემდეგი სისტემური ხასიათის საკითხები, რომლებზეც მნიშვნელოვანია ყურადღების გამახვილება. კერძოდ:

- გასული წლებისაგან განსხვავებით, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილია ინფორმაცია ბიუჯეტის ბალანსისა (დეფიციტი) და სახელმწიფო ვალის წესების მოცულობებისა და მათი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით განსაზღვრულ ლიმიტებთან (3% და 60% შესაბამისად) მიმართების შესახებ, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. თუმცა, ანგარიში არ შეიცავს ინფორმაციას გადასახდელების წესთან დაკავშირებით (ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ჯამის ფარდობა მშპ-თან), რომელმაც 30.2% შეადგინა და გასული წლების მსგავსად, მცირედით გადაცდა 30%-იან ნიშნულს. მნიშვნელოვანია, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი იყოს ინფორმაცია ზღვრული მაჩვენებლიდან გადაცდომის მიზეზებისა და ნორმის ფარგლებში დაბრუნებისათვის გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ;
- რაც შეეხება სახელმწიფო ვალის წესს, 2017 წლის ბოლოს სახელმწიფო ვალის ნაშთმა მშპ-ის 44.6% შეადგინა და 2016 წლის მსგავსად, ისევ გადააჭარბა საქართველოს სოციალ-

ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“-ით დადგენილ 40%-იან ნიშნულს. აღნიშნულთან დაკავშირებით, მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ვალის მართვის სტრატეგიის არსებობა, რომლის გამოქვეყნება „საქართველოს კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგიის“ მიხედვით, 2016 წლის I კვარტალში იყო დაგეგმილი. თუმცა მიმდინარე მდგომარეობით არ გამოქვეყნებულა;

- აღსანიშნავია, 2017 წლის ბოლოს ბიუჯეტიდან გაწეული გადასახდელების მნიშვნელოვანი ზრდა, რაც განაპირობა სახელმწიფო საწარმოებში კაპიტალის მასშტაბურმა მიმართვამ და საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ წინასწარი ანგარიშსწორების სახით (ავანსად) გაცემულმა თანხებმა. ასიგნებების წლის ბოლოს დაჩქარებულ რეჟიმში ათვისება ქმნის საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გამოყენების 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;
- 2017 წლის გადასახდელების დაგეგმვის პროცესში მხარჯავი დაწესებულებისათვის განსაზღვრული ასიგნებების ზღვრული მოცულობები მნიშვნელოვნად იცვლებოდა 2016 წლის განმავლობაში შემუშავებული ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის (BDD-ის) სხვადასხვა ვარიანტებში. მიუხედავად იმისა, რომ ბიუჯეტის დაგეგმვა კომპლექსური პროცესია და ბუნებრივია BDD-ების სხვადასხვა ვერსიებს შორის განსხვავებების არსებობა, საყურადღებოა, სხვაობების სიხშირე და მოცულობა. ამასთან მიმართებაში მნიშვნელოვანია, ახსნა-განმარტებების არსებობა აღნიშნული ცვლილებების გამომწვევი მიზეზების შესახებ;
- შემდგომ გაუმჯობესებას საჭიროებს საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ფინანსთა სამინისტროში საბიუჯეტო განაცხადების წარდგენის პროცესი. ძირითად შემთხვევებში, უწყებების 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;
- აგრეგატულ დონეზე გადასახდელების შესრულების მაღალი მაჩვენებლის მიუხედავად, დაბალი ათვისებით ხასიათდება ცალკეული პროგრამები/ქვეპროგრამები. კერძოდ,

ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებაში 80%-ზე ნაკლები ათვისება აქვს 13 პროგრამას და 120 ქვეპროგრამას;

- სსიპ-ებთან დაკავშირებით, საყურადღებოა, წლის განმავლობაში მისაღები კანონმდებლობით ნებადართული (საკუთარი) შემოსავლების დაგეგმვის საკითხი. კერძოდ, 103 უწყების შემთხვევაში, საკუთარი წყაროებიდან მობილიზებულმა შემოსავლებმა 20%-ზე მეტით გადააჭარბა გეგმურ მაჩვენებლებს. მათ შორის, 17 უწყების შემთხვევაში საკუთარი შემოსავლები არ იყო დაგეგმილი, თუმცა წლის განმავლობაში მათ მიერ აკუმულირებულ იქნა 8.9 მლნ ლარი. ყოველივე აღნიშნული, მიუთითებს დაგეგმვის პროცესში არსებულ ხარვეზებზე;
- აღსანიშნავია, რომ 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 საერთოდ არ გამოყენებულა. ასეთ შემთხვევაში, მიზანშეწონილია, მხედველობაში იქნეს მიღებული აღნიშნული რესურსის სხვადასხვა პროექტებში გამოყენების ალტერნატიული დანახარჯები;
- სარეზერვო ფონდებთან დაკავშირებით, საყურადღებოა, ისეთი გადასახდელების დაფინანსება, რომლებიც სისტემატურ ხასიათს ატარებენ და სათანადოდ დაგეგმვის შემთხვევაში შესაძლებელი იქნებოდა მათი გათვალისწინება შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულებების ასიგნებებში ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე;
- რაც შეეხება შიდა საბიუჯეტო რესურსებიდან გაცემულ სესხებს, 2017 წლის ბოლოს არსებული ნაშთიდან (209.4 მლნ ლარი), 93% წარმოადგენს ძირი თანხის სახით ბიუჯეტის წინაშე არსებულ ვადაგადაცილებულ დავალიანებას. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, აღნიშნული მიმართულებით ქმედითი ზომების გატარება, რაც ხელს შეუწყობს სესხის გამცემი უწყებების ბალანსზე რიცხული ვადაგადაცილებული სასესხო დავალიანებების მოცულობის შემცირებას;
- საყურადღებოა ისეთი საინვესტიციო პროექტები, რომელთა 2017 წლის შესრულების მდგომარეობა დაბალია. კერძოდ, წლის ბოლოს ნულპროცენტო ათვისებით ხასიათდებოდა

10 საინვესტიციო პროექტი, ხოლო თავდაპირველ გეგმასთან მიმართებაში 70%-ზე დაბალი ათვისება ჰქონდა ასევე 10 პროექტს. შედეგად, 70%-ზე დაბალი ათვისების 12 საინვესტიციო კრედიტის ფარგლებში სულ გადახდილმა ვალდებულების გადასახადმა (Commitment fee) 1.7 მლნ ლარი შეადგინა;

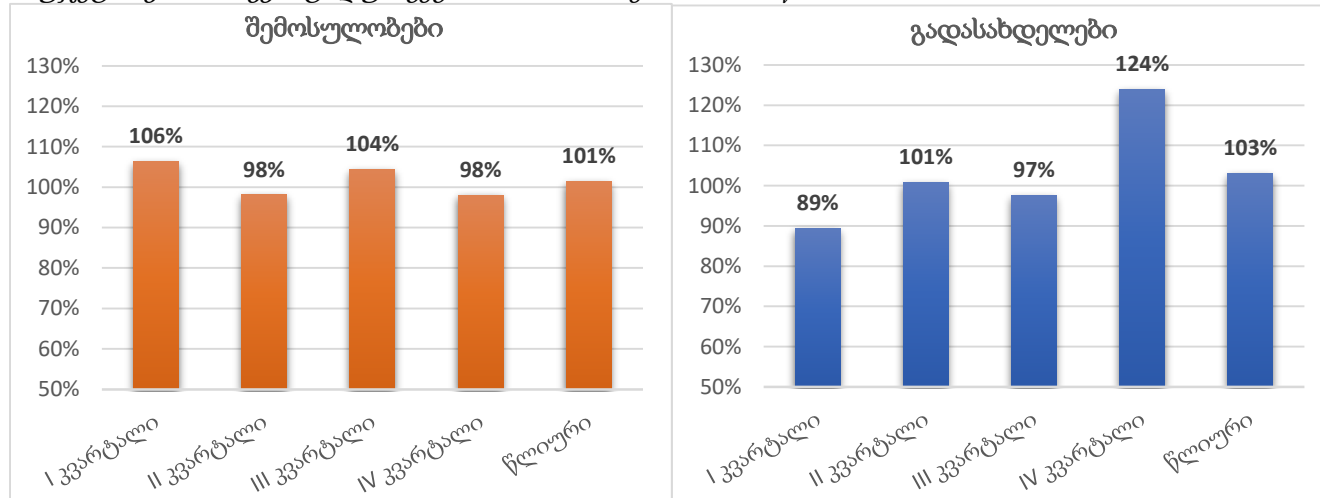
- რაც შეეხება პროგრამულ ბიუჯეტირებას, მისი მომზადების პროცესსა და პროგრამების შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციაში ჯერ კიდევ შეინიშნება მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რაც ართულებს, რიგ შემთხვევებში კი შეუძლებელს ხდის შეფასდეს პროგრამების ეფექტიანობა. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ გაგრძელდეს მუშაობა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მიმართულებით. ასევე, მიზანშეწონილია შემუშავდეს სამოქმედო გეგმა, სადაც გაწერილი იქნება რეფორმის ფარგლებში განსახორციელებელი კონკრეტული აქტივობები შესაბამისი ვადებითა და პასუხისმგებელი უწყებებით.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური შესრულების შესახებ“ მთავრობის ანგარიში მომზადებულია მოქმედი კანონმდებლობის დაცვით და ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით უტყუარად ასახავს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციას. ამასთანავე, ზემოთ ხსენებული საკითხების დარეგულირების მიზნით, მნიშვნელოვანია მოხსენებაში გაცემული რეკომენდაციების გათვალისწინება.

1. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულება

2017 წლის თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით შემოსულობები 11,457 მლნ ლარით, გადასახდელები კი 11,415 მლნ ლარით განისაზღვრა. შესაბამისად ნაშთის ცვლილების წლიური გეგმა 42 მლნ ლარს შეადგენდა. ფისკალური წლის განმავლობაში დაფიქსირდა შემოსულობების მობილიზების მაღალი მაჩვენებელი და პირველივე კვარტალში გეგმა გადაჭარბებით შესრულდა, რაც გამოწვეული იყო ეკონომიკური ზრდის დაგეგმილთან შედარებით მაღალი მაჩვენებლით. პირველ კვარტალში გეგმიდან ჩამორჩენით ხასიათდებოდა გადასახდელები. შედეგად, ნაშთის ცვლილება პირველ კვარტალში, 230 მლნ ლარით შემცირების ნაცვლად, 225 მლნ ლარით გაიზარდა. აღნიშნული ტენდენცია შენარჩუნდა მეორე კვარტალის განმავლობაშიც.

დიაგრამა 1. შემოსულობების და გადასახდელების კვარტალური/წლიური შესრულება თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონის კვარტალურ გეგმასთან მიმართებაში - 2017 წ.



ცხრილი 1. ნაშთის ცვლილება თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონის კვარტალურ გეგმასთან მიმართებაში - 2017 წ. (მლნ ლარი).

ნაშთის ცვლილება	I კვარტალი	II კვარტალი	III კვარტალი	IV კვარტალი
გეგმა	-229.7	146.0	-101.5	226.9
ფაქტი	225.0	66.6	94.3	-532.1
სხვაობა (ფაქტი - გეგმა)	454.7	-79.4	195.7	-758.9

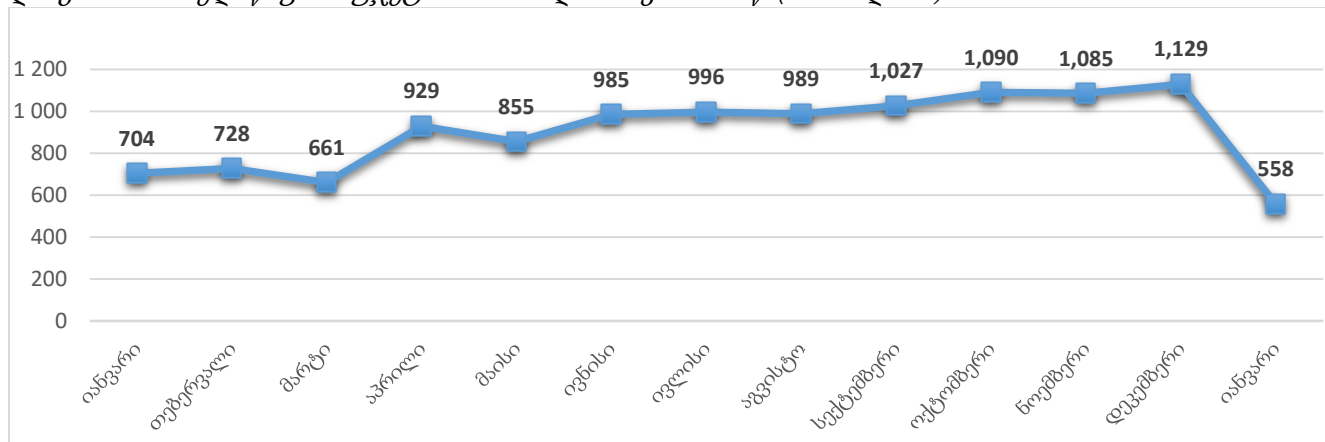
2017 წლის ბოლოს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელდა ცვლილება, რის შედეგადაც შემოსულობების გეგმა 11,487 ლარამდე (30 მლნ ლარით, 0.3%-ით), ხოლო გადასახდელების გეგმა 11,720 მლნ ლარამდე (305 მლნ ლარით, 2.7%-ით) გაიზარდა. ნამეტი გადასახდელების დაფინანსება კი ნაშთის ცვლილების ხარჯზე დაიგეგმა, რომლის წლიური გეგმაც 275 მლნ ლარით შემცირდა.

რაც შეეხება შესრულებას, 2017 წლის შემოსულობებისა და გადასახდელების ფაქტობრივმა მაჩვენებლებმა გადააჭარბა ბიუჯეტის კანონის ცვლილებით განსაზღვრულ გეგმას და შესაბამისად, 101.1% და 100.4%¹ შეადგინა.

ცხრილი 2. სახელმწიფო ბიუჯეტის აგრეგირებული მაჩვენებლების შესრულება - 2017 წ. (მლნ ლარი)

	2017 წ. ბიუჯეტის კანონი - თავდაპირველი (1)	2017 წ. ბიუჯეტის კანონი - ცვლილება (2)	2017 წ. ფაქტი (3)	(3)/(1) (%)	(3)/(2) (%)
შემოსულობები	11,457	11,487	11,619	101.4%	101.1%
გადასახდელები	11,415	11,720	11,765	103.1%	100.4%
ნაშთის ცვლილება	42	-233	-146	-350.5%	62.7%

დიაგრამა 2. სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთის დინამიკა - 2017 წ. (ათასი ლარი)



საყურადღებოა, რომ ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში მოცემული ინფორმაცია სახაზინო ანგარიშებზე 2017 წლის ბოლოს განთავსებული ნაშთების შესახებ არ ემთხვევა ხაზინიდან მიღებულ მონაცემებს, რაც ფინანსთა სამინისტროს განმარტებით, ტექნიკური ხასიათის ხარვეზს წარმოადგენს. კერძოდ, შესრულების ანგარიშის მიხედვით, სახაზინო ანგარიშებზე არსებული მთლიანი ნაშთის მოცულობა 2,810 მლნ ლარს შეადგენს. მოცემულ თანხაში დუბლირებულია კომერციულ ბანკებში რიცხული სახელმწიფო ბიუჯეტის, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა და ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და სსიპ/ა(ა)იპ-ების ნაშთები, შესაბამისად 555 მლნ, 180 მლნ და 181 მლნ ლარის ოდენობით, თუმცა 2017 წლის ბოლოს სახაზინო ანგარიშებზე არსებული ნაშთების ჯამური მოცულობა 1,894 მლნ ლარს შეადგენდა.

¹ ბიუჯეტის გადასახდელების გადაჭარბება გეგმურ მაჩვენებელთან მიმართებაში განპირობებულია მიზნობრივი გრანტებითა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვებით, რომელთა გადასახდელების გეგმაში გათვალისწინება არ ხდებოდა.

ცხრილი 3. 2017 წლის ბოლოს სახაზინო და კომერციული ბანკების ანგარიშებზე არსებული ნაშთები - (მლნ ლარი).

	სახელმწიფო ბიუჯეტი	ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა და ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტები	სსიპ/ა(ა)იპ-ების ნაშთი
ჯამური ნაშთი	558	316	384
მათ შორის			
კომერციულ ბანკებში განთავსებული თანხები	555	180	181

2. მაკროეკონომიკური გარემოს მიმოხილვა და ფისკალური დისციპლინა

2.1 მაკროეკონომიკური გარემოს მიმოხილვა

2017 წლის საპროგნოზო მაკროეკონომიკური მაჩვენებლები რამდენჯერმე დაკორექტირდა BDD-ების სხვადასხვა ვარიანტის ფარგლებში. აღსანიშნავია, რომ საპროგნოზო მაჩვენებლები საბოლოოდ მოდიფიცირდა 2017 წლის ბოლოს, ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების ეტაპზე. მიუხედავად იმისა, რომ თითქმის ყველა მაკროეკონომიკური ინდიკატორი გაიზარდა (მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის გარდა), ფაქტობრივმა მაჩვენებლებმა გადააჭარბეს პროგნოზებს.

ცხრილი 4. 2017 წლის მაკროეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლები სხვადასხვა წლების BDD-ების მიხედვით - (მლნ ლარი).

მაკროეკონომიკური მაჩვენებლები	BDD 2017-2020 პირველადი ვარიანტი	BDD 2017-2020 საბოლოო ვარიანტი	BDD 2018-2021 პირველადი ვარიანტი	BDD 2018-2021 საბოლოო ვარიანტი	ფაქტი
რეალური მშპ-ს ზრდის ტემპი	5.5%	4.0%	4.0%	4.5%	5.0%
ნომინალური მშპ (ლარი)	38,148	35,980	36,690	37,516	38,042
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე (აშშ დოლარი)	4,447	3,851	3,945	4,034	4,079
სამომხმარებლო ფასების ინდექსი (საშუალო პერიოდის განმავლობაში)	5.0%	4.0%	4.0%	5.5%	6.0%
მიმდინარე ანგარიში (პროცენტულად მშპ-თან)	-10.0%	-12.7%	-11.5%	-10.2%	-8.6%

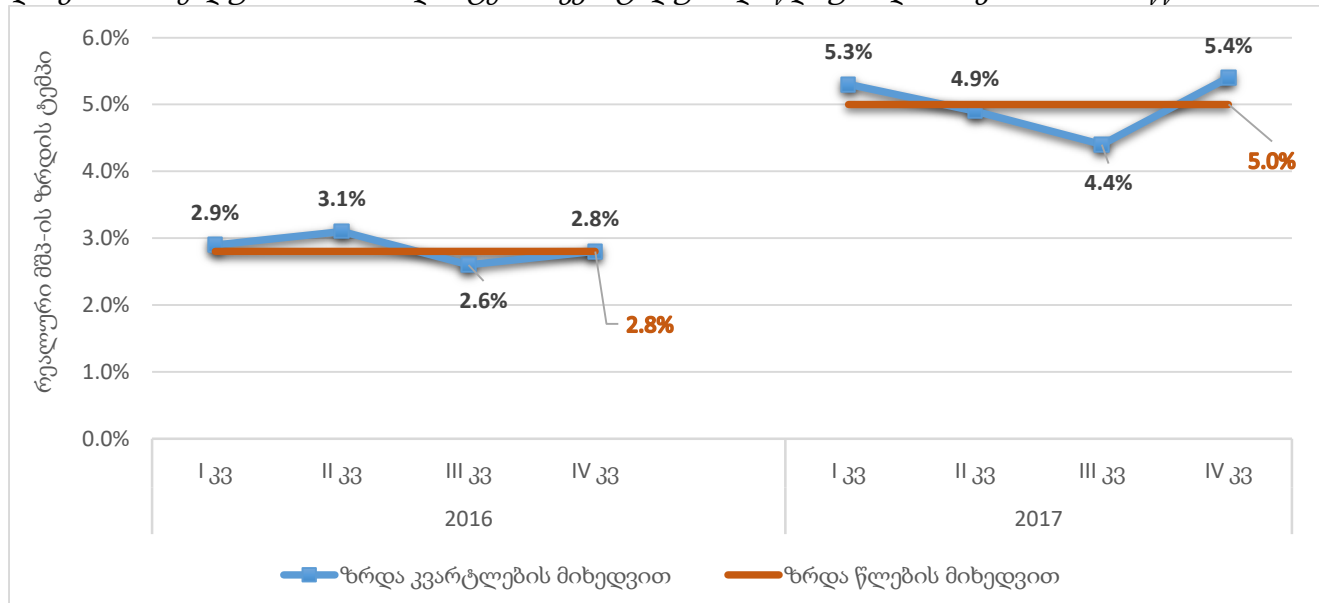
აღსანიშნავია, რომ 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველ კანონზე თანდართული “ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის” დოკუმენტით, 2017 წლისათვის განსაზღვრული პოზიტიური მოლოდინები ძირითად შემთხვევებში გამართლდა. კერძოდ, წინა

წელთან შედარებით გაიზარდა ექსპორტი (29%-ით) და გაუმჯობესდა როგორც ბიზნესის², ასევე მომხმარებელთა³ ნდობის ინდექსები.

□ ეკონომიკური ზრდა

2017 წლის ეკონომიკური ზრდის წინასწარი მაჩვენებელი 5.0%-ს შეადგენს და აჭარბებს როგორც პროგნოზირებულ, ასევე 2016 წლის ფაქტობრივ მაჩვენებელს (2.8%), რაც ძირითადად საგარეო ეფექტით იქნა განპირობებული.

დიაგრამა 3. რეალური მშპ-ის ზრდის ტემპის კვარტალური და წლიური დინამიკა - 2016-2017 წწ.



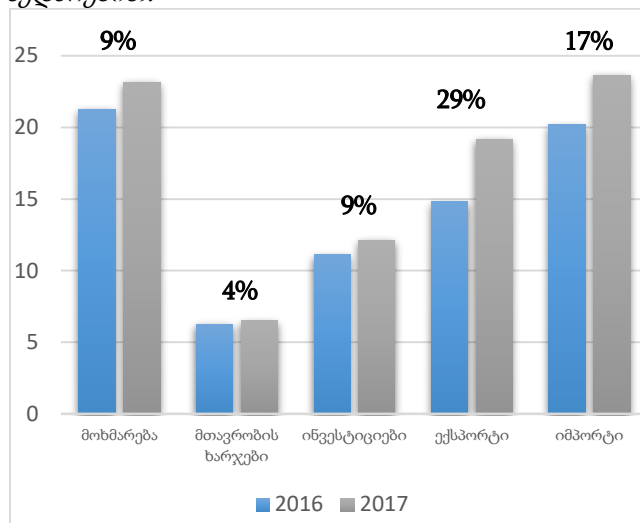
წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

კერძოდ, აღნიშნული ზრდა გამოიწვია კერძო მოხმარებისა (1.9 მლრდ ლარი, 9%-ით) და საქონლისა და მომსახურების ექსპორტის (4 მლრდ ლარი, 29%-ით) მაჩვენებლების პოზიტიურმა ცვლილებამ. რაც შეეხება მშპ-ის დარგობრივ სტრუქტურას, ყველაზე მასშტაბურად გაიზარდა ვაჭრობის, მშენებლობის, მრეწველობისა და ტრანსპორტის სფეროები.

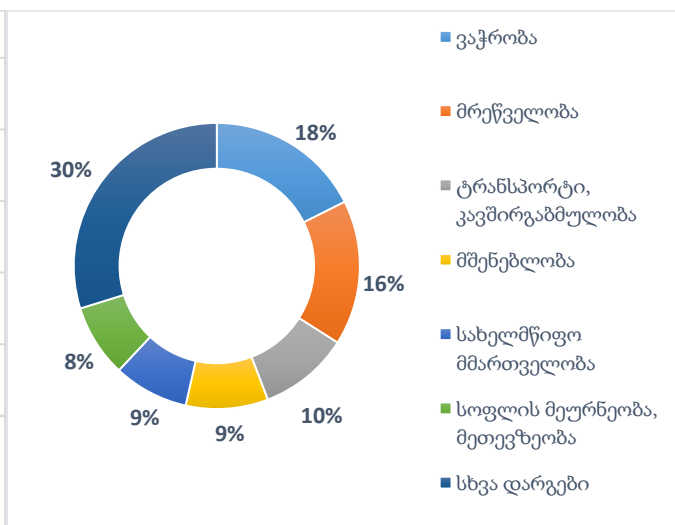
² ინდექსის 2017 წლის დეკემბრის მაჩვენებელი (28.2) 2016 წლის დეკემბერთან (17.6) შედარებით გაიზარდა 10.6 ინდექს პუნქტით. წყარო: ISET-ის კვლევითი ინსტიტუტი.

³ ინდექსის 2017 წლის დეკემბრის მაჩვენებელი 2016 წლის დეკემბერთან შედარებით გაიზარდა 8.7 ინდექს პუნქტით. წყარო: ISET-ის კვლევითი ინსტიტუტი.

დიაგრამა 4. 2017 წლის მშპ-ის კომპონენტები (მლრდ ლარი) და მათი ცვლილება 2016 წელთან შედარებით.



დიაგრამა 5. მშპ-ის დარგობრივი სტრუქტურა - 2017 წ.



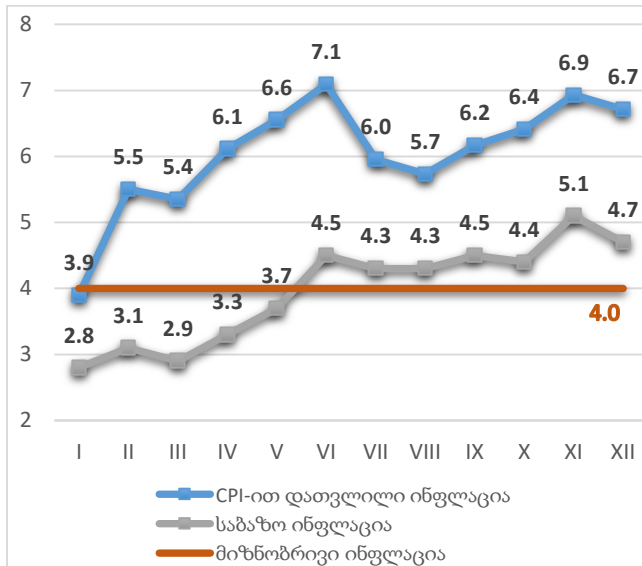
წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

□ ინფლაცია

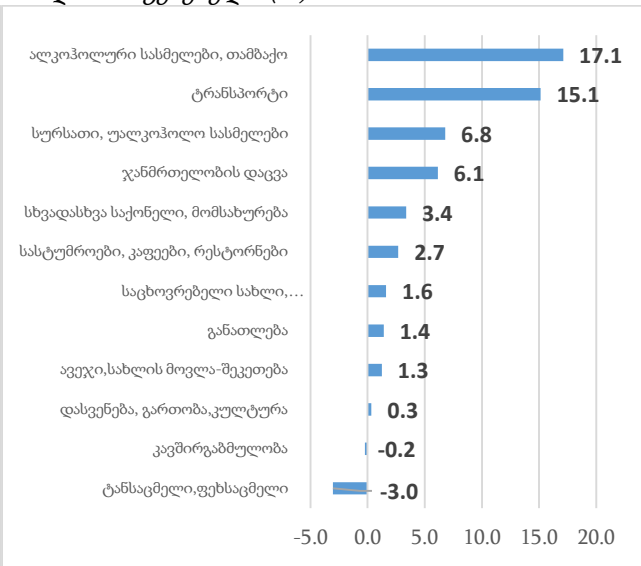
2017 წელს წლიურმა საშუალო ინფლაციამ 6.0% შეადგინდა და 2017 წლის ბიუჯეტის კანონით პროგნოზირებულ მაჩვენებელს (5.5%) 0.5%-ული პუნქტით გადააჭარბა. აღნიშნული გამოწვეული იყო ნავთობისა და სურსათის საერთაშორისო საბაზრო ფასების ზრდითა და აქციზის გადასახადის მატებით. შედეგად, სამომხმარებლო კალათაში ყველაზე მეტად გაიზარდა ტრანსპორტის, ალკოჰოლური სასმელებისა და თამბაქოს ფასები. შესაბამისად, საბაზო ინფლაცია⁴ მნიშვნელოვნად დაბალია სამომხმარებლო ფასების ინდექსით დათვლილ ინფლაციაზე და მხოლოდ მეორე კვარტლის შემდეგ აჭარბებს მიზნობრივ ინფლაციას.

⁴ საბაზო ინფლაცია - საბაზო ინფლაციის გაანგარიშება ხდება სამომხმარებლო კალათიდან შემდეგი საქონლისა და მომსახურების ჯგუფების გამორიცხვით: სურსათი და უალკოჰოლო სასმელები; ენერგომატარებლები; ადმინისტრირებადი ტარიფები; ტრანსპორტი (ცალკეული ტარიფები).

დიაგრამა 6. ინფლაციის მაჩვენებლები წინა წლის შესაბამის თვესთან შედარებით (%).



დიაგრამა 7. სამომხმარებლო კალათაში შემავალი სასაქონლო ჯგუფების ფასების საშუალო წლიური ზრდის მაჩვენებელი (%).

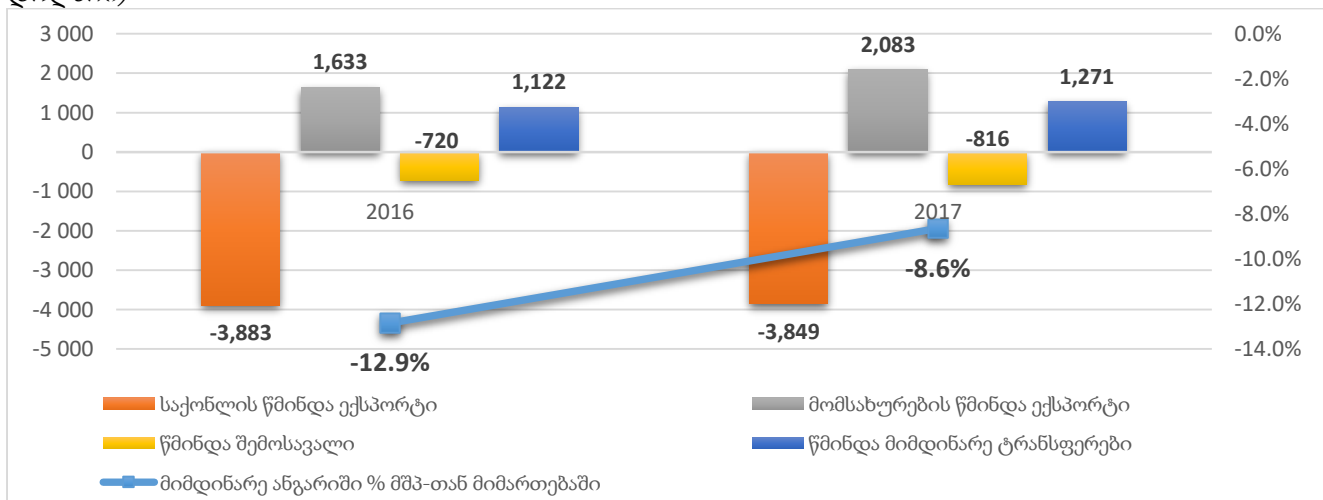


წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

□ მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი

2017 წელს მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტმა 8.6% შეადგინა და წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 29%-ით გაუმჯობესდა (537 მლნ აშშ დოლარი). აღნიშნული ზრდა გამოწვეულია როგორც საქონლის, ასევე მომსახურების ექსპორტის ზრდით. აღსანიშნავია, ასევე უცხოეთიდან გზავნილების ზრდის დადებითი ეფექტი. ამგვარად, მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტმა პროცენტულად მშპ-თან პროგნოზირებული -10.2%-ის ნაცვლად, -8.6% შეადგინა.

დიაგრამა 8. მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის და მისი კომპონენტების ცვლილება - 2016-2017 წწ. (მლნ აშშ დოლარი)

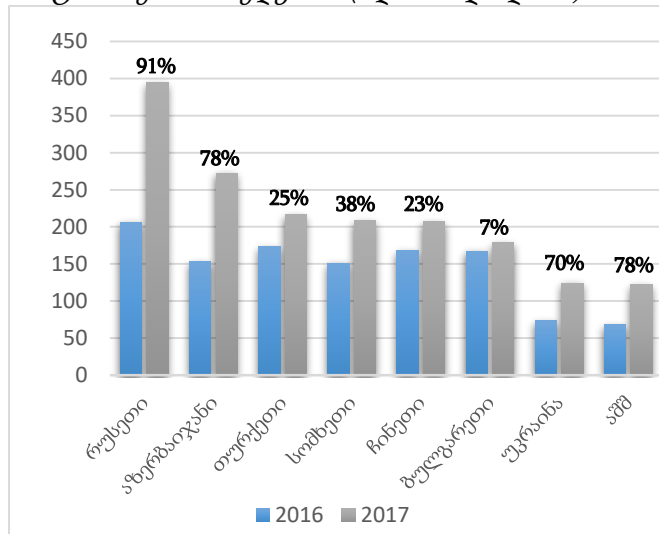


წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი (საგადასახდელო ბალანსი - BOP-6)

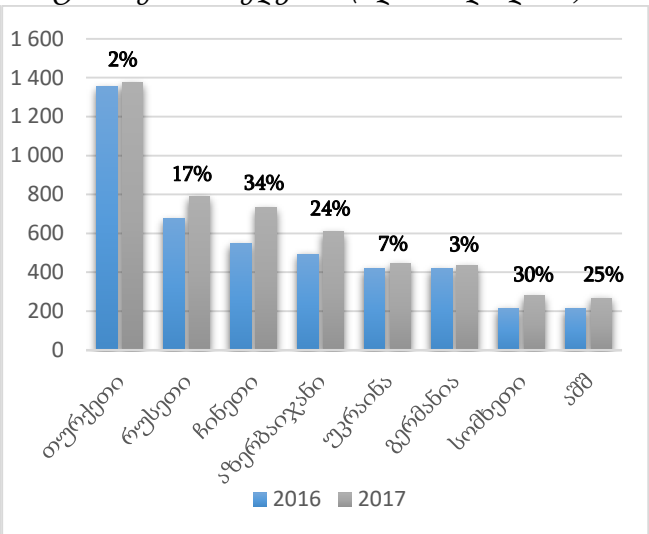
- **საგარეო ვაჭრობა**

სავაჭრო ბალანსის გაუმჯობესება გამოწვეული იყო სავაჭრო პარტნიორ ქვეყნებში ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებით. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ინფორმაციით, 2017 წელს საქონლით საგარეო სავაჭრო ბრუნვამ 10,711 მლნ აშშ დოლარი შეადგინა და 1,303 მლნ დოლარით (13.8%-ით) გადააჭარბა გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. მათ შორის, ექსპორტი 29.1%-ით, ხოლო იმპორტი 9.4%-ით გაიზარდა. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამებზე წარმოდგენილია საქონლის ექსპორტისა და იმპორტის მაჩვენებლების ცვლილება უმსხვილესი სავაჭრო პარტნიორების ჯგუფებისა და ქვეყნების ჯრილში.

დიაგრამა 9. ექსპორტის ზრდა უმსხვილესი სავაჭრო პარტნიორების მიხედვით - (მლნ აშშ დოლარი).

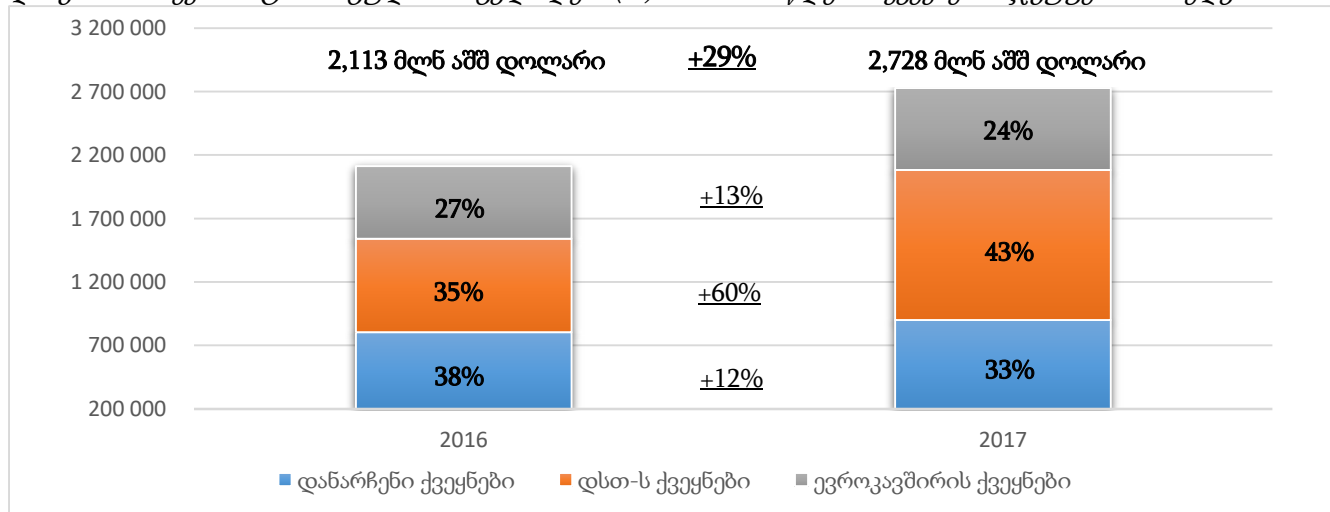


დიაგრამა 10. იმპორტის ზრდა უმსხვილესი სავაჭრო პარტნიორების მიხედვით - (მლნ აშშ დოლარი)

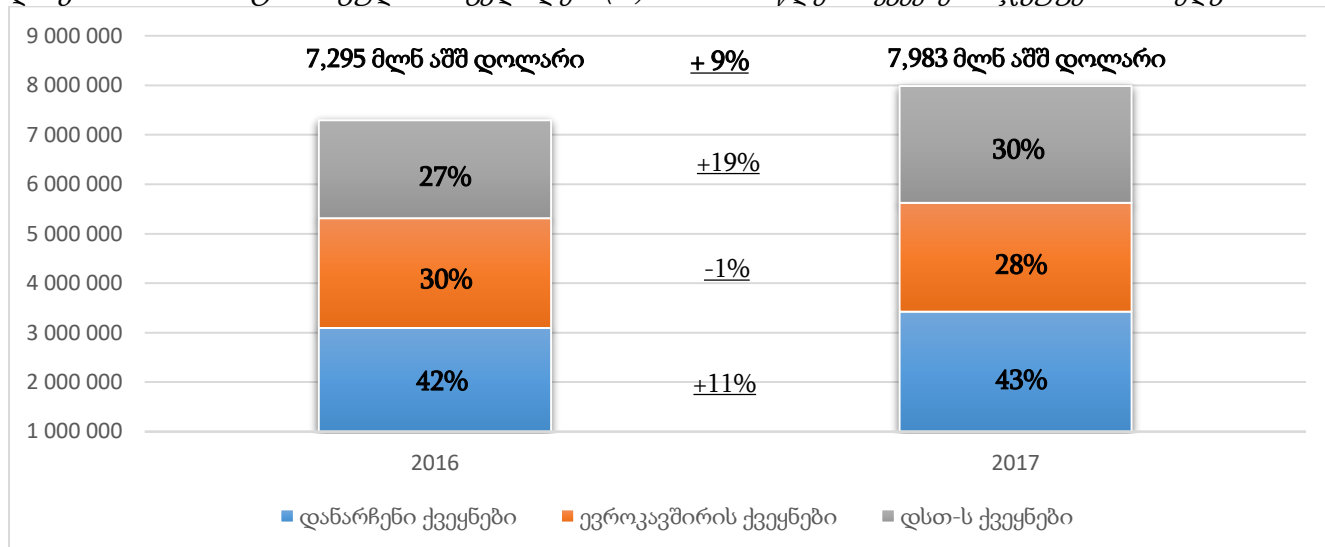


წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

დიაგრამა 11. ექსპორტის მოცულობის ცვლილება (%) 2016-2017 წლებში ქვეყნების ჯგუფების მიხედვით.



დიაგრამა 12. იმპორტის მოცულობის ცვლილება (%) 2016-2017 წლებში ქვეყნების ჯგუფების მიხედვით.

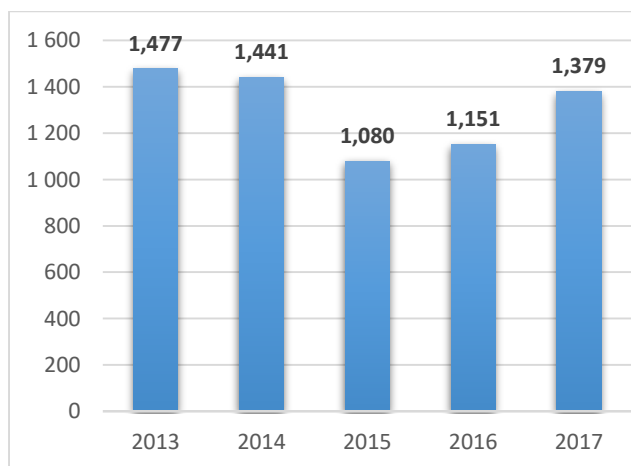


წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

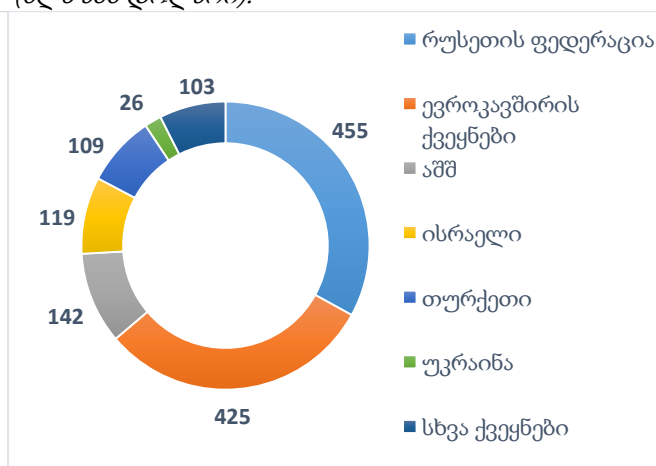
• გზავნილები

აღსანიშნავია, რომ წინა წელთან შედარებით 2017 წელს მნიშვნელოვნად გაიზარდა უცხოეთიდან მიღებული გზავნილები (228 მლნ აშშ დოლარი, 20%-ით) და 1,379 მლნ აშშ დოლარი შეადგინა, რამაც დადებითად იმოქმედა შიდა მოხმარების ზრდაზე. გზავნილების მოცულობით, გამომგზავნ ქვეყნებში ლიდერობს რუსეთი 33%-ით, თუმცა აღსანიშნავია, რომ 2016 წელთან შედარებით როგორც პროცენტულად, ასევე მოცულობითაც, მნიშვნელოვნად გაიზარდა გზავნილები ისრაელიდან (96%-ით, 58 მლნ აშშ დოლარი).

დიაგრამა 13. მიღებული უცხოური გზავნილების მოცულობა წლების მიხედვით - (მლნ აშშ დოლარი).



დიაგრამა 14. 2017 წელს მიღებული უცხოური გზავნილები გამომგზავნი ქვეყნების მიხედვით - (მლნ აშშ დოლარი).



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი

2.2 ფისკალური დისციპლინა

ფისკალური პოლიტიკის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად გრძელვადიან პერიოდში შემუშავებულია ფისკალური წესები. აღნიშნულს პრევენციული დატვირთვა აქვს, რათა ეკონომიკური აღმავლობისას მომეტებული ხარჯების გაწევით საფრთხე არ შეექმნას ეკონომიკის მდგრადობას ციკლური დაღმავლობის პერიოდში. საქართველოში მოქმედი ფისკალური წესები⁵ განსაზღვრულია საქართველოს პარლამენტის მიერ დამტკიცებული „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით.

დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ გასული წლებისაგან განსხვავებით, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილია ინფორმაცია ბიუჯეტის ბალანსისა (დეფიციტის) და სახელმწიფო ვალის⁶ წესების მოცულობებისა და მათი ორგანული კანონით განსაზღვრულ ლიმიტებთან (3% და 60% შესაბამისად) მიმართების შესახებ. თუმცა, ანგარიშში არ შეიცავს ინფორმაციას გადასახდელების წესის შესრულებისა და დადგენილ ზღვართან (30%) მის შესაბამისობასთან დაკავშირებით.

□ 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 დასკვნაში⁷.

⁵ - 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.

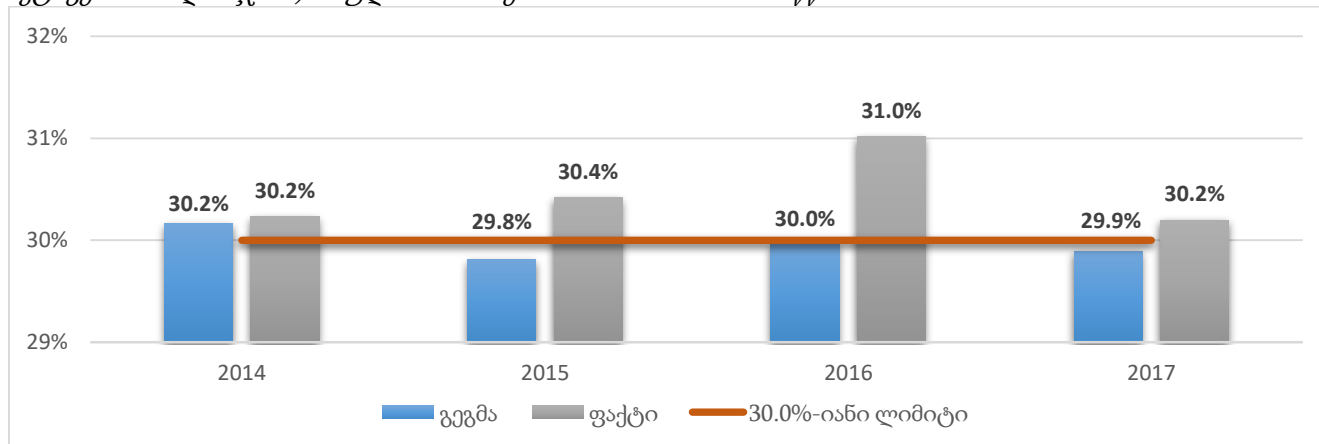
- სახელმწიფო ვალის წესი - სახელმწიფო ვალის ფარდობა მშპ-თან ნაკლები უნდა იყოს 60.0%-ზე.

- შემოსავლების წესი - ორგანული კანონი, აქციზის გარდა, ზღუდავს ნებისმიერი გადასახადის განაკვეთის გაზრდას.

⁶ სახელმწიფო ვალთან დაკავშირებით დეტალური ინფორმაცია წარმოდგენილია შესაბამის თავში.

⁷ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე (I წარდგენა).

დიაგრამა 15. 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 გაწევის მიზნით. ამასთან, წესი უზრუნველყოფს ნეგატიური ეკონომიკური შოკების შედეგად შემცირებული შემოსავლების დაბალანსებას და მნიშვნელოვნად აუმჯობესებს ფისკალურ მდგრადობას⁸.

საყურადღებოა, რომ ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში არ არის წარმოდგენილი ანგარიშგება აღნიშნული პარამეტრის ოდენობის⁹, ზღვრული ნიშნულიდან გადაცდომის მიზეზებისა და ნორმის ფარგლებში დაბრუნებისათვის გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ. გადასახდელების წესის ანგარიშგებასთან დაკავშირებით არსებულ ხარვეზებზე რამდენჯერმე იქნა ხაზგასმული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ¹⁰. აღნიშნულ საკითხზე ასევე ყურადღება გაამახვილა IMF-მა „საქართველოს ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასების“ ანგარიშში¹¹ და საქართველოს მთავრობის ფისკალური გამჭვირვალობის 2017-2020 სამოქმედო გეგმის მიხედვით, 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების დოკუმენტაციაში წარმოდგენილი უნდა იყოს სრულყოფილი ინფორმაცია ფაქტობრივ ფისკალურ აგრეგატებსა და დაგეგმილ მაჩვენებლებს შორის არსებულ სხვაობასთან და გადახრების მიზეზებთან დაკავშირებით.

⁸ Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy, IMF, 2015

⁹ ანგარიშში წარმოდგენილია ინფორმაცია მხოლოდ ნაერთი ბიუჯეტის სხვადასხვა მუხლების შესახებ.

¹⁰ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“, გვ. 243.

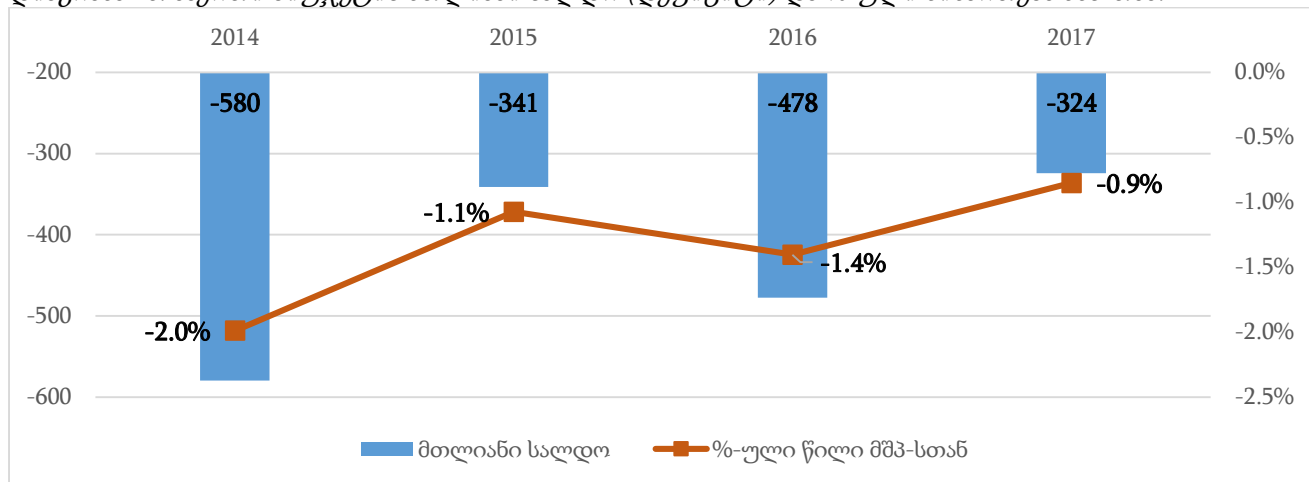
¹¹ Fiscal Transparency Evaluation, IMF, 2017.

აღსანიშნავია, რომ კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს, თუ რა ტიპის ღონისძიებები უნდა გატარდეს მთავრობის მიერ ფისკალური წლის ბოლოს ზღვრების დარღვევისას; ორგანული კანონი მოითხოვს მხოლოდ მომავალი წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის გეგმური პარამეტრების დადგენილ ლიმიტებთან შესაბამისობას და ასეთის არარსებობის შემთხვევაში, საქართველოს მთავრობა ვალდებულია შეიმუშაოს და საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგინოს შემდგომი ორი წლის ბიუჯეტების მაჩვენებლები, რომლებიც უნდა ითვალისწინებდეს მოცემულ პერიოდში დადგენილ ზღვრებში დაბრუნების გეგმას.

□ ბიუჯეტის ბალანსის წესი (ბიუჯეტის დეფიციტი)

წარმოდგენილი ანგარიშების მიხედვით, **ბიუჯეტის დეფიციტმა** 2017 წლის ბოლოს -324 მლნ ლარი შეადგინა და მშპ-ს -0.9%-ს გაუტოლდა. შესაბამისად, იგი აკმაყოფილებს ორგანული კანონით დადგენილ 3.0%-იან ლიმიტს. თუმცა აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის კანონით დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებელი -0.5%-ით იყო განსაზღვრული. ფაქტობრივი მაჩვენებლის გაუარესება ძირითადად „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის გადაჭარბებით შესრულებამ განაპირობა.

დიაგრამა 16. ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდო (დეფიციტი) და %-ული მიმართება მშპ-თან.



დეფიციტის მაჩვენებელი გაიანგარიშება საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოს 2001 წლის (GFSM 2001) ვარიანტის მიხედვით. თუმცა, საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან არსებული პროგრამის ფარგლებში, ფისკალური ჩარჩოს ინდიკატორად გამოიყენება მოდიფიცირებული დეფიციტი და ითვალისწინებს ფინანსური

აქტივების ცვლილებასაც¹². აღნიშნული მეთოდით დათვლილი დეფიციტი მცირედით გაუმჯობესდა 2016 წლის მაჩვენებელთან შედარებით (-3.0%) და -2.9%-ს გაუტოლდა.

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.

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 5. 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი).

	2017 წლის ბიუჯეტის კანონი		2017 წლის ფაქტიური შესრულება	შესრულების წილი დამტკიცებულ გეგმასთან (%)	
	თავდაპირველი	ცვლილება		თავდაპირველი	ცვლილება
საგადასახადო შემოსავლები	8,820,000	8,980,000	8,991,308	101.9%	100.1%
გრანტები	284,460	331,160	350,602	123.3%	105.9%
სხვა შემოსავლები	385,000	385,000	408,417	106.1%	106.1%
შემოსავლები	9,489,460	9,696,160	9,750,327	102.7%	100.6%

¹² მსხვილი საინვესტიციო პროექტების დიდი ნაწილი სახელმწიფო საწარმოების მიერ ხორციელდება და შესაბამისი სახსრები ასახულია „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლში.

3.1 საგადასახადო შემოსავლები

„შემოსავლების“ მუხლის ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან გადაჭარბებით შესრულება ძირითადად განაპირობა დიდი მოცულობის საგადასახადო შემოსავლების მობილიზებამ, რაც დაგეგმილთან შედარებით მაღალი ეკონომიკური 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, აღნიშნული თავდაპირველი საპროგნოზო მაჩვენებლის შედარებით პესიმისტურ დაგეგმვაზე მიუთითებს:

- მოგების გადასახადის 2017 წლის თავდაპირველი საპროგნოზო მოცულობა 681 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა, ბიუჯეტში განხორციელებული ცვლილებით¹³, 740 მლნ ლარამდე (8.7%-ით) გაიზარდა. ფაქტობრივად მიღებულ იქნა 756.6 მლნ ლარის ოდენობის მოგების გადასახადი, რაც 16.6 მლნ ლარით (2.2%-ით) აჭარბებს დაკორექტირებულ, ხოლო 75.6 მლნ ლარით (11.1%-ით) თავდაპირველად განსაზღვრულ გეგმას. საპროგნოზო მაჩვენებლიდან გადაცდომა გარკვეულწილად განაპირობა საგადასახადო კოდექსში განხორციელებულმა რეფორმამ (ე.წ. ესტონური მოდელის დანერგვამ), რომელიც ამოქმედდა 2017 წლის 1 იანვრიდან;
- დამატებული ღირებულების გადასახადი ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 3,779 მლნ ლარის დონეზე დაიგეგმა, თუმცა 4,020 მლნ ლარამდე (6.4%-ით) გაიზარდა კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად. ფაქტიურად მობილიზებული დღგ-ს მოცულობამ კი 4,123 მლნ ლარი შეადგინა და 102.6 მლნ ლარით (2.6%-ით) გადააჭარბა დაკორექტირებულ, ხოლო 343.6 მლნ ლარით (9.1%-ით) თავდაპირველად განსაზღვრულ გეგმას.

ცხრილი 6. სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების შესრულება - 2017 წ. (ათასი ლარი)

	2017 წლის ბიუჯეტის კანონი		2017 წლის ფაქტიური შესრულება	შესრულების წილი დამტკიცებულ გეგმასთან (%)	
	თავდაპირველი	ცვლილება		თავდაპირველი	ცვლილება
საშემოსავლო გადასახადი	2,570,000	2,570,000	2,525,971	98.3%	98.3%
მოგების გადასახადი	681,000	740,000	756,556	111.1%	102.2%
დღგ	3,779,000	4,020,000	4,122,613	109.1%	102.6%

¹³ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში 2017 წლის 1 დეკემბერს განხორციელებული ცვლილება.

აქციზი	1,627,000	1,435,000	1,450,922	89.2%	101.1%
იმპორტის გადასახადი	76,000	65,000	71,619	94.2%	110.2%
სხვა გადასახადი	87,000	150,000	63,619	73.1%	42.4%
საგადასახადო შემოსავლები	8,820,000	8,980,000	8,991,299	101.9%	100.1%

ბიუჯეტის კანონით „სხვა გადასახადების“ მუხლის გეგმური მაჩვენებელი 87 მლნ ლარის მოცულობით განისაზღვრა, რაც ცვლილების შედეგად 150 მლნ ლარამდე (72.4%-ით) გაიზარდა. ფაქტობრივად მიღებულმა შემოსავლებმა 63.6 მლნ ლარი და გეგმის 42.4% შეადგინა.

აღსანიშნავია, რომ 2016 წელთან შედარებით მნიშვნელოვნად შემცირდა (463 მლნ ლარით, 87.9%-ით) წლის ბოლოს „სხვა გადასახადების“ მუხლში აკუმულირებული დაუკლასიფიცირებელი საგადასახადო შემოსავლების მოცულობა, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს, თუმცა ამ მუხლის ზუსტი საპროგნოზო მაჩვენებლის განსაზღვრა ისევ გამოწვევას წარმოადგენს.

3.2 სხვა შემოსავლები

სხვა შემოსავლების 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.

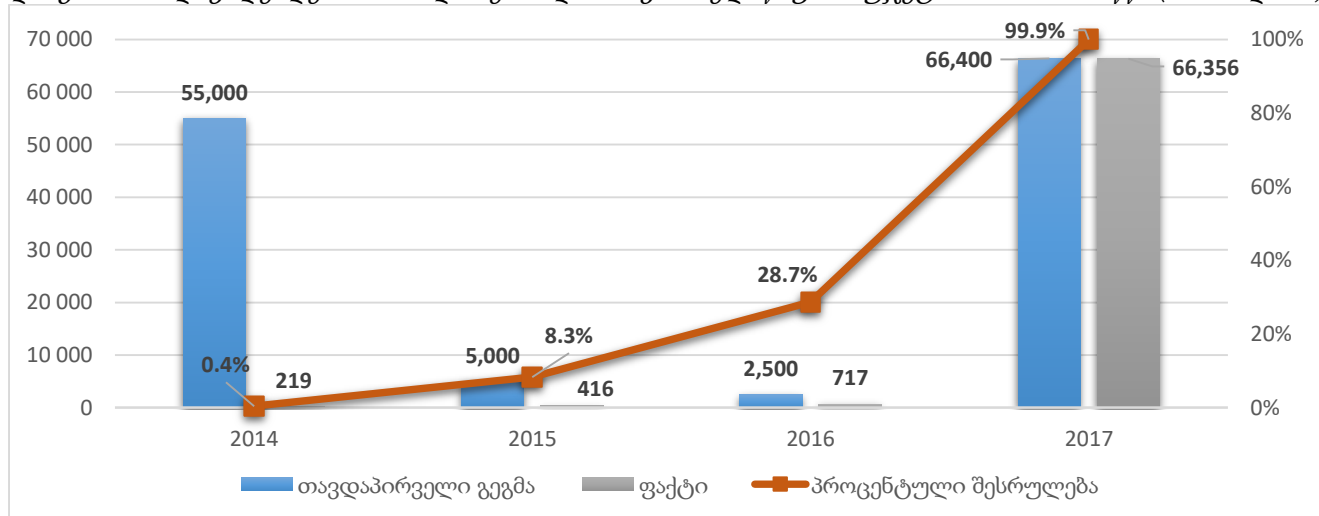
ცხრილი 7. სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლების შესრულება - 2017 წ. (ათასი ლარი).

	2017 წლის ბიუჯეტის კანონი		2017 წლის ფაქტიური შესრულება	შესრულების წილი დამტკიცებულ გეგმასთან (%)	
	თავდაპირველი	ცვლილება		თავდაპირველი	ცვლილება
შემოსავლები საკუთრებიდან	127,400	134,000	141,779	111.3%	105.8%
პროცენტები	46,000	52,000	57,811	125.7%	111.2%
დივიდენდები	66,400	66,400	66,356	99.9%	99.9%
რენტა	15,000	15,600	17,612	117.4%	112.9%
საქონლის და მომსახურების რეალიზაცია	80,200	91,000	99,672	124.3%	109.5%
სანქციები (ჯარიმები და საურავები)	60,000	54,000	55,258	92.1%	102.3%
ნებაყოფლობითი ტრანსფერები, გრანტების გარეშე	2,400	15,000	19,588	816.2%	130.6%
შერეული და სხვა არაკლასიფ. შემოსავლები	115,000	91,000	92,120	80.1%	101.2%
სხვა შემოსავლები	385,000	385,000	408,417	106.1%	106.1%

სხვა შემოსავლების კუთხით საყურადღებოა შემდეგი საკითხები:

- **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 ნაშთიდან¹⁴ 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. წინა წლებისაგან განსხვავებით, 2017 წელს ბიუჯეტში დივიდენდი მომართა ეროვნულმა ბანკმა, 65 მლნ ლარის ოდენობით, რაც შემოსული თანხის 98%-ს შეადგენს. დარჩენილი ნაწილი, 1.36 მლნ ლარი, კი მომართა 19-მა სახელმწიფო საწარმომ.

დიაგრამა 17. დივიდენდების მობილიზების დინამიკა სახელმწიფო ბიუჯეტში - 2014-2017 წწ. (ათასი ლარი)



დივიდენდების გამანაწილებელი კომისიის¹⁵ მიერ განსაზღვრული სახელმწიფო საწარმოების წმინდა მოგებიდან მისაღები დივიდენდების ბიუჯეტში მომართვის საკითხი ისევ პრობლემად რჩება. კერძოდ, 2015 წლის 14 დეკემბერს გამართულ კომისიის სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილებით, 2016 წლის ბოლომდე სახელმწიფო ბიუჯეტში უნდა მომართულიყო 1.5 მლნ ლარის ოდენობის დივიდენდი, თუმცა 2017 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, ფაქტიურად

¹⁴ 2017 წლის ივლისიდან ფინანსთა სამინისტროს ფულადი სახსრების პროგნოზირებისა და მართვის დეპარტამენტი აქტიურად ახორციელებს ბიუჯეტის ნაშთის აუქციონის გზით განთავსებას კომერციული ბანკებში, დეპოზიტებზე, საპროცენტო შემოსავლის მიღების მიზნით.

¹⁵ სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების მიზნით შექმნილი კომისია.

ბიუჯეტში მობილიზდა მხოლოდ 45%. აღსანიშნავია, რომ 2016 წელს საერთოდ არ გამართულა კომისიის სხდომა, ხოლო 2017 წელს გამართულ ორ სხდომაზე¹⁶ დეტალურად არ განხილულა 2015 წელს მიღებული გადაწყვეტილებების შეუსრულებლობის საკითხი.

2017 წელს გამართული კომისიის სხდომის გადაწყვეტილებით, ბიუჯეტში უნდა მიმართულიყო 1.2 მლნ ლარი, რომელიც 96%-ით შესრულდა. დანართ 1-ში მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია 2015 და 2017 წლებში კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების ნაწილობრივ ან სრულად შეუსრულებლობის შემთხვევები, რომლის ანალიზითაც დგინდება, რომ 2017 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართად საწარმოებს დივიდენდების სახით დავალიანებად ერიცხებათ 903 ათასი ლარი (დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 1-ში).

დადებითად უნდა შეფასდეს 2017 წლის განმავლობაში კომისიის ორი სხდომის გამართვა, თუმცა აღნიშნულთან ერთად ასევე მნიშვნელოვანია, რომ კომისიის სხდომებზე განიხილებოდა მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შეუსრულებლობის შემთხვევები და აღსრულების მიმართულებით არსებული სისტემური ხასიათის ხარვეზების აღმოფხვრის გზები.

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროსა და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს:

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

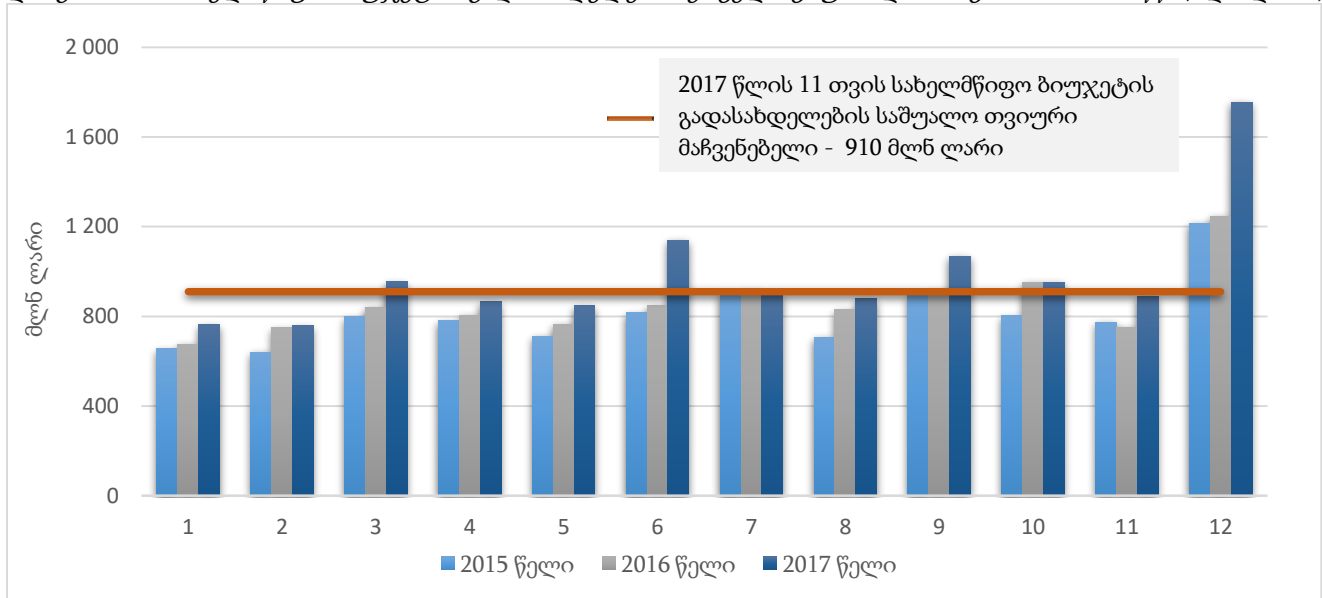
4. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

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 მეტ-ნაკლებად შემცირების ტენდენციით ხასიათდებოდა, 2017

¹⁶ გაიმართა 2017 წლის 9 ივნისსა და 2017 წლის 18 აგვისტოს.

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 თითქმის ყველა კომპონენტი (პროცენტის გარდა).

დიაგრამა 18. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ყოველთვიური დინამიკა - 2015-2017 წწ. (მლნ ლარი)



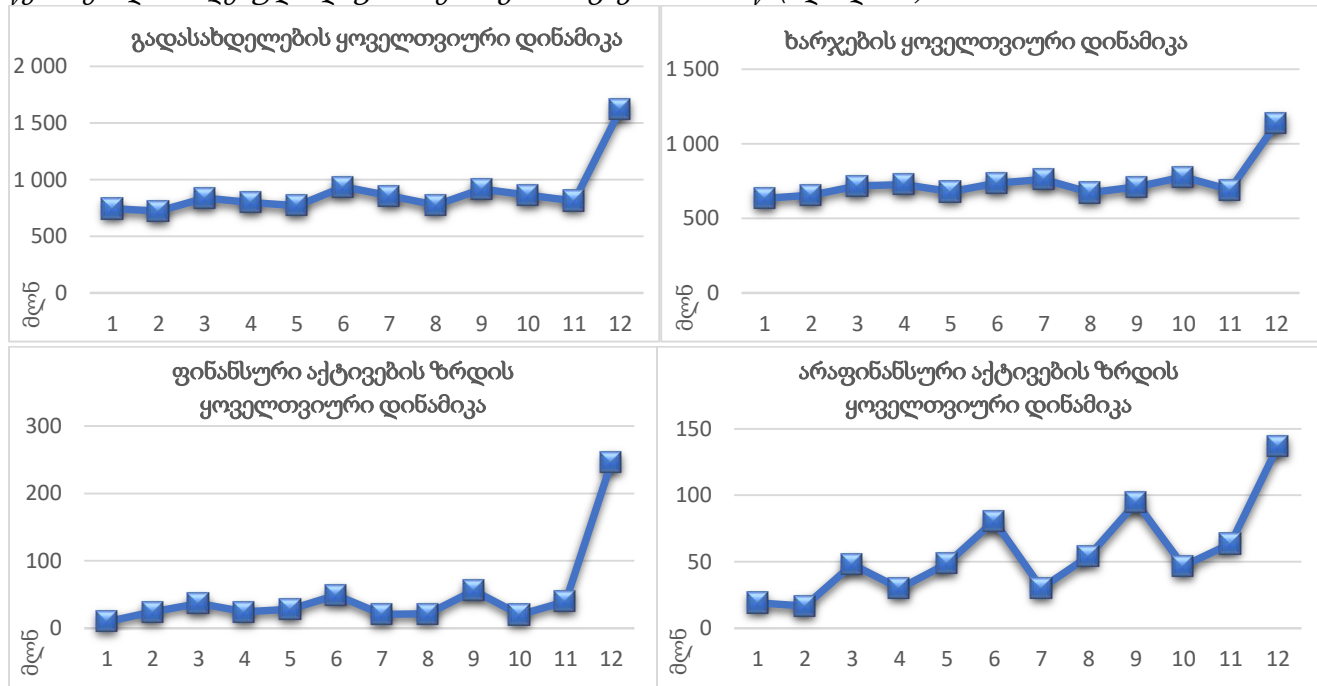
ცხრილი 8. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების შესრულება - 2017 წ. (მლნ ლარი)

	2017 წლის დეკემბრის ათვისება	2017 წლის 11 თვის საშუალო ათვისება	დეკემბრის თვის მაჩვენებლის ფარდობა 11 თვის საშუალო მაჩვენებელთან (%)
სულ გადასახდელები	1,754.8	910.0	192.8%
ხარჯები	1,206.8	742.3	162.6%
შრომის ანაზღაურება	135.3	113.6	119.1%
საქონელი და მომსახურება	185.1	96.7	191.4%
პროცენტი	31.2	40.5	77.1%
სუბსიდიები	71.0	37.7	188.1%
გრანტები	321.3	93.2	344.9%
სოციალური უზრუნველყოფა	310.3	274.0	113.3%
სხვა ხარჯები	152.5	86.6	176.2%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	169.1	73.0	231.8%
ფინანსური აქტივების ზრდა	277.5	57.1	486.1%
ვალდებულებების კლება	101.2	37.6	268.9%

გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების შესრულება ნაწილობრივ დამოკიდებულია საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების დინამიკაზე,

თუმცა გადასახდელებისა და მისი კომპონენტების ყოველთვიური დინამიკა საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების გამორიცხვით¹⁷, ზემოთ მოყვანილი ტენდენციის ანალოგიურია და 2017 წლის დეკემბერში გაწეული გადასახდელების მოცულობა, 11 თვის საშუალოთვიურ მაჩვენებელს 97%-ით აღემატება.

დიაგრამა 19. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელებისა და მისი კომპონენტების დინამიკა საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების გამორიცხვით - 2017 წ. (მლნ ლარი).

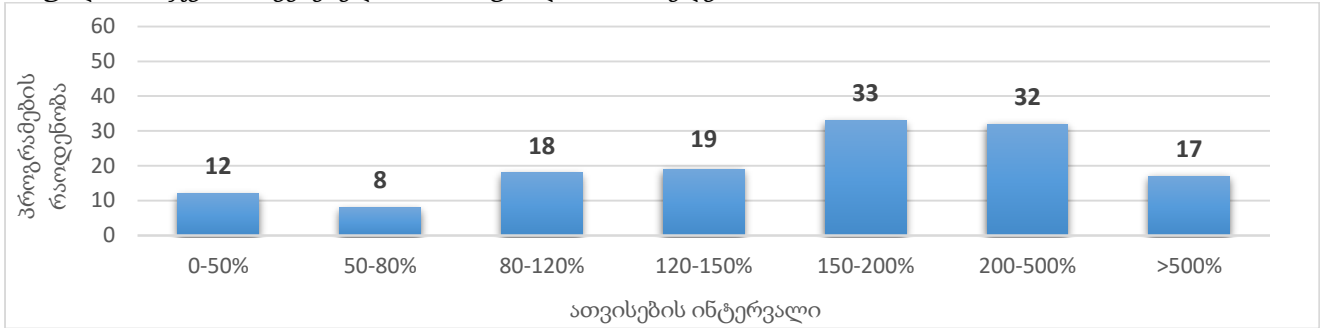


რაც შეეხება გადასახდელების კომპონენტებს, „ხარჯების“ მუხლით ათვისებული საბიუჯეტო რესურსის მოცულობა 11 თვის საშუალოთვიურ მაჩვენებელს 61%-ით აჭარბებს. წლის ბოლოს კიდევ უფრო მკვეთრი ზრდით ხასიათდება ფინანსური და არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლები, სადაც ზემოხსენებული მაჩვენებელი, შესაბამისად, 720%-სა და 183%-ს შეადგენს.

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 აჭარბებს 11 თვის საშუალო მაჩვენებელს.

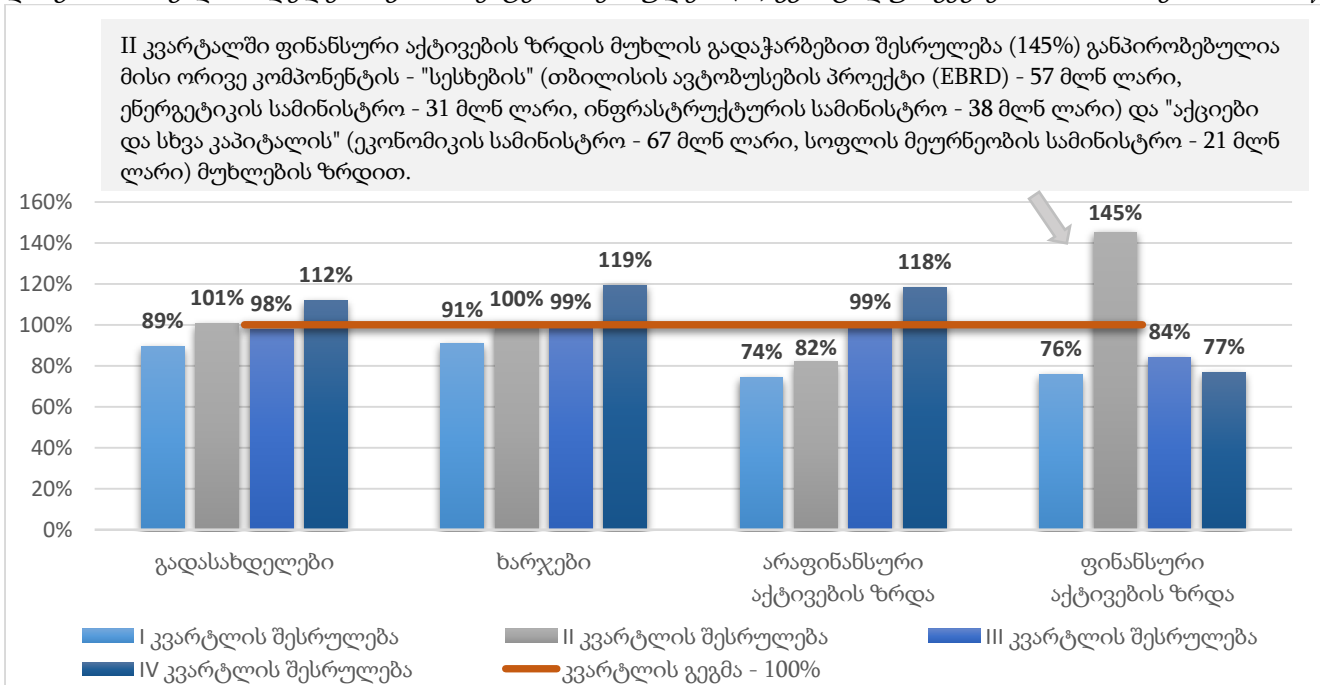
¹⁷ საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების ათვისების დინამიკა რიგ შემთხვევებში, შესაძლოა დამოკიდებული იყოს გარე ფაქტორებზე. ამავ მიზეზით, აღნიშნულ კონტექსტში არაა განხილული სახელმწიფო ბიუჯეტის ვალდებულებების კლება.

დიაგრამა 20. 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. კერძოდ, მეოთხე კვარტალში გაწეული გადასახდელების ფაქტობრივმა მოცულობამ კვარტლის გეგმას 11.8%-ით გადააჭარბა, რაც ძირითადად „ხარჯების“ და „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლების შესაბამის გეგმებზე 19.4%-ით და 18.2%-ით გადაჭარბებით იქნა განპირობებული. მაშინ როდესაც, პირველ კვარტალში „ხარჯების“ მუხლი 9.2%-ით ჩამორჩა გეგმას, „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი კი პირველ და მეორე კვარტლებში, შესაბამისად 25.8% და 17.9%-ით. შედეგად, საწყისი კვარტლების განმავლობაში დაბალი ათვისების მაჩვენებელი დაკომპენსირდა მეოთხე კვარტალში და ათვისებული სახსრები სრულად იქნა დახარჯული დეკემბრის თვეში.

დიაგრამა 21. გადასახდელების კომპონენტების შესრულება (%) კვარტალურ გეგმებთან მიმართებაში - 2017 წ.



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. აღსანიშნავია, რომ ხშირ შემთხვევაში, საბიუჯეტო წლის ბოლოს ავანსების სახით ადგილი ჰქონდა ისეთი ღონისძიებების დაფინანსებას ან საქონლის/მომსახურების შესყიდვას, რომელთა გადახდის აუცილებლობა საჯარო უწყების წინაშე იმ მომენტისათვის არ იდგა და ემსახურებოდა დარჩენილი საბიუჯეტო რესურსის ათვისებას (*დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 2-ში*).

2017 წლის დეკემბერში, ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად რიგ სამინისტროებს გამოეყო დამატებითი ასიგნებები, რომლებიც ემსახურებოდა მათ მმართველობაში შემავალ სახელმწიფო საწარმოებში კაპიტალის გაზრდას, 2018 წლის განმავლობაში განსახორციელებელი ღონისძიებების დასაფინანსებლად. შედეგად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს საწარმოებზე გადარიცხულმა თანხებმა მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა ბიუჯეტის გადასახდელების მაჩვენებლის ზრდის ტენდენციაში, კერძოდ: ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებით საწარმოებში კაპიტალის გაზრდის მიზნით *ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს* ასიგნებები გაიზარდა 106 მლნ ლარით, *ენერგეტიკის სამინისტროს* ასიგნებები 65 მლნ ლარით, *სოფლის მეურნეობის სამინისტროს* ასიგნებები 55 მლნ ლარით¹⁸, *სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს* ასიგნებები 10 მლნ ლარით¹⁹.

მიუხედავად იმისა, რომ ცალკეულ შემთხვევებში ფისკალური წლის ბოლოს ბიუჯეტის გადასახდელების ზრდა შეიძლება დაკავშირებული იყოს ობიექტურ გარემოებებთან, აუთვისებელი რესურსის ჭარბი გამოყენება წლის ბოლოს საჯარო ფინანსების მართვაში არსებულ სისტემურ ხარვეზებზე მიუთითებს და ქმნის საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს. აღნიშნული საკითხის პრობლემატურობა ხაზგასმულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გასული წლების მოხსენებებშიც.

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

¹⁸ აქედან, 20 მლნ ლარი გადარიცხულ იქნა შპს „მექანიზატორისთვის“, ხოლო 35 მლნ ლარი შპს „საქართველოს მელორაციისთვის“.

¹⁹ 27 დეკემბერს გადარიცხული იქნა შპს „სპორტმშენსერვისისთვის“.

ფისკალური წლისათვის (Carry-Over მექანიზმი²⁰)“, მიმოხილულია ამ მიმართულებით არსებული ერთ-ერთი მიდგომის საერთაშორისო გამოცდილების მაგალითები.

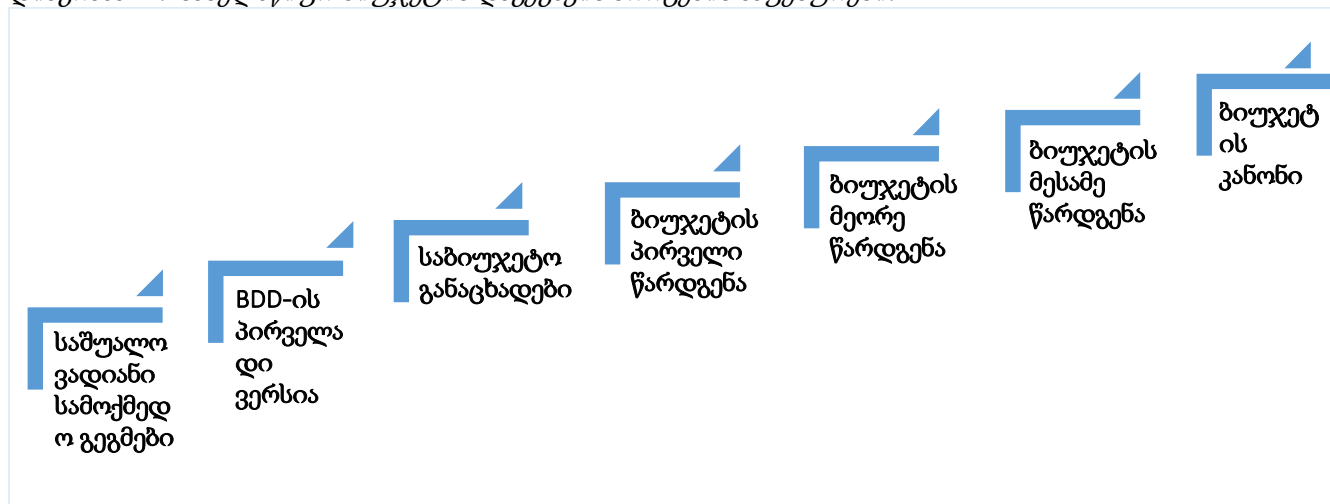
4.1 საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში არსებული ხარვეზები

მიუხედავად იმისა, რომ საბიუჯეტო პროცესის დახვეწის მიმართულებით ბოლო ათწლეულის განმავლობაში არაერთი წარმატებული რეფორმა განხორციელდა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული ანალიზით, საბიუჯეტო ორგანიზაციების ჭრილში ისევ ვლინდება ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში არსებული სისტემური ხასიათის ხარვეზები, რაც გამოიხატება საანგარიშგებო პერიოდის განმავლობაში განხორციელებულ ხშირ ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებებსა 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 არსებობაზეა დამოკიდებული. საქართველოში წლიური ბიუჯეტის დაგეგმვა 10 თვის განმავლობაში მიმდინარეობს და შედგება მრავალი საფეხურისაგან (იხ. დიაგრამა 23).

დიაგრამა 22. სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის საფეხურები.



²⁰ http://sao.ge/files/kanonmdebloba/pubnication/Carry_Over.pdf

□ ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი (BDD)

წლიური ბიუჯეტის კანონის პროექტის მომზადების პროცესი, იწყება ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის (BDD) პირველად ვერსიაზე მუშაობით. აღნიშნული დოკუმენტი წარმოადგენს ქვეყნის ძირითად ფისკალურ ჩარჩოს საშუალოვადიანი პერიოდისთვის და თითოეული მხარჯავი დაწესებულებისათვის განსაზღვრავს ასიგნებების საორიენტაციო ზღვრულ მოცულობებს დასაგეგმი (ე.წ. ჭერი) და შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის. შესაბამისად, BDD მრავალწლიანი ბიუჯეტირების ძირითად დოკუმენტს წარმოადგენს.

2017 წლის გადასახდელების დაგეგმვის პროცესში მხარჯავი დაწესებულებისათვის 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. ამასთან მიმართებაში მნიშვნელოვანია, ახსნა-განმარტებების არსებობა აღნიშნული ცვლილებების გამომწვევი მიზეზების შესახებ. კერძოდ:

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



- 2016-2019 წლების BDD-ის ბოლო ვარიანტით 58 უწყებისთვის განსაზღვრული ასიგნებების ზღვრული მოცულობა 2017-2020 წლების BDD-ის პირველადი ვარიანტით 32 შემთხვევაში დაკორექტირდა, აქედან 13 შემთხვევაში ცვლილება 10%-ს აღემატებოდა;
- 2017-2020 წლების BDD-ის პირველადი ვარიანტით განსაზღვრული 2017 წლის ასიგნებების მოცულობები, საბოლოო ვარიანტით 45 შემთხვევაში დაკორექტირდა, მათ შორის 10%-ზე დიდი ოდენობით 25 უწყების შემთხვევაში;

- დიაგრამაში მითითებულ მეორე-მესამე ეტაპებზე 7 მხარჯავი დაწესებულების 2017 წლის ასიგნებების მოცულობა, ურთიერთსაპირისპიროდ შეიცვალა. აქედან 6 შემთხვევაში შემცირდა ჯამში 151 მლნ ლარით, შემდეგ კი გაიზარდა 592 მლნ ლარით;
- 2017 წლის ასიგნებების დაგეგმვის პროცესში, 2016 წლის იანვრიდან 2017 წლის იანვრამდე, არ დაკორექტირებულა მხოლოდ 6 მხარჯავი დაწესებულების²¹ ბიუჯეტი.

გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ 11 მხარჯავი დაწესებულების შემთხვევაში 2017 წლის განმავლობაში გაწეული ფაქტობრივი გადასახდელების²² მოცულობას BDD-ის²³ საბოლოო ვარიანტით განსაზღვრული გეგმიდან 10%-ზე მეტი გადახრა აქვს. კიდევ უფრო დიდია სხვაობა BDD-ის²⁴ თავდაპირველ ვერსიასთან მიმართებაში, სადაც 10%-ზე მეტი სხვაობა 34 უწყების შემთხვევაში ფიქსირდება. აღნიშნული კიდევ ერთხელ მიუთითებს იმ ფაქტზე, რომ BDD-ით წარმოდგენილი ინფორმაცია მხარჯავი დაწესებულებებისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების ზღვრული მოცულობებისა და დაგეგმილი პროგრამების დაფინანსების შესახებ, ხარისხობრივ გაუმჯობესებას საჭიროებს.

□ საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმები

სამინისტროები ყოველი წლის 30 ივნისამდე ამტკიცებენ საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებს. გეგმები შედგენილი უნდა იყოს BDD-სთან შესაბამისობაში და წარმოდგენდეს მხარჯავი დაწესებულებების მიერ საბიუჯეტო განაცხადების მომზადების საფუძველს. საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების შემუშავების ერთ-ერთ უპირატესობას წარმოადგენს დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის ურთიერთკავშირის დადგენა, გადახრების არსებობის შემთხვევაში მიზეზების გაანალიზებისა და შესაბამისი ცვლილებების განხორციელების შესაძლებლობა.

სამინისტროების მიერ დამტკიცებულ საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებში წარმოდგენილი ასიგნებების მოცულობები მნიშვნელოვნად აღემატება როგორც BDD-ით, ისე საბიუჯეტო განაცხადებითა და ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებლებს და გარკვეულწილად

²¹ საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია; იუსტიციის უმაღლესი საბჭო; სსიპ „ფინანსური მონიტორინგის სამსახური“; ა(ა)იპ „საქართველოს სოლიდარობის ფონდი“; სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური; საქართველოს საპატრიარქო.

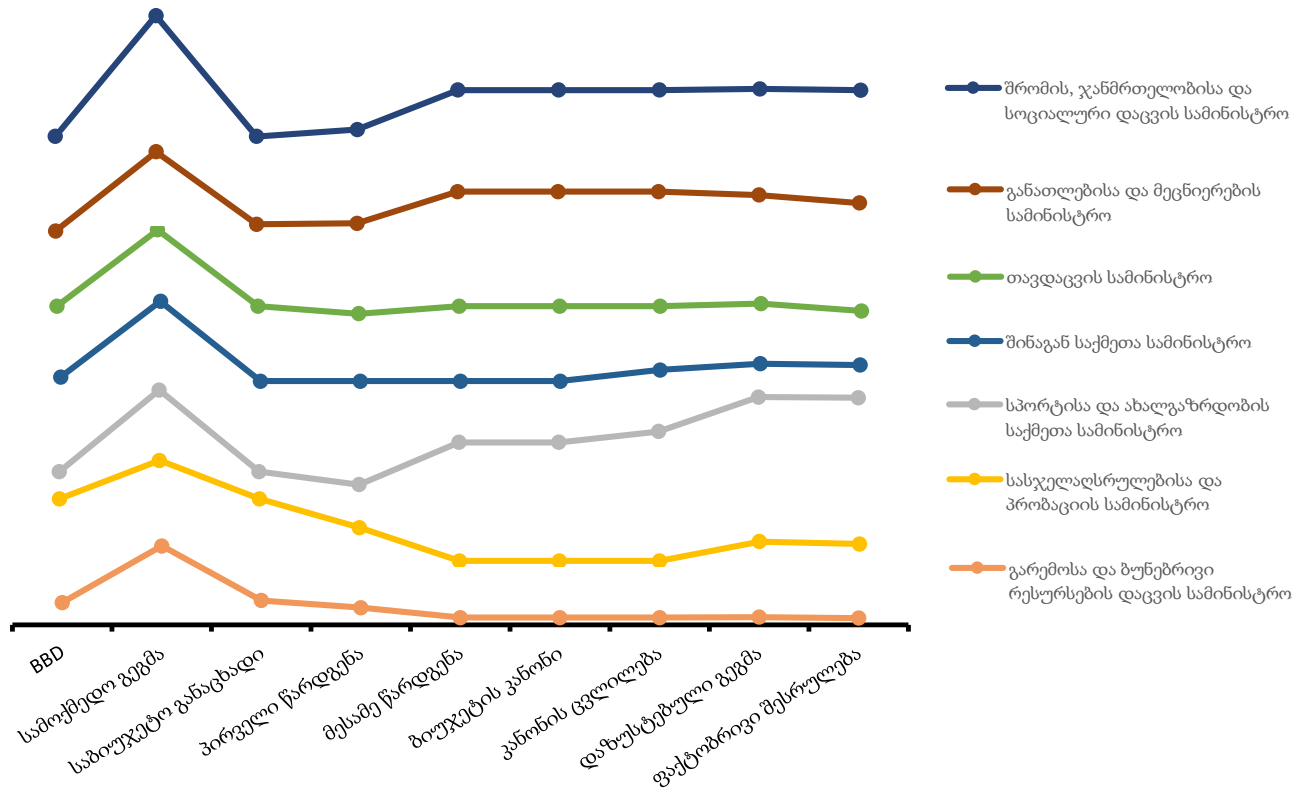
²² BDD დოკუმენტთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, აღნიშნული სახსრები მოიცავს მხოლოდ საბიუჯეტო რესურსებს, გრანტების, კრედიტების, მათი თანადაფინანსებისა და სარეზერვო ფონდებიდან მიღებული სახსრების გამოკლებით.

²³ 2017-2020 წლების BDD-ის საბოლოო ვარიანტი.

²⁴ 2017-2020 წლების BDD-ის პირველადი ვარიანტი.

ამოვარდნილია ბიუჯეტის ფორმულირების პროცესიდან (იხ. დიაგრამა 24). აქედან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნულ დოკუმენტს ნაკლები პრაქტიკული გამოყენება აქვს უწყების ასიგნებების დაგეგმვის პროცესში.

დიაგრამა 23. საბიუჯეტო პროცესის სხვადასხვა ეტაპზე განსაზღვრული 2017 წლის ასიგნებების მოცულობები ზოგიერთი სამინისტროს მაგალითზე²⁵.



* BDD – 2017-2020 წლების პირველადი ვერსია.

** სამოქმედო გეგმა - სამინისტროების მიერ 2016 წლის 30 ივნისამდე დამტკიცებული საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა.

*** საბიუჯეტო განაცხადი - სამინისტროების მიერ 2016 წლის 1 სექტემბრისთვის წარდგენილი საბიუჯეტო განაცხადები.

კერძოდ, 14 სამინისტროდან²⁶, რომელთაც დაამტკიცეს 2017-2020 წლების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმები, 12 შემთხვევაში სამოქმედო გეგმით დამტკიცებული 2017 წლის ასიგნებების გეგმური მაჩვენებელი აჭარბებს, 2 შემთხვევაში კი უტოლდება BDD-ით განსაზღვრულ ზღვრულ მოცულობას. ამასთან, სხვაობა 5%-დან 146%-მდე მერყეობს და საშუალოდ 38%-ს შეადგენს. უნდა

²⁵ დიაგრამაზე წარმოდგენილი უწყებების ასიგნებების მოცულობების მნიშვნელოვანი განსხვავებიდან გამომდინარე, აღებულია პირობითი მასშტაბი.

²⁶ იუსტიციის სამინისტროს განსაზღვრულ ვადაში არ დაუმტკიცებია 2017-2020 წლების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა; საგარეო საქმეთა სამინისტროს გეგმაში კი არ არის წარმოდგენილი ასიგნებების მოცულობა.

²⁷ BDD დოკუმენტთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, აღნიშნული სახსრები მოიცავს მხოლოდ საბიუჯეტო რესურსებს, გრანტებისა და კრედიტების გამოკლებით.

აღინიშნოს, რომ 11 სამინისტროს შემთხვევაში, სამოქმედო გეგმაში წარმოდგენილი მაჩვენებელი აღემატება საბიუჯეტო განაცხადებსა და ბიუჯეტის კანონში მოცემულ ასიგნებების მოცულობებს. აღსანიშნავია, რომ 2018 წლიდან ცვლილებები შევიდა საშუალოვადიანი გეგმების ფორმირების პროცესში, რაც მოსალოდნელია რომ გარკვეულწილად დაარეგულირებს ამ საკითხს²⁸.

გარდა ამისა, საყურადღებოა, რომ სამინისტროებს ევალებათ თავიანთი საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების შეფასების (შესრულების) დოკუმენტის²⁹ წარდგენა საბიუჯეტო წლის დასრულების შემდეგ, რათა მომავალი წლის ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში გათვალისწინებულ იქნეს გასულ პერიოდებში მიღწეული შედეგები. 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 განსაზღვრული ღონისძიებებისთვის საჭირო ხარჯთაღრიცხვის საფუძველზე.

ასევე, მიზანშეწონილია, სამინისტროებმა განაახლონ სამოქმედო გეგმები ბიუჯეტის კანონის დამტკიცების შემდეგ, რათა სამოქმედო გეგმაში წარმოდგენილი მონაცემები შეესაბამებოდეს მოქმედ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს.

□ საბიუჯეტო განაცხადები და სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის წარდგენა

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის შედგენის პროცესში, თითოეული მხარჯავი დაწესებულება ფინანსთა სამინისტროს წარუდგენს საბიუჯეტო განაცხადებს ბიუჯეტის მართვის ელექტრონული სისტემის (ebudget) მეშვეობით, არაუგვიანეს 1 სექტემბრისა. საბიუჯეტო განაცხადები შესაბამისობაში უნდა იყოს BDD-ით განსაზღვრული ასიგნებების ზღვრულ მოცულობებთან. თუმცა, გარდა ქერის ფარგლებში მოთხოვნილი დაფინანსებისა, მხარჯავ

²⁸ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 1 მარტის N107 დადგენილება „2019-2022 წლების ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის შედგენის მიზნით განსაზღვრულ ღონისძიებათა შესახებ“.

²⁹ საქართველოს მთავრობის N107 დადგენილებით განსაზღვრული საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შეფასების ფორმა.

ორგანიზაციებს შესაძლებლობა აქვთ მოითხოვონ დაფინანსება „ჭერს ზევით“³⁰, დამატებითი დასაბუთების საფუძველზე.

2017 წლის ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში ჭერს ზევით დაფინანსება მოთხოვნილი იყო თექვსმეტივე სამინისტროს მიერ და დამატებით მოთხოვნილი სახსრები მერყეობდა ჭერის ფარგლებში მოთხოვნილი ასიგნებების 0.3%-დან 414%-მდე ინტერვალში. კერძოდ, 4 სამინისტროს შემთხვევაში, აღნიშნული მაჩვენებელი აღემატებოდა 100%-ს, ხოლო 7 სამინისტროს შემთხვევაში - 50%-ს.

ზღვრული მოცულობის ზევით დაფინანსების მოთხოვნის მიუხედავად, ბიუჯეტის კანონპროექტის პირველი წარდგენაში სამინისტროების ჯამური დაფინანსებები ძირითადად განსაზღვრულია ჭერის ფარგლებში მოთხოვნილზე ნაკლები ოდენობით. ანალოგიური მდგომარეობაა პროგრამების დონეზეც. კერძოდ, ბიუჯეტის კანონის პროექტის პირველ წარდგენაში, 71 პროგრამიდან, რომელთა შემთხვევაშიც საბიუჯეტო განაცხადით მოთხოვნილი იყო დაფინანსება ზღვრული მოცულობის ზევით, გათვალისწინება მოხდა მხოლოდ 6 პროგრამის შემთხვევაში.

აღსანიშნავია, რომ 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

³⁰ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 35, პუნქტი 1-3.

მაჩვენებლების განახლება, რაც ანგარიშგების ეტაპზე ართულებს პროგრამების/ქვეპროგრამების ეფექტიანობის შეფასებას და ფინანსურ და არაფინანსურ ინფორმაციას შორის მიზეზ-შედეგობრივი კავშირის დადგენას.

რეკომენდაციები:

ფინანსთა 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.

ფინანსთა სამინისტროსა და მხარეებზე 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

საბიუჯეტო პროცესის შემდეგ საფეხურზე ხორციელდება სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის დაზუსტება. წლის განმავლობაში საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ბიუჯეტის დაზუსტების მიზნით გადანაწილებები ხორციელდება ხშირად, განსაკუთრებით

ქვეპროგრამებისა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლების დონეზე, აღნიშნული ძირითად შემთხვევაში ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებულ ნაკლოვანებებზე მიაჩნდება და ქმნის ცალკეული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი ღონისძიებების დაფინანსებისათვის და დასახული მიზნების მიღწევისათვის საჭირო სახსრების დეფიციტის რისკს.

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

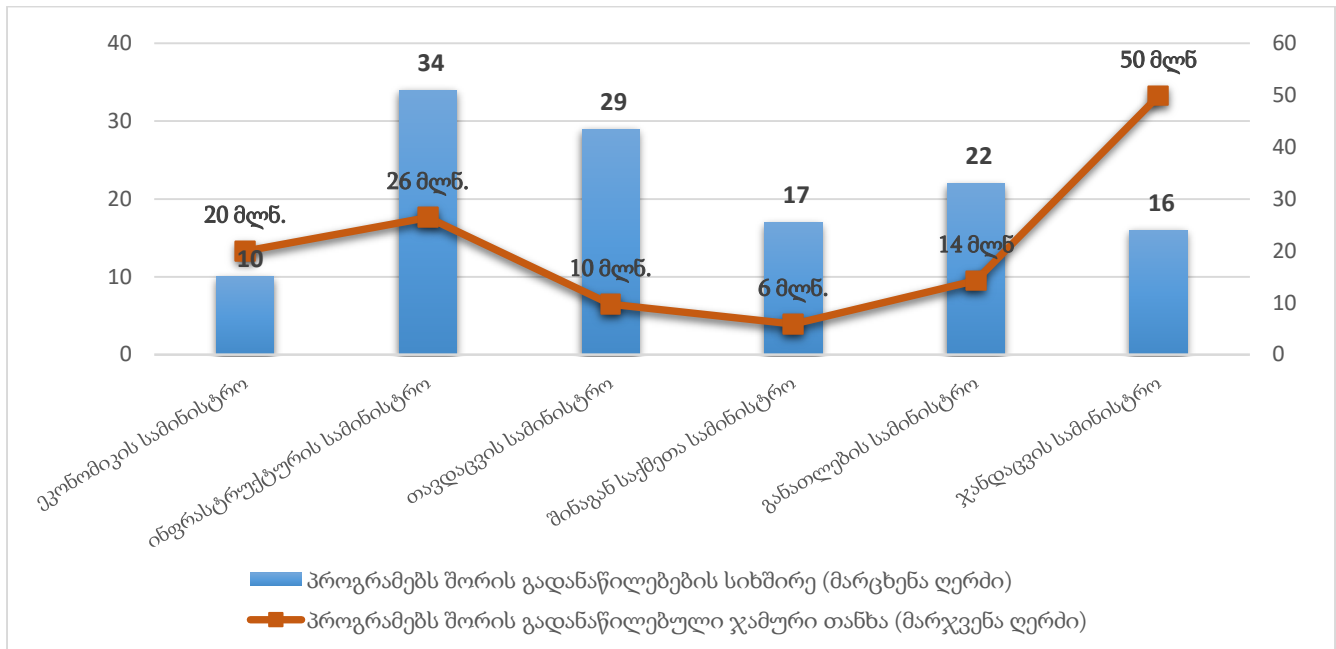
1. ხარჯთაღრიცხვის ხშირი და მასშტაბური ცვლილებები;
2. აუთვისებელი თანხების გადანაწილება სხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე;
3. დაუგეგმავი ღონისძიებების/პროექტების დასაფინანსებლად საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილება;
4. საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილების უკუპროცესი.

1. მიუხედავად იმისა, რომ მხარჯავი უწყებები აკმაყოფილებენ საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილ ლიმიტებს³¹, საყურადღებოა მათ მიერ წლის განმავლობაში პროგრამებს/ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის ასიგნებების გადანაწილების მასშტაბურობა და სიხშირე.

კერძოდ, 2017 წლის განმავლობაში, 6 სამინისტროს შემთხვევაში მხოლოდ პროგრამებს შორის გადანაწილებული თანხის მოცულობამ ჯამში 126 მლნ ლარი შეადგინა. ამასთან, გაცილებით მასშტაბურია გადანაწილებები თითოეული სამინისტროს ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის. მაგალითად, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს შემთხვევაში მსგავსი გადანაწილებები ჯამში 209-ჯერ განხორციელდა, ხოლო თავდაცვის სამინისტროს შემთხვევაში - 101-ჯერ.

დიაგრამა 24. სამინისტროების პროგრამებს შორის ასიგნებების გადანაწილებების რაოდენობა და მოცულობა - 2017 წ.

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



აღნიშნული გადანაწილებების შედეგად, ადგილი ჰქონდა პროგრამებისთვის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული დაფინანსების დაზუსტებას. კერძოდ, მხარჯავი დაწესებულებების 128 პროგრამიდან ასიგნებების დაზუსტება განხორციელდა 103 შემთხვევაში (80.5%-ში), დაზუსტების ჯამურმა თანხამ კი 382.8 მლნ³² ლარი შეადგინა. ამასთან, 11 პროგრამის შემთხვევაში, დაზუსტების მოცულობა პროგრამისთვის ბიუჯეტის კანონით დაგეგმილი ასიგნებების 30%-ს აღემატებოდა.

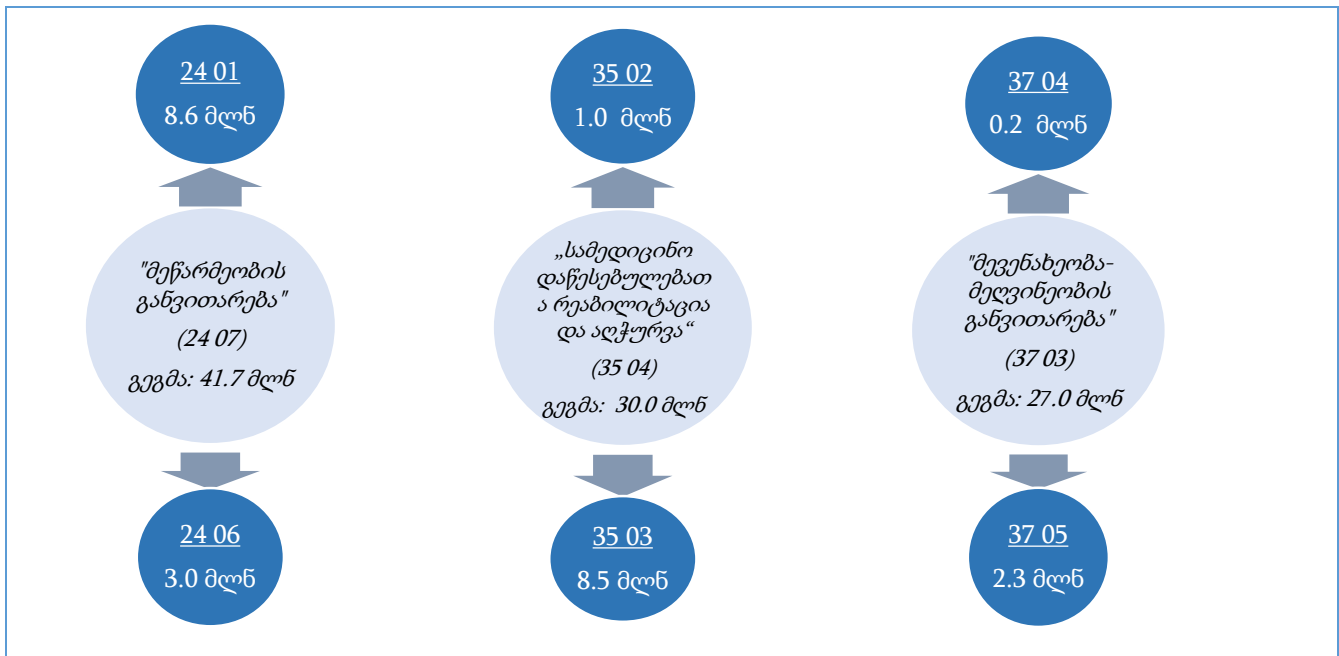
ცხრილი 9. პროგრამების განაწილება დაზუსტებული გეგმის ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული გეგმიდან გადახრის მიხედვით, სარეზერვო ფონდებისა და მიზნობრივი გრანტების სახით მიღებული სახსრების გამორიცხვით.

ინტერვალი	<-30%	-30% – -15%	-15%–0%	0%	0%–15%	15%–30%	>30%
პროგრამების რაოდენობა	6	4	49	25	34	5	5

2. ზოგიერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციის შემთხვევაში, ადგილი აქვს პროგრამების/ქვეპროგრამების ან ცალკეულ საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლების ფარგლებში ჭარბი ოდენობით რესურსის დაგეგმვას ან/და წლის განმავლობაში აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილებას სხვადასხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე (დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 3-ში).

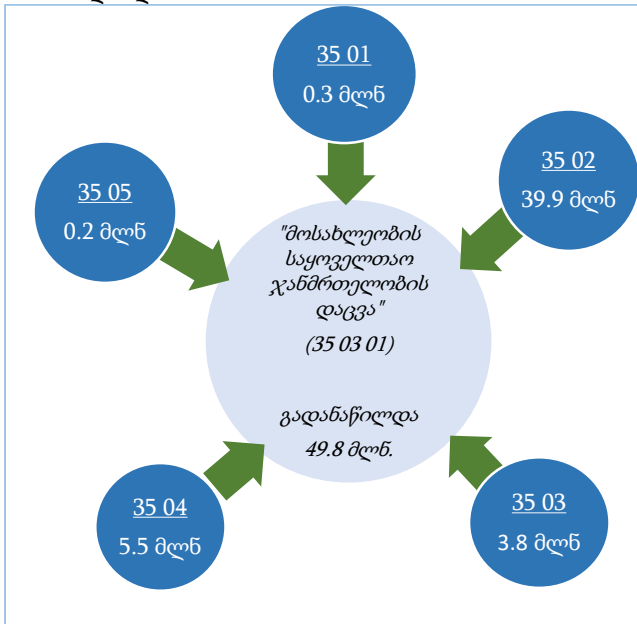
დიაგრამა 25. მაგალითი: წლის განმავლობაში, ჭარბი ოდენობით დაგეგმილი ან/და აუთვისებელი რესურსების გადანაწილება სხვა პროგრამებსა და ქვეპროგრამებზე - 2017 წ.

³² დაგეგმვის პროცესში არსებული პრობლემების წმინდა ეფექტის გასამიჯნად აღნიშნული მაჩვენებლები არ მოიცავს სარეზერვო ფონდებიდან მიღებული სახსრების გეგმურ/ვაქტობრივ ასიგნებებსა და მიზნობრივი გრანტების სახით მიღებულ სახსრებს.

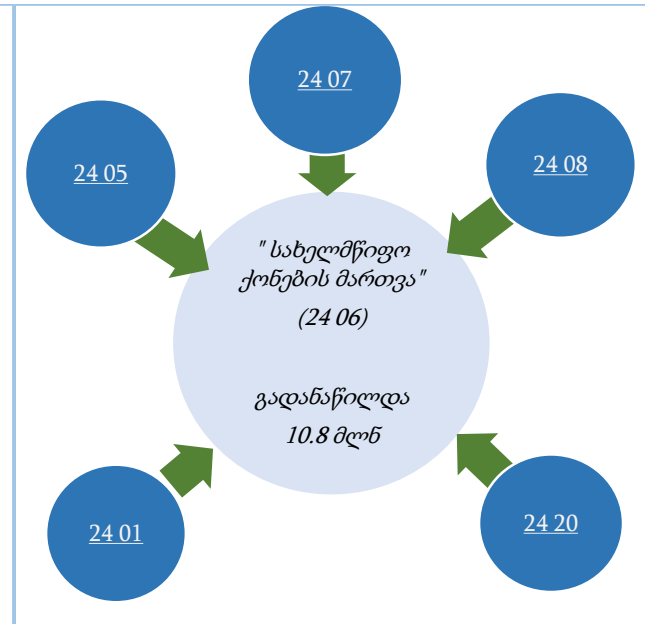


3. გარკვეულ შემთხვევებში, ადგილი აქვს თანხების გადანაწილებას ისეთი ღონისძიებების/პროექტების დასაფინანსებლად, რომელთა განხორციელება ან დაგეგმილი არ იყო ბიუჯეტის კანონით ან გამოყოფილი საბიუჯეტო რესურსების ოდენობა არასაკმარისი აღმოჩნდა მათი სრულყოფილად განხორციელებისათვის. ორივე შემთხვევა მიუთითებს დაგეგმვის პროცესში არსებულ ნაკლოვანებებზე. ამასთან, აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ მსგავს გადანაწილებებს რიგ შემთხვევებში ადგილი აქვს საბიუჯეტო წლის დასაწყისშივე (დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 3-ში).

დიაგრამა 26. შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ქვეპროგრამაზე - „მოსახლეობის საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვა“ (35 03 01), 2017 წელს გადანაწილდა ჯამში 49.8 მლნ ლარი.

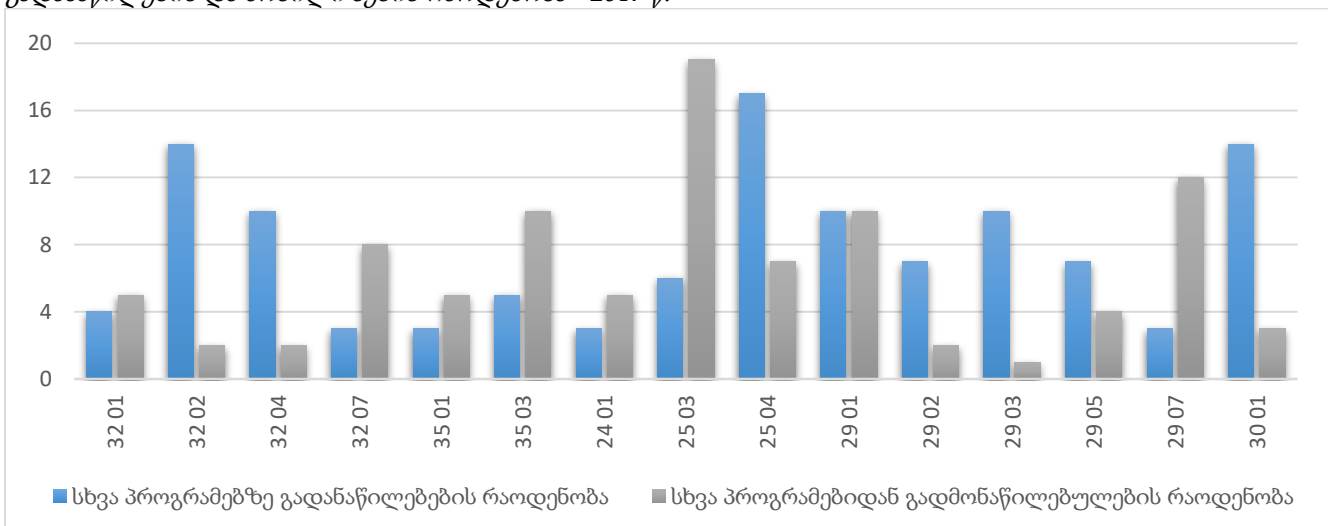


დიაგრამა 27. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს პროგრამაზე - „სახელმწიფო ქონების მართვა“ (24 06), 2017 წლის განმავლობაში გადანაწილდა ჯამში 10.8 მლნ ლარი.

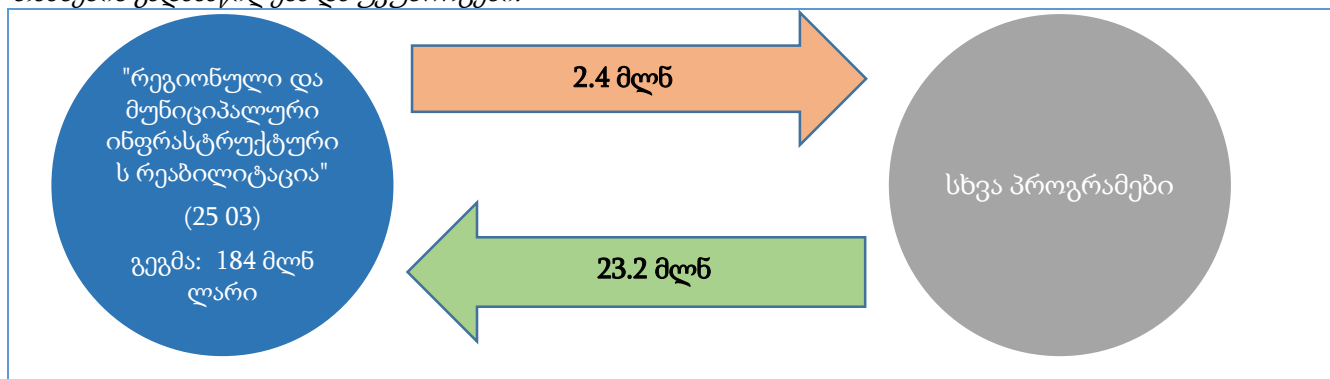


4. გარკვეულ შემთხვევებში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ხორციელდება ასიგნებების გადანაწილების უკუპროცესი. კერძოდ, ადგილი აქვს იმ პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე თანხების უკან მობრუნებას, რომლებიდანაც წლის განმავლობაში ხდებოდა ასიგნებების გადატანა (დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 3-ში).

დიაგრამა 28. ერთი და იმავე პროგრამიდან ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებების საფუძველზე ასიგნებების გადანაწილების და მობილიზების რაოდენობა - 2017 წ.



დიაგრამა 29. რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს პროგრამაზე - "რეგიონული და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია" (25 03), ხარჯთაღრიცხვის 25 ცვლილების შედეგად თანხების გადანაწილება და უკუპროცესი.



საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადება 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 პროგრამებზე 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, წინააღმდეგობაში მოდის პროგრამული ბიუჯეტირების პრინციპებთან, ვინაიდან ვეღარ ხერხდება მიზეზ-შედეგობრივი კავშირის დადგენა მოსალოდნელ შედეგსა და მის მისაღწევად განსაზღვრულ ფინანსურ რესურს შორის.

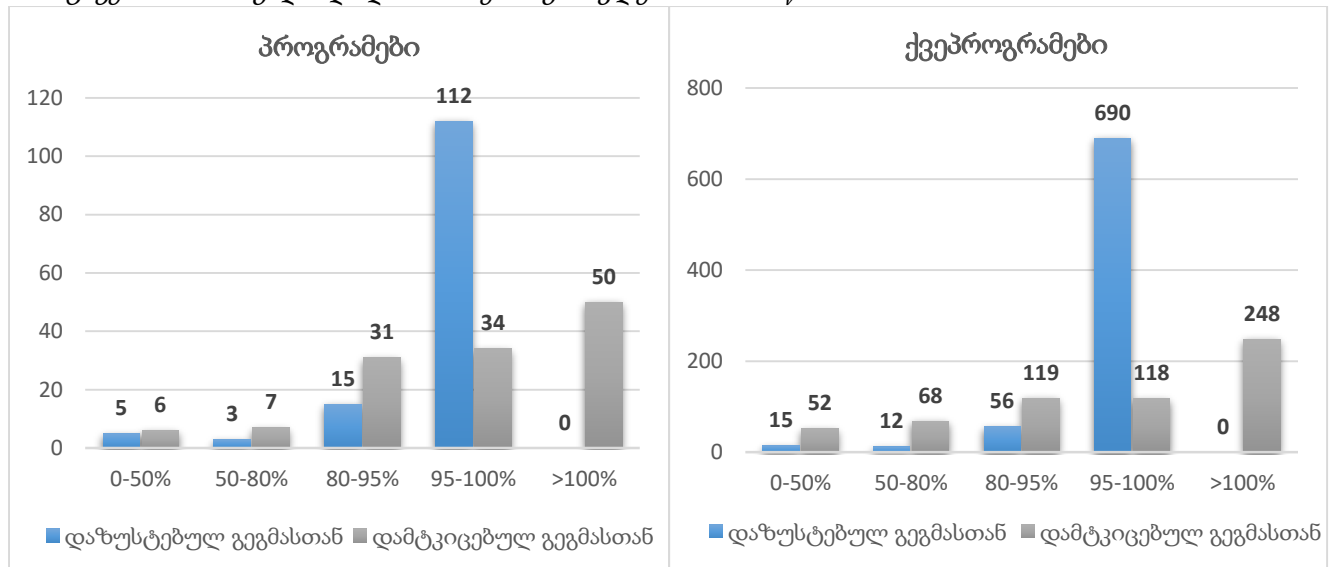
4.1.3 ბიუჯეტის შესრულება

2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით გათვალისწინებული პროგრამების ფარგლებში გამოყოფილი საბიუჯეტო რესურსის ათვისების საშუალო მაჩვენებელმა, დამტკიცებული გეგმის 116.2%, ხოლო დაზუსტებული გეგმის 104.6% შეადგინა³³. პროგრამების შესრულების ასეთი მაღალი

³³ მაჩვენებელი არ მოიცავს საერთო სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებს და საქართველოს საპატრიარქოს მიერ განხორციელებულ პროგრამებს.

მაჩვენებელი ნაწილობრივ განპირობებულია მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების ფარგლებში გახარჯული რესურსით. აღნიშნულ რესურსებს არ გააჩნიათ გეგმური მაჩვენებელი და მათი ასახვა ხდება მხოლოდ ფაქტობრივად გაწეულ გადასახდელებში (საკასო ხარჯში). ამით აიხსნება ის ფაქტიც, რომ გარკვეული პროგრამების ფარგლებში ადგილი აქვს თანხების ათვისებას დაზუსტებულ გეგმაზე მეტი ოდენობით. შესაბამისად, რეალისტური სურათის წარმოსადგენად, მიზანშეწონილია, პროგრამების გეგმასთან მიმართებაში ათვისების ანალიზი ჩატარდეს გეგმით გაუთვალისწინებელი მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების სახით ფაქტობრივად გადახდილი სახსრების გამოკლებით. აღნიშნული გადასახდელების გამოკლებით, პროგრამების ათვისების საშუალო მაჩვენებელი დამტკიცებული გეგმის 105.1%-ს, ხოლო დაზუსტებული გეგმის 94.0%-ს შეადგენს.

დიაგრამა 30. პროგრამების/ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით დაზუსტებულ³⁴ და დამტკიცებულ გეგმებთან მიმართებაში, მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების სახით გადახდილი სახსრების გამოკლებით - 2017 წ.



აგრეგატულ დონეზე ათვისების საკმაოდ მაღალი მაჩვენებლის მიუხედავად, ცალკეული პროგრამების/ქვეპროგრამების დონეზე შეინიშნება დაბალი ათვისების ტენდენცია. კერძოდ:

³⁴ სხვაობა პროგრამების/ქვეპროგრამების ჯამურ რაოდენობებაში დაზუსტებულთან შედარებით გამოწვეულია იმ ფაქტით, რომ ზოგიერთი პროგრამისთვის/ქვეპროგრამისთვის ბიუჯეტის კანონით წლიური გეგმა არ არის განსაზღვრული.

1. გარკვეული პროგრამები/ქვეპროგრამები ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდებიან როგორც ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ, ასევე დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში³⁵. ამასთან, მათი ნაწილის შემთხვევაში, ასიგნებები საერთოდ არ იქნა ათვისებული. ჯამურად, დაზუსტებული გეგმის 80%-ზე ნაკლები ათვისების მაჩვენებლით ხასიათდება 8 პროგრამა და 27 ქვეპროგრამა (დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 4-ში).

ცხრილი 10. ნულოვანი ათვისებისა და დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში დაბალი ათვისების მქონე ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის ათვისების მაჩვენებლები - 2017 წ. (ათასი ლარი).

ორგანიზაციის კოდი	დასახელება	ბიუჯეტის კანონი (1)	დაზუსტებული გეგმა (2)	საკასო ხარჯი (3)	(3)/(1) %	(3)/(2) %
25 02 03 09	თბილისი-სენაკი-ლესელიძის საავტომობილო გზის ჩუმათელეთი-ხევის მონაკვეთის რეკონსტრუქცია-მშენებლობა (WB)	3,000	0	0	0	0
25 02 03 10	თბილისი-სენაკი-ლესელიძის საავტომობილო გზის ხევი უბისას მონაკვეთის რეკონსტრუქცია - მშენებლობა (ADB, KEXIM)	3,000	0	0	0	0
25 02 03 11	თბილისი-სენაკი-ლესელიძის საავტომობილო გზის უბისა შორაპანის მონაკვეთის რეკონსტრუქცია-მშენებლობა (EIB)	3,000	0	0	0	0
25 02 03 12	თბილისი-სენაკი-ლესელიძის საავტომობილო გზის შორაპანი არგვეთას მონაკვეთის რეკონსტრუქცია- მშენებლობა (JICA)	4,000	0	0	0	0
32 02 14	ელექტრონული სწავლება (e Learning)	3,000	0	0	0	0
32 04 02 05	გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში დაზარალებული სტუდენტების სწავლის დაფინანსება	1,600	2,331	1,304	81.5%	55.9%
32 04 02 07	მასწავლებლის მომზადების ერთწლიანი საგანმანათლებლო პროგრამა	2,133	823	289	13.6%	35.1%
33 02 04	კულტურის სფეროს ინფრასტრუქტურის განვითარებისა და ფინანსური მდგრადობის ქვეპროგრამა	5,000	0	0	0	0
36 03 03 02	საქართველოს ელექტროენერგეტიკული სექტორის განვითარების შეფასება (WB)	2,460	2,190	539	21.9%	24.6%
37 07 05	ზემო სამგორის სარწყავი სისტემის რეაბილიტაცია (ORIO)	2,170	2,170	425	19.6%	19.6%

³⁵ 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.

38 03 03	ეკოტურიზმის განვითარება, საზოგადოებასთან კავშირი, ეკოგანათლება და ვიზიტორთა მომსახურება	100	93	64	63.8%	68.2%
49 01	საინვესტიციო პოლიტიკის დაგეგმვა და მართვა	950	950	193	20.4%	20.4%
49 02	ინვესტიციების მოზიდვის ხელშეწყობა	800	800	4	0.5%	0.5%

2. ზოგიერთი პროგრამა/ქვეპროგრამა რომელსაც დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში ათვისების საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელი აქვს, ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში შესრულების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება. აღნიშნული გამოწვეულია პროგრამებისთვის განკუთვნილი ასიგნებების გადანაწილებით სხვა პროგრამებზე (დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 4-ში).

ცხრილი 11. ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში დაბალი ათვისების მქონე ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის ათვისების მაჩვენებლები³⁶ - 2017 წ. (ათასი ლარი).

ორგანიზაც. კოდი	დასახელება	ბიუჯეტის კანონი (1)	დაზუსტებული გეგმა (2)	საკასო ხარჯი (3)	(3)/(1) %	(3)/(2) %
24 08	საქართველოში ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების განვითარება	8,208	5,263	4,965	60.5%	94.3%
25 02 02 04	წინა წლებში შესრულებული საგზაო სამუშაოების აუნაზღაურებელი ნაწილის გადახდა	20,000	13,465	13,465	67.3%	100.0%
25 02 02 11	ბაღდათი-აბასთუმნის საავტომობილო გზის რეკონსტრუქცია-რეაბილიტაცია	15,000	1,680	1,679	11.2%	99.9%
25 02 02 12	სნო-ჯუთა-როშკა-შატილი-ომლო-ხადორის ხეობა-ბაწარა-ახმეტის მიმართულებით საავტომობილო გზების რეკონსტრუქცია-მშენებლობა	10,000	3,077	3,077	30.8%	100.0%
25 02 02 13	ზემო იმერეთი (საჩხერე) - რაჭის დამაკავშირებელი საავტომობილო გზის რეკონსტრუქცია-მშენებლობა	10,000	2,360	2,359	23.6%	99.9%
25 02 02 14	სტეფანწმინდა-სამების ეკლესია საავტომობილო გზის კმ1-კმ6 მონაკვეთის რეკონსტრუქცია-მშენებლობა	8,000	2,580	2,579	32.2%	100.0%

³⁶ 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.

25 03 01	საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის მიერ განსახორციელებელი პროექტები	20,000	13,130	13,048	65.2%	99.4%
32 02 06	მოსწავლეების სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფა	16,900	9,325	9,308	55.1%	99.8%
32 02 13	სკოლების საგრანტო დაფინანსება	4,000	2,176	2,152	53.8%	98.9%
32 03 01 01	პროფესიული განათლების განვითარების ხელშეწყობა - საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს განკარგვა	27,200	19,041	17,812	65.5%	93.5%
32 07 01 02	საგანმანათლებლო დაწესებულებების ინფორმაციულ - საკომუნიკაციო ტექნოლოგიებით უზრუნველყოფა	2,500	41	41	1.6%	98.1%
32 07 02 05	საჯარო სკოლების ოპერირებისა და მოვლა-პატრონობის სისტემის განვითარება	2,000	257	245	12.3%	95.5%
33 02 05	ხელოვნების განვითარების ხელშეწყობის ქვეპროგრამა	5,950	1,253	1,246	20.9%	99.5%
33 02 06	რეგიონებში კულტურის მხარდაჭერის ქვეპროგრამა	2,120	1,458	1,457	68.7%	100.0%
35 02 04 04	სოციალური შედავათები მაღალმთიან დასახლებაში- მოხმარებული ელექტროენერგიის საფასური	15,000	5,945	5,945	39.6%	100.0%
35 03 02 09	დედათა და ბავშვთა ჯანმრთელობა	7,000	4,313	4,311	61.6%	100.0%
35 03 02 12	C ჰეპატიტის მართვა	15,000	9,518	9,513	63.4%	99.9%
35 03 03 07 01	სასწრაფო სამედიცინო დახმარება	9,000	3,549	3,549	39.4%	100.0%
35 04	სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვა	30,000	20,502	20,270	67.6%	98.9%
35 05	შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების პროგრამა	4,050	2,622	2,456	60.6%	93.6%
37 05 07	სოფლის მეურნეობის პროდუქციის გადამამუშავებელი საწარმოების თანადაფინანსება	5,000	2,951	2,950	59.0%	100.0%
60 13	ფიზიკურ პირებზე უცხოურ ვალუტაში გაცემული საბანკო სესხების ეროვნულ ვალუტაში კონვერტირების ხელშეწყობის ღონისძიებები	65,000	15,750	15,727	24.2%	99.9%

4.2 შრომის ანაზღაურება

2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით (ცვლილებით), შტატით გათვალისწინებულ საჯარო მოხელეთა „შრომის ანაზღაურების“ მუხლი 1,398 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა. ფაქტობრივმა ხარჯმა 1,385 მლნ ლარი (წლიური გეგმის 99.1 %) შეადგინა, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე 66.9 მლნ ლარით (4.6%-ით) ნაკლებია. შემცირებულია ასევე ნაერთი ბიუჯეტის „შრომის ანაზღაურების“ მუხლი, 104 მლნ ლარის ოდენობით.

ცხრილი 12. „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაწეული ხარჯებისა და შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურების დინამიკა - 2015-2017 წწ. (ათასი ლარი)

შრომის ანაზღაურება	2015 წ.	2016 წ.	2017 წ.	ზრდის ტემპი 2015-2016 წწ.	ზრდის ტემპი 2016-2017 წწ.
„შრომის ანაზღაურების“ მუხლი	1,376,777	1,452,293	1,385,370	5.5%	-4.6%
თანამდებობრივი სარგო	803,187	871,775	833,480	8.5%	-4.4%
წოდებრივი სარგო	260,744	251,793	238,847	-3.4%	-5.1%
პრემია	71,672	66,941	58,071	-6.6%	-13.3%
დანამატი	230,043	251,919	245,901	9.5%	-2.4%
კონორარი	561	733	650	30.6%	-11.4%
კომპენსაცია	10,569	9,132	8,421	-13.6%	-7.8%
შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება	149,845	170,350	182,206	13.7%	7.0%
სულ:	1,526,622	1,622,642	1,567,576	6.3%	-3.4%

2016 წელთან შედარებით „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გახარჯული სახსრების შემცირება განპირობებულია თითოეული კომპონენტის კლებით. მათ შორის, „თანამდებობრივი სარგოსა“ და „პრემიის“ შემცირებით, 38.3 მლნ და 8.9 მლნ ლარის ოდენობით. ზრდის ტენდენციით ხასიათდება მხოლოდ „შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურების“ მუხლი, სადაც ხარჯები წინა წელთან შედარებით 7.0%-ით არის გაზრდილი, რაც ძირითადად განაპირობა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ამოქმედებით ზოგიერთი კატეგორიის შტატისა და შტატგარეშე მომუშავეთა შტატგარეშედ გადასვლამ. აღნიშნული მუხლის ზრდის ტემპი გაცილებით მაღალი იყო 2015 და 2016 წლებში და შესაბამისად, 17.4% და 13.7%-ს შეადგენდა.

საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაცემული საბიუჯეტო სახსრები 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 2017 წლის განმავლობაში ათვისებულმა თანხამ 50.2 მლნ ლარი შეადგინა.

ცხრილი 13. 2017 წლის განმავლობაში საჯარო სექტორში შტატით გათვალისწინებული მომუშავეების შრომის ანაზღაურებაზე სხვადასხვა მუხლებიდან გაწეული ხარჯების ჯამური მოცულობა (ათასი ლარი).

	„შრომის ანაზღაურების“ მუხლი	„სუბსიდიების“ მუხლი	„სხვა ხარჯების“ მუხლი	ჯამური შრომის ანაზღაურება
შრომის ანაზღაურება	1,385,370	42,200	7,996	1,435,565
თანამდებობრივი სარგო	833,480	40,723	7,311	881,514
წოდებრივი სარგო	238,847	-	-	238,847
პრემია	58,071	1,201	226	59,497
დანამატი	245,901	238	458	246,598
ჰონორარი	650	38	-	688
კომპენსაცია	8,421	-	-	8,421

შრომის ანაზღაურების სახით ათვისებული საბიუჯეტო რესურსის შესახებ სრულყოფილი ანგარიშებისა და გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, მოხდეს შრომის ანაზღაურებასთან დაკავშირებული ყველა ხარჯის ერთგვაროვანი მიდგომით აღრიცხვა, მათი ჯამური ოდენობით წარმოდგენა და შესაბამისი საკანონმდებლო ნორმების³⁷ დარეგულირება.

აღსანიშნავია, რომ 2018 წლიდან სრულად ამოქმედდა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი და მასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო აქტები, რომელმაც „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შენიშვნებისა და რეკომენდაციების შესრულების შესახებ საქართველოს მთავრობის სამოქმედო გეგმის“³⁸ მიხედვით, უნდა უზრუნველყოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემულ 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.

³⁷ 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“.

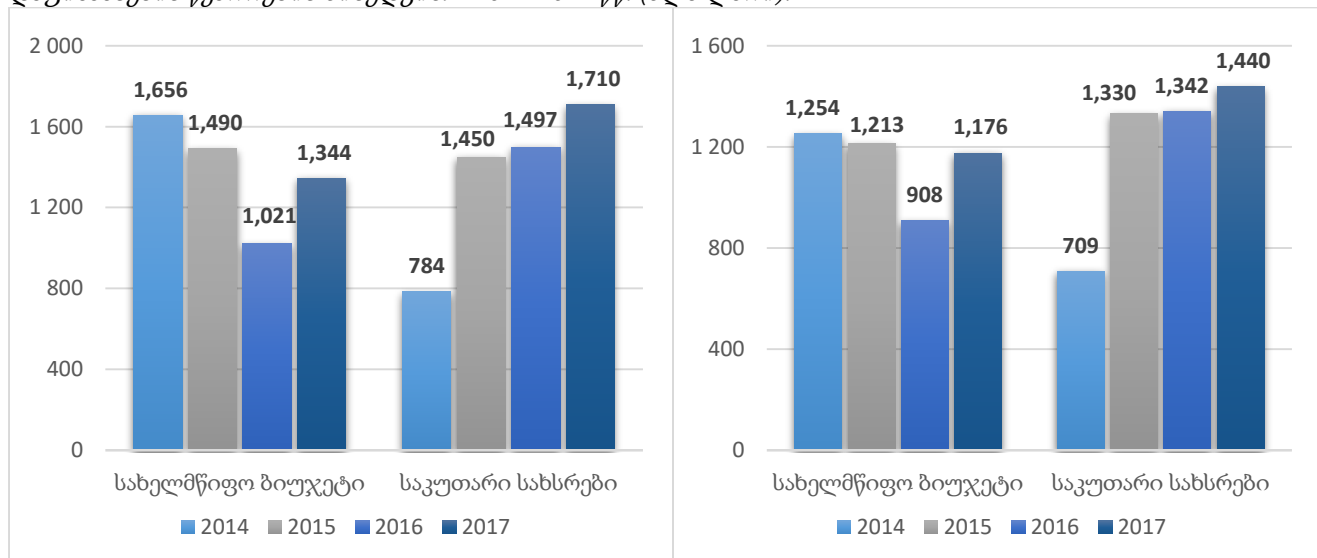
³⁸ „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ მომზადებულ მოხსენებაში წარმოდგენილი შენიშვნებისა და რეკომენდაციების საბიუჯეტო პროცესში გათვალისწინების შესაძლებლობის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის სამოქმედო გეგმის განსაზღვრის შესახებ საქართველოს მთავრობის განკარგულება №1935 2017 წლის 13 სექტემბერი.

4.3 საჯარო სამართლის იურიდიული პირები / არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები

საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა (სსიპ) და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების (ა(ა)იპ) მიერ 2017 წელს მიღებული შემოსავლების მოცულობამ 3,055 მლნ ლარი შეადგინა. აქედან, დაფინანსების 44% (1,344 მლნ ლარი) მოდის სახელმწიფო ბიუჯეტიზე, ხოლო დარჩენილი ნაწილი 56% (1,710 მლნ ლარი) წარმოადგენს კანონმდებლობით ნებადართულ (საკუთარ) შემოსავალს. აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში მოცემული ინფორმაციით, 2016 წელთან შედარებით 31.7%-ით გაიზარდა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული რესურსის ოდენობა, რაც გარკვეულწილად განპირობებულია სსიპ/ა(ა)იპ-ების შესახებ ფინანსური ინფორმაციის წარმოდგენის არაერთგვაროვანი მიდგომით.

სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ 2017 წელს გაწეულმა ხარჯებმა ჯამურად 2,616 მლნ ლარი შეადგინა და 16%-ით გაიზარდა გასული წელთან შედარებით. შემოსავლების მსგავსად, ძირითადი ზრდა (29.6%) სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებულ სახსრებზე მოდის.

დიაგრამა 31. სსიპ/ა(ა)იპ-ების შემოსავლებისა (პირველი დიაგრამა) და ხარჯების (მეორე დიაგრამა) დინამიკა დაფინანსების წყაროების მიხედვით - 2014-2017 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:

- 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 მოცულობა³⁹, 49 მლნ ლარით აჭარბებს 2017 წლის დასაწყისში არსებულ ნაშთს⁴⁰. კერძოდ, 75 უწყების შემთხვევაში ერთიდაიმავე პერიოდის ფინანსური მაჩვენებლის ანგარიშგება განსხვავებულია და არ შეესაბამება ერთმანეთს, რაც გაურკვეველს ხდის აღნიშნული მაჩვენებლის აღრიცხვის პრინციპს.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, სსიპ/ა(ა)იპ-ების შესახებ ფინანსური ინფორმაციის ანგარიშგებისას, გამოყენებულ იქნეს აღრიცხვის ერთნაირი პრინციპი და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშზე თანდართული სსიპ/ა(ა)იპ-ების ნაერთი ბალანსის დოკუმენტი მოიცავდეს საბიუჯეტო სახსრების სრულყოფილ ანგარიშგებას⁴¹.

ასევე, მიზანშეწონილია, დაკორექტირდეს სსიპ/ა(ა)იპ-ების ნაშთების აღრიცხვის პრინციპი, რათა წლის ბოლოს და მომდევნო წლის დასაწყისში არსებული ნაშთების მოცულობა შესაბამისობაში მოვიდეს ერთმანეთთან.

ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მიხედვით⁴², 26 უწყების შემთხვევაში (232-დან), ფაქტიურად მიღებული შემოსულობების ოდენობამ დაგეგმილ მაჩვენებელს 100%-ზე მეტად გადააჭარბა. რაც შეეხება უშუალოდ კანონმდებლობით ნებადართული (საკუთარი) შემოსავლების დაგეგმვის საკითხებს, 103 უწყების შემთხვევაში, საკუთარი წყაროებიდან მობილიზებულმა შემოსავლებმა 20%-ზე მეტით გადააჭარბა გეგმურ მაჩვენებლებს. მათ შორის, 17 უწყების შემთხვევაში საკუთარი შემოსავლების გეგმა 0-ს შეადგენდა, თუმცა წლის განმავლობაში მათ მიერ აკუმულირებულ იქნა 8.9 მლნ ლარი. საყურადღებოა, რომ 54 უწყების შემთხვევაში ათვისებული იქნა მობილიზებული რესურსის 90%-ზე მეტი. მათ შორის, 27 უწყების შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა დამატებით წინა პერიოდებში დაგროვებული ნაშთის გამოყენებას.

³⁹ საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში.

⁴⁰ საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში.

⁴¹ ანგარიშგების პროცესში გამოწვევის შესაძლებელია წარმოადგენდეს სსიპ „სოციალური მომსახურების სააგენტოს“ მიერ მოსახლეობის საპენსიო უზრუნველყოფისთვის გაცემული თანხები.

⁴² მონაცემები არ მოიცავს რესურსცენტრების ტერიტორიებზე არსებულ საჯარო სკოლებსა და საპატრიარქოს დაქვემდებარებაში არსებულ უწყებებს.

ცხრილი 14. სსიპ/ა(ა)იპ-ების განაწილება გეგმებთან მიმართებაში შემოსულობებისა და გადასახდელების შესრულების მაჩვენებლების მიხედვით - 2017 წ.

		<100%	101%-200%	201%-400%	>400%
	შემოსულობები				
სსიპ/ა(ა)იპ-ების რაოდენობა	საკუთარი	174	46	6	6
	სახელმწიფო ბიუჯეტი	173	54	3	2
	გადასახდელები				
სსიპ/ა(ა)იპ-ების რაოდენობა	საკუთარი	156	58	8	10
	სახელმწიფო ბიუჯეტი	171	56	3	2

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 საჯარო 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. 2017 წლიდან, სსიპ-ებს, რომელთა წლიური შემოსავალი, ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსების გარდა აღემატება 1 მილიონ ლარს, დაევალით საკუთარი შემოსავლის არანაკლებ 10%-ის მიმართვა სახელმწიფო ბიუჯეტში. აღნიშნული წყაროდან მისაღები შემოსავლების გეგმური ოდენობა ბიუჯეტის კანონით 40 მლნ ლარით განისაზღვრა. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე მომზადებულ დასკვნაში⁴³, ხაზი გაესვა საპროგნოზო მაჩვენებლის პესიმისტურ დაგეგმვას და აღინიშნა, რომ სსიპ-ებიდან ბიუჯეტში მიმართული რესურსი 55 მლნ ლარს გადააჭარბებდა. ფაქტობრივად ბიუჯეტში სსიპ-ებიდან მობილიზებული თანხების ოდენობა 60.7 მლნ ლარს გაუტოლდა და 20.7 მლნ ლარით გადააჭარბა გეგმას. სულ თანხები მოიმართა 40 უწყების მიერ.

ზოგიერთი სსიპ-ის მიერ შემოსავლების მიმართვა სახელმწიფო ბიუჯეტში განხორციელდა არასრულად/დაგვიანებით. კანონმდებლობის მიხედვით, სსიპ-ებმა კანონმდებლობით ნებადართული (საკუთარი) შემოსავლები სახელმწიფო ბიუჯეტში უნდა მიმართონ ყოველი კვარტლის ბოლო სამუშაო დღეს კვარტალური შემოსავლის მოცულობიდან გამომდინარე. 2017

⁴³ დასკვნა „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე (საბოლოო ვარიანტი), გვ. 17.

წელს, ამ წყაროდან ბიუჯეტში მოზილნიდა 195 ათასი ლარით ნაკლები რესურსი, ხოლო მიღებულ სახსრებში 804 ათასი ლარი მოიმართა ვადების დარღვევით.

ცხრილი 15. სსიპ-ების მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტში მოსამართი და ფაქტობრივად მომართული თანხები - 2017 წელი (ათასი ლარი).

უწყება	2017 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში მოსამართი თანხა	ფაქტიურად მომართული თანხა		სხვაობა
		დროულად	დაგვიანებით	
სსიპ - საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი	1,242	1,032	36	174
სსიპ - დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი	11,257	11,213	23	21
სსიპ - აღსრულების ეროვნული ბიურო	3,027	2,282	745	0

სსიპ/ა(ა)იპ-ების მიერ მოზილნიებული 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.

ცხრილი 16. სსიპ-ების მიერ კომერციული ბანკების დეპოზიტებზე განთავსებული თანხები - 2017 წ. (ათასი ლარი).

უწყება	2017 წლის საწყისი ნაშთი	2017 წლის საბოლოო ნაშთი	დეპოზიტზე არსებული მინიმალური ნაშთი 2017 წლის განმავლობაში
სსიპ აკაკი წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტი	2,000	3,500	2,000
სსიპ გამოცდების ეროვნული ცენტრი	550	550	550
სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტო	5,000	6,300	5,000
სსიპ ვ. ჭაბუკიანის სახელობის თბილისის საბალეტო ხელოვნების სახელმწიფო სასწავლებელი	60	60	60
სსიპ თბილისის სახელმწიფო სამედიცინო უნივერსიტეტი	1,553	1,559	1,553
სსიპ ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი	6,000	11,386	6,000
სსიპ მუნიციპალური განვითარების ფონდი	26,000	41,000	26,000
სსიპ კორნელი კეკელიძის სახელობის ხელნაწერთა ეროვნული ცენტრი	14	14	14
ჯამი	41,177	64,369	41,177

ასევე, აღსანიშნავია, რომ 2017 წლის ბოლოს, ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, რიგ სამინისტროებს გამოეყოთ დამატებითი ასიგნებები, რომლებიც ემსახურებოდა მათ მმართველობაში შემავალ სახელმწიფო საწარმოებში კაპიტალის გაზრდას. ეკონომიკისა და

მდგრადი განვითარების სამინისტროში ამ მიზნით მიიმართა 106 მლნ ლარი, საიდანაც 29 დეკემბერს 82 მლნ ლარი გადარიცხულ იქნა სსიპ „მუნიციპალური განვითარების ფონდში“ ბიზნეს-სახლის პროექტის განხორციელების მიზნით. თუმცა საყურადღებოა, რომ აღნიშნული თანხა მიმდინარე მდგომარეობითაც სრული ოდენობით განთავსებულია ფონდის კომერციული ბანკის დეპოზიტზე (ერიცხება საპროცენტო შემოსავალი) და ამ დრომდე არ მომხდარა მისი მიმართვა შესაბამისი პროექტის განსახორციელებლად.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, საჯარო უწყებების მიერ კომერციული ბანკების დეპოზიტებზე განთავსებული თავისუფალი ფულადი სახსრების მოცულობიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, მხედველობაში იქნეს მიღებული აღნიშნული რესურსის სხვადასხვა პროექტებში გამოყენების ალტერნატიული დანახარჯები. მნიშვნელოვანია, მოხდეს საჯარო რესურსების ეფექტიანი და პროდუქტიული გამოყენება, რაც გულისხმობს თავისუფალი თანხების მიმართვას კონკრეტული პროექტების განსახორციელებლად სახელმწიფო პროდუქტების შექმნის/მომსახურებების მიწოდების მიზნით, ისე რომ ხელი არ შეეშალოს სახელმწიფო უწყებების ქმედითუნარიანობასა და სტაბილურად ფუნქციონირებას.

რეკომენდაციები:

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 გადასახდელებსაც⁴⁴;
- 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:

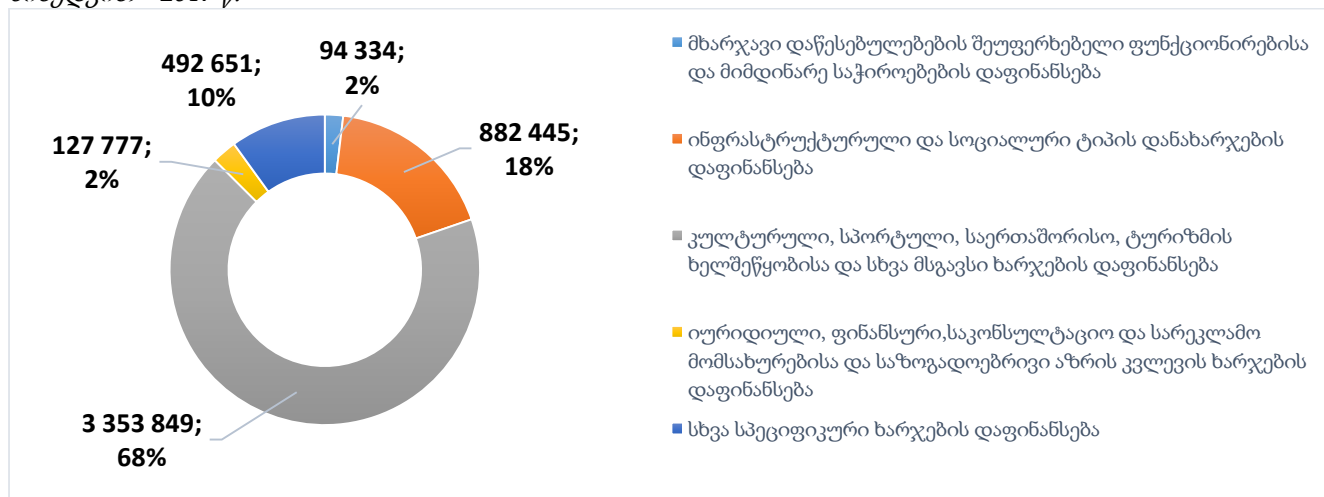
⁴⁴ ანგარიშგების პროცესში გამოწვევის შესაძლებელია წარმოადგენდეს სსიპ „სოციალური მომსახურების სააგენტოს“ მიერ მოსახლეობის საპენსიო უზრუნველყოფისთვის გაცემული თანხები.

- 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.

4.4 პრეზიდენტისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდები

პრეზიდენტის სარეზერვო 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. უწყებების მიხედვით, პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების უდიდესი წილი, გასული წლების მსგავსად, მოდის პრეზიდენტის ადმინისტრაციასა და განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროზე, შესაბამისად, 3,689 ათასი ლარისა და 628 ათასი ლარის ოდენობით.

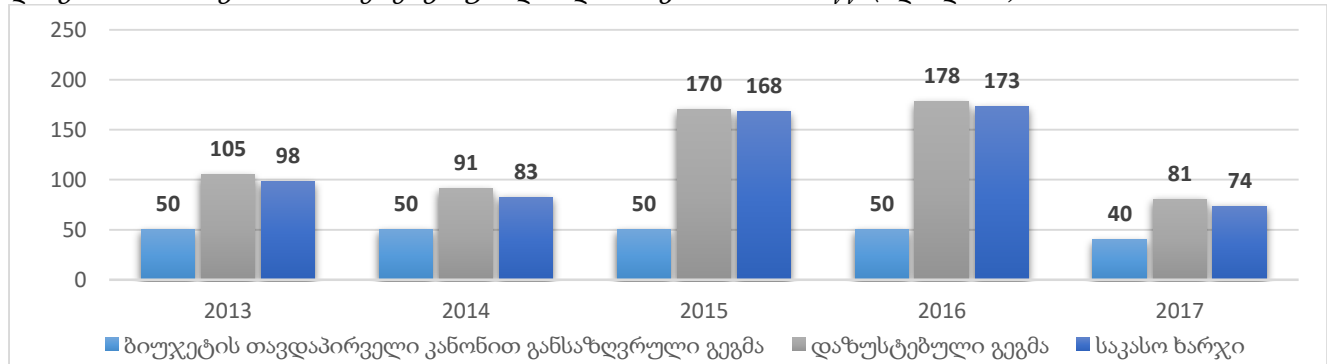
დიაგრამა 32. პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების განაწილება მიზნობრიობის მიხედვით - 2017 წ.



მთავრობის სარეზერვო ფონდის მოცულობა 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 40 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა. თუმცა, გასული წლების მსგავსად, ფონდის მოცულობა წლის განმავლობაში მნიშვნელოვნად გაიზარდა, ჯამურად 40.6 მლნ ლარით. რესურსის გადმოტანილ იქნა „ფიზიკურ პირებზე უცხოურ ვალუტაში გაცემული საბანკო სესხების ეროვნულ

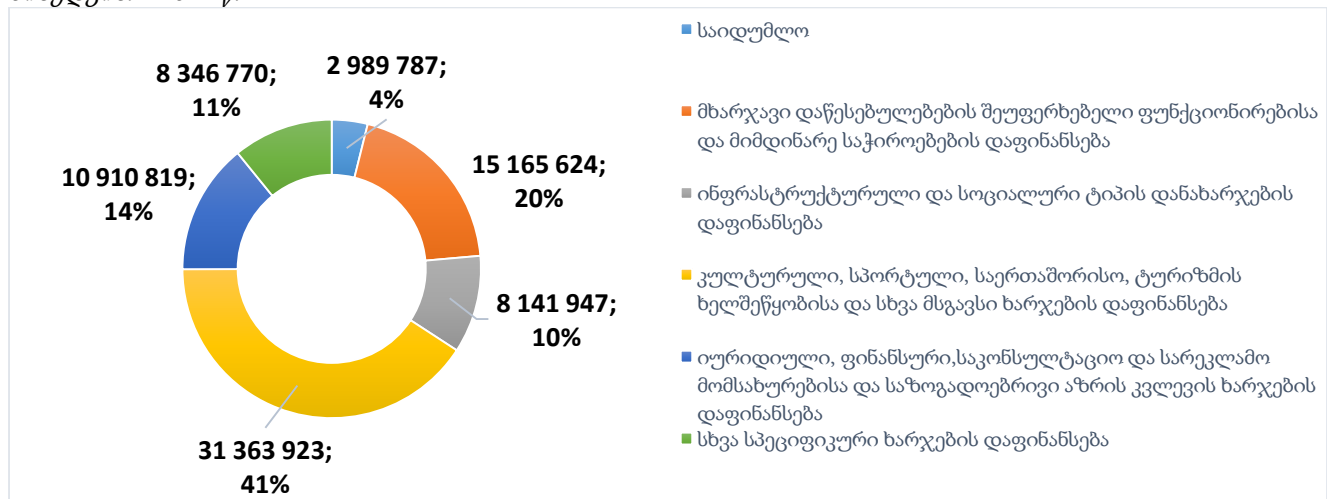
ვალუტაში კონვერტირების ხელშეწყობის ღონისძიებებისა“ და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსათვის წლიური საბიუჯეტო კანონით გათვალისწინებული ასიგნებებიდან. ყოველივე ზემოაღნიშნულის შედეგად, ფისკალური წლის ბოლოს, მთავრობის სარეზერვო ფონდის დაზუსტებული მოცულობა 100%-ით გაიზარდა და 80.6 მლნ ლარი შეადგინა. რაც შეეხება ფაქტობრივ ათვისებას, ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, 2017 წლის განმავლობაში მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი თანხის ოდენობამ 76.9 მლნ ლარი, ხოლო საკასო შესრულება 73.7 მლნ ლარს გაუტოლდა.

დიაგრამა 33. მთავრობის სარეზერვო ფონდის დინამიკა - 2014-2017 წწ. (მლნ ლარი).



მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების უდიდესი წილი მოდის სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროზე (31.4 მლნ ლარი), იუსტიციის სამინისტროზე (9.1 მლნ ლარი), შინაგან საქმეთა სამინისტროსა (7.7 მლნ ლარი) და ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაზე (5.4 მლნ ლარი).

დიაგრამა 34. მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების განაწილება მიზნობრიობის მიხედვით - 2017 წ.



□ საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, „საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან სახსრები გამოიყოფა 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 და სათანადოდ დაგეგმვის შემთხვევაში შესაძლებელი იქნებოდა მათი გათვალისწინება შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულებების ასიგნებებში ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე.**

დანართ 5-ში წარმოდგენილია ის ღონისძიებები, რომელთა დასაფინანსებლადაც მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოიყო თანხები, როგორც 2017, ასევე გასული წლების განმავლობაშიც. აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში, თანხების გამოყოფა ხდებოდა სისტემატურად - ყოველწლიურად ბოლო 5 წლის განმავლობაში.

□ გარდა ამისა, სარეზერვო ფონდებიდან 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 *(დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 5-ში)*.

ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანია, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ წინა მოხსენებაში გაცემული რეკომენდაციის შესრულება და საკანონმდებლო დონეზე კონკრეტული კრიტერიუმების გაწერა, რომელთა საფუძველზეც მოხდება სარეზერვო 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.

ცხრილი 17. ფინანსური აქტივების შესახებ მონაცემები - (ათასი ლარი).

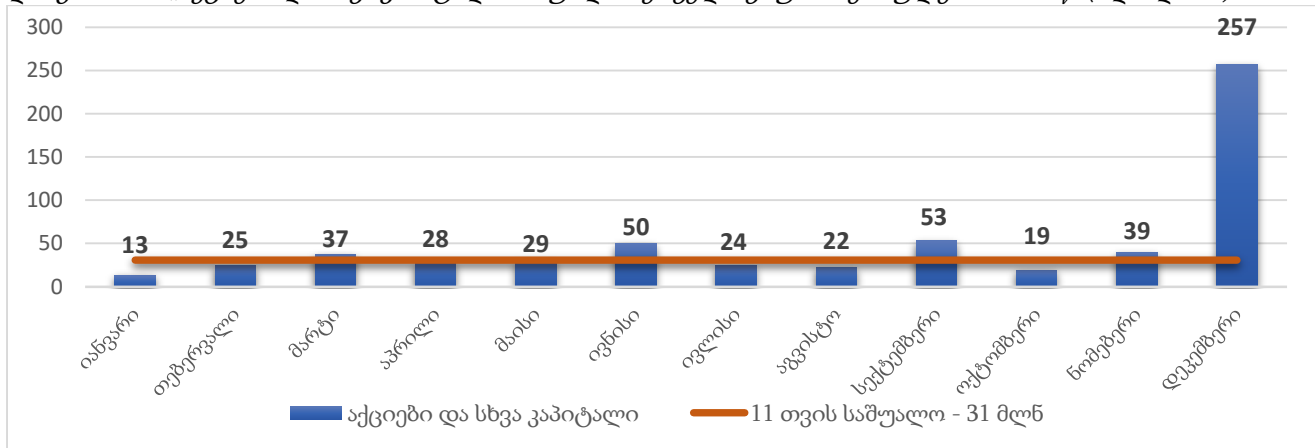
	2016 წ. ფაქტი (1)	2017 წელი			(4)/(2) %	(4)-(1) ცვლილება %
		ბიუჯეტის კანონი თავდაპირველი (2)	ბიუჯეტის კანონი ცვლილება (3)	ფაქტი (4)		
ფინანსური აქტივების ზრდა	577,361	810,722	1,019,872	905,602	112%	57%
ვალუტა და დეპოზიტები	81,790	41,700	0	0	0%	-100%
სესხები	285,239	352,763	343,263	309,673	88%	9%
აქციები და სხვა კაპიტალი	210,332	416,259	676,609	595,930	143%	183%
ფინანსური აქტივების კლება	88,717	85,000	318,300	265,297	312%	199%
ვალუტა და დეპოზიტები	0	0	233,300	146,170	არ იყო დაგეგმილი	
სესხები	87,994	85,000	85,000	96,105	113%	9%
აქციები და სხვა კაპიტალი	719	0	0	23,018		3,104%
სხვა დებიტორული დავალიანებები	4	0	0	4		-9%
ფინანსური აქტივების ცვლილება	488,644	725,722	701,572	640,305	88%	31%

2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით დაგეგმილი იყო ნაშთის 41.7 მლნ ლარით ზრდა, თუმცა, ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებით დაიგეგმა ნაშთის გამოყენება 233 მლნ ლარის ოდენობით, რომლიდანაც წლის ბოლო გამოყენებულ იქნა 146 მლნ ლარი (გეგმის 63%). შესაბამისად, ფინანსური აქტივების „ვალუტა და დეპოზიტების“ კომპონენტი 41.7 მლნ ლარით ზრდის ნაცვლად შემცირდა 146 მლნ ლარით.

5.1 აქციები და სხვა კაპიტალი

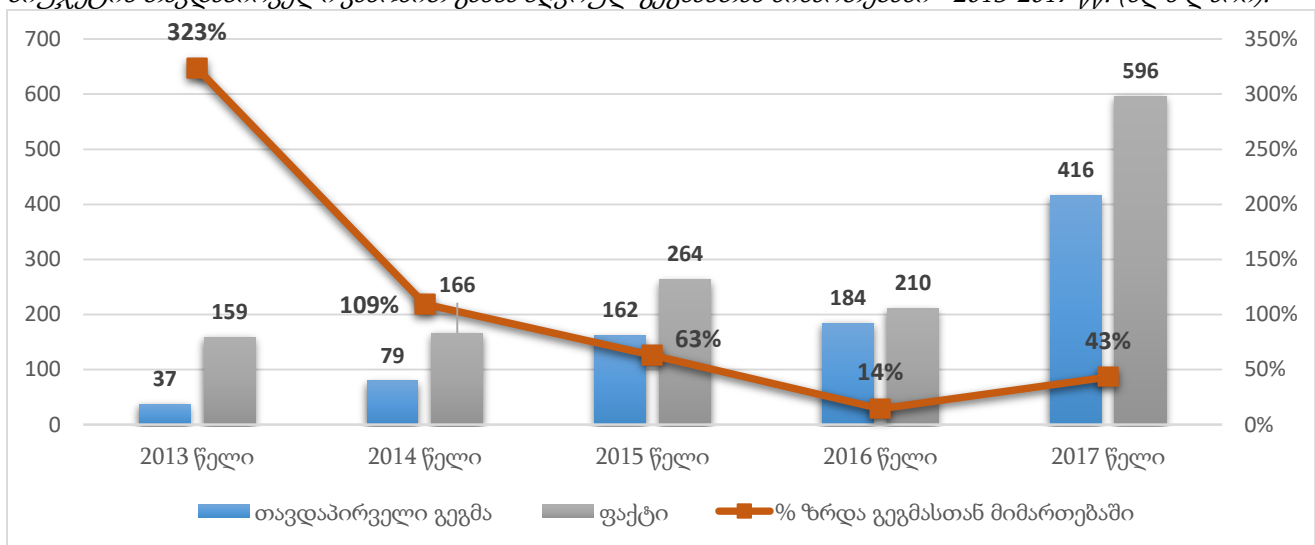
ფინანსური აქტივების ზრდის უდიდეს ნაწილს (65.8%) სახელმწიფო საწარმოებში კაპიტალის შეტანა წარმოადგენს. აღსანიშნავია, რომ 2017 წლის განმავლობაში სახელმწიფო საწარმოებში კაპიტალის გასაზრდელად მიმართულმა საბიუჯეტო სახსრებმა თავდაპირველი გეგმით განსაზღვრულ მაჩვენებელს 179.7 მლნ ლარით (143%-ით) გადააჭარბა და 595.9 მლნ ლარს გაუტოლდა. გასული საბიუჯეტო წლისგან განსხვავებით, 2017 წლის განმავლობაში „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლით საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვა არათანაბარზომიერებით ხასიათდებოდა და ძირითადად კონცენტრირებული იყო წლის ბოლო თვეებზე. კერძოდ, ბოლო კვარტალში ამ მიმართულებით ათვისებული რესურსის ოდენობამ მთლიანი მუხლის წლიური საკასო ხარჯის 53% შეადგინა. ამასთან, მხოლოდ დეკემბერში, სახელმწიფო საწარმოებში კაპიტალის გასაზრდელად მიმართული 256.6 მლნ ლარი, ამ მუხლის მთლიანი ხარჯის 43%-ია.

დიაგრამა 35. „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლის ყოველთვიური შესრულება - 2017 წ. (მლნ ლარი).



საყურადღებოა, რომ უკანასკნელი წლების განმავლობაში ფინანსური აქტივების ზრდის „აქციებისა და სხვა კაპიტალის“ მუხლით გაწეული გადასახდელების მოცულობა ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება და საშუალოდ 111%⁴⁵-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.

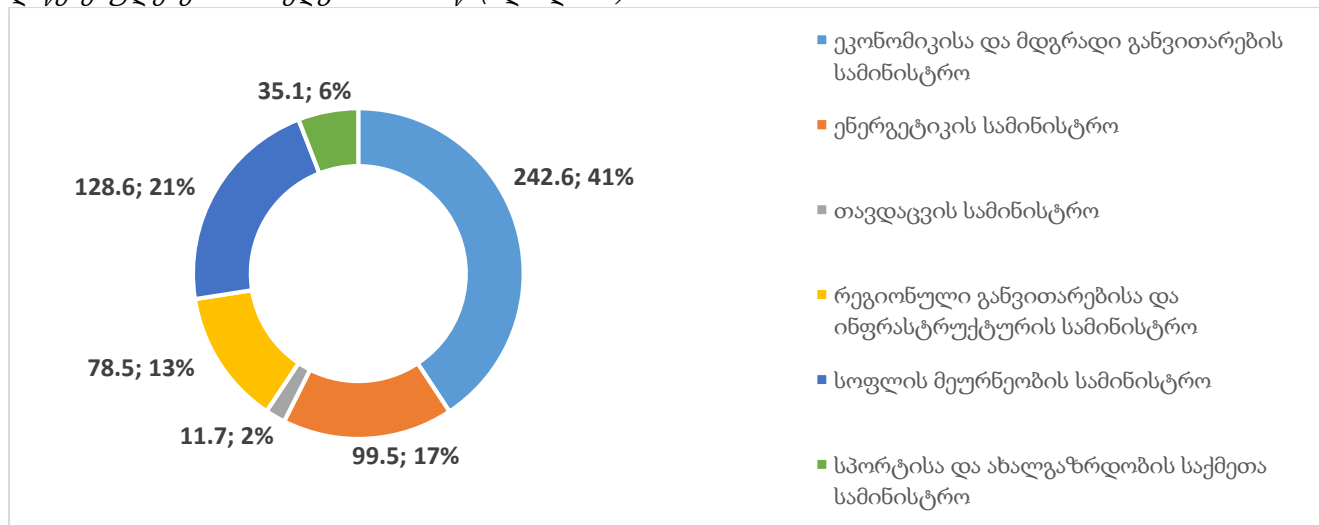
დიაგრამა 36. „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლით გაწეული გადასახდელების შესრულების დინამიკა ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებაში - 2013-2017 წწ. (მლნ ლარი).



⁴⁵ აღებული ბოლო 5 წლის საშუალო მაჩვენებელი (2013-2017 წწ.)

მხარჯავი დაწესებულებების მიხედვით, ფინანსური აქტივების ზრდის „აქციებისა და სხვა კაპიტალის“ მუხლით გაწეული გადასახდელების უდიდესი წილი 41% (242.6 მლნ ლარი) მოდის ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროზე, რომელმაც კაპიტალი გაზარდა 6 საწარმოში, ძირითადად ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად.

დიაგრამა 37. ფინანსური აქტივების ზრდის „აქციები და სხვა კაპიტალი“ მუხლის განაწილება მხარჯავი დაწესებულებების მიხედვით - 2017 წ. (მლნ ლარი).



ფინანსური აქტივების ზრდის „აქციებისა და სხვა კაპიტალის“ მუხლის ანალიზის შედეგად იდენტიფიცირებული იქნა აღრიცხული თანხების სისრულესა და გადარიცხული თანხების საწარმოს კაპიტალში აღრიცხვის დროულობასთან დაკავშირებული საკითხები. კერძოდ:

- რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ 4 პროექტის⁴⁶ განსახორციელებლად შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიაში“ კაპიტალის გაზრდის მიზნით მიმართა 53.5 მლნ ლარი, რომელიც ბიუჯეტში აღირიცხა როგორც ფინანსური აქტივების ზრდა, თუმცა, 2017 წლის 7 მაისის მდგომარეობით საწარმოს კაპიტალში აღნიშნული თანხა არ ასახულა. ბიუჯეტში გატარებული ტრანზაქციებისა და აღნიშნული ტრანზაქციების შედეგად მისაღები ფინანსური შედეგების შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზნით, მნიშვნელოვანია საწარმოებმა დროულად უზრუნველყონ სახელმწიფო საწარმოების კაპიტალში „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლით მიღებული სახსრების ასახვა;

⁴⁶ 25 04 04 - ურბანული მომსახურების გაუმჯობესების პროგრამა (წყალმომარაგებისა და წყალარინების სექტორი) (ADB); 25 04 05 - რეგიონებში წყალმომარაგების მხარდაჭერის ღონისძიებები; 25 04 06 - რეგიონებში ინფრასტრუქტურული პროექტების მხარდაჭერის ღონისძიებები; 25 04 08 - ქუთაისის წყალარინების პროექტი (EIB, EPTATF).

- რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის ბრძანებით შპს „სახელმწიფო სამშენებლო კომპანიაში“ გაიზარდა კაპიტალი 10 მლნ ლარის ოდენობით, თუმცა, აღნიშნული თანხა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში აღრიცხულია როგორც „სხვადასხვა კაპიტალური ხარჯები“ „სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვის“ პროგრამის (35 04) ფარგლებში. აღნიშნული სახსრები მიიმართა შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ასიგნებებიდან ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის სოფელ რუხში მრავალპროფილიანი საუნივერსიტეტო კლინიკის სამშენებლო სამუშაოებისთვის. შედეგად, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი ფინანსური აქტივების ზრდის, „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლით გაწეული გადასახდელების მოცულობა არასრულად (10 მლნ ლარით შემცირებული ოდენობით) ასახავს საბიუჯეტო წლის განმავლობაში სახელმწიფო საწარმოებში გაზრდილი კაპიტალის რეალურ ოდენობას.

მონაცემების სისრულის პრობლემა ფიქსირდება ასევე ფინანსური აქტივების კლების „აქციებისა და სხვა კაპიტალის“ მუხლით შემოსული თანხების წარმოდგენისას. კერძოდ, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში „აქციებისა და სხვა კაპიტალის კლების“ მუხლით მობილიზებული თანხები წარმოდგენილია 23 მლნ ლარით, თუმცა წლის განმავლობაში ამ კატეგორიაში მიღებული შემოსულობების ფაქტობრივმა მოცულობამ 26.4 მლნ ლარი (3.4 მლნ ლარით მეტი) შეადგინა. კერძოდ:

- „ფინანსური აქტივების კლების“ მუხლში არ არის დაკლასიფიცირებული სს „აკურას“ კაპიტალის შემცირების შედეგად ბიუჯეტში მობილიზებული 1.1 მლნ ლარი და აღრიცხულია როგორც სხვა შემოსავლები;
- ასევე, „არაფინანსური აქტივების კლების“ მუხლით დაკლასიფიცირდა სსიპ „ქონების ეროვნული სააგენტოს“ მიერ შპს „თბილისის ბალნეოლოგიური კურორტის“⁴⁷ 100%-იანი წილის გასხვიდება სამი უძრავი ქონებისა⁴⁸ და 2.4 მლნ ლარის ღირებულებით, რაც წარმოადგენს ფინანსური აქტივების შემცირებას და უნდა აღრიცხულიყო „ფინანსური აქტივების კლების“ მუხლში.

⁴⁷ "Tbilisi- SPA" ჯანმრთელობის და სამედიცინო რეაბილიტაციის ეროვნული სამეცნიერო-პრაქტიკული ცენტრი" (ს/ნ 204380035).

⁴⁸ ს/კ: 01.72.14.32.929; ს/კ: 01.72.14.032.436; ს/კ: 01.72.14.032.826

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 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 სესხები

2017 წლის განმავლობაში გაცემული სესხებიდან (309.7 მლნ ლარი) 99.6% წამოადგენს სხვადასხვა საინვესტიციო პროექტების განსახორციელებლად საგარეო წყაროებიდან აღებული საკრედიტო რესურსების გადასესხებას, ხოლო დარჩენილი ნაწილი, 944 ათასი ლარი, გასესხდა მუნიციპალიტეტებზე სსიპ „მუნიციპალური განვითარების ფონდიდან“ (794 ათასი ლარი) და ფინანსთა სამინისტროს მიერ რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან.

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. თუმცა, ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო ვალისა და საგარეო დაფინანსების დეპარტამენტის ინფორმაციაზე დაყრდნობით, შპს „ენგურჰესმა“ და შპს „ენერგოტრანსმა“ ვერ შეძლეს ქვესასესხო ხელშეკრულების ფარგლებში აღებული სესხის სრული მომსახურება, რის შედეგადაც ბიუჯეტში არ იქნა მომართული, ჯამურად 10.7 მლნ ლარი⁴⁹. კერძოდ,

- შპს „ენგურჰესს“ მთავრობის გადაწყვეტილებით 3 წლით გადაუვადდა 2017 წელს გადასახდელი 1.9 მლნ ლარისა და 833.7 ათასი ევროს ოდენობის ძირი თანხა;

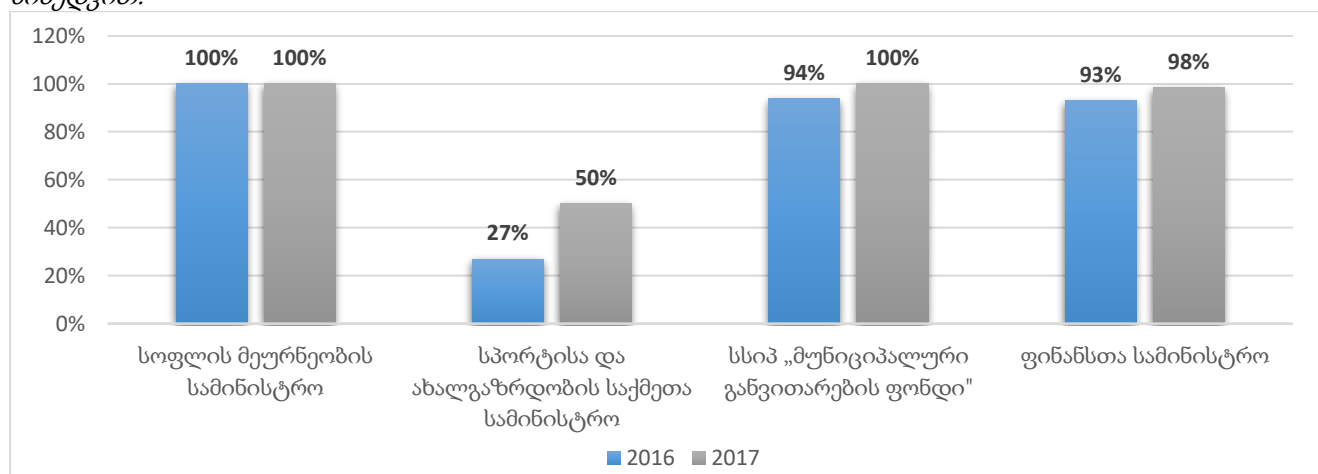
⁴⁹ ევროში არსებული თანხების კონვერტაციისთვის აღებულია 2017 წლის 31 დეკემბრის ოფიციალური გაცვლითი კურსი.

- შპს „ენერგოტრანს“ კი 2017 წლის დეკემბერში გადასახდელი 2 მლნ ევრო ამ დრომდე არ გადაუხდია და ყოველ ვადაგადაცილებულ დღეზე ემატება პირგასამტეხლო 0.07%-ის ოდენობით.

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 ხარვეზები⁵⁰. 2017 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, შიდა საბიუჯეტო სესხების (მოქმედი სესხები) სახით სულ გაცემულია 243.8 მლნ ლარი, საიდანაც დაფარულმა ძირმა თანხამ 34.3 მლნ ლარი შეადგინა. შედეგად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, შიდა საბიუჯეტო რესურსებიდან გაცემული სესხების ნაშთი 209.4 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, საიდანაც სახელმწიფო სესხების ერთიან რეესტრზე დაყრდნობით, 93% წარმოადგენს ძირი თანხის სახით ბიუჯეტის წინაშე არსებულ ვადაგადაცილებულ დავალიანებას.

სესხის გამცემი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიხედვით, საყურადღებოა, რომ *სოფლის მეურნეობის სამინისტროსა და სსიპ „ქონების ეროვნული სააგენტოს“ მიერ გაცემული სესხების 100% ვადაგადაცილებაშია*. ასევე აღსანიშნავია, ვადაგადაცილებული სესხების მაღალი ხვედრითი წილი ფინანსთა სამინისტროსა და სპორტის და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს მიერ გაცემულ სესხებში, შესაბამისად 98%-ისა და 50%-ის ოდენობით. 2016 წელთან შედარებით გაუარესებულია სესხებზე დავალიანების ბიუჯეტში მომართვის ტენდენცია.

დიაგრამა 38. ვადაგადაცილებული სესხების წილი მთლიან მოქმედ სესხებში, სესხის გამცემი უწყებების მიხედვით.



⁵⁰ აღნიშნული სტატისტიკა ეყრდნობა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოწოდებულ სახელმწიფო სესხების ერთიანი რეესტრის მონაცემებს.

შიდა საბიუჯეტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხების მართვაში არსებულ ხარვეზებზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მიერ გასული წლების ანგარიშებშიც 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.

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.

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. წლის ბოლოს ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო მოცულობა გაიზარდა.

ცხრილი 18. სახელმწიფო ვალის ნაშთის ცვლილება - 2016-2017 წწ. (მლნ ლარი).

	2016 ფაქტი	2017 წ. ბიუჯეტის კანონი - თავდაპირველი	2017 წ. ბიუჯეტის კანონი - ცვლილება	2017 ფაქტი	2016-2017 ცვლილება (%)	(4) - (2) ცვლილება (%)	(4) - (3) ცვლილება (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)			
საგარეო ვალი	11,952	12,347	12,776	13,421	12%	9%	5%
მრავალმხრივი კრედიტორები	8,641	9,126	9,262	9,760	13%	7%	5%
ორმხრივი კრედიტორები	1,968	1,965	2,048	2,138	9%	9%	4%
ევრო-ობლიგაციები	1,323	1,251	1,250	1,296	-2%	4%	4%
გარანტირებული კრედიტები	5.2	4.6	5.1	5.4	4%	17%	6%
ეროვნული ბანკის საგარეო ვალი	15	0	212	221	1,382%		5%
საშინაო ვალი	3,171	3,563	3,540	3,535	11%	-1%	0%
სახაზინო ფასიანი ქაღალდები	1,996	2,423	2,400	2,395	20%	-1%	0%
სხვა სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდები	503	468	468	468	-7%	0%	0%
ისტორიული ვალი	672	672	672	672	0%	0%	0%
სახელმწიფო ვალი	15,123	15,909	16,316	16,956	12%	7%	4%

გასული წლების მსგავსად, 2017 წლის სახელმწიფო ვალის ნაშთმა გადააჭარბა საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“-ით დადგენილ 40%-იან ნიშნულს. თუმცა, ამასთან, სახელმწიფო ვალის მაჩვენებელი (მშპ-სთან მიმართებაში) ნარჩუნდება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული 60%-იანი ლიმიტის ფარგლებში.

IMF-სა და მსოფლიო ბანკის (WB) ვალის მართვის სახელმძღვანელოს მიხედვით⁵¹, ვალის მმართველებმა უნდა უზრუნველყონ ვალის პორტფელის სასურველი სტრუქტურის ან სტრატეგიული ზღვრების სიცხადე და შესაბამისობა ვალის მართვის მიზნებთან და მოახდინონ მათი ანგარიშგება და ახსნა-განმარტება. შესაბამისად, სახელმწიფო ვალის მართვის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია, მოხდეს არსებული ვალის პორტფელის მდგომარეობის ანალიზი მთავრობის მიერ სახელმწიფო

⁵¹ Guidelines for Public Debt Management (2003), International Monetary Fund and the World Bank.

ვალთან მიმართებაში დადგენილ ნებისმიერ ზღვართან და გადაცდომის შემთხვევაში, წარმოდგენილ იქნეს შესაბამისი ახსნა-განმარტება.

ცხრილი 19. სახელმწიფო ვალის შესახებ მონაცემები წლების მიხედვით - (მლნ ლარი).

	2013 ფაქტი	2014 ფაქტი	2015 ფაქტი	2016 ფაქტი	2017 ფაქტი
სახელმწიფო ვალი	9,313	10,375	13,161	15,123	16,956
% მშპ-თან	34.7%	35.6%	41.4%	44.4%	44.6%
<i>მათ შორის:</i>					
საგარეო ვალი	7,296	7,827	10,334	11,952	13,421
% მშპ-თან	27.2%	26.9%	32.5%	35.1%	35.3%
% სახელმწიფო ვალთან	78.3%	75.4%	78.5%	79.0%	79.1%
საშინაო ვალი	2,017	2,548	2,828	3,171	3,536
% მშპ-თან	7.5%	8.7%	8.9%	9.3%	9.4%
% სახელმწიფო ვალთან	21.7%	24.6%	21.5%	21.0%	20.9%

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. სახელმწიფო ბიუჯეტის საბოლოო კანონის განსაზღვრული ლიმიტის დარღვევა კი ძირითადად განაპირობა საბიუჯეტო წლის ბოლოს ლარის გაცვლითი კურსის გაუფასურებამ⁵².

ცხრილი 20. ლარის გაცვლითი კურსი იმ ვალუტებთან მიმართებაში, რომლებშიც საგარეო ვალია დენომინირებული⁵³.

	ვალუტის გაცვლითი კურსები					
	USD/GEL	EUR/GEL	SDR/GEL	100JPY/GEL	KWD/GEL	10CNY/GEL
31/12/2017	2.5922	3.1044	3.6916	2.3036	8.5920	3.9831
31/12/2016	2.6468	2.7940	3.5582	2.2651	8.6582	3.8115
<i>%-ული ცვლილება</i>	<i>2%</i>	<i>-11%</i>	<i>-4%</i>	<i>-2%</i>	<i>1%</i>	<i>-5%</i>
2017 წლის ბიუჯეტის კანონის დაგეგმვისას გათვალისწინებული კურსი	2.5026	2.6505	3.3873	2.2200	8.1999	3.6167

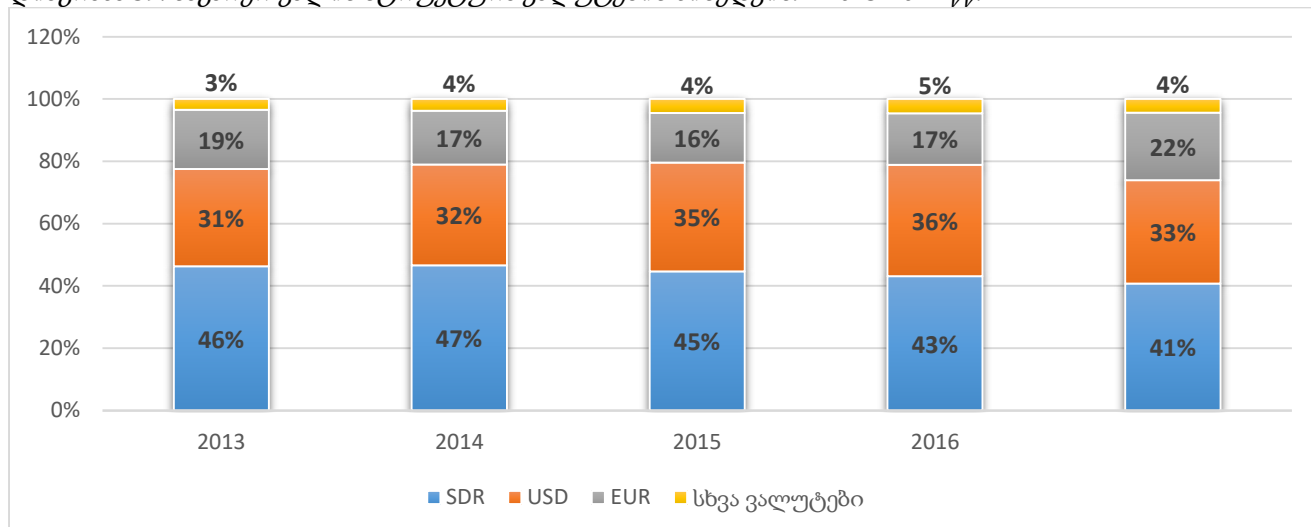
⁵² 2017 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ნაშთი გაანგარიშებული იყო კურსით 1 აშშ დოლარი = 2.5 ლარი, მაშინ როდესაც 2017 წლის 31 დეკემბერისათვის ეროვნული ვალუტა დაახლოებით 4%-ით გაუფასურდა (1 აშშ დოლარი = 2.5922 ლარი).

⁵³ „-“, ნიშანი აღნიშნავს ლარის გაუფასურებას.

2017 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილებისას გათვალისწინებული კურსი	2.5000	2.9405	3.5277	2.2104	8.2301	3.7557
%-ული ცვლილება თავდაპირველ კანონსა და კანონის ცვლილებაში წარმოდგენილ კურსებში	0%	-11%	-4%	0%	0%	-4%
%-ული ცვლილება კანონის ცვლილებასა და შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილ კურსებში	-4%	-6%	-5%	-4%	-4%	-6%

2016 წელთან შედარებით 2017 წელს ლარი გამყარდა აშშ დოლარსა და ქუვეითურ დინართან მიმართებაში, თუმცა, აღნიშნულ ვალუტებში დენომინირებული სესხები საგარეო ვალის ნაშთის მხოლოდ 33%-ს შეადგენს. სხვა ვალუტების მიმართ კი ლარი გაუფასურდა, რამაც დამატებით გაზარდა ლარში წარმოდგენილი ვალის ნაშთი.

დიაგრამა 39. საგარეო ვალის სტრუქტურა ვალუტების მიხედვით - 2013-2017 წწ.



სახელმწიფო ვალის პორტფელის ზრდა გამოწვეულია, როგორც საგარეო, ასევე საშინაო ვალის მოცულობის ზრდით, თუმცა, საგარეო ვალის ზრდის ეფექტი გაცილებით დიდია. 2016 წელთან შედარებით საგარეო ვალის ნაშთი მთლიანი ვალის პორტფელში 0.1 პროცენტული პუნქტით გაიზარდა და 79.1% შეადგინა. ამგვარად, სავალუტო რისკი წინა წლების მსგავსად ისევ რჩება სახელმწიფო ვალის პორტფელის მთავარ რისკ-ფაქტორად. სავალუტო კურსის ცვლილება ასევე მოქმედებს საგარეო ვალის მომსახურების ხარჯების (ძირითადი თანხა+პროცენტი) სიდიდეზეც. 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. მოცემული საკითხი განხილულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში, რის შედეგადაც გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები⁵⁴.

კაპიტალის ბაზრის განვითარების ხელშეწყობისათვის 2016 წლის აპრილში მომზადდა⁵⁵ „საქართველოს კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგია“, რომელშიც განისაზღვრა სახელმწიფო ობლიგაციების ბაზრის განვითარებისათვის გასატარებელი ღონისძიებები (სამოქმედო გეგმა) და მისაღწევი შედეგების გაზომვის ინდიკატორები როგორც მოკლე (2018), ასევე საშუალოვადიანი (2025) პერიოდისათვის.

□ სტრატეგიის მიხედვით, ჯერ კიდევ 2016 წლის დასაწყისში იყო დაგეგმილი სახელმწიფო ვალის მართვის სტრატეგიის გამოქვეყნება, თუმცა 2018 წლის 7 მაისის მდგომარეობით არ გამოქვეყნებულა. სახელმწიფო ვალის ეფექტიანი მართვისათვის, აუცილებელია ქვეყანას განსაზღვრული ჰქონდეს გრძელვადიანი დაფინანსების მიზნები, რომლის მიღწევის გზებიც ასახული უნდა იყოს ვალის მართვის სტრატეგიაში⁵⁶, რომელიც თავის მხრივ შესაბამისობაში იქნება სხვა პარალელურად მოქმედ სტრატეგიულ დოკუმენტებთან⁵⁷.

□ ვალის მართვის სტრატეგიის გამოქვეყნების გარდა, „საქართველოს კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგიის“ მიხედვით, სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების კუთხით, 2018 წლისათვის დაგეგმილია შემდეგი მიზნების მიღწევა:

- მთავრობის ფასიანი ქაღალდების პორტფელის ფარდობა მშპ-სთან - 8%;
- არარეზიდენტი ინვესტორების წილი მთავრობის ფასიანი ქაღალდების პორტფელში - 10%.

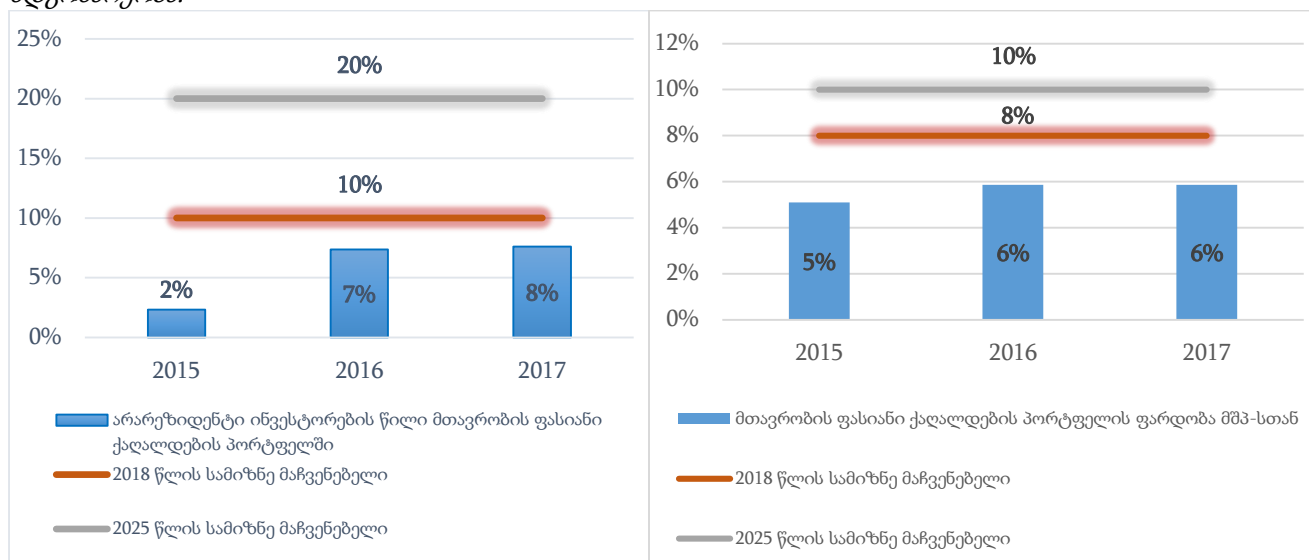
⁵⁴ იხ. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, (2015): „სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში“.

⁵⁵ საქართველოს ეროვნული ბანკის, ფინანსთა სამინისტროსა და ეკონომიკური და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ.

⁵⁶ ვალის მართვის სტრატეგიის დოკუმენტში მოცემული უნდა იყოს ქვეყნისათვის ხელსაყრელი სახელმწიფო ვალის პორტფელის სტრუქტურა, რომლის მიღწევასაც მიზნად უნდა ისახავდეს ვალის მართვაზე პასუხისმგებელი უწყება. სახელმწიფო ვალის პორტფელის მიზნობრივი სტრუქტურა შეიძლება განისაზღვროს კრედიტორების მიხედვით, კრედიტის ვალუტის, საპროცენტო განაკვეთის ტიპისა თუ კრედიტის ვადიანობასთან მიმართებაში.

⁵⁷ მაგალითად: „საქართველოს კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგია“; „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია - საქართველო 2020“.

დიაგრამა 40. კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგიით დასახული ზოგიერთი მიზნის შესრულების მდგომარეობა.



2017 წლის განმავლობაში ზრდადი ტენდენციით ხასიათდებოდა არარეზიდენტი ინვესტორების წილი მთავრობის ფასიანი ქაღალდების პორტფელში და 8% შეადგინა. ამასთან, 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით წარმოდგენილი მთავრობის ფასიანი ქაღალდების პორტფელისა და საპროგნოზო მშპ-ის ფარდობა 8%-ს უტოლდება და შესაბამისობაშია სტრატეგიით განსაზღვრულ მიზნობრივ მაჩვენებელთან.

ვალის პორტფელის ზრდის, ლარის გაუფასურებისა და საპროცენტო განაკვეთების ცვლილების შედეგად 2016 წელთან შედარებით, ჯამურად 507.6 მლნ ლარით გაიზარდა სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები როგორც საგარეო, ასევე საშინაო სესხებზე და 1,987 მლნ ლარი შეადგინა.

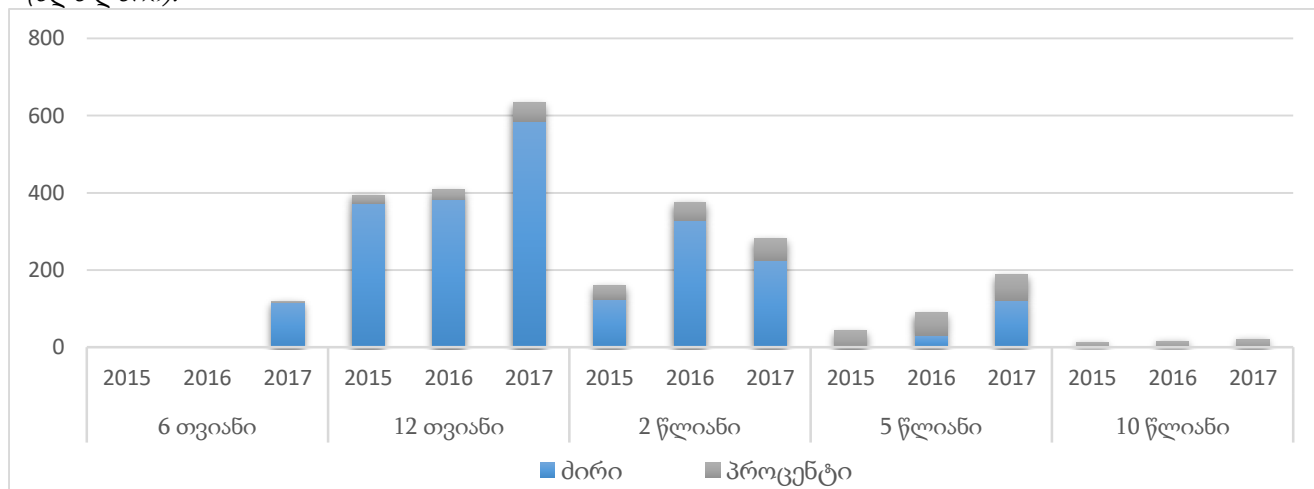
ცხრილი 21. სახელმწიფო ვალის მომსახურება და დაფარვა (მლნ ლარი).

	2016 ფაქტი	2017 წ. ბიუჯეტის კანონი - თავდაპირველი	2017 წ. ბიუჯეტის კანონი - ცვლილება	2017 ფაქტი	2016-2017 ცვლილება %	(4)/(2) %
	(1)	(2)	(3)	(4)		
სახელმწიფო ვალის მომსახურება და დაფარვა	1,480	1,901	1,891	1,987	34%	105%
საგარეო ვალის მომსახურება და დაფარვა	503	685	685	665	32%	97%
ძირითადი თანხა	308	431	431	427	39%	99%
პროცენტის გადახდა	195	254	254	237	22%	93%
საშინაო ვალის მომსახურება და დაფარვა	977	1,216	1,206	1,323	35%	109%
ძირითადი თანხა	775	967	967	1,084	40%	112%

საქართველოს მთავრობის საქართველოს ეროვნული ბანკისადმი ვალი	35	35	35	35	0%	100%
სახაზინო ვალდებულებები და სახაზინო ობლიგაციები	740	932	932	1,049	42%	113%
პროცენტის გადახდა	203	249	239	239	18%	96%
საქართველოს მთავრობის საქართველოს ეროვნული ბანკისადმი ვალი	52	51	43	43	-17%	85%
სახაზინო ვალდებულებები და სახაზინო ობლიგაციები	151	198	196	196	30%	99%

აღსანიშნავია, რომ 2016 წელთან შედარებით სახელმწიფო ვალის მომსახურების ხარჯების ნაზრდის 68% მოდის საშინაო ვალის მომსახურებაზე, რაც გამოწვეული 6 და 12 თვიანი სახაზინო ვალდებულებების დაფარვით.

დიაგრამა 41. სახაზინო ფასიანი ქაღალდების მომსახურებისა და დაფარვის დინამიკა ვადიანობის მიხედვით - (მლნ ლარი).



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. 2017 წლის ბოლოს ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებით, „საგარეო ვალდებულებების ზრდის“ მუხლის შემცირება 176.7 მლნ ლარით, ძირითადად გამოწვეული იყო 2017 წელს მისაღები ბიუჯეტის მხარდამჭერი სესხის 2018 წლის ბიუჯეტში გადატანით. კერძოდ, 2017 წლის 2 ნოემბერს ხელი მოეწერა საფრანგეთთან 60

მლნ ევროს ღირებულების საკრედიტო ხელშეკრულებას, რომელიც ჩამოირიცხა 2018 წლის იანვარში.

ცხრილი 22. საგარეო კრედიტების სახით მისაღები შემოსულობების შესრულების მაჩვენებლები - (ათასი ლარი).

	2017 წ. ბიუჯეტის კანონი - თავდაპირველი	2017 წ. ბიუჯეტის კანონი - ცვლილება	2017 ფაქტი	შესრულება თავდაპირველ გეგმასთან მიმართებაში (%)
საგარეო კრედიტები	1,392,715	1,216,015	1,252,111	90%
საინვესტიციო	922,715	921,015	957,779	104%
ბიუჯეტის მხარდამჭერი	470,000	295,000	294,332	63%

რაც შეეხება საინვესტიციო სესხებს, ბიუჯეტის კანონის ცვლილებით, ჯამურად მათი დაფინანსება 1.7 მლნ ლარით შემცირდა. კერძოდ, „ქუთაისის მყარი ნარჩენების ინტეგრირებული მართვის პროექტს“ დაფინანსება შემცირდა 2.9 მლნ ლარის ოდენობით, „საქართველოს ურბანული რეკონსტრუქციის და განვითარების პროექტს“ კი გაეზარდა 7.8 მლნ ლარით. ასევე, საბოლოო 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 გამოძწვევი მიზეზების წარმოდგენა და ანალიზი, რისი საშუალებითაც შესაძლებელი იქნება მომავალი პერიოდის ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში წარსული გამოცდილების გათვალისწინება.

□ აღსანიშნავია, რომ 2017 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით ნულპროცენტოანი ათვისებით ხასიათდება კიდევ 8 საინვესტიციო პროექტი, ხოლო თავდაპირველ გეგმასთან მიმართებაში 70%-ზე დაბალი ათვისება აქვს 10 პროექტს (დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 6-ში).

ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, ძირითადად პროექტების შემაფერხებელი მიზეზებია: სესხის ხელშეკრულების გაფორმების დაგვიანება⁵⁸, განმახორციელებლის ცვლილება⁵⁹,

⁵⁸ 36 03 05 - 500 კვ ეგზ „ჯვარი-წყალტუბო“ (WB).

⁵⁹ 32 09 - თბილისის საჯარო სკოლების რეაბილიტაცია და ენერგოეფექტურობის გაზრდის პროექტი (CEB, E5P).

დაფინანსების ტიპის (კრედიტი ჩანაცვლდა ან გრანტით ან საბიუჯეტო რესურსით) ცვლილება⁶⁰, დონორთან პროექტის შეუთანხმებლობა⁶¹, სატენდერო პროცედურების გახანგრძლივება⁶², პროექტის სასესხო ხელშეკრულებისა და პროექტის დიზაინის ცვლილება⁶³, პროექტის დაგეგმვასთან დაკავშირებული პრობლემები⁶⁴ და პროექტის მსვლელობისას გამოვლენილი დამაბრკოლებელი ფაქტორები⁶⁵.

□ 2017 წელს 70%-ზე დაბალი ათვისების 12 საინვესტიციო კრედიტის ფარგლებში სულ გადახდილი ვალდებულების გადასახადი 1.7 მლნ ლარს შეადგენს. საკრედიტო რესურსის სახით მობილიზებული სახსრების დროული ათვისება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ისეთი ტიპის სესხებისათვის, რომლებიც ითვალისწინებს ვალდებულების გადასახადის (Commitment fee) გადახდას კრედიტის აუთვისებელ ნაწილზე, რადგან პროექტის დაგვიანებით განხორციელება იწვევს კრედიტის მომსახურების ხარჯების ზრდას. ვალდებულების გადასახადის გადახდა იწყება სესხის ეფექტურად გახდომის შემდეგ (ძირითადად, საკრედიტო ხელშეკრულებაზე ხელმოწერიდან დაახლოებით 60 დღის შემდეგ) და იხდება კრედიტის აუთვისებელ ნაწილზე, მიუხედავად იმისა ხორციელდება თუ არა სესხის ათვისება (დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 6-ში).

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია პროექტის განმახორციელებელმა უწყებებმა უზრუნველყონ გამოყოფილი სესხების დროული და ეფექტიანი ათვისება და ასევე, გაითვალისწინონ პროექტების მიმდინარე შესრულების მდგომარეობა არსებული პროექტების ფარგლებში დამატებითი სესხების მოზიდვის საჭიროებასთან დაკავშირებით, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სესხზე ვალდებულების გადასახადით გაწეული დამატებითი ხარჯებისა და დროში გაწეული ან/და დაუსრულებელი პროექტების რაოდენობის ზრდა.

ასევე, აღსანიშნავია, რომ 2017 წლის განმავლობაში ადგილი ჰქონდა 4 ისეთი საინვესტიციო პროექტის განხორციელებას, რომლებიც გათვალისწინებული არ იყო არც თავდაპირველი

⁶⁰ 36 03 01 01 - 500 კვ ეგზ „წყალტუბო-ახალციხე-თორთუმი“ (KfW); 36 03 06 - გურიის ელგადაცემის ხაზების ინფრასტრუქტურის გაძლიერება (KfW); 36 03 04 - ეგზ „ჩრდილოეთის რგოლი“ (I ფაზა) (KfW, EBRD); 60 12 04 - ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია – III ფაზა (KfW, EU)

⁶¹ 25 03 08 - საქართველოს მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განახლების პროექტი (EIB); 25 03 05 - რეგიონალური განვითარების პროექტი III (მცხეთა-მთიანეთი და სამცხე-ჯავახეთი) (WB).

⁶² 25 02 02 18 - ბათუმი (ანგისა)-ახალციხის საავტომობილო გზის ხულო- ზარზმის მონაკვეთის რეაბილიტაცია-რეკონსტრუქცია (Kuwait Fund).

⁶³ 60 12 07 - ბათუმის ავტობუსების პროექტი (EBRD, E5P); 25 04 02 - წყლის ინფრასტრუქტურის განახლების პროექტი II (EIB, EU).

⁶⁴ 60 12 03 - აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტი (EBRD); 25 02 02 17 - შიდასახელმწიფოებრივი გზების აქტივების მართვის პროექტი (WB); 25 05 02 - ქუთაისის მყარი ნარჩენების ინტეგრირებული მართვის პროექტი (KfW, EU).

⁶⁵ 24 13 - ინოვაციური ეკოსისტემის განვითარება (IBRD).

ბიუჯეტის კანონით და არც კანონში განხორციელებული ცვლილებით. დაუგეგმავი პროექტების ფარგლებში, წლის ბოლოს საკრედიტო რესურსის ათვისებამ 9.5 მლნ ლარი შეადგინა.

ცხრილი 23. ბიუჯეტის კანონით დაუგეგმავი საინვესტიციო პროექტები - 2017 წ. (ათასი ლარი)

პროგ. კოდი	პროექტის დასახელება	2017 წლის თავდაპირველი და საბოლოო კანონით განსაზღვრული გეგმა	2017 ფაქტი
25 04 08	ქუთაისის წყალარინების პროექტი (EIB, EPTATF) ⁶⁶	0	43
36 03 01 03	რეგიონალური ელექტროგადამცემის გაუმჯობესების პროექტი (ADB) ⁶⁷	0	2,142
25 02 02 20	შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ძირულა- ხარაგაული- მოლითი-ფონა-ჩუმათელეთის საავტომობილო გზის ჩუმათელეთი-ხარაგაულის მონაკვეთის რეაბილიტაცია- რეკონსტრუქცია (ADB) ⁶⁸	0	6,864
25 04 07	წყლის ინფრასტრუქტურის განახლების პროექტი (EIB) ⁶⁹	0	488
ჯამი:		0	9,537

2017 წლის განმავლობაში ხელი მოეწერა 16 ახალ სასესხო ხელშეკრულებას, ჯამური ღირებულებით 1.3 მლრდ აშშ დოლარი, რომელთა ათვისება მოხდება ეტაპობრივად 2024 წლამდე. აღნიშნული სესხების მთლიანი ღირებულების 65%-ის მიზნობრიობას საინვესტიციო პროექტების დაფინანსება წარმოადგენს, 13% ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტებია, ხოლო 22% საგადამხდელო ბალანსის მხარდასაჭერად საერთაშორისო სავალუტო ფონდიდან (IMF) მიღებული რესურსია.

რეკომენდაციები:

საინვესტიციო პროექტების განმახორციელებელ უწყებებს:

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

⁶⁶ პროექტის დაჩქარების მიზნით დონორის მოთხოვნით აყვანილ იქნა კონსულტანტი.

⁶⁷ 2017 წლის აპრილში სესხი დაიხურა.

⁶⁸ პროგრამა დაჩქარდა დონორთან აქტიური მოლაპარაკებებით. მისი განხორციელების პერიოდად გათვალისწინებული იყო 2018 წელი.

⁶⁹ პროექტის დაჩქარების მიზნით დონორის მოთხოვნით აყვანილ იქნა კონსულტანტი.

7. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს და შესრულების ანგარიშს თან ერთვის „პროგრამული ბიუჯეტის დანართი“, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას პრიორიტეტების ფარგლებში განსაზღვრული პროგრამების მოსალოდნელი/მიღწეული შედეგების და შედეგების შეფასების ინდიკატორების შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ 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.

რამდენადაც, პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვის პროცესი კომპლექსურ ხასიათს ატარებს, მნიშვნელოვანია მთავრობას ჰქონდეს გაცხადებული ხედვა პროგრამული ბიუჯეტირების რეფორმის დანერგვასთან დაკავშირებით. კერძოდ, მიზანშეწონილია შემუშავდეს სამოქმედო გეგმა, 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.

აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადების პროცესში სისტემური ხასიათის ხარვეზები შეინიშნება როგორც დაგეგმვის, ასევე ანგარიშების ეტაპებზე. დაგეგმვის მიმართულებით არსებულ ნაკლოვანებებზე ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის პროექტზე“⁷⁰. კერძოდ:

- 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 ქვეპროგრამებად;
- ხშირ შემთხვევაში შეუძლებელია პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი და მიღწეული შედეგების შედარება და პროგრამის ეფექტიანობის შეფასება, ვინაიდან ბიუჯეტის

⁷⁰ <https://sao.ge/files/auditi/2017-biujetis-kanonproeqti-III-cardgena.pdf>

დაგეგმვის ეტაპზე ინდიკატორებისთვის არ არის განსაზღვრული მიზნობრივი მაჩვენებლები თუ რა კონკრეტულ შედეგს უნდა მიაღწიოს 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.

რაც შეეხება პროგრამების ფარგლებში მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგებას, **2017 წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის პროგრამული დანართის ანალიზისას გამოვლინდა შემდეგი სისტემური ხასიათის ხარვეზები (დეტალური ინფორმაცია იხ. დანართ 7-ში):**

1. ანგარიშების ეტაპზე მნიშვნელოვან სისტემური ხასიათის ნაკლოვანებას წარმოადგენს პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში მიღწეული შედეგების შესახებ არასრული ინფორმაციის წარმოდგენა და მათი შესაბამისობის შეფასება წინასწარ განსაზღვრულ ინდიკატორებთან მიმართებაში, რაც შეუძლებელს ხდის გაირკვეს იქნა თუ არა შესრულებული პროგრამების ფარგლებში დაგეგმილი შედეგები.

2. ასევე, სისტემურ ხასიათს ატარებს პროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების წარმოდგენა დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრულ მიზნობრივ მაჩვენებლებთან შეუსაბამოდ, განსხვავებული სახით/ფორმატით, რაც ართულებს ან ზოგ შემთხვევაში შეუძლებელს ხდის დაგეგმილი და მიღწეული შედეგების ერთმანეთთან შედარებას.

3. გარკვეული პროგრამების შემთხვევაში 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. ამასთან, წლის განმავლობაში პრიორიტეტების ცვლილების შემთხვევაში არ არის მითითებული ინფორმაცია აღნიშნული ცვლილების სანაცვლოდ განხორციელებული ღონისძიებებისა და მიღწეული შედეგების შესახებ.

4. გარკვეულ შემთხვევებში არ არის წარმოდგენილი გადახრების შესახებ განმარტებები⁷¹, რადგან ვერ ხერხდება დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის განსხვავების იდენტიფიცირება.

⁷¹ 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.

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.

ამ მიმართულებით, მნიშვნელოვანია მხარჯავი დაწესებულებების მიერ შესრულებულ იქნეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გასული წლის მოხსენებაში გაცემული რეკომენდაციები (რეკომენდაციები დეტალურად იხილეთ დანართ 8-ში).

რეკომენდაციები:

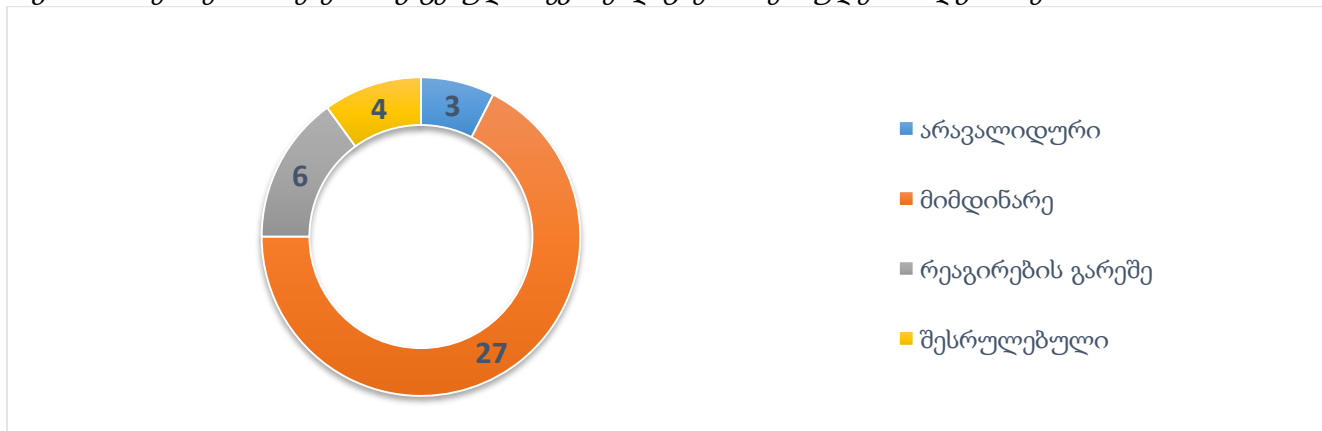
ფინანსთა სამინისტროს:

- 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 „საქართველოს 2016 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

საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 13 სექტემბრის N1935 განკარგულებით, წარმოდგენილ იქნა მთავრობის სამოქმედო გეგმა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ მომზადებულ მოხსენებაში მოცემული შენიშვნებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინებასთან დაკავშირებით. 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 (თითოეული რეკომენდაციის შესრულების შესახებ დეტალური ინფორმაცია იხილეთ დანართ 8-ში):

დიაგრამა 42. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ მოხსენებაში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა.



გასული წლის მსგავსად, წარმოდგენილი შესრულების ანგარიში ზოგადი ხასიათისაა და ართულებს რეკომენდაციების შესრულებასთან დაკავშირებით მონიტორინგის განხორციელებასა და რეკომენდაციების შესრულების შესაბამისი სტატუსების იდენტიფიცირებას. ამასთან:

- 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.

მნიშვნელოვანია, რეკომენდაციების შესრულების სამოქმედო გეგმის ფორმატის შემდგომი გაუმჯობესება, რათა 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.

დასკვნა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური შესრულების შესახებ“ მთავრობის ანგარიში მომზადებულია მოქმედი კანონმდებლობის დაცვით და 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. სახელმწიფო საწარმოების მიერ გადახდილი დივიდენდები

2015 და 2017 წლებში დივიდენდების გამანაწილებელი კომისიის სხდომებზე მიღებული გადაწყვეტილებების ნაწილობრივ ან სრულად შეუსრულებლობის ფაქტები - (ლარი).

№	საწარმოს დასახელება	2015 და 2017 წლებში კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებით ბიუჯეტში მისამართი დივიდენდების მოცულობა	2016-2017 წლებში გადახდილი დივიდენდების მოცულობა	2017 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით არსებული დავალიანება
1	შპს ზუგდიდის კულტურისა და ხელოვნების სახლი	3,998	-	3,998
2	შპს დემეტრე - 96	79,608	-	79,608
3	შპს მშენებელი	263	-	263
4	შპს ონის რაინული საავადმყოფო	655	-	655
5	შპს "პანაცეა" (ყაზბეგის)	319	-	319
6	შპს ვ. სანიკიძის სახ. ომის ვეტერანთა კლინიკური ჰოსპიტალი	35,477	-	35,477
7	შპს საქართველოს მაღალი ტექნოლოგიების ეროვნული ცენტრი	460,508	-	460,508
8	შპს სპა	7,097	-	7,097
9	შპს სპეცგეო 2008	2,357	-	2,357
10	შპს ქუთაისის 3 ქალთა კონსულტაცია	167	-	167
11	შპს ტრავმატოლოგი	30,350	-	30,350
12	შპს ტექნიკური სპეციალისტების მომზადების ცენტრი	2,944	1,500	1,444
13	შპს მოზრდილთა და ბავშვთა პათოლოგიის პათოლოგანატომიური სამეცნიერო-პრაქტიკული ცენტრი	4,295	1,800	2,495
14	შპს ალ. ქაჯაიას სახელობის სურამის ფსიქიატრიული საავადმყოფო	5,440	2,000	3,440
15	შპს ავტობაზა	121,660	5,000	116,660
16	სს ნ. მახვილაძის სახელობის შრომის მედიცინის და ეკოლოგიის სამეცნიერო კვლევითი ინსტიტუტი	14,266	8,915	5,351
17	შპს აკად. ბ. ნანეიშვილის სახელობის ფსიქიკური ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრი	86,921	78,676	8,245
	8 სახელმწიფო საწარმო	278,487	133,599	144,888
	ჯამი:	1,134,812	231,491	903,321

დანართი 2. წლის ბოლოს გაცემული ავანსები - მაგალითები

ხშირ შემთხვევაში, საბიუჯეტო წლის ბოლოს ავანსების სახით ადგილი ჰქონდა ისეთი ღონისძიებების დაფინანსებას ან საქონლის/მომსახურების შესყიდვას, რომელთა გადახდის აუცილებლობა საჯარო უწყების წინაშე იმ მომენტისათვის არ იდგა და ემსახურებოდა დარჩენილი საბიუჯეტო რესურსის ათვისებას და ბიუჯეტის შესრულების გაუმჯობესებას.

- თავდაცვის სამინისტროში წინასწარი ანგარიშსწორების სახით დეკემბერში გაცემული სახსრების ოდენობამ 26 მლნ ლარს გადააჭარბა. მათ შორის, „ინფრასტრუქტურის განვითარების“ (29 05) პროგრამის ფარგლებში, რომლის დაზუსტებული წლიური გეგმა 38.5 მლნ ლარს შეადგენდა, დეკემბერში 11.9 მლნ ლარამდე თანხა გაცემულ იქნა ავანსის სახით. გადარიცხვა უკავშირდება წლის განმავლობაში გაფორმებულ ხელშეკრულებაში შესულ ცვლილებებს⁷², რომლის მიხედვითაც 2017 წლის 1 ოქტომბრამდე განსახორციელებელი სამუშაოების მიწოდების ვადამ 2018 წლის 31 იანვრამდე გადაიწია, ხოლო 28 დეკემბერს ხელშეკრულების წინასწარი საორიენტაციო სახარჯთაღრიცხვო ღირებულება 10.0 მლნ ლარიდან 18.5 მლნ ლარამდე გაიზარდა. 2017 წლის 29 დეკემბერს თანხა (11.9 მლნ ლარი) სრულად იქნა გადარიცხული წინასწარი ანგარიშსწორების სახით. ანალოგიურად, „სტრატეგიული და ოპერატიული მართვის“ ქვეპროგრამის (29 01 01) ფარგლებში დეკემბრის თვეში ავანსად გადახდილია 11.3 მლნ ლარი, რომლის საჭიროებაც არ დადგებოდა წლის განმავლობაში შესყიდვების თანაბარზომიერი განხორციელების შემთხვევაში. უნდა აღინიშნოს, რომ პროგრამის ფარგლებში ღონისძიებები დასრულდა 2018 წლის 5 მარტის მდგომარეობით;
- საგარეო საქმეთა სამინისტროში დეკემბრის ბოლოს ადგილი ჰქონდა საოფისე ფართების ხარჯების წინასწარი ანგარიშსწორების სახით გადახდას. კერძოდ, გაერთიანებული ერების ორგანიზაციასთან საქართველოს მუდმივი წარმომადგენლობის მიერ 26 დეკემბერს წინსწრებით გადახდილ იქნა 2018 წლის ოფისის იჯარის თანხა - 748 ათასი ლარი, მაშინ როდესაც ავანსის გადახდის ვალდებულებას მეიჯარესთან გაფორმებული ხელშეკრულება არ ითვალისწინებდა. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ მეიჯარეების მხრიდან რაიმე სახის ფასდათმობებს ადგილი არ ჰქონია.

დანართი 3. ბიუჯეტის დაზუსტება - მაგალითები

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

- განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ქვეპროგრამის „განათლების სფეროში სამინისტროს პოლიტიკის განხორციელების ხელშეწყობა“ (32 01 02) ასიგნებები გადაჭარბებით დაიგეგმა. კერძოდ, ქვეპროგრამის ფარგლებში 4.9 მლნ ლარი საგანმანათლებლო რესურსცენტრების დაფინანსებისთვის იყო განკუთვნილი, ხოლო 3.5 მლნ ლარს მიზნობრივი დანიშნულება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე არ ჰქონია და გათვალისწინებული იყო რესურსცენტრებში წარმოქმნილი გაუთვალისწინებელი ხარჯების დასაფარად. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ რესურსცენტრები ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე სამინისტროს წარუდგენენ საბიუჯეტო განაცხადებს, რის საფუძველზეც განისაზღვრება მათი დაფინანსება. შესაბამისად, აღნიშნული ქვეპროგრამის ფარგლებში დამატებით, გაუთვალისწინებელი ხარჯებისთვის რეზერვის შექმნა აუცილებლობას არ წარმოადგენს. შედეგად, ჭარბად დაგეგმილი რესურსები გადანაწილდა სხვა ღონისძიებების დასაფინანსებლად სსიპ „განათლების მართვის საინფორმაციო სისტემაზე“;

⁷² 2017 წლის 31 მაისს გაფორმებულ ხელშეკრულებაში ცვლილებები განხორციელდა 29 სექტემბერს.

• თავდაცვის სამინისტროს „სპეციალიზაციის უზრუნველყოფის“ (29 02 04) ქვეპროგრამის „შრომის ანაზღაურების“ მუხლი ჭარბი ოდენობით იქნა დაგეგმილი. შესაბამისად, წლის ბოლოს 2.3 მლნ ლარის ასიგნება გადანაწილდა სხვა ქვეპროგრამებზე. მათ შორის, 2.0 მლნ ლარი გადატანილია „სამედიცინო მხარდაჭერა და სოც. უზრუნველყოფის“ ქვეპროგრამის (29 03 02) „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლში⁷³; • შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს პროგრამის „სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვა“ (35 04) დაფინანსება საბიუჯეტო წლის განმავლობაში 9.5 მლნ ლარით (დამტკიცებული ბიუჯეტის 31.7%-ით) შემცირდა და თანხა სხვა პროგრამებზე მიიმართა. სამინისტროს ინფორმაციით, აღნიშნული გადანაწილების მიზეზს სატენდერო პროცედურებისათვის საჭირო არასაკმარისი დრო და წარუმატებლად დასრულებული ტენდერები წარმოადგენდა, რის გამოც ასიგნების სრული ათვისება ვერ მოხდებოდა; • ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს პროგრამისთვის „საქართველოში ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების განვითარება“ (24 08) გამოყოფილი დაფინანსების 35.9% (2.9 მლნ ლარი) დეკემბერში განხორციელებული 4 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების საფუძველზე გადანაწილდა სხვა პროგრამებზე. ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, „ასიგნებების ნაწილი გადანაწილდა სხვა პრიორიტეტული ღონისძიებების დასაფინანსებლად, ვინაიდან აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში შეიცვალა არსებული პრიორიტეტები“. ამასთან, ასიგნებების ნაწილის ათვისება ვერ მოხერხდა, რადგან ლაბორატორიებისა და ინოვაციების ცენტრის გასახსნელად მუნიციპალიტეტების ინფრასტრუქტურა არ აკმაყოფილებდა სტანდარტებს.	3. 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.
• შინაგან საქმეთა სამინისტროს საბიუჯეტო განაცხადში „კვების ხარჯების“ მუხლით გათვალისწინებული იყო 14.6 მლნ ლარი, ხოლო „რბილი ინვენტარის და უნიფორმის“ შემენის მიზნით - 13.0 მლნ ლარი, გასული წლების მაჩვენებლების შესაბამისად. თუმცა, ფინანსთა სამინისტროს მიერ აღნიშნული ხარჯების გეგმური მაჩვენებლები 4.5 მლნ და 7.1 მლნ ლარამდე შემცირდა და მსუბუქი ავტომობილების შემენისათვის იქნა გადატანილი, რაც სამინისტროს დაზუსტებულ განაცხადში ზღვრული მოცულობის ფარგლებში არ ჰქონდა გათვალისწინებული. უნდა აღინიშნოს, რომ წლის განმავლობაში საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს, პროგრამებსა და კვარტლებს შორის განხორციელებული გადანაწილებების შედეგად, „კვების ხარჯების“ მუხლით გახარჯულია 13.7 მლნ ლარის (გეგმაზე 3-ჯერ მეტი), ხოლო „რბილი ინვენტარისა და უნიფორმის“ შესაძენად 11.3 მლნ ლარის საბიუჯეტო რესურსი (გეგმაზე 1.6-ჯერ მეტი), მაშინ როდესაც, მსუბუქი ავტომობილების შემენისათვის წლის განმავლობაში მხოლოდ 126 ათასი ლარია (გეგმის მხოლოდ 0.7%) გახარჯული; • რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში წლის განმავლობაში ხშირად ადგილი ჰქონდა შემთხვევებს, რომელთა ფარგლებშიც, საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმების გარეშე, განხორციელდა საინვესტიციო/კაპიტალური პროექტებისათვის გათვალისწინებული გადასახდელების მიმდინარე დანიშნულების ხარჯებში გადანაწილება, ჯამურად 86.6 მლნ ლარის ოდენობით. მაგალითად, ქვეპროგრამის - „საქართველოში მყარი ნარჩენების მართვის პროექტი EBRD“ (25 05 04 02) „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლში გათვალისწინებული 25.4 მლნ ლარის ასიგნებებიდან 12.6 მლნ ლარის ოდენობით სახსრებს შეეცვალა დანიშნულება და გადანაწილდა მიმდინარე დანიშნულების ხარჯების კატეგორიაში, მაშინ როდესაც ბიუჯეტის კანონით აღნიშნული რესურსი სესხების გასაცემად იყო გათვალისწინებული. უნდა აღინიშნოს, რომ 2017 წელს სამინისტროს მიერ ისეთ ქვეპროგრამებსა და პროექტებზე, რომლებიც ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში საერთოდ არ ყოფილა გათვალისწინებული, განხორციელებულია 15 მლნ ლარის საბიუჯეტო ასიგნების გადანაწილება; • თავდაცვის სამინისტროს ქვეპროგრამაში სსიპ - „სახელმწიფო სამხედრო სამეცნიერო-ტექნიკური ცენტრი „დელტა“ (29 07 01), დაუგეგმავი ღონისძიებების დასაფინანსებლად, „ფინანსური აქტივების ზრდა - აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლში მოხილავებული იქნა 11.7 მლნ ლარი, რისთვისაც წლის განმავლობაში განხორციელდა ხარჯთაღრიცხვის 17 ცვლილება. აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის კანონით „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლით ასიგნება საერთოდ არ ყოფილა გათვალისწინებული. ანალოგიურად, „კავშირგაბმულობის უზრუნველყოფისა და საინფორმაციო ტექნოლოგიების განვითარების“ ქვეპროგრამის (29 04 02) "მანქანა დანადგარები და ინვენტარის"	

⁷³ ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობა N1475 – 19.12.2017წ.

ქვემოთხსენიებული ასიგნება გათვალისწინებული არ ყოფილა, თუმცა წლის განმავლობაში საკასო ხარჯმა 4.5 მლნ ლარი შეადგინა.
4. გარკვეულ შემთხვევებში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ხორციელდება ასიგნებების გადანაწილების უკუპროცესი. კერძოდ, ადგილი აქვს იმ პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე თანხების უკან მობრუნებას, რომლებიდანაც წლის განმავლობაში ხდებოდა ასიგნებების გადატანა.
• თავდაცვის სამინისტროს „ინფრასტრუქტურის განვითარების“ პროგრამის (29 05) „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლიდან წლის განმავლობაში გადანაწილდა 2.3 მლნ ლარი, ხოლო დეკემბრის ბოლოს საჭირო გახდა იმავე მუხლში სახსრების მობილიზება, რისთვისაც ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებებით⁷⁴ სხვადასხვა ქვეპროგრამებიდან მობრუნდა 9.3 მლნ ლარი. ანალოგიურად, „სამედიცინო მხარდაჭერა და სოციალური უზრუნველყოფა“ (29 03 02) ქვეპროგრამის „სოციალური უზრუნველყოფის“ მუხლიდან წლის განმავლობაში სხვადასხვა ქვეპროგრამებში გადანაწილდა 1.1 მლნ ლარი, ხოლო მე-4 კვარტალში, საჭირო გახდა 2.8 მლნ ლარის უკან მობილიზება⁷⁵; • შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს „შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის პროგრამების მართვის“ პროგრამაში (35 01) შემავალი ქვეპროგრამებიდან, 2017 წლის 14 დეკემბრის ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებით, 259.5 ათასი ლარი გადანაწილდა „მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის“ (35 03) პროგრამაზე, თუმცა, 28 დეკემბერს საჭირო გახდა იმავე ქვეპროგრამებში სახსრების მობილიზება, რისთვისაც მომართულ იქნა 1.4 მლნ ლარი.

დანართი 4. ბიუჯეტის შესრულება - მაგალითები

1. გარკვეული პროგრამები/ქვეპროგრამები ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდებიან როგორც ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ, ასევე დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში⁷⁶. ამასთან, მათი ნაწილის შემთხვევაში, ასიგნებები საერთოდ არ იქნა ათვისებული.
• განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ქვეპროგრამაში - „მასწავლებელთა მომზადების ერთწლიანი საგანმანათლებლო პროგრამა“ (32 04 02 07), დამტკიცებული დაფინანსების (2.1 მლნ ლარი) მხოლოდ 13.6%-ია ათვისებული, ვინაიდან დაგეგმვის ეტაპზე ბენეფიციართა რაოდენობა არაზუსტად იქნა განსაზღვრული. ანალოგიურად, „გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში დაზარალებული სტუდენტების სწავლის დაფინანსების“ ქვეპროგრამაში (32 04 02 05), რომლის ბიუჯეტის კანონით განისაზღვრული ასიგნებების გეგმა (1.6 მლნ ლარი) წლის განმავლობაში 2.3 მლნ ლარამდე გაიზარდა, ფაქტობრივმა ხარჯმა 1.3 მლნ ლარი შეადგინა. დანარჩენი ასიგნებები კი აუთვისებელი დარჩა; • რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ფარგლებში ცხრილ 10-ში წარმოდგენილი 4 ქვეპროგრამისთვის ბიუჯეტის კანონით ჯამურად გამოიყო 13.0 მლნ ლარის ასიგნებები. თუმცა, წლის განმავლობაში პროგრამით გათვალისწინებული ღონისძიებების განსახორციელებლად სახსრები საერთოდ არ გახარჯულა, ასიგნებები კი სხვა ქვეპროგრამებზე და ღონისძიებებზე გადანაწილდა.

⁷⁴ 2017 წლის 25 დეკემბრის N1547 და N1549 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობები; 2017 წლის 26 და 28 დეკემბრის ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობები N156 და N1606.

⁷⁵ ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობა N1475 – 19.12.2017წ.; ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობა N1564 – 26.12.2017წ.

⁷⁶ პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში ათვისებული რესურსის განსაზღვრულ გეგმასთან შესაბამისობის 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.

2. ზოგიერთი პროგრამა/ქვეპროგრამა რომელსაც დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში ათვისების საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელი აქვს, ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში შესრულების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება.

- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს (32 00) ქვეპროგრამის „საგანმანათლებლო დაწესებულებების ინფორმაციულ - საკომუნიკაციო ტექნოლოგიებით უზრუნველყოფა“ (32 07 01 02) წლიური ასიგნებები 2.5 მლნ ლარის ოდენობით დამტკიცდა. თუმცა, დაზუსტების შედეგად გეგმა 41 ათას ლარამდე შემცირდა (98.4%-ით). წლის ბოლოს დაზუსტებული გეგმის 98.1% იქნა ათვისებული, მაშინ როდესაც შესრულების მაჩვენებელი დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში 1.6%-ს შეადგენს. აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის განმავლობაში პროგრამისთვის ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული თანხის მხოლოდ 1.5% იქნა ათვისებული. ანალოგიურად, „საჯარო სკოლების ოპერირებისა და მოვლა-პატრონობის სისტემის განვითარების“ ქვეპროგრამის (32 07 02 05) დამტკიცებული ასიგნებები 2.0 მლნ ლარიდან 257 ათას ლარამდე შემცირდა, რაც თითქმის სრულად იქნა ათვისებული. თუმცა, დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში ათვისების მაჩვენებელი მხოლოდ 12.3%-ს შეადგენს;*
- *რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს (25 00) ქვეპროგრამის „ბაღდათი-აბასთუმნის საავტომობილო გზის რეკონსტრუქცია-რეაბილიტაციის“ (25 02 02 11) ასიგნებები 2017 წლის ბიუჯეტის კანონით 15.0 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. თუმცა, წლის განმავლობაში გეგმა 1.7 მლნ ლარამდე დაზუსტდა, რაც 99.9%-ით იქნა ათვისებული, მაშინ როდესაც შესრულების მაჩვენებელი ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებაში 11.2%-ია. ანალოგიური მდგომარეობაა სამინისტროს 25 02 02 12, 25 02 02 13 და 25 02 02 14 პროგრამული კოდებით განსაზღვრულ პროექტებზეც, სადაც დაზუსტებულ გეგმებთან მიმართებაში ასიგნებები სრულად არის ათვისებული, თუმცა, დამტკიცებული გეგმის მხოლოდ 30.8%, 23.6% და 32.2%-ს შეადგენს.*

დანართი 5. მთავრობის/პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდები - მაგალითები

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

მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი თანხების მიზნობრიობა	2013 წ.	2014 წ.	2015 წ.	2016 წ.	2017 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	683,110
საქართველოს დამოუკიდებლობის დღის - 26 მაისისადმი მიძღვნილი ღონისძიებების ორგანიზების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ	1,222,044	920,810	1,410,790	1,488,693	1,027,525
საქართველოს პროკურატურის საქმიანობის ეფექტურად წარმართვის მიზნით, იურიდიული კომპანიებისა და სისხლის სამართლის დარგის სპეციალისტებისაგან იურიდიული მომსახურების შესყიდვის, სათანადო ცოდნის მქონე ექსპერტების მიერ საქართველოსა და უცხო სახელმწიფოს საექსპერტო დაწესებულებებში შესაბამისი კვლევების ჩატარების, მათ ვიზიტთან დაკავშირებული ხარჯებისა და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შესაბამისი გადასახადების დასაფინანსებლად	350,000	596,586	1,070,691	650,009	1,116,769

ქ. ბათუმში დაგეგმილი საერთაშორისო კონფერენციის „საქართველოს ევროპული გზა“ მაღალ დონეზე ჩატარებასთან დაკავშირებული ხარჯების დაფინანსების მიზნით	142,860	185,539	177,329	254,930	237,511
ნატო-ს კვირეულის ჩატარებასთან დაკავშირებული ხარჯების დაფინანსების მიზნით	19,910	16,495	17,086	40,969	93,000
სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის მიერ მოხმარებული ელექტროენერგიის ღირებულების ნაწილობრივი სუბსიდირების მიზნით			1,156,532	3,807,851	2,789,015
აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის გულრიფშის რაიონში მცხოვრები ოჯახების ერთჯერადი ფინანსური დახმარების მიზნით (თითოეულ ოჯახზე - 2 000 ლარი)			216,000	240,000	138,000
არაქართულენოვანი გაზეთების „ვრასტანისა“ და „გურჯისტანის“ ფუნქციონირების ხელშეწყობის მიზნით			120,000	60,000	120,000
პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი თანხების მიზნობრიობა	პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდის შემთხვევაშიც, ადგილი ჰქონდა სისტემატური ხასიათის მქონე ღონისძიებების დაფინანსებას. მაგალითად, პრეზიდენტის განკარგულებით⁷⁷ სსიპ „ივანე ჯავახიშვილი სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტს“ გამოეყო 149.9 ათასი ლარი, პროექტისათვის „ვისწავლოთ ქართული“. აღნიშნული პროექტი განხორციელდა 2015-2016 წლებშიც, ატარებს სისტემატურ ხასიათს, შესაბამისად, არ წარმოადგენს გაუთვალისწინებელ გადასახდელს. ანალოგიურად, პრეზიდენტის განკარგულების⁷⁸ საფუძველზე, 151.8 ათასი ლარი გამოყოფილ იქნა სსიპ „თბილისის სახელმწიფო სამედიცინო უნივერსიტეტის“ პროექტისათვის „უცხოელი პროფესორების აკადემიური და სამედიცინო საქმიანობის ორგანიზება საქართველოში“. აღნიშნული პროექტი წარმოადგენს სისტემატური ხასიათის პროექტს, რომელიც განხორციელდა 2015-2016 წლებშიც (მათ შორის 2016 წელს პროექტის დაფინანსება მოხდა პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან).				

სარეზერვო ფონდებიდან საბიუჯეტო სახსრების გამოყოფა ხდება ისეთი ღონისძიებების დასაფინანსებლად, რომლებიც არ ატარებენ სისტემატურ ხასიათს, თუმცა მათი მნიშვნელობიდან, მასშტაბიდან და ხასიათიდან გამომდინარე არ შეიძლება ჩაითვალოს გაუთვალისწინებელ ხარჯად.

- 2017 წლის მაის-ივნისში საქართველოში გასამართი რაგბში 20 წლამდეელთა შორის მსოფლიო ჩემპიონატის მაღალ დონეზე ორგანიზებასა და ჩატარებასთან დაკავშირებული ხარჯების დასაფინანსებლად, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილ იქნა 5 მლნ ლარი. აღნიშნული ღონისძიების საქართველოში გამართვის შესახებ ცნობილი გახდა 2015 წელს. შესაბამისად, შესაძლებელი იყო მისი დაფინანსების ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება სამინისტროს ასიგნებებში;

⁷⁷ პრეზიდენტის განკარგულება №13/02/01

⁷⁸ პრეზიდენტის განკარგულება №07/03/01

- საქართველოში ფეხბურთის განვითარების სახელმწიფო პროგრამის 2017 წლის ხარჯების დაფინანსების მიზნით, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილმა თანხამ 7 მლნ ლარი შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ მთავრობის N107 დადგენილებით „საქართველოში ფეხბურთის განვითარების (2016-2021 წწ.) სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“, განსაზღვრულია 2016-2021 წლების განმავლობაში აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში გასაწევი ძირითადი აქტივობები და შესაბამისი ხარჯების მოცულობები. შესაბამისად, ამ რესურსის საჭიროება თავიდანვე იყო ცნობილი სამინისტროსათვის, აქედან გამომდინარე შესაძლებელია გათვალისწინებული ყოფილიყო ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე;
- ასევე, სსიპ „ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის“ დაგეგმილი პროექტისათვის „უნივერსიტეტი 100-ის“ განხორციელების მიზნით, პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან გამოეყო 55 ათასი ლარი. პროექტი, მისი მნიშვნელობიდან და ხასიათიდან გამომდინარე არ შეიძლება ჩაითვალოს გაუთვალისწინებელ გადასახდელად, შესაბამისად, შესაძლებელი იყო მისი ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება. ანალოგიურად, ფონდიდან 28 ათასი ლარი გამოიყო პრეზიდენტის ადმინისტრაციისათვის ინფორმაციის შეუფერხებელი მიწოდების უზრუნველსაყოფად, მედიამონიტორინგის სამსახურის (IMP), საინფორმაციო სააგენტოების „ინტერპრესნიუსის“ (IPN) და „ნიუპოსტის“ მომსახურების შესაძენად, რაც ასევე ვერ ჩაითვლება გაუთვალისწინებელ გადასახდელად.

დანართი 6. საინვესტიციო პროექტების შესრულება

საინვესტიციო კრედიტების ათვისების მდგომარეობა თავდაპირველი და საბოლოო ბიუჯეტის კანონებით განსაზღვრულ გეგმებთან მიმართებაში - 2017 წ. (ათასი ლარი).

პროგ. კოდი	პროექტის დასახელება	2017 წ. ბიუჯეტის კანონი - თავდაპირველი (1)	2017 წ. ბიუჯეტის კანონი - ცვლილება (2)	2017 ფაქტი (3)	(3)/(1) %	(3)/(2) %
36 03 05	500 კვ ეგზ „ჯვარი-წყალტუბო“ (WB)	1,720	1,720	0	0.0%	0.0%
36 03 01 01	500 კვ ეგზ „წყალტუბო-ახალციხე-თორთუმის“ (KfW)	3,180	3,180	0	0.0%	0.0%
36 03 06	გურიის ელგადამცემის ხაზების ინფრასტრუქტურის გაძლიერება (KfW)	900	900	0	0.0%	0.0%
36 03 04	ეგზ „ჩრდილოეთის რგოლი“ (I ფაზა) (KfW, EBRD)	1,700	1,700	0	0.0%	0.0%
60 12 07	ბათუმის ავტობუსების პროექტი (EBRD, E5P)	10,000	10,000	0	0.0%	0.0%
60 12 03	აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტი (EBRD)	4,000	4,000	0	0.0%	0.0%
32 09	თბილისის საჯარო სკოლების რეაბილიტაცია და ენერგოეფექტურობის გაზრდის პროექტი (CEB, E5P)	4,000	4,000	0	0.0%	0.0%
25 03 08	საქართველოს მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განახლების პროექტი (EIB)	5,000	5,000	0	0.0%	0.0%
25 02 02 18	ბათუმი (ანგისა)-ახალციხის საავტომობილო გზის ხულო- ზარზმის მონაკვეთის რეაბილიტაცია-რეკონსტრუქცია (Kuwait Fund)	16,000	16,000	49	0.3%	0.3%
25 02 02 19	მდინარე დებედაზე ხიდის მშენებლობა (EBRD)	3,240	3,240	137	4.2%	4.2%

25 02 02 17	შიდასახელმწიფოებრივი გზების აქტივების მართვის პროექტი (WB)	24,000	24,000	4,509	18.8%	18.8%
24 13	ინოვაციური ეკოსისტემის განვითარება (IBRD)	5,000	5,000	988	19.8%	19.8%
25 05 02	ქუთაისის მყარი ნარჩენების ინტეგრირებული მართვის პროექტი (KfW, EU)	3,600	700	742	20.6%	106.0%
25 03 05	რეგიონალური განვითარების პროექტი III (მცხეთა-მთიანეთი და სამცხე-ჯავახეთი) (WB)	19,880	19,880	8,321	41.9%	41.9%
60 12 04	ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია – III ფაზა (KfW, EU)	17,000	17,000	9,303	54.7%	54.7%
25 05 04 02	საქართველოში მყარი ნარჩენების მართვის პროექტი (EBRD)	20,000	20,000	12,333	61.7%	61.7%
36 03 01 02	250 მგვარ რეაქტორი ქს ზესტაფონში (EBRD)	7,500	7,500	5,121	68.3%	68.3%
25 04 02	წყლის ინფრასტრუქტურის განახლების პროექტი II (EIB, EU)	19,750	19,750	13,625	69.0%	69.0%

2017 წლის განმავლობაში დაბალი ათვისების მქონე პროექტებზე გადახდილი ვალდებულების გადასახადი (Commitment fee) - (ათასი ლარი).

პროგ. კოდი	პროექტის დასახელება	2017 წ. ბიუჯეტის კანონი - თავდაპირველი (1)	2017 ფაქტი (2)	(2)/(1) %	2017 წელს გადახდილი ვალდებულების გადასახადი
36 03 01 01	500 კვ ევბ „წყალტუბო-ახალციხე-თორთუმი“ (KfW)	3,180	0	0%	198
36 03 06	გურიის ელგადამცემის ხაზების ინფრასტრუქტურის გაძლიერება (KfW)	900	0	0%	
60 12 03	აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტი (EBRD)	4,000	0	0%	42
25 02 02 19	მდინარე დებედაზე ხიდის მშენებლობა (EBRD)	3,240	137	4%	61
25 02 02 17	შიდასახელმწიფოებრივი გზების აქტივების მართვის პროექტი (WB)	24,000	4,509	19%	220
24 13	ინოვაციური ეკოსისტემის განვითარება (IBRD)	5,000	988	20%	316
25 05 02	ქუთაისის მყარი ნარჩენების ინტეგრირებული მართვის პროექტი (KfW, EU)	3,600	742	21%	140
25 03 05	რეგიონალური განვითარების პროექტი III (მცხეთა-მთიანეთი და სამცხე-ჯავახეთი) (WB)	19,880	8,321	42%	332
60 12 04	ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია – III ფაზა (KfW, EU)	17,000	9,303	55%	80
25 05 04 02	საქართველოში მყარი ნარჩენების მართვის პროექტი (EBRD)	20,000	12,333	62%	53
36 03 01 02	250 მგვარ რეაქტორი ქს ზესტაფონში (EBRD)	7,500	5,121	68%	138

	რეგიონალური განვითარების პროექტი II (იმერეთი) დამატება (WB)	არ იყო დაგეგმილი 2017 წელს	68
ჯამი:			1,649

საკრედიტო რესურსის სახით მობილიზებული სახსრების დროული ათვისება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ისეთი ტიპის სესხებისათვის, რომლებიც ითვალისწინებს ვალდებულების გადასახადის (Commitment fee) გადახდას კრედიტის ათვისებელ ნაწილზე, რადგან პროექტის დაგვიანებით განხორციელება იწვევს კრედიტის მომსახურების ხარჯების ზრდას. მაგალითად:

- „აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტის“ საკრედიტო ხელშეკრულებას ხელი მოეწერა 2010 წელს, თუმცა დღემდე პროექტის განხორციელება არ დაწყებულა და არც სესხის თანხის ათვისება მომხდარა. შედეგად, ყოველწლიურად სესხის ათვისებელ ნაწილზე - 2.97 მლნ ევროზე, ხორციელდება ვალდებულების გადასახადის გადახდა (0.5%). 2017 წლის ბოლოსათვის, ჯამურად აღნიშნული სესხის ფარგლებში გაწეულია 154.6 ათასი ევროს მოცულობის ხარჯი, მაშინ როდესაც, პროექტის განსახორციელებლად საკრედიტო რესურსიდან თანხების მიმართვას ჯერ ადგილი არ ჰქონია;
- „ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაციის (III ფაზა)“ პროექტის საკრედიტო ხელშეკრულება 2011 წელს გაფორმდა, რომლის მიხედვით 20 მლნ ევროს ოდენობის საკრედიტო რესურსის ათვისება 2015 წლის ბოლომდე უნდა მომხდარიყო. თუმცა, 2017 წლის მდგომარეობით, სავალუტო ანგარიშზე ჩამორიცხულია სესხის მხოლოდ 68% და 2015 წლის შემდეგ სესხის ათვისებელ ნაწილზე სულ გადახდილია 52 ათასი ევროს ოდენობის ვალდებულების გადასახადი;
- „რეგიონალური განვითარების პროექტის (იმერეთი)“ დამატებითი ნაწილის სასესხო ხელშეკრულება მსოფლიო ბანკთან (IBRD) გაფორმდა 2016 წლის 7 მაისს, თუმცა, 2017 წლის ბოლომდე არ მომხდარა სესხით გათვალისწინებული 9 მლნ აშშ დოლარის პროექტის ფარგლებში თანხის ათვისება. შესაბამისად, სესხის ათვისებელ ნაწილზე 2017 წლის განმავლობაში სულ ვალდებულების გადასახადის სახით გადახდილია 68 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ ზემოხსენებული სესხით დაფინანსება გაეზარდა „რეგიონალური განვითარების პროექტს (იმერეთი)“, რომელიც 2012 წლიდან ფინანსდება მსოფლიო ბანკის IDA-ს სასესხო რესურსით - 19.8 მლნ SDR-ით. 2017 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, სავალუტო ანგარიშზე IDA-ს სესხის ფარგლებში ირიცხება 2.98 მლნ აშშ დოლარი. შესაბამისად, პროექტისათვის დამატებით აღებული სესხის გამოყენება მანამდე არ მოხდება სანამ არ ამოიწურება თავდაპირველი სესხით გამოყოფილი თანხა. 2018 წელს პროექტის ფარგლებში იგეგმება 10 მლნ ლარის დახარჯვა, შესაბამისად, არ იგეგმება სრულად IBRD-ის სესხის ათვისება. ამგვარად, 2018 წელსაც მოხდება IBRD-ის სესხზე დამატებით ვალდებულების გადასახადის გადახდა. აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის ბოლოსათვის, ახალი ხელშეკრულების გაფორმებისას, IDA-ს სესხის ფარგლებში სავალუტო ანგარიშზე ჩამორიცხული იყო მთლიანი სესხის 82%, თუმცა, ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმების შესრულების კუთხით პროექტს წლების განმავლობაში პრობლემები ჰქონდა.

დანართი 7. პროგრამული ბიუჯეტირება - მაგალითები

1. ანგარიშგების ეტაპზე მნიშვნელოვან სისტემური ხასიათის ნაკლოვანებას წარმოადგენს პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში მიღწეული შედეგების შესახებ არასრული ინფორმაციის წარმოდგენა და მათი შესაბამისობის შეფასება წინასწარ განსაზღვრულ ინდიკატორებთან მიმართებაში, რაც შეუძლებელს ხდის გაირკვეს იქნა თუ არა შესრულებული პროგრამების ფარგლებში დაგეგმილი შედეგები.

- სსიპ „ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს“ (46 00) პროგრამის ფარგლებში, მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება საერთოდ არ არის წარმოდგენილი შესრულების ანგარიშში,

მაშინ როდესაც ბიუჯეტის კანონის პროგრამული დანართით საბოლოო შედეგი და შეფასების ინდიკატორი განსაზღვრული იყო. შესაბამისად, პროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების შეფასება წინასწარ განსაზღვრული ინდიკატორით - „ექსპერტიზების შედეგების სიზუსტისა და კვლევების მაღალი ხარისხის ISO 17025-ის სტანდარტის მოთხოვნებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის გზით“ ვერ ხერხდება; • <i>საგარეო საქმეთა სამინისტროს</i> ქვეპროგრამისთვის - „საგარეო პოლიტიკის დაგეგმვა და მართვა“ (28 01 01) დაგეგმვის ეტაპზე წარმოდგენილია მოსალოდნელი შედეგების შეფასების 15 ინდიკატორი, თუმცა შესრულების ანგარიშში ყველა მათგანის შესახებ ანგარიშგება არ არის წარმოდგენილი. მაგალითად, ინფორმაცია არ არის მოცემული ინდიკატორებზე - „ევროკავშირის კრიზისული სიტუაციების მართვის ოპერაციებში შერჩეული ქართველი კანდიდატების მონაწილეობა“; „საერთაშორისო ორგანიზაციების არჩევით სტრუქტურებში საქართველოს კანდიდატურების რაოდენობა“ და ა.შ. • <i>ეკონომიკის სამინისტროს</i> პროგრამაში - „ინოვაციური ეკოსისტემის განვითარება“ (24 13) მიღწეული შედეგების შეფასების ერთადერთ ინდიკატორად განსაზღვრულია „პროექტის ბენეფიციარების მიერ 60 ახალი სტარტაპ კომპანიის დარეგისტრირება“. თუმცა, შესრულების ანგარიშში აღნიშნული ინდიკატორის მიმართ არ ხდება ანგარიშგება და წარმოდგენილია შესრულების ინდიკატორი „29 მეწარმისთვის ინტერნეტის ხელმისაწვდომობის გასაზრდელად გაცემული ვაუჩერები“.	2. სისტემურ ხასიათის ატარებს პროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების წარმოდგენა დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრულ მიზნობრივ მაჩვენებლებთან შეუსაბამოდ, განსხვავებული სახით/ფორმატით, რაც ართულებს ან ზოგ შემთხვევაში შეუძლებელს ხდის დაგეგმილი და მიღწეული შედეგების ერთმანეთთან შედარებას.
• <i>შინაგან საქმეთა სამინისტროს</i> პროგრამის - „საზოგადოებრივი წესრიგი, სახელმწიფო საზღვრის დაცვა და საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარება/გადრმაგება (30 01)“ მოსალოდნელი შედეგის შესაფასებლად წარმოდგენილი იყო რაოდენობრივი ინდიკატორი - „სამინისტროს მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის 5%-ით განახლება“, ხოლო შესრულების ანგარიშში კი მითითებულია მხოლოდ წლის განმავლობაში შეძენილი მატერიალურ-ტექნიკური ობიექტების ჩამონათვალი და რაოდენობა (მაგ. ლეპტოპი - 34 ცალი, პერსონალური კომპიუტერი - 980, უწყვეტი კვების წყარო - 287). შესაბამისად, ვერ დგინდება საერთო ჯამში მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის რა ნაწილი განახლდა მოცემულ საბიუჯეტო წელს; • „რეგიონებისა და ინფრასტრუქტურის განვითარების პოლიტიკის შემუშავებისა და მართვის (25 01)“ პროგრამის ერთ-ერთი ინდიკატორის მიზნობრივ მაჩვენებლად განისაზღვრა „გაზრდილი კვალიფიციური კადრების რაოდენობა მუნიციპალიტეტებში“, მიღწეულ მაჩვენებელში კი წარმოდგენილია „კვალიფიკაცია ამაღლებული 117 მოხელე“. ამასთან, ინდიკატორების ცდომილების მაჩვენებელში მითითებულია, რომ „ცდომილება გამოწვეულია სხვა გაუთვალისწინებელი მოვლენებით და დამატებითი სამუშაოებით“. შედეგად, გაურკვეველია გაიზარდა თუ არა კვალიფიციური კადრების რაოდენობა მუნიციპალიტეტებში.	3. გარკვეული პროგრამების შემთხვევაში 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.
• ქვეპროგრამაში „გზების მშენებლობა და მოვლა-შენახვა“ (25 02 02) მიღწეული შედეგების შეფასების ინდიკატორში მოცემული მაჩვენებლები დაგებული და განათებული საავტომობილო გზის, და სხვა ჩატარებული სამუშაოების შესახებ, ჩამორჩება დაგეგმილ ოდენობებს, თუმცა განმარტება დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის არსებულ განსხვავებებზე წარმოდგენილი არ არის; • პროგრამის - „სსიპ - საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტოს პროგრამის მომსახურების ეფექტიანობის უზრუნველყოფა და ყველა დაინტერესებული პირისთვის ხელმისაწვდომობა“ (30 07) ფარგლებში გათვალისწინებული ინდიკატორი - „ქ. ამბროლაურში ახალი შენობის მშენებლობა და საგამოცდო მოედნის მოწყობა“, არ იქნა მიღწეული. განმარტების მიხედვით აღნიშნული გამოწვეული იყო იმით, რომ მშენებლობა „მიზანშეწონილად აღარ იქნა მიჩნეული“.	

დანართი 8. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ მოხსენებაში“ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა

N	რეკომენდაცია	განხორციელების ვადები	პასუხისმგებელი უწყება	ინდიკატორი	შესრულების მდგომარეობა	სტატუსი	სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის კომენტარი
1	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 რაოდენობის შესახებ.	2017-2018	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო საჯარო სამსახურის ბიურო	2018 წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშგება	საჯარო სამსახურის მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში, 2018 წლიდან საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურების საკითხი რეგულირდება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც 2017 წლის 1 ივლისიდან ამოქმედდა, ნათლად განსაზღვრავს საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული პირების სტატუსს, ვინ შეიძლება იყოს მოხელე, ვინ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული და ა.შ. იმის გათვალისწინებით, რომ დასაქმებულთა შესახებ ინფორმაცია ცვალებადია ყოველთვიურად, შესაძლებლად მიგვაჩნია, გაგრძელდეს მუშაობა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურთან და შეთანხმდეს ფორმატი, რომლის მიხედვითაც მოხდება დასაქმებული პირების შესახებ ინფორმაციის წარდგენა ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშგების პროცესში. ამასთან, მიზანშეწონილია ანგარიშგება ამ საკითხზე დაიწყოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტთან მიმართებით, მას შემდეგ, რაც საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში სრულად მოხდება ყველა საჯარო დაწესებულებაში საშტატო ნუსხებისა და შრომითი ხელშეკრულებებით დასაქმებული პირების განსაზღვრა, ახალი რეგულაციების თანახმად.	მიმდინარე	

2	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.	2018-2020	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი	გასათვალისწინებელია, რომ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით სარეზერვო ფონდების მთლიანი მოცულობა შეზღუდულია ბიუჯეტის გადასახდელების 2%-ით. PEFA მეთოდოლოგიის თანახმად, საქართველოს პრაქტიკა შეფასებულია A კლასით. 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. წლის განმავლობაში წარმოქმნილი გამოწვევების ფონზე, ზოგ შემთხვევაში, საჭირო ხდება სხვადასხვა ღონისძიებისათვის რესურსის მოძიება. ამასთან, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო აგრძელებს მუშაობას ფისკალური პოლიტიკისა და ფისკალური დისციპლინის პრინციპების დახვეწაზე. 2017 წლის სექტემბერში საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს თხოვნით და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მხარდაჭერით მომზადდა საქართველოს ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასების დოკუმენტი ფისკალური გამჭვირვალობის კოდექსის შესაბამისად, რომელსაც თან ახლავს 2017-2020 წლების სამოქმედო გეგმა მათ შორის, განიხილება სარეზერვო ფონდების განკარგვის საკითხის შემდგომი რეგულირება, საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით.	მიმდინარე
3	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.	მიმდინარე	საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მხარჯავი დაწესებულებები	წლიური ბიუჯეტის კანონის პროექტი	პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვა გრძელვადიანი გამოწვევა და 2012 წლიდან დღემდე არაერთი ცვლილება შევიდა პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიაში. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ შედეგზე ორიენტირებული დაგეგმვისათვის მნიშვნელოვანია, დაგეგმვა ამ კუთხით განხორციელდეს არა მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადების მიზნებისათვის, არამედ განვითარდეს საბიუჯეტო ორგანიზაციების შიგნით სათანადო პროცესები, რაც უზრუნველყოფს ღონისძიებების დაგეგმვისას მოსალოდნელი შედეგების სწორ ანალიზს. 2017 წლის ბიუჯეტის დაგეგმვას საფუძვლად დაედო სამინისტროების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმები მოსალოდნელი შედეგებით, შესრულების შეფასების ინდიკატორებითა და ხარჯთაღრიცხვით. ამ მიმართულებით მუშაობა კვლავ გაგრძელდება, მათ შორის, შიდა ფინანსური კონტროლისა და მართვის რეფორმის ფარგლებში. გაგრძელდება მუშაობა მეთოდოლოგიის დახვეწის მიმართულებითა და ასევე მეთოდოლოგიის პრაქტიკაში გამოყენების კუთხით.	მიმდინარე

4	ცალსახად და უფრო დეტალურად განიმარტოს, რის შეფასებას ისახავს მიზნად ინდიკატორის თითოეული ტიპი და მიეთითოს შესაბამისი მაგალითები, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ტერმინების გამოყენებასთან დაკავშირებული გაურკვევლობები.	მიმდინარე				მიმდინარე	
5	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;	მიმდინარე	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო მხარჯავი დაწესებულებები	წლიური ბიუჯეტის პროგრამული დანართი ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშგება მხარჯავი დაწესებულებების სამოქმედო გეგმები	2016-2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ბიუჯეტის ნაწილი მომზადდა პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის განახლებული მეთოდოლოგიის საფუძველზე (საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2015 წლის 14 აგვისტოს №265 ბრძანება). მიმდინარეობს მუშაობა დონორებთან პროგრამული ბიუჯეტირების გაუმჯობესების მიზნით, კერძოდ, ევროკავშირის ტექნიკური დახმარების ფარგლებში გრძელდება მუშაობა სამინისტროებთან, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ბიუჯეტის ნაწილი მომზადდეს არსებული მეთოდოლოგიის შესაბამისად. გაგრძელდება მუშაობა პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის შემდგომი დახვეწის კუთხით.	მიმდინარე	
6	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.	მიმდინარე				მიმდინარე	
7	„პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის“ შესაბამისად, მოხდეს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების შესრულების შესახებ ინფორმაციაში დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის არსებული განსხვავებების შესახებ განმარტებების წარმოდგენა;	მიმდინარე				მიმდინარე	

8	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.	მიმდინარე				მიმდინარე	
9	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.	მიმდინარე	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	სამინისტროს შიდა კონტროლის განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეულები და სისტემები	გრძელდება მუშაობა, როგორც პროგრამული ბიუჯეტების, ასევე სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის დანერგვის მიმართულებით. შიდა ფინანსური მართვისა და კონტროლის მექანიზმების ჩამოყალიბება აუცილებელია პირობაა შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტების სრულყოფილად დანერგვისათვის.	მიმდინარე	
10	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.	2017-2020	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	წლიური ბიუჯეტის ანგარიშგება	საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით განსაზღვრული წესით, საერთო სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ასიგნებების გაზრდის შემთხვევაში, მხარჯავი დაწესებულების ასიგნების შემცირების ხარჯზე გადაწყვეტილება მიიღება საქართველოს მთავრობის მიერ და გადაწყვეტილების შესახებ ინფორმაცია წარედგინება საქართველოს პარლამენტს. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო აგრძელებს მუშაობას ფისკალური პოლიტიკისა და ფისკალური დისციპლინის პრინციპების დახვეწაზე. 2017 წლის სექტემბერში საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს თხოვნით და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მხარდაჭერით მომზადდა საქართველოს ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასების დოკუმენტი ფისკალური გამჭვირვალობის კოდექსის შესაბამისად, რომელსაც თან ახლავს 2017-2020 წლების სამოქმედო გეგმა მათ შორის, განიხილება სარეზერვო ფონდების განკარგვის საკითხის შემდგომი რეგულირება, საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით.	მიმდინარე	

11	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.	მიმდინარე 2017-2020	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	ბიუჯეტის შესრულები ს ანგარიში; საინვესტიცი ო პროექტი მართვის მეთოდოლო გიის შესაბამისად შერჩეული პროექტები	ფინანსთა სამინისტრო პერიოდულად მართავს შეხვედრებს მხარჯავ დაწესებულებებთან, სადაც იხილება პროექტის მიმდინარეობის არსებული მდგომარეობა/დეტალები. 2017 წლის განმავლობაში ფინანსთა სამინისტროს ორგანიზებითა და მონაწილეობით გაიმართა დონორების, პროექტების განმახორციელებლებისა და დარგობრივი სამინისტროს წარმომადგენლების 10 შეხვედრა. მათ შორის: 6 აზიის განვითარების ბანკის(ADB), 2 მსოფლიო ბანკის (WB) და 2 ევროპის საინვესტიციო ბანკის (EIB) მიერ დაფინანსებულ პროექტებთან დაკავშირებით. ამ შეხვედრებზე დეტალურად იქნა განხილული დონორი ორგანიზაციების ფინანსური მხარდაჭერით მიმდინარე და დაგეგმილი პროექტების სტატუსი და პროექტების განხორციელების მიზნით განსახორციელებელი ღონისძიებები/ქმედებები. ასევე 2016 წელს მსოფლიო ბანკის მხარდაჭერით შემუშავდა საინვესტიციო პროექტებთან მიმართებით საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევი (საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 22 აპრილის №191 დადგენილება) და დეტალური მეთოდოლოგია (საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2016 წლის 22 ივლისის №165 ბრძანება). აღნიშნული მიზნად ისახავს საინვესტიციო პროექტების მართვის ერთიანი ციკლის შემუშავებას, განსაზღვრულია საინვესტიციო პროექტების შემუშავების წესები და პროცედურები, მონაწილე უწყებების როლი და პასუხისმგებლობა სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის პროცესის ყველა სტადიისათვის საინვესტიციო პროექტების განხორციელების დაწყებამდე. აღნიშნული მეთოდოლოგიის დანერგვა ეტაპობრივად ხორციელდება ყველა ინფრასტრუქტურულ პროექტთან მიმართებით. გასათვალისწინებელია, რომ პროექტის მიმდინარეობის დროს ასევე შესაძლებელია მოხდეს გარკვეული შეფერხება/დაყოვნება პროექტის განხორციელებასთან მიმართებით გაუთვალისწინებელი ფაქტორებიდან გამომდინარე.	მიმდინარე	დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ ფინანსთა სამინისტრომ მსოფლიო ბანკთან თანამშრომლობით შეიმუშავა „საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევი“ და დეტალური მეთოდოლოგია. თუმცა მიმდინარე მდგომარეობით აღნიშნული მეთოდოლოგიის პრაქტიკაში გამოყენება არ ხდება. 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.
12	წლის ბოლოსათვის აუთვისებული 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,	მიმდინარე ე	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	ბიუჯეტის შესრულები ს კვარტალური ანგარიში	2015-2017 წლები გამოირჩეოდა ბიუჯეტის ხარჯვის ყველაზე თანაბარი ტენდენციით და ამ მიმართულებით მთავრობა აგრძელებს მუშაობას. გასათვალისწინებელია, რომ 2017 წელს დაგეგმილზე მაღალი ეკონომიკური ზრდის, საგადასახადო შემოსავლების მაღალი შემოდილების და ფისკალური კონსოლიდაციის განხორციელების ფონზე, შესაძლებელია გახდეს 2017 წლის ბოლოს კანონში განხორციელებულყოფი ცვლილება, რომელმაც საშუალება მოგვცა დამატებით 300 მლნ ლარის მობილიზება მოგვეხდინა 2017-2018 წლებში განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების განსახორციელებლად. კანონში ცვლილების გარეშე (აღნიშნული სახსრების ათვისება განხორციელდება ძირითადად 2018 წელს და 2017 წელს მათი მობილიზება განხორციელდა განმახორციელებელი უწყებების ანგარიშებზე) 2017 წლის მე-4 კვარტლის საკასო ხარჯი წლიური გეგმის 28.%-ს შეადგენდა, რაც ბუნებრივი ტენდენციაა	მიმდინარე	2017 წლის ბოლოს, გასული წლების მსგავსად, ადგილი აქვს გადასახდელების ათვისების მკვეთრი ზრდის ტენდენციას. კერძოდ, დეკემბრის თვეში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული გადასახდელების ჯამური მოცულობა 11 თვის გადასახდელების საშუალოთვითური მაჩვენებლის 193%

	რომელიც უზრუნველყოფს წლის განმავლობაში ბიუჯეტის თანაბარპროპორციულ ათვისებას.				საქართველოს საბიუჯეტო წლისათვის. აღსანიშნავია, რომ წლის ბოლოსათვის მაღალი ათვისების ტენდენცია ბუნებრივია და დამოკიდებულია ბევრი პროექტის შინაარსსა და კონტექსტზე, ასევე შემოსულობების მიღების დინამიკაზე. <table><tr><td></td><td>I კვ</td><td>II კვ</td><td>III კვ</td><td>IV კვ</td></tr><tr><td>2017</td><td>21.0%</td><td>24.3%</td><td>24.2%</td><td>30.6%</td></tr><tr><td>2016</td><td>22.0%</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>		I კვ	II კვ	III კვ	IV კვ	2017	21.0%	24.3%	24.2%	30.6%	2016	22.0%	23.5%	25.8%	28.7%	2015	21.6%	23.8%	25.8%	28.8%	2014	20.6%	23.5%	24.5%	31.4%		შეადგინა და 41 პროცენტული პუნქტით აჭარბებს 2016 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს.
	I კვ	II კვ	III კვ	IV კვ																												
2017	21.0%	24.3%	24.2%	30.6%																												
2016	22.0%	23.5%	25.8%	28.7%																												
2015	21.6%	23.8%	25.8%	28.8%																												
2014	20.6%	23.5%	24.5%	31.4%																												
13	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.	მიმდინარე	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	წლიური ბიუჯეტის კანონის პროექტი; ბიუჯეტის შესრულების კვარტალური ანგარიშგება	საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 31-ე მუხლი არეგულირებს ბიუჯეტის ასიგნებების გადანაწილებისა და პროგრამულ კლასიფიკაციაში ცვლილების წესს. პროგრამებს შორის ასიგნებების გადანაწილება დაშვებულია მხარჯავი დაწესებულებებისთვის წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების 5%-ის ფარგლებში. ამასთან, სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების შეფასების (PEFA) მეთოდოლოგიის მიხედვით შესრულება ფასდება „A“ შეფასებით, იმ შემთხვევაში, თუ დაგეგმილ და ფაქტობრივ მაჩვენებლებს შორის გადახრა არ აღემატება 5%-ს. შესაბამისად, პროგრამებს/ქვეპროგრამებს შორის ასიგნებების გადანაწილება ხორციელდება დადგენილი პროცენტული მაჩვენებლის ფარგლებში. 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 ხელისუფლების, ისე მაკონტროლებელი ორგანოების მხრიდან, რათა სრულყოფილად დაინერგოს შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება.	მიმდინარე																										
14	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.					მიმდინარე																										
15	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.					მიმდინარე																										

16	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.	2017-2020	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	წლიური ბიუჯეტი და ბიუჯეტის შესრულები ს ანგარიშები	პროგრამული ბიუჯეტის პირობებში პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი ღონისძიებების შინაარსი და ხასიათი მოცემულია პროგრამული ბიუჯეტის დანართში წარმოდგენილი პროგრამის აღწერასა და მოსალოდნელ შედეგებში, განურჩევლად იმისა, თუ რა მუხლიდან იგეგმება სახსრების განკარგვა. ამასთან, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო აგრძელებს მუშაობას ფისკალური პოლიტიკისა და ფისკალური დისციპლინის პრინციპების დახვეწაზე. 2017 წლის ნოემბერში ამ მიზნით საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს თხოვნით და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მხარდაჭერით მომზადდა საქართველოს ფისკალური წესების ჩარჩო დოკუმენტი, შემუშავებულ იქნა რეკომენდაციები და გაიწერა მათი შესრულება 2017-2019 წლებზე. საქართველოს მთავრობის მიერ 2017 წლის 28 დეკემბერს მიღებულ იქნა „საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან მეწარმე იურიდიული პირების დაფინანსების წესის და პრინციპების განსაზღვრის შესახებ“ №2737 განკარგულება, რომლის მიზანია საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული მეწარმე იურიდიული პირისათვის დაფინანსების საკითხების რეგულირებას ამ იურიდიული პირის სტატუსისა და სახელმწიფოს მიერ მიღებული სარგებლის მიხედვით. შეიქმნა კომისია, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს, სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს და სხვა უწყებების შემადგენლობით, რომელთაც მართვაში აქვთ სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოები. კომისია უზრუნველყოფს წინადადებების მომზადება საწარმოების სტატუსთან და ამ განკარგულებით გათვალისწინებული დაფინანსების მიღების უფლებაუნარიანობასთან მიმართებაში განკარგულებით გათვალისწინებული პრინციპების შესაბამისად და აშუადებს შესაბამის დასკვნას.	მიმდინარე
----	--	-----------	---------------------------------	---	--	-----------

17	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	წლიური ბიუჯეტის კანონის პროექტი; წლიური ბიუჯეტის ანგარიშგება	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. 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 სსიპ-ებისა 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 გადატანილ იქნა სუბსიდიის მუხლიდან შრომის ანაზღაურების მუხლში დაახლოებით 48 მლნ ლარამდე) აღქმულ იქნა, როგორც შრომის ანაზღაურებისა და საჯარო სექტორში ადმინისტრაციული ხარჯების ზრდა. რაც შეეხება სხვა ხარჯების მუხლიდან დაფინანსების რამდენიმე შემთხვევას, აღნიშნული რეკომენდაცია უკვე გათვალისწინებულია, 2017 წლიდან დაგეგმვა განხორციელდა შესაბამისად. ამასთან, 2018 წლის 1 იანვრიდან ძალაშია „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც განსაზღვრავს შრომის ანაზღაურების ერთიან ჩარჩოს საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებული პირებისათვის.	მიმდინარე	
18	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;	2017-2020	საქართველოს მთავრობა საჯარო სამსახურის ბიურო საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	„საჯარო დაწესებულ ე ბაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი; 2018 წლის ბიუჯეტი და მისი შესრულები ს ანგარიშგება	აღნიშნული რეკომენდაციებით გათვალისწინებული საკითხები მოცულია საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციით და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით. კანონი განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის ახალ სისტემას. 2017 წელს მიღებულ იქნა „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც განსაზღვრავს შრომის ანაზღაურების ერთიან ჩარჩოს საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებული პირებისათვის, ადგენს დანამატისა და ფულადი ჯილდოს ზედა ზღვარს. კანონპროექტი ითვალისწინებს შრომის ანაზღაურების სისტემის მოწესრიგებას საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული ყველა პირისათვის, მათ შორის, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირებისათვის. კანონი ასევე ადგენს შრომითი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების რიცხოვნობის განსაზღვრის პრინციპებს. კანონით გამოწვევის გარეშე, ყველა პირის მიმართ	რეაგირების გარეშე	წარმოდგენილი ანგარიშგება არ პასუხობს მოცემულ რეკომენდაციას და არ იძლევა ინფორმაციას მისი შესრულების შესახებ.

					შეიზღუდა ჯილდოს და დანამატის გაცემის შესაძლებლობა, შესაბამისად წლიური თანამდებობრივი სარგოს ოდენობის 10% და 20%-ით. კანონი აღარ იძლევა შესაძლებლობას ჯილდო გაიცეს სახელმწიფო-პოლიტიკური და პოლიტიკური თანამდებობის პირებზე		
19	ოპტიმიზაციის პროცესის შეუფერხებლად წარმართვის მიზნით, მიზანშეწონილია საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 21 ოქტომბრის №266 დადგენილებით შექმნილი „სამსახურებრივი ავტომატანებით 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 ავტომატანების შეძენისა და ჩანაცვლების და მათ მოვლა-შენახვის ხარჯებთან დაკავშირებული საკითხების დარეგულირების მიზნით საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ლიმიტების ამოქმედება;	მიმდინარე	საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია	„სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომატანების შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილების შესრულება	აღნიშნული რეკომენდაციებით გათვალისწინებული საკითხები მოცულია საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციით და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით. კანონი განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის ახალ სისტემას. 2017 წელს მიღებულ იქნა „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც განსაზღვრავს შრომის ანაზღაურების ერთიან ჩარჩოს საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებული პირებისათვის, ადგენს დანამატისა და ფულადი ჯილდოს ზედა ზღვარს. კანონპროექტი ითვალისწინებს შრომის ანაზღაურების სისტემის მოწესრიგებას საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული ყველა პირისათვის, მათ შორის, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირებისათვის. კანონი ასევე ადგენს შრომითი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებებით დასაქმებული პირების რიცხოვნობის განსაზღვრის პრინციპებს. კანონით გამოწვევის გარეშე, ყველა პირის მიმართ შეიზღუდა ჯილდოს და დანამატის გაცემის შესაძლებლობა, შესაბამისად წლიური თანამდებობრივი სარგოს ოდენობის 10% და 20%-ით. კანონი აღარ იძლევა შესაძლებლობას ჯილდო გაიცეს სახელმწიფო-პოლიტიკური და პოლიტიკური თანამდებობის პირებზე. აღნიშნულ საკითხზე მუშაობა მიმდინარეობს. განხორციელდება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომატანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილებით განსაზღვრული ლიმიტების ეტაპობრივი ოპტიმიზაცია. ამ მიზნით სამსახურებრივი ავტომატანებით სარგებლობის, შესყიდვისა და განახლების საკითხების შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის მიერ 2018 წლის 13 მარტის №1 ოქმით მიღებული იქნა გადაწყვეტილება საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილებაში განსახორციელებელი მთელი რიგი ცვლილებების შესახებ, რომელიც უზრუნველყოს ოპტიმიზაციის პროცესის შემდგომი ეტაპის განხორციელებას.	მიმდინარე	

20	საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის უსასყიდლოდ მუდმივ ან დროებით სარგებლობაში (თხოვებით) ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გადმოცემის შემთხვევაში, მთავრობის №121 დადგენილებით განსაზღვრული კრიტერიუმების აღნიშნულ შემთხვევებზე გავრცელების უზრუნველსაყოფად და შემდგომი გაურკვევლობის თავიდან აცილების, კანონმდებლობით დადგენილი შეზღუდვების დარღვევის პრევენციისა და რეგულაციის სრულყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია, მთავრობის №121 დადგენილებით ნათლად და სრულად იქნეს განსაზღვრული ნორმატიული აქტის მოქმედების გავრცელების არეალი.	მიმდინარე	საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია		„სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილება არეგულირებს რაოდენობრივი და პერსონალური ავტომობილების კვოტას. გამომდინარე აქედან, ახალი აქტის შექმნის საჭიროება არ არსებობს. ამასთან სამსახურებრივი ავტომანქანებით სარგებლობის, შესყიდვისა და განახლების საკითხების შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის მიერ 2018 წლის 13 მარტის №1 ოქმით მიღებული იქნა გადაწყვეტილება საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილებაში განსახორციელებელი მთელი რიგი ცვლილებების შესახებ, რომელიც უზრუნველყოს ოპტიმიზაციის პროცესის შემდგომი ეტაპის განხორციელებას.	მიმდინარე
21	მიზანშეწონილია, მაღალმთიანი დასახლებების ფონდიდან ასიგნებების კონკრეტული უწყებებისათვის მინიჭების შესახებ გადაწყვეტილება მიღებულ 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.	მიმდინარე	საქართველოს მთავრობა; საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 25 ივნისის №172 დადგენილებით⁷⁹ შექმნილი სამთავრობო კომისია; ფინანსთა სამინისტრო	ბიუჯეტის შესრულები ს ანგარიშგება	2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდის განაწილება განხორციელდა 2017 წლის აპრილში, საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 6 აპრილის №693 განკარგულებით, მაშინ, როდესაც 2016 წელს გადაწყვეტილება მიღებული იქნა 2016 წლის ივლისში, რაც დაკავშირებული იყო იმ ფაქტთან, რომ 2016 წელი პირველი წელი იყო, როდესაც მსგავსი ფონდი შეიქმნა წლიური ბიუჯეტის კანონით და გარკვეული გადაწყვეტილებების მიღება იყო საჭირო ფონდის განკარგავსათან დაკავშირებით. მომდევნო წლებში მიზანშეწონილია, რომ კიდევ უფრო ადრეულ პერიოდში მოხდეს სახსრების განაწილება. ამასთან, რესურსის განაწილება, თავის მხრივ, დამოკიდებულია თავად მუნიციპალიტეტების მიერ წარმოდგენილი პროექტების დროულობაზე, რაც შესაბამისად დაკავშირებულია მუნიციპალიტეტების საბიუჯეტო პროცესებისა და საჯარო ფინანსების მართვის პრაქტიკის შემდგომ გაუმჯობესებასთან.	მიმდინარე

⁷⁹ „საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წწ. სახელმწიფო სტრატეგიის დამტკიცებისა და საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის შექმნის შესახებ“

22	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.	2018-2021	საქართველო ოს მთავრობა მხარჯავი დაწესებულებები საქართველო ოს ფინანსთა სამინისტრო	შესაბამისი წლის ბიუჯეტი და შესრულები ს ანგარიშგება	აღნიშნული რეკომენდაციებით გათვალისწინებული საკითხები მოცულია საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციით და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით. კანონი განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის ახალ სისტემას. 2017 წელს მიღებულ იქნა „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც განსაზღვრავს შრომის ანაზღაურების ერთიან ჩარჩოს საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებული პირებისათვის, ადგენს დანამატისა და ფულადი ჯილდოს ზედა ზღვარს. კანონპროექტი ითვალისწინებს შრომის ანაზღაურების სისტემის მოწესრიგებას საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული ყველა პირისათვის, მათ შორის, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირებისათვის. კანონი ასევე ადგენს შრომითი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებებით დასაქმებული პირების რიცხოვნობის განსაზღვრის პრინციპებს. ახალი კანონის ამოქმედების შედეგად მხარჯავ დაწესებულებებში უკვე შემცირდა დასაქმებულთა რიცხოვნობები და დაუხლოვდა ფაქტობრივ მაჩვენებელს. 2019 წლის ბიუჯეტის პროექტის შემუშავების პროცესში კვლავ გაგრძელდება მუშაობა აღნიშნული მიმართულებით.	მიმდინარე	
23	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.	მიმდინარე			წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოს კაპიტალის გაზრდის თაობაზე საქართველოს მთავრობის შესაბამის აქტებში მითითება საწარმოს ვალდებულება ანგარიშების (გამოყოფილი თანხის ხარჯვა და შესრულებული სამუშაოები) წარმოდგენის თაობაზე. მიმდინარეობს მუშაობა ანგარიშების წარმოდგენის პროცესის შემდგომი დახვეწის მიზნით, რათა აღნიშნული ინფორმაციის წარმოდგენა განხორციელდეს რეგულარულად. რაც შეეხება პირველადი დოკუმენტაციის წარმოდგენის ვალდებულებას, აღნიშნული დოკუმენტაციის დამუშავება სირთულეებთან არის დაკავშირებული, მოითხოვს დიდ დროს და შესაბამის კვალიფიკაციას. ამასთან, პირველადი დოკუმენტაციის სისწორეზე პასუხისმგებლობა ეკისრება უშუალოდ განმახორციელებელ საწარმოს/კომპანიას და მიზანშეწონილია, სამინისტროს მიერ აღნიშნული დოკუმენტაციის მოთხოვნა მოხდეს შერჩევით, მხოლოდ განსაკუთრებული საჭიროების შემთხვევაში.	მიმდინარე	
24	სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოთა მიერ ანგარიშვალდებულებების პირობების დარღვევის შემთხვევაში, უზრუნველყოფილ იქნეს სანქციონების სისტემის შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცება და მისი პრაქტიკაში დანერგვა	მიმდინარე	სსიპ – სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო		სააგენტოს მიერ, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, ქმედითი ღონისძიებები ტარდება „სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები კომისიის“ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების სრულად და დროულად შესრულების მიმართულებით. კერძოდ, საწარმოთა მოგების სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდის სახით მიმართვის თაობაზე ორმხრივი შეთანხმების გაფორმებისთანავე ოპერატიულად წერილობით ეცნობება საწარმოს ბიუჯეტის წინაშე ვალდებულების თაობაზე, თანხის ჩარიცხვის ვადების მითითებით. დაგვიანების შემთხვევაში, პერიოდულად იგზავნება შეხსენების წერილები. ობიექტური აუცილებლობიდან გამომდინარე საწარმოს უდგინდება	რეაგირების გარეშე	მიუხედავად სსიპ "ქონების ეროვნული სააგენტოს" მიერ განხორციელებული ღონისძიებებისა, მნიშვნელოვნად დაბალია კომისიის მიერ დივიდენდების მომართვაზე მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულების სტატუსი. კერძოდ, 2015 წლის 14 დეკემბერს გამართულ

					დივიდენდის გადახდის გრაფიკი. საანგარიშო წლის დამთავრებისთანავე საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ეგზავნება ინფორმაცია კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულების თაობაზე. აღსანიშნავია, რომ ამჟამად ბიუჯეტის წინაშე სადივიდენდო ვადაგადაცილებული დავალიანებები აქვთ ძირითადად იმ საწარმოებს, რომლებიც არიან გადახდისუუნარონი.		კომისიის სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილებით, 2016 წლის ბოლომდე სახელმწიფო ბიუჯეტში უნდა მომართულიყო 1.5 მლნ ლარის ოდენობის დივიდენდი, თუმცა 2017 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, ფაქტიურად ბიუჯეტში მობილიზდა მხოლოდ 45%. 2016 წელს კომისიის სხდომა საერთოდ არ ჩატარებულა, ხოლო 2017 წელს გამართულ სხდომებზე არ განხილულა 2015 წელს მიღებული გადაწყვეტილებების შეუსრულებლობის საკითხი.
25	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	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ; საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	კომისიის სხდომების პერიოდულ ობა	საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 12 აპრილის №174 დადგენილების თანახმად, სსიპ – სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოსა და სამინისტროს, რომლის მართვაში გადაცემულია სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმო, ევალებათ, უზრუნველყონ კომისიის სხდომის ოქმით მიღებული გადაწყვეტილებებისა და გაფორმებული ერთობლივი შეთანხმებების შესრულება. ამდენად, მიღებული გადაწყვეტილებების უზრუნველსაყოფად ქმედითი მექანიზმების გამოყენება ზემოაღნიშნული სტრუქტურების პრეროგატივაა. სააგენტო სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდების მობილიზების მონიტორინგს ახორციელებს სისტემატურად და „სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები კომისიის შემადგენლობისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 12 აპრილის №174 დადგენილების თანახმად, შესაბამისი ინფორმაცია ყოველწლიურად წარედგინება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს. აღნიშნული კომისიის გადაწყვეტილებების თანახმად, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და სსიპ – სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს შორის გაფორმებული შეთანხმებების საფუძველზე ყველა შესაბამის საწარმოს ეგზავნება წერილი სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდების მობილიზების თაობაზე; 2017 წელს კომისიის სხდომა გაიმართა ორჯერ, 2017 წლის 9 ივნისსა და 18 აგვისტოს. გაგრძელდება მუშაობა კომისიის რეგულარულად მოწვევისა და მიღებული გადაწყვეტილებების დროული აღსრულების მიმართულებით.	მიმდინარე	შესაბამისად, აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია სანქცირების მექანიზმის ამოქმედება, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სახელმწიფო საწარმოების ანგარიშვალდებულების ხარისხის გაზრდა.
26	უზრუნველყონ საწარმოების წმინდა მოგების განაწილების მიზნით შექმნილი კომისიის შეკრება რეგულარულად (ყოველწლიურად), რათა დროულად მოხდეს ბიუჯეტში მისამართი თანხების ოდენობის განსაზღვრა.	მიმდინარე	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ; საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	კომისიის სხდომების პერიოდულ ობა		მიმდინარე	

27	უზრუნველყოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან მუნიციპალიტეტებზე გადასაცემი თანხების საპროგნოზო მოცულობების გაანგარიშებისათვის საჭირო კრიტერიუმებისა და, შესაბამისად, საპროგნოზო მოცულობების განსაზღვრა;	მიმდინარე	საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო	ბიუჯეტის შესრულები ს ანგარიშგება	საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობისა და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურები და კრიტერიუმები დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 თებერვლის №23 დადგენილების შესაბამისად, რომელიც ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობების მხრიდან პროექტების შერჩევაში აქტიურ ჩართულობას. ამასთან, 2016 წელს მსოფლიო ბანკის მხარდაჭერით შემუშავდა საინვესტიციო პროექტებთან მიმართებით საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევი (საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 22 აპრილის №191 დადგენილება) და დეტალური მეთოდოლოგია (საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2016 წლის 22 ივლისის №165 ბრძანება). აღნიშნული მიზნად ისახავს საინვესტიციო პროექტების მართვის ერთიანი ციკლის შემუშავებას, განსაზღვრულია საინვესტიციო პროექტების შემუშავების წესები და პროცედურები, მონაწილე უწყებების როლი და პასუხისმგებლობა სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის პროცესის ყველა სტადიისათვის საინვესტიციო პროექტების განხორციელების დაწყებამდე. აღნიშნული მეთოდოლოგიის დანერგვა ეტაპობრივად იგეგმება ყველა ინფრასტრუქტურულ პროექტთან მიმართებით. საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ მუშაობა მიმდინარეობს მუნიციპალიტეტებთან საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 თებერვლის №23 დადგენილებით განსაზღვრული რეგულაციების შემდგომი დახვეწის მიმართულებით.	მიმდინარე	
28	მოახდინოს მთავრობის №23 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 – ფაქტობრივი შესრულება გეგმასთან მიმართებით.	მიმდინარე	;	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო		რეაგირების გარეშე	
29	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.				სახაზინო სამსახური რეგულარულად ახორციელებს მონიტორინგს შიდა საბიუჯეტო რესურსებიდან სესხის მიმღები სუბიექტების მიერ სასესხო ვალდებულებების შესრულებაზე და დამრღვევთა მიმართ ახორციელებს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ღონისძიებებს.	რეაგირების გარეშე	2017 წლის ბოლოს, შიდა საბიუჯეტო რესურსებიდან გაცემული სესხების ნაშთი 209.4 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, საიდანაც ხაზინის სახელმწიფო სესხების ერთიან რეესტრზე დაყრდნობით, 93% წარმოადგენს ძირითანხის სახით ბიუჯეტის წინაშე არსებულ ვადაგადაცილებულ დავალიანებას.

							აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია გაგრძელდეს მუშაობა ამ საკითხის დარეგულირების მიმართულებით.
30	აუცილებელია, ყველა სამინისტროს მიერ მოხდეს სტრატეგიული განვითარების დოკუმენტის შემუშავება, რომელშიც წარმოდგენილი/ასახული იქნება ყველა ის ძირითადი მახასიათებელი, რაც არსებითაა უწყების მდგრადი, სტაბილური და ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის.	მიმდინარე ე	მხარჯავი დაწესებულებები	ქვეყნის ძირითადი მონაცემები სა და მიმართულ ბე-ზის დოკუმენტი ; სამინისტროების სამოქმედო გეგმები; სექტორული სტრატეგიები	ყოველწლიურად ხორციელდება ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის განახლება, სამინისტროები ყოველწლიურად ამტკიცებენ საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებს და ხორციელდება სექტორული სტრატეგიების მომზადება. გრძელდება მუშაობა ამ დოკუმენტებს შორის არსებული კავშირების გასაუმჯობესებლად.	მიმდინარე	
31	აუცილებელია, ყველა სამინისტრომ მოახდინოს წლის განმავლობაში განხორციელებული საქმიანობისა და ფინანსური მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის – ფინანსური ანგარიშგების ოფიციალურ ვებგვერდზე განთავსება პროაქტიულად, საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპებიდან გამომდინარე;	მიმდინარე ე	მხარჯავი დაწესებულებები	ბიუჯეტის გამჭვირვალობის კვლევის შედეგები და ღია ბიუჯეტის ინდექსი.	საჯარო ფინანსების მართვის და საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული ინფორმაციის გამჭვირვალობის მიმართულებით მუდმივად მიმდინარეობს მუშაობა. ბიუჯეტის საერთაშორისო პარტნიორობის (The International Budget Partnership) მიერ გამოქვეყნდა “ბიუჯეტის გამჭვირვალობის კვლევა 2017-ის“ (Open Budget Survey 2017) შედეგები, რომლის თანახმად, საქართველომ 82 ქულით მე-5 ადგილი დაიკავა მსოფლიოს 115 ქვეყანას შორის (2015 წლის შეფასებით საქართველო 66 ქულით მე-16 ადგილს იკავებდა). საქართველომ მსოფლიოს 115 ქვეყანას შორის, რომლებიც ღია ბიუჯეტის ინდექსით სრულიად აკმაყოფილებენ გამჭვირვალობის კრიტერიუმებს, მე-5 ადგილი დაიკავა. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ის ფაქტი, რომ აღნიშნული პოზიციით, საქართველო მოექცა სრულიად გამჭვირვალე ქვეყნების რიგში. საქართველო რეგიონიდან ერთადერთი ქვეყანაა, რომელიც ამ კატეგორიაში გადავიდა და რომლის სტანდარტსაც ბოლო კვლევით მხოლოდ 5 ქვეყანა აკმაყოფილებს მსოფლიოში. შესაბამისად, საქართველო იკავებს ადგილს საჯარო ფინანსების მართვის სფეროში განსაკუთრებული წარმატების მქონე ისეთ ქვეყნებთან ერთად როგორცაა: ახალი ზელანდია, სამხრეთ აფრიკა, შვედეთი და ნორვეგია. http://survey.internationalbudget.org/#map	რეაგირების გარეშე	

32	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.	მიმდინარე	მხარჯავი დაწესებულებები	მოქალაქეთა ჩართულობის ინსტრუმენტები; ღია გამჭვირვალის ინდექსი	USAID-ის ტექნიკური დახმარების ფარგლებში, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო თანამშრომლობს მოწვეულ ექსპერტებთან ჩართულობის მექანიზმის თაობაზე. მომზადებულია კონცეფცია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებ-გვერდის მეშვეობით მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების დანერგვის მიმართულებით. ამასთან, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდზე განთავსებული კითხვარი ბიუჯეტის პრიორიტეტებთან მიმართებით, ყოველწლიურად მზადდება მოქალაქის გზამკვლევი ბიუჯეტის პროექტის შემუშავებასთან ერთად. საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის საკოორდინაციო საბჭოს ფარგლებში, 2016 წლიდან, სამოქალაქო სექტორის ინიციატივით, რომელიც მხარდაჭერილია ევროკავშირის მიერ, დაიწყო დაინტერესებული მხარეებისა და არასამთავრობო სექტორის მიერ ბიუჯეტით გათვალისწინებული სხვადასხვა პროგრამის შესახებ მომზადებული ანალიზის განხილვა. განხილულ იქნა საყოველთაო ჯანდაცვისა და მეწარმეობის ხელშეწყობის პროგრამები. განხილვაში ჩართულნი იყვნენ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და შესაბამისი დარგის წამყვანი სამინისტროს კომპეტენტური პირები, მათ შორის, მინისტრის მოადგილეები. იგეგმება მსგავსი ფორმატის გაგრძელება და აღნიშნული ინსტრუმენტის გაძლიერება	მიმდინარე	
33	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;		მხარჯავი დაწესებულებები			რეაგირების გარეშე	