



დასკვნა

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2020 წლის
რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ
აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის პროექტზე
(მე-2 წარდგენა)

შინაარსი

დასკვნა „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2020 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის პროექტზე.....	3
დასკვნა.....	4
1. რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსავლები.....	6
1.1 საგადასახადო შემოსავლები.....	9
1.2 გრანტები.....	13
1.3 სხვა შემოსავლები.....	13
2. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები.....	16
2.1 პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე გამოყოფილი ასიგნებები.....	19
2.2 საჯარო სამართლის იურიდიული პირები.....	23
3. რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი.....	26
3.1 პროგრამების/ქვეპროგრამების მოსალოდნელი შედეგების ფორმირებაში არსებული ხარვეზები.....	26
3.2 პროგრამების/ქვეპროგრამების მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ინდიკატორების ფორმირებაში არსებული ხარვეზები.....	28
3.3 პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია.....	28

დასკვნა „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2020 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის პროექტზე

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 102-ე მუხლისა და „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 31-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ იქნა დასკვნა „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2020 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის პროექტით (მე-2 წარდგენა) გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-100 მუხლით განსაზღვრულია ის ინფორმაცია, რომელსაც ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტი უნდა მოიცავდეს. ამავე მუხლის შესაბამისად, რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროექტს თან ერთვის ქვეყნის ავტონომიური რესპუბლიკის პრიორიტეტების დოკუმენტი. ასევე თანდართული მასალები მოიცავს:

- რესპუბლიკური ბიუჯეტის კანონის პროექტის განმარტებით ბარათს, რომელიც, თავის მხრივ, შეიცავს შემდეგ ინფორმაციას: ძირითადი აგრეგატული მაჩვენებლების პროგნოზები და მათი აღწერა, ინფორმაციას რესპუბლიკური ბიუჯეტით დაფინანსებული ძირითადი ღონისძიებებისა და პროგრამების შესახებ;
- მიმდინარე წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების მოკლე მიმოხილვას;
- წლიური საბიუჯეტო კანონის ამოქმედებისათვის საჭირო საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტს;
- დამატებით ინფორმაციას ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამების/ქვეპროგრამების, მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და შესრულების შეფასების ინდიკატორების შესახებ.

მთავრობის პასუხისმგებლობა „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2020 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-100 მუხლის შესაბამისად, აფხაზეთის ა/რ მთავრობა, „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2020 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის პროექტის, მისი თანდართული მასალებისა და პრიორიტეტების, რომელთა ფარგლებშიც მხარჯავი დაწესებულებები ავტონომიური

რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტით ახორციელებენ პროგრამებს/ქვეპროგრამებს, მათ აღწერას და მიზნებს, პასუხისმგებელია მომზადებასა და წარდგენაზე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პასუხისმგებლობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პასუხისმგებელია მოამზადოს დასკვნა „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2020 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის აფხაზეთის კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ. დასკვნის მომზადება ემყარება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ პროცედურებს, რომლებიც წარმართება მარწმუნებელი გარიგებების საერთაშორისო სტანდარტის „პერსპექტიული ფინანსური ინფორმაციის შემოწმება“ (ISAE 3400) შესაბამისად. აღნიშნული სტანდარტი ითვალისწინებს შემოწმების დაგეგმვასა და წარმართვას იმგვარად, რომ მიღებულ იქნეს საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმის შესახებ:

- ის მნიშვნელოვანი დაშვებები, რომლებსაც ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაცია ეყრდნობა, ქმნის თუ არა აღნიშნული ინფორმაციის სათანადო საფუძველს;
- არის თუ არა ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაცია სათანადოდ მომზადებული არსებული დაშვებების საფუძველზე და საფუძვლიანი და კანონიერი, მოქმედი კანონმდებლობის გათვალისწინებით;
- არის თუ არა ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილი ინფორმაცია სათანადოდ წარდგენილი ფინანსური ანგარიშების არსებული პრინციპების შესაბამისად, ხოლო ყველა არსებითი დაშვება – ადეკვატურად განმარტებული თანდართულ მასალებში.

დასკვნა

„აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2020 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის პროექტის მე-2 წარდგენისათვის გადამუშავებული ვარიანტის საფუძვლად გამოყენებული დაშვებების შემოწმების საფუძველზე,

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, გარდა დასკვნაში მოცემული საკითხებისა, „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2020 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის პროექტი (შემდგომში – გადამუშავებული პროექტი) სათანადოდ არის მომზადებული არსებული დაშვებების საფუძველზე, შესაძლებელია შეფასდეს საფუძვლიანად და კანონიერად მოქმედი ნორმატიული ბაზის გათვალისწინებით და წარდგენილია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-100 მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნების შესაბამისად. თუმცა პერსპექტიული ინფორმაციის სპეციფიკიდან გამომდინარე, მოსალოდნელია, რომ რეალური მაჩვენებლები განსხვავდებოდეს კანონპროექტით გათვალისწინებულისაგან და გადახრებს შესაძლოა არსებითი ხასიათი ჰქონდეს.

მიუხედავად გადამუშავებულ პროექტში წარმოდგენილი ინფორმაციის ხარისხისა და შინაარსის დახვეწასთან დაკავშირებით გატარებული გარკვეული ღონისძიებებისა, ბიუჯეტის პროექტის მომზადების პროცესში ჯერ კიდევ შეინიშნება რიგი ნაკლოვანებები. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის კანონის პროექტის შემდგომი განხილვის პროცესში გათვალისწინებულ იქნეს შემდეგი საკითხები:

- ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს განსაზღვრულ პრიორიტეტებზე, რაც უზრუნველყოფს რესურსების ეფექტიან განაწილებასა და განკარგვას დასახელებული პრიორიტეტული მიმართულებებით;
- რეალისტურად დაიგეგმოს ბიუჯეტის შემოსავლების მობილიზება, განსაკუთრებით „სხვა შემოსავლების“ კომპონენტი, სადაც შესაძლო რეზერვების არსებობა ფიქსირდება;
- გათვალისწინებულ იქნეს გასული და მიმდინარე წლების შესრულების ტენდენციები, სრულად გაიწეროს ბიუჯეტში ბიუჯეტის ანგარიშზე არსებული თავისუფალი სახსრები (ნაშთი), რათა დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისთვის განხორციელდეს საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი გამოყენება და დაგეგმილი ასიგნებების სრულად ათვისება;
- ფუნქციონალურ ჭრილში ბიუჯეტის საგასავლო (ხარჯვით) ნაწილში საბიუჯეტო სახსრების არათანაბარზომიერი (მკვეთრი განსხვავებებით) დაგეგმვა, რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაგეგმვაში არსებულ ნაკლოვანებებზე მეტყველებს და აშკარად მიუთითებს არა კონკრეტულ პროგრამებზე, არამედ საერთო დანიშნულების მომსახურებაზე (მოხმარებაზე) ორიენტირებულ ბიუჯეტზე. შესაბამისად, ბიუჯეტის დამტკიცების პროცესში უნდა დარეგულირდეს საბიუჯეტო სახსრების თაბარზომიერად და

პრიორიტეტების გათვალისწინებით (მიხედვით) განაწილება.

- პროგრამული ბიუჯეტის მიმართულებით განხორციელებული აქტივობების მიუხედავად, პროგრამული ბიუჯეტის დანართი დღემდე არ მტკიცდება და შეიმჩნევა მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რაც ართულებს, რიგ შემთხვევაში კი შეუძლებელს ხდის, შეფასდეს პროგრამების ეფექტიანობა. ძირითადი ნაკლოვანებები ფიქსირდება პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ფორმირების, პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავებისა და მეთოდოლოგიური ხარვეზების კუთხით

1. რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსავლები

„აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2020 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აფხაზეთის კანონპროექტით გათვალისწინებული საბიუჯეტო აგრეგატების ანალიზი ცხადყოფს, რომ დინამიკაში, კერძოდ, 2018 წლის ფაქტობრივ მაჩვენებლებთან მიმართებაში ფიქსირდება (იზრდება) უარყოფითი როგორც საოპერაციო, ისე – მთლიანი სალდო, თუმცა 2019 წლის გეგმურ მაჩვენებლებთან მიმართებაში ფიქსირდება უარყოფითი სალდოს კლება.

ბიუჯეტის ბალანსი	2018 წლის ფაქტი	2019 წლის 9 თვის ფაქტი	2019 წლის გეგმა	2020 წლის გეგმა 1 წარდგ.	2020 წლის გეგმა მე-2 წარდგ.
შემოსავლები	15 931 610	12 068 360	15 800 000	16 050 000	16 500 000
- ხარჯები	13 883 200	11 681 220	17 948 183	17 489 725	17 025 409
= საოპერაციო სალდო	2 048 410	387 140	-2 148 183	-1 439 725	- 525 409
-არაფინანსური აქტივების ცვლილება	213 370	377 150	693 940	658 400	745 100
= მთლიანი სალდო	1 835 040	9 990	-2 842 123	-2 098 125	-1 270 509
-ფინანსური აქტივების ცვლილება	1 829 220	9 990	-2 842 123	-2 098 125	-1 270 509
+ვალდებულებების ცვლილება	-5.82	0	0	0	0
ბალანსი	0	0	0	0	0
ნაშთის ცვლილება	-	9 990			
წლის დასაწყისისათვის ბიუჯეტის ანგარიშზე არსებული სახსრები	1 366 592	3 523 510			
საანგარიშო პერიოდისათვის ბიუჯეტის ანგარიშზე არსებული სახსრები	3 195 810	3 533 500			

ცხრილი 1. რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების ბალანსი (ლარი)

აღნიშნული გარემოებები განპირობებულია იმით, რომ იმ პირობებში, როდესაც ბიუჯეტის შემოსავლები მართალია იზრდება 2018 წლის ფაქტობრივ მაჩვენებლებთან მიმართებაში 3.6 %-ით (568.39 ათასი ლარი) და 2019 წლის გეგმურ მაჩვენებლებთან მიმართებაში – 4.4%-ით (700.0 ათასი ლარი), გათვალისწინებულია, ერთი მხრივ, „ხარჯების“ მუხლით გადასახდელების მნიშვნელოვანი ზრდა 2018 წლის ფაქტობრივ მაჩვენებლებთან შედარებით – 3,142.2 ათასი ლარით (23%-ით), ხოლო 2019 წლის გეგმურ მაჩვენებლებთან მიმართებაში ხარჯების შემცირება

– 922.77 ათასი ლარით (5.1%-ით). 2018 წლის ფაქტობრივ მაჩვენებლებთან შედარებისას, „არაფინანსური აქტივების ცვლილების“ მუხლით ზრდა შეადგენს 531.73 ათას ლარს, ხოლო 2019 წლის გეგმურ მაჩვენებლებთან მიმართებაში – 51.16 ათას ლარს. ზოგადად, იმ შემთხვევაში, როდესაც ხარჯების ზრდა დასაბუთებულია და ემყარება სათანადო ანალიზს, შესაძლოა მსგავსი ცვლილებები დადებითად ჩაითვალოს, ვინაიდან პირველ რიგში მათ ხელი უნდა შეუწყონ თავისუფალი სახსრების (ნაშთის შემცირებას). თუმცა ხარჯების ზრდის (განსაკუთრებით ეკონომიკური საქმიანობის ნაწილში, რომელიც იზრდება 93.2 ათასი ლარით) სათანადო დასაბუთება რესპუბლიკური ბიუჯეტის თანმდევ დოკუმენტებში წარმოდგენილი არ არის, ხოლო წინა პერიოდების მონაცემების ანალიზით, როდესაც ამ მიმართულებით შედარებით დაბალი რესურსები იყო გათვალისწინებული (2018 წლის ფაქტობრივი მონაცემები – 20.0 ათასი ლარი, ხოლო 2019 წლის გეგმური მაჩვენებელი – 486.65 ათასი ლარი) წარმოდგენილი ზრდა ბიუჯეტის ხარჯების ნაწილში მოკლებულია სათანადო დასაბუთებას და გეგმური მაჩვენებლების შესრულება შესაძლოა საეჭვო გახდეს.

2020 წლისათვის აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსავლების გეგმური მაჩვენებლები (16.500 ათასი ლარი) 2018 წლის ფაქტობრივ შესრულებას (15,931.61 ათასი ლარი) აღემატება 568.39 ათასი ლარით, 2019 წლის ბიუჯეტის კანონით გათვალისწინებულ გეგმურ მაჩვენებლებს (15,800 ათასი ლარი) კი აღემატება 700 ათასი ლარით. როგორც ანალიზი ცხადყოფს, 2020 წლის ბიუჯეტი, ისევე როგორც წინა პერიოდის ბიუჯეტის დაგეგმვა, მაინც არასათანადოდ ხორციელდება. მითუმეტეს, თუ გავითვალისწინებთ იმ მნიშვნელოვან ფაქტს, რომელიც უკავშირდება 2019 წლის 9 თვის ფაქტობრივი მონაცემების მიხედვით ბიუჯეტის ანგარიშზე არსებულ სახსრებს – 3,533.5 ათასი ლარის ოდენობის ნაშთს, რაც ფაქტობრივად დასაგეგმი ბიუჯეტის შემოსავლების (16,500 ათასი ლარი) 21 %-ია და სათანადოდ არაა გაწერილი ბიუჯეტში. კერძოდ, წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონის პროექტით დაგეგმილია მხოლოდ 1,271 ათასი ლარის გაწერა, ანუ არაა გაწერილი 2,262.5 ათასი ლარი. თუმცა თუ გავითვალისწინებთ 2019 წლის 9 თვის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების მაჩვენებლებს, დაგეგმილი 2,278 ათასი ლარის ფინანსური აქტივების კლება არ განხორციელებულა, ანუ ბიუჯეტის ანგარიშზე არსებული თავისუფალი სახსრები არ გახარჯულა. შესაბამისად, დაგეგმილი 1,271 ათასი ლარის ფინანსური აქტივების კლების შესრულებაც საფუძვლიან ეჭვებს ბადებს.

2020 წლის მონაცემების მიხედვით „საგადასახადო შემოსავლები“ დაგეგმილია 8.200 ათასი

ლარის ოდენობით, რაც აღემატება როგორც 2018 წლის ფაქტობრივ მაჩვენებელს (6,960 ათასი ლარი) 1,240 ათასი ლარით, ისე 2019 წლის 9 თვის გეგმურ მაჩვენებელს (7,223 ათასი ლარი) 977 ათასი ლარით.

2020 წლის მაჩვენებლები „საგადასახადო შემოსავლებთან“ ერთად, ითვალისწინებს „სხვა შემოსავლებს“ 300 ათასი ლარის ოდენობით, რაც გასული 2019 წლის გეგმურ მაჩვენებლის (300.0 ათასი ლარი) ტოლია, ხოლო 2018 წლის ფაქტობრივ მაჩვენებელს (472 ათასი ლარი) ჩამორჩება 172 ათასი ლარით (57%-ით).

2020 წელს ფინანსური დახმარება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შეადგენს 8,000.0 ათას ლარს, რაც 2019 წლის გეგმური მაჩვენებლის ტოლია, ხოლო 2018 წლის ფაქტობრივ მაჩვენებელს (8,040 ათასი ლარი) ჩამორჩება – 40 ათასი ლარით.

„საგადასახადო შემოსავლების“ და „სხვა შემოსავლების“ გეგმური მაჩვენებლების ანალიზით, მომავალ წელსაც ბიუჯეტის ანგარიშზე თავისუფალი ნაშთი, შესაძლოა გაიზარდოს, თუმცა მიუხედავად ამისა, არ იგეგმება ბიუჯეტით გათვალისწინებული „გრანტების“ შემცირება. შესაბამისად, იმ პირობებში, როდესაც არ ხდება თავისუფალი ნაშთის საბიუჯეტო ასიგნებებში სრულად გაწერა, აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული „გრანტების“ მუხლში შესაბამისი კორექტირება.

რაც შეეხება გადამუშავებული პროექტის მაჩვენებლების შედარებას პირველად წარდგენილი ბიუჯეტის პროექტის მაჩვენებლებთან, უნდა აღინიშნოს, რომ გადამუშავებულ პროექტში შემოსავლები გაზრდილია 450 ათასი ლარით (2.8%-ით), ხარჯები შემცირებულია 464.3 ათასი ლარით (2.7%-ით), შესაბამისად როგორც საოპერაციო, ისე მთლიანი სალდოს უარყოფითი მაჩვენებლები შემცირებულია თითქმის 2-ჯერ, თუმცა გაზრდილია არაფინანსური აქტივების ცვლილების მაჩვენებელი 86.7 ათასი ლარით (13.2 %-ით) და შემცირებულია ფინანსური აქტივების ცვლილების მაჩვენებელი 827.6 ათასი ლარით (39 %-ით). აღსანიშნავია, რომ არაფინანსური და ფინანსური აქტივების ცვლილებების გამომწვევ მიზეზებთან დაკავშირებით ბიუჯეტის ახსნა-განმარტებით ბარათში სათანადო ინფორმაცია არაა წარმოდგენილი, რაც არ იძლევა ცვლილებების ადეკვატურობასა და აუცილებლობაზე შესაბამისი დასკვნების გამოტანის შესაძლებლობას.

1.1 საგადასახადო შემოსავლები

წარმოდგენილი კანონის პროექტით, საგადასახადო შემოსავლების გეგმური მაჩვენებელი 9.3%-

ით იზრდება მიმდინარე წელთან (7.5 მლნ. ლარი) შედარებით და 8.2 მლნ. ლარს შეადგენს.

შემოსავლების დასახელება	2019 წლის გეგმა	2019 წლის ფაქტი 9 თვე	2019 წლის შესრულება (9თვე/გეგმა)	2020 წლის გეგმა 1წარდგენა	2020 წლის გეგმა მე-2 წარდგენა	2019-2020 წწ. ზრდა გეგმური მაჩვენებლები მე-2 წარდგენა
1	2	3	4 (3/2x100)	5	6	7 (7/2x100-100)
საგადასახადო	7,500.0	5,789.93	77.2%	7,700.0	8,200.0	9.3%
გრანტები	8,000.0	6,000.0	75.0%	8,000.0	8,000.0	0
სხვა შემოსავლები	300.0	278.43	92.8%	350.0	300.0	0
სულ:	15,800.0	12,068.36	76.4%	16,050.0	16,500.0	4.4%

ცხრილი 2. შემოსავლები კომპონენტის მიხედვით (ათასი ლარი)

საგადასახადო შემოსავლები წარმოდგენილია მხოლოდ ერთი კომპონენტით – საშემოსავლო გადასახადით. მიუხედავად იმისა, რომ 2019 წელთან შედარებით ამ კუთხით შეინიშნება ზრდა (9.3%-ით), გრანტებისა და სხვა შემოსავლების უცვლელი მაჩვენებლები საბოლოო ჯამში იწვევს შემოსავლების ზრდას მხოლოდ 4.4%-ით.

ცხრილი 3. „საგადასახადო შემოსავლები“ კომპონენტის მიხედვით (ათასი ლარი)

შემოსავლის დასახელება	2019 წლის გეგმა	2019 წლის 9 თვის ფაქტი	2019 წლის შესრულება (9თვე/გეგმა)	2020 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი მე-2 წარდგენა	2019-2020 წწ. ზრდა გეგმური მაჩვენებლები
1	2	3	4 (3/2x100)	5	6 (6/2x100-100)
საშემოსავლო გადასახადი	7,500.0	5,789.93	77.2%	8,200.0	9.3%

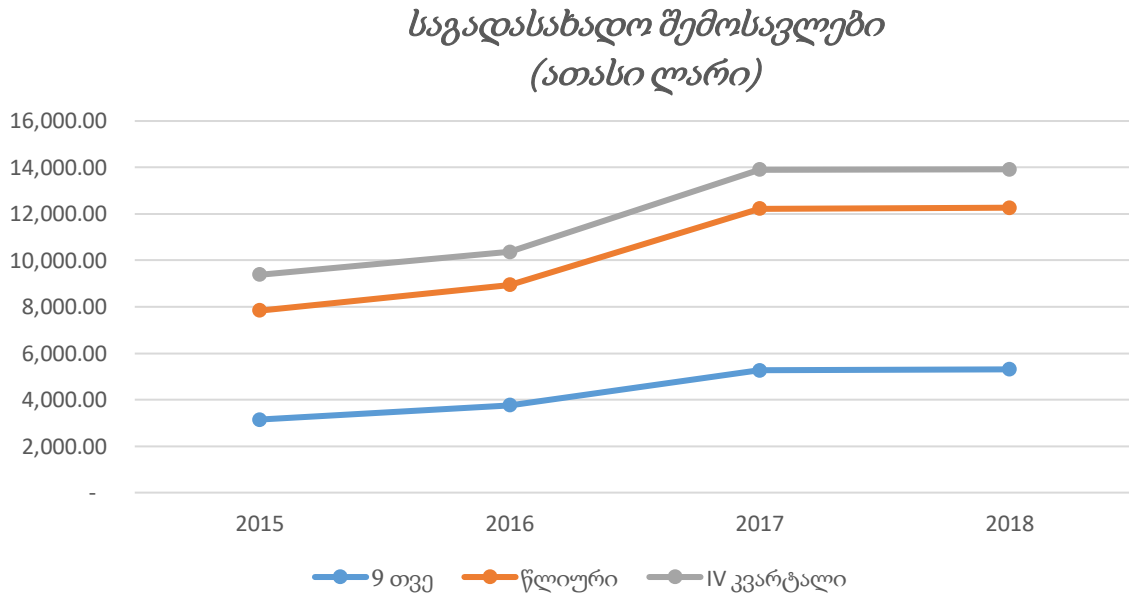
მნიშვნელოვანია გასული წლების მიხედვით საგადასახადო შემოსავლების მიღების ტენდენციები დინამიკაში:

საგადასახადო შემოსავლები(ათასი ლარი)

წელი	9 თვე	წლიური	IV კვარტალი
2015	3,145.82	4,688.87	1,543.05
2016	3,763.74	5,183.12	1,419.38
2017	5,267.56	6,953.82	1,686.26

2018 5,306.49 6,959.91 1,653.42

ცხრილი 4. „საგადასახადო შემოსავლების“ დინამიკა წლების და მე-4 კვარტლის მიხედვით (ათასი ლარი)



გრაფიკი 1. „საგადასახადო შემოსავლების“ დინამიკა წლების და მე-4 კვარტლის მიხედვით (ათასი ლარი)

„საგადასახადო შემოსავლების“ 2014-2018 წლების დინამიკა ცხადყოფს, რომ **ყოველი გასული წლის მე-4 კვარტალში** „საგადასახადო შემოსავლები“ მზარდი ოდენობით იქნა მიღებული და 9 თვის მონაცემებით, საშუალოდ, 30-40%-იანი ზრდა დაფიქსირდა. შესაბამისად, გასული პერიოდების ტენდენციებიდან გამომდინარე, შეიძლება საფუძვლიანად ვივარაუდოთ, რომ მიმდინარე წელსაც მე-4 კვარტალში „საგადასახადო შემოსავლები“ მნიშვნელოვნად გაიზრდება.

არსებული გარემოებების გათვალისწინებით, 2020 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროექტში „საგადასახადო შემოსავლების“ კუთხით უნდა მოხდეს მაჩვენებლების კიდევ უფრო ღრმა ანალიზი და სათანადო (რეალური) დაგეგმვა. ამავდროულად ხაზგასასმელია ის გარემოება, რომ გადამუშავებული ბიუჯეტი წარმოდგენილია ფაქტობრივად 2019 საანგარიშგებო წლის დასრულების შემდგომ და უფრო მნიშვნელოვანი, ღირებული იქნებოდა ბიუჯეტის დანართში და/ან ახსნა-განმარტებით ბარათში ასახულიყო ინფორმაცია ბიუჯეტის საგადასახადო

შემოსავლების წლიური ფაქტობრივი შესრულების თაობაზე, რაც შესაძლებელს გახდიდა ანალიზი განხორციელებულიყო არა 2019 წლის 9 თვის, არამედ წლიურ ფაქტობრივ მონაცემზე დაყრდნობით.

1.2 გრანტები

კანონპროექტით წარმოდგენილი „გრანტების“ მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებელი 2020 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით იმავე ოდენობითაა წარმოდგენილი. თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ 9 თვის მონაცემებით ბიუჯეტის ანგარიშზე არსებული სახსრები (ნაშთი) 3,533.5 ათასი ლარი იყო და წლის დასაწყისიდან უმნიშვნელოდ, მაგრამ მაინც გაიზარდა 10 ათასი ლარით და საბოლოო ჯამში 2019 წლის ბიუჯეტით გათვალისწინებული გეგმური მაჩვენებლების – 15,800 ათასი ლარის 22.4% შეადგინა, აუცილებელია უფრო დეტალური და არგუმენტირებული ახსნა იმისა, თუ რითაა განპირობებული „გრანტების“ მუხლით დაგეგმილი მაჩვენებლები. კერძოდ, იმ პირობებში, როდესაც ბიუჯეტის ანგარიშზე არსებული ნაშთის შემცირება იგეგმება მხოლოდ 1,270 ათასი ლარით, „გრანტების“ მუხლით დაგეგმილი მაჩვენებლები არარეალურად გამოიყურება და მიგვაჩნია, რომ უნდა დაკორექტირდეს (შემცირდეს).

1.3 სხვა შემოსავლები

2020 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით სხვა შემოსავლების მაჩვენებელი 300 ათას ლარს შეადგენს და მიმდინარე წლის გეგმის ტოლია და ბიუჯეტის პირველად წარდგენილ პროექტთან შედარებით შემცირებულია 50,0 ათასი ლარით (14,3%-ით).

	წლიური გეგმა	2019 წ. 9 თვის ფაქტი	2019 წლის შესრულება (9თვე/გეგმა)	2020 წ. წლიური გეგმა (I წარდგენა)	2020 წ. წლიური გეგმა (მე-2 წარდგენა)	2019-2020 წწ. ზრდა გეგმური მაჩვენებლები
1	2	3	4 (3/2x100)	5	6	7 (7/2x100-100)
დეპოზიტებსა და ანგარიშებს სხვა არაკლასიფიცირებული	300.0	278.43	92.8%	350.0	300.0	0
სხვა არაკლასიფიცირებული	0	0	-	0	-	-

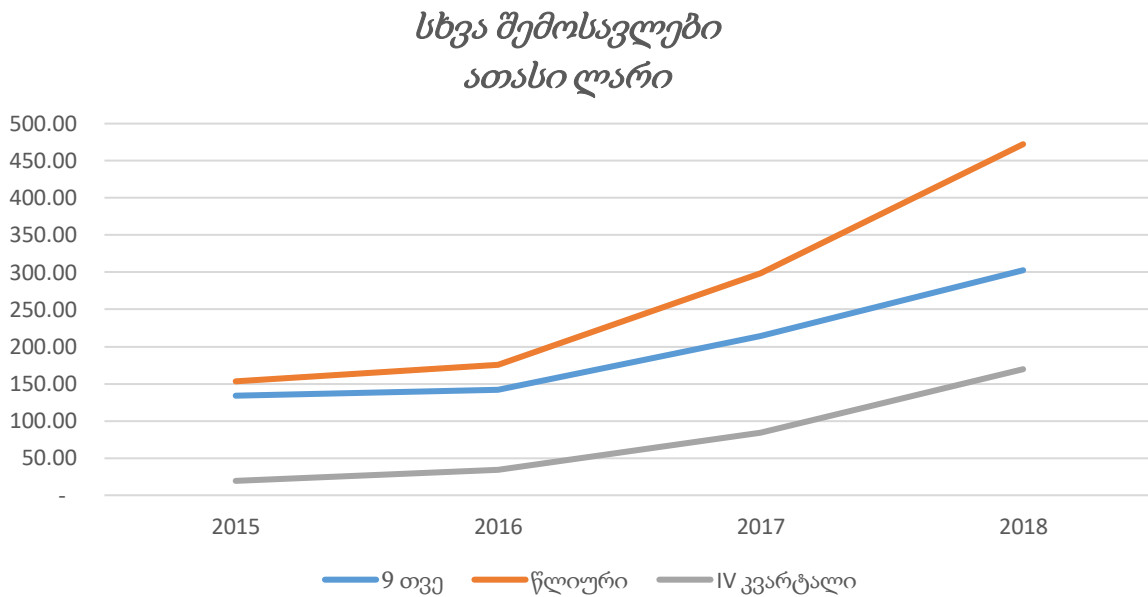
ცხრილი 5. „სხვა შემოსავლების“ კომპონენტების 2018-2019 წლების მაჩვენებლები (ათასი ლარი)

მნიშვნელოვანია გასული წლების მიხედვით „სხვა შემოსავლების“ მიღების ტენდენციები დინამიკაში:

სხვა შემოსავლები (ათასი ლარი)

წელი	9 თვე	წლიური	IV კვარტალი
2015	133.93	153.27	19.34
2016	141.69	175.79	34.10
2017	214.24	298.77	84.53
2018	302.72	472.31	169.59

ცხრილი 6. სხვა შემოსავლების დინამიკა წლების და მე-4 კვარტლის მიხედვით (ათასი ლარი)



გრაფიკი 2. „სხვა შემოსავლების“ დინამიკა წლების და მე-4 კვარტლის მიხედვით (ათასი ლარი)

„სხვა შემოსავლების“ 2014-2018 წლების დინამიკა, ისევე როგორც „საგადასახადო შემოსავლების“ შემთხვევაში, ცხადყოფს, რომ გასული წლების მე-4 კვარტლებში მზარდი ოდენობით მიიღებოდა „სხვა შემოსავლები“ და 9 თვის მონაცემებით, საშუალოდ, 30-40%-იანი ზრდა ფიქსირდებოდა. შესაბამისად, გასული პერიოდების ტენდენციებიდან გამომდინარე, შეიძლება საფუძვლიანად ვივარაუდოთ, რომ მიმდინარე წელსაც მე-4 კვარტალში „სხვა შემოსავლები“ გაიზრდება, მით უმეტეს, თუ გავითვალისწინებთ ბიუჯეტის ანგარიშზე არსებულ თავისუფალ ნაშთს.

არსებული გარემოებების გათვალისწინებით, 2020 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროექტში „სხვა შემოსავლების“ კუთხით საჭიროა მაჩვენებლების კიდევ უფრო ღრმა ანალიზი და სათანადო დაგეგმვა. აქვე გასათვალისწინებელია 9 თვის მონაცემებით ბიუჯეტის ანგარიშზე

თავისუფალი სახსრების არსებობა და მით უმეტეს მისი მუდმივი ზრდა, რაც რესპუბლიკური ბიუჯეტისთვის უკვე დამახასიათებელი, აშკარად უარყოფითი და არასახარბიელო მაჩვენებელია. ამავდროულად, აღნიშნული მიმართულებით არასაკმარისი ღონისძიებების გატარება ნათელს ხდის იმ ფაქტს, რომ ბიუჯეტის ანგარიშზე თავისუფალი სახსრების გამო „სხვა შემოსავლები“ გაიზრდება, რაც თავისთავად გათვალისწინებული უნდა იქნეს რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში. ამავდროულად ხაზგასასმელია ის გარემოება, რომ გადამუშავებული ბიუჯეტი წარმოდგენილია ფაქტობრივად 2019 საანგარიშგებო წლის დასრულების შემდგომ და უფრო მნიშვნელოვანი, ღირებული იქნებოდა ბიუჯეტის დანართში და/ან ახსნა-განმარტებით ბარათში ასახულიყო ინფორმაცია ბიუჯეტში „სხვა შემოსავლების“ წლიური ფაქტობრივი შესრულების თაობაზე, რაც შესაძლებელს გახდიდა ანალიზი განხორციელებულიყო არა 2019 წლის 9 თვის, არამედ წლიურ ფაქტობრივ მონაცემზე დაყრდნობით

2. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით გადასახდელების ოდენობა 17,770.5 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა და 4.8%-ით მცირდება მიმდინარე წლის გეგმურ მაჩვენებელთან (18,642.1 ათასი ლარი) შედარებით. გადასახდელების შემცირება დაგეგმილია ხარჯების კომპონენტის ხარჯზე, „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ კომპონენტი კი 7.4%-ით იზრდება.

	2018 წელი ფაქტი	2019 წლის ბიუჯეტის კანონი	2019 წლის 9 თვის ფაქტი	2020 წლის პროექტი მე-2 წარდგენა	2018-2020 წწ. ზრდა	2019-2020 წწ. გეგმური ზრდა
1	2	3	4	5	6(5/2x100-100)	7 (5/3x100-100)
ხარჯები სულ:	14,812.3	17,948.2	11,681.2	17,025.4	14.9%	-5.1%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	348.6	693.9	393.4	745.1	113.7%	7.4%
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით)	0	0	0	0	-	-
ვალდებულებების კლება	0	0	0	0	-	-
გადასახდელები	15,160.9	18,642.1	12,074.6	17,770.5	17.2%	-4.8%

ცხრილი 7. ბიუჯეტის გადასახდელების ცალკეული კომპონენტის დინამიკა (ათასი ლარი)

როგორც საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით გადასახდელების ბიუჯეტის ასიგნებების ანალიზით ირკვევა, გასული წლის გეგმურ მაჩვენებლებთან მიმართებაში ბიუჯეტის ხარჯები და „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლით გადასახდელები:

ა) შემცირებულია – აფხაზეთის ა/რ განათლებისა და კულტურის სამინისტროში სულ (პროგრამებისა და მასთან არსებული ორგანიზაციების ჩათვლით) – 519.5 ათასი ლარით (11.3%-ით); აფხაზეთის ა/რ ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში სულ (პროგრამების ჩათვლით) – 114.7 ათასი ლარით (7.2%-ით), მათ შორის პროგრამები – 20.0 ათასი ლარით (2.2%-ით).

საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით ბიუჯეტის გადასახდელების შემცირებასთან დაკავშირებით, რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროექტის განმარტებებში შესაბამისი ინფორმაცია სათანადოდ წარმოდგენილი (ახსნილი) არ არის, რის გამოც სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მოკლებულია შესაძლებლობას, წარმოადგინოს მოსაზრება იმის თაობაზე, რამდენად ეფექტიანია დაგეგმილი შემცირებები.

ბ) გაზრდილია – უმაღლეს საბჭოში – 2.3 ათასი ლარით (0.1%-ით), მათ შორის: „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით – 224.1 ათასი ლარით (15.6%-ით); აფხაზეთის ა/რ მთავრობის აპარატში 467.45 ათასი ლარით (29.9%-ით), მათ შორის: „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით – 215.5 ათასი ლარით (19.8%-ით), „არაფინანსური აქტივების“ მუხლით – 96.7 ათასი ლარით; აფხაზეთის ა/რ იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა სამინისტროში 5.6 ათასი ლარით (0.7%-ით); აფხაზეთის ა/რ ფინანსთა და დარგობრივი ეკონომიკის სამინისტროს აპარატში – 16.7 ათასი ლარით (1.3%-ით), მათ შორის: „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით – 31.98 ათასი ლარით (3.4%-ით), „არაფინანსური აქტივების“ მუხლით – 15.7 (26.8%-ით) ათასი ლარით;

საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით ბიუჯეტის გადასახდელების მნიშვნელოვანი ზრდა, (აფხაზეთის ა/რ უმაღლეს საბჭოში, აფხაზეთის ა/რ მთავრობის აპარატში, აფხაზეთის ა/რ ფინანსთა და დარგობრივი ეკონომიკის სამინისტროში, აფხაზეთის ა/რ იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა სამინისტროში), რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროექტის განმარტებებში სათანადოდ წარმოდგენილი (ახსნილი) არ არის, რის გამოც, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მოკლებულია შესაძლებლობას წარმოადგინოს მოსაზრება იმის თაობაზე, რამდენად ეფექტიანია დაგეგმილი ზრდა.

2020 წლის ბიუჯეტის პროექტით შრომის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის პროგრამების ასიგნებების გეგმური მაჩვენებლები 905 ათასი ლარია, რაც 2019 წლის გეგმურ მონაცემებზე (925 ათასი ლარი) 20 ათასი ლარით ნაკლებია.

ანალოგიურად, აფხაზეთის ა/რ განათლებისა და კულტურის სამინისტროს ასიგნებების გეგმური მაჩვენებლები ფუნქციონალურ ჭრილში, კერძოდ, განათლების, დასვენების, კულტურისა და რელიგიის მიმართულებით, ჯამში შემცირებულია – 44.3 ათასი ლარით (2,829.4-დან 2,758,1 ათას ლარამდე).

2020 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის როგორც პროექტში, ისე თანდართულ დოკუმენტებში 2019 წლის გეგმურ მაჩვენებლებთან შედარებით შემცირების შესახებ სათანადოდ დასაბუთებული ინფორმაცია წარმოდგენილი არაა, რის გამოც სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მოკლებულია შესაძლებლობას, წარმოადგინოს მოსაზრება იმის თაობაზე, რამდენად ეფექტიანია 2020 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროექტით გათვალისწინებული შემცირებები.

ამრიგად, მთავრობის მიერ წარმოდგენილ ანგარიშში არაა ასახული შესაბამისი არგუმენტები და დასაბუთებები, რომლებიც გახდა 2020 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროექტში ფუნქციონალურ ჭრილში ჯანდაცვის პროგრამისა და განათლების, დასვენების, კულტურისა და რელიგიის მიმართულებით დაფინანსების შემცირების საფუძველი. მითუმეტეს თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების მიმართულებით (აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების დაფინანსება) დაგეგმილია ასიგნებების ზრდა.

შესაბამისად, ის ფაქტი, როდესაც საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების ასიგნებების ზრდის პარალელურად ხდება პრიორიტეტული მიმართულებების (ჯანდაცვისა და განათლების, დასვენების, კულტურისა და რელიგიის პროგრამების) დაფინანსების შემცირება, აშკარად არ უწყობს ხელს გრძელვადიან პერსპექტივაში დაგეგმილი მოსალოდნელი შედეგებისა და ინდიკატორების პროგრამულ შესრულებას.

განსაკუთრებით ყურადსაღებია ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ფუნქციონალური კლასიფიკაცია. ანალიზი ცხადყოფს, ფუნქციონალური კუთხით განხორციელებული დაგეგმვის ნაკლოვანებებს.

ხარჯები ძირითადი ფუნქციონალური კატეგორიების მიხედვით

ძირ. ფუნქციონალური კატეგორიები	2018 წლის ფაქტი	2019 წლის გეგმა მე-2 წარდგენა	2020 წლის გეგმა მე-2 წარდგენა	2020 წლის გეგმა 2019 წლის გეგმასთან %	2020 წლის გეგმის ძირ. ფუნქციონალური კატეგორიები ბიუჯეტის მთლიან გადასახდელებთან %
1	2	3	4	5 (4/3)	6
საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება	11,236.77	13,024.98	11,872.21	91.1	66.8
ეკონომიკური საქმიანობა	20.00	486.65	579.85	119.2	3.3
ჯანმრთელობის დაცვა	429.42	925.00	905.00	97.8	5.1

დასვენება, კულტურა, რელიგია	2,341.81	2,829.42	2,758.10	97.5	15.5
განათლება	553.13	575.57	787.35	136.8	4.4
სოციალური დაცვა	579.75	800.50	868.00	108.4	4.9
სულ:	15,160.88	18,642.12	17,770.51	95.3	100

ცხრილი 8. ბიუჯეტის გადასახდელები ფუნქციონალური კატეგორიების მიხედვით (ათასი ლარი)

როგორც წარმოდგენილი ინფორმაციის შესწავლით ირკვევა, გადამუშავებულ პროექტში ბიუჯეტის გადასახდელების ფუნქციონალური კატეგორიების სტრუქტურა მეტად განსხვავებულია. მთლიანი დაგეგმილი ბიუჯეტის (17,770.51 ათასი ლარი) ყველაზე მეტი ხვედრითი წილი 66.8% (11,872.21 ათასი ლარი) მოდის საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურებაზე (აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების დაფინანსება) და საკმაოდ დაბალი ხვედრითი წილითაა წარმოდგენილი ჯანმრთელობის დაცვა – 5.1%, განათლება – 4.4%, სოციალური დაცვა – 4.9%. შესაბამისად, ჯამში ხვედრითი წილი ჯანდაცვის, განათლებისა და სოციალური მიმართულებების კუთხით, ანუ დევნილი მოსახლეობისათვის ყველაზე მნიშვნელოვანი კომპონენტის მხრივ, შეადგენს მხოლოდ – 14.4%-ს. გარდა ამისა, დგინდება, რომ მაშინ, როდესაც განათლებაზე მოდის – 4.4% (787.35 ათასი ლარი) საერთო დანიშნულების მომსახურებაზე კერძოდ, აფხაზეთის ა/რ განათლებისა და კულტურის სამინისტროს აპარატის შენახვის ხარჯებისათვის გათვალისწინებულია – 895.4 ათას ლარი, ანუ 108.85 ათასი ლარით მეტი.

ამრიგად, ფუნქციონალურ ჭრილში ბიუჯეტის საგასავლო (ხარჯვით) ნაწილში საბიუჯეტო სახსრების არათანაბარზომიერი (მკვეთრი განსხვავებებით) დაგეგმვა, რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაგეგმვაში არსებულ ნაკლოვანებებზე მეტყველებს და აშკარად მიუთითებს არა კონკრეტულ პროგრამებზე, არამედ საერთო დანიშნულების მომსახურებაზე (მოხმარებაზე) ორიენტირებულ ბიუჯეტზე.

ამავდროულად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, არამიზანშეწონილია, როდესაც განათლების ადმინისტრირებასა და მართვაზე გაწეული ხარჯები აღემატება აღნიშნული ფუნქციონალური კატეგორიის ასიგნებების ოდენობას.

2.1 პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე გამოყოფილი ასიგნებები

გარკვეულ შემთხვევებში სხვაობა მიმდინარე წლის ათვისების ტენდენციასა და მომავალი წლის გეგმას შორის შესაძლებელია დაკავშირებული იყოს მთავრობის პრიორიტეტების ან/და სტრუქტურულ ცვლილებებსა და დისკრეციულ გადაწყვეტილებებთან. თუმცა, სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვისას, სხვა მიზეზებთან ერთად მიზანშეწონილია გათვალისწინებულ იქნეს გასული და მიმდინარე წლის შესრულების ტენდენციებიც, რათა დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისთვის უზრუნველყოფილ იქნეს საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი გამოყენება და დაგეგმილი ასიგნებების სრულად ათვისება. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია მიმდინარე მდგომარეობით დაბალი ათვისების მქონე პროგრამების იდენტიფიცირება, ანალიზი და შეფასება, მით უმეტეს თუ მათი დაფინანსება 2020 წლისათვის იზრდება ან იმავე დონეზე შენარჩუნდება.

ორგანიზაციის კოდი	დასახელება	2019 წლის გეგმა	2019 წლის 9 თვის საკასო შესრულება (%)	2020 წლის კანონის პროექტი მე-2 წარდგენა	გეგმის ზრდა (%)
1	2	3	4	5	6 (5/3-100)
05 04	აფხაზეთიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, აგრეთვე აფხ. ტერიტორიაზე მცხოვრებთა ჰოსპიტალური დახმარების პროგრამა	110.0	55.5	110.0	0
05 07	აფხაზეთიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, აგრეთვე აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მცხოვრებ საქართველოს მოქალაქეთა სამედიცინო პერსონალის გადამზადების პროგრამა	0	0	10.0	-
06 05	აფხაზეთის მეცნიერთა მხარდაჭერის პროგრამა	20.0	59.4	20.0	0

ცხრილი 9. 2019 წელს დაბალი ათვისების მქონე პროგრამები/ქვეპროგრამები, რომელთა ასიგნებებიც იზრდება ან იმავე დონეზე შენარჩუნდება 2020 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით

მაგალითად:

- აფხაზეთიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, აგრეთვე აფხაზეთის ტერიტორიაზე მცხოვრებთა ჰოსპიტალური დახმარების პროგრამის (05 04)

ფარგლებში მიმდინარე წლის 9 თვის გეგმის (98.0 ათასი ლარი) მხოლოდ 54.5%-ია ათვისებული. ამასთანავე, პროგრამა დაბალი ათვისების მაჩვენებლით ხასიათდებოდა 2018 წლის 9 თვის მონაცემებით (85.7%). შესაბამისად, როდესაც წარმოდგენილი კანონის პროექტით, პროგრამისთვის გამოყოფილი ასიგნებები შეადგენს 110.0 ათას ლარს, ანუ გეგმა არ იცვლება და არაა წარმოდგენილი შესაბამისი დასაბუთება, წინა წლის შესრულების დაბალი მაჩვენებლის გათვალისწინებით, დაგეგმილი მაჩვენებლების შესრულება საეჭვოა.

- აფხაზეთიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, აგრეთვე აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მცხოვრებ საქართველოს მოქალაქეთა სამედიცინო პერსონალის გადამზადების პროგრამის (05 07) 9 თვის გეგმა (10.0 ათასი ლარი) არ შესრულებულა, 2019 წლის ბიუჯეტში განხორციელებული ცვლილებებით აღნიშნული პროგრამა ბიუჯეტიდან ამოღებული იქნა, 2018 წელს აღნიშნული პროგრამა არ იყო გათვალისწინებული. მიუხედავად ამისა, 2020 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით, პროგრამისთვის გამოყოფილი ასიგნებები შეადგენს 10.0 ათას ლარს და არაა წარმოდგენილი დაგეგმილი პროგრამის აუცილებლობის დასაბუთება. შესაბამისად, დაგეგმილი ცვლილება საფუძველს მოკლებულია, ხოლო გეგმის შესრულება საეჭვოა.

ანალოგიური მდგომარეობაა ზემოთ წარმოდგენილ აფხაზეთის ა/რ განათლებისა და კულტურის სამინისტროს პროგრამებთან დაკავშირებით (საბიუჯეტო კოდები: 06 05). აქაც, მიუხედავად 2019 წლის 9 თვეში დაფიქსირებული დაბალი საკასო შესრულებებისა, 2020 წლის ბიუჯეტის პროექტით მაინც დაგეგმილია ასიგნებები იმავე ოდენობით.

ამრიგად, წარმოდგენილი პროგრამებისა და ქვეპროგრამების კუთხით, 2019 წლის 9 თვის ფაქტობრივი მონაცემების გეგმურ მონაცემებთან შედარებით (ისევე როგორც 2018 წელს), ფიქსირდება შესრულების დაბალი მაჩვენებლები, მიუხედავად ამისა, 2020 წლის გეგმური მაჩვენებლები იზრდება ან იგივე რჩება, თუმცა 2020 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის როგორც პროექტში, ისე თანმდევ დოკუმენტებში აღნიშნულ ფაქტთან დაკავშირებით სათანადოდ დასაბუთებული ინფორმაცია წარმოდგენილი არ არის, ხოლო წინა პერიოდის პრაქტიკიდან გამოდინარე შეიძლება ითქვას, რომ დაგეგმილი მონაცემები საფუძველს მოკლებულია, ხოლო გეგმის შესრულება შესაძლოა საეჭვო გახდეს.

ასევე ყურადღებას იქცევს, გადამუშავებული პროექტით გათვალისწინებული რამდენიმე ახალი პროგრამა და ამ პროგრამების განსახორციელებლად დაგეგმილი ასიგნებები. კერძოდ:

ორგანიზაციის კოდი	დასახელება	2019 წლის ბეგმა	2020 წლის კანონის პროექტი მე-2 წარდგენა
1	2	3	5
18 07 01	სსიპ დევნილთა საარსებო წყაროების მხარდამჭერი პროექტებისა და პროგრამების სააგენტო	60.66	308.9
18 07 02	დევნილთა კოლექტიურ ცენტრში კეთილმოწყობისა და გამწვანების ღონისძიებები	33.7	6.4
18 07 03	მაღალეფექტური მრავალწლიანი კენკროვანი კულტურის (ლურჯი მოცვი) წარმოების ხელშეწყობა	38.4	30.0
18 07 04	კოლხური ბზის გადარჩენის ღონისძიებების ფარგლებში საბაზისო სანერგე მეურნეობის ფუნქციონირება და დევნილი ახალგაზრდებისათვის ეკოსაგანმანათლებლო სივრცის მოწყობა	0	25.0
18 07 05	ეკოტურიზმის თანამედროვე მიმართულების (ფრინველებზე დაკვირვება/ „Birdwaching“) განვითარების ხელშეწყობა მდ. ენგურის ე.წ. „გამყოფი ხაზის“ ორივე მხარეს.	0	7.0

ცხრილი 10. ახალი პროგრამები/ქვეპროგრამები, რომელთა ასიგნებებიც წარმოდგენილი შენარჩუნდება 2020 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით.

როგორც დაგეგმილი პროგრამების შესწავლით დგინდება, ოთხი პროგრამის, რომელთა ასიგნებები ჯამში შეადგენს 68.4 ათას ლარს, განსახორციელებლად შეიქმნა ახალი სსიპ – დევნილთა საარსებო წყაროების მხარდამჭერი პროექტებისა და პროგრამების სააგენტო და

აღნიშნული სააგენტოს შესანახად ბიუჯეტში გათვალისწინებულია 308.9 ათასი ლარი. მართალია გადამუშავებული პროექტის პროგრამულ ბიუჯეტში წარმოდგენილია ინფორმაცია ყველა იმ მოსალოდნელი შედეგების შესახებ, რომელიც შესაძლოა დადგეს ზემოაღნიშნული პროგრამების წარმატებით განხორციელებისას, თუმცა ამ შემთხვევაში ასევე არანაკლებ მნიშვნელოვანია გათვალისწინებული იქნას საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანად გამოყენება. კერძოდ, ყურადსაღებია ის გარემოება, რომ განსახორციელებელი პროგრამების ასიგნებებთან შედარებით თითქმის 4,5¹-ჯერ მეტი თანხებია გათვალისწინებული ამ პროგრამების მომსახურებაზე, ანუ სააგენტოს შენახვაზე. შესაბამისად, მოცემულ კონკრეტულ შემთხვევაში საბიუჯეტო სახსრების დაგეგმილი ხარჯვა ვერ ჩაითვლება ბიუჯეტის ეფექტიან მართვად.

2.2 საჯარო სამართლის იურიდიული პირები

2020 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა (სსიპ) და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების (ა(ა)იპ) მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მისაღები დაფინანსების მოცულობის გაანალიზებით დგინდება, რომ იმ პირობებში, როდესაც ზემოაღნიშნული ორგანიზაციების ბიუჯეტიდან დაფინანსება ყოველწლიურად სტაბილურად ხდება (მათ შორის, 2020 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტითაც) ამ ორგანიზაციების საკუთარი შემოსავლების წილი ბიუჯეტიდან მიღებულ დაფინანსებასთან მიმართებაში მაინც უმნიშვნელოა. ასე მაგალითად, 2020 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით ცალკეული სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ებისათვის ბიუჯეტიდან სუბსიდიების უმნიშვნელო შემცირების შემდეგ დაფინანსება შეადგენს – 3,215.35 ათას ლარს, თუმცა დაგეგმილი საკუთარი შემოსავლები მხოლოდ 160.99 ათასი ლარია, ხოლო 2019 წლის 9 თვის მონაცემებით საკუთარი შემოსავლები შეადგენს 233.12 ათას ლარს. შესაბამისად, აღნიშნული გარემოება საჭიროებს სათანადო გაანალიზებას და საკითხისადმი რეალისტურ მიდგომას. მით უმეტეს, თუ გავითვალისწინებთ წინა პერიოდების პრაქტიკას, ამ მხრივ რაიმე მნიშვნელოვანი (საგრძნობი) წინსვლა არ დაფიქსირებულა. შესაბამისად, აუცილებელია განხორციელდეს კონკრეტული ღონისძიებები როგორც მთავრობის, ისე სსიპ-ების მხრიდან, რათა დაისახოს საკუთარი შემოსავლების ზრდის ტენდენცია, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან (საკუთარი შემოსავლების ეტაპობრივი ზრდის გათვალისწინებით) ყოველწლიური საბიუჯეტო დაფინანსების თანდათან

¹ 308.9/68.4

შემცირებას.

მნიშვნელოვანია სსიპ-ების ასიგნებებისა და საკუთარი შემოსავლების დინამიკა წლების მიხედვით, რომლითაც დგინდება სსიპ-ების მიერ მცირე ოდენობით საკუთარი შემოსავლების მოზილიზების შემთხვევები:

დასახელება	2019 წლის გეგმა	2020 წლის გეგმის პროექტი	ზრდა, კლება (3-2)
1	2	3	4
სსიპ – ქ.სოხუმის კვამსახურდიას სახელობის პროფესიული სახელმწიფო დარმატული თეატრი	513.3	589.5	76.2
სსიპ – ქ.სოხუმის მოზარდ მაცურებელთა პროფესიული სახელმწიფო თეატრი „თეთრი ტალღა“	282.0	315.0	33
სსიპ – აფხაზეთის სიმღერისა და ცეკვის სახელმწიფო ანსამბლი „აფხაზეთი“	484.4	344.0	-140
სსიპ – სულიერებისა და კულტურის ცენტრი	171.4	171.4	0
სსიპ – გურამ ყურაშვილის სახელობის აფხაზეთის სახელმწიფო საგუნდო კაპელა	333.5	264.0	-69.5
სსიპ – კულტურის, სპორტის და ახალგაზრდულ საქმეთა სააგენტო	0	548.4	548
ჯამი:	1,784.6	2,232.3	-447.7

ცხრილი 11. აფხაზეთის ა/რ განათლებისა და კულტურის სამინისტროს სსიპ-ების ასიგნებები 2019 გეგმით და 2020 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით

სსიპ-ები	2017 წელი		2018 წელი			2019 წელი (9 თვე)			წილი (%)
	რესპ. ბიუჯეტი	საკუთ. შემოს.	წილი (%)	რესპ. ბიუჯეტი	საკუთ. შემოს.	წილი (%)	რესპ. ბიუჯეტი	საკუთ. შემოს.	
სსიპ – აფხაზეთის სპორტული მომზადების ცენტრი	166.40	0	0	174.7	2.9	1.7	116.0	0	0
სსიპ – ქ.სოხუმის კონსტანტინე გამსახურდიას სახ. სახელმწიფო დარმატული თეატრი	328.5	21.7	21.7	478.8	60.5	12.6	376.6	31.3	8.3
სსიპ – ქ. სოხუმის მოზარდ მაცურებელთა პროფესიული სახელმწიფო თეატრი „თეთრი ტალღა“	204.7	29.3	29.3	264.0	35.2	13.3	239.4	47.0	19.6

სსიპ – აფხაზეთის სიმღერისა და ცეკვის სახელმწიფო ანსამბლი „აფხაზეთი“	376.9	3.7	3.7	390.9	37.1	9.5	330.1	12.0	3.6
სსიპ – სულიერებისა და კულტურის ცენტრი	179.03	0	0	175.2	-	0	125.1	-	0
სსიპ – სავაჭრო სამრეწველო პალატა	39.97	4.95	4.95	76.9	14.4	18.7	131.3	43.1	32.8
სსიპ – გურამ ყურაშვილის სახელობის აფხაზეთის სახელმწიფო საგუნდო კაპელა	210.3	42.9	42.9	255.7	27.7	10.8	194.0	15.2	7.8
სსიპ – კულტურისა და ხელოვნების ცენტრი	-	-	-	340.5	4.2	1.2	291.3	12.5	4.3

ცხრილი 12. სსიპ-ების ასიგნებებისა და საკუთარი შემოსავლების შესახებ 2017-2019 წლებში (ათასი ლარი)

როგორც ცხრილში წარმოდგენილი მონაცემების ანალიზით ირკვევა, საკუთარი შემოსავლებისა და პროცენტული წილების დინამიკა მეტად გამსხვავებულია სხვადასხვა სსიპ-ების მიხედვით. რიგ შემთხვევაში მკვეთრადაა გამოხატული კლება (სსიპ – აფხაზეთის სიმღერისა და ცეკვის სახელმწიფო ანსამბლი „აფხაზეთი“, სსიპ – გურამ ყურაშვილის სახელობის აფხაზეთის სახელმწიფო საგუნდო კაპელა), ხოლო ზოგ შემთხვევაში ფიქსირდება მკვეთრი ზრდა (სსიპ - მოზარდ მაყურებელთა პროფესიული სახელმწიფო თეატრი – „თეთრი ტალღა“, სსიპ – ქ.სოხუმის კ.გამსახურდიას სახელობის პროფესიული სახელმწიფო დარმატული თეატრი). შესაბამისად, თითოეული შემთხვევაში უნდა გაანალიზდეს მსგავსი ცვლილებების გამომწვევი მიზეზები და მხოლოდ სათანადო დასაბუთების საფუძველზე (რაც 2020 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის როგორც პროექტში, ისე თანმდევ დოკუმენტებში წარმოდგენილი არ არის) მოხდეს ბიუჯეტის დაგეგმვა.

ამრიგად, მაშინ როდესაც 2020 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის კანონპროექტის არც განმარტებით ბარათსა და არც პროგრამული ბიუჯეტის დანართში არგუმენტირებულად არაა წარმოდგენილი შესაბამისი დასაბუთება სსიპ-ებისათვის სუბსიდიების გამოყოფის თაობაზე

და იმ ფაქტის გავითვალისწინებით, რომ ბიუჯეტიდან მიღებულ ასიგნებებთან მიმართებაში წლების მიხედვით (რაც ცხრილში წარმოდგენილი მონაცემებით დასტურდება) სსიპ-ების საკუთარი შემოსავლები, საშუალოდ, მხოლოდ 12%-ს შეადგენს, მნიშვნელოვანია სწორად გაანალიზდეს აღნიშნული სსიპ-ების შემოსავლები (დაფინანსება) და არსებული მდგომარეობის გათვალისწინებით განხორციელდეს საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანად განაწილება.

3. რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი

რესპუბლიკური ბიუჯეტის კანონის პროექტს თან ერთვის პროგრამული ბიუჯეტის დანართი, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას პრიორიტეტების ფარგლებში განსაზღვრული პროგრამების მოსალოდნელი შედეგების, მათ მისაღწევად განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და შედეგების შეფასების ინდიკატორების შესახებ. 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.

ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებაში ხარვეზები შეინიშნება შემდეგი მიმართულებებით:

- პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება;
- პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავება;
- მეთოდოლოგიური ხარვეზები.

3.1 პროგრამების/ქვეპროგრამების მოსალოდნელი შედეგების ფორმირებაში არსებული ხარვეზები

2019 წლის ბიუჯეტის კანონის პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ზოგიერთი მხარჯავი დაწესებულების შემთხვევაში სამოქმედო გეგმებში ღონისძიებების შესახებ წარმოდგენილი ინფორმაცია (აღწერა, განმახორციელებელი, საბაზისო მაჩვენებელი, ღონისძიების განხორციელების შედეგად მისაღები სამიზნე მაჩვენებელი, დაფინანსების წყარო, ხარჯთაღრიცხვა და ა.შ.) არასრულია, ან გარკვეული ხარვეზებით ხასიათდება, რაც შემდგომ სრულყოფასა და ხარისხობრივ გაუმჯობესებას საჭიროებს.

2020 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართულ პროგრამული

ბიუჯეტის დანართში წარმოდგენილი პროგრამების/ქვეპროგრამების მოსალოდნელი საბოლოო/შუალედური შედეგების მიზნობრივი მაჩვენებლები კვლავ ზოგადი ხასიათისაა. მიუხედავად იმისა, რომ განახლებული „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის“ თანახმად, საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებლების მითითება ცალ-ცალკე ხდება, ზოგიერთ შემთხვევაში მაინც არ არის განსაზღვრული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღწევი კონკრეტული მიზანი, რაც ანგარიშგების ეტაპზე გაართულებს აღნიშნული პროგრამის/ქვეპროგრამის ეფექტიანობის შეფასებას.

პროგრამულ დანართში ზოგიერთი პროგრამა/ქვეპროგრამა წარმოდგენილია ძალიან ბევრი მოსალოდნელი შედეგით, რომელთაგან ზოგიერთი წარმოადგენს გრძელვადიანი და გლობალურ შედეგს. მსგავსი ტიპის ხარვეზი შეუძლებელს ხდის საბოლოო და შუალედური შედეგების ერთმანეთისაგან გამიჯვნას და მათ შორის ურთიერთკავშირის დადგენას. მაგალითად:

- ქვეპროგრამაში (19 02 01) „სამშვიდობო რესურსები ქართულ-აფხაზური ურთიერთობები და საქართველოს ევროპული მომავალი“ წარმოდგენილია რამდენიმე ისეთი შედეგი („არალიარების პოლიტიკა“, „სამოქალაქო ინტეგრაცია და ქვეყნის ინტერესების მხარდაჭერა“), რომელიც თავისი შინაარსით მეთოდოლოგიის მიხედვით შეიძლება პროგრამას მივაკუთვნოთ და რომელთა განხორციელება წარმოადგენს გრძელვადიან შედეგს;
- ქვეპროგრამაში (19 02 05) „კვლევა – აფხაზეთიდან დევნილი საზოგადოების პოსტრამეული ადაპტაცია და მათი ჩართულობა საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების მშენებლობის პროცესში“ წარმოდგენილია რამდენიმე ისეთი შედეგი („ქართულ-აფხაზური საზოგადოების დაახლოება“, „ანალიტიკური აზროვნების, აქტიური მოქალაქეობის განვითარება, ინოვაციური მიდგომებისა და სამშვიდობო ხედვების გამოვლენა“), რომლებიც თავისი შინაარსით, მეთოდოლოგიის მიხედვით შეიძლება პროგრამას მივაკუთვნოთ და რომელთა განხორციელება წარმოადგენს გრძელვადიან შედეგს.
- ქვეპროგრამაში (18 07 02) „დევნილთა კოლექტიურ ცენტრში კეთილმოწყობისა და გამწვანების ღონისძიებები“, რომლის განსახორციელებლად ბიუჯეტით გათვალისწინებულია 6.4 ათასი ლარის ასიგნებები საერთოდ არაა წარმოდგენილი პროგრამულ დანართში.

3.2 პროგრამების/ქვეპროგრამების მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ინდიკატორების ფორმირებაში არსებული ხარვეზები

ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში შემუშავებული შედეგების შეფასების ინდიკატორები ვერ უზრუნველყოფს მიღწეული შედეგების გაზომვას და პროგრამის ეფექტიანობის შეფასებას ან საერთოდ არაა წარმოდგენილი. მაგალითად:

- „კულტურულ ფასეულობათა დაცვისა და პოპულარიზაციის პროგრამას“ (06 10) და „სპორტული ღონისძიებების ხელშეწყობის პროგრამაში“ (06 08) საერთოდ არაა წარმოდგენილი პროგრამებისათვის აუცილებელი ინდიკატორები, საბოლოო შედეგი, რაც, რა თქმა უნდა, შეუძლებელს ხდის აღნიშნული პროგრამების შესრულების ეფექტიანობის დადგენას (გაზომვას);
- „კულტურული ღონისძიებების მხარდაჭერის“ პროგრამაც (06 07) ანალოგიურად არაა წარმოდგენილი პროგრამისათვის აუცილებელი ინდიკატორებით, რაც, რა თქმა უნდა, ამ შემთხვევაშიც შეუძლებელს ხდის აღნიშნული პროგრამის შესრულების ეფექტიანობის დადგენას (გაზომვას).

გარდა ზემოაღნიშნულისა, პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ნაწილი საჭიროებს დამატებით ინდიკატორს, რათა სრულყოფილად შეფასდეს მიღწეული საბოლოო/შუალედური შედეგები. კერძოდ, ინდიკატორების დიდი ნაწილი რაოდენობრივია, თუმცა რამდენადაც ქვეპროგრამების მნიშვნელოვან ნაწილს მიზნობრივი მაჩვენებლები არ გააჩნია, მხოლოდ რაოდენობრივი ინდიკატორებით მათი შეფასება რთულდება. ასევე: ყველა მოსალოდნელ შედეგს არ მიესადაგება ინდიკატორი ან შედეგების შეფასებისათვის მხოლოდ ერთი ტიპის ინდიკატორია გამოყენებული, მაშინ როდესაც საჭიროა რამდენიმე ტიპის ინდიკატორის შემუშავება დაგეგმილი შედეგების სრულყოფილად შეფასებისათვის.

რიგი პროგრამის/ქვეპროგრამის ინდიკატორების შემთხვევაში არ ხდება ცდომილების აღბათობისა და შესაძლო რისკების მაჩვენებლების განსაზღვრა. ინდიკატორში აღნიშნული მაჩვენებლის წარმოდგენის შემთხვევაში კი, მოყვანილი მონაცემები ხშირად არარეალისტურია ან არ შეესაბამება მიზნობრივ მაჩვენებელს.

3.3 პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია

იმის გათვალისწინებით, რომ ამ ეტაპზე ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებაში გარკვეული ხარვეზები ვლინდება და ვერ ხერხდება მხარჯავი დაწესებულებების მიერ

საბიუჯეტო სახსრების ათვისების შედეგად მიღწეული შედეგების ეფექტიანობის შეფასება, საჭიროა მუშაობის გაგრძელება პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის ეტაპობრივი დახვეწის მიმართულებით, პროგრამული ბიუჯეტირების განვითარების პარალელურად. მიზანშეწონილია მაკოორდინირებელი უწყების მხრიდან მხარჯავი დაწესებულებების წარმომადგენლების გადამზადება და შესაძლებლობების განვითარება ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებაში.

ამრიგად, ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი, რომელიც წარმოდგენილია 2020 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის კანონპროექტთან ერთად, ჯერ კიდევ ვერ უზრუნველყოფს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებს. კერძოდ, მასში ასახული პროგრამების/ქვეპროგრამების მოსალოდნელი საბოლოო/შუალედური შედეგების მიზნობრივი მაჩვენებლები, ასევე ყველაზე მნიშვნელოვანი – კრიტერიუმები, კვლავ ზოგადი ხასიათისაა, ან საერთოდ არაა წარმოდგენილი, რაც საბოლოო ჯამში შეუძლებელს ხდის პროგრამებით გათვალისწინებული შედეგების სრულყოფილ შეფასებას. არსებული პრობლემების ანალიზი ცხადყოფს, რომ მიუხედავად სას-ის მიერ წინა პერიოდის მოხსენებებსა და დასკვნებში აღნიშნულ პრობლემაზე მითითებისა, მაინც მდგომარეობა გამოსწორებული არ არის. მიზეზი კი არასაკმარისი, არასათანადო ღონისძიებების გატარებაა, რაც საბოლოო ჯამში ხელს არ უწყობს საბიუჯეტო პროცესის სწორად დაგეგმვას და წარმართვას.