



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

მ თ ხ ს ე ნ ე ბ ა

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2022 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის
შესრულების წლიურ ანგარიშზე

შინაარსი

ზოგადი შეფასება და შეფასების საფუძვლები.....	3
შემაჯამებელი მიმოხილვა.....	5
1. რესპუბლიკური ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა.....	13
2. რესპუბლიკური ბიუჯეტის მომზადება/დამტკიცება და შესრულება აგრეგატულ დონეზე	16
2.1 რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობები.....	16
2.2 რესპუბლიკური ბიუჯეტის გადასახდელები	20
2.3 ნაშთი	21
3. რესურსების მართვა.....	22
3.1 რესპუბლიკური ბიუჯეტის ბალანსი.....	22
3.2 რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსავლები.....	22
3.3 რესპუბლიკური ბიუჯეტის ხარჯები	25
3.3.1 მხარჯავი დაწესებულებები	25
3.3.2 მთავრობის სარეზერვო ფონდი	40
3.4 არაფინანსური აქტივების (სახელმწიფო ქონების) მართვასთან დაკავშირებული საკითხები	42
4. შიდა ფინანსური კონტროლი.....	44
5. აღრიცხვა და ანგარიშგება.....	45
5.1 აღრიცხვა-ანგარიშგების საკითხები მხარჯავ დაწესებულებებში	45
შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა ანაზღაურების ზრდა.....	46
5.2 გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა	47
5.3 პროგრამული ბიუჯეტირება	48

ზოგადი შეფასება და შეფასების საფუძვლები

მოხსენების სამართლებრივი საფუძვლები

მოხსენება მომზადებულია „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეგლამენტის“ მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტის „ა.ბ“ ქვეპუნქტით, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-19 მუხლით, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს (შემდგომ – უმაღლესი საბჭო) რეგლამენტის 104-ე მუხლის მე-7 პუნქტით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში.

მოხსენების დოკუმენტური საფუძვლები

მოხსენების მომზადებისათვის გამოყენებულია:
ა) აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს (შემდგომ – ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო) მიერ წარმოდგენილი „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის 2022 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში“ (შემდგომ – წლიური ანგარიში); ბ) რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის თაობაზე ხაზინის მიერ მომზადებული ყოველთვიური და კვარტალური ანგარიშები; გ) მხარჯავი დაწესებულებების (სამინისტროები და საჯარო სამართლის იურიდიული პირები) მიერ შედგენილი ფინანსური აღრიცხვისა და ანგარიშგების დოკუმენტები და დ) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის (შემდგომ – სას) მიერ მხარჯავ დაწესებულებებში ჩატარებული აუდიტების (მონიტორინგის) მასალები.

**სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესრულებასა და წლიური
ანგარიშის მომზადებაზე
პასუხისმგებლობა**

რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულებასა და ანგარიშგებაზე (ანგარიშის მომზადებაზე) პასუხისმგებელია აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა (შემდგომ – მთავრობა). ანგარიშის საფუძვლად გამოყენებული სტატისტიკური ინფორმაციის მომზადებისათვის პასუხისმგებელია ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო. რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობების, გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების აღრიცხვასა და კონტროლზე პასუხისმგებელია მთავრობა და სამთავრობო დაწესებულებები. რესპუბლიკური ბიუჯეტით გათვალისწინებული სახსრების ხარჯვაზე, აღრიცხვასა და კონტროლზე პასუხისმგებელია შესაბამისი სამთავრობო დაწესებულება.

**სახელმწიფო აუდიტის
სამსახურის
პასუხისმგებლობა**

მოხსენების სამართლებრივი საფუძვლებით განსაზღვრულ ფარგლებში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ამოწმებს 2022 წლის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში შემოსავლებისა და ხარჯების მოცულობების მთავრობის ანგარიშში ასახვის სიზუსტესა და სისრულეს, აგრეთვე ხარჯების კანონიერებას. მოხსენების მომზადებისას გამოყენებულია საქართველოს კანონმდებლობა, ხოლო აუდიტ(ებ)ის (მონიტორინგის) წარმართვისას, საჯარო აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტები.

**მთავრობის ანგარიშის
მოცულობა და ფარგლები**

წლიური ანგარიში უნდა მოიცავდეს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით ბიუჯეტის შესრულების შესახებ შემდეგ ინფორმაციას დეტალური სახით:

- სახელმწიფო ბიუჯეტის ბალანსს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით;
- ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შედარებას შესაბამისი პერიოდის გეგმურ მაჩვენებლებთან;
- ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემის ანგარიშებზე არსებულ ნაშთებს წლის დასაწყისისა და დასასრულისათვის;
- ორგანიზაციული კოდეზის მიხედვით დამტკიცებულ და დაზუსტებულ ასიგნებებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, თუ ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 30%-ს, გარდა იმ ფონდებისა, რომლებსაც წლიური საბიუჯეტო

	კანონი ითვალისწინებს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების სახით;
	- ორგანიზაციული კოდების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, თუ ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 15%-ს;
	- მხარჯავი დაწესებულებების მიერ წლიური ბიუჯეტით დასახული პრიორიტეტებისა და ამ პრიორიტეტების მისაღწევად განხორციელებული პროგრამებისა და ღონისძიებების შედეგების აღწერას.
მასშტაბი და მეთოდი	2022 წლის მონიტორინგით მოცულ იქნა ავტონომიური რესპუბლიკის (შემდგომ – ა/რ-ის) რესპუბლიკური ბიუჯეტით გათვალისწინებული საბიუჯეტო ორგანიზაცია-დაწესებულებები (კერძოდ, უმაღლესი საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოები, მათზე დაქვემდებარებული სამინისტროები და უწყებები); ჩატარდა ანალიზური პროცედურები და მოპოვებულ იქნა აუცილებელი ინფორმაციები.
ზოგადი შეფასება/დასკვნა	„აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2022 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში“ მომზადებულია მოქმედი კანონმდებლობის დაცვით და ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით, რაც სამართლიანად ასახავს 2022 წელს მიღებული შემოსულობების, გადასახდელების და ნაშთის ცვლილების მაჩვენებლებს. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მოხსენებაში ხაზგასმულია და ყურადღებაა გამახვილებული მთელ რიგ მნიშვნელოვან საკითხებზე.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2022 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშზე“ (შემდგომ – მოხსენება) მიზნად ისახავს შეაფასოს რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ინფორმაციის წლიურ ანგარიშში ასახვის სიზუსტე და სისრულე, ასევე 2022 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობა და კანონიერება. ზემოაღნიშნულთან ერთად, მოხსენება მიმოიხილავს სას-ის მიერ 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანალიზის/აუდიტის შედეგად გამოვლენილ

ხარვეზებსა და მნიშვნელოვან საკითხებს, სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის სისტემის ყველა ძირითად საფეხურზე.

სას-ის შეფასებით, წლიური ანგარიში გარდა სას-ის მოხსენებაში ხაზგასმული ძირითადი საკითხებისა, მთლიანობაში მომზადებულია მოქმედი კანონმდებლობის დაცვით.

ბიუჯეტის სტრატეგიული დაგეგმვა

2022 წლისათვის ძირითადი პრიორიტეტების მიხედვით ფაქტობრივი მაჩვენებლები 2,685.24 ათასი ლარით ჩამორჩება 2022-2025 წლების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმით განსაზღვრულ საპროგნოზო მაჩვენებლებს და საერთო ჯამში შეადგენს 90.3%-ს (2022 წლის ფაქტი – 24,953.09 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმა – 27,638.33 ათასი ლარი), ხოლო 2023-2026 წლების საშუალო მაჩვენებლებს ჩამორჩება 4,819.85 ათასი ლარით და შეადგენს 83.8%-ს (2022 წლის ფაქტი – 24,953.09 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმა – 29,772.94 ათასი ლარი). აღნიშნული გარემოება მიუთითებს ძირითადი მაჩვენებლების დაგეგმვა-შესრულების ხარვეზებზე. კერძოდ, 2023-2026 წლების ძირითადი პრიორიტეტების საშუალო მაჩვენებლების (29,772.94 ათასი ლარი) 2022-2025 წლების ძირითადი პრიორიტეტების მაჩვენებლებთან (27,638.33 ათასი ლარი) მიმართებით – 2,134.61 ათასი ლარით (7.7%) ზრდა ძირითადად დაიგეგმა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ტრანსფერების ხარჯზე, რაც საკმაოდ ოპტიმისტური განაცხადი იყო და საჭიროებდა რეალურ, სწორ გათვლებსა და გაანალიზებას.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2023-2026 წლების, ისე როგორც 2022-2025 წლების ძირითადი მაჩვენებლები დინამიკაში არ გამოირჩევა მნიშვნელოვანი ზრდის ტენდენციით. გარდა აღნიშნულისა, როგორც 2022 წლის ფაქტობრივი, ისე 2022-2025 წლების აგრეგატული მაჩვენებლები, ცხადყოფს პრიორიტეტების მიხედვით მაჩვენებლების მკვეთრად არათანაბარზომიერ დაგეგმვა-შესრულებას.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები

- ✓ 2022 წელს მოზილიზებული შემოსულობების ოდენობა (24,605.06 ათასი ლარი) წინა წლის შესაბამის მაჩვენებელთან (21,035.42 ათასი ლარი) შედარებით გაზრდილია 3,569.64 ათასი ლარით (17%-ით). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2022 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის თავდაპირველი გეგმა (23,500 ათასი ლარი) 4.5%-ით ნაკლებია საბოლოო დაზუსტებულ საპროგნოზო მაჩვენებელზე (24,568.64 ათასი ლარი) და 4.7%-ით ჩამორჩება 2022 წლის ფაქტობრივ (საკასო) შესრულებას (21,035.42 24,605.06 ათასი ლარი). რაც შეეხება სხვა შემოსავლებს, მიუხედავად იმისა, რომ 2021 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის მიხედვით სხვა შემოსავლების ფაქტობრივი შესრულება დაბალი იყო და შეადგენდა 350.29 ათას ლარს, 2022 წელს დაიგეგმა 500 ათასი ლარი, ანუ მნიშვნელოვნად, 149.71 ათასი ლარით (143%-ით) მეტი, რაც როგორც აღმოჩნდა, ზედმეტად ოპტიმისტური განაცხადი იყო და 2022 წელს სხვა შემოსავლების კუთხით ფაქტობრივმა შესრულებამ შეადგინა მხოლოდ – 86.2% (431.22 ათასი ლარი).

- ✓ ბიუჯეტის შემოსულობების დაგეგმვა-შესრულების ანალიზი დინამიკაში ცხადყოფს, რომ დაგეგმვისადმი არასწორი მიდგომა, ძირითადად სხვა შემოსავლების ნაწილში, სრულად ვერ უზრუნველყოფს გამოყენებული პროგნოზების საიმედოობას, რაც საბოლოო ჯამში არ იძლევა მთლიანად რესპუბლიკური ბიუჯეტის სრულად/სწორად დაგეგმვის/შესრულების შესაძლებლობას და გავლენას ახდენს რესპუბლიკური ბიუჯეტის მაჩვენებლების შესრულების პროცესზე.

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

- ✓ 2022 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის „ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლით გადასახდელების შესრულება, ისევე როგორც წინა წლებში, ფისკალური წლის ბოლოს არსებითად გაიზარდა. ხარჯების მუხლში აღნიშნული ზრდა ძირითადად უკავშირდება საქონლისა და მომსახურების, შრომის ანაზღაურების, სუბსიდიებისა და სხვა ხარჯების კომპონენტების ზრდას;
- ✓ შესრულების არათანაბარზომიერი, ხოლო რიგ შემთხვევებში დაბალი მაჩვენებლებით გამოირჩევა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის განათლებისა და კულტურის სამინისტროს და აფხაზეთის ა/რ-ის იმულებით გადაადგილებულ პირთა სამინისტროს ცალკეული პროგრამა (ქვეპროგრამა). ამასთანავე, ორგანიზაციული კოდების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობებზე (რაც 15%-ს აღემატება) მთავრობის ანგარიშში განმარტებები უმეტესად არარელევანტურია და მოკლებულია არგუმენტებს;
- ✓ რესპუბლიკური ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების დაგეგმვა-შესრულების ანალიზი დინამიკაში (2019-2022 წლები) ცხადყოფს, რომ ჯანდაცვის ძირითადი პროგრამები (1,558.25 ათასი ლარი),¹ მთლიანი რესპუბლიკური ბიუჯეტის (24,953.09 ათასი ლარი) მხოლოდ 6.2%-ს შეადგენს, რაც დაბალი მაჩვენებელია. გარდა აღნიშნულისა, მიუხედავად იმისა, რომ 2022 წელს ჯანდაცვის ძირითადი პროგრამების განსახორციელებლად დაგეგმილი (გახარჯული) თანხები (1,558.25 ათასი ლარი) 2021 წლის მაჩვენებლებთან შედარებით (1,408.39 ათასი ლარი), გაიზარდა 149.86 ათასი ლარით (10.6%-ით), ძირითადი პროგრამების რაოდენობა იგივე დარჩა და მთლიან ბიუჯეტში ჯანდაცვის პროგრამების ხვედრითი წილი გასულ 2021 წელთან შედარებით (6.4%) კიდევ უფრო შემცირდა;
- ✓ ჩატარებული ანალიზი ცხადყოფს, რომ: ჯანმრთელობის დაცვის პრიორიტეტის მიმართულებით დაგეგმვა-შესრულება რესპუბლიკური ბიუჯეტის (24,953.09 ათასი ლარი) მხოლოდ 7.42%-ია (1,851.63 ათასი ლარი). აღნიშნული პრიორიტეტის განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება (კერძოდ, აფხაზეთის ა/რ-ის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს აპარატის შენახვის ხარჯები) შეადგენს 824.28 ათას ლარს, ანუ ჯანდაცვის მთლიანი ხარჯების (2,675.91 ათასი ლარი) 30.8%-ს,

¹ ა(ა)იპ - აფხაზეთის სამედიცინო დაწესებულებებთან კოორდინაციის სააგენტოს გარდა.

ხოლო უშუალოდ ჯანდაცვის პროგრამებზე² იხარჯება 1,558.25 ათასი ლარი, ანუ სამინისტროს აპარატის შენახვის ხარჯები ჯანდაცვის ძირითადი პროგრამების ხარჯების 52.9%-ია.

აფხაზეთის ა/რ-ის განათლებისა და კულტურის სამინისტროში უშუალოდ პროგრამების საკასო ხარჯი (733.91 ათასი ლარი) რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 2.94%-ია. აღნიშნული პროგრამების განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება (კერძოდ, აფხაზეთის ა/რ-ის განათლებისა და კულტურის სამინისტროს აპარატის შენახვის ხარჯები) შეადგენს 1,236.75 ათას ლარს, ანუ პროგრამების ხარჯებზე 69%-ით მეტს;

აფხაზეთის ა/რ-ის იძულებით გადაადგილებულ პირთა სამინისტროში უშუალოდ პროგრამების საკასო ხარჯი (1,282.87 ათასი ლარი) რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 5.1%-ია, აღნიშნული პროგრამების განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება (კერძოდ, აფხაზეთის ა/რ-ის იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა სამინისტროს შენახვის ხარჯები) შეადგენს 3,231.5 ათას ლარს, ანუ პროგრამების ხარჯებზე 2.5-ჯერ მეტს;

აფხაზეთის ა/რ-ის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროში, კერძოდ, ამ სამინისტროს კონტროლს დაქვემდებარებულ სსიპ – პროგრამებისა და სერვისების სააგენტოში ეკონომიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებული პროგრამების საკასო ხარჯი (490.1 ათასი ლარი) რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 2%-ია, ხოლო აღნიშნული პროგრამების განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება (კერძოდ, სსიპ – პროგრამებისა და სერვისების სააგენტოს შენახვის ხარჯები) შეადგენს 719.82 ათას ლარს, ანუ პროგრამების ხარჯებზე თითქმის 47%-ით მეტს.

ამრიგად, პროგრამების ადმინისტრირებასა და მართვაზე გაწეული ხარჯები უმეტესად აღემატება აღნიშნული პროგრამების ასიგნებების ოდენობას, რაც მიუთითებს საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიან და არაპროდუქტიულ ხარჯვაზე.

სახელმწიფო შესყიდვების მართვა

- ✓ რიგ შემთხვევაში, შესყიდვის პროცედურების (ტენდერების) უმეტესობა განხორციელებულია წლის ბოლოსთვის. ფიქსირდება სახელმწიფო შესყიდვების არასათანადო დაგეგმვის ფაქტები. კერძოდ, შესყიდვების გამოცხადებამდე საჭირო ხარისხის შესყიდვის ობიექტების საბაზრო ღირებულების დადგენისა და სავარაუდო ღირებულების ადეკვატურად განსაზღვრის მიზნით, საკმარისი ყურადღება არ ეთმობა ბაზრის სრულყოფილ კვლევასა და ანალიზს, რის გამოც ხშირია თავდაპირველად დამტკიცებულ გეგმებში ცვლილებები და შესყიდვების გამოცხადებულ ფასზე 20%-ზე დაბალი ფასის შემთხვევები.

გარდა აღნიშნულისა, შესყიდვები ძირითადად ტარდება გამარტივებული წესით

² სამინისტროს აპარატის ხარჯებისა და ა(ა)იპ - აფხაზეთის სამედიცინო დაწესებულებებთან კოორდინაციის სააგენტოს ხარჯების ჩათვლელად.

(მხოლოდ ერთ პირთან მოლაპარაკების გზით).³ მიუხედავად იმისა, რომ ამ შემთხვევებში მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები (მონეტარული ზღვრები) დაცულია, ალტერნატიული წინადადებების განხილვის გარეშე შესყიდვების განხორციელება, ზრდის საბიუჯეტო სახსრების არეკონომიური ხარჯვის რისკებს.

შტატგარეშე მოსამსახურეების დასაქმება

- ✓ მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, ხელშეკრულებით დასაქმებული (შტატგარეშე) მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშნით ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად; ფაქტობრივად კი, მხარჯავ დაწესებულებებში მუშაკები აყვანილი არიან მთელი წლის განმავლობაში მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად. ამასთანავე, უმეტეს შემთხვევაში, არ არის წარმოდგენილი შესაბამისი სამუშაო აღწერილობები, არაა სათანადოდ უზრუნველყოფილი ხელშეკრულებით მომუშავეთა დატვირთვა (დასაქმება), რის გამოც ხშირად მხარჯავი დაწესებულებებისათვის არაა აუცილებელი სამსახურში აიყვანონ აღნიშნული მოსამსახურეები და შესაბამისად, მათზე გასცენ თანხები ანაზღაურების სახით. გარდა ამისა, იმის გათვალისწინებით, რომ მთავრობის მიერ 2022 წელს დაფიქსირდა რიგი მხარჯავი დაწესებულების რეორგანიზაცია, რაც უპირველეს ყოვლისა, ოპტიმიზაციის ჯანსაღ პროცესს უნდა გულისხმობდეს, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა დასაქმებაზე დაქირავების ხარჯების მკვეთრი ზრდა, მით უმეტეს იმ პირობებში, როდესაც გაჩეული ხარჯების აუცილებლობა საკმარისად (შესაბამისად) ვერ დასტურდება, ვერ იქნება მიჩნეული საბიუჯეტო სახრების ეფექტიან ხარჯვად და საჭიროებს სათანადო ყურადღებას.

სახელმწიფოს მიერ წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებები და საჯარო სამართლის იურიდიული პირები

- ✓ 2022 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში ორგანიზაციების (სსიპ-ები და ა(ა)იპ-ები) სუბსიდირების წესით დაფინანსების პრაქტიკის სრულყოფის აუცილებლობის მიუხედავად, ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციებიდან საფინანსო გეგმების მიღება-შესრულების საკითხის გათვალისწინებით, დაფინანსებული თანხები (სუბსიდიები) უმეტესად მიიმართება შრომის ანაზღაურებასა და არა მატერიალური ბაზის ისეთი კომპონენტების (არაფინანსური აქტივების, მარაგების და სხვ.) გაუმჯობესებაზე, რომელთაც მეტწილად უნდა უზრუნველყონ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების (შემდგომ – სსიპ) საქმიანობის ეფექტიანობა. სსიპ-ების ასიგნებებისა და საკუთარი შემოსავლების⁴ დინამიკა წლების მიხედვით, ნათლად აჩვენებს სსიპ-ების მიერ მცირე ოდენობით საკუთარი შემოსავლების მობილიზებას და აღნიშნული

³ ალტერნატიული წინადადებების განხილვის გარეშე

⁴ სსიპ-ების ასიგნებებისა და შემოსავლების შესახებ ინფორმაცია მთავრობის ანგარიშში წარმოდგენილია ცალკე ფორმით და ბიუჯეტის ერთიან შესრულებაში ჯამურად არ არის ასახული.

შემოსავლების მეტად არასახარბიელო პროცენტულ შეფარდებას რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან სსიპ-ების დაფინანსებისათვის გამოყოფილ თანხებთან. კერძოდ, ფიქსირდება შემთხვევები, როდესაც სსიპ-ებს საერთოდ არ გააჩნიათ საკუთარი შემოსავლები ან მათი შემოსავლები იმდენად მცირეა, რომ მათ შენახვაზე ბიუჯეტიდან გამოყოფილ ასიგნებებთან მიმართებით აღნიშნული შემოსავლების შეფარდება მერყეობს 1%-დან 10%-მდე, ხოლო ერთეულ შემთხვევაში 19-20%-მდეა.

აფხაზეთის ა/რ-ის მთავრობის სარეზერვო ფონდი

- ✓ ხარვეზები შეინიშნება მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან სახსრების ხარჯვასთან დაკავშირებით. უპირველეს ყოვლისა, მოქმედი კანონმდებლობით მთავრობის სარეზერვო ფონდი იქმნება ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში გათვალისწინებული გადასახდელების დასაფინანსებლად. მიუხედავად იმისა, რომ წინა პერიოდთან შედარებით რიგი ღონისძიებები გატარდა სარეზერვო ფონდიდან მატერიალური დახმარებებისათვის თანხების გაცემის (ფაქტების) შესამცირებლად, ჯერ კიდევ გარკვეული სახსრები მაინც მიიმართება მატერიალურ დახმარებებზე იმ პირობებში, როდესაც ასეთი გადასახდელებისათვის (სოციალური-მატერიალური დახმარებები) 2022 წლის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში გათვალისწინებულია თანხები ასიგნებების სახით. შესაბამისად, მატერიალური დახმარებებისათვის სარეზერვო ფონდიდან თანხების გამოყოფა და სახსრების ხარჯვა მიზანშეწონილ, რაციონალურ პრაქტიკად ვერ ჩაითვლება.

სახელმწიფო ქონების მართვა

- ✓ სას-ის მიერ წინა პერიოდში სახელმწიფო ქონების კანონიერ, მართლზომიერ განკარგვაში მოქცევის ხელშეწყობის მიზნით გაცემული რეკომენდაციების შესასრულებლად გარკვეული ღონისძიებების გატარების მიუხედავად, საკითხი ჯერ კიდევ არაა სრულად მოგვარებული, რის გამო, კვლავაც მხარჯავი დაწესებულებების სარგებლობაში არსებული ფართების (ქონების) ნაწილზე, ყოველგვარი სამართლებრივი (კანონიერი) საფუძვლის გარეშე, განთავსებულია და ფუნქციონირებს კერძო იურიდიული და ფიზიკური პირები. ამგვარი მდგომარეობა განაპირობებს სახელმწიფო ქონების არამართლზომიერად და არაეფექტიანად გამოყენების ფაქტებს.

სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლი

- ✓ მხარჯავი დაწესებულების (სამინისტროების) მიერ სათანადო კვალიფიკაციისა და გამოცდილების მქონე შიდა აუდიტორების დასაქირავებლად საჭირო მოქნილი მიდგომისა და მრავალფეროვანი ცოდნის ბაზის შესახებ მკაფიო ხედვის არარსებობა, ჯერ კიდევ არ იძლევა შიდა აუდიტის სამსახურების მიერ აუდიტების მაღალი ხარისხით ჩატარების შესაძლებლობას. ფიქსირდება შიდა აუდიტით განსაზღვრული აუდიტის გეგმების არასათანადოდ შესრულების ფაქტები. გარდა აღნიშნულისა, უმაღლესი საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების

აპარატებში (აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭო, აფხაზეთის ა/რ-ის მთავრობა) ნაცვლად იმისა, რომ უფრო ეფექტიანი და ქმედითი გამხდარიყო, საერთოდ გაუქმდა შიდა აუდიტის სტრუქტურული ერთეულები, რითაც იზრდება შიდა კონტროლის შესაძლო რისკები.

აღრიცხვა და ანგარიშგება

- მნიშვნელოვანი ხარვეზები ვლინდება მხარჯავ დაწესებულებებში ფინანსურ აღრიცხვასთან დაკავშირებით. კერძოდ, მხარჯავი დაწესებულებების ბალანსის ფორმირებისას ხშირად უზუსტობებით ან არასრულყოფილადაა ასახული ფინანსური ოპერაციები, რაც მიანიშნებს შიდა კონტროლის მექანიზმების სისუსტეზე. ხარვეზები ვლინდება მხარჯავი დაწესებულებების საკუთრებაში არსებული არაფინანსური აქტივების აღრიცხვასთან დაკავშირებით. აღრიცხვა-ანგარიშგება პროგრამულად სრულად არაა უზრუნველყოფილი, რაც მნიშვნელოვან რისკებს ქმნის როგორც ცალკეული მხარჯავი კომპონენტის ფინანსური ანგარიშგების, ისე მაკონტროლებელი სუბიექტებისა და მთლიანად ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის ნაერთი (კონსოლიდირებული) ფინანსური ანგარიშგების უტყუარად და სწორად წარდგენის კუთხით.

გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა

- ნაკლოვანებები შეინიშნება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციების შესრულების კუთხით. კერძოდ, გაცემული რეკომენდაციები გათვალისწინებულია მხოლოდ ნაწილობრივ და ჯერ კიდევ არაა შესრულებული მათი ისეთი მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომელიც მიმართულია სახელმწიფო ქონების კანონიერ, მართლზომიერ განკარგვაში მოქცევის ხელშეწყობისაკენ, საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანად და მიზნობრივად ხარჯვისაკენ. ხაზგასასმელია ისიც, რომ რეკომენდაციები გაიცა არა მხოლოდ მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე (ჩატარებული აუდიტების შედეგებთან დაკავშირებით), არამედ მათ ასახვა ჰპოვეს სას-ის მიერ მთავრობის წარმოდგენილ ანგარიშთან დაკავშირებით შედგენილ გასული წლის მოხსენებაშიც. ამგვარ ვითარებაში, მიუხედავად სას-ის მიერ გაცემული რეკომენდაციებისა, ჯერ კიდევ ფიქსირდება სახელმწიფო (უძრავი) ქონების არამართლზომიერად, არაეფექტიანად გამოყენების ფაქტები და ასევე მოუწესრიგებელი აღრიცხვა-ანგარიშგება.

რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი

- ნაკლოვანებებით ხასიათდება პროგრამების/ქვეპროგრამების შედეგებისა და შედეგების შეფასების ინდიკატორების შესრულების შესახებ ინფორმაციის ანალიზი. კერძოდ, წარმოდგენილი ინფორმაცია არ იძლევა საშუალებას, რეალურად შეფასდეს შესაბამისი პროგრამების ფარგლებში გახარჯული საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანობა.

რეკომენდაციები

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას:

- ✓ 2022 წლისათვის ძირითადი აგრეგატების გეგმურ და ფაქტობრივ მაჩვენებლებს შორის დაფიქსირებული სხვაობების ანალიზზე დაყრდნობით, განსაკუთრებული ყურადღება მიექცეს, ერთი მხრივ, დაგეგმვის ეტაპზე გამოყენებული პროგნოზების საიმედოობასა და რეალისტურობას, მეორე მხრივ, წლის განმავლობაში ძირითადი მაჩვენებლების იმ ფაქტობრივ ტენდენციებს, რომლებიც ზეგავლენას ახდენენ რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შესრულების პროცესზე. ამავდროულად, ფაქტობრივად არსებული მოთხოვნებიდან (საჭიროებებიდან) გამომდინარე, საბიუჯეტო სახსრების თანაბარზომიერი და სამართლიანი გადანაწილება უნდა ხდებოდეს პრიორიტეტების შესაბამისად;
- ✓ რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაგეგმვისას, გასული პერიოდების შედეგების ანალიზის საფუძველზე სწორი მიდგომების გამოყენება შექმნის საბიუჯეტო სახსრების რეალურად და ოპტიმალურად ხარჯვის შესაძლებლობას;
- ✓ სარეზერვო ფონდიდან სახსრების გამოყოფა განხორციელდეს მიზნობრიობის სრულყოფილი დასაბუთებით და რესპუბლიკური ბიუჯეტით გათვალისწინებული გადასახდელების დასაფინანსებლად. ამასთანავე, აუცილებელია საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან სწორად და დროულად განისაზღვროს წლის განმავლობაში მათ მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და შესაბამისი ასიგნებების ოდენობები, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სარეზერვო ფონდიდან ისეთი დანახარჯების დაფინანსება, რომელთა გათვალისწინებაც ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზევა შესაძლებელი;
- ✓ განხორციელდეს ქმედითი ღონისძიებები მხარჯავი დაწესებულებების სარგებლობაში არსებული ფართების (ქონების) მართლზომიერ განკარგვაში მოსაქცევად, რაც საბოლოო ჯამში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ქონების კანონიერ და ეფექტიან მართვა-გამოყენებას.

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- ✓ იმის გათვალისწინებით, რომ წლის ბოლოსთვის დარჩენილი საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბური ხარჯვა ქმნის რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად ხარჯვის რისკს, ყურადღებაა გასამახვილებელი ბიუჯეტით დამტკიცებული შემოსულობებისა და გადასახდელების გეგმური მაჩვენებლების შესრულებაზე. მიზანშეწონილია, ეტაპობრივად შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს მხარჯავი უწყებების მიერ ეფექტიანი და ეკონომიური ხარჯვისათვის ქმედითი სტიმულების შექმნას. ასევე შესასწავლია (გასაანალიზებელია) დაბალი ათვისების ტენდენციის მქონე პროგრამები;
- ✓ ხელშეკრულებით (შტატგარეშე) მოსამსახურეების დასაქმება განსახორციელებელია მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნათა სრული დაცვით, მხოლოდ აუცილებლობის

შემთხვევაში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების საჭიროებიდან გამომდინარე, არგუმენტირებული დასაბუთებების საფუძველზე და შესრულებული კონკრეტული სამუშაოს (გაწეული მომსახურების) იდენტიფიცირებით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად ხარჯვას;

- ✓ სსიპ-ებიდან მიღებული საკუთარი შემოსავლების შესახებ ინფორმაციის გათვალისწინებით, ადეკვატურად უნდა განისაზღვროს რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან სსიპ-ების წლიური დაფინანსების თანხის ოდენობა. მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა დაეთმოს სსიპ-ებისა და შპს-ების საქმიანობას საბოლოო შედეგების მიხედვით (ბიუჯეტიდან გამოყოფილ სახსრებთან მიმართებით), რათა მათ მიერ გაწეული საქმიანობის ეფექტიანობასთან დაკავშირებით სწორი (შესაბამისი) დასკვნები იქნეს გამოტანილი.

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს

- ✓ შესყიდვის დაგეგმვისას განხორციელდეს ბაზრის წინასწარი კვლევა/შესწავლა შესყიდვის ობიექტის მოცულობისა და თავისებურებებიდან გამომდინარე. შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულება დაეფუძნოს ბაზრის შესწავლის შედეგად მიღებულ მონაცემებსა და წარსულ გამოცდილებას, ხოლო ბაზრის შესწავლის შედეგები აისახოს შესაბამის დოკუმენტში, სადაც დასაბუთებული იქნება მიღებული გადაწყვეტილება;
- ✓ მხარჯავი დაწესებულებების (სამინისტროების) მიერ ჩამოყალიბდეს სათანადო კვალიფიკაციისა და გამოცდილების მქონე შიდა აუდიტორების დასაქირავებლად საჭირო მოქნილი მიდგომისა და მრავალფეროვანი ცოდნის ბაზის შესახებ მკაფიო ხედვა, რაც მომავალში, მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისად, უზრუნველყოფს აუდიტის მაღალი ხარისხით ჩატარებას;
- ✓ უზრუნველყოფილ იქნეს ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშების მომზადება მოქმედი მარეგულირებელი ნორმების სრული დაცვით. დაიგეგმოს და განხორციელდეს ბუღალტრული აღრიცხვის სრული პროგრამული უზრუნველყოფის ღონისძიებები;
- ✓ რესპუბლიკური ბიუჯეტირების ფორმატში პროგრამების/ქვეპროგრამების შედეგებისა და შედეგების შეფასების ინდიკატორების შესრულების შესახებ ინფორმაციის ანალიზისას გამოვლენილი ხარვეზების აღმოსაფხვრელად, მხარჯავ დაწესებულებებში დაიხვეწოს შედეგების შეფასების ინდიკატორები და რეალისტურად განისაზღვროს წლიური მიზნობრივი მაჩვენებლები, რაც, თავის მხრივ, მოითხოვს სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესის დახვეწას. შემდეგ ეტაპზე განისაზღვროს მეთოდოლოგია და შიდა პოლიტიკა, რომელიც დაარეგულირებს შესაბამისი ინდიკატორების შესრულების შესახებ მონაცემების შეგროვებისა და დამუშავების პროცესს.

1. რესპუბლიკური ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა

რესპუბლიკური ბიუჯეტის სტრატეგიულ დაგეგმვა-შესრულებასთან დაკავშირებით წლიურ ანგარიშში წარმოდგენილია ინფორმაცია „შემოსულობებისა და მხარჯავი დაწესებულებების პრიორიტეტებისა და ამ პრიორიტეტების ფარგლებში განხორციელებული პროგრამებისა და ღონისძიებების 2022 წლის რესპუბლიკური

ბიუჯეტის შესრულების შესახებ“ (შემდგომ – ინფორმაცია პრიორიტეტების შესახებ). აღნიშნულ დოკუმენტში მითითებულია ძირითადი პრიორიტეტების პროგნოზები, რითაც განისაზღვრება საშუალოვადიანი ფისკალური გეგმისა და საბიუჯეტო კანონის ძირითადი პარამეტრები. შესაბამისად, მოცემული საპროგნოზო მაჩვენებლების რეალისტურობა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია სტრატეგიის ფორმირებისა და წლიური ბიუჯეტის დაგეგმვის/შესრულების პროცესში. **2022 წლის გადასახდელების ფაქტობრივი მაჩვენებლები 2,685.24 ათასი ლარით ჩამორჩება ძირითადი პრიორიტეტების მიხედვით 2022-2025 წლების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმით⁵ განსაზღვრულ საპროგნოზო მაჩვენებლებს და შეადგენს 90.3%-ს (2022 წლის ფაქტი – 24,953.09 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმით – 27,638.33 ათასი ლარი), ხოლო 2023-2026 წლების საშუალო მაჩვენებლებს⁶ ჩამორჩება 4,819.85 ათასი ლარით და შეადგენს 83.8%-ს (2022 წლის ფაქტი – 24,953.09 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმით – 29,772.94 ათასი ლარი). აღნიშნული გარემოება მიუთითებს ძირითადი მაჩვენებლების დაგეგმვაში არსებულ ხარვეზებზე. კერძოდ, 2023-2026 წლების ძირითადი პრიორიტეტების საშუალო მაჩვენებლების (29,772.94 ათასი ლარი) 2022-2025 წლების ძირითადი პრიორიტეტების მაჩვენებლებთან (27,638.33 ათასი ლარი) მიმართებით ზრდა – 2,134.61 ათასი ლარი (7.7%), დაგეგმილი იყო ძირითადად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ტრანსფერების ხარჯზე, რაც საჭიროებს რეალისტურ, სწორ გათვლებსა და გაანალიზებას.**

განსხვავებები (გადახრები) ფიქსირდება სხვადასხვა მიმართულებით, კერძოდ, საშუალოვადიანი გეგმით წარმოდგენილი მონაცემების შესრულება შეადგენს: „კულტურის, რელიგიის, ახალგაზრდობის ხელშეწყობისა და სპორტის“ მიმართულებით – 82.7%-ს (2022 წლის ფაქტი – 3,775.32 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმით – 4,564.48 ათასი ლარი); „სოციალური უზრუნველყოფის“ მიმართულებით – 43.6%-ს (2022 წლის ფაქტი – 1,095.72 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმით – 2,514.8 ათასი ლარი); „ეკონომიკური საქმიანობის“ მიმართულებით – 114.2%-ს⁷ (2022 წლის ფაქტი – 1,669.34 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმით – 1,461.31 ათასი ლარი); „ინსტიტუციური განვითარების, სამოქალაქო ინტეგრაციისა და ქვეყნის ინტერესების მხარდაჭერის“ (პროგრამების ადმინისტრირებისა და მართვის) მიმართულებით – 98.4%-ს (2022 წლის ფაქტი – 15,827.16 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმით – 16,090.35 ათასი ლარი); „ხელმისაწვდომი, ხარისხიანი ჯანდაცვის“ მიმართულებით – 94.7%-ს (2022 წლის ფაქტი – 1,851.63 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმით – 1,955 ათასი ლარი). რაც შეეხება „განათლების, მეცნიერებისა და პროფესიული მომზადების“ მიმართულებას, ამ მხრივ საშუალოვადიანი გეგმა შესრულდა – 100%-ით (2022 წლის ფაქტი – 733.91 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმით – 733.09 ათასი ლარი). **აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2023-2026**

⁵ „ინფორმაცია აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შესახებ და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2022-2025 წწ. პრიორიტეტების დოკუმენტი“ – აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს 2021 წლის 16 ივნისის N141 წერილი.

⁶ „ინფორმაცია აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შესახებ და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2023-2026 წწ. პრიორიტეტების დოკუმენტი“ – აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს 2022 წლის 15 ივნისის N144 წერილი.

⁷ გადახრა გამოწვეული იყო ეკონომიკური საქმიანობის მიმართულებით სხვადასხვა პროექტში სახსრების გახარჯვით.

წლების, ისევე როგორც 2022-2025 წლების ძირითადი მაჩვენებლები დინამიკაში არ გამოირჩევა მნიშვნელოვანი ზრდის ტენდენციით.

საყურადღებოა ის გარემოება, რომ 2023-2026 წლების ძირითადი მონაცემები ასევე ცხადყოფს პრიორიტეტების მიხედვით მაჩვენებლების მკვეთრად არათანაბარზომიერ დაგეგმვას.

ამავდროულად, 2022 წლის არათანაბარზომიერი დაგეგმვის შედეგად ფაქტობრივი შესრულებაც არათანაბარზომიერებით ხასიათდება.

კერძოდ, 2022 წლის ფაქტობრივი მაჩვენებლებით, პრიორიტეტებზე:

ა) „ხელმისაწვდომი, ხარისხიანი ჯანდაცვა“, რომელიც ძირითადად მოიცავს ჯანდაცვის ოთხ პროგრამას,⁸ გახარჯულია – 1,851.63 ათასი ლარი, 2022 წელს დაგეგმილი მთლიანი ბიუჯეტის (25,508.09 ათასი ლარის) – 7.3%;

ბ) „სოციალური უზრუნველყოფა“, გახარჯულია – 1,095.73 ათასი ლარი, 2022 წელს დაგეგმილი მთლიანი ბიუჯეტის – 4.3%;

გ) „განათლება, მეცნიერება და პროფესიული მომზადება“, გახარჯულია – 733.91 ათასი ლარი, 2022 წელს დაგეგმილი მთლიანი ბიუჯეტის – 2.9%;

დ) „სოფლის მეურნეობა“, გახარჯულია – 490.1 ათასი ლარი, 2022 წელს დაგეგმილი მთლიანი ბიუჯეტის – 1.9%;

ე) „კულტურა, რელიგია, ახალგაზრდობის ხელშეწყობა და სპორტი“, რომელიც ძირითადად მოიცავს აფხაზეთის ა/რ-ის განათლებისა და კულტურის სამინისტროს სსიპ-ების დაფინანსებას, გახარჯულია – 3,775.32 ათასი ლარი, 2022 წელს დაგეგმილი მთლიანი ბიუჯეტის – 14.8%).

ამასთანავე, ყველა ზემოაღნიშნულ პრიორიტეტთან შედარებით, ავტონომიური რესპუბლიკის პრიორიტეტზე – „ინსტიტუციური განვითარება, სამოქალაქო ინტეგრაცია და ქვეყნის ინტერესების მხარდაჭერა (პროგრამების ადმინისტრირება და მართვა)“, რომელიც მოიცავს აფხაზეთის ა/რ-ის აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების სტრუქტურების აპარატის შენახვის ხარჯებს, გახარჯულია – 15,827.16 ათასი ლარი, 2022 წელს დაგეგმილი მთლიანი ბიუჯეტის – 25,508.09 ათასი ლარის 62%.

მსგავსი ტენდენცია ფიქსირდება 2023-2026 წლების აგრეგატული მაჩვენებლების კუთხითაც. კერძოდ, მაშინ როდესაც საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის მიხედვით პრიორიტეტზე: „მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა“ (რომელიც უშუალოდ ჯანდაცვის პროგრამებთან ერთად მოიცავს ჯანმრთელობის დაცვის პოლიტიკას და მართვასაც, ანუ ჯანდაცვის სამინისტროს შენახვის ხარჯებს) – საშუალოდ გათვალისწინებულია 3,768.46 ათასი ლარი, საშუალოდ, მთლიანი ბიუჯეტის (29,772.94 ათასი ლარის) – 12.7%, პრიორიტეტებზე: „წარმომადგენლობითი უფლებამოსილების განხორციელება“ (4,427.6 ათასი ლარი) და „აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების ხელშეწყობა“ (2,689.15 ათასი ლარი). კერძოდ, აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოსა და ძირითადად, აფხაზეთის ა/რ-ის მთავრობის აპარატის შენახვაზე საშუალოდ გათვალისწინებულია ჯამში – 7,116.75 ათასი ლარი, ანუ თითქმის 2-ჯერ მეტი ვიდრე „მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა“ (საშუალოდ, მთლიანი ბიუჯეტის – 27 %).

⁸ ასევე მოიცავს ა(ა)იპ - აფხაზეთის სამედიცინო დაწესებულებებთან კოორდინაციის სააგენტოს ხარჯებს.

ამრიგად, 2022 წელს მნიშვნელოვანი პრიორიტეტების (მაგალითად, „სოფლის მეურნეობა“, „განათლება, მეცნიერება და პროფესიული მომზადება“, „სოციალური უზრუნველყოფა“, „კულტურა, რელიგია, ახალგაზრდობის ხელშეწყობა და სპორტი“) დაგეგმვა-შესრულების მხრივ, მაჩვენებლები ძირითადად მერყეობს, საშუალოდ, მთლიანი ბიუჯეტის 2-დან 15%-ის ფარგლებში. საკითხის კიდევ უფრო ღრმა ანალიზით დგინდება: 2022 წლის როგორც ფაქტობრივი, ასევე 2022-2025 წლების აგრეგატული მაჩვენებლები (პრიორიტეტებიდან გამომდინარე) ჯანდაცვის, სოციალური თუ განათლების სხვადასხვა პროგრამის დაფინანსების კუთხით, ჯამში დაახლოებით შეადგენს რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 31.2%-ს, მაშინ როდესაც პრიორიტეტზე: „ინსტიტუციური განვითარება, სამოქალაქო ინტეგრაცია და ქვეყნის ინტერესების მხარდაჭერა (პროგრამების ადმინისტრირება და მართვა)“, რომელიც მოიცავს აფხაზეთის ა/რ-ის აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების სტრუქტურების აპარატის შენახვის ხარჯებს, გათვალისწინებულია და იხარჯება, საშუალოდ, რესპუბლიკური ბიუჯეტის 62%, ანუ 2-ჯერ მეტი.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიუხედავად იმისა, რომ გასული წლის ანალოგიური მაჩვენებლები გარკვეულწილად გაუმჯობესებულია (მაგალითად, გაზრდილია ჯანდაცვის პროგრამების ასიგნებები, ასევე გაზრდილია სოციალური უზრუნველყოფისათვის დაფინანსება, შემცირებულია „ინსტიტუციური განვითარება, სამოქალაქო ინტეგრაცია და ქვეყნის ინტერესების მხარდაჭერა (პროგრამების ადმინისტრირება და მართვა)“ 5.7%-ით, გატარებული ღონისძიებები არასაკმარისია და შესაბამისად, დაგეგმვის (შესრულების) პროცესში განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს, ერთი მხრივ, გამოყენებული პროგნოზების საიმედოობასა და რეალისტურობას, მეორე მხრივ, წლის განმავლობაში ძირითადი მაჩვენებლების იმ ფაქტობრივ ტენდენციებს, რომელთაც შეუძლიათ არსებითი ზეგავლენა მოახდინონ რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შესრულების პროცესზე. ასევე მეტად მნიშვნელოვანია, ფაქტობრივად არსებული მოთხოვნებიდან (საჭიროებებიდან) გამომდინარე, გათვალისწინებულ იქნეს პრიორიტეტების შესაბამისად საბიუჯეტო სახსრების თანაბარზომიერი და სამართლიანი გადანაწილება.

2. რესპუბლიკური ბიუჯეტის მომზადება/დამტკიცება და შესრულება აგრეგატულ დონეზე

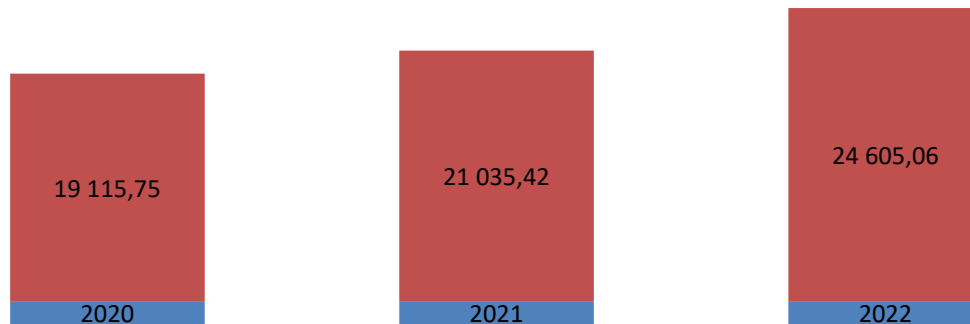
2022 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის კანონის შესრულების ანალიზით ვლინდება, რომ აგრეგატულ დონეზე სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულება, ძირითადად შეესაბამება ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმურ მაჩვენებლებს, ხოლო რესპუბლიკური ბიუჯეტის მომზადება/დამტკიცება განხორციელებულია მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვით.

2.1 რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობები

აფხაზეთის ა/რ 2022 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობების დაზუსტებული საპროგნოზო მაჩვენებლები განისაზღვრა 24,568.64 ათასი ლარით (თავდაპირველი გეგმა –

23,500 ათასი ლარი), ხოლო საანგარიშო პერიოდში მობილიზებულ იქნა 24,605.06 ათასი ლარი, ანუ საპროგნოზო მაჩვენებლის 100.1%. 2022 წელს მობილიზებული შემოსულობების ოდენობა (24,605.06 ათასი ლარი) წინა წლის შესაბამის მაჩვენებელთან (21,035.42 ათასი ლარი) შედარებით გაზრდილია 3,569.64 ათასი ლარით (17%-ით), რაც პოზიტიური დინამიკაა, თუმცა რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობების დაგეგმვა-შესრულების ანალიზით ფიქსირდება გარკვეული ხარვეზები. კერძოდ, 2022 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის თავდაპირველი გეგმა (23,500 ათასი ლარი), 4.5%-ით ნაკლებია საბოლოო დაზუსტებულ საპროგნოზო მაჩვენებელზე (24,568.64 ათასი ლარი) და 4.7%-ით ჩამორჩება 2022 წლის ფაქტობრივ (საკასო) შესრულებას (24,605.06 ათასი ლარი). აღნიშნული ფაქტი მიუთითებს რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობების არასათანადო დაგეგმვა-შესრულებაზე, რაც არ იძლევა შემოსულობების რეალური გეგმური მაჩვენებლების წინასწარ განსაზღვრისა და საბოლოო ჯამში, რესპუბლიკური ბიუჯეტის რეალურად, სწორად შესრულების შესაძლებლობას:

2020-2022 წწ. რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობები
(ათასი ლარი)



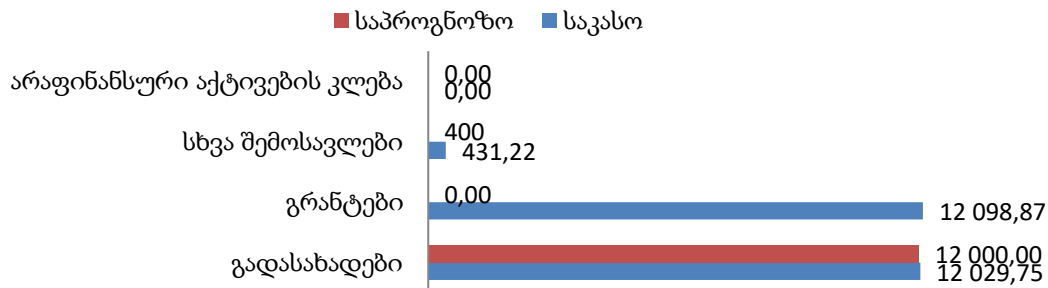
წინა, 2021 წლის შესაბამის მაჩვენებლებთან შედარებით, 2022 წელს გაზრდილია (12.87%-ით) საგადასახდო შემოსავლებიდან, გრანტებიდან (20.66%-ით) და სხვა შემოსავლებიდან 23.1%-ით) და არაფინანსური აქტივების კლებიდან მიღებული თანხები, კერძოდ:

2021-2022 წლების ფაქტობრივი შემოსულობები

დასახელება	რესპუბლიკური ბიუჯეტი			
	2021 წლის ფაქტი	2022 წლის ფაქტი	+/-	%
სულ შემოსულობები	21 035,42	24 605,06	3 569,64	16,97
შემოსავლები	21 035,42	24 559,83	3 524,41	16,75
არაფინანსური აქტივების კლება	-	45,23		
გადასახადები	10 658,06	12 029,75	1 371,69	12,87
საშემოსავლო გადასახადი	10 658,06	12 029,75	1 371,69	12,87
ქონების გადასახადი	-	-	0,00	

გრანტები (სპეციალური ტრანსფერი)	10 027,07	12 098,87	2 071,80	20,66
სხვა შემოსავლები	350,29	431,22	80,93	23,10
შემოსავლები საკუთრებიდან	337,64	420,97	83,33	24,68
საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	8,17	7,97	-0,20	
ჯარიმები, სანქციები და საურავები და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები	4,48	2,28	-2,20	
არაფინანსური აქტივების კლება	-	45,23	45,23	

აფხაზეთის ა/რ-ის 2022 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობების შესრულების მაჩვენებლები დიაგრამის სახით



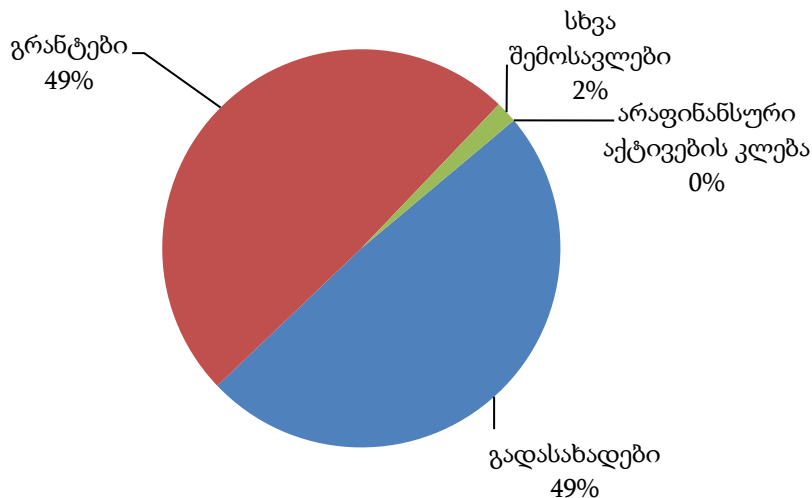
აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობების შესრულების მაჩვენებლები 2021-2022 წლებში შემდეგნაირად გამოიყურება:

(ათასი ლარი)

დასახელება	რესპუბლიკური ბიუჯეტი			
	საპროგნოზო 2021	ფაქტი 2021	საპროგნოზო 2022	ფაქტი 2022
სულ შემოსულობები	20 770,00	21 035,42	24 568,64	24 605,06
შემოსავლები	20 770,00	21 035,42	24 568,64	24 559,83
არაფინანსური აქტივების კლება	-	-	-	45,23
გადასახადები	10 370,00	10 658,06	12 000,00	12 029,75
საშემოსავლო გადასახადი	10 370,00	10 658,06	12 000,00	12 029,75
ქონების გადასახადი	-	-	-	-

გრანტები (სპეცტრანსფერი)	10 000,00	10 027,07	12 068,64	12 098,87
სხვა შემოსავლები	400,00	350,29	500,00	431,22
შემოსავლები საკუთრებიდან	400,00	337,64	500,00	420,97
საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	-	8,17	-	7,97
ჯარიმები, სანქციები და საურავები, სხვა არაკლასიფიცირებული	-	4,48	-	2,28
არაფინანსური აქტივების კლება	-	-	-	45,23

აფხაზეთის ა/რ-ის ბიუჯეტის 2022 წლის შემოსულობების პროცენტული
შემცველობა სახეების მიხედვით



აღსანიშნავია რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების ნაკლოვანებები, რომლებიც მნიშვნელოვანწილად უკავშირდება გადაჭარბებულად ოპტიმისტურ დაგეგმვას. კერძოდ, 2022 წლის გეგმური მაჩვენებლების 2021 წლის ფაქტობრივ მაჩვენებლებთან შედარებისას ირკვევა შემდეგი: მიუხედავად იმისა, რომ 2021 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის მიხედვით სხვა შემოსავლების ფაქტობრივი შესრულება შეადგენდა 350.29 ათას ლარს, 2022 წელს დაიგეგმა 500 ათასი ლარი, ანუ მნიშვნელოვნად – 149.71 ათასი ლარით (143%-ით) მეტი, რაც როგორც აღმოჩნდა, ზედმეტად ოპტიმისტური განაცხადი იყო და არ გააჩნდა ობიექტური საფუძველი; შედეგად 2022 წელს სხვა შემოსავლების კუთხით ფაქტობრივმა შესრულებამ შეადგინა მხოლოდ 86.2% (431.22 ათასი ლარი).

(ათასი ლარი)

დასახელება		რესპუბლიკური ბიუჯეტი			
		ფაქტი 2021	საპროგნოზო 2022	+/-	%
	1	2	3	4(3-2)	5 (3/2)
სულ შემოსულობები		21 035,42	24 568,64	3 533,22	117%
შემოსავლები		21 035,42	24 568,64	3 533,22	117%
არაფინანსური აქტივების კლება		-	-	-	#DIV/0!
გადასახადები		10 658,06	12 000,00	1 341,94	113%
	საშემოსავლო გადასახადი	10 658,06	12 000,00	1 341,94	113%
	ქონების გადასახადი	-	-	-	
	გრანტები (სპეცტრანსფერი)	10 027,07	12 068,64	2 041,57	120%
	სხვა შემოსავლები	350,29	500,00	149,71	143%
	შემოსავლები საკუთრებიდან	337,64	500,00	162,36	148%
	საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	8,17	-	(8,17)	0%
	ჯარიმები, სანქციები და საურავები, არაკლასიფ.	4,48	-	(4,48)	0%
არაფინანსური აქტივების კლება		-	-	-	#DIV/0!

ამრიგად, რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობების დაგეგმვა-შესრულების ანალიზი დინამიკაში ცხადყოფს, რომ დაგეგმვისადმი არასათანადო მიდგომა არ იძლევა გამოყენებული პროგნოზების საიმედოობისა და რეალისტურობის განცდას, რასაც მიყვარს რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობების ნაწილში (სხვა შემოსავლები) არარეალურ (ზედმეტად გაზრდილ) გეგმურ მაჩვენებლებამდე, რაც არასახარბიელო გავლენას ახდენს ფაქტობრივი მაჩვენებლების შესრულების პროცესზე.

2.2 რესპუბლიკური ბიუჯეტის გადასახდელები

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2022 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაზუსტებული ასიგნებანი განისაზღვრა 25 508.64 ათასი ლარით (თავდაპირველი გეგმა – 24 440.0 ათასი ლარი). გადასახდელების წლიური დაზუსტებული გეგმის საკასო შესრულება შეადგენს 24 953.08 ათას ლარს, რაც გეგმური მაჩვენებლის 97.82%-ია. რესპუბლიკური ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვა-შესრულების ანალიზი წარმოაჩენს დაგეგმვაში არსებულ ხარვეზებს. კერძოდ, გადასახდელების თავდაპირველი გეგმა (24 440.0 ათასი ლარი) 1,068.64 ათასი ლარით ნაკლებია საბოლოო დაზუსტებულ საპროგნოზო მაჩვენებელთან (25 508.64 ათასი ლარი) მიმართებით და 513.08 ათასი ლარით ჩამორჩება ფაქტობრივ (საკასო) შესრულებას (24 953.08 ათას ლარს).

საანგარიშო პერიოდის დაზუსტებული გეგმა (25 508.64 ათასი ლარი) გასული წლის შესაბამის მაჩვენებელთან შედარებით (22,570.62 ათასი ლარი), გაზრდილია 2,938.02 ათასი ლარით, რაც ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაციის მიხედვით შემდეგნაირად გამოიყურება:

**2021-2022 წლების გადასახდელების
გეგმური მაჩვენებლები**

(ათასი ლარი)

დასახელება	2021 წლის გეგმა	2022 წლის გეგმა	სხვაობა	%
გადასახდელები	22 570,62	25 508,64	2 938,02	13,02
შრომის ანაზღაურება	9 258,66	10 573,46	1 314,80	14,20
საქონელი და მომსახურება	3 877,98	4 577,68	699,70	18,04
სუბსიდიები	4 803,56	5 736,71	933,15	19,43
გრანტები	4,44	29,96	25,52	574,68
სოციალური უზრუნველყოფა	2 648,14	2 601,83	(46,31)	(1,75)
სხვა ხარჯები	1 433,90	1 197,77	(236,13)	(16,47)
არაფინანსური აქტივების ზრდა	543,94	791,25	247,31	45,47
ვალდებულებების კლება	-	-	-	

ეკონომიკური კლასიფიკაციის მიხედვით, გაზრდილია: საქონელი და მომსახურება – 18.04 %-ით, სუბსიდიები – 19.43%-ით, გრანტები – 574.68%-ით, არაფინანსური აქტივების ზრდა – 45.47%-ით, შრომის ანაზღაურება – 14.2%-ით.

2.3 ნაშთი

2022 წლის დასაწყისისათვის ბიუჯეტის ანგარიშზე არსებული სახსრები (ნაშთი) შეადგენდა 943.76 ათას ლარს, როგორც 2021 წელს აუთვისებელი თანხა. საანგარიშო პერიოდის ბოლოსთვის ბიუჯეტის ანგარიშზე არსებულმა სახსრებმა (ნაშთმა) 595.74 ათასი ლარი შეადგინა. მიუხედავად იმისა, რომ 2019-2021 წლებში ფიქსირდებოდა მნიშვნელოვნად აუთვისებელი სახსრები (ნაშთი), 2022 წელსაც აღინიშნა ნაშთის სრულად აუთვისებლობის ფაქტი. რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაგეგმვის საწყის ეტაპზე ბიუჯეტის როგორც საშემოსავლო, ისე საგასავლო ნაწილის არარეალურად დაგეგმვა ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზი გახდა ბიუჯეტის ანგარიშზე წარმოქმნილი აუთვისებელი ნაშთისა, რომელმაც ბიუჯეტის საკასო შესრულების (24 953.08 ათასი ლარის) 2.4% შეადგინა. უნდა აღინიშნოს, რომ 2022 წლის ბიუჯეტში გეგმით გაიწერა ფინანსური აქტივის (ნაშთის) მნიშვნელოვანი

ნაწილი – 940.0 ათასი ლარი, თუმცა ფაქტობრივმა შესრულებამ შეადგინა 606.6 ათასი ლარი (64.5%), რის გამოც წლის ბოლოსთვის დაფიქსირდა აუთვისებელი (გაუხარჯავი) ნაშთის სახით – 595.74 ათასი ლარი.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური აღნიშნავს, რომ ბიუჯეტის საკასო შესრულების გათვალისწინებით, ბიუჯეტის ანგარიშზე ჯერ კიდევ არსებული ნაშთი – საბიუჯეტო სახსრების აუთვისებლობასა და რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაგეგმვა-შესრულებაში არსებულ ხარვეზებზე მეტყველებს.

3. რესურსების მართვა

3.1 რესპუბლიკური ბიუჯეტის ბალანსი

ბიუჯეტის ბალანსის კომპონენტების ფაქტობრივი შესრულება წარმოდგენილია ცხრილის სახით:

ბიუჯეტის ბალანსი	დაზუსტებული გეგმა	ფაქტობრივი შესრულება	გეგმის შესრულების %
შემოსავლები	24 568 643	24 559 834	99,96
- ხარჯები	24 717 398	24 301 244	98,32
საოპერაციო სალდო	-148 755	258 590	
- არაფინანსური აქტივების ცვლილება	791 245	606 613	76,67
მთლიანი სალდო	-940 000	-348 023	
- ფინანსური აქტივების ცვლილება	-940 000	-348 023	37,02
+ ვალდებულებების ცვლილება	0	0	-
ბალანსი	0	0	-
ნაშთი წლის დასაწყისში		943 762	
ნაშთი წლის ბოლოს		595 739	

3.2 რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსავლები

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2022 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსავლების შესრულების მაჩვენებლები მოცემულია ცხრილში:

(ათასი ლარი)

დასახელება		რესპუბლიკური ბიუჯეტი			
		საპროგნოზო 2022	ფაქტი 2022	+/-	%
	1	2	3	4(3-2)	5 (3/2)
სულ შემოსულობები		24 568,64	24 605,06	36,42	100%

შემოსავლები	24 568,64	24 559,83	(8,81)	100%
არაფინანსური აქტივების კლება	-	45,23	45,23	
გადასახადები	12 000,00	12 029,75	29,75	100%
საშემოსავლო გადასახადი	12 000,00	12 029,75	29,75	100%
ქონების გადასახადი	-	-	-	
გრანტები (სპეცტრანსფერი)	12 068,64	12 098,87	30,23	100%
სხვა შემოსავლები	500,00	431,22	(68,78)	86%
შემოსავლები საკუთრებიდან	500,00	420,97	(79,03)	84%
საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	-	7,97	7,97	
ჯარიმები, სანქციები და საურავები, არაკლასიფიცირებული შემოსავლები	-	2,28	2,28	
არაფინანსური აქტივების კლება	-	45,23	45,23	

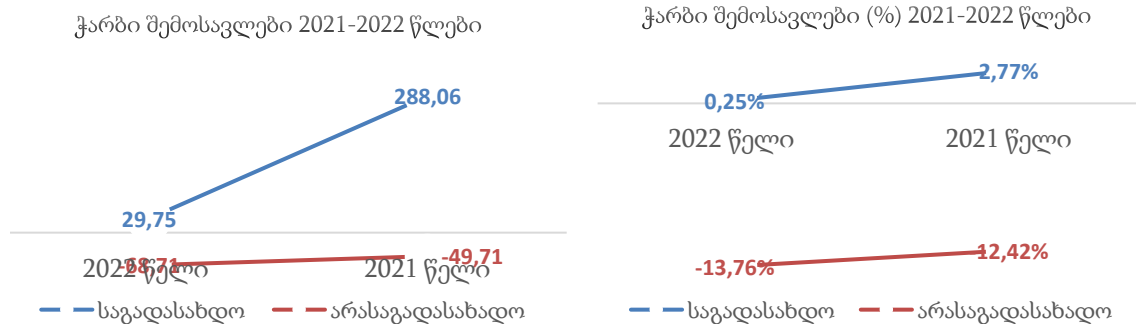
2022 წლის შემოსულობების ფაქტობრივმა შესრულებამ საპროგნოზო მაჩვენებლებს მცირედით, 36.42 ათასი ლარით გადააჭარბა და გეგმის 100% შეადგინა.

საგადასახადო შემოსავლების ძირითადი ნაწილია საშემოსავლო გადასახადი. 2022 წელს რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებით დაფიქსირდა საშემოსავლო გადასახადის უმნიშვნელო გადაჭარბება 29.75 ათასი ლარით (0.24%-ით).

შესრულების დაბალი მაჩვენებლით გამოირჩევა „სხვა შემოსავლების“ მუხლი, რომელიც გეგმასთან მიმართებით არ შესრულდა 68.78 ათასი ლარით (14%-ით), გასულ წელს „სხვა შემოსავლების“ მუხლი არ შესრულდა 49.71 ათასი ლარით (12.43%-ით). კერძოდ, ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს ანგარიშზე ფინანსური დახმარების ჩარიცხვა წინსწრების წესით (ყოველთვიურად გადმოსაცემი ტრანსფერი ერთიანად ყოველი კვარტლის დასაწყისშია ჩარიცხული ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის მიმდინარე ანგარიშზე), იძლეოდა ნაშთის სახით თანხების აკუმულაციის შესაძლებლობას, რაზეც ირიცხებოდა ბანკის პროცენტი. მიუხედავად იმისა, რომ სხვა შემოსავლების ერთადერთ წყაროს წარმოადგენდა ბანკის პროცენტი და ზემოაღნიშნული ფაქტი წინა წლებშიც ფიქსირდებოდა, რესპუბლიკური ბიუჯეტის საგეგმო პარამეტრების განსაზღვრისას მთავრობას ადეკვატური რეაგირება არ განუხორციელებია (რესპუბლიკური ბიუჯეტი რელევანტურად არ დაგეგმილა).

2022 წელს მიღებულ იქნა არაპროგნოზირებული შემოსავლები: „ჯარიმები, სანქციები და საურავები“ – 2.28 ათასი ლარი და „საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია“ – 7.97 ათასი ლარი, რაც გეგმით არ იყო გათვალისწინებული.

საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების გადაჭარბებით/ნაკლებობით შესრულების 2022 წლის მაჩვენებლების გასული, 2021 წლის მაჩვენებლებთან შედარებით დგინდება, რომ დინამიკაში რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსავლების დაგეგმვა-შესრულების კუთხით, მდგომარეობა მნიშვნელოვნად გაუმჯობესებულია, თუმცა წლების განმავლობაში დანერგილი არასათანადო პრაქტიკა ჯერ კიდევ არ იძლევა სასურველ შედეგს, ანუ ჯერ კიდევ სრულად არ ხორციელდება საბიუჯეტო შემოსავლების (სახსრების) სწორად (რეალურად) დაგეგმვა და აქედან გამომდინარე, სათანადოდ შესრულება-ათვისება.



სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, წლის განმავლობაში ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების მიუხედავად, ფაქტობრივი შესრულების გეგმური მაჩვენებლებისგან გადახრები რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაგეგმვაში/შესრულებაში არსებულ ხარვეზებზე მეტყველებს.

რეკომენდაციები

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას:

- ✓ 2022 წლისათვის ძირითადი აგრეგატების გეგმურ და ფაქტობრივ მაჩვენებლებს შორის დაფიქსირებული სხვაობების გათვალისწინებით, აუცილებელია დამატებითი ყურადღება მიექცეს, ერთი მხრივ, დაგეგმვის ეტაპზე გამოყენებული პროგნოზების საიმედოობასა და რეალისტურობას, მეორე მხრივ, წლის განმავლობაში ძირითადი მაჩვენებლების იმ ფაქტობრივ ტენდენციებს, რომლებიც ზეგავლენას ახდენს რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შესრულების პროცესზე. ასევე კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, ფაქტობრივად არსებული მოთხოვნებიდან (საჭიროებებიდან) გამომდინარე, გათვალისწინებულ იქნეს პრიორიტეტების შესაბამისად, საბიუჯეტო სახსრების თანაბარზომიერი და სამართლიანი გადანაწილება;
- ✓ რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაგეგმვისას, გასული პერიოდების შედეგების ანალიზის საფუძველზე გამოყენებული სწორი მიდგომა შექმნის საბიუჯეტო სახსრების რეალური და ოპტიმალური ხარჯვის შესაძლებლობას.

3.3 რესპუბლიკური ბიუჯეტის ხარჯები

3.3.1 მხარჯავი დაწესებულებები

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2022 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის წლიური ხარჯების დაზუსტებული გეგმა განისაზღვრა 24,717.4 ათასი ლარით (თავდაპირველი გეგმა – 24,806.59 ათასი ლარი), საკასო შესრულებამ შეადგინა 24,301.24 ათასი ლარი, რაც გეგმური მაჩვენებლის 98.3%-ია.

2022 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის გადასახდელების შესრულება

(ათასი ლარი)

დასახელება	2022 წლის გეგმა	2022 წლის ფაქტი	სხვაობა	%
გადასახდელები სულ	25 508,64	24 953,08	(555,56)	(2,18)
ხარჯები სულ	24 717,40	24 301,24	(416,16)	(1,68)
შრომის ანაზღაურება	10 573,46	10 561,86	(11,60)	(0,11)
საქონელი და მომსახურება	4 577,68	4 411,95	(165,73)	(3,62)
სუბსიდიები	5 736,71	5 659,84	(76,87)	(1,34)
გრანტები	29,96	28,99	(0,96)	
სოციალური უზრუნველყოფა	2 601,83	2 563,72	(38,11)	(1,46)
სხვა ხარჯები	1 197,77	1 074,89	(122,88)	(10,26)
არაფინანსური აქტივების ზრდა	791,25	651,84	(139,40)	(17,62)
ვალდებულებების კლება	-	-	-	-

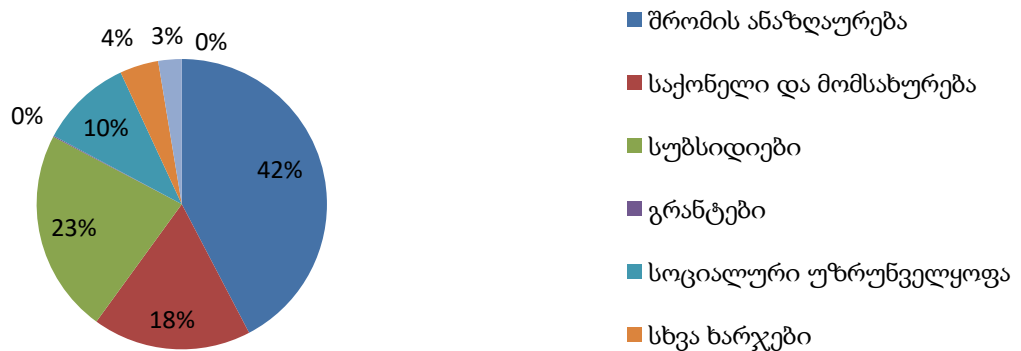
საანგარიშო პერიოდში მხარჯავი დაწესებულებებისათვის საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებსა და კოდებს შორის და დამტკიცებული ბიუჯეტის კვარტალურ განწერაში თანხების გადანაწილება განხორციელებულია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით გათვალისწინებული დასაშვები პროცენტის ფარგლებში.

რესპუბლიკური ბიუჯეტის ხარჯები ეკონომიკური კლასიფიკაციის მიხედვით 2022 წელს წარმოდგენილ იქნა შემდეგნაირად:

ხარჯები ეკონომიკური კლასიფიკაციის მუხლებით

კლასიფიკაციის მუხლები	თავდაპირველი გეგმა	დაზუსტებული გეგმა	ფაქტობრივი (საკასო) შესრულ.	(ათასი ლარი)	
				ფაქტობრივი - დაზუსტებული გეგმასთან %	ფაქტობრივი - ბიუჯეტის მთლიან ხარჯებთან %
1	2	3	4	5 (4/3)	6
შრომის ანაზღაურება	10 893,30	10 573,46	10 561,86	99,89	42,33
საქონელი და მომსახურება	4 730,18	4 577,68	4 411,95	96,38	17,68
სუბსიდიები	4 975,95	5 736,71	5 659,84	98,66	22,68
გრანტები	-	29,96	28,99	96,79	0,12
სოციალური უზრუნველყოფა	2 114,30	2 601,83	2 563,72	98,54	10,27
სხვა ხარჯები	1 315,12	1 197,77	1 074,89	89,74	4,31
არაფინანსური აქტივების ზრდა	411,15	791,25	651,84	82,38	2,61
ვალდებულებების კლება	-	-	-	-	-
სულ:	24 440,00	25 508,64	24 953,08	97,82	100,00

აფხაზეთის ა/რ-ის 2022 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის ხარჯები ეკონომიკური კლასიფიკაციის შესაბამისად



სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, ბიუჯეტის საგასავლო (ხარჯვით) ნაწილში, გეგმის ფაქტობრივი შესრულების როგორც თავდაპირველი, ისე დაზუსტებული გეგმური მაჩვენებლებისგან გადახრები (მათ შორის, ზოგიერთ მუხლში ჩამორჩენა), რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაგეგმვაში/შესრულებაში არსებულ ხარვეზებზე მეტყველებს.

ხარჯები ძირითადი ფუნქციონალური კატეგორიების მიხედვით

(ათასი ლარი)

ძირ. ფუნქციონალური კატეგორიები	თავდაპირველი გეგმა	დაზუსტებული გეგმა	ფაქტობრივი (საკასო) შესრულ	ფაქტობრივი ი - დაზუსტებულ გეგმასთან %	ფაქტობრივი - ბიუჯეტის მთლიან გადასახდელებთან %
1	2	3	4	5 (4/3)	6
საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება	16 154,95	16 048,14	15 827,16	98,62	63,43
ეკონომიკური საქმიანობა	1 530,91	1 712,09	1 669,34	97,50	6,69
ჯანმრთელობის დაცვა	1 917,60	1 919,60	1 851,63	96,46	7,42
დასვენება, კულტურა, რელიგია განათლება	3 037,82	3 910,89	3 775,32	96,53	15,13
	798,27	791,61	733,91	92,71	2,94
სოციალური დაცვა	1 000,45	1 126,31	1 095,73	97,29	4,39
სულ	24 440,00	25 508,64	24 953,09	97,82	100,00

როგორც ანალიზით გაირკვა: ჯანმრთელობის დაცვის პრიორიტეტის მიმართულებით დაგეგმვა-შესრულება რესპუბლიკური ბიუჯეტის (24,953.09 ათასი ლარი) მხოლოდ 7.42%-ია (1,851.63 ათასი ლარი). ამავდროულად, ჯანდაცვის პროგრამების⁹ განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება (კერძოდ, აფხაზეთის ა/რ-ის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს აპარატის შენახვის ხარჯები) შეადგენს 824.28 ათას ლარს, ანუ ჯანდაცვის მთლიანი ხარჯების (2,675.91 ათასი ლარი) 30.8%-ს, ხოლო უშუალოდ ჯანდაცვის ძირითად პროგრამებზე იხარჯება 1,558.25 ათასი ლარი, ანუ სამინისტროს აპარატის შენახვის ხარჯები ჯანდაცვის ძირითადი პროგრამების ხარჯების 52.9%-ია.

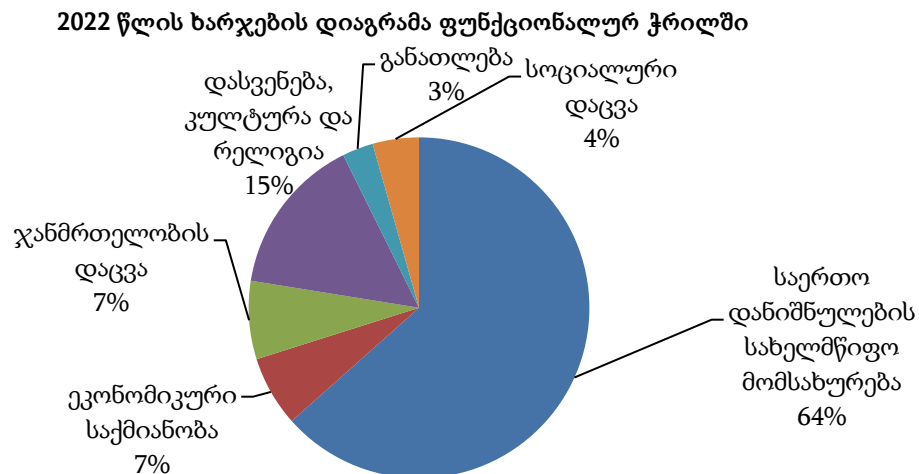
აფხაზეთის ა/რ-ის განათლებისა და კულტურის სამინისტროში უშუალოდ პროგრამების საკასო ხარჯი (733.91 ათასი ლარი) რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 2.94%-ია. აღნიშნული პროგრამების განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება (კერძოდ, აფხაზეთის ა/რ-ის განათლებისა და კულტურის სამინისტროს აპარატის შენახვის ხარჯები) შეადგენს 1,236.75 ათას ლარს, ანუ პროგრამების ხარჯებზე თითქმის 69%-ით მეტს.

აფხაზეთის ა/რ-ის იძულებით გადაადგილებულ პირთა სამინისტროში უშუალოდ პროგრამების საკასო ხარჯი (1,282.87 ათასი ლარი) რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 5.1%-ია. აღნიშნული პროგრამების განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება (კერძოდ, აფხაზეთის ა/რ-ის იძულებით გადაადგილებულ პირთა სამინისტროს შენახვის ხარჯები) შეადგენს 3,231.5 ათას ლარს, ანუ პროგრამების ხარჯებზე 2.5-ჯერ მეტს.

⁹ ა(ა)იპ - აფხაზეთის სამედიცინო დაწესებულებებთან კოორდინაციის სააგენტოს ჩათვლით.

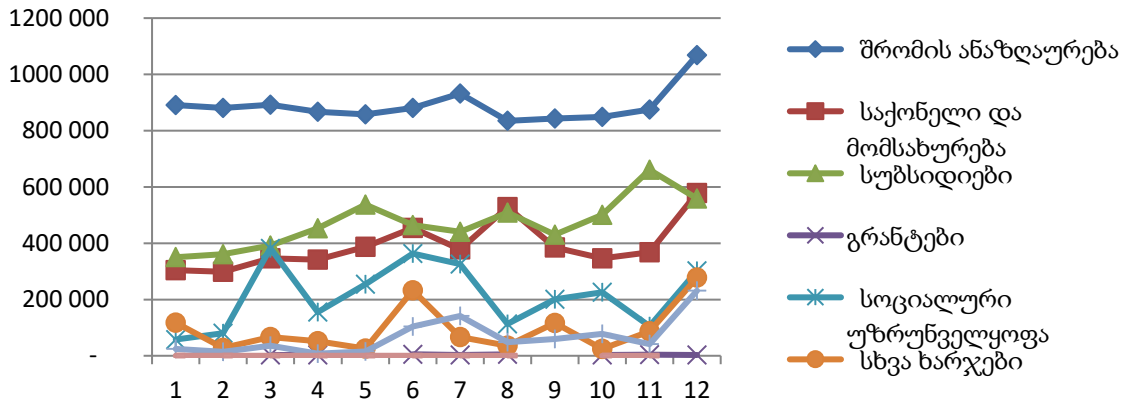
აფხაზეთის ა/რ-ის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროში, კერძოდ, ამ სამინისტროს კონტროლს დაქვემდებარებულ სსიპ – ეკონომიკური პროგრამების სააგენტოში ეკონომიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებული პროგრამების საკასო ხარჯი (490.1 ათასი ლარი) რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 2%-ია, ხოლო აღნიშნული პროგრამების განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება (კერძოდ, სსიპ – პროგრამებისა და სერვისების სააგენტოს შენახვის ხარჯები) შეადგენს 719.82 ათას ლარს, ანუ პროგრამების ხარჯებზე თითქმის 47%-ით მეტს.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, არამიზანშეწონილია, როდესაც რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროგრამების ადმინისტრირებასა და მართვაზე გაწეული ხარჯები მნიშვნელოვნად აღემატება აღნიშნული პროგრამების ასიგნებების ოდენობას.



ამრიგად, ფუნქციონალურ ჭრილში ბიუჯეტის საგასავლო (ხარჯვით) ნაწილში საბიუჯეტო სახსრების არათანაბარობიერი (მკვეთრი განსხვავებებით) დაგეგმვა-ხარჯვა, რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაგეგმვა-შესრულებაში არსებულ ნაკლოვანებებზე მეტყველებს და მიუთითებს მართვის/ადმინისტრირების არაეფექტიანობაზე.

ხარჯების ცალკეული კომპონენტის ყოველთვიური დინამიკა



ხარჯების ცალკეული კომპონენტის ყოველთვიური დინამიკა ცხადყოფს, რომ 2022 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის „ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლით გადასახდელების შესრულების ზრდის ტემპი წლის ბოლოს, წინა წელთან შედარებით, გარკვეული მიმართულებით¹⁰ მნიშვნელოვნად იმატებს. ჯამში, ზრდა ძირითადად უკავშირდება საქონლისა და მომსახურების, შრომის ანაზღაურების, სუბსიდიებისა და სხვა ხარჯების კომპონენტებს. ასე მაგალითად, 11 თვის განმავლობაში **შრომის ანაზღაურების** ხარჯებმა შეადგინა 9,601.88 ათასი ლარი (მთელი წლიური ხარჯის – 10,670.22 ათასი ლარის 89.98%), წლის ბოლოს კი (დეკემბერში) ხარჯებმა შეადგინა 1,068.34 ათასი ლარი (მთელი წლიური ხარჯის – 10,670.22 ათასი ლარის 10.01%), ანუ საშუალო თვიურ მაჩვენებელზე (8.3%-ზე) 1.71%-ით მეტი. ანალოგიურად, 11 თვის განმავლობაში **საქონელი და მომსახურების** ხარჯებმა 4,136.7 ათასი ლარი (მთელი წლიური ხარჯის – 4,715.09 ათასი ლარის 87.7%), წლის ბოლოს კი (დეკემბერში) ხარჯებმა შეადგინა – 578.39 ათასი ლარი (მთელი წლიური ხარჯის – 4,715.09 ათასი ლარის 12.3%), ანუ საშუალო თვიურ მაჩვენებელზე (8.3%-ზე) 4%-ით მეტი. **სხვა ხარჯებმა** 11 თვის განმავლობაში შეადგინა 850.53 ათასი ლარი (მთელი წლიური ხარჯის – 1,128.08 ათასი ლარის 75.4%), წლის ბოლოს კი (დეკემბერში) ხარჯებმა შეადგინა – 277.55 ათასი ლარი (მთელი წლიური ხარჯის – 1,128.08 ათასი ლარის 24.6%), ანუ საშუალო თვიურ მაჩვენებელზე (8.3%-ზე) 16%-ით მეტი. **არაფინანსური აქტივების ზრდაზე** გაწეულმა ხარჯებმა 11 თვის განმავლობაში შეადგინა – 569.56 ათასი ლარი (მთელი წლიური ხარჯის – 800.78 ათასი ლარის 71.1%), წლის ბოლოს კი (დეკემბერში) ხარჯებმა შეადგინა – 231.21 ათასი ლარი (მთელი წლიური ხარჯის – 800.78 ათასი ლარის 28.9%), ანუ საშუალო თვიურ მაჩვენებელზე (8.3%-ზე) 20.6%-ით მეტი.

მსგავსი ფაქტები შეინიშნებოდა წინა წელსაც და ამ მხრივ გაცემულ იქნა სას-ის შესაბამისი რეკომენდაცია.

¹⁰ სხვა ხარჯების ზრდა $(269\,202 / 230\,070 \times 100 - 100) = 117\%$.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, მიუხედავად იმისა, რომ წინა წელთან შედარებით ზოგიერთი მიმართულებით მაჩვენებლები მცირედით გაუმჯობესებულია, ჯერ კიდევ არსებული არასწორი პრაქტიკა ხელს არ უწყობს საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურად და ეფექტიანად ხარჯვას. **ცალკეულ შემთხვევაში, ფისკალური წლის ბოლოს ბიუჯეტის გადასახდელების ზრდა შეიძლება დაკავშირებული იყოს ობიექტურ გარემოებებთან, თუმცა ზემოაღნიშნული ზრდა საჯარო ფინანსების მართვაში არსებულ სისტემურ ხარვეზებზე მიუთითებს.** იმის გათვალისწინებით, რომ რიგ შემთხვევებში წლის ბოლოსთვის დარჩენილი საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბური ხარჯვა ქმნის რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს, მიზანშეწონილია ეტაპობრივად შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს მხარჯავი უწყებების მიერ ეფექტიანი და ეკონომიური ხარჯვისათვის ქმედითი სტიმულების შექმნას.

ასევე აღსანიშნავია მხარჯავი დაწესებულებების ჭრილში სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვასა და შესრულებასთან დაკავშირებით არსებული ხარვეზებიც.

უპირველეს ყოვლისა, საყურადღებოა სხვადასხვა ტიპის პროგრამის დაფინანსების მართვასთან და აღნიშნული მიმართულებით სახელმწიფო სახსრების განკარგვის კონტროლის მექანიზმებთან დაკავშირებული საკითხები.

ანალიზი ცხადყოფს, რომ მიუხედავად განხორციელებული რიგი ღონისძიებებისა, პროგრამების მონაცემთა ბაზები ჯერ კიდევ შორსაა სისრულისაგან, რის გამოც სათანადოდ ვერ ხერხდება საჯარო სერვისებით მოსარგებლე ბენეფიციარების ზუსტი რაოდენობის განსაზღვრა. აღნიშნულიდან გამომდინარე ჯერ კიდევ არ არსებობს პროგრამების დაგეგმვის (შედგენის) საიმედო ინფორმაციული საფუძველი. შედეგად, წლის განმავლობაში რიგი პროგრამების შესრულება არათანაბარზომიერად ხორციელდება. კერძოდ, შესრულების დაბალი მაჩვენებლებით გამოირჩევა:

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის განათლებისა და კულტურის სამინისტროს პროგრამები (ქვეპროგრამები): 06 27 03 – „სპორტულ და ახალგაზრდულ საქმეთა ხელშეწყობა“ (შესრულება – 76.0%), 06 27 03 07 – „სპორტული ინფრასტრუქტურის ხელშეწყობა“ (შესრულება – 33.0%).

აფხაზეთის ა/რ-ის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს პროგრამები (ქვეპროგრამები): 05 08 03 – „ოკუპირებული აფხაზეთის ტერიტორიაზე მუდმივად მცხოვრები მოქალაქეობის არმქონე პირთა სკონსულტაციო-სადიაგნოსტიკო მომსახურების ანაზღაურება“ გეგმით – 110.0 ათასი ლარი, შესრულება – 95.47 ათასი ლარი (86.8%).

აფხაზეთის ა/რ-ის იძულებით გადაადგილებულ პირთა სამინისტროს პროგრამები (ქვეპროგრამები): 11 04 03 – „დევნილთა განსახლების ობიექტებში სარემონტო აღდგენითი სამუშაოების ჩატარების უზრუნველყოფა“ (შესრულება – 84.5%); 11 13 06 – „დევნილთა მომსახურების ცენტრები“ (შესრულება – 85.9%); 11 13 04 – „იძულებით გადაადგილებულ პირთა იურიდიული მხარდაჭერა“ (შესრულება – 89.7%).

იუსტიციისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის საკითხებში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრის აპარატის პროგრამები (ქვეპროგრამები): 19 02 01 – „სამშვიდობო რესურსი ქართულ-აფხაზური ურთიერთობების მხარდაჭერა“ (შესრულება – 86.1%); 19 02 03 – „მშვიდობის ლაბორატორია“ (შესრულება – 77.8%).

ორგანიზაციული კოდების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობებზე (რაც 15%-ს აღემატება) მთავრობის ანგარიშში წარმოდგენილი განმარტებები უმეტესად არარელევანტურია და მოკლებულია სათანადო არგუმენტაციას.

მაგალითად:

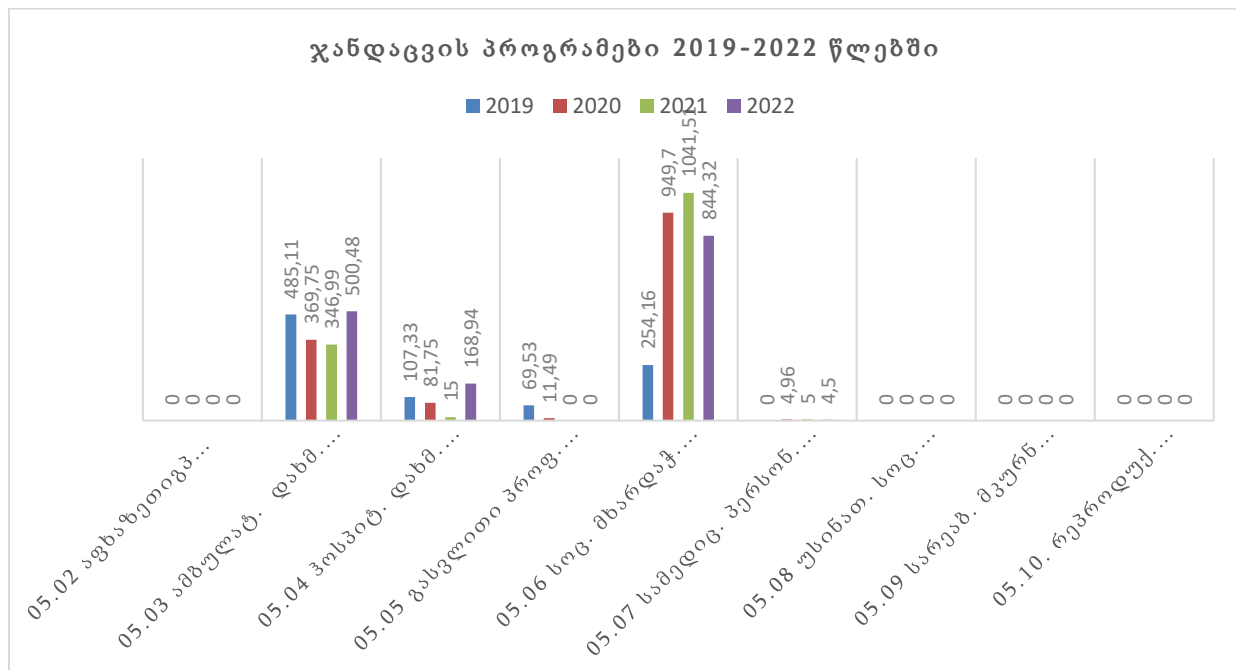
06 27 03 „სპორტულ და ახალგაზრდულ საქმეთა ღონისძიებების ხელშეწყობა“, 06 27 03 07 „სპორტული ინფრასტრუქტურის განვითარების ხელშეწყობა“ – გეგმა განისაზღვრა 178.99 ათასი ლარის ოდენობით, ხოლო საკასო შესრულებამ შეადგინა 59.15 ათასი ლარი, რაც გეგმის მხოლოდ 33.0%-ია. პროგრამის ასიგნებების შეუსრულებლობის შესახებ სსიპ – კულტურის, სპორტის და ახალგაზრდულ საქმეთა სააგენტოს განზრახული ჰქონდა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი ინფრასტრუქტურული სპორტული კომპლექსის აშენება, რისთვისაც მხოლოდ აზომვითი სამუშაოებისა და პროექტის გეგმის მომზადების მიზნით საჭირო იყო 320.00 ათასი ლარი, თუმცა სულ ამ პროგრამით 2022 წლის ბიუჯეტში გაითვალისწინეს მხოლოდ 178,99 ათასი ლარი, საიდანაც აუთვისებული დარჩა 119,84 ათასი ლარი. ზემოაღნიშნული მიუთითებს „სპორტული ინფრასტრუქტურის განვითარების ხელშეწყობის პროგრამის“ დაგეგმვის ხარვეზებზე, რის გამოც ვერც პროგრამის მნიშვნელოვანი კომპონენტი სრულდება და ამავდროულად არასაკმარისად გამოყოფილი სახსრებიც აუთვისებული რჩება.

11 04 03 „დევენილთა განსახლების ობიექტებში სარემონტო-აღდგენითი სამუშაოების ჩატარების უზრუნველყოფა“ – გეგმა განისაზღვრა 175.02 ათასი ლარის ოდენობით, ხოლო საკასო შესრულებამ შეადგინა 147.87 ათასი ლარი, რაც გეგმის მხოლოდ 84.5%-ია. წარმოდგენილი განმარტებით, ნათლად დასტურდება პროგრამის მართვის პროცესში არსებული ხარვეზები, რაც კიდევ ერთხელ მიუთითებს დამკვეთის მხრიდან არაეფექტიანად გაწეულ აქტივობებზე და საბოლოო ჯამში – პროგრამის შესრულების დაბალ მაჩვენებელზე.

19 02 03 „მშვიდობის ლაბორატორია“ – გეგმა განისაზღვრა 100.0 ათასი ლარის ოდენობით, ხოლო საკასო შესრულებამ შეადგინა 77.79 ათასი ლარი, რაც გეგმის მხოლოდ 77.8%-ია. შეუსრულებლობის მიზეზად განმარტებაში წარმოდგენილია 2022 წლის პირველ კვარტალში ჯერ კიდევ არსებული რთული ეპიდემიოლოგიური ვითარება (კოვიდპანდემია), თუმცა გამომდინარე იქიდან, რომ პროგრამის დაგეგმვისას იმთავითვე ცნობილი იყო ეპიდემიოლოგიური ვითარების შესახებ, სათანადოდ უნდა განხორციელებულიყო რისკების გადაზღვევა. ამავდროულად, გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ეპიდემიოლოგიური ვითარება მნიშვნელოვნად გამოსწორდა 2022 წლის მეორე ნახევრიდან და შესაბამისად, წარმოდგენილი არგუმენტი პროგრამის შეუსრულებლობის მიზეზად ვერ ჩაითვლება.

რესპუბლიკური ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების დაგეგმვა-შესრულების ანალიზი დინამიკაში (2019-2022 წლები) ცხადყოფს, რომ ჯანდაცვის ძირითად პროგრამებზე გაწეული ხარჯები (1,558.25 ათასი ლარი)¹¹ მთლიანი რესპუბლიკური ბიუჯეტის (24,953.09 ათასი ლარი) მხოლოდ 6.2%-ს შეადგენს, რაც დაბალი მაჩვენებელია. გარდა აღნიშნულისა, მიუხედავად იმისა, რომ 2022 წელს ჯანდაცვის ძირითადი პროგრამების განსახორციელებლად დაგეგმილი (გახარჯული) თანხები (1,558.25 ათასი ლარი) 2021 წლის მაჩვენებლებთან შედარებით (1,408.39 ათასი ლარი) გაიზარდა 149.86 ათასი ლარით (10.6%-ით), ძირითადი პროგრამების რაოდენობა იგივე დარჩა და მთლიან ბიუჯეტში ჯანდაცვის პროგრამების ხვედრითი წილი გასულ, 2021 წელთან შედარებით (6.4%) კიდევ უფრო შემცირდა. საგულისხმოა, რომ არ არსებობს ჯანდაცვის პროგრამებით გათვალისწინებული სერვისებით მოსარგებლეთა მონაცემთა სრულყოფილი ბაზები (ბენეფიციარები, მათი რაოდენობა და სხვ.), რომელთა საფუძველზეც უნდა ხდებოდეს აღნიშნული პროგრამების საბიუჯეტო პარამეტრების დაგეგმვა.

(ათასი ლარი)



სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს ჯანდაცვისა და განათლების პროგრამების მართვაზე, რაც გულისხმობს

¹¹ ჯანდაცვის სამინისტროს შენახვის ხარჯებისა და ა(ა)იპ - აფხაზეთის სამედიცინო დაწესებულებებთან კოორდინაციის სააგენტოს ხარჯების გარდა.

შესაბამისი მონაცემთა ბაზის სრულყოფას და საბიუჯეტო წლის განმავლობაში სახსრების თანაბარზომიერ განკარგვაზე კონტროლის გაუმჯობესებას.

ხელშეკრულებით (შტატგარეშე) მოსამსახურეების დასაქმება

საბიუჯეტო კანონის მიხედვით, ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფ მხარჯავ დაწესებულებებს უფლება აქვთ წლის განმავლობაში „საქონელი და მომსახურების“ მუხლით განსაზღვრული ასიგნებებიდან გასწიონ ხელშეკრულებით დასაქმებულ მომუშავეთა (შტატგარეშე მომუშავეთა) დაქირავების ხარჯები. აგრეგატულ დონეზე, 2022 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის ხელშეკრულებით დასაქმებულ მომუშავეთა ჯამური ანაზღაურება შეადგენს **2,086.18 ათას ლარს** (2014 წელს – 902.60 ათასი ლარი, 2015 წელს – 1,004.46 ათასი ლარი, 2016 წელს – 961.98 ათასი ლარი, 2017 წელს – 1,235.67 ათასი ლარი, 2018 წელს – 1,120.58 ათასი ლარი, 2019 წელს – 1,429.91 ათასი ლარი, 2020 წელს – 1,560.32 ათასი ლარი, 2021 წელს – 1,779.43 ათასი ლარი), ანუ „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაწეული ხარჯების (10,561.86 ათასი ლარის) **19.8%-ს**, რაც 0.5%-ით აღემატება გასული, 2021 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს – 19.3%-ს. კანონმდებლობის თანახმად,¹² ხელშეკრულებით დასაქმებული მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშნული ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით უნდა იყოს მიღებული სამსახურში არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად. ფაქტობრივად კი, მხარჯავ დაწესებულებებში მუშაკები აყვანილნი იყვნენ მთელი წლის განმავლობაში მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად. ამასთანავე, უმეტეს შემთხვევაში არ იყო წარმოდგენილი შესაბამისი სამუშაო აღწერილობები და არ იყო სათანადოდ უზრუნველყოფილი მომუშავეთა დატვირთვა (დასაქმება). ასე, რომ ხშირად მხარჯავი დაწესებულებებისათვის აუცილებელი არ იყო ხელშეკრულებით დასაქმებული მოსამსახურეების სამსახურში აყვანა და შესაბამისად, მათზე ანაზღაურების სახით თანხების გადახდა. ამ საკითხის მნიშვნელობა ასევე გამოიხატა მომუშავეთა ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯების მოცულობითაც. კერძოდ, ხელშეკრულებით მომუშავეთა ანაზღაურების საკასო ხარჯები (2,086.18 ათასი ლარი) 2022 წელს რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან გაწეული „საქონელი და მომსახურების“ მუხლით გათვალისწინებული ხარჯების (4,411.95 ათასი ლარი) **47.3%-ს შეადგენს**, რაც წინა, 2021 წლის მაჩვენებელზე (48.7%) – **1.4%-ით და 2020 წლის მაჩვენებელზე (51.1%) – 2.4%-ით ნაკლებია**, თუმცა 2019 წლის მაჩვენებელს (45.69%) – **1.6%-ით, 2018 წლის მაჩვენებელს (37.9%) – 9.4%-ით, 2016 წლის მაჩვენებელს (43.76%) – 3.5%-ით, 2015 წლის მაჩვენებელს (42.05 %) – 5.3%-ით და 2014 წლის მაჩვენებელს (37.33 %-ს) – 10%-ით აღემატება**, ხოლო 2017 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (51.49 %-ს) – **4.2%-ით ჩამორჩება**.

იმის გათვალისწინებით, რომ მთავრობის მიერ 2022 წელსაც დაფიქსირდა რამდენიმე მხარჯავი ერთეულის რეორგანიზაცია, რაც უპირველეს ყოვლისა, ოპტიმიზაციის ჯანსაღ პროცესს უნდა გულისხმობდეს, შრომითი ხელშეკრულებით პირთა დასაქმებაზე დაქირავების ხარჯების მკვეთრი ზრდა, მით უმეტეს იმ პირობებში, როდესაც გაწეული ხარჯების აუცილებლობა საკმარისად (შესაბამისად) ვერ დასტურდება, ვერ იქნება

¹² „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტი.

მიჩნეული საბიუჯეტო სახრების ეფექტიან ხარჯვად და რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების პროცესში საჭიროებს სათანადო ყურადღების გამახვილებას.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირები

საჯარო სამართლის იურიდიული პირების საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის, ასევე საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი მართვის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია საანგარიშგებო პერიოდში სსიპ-ების მიერ განხორციელებული ფინანსური ოპერაციები ზუსტად და სრული მოცულობით აღირიცხოს რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში. აღნიშნული გარემოება მნიშვნელოვანია საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანად განკარგვისთვის და იმის დასადგენად, რამდენად საკმარისია სსიპ-ების საკუთარი შემოსავლები მათივე საქმიანობის დასაფინანსებლად.

მაგალითად, აფხაზეთის ა/რ-ის განათლებისა და კულტურის სამინისტროს (მხარჯავი დაწესებულება რესპუბლიკური ბიუჯეტის ორგანიზაციული ჭრილის პროგრამული კოდი: 06 00) 2022 წლის ბიუჯეტის პროექტის წარდგენის, მისი ფორმირების, დამტკიცებული ბიუჯეტის დაზუსტების, კვარტალური და ხარჯების მუხლების ჭრილში ბიუჯეტის განწერის, აგრეთვე წლის განმავლობაში ბიუჯეტში შეტანილი ცვლილებების პროცესი ხორციელდებოდა მხოლოდ აფხაზეთის ა/რ-ის განათლებისა და კულტურის სამინისტროს აპარატის (პროგრამული კოდი: 06 01) და მის განკარგვაში არსებულ პროგრამებსა და ქვეპროგრამებზე. სამინისტროს კონტროლის დაქვემდებარებაში მყოფი ორგანიზაციები – სსიპ-ები, მიუხედავად იმისა, რომ საბიუჯეტო ორგანიზაციებია, ინდივიდუალურად ახორციელებდნენ ზემოაღნიშნულ პროცესებს თავიანთი განმკარგავი საბიუჯეტო პროგრამების ჭრილში.

შესაბამისად, სამინისტროს კონტროლის სფეროში ფაქტობრივად არ იყო მოქცეული კონტროლირებადი ერთეულების ბიუჯეტის ფორმირების, დამტკიცების, განწერის, წლის განმავლობაში განხორციელებული ცვლილებების, საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის პროცესები, რითაც არ სრულდებოდა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული მოთხოვნები.¹³

საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებთან დაკავშირებით საბიუჯეტო სახსრების დაგეგმვა-შესრულებაში არსებულ ხარვეზებზე მიაჩნებათ, რომ ის ფაქტი, რომ ორგანიზაციების სუბსიდირების წესით დაფინანსების პრაქტიკის სრულყოფის აუცილებლობის მიუხედავად, ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციებიდან საწარმო-საფინანსო გეგმების მიღება-შესრულების საკითხის გათვალისწინებით, დაფინანსებული თანხები (სუბსიდიები) უმეტესად მიიმართება შრომის ანაზღაურებაზე და არა, მატერიალური ბაზის ისეთი კომპონენტების (არაფინანსური აქტივების,

¹³ აფხაზეთის ა/რ-ის განათლებისა და კულტურის სამინისტროს დებულების პირველი მუხლის მე-5 პუნქტის და მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის მოთხოვნები.

მარაგების და სხვ.) გაუმჯობესებაზე, რომელთაც მეტწილად უნდა უზრუნველყონ სსიპ-ების საქმიანობის ეფექტიანობა.

მნიშვნელოვანია სსიპ-ების ასიგნებებისა და საკუთარი შემოსავლების დინამიკა წლების მიხედვით, რომლითაც დგინდება სსიპ-ების მიერ მცირე ოდენობით საკუთარი შემოსავლების მობილიზება და აღნიშნული შემოსავლების მეტად არასახარბიელო პროცენტული შეფარდება რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან სსიპ-ების დაფინანსებისათვის გამოყოფილ თანხებთან მიმართებით. კერძოდ, უმეტეს შემთხვევაში სსიპ-ებს საერთოდ არ გააჩნიათ საკუთარი შემოსავლები ან მათი შემოსავლები იმდენად მცირეა, რომ მათ შენახვაზე ბიუჯეტიდან გამოყოფილ ასიგნებებთან მიმართებით შეფარდება მერყეობს 1%-დან 10%-მდე, ხოლო ერთეულ შემთხვევაში – 19%-20%-ია:

(ათასი ლარი)

სსიპ-ები	2022 წელი			2020 წელი			2021 წელი		
	რესპ. ბიუჯ. ასიგნებები	საკუთ. შემოს. ავლები	საკუთ. შემოს. წილი ბიუჯ. ასიგნებებთან მიმართებით (%)	რესპ. ბიუჯ. ასიგნებები	საკუთ. შემოსავლები	საკუთ. შემოს. წილი ბიუჯ. ასიგნებებთან მიმართებით (%)	რესპ. ბიუჯ. ასიგნებები	საკუთ. შემოსავლები	საკუთ. შემოს. წილი ბიუჯ. ასიგნებებთან მიმართებით (%)
სსიპ - სოხუმის კ. გამსახურდიას სახ. სახელმწიფო დრამატული თეატრი	635.98	50.08	7.99%	435.5	51.2	11.8	438,4	13.7	3.1
სსიპ - სოხუმის მოზარდ მაყურებელთა პროფესიული სახელმწიფო თეატრი „თეთრი ტალღა“	360.81	69.08	19.1%	333.3	60.0	18.0	333.9	25.6	7.7

სსიპ - აფხაზეთ. სიმღერისა და ცეკვის სახ. ანსამბლი „აფხაზეთი “	583.46	102.81	17.6%	333.3	60.0	18.0	531.5	31.0	5.8
ა(ა)იპ - აფხაზეთ. სიმღერის სახ. ანსამბლი „შაენაბადა“	90.0	3.9	4.3	-	-	-	19.99	49.98	
სსიპ - გურამ ყურაშვილ ის სახელობის აფხაზეთის სახელმწიფ ო საგუნდო კაპელა	336.99	44.99	13.4%	267.9	24.3	9.1	288.0	28.6	9.9
სსიპ - აფხაზეთის კულტური ს, სპორტის და ახალგაზრდუ ლ საქმეთა სააგენტო ¹⁴	498.5	3.8	0.8%	486.4	0.4	0.08	497.1	1.3	0.3
სსიპ - აფხაზეთი დან იძულებით გადაადგი ლებულ პირთა სტაჟირები ს, კვალიფიკა ციის ამაღლების	0.00	422.35	-	285.3	285.3	-	-	207.7	

¹⁴ შეიქმნა (სსიპ - აფხაზეთის მოზარდ-ახალგაზრდობის შემოქმედებითი ცენტრის, ა(ა)იპ - აფხაზეთის ლიტერატურისა და ხელოვნების შემოქმედებითი კავშირის, სსიპ - აფხაზეთის საგამომცემლო ცენტრის გაერთიანების შედეგად) და ფუნქციონირებს 2018 წლის 1 იანვრიდან.

ა და დასაქმების ცენტრი სსიპ - პროგრამებ ის და	719.82	66.0	9.1%	489.0	4.2	0.9	636.9	57.7	9
სერვისების სააგენტო სსიპ - აფხაზეთის ა/რ-ის სავაჭრო- სამრეწველ ო	158.71	31.2	19.7	132.2	39.1	29.5	168.4	65.5	38.9
პალატა ა(ა)იპ - საერთაშორ ისო	235.98								
ინიციატივ ა				276.97	64.5	23.3	247.8	14.5	23.3
განვითარე ბისა და თანადგომი სათვის სსიპ - აფხაზეთი დან იძულებით გადაადგი ლებულ პირთა - დევენილთა მომსახურე ბის სააგენტო		-	-						
	323.12	4.99	1.5	-	-	-	291.7	25.6	8.8

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია დამატებითი ყურადღება მიექცეს საჯარო სამართლის იურიდიული პირების სახსრების მართვას, როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის, ისე შესრულების ეტაპებზე, ასევე სსიპ-ების საკუთარი შემოსავლების ზრდას და ფინანსური მონაცემების შესახებ ანგარიშგების სრულყოფას.

„აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2022 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აფხაზეთის კანონის გათვალისწინებით, საანგარიშო პერიოდში, ისევე როგორც წინა წლებში, ბიუჯეტიდან სუბსიდირების წესით დაფინანსებულია საკუთარი შემოსავლების მქონე რიგი საჯარო სამართლის იურიდიული პირები:

(ათასი ლარი)

დასახელება	შესრულება 2021	გეგმა 2022	შესრულება 2022	%
1	2	3	4	5 (4/3 X 100)
სსიპ - კ. გამსახურდიას სახ. სახელმწიფო დრამატული თეატრი	438.4	640.7	635.9	99.9
სსიპ - მოზარდ მაყურებელთა თეატრი „თეთრი ტალღა“	333.9	360.8	360.8	100
სსიპ - აფხაზეთის სიმღერისა და ცეკვის სახელმწიფო აკადემიური ანსამბლი „აფხაზეთი“	531.5	583.7	583.5	100
ა(ა)იპ - სულიერებისა და კულტურის ცენტრი	8.79	250.1	250.2	98.0
სსიპ - გურამ ყურაშვილის სახელობის აფხაზეთის სახელმწიფო საგუნდო კაპელა	288	338.4	336.9	99.6
სსიპ - კულტურის, სპორტის და ახალგაზრდულ საქმეთა სააგენტო	639	1169.5	1046.9	89.5
ა(ა)იპ - აფხაზეთის სიმღერის სახელმწიფო ანსამბლი „შაფნაბადა“	20	90	90	100
ა(ა)იპ - „საერთაშორისო ინიციატივა განვითარებისა და თანადგომისათვის“	247.8	303.6	291.9	96.2
ჯამი:	2,507.39	3,736.8	3,596.1	96.2

ამასთანავე, გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ სსიპ-ების მწირი საკუთარი შემოსავლები, რა თქმა უნდა, არასაკმარისია მათი საქმიანობის სრულად დასაფინანსებლად.

დაფიქსირდა შემთხვევები, როდესაც 2022 წელს, გასული წლის შესაბამის პერიოდთან შედარებით, სსიპ-ებს მნიშვნელოვნად ჰქონდათ გაზრდილი (სათანადო კრიტერიუმების წარმოდგენის გარეშე) გეგმური დაფინანსების მოცულობა:

(ათასი ლარი)

დასახელება	დაფინანსების გეგმური მოცულობა 2021 წელი	დაფინანსების გეგმური მოცულობა 2022 წელი	ზრდა/კლება
სსიპ - გურამ ყურაშვილის სახელობის აფხაზეთის სახელმწიფო საგუნდო კაპელა	288.2	338.4	50.2 (17%)
სსიპ - კულტურის, სპორტის და ახალგაზრდულ საქმეთა სააგენტო	646.9	1169.5	522.6 (81%)
სსიპ - კ. გამსახურდიას სახ. სახელმწიფო დრამატული თეატრი	438.4	640.7	202.3 (46%)
ჯამი	1,373.5	2,148.6	775.1 (34%)

სახელმწიფო შესყიდვების მართვა

- ✓ სხვადასხვა სახის ხარვეზი ვლინდება მხარჯავი დაწესებულებების მიერ სახელმწიფო შესყიდვების მართვის კუთხითაც. რიგ შემთხვევაში სრულყოფილად არაა წარმოდგენილი (შევსებული) შესყიდვებთან დაკავშირებით შედგენილი დოკუმენტები; ასევე ცალკეულ შემთხვევაში განხორციელებულ შესყიდვებში პრეტენდენტთა მიერ დაფიქსირებულია საბოლოო ფასები, რომლებიც მნიშვნელოვნად (20%-ზე მეტით) დაბალია მხარჯავი დაწესებულებების მიერ განსაზღვრული შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებაზე, რაც მიუთითებს სახელმწიფო შესყიდვების არაშესაბამის დაგეგმვაზე. კერძოდ, შესყიდვების განხორციელებამდე საჭირო ხარისხის შესყიდვის ობიექტების საბაზრო ღირებულების დადგენისა და სავარაუდო ღირებულების ადეკვატურად განსაზღვრის მიზნით, ნაკლები ყურადღება ეთმობა ბაზრის კვლევასა და ანალიზს. გარდა ამისა, არასათანადო დაგეგმვისა და შესაბამისი პროცედურების სრულყოფილად მოუმზადებლობის გამო, შესყიდვები უმეტესად წლის ბოლოს ხორციელდება;
- ✓ შესყიდვები ძირითადად ხორციელდება გამარტივებული წესით (მხოლოდ ერთ პირთან მოლაპარაკების გზით).¹⁵ მიუხედავად იმისა, რომ ამ შემთხვევებში მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები (მონეტარული ზღვრები) დაცულია, ალტერნატიული წინადადებების განხილვის გარეშე შესყიდვების განხორციელება, ზრდის საბიუჯეტო სახსრების არეკონომიური ხარჯვის რისკებს.

რეკომენდაციები

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- ✓ ყურადღება გამახვილდეს ბიუჯეტით დამტკიცებული შემოსულობებისა და გადასახდელების გეგმური მაჩვენებლების შესრულებაზე. ამასთანავე, იმის გათვალისწინებით, რომ წლის ბოლოსთვის დარჩენილი საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბური ხარჯვა ქმნის რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს, მიზანშეწონილია ეტაპობრივად შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს მხარჯავი უწყებების მიერ ეფექტიანი და ეკონომიური ხარჯვისათვის ქმედითი სტიმულების შექმნას. ასევე მიზანშეწონილია, მხარჯავი დაწესებულებებისა და მაკოორდინირებელი უწყების მხრიდან ყურადღება გამახვილდეს დაბალი ათვისების ტენდენციის მქონე პროგრამებზე;
- ✓ ხელშეკრულებით მოსამსახურეების დასაქმება განხორციელდეს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნათა სრული დაცვით, მხოლოდ აუცილებლობის შემთხვევაში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების საჭიროებიდან გამომდინარე,

¹⁵ სხვა რაიმე წინადადებები არც განიხილება.

არგუმენტირებული დასაბუთებების საფუძველზე და შესრულებული კონკრეტული სამუშაოს (გაწეული მომსახურების) იდენტიფიცირებით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად ხარჯვას;

- ✓ სსიპ-ებიდან მიღებული საკუთარი შემოსავლების შესახებ ინფორმაციის გათვალისწინებით, ადეკვატურად უნდა განისაზღვროს რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან სსიპ-ების წლიური დაფინანსების თანხის ოდენობა. მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა დაეთმოს სსიპ-ებისა და შპს-ების საქმიანობას საბოლოო შედეგების მიხედვით (ბიუჯეტიდან გამოყოფილ სახსრებთან მიმართებით), რათა მათ მიერ გაწეული საქმიანობის ეფექტიანობასთან დაკავშირებით სწორი (შესაბამისი) დასკვნები იქნეს გამოტანილი;
- ✓ შესყიდვის დაგეგმვისას განხორციელდეს ბაზრის სათანადო წინასწარი კვლევა/შესწავლა შესყიდვის ობიექტის მოცულობისა და თავისებურებებიდან გამომდინარე. შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულება დაეფუძნოს ბაზრის შესწავლის შედეგად მიღებულ მონაცემებს და წარსულ გამოცდილებას, ხოლო ბაზრის შესწავლის შედეგები აისახოს შესაბამის დოკუმენტში, სადაც დასაბუთებული იქნება მიღებული გადაწყვეტილება.

3.3.2 მთავრობის სარეზერვო ფონდი

ხარვეზები შეინიშნება მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან სახსრების ხარჯვასთან დაკავშირებით. აფხაზეთის მთავრობის სარეზერვო ფონდის ასიგნებები ბიუჯეტის კანონით განისაზღვრა 135.0 ათასი ლარით. საკასო შესრულებამ, მთავრობის ანგარიშის მიხედვით – 116.4 ათასი ლარი შეადგინა. **მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან სახსრების ხარჯვასთან დაკავშირებით საყურადღებოა როგორც მთავრობის ბრძანებებით გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობა, ასევე სარეზერვო ფონდის ფარგლებში გამოყოფილი სახსრების ჯამური მოცულობა.** მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, სარეზერვო ფონდები მიზნად ისახავს გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დაფინანსებას, თუმცა ძირითად შემთხვევებში, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან ბრძანებებით დაფინანსებული ღონისძიებები გაუთვალისწინებელი ხარჯი იყოს. კერძოდ, აფხაზეთის მთავრობის ბრძანებებით 36 შემთხვევაში გამოყოფას ექვემდებარებოდა – 116.4 ათასი ლარი, საკასო ხარჯმა შეადგინა – 116.4 ათასი ლარი, მათ შორის: 11 შემთხვევაში (წინა წელს – 17 შემთხვევა) – 11.2 ათასი ლარი (წინა წელს – 19.5 ათასი ლარი) გაცემულია აფხაზეთიდან დევნილ მოსახლეობაზე (ფიზიკურ პირებზე) მატერიალური და სხვა სოციალური დახმარებებისათვის. აღსანიშნავია, რომ წინა წელთან შედარებით შემცირებულია სარეზერვო ფონდიდან როგორც მატერიალური დახმარებების სახით თანხების გაცემის შემთხვევები (35%-ით), ისე გაცემული თანხების ოდენობა (43%-ით). შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ აფხაზეთის მთავრობის სარეზერვო ფონდი იქმნება ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად, 2022 წელს აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარის ბრძანებების საფუძველზე, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან რიგ შემთხვევებში გამოყოფილია თანხები ისეთი გადასახდელებისათვის (სოციალურ-მატერიალური დახმარებები, საშუალოდ, 1000-2000 ლარი), რომლებიც გათვალისწინებულია 2022 წლის

რესპუბლიკურ ბიუჯეტში აფხაზეთის მთავრობის წარმომადგენლობების ასიგნებებში. გარდა მატერიალური დახმარებებისა, 23 შემთხვევაში – 105,2 ათასი ლარი გახარჯულია ისეთ ღონისძიებებზე, რომელთა დაგეგმვა სწორი და სათანადო ღონისძიებების გატარებისას, უმეტეს შემთხვევაში, შესაძლებელი იქნებოდა გათვალისწინებული ყოფილიყო შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულებების ბიუჯეტებში (მაგალითად, თეატრების, სახელმწიფო ანსამბლის შემთხვევაში), რაც სრულად და მაღალი ხარისხით უზრუნველყოფდა სარეზერვო ფონდიდან თანხების ხარჯვის მიზნობრიობისა და კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისობის დაცვას, კერძოდ, სხვადასხვა ღონისძიებისათვის თანხები გამოიყო:

- ✓ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის იძულებით გადაადგილებულ პირთა სამინისტროსათვის 8 შემთხვევაში – 51,1 ათასი ლარი;
- ✓ ა(ა)იპ – აფხაზეთის ა/რ-ის საინფორმაციო-ანალიტიკური ცენტრისათვის 1 შემთხვევაში – 5,95 ათასი ლარი;
- ✓ აფხაზეთის ა/რ-ის განათლებისა და კულტურის სამინისტროსათვის 3 შემთხვევაში – 9,93 ათასი ლარი;
- ✓ აფხაზეთის ა/რ-ის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსათვის 4 შემთხვევაში – 3,8 ათასი ლარი;
- ✓ იუსტიციისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის საკითხებში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრის აპარატისათვის 1 შემთხვევაში – 11,85 ათასი ლარი;
- ✓ სსიპ – სიმღერისა და ცეკვის სახელმწიფო ანსამბლისათვის 2 შემთხვევაში – 5,9 ათასი ლარი;
- ✓ სსიპ – კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა სააგენტოსათვის 2 შემთხვევაში – 10,0 ათასი ლარი;
- ✓ სსიპ – გურამ ყურაშვილის სახელობის აფხაზეთის სახელმწიფო საგუნდო კაპელასათვის 1 შემთხვევაში – 5,2 ათასი ლარი;
- ✓ სსიპ – სოხუმის კონსტანტინე გამსახურდიას სახელობის პროფესიული სახელმწიფო დრამატული თეატრისათვის 1 შემთხვევაში – 1,4 ათასი ლარი.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, სარეზერვო ფონდის სახსრების მიმართვა ცალკეული ფიზიკური პირის მატერიალური და სოციალური მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად იმ პირობებში, როდესაც წლიური ბიუჯეტის კანონით ამ მიმართულებით გათვალისწინებულია შესაბამისი რესურსები აფხაზეთის მთავრობის წარმომადგენლობების ასიგნებებში, არ არის მთავრობის სარეზერვო ფონდის დანიშნულება და შესაბამისად, საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანად ხარჯვის არასასურველი ფაქტია. ამავდროულად, სათანადო დაგეგმვის პირობებში სხვადასხვა

ღონისძიების განხორციელებისათვის შესაძლებელია თანხების გათვალისწინება შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულებების ბიუჯეტებში, რაც ხელს შეუწყობს სარეზერვო ფონდიდან თანხების ხარჯვის მიზნობრიობისა და კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისობის დაცვას.

რეკომენდაციები

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას:

სარეზერვო ფონდიდან სახსრების გამოყოფა განხორციელდეს მიზნობრიობის სრულყოფილი დასაბუთებით და რესპუბლიკური ბიუჯეტით გათვალისწინებული გადასახდელების დასაფინანსებლად. ამასთანავე, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან აუცილებელია წლის განმავლობაში მათ მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და შესაბამისი ასიგნებების ოდენობების სწორი და დროული განსაზღვრა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სარეზერვო ფონდიდან ისეთი დანახარჯების დაფინანსება, რომელთა გათვალისწინება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზეა შესაძლებელი.

3.4 არაფინანსური აქტივების (სახელმწიფო ქონების) მართვასთან დაკავშირებული საკითხები

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2022 წლის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში არაფინანსური აქტივების ზრდა დაზუსტებული გეგმით 791,2 ათასი ლარით იყო განსაზღვრული. აფხაზეთის ა/რ-ის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი წლიური შესრულების ანგარიშის, ხაზინის, საბიუჯეტო ორგანიზაციებისა და სსიპ-ების მიერ წარმოდგენილი ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშების (ბალანსი) მონაცემებით საკასო შესრულებამ შეადგინა 651,8 ათასი ლარი, რაც გეგმური მაჩვენებლის 82,4%-ია.

საყურადღებოა ქონების მართვასთან დაკავშირებით არსებული გარემოებები: კერძოდ, ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების საწარმოს კაპიტალში შეტანის შედეგად, სახელმწიფოს 100%-იანი წილით შექმნილია რამდენიმე საწარმო (შპს), უმეტესად პოლიკლინიკები, რომლებიც ფუნქციონირებს ქვეყნის სხვადასხვა ქალაქში (მათ შორის, ქ. თბილისშიც). აღნიშნული საწარმოების ქონების მართვის საკითხი საჭიროებს განსაკუთრებულ ყურადღებას.

ამავდროულად საგულისხმოა, რომ ჯერ კიდევ მოუგვარებელია საკითხი ზოგიერთი მხარჯავი დაწესებულების მიერ ქონების სწორად და კანონმდებლობის შესაბამისად მართვასთან დაკავშირებით.

ასე, მაგალითად:

ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროში ჩატარებული აუდიტორული პროცედურებით (საჯარო რეესტრის ამონაწერების ანალიზი, უშუალოდ სამინისტროდან მოპოვებული

ინფორმაცია) დადგინდა, რომ სამინისტროსთვის საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროდან სარგებლობის უფლებით გადმოცემულ შენობა-ნაგებობის ფართობსა და მიწის ნაკვეთებზე ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემის დადგენილი წესის მოთხოვნათა შეუსაბამოდ,¹⁶ აუდიტის პერიოდში განთავსებული იყო და ფუნქციონირებდა სამინისტროს 100%-იანი წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებები (შპს-ები), კერძოდ:

- 2017 წლის 17 მარტს ქ. ხობის მუნიციპალიტეტმა ხობის მუნიციპალიტეტის გამგებლის ბრძანებით,¹⁷ სამინისტროს 100%-იანი წილით დაფუძნებულ შპს „აფხაზეთიდან იგპ ხობის პოლიკლინიკას“ უსასყიდლო უზუფრუქტის ფორმით, არსებობის ვადით გადასცა ქ. ხობში, სტალინის ქუჩა N6-ში ადმინისტრაციული შენობის მეორე სართულზე განთავსებული 100 კვ.მ ფართი. ხობის მუნიციპალიტეტის გამგებლის ბრძანების მიუხედავად, სამინისტროსა და მუნიციპალიტეტს შორის ასევე გაფორმდა ხელშეკრულება¹⁸ სამინისტროსთვის, როგორც უზუფრუქტუალისათვის, აღნიშნული ფართის სარგებლობის უფლებით გადაცემაზე, დასახელებული შპს-ისათვის შემდგომი გადაცემის პირობით, ხოლო სამინისტრომ, თავის მხრივ, აღნიშნული ფართი შპს „აფხაზეთიდან იგპ ხობის პოლიკლინიკას“ მინისტრის ბრძანების¹⁹ საფუძველზე გადასცა მოვლა-შენახვის უფლებით.

სსიპ – პროგრამების სააგენტოში დადგინდა, რომ:

- ქ. ქუთაისში, გუგუნავს ქ. N1, ნაკვეთ 1-ში²⁰ მდებარე 17084 კვ.მ არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთზე განლაგებული 159,08 კვ.მ N1 და N2 შენობა-ნაგებობები გამოუყენებელი იყო;
- ზუგდიდის რაიონის სოფელ რიყეში²¹ მდებარე 185,766 კვ.მ არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი გამოუყენებელი იყო;
- ქ. თბილისში, კრწანისის ქ. N15-ში მდებარე²² 150 000 კვ.მ რეკრეაციული ზონა გამოუყენებელი იყო.

ამრიგად, იმის გამო, რომ მოქმედი კანონმდებლობით²³ არ განხორციელდა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების უსასყიდლოდ ან სასყიდლით (ქირით, იჯარით) გადაცემა, სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების გამოყენება ხორციელდებოდა არამართებულად, არამიზნობრივად და არაეფექტიანად.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიუხედავად წინა წელს გაცემული რეკომენდაციებისა, რომლებიც მიმართული იყო სახელმწიფო ქონების მართლზომიერ

¹⁶ „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის 36-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები.

¹⁷ ხობის მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2017 წლის 6 მარტის N01-234-05 ბრძანება.

¹⁸ უსასყიდლო უზუფრუქტის ხელშეკრულება N2.

¹⁹ 2017 წლის 21 სექტემბრის N001/45 ბრძანება.

²⁰ საკადასტრო კოდი: 03.05.24.398.

²¹ საკადასტრო კოდი: 43.09.02.399.

²² საკადასტრო კოდი: 81.16.03.109.

²³ „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის 33-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

განკარგვაში მოქცევის ხელშესაწყობად, აღნიშნული მიმართულებით მნიშვნელოვანი (არსებითი) ნაბიჯი არ გადადგმულა. შედეგად, ქმედითი ღონისძიებების განხორციელებლობის გამო, კვლავ დაფიქსირდა მხარჯავი დაწესებულებების სარგებლობაში არსებული ფართების (ქონების) ნაწილზე ყოველგვარი სამართლებრივი (კანონიერი) საფუძვლის გარეშე კერძო იურიდიული და ფიზიკური პირების განთავსებისა და ფუნქციონირების შემთხვევები. აღნიშნული დაუშვებელი ფაქტები მიუთითებს, რომ სახელმწიფო ქონება გამოიყენებოდა არამართლზომიერად და არაეფექტიანად.

რეკომენდაციები

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას:

- ✓ განხორციელდეს ქმედითი ღონისძიებები სახელმწიფო ქონების მართლზომიერ განკარგვაში მოსაქცევად, რითაც საბოლოო ჯამში უზრუნველყოფილი იქნება სახელმწიფო ქონების კანონიერი და ეფექტიანი მართვა-გამოყენება.

4. შიდა ფინანსური კონტროლი

სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლი სტრუქტურული მოდელია, რომელიც მთავრობას ეხმარება, ჩამოაყალიბოს თანამედროვე კონტროლის გარემო საჯარო ადმინისტრაციაში.

მოქმედი კანონდებლობის შესაბამისად, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურებში 2019 წლის დასაწყისისათვის შექმნილი იყო შიდა აუდიტის ერთეულები (მათ შორის, აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლეს საბჭოში, აფხაზეთის ა/რ-ის მთავრობასა და 3 (სამი) სამინისტროში), თუმცა 2019 წელს აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების აპარატებში (აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭო, აფხაზეთის ა/რ-ის მთავრობა), ნაცვლად იმისა, რომ უფრო ეფექტიანი და ქმედითი გამხდარიყო, საერთოდ გაუქმდა შიდა აუდიტის სტრუქტურული ერთეულები, რამაც გავლენა იქონია შიდა კონტროლის რისკებზე.

აღსანიშნავია, რომ აფხაზეთის ა/რ-ის საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურებიდან მხოლოდ აფხაზეთის ა/რ-ის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს მიერ დამტკიცდა²⁴ ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესი და განხორციელდა ფინანსური მართვისა და კონტროლის მიზნებისათვის უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობების განაწილება.

2022 წელს, ისევე როგორც უკანასკნელი რამდენიმე წლის განმავლობაში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ფინანსური აუდიტის ფარგლებში აფასებდა სამინისტროების შიდა კონტროლის სისტემებს. აღნიშნულ აუდიტის ანგარიშებში სამსახური მიუთითებდა ფინანსური მართვისა და კონტროლის არსებით სისუსტეებსა და შიდა აუდიტის შეზღუდულ ეფექტიანობაზე, კერძოდ:

²⁴ აფხაზეთის ა/რ-ის ფინანსთა და ეკონომიკის მინისტრის 2022 წლის 30 ივნისის ბრძანება N01/47.

შიდა აუდიტის ანგარიშები მხოლოდ ნაწილობრივ შეესაბამება შიდა აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტების მოთხოვნებს: შიდა აუდიტის ანგარიშებში კვლავ ფართოდ გამოიყენება ინსპექტირების წესი – აქცენტი კეთდება დარღვევების გამოვლენასა და შესაბამისი სანქციების დაწესებაზე. სამინისტროებში არ ხორციელდება ფინანსური მართვისა და კონტროლის საკუთარი სისტემების შემუშავება. კერძოდ, სათანადოდ არ დგინდება რისკების მნიშვნელობა, ალბათობა და დოკუმენტურად არ აისახება საპასუხო კონკრეტული კონტროლის მექანიზმები.

არასაკმარისი ტრენინგები და დაქირავების არასათანადო პრაქტიკა: სამინისტროებში არსებული ტრენინგისა და დაქირავების პრაქტიკა ვერ უზრუნველყოფს ტრადიციული სახეობის აუდიტებისათვის სათანადო მზადყოფნას.

შიდა აუდიტორთა დამოუკიდებლობა არ არის უზრუნველყოფილი საერთაშორისო პრაქტიკაში აპრობირებული მექანიზმებით.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მხარჯავი დაწესებულებების (სამინისტროების) მიერ სათანადო კვალიფიკაციისა და გამოცდილების მქონე შიდა აუდიტორების დასაქირავებლად საჭირო მოქნილი მიდგომისა და მრავალფეროვანი ცოდნის ბაზის შესახებ მკაფიო ხედვის არარსებობა, ვერ უზრუნველყოფს მომავალში მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისი, არსებულთან ერთად 3 (სამი) ახალი სახეობის აუდიტის²⁵ მაღალი ხარისხით ჩატარებას, ხოლო აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების აპარატებში, შიდა აუდიტის სტრუქტურული ერთეულების გაუქმებით, ფაქტობრივად იზრდება შიდა კონტროლის შესაძლო რისკები.

5. აღრიცხვა და ანგარიშგება

5.1 აღრიცხვა-ანგარიშგების საკითხები მხარჯავ დაწესებულებებში

საჯარო სექტორში ფინანსური აღრიცხვა და ანგარიშგება ემსახურება როგორც სახელმწიფოს, ასევე საზოგადოების ინტერესებს. საჯარო ფინანსების სწორად აღრიცხვა ხელს უწყობს ქვეყნის პოლიტიკის სწორ და ეფექტიან მართვას. მისი გამჭვირვალობა ქვეყნის სტაბილურობისა და მდგრადობის ერთ-ერთი მთავარი ინდიკატორია.

ამ მხრივ ანგარიშში არაა წარმოდგენილი სრული ინფორმაცია სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების მიერ საკუთარი შემოსავლების მობილიზებისა და ამ კუთხით მიღწეული შედეგების შესახებ.

მხარჯავი დაწესებულებები არასწორად, ვადების დარღვევით წარადგენენ ფინანსურ ანგარიშგებებს და მათში შეინიშნება არსებითი უზუსტობები და სხვადასხვა სახის ნაკლოვანება, კერძოდ:

²⁵ სისტემური, ეფექტიანობის და ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტები.

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის ერთიანი რესპუბლიკური ბიუჯეტით განსაზღვრული საბიუჯეტო ორგანიზაციების ნაერთი (კონსოლიდირებული) ბუღალტრული ანგარიშგებისა და ცალკეული სტრუქტურის წლიური ბუღალტრული ანგარიშგებების წარდგენა გამოიყურება შემდეგნაირად:

ორგანიზაციის დასახელება	წარდგენის ვადა	ფაქტობრივი წარმოდგენა ვადაში
აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭო	01.03.2023	არ წარდგენილა ვადაში
აფხაზეთის ა/რ-ის მთავრობა	01.03.2023	01.03.2023
აფხაზეთის ა/რ-ის ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტრო	01.03.2023	28.02.2023
აფხაზეთის ა/რ-ის განათლების და კულტურის სამინისტრო	01.03.2023	არ წარდგენილა ვადაში
ზემო აფხაზეთში აფხაზეთის ა/რ-ის მთავრობის წარმომადგენლობა	01.03.2023	28.02.2023
აფხაზეთის ა/რ-ის ავტონომიური რესპუბლიკიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა სამინისტრო	01.03.2023	არ წარდგენილა ვადაში
აფხაზეთის ა/რ-ის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო	01.03.2023	არ წარდგენილა ვადაში
იუსტიციისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის საკითხებში აფხაზეთის ა/რ-ის მინისტრის აპარატი	01.03.2023	28.02.2023

შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა ანაზღაურების ზრდა

2022 წელს, 2019 წელთან შედარებით, გაიზარდა შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა ანაზღაურება, კერძოდ:

(ათასი ლარი)

ორგანი ზაც. კოდი	დასახელება	2022	2021	2020	2019	წლიურ ი %-ლი ზრდა
11 01	აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის იძულებით გადაადგილებულ პირთა სამინისტრო	491 997	363 721	334 998	78 290	124%
01 01	აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭო	322 180	353 848	287 967	303 627	3%
02 01	აფხაზეთის ა/რ-ის მთავრობის აპარატი	227 643	204 501	201 407	125 181	25%
18 07	სსიპ - ეკონომიკური პროგრამების სააგენტო	252 442	186 119	39 800	-	#DIV/0!
19 01	იუსტიციისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის საკითხებში აფხაზეთის	195 288	152 496	174 144	105 312	27%

	ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრის აპარატი					
18 01	აფხაზეთის ა/რ-ის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო	187 223	140 524	88 782	78 113	35%
06 01	აფხაზეთის ა/რ-ის განათლებისა და კულტურის სამინისტროს ცენტრალური აპარატი	182 882	120 665	92 775	99 986	25%
05 01	აფხაზეთის ა/რ-ის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	116 553	91 814	90 141	54 138	32%
18 08	აფხაზეთის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულება - აგრარულ საკითხთა დეპარტამენტი	23 700	85 087	119 017	9 589	347%
08 01	ზემო აფხაზეთში - აფხაზეთის ა/რ-ის მთავრობის წარმომადგენლობა	46 800	44 700	37 200	37 926	8%
18 05	სსიპ - აფხაზეთიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა სტაჟირების, კვალიფიკაციის ამაღლების და დასაქმების ხელშეწყობის ცენტრი „ბიზნესინკუბატორი“	38 400	41 750	46 100	78 600	-20%
06 03	გალის რაიონის რესურსცენტრი	37 371	37 400	39 420	38 008	0%
18 02	აფხაზეთის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულება - ინფრასტრუქტურისა და დარგობრივ საკითხთა დეპარტამენტი	-	13 800	55 667	80 249	-69%

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მხარჯავმა დაწესებულებებმა (სამინისტროებმა) განსაკუთრებული ყურადღება უნდა გაამახვილონ, მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისად, აღრიცხვა-ანგარიშგების წარმოებასა და დახვეწაზე, რაც შესაბამისად უნდა აისახოს ფინანსური ანგარიშგების უტყუარად და სწორად შედგენაზე. მნიშვნელოვანია, განხორციელდეს აღრიცხვა-ანგარიშგებით დასაქმებული კვალიფიციური კადრების მოზიდვა და/ან მოქმედი სპეციალისტების გადამზადება. ჯამში, აღრიცხვა-ანგარიშგების გაუმჯობესების კუთხით გატარებულმა ღონისძიებებმა ხელი უნდა შეუწყოს მზარდი სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესების დაკმაყოფილებას.

5.2 გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური რეკომენდაციებს გაცემდა არა მარტო მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე (ჩატარებული აუდიტების შედეგებთან დაკავშირებით), არამედ სას-ის მიერ მთავრობის წარმოდგენილ ანგარიშთან დაკავშირებით შედგენილ გასული წლების მოხსენებებშიც.

მიუხედავად გაცემული რეკომენდაციების აქტუალობისა, კვლავ დაფიქსირდა ნაკლოვანებები მათი შესრულების კუთხით. კერძოდ, გაცემული რეკომენდაციები გათვალისწინებულ იქნა მხოლოდ ნაწილობრივ და ხშირ შემთხვევაში არ შესრულებულა მათი ისეთი მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომელიც მიმართული იყო პირითადად სახელმწიფო ქონების კანონიერ, მართლზომიერ განკარგვაში მოქცევის ხელშეწყობის, აგრეთვე საბიუჯეტო სახსრების უფრო ეფექტიანად და მიზნობრივად ხარჯვისაკენ. ხაზგასასმელია ისიც, რომ მიუხედავად სას-ის რეკომენდაციებისა, რომლებიც, როგორც

აღინიშნა, ძირითადად მიმართული იყო სახელმწიფო ქონების კანონიერ, მართლზომიერ განკარგვაში მოქცევის ხელშეწყობის, საბიუჯეტო სახსრების უფრო ეფექტიანად და მიზნობრივად ხარჯვის, აღრიცხვა-ანგარიშგების სრულყოფისა და საბოლოო ჯამში – გამოვლენილი ნაკლოვანებების აღმოფხვრისაკენ, არსებული მდგომარეობა მხარჯავ დაწესებულებებში ჯერ კიდევ შორსაა სასურველი შედეგისაგან. ისევე როგორც წინა პერიოდში, ქმედითი ღონისძიებების განუხორციელებლობის გამო, კვლავაც ფიქსირდებოდა მთავრობის მხარჯავი დაწესებულებებისათვის სარგებლობაში გადაცემული და მათ ბალანსზე რიცხული სახელმწიფო (უძრავი) ქონების (ძირითადად, მთავრობის დაფუძნებული შპს-ების მიერ) უკანონოდ და არამართლზომიერად, არაეფექტიანად გამოყენების ფაქტები და მხარჯავი დაწესებულებების ჯერ კიდევ მოუწესრიგებელი აღრიცხვა-ანგარიშგება.

5.3 პროგრამული ბიუჯეტირება

მიუხედავად იმისა, რომ 2022 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშის პროგრამულ ფორმატში გაუმჯობესება შეინიშნება, დანართში მაინც ვლინდება ნაკლოვანებები. კერძოდ, ამ ეტაპზე მხარჯავი დაწესებულებების უმეტესობა მხოლოდ რაოდენობრივ ინდიკატორებს იყენებს, რაც არ არის საკმარისი მიღწეული შედეგების ხარისხიანობის, პროდუქტიულობის და ეკონომიურობის პრინციპებით შესაფასებლად. გარდა ამისა, პრაქტიკაში გამოვლენილი ხარვეზების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია მითითებულ იქნეს, ინდიკატორის რომელი ტიპის გამოყენებაა რეკომენდებული საბოლოო ან შუალედური შედეგების შეფასებისათვის. საბოლოო შედეგების სპეციფიკიდან (მათი გლობალურობიდან და განგრძობადობიდან) გამომდინარე, მათი შეფასების ინდიკატორები ძირითადად ორიენტირებული უნდა იყოს პროგრამის ეფექტიანობის (შედეგებთან მიმართების) შეფასებაზე, პროდუქტიულობა და ეკონომიურობა კი ქვეპროგრამების ფარგლებში შუალედური შედეგების შეფასებისას უნდა იქნეს გამოყენებული.

ცალკეული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში რესპუბლიკური ბიუჯეტის კანონის დანართით განსაზღვრულია საბოლოო/შუალედური შედეგები შესაბამისი შეფასების ინდიკატორებით და ამ ინდიკატორების წლიური მიზნობრივი მაჩვენებლებით (პროცენტულ და აბსოლუტურ მაჩვენებლებში), თუმცა შესრულების შესახებ ანგარიში მოიცავს მხოლოდ ზოგად ინფორმაციას. პროგრამულ დანართში წარმოდგენილ მოსალოდნელი შუალედური და საბოლოო შედეგების დიდ ნაწილს მკაფიოდ განსაზღვრული მიზნობრივი მაჩვენებლები არ აქვს. მიუხედავად იმისა, რომ განახლებული პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის²⁶ თანახმად, საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებლების მითითება ინდივიდუალურად ხორციელდება თითოეული პროგრამისთვის/ქვეპროგრამისთვის, წარმოდგენილი მიზნობრივი მაჩვენებლების უმეტესი ნაწილი მაინც ზოგადი ხასიათისაა და მკაფიოდ არ არის განსაზღვრული კონკრეტული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღწევი მიზანი. შესაბამისად,

²⁶ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის N385 ბრძანება „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“.

ანგარიშგების ეტაპზე ვერ მოხერხდება აღნიშნული პროგრამის/ქვეპროგრამის ეფექტიანობის შეფასება.

გარდა ამისა, რესპუბლიკური ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში შემუშავებული ინდიკატორების ანალიზის შედეგად ვლინდება, რომ პროგრამებისა და ქვეპროგრამების მნიშვნელოვანი ნაწილი საჭიროებს დამატებით ინდიკატორს, რათა სრულყოფილად იქნეს შეფასებული პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში მიღწეული შუალედური/საბოლოო შედეგები. რიგ შემთხვევებში, ყველა მოსალოდნელ შედეგს არ მიემართება ინდიკატორი (როგორც ზემოთ აღინიშნა) ან შედეგების შეფასებისათვის მხოლოდ ერთი ტიპის ინდიკატორია გამოყენებული, მაშინ როდესაც საჭიროა რამდენიმე ტიპის ინდიკატორის შემუშავება პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში დაგეგმილი შედეგების სრულყოფილად შეფასებისათვის (მაგალითად, როგორებიცაა: „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიით“ განსაზღვრული რაოდენობრივი, ხარისხობრივი, ეფექტიანობის, ხარჯზე მიბმული და პროდუქტიულობის ინდიკატორები), რათა უზრუნველყოფილ იქნეს მიღწეული შედეგების შეფასება ხარისხობრივი, პროდუქტიულობის, ეკონომიურობის და ეფექტიანობის პრინციპების გათვალისწინებით.

იმ პროგრამებში (ქვეპროგრამებში), სადაც არ განისაზღვრა საბოლოო (შუალედური) შედეგის შეფასების ინდიკატორების წლიური მიზნობრივი მაჩვენებელი (ძირითადად, ქვეპროგრამების ნაწილი), შესრულების შესახებ ინფორმაცია ფაქტობრივად მხოლოდ განსაზღვრული შედეგის გამეორებაა და არანაირ ინფორმაციას არ იძლევა პროგრამის მიზნების მიღწევის რეალური მდგომარეობის შესახებ. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ აღნიშნული ინფორმაცია მოიცავს რაოდენობრივ (სტატისტიკურ) მაჩვენებლებს მიზნების მიღწევის მდგომარეობის შესახებ იმის გამო, რომ მიზნობრივი მაჩვენებელი დასაწყისშივე არ იყო განსაზღვრული, გაურკვეველია, შეესაბამება თუ არა მიღწეული შედეგები პროგრამის ფარგლებში გამოყოფილ ასიგნებებს, თუ შესაძლებელი იყო აღნიშნული სახსრების ფარგლებში უკეთესი შედეგების მიღწევა. შესაბამისად, შეუძლებელია შეფასდეს პროგრამის რეალური ეფექტიანობა.

რიგ შემთხვევებში, სადაც პროგრამის შედეგების შესახებ ინფორმაცია მოიცავს რაოდენობრივ მაჩვენებლებს შედეგების შეფასების ინდიკატორების შესრულების შესახებ, აღნიშნული ინფორმაცია არასრულყოფილია. ამასთანავე, ძირითადად არც ინდიკატორები და შესაბამისად, არც შედეგების შესახებ ინფორმაცია არ მოიცავს ხარისხობრივ მაჩვენებლებს, რაც განსაკუთრებით აქტუალურია სოციალური ხასიათის პროგრამების რეალური ეფექტიანობის შესაფასებლად.

ასე მაგალითად, აფხაზეთის ა/რ-ის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში: „აფხაზეთიდან იძულებით გადაადგილებულ და ოკუპირებულ აფხაზეთის ტერიტორიაზე მომუშავე ექიმების და სამედიცინო პერსონალის გადამზადების პროგრამა“ (პროგრამული კოდი: 05 07); აფხაზეთის ა/რ-ის იძულებით გადაადგილებულ პირთა სამინისტროში: „დევნილთა ინფრასტრუქტურული მხარდაჭერის პროგრამა“ (პროგრამული კოდი: 11 04) „სოციალური სოლიდარობა“ (პროგრამული კოდი: 11 12) – აფხაზეთის ა/რ-ის განათლებისა და კულტურის სამინისტროში: „განათლების

ხელშეწყობის პროგრამა“ (პროგრამული კოდი: 06 04), „აფხაზეთის მეცნიერთა მხარდაჭერის პროგრამა“ (პროგრამული კოდი: 06 05), „აფხაზეთის კულტურულ ფასეულობათა დაცვისა და პოპულარიზაციის პროგრამა“ (პროგრამული კოდი: 06 10) არაა წარმოდგენილი საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის N385 ბრძანებით დამტკიცებული „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის“ მოთხოვნათა დაცვით. კერძოდ, არაა მითითებული (ან დადგენილი წესით არაა მითითებული) პროგრამის საბოლოო შედეგის შეფასების ინდიკატორები (საბაზისო მაჩვენებლები, მიზნობრივი მაჩვენებლები, ცდომილების ალბათობა, შესაძლო რისკები).

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მხარჯავ დაწესებულებებში სათანადოდ არაა დახვეწილი შედეგების შეფასების ინდიკატორები და რეალისტურად განსაზღვრული წლიური მიზნობრივი მაჩვენებლები, რაც თავის მხრივ, მოითხოვს სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესის, მეთოდოლოგიისა და შიდა პოლიტიკის შემუშავებას. აღნიშნულმა ქმედებებმა უნდა დაარეგულიროს შესაბამისი ინდიკატორების შესრულების შესახებ მონაცემების შეგროვებისა და დამუშავების პროცესი, რის გარეშეც ფაქტობრივად შეუძლებელია შედეგების შესახებ ინფორმაციის რეალური შემოწმება.

რეკომენდაციები

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- ✓ მხარჯავი დაწესებულების (სამინისტროების) მიერ ჩამოყალიბდეს სათანადო კვალიფიკაციისა და გამოცდილების მქონე შიდა აუდიტორების დასაქირავებლად საჭირო მოქნილი მიდგომისა და მრავალფეროვანი ცოდნის ბაზის შესახებ მკაფიო ხედვა, რაც უზრუნველყოფს მომავალში მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისად აუდიტის მაღალი ხარისხით ჩატარებას;
- ✓ მომზადდეს ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგება მოქმედი მარეგულირებელი ნორმების სრული დაცვით. დაიგეგმოს და განხორციელდეს ბუღალტრული აღრიცხვის პროგრამული უზრუნველყოფის ღონისძიებები;
- ✓ რესპუბლიკური ბიუჯეტირების ფორმატში პროგრამების/ქვეპროგრამების შედეგებისა და მათი შეფასების ინდიკატორების შესრულების შესახებ ინფორმაციის ანალიზისას გამოვლენილი ხარვეზების აღმოსაფხვრელად, მხარჯავ დაწესებულებებში დაიხვეწოს შედეგების შეფასების ინდიკატორები და წლიური მიზნობრივი მაჩვენებლები რეალისტურად განისაზღვროს, რაც თავის მხრივ, მოითხოვს სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესის დახვეწას. შემდეგ ეტაპზე განისაზღვროს მეთოდოლოგია და შიდა პოლიტიკა, რომელიც დაარეგულირებს შესაბამისი ინდიკატორების შესრულების შესახებ მონაცემების შეგროვებისა და დამუშავების პროცესს.