



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

მ თ ხ ს ე ნ ე ბ ა

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2023 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის
შესრულების წლიურ ანგარიშზე

შინაარსი

ზოგადი შეფასება და შეფასების საფუძვლები.....	3
შემაჯამებელი მიმოხილვა.....	5
1. რესპუბლიკური ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა.....	14
2. რესპუბლიკური ბიუჯეტის მომზადება/დამტკიცება და შესრულება აგრეგატულ დონეზე	17
2.1 რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობები.....	17
2.2 რესპუბლიკური ბიუჯეტის გადასახდელები	21
2.3 ნაშთი	22
3. რესურსების მართვა.....	23
3.1 რესპუბლიკური ბიუჯეტის ბალანსი.....	23
3.2 რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსავლები.....	23
3.3 რესპუბლიკური ბიუჯეტის ხარჯები	26
3.3.1 მხარჯავი დაწესებულებები	26
შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა ანაზღაურების ზრდა.....	34
3.3.2 მთავრობის სარეზერვო ფონდი	41
3.4 არაფინანსური აქტივების (სახელმწიფო ქონების) მართვასთან დაკავშირებული საკითხები	43
4. შიდა ფინანსური კონტროლი.....	45
5. აღრიცხვა და ანგარიშგება.....	46
5.1 აღრიცხვა-ანგარიშგების საკითხები მხარჯავ დაწესებულებებში	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 უფლებამოსილებების 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 2023 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 2023 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 კოდეზის 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	2023 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 2023 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში“ მომზადებულია მოქმედი კანონმდებლობის დაცვით და ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით, რაც სამართლიანად ასახავს 2023 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 2023 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშზე“ (შემდგომ – მოხსენება) მიზნად ისახავს შეაფასოს რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ინფორმაციის წლიურ ანგარიშში ასახვის სიზუსტე და სისრულე, ასევე 2023 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობა და კანონიერება. ზემოაღნიშნულთან ერთად, მოხსენება მიმოიხილავს სას-ის მიერ 2023 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

2023 წლისათვის ძირითადი პრიორიტეტების მიხედვით ფაქტობრივი მაჩვენებლები 54,995 ლარით აღემატება 2023-2026 წლების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმით განსაზღვრულ საპროგნოზო მაჩვენებლებს და საერთო ჯამში შეადგენს 100.2%-ს (2023 წლის ფაქტი – 28,305.245 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმა – 28,250.250 ათასი ლარი), ხოლო 2024-2027 წლების საშუალო მაჩვენებლებს ჩამორჩება 9,594.287 ათასი ლარით და შეადგენს 74.7%-ს (2023 წლის ფაქტი – 28,305.245 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმა – 37,899.532 ათასი ლარი). აღნიშნული გარემოება მიუთითებს ძირითადი მაჩვენებლების დაგეგმვა-შესრულების ხარვეზებზე. კერძოდ, 2024-2027 წლების ძირითადი პრიორიტეტების საშუალო მაჩვენებლების (37,899.532 ათასი ლარი) 2023-2026 წლების ძირითადი პრიორიტეტების მაჩვენებლებთან (28,250.250 ათასი ლარი) მიმართებით – 9,649.282 ათასი ლარით (34.2%) ზრდა ძირითადად დაიგეგმა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ტრანსფერების ხარჯზე, რაც საკმაოდ ოპტიმისტური განაცხადი იყო და საჭიროებდა რეალურ, სწორ გათვლებსა და გაანალიზებას.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2024-2027 წლების მაჩვენებლები, 2023-2026 წლების ძირითადი მაჩვენებლებისგან განსხვავებით, დინამიკაში გამოირჩევა მნიშვნელოვანი ზრდის ტენდენციით. გარდა აღნიშნულისა, როგორც 2023 წლის ფაქტობრივი, ისე 2023-2026 წლების აგრეგატული მაჩვენებლები, ცხადყოფს პრიორიტეტების მიხედვით მაჩვენებლების მკვეთრად არათანაბარზომიერ დაგეგმვა-შესრულებას.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები

- ✓ 2023 წელს მობილიზებული შემოსულობების ოდენობა (28,746.668 ათასი ლარი) წინა წლის შესაბამის მაჩვენებელთან (24,605.06 ათასი ლარი) შედარებით გაზრდილია 4,141.608 ათასი ლარით (16.8%-ით). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2023 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის თავდაპირველი გეგმა (27,700 ათასი ლარი) 1.4%-ით ნაკლებია საბოლოო დაზუსტებულ საპროგნოზო მაჩვენებელზე (28,100 ათასი ლარი) და 3.8%-ით ჩამორჩება 2023 წლის ფაქტობრივ (საკასო) შესრულებას (28,746.668 ათასი ლარი). რაც შეეხება სხვა შემოსავლებს, მიუხედავად იმისა, რომ 2023 წელს დაიგეგმა 600 ათასი ლარი, ანუ 2022 წლის ფაქტობრივ შესრულებაზე (431.22 ათასი ლარი) 169 ათასი ლარით (39%-ით) მეტი, მაინც 2023 წელს სხვა შემოსავლების კუთხით ფაქტობრივმა შესრულებამ შეადგინა 109% (653.7 ათასი ლარი);
- ✓ ბიუჯეტის შემოსულობების დაგეგმვა-შესრულების ანალიზი დინამიკაში ცხადყოფს, რომ დაგეგმვისადმი ჯერ კიდევ არასაკმარისად ზუსტი 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 შესრულების მაჩვენებლებზე.

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

- ✓ 2023 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 ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის, განათლებისა და კულტურის, ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროების (მასთან არსებული ორგანიზაციების) ცალკეული ქვეპროგრამები. ამასთანავე, ორგანიზაციული კოდების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობებზე (რაც 15%-ს აღემატება) მთავრობის ანგარიშში წარმოდგენილი განმარტებები უმეტესად არასაკმარისად არგუმენტირებულია;
- ✓ რესპუბლიკური ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების დაგეგმვა-შესრულების ანალიზი დინამიკაში (2020-2023 წლები) ცხადყოფს, რომ ჯანდაცვის ძირითადი პროგრამები (1,505.44 ათასი ლარი),¹ მთლიანი რესპუბლიკური ბიუჯეტის (28,305.245 ათასი ლარი) მხოლოდ 5.3%-ს შეადგენს (წინა წელს – 6.2%), რაც დაბალი მაჩვენებელია. გარდა აღნიშნულისა, 2023 წელს ჯანდაცვის ძირითადი პროგრამების განსახორციელებლად გახარჯული თანხები (1,505.44 ათასი ლარი) 2022 წლის მაჩვენებლებთან შედარებით (1,558.25 ათასი ლარი), შემცირდა 52.81 ათასი ლარით (3.4%-ით). ასევე: ძირითადი პროგრამების რაოდენობა და მთლიან ბიუჯეტში ჯანდაცვის პროგრამების ხვედრითი წილი (5.3%) გასულ, 2022 წელთან შედარებით (6.2%) კიდევ უფრო შემცირებულია;
- ✓ ჩატარებული ანალიზი ცხადყოფს, რომ: მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის პრიორიტეტის მიმართულებით ფუნქციონალურ ჭრილში – „ჯანმრთელობის დაცვის“ შესრულება რესპუბლიკური ბიუჯეტის (28,305.245 ათასი ლარი) მხოლოდ 6.5%-ია (1,846.402 ათასი ლარი).² აღნიშნული პრიორიტეტის განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება – ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სფეროს პოლიტიკის შემუშავება და მართვა (კერძოდ, აფხაზეთის ა/რ-ის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს (შემდგომ – ჯანდაცვის სამინისტრო) აპარატის

¹ სამინისტროს აპარატის ხარჯებისა და ა(ა)იპ - აფხაზეთის სამედიცინო დაწესებულებებთან კოორდინაციის სააგენტოს გარდა.

² სამინისტროს აპარატის ხარჯების ჩაუთვლელად;

შენახვის ხარჯები) შეადგენს 951.679 ათას ლარს, ანუ ჯანდაცვის მთლიანი ხარჯების (2,798.082 ათასი ლარი) 34%-ს (წინა წელს 30.8%), ხოლო უშუალოდ ჯანდაცვის პროგრამებზე³ იხარჯება 1,505.44 ათასი ლარი, ანუ სამინისტროს აპარატის შენახვის ხარჯები ჯანდაცვის ძირითადი პროგრამების ხარჯების 63.2%-ია (წინა წელს 52.9%). აფხაზეთის ა/რ-ის განათლებისა და კულტურის სამინისტროში (შემდგომ – განათლების სამინისტრო) უშუალოდ პროგრამების საკასო ხარჯი (851.259 ათასი ლარი) რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 3%-ია. აღნიშნული პროგრამების განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება – განათლების მართვა, კულტურისა და სპორტის სფეროს პოლიტიკის შემუშავება და მართვა (კერძოდ, აფხაზეთის ა/რ-ის განათლებისა და კულტურის სამინისტროს აპარატის შენახვის ხარჯები) შეადგენს 1,495.498 ათას ლარს, ანუ პროგრამების ხარჯებზე 644.239 ათასი ლარით (76%-ით) მეტს;

აფხაზეთის ა/რ-ის იძულებით გადაადგილებულ პირთა სამინისტროში (შემდგომ – იგპ სამინისტრო) უშუალოდ პროგრამების საკასო ხარჯი (805.426 ათასი ლარი) რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 2.8%-ია (წინა წელს – 5.1%). აღნიშნული პროგრამების განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება – აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის იძულებით გადაადგილებულ პირთა მიმართ პროგრამების შემუშავება და მართვა (კერძოდ, აფხაზეთის ა/რ-ის იძულებით გადაადგილებულ პირთა სამინისტროს შენახვის ხარჯები) შეადგენს 3,624.122 ათას ლარს, ანუ პროგრამების ხარჯებზე 4.5-ჯერ მეტს;

აფხაზეთის ა/რ-ის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროში (შემდგომ – ფინანსთა სამინისტრო), კერძოდ, ამ სამინისტროს კონტროლს დაქვემდებარებულ სსიპ – ეკონომიკური პროგრამების სააგენტოში (შემდგომ – პროგრამების სააგენტო) ეკონომიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებული პროგრამების საკასო ხარჯი (457.166 ათასი ლარი) რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 1.6%-ია, ხოლო აღნიშნული პროგრამების განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება – ეკონომიკური პროგრამების მართვა (კერძოდ, სსიპ – ეკონომიკური პროგრამების სააგენტოს შენახვის ხარჯები) შეადგენს 887.218 ათას ლარს, ანუ პროგრამების ხარჯებზე თითქმის 94%-ით მეტს;

აფხაზეთის ა/რ-ის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროში, კერძოდ, ამ სამინისტროს კონტროლს დაქვემდებარებულ სსიპ – აფხაზეთის ქონების განკარგვისა და საწარმოთა მართვის სააგენტოში (შემდგომ – ქონების სააგენტო) ძირითადი პროგრამების საკასო ხარჯი (64.945 ათასი ლარი) რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 0.2%-ია, ხოლო აღნიშნული პროგრამების განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება – აფხაზეთის ქონების განკარგვისა და საწარმოთა მართვა (კერძოდ, სსიპ – აფხაზეთის ქონების განკარგვისა და საწარმოთა მართვის სააგენტოს შენახვის ხარჯები) შეადგენს 397.863 ათას ლარს, ანუ პროგრამების ხარჯებზე 6-ჯერ მეტს;

აფხაზეთის ა/რ-ის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროში, კერძოდ, ამ სამინისტროს კონტროლს დაქვემდებარებულ ა(ა)იპ – საერთაშორისო ინციატივა

³ სამინისტროს აპარატის ხარჯებისა და ა(ა)იპ – აფხაზეთის სამედიცინო დაწესებულებებთან კოორდინაციის სააგენტოს ხარჯების ჩათვლელად.

განვითარებისა და თანადგომისათვის (შემდგომ ა(ა)იპ – თანადგომისათვის) ძირითადი პროგრამის საკასო ხარჯი (46.859 ათასი ლარი) რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 0.16%-ია, ხოლო აღნიშნული პროგრამის განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება – ა(ა)იპ საერთაშორისო ინციატივა განვითარებისა და თანადგომისათვის ხელშეწყობა (კერძოდ, ა(ა)იპ – თანადგომისათვის შენახვის ხარჯები) შეადგენს 222.800 ათას ლარს, ანუ პროგრამების ხარჯებზე თითქმის 5-ჯერ 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 ბოლოს. 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 (მხოლოდ ერთ პირთან მოლაპარაკების გზით).⁴ მიუხედავად იმისა, რომ ამ შემთხვევებში მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები (მონეტარული ზღვრები) დაცულია, ალტერნატიული წინადადებების განხილვის გარეშე შესყიდვების განხორციელება, ზრდის საბიუჯეტო სახსრების არეკონომიური ხარჯვის რისკებს.

ხელშეკრულებით (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

⁴ ალტერნატიული წინადადებების განხილვის გარეშე

მოსამსახურეები და შესაბამისად, მათზე გასცენ თანხები ანაზღაურების სახით. გარდა ამისა, იმის გათვალისწინებით, რომ მთავრობის მიერ ჯერ კიდევ 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 გაწეული 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

- ✓ 2023 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 არამატერიალური 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 შემოსავლების⁵ დინამიკა წლების მიხედვით, ნათლად აჩვენებს სსიპ-ების მიერ ჯერ კიდევ მცირე ოდენობით საკუთარი შემოსავლების მობილიზებას და აღნიშნული 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 2%-დან-10%-მდე, ხოლო ერთეულ შემთხვევაში – 23,9% და 46.3%-ია.

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 გაუთვალისწინებელი 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

⁵ სსიპ-ების ასიგნებებისა და შემოსავლების შესახებ ინფორმაცია მთავრობის ანგარიშში წარმოდგენილია ცალკე ფორმით და ბიუჯეტის ერთიან შესრულებაში ჯამურად არ არის ასახული.

დახმარებებზე იმ პირობებში, როდესაც ასეთი გადასახდელებისათვის (სოციალურ-მატერიალური დახმარებები) 2023 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 არამიზნობრივად 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 ორივე აპარატში (აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭო, აფხაზეთის ა/რ-ის მთავრობა) ნაცვლად იმისა, რომ უფრო ეფექტიანი და ქმედითი გამხდარიყო მათი საქმიანობა, 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 არასრულყოფილად დასახული 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, არამიზნობრივად გამოყენების და ასევე მოუწესრიგებელი აღრიცხვა-ანგარიშგების ფაქტები.

რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი

- ნაკლოვანებებს შეიცავს 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:

- ✓ 2023 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;
- ✓ 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, ყურადღება 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-ანგარიშგების 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 2023 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. **2023 წლის გადასახდელების ფაქტობრივი მაჩვენებლები 54,995 ათასი ლარით აღემატება ძირითადი პრიორიტეტების მიხედვით 2023-2026 წლების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმით⁶ განსაზღვრულ საპროგნოზო მაჩვენებლებს და შეადგენს 100.2%-ს (2023 წლის ფაქტი – 28,305.245 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმით – 28,250.250 ათასი ლარი), ხოლო 2024-2027 წლების**

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.

საშუალო მაჩვენებლებს⁷ ჩამორჩება 9,594.287 ათასი ლარით და შეადგენს 74.7%-ს (2023 წლის ფაქტი – 28,305.245 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმით – 37,899.532 ათასი ლარი). აღნიშნული გარემოება მიუთითებს ძირითადი მაჩვენებლების დაგეგმვაში არსებულ ხარვეზებზე. კერძოდ, 2024-2027 წლების ძირითადი პრიორიტეტების საშუალო მაჩვენებლების (37,899.532 ათასი ლარი) 2023-2026 წლების ძირითადი პრიორიტეტების მაჩვენებლებთან (28,250.250 ათასი ლარი) მიმართებით ზრდა – 9,649.282 ათასი ლარი (34.2%), 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 (2023 წლის ფაქტი – 3,775.32 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმით – 4,564.48 ათასი ლარი); „სოციალური უზრუნველყოფის“ მიმართულებით – 43.6%-ს (2023 წლის ფაქტი – 1,095.72 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმით – 2,514.8 ათასი ლარი); „ეკონომიკური საქმიანობის“ მიმართულებით – 114.2%-ს⁸ (2023 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 (2023 წლის ფაქტი – 15,827.16 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმით – 16,090.35 ათასი ლარი); „ხელმისაწვდომი, ხარისხიანი ჯანდაცვის“ მიმართულებით – 94.7%-ს (2023 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 (2023 წლის ფაქტი – 733.91 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმით – 733.09 ათასი ლარი). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2024-2027 წლების მაჩვენებლები, 2023-2026 წლების ძირითადი მაჩვენებლებისგან განსხვავებით, დინამიკაში გამოირჩევა მნიშვნელოვანი ზრდის ტენდენციით.

საყურადღებოა ის გარემოება, რომ 2024-2027 წლების ძირითადი მონაცემები ასევე ცხადყოფს პრიორიტეტების მიხედვით მაჩვენებლების მკვეთრად არათანაბარზომიერ დაგეგმვას.

ამავდროულად, 2023 წლის არათანაბარზომიერი დაგეგმვის შედეგად ფაქტობრივი შესრულებაც არათანაბარზომიერებით გამოირჩევა.

კერძოდ, 2023 წლის ფაქტობრივი მაჩვენებლებით, ფუნქციონალურ ჭრილში პრიორიტეტების მიხედვით:

⁷ „ინფორმაცია აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შესახებ და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2024-2027 წწ. პრიორიტეტების დოკუმენტი“ – აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოს 2023 წლის 18 სექტემბრის N238 წერილი.

⁸ გადახრა გამოწვეული იყო ეკონომიკური საქმიანობის მიმართულებით სხვადასხვა პროექტში სახსრების გახარჯვით.

ა) „მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა“, რომელიც ძირითადად მოიცავს ჯანდაცვის ოთხ პროგრამას,⁹ გახარჯულია 1,846.402 ათასი ლარი, 2023 წელს დაგეგმილი მთლიანი ბიუჯეტის (28,695.341 ათასი ლარის) – 6.4%;

ბ) „მოსახლეობის სოციალური დაცვა“, გახარჯულია 1,260.1 ათასი ლარი, 2023 წელს დაგეგმილი მთლიანი ბიუჯეტის – 4.4%;

გ) „განათლების, კულტურის, სპორტის და ახლგაზრდობის განვითარების ხელშეწყობა და პოპულარიზაცია“,¹⁰ გახარჯულია 5,438.622 ათასი ლარი, 2023 წელს დაგეგმილი მთლიანი ბიუჯეტის – 19%.

ამასთანავე, ყველა ზემოაღნიშნულ პრიორიტეტთან შედარებით, ფუნქციონალურ ჭრილში „აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობის უზრუნველყოფა, ფინანსური და ფისკალური საქმიანობა, საგარეო ურთიერთობები“, რაც ძირითადად მოიცავს აფხაზეთის ა/რ-ის აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების სტრუქტურების შენახვის ხარჯებს, გახარჯულია 18,065.865 ათასი ლარი, 2023 წელს დაგეგმილი მთლიანი ბიუჯეტის – 28,695.341 ათასი ლარის 62.9%.

მსგავსი ტენდენცია ფიქსირდება 2024-2027 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 3,845.54 ათასი ლარი, საშუალოდ, მთლიანი ბიუჯეტის (37,899.53 ათასი ლარის) – 10.1%, პრიორიტეტებზე: „წარმომადგენლობითი უფლებამოსილების განხორციელება“ (5,076.91 ათასი ლარი) და „აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების ხელშეწყობა“ (3,662.93 ათასი ლარი). კერძოდ, აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭოსა და ძირითადად, აფხაზეთის ა/რ-ის მთავრობის აპარატის შენახვაზე საშუალოდ გათვალისწინებულია ჯამში – 8,739.83 ათასი ლარი, ანუ თითქმის 2.3-ჯერ მეტი ვიდრე „მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვა“ (საშუალოდ, მთლიანი ბიუჯეტის – 23 %).

ამრიგად, 2023 წელს მნიშვნელოვანი პრიორიტეტების (მაგალითად, „მოსახლეობის სოციალური დაცვა“, „განათლების, კულტურის, სპორტისა და ახლგაზრდობის განვითარების ხელშეწყობა და პოპულარიზაცია“) შესრულების მხრივ, მაჩვენებლები ძირითადად მერყეობს, საშუალოდ, მთლიანი ბიუჯეტის 4.4-დან 19%-ის ფარგლებში. საკითხის კიდევ უფრო ღრმა ანალიზით დგინდება: 2023 წლის როგორც ფაქტობრივი, ასევე 2023-2026 წლების აგრეგატული მაჩვენებლები (პრიორიტეტებიდან გამომდინარე) ჯანდაცვის, სოციალური თუ განათლების სხვადასხვა პროგრამის დაფინანსების კუთხით, ჯამში, დაახლოებით, შეადგენს რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 30.2%-ს,¹¹ მაშინ როდესაც აფხაზეთის ა/რ-ის აღმასრულებელი და საკანონმდებლო

⁹ ა(ა)იპ - აფხაზეთის სამედიცინო დაწესებულებებთან კოორდინაციის სააგენტოს მთლიანი ხარჯების ჩათვლით, ჯანდაცვის სამინისტროს აპარატის შენახვის ხარჯების გარდა.

¹⁰ ფუნქციონალურ ჭრილში მიმართულებები: „განათლება“ და „დასვენება, კულტურა, რელიგია“.

¹¹ $(1,846.4 + 1,260.1 + 5,438.6) / 28,305.2 \times 100$.

ხელისუფლების სტრუქტურების აპარატის შენახვის ხარჯებზე გათვალისწინებულია და იხარჯება, საშუალოდ, რესპუბლიკური ბიუჯეტის 63.8%,¹² ანუ 2.1-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), გატარებული ღონისძიებები არასაკმარისია და შესაბამისად, 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

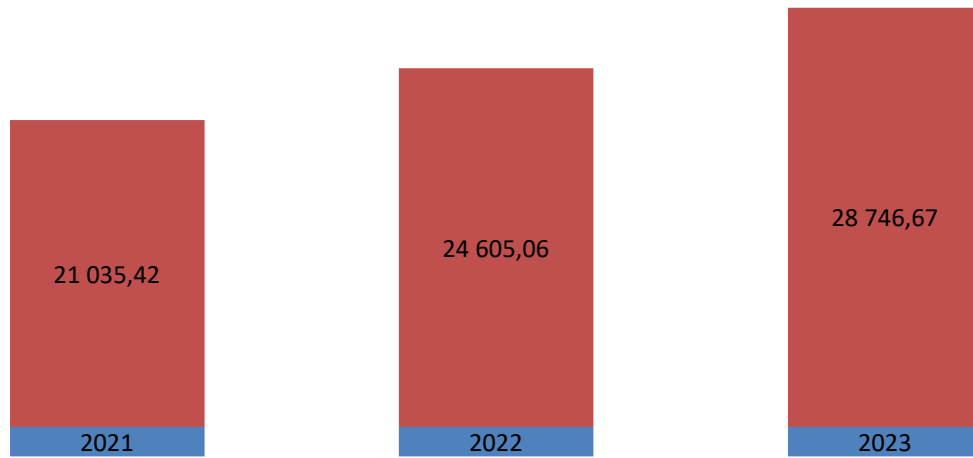
2023 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის კანონის შესრულების ანალიზით ვლინდება, რომ აგრეგატულ დონეზე სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულება, ძირითადად შეესაბამება ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმურ მაჩვენებლებს, ხოლო რესპუბლიკური ბიუჯეტის მომზადება/დამტკიცება განხორციელებულია მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვით.

2.1 რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობები

აფხაზეთის ა/რ 2023 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობების დაზუსტებული საპროგნოზო მაჩვენებლები განისაზღვრა 28,100 ათასი ლარით (თავდაპირველი გეგმა – 27,700 ათასი ლარი), ხოლო საანგარიშო პერიოდში მობილიზებულ იქნა 28,746.668 ათასი ლარი, ანუ საპროგნოზო მაჩვენებლის 102.3%. 2023 წელს მობილიზებული შემოსულობების ოდენობა (28,746.668 ათასი ლარი) წინა წლის შესაბამის მაჩვენებელთან (24,605.06 ათასი ლარი) შედარებით გაზრდილია 4,141.608 ათასი ლარით (16.8%-ით), რაც პოზიტიური დინამიკაა, თუმცა რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობების დაგეგმვა-შესრულების ანალიზით ფიქსირდება გარკვეული ხარვეზები. კერძოდ, 2023 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის თავდაპირველი გეგმა (27,700 ათასი ლარი), 400 ათასი ლარით ნაკლებია საბოლოო დაზუსტებულ საპროგნოზო მაჩვენებელზე (28 100 ათასი ლარი) და 1,646.668 ათასი ლარით ჩამორჩება 2023 წლის ფაქტობრივ (საკასო) შესრულებას (28,746.668 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:

¹² 18,065.9/28,305.2 X100.

2021-2023 წწ. რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობები
(ათასი ლარი)



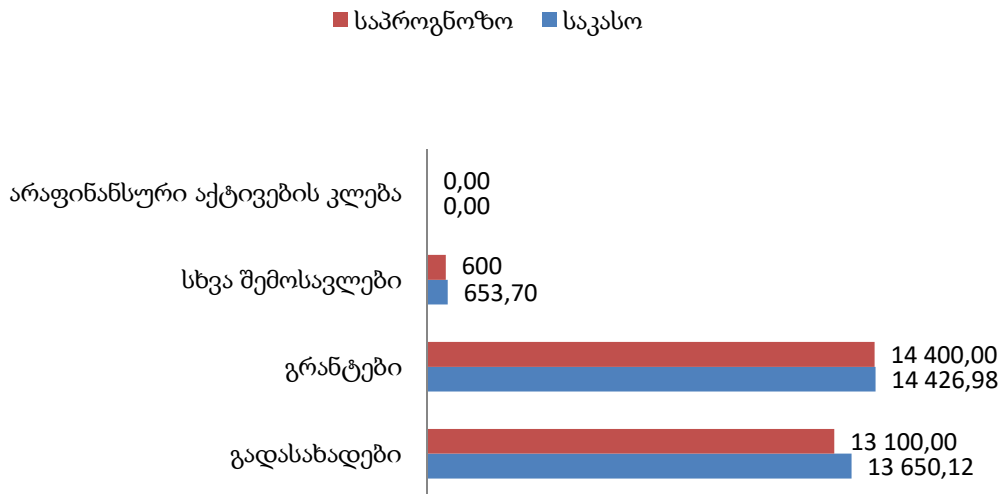
წინა, 2022 წლის შესაბამის მაჩვენებლებთან შედარებით, 2023 წელს გაზრდილია (13.47%-ით) საგადასახდო შემოსავლებიდან, გრანტებიდან (19.24%-ით) და სხვა შემოსავლებიდან (51.59%-ით), ხოლო შემცირებულია არაფინანსური აქტივების კლებიდან მიღებული თანხები (64.91%-ით), კერძოდ:

2022-2023 წლების ფაქტობრივი შემოსულობები

დასახელება		რესპუბლიკური ბიუჯეტი			
		2022 წლის ფაქტი	2023 წლის ფაქტი	+/-	%
სულ შემოსულობები		24 605,06	28 746,67	4 141,61	16,83
შემოსავლები		24 559,83	28 730,80	4 170,97	16,98
	არაფინანსური აქტივების კლება	45,23	15,87	-29,36	-64,91
	გადასახადები	12 029,75	13 650,12	1 620,37	13,47
	საშემოსავლო გადასახადი	12 029,75	13 650,12	1 620,37	13,47
	ქონების გადასახადი	-	-	0,00	
	გრანტები (სპეციალური ტრანსფერი)	12 098,87	14 426,98	2 328,11	19,24
	სხვა შემოსავლები	431,22	653,70	222,48	51,59
	შემოსავლები საკუთრებიდან	420,97	643,24	222,27	52,80
	საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	7,97	7,10	-0,87	

ჯარიმები, სანქციები და საურავები და სხვა არაკლასიფიც. შემოსავლები	2,28	3,26	0,98	
არაფინანსური აქტივების კლება	45,23	15,87	-29,36	-64,91

აფხაზეთის ა/რ-ის 2023 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობების შესრულების მაჩვენებლები დიაგრამის სახით



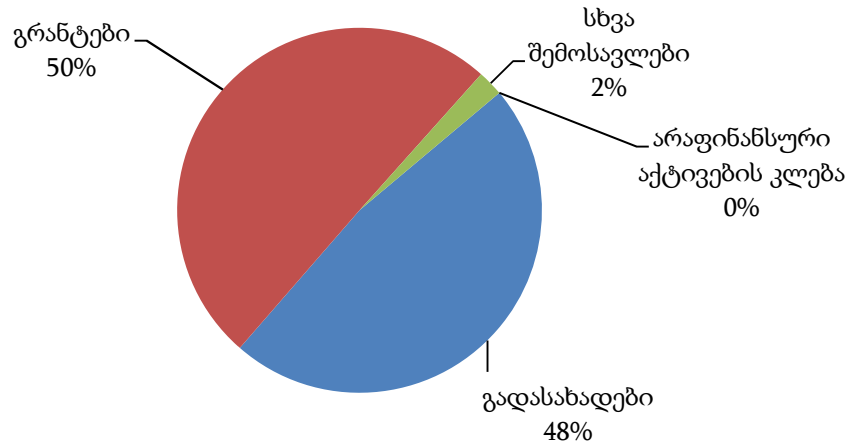
აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობების შესრულების მაჩვენებლები 2022-2023 წლებში შემდეგნაირად გამოიყურება:

(ათასი ლარი)

დასახელება	რესპუბლიკური ბიუჯეტი			
	საპროგნოზო 2023	ფაქტი 2023	საპროგნოზო 2022	ფაქტი 2022
სულ შემოსულობები	28 100,00	28 746,67	24 568,64	24 605,06
შემოსავლები	28 100,00	28 730,80	24 568,64	24 559,83
არაფინანსური აქტივების კლება	-	15,87	-	45,23
გადასახადები	13 100,00	13 650,12	12 000,00	12 029,75
საშემოსავლო გადასახადი	13 100,00	13 650,12	12 000,00	12 029,75
ქონების გადასახადი	-	-	-	-
გრანტები(სპეც. ტრანსფერი)	14 400,00	14 426,98	12 068,64	12 098,87

სხვა შემოსავლები	600,00	653,70	500,00	431,22
შემოსავლები საკუთრებიდან	600,00	643,24	500,00	420,97
საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	-	7,10	-	7,97
ჯარიმები, სანქციები და საურავები, სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები	-	3,26	-	2,28
არაფინანსური აქტივების კლება	-	15,87	-	45,23

აფხაზეთის ა/რ-ის ბიუჯეტის 2023 წლის შემოსულობების პროცენტული შემცველობა სახეების მიხედვით



აღსანიშნავია რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების ნაკლოვანებები, რომლებიც მნიშვნელოვანწილად უკავშირდება ე.წ. კონსერვატიულ დაგეგმვას. კერძოდ, 2023 წელს დაიგეგმა სხვა შემოსავლები – 600 ათასი ლარი, რაც მიუხედავად იმისა, რომ 2022 წლის ფაქტობრივ შესრულებაზე (431.22 ათასი ლარი) 169 ათასი ლარით (39%-ით) მეტია, მაინც, როგორც აღმოჩნდა, ზედმეტად ფრთხილი (კონსერვატიული) განაცხადი იყო, ვინაიდან სრულად არ იქნა გათვალისწინებული ის გარემოება, რომ 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, რესპუბლიკური ბიუჯეტის საგეგმო პარამეტრების განსაზღვრისას მთავრობას ადეკვატური რეაგირება არ მოუხდენია (რესპუბლიკური ბიუჯეტი რელევანტურად არ დაგეგმილა, კერძოდ, დაგეგმვა განხორციელდა კონსერვატიულად,

ზედმეტი სიფრთხილით). შედეგად, 2023 წელს სხვა შემოსავლების კუთხით ფაქტობრივმა შესრულებამ შეადგინა 109% (653.7 ათასი ლარი).

(ათასი ლარი)

დასახელება		რესპუბლიკური ბიუჯეტი			
		ფაქტი 2022	საპროგნოზო 2023	+/-	%
1		2	3	4(3-2)	5 (3/2)
სულ შემოსულობები		24 605,06	28 100,00	3 494,94	114%
შემოსავლები		24 559,83	28 100,00	3 540,17	114%
არაფინანსური აქტივების კლება		45,23	-	(45,23)	0%
გადასახადები		12 029,75	13 100,00	1 070,25	109%
	საშემოსავლო გადასახადი	12 029,75	13 100,00	1 070,25	109%
	ქონების გადასახადი	-	-	-	
	გრანტები (სპეც. ტრანსფერი)	12 098,87	14 400,00	2 301,13	119%
	სხვა შემოსავლები	431,22	600,00	168,78	139%
	შემოსავლები საკუთრებიდან	420,97	600,00	179,903	95%
	საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	7,97	-	(7,97)	0%
	ჯარიმები, სანქციები და საურავები, სხვა არაკლასიფიც. შემოსავლები	2,28	-	(2,28)	0%
არაფინანსური აქტივების კლება		45,23	-	(45,23)	0%

ამრიგად, რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობების დაგეგმვა-შესრულების ანალიზი დინამიკაში ცხადყოფს, რომ დაგეგმვისადმი ჯერ კიდევ არასაკმარისად ზუსტი მიდგომა, ძირითადად სხვა შემოსავლების ნაწილში, არ ქმნის გამოყენებული პროგნოზების საიმედოობისა და რეალისტურობის განცდას, რაც საბოლოო ჯამში არ იძლევა მთლიანად რესპუბლიკური ბიუჯეტის სრულად/სწორად დაგეგმვის/შესრულების შესაძლებლობას და გავლენას ახდენს რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების მაჩვენებელზე.

2.2 რესპუბლიკური ბიუჯეტის გადასახდელები

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2023 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაზუსტებული ასიგნებანი განისაზღვრა 28 695.341 ათასი ლარით (თავდაპირველი გეგმა – 28 015.041 ათასი ლარი). გადასახდელების წლიური დაზუსტებული გეგმის საკასო შესრულება შეადგენს 28 305.245 ათას ლარს, რაც გეგმური მაჩვენებლის 98.6%-ია. რესპუბლიკური ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვა-შესრულების ანალიზი წარმოაჩენს, რომ: გადასახდელების წლიური დაზუსტებული გეგმა ვერ შესრულდა 390.096 ათასი ლარით, გადასახდელების თავდაპირველი გეგმა (28 015.041 ათასი ლარი) 680.1 ათასი ლარით ნაკლებია საბოლოო დაზუსტებულ საპროგნოზო მაჩვენებელთან (28 695.341 ათასი

ლარი) მიმართებით და 290.204 ათასი ლარით ჩამორჩება ფაქტობრივ (საკასო) შესრულებას (28 305.245 ათას ლარს).

საანგარიშო პერიოდის დაზუსტებული გეგმა (28 695.341 ათასი ლარი) გასული წლის შესაბამის მაჩვენებელთან შედარებით (25 508.64 ათასი ლარი), გაზრდილია 3,186.701 ათასი ლარით, რაც ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაციის მიხედვით შემდეგნაირად გამოიყურება:

**2022-2023 წლების გადასახდელების
გეგმური მაჩვენებლები**

(ათასი ლარი)

დასახელება	2022 წლის	2023 წლის	სხვაობა	%
გადასახდელები	25 508,64	28 695,34	3 186,70	12,49
შრომის ანაზღაურება	10 573,46	11 912,34	1 338,89	12,66
საქონელი და მომსახურება	4 577,68	4 849,09	271,41	5,93
სუბსიდიები	5 736,71	7 444,13	1 707,42	29,76
გრანტები	29,96	24,68	(5,28)	(17,61)
სოციალური უზრუნველყოფა	2 601,83	2 788,36	186,53	7,17
სხვა ხარჯები	1 197,77	1 294,82	97,05	8,10
არაფინანსური აქტივების ზრდა	791,25	381,92	(409,32)	(51,73)
ვალდებულებების კლება	-	-	-	

ეკონომიკური კლასიფიკაციის მიხედვით, გაზრდილია: საქონელი და მომსახურება – 5.93%-ით, სუბსიდიები – 29.76%-ით, შრომის ანაზღაურება – 12.66%-ით, სოციალური უზრუნველყოფა – 7.17 %-ით, სხვა ხარჯები – 8.1%-ით; შემცირებულია: გრანტები – 17.61%-ით, არაფინანსური აქტივების ზრდა – 51.73%-ით,

2.3 ნაშთი

2023 წლის დასაწყისისათვის ბიუჯეტის ანგარიშზე არსებული სახსრები (ნაშთი) შეადგენდა 595.739 ათას ლარს, როგორც 2022 წელს აუთვისებული თანხა. საანგარიშო პერიოდის ბოლოსთვის ბიუჯეტის ანგარიშზე არსებულმა სახსრებმა (ნაშთმა) 1,037.162 ათასი ლარი შეადგინა. მიუხედავად იმისა, რომ 2020-2022 წლებში ფიქსირდებოდა მნიშვნელოვნად აუთვისებული სახსრები (ნაშთი), 2023 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 (28 305.245 ათასი ლარის) 3.7% შეადგინა. უნდა აღინიშნოს, რომ 2023 წლის ბიუჯეტში გეგმით გაიწერა ფინანსური აქტივი (ნაშთი) – 595.341 ათასი ლარი, თუმცა ფაქტობრივმა შესრულებამ შეადგინა 441.423 ათასი ლარი (74.1%), შესაბამისად, აღნიშნული გახდა ერთ-ერთი მიზეზი იმისა, რომ წლის ბოლოსთვის დაფიქსირდა აუთვისებელი (გაუხარჯავი) ნაშთის სახით – 1,037.162 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:

(ათასი ლარი)

ბიუჯეტის ბალანსი	დაზუსტებული გეგმა	ფაქტობრივი შესრულება	გეგმის შესრულების %
შემოსავლები	28 100 000	28 730 798	102,24
- ხარჯები	28 313 418	27 926 398	98,63
საოპერაციო სალდო	-213 418	804 400	
- არაფინანსური აქტივების ცვლილება	381 923	362 977	95,04
მთლიანი სალდო	-595 341	441 423	
- ფინანსური აქტივების ცვლილება	-595 341	441 423	-74,14
+ ვალდებულებების ცვლილება	0	0	-
ბალანსი	0	0	-
ნაშთი წლის დასაწყისში		595 739	
ნაშთი წლის ბოლოს		1 037 162	

3.2 რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსავლები

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2023 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსავლების შესრულების მაჩვენებლები მოცემულია ცხრილში:

(ათასი ლარი)

დასახელება	რესპუბლიკური ბიუჯეტი			
	2023 წლის საპროგნოზო	2023 წლის ფაქტი	+/-	+/- %
სულ შემოსულობები	28 100,00	28 746,67	646,67	2,30
შემოსავლები	28 100,00	28 730,80	630,80	2,24
არაფინანსური აქტივების კლება	-	15,87		
გადასახადები	13 100,00	13 650,12	550,12	4,20
საშემოსავლო გადასახადი	13 100,00	13 650,12	550,12	4,20
ქონების გადასახადი	-	-	0,00	
გრანტები (სპეციალური ტრანსფერი)	14 400,00	14 426,98	26,98	0,19
სხვა შემოსავლები	600,00	653,70	53,70	8,95
შემოსავლები საკუთრებიდან	600,00	643,24	43,24	7,2
საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	-	7,10	7,10	
ჯარიმები, სანქციები და საურავები და სხვა არაკლასიფიც. შემოსავლები	-	3,26	3,26	
არაფინანსური აქტივების კლება	-	15,87	15,87	

2023 წლის შემოსულობების ფაქტობრივმა შესრულებამ საპროგნოზო მაჩვენებლებს 646.67 ათასი ლარით გადააჭარბა და გეგმის 102.3% შეადგინა.

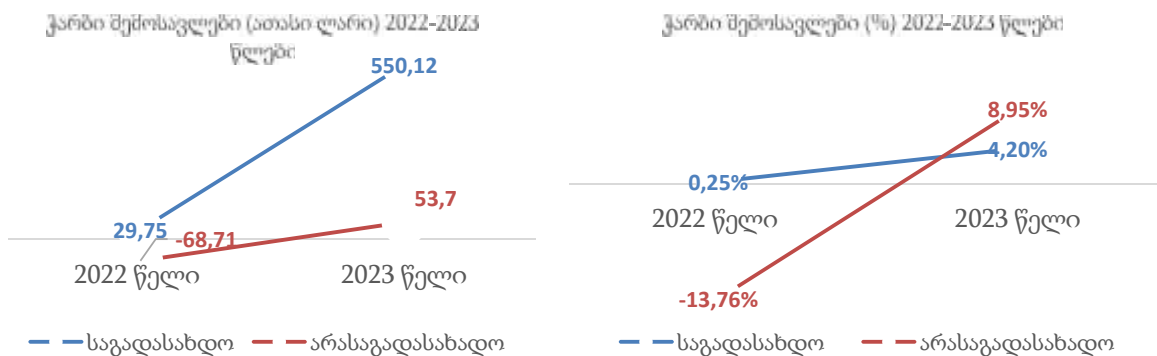
საგადასახადო შემოსავლების ძირითადი ნაწილია საშემოსავლო გადასახადი. 2023 წელს რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებით დაფიქსირდა საშემოსავლო გადასახადის გადაჭარბება 550.12 ათასი ლარით (4.2%-ით).

შესრულების მაღალი მაჩვენებლით გამოირჩევა „სხვა შემოსავლების“ მუხლი, რომელიც შესრულდა მაღალი მაჩვენებლით – 653.7 ათასი ლარით (109%-ით), ხოლო გასულ წელს „სხვა შემოსავლების“ მუხლი არ შესრულდა 68.78 ათასი ლარით (14%-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, კერძოდ დაგეგმვა განხორციელდა კონსერვატიულად, ზედმეტი სიფრთხილით).

2023 წელს მიღებულ იქნა არაპროგნოზირებული შემოსავლები: „ჯარიმები, სანქციები და საურავები“ – 3.26 ათასი ლარი და „საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია“ – 7.10 ათასი ლარი, რაც გეგმით არ იყო გათვალისწინებული.

საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების გადაჭარბებით/ნაკლებობით შესრულების 2023 წლის მაჩვენებლების გასული, 2022 წლის მაჩვენებლებთან შედარებით დგინდება, რომ დინამიკაში რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსავლების 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:

- ✓ 2023 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;
- ✓ 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 2023 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის წლიური ხარჯების დაზუსტებული გეგმა განისაზღვრა 28,313.42 ათასი ლარით (თავდაპირველი გეგმა – 27,511.541 ათასი ლარი), საკასო შესრულებამ შეადგინა 27,926.4 ათასი ლარი, რაც გეგმური მაჩვენებლის 98.64%-ია.

2023 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის გადასახდელების შესრულება

(ათასი ლარი)

დასახელება	2023 წლის გეგმა	2023 წლის ფაქტი	სხვაობა	%
გადასახდელები სულ	28 695,34	28 305,25	(390,10)	(1,36)
ხარჯები სულ	28 313,42	27 926,40	(387,02)	(1,37)
შრომის ანაზღაურება	11 912,34	11 870,50	(41,84)	(0,35)
საქონელი და მომსახურება	4 849,09	4 654,84	(194,25)	(4,01)
სუბსიდიები	7 444,13	7 401,42	(42,71)	(0,57)
გრანტები	24,68	24,68	-	
სოციალური უზრუნველყოფა	2 788,36	2 707,86	(80,50)	(2,89)
სხვა ხარჯები	1 294,82	1 267,09	(27,72)	(2,14)
არაფინანსური აქტივების ზრდა	381,92	378,85	(3,08)	(0,81)
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 2023 წელს წარმოდგენილ იქნა შემდეგნაირად:

ხარჯები ეკონომიკური კლასიფიკაციის მუხლებით					
მპ- კლასიფიკაციის მუხლები	თავდაპირველი გეგმა	დაზუსტებული გეგმა	ფაქტური (საკასო) შესრულ	(ათასი ლარი)	
				ფაქტური - დაზუსტებუ ლ გეგმასთან %	ფაქტური - ბიუჯეტის მთლიან ხარჯებთან %
1	2	3	4	5 (4/3)	6
შრომის ანაზღაურება	11 895,73	11 912,34	11 870,50	99,65	41,94
საქონელი და მომსახურება სუბსიდიები	4 993,93	4 849,09	4 654,84	95,99	16,45
	6 920,81	7 444,13	7 401,42	99,43	26,15
გრანტები	-	24,68	24,68	100,00	0,09
სოციალური უზრუნველყოფა	2 561,20	2 788,36	2 707,86	97,11	9,57
სხვა ხარჯები	1 134,88	1 294,82	1 267,09	97,86	4,48
არაფინანსური აქტივების ზრდა	503,50	381,92	378,85	99,19	1,34
ვალდებულებებ. კლება	-	-	-	-	-
სულ	28 010,04	28 695,34	28 305,24	98,64	100,00

აფხაზეთის ა/რ-ის 2023 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის ხარჯები ეკონომიკური კლასიფიკაციის შესაბამისად



ხარჯები ძირითადი ფუნქციონალური კატეგორიების მიხედვით

(ათასი ლარი)					
1	2	3	4	5 (4/3)	6

საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება	17 905,99	18 288,42	18 065,87	98,78	63,83
ეკონომიკური საქმიანობა	1 657,80	1 714,93	1 694,26	98,79	5,99
ჯანმრთელობის დაცვა	1 930,46	1 932,46	1 846,40	95,55	6,52
დასვენება, კულტურა, რელიგია	4 452,23	4 656,67	4 628,48	99,39	16,35
განათლება	801,86	840,00	810,14	96,45	2,86
სოციალური დაცვა	1 266,70	1 262,87	1 260,10	99,78	4,45
სულ	28 015,04	28 695,34	28 305,25	98,64	100,00

როგორც ანალიზით გაირკვა:

- მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის პრიორიტეტის მიმართულებით, ფუნქციონალურ ჭრილში – „ჯანმრთელობის დაცვა“, შესრულება რესპუბლიკური ბიუჯეტის (28,305.245 ათასი ლარი) მხოლოდ 6.5%-ია (1,846.402 ათასი ლარი).¹³ აღნიშნული პრიორიტეტის განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება – ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სფეროს პოლიტიკის შემუშავება და მართვა (კერძოდ, აფხაზეთის ა/რ-ის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს აპარატის შენახვის ხარჯები) შეადგენს 951.679 ათას ლარს, ანუ ჯანდაცვის მთლიანი ხარჯების (2,798.082 ათასი ლარი) 34%-ს (წინა წელს – 30.8%), ხოლო უშუალოდ ჯანდაცვის პროგრამებზე¹⁴ იხარჯება 1,505.44 ათასი ლარი, ანუ სამინისტროს აპარატის შენახვის ხარჯები ჯანდაცვის ძირითადი პროგრამების ხარჯების 63.2%-ია (წინა წელს – 52.9%);
- აფხაზეთის ა/რ-ის განათლებისა და კულტურის სამინისტროში უშუალოდ პროგრამების საკასო ხარჯი (851.259 ათასი ლარი) რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 3%-ია. აღნიშნული პროგრამების განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება – განათლების მართვა, კულტურისა და სპორტის სფეროს პოლიტიკის შემუშავება და მართვა (კერძოდ, აფხაზეთის ა/რ-ის განათლებისა და კულტურის სამინისტროს აპარატის შენახვის ხარჯები) შეადგენს 1,495.498 ათას ლარს, ანუ პროგრამების ხარჯებზე 644.239 ათასი ლარით (76%-ით) მეტს;
- აფხაზეთის ა/რ-ის იძულებით გადაადგილებულ პირთა სამინისტროში უშუალოდ პროგრამების საკასო ხარჯი (805.426 ათასი ლარი) რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 2.8%-ია (წინა წელს 5.1%), აღნიშნული პროგრამების განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება – აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის იძულებით გადაადგილებულ პირთა მიმართ პროგრამების შემუშავება და მართვა (კერძოდ, აფხაზეთის ა/რ-ის იძულებით გადაადგილებულ პირთა სამინისტროს შენახვის ხარჯები) შეადგენს 3,624.122 ათას ლარს, ანუ პროგრამების ხარჯებზე 4.5-ჯერ მეტს;
- აფხაზეთის ა/რ-ის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროში, კერძოდ, ამ სამინისტროს კონტროლს დაქვემდებარებულ სსიპ – ეკონომიკური პროგრამების

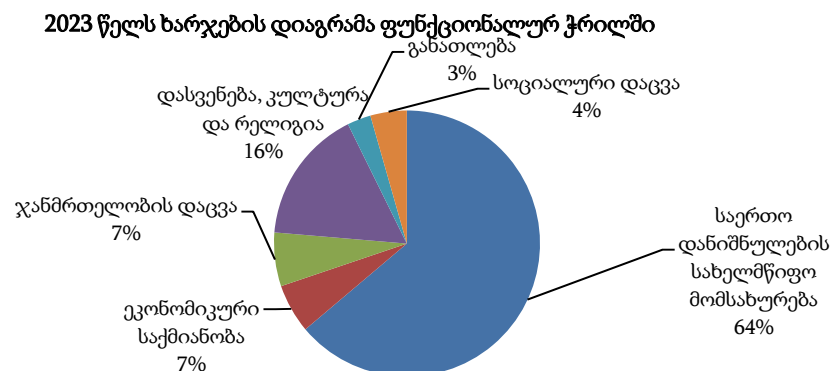
¹³ სამინისტროს აპარატის ხარჯების ჩაუთვლელად;

¹⁴ სამინისტროს აპარატის ხარჯებისა და ა(ა)იპ - აფხაზეთის სამედიცინო დაწესებულებებთან კოორდინაციის სააგენტოს ხარჯების ჩაუთვლელად.

სააგენტოში ეკონომიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებული პროგრამების საკასო ხარჯი (457.166 ათასი ლარი) რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 1.6%-ია, ხოლო აღნიშნული პროგრამების განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება – ეკონომიკური პროგრამების მართვა (კერძოდ, სსიპ – ეკონომიკური პროგრამების სააგენტოს შენახვის ხარჯები) შეადგენს 887.218 ათას ლარს, ანუ პროგრამების ხარჯებზე თითქმის 94%-ით მეტს;

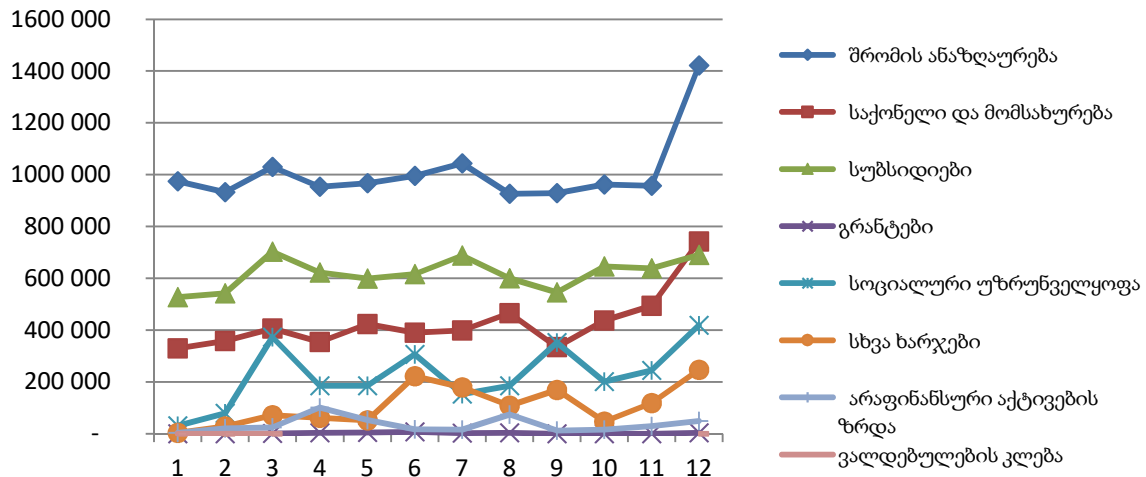
- აფხაზეთის ა/რ-ის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროში, კერძოდ, ამ სამინისტროს კონტროლს დაქვემდებარებულ სსიპ – აფხაზეთის ქონების განკარგვისა და საწარმოთა მართვის სააგენტოში ძირითადი პროგრამების საკასო ხარჯი (64.945 ათასი ლარი) რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 0.2%-ია, ხოლო აღნიშნული პროგრამების განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება – აფხაზეთის ქონების განკარგვისა და საწარმოთა მართვა (კერძოდ, სსიპ – აფხაზეთის ქონების განკარგვისა და საწარმოთა მართვის სააგენტოს შენახვის ხარჯები) შეადგენს 397.863 ათას ლარს, ანუ პროგრამების ხარჯებზე 6-ჯერ მეტს;
- აფხაზეთის ა/რ-ის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროში, კერძოდ, ამ სამინისტროს კონტროლს დაქვემდებარებულ ა(ა)იპ – საერთაშორისო ინციატივა განვითარებისა და თანადგომისათვის ძირითადი პროგრამის საკასო ხარჯი (46.859 ათასი ლარი) რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 0.16%-ია, ხოლო აღნიშნული პროგრამის განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება - ა(ა)იპ საერთაშორისო ინციატივა განვითარებისა და თანადგომისათვის ხელშეწყობა (კერძოდ, ა(ა)იპ – თანადგომისათვის შენახვის ხარჯები) შეადგენს 222.800 ათას ლარს, ანუ პროგრამების ხარჯებზე თითქმის 5-ჯერ მეტს.

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



ამრიგად, ფუნქციონალურ კრილში ბიუჯეტის საგასავლო (ხარჯვით) ნაწილში საბიუჯეტო სახსრების არათანაბარზომიერი (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 2023 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის „ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლით გადასახდელების შესრულების ზრდის ტემპი წლის ბოლოს, წინა წელთან შედარებით, გარკვეული მიმართულებით¹⁵ 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 10,670.759 ათასი ლარი (მთელი წლიური ხარჯის – 12,092.553 ათასი ლარის 88.2%), წლის ბოლოს კი (დეკემბერში) ხარჯებმა შეადგინა 1,421.794 ათასი ლარი (მთელი წლიური ხარჯის – 12,092.553 ათასი ლარის 11.8%), ანუ საშუალო თვიურ მაჩვენებელზე (8.3%-ზე) 3.5%-ით მეტი. ანალოგიურად, 11 თვის განმავლობაში **საქონელი და მომსახურების** ხარჯებმა 4,389.689 ათასი ლარი (მთელი წლიური ხარჯის – 5,131.897 ათასი ლარის 85.5%), წლის ბოლოს კი (დეკემბერში) ხარჯებმა შეადგინა 742.209 ათასი ლარი (მთელი წლიური ხარჯის – 5,131.897 ათასი ლარის 14.5%), ანუ საშუალო თვიურ მაჩვენებელზე (8.3%-ზე) 6.2%-ით მეტი. **სხვა ხარჯებმა** 11 თვის განმავლობაში შეადგინა 1,056.720 ათასი ლარი (მთელი წლიური ხარჯის – 1,303.015 ათასი ლარის 81.1%), წლის ბოლოს კი (დეკემბერში) ხარჯებმა შეადგინა 246.295 ათასი ლარი (მთელი წლიური ხარჯის – 1,303.015 ათასი ლარის 18.9%), ანუ საშუალო თვიურ მაჩვენებელზე (8.3%-ზე) 10.6%-ით მეტი. **არაფინანსური აქტივების ზრდაზე** გაწეულმა

¹⁵ საქონელი და მომსახურების ხარჯების ზრდა $(742\,209 / 578\,393 \times 100 - 100) = 28\%$.

ხარჯებმა 11 თვის განმავლობაში შეადგინა 365.082 ათასი ლარი (მთელი წლიური ხარჯის – 414.057 ათასი ლარის 88.2%), წლის ბოლოს კი (დეკემბერში) ხარჯებმა შეადგინა 48.976 ათასი ლარი (მთელი წლიური ხარჯის – 414.057 ათასი ლარის 11.8%), ანუ საშუალო თვიურ მაჩვენებელზე (8.3%-ზე) 3.5%-ით მეტი.

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

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 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:

- განათლების სამინისტროს ქვეპროგრამა: 06 27 02 03 – „გზავნილი აფხაზეთიდან“ (შესრულება – 0%);
- ჯანდაცვის სამინისტროს ქვეპროგრამები: 05 03 17 – „ონკოპაციენტთა დამატებითი სამედიცინო მომსახურების თანადაფინანსების ხელშეწყობა“ გეგმით – 60.0 ათასი ლარი, შესრულება – 50.32 ათასი ლარი (83.9%); 05 08 05 – „ოკუპირებული აფხაზეთის ტერიტორიაზე მოქმედი სამედიცინო დაწესებულებების აღჭურვა“ გეგმით – 25.0 ათასი ლარი, შესრულება – 21.13 ათასი ლარი (84.5%); 05 08 06 – „ოკუპირებული აფხაზეთის ტერიტორიაზე მუდმივად მცხოვრები, მოქალაქეობის არმქონე პირთა

სარეაბილიტაციო მომსახურება“ გეგმით – 4.8 ათასი ლარი, შესრულება – 2.47 ათასი ლარი (51.5%);

- ფინანსთა სამინისტროს და მასთან არსებული ორგანიზაციების ქვეპროგრამა: 18 10 02 – „სინერგია პროექტების თანადაფინანსება აფხაზეთიდან დევნილი და გამყოფ ხაზს მიღმა მცხოვრები მოსახლეობის კეთილდღეობისათვის“ გეგმით – 60.0 ათასი ლარი, შესრულება – 46.86 ათასი ლარი (78.1%).

ორგანიზაციული კოდების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობებზე (რაც 15%-ს აღემატება) მთავრობის ანგარიშის განმარტებებით, რიგ შემთხვევაში მყარი (ობიექტური) არგუმენტები არ არის წარმოდგენილი.

მაგალითად:

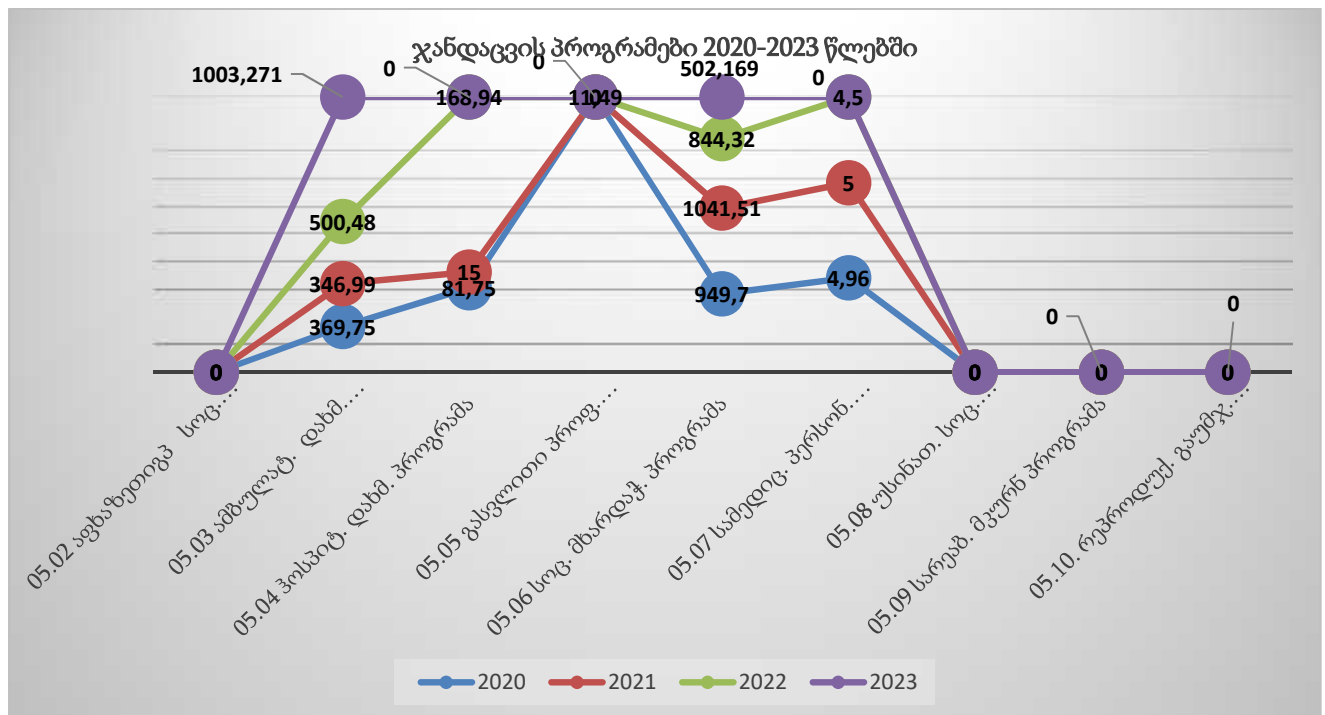
05 08 05 – „ოკუპირებული აფხაზეთის ტერიტორიაზე მოქმედი სამედიცინო დაწესებულებების აღჭურვა“ ქვეპროგრამის გეგმის შეუსრულებლობა ახსნილია კონტრაქტორის მიერ ვალდებულების შეუსრულებლობითა და სამინისტროსაგან (სააგენტოსგან) დამოუკიდებელი მიზეზებით ტვირთის ჯეროვნად მიუწოდებლობით, რაც ვერ იქნება მიჩნეული საკმარის არგუმენტაციად და პროგრამის მართვის პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს;

18 10 02 – „სინერგია პროექტების თანადაფინანსება აფხაზეთიდან დევნილი და გამყოფ ხაზს მიღმა მცხოვრები მოსახლეობის კეთილდღეობისათვის“ ქვეპროგრამის გეგმის შეუსრულებლობა ახსნილია გაუთვალისწინებელი გარემოებების გამო, მომწოდებლის მხრიდან ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობით, რაც ასევე ვერ იქნება მიჩნეული საკმარის არგუმენტაციად და პროგრამის მართვის პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს.

რესპუბლიკური ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების დაგეგმვა-შესრულების ანალიზი დინამიკაში (2020-2023 წლები) ცხადყოფს, რომ ჯანდაცვის ძირითადი პროგრამები (1,505.44 ათასი ლარი),¹⁶ მთლიანი რესპუბლიკური ბიუჯეტის (28,305.245 ათასი ლარი) მხოლოდ 5.3%-ს შეადგენს (წინა წელს 6.2%), რაც დაბალი მაჩვენებელია. გარდა აღნიშნულისა, 2023 წელს ჯანდაცვის ძირითადი პროგრამების განსახორციელებლად დაგეგმილი (გახარჯული) თანხები (1,505.44 ათასი ლარი) 2022 წლის მაჩვენებლებთან შედარებით (1,558.25 ათასი ლარი), შემცირდა 52.81 ათასი ლარით (3.4%-ით), ასევე შემცირდა ძირითადი პროგრამების რაოდენობა და მთლიან ბიუჯეტში ჯანდაცვის პროგრამების ხვედრითი წილი (5.3%) გასულ, 2022 წელთან შედარებით (6.2%), კიდევ უფრო შემცირებულია.

¹⁶ სამინისტროს აპარატის ხარჯებისა და ა(ა)იპ - აფხაზეთის სამედიცინო დაწესებულებებთან კოორდინაციის სააგენტოს გარდა.

(ათასი ლარი)



სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს ჯანდაცვისა და განათლების პროგრამების მართვაზე, რაც გულისხმობს 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, 2023 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის ხელშეკრულებით დასაქმებულ მომუშავეთა ჯამური ანაზღაურება შეადგენს

2,325.25 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, 2022 წელს – 2,086.18 ათასი ლარი), ანუ „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაწეული ხარჯების (11,870.5 ათასი ლარის) 19.6%-ს, რაც 0.2%-ით ნაკლებია გასული, 2022 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე – 19.8%-ზე. კანონმდებლობის თანახმად,¹⁷ ხელშეკრულებით დასაქმებული მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშვნით 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, რიგ 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 (2,325.25 ათასი ლარი) 2023 წელს რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან გაწეული „საქონელი და მომსახურების“ მუხლით გათვალისწინებული ხარჯების (4,654.84 ათასი ლარი) 50%-ს შეადგენს, რაც წინა, 2022 წლის მაჩვენებელზე (47.3%) – 2.7%-ით მეტია და 2020 წლის მაჩვენებელზე (51.1%) – 1.1%-ით ნაკლებია, თუმცა 2019 წლის მაჩვენებელს (45.69%) – 4.31%-ით, 2018 წლის მაჩვენებელს (37.9%) – 12.1%-ით, 2016 წლის მაჩვენებელს (43.76%) – 6.24%-ით, 2015 წლის მაჩვენებელს (42.05 %) – 7.95%-ით და 2014 წლის მაჩვენებელს (37.33 %-ს) – 12.67%-ით აღემატება, ხოლო 2017 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (51.49 %-ს) – 1.49%-ით ჩამორჩება.

შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა ანაზღაურების ზრდა

2023 წელს, 2020 წელთან შედარებით, გაიზარდა შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა ანაზღაურება, კერძოდ:

(ათასი ლარი)

ორგანიზაციის კოდი	დასახელება	2023	2022	2021	2020	საშუალო წლიური %-ლი ზრდა
11 01	აფხაზეთის ა/რ-ის იძულებით გადაადგილებულ პირთა სამინისტრო	570 588	491 997	363 721	334 998	20%
01 01	აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭო	425 962	322 180	353 848	287 967	15%
02 01	აფხაზეთის ა/რ-ის მთავრობის აპარატი	244 085	227 643	204 501	201 407	7%
18 07	სსიპ - ეკონომიკური პროგრამების სააგენტო	555 372	252 442	186 119	39 800	104%

¹⁷ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტი.

19 01	იუსტიციისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის საკითხებში აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრის აპარატი	288 264	195 288	152 496	174 144	21%
18 01	აფხაზეთის ა/რ-ის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო	252 135	187 223	140 524	88 782	42%
06 01	აფხაზეთის ა/რ-ის განათლებისა და კულტურის სამინისტროს ცენტრალური აპარატი	255 984	182 882	120 665	92 775	41%
05 01	აფხაზეთის ა/რ-ის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	140 924	116 553	91 814	90 141	17%
08 01	ზემო აფხაზეთში - აფხაზეთის ა/რ-ის მთავრობის წარმომადგენლობა	55 480	46 800	44 700	37 200	14%
06 03	გალის რაიონის რესურსცენტრი	42 295	37 371	37 400	39 420	3%

იმის გათვალისწინებით, რომ მთავრობის მიერ 2022 წელს დაფიქსირდა რამდენიმე მხარჯავი ერთეულის რეორგანიზაცია, რაც უპირველეს ყოვლისა, ოპტიმიზაციის ჯანსაღ პროცესს უნდა გულისხმობდეს, შრომითი ხელშეკრულებით პირთა დასაქმებაზე დაქირავების ხარჯების მკვეთრი ზრდა, მითუმეტეს იმ პირობებში, როდესაც გაწეული ხარჯების აუცილებლობა საკმარისად (შესაბამისად) ვერ დასტურდება, ვერ იქნება მიჩნეული საბიუჯეტო სახსრების 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) 2023 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.¹⁸

საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებთან დაკავშირებით საბიუჯეტო სახსრების დაგეგმვა-შესრულებაში არსებულ ხარვეზებზე მიანიშნებს ის ფაქტი, რომ ორგანიზაციების სუბსიდირების წესით დაფინანსების პრაქტიკის სრულყოფის აუცილებლობის მიუხედავად, ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციებიდან საწარმოო-საფინანსო გეგმების მიღება-შესრულების საკითხის გათვალისწინებით, დაფინანსებული თანხები (სუბსიდიები) უმეტესად მიიმართება შრომის ანაზღაურებაზე და არამატერიალური ბაზის ისეთი კომპონენტების (არაფინანსური აქტივების, 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 ჯერ კიდევ არასახარბიელო პროცენტული შეფარდება რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან სსიპ-ების დაფინანსებისათვის გამოყოფილ თანხებთან მიმართებით. კერძოდ, ამ მიმართულებით გარკვეული პოზიტიური ძვრების მიუხედავად, უმეტეს შემთხვევაში სსიპ-ებს საერთოდ არ გააჩნიათ საკუთარი შემოსავლები ან მათი შემოსავლები იმდენად მცირეა, რომ მათ შენახვაზე ბიუჯეტიდან გამოყოფილ ასიგნებებთან მიმართებით, შეფარდება მერყეობს 2%-დან-10%-მდე, ხოლო ერთეულ შემთხვევაში – 23,9 და 46.3%-ია:

(ათასი ლარი)

სსიპ-ები	2022 წელი			2023 წელი			2021 წელი		
	რესპ. ბიუჯ. ასიგნებები	საკუთ. შემოს. ავლები	საკუთ. შემოს. წილი (%)	რესპ. ბიუჯ. ასიგნებები	საკუთ. შემოსავლები	საკუთ. შემოს. წილი (%)	რესპ. ბიუჯ. ასიგნებები	საკუთ. შემოსავლები	საკუთ. შემოს. წილი ბიუჯ. წილი (%)
სსიპ - სოხუმის კ. გამსახურდიას სახ. სახელმწიფო	635.98	50.08	7.4%	703.4	185.0	20.8	438,4	13.7	3.0

¹⁸ აფხაზეთის ა/რ-ის განათლებისა და კულტურის სამინისტროს დებულების პირველი მუხლის მე-5 პუნქტის და მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის მოთხოვნები.

დრამატულ
ი თეატრი

სსიპ -
სოხუმის
მ.
რატინის
სახელობის
მოზარდ
მაყურებელ
თა
პროფესიუ
ლი
სახელმწიფ
ო თეატრი

360.81	69.08	16.1%	478.5	57.5	10.7	333.9	25.6	7.1
--------	-------	-------	-------	------	------	-------	------	-----

სსიპ -
აფხაზეთ.
სიმღერისა
და ცეკვის
სახ.
ანსამბლი
„აფხაზეთი
“

583.46	102.81	14.9%	916.9	289.3	23.9	531.5	31.0	5.5
--------	--------	-------	-------	-------	------	-------	------	-----

ა(ა)იპ -
აფხაზეთ.
სიმღერის
სახ.
ანსამბლი
„შაენაზადა“

90.0	3.9	4.2	89.8	77.8	46.3	19.99	49.98
------	-----	-----	------	------	------	-------	-------

სსიპ -
გურამ
ყურაშვილ
ის
სახელობის
აფხაზეთის
სახელმწიფ
ო საგუნდო
კაპელა

336.99	44.99	11.8%	434.9	37.8	8.0	288.0	28.6	9.0
--------	-------	-------	-------	------	-----	-------	------	-----

სსიპ -
აფხაზეთის

498.5	3.8	0.8%	580.8	14.2	2.4	497.1	1.3	0.2
-------	-----	------	-------	------	-----	-------	-----	-----

კულტური ს, სპორტის და ახალგაზრდულ საქმეთა სააგენტო ¹⁹										
სსიპ - აფხაზეთი დან იმულებით გადაადგი ლებულ პირთა სტაჟირები ს, კვალიფიკა ციის ამაღლების ა და დასაქმების ცენტრი	0.00	422.35	-	-	163.7	-	-	207.7	-	
სსიპ - პროგრამებ ის და სერვისების სააგენტო	719.82	66.0	8.4%	887.2	102.0	10.3	636.9	57.7	8,3	
სსიპ - აფხაზეთის ა/რ-ის სავაჭრო- სამრეწველ ო პალატა	158.71	31.2	16.4	176.9	10.0	5.4	168.4	65.5	28.0	
ა(ა)იპ - საერთაშორ ისო ინიციატივ ა განვითარე ბისა და თანადგომი სათვის	235.98			269.7	27.1	9.1	247.8	14.5	5.5	
	323.12	4.99	1.5	641.5	30.5	4.5	291.7	25.6	8.1	

¹⁹ შეიქმნა (სსიპ - აფხაზეთის მოზარდი-ახალგაზრდობის შემოქმედებითი ცენტრის, ა(ა)იპ - აფხაზეთის ლიტერატურისა და ხელოვნების შემოქმედებითი კავშირის, სსიპ - აფხაზეთის საგამომცემლო ცენტრის გაერთიანების შედეგად) და ფუნქციონირებს 2018 წლის 1 იანვრიდან.

სსიპ -
აფხაზეთი
დან
იძულებით
გადაადგი
ლებულ
პირთა -
დევენლოთა
მომსახურე
ბის
სააგენტო

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 2023 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 2022	გეგმა 2023	შესრულება 2023	%
1	2	3	4	5 (4/3 X 100)
სსიპ - კ. გამსახურდიას სახელობის სახელმწიფო დრამატული თეატრი	635.9	703.8	703.4	99.9
სსიპ - სოხუმის გ. რატიანის სახელობის მოზარდ მაყურებელთა პროფესიული სახელმწიფო თეატრი	360.8	478.5	478.5	100
სსიპ - აფხაზეთის სიმღერისა და ცეკვის სახელმწიფო აკადემიური ანსამბლი „აფხაზეთი“	583.5	917.8	916.9	99.9
ა(ა)იპ - სულიერებისა და კულტურის ცენტრი	250.2	276.96	272.7	98.5
სსიპ - გურამ ყურაშვილის სახელობის აფხაზეთის სახელმწიფო საგუნდო კაპელა	336.9	435.4	434.9	99.9
სსიპ - კულტურის, სპორტის და ახალგაზრდულ საქმეთა სააგენტო	1046.9	1078.9	1057.1	98.0
ა(ა)იპ - აფხაზეთის სიმღერის სახელმწიფო ანსამბლი „შავნაბადა“	90	90	89.8	89.8
ა(ა)იპ - „საერთაშორისო ინიციატივა განვითარებისა და თანადგომისათვის“	291.9	287.1	269.7	96.2
ჯამი	3,596.1	4,268.46	4,223.0	98.9

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

დაფიქსირდა შემთხვევები, როდესაც 2023 წელს, წინა წლის შესაბამის პერიოდთან შედარებით, სსიპ-ებს მნიშვნელოვნად ჰქონდათ გაზრდილი (სათანადო კრიტერიუმების წარმოდგენის გარეშე) გეგმური დაფინანსების მოცულობა:

(ათასი ლარი)

დასახელება	დაფინანსების გეგმური მოცულობა 2022 წელი	დაფინანსების გეგმური მოცულობა 2023 წელი	ზრდა/კლება
სსიპ - გურამ ყურაშვილის სახელობის აფხაზეთის სახელმწიფო საგუნდო კაპელა	338.4	435.4	97 (28%)
სსიპ - სოხუმის გ. რატიანის სახელობის მოზარდ მაყურებელთა პროფესიული სახელმწიფო თეატრი	360.8	478.5	117.7(33%)
სსიპ - აფხაზეთის სიმღერისა და ცეკვის სახელმწიფო აკადემიური ანსამბლი „აფხაზეთი“	583.7	917.8	334.1(57%)
სსიპ - კ. გამსახურდიას სახ. სახელმწიფო დრამატული თეატრი	640.7	703.8	63.1 (10%)
ჯამი	1,923.6	2,535.5	611.9 (32%)

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).²⁰ მიუხედავად იმისა, რომ ამ შემთხვევებში მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები (მონეტარული ზღვრები) დაცულია, ალტერნატიული წინადადებების განხილვის გარეშე შესყიდვების განხორციელება, ზრდის საბიუჯეტო სახსრების არეკონომიური ხარჯვის

²⁰ სხვა რაიმე წინადადებები არც განიხილება.

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, 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 191.179 ათასი ლარით. საკასო შესრულებამ, მთავრობის ანგარიშის მიხედვით, 183.064 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 – 30 შემთხვევაში გამოყოფას ექვემდებარებოდა 191.179 ათასი ლარი, საკასო ხარჯმა შეადგინა 183.064 ათასი ლარი, მათ შორის: 4 შემთხვევაში (წინა წელს – 11 შემთხვევა) – 4 ათასი ლარი (წინა წელს – 11.2 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 (64%-ით), ისე გაცემული თანხების ოდენობა (64%-ით). შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ აფხაზეთის მთავრობის სარეზერვო ფონდი იქმნება ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად, 2023 წელს აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარის ბრძანებების საფუძველზე, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან რიგ შემთხვევებში გამოყოფილია თანხები ისეთი გადასახდელებისათვის (სოციალურ-მატერიალური დახმარებები, საშუალოდ, 1000-1000 ლარი), რომლებიც გათვალისწინებულია 2023 წლის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში აფხაზეთის მთავრობის წარმომადგენლობების ასიგნებებში. გარდა მატერიალური დახმარებებისა, 21 შემთხვევაში – 183.263 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/გაიხარჯა:

- ✓ აფხაზეთის ა/რ-ის იძულებით გადაადგილებულ პირთა სამინისტროსათვის 12 შემთხვევაში – 71.315 ათასი ლარი;
- ✓ აფხაზეთის ა/რ-ის განათლებისა და კულტურის სამინისტროსათვის 7 შემთხვევაში – 89.484 ათასი ლარი;
- ✓ აფხაზეთის ა/რ-ის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსათვის 1 შემთხვევაში – 2.0 ათასი ლარი;
- ✓ აფხაზეთის ა/რ მთავრობისათვის 3 შემთხვევაში – 14.497 ათასი ლარი;
- ✓ აფხაზეთის ა/რ-ის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროსათვის 1 შემთხვევაში – 5.967 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 2023 წლის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში არაფინანსური აქტივების ზრდა დაზუსტებული გეგმით – 381.9 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 378.8 ათასი ლარი, რაც გეგმური მაჩვენებლის 99.2%-ია.

საყურადღებოა ქონების მართვასთან დაკავშირებით არსებული გარემოებები: კერძოდ, ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების საწარმოს კაპიტალში შეტანის შედეგად, სახელმწიფოს 100%-იანი წილით შექმნილია რამდენიმე საწარმო (შპს), უმეტესად სამედიცინო დანიშნულების, 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 სამინისტროში ჩატარებული პროცედურებით (საჯარო რეესტრის ამონაწერების ანალიზი, უშუალოდ სამინისტროდან მოპოვებული ინფორმაცია) დადგინდა, რომ სამინისტროსთვის საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროდან სარგებლობის უფლებით გადმოცემულ შენობა-ნაგებობის ფართზე, ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემის დადგენილი წესის მოთხოვნათა შეუსაბამოდ,²¹ 2023 წელს განთავსებული იყო და ფუნქციონირებდა აფხაზეთის ა/რ მთავრობის მიერ 100%-იანი წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება (შპს), კერძოდ:

„ქ. ხობში, ზვიად გამსახურდიას (ყოფილი სტალინის) ქუჩა N6-ში ადმინისტრაციული შენობის მეორე სართულის 100 კვ.მ ფართზე, რომელიც ირიცხებოდა ფინანსთა სამინისტროს ბალანსზე, დადგენილი წესის მოთხოვნათა შეუსაბამოდ²² ფუნქციონირებდა აფხაზეთის ა/რ მთავრობის მიერ 100%-იანი წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული შპს „სამედიცინო ცენტრი – დიომედი“.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ჯანდაცვის სამინისტროს ბალანსზე რიცხული ფართის ორ ოთახში,²³ ყოველგვარი სამართლებრივი საფუძვლის²⁴ გარეშე, განთავსებული იყო სამინისტროს მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ – აფხაზეთის სამედიცინო დაწესებულებებთან კოორდინაციის სააგენტო.

ამრიგად, იმის გამო, რომ მოქმედი კანონმდებლობით²⁵ არ განხორციელდა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების უსასყიდლოდ ან სასყიდლოდ (ქირით, იჯარით) გადაცემა, სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების გამოყენება ხორციელდებოდა არამართებულად და არამიზნობრივად.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიუხედავად წინა წელს გაცემული რეკომენდაციებისა, რომლებიც მიმართული იყო სახელმწიფო ქონების მართლზომიერ განკარგვაში მოქცევის ხელშესაწყობად, აღნიშნული მიმართულებით მნიშვნელოვანი (არსებითი) ნაბიჯი არ გადადგმულა. შედეგად, ქმედითი ღონისძიებების განუხორციელებლობის 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.

²¹ „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის 36-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები.

²² „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის 36-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები.

²³ 28 კვ.მ.

²⁴ „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის 36-ე მუხლის პუნქტი 1.

²⁵ „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის 33-ე მუხლის პუნქტი 1.

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 მათი საქმიანობა, 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 დამტკიცდა²⁶ 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:

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 საჩუქების დაწესებაზე. სამინისტროებში არ ხორციელდება ფინანსური მართვისა და კონტროლის საკუთარი სისტემების შემუშავება. კერძოდ, სათანადოდ არ

²⁶ აფხაზეთის ა/რ-ის ფინანსთა და ეკონომიკის მინისტრის 2022 წლის 30 ივნისის N01/47 ბრძანება.

დგინდება რისკების მნიშვნელობა, ალბათობა და დოკუმენტურად არ აისახება საპასუხო კონკრეტული კონტროლის მექანიზმები.

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

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 აუდიტის²⁷ 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:

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

²⁷ სისტემური, ეფექტიანობის და ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტები.

ორგანიზაციის დასახელება	წარდგენის ვადა	ფაქტობრივი წარმოდგენა ვადაში
აფხაზეთის ა/რ-ის უმაღლესი საბჭო	01.03.2024	04.03.2024
აფხაზეთის ა/რ-ის მთავრობა	01.03.2024	04.03.2024
აფხაზეთის ა/რ-ის ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტრო	01.03.2024	01.03.2024
აფხაზეთის ა/რ-ის განათლების და კულტურის სამინისტრო	01.03.2024	05.03.2024
ზემო აფხაზეთში აფხაზეთის ა/რ-ის მთავრობის წარმომადგენლობა	01.03.2024	28.02.2024
აფხაზეთის ა/რ-ის ავტონომიური რესპუბლიკიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა სამინისტრო	01.03.2024	05.03.2024
აფხაზეთის ა/რ-ის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო	01.03.2024	არ წარდგენილა ვადაში
იუსტიციისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის საკითხებში აფხაზეთის ა/რ- ის მინისტრის აპარატი	01.03.2024	04.03.2024

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 გასცემდა არა მარტო მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე (ჩატარებული აუდიტების შედეგებთან დაკავშირებით), არამედ სას-ის მიერ მთავრობის წარმოდგენილ ანგარიშთან დაკავშირებით შედგენილ წინა წლების მოხსენებებშიც.

მიუხედავად გაცემული რეკომენდაციების აქტუალობისა, კვლავ დაფიქსირდა ნაკლოვანებები მათი შესრულების კუთხით. კერძოდ, გაცემული რეკომენდაციები გათვალისწინებულ იქნა მხოლოდ ნაწილობრივ და სრულად არ შესრულებულა მათი ისეთი მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომელიც მიმართული იყო, ძირითადად, 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 მდგომარეობით მხარჯავ დაწესებულებებში ჯერ კიდევ არაა დამდგარი სასურველი შედეგი. ისევე როგორც წინა პერიოდში, ჯერ კიდევ ქმედითი ღონისძიებების სრულად განუხორციელებლობის გამო, კვლავაც ფიქსირდება მხარჯავი

დაწესებულებებისათვის სარგებლობაში გადაცემული და მათ ბალანსზე რიცხული სახელმწიფო (უძრავი) ქონების უკანონოდ და არამართლზომიერად, არაეფექტიანად გამოყენების ფაქტები და მხარჯავი დაწესებულებების ჯერ კიდევ მოუწესრიგებელი აღრიცხვა-ანგარიშგება.

5.3 პროგრამული ბიუჯეტირება

მიუხედავად იმისა, რომ 2023 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 (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 მეთოდოლოგიის²⁸ 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, 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

²⁸ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის N385 ბრძანება „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“.

პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში მიღწეული შუალედური/საბოლოო შედეგები. რიგ შემთხვევებში, ყველა მოსალოდნელ შედეგს არ მიემართება ინდიკატორი (როგორც ზემოთ აღნიშნა) 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 (ქვეპროგრამის) 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 (ქვეპროგრამების) რეალური ეფექტიანობის შესაფასებლად.

ასე მაგალითად, პროგრამები –

- 1) აფხაზეთის ა/რ-ის იძულებით გადაადგილებულ პირთა სამინისტროში: „დევნილთა და ოკუპირებულ ტერიტორიაზე ლეგიტიმურად მცხოვრებთა მხარდაჭერა“ (კოდი: 11 13 05); „დევნილთა მომსახურების ცენტრები“ (კოდი: 11 13 06); „დევნილთა განსახლების ობიექტებში საერთო სარგებლობის ფართების ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობებისათვის გადაცემის ხელშეწყობა“ (კოდი: 11 13 03); „იგპ-თა იურიდიული მომსახურება“ (კოდი: 11 13 04);
- 2) აფხაზეთის ა/რ-ის განათლებისა და კულტურის სამინისტროში: „აფხაზეთის კულტურულ ფასეულობათა დაცვისა და პოპულარიზაცია“ (კოდი: 06 10) „განათლების, კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის განვითარების ხელშეწყობა და პოპულარიზაცია“ (კოდი: 06 11); „სამშვიდობო ინიციატივები, სამოქალაქო ინტეგრაცია, ნდობის აღდგენის მხარდაჭერა და დიალოგისკენ მიმართული შესაძლებლობების გაძლიერება“ (კოდი: 19 02) –

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.