



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

მ თ ხ ს ე ნ ე ბ ა

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2018 წლის რესპუბლიკური
ბიუჯეტის წლიური შესრულების შესახებ აფხაზეთის მთავრობის
ანგარიშზე

შინაარსი

ზოგადი შეფასება და შეფასების საფუძვლები.....	3
შემაჯამებელი მიმოხილვა.....	6
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	27
3.3.1 მხარჯავი დაწესებულებები	27
3.3.2 მთავრობის სარეზერვო ფონდი	41
3.4 არაფინანსური აქტივების (სახელმწიფო ქონების) მართვასთან დაკავშირებული საკითხები	43
4. შიდა ფინანსური კონტროლი.....	46
5. აღრიცხვა და ანგარიშგება.....	47
5.1 აღრიცხვა-ანგარიშგების საკითხები მხარჯავ დაწესებულებებში	47
5.2 გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა	53
5.3 პროგრამული ბიუჯეტირება	54

ზოგადი შეფასება და შეფასების საფუძვლები

მოხსენების
სამართლებრივი
საფუძვლები

მოხსენება მომზადებულია „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეგლამენტის“ მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტით, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-19 მუხლით, აფხაზეთის ა/რ უმაღლესი საბჭოს (შემდგომში – უმაღლესი საბჭო) რეგლამენტის 148-ე მუხლის მე-7 პუნქტით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში.

მოხსენების დოკუმენტური
საფუძვლები

მოხსენების მომზადებისათვის გამოყენებულია:
ა) აფხაზეთის ა/რ ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს (შემდგომში – ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო) მიერ წარმოდგენილი „აფხაზეთის ა/რ რესპუბლიკური ბიუჯეტის 2018 წლის შესრულების 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 (შემდგომში – 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 ა/რ მთავრობა (შემდგომში – 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 2018 წლის 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	ანგარიში უნდა მოიცავდეს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით ბიუჯეტის შესრულების შესახებ შემდეგ ინფორმაციას <u>დეტალური</u> 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 კოდების მიხედვით დამტკიცებულ და დაზუსტებულ ასიგნებებს

	შორის შეუსაბამობის განმარტებას, თუ ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 30%-ს, გარდა იმ ფონდებისა, რომლებსაც წლიური საბიუჯეტო კანონი ითვალისწინებს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების სახით; ორგანიზაციული კოდების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობის განმარტებას, თუ ასეთი შეუსაბამობა აღემატება 15%-ს; მხარჯავი დაწესებულებების მიერ წლიური ბიუჯეტით დასახული პრიორიტეტებისა და ამ პრიორიტეტების მისაღწევად განხორციელებული პროგრამებისა და ღონისძიებების შედეგების აღწერას.
მასშტაბი და მეთოდი	2018 წლის მონიტორინგით მოცულ იქნა ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტით გათვალისწინებული საბიუჯეტო ორგანიზაცია-დაწესებულებები (კერძოდ, უმაღლესი საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოები, მათზე დაქვემდებარებული სამინისტროები და უწყებები); ჩატარდა ანალიზური პროცედურები და განხორციელდა აუცილებელი ინფორმაციების მოპოვება.
ზოგადი შეფასება/დასკვნა	„აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2018 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების შესახებ“ მთავრობის ანგარიში მომზადებულია მოქმედი კანონმდებლობის დაცვით და ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით, რაც სამართლიანად ასახავს 2018 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 2018 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის წლიური შესრულების შესახებ აფხაზეთის მთავრობის ანგარიშზე“ მიზნად ისახავს შეაფასოს რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ინფორმაციის აფხაზეთის მთავრობის ანგარიშში ასახვის სიზუსტე და სისრულე, ასევე 2018 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობა და კანონიერება. ზემოაღნიშნულთან ერთად, მოხსენება მიმოიხილავს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანალიზის/აუდიტის შედეგად გამოვლენილ ხარვეზებსა და მნიშვნელოვან საკითხებს სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის სისტემის ყველა ძირითად საფეხურზე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2018 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის წლიური შესრულების შესახებ აფხაზეთის მთავრობის ანგარიში“ მთლიანობაში მომზადებულია მოქმედი კანონმდებლობის დაცვით, თუმცა სას-ის მოხსენებაში ხაზგასმულია შემდეგი ძირითადი საკითხები:

ბიუჯეტის სტრატეგიული დაგეგმვა

- ✓ 2018 წლისათვის ძირითადი პრიორიტეტების მიხედვით ფაქტობრივი მაჩვენებლები ჩამორჩება 2019-2022 წლების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმით განსაზღვრულ საპროგნოზო მაჩვენებლებს და საერთო ჯამში შეადგენს 96.83%-ს (2018 წლის ფაქტი – 15,160.87 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმით – 15,657.118 ათასი ლარი). აღნიშნული გარემოება მიუთითებს ძირითადი მაჩვენებლების დაგეგმვაში არსებულ ხარვეზებზე. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2018-2021 წლების, ისე როგორც 2019-2022 წლების ძირითადი მაჩვენებლები დინამიკაში არ გამოირჩევა მნიშვნელოვანი ზრდის ტენდენციით. გარდა აღნიშნულისა, როგორც 2018 წლის ფაქტობრივი, ისე 2019-2022 წლების აგრეგატული მაჩვენებლები ცხადყოფს პრიორიტეტების მიხედვით მაჩვენებლების მკვეთრად არათანაბარზომიერ დაგეგმვა-შესრულებას.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები

- ✓ 2018 წელს მობილიზებული შემოსულობების ოდენობა (15,488.38 ათასი ლარი) წინა წლის შესაბამის მაჩვენებელთან (15,931.61 ათასი ლარი) შედარებით

შემცირებულია 443.23 ათასი ლარით. თუმცა იმ პირობებში, როდესაც საგადასახადო შემოსავლების წლიურ შესრულებასთან დაკავშირებით, გადასახადის თითქმის ყველა ტიპის მიხედვით, წინა, 2017 წელთან შედარებით ზრდის ტემპი ფიქსირდება, გრანტებიდან (სპეციალური ტრანსფერი) მიღებული შემოსავლი შემცირებულია 638.72 ათასი ლარით (რაც წინა წლისგან განსხვავებით, გამოწვეული იყო აზიურ ფაროსანასთან ბრძოლის ფარგლებში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსების შემცირებით);

- ✓ ბიუჯეტის შემოსულობების დაგეგმვა-შესრულების ანალიზი დინამიკაში ცხადყოფს, რომ დაგეგმვისადმი არასწორი მიდგომა არ იძლევა გამოყენებული პროგნოზების საიმედოობისა და რეალისტრობის განცდას. აღნიშნულს მივყავართ რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობების ნაწილში არარეალურ (შემცირებულ) გეგმურ მაჩვენებლებამდე, რაც საბოლოო ჯამში არ იძლევა მთლიანად რესპუბლიკური ბიუჯეტის რეალურად (სწორად) დაგეგმვისა და შესრულების შესაძლებლობას და არასახარბიელო გავლენას ახდენს რესპუბლიკური ბიუჯეტის რეალური მაჩვენებლების შესრულების პროცესზე.

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

- ✓ 2018 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის „ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლით გადასახდელების შესრულება, ისევე როგორც წინა წლებში, ფისკალური წლის ბოლოს არსებითი ზრდით ხასიათდება. ხარჯების მუხლში აღნიშნული ზრდა ძირითადად უკავშირდება საქონლისა და მომსახურების, შრომის ანაზღაურების, სუბსიდიებისა და სხვა ხარჯების კომპონენტების ზრდას;
- ✓ შესრულების არათანაბარზომიერი, ხოლო რიგ შემთხვევებში დაბალი მაჩვენებლებით ხასიათდება აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის განათლებისა და კულტურის სამინისტროს ცალკეული პროგრამა (ქვეპროგრამა). ამასთანავე, მიუხედავად სას-ის მიერ გაცემული არაერთი შენიშვნისა (რეკომენდაციისა), ორგანიზაციული კოდექსის მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობებზე (რაც 15%-ს აღემატება) მთავრობის ანგარიშში შესაბამისი განმარტებები წარმოდგენილი არაა;
- ✓ რესპუბლიკური ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების დაგეგმვა-შესრულების ანალიზი დინამიკაში (2014-2018 წლები) ცხადყოფს, რომ ჯანდაცვის ძირითადი პროგრამები საშუალოდ, მთლიანი რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 2-2,8 %-ს შეადგენს, რაც საკმაოდ დაბალი მაჩვენებელია. გარდა აღნიშნულისა, წლიდან წლამდე მცირდება პროგრამების რაოდენობა და მიუხედავად იმისა, რომ 2018 წელს ჯანდაცვის პროგრამების

განსახორციელებლად დაგეგმილმა (გახარჯულმა) თანხებმა 2014 წლის მაჩვენებლებთან შედარებით (ბოლო ოთხი წლის განმავლობაში) განიცადა 68%-იანი ზრდა, პროგრამების რაოდენობა 2014 წელთან შედარებით შემცირებულია 2,25-ჯერ და 2018 წელს შეადგენდა მხოლოდ 4 (ოთხი) ერთეულს.

- ✓ ჩატარებული ანალიზი ცხადყოფს, რომ იმ პირობებში, როდესაც ჯანმრთელობის დაცვის (პროგრამების) დაგეგმვა-შესრულება რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 2.8%-ია (429.41 ათასი ლარი), აღნიშნული პროგრამების განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება (კერძოდ, აფხაზეთის ა/რ ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს აპარატის შენახვის ხარჯები) შეადგენს 572.84 ათას ლარს, ანუ 1,3-ჯერ მეტს. ანალოგიური მდგომარეობაა განათლებისა და კულტურის მიმართულებით პროგრამების დაგეგმვა-შესრულების მხრივ. კერძოდ, მაშინ როდესაც აფხაზეთის ა/რ განათლებისა და კულტურის სამინისტროს მიერ უშუალოდ პროგრამების საკასო ხარჯი (553.13 ათასი ლარი) რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 3.6%-ია, აღნიშნული პროგრამების განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება (კერძოდ, აფხაზეთის ა/რ განათლებისა და კულტურის სამინისტროს აპარატის შენახვის ხარჯები) შეადგენს 1,092.91 ათას ლარს, ანუ თითქმის 2-ჯერ მეტს. შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, ჯანდაცვისა და განათლების პროგრამების ადმინისტრირებასა და მართვაზე გაწეული ხარჯები მნიშვნელოვნად აღემატება აღნიშნული პროგრამების ასიგნებების ოდენობას, რაც თავისთავად მიუთითებს საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიან და არაპროდუქტიულ ხარჯვაზე.

სახელმწიფო შესყიდვების მართვა

- ✓ რიგ შემთხვევებში, შესყიდვის პროცედურების (ტენდერების) უმეტესობა განხორციელებულია წლის ბოლოსათვის. 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 ერთ პირთან მოლაპარაკების გზით. მართალია, ამ შემთხვევებში მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები (მონეტარული ზღვრები) დაცულია, მაგრამ აღნიშნული წესით შესყიდვების განხორციელება

არ იძლევა კონკურენტული გარემოს პირობებში შესყიდვების განხორციელების შესაძლებლობას, რაც თავისთავად, საბოლოო ჯამში, გავლენას ახდენს საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანად და ეკონომიურად ხარჯვაზე.

შტატგარეშე მოსამსახურეების დასაქმება

- ✓ მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშვნით ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად; ფაქტობრივად კი, მხარჯავ დაწესებულებებში მუშაკები აყვანილი არიან მთელი წლის პერიოდში მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად. ამასთანავე, უმეტეს შემთხვევაში არ არის წარმოდგენილი შესაბამისი სამუშაო აღწერილობები, არაა სათანადოდ უზრუნველყოფილი შტატგარეშე მომუშავეთა დატვირთვა (დასაქმება), რის გამოც ხშირად მხარჯავი დაწესებულებებისათვის არაა აუცილებელი სამსახურში აიყვანონ შტატგარეშე მოსამსახურეები და შესაბამისად, მათზე გასცენ თანხები ანაზღაურების სახით.

სახელმწიფოს მიერ წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი შპს-ები და სსიპ-ები

- ✓ 2018 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში არაა წარმოდგენილი ინფორმაცია სახელმწიფოს მიერ წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი შპს-ების საკუთარი შემოსავლების შესახებ. ამასთანავე, ორგანიზაციების სუბსიდირების წესით დაფინანსების პრაქტიკის სრულყოფის აუცილებლობის მიუხედავად, ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციებიდან საფინანსო გეგმების მიღება-შესრულების საკითხის გათვალისწინებით, დაფინანსებული თანხები (სუბსიდიები) უმეტესად მიიმართება შრომის ანაზღაურებაზე და არა მატერიალური ბაზის ისეთი კომპონენტების (არაფინანსური აქტივების, მარაგების და სხვ.) გაუმჯობესებაზე, რომელთაც მეტწილად უნდა უზრუნველყონ სსიპ-ების საქმიანობის ეფექტიანობა. სსიპ-ების ასიგნებებისა და საკუთარი შემოსავლების დინამიკა წლების მიხედვით, ნათლად აჩვენებს სსიპ-ების მიერ მცირე ოდენობით საკუთარი შემოსავლების მობილიზებას და აღნიშნული შემოსავლების მეტად არასახარბიელო პროცენტულ შეფარდებას რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან სსიპ-ების დაფინანსებისათვის გამოყოფილ თანხებთან. კერძოდ, უმეტეს შემთხვევაში სსიპ-ებს საერთოდ არ გააჩნიათ საკუთარი შემოსავლები ან მათი შემოსავლები იმდენად მცირეა, რომ მათ შენახვაზე ბიუჯეტიდან გამოყოფილ ასიგნებებთან მიმართებაში

მერყეობს 1%-დან – 3%-მდე, ხოლო რამდენიმე შემთხვევაში – 20%-მდე.

აფხაზეთის ა/რ 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, მაინც ჯერ კიდევ გარკვეული სახსრები მიიმართება მატერიალურ დახმარებებზე იმ პირობებში, როდესაც ასეთი გადასახდელებისათვის (სოციალური-მატერიალური დახმარებები) 2018 წლის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში გათვალისწინებულია თანხები მთავრობის წარმომადგენლობების ასიგნებებში. შესაბამისად, მატერიალური დახმარებებისათვის სარეზერვო ფონდიდან თანხების გამოყოფა და სახსრების ხარჯვა მიზანშეწონილად ვერ ჩაითვლება.

სახელმწიფო ქონების მართვა

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

აღრიცხვა და ანგარიშგება

- მნიშვნელოვანი ხარვეზები ვლინდება მხარჯავ დაწესებულებებში ფინანსურ აღრიცხვასთან დაკავშირებით. კერძოდ, მხარჯავი დაწესებულებების ბალანსის ფორმირებისას ხშირად უზუსტობებით ან არასრულყოფილად ასახული ფინანსური ოპერაციები, რაც მიაწინებს შიდა კონტროლის მექანიზმების სისუსტეზე. ხარვეზები ვლინდება მხარჯავი დაწესებულებების საკუთრებაში არსებული არაფინანსური აქტივების აღრიცხვასთან დაკავშირებით. ფაქტობრივად არაა განხორციელებული აღრიცხვა-ანგარიშგების პროგრამული უზრუნველყოფა, რაც მნიშვნელოვან რისკებს ქმნის როგორც ცალკეული მხარჯავი კომპონენტების 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 ხშირად, ჯერ კიდევ არაა შესრულებული მათი ისეთი მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომლებიც 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 ფიქსირდებოდა მთავრობის მხარჯავი დაწესებულებებისათვის სარგებლობაში გადაცემული და მათ ბალანსზე რიცხული სახელმწიფო (უძრავი) ქონების უკანონოდ და არამართლზომიერად, არაეფექტიანად გამოყენების ფაქტები და ასევე მოუწესრიგებელი აღრიცხვა-ანგარიშგება.

რესპუბლიკური ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი

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

რეკომენდაციები:

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას:

- ✓ 2018 წლისათვის ძირითადი აგრეგატების გეგმურ და ფაქტობრივ მაჩვენებლებს შორის დაფიქსირებული სხვაობების ანალიზზე დაყრდნობით, განსაკუთრებული ყურადღება მიექცეს, ერთი მხრივ, დაგეგმვის ეტაპზე გამოყენებული პროგნოზების საიმედოობასა და რეალისტურობას, მეორე მხრივ, წლის განმავლობაში ძირითადი მაჩვენებლების იმ ფაქტობრივ ტენდენციებს, რომლებიც ზეგავლენას ახდენენ რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შესრულების პროცესზე. ამავდროულად, ფაქტობრივად არსებული მოთხოვნებიდან (საჭიროებებიდან) გამომდინარე, საბიუჯეტო სახსრების თანაბარზომიერი და სამართლიანი გადანაწილება მოხდეს პრიორიტეტების შესაბამისად;
- ✓ რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაგეგმვისას, გასული პერიოდების შედეგების ანალიზის საფუძველზე სწორი მიდგომების გამოყენება, შექმნის საბიუჯეტო სახსრების რეალურად და ოპტიმალურად ხარჯვის შესაძლებლობას;
- ✓ სარეზერვო ფონდიდან სახსრების გამოყოფა განხორციელდეს მიზნობრიობის სრულყოფილი დასაბუთებით და რესპუბლიკური ბიუჯეტით გათვალისწინებული გადასახდელების დასაფინანსებლად. ამასთანავე, აუცილებელია საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან სწორად და დროულად განისაზღვროს წლის განმავლობაში მათ მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და შესაბამისი ასიგნებების ოდენობები, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სარეზერვო ფონდიდან ისეთი დანახარჯების დაფინანსება, რომელთა გათვალისწინებაც ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზევეა შესაძლებელი;
- ✓ განხორციელდეს ქმედითი ღონისძიებები მხარჯავი დაწესებულებების სარგებლობაში არსებული ფართების (ქონების) ნაწილზე, სამართლებრივი (კანონიერი) საფუძვლის გარეშე მთავრობის მიერ წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი შპს-ების განთავსებისა და ფუნქციონირების მოსაგვარებლად და სახელმწიფო 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 ბოლოსათვის დარჩენილი საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბური ხარჯვა ქმნის რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს, ყურადღებაა გასამახვილებელი ბიუჯეტით დამტკიცებული შემოსულობებისა და გადასახდელების გეგმური მაჩვენებლების შესრულებაზე. მიზანშეწონილია, ეტაპობრივად შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს მხარჯავი უწყებების მიერ ეფექტიანი და ეკონომიური ხარჯვისათვის ქმედითი სტიმულების შექმნას. ასევე შესასწავლია (გასაანალიზებელია) დაბალი ათვისების ტენდენციის მქონე პროგრამები;
- ✓ შტატგარეშე (ხელშეკრულებით დასაქმებული მოსამსახურეების) დასაქმება განსახორციელებელია მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნათა სრული დაცვით, მხოლოდ გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების საჭიროებიდან გამომდინარე, არგუმენტირებული დასაბუთებების საფუძველზე და შესრულებული კონკრეტული სამუშაოს (გაწეული მომსახურების) იდენტიფიცირებით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად ხარჯვას;
- ✓ მთავრობის ანგარიშში წარმოსადგენია ინფორმაცია ავტონომიური რესპუბლიკის წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების (შპს-ების) მიერ საკუთარი შემოსავლების მობილიზების შესახებ, რათა სწორად იქნეს გაანალიზებული ამ კუთხით მიღწეული შედეგები. ამასთანავე, 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 მიმართებაში), 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, აუდიტის მაღალი ხარისხით ჩატარებას უზრუნველყოფს;
- ✓ უზრუნველყოფილ იქნეს ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგების მომზადება მოქმედი მარეგულირებელი ნორმების სრული დაცვით. დაიგეგმოს და განხორციელდეს ბუღალტრული აღრიცხვის 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 სტრატეგიული დაგეგმვასთან დაკავშირებით მთავრობის ანგარიშში წარმოდგენილია ინფორმაცია „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შესახებ“ (შემდგომში – საშუალოვადიანი გეგმა). აღნიშნული დოკუმენტით წარმოდგენილია ძირითადი პრიორიტეტების პროგნოზები, რითაც განისაზღვრება საშუალოვადიანი ფისკალური გეგმა და საბიუჯეტო კანონის ძირითადი პარამეტრები. შესაბამისად, მოცემული საპროგნოზო მაჩვენებლების რეალისტურობა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია სტრატეგიის ფორმირებისა და წლიური ბიუჯეტის დაგეგმვის/შესრულების პროცესში. **2018 წლისათვის ძირითადი პრიორიტეტების მიხედვით ფაქტობრივი მაჩვენებლები ჩამორჩება 2019-2022 წლების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმით¹ განსაზღვრულ საპროგნოზო მაჩვენებლებს, რაც საერთო ჯამში შეადგენს 96.83%-ს (2018 წლის ფაქტი – 15,160.87 ათასი ლარი,**

¹ „ინფორმაცია აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შესახებ და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2019-2022 წწ. პრიორიტეტების დოკუმენტი“ – აფხაზეთის ა/რ უმაღლესი საბჭოს 2018 წლის 18 ივნისის N159 წერილი.

საშუალოვადიანი გეგმით – 15,657.118 ათასი ლარი). აღნიშნული გარემოება მიუთითებს ძირითადი მაჩვენებლების დაგეგმვაში არსებულ ხარვეზებზე. ჩამორჩენა ფიქსირდება სხვადასხვა მიმართულებით. კერძოდ, საშუალოვადიანი გეგმით წარმოდგენილი მონაცემების შესრულება შეადგენს: „კულტურის, რელიგიის, ახალგაზრდობის ხელშეწყობისა და სპორტის“ მიმართულებით – 87.1%-ს (2018 წლის ფაქტი – 2,341.80 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმით – 2,688.278 ათასი ლარი); „სოციალური უზრუნველყოფის“ მიმართულებით – 71.2%-ს (2018 წლის ფაქტი – 579.75 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმით – 814.4 ათასი ლარი); „სოფლის მეურნეობის“ მიმართულებით – 66.7%-ს (2018 წლის ფაქტი – 20.0 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმით – 30.0 ათასი ლარი); „ინსტიტუციური განვითარების, სამოქალაქო ინტეგრაციისა და ქვეყნის ინტერესების მხარდაჭერის“ (პროგრამების ადმინისტრირებისა და მართვის) მიმართულებით – 97.9%-ს (2018 წლის ფაქტი – 11,236.77 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმით – 11,472.230 ათასი ლარი); „ხელმისაწვდომი, ხარისხიანი ჯანდაცვის“ მიმართულებით – 102.2 %-ს (2018 წლის ფაქტი – 429.41 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმით – 420.0 ათასი ლარი). რაც შეეხება „განათლების, მეცნიერებისა და პროფესიული მომზადების“ მიმართულებას, ამ მხრივ საშუალოვადიანი გეგმა შესრულდა 238.2%-ით (2018 წლის ფაქტი – 553.13 ათასი ლარი, საშუალოვადიანი გეგმით – 232.21 ათასი ლარი). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2019-2022 წლების, ისევე როგორც 2018-2021 წლების ძირითადი მაჩვენებლები² დინამიკაში არ გამოირჩევა მნიშვნელოვანი ზრდის ტენდენციით.

გარდა აღნიშნულისა, მნიშვნელოვანი და საყურადღებოა ის გარემოება, რომ როგორც 2018 წლის ფაქტობრივი, ასევე 2019-2022 წლების ძირითადი მონაცემები ცხადყოფს პრიორიტეტების მიხედვით მაჩვენებლების მკვეთრად არათანაბარზომიერ დაგეგმვა-შესრულებას.

კერძოდ, 2018 წლის ფაქტობრივი მაჩვენებლებით, პრიორიტეტებზე: ა) „ხელმისაწვდომი, ხარისხიანი ჯანდაცვა“, რომელიც ძირითადად მოიცავს ჯანდაცვის ოთხ პროგრამას, გახარჯულია – 429.41 ათასი ლარი (15,160.87 ათასი ლარის (მთლიანი ბიუჯეტის) – 2.8%); ბ) „სოციალური უზრუნველყოფა“ – გახარჯულია – 579.75 ათასი ლარი (მთლიანი ბიუჯეტის – 3.8%); გ) „განათლება, მეცნიერება და პროფესიული მომზადება“ გახარჯულია – 553.13 ათასი ლარი (მთლიანი ბიუჯეტის – 3.6%); დ) „სოფლის მეურნეობა“ – გახარჯულია – 20.0 ათასი

² „ინფორმაცია აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შესახებ და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2018-2021 წწ. პრიორიტეტების დოკუმენტი“ – აფხაზეთის ა/რ უმაღლესი საბჭოს 2017 წლის 20 ივნისის N191 წერილი და „ინფორმაცია აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შესახებ და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2019-2022 წწ. პრიორიტეტების დოკუმენტი“ – აფხაზეთის ა/რ უმაღლესი საბჭოს 2018 წლის 18 ივნისის N159 წერილი.

ლარი (მთლიანი ბიუჯეტის – 1.3%); ე) „კულტურა, რელიგია, ახალგაზრდობის ხელშეწყობა და სპორტი“, რომელიც ძირითადად მოიცავს აფხაზეთის ა/რ განათლებისა და კულტურის სამინისტროს სსიპ-ების დაფინანსებას, გახარჯულია – 2,341.92 ათასი ლარი (მთლიანი ბიუჯეტის – 15.4%). ამასთანავე, ყველა ზემოაღნიშნულ პრიორიტეტთან შედარებით, ავტონომიური რესპუბლიკის პრიორიტეტზე – „ინსტიტუციური განვითარება, სამოქალაქო ინტეგრაცია და ქვეყნის ინტერესების მხარდაჭერა (პროგრამების ადმინისტრირება და მართვა)“, რომელიც მოიცავს აფხაზეთის ა/რ აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების სტრუქტურების ხარჯებს, გახარჯულია – 11,236.77 ათასი ლარი (მთლიანი ბიუჯეტის – 74.1%).

მსგავსი ტენდენცია ფიქსირდება 2019-2022 წლების აგრეგატული მაჩვენებლების კუთხითაც. კერძოდ, მაშინ როდესაც პრიორიტეტზე – „ხელმისაწვდომი, ხარისხიანი ჯანდაცვა“ საშუალოდ გათვალისწინებულია 488.75 ათასი ლარი (15,709.26 ათასი ლარის (საშუალოდ მთლიანი ბიუჯეტის) – 3.1%), პრიორიტეტზე – „ინსტიტუციური განვითარება, სამოქალაქო ინტეგრაცია და ქვეყნის ინტერესების მხარდაჭერა (პროგრამების ადმინისტრირება და მართვა)“ საშუალოდ გათვალისწინებულია 11,482.38 ათასი ლარი (საშუალოდ მთლიანი ბიუჯეტის – 73.09%). ანალოგიური მდგომარეობაა სხვა მნიშვნელოვანი პრიორიტეტების (მაგალითად, „სოციალური უზრუნველყოფა“, „განათლება, მეცნიერება და პროფესიული მომზადება“, „სოფლის მეურნეობა“) დაგეგმვა-შესრულების მხრივ. აქაც მაჩვენებლები ძირითადად მერყეობს, საშუალოდ, მთლიანი ბიუჯეტის 1.6%-დან – 5,5%-ის ფარგლებში. საკითხის კიდევ უფრო ღრმა ანალიზით დგინდება: როგორც 2018 წლის ფაქტობრივი, ასევე 2019-2022 წლების აგრეგატული მაჩვენებლები (პრიორიტეტებიდან გამომდინარე) ჯანდაცვის, სოციალური თუ განათლების სხვადასხვა პროგრამის დაფინანსების კუთხით, ჯამში, დაახლოებით, შეადგენს რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 10-11%-ს, მაშინ როდესაც პრიორიტეტზე – „ინსტიტუციური განვითარება, სამოქალაქო ინტეგრაცია და ქვეყნის ინტერესების მხარდაჭერა (პროგრამების ადმინისტრირება და მართვა)“, რომელიც მოიცავს აფხაზეთის ა/რ აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების სტრუქტურების ხარჯებს, გათვალისწინებულია და იხარჯება, საშუალოდ, რესპუბლიკური ბიუჯეტის 73%.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, დაგეგმვისა და 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.

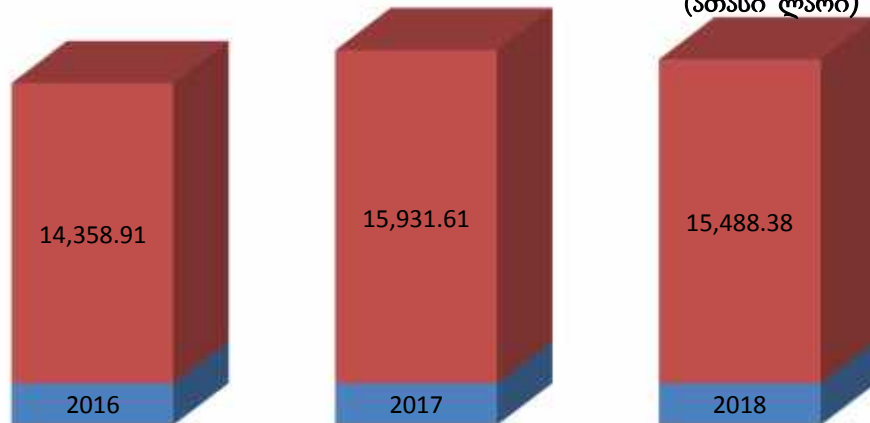
2. რესპუბლიკური ბიუჯეტის მომზადება/დამტკიცება და შესრულება აგრეგატულ დონეზე

2018 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის კანონის შესრულების ანალიზით ვლინდება, რომ აგრეგატულ დონეზე სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულება, ძირითადად, შესაბამისობაშია ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმურ მაჩვენებლებთან, ხოლო რესპუბლიკური ბიუჯეტის მომზადება/დამტკიცება განხორციელებულია მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვით.

2.1 რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობები

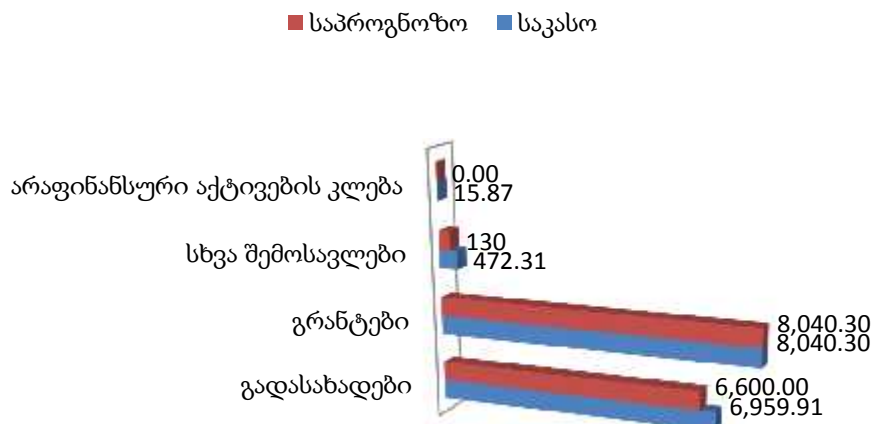
აფხაზეთის 2018 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობების დაზუსტებული საპროგნოზო მაჩვენებლები განისაზღვრა სულ 14,940.30 ათასი ლარით (თავდაპირველი გეგმა – 14,200.00 ათასი ლარი), ხოლო საანგარიშო პერიოდში მობილიზებულ იქნა 15,488.38 ათასი ლარი, ანუ საპროგნოზო მაჩვენებლის 103.67%. 2018 წელს მობილიზებული შემოსულობების ოდენობა (15,488.38 ათასი ლარი) წინა წლის შესაბამის მაჩვენებელთან (15,931.61 ათასი ლარი) შედარებით შემცირებულია 443.23 ათასი ლარით (2.78%-ით). რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობების დაგეგმვა-შესრულების ანალიზით იკვეთება დაგეგმვაში არსებული ხარვეზები. კერძოდ, 2018 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის თავდაპირველი გეგმა (14,200.00 ათასი ლარი) 4.96%-ით ნაკლებია საბოლოო დაზუსტებულ საპროგნოზო მაჩვენებელთან მიმართებაში და 7.03%-ით ჩამორჩება 2018 წლის ფაქტობრივ (საკასო) შესრულებას (15,488.38 ათასი ლარი). აღნიშნული ფაქტი მიუთითებს რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობების არასათანადო (არასწორ) დაგეგმვაზე, რაც არ იძლევა შემოსულობების რეალური გეგმური მაჩვენებლების წინასწარ განსაზღვრისა და საბოლოო ჯამში, რესპუბლიკური ბიუჯეტის რეალურად დაგეგმვის შესაძლებლობას:

2016-2018 წლების რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობები
(ათასი ლარი)



წინა, 2017 წლის შესაბამის მაჩვენებლებთან შედარებით, 2018 წელს გაზრდილია შემდეგი სახის შემოსულობები: საგადასახადო შემოსავლებიდან მობილიზებული თანხები – (0.09 %-ით) 6.09 ათასი ლარით (2018 წელი – 6,959.91 ათასი ლარი, 2017 წელი – 6,953.82 ათასი ლარი); სხვა შემოსავლები – (58.08 %-ით) 173.54 ათასი ლარით (2018 წელი – 472.31 ათასი ლარი, 2017 წელი – 298.77 ათასი ლარი); არაფინანსური აქტივების კლებით მიღებული შემოსავლები – 15.87 ათასი ლარით. ამასთანავე, შემცირებულია გრანტებიდან (სპეციალური ტრანსფერი) მიღებული შემოსავალი – 638.72 ათასი ლარით (3.57 %-ით), (2017 წელი – 8,679.02 ათასი ლარი, 2018 წელი – 8,040.30 ათასი ლარი).

აფხაზეთის ა/რ 2018 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობების შესრულების მაჩვენებლები დიაგრამის სახით

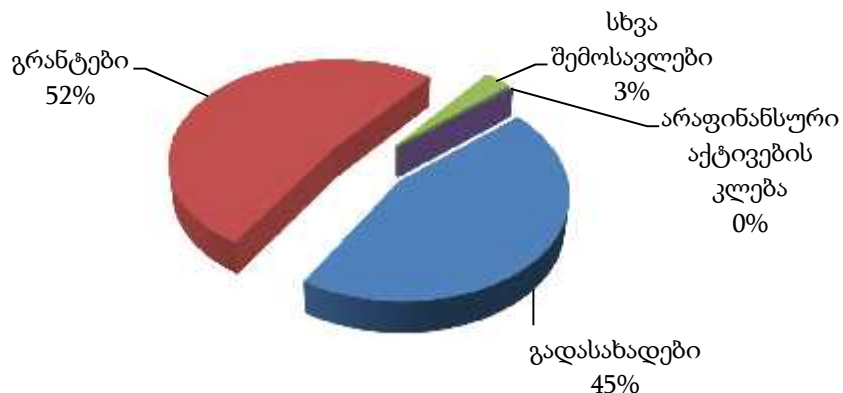


აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობების შესრულების მაჩვენებლები 2017-2018 წლებში შემდეგნაირად გამოიყურება:

(ათასი ლარი)

დასახელება	რესპუბლიკური ბიუჯეტი			
	საპროგნოზო 2018	ფაქტი 2018	საპროგნოზო 2017	ფაქტი 2017
სულ შემოსულობები	14 940.30	15 488.38	14 135.38	15 931.61
შემოსავლები	14 940.30	15 472.52	14 135.38	15 931.61
არაფინანსური აქტივების კლება	0	15.87	0	0
საშემოსავლო გადასახადი	6 600.00	6 959.91	5 226.36	6 953.82
ქონების გადასახადი	0	0	0	0
გრანტები(სპეც. ტრან.)	8 040.00	8 040.00	8 679.02	8 679.02
სხვა შემოსავლები	300	472.31	100	298.77
შემოსავლები საკუთრებიდან	300	462.09	100	298.77
საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	0	4.37	0	0
ჯარიმები, სანქციები და საურავები, არაკლასიფ.	0	5.85	0	0
არაფინანსური აქტივების კლება	0	15.87	0	0

აფხაზეთის ა/რ ბიუჯეტის 2018 წლის შემოსულობების პროცენტული შემცველობა სახეების მიხედვით



ასევე აღსანიშნავია რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაგეგმვის ის ნაკლოვანებები, რომლებიც ვლინდება 2018 წლის გეგმური მაჩვენებლების 2017 წლის ფაქტობრივ მაჩვენებლებთან შედარებისას. კერძოდ, მიუხედავად იმისა, რომ 2017 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის ფაქტობრივმა შესრულებამ ჯამში შეადგინა 15,931.61 ათასი ლარი, 2018 წლის გეგმურმა მაჩვენებლებმა შეადგინა მხოლოდ 14,940.30 ათასი ლარი, ანუ 991.31 ათასი ლარით ნაკლები. ამასთანავე, გადასახადების კუთხით ცვლილებებმა (შემცირებამ) შეადგინა 353.82 ათასი ლარი (5.09%), სხვა შემოსავლების ნაწილში კი 2017 წლის ფაქტობრივ მაჩვენებლებთან შედარებით 2018 წელი დაიგეგმა 1.23 ათასი ლარით ნაკლები ოდენობით.

(ათასი ლარი)

დასახელება		რესპუბლიკური ბიუჯეტი			
		ფაქტი 2017	საპროგნოზო 2018	+/-	%
1		2	3	4(3-2)	5 (3/2)
სულ შემოსულობები		15 931.61	14 940.30	-991.31	98.44
შემოსავლები		15 931.61	14 940.30	-991.31	98.44
	საშემოსავლო გადასახადი	6 953.82	6 600.00	-353.82	100.83
	ქონების გადასახადი	0	0	0	0
	გრანტები (სპეც. ტრან.)	8 679.02	8 040.00	-639.02	96.43
	სხვა შემოსავლები	298.77	300	1.3	56.89
	შემოსავლები საკუთრებიდან	298.77	300	1.3	65.62
	საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	0	0	0	0
	ჯარიმები, სანქციები და საურავები, არაკლასიფ.	0	0	0	0
არაფინანსური აქტივების კლება		0	0	0	0

ამრიგად, რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობების დაგეგმვა-შესრულების ანალიზი დინამიკაში ცხადყოფს, რომ დაგეგმვისადმი არასწორი მიდგომა არ იძლევა გამოყენებული პროგნოზების საიმედოობისა და რეალისტურობის განცდას, რასაც მიყვავართ რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობების ნაწილში არარეალურ (შემცირებულ) გეგმურ მაჩვენებლებამდე. ეს საბოლოო ჯამში არ იძლევა მთლიანად რესპუბლიკური ბიუჯეტის უფრო რეალურად (სწორად) დაგეგმვისა და შესრულების შესაძლებლობას და არასახარბიელო გავლენას ახდენს რესპუბლიკური ბიუჯეტის ფაქტობრივი მაჩვენებლების შესრულების პროცესზე.

2.2 რესპუბლიკური ბიუჯეტის გადასახდელები

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2017 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაზუსტებული ასიგნებანი განისაზღვრა 15,427.00 ათასი ლარით (თავდაპირველი გეგმა – 14,400.00 ათასი ლარი). გადასახდელების წლიური დაზუსტებული გეგმის საკასო შესრულება შეადგენს (15,160.87 ათას ლარს), რაც გეგმური მაჩვენებლის 98.27%-ია. რესპუბლიკური ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვა-შესრულების ანალიზი წარმოაჩენს დაგეგმვაში არსებულ ხარვეზებს. კერძოდ, გადასახდელების თავდაპირველი გეგმა (14,400.00 ათასი ლარი) 6.66%-ით ნაკლებია საბოლოო დაზუსტებულ საპროგნოზო მაჩვენებელთან მიმართებაში და 5.02%-ით ჩამორჩება ფაქტობრივ (საკასო) შესრულებას (15,160.87 ათას ლარს).

საანგარიშო პერიოდის დაზუსტებული გეგმა გასული წლის შესაბამის პერიოდთან შედარებით (14,246.73 ათასი ლარი) გაზრდილია 1,180.27 ათასი ლარით, რაც ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაციის მიხედვით შემდეგნაირად გამოიყურება:

2017-2018 წლების გადასახდელების გეგმური მაჩვენებლები

დასახელება	2018 წელი	2017 წელი	სხვაობა	ათასი ლარი
				%
გადასახდელები	15427.00	14246.73	1180.27	7.65
შრომის ანაზღაურება	7363.68	7581.13	-217.45	-2.95
საქონელი და მომსახურება	3090.51	2452.56	637.95	20.64
სუბსიდიები	2791.75	2555.54	236.21	8.46
გრანტები	46.22	3.55	42.67	

სოციალური უზრუნველყოფა	1333.95	1038.68	295.27	22.14
სხვა ხარჯები	422.07	391.79	30.28	7.17
არაფინანსური აქტივების ზრდა	378.83	217.66	161.17	42.54
ვალდებულებების კლება	0.00	5.80	- 5.80	-

ეკონომიკური კლასიფიკაციის მიხედვით გაზრდილია: სხვა ხარჯები – 7.17%-ით, არაფინანსური აქტივები – 42.54%-ით, საქონელი და მომსახურება – 20.64%-ით, სუბსიდიები – 8.46%-ით, სოციალური უზრუნველყოფა – 22.14%-ით, ხოლო შემცირებულია: შრომის ანაზღაურება – 2.95%-ით.

2.3 ნაშთი

2018 წლის 1-ლი იანვრის მდგომარეობით, წლის დასაწყისისათვის ბიუჯეტის ანგარიშზე არსებული სახსრები (ნაშთი) შეადგენდა 3,195,81 ათას ლარს, როგორც 2017 წელს აუთვისებელი თანხა. საანგარიშო პერიოდის ბოლოსთვის, ბიუჯეტის ანგარიშზე არსებულმა სახსრებმა (ნაშთმა) 3,523,51 ათასი ლარი შეადგინა. მიუხედავად იმისა, რომ 2015-2017 წლებში ფიქსირდებოდა აუთვისებელი სახსრები (ნაშთი), 2018 წელსაც განმეორდა მსგავსი ფაქტი. რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაგეგმვის საწყის ეტაპზე ზედმეტად კონსერვატიული (არასწორი) მიდგომა და ბიუჯეტის როგორც საშემოსავლო, ისე საგასავლო ნაწილის არარეალურად დაგეგმვა გახდა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიზეზი ბიუჯეტის ანგარიშზე წარმოქმნილი საკმაოდ მაღალი ნაშთისა, რომელმაც ბიუჯეტის საკასო შესრულების (15,160.87 ათასი ლარის) 23.24 % შეადგინა (თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2019 წლის ბიუჯეტში გაიწერა ფინანსური აქტივი (ნაშთი) სულ 2,637.53 ათასი ლარის ოდენობით, რის შემდეგაც მიმდინარე მომენტისათვის დარჩენილმა ფინანსურმა აქტივმა (ნაშთმა) შეადგინა 885.98 ათასი ლარი).

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

3. რესურსების მართვა

3.1 რესპუბლიკური ბიუჯეტის ბალანსი

ბიუჯეტის ბალანსის კომპონენტების ფაქტობრივი შესრულება წარმოდგენილია ცხრილის სახით:

ბიუჯეტის ბალანსი	დაზუსტებული გეგმა	ფაქტობრივი შესრულება	გეგმის შესრულების %
შემოსავლები	14 940 300	15 472 520	103.7
- ხარჯები	15 048 180	14 812 310	98.3
= საოპერაციო სალდო	107 870	660 210	
- არაფინანსური აქტივების ცვლილება	378 830	332 700	87.8
= მთლიანი სალდო	-486 700	327 510	
- ფინანსური აქტივების ცვლილება	-486 700	327 510	
+ ვალდებულებების ცვლილება	0	0	-
ბალანსი	0	0	-
ნაშთი წლის დასაწყისში		3 195 810	
ნაშთი წლის ბოლოს		3 523 510	

3.2 რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსავლები

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2018 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსავლების შესრულების მაჩვენებლები მოცემულია ცხრილში:

(ათასი ლარი)

დასახელება	რესპუბლიკური ბიუჯეტი			
	2018 წლის საპროგნოზო	2018 წლის ფაქტი	+/-	გადახრა %
სულ შემოსულობები	14,940.30	15,488.38	548.08	3.67
შემოსავლები	14,940.30	15,472.52	532.22	3.56
გადასახადები	6,600.00	6,959.91	359.91	5.45
საშემოსავლო გადასახადი	6,600.00	6,959.91	359.91	5.45

ქონების გადასახადი	0.00	0.00	0.00	
გრანტები (სპეციალური ტრანსფერი)	8040.3	8040.3	0.00	0.00
სხვა შემოსავლები	300	472.31	172.31	57.44
შემოსავლები საკუთრებიდან	300	462.09	162.09	54.03
საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	0	4.37	4.37	
ჯარიმები, სანქციები და საურავები	0	0	0.00	
შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები	0	5.85	5.85	
არაფინანსური აქტივების კლება	0	15.87	15.87	

2018 წლის შემოსულობების ფაქტობრივმა შესრულებამ საპროგნოზო მაჩვენებლებს 548.08 ათასი ლარით გადააჭარბა და გეგმის 103.67 % შეადგინა.

საგადასახადო შემოსავლების ძირითად ნაწილს შეადგენს საშემოსავლო გადასახადი. 2018 წელს რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში დაფიქსირდა საშემოსავლო გადასახადის გადაჭარბება 359,91 ათასი ლარით (5.45%-ით). აღსანიშნავია, რომ მოცემული მაჩვენებელი მთლიანი დაზუსტებული გეგმის (14,940.30 ათასი ლარის) 2.41%-ია, ხოლო ბიუჯეტის ფაქტობრივი შესრულების (15,488.38 ათასი ლარის) – 2.32%. შესაბამისად, არსებული გარემოება (ფაქტი) რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაგეგმვის ნაკლოვანებაზე მიუთითებს. ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროდან მიღებული ინფორმაციით, საშემოსავლო გადასახადის გეგმასთან შედარებით გადაჭარბებით შესრულება ძირითადად გამოწვეული იყო იმით, რომ:

1. 2017 წლის დეკემბერში დარიცხული (გაცემული) შრომის ანაზღაურებიდან (მათ შორის, პრემია) დაკავებული და შემდგომ გადარიცხული საშემოსავლო გადასახადის თანხები აისახა 2018 წელს.

2. 2018 წლის ბიუჯეტის პროექტში (მოსალოდნელ პარამეტრებში) არ იყო გათვალისწინებული შპს „ენგურჰესსა“ და შპს „ვარდნილჰესების კასკადზე“ განხორციელებული სარეაბილიტაციო სამუშაოებიდან მიღებული საშემოსავლო გადასახადის თანხები. კერძოდ, გამომდინარე იქიდან, რომ სარეაბილიტაციო სამუშაოები ტარდება არაკონტროლირებად ტერიტორიაზე და სამუშაოების მოცულობის, ვადების და მიმდინარეობის განსაზღვრა წინასწარ ვერ ხერხდება, წინასწარ ვერ დადგინდა ფაქტობრივი სამუშაოების განხორციელებიდან მისაღები საშემოსავლო გადასახადის ოდენობა. თუმცა ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი ინფორმაცია იმ პირობებში, როდესაც წლიდან წლამდე

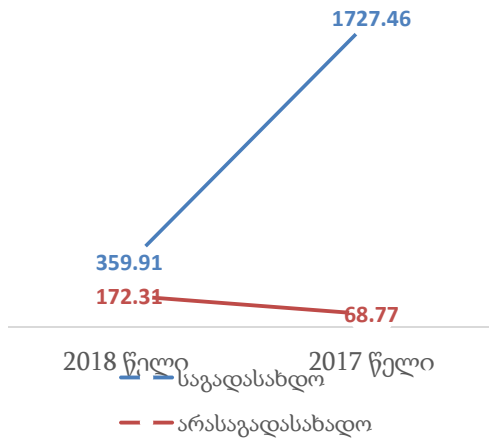
ზემოაღნიშნული (მსგავსი) ფაქტები მეორდება, ვერ იქნება მიღებული მყარ (ადეკვატურ) არგუმენტად და კიდევ უფრო ნათლად მიუთითებს რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაგეგმვაში არსებულ ნაკლოვანებებზე.

ასევე ჭარბი შესრულებით ხასიათდება „სხვა შემოსავლების“ მუხლიც, რომელმაც გეგმას 172.31 ათასი ლარით (გასულ წელს ანალოგიური მაჩვენებელი 68.77 ათასი ლარი) გადააჭარბა და 57.44% (გასულ წელს – 129.9%) შეადგინა. გადაჭარბებით შესრულებული თანხის უმეტეს ნაწილს წარმოადგენს დეპოზიტის, ვექსილის და სხვა სახის პროცენტებიდან (სარგებელი) მიღებული შემოსავალი. 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 ზემოაღნიშნულისა (მსგავსი ფაქტები ადრეც ფიქსირდებოდა), მთავრობის ადეკვატური რეაგირება რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაგეგმვისას, არც ამ შემთხვევაში დაფიქსირებულა (რესპუბლიკური ბიუჯეტი რეალურად არ ყოფილა დაგეგმილი).

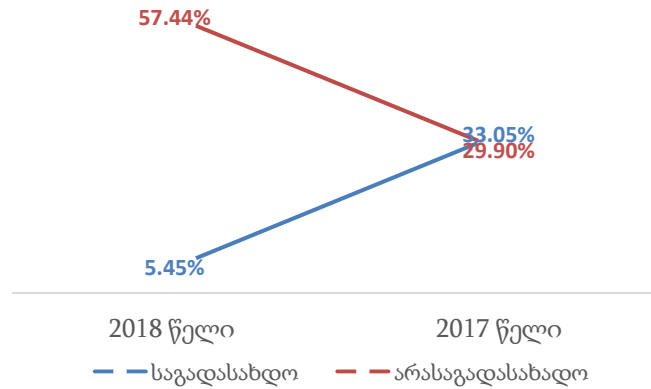
2018 წელს მიღებულ იქნა არაპროგნოზირებული შემოსავლები: „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები“ – 5.85 ათასი ლარი და „საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია“ – 4.37 ათასი ლარი, რაც გეგმით არ იყო გათვალისწინებული.

საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების გადაჭარბებით შესრულების 2018 წლის მაჩვენებლების, გასული 2017 წლის მაჩვენებლებთან შედარებით დგინდება, რომ რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსავლების დაგეგმვის კუთხით მდგომარეობა დინამიკაში მართალია გარკვეულწილად გაუმჯობესდა, მაგრამ ჯერ კიდევ არასახარბიელოა. კერძოდ, წლების განმავლობაში დანერგილი არარეალური დაგეგმვის პრაქტიკა არ იძლევა სასურველ შედეგს, ანუ არ ხდება საბიუჯეტო შემოსავლების (სახსრების) სწორად (რეალურად) დაგეგმვა და აქედან გამომდინარე, სათანადოდ ათვისებაც.

ჭარბი შემოსავლები – 2017-2018 წლები (ათას ლარებში)



ჭარბი შემოსავლები (%) 2017-2018 წლები



სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, წლის განმავლობაში ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების მიუხედავად, გეგმის ფაქტობრივი შესრულების გეგმური მაჩვენებლებისგან საგრძნობი გადახრები რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაგეგმვა/შესრულებაში არსებულ ხარვეზებზე (ნაკლოვანებებზე) მეტყველებს.

რეკომენდაციები:

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას:

- ✓ 2018 წლისათვის ძირითადი აგრეგატების გეგმურ და ფაქტობრივ მაჩვენებლებს შორის დაფიქსირებული სხვაობების გათვალისწინებით, აუცილებელია დამატებითი ყურადღება მიექცეს, ერთი მხრივ, დაგეგმვის ეტაპზე გამოყენებული პროგნოზების საიმედოობასა და რეალისტურობას, მეორე მხრივ, წლის განმავლობაში ძირითადი მაჩვენებლების იმ ფაქტობრივ ტენდენციებს, რომლებიც ზეგავლენას ახდენს რესპუბლიკური ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შესრულების პროცესზე. ასევე მეტად მნიშვნელოვანია, ფაქტობრივად არსებული მოთხოვნებიდან (საჭიროებებიდან) გამომდინარე, გათვალისწინებულ იქნეს პრიორიტეტების შესაბამისად, საბიუჯეტო სახსრების თანაბარზომიერი და სამართლიანი გადანაწილება;
- ✓ რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაგეგმვისას, გასული პერიოდების შედეგების ანალიზის საფუძველზე გამოყენებული სწორი მიდგომა შექმნის საბიუჯეტო სახსრების რეალური და ოპტიმალური ხარჯვის შესაძლებლობას.

3.3 რესპუბლიკური ბიუჯეტის ხარჯები

3.3.1 მხარჯავი დაწესებულებები

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის 2018 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის წლიური გადასახდელების დაზუსტებული გეგმა განისაზღვრა 15427.00 ათასი ლარით (თავდაპირველი გეგმა – 14,200.00 ათასი ლარი), საკასო შესრულებამ შეადგინა 15,160.86 ათასი ლარი, რაც გეგმური მაჩვენებლის 98.27%-ია. რესპუბლიკური ბიუჯეტის ხარჯები განისაზღვრა 15,048.18 ათასი ლარით, საკასო შესრულებამ შეადგინა 14,812.31 ათასი ლარი, რაც გეგმური მაჩვენებლის 98.43 %-ია.

2018 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის გადასახდელების შესრულების მაჩვენებლები:

(ათასი ლარი)

2017-2018 წლების გადასახდელების გეგმური მაჩვენებლები

დასახელება	2018 წლის	2017 წლის	სხვაობა	%
გადასახდელები	15427.00	14246.73	1180.27	7.65
შრომის ანაზღაურება	7363.68	7581.13	-217.45	2.95
საქონელი და მომსახურება	3090.51	2452.56	637.95	20.64
სუბსიდიები	2791.75	2555.54	236.21	8.46
გრანტები	46.22	3.55	42.67	
სოციალური უზრუნველყოფა	1333.95	1038.68	295.27	22.14
სხვა ხარჯები	422.07	391.79	30.28	7.17
არაფინანსური აქტივების ზრდა	378.83	217.66	161.17	42.54
ვალდებულებების კლება	0.00	5.80	- 5.80	-

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 წარმოდგენილ იქნა შემდეგნაირად:

ათასი ლარი

ხარჯები ეკონომიკური კლასიფიკაციის მუხლებით

ეკ. კლასიფიკაციის მუხლები	თავდაპირველი გეგმა	დაზუსტებული გეგმა	ფაქტობრივი(საკასო) შესრულ	ფაქტობრივი - დაზუსტებულ გეგმასთან %	ფაქტობრივი- ბიუჯეტის მთლიან ხარჯებთან %
1	2	3	4	5 (4/3)	6
შრომის ანაზღაურება	7,400.85	7,363.68	7,310.19	99.95	48.22
საქონელი და მომსახურება	2,772.07	3,090.51	2,956.95	97.84	19.50
სუბსიდიები	2,514.00	2,791.75	2,775.04	97.66	18.30
გრანტები	0.00	46.22	43.08	0	0.28
სოციალური უზრუნველყოფა	1080.96	1,333.95	1,324.42	99.68	8.74
სხვა ხარჯები	524.82	422.07	402.63	94.85	2.66
არაფინანსური აქტივების ზრდა	107.3	378.83	348.57	98.03	2.3
ვალდებულებების კლება	0	0	0	0	0
სულ:	14,400.00	15,427.01	15,160.87	98.99	100

აფხაზეთის ა/რ 2018 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის ხარჯები ეკონომიკური კლასიფიკაციის შესაბამისად



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

ძირითადი ფუნქციონალური კატეგორიების მიხედვით, 2018 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების სტრუქტურა:

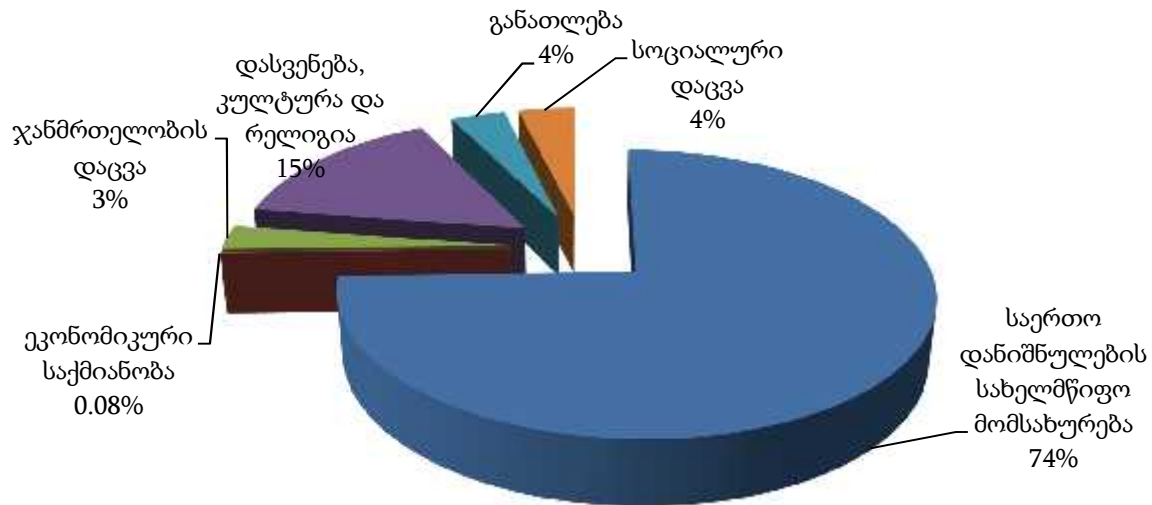
ხარჯები ძირითადი ფუნქციონალური კატეგორიების მიხედვით

ძირ. ფუნქციონალური კატეგორიები	თავდაპირველი გეგმა	დაზუსტებული გეგმა	ფაქტობრივი (საკასო) შესრულ.	ფაქტობრივი - დაზუსტებულ გეგმასთან %	ფაქტობრივი - ბიუჯეტის მთლიან გადასახდელებთან %
1	2	3	4	5 (4/3)	6
საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება	10,837.60	11,465.85	11,236.77	98.0	74.3
ეკონომიკური საქმიანობა	80.00	20.00	20.00	100	0.1
ჯანმრთელობის დაცვა	380.00	430.00	429.41	99.86	2.8
დასვენება, კულტურა, რელიგია	2,107.49	2,349.31	2,341.80	99.68	15.4
განათლება	510.51	581.36	553.13	95.14	3.6
სოციალური დაცვა	484.4	580.5	579.75	99.87	3.8
სულ:	14,400.00	15,427.02	15,160.86	98.27	100

როგორც ანალიზით გაირკვა, ჯანმრთელობის დაცვის (პროგრამების) დაგეგმვა-შესრულება რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 2.8%-ია (429.41 ათასი ლარი). აღნიშნული პროგრამების განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება (კერძოდ, აფხაზეთის ა/რ ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს აპარატის შენახვის ხარჯები) შეადგენს 572.84 ათას ლარს, ანუ 1,3-ჯერ მეტს. ანალოგიური მდგომარეობაა განათლებისა და კულტურის მიმართულებით პროგრამების დაგეგმვა-შესრულების მხრივ. კერძოდ, მაშინ როდესაც აფხაზეთის ა/რ განათლებისა და კულტურის სამინისტროს მიერ უშუალოდ პროგრამების საკასო ხარჯი (553.13 ათასი ლარი) რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 3.6%-ია, აღნიშნული პროგრამების განსახორციელებლად საერთო დანიშნულების მომსახურება (კერძოდ, აფხაზეთის ა/რ განათლებისა და კულტურის სამინისტროს აპარატის შენახვის ხარჯები) შეადგენს 1,092.91 ათას ლარს, ანუ თითქმის 2-ჯერ მეტს.

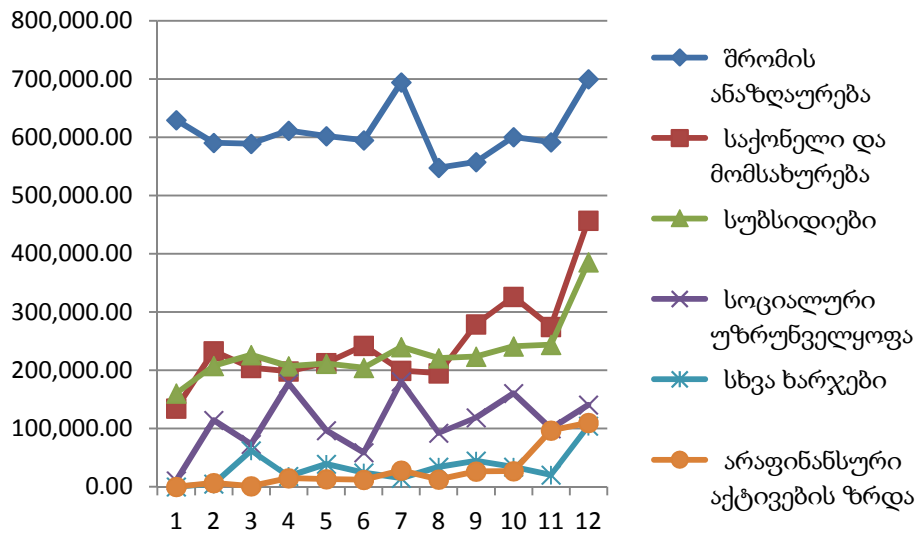
სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, არამიზანშეწონილია, როდესაც ჯანდაცვისა და განათლების პროგრამების ადმინისტრირებასა და მართვაზე გაწეული ხარჯები მნიშვნელოვნად აღემატება აღნიშნული პროგრამების ასიგნებების ოდენობას.

2018 წელს ხარჯების დიაგრამა ფუნქციონალურ ჭრილში



ამრიგად, ფუნქციონალურ ჭრილში ბიუჯეტის საგასავლო (ხარჯვით) ნაწილში საბიუჯეტო სახსრების არათანაბარზომიერი (მკვეთრი განსხვავებებით) დაგეგმვა-ხარჯვა, რესპუბლიკური ბიუჯეტის დაგეგმვა-შესრულებაში არსებულ ნაკლოვანებებზე მეტყველებს და აშკარად მიუთითებს მოხმარებაზე ორიენტირებული ბიუჯეტის არსებობაზე.

ხარჯების ცალკეული კომპონენტის ყოველთვიური დინამიკა



ხარჯების ცალკეული კომპონენტის ყოველთვიური დინამიკა ცხადყოფს, რომ 2018 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის „ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლით გადასახდელების შესრულების ზრდის ტემპი წლის ბოლოს, მართალია წინა წელთან შედარებით გარკვეული მიმართულებით³ ნაკლები ოდენობით, მაგრამ მაინც იმატებს. ჯამში ზრდა ძირითადად უკავშირდება საქონლისა და მომსახურების, შრომის ანაზღაურების, სუბსიდიებისა და სხვა ხარჯების კომპონენტებს. ასე მაგალითად, 11 თვის განმავლობაში შრომის ანაზღაურების ხარჯებმა შეადგინა 6,610.15 ათასი (მთელი წლიური ხარჯის – 7,310.19 ათასი ლარის 90,4%). წლის ბოლოს კი (დეკემბერში) ხარჯებმა შეადგინა 700.03 ათასი ლარი (მთელი წლიური ხარჯის – 7,577.33 ათასი ლარის 9,6 %), ანუ საშუალო თვიურ მაჩვენებელზე (8.3%-ზე) 1.3%-ით მეტი. ანალოგიურად, 11 თვის განმავლობაში საქონელი და მომსახურების ხარჯებმა შეადგინა 2,499.96 ათასი ლარი (მთელი წლიური ხარჯის – 2,956.95 ათასი ლარის 84,5 %). წლის ბოლოს კი (დეკემბერში) ხარჯებმა შეადგინა 456.99 ათასი ლარი (მთელი წლიური ხარჯის – 2,956.95 ათასი ლარის 15,5%), ანუ საშუალო თვიურ მაჩვენებელზე (8.3%-ზე) 7,2%-ით მეტი. სხვა ხარჯებმა 11 თვის განმავლობაში შეადგინა 298.37 ათასი (მთელი წლიური ხარჯის – 402.63 ათასი ლარის 74,1 %). წლის ბოლოს კი (დეკემბერში) ხარჯებმა შეადგინა

³ „შრომის ანაზღაურება“ – 1,9%, „არაფინანსური აქტივების ზრდა“ – 32,9%.

104.26 ათასი ლარი (მთელი წლიური ხარჯის – 402.63 ათასი ლარის 25,9 %), ანუ საშუალო თვიურ მაჩვენებელზე (8.3%-ზე) 17.6%-ით მეტი. არაფინანსური აქტივების ზრდაზე გაჩეულმა ხარჯებმა 11 თვის განმავლობაში შეადგინა 238.74 ათასი (მთელი წლიური ხარჯის – 348.57 ათასი ლარის 68,5%). წლის ბოლოს კი (დეკემბერში) ხარჯებმა შეადგინა 109.82 ათასი ლარი (მთელი წლიური ხარჯის – 348.57 ათასი ლარის 31,51 %), ანუ საშუალო თვიურ მაჩვენებელზე (8.3%-ზე) 23.21%-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, მაინც 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 წლის ბოლოსათვის დარჩენილი საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბური ხარჯვა ქმნის რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს, მიზანშეწონილია ეტაპობრივად შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს მხარჯავი უწყებების მიერ ეფექტიანი და ეკონომიური ხარჯვისათვის ქმედითი სტიმულების შექმნას.

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

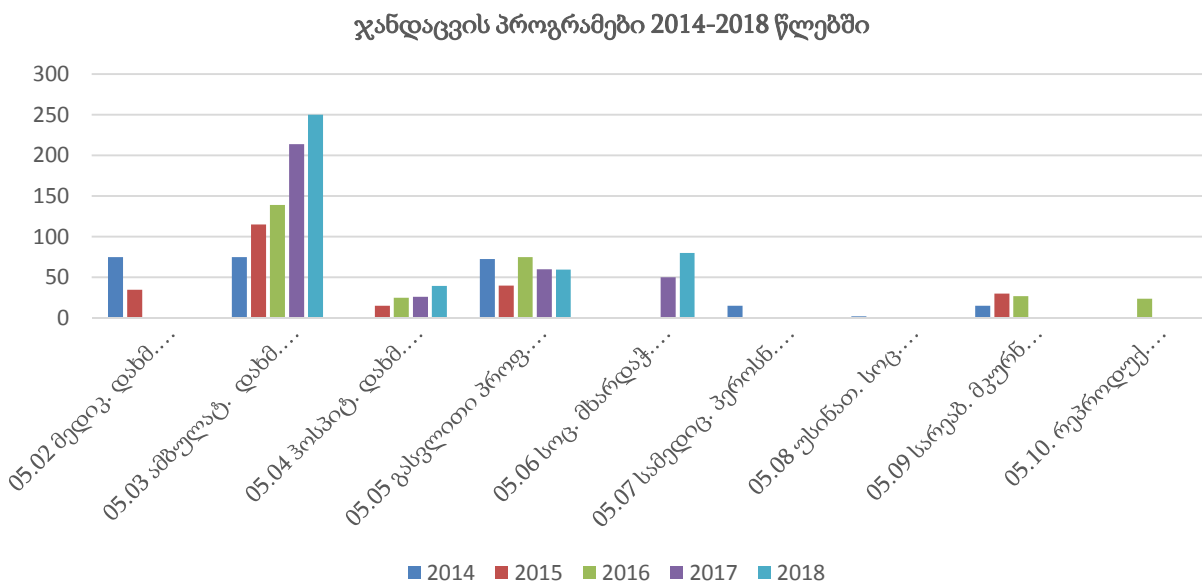
უპირველეს ყოვლისა, საყურადღებოა სხვადასხვა ტიპის პროგრამების დაფინანსების მართვასთან და აღნიშნული მიმართულებით სახელმწიფო სახსრების განკარგვის კონტროლის მექანიზმებთან დაკავშირებული საკითხები.

ანალიზი ცხადყოფს, რომ მიუხედავად განხორციელებული რიგი ღონისძიებებისა, პროგრამების მონაცემთა ბაზები ჯერ კიდევ შორსაა სისრულისაგან, რის გამოც სათანადოდ ვერ ხერხდება რელევანტური ბენეფიციარების იდენტიფიცირება, შესაბამისი კვლევა, რაც, უპირველეს ყოვლისა, უნდა გახდეს პროგრამების დაგეგმვის (შედგენის) საფუძველი. შედეგად, წლის განმავლობაში რიგი პროგრამების შესრულება არათანაბარზომიერად ხორციელდება. კერძოდ, წლის განმავლობაში შესრულების დაბალი მაჩვენებლებით ხასიათდება აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის განათლებისა და კულტურის სამინისტროს ისეთი პროგრამები (ქვეპროგრამები), როგორებიცაა: პროგრ. კოდი: 06 05 – „აფხაზეთის მეცნიერთა მხარდაჭერის პროგრამა“ (შესრულება 64.94%), ქვეპროგრ. კოდები: 06 08 04 – „ვეტერან სპორტსმენთა და სპორტის მუშაკთა დაჯილდოება“ (შესრულება 28.49%), 06 04 11 – „დიმიტრი (არზაყან)

ემუხვარისა და ჟიული შარტავას სტიპენდიები“ (შესრულება 81.5%), 06 04 12 – „აკადემიკოს ილია ვეკუას სახელობის სტიპენდია“ (შესრულება 50.18%), 06 04 16 – საინფორმაციო ბანკი საზღვარგარეთ მცხოვრებ აფხაზეთიდან ლტოლვილ წარმატებულ ახალგაზრდებზე (შესრულება 83.97%), 06 10 10 – „აფხაზეთის ისტორიულ-არქიტექტურული ნაგებობების ონლაინ რუკა“ (შესრულება 75.0%) ამასთანავე, ორგანიზაციული კოდების მიხედვით დაზუსტებულ ასიგნებებსა და გადახდილ თანხებს შორის შეუსაბამობებზე (რაც 15%-ს აღემატება) მთავრობის ანგარიშში შესაბამისი განმარტებები წარმოდგენილი არაა.

რესპუბლიკური ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების დაგეგმვა-შესრულების ანალიზი დინამიკაში (2014-2018 წლები) ცხადყოფს, რომ ჯანდაცვის ძირითადი პროგრამები, საშუალოდ, მთლიანი რესპუბლიკური ბიუჯეტის მხოლოდ 2-2,8 %-ს შეადგენს, რაც საკმაოდ დაბალი მაჩვენებელია. გარდა აღნიშნულისა, წლიდან წლამდე მცირდებოდა პროგრამების რაოდენობა. მიუხედავად იმისა, რომ 2018 წელს ჯანდაცვის პროგრამების განსახორციელებლად დაგეგმილი (გახარჯული) თანხები (429.41 ათასი ლარი) 2014 წლის მაჩვენებლებთან შედარებით (255.6 ათასი ლარი) გაიზარდა 68%-ით, პროგრამების რაოდენობა 2014 წელთან შედარებით შემცირდა (9-დან – 4-მდე) 2,25-ჯერ და 2018 წელს შეადგინა მხოლოდ ოთხი ერთეული.

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 თანაბარზომიერად განკარგვის კონტროლის გაუმჯობესებას.

შტატგარეშე (ხელშეკრულებით დასაქმებული) მოსამსახურეების დასაქმება

საბიუჯეტო კანონის მიხედვით, ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფ მხარჯავ დაწესებულებებს უფლება აქვთ წლის განმავლობაში „საქონელი და მომსახურების“ მუხლით განსაზღვრული ასიგნებებიდან გასწიონ შტატგარეშე (ხელშეკრულებით დასაქმებულ) მომუშავეთა დაქირავების ხარჯები. აგრეგატულ დონეზე, 2018 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შტატგარეშე მომუშავეთა ჯამური ანაზღაურება შეადგენს 1,120.58 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), ანუ „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაწეული ხარჯების (7,310.19 ათასი ლარის) 15.33%-ს. რაც მხოლოდ 0.98%-ით ნაკლებია გასული, 2017 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე – 16.31%-ზე. კანონმდებლობის თანახმად⁴, შტატგარეშე მოსამსახურე წარმოადგენდა პირს, რომელიც დანიშნით ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით უნდა ყოფილიყო მიღებული სამსახურში არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად. ფაქტობრივად კი მხარჯავ დაწესებულებებში მუშაკები აყვანილნი იყვნენ მთელი წლის განმავლობაში მუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად. ამასთანავე, უმეტეს შემთხვევაში არ იყო წარმოდგენილი შესაბამისი სამუშაო აღწერილობები და არ იყო სათანადოდ უზრუნველყოფილი შტატგარეშე მომუშავეთა დატვირთვა (დასაქმება), რის გამოც ხშირად მხარჯავი დაწესებულებებისათვის აუცილებლობას არ წარმოადგენდა შტატგარეშედ მოსამსახურეების სამსახურში აყვანა და მათზე ანაზღაურების სახით თანხების გადახდა. ამ საკითხის მნიშვნელობა ასევე გამოიხატა შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯების მოცულობითაც. კერძოდ, შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურების საკასო ხარჯები 2018 წელს რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან გაწეული „საქონელი და მომსახურების“ მუხლით გათვალისწინებული ხარჯების (2,956.95 ათასი ლარი) 37.9%-ს შეადგენს, რაც წინა, 2017 წლის მაჩვენებელს (51.49%-ს) 13.59 %-ით, 2016 წლის მაჩვენებელს (43.76 %-ს) 5.86 %-ით, 2015 წლის მაჩვენებელს (42.05 %-ს) 4.15 %-ით ჩამორჩება, ხოლო 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (37.33 %-ს) 0.57 %-ით აღემატება.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირები

⁴ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლი და 23-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტი.

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.

ასე მაგალითად, აფხაზეთის ა/რ განათლებისა და კულტურის სამინისტროს (მხარჯავი დაწესებულება რესპუბლიკური ბიუჯეტის ორგანიზაციული ჭრილის პროგრამული კოდი: 06 00) 2018 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 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 წარმოადგენენ საბიუჯეტო ორგანიზაციებს, ინდივიდუალურად ახორციელებდნენ შემოაღნიშნულ 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.⁵

საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებთან დაკავშირებით საბიუჯეტო სახსრების დაგეგმვაში არსებულ ხარვეზებზე მიაწინებეს ის ფაქტი, რომ ორგანიზაციების სუბსიდიების 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 არა მატერიალური ბაზის ისეთი კომპონენტების (არაფინანსური აქტივების, მარაგების და სხვ.) გაუმჯობესებაზე, რომელთაც მეტწილად უნდა უზრუნველყონ სსიპ-ების საქმიანობის ეფექტიანობა.

⁵ აფხაზეთის ა/რ მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის დადგენილებით დამტკიცებული აფხაზეთის ა/რ განათლებისა და კულტურის სამინისტროს დებულების პირველი მუხლის მე-5 პუნქტის და მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის მოთხოვნები.

მნიშვნელოვანია სსიპ-ების ასიგნებებისა და საკუთარი შემოსავლების დინამიკა წლების მიხედვით, რომლითაც დგინდება სსიპ-ების მიერ მცირე ოდენობით საკუთარი შემოსავლების მობილიზება და აღნიშნული შემოსავლების მეტად არასახარბიელო პროცენტული შეფარდება რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან სსიპ-ების დაფინანსებისათვის გამოყოფილ თანხებთან. კერძოდ, უმეტეს შემთხვევაში სსიპ-ებს საერთოდ არ გააჩნიათ საკუთარი შემოსავლები ან მათი შემოსავლები იმდენად მცირეა, რომ მათ შენახვაზე ბიუჯეტიდან გამოყოფილ ასიგნებებთან მიმართებაში მერყეობს 1%-დან 3%-მდე, ხოლო რამდენიმე შემთხვევაში – 20%-მდე:

სსიპ-ები	2016 წელი			2017 წელი			2018 წელი		
	რესპ. ბიუჯეტი. ასიგნებები	საკუთ. შემოსავლები	საკუთ. შემოს. წილი ბიუჯ. ასიგნებებთან მიმართე ბაში (%)	რესპ. ბიუჯეტი. ასიგნებები	საკუთ. შემოსავლები	საკუთ. შემოს. წილი ბიუჯ. ასიგნებებთან მიმართე ბაში (%)	რესპ. ბიუჯეტი. ასიგნებები	საკუთ. შემოსავლები	საკუთ. შემოს. წილი ბიუჯ. ასიგნებებთან მიმართე ბაში (%)
სსიპ - აფხაზ. სპორტული მომზადების ცენტრი	158.40	58.30	36.8%	166.39	0.0	0.0%	171.79	2.9	1.7%
სსიპ - ქ.სოხუმის კ.გამსახურდიას სახ. სახელმწიფო დრამატული თეატრი	319.95	45.50	14.2%	328.48	21.67	6.6%	438.24	60.55	13.8%
სსიპ - ქ.სოხუმის მოზარდ მაყურებელთა პროფესიული სახელმწიფო თეატრი „თეთრი ტალღა“	226.96	34.95	15.4%	204.69	29.33	14.33%	228.8	35.21	15.4%
სსიპ - აფხაზეთ. სიმღერისა და ცეკვის სახ.	357.15	8.86	2.5%	376.92	3.68	0.98%	353.86	37.07	10.5%

ანსამბლი „აფხაზეთი“									
სსიპ - სულიერები სა და კულტურის ცენტრი	167.07	4.90	2.9%	179.03	0.0	0.0%	175.20	0.0	0.0%
ა(ა)იპ - აფხაზეთის ლიტერატურისა და ხელოვნების შემოქმედებითი კავშირი	133.50	-	0.0%	121.61	2.2	1.81%	-	-	-
სსიპ - გურამ ყურაშვილის სახელობის აფხაზეთის სახელმწიფო საგუნდო კაპელა	239.96	38.57	16.1%	210.34	42.86	20.38%	238.75	16.99	7.1%
სსიპ - აფხაზეთის მოზარდ-ახალგაზრდობის შემოქმედებითი ცენტრი	30.85	საკუთ შემოსავლები	107.6%	29.40	6.02	20.48%	-	-	-
სსიპ - აფხაზეთის საგამომცემლო ცენტრი	85.37	58.30	8.2%	115.43	3.1	2.68%	-	-	-
სსიპ - აფხაზეთის კულტურისა და ხელოვნების ცენტრი ⁶	-	45.50	-	-	-	-	356.34	4.17	1.2%
სსიპ - აფხაზეთი	0.00	34.95	-	0.00	42.29	-	0.00	208.3	-

⁶ შეიქმნა (სსიპ -აფხაზეთის მოზარდ-ახალგაზრდობის შემოქმედებითი ცენტრის, ა(ა)იპ – აფხაზეთის ლიტერატურისა და ხელოვნების შემოქმედებითი კავშირის, სსიპ – აფხაზეთის საგამომცემლო ცენტრის გაერთიანების შედეგად) და ფუნქციონირებს 2018 წლის 1 იანვრიდან.

ან იძულებით გადაადგილ ებულ პირთა სტაჟირების, კვალიფიკაც იის ამაღლებისა და დასაქმების ცენტრი		8.86								
სსიპ - გამწვანების ა და გარემოს დაცვითი პროდუქტებ ის სააგენტო	471.81	4.90	-	397.34	5.02	1.26%	389.67	0.00	0.0%	
სსიპ - გეოლოგიის ა და მინერალურ ი რესურსების სააგენტო	141.50	141.50	-	139.12	1.5	1.07%	127.00	0.00	0.00	
სსიპ - აფხაზეთის ავტონომიუ რი რესპუბლიკ ის საინფორმაც იო უზრუნველ ყოფის ცენტრი	227.13	227.13	-	250.43	0.00	0.0%	250.00	0.00	0.00	
სსიპ - აფხაზეთის ა/რ სავაჭრო სამრეწველო პალატა	-	-	-	39.97	4.95	12.38%	62.58	14.35	14.35	

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია დამატებითი ყურადღება მიექცეს საჯარო სამართლის 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 2018 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესახებ“ აფხაზეთის კანონის გათვალისწინებით, საანგარიშო პერიოდში, ისევე როგორც წინა წლებში, ბიუჯეტიდან სუბსიდირების წესით დაფინანსებულია შემდეგი საჯარო სამართლის იურიდიული პირები:

(ათასი ლარი)

დასახელება	გეგმა	შესრულება	%
სსიპ - გეოლოგიისა და მინერალური რესურსების სააგენტო	127.0	127.0	100.0
სსიპ - აფხაზეთის სპორტული მომზადების ცენტრი	171.8	171.8	100.0
სსიპ - კ. გამსახურდიას სახ. სახელმწიფო დრამატული თეატრი	418.6	418.2	99.90
სსიპ - მოზარდ მაყურებელთა თეატრი „თეთრი ტალღა“	228.8	228.8	100.0
სსიპ - აფხაზეთის სიმღერისა და ცეკვის სახელმწიფო ანსამბლი	354.0	354.0	100.0
სსიპ - სულიერებისა და კულტურის ცენტრი	175.3	175.2	99.94
სსიპ - კულტურისა და ხელოვნების ცენტრი	339.5	336.3	99.06
სსიპ - გურამ ყურაშვილის სახელობის აფხაზეთის სახელმწიფო საგუნდო კაპელა	239.0	238.7	99.87
სსიპ - აფხაზეთის ა/რ საინფორმაციო უზრუნველყოფის ცენტრი	250.00	250.00	100.0
ჯამი:	2,304.00	2,300.00	99.83

ამასთანავე, სსიპ-ების მიერ მწირი საკუთარი შემოსავლების პირობებში, რაც, რა თქმა უნდა, არასაკმარისია, სსიპ-ების საკუთარი შემოსავლებით სსიპ-ის საქმიანობის დასაფინანსებლად, 2018 წელს, გასული წლის შესაბამის პერიოდთან შედარებით, ზოგიერთ სსიპ-ს გაზრდილი ჰქონდა (გაუგებარია რა კრიტერიუმებიდან გამომდინარე) დაფინანსების მოცულობები:

(ათასი ლარი)

დასახელება	შესრულება 2017 წელი	შესრულება 2018 წელი	ზრდა/კლება
სსიპ - აფხაზეთის სპორტული მომზადების ცენტრი	166.39	171.8	103.3
სსიპ - კ. გამსახურდიას სახ. სახელმწიფო დრამატული თეატრი	328.48	418.2	127.3
სსიპ - გურამ ყურაშვილის სახელობის აფხაზეთის სახელმწიფო საგუნდო კაპელა	210.34	238.73	113.5
სსიპ - სულიერებისა და კულტურის ცენტრი	167.08	175.2	104.9
ჯამი:	872.29	1003.93	115.09

სახელმწიფო შესყიდვების მართვა

- ✓ სხვადასხვა სახის ხარვეზები ვლინდება მხარჯავი დაწესებულებების მიერ სახელმწიფო შესყიდვების მართვის კუთხითაც. რიგ შემთხვევებში სრულყოფილად არაა წარმოდგენილი (შეესებული) შესყიდვებთან დაკავშირებით შედგენილი დოკუმენტები; ასევე ცალკეულ შემთხვევებში 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, ცალკეულ შემთხვევაში შესყიდვები უმეტესად წლის ბოლოს ხორციელდება. ასევე ხაზგასასმელია ის გარემოებაც, რომ შესყიდვები ძირითადად ტარდება ერთ პირთან მოლაპარაკების გზით. მართალია, ამ შემთხვევაში მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები (მონეტარული ზღვრები) დაცულია, მაგრამ აღნიშნული წესით შესყიდვების განხორციელება არ იძლევა კონკურენტული და ჯანსაღი გარემოს პირობებში შესყიდვების შესაძლებლობას, რაც თავისთავად, ჯამში გავლენას ახდენს აბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანად და ეკონომიურად ხარჯვაზე.

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 ბოლოსათვის 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;

- ✓ შტატგარეშე მოსამსახურეების დასაქმება განხორციელდეს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნათა სრული დაცვით, მხოლოდ გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების საჭიროებიდან გამომდინარე, არგუმენტირებული დასაბუთებების საფუძველზე და შესრულებული კონკრეტული სამუშაოს (გაწეული მომსახურების) იდენტიფიცირებით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სახსრების ეკონომიურად ხარჯვას;
- ✓ მთავრობის ანგარიშში ასახვა ჰპოვოს ინფორმაციამ ავტონომიური რესპუბლიკის წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების (შპს-ების) მიერ საკუთარი შემოსავლების მობილიზების შესახებ, რათა სწორად იქნეს გაანალიზებული ამ კუთხით მიღწეული შედეგები. ამასთანავე, სსიპ-ებიდან მიღებული საკუთარი შემოსავლების შესახებ მთავრობის ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაციის გათვალისწინებით, ადეკვატურად განისაზღვროს რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან სსიპ-ების წლიური დაფინანსების თანხების ოდენობა;
- ✓ შესყიდვის დაგეგმვისას განხორციელდეს ბაზრის 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 220,0 ათასი ლარით. საკასო შესრულებამ, მთავრობის ანგარიშის მიხედვით, 100,0 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 მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან ბრძანებებით დაფინანსებული ღონისძიებები ნაკლებ სავარაუდოა, რომ გაუთვალისწინებელ ხარჯს წარმოადგენდეს. კერძოდ, აფხაზეთის მთავრობის ბრძანებებით 56 შემთხვევაში გამოყოფას ექვემდებარებოდა 98,65 ათასი ლარი, საკასო ხარჯმა შეადგინა 97,41 ათასი ლარი. მათ შორის: 31 შემთხვევაში (წინა წელს – 909 შემთხვევა) – 19,67 ათასი ლარი (წინა წელს – 195,08 ათასი ლარი) გაცემულია აფხაზეთიდან დევნილ მოსახლეობაზე მატერიალური და სხვა

სოციალური დახმარებებისათვის. მართალია, წინა წელთან შედარებით 2018 წელს მნიშვნელოვნადაა შემცირებული სარეზერვო ფონდიდან მატერიალური დახმარებების სახით თანხების გაცემის შემთხვევები (თითქმის 30-ჯერ) და გაცემული თანხების ოდენობა (თითქმის 10-ჯერ), მაინც ჯერ კიდევ ფიქსირდება მატერიალური დახმარებების სახით გაცემის ფაქტები. შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ აფხაზეთის მთავრობის სარეზერვო ფონდი იქმნება ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში გათვალისწინებული გადასახდელების დასაფინანსებლად, 2018 წელს აფხაზეთის მთავრობის თავმჯდომარის ბრძანებების საფუძველზე მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან რიგ შემთხვევებში გამოყოფილია თანხები ისეთი გადასახდელებისათვის (სოციალურ-მატერიალური დახმარებები, საშუალოდ, 300-1000 ლარი და მეტი ოდენობით), რომელიც გათვალისწინებულია 2018 წლის რესპუბლიკურ ბიუჯეტში აფხაზეთის მთავრობის წარმომადგენლობების ასიგნებებში. გარდა მატერიალური დახმარებებისა, 25 შემთხვევაში – 77,74 ათასი ლარი გახარჯულია ისეთ ღონისძიებებზე, რომელთა დაგეგმვა სწორი და სათანადო ღონისძიებების გატარებისას, უმეტეს შემთხვევაში, შესაძლებელი იქნებოდა გათვალისწინებული ყოფილიყო შესაბამისი მხრჯავი დაწესებულებების ბიუჯეტებში, რაც სრულად და მაღალი ხარისხით უზრუნველყოფდა სარეზერვო ფონდიდან თანხების ხარჯვის მიზნობრიობისა და კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისობის დაცვას. კერძოდ, სხვადასხვა ღონისძიებებისათვის თანხები გამოიყო:

- ✓ აფხაზეთის ა/რ დევნილთა საქმეების დეპარტამენტისათვის – 500 ლარი;
- ✓ აღმოსავლეთ საქართველოში აფხაზეთის ა/რ მთავრობის წარმომადგენლობისათვის 3 შემთხვევაში – 4,7 ათასი ლარი;
- ✓ იმერეთის რეგიონში აფხაზეთის ა/რ მთავრობის წარმომადგენლობისათვის – 4,67 ათასი ლარი;
- ✓ ნდობის აღდგენისა და შერიგების საკითხებში აფხაზეთის ა/რ მინისტრის აპარატისათვის – 13,8 ათასი ლარი;
- ✓ აფხაზეთის ა/რ მთავრობის სამეგრელო-ზემო სვანეთის წარმომადგენლობისათვის – 1,7 ათასი ლარი;
- ✓ სსიპ – კულტურისა და ხელოვნების ცენტრისათვის – 5,0 ათასი ლარი;
- ✓ აფხაზეთის ა/რ განათლებისა და კულტურის სამინისტროსათვის 12 შემთხვევაში – 38,38 ათასი ლარი;
- ✓ სსიპ – სვაჭრო-სამრეწველო პალატისათვის – 3,25 ათასი ლარი;

- ✓ სსიპ – სულიერებისა და კულტურის ცენტრისათვის 4 (ოთხი) შემთხვევაში – 6,93 ათასი ლარი.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, სარეზერვო ფონდის სახსრების მიმართვა ცალკეული პირების მატერიალური და სოციალური მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად, იმ პირობებში, როდესაც წლიური ბიუჯეტის კანონით ამ მიმართულებით გათვალისწინებულია შესაბამისი რესურსები აფხაზეთის მთავრობის წარმომადგენლობების ასიგნებებში, არ წარმოადგენს მთავრობის სარეზერვო ფონდის დანიშნულებას და შესაბამისად, საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანად ხარჯვის არასასურველი ფაქტია. ამავდროულად, სათანადო დაგეგმვის პირობებში სხვადასხვა ღონისძიების განხორციელებისათვის შესაძლებელია თანხების გათვალისწინება შესაბამისი მხრჯავი 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 2018 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის არაფინანსური აქტივების ზრდა დაზუსტებული გეგმით განსაზღვრული იყო 378.83 ათასი ლარით. აფხაზეთის ა/რ ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის 2018 წლის შესრულების ანგარიშის, ხაზინის, საბიუჯეტო ორგანიზაციებისა და სსიპ-ების მიერ წარმოდგენილი ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშების (ბალანსი) მონაცემებით საკასო შესრულებამ შეადგინა 348.57 ათასი ლარი, რაც გეგმური მაჩვენებლის 92.01 %-ია.

საყურადღებოა ქონების მართვასთან დაკავშირებით არსებული გარემოებები. კერძოდ, ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების საწარმოს კაპიტალში შეტანის შედეგად, სახელმწიფოს 100%-იანი წილით შექმნილია რამდენიმე საწარმო (შპს), უმეტესად პოლიკლინიკები, რომლებიც ფუნქციონირებენ ქვეყნის სხვადასხვა ქალაქებში (მათ შორის, ქ. თბილისშიც). აღნიშნული საწარმოების ქონების მართვის საკითხი საჭიროებს განსაკუთრებულ ყურადღებას და ასევე მნიშვნელოვანია საწარმოების შესახებ ინფორმაციის (საკუთარი შემოსავლების მობილიზებისა და ამ კუთხით მიღწეული შედეგების შესახებ) წლიური ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშში ასახვა.

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

ასე, მაგალითად:

აფხაზეთის ა/რ ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროში ჩატარებული აუდიტორული პროცედურებით (საჯარო რეესტრის ამონაწერების ანალიზი, უშუალოდ სამინისტროდან მოპოვებული ინფორმაცია) დადგინდა, რომ სამინისტროსთვის საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროდან სარგებლობის უფლებით გადმოცემულ შენობა-ნაგებობის ფართობსა და მიწის ნაკვეთებზე ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემის დადგენილი წესის მოთხოვნათა შეუსაბამოდ,⁷ აუდიტის პერიოდში განთავსებული იყო და ფუნქციონირებდა სამინისტროს 100%-იანი წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებები (შპს-ები). კერძოდ:

1) დაბა წყნეთში არსებულ შენობა-ნაგებობასა და მასზე დამაგრებული მიწის ნაკვეთზე საერთო ფართობით – 599 კვ.მ, განთავსებული იყო და ფუნქციონირებდა შპს „საოჯახო მედიცინის ცენტრი „ცხუმი“;

2) ქალაქ წყალტუბოში, 26 მაისის ქ. N17-ში მდებარე შენობა-ნაგებობასა და მასზე დამაგრებული მიწის ნაკვეთზე საერთო ფართობით – 1,383.5 კვ.მ, განთავსებული იყო და ფუნქციონირებდა შპს „იგპ წყალტუბოს პოლიკლინიკა“;

3) 2017 წლის 17 მარტს ქალაქ ხობის მუნიციპალიტეტმა ხობის მუნიციპალიტეტის გამგებლის ბრძანებით⁸ სამინისტროს 100%-იანი წილით დაფუძნებულ შპს „აფხაზეთიდან იგპ ხობის პოლიკლინიკას“ უსასყიდლო უზუფრუქტის ფორმით, არსებობის ვადით გადასცა ქალაქ ხობში სტალინის ქუჩა N6-ში ადმინისტრაციული შენობის მეორე სართულზე განთავსებული 100 კვ.მ ფართი. ხობის მუნიციპალიტეტის გამგებლის ბრძანების მიუხედავად, სამინისტროსა და

⁷ „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის 36-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები.

⁸ ხობის მუნიციპალიტეტის გამგებლის 2017 წლის 6 მარტის N01-234-05 ბრძანება.

მუნიციპალიტეტს შორის ასევე გაფორმდა ხელშეკრულება⁹ სამინისტროსათვის, როგორც „უზუფრუქტუალისათვის“, აღნიშნული ფართის სარგებლობის უფლებით გადაცემაზე, დასახელებული შპს-ისათვის შემდგომი გადაცემის პირობით, ხოლო სამინისტრომ, თავის მხრივ, აღნიშნული ფართი შპს „აფხაზეთიდან იგპ ხობის პოლიკლინიკას“ მინისტრის ბრძანების¹⁰ საფუძველზე გადასცა მოვლა-შენახვის უფლებით;

) აფხაზეთის ა/რ ეკონომიკის მინისტრის ბრძანების¹¹ შესაბამისად, შპს „ავტოტრანსსერვისს“ დაეკისრა ქალაქ თბილისის მეველის ქ. 17-ში მდებარე სამინისტროს სარგებლობაში არსებული უძრავი ქონების (2,369.00 კვ.მ მიწის ნაკვეთი და მასზე დამაგრებული შენობა-ნაგებობები N1, N2, N3) საკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურის მოწყობა, მოვლა-შენახვა და კომუნალური გადასახადების გადახდა. როგორც გაირკვა, შპს „ავტოტრანსსერვისი“ ზემოაღნიშნულ ქონებას ყოველგვარი საფუძვლის გარეშე იყენებდა სამეწარმეო (კომერციული) საქმიანობისათვის. კერძოდ, სახელმწიფო შენობა-ნაგებობები იჯარით (ქირით) ჰქონდა გადაცემული სხვადასხვა იურიდიულ (ფიზიკურ) პირებზე და მოქმედი კანონმდებლობის¹² მიხედვით, საბაზრო ღირებულების შესაბამისად ბიუჯეტში არ იხდიდა სარგებლობაში გადაცემის საფასურს.

ამრიგად, იმის გამო, რომ მოქმედი კანონმდებლობით¹³ არ განხორციელდა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების უსასყიდლოდ ან სასყიდლით (ქირით, იჯარით) გადაცემა, სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების გამოყენება ხორციელდებოდა არამართებულად, არამიზნობრივად და არაეფექტიანად.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიუხედავად სას-ის მიერ წინა პერიოდში გაცემული რეკომენდაციებისა, რომლებიც მიმართული იყო სახელმწიფო ქონების კანონიერ, მართლზომიერ განკარგვაში მოქცევის ხელშესაწყობად, აღნიშნული მიმართულებით მნიშვნელოვნად არაფერი გამოსწორებულა და ისევე როგორც წინა წლებში, ქმედითი ღონისძიებების განუხორციელებლობის პირობებში, კვლავ დაფიქსირდა მხარჯავი დაწესებულებების სარგებლობაში არსებული ფართების (ქონების) ნაწილზე ყოველგვარი სამართლებრივი (კანონიერი) საფუძვლის გარეშე შპს-ების განთავსება და ფუნქციონირება. აღნიშნული დაუშვებელი (უხეში) ფაქტები მიუთითებს, რომ სახელმწიფო ქონება გამოიყენება უკანონოდ, არამართლზომიერად და არაეფექტიანად.

⁹ უსასყიდლო უზუფრუქტუალის ხელშეკრულება N2.

¹⁰ 2017 წლის 21 სექტემბრის N001/45 ბრძანება.

¹¹ აფხაზეთის ა/რ ეკონომიკის მინისტრის 2012 წლის 06 მარტის ბრძანება N01/44.

¹² „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის 36-ე მუხლის 1 და 1³ პუნქტი, 38-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

¹³ „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის 33-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

რეკომენდაციები:

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას –

- ✓ განხორციელდეს ქმედითი ღონისძიებები მხარჯავი დაწესებულებების სარგებლობაში არსებული ფართების (ქონების) ნაწილზე ყოველგვარი სამართლებრივი (კანონიერი) საფუძვლის გარეშე მთავრობის წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი შპს-ების განთავსებისა და ფუნქციონირების მოსაგვარებლად და 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, საკანონდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურებში შექმნილია შიდა აუდიტის ერთეულები (მათ შორის, აფხაზეთის ა/რ უმაღლეს საბჭოში, აფხაზეთის ა/რ მთავრობასა და 3 (სამი) სამინისტროში).

2018 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 სანქციების დაწესებაზე. სამინისტროებში არ ხდება ფინანსური მართვისა და კონტროლის საკუთარი სისტემების შემუშავება, კერძოდ, სათანადოდ არ დგინდება რისკების მნიშვნელობა, ალბათობა და არ წარმოებს საპასუხო კონკრეტული კონტროლის მექანიზმების დოკუმენტურად ასახვა.

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

შიდა აუდიტორთა დამოუკიდებლობა არ არის უზრუნველყოფილი საერთაშორისო პრაქტიკაში აპრობირებული მექანიზმებით.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მხარჯავი დაწესებულებების (სამინისტროების) მიერ სათანადო კვალიფიკაციისა და გამოცდილების მქონე შიდა აუდიტორების დასაქირავებლად საჭირო მოქნილი მიდგომისა და მრავალფეროვანი ცოდნის ბაზის შესახებ მკაფიო ხედვის არარსებობა ვერ უზრუნველყოფს, მომავალში მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისად, არსებულთან ერთად 3 (სამი) ახალი სახის აუდიტის მაღალი ხარისხით ჩატარებას.

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 და არასრულად წარადგენენ ფინანსურ ანგარიშგებებს და მათში შეინიშნება არსებითი უზუსტობები და სხვადასხვა სახის ნაკლოვანებები, კერძოდ:

აფხაზეთის ა/რ განათლებისა და კულტურის სამინისტროში ბალანსის დანართი ფორმების ანალიზით და სამინისტროდან მიღებული დადასტურებული ინფორმაციით დადგინდა, რომ:

- სამინისტროს აპარატის მიერ „მიმდინარე - გრანტები ავტონომიური რესპუბლიკის სსიპ(ებ)-ს“ - 2.6.3 სახაზინო კოდით გადარიცხულია 37.7 ათასი ლარი ხუთ კონტროლირებად ერთეულში. სამინისტროს აპარატის ანგარიშში ეს თანხა აისახა შემოსავალში, როგორც ხაზინიდან მიღებული საბიუჯეტო დაფინანსება და გატარდა ხარჯებში მიმდინარე გრანტის ხარჯების მუხლით. ამავდროულად, სსიპ-ის მიერ მათ ხაზინის ანგარიშზე თანხების ჩარიცხვა აღირიცხა, როგორც ეკონომიკური საქმიანობით მიღებული შემოსავალი და შესაბამისი ხარჯები მიეკუთვნა ეკონომიკური საქმიანობით გაწეული ხარჯების შესაბამის მუხლებს. კონსოლიდაციის პროცესის დროს არ იქნა

ელიმინირებული სამინისტროს შიგნით განხორციელებული ოპერაციების შედეგად აღრიცხული შემოსავლები და ხარჯები, რის გამოც, კონსოლიდირებულ (ნაერთ) ანგარიშგებაში ერთი და იგივე შემოსავლები და ხარჯები აისახა როგორც „ეკონომიკური კლასიფიკაციის მიხედვით ხარჯების ანგარიშში“ და „წმინდა ღირებულების შესახებ ანგარიშში“, ასევე „არასაბიუჯეტო საქმიანობით მიღებული სახსრების მოძრაობის შესახებ ანგარიშში“. შესაბამისად, 37.7 ათასი ლარით ერთდროულად არასწორად გაიზარდა კონსოლიდირებულ ფინანსური ანგარიშგების „ეკონომიკური კლასიფიკაციის მიხედვით ხარჯების ანგარიშში“, „წმინდა ღირებულების შესახებ ანგარიშში“ დარიცხული ხარჯების გრანტების მუხლები და კონსოლიდირებულ ფინანსურ ანგარიშგების „არასაბიუჯეტო საქმიანობით მიღებული სახსრების მოძრაობის შესახებ ანგარიშში“ საოპერაციო შემოსავლები და საოპერაციო ხარჯები“.

- სსიპ – სოხუმის კონსტანტინე გამსახურდიას სახელობის სახელმწიფო დრამატულმა თეატრმა ჩუქების ხელშეკრულების საფუძველზე ფიზიკური პირისაგან მიიღო 1.6 ათასი ლარის მცირეფასიანი გრძელვადიანი აქტივები, რომელთა მიღებაც მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, წარმოადგენდა არასაოპერაციო შემოსავლებს, თუმცა თეატრის ფინანსურ ანგარიშგებაში არ ასახულა აღნიშნული მცირეფასიანი აქტივების როგორც „6300 გრანტებით“ მიღება, ისე მათი ექსპლუატაციაში გადაცემისას „7200 საქონელი და მომსახურების“ ანგარიშზე ხარჯებში ჩამოწერა. აღნიშნულით „საქონელი და მომსახურებით აქტივების გასვლა“ 1.6 ათასი ლარით შემცირებულად, არასწორად იქნა წარმოდგენილი.
- გალის რაიონის საგანმანათლებლო რესურსცენტრმა (შემდგომში – რესურსცენტრი) შესაბამისი მიღება-ჩაბარების აქტების საფუძველზე უსასყიდლოდ მიიღო ჯამში 211.9 ათასი ლარის არაფინანსური აქტივები, მათ შორის: 8.2 ათასი ლარის ძირითადი საშუალებები და 203.7 ათასი ლარის მცირეფასიანი გრძელვადიანი აქტივები და მატერიალური მარაგები. 8.2 ათასი ლარის ძირითადი საშუალებები და 166.2 ათასი ლარის მცირეფასიანი აქტივები და მატერიალური მარაგებიდან აქტივები გადაეცა ოკუპირებული გალის ტერიტორიაზე მდებარე სკოლების მოსწავლეებს, ხოლო 1.97 ათასი ლარის აქტივები გამოყენებულ იქნა საკუთარი საქმიანობისათვის. შესაბამისად, მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნების შეუსაბამოდ, რესურსცენტრის ფინანსურ ანგარიშგებაში ბალანსის დანართ ფორმა N2-ში, ფორმა N3-სა და ფორმა N5-ში „6300 გრანტების“ ანგარიშზე არ აღრიცხულა 211.9 ათასი ლარის არაფინანსური აქტივების მიღება, ხოლო „7800 სხვა ხარჯების“ ანგარიშზე ჯამში 174.4 ათასი ლარის არაფინანსური აქტივების გადაცემა. გარდა აღნიშნულისა, „N1627 სხვა დანარჩენი მატერიალური მარაგების“ საბალანსო მუხლზე არ დაფიქსირებულა 35.5 ათასი ლარის სპორტული ინვენტარი,

რომელიც სამინისტრომ რესურსცენტრს გადასცა 2018 წლის ბოლოს, ხოლო რესურსცენტრმა სკოლებს – 2019 წლის მარტში. შესაბამისად, 2018 წლის 31 დეკემბერს დასრულებულ საანგარიშგებო პერიოდში აღნიშნული აქტივები უნდა აღრიცხულიყო ნაშთად. ამრიგად, ბუღალტრული აღრიცხვის პროცესში არასათანადო კონტროლის გამო, ინფორმაცია 211.9 ათასი ლარის არაფინანსური აქტივების მიღებასთან და 174.4 ათასი ლარის არაფინანსური აქტივების და 35.5 ათასი ლარის სპორტული ინვენტარის გადაცემასთან დაკავშირებით წარმოდგენილი იყო არასრულად (არასწორად), რაც არსებით გავლენას ახდენდა ფინანსური ანგარიშგების უტყუარობაზე.

- სამინისტროს აპარატის სარგებლობაში არსებული ორი სამორიგეო მანქანის მიერ მოხმარებულმა საწვავმა შეადგინა 3.8 ათასი ლიტრი (8.2 ათასი ლარი). მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტროს მიერ წარმოებდა „სამსახურებრივი მიმოსვლის ავტომანქანების მოძრაობის აღრიცხვის ჟურნალი“ (შემდგომში – ჟურნალი), გამოვლინდა, რომ რეალურად ჟურნალში ხორციელდება მხოლოდ 1 (ერთი) ავტომანქანის მოძრაობის აღრიცხვა, რომლის შესახებ ინფორმაცია მისი გამოყენების მიზნობრიობისა და შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების ხელმოწერების შესახებ უმეტეს შემთხვევაში (90%) არ ფიქსირდებოდა. ამავე დროს, მეორე სამორიგეო ავტომანქანის მოძრაობა ჟურნალში საერთოდ არ აღრიცხულა და ის ყოველგვარი კონტროლის გარეშე მოძრაობდა. გარდა აღნიშნულისა, სამორიგეო ავტომანქანებზე საწვავის ჩასხმების შესწავლით დადგინდა, რომ 1.5 ათასი ლიტრი საწვავის ჩასხმა (მოხმარებული საწვავის 41%) ხორციელდებოდა არასამუშაო დროს და დასვენების დღეებში. შესაბამისად, ჟურნალის წარმოების ფორმალურ ხასიათი, საწვავის ხარჯვის კონტროლის მექანიზმის არასათანადო (არაეფექტიანი) გამოყენება ავტომანქანების არამიზნობრივი ექსპლუატაციისა და საწვავის არაეფექტიანი ხარჯვის რისკებს წარმოქმნიდა.
- სამინისტროს მიერ ხორციელდებოდა „გალის რაიონის სკოლამდელი აღზრდისა და სახელოვნებო ადმინისტრაციულ-ტექნიკური პერსონალის ფინანსური დახმარების ქვეპროგრამა“, რომლის ფარგლებში 166 ბენეფიციარზე გაიხარჯა 274.08 ათასი ლარი. ბენეფიციარების (სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულების გამგეები, მუსიკალური და სამხატვრო სკოლების დირექტორები, პედაგოგები) უზრუნველყოფა წარმოებდა ყოველკვარტლური ფინანსური დამხარებით, რომლის ოდენობაც განსაზღვრული იყო ქვეპროგრამით. ბენეფიციართა სია განისაზღვრებოდა აფხაზეთის ა/რ განათლებისა და კულტურის სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოს – გალის რაიონის საგანმანათლებლო რესურსცენტრის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის საფუძველზე. ბენეფიციართა სიაში ან/და გასაცემი სახსრების ოდენობაში ნებისმიერი ცვლილება ხორციელდებოდა ასევე გალის რაიონის საგანმანათლებლო რესურსცენტრის მიერ წერილობით მოწოდებული

ინფორმაციის საფუძველზე. სამინისტრო ბენეფიციარებს ქვეპროგრამით განსაზღვრულ ფინანსურ დახმარებას ურიცხავდა ბენეფიციართა ქართულ საბანკო სივრცეში გახსნილ ანაგრიშებზე. ვინაიდან პოლიტიკური მდგომარეობის გამო შეუძლებელია გალის ტერიტორიაზე განთავსებული დაწესებულებების ფიზიკური შემოწმება და შესაბამისად ამ დაწესებულებებში დასაქმებული პერსონალის საქმიანობის ნამდვილობის დადასტურება, ხოლო სამინისტრო ბენეფიციართა დახმარებას ახორციელებდა მხოლოდ გალის საგანმანათლებლო რესურსცენტრის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის საფუძველზე (რომლის შემდგომი შესწავლა და გადამოწმება სამინისტროს მიერ ვერ ხდებოდა) შესაძლოა არსებობდეს საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივად და არაეფექტიანად გამოყენების რისკები. შესაბამისად, სხვა ალტერნატიული პროცედურებითაც ვერ იქნა მოპოვებული ვერანაირი რწმუნება აღნიშნული ქვეპროგრამის ფარგლებში გაცემული ფინანსური დახმარების მიზნობრიობისა და სისწორის თაობაზე.

- სსიპ – სოხუმის კონსტანტინე გამსახურდიას სახელობის პროფესიული სახელმწიფო დრამატულ თეატრსა (შემდგომში – თეატრი) და შპს „სოლუმენ გრუპს“ შორის გაფორმებული 78.74 ათასი ლარის ღირებულების სავარძლების სახელმწიფო შესყიდვის ხელშეკრულების (სატენდერო დოკუმენტაციის) შესწავლით (ანალიზით) დაფიქსირდა სატენდერო კომისიისა და თეატრის ხელმძღვანელობის ელექტრონული ტენდერის ფარგლებში განსახორციელებელი ყველა პროცედურის (წინასწარი ბაზრის შესწავლა, სატენდერო დოკუმენტაციის განსაზღვრა, სატენდერო კომისიის საქმიანობა და გაფორმებული ხელშეკრულების შესრულება) მიმართ არაკვალიფიციური მიდგომა, რაც საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური და არაეფექტიანი განკარგვის რისკების წარმოქმნასთან იყო დაკავშირებული.
- სამინისტროს აპარატში მუშაობდა 17 სხვადასხვა შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი, მათ შორის, მუდმივი სამუშაოს შესასრულებლად შრომითი ხელშეკრულებით სამუშაოდ აყვანილი იყვნენ ბუღალტერები (ორი პირი). მოსამსახურეთა ხელშეკრულების შესწავლით გამოვლინდა, რომ მათი დასაქმება, ისევე როგორც წინა წლებში, ხორციელდებოდა ხანგრძლივი პერიოდით მუდმივი ხასიათის სამუშაოების შესასრულებლად. ამასთანავე, შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების მიერ მათზე დაკისრებული მოვალეობების არასათანადოდ შესრულების გამო, კვლავ არ იყო განსაზღვრული მომუშავეებთან გაფორმებულ შრომით ხელშეკრულებებში შესასრულებელი სამუშაოს შესახებ ანგარიშის წარდგენის ფორმა, ხოლო წარმოდგენილი ანგარიშებით ვერ ხერხდებოდა მათ მიერ შესრულებული კონკრეტული სამუშაოს (მომსახურების) შედეგისა და აქედან მიღებული სარგებლის იდენტიფიცირება. შესაბამისად, სრულად არ იყო გათვალისწინებული მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნები, რაც

წარმოქმნიდა საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური და არაეფექტიანი ხარჯვის რისკებს, ხოლო სას-ის მიერ წინა წლებში არაერთხელ გაცემული რეკომენდაციის მიუხედავად, აღნიშნული საკითხი კვლავ მოუწესრიგებელი იყო, რაც სას-ის მოთხოვნების იგნორირებასა და უგულებელყოფაზე მიუთითებს.

აფხაზეთის ა/რ უმაღლესი საბჭოში:

- ფინანსური ანგარიშგების ფორმა N1-სა და დანართი ფორმა N5-ში წარმოდგენილი მატერიალური მარაგების ნაშთი – 2,744.84 ლარი, რომელიც წარმოადგენდა ოფისის ხარჯებისა და სხვა დანარჩენი საქონელი და მომსახურების ხარჯებიდან შესყიდული მარაგების ნაშთს, არ შეესაბამებოდა ფინანსური ანგარიშგების დანართი ფორმა N2-სა და ფორმა N3-ში წარმოდგენილ ფაქტობრივი ხარჯების მონაცემებს. კერძოდ, აღნიშნული მარაგები ფაქტობრივად არ იყო გაცემული/ჩამოწერილი და ინახებოდა ნაშთის სახით. შესაბამისად, ფინანსური ანგარიშგების დანართი ფორმა N2-სა და ფორმა N3-ში „საქონელი და მომსახურების ფაქტობრივი ხარჯების“ მუხლი არასწორად (ზედმეტად) იყო გაზრდილი 2,744.84 ლარით, რის გამოც არ იქნა დაცული ფინანსური ანგარიშგების სისწორე და სიზუსტე.
- არასწორად აღიარებული 1,336.82 ლარის ნარჩენი ღირებულების ძირითადი აქტივის ხარჯებში ჩამოწერასთან დაკავშირებით ფინანსური ანგარიშგების დანართი ფორმა N5-ში არასწორად (ორჯერ) მოხდა ხარჯების გატარება. კერძოდ, პირველად მოხდა ძირითადი აქტივებიდან არასაოპერაციო ხარჯებად აღიარება, ხოლო მეორედ ჯერ დაფიქსირდა უკვე ხარჯებში ჩამოწერილი აქტივის გრძელვადიან მცირეფასიან აქტივად მიღება (აღიარება) და შემდგომ ისევ ხარჯებში ჩამოწერა. ამავდროულად, აღნიშნული აქტივის არასაოპერაციო ხარჯებად აღიარების მიუხედავად, ფინანსური ანგარიშგების დანართი ფორმა N3-ში მისი აღრიცხვა არ მომხდარა. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ფინანსური ანგარიშგების დანართი ფორმა N3-ში ხარჯები არასწორად იყო შემცირებული 1,336.82 ლარით, ხოლო დანართი ფორმა N5-ში პირიქით – არასწორად იყო გაზრდილი 1,336.82 ლარით, რაც იწვევდა ფინანსური ანგარიშგების უზუსტობას.
- სინთეზური აღრიცხვის დოკუმენტების (მემორიალური ორდერების) შესწავლით, მატერიალური მარაგების, ანგარიშზე (N1626 „სათადარიგო ნაწილები“) მოძრაობა არ ფიქსირდებოდა, თუმცა ფინანსური ანგარიშგების დანართ ფორმა N5-ში აღრიცხული იყო 14,774.58 ლარის სათადარიგო ნაწილების მიღება და გასვლა. ჩატარებული აუდიტორული პროცედურებით დადასტურდა, რომ სათადარიგო ნაწილების შეძენასთან ერთად ხელშეკრულებით გათავალისწინებული იყო მათი მონტაჟის თანხაც. შესაბამისად, მარაგების ღირებულება და მათი დამონტაჟება ერთიანად

წარმოადგენდა მომწოდებლის მიერ გაწეული მომსახურების (რემონტის) ღირებულებას, ანუ მარაგების მიღება ფაქტობრივად არ ხდებოდა და ზემოაღნიშნული ოპერაცია წარმოადგენდა მომსახურებას. შესაბამისად, ფინანსური ანგარიშგების დანართი ფორმა N5-ში 14,774.58 ლარის მატერიალური მარაგების მიღება და გასვლა ასახული იყო არასწორად (ზედმეტად), რაც გავლენას ახდენდა ფინანსურ ანგარიშგებაში წარმოდგენილი ინფორმაციის უტყუარობაზე.

- ფინანსური ანგარიშგების N04 „ხარჯებში ჩამოწერილი მარაგები ექსპლუატაციაში“ ანგარიშზე არ ფიქსირდებოდა ექსპლუატაციაში მყოფი 2,819.51 ლარის მატერიალური მარაგების საბოლოო ნაშთი. შესაბამისად, ფინანსური ანგარიშგების საცნობარო მუხლი წარმოდგენილი იყო 2,819.51 ლარით ნაკლები თანხით.
- ძირითად აქტივებზე დარიცხული ცვეთის შემოწმებისას გამოვლინდა, რომ 2 (ორი) შემთხვევაში ავტომობილებზე ცვეთის თანხა გაანგარიშებული იყო არა პირველადი საბალანსო, არამედ წინა წლის ნარჩენი ღირებულებიდან. შესაბამისად, ფინანსურ ანგარიშგებაში ძირითადი აქტივების ღირებულება არასწორად იქნა გაზრდილი 1,466.92 ლარით, რაც იწვევდა ფინანსური ანგარიშგების არასწორად და არაზუსტად წარდგენას.
- საანგარიშგებო წლის ბოლოს უმაღლესი საბჭოს ბალანსზე ირიცხებოდა 13 ერთეული ავტოსატრანსპორტო საშუალება, მათ შორის: 4 (ოთხი) ერთეული – განპიროვნებული და 9 (ცხრა) ერთეული – სამორიგეო ავტომანქანა. უმაღლესი საბჭოს აპარატის საშტატო რიცხოვნობის (64 ერთეულის) გათვალისწინებით, უნდა გამოყოფილიყო არა უმეტეს 3 (სამი) სამორიგეო ავტომანქანისა. ამავდროულად, სამორიგეო ავტომანქანებით სარგებლობის მოწესრიგებისა და ხარჯების ოპტიმიზაციის მიზნით, არ წარმოებდა ავტომანქანების „წასვლა/მოსვლის ჟურნალი“. შესაბამისად, ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ექსპლუატაციასთან (ოპტიმიზაციასთან) დაკავშირებით საჭირო კონტროლის ეფექტიანი სისტემის არარსებობა, ქმნიდა ავტოსატრანსპორტო საშუალებების არაეფექტიანად გამოყენების რისკებს.
- საქონლის მიღება და მომსახურების გაწევა ხდებოდა სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულების გაფორმების საფუძველზე. თუმცა საქონლისა და გაწეული მომსახურების მიღება რიგ შემთხვევაში არ იყო დადასტურებული მიღება-ჩაბარების აქტებით (სხვა რაიმე სახის მიღების დამადასტურებელი დოკუმენტით), რასაც ერთმნიშვნელოვნად ითვალისწინებდა გაფორმებული ხელშეკრულებები. კერძოდ, 103 ხელშეკრულებიდან 63 შემთხვევაში მიღება-ჩაბარების აქტი (სხვა რაიმე სახის მიღების დამადასტურებელი დოკუმენტი) არ იყო გაფორმებული, ხოლო 5 შემთხვევაში გაფორმდა ხელშეკრულება, მაგრამ შესყიდვა არ განხორციელდა. ზემოაღნიშნულით იქმნებოდა სახელმწიფო

შესყიდვების ხელშეკრულებების შეუსრულებლობის და/ან არასათანადოდ შესრულების რისკები.

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 ანგარიშების 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 სამსახურის მიერ რეკომენდაციების გაცემა ხდებოდა არა მარტო მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე (ჩატარებული აუდიტების შედეგებთან დაკავშირებით), არამედ სას-ის მიერ მთავრობის წარმოდგენილ ანგარიშთან დაკავშირებით შედგენილ გასული პერიოდების მოხსენებებშიც.

მიუხედავად გაცემული რეკომენდაციების აქტუალობისა, კვლავ დაფიქსირდა ნაკლოვანებები მათი შესრულების კუთხით. კერძოდ, გაცემული რეკომენდაციების გათვალისწინება მოხდა მხოლოდ ნაწილობრივ და ხშირ შემთხვევებში 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, მაინც არსებითად არაფერი გამოსწორებულა. ისევე როგორც წინა პერიოდში, ქმედითი ღონისძიებების განუხორციელებლობის გამო, კვლავაც ფიქსირდებოდა მთავრობის მხარჯავი დაწესებულებებისათვის სარგებლობაში გადაცემული და მათ ბალანსზე რიცხული სახელმწიფო (უძრავი) ქონების (ძირითადად მთავრობის დაფუძნებული შპს-ების მიერ) უკანონოდ და არამართლზომიერად, არაეფექტიანად გამოყენების ფაქტები და მხარჯავი დაწესებულებების ჯერ კიდევ მოუწესრიგებელი

აღრიცხვა-ანგარიშგება.

5.3 პროგრამული ბიუჯეტირება

მიუხედავად იმისა, რომ 2018 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშში პროგრამულ ფორმატში გაუმჯობესება შეინიშნება, დანართში მაინც ვლინდება ნაკლოვანებები. კერძოდ, ამ ეტაპზე მხარჯავი დაწესებულებების უმეტესობა მხოლოდ რაოდენობრივ ინდიკატორებს იყენებს (ან საერთოდ არ იყენებს ინდიკატორებს), რაც არ არის საკმარისი მიღწეული შედეგების ხარისხიანობის, პროდუქტიულობის და ეკონომიურობის პრინციპებით შესაფასებლად. გარდა ამისა, პრაქტიკაში გამოვლენილი ხარვეზების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია მითითებულ იქნეს ინდიკატორის რომელი ტიპის გამოყენებაა რეკომენდებული საბოლოო ან შუალედური შედეგების შეფასებისათვის. საბოლოო შედეგების სპეციფიკიდან (მათი გლობალურობიდან და განგრძობადობიდან) გამომდინარე, მათი შეფასების ინდიკატორები ძირითადად ორიენტირებული უნდა იყოს პროგრამის ეფექტიანობის (შედეგებთან მიმართების) შეფასებაზე, პროდუქტიულობა და ეკონომიურობა კი ქვეპროგრამების ფარგლებში შუალედური შედეგების შეფასებისას უნდა იქნეს გამოყენებული.

ცალკეული პროგრამების/ქვეპროგრამების 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 გააჩნია. მიუხედავად იმისა, რომ განახლებული „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის“¹⁴ თანახმად, საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებლების მითითება ინდივიდუალურად ხდება თითოეული პროგრამის/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 პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში მიღწეული შუალედური/საბოლოო

¹⁴ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2015 წლის 14 აგვისტოს N265 ბრძანება.

შედეგები. რიგ შემთხვევებში, ყველა მოსალოდნელ შედეგს არ მიემართება ინდიკატორი (როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული) 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 შედეგების მეთოდოლოგიით“ განსაზღვრული რაოდენობრივი, ხარისხობრივი, ეფექტიანობის, ხარჯზე მიღებული და პროდუქტიულობის ინდიკატორები), რათა უზრუნველყოფილ იქნეს მიღწეული შედეგების შეფასება ხარისხობრივი, პროდუქტიულობის, ეკონომიურობის და ეფექტიანობის პრინციპების გათვალისწინებით.

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

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

ასე, მაგალითად, აფხაზეთის ა/რ განათლებისა და კულტურის სამინისტროში: „განათლების ხელშეწყობის პროგრამა“ (პროგრამული კოდი: 06 04), „აფხაზეთის მეცნიერთა მხარდაჭერის პროგრამა“ (პროგრამული კოდი: 06 05), „აფხაზეთის კულტურულ ფასეულობათა დაცვისა და პოპულარიზაციის პროგრამა“ (პროგრამული კოდი: 06 10), „კულტურული ღონისძიებების მხარდაჭერის პროგრამა“ (პროგრამული კოდი: 06 07), „სპორტული ღონისძიებების ხელშეწყობის პროგრამა“ (პროგრამული კოდი: 06 08) ქვეპროგრამები: „სპორტულ ინიციატივათა მხარდაჭერა“ (ქვეპროგრამის კოდი: 06 08 01), „ვეტერან სპორტსმენთა და სპორტის მუშაკთა დაჯილდოება“ (ქვეპროგრამის კოდი: 06 08 04) 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 გაწერას. აღნიშნულმა ქმედებებმა უნდა დაარეგულიროს შესაბამისი ინდიკატორების შესრულების შესახებ მონაცემების შეგროვებისა და დამუშავების პროცესი, რის გარეშეც ფაქტობრივად შეუძლებელია შედეგების შესახებ ინფორმაციის რეალისტური 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.