



მონიტინგა

საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესრულების წლიური ანგარიშის შესწავლა
(მოკლე მიმოხილვა)



Implemented by:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

მოხსენება

საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო
ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის
შესახებ (მოკლე მიმოხილვა)

თბილისი
2015 წ

სახელმწიფო ბიუჯეტის საშუალოვადიანი დაგეგმვა და მაკროეკონომიკური გარემოს მიმოხილვა

2014 წლის განმავლობაში ფაქტობრივი ეკონომიკური ზრდის¹ მაჩვენებელმა 4.8% შეადგინა და მცირედით ჩამორჩა „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტით“ (BDD) განსაზღვრულ 5%-იან საპროგნოზო მაჩვენებელს.

ცხრილი 1. 2014 წლის მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზები და ფაქტობრივი მაჩვენებლები

საპროგნოზო და ფაქტობრივი მაჩვენებლები 2014 წლისათვის (BDD)		
	2015- 2018წწ. (BDD)	ფაქტობრივი მაჩვენებელი
რეალური მშპ-ს ზრდის ტემპი (%)	5.0%	4.8%
ნომინალური მშპ (მლნ. ლარი)	29,176	29,187
სამომხმარებლო ფასების ინდექსი ზრდა (საშუალო პერიოდის განმავლობაში)	3.5%	3.1%
მიმდინარე ანგარიში (%-ად მშპ-სთან)	-8.4%	-9.7%

¹ წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

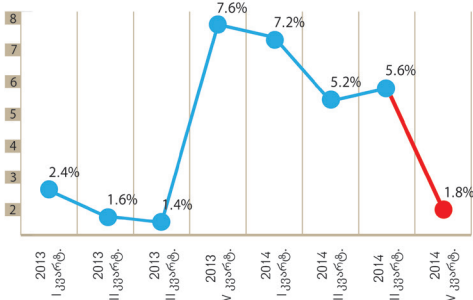
1.1. ეკონომიკური ზრდა

2014 წლის პირველი სამი კვარტლის განმავლობაში შეინიშნებოდა ეკონომიკური აქტივობების გამოცოცხლება. კერძოდ, აღნიშნული პერიოდის განმავლობაში დაფიქსირებულმა ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებლებმა შესაბამისად, 7.2%, 5.2% და 5.6% შეადგინა და მნიშვნელოვნად გადააჭარბა 2013 წლის ანალოგიური პერიოდის მაჩვენებლებს. თუმცა, მშპ-ის ზრდის საბოლოო წლიური მაჩვენებლის ჩამოყალიბებაში მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა ბოლო კვარტალში დაფიქსირებულმა ზრდის ტემპმა, რომელმაც 1.8% შეადგინა.

აღსანიშნავია სამშენებლო, საფინანსო და სავაჭრო სექტორების ზრდის ტემპები, შესაბამისად, 13.5%-ის, 10.0%-ისა და 6.1%-ის ოდენობით, რომელთაც დიდი წვლილი შეიტანეს 2014 წლის ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებლის ჩამოყალიბებაში. რაც შეეხება სოფლის მეურნეობას, აღნიშნულ სექტორში შედარებით დაბალი ზრდის ტემპი დაფიქსირდა (1.5%), მაშინ

როდესაც 2013 წელს ანალოგიური მაჩვენებელი 11.3%-ს შეადგენდა.

დიაგრამა 1. რეალური მშპ-ს ზრდის ტემპის კვარტალური დინამიკა.



ბოლო კვარტალში ეკონომიკური ზრდის ტემპის ასეთი ვარდნა ძირითადად რეგიონში გაუარესებული ეკონომიკური მდგომარეობის შედეგად შემცირებული საგარეო მოთხოვნით იყო განპირობებული. საგარეო მოთხოვნის შემცირებას, რომელიც უარყოფითად აისახა ქვეყნის ექსპორტის მოცულობაზე, რამოდენიმე ფაქტორი განაპირობებდა:

- **ნავთობის ფასის შემცირება** - მსოფლიო ბაზარზე ნავთობის ფასების მკვეთრი კლება უარყოფითად აისახა საქართველოს სავაჭრო პარტნიორი ქვეყნების, რუსეთისა და აზერბაიჯანის ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებლებზე, რამაც განაპირობა ამ ქვეყნების მხრიდან საქართველოს

საექსპორტო პროდუქციაზე მოთხოვნის შემცირება;

- **რუსეთ-უკრაინის კონფლიქტი** - რეგიონში განვითარებული მოვლენების შედეგად, 2014 წლის ბოლო კვარტალში წინა წელთან შედარებით შემცირდა ქართული პროდუქციის ექსპორტი რუსეთსა და უკრაინაში, შესაბამისად 67% და 84%-ით;

- **აზერბაიჯანის საავტომობილო რეგულაციები** - ქვეყნის ექსპორტზე უარყოფითად იმოქმედა აზერბაიჯანის მიერ 2014 წლის აპრილში საავტომობილო სტანდარტების დანერგვამ, რამაც შეზღუდა აზერბაიჯანის ტერიტორიაზე რეექსპორტის სახით გარკვეული ტიპის მეორადი ავტომობილების შეყვანა.

1.2. ეროვნული ვალუტის გაც-ვლითი კურსი

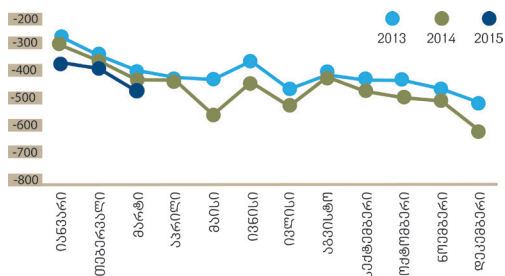
2014 წლის ნოემბრის თვიდან 2015 წლის მაისის თვემდე ეროვნული ვალუტა აშშ დოლარის მიმართ 31.8%-ით გაუფასურდა, რაც ძირითადად განპირობებულია მსოფლიო სავალუტო ბაზრებზე აშშ დოლარის გამყარებით. გარდა აღნიშნულისა, ეროვნული ვალუტის გაუფასურებაზე ასევე გავლენა იქონია რეგიონში განვი-

თარებულმა ეკონომიკურმა პროცესებმა, რაც გამოიხატა საგარეო მოთხოვნის, ფულადი გზავნილების მოცულობისა და ტურიზმიდან მიღებული შემოსავლების ზრდის ტემპის არსებითი შემცირებით.

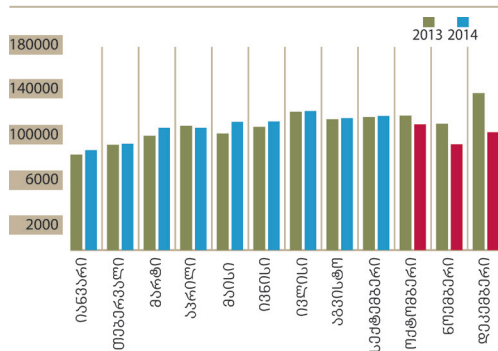
დიაგრამა 2. ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსის ცვლილება 2014 წლის ნოემბრიდან 2015 წლის მაისამდე



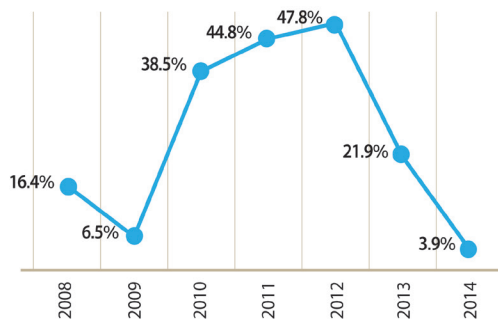
დიაგრამა 3. საგარეო სავაჭრო ბალანსის დინამიკა



დიაგრამა 4. ფულადი გზავნილების დინამიკა (2013-2014 წლები)



დიაგრამა 5. საერთაშორისო ტურიზმიდან მიღებული შემოსავლების ზრდის ტემპის დინამიკა



საყურადღებოა, რომ 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი დაგეგმილია რეალური მშპ-ს 5%-იანი ზრდის პირო-

ბებში. აღნიშნულის გათვალისწინებით, პროგნოზირებულზე დაბალი ეკონომიკური ზრდა მნიშვნელოვან გავლენას მოახდენს 2015 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტში მისაღები შემოსავლების მოსალოდნელ მოცულობაზე. გარდა ამისა, საყურადღებოა ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსის გაუფასურების გავლენა სახელმწიფო საგარეო ვალისა და მისი მომსახურების ხარჯების მოცულობაზე. ვინაიდან სახელმწიფო ვალის უდიდესი ნაწილი (75.4%) უცხოურ ვალუტაშია დენომინირებული და შესაბამისად, მისი მომსახურებაც და დაფარვაც უცხოურ ვალუტაში ხორციელდება, მნიშვნელოვნად გაიზრდება სახელმწიფო ვალთან დაკავშირებული დანახარჯები.

სახელმწიფო ბიუჯეტის მომზადება/დაბეჭდვა და შესრულება აგრეგატულ დონეზე

2014 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ცვლილება არ შე-
სულა, რაც დაგეგმილი საბიუჯეტო პა-
რამეტრების შესრულების ანალიზისას
სრულყოფილი სურათის წარმოდგენის
საშუალებას იძლევა. აგრეგატულ დონე-
ზე საბიუჯეტო პარამეტრების ფაქტობ-
რივი შესრულება საკმაოდ უახლოვდება
გეგმურ მაჩვენებლებს. კერძოდ, შემო-
სულობების ჯამურმა ოდენობამ გეგმურ
მაჩვენებელს 52 მლნ ლარით გადააჭარ-
ბა და 9,157 მლნ ლარი შეადგინა, რაც
წლიური გეგმის 100.6%-ს წარმოადგენს.
რაც შეეხება გადასახდელების ჯამურ
მაჩვენებელს, იგი 0.8%-ით ჩამორჩა ბიუ-
ჯეტის კანონით განსაზღვრულ მნიშვნე-
ლობას (9,080 მლნ ლარი) და 9,009.8 მლნ
ლარს გაუტოლდა. ამასთან, 2014 წლის
ბიუჯეტის კანონით ნაშთის ცვლილება
დაგეგმილი იყო 25 მლნ ლარის დონეზე,
თუმცა ფაქტობრივმა შესრულებამ 147.3
მლნ ლარი შეადგინა.

ცხრილი 2. 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის აგ-
რეგატული მაჩვენებლები (ათასი ლარი).

გეგმა	ფაქტი
შემოსულობები 9,105,000	შემოსულობები 9,157,086
—	—
გადასახდელები 9,080,000	გადასახდელები 9,009,812
=	=
ნაშთის ცვლილება 25,000	ნაშთის ცვლილება 147,273

საყურადღებოა, რომ გათვალისწინებულ
იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის
მიერ 2013 წლის ბიუჯეტის შესრულების
შესახებ მოხსენებაში გაცემული რეკო-
მენდაცია კვარტალურ ცვლილებებთან
დაკავშირებით, რის შედეგადაც 2014 წლის
განმავლობაში ბიუჯეტის კვარტალურ
განწერაში ცვლილებები არ განხორციე-
ლებულა. აღნიშნული ფაქტი ჯანსაღი სა-
ბიუჯეტო პროცესის ჩამოყალიბების ერთ-
ერთი წინაპირობას წარმოადგენს.

2.1 სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ფაქტობრივმა შესრულებამ 7,435 მლნ ლარი და ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებლის 101.6% შეადგინა. შემოსავლების ჭარბი მოცულობით მობილიზებაში ძირითადი როლი გრანტების კომპონენტმა ითამაშა, რომელმაც 135 მლნ ლარით (93.6%-ით) გადააჭარბა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს.

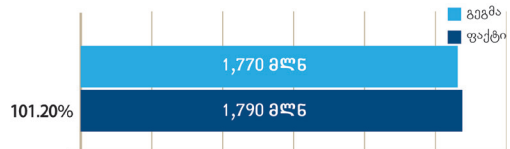
ცხრილი 3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების კომპონენტების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი).

(ათას ლარებში)	2014 წლის გეგმა	2014 წლის შესრულება	%
საგადასახადო შემოსავლები	6,820,000	6,846,964	100.4%
გრანტები	144,000	278,735	193.6%
სხვა შემოსავლები	355,000	308,939	87.0%
შემოსავლები	7,319,000	7,434,638	101.6%

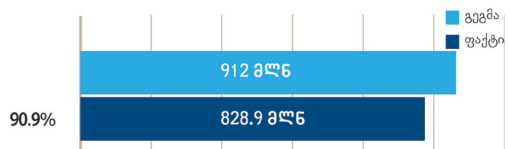
2.1.1 საგადასახადო შემოსავლები

2014 წლის განმავლობაში მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების მოცულობამ 6,847 მლნ ლარი შეადგინა და ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმას 27 მლნ ლარით გადააჭარბა. აღნიშნული ტენდენცია ძირითადად განაპირობა საშემოსავლო, დამატებული ღირებულებისა (დღგ) და აქციზის გადასახადის გეგმური მაჩვენებლების გადაჭარბებით შესრულებამ, შესაბამისად, 1.2%, 0.7%-სა და 9.6%-ის ოდენობით.

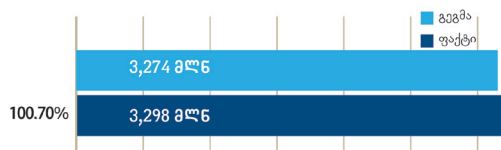
საშემოსავლო გადასახადი



მოგების გადასახადი



დამატებული ღირებულების გადასახადი



აქციზი



იმპორტის გადასახადი



საგადასახადო შემოსავლებიდან ნომინალურ გამოხატულებაში ყველაზე მასშტაბური ჩამორჩენით (83 მლნ ლარი) ხასიათდება მოგების გადასახადი. მოგების გადასახადის აღნიშნული ტენდენცია აიხსნება 2013 წელს დაფიქსირებული დაბალი ეკონომიკური ზრდის დაყოვნებული ეფექტით კერძო სექტორზე, შესაბამისად, 2014 წლის ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე

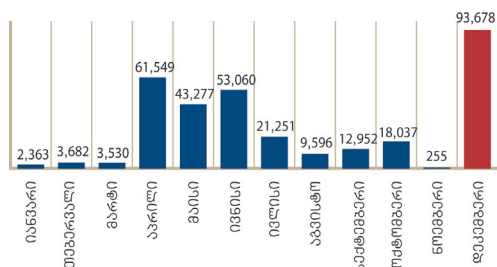
გარკვეულწილად შესაძლებელი იყო ზემოთ მოცემული მოვლენის პროგნოზირება. აღსანიშნავია, რომ მოგების გადასახადის მობილიზებასთან დაკავშირებით, ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული წლიური გეგმური მაჩვენებლის მიღწევასთან დაკავშირებულ შესაძლო სირთულეებზე, ყურადღება გამახვილდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის პროექტზე და მოხსენებაში 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმდინარეობის შესახებ მთავრობის ანგარიშზე.

დაბრუნების ქვეანგარიში

2014 წლის განმავლობაში, დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული საგადასახადო შემოსავლების ოდენობამ 323 მლნ ლარი შეადგინა, საიდანაც მხოლოდ დეკემბრის თვეში გადატანილ იქნა 93.7 მლნ ლარი, აქედან, 82 მლნ ლარი დაბრუნების ქვეანგარიშზე გადატანილ იქნა ფისკალური წლის დასასრულს, ბოლო ორი დღის განმავლობაში (30-31 დეკემბერს). 2014 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართული განმარტებითი ბარათის მიხედვით, იგეგმებოდა 150 მლნ ლარის ოდენობის საგადასახადო გამამხდელთა მიერ წინა წლებში ზედმეტად გადახდილი გადასახადების დაბრუნება. თუმცა ფაქტობრივი მონაცე-

მებით, აღნიშნული მიმართულებით გამოყენებული საბიუჯეტო რესურსების მოცულობამ 113 მლნ ლარი შეადგინა.

ღიაგრამა 6. 2014 წლის განმავლობაში დაბრუნების ქვეანგარიშზე გადატანილი საგადასახადო შემოსავლების დინამიკა (ათასი ლარი).

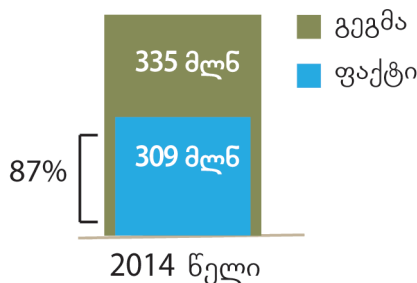


2014 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართული განმარტებითი ბარათის მიხედვით, წლის განმავლობაში იგეგმებოდა 180-200 მლნ ლარის ოდენობის დაუბეგრავი მინიმუმის დაბრუნება. თუმცა, ფისკალური წლის განმავლობაში ფაქტობრივად დაბრუნებული დაუბეგრავი მინიმუმის ოდენობა მნიშვნელოვნად ჩამორჩა პროგნოზირებულ მაჩვენებელს და 128 მლნ ლარი შეადგინა. ჯამურად, დაუბეგრავი მინიმუმი დაუბრუნდა 464,025 გადასახადის გადამხდელს.

2.1.2 სხვა შემოსავლები

სხვა შემოსავლების სახით 2014 წლის განმავლობაში მიღებულმა შემოსულობებმა 309 მლნ ლარი შეადგინა და 46 მლნ ლარით ჩამორჩა პროგნოზირებულ მაჩვენებელს (355 მლნ ლარი). შესრულების აღნიშნული მდგომარეობა განპირობებულ იქნა შემოსავლები საკუთრებიდან და სანქციების (ჯარიმები და საურავები) კომპონენტების მნიშვნელოვანი ჩამორჩენით გეგმური მაჩვენებლებისაგან, შესაბამისად, 61 მლნ და 26 მლნ ლარის ოდენობით.

ღიაგრამა 7. სხვა შემოსავლები



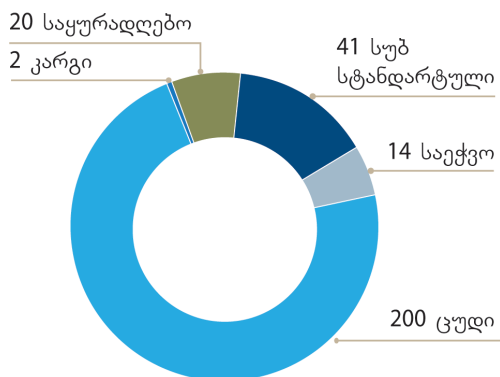
თუმცა, ამ მხრივ განსაკუთრებით საყურადღებოა სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდების მობილიზების საკითხი. კერძოდ, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი დივიდენდების წლიური გეგმა 2014 წლის ბიუ-

ჯეტის კანონით 55 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა, მაშინ როდესაც ფაქტიურმა შესრულებამ მხოლოდ 219 ათასი ლარი და წლიური გეგმის 0.4% შეადგინა. აღნიშნული განპირობებულია სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მართვასთან დაკავშირებული ხარვეზებით. კერძოდ, 2014 წლის განმავლობაში, სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების მიზნით შექმნილი კომისიის (შემდგომში კომისია) სხდომა არ ჩატარებულა, ხოლო გასულ წელს აღნიშნული კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შესრულება მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხასიათდება². აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით არაერთხელ იქნა ყურადღება გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გასული წლების მოხსენებებში, თუმცა საკითხი კვლავ პრობლემატური რჩება.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია, საბიუჯეტო წლის დასაწყისშივე განისაზღვროს სახელმწიფო პოლიტიკა დივიდენდების მართვის საკითხთან მიმართებაში და გარდა აუცილებელი შემთხვევებისა, არ მოხდეს მისი ცვლილება

ფისკალური წლის განმავლობაში მხოლოდ არსებული ტენდენციების გათვალისწინებით, კომისიის გადაწყვეტილების გარეშე გარდა ამისა საყურადღებოა, რომ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებიდან მხოლოდ ორი საწარმოა კარგ მდგომარეობაში.

დიაგრამა 8. სააგენტოს მართვაში მყოფი საწარმოების კატეგორიზაცია/კონტინგენტი/ფინანსური მდგომარეობის მიხედვით



2 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ სას-ის მოხსენება

რეკომენდაციები:

სისი „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს“³:

- უნდა განისაზღვროს სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნების კრიტერიუმები, რომლის მიხედვითაც ასევე მოხდება ქვეყნისათვის უკვე არსებული მნიშვნელოვანი საწარმოების სახელმწიფოს მმართველობის ქვეშ შენარჩუნება;
- სააგენტოს მიერ პირველ რიგში უნდა მოხდეს ქვეყანაში არსებული ყველა სახელმწიფო საწარმოს (ფუნქციონირებადი თუ არაფუნქციონირებადი) აღრიცხვა და მათი აქტივების და პასივების შესახებ ინფორმაციის განახლება. შემდგომ უკვე ფუნქციონირებად საწარმოებში უნდა მოხდეს შიდა კონტროლის მექანიზმების დანერგვა რამეთუ, ერთი მხრივ მინიმუმამდე შემცირდეს თაღლითობის და კანონთან შეუსაბამო საქმიანობის რისკი და მეორე მხრივ, გაიზარდოს საწარმოს მენეჯმენტის ანგარიშვალდებულება;
- უნდა მოხდეს რეპორტირების სისტემის უნიფიცირება და ანგარიშის ნიმუშის შემუშავება, რომლის მიხედვი-

თაც ყველა სახელმწიფო საწარმო რეგულარულად წარუდგენს საქმიანობის ანგარიშს და ფინანსურ მაჩვენებლებს მმართველ ორგანოს (სააგენტოს, სამინისტროებს);

ფინანსთა სამინისტროსა და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს:

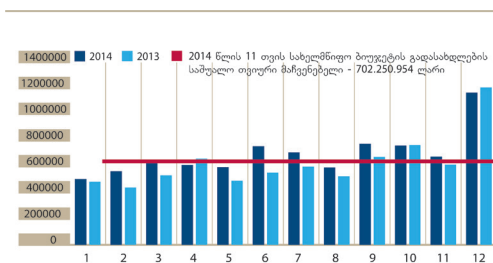
- მნიშვნელოვანია საწარმოების წმინდა მოგების განაწილების მიზნით შექმნილი კომისიის შეკრება ხდებოდეს რეგულარულად (ყოველწლიურად), რათა დროულად მოხდეს ბიუჯეტში მისამართი თანხების ოდენობის განსაზღვრა;
- მნიშვნელოვანია, ყურადღება გამახვილდეს მოგების განაწილების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულებისათვის ქმედითი მექანიზმების გამოყენების მიმართულებით, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს კომისიასთან შეთანხმებების საფუძველზე განსაზღვრული თანხის სახელმწიფო ბიუჯეტში დროულად და სრულად მობილიზება.

3 აღნიშნული რეკომენდაციები მომზადდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ სახელმწიფო საწარმოების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების შესრულების ანალიზისას, უპირველეს ყოვლისა საყურადღებოა, გასული წლების მსგავსად, ფისკალური წლის დასასრულს გადასახდელების მკვეთრი ზრდის ტენდენცია. კერძოდ, დეკემბრის თვეში განეული გადასახდელების ჯამური მოცულობა 2014 წლის 11 თვის გადასახდელების საშუალო თვიური მაჩვენებლის 183%-ს შეადგენს.

დიაგრამა 9. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დინამიკა (ათასი ლარი).



ფისკალური წლის ბოლოს ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის ზრდის ტენდენციაში მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა რიგი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ წინასწარი ანგა-

რიშსწორების სახით (ავანსად) გაცემულმა თანხებმა. აღსანიშნავია, რომ ხშირ შემთხვევაში, ფისკალური წლის ბოლოს ავანსების სახით ადგილი ქონდა ისეთი ღონისძიებების დაფინანსებას ან საქონლის/მომსახურების შესყიდვას, რომელთა გადახდის აუცილებლობა საჯარო უწყების წინაშე იმ მომენტისათვის არ იდგა.

ფისკალური წლის დასასრულს ათვისების ზრდის ტენდენცია განსაკუთრებით მასშტაბურად ვლინდება მხარჯავი დაწესებულებების ფარგლებში არსებული ცალკეული პროგრამებისათვის. კერძოდ, პროგრამების დონეზე (საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახდელების გამორიცხვით) დეკემბრის თვის ათვისების ფარდობა წინა 11 თვის საშუალო მაჩვენებელთან საშუალოდ 306%-ს შეადგენს.

ცხრილი 4. პროგრამების განაწილება დეკემბრის ათვისების მიხედვით.

პროგრამების განაწილება 2014 წლის დეკემბრის ათვისების 11 თვის საშუალო მაჩვენებელთან თანაფარდობის მიხედვით				
ინტერვალი	0-100%	100-200%	200-500%	500% და მეტი
პროგრამების რაოდენობა	19	43	47	14

რეკომენდაციები:

მხარჯავ დაწესებულებებს:

○ წლის ბოლოსათვის აუთვისებული საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბური ხარჯვა, მათ შორის წლის დასასრულს შესყიდვების გეგმების ცვლილება და მათ საფუძველზე დაჩქარებული ტემპით სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელება, აგრეთვე საგარეო საკრედიტო რესურსის სახით მობილიზებული სახსრების არათანაბარზომიერი ათვისება, ქმნის რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს და ამასთანავე, უარყოფითად აისახება ეროვნული ვალუტის გაცვლით კურსზე. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, აღნიშნულ საკითხზე გამახვილდეს დამატებითი ყურადღება, როგორც მხარჯავი დაწესებულებების ისე მაკოორ-

დინირებელი უწყების მხრიდან;

○ მიზანშეწონილია, ეტაპობრივად შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს აღნიშნული საკითხის დარეგულირებასა და საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ეფექტიანი და ეკონომიური ხარჯვისათვის ქმედითი სტიმულების შექმნას.

3.1. მხარჯავი დაწესებულებები

3.1.1. საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დაგეგმვაში არსებული ხარვეზები

საბიუჯეტო ორგანიზაციების დონეზე შეინიშნება ხარვეზები როგორც ბიუჯეტის დაგეგმვის, ასევე შესრულების ეტაპებზე. კერძოდ, მიუხედავად იმისა, რომ რიგი მხარჯავი უწყებები აკმაყოფილებენ საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილ ლიმიტებს⁴, საყურადღებოა მათ მიერ წლის განმავლობაში პროგრამებს/ ქვეპროგრამებს შორის ასიგნებების გადანაწილების მასშტაბურობა და სინშირე, რაც ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში არსებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებზე მიუთითებს.

ამასთან, გარკვეულ შემთხვევებში, საბიუ-

4 საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 31, პუნქტი 3.

ჯეტო ორგანიზაციების მიერ ხორციელდება ასიგნებების უკან მობრუნებას იმ პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე რომლებიდანაც წლის განმავლობაში ხდებოდა თანხების გადატანა.

ასევე, რიგ შემთხვევებში, წლის განმავლობაში ასიგნებებში განხორციელებული ცვლილებებით ხდება ცალკეული პროგრამებისათვის გათვალისწინებული სახსრების შემცირება და მათი მიმართვა სხვა პროგრამებზე, თუმცა ხშირად საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ასიგნებების გადანაწილების მოთხოვნით წარმოდგენილ წერილებში მოცემულია ინფორმაცია მხოლოდ იმის შესახებ, თუ რომელი ღონისძიებების დაფინანსება განხორციელდება აღნიშნული სახსრებით, თუმცა არაფერია ნათქვამი თუ რომელი აქტივობების შეჩერებას გამოიწვევს ეს. შესაბამისად, ვერ საბუთდება აღნიშნული გადანაწილების აუცილებლობა და მისი უპირატესობა ასიგნების გადანაწილების არსებულ ფორმატთან მიმართებაში.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მსგავსი მასშტაბური ხასიათის გადანაწილებები, ერთი მხრივ, მიანიშნებს ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებზე, მეორე მხრივ, ქმნის ცალკეული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი ღონისძიებ-

ების დაფინანსებისათვის საჭირო სახსრების დეფიციტის რისკს, განსაკუთრებით ფისკალური წლის დასაწყისში განხორციელებული გადანაწილების შემთხვევაში.

რეკომენდაციები:

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

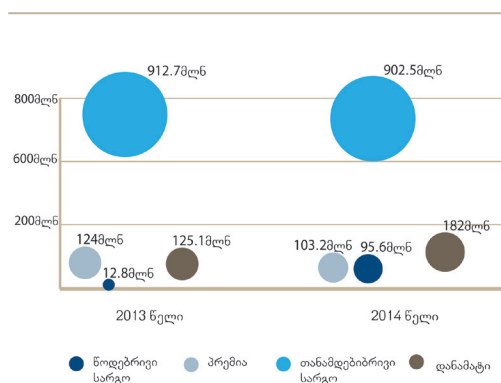
○ აუცილებელია, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან დამატებითი ყურადღება მიექცეს წლის განმავლობაში პროგრამებს/ქვეპროგრამებს შორის საბიუჯეტო სახსრების განაწილების საკითხს და ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში მხედველობაში იქნეს მიღებული გასული წლების გამოცდილება.

3.1.2. შრომის ანაზღაურება

2014 წლის ბიუჯეტის კანონით შრომის ანაზღაურების ფარგლებში გამოყოფილი ასიგნება 1,318 მლნ ლარის დონეზე იქნა განსაზღვრული, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 137 მლნ ლარით (11.6%-ით) აღემატება. 2013 წელთან მიმართებაში არსებითი კლების ტენდენციას ავლენს პრემიის მოცულობის წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის შრომის ანაზღაურ-

რების მუხლში, მაშინ როდესაც დანამატის
წილი მნიშვნელოვნად იზრდება.

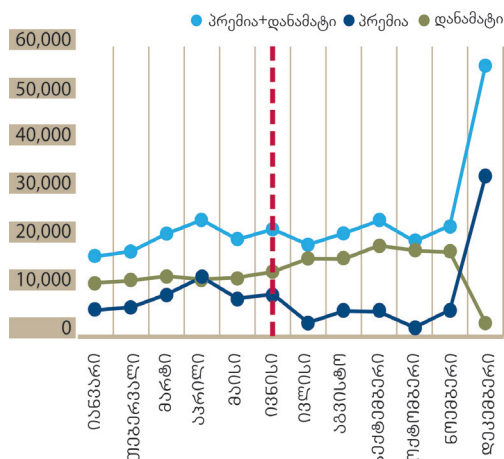
ღიაგრამა 10. შრომის ანაზღაურების
კომპონენტები 2013-14 წწ



პრემიის მუხლით გაცემული სახსრების მკვეთრი შემცირების მიზეზად შეიძლება დასახელდეს საქართველოს მთავრობის მიერ 2014 წლის 15 ივლისის მიღებული დადგენილება N449 „საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“, რომელიც ამოქმედდა 2014 წლის 1 ივლისიდან და რომელმაც შეზღუდა საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ წლის განმავლობაში გასაცემი პრემიის მოცულობა და პერიოდულობა. თუმცა, პრემიის მუხლით გაცემული სახსრების შემცირების პარალელურად მნიშვნელოვნად გაიზარდა დანამატის მუხლით გაცემული სახსრების ოდენობა. შედეგად,

შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ მხარჯავი დაწესებულებების მხრიდან ადგილი ჰქონდა პრემიის დანამატით ჩანაცვლების ფაქტს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, ზემოაღნიშნული დადგენილება ვერ უზრუნველყოფს საკითხის დარეგულირებას, შესაბამისად, მიზანშეწონილია, შემუშავებულ იქნეს ქმედითი მექანიზმი საჯარო სექტორში დასაქმებულ პირებზე პრემიისა და დანამატის გაცემის საკითხის დარეგულირების მიზნით.

ღიაგრამა 11. პრემიისა და დანამატის დინამიკა
(ათასი ლარი).



ამასთან, აღსანიშნავია, რომ მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის N449 დადგენილე-

ბით განსაზღვრული პრემიის გაცემის და-
საბუთებაში მისათითებელი მონაცემები
ნაკლებად ინფორმაციულია და არ იძლევა
საშუალებას დადგინდეს, თუ რა კონკრე-
ტული გარემოებების გათვალისწინებით
შეიძლება იქნეს მიღებული დასაქმებული
პირის წახალისების გადაწყვეტილება.

მსგავსი ტიპის ხარვეზები ვლინდება და-
ნამატის გაცემის შემთხვევაშიც. კერძოდ,
რიგ შემთხვევებში დანამატის გაცემის
ფაქტი დასაბუთებულია დანამატის მიმ-
ღები პირის ზეგანაკვეთური მუშაობით,
თუმცა, მხარჯავი დანესებულებების მიერ
ვერ ხდება აღნიშნული ფაქტის დამადას-
ტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენა.
გარკვეულ შემთხვევებში თანამშრომელთა
ზეგანაკვეთური მუშაობის ფაქტების დამა-
დასტურებელი დოკუმენტების წარმოუდ-
გენლობა გამონეულია თანამშრომელთა
სამუშაო დროის აღრიცხვის სისტემის არ
არსებობით, რაც თავის მხრივ შიდა კონ-
ტროლის სისუსტეზე მიუთითებს.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საყურადღე-
ბოა, რომ რიგ საბიუჯეტო ორგანიზაციებ-
ში უფლებამოსილი პირის ერთი ბრძანების
საფუძველზე, ადგილი აქვს კონკრეტულ
თანამშრომლებზე წინასწარ, მთელი წლის
განმავლობაში დანამატის დანიშვნის ფაქ-
ტებს, რაც თავისი ყოველთვიური შინაარ-
სიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ

უფრო თანამდებობრივი სარგოს ხასიათს
ატარებს ვიდრე დანამატის. სახელმწიფო
აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აღნიშნუ-
ლი მოვლენა მიზანშეწონილად/გამართლე-
ბულ პრაქტიკად ვერ ჩაითვალება.

რეკომენდაციები:

საქართველოს მთავრობას:

○ მიზანშეწონილია, შემუშავებულ
იქნეს ქმედითი მექანიზმი საჯარო სექ-
ტორში დასაქმებულ პირებზე პრემიისა
და დანამატის გაცემის საკითხის დარე-
გულირების მიზნით;

○ აუცილებელია, დამატებით განი-
საზღვროს ის კრიტერიუმები, რომელ-
საც უნდა აკმაყოფილებდეს საჯარო
დანესებულებაში დასაქმებულ პირზე
პრემიის გაცემის დასაბუთება, რაც ერ-
თი მხრივ, ხელს შეუწყობს თანამშრო-
მელთა პრემირების ჯანსაღი სისტემის
ჩამოყალიბებას, ხოლო მეორე მხრივ,
უზრუნველყოფს საბიუჯეტო რესურსე-
ბის ხარჯვის გამჭვირვალობის ზრდას;

○ მნიშვნელოვანია, დამატებითი
ყურადღება გამახვილდეს თანამშრო-
მელთა მიერ შესრულებული სამუშაოს
შეფასების სისტემების დანერგვის მი-

მართულების მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე, რაც უზრუნველყოფდა პრემიისა და დანამატის სახით გაცემული სახსრების გამჭვირვალობასა და დასაბუთებას;

○ მიზანშეწონილია საჯარო სექტორში შტატგარეშე მომუშავეთა დაქირავების პროცესის მარეგულირებელი ნორმების დახვეწა და დეტალიზაცია მათი არსებულ რეალობასთან და საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად;

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

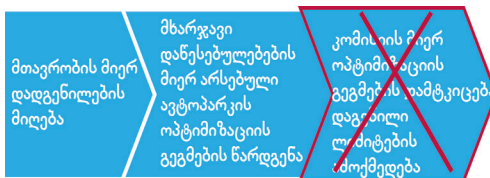
○ მიზანშეწონილია საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დაინერგოს თანამშრომელთა სამუშაო დროის აღრიცხვის მექანიზმი, რაც ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს ზეგანაკვეთური მუშაობისათვის დანამატის სახით გაცემული საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის გამჭვირვალობას, ხოლო მეორე მხრივ, ხელს შეუწყობს შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას.

3.1.3. ავტოსატრანსპორტო საშუალებები

სახელმწიფო ავტოპარკის მართვის ხარჯებთან დაკავშირებული საკითხების დარეგულირების მიზნით საქართველოს მთავრობის მიერ 2014 წლის 6 თებერვალს მიღებულ იქნა N121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“. დადგენილების მიხედვით, აღმასრულებელი ხელისუფლების ყველა დაწესებულებას დაევა-ლა არსებული ავტოპარკის ოპტიმიზაციის გეგმის წარდგენა „სამსახურებრივი ავტომანქანებით სარგებლობის, შესყიდვისა და განახლების საკითხების შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიისთვის“ 2014 წლის 1 აპრილამდე.

მხარჯავი უწყებების მიერ ოპტიმიზაციის გეგმების მომზადება და კომისიისთვის წარდგენა განხორციელდა დადგენილ ვადებში, თუმცა, საკითხის კომპლექსურობიდან გამომდინარე, გეგმების მომზადების ფორმალურად დამტკიცებული ინსტრუქციის არ არსებობის პირობებში იქმნება მხარჯავი უწყებების მხრიდან სახელმწიფო კომისიისთვის არასრულყოფილი ინფორმაციის მინოდების რისკი.

გარდა აღნიშნულისა, საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო კომისიას არ მიუღია გადაწყვეტილება დადგენილებით განსაზღვრული გამონაკლისების დაშვებასთან დაკავშირებით იმ მხარჯავი უწყებების შემთხვევაში, რომელთა ავტომანქანების რაოდენობა და განაწილება არ შეესაბამება დადგენილებით განსაზღვრულ ლიმიტებს. შედეგად, მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“ მიღებულ იქნა 2014 წლის 6 თებერვალს, მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ლიმიტები ძალაში დღემდე არ შესულა.



გარკვეულ შემთხვევებში, ხარვეზები შეინიშნება უწყებების მიერ ავტოპარკის ოპტიმიზაციის მიზნით განხორციელებული ავტომანქანების ჩანაცვლების პროცესში. კერძოდ, ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ჩანაცვლების ოპერაციის განხორციელებისას, ექსპერტები ჩასანაცვლებელი ობიექტის საბაზრო ფასის განსაზ-

ღვრისას ეყრდნობიან მხოლოდ მხარჯავი უწყების სიტყვიერ განმარტებას, რაც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით მიზანშეწონილ პრაქტიკად ვერ ჩაითვლება.

რეკომენდაციები

საქართველოს მთავრობას:

○ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, ოპტიმიზაციის პროცესის შეუფერხებლად წარმართვის მიზნით, მიზანშეწონილია საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 21 ოქტომბრის №266 დადგენილებით შექმნილი „სამსახურებრივი ავტომანქანებით სარგებლობის, შესყიდვისა და განახლების საკითხების შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის“ მიერ განისაზღვროს გონივრული ვადები მხარჯავი უწყებების მიერ წარმოდგენილი ოპტიმიზაციის გეგმების განხილვისა და დამტკიცებისათვის, რათა უზრუნველყოფილ იქნას სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილებისა და სამსახურებრივი ავტომანქანების შეძენისა და ჩანაცვლების და მათ მოვლა-შენახვის ხარჯებთან დაკავშირებული საკითხების დარეგულირების მიზნით საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის N121 დადგენილების

მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ლიმიტების ამოქმედება;

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

○ მიზანშეწონილია, დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს სამსახურებრივი ავტომატების საწვავის ლიმიტების განსაზღვრისას, რათა თავიდან იქნას აცილებული საბიუჯეტო სახსრების არაგონივრული ხარჯვა.

3.1. 4. შესყიდვების მართვის საკითხები

შესყიდვების მართვის პროცესში გარკვეული ხარვეზები შეინიშნება როგორც კანონმდებლობაში, ასევე შესყიდვების განხორციელების ყველა სტადიაზე, განსაკუთრებით კი დაგეგმვის ეტაპზე. ამ მიმართულებით, აღსანიშნავია სახელმწიფო შესყიდვების დამტკიცებულ გეგმებში განხორციელებული ხშირი და მასშტაბური ცვლილებები და დიდი ოდენობით წლის დასაწყისში დაუგეგმავი შესყიდვები, რაც მიუთითებს დაგეგვაში არსებულ ხარვეზზე და ზრდის საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანი და არაეკონომიური განკარგვის რისკს.

ასევე, რიგ შემთხვევებში მხარჯავი უწყებების მიერ სათანადოდ არ ხორციელდებოდა ბაზრის წინასწარი კვლევა, შესასყიდი ობიექტის ტექნიკური და ხარისხობრივი მაჩვენებლების შესწავლა და მიმდინარე პერიოდში ობიექტის სავარაუდო საბაზრო ღირებულების განსაზღვრა, რის შედეგადაც, ზოგიერთ შემთხვევებში სახეზეა არშემდგარი ტენდერები ან შესყიდვების პროცესში წარმოქმნილი მნიშვნელოვანი ეკონომიები. აღნიშნული მიანიშნებს შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრაში არსებულ სისუსტეებზე.

რიგ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ადგილი აქვს ელექტრონული ტენდერის (გამარტივებული შესყიდვის) გამოცხადებას ისეთ საქონელზე, რომლის შესყიდვის საჭიროება, ტენდერის შემდგომი პროცედურების გათვალისწინებით, უწყების წინაშე არ იდგა. აღნიშნული ფაქტი მიუთითებს საბიუჯეტო ორგანიზაციების წინაშე არსებული საჭიროებების სწორად განსაზღვრასთან დაკავშირებულ ხარვეზებზე.

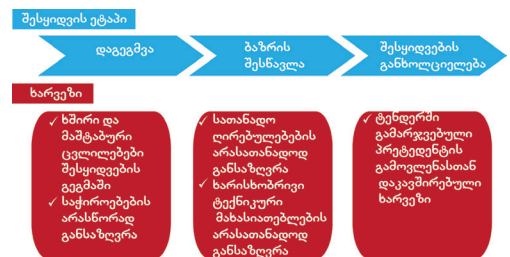
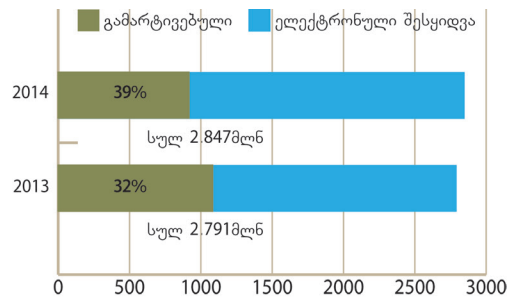
სახელმწიფო შესყიდვების მართვასთან დაკავშირებულ ხარვეზებზე მიანიშნებს ის ფაქტიც, რომ ცალკეულ შემთხვევებში, ტენდერში გამარჯვებულის გამოვლენისას, სრულყოფილად არ ხდება სატენდერო დოკუმენტაციით პრეტენდენტისათვის წაყენებული სავალდებულო მოთხოვნების

გათვალისწინება და აუცილებელი დოკუმენტაციის დაგვიანებით ან არასრულად წარმოდგენის შემთხვევაში პრეტენდენტთა დისკვალიფიკაცია.

ხშირ შემთხვევაში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების სტრუქტურულ ერთეულებს შორის კომუნიკაციაში არსებული ხარვეზები ან/და საჭიროების დაგვიანებით განსაზღვრა ხდება გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შესყიდვების გამარტივებული ფორმით განხორციელების მიზეზი, რამდენადაც ველარ ესწრება ელექტრონული ტენდერის პროცედურების ჩატარება. ამასთანავე, რიგ შემთხვევებში, შესყიდვის ფაქტობრივი ვადების გათვალისწინებით, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით განხორციელებული შესყიდვები არ წარმოადგენს გადაუდებელ აუცილებლობას. აღნიშნული ფაქტი, თავის მხრივ, განაპირობებს შესყიდვის პროცესში არაკონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბებასა და წარმოშობს საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად განკარგვის რისკს. ამ კუთხით საყურადღებოა, გამარტივებული შესყიდვების მაღალი ხვედრითი წილი სახელმწიფო შესყიდვების მთლიან მოცულობაში. კერძოდ, 2013 წლის მონაცემებით, გამარტივებული ფორმით განხორციელებულმა შესყიდვებმა შესყიდვების ჯამური ღირებულების 39% შეადგინა⁵, ხოლო 2014

წლის ანალოგიური მაჩვენებელი 32%-ია. აღნიშნული მაჩვენებელი განსაკუთრებით მაღალია ზოგიერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციის შემთხვევაში.

დიაგრამა 12. გამარტივებული შესყიდვების წილი მთლიან სახელმწიფო შესყიდვებში



⁵ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2013 წლის საქმიანობის

რეკომენდაციები⁶:

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს:

- შემუშავოს გადაუდებელი აუცილებლობის მდგომარეობის დასაბუთების გამჭვირვალე და მოქნილი პროცედურა; შემუშავდეს ჩარჩო დოკუმენტი, რომლის მიხედვითაც შემსყიდველი ორგანიზაციები დაასაბუთებენ შესყიდვის გადაუდებლად განხორციელების აუცილებლობას;
- გააძლიეროს მონიტორინგისა და კონტროლის მექანიზმები შეწყვეტილ, არშემდგარ ტენდერებთან და პრეტენდენტთა დისკვალიფიკაციის საკითხებთან მიმართებაში;
- უნდა შემუშავდეს სარეკომენდაციო ხასიათის სახელმძღვანელო, რომელიც უნდა მოიცავდეს ბაზრის კვლევის ძირითად პრინციპებსა და მეთოდებს სხვადასხვა კატეგორიის შესყიდვებისათვის ;
- შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული შესყიდვების ანალიზის შედეგად უნდა მოხდეს წლის განმავლობაში განხორციელებული

შესყიდვის ფასების ანალიზი, რომლის შესახებ ინფორმაცია ასახული იქნება ანალიტიკურ რეპორტებში და უზრუნველყოფილ იქნება აღნიშნული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ელექტრონულად;

შემსყიდველ ორგანიზაციებს:

- შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულება აუცილებელია დაეფუძნოს ბაზრის შესწავლის შედეგად მიღებულ მონაცემებსა და წარსულ გამოცდილებას;
- შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა ბაზრის შესწავლის შედეგები უნდა ასახონ შესაბამის დოკუმენტში, სადაც დასაბუთებული იქნება მიღებული გადაწყვეტილება;

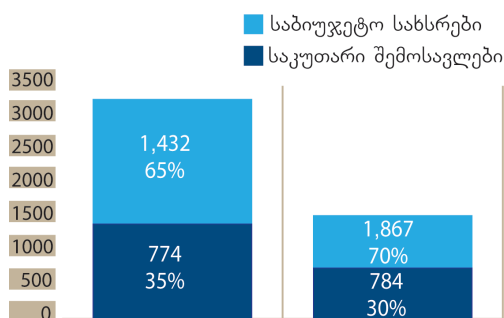
3.1.5. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები

აღსანიშნავია, რომ რიგი საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შემთხვევაში ადგილი აქვს დაგეგმვის პროცესში არსებულ ხარვეზებს. კერძოდ, 17 საჯარო სამართლის იურიდიული პირის კანონმდებლობით გათვალისწინებული საქმიან-

⁶ აღნიშნული რეკომენდაციები მომზადდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ შესყიდვების მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში.

ნობიდან მიღებული შემოსავალი და წლის დასაწყისში კომერციულ ბანკებში არსებული ნაშთი, საკმარისი იქნებოდა მათი ფუნქციონირების (გადასახდლების) დასაფინანსებლად. მიუხედავად ამისა, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დამატებით იქნა სახსრების გამოყოფილი, რის შედეგადაც 11 სსიპ-ის შემთვევაში ადგილი ჰქონდა ნაშთის ზრდას. ამასთან, 6 სსიპ-ის ანგარიშებზე არსებული ნაშთისა და საკუთარი შემოსავლების მოცულობების გათვალისწინებით, მათ მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებულ იქნა იმაზე მეტი დაფინანსება, ვიდრე წლის განმავლობაში მათი სრულყოფილი ფუნქციონირებისათვის იყო საჭირო.

დღივებამ 13. სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების მიერ მიღებული შემოსავლები (მლნ ლარი).



საყურადღებოა, რომ ანალოგიურ ტენდენციას ჰქონდა ადგილი 2013 წელსაც, რაც აღნიშნულ იქნა 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშში.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, რეკომენდებულია, სსიპ-ების ხელთ არსებული რესურსები (მათი წარმოშობის წყაროს მიუხედავად) მაქსიმალურად მოხმარდეს სახელმწიფოს მიერ მათთვის განსაზღვრული მიზნებისა და ამოცანების შესრულებას, რაც გულისხმობს კომერციული ბანკის ანგარიშზე უმოქმედოდ განთავსებული რესურსების დაგეგმილი ღონისძიებების ფარგლებში გამოყენებას და ამ მიზნით სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ასიგნებების შემცირებას.

რეკომენდაციები:

საქართველოს მთავრობას:

○ მიზანშეწონილია დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს, ერთი მხრივ, სსიპ-ების ანგარიშებზე ნაშთის სახით არსებული თანხების ოდენობაზე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მათთვის გამოსაყოფი სახსრების მოცულობის განსაზღვრის ეტაპზე, მეორე მხრივ, ზემოთხსენებული დინამიკის გათვა-

ლისწინებით, აღნიშნული სახსრების სახელმწიფო ბიუჯეტის მიზნებისათვის ეფექტიანად გამოყენების უზრუნველყოფაზე, სსიპ-ისათვის დამოუკიდებლობის და მოქნილობის ოპტიმალური დონის შენარჩუნების პარალელურად.

ფინანსთა სამინისტროს:

○ მიზანშეწონილია ფინანსთა სამინისტროს მიერ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ფინანსური მონაცემების შეგროვების პროცესში დაინერგოს შესაბამისი კონტროლის მექანიზმი რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაციის სისრულეს;

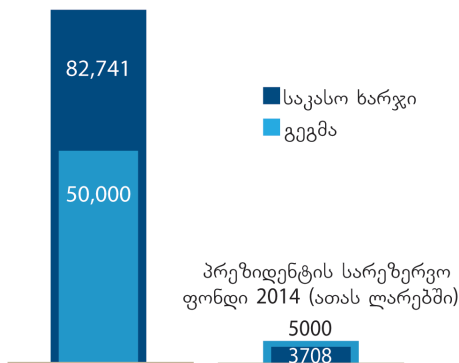
ვო ფონდებიდან სახსრები გამოიყოფა სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული გადასახდელების დასაფინანსებლად“ (მუხლი 28, პუნქტი 2). აღნიშნული რეგულაცია მიზნად ისახავს სახელმწიფოს სრულყოფილი ფუნქციონირების უზრუნველყოფას იმ გადასახდელების დაფინანსებით, რომელთა გათვალისწინება ობიექტური გარემოებების გამო სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე შეუძლებელია; მაგალითად, სტიქიის შედეგების ან ცალკეული პირობითი ვალდებულებების დაფინანსება. თუმცა, არსებული პრაქტიკით, რიგ შემთხვევებში ფონდის სახსრები მიიმართება იმ გადასახდელების დასაფინანსებლად, რომლებიც სისტემატურ ხასიათს ატარებს და სათანადოდ დაგეგმვის შემთხვევაში შესაძლებელი იქნებოდა მათი გათვალისწინება შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულებების ასიგნებებში.

3.2. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები

3.2.1. მთავრობის სარეზერვო ფონდი

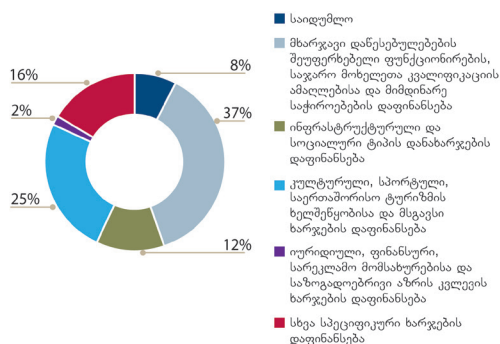
საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, „საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერ-

მთავრობის სარეზერვო
ფონდი 2014 (ათას ლარებში)



ასევე, 2014 წლის განმავლობაშიც ადგილი ქონდა მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან საბიუჯეტო სახსრების მიმართვას ცალკეული მხარჯავი დაწესებულებების შეუფერხებელი ფუნქციონირების ან ცალკეული მიმდინარე ხარჯების დასაფინანსებლად სრულყოფილი დასაბუთების გარეშე. კერძოდ, განკარგულებების საფუძველზე, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების 37%-ის მიზნობრიობას წარმოადგენს მხარჯავი დაწესებულებების შეუფერხებელი ფუნქციონირება ან ცალკეული მიმდინარე ხარჯების დაფინანსება რაიმე კონკრეტული მიზეზის გარეშე, რაც ეჭვქვეშ აყენებს აღნიშნული ხარჯების სარეზერვო ფონდის რესურსით დაფინანსების აუცილებლობას.

დიაგრამა 14. მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის განაწილება.



რეკომენდაციები:

საბიუჯეტო ორგანიზაციები:

- მიზანშეწონილია მოხდეს სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის სრულყოფილი დასაბუთება;
- აუცილებელია, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან მოხდეს წლის განმავლობაში მათ მიერ განხორციელებული ღონისძიებებისა და შესაბამისი ასიგნებების ოდენობების დროული განსაზღვრა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სარეზერვო ფონდიდან ისეთი დანახარჯების დაფინანსება, რომელთა

გათვალისწინება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე იყო შესაძლებელი.

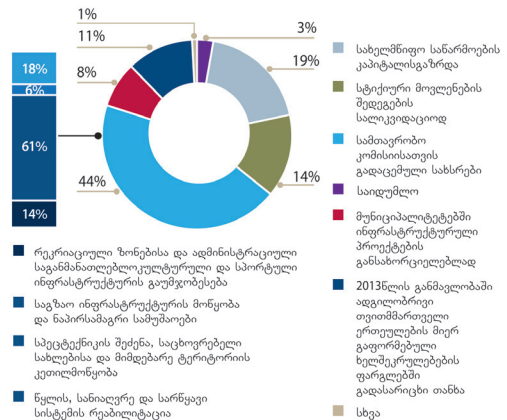
3.2.2. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი

2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონით, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი 250,000 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა წლის განმავლობაში განხორციელებული დაზუსტების შედეგად მისი მოცულობა 320,000 ათასი ლარამდე გაიზარდა, ხოლო ფონდიდან განეულმა ხარჯმა 307,567 ათასი ლარი შეადგინა.

ცხრილი 4. რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ათვისების მაჩვენებლები (ათასი ლარი).

	დაზუსტებული გეგმა	საკასო ხარჯი	ათვისების წილი დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში
2013	449,300	355,321	79%
2014	320,000	307,567	96%

დიაგრამა 15. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის განაწილება.



რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის სახსრების ძირითადი ნაწილი (140 მლნ ლარი) სამთავრობო კომისიის გადანაწილებით მუნიციპალიტეტებში დასაფინანსებელ პროექტებზე მიიმართა. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტებს შორის რესურსების განაწილება არათანაბარზომიერებით ხასიათდება, რაც ძირითადად განპირობებულია:

- მუნიციპალიტეტების მიერ არასრულყოფილად მომზადებული საპროექტო წინადადებებით, რაც ადგილობრივ თვითმმართველ ერ-

თეულებში კადრების არასათანადო
კვალიფიკაციის დონის შედეგია;

– მუნიციპალიტეტებს შორის
სახსრების გადანაწილების ნორმა-
ტიულ დონეზე განსაზღვრული მი-
ნიმალური თანხობრივი ლიმიტის
არ არსებობით.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, მნიშვნელო-
ვანი ხარვეზებით ხასიათდება რეგიონ-
ებში განსახორციელებელი პროექტების
ფონდიდან დაფინანსებული პროექტების
შერჩევის, დაგეგმვის, განხორციელებისა
თუ მონიტორინგის ეტაპები. აღნიშნული
ნაკლოვანებები შესაძლოა ჩაითვალოს
პროექტების დაგვიანებით და ხარვეზე-
ბით შესრულების უმთავრეს განმაპი-
რობებელ ფაქტორად. ასევე ხარვეზები
შეინიშნება, მიმდინარე პროექტების მონი-
ტორინგის, დასრულებული პროექტე-
ბის შესახებ ანგარიშგებისა და მათი შე-
ფასების პროცესშიც. **კერძოდ:**

– არ ხდება პროექტის განხორ-
ციელების ეტაპზე მონიტორინგის
შედეგების დადოკუმენტირება;

– ადგილი აქვს მუნიციპალი-
ტეტებიდან ანგარიშგების ვადების
დარღვევასა და არაზუსტი ინფორ-
მაციის წარდგენას რეგიონული გან-

ვითარებისა და ინფრასტრუქტურის
სამინისტროში;

– ანგარიშგების ფორმაში წარ-
მოდგენილი ინფორმაცია ვერ უზ-
რუნველყოფს პროექტის შედეგების
სრულყოფილ წარმოდგენასა და
გაანალიზებას;

– არ ხორციელდება პროექტე-
ბის დასრულების შემდგომ შეფასე-
ბა, რაც აფერხებს წინა პერიოდებში
განხორციელებული პროექტებიდან
მიღებული გამოცდილების მომა-
ვალ პროექტებში გათვალისწინების
შესაძლებლობას.

რეკომენდაციები

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს, ფინანსთა სამინისტროსა და ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს:

○ განხილულ იქნეს სამთავრობო
კომისიის განკარგვაში არსებული სახ-
სრებიდან თითოეული ადგილობრივი
თვითმმართველი ერთეულისათვის გა-
დასაცემი მინიმალური თანხობრივი
ლიმიტის ნორმატიულ დონეზე განსაზ-
ღვრის შესაძლებლობა;

○ შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში კადრების პერიოდულ გადამზადებას საპროექტო წინადადებებისა და პროექტების სასიცოცხლო ციკლის მართვის გაუმჯობესების კუთხით.

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს:

○ შემუშავდეს ქმედითი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს სამუშაოების მიმდინარეობის ეტაპზე პროექტების მდგომარეობის შესახებ ზუსტი ინფორმაციის მიღებასა და მათ დადოკუმენტირებას, ხოლო დასრულებული პროექტებისათვის დასრულებული პროექტების შესახებ ანგარიშების დროულ წარდგენას;

○ შემუშავდეს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში მუნიციპალიტეტებიდან წარსადგენი ანგარიშის სპეციალური ფორმა, სადაც დეტალურად იქნება აღწერილი დასრულებული პროექტის შესახებ ინფორმაცია;

ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს:

○ დაგეგმვის ეტაპზევე გაითვალისწინონ პროექტის განხორციელებასთან დაკავშირებული შესაძლო დაბრკოლებები, რათა თავიდან იქნეს აცილებული პროექტების დაგვიანებით დასრულება;

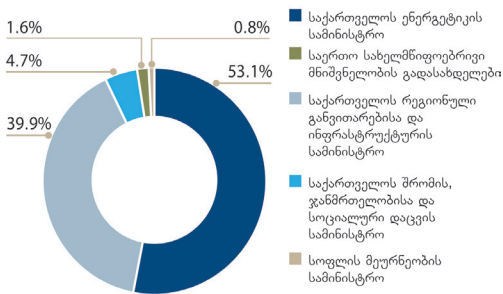
○ ყურადღება მიექცეს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში წარდგენილი მთავრობის N23 დადგენილების მიხედვით მომზადებულ დანართი 2-ში მითითებული ინფორმაციის რეალისტურობასა და სიზუსტეს;

○ საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში მხოლოდ იმ პროექტებზე წარმოადგინონ დასრულების შესახებ ინფორმაცია (ანგარიში), რომლებზეც გაფორმებულია მიღება-ჩაბარების აქტები. ასევე, ანგარიშთან ერთად, წარადგინოს პროექტის მიღება-ჩაბარების აქტი და ექსპერტის დასკვა (ასეთის არსებობის შემთხვევაში). რამოდენიმე პატარა პროექტის ერთ დიდ პროექტად გაერთიანების შემთხვევაში კი, დასრულებული პროექტების შესახებ ინფორმაციის მიწოდებისას მიეთითოს კონკრეტულად რომელი პროექტი დასრულდა.

სახელმწიფო ფინანსური აქტივების მართვა

2014 წლის განმავლობაში გადასესხებული სესხების მთლიანმა მოცულობამ 100,875 ათასი ლარი და წლიური დაზუსტებული გეგმის 78% შეადგინა.

დიაგრამა 16. ფინანსური აქტივების (სესხები) ზრდა ორგანიზაციულ ჭრილში.



სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გამოვლენილ იქნა ფინანსური აქტივების აღრიცხვასთან დაკავშირებული ხარვეზები. კერძოდ, გარკვეულ შემთხვევებში საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხები სახელმწიფო ბიუჯეტში არ დაკლასიფიცირებულა, როგორც ფინანსური აქტივების (სესხები) ზრდა და

ასახულ იქნა ხარვეზების მუხლში. ასევე, სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების წილის პრივატიზების შედეგად მიღებული სახსრების მიმართვა ხდება არა ფინანსური აქტივების კლების, არამედ არაფინანსური აქტივების კლების მუხლში. ამ კუთხით საყურადღებოა, რომ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის მოცულობის გამოთვლაში მონაწილეობს ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ცვლილება და არ გაითვალისწინება ფინანსური აქტივების ცვლილების კომპონენტი. შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მნიშვნელოვანია დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს ფინანსური აქტივების სწორად დაკლასიფიცირებაზე, ვინაიდან ფინანსურ აქტივებზე განხორციელებული ტრანზაქციების ასახვა ხარჯების ან/და არაფინანსური აქტივების მუხლებში ცვლის ბიუჯეტის დეფიციტის სიდიდეს.

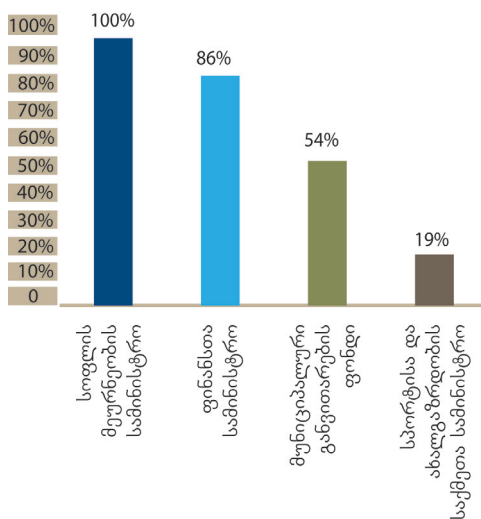
რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის შიდა რესურსებიდან გაცემულ სესხებს, სახელმწიფო სესხების დინამიკის ანალიზით

ვლინდება სესხების გაცემისას გადამხდელის კრედიტუნარიანობის შეფასებასთან, ასევე მართვის ეფექტიანობასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რის შედეგადაც იზრდება ვადაგადაცილებული სესხების წილი გაცემული სესხების პორტფელში.

აღსანიშნავია, რომ 2009 წლის 1 იანვრიდან 2014 წლის 31 დეკემბრის ჩათვლით ქვეყნის შიდა საკრედიტო რესურსების ხარჯზე სესხი გაიცა 30 მსესხებელზე, ხოლო გაცემული სესხების ჯამურმა მოცულობამ 27,935 ათასი ლარი შეადგინა⁷. მათ შორის, 9 მსესხებელი ახორციელებს სესხის დაფარვას ვადების დარღვევით, მხოლოდ 2 მსესხებელი ახორციელებს სესხების დაფარვას გრაფიკით განსაზღვრული ვადების შესაბამისად. ამასთან, 2009-2011 წლებში შიდა საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხების ჯამური მოცულობის 62.7% (17,505 ათასი ლარი) ეტაპობრივად ეპატია 6 მსესხებელს⁸. ასევე, აღნიშნული სესხების ფარ-

გლებში განხორციელდა 10 სესხის რესტრუქტურეზაცია, ხოლო 3 სესხზე განხორციელდა სესხის სრულად დაფარვა. 2015 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით ბიუჯეტის წინაშე წარმოქმნილმა ჯამურმა დავალიანებამ (სესხის ძირი, პროცენტი, პირგასამტეხლო) 5,398 ათასი ლარი შეადგინა, რაც მნიშვნელოვნად აღემატება ანალოგიურ მაჩვენებელს 2014 წლის 1 იანვრისთვის (1,376 ათასი ლარი).

დიაგრამა 17. ვადაგადაცილებული სესხების წილი სესხის გამცემი უწყებების მთლიან პორტფელში.



7 აღნიშნული მაჩვენებლები არ მოიცავს 2014 წელს სამედიცინო დაწესებულებების მუდგებზელი ფუნქციონირების უზრუნველყოფის ღონისძიების ფარგლებში გაცემულ სესხებს და აგრეთვე, ქ. ფოთის მერიისა და სს „თბილისრესის“ სესხებს, რომლებიც 2009-2012 წლებში გაიცა და ამავე პერიოდში დაიფარა/ჩამოიწერა და არ არის ასახული 2014 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით სახელმწიფო სესხების ერთიან რეესტრში. აღნიშნული 4 სესხიდან, ქ. ფოთის მერიის ორი სესხი გადაკეთდა სუბსიდიად, ხოლო სს „თბილისრესის“ ორი სესხის, როგორც უიმედო სესხების, ჩამოწერა მოხდა საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 25 ივნისის №840 განკარგულებით.

8 საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 10 სექტემბრის №195 და 2010 წლის 11 მაისის №583 განკარგულებების საფუძველზე.

რეკომენდაციები:

**შიდა საბიუჯეტო სახსრებიდან სესხის გამ-
ცემ უწყებებს:**

- სესხის გამცემი ინსტიტუტე-
ბის მიერ განხორციელდეს მიმდინარე
პორტფელის შეფასება და ანალიზის
შედეგად მიღებულ იქნეს ქმედითი ლო-
ნისძიებები მათ წინაშე არსებული და-
ვალიანების შემცირების მიზნით;

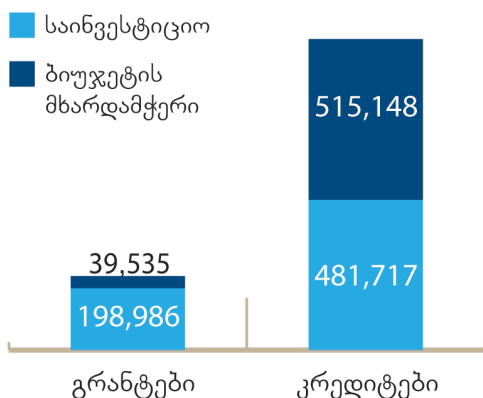
ფინანსთა სამინისტროს:

- საგარეო საკრედიტო რესურ-
სების ხარჯზე გაცემული სესხების
დაბრუნებასთან დაკავშირებით მსეს-
ხებლის მიერ თანხების გადახდის გა-
დავადების მოთხოვნის შემთხვევაში,
უზრუნველყოფილ იქნეს მსესხებლის
ფინანსური მდგომარეობის შეფასება
და მასზე დაყრდნობით იქნეს მიღებუ-
ლი შესაბამისი გადაწყვეტილება;

საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება

2014 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში საგარეო წყაროებიდან მოზიდულ იქნა 1,275,599 ათასი ლარი.

დიაგრამა 18. 2014 წლის განმავლობაში საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების სტრუქტურა⁹ (ათას ლარებში)

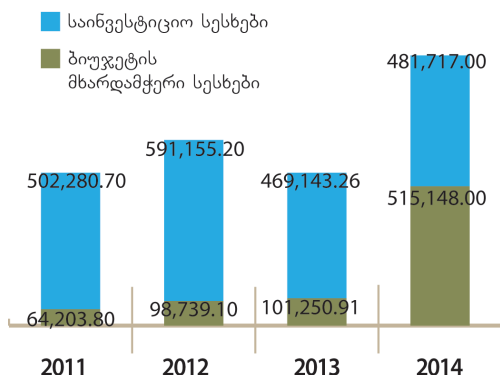


5.1. საგარეო კრედიტები

უკანასკნელი პერიოდის მანძილზე, საგარეო საკრედიტო რესურსის სახით მიღებულ სახსრებში მზარდი ტენდენციით ხასიათდება ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების წილი. აღნიშნული მიზნობრიობის სესხები მიიმართება ბიუჯეტის მიმდინარე გადასახდელების დასაფარად და განსხვავებით საინვესტიციო სესხებისა არ არსებობს ვალდებულება მათი კონკრეტულ პროექტში მიმართვის შესახებ. საერთაშორისო პრაქტიკით, ქვეყნების მიერ სისტემატიურად ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფინანსებლად დიდი მოცულობით სესხის აღებამ, თუკი იგი განპირობებული არაა სახელმწიფოებრივი აუცილებლობით, შესაძლოა უარყოფითი გავლენა მოახდინოს ქვეყნის საკრედიტო მდგომარეობასა და მდგრადი ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელებაზე.

⁹ გრანტებში გათვალისწინებული არ არის ზაზინის ანგარიშზე აღრიცხული რესტრის გრანტები (40,213 ათასი ლარი).

დიაგრამა 19. საგარეო საკრედიტო წყაროებიდან მიღებული სახსრების დინამიკა (ათასი ლარი).

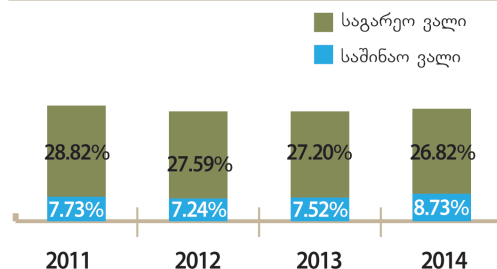


ასევე, 2014 წლის განმავლობაში, საგარეო საკრედიტო რესურსით დაფინანსებული გარკვეული პროექტების ფარგლებში შეფერხებებით ხორციელდებოდა დაგეგმილი თანხების ხარჯვა და შესაბამისად, პროექტების განხორციელება. შედეგად, სესხის აუთვისებელ ნაწილზე ბიუჯეტიდან გაწეულ იქნა სესხის მომსახურებასთან დაკავშირებული დამატებითი ხარჯები, ვალდებულების გადასახადის სახით (Commitment Fee) რომლის თავიდან აცილება შესაძლებელი იქნებოდა პროექტის სათანადოდ დაგეგმვისა და განხორციელების პირობებში.

5.2. საგარეო ვალის ნაშთი

სახელმწიფო ბიუჯეტის საგარეო ვალის ნაშთმა 2014 წლის ბოლოს 7,826,743 ათასი ლარი შეადგინა.

დიაგრამა 20. სახელმწიფო ვალის დინამიკა მშპ-თან მიმართებაში.



გამომდინარე იქიდან, რომ საქართველოს სახელმწიფო ვალის პორტფელში მნიშვნელოვანი წილი უჭირავს უცხოურ ვალუტაში დენომინირებულ კრედიტებს საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში სახელმწიფო ვალის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვან რისკ ფაქტორს წარმოადგენს ვალუტის გაცვლითი კურსი, რაც განსაკუთრებით საყურადღებოა გასული და მიმდინარე წლის განმავლობაში ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსის მნიშვნელოვანი გაუფასურების პირობებში აშშ დოლართან მიმართებაში.

გარდა იმისა, რომ სავალუტო კურსის

ცვლილება მოქმედებს სახელმწიფო ვალის ნაშთზე, იგი ასევე მოქმედებს საბიუჯეტო წლის განმავლობაში საგარეო ვალის მომსახურების ხარჯების (ძირითადი თანხა+პროცენტი) სიდიდეზე. შედეგად დამატებითი ყურადღება უნდა დაეთმოს სავალუტო კურსის ცვლილების შედეგად გამოწვეული მოსალოდნელი უარყოფითი შედეგების მინიმიზაციას. აღნიშნული მიმართულებით ერთ-ერთ აპრობირებულ მიდგომად განიხილება სახელმწიფო ვალის პორტფელში საგარეო ვალის წილის შემცირება, რისთვისაც მნიშვნელოვანია ქვეყანაში არსებობდეს განვითარებული საშინაო საკრედიტო ბაზარი. მოცემული საკითხი განხილულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში და გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები¹⁰.

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროსა და საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე დაფინანსებული საინვესტიციო პროექტების განმახორციელებლებს:

- აუცილებელია გაუმჯობესდეს კოორდინაციისა და დაგეგმვის პროცე-

სი საინვესტიციო სესხების ფარგლებში თანხების ათვისებასა და პროექტების განხორციელებასთან დაკავშირებით, რათა თავიდან იქნეს აცილებული პროექტის განხორციელებასთან და სესხის მომსახურებასთან დაკავშირებული დამატებითი ხარჯების განწევა;

ფინანსთა სამინისტროს:

- სავალუტო კურსის ცვლილების შედეგად გამოწვეული მოსალოდნელი უარყოფითი შედეგების მინიმიზაციისათვის შემუშავებულ იქნეს შესაბამისი ქმედითი ღონისძიებები, მათ შორის, საშინაო საკრედიტო ბაზრის განვითარების მიმართულებით.

¹⁰ იხ. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, (2015): „სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში“.

აღრიცხვა და ანგარიშგება

საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგების კუთხით არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს ის, რომ რიგ შემთხვევებში ფინანსური ანგარიშგება უტყუარად და სამართლიანად არ ასახავს მათ ფინანსური მდგომარეობას. კერძოდ:

- მხარჯავი დაწესებულებების ფინანსურ ანგარიშგებებში ხშირია ძირითადი აქტივებისა და მატერიალური მარაგების მუხლის არასწორად აღრიცხვის შემთხვევები;

- სამინისტროების ნაერთ ბალანსში აღრიცხული დებიტორულ/კრედიტორული დავალიანებების დიდი ნაწილი წარმოადგენს ხანდაზმულ დავალიანებებს, რომელთა იდენტიფიცირება ან ვერ ხერხდება ან დაბრუნებას არ ექვემდებარება;

- ასევე, რიგ შემთხვევებში ადგილი აქვს სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებულ უწყებებს შორის წარმოშობილი დავალიანებების ცალმხრივად აღრიცხვას;

- რიგ შემთხვევებში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ბუღალტერიის

წარმოება ხდება ისეთი ტიპის ელექტრონული საინფორმაციო სისტემის მეშვეობით, რომელიც ვერ უზრუნველყოფს ადეკვატური კონტროლის მექანიზმების არსებობას, რაც აუცილებელი პირობაა ფინანსურ ანგარიშგებაში წარმოდგენილი ინფორმაციის სისრულისა და სიზუსტის უზრუნველსაყოფად.

რეკომენდაციები:

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- უზრუნველყონ ფინანსური ანგარიშგების მომზადება არსებული მარგულირებული ნორმების შესაბამისად;

ფინანსთა სამინისტროს:

- განხილულ იქნას საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაზე გადასვლის შესაძლებლობა და შემუშავებულ იქნას აღნიშნულ სისტემაზე გადასვლის სამოქმედო გეგმა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი - შესრულების შესახებ ანგარიშგება

2012 წლიდან საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი მზადდება პროგრამული ფორმატით, რაც წარმოადგენს ბიუჯეტირების შედეგზე ორიენტირებულ მიდგომას. ტრადიციული, ორგანიზაციული ფორმატისგან განსხვავებით, პროგრამული ბიუჯეტირების ამოსავალ წერტილს არა მხარჯავი უწყებისათვის გამოყოფილი რესურსების ოდენობა, არამედ, საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის შედეგად მიღწეული შედეგები წარმოადგენს. პროგრამული ბიუჯეტი მოიცავს მხარჯავი დაწესებულებების ფარგლებში განსაზღვრულ პროგრამებსა და ქვეპროგრამებს, მათ მოსალოდნელ საბოლოო და შუალედურ შედეგებსა და მიღწეული შედეგების შესახების ინდიკატორებს.

მიუხედავად იმისა, რომ პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვის საწყისი ეტაპი 2014 წელს დასრულდა, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე თანდართულ პროგრამულ დანართში და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში პროგრამების შესრულების შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციაში კვლავ შეინიშნება მნიშვნე-

ლოვანი ხარვეზები, რაც ართულებს, რიგ შემთხვევებში კი შეუძლებელს ხდის პროგრამების ეფექტიანობის შეფასებას.

2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის პროგრამული დანართით წარმოდგენილი ქვეპროგრამების 75%-ს მიზნობრივი მაჩვენებლები არ გააჩნია. შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშგების ეტაპზე ვერ ხერხდება ქვეპროგრამის ეფექტიანობის შეფასება.

ცხრილი 5. მიზნობრივი მაჩვენებლების გარეშე წარმოდგენილი შედეგების პროცენტული დინამიკა შუალედური შედეგებისთვის 2013-2015 წლებში.

ქვეპროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შუალედური შედეგების რაოდენობა (%), რომელსაც არ გააჩნიათ მიზნობრივი მაჩვენებელი	2013	2014	2015
	79%	75%	66%

ასევე, მნიშვნელოვანი ხარვეზები შეინიშნება მხარჯავი დაწესებულებების მიერ შესრულების შესახებ ინფორმაციის ანგარიშგების ეტაპზე. კერძოდ, გარკვეულ შემთხვევებში არ ხდება მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება წინასწარ განსაზღვრული შედეგების შეფასების ინდიკატორებთან მიმართებაში. ასევე, სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების შესრულების შესახებ ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილ ინფორმაციაში არ არის მოცემული განმარტებები დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის არსებული განსხვავებების შესახებ.

ამასთან, რიგ შემთხვევებში არასრულყოფილად ხდება საბოლოო და შუალედური შედეგების ინდიკატორების რანჟირება და პროგრამის საბოლოო შედეგების შეფასების ინდიკატორებად მოცემულია შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორები, რომლებიც პროგრამის ეფექტიანობის შეფასების საშუალებას არ იძლევა.

გარდა ამისა, მნიშვნელოვანი ხარვეზები შეინიშნება პროგრამებისა და ქვეპროგრამების შუალედური და საბოლოო შედეგების შეფასების ინდი-

კატორების ფორმირების პროცესშიც, რის შესახებაც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წინა ანგარიშებშიც აღინიშნა.

2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი შეფასების ინდიკატორების შესაბამისობა მეთოდოლოგიით განსაზღვრულ კრიტერიუმებთან

კრიტერიუმები	საბოლოო შედეგების ინდიკატორები	შუალედურ შედეგების ინდიკატორები
სასარგებლო	 38%	 30%
შედეგზე ორიენტირებული	 2%	 1%
ნათელი და გაზომვადი	 44%	 32%
შესაბამისი და მიღწევადი	 7%	 2%
შეღებვითი	 20%	 13%

 აკმაყოფილებს  ვერ აკმაყოფილებს

*ცხრილში მოცემულია ინდიკატორების პროცენტული რაოდენობა, რომლებიც ვერ აკმაყოფილებენ კრიტერიუმებს აკმაყოფილებს

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროს:

- მოხდეს პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დახვეწა, საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის პროგრამებისა და

ქვეპროგრამების საბოლოო და შუალედური შედეგების ფორმირების და მიღწეული შედეგების ანგარიშგების შესახებ დეტალური განმარტებების მომზადების მიზნით¹¹;

○ საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით მიზანშეწონილია, მოცემულ იქნას უფრო დეტალური ინსტრუქციები შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავებასთან დაკავშირებით. ასევე, საჭიროა დაიხვეწოს და უკეთ განიმარტოს ინდიკატორების უკვე არსებული კრიტერიუმები, რომლებსაც შედეგების შესრულების შეფასების ინდიკატორები უნდა აკმაყოფილებდნენ;

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

○ დაგეგმვის ეტაპზე დამატებითი ყურადღება დაეთმოს ქვეპროგრამების შუალედური შედეგების ფორმირებისას შესაბამისი მიზნობრივი მაჩვენებლების განსაზღვრას, რა-

თა ანგარიშგების ეტაპზე შესაძლებელი გახდეს ქვეპროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების შეფასება;

○ „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის“ შესაბამისად მოხდეს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების შესრულების შესახებ ინფორმაციაში დაგეგმილ და მიღწეულს შედეგებს შორის არსებული განსხვავებების შესახებ განმარტებების წარმოდგენა;

○ მხარჯავი დაწესებულებების მიერ (რომლებიც წარმოადგენენ ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების ან/და ქვეპროგრამების განმახორციელებელს) შემუშავებულ იქნას მეთოდოლოგია რომელიც დაარეგულირებს შესრულების შესახებ მონაცემების შეგროვებისა და დამუშავების პროცესს. აღნიშნული უზრუნველყოფს, როგორც შედეგების შესახებ ინფორმაციის სისრულესა და სიზუსტეს, ასევე გაზრდის წარმოდგენილი ინფორმაციის სანდოობის ხარისხს.

¹¹ დანართ 9-ში მოცემულია ავსტრალიის ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული საბოლოო და შუალედური შედეგების შემუშავების სახელმძღვანელოში განხილული საბოლოო და შუალედური შედეგების კრიტერიუმები (The Outcomes and Outputs Framework - guidance document, November 2000)

ინფორმაციული სისტემები საჯარო სექტორში

8.1. ელექტრონული მთავრობა

ელექტრონული სერვისები საშუალებას იძლევა, რომ საჯარო სექტორმა უფრო ეფექტიანი გახადოს ორგანიზაციული პროცესები და საზოგადოებისათვის სერვისის მიწოდებისას შეამციროს ადმინისტრაციული ბარიერები. სწორად შემუშავებული და განხორციელებული ელექტრონული მთავრობა ხელს უწყობს მოქალაქეთა ჩართულობასა და მთავრობის მიმართ ნდობის ამაღლებას, სოციალურ თანასწორობასა და გამჭვირვალობის ზრდას. აგრეთვე, იგი უზრუნველყოფს მოქალაქეებისათვის, ბიზნესისა და მთავრობისთვის ხარჯების შემცირებას, რაც საბოლოო ჯამში ახდენს **ეკონომიკური ზრდის** სტიმულირებას.

სახელმწიფო ინფორმაციულ სისტემებში ინფორმაციის სიზუსტისა და სისრულის დაცვა, კონფიდენციალობისა და ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა სახელმწიფო სექტორის შემადგენელი ორგანიზაციებისათვის

უმნიშვნელოვანეს პასუხისმგებლობას წარმოადგენს. სამთავრობო უწყებების მიერ მოქალაქეებისაგან მიღებული თუ სისტემაში გენერირებული ინფორმაციის მართვა უნდა ხორციელდებოდეს უსაფრთხოებისა და ეთიკის ნორმების დაცვით.

სსიპ „მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს“ მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, **კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების (39 სუბიექტი) მხოლოდ 8%-ში მიმდინარეობს აქტიური პროცესები ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნების შესასრულებლად**. აღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ ხშირად, კრიტიკული სისტემის სუბიექტების ხელმძღვანელობა სათანადოდ ვერ აცნობიერებს ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის აქტიური მექანიზმების საჭიროებასა და აუცილებლობას. ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ კრიტიკული ინფორმაციული სისტემების ნუსხა საჭიროებს პერიოდულ განახლებას, ვინაიდან, შესაძლოა მასში

არ იყოს წარმოდგენილი სახელმწიფო-სათვის მნიშვნელოვანი ზოგიერთი ინფორმაციული სისტემა.

რეკომენდაციები

საქართველოს მთავრობას:

○ საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის ფარგლებში, მიზანშეწონილია ელექტრონული მთავრობის სტრატეგიის დამტკიცება, რომელიც უნდა წარმოადგენდეს მთავრობის გრძელვადიან ხედვას ელექტრონული სერვისების განვითარების მიმართულებით და ამასთანავე, შესაბამისობაში უნდა იყოს საქართველოს ეროვნულ ანტიკორუფციულ სტრატეგიასა და საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „საქართველო 2020“ სტრატეგიულ მიზნებთან;

○ მიზანშეწონილია, რომ მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს მიენიჭოს დამატებითი უფლებამოსილება ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნების შესრულების უზრუნველსაყოფად,

მათ შორის, საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების მიმართ სანქციის გამოყენების შესაძლებლობა;

○ საერთაშორისო გამოცდილებაზე დაყრდნობით, მთავრობამ სტრატეგიულად დაგეგმოს მონაცემთა ცენტრების (დატა ცენტრებს) და სარეზერვო ობიექტების მონყობა, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს სახელმწიფო სერვისების უწყვეტი მიწოდება მინიმალური დანახარჯების გათვალისწინებით;

○ დაინერგოს კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების იდენტიფიცირების აქტიური მექანიზმები, რაც უზრუნველყოფს სახელმწიფო დანესებულებებში არსებული ინფორმაციული სისტემების შეფასებასა და მათ დაკლასიფიცირებას კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტებად. ასევე, მიზანშეწონილია, პერიოდულად ხდებოდეს კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების ნუსხის გადახედვა.

