



მოხსენება

საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის

შესრულების მიმდინარეობის შესახებ

მთავრობის ანგარიშზე

შინაარსი

ზოგადი შეფასება და შეფასების საფუძვლები.....	3
1. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობა აგრეგატულ დონეზე.....	4
2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები.....	5
2.1. საგადასახადო შემოსავლები	6
2.2. სხვა შემოსავლები.....	10
3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები	17
3.1. მხარჯავი დაწესებულებები.....	21
3.1.1. საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებული ხარვეზები.....	21
3.1.2. შრომის ანაზღაურება.....	35
3.1.3. ავტოსატრანსპორტო საშუალებები.....	46
3.1.4. შესყიდვები	49
3.2. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები.....	64
3.2.1. პრეზიდენტისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდები	64
3.2.2. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი	72
3.2.3. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა.....	79
3.2.4. მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდი.....	84
4. საშინაო ვალი და საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება	86
4.1. საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება	86
4.2. საშინაო ვალი	90
4.3. სახელმწიფო ვალის ნაშთი	93
დანართი.....	96
დანართი 1.....	96
დანართი 2.....	98
დანართი 3.....	100

ზოგადი შეფასება და შეფასების საფუძვლები

მოხსენების სამართლებრივი საფუძვლები

მოხსენება მომზადებულია „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 31-ე მუხლის მე-2 პუნქტის, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 183-ე მუხლის მე-3 პუნქტისა და საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 39-ე მუხლის შესაბამისად.

მოხსენების დოკუმენტური საფუძვლები

მოხსენების მოსამზადებლად გამოყენებულია: ა) საქართველოს მთავრობის მოხსენება „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ“; ბ) სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის თაობაზე სახელმწიფო ხაზინის მიერ მომზადებული ყოველთვიური, კვარტალური და წლიური ანგარიშები; გ) მხარჯავი დაწესებულებების (სამინისტროები, საჯარო სამართლის იურიდიული პირები და სხვ.) მიერ მომზადებული ფინანსური აღრიცხვისა და ანგარიშგების დოკუმენტები; დ) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტების მასალები და დასკვნები; ე) საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ გამოქვეყნებული სტატისტიკური ინფორმაცია;

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშის მომზადებაზე პასუხისმგებლობა

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებასა და შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშის მომზადებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს მთავრობა. ანგარიშის საფუძვლად გამოყენებული სტატისტიკური ინფორმაციის მომზადებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების, გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების აღრიცხვასა და კონტროლზე პასუხისმგებელი არიან საქართველოს მთავრობა და მხარჯავი დაწესებულებები. სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული სახსრების ხარჯვაზე, აღრიცხვასა და კონტროლზე პასუხისმგებელია შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულება.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პასუხისმგებლობა

მოხსენების სამართლებრივი საფუძვლებით განსაზღვრულ ფარგლებში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ამოწმებს საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ინფორმაციის საქართველოს მთავრობის ანგარიშში ასახვის სიზუსტესა და სისრულეს, ასევე ხარჯების კანონიერებას.

ზოგადი შეფასება

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მოხსენებაში მოცემული მნიშვნელოვანი საკითხების გარდა, „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ“ მთავრობის ანგარიში მომზადებულია მოქმედი კანონმდებლობის დაცვით.

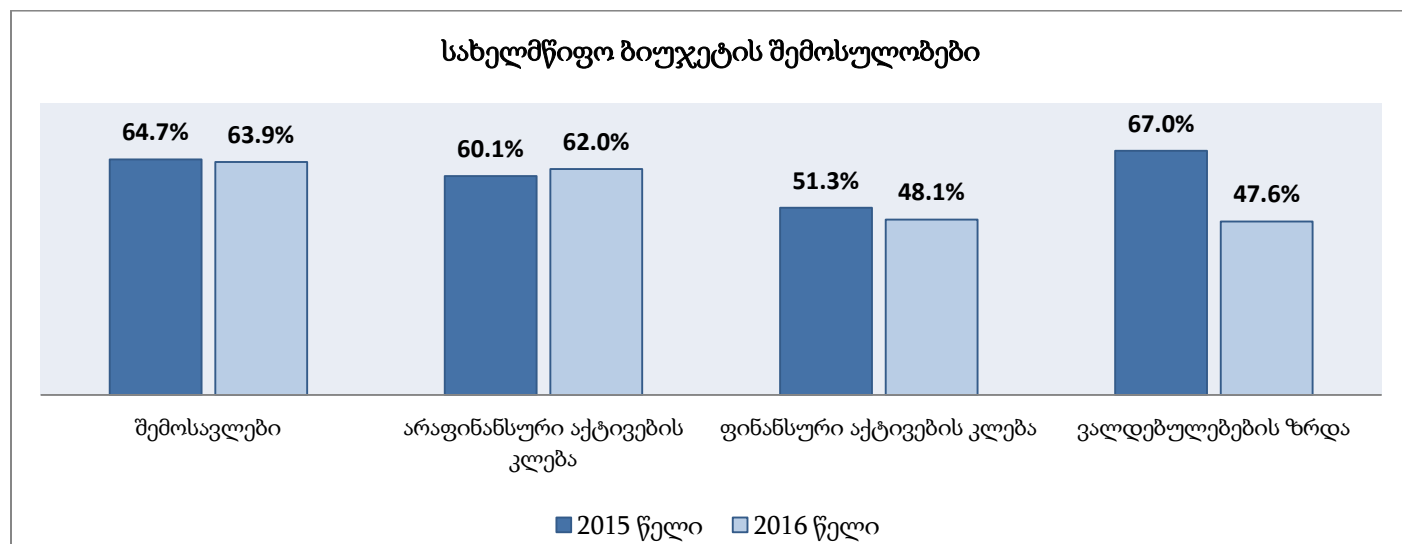
1. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობა აგრეგატულ დონეზე

2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით, შემოსულობებისა და გადასახდელების საპროგნოზო მაჩვენებლები 10,145 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. რაც შეეხება ფაქტობრივ შესრულებას, 2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით მობილიზებული შემოსულობების ოდენობამ 6,259 მლნ ლარი (წლიური გეგმის 61.7%), ხოლო ათვისებული გადასახდელების მოცულობამ 6,426 მლნ ლარი (წლიური გეგმის 63.3%) შეადგინა.

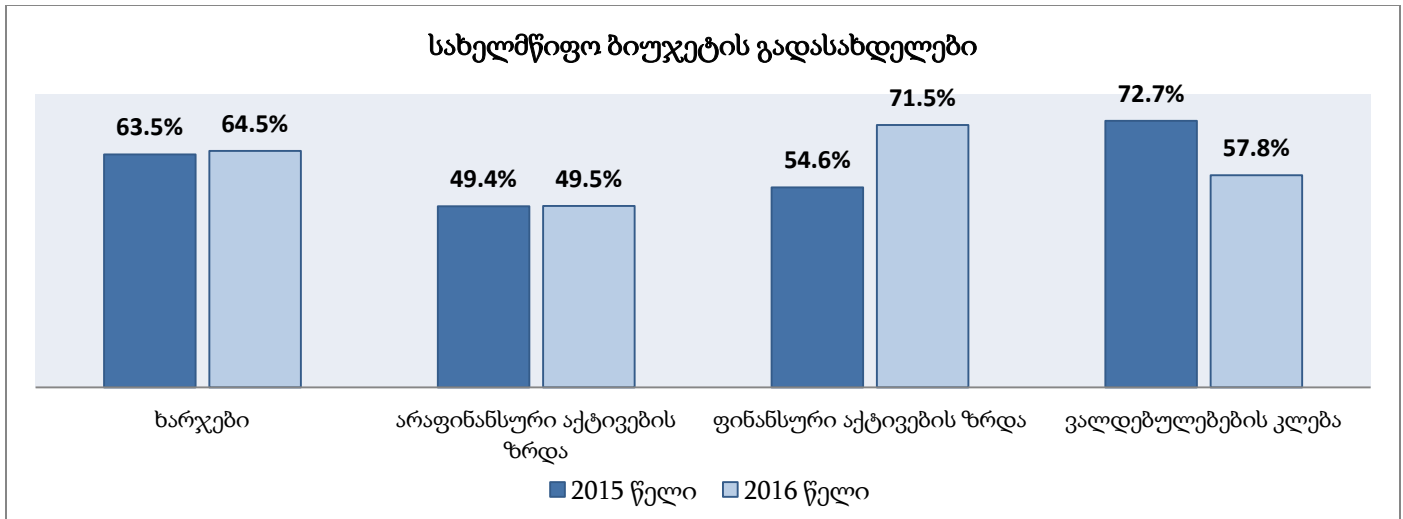
		შესრულება 8 თვის მდგომარეობით	წლიური გეგმა	9 თვის გეგმა	8 თვე/წლიური გეგმა (%)	8 თვე/9 თვის გეგმა (%)
შემოსულობები	2015 წ.	6,308,552	9,745,000	7,260,783	64.7%	86.9%
	2016 წ.	6,259,212	10,145,000	7,292,823	61.7%	85.8%
გადასახდელები	2015 წ.	6,015,371	9,620,000	7,141,498	62.5%	84.2%
	2016 წ.	6,426,361	10,145,000	7,629,628	63.3%	84.2%

ცხრილი 1. შემოსულობებისა და გადასახდელების შესრულების მაჩვენებლები წლიურ და 9 თვის გეგმასთან მიმართებაში 2015-2016 წლებისთვის (ათასი ლარი).

2016 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების კვარტალურ განწერაში ცვლილება არ განხორციელებულა. მიმდინარე წელს შემოსულობების 8 თვის შესრულების წილი 9 თვის კვარტალურ გეგმაში მცირედით ჩამორჩება 2015 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს, ხოლო გადასახდელების შემთხვევაში გასული წლის დონეზე ფიქსირდება.



დიაგრამა 1. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების ცალკეული კომპონენტების შესრულება 8 თვის მდგომარეობით (%-ად წლიურ გეგმასთან).



დიაგრამა 2. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ცალკეული კომპონენტების შესრულება 8 თვის მდგომარეობით (%-ად წლიურ გეგმასთან).

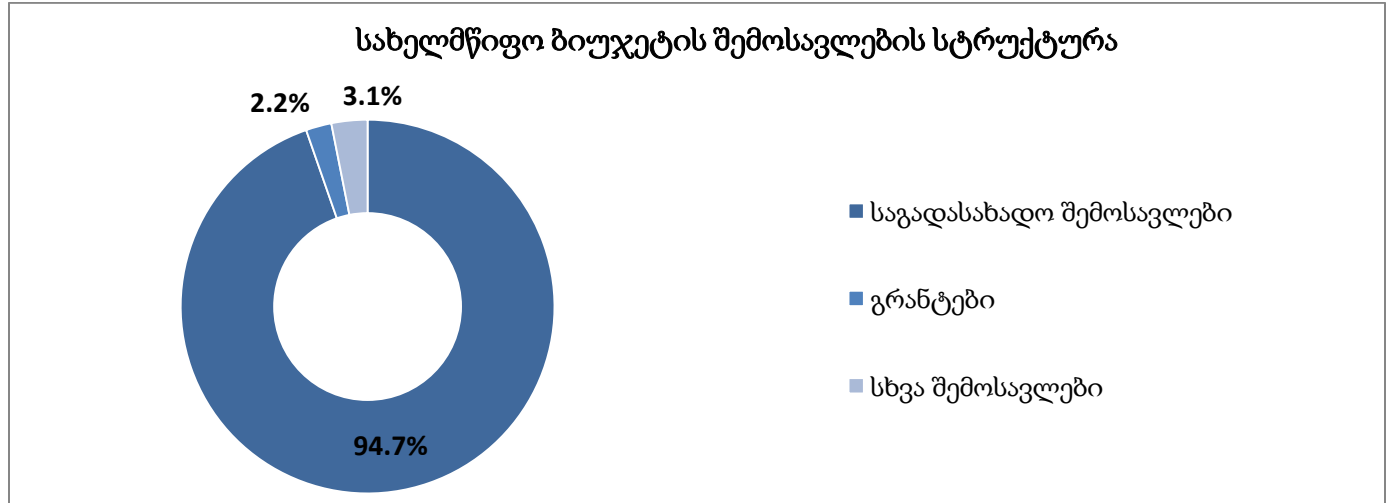
2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

2016 წლის ბიუჯეტის კანონით სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები 8,555 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 506 მლნ ლარით გადააჭარბა 2015 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (II ცვლილება). რაც შეეხება ფაქტობრივ შესრულებას, მიმდინარე წლის პირველ 8 თვეში შემოსავლების სახით მობილიზებულია 5,469 მლნ ლარი, რაც წლიური გეგმის 63.9%-ს შეადგენს. 2015 წლის მსგავსად, დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში შესრულების ყველაზე დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება „გრანტების“ მუხლით მიღებული შემოსავლები (47.6%). გეგმური მაჩვენებელთან მიმართებაში ჩამორჩენით ხასიათდება ასევე „სხვა შემოსავლების“ მუხლიც, რაშიც ძირითადი როლი „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლით მიღებული სახსრების მოსალოდნელ მაჩვენებელზე ჩამორჩენამ ითამაშა.

შემოსავლების კომპონენტები	2016 წლის გეგმა	2016 წლის 8 თვის ფაქტიური შესრულება	შესრულების წილი წლიურ გეგმასთან (%)
საგადასახადო შემოსავლები	7,980,000	5,177,663	64.9%
გრანტები	255,000	121,422	47.6%
სხვა შემოსავლები	320,000	170,255	53.2%
სულ:	8,555,000	5,469,340	63.9%

ცხრილი 2. 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი).

შემოსავლების სტრუქტურაში უდიდესი წილი საგადასახადო შემოსავლებზე მოდის, რაც მთლიანი შემოსავლების 94.7%-ს შეადგენს. 2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით შემოსავლების სტრუქტურული განაწილება შემდეგნაირად გამოიყურება.



დიაგრამა 3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების სტრუქტურული განაწილება 2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით.

რაც შეეხება 8 თვის შესრულების ტენდენციას, შემოსავლების სახით მობილიზებული სახსრები გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 5.1%-ით აღემატება, მაშინ როდესაც 2015 წლის ანალოგიური მაჩვენებელი 12.4%-ს შეადგენდა. აღნიშნული განპირობებულია გრანტების, სხვა შემოსავლებისა და საგადასახადო შემოსავლების ცალკეული კომპონენტების უარყოფითი ზრდის ტემპებით.

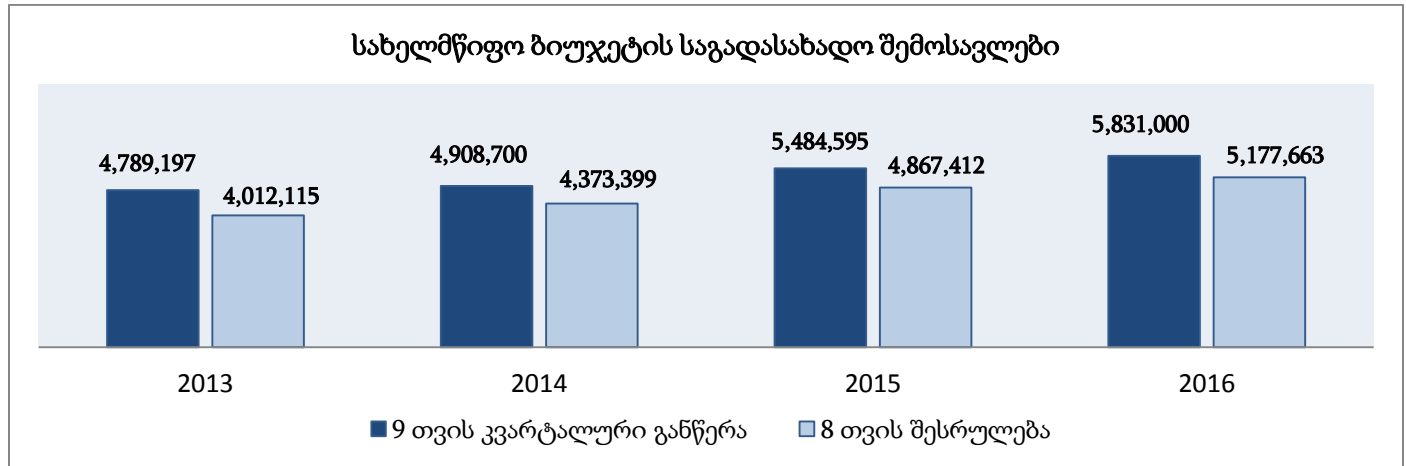
შემოსავლების კომპონენტები	2014 წელი	2015 წელი	2016 წელი	ზრდის ტემპი 2014-2015 წწ.	ზრდის ტემპი 2015-2016 წწ.
საგადასახადო შემოსავლები	4,373,399	4,867,412	5,177,663	11.3%	6.4%
გრანტები	97,029	144,929	121,422	49.4%	-16.2%
სხვა შემოსავლები	159,449	192,336	170,255	20.6%	-11.5%
სულ:	4,629,877	5,204,677	5,469,340	12.4%	5.1%

ცხრილი 3. 2014-2016 წლებში შემოსავლების შესრულების დინამიკა 8 თვის მდგომარეობით (ათასი ლარი).

2.1. საგადასახადო შემოსავლები

2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით, საგადასახადო შემოსავლების წლიური საპროგნოზო მაჩვენებელი 7,980 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. რაც შეეხება ფაქტიურ მობილიზებას, მიმდინარე წლის 8 თვის განმავლობაში მობილიზებულ იქნა 5,178 მლნ ლარი, რაც წლიური გეგმის 64.9%-ს

შეადგენს. საგადასახადო შემოსავლების მოზილიზების ტენდენციები ცალკეული გადასახადის ტიპის მიხედვით წარმოდგენილია ცხრილში.



დიაგრამა 4. სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების დინამიკა (ათასი ლარი).

	2016 წლის ბიუჯეტის კანონი წლიური გეგმა	9 თვის გეგმა	ფაქტიური შესრულება (8 თვე)	8 თვე/წლიურ გეგმასთან (%)	8 თვე/9 თვის გეგმასთან (%)
საშემოსავლო გადასახადი	2,086,000	1,485,000	1,306,158	62.6%	88.0%
მოგების გადასახადი	980,000	810,000	705,401	72.0%	87.1%
დამატებული ღირებულების	3,802,000	2,742,000	2,117,987	55.7%	77.2%
აქციზი	1,012,000	722,000	702,219	69.4%	97.3%
იმპორტის გადასახადი	75,000	55,000	45,295	60.4%	82.4%
სხვა გადასახადები	25,000	17,000	300,602	1,202.4%	1,768.2%
სულ :	7,980,000	5,831,000	5,177,663	64.9%	88.8%

ცხრილი 4. სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი).

საგადასახადო შემოსავლების შესრულების ჯამური მაჩვენებელი შესაბამისობაშია როგორც წლიურ, ასევე 9 თვის გეგმასთან. თუმცა აღსანიშნავია, შესრულების არათანაბარი დონე ცალკეული კომპონენტების მიხედვით. აღნიშნულის ერთ-ერთ მთავარ მიზეზს წარმოადგენს ფინანსთა მინისტრის 2015 წლის 7 დეკემბრის №407 ბრძანება „ბიუჯეტის შემოსულობების სახაზინო კოდების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 22 ნოემბრის №1226 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ, რომლის მიხედვითაც გადასახადის გადახდა აღარ ხორციელდება (ამოქმედდა 2015 წლის 14 დეკემბრიდან) გადასახადების თითოეული სახისთვის განსაზღვრულ სახაზინო კოდებზე, რის ნაცვლადაც გადასახადების გადახდა ხდება ხაზინის ერთიანი ანგარიშის გადასახადებისათვის განკუთვნილ ერთიან სახაზინო კოდზე.

კერძოდ, გადასახადების მობილიზების პროცესის პირველ ეტაპზე გადამხდელები ყველა ტიპის გადასახადს იხდიან ხაზინის ერთიან სახაზინო კოდზე. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახური მიღებულ მონაცემებს ყოველდღიურ რეჟიმში უგზავნის საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სსიპ „შემოსავლების სამსახურს“, რომელიც სახაზინო სამსახურიდან მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე გადახდილ გადასახადებს აღრიცხავს და ასახავს გადამხდელთა პირადი აღრიცხვის ბარათებში, რის შემდეგაც სახაზინო სამსახურს უბრუნებს საგადასახადო ვალდებულებების მიხედვით დაკლასიფიცირებულ მონაცემებს. უნდა აღინიშნოს, რომ სსიპ „შემოსავლების სამსახური“ გადასახადების დაკლასიფიცირებას ახორციელებს კონკრეტული გადამხდელისთვის გადახდის ვადის დადგომისას, რის გამოც წინასწარ გადახდილი გადასახადები ვადის დადგომამდე ასახულია „სხვა გადასახადების“ მუხლში. აღნიშნული რეფორმის წარმატება დიდწილად დამოკიდებულია გადასახადის გადამხდელების შესახებ ზუსტი და სანდო ინფორმაციის არსებობაზე. თუმცა, როგორც საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მიერ მომზადებულ საქართველოს საგადასახადო სისტემის ტექნიკური შეფასების ანგარიშში¹ იქნა აღნიშნული, სსიპ „შემოსავლების სამსახურის“ გადასახადის გადამხდელთა მონაცემთა ბაზები გარკვეული ხარვეზებით ხასიათდება. ამასთან, საყურადღებოა, რომ საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადებთან ერთად, ზემოაღნიშნულ სახაზინო კოდზე მიემართება ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტების კუთვნილი გადასახადები, რომლებიც დაკლასიფიცირებამდე, ასევე, „სხვა გადასახადების“ მუხლშია ასახული. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეუძლებელია წლის განმავლობაში მობილიზებული, სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი საგადასახადო შემოსავლების (როგორც აგრეგირებულად, ასევე ცალკეული გადასახადების დონეზე) ზუსტი ოდენობის განსაზღვრა და წლიურ/კვარტალურ გეგმებთან მიმართებაში მათი შესრულების მდგომარეობის შესახებ სრულყოფილი ანალიზის ჩატარება.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) ანგარიშში ყურადღება იქნა გამახვილებული საგადასახადო ადმინისტრირების პროცესში გარე და შიდა კონტროლის მიმართულებით არსებულ ხარვეზებზე. კერძოდ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური სსიპ „შემოსავლების სამსახურში“ ატარებს ფინანსურ და შესაბამისობის აუდიტებს, თუმცა შეზღუდული მანდატიდან გამომდინარე არ ხდება საგადასახადო სისტემის ეფექტიანობის აუდიტის ჩატარება. აღნიშნულიდან

¹ აღნიშნული ანგარიში ეფუძნება 2016 წლის 25 მაისიდან 9 ივნისამდე პერიოდში საგადასახადო სისტემის შეფასებას დიაგნოსტიკური შეფასების ინსტრუმენტის გამოყენებით. IMF, 2016, 1 სექტემბერი.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16283.pdf>

გამომდინარე, მოცემულ კრიტერიუმში სისტემა შეფასებულ იქნა C ქულით (ქულების დიაპაზონი მერყეობს A-დან D-მდე, სადაც D ყველაზე ცუდი შედეგია).

	2014 წ.	2015 წ.	2016 წ.	ზრდის ტემპი 2014-2015 წწ.	ზრდის ტემპი 2015-2016 წწ.
საშემოსავლო გადასახადი	1,114,444	1,282,125	1,306,158	15.0%	1.9%
მოგების გადასახადი	544,343	719,562	705,401	32.2%	-2.0%
დამატებული ღირებულების გადასახადი	2,118,340	2,264,769	2,117,987	6.9%	-6.5%
აქციზი	516,523	539,621	702,219	4.5%	30.1%
იმპორტი	64,782	45,804	45,295	-29.3%	-1.1%
სხვა გადასახადები	14,967	15,530	300,602	3.8%	1,835.6%
სულ	4,373,399	4,867,412	5,177,663	11.3%	6.4%

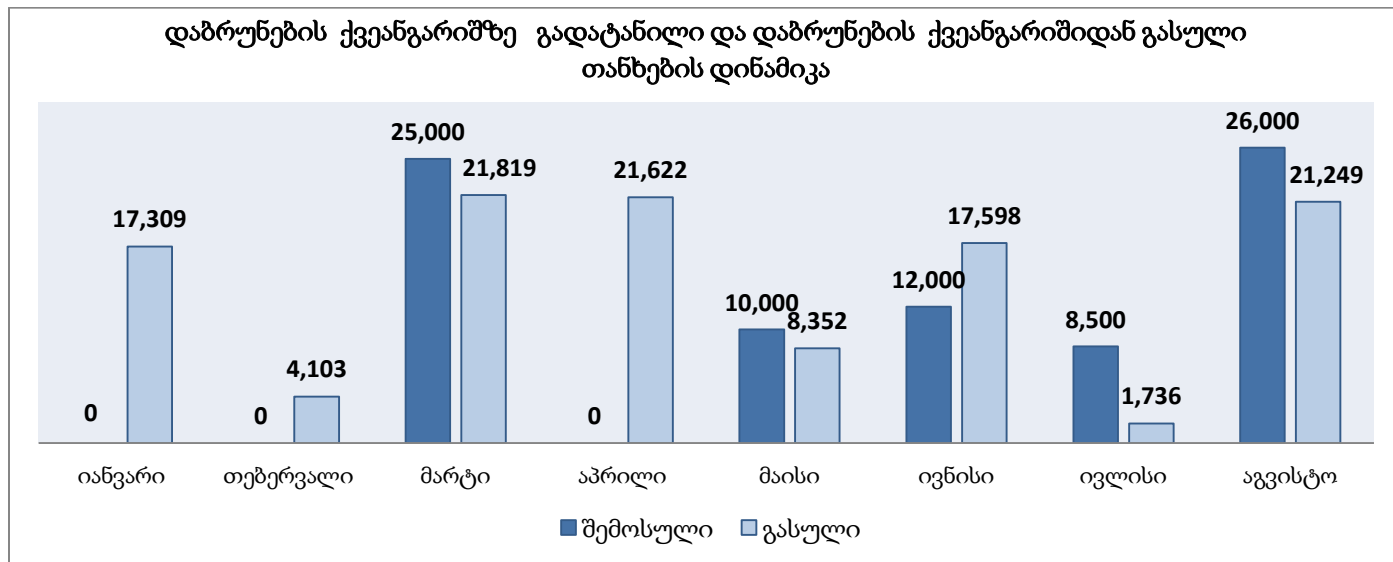
ცხრილი 5. საგადასახადო შემოსავლების 8 თვის შესრულების დინამიკა - 2013-2016 წლებში (ათასი ლარი).

საგადასახადო შემოსავლების კუთხით, ასევე საყურადღებოა გადასახადის გადამხდელის მიერ ზედმეტად/შეცდომით გადახდილი გადასახადების დაბრუნებასა ან სხვა გადასახადის სახეში გადატანაზე² მიმართული საბიუჯეტო სახსრების დინამიკა. კერძოდ, ზედმეტად გადახდილი გადასახადის ან/და სანქციის, ასევე შეცდომით გადახდილი გადასახადის ან/და სანქციის თანხის დაბრუნება წარმოებს ხაზინის ერთიანი ანგარიშის დაბრუნების ქვეანგარიშიდან, უფლებამოსილი საგადასახადო ორგანოს მიერ სახელმწიფო ხაზინაში წარდგენილი საგადახდო დავალების საფუძველზე (მუხლი 11³). ხაზინის ერთიანი ანგარიშის დაბრუნების ქვეანგარიშზე თანხის მიმართვა კი ხდება ფინანსთა მინისტრის ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე, მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლებიდან. საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, ბიუჯეტში გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების შესრულების აღრიცხვა-ანგარიშგება წარმოებს დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული სახსრების გარეშე, ვინაიდან ზედმეტად გადახდილი გადასახადების დაბრუნების აღრიცხვა განიხილება, როგორც შესაბამისი საგადასახადო შემოსავლის შემცირება - უარყოფითი საგადასახადო შემოსავალი და არა როგორც ხარჯი. უფრო კონკრეტულად, ფისკალური წლის განმავლობაში მიღებული საგადასახადო შემოსავლები კორექტირდება დაბრუნების ქვეანგარიშზე

² ზედმეტად/შეცდომით გადახდილი გადასახადების დაბრუნებისა და აღრიცხვა-ანგარიშგების მექანიზმი რეგულირდება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსითა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის №916 ბრძანებით „ბიუჯეტების შემოსულობების აღრიცხვა-ანგარიშგებისა და ანგარიშსწორების განხორციელებისა და ბიუჯეტში ზედმეტად ან შეცდომით გადახდილი შემოსულობის თანხის დაბრუნების, აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ“.

³ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის №916 ბრძანება „ბიუჯეტების შემოსულობების აღრიცხვა-ანგარიშგებისა და ანგარიშსწორების განხორციელებისა და ბიუჯეტში ზედმეტად ან შეცდომით გადახდილი შემოსულობის თანხის დაბრუნების, აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ“

გადატანილი სახსრებით და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი მაჩვენებელი ასახავს გადასახადებიდან მობილიზებული შემოსულობის წმინდა ღირებულებას. 2016 წლის პირველი 8 თვის განმავლობაში დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული საგადასახადო შემოსავლების ოდენობამ 81.5 მლნ ლარი შეადგინა, მაშინ როდესაც ქვეანგარიშიდან გასული სახსრების მოცულობა 113.8 მლნ ლარის დონეზე დაფიქსირდა. 2016 წლის განმავლობაში ქვეანგარიშზე მიმართული და ქვეანგარიშიდან გასული საბიუჯეტო სახსრების დინამიკა წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.



დიაგრამა 5. დაბრუნების ქვეანგარიშზე გადატანილი და დაბრუნების ქვეანგარიშიდან გასული თანხების დინამიკა - 2016 წ. (ათასი ლარი).

უნდა აღინიშნოს, რომ ზედმეტად ან შეცდომით გადახდილი გადასახადების დაბრუნების სისტემის სტრუქტურისა და ფუნქციონირების მიმართულებით არსებულ ხარვეზებზე ყურადღება იქნა გამახვილებული IMF-ის ზემოხსენებულ ანგარიშში, სადაც ზედმეტად ან შეცდომით გადახდილი დღგ-ის დაბრუნების სისტემის ადეკვატურობა და დაბრუნების დროულობა D ქულით იქნა შეფასებული.

2.2. სხვა შემოსავლები

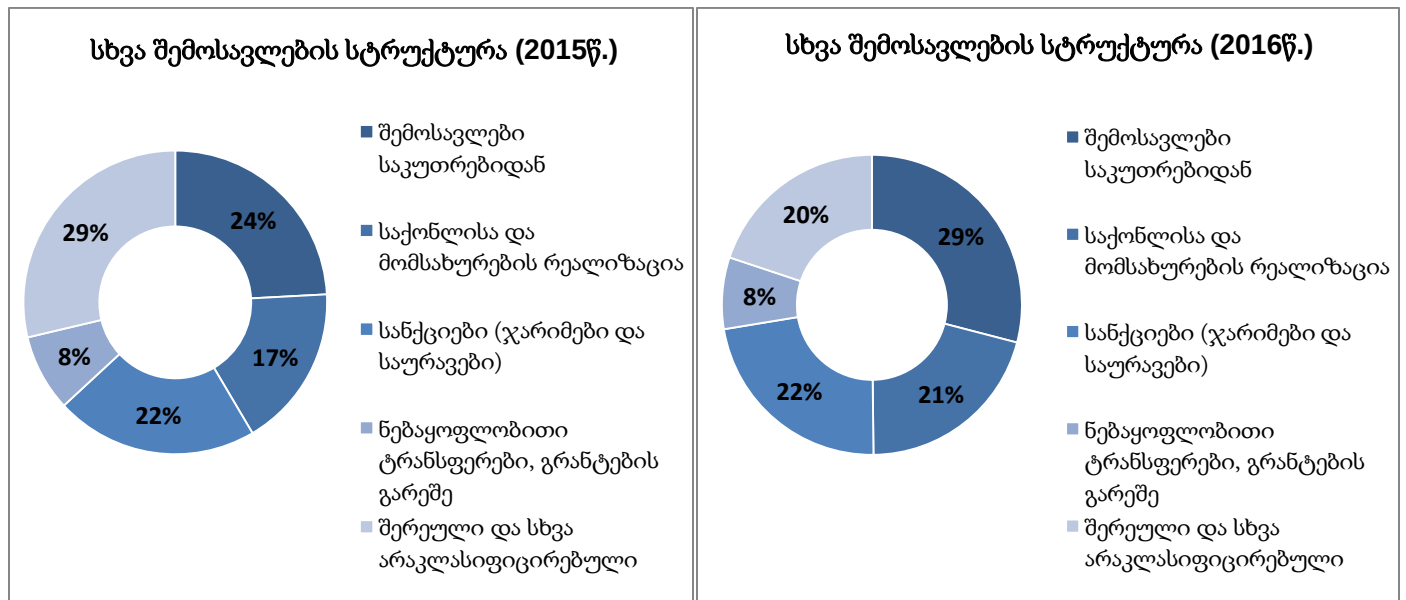
2016 წლის ბიუჯეტის კანონით, სხვა შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი 320 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, რაც 10%-ით აღემატება 2015 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (290 მლნ ლარი) (II ცვლილება). 2016 წლის 8 თვის განმავლობაში „სხვა შემოსავლების“ მუხლით მობილიზებული რესურსის ოდენობამ 170,255 ათასი ლარი და ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული წლიური გეგმის მხოლოდ 53.2% შეადგინა. შესრულების ყველაზე მაღალი მაჩვენებლით ხასიათდება შემოსავლები საკუთრებიდან

(76.7%), ხოლო ყველაზე დაბალი მაჩვენებლით „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები“ (31.6%) კომპონენტი.

	2016 წლის წლიური გეგმა	2015 წელი, 8 თვის ფაქტი	2016 წელი, 8 თვის ფაქტი	ზრდის ტემპი 2015-2016 წწ.	2016 წლის 8 თვე/წლიურ გეგმასთან (%)
შემოსავლები საკუთრებიდან	64,500	46,462	49,457	6.4%	76.7%
პროცენტი	50,000	34,967	38,367	9.7%	76.7%
დივიდენდი	2500	194.2	217.3	110.9%	8.7%
რენტა	12,000	11,300	10,873	-3.8%	90.6%
საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	75,900	33,371	35,384	6.0%	46.6%
სანქციები (ჯარიმები და საურავები)	70,000	41,557	38,416	-7.6%	54.9%
ნებაყოფლობითი ტრანსფერები, გრანტების გარეშე	2,400	15,738	13,146	-16.5%	547.8%
შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული	107,200	55,208	33,853	-38.7%	31.6%
სულ:	320,000	192,336	170,255	-11.5%	53.2%

ცხრილი 6. სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლების მაჩვენებლები (ათასი ლარი).

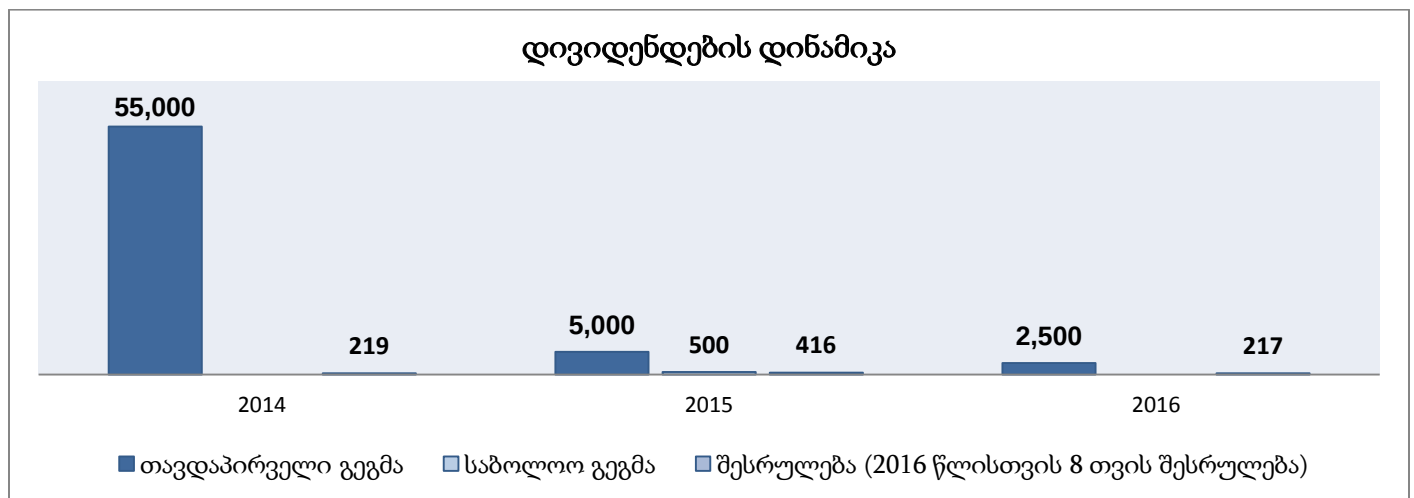
2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით მობილიზებული სხვა შემოსავლების შემაღენელი კომპონენტების წილობრივი განაწილება წარმოდგენილია დიაგრამაზე.



დიაგრამა 6. სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლების კომპონენტების განაწილება (%).

დივიდენდები

სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი დივიდენდების წლიური გეგმა 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით 2,500 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა 8 თვის ფაქტობრივმა შესრულებამ 217.3 ათასი ლარი და წლიური გეგმის მხოლოდ 8.7% შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ დივიდენდების მობილიზება მსგავსი ტენდენციით ხასიათდებოდა 2014-2015 წლების განმავლობაში, რაც დაგეგმვისა და მობილიზების მიმართულებით არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს.



დიაგრამა 7. დივიდენდების მობილიზების დინამიკა სახელმწიფო ბიუჯეტში (ათასი ლარი).

დივიდენდების კუთხით, საყურადღებოა სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მოგების განაწილების საკითხი. 2015 წლის 14 დეკემბერს ჩატარდა „სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების მიზნით შექმნილი კომისიის“ (შემდგომში კომისია) სხდომა, თუმცა, 2016 წლის მიმდინარე მდგომარეობით აღნიშნული კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შესრულება მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხასიათდება. კერძოდ, აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით, სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდები მხოლოდ 18-მა სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედმა საწარმომ მიმართა, საიდანაც 3 საწარმოზე მოდის გადახდილი თანხის 67.6%, მაშინ როდესაც კომისიამ გადაწყვეტილება მიიღო სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი 34 საწარმოსათვის 2011-2014 წლების წმინდა მოგების განაწილების შესახებ, რომელთა წმინდა მოგება ამ პერიოდისთვის განისაზღვრა 1,416,785 ლარის ოდენობით. კომისიის გადაწყვეტილებით, აღნიშნული თანხების ჩარიცხვა უნდა

განხორციელებულიყო 2016 წლის განმავლობაში, ყოველკვარტალურად, თანაბარწილი ოდენობით. მიუხედავად ამისა, აღნიშნული 34 საწარმოდან მიმდინარე წლის 8 თვის მდგომარეობით, სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდები გადახდილი აქვს მხოლოდ 15 საწარმოს 120,826 ლარის ოდენობით, ხოლო დარჩენილი 3 საწარმოს დივიდენდების მობილიზების საკითხი განხილული იყო 2013 წლის 22 ივლისის კომისიის სხდომაზე. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ ზემოხსენებულ 15 საწარმოს ვალდებულებები სრულად არ აქვთ დაფარული კომისიის მიერ სხდომაზე განსაზღვრული გრაფიკის შესაბამისად.

N	სახელმწიფო საწარმოს დასახელება	2016 წლის 8 თვეში ბიუჯეტში მიმართული დივიდენდები
1	შპს "დეზინფექციის, დეზინსექციის დერატიზაციისა და სტერილიზაციის სპეციალიზირებული ეპიდზედამხედველობის ცენტრი"	8,000
2	შპს "ქუთაისის N5 მოზრდილთა პოლიკლინიკა"	9,155
3	შპს "სამედიცინო ამბულატორია "ფონიჭალა"	3,240
4	შპს "ბედიანის ფსიქიატრიული საავადმყოფო"	500
5	შპს "იჯიეს"	27,410
6	შპს "კლინიკური პათოლოგიის სამეცნიერო-პრაქტიკული ცენტრი"	5,775
7	შპს "ავტობაზა"	5,000
8	შპს "აკად. ბ. ნანეიშვილის სახელობის ფსიქიკური ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრი"	67,081
9	შპს "ამბულატორიულ-პოლიკლინიკური გაერთიანება"	319
10	შპს "ბისტრო"	1,628
11	შპს თბილისის ბალნეოლოგიური კურორტი თბილისი-SPA ჯანმრთელობისა და სამედიცინო რეაბილიტაციის ეროვნული სამეცნიერო პრაქტიკული ცენტრი"	1,000
12	შპს "თერმული წყლები"	16,000
13	შპს "სამთომაშველი"	2,433
14	შპს "სენაკის ბავშვთა საავადმყოფო"	2,668
15	შპს "სენაკის სარაიონთაშორისო ფსიქონევროლოგიური დისპანსერი"	2,600
16	შპს "ქუთაისის რეგიონალური სისხლის ბანკი"	52,400
17	შპს "ქუთაისის ფსიქიკური ჯანმრთელობის ცენტრი"	7,056
18	შპს "რუსთავის ფსიქიკური ჯანმრთელობის ცენტრი"	5,000
ჯამი		217,264

ცხრილი 7. 2016 წლის 8 თვის განმავლობაში სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართული დივიდენდები (ლარი).

აღსანიშნავია, რომ კომისიის წინა სხდომა გაიმართა 2013 წლის 22 ივლისს, რომლის დროსაც განხილული იყო რიგი საწარმოები, რომელთა თაობაზეც კომისიის მიერ მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი რიგი საწარმოების (86 საწარმო) მიერ 2010-2011 წლების წმინდა მოგების სრულად ან ნაწილობრივ სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართვის

შესახებ 2013 წლის ბოლომდე, ჯამურად 379,570 ლარის ოდენობით. თუმცა აღნიშნული თანხის უდიდესი ნაწილი (310,235 ლარი) გადასახდელი იყო 2015 წლის ბოლოსაც (ამის შესახებ აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“). გარდა ზემოაღნიშნული საწარმოებისა, 2013 წელს ჩატარებული კომისიის მიერ განხილულ იქნა დამატებით 85 საწარმოს მხრიდან 2010-2011 წლების წმინდა მოგების განაწილების შესახებ გაფორმებული შეთანხმებების პირობების შეუსრულებლობის საკითხი. აღნიშნულ საწარმოებს საერთო ჯამში სახელმწიფო ბიუჯეტში უნდა მიემართათ 1,973,462 ლარი, თუმცა, 2015 წლის ბოლოსაც სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი იყო 1,480,863 ლარი. უნდა აღინიშნოს, რომ 2015 წლის 14 დეკემბრის კომისიის სხდომაზე მხოლოდ რიგი საწარმოებისთვის განხორციელდა 2013 წლის 22 ივლისის სხდომის შედეგად გაფორმებული შეთანხმებების პირობების შეუსრულებლობის საკითხის განხილვა, რის გამოც ბუნდოვანია დანარჩენი საწარმოების მხრიდან სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმართ არსებული დავალიანებების გადახდის საკითხი.

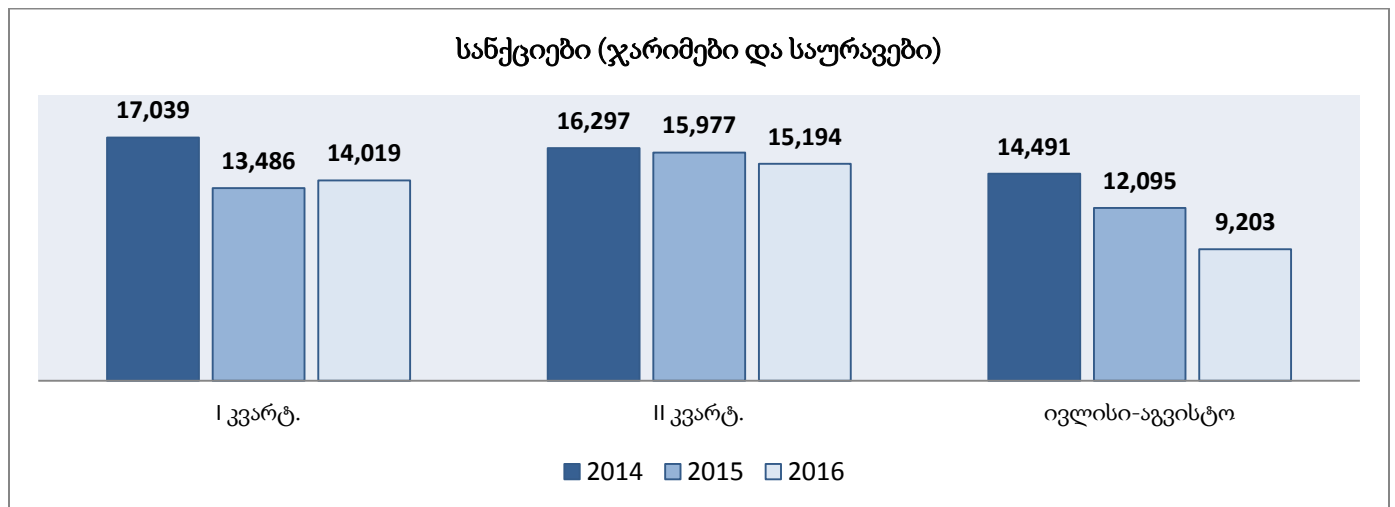
დივიდენდების მობილიზებასთან დაკავშირებულ სირთულეებზე არაერთხელ იქნა ყურადღება გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გასული წლების ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მოხსენებებში, თუმცა საკითხი კვლავ პრობლემატური რჩება. შესაბამისად, თუ გავითვალისწინებთ, კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შესრულებასთან დაკავშირებით არსებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებსა და 2014-2016 წლების ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული დივიდენდების საპროგნოზო მაჩვენებლის შესრულების უარყოფით ტენდენციებს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია, დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს აღნიშნულ საკითხებზე. მნიშვნელოვანია, შემუშავდეს ქმედითი მექანიზმები, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს კომისიის სისტემატური შეკრება და მის მიერ მიღებული შეთანხმებების საფუძველზე განსაზღვრული თანხის სახელმწიფო ბიუჯეტში დროულად და სრულად მობილიზება.

სანქციები (ჯარიმები და საურავები)

2016 წლის ბიუჯეტის კანონით, „სანქციების (ჯარიმები და საურავები)“ მუხლის გეგმური მაჩვენებელი 70,000 ათასი ლარის დონეზე, რაც 2,000 ათასი ლარით აღემატება 2015 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (II ცვლილება). 2016 წლის პირველ 8 თვეში სანქციების სახით მობილიზებული სახსრების ოდენობამ 38,416 ათასი ლარი და წლიური გეგმის 54.9% შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ

ბოლო წლების განმავლობაში „სანქციების (ჯარიმები და საურავები)“ მუხლით მობილიზებული შემოსავლების შესრულების მაჩვენებელი 8 თვის მდგომარეობით კლების ტენდენციით ხასიათდება.

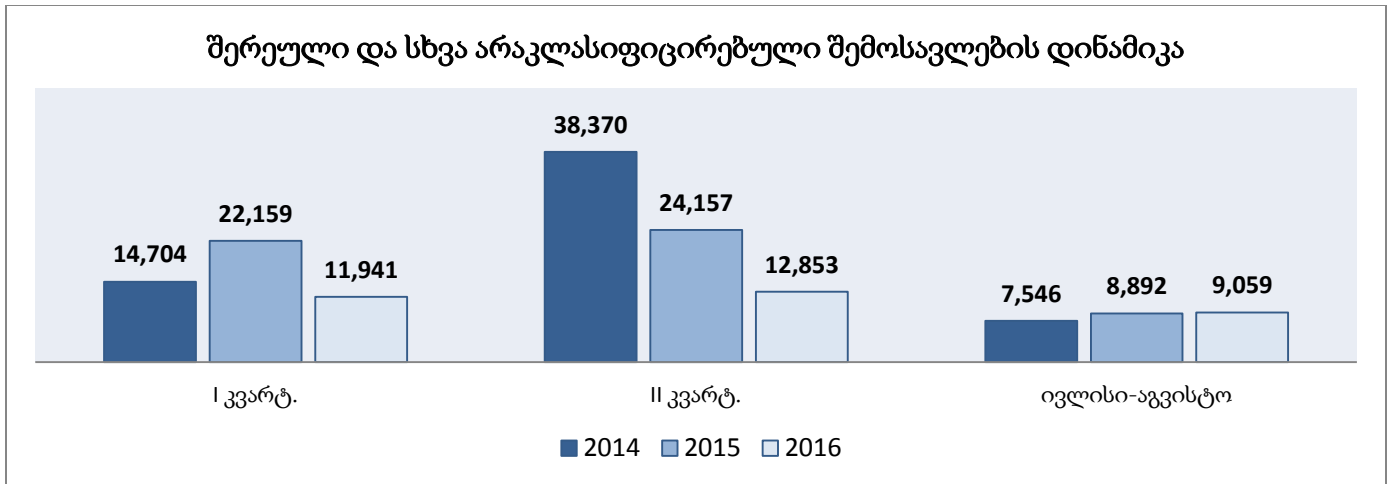
რაც შეეხება სანქციების (ჯარიმებისა და საურავების) სტრუქტურას, გასული წლის მსგავსად, 2016 წლის პირველ 8 თვეში უდიდესი წილი მოდის სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებული სამართალდარღვევის შედეგად დაკისრებული სანქციებიდან მიღებულ შემოსავლებზე, რომლის მოცულობამ 17.5 მლნ ლარი (სანქციებიდან მიღებული შემოსავლის 45.5%) შეადგინა. სტრუქტურაში სიდიდით მეორე ადგილი უჭირავს საგზაო მოძრაობის წესების დარღვევისთვის მიღებულ შემოსავლებს, რაც 13.5 მლნ ლარს წარმოადგენს და სანქციებიდან მიღებული შემოსავლის 35.2%-ს უტოლდება.



დიაგრამა 8. „სანქციების (ჯარიმები და საურავები)“ მუხლით მობილიზებული სახსრების კვარტალური დინამიკა (ათასი ლარი).

შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები

2016 წლის ბიუჯეტის კანონით „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლის“ მუხლით მისაღები შემოსულობა 107,200 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა. რაც შეეხება ფაქტობრივ შესრულებას, მიმდინარე წლის 8 თვის მდგომარეობით აღნიშნული შემოსულობის სახით მობილიზებულ იქნა 33,853 ათასი ლარი, რაც წლიური გეგმის მხოლოდ 31.6%-ს შეადგენს.



დიაგრამა 9. „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლით მობილიზებული სახსრების კვარტალური დინამიკა (ათასი ლარი).

აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით 26,150 ათასი ლარით გაიზარდა „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებელი 2015 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით (II ცვლილება), თუმცა კანონის პროექტზე თანდართულ განმარტებით ბარათში არაფერი იყო ნათქვამი აღნიშნული მუხლის ასეთ მკვეთრ ზრდასთან დაკავშირებით, რაზეც ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე.

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროს:

- ბიუჯეტის ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიში მოიცავდეს ინფორმაციას წლის განმავლობაში დაბრუნების ქვეანგარიშზე გადატანილი და ქვეანგარიშიდან დაბრუნებული საბიუჯეტო სახსრებისა და სსიპ-ების მიერ ბიუჯეტში მიმართული სახსრების შესახებ;

ფინანსთა სამინისტროსა და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს:

- მნიშვნელოვანია, ყურადღება გამახვილდეს სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების 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. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

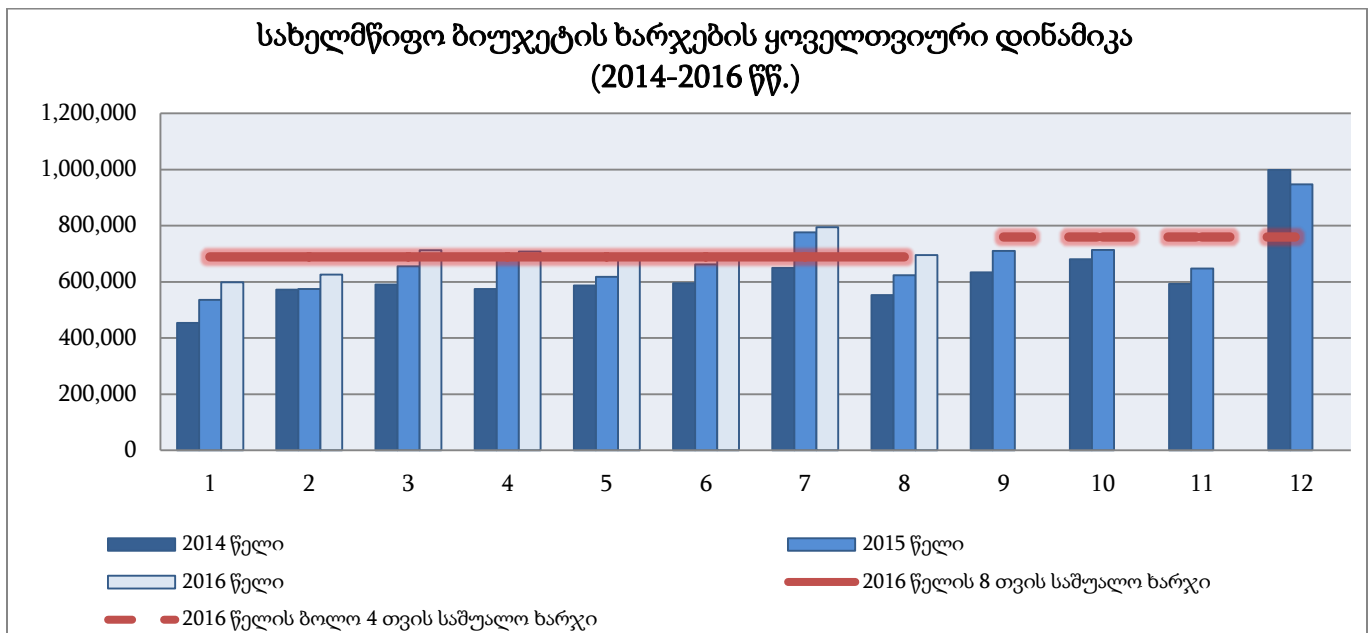
სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ჯამური მოცულობა 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით 10,145 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. რაც შეეხება ფაქტობრივი შესრულების ტენდენციას, 8 თვის მდგომარეობით დაფიქსირებულმა ათვისების მაჩვენებელმა წლიური გეგმის 63.3% (6,426 მლნ ლარი), ხოლო 9 თვის გეგმის 84.2% შეადგინა. შესრულების მაჩვენებელი აღემატება 2015 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს როგორც პროცენტულ (62.5% წლიურ გეგმასთან), ისე ნომინალურ გამოხატულებაში (2015 წლის 8 თვის შესრულების ოდენობამ 6,015 მლნ ლარი შეადგინა). რაც შეეხება გახარჯული საბიუჯეტო რესურსის სტრუქტურას, წინა წლების მსგავსად, უდიდესი წილი „ხარჯების“ მუხლზე მოდის (85.7%), ხოლო უმცირესი - „ვალდებულებების კლების“ მუხლზე (4.0%). გადასახდელების ცალკეული კომპონენტების შესრულების მაჩვენებლები 8 თვის მდგომარეობით, ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ წლიურ და 9 თვის გეგმასთან მიმართებაში წარმოდგენილია ცხრილში.

	ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმა	9 თვის გეგმა	ფაქტიური შესრულება 8 თვის მდგომარეობით	ფაქტი/წლიური გეგმა (%)	ფაქტი/ 9 თვის გეგმა (%)
ხარჯები	8,543,570	6,451,572	5,507,032	64.5%	85.4%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	750,072	550,658	371,288	49.5%	67.4%
ფინანსური აქტივების ზრდა	407,002	303,317	291,095	71.5%	96.0%
ვალდებულებების კლება	444,357	324,081	256,946	57.8%	79.3%
გადასახდელები	10,145,000	7,629,628	6,426,361	63.3%	84.2%

ცხრილი 8. 2016 წლის 8 თვის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული გადასახდელების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი).

რაც შეეხება გადასახდელების ცალკეული კომპონენტების შესრულების დინამიკას, 2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით „ხარჯების“ მუხლით ათვისებულ იქნა 5,507 მლნ ლარი, რაც ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული წლიური გეგმის 64.5%-ს, ხოლო 9 თვის გეგმის 85.4%-ს შეადგენს. 2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით, სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების საშუალო თვიური მაჩვენებელი 688 მლნ ლარს

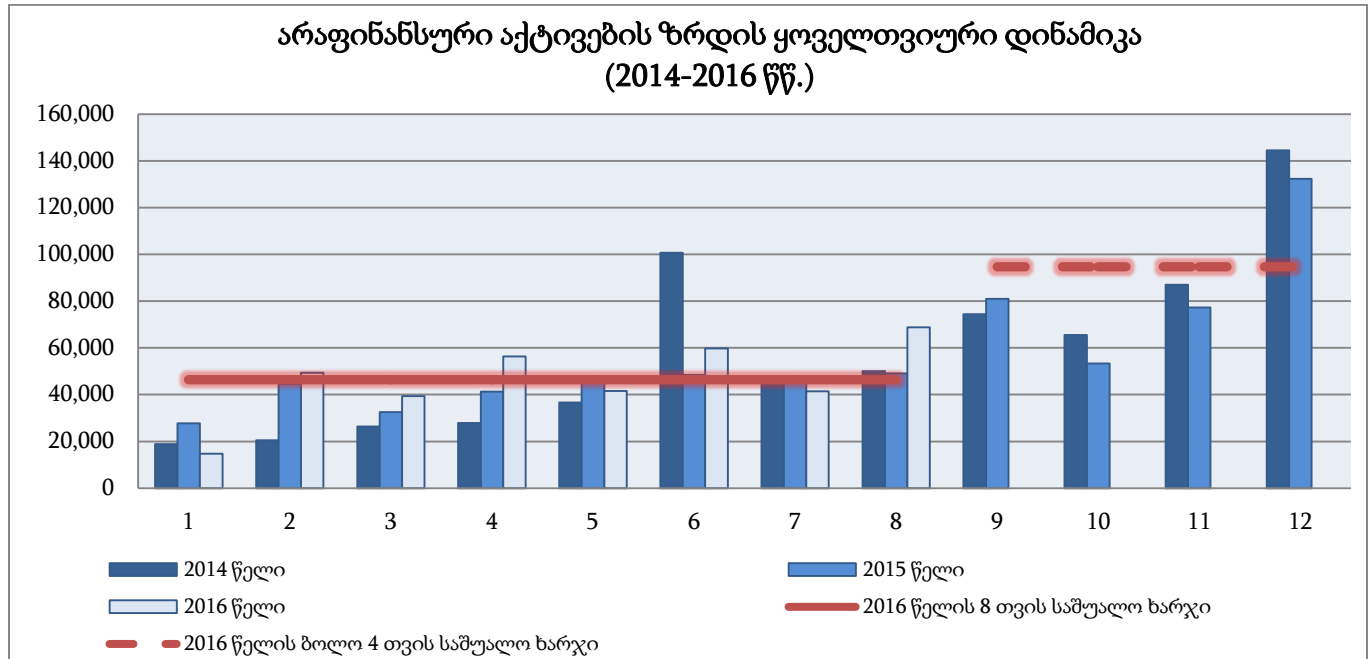
უტოლდება, რაც 45.9 მლნ ლარით აღემატება წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. უნდა აღინიშნოს, რომ ბოლო წლების განმავლობაში გაუმჯობესების ტენდენცია შეინიშნება „ხარჯების“ მუხლით სახსრების თანაბარზომიერი ათვისების კუთხით. კერძოდ, იმ შემთხვევაში თუ მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების წლიური გეგმური მაჩვენებელი (8,544 მლნ ლარი) შესრულდება, მივიღებთ, რომ 2016 წლის ბოლო 4 თვის ხარჯვითი ნაწილის საშუალოთვიური მაჩვენებელი 759 მლნ ლარს გაუტოლდება, რაც პირველი 8 თვის საშუალო მაჩვენებელს 10%-ით გადააჭარბებს, მაშინ როდესაც 2015 წლის ანალოგიური მაჩვენებელი 17%-ს, 2014 წლის – 27%-ს, ხოლო 2013 წლის – 42%-ს უდრიდა.



დიაგრამა 10. „ხარჯების“ მუხლის ყოველთვიური დინამიკა 2014-2016 წლებში (ათასი ლარი).

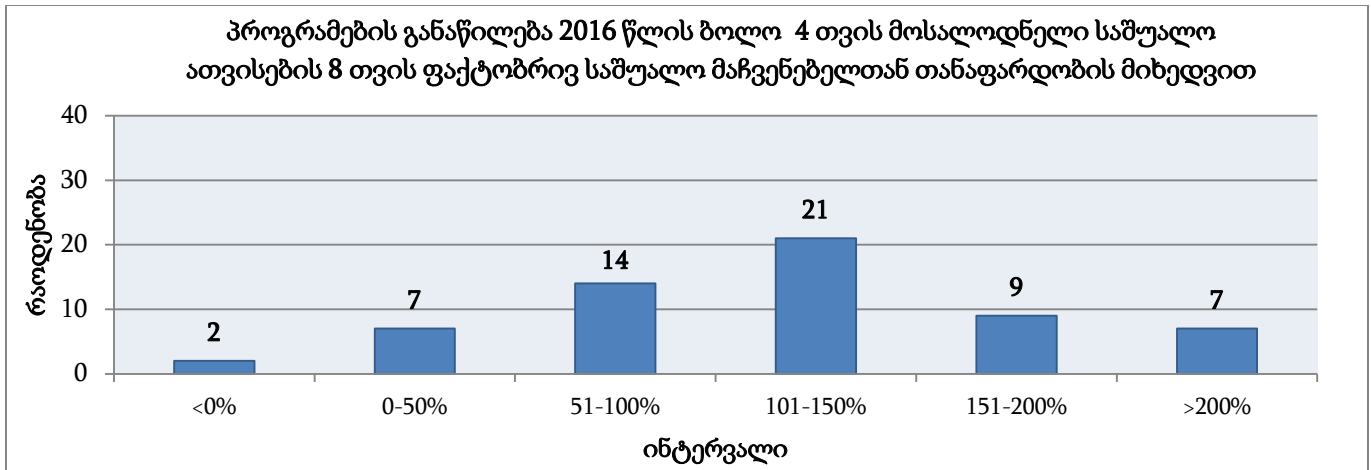
„ხარჯების“ მუხლისაგან განსხვავებით, გასული წლების მსგავსად, არათანაბარზომიერებით ხასიათდება „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლით გამოყოფილი სახსრების ათვისება. კერძოდ, 2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით, სახელმწიფო ბიუჯეტის არაფინანსური აქტივების ზრდის საშუალო თვიური მაჩვენებელი 46 მლნ ლარს შეადგენს. ამასთან, იმ შემთხვევაში თუ მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლით განსაზღვრული ასიგნებები (750.1 მლნ ლარი) სრულად იქნება ათვისებული, მივიღებთ, რომ 2016 წლის ბოლო 4 თვის განმავლობაში ამ მუხლით გახარჯული საბიუჯეტო რესურსის საშუალოთვიური ოდენობა (94.7 მლნ ლარი) პირველი 8 თვის საშუალო მაჩვენებელს 104%-ით გადააჭარბებს. გასულ წელს ანალოგიური მაჩვენებელი 105%-ს შეადგენდა.

ზემოაღნიშნული ტენდენციები, განსაკუთრებით არაფინანსური აქტივების ზრდის შემთხვევაში, შესაძლოა მიანიშნებდეს, გასული წლების მსგავსად, მიმდინარე წლის დასასრულს გადასახდელების ზრდის ალბათობაზე.



დიაგრამა 11. „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის ყოველთვიური დინამიკა 2014-2016 წლებში (ათასი ლარი).

ფისკალური წლის განმავლობაში საბიუჯეტო სახსრების არათანაბარზომიერი ათვისების ტენდენციები განსაკუთრებით თვალსაჩინოდ ვლინდება ცალკეული პროგრამებისათვის. კერძოდ, პროგრამების დონეზე, იმ შემთხვევაში თუ თითოეული პროგრამის ფარგლებში ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი წლიური ასიგნებები ფისკალური წლის დასრულებამდე სრულად იქნება ათვისებული, დარჩენილი 4 თვის განმავლობაში საბიუჯეტო სახსრების ათვისების საშუალო მაჩვენებელი 2-ჯერ და მეტჯერ გადააჭარბებს 8 თვის მდგომარეობით გახარჯული თანხის საშუალო მაჩვენებელს 7 პროგრამისთვის, ხოლო 30 პროგრამის შემთხვევაში აღნიშნული მაჩვენებელი [1:2] ინტერვალში მერყეობს.



დიაგრამა 12⁴ . პროგრამების განაწილება 2016 წლის განმავლობაში ათვისებული საბიუჯეტო რესურსის მიხედვით.

როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ აღინიშნა, გასულ წლის ბოლოს რიგი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ადგილი ჰქონდა წინასწარი ანგარიშსწორების სახით (ავანსად) თანხების გაცემას ისეთი ღონისძიებების დასაფინანსებლად ან საქონლის/მომსახურების შესყიდვისათვის (ზოგჯერ შესყიდვების გეგმაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად), რომელთა გადახდის აუცილებლობა საჯარო უწყების წინაშე იმ მომენტისათვის არ იდგა. შედეგად, ამ პროცესმა მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა აღნიშნული მხარჯავი დაწესებულებების ბიუჯეტის შესრულების მაჩვენებლის გაუმჯობესებაში.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, საჭიროა ყურადღება გამახვილდეს მსგავსი ტენდენციის მქონე პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში გამოყოფილი ასიგნებების დროულ და თანაბარზომიერ ათვისებაზე, რათა თავიდან იქნეს აცილებული გასული წლების მსგავსად ასიგნებების მასშტაბური ათვისების ტენდენცია საბიუჯეტო წლის ბოლოს. წლის ბოლოსათვის აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბური ხარჯვა კი, როგორც გასული წლების პრაქტიკამ გვიჩვენა, ქმნის საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს და ამასთანავე, უარყოფითად აისახება ეროვნული ვალუტის გაცვლით კურსზე.

ფისკალური წლის დასასრულს აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკებთან დაკავშირებით ყურადღება გამახვილდა 2012-2015 წლების

⁴ ცხრილში მოცემული პროგრამები არ მოიცავს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებსა და იმ პროგრამებს, რომელთა ფარგლებში 8 თვის მდგომარეობით ათვისებული საბიუჯეტო სახსრები აჭარბებს ბიუჯეტის კანონით (ცვლილებით) გამოყოფილი ასიგნებების წლიურ გეგმურ მაჩვენებელს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებსა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პუბლიკაციაში „ასიგნებების გადატანის უფლებამოსილება შემდგომი ფისკალური წლისათვის (Carry-Over მექანიზმი)“.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია აღნიშნულ საკითხზე ყურადღების გამახვილება როგორც მხარჯავი დაწესებულებების ისე მაკოორდინირებელი უწყების მხრიდან, რათა შენარჩუნებულ იქნეს წლის ბოლოს საბიუჯეტო რესურსების მასშტაბური ათვისების შემცირების არსებული ტენდენცია.

3.1. მხარჯავი დაწესებულებები

3.1.1. საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებული ხარვეზები

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვასა და შესრულებასთან დაკავშირებით ჩატარებული ანალიზით, საბიუჯეტო ორგანიზაციების კრილში შეინიშნება ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებული ხარვეზები, რაც გამოიხატება საანგარიშგებო პერიოდის განმავლობაში განხორციელებულ ხარჯთაღრიცხვის მასშტაბურ ცვლილებებსა და დაბალი ათვისების მქონე პროგრამებისა და ქვეპროგრამების არსებობაში.

საანგარიშგებო პერიოდის განმავლობაში განხორციელებული გადანაწილებები

მიუხედავად იმისა, რომ მხარჯავი უწყებები აკმაყოფილებენ საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილ ლიმიტებს⁵, საყურადღებოა მათ მიერ წლის განმავლობაში პროგრამებს/ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის ასიგნებების გადანაწილების მასშტაბურობა და სიხშირე, რაც ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში არსებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებზე მიუთითებს. მაგალითად:

- რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში 2016 წლის 8 თვის განმავლობაში განხორციელდა 77 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება (პროგრამებს, ქვეპროგრამებსა და ღონისძიებებს შორის), ჯამური ღირებულებით 44,750 ათასი ლარი. მათ შორის, მხარჯავი დაწესებულების პროგრამებს შორის გადანაწილებული თანხის ოდენობამ 2,910 ათასი ლარი, ქვეპროგრამებსა და ღონისძიებებს შორის გადანაწილებულმა თანხამ კი 41,840 ლარი შეადგინა;

⁵ http://sao.ge/files/kanonmdebloba/pubnlication/Carry_Over.pdf

⁶ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 31, პუნქტი 3: „მხარჯავი დაწესებულების პროგრამებს შორის თანხების გადანაწილება არ უნდა აღემატებოდეს მხარჯავი დაწესებულებისათვის წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების 5%-ს“.

- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში* 2016 წლის 8 თვის განმავლობაში განხორციელდა 116 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება, საერთო თანხით 88,373 ათასი ლარი, რაც უწყებისათვის დამტკიცებული ბიუჯეტის 9.8%-ს შეადგენს. აღნიშნული ცვლილებებიდან მხოლოდ პროგრამებს შორის 11 ცვლილების საფუძველზე გადანაწილებულ იქნა 13,880 ათასი ლარი (სამინისტროსთვის ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული ასიგნების 1.5%);
- *სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს* მიერ 2016 წლის 8 თვის განმავლობაში განხორციელებულ იქნა 37 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება (პროგრამებს, ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის), ჯამური ღირებულებით 4,345 ათასი ლარი, რაც ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული ასიგნებების 4.5%-ს უტოლდება. მათ შორის, მხოლოდ პროგრამებს/ქვეპროგრამებს შორის გადანაწილებული საბიუჯეტო რესურსის მოცულობამ 880 ათასი ლარი შეადგინა;
- *კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროში* პროგრამებს, ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის 2016 წლის 8 თვის განმავლობაში განხორციელდა 112 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება, ჯამური ღირებულებით 11,973 ათასი ლარი, საიდანაც მხოლოდ პროგრამებს შორის გადანაწილებული თანხის ოდენობამ 3,099 ათასი ლარი შეადგინა.

გარკვეულ შემთხვევებში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ხორციელდება ასიგნებების გადანაწილების უკუპროცესი. კერძოდ, ადგილი აქვს იმ პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე თანხების უკან მობრუნებას, რომლებიდანაც წლის განმავლობაში ხდებოდა ასიგნებების გადატანა. მაგალითად:

- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს* პროგრამიდან „პროფესიული განათლება“ (32 03) „ზოგადი განათლების“ (32 02) პროგრამაზე, მსჯავრდებულთა პროფესიული განათლების მოკლევადიანი კურსების დაფინანსების მიზნით, 31 მაისის N541 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებით მიმართულ იქნა 130 ათასი ლარი. 1 ივნისის N544 ცვლილებით კი „ზოგადი განათლების“ (32 02) პროგრამიდან უკან იქნა გადატანილი 560 ათასი ლარი „პროფესიული განათლების“ (32 03) პროგრამაზე;
- *რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს* ქვეპროგრამიდან „სამტრედია-გრიგოლეთის საავტომობილო გზის კმ 0-კმ 50 მონაკვეთის მოდერნიზაცია-მშენებლობა (EIB, EU)“ (25 02 03 06) სხვა ქვეპროგრამებზე ჯამურად მიმართულ იქნა 12,665 ათასი ლარი, თუმცა პარალელურად აღნიშნულ ქვეპროგრამაში ადგილი ჰქონდა სხვა პროგრამებიდან სახსრების მობილიზებას 10,000 ათასი ლარის ოდენობით. ანალოგიურად,

„მდგრადი ურბანული ტრანსპორტის განვითარების საინვესტიციო პროგრამიდან (ADB)“ (25 03 02) წლის განმავლობაში სხვა პროგრამებზე გადანაწილებულმა თანხამ 7,203 ათასი ლარი შეადგინა, თუმცა ამავდროულად პროგრამაში 1,000 ათასი ლარი კვლავ უკან იქნა მობრუნებული;

- *შინაგან საქმეთა სამინისტროს* პროგრამაში „სამოქალაქო უსაფრთხოების დონის ამაღლება“ (30 06) დამტკიცებული გეგმის კვარტალური განწერის ცვლილებისას ადგილი ჰქონდა ასიგნებების გადანაწილების უკუპროცესს. კერძოდ, 15 თებერვლის N112 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობით, შრომის ანაზღაურების მუხლიდან 1,000 ათასი ლარი გადატანილ იქნა I კვარტლიდან II და III კვარტლებში. თუმცა, 9 მარტის N216 ცვლილების ცნობით, შრომის ანაზღაურების მუხლში წარმოშობილი დეფიციტის გამო, კვლავ მოხდა 60 ათასი ლარის IV კვარტლიდან I კვარტალში გადმოტანა.

რიგ შემთხვევებში, ადგილი აქვს წლის განმავლობაში ცალკეული პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილებას სხვადასხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე. მაგალითად:

- *შინაგან საქმეთა სამინისტროს* აპარატის „შრომის ანაზღაურების“ მუხლი, ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე ზედმეტად დიდი ოდენობით იქნა განსაზღვრული (57,204 ათასი ლარი), რის შედეგადაც ჭარბი საბიუჯეტო რესურსი 18 და 24 მარტის N259 და N292 და 17 ივნისის N632 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებების ცნობების საფუძველზე შემცირებულ იქნა ჯამში 7,496 ათასი ლარის ოდენობით, რომელიც მიიმართა საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის, კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტის და სამინისტროს ორგანოების სხვადასხვა რეგიონალური დეპარტამენტების „შრომის ანაზღაურების“ მუხლებში. აღსანიშნავია, რომ ანალოგიურ სიტუაციას ჰქონდა ადგილი 2015 წელსაც;
- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს* პროგრამიდან „ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს“ (32 07) 17 აგვისტოს N912 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობით 1,500 ათასი ლარი იქნა გადატანილი „საგანმანათლებლო და სამეცნიერო დაწესებულებათა ინფრასტრუქტურის განვითარების“ პროგრამაზე (32 06) „ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების სარეაბილიტაციო სამუშაოებისათვის საჭირო სატენდერო პროცედურებისა და ზოგიერთ ობიექტზე სამუშაოების დასრულების მიზნით რიგი ღონისძიებების განხორციელებისათვის“. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ „ათასწლეულის გამოწვევა

საქართველოს“ (32 07) პროგრამის ფარგლებში 8 თვის განმავლობაში დამტკიცებული ბიუჯეტის (82,820 ათასი ლარი) მხოლოდ 35%-ია ათვისებული;

- *სოფლის მეურნეობის სამინისტროს* ქვეპროგრამაში „ქართული ჩაი“ (37 01 13), რომელიც ითვალისწინებს კერძო და სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ჩაის პლანტაციების რეაბილიტაციაში მონაწილეობას თანადაფინანსების სახით, საბიუჯეტო სახსრების ათვისება შეფერხებით მიმდინარეობს, რამდენადაც ბენეფიციარების მხრიდან სააგენტოში წარმოსადგენ დოკუმენტაციას სჭირდება გარკვეული დრო. შედეგად, აუთვისებული სახსრები გადანაწილდა ქვეპროგრამებზე - „შეღვათიანი აგროკრედიტები“ (37 01 07), „დანერგე მომავალი“ (37 01 12) და „მცირემიწიან ფერმერთა საგაზაფხულო სამუშაოების ხელშეწყობის ღონისძიებები“ (37 01 08) ჯამში 2,188 ათასი ლარის ოდენობით. ანალოგიურად, „მანდარინის მოსავლის რეალიზაციის ხელშეწყობის ღონისძიებების“ ქვეპროგრამიდან (37 01 11) მოხდა აუთვისებული სახსრების გადანაწილება სხვა ქვეპროგრამებზე, ჯამურად 1,075 ათასი ლარის ოდენობით.

ასევე, გარკვეულ შემთხვევებში, პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში ადგილი აქვს თანხების გადანაწილებას ისეთი ღონისძიებების/პროექტების დასაფინანსებლად, რომელთა განხორციელება ან დაგეგმილი არ იყო ბიუჯეტის კანონით ან გამოყოფილი საბიუჯეტო რესურსების ოდენობა არასაკმარისი აღმოჩნდა ღონისძიების სრულყოფილად განსახორციელებლად, რაც ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს. ამასთან, აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ მსგავს გადანაწილებებს რიგ შემთხვევებში ადგილი აქვს საბიუჯეტო წლის დასაწყისშივე. ასევე, წლის განმავლობაში ასიგნებებში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად ხდება ცალკეული პროგრამებისათვის/ქვეპროგრამებისათვის გათვალისწინებული სახსრების შემცირება და მათი მიმართვა სხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე, თუმცა ხშირად საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ასიგნებების გადანაწილების მოთხოვნით წარმოდგენილ წერილებში მოცემულია ინფორმაცია მხოლოდ იმის შესახებ, თუ რომელი ღონისძიებების დაფინანსება განხორციელდება აღნიშნული სახსრებით და არაფერია ნათქვამი, რომელი აქტივობების შეჩერებას გამოიწვევს ეს ქმედება. მაგალითად:

- *შინაგან საქმეთა სამინისტროს* პროგრამის „შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემის მოსამსახურეთა ჯანმრთელობის დაცვის მომსახურებით უზრუნველყოფის“ (30 04) „საქონელი და მომსახურების“ მუხლი დაიგეგმა 2,939 ათასი ლარის ოდენობით, თუმცა 2016 წლის დასაწყისშივე საჭირო გახდა ჯერ ასიგნებათა კვარტალური განწერის ცვლილება (კვარტალებზე

თანაბრად განაწილებულ ასიგნებათა გადმოტანა პირველ და მეორე კვარტლებში), ხოლო შემდეგ სამინისტროს აპარატის ასიგნებათა გადანაწილება აღნიშნულ პროგრამაზე. კერძოდ, სხვა კვარტლებიდან გადმოტანილი⁷ თანხების ჯამურმა მოცულობამ 1,000 ათასი ლარი, ხოლო სამინისტროს აპარატიდან⁸ 1,120 ათასი ლარი შეადგინა;

- თავდაცვის სამინისტროში 14 იანვრის N13 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობის შესაბამისად, 29 01 და 29 06 პროგრამული კოდებიდან განხორციელდა ასიგნებების გადანაწილება 29 07 კოდზე (სსიპ „დელტა“) 1,386 ათასი ლარის ოდენობით. აღნიშნული ასიგნებების გათვალისწინება ბიუჯეტში წინასწარვე იყო შესაძლებელი, რამდენადაც სსიპ „დელტა“ თავდაცვის სამინისტროს დაქვემდებარებაში 2016 წლის ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის დაწყებამდე გადმოვიდა;
- თავდაცვის სამინისტროს „შეიარაღებული ძალების საბრძოლო მზადყოფნის შენარჩუნების მხარდაჭერისა და შესაძლებლობების განვითარების“ პროგრამისათვის (29 01) „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის დაგეგმვისას საპრემიო ფონდის სახით გათვალისწინებულ იქნა 800.0 ათასი ლარი. თუმცა, 23 ივნისს თავდაცვის სამინისტრომ თხოვნით მიმართა ფინანსთა სამინისტროს, სხვა მუხლებისა და პროგრამების ხარჯზე გაეზარდათ „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის ასიგნებები 5.5 მლნ ლარის ოდენობით, რაც განხორციელდა კიდეც⁹. აღნიშნული თანხის ფარგლებში თავდაცვის სამინისტროს სამოქალაქო ოფისის 395 და სამხედრო ქვედანაყოფების 20,386 თანამშრომელზე გაცემულ იქნა პრემია ჯამში 5,195.3 ათასი ლარის ოდენობით. ამასთან, უწყებაში არ მომხდარა მსგავსი ოდენობის სახსრების გადანაწილების საკითხის თავისდროული შეთანხმება სამინისტროს შესაბამის სტრუქტურულ ქვედანაყოფებთან. კერძოდ, ფინანსების მართვის დეპარტამენტმა მხოლოდ უკვე განხორციელებული გადანაწილების შემდგომ, აცნობა ამის შესახებ სახელმწიფო შესყიდვებისა და რესურსების დაგეგმვის დეპარტამენტს, რომელიც საქმის კურსში არ იმყოფებოდა განსახორციელებელი ცვლილებების შესახებ და მოითხოვა ინფორმაცია თუ რომელი ქვემუხლების შემცირების ხარჯზე დაიგეგმა ზემოხსენებული ცვლილებები. აღნიშნულის შედეგად, 2016 წლის 1 ოქტომბრის მდგომარეობითაც კი არ მომხდარა ზემოხსენებული

⁷ 28 იანვრის N51, 24 თებერვლის N156, 16 მარტის N248, 6 აპრილის N356 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებები;

⁸ 3 მაისის N438, 15 ივნისის N623, 24 ივნისის N684 და 11 ივლისის N753 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებები;

⁹ 29 ივნისის ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობა N716 .

გადანაწილების ასახვა შესყიდვების გეგმაში. შესაბამისად, ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებიდან 3 თვის შემდეგაც კი არ არის ცნობილი თუ კონკრეტულად რომელი დაგეგმილი აქტივობები აღარ უნდა განხორციელოს სამინისტრომ ზემოხსენებული პროგრამების ფარგლებში;

- სსიპ „მეწარმეობის განვითარების სააგენტოს“ 2016 წლის მე-2 კვარტალში „სუბსიდიების“ მუხლით გათვალისწინებული ასიგნებებიდან 1,850 ათასი ლარი გადატანილი იქნა „საქონელი და მომსახურების“ მუხლში¹⁰. ასიგნებების გადანაწილება ძირითადად განხორციელდა CNN-თან გაფორმებული ხელშეკრულების ფარგლებში საერთაშორისო სარეკლამო კომპანიების მომსახურების ხარჯების ანაზღაურებისათვის. სააგენტოსა და CNN-ს შორის საერთაშორისო სარეკლამო კამპანიის წარმოებაზე ხელშეკრულება გაფორმდა 2015 წელს. ხელშეკრულებით გათვალისწინებული მომსახურების 70%-ის ანაზღაურება განხორციელდა 2015 წელს, ხოლო დარჩენილი 30% (600 ათასი აშშ დოლარი) უნდა ანაზღაურებულიყო 2016 წლის თებერვალში. შესაბამისად, აღნიშნული ხარჯის შესახებ ცნობილი იყო ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე. აღსანიშნავია, რომ უწყების მიერ წარდგენილ საბიუჯეტო განაცხადში მოთხოვნილ იქნა ამ ღონისძიების დაფინანსებისათვის საჭირო რესურსი, თუმცა მისი გათვალისწინება არ მოხდა ბიუჯეტის კანონის ფორმირებისას.
- განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში „საგანმანათლებლო დაწესებულებათა ინფრასტრუქტურის განვითარების“ პროგრამაზე (32 06) „პროფესიული განათლების განვითარების ხელშეწყობის“ (32 03 01), მოსწავლეების სახელმძღვანელოებით უზრუნველყოფისა“ (32 02 06) და „უმაღლესი განათლების ხარისხის განვითარების ხელშეწყობის“ (32 04 03) ქვეპროგრამებიდან მიმართულ იქნა ასიგნებები შესაბამისად, 4,500 ათასი¹¹, 4,000 ათასი¹² და 1,605 ათასი¹³ ლარის ოდენობით. აღნიშნული გადანაწილებების მიზანს წარმოადგენდა „პროფესიული საგანმანათლებლო პროგრამებისათვის საჭირო ინვენტარის შეძენა და სამშენებლო სამუშაოების შეუფერხებლად განხორციელება“ და „წარჩინებული მოსწავლეებისა და დამრიგებლებისათვის 5,470 ერთეული პორტაბელური კომპიუტერის შეძენა“. გარდა ამისა, „უმაღლესი განათლების“ პროგრამიდან (32 04) „ზოგადი

¹⁰ ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობა #182, 29.02.2016.

¹¹ 28 აპრილის N437 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება;

¹² 9 აგვისტოს N 883 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება;

¹³ 9 აგვისტოს N 883 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება;

განათლების“ პროგრამაზე (32 02) გადატანილ იქნა 809 ათასი¹⁴ ლარი „საჯარო სკოლის მოსწავლეების ტრანსპორტით უზრუნველყოფის“ პროგრამის ფარგლებში „2016-2017 სასწავლო წლის პირველი სემესტრის სრულყოფილი და შეუფერხებელი განხორციელებისათვის საჭირო ხარჯების დაფინანსების მიზნით. თუმცა, გაურკვეველია თუ რატომ არ იქნა ზემოხსენებული ღონისძიებებისათვის საჭირო ხარჯების გათვალისწინება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე და რომელი აქტივობების შეჩერებას გამოიწვევს განხორციელებული გადანაწილებები;

- *სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს* „სპორტულ სახეობათა განვითარების პროგრამიდან“ (39 02 04) ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებების¹⁵ შედეგად სხვადასხვა ქვეპროგრამებზე გადატანილ იქნა 720 ათასი ლარი, თუმცა არ არის დასაბუთებული აღნიშნული გადანაწილების აუცილებლობა და პროგრამის მიზნების უპირატესობა სხვა პროგრამებთან მიმართებაში;

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, საბიუჯეტო წლის განმავლობაში საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ პროგრამებს, ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის განხორციელებული ხშირი გადანაწილებები, ერთი მხრივ, მიანიშნებს ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებზე, ხოლო მეორე მხრივ, ქმნის ცალკეული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი ღონისძიებების დაფინანსებისათვის და მათ ფარგლებში დასახული მიზნების მიღწევისათვის საჭირო სახსრების დეფიციტის რისკს.

პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში გამოვლენილი აუთვისებლობები

სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს ასევე საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში დაბალი ათვისების ტენდენციის მქონე პროგრამებისა და ქვეპროგრამების არსებობა. ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, 2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით, ჯამურად, პროგრამების ათვისების საშუალო მაჩვენებელი 9 თვის დაზუსტებული გეგმის 82.4%-ს¹⁶,

¹⁴ 5 აგვისტოს N 866 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება;

¹⁵ 15 ივნისის N614 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება; 14 ივლისის N774 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება; 14 ივლისის N933 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება;

¹⁶ საშუალო მაჩვენებელი არ მოიცავს “იძულებით გადაადგილებული პირების მხარდაჭერის პროგრამის“ (25 05) მაჩვენებელს (1,630%), მნიშვნელოვანი გადახრის გამო.

ხოლო ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული წლიური გეგმის 74.0%-ს¹⁷ შეადგენს (საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახდელების გამორიცხვით). თუმცა, წლიურ გეგმასთან მიმართებაში შესრულების ასეთი მაღალი მაჩვენებელი ნაწილობრივ განპირობებულია მიზნობრივი გრანტებისა და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვების ფარგლებში გახარჯული რესურსით, რამდენადაც პროგრამების წლიური გეგმა არ მოიცავს აღნიშნული გადასახდელების გეგმურ მაჩვენებლებს. ასევე, შესრულების საკმაოდ მაღალი მაჩვენებლის მიუხედავად, გარკვეული პროგრამები/ქვეპროგრამები ათვისების დაბალი ტენდენციით ხასიათდებიან. კერძოდ, იმ პროგრამების რაოდენობა, რომელთა ათვისების მაჩვენებელი 8 თვის მდგომარეობით 9 თვის გეგმის 60%-ზე ნაკლებია, მთლიანი პროგრამების 9.9%-ს უტოლდება, ხოლო ქვეპროგრამების დონეზე ანალოგიური მაჩვენებელი 14.5%-ს შეადგენს (საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახდელების გამორიცხვით).

პროგრამების განაწილება დამტკიცებულ/დაზუსტებულ გეგმასთან ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით				
ინტერვალი	0-60%	60-75%	75-100%	>100%
პროგრამების რაოდენობა (დაზუსტებულ გეგმასთან)	13	29	81	8
პროგრამების რაოდენობა (დამტკიცებულ გეგმასთან)	12	26	68	19

ცხრილი 9¹⁸. პროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით 9 თვის დაზუსტებულ და დამტკიცებულ გეგმებთან მიმართებაში - 2016 წ.

ქვეპროგრამების განაწილება დამტკიცებულ/დაზუსტებულ გეგმასთან ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით				
ინტერვალი	0-60%	60-75%	75-100%	>100%
ქვეპროგრამების რაოდენობა (დაზუსტებულ გეგმასთან)	117	105	551	27
ქვეპროგრამების რაოდენობა (დამტკიცებულ გეგმასთან)	109	69	319	95

ცხრილი 10. ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით 9 თვის დაზუსტებულ და დამტკიცებულ გეგმებთან მიმართებაში - 2016 წ.

საყურადღებოა, რომ ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში, 2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით, საერთოდ არ მომხდარა ბიუჯეტის კანონით

¹⁷ საშუალო მაჩვენებელი არ მოიცავს "იძულებით გადაადგილებული პირების მხარდაჭერის პროგრამის" (25 05) მაჩვენებელს (9,319%), მნიშვნელოვანი გადახრის გამო;

¹⁸ სხვაობა პროგრამების/ქვეპროგრამების ჯამურ რაოდენობებში გამოწვეულია იმ ფაქტით, რომ ზოგიერთი პროგრამისთვის/ქვეპროგრამისთვის ბიუჯეტის კანონით წლიური გეგმა არ არის განსაზღვრული.

გამოყოფილი ასიგნებების ათვისება, რაც წლის ბოლომდე პროგრამებისთვის განსაზღვრული საბიუჯეტო სახსრების ათვისებას ეჭვქვეშ აყენებს. მაგალითად:

ორგანიზაციის კოდი	დასახელება	წლიური გეგმა ბიუჯეტის კანონი	9 თვის გეგმა დაზუსტებული	8 თვე ფაქტი
25 02 02 10	სტეფანწმინდა-სამების ეკლესია საავტომობილო გზის კმ1- კმ6 მონაკვეთის რეკონსტრუქცია-მშენებლობა	4,000	-	0
25 02 02 18	ბათუმი (ანგისა) - ახალციხის საავტომობილო გზის ხულო-ზარზმის მონაკვეთის რეაბილიტაცია-რეკონსტრუქცია (Kuwait Fund)	-	100	0
26 09	მიწის ბაზრის განვითარება (WB)	2,028	1,535	0
32 01 02 63	განათლების სფეროში სამინისტროს პოლიტიკის განხორციელების ხელშეწყობა – საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს განკარგვა	168	50	0
32 04 02 03 11	სახელმწიფო სტიპენდიები სტუდენტებს – საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს განკარგვა	4,100	298	0
32 04 03	უმადლესი განათლების ხარისხის განვითარების ხელშეწყობა	5,000	533	0
32 05 05 01	მეცნიერების აღდგენა და განვითარება - საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს განკარგვა	2,600	488	0
32 05 05 03	მეცნიერების პოპულარიზაცია	400	50	0
33 02 04	კულტურის სფეროს ინფრასტრუქტურის განვითარებისა და ფინანსური მდგრადობის პროგრამა	1,000	-	0
35 05 04	სამუშაოს მაძიებელთა პროფესიული მომზადება-გადამზადება და კვალიფიკაციის ამაღლება	2,014	302	0
37 01 05 02	სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ხელშეწყობის ღონისძიებები (კაპიტალური პროექტი)	4,500	3,700	0
37 01 14 03	ზემო სამგორის სარწყავი სისტემის რეაბილიტაცია (ORIO)	3,700	2,088	0
38 01 04	ბიოლოგიური მრავალფეროვნების მონიტორინგის წარმოება	150	104	0
61 00	სსიპ - სახელმწიფო ენის დეპარტამენტი	300	225	0
62 12 03	აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტი (EBRD)	7,600	3,700	0

ცხრილი 11. ნულოვანი ათვისების მქონე პროგრამები/ქვეპროგრამები 2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით (ათასი ლარი).

- „მიწის ბაზრის განვითარების“ პროგრამის (26 09) ასიგნებების წლიური გეგმა ბიუჯეტის კანონით 2,028 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, 9 თვის დაზუსტებულმა გეგმამ კი 1,535 ათასი ლარი შეადგინა. თუმცა, 8 თვის განმავლობაში პროგრამის ფარგლებში გამოყოფილი

სახსრების ათვისებას ადგილი არ ჰქონია. გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ 2015 წელს პროგრამისთვის 1,169 ათასი ლარი იქნა გამოყოფილი, თუმცა საბიუჯეტო სახსრები არც გასულ წელს ყოფილა ათვისებული. უნდა აღინიშნოს, რომ ასიგნებების აუთვისებლობა დაკავშირებული იყო პროგრამის ფარგლებში განსახორციელებელი პროექტის შესაბამისი საკანონმდებლო პაკეტის¹⁹ მიღებასა და სამუშაო ჯგუფის დაკომპლექტებასთან. საკანონმდებლო ბაზა კი სრულიად მხოლოდ 2016 წლის 1 აგვისტოდან ამოქმედდა;

- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს* (32 00) „უმაღლესი განათლების ხარისხის განვითარების ხელშეწყობის“ ქვეპროგრამის (32 04 03) წლიური ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულმა გეგმამ 5,000 ათასი ლარი შეადგინა, 9 თვის დაზუსტებული გეგმა კი 533 ათას ლარამდე შემცირდა. თუმცა, 8 თვის მდგომარეობით პროგრამის ფარგლებში საბიუჯეტო სახსრების ათვისებას ადგილი არ ჰქონია;
- ქვეპროგრამაში „მეცნიერების აღდგენა და განვითარება - საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს განკარგვა (32 05 05 01)“ ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულმა გეგმამ 2,600 ათასი ლარი შეადგინა, თუმცა წლის განმავლობაში გამოყოფილი ასიგნებები არ ათვისებულა. ანალოგიურ მდგომარეობას ჰქონდა ადგილი 2015 წელსაც.

გარდა ამისა, საყურადღებოა, რომ გარკვეული პროგრამები/ქვეპროგრამები ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება, როგორც ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ ასიგნებებთან, ასევე 9 თვის დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში. როგორც ცხრილი 9 და ცხრილი 10 გვიჩვენებს, 9 თვის დაზუსტებული გეგმის 60%-ზე ნაკლები ათვისების მაჩვენებლით ხასიათდება 13 პროგრამა და 117 ქვეპროგრამა, რაც პროგრამების შესრულებასთან დაკავშირებულ შესაძლო რისკებზე მიუთითებს. აღსანიშნავია, რომ პროგრამების/ქვეპროგრამების შესრულების შესაძლო რისკებზე ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის შესახებ²⁰.

¹⁹ კანონი „სახელმწიფო პროექტის ფარგლებში მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის სპეციალური წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“ და შესაბამისი ცვლილებები უკვე არსებულ საკანონმდებლო აქტებში.

²⁰ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე.

ორგანიზაც. კოდი	დასახელება	წლიური გეგმა ბიუჯეტის კანონი (1)	9 თვის დაზუსტებული გეგმა (2)	8 თვის საკასო ხარჯი (3)	(3)/(1) %	(3)/(2) %
23 01 02	სუვერენული რეიტინგი	1,461	1,296	190	13.0%	14.7%
23 04	ფინანსების მართვის ელექტრონული და ანალიტიკური უზრუნველყოფა	7,800	6,044	3,289	42.2%	54.4%
25 03 02	მდგრადი ურბანული ტრანსპორტის განვითარების საინვესტიციო პროგრამა (ADB)	120,000	84,506	41,424	34.5%	49.0%
25 04 04	საკანალიზაციო სისტემების მდგრადი მართვის პროექტი (SIDA)	8,350	3,301	321	3.8%	9.7%
26 06	ერთიანი სახელმწიფო საინფორმაციო ტექნოლოგიების მხარდაჭერის განვითარება	1,700	1,401	750	44.1%	53.5%
27 01 03	პენიტენციური სისტემის ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება	16,400	11,084	4,313	26.3%	38.9%
29 02 03	სამხედრო სწავლებები (სასწავლო და სპეციალიზაციის კურსები)	5,040	2,098	852	16.9%	40.6%
29 04	მართვის, კონტროლის, კავშირგაბმულობის და კომპიუტერული სისტემები	6,221	5,792	1,602	25.8%	27.7%
32 02 02 03	ათასწლეულის გამოწვევის ფონდი - საქართველოს მხარდაჭერით ინიცირებული მასწავლებელთა და სკოლის დირექტორთა პროფესიული განვითარების პროგრამა	-	532	158	29.6%	29.6%
32 02 10	ეროვნული სასწავლო გეგმების დანერგვა და მონიტორინგი	425	113	8	6.9%	6.9%
32 02 12	ზოგადი განათლების ხელშეწყობა	747	566	214	37.8%	37.8%
32 06 02 04	სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და ტერიტორიული ორგანოების ინფრასტრუქტურის განვითარება	6,000	1,077	343	31.9%	31.9%
32 07	ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს	82,820	64,870	29,013	44.7%	44.7%
33 02 02	საერთაშორისო კულტურული ურთიერთობებისა და ქართული კულტურის პოპულარიზაციის პროგრამა	3,200	2,032	988	48.6%	48.6%
33 04 01 01	კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ღონისძიებების ხელშეწყობის პროგრამა	650	25	2	0.3%	9.0%
34 01 03	მიგრანტთა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა მიგრაციის მართვა	1,140	896	444	38.9%	49.5%
34 03	დევნითა საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფა	437	393	125	28.7%	31.9%
35 03 02 11	ჯანმრთელობის ხელშეწყობა	400	250	19	4.8%	7.7%

35 05	შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების პროგრამა	4,025	1,334	458	11.4%	34.3%
37 01 05	სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ხელშეწყობის ღონისძიებები	7,240	5,952	831	11.5%	14.0%
37 01 13	ქართული ჩაი	3,500	251	40	1.1%	16.0%
37 01 14	აგროსექტორის ხელშეწყობა/განვითარება	28,500	18,495	9,614	33.7%	52.0%
37 04 02	საქართველოში გავრცელებული შინაური ცხოველების, ფრინველების, თევზების და სამეურნეო-სასარგებლო მწერების ადგილობრივი ჯიშების და პოპულაციების აღდგენა-გაუმჯობესება და გენეტიკური ბანკის შექმნა	1,510	668	267	17.7%	40.0%
56 00	სსიპ – საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახური	2,150	1,698	746	34.7%	43.9%
58 00	სსიპ - განათლების საერთაშორისო ცენტრი	6,500	4,910	2,677	41.2%	54.5%

ცხრილი 12. ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ წლიურ გეგმასა და 9 თვის დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში დაბალი ათვისების მქონე ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის მაჩვენებლები - 2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით (ათასი ლარი).

- „შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების“ პროგრამის ასიგნებები (35 05) ბიუჯეტის კანონით 4,025 ათასი ლარის ოდენობით განისაზღვრა. 9 თვის დაზუსტებულმა გეგმამ კი 1,334 ათასი ლარი შეადგინა, საიდანაც 8 თვის მდგომარეობით მხოლოდ 458 ათასი ლარი ანუ წლიური გეგმის 11.4%, ხოლო 9 თვის გეგმის 34.3% იქნა ათვისებული. საყურადღებოა, რომ გასულ წელს 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით აღნიშნული ქვეპროგრამისთვის განსაზღვრული წლიური გეგმის მხოლოდ 18.0% იქნა ათვისებული. აღნიშნული ქვეპროგრამის ფარგლებში გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების ათვისებასთან დაკავშირებულ შესაძლო პრობლემებზე ყურადღება გამახვილდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე;
- ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება „სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ხელშეწყობის ღონისძიებების“ ქვეპროგრამა (37 01 05), რომლის 9 თვის დაზუსტებული გეგმა 5,952 ათასი ლარით განისაზღვრა, 8 თვის საკასო ხარჯმა კი მხოლოდ 831 ათასი ლარი და დაზუსტებული გეგმის 14.0% შეადგინა (წლიური გეგმის 11.5%). პროგრამა ასიგნებების ათვისების შეფერხებით ხასიათდებოდა გასულ წელსაც, რის საფუძველზეც გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების შესაძლო აუთვისებლობის რისკებზე ყურადღება გამახვილდა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე; ანალოგიურად, „აგროსექტორის ხელშეწყობა/ განვითარების“ ქვეპროგრამის (37 01 14) ფარგლებში 8 თვის მდგომარეობით 9 თვის დაზუსტებული გეგმის (18,495 ათასი ლარი) მხოლოდ 4.8%-ია ათვისებული, გასულ წელს კი პროგრამის ფარგლებში წლიური გეგმის მხოლოდ 48.0% იქნა ათვისებული;

- საბიუჯეტო სახსრების ათვისების შეფერხებით ხასიათდება „საკანალიზაციო სისტემების მდგრადი მართვის პროექტი (SIDA)“ (25 04 04), რომლის ფარგლებშიც გაწეულმა საკასო ხარჯმა 9 თვის დაზუსტებული გეგმის (3,301 ათასი ლარი) 9.7% შეადგინა. უნდა აღინიშნოს, რომ გასულ წელს პროგრამის ფარგლებში ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის მხოლოდ 26% იქნა ათვისებული;
- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს* ქვეპროგრამაში „სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და ტერიტორიული ორგანოების ინფრასტრუქტურის განვითარება“ (32 06 02 04), 2016 წლის 8 თვის განმავლობაში 9 თვის დაზუსტებული გეგმის მხოლოდ 31.9%, ხოლო წლიური გეგმის (6,000 ათასი ლარი) მხოლოდ 5.7% იქნა ათვისებული. ამასთან, აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში გამოყოფილი ასიგნებების ათვისება ვერც გასულ წელს მოხერხდა;
- დაბალი ათვისების მაჩვენებლით ხასიათდება ასევე „პენიტენციური სისტემის ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების“ ქვეპროგრამა (27 01 03), რომლის ფარგლებშიც 8 თვის განმავლობაში 9 თვის დაზუსტებული გეგმის (11,085 ათასი ლარი) მხოლოდ 38.9% იქნა ათვისებული. საყურადღებოა ის ფაქტიც, რომ პროგრამისთვის 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული წლიური გეგმის მხოლოდ 26.3%-ია ათვისებული.

ასევე, უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგიერთი პროგრამა/ქვეპროგრამა, რომელსაც 9 თვის დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში ათვისების საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელი აქვს, ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებაში შესრულების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება, რაც ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს. მაგალითად:

ორგანიზაც. კოდი	დასახელება	წლიური გეგმა ბიუჯეტის კანონი (1)	9 თვის დაზუსტებუ ლი გეგმა (2)	8 თვის საკასო ხარჯი (3)	(3)/(1) %	(3)/(2) %
24 06	საქართველოს მიერ საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრი	4,000	960	737	18.4%	76.8%

	ვალდებულებების ფარგლებში საქართველოს აეროპორტებში "გათავისუფლებული ფრენების" მომსახურების ხარჯების ანაზღაურება (მათ შორის, წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვა)					
30 01 01 01	საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ცენტრალური აპარატი	510,532	129,915	107,047	21.0%	82.4%
32 03 01 01	პროფესიული განათლების განვითარების ხელშეწყობა - საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს განკარგვა	23,550	7,125	5,901	25.1%	82.8%
32 06 01 02	საგანმანათლებლო დაწესებულებების ინფორმაციულ - საკომუნიკაციო ტექნოლოგიებით უზრუნველყოფა	6,000	92	92	1.5%	99.6%
33 03 02	სსიპ – საქართველოს შოთა რუსთაველის თეატრისა და კინოს სახელმწიფო უნივერსიტეტი	4,627	2,128	1,844	39.9%	86.7%
34 01 02 04	საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს ქვემო ქართლის, მცხეთა-მთიანეთისა და კახეთის ტერიტორიული ორგანო	150	33	33	21.8%	98.8%
34 01 03 01	ჰუმანიტარული სტატუსის მქონე პირთა და თავშესაფრის მამდიებელთა შენახვის ხარჯები	540	346	264	48.8%	76.1%
35 01 02 02	სამედიცინო-სოციალური ექსპერტიზა და კონტროლი	150	40	29	19.1%	71.7%
38 04 03	ტყითსარგებლობის ღონისძიებები	900	113	105	11.7%	93.3%

ცხრილი 13. ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში დაბალი ათვისების მქონე ზოგიერთი პროგრამის/ქვეპროგრამის ათვისების მაჩვენებლები 8 თვის მდგომარეობით (ათასი ლარი).

- განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს (32 00) ქვეპროგრამის „პროფესიული განათლების განვითარების ხელშეწყობა - საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს განკარგვა“ (32 03 01 01) 2016 წლის ასიგნებები ბიუჯეტის კანონით 23,550 ათასი ლარის ღონეზე განისაზღვრა, საიდანაც 9 თვის დამტკიცებული გეგმა 15,540 ათას ლარს შეადგენდა. დაზუსტების შედეგად, 9 თვის გეგმა 7,125 ათას ლარამდე შემცირდა (54.2%-ით), რაც 8 თვის მდგომარეობით 82.8%-ით იქნა ათვისებული, მაშინ როდესაც შესრულების მაჩვენებელი ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებაში 25.1%-ია. ამასთან, უნდა

აღნიშნოს, რომ 2015 წლის განმავლობაში პროგრამისთვის ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული თანხის მხოლოდ 65.7% იქნა ათვისებული;

- ანალოგიურად, „საგანმანათლებლო დაწესებულებების ინფორმაციულ - საკომუნიკაციო ტექნოლოგიებით უზრუნველყოფის“ ქვეპროგრამის (32 06 01 02) წლიური გეგმა ბიუჯეტის კანონით 6,000 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა დაზუსტებულმა 9 თვის გეგმამ მხოლოდ 92 ათასი ლარი შეადგინა, რაც სრულად იქნა ათვისებული 8 თვის განმავლობაში. თუმცა, პროგრამის ფარგლებში გახარჯული თანხა წლიური დამტკიცებული გეგმის მხოლოდ 1.5%-ს შეადგენს;
- „ტყითსარგებლობის ღონისძიებების“ ქვეპროგრამის (38 04 03) წლიური ასიგნებები ბიუჯეტის კანონით 900 ათასი ლარის დონეზე იქნა განსაზღვრული, თუმცა 8 თვის მდგომარეობით აღნიშნული თანხის მხოლოდ 11.7%-ია ათვისებული, მაშინ როდესაც პროგრამის შესრულება 9 თვის დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში 93.3%-ს შეადგენს.

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროსა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში მხედველობაში იქნეს მიღებული გასული და მიმდინარე წლების გამოცდილება, რათა თავიდან იქნეს აცილებული წლის განმავლობაში განხორციელებული მასშტაბური ხასიათის გადანაწილებებისა და აუთვისებელი/დაბალი ათვისების მქონე პროგრამების/ქვეპროგრამების არსებობა.

3.1.2. შრომის ანაზღაურება

2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით განსაზღვრული ასიგნებების ოდენობამ 1,443 მლნ ლარი შეადგინა, რაც 2015 წელს ამ მუხლით ფაქტიურად გაწეულ ხარჯს 66.5 მლნ ლარით (4.8%-ით) აღემატება. რაც შეეხება ფაქტობრივი შესრულების მდგომარეობას, 2016 წლის პირველი 8 თვის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით შტატით გათვალისწინებულ საჯარო მოხელეთა ანაზღაურებაზე მიმართულ იქნა 952 მლნ ლარი (წლიური გეგმის 66%), რაც სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების 17.3%-ს, ხოლო მთლიანი გადასახდელების 14.8%-ს შეადგენს. 8 თვის მდგომარეობით, გასული წლის ანალოგიურ

მაჩვენებელთან მიმართებაში „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაწეული ხარჯების მოცულობა წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში.

შრომის ანაზღაურება	2014 წ.	2015 წ.	2016 წ.	ზრდის ტემპი 2014-2015 წწ.	ზრდის ტემპი 2015-2016 წწ.
„შრომის ანაზღაურების“ მუხლი	838,988	891,483	952,129	6.3%	6.8%
თანამდებობრივი სარგო	659,054	535,068	578,950	-18.8%	8.2%
წოდებრივი სარგო	9,139	175,298	167,368	1818.2%	-4.5%
პრემია	57,502	24,131	36,219	-58.0%	50.1%
დანამატი	104,962	149,199	163,134	42.1%	9.3%
ჰონორარი	210	352	452	67.2%	28.4%
კომპენსაცია	8,121	7,436	6,005	-8.4%	-19.2%
შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება	71,752	95,280	109,236	32.8%	14.6%
სულ:	910,740	986,763	1,061,365	8.3%	7.6%

ცხრილი 14. „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაწეული ხარჯები შემადგენელი კომპონენტების დონეზე 8 თვის მდგომარეობით (ათასი ლარი).

როგორც ცხრილიდან ჩანს, 2015 წელთან შედარებით, 8 თვის მდგომარეობით, ჯამურად „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გახარჯული სახსრების მოცულობა 6.8%-ითაა გაზრდილი. აღნიშნული ძირითადად განპირობებულია თანამდებობრივი სარგოს მნიშვნელოვანი ზრდით 2016 წლის განმავლობაში (43,882 ათასი ლარი). ასევე, გაზრდილია „პრემიის“ და „დანამატის“ მუხლით გაწეული ხარჯების მოცულობა, შესაბამისად 12,088 ათასი და 13,935 ათასი ლარის ოდენობით. გარდა ამისა, საკმაოდ მაღალია შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული სახსრების მოცულობის ზრდის ტემპიც, რამაც 8 თვის მდგომარეობით 14.6% შეადგინა. აღნიშნული მუხლის ზრდის ტემპი ასევე მაღალი იყო 2014 და 2015 წლებშიც (41.3% და 32.8% შესაბამისად).

	2014 წ.	2015 წ.	2016 წ.
შტატით მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება			
შრომის ანაზღაურება/ხარჯები	18.3%	17.3%	17.3%
შრომის ანაზღაურება/გადასახდელები	15.7%	14.8%	14.8%
პრემირება			
პრემია/თანამდებობრივი სარგო	8.7%	4.5%	6.3%
პრემია/შრომის ანაზღაურება	6.9%	2.7%	3.8%
დანამატი/თანამდებობრივი სარგო	15.9%	27.9%	28.2%
დანამატი/შრომის ანაზღაურება	12.5%	16.7%	17.1%
პრემია და დანამატი/თანამდებობრივი სარგო	24.7%	32.4%	34.4%
პრემია და დანამატი/შრომის ანაზღაურება	19.4%	19.4%	20.9%
შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება			

შტატგარეშეთა შრომის ანაზღაურება/შტატით მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება	8.6%	10.70 %	11.5%
შტატგარეშეთა შრომის ანაზღაურება/ხარჯები	1.6%	1.9%	2.0%
აგრეგირებული შრომის ანაზღაურება საჯარო სექტორში			
შტატგარეშეთა და შტატით მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება/ხარჯები	19.9%	19.2%	19.3%
შტატგარეშეთა და შტატით მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება/გადასახდელები	17.0%	16.4%	16.5%

ცხრილი 15. შრომის ანაზღაურებასთან დაკავშირებული შეფარდებითი მაჩვენებლები - 2014-2016 წწ.

საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაცემული საბიუჯეტო სახსრები არასრულყოფილად ასახავს ამ მიზნობრიობით ათვისებული რესურსის ჯამურ მოცულობას და არ იძლევა სრულ ინფორმაციას საჯარო სექტორში შტატით გათვალისწინებული მომუშავეების მიერ წლის განმავლობაში მიღებული შრომის ანაზღაურების შესახებ. კერძოდ, მომუშავეთა შრომის ანაზღაურებაზე ხარჯების გაწევა ხდება არამხოლოდ „შრომის ანაზღაურების“, არამედ „სუბსიდიების“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლებიდანაც, საიდანაც 2016 წლის 8 თვის განმავლობაში ამ მიმართულების ათვისებულმა თანხამ 35,069 ათასი ლარი შეადგინა. შესაბამისად, სრულყოფილი სურათის მისაღებად, მიზანშეწონილია, ყველა ზემოაღნიშნული მუხლიდან შრომის ანაზღაურების სახით გახარჯული რესურსის ჯამური ოდენობით წარმოდგენა. აღნიშნული ინფორმაცია თითოეული მუხლის მიხედვით იხილეთ ქვემოთ მოცემულ ცხრილში.

	„შრომის ანაზღაურების“ მუხლი	„სუბსიდიების“ მუხლი	„სხვა ხარჯების“ მუხლი	ჯამური შრომის ანაზღაურება
შრომის ანაზღაურება	952,129	29,443	5,626	987,198
თანამდებობრივი სარგო	578,950	28,106	5,444	612,501
წოდებრივი სარგო	167,368	0	0	167,368
პრემია	36,219	1,174	182	37,574
დანამატი	163,134	129	0	163,263
ჰონორარი	452	35	0	487
კომპენსაცია	6,005	0	0	6,005

ცხრილი 16. საჯარო სექტორში შტატით გათვალისწინებული მომუშავეების შრომის ანაზღაურებაზე სხვადასხვა მუხლებიდან 2016 წლის 8 თვის განმავლობაში გაწეული ხარჯების ჯამური მოცულობა (ათასი ლარი).

2014 წლის ჩათვლით, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებისა (სსიპ) და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების (ა(ა)იპ) მიერ შრომის ანაზღაურების ხარჯების გაწევა ხდებოდა „სუბსიდიების“ მუხლიდან, რაც ართულებდა საჯარო სექტორში მომუშავეებზე გაცემული

შრომის ანაზღაურების ჯამური ხარჯების შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენასა და შესაბამისად, უარყოფითად აისახებოდა ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობაზე. თუმცა, 2015 წლიდან აღნიშნული მიდგომა შეიცვალა და სსიპ/ა(ა)იპ-ები შრომის ანაზღაურების მიმართულებით გაწეულ ხარჯებს ძირითად შემთხვევებში გასცემდნენ „შრომის ანაზღაურების“ მუხლიდან, რის შედეგად „სუბსიდიების“ მუხლიდან ამ მიზნობრიობით ათვისებული რესურსის მოცულობა 2014 წელთან შედარებით 56.6%-ით შემცირდა (47,814 ათასი ლარით). თუმცა საყურადღებოა, რომ აღნიშნული საკითხი საკანონმდებლო დონეზე არ დარეგულირებულა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის №672 ბრძანების „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე“ მიხედვით, „სუბსიდიების“ მუხლით ჯერ კიდევ აღირიცხება „საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე/არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებზე და სხვა სახელმწიფო არაფინანსურ საწარმოებზე მიმდინარე და საოპერაციო ხარჯების დასაფინანსებლად გადაცემული თანხები“. შედეგად, გარკვეული სსიპ-ის/ა(ა)იპ-ის შემთხვევაში ჯერ კიდევ ხდება დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურების ხარჯის „სუბსიდიების“ მუხლიდან გაცემა, რის გამოც 2016 წლის 8 თვის განმავლობაში ამ ტიპის ხარჯმა 29,443 ათასი ლარი შეადგინა. შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული დანახარჯების ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობისა და შრომის ანაზღაურების სახით ათვისებული საბიუჯეტო რესურსის შესახებ „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, გაგრძელდეს მუშაობა აღნიშნული მიდგომის პრაქტიკაში სრულად დანერგვისა და ამ მხრივ საკანონმდებლო ნორმების დარეგულირების მიმართულებით.

რაც შეეხება „სხვა ხარჯების“ მუხლით გაცემულ შრომის ანაზღაურებას, ამ მიმართულებით 2016 წლის 8 თვის განმავლობაში გაწეული ხარჯის მოცულობამ 5,626 ათასი ლარი შეადგინა. აღნიშნული ხარჯები ერთ შემთხვევაში გაწეულ იქნა განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს „უსაფრთხო საგანმანათლებლო გარემოს უზრუნველყოფის“ ქვეპროგრამაში (32 02 03), რაც უკავშირდებოდა საჯარო სკოლებში დასაქმებული მანდატურების შრომის ანაზღაურებას. კერძოდ, კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, მანდატურების დანიშვნა და გათავისუფლება დაევაღათ სკოლის დირექტორებს, რის შედეგადაც მანდატურები გათავისუფლდნენ როგორც შტატიანი თანამშრომლები სსიპ „საგანმანათლებლო დაწესებულების მანდატურის სამსახურიდან“, ხოლო სამმხრივი ხელშეკრულების საფუძველზე, რომელიც გაფორმდა სკოლას, მანდატურსა და სსიპ-ს შორის, მანდატურების ანაზღაურება კვლავ სსიპ „საგანმანათლებლო დაწესებულების მანდატურის

სამსახურის“ მოვალეობაში დარჩა. შედეგად, რამდენადაც მანდატურები აღარ არიან სსიპ-ის თანამშრომლები, მათზე შრომის ანაზღაურების გაცემა ხდება „უსაფრთხო საგანმანათლებლო გარემოს უზრუნველყოფის“ ქვეპროგრამის ფარგლებში „სხვა ხარჯების“ მუხლიდან, რომელმაც 2016 წლის 8 თვის განმავლობაში 4,673 ათასი ლარი შეადგინა.

მეორე შემთხვევაში, „სხვა ხარჯების“ მუხლიდან შრომის ანაზღაურების ხარჯების გაწევას ადგილი ჰქონდა განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს „ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს“ პროგრამაში (32 07), რომლის განმახორციელებელს წარმოადგენს სსიპ „ათასწლეულის გამოწვევის ფონდი - საქართველო (MCA - GEORGIA)“. კერძოდ, ამ მიმართულებით 2016 წლის პირველი 4 თვის განმავლობაში ათვისებულ იქნა 953 ათასი ლარი თანამდებობრივი სარგოს სახით. თუმცა, შემდგომი თვეებიდან ნაწილობრივ იქნა გათვალისწინებული ამ მიმართულებით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის შესახებ“ გაცემული რეკომენდაცია²¹ და აღნიშნული ხარჯის გაცემა მიმდინარეობს „სუბსიდიების“ მუხლიდან.

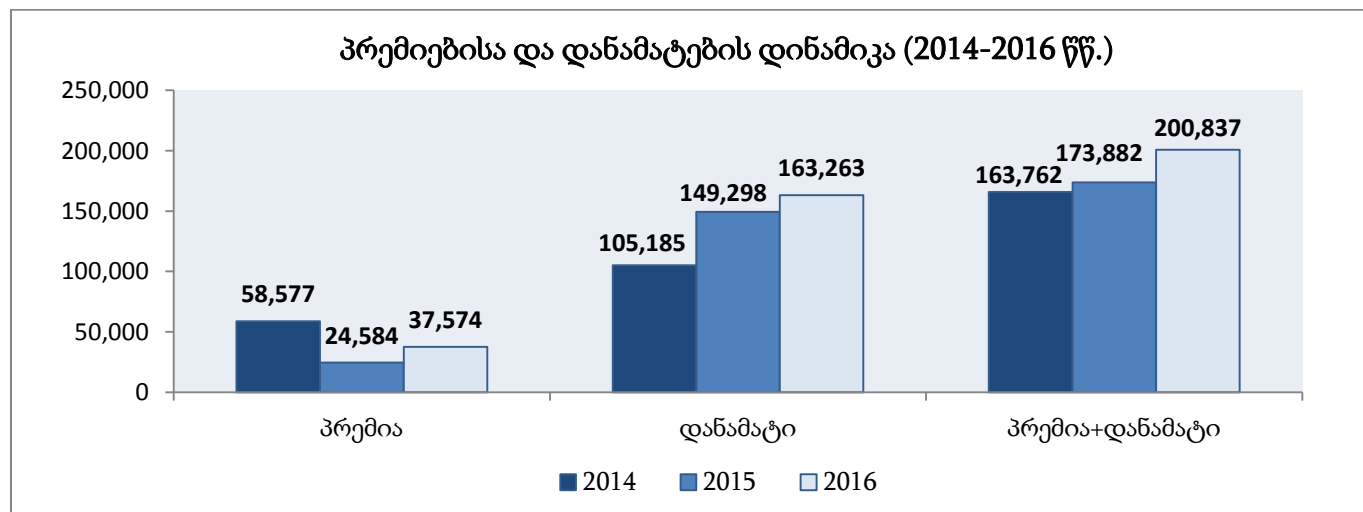
სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული დანახარჯების ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობისა და შრომის ანაზღაურების სახით ათვისებული საბიუჯეტო რესურსის შესახებ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში მოცემული „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენის უზრუნველსაყოფად, მოხდეს შესაბამისი საკანონმდებლო ნორმების დარეგულირება და საჯარო სექტორში დასაქმებულ მომუშავეებზე გაწეული შრომის ანაზღაურებასთან დაკავშირებული ყველა ხარჯის ერთგვაროვანი მიდგომით აღრიცხვა.

ასევე, საყურადღებოა პრემიისა და დანამატის სახით („სუბსიდიებისა“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლებით გაცემული პრემიებისა და დანამატების ჩათვლით²²) გაცემული შრომის ანაზღაურების დინამიკა 2014-2016 წლების განმავლობაში (8 თვის მდგომარეობით). კერძოდ, მიმდინარე წელს ჯამურად „პრემიისა“ და „დანამატის“ მუხლებით გაცემული საბიუჯეტო სახსრების ოდენობამ 200,837

²¹ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის შესახებ“ მთავრობის ანგარიშზე, გვ. 94.

²² არსებული მდგომარეობის რეალისტურად შეფასების უზრუნველსაყოფად, აღნიშნულ ქვეთავში წარმოდგენილი შრომის ანაზღაურების კომპონენტების ზოგადი ანალიზისას გამოყენებული სტატისტიკური მაჩვენებლები მოიცავს ამ მიმართულებით „შრომის ანაზღაურების“, „სუბსიდიებისა“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლებიდან გაწეული ხარჯების ჯამურ თანხას თუ სხვა რამ არ არის მითითებული.

ათასი ლარი შეადგინა. იგი ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება და 15.5%-ით აჭარბებს 2015 წლის, ხოლო 22.6%-ით 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებს. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ 2015 წელს პრემიის სახით გაცემული შრომის ანაზღაურება 2014 წელთან შედარებით 58.0%-ით შემცირდა, თუმცა, 2016 წელს კლების ტენდენცია არ შენარჩუნდა და 8 თვის მონაცემებით, გასულ წელთან შედარებით გაცემული პრემიის მოცულობა 52.8%-ით გაიზარდა.



დიაგრამა 13. პრემიისა და დანამატის სახით გაცემული სახსრების დინამიკა („სუბსიდიებისა“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლით გაცემული პრემიებისა და დანამატების ჩათვლით) - 2014-2016 წწ. 8 თვის მდგომარეობით (ათასი ლარი).

საყურადღებოა, მხარჯავი დაწესებულებების განაწილება „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში პრემიისა და დანამატის წილის მიხედვით, სადაც იმ უწყებების რაოდენობა, რომელთა შემთხვევაშიც პრემიისა და დანამატის სახით გაცემული საბიუჯეტო სახსრების ჯამური მოცულობა მთლიანი შრომის ანაზღაურების 30%-ს აჭარბებს, მხარჯავი დაწესებულებების მთლიანი რაოდენობის 37%-ზე მეტია.

მხარჯავი დაწესებულებების რაოდენობა	0-10% ინტერვალში	10-20% ინტერვალში	20-30% ინტერვალში	30-40% ინტერვალში	40-50% ინტერვალში
პრემიის წილი შრომის ანაზღაურებაში	40	18	4	0	0
დანამატის წილი შრომის ანაზღაურებაში	22	18	12	5	5
პრემია + დანამატი წილი შრომის ანაზღაურებაში	10	11	18	15	8

ცხრილი 17. მხარჯავი დაწესებულებების განაწილება „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში პრემიისა და დანამატის წილის მიხედვით („სუბსიდიებისა“ და „სხვა ხარჯების“ მუხლით გაცემული პრემიებისა და დანამატების ჩათვლით) – 2016 წლის 8 თვე.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, მხარჯავი დაწესებულებების მიერ შრომის ანაზღაურების სახით გაცემული საბიუჯეტო სახსრების ანალიზისას გამოვლენილ იქნა სხვა რიგი გარემოებები. კერძოდ, მიუხედავად მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილებით განსაზღვრული ლიმიტებისა, გარკვეულ შემთხვევებში ადგილი აქვს როგორც პრემიის, ისე დანამატის თანამდებობრივ სარგოზე მეტი ოდენობით გაცემის ფაქტებს. მაგალითად:

- *ფინანსთა სამინისტროს* ცენტრალურ აპარატში 2016 წლის 8 თვის განმავლობაში 26 მოსამსახურეზე ერთჯერადად გაცემული პრემიების მოცულობამ გადააჭარბა თანამდებობრივი სარგოს 100%-ს²³, ხოლო 27 თანამშრომლის შემთხვევაში, ჯამურად გაცემულმა პრემიების რაოდენობამ, თანამდებობრივი სარგოს შვიდმაგ ოდენობას გადააჭარბა. გარდა ამისა, 39 თანამშრომელზე გაცემულია დანამატი თანამდებობრივ სარგოზე მეტი ოდენობით;
- *თავდაცვის სამინისტროში* მინისტრის ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტებით, სამინისტროს რამდენიმე თანამშრომელს დაენიშნა ყოველთვიური დანამატები, რომელთა ოდენობა 45 ლარიდან 5,485 ლარამდე მერყეობს, თუმცა მათი განსაზღვრის კრიტერიუმების შესახებ შესაბამის ბრძანებებში არაფერია მითითებული;
- *სასჯელაღსრულების სამინისტროს* „პენიტენციური სისტემის პოლიტიკის შემუშავების, მართვისა და ბრალდებულ/მსჯავრდებულთა ყოფითი პირობების გაუმჯობესების“ ქვეპროგრამის ფაგლებში (27 01 01) ადგილი ჰქონდა დანამატის გაცემას თანამდებობრივი სარგოს 230%-ის ოდენობით, ამასთან, ერთჯერადად გაცემული დანამატის მაქსიმალური მოცულობა 6,250 ლარს შეადგენდა.

გარკვეულ შემთხვევებში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ პრემიის გაცემა ხდება მხოლოდ უფლებამოსილი პირის ბრძანების საფუძველზე, შესაბამისი დასაბუთების გარეშე ან მხოლოდ კანონმდებლობით განსაზღვრული შესაბამისი მუხლის მითითებით, რაც ამ მიმართულებით კანონმდებლობაში არსებულ ხარვეზთანაა დაკავშირებული. კერძოდ, საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის N449 დადგენილების მიხედვით²⁴ „პრემია გაიცემა საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული პირების მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების (საჯარო დაწესებულებაში სამუშაოს შეფასების სისტემის არსებობის შემთხვევაში) ან/და დასაბუთების საფუძველზე. დასაბუთებაში უნდა

²³ „საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის N449 დადგენილების მუხლი 5, პუნქტი პირველი.

²⁴ მუხლი 3, პუნქტი 1.

მიეთითოს გასაცემი პრემიის ოდენობა, მისი პროცენტული მიმართება პირის თანამდებობრივ სარგოსთან, ინფორმაცია მიმდინარე წლის განმავლობაში აღნიშნულ პირზე გაცემული პრემიის შესახებ“, თუმცა აღნიშნული რეგულაციით განსაზღვრული პრემიის გაცემის დასაბუთებაში მისათითებელი მონაცემები ნაკლებად ინფორმატიულია და არ იძლევა საშუალებას დადგინდეს, თუ რა კონკრეტული გარემოებების²⁵ გათვალისწინებით შეიძლება იქნეს მიღებული დასაქმებული პირის წახალისების გადაწყვეტილება.

ანალოგიურად, ხარვეზები ვლინდება დანამატების გაცემის შემთხვევაშიც. კერძოდ, რიგი საბიუჯეტო ორგანიზაციების შემთხვევაში, დანამატის გაცემის ფაქტი დასაბუთებულია დანამატის მიმღები პირის ზეგანაკვეთური მუშაობით ან/და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვით, თუმცა, უწყებების მიერ ვერ ხდება აღნიშნული ფაქტებისა და დანამატების დანიშვნის მიზანშეწონილობის დამადასტურებელი შესაბამისი დოკუმენტების წარმოდგენა. ასევე, საყურადღებოა, რომ გრძელდება გასულ წლებში დამკვიდრებული პრაქტიკა, რის შედეგადაც რიგ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში უფლებამოსილი პირის ერთი ბრძანების საფუძველზე, ადგილი აქვს კონკრეტულ თანამშრომლებზე წინასწარ, მთელი წლის განმავლობაში დანამატის დანიშვნის ფაქტებს, რაც თავისი ყოველთვიური შინაარსიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ უფრო თანამდებობრივი სარგოს ხასიათს ატარებს ვიდრე დანამატის. რამდენადაც დანამატი წარმოადგენს მოხელის ზეგანაკვეთური მუშაობისა და განსაკუთრებით საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით, ყოველწლიურად შრომის ანაზღაურების ფონდში წარმოქმნილი ეკონომიის ფარგლებში გასაცემ ფულად ჯილდოს²⁶, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მისი წინასწარ, მთელი წლის მანძილზე დანიშვნა, გამართლებულ პრაქტიკად ვერ ჩაითვალება. მაგალითად:

- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში* მინისტრის 2016 წლის 14 იანვრის N14 ბრძანებით, სამინისტროს თანამშრომლებზე გაიცა იანვრის თვის დანამატი, რომლის გაცემის საფუძველს წარმოადგენდა - „შრომის ანაზღაურების ფონდში წარმოქმნილი ეკონომია“. ხოლო, მინისტრის 12 თებერვლის N83 ბრძანების მიხედვით, თანამშრომლებს დაენიშნათ ფიქსირებული ყოველთვიური დანამატები მთელი წლის განმავლობაში, რომლის საშუალოთვიურმა ხარჯმა 8 თვის განმავლობაში 41,855 ლარი შეადგინა. დანამატების გაცემის საფუძველს წარმოადგენს „იმ

²⁵ პრემია - საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირზე გაცემული შრომითი გასამრჯელო, რომელიც გაიცემა მის მიმართ დაკისრებული უფლებამოსილებების ზედმიწევნით და სანიმუშოდ შესრულებისათვის, ხანგრძლივი და კეთილსინდისიერი სამსახურისათვის, ან/და განსაკუთრებული სირთულის ან მნიშვნელობის დავალების შესრულებისათვის.

²⁶ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 37, პუნქტი 2.

საჯარო მოხელეთა წახალისება და მოტივაციის გაზრდა, რომელთაც რთული სამუშაო სპეციფიკიდან გამომდინარე, სისტემატურად უწევთ არანორმირებულ, რთულ სამუშაო პირობებში მუშაობა (დატვირთული სამუშაო გრაფიკი, დამაბული სამუშაო რეჟიმი, საპასუხისმგებლო ფუნქციური საქმიანობის განხორციელება) დამატებითი სამუშაო საათების გამოყენება. აგრეთვე, დასაქმების ბაზარზე არსებული კონკურენციის გათვალისწინებით, საჯარო დაწესებულებებში კვალიფიციური კადრების შენაჩუნება და მოზიდვა“. თუმცა, მინისტრის ბრძანებების გარდა არ არსებობს რაიმე დამატებითი საბუთი, სადაც დადასტურებული იქნებოდა ის კონკრეტული გარემოებები, რომელთა არსებობაც დანამატების გაცემის წინაპირობით არის განსაზღვრული;

- *სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროში* მინისტრის 2016 წლის 26 იანვრის №01/114 ბრძანების საფუძველზე, 23 თანამშრომელს დაენიშნა დანამატი წინასწარ მთელი წლის განმავლობაში, ჯამურად თვეში 31,620 ლარის ოდენობით. დანამატის გაცემის ბრძანებაში აღნიშნულია „განსაკუთრებული საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით“, რითაც ფაქტიურად გამოვრებულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 37 მუხლის მე-2 პუნქტის მოთხოვნა.

ასევე, გარკვეული საბიუჯეტო ორგანიზაციების შემთხვევაში, საყურადღებოა „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის დაგეგმვის პროცესთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები. კერძოდ, ცალკეულ შემთხვევებში, წლის განმავლობაში საბიუჯეტო ორგანიზაციებში რეალურად დასაქმებულ მომუშავეთა (საშტატო) რიცხოვნობა, მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრულ საშტატო რიცხოვნობას. აღნიშნულის შედეგად, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გათვალისწინებული ასიგნებები ან აუთვისებელი რჩება ან ნაწილდება თანამშრომლებზე პრემიებისა და დანამატების სახით, რაც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით არ შეიძლება მისაღებ პრაქტიკად ჩაითვალოს²⁷. მაგალითად:

- *იუსტიციის სამინისტროს აპარატის* საშტატო რიცხოვნობა 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით 230 საშტატო ერთეულითა და 4,342 ათასი ლარის ოდენობის შრომის ანაზღაურების ფონდით განისაზღვრა. თუმცა, უწყებაში 8 თვის განმავლობაში არსებული ვაკანსიების საშუალო ოდენობამ 69 ერთეული, ხოლო „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით ათვისებული

²⁷ აღნიშნული პრობლემის შესახებ ყურადღება იქნა გამახვილებული საქართველოს 2014 და 2015 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებში.

სახსრების მოცულობამ 2,803 ათასი ლარი შეადგინა. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ 2015 წელს დამტკიცებული იგივე ოდენობის საშტატო ნუსხის ფარგლებში, ვაკანსიების საშუალო ოდენობა 78 ერთეულს შეადგენდა;

- *ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში* რეალურად დასაქმებულ მომუშავეთა რიცხოვნობა საანგარიშო წლის განმავლობაში მნიშვნელოვნად ჩამორჩება 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ საშტატო რიცხოვნობას. კერძოდ, 8 თვის განმავლობაში, სამინისტროს აპარატში არსებული ვაკანტური ადგილების საშუალო რაოდენობამ 56 ერთეული, სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოში“ კი 24 ერთეული შეადგინა. აღნიშნული ვაკანტური თანამდებობების არსებობით „თანამდებობრივი სარგოს“ ქვემუხლში გამოთავისუფლებული სახსრები გამოყენებული იქნა თანამშრომელთა მატერიალური წახალისების მიზნით;
- *ფინანსთა სამინისტროს* აპარატის მომუშავეთა რიცხოვნობა ბიუჯეტის განაცხადის მიხედვით, 328 ერთეულით განისაზღვრა. თუმცა, 8 თვის განმავლობაში რეალურად დასაქმებულ შტატით მომუშავეთა საშუალო რაოდენობა მხოლოდ 260 ერთეულს გაუტოლდა, ვაკანტური თანამდებობები კი - 68 ერთეულს. შედეგად, „თანამდებობრივი სარგოს“ ქვემუხლში წარმოქმნილმა ეკონომიამ 8 თვეში 669 ათასი ლარი ანუ საშუალოთვიურმა ოდენობამ 83.6 ათასი ლარი შეადგინა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან მოხდეს საშტატო რიცხოვნობისა და შესაბამისი შრომის ანაზღაურების ფონდის რეალური ოდენობით განსაზღვრა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული წლის განმავლობაში დიდი რაოდენობით თავისუფალი საშტატო ერთეულისა და შრომის ანაზღაურების ფონდში წარმოქმნილი მნიშვნელოვანი ეკონომიების არსებობა.

ამასთან, საყურადღებოა ის ფაქტიც, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმდინარე შესრულების ანგარიშში არ ხდება მხარჯავი დაწესებულებების ფარგლებში წლის განმავლობაში რეალურად დასაქმებულ თანამშრომელთა რიცხოვნობის შესახებ ანგარიშგება. კერძოდ, ბიუჯეტის კანონში²⁸ წარმოდგენილია ინფორმაცია უწყებებისთვის (პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში) დამტკიცებული საშტატო რიცხოვნობისა და შესაბამისი შრომის ანაზღაურების წლიური ფონდის

²⁸ 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი, თავი VI.

გეგმური მოცულობის შესახებ, თუმცა შესრულების ანგარიშში არაფერია ნათქვამი რეალურად დასაქმებულ მომუშავეთა რიცხოვნობაზე. შედეგად, გაურკვეველია, მოხდა თუ არა საბიუჯეტო ორგანიზაციის/სტრუქტურული ერთეულის (პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში) მიერ გეგმური მაჩვენებლის შესრულება და როგორი მიზეზ-შედეგობრივი კავშირია “შრომის ანაზღაურების” მუხლით გახარჯულ საბიუჯეტო სახსრებსა და რეალურად დასაქმებულ მომუშავეთა რაოდენობას შორის. რამდენადაც ბიუჯეტის მიმდინარე შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაცია ემსახურება მომავალი წლის ბიუჯეტის კანონის ფორმირების პროცესში მიმდინარე წლის განმავლობაში არსებული ტენდენციებისა და დინამიკის გათვალისწინებას, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმდინარე შესრულების ანგარიში მოიცავდეს ინფორმაციას მხარჯავი დაწესებულებების (პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში) მიერ წლის განმავლობაში რეალურად დასაქმებულ თანამშრომელთა რაოდენობების შესახებ.

რეკომენდაციები:

საქართველოს მთავრობას:

- სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შრომის ანაზღაურების სახით გაწეული დანახარჯების აღრიცხვა-ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობისა და „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში სრულყოფილი ინფორმაციის წარმოდგენის უზრუნველსაყოფად, მოხდეს დასაქმებულ მომუშავეებზე გაწეული შრომის ანაზღაურების ყველა ხარჯის ერთგვაროვანი მიდგომით აღრიცხვა;
- დამატებით განისაზღვროს ის კრიტერიუმები, რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირზე პრემიის გაცემის დასაბუთება, რაც ერთი მხრივ, ხელს შეუწყობს თანამშრომელთა პრემირების ჯანსაღი სისტემის ჩამოყალიბებას, ხოლო მეორე მხრივ, უზრუნველყოფს საბიუჯეტო რესურსების ხარჯვის გამჭვირვალობის ზრდას;
- დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს თანამშრომელთა მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების სისტემების დანერგვის მიმართულებით მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე, რაც უზრუნველყოფდა პრემიისა და დანამატის სახით გაცემული სახსრების გამჭვირვალობასა და დასაბუთებას.

ფინანსთა სამინისტროს:

- სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული დანახარჯების ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმდინარე შესრულების შესახებ ანგარიში მოიცავდეს ინფორმაციას მხარჯავი დაწესებულებების (პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში) მიერ წლის განმავლობაში რეალურად დასაქმებულ თანამშრომელთა რაოდენობების შესახებ.

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე მოხდეს საშტატო რიცხოვნობისა და შესაბამისი შრომის ანაზღაურების ფონდის რეალური ოდენობით განსაზღვრა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული წლის განმავლობაში დიდი რაოდენობით თავისუფალი საშტატო ერთეულებისა და შრომის ანაზღაურების ფონდში წარმოქმნილი მნიშვნელოვანი ეკონომიების არსებობა.

3.1.3. ავტოსატრანსპორტო საშუალებები

სახელმწიფო ავტოპარკის მართვის ხარჯებთან დაკავშირებული საკითხის დარეგულირების მიზნით, საქართველოს მთავრობამ 2014 წლის 6 თებერვალს მიიღო №121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“. დადგენილება განსაზღვრავს ავტომობილების კლასებს და კონკრეტული კლასისათვის მიკუთვნების კრიტერიუმებს, ასევე განსაზღვრული ნიშნით მათი თანამდებობრივი ან ზოგადი დანიშნულებით გამოყენების წინაპირობებს და ვრცელდება 2014 წლის 1 თებერვლიდან განხორციელებულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებების შესყიდვისა და ჩანაცვლების ოპერაციებზე. რაც შეეხება აღნიშნულ პერიოდამდე უწყებების საკუთრებაში არსებულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებებს, დადგენილების მიხედვით, აღმასრულებელი ხელისუფლების ყველა დაწესებულებას დაევალოს არსებული ავტოპარკის ოპტიმიზაციის გეგმის წარდგენა საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 21 ოქტომბრის №266 დადგენილებით შექმნილი „სამსახურებრივი ავტომანქანებით სარგებლობის, შესყიდვისა და განახლების საკითხების შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიისთვის“ (შემდგომში - კომისია) 2014 წლის 1 აპრილამდე. ოპტიმიზაციის გეგმების წარდგენა კომისიისათვის მიზნად ისახავდა იმ უწყებების იდენტიფიცირებას, რომელთა ადმინისტრაციული ავტომანქანების რაოდენობა და განაწილება საშტატო რიცხოვნობის გათვალისწინებით, მიმდინარე მდგომარეობით არ შეესაბამებოდა აღნიშნული დადგენილების მე-5

მუხლით დადგენილ ნორმებს. განსაზღვრული ნორმებიდან გადახრების შემთხვევაში, სახელმწიფო კომისიას უნდა მიეღო გადაწყვეტილება კონკრეტულ შემთხვევებში გამონაკლისების დაშვებასთან დაკავშირებით. მხარჯავი უწყებების მიერ ოპტიმიზაციის გეგმების მომზადება და კომისიისთვის წარდგენა განხორციელდა დადგენილ ვადებში. თუმცა, აღნიშნული პროცესი არ დასრულებულა და კომისიის 2014 წლის 20 ივნისის N2 სხდომის ოქმის შესაბამისად, მხარჯავი უწყებების მიერ ეტაპობრივად ხორციელდება ახალი ოპტიმიზაციის გეგმების წარდგენა კომისიისთვის, რათა მათ მფლობელობაში არსებული ავტოპარკი შესაბამისობაში მოვიდეს N121 დადგენილებით განსაზღვრულ ლიმიტებთან. **აღსანიშნავია, რომ მხარჯავი დაწესებულებებისათვის ახალი ოპტიმიზაციის გეგმების წარმოდგენის კონკრეტული ვადა დღემდე განსაზღვრული არ არის, რაც პროცესის გაჭიანურების ძირითადი მიზეზი ხდება.**

მიმდინარე მდგომარეობით, კომისიამ განიხილა და დაამტკიცა მხოლოდ 5 სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი ახალი ოპტიმიზაციის გეგმა, რომელთაგან გარემოსა და ბუნებრივი დაცვის სამინისტროს გეგმის დამტკიცება მოხდა მიმდინარე წლის განმავლობაში. აღნიშნული ოპტიმიზაციის გეგმების ფარგლებში დაშვებულ იქნა გამონაკლისები იმ მხარჯავ დაწესებულებების შემთხვევაში, სადაც ავტომანქანების რაოდენობა და განაწილება არ შეესაბამებოდა N121 დადგენილებით განსაზღვრულ ლიმიტებს. თუმცა, იმ სამინისტროებისათვის, რომელთა ოპტიმიზაციის გეგმები ამ დრომდე არ დამტკიცებულა, კვლავ ძალაში რჩება 2014 წლის 20 ივნისის კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შესახებ, რომლის მიხედვითაც, დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი ჩამოყალიბდა შემდეგი რედაქციით: „სამორიგეო ავტომობილის რიცხვი დგინდება შემდეგი პროპორციით: 100 საშტატო რიცხოვნობამდე დაწესებულების შემთხვევაში - 1 ავტომობილი ყოველ 20 საშტატო ერთეულზე, ხოლო ყოველ დანარჩენ 50 საშტატო ერთეულზე - დამატებით 1 ავტომობილი (აღნიშნული მუხლი ამოქმედდეს მას შემდეგ, რაც კომისია მიიღებს და დაამტკიცებს სამინისტროების მიერ წარმოდგენილ ოპტიმიზაციის ახალ გეგმას. კომისიის გადაწყვეტილებამდე უწყებებს უფლება მიეცეთ იხელმძღვანელონ ავტომანქანების განაწილების უკვე არსებული წესით)“. შედეგად, **მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის N121 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“ მიღებულ იქნა 2014 წლის 6 თებერვალს, სამინისტროების დიდი ნაწილისათვის ოპტიმიზაციის გეგმების დამტკიცება და დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით**

განსაზღვრული ლიმიტების ძალაში შესვლა დღემდე არ მომხდარა, რის გამოც ისინი სარგებლობენ ავტოსატრანსპორტო საშუალებების განაწილების არსებული წესით სახელმწიფო კომისიის 2014 წლის 20 ივნისის სხდომის ოქმის შესაბამისად. აღნიშნული კი აფერხებს საჯარო სექტორში ავტოპარკის ოპტიმიზაციის პროცესს.

როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, N121 დადგენილების მოქმედება (მუხლი 7, პუნქტი 1) ვრცელდება 2014 წლის 1 თებერვლიდან შესყიდულ და ჩანაცვლებულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებებზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საყურადღებოა, რომ დადგენილებით არ არის დარეგულირებული აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისათვის, უსასყიდლოდ მუდმივ ან დროებით სარგებლობაში (თხოვებით) გადაცემის შემთხვევაში, ავტომობილების კონკრეტული კლასისათვის მიკუთვნების კრიტერიუმები, მათი თანამდებობრივი ან ზოგადი დანიშნულებით გამოყენების წინაპირობები და ზღვრული ფლობის დაანგარიშების მეთოდები, რაც გარკვეულ შემთხვევებში კანონმდებლობით განსაზღვრული ლიმიტების დარღვევის მიზეზი შეიძლება გახდეს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან აღნიშნული მიმართულებით გაურკვევლობის თავიდან აცილების, კანონმდებლობით დადგენილი შეზღუდვების დარღვევის პრევენციისა და რეგულაციის სრულყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია დადგენილებით ნათლად და სრულად იქნეს განსაზღვრული ნორმატიული აქტის მოქმედების გავრცელების არეალი.

რეკომენდაციები

საქართველოს მთავრობას:

- 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 იქნეს სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილებისა და სამსახურებრივი ავტომანქანების შეძენისა და ჩანაცვლების და მათ მოვლა-შენახვის ხარჯებთან დაკავშირებული

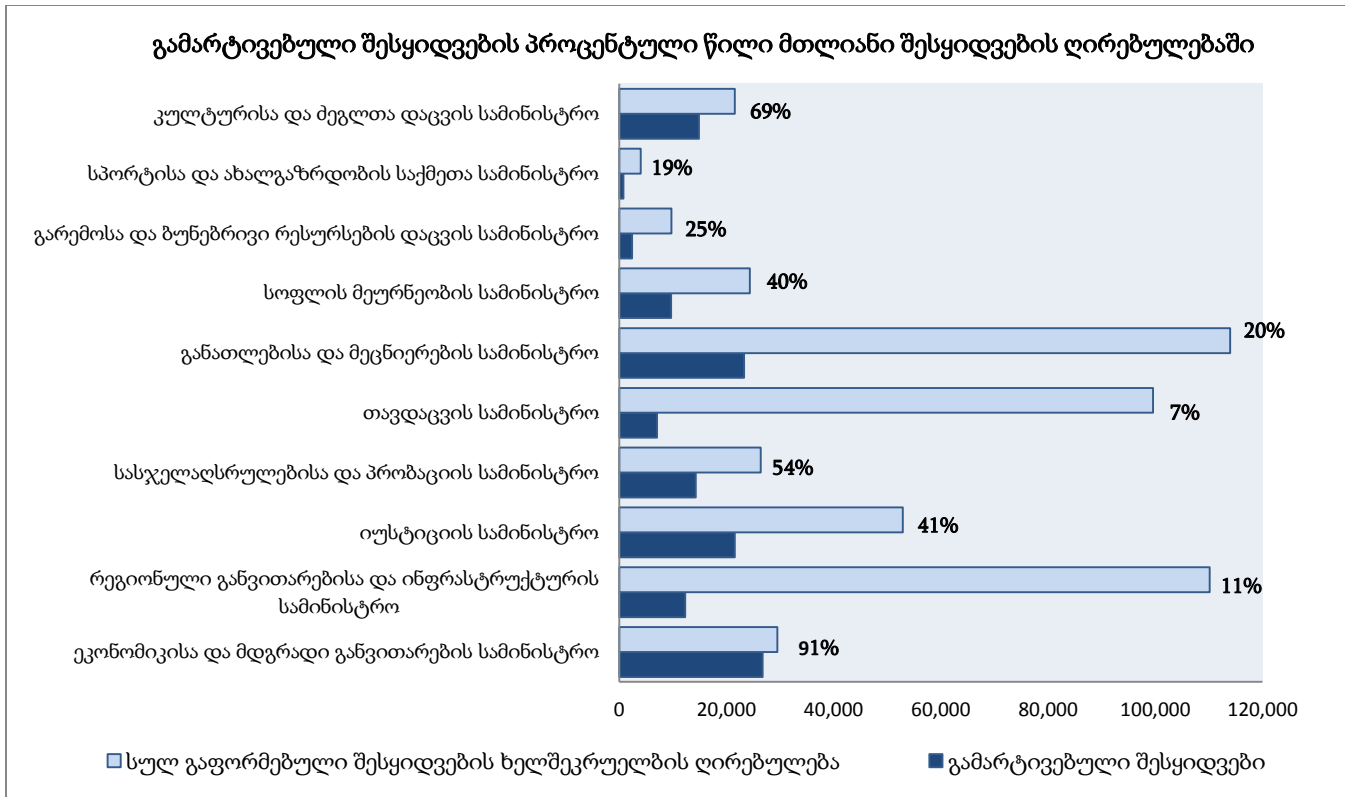
საკითხების დარეგულირების მიზნით საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის N121 დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ღიმიტების ამოქმედება;

- საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის უსასყიდლოდ მუდმივ ან დროებით სარგებლობაში (თხოვებით) ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გადმოცემის შემთხვევაში, მთავრობის N121 დადგენილებით განსაზღვრული კრიტერიუმების აღნიშნული შემთხვევებზე გავრცელების უზრუნველსაყოფად და შემდგომი გაურკვევლობის თავიდან აცილების, კანონმდებლობით დადგენილი შეზღუდვების დარღვევის პრევენციისა და რეგულაციის სრულყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია, დადგენილებით ნათლად და სრულად იქნეს განსაზღვრული ნორმატიული აქტის მოქმედების გავრცელების არეალი.

3.1.4. შესყიდვები

საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული შესყიდვების მართვის კუთხით ჩატარებული ანალიზის შედეგად, გამოვლენილ იქნა სხვადასხვა სახის სისტემური ხასიათის ხარვეზები. კერძოდ, 2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით, აუდიტის სამსახურის მიერ შესწავლილი საბიუჯეტო ორგანიზაციების²⁹ მიერ გაფორმებული სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულებების ჯამურმა ღირებულებამ 492 მლნ ლარი შეადგინა, ხოლო გამარტივებული შესყიდვის ფორმით დადებული ხელშეკრულებების მოცულობა მთლიანი შესყიდვების ჯამური ღირებულების 27%-ს (133 მლნ ლარი) გაუტოლდა. გასული წლების მსგავსად, აღნიშნული მაჩვენებელი განსაკუთრებით მაღალია ზოგიერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციის შემთხვევაში. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე წარმოდგენილია შესწავლილი უწყებების მიერ განხორციელებული შესყიდვების ხელშეკრულებების ღირებულების ჯამური მოცულობა და მათში გამარტივებული შესყიდვების წილი.

²⁹ რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო; იუსტიციის სამინისტრო; სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო; საგარეო საქმეთა სამინისტრო; თავდაცვის სამინისტრო; სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო; სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო; კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო; განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს აპარატი და მასში შემავალი 7 სსიპ; ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს აპარატი და 3 სსიპ.

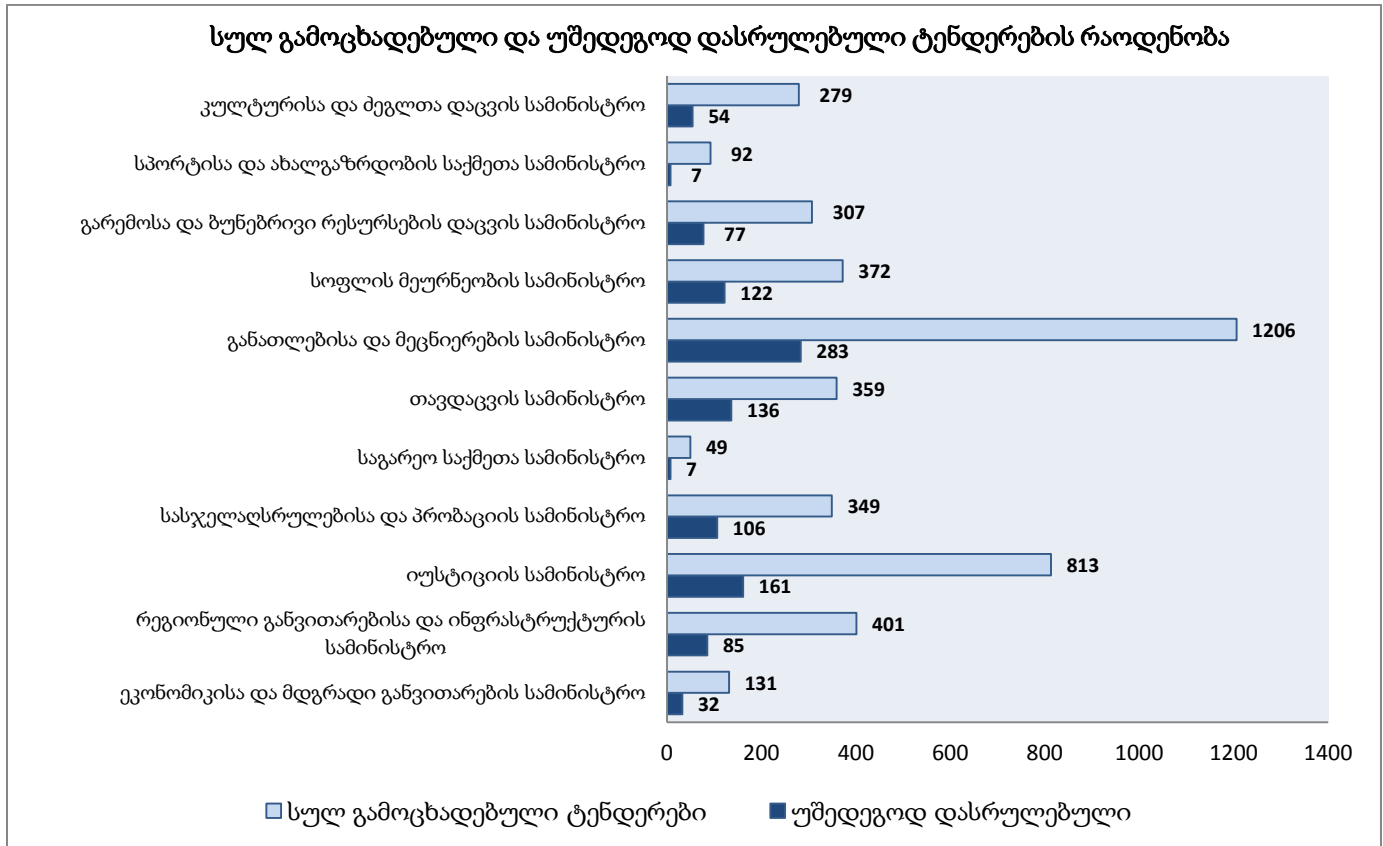


დიაგრამა 14. შესწავლილი სამინისტროების მიერ განხორციელებული შესყიდვების ფარგლებში გაფორმებული ხელშეკრულებების ღირებულების ჯამური მოცულობა და მათში გამარტივებული შესყიდვების წილი 8 თვის მდგომარეობით - 2016 წ.

ასევე, შესყიდვების დაგეგმვასა და განხორციელების პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს ერთი მხრივ, სახელმწიფო შესყიდვების დამტკიცებულ გეგმებში განხორციელებული ხშირი და მასშტაბური ცვლილებები, მეორე მხრივ, უშედეგოდ დასრულებული ტენდერების მაღალი ხვედრითი წილი გამოცხადებული ტენდერების მთლიან რაოდენობაში. მაგალითად:

- სსიპ „საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტოს“ მიერ 2016 წლის განმავლობაში სახელმწიფო შესყიდვების გეგმაში განხორციელდა 180 ცვლილება, რის შედეგადაც სხვაობამ თავდაპირველად დამტკიცებულ და საბოლოო გეგმას შორის 10,942 ათასი ლარი შეადგინა. ასევე, თბილისის ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის მიერ შესყიდვების გეგმაში განხორციელდა 264 ცვლილება, სხვაობა თავდაპირველ დამტკიცებულ და საბოლოო გეგმას შორის კი 6,621 ათას ლარს გაუტოლდა;
- 2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით, შესწავლილი უწყებების მიერ სულ გამოცხადდა 4358 ტენდერი, რომელთაგან 25% (1070) უშედეგოდ დასრულდა. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე

წარმოდგენილია სამინისტროების მიხედვით გამოცხადებული და უშედეგოდ დასრულებული ტენდერების რაოდენობები.



დიაგრამა 15. შესწავლილი სამინისტროების მიერ გამოცხადებული და უშედეგოდ დასრულებული ტენდერების რაოდენობა 8 თვის მდგომარეობით - 2016 წ.

რიგ შემთხვევებში მხარჯავი უწყებების მიერ სათანადოდ არ ხორციელდებოდა ბაზრის წინასწარი კვლევა და მიმდინარე პერიოდში შესასყიდი ობიექტის სავარაუდო საბაზრო ღირებულების განსაზღვრა, რის შედეგადაც, ზოგიერთ შემთხვევაში სახეზეა არშემდგარი ტენდერები ან შესყიდვების პროცესში წარმოქმნილი მნიშვნელოვანი ეკონომიები. აღნიშნული მიაჩნდება შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრაში არსებულ სისუსტეებზე და კონკურენციის არარსებობის პირობებში ზრდის საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად განკარგვის რისკს. მაგალითად:

- 2016 წლის 26 ივლისს *იუსტიციის სამინისტროს* მიერ გამოცხადებულ ტენდერში³⁰ შესასყიდი ლაზერული პრინტერის სავარაუდო ფასი 10,000 ლარის ოდენობით განისაზღვრა. თუმცა, ვაჭრობის შედეგად აღნიშნული ფასი 25%-ით შემცირდა, შესაბამისად, გამარჯვებულ

³⁰ SPA160021222

კომპანიასთან გაფორმდა ხელშეკრულება, სადაც ერთეულის ფასად 7,500 ლარი განისაზღვრა. აღსანიშნავია, რომ ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დასაბუთების მიზნით, გამარჯვებულმა კომპანიამ წარმოადგინა ამავე ტენდერის მიმდინარეობისას გაფორმებული სხვა შესყიდვის ხელშეკრულება, სადაც იგივე სახის ლაზერულ პრინტერზე ერთეულის ფასად 5,981 ლარი ფიქსირდებოდა, რაც 40%-ით ნაკლებია ტენდერის სავარაუდო ღირებულებაზე;

- 2016 წელს, *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ* პროგრამა „ჩემი პირველი კომპიუტერის“ ფარგლებში განახორციელა 53,300 ერთეული პორტაბელური კომპიუტერის შესყიდვა. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით პროგრამის განსახორციელებლად თავდაპირველად განისაზღვრა 17,555 ათასი ლარი. სსიპ „საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტომ“ 2016 წლის 22 თებერვალს გამოაცხადა გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი, სავარაუდო ღირებულებით 23,452 ათასი ლარი. მიუხედავად იმისა, რომ 2015 წელს, სააგენტომ ანალოგიური პარამეტრების ერთი ერთეული კომპიუტერი 326.4 ლარად შეისყიდა, 2016 წელს იგივე პროდუქტის სავარაუდო ღირებულებად 440 ლარი განსაზღვრა. შესაბამისად, 2016 წლის 17 თებერვალს პროგრამის ბიუჯეტი გაიზარდა 24,759 ათას ლარამდე. შესყიდვის ხელშეკრულებაში განხორციელებული 2 ცვლილების შედეგად, კომპიუტერთა რაოდენობა გაიზარდა 55,300 ერთეულამდე, ხოლო სახელშეკრულებო ღირებულებამ შეადგინა 18,398 ათასი ლარი. შესაბამისად, 440 ლარის ნაცვლად, ერთეული კომპიუტერის შესასყიდი ფასი 332.7 ლარის დონეზე განისაზღვრა (24.5%-ით ნაკლები). შედეგად, მიღებულმა ეკონომიამ 4,477 ათასი ლარი შეადგინა, რაც მიიმართა მთავრობის სარეზერვო ფონდში;
- 2016 წლის 30 იანვარს, *შინაგან საქმეთა სამინისტროს ეკონომიკურმა დეპარტამენტმა*, ავტომატური დრავის ზეთისა და სამუხრუჭე სითხის შესყიდვის მიზნით, გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი³¹, შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 234 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო შვიდმა პრეტენდენტმა. სამრეწველო ვაჭრობის შედეგად ტენდერში გამარჯვებულ კომპანიასთან გაფორმდა ხელშეკრულება, ღირებულებით 83.9 ათასი ლარი, რაც სავარაუდო ღირებულებაზე თითქმის სამჯერ ნაკლებია. აღსანიშნავია, რომ ტენდერში შემოთავაზებული საწყისი ფასებიდან ყველაზე მაღალი ფასიც კი 54.2 ათასი ლარით

³¹ SPA160003472

ჩამორჩებოდა სავარაუდო ღირებულებას, რაც შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების არასწორად განსაზღვრაზე მიუთითებს;

- 2016 წლის 15 აპრილს, შინაგან საქმეთა სამინისტროს ეკონომიკურმა დეპარტამენტმა, 2,310 ერთეული ერთჯერადი პაროლის გენერირების მოწყობილობის შეძენის მიზნით, გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი³², შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 52 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ორმა პრეტენდენტმა, რომელთა საწყისი შეთავაზება 40 ათას და 35 ათას ლარს წარმოადგენდა. სამრაუნდიანი ვაჭრობის შედეგად, ტენდერში გამარჯვებულ კომპანიასთან გაფორმდა ხელშეკრულება, ღირებულებით 14 ათასი ლარი, რაც სავარაუდო ღირებულებაზე თითქმის ოთხჯერ ნაკლებია.

ამგვარად, ზემოაღნიშნულ ტენდერებში ორი და მეტი პრეტენდენტის მონაწილეობამ განაპირობა საქონლის/მომსახურების არაადეკვატურად მაღალ ფასად შესყიდვის თავიდან არიდება. თუმცა გარკვეულ შემთხვევებში, საბიუჯეტო უწყებების მიერ გამოცხადებულ ტენდერში მონაწილეობას იღებს ერთადერთი პრეტენდენტი და იმარჯვებს სავარაუდო ღირებულების ტოლი სატენდერო წინადადების ღირებულებით. მაგალითად:

- 2015 წლის 10 დეკემბერს, შინაგან საქმეთა სამინისტროს ეკონომიკური დეპარტამენტის მიერ ქრომატოგრაფიული დანადგარების სახარჯი მასალების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ ელექტრონულ ტენდერში³³ გაიმარჯვა ერთადერთმა მონაწილე პრეტენდენტმა, შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების ტოლი სატენდერო წინადადების ღირებულებით (143 ათასი ლარი);
- ასევე, 2016 წლის 9 მარტს, შინაგან საქმეთა სამინისტროს სპეციალური და საგანგებო ღონისძიებების ცენტრის მიერ გამოცხადებულ ელექტრონულ ტენდერში³⁴, დაკონსერვებული ღორის შესყიდვის მიზნით, გაიმარჯვა ერთადერთმა მონაწილე პრეტენდენტმა შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების ტოლი სატენდერო წინადადების ღირებულებით (154 ათასი ლარი);
- 2016 წლის 28 იანვარს სსიპ „დაცვის პოლიციის დეპარტამენტმა“, 2000 ცალი კვამლის დეტექტორის შესყიდვის მიზნით, გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი³⁵, შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 120 ათასი ლარი (ერთეულის ფასი 60 ლარი). ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ათმა პრეტენდენტმა. ცხრა პრეტენდენტის მიერ წამოდგენილი

³² SPA160011958

³³ SPA150033871

³⁴ SPA160007969

³⁵ SPA160003215

სატენდერო წინადადების ფასი მერყეობდა მინიმუმ 35.5 ათასი ლარიდან მაქსიმუმ 70 ათასი ლარის ფარგლებში. მეათე პრეტენდენტის წარდგენილი ფასი კი 119 ათას ლარს უტოლდებოდა. სხვადასხვა მიზეზით დისკვალიფიცირებული იქნა ათივე პრეტენდენტი, რის შედეგადაც ტენდერი დასრულდა უარყოფითი შედეგით. 2016 წლის 24 ივნისს, იმავე რაოდენობის, იგივე საქონლის შესყიდვის მიზნით დეპარტამენტმა განმეორებით გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი³⁶. ამჟამად, შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებად განისაზღვრა 120 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო სამმა პრეტენდენტმა, რომელთა მიერ დაფიქსირებულმა სატენდერო წინადადებებმა შეადგინა, შესაბამისად, 57 ათასი, 109.9 ათასი და 120 ათასი ლარი. სხვადასხვა მიზეზით ორი ყველაზე დაბალი სატენდერო წინადადების ფასის მქონე პრეტენდენტი დისკვალიფიცირებული იქნა, რის შედეგადაც ტენდერში გამარჯვებულად გამოცხადდა და ხელშეკრულება გაფორმდა 120 ათასი ლარის შეთავაზების მქონე კომპანიასთან. საყურადღებოა, რომ ზემოაღნიშნული ტენდერის შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრისას გათვალისწინებული არ იყო ანალოგიური საქონლის წინა შესყიდვების გამოცდილება და უარყოფითი შედეგით დამთავრებულ ტენდერში დაფიქსირებული საბაზრო ფასები. კერძოდ, 2014 წლის 21 იანვარს იმავე საქონლის (კვამლის სახანძრო დეტექტორის) შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ ელექტრონულ ტენდერში³⁷ დეტექტორები შესყიდული იქნა ცალი 33 ლარად, ხოლო სხვა ტენდერში³⁸ იგივე დეტექტორები შესყიდული იქნა ცალი 19.49 ლარად. უარყოფითი შედეგით დასრულებულ ზემოაღნიშნულ ტენდერში კი ათიდან ცხრა პრეტენდენტის შემთხვევაში შემოთავაზებული ერთეულის ფასი მერყეობდა 17.75 ლარიდან 35 ლარამდე, რაც ლოგიკურად საბაზრო ფასის განმსაზღვრელი ფაქტორი უნდა ყოფილიყო. დეპარტამენტის მიერ, განმეორებით გამოცხადებულ ტენდერში კი ერთი ერთეული კვამლის სახანძრო დეტექტორის შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებად კვლავ 60 ლარი დაფიქსირდა და სწორედ ამ ფასით განხორციელდა საბოლოო შესყიდვაც.

გარკვეულ შემთხვევებში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ვერ ხდება შესასყიდი საქონლის/მომსახურების ტექნიკური და ხარისხობრივი მახასიათებლების სწორად განსაზღვრა, რაც უმეტეს შემთხვევაში ტენდერების უშედეგოდ დასრულების ან/და საჭირო საქონლისა და

³⁶ SPA160018398

³⁷ SPA140003148

³⁸ SPA150005620

მომსახურების შესყიდვის დროში გაჭიანურებისა და შემდგომში მათი გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შესყიდვის მიზეზი ხდება, რამდენადაც ვეღარ ესწრება ელექტრონული ტენდერის პროცედურების ჩატარება. მაგალითად:

- საავტომობილო გზების დეპარტამენტის მიერ საგარეჯო-უდაბნო-დავით გარეჯის მონასტრის საავტომობილო გზის კმ28-კმ35 მონაკვეთის სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესასყიდად გამოცხადებულ ტენდერში³⁹, სავარაუდო ღირებულებით 4,156.5 ათასი ლარი, მონაწილეობა მიიღო სამმა პრეტენდენტმა. ტენდერი შეწყვეტილია უმცირესი ფასის მქონე მეორე პრეტენდენტის მიერ დაზუსტებული ინფორმაციის დროულად წარმოდგენის შემდგომ (დოკუმენტაციის განუხილველად). კომისიის გადაწყვეტილებით, ტექნიკური დოკუმენტაცია საჭიროებდა კორექტირებას, რადგან წარმოდგენილი სახითა და ღირებულებით, ტენდერის ჩატარება მიზანშეწონილად არ იქნა მიჩნეული. ტექნიკური დოკუმენტაციის და/ან ტექნიკური დავალების კორექტირება გახდა, ასევე, შემდეგი ტენდერების შეწყვეტის მიზეზი: SPA160007947 - N1 ზონაში შემავალი საავტომობილო გზების მიმდინარე შეკეთების (მოვლა-შენახვის) სამუშაოების შესყიდვა (სავარაუდო ღირებულება 896 ათასი ლარი); SPA160010124 - ქვემო ქართლის რეგიონში საავტომობილო გზების ჰორიზონტალური მონიშვნის სამუშაოების შესყიდვა (სავარაუდო ღირებულება - 352.5 ათასი ლარი); SPA160010129 - შიდა ქართლისა და სამცხე-ჯავახეთის რეგიონებში საავტომობილო გზების ცალკეულ მონაკვეთებზე ჰორიზონტალური მონიშვნის სამუშაოების შესყიდვა (სავარაუდო ღირებულება - 487.7 ათასი ლარი); SPA160021560 - საავტომობილო გზებზე და ხელოვნურ ნაგებობებზე სტიქიური მოვლენების სალიკვიდაციო და პრევენციის მიზნით ჩასატარებელი სამუშაოების საჭირო საპროექტო მომსახურების შესყიდვა (სავარაუდო ღირებულება 210 ათასი ლარი);
- 2015 წლის 22 დეკემბერს, *თავდაცვის სამინისტრომ*, 1842 კომპლექტი ბალისტიკური სათვალის შესყიდვის მიზნით, გამოაცხადა ტენდერი⁴⁰, სავარაუდო ღირებულებით 256 ათასი ლარი (დღგ-ს ჩათვლით). ტენდერის გამოცხადების შემდეგ, ერთ-ერთმა პოტენციურმა მიმწოდებელმა სატენდერო დოკუმენტაციის 3.3. პუნქტთან დაკავშირებით სისტემაში დააფიქსირა შენიშვნა. კერძოდ, მიმწოდებელი მიუთითებდა, რომ აღნიშნული პუნქტით სამინისტრო პრეტენდენტებისაგან მოითხოვდა მწარმოებლის მიერ მათ სახელზე გაცემულ წერილს,

³⁹ SPA160003480

⁴⁰ SPA150035560

რომლითაც დადასტურდებოდა შემოთავაზებული საქონლის შესაბამისობა შემსყიდველის მოთხოვნებთან. შენიშვნის ავტორის აზრით, ასეთი წერილის მოთხოვნით უპირატესობა ენიჭებოდა ორ კომპანიას, ვინაიდან საქართველოში ამ ტექნიკური მონაცემების ბალისტიკური სათვალეების შემოტანის უფლება ოფიციალურად მხოლოდ მათ ჰქონდათ. აღნიშნული მოთხოვნა კი ზღუდავდა ჯანსაღ კონკურენციას. კომპანიის შენიშვნა გაითვალისწინა სატენდერო კომისიამ და დაკორექტირებული სატენდერო დოკუმენტაცია ატვირთა სისტემაში, რითაც დადასტურდა თავდაპირველი ტენდერის პირობების ხარვეზით ფორმულირება. ასევე აღსანიშნავია, რომ იგივე სატენდერო დოკუმენტაციით, სათვალის ტექნიკურ პირობებში მოთხოვნილი იყო 2.3-2.5 მმ-ის სისქის სათვალის ლინზა. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო 6-მა პრეტენდენტმა, აქედან 4 პრეტენდენტი დისკვალიფიცირებულ იქნა. მათ შორის, დისკვალიფიცირდა ერთი კომპანია, რომელმაც დააკმაყოფილა სატენდერო წინადადების ყველა მოთხოვნა და მის მიერ წარმოდგენილი ნიმუში შესამოწმებლად გადაგზავნილ იქნა „დელტაში“. თუმცა, „დელტაში“ სათვალის წარმოდგენილი ნიმუშის შემოწმების შედეგად დადგინდა, რომ ნიმუში ვერ აკმაყოფილებდა სატენდერო დოკუმენტაციის მოთხოვნებს. კერძოდ, „წარმოდგენილ ნიმუშზე ლინზების სისქე ხედვის არეში იცვლებოდა 1.9-2.1მმ-ის, კიდეებში 1.4-1.7მმ-ის, ხოლო შემაერთებული ხიდის მიდამოებში 2.1-3.2 მმ-ს ფარგლებში. აღნიშნული გახდა კომპანიის დისკვალიფიკაციის მიზეზი. ასევე, სხვა პრეტენდენტი კომპანიის მიერ წარმოდგენილი ნიმუშის სსიპ „ოპტიკის“ მიერ გადამოწმებისას დადგინდა, რომ ბალისტიკური სათვალის ლინზის ნიმუშის სისქე ხედვის არეში არის 2.21მმ, კიდეებში 1.71-2.07მმ-ის, ხოლო შემაერთებული ხიდის მიდამოებში 2.37-2.39მმ-ის ფარგლებში. გამომდინარე იქიდან, რომ ზემოაღნიშნული ორი კომპანიის მიერ წარმოდგენილი სათვალის ლინზის სისქე სხვადასხვა ადგილას სხვადასხვა სისქის იყო, ხოლო სატენდერო დოკუმენტაციის მიხედვით ლინზის სისქე ასე დეტალურად არ იყო განსაზღვრული, სატენდერო კომისიამ მიიღო გადაწყვეტილება ტენდერის შეწყვეტის შესახებ და დაავალა J4/8 დეპარტამენტს დაეზუსტებინა და მოეწოდებინა ბალისტიკური სათვალის ტექნიკური პირობები. 2016 წლის 23 მაისს სამინისტრომ ზემოაღნიშნული სანივთე ქონების შესყიდვის მიზნით, კვლავ გამოაცხადა ტენდერი⁴¹, სადაც დახვეწილი იყო ტექნიკური მახასიათებლები. თუმცა, აღნიშნული ტენდერიც შეწყდა, რისი მიზეზიც ამჟამად, ერთ-ერთი პოტენციური მიმწოდებლის საჩივარი გახდა. საჩივრის საგანს

⁴¹ SPA160015068

წარმოადგენდა სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული ხელშეკრულების პირობები, რომლის მიხედვითაც ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების დარღვევის შემთხვევაში მიმწოდებელს ეკისრებოდა პირგასამტეხლო ხელშეკრულების ღირებულების 9%-მდე, სამინისტროს კი არაუმეტეს 1.5%-მდე. კომპანიის განცხადებით, აღნიშნული ჩანაწერი იყო დისკრიმინაციული და არათანასწორ პირობებში აყენებდა მიმწოდებლებს შემსყიდველ ორგანიზაციასთან. აღნიშნული საჩივარი შესყიდვების სააგენტოს დავების განხილვის საბჭოს მიერ ნაწილობრივ იქნა დაკმაყოფილებული და სამინისტროს სატენდერო კომისიას დაევალა „გადაესინჯა სატენდერო განცხადების და სატენდერო დოკუმენტაციის დამტკიცების შესაბამისი ოქმი წინამდებარე სამოტივაციო ნაწილის გათვალისწინებით და სახელმწიფო შესყიდვა განხორციელებინა სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის მოთხოვნათა სრული დაცვით“. 2016 წლის 21 ივლისს ბალისტიკური სათვალის შესყიდვის მიზნით, კვლავ გამოცხადდა ელექტრონული ტენდერი აუქციონის გარეშე⁴². თუმცა, აღნიშნული ტენდერიც შეწყდა, რისი მიზეზიც კვლავ პოტენციური პრეტენდენტის საჩივარი გახდა სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან დაკავშირებით. კერძოდ, სატენდერო დოკუმენტის 2.2.9 პუნქტის მიხედვით, შემოთავაზებული საქონლის მწარმოებელ კომპანიას უნდა ჰქონოდა ბალისტიკური სათვალის მიწოდების გამოცდილება ნატოს ან ევროკავშირის წევრი რომელიმე ქვეყნის შეიარაღებული ძალებისათვის, ან ზემოხსენებული ორგანიზაციების რომელიმე სამხედრო დანაყოფისათვის. ამასთან, მიმწოდებელი კომპანიისათვის საკმარისი იყო ბოლო სამი წლიდან, თუნდაც ერთი კალენდარული წლის მანძილზე, ჯამურად არანაკლებ 500 (ხუთასი) ცალი/კომპლექტი ბალისტიკური სათვალის მიწოდების გამოცდილება. ზემოაღნიშნული ინფორმაციის დასადასტურებლად კი წარმოდგენილი უნდა ყოფილიყო დოკუმენტი, რომელშიც ასახული იქნებოდა საქონლის მიღების კონკრეტული წელი, მწარმოებელი კომპანიის სახელწოდება, საქონლის დასახელება/რაოდენობა და დოკუმენტი ხელმოწერილი უნდა ყოფილიყო გარკვევით (ვინაობის და თანამდებობის მითითებით) საქონლის მიმღები დაწესებულების უფლებამოსილი პირის მიერ. კომპანიის აზრით, აღნიშნული ჩანაწერი იყო დისკრიმინაციული და ხელს უშლიდა კონკურენტული გარემოს შექმნას, რადგან პრობლემას წარმოადგენდა (თითქმის შეუძლებელი იყო) კომპანიებისათვის აღნიშნული დადასტურების წერილის წარდგენა. კომპანიის

⁴² NAT160000436

განცხადებით, შემოთავაზებულ საქონელზე შესაძლო იყო NATO Stock Number-ის მოთხოვნა, რომელიც ადასტურებს, რომ პროდუქტი შეესაბამება NATO-ს სტანდარტს. აღნიშნული საჩივარი ნაწილობრივ იქნა დაკმაყოფილებული და სამინისტროს სატენდერო კომისიას დაევალა „გადაესინჯა სატენდერო განცხადების და სატენდერო დოკუმენტაციის დამტკიცების შესაბამისი ოქმი და სახელმწიფო შესყიდვა განეხორციელებინა წინამდებარე გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილის გათვალისწინებით და სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის მოთხოვნათა სრული დაცვით“;

- სატენდერო მოთხოვნების შეუსრულებლობა გახდა ტენდერის შეწყვეტისა და შემდგომში გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით სამხედრო ბათინკების შესყიდვის მიზეზი. კერძოდ, 2015 წლის 11 ნოემბერს *თავდაცვის სამინისტრომ* გამოაცხადა ტენდერი⁴³, ბათინკების შესყიდვის მიზნით, შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 2,367 ათასი ლარი. სატენდერო დოკუმენტაციით, ზემოაღნიშნული ბალისტიკური სათვალის შესყიდვის მაგალითის მსგავსად, მოთხოვნილი იყო ოფიციალური დოკუმენტი (სარეკომენდაციო), რომელიც დაადასტურებს ბოლო სამი წლის (2013-2014-2015) განმავლობაში, შემოთავაზებული საქონლის მწარმოებელის მიერ წარმოებული ბათინკების (იგულისხმება პრეტენდენტის მიერ შემოთავაზებული კონკრეტული მოდელი) მოდელის გამოყენებას ნატოს/ევროკავშირის წევრი ქვეყნების შეიარაღებულ ძალებში. დოკუმენტში უნდა ყოფილიყო მითითებული დოკუმენტის გამცემი ორგანიზაციის დასახელება და უნდა დაემოწმებინა უფლებამოსილ პირს ხელმოწერით. ასევე, ტექნიკური პირობების 2.2.3 პუნქტით მოთხოვნილია, რომ „გამარჯვებულმა პრეტენდენტმა უნდა უზრუნველყოს ნიმუშის წარმოდგენა, რომელსაც თან უნდა მოყვებოდეს ლაბორატორიული დასკვნა გაცემული „ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს“, SGS INTERTEK, ან ევროკავშირის ქვეყნის სერთიფიცირებული ლაბორატორიის მიერ, საიდანაც უნდა დასტურდებოდეს ლაბორატორიული დასკვნისთვის განსაზღვრული მოთხოვნები“. აღნიშნული ტენდერის შესახებაც არაერთი პრეტენზია არის გამოთქმული პოტენციური მომწოდებლების მხრიდან. ძირითად პრობლემად სახელდებოდა აღნიშნული პროდუქტის ნატოს/ევროკავშირის წევრი ქვეყნების შეიარაღებულ ძალებში გამოყენების დადასტურების წარმოდგენის შეუძლებლობა. სულ ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ხუთმა პრეტენდენტმა, რომლებიც დისკვალიფიცირებულ იქნენ ზემოაღნიშნული მოთხოვნების (სარეკომენდაციო

⁴³ SPA150031144

წერილის ან/და ნიმუშის წარმოდგენლობა და ასევე, ნიმუშის გამოცდის უარყოფითი შედეგები) შეუსრულებლობის გამო. რიგმა კომპანიებმა გაასაჩივრეს კომისიის გადაწყვეტილება და შედეგად, მნიშვნელოვნად გაიწელა შესყიდვის პროცესი. შესაბამისად, სამინისტროს მოუხდა გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით განხორციელებინა სამხედრო მოსამსახურეთათვის ბათინკების შესყიდვა. 2016 წლის 18 და 21 მარტს გაფორმდა 162.3 ათასი აშშ დოლარის, 10.9 ათასი აშშ დოლარისა და 35.3 ათასი ლარის ღირებულებების ხელშეკრულებები. სულ, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით ჯამში შესყიდულ იქნა 5000 წყვილი მაღალყელიანი ბათინკი. 2016 წლის 1 ივლისს 26,300 წყვილი ბათინკების შესყიდვის მიზნით, კიდევ გამოცხადდა ტენდერი⁴⁴, რომელშიც ისევ ანალოგიური სატენდერო მოთხოვნები გახდა სადავო. შესაბამისად, შესყიდვის პროცესი გაიწელა და აუცილებელი გახდა გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით 6,000 წყვილი ბათინკის შესყიდვა, რომელთა სახელშეკრულებო ღირებულება 207 ათას აშშ დოლარს შეადგენს. ტენდერი⁴⁵ კი დასრულდა 2016 წლის 27 სექტემბერს და გამარჯვებულ კომპანიასთან გაფორმდა 2,453 ათასი ლარის ღირებულების კონტრაქტი.

ასევე, ცალკეული საბიუჯეტო ორგანიზაციების შემთხვევაში, ადგილი აქვს შესასყიდი საქონლის/მომსახურების ტექნიკური და ხარისხობრივი მახასიათებლების შემზღუდველ ჩარჩოებში მოქცევასა და კონკრეტიზაციას, რაც შესყიდვის პროცესში არაკონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბებასა და ტენდერების უშედეგოდ დასრულებას განაპირობებს. ყოველივე ზემოაღნიშნულის შედეგად კი იზრდება საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად განკარგვის რისკი. მაგალითად,

- 2016 წლის 2 მარტს *იუსტიციის სამინისტრომ* სარეკლამო და მარკეტინგული მომსახურების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ ტენდერში⁴⁶, სავარაუდო ღირებულებით 30.3 ათასი ლარი, მონაწილეობა მიიღო ერთმა პრეტენდენტმა. შესასყიდი მომსახურება ითვალისწინებდა სოციალურ ქსელში კომუნიკაციის მართვას, მასში უწყების ამსახველი ინფორმაციის განთავსებას, რეკლამების მართვას, შემოსულ ნებისმიერი სახის ტექსტზე მონიტორინგს და ა.შ. სატენდერო დოკუმენტაციის 2.5.2 პუნქტით მოთხოვნილია, რომ პრეტენდენტს განხორციელებული უნდა ჰქონდეს სოციალურ ქსელ Facebook-ში სრული კომუნიკაციის

⁴⁴ SPA160019110

⁴⁵ SPA160019110

⁴⁶ SPA160007574

მართვის მომსახურების არანაკლებ 10 დასრულებული პროექტი ბოლო ერთი წლის განმავლობაში, რაც მიანიშნებს კონკრეტულ მწარმოებელ სოციალურ ქსელზე. მოცემული შემთხვევა შეიძლება ჩაითვალოს კანონმდებლობის⁴⁷ არაპირდაპირ გვერდის ავლად. აღნიშნულ ტენდერში ხელშეკრულება გაფორმდა 27 ათას ლარზე;

- ტონერიანი კარტრიჯების შესყიდვის მიზნით *შინაგან საქმეთა სამინისტროს* მმართველობის სფეროში მოქმედმა სსიპ „დაცვის პოლიციის დეპარტამენტმა“ 2016 წლის 5 თებერვალს გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი⁴⁸, შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 217.7 ათასი ლარი. სატენდერო დოკუმენტაციით განისაზღვრა, რომ HP-ის და Xerox-ის ტექნიკისთვის განკუთვნილ კარტრიჯებს უნდა გააჩნდეს მწარმოებლის ავტორიზაციის ფორმა (MAF), ხოლო Canon-ის ტექნიკისთვის ასეთი მოთხოვნა დაწესებული არ იყო. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ორმა პრეტენდენტმა, რომელთა მიერ წარმოდგენილი სატენდერო წინადადებებია შესაბამისად, 151.0 ათასი და 217.7 ათასი ლარი. სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილებით (ოქმი N3, 10.03.2016) დაბალი სატენდერო წინადადების ფასის მქონე პრეტენდენტი დისკვალიფიცირებული იქნა იმ მოტივით, რომ მან მითითებულ ვადაში არ წარმოადგინა მწარმოებლის ავტორიზაციის ფორმა (MAF), ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დასაბუთება და საქონლის ნიმუშები. შედეგად ტენდერში გამარჯვებულად გამოცხადდა მაღალი ფასის მქონე პრეტენდენტი. აღსანიშნავია, რომ ტონერიანი კარტრიჯების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ სხვადასხვა ტენდერებში ტექნიკური მოთხოვნები პრეტენდენტების მიმართ განსაზღვრულია არაერთგვაროვნად. კერძოდ, ზოგჯერ საერთოდ მოთხოვნილი არ არის მწარმოებლის ავტორიზაციის ფორმა (MAF), ხოლო ზოგ შემთხვევაში მოთხოვნილია ნაწილობრივ (მაგალითად ზემოაღნიშნულ ტენდერში აღნიშნული დოკუმენტი მოთხოვნილ იქნა მხოლოდ HP-ის და Xerox-ის ტექნიკისთვის, თუმცა არა Canon-ის ტექნიკისთვის). კერძოდ, დეპარტამენტის მიერ ტონერიანი კარტრიჯების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ ელექტრონულ ტენდერებში SPA150025482, SPA150012796 და SPA150022058 და სამინისტროს ეკონომიკური დეპარტამენტის მიერ გამოცხადებულ ელექტრონულ ტენდერში SPA140005415 (რომელშიც კარტრიჯების შესყიდვა სსიპ „დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის“ საჭიროებისთვისაც იყო გათვალისწინებული) საერთოდ არ იყო მოთხოვნილი მწარმოებლის

⁴⁷ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება №9, 2011 წლის 7 აპრილი, მუხლი 11, პუნქტი 7, ა ქვეპუნქტი.

⁴⁸ SPA160004340

ავტორიზაციის ფორმა (MAF), ხოლო დეპარტამენტის მიერ გამოცხადებულ SPA140011823 ტენდერში, MAF-ი სამი სახეობის ტექნიკიდან მოთხოვნილი იყო მხოლოდ HP-ის ტექნიკისთვის. ანალოგიური მიდგომა დაფიქსირდა ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დასაბუთებასთან დაკავშირებითაც (SPA150012796 ტენდერში მოთხოვნილი არ იყო).

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საყურადღებოა შესყიდვების პროცესში საბიუჯეტო ორგანიზაციებში გამოვლენილი საბიუჯეტოს სახსრების მართვასთან დაკავშირებული სხვა მნიშვნელოვანი ხარვეზები. მაგალითად:

- ცალკეულ შემთხვევებში, ტენდერში გამარჯვებულის გამოვლენისას, სრულყოფილად არ ხდება სატენდერო დოკუმენტაციით პრეტენდენტისათვის წაყენებული სავალდებულო მოთხოვნების გათვალისწინება და დაუკმაყოფილებლობის შემთხვევაში, მათი დისკვალიფიკაცია. კერძოდ, 2016 წლის 11 აგვისტოს *იუსტიციის სამინისტროს* დანადგარის-ჩილერის შესყიდვის მიზნით, გამოცხადებულ ტენდერში⁴⁹, მონაწილეობა მიიღო ერთმა პრეტენდენტმა, რომლის მიერ შემოთავაზებული ჩილერის სიგრძე და სიგანე ნაკლები იყო სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილ მონაცემებზე (მოთხოვნა იყო სიგრძე და სიგანე, შესაბამისად - 580სმ და 250სმ, ± 10 სმ-იანი დასაშვები ცდომილებით, ხოლო შემოთავაზებული - შესაბამისად, 564სმ და 220 სმ). მიუხედავად აღნიშნული შეუსაბამობისა, კომისიას ოქმში არ უმსჯელია რაიმე მოთხოვნის დარღვევაზე და პრეტენდენტი გამოცხადდა გამარჯვებულად, რომელთანაც გაფორმდა 164.5 ათასი ლარის ღირებულების ხელშეკრულება;
- ზოგჯერ, საბიუჯეტო ორგანიზაციების სტრუქტურულ ერთეულებს შორის კომუნიკაციაში არსებული ხარვეზები საჭირო საქონლისა და მომსახურების შესყიდვის დროში გაჭიანურების მიზეზი ხდება, რაც განაპირობებს წლის განმავლობაში დაუგეგმავი და გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შესყიდვების განხორციელებას. კერძოდ, 2016 წლის 17 თებერვალს, *თავდაცვის სამინისტროს* J-4/8 დეპარტამენტმა წერილით მიმართა შესყიდვების დეპარტამენტს, რომლითაც ითხოვდა ინფორმაციას, თუ რა ეტაპზე იყო, მათ მიერ ჯერ კიდევ 2015 წლის 30 სექტემბრის წერილით მოთხოვნილი სარიტუალო უნიფორმის შესყიდვა. წერილში ასევე აღნიშნული იყო, რომ ვინაიდან მათ ზაფხულის, ზამთრისა და ეთნოგრაფიული სამოსის მიწოდება 2015 წლის 15 დეკემბრამდე სურდათ, ეს შესყიდვები 2016 წლის შესყიდვების გეგმაში აღარ გაუთვალისწინებიათ. 2016 წლის 24 და 27 თებერვალს, J-4/8 დეპარტამენტმა კვლავ

⁴⁹ SPA160022526

მიმართა შესყიდვების დეპარტამენტს წერილით, სადაც ერთ შემთხვევაში აღნიშნავდა, რომ ზაფხულის სარიტუალო უნიფორმის შეძენა გათვალისწინებული იქნებოდა 2016 წლის შესყიდვების გეგმის კორექტირების პროექტში, ხოლო მეორე შემთხვევაში მიუთითებდა, რომ ეროვნული გვარდიის საპატიო ყარაულისთვის სარიტუალო უნიფორმის დამზადება საჭირო იყო 2016 წლის 15 აპრილის ჩათვლით. 2016 წლის 1 მარტს, შესყიდვების დეპარტამენტმა წერილით უპასუხა J-4/8 დეპარტამენტს, სადაც აღნიშნავდა, რომ დროის სიმცირის გამო, მოთხოვნილ ვადებში ვერ უზრუნველყოფდა ელექტრონული პროცედურების საშუალებით საქონლის შესყიდვას და შესაბამისად, აღნიშნული შესყიდვა წარმოადგენდა გადაუდებელ აუცილებლობას. თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ წარმოდგენილი ინფორმაცია სრულად არ პასუხობდა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 17 აგვისტოს N13 ბრძანების დანართით განსაზღვრულ მოთხოვნებს, მოითხოვდა დამატებითი დასაბუთების წარმოდგენას შესყიდვის განსახორციელებლად. 2016 წლის 16 მარტს, ეროვნული გვარდიის ბრიგადის გენერალმა პატაკით მიმართა გენერალური შტაბის უფროსს, სადაც აღნიშნავდა, რომ 2015 წლის მაისიდან J-4/8 დეპარტამენტსა და ჯარების ლოგისტიკური უზრუნველყოფის სარდლობაში (ჯლუსში) გაგზავნილი ჰქონდათ რამოდენიმე მოთხოვნის ბარათი და მოთხოვნის განაცხადი ეროვნული გვარდიის საპატიო ყარაულისთვის ზაფხულის სარიტუალო უნიფორმის შეკერვის თაობაზე, რაც შეტანილი იყო 2015 და 2016 წლის საბიუჯეტო მოთხოვნებშიც. მათ მიერ დაზუსტებული იყო უნიფორმის ტექნიკური მახასიათებლებიც, შეკერვის ვადებიც და ზომებიც. თუმცა, 2015 წლის ბოლომდე მაინც ვერ მოხერხდა შესყიდვის განხორციელება. 2016 წლის 29 მარტს, შესყიდვების დეპარტამენტს წერილით მიმართა J4/8 დეპარტამენტმა, სადაც აღნიშნავდა, რომ გენერალური შტაბის უფროსის დავალების შესაბამისად, გადაუდებელ აუცილებლობას წარმოადგენდა ეროვნული გვარდიის საპატიო ყარაულისთვის 2016 წლის 30 აპრილამდე, მათ მიერ მოთხოვნილი 80 კომპლექტი სარიტუალო ფორმის შეძენა. 2016 წლის 30 მარტს, შესყიდვების დეპარტამენტმა მოხსენებითი ბარათით მიმართა მინისტრის მოადგილეს, სადაც მიუთითებდა, რომ 2016 შესყიდვების გეგმაში აღნიშნული ქონების შესყიდვისთვის არ იყო გათვალისწინებული საკმარისი საბიუჯეტო რესურსი. თუმცა, მიმდინარეობდა გეგმის ცვლილებაზე მუშაობა, რომელიც დამტკიცდებოდა უახლოეს მომავალში. წერილში აღნიშნული იყო, რომ თანხმობის შემთხვევაში, შესყიდვების დეპარტამენტი მზად იყო გადაუდებელი აუცილებლობიდან გამომდინარე, გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით უზრუნველყო

ზაფხულის სარიტუალო ფორმის შესყიდვა. შესაბამისად, 2016 წლის 14 აპრილს, ზემოაღნიშნული ქონების შესასყიდად გაფორმდა 118.8 ათასი ლარის ღირებულების ხელშეკრულება. შედეგად, საბიუჯეტო რესურსის მოძიებამდე და შესყიდვების გეგმაში ცვლილებების შეტანამდე განხორციელდა 118.8 ათასი ლარის ღირებულების დაუგეგმავი შესყიდვა;

- 2016 წლის 16 თებერვალს სსიპ „დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი“, ფეხსაცმელების შესყიდვის მიზნით, გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი⁵⁰, შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 720 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ორმა პრეტენდენტმა, რომელთა მიერ დააფიქსირებული სატენდერო წინადადების ფასებია, შესაბამისად, 676 ათასი და 720 ათასი ლარი. დაბალი სატენდერო წინადადების ფასის მქონე კომპანიამ წარმოადგინა სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული ყველა დოკუმენტი, გარდა აკრედიტებული საკვლევი ორგანოს (ლაბორატორიის) დასკვნისა. დასკვნის წარსადგენად პრეტენდენტმა მოითხოვა კანონმდებლობით განსაზღვრული⁵¹ დამატებითი ხუთი დღე, რის მიზეზად მოიტანა ის გარემოება, რომ ლაბორატორია ვერ ახერხებდა მიცემულ ვადაში დასკვნის სრულად მოწოდებას. კერძოდ, ლაბორატორიას მოწოდებული ჰქონდა დასკვნის ძირითადი ნაწილი, ხოლო მცირედი ნაწილი ჯერ კიდევ მოსაწოდებელი იყო. 2016 წლის 1 აპრილის სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმის მიხედვით გადაწყდა, რომ კომპანიის მიერ არ საბუთდებოდა ვადის გადაწევის ობიექტური მიზეზი და იგი დისკვალიფიცირებულ იქნა. შედეგად ტენდერში გამარჯვებულად გამოცხადდა მეორე კომპანია და მასთან 2016 წლის 3 მაისს გაფორმდა 720 ათასი ლარის ღირებულების ხელშეკრულება. ზემოაღნიშნული შესყიდვის განხორციელების პროცესში სსიპ „დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის“ სატენდერო კომისიის მიერ უგულებელყოფილია კანონმდებლობით განსაზღვრული⁵² შესყიდვების რაციონალურად და სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით განხორციელების ვალდებულება, შემდეგი გარემოებების გამო: გაურკვეველია, სატენდერო კომისიის მიერ რატომ ჩაითვალა, კომპანიის მიერ წარმოდგენილი დასაბუთება ვადის გადაწევის შესახებ არაობიექტურ მიზეზად, მაშინ

⁵⁰ SPA160005759

⁵¹ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის N9 ბრძანებით დამტკიცებული „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის“ მე-12 მუხლის მე-12 პუნქტით განსაზღვრული.

⁵² „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტით განსაზღვრული.

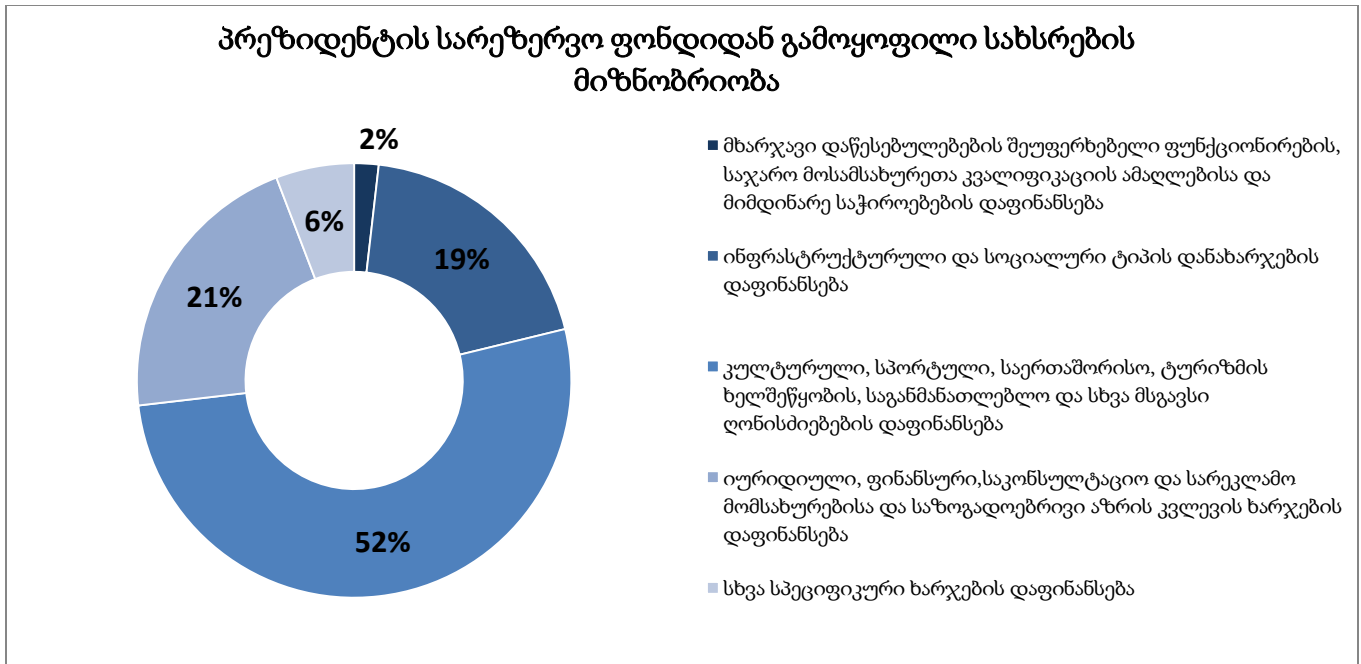
როდესაც პრეტენდენტმა დეტალურად ახსნა თუ რატომ ითხოვდა ვადის გადაწევას; ასევე, გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ ლაბორატორიას მოწოდებული ჰქონდა დასკვნის ძირითადი ნაწილი, ხოლო დარჩენილი იყო მცირედი ნაწილი; ამასთან, ხუთი დღის გადავადება არავითარ ზეგავლენას არ ახდენდა შესყიდვის განხორციელების პროცესზე. ზემოაღნიშნულის შედეგად არაეკონომიურად გახარჯული თანხის ოდენობამ 44.0 ათასი ლარი შეადგინა.

3.2. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები

საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ჯამური მოცულობა 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის მიხედვით 1,958 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 258 მლნ ლარით ჩამორჩება. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების უდიდეს კომპონენტებს წარმოადგენს საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა (629 მლნ ლარი), ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები (622 მლნ ლარი) და რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი (280 მლნ ლარი).

3.2.1. პრეზიდენტისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდები

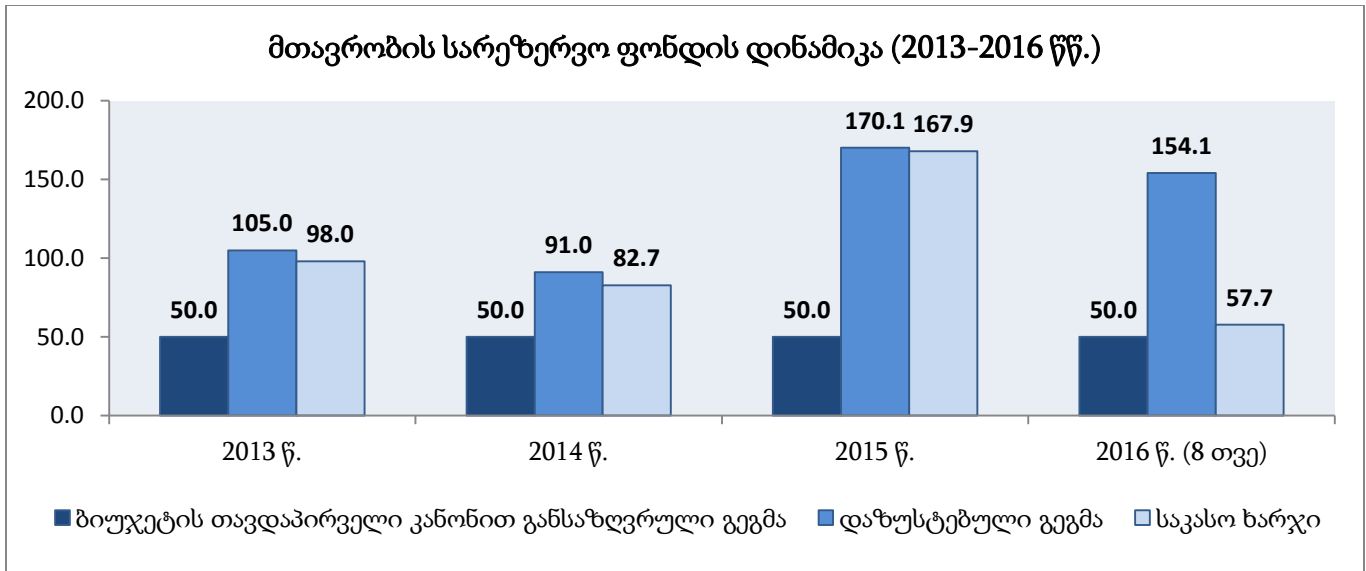
პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდის ასიგნებები 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით 5 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. რაც შეეხება ფაქტობრივ ათვისებას, ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების ოდენობამ მიმდინარე წლის 8 თვის მდგომარეობით 4,170 ათასი ლარი, ხოლო გადარიცხული სახსრების მოცულობამ 2,971 ათასი ლარი (წლიური გეგმის 59.4%-ს) შეადგინა. უწყებების მიხედვით, პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან სახსრები ძირითადად გამოყოფილია პრეზიდენტის ადმინისტრაციისა და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროზე, შესაბამისად, 3,368 ათასი ლარისა და 540 ათასი ლარის ოდენობით. ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების განაწილება მიზნობრიობების მიხედვით წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.



დიაგრამა 16. 2016 წელს პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის განაწილება (8 თვის მდგომარეობით).

მთავრობის სარეზერვო ფონდის მოცულობა 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით, 50 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა წლის განმავლობაში ფონდში მიმართულ იქნა 65 მლნ ლარი, გასული წლების მსგავსად⁵³, საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისათვის გამოყოფილი ასიგნებებიდან, ხოლო 39 მლნ ლარი სხვადასხვა მხარჯავი დაწესებულებისათვის გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრებიდან (მათ შორის 22.8 მლნ ლარი I და II კვარტლის განმავლობაში განხორციელებულ შესყიდვებში წარმოქმნილი ეკონომიებიდან). ყოველივე ზემოაღნიშნულის შედეგად, აგვისტოს ბოლოს, მთავრობის სარეზერვო ფონდის ოდენობამ 154 მლნ ლარი შეადგინა და მნიშვნელოვნად - 208%-ით გადააჭარბა (ნომინალურ გამოხატულებაში 104 მლნ ლარით) ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს. რაც შეეხება ფაქტობრივ ათვისებას, ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, 8 თვის მდგომარეობით, ფონდიდან გამოყოფილი თანხის ოდენობამ 73.6 მლნ ლარი, ხოლო გადარიცხული (საკასო) თანხის მოცულობამ 57.7 მლნ ლარი შეადგენა.

⁵³ საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისათვის გამოყოფილი ასიგნებებიდან მთავრობის სარეზერვო ფონდში 2013 წელს გადატანილ იქნა 55 მლნ ლარი, 2014 წელს 30 მლნ ლარი, 2015 წელს კი 52.2 მლნ ლარი.

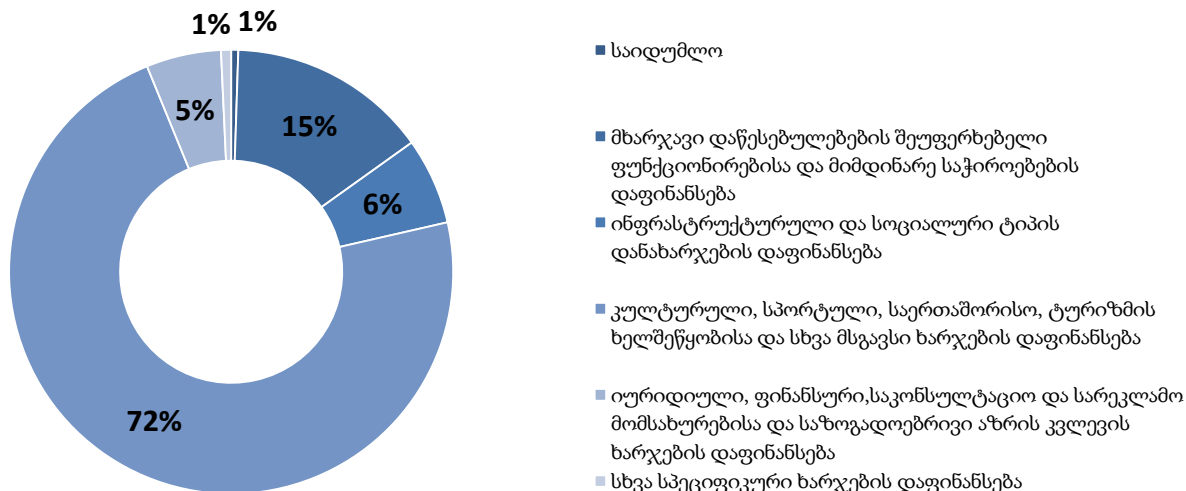


დიაგრამა 17. მთავრობის სარეზერვო ფონდის გეგმური მაჩვენებლებისა და ფაქტიური ათვისების დინამიკა 2013-2016 წლების განმავლობაში (მლნ ლარი).

საყურადღებოა, რომ მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გახარჯული საბიუჯეტო რესურსების ოდენობა ანალოგიური ტენდენციით ხასიათდებოდა გასული წლების განმავლობაშიც. კერძოდ, მთავრობის სარეზერვო ფონდის მოცულობა როგორც 2014 წლის, ასევე 2015 წლის ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით 50 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა ფისკალური წლის ბოლოს ფონდიდან ფაქტობრივად გადარიცხული თანხის ოდენობამ (82.7 მლნ ლარი) 2014 წელს გეგმას 65%-ით, ხოლო (167.9 მლნ ლარი) 2015 წელს 236%-ით გადააჭარბა. აღსანიშნავია, რომ წლის განმავლობაში მთავრობის სარეზერვო ფონდისათვის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული ასიგნებების მასშტაბური ზრდის ტენდენცია განსაკუთრებით საყურადღებოა, თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების ათვისებაზე არ ვრცელდება საბიუჯეტო კოდექსით დაწესებული პროგრამებს/ქვეპროგრამებს შორის ასიგნებების გადანაწილებასთან დაკავშირებული ლიმიტები და შესყიდვების შესახებ კანონით დადგენილი მოთხოვნები.

რაც შეეხება მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების განაწილებას მხარჯავი დაწესებულებების მიხედვით, უდიდესი წილი მოდის კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროზე (28.6 მლნ ლარი), სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტროსა (12.8 მლნ ლარი) და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროზე (10.8 მლნ ლარი). მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების განაწილება მიზნობრიობების მიხედვით წარმოდგენილია დიაგრამაზე.

მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობა



დიაგრამა 18. 2016 წელს მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის განაწილება (8 თვის მდგომარეობით).

მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობასთან დაკავშირებით, აღსანიშნავია, რომ წინა წლებთან შედარებით მნიშვნელოვნად შემცირდა მხარჯავი დაწესებულებების შეუფერხებელი ფუნქციონირებისა და მიმდინარე საჭიროებების დაფინანსების მიზნით ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების წილი. კერძოდ, მიმდინარე წელს, აღნიშნული მიზნობრიობით მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი რესურსის მოცულობამ 15% შეადგინა, რაც ძირითადად განაპირობა კულტურულ ღონისძიებებზე მიმართული საბიუჯეტო თანხების მნიშვნელოვანმა ზრდამ.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, „საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან სახსრები გამოიყოფა სახელმწიფო ბიუჯეტით გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად“ (მუხლი 28, პუნქტი 2). აღნიშნული რეგულაცია მიზნად ისახავს იმ გადასახდელების დაფინანსებას, რომელთა გათვალისწინებაც ობიექტური გარემოებების გამო სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე შეუძლებელია, მაგალითად, სტიქიის შედეგების ან ცალკეული პირობითი ვალდებულებების დაფინანსება. თუმცა, საკანონმდებლო დონეზე სარეზერვო ფონდების განმარტების ზოგადი ხასიათიდან გამომდინარე, გასული წლების მსგავსად, მიმდინარე წლის განმავლობაშიც ადგილი აქვს სახსრების მიმართვას ისეთი გადასახდელების დასაფინანსებლად, რომლებიც სისტემატურ ხასიათს ატარებენ და

სათანადოდ დაგეგმვის შემთხვევაში შესაძლებელი იქნებოდა მათი გათვალისწინება შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულებების ასიგნებებში ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე. მაგალითად:

- მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოიყო სახსრები ქართული დიასპორის დღის ფარგლებში „მეორე დიასპორული პროფესიული ფორუმის“ ჩატარებასთან დაკავშირებული ღონისძიებების დაფინანსების მიზნით 131 ათასი ლარის ოდენობით. დიასპორის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატს აღნიშნული მიზნობრიობით სარეზერვო ფონდიდან თანხა გამოეყო წინა საანგარიშო პერიოდებშიც (2013 წელს გახარჯული იქნა 122 ათასი, 2014 წელს 135.5 ათასი, 2015 წელს კი 181 ათასი ლარი), რაზეც ყურადღება გამახვილდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებში. საყურადღებოა, რომ „ქართული დიასპორის დღის აღნიშვნა“ სამინისტროს აპარატის უშუალო ფუნქციებსა და ამოცანებში შედის. შესაბამისად, აპარატის დებულებით განსაზღვრული უშუალო ფუნქცია-მოვალეობების შესასრულებლად სარეზერვო ფონდიდან სახსრების გამოყოფა არ წარმოადგენს გაუთვალისწინებელ ხარჯს და შესაძლებელი იყო მისი შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულების ასიგნებებში გათვალისწინება დაგეგმვის ეტაპზევე;
- 2016 წლის განმავლობაში მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან სახსრები გამოიყო საქართველოს დამოუკიდებლობის დღის - 26 მაისისადმი მიძღვნილი ღონისძიებების დასაფინანსებლად. აღნიშნული მიზნობრიობით, ფონდიდან სხვადასხვა მხარჯავ დაწესებულებებზე გამოყოფილი თანხის საერთო მოცულობამ 1,569 ათასი ლარი შეადგინა. რამდენადაც საქართველოს დამოუკიდებლობის დღისადმი მიძღვნილი ღონისძიებები ყოველწლიურ ხასიათს ატარებს (2013 წელს ანალოგიური მიზნობრიობით მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გაწეულმა საკასო ხარჯმა 1,222 ათასი, 2014 წელს 921 ათასი, ხოლო 2015 წელს 1,411 ათასი ლარი შეადგინა), შესაძლებელი იყო შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულების მიერ აღნიშნული ხარჯების გათვალისწინება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე;
- ქ. ბათუმში მიმდინარე წლის 14-15 ივლისს დაგეგმილი საერთაშორისო კონფერენციის „საქართველოს ევროპული გზა“ მაღალ დონეზე ჩატარებასთან დაკავშირებული ხარჯების დაფინანსების მიზნით სარეზერვო ფონდიდან გაიხარჯა 255 ათასი ლარი. აღნიშნული კონფერენცია ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ორგანიზებით 2016 წელს მეცამეტედ ჩატარდა (2013 წელს ამ მოვლენაზე სარეზერვო ფონდიდან გაწეულმა საკასო ხარჯმა 142.9 ათასი, 2014

წელს 185.5 ათასი, 2015 წელს კი 177.3 ათასი ლარი შეადგინა) და კონფერენციის ჩატარების მთავარი თემა და მონახაზი თითქმის უცვლელია წლიდან წლამდე;

- *შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატს* მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გაზეთების „ვრასტანის“ და „გურჯისტანის“ ფინანსური მხარდაჭერის მიზნით გამოეყო 60 ათასი ლარი. აღნიშნული მიზნობრიობით ფონდიდან 2015 წელს გახარჯულ იქნა 120 ათასი ლარი. რამდენადაც არაქართულენოვანი გაზეთების „ვრასტანისა“ და „გურჯისტანის“ ფუნქციონირების ხელშეწყობა შედის „სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგიისა და 2015-2020 წწ. სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 17 აგვისტოს N1740 განკარგულებით განსაზღვრული ღონისძიებების ფარგლებში, სათანადოდ დაგეგმვის შემთხვევაში შესაძლებელი უნდა ყოფილიყო აღნიშნული ხარჯების ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება.

გარდა ამისა, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან საბიუჯეტო სახსრების გამოყოფა ხდება ისეთი ღონისძიებების დასაფინანსებლად, რომლებიც არ ატარებენ სისტემატურ ხასიათს, თუმცა მათი მნიშვნელობიდან, მასშტაბიდან და ხასიათიდან გამომდინარე არ შეიძლება ჩაითვალოს გაუთვალისწინებელ ხარჯად. შესაბამისად, შესაძლებელია მათი მხარჯავი დაწესებულების ასიგნებებში ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება. მაგალითად:

- სახელმწიფო პროგრამის - „აწარმოე საქართველოში“ შეუფერხებლად განხორციელების მიზნით სსიპ „მეწარმეობის განვითარების სააგენტოსთვის“ მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოიყო 5 მლნ ლარი, ხოლო 8 თვის განმავლობაში გაწეულმა საკასო ხარჯმა შეადგინა 3,456 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ სსიპ „მეწარმეობის განვითარების სააგენტოს“ მიერ 2016 წლის ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე მეწარმეობის განვითარებისათვის (პროგრამული კოდი 24 01 03) საბიუჯეტო განაცხადით მოთხოვნილ იქნა 28,120 ათასი ლარი. თუმცა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში აღნიშნული ქვეპროგრამის განსახორციელებლად დამტკიცებული ასიგნებების ოდენობამ 21,784 ათასი ლარი შეადგინა, რაც 6,336 ათასი ლარით ნაკლებია მოთხოვნილზე. აღნიშნულის გამო, სააგენტოს მიერ განსახორციელებელი პროგრამების დასაფინანსებლად საჭირო გახდა დამატებითი საბიუჯეტო დაფინანსების გამოყოფა მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან, მაშინ როდესაც უწყების მიერ ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზევე იქნა განსაზღვრული

ამ პროგრამებისათვის საჭირო საბიუჯეტო რესურსის ოდენობა, რაც გაუთვალისწინებელ ხარჯად ვერ ჩაითვლება;

- სსიპ „ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციის“ მიერ საქართველოს შემოდგომისა და ზამთრის კომპლექსური მარკეტინგული და სარეკლამო კამპანიების წარმოების მიზნით მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოეყო 5.5 მლნ ლარი. აღსანიშნავია, რომ სსიპ „ტურიზმის ეროვნულმა ადმინისტრაციამ“ ტურიზმის განვითარების ხელშეწყობისათვის 2016 წლის ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში საბიუჯეტო განაცხადით მოითხოვა 33 მლნ ლარი, თუმცა დამტკიცებულმა ბიუჯეტმა შეადგინა 23 მლნ ლარი, რის შედეგადაც დადგა მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან დამატებითი რესურსის გამოყოფის საჭიროება. შესაბამისად, აღნიშნული ვერ ჩაითვლება გაუთვალისწინებელ ხარჯად;
- სსიპ „გარემოსდაცვითი ინფორმაციისა და განათლების ცენტრს“ 2016 წელს ქ. ბათუმში გასამართი საერთაშორისო კონფერენციის (მინისტერიალი) - „გარემო ევროპისათვის“ (EfE 2016) ჩატარებასთან დაკავშირებით საორგანიზაციო სამუშაოების დაფინანსების მიზნით მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოეყო 3.5 მლნ ლარი (8 თვის განმავლობაში საკასო ხარჯმა შეადგინა 2.8 მლნ ლარი). საყურადღებოა, რომ აღნიშნული ღონისძიების ჩატარების შესახებ ცნობილი იყო ჯერ კიდევ 2014 წელს, ხოლო მთავრობის 2015 წლის 4 ივნისის N1164 განკარგულებით⁵⁴ ღონისძიების ჩატარებისათვის შეიქმნა სპეციალური უწყებათაშორისი საკოორდინაციო ჯგუფი. აქედან გამომდინარე, შესაძლებელი იყო აღნიშნული ღონისძიების ჩატარებასთან დაკავშირებული ხარჯების 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება, შესაბამისად, აღნიშნული ვერ ჩაითვლება გაუთვალისწინებელ ხარჯად;
- სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს ა(ა)იპ „საქართველოს ძალოსნობის ეროვნულ ფედერაციას“, ქ. თბილისში 2016 წლის 22 ივნისიდან 3 ივლისის ჩათვლით, იუნიორ ძალოსანთა შორის 2016 წლის მსოფლიო ჩემპიონატის ჩატარებასთან დაკავშირებული ხარჯებისა და ა(ა)იპ „საქართველოს ჭიდაობის ეროვნულ ფედერაციას“, ქ. თბილისში 2016 წლის 13-18 სექტემბერს, ჭიდაობაში ჭაბუკთა შორის 2016 წლის მსოფლიო პირველობის ჩატარებასთან დაკავშირებული ხარჯების დასაფინანსებლად, მთავრობის სარეზერვო

⁵⁴ 2016 წელს ქ. ბათუმში გასამართი საერთაშორისო კონფერენციის (მინისტერიალი) – „გარემო ევროპისათვის“ (EfE 2016) ორგანიზებასთან დაკავშირებით სამთავრობო კომისიის შექმნისა და გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ.

ფონდიდან გამოეყო 1 მლნ ლარის ოდენობის საბიუჯეტო რესურსი. რამდენადაც აღნიშნული ღონისძიების საქართველოში ჩატარების შესახებ სამინისტროსათვის ადრეც იყო ცნობილი, იგი არ შეიძლება ჩაითვალოს გაუთვალისწინებელ ხარჯად. შესაბამისად, შესაძლებელი იყო აღნიშნული სახსრები ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინებული ყოფილიყო მხარჯავი დაწესებულების ასიგნებებში. აღნიშნულთან დაკავშირებით, საყურადღებოა, რომ სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროს მიერ წარდგენილი საბიუჯეტო განაცხადით მოთხოვნილ იქნა აღნიშნული ღონისძიებებისათვის საჭირო რესურსი, თუმცა არ მოხდა მისი გათვალისწინება ბიუჯეტის კანონში.

აღსანიშნავია, რომ ზემოთ ჩამოთვლილი ღონისძიების განხორციელება იგეგმება გარკვეული პერიოდით ადრე, რაც აღნიშნული სახსრების დაგეგმვის ეტაპზევე გათვალისწინების საშუალებას იძლევა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, საკანონმდებლო დონეზე დაიხვეწოს სარეზერვო ფონდების განმარტება და უფრო კონკრეტულად განისაზღვროს იმ ღონისძიებების ტიპები და შინაარსი, რომელთა დაფინანსება უნდა განხორციელდეს სარეზერვო ფონდებიდან, რათა თავიდან იქნეს აცილებული განმარტების ზოგადი ხასიათიდან გამომდინარე გაურკვევლობები. ასევე, მიზანშეწონილია მოხდეს სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის სრულყოფილი დასაბუთება, ამასთან, აუცილებელია საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან ადგილი ჰქონდეს წლის განმავლობაში მათ მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და შესაბამისი ასიგნებების ოდენობების დროულ განსაზღვრას, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სარეზერვო ფონდიდან ისეთი დანახარჯების დაფინანსება, რომელთა გათვალისწინება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზევე იყო შესაძლებელი.

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროსა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

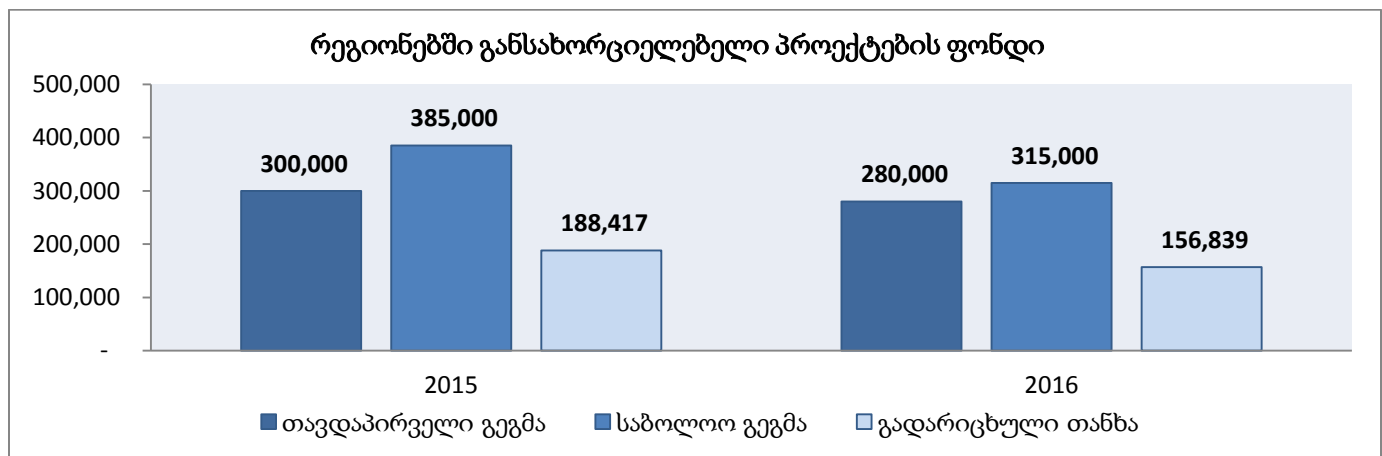
- საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან მოხდეს წლის განმავლობაში მათ მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და შესაბამისი ასიგნებების ოდენობების დროული განსაზღვრა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სარეზერვო ფონდიდან ისეთი დანახარჯების დაფინანსება, რომელთა გათვალისწინება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე იყო შესაძლებელი;

ფინანსთა სამინისტროს:

- საკანონმდებლო დონეზე დაიხვეწოს სარეზერვო ფონდების განმარტება და უფრო კონკრეტულად განისაზღვროს იმ ღონისძიებების ტიპები და შინაარსი, რომელთა დაფინანსება შესაძლოა განხორციელდეს სარეზერვო ფონდებიდან, რათა თავიდან იქნეს აცილებული განმარტების ზოგადი ხასიათიდან გამომდინარე არსებული გაურკვევლობები.

3.2.2. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი

2016 წლის ბიუჯეტის კანონით რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი (შემდგომში - ფონდი) 280,000 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა. თუმცა, წლის განმავლობაში ფონდის მოცულობა ორჯერ შეიცვალა და საერთო ჯამში 35,000 ათასი ლარით გაიზარდა. კერძოდ, აღნიშნული ზრდა განხორციელდა საქართველოს მთავრობის N1405 (15,000 ათასი ლარი) და N1585 (20,000 ათასი ლარი) განკარგულებების საფუძველზე. ზემოხსენებული რესურსების წყაროს საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისათვის და სამინისტროებისათვის⁵⁵ განკუთვნილი ასიგნებების შემცირება წარმოადგენდა. საბოლოო ჯამში, ფონდის მოცულობა 315,000 ათასი ლარით განისაზღვრა. 2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით, სახაზინო სამსახურის მიერ ფონდიდან გადარიცხულმა თანხებმა 156,839 ათასი ლარი (საბოლოო გეგმის 50%) შეადგინა, რაც 32 მლნ ლარით ჩამორჩება 2015 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს.



დიაგრამა 19. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ათვისების ტენდენცია 8 თვის მდგომარეობით - 2015- 2016 წ. (ათასი ლარი).

⁵⁵ საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო - 5მლნ ლარი, საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო - 4.8 მლნ ლარი, საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო - 3 მლნ ლარი, საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო - 2.5 მლნ ლარი, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - 1 მლნ ლარი.

* გამოყოფილი თანხა ასახავს სახელმწიფო ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით გამოყოფილ (და არა ნორმატიული აქტით განსაზღვრულ თანხას).

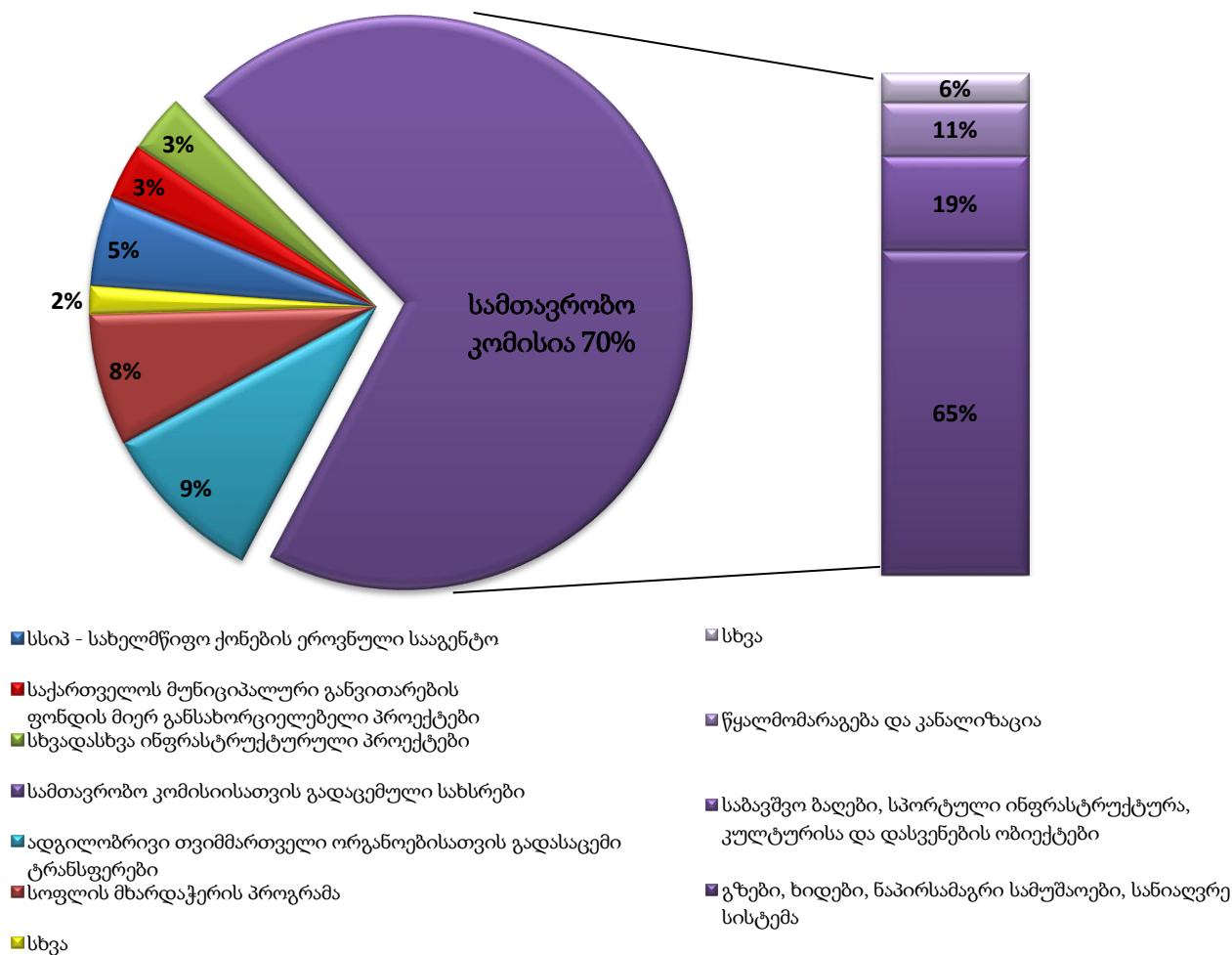
გასული წლების მსგავსად, საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ნაწილი⁵⁶ განიკარგება სამთავრობო კომისიის⁵⁷ გადაწყვეტილების შესაბამისად, ხოლო დარჩენილი ნაწილი საქართველოს მთავრობის განკარგულებებით გადაეცემათ საბიუჯეტო უწყებებს, ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებსა და ავტონომიურ რესპუბლიკებს, საჭიროებისამებრ, ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად.

სამთავრობო კომისიის მიერ დაფინანსებულ პროექტებს შორის, გასული პერიოდების მსგავსად, სჭარბობს გზების, ხიდების მშენებლობა/რეაბილიტაციასთან და ნაპირსამაგრ/სანიაღვრე სისტემებთან დაკავშირებული პროექტები. თუმცა, ასევე დაფინანსდა სხვა სპეციფიკის პროექტებიც, მაგალითად: შიდა ფრენები საქართველოს მასშტაბით (719 ათასი ლარი), შპს „მთის კურორტების განვითარების კომპანიას“ გადაეცა (8,000 ათასი ლარი) სამთო-სათხილამურო კურორტების კეთილმოწყობასა და განვითარებასთან დაკავშირებული ღონისძიებების განხორციელების მიზნით. გარდა ამისა, ფონდიდან 1,160 ათასი ლარი გადაირიცხა სტიქიური მოვლენების სალიკვიდაციოდ და პრევენციის მიზნით ჩასატარებელი სამუშაოების დასაფინანსებლად. ასევე, ფონდიდან ყოველწლიურად სოფლის მხარდაჭერის პროგრამისათვის გამოიყოფა 50,000 ათასი ლარი, რაც 2016 წლისათვის ფონდის მთლიანი სახსრების 15.9%-ს შეადგენს.

⁵⁶ 2016 წლის მონაცემებით - 175,000 ათასი ლარი, მთლიანი ფონდის 56%.

⁵⁷ სამთავრობო კომისია შექმნილია საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 25 ივნისის N172 დადგენილების საფუძველზე.

რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობა



დიაგრამა 20. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობა 8 თვის მდგომარეობით - 2016 წ.

2015 წელთან შედარებით, სამთავრობო კომისიისათვის გადაცემული სახსრების მოცულობა 275 ათასი ლარით შემცირდა და 175,000 ათას ლარს გაუტოლდა⁵⁸. 2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტების მიერ დასაფინანსებლად წარდგენილი პროექტებიდან დაფინანსდა 536 (92.7%) პროექტი, რომელთა ჯამურმა ღირებულებამ 174,948 ათასი ლარი შეადგინა, ხოლო 42 პროექტი⁵⁹ არ

⁵⁸ 2016 წლის 3 აგვისტოს საქართველოს მთავრობის განკარგულება N1586.

⁵⁹ ინფორმაცია ეყრდნობა საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო მიერ მოწოდებულ მონაცემებს; 38 პროექტი - არასკმარისი თანხა, 2 პროექტი - არასრულყოფილი დოკუმენტაცია, 2 პროექტი - არ არის სამოქმედო გეგმაში.

დაფინანსდა. ამასთან, დაფინანსებული პროექტებიდან, 16 პროექტის დასრულების ვადად 2017 წელი განისაზღვრა, ხოლო დანარჩენი 520 პროექტი უნდა დასრულდეს 2016 წლის ბოლომდე. კომისიის მიერ მუნიციპალიტეტების მიხედვით თანხების განაწილებისა და დაფინანსებული პროექტების შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილია დანართ 1-ში მოცემულ ცხრილში.

რაც შეეხება უშუალოდ პროექტების შესრულების მდგომარეობას⁶⁰, 8 თვის მონაცემებით დასრულდა 326 (61%), ხოლო არ დაწყებულა 23 (4%) პროექტის განხორციელება, ჯამური ღირებულებით 8,721 ათასი ლარი (კომისიისათვის გამოყოფილი სახსრების 5%). ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია ის მუნიციპალიტეტები, რომელთა მიერ არ დაწყებულა დაგეგმილი პროექტების 10%-ზე მეტი ოდენობის განხორციელება⁶¹.

მუნიციპალიტეტი	0%	1%-50%	51%-99%	100%
ქალაქი მცხეთის მუნიციპალიტეტი	1	0	0	1
გორის მუნიციპალიტეტი	1	2	0	0
აბაშის მუნიციპალიტეტი	1	0	0	3
საჩხერის მუნიციპალიტეტი	2	1	2	6
ბორჯომის მუნიციპალიტეტი	1	1	0	5
ბოლნისის მუნიციპალიტეტი	1	2	1	3
კასპის მუნიციპალიტეტი	1	0	2	4
თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი	1	1	2	4
ბაღდათის მუნიციპალიტეტი	1	7	0	1
ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი	1	1	1	6
მცხეთის მუნიციპალიტეტი	2	7	5	5

ცხრილი 18. ინფორმაცია კომისიის მიერ დაფინანსებული პროექტების შესრულების შესახებ 8 თვის მდგომარეობით - 2016 წ.

ზემოხსენებული 23 პროექტიდან, 1 პროექტის შემთხვევაში (კომისიის მიერ გამოყოფილი თანხა 114 ათასი ლარი) არ მომხდარა ტენდერის გამოცხადება, 4 პროექტის შემთხვევაში კი ტენდერის დასრულების ვადად სექტემბერი განისაზღვრა. რაც შეეხება დანარჩენ 18 პროექტს, მათი დროული დაწყების დამაბრკოლებელ ერთ-ერთ მიზეზს ტენდერებთან დაკავშირებული საკითხები წარმოადგენს, მაგალითად: 4 შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა ტენდერში მონაწილე პრეტენდენტების დისკვალიფიკაციას, რასაც მოჰყვა აღნიშნული შემთხვევის დავეების საბჭოში განხილვა, რის შედეგადაც

⁶⁰ ინფორმაცია ეყრდნობა საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ მოწოდებულ მონაცემებს;

⁶¹ ინფორმაცია ყველა მუნიციპალიტეტის დონეზე პროექტების შესრულების შესახებ იხილეთ დანართ 2-ში.

მოხდა ტენდერების შეჩერება; 3 შემთხვევაში არ მოხდა პრეტენდენტების საჩივრის დაკმაყოფილება, შედეგად ხელშეკრულებები გაფორმდა მომდევნო პრეტენდენტებთან; ხოლო 1 შემთხვევაში საბჭომ დააკმაყოფილა საჩივარი და ხელშეკრულება გაფორმდა შესაბამის მიმწოდებელთან. გარდა ამისა, 3 შემთხვევაში გამოცხადებული ტენდერები უარყოფითი შედეგით დასრულდა, რამაც წარმოქმნა მათი ხელახალი გამოცხადების საჭიროება. მიმდინარე პერიოდის მონაცემებით (ოქტომბერი, 2016) 3-ვე შემთხვევაში გაფორმებულია ხელშეკრულება.

რაც შეეხება კომისიის მიერ პროექტების დაფინანსების პრაქტიკას, 2013 წლიდან სამთავრობო კომისია მუნიციპალიტეტებში განსახორციელებელი პროექტების შერჩევას ახორციელებს მთავრობის N23 დადგენილების შესაბამისად, რომლითაც განისაზღვრება პროექტების შერჩევის პროცედურები და კრიტერიუმები. 2016 წელს N23 დადგენილებაში შევიდა ცვლილება⁶², რომლის მიხედვითაც ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს 2016 წლიდან დაეკისრათ პროექტების თანადაფინანსების ვალდებულება. მუნიციპალიტეტის მიერ თანადაფინანსების თანხა განისაზღვრება პროექტების ჯამური ღირებულების ფარგლებში, შესაბამის წელს ასანაზღაურებელი თანხების არანაკლებ 5%-ის ოდენობით. თუმცა, საქართველოს მთავრობა უფლებამოსილია, მუნიციპალიტეტის მიერ თანადაფინანსების თანხა განსაზღვროს ფიქსირებული ოდენობით. ამასთან, მუნიციპალიტეტების მიერ წარდგენილი პროექტები ფინანსდება თითოეული მუნიციპალიტეტისათვის გაანგარიშებული თანხობრივი ლიმიტის ფარგლებში. საყურადღებოა, რომ 2016 წლამდე ნორმატიულ დონეზე არ იყო მოთხოვნილი აღნიშნული ლიმიტების გაანგარიშება, შესაბამისად დამკვიდრებული იყო თანხების განაწილების არაერთგვაროვანი პრაქტიკა. კერძოდ, 2013 წელს რესურსების განაწილებისას გათვალისწინებული იქნა მოსახლეობის რაოდენობა, ხოლო, 2014 წელს საერთოდ არ მომხდარა ლიმიტების გაანგარიშება. რაც შეეხება 2015-2016 წლებს, გათვალისწინებულ იქნა როგორც მოსახლეობის რაოდენობა, ასევე გასული საბიუჯეტო წლების დინამიკა. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ რამდენჯერმე იქნა გამახვილებული ყურადღება აღნიშნული მიდგომის ხარვეზებზე და გაცემული იქნა რეკომენდაცია ფონდიდან მუნიციპალიტეტებზე გადასაცემი თანხების საპროგნოზო ლიმიტების ნორმატიულ დონეზე განსაზღვრასთან დაკავშირებით. აღსანიშნავია, რომ ზემოხსენებული რეკომენდაცია ნაწილობრივ იქნა შესრულებული, ვინაიდან 2015 წლის 20 აგვისტოს საქართველოს მთავრობის N1750 განკარგულებით დამტკიცებული რეგიონული განვითარების სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელოს მიხედვით, რეგიონული

⁶² წყარო: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1842752?publication=3>

განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ ფინანსთა სამინისტროსთან შეთანხმებით, თითოეული მუნიციპალიტეტისათვის უნდა განსაზღვროს ფონდიდან სავარაუდო დაფინანსების საპროგნოზო მოცულობა მომდევნო სამი წლისათვის. თუმცა, ამ მომენტისათვის ნორმატიულ დონეზე არც საპროგნოზო მოცულობები განსაზღვრულა და არც ის კრიტერიუმები, რომელზე დაყრდნობითაც უნდა მომზადდეს აღნიშნული საპროგნოზო მოცულობები.

საყურადღებოა ის ფაქტიც, რომ ფონდიდან მუნიციპალიტეტებზე თანხების გადანაწილების არსებული პრაქტიკა (განაწილება მოსახლეობის რაოდენობისა და წინა წლებში გახარჯული რესურსის მიხედვით) სრულად და ზუსტად ვერ ახდენს მუნიციპალიტეტის წინაშე არსებული საჭიროებების გათვალისწინებასა და თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობას. გარდა მოსახლეობის რაოდენობისა და თანხების ათვისების მაჩვენებლისა, ლიმიტების დადგენისას უმჯობესია გათვალისწინებულ იქნეს ისეთი ფაქტორები, როგორებიცაა მუნიციპალიტეტის დემოგრაფიული მდგომარეობა, მუნიციპალიტეტებში არსებული ინფრასტრუქტურა, პროექტების დაფინანსების სხვა წყაროების ოდენობა და სხვა⁶³. გასათვალისწინებელია, რომ რეგიონების სოციო-ეკონომიკურ განვითარებაზე ორიენტირებულ კრიტერიუმებს იყენებენ სხვა ქვეყნებიც თანხების რეგიონებს შორის განაწილებისას. მაგალითად, ლატვიაში რეგიონული განვითარების ფონდიდან თანხების განაწილებისას გამოიყენება ტერიტორიული განვითარების ინდექსი, რომელიც გაინგარიშება სხვადასხვა კრიტერიუმზე დაყრდნობით, როგორებიცაა უმუშევრობის დონე, ერთ სულ მოსახლეზე გადასახადების რაოდენობა, მშპ ერთ სულ მოსახლეზე, დემოგრაფიული მაჩვენებლები და სხვა.

რაც შეეხება რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტის ფონდის ფარგლებში დაფინანსებული პროექტების მართვის პრაქტიკას, ხარვეზები შეინიშნება როგორც პროექტის დაგეგმვის, ასევე მონიტორინგის ეტაპზეც. კერძოდ, დაგეგმვაში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს განხორციელების პროცესში პროექტების საერთო ღირებულების ზრდა, დასრულების ვადის გახანგრძლივება ან პროექტის ფარგლებში გათვალისწინებული საბოლოო მიზნის მიუღწევლობა⁶⁴. მიმდინარე პროექტების მონიტორინგისა და დასრულებული პროექტების შესახებ ანგარიშგების მიმართულებით კი საყურადღებოა, რომ დარეგულირებული არ არის მუნიციპალიტეტების მიერ განსახორციელებელი

⁶³ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შესაბამისი რეკომენდაცია გაცემული იქნა „რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ფარგლებში დაფინანსებული პროექტების მართვის“ ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში.

⁶⁴ დეტალური ინფორმაციისათვის იხილეთ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებული „რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ფარგლებში დაფინანსებული პროექტების მართვის ეფექტიანობის აუდიტი“

პროექტების მონიტორინგისა და ანგარიშების პროცესის პერიოდულობა, რის შედეგადაც, პროექტის ზედამხედველობა ხორციელდება დროის მონაკვეთის დიდი შუალედებით, ხოლო დოკუმენტებში წარმოდგენილი ინფორმაცია არ არის საკმარისი პროექტის მიმდინარეობის შესახებ სრული სურათის შესაქმნელად⁶⁵. აღნიშნული აფერხებს პროექტის მიმდინარეობისას დაშვებული ხარვეზების დროულად გამოვლენისა და მათზე რეაგირების პროცესს. ასევე, მონიტორინგის შედეგების არაფორმალურად წარმოდგენის მექანიზმი, ართულებს პროექტის შეფასებას როგორც განხორციელების ეტაპზე, ასევე, პროექტის დასრულების შემდგომაც. გარდა ამისა, საყურადღებოა, რომ მთავრობის N23 დადგენილებაში 2015 წლის დეკემბერში⁶⁶ შეტანილ იქნა ცვლილებები, რომლის მიხედვითაც რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს განესაზღვრა პროექტების ადგილზე დათვალიერების ფუნქცია, მათი მიმდინარეობის შესახებ ინფორმაციის გადამოწმების მიზნით, ხოლო მუნიციპალიტეტებს აღარ აქვთ დაფინანსებული პროექტის განხორციელების შედეგების შესახებ ინფორმაციის სამინისტროში წარდგენის ვალდებულება. სამინისტროს ინფორმაციით, პროექტების ადგილზე დათვალიერება ხდება პერიოდულად, თუმცა, ყოველთვის არ ახდენენ დათვალიერებით მიღებული ინფორმაციის დადოკუმენტირებას.

აღსანიშნავია ასევე, რომ მუნიციპალიტეტების მიერ არ ხორციელდება პროექტების დასრულების შემდგომ შეფასებაც, რაც აფერხებს წინა პერიოდებში განხორციელებული პროექტებიდან მიღებული გამოცდილების მომავალ პროექტებში გათვალისწინების შესაძლებლობას. პროექტის შემდგომი შეფასება კი ხელს უწყობს განმახორციელებელ უწყებებს გამოავლინონ პროექტის განხორციელების პროცესში ყველაზე ხშირად დაშვებული შეცდომები და მათი გამომწვევი მიზეზები. აღნიშნული შეფასების სისტემის არსებობა კი საშუალებას მისცემდა მუნიციპალიტეტებს განესაზღვრათ შეფასებისას იდენტიფიცირებული პრობლემების გამოსწორების/გადაჭრის გზები და მოეხდინათ მიღებული გამოცდილების გათვალისწინება მომავალში განსახორციელებელი პროექტების შერჩევისა და დაგეგმვის პროცესში. საბოლოოდ, აღნიშნული მიდგომა ხელს უწყობს პროექტის განხორციელების პროცესისა და მიღწეული შედეგების გაუმჯობესებას.

⁶⁵ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შესაბამისი რეკომენდაცია გაცემული იქნა „რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ფარგლებში დაფინანსებული პროექტების მართვის“ ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში.

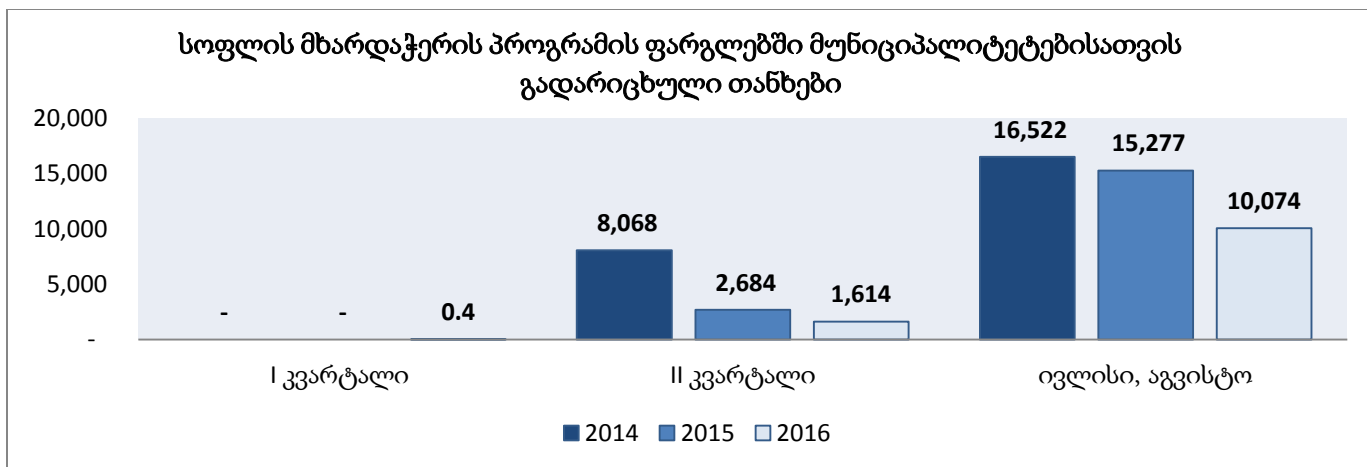
⁶⁶ წყარო: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1842752?publication=2>

3.2.3. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა

სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის (შემდგომში - პროგრამა) მოცულობა 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით, გასული წლების მსგავსად, 50 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. მთავრობის N54 დადგენილების მიხედვით „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის დამტკიცების შესახებ“ (შემდგომში - მთავრობის დადგენილება), პროგრამით გამოყოფილი თანხა უნდა მოხმარდეს ადგილობრივი მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურული ობიექტების მშენებლობასა და რეაბილიტაციას, გრძელვადიანი სარგებლობის ტექნიკის შესყიდვა-აღჭურვასა და სხვა ინფრასტრუქტურული ხასიათის პროექტებს. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტებისათვის გამოყოფილი რესურსები, პროგრამის მიზნობრიობიდან გამომდინარე, მეტწილად გზებისა და ხიდების შეკეთებას, სასმელი წყლისა და სარწყავი სისტემების, სანიაღვრე არხების რეაბილიტაციას, ნაპირსამაგარ სამუშაოებს, სკოლების მშენებლობას, რეაბილიტაციასა და სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტის განხორციელებას ხმარდება.

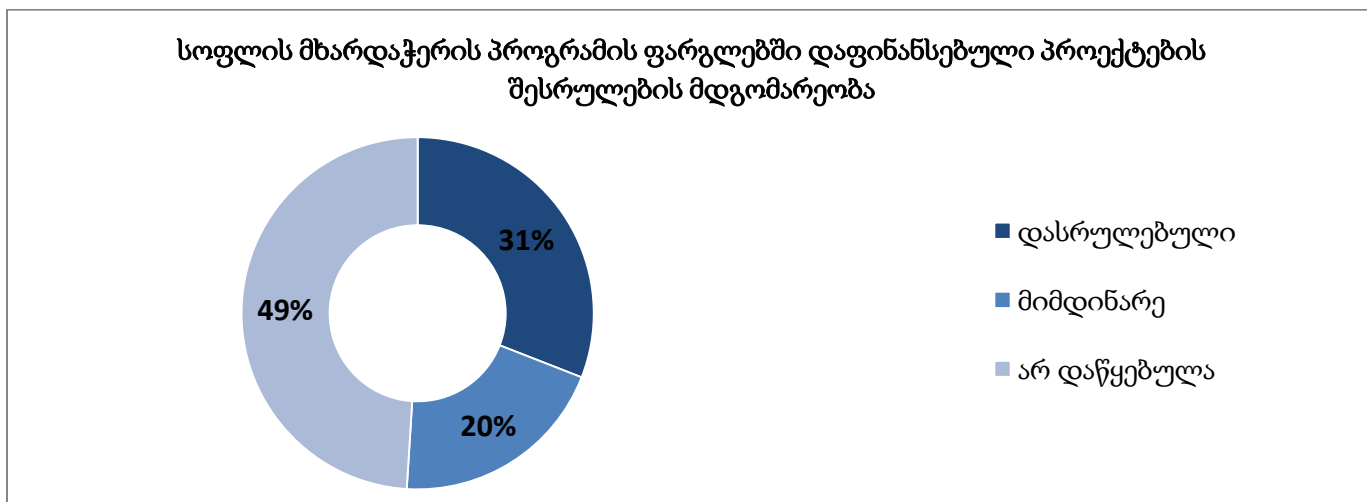
რაც შეეხება პროექტების შესრულების მდგომარეობას, ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, 2016 წლის 8 თვის მონაცემებით, პროგრამიდან მთავრობის განკარგულების საფუძველზე გამოყოფილი თანხის ოდენობამ 13,615 ათასი ლარი (გეგმის 27.2%), ხოლო მუნიციპალიტეტებისათვის გადარიცხული რესურსის მოცულობამ 11,689 ათასი ლარი და გეგმის მხოლოდ 23.4% შეადგინა. თუმცა აღნიშნული თანხა არ წარმოადგენს პროგრამის ფარგლებში გაწეული ფაქტობრივი ხარჯის (საკასო ხარჯს) ჯამურ ოდენობას, ვინაიდან, ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში არ ხდება მათზე გადარიცხული თანხის სრულად ათვისება. ამასთან, 8 თვის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტების ანგარიშებზე არსებული ეკონომიების მოცულობა 1,351 ათას ლარს უტოლდება (მთლიანი პროგრამის 2.7%).

გარდა ამისა, მიუხედავად იმ ფაქტისა, რომ მთავრობის განკარგულება სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის თანხის გამოყოფის შესახებ პირველ კვარტალში გამოიცემა, პროექტების აქტიური განხორციელება, როგორც წესი, მხოლოდ მესამე კვარტლიდან იწყება. საყურადღებოა, რომ მიმდინარე წელს გასულ წლებთან შედარებით, პროგრამის შესრულება, გარდა პირველი კვარტლისა, შენელებული ტენდენციით ხასიათდება. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე წარმოდგენილია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის წლის განმავლობაში გადარიცხული თანხების განაწილება პირველი და მეორე კვარტალებისა და ივლისი-აგვისტოს მიხედვით.



დიაგრამა 21. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში მუნიციპალიტეტებისათვის გადარიცხული თანხების ტენდენცია - 2014-2016 წლები. (ათასი ლარი).

რაც შეეხება პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი პროექტების შესრულების მდგომარეობას რაოდენობრივ კრილში, 2016 წელს დაგეგმილი 5,927 პროექტიდან 2016 წლის 31 აგვისტოს მდგომარეობით დასრულებულია 1,833 პროექტი (31%), მიმდინარეობს 1,189 (20%), ხოლო არ დაწყებულა 2,905 პროექტის (49%) განხორციელება.



დიაგრამა 22. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში დაფინანსებული პროექტების შესრულების მდგომარეობა 2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით.

ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია პროექტების შესრულების მდგომარეობა მხარეების მიხედვით⁶⁷.

⁶⁷ მონაცემები ეფუძნება საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ მოწოდებულ ინფორმაციას.

მხარე	დაგეგმილი პროექტების რაოდენობა	დაწყებული პროექტების რაოდენობა	დასრულებული პროექტების რაოდენობა	მიმდინარე პროექტების რაოდენობა	დაუწყებელი პროექტების რაოდენობა
იმერეთი	1,513	793	583	210	720
სამეგრელო -ზემო სვანეთი	1,156	575	280	295	581
ქვემო ქართლი	427	110	27	83	317
მცხეთა-მთიანეთი	499	206	157	49	293
სამცხე- ჯავახეთი	411	124	68	56	287
კახეთი	500	280	130	150	220
შიდა ქართლი	380	217	125	92	163
აჭარა	443	281	168	113	162
რაჭა-ლეჩხუმი -ქვემო სვანეთი	283	159	127	32	124
გურია	315	277	168	109	38
სულ	5,927	3,022	1,833	1,189	2,905

ცხრილი 19. სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი პროექტების შესრულების მდგომარეობა 2016 წლის 31 აგვისტოს მდგომარეობით მხარეების მიხედვით - 2016 წ.

რაც შეეხება პროექტების შესრულების მდგომარეობას უშუალოდ მუნიციპალიტეტების დონეზე, მუნიციპალიტეტების 44%-ის (26 მუნიციპალიტეტი) შემთხვევაში დაუწყებელი პროექტების რაოდენობა მერყეობს სულ დაგეგმილი პროექტების 52-100%-ის ფარგლებში⁶⁸.

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ინფორმაციაზე დაყრდნობით, პროექტების შეფერხების ძირითადად მიზეზს წარმოადგენს ტენდერების განხორციელებასთან დაკავშირებული საკითხები. კერძოდ, ზემოხსენებული 26 მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში, პროექტთა 68%-ის დაყოვნება ტენდერებს უკავშირდება. პროექტების დროულ დაწყებას, ერთი მხრივ ხელს უშლის როგორც პროექტირებისათვის, ასევე, უშუალოდ პროექტის განხორციელებისათვის საჭირო სატენდერო დოკუმენტაციის მომზადების გაჭიანურება, ხოლო მეორე მხრივ, კი ის ფაქტი, რომ ხშირ შემთხვევაში ადგილი აქვს ტენდერის უშედეგოდ დასრულებას, რაც ქმნის მისი განმეორებით გამოცხადების საჭიროებას.

პროექტების დაწყების შეფერხებიდან გამომდინარე, ფისკალური წლის ბოლოს საბიუჯეტო სახსრების დაჩქარებულ რეჟიმში გახარჯვის თავიდან არიდებისა და ინფრასტრუქტურული პროექტების დროული დასრულების მიზნით, მიზანშეწონილია, ერთი მხრივ, ფორმალურად განისაზღვროს, როგორც სოფლების მიერ მუნიციპალიტეტებისათვის წარსადგენი საპროექტო წინადადების, ასევე წარმოდგენილი პროექტების მუნიციპალიტეტების მიერ შერჩევის,

⁶⁸ იხილეთ დანართი 3.

დოკუმენტაციის მომზადებისა და დამტკიცების ვადები, ხოლო მეორე მხრივ, მუნიციპალიტეტების მხრიდან უზრუნველყოფილ იქნეს პროექტების დროული დაგეგმვა და განხორციელება. პროექტების დროულ დაწყებასთან დაკავშირებულ ხარვეზებზე ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ მოხსენებაში 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშთან დაკავშირებით.

გარდა ამისა, მთავრობის დადგენილების მიხედვით, 2012-2015 წლებში, შესაბამისი წლის სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში, მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში დარჩენილი თანხა, შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს მიმდინარე წლის განმავლობაში ამ პროგრამით განსაზღვრული ღონისძიებ(ებ)ისათვის. თუმცა, საქართველოს მთავრობის მოხსენება 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ, მსგავსად 2015 წლის ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშისა, კვლავ არ მოიცავს ინფორმაციას მუნიციპალიტეტების განკარგვაში არსებული დაგროვებული ნაშთის მოცულობისა და 2016 წელს მათი გამოყენების შესახებ. ანგარიშების პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, სასურველია, შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიში მოიცავდეს სრულყოფილ ინფორმაციას სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში სხვადასხვა პერიოდში გამოყოფილი თანხების გამოყენების მდგომარეობის შესახებ.

რაც შეეხება საკანონმდებლო დონეზე არსებულ სხვა რეგულაციებს, მთავრობის დადგენილების მიხედვით, სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში, თანხების სოფლებზე გადანაწილების ერთადერთ კრიტერიუმს მოსახლეობის რაოდენობა წარმოადგენს. შესაბამისად, ასიგნებათა მინიჭების არსებული მეთოდი განაპირობებს მჭიდროდ დასახლებული რეგიონებისათვის მეტი რესურსის, ხოლო შედარებით მცირემოსახლიანი რეგიონებისათვის - ნაკლები თანხის გამოყოფას. აღნიშნული მიდგომის გაუმჯობესების მიზნით, სასურველია, რესურსების გადანაწილების პროცესში მხედველობაში იქნეს მიღებული სხვა დამატებითი კრიტერიუმებიც, რომლებიც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტების დონეზე არსებული პრობლემების პრიორიტეტიზაციას მათი მნიშვნელობიდან გამომდინარე.

საყურადღებოა, რომ „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის დამტკიცების შესახებ“ მთავრობის დადგენილებაში 2015 წელს განხორციელდა ცვლილება, რომლის მიხედვითაც „საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ფარგლებში „სოფლის მხარდაჭერის პროგრამისათვის“ გათვალისწინებული ასიგნებებიდან მუნიციპალიტეტებისათვის გამოყოფილი თანხა ან მისი ნაწილი, შესაბამისი მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს გადაწყვეტილების არსებობის შემთხვევაში, შესაძლებელია კონკრეტული სოფლის ნაცვლად

გამოყენებულ იქნეს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ინფრასტრუქტურული პროექტების დასაფინანსებლად. დადგენილება მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით ორგანოს არ აკისრებს აღნიშნული გადაწყვეტილების მიღებამდე სოფლის კრების მოწვევისა და მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გათვალისწინების ვალდებულებას. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, კანონმდებლობით განისაზღვროს ფორმალური მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს სოფლის მოსახლეობის ჩართულობას მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რაც თავის მხრივ ხელს შეუწყობს რესურსების გადანაწილებას პროგრამის მიზნებიდან და სოფლების წინაშე არსებული რეალური საჭიროებიდან გამომდინარე, სამართლიანობისა და ეფექტიანობის პრინციპების დაცვით.

მთავრობის დადგენილების მიხედვით, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო უფლებამოსილია, საჭიროების მიხედვით, პერიოდულად მოითხოვოს ინფორმაცია მუნიციპალიტეტებიდან პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ. თუმცა, თავის მხრივ, მუნიციპალიტეტებს არ ეკისრებათ სამინისტროსადმი პერიოდული ანგარიშების წარდგენის ვალდებულება. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მუდმივი მონიტორინგის უზრუნველყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია, მუნიციპალიტეტებს დაეკისროთ პროექტების მიმდინარეობისა და შესრულების შესახებ ინფორმაციის პერიოდულად წარდგენის ვალდებულება შესაბამისი დოკუმენტური დასაბუთებით, სადაც იდენტიფიცირებული იქნება პრობლემები, რომლებიც ხელს უშლის პროექტების დროულ და ეფექტიან განხორციელებას. აღნიშნული ინფორმაცია სამინისტროს საშუალებას მისცემს მუნიციპალიტეტების დონეზე მოახდინოს პროექტების განხორციელების პროცესში არსებული სისტემური ხასიათის ხარვეზების ანალიზი და შეიმუშაოს ქმედითი მექანიზმი მათი აღმოფხვრის მიზნით.

რეკომენდაციები:

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსა და ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს:

- მუნიციპალიტეტებს დაეკისროთ სოფლის მხარდაჭერის პროგრამიდან დაფინანსებული პროექტების მიმდინარეობისა და შესრულების შესახებ ინფორმაციის პერიოდულად წარდგენის

ვალდებულება საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსათვის;

საქართველოს მთავრობას:

- ფორმალურად განისაზღვროს, როგორც სოფლების მიერ მუნიციპალიტეტებისათვის წარსადგენი საპროექტო წინადადების, ასევე წარმოდგენილი პროექტების მუნიციპალიტეტების მიერ შერჩევის, დოკუმენტაციის მომზადებისა და დამტკიცების ვადები, ასევე, უზრუნველყოფილ იქნეს პროექტების დროული დაგეგმვა და განხორციელება.

3.2.4. მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდი

საქართველოს პარლამენტმა 2015 წელს მიიღო კანონი „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“, რომლის მიზანს საქართველოს მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური პროგრესის სტიმულირება წარმოადგენს, რაც თავის მხრივ გულისხმობს მაღალმთიან რეგიონებში მცხოვრებ პირთა კეთილდღეობისა და ცხოვრების დონის ამაღლებას, დასაქმების ხელშეწყობას, სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას.

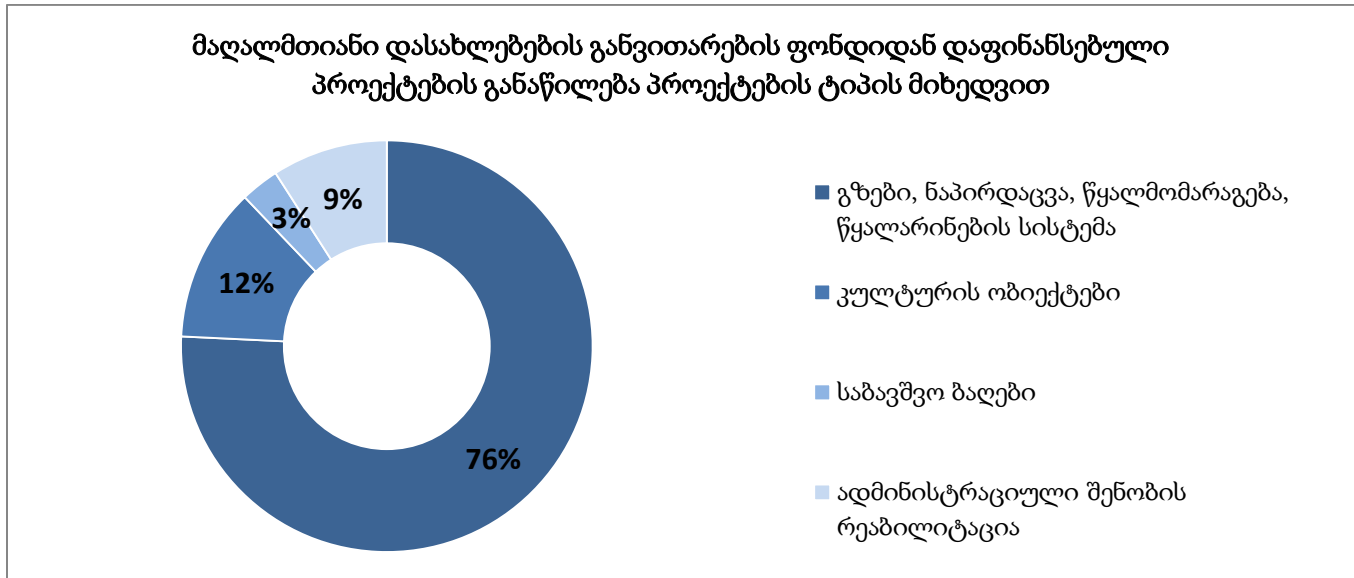
აღნიშნული მიზნის მისაღწევად შეიქმნა მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდი (შემდგომ - ფონდი), რომლის ფორმირების წყაროს შესაბამისი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრები წარმოადგენს. „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, ფონდის მოცულობა 20 მლნ ლარით განისაზღვრა. ხოლო საქართველოს მთავრობის 2 ივნისის №994 განკარგულების საფუძველზე, აღნიშნული რესურსი მაღალმთიან რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების დასაფინანსებლად მიიმართა რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდსა (10 მლნ ლარი) და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს (10 მლნ ლარი) „აწარმოე საქართველოს“ პროგრამის ფარგლებში.

ზემოხსენებულიდან გამომდინარე, საქართველოს მთავრობის 1 ივლისის N1251 განკარგულების საფუძველზე, მუნიციპალიტეტებს გამოეყოთ 10 მლნ ლარი⁶⁹, რომლის ფარგლებშიც სულ დაგეგმილია 34 პროექტის⁷⁰ განხორციელება. აღნიშნული პროექტები ინფრასტრუქტურული ხასიათისაა და

⁶⁹ აღნიშნული რესურსების განკარგვა ხორციელდება რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის მიერ მთავრობის N23 დადგენილების შესაბამისად.

⁷⁰ 1 ოქტომბრის მდგომარეობით.

მეტწილად გზების, ნაპირდაცვით, წყალმომარაგების სამუშაოებსა და კულტურის ობიექტების რეაბილიტაციას მოიცავს.



დიაგრამა 23. მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდიდან დაფინანსებული პროექტების განაწილება პროექტების ტიპის მიხედვით 8 თვის მდგომარეობით - 2016 წ.

მიმდინარე წლის 1 ოქტომბრის მდგომარეობით, 32 პროექტის შემთხვევაში დასრულებულია ტენდერი, საიდანაც 29 შემთხვევაში უკვე გაფორმებულია ხელშეკრულებები, 2 შემთხვევაში მიმდინარეობს მიმწოდებლის შერჩევა/შეფასება, ხოლო 1 შემთხვევაში - ხელშეკრულების მომზადება. დარჩენილი 2 პროექტის შემთხვევაში, თავდაპირველად გამოცხადებული ტენდერები უარყოფითი შედეგით დასრულდა. შედეგად, 1 შემთხვევაში განმეორებით გამოცხადდა ტენდერი, მეორე შემთხვევაში კი მუნიციპალიტეტს მიეცა გამარტივებული შესყიდვის განხორციელების უფლება⁷¹.

პროექტების შესრულების მდგომარეობასთან დაკავშირებით, საყურადღებოა, რომ 1 ოქტომბრის მონაცემებით, არ დაწყებულა 17 პროექტის განხორციელება, ხოლო უკვე დასრულებულია 1 პროექტი. რაც შეეხება დანარჩენ 16 პროექტს, მათ შემთხვევაში სამუშაოები მიმდინარეობს პროცესშია.

რაც შეეხება საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს პროგრამის - „აწარმოე საქართველოს“ ფარგლებში გადაცემული სახსრების ათვისებას, 31 აგვისტოს მდგომარეობით, გადარიცხული სახსრების მოცულობამ 183 ათასი ლარი ანუ გეგმური მაჩვენებლის (10 მლნ ლარი) 1.8% შეადგინა.

⁷¹ ხელშეკრულების გაფორმება დაიგეგმა 11 ოქტომბრისათვის.

4. საშინაო ვალი და საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება

4.1. საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება

2016 წლის პირველი 8 თვის მდგომარეობით გრანტებისა და კრედიტების სახით საგარეო წყაროებიდან მიღებულმა და ბიუჯეტში მობილიზებულმა თანხებმა 520,030 ათასი ლარი შეადგინა. საგარეო დაფინანსების სტრუქტურის ანალიზით ვლინდება, რომ მიღებული გრანტების მოცულობა 121,422 ათას ლარს გაუტოლდა და 23,507 ათასი ლარით ჩამორჩება გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს, ხოლო წლიურ გეგმასთან მიმართებაში 47.6%-ს შეადგინა.

საგარეო კრედიტების შემთხვევაში, მიმდინარე წლის განმავლობაში ბიუჯეტში მობილიზებული იქნა 181,976 ათასი ლარით ნაკლები შემოსულობა გასული წლის ანალოგიურ პერიოდთან შედარებით. აღნიშნული ძირითადად განპირობებულია იმ ფაქტით, რომ მიმდინარე წელს, გასული წლისგან განსხვავებით, ამ დრომდე არ მომხდარა ბიუჯეტის მხარდამჭერი საგარეო კრედიტების მიღება. წლიურ გეგმასთან მიმართებაში, საგარეო კრედიტების ათვისების⁷² მაჩვენებელი (37.1%) მნიშვნელოვანი ჩამორჩენით ხასიათდება, თუმცა აღსანიშნავია, რომ გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან (46.4%) შედარებით, გაუმჯობესება შეინიშნება საინვესტიციო სესხების ათვისების მიმართულებით. კერძოდ, 8 თვის მდგომარეობით, სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული საინვესტიციო კრედიტების ჯამურმა მოცულობამ 398,608 ათასი ლარი და წლიური გეგმის 58.6% შეადგინა.

	2015 წელი			2016 წელი		
	8 თვის შესრულება	წლიური გეგმა I ცვლილება	შესრულება წლიური გეგმის მიმართ (%)	8 თვის შესრულება	წლიური გეგმა	შესრულება წლიური გეგმის მიმართ (%)
გრანტები	144,929	255,920	56.7%	121,422	255,000	47.6%
საგარეო კრედიტები	580,979	1,124,080	51.7%	398,608	1,075,000	37.1%
<i>მათ შორის:</i>						
საინვესტიციო კრედიტები	287,156	619,080	46.4%	398,608	680,000	58.6%
ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტები	293,822	505,000	58.2%	0	395,000	0%

ცხრილი 20. საგარეო კრედიტებისა და გრანტების ათვისების მაჩვენებელი (ათასი ლარი).

⁷² საკრედიტო რესურსის ათვისებაში იგულისხმება ხაზინის სავალუტო ანგარიშზე ჩამორიცხული თანხების სახელმწიფო ბიუჯეტში კონვერტაცია.

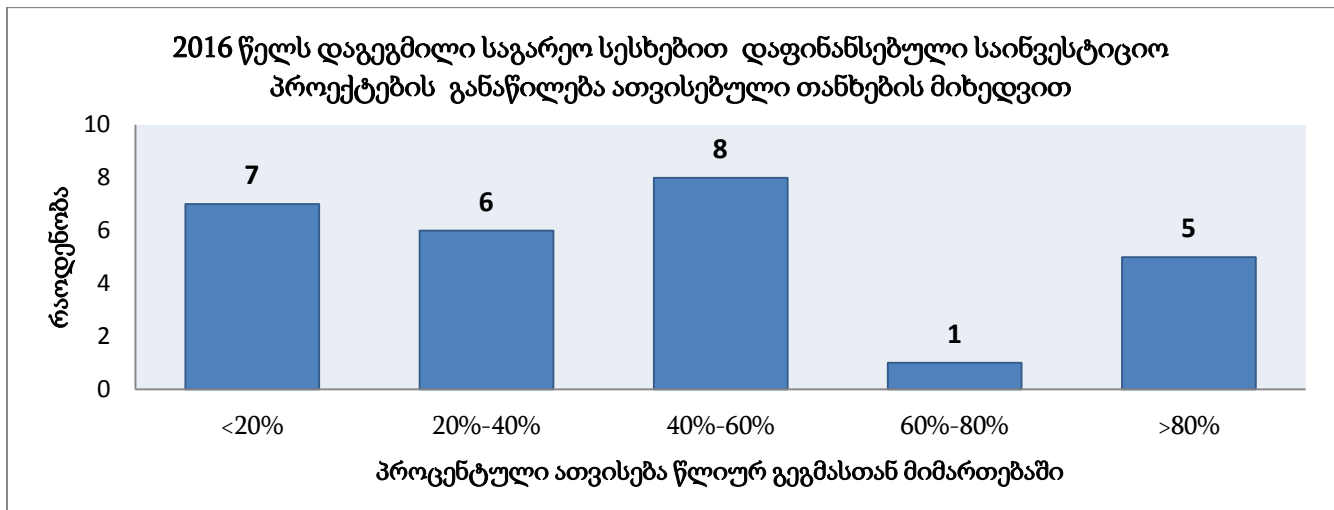
2016 წლის ბიუჯეტის კანონით, შეღავათიანი საინვესტიციო კრედიტის მოზილიზება დაიგეგმა 27 საინვესტიციო პროექტის ფარგლებში, თუმცა წლის განმავლობაში დამატებით 8 საინვესტიციო პროექტის ფარგლებში განხორციელდა თანხების ათვისება ჯამურად 54,120 ათასი ლარის ოდენობით, რომელთა შემთხვევაშიც ბიუჯეტის კანონით გეგმა არ ყოფილა განსაზღვრული. ასევე, 5 საინვესტიციო პროექტის შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა გეგმურ მაჩვენებელზე მეტი საკრედიტო რესურსის ათვისებას. გადაჭარბებული თანხის მოცულობამ 46,894 ათასი ლარი შეადგინა. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული გარემოებებიდან გამომდინარე, ვერ ხერხდება ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის ფარგლებში ათვისებული თანხების ზუსტი ოდენობით იდენტიფიცირება, რაც ვერ უზრუნველყოფს მოცემული მიმართულებით სრულყოფილი სურათის წარმოჩენას. თუ გავითვალისწინებთ მხოლოდ ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ საინვესტიციო პროექტებსა და ამ პროექტებში გეგმის ფარგლებში გახარჯული რესურსების მოცულობას, საინვესტიციო კრედიტების ათვისების მაჩვენებელი ნაცვლად 58.6%-ისა, 43.8%-ის გაუტოლდება.

ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტებისაგან განსხვავებით, საინვესტიციო კრედიტების ათვისება და შემდგომში მათი ხარჯვა უმეტესწილად დამოკიდებულია შესაბამისი პროექტების წარმატებით განხორციელებაზე. 2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით, 2 საინვესტიციო პროექტის შემთხვევაში, საკრედიტო სახსრების ათვისება საერთოდ არ დაფიქსირებულა. აღნიშნული პროექტების ფარგლებში ჯამურად იგეგმებოდა 8,600 ათასი ლარის ოდენობის ინვესტიცია. ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული საინვესტიციო პროექტების მნიშვნელოვან ნაწილში ადგილი აქვს ათვისების დაბალ მაჩვენებელს, რაც საინვესტიციო პროექტების შეფერხებებით განხორციელებაზე მიუთითებს.

პროგრამული კოდი	პროექტის დასახელება	გეგმა	ფაქტი	%
62 12 03	EBRD - აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტი	7,600	0	0%
25 03 08	KfW - ქუთაისის მყარი ნარჩენების ინტეგრირებული მართვის პროექტი	1,000	0	0%
25 02 03 03	აღმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული ავტომაგისტრალის დერეფნის გაუმჯობესების პროექტი (ზემო ოსიაური-რიკოთი) (WB)	22,400	757	3.4%
37 01 14 02	სოფლის მეურნეობის მოდერნიზაციის, ბაზარზე წვდომისა და მდგრადობის პროექტი (IFAD, GEF)	2,970	230	7.7%
25 03 09	ქვემო ქართლის ნარჩენების მართვის პროექტი (SIDA, EBRD)	1,000	120	12.0%

25 03 05	რეგიონალური განვითარების პროექტი III (მცხეთა-მთიანეთი და სამცხე-ჯავახეთი) (WB)	16,000	2,730	17.1%
25 02 03 05	აღმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული ავტომაგისტრალის ზესტაფონი-ქუთაისი-სამტრედიის მონაკვეთის მშენებლობა-რეკონსტრუქცია (JICA)	46,220	8,268	17.9%
25 03 10	ჭიათურის საზაგრო გზების რეკონსტრუქცია-რეაბილიტაციის პროექტი (Government of France)	20,000	4,971	24.9%
62 12 04	ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია (III ფაზა) (KfW, EU)	25,702	7,674	29.9%
25 03 02	მდგრადი ურბანული ტრანსპორტის განვითარების საინვესტიციო პროგრამა (ADB)	90,800	28,026	30.9%
25 03 04	რეგიონალური განვითარების პროექტი II (იმერეთი) (WB)	9,400	3,126	33.3%
25 03 03	რეგიონალური განვითარების პროექტი I (კახეთი) (WB)	12,200	4,304	35.3%
37 01 14 01 / 26 09	ირიგაციისა და მიწის ბაზრის განვითარების პროექტი (WB)	22,028	8,805	40.0%

ცხრილი 21. საინვესტიციო კრედიტების ათვისება 2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით (ათასი ლარი).



დიაგრამა 24. საინვესტიციო პროექტების განაწილება გეგმასთან მიმართებაში ათვისებული თანხების მიხედვით⁷³.

გამომდინარე იქიდან, რომ საინვესტიციო კრედიტების მობილიზების ნაწილში წლიური გეგმის მხოლოდ 43.8%-ია⁷⁴ შესრულებული, მიზანშეწონილია, შესაბამისმა პასუხისმგებელმა უწყებებმა

⁷³ არ მოიცავს იმ საინვესტიციო პროექტებს, რომელთა გეგმაც არ იყო განსაზღვრული 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით.

დროულად უზრუნველყონ საგარეო წყაროებიდან დაფინანსებული საინვესტიციო პროექტების წარმატებით განხორციელების ხელისშემშლელი ფაქტორების იდენტიფიცირება და შესაბამისი ქმედითი ღონისძიებების გატარებით, ხელი შეუწყონ მოზიდული რესურსების დროულ და ეფექტიან გამოყენებას. საგარეო საკრედიტო რესურსებიდან საინვესტიციო პროექტებისათვის განკუთვნილი ფინანსური სახსრების ათვისების დაბალი მაჩვენებელი განსაკუთრებით საყურადღებოა გასული წლების დინამიკის ფონზე. კერძოდ, 2013-2015 წლების 8 თვის მდგომარეობითაც, ათვისების მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად ჩამორჩებოდა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმას. ამასთანავე, საგარეო საკრედიტო რესურსის ათვისების დაბალი მაჩვენებელი საყურადღებოა იმ მხრივაც, რომ საგარეო კრედიტების გარკვეულ ნაწილზე ხორციელდება ვალდებულების გადასახადის (პროცენტი სესხის აუთვისებელ ნაწილზე) გადახდა. მაგალითად:

- „აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტის“ ფარგლებში ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის მიერ გამოყოფილი კრედიტის ათვისება პროექტის განხორციელებასთან დაკავშირებული პრობლემების გამო ვერ ხერხდება. შედეგად სესხის აუთვისებელ ნაწილზე - 2,700 ათასი ევრო, ხორციელდება ვალდებულების გადასახადის გადახდა (0.5%) და **ჯამურად აღნიშნული სესხის ფარგლებში გაწეულია 127,972 ევროს ხარჯი⁷⁵, მაშინ როდესაც, პროექტის განსახორციელებლად საკრედიტო რესურსიდან თანხების მიმართვას ჯერ ადგილი არ ჰქონია;**
- დაბალი ათვისების მაჩვენებლით ხასიათდება, აგრეთვე, „*ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაციის (III ფაზა)*“ პროექტის ფარგლებში გერმანიის რეკონსტრუქციის ბანკის მიერ გამოყოფილი თანხების ათვისება. კერძოდ, 2011 წელს გაფორმებული ხელშეკრულებით, ბანკმა საქართველოს მთავრობას გამოუყო 20,000 ათასი ევროს ოდენობის საკრედიტო რესურსი, რომლის ათვისებაც უნდა მოხდეს 2017 წლის 30 დეკემბრამდე. 2016 წლის აგვისტოს მდგომარეობით აღნიშნული სესხის ფარგლებში ათვისებულია 8,538 ათასი ევრო. მოცემული ათვისების მაჩვენებელი ჩამორჩება დონორთან გაფორმებულ ხელშეკრულებაზე თანდართულ ათვისების გრაფიკს, რომლის მიხედვითაც 2015 წლისათვის გამოყოფილი რესურსი სრულად უნდა ყოფილიყო ათვისებული. **მოცემული სესხის**

⁷⁴ გათვალისწინებულია მხოლოდ ის საინვესტიციო პროექტები, რომელთა დაგეგმვაც განხორციელდა 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით.

⁷⁵ მოცემული თანხა აერთიანებს სესხის ადმინისტრირების გადასახადს 30,000 ევროს, პროცენტის ხარჯს 2669 ევრო, აუთვისებელ ნაწილზე ვალდებულების გადასახადს - 89,053 ევრო და სესხის ძირითადი თანხის დაფარვას - 6,250 ევრო.

ფარგლებში, სესხის აუთვისებელ ნაწილზე გადახდილია 208,539 ევროს ოდენობის ვალდებულების გადასახადი.

შედეგად, მნიშვნელოვანია, შესაბამისი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ყურადღება გამახვილდეს საგარეო საკრედიტო რესურსის, განსაკუთრებით კი მსგავსი ტიპის სესხების, დროულ ათვისებასა და შესაბამის სფეროებში ინვესტირებაზე, რაც ერთი მხრივ შეამცირებს საპროცენტო ხარჯებს, ხოლო მეორე მხრივ, ხელს შეუწყობს საინვესტიციო პროექტის დროულ განხორციელებას.

გამომდინარე იქედან, რომ საინვესტიციო პროექტების განხორციელებაში მნიშვნელოვანი ხარვეზები შეინიშნებოდა გასულ წელსაც, 2016 წელს, ზოგიერთი პროექტის განმახორციელებლის მხრიდან ადგილი ჰქონდა გასულ წლებში, პროექტის ფარგლებში აუთვისებელი სახსრების გამოყენებას. შედეგად, გარკვეულ შემთხვევებში, ერთმანეთისაგან განსხვავდება ფაქტიური ათვისებისა და ხარჯვის მაჩვენებლები. კერძოდ, მიმდინარე წლის 8 თვის განმავლობაში თუ საინვესტიციო პროექტების განსახორციელებლად საკრედიტო რესურსის სახით ათვისებულ იქნა 398,608 ათასი ლარი, ფაქტიურმა ხარჯვამ 418,178 ათასი ლარი შეადგინა, საიდანაც 58,820 ათასი ლარი გახარჯულ იქნა 2016 წლის ბიუჯეტის კანონით დაუგეგმავი საინვესტიციო პროექტების ფარგლებში.

4.2. საშინაო ვალი

2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით, საშინაო ვალდებულებების ზრდა (შემოსულობა საშინაო ფასიანი ქაღალდებიდან, გარდა აქციებისა) 200,000 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, რაც წინა წლის შესაბამის მაჩვენებელთან შედარებით (600,000 ათასი ლარი) მნიშვნელოვნად შემცირებულია. „საშინაო ვალდებულებების ზრდის“ მუხლის (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა) ფაქტიურმა შესრულებამ, 2016 წლის 8 თვის მონაცემებით, 208,522 ათასი ლარი შეადგინა და ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული წლიური გეგმის 104%-ს გაუტოლდა. წინა წლების მსგავსად, 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში, „საშინაო ვალდებულებების ზრდის“ მუხლი (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა) განსაზღვრავს სახაზინო ფასიანი ქაღალდების გამოშვებით საშინაო ვალდებულებების წმინდა ზრდას, ხოლო „საშინაო ვალდებულებების კლების“ მუხლი (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა) კი საქართველოს მთავრობის მიერ გასულ წლებში ღია ბაზრის ოპერაციებისათვის გამოშვებული სახელმწიფო ობლიგაციების დაფარვას.

ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, 2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით, სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების აუქციონის მეშვეობით განთავსდა 886,400 ათასი ლარის ნომინალური ღირებულების

სახაზინო ვალდებულებები/ობლიგაციები, რომლის შედეგად სახელმწიფო ბიუჯეტმა მიიღო 853,769 ათასი ლარის შემოსულობა, მათ შორის 12,636 ათასი ლარი პრემიუმის სახით.

	ნომინალური ღირებულება (ემისიის მოცულობა)	ფაქტობრივი შემოსულობა სახელმწიფო ბიუჯეტში	ძირი თანხა	დისკონტი	პრემიუმი
12-თვიანი სახაზინო ვალდებულებები	540,000	498,034	498,034	-41,966	
2- წლიანი სახაზინო ობლიგაცია	236,400	240,374	240,374	-3	3,977
5- წლიანი სახაზინო ობლიგაცია	80,000	87,970	87,970	-107	8,077
10-წლიანი სახაზინო ობლიგაცია	30,000	27,391	27,391	-3,190	581
ჯამი:	886,400	853,769	853,769	-45,267	12,636

ცხრილი 22. სახაზინო ვალდებულებების/ობლიგაციების ემისია - 2016 წლის 8 თვე (ათასი ლარი).

2015 წლიდან შეიცვალა სახაზინო ფასიანი ქაღალდების მომსახურების ხარჯების აღრიცხვის პრაქტიკა. კერძოდ, ფინანსთა სამინისტრო მომსახურების ხარჯებს განსაზღვრავს, როგორც საპროცენტო ხარჯი, რომელიც თავის მხრივ მოიცავს სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ვადის ბოლოს გადასახდელ დისკონტსა და გრაფიკით განსაზღვრულ კუპონს, რომელიც შემცირებულია ეტაპობრივად თანაბარი თანხით ამორტიზებადი პრემიუმით. აღნიშნული პრაქტიკა ვრცელდება მხოლოდ 2015 წლიდან ემიტირებულ ფასიან ქაღალდებზე, მანამდე დაგროვებული სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ვალის პორტფელის მომსახურების ხარჯი კი მოიცავს დისკონტსა და კუპონის თანხას სრული ოდენობით, პრემიუმის თანხის გაუთვალისწინებლად. 2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით, ფინანსთა სამინისტრომ საშინაო ვალის მომსახურებისათვის გადაიხადა 154,816 ათასი ლარი, ხოლო სულ დაფარა 652,665 ათასი ლარის ოდენობის საშინაო ვალდებულება (ძირითადი თანხა).

	ძირითადი თანხა	საპროცენტო ხარჯი*
12-თვიანი სახაზინო ვალდებულებები	363,029	25,971
2-წლიანი სახაზინო ობლიგაცია	251,424	35,866
მათ შორის:	0	0
ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფა	87,831	6,538
5-წლიანი სახაზინო ობლიგაცია	20,210	47,210
მათ შორის:	0	0
ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფა	0	8,384
10-წლიანი სახაზინო ობლიგაცია	2	15,263

სულ სახაზინო ვალდებულებებისა და ობლიგაციების მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები	634,665	124,310
ობლიგაციები ღია ბაზრის ოპერაციებისთვის	18,000	7,263
ობლიგაცია სებ-ისთვის	0	23,243
სულ საშინაო ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯები	652,665	154,816

ცხრილი 23. საშინაო ვალის მომსახურება და დაფარვა - 2016 წლის 8 თვე (ათასი ლარი).

* საპროცენტო ხარჯი - მოიცავს სახაზინო ფასიანი ქაღალდის ვადის გასვლის მომენტისათვის დაფარულ დისკონტის თანხასა და 6 თვეში ერთხელ გადახდილ კუპონს ეტაპობრივად თანაბარი თანხით ამორტიზებული პრემიუმის გამოკლებით.

რაც შეეხება დისკონტის აღრიცხვის პრაქტიკას, რაზეც არაერთხელ გამახვილდა ყურადღება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებში, მისი აღრიცხვა კვლავ ძველი პრაქტიკით მიმდინარეობს. კერძოდ, დისკონტის თანხის გადახდა სახაზინო ფასიანი ქაღალდის ვადის გასვლის მომენტისათვის ხდება, ხოლო სახაზინო ფასიანი ქაღალდის ძირითადი თანხა უცვლელი რჩება. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოს (GFSM) მიხედვით, აღნიშნული მიდგომა მისაღებია იმ ქვეყნებისათვის, რომლებიც ბიუჯეტს საკასო მეთოდით აღრიცხავენ, თუმცა, საყურადღებოა, რომ საჯარო სექტორის ვალის სტატისტიკის სახელმძღვანელოს⁷⁶ მიხედვით, დისკონტის აღრიცხვის აღნიშნული პრაქტიკა ვალის ნაშთის წარმოდგენის ეკონომიკურად გაუმართლებელ მიდგომადაა მიჩნეული, რადგან სახელმწიფო ვალის ნაშთს შემცირებული ოდენობით წარმოადგენს. სახელმძღვანელოს მიხედვით, დისკონტის თანხის ამორტიზება უნდა ხდებოდეს პერიოდულად, რაც ეტაპობრივად გაზრდის სახაზინო ფასიანი ქაღალდის ძირითად თანხას და შესაბამისად, საშინაო ვალის ნაშთსაც. ვადის ბოლოსათვის კი ფასიანი ქაღალდის ძირითადი თანხა გაუტოლდება ნომინალურ ღირებულებას და ამგვარად, დისკონტის სახით გადახდილი თანხა აღირიცხება როგორც ძირითადი თანხის დაფარვა და არა როგორც საპროცენტო ხარჯი.

ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, სახაზინო ვალდებულებების/ობლიგაციების გამოშვებით დაგროვებული ვალის ნაშთი წარმოადგენს მიღებულ და დაფარულ ძირითად თანხას შორის სხვაობას. აქვე აღსანიშნავია, რომ ნაშთის აღრიცხვის პრაქტიკა სხვადასხვაგვარია 2015 წლამდე და შემდგომ. კერძოდ, 2014 წლის ჩათვლით, სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ძირითადი თანხა წარმოადგენდა ემისიის შედეგად ბიუჯეტში შემოსულ თანხას პრემიუმის გამოკლებით, ხოლო 2015 წლიდან ძირითად თანხაში შედის პრემიუმიც, რომელიც ეტაპობრივად ამორტიზდება თანაბარი ოდენობებით კუპონის

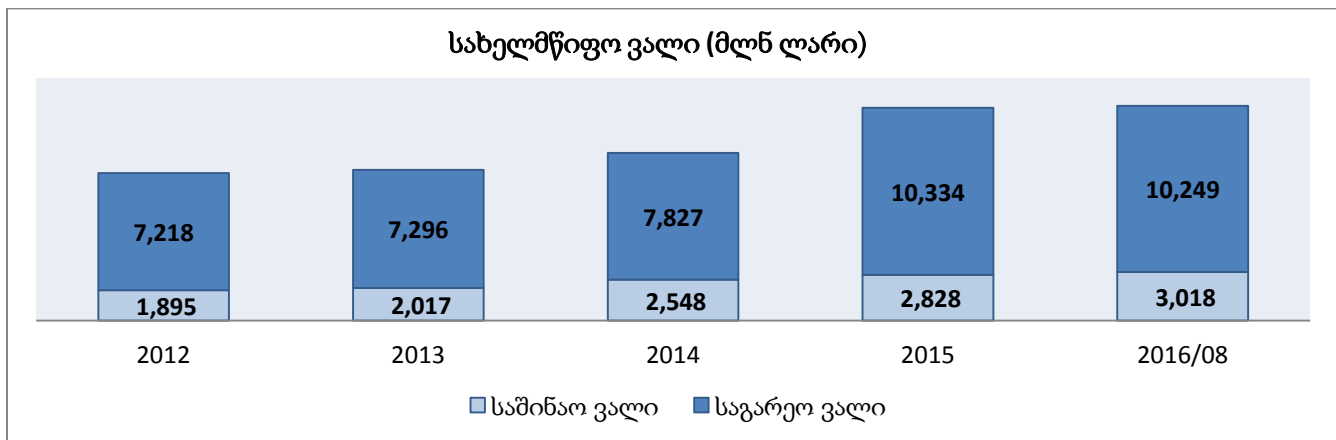
⁷⁶ IMF Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users, 2011 (2.111, pg. 22).

გადახდის თარიღისათვის. 2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით, სახაზინო ვალდებულებების/ ობლიგაციების გამოშვებით დაგროვებული ვალის ნაშთი შეადგენს 1,865,470 ათას ლარს.

4.3. სახელმწიფო ვალის ნაშთი

2016 წლის აგვისტოს მდგომარეობით, საერთაშორისო დონორ ორგანიზაციებთან გაფორმდა 10 ახალი საკრედიტო ხელშეკრულება, რომელიც ითვალისწინებს, როგორც ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების გამოყოფას, ასევე, საინვესტიციო სესხებით სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსებასაც. 2015 წელთან შედარებით, ეროვნულ ვალუტაში გამოხატული სახელმწიფო საგარეო ვალის მოცულობა დაახლოებით 85 მლნ ლარითაა შემცირებული და აგვისტოს მდგომარეობით 10,249 მლნ ლარს შეადგენს. აღნიშნული ძირითადად განპირობებულია ეროვნული ვალუტის გამყარებით აშშ დოლართან მიმართებაში, რაზეც ხაზს უსვამს ის გარემოება, რომ აშშ დოლარში გამოხატული სახელმწიფო საგარეო ვალის ნაშთი 130 მლნ აშშ დოლარით გაიზარდა. სხვა მნიშვნელოვანი ფაქტორები რამაც ზეგავლენა მოახდინა სახელმწიფო საგარეო ვალის ფორმირებაზე, არის პერიოდის განმავლობაში დაფარული ვალდებულებები და საინვესტიციო სესხების ნაწილში რესურსების განსაკუთრებით დაბალი ათვისების მაჩვენებელი. საანგარიშო პერიოდში (8 თვე) საგარეო ვალდებულებების დაფარვაზე გაწეულმა ხარჯმა 195 მლნ ლარი შეადგინა, ხოლო პროცენტის სახით გადახდილ იქნა 116 მლნ ლარი.

მიმდინარე საბიუჯეტო წლის აგვისტოს თვის მონაცემებით, მთლიანი სახელმწიფო ვალი 13,267 მლნ ლარს შეადგენს, რაც 2016 წლის მშპ-ის მოსალოდნელ მაჩვენებელთან მიმართებაში 38.5%-ია და 2015 წლის ბოლოს არსებულ მაჩვენებელთან შედარებით 3 პროცენტული პუნქტითაა შემცირებული.



დიაგრამა 25. სახელმწიფო ვალის დინამიკა 2013-2016 წწ (მლნ ლარი).

აღსანიშნავია, რომ ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამოქვეყნებული სახელმწიფო ვალის მაჩვენებელი არ ითვალისწინებს სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების სასესხო ვალდებულებებს. აღნიშნული საკითხი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაანალიზებულ იქნა „სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტის“ ანგარიშში და გაიცა შესაბამისი რეკომენდაცია. საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების ვალდებულებები წარმოადგენენ სახელმწიფოს პირობით ვალდებულებებს (Contingent liability) და საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა (IMF) თუ სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციით მიეკუთვნებიან სახელმწიფო ვალის ნაწილს⁷⁷. აღნიშნული საკითხი განსაკუთრებით საყურადღებოა მაშინ, როდესაც მოცემული პირობითი ვალდებულება გარდაიქმნება სახელმწიფოს პირდაპირ ვალდებულებად და მათი დაფარვა ხორციელდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. მაგალითად, 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტით „სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის სესხისა და ლიზინგის ვალდებულებების დაფარვის“ ქვეპროგრამის (37 01 09) ფარგლებში განსაზღვრულია სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის შესაძენად გაფორმებული ლიზინგისა და სასესხო ხელშეკრულებების ფარგლებში 2016 წლის ვალდებულების დაფარვა. კერძოდ, აღნიშნული ქვეპროგრამის განმახორციელებელმა ა(ა)იპ „სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტომ“ შპს „მექანიზატორში“⁷⁸ გაზარდა კაპიტალი 16 მლნ ლარით, რომელიც მიმართულ იქნა სასესხო და სალიზინგო ვალდებულებების დასაფარად. აღნიშნული ვალდებულებები წარმოადგენს შპს „მექანიზატორის“ სასესხო და სალიზინგო ვალდებულებებს, რომლებიც წარმოიშვა შესაბამისად სს „საქართველოს ბანკთან“ და სს „პრომაგროლიზინგთან“ 2012 წელს გაფორმებული სასესხო და სალიზინგო ხელშეკრულებების საფუძველზე.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ შემუშავებული სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოს მიხედვით (GFSM 2001), იმ შემთხვევაში, როდესაც მსესხებლის (ამ შემთხვევაში შპს „მექანიზატორი“) მიერ საკრედიტო ვალდებულებების მომსახურება ხორციელდება სახელმწიფოს მიერ აქციების და სხვა კაპიტალის ზრდის შედეგად, მიზანშეწონილია, რომ ამავდროულად იგი აღიარებულ

⁷⁷ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის „ფისკალური გამჭვირვალობის სახელმძღვანელო“, გვ. 77.

<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>

⁷⁸ მეწარმეთა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეესტრის მიხედვით შპს „მექანიზატორის“ 100%-იანი წილის მფლობელია ა(ა)იპ „სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო“, რომელიც თავის მხრივ საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სისტემის შემადგენლობაშია.

იქნეს, როგორც ვალდებულებების ზრდა⁷⁹. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს შეფასებით, მიზანშეწონილია, აღრიცხულ იქნეს სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების სასესხო ვალდებულებები და განხორციელდეს მათი კლასიფიცირება პირდაპირ ან/და პირობით ვალდებულებებად.

რეკომენდაციები:

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

- გაუმჯობესდეს კოორდინაციისა და დაგეგმვის პროცესი საინვესტიციო სესხების ფარგლებში თანხების ათვისებასა და პროექტების განხორციელებასთან დაკავშირებით, რათა თავიდან იქნეს აცილებული პროექტის განხორციელების გაჭიანურება და სესხის მომსახურებასთან დაკავშირებული დამატებითი ხარჯების გაწევა;
- აღრიცხულ იქნეს სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების სასესხო ვალდებულებები და განხორციელდეს მათი კლასიფიცირება პირდაპირ ან/და პირობით ვალდებულებებად. სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრებით დაფარული ყველა სასესხო ვალდებულება აღირიცხოს სახელმწიფო ვალის პორტფელში.

⁷⁹ IMF, (2001): “Government Finance Statistics Manual”, გვ. 161.

დანართი

დანართი 1.

ინფორმაცია მუნიციპალიტეტებისათვის რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის მიერ გამოყოფილი სახსრების შესახებ - 2016 წ.

მუნიციპალიტეტი	დამტკიცებული საპროექტო წინადადებების რაოდენობა	პროექტების განხორციელებისათვის გამოყოფილი თანხა	მუნიციპალიტეტებისათვის გამოყოფილი სახსრების წილი კომისიის განკარგვაში არსებულ სახსრებთან (2016 წლის 8 თვე)
გურიის მხარე	45	12,140,830	6.94%
ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტი	18	3,491,155	1.99%
ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი	12	3,753,610	2.14%
ქალაქ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი	3	2,375,000	1.36%
ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტი	12	2,521,065	1.44%
იმერეთის მხარე	142	40,780,044	23.30%
ქალაქი ქუთაისის მუნიციპალიტეტი	31	12,833,533	7.33%
ბაღდათის მუნიციპალიტეტი	9	2,255,690	1.29%
ვანის მუნიციპალიტეტი	8	2,455,660	1.40%
ზესტაფონის მუნიციპალიტეტი	16	3,143,825	1.80%
თერჯოლის მუნიციპალიტეტი	6	2,781,845	1.59%
სამტრედიის მუნიციპალიტეტი	13	2,487,141	1.42%
საჩხერის მუნიციპალიტეტი	11	2,598,603	1.48%
ტყიბულის მუნიციპალიტეტი	12	2,314,148	1.32%
წყალტუბოს მუნიციპალიტეტი	13	2,930,132	1.67%
ჭიათურის მუნიციპალიტეტი	6	3,192,645	1.82%
ხარაგაულის მუნიციპალიტეტი	7	1,935,138	1.11%
ხონის მუნიციპალიტეტი	10	1,851,684	1.06%
კახეთის მხარე	94	21,913,914	13%
ახმეტის მუნიციპალიტეტი	9	2,129,184	1.22%
ქალაქ თელავის მუნიციპალიტეტი	3	1,637,946	0.94%
გურჯაანის მუნიციპალიტეტი	16	3,573,565	2.04%
დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტი	14	1,811,615	1.04%
თელავის მუნიციპალიტეტი	15	2,716,167	1.55%
ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტი	10	3,170,357	1.81%
საგარეჯოს მუნიციპალიტეტი	11	2,494,802	1.43%
სიღნაღის მუნიციპალიტეტი	10	2,123,168	1.21%
ყვარლის მუნიციპალიტეტი	6	2,257,110	1.29%
მცხეთა-მთიანეთის მხარე	38	11,308,801	6%
დუშეთის მუნიციპალიტეტი	5	1,937,746	1.11%
თიანეთის მუნიციპალიტეტი	9	1,818,429	1.04%
ქალაქი მცხეთა	2	2,945,000	1.68%

მცხეთის მუნიციპალიტეტი	19	3,193,069	1.82%
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	3	1,414,557	0.71%
რაჭა-ლეჩხუმი ქვემო სვანეთი	33	8,907,080	5%
ქალაქი ამბროლაური	4	1,217,993	0.70%
ამბროლაურის მუნიციპალიტეტი	14	2,307,150	1.32%
ლენტეხის მუნიციპალიტეტი	9	1,320,953	0.75%
ონის მუნიციპალიტეტი	3	1,552,490	0.89%
ცაგერის მუნიციპალიტეტი	3	2,508,494	1.43%
სამეგრელოს მხარე	62	27,042,127	15%
თვითმმართველი ქალაქი ფოთი	6	4,866,863	2.78%
აბაშის მუნიციპალიტეტი	4	1,877,652	1.07%
ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი	9	3,165,487	1.81%
ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი	10	4,317,514	2.47%
მარტვილის მუნიციპალიტეტი	7	2,274,860	1.30%
მესტიის მუნიციპალიტეტი	2	2,010,276	1.15%
სენაკის მუნიციპალიტეტი	8	2,337,342	1.34%
ჩხოროწყუს მუნიციპალიტეტი	4	1,729,799	0.99%
წალენჯიხის მუნიციპალიტეტი	7	2,269,578	1.30%
ხოზის მუნიციპალიტეტი	5	2,192,756	1.25%
სამცხე-ჯავახეთის მხარე	40	14,695,716	8%
ადიგენის მუნიციპალიტეტი	4	1,824,655	1.04%
ასპინძის მუნიციპალიტეტი	5	1,917,178	1.10%
ახალქალაქის მუნიციპალიტეტი	6	2,658,720	1.52%
ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტი	5	1,755,845	1.00%
ახალციხის მუნიციპალიტეტი	10	2,327,541	1.33%
ბორჯომის მუნიციპალიტეტი	7	2,596,778	1.48%
ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტი	3	1,614,999	0.92%
ქვემო ქართლის მხარე	57	21,541,077	12%
ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტი	9	7,956,276	4.55%
ბოლნისის მუნიციპალიტეტი	7	2,254,062	1.29%
გარდაბნის მუნიციპალიტეტი	17	3,197,585	1.83%
დმანისის მუნიციპალიტეტი	3	1,405,999	0.80%
თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი	8	1,309,183	0.75%
მარნეულის მუნიციპალიტეტი	10	3,998,782	2.26%
წალკის მუნიციპალიტეტი	3	1,419,190	0.88%
შიდა ქართლის მხარე	25	16,618,157	9%
ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტი	7	2,970,359	1.70%
გორის მუნიციპალიტეტი	3	4,016,571	2.30%
კასპის მუნიციპალიტეტი	7	3,008,016	1.72%
ქარელის მუნიციპალიტეტი	3	3,496,506	2.00%
ხაშურის მუნიციპალიტეტი	5	3,126,705	1.79%
სულ:	536	174,947,746	100%

დანართი 2.

ინფორმაცია რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის მიერ მუნიციპალიტეტებში დაფინანსებული პროექტების შესრულების შესახებ - 2016 წლის 8 თვის მდგომარეობით.

	0%	1%-50%	51%-99%	100%
გურიის მხარე	1	5	23	16
ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტი	0	1	11	6
ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი	1	3	7	1
ქალაქ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი	0	1	2	0
ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტი	0	0	3	9
იმერეთის მხარე	7	22	20	93
ქალაქი ქუთაისის მუნიციპალიტეტი	2	6	10	13
ბაღდათის მუნიციპალიტეტი	1	7	0	1
ვანის მუნიციპალიტეტი	0	1	1	6
ზესტაფონის მუნიციპალიტეტი	0	1	4	11
თერჯოლის მუნიციპალიტეტი	0	0	0	6
სამტრედიის მუნიციპალიტეტი	0	1	0	12
საჩხერის მუნიციპალიტეტი	2	1	2	6
ტყიბულის მუნიციპალიტეტი	0	2	1	9
წყალტუბოს მუნიციპალიტეტი	1	0	0	12
ჭიათურის მუნიციპალიტეტი	0	1	1	4
ხარაგაულის მუნიციპალიტეტი	0	2	0	5
ხონის მუნიციპალიტეტი	1	0	1	8
კახეთის მხარე	3	5	23	63
ახმეტის მუნიციპალიტეტი	0	1	8	0
ქალაქ თელავის მუნიციპალიტეტი	0	0	0	3
გურჯაანის მუნიციპალიტეტი	0	0	2	14
დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტი	0	0	0	14
თელავის მუნიციპალიტეტი	0	3	2	10
ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტი	1	1	2	6
საგარეჯოს მუნიციპალიტეტი	1	0	3	7
სიღნაღის მუნიციპალიტეტი	1	0	3	6
ყვარლის მუნიციპალიტეტი	0	0	3	3
მცხეთა-მთიანეთის მხარე	3	9	15	11
დუშეთის მუნიციპალიტეტი	0	2	2	1
თიანეთის მუნიციპალიტეტი	0	0	6	3
ქალაქი მცხეთის მუნიციპალიტეტი	1	0	0	1
მცხეთის მუნიციპალიტეტი	2	7	5	5
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	0	0	2	1
რაჭა-ლეჩხუმი ქვემო სვანეთის მხარე	1	3	7	22

ქალაქი ამბროლაურის მუნიციპალიტეტი	0	0	1	3
ამბროლაურის მუნიციპალიტეტი	1	2	2	9
ლენტეხის მუნიციპალიტეტი	0	0	1	8
ონის მუნიციპალიტეტი	0	1	2	0
ცაგერის მუნიციპალიტეტი	0	0	1	2
სამეგრელო ზემო სვანეთის მხარე	3	9	15	35
თვითმმართველი ქალაქი ფოთი	0	0	5	1
აბაშის მუნიციპალიტეტი	1	0	0	3
ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი	1	1	1	6
ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი	1	2	1	6
მარტვილის მუნიციპალიტეტი	0	2	0	5
მესტიის მუნიციპალიტეტი	0	1	1	0
სენაკის მუნიციპალიტეტი	0	0	0	8
ჩხოროწყუს მუნიციპალიტეტი	0	0	2	2
წალენჯიხის მუნიციპალიტეტი	0	2	2	3
ხობის მუნიციპალიტეტი	0	1	3	1
სამცხე-ჯავახეთის მხარე	1	2	1	36
ადიგენის მუნიციპალიტეტი	0	0	0	4
ასპინძის მუნიციპალიტეტი	0	0	0	5
ახალქალაქის მუნიციპალიტეტი	0	0	0	6
ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტი	0	0	0	5
ახალციხის მუნიციპალიტეტი	0	1	1	8
ბორჯომის მუნიციპალიტეტი	1	1	0	5
ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტი	0	0	0	3
ქვემო ქართლის მხარე	2	9	6	40
ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტი	0	4	0	5
ბოლნისის მუნიციპალიტეტი	1	2	1	3
გარდაბნის მუნიციპალიტეტი	0	1	0	16
დმანისის მუნიციპალიტეტი	0	0	0	3
თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი	1	1	2	4
მარნეულის მუნიციპალიტეტი	0	1	0	9
წალკის მუნიციპალიტეტი	0	0	3	0
შიდა ქართლის მხარე	2	7	6	10
ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტი	0	3	3	1
გორის მუნიციპალიტეტი	1	2	0	0
კასპის მუნიციპალიტეტი	1	0	2	4
ქარელის მუნიციპალიტეტი	0	2	0	3
ხაშურის მუნიციპალიტეტი	0	0	1	2
სულ	23	71	116	326

დანართი 3.

სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი პროექტების შესრულების მდგომარეობა 2016 წლის 31 აგვისტოს მდგომარეობით მუნიციპალიტეტების მიხედვით.

მუნიციპალიტეტი	დაგეგმილი პროექტები	დაწყებული პროექტები	დაუწყებელი პროექტები	%-ული წილი (დაუწყებელი/დაგეგმილი)
ლენტეხი	61	0	61	100%
ბორჯომი	47	0	47	100%
ახალქალაქი	163	1	162	99%
ბადდთი	90	2	88	98%
თეთრიწყარო	85	5	80	94%
მარნეული	110	18	92	84%
მესტია	36	6	30	83%
ზუგდიდი	309	57	252	82%
ნინოწმინდა	45	10	35	78%
ბოლნისი	57	13	44	77%
ჭიათურა	138	32	106	77%
დედოფლისწყარო	30	7	23	77%
მცხეთა	111	26	85	77%
წალენჯიხა	88	21	67	76%
ვანი	217	54	163	75%
წალკა	50	13	37	74%
კასპი	75	21	54	72%
მარტვილი	230	67	163	71%
ლაგოდეხი	80	25	55	69%
ყაზბეგი	24	9	15	63%
დუშეთი	304	118	186	61%
ახმეტა	123	50	73	59%
ხარაგაული	204	90	114	56%
გარდაბანი	49	22	27	55%
საგარეჯო	70	32	38	54%
აბაშა	84	40	44	52%