



მოხსენება

საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ

შინაარსი

ზოგადი შეფასება და შეფასების საფუძვლები.....	4
შემაჯამებელი მიმოხილვა	6
1. სახელმწიფო ბიუჯეტის საშუალოვადიანი დაგეგმვა და მაკროეკონომიკური გარემოს მიმოხილვა	23
2. სახელმწიფო ბიუჯეტის მომზადება/დამტკიცება და შესრულება აგრეგატულ დონეზე.....	29
2.1 სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები	32
2.1.1 საგადასახადო შემოსავლები.....	33
2.1.2 სხვა შემოსავლები	40
3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები.....	53
3.1 მხარჯავი დაწესებულებები	59
3.1.1 საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დაგეგმვისას არსებული ხარვეზები	59
3.1.2 შრომის ანაზღაურება	72
3.1.3 ავტოსატრანსპორტო საშუალებები	84
3.1.4 შესყიდვების მართვის საკითხები.....	89
3.1.5 საჯარო სამართლის იურიდიული პირები	116
3.2 საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები.....	123
3.2.1 პრეზიდენტისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდები.....	123
3.2.2 რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი.....	133
4. სახელმწიფო ფინანსური აქტივების მართვა.....	146
4.1 გაცემული სესხებიდან მიღებული შემოსულობები.....	147
2014 წელს გაცემული სესხები.....	148
4.2 აქციები და კაპიტალი.....	152
5. ლიკვიდობის მართვის საკითხები.....	157
5.1 სახაზინო ვალდებულებები/ობლიგაციები.....	157
5.2 ფულადი სახსრების მართვა	162
6. საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება.....	163
6.1 გრანტები.....	163
6.2 საგარეო კრედიტები	164
6.3 საგარეო ვალის ნაშთი	169
7. აღრიცხვა და ანგარიშგება	171

7.1 ფისკალური დისციპლინა	171
7.2 აღრიცხვა-ანგარიშგება საბიუჯეტო ორგანიზაციებში.....	177
8. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი - შესრულების შესახებ ანგარიშგება.....	185
8.1 პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვის პროცესი და მასთან დაკავშირებული შეზღუდვები	185
პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება და მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება	186
პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავება	190
მეთოდოლოგიაში არსებული ხარვეზები	195
მონაცემთა ხარისხი.....	196
9. ინფორმაციული სისტემები საჯარო სექტორში	198
9.1 ელექტრონული მთავრობა	198
ელექტრონული მთავრობა საქართველოში	198
ინფორმაციული უსაფრთხოება	199
სახელმწიფო სერვისების უწყვეტი ფუნქციონირება.....	202
9.2 სისტემური საკითხები	203
სტრატეგიული დაგეგმვა	203
სერვისის მიმწოდებლების მონიტორინგი	205
დასკვნა.....	208
დანართი	209

ზოგადი შეფასება და შეფასების საფუძვლები

მოხსენების სამართლებრივი საფუძვლები

მოხსენება მომზადებულია „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 31-ე მუხლის პირველი პუნქტით, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 190-ე მუხლის მე-2 პუნქტითა და საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-19 და 57-ე მუხლებით, საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისათვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში.

მოხსენების დოკუმენტური საფუძვლები

მოხსენების მოსამზადებლად გამოყენებულია:

- ა) საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ საქართველოს პარლამენტისათვის წარდგენილი „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში“;
- 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 შედეგები;
- ე) საქართველოს ეროვნული ბანკის ანგარიშები და სტატისტიკური ინფორმაცია;
- ვ) საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ გამოქვეყნებული სტატისტიკური ინფორმაცია;
- ზ) მსოფლიო ბანკისა და ევროკომისიის მიერ ერთობლივად შემუშავებული საჯარო ფინანსების მარგი ქმედების ანალიზის სტრუქტურული საფუძვლების სახელმძღვანელო.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებასა და წლიური ანგარიშის მომზადებაზე პასუხისმგებლობა	სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებასა და წლიური ანგარიშის მომზადებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს მთავრობა; ანგარიშის საფუძველად გამოყენებული სტატისტიკური ინფორმაციის მომზადებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო; სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების, გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების აღრიცხვასა და კონტროლზე პასუხისმგებელნი 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 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსულობებისა და გადასახდელების მოცულობების საქართველოს მთავრობის ანგარიშში ასახვის სიზუსტესა და სისრულეს, აგრეთვე ხარჯების კანონიერებას.
ზოგადი შეფასება	სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიში“ მომზადებულია მოქმედი კანონმდებლობის დაცვით და მნიშვნელოვან მიგნებებში აღწერილი საკითხების გარდა, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით, უტყუარად ასახავს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციას.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ „2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშზე“ მომზადებულ მოხსენებაში გამოვლენილი მნიშვნელოვანი მიგნებებია:

საგადასახადო შემოსავლები:

- საგადასახადო შემოსავლების კუთხით, ნომინალურ გამოხატულებაში ყველაზე მასშტაბური შეუსრულებლობით ხასიათდება მოგების გადასახადი, რომელიც ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს 83 მლნ ლარით ჩამორჩა. მოგების გადასახადის მობილიზებასთან დაკავშირებით, ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული წლიური გეგმური მაჩვენებლის მიღწევასთან დაკავშირებულ შესაძლო სირთულეებზე ყურადღება გამახვილდა „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში - 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის პროექტზე“ და ასევე, „მოხსენებაში 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმდინარეობის შესახებ მთავრობის ანგარიშზე“;
- ხაზინის ერთიანი ანგარიშის დაბრუნების ქვეანგარიშზე დეკემბრის თვეში მიმართული საბიუჯეტო სახსრების მოცულობა 2014 წლის პირველ 11 თვეში გადატანილი თანხის 448%-ს შეადგენს. შესაბამისად, ფისკალური წლის ბოლოს დაბრუნების ქვეანგარიშზე არსებულმა ნაშთმა 83.7 მლნ ლარი შეადგინა;
- ფისკალური წლის განმავლობაში მიღებული საგადასახადო შემოსავლები კორექტირდება დაბრუნების ქვეანგარიშზე გადატანილი სახსრებით და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი მაჩვენებელი ასახავს გადასახადებიდან მობილიზებული შემოსულობის წმინდა ღირებულებას. ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში წარმოდგენილია დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული საბიუჯეტო სახსრების ჯამური ოდენობა და არ არის მითითებული შესაბამისი წყარო, ანუ თითოეული საგადასახადო შემოსავლიდან ანგარიშზე გადატანილი საბიუჯეტო რესურსის მოცულობა. შესაბამისად, ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში არ მოიცავს სრულყოფილ ინფორმაციას წლის განმავლობაში მობილიზებული კონკრეტული საგადასახადო შემოსავლის ოდენობის შესახებ, რაც უარყოფითად აისახება ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობაზე.

დივიდენდები:

- 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი დივიდენდების წლიური გეგმა 55 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა, მაშინ, როცა ფაქტობრივმა შესრულებამ მხოლოდ 219 ათასი ლარი, ანუ წლიური გეგმის 0.4% შეადგინა;
- სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოებთან მიმართებაში სახელმწიფოს არ აქვს შემუშავებული და დანერგული წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოთა დაარსებისა და საქმიანობის შეფასების კრიტერიუმები; ასევე, არ არის განსაზღვრული ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანი საწარმოების სია; სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო არ ფლობს ზუსტ ინფორმაციას სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების რაოდენობის შესახებ; საწარმოთა მართვის პრაქტიკა არ არის უნიფიცირებული და ანგარიშგების სისტემა ხასიათდება მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებებით;
- 2014 წლის განმავლობაში სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების მიზნით შექმნილი კომისიის სხდომა არ ჩატარებულა, ხოლო გასულ წელს აღნიშნული კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შესრულება მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხასიათდება.

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები:

- გასული წლების მსგავსად, 2014 წლის დასასრულსაც ადგილი ჰქონდა ბიუჯეტიდან გაწეული გადასახდელების მკვეთრი ზრდის ტენდენციას. კერძოდ, დეკემბრის თვეში გაწეული გადასახდელების ჯამური მოცულობა 11 თვის საშუალო თვიური მაჩვენებლის 183%-ს შეადგენს. აღნიშნული ტენდენცია განპირობებულ იქნა საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ფისკალური წლის ბოლოს ავანსების სახით ისეთი ღონისძიებების დაფინანსებით ან საქონლის/მომსახურების შესყიდვით, რომელთა გადახდის აუცილებლობა საჯარო უწყების წინაშე იმ მომენტისათვის არ იდგა. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, წლის ბოლოსათვის აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბური ხარჯვა ქმნის რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს;

- ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებულ ხარვეზებთან დაკავშირებით საყურადღებოა შემდეგი საკითხები, კერძოდ:
 - საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ წლის განმავლობაში პროგრამებს/ ქვეპროგრამებს შორის ასიგნებების გადანაწილების მასშტაბურობა და სიხშირე, რაც ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში არსებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებზე მიუთითებს;
 - ხშირ შემთხვევაში მხარჯავი უწყებების მხრიდან ადგილი აქვს იმ პროგრამებზე /ქვეპროგრამებზე თანხების უკან მობრუნებას, საიდანაც წლის განმავლობაში ხდებოდა ასიგნებების გადატანა;
 - წლის განმავლობაში საბიუჯეტო ორგანიზაციის ასიგნებებში განხორციელებული ცვლილებებით ხდებოდა ცალკეული პროგრამებისათვის გათვალისწინებული სახსრების შემცირება და მათი მიმართვა სხვა პროგრამებზე, თუმცა უწყების მხრიდან ვერ საბუთდება აღნიშნული გადანაწილების აუცილებლობა და მისი უპირატესობა ასიგნების გადანაწილების არსებულ ფორმატთან მიმართებაში;
- მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილების ამოქმედებამ შეზღუდა საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებულ პირებზე პრემიის სახით გაცემული თანხების ოდენობა, თუმცა ამავე დროს, აღნიშნული რეგულაციის ძალაში შესვლის შემდეგ მკვეთრად გაიზარდა „დანამატის“ მუხლით გაცემული საბიუჯეტო სახსრების მოცულობა. შედეგად შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან ადგილი ჰქონდა პრემიის დანამატით ჩანაცვლების ფაქტს;
- მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილებით განსაზღვრული პრემიის გაცემის დასაბუთებაში მისათითებელი მონაცემები ნაკლებად ინფორმაციულია და არ იძლევა საშუალებას დადგინდეს, თუ რა კონკრეტული გარემოებების გათვალისწინებით შეიძლება იქნეს მიღებული დასაქმებული პირის წახალისების გადაწყვეტილება;
- მხარჯავ დაწესებულებებში დანამატის გაცემის ფაქტი, რიგ შემთხვევებში დასაბუთებულია დანამატის მიმღები პირის ზეგანაკვეთური მუშაობით, თუმცა, უწყების მხრიდან ვერ ხდება აღნიშნული ფაქტის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენა;
- რიგ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ადგილი აქვს უფლებამოსილი პირის მიერ ერთი ბრძანების საფუძველზე, კონკრეტულ თანამშრომლებზე წინასწარ, მთელი წლის განმავლობაში დანამატის დანიშვნის ფაქტებს, რაც თავისი ყოველთვიური შინაარსიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ უფრო თანამდებობრივი სარგოს ხასიათს ატარებს, ვიდრე დანამატის;

- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილებით „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“ განსაზღვრული ოპტიმიზაციის გეგმების შედგენისას, მხარჯავი დაწესებულებები ინსტრუქციებს იღებდნენ აღნიშნულ პროცესზე პასუხისმგებელ პირთან კომუნიკაციის საფუძველზე ისე, რომ არ მომხდარა დეტალური ინსტრუქციის შემუშავება და დამტკიცება, რომელიც განსაზღვრავდა ოპტიმიზაციის გეგმის შედგენის წესს და მოახდენდა პროცესის ფორმალიზებას. აქედან გამომდინარე, ფორმალურად დამტკიცებული ინსტრუქციის არარსებობის პირობებში არსებობს მხარჯავი უწყებების მხრიდან სახელმწიფო კომისიისთვის არასრულყოფილი ინფორმაციის მიწოდების რისკი;
- მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის №121 დადგენილება მიღებულ იქნა 2014 წლის 6 თებერვალს, მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ლიმიტები ძალაში დღემდე არ შესულა და მხარჯავი უწყებები სარგებლობენ განაწილების არსებული წესით, სახელმწიფო კომისიის 2014 წლის 20 ივნისის სხდომის ოქმის შესაბამისად;
- საყურადღებოა შესყიდვების მართვის პროცესთან დაკავშირებით გამოვლენილი რიგი ხარვეზები, კერძოდ:
 - სახელმწიფო შესყიდვების დამტკიცებულ გეგმებში ხორციელდება ხშირი და მასშტაბური ცვლილებები და ასევე, წლის დასაწყისში დაუგეგმავი დიდი ოდენობით შესყიდვები, რაც მიუთითებს დაგეგვაში არსებულ ხარვეზზე და ზრდის საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანი და არაეკონომიური განკარგვის რისკს;
 - რიგ შემთხვევებში, მხარჯავი უწყებების მიერ სათანადოდ არ ხორციელდებოდა ბაზრის წინასწარი კვლევა, შესასყიდი ობიექტის ტექნიკური და ხარისხობრივი მაჩვენებლების შესწავლა და მიმდინარე პერიოდში ობიექტის სავარაუდო საბაზრო ღირებულების განსაზღვრა, რის შედეგადაც, ზოგიერთ შემთხვევაში სახეზეა არშემდგარი ტენდერები ან შესყიდვების პროცესში წარმოქმნილი მნიშვნელოვანი ეკონომიები;
 - ადგილი აქვს ელექტრონული ტენდერის (გამარტივებული შესყიდვის) გამოცხადებას ისეთ საქონელზე, რომლის შესყიდვის საჭიროება, ტენდერის შემდგომი პროცედურების გათვალისწინებით, უწყების წინაშე არ იდგა. აღნიშნული ფაქტი მიუთითებს საბიუჯეტო ორგანიზაციების წინაშე არსებული საჭიროებების სწორად განსაზღვრასთან დაკავშირებულ ხარვეზებზე;

- სახელმწიფო შესყიდვების მართვასთან დაკავშირებულ ხარვეზებზე მიაწოდებს ის ფაქტიც, რომ ცალკეულ შემთხვევებში, ტენდერში გამარჯვებულის გამოვლენისას, სრულყოფილად არ ხდება სატენდერო დოკუმენტაციით პრეტენდენტისათვის წაყენებული სავალდებულო მოთხოვნების გათვალისწინება; ასევე, აუცილებელი დოკუმენტაციის დაგვიანებით ან არასრულად წარმოდგენის შემთხვევაში არ ხდება პრეტენდენტთა დისკვალიფიკაცია;
- გარკვეულ შემთხვევებში, საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ ვერ ხდება შესასყიდი საქონლის/მომსახურების ტექნიკური და ხარისხობრივი მახასიათებლების სწორად განსაზღვრა, რაც უმეტეს შემთხვევაში ტენდერების შეწყვეტის ან/და საჭირო საქონლისა და მომსახურების შესყიდვის დროში გაჭიანურების მიზეზია;
- საბიუჯეტო ორგანიზაციების სტრუქტურულ ერთეულებს შორის კომუნიკაციაში არსებული ხარვეზები ან/და საჭიროების დაგვიანებით განსაზღვრა, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შესყიდვების გამარტივებული ფორმით განხორციელების მიზეზი ხდება, რადგან ვეღარ ესწრება ელექტრონული ტენდერის პროცედურების ჩატარება;
- რიგ შემთხვევებში, შესყიდვის ფაქტობრივი ვადების გათვალისწინებით, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით განხორციელებული შესყიდვები არ წარმოადგენს გადაუდებელ აუცილებლობას.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირები (სსიპ-ები):

- 2014 წლის განმავლობაში, 18 სსიპ-ის მიერ კანონმდებლობით გათვალისწინებული საქმიანობიდან მიღებული შემოსავალი და წლის დასაწყისში კომერციულ ბანკებში არსებული ნაშთი საკმარისი იქნებოდა მათი გადასახდელების დასაფინანსებლად, თუმცა, ადგილი ჰქონდა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დამატებითი სახსრების გამოყოფას;
- 7 სსიპ-ის კომერციული ბანკების ანგარიშებზე არსებული ნაშთებისა და საკუთარი შემოსავლების მოცულობების გათვალისწინებით, მათ მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებულ იქნა იმაზე მეტი დაფინანსება, ვიდრე საჭირო იყო წლის განმავლობაში მათი სრულყოფილი ფუნქციონირებისათვის;

საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები:

- 2014 წლის განმავლობაში მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან საბიუჯეტო სახსრები მიიმართებოდა ცალკეული მხარჯავი დაწესებულებების შეუფერხებელი ფუნქციონირების ან

ცალკეული მიმდინარე ხარჯების დასაფინანსებლად, სრულყოფილი დასაბუთების გარეშე, რაც ეჭვქვეშ აყენებს აღნიშნული ხარჯების სარეზერვო ფონდის რესურსით დაფინანსების აუცილებლობას;

- რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის სახსრების ძირითადი ნაწილი (140 მლნ ლარი) სამთავრობო კომისიის გადაწყვეტილებით, მუნიციპალიტეტებში დასაფინანსებელ პროექტებზე იქნა მიმართული. აღსანიშნავია მუნიციპალიტეტებს შორის რესურსების არათანაბარობიერი ალოკაციის საკითხი, რაც განპირობებულია:
 - მუნიციპალიტეტების მიერ არასრულყოფილად მომზადებული საპროექტო წინადადებებით, რაც ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში კადრების არასათანადო კვალიფიკაციის დონის შედეგია;
 - მუნიციპალიტეტებს შორის სახსრების გადანაწილების ნორმატიულ დონეზე განსაზღვრული მინიმალური თანხობრივი ლიმიტის არარსებობით;
- მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხასიათდება რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დაფინანსებული პროექტების შერჩევის, დაგეგმვის, განხორციელებისა თუ მონიტორინგის ეტაპები. აღნიშნული ნაკლოვანებები შესაძლოა ჩაითვალოს პროექტების დაგვიანებით და ხარვეზებით შესრულების უმთავრეს განმაპირობებელ ფაქტორად. ასევე ხარვეზები შეინიშნება მიმდინარე პროექტების მონიტორინგის, დასრულებული პროექტების შესახებ ანგარიშგებისა და მათი შეფასების პროცესში, კერძოდ:
 - არ ხდება პროექტის განხორციელების ეტაპზე მონიტორინგის შედეგების დადოკუმენტირება;
 - რიგ შემთხვევებში მუნიციპალიტეტების მხრიდან ადგილი აქვს ანგარიშგების ვადების დარღვევასა და რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთვის არაზუსტი ინფორმაციის წარდგენას;
 - ანგარიშგების ფორმაში წარმოდგენილი ინფორმაცია ვერ უზრუნველყოფს პროექტის შედეგების სრულყოფილ წარმოდგენასა და გაანალიზებას;
 - არ ხორციელდება პროექტების დასრულების შემდგომ შეფასება, რაც აფერხებს წინა პერიოდებში განხორციელებული პროექტებიდან მიღებული გამოცდილების მომავალ პროექტებში გათვალისწინების შესაძლებლობას.

სახელმწიფოს ფინანსური აქტივების მართვა:

- საყურადღებოა ფინანსური აქტივების აღრიცხვასთან დაკავშირებული ხარვეზები. კერძოდ, საგარეო საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული ორი სესხი „ხარჯების“ მუხლში აისახა; ასევე, სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოში კაპიტალის ზრდა აღირიცხა „ხარჯების“ მუხლით, ხოლო საწარმოებში სახელმწიფო 100%-იანი წილის გაყიდვა, როგორც სხვა არამატერიალური ძირითადი აქტივების კლება (ანუ არაფინანსური აქტივების კლება). აღნიშნული ხარვეზების აღმოფხვრას განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს, ვინაიდან იგი გავლენას ახდენს სახელმწიფო ბიუჯეტის მოცულობაზე;
- საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე გაცემული სესხების შემთხვევაში, მიზანშეწონილია მსესხებლის მიერ თანხების გადახდის გადავადების მოთხოვნისას, უზრუნველყოფილ იქნეს მსესხებლის ფინანსური მდგომარეობის შეფასება და მასზე დაყრდნობით მოხდეს შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღება;
- სახელმწიფო შიდა საბიუჯეტო რესურსებიდან სესხების გაცემისას, გადამხდელის კრედიტუნარიანობის შეფასებასთან დაკავშირებით, მნიშვნელოვანი ხარვეზები ვლინდება. ამასთანავე, რიგი საბიუჯეტო ორგანიზაციების შემთხვევაში, ვადაგადაცილებული სესხების წილი გაცემული სესხების პორტფელში 100%-ს უტოლდება.

საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება:

- უკანასკნელი პერიოდის მანძილზე, საგარეო საკრედიტო რესურსის სახით მიღებულ სახსრებში მზარდი ტენდენციით ხასიათდება ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების წილი. საერთაშორისო პრაქტიკით, ქვეყნების მიერ სისტემატურად ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფინანსებლად დიდი მოცულობით სესხის აღებამ, თუ იგი განპირობებული არაა სახელმწიფოებრივი აუცილებლობით, შესაძლოა უარყოფითი გავლენა მოახდინოს ქვეყნის საკრედიტო მდგომარეობასა და მდგრადი ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელებაზე;
- საგარეო საკრედიტო სახსრების ათვისება არათანაბარზომიერებით ხასიათდება. განსაკუთრებით აღსანიშნავია, რომ მხოლოდ სექტემბრისა და დეკემბრის თვეებში ათვისებული საგარეო რესურსები თითქმის ორჯერ აღემატება დანარჩენი თვეების ჯამურ მაჩვენებელს;
- საგარეო საკრედიტო რესურსით დაფინანსებული გარკვეული პროექტების ფარგლებში შეფერხებებით ხორციელდებოდა დაგეგმილი თანხების ხარჯვა და შესაბამისად, პროექტების

განხორციელება. შედეგად, ვერ იქნა უზრუნველყოფილი პროექტის განხორციელებასთან და სესხის მომსახურებასთან დაკავშირებული დამატებითი ხარჯების გაწევა, რაც გამოიხატებოდა სესხის აუთვისებელ ნაწილზე ვალდებულების გადასახადის გადახდით.

აღრიცხვა-ანგარიშგება მხარჯავ დაწესებულებებში:

- აღრიცხვა-ანგარიშგების კუთხით ფინანსური ანგარიშგების უტყუარად და სამართლიანად წარმოდგენის უზრუნველსაყოფად, საყურადღებოა შემდეგი ხარვეზები:
 - მხარჯავების მხრიდან ადგილი აქვს აღრიცხვა-ანგარიშგების პროცესში მარეგულირებელი ნორმების დარღვევებს, რაც მიუთითებს შიდა კონტროლის სისუსტეებზე;
 - ხშირია ფინანსურ ანგარიშგებებში „ძირითადი აქტივებისა“ და „მატერიალური მარაგების“ მუხლების არასწორად აღრიცხვის შემთხვევები;
 - სამინისტროების ნაერთ ბალანსში აღრიცხული დებიტორულ/კრედიტორული დავალიანებების დიდი ნაწილი წარმოადგენს ხანდაზმულ დავალიანებებს, რომელთა იდენტიფიცირება ან ვერ ხერხდება, ან დაბრუნებას არ ექვემდებარება. მათი ჩამოწერა კი ვერ ხერხდება, რადგან ხშირად უწყებების მიერ არ ტარდება მოთხოვნების/ვალდებულებების ინვენტარიზაცია;
 - ასევე, ადგილი აქვს სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებულ უწყებებს შორის წარმოშობილი დავალიანებების ცალმხრივად აღრიცხვას;
 - რიგ შემთხვევებში საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ბუღალტერიის წარმოება ხდება ისეთი ტიპის ელექტრონული საინფორმაციო სისტემის მეშვეობით, რომელიც ვერ უზრუნველყოფს ადეკვატური კონტროლის მექანიზმების არსებობას, რაც აუცილებელი პირობაა ფინანსურ ანგარიშგებაში წარმოდგენილი ინფორმაციის სისრულისა და სიზუსტის უზრუნველსაყოფად.

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი:

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

- რიგ შემთხვევებში, პროგრამის ფარგლებში არ ხდება ყველა მოსალოდნელი შედეგის განსაზღვრა, რომლებიც შესაძლოა მიღწეულ იქნეს პროგრამის განხორციელების შედეგად;
- საყურადღებოა, რომ პროგრამულ დანართში მოცემული, მხარჯავი დაწესებულებების მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და მოსალოდნელი შედეგების წარმოდგენა, რიგ შემთხვევებში ხდება აგრეგირებულად, პროგრამების დონეზე და არ ითვალისწინებს მათ შემდგომ დეტალიზაციას ქვეპროგრამებად, რაც შეუძლებელს ხდის საბოლოო და შუალედური შედეგების ერთმანეთისაგან გამიჯვნასა და მათ შორის შესაბამისობის დადგენას;
- გარკვეულ შემთხვევებში არ ხდება მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება წინასწარ განსაზღვრული შედეგების შეფასების ინდიკატორებთან მიმართებაში;
- საყურადღებოა, რომ 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების შესრულების შესახებ ინფორმაციაში არ არის წარმოდგენილი განმარტებები დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის არსებული განსხვავებების შესახებ;
- რიგ შემთხვევებში არასრულყოფილად ხდება საბოლოო და შუალედური შედეგების ინდიკატორების რანჟირება. ასევე, პროგრამის საბოლოო შედეგების შეფასების ინდიკატორებად მოცემულია შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორები, რომლებიც არ იძლევა პროგრამის ეფექტიანობის შეფასების საშუალებას;
- საყურადღებოა, რომ რიგი პროგრამებისა თუ ქვეპროგრამების ფარგლებში შემუშავებული საბოლოო და შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორები ვერ უზრუნველყოფენ მიღწეული შედეგების შეფასებას;
- საბიუჯეტო ორგანიზაციების 33%-ს არ გააჩნია მონაცემების შეგროვების, დამუშავებისა და შენახვის ჩამოყალიბებული სისტემა.

ინფორმაციული სისტემები საჯარო სექტორში:

- არსებული პრაქტიკით, მთავრობა საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში აქტიურად იყენებს ინფორმაციულ და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიებს. შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, საქართველოს მთავრობამ აქტიური პოლიტიკა გაატაროს აღნიშნული მიმართულებით და უზრუნველყოს ელექტრონული მმართველობის განვითარების ერთიანი პოლიტიკის დამტკიცება;
- სახელმწიფოს 39 კრიტიკული ინფორმაციული სისტემიდან, მხოლოდ 8%-ში მიმდინარეობს აქტიური პროცესები ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნების

შესასრულებლად. აღნიშნული მიუთითებს, რომ ხშირად კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების ხელმძღვანელობა სათანადოდ ვერ აცნობიერებს ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის აქტიური მექანიზმების საჭიროებასა და აუცილებლობას. ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ კრიტიკული ინფორმაციული სისტემების ნუსხა საჭიროებს პერიოდულ განახლებას, რადგან შესაძლოა მასში არ იყოს წარმოდგენილი სახელმწიფოსათვის მნიშვნელოვანი ზოგიერთი ინფორმაციული სისტემა;

- სისტემური ხასიათის ხარვეზები შეინიშნება მხარჯავ დაწესებულებებში IT სტრატეგიული მიზნების განსაზღვრისა და მათი შესრულების უზრუნველყოფის მიმართულებით. აღნიშნული კი ხშირად დაკავშირებულია ინფორმაციული სისტემების შესყიდვებთან და შემდგომში მათ არაეფექტიან მართვასთან. ამასთანავე, განსაკუთრებით საყურადღებოა, კრიტიკულ ინფორმაციულ სისტემებში სერვისის მიმწოდებელი ორგანიზაციების კონტროლის აქტიური მექანიზმების დანერგვის საჭიროება, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ინფორმაციული აქტივებისა და ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვა.

რეკომენდაციები:

საქართველოს მთავრობას:

- მიზანშეწონილია, შემუშავებულ იქნეს ქმედითი მექანიზმი საჯარო სექტორში დასაქმებულ პირებზე პრემიისა და დანამატის გაცემის საკითხის დარეგულირების მიზნით;
- აუცილებელია, დამატებით განისაზღვროს ის კრიტერიუმები, რომელთაც 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;
- მნიშვნელოვანია, დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს თანამშრომელთა მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების სისტემების დანერგვის მიმართულების მხარჯავი დაწესებულებების

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

- მიზანშეწონილია საჯარო სექტორში შტატგარეშე მომუშავეთა დაქირავების პროცესის მარეგულირებელი ნორმების დახვეწა და დეტალიზაცია მათი არსებულ რეალობასთან და საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად;
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, ოპტიმიზაციის პროცესის შეუფერხებლად წარმართვის მიზნით, მიზანშეწონილია საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 21 ოქტომბრის №266 დადგენილებით შექმნილი „სამსახურებრივი ავტომანქანებით სარგებლობის, შესყიდვისა და განახლების საკითხების შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის“ მიერ განისაზღვროს გონივრული ვადები მხარჯავი უწყებების მიერ წარმოდგენილი ოპტიმიზაციის გეგმების განხილვისა და დამტკიცებისათვის, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილებისა და სამსახურებრივი ავტომანქანების შეძენისა და ჩანაცვლების, აგრეთვე მათ მოვლა-შენახვის ხარჯებთან დაკავშირებული საკითხების დარეგულირების მიზნით საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ლიმიტების ამოქმედება;
- მიზანშეწონილია, დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს, ერთი მხრივ, სსიპ-ების ანგარიშებზე ნაშთის სახით არსებული თანხების ოდენობაზე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მათთვის გამოსაყოფი სახსრების მოცულობის განსაზღვრის ეტაპზე, მეორე მხრივ, ზემოხსენებული დინამიკის გათვალისწინებით, აღნიშნული სახსრების სახელმწიფო ბიუჯეტის მიზნებისათვის ეფექტიანად გამოყენების უზრუნველყოფაზე, სსიპ-ებისათვის დამოუკიდებლობისა და მოქნილობის ოპტიმალური დონის შენარჩუნების პარალელურად.
- საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის ფარგლებში, მიზანშეწონილია ელექტრონული მთავრობის სტრატეგიის დამტკიცება, რომელიც უნდა წარმოადგენდეს მთავრობის გრძელვადიან ხედვას ელექტრონული სერვისების განვითარების მიმართულებით და ამასთანავე, შესაბამისობაში უნდა იყოს საქართველოს ეროვნულ ანტიკორუფციულ სტრატეგიასა და საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის - „საქართველო 2020“-ის, სტრატეგიულ მიზნებთან;
- მიზანშეწონილია, რომ მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს მიენიჭოს დამატებითი უფლებამოსილება ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნების შესრულების

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

- საერთაშორისო გამოცდილებაზე დაყრდნობით, მთავრობამ სტრატეგიულად დაგეგმოს მონაცემთა ცენტრების (data centres) და სარეზერვო ობიექტების მოწყობა, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სახელმწიფო სერვისების უწყვეტი მიწოდება მინიმალური დანახარჯების გათვალისწინებით;
- დაინერგოს კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების იდენტიფიცირების აქტიური მექანიზმები, რაც უზრუნველყოფს სახელმწიფო დაწესებულებებში არსებული ინფორმაციული სისტემების შეფასებასა და მათ კლასიფიცირებას კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტებად. ასევე, მიზანშეწონილია, რომ კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების ნუსხა გადაიხედოს პერიოდულად.

ფინანსთა სამინისტროს:

- აუცილებელია დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილ ლიმიტებთან დაკავშირებით საკანონმდებლო რეგულაციების დახვეწასა და დეტალიზაციაზე, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ფისკალური პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის, ან მათი ცვლილების შემთხვევაში, საკანონმდებლო ორგანოს კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლებამოსილების სრულყოფილად განხორციელება, რაც თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო პროცესის დახვეწასა და ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული გეგმური მაჩვენებლების მასშტაბური ცვლილებების თავიდან აცილებას.
- მიზანშეწონილია ფინანსთა სამინისტროს მიერ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ფინანსური მონაცემების შეგროვების პროცესში დაინერგოს შესაბამისი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაციის სისრულეს;
- საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე გაცემული სესხების დაბრუნებასთან დაკავშირებით, მსესხებლის მიერ თანხების გადახდის გადავადების მოთხოვნის შემთხვევაში, უზრუნველყოფილ იქნეს მსესხებლის ფინანსური მდგომარეობის შეფასება და მასზე დაყრდნობით იქნეს მიღებული შესაბამისი გადაწყვეტილება;
- ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის მექანიზმის „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ საშინაო ვალის სახით მიღებული სახსრების

გამოყენების მიზნობრიობასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ უზრუნველყოს „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონში შესაბამისი ცვლილების ინიცირება;

- სავალუტო კურსის ცვლილების შედეგად გამოწვეული მოსალოდნელი უარყოფითი შედეგების მინიმიზაციის მიზნით, შემუშავებულ იქნეს შესაბამისი ქმედითი ღონისძიებები, მათ შორის, საშინაო საკრედიტო ბაზრის განვითარების მიმართულებით;
- განხილულ იქნეს საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაზე გადასვლის შესაძლებლობა და შემუშავებულ იქნეს აღნიშნულ სისტემაზე გადასვლის სამოქმედო გეგმა;
- დაიხვეწოს პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია, საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის პროგრამებისა და ქვეპროგრამების საბოლოო და შუალედური შედეგების ფორმირებისა და მიღწეული შედეგების ანგარიშგების შესახებ დეტალური განმარტებების მომზადების მიზნით¹;
- საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით მიზანშეწონილია, მომზადდეს უფრო დეტალური ინსტრუქციები შედეგების შეფასების ინდიკატორების დაგეგმვის შესახებ. ასევე საჭიროა დაიხვეწოს და უკეთ განიმარტოს ინდიკატორების უკვე არსებული კრიტერიუმები, რომელთაც შედეგების შესრულების შეფასების ინდიკატორები უნდა აკმაყოფილებდეს.

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

- აუცილებელია გაუმჯობესდეს კოორდინაციისა და დაგეგმვის პროცესი - საინვესტიციო სესხების ფარგლებში თანხების ათვისებასა და პროექტების განხორციელებასთან დაკავშირებით, რათა თავიდან იქნეს აცილებული პროექტის განხორციელებასთან და სესხის მომსახურებასთან დაკავშირებული დამატებითი ხარჯები;

ფინანსთა სამინისტროსა და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს:

¹ დანართ 9-ში მოცემულია ავსტრალიის ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული საბოლოო და შუალედური შედეგების შემუშავების სახელმძღვანელოში განხილული საბოლოო და შუალედური შედეგების კრიტერიუმები (The Outcomes and Outputs Framework - guidance document, November 2000)

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

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- წლის ბოლოსათვის აუთვისებული საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბური ხარჯვა, მათ შორის, წლის დასასრულს შესყიდვების გეგმების ცვლილება და მათ საფუძველზე დაჩქარებული ტემპით სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელება, აგრეთვე საგარეო საკრედიტო რესურსის სახით მობილიზებული სახსრების არათანაბარზომიერი ათვისება, ქმნის რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს და ამასთანავე, უარყოფითად აისახება ეროვნული ვალუტის გაცვლით კურსზე. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, აღნიშნულ საკითხზე გამახვილდეს დამატებითი ყურადღება, როგორც მხარჯავი დაწესებულებების, ისე მაკოორდინირებელი უწყების მხრიდან;
- მიზანშეწონილია, ეტაპობრივად შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს აღნიშნული საკითხის დარეგულირებასა და საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ეფექტიანი და ეკონომიური ხარჯვისათვის ქმედითი სტიმულების შექმნას;
- აუცილებელია, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან დამატებითი ყურადღება მიექცეს წლის განმავლობაში პროგრამებს/ქვეპროგრამებს შორის საბიუჯეტო სახსრების განაწილების საკითხს და ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში მხედველობაში იქნეს მიღებული გასული წლების გამოცდილება;
- მიზანშეწონილია, საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დაინერგოს თანამშრომელთა სამუშაო დროის აღრიცხვის მექანიზმი, რაც ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს ზეგანაკვეთური მუშაობისათვის დანამატის სახით გაცემული საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის გამჭვირვალობას, ხოლო მეორე მხრივ, ხელს შეუწყობს შიდა კონტროლის სისტემის გაუმჯობესებას.

- მიზანშეწონილია, დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს სამსახურებრივი ავტომაქანების საწვავის ლიმიტების განსაზღვრისას, რათა თავიდან იქნეს აცილებული საბიუჯეტო სახსრების არაგონივრული ხარჯვა.
- მიზანშეწონილია, მოხდეს სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის სრულყოფილი დასაბუთება;
- აუცილებელია, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან მოხდეს წლის განმავლობაში მათ მიერ განხორციელებული ღონისძიებებისა და შესაბამისი ასიგნებების ოდენობების დროული განსაზღვრა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სარეზერვო ფონდიდან ისეთი დანახარჯების დაფინანსება, რომელთა გათვალისწინება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე იყო შესაძლებელი;
- საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით, საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე გაცემული სესხები და საწარმოებში სახელმწიფო წილის ზრდა წარმოადგენს ფინანსური აქტივების ზრდას, ხოლო სახელმწიფო წილის/აქციების პრივატიზება - ფინანსური აქტივების კლებას. შესაბამისად, უზრუნველყოფილ იქნეს ზემოაღნიშნულ შემთხვევებში განხორციელებული ტრანზაქციების „ფინანსური აქტივების“ მუხლით კლასიფიცირება და თავიდან იქნეს არიდებული მათი ასახვა „ხარჯების“ ან/და „არაფინანსური აქტივების“ მუხლებში, რომლებიც გავლენას ახდენს ბიუჯეტის დეფიციტის სიდიდეზე;
- უზრუნველყონ ფინანსური ანგარიშგების მომზადება არსებული მარეგულირებელი ნორმების შესაბამისად.

სსიპ - „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს“:

- უნდა განისაზღვროს სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნების კრიტერიუმები, რომელთა მიხედვითაც ასევე მოხდება ქვეყნისათვის უკვე არსებული მნიშვნელოვანი საწარმოების სახელმწიფო მმართველობის ქვეშ შენარჩუნება;
- სააგენტომ პირველ რიგში უნდა განახორციელოს ქვეყანაში არსებული ყველა სახელმწიფო საწარმოს (ფუნქციონირებადი თუ არაფუნქციონირებადი) აღრიცხვა, აგრეთვე მათი აქტივებისა და პასივების შესახებ ინფორმაციის განახლება. შემდგომ უკვე ფუნქციონირებად საწარმოებში უნდა დაინერგოს შიდა კონტროლის მექანიზმები, რადგან, ერთი მხრივ, მინიმუმამდე

² აღნიშნული რეკომენდაციები მომზადდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული სახელმწიფო საწარმოების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში.

შემცირდეს თაღლითობისა და კანონთან შეუსაბამო საქმიანობის რისკი და მეორე მხრივ, გაიზარდოს საწარმოს მენეჯმენტის ანგარიშვალდებულება;

- უნდა მოხდეს რეპორტირების სისტემის უნიფიცირება და ანგარიშის ნიმუშის შემუშავება, რომლის მიხედვითაც ყველა სახელმწიფო საწარმო რეგულარულად წარუდგენს საქმიანობის ანგარიშსა და ფინანსურ მაჩვენებლებს მმართველ ორგანოს (სააგენტოს, სამინისტროებს).

განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს:

- მიზანშეწონილია, შემუშავებულ იქნეს შესაბამისი პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს „მეცნიერების აღდგენისა და განვითარების“ ქვეპროგრამიდან თანხების გამოყოფის წესს, მათ მიზნობრიობას, მოსალოდნელ შედეგს და დასაფინანსებელი სამეცნიერო-კვლევითი და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების ჩამონათვალს.

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

- განხილულ იქნეს სამთავრობო კომისიის განკარგვაში არსებული სახსრებიდან თითოეული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისათვის გადასაცემი მინიმალური თანხობრივი ლიმიტის ნორმატიულ დონეზე განსაზღვრის შესაძლებლობა;
- შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში კადრების პერიოდულ გადამზადებას საპროექტო წინადადებებისა და პროექტების სასიცოცხლო ციკლის მართვის გაუმჯობესების კუთხით.

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს:

- შემუშავდეს ქმედითი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს სამუშაოების მიმდინარეობის ეტაპზე პროექტების მდგომარეობის შესახებ ზუსტი ინფორმაციის მიღებასა და მათ დადოკუმენტირებას, ხოლო დასრულებული პროექტებისათვის - დასრულებული პროექტების შესახებ ანგარიშების დროულ წარდგენას;
- შემუშავდეს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში მუნიციპალიტეტებიდან წარსადგენი ანგარიშის სპეციალური ფორმა, სადაც დეტალურად იქნება აღწერილი დასრულებული პროექტის შესახებ ინფორმაცია.

ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს:

- დაგეგმვის ეტაპზევე გაითვალისწინონ პროექტის განხორციელებასთან დაკავშირებული შესაძლო დაბრკოლებები, რათა თავიდან იქნეს აცილებული პროექტების დაგვიანებით დასრულება;
- ყურადღება მიექცეს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში წარდგენილი მთავრობის 2013 წლის №23 დადგენილების მიხედვით მომზადებულ დანართ 2-ში მითითებული ინფორმაციის რეალისტურობასა და სიზუსტეს;
- საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში მხოლოდ იმ პროექტებზე წარმოადგინონ დასრულების შესახებ ინფორმაცია (ანგარიში), რომლებზეც გაფორმებულია მიღება-ჩაბარების აქტები. ასევე, ანგარიშთან ერთად წარადგინონ პროექტის მიღება-ჩაბარების აქტი და ექსპერტის დასკვა (ასეთის არსებობის შემთხვევაში). რამდენიმე პატარა პროექტის ერთ დიდ პროექტად გაერთიანების შემთხვევაში კი, დასრულებული პროექტების შესახებ ინფორმაციის მიწოდებისას მიეთითოს, კონკრეტულად რომელი პროექტი დასრულდა.

შიდა საბიუჯეტო სახსრებიდან სესხის გამცემ უწყებებს:

- სესხის გამცემი ინსტიტუტების მიერ განხორციელდეს მიმდინარე პორტფელის შეფასება და ანალიზის შედეგად მიღებულ იქნეს ქმედითი ღონისძიებები მათ წინაშე არსებული დავალიანების შემცირების მიზნით.

1. სახელმწიფო ბიუჯეტის საშუალოვადიანი დაგეგმვა და მაკროეკონომიკური გარემოს მიმოხილვა

სახელმწიფო ბიუჯეტის საშუალოვადიანი დაგეგმვა ხორციელდება „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტით“ (BDD). აღნიშნული დოკუმენტის საფუძველზე განისაზღვრება ძირითადი მაკროეკონომიკური პროგნოზები, რომლებზე დაყრდნობითაც დგება ქვეყნის საშუალოვადიანი ფისკალური გეგმა და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის ძირითადი პარამეტრები (კერძოდ, საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლები). შესაბამისად, BDD-ით წარმოდგენილი მაკროეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლების რეალისტურობა და სანდოობა წარმოადგენს გადამწყვეტ ფაქტორს ფისკალური სტრატეგიის ფორმირებისა და წლიური ბიუჯეტის დაგეგმვის/შესრულების პროცესში.

2014-2017 წლების „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტით“ (BDD) რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) ზრდის ტემპის წლიური საპროგნოზო მაჩვენებელი 2014 წლისათვის 5%-ის დონეზე განისაზღვრა და 2015-2018 წლების BDD-ის საბოლოო ვარიანტის მიხედვითაც, იმავე დონეზე შენარჩუნდა. რაც შეეხება ფაქტობრივ ეკონომიკურ ზრდას³, 2014 წლის განმავლობაში 4.8% შეადგინა და მცირედით ჩამორჩა მის საპროგნოზო მაჩვენებელს.

საპროგნოზო და ფაქტობრივი მაჩვენებლები 2014 წლისათვის (BDD)

	2014- 2017წწ.	2015- 2018წწ.	2015- 2018წწ.	2015- 2018წწ.	ფაქტობრივი მაჩვენებელი
	საბოლოო ვარიანტი	პირველად ი ვარიანტი	გადამუშავებულ ი ვარიანტი	საბოლოო ვარიანტი	
რეალური მშპ-ის ზრდის ტემპი (%)	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	4.8%
ნომინალური მშპ (მლნ ლარი)	29,352	29,152	29,152	29,176	29,187
სამომხმარებლო ფასების ინდექსის ზრდა (საშუალო პერიოდის განმავლობაში)	3.5%	3.5%	3.5%	3.5%	3.1%
მიმდინარე ანგარიში (%-ად მშპ-სთან)	-5.3%	-6.4%	-7.5%	-8.4%	-9.7%

ცხრილი 1. 2014 წლის მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზები სხვადასხვა წლის - BDD-ის მიხედვით.

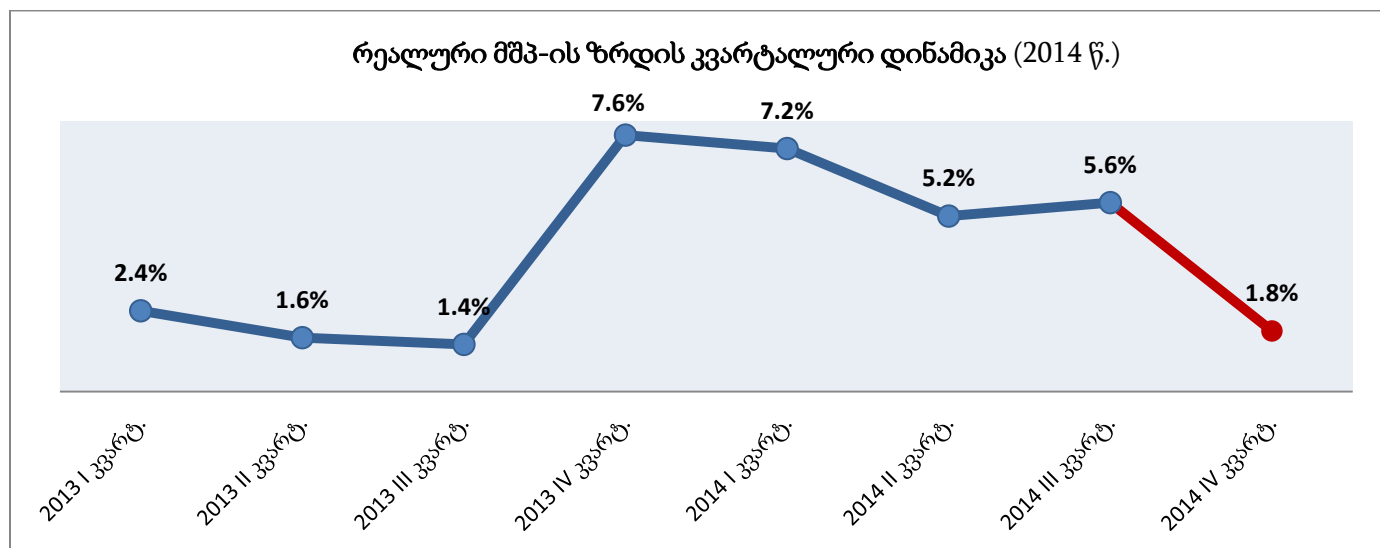
რაც შეეხება საგარეო სექტორთან მიმართებაში არსებულ საპროგნოზო მაჩვენებლებს, 2015-2018 წლების BDD-ის საბოლოო ვარიანტით, 2014-2017 წლების ამავე დოკუმენტთან შედარებით, მნიშვნელოვანი კორექტირება განიცადა მიმდინარე ანგარიშის ბალანსის საპროგნოზო მაჩვენებელმა, რომელიც -5.3%-დან -8.4%-მდე შემცირდა. ფაქტობრივმა მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტმა კი 2014

³ წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

წლის მდგომარეობით მშპ-თან მიმართებაში - 9.7% შეადგინა და წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით 3.9 პროცენტული პუნქტით გაიზარდა.

1.1 ეკონომიკური ზრდა

გასული წლისაგან განსხვავებით, 2014 წლის პირველი სამი კვარტლის განმავლობაში შეინიშნებოდა ეკონომიკური აქტივობების გამოცოცხლება. კერძოდ, აღნიშნული პერიოდის განმავლობაში დაფიქსირებულმა ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებლებმა, შესაბამისად, 7.2%, 5.2% და 5.6% შეადგინა და მნიშვნელოვნად გადააჭარბა 2013 წლის ანალოგიური პერიოდის მაჩვენებლებს. აღსანიშნავია სამშენებლო, საფინანსო და სავაჭრო სექტორების ზრდის ტემპები, შესაბამისად, 13.5%-ის, 10.0%-ისა და 6.1%-ის ოდენობით, რომელთაც დიდი წვლილი შეიტანეს 2014 წლის ეკონომიკურ ზრდის მაჩვენებლის ჩამოყალიბებაში. რაც შეეხება სოფლის მეურნეობას, აღნიშნულ სექტორში შედარებით დაბალი ზრდის ტემპი დაფიქსირდა (1.5%), მაშინ, როდესაც 2013 წელს ანალოგიური მაჩვენებელი 11.3%-ს შეადგენდა.



დიაგრამა 1. რეალური მშპ-ის ზრდის ტემპის დინამიკა

რეალური მშპ-ის ზრდის წლიური საბოლოო მაჩვენებლის ჩამოყალიბებაში მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა ბოლო კვარტალში დაფიქსირებულმა ზრდის ტემპმა, რომელიც 1.8%-მდე დაეცა. შედეგად, 2014 წლის განმავლობაში რეალური მშპ-ის ზრდამ 4.8% შეადგინა და მცირედით ჩამორჩა მის საპროგნოზო მაჩვენებელს.

ბოლო კვარტალში ეკონომიკური ზრდის ტემპის ასეთი ვარდნა ძირითადად რეგიონში გაუარესებული ეკონომიკური მდგომარეობის შედეგად შემცირებული საგარეო მოთხოვნით იყო

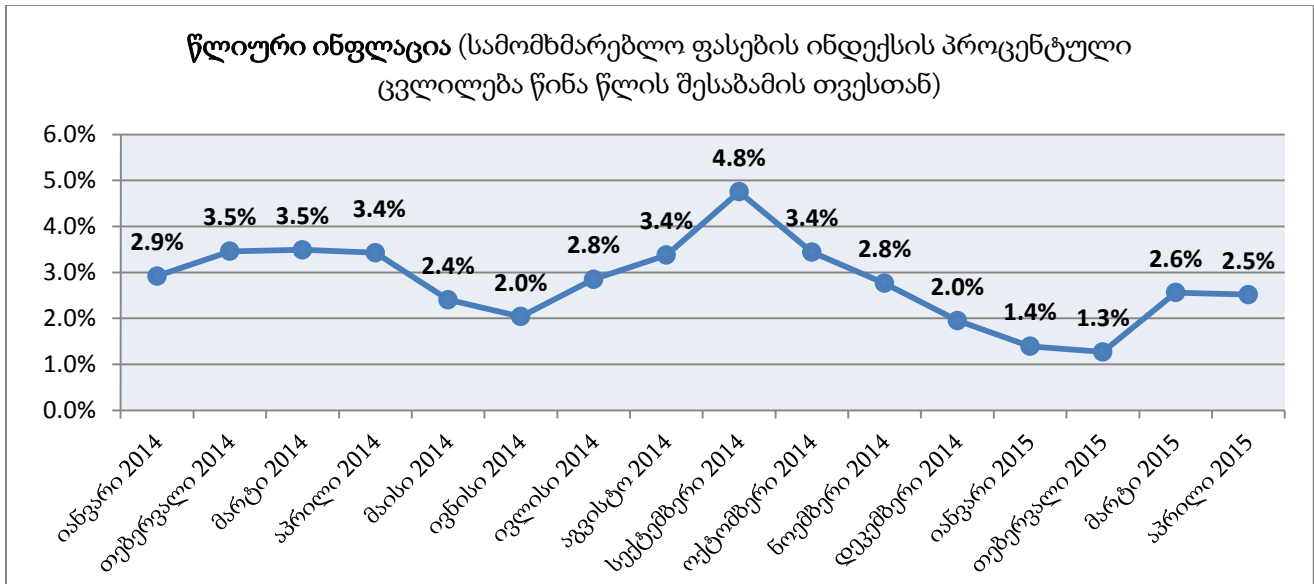
განპირობებული. საგარეო მოთხოვნის შემცირებას, რომელიც უარყოფითად აისახა ქვეყნის ექსპორტის მოცულობაზე, რამოდენიმე ფაქტორი განაპირობებდა:

- **ნავთობის ფასის შემცირება** - მსოფლიო ბაზარზე ნავთობის ფასების მკვეთრი კლება უარყოფითად აისახა საქართველოს სავაჭრო პარტნიორი ქვეყნების - რუსეთისა და აზერბაიჯანის ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებლებზე, რამაც განაპირობა ამ ქვეყნების მხრიდან საქართველოს საექსპორტო პროდუქციაზე მოთხოვნის შემცირება;
- **რუსეთ-უკრაინის კონფლიქტი** - რეგიონში განვითარებული მოვლენების შედეგად, 2014 წლის ბოლო კვარტალში, წინა წელთან შედარებით, შემცირდა ქართული პროდუქციის ექსპორტი რუსეთსა და უკრაინაში, შესაბამისად, 67% და 84%-ით;
- **აზერბაიჯანის საავტომობილო რეგულაციები** - ქვეყნის ექსპორტზე უარყოფითად იმოქმედა აზერბაიჯანის მიერ 2014 წლის აპრილში საავტომობილო სტანდარტების დანერგვამ, რამაც შეზღუდა აზერბაიჯანის ტერიტორიაზე რეექსპორტის სახით გარკვეული ტიპის ავტომობილების შეყვანა.

1.2 ინფლაცია

სამომხმარებლო ფასებით გამოსახული 2014 წლის საშუალო წლიური ინფლაცია 3.1%-ის დონეზე დაფიქსირდა და მცირედით ჩამორჩა „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტით“ მოცემულ მაჩვენებელს. სამომხმარებლო ფასების წლიური ინფლაციის (წინა წლის შესაბამის თვესთან) დინამიკა წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე. აღსანიშნავია, რომ ოქტომბრის თვიდან ფასების ზრდის ტემპის შემცირებას, ნაწილობრივ საერთაშორისო ბაზრებზე ნავთობის ფასის მოსალოდნელზე მეტად შემცირებამ შეუწყო ხელი⁴.

⁴ საქართველოს ეროვნული ბანკის 2014 წლის წლიური ანგარიში.



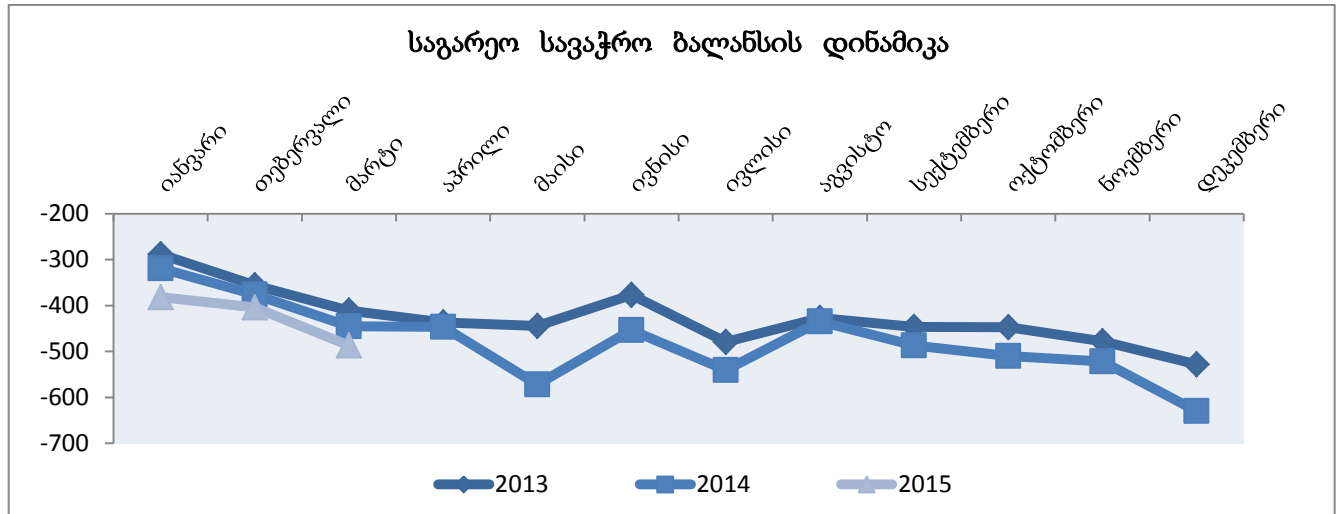
დიაგრამა 2. წლიური ინფლაციის დინამიკა

1.3 ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსი

2014 წლის ნოემბრიდან 2015 წლის მაისამდე, ეროვნული ვალუტა აშშ დოლარის მიმართ 31.8%-ით გაუფასურდა, რაც ძირითადად განპირობებულია მსოფლიო სავალუტო ბაზრებზე აშშ დოლარის გამყარებით. გარდა აღნიშნულისა, ეროვნული ვალუტის გაუფასურებაზე ასევე გავლენა იქონია რეგიონში განვითარებულმა ეკონომიკურმა პროცესებმა, რაც გამოიხატა საგარეო მოთხოვნის, ფულადი გზავნილების მოცულობისა და ტურიზმიდან მიღებული შემოსავლების ზრდის ტემპის არსებითი შემცირებით.

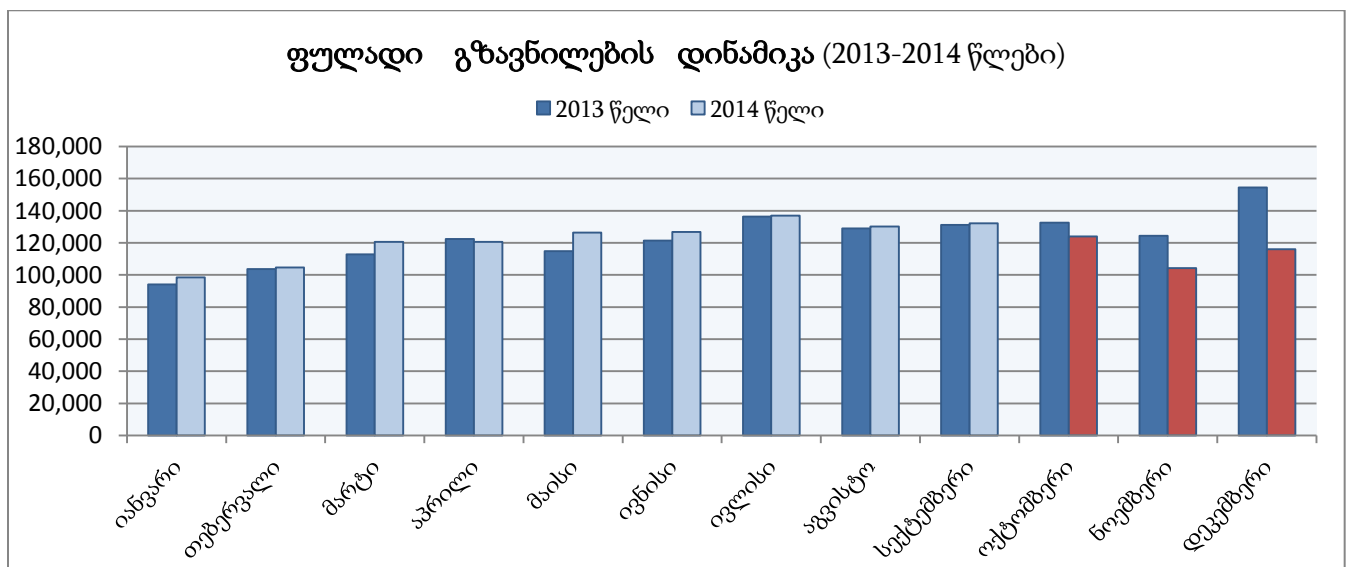
- სავაჭრო დეფიციტი** - როგორც ზემოთ აღინიშნა, რეგიონში განვითარებულმა ეკონომიკურმა პროცესებმა შეამცირა საგარეო მოთხოვნა, რამაც გავლენა იქონია საქართველოს სავაჭრო დეფიციტზე - ექსპორტის შემცირების პარალელურად გაიზარდა იმპორტის მოცულობა, რამაც კიდევ უფრო გაზარდა ქვეყნის სავაჭრო დეფიციტი და (შეამცირა სავაჭრო ბალანსი) (იხ. დიაგრამა 3). კერძოდ, ექსპორტის მოცულობა წლის ბოლო კვარტალში 183 მლნ აშშ დოლარით შემცირდა წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით, ხოლო იმპორტი 26 მლნ აშშ დოლარით გაიზარდა. რაც შეეხება წლიურ მაჩვენებლებს, 2014 წლის განმავლობაში ექსპორტის მთლიანი მოცულობა 1.6%-ით შემცირდა, ხოლო იმპორტი 7.1%-ით გაიზარდა წინა წელთან შედარებით. შედეგად, ბოლო კვარტალში საგარეო ვაჭრობის სალდოს მსგავსმა მკვეთრმა

გაუარესებამ გავლენა იქონია ეროვნული ვალუტის გაცვლით კურსზე და ხელი შეუწყო ლარის გაუფასურებას აშშ დოლართან მიმართებაში.



დიაგრამა 3. საგარეო სავაჭრო ბალანსის დინამიკა (ათასი ლარი)

- ფულადი გზავნილების მოცულობა** - მეზობელ ქვეყნებში ეკონომიკური მდგომარეობის გაუარესება ასევე აისახა ფულადი გზავნილების მოცულობაზე. მიუხედავად იმისა, რომ 2014 წლის პირველი სამი კვარტლის განმავლობაში ფულადი გზავნილების მოცულობა იზრდებოდა წინა წლის შესაბამის მაჩვენებელთან შედარებით, წლიური მაჩვენებელი საბოლოოდ 2.5%-ით შემცირდა და 1,441 მლნ აშშ დოლარი შეადგინა. აღნიშნული ფაქტი განაპირობა მეოთხე კვარტალში ფულადი გზავნილების 67 მილიონი აშშ დოლარით შემცირებამ 2013 წლის ანალოგიურ პერიოდთან შედარებით.



დიაგრამა 4. ფულადი გზავნილების დინამიკა (ათასი ლარი)

აღნიშნული ტენდენცია გამოწვეულია რუსეთიდან შემოდიანებული გზავნილების მნიშვნელოვანი შემცირებით⁵. კერძოდ, 2014 წელს რუსეთიდან შემოსული გზავნილების მოცულობამ 709 მლნ აშშ დოლარი შეადგინა, რაც 92 მლნ აშშ დოლარით ნაკლებია წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე. შედეგად, მეოთხე კვარტალში ფულადი გზავნილების მნიშვნელოვანმა შემცირებამ თავისი წვლილი შეიტანა ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსის გაუფასურებაში.

- **ტურიზმი - 2014 წელს ქვეყანაში შემომსვლელების⁶ რაოდენობა წინა წელთან შედარებით 2%-ით გაიზარდა, რაც ბოლო 8 წლის განმავლობაში შემოსული საერთაშორისო ტურისტების რაოდენობის ზრდის ტემპს მკვეთრად ჩამოუვარდება (იხ. ცხრილი 2).** ანალოგიურ ტენდენციას ავლენს საერთაშორისო ტურიზმიდან მიღებული შემოსავლების მაჩვენებელიც. კერძოდ, 2014 წლის განმავლობაში აღნიშნული ტიპის შემოსავლები მხოლოდ 3.9%-ით გაიზარდა წინა წელთან შედარებით, მაშინ, როდესაც 2013 წელს ანალოგიური მაჩვენებლის ზრდის ტემპმა 21.9% შეადგინა. აღნიშნულმა დინამიკამ გავლენა იქონია 2014 წლის განმავლობაში ქვეყანაში უცხოური ვალუტის შემოდიანებაზე და თავის მხრივ, უარყოფითად აისახა ეროვნული ვალუტის გაცვლით კურსზე.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
შემოსავლები საერთაშორისო ტურიზმიდან (ათასი აშშ დოლარი)	-	383,746	446,646	475,889	659,245	954,909	1,410,902	1,719,700	1,787,140
საერთაშორისო ტურიზმიდან მიღებული შემოსავლების ზრდის ტემპი	-	-	16.4%	6.5%	38.5%	44.8%	47.8%	21.9%	3.9%
ქვეყანაში საერთაშორისო შემომსვლელთა რაოდენობა	763,231	1,051,749	1,290,108	1,500,049	2,031,717	2,822,363	4,428,221	5,392,303	5,515,559
ზრდის ტემპი წინა წელთან შედარებით	36%	38%	23%	16%	35%	39%	57%	22%	2%

ცხრილი 2⁷. საერთაშორისო შემომსვლელებისა და საერთაშორისო ტურიზმიდან მიღებული შემოსავლების

დინამიკა

⁵ 2014 წლის განმავლობაში რუსეთიდან შემოდიანებულმა გზავნილებმა მთლიანი მოცულობის 49.2% შეადგინა.

⁶ საყურადღებოა, რომ გაეროს მსოფლიო ტურიზმის ორგანიზაციის განმარტების მიხედვით, შემომსვლელთა რაოდენობა, თავის მხრივ, მოიცავს ტურისტების რაოდენობას.

⁷ წყარო - საქართველოს ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციის ანგარიშები და სტატისტიკური მონაცემები.

საყურადღებოა, რომ 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი დაგეგმილია რეალური მშპ-ის 5%-იანი ზრდის პირობებში. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელი წარმოადგენს საბიუჯეტო აგრეგატების (შემოსულობები და გადასახდელები) მოცულობების დაგეგმვის ძირითად ბაზისს. კერძოდ, საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზირებისას გამოყენებული მოდელი ეყრდნობა, ერთი მხრივ, მიმდინარე წლის ფაქტობრივი მობილიზების ტენდენციებს (ექსტრაპოლაციის მეთოდის გამოყენებით), ხოლო, მეორე მხრივ, მაკროეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლებს დასაგეგმი პერიოდისათვის. ვინაიდან საგადასახადო შემოსავლები სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსების ძირითად წყაროს წარმოადგენს, უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება მაკროეკონომიკური ინდიკატორების ზუსტ და რეალისტურ პროგნოზს. შესაბამისად, BDD-ით განსაზღვრულ მაჩვენებელზე (5.0%) დაბალი ეკონომიკური ზრდის ტემპის დაფიქსირება, მაგალითად, თუ გავითვალისწინებთ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მისიის მიერ პროგნოზირებულ 2%-იან ეკონომიკურ ზრდას⁸, მნიშვნელოვან გავლენას მოახდენს 2015 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტში მისაღები შემოსავლების მოსალოდნელ მოცულობაზე. გარდა ამისა, საყურადღებოა ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსის გაუფასურების გავლენა სახელმწიფო საგარეო ვალისა და მისი მომსახურების ხარჯების მოცულობაზე. ვინაიდან საგარეო ვალის უდიდესი ნაწილი უცხოურ ვალუტაშია დენომინირებული (47% SDR⁹-ში, 32% USD-ში, 17% EUR-ში) და შესაბამისად, მისი მომსახურებაც და დაფარვაც უცხოურ ვალუტაში ხორციელდება, მნიშვნელოვნად გაიზრდება სახელმწიფო ვალთან დაკავშირებული დანახარჯები.

2. სახელმწიფო ბიუჯეტის მომზადება/დამტკიცება და შესრულება აგრეგატულ დონეზე

2014 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ცვლილება არ შესულა, რაც დაგეგმილი საბიუჯეტო პარამეტრების შესრულების ანალიზისას სრულყოფილი სურათის წარმოდგენის საშუალებას იძლევა. აღსანიშნავია, რომ აგრეგატულ დონეზე საბიუჯეტო პარამეტრების ფაქტობრივი შესრულება საკმაოდ უახლოვდება გეგმურ მაჩვენებლებს. კერძოდ, შემოსულობების ჯამურმა ოდენობამ გეგმურ მაჩვენებელს 52 მლნ ლარით გადააჭარბა და 9,157 მლნ ლარი შეადგინა, რაც წლიური

⁸ <http://www.imf.org/external/np/ms/2015/030415.htm>

⁹ SDR-ში დენომინირებული საგარეო ვალის დაფარვა ხორციელდება აშშ დოლარში.

გეგმის 100.6%-ს წარმოადგენს. რაც შეეხება გადასახდელების ჯამურ მაჩვენებელს, იგი 0.8%-ით ჩამორჩა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მნიშვნელობას (9,080 მლნ ლარი) და 9,009.8 მლნ ლარს გაუტოლდა. ამასთანავე, 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით ნაშთის ცვლილება დაგეგმილი იყო 25 მლნ ლარის დონეზე, თუმცა ფაქტობრივმა შესრულებამ 147.3 მლნ ლარი შეადგინა.

ათას ლარებში	2013 წლის ბიუჯეტის შესრულება	2014 წლის ბიუჯეტის კანონი	2014 წლის ბიუჯეტის შესრულება
შემოსულობები	7,717,436	9,105,000	9,157,086
გადასახდელები	8,104,218	9,080,000	9,009,812
ნაშთის ცვლილება	-386,781	25,000	147,273

ცხრილი 3. სახელმწიფო ბიუჯეტის აგრეგატული მაჩვენებლები (ათასი ლარი)

საყურადღებოა, რომ ნაშთის ცვლილებების ზემოაღნიშნული ტენდენცია ძირითადად დაკავშირებულია გადასახდელების მცირეოდენი ჩამორჩენით გეგმური მაჩვენებლისგან და ამავე დროს „შემოსავლების“ მუხლით მისაღები შემოსულობების გადაჭარბებით მობილიზებასთან. უფრო დაწვრილებით შემოსულობებისა და გადასახდელების ცალკეული კომპონენტების შესახებ ინფორმაცია წარმოდგენილია ქვემოთ (იხ. ცხრილი 4 და ცხრილი 5).

მიუხედავად იმისა, რომ აგრეგატულ დონეზე საბიუჯეტო პარამეტრების ფაქტობრივი შესრულება უახლოვდება ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებლებს, შემადგენელი კომპონენტების დონეზე მცირედი გადახრები მაინც შეინიშნება. შემოსულობების ცალკეული კომპონენტების შესრულება 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებლებთან მიმართებაში შემდეგი ტენდენციით ხასიათდება:

- გეგმურ მაჩვენებელს გადააჭარბა შემოსავლების სახით მობილიზებულმა საბიუჯეტო სახსრებმა და 101.6% შეადგინა;
- არაფინანსური და ფინანსური აქტივების კლებიდან მიღებულმა შემოსულობამ, შესაბამისად, 0.8%-ითა და 3.1%-ით გადააჭარბა დაგეგმილ მაჩვენებელს;
- ვალდებულების ზრდის კომპონენტი ჩამორჩა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს და 95.9%-ის დონეზე დაფიქსირდა.

2013 წელი (ათას ლარებში)			2014 წელი (ათას ლარებში)		ზრდის ტემპი 2013-2014 წწ.
შესრულება	შესრულების წილი დამტკიცებულ გეგმაში (%)		შესრულება	შესრულების წილი დამტკიცებულ გეგმაში (%)	
შემოსავლები	6,839,494	92.10%	7,434,638	101.58%	8.70%

არაფინანსური აქტივების კლება	77,515	77.50%	80,627	100.80%	4.00%
ფინანსური აქტივების კლება	62,536	178.70%	72,140	103.10%	15.36%
ვალდებულებების ზრდა	737,892	85.00%	1,569,681	95.90%	112.70%
შემოსულობები	7,717,436	91.60%	9,157,086	100.57%	19.00%

ცხრილი 4. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების კომპონენტების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი)

რაც შეეხება 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ცალკეული კომპონენტების შესრულებას, აღსანიშნავია, რომ შესრულების მაღალი მაჩვენებლებით გამოირჩევა „ხარჯებისა“ (99.2%) და „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ (95.1%) მუხლები. „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლით გაწეულმა გადასახდელებმა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს 64 მლნ ლარით გადააჭარბა და 272 მლნ ლარი შეადგინა (გეგმის 130.8%), მაშინ, როდესაც ვალდებულებების კლების მუხლის შესრულების მაჩვენებელმა 560 მლნ ლარი შეადგინა (გეგმის 93.6%) და ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს 38 მლნ ლარით ჩამორჩა. 2013-2014 წლებში, გადასახდელების ცალკეული კომპონენტების დინამიკის ანალიზით ვლინდება „ფინანსური აქტივების ზრდისა“ და „ვალდებულებების კლების“ მუხლების ფარგლებში არსებული საბიუჯეტო სახსრების ათვისებასთან დაკავშირებული მსგავსი ხასიათის პრობლემები. კერძოდ, გასული წლის მსგავსად, 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით წარმოდგენილ იქნა ფინანსური აქტივების ზრდის კონსერვატიული პროგნოზი, რის შედეგადაც შესრულების მაჩვენებელმა 130.8% შეადგინა. რაც შეეხება ვალდებულებების კლების კომპონენტს, 2013-2014 წლებში აღნიშნული მაჩვენებელი წლიური გეგმიდან ჩამორჩენით ხასიათდებოდა.

2013 წელი (ათას ლარებში)			2014 წელი (ათას ლარებში)		ზრდის ტემპი 2013-2014 წწ.
	შესრულება	შესრულების წილი დამტკიცებულ გეგმაში (%)	შესრულება	შესრულების წილი დამტკიცებულ გეგმაში (%)	
ხარჯები	6,545,615	90.30%	7,479,426	99.20%	14.27%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	767,632	106.50%	698,450	95.14%	-9.10%
ფინანსური აქტივების ზრდა	277,105	120.60%	272,202	130.75%	-1.77%
ვალდებულებების კლება	513,865	93.50%	559,734	93.58%	8.93%
გადასახდელები	8,104,218	92.60%	9,009,812	99.23%	11.17%

ცხრილი 5. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების კომპონენტების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი)

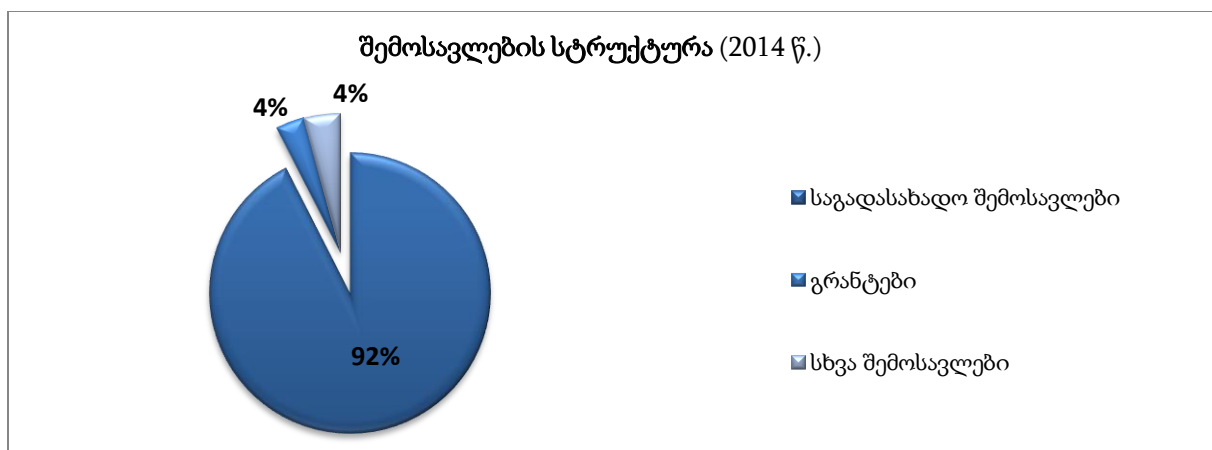
საყურადღებოა, რომ გათვალისწინებული იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2013 წლის ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მოხსენებაში გაცემული რეკომენდაცია კვარტალურ ცვლილებებთან დაკავშირებით, რის შედეგადაც 2014 წლის განმავლობაში ბიუჯეტის კვარტალურ განწერაში ცვლილებები არ განხორციელებულა. აღნიშნული ფაქტი ჯანსაღი საბიუჯეტო პროცესის ჩამოყალიბების ერთ-ერთი წინაპირობას წარმოადგენს, შესაბამისად, დადებითად უნდა შეფასდეს.

2.1 სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ფაქტობრივმა შესრულებამ 7,435 მლნ ლარი და ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებლის 101.6% შეადგინა. შესაბამისად, შემოსავლების მობილიზებამ 116 მლნ ლარით გადააჭარბა გეგმურ მაჩვენებელს. მიუხედავად იმისა, რომ საგადასახადო შემოსავლებმა თავისი წვლილი შეიტანა (0.4%-ით გადააჭარბა გეგმას) შემოსავლების ჭარბი მოცულობით მობილიზებაში, ძირითადი როლი მაინც გრანტების კომპონენტმა ითამაშა, რომელმაც 135 მლნ ლარით (93.6%-ით) გადააჭარბა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს. აღნიშნულის პარალელურად, სხვა შემოსავლების სახით მიღებულმა შემოსულობებმა 309 მლნ ლარი შეადგინა და 46 მლნ ლარით ჩამორჩა პროგნოზირებულ მაჩვენებელს. რაც შეეხება შემოსავლების სტრუქტურას, წინა წლების მსგავსად, უდიდესი წილი (92%) საგადასახადო შემოსავლების სახით მობილიზებულ შემოსულობებს უჭირავს.

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

ცხრილი 6. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების კომპონენტების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი)



დიაგრამა 5. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების სტრუქტურა.

რაც შეეხება შემოსავლების შესრულების ტენდენციას გასულ წლებთან მიმართებაში, 2012-2013 წლებში დაფიქსირებული უარყოფითი ზრდის ტემპისაგან განსხვავებით (-3.9%), 2013-2014 წლებში ადგილი ჰქონდა შემოსავლების მაჩვენებლის მნიშვნელოვან ზრდას 8.7%-ით, რაც აბსოლუტურ მნიშვნელობაში 595 მლნ ლარს შეადგენს. აღნიშნული ტენდენციის ჩამოყალიბებაში ძირითადი წვლილი საგადასახადო შემოსავლების 8.9%-ით ზრდამ შეიტანა. შემოსავლების ცალკეული კომპონენტების დინამიკა 2012-2014 წლებისათვის წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში.

(ათას ლარებში)	2012 წელი	2013 წელი	2014 წელი	ზრდის ტემპი 2012-2013 წწ.	ზრდის ტემპი 2013-2014 წწ.
საგადასახადო შემოსავლები	6,311,078	6,287,685	6,846,964	-0.4%	8.9%
გრანტები	269,635	238,861	278,735	-11.4%	16.7%
სხვა შემოსავლები	534,616	312,947	308,939	-41.5%	-1.3%
შემოსავლები	7,115,329	6,839,494	7,434,638	-3.9%	8.7%

ცხრილი 7. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების კომპონენტების შესრულების დინამიკა (ათასი ლარი)

2.1.1 საგადასახადო შემოსავლები

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

ცვლილების¹⁰ შედეგად გაუქმებულმა იმპორტის დღგ-თი დაბეგვრის სპეციალურმა წესმა. ასევე, საშემოსავლო გადასახადის სახით აკუმულირებულმა შემოსულობების მოცულობამ 20 მლნ ლარით გადააჭარბა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს. ამასთანავე, გასათვალისწინებელია ის ფაქტიც, რომ საბიუჯეტო წლის ბოლო ორი დღის განმავლობაში, საგადასახადო შემოსავლებიდან 82 მლნ ლარი მიიმართა ხაზინის ერთიანი ანგარიშის დაბრუნების ქვეანგარიშზე, რამაც შეამცირა გადაჭარბებით მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების მოცულობა.

(ათას ლარებში)	2014 წ. ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმური მაჩვენებელი	2014 წ. ფაქტობრივი შესრულება	გადახრა ნომინალურ გამოსახულებაში	შესრულების პროცენტული წილი
საშემოსავლო გადასახადი	1,770,000	1,790,380	20,380	101.2%
მოგების გადასახადი	912,000	828,823	-83,177	90.9%
დამატებითი ღირებულების გადასახადი	3,274,000	3,298,518	24,518	100.7%
აქციზი	739,000	810,209	71,209	109.6%
იმპორტის გადასახადი	100,000	94,883	-5,117	94.9%
სხვა გადასახადი	25,000	24,151	-1,129	96.6%
სულ:	6,820,000	6,846,684	26,684	100.4%

ცხრილი 8. სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების კომპონენტების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი)

ზემოაღნიშნული გადაჭარბებების პარალელურად, ცალკეული საგადასახადო შემოსავლების შემთხვევაში, შეინიშნება ჩამორჩენა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებლებთან მიმართებაში. კერძოდ, ნომინალურ გამოხატულებაში ყველაზე მასშტაბური ჩამორჩენით (83 მლნ ლარი) ხასიათდება მოგების გადასახადი. მოგების გადასახადის აღნიშნული ტენდენცია აიხსნება 2013 წელს დაფიქსირებული დაბალი ეკონომიკური ზრდის დაყოვნებული ეფექტით კერძო სექტორზე, რამდენადაც 2013 წლის პერიოდში მობილიზებული შემოსავლის დეკლარირება, გადასახადისა და მიმდინარე გადასახდელების გადახდა 2014 წელს ხორციელდება. შესაბამისად, 2014 წლის ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გარკვეულწილად შესაძლებელი იყო ზემოთ მოცემული მოვლენის პროგნოზირება. აღსანიშნავია, რომ მოგების გადასახადის მობილიზებასთან დაკავშირებით, ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული წლიური გეგმური მაჩვენებლის მიღწევასთან დაკავშირებულ შესაძლო სირთულეებზე, ყურადღება გამახვილდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის პროექტზე და ასევე, „მოხსენებაში 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმდინარეობის შესახებ მთავრობის ანგარიშზე“.

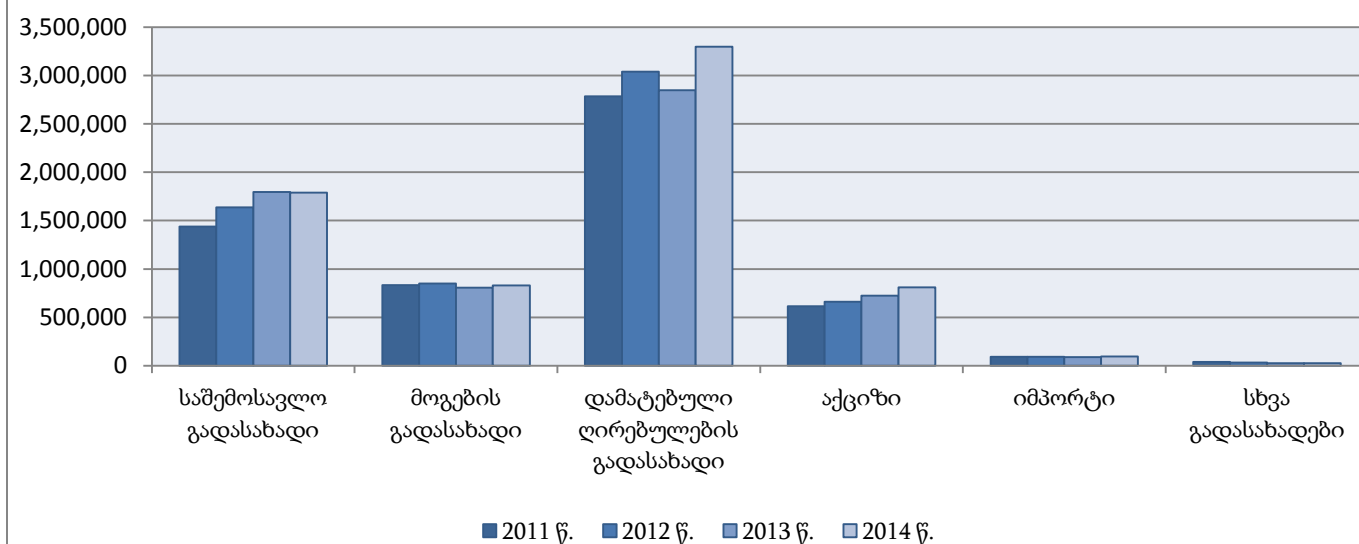
¹⁰ აღნიშნული ცვლილება ძალაში შევიდა 2014 წლის 1 ივნისიდან.

რაც შეეხება საგადასახადო შემოსავლების დინამიკას აგრეგატულ დონეზე გასულ წელთან მიმართებაში, 2012-2013 წლებში დაფიქსირებული უარყოფითი ზრდის ტემპისაგან განსხვავებით (-0.4%), 2013-2014 წლებში საგადასახადო შემოსავლების მაჩვენებელი საკმაოდ მაღალი ზრდის ტენდენციით ხასიათდება (8.9%). ამ მხრივ მდგომარეობის გაუმჯობესება, ძირითადად განპირობებულია დღგ-ისა და აქციზის გადასახადების მნიშვნელოვანი ზრდით, შესაბამისად, 451 მლნ და 88 მლნ ლარით. თუმცა, აღნიშნულის პარალელურად, შემცირების ტენდენციას ავლენს საშემოსავლო და სხვა გადასახადების სახით მობილიზებული შემოსულობები. საშემოსავლო გადასახადის კლება გასულ წელთან მიმართებაში ძირითადად განპირობებულია 2014 წლის განმავლობაში დაბრუნებული საშემოსავლო გადასახადის დაუბეგრავი მინიმუმით. საყურადღებოა, რომ 2011-2014 წლების განმავლობაში მოგების გადასახადის სახით მობილიზებული შემოსულობის მოცულობა არათუ გაიზარდა, არამედ 832 მლნ ლარიდან 829 მლნ ლარამდე შემცირდა. ასევე, იმპორტის გადასახადიდან მიღებული შემოსულობის მაჩვენებელი 2011 წელთან შედარებით, მხოლოდ 1.7 მლნ ლარით გაიზარდა. წლების მიხედვით საგადასახადო შემოსავლების უფრო დეტალური დინამიკა, წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში.

(ათას ლარებში)	2011	2012	2013	2014	ზრდის ტემპი 2011- 2012 წწ.	ზრდის ტემპი 2012- 2013 წწ.	ზრდის ტემპი 2013- 2014 წწ.
საშემოსავლო გადასახადი	1,439,463	1,636,356	1,795,142	1,790,380	13.7%	9.7%	-0.3%
მოგების გადასახადი	832,201	850,995	806,545	828,823	2.3%	-5.2%	2.8%
დამატებული ღირებულების გადასახადი	2,784,346	3,040,332	2,847,868	3,298,518	9.2%	-6.3%	15.8%
აქციზი	615,170	659,606	722,178	810,209	7.2%	9.5%	12.2%
იმპორტი	93,211	90,079	89,375	94,883	-3.4%	-0.8%	6.2%
სხვა გადასახადები	37,598	33,710	26,577	24,151	-10.3%	-21.2%	-9.1%
სულ:	5,801,989	6,311,078	6,287,685	6,846,684	8.8%	-0.4%	8.9%

ცხრილი 9. სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების შესრულების დინამიკა (ათასი ლარი)

საგადასახადო შემოსავლების 2011-2014 წწ.

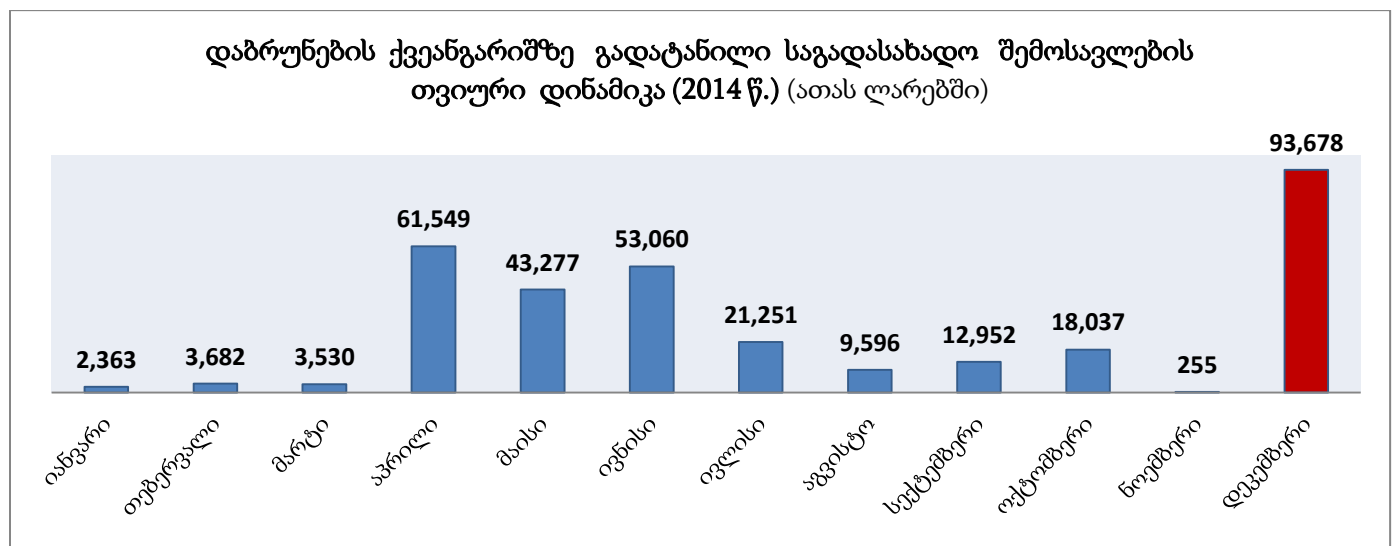


დიაგრამა 6. სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების შესრულების დინამიკა (ათასი ლარი)

საგადასახადო შემოსავლების კუთხით, ასევე საყურადღებოა გადასახადის გადამხდელის მიერ ზედმეტად/შეცდომით გადახდილი გადასახადების დაბრუნების ან სხვა გადასახადის სახეში გადატანის მექანიზმის სპეციფიკა, მით უმეტეს, თუ გავითვალისწინებთ, რომ 2014 წლის განმავლობაში დაუბეგრავი მინიმუმის სახით გადასახადის გადამხდელისათვის დაბრუნებული სახსრები სწორედ აღნიშნული ქვეანგარიშიდან მიიმართა. 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“. 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 11¹¹). თვითონ ხაზინის ერთიანი ანგარიშის დაბრუნების ქვეანგარიშზე თანხის მიმართვა კი ხდება ფინანსთა მინისტრის ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე, მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლებიდან. საბიუჯეტო კოდექსის

¹¹ 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“.

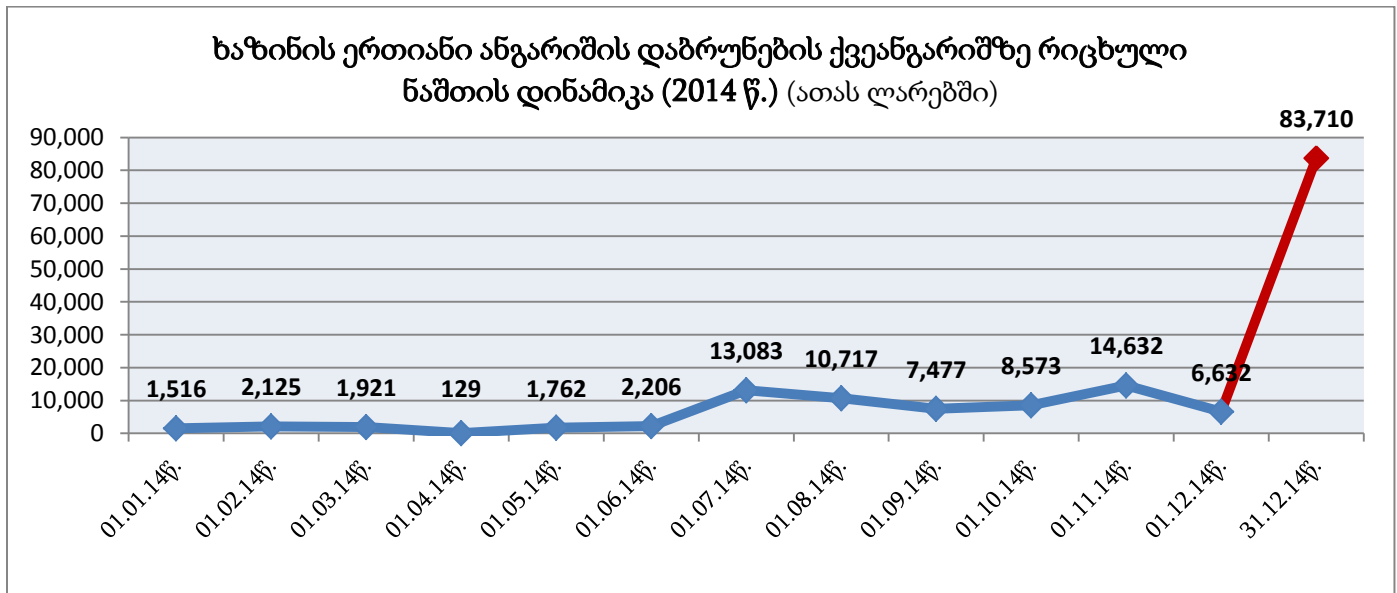
მიხედვით, ბიუჯეტში გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების შესრულების აღრიცხვა-ანგარიშგება წარმოებს დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული სახსრების გარეშე, ვინაიდან ზედმეტად გადახდილი გადასახადების დაბრუნების აღრიცხვა განიხილება, როგორც შესაბამისი საგადასახადო შემოსავლის შემცირება - უარყოფითი საგადასახადო შემოსავალი და არა როგორც ხარჯი (აღრიცხვის აღნიშნული მეთოდი შესაბამისობაშია საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სტანდარტებთან - GFSM 2001). უფრო კონკრეტულად, ფისკალური წლის განმავლობაში მიღებული საგადასახადო შემოსავლები კორექტირდება დაბრუნების ქვეანგარიშზე გადატანილი სახსრებით და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი მაჩვენებელი ასახავს გადასახადებიდან მობილიზებული შემოსულობის წმინდა ღირებულებას.



დიაგრამა 7. დაბრუნების ქვეანგარიშზე გადატანილი საგადასახადო შემოსავლების დინამიკა (ათასი ლარი).

2014 წლის განმავლობაში, დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული საგადასახადო შემოსავლების ოდენობამ 323 მლნ ლარი შეადგინა, საიდანაც მხოლოდ დეკემბრის თვეში გადატანილ იქნა 93.7 მლნ ლარი, რაც პირველ 11 თვეში მიმართული სახსრების საშუალო ოდენობის (20.9 მლნ ლარი) 448%-ს შეადგენს. აქედან, როგორც ზემოთ იყო აღნიშნული, 82 მლნ ლარი დაბრუნების ქვეანგარიშზე გადატანილ იქნა ფისკალური წლის დასასრულს, ბოლო ორი დღის განმავლობაში (30-31 დეკემბერს). 2014 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართული განმარტებითი ბარათის მიხედვით, 2014 წლის განმავლობაში იგეგმებოდა 150 მლნ ლარის ოდენობის გადასახადის გადამხდელთა მიერ წინა წლებში ზედმეტად გადახდილი გადასახადების დაბრუნება, თუმცა ფაქტობრივი მონაცემებით, აღნიშნული მიმართულებით გამოყენებული საბიუჯეტო რესურსების მოცულობა 37 მლნ ლარით ჩამორჩა დაგეგმილ მაჩვენებელს და 113 მლნ ლარი შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ დაბრუნების ქვეანგარიშზე

ფისკალური წლის ბოლოს არსებულმა ნაშთმა 83.7 მლნ ლარი შეადგინა. 2014 წლის განმავლობაში ქვეანგარიშზე არსებული ნაშთის დინამიკა წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.

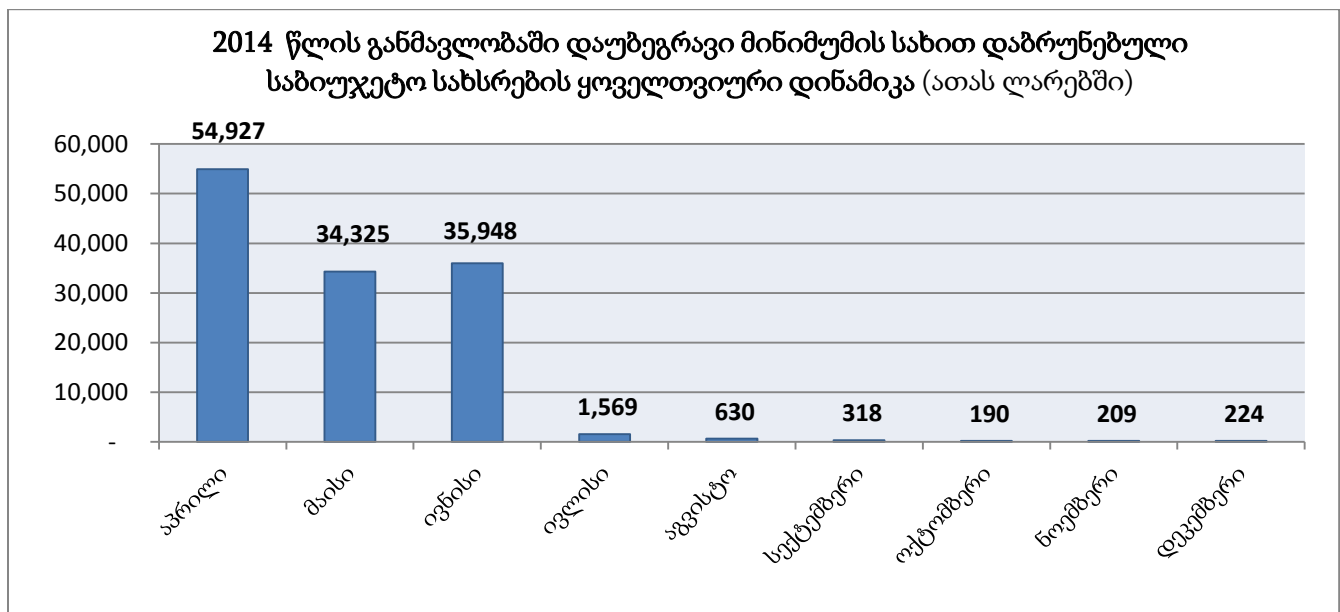


დიაგრამა 8. ხაზინის ერთიანი ანგარიშის დაბრუნების ქვეანგარიშზე რიცხული ნაშთის დინამიკა (ათასი ლარი).

საყურადღებოა კანონმდებლობით განსაზღვრული დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული საბიუჯეტო სახსრების აღრიცხვა-ანგარიშების საკითხი. კერძოდ, საბიუჯეტო კოდექსის ძველი რედაქციით (მუხლი 49, პუნქტი 6), „დაბრუნების ქვეანგარიშიდან სახელმწიფოს ვალდებულებების დაფარვა, მათ შორის, დონორების დაფინანსებით განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების გადასახადების ნაწილში, არ აისახება სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშსა და ანგარიშგებაში“. აღნიშნული ჩანაწერის საფუძველზე, სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური შესრულების ანგარიშში არ უნდა ასახულიყო არც სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებიდან (კერძოდ, საგადასახადო შემოსავლებიდან) დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული და ანგარიშიდან დაბრუნებული სახსრების ფაქტობრივი მოცულობა, და არც ქვეანგარიშზე არსებული ნაშთის დინამიკა. საბიუჯეტო კოდექსის ამ მუხლის საფუძველზე ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაცია არ იძლეოდა სრულყოფილ სურათს წლის განმავლობაში ბიუჯეტში მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების მდგომარეობის შესახებ, რაც უარყოფითად აისახებოდა ბიუჯეტის ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობაზე. საბიუჯეტო კოდექსის აღნიშნული რეგულაციის დახვეწასთან დაკავშირებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მოხსენებაში გაცემულ იქნა შესაბამისი რეკომენდაცია. შედეგად, 2014 წელს საბიუჯეტო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებებით, გაუქმდა 49 მუხლის მე-6 პუნქტი,

რომელიც კრძალავდა დაბრუნების ქვეანგარიშიდან გაცემული სახსრების ოდენობის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში ასახვას. აღნიშნულის გათვალისწინებით, 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილია ინფორმაცია, როგორც დაბრუნების ქვეანგარიშზე წლის განმავლობაში მიმართული საბიუჯეტო რესურსის, ისე ანგარიშზე არსებული საწყისი და საბოლოო ნაშთის ოდენობების შესახებ, რაც საბიუჯეტო სახსრების მართვის გამჭვირვალობის ზრდის კუთხით წინ გადადგმულ ნაბიჯად შეიძლება ჩაითვალოს.

აღნიშნული საკითხის ჭრილში საინტერესოა 2014 წლის განმავლობაში დაუბეგრავი მინიმუმის სახით გადასახადის გადამხდელებისათვის დაბრუნებული სახსრების დინამიკა. როგორც 2014 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართულ განმარტებით ბარათში აღინიშნა, წლის განმავლობაში იგეგმებოდა 180-200 მლნ ლარის ოდენობის დაუბეგრავი მინიმუმის დაბრუნება. სწორედ აღნიშნული მაჩვენებლის გათვალისწინებით დაიგეგმა 2014 წლის საშემოსავლო გადასახადის საპროგნოზო მოცულობა¹², თუმცა, ფისკალური წლის განმავლობაში ფაქტობრივად დაბრუნებული დაუბეგრავი მინიმუმის ოდენობა მნიშვნელოვნად ჩამორჩა პროგნოზირებულ მაჩვენებელს და 128 მლნ ლარი შეადგინა. ჯამურად, დაუბეგრავი მინიმუმი დაუბრუნდა 464,025 გადასახადის გადამხდელს.



დიაგრამა 9. დაუბეგრავი მინიმუმის სახით დაბრუნებული საბიუჯეტო სახსრების დინამიკა (ათასი ლარი)

აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში წარმოდგენილია დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული საბიუჯეტო სახსრების ჯამური ოდენობა და არ არის მითითებული

¹² როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, ბიუჯეტში მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების კორექტირება ხდება ხაზინის ერთიანი ანგარიშის დაბრუნების ქვეანგარიშზე გადატანილი სახსრების ოდენობით.

შესაბამისი წყარო, ანუ თითოეული საგადასახადო შემოსავლიდან ანგარიშზე გადატანილი საბიუჯეტო რესურსის მოცულობა. შესაბამისად, ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში არ მოიცავს სრულყოფილ ინფორმაციას წლის განმავლობაში მოხილვადი კონკრეტული საგადასახადო შემოსავლის ოდენობის შესახებ, რაც უარყოფითად აისახება ბიუჯეტის ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობაზე. მაგალითად, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში არ არის ასახული საშემოსავლო გადასახადიდან ქვეანგარიშზე გადატანილი სახსრების მოცულობა, რაც გაურკვეველს ხდის წლის განმავლობაში რეალურად მოხილვადი საშემოსავლო გადასახადის ოდენობას.

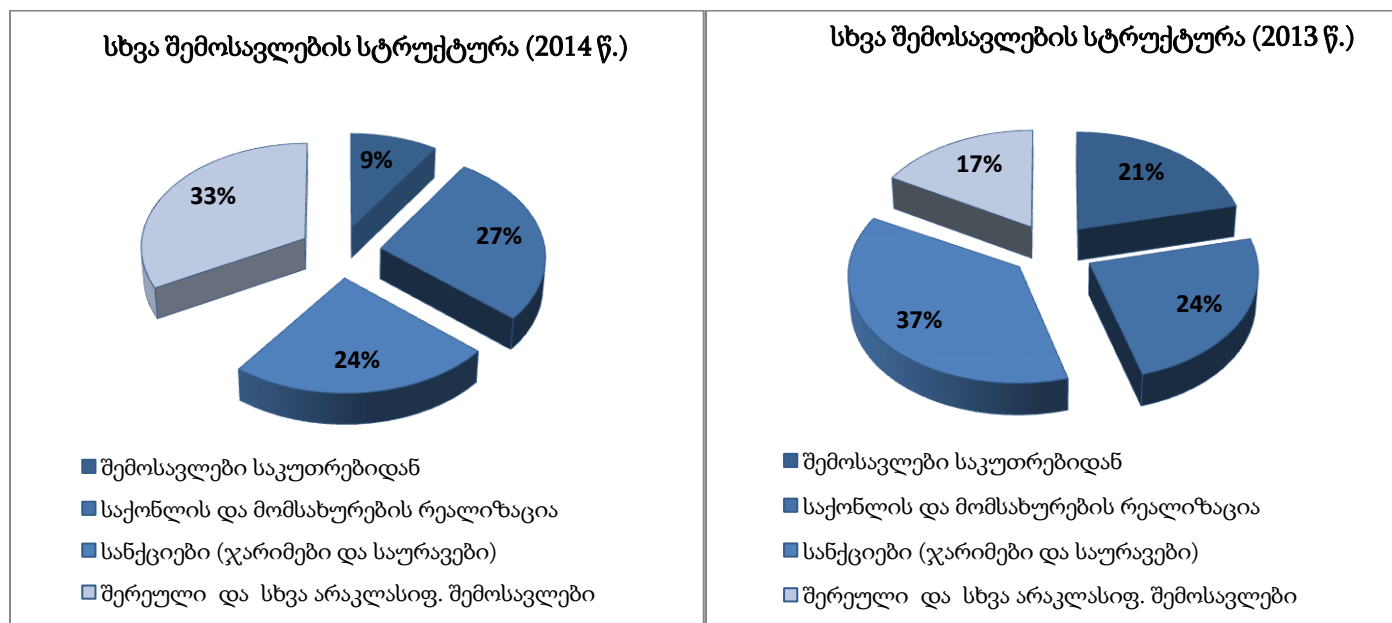
2.1.2 სხვა შემოსავლები

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით, სხვა შემოსავლების სახით მისაღები შემოსულობების წლიური გეგმა 355 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 55 მლნ ლარით გადააჭარბა 2013 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. რაც შეეხება შესრულების მდგომარეობას, 2014 წლის განმავლობაში სხვა შემოსავლების მუხლით მოხილვადი იქნა 309 მლნ ლარი, რაც 46 მლნ ლარით ჩამორჩება ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს. შესრულების აღნიშნული მდგომარეობა განპირობებულ იქნა - შემოსავლები საკუთრებიდან და სანქციების კომპონენტების მნიშვნელოვანი ჩამორჩენით გეგმური მაჩვენებლებისაგან, შესაბამისად, 61 მლნ და 26 მლნ ლარის ოდენობით. თუმცა, ამ მხრივ განსაკუთრებით საყურადღებოა სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდების მოხილვების საკითხი. რაც შეეხება გასულ წელთან მიმართებას, სხვა შემოსავლების სახით მოხილვადი სახსრები 2013 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 1.3%-ით ჩამორჩება, თუმცა ცალკეული კომპონენტების დონეზე შეინიშნება მკვეთრი ცვლილებები. კერძოდ, მნიშვნელოვანი კლებით (57%-ით) ხასიათდება „შემოსავლები საკუთრებიდან“ და მნიშვნელოვანი ზრდით (1094%-ით) „ნებაყოფლობითი ტრანსფერების (გრანტების გარეშე)“ მუხლები.

(ათას ლარებში)	2013 წ. ფაქტობრივი შესრულება	2014 წ. ფაქტობრივი შესრულება	ზრდის ტემპი 2013- 2014 წწ.	2014 წ. შესრულება გეგმურ მაჩვენებელთან მიმართებაში
სხვა შემოსავლები ჯამურად	312,948	308,939	-1.3%	87.0%
შემოსავლები საკუთრებიდან	66,620	28,664	-57.0%	32.0%
პროცენტები	12,265	22,091	80.1%	78.9%
დივიდენდები	43,903	219.0	-99.5%	0.4%
რენტა	10,452	6,354	-39.2%	96.3%
საქონლის და მომსახურების რეალიზაცია	75,786	83,427	10.1%	121.4%
სანქციები (ჯარიმები და საურავები)	116,199	73,912	-36.4%	73.9%
ნებაყოფლობითი ტრანსფერები, გრანტების გარეშე	1,812	21,642	1094.2%	1273.0%
შერეული და სხვა არაკლასიფ. შემოსავლები	52,531	101,295	92.8%	106.6%

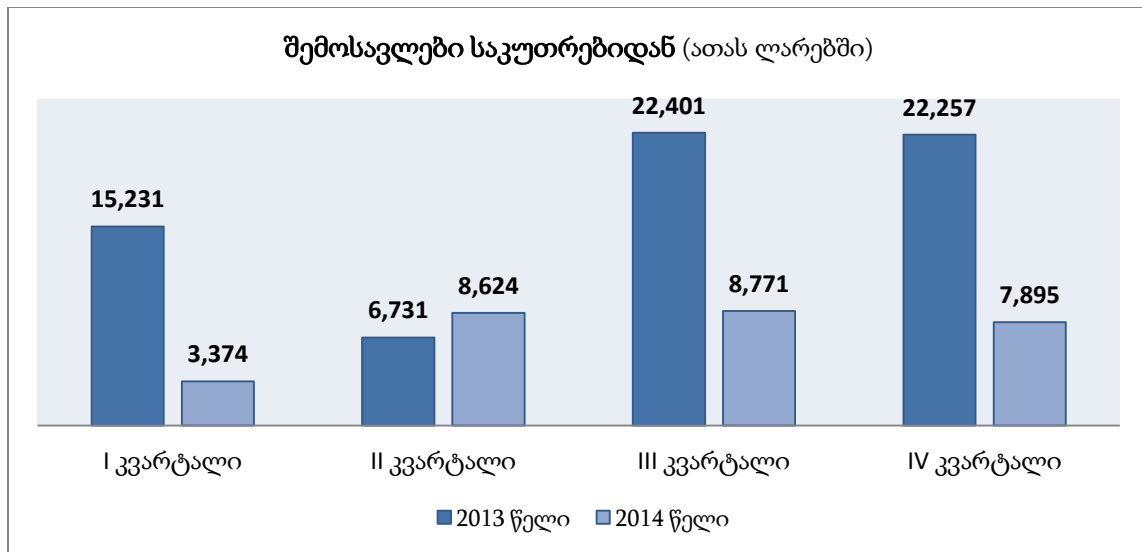
ცხრილი 10. სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლების კომპონენტების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი)

აღსანიშნავია, რომ გასული წლებისაგან მკვეთრად განსხვავებული ტენდენცია შეინიშნება „სხვა შემოსავლების“ მუხლით მობილიზებული სახსრების კომპონენტების წილობრივი განაწილების კუთხით. კერძოდ, უდიდესი წილი (33%) შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების კომპონენტზე მოდის, ხოლო ყველაზე მცირე - შემოსავლები საკუთრებიდან (9%), მაშინ როდესაც 2013 წელს შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების წილი ყველაზე მცირე (17%), ხოლო სანქციების (ჯარიმები და საურავები) წილი ყველაზე დიდი ოდენობით (37%) ხასიათდებოდა.



დიაგრამა 10. სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლების სტრუქტურა 2013 და 2014 წლებისათვის

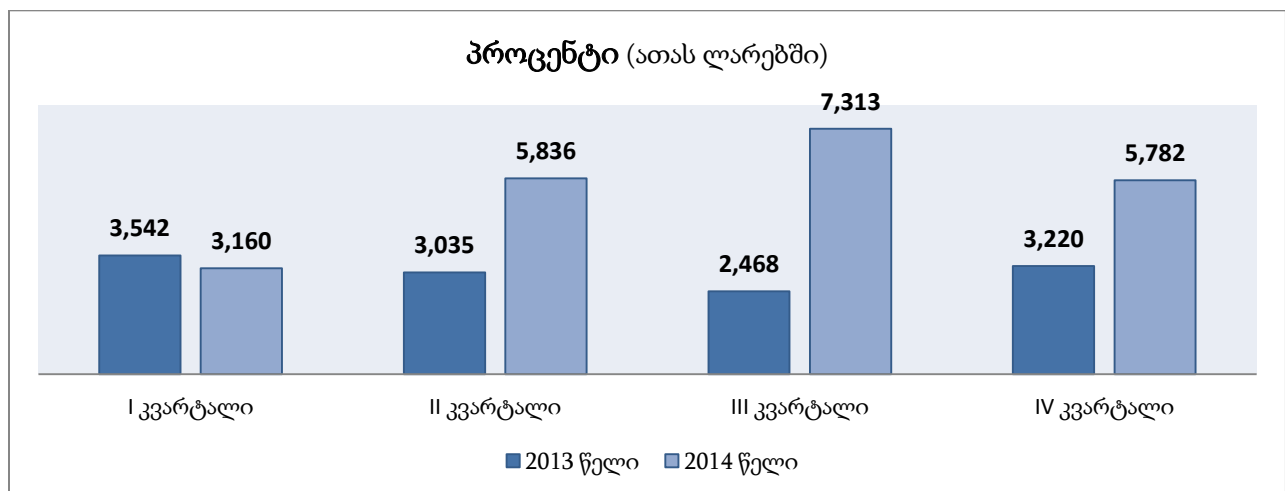
სხვა შემოსავლების შეუსრულებლობა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელთან მიმართებაში, ძირითადად განაპირობა „შემოსავლები საკუთრებიდან“ - მუხლის, კერძოდ, დივიდენდების სახით მისაღები შემოსულობის, მნიშვნელოვანმა ჩამორჩენამ წლიური გეგმიდან. შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით „შემოსავლები საკუთრების“ მუხლიდან მისაღები შემოსულობის გეგმური მაჩვენებელი გასულ წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე მეტი ოდენობით განისაზღვრა (17.6 მლნ ლარით გაიზარდა), ფაქტობრივმა მობილიზებამ 57%-ით ნაკლები შეადგინა. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე წარმოდგენილია „შემოსავლები საკუთრებიდან“ მუხლის ფარგლებში მობილიზებული სახსრების კვარტალური განაწილება.



დიაგრამა 11. შემოსავალი საკუთრებიდან მუხლის შესრულების დინამიკა (ათასი ლარი).

პროცენტი

სახელმწიფო ბიუჯეტის საპროცენტო შემოსავლების წლიური გეგმა 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით 28 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 17 მლნ ლარით გადააჭარბა 2013 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (11 მლნ ლარი). რაც შეეხება ფაქტობრივ შესრულებას, პროცენტის სახით მობილიზებულ იქნა 22 მლნ ლარი, რაც წლიურ გეგმას 21%-ით ჩამორჩება. საპროცენტო შემოსავლების სტრუქტურულ განაწილებაში 2013 წლის ანალოგიურად, უდიდესი წილი მოდის სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოებზე გაცემული სესხებიდან მიღებულ საპროცენტო შემოსავლებზე, რომლის ჯამურმა მოცულობამ 12.6 მლნ ლარი (საპროცენტო შემოსავლების 57%) შეადგინა. საპროცენტო შემოსავლების მობილიზების კვარტალური დინამიკა შემდეგნაირად გამოიყურება:

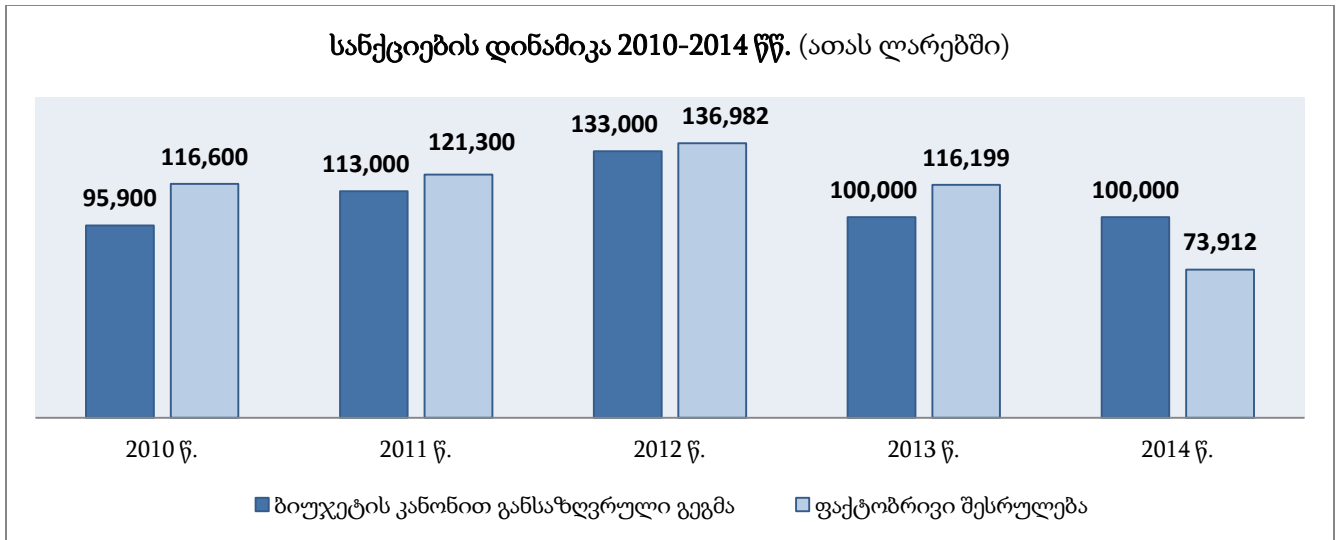


დიაგრამა 12. პროცენტის მუხლის შესრულების დინამიკა (ათასი ლარი)

სანქციები (ჯარიმები და საურავები)

2014 წლის ბიუჯეტის კანონით, „სანქციების (ჯარიმები და საურავები)” მუხლის გეგმური მაჩვენებელი, გასული წლის მსგავსად 100 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა, თუმცა, 2013 წლისაგან განსხვავებით, ფაქტობრივმა შესრულებამ 74 მლნ ლარი შეადგინა და მნიშვნელოვნად (26%-თ) ჩამორჩა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს. რაც შეეხება სანქციების (ჯარიმებისა და საურავების) სტრუქტურას, უდიდესი წილი მოდის საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებული სამართალდარღვევის შედეგად დაკისრებული სანქციებიდან, რომლის მოცულობამ 2014 წლის განმავლობაში 32 მლნ ლარი და სანქციების სახით მიღებული შემოსავლის 43% შეადგინა. აღნიშნულის შემდგომ უდიდესი წილი უჭირავს ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებულ სამართალდარღვევათა გამო დაკისრებული სანქციების სახით მიღებულ შემოსავლებს, რომელმაც 25 მლნ ლარი (სანქციებიდან შემოსავლის 34%) შეადგინა.

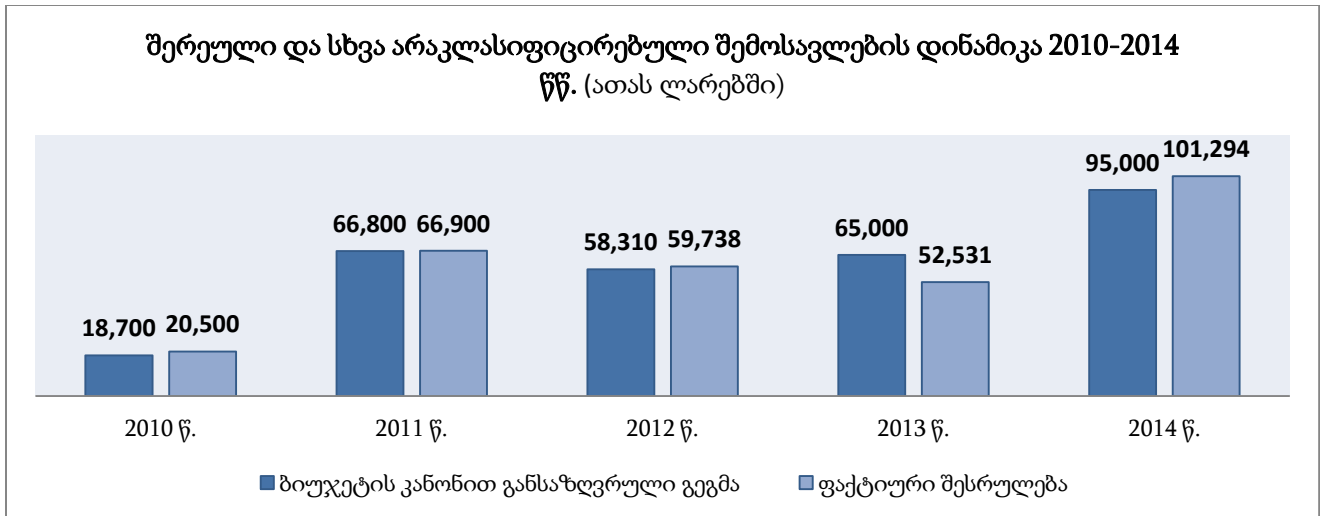
„სანქციების (ჯარიმები და საურავები)” მუხლით მობილიზებული შემოსავლების დინამიკა 2013 წლამდე ზრდის ტენდენციით ხასიათდებოდა, თუმცა უკანასკნელი ორი წლის განმავლობაში აღნიშნული მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად შემცირდა. კერძოდ, 2014 წელს სანქციებიდან მიღებული შემოსავლის ოდენობა 2012 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით თითქმის განახევრდა. ამასთან, როგორც ქვემოთ მოცემული დიაგრამიდან ჩანს, სანქციების მუხლის ფაქტობრივი შესრულება ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელთან მიმართებაში გადაჭარბებით ხასიათდებოდა წლების განმავლობაში, მაშინ, როდესაც 2014 წლის შესრულების მაჩვენებელი 26 მლნ ლარით ჩამორჩა პროგნოზირებულ ოდენობას.



დიაგრამა 13. სანქციების მუხლის გეგმისა და შესრულების დინამიკა (ათასი ლარი)

შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები

სხვა შემოსავლების კუთხით განსაკუთრებით საყურადღებოა „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლით დაგეგმილი შემოსავლების ოდენობა და მობილიზების ტენდენცია. კერძოდ, 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით აღნიშნული შემოსავლის მოცულობა 95 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და პროცენტული წილით (27%) თითქმის გაუტოლდა სხვა შემოსავლებში სიდიდით პირველი სანქციებისა და ჯარიმების კომპონენტს. რაც შეეხება ფაქტობრივი შესრულების მაჩვენებელს, „შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლით მობილიზებული სახსრების ოდენობა 101 მლნ ლარს, ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის 107%-სა და მოცულობით, სხვა შემოსავლების უდიდეს კომპონენტს შეადგენს. აღსანიშნავია, რომ 2014 წელს შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების სახით მობილიზებული საბიუჯეტო სახსრების მოცულობა მნიშვნელოვნად აღემატება გასული წლების ანალოგიურ მაჩვენებელს (იხ. დიაგრამა 14). კერძოდ, 2013 წელთან მიმართებაში, აღნიშნული მაჩვენებლის ოდენობა 49 მლნ ლარითაა (93%-ით) გაზრდილი.



დიაგრამა 14. შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების მუხლის გეგმისა და შესრულების დინამიკა (ათასი ლარი).

აქაც, დიაგრამაში სიტყვა **ფაქტიური** ჩაასწორეთ

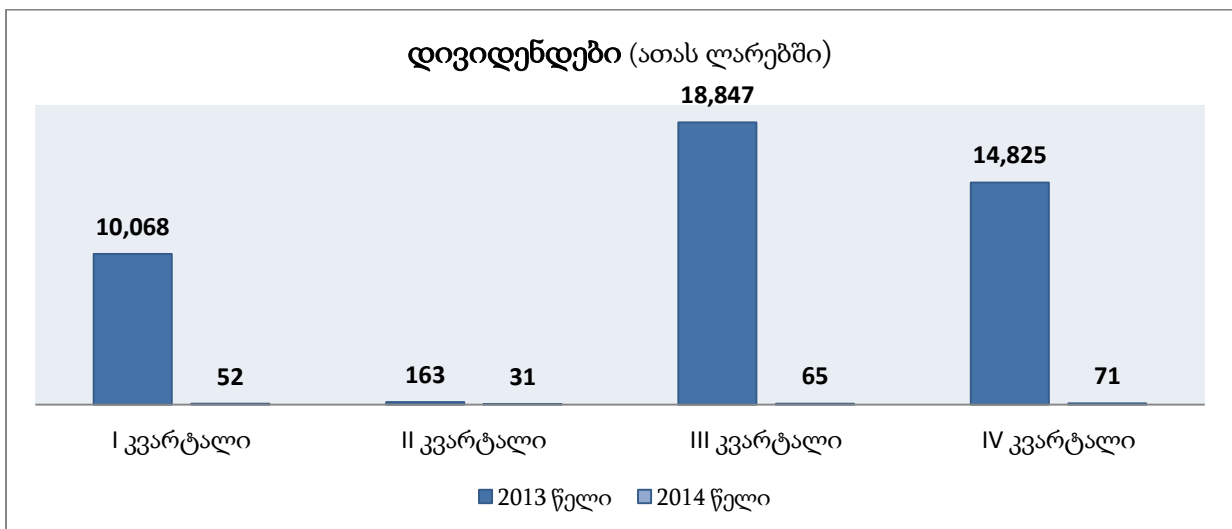
„შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების“ მუხლის ასეთი მკვეთრი ზრდა გამოწვეულია 2012 წლის 20 დეკემბრის მთავრობის №119 დადგენილების საფუძველზე სსიპ-ების ანგარიშზე განთავსებული თავისუფალი ნაშთის ნაწილის სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართვით. კერძოდ, აღნიშნული დადგენილების საფუძველზე 2014 წლის მარტ-აპრილში სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების მუხლით ბიუჯეტში სახსრები მიმართა ოთხმა სსიპ-მა, ჯამში 32 მლნ ლარის ოდენობით:

- სსიპ - შემოსავლების სამსახურმა - 15,000 ათასი ლარი;
- სსიპ - აღსრულების ეროვნულმა ბიურომ - 14,000 ათასი ლარი;
- სსიპ - სახმელეთო ტრანსპორტის სააგენტომ - 2,000 ათასი ლარი;
- სსიპ - სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტომ - 1,000 ათასი ლარი.

დივიდენდები

სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი დივიდენდების წლიური გეგმა 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით 55 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა, მაშინ როდესაც ფაქტობრივმა შესრულებამ მხოლოდ 219 ათასი ლარი და წლიური გეგმის 0.4% შეადგინა. რაც შეეხება აღნიშნული მაჩვენებლის გასულ წელთან მიმართებას, „დივიდენდების“ მუხლით მობილიზებული სახსრები 2013 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 99.5%-ით

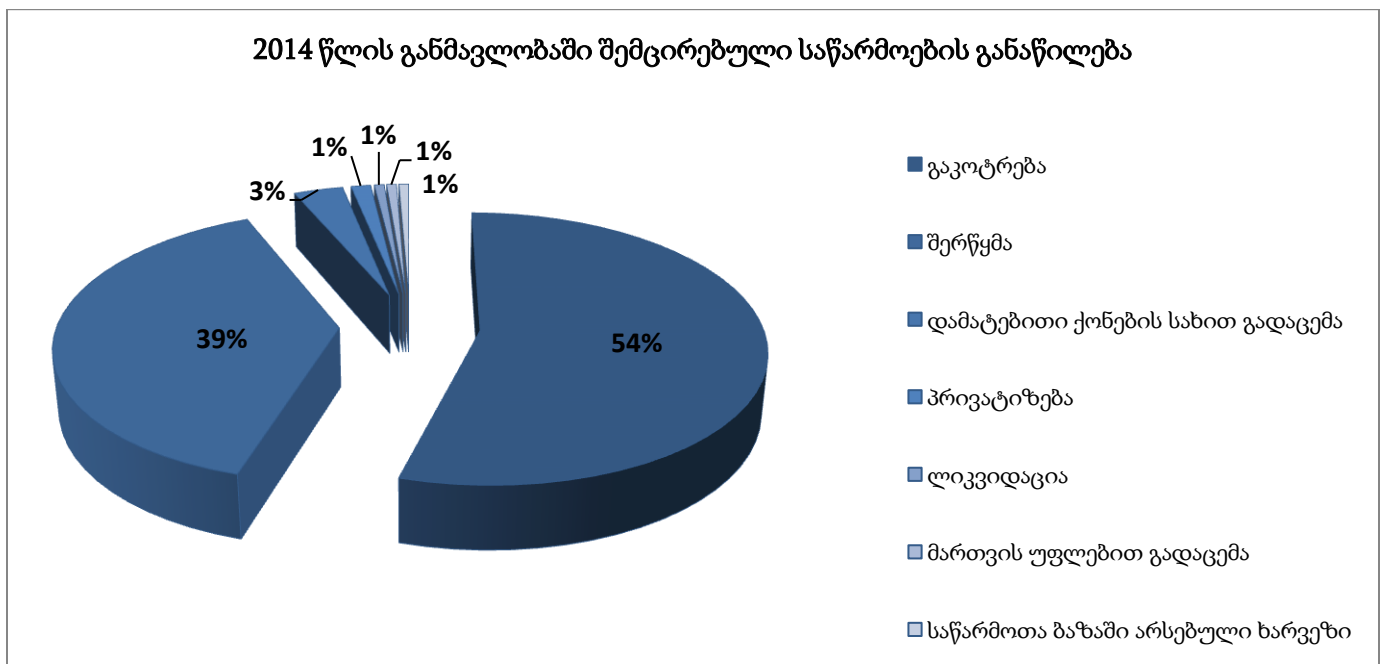
ჩამორჩება. შესრულების აღნიშნული დაბალი მაჩვენებელი ნაწილობრივ განპირობებულია სს „საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაციის“ მიერ 2014 წლის ბოლომდე ბიუჯეტში მისამართი დივიდენდების (14,500 ათასი ლარი) 2013 წლის ბიუჯეტში წინსწრებით გადახდით, **თუმცა სხვა შემთხვევაში, აღნიშნული ფაქტი გამოწვეულია დივიდენდების მობილიზების მიმართულებით ქმედითი მექანიზმების არარსებობით.** 2014 წლის განმავლობაში მობილიზებული დივიდენდების კვარტალური განაწილება გასულ წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებთან მიმართებაში წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.



დიაგრამა 15. „დივიდენდების“ მუხლის მობილიზების დინამიკა (ათასი ლარი)

დივიდენდების სახით მიღებული შემოსავლების ანალიზისას, უპირველეს ყოვლისა, საყურადღებოა სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მართვის ეფექტიანობის საკითხები. კერძოდ, სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნების კრიტერიუმებისა და მართვის პოლიტიკის არარსებობის გამო, ბოლო 20 წლის მანძილზე (2011 წლამდე) ისეთი საწარმოები დაფუძნდა, რომელთაც სახელმწიფოსთვის არც სტრატეგიული მნიშვნელობა ჰქონდათ, არც ბაზრის სტიმულირება შეეძლოთ და არც სხვა რაიმე მოტივით იყო განპირობებული. შედეგად, 2012 წლის მდგომარეობით, საქართველოში ფუნქციონირებდა 1129 სახელმწიფო საწარმო. აღნიშნული საწარმოების მართვისა და განკარგვის მიზნით, 2012 წელს დაფუძნდა საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დაქვემდებარებული სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო“, რომელსაც მიენიჭა სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების მართვასთან დაკავშირებული უფლებამოსილება. ქონების ეროვნული სააგენტოს ინფორმაციით, საწარმოების მართვის მიმართულებით განხორციელებული ღონისძიებების შედეგად (ლიკვიდაცია, გაკოტრება,

მართვის უფლებით გადაცემა, პრივატიზება, შერწყმა და ა.შ.), სააგენტოს მმართველობაში არსებული სახელმწიფო საწარმოების რაოდენობა 2013 წლის ბოლოსთვის 442-მდე, ხოლო 2014 წლის მდგომარეობით, 286 ერთეულამდე შემცირდა¹³. აღსანიშნავია, რომ ქონების ეროვნული სააგენტოს 2014 წლის ანგარიშში¹⁴ წარმოდგენილი საწარმოთა რაოდენობა არ ემთხვევა ზემოაღნიშნულ მაჩვენებლებს და შესაბამისად, 435-სა და 280 ერთეულს შეადგენს. ამასთანავე, როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ სახელმწიფო საწარმოების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიშში¹⁵ იქნა აღნიშნული, არსებობს ისეთი საწარმოები, რომელთა შესახებაც ქონების ეროვნული სააგენტო ინფორმაციას არ ფლობს. მაგალითად, აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ შპს „თუშეთგზამ“, რომელიც სააგენტოს ინფორმაციით არ უნდა ფუნქციონირებდეს, 2014 წელს მონაწილეობა მიიღო და გაიმარჯვა სახელმწიფოს მიერ გამოცხადებულ ტენდერში. აღნიშნული ფაქტი მიუთითებს, სახელმწიფო საწარმოების შესახებ არსებული ინფორმაციის არასრულყოფილებაზე, რაც დამატებით პრობლემებს ქმნის მათი ეფექტიანი მართვისა და საქმიანობის ზედამხედველობის განხორციელების პროცესში. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე წარმოდგენილია 2014 წლის განმავლობაში შემცირებული საწარმოების წილობრივი განაწილება შემცირების ფორმების მიხედვით.



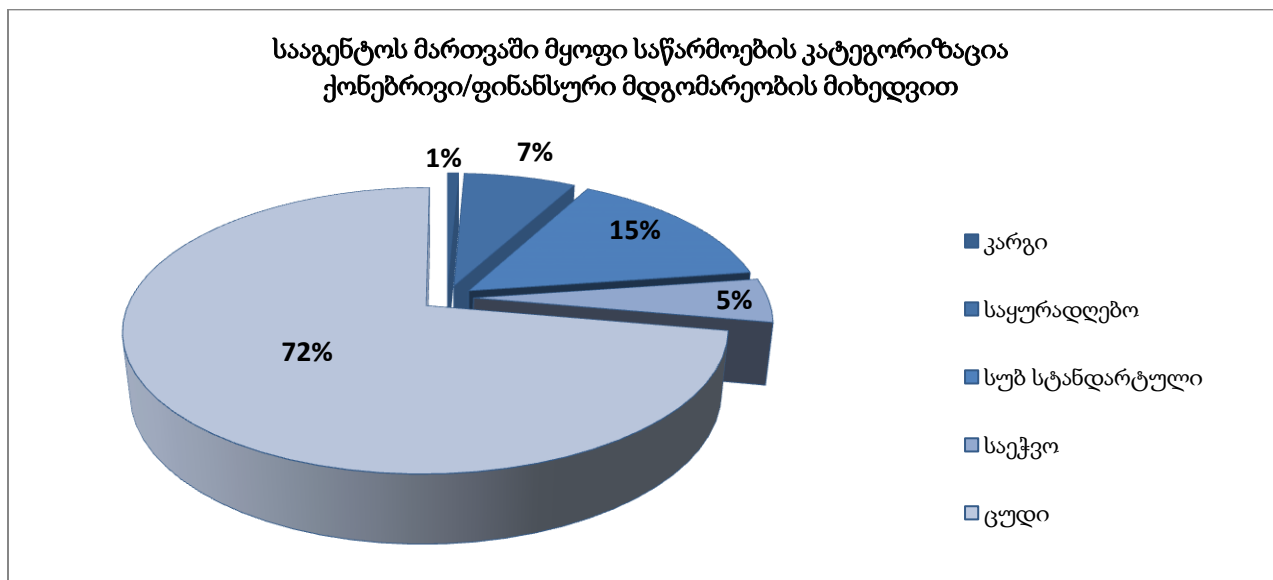
დიაგრამა 16. სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების შემცირების სტრუქტურა მინიმიზაციის სხვადასხვა მეთოდის მიხედვით

¹³ მონაცემები ეყრდნობა სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ მიერ მოწოდებულ ინფორმაციას.

¹⁴ <http://nasp.gov.ge/res/docs/2015050511505470104.pdf>

¹⁵ <http://sao.ge/files/auditi/efeqtianobis-angarishi/2015/sacarmota-martva.pdf>

ქონების ეროვნული სააგენტოს შეფასებით, მის მმართველობაში დარჩენილი საწარმოებიდან ეკონომიკურ საქმიანობას ეწევა მხოლოდ 69, დანარჩენი კი მიეკუთვნება უმოქმედო საწარმოთა რიცხვს. სააგენტოს მიერ განხორციელდა მის მფლობელობაში არსებული საწარმოების კატეგორიზაცია მათი ფინანსური მდგომარეობის მიხედვით. კერძოდ, ფინანსური/ქონებრივი მდგომარეობისა და პორტფელის ანალიზის საფუძველზე, სააგენტოს მიერ მის მმართველობაში შემავალი საწარმოები დაიყო 5 კატეგორიად, რომლებიც წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე. გრაფიკიდან ჩანს, რომ 277 სახელმწიფო საწარმოდან¹⁶ მხოლოდ 2 იმყოფება ე.წ. „კარგ“ მდგომარეობაში, 20 მათგანი მოხვდა ერთი საფეხურით ქვედა დონეში („საყურადღებო“), უმეტესი მათგანი (200 – დაახლოებით 75%) კი იმყოფება მძიმე ფინანსურ მდგომარეობაში ან/და საერთოდ არ ეწევა სამეწარმეო საქმიანობას (კატეგორია „ცუდი“ - შესაბამისად, აღნიშნული საწარმოები სააგენტოს საკმარის ინფორმაციასაც ვერ აწვდიან).



დიაგრამა 17. სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ მართვაში მყოფი საწარმოების კატეგორიზაცია

საყურადღებო, სახელმწიფოს დაქვემდებარებაში არსებული საწარმოების მართვასთან დაკავშირებული ის ხარვეზები და პრობლემები, რომლებიც იდენტიფიცირებულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული ეფექტიანობის აუდიტის შედეგად, კერძოდ, სახელმწიფოს მიერ არ არის შემუშავებული და დანერგილი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოთა დაარსებისა და საქმიანობის შეფასების კრიტერიუმები (რომლებიც თეორიულად შეიძლება ჩაითვალოს სახელმწიფო საწარმოს დაფუძნების საფუძვლად), რაც ხშირ შემთხვევაში სახელმწიფო ხარჯების

¹⁶ 2014 წლის მდგომარეობით სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ მმართველობაში არსებული 286 საწარმოდან

არამიზნობრივი და არაეფექტიანი განკარგვის საფუძველი ხდება; არ არსებობს ოფიციალურად დამტკიცებული სახელმწიფო საწარმოების მართვის სტრატეგია, სადაც განსაზღვრული იქნება ხედვა, მიზნები და როლი სახელმწიფო საწარმოების მართვასთან მიმართებაში; არ არის განსაზღვრული ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანი საწარმოების სია, მით უმეტეს თუ გავითვალისწინებთ, რომ საქართველოს კანონით „ინვესტიციების ხელშეწყობის შესახებ“ განსაზღვრულია ობიექტები, სადაც ინვესტირება და მართვის უფლებით გადაცემა აკრძალულია უცხოელი და კერძო ინვესტორებისთვის¹⁷; ქონების მართვის სააგენტოს არ აქვს ზუსტი ინფორმაცია სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების რაოდენობის შესახებ¹⁸; არ არსებობს კორპორაციული მმართველობის კოდექსი, სადაც ასახული იქნება საწარმოთა მართვის ძირითადი პრინციპები და საფუძვლები; საწარმოთა მართვის პრაქტიკა არ არის უნიფიცირებული და ანგარიშგების სისტემა ხასიათდება მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებებით, რის გამოც სააგენტო მოკლებულია სრულყოფილ ინფორმაციას და არ ფლობს საერთო სურათს სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობის შესახებ; არ არის დანერგილი შიდა კონტროლის მექანიზმები; გარდა ამისა, არ არის შემუშავებული საწარმოების თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურებისა და წახალისების სამართლიანი და ეფექტიანი სისტემა; ასევე, სახელმწიფო ქონების პრივატიზებისას არ არის უზრუნველყოფილი შესაბამისი კონკურენტული გარემო; საწარმოთა წმინდა მოგების გამანაწილებელი კომისია კი არარეგულარულად იკრიბება, რის შედეგადაც ვერ ხერხდება ბიუჯეტში საწარმოების მიერ დივიდენდების სახით გადასარიცხი თანხების დროულად მობილიზება.

რაც შეეხება სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მოგების განაწილებას, აღსანიშნავია, რომ 2014 წლის განმავლობაში, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების მიზნით შექმნილი კომისიის (შემდგომში კომისია) სხდომა არ ჩატარებულა, ხოლო გასულ წელს აღნიშნული კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შესრულება მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხასიათდება¹⁹. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით არაერთხელ იქნა ყურადღება გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის

¹⁷ საქართველოს კანონი „საინვესტიციო საქმიანობის ხელშეწყობისა და გარანტიების შესახებ“, 1996, თავი 4, მუხლი 9.

¹⁸ ეფექტიანობის აუდიტის შედეგად დადგინდა, რომ დამატებით არსებობს 75 საწარმო (თუმცა სამეწარმეო რეესტრის არასრული მოწოდებული მონაცემების გამო შესაძლებელია სხვა საწარმოებიც არსებობდეს, რომელთა შესახებ ადეკვატურ ინფორმაციას სახელმწიფო არ ფლობს), რომლებიც არ შედის სააგენტოს მიერ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის წარდგენილ საწარმოთა სიაში და ამ დროს წარმოადგენს სახელმწიფო საწარმოს.

¹⁹ სახელმწიფო ბიუჯეტის „დივიდენდების“ მუხლით შემოსავლების დაგეგმვასა და შესრულებასთან დაკავშირებულ ხარვეზებზე 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ სას-ის მოხსენებაშიც აღინიშნა.

გასული წლების მოხსენებებში, თუმცა საკითხი კვლავ პრობლემატური რჩება. კერძოდ, 2013 წელს ჩატარებული 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 2013 წლის დეკემბრის დასასრულის მდგომარეობით, აღნიშნული საწარმოებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდები მიმართულ იქნა მხოლოდ 4 საწარმოს მიერ, ჯამურად 49,130 ლარის ოდენობით (ბიუჯეტში მისამართი თანხის 13%). საყურადღებოა, რომ 2014 წლის განმავლობაში აღნიშნული 86 საწარმოდან ბიუჯეტში მხოლოდ 1 საწარმოს მიერ ჩაირიცხა 10,000 ლარი.

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. კერძოდ, 2013 წლის 1 სექტემბრის მდგომარეობით, აღნიშნული საწარმოების მიერ ბიუჯეტში მისამართი 2,456,127 ლარიდან, დივიდენდების სახით მობილიზებული იყო მხოლოდ 482,665 ლარი (ბიუჯეტში მისამართი თანხის 19.7%). კომისიის გადაწყვეტილებით, სახელმწიფო ქონების ეროვნულმა სააგენტომ შეისწავლა აღნიშნული საწარმოების ფინანსური მდგომარეობა, რის საფუძველზეც საწარმოთა ნაწილს დაეგზავნა ცირკულარული წერილები წლის დასასრულამდე თანხის ჩარიცხვის მოთხოვნით, ხოლო ნაწილი გადახდისუუნაროდ იქნა მიჩნეული (სახსრების ამოღება უნდა განხორციელდეს მათი გაკოტრება-ლიკვიდაციის ან/და პრივატიზების პროცესში). საერთო ჯამში, აღნიშნული 85 საწარმოს მიერ 2011 წლის 4 თებერვლიდან ამავე წლის 26 დეკემბრამდე პერიოდში გაფორმებული შეთანხმებების საფუძველზე, 2013 წლის ბოლომდე სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი დარჩა 1,973,462 ლარი, თუმცა, 2013 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, სახელმწიფო ბიუჯეტში მიიმართა მხოლოდ 267,504 ლარი (ბიუჯეტში მისამართი თანხის 13.6%). საყურადღებოა, რომ 2014 წლის განმავლობაში აღნიშნული 85 საწარმოდან ბიუჯეტში მიმართულ იქნა 4,113 ლარი მხოლოდ 2 საწარმოს მიერ.

	2013 წლის ბოლომდე ბიუჯეტში მისამართი თანხა	2013 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით ბიუჯეტში მიმართული თანხა	დარჩენილი - ბიუჯეტში მისამართი თანხა	2014 წელს მიმართული სახსრები	2014 წლის ბოლოს დარჩენილი
85 საწარმო	1,973,462	267,504	1,705,958	4,113	1,701,845
86 საწარმო	379,570	49,130	330,440	10,000	320,440
სულ:	2,353,032	316,634	2,036,398	14,113	2,022,285

ცხრილი 11. სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მიერ ბიუჯეტში მიმართული სახსრები

საერთო ჯამში, 2014 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდები მიმართა სულ ათმა საწარმომ, 219 ათასი ლარის ოდენობით.

2014 წლის განმავლობაში, „დივიდენდების“ მუხლით შემოსავლების მობილიზებასთან დაკავშირებულ პრობლემაზე ფინანსთა სამინისტროს მხრიდან მიღებულ იქნა შემდეგი სახის განმარტება: „სახელმწიფო მდგომის გათვალისწინებითა და სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმდინარე წლის შემოსავლების დინამიკიდან გამომდინარე, აუცილებელ საჭიროებას არ წარმოადგენს საწარმოების წმინდა მოგებიდან დივიდენდების სახით თანხების წამოღება. უფრო პრიორიტეტულად მიჩნეულია აღნიშნული თანხების საწარმოების განკარგულებაში დატოვება, მათი ეკონომიკური სტიმულირებისა და აქტივობის წახალისების მიზნით, რაც შემდგომ უფრო მეტ ეფექტს მოიტანს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების კუთხით“. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია, რომ საბიუჯეტო წლის დასაწყისშივე განისაზღვროს სახელმწიფო პოლიტიკა დივიდენდების მართვის საკითხთან მიმართებაში და გარდა აუცილებელი შემთხვევებისა, არ მოხდეს მისი ცვლილება ფისკალური წლის განმავლობაში, მხოლოდ არსებული ტენდენციების გათვალისწინებით, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების მიზნით შექმნილი კომისიის გადაწყვეტილების გარეშე.

საყურადღებოა, რომ საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკის მიხედვით, სახელმწიფო აქტიურად უნდა ახორციელებდეს პარტნიორის უფლებამოსილებას²⁰ - შესაბამისი კომისიის/საბჭოს სხდომები უნდა ჩატარდეს რეგულარულად (სულ მცირე ყოველწლიურად),²¹ რათა დროულად იქნეს მიღებული გადაწყვეტილებები მოგების განაწილების თაობაზე. გარდა ამისა, შემუშავებული უნდა იყოს მოგების განაწილების პოლიტიკა, სადაც განისაზღვრება ის პრიორიტეტები და კრიტერიუმები, რომელთა საფუძველზეც მიიღება გადაწყვეტილება მოგების თანხების ბიუჯეტში მიმართვისა თუ საწარმოებში რეინვესტირების თაობაზე. ბოლო წლების განმავლობაში კომისიის პასიურობის (2011 წლის 21 დეკემბრიდან მოყოლებული სხდომა ჩატარდა მხოლოდ ერთხელ, 2013 წლის 22 ივლისს) შედეგად კი, თანხები, რომლებიც ბიუჯეტში შეიძლება მიმართულიყო 2012 წელს, სახელმწიფომ შემოსავლის სახით მხოლოდ 2013 წელს მიიღო, რადგან 2011 წლის მოგების განაწილების თაობაზე (მათ შორის, რეინვესტირებაზე) გადაწყვეტილება 2013 წლის სხდომაზე იქნა მიღებული. შედეგად, საწარმოებმა,

²⁰ OECD; *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*, Paris, 2005, გვ. 28.

²¹ Louis Kuijs, William Mako and Chunlin Zhang; *SOE Dividends: How Much and to Whom?*; World Bank Policy Note; October 17, 2005, p. 1

რომლებიც საჭიროებდნენ განვითარებასა და რეინვესტირებას, დროულად ვერ გამოიყენეს მათ მიერ მიღებული მოგების ის ნაწილი, რომელიც ფორმალურად მათ განკარგულებაში უნდა დარჩენილიყო.

ამრიგად, თუ გავითვალისწინებთ 2013 წელს კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შესრულებასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებს, 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული დივიდენდების საპროგნოზო მაჩვენებლის შესრულების უარყოფით ტენდენციასა (წლიური გეგმის მხოლოდ 0.4%) და იმ ფაქტს, რომ 2014 წლის განმავლობაში კომისია არ შეკრებილა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია, დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს აღნიშნული საკითხის მიმართულებით.

რეკომენდაციები:

სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს“²²:

- უნდა განისაზღვროს სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნების კრიტერიუმები, რომელთა მიხედვითაც ასევე მოხდება ქვეყნისათვის უკვე არსებული მნიშვნელოვანი საწარმოების სახელმწიფოს მმართველობის ქვეშ შენარჩუნება;
- სააგენტოს მიერ პირველ რიგში უნდა მოხდეს ქვეყანაში არსებული ყველა სახელმწიფო საწარმოს (ფუნქციონირებადი თუ არაფუნქციონირებადი) აღრიცხვა და მათი აქტივების და პასივების შესახებ ინფორმაციის განახლება. შემდგომ, უკვე ფუნქციონირებად საწარმოებში უნდა დაინერგოს შიდა კონტროლის მექანიზმები, რადგან, ერთი მხრივ, მინიმუმამდე შემცირდეს თაღლითობისა და კანონთან შეუსაბამო საქმიანობის რისკი და მეორე მხრივ, გაიზარდოს საწარმოს მენეჯმენტის ანგარიშვალდებულება;
- უნდა მოხდეს რეპორტირების სისტემის უნიფიცირება და ანგარიშის ნიმუშის შემუშავება, რომლის მიხედვითაც ყველა სახელმწიფო საწარმო რეგულარულად წარუდგენს საქმიანობის ანგარიშსა და ფინანსურ მაჩვენებლებს მმართველ ორგანოს (სააგენტოს, სამინისტროებს);

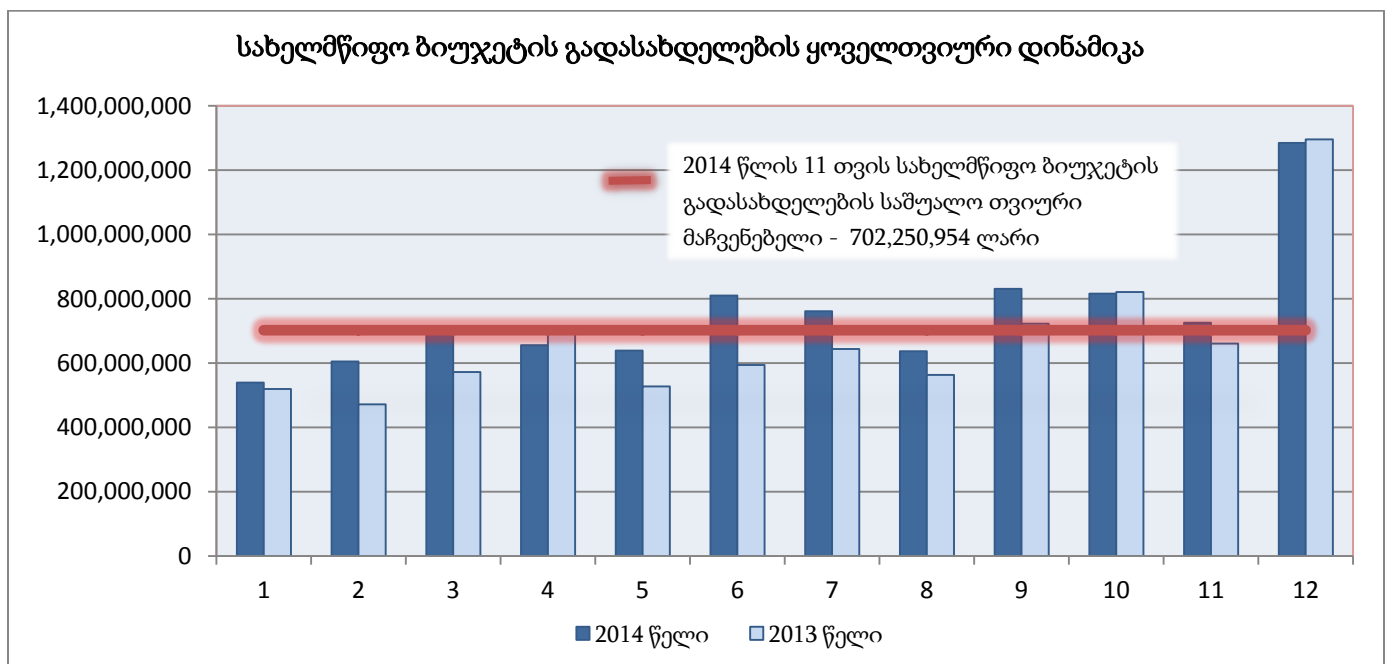
ფინანსთა სამინისტროსა და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს:

²² აღნიშნული რეკომენდაციები მომზადდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ სახელმწიფო საწარმოების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში.

- მნიშვნელოვანია, რომ საწარმოების წმინდა მოგების განაწილების მიზნით შექმნილი კომისია შეიკრიბოს რეგულარულად (ყოველწლიურად), რათა დროულად განისაზღვროს ბიუჯეტში მისამართი თანხების ოდენობა;
- მნიშვნელოვანია, ყურადღება გამახვილდეს მოგების განაწილების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულებისათვის კმედითი მექანიზმების გამოყენების მიმართულებით, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს კომისიასთან შეთანხმებების საფუძველზე განსაზღვრული თანხის სახელმწიფო ბიუჯეტში დროულად და სრულად მობილიზება.

3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების შესრულების ანალიზისას, უპირველეს ყოვლისა, საყურადღებოა გასული წლების მსგავსად, ფისკალური წლის დასასრულს გადასახდელების მკვეთრი ზრდის ტენდენცია. კერძოდ, დეკემბრის თვეში გაწეული გადასახდელების ჯამური მოცულობა 2014 წლის 11 თვის გადასახდელების საშუალო თვიური მაჩვენებლის 183%-ს შეადგენს. ამასთან, ფისკალური წლის დასასრულს, მკვეთრი ზრდით ხასიათდება გადასახდელების თითქმის ყველა კომპონენტი (პროცენტების გარდა). (იხ. დიაგრამა 18 და ცხრილი 12)



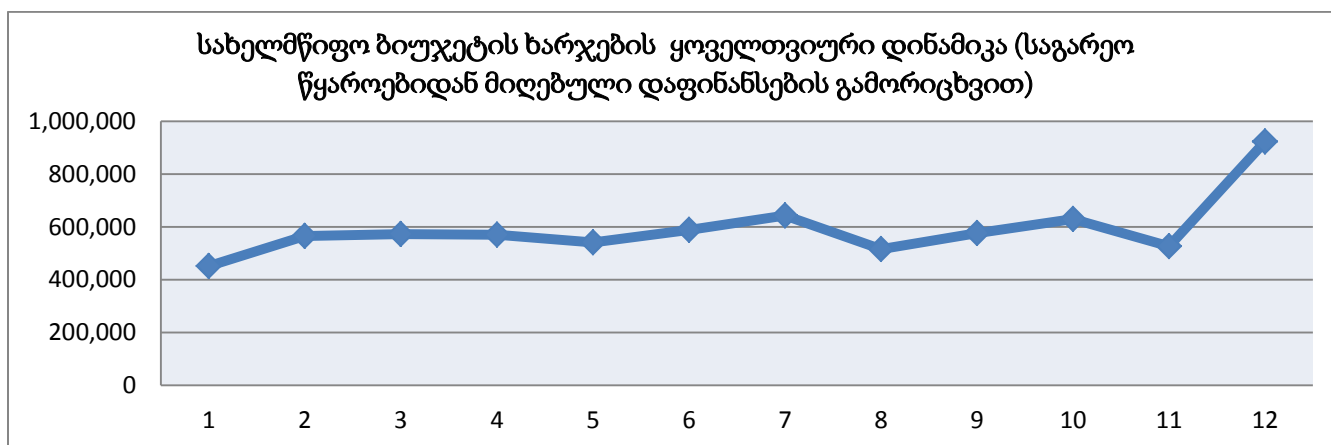
დიაგრამა 18. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დინამიკა (ათასი ლარი)

2014 წელი

	დეკემბერი	11 თვის საშუალო მაჩვენებელი	დეკემბრის თვის მაჩვენებლის ფარდობა 11 თვის საშუალო მაჩვენებელთან (%)
სულ გადასახდელები	1,285,052	702,251	183%
ხარჯები	997,945	589,226	169%
შრომის ანაზღაურება	140,916	105,025	134%
საქონელი და მომსახურება	127,684	67,975	188%
პროცენტი	18,315	20,593	89%
სუბსიდიები	36,695	21,618	170%
გრანტები	214,671	77,552	277%
სოციალური უზრუნველყოფა	234,289	210,314	111%
სხვა ხარჯები	225,375	86,149	262%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	144,507	50,358	287%
ფინანსური აქტივების ზრდა	61,537	19,151	321%
ვალდებულებების კლება	81,062	43,516	186%

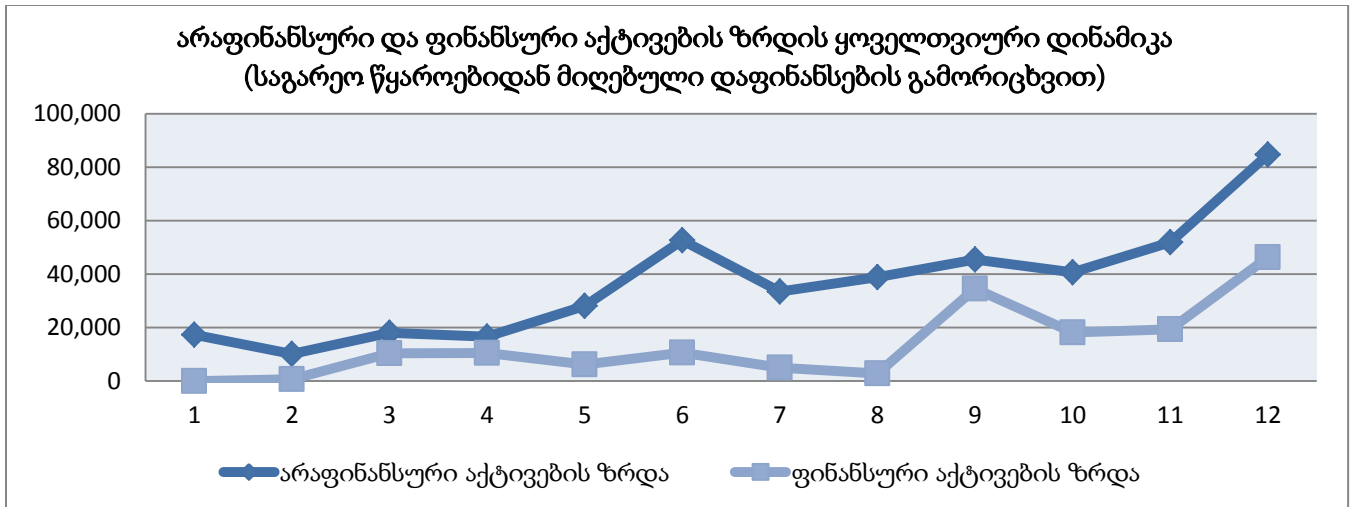
ცხრილი 12. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების კომპონენტების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი)

იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების შესრულება ნაწილობრივ დამოკიდებულია საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების დინამიკაზე, წმინდა ეფექტის გასამიჯნად, ასევე საინტერესოა გადასახდელების თვითური დინამიკის განხილვა საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების გამორიცხვით²³, თუმცა გადასახდელების აღნიშნული მაჩვენებლების დინამიკაც, ზემოთ მოყვანილი ტენდენციის ანალოგიურია.



დიაგრამა 19. სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების დინამიკა (ათასი ლარი)

²³ საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების ათვისების დინამიკა დამოკიდებულია გარე ფაქტორებზე და სრულად არ ექვევება აღმასრულებელი ხელისუფლების დისკრეციის ქვეშ. ამავე მიზეზით, აღნიშნულ კონტექსტში არაა განხილული სახელმწიფო ბიუჯეტის ვალდებულებების კლება.



დიაგრამა 20. სახელმწიფო ბიუჯეტის არაფინანსური და ფინანსური აქტივების ზრდის დინამიკა (ათასი ლარი).

2014 წელს, საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების გამორიცხვით, დეკემბერში ხარჯების საშუალოთვიური მაჩვენებლისაგან გადახრა 64%-ს უტოლდება, რაც ძირითადად დაკავშირებულია ხარჯების შემდეგი კომპონენტების ზრდასთან: საქონელი და მომსახურება, გრანტები და სხვა ხარჯები. ფისკალური წლის ბოლოს კიდევ უფრო მკვეთრი ზრდით ხასიათდება „არაფინანსური და ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლით გაწეული გადასახდელებიც საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების გამორიცხვით. კერძოდ, „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის დეკემბრის თვის მაჩვენებელმა საშუალოთვიურ მაჩვენებელს 164%-ით (52,632 ათასი ლარი), ხოლო „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლის მაჩვენებელმა 331%-ით (35,549 ათასი ლარი) გადააჭარბა.

ფისკალური წლის ბოლოს ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის ზრდის ტენდენციაში მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა რიგი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ წინასწარი ანგარიშსწორების სახით (ავანსად) გაცემულმა თანხებმა. აღსანიშნავია, რომ ხშირ შემთხვევაში, ფისკალური წლის ბოლოს ავანსების სახით ადგილი ჰქონდა ისეთი ღონისძიებების დაფინანსებას ან საქონლის/მომსახურების შესყიდვას, რომელთა გადახდის აუცილებლობა საჯარო უწყების წინაშე იმ მომენტისათვის არ იდგა. აღნიშნულმა პროცესმა მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა მხარჯავი დაწესებულებების ბიუჯეტის შესრულების მაჩვენებლის გაუმჯობესებაში. კერძოდ:

- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროში (პროგრამული კოდი 34 00) ადგილი ჰქონდა წლიური საბიუჯეტო ასიგნებების არსებითი ნაწილის ფისკალური წლის ბოლოს მასშტაბურ ათვისებას. 2014 წელს სამინისტროს მიერ დეკემბრის თვეში „არაფინანსური აქტივების“ მუხლით

გაწეული საკასო ხარჯი 11 თვის საშუალო მაჩვენებლის 924%-ს შეადგენს. აღნიშნული განპირობებული იყო განხორციელებული შესყიდვების ფარგლებში კერძო კომპანიებზე წინასწარი ანგარიშსწორებით. კერძოდ, 2014 წლის ნოემბერ-დეკემბერში სამინისტროს მიერ სს - Hualing international special economic zone-ზე ავანსის სახით გადარიცხულ იქნა 16,161 ათასი ლარი, ხოლო აქტივების (საცხოვრებელი ბინების) მოწოდების საბოლოო ვადად განისაზღვრა 2016 წლის 30 ივნისი; ასევე, 4-მა კომპანიამ ისარგებლა 100%-იანი ავანსების მიღების უფლებით - ჯამურად 3,153 ათასი ლარის ოდენობით. შედეგად, წლის ბოლოს მნიშვნელოვნად გაიზარდა უწყების დებიტორული დავალიანების ნაშთი. აღსანიშნავია, რომ სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი მტკიცებულებებით ვერ საბუთდება ფისკალური წლის ბოლოს ზემოაღნიშნული წინასწარი გადახდების აუცილებლობა. შესაბამისად, შეიძლება ჩაითვალოს, რომ არსებული გარემოება გამოწვეულია წლიური საბიუჯეტო ასიგნებების ათვისების მაჩვენებლის გაზრდის მოტივით;

- საქართველოს თავდაცვის სამინისტროში (29 00)* აღნიშნული საკითხის შესწავლით დადგინდა, რომ დეკემბერში მნიშვნელოვანი ოდენობის საბიუჯეტო სახსრები იქნა წინასწარი ანგარიშსწორების სახით (ავანსად) გადარიცხული სხვადასხვა იურიდიული პირებისათვის, მომავალ წელს მისაწოდებელი საქონლის ან გასაწევი მომსახურების ღირებულების ასანაზღაურებლად. კერძოდ, ავანსის სახით გადარიცხულმა თანხამ 13.8 მლნ ლარი შეადგინა, საიდანაც 12.8 მლნ ლარი 2015 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, დებიტორულ დავალიანებად ირიცხება. მაგალითად, კვებითი მომსახურების შეძენის მიზნით, 2014 წელს სამინისტროს მიერ გაწეულმა საკასო ხარჯმა 43,697 ათასი ლარი შეადგინა, საიდანაც 35,258 ათასი ლარი პირველ 11 თვეშია გადახდილი (საშუალოდ, თვეში - 3,205 ათასი ლარი). დარჩენილი 8,439 ათასი ლარი გადახდილია დეკემბერში, რაც საშუალო თვიურ მაჩვენებელს 2.6-ჯერ აღემატება. აღნიშნული თანხიდან 1,411 ათასი ლარი უკვე გაწეული მომსახურების ღირებულებას წარმოადგენს, ხოლო 7 მლნ ლარი გადახდილ იქნა წინასწარი ანგარიშსწორების სახით, საიდანაც 3 მლნ ლარი გადარიცხულ იქნა 2014 წლის 11 დეკემბერს და შეადგენდა დეკემბერში გასაწევი მომსახურების ღირებულებას, ხოლო 4 მლნ ლარი გადარიცხულ იქნა 31 დეკემბერს და წარმოადგენდა 2015 წლის იანვარ-თებერვლის თვეების მომსახურების ანაზღაურებას. ანალოგიურად, 2014 წლის დეკემბერში, სხვადასხვა სამშენებლო კომპანიების ანგარიშებზე, წინასწარი ანგარიშსწორების სახით (ავანსად) ჯამურად გადარიცხულ იქნა 4,294 ათასი ლარი, საიდანაც 3,598 ათასი ლარი 2015 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით დებიტორულ დავალიანებად აისახა;

- *საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს (32 00) „საგანმანათლებლო და სამეცნიერო დაწესებულებათა ინფრასტრუქტურის განვითარება“²⁴ ქვეპროგრამის (32 05 02) ფარგლებში ხორციელდება საჯარო სკოლებისა და პროფესიული/უმადლესი სასწავლებლების რეაბილიტაცია. 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით აღნიშნული ქვეპროგრამის ასიგნება 68,704 ათასი ლარის ოდენობით განისაზღვრა, მაშინ, როდესაც დაზუსტებულმა გეგმამ 92,821 ათასი ლარი, ხოლო საკასო შესრულებამ - 89,741 ათასი ლარი შეადგინა. 2014 წლის განმავლობაში განხორციელებული ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებების ანალიზიდან ჩანს, რომ თანხების უდიდესი ნაწილი (87%) ამ ქვეპროგრამაზე აკუმულირებულ იქნა ნოემბერსა და დეკემბერში იმ პროგრამებიდან, რომელთა ფარგლებშიც უწყების მიერ ვერ მოხერხდა ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი ასიგნებების სრულად ათვისება. შედეგად, აღნიშნული ქვეპროგრამის დაზუსტებული ბიუჯეტის უდიდესი ნაწილი, 2014 წლის მეოთხე კვარტალში, წინასწარი ანგარიშსწორების (ავანსის) სახით ჩარიცხულ იქნა სხვადასხვა სასწავლო დაწესებულების კომერციულ ბანკებში გახსნილ ანგარიშებზე. კერძოდ, დეკემბერში ავანსის სახით გადარიცხულმა თანხამ 23,031 ათასი ლარი შეადგინა, მათ შორის, 30 დეკემბერს გადარიცხულ იქნა 2,056 ათასი ლარი, ხოლო 31 დეკემბერს - 6,712 ათასი ლარი. სააგენტოს მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, 2015 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით აღნიშნულ სასწავლო დაწესებულებებზე წინასწარი გადახდებით წარმოქმნილმა დებიტორული დავალიანების ნაშთმა 39,447 ათასი ლარი შეადგინა;*
- *საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს (35 00) დაქვემდებარებაში არსებული სსიპ „საყვარელიძის სახელობის დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნულმა ცენტრმა“, სს - „ჯი-პი-სი გლობალ ფონდიდან“ მიღებული გრანტის ფარგლებში, 2014 წლის 23 დეკემბერს ყოველგვარი საფუძვლის გარეშე ავანსის სახით გადარიცხა 166 ათასი ლარი. შესყიდვის ხელშეკრულების თანახმად, საქონლის მიწოდების საბოლოო ვადად კომპანიას განსაზღვრული ჰქონდა 2014 წლის 16 დეკემბერი. თუმცა, რეალურად საქონელი მოწოდებულ იქნა 2015 წლის 29 იანვარს. ნაცვლად იმისა, რომ ეროვნულ ცენტრს აღნიშნული პერიოდში გამოეყენებინა ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულების შეუსრულებლობისათვის განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები, მან კომპანიასთან განახორციელა წინასწარი ანგარიშსწორება.*

²⁴ აღნიშნული ქვეპროგრამის განმახორციელებელს წარმოადგენს სსიპ „საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო“.

ფისკალური წლის დასასრულს, ათვისების ზრდის ტენდენცია განსაკუთრებით მასშტაბურად ვლინდება მხარჯავი დაწესებულებების ფარგლებში არსებული ცალკეული პროგრამებისათვის. კერძოდ, პროგრამების დონეზე (საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახდელების გამორიცხვით) დეკემბერში ათვისების ფარდობა წინა 11 თვის საშუალო მაჩვენებელთან საშუალოდ 306%-ს შეადგენს, ხოლო მაქსიმალური მაჩვენებელი 2.587%-ს უტოლდება. ამასთანავე, აღნიშნული მაჩვენებელი 5 პროგრამის შემთხვევაში 1.000%-ს აღემატება, ხოლო 7 პროგრამისათვის 500%-1.000%-ის ფარგლებში მერყეობს (იხ. ცხრილი 13 და დანართი 1). აღსანიშნავია, რომ ამ პროგრამებიდან, პროგრამა „ეკონომიკური პოლიტიკა და სახელმწიფო ქონების მართვა“ ათვისების მსგავსი ტენდენციით ხასიათდებოდა გასულ წელსაც, როდესაც დეკემბერში ათვისებული სახსრები წინა თვეების საშუალო მაჩვენებლის 2.053%-ს შეადგენდა.

აღსანიშნავია, რომ ფისკალური წლის ბოლოს ათვისების ზრდის ტენდენცია დამახასიათებელია განხორციელებული პროგრამების უმრავლესობისათვის. კერძოდ, დეკემბერში ათვისებული სახსრების შეფარდება 11 თვის საშუალო მაჩვენებელთან 200%-ზე მეტია 61 პროგრამისათვის. ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია პროგრამების რაოდენობის განაწილება წლის ბოლოს ათვისებული ასიგნებების მიხედვით.

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

ცხრილი 13. პროგრამების განაწილება ათვისების მიხედვით

მიუხედავად იმისა, რომ ცალკეულ შემთხვევებში ფისკალური წლის ბოლოს ბიუჯეტის გადასახდელების ზრდა შეიძლება დაკავშირებული იყოს ობიექტურ გარემოებებთან, ზემოაღნიშნული არსებითი ზრდა საჯარო ფინანსების მართვაში არსებულ სისტემურ ხარვეზებზე მიუთითებს. აღნიშნული საკითხის პრობლემატურობა ხაზგასმულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის „მოხსენებაში საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშთან დაკავშირებით“, ასევე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პუბლიკაციაში „ასიგნებების გადატანის უფლებამოსილება შემდგომი ფისკალური წლისათვის (Carry-Over მექანიზმი)²⁵“.

²⁵ http://sao.ge/files/kanonmdebloba/pubnication/Carry_Over.pdf

რეკომენდაციები:

მხარჯავ დაწესებულებას:

- წლის ბოლოსათვის აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბური ხარჯვა, მათ შორის, წლის დასასრულს შესყიდვების გეგმების ცვლილება და მათ საფუძველზე დაჩქარებული ტემპით სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელება, აგრეთვე საგარეო საკრედიტო რესურსის სახით მობილიზებული სახსრების არათანაბარზომიერი ათვისება, ქმნის რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს და ამასთანავე, უარყოფითად აისახება ეროვნული ვალუტის გაცვლით კურსზე. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, აღნიშნულ საკითხზე გამახვილდეს დამატებითი ყურადღება, როგორც მხარჯავი დაწესებულებების, ისე მაკოორდინირებელი უწყების მხრიდან;
- მიზანშეწონილია, ეტაპობრივად შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს აღნიშნული საკითხის დარეგულირებასა და საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ეფექტიანი და ეკონომიური ხარჯვისათვის ქმედითი სტიმულების შექმნას.

3.1 მხარჯავი დაწესებულებები

3.1.1 საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დაგეგმვისას არსებული ხარვეზები

საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში განხორციელებული გადანაწილებები

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვასა და შესრულებასთან დაკავშირებით, საბიუჯეტო ორგანიზაციების ჭრილში შეინიშნება ხარვეზები როგორც ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე, ასევე საანგარიშო პერიოდში განხორციელებული ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებების კუთხით.

1. კერძოდ, მიუხედავად იმისა, რომ რიგი მხარჯავი უწყებები აკმაყოფილებენ საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილ ლიმიტებს²⁶, საყურადღებოა მათ მიერ წლის განმავლობაში პროგრამებს/ქვეპროგრამებს შორის ასიგნებების გადანაწილების მასშტაბურობა და სიხშირე, რაც ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში არსებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებზე მიუთითებს. მაგალითად:

²⁶ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 31, პუნქტი 3.

- საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში (32 00) 2014 წლის განმავლობაში 160-ჯერ განხორციელდა ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება, საერთო თანხით 164,177 ათასი ლარი, მათ შორის, პროგრამებს შორის გადანაწილებული თანხის ოდენობამ 36,796 ათასი ლარი შეადგინა (სამინისტროსათვის გამოყოფილი ასიგნების 4.9%);
- საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროსთვის (33 00) 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული ასიგნებების ფარგლებში წლის განმავლობაში განხორციელებულ იქნა 278 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება 9,654 ათასი ლარის ოდენობით, მათ შორის, პროგრამებს შორის გადანაწილებული თანხის ოდენობამ 3,989 ათასი ლარი შეადგინა (სამინისტროსათვის გამოყოფილი ასიგნების 4.9%).

2. 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:

- საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს (32 00) „ზოგადი განათლების“ პროგრამიდან (32 02), რიგი საჯარო სკოლების სარეაბილიტაციო სამუშაოებისა და სსიპ „საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის“ ლაბორატორიებით აღჭურვის მიზნით, პროგრამაზე „საგანმანათლებლო დაწესებულებათა ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია“ (32 05), 2014 წლის 31 დეკემბრის №1510 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებით, გადატანილ იქნა 1,470 ათასი ლარი. თუმცა, იმავე დღეს, №1514 ცვლილებით, 32 02 პროგრამაზე მობილიზებულ იქნა 1,516 ათასი ლარი, მათ შორის, 32 05 პროგრამიდან - 1,405 ათასი ლარი. აღნიშნული ცვლილებების საფუძველი გახდა მინისტრის 2014 წლის 31 დეკემბრის (№2/კ 1700) ბრძანება, რომლის მიხედვითაც, მაღალმთიან რეგიონებსა და საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებთან გამოყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში არსებულ საჯარო სკოლებში დასაქმებულ მასწავლებლებზე უნდა გაეცათ მატერიალური წახალისება;
- 2014 წლის 16 დეკემბრის №1353 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებით საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს (32 00) პროგრამიდან „პროფესიული განათლება“ (32 03) პროგრამაზე „საგანმანათლებლო დაწესებულებათა ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია“ (32 05) გადატანილ იქნა 169 ათასი ლარი, თუმცა 22 დეკემბერს აღნიშნულ პროგრამაზე უკანვე იქნა მობილიზებული 198 ათასი და 157 ათასი ლარი, შესაბამისად, „განათლებისა და მეცნიერების სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება და პროგრამების მართვისა“ (32 01) და „ზოგადი განათლების“ პროგრამებიდან (32 02);

- *საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს* (32 00) „განათლებისა და მეცნიერების სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება და პროგრამების მართვის“ პროგრამის (32 01) განხორციელებისათვის საჭირო ყველა მიმდინარე ხარჯის დაფარვის მიზნით, 2014 წლის 19 ნოემბრის ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებით (№1202), „ზოგადი განათლების“ პროგრამის (32 02) ასიგნებები შემცირებულ იქნა 240 ათასი ლარით. თუმცა, 16 დეკემბრის ცვლილებით, უკვე 32 01 პროგრამიდან იქნა გადატანილი 470 ათასი ლარი 32 05 პროგრამაზე, რის შედეგადაც, პროგრამის ფარგლებში დარჩენილი რესურსი არასაკმარისი აღმოჩნდა მისი წლის ბოლომდე ფუნქციონირებისათვის. აღნიშნულის გათვალისწინებით, 19 დეკემბრის №1388 ცვლილებით, 32 02 პროგრამიდან 32 01 პროგრამაზე კვლავ იქნა გადატანილი საბიუჯეტო სახსრები 53 ათასი ლარის ოდენობით;
- *თავდაცვის სამინისტროს* (29 00) დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ „დავით აღმაშენებლის სახელობის საქართველოს ეროვნული თავდაცვის აკადემიას“ „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით მოთხოვნილი ჰქონდა 11,823 ათასი ლარი, თუმცა წლიური ბიუჯეტის კანონით 500 ათასი ლარით ნაკლები დაუმტკიცდა. მიუხედავად ამისა, 2014 წლის ნოემბრამდე განხორციელებული ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებების საფუძველზე, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლზე გამოყოფილი ასიგნებებიდან 684 ათასი ლარი გადანაწილებულ იქნა სხვა მუხლებში. 2014 წლის 25 დეკემბერს კი წარიმართა უკუპროცესი (ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობა №1422) და აკადემიის თანამშრომელთა მატერიალური წახალისების მიზნით, ამჯერად „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში გადატანილ იქნა 339 ათასი ლარი, ძირითადად „საქონელი და მომსახურებისა“ და „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლებიდან, შესაბამისად, 243 ათასი და 88 ათასი ლარის ოდენობით.

3. რიგ შემთხვევებში, ადგილი აქვს ცალკეული ქვეპროგრამების ფარგლებში აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილებას სხვადასხვა ქვეპროგრამებზე. მაგალითად:

- *საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს* (32 00) „მეცნიერების აღდგენა და განვითარება“ ქვეპროგრამის (32 04 02 05) ფარგლებში 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული ასიგნებები 20,000 ათასი ლარით განისაზღვრა, თუმცა საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში საკასო ხარჯი არ გაწეულა და რესურსი გადანაწილდა როგორც „უმაღლესი საგანმანათლებლო და სამეცნიერო კვლევების პროგრამის“ (32 04) ფარგლებში არსებულ ქვეპროგრამებზე, ისე სხვა პროგრამებში. აღნიშნული ქვეპროგრამის მიზანს წარმოადგენს იმ სამეცნიერო-კვლევითი და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების დაფინანსება, მათ

მიერ წარმოდგენილი საპროექტო წინადადებების საფუძველზე, რომლებიც 2009 წლიდან შეუერთდნენ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებს. საყურადღებოა, რომ სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტების მიერ დასაფინანსებელი პროექტების წარდგენა სამინისტრომ 2014 წლის დასაწყისში მოითხოვა, თუმცა წლის განმავლობაში აღნიშნული პროექტების განხილვა ვერ მოხერხდა და სამინისტრომ სამეცნიერო-კვლევით ერთეულებს „მეცნიერების აღდგენა და განვითარების“ ქვეპროგრამიდან მხოლოდ მიმდინარე ხარჯების დასაფინანსებლად გადაუხაწილა 9,845 ათასი ლარი. რამდენადაც სამეცნიერო-კვლევითი მიმართულებით ქვეპროგრამის დარჩენილი სახსრების ათვისება ვერ მოხერხდა, 9,167 ათასი ლარი გადატანილ იქნა პროგრამაზე - „საგანმანათლებლო დაწესებულებათა ინფრასტრუქტურის განვითარება“ (32 05), საიდანაც გადარიცხულ იქნა სამეცნიერო-კვლევითი დაწესებულებების კომერციულ ბანკებში გახსნილ ანგარიშებზე. აღნიშნული თანხიდან 2014 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით ათვისებული დარჩა 8,750 ათასი ლარი.

გარდა ზემოაღნიშნული ათვისებლობის პრობლემისა, საყურადღებოა საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს „მეცნიერების აღდგენისა და განვითარების“ ქვეპროგრამის დანიშნულება და შინაარსი. კერძოდ, ეს ქვეპროგრამა შინაარსობრივად წარმოადგენს ფონდს, თუმცა არ არსებობს ფორმალურად დამტკიცებული პოლიტიკა, რომელიც განსაზღვრავდა აღნიშნული ქვეპროგრამიდან თანხების გამოყოფის წესს, მათ მიზნობრიობას (თუ კონკრეტულად რა ტიპის ხარჯების დაფინანსება უნდა მოხდეს ამ ფონდის რესურსიდან) და აღნიშნული სახსრების ხარჯვის შედეგად მისაღწევ შედეგებს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, შემუშავებულ იქნეს შესაბამისი პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს ამ ქვეპროგრამიდან თანხების გამოყოფის წესს, მათ მიზნობრიობას და მოსალოდნელ შედეგს, რაც უზრუნველყოფს ამ პროგრამის ფარგლებში საბიუჯეტო რესურსის ათვისების გამჭვირვალობასა და სახსრების ეფექტიან განკარგვას. ასევე, მიზანშეწონილად ვერ ჩაითვლება აღნიშნული ქვეპროგრამიდან ისეთი ხარჯების დაფინანსება, რომელთა გათვალისწინება შესაძლებელი იქნებოდა ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე შესაბამისი პროგრამების/ქვეპროგრამის ფარგლებში. ამასთანავე, მიზანშეწონილია ზემოაღნიშნული პოლიტიკის დოკუმენტით განისაზღვროს იმ სამეცნიერო-კვლევითი და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების ჩამონათვალი, რომლებიც დაფინანსდებიან „მეცნიერების აღდგენისა და განვითარების“ ქვეპროგრამიდან. აღნიშნული საკითხი, განსაკუთრებით საყურადღებოა იმის გათვალისწინებით, რომ „მეცნიერების აღდგენისა და განვითარების“

ქვეპროგრამის ასიგნებები მნიშვნელოვნად (25 მლნ ლარამდე) გაიზარდა, 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით;

- *საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს* (32 00) პროგრამაზე „პროფესიული განათლება“ (32 03) 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი ასიგნების ოდენობამ 37,318 ათასი ლარი შეადგინა, თუმცა წლის განმავლობაში განხორციელებული ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებებით მისი მოცულობა 12,610 ათასი ლარით შემცირდა, რის შედეგადაც დამტკიცებულ და დაზუსტებულ ასიგნებებს შორის სხვაობამ 34% შეადგინა. აღნიშნული აუთვისებელი თანხა გადანაწილებულ იქნა „საგანმანათლებლო დაწესებულებათა ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციის“ პროგრამაზე (32 05)“. სამინისტროს განმარტებით, „პროფესიული განათლების ხელმისაწვდომობის და ხარისხის გაუმჯობესების“ ქვეპროგრამის (32 03 01) ფარგლებში დამტკიცებული ასიგნებებიდან (28,650 ათასი ლარი) 20,000 ათასი ლარი გამოყოფილი იყო მოსწავლეთა ვაუჩერული დაფინანსებისათვის, რომელიც თავიდანვე მოიცავდა როგორც პროფესიული განათლების ვაუჩერულ დაფინანსებას, ასევე რიგი პროფესიული სასწავლებლების ინვენტარით აღჭურვისა და სამშენებლო-სარეაბილიტაციო სამუშაოების განხორციელებას“. გაუგებარია, რატომ მოხდა ერთი პროგრამისათვის საჭირო საბიუჯეტო რესურსის დამტკიცება მეორე პროგრამის ასიგნებებში, თუ სამინისტროსათვის თავიდანვე იყო ცნობილი აღნიშნული თანხის მიზნობრიობა;
- *საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ცენტრალური აპარატის მოსამსახურეთა* „შრომის ანაზღაურებაზე“ წლიური ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი ასიგნების ოდენობამ 63,240 ათასი ლარი შეადგინა, მაშინ, როდესაც 2013 წელს ამ მუხლით გაწეულ იქნა 41,480 ათასი ლარის ოდენობის საკასო ხარჯი. 2014 წლის განმავლობაში ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებების საფუძველზე, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის გეგმური მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად შემცირდა და 50,904 ათასი ლარის დონეზე დაზუსტდა;
- *საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს* (33 00) ქვეპროგრამიდან „საქართველოს საერთაშორისო კულტურული პრეზენტაციის პროგრამის „ქართული სეზონი“ (33 02 01 40) წლის განმავლობაში განხორციელებული ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებებით გადატანილ იქნა 2,485 ათასი ლარი, რის შედეგადაც წლის ბოლოს პროგრამის ფარგლებში გაწეულმა საკასო ხარჯმა მხოლოდ 1,511 ათასი ლარი შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ ამ ქვეპროგრამის ფარგლებში ასიგნებების დარეზერვება და შემდგომ წლის განმავლობაში მათი

სხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე გადანაწილება სისტემატურ ხასიათს ატარებს. ანალოგიური ვითარება იყო 2013 წელსაც;

- *საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროში* (27 00) 2014 წლის 26 დეკემბრის ხარჯთაღრიცხვის №1434 ცვლილების ცნობის საფუძველზე, სასჯელაღსრულების დეპარტამენტის „საქონელი და მომსახურებისა“ და „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლებიდან, 1,741 ათასი ლარის ოდენობის აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრები მიმართულ იქნა „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის გასაზრდელად.

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

- *საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს* (33 00) „კულტურული სფეროს მდგრადობის უზრუნველყოფისა და ფინანსური ძლიერების პროგრამის“ (33 05) სახელმწიფო ბიუჯეტით დამტკიცებული ასიგნების ოდენობა 3,515 ათას ლარს შეადგენდა, თუმცა წლის განმავლობაში განხორციელებული ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებებით სხვა პროგრამებზე გადატანილი საბიუჯეტო სახსრების საერთო მოცულობა 3,135 ათასი ლარით განისაზღვრა (1,895 ათასი ლარი მიმართულ იქნა „კულტურის სფეროს მდგრადობის უზრუნველყოფის საინვესტიციო ფონდიდან“ (33 05 02), ხოლო 1,240 ათასი ლარი - „კულტურის სფეროს ფინანსური გაძლიერების პროგრამიდან“ (33 05 01)). აღნიშნული თანხიდან 421 ათასი ლარი მიმართულ იქნა სამინისტროს აპარატის თანამშრომელთა მატერიალური წახალისების მიზნით, მაშინ, როდესაც 33 05 პროგრამიდან წლის განმავლობაში განხორციელებული მასშტაბური გადანაწილებების შედეგად, წარმოიქმნა პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი ღონისძიებების დაფინანსებისათვის საჭირო რესურსების დეფიციტი, რის გამოც სამინისტროს მიერ მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან მოთხოვნილ იქნა დამატებითი სახსრები 517 ათასი ლარის ოდენობით²⁷.

²⁷ მთავრობის განკარგულება №2326, 18.12. 2014.

ამასთანავე, საყურადღებოა, რომ „კულტურის სფეროს მდგრადობის უზრუნველყოფის საინვესტიციო ფონდის“ (33 05 02) ქვეპროგრამის ფარგლებში (ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი ასიგნება შეადგენს 1,958 ათას ლარს), 2014 წლის განმავლობაში აქტივობები არ განხორციელებულა და შესაბამისად ვერ იქნა მიღწეული დასახული მიზნები. აღნიშნულის მიზეზად სახელდება ხელმძღვანელი პირისა და თანამშრომლების არარსებობა, თუმცა ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული გეგმის მიხედვით, ამ პროგრამაზე განსაზღვრული იყო 12 საშტატო ერთეული. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში არც გასულ წელს გაწეულა საკასო ხარჯი და არ განხორციელებულა დაგეგმილი ღონისძიებები. სამინისტროს მხრიდან ვერ იქნა წარმოდგენილი არგუმენტირებული დასაბუთება აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით;

- *თავდაცვის სამინისტროს* (29 00) დაქვემდებარებაში მყოფი სსიპ „დავით აღმაშენებლის სახელობის საქართველოს ეროვნული თავდაცვის აკადემიის“ სამხედრო მოსამსახურეთა კვებითი მომსახურების შესყიდვის მიზნით, სამინისტრომ 2014 წლის 10 იანვარს №13732 წერილით მიმართა ფინანსთა სამინისტროს, რათა „უმაღლესი სამხედრო განათლების განვითარების“ პროგრამის (29 02 02) ასიგნებებიდან „შეიარაღებული ძალების მზადყოფნის შენარჩუნების და ამაღლების“ პროგრამაზე (29 01) გადაეტანათ 1,945 ათასი ლარი. ამრიგად, სამინისტროს პროგრამებს შორის წლის დასაწყისშივე²⁸ განხორციელდა 2,000 ათას ლარამდე საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილება, რომლის გათვალისწინებაც დაგეგმვის ეტაპზევე იყო შესაძლებელი;
- 2014 წლის 12 თებერვლის №83390 წერილით *თავდაცვის სამინისტრომ* (29 00) მიმართა ფინანსთა სამინისტროს, რომ „შეიარაღებული ძალების მზადყოფნის შენარჩუნების და ამაღლების“ პროგრამის (29 01) ფარგლებში „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლიდან 2,606 ათასი ლარი გადაენაწილებინა „საქონელი და მომსახურების“ მუხლში. წერილში მითითებულია, რომ „აღნიშნული ცვლილება დაკავშირებულია სანივთე ქონების და საწვავის შეძენესთან, ასევე მიმდინარე ხარჯების დაფინანსებასთან“. სხვა სახის დასაბუთება წერილში წარმოდგენილი არ არის. აღნიშნული გადანაწილება განხორციელდა 19 თებერვლის №110 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობის შესაბამისად. ამასთანავე, სამინისტრომ, 2014 წლის 22 ივლისს უკვე პირიქით, „საქონელი და მომსახურების“ მუხლიდან „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლში

²⁸ გადანაწილება განხორციელდა 2014 წლის 20 იანვარს, ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობა №18.

მოითხოვა 6,000 ათასი ლარის გადატანა, რაც განხორციელდა 4 აგვისტოს №728 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობის შესაბამისად. აღნიშნულ წერილშიც დასაბუთების გარეშეა მითითებული, რომ „აღნიშნული ცვლილება დაკავშირებულია საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს ინფრასტრუქტურული პროექტების (ელექტრო და ხანძარსაწინააღმდეგო სისტემების რეაბილიტაცია, ყაზარმების რემონტი და სასადილოების მშენებლობა) განხორციელებასთან“. ანალოგიურად, 2014 წლის 6 ნოემბრის №738703 წერილით, თავდაცვის სამინისტრომ მიმართა ფინანსთა სამინისტროს, რომ ზემოხსენებული პროგრამის (29 01) ფარგლებში, „საქონელი და მომსახურების“ მუხლიდან „სოციალური უზრუნველყოფისა“ და „არაფინანსური აქტივების“ ზრდის მუხლებში გადაენაწილებინა შესაბამისად, 1,600 ათასი და 3,000 ათასი ლარი. წერილში მითითებულია, რომ „აღნიშნული ცვლილება დაკავშირებულია საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს ინფრასტრუქტურის განვითარებასთან, ასევე მოსამსახურეთათვის კანონმდებლობით გათვალისწინებული სოციალური დახმარებების გაცემასთან“, რაც არ შეიძლება ჩაითვალოს დასაბუთებად.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მსგავსი მასშტაბური ხასიათის გადანაწილებები, ერთი მხრივ, მიანიშნებს ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში არსებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებზე, მეორე მხრივ, ქმნის ცალკეული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი ღონისძიებების დაფინანსებისათვის საჭირო სახსრების დეფიციტის რისკს, განსაკუთრებით ფისკალური წლის დასაწყისში განხორციელებული გადანაწილების შემთხვევაში.

პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში გამოვლენილი აუთენტიკულობები

სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს ასევე საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში დაბალი ათვისების ტენდენციის მქონე პროგრამებისა და ქვეპროგრამების არსებობა. პროგრამების/ქვეპროგრამების შესრულებასთან დაკავშირებულ რისკებზე ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაშიც 8 თვის მდგომარეობით²⁹.

ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, 2014 წლის 12 თვის მდგომარეობით, ჯამურად, პროგრამების ათვისების საშუალო მაჩვენებელი ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული გეგმის 110.5%-ს, ხოლო

²⁹ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის „მოხსენება სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმდინარეობის შესახებ მთავრობის ანგარიშზე“ <http://sao.ge/audit/report-on-budget-execution/2014>

დაზუსტებული წლიური გეგმის - 102.5%-ს შეადგენს (საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახდელების გამორიცხვით). შესრულების ასეთი მაღალი მაჩვენებლის მიუხედავად, გარკვეული პროგრამები/ქვეპროგრამები ათვისების დაბალი ტენდენციით ხასიათდებიან. კერძოდ, ბიუჯეტის წლიურ დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში 50%-ზე ნაკლები ათვისების მაჩვენებლით ხასიათდება 2 პროგრამა და 15 ქვეპროგრამა, (საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახდელების გარეშე) (იხ. დანართი 2). პროგრამებისა და ქვეპროგრამების განაწილება-ათვისება შესაბამისი მაჩვენებლების მიხედვით, წარმოდგენილია ქვემოთ მოყვანილ ცხრილებში.

პროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის ბიუჯეტის წლიურ დაზუსტებულ გეგმასთან თანაფარდობის მიხედვით

ინტერვალი	0-80%	80-90%	90-100%	>100%
პროგრამების რაოდენობა	10	9	83	22

ცხრილი 14. პროგრამების განაწილება ათვისების მიხედვით

ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის ბიუჯეტის წლიურ დაზუსტებულ გეგმასთან თანაფარდობის მიხედვით

ინტერვალი	0-80%	80-90%	90-100%	>100%
ქვეპროგრამების რაოდენობა	45	41	617	40

ცხრილი 15. ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მიხედვით

პროგრამებს შორის ნომინალურ გამოხატულებაში ყველაზე დიდი, 22%-იანი ჩამორჩენით ხასიათდება „რეგიონული და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციის“ პროგრამა (25 03). კერძოდ, ბიუჯეტის კანონით მისი ასიგნების ოდენობა 187,075 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა წლის განმავლობაში განხორციელებული გადანაწილების შედეგად დაზუსტებული გეგმა 215,915 ათას ლარამდე გაიზარდა. რაც შეეხება საკასო შესრულების მაჩვენებელს, მან 168,258 ათასი ლარი შეადგინა და 47,657 ათასი ლარით ჩამორჩა დაზუსტებულ გეგმას.

ამასთანავე, **საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს (37 00)** ზოგიერთი ქვეპროგრამა, რომელთაც დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში ათვისების საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელი აქვთ, ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ თავდაპირველ გეგმასთან შედარებით შესრულების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება. კერძოდ:

პროგრამული კოდი	პროგრამის დასახელება	დამტკიცებული გეგმა (1)	დაზუსტებული გეგმა (2)	საკასო შესრულება (3)	ათას ლარებში	
					3/1 %	3/2 %

37 01 03	სამელიორაციო სისტემების მოდერნიზაცია	71,100	50,100	50,100	70.5%	100.0%
37 01 04	ქართული აგროსასურსათო პროდუქციის პოპულარიზაცია	800	535	300	37.5%	56.0%
37 01 06	სოფლის მეურნეობის დარგში სამეცნიერო - კვლევითი ღონისძიებების განხორციელება	6,785	3,992	3,105	45.8%	77.8%
37 01 07	შეღავათიანი აგროკრედიტები	63,800	42,800	42,800	67.1%	100.0%

ცხრილი 16. სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ზოგიერთი ქვეპროგრამის ათვისების მაჩვენებლები (ათასი ლარი)

- „სამელიორაციო სისტემების მოდერნიზაციის“ ქვეპროგრამაზე (37 01 03) ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილმა ასიგნებამ 71,100 ათასი ლარი შეადგინა, თუმცა წლის განმავლობაში აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრები 21,000 ათასი ლარის ოდენობით, გადატანილ იქნა სხვა პროგრამაზე (კერძოდ, „ყურძნის შესყიდვა-გადამუშავების ხელშეწყობის ღონისძიებები“ (37 01 17)), რის შედეგადაც აღნიშნული ქვეპროგრამის დაზუსტებული გეგმა 50,100 ათასი ლარის, ხოლო ფაქტობრივი ათვისების მაჩვენებელი 100%-ის დონეზე დაფიქსირდა;
- ანალოგიურად, „შეღავათიანი აგროკრედიტები“ ქვეპროგრამაზე (37 01 07) გამოყოფილი ასიგნებების გეგმა 21,000 ათასი ლარით დაზუსტდა (შემცირდა), რის გამოც შესრულების მაჩვენებელმა 100% შეადგინა, მაშინ როდესაც ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში ათვისების ოდენობა 67%-ია;
- ასევე, 2014 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით პირველად განისაზღვრა „სოფლის მეურნეობის დარგში სამეცნიერო - კვლევითი ღონისძიებების განხორციელების“ ქვეპროგრამა (37 01 06), თუმცა ამ შემთხვევაშიც, თავდაპირველი გეგმა 2,793 ათასი ლარით შემცირდა და საკასო შესრულებამ (3,105 ათასი ლარი) დაზუსტებული გეგმის 77.8% შეადგინა;
- დაზუსტების მიუხედავად, 2013 წლის მსგავსად, შესრულების დაბალი მაჩვენებლით გამოირჩევა „ქართული აგროსასურსათო პროდუქციის პოპულარიზაციის“ ქვეპროგრამა (37 01 04), რომლის შესრულებამ დაზუსტებული გეგმის 56% შეადგინა.

სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ქვეპროგრამების ანალოგიური ვითარებაა **საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს** (32 00) ქვეპროგრამებში - სამინისტროს ფარგლებში არსებული ზოგიერთი ქვეპროგრამა წლიურ დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში ათვისების საკმაოდ მაღალი მაჩვენებლით ხასიათდება, მაშინ როდესაც ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ თავდაპირველ გეგმასთან შედარებით შესრულების დაბალ მაჩვენებელს აქვს ადგილი. კერძოდ:

ათას ლარებში

პროგრამული კოდი	პროგრამის დასახელება	დამტკიცებული გეგმა (1)	დაზუსტებული გეგმა (2)	საკასო შესრულება (3)	3/1 %	3/2 %
32 02 02	მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ხელშეწყობა	18,253	15,273	15,268	83.6%	100.0%
32 02 04	განსაკუთრებით ნიჭიერი ახალგაზრდების წახალისება	1,380	913	886	64.2%	97.1%
32 02 07	საზაფხულო სკოლები	1,165	780	774	66.4%	99.2%
32 02 10	ეროვნული სასწავლო გეგმების დანერგვა და მონიტორინგი	445	188	165	37.0%	87.7%
32 03 01	პროფესიული განათლების ხელმისაწვდომობის და ხარისხის გაუმჯობესება	28,650	14,895	14,771	51.6%	99.2%
32 04 02	მეცნიერებისა და სამეცნიერო კვლევების ხელშეწყობა	49,707	29,798	32,410	65.2%	108.8%

ცხრილი 17. განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ზოგიერთი ქვეპროგრამის ათვისების მაჩვენებლები
(ათასი ლარი)

- „პროფესიული განათლების ხელმისაწვდომობის და ხარისხის გაუმჯობესების“ ქვეპროგრამის (32 03 01) ასიგნება ბიუჯეტის კანონით 28,650 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა დაზუსტების შედეგად იგი 48%-ით შემცირდა და 14,895 ათასი ლარი შეადგინა. შესაბამისად, პროგრამის ფაქტობრივი ათვისების მაჩვენებელი დაზუსტებული გეგმის მიმართ 99.2%-ს გაუტოლდა, მაშინ როდესაც ანალოგიური მაჩვენებელი თავდაპირველ გეგმასთან შედარებით მხოლოდ 51.6%-ის დონეზე დაფიქსირდა;
- ასევე, ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში შესრულების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება „განსაკუთრებით ნიჭიერი ახალგაზრდების წახალისების“ ქვეპროგრამა (32 02 04) 64.2%-ის ოდენობით, თუმცა დაზუსტებულ გეგმასთან შედარებით იგი 97.1%-ით იქნა ათვისებული.

ზემოაღნიშნულის მსგავსად, საყურადღებოა **საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს** (35 00) ფარგლებში არსებული ზოგიერთი პროგრამა/ქვეპროგრამა. კერძოდ:

- „ჯანმრთელობის დაზღვევის“ პროგრამისთვის (35 03 01) გამოყოფილი ასიგნებების ფარგლებში განხორციელებული ცვლილებები. 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიხედვით, პროგრამაზე გამოყოფილმა ასიგნებამ 278,146 ათასი ლარი შეადგინა, თუმცა დაზუსტების შედეგად 68,219 ათას ლარამდე შემცირდა, რაც ფისკალური წლის ბოლოს სრულად იქნა ათვისებული (100%-ით). აღნიშნული განპირობებული იყო წლის განმავლობაში

„ჯანმრთელობის დაზღვევის“ ქვეპროგრამის ფარგლებში დასაფინანსებელი ბენეფიციარების „მოსახლეობის საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვის“ ქვეპროგრამაში გადაყვანით, რამაც გამოიწვია საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილება პროგრამებს შორის;

- ასევე, „ინკურაბელურ პაციენტთა პალიატიური მზრუნველობის“ ქვეპროგრამის (35 03 04 05) ასიგნებები ბიუჯეტის თავდაპირველი გეგმის საფუძველზე 3,100 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, ხოლო ფაქტობრივმა ათვისებამ 1,409 ათასი ლარი შეადგინა, რაც ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის 45.5% და დაზუსტებული გეგმის 99.7%-ია;

პროგრამული კოდი	პროგრამის დასახელება	დამტკიცებული გეგმა (1)	დაზუსტებული გეგმა (2)	საკასო შესრულება (3)	ათას ლარებში	
					3/1 %	3/2 %
35 01 07	ნარკომანობით დაავადებულ პირთა რეაბილიტაციის ხელშეწყობის პროგრამა	568	293	273	48.1%	93.3%
35 03 01	ჯანმრთელობის დაზღვევა	278,146	68,219	68,183	24.5%	99.9%
35 03 04 05	ინკურაბელურ პაციენტთა პალიატიური მზრუნველობა	3,100	1,413	1,409	45.5%	99.7%
35 03 04 06	იშვიათი დაავადებების მქონე და მუდმივ ჩანაცვლებით მკურნალობას დაქვემდებარებულ პაციენტთა მკურნალობა	5,782	4,245	4,206	72.7%	99.1%
35 03 05	დიპლომისშემდგომი სამედიცინო განათლება	1,129	29	26	2.3%	88.3%
35 05	შრომის პირობების მონიტორინგის პროგრამა	600	0	0	0.0%	0.0%
35 06	სამუშაოს მაძიებელთა პროფესიული მომზადება-გადამზადების პროგრამა	2,800	0	0	0.0%	0.0%

ცხრილი 18. შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ზოგიერთი ქვეპროგრამის ათვისების მაჩვენებლები (ათასი ლარი)

- ანალოგიურად, „დიპლომისშემდგომი სამედიცინო განათლების“ ქვეპროგრამაზე (35 03 05) ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი ასიგნებები (1,129 ათასი ლარი) დაზუსტების შედეგად 29 ათას ლარამდე შემცირდა, რის შედეგადაც პროგრამის ფარგლებში ათვისებამ 88.3% შეადგინა (26 ათასი ლარი). გასათვალისწინებელია, რომ აღნიშნული პროგრამა 2010 წლიდან იგეგმება სახელმწიფო ბიუჯეტში და მუდმივად აუთვისებლობის ტენდენციით ხასიათდება. კერძოდ, 2012 წელს ამ პროგრამის ფარგლებში ათვისებულ იქნა დაზუსტებული გეგმის მხოლოდ 2.4%, ხოლო 2013 წელს ანალოგიურმა მაჩვენებელმა 0% შეადგინა. როგორც 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშში იქნა ასახული, პროგრამის

ათვისებლობა გამოწვეული იყო მშენებლობის პროცესში შექმნილი შეფერხების შედეგად, რის გამოც მისი განხორციელება 2014 წლისათვის გადაიდო, თუმცა 2014 წლის განმავლობაში პროგრამაზე გამოყოფილი ასიგნებები თითქმის სრულად იქნა მიმართული საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებში. აღსანიშნავია, რომ „დიპლომისშემდგომი სამედიცინო განათლების“ ქვეპროგრამის ფარგლებში საბიუჯეტო სახსრების ათვისებასთან დაკავშირებულ პრობლემებზე, არაერთხელ იქნა ყურადღება გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებში;

- ასევე, ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან მიმართებაში დაბალი ათვისებით ხასიათდება „ნარკომანიით დაავადებულ პირთა რეაბილიტაციის ხელშეწყობის“ ქვეპროგრამა (35 01 07), რომლის შერულებამ გეგმის 48% შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ 2012 წელს აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში დამტკიცებულმა გეგმამ 1,950 ათასი ლარი შეადგინა, ხოლო წლის განმავლობაში ასიგნებების ხარჯვა არ განხორციელებულა. მიუხედავად ამისა, 2013 წელს, მისი ასიგნებები 2,337 ათას ლარამდე გაიზარდა, თუმცა წინა წლის მსგავსად, დაზუსტებული გეგმის მხოლოდ 1% იქნა ათვისებული. აღნიშნულ მიზეზად 2014 წლის, ისევე როგორც 2012 და 2013 წლების, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშებში ნარკომანიით დაავადებულ პირთა რეაბილიტაციის ცენტრის მშენებლობისათვის საჭირო ღონისძიებების განუხორციელებლობა სახელდება;
- გარდა ზემოაღნიშნულისა, საყურადღებოა „შრომის პირობების მონიტორინგის“ (35 05) და „სამუშაოს მაძიებელთა პროფესიული მომზადება-გადამზადების“ (35 06) პროგრამები, რომელთა ფარგლებში ბიუჯეტის კანონით დაგეგმილი საბიუჯეტო სახსრები სრულად იქნა მიმართული საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებში, რის შედეგადაც მათი ათვისების მაჩვენებლებმა თავდაპირველ გეგმასთან მიმართებაში 0% შეადგინა.

რეკომენდაციები:

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

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

განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს:

- მიზანშეწონილია, შემუშავებულ იქნეს შესაბამისი პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს „მეცნიერების აღდგენისა და განვითარების“ ქვეპროგრამიდან თანხების გამოყოფის წესს, მათ მიზნობრიობას, მოსალოდნელ შედეგს და დასაფინანსებელი სამეცნიერო-კვლევითი და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების ჩამონათვალს.

3.1.2 შრომის ანაზღაურება

2014 წლის ბიუჯეტის კანონით, შრომის ანაზღაურების ფარგლებში გამოყოფილი ასიგნება 1,318 მლნ ლარის დონეზე იქნა განსაზღვრული, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 137 მლნ ლარით (11.6%-ით) აღემატება. რაც შეეხება ფაქტობრივ შესრულებას, 2014 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შტატით გათვალისწინებულ საჯარო მოხელეთა შრომის ანაზღაურებაზე მიმართულია 1,296 მლნ ლარი, რაც სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების 17.3%-ს, ხოლო გადასახდელების 14.4%-ს შეადგენს. გასულ წელთან მიმართებაში, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაწეული ხარჯების მოცულობა წარმოდგენილია ცხრილში.

შრომის ანაზღაურება	2013 წ.	2014 წ.	ზრდის ტემპი 2013-2014 წწ.
ხელფასები ფულადი ფორმით	1,187,569,615	1,296,186,185	9.1%
ხელფასები ფულადი ფორმით - თანამდებობრივი სარგო	912,702,533	902,560,027	-1.1%
ხელფასები ფულადი ფორმით - წოდებრივი სარგო	12,872,101	95,670,332	643.2%
ხელფასები ფულადი ფორმით - პრემია	124,037,035	103,185,769	-16.8%
ხელფასები ფულადი ფორმით - დანამატი	125,137,975	182,007,635	45.4%
ხელფასები ფულადი ფორმით - ჰონორარი	290,000	342,792	18.2%
ხელფასები ფულადი ფორმით - კომპენსაცია	12,529,972	12,419,631	-0.9%
შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება	90,739,460	127,609,429	40.6%
სულ:	1,278,309,075	1,423,795,615	11.4%

ცხრილი 19. „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაწეული ხარჯები კომპონენტების დონეზე (ათასი ლარი)

2013 წელთან შედარებით, ჯამურად „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გახარჯული სახსრები 9.1%-ითაა გაზრდილი. აღნიშნული ძირითადად განპირობებულია დანამატისა და წოდებრივი სარგოს მუხლების მნიშვნელოვანი ზრდით 2014 წლის განმავლობაში, შესაბამისად, 56,870 ათასი ლარითა

(45.4%-ით) და 82,798 ათასი ლარით (643.2%-ით), მაშინ როდესაც პრემიების სახით გაცემული ხელფასების ოდენობა გასულ წელთან მიმართებაში შემცირდა 20,851 ათასი ლარით (16.8%-ით). რაც შეეხება შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების ზრდის ტემპს, იგი მნიშვნელოვნად აღემატება საანგარიშგებო პერიოდში შტატით მომუშავეთა „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის ზრდას და 40.6%-ს შეადგენს.

	2013 წ.	2014 წ.
შტატით მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება		
შრომის ანაზღაურება/ხარჯები	18.1%	17.3%
შრომის ანაზღაურება/გადასახდელები	14.7%	14.4%
პრემირება		
პრემია/თანამდებობრივი სარგო	13.6%	11.4%
პრემია/შრომის ანაზღაურება	10.4%	8.0%
დანამატი/თანამდებობრივი სარგო	13.7%	20.2%
დანამატი/შრომის ანაზღაურება	10.5%	14.0%
პრემია და დანამატი/თანამდებობრივი სარგო	27.3%	31.6%
პრემია და დანამატი/შრომის ანაზღაურება	21.0%	22.0%
შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება		
შტატგარეშეთა შრომის ანაზღაურება/შტატით მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება	7.6%	9.8%
შტატგარეშეთა შრომის ანაზღაურება/ხარჯები	1.4%	1.7%
აგრეგირებული შრომის ანაზღაურება საჯარო სექტორში		
შტატგარეშეთა და შტატით მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება/ხარჯები	19.5%	19.1%
შტატგარეშეთა და შტატით მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება/გადასახდელები	15.8%	15.9%

ცხრილი 20. შრომის ანაზღაურების კომპონენტების შეფარდებითი მაჩვენებლები

გასულ წელთან შედარებით, აგრეგატულ დონეზე, შრომის ანაზღაურების წილი, როგორც ხარჯების, ისე გადასახდელების მთლიან მოცულობაში შემცირების ტენდენციით ხასიათდება, შესაბამისად, 0.7%-ითა და 0.3%-ით. აღნიშნული უკავშირდება იმ ფაქტს, რომ ნომინალურ გამოსახულებაში „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით ზრდის ტემპი შესაბამის პერიოდში ჩამორჩება, როგორც ხარჯების, ისე გადასახდელების ზრდის ტემპს. ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ 2013 წელთან შედარებით შტატით მომუშავე თანამშრომლებზე გაცემული პრემიების წილი „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში მცირდება 1.6%-ით, ხოლო დანამატის წილი იზრდება 3.5%-ით. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, 2013 წელთან შედარებით, არსებითი კლების ტენდენციას ავლენს პრემიის მოცულობის წილი სახელმწიფო

ბიუჯეტის „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში, მაშინ როდესაც დანამატის წილი მნიშვნელოვნად იზრდება.

ათას ლარებში	2014 წლის 11 თვის საშუალო მაჩვენებელი ³⁰ (1)	2014 წლის იანვარ-ივნისის საშუალო მაჩვენებელი (2)	2014 წლის ივლისი-ნოემბრის საშუალო მაჩვენებელი (3)	დეკემბერი (4)	(3)/(2) (%)
შრომის ანაზღაურება	105,025	103,057	107,385	140,916	104.2%
<i>მათ შორის:</i>					
პრემია	6,368	8,218	4,148	33,137	50.5%
დანამატი	14,464	12,123	17,273	22,903	142.5%
პრემია + დანამატი	20,832	20,341	21,421	56,040	105.3%

ცხრილი 21. შრომის ანაზღაურების კომპონენტების ანალიტიკური მაჩვენებლები (ათასი ლარი)

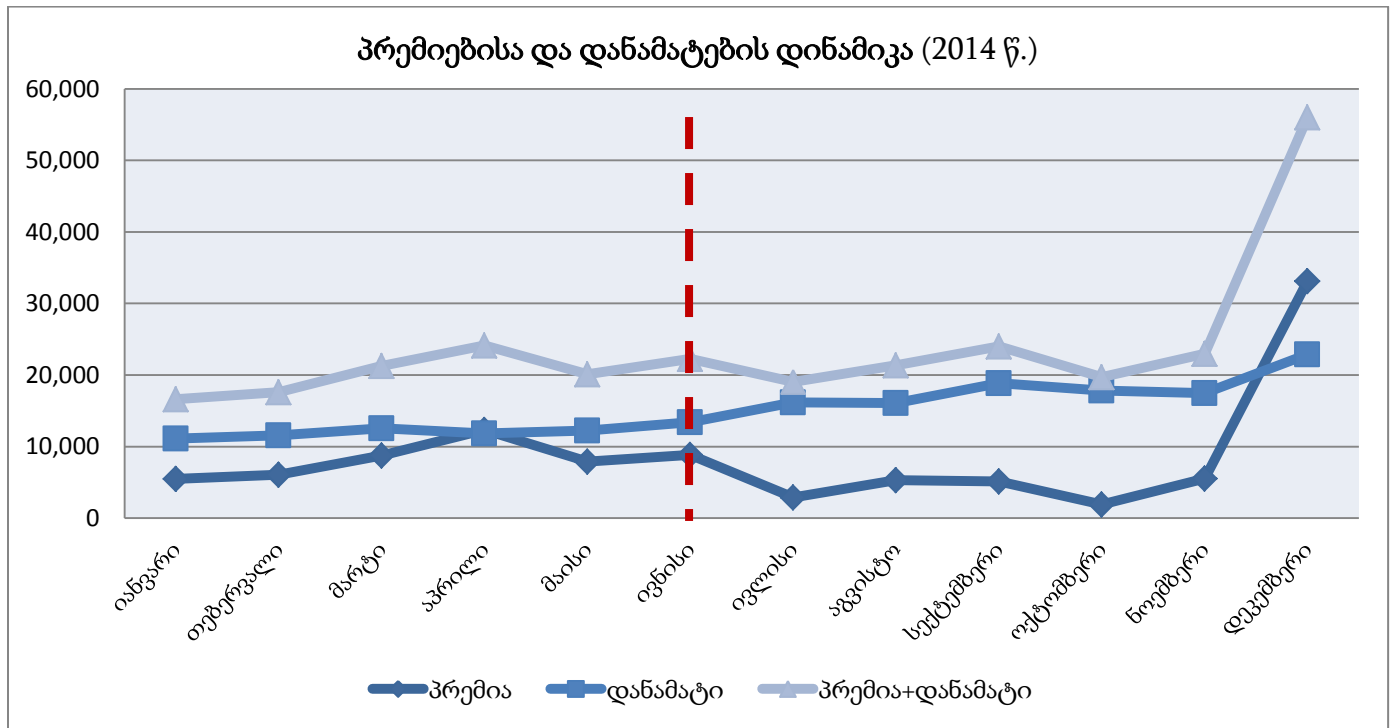
ამ კუთხით საყურადღებოა „პრემიის“ და „დანამატის“ მუხლით გაცემული შრომის ანაზღაურების დინამიკა 2014 წლის განმავლობაში. კერძოდ, პირველი 11 თვის განმავლობაში, „პრემიის“ და „დანამატის“ მუხლით ჯამურად გაცემული საბიუჯეტო სახსრების მოცულობა მეტნაკლებად³¹ სტაბილური ტენდენციით ხასიათდებოდა, საშუალო მაჩვენებლით - 20.8 მლნ ლარი, თუმცა, პირველი 6 თვის მდგომარეობით, ცალ-ცალკე „პრემიის“ და „დანამატის“ მუხლებით გაცემული სახსრების საშუალო მაჩვენებლები შეადგენდა, შესაბამისად 8.2 მლნ და 12.1 მლნ ლარს, მაშინ როდესაც ივლის-ნოემბრის³² პერიოდში გაცემული პრემიის საშუალო მაჩვენებელი 4.1 მლნ ლარამდეა შემცირებული, ხოლო დანამატის საშუალო მაჩვენებელი 17.3 მლნ ლარამდეა გაზრდილი. „პრემიის“ მუხლით გაცემული სახსრების ასეთი მკვეთრი შემცირების (შემცირდა 50%-ით) მიზეზად შეიძლება დასახელდეს საქართველოს მთავრობის მიერ 2014 წლის 15 ივლისს მიღებული დადგენილება №449 „საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“, რომელიც ამოქმედდა 2014 წლის 1 ივლისიდან და რომელმაც შეზღუდა საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ წლის განმავლობაში გასაცემი პრემიის მოცულობა და პერიოდულობა. თუმცა, როგორც ზემოთ მოცემული ანალიზიდან

³⁰ ცხრილში მონაცემები წარმოდგენილია 2014 წლის 11 თვის მიხედვით, რათა დეკემბრის თვეში პრემიის მუხლით გაწეულმა საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბურმა ხარჯვამ არ მოახდინოს ტრენდის დამახინჯება.

³¹ აპრილის თვეში ჯამურად პრემიისა და დანამატის ოდენობის მკვეთრი ზრდა განპირობებულია ალდგომის დღესასწაულთან დაკავშირებით გაცემულ პრემიებთან

³² დეკემბრის თვეში პრემიის მუხლით გაწეული ხარჯის მკვეთრი ზრდა განპირობებულია ახალი წლის დადგომასთან დაკავშირებით გაცემულ პრემიებთან.

ჩანს, „პრემიის“ მუხლით გაცემული სახსრების შემცირების პარალელურად მნიშვნელოვნად გაიზარდა „დანამატის“ მუხლით გაცემული სახსრების ოდენობა.



დიაგრამა 21. პრემიისა და დანამატის დინამიკა (ათასი ლარი)

ზემოაღნიშნული ფაქტი უფრო ნათლად ჩანს ცალკეული მხარჯავი დაწესებულების კრილში, რომელთაგან ზოგიერთი წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში (მსგავსი სტატისტიკა ყველა მხარჯავ დაწესებულებაზე წარმოდგენილია დანართ 3-ში).

ორგანიზაციული კოდი	დასახელება	საშუალოთვიური პრემია			საშუალოთვიური დანამატი		
		იანვარ-ივნისი	ივლის-ნოემბერი	%-ული ცვლილება	იანვარ-ივნისი	ივლის-ნოემბერი	%-ული ცვლილება
20 00	ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი	43,016	29,315	-32%	2,710	23,944	784%
22 00	რეინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი	17,508	4,361	-75%	2,710	14,970	452%
23 00	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	932,771	472,446	-49%	149,246	528,562	254%
25 00	საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო	214,743	93,897	-56%	66,713	135,724	103%

26 00	საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო	818,707	244,795	-70%	2,710	729,645	26,824%
28 00	საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო	148,707	58,729	-61%	3,903	156,153	3,901%
30 00	საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო	2,540,037	392,154	-85%	3,891,090	6,143,607	58%
32 00	საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო	207,847	140,744	-32%	4,300	20,310	372%
36 00	საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო	77,096	35,030	-55%	2,258	75,336	3,236%
37 00	საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	310,692	214,824	-31%	2,798	125,683	4,391%
38 00	საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო	203,015	74,106	-63%	34,903	177,059	407%
43 00	სსიპ – კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო	208	0	-100%	833	7,930	852%
47 00	სსიპ – საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური – საქსტატი	45,913	20,410	-56%	0	42,210	42,210%
49 00	სსიპ – საქართველოს ეროვნული საინვესტიციო სააგენტო	15,004	0	-100%	0	15,310	15,310%

ცხრილი 22. მხარჯავი დაწესებულებების პრემიებისა და დანამატების ანალიტიკური მაჩვენებლები (ათასი ლარი)

მაგალითად:

- საქართველოს სასჯელაღსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების საკითხთა სამინისტროს (27 00) მიერ იანვარ-ივნისში გაცემული დანამატის საშუალო თვიური ოდენობა შეადგენდა 12,717 ლარს, მაშინ, როდესაც ივლის-ნოემბრის პერიოდში ანალოგიური მაჩვენებელი გაზრდილია 307,392 ლარამდე (2,317%-ით). აღნიშნულის პარალელურად, პრემიის სახით გაცემული ხელფასის საშუალო თვიური ოდენობა შემცირებულია 20%-ით (იანვარ-ივნისის პერიოდში - 577,191 ლარიდან, ივლის-ნოემბრის პერიოდში - 460,356 ლარამდე). *საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი პატიმრობისა და თავისუფლების აღკვეთის აღსრულების სისტემის ჩამოყალიბება* (27 02 01) ასიგნებების ფარგლებში 2014 წლის განმავლობაში ერთჯერადად გაცემული მაქსიმალური პრემიის ოდენობა შეადგენდა 5,000 ლარს 18 თანამშრომელზე, თუმცა 2014 წლის 15 ივლისის საქართველოს მთავრობის №449 დადგენილების ამოქმედებიდან საბიუჯეტო სახსრები გაცემულია არა მარტო პრემიის, არამედ დანამატის სახითაც. შედეგად, აგვისტოდან წლის ბოლომდე 22 თანამშრომელზე ერთჯერადად გაცემული მაქსიმალური დანამატის ოდენობამ 5,000 ლარი შეადგინა. ამასთანავე, *სამინისტროს აპარატში* (27 01) ივლისის თვეში, ორ შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა ერთსა და იმავე პირებზე თანამდებობრივ სარგოზე

მეტი ოდენობით პრემიის და ასევე დანამატის დარიცხვის ფაქტს, რაც ჯამურად შეადგენდა 10,615 და 10,380 ლარს;

- *იუსტიციის სამინისტროს* (26 00) მიერ 2014 წლის იანვარ-ივნისში დანამატი გაიცემოდა მხოლოდ მინისტრზე და გაცემული დანამატის საშუალო თვიური ოდენობა შეადგენდა 2,710 ლარს. თუმცა, ივლისი-ნოემბრის პერიოდში, საქართველოს მთავრობის №449 დადგენილების ძალაში შესვლის შემდგომ, დანამატის საშუალო თვიური მოცულობა გაზრდილია 729,645 ლარამდე. აღნიშნულის პარალელურად, პრემიის სახით გაცემული ხელფასის საშუალო თვიური ოდენობა შემცირებულია 70%-ით (იანვარ-ივნისის პერიოდში - 818,707 ლარიდან, ივლის-აგვისტოს პერიოდში - 244,795 ლარამდე);
- *სახალხო დამცველის აპარატის* (41 00) მიერ 2014 წლის განმავლობაში წარმოქმნილი ეკონომიებიდან ასიგნებების „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში გადანაწილებაზე ფინანსთა სამინისტროსთვის წარდგენილი მოთხოვნა დასაბუთებულია თანამშრომლებზე საახალწლო პრემიის გაცემით, თუმცა სახალხო დამცველის 2014 წლის 17 დეკემბრის №244 ბრძანებით, თანამშრომლებზე გაცემულია დანამატი 124,782 ლარის ოდენობით. ასევე, სახალხო დამცველის 2014 წლის 15 აპრილის №54 ბრძანებით, აღდგომის დღესასწაულთან დაკავშირებით გაცემულია დანამატები 18,500 ლარის ოდენობით. აღნიშნული არ შეესაბამება ფინანსთა მინისტრის 2010 წლის 25 აგვისტოს №672 ბრძანებით დამტკიცებულ „საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციას“, რომლის თანახმად, „დანამატი მოიცავს არასამუშაო საათებში, ღამის ცვლაში, სადღესასწაულო და დასვენების დღეებში მუშაობისათვის განკუთვნილ დამატებით საზღაურს და კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ნებისმიერ სხვა დანამატს“;
- *საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროში* (36 00) 2014 წლის განმავლობაში, როგორც სამინისტროს, ასევე სააგენტოს თანამშრომლები, ივნისის ჩათვლით ყოველთვიურად იღებდნენ დამატებით შრომის ანაზღაურებას პრემიის სახით. კერძოდ, იანვარ-ივნისის პერიოდში გაცემული პრემიის საშუალოთვიური ოდენობა შეადგენდა 77,096 ლარს, მაშინ, როდესაც დანამატისთვის ანალოგიური მაჩვენებელი 2,258 ლარი იყო. თუმცა მას შემდეგ, რაც მთავრობის დადგენილებით შეიზღუდა საბიუჯეტო ორგანიზაციებში აღნიშნული პერიოდულობით პრემიების გაცემა, როგორც სამინისტროს, ასევე სააგენტოს მიერ გამოიცა ბრძანებები სახელფასო დანამატების დამტკიცების შესახებ, რომლის საფუძველზეც თანამშრომლებზე გაცემულმა დანამატების ოდენობამ დაახლოებით იგივე ციფრი შეადგინა, რაც მანამდე პრემიების სახით გაიცემოდა. კერძოდ, ივლის-ნოემბრის პერიოდში გაცემული პრემიის

საშუალოთვიური მოცულობა 35,030 ლარამდე შემცირდა (55%-ით), ხოლო დანამატი 75,336 ლარამდე გაიზარდა (3,236%-ით).

ზემოაღნიშნული ანალიზი გვიჩვენებს, რომ მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილების ამოქმედებამ შეზღუდა საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებულ პირებზე პრემიის სახით გაცემული თანხების ოდენობა, თუმცა ამავე დროს, აღნიშნული რეგულაციის ძალაში შესვლის შემდეგ მკვეთრად გაიზარდა „დანამატის“ მუხლით გაცემული საბიუჯეტო სახსრების მოცულობა. შედეგად შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ მხარჯავი დაწესებულებების მხრიდან ადგილი ჰქონდა პრემიის დანამატით ჩანაცვლების ფაქტებს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, ზემოაღნიშნული დადგენილება ვერ უზრუნველყოფს საკითხის დარეგულირებას, შესაბამისად, მიზანშეწონილია, შემუშავებულ იქნეს ქმედითი მექანიზმი საჯარო სექტორში დასაქმებულ პირებზე პრემიისა და დანამატის გაცემის საკითხის დარეგულირების მიზნით.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, მხარჯავი დაწესებულებების მიერ „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაცემული საბიუჯეტო სახსრების ანალიზისას გამოვლენილ იქნა სხვა რიგი ხარვეზები. კერძოდ, გარკვეულ შემთხვევებში, პრემიის გაცემა ხდება მხოლოდ უფლებამოსილი პირის ბრძანების საფუძველზე, შესაბამისი დასაბუთების გარეშე. მაგალითად:

- სსიპ „სოციალური მომსახურების სააგენტოში“, სსიპ „ლ. საყვარელიძის სახელობის დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნულ ცენტრში“, სსიპ „სამედიცინო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების სააგენტოში“ და სსიპ „ადამიანთა ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დაცვისა და დახმარების ფონდში“ პრემიებისა და დანამატების გაცემის ფორმალურ საფუძველს წარმოადგენს ხელმძღვანელის ბრძანება. თუმცა აღნიშნულ ბრძანებებში არ არის მითითებული პრემიის/დანამატის გაცემის დასაბუთება;
- საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ცენტრალური აპარატის 3 თანამშრომელზე პრემია გაცემულია იმ თვეში, როდესაც მოხდა მათი უწყებაში დანიშვნა. პრემიის გაცემასთან დაკავშირებულ შესაბამის მოხსენებით ბარათში არაა მითითებული ის კონკრეტული გარემოებები, რამაც განაპირობა აღნიშნულ თანამშრომელთა წახალისება.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილების მიხედვით³³, „პრემია გაცივმა საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული პირების მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების (საჯარო დაწესებულებაში სამუშაოს შეფასების სისტემის არსებობის შემთხვევაში) ან/და დასაბუთების საფუძველზე. დასაბუთებაში უნდა 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 ინფორმაციულია და არ იძლევა საშუალებას დადგინდეს, თუ რა კონკრეტული გარემოებების³⁴ გათვალისწინებით შეიძლება იქნეს მიღებული დასაქმებული პირის წახალისების გადაწყვეტილება. ასევე, მხარჯავი დაწესებულებების (საქართველოს სამინისტროები) მიერ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის მოწოდებული ინფორმაციის³⁵ ანალიზის საფუძველზე ირკვევა, რომ მათ 81%-ს არ გააჩნია თანამშრომელთა მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების სისტემა, რაც უზრუნველყოფდა პრემიისა და დანამატის სახით გაცემული სახსრების გამჭვირვალობასა და დასაბუთებას. ამ კუთხით აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილების მე-2 მუხლის შესაბამისად, საჯარო დაწესებულებებს დაევალით 2014 წლის 1 ოქტომბრამდე სსიპ „საჯარო სამსახურის ბიუროში“ წარედგინათ ინფორმაცია დაწესებულების ანაზღაურების სისტემებისა და დაწესებულებაში დასაქმებულ პირთა სამუშაოს შეფასების სისტემების შესახებ (ასეთის არსებობის შემთხვევაში), მათი საქმიანობის სპეციფიკის გათვალისწინებით.

მსგავსი ტიპის ხარვეზები ვლინდება დანამატის გაცემის შემთხვევაშიც. კერძოდ, რიგ შემთხვევებში დანამატის გაცემის ფაქტი დასაბუთებულია დანამატის მიმღები პირის ზეგანაკვეთური მუშაობით, თუმცა, მხარჯავი დაწესებულებების მიერ ვერ ხდება აღნიშნული ფაქტის დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენა. გარკვეულ შემთხვევებში თანამშრომელთა ზეგანაკვეთური მუშაობის ფაქტების დამადასტურებელი დოკუმენტების წარმოდგენლობა გამოწვეულია თანამშრომელთა სამუშაო დროის აღრიცხვის სისტემის არ არსებობით, რაც, თავის მხრივ, შიდა კონტროლის სისუსტეზე მიუთითებს. მაგალითად:

³³ მუხლი 3, პუნქტი 1.

³⁴ პრემია - საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირზე გაცემული შრომითი გასამრჯელო, რომელიც გაცივმა მის მიმართ დაკისრებული უფლებამოსილებების ზედმიწევნით და სანიმუშოდ შესრულებისათვის, ხანგრძლივი და კეთილსინდისიერი სამსახურისათვის, ან/და განსაკუთრებული სირთულის ან მნიშვნელობის დავალების შესრულებისათვის.

³⁵ ორგანიზაციული მართვის ძირითადი მიმართულებების შეფასების კითხვარი (დანართი 11).

- სსიპ „მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ცენტრში“ არ ხდება თანამშრომელთა სამუშაო დროის აღრიცხვის ტაბელების წარმოება და სახელფასო უწყისების დამოწმებული დოკუმენტის სახით შენახვა;
- საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროსა (36 00) და სსიპ საქართველოს ნავთობისა და გაზის სახელმწიფო სააგენტოს მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი დოკუმენტი თანამშრომლებზე სახელფასო დანამატების დანიშვნის მიზანშეწონილობასთან დაკავშირებით.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საყურადღებოა, რომ 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. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აღნიშნული მოვლენა მიზანშეწონილად/გამართლებულ პრაქტიკად ვერ ჩაითვალება. მაგალითად:

- განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში, მინისტრის 2014 წლის 3 ოქტომბრის №1097 ბრძანების საფუძველზე, ბრძანების დანართში გათვალისწინებულ 54 საჯარო მოხელეს 2014 წლის განმავლობაში დაუწესდა დანამატი ამავე დანართით გათვალისწინებული ოდენობით;
- სსიპ „მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ცენტრის“ დირექტორის 2014 წლის 3 იანვრის №09-01 ბრძანების მიხედვით, ცენტრის 19 თანამშრომელს ყოველთვიურად დაენიშნათ ფიქსირებული დანამატები თვეში სულ 9,095 ლარის ოდენობით;
- საქართველოს თავდაცვის სამინისტროში (29 00), მინისტრის 2014 წლის 10 თებერვლის №0161 ბრძანების საფუძველზე 3 თანამშრომელს ყოველთვიურად დაენიშნათ ფიქსირებული დანამატები წლის ბოლომდე. ასევე, მინისტრის 2014 წლის 29 ივლისის №1069 ბრძანებით, 2014 წლის 1 ივლისიდან ყოველთვიური დანამატები დაუწესდა 13 თანამშრომელს; მინისტრის 2014 წლის 5 აგვისტოს №1100 ბრძანებით 2014 წლის 1 აგვისტოდან წლის ბოლომდე დანამატები დაენიშნათ კიდევ 3 თანამშრომელს.

ასევე, საყურადღებოა „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის დაგეგმვის პროცესთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები. კერძოდ, ცალკეულ შემთხვევებში დაგეგმვის ეტაპზე საშტატო რიცხოვნობა განსაზღვრულია მნიშვნელოვნად დიდი ოდენობით, ვიდრე შემდგომში, წლის განმავლობაში რეალური საშტატო რიცხოვნობაა. აღნიშნულის გამო, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გათვალისწინებული გადასახდელები ან აუთვისებელი რჩება, ან ნაწილდება თანამშრომლებზე

„პრემიების“ მუხლით, რაც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, არ შეიძლება მისაღებ პრაქტიკად ჩაითვალოს³⁶. მაგალითად:

- საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს (33 00) ბიუჯეტის დაფინანსების ფარგლებში მომუშავეთა რიცხოვნობა განისაზღვრა 7188 საშტატო ერთეულითა და 5,521 ათასი ლარის შრომის ანაზღაურების ფონდით. თუმცა 2014 წლის განმავლობაში ფაქტობრივად დასაქმებულთა ოდენობამ 6772 ერთეული შეადგინა, რაც იმას ნიშნავს, რომ 416 ადგილი ვაკანტური იყო. თუმცა, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით ათვისებული სახსრების მოცულობა არათუ ჩამორჩა, არამედ დაზუსტების საფუძველზე გადააჭარბა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს და 5,857 ათასი ლარი შეადგინა;
- 2014 წლის განმავლობაში, საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს (36 00) საშტატო ნუსხით დამტკიცებული თანამშრომელთა რიცხოვნობა არ ყოფილა სრულად დაკომპლექტებული და 23 ვაკანტური თანამდებობიდან წლის განმავლობაში არ მომხდარა კონკურსის გამოცხადება არც ერთ მათგანზე, გარდა ერთი პოზიციისა. აღნიშნული გარემოების შედეგად, სამინისტროს წარმოეშვა ეკონომია შრომის ანაზღაურების მუხლში 280,440 ლარის ოდენობით, რომელიც მიმართულ იქნა პრემიებსა და დანამატებზე.

მხარჯავი დაწესებულებების რაოდენობა	0-10% ინტერვალში	10-20% ინტერვალში	20-50% ინტერვალში
პრემიის წილი შრომის ანაზღაურებაში	11	22	16
დანამატის წილი შრომის ანაზღაურებაში	20	20	6
პრემია + დანამატი წილი შრომის ანაზღაურებაში	1	12	37

ცხრილი 23. პრემიებისა და დანამატების ანალიტიკური მაჩვენებლების განაწილება

რაც შეეხება შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურებას, აგრეგატულ დონეზე 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შტატგარეშე მომუშავეთა ჯამურმა ანაზღაურებამ 127,609 ათასი ლარი შეადგინა და „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაწეული ხარჯების 9.8%-ს გაუტოლდა. როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, გასულ წელთან შედარებით მნიშვნელოვნად, კერძოდ, 36,870 ათასი ლარით (40.6%-ით) გაიზარდა აღნიშნული მუხლიდან გაწეული ხარჯების მოცულობა. შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურებასთან

³⁶ აღნიშნული პრობლემის შესახებ ყურადღება იქნა გამახვილებული „საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში“.

დაკავშირებით, საყურადღებოა აღნიშნული მუხლით გახარჯული საბიუჯეტო სახსრების მოცულობის შესაბამისობა ბიუჯეტის კანონით დადგენილ ლიმიტებთან. კერძოდ, ბიუჯეტის კანონი განსაზღვრავს მაქსიმალურ ლიმიტს საბიუჯეტო ორგანიზაციებსა და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში შტატგარეშე მომუშავეთა რაოდენობისათვის საშტატო რიცხოვნობის 2%-ის დონეზე. ამავე დროს განსაზღვრულია, რომ შტატგარეშე მომუშავეთა საშუალო შრომის ანაზღაურება არ უნდა აღემატებოდეს შესაბამის საბიუჯეტო ორგანიზაციაში შტატით გათვალისწინებული თანამშრომლების საშუალო შრომის ანაზღაურებას. მხარჯავი უწყებების აღნიშნული შეზღუდვებისაგან განთავისუფლება ხდება მხოლოდ საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებით. მარტივი მათემატიკური ანალიზით ვლინდება, რომ ბიუჯეტის კანონით გაწერილი ლიმიტების შესასრულებლად აუცილებელ (და არა საკმარის) პირობას წარმოადგენს შემდეგი: შტატგარეშეთა ჯამური ანაზღაურება არ უნდა აღემატებოდეს შრომის ანაზღაურების მუხლის 2%-ს (დეტალურად, კალკულაცია იხ. დანართი 4). თუმცა მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე, „შტატგარეშე მოსამსახურეთა ანაზღაურებაზე“ გაწეული ხარჯების ფარდობა „შრომის ანაზღაურების“ მუხლთან, საშუალოდ 14.3%-ს შეადგენს, ხოლო 16 მხარჯავი დაწესებულებისათვის - 10%-ს აღემატება³⁷. რაც შეეხება საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს, როგორც ანალიზით ვლინდება, იმ სსიპ-ებიდან, რომლებზეც ვრცელდება აღნიშნული შეზღუდვები, 42%-ისათვის შტატგარეშეთა საშტატო რიცხოვნობასთან ფარდობის 2%-იანი ლიმიტი დაკმაყოფილებულია, თუმცა დანარჩენის მიერ მთავრობასთან შეთანხმებით აღნიშნულ საკითხზე დაშვებულია გამოწვევისი. რაც შეეხება შრომის ანაზღაურების საშუალო მაჩვენებელთან დაკავშირებით განსაზღვრულ ლიმიტს, აღნიშნული ლიმიტის გადაჭარბება მთავრობასთან შეთანხმებულ იქნა 6 შემთხვევაში.

მიუხედავად იმისა, რომ მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე ზემოთ მოყვანილი გაანგარიშება ეყრდნობა ხაზინის აგრეგირებულ მონაცემებს შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულების სისტემაში შემავალი სსიპ-ების ფინანსური მონაცემების ჩათვლით, აღნიშნული სტატისტიკა როგორც მხარჯავების, ისე სსიპ-ების დონეზე მიუთითებს ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული ლიმიტების ქმედითუნარიანობის მიმართულებით ყურადღების გამახვილების აუცილებლობაზე. აღნიშნული ლიმიტები ეყრდნობა განსჯას, რომ არსებული კანონმდებლობით, „შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშნული ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში

³⁷ აღნიშნული მაჩვენებლები ემყარება აგრეგატულ დონეზე მხარჯავი დაწესებულებების ხარჯების ანალიზს და არ მოიცავს პროგრამების/ქვეპროგრამების დონეზე განმახორციელებლების მიხედვით დეტალურ ჩაშლას. საშუალო მაჩვენებელი თავის მხრივ, გაანგარიშებულია იმ სსიპ-ების გამორიცხვით, რომლებიც სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით დამოუკიდებელ მხარჯავ დაწესებულებად განიხილება (პროგრ. კოდები: 42 00, 43 00, 46 00, 47 00, 48 00, 49 00, 50 00).

არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად³⁸. თუმცა აღნიშნული ლიმიტების ქმედითუნარიანობა კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება, თუ ლიმიტებიდან გადახრასთან დაკავშირებით მთავრობასთან შეთანხმება მასშტაბურ ხასიათს ატარებს. გასული წლების გამოცდილებაზე დაყრდნობით და აღნიშნული საკითხის აქტუალობიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია საჯარო სექტორში შტატგარეშე მომუშავეთა დაქირავების პროცესის მარეგულირებელი ნორმების დახვეწა და დეტალიზაცია მათი არსებულ რეალობასთან და საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, რომელიც განსაზღვრავს შტატგარეშეთა მართვის ისეთ ძირითად საკითხებს, როგორებიცაა:

- ძირითადი კრიტერიუმები, რომლითაც შესასრულებელი ამოცანა შეიძლება შეფასდეს როგორც არამუდმივი, რათა თავიდან იქნეს აცილებული „მუდმივ“ შტატგარეშე მოსამსახურეთა არსებობა;
- ის კრიტერიუმები, რომლითაც მოხდება შესაბამისი დავალების შესასრულებლად შტატგარეშე მოსამსახურის მოწვევის აუცილებლობის და შტატით გათვალისწინებულ მომუშავეებთან შედარებით მისი უპირატესობის დასაბუთება;
- ის ძირითადი ფუნქციური მიმართულებები, რომლებიც უმჯობესია შესრულდეს შტატით გათვალისწინებულ მომსამსახურეთა მიერ, ერთი მხრივ, საჯარო სექტორში კრიტიკულ სფეროებში კვალიფიკაციისა და ცოდნის დაგროვებისა და შენარჩუნების უზრუნველსაყოფად, ხოლო მეორე მხრივ, ინფორმაციის კონფიდენციალურობიდან გამომდინარე;
- ის ძირითადი კრიტერიუმები, რომელთა საფუძველზეც მოხდება მთავრობასთან შეთანხმების მიზნით არსებული ლიმიტების დარღვევის აუცილებლობის დასაბუთება.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, ზემოაღნიშნული საკითხების დარეგულირება უზრუნველყოფს ამ მიმართულებით სახელმწიფოს ხარჯების მართვის ეფექტიანობის გაუმჯობესებას.

რეკომენდაციები:

საქართველოს მთავრობას:

- მიზანშეწონილია, შემუშავებულ იქნეს ქმედითი მექანიზმი საჯარო სექტორში დასაქმებულ პირებზე პრემიისა და დანამატის გაცემის საკითხის დარეგულირების მიზნით;

³⁸ საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 8.

- აუცილებელია, 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;
- მნიშვნელოვანია, დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს თანამშრომელთა მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების სისტემების დანერგვის მიმართულების მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე, რაც უზრუნველყოფდა პრემიისა და დანამატის სახით გაცემული სახსრების გამჭვირვალობასა და დასაბუთებას;
- მიზანშეწონილია საჯარო სექტორში შტატგარეშე მომუშავეთა დაქირავების პროცესის მარეგულირებელი ნორმების დახვეწა და დეტალიზაცია მათი არსებულ რეალობასთან და საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად;

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

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

3.1.3 ავტოსატრანსპორტო საშუალებები

სახელმწიფო ავტოპარკის მართვის ხარჯებთან დაკავშირებული საკითხების დარეგულირების მიზნით, საქართველოს მთავრობის მიერ 2014 წლის 6 თებერვალს მიღებულ იქნა №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“ 2014 წლის 1 აპრილამდე. ოპტიმიზაციის გეგმების წარდგენა სახელმწიფო 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 ოპტიმიზაციის გეგმების შედგენის პროცესში მხარჯავი დაწესებულებები ინსტრუქციებს იღებდნენ აღნიშნულ პროცესზე პასუხისმგებელ პირთან კომუნიკაციის საფუძველზე და არ მომხდარა დეტალური ინსტრუქციის შემუშავება და დამტკიცება, რომელიც განსაზღვრავდა ოპტიმიზაციის გეგმის შედგენის წესს და მოახდენდა პროცესის ფორმალიზებას. საკითხის კომპლექსურობიდან გამომდინარე, ფორმალურად დამტკიცებული ინსტრუქციის არარსებობის პირობებში, არსებობს მხარჯავი უწყებების მხრიდან სახელმწიფო კომისიისთვის არასრულყოფილი ინფორმაციის მიწოდების რისკი. კერძოდ, კონკრეტულ შემთხვევაში ავტოპარკის ოპტიმიზაციის გეგმაში არ იქნა შეყვანილი სამინისტროს ბალანსზე რიცხული ის ავტომანქანა, რომელზეც არ გაიწეოდა მოვლა-შენახვისა და საწვავის ხარჯი, თუმცა იმის გათვალისწინებით, რომ საჭიროების შემთხვევაში აღნიშნული ავტომანქანის გამოყენება შესაძლოა მომხდარიყო სამსახურებრივი დანიშნულებით, მიზანშეწონილია გეგმის შედგენისას მომხდარიყო მისი გათვალისწინება.

გარდა აღნიშნულისა, საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო კომისიას არ მიუღია გადაწყვეტილება დადგენილების მე-7 მუხლის მიხედვით განსაზღვრული გამონაკლისების დაშვებასთან დაკავშირებით იმ მხარჯავი უწყებების შემთხვევაში, სადაც ავტომანქანების რაოდენობა და განაწილება არ შეესაბამება დადგენილებით განსაზღვრულ ლიმიტებს. შესაბამისად, 2014 წლის 20 ივნისს, ოპტიმიზაციის პროცესის კომპლექსურობიდან გამომდინარე, სახელმწიფო კომისიის მიერ მიღებულ იქნა 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 დადგენილება „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“ მიღებულ იქნა 2014 წლის 6 თებერვალს, მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ლიმიტები ძალაში დღემდე არ შესულა და მხარჯავი უწყებები სარგებლობენ განაწილების არსებული წესით სახელმწიფო კომისიის 2014 წლის 20 ივნისის სხდომის ოქმის შესაბამისად.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, გარკვეული ხარვეზები შეინიშნება უწყებების მიერ ავტოპარკის ოპტიმიზაციის მიზნით განხორციელებული ავტომანქანების ჩანაცვლების პროცესში. კერძოდ:

- თავდაცვის სამინისტრომ ავტოპარკის ოპტიმიზაციის ფარგლებში ძვირადღირებული და არაეკონომიური ავტომობილების იაფი და ეკონომიური ავტომობილებით ჩანაცვლების მიზნით, შპს „ავტო თრეიდ გრუპს“ გადასცა 2,769.1 ათასი ლარის საწყისი საბალანსო ღირებულების (ნარჩენი ღირებულების დადგენა ვერ მოხერხდა, რადგან არ ხორციელდება ავტომობილებზე ცვეთის დარიცხვა) 74 ერთეული ექსპლუატაციაში ნამყოფი ავტომობილი ექსპერტიზის მიერ შეფასებული ჯამური ღირებულებით 762.4 ათასი ლარი და სანაცვლოდ მიიღო 31 ერთეული Renault Duster-ის მარკის ახალი ავტომობილი - ჯამური ღირებულებით 926.9 ათასი ლარი. აღნიშნული ავტომანქანების საბაზრო ღირებულების დადგენის მიზნით, ექსპერტიზა ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს ნაცვლად, შინაგან საქმეთა სამინისტროს საექსპერტო-კრიმინალისტიკური მთავარი სამმართველოს მიერ იქნა ჩატარებული, შესაბამისი ანაზღაურების გარეშე. ექსპერტიზის დასკვნაში მითითებულია შემდეგი: „ვიზუალური დათვალიერებით დადგინდა, რომ ა/მანქანები არის ექსპლუატაციაში ნამყოფი. ნაწილი არის მუშა მდგომარეობაში, ნაწილი - დაუკომპლექტებელი, ნაწილს აღენიშნება თუნუქის დაზიანებისა და შემდგომ აღდგენითი სამუშაოების ჩატარების კვალი. ა/მანქანებს გააჩნიათ როგორც უმნიშვნელო დეფექტები, ასევე განმკარგველი პირების განმარტებით გამოსულია მწყობრიდან და არ ფუნქციონირებს ძირითადი დეტალები-აგრეგატები. ფოტოილუსტრაცია იხილეთ დასკვნაზე თანდართულ „CD დისკზე“. თუმცა, დასკვნაში მითითებული „CD დისკი“ ვერ იქნა წარმოდგენილი. აღნიშნული დასკვნით, დადგენილი ავტომანქანების სარეალიზაციო ფასები საბაზრო ფასებთან შედარებით დაბალია. მაგალითად, 2007 წელს გამოშვებული 2 ერთეული

„ტოიოტა კოროლას“ მარკის ავტომობილიდან, ერთი შეფასებულია 2.4 ათას ლარად, მეორე კი - 1.5 ათას ლარად, ხოლო ვინაიდან დასკვნა ძირითადად ვიზუალურ დათვალიერებას და დამკვეთი პირების ზეპირსიტყვიერ განმარტებას ეყრდნობა და ამასთან სამინისტროში ვერ იქნა წარმოდგენილი შეფასების პროცედურების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია, შედეგად ვერ იქნა მიღებული საკმარისი მტკიცებულება იმის შესახებ, რომ აღნიშნული ავტომანქანების საბაზრო ღირებულება დადგენილია მათი რეალური მდგომარეობის შესაბამისად;

- საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიასა (ცესკო) და შპს „კია მოტორს ჯორჯიას“ (მიმწოდებელი) შორის 2014 წლის 24 დეკემბერს გაფორმებული №24/12/1 ხელშეკრულებისა და მიღება-ჩაბარების აქტების საფუძველზე, ცესკოს კუთვნილი ა/მ „ტოიოტა ლენდ კრუიზერ პრადო“ ჩანაცვლებულ იქნა 2014 წელს გამოშვებული, 69.0 ათასი ლარის ღირებულების „კია-ს“ მარკის ერთი ერთეული სატრანსპორტო საშუალებით. ავტომანქანა ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს დასკვნით შეფასებულია 25.0 ათას ლარად. დასკვნაში მითითებულია, რომ „ექსპერტიზის დამნიშნავი მხარის მიერ სიტყვიერად მიწოდებული ინფორმაციით, ავტომობილის ძრავი და საჭის მართვის ღერძი საჭიროებს შეკეთებას.“ დასკვნის თანახმად, ექსპერტიზის დამკვეთის მოსაზრება გახდა ავტომანქანის ფასის განსაზღვრის ერთ-ერთი საფუძველი. თუმცა, ცესკო-ს მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი შესაფერისი და საკმარისი მტკიცებულება იმის თაობაზე, თუ რის საფუძველზე მიეწოდა საექსპერტო დაწესებულებას აღნიშნული ინფორმაცია.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ჩანაცვლების ოპერაციის განხორციელებისას, მხარჯავი უწყების მხოლოდ სიტყვიერი განმარტების საფუძველზე, ექსპერტის მიერ ჩასანაცვლებელი ობიექტის საბაზრო ფასის განსაზღვრის არსებული პრაქტიკა მიზანშეწონილად ვერ ჩაითვლება.

ასევე, ხარვეზები ვლინდება მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე ავტომანქანების საწვავის ხარჯვისა და შესაბამისი ლიმიტების დადგენასთან დაკავშირებით:

- 2014 წელს კულტურის სამინისტროს აპარატის ბალანსზე რიცხული 16 ავტომობილისთვის საწვავის ლიმიტები მინისტრის ბრძანებით განსაზღვრული არ არის. შესაბამისად დაუდგენელია, თუ რა დოკუმენტის საფუძველზე ხელმძღვანელობს უფლებამოსილი პირი თითოეულ ავტომანქანაზე საწვავის ლიმიტის გადანაწილებისას;
- ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატში მივლინებული პირების საქართველოს ტერიტორიაზე არ-

ყოფნისას მათზე მიმაგრებულ სამ ავტოსატრანსპორტო საშუალებაზე სისტემატურად ხდებოდა საწვავის შევსება. ხსენებულ პირობებში ჩასხმულია 6,978 ლიტრი საწვავი. ამასთანავე, ერთ-ერთი ავტომობილის მიერ გასავლელი მანძილი, ტექნიკური საპასპორტო მონაცემების გათვალისწინებითა და მაქსიმალური წვის კოეფიციენტით, გაცილებით ნაკლებია ფაქტობრივად მოხმარებული საწვავის ოდენობასთან შედარებით. კერძოდ, ავტომობილის ოდომეტრის ჩვენების თანახმად, გარბენმა ფაქტობრივად გაწეული საწვავის ხარჯთან მიმართებაში მინიმუმ 61,400 კილომეტრით ნაკლები შეადგინა;

- *სსიპ „საქართველოს ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციის“* ბალანსზე აღრიცხულ ავტომანქანებზე ყოველთვიურად გაწეული საწვავის ხარჯის ანალიზის შედეგად გამოვლინდა, რომ საწვავის ათვისება დამტკიცებული ლიმიტების 55%-ს შეადგენს, რაც მიუთითებს წინასწარ განსაზღვრული საწვავის ხარჯის ლიმიტების არაგონივრულ და არარეალისტურ გაანგარიშებაზე.

რეკომენდაციები

საქართველოს მთავრობას:

- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, ოპტიმიზაციის პროცესის შეუფერხებლად წარმართვის მიზნით, მიზანშეწონილია საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 21 ოქტომბრის №266 დადგენილებით შექმნილი „სამსახურებრივი ავტომანქანებით სარგებლობის, შესყიდვისა და განახლების საკითხების შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიის“ მიერ განისაზღვროს გონივრული ვადები მხარჯავი უწყებების მიერ წარმოდგენილი ოპტიმიზაციის გეგმების განხილვისა და დამტკიცებისათვის, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილებისა და სამსახურებრივი ავტომანქანების შეძენისა და ჩანაცვლების, აგრეთვე მათ მოვლა-შენახვის ხარჯებთან დაკავშირებული საკითხების დარეგულირების მიზნით საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ლიმიტების ამოქმედება.

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

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

3.1.4 შესყიდვების მართვის საკითხები

შესყიდვების მართვის პროცესში გარკვეული ხარვეზები შეინიშნება როგორც კანონმდებლობაში, ასევე შესყიდვების განხორციელების ყველა სტადიაზე, განსაკუთრებით - დაგეგმვის ეტაპზე. კერძოდ, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ არასწორად ხდება საჭიროებების იდენტიფიცირება და მათი შემდგომი ფორმულირება სატენდერო დოკუმენტაციაში; შემსყიდველთა მხრიდან შესყიდვის ობიექტის ტექნიკური სპეციფიკაციების განსაზღვრისას არ ხდება საქართველოში ან/და საერთაშორისოდ აღიარებული სტანდარტების გამოყენება, რაც რიგ შემთხვევებში რეალურ საჭიროებასა და მიწოდებულ საქონელს/მომსახურებას შორის შეუსაბამობის გამომწვევი მიზეზი ხდება; შემსყიდველთა მხრიდან არ ხდება ბაზრის წინასწარი კვლევა, რაც რიგ შემთხვევებში შესყიდვის არაეკონომიურად განხორციელებას განაპირობებს; ხარვეზებით მიმდინარეობს ტენდერის ჩატარების ეტაპიც: რიგ შემთხვევებში ხდება ტენდერების დაუსაბუთებელი შეწყვეტა და პრეტენდენტთა უსაფუძვლო დისკვალიფიკაცია, რაც უარყოფითად აისახება კონკურენციაზე; დასახვეწია კონტრაქტების მენეჯმენტის სისტემა, რათა არ მოხდეს სახელშეკრულებო პირობების უსაფუძვლო ცვლილება შემსყიდველის საზიანოდ, განსაკუთრებით, კონტრაქტით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების ვადების გახანგრძლივებასთან დაკავშირებით.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო შესყიდვების დამტკიცებულ გეგმებში ხორციელდება ხშირი და მასშტაბური ცვლილებები და დიდი ოდენობით წლის დასაწყისში დაუგეგმავი შესყიდვები, რაც მიუთითებს დაგეგვაში არსებულ ხარვეზზე და ზრდის საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანი და არაეკონომიური განკარგვის რისკს. მაგალითად:

- საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს (33 00) მიერ 2014 წლის შესყიდვების წლიური გეგმა წლის განმავლობაში 50-ჯერ შეიცვალა და საბოლოოდ 49%-ით გაიზარდა (1,112 ათასი ლარი) საწყის გეგმასთან შედარებით, რაც განპირობებულია სამინისტროს მიერ პროგრამებით განსახორციელებელი ღონისძიებების, თავდაპირველ შესყიდვების გეგმაში გაუთვალისწინებლობით;

- საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს (27 00) 2014 წლის შესყიდვების გეგმის მიხედვით, სატრანსპორტო საშუალებების შესყიდვა დაგეგმილი არ ყოფილა, თუმცა საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 28 ნოემბრის №2099 განკარგულების საფუძველზე, გამარტივებული შესყიდვის ფორმით შეძენილ იქნა 3 ცალი „ჰიუნდაის“ მიკროავტობუსი, 10 ცალი „ფორდ ტრანზიტი“ და 11 ცალი TOYOTA HILUX 2.5 T/DISEL, რისთვისაც გადახდილ იქნა 1,260.3 ათასი ლარი. აღნიშნული შესყიდვის მიზანს წარმოადგენდა სასჯელაღსრულების დეპარტამენტის საბადრაგო სამსახურის ავტოპარკის განახლება, რომელიც მძიმე მდგომარეობაში იყო, ამორტიზებული მანქანების რაოდენობის გაზრდის გამო.

ასევე, რიგ შემთხვევებში მხარჯავი უწყებების მიერ სათანადოდ არ ხორციელდებოდა ბაზრის წინასწარი კვლევა, შესასყიდი ობიექტის ტექნიკური და ხარისხობრივი მაჩვენებლების (ხარისხი, ფუნქციები, უსაფრთხოების ზომები, შეფუთვა, ნიშანდობა და ა.შ.) შესწავლა და მიმდინარე პერიოდში ობიექტის სავარაუდო საბაზრო ღირებულების განსაზღვრა, რის შედეგადაც, ზოგიერთ შემთხვევაში სახეზეა არშემდგარი ტენდერები ან შესყიდვების პროცესში წარმოქმნილი მნიშვნელოვანი ეკონომიები. აღნიშნული მიანიშნებს შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრაში არსებულ სისუსტეებზე და ზრდის საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად განკარგვის რისკს. მაგალითად:

- 2014 წლის 6 მაისს თავდაცვის სამინისტროს (29 00) მიერ გამოცხადდა ელექტრონული ტენდერი (SPA140012038) ფარმაცევტული პროდუქტების შეძენის მიზნით. შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება განისაზღვრა 367 ათასი ლარის ოდენობით, თუმცა გამარჯვებულ კომპანიასთან ხელშეკრულება გაფორმებულ იქნა 237 ათას ლარზე. ტენდერის შედეგად წარმოქმნილმა ეკონომიამ 130 ათასი ლარი, ანუ სავარაუდო ღირებულების 35.4% შეადგინა;
- საქართველოს თავდაცვის სამინისტრომ (29 00) 2013 წლის 14 ნოემბერს გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი 20 ათასი კგ. თხევადი აირის (ტექნიკური ბუტანი/პროპანი) შესასყიდად. შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებად განისაზღვრა 52.8 ათასი ლარი, ანუ 1 კგ. აირის ღირებულებად განსაზღვრული იყო 2.6 ლარი. აღნიშნული ტენდერი არ შედგა შეთავაზებების არქონის გამო. შესაბამისად, სამინისტრომ ანალოგიური სავარაუდო ფასით კიდევ ორი ტენდერი გამოაცხადა (2013 წლის 6 დეკემბერს და 31 დეკემბერს), თუმცა აღნიშნული ტენდერებიც იმავე მიზეზით არშემდგარად გამოცხადდა. აქედან გამომდინარე, 2014 წლის 15 იანვარს, უკვე გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, გამარტივებული შესყიდვის ფორმით, შეძენილ იქნა 10 ათასი კგ. თხევადი აირი, სახელშეკრულებო ღირებულებით 28.0 ათასი ლარი (ერთი კგ. აირის ღირებულებად განისაზღვრა 2.8 ლარი). საყურადღებოა, რომ „გამარტივებული

შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანებით დამტკიცებული დებულების მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით³⁹, დაუშვებელია გამარტივებული შესყიდვისას ერთეულის ფასი აღემატებოდეს სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ ერთეულის ფასს. აქედან გამომდინარე, სამინისტროს არ უნდა შეესყიდა ზემოხსენებული თხევადი აირის 1 კგ. 2.6 ლარზე უფრო მაღალ ფასად;

- *საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს* (27 00) მიერ პატიმრებისათვის საზაფხულო და საზამთრო ფორმების შესყიდვაზე გამოცხადებული ელექტრონული ტენდერის (SPA140007425) სავარაუდო ფასი 205 ათასი ლარის ოდენობით განისაზღვრა, თუმცა გამარჯვებული კომპანიის მიერ წარმოდგენილმა ფასმა 155 ათასი ლარი შეადგინა. ტენდერის შედეგად წარმოქმნილმა ეკონომიამ 50 ათასი ლარი, ანუ სავარაუდო ღირებულების 24.4% შეადგინა.

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

- *საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს* (27 00) მიერ პატიმრებისათვის საზაფხულო და საზამთრო ფორმების შესყიდვაზე გამოცხადდა ელექტრონული ტენდერი 3,000 ცალი ზაფხულისა და 2,000 ცალი ზამთრის ტანსაცმლის მიწოდებაზე. 2014 წლის 5 ივნისს გამარჯვებულ კომპანიასთან გაფორმდა ხელშეკრულება. აღნიშნული ხელშეკრულების ფარგლებში, 2014 წლის ივლისის მდგომარეობით, კომპანიის მიერ მიწოდებულ იქნა მხოლოდ 1,885 ცალი ზაფხულის ტანსაცმელი, რომელიც 2015 წელს სრულად ირიცხება საწყობში ნაშთად. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ზემოხსენებული ხელშეკრულება შეწყდა მიმწოდებლის მხრიდან 2014 წლის 4 აგვისტოს წერილის საფუძველზე, თუმცა მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტროს

³⁹ „თუ გადაუდებელი შესყიდვის აუცილებლობა გამოწვეულია ტენდერისათვის ამ წესის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის „რ“- „ტ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებული სტატუსის მინიჭების მიზეზით, ასეთ შემთხვევაში გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით ხელშეკრულების დადება შეიძლება მხოლოდ იმ მიმწოდებელთან, რომელიც აკმაყოფილებს ტენდერით გათვალისწინებული სატენდერო დოკუმენტაციის მოთხოვნებს შემდეგი პრინციპებით: ა) დაუშვებელია გამარტივებული შესყიდვისას ერთეულის ფასი აღემატებოდეს სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ ერთეულის ფასს“.

სრულად არ მიუღია ტენდერით მოთხოვნილი საქონელი, სხვა მომწოდებლის მოძიება არ განხორციელებულა, რამდენადაც წინა ხელშეკრულებით შეძენილი ტანსაცმლის გამოყენების საჭიროებაც არ დამდგარა;

- *საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს* (30 00) მიერ 2014 წლის 22 ივლისს გამოცხადდა ელექტრონული ტენდერი (SPA140017834) სასაზღვრო პოლიციის ადმინისტრაციული შენობის სარემონტო-სარეკონსტრუქციო სამუშაოების შესყიდვაზე, სავარაუდო ღირებულებით - 458 ათასი ლარი. ტენდერი დამთავრდა 2014 წლის 13 აგვისტოს, რის შედეგადაც პრეტენდენტებს შორის წარმოდგენილმა ყველაზე დაბალმა ფასმა 377 ათასი ლარი შეადგინა, თუმცა სატენდერო კომისიის 2014 წლის 13 ნოემბრის სხდომის ოქმის საფუძველზე ტენდერი შეწყვეტილად გამოცხადდა, რის მიზეზადაც დასახელდა სამინისტროს პრიორიტეტების ცვლილება, რომ აღნიშნული ობიექტის სამუშაოების შესყიდვა აღარ წარმოადგენდა შემსყიდველის საჭიროებას;

სახელმწიფო შესყიდვების მართვასთან დაკავშირებულ ხარვეზებზე მიაწინებს ის ფაქტიც, რომ ცალკეულ შემთხვევებში, ტენდერში გამარჯვებულის გამოვლენისას, სრულყოფილად არ ხდება სატენდერო დოკუმენტაციით პრეტენდენტისათვის წაყენებული სავალდებულო მოთხოვნების გათვალისწინება და აუცილებელი დოკუმენტაციის დაგვიანებით ან არასრულად წარმოდგენის შემთხვევაში პრეტენდენტთა დისკვალიფიკაცია. მაგალითად:

- *საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს* (34 00) მიერ შენობა-ნაგებობის სამშენებლო-სამონტაჟო სამუშაოების შესრულების მიზნით გამოცხადებულ ელექტრონულ ტენდერში (SPA140000692) შემსყიდველის მიერ გამარჯვებულ კომპანიასთან მიმართებაში უგულვებელყოფილია საავანსო გადახდასთან დაკავშირებული საბანკო გარანტიის კანონმდებლობასთან და სატენდერო დოკუმენტაციასთან შესაბამისობის საკითხი. კერძოდ, გამარჯვებული კომპანიის მიერ საავანსო ანგარიშსწორებისათვის წარმოდგენილი უზრუნველყოფის საბანკო გარანტიის მოქმედების ვადა არ შეესაბამებოდა მხარეთა შორის გაფორმებულ ხელშეკრულების მოთხოვნას;
- *სსიპ „საქართველოს ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციის“* (24 05 01) მიერ 2014 წლის 24 იანვარს გამოცხადდა ტენდერი აზერბაიჯანის რესპუბლიკაში სარეკლამო კამპანიის ორგანიზების შესყიდვასთან დაკავშირებით. ტენდერში გამარჯვებულ ორგანიზაციას უნდა განეხორციელებინა შემდეგი მომსახურებები: გარე რეკლამა ბილბორდებზე, გარე რეკლამა LED მონიტორებზე, რეკლამა სოციალური ქსელით, რეკლამა ვებგვერდებით, რეკლამა ბაჟოს

მეტროპოლიტენში, თუმცა გამარჯვებული კომპანიის მიერ წარმოდგენილი მონაცემები არ შეესაბამება სატენდერო მოთხოვნებს ანალოგიური სამუშაოების განხორციელების გამოცდილების შესახებ. კერძოდ, კომპანიას არ ჰქონდა გამოცდილება გარე რეკლამის ბილბორდებზე, გარე რეკლამის - LED მონიტორებზე, რეკლამის - სოციალური ქსელითა და რეკლამის მეტროპოლიტენში განთავსების მიმართულებით.

გარკვეული საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ ვერ ხდება შესასყიდი საქონლის/მომსახურების ტექნიკური და ხარისხობრივი მახასიათებლების სწორად განსაზღვრა, რაც უმეტეს შემთხვევაში ტენდერების შეწყვეტის ან/და საჭირო საქონლისა და მომსახურების შესყიდვის დროში გაჭიანურების მიზეზი ხდება, რის შედეგადაც იზრდება საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური განკარგვის რისკი. მაგალითად:

- საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს (32 00) სსიპ „საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტომ“ 2014 წლის 8 ოქტომბერს გამოაცხადა 1,228 ათასი ლარის ღირებულების ტენდერი (SPA140023582) სსიპ „თბილისის ხელოვნების კოლეჯის სარეაბილიტაციო სამუშაოებზე“. ტენდერში გამარჯვებულ კომპანიასთან გაფორმდა ხელშეკრულება ღირებულებით 870 ათას ლარი, საიდანაც 174 ათასი ლარი ავანსის სახით გადაირიცხა 2014 წელსვე, თუმცა 2015 წლის 23 იანვრის №500291015 დასკვნის საფუძველზე, ექსპერტიზის ბიურომ აღნიშნული შენობის სარეაბილიტაციო სამუშაოების გაგრძელება ეკონომიურობის თვალსაზრისით მიზანშეწონილად არ მიიჩნია, რამდენადაც „შენობის აღდგენის შემთხვევაში საჭირო იქნებოდა დარჩენილი მზიდი კონსტრუქციების აღდგენა-გამაგრებასთან ერთად სეისმოშედეგობის პირობების უზრუნველსაყოფად ძვირადღირებული სამუშაოების ჩატარება, რომელიც ითვალისწინებს შენობის მოცულობით-გეგმარების გადაწყვეტის შეცვლას და დამატებით ყველა სართულზე განივი კედლების მოწყობას“. შედეგად, ექსპერტიზის ბიუროს დასკვნის საფუძველზე შეწყდა შესყიდვის ხელშეკრულება და მომწოდებელმა ავანსად მიღებული თანხიდან შემსყიდველს დაუბრუნა 164 ათასი ლარი⁴⁰;
- 2013 წლის 31 დეკემბერს საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს მიერ გამოცხადდა (SPA130029248) ტენდერი 20 ათასი კომპლექტი საველე ფორმის შესყიდვის თაობაზე. სატენდერო დოკუმენტაციის შესაბამისად, ყველაზე დაბალი ფასის წარმომდგენ პრეტენდენტს ვაჭრობის დასრულებიდან 11 სამუშაო დღის განმავლობაში უნდა წარმოედგინა მისაწოდებელი საქონლის

⁴⁰ გადახდილ ავანსსა და დაბრუნებულ თანხას შორის სხვაობის (10,193 ლარი) გამოქვითვა მოხდა ფაქტობრივად შესრულებული სამუშაოების მიხედვით.

ნიმუში; ასევე, მოწოდებულ საქონელს თან უნდა დართვოდეს ლაბორატორიული დასკვნა, რომელიც დაადასტურებდა არა უშუალოდ საქონლის, არამედ მასალის შესაბამისობას შემსყიდველის მიერ მოთხოვნილ ნორმებთან. 2014 წლის 10 და 12 თებერვალს გამარჯვებულმა კომპანიამ წარმოადგინა სამი დასკვნა. ერთი მათგანი (NTR554200) გაცემული იყო 2014 წლის 15 იანვარს, სადაც დაფიქსირებული იყო, რომ კომპანიის საქონლის ნიმუში და არა ქსოვილი, ერთ კომპონენტში (კერძოდ, რეცხვის) არ აკმაყოფილებდა კლიენტის მოთხოვნებს, თუმცა მომდევნო ორი დასკვნა (NTR554200-RV1; NTR565744), რომლებიც გაცემული იყო 2014 წლის 11 თებერვალს, მიუთითებდა იმაზე, რომ ქსოვილი, რომლითაც იყო შეკერილი კომპანიის პროდუქცია, თავისი პარამეტრებით შეესაბამებოდა კლიენტის მოთხოვნებს. გამომდინარე იქიდან, რომ სამინისტროს მიერ ტექნიკური დოკუმენტაციით მოთხოვნილი იყო საექსპერტო დასკვნა უშუალოდ ქსოვილის და არა საველე ფორმის შესახებ, შეიძლება ჩაითვალოს, რომ აღნიშნული კომპანიის მიერ სამინისტროს მოთხოვნები დაკმაყოფილებულ იქნა სრულად. მიუხედავად ამისა, სატენდერო კომისიამ 2014 წლის 13 თებერვალს მიიღო გადაწყვეტილება აღნიშნული კომპანიის დისკვალიფიკაციის თაობაზე. შედეგად, 2014 წლის 17 თებერვლის ოქმის საფუძველზე, სატენდერო კომისიამ მომდევნო ყველაზე დაბალი ფასის მქონე შემდეგ პრეტენდენტს მოსთხოვა ტენდერით გათვალისწინებული დოკუმენტაციის, მათ შორის, მისაწოდებელი საქონლის ნიმუშისა და ლაბორატორიული დასკვნის წარმოდგენა არა უგვიანეს 2014 წლის 28 თებერვლისა, თუმცა 2014 წლის 10 მარტის სატენდერო კომისიის ოქმი №6-ის შესაბამისად, აღნიშნული მონაწილეც დისკვალიფიცირებულ იქნა დადგენილ ვადაში ინფორმაციის, დოკუმენტაციისა და ნიმუშების წარმოდგენლობის გამო. ამავე ოქმით კომისიამ განიხილა შემდეგი დაბალი სატენდერო წინადადების ფასის (1,015 ათასი ლარი) წარმომდგენი პრეტენდენტის სატენდერო წინადადება და ტექნიკური დოკუმენტაცია და 2014 წლის 16 აპრილს მასთან გაფორმებულ იქნა შესყიდვის ხელშეკრულება. აღნიშნულ ტენდერთან დაკავშირებით საყურადღებოა დავების განმხილველი საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება, რომლის მიხედვითაც, ვინაიდან პრეტენდენტს უნდა წარმოედგინა მისაწოდებელი საქონლის ნიმუში, ანუ მზა პროდუქტი და არა ქსოვილი, „შესაბამისად, ლაბორატორიული დასკვნა მზა პროდუქტის თაობაზე უნდა ყოფილიყო“. აღნიშნულის გათვალისწინებით საჭირო იყო ტენდერის საკვალიფიკაციო მოთხოვნების შეცვლა, თუმცა ვინაიდან სატენდერო დოკუმენტაციის დასაზუსტებელი ვადა უკვე ამოწურული იყო, ტენდერი შეწყვეტილად უნდა გამოცხადებულიყო;

- *თავდაცვის სამინისტროს* (29 00) მიერ 2014 წლის 24 ივლისს გამოცხადდა ელექტრონული ტენდერი 667 კგ. საავიაციო ზეთის (MC-8II) შესყიდვის მიზნით, შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებით 17.5 ათასი ლარი. სატენდერო კომისიის 2014 წლის 27 აგვისტოს სხდომაზე (სხდომის ოქმი №3) გამარჯვებულად გამოვლინდა ყველაზე დაბალი ფასის მქონე პრეტენდენტი (13.5 ათასი ლარი). ზემოხსენებულ ოქმში დაფიქსირებულია, რომ J-4/8 ლოჯისტიკისა და რესურსების დაგეგმვის დეპარტამენტის მიერ დადასტურებულია პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილი ტექნიკური დოკუმენტაციის შესაბამისობა სატენდერო დოკუმენტაციის მოთხოვნებთან, რის საფუძველზეც, 2014 წლის 27 აგვისტოს გამარჯვებულს გაეგზავნა წერილი გამოცხადებულიყო სამინისტროში ხელშეკრულების გასაფორმებლად, თუმცა სატენდერო კომისიის 2014 წლის 4 სექტემბრის №4 ოქმით აღნიშნული ტენდერი შეწყვეტილად გამოცხადდა, რის მიზეზადაც დასახელდა, რომ „სატენდერო დოკუმენტაციაში მითითებული მახასიათებლები არ იძლევა საქართველოს შეიარაღებული ძალებისათვის საჭირო საქონლის ზუსტი იდენტიფიკაციის საშუალებას“. კერძოდ, თავდაცვის სამინისტროს შესყიდვების დეპარტამენტმა მიმართა J-4/8 ლოჯისტიკისა და რესურსების დაგეგმვის დეპარტამენტს და აცნობა, რომ ტენდერში მონაწილე მეორე პრეტენდენტიდან მიღებული ინფორმაციით, გამარჯვებულის მიერ შეთავაზებული ზეთი ტექნიკური პარამეტრების მიხედვით შეესაბამება სატენდერო დოკუმენტაციით მოთხოვნილს, თუმცა მისი გამოყენება საავიაციო მიზნებისთვის დაუშვებელია. საქართველოს შეიარაღებული ძალების ავიაციისა და საჰაერო თავდაცვის სარდლობის მიერ (რომელთაც ესაჭიროებოდათ ზემოხსენებული ზეთი) პასუხად გაგზავნილ წერილში აღნიშნულია, რომ მათ არ ჰქონიათ ზემოხსენებული ზეთის პრაქტიკაში გამოყენების საშუალება და ვერც მისი საავიაციო ტექნიკაზე გამოყენების შესახებ მოიძიეს ინფორმაცია. ამრიგად, აღნიშნული შესყიდვის დაგეგმვა-განხორციელების პროცესში მონაწილე სტრუქტურულ ერთეულებს შორის არსებული მიმოწერით დგინდება, რომ ზემოხსენებული ტენდერი ისე გამოცხადდა და ჩატარდა, რომ უშუალოდ შეკვეთის მიმცემმა ქვედანაყოფმაც კი არ იცოდა დაზუსტებით, ნამდვილად ეს ზეთი ესაჭიროებოდა თუ არა;
- *თავდაცვის სამინისტროს* (29 00) მიერ 2014 წლის 21 ივლისს გამოცხადდა ელექტრონული ტენდერი 600 ცალი პულოვერის შესყიდვის მიზნით. სატენდერო წინადადებაში მოცემული მოთხოვნით, გამარჯვებულ პრეტენდენტს უნდა წარმოედგინა „ლაბორატორიული/ექსპერტიზის დასკვნა“, რომლითაც დაადასტურებდა ნიმუშების შესაბამისობას სატენდერო დოკუმენტაციით დადგენილ ტექნიკურ მახასიათებლებთან. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო

მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა და წარმოდგინა შესაბამისი ექსპერტიზის დასკვნაც, თუმცა სატენდერო კომისიამ ტენდერი შეწყვეტილად გამოაცხადა. აღნიშნულის მიზეზს წარმოადგენს J-4/8 ლოჯისტიკისა და რესურსების დაგეგმვის დეპარტამენტის 2014 წლის 3 სექტემბრის №570037 წერილი, სადაც დაფიქსირებულია, რომ გამარჯვებულის მიერ წარმოდგენილი პულოვერის ნიმუში ექსპერტიზის დასკვნით შეესაბამება სატენდერო დოკუმენტაციას, „ხოლო ვიზუალური დათვალიერებით ძალიან უხეშია, არაკომფორტული და ადვილად შესაძლებელია რეცხვის შედეგად შეიცვალოს ფორმა“. შედეგად, პულოვერის ნიმუში მიჩნეულ იქნა შეუსაბამოდ. ამრიგად, სამინისტრომ თავისივე მოთხოვნის შესაბამისად მიწოდებული საქონლის ნიმუში მიიჩნია შეუსაბამოდ და პრაქტიკულად გამარჯვებულ პრეტენდენტთან აღარ გააფორმა ხელშეკრულება. აღნიშნული მიუთითებს სატენდერო დოკუმენტაციის ჩამოყალიბებაში არსებულ ხარვეზებზე.

ხშირ შემთხვევაში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების სტრუქტურულ ერთეულებს შორის კომუნიკაციაში არსებული ხარვეზები ან/და საჭიროების დაგვიანებით განსაზღვრა ხდება გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შესყიდვების გამარტივებული ფორმით განხორციელების მიზეზი, რამდენადაც ვეღარ ესწრება ელექტრონული ტენდერის პროცედურების ჩატარება. ამასთანავე, რიგ შემთხვევებში, შესყიდვის ფაქტობრივი ვადების გათვალისწინებით, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით განხორციელებული შესყიდვები არ წარმოადგენს გადაუდებელ აუცილებლობას. აღნიშნული ფაქტი, თავის მხრივ, განაპირობებს შესყიდვის პროცესში არაკონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბებას და წარმოშობს საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად განკარგვის რისკს. მაგალითად:

- *საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს* (35 00) „დიალიზისა და თირკმლის ტრანსპლანტაციის“ ქვეპროგრამის (35 03 04 04) ფარგლებში საჭირო მედიკამენტების შესყიდვაზე ელექტრონული ტენდერი 2014 წლის 31 იანვარს გამოცხადდა. ტენდერი არ შედგა, რის შედეგადაც მედიკამენტების მარაგების არარსებობის გამო შესყიდვა 2014 წლის 27 თებერვალს განხორციელდა გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული მედიკამენტების მარაგები 2014 წლის თებერვლის მდგომარეობით უკვე ამოწურული იყო, შემდეგი ტენდერი (SPA140008201) მხოლოდ 2014 წლის 24 მარტს გამოცხადდა, სავარაუდო ღირებულებით 184 ათასი ლარი. ტენდერში გამარჯვებულ კომპანიასთან ხელშეკრულება გაფორმდა 2014 წლის 19 ივნისს და პროდუქცია მოწოდებულ იქნა 2014 წლის 20 ივნისს. აღსანიშნავია, რომ ტენდერის მიმდინარეობის პროცესში, სამინისტრომ

გამარტივებული შესყიდვის ფორმით, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით სამჯერ განხორციელა ანალოგიური მედიკამენტის შეძენა. აქედან ორ შემთხვევაში, შესყიდვის საერთო ღირებულება განისაზღვრა 54 ათასი ლარის ოდენობით (ერთეულის ფასი - 1.25 ლარი), ანუ უფრო ძვირად, ვიდრე ტენდერის პირობებით იყო გათვალისწინებული (ერთეულის ფასი - 0.9 ლარი);

- *საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს* (35 00) დაქვემდებარებაში არსებულმა სსიპ „სოციალური მომსახურების სააგენტომ“ „იშვიათი დაავადებების მქონე და მუდმივ ჩანაცვლებით მკურნალობას დაქვემდებარებულ პაციენტთა მკურნალობის სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში“ 2014 წლის 24 მარტს გამოაცხადა ელექტრონული ტენდერი (SPA140008209) მედიკამენტების შესყიდვის მიზნით. სატენდერო პირობებით, საქონლის მოწოდება უნდა განხორციელებულიყო არაუგვიანეს 1 მაისისა, თუმცა ხელშეკრულება გაფორმებულ იქნა 2014 წლის 2 მაისს და პროდუქციაც მოწოდებულ იქნა იმავე დღეს. აღსანიშნავია, რომ სსიპ „სოციალური მომსახურების სააგენტომ“ 2014 წლის 24 და 25 აპრილს გამარტივებული შესყიდვის ფორმით გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით განხორციელა ანალოგიური პრეპარატის შესყიდვა, ერთეულის ღირებულებით - 0.45 ლარი, მაშინ, როდესაც ტენდერით შესყიდული ერთეული მედიკამენტის ფასმა 0.33 ლარი შეადგინა. უწყების მხრიდან საჭიროების დროულად განსაზღვრისა და სათანადო დაგეგმვის პირობებში, შესაძლებელი იქნებოდა აღნიშნული მედიკამენტების გამარტივებული შესყიდვის ფორმით შეძენის თავიდან აცილება;
- *საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს* (35 00) დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ „სოციალური მომსახურების სააგენტოს“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 1 აგვისტოს განკარგულებით⁴¹ მიენიჭა უფლებამოსილება სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებლად ჩატარების მიზნით (დიაბეტით დაავადებულ ბავშვთა და მოზარდთა მედიკამენტებით უზრუნველყოფისთვის) მედიკამენტების შესყიდვა განხორციელებინა გამარტივებული შესყიდვის ფორმით. თუმცა სსიპ-სა და პროდუქციის მომწოდებელ კომპანიას შორის ხელშეკრულება გაფორმდა განკარგულების გამოცემიდან 3 თვის შემდეგ, 2014 წლის 20

⁴¹ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 1 აგვისტოს განკარგულება №1331 საჯარო სამართლის იურიდიული პირის „სოციალური მომსახურების სააგენტოს“ მიერ სახელმწიფო შესყიდვების გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით განხორციელების შესახებ.

ოქტომბერს, სავარაუდო ღირებულებით 75 ათასი ლარი. ამასთანავე, შესყიდული მედიკამენტების ნაწილი მოწოდებულ იქნა 2014 წლის 10 დეკემბერს, დარჩენილი ნაწილი კი - 16 დეკემბერს;

- *სსიპ „სოციალური მომსახურების სააგენტოს“ „კრიზისულ მდგომარეობაში მყოფი ბავშვიანი ოჯახების გადაუდებელი დახმარების“ ქვეპროგრამის (35 02 03 18) ფარგლებში საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 აპრილის დადგენილებით, პროგრამით გათვალისწინებული საქონლის შეზღუდულ ვადებში შეძენის მიზნით, მიენიჭა შესყიდვის გამარტივებული ფორმით განხორციელების უფლებამოსილება. „კრიზისულ მდგომარეობაში მყოფი ბავშვიანი ოჯახების გადაუდებელი დახმარების შესახებ გადაწყვეტილების მიმღები კომისიის“ პირველი სხდომა 2014 წლის 28 მაისს, მთავრობის დადგენილების გამოცემიდან მხოლოდ თვენახევრის შემდეგ გაიმართა, ხოლო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულება გაფორმდა დადგენილების მიღებიდან 6 თვის შემდეგ, 2014 წლის 21 ოქტომბერს, ღირებულებით - 962 ათასი ლარი. ამასთანავე, 2014 წლის 30 დეკემბერს, შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულებაში შეტანილი ცვლილების საფუძველზე, პროდუქციის მიწოდების საბოლოო ვადად ნაცვლად 2014 წლის 31 დეკემბრისა, განისაზღვრა 2015 წლის 31 იანვარი. აგრეთვე მოცემული ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულების ნაწილობრივ შესრულების პირობებში, 2014 წლის 26 დეკემბერს იმავე მომწოდებელთან გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით გაფორმდა კიდევ ერთი ხელშეკრულება ზემოაღნიშნული საქონლის მიწოდებაზე. ხელშეკრულების ღირებულებამ შეადგინა 202 ათასი ლარი, რომელიც ავანსის სახით გადახდილ იქნა 2014 წლის 30 დეკემბერს. საყურადღებოა, რომ ზემოხსენებული მომწოდებელი რეგისტრირებულია 2014 წლის 23 სექტემბერს, პირველი ხელშეკრულების გაფორმებამდე 1 თვით ადრე;*
- *თავდაცვის სამინისტროს (29 00) შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულების მიერ რიგ შემთხვევებში, შესყიდვების დეპარტამენტში დაგვიანებით წარადგენენ მოთხოვნებს, რის გამოც აუცილებელი ხდება აღნიშნული შესყიდვების გამარტივებული მეთოდით განხორციელება. მაგალითად, J-4/8 დეპარტამენტმა 2014 წლის 4 მარტის №128216 წერილით აცნობა სახელმწიფო შესყიდვების დეპარტამენტს, რომ ავღანეთსა და აფრიკაში წარსაგზავნი სამშვიდობო მისიების პირადი შემადგენლობის დასაკომპლექტებლად, გადაუდებელი აუცილებლობიდან გამომდინარე, 20 მარტამდე ესაჭიროებოდათ 1500 კომპლექტი საველე ფორმის, 850 ცალი ზურგჩანთისა და 5 ცალი ლეპტოპის შესყიდვა. შემჭიდროებული ვადიდან გამომდინარე (შესყიდვების დეპარტამენტს აღნიშნული შესყიდვის განსახორციელებლად მხოლოდ 16 დღე*

ჰქონდა), კომპანიამ, რომელიც შესყიდვების დეპარტამენტმა შეარჩია, დროულად ვერ განახორციელა საქონლის მიწოდება (საქონლის მიწოდება დასრულდა 26 მარტს), რის გამოც დაჯარიმებულ იქნა. დაუსაბუთებელია, თუ რატომ ითხოვს J-4/8 დეპარტამენტი ასე დაგვიანებით ზემოხსენებული მისიებისათვის სანივთე ქონების შეძენას, მაშინ, როდესაც სამხედრო მოსამსახურეების მონაწილეობა ავღანეთში უსაფრთხოების ხელშეწყობის საერთაშორისო ძალების შემადგენლობაში, ჯერ კიდევ 2009 წლის 6 აგვისტოს იქნა გადაწყვეტილი საქართველოს პარლამენტის №1608-რს დადგენილებით⁴². ბოლო ცვლილება დადგენილებაში შეტანილია 2013 წლის 17 მაისს (№599-III). შესაბამისად, 2013 წლის 17 მაისის შემდეგ თავდაცვის სამინისტრომ უკვე იცოდა სამშვიდობო მისიაში გასაგზავნი კონტიგენტის რაოდენობა, რაც იმაზე მიუთითებს, რომ შესაძლებელი იყო მათ უზრუნველსაყოფად საჭირო შესყიდვების დროულად დაგეგმვა და ჩატარება, თუმცა აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებული თითქმის ყველა შესყიდვა გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით იქნა განხორციელებული;

- ასევე, თავდაცვის სამინისტროს J-4/8 დეპარტამენტმა 2014 წლის 26 თებერვლისა (წერილი №1114212) და 3 მარტის (წერილი №124336) წერილებით სთხოვა სახელმწიფო შესყიდვების დეპარტამენტს, აფრიკაში ევროკავშირის (EU FOR RCA) სამშვიდობო მისიაში წარსაგზავნი პირადი შემადგენლობის დაკომპლექტების მიზნით, 2014 წლის 20 მარტამდე (ანუ მხოლოდ 17-22 დღით ადრე) შეეძინათ სხვადასხვა დასახელების სპეციფიკური საქონელი. თუმცა, საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ აღნიშნული ოპერაციის განხორციელების თაობაზე ბრძანება 2014 წლის 30 მაისს, ანუ თითქმის სამი თვის შემდეგ გამოიცა. აღნიშნული საქონლის ერთი ნაწილის შესყიდვაზე ხელშეკრულება გაფორმდა 29 მაისს, ხოლო საქონლის მიწოდების ვადად 4 ივნისი განისაზღვრა. შედეგად, J-4/8 დეპარტამენტის მოთხოვნის მიხედვით 20 მარტამდე შესასყიდი საქონლის მიწოდების ვადა 4 ივნისამდე გადაიდო, რაც საკმარის ვადას წარმოადგენს შესყიდვის ელექტრონული ტენდერის ფორმით განხორციელებისათვის;
- თავდაცვის სამინისტროს (29 00) მიერ 2014 წლის 24 მარტს გამარტივებული შესყიდვის ფორმით (გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით) ორ კომპანიასთან გაფორმდა ხელშეკრულებები სხვადასხვა დასახელების საოჯახო და სამზარეულო ავეჯის შესყიდვასთან დაკავშირებით ქ. გორში ოფიცერთა საცხოვრებელ კორპუსებში სამსახურებრივი ბინების უზრუნველსაყოფად. აღნიშნული ავეჯის შეძენა და დამონტაჟება უნდა განხორციელებულიყო 2014 წლის 15

⁴² აღნიშნული დადგენილებით (შეტანილი ცვლილებების შემდეგ) განსაზღვრულია „ამერიკის შეერთებული შტატების კონტიგენტში 2 ქვეითი ბატალიონისა და 1 მსუბუქი ქვეითი ოცეულის“ მონაწილეობა.

აპრილამდე. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ ზემოხსენებული საცხოვრებელი კორპუსების მშენებლობა განახლდა საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 2 აგვისტოს №1025 დადგენილების საფუძველზე და შესაბამისი ხელშეკრულება (№514) შპს „სამშენებლო კომპანია - მშენებელი 2011-თან“ გაფორმდა 2013 წლის 28 აგვისტოს, ანუ გასულ წელს. შესაბამისად, აღნიშნული ბინების მოსაწყობად საჭირო ავეჯის შესყიდვა თავისუფლად მოესწრობოდა ტენდერის საშუალებით;

- *საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს* (32 00) მიერ პროგრამა „ჩემი პირველი კომპიუტერის“ (32 05 01 03) ფარგლებში უნდა მომხდარიყო პირველკლასელთა პორტაბელური კომპიუტერების შეძენა, რისთვისაც სახელმწიფო ბიუჯეტში გამოყოფილი იყო 19,300 ათასი ლარის ასიგნება. მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტროსთვის ჯერ კიდევ 2014 წლის 30 იანვარს იყო ცნობილი იმ პირველკლასელთა სავარაუდო მოსალოდნელი რაოდენობა, რომელთათვისაც უნდა გადაეცათ კომპიუტერები, 7 მაისამდე მაინც ვერ მოხერხდა აღნიშნული პორტაბელური კომპიუტერების ტექნიკური მახასიათებლების განსაზღვრა, რათა დროულად გამოეცხადებინათ ტენდერი. შედეგად, სსიპ „საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტომ“ 46,000 ცალი პორტაბელური კომპიუტერის შეძენაზე ტენდერი (SPA140012534) 2014 წლის 14 მაისს გამოაცხადა, სავარაუდო ღირებულებით - 20,608 ათასი ლარი. ტენდერში მონაწილეობა მიიღო ორმა პრეტენდენტმა და 18,594 ათასი ლარის შემოთავაზებით გაიმარჯვა შპს „იუ ჯი თიმ“, თუმცა მეორე პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილი საჩივრის განხილვის შედეგად დავების საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილება, რომ შპს „იუ ჯი თის“ მიერ წარმოდგენილი ნიმუში არ შეესაბამებოდა სატენდერო დოკუმენტაციით დადგენილ პირობებს, რის გამოც იგი დისკვალიფიცირებულ იქნა და ტენდერი შეწყვეტილად გამოცხადდა. რადგან სსიპ „საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო“ ვეღარ ასწრებდა მეორე ტენდერის გამოცხადებას⁴³, 2014 წლის 15 ივლისს, პორტაბელური კომპიუტერები გამარტივებული შესყიდვის წესით (CMR140121629) იქნა შესყიდული შპს „იუ-ჯი-თისგან“;
- *საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის (ცესკო)* (06 00) მიერ 2014 წლის განმავლობაში კომპიუტერული ტექნიკისა და აქსესუარების სახელმწიფო შესყიდვის სათანადოდ დაგეგმვის პირობებში შესაძლებელი იყო 102 ერთეული პერსონალური კომპიუტერისა და ბრტყელპანელიანი მონიტორის, 4 ერთეული უწყვეტი კვების წყაროს (სულ 144 ათასი ლარი),

⁴³ მთავრობის 2004 წლის 14 ივლისის №1229 განკარგულების საფუძველზე.

კარტოგრაფიისა და სხვა კომპიუტერული აქსესუარების (185 ათასი ლარი) შეძენა ტენდერის და არა გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით. ამასთანავე აღსანიშნავია, რომ ცესკო არ ფლობს ინფორმაციას არსებული მარაგების რეალური ნაშთების შესახებ, რაზე დაყრდნობითაც შეიძლება ითქვას, რომ უწყების შესყიდვების წლიური გეგმა არ ეფუძნება რეალურ მონაცემებს.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საყურადღებოა გამარტივებული შესყიდვების მაღალი ხვედრითი წილი სახელმწიფო შესყიდვების მთლიან მოცულობაში. კერძოდ, 2013 წლის მონაცემებით, გამარტივებული ფორმით განხორციელებულმა შესყიდვებმა შესყიდვების ჯამური ღირებულების 39% შეადგინა⁴⁴, ხოლო 2014 წლის ანალოგიური მაჩვენებელი 32%-ია. აღნიშნული მაჩვენებელი განსაკუთრებით მაღალია ზოგიერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციის შემთხვევაში. კერძოდ:

- სსიპ „საქართველოს ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციის“ (24 05 01) მიერ 2014 წლის განმავლობაში განხორციელებული 716 შესყიდვიდან 630 გამარტივებული ფორმით იქნა შესყიდული, რაც შესყიდვების მთლიანი ღირებულების (8,464 ათასი ლარი) 35%-ს შეადგენს;
- საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს (36 00) მიერ 2014 წლის განმავლობაში გაფორმებული შესყიდვების 269 ხელშეკრულებიდან 233 გამარტივებული ფორმით იქნა განხორციელებული. აღნიშნული შესყიდვები ხელშეკრულებების მთლიანი ღირებულების (3,128 ათასი ლარი) 41%-ს შეადგენს;
- საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს აპარატის (33 00) მიერ 2014 წლის განმავლობაში გაფორმებული შესყიდვების 275 ხელშეკრულებიდან 229 გამარტივებული ფორმით იქნა განხორციელებული. აღნიშნული შესყიდვები ხელშეკრულებების მთლიანი ღირებულების (3,283 ათასი ლარი) 67%-ს შეადგენს;
- საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის (06 00) მიერ 2014 წლის განმავლობაში გაფორმებული შესყიდვების ხელშეკრულებების საერთო ღირებულებამ 5,777 ათასი ლარი შეადგინა, საიდანაც გამარტივებული ფორმით დადებული ხელშეკრულებების ოდენობა 3,917 ათას ლარს (მთლიანი ღირებულების 68%-ი) გაუტოლდა;
- ასევე, საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს (29 00) მიერ 2014 წლის განმავლობაში (2014 წლის ასიგნებების ფარგლებში) გაფორმებული 1028 შესყიდვის ხელშეკრულებიდან 769 გამარტივებული შესყიდვის გზითაა გაფორმებული, რაც იმას ნიშნავს, რომ სამინისტროს მიერ განხორციელებული შესყიდვების საერთო ღირებულების 81.2% გამარტივებულ შესყიდვაზე

⁴⁴ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2013 წლის საქმიანობის ანგარიში.

მოდის. აღნიშნულთან დაკავშირებით საყურადღებოა, რომ სამინისტროს მიერ მხოლოდ 155 ხელშეკრულება (ჯამური ღირებულებით 1.1 მლნ. ლარი) გაფორმებულია მონეტარული ზღვრების გათვალისწინებით, თუმცა ისიც იმ დაშვებით, რომ თავდაცვის სამინისტროსათვის გამარტივებული შესყიდვის მონეტარული ზღვარი, ყველა შემთხვევაში 20 ათასი ლარია და არა 5 ათასი. „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის I პუნქტის „ს¹“ ქვეპუნქტის მიხედვით: „გამარტივებული შესყიდვა – შესყიდვის საშუალება, რომელიც გამოიყენება ამ კანონის 10¹ მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ან 5,000 ლარამდე ღირებულების შესყიდვის ერთგვაროვანი ობიექტების (...საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სისტემაში შემავალი შემსყიდველი ორგანიზაციების და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის მიერ თავდაცვასთან, უშიშროებასა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვასთან დაკავშირებული შესყიდვების განხორციელების შემთხვევაში – 20,000 ლარამდე ღირებულების შესყიდვის ერთგვაროვანი ობიექტების) სახელმწიფო შესყიდვის შემთხვევაში“. თავდაცვის სამინისტროს მიერ კანონის აღნიშნული მოთხოვნა აღქმულია ისე, თითქოს 20,000 ლარამდე ღირებულების ერთგვაროვანი ობიექტების სახელმწიფო შესყიდვა გამარტივებული წესით უნდა განხორციელონ, რამდენადაც სამინისტროს ახსნა-განმარტებით, ყველა შესყიდვა, რომელსაც ისინი ახორციელებენ, თავდაცვასთან არის დაკავშირებული. კანონის მსგავსი ინტერპრეტაცია წარმოადგენს ამავე კანონში არსებული ხარვეზის პირდაპირ შედეგს. შესაბამისად, მიზანშეწონილია კანონში უფრო ზუსტად იქნეს განსაზღვრული, თუ რა შემთხვევაში შეიძლება ჩაითვალოს სახელმწიფო შესყიდვა თავდაცვასთან, უშიშროებასა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვასთან დაკავშირებულად, ხოლო თუ თავდაცვის სამინისტროს მიერ განხორციელებულ ყველა შესყიდვაზე ვრცელდება ეს შეღავათი, მაშინ აღნიშნული მუხლი ჩამოყალიბდეს შესაბამისად.

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

- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს (34 00) მიერ შენობა-ნაგებობის სამშენებლო-სამონტაჟო სამუშაოების შესრულების მიზნით გამოცხადებულ ელექტრონულ ტენდერში (SPA140000692) გამარჯვებული კომპანიისათვის, გაფორმებული ხელშეკრულების ფარგლებში, სულ გადარიცხულ იქნა 1,094,962 ლარი, საიდანაც 275,000 ლარი წარმოადგენდა საავანსო თანხას. სამუშაოების დასრულების შემდგომ, შემსყიდველსა და მომწოდებელს შორის

გაფორმდა მიღება-ჩაბარების აქტი, თუმცა სსიპ „ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს“ მიერ ჩატარებული საინჟინრო-ტექნიკური ექსპერტიზის დასკვნის საფუძველზე დადგინდა, რომ მთელი სახელშეკრულებო პერიოდის განმავლობაში კონტრაქტორის მიერ რეალურად შესრულებულ იქნა მხოლოდ 177,408 ლარის ღირებულების სამუშაო, ნაცვლად მისთვის გადახდილი 1,094,962 ლარისა. სამინისტროს მხრიდან მიღება-ჩაბარების აქტებს ხელს აწერდა და ზედამხედველობას ახორციელებდა მხოლოდ ერთი კონკრეტული პირი და სამუშაოს შესრულების პროცესში არ ხდებოდა უფლებამოსილების გამიჯვნა საიმედო კონტროლის მექანიზმის შექმნით. ასევე, სამინისტროს მიერ ხელშეკრულების პროექტის მომზადებისა და სატენდერო წინადადებაზე მიმაგრების ეტაპზე ადგილი არ ჰქონია საფინანსო და იურიდიული დეპარტამენტების მხრიდან მომზადებული ხელშეკრულების პროექტის გაცნობას, სამართლებრივ ექსპერტიზას და შემდგომ ვიზირებას. ყოველივე აღნიშნული კი სამინისტროში არსებული კონტროლის მექანიზმების სისუსტეზე მიუთითებს. ამასთანავე, სამინისტროს მოთხოვნის მიუხედავად, გარანტორი ფირმის მიერ არ იქნა ანაზღაურებული მომწოდებლისათვის ავანსად გადარიცხული 275,000 ლარი. უარის საფუძველს წარმოადგენდა მხარეთა შორის გაფორმებული 819,959 ლარის მიღება-ჩაბარების აქტების არსებობა. ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ 2014 წლის 20 დეკემბერს მოხდა სარეაბილიტაციო შენობის კედლის ჩამონგრევა. შედეგად, შეიძლება ითქვას, რომ სამინისტროს მიერ კომპანიისათვის გადარიცხული 1,094,962 ლარის საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის შედეგად სახელმწიფომ ვერანაირი სარგებელი ვერ მიიღო, რაც რესურსების არაპროდუქტიულ განკარგვაზე მიუთითებს;

- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 9 ოქტომბრის №1846 განკარგულების შესაბამისად, *საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს* (34 00) მიერ დევნილთა 2014-2015 წლების ზამთრის სეზონზე სათბობი საშუალებებით უზრუნველყოფის ღონისძიებათა განხორციელების მიზნით, სოციალური დახმარების სახით, სს „ლიბერტი ბანკში“ 2014 წლის 3 ნოემბერს გადაირიცხა 4,393,188.8 ლარი, 21,944 უმწეო დევნილ ოჯახზე გასაცემად. 2015 წლის 2 მარტს, ბანკთან გაფორმებული შედარების აქტის საფუძველზე, მთავრობის განკარგულებით, სახელმწიფო ბიუჯეტში დაბრუნებას დაექვემდებარა უმწეო დევნილი ოჯახების მიერ (6 516 ოჯახი) მიუღებელი თანხა 1,308 ათასი ლარის ოდენობით. აღნიშნული თანხა ბანკის მიერ დაბრუნდა 2015 წლის 12 მარტს. აღსანიშნავია, რომ ანალოგიურ ფაქტს 2013 წელსაც ჰქონდა

ადგილი (ანალოგიური მიზნებისათვის გასულ წელს გადარიცხული თანხიდან 2014 წელს დაბრუნდა 1,321 ათასი ლარი), ხოლო სამინისტროს მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი არგუმენტირებული მტკიცებულება იმის შესახებ, თუ რატომ არ/ვერ სარგებლობს 3,652 ერთი და იგივე უმწეო დევნილი ოჯახი სახელმწიფოს მიერ მათთვის გამოყოფილი დახმარებით. ამასთანავე საყურადღებოა, რომ აღნიშნული მომსახურების განხორციელებისათვის სს „ლიბერთი ბანკი“ (მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტროს მომსახურებაში საკომისიოს ახდევინებს) ყოველგვარი სარგებლისა და პროცენტების გარეშე სარგებლობს საბიუჯეტო ფინანსური რესურსებით 4 თვის განმავლობაში, რაც საბიუჯეტო სახსრების არაპროდუქტიულ გამოყენებაზე მიუთითებს;

- *შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს (35 00) „მოსახლეობის საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამის“ ფარგლებში არსებული ბენეფიციარები იყოფიან ორ ძირითად ჯგუფად:*
 - საქართველოს მოქალაქეები, რომლებიც 2013 წლის 1 ივლისის მდგომარეობით არ იყვნენ ჩართული კერძო სადაზღვეო სქემაში. ისინი სარგებლობენ მომსახურების სრული პაკეტით - **საბაზისო პაკეტი**;
 - მოქალაქეები, რომელთაც 2013 წლის 1 ივლისის მდგომარეობით ჰქონდათ კერძო დაზღვევა, მაგრამ 01 ივლისის შემდეგ შეუწყდათ იგი. ეს უკანასკნელნი სარგებლობენ მთავრობის №36 დადგენილებით განსაზღვრული **მინიმალური პაკეტით**, რომელიც მოიცავს: გეგმური ამბულატორიის ფარგლებში მხოლოდ ოჯახის ექიმის მომსახურებას, სისხლისა და შარდის საერთო ანალიზს, ხოლო გადაუდებელ შემთხვევებში - ამბულატორიულ/სტაციონალურ და მშობიარობა/საკეისრო მომსახურებას.

პროგრამის საწყის ეტაპზე, კერძო დაზღვევის სქემაში ჩართული მოქალაქეების იდენტიფიცირების მიზნით, სადაზღვეო კომპანიებისგან გამოთხოვილ იქნა დაზღვეულ ბენეფიციართა მონაცემთა ბაზები სამოქალაქო რეესტრის მონაცემებთან შესადარებლად. აღნიშნულის საფუძველზე განხორციელდა დაზღვეულ ბენეფიციართა სისტემაში ასახვა, ხოლო დარჩენილი მოსახლეობა ავტომატურად გახდა საბაზისო პაკეტით მოსარგებლე. დადგენილება №36-ის გათვალისწინებით, სსიპ „სოციალური მომსახურების სააგენტოსა“ და სადაზღვეო კომპანიების ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე უნდა შექმნილიყო მოსარგებლე/დაზღვეულ პირთა იდენტიფიცირების მექანიზმი. აღნიშნული მექანიზმის არარსებობის გამო, 2013 წლის 1 ივლისის შემდგომ, კერძო სადაზღვეო სქემებში ჩართული პირების იდენტიფიცირება აღარ

მომხდარა და სსიპ „სოციალური მომსახურების სააგენტოსთვის“ უცნობია იმ პირთა რაოდენობა, რომლებიც ჩართული არიან კერძო სადაზღვევო სქემებში. არსებობს რისკი, რომ 2013 წლის 01 ივლისის შემდეგ, კერძო დაზღვევის სქემაში ჩართული ბენეფიციარები სარგებლობენ „ორმაგი“ დაზღვევით, როგორც კერძო, ასევე სახელმწიფო საბაზისო პაკეტით. საყურადღებოა, რომ „ორმაგად“ დაზღვეულ ბენეფიციართა სადაზღვევო შემთხვევის ანაზღაურებისას, პრიორიტეტი ენიჭება სახელმწიფო დაზღვევას. კერძოდ, სადაზღვევო კომპანია ანაზღაურებს სადაზღვევო შემთხვევის ღირებულებას მხოლოდ მას შემდეგ, რაც ბენეფიციარი ამოწურავს საბაზისო პაკეტის ფარგლებში არსებულ რესურსს. ზემოაღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, ბენეფიციართა ერთი კატეგორია სარგებლობს ორმაგი დაზღვევით, მაშინ, როცა მეორე ნახევარი მხოლოდ მინიმალური მომსახურებით, რაც არათანაბარ პირობებში აყენებს პროგრამის ბენეფიციარებს. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ დაზღვეულ პირთა იდენტიფიცირების პროცესში (2013 წლის ივლისი), ადგილი ჰქონდა მონაცემთა ბაზების ვალიდურობასთან დაკავშირებულ პრობლემებს. კერძოდ, სადაზღვევო კომპანიების მიერ წარმოდგენილი ბაზები იყო არავალიდური, რის გამოც მათი სრულად იდენტიფიცირება დღემდე არ მომხდარა;

- შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს (35 00) „სოფლის ექიმის“ (კოდი 35 03 04 08) პროგრამის ასიგნება ბიუჯეტის კანონით 7,529 ათასი ლარის ოდენობით განისაზღვრა, ხოლო დაზუსტებულმა გეგმამ 20,619 ათასი ლარი შეადგინა. პროგრამის ბიუჯეტის 13,090 ათასი ლარით კორექტირება გამოიწვია იმ ფაქტმა, რომ 2014 წელს გაიზარდა კონტრაქტით გაფორმებული სოფლის ექიმებისა და ექთნების მიერ გაწეული მომსახურება. კერძოდ, 1267 საექიმო და 1520 საექთნო პუნქტის გადაუდებელი ამბულატორიული მომსახურებისათვის აუცილებელი მედიკამენტებით, სამედიცინო დანიშნულების საგნებით, სამედიცინო დოკუმენტაციითა და ექიმის ჩანთით უზრუნველყოფამ და 2014 წლის 1 მაისიდან ექიმებისა და ექთნების მომსახურების ღირებულების 30%-იანმა ზრდამ (ექიმის მომსახურების ანაზღაურება გაიზარდა 500-დან 650 ლარამდე, ხოლო ექთნისა - 350-დან 455 ლარამდე). მიუხედავად ამისა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაციით შეუძლებელია შეფასდეს რამდენად შეესაბამება დასახულ მიზნებს სამინისტროს მიერ აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში 2014 წელს ჩატარებული აქტივობები. ამასთანავე, 2014 წლის 31 დეკემბერს, სსიპ „სოციალური მომსახურების სააგენტომ“ „ჯანმრთელობის დაზღვევის“ პროგრამის (კოდი 35 03 01) „სხვა ხარჯების“ მუხლით, „სოფლის ექიმის“ პროგრამის ფარგლებში

დაკონტრაქტებულ⁴⁵ ექიმებსა და ექთნებს (2,617 ერთეული) ერთჯერადი გასაცემლის სახით გადაურიცხა 810 ათასი ლარი. მოცემული საბიუჯეტო ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების საფუძველს წარმოადგენს მთავრობის 2014 წლის 25 დეკემბრის №2452 განკარგულება. მინისტრის განმარტებით ბარათში, რომელიც საფუძველად უდევს აღნიშნულ განკარგულებას, აღნიშნული ცვლილების საჭიროება და მიზნობრიობა არასათანადოა და საბუთებული.

საჯარო სექტორში კვების მომსახურების შესყიდვასთან დაკავშირებული საკითხები

2014 წლის განმავლობაში, საჯარო სექტორში „კვების მომსახურების შესყიდვაზე“ გაწეულმა საკასო ხარჯმა 73,674 ათასი ლარი შეადგინა. მათ შორის, თავდაცვის და სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროების მიერ ამ მუხლით გახარჯულ იქნა, შესაბამისად, 44,598 ათასი ლარი და 15,042 ათასი ლარი. საყურადღებოა, რომ აღნიშნულ მხარჯავ დაწესებულებებში კვების მომსახურების შესყიდვასთან დაკავშირებული ზოგიერთი საკითხი. კერძოდ:

- *სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს (27 00) სისტემაში 2013-2014 წლებში კვების ხარჯების ქვემუხლით სულ გაწეულია 28,392 ათასი ლარი. აქედან, 28,367 ათასი ლარი მოდის სასჯელაღსრულების დეპარტამენტზე. მათ შორის: 2013 წელს - 13,345 ათასი და 2014 წელს - 15,022 ათასი ლარი. 2013 წლის 1 იანვრიდან 10 მარტის ჩათვლით გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით კვებითი მომსახურების შესყიდვაზე დეპარტამენტს შპს „ქართული კვების კომპანიასთან“ გაფორმებული აქვს 2 ხელშეკრულება - 2,015 ათას (1 იანვრიდან 31 იანვრის ჩათვლით) და 2,408 ათას ლარზე (1 თებერვლიდან 10 მარტის ჩათვლით). 2013 წლის 11 მარტიდან 2014 წლის 31 დეკემბრის ჩათვლით სასჯელაღსრულების დეპარტამენტის სხვადასხვა დაწესებულებაში მოთავსებულ ბრალდებულ/მსჯავრდებულების, გარე დაცვის სამმართველოს სავალდებულო სამსახურისა და სწრაფი რეაგირების სპეციალური დანიშნულების სამსახურის მოსამსახურეთა კვებით მომსახურებას უზრუნველყოფდა შპს G.M.M. სასჯელაღსრულების დეპარტამენტის ზემოაღნიშნული კონტიგენტის კვებითი მომსახურების შესყიდვის მიზნით*

⁴⁵ „სოფლის ექიმის“ პროგრამის ფარგლებში მომსახურების შესყიდვა ხორციელდება „შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული წესით, რაც გულისხმობს მომსახურების შესყიდვას და ხელშეკრულების გაფორმებას სამედიცინო პერსონალთან. შესაბამისად, სოფლის ექიმები წარმოადგენენ არა სოციალური მომსახურების სააგენტოს თანამშრომლებს, არამედ პროგრამის ფარგლებში მომსახურების მიმწოდებლებს და მოქმედი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს მომსახურების მიმწოდებელზე ხელშეკრულებაში ცვლილების გარეშე თანხის გადარიცხვას.

სულ ჩატარებულია 14 ტენდერი (2013 წელს - 9 ტენდერი და 2014 წელს - 5 ტენდერი). ყველა ტენდერში გამარჯვებულად გამოვლენილია შპს G.M.M.

ყველა ტენდერის შემთხვევაში, სატენდერო დოკუმენტაციით პრეტენდენტებისათვის განსაზღვრული საკვალიფიკაციო მოთხოვნები ითვალისწინებდა პრეტენდენტი კომპანიის დამფუძნებლის ან მენეჯმენტის მინიმუმ 2-წლიან ინფორმაციას კვების მომსახურების გაწევის გამოცდილების შესახებ. აღნიშნული ინფორმაცია მოიცავდა მმართველი რგოლის/კვების ტექნოლოგიის/მთავარი მზარეულის რეზიუმეს და დამატებით ინფორმაციას სამუშაო გამოცდილების შესახებ აღნიშნულ სფეროში. აღსანიშნავია, რომ სატენდერო დოკუმენტაციაში მოცემული ცალკეული საკვალიფიკაციო მოთხოვნები არ განსაზღვრავს პრეტენდენტი კომპანიის შესაძლებლობას და მთლიანი ფირმის გამოცდილებას კვების უზრუნველყოფის დარგში. შპს G.M.M.-ის მიერ, წარმოდგენილია გენერალური დირექტორის მოადგილის რეზიუმე, სადაც მითითებულია რომ 2009-2012 წლებში იგი მუშაობდა სხვადასხვა კომპანიებში საწყობის უფროსად, ხოლო 2012 წლის 1 აპრილიდან შპს „ქართული კვების კომპანიაში“ აღრიცხვისა და ანალიზის განყოფილების უფროსად. სატენდერო კომისიის 2013 წლის 6 მარტის სხდომის ოქმით დაფიქსირდა, რომ სხვადასხვა ხარვეზებთან ერთად, დასაზუსტებელი იყო წარმოდგენილი გამოცდილების აღნიშნული კადრის თანამდებობა კომპანიაში. დაზუსტებული რეზიუმეს მიხედვით, იგი 2013 წლიდან კომპანიის გენერალური დირექტორის მოადგილეა. წარმოდგენილია ასევე 2 პირის სამუშაო გამოცდილება, რომლებიც შპს „ქართული კვების კომპანიაში“ (აღრიცხვის ოპერატორად), თავდაცვის სამინისტროში, ღუდუშაურის სახელობის კლინიკასა და შპს G.M.M.-ში აღრიცხვის ოპერატორებად და ბუღალტერ-აღმრიცხველად მუშაობდნენ. წარმოდგენილი კვალიფიკაციის დამადასტურებელი დოკუმენტები არ შეესაბამება კვების ტექნოლოგიაში გამოცდილებასთან დაკავშირებულ ინფორმაციას, მაგრამ აკმაყოფილებს სატენდერო დოკუმენტაციით გათვალისწინებულ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს, ვინაიდან დეპარტამენტის მიერ განსაზღვრული კრიტერიუმები კვების მომსახურე კომპანიის შერჩევასთან დაკავშირებით არის შეუსაბამო და არასათანადო.

2013 წლის 5 თებერვალს გამოცხადებულ ელექტრონულ ტენდერში (SPA130003072) მონაწილეობა მიიღო სამმა პრეტენდენტმა: შპს G.M.M-მა, შპს „გეო ინვესტმა“ და შპს „თელა 2012-მა“. შპს „თელა 2012-მა“ წარმოადგინა სავარაუდო ღირებულებასთან შედარებით დაბალი ფასის მქონე სატენდერო წინადადება, თუმცა სატენდერო დოკუმენტაციის დაზუსტებისთვის მას

განესაზღვრა არასრული ერთი დღე, მოქმედი წესების შესაბამისად⁴⁶ კი შესაძლებელი იყო მაქსიმალური 3 სამუშაო დღის ვადის მიცემა. ასევე, 2013 წლის 5 თებერვალს გამოცხადებულ ელექტრონულ ტენდერშიც (SPA130003076) მონაწილეობა მიიღო ოთხმა პრეტენდენტმა: შპს G.M.M-მა, შპს „გეო ინვესტმა“, შპს „თელა 2012-მა“ და შპს KL Group-მა. აღნიშნულ შემთხვევაშიც, შპს „თელა 2012-მა“ წარმოადგინა სავარაუდო ღირებულებასთან შედარებით დაბალი ფასის მქონე სატენდერო წინადადება 1,409 ათას ლარზე (სავარაუდო ღირებულება 1,912 ათასი ლარი), ხოლო მომდევნო დაბალი ფასის სატენდერო წინადადება წარმოადგინა შპს G.M.M-მა - 1,620 ათასი ლარის ოდენობით. ზემოაღნიშნული ტენდერის მსგავსად, სატენდერო დოკუმენტაციის დასაზუსტებლად შპს „თელა 2012-ს“ განესაზღვრა მინიმალური ვადა. მოცემულ ვადაში პრეტენდენტმა ვერ მოასწრო მოთხოვნილი ინფორმაციის დაზუსტება, რაც მისი დისკვალიფიკაციის საფუძველი გახდა⁴⁷ და გამარჯვებულად გამოცხადდა მომდევნო დაბალი ფასის სატენდერო წინადადების მქონე შპს G.M.M. შედეგად, ხელშეკრულება გაფორმდა 211 ათასი ლარით⁴⁸ მეტი ღირებულების მომსახურებაზე.

2014 წლის 1 იანვრიდან 16 თებერვლის ჩათვლით, გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით, კვებითი მომსახურების შესყიდვაზე დეპარტამენტს შპს G.M.M-თან გაფორმებული აქვს 7 ხელშეკრულება 1,610 ათას ლარზე. აღნიშნული საკითხი შეთანხმებულია სამინისტროსა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსთან. ტენდერის გარეშე კვებითი მომსახურების შესყიდვა განაპირობა საქართველოს სასჯელაღსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების საკითხთა მინისტრისა და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2011 წლის 20-25 მაისის №87-83/ნ ერთობლივ ბრძანებაში „ბრალდებულთა და მსჯავრდებულთა კვების ნორმებისა და სანიტარიულ-ჰიგიენური ნორმების შესახებ ცვლილებებმა“⁴⁹. 2014 წელს ჩატარებული 5 ტენდერიდან, ხუთივეში მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ერთმა პრეტენდენტმა (შპს G.M.M) და გამარჯვებულად გამოცხადდა. აქედან, 4 ტენდერი ეხება სხვადასხვა დაწესებულებაში მოთავსებული ბრალდებულის/მსჯავრდებულის, გარე დაცვის სამმართველოს სავალდებულო სამსახურისა და სწრაფი რეაგირების სპეციალური

⁴⁶ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანების მუხლი 12, პუნქტი 6.

⁴⁷ 2013 წლის 7 მარტის სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმი №3.

⁴⁸ 1,620-1,409=211

⁴⁹ ცვლილება შესულია 2013 წლის 26 დეკემბრის №366/№01-50/ნ ბრძანებით.

დანიშნულების სამსახურის მოსამსახურეთა კვებით მომსახურების მიწოდებას 2014 წლის 17 თებერვლიდან 31 დეკემბრის ჩათვლით;

- *საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო* (29 00) სამხედრო ძალების კვების უზრუნველყოფის მიზნით წელიწადში არანაკლებ 40 მლნ ლარს ხარჯავს. აღნიშნული შესყიდვები ხორციელდება არასაიდუმლო ხელშეკრულებების საფუძველზე, რომლებზეც ვრცელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონის მოთხოვნები, რომელთა მიხედვით, შესაბამისი მიმწოდებლის შერჩევა, ანუ მომსახურების შესყიდვა უნდა განხორციელდეს ელექტრონული ტენდერის საშუალებით. მიუხედავად ამისა, ტენდერის საფუძველზე ამ მომსახურების მიმწოდებელი კომპანიის შერჩევა, უკანასკნელად 2010 წლის გაზაფხულზე განხორციელდა. შედეგად, 2010 წლის 12 მარტს შპს „მეგაფუდთან“, როგორც ტენდერში გამარჯვებულ კომპანიასთან, გაფორმდა ხელშეკრულება №177, საქართველოს სხვადასხვა რეგიონში განლაგებულ სამხედრო ნაწილებში კვებითი მომსახურების თაობაზე. მომსახურების ვადები განისაზღვრა 2010 წლის 15 მარტიდან 2012 წლის 31 დეკემბრის ჩათვლით და ითვალისწინებდა სამხედრო მოსამსახურეთა ე.წ. ნორმირებულ კვებას.

თავდაცვის მინისტრის 2010 წლის 7 აპრილის №229 ბრძანებით, სამინისტრო გადავიდა სამხედრო მოსამსახურეთა ე.წ. არანორმირებულ კვებაზე, რაც, ამ ბრძანების მიხედვით, გულისხმობს „რამდენიმე სახეობის სხვადასხვა კერძის შეუზღუდავი რაოდენობით მიწოდებას“. აღნიშნული პირობების გათვალისწინებით, 2010 წლის 7 აპრილს სამინისტროსა და შპს „მეგაფუდს“ შორის გაფორმდა შეთანხმება №177/1, რითაც 1 კაც/დღეზე კვების საფასური 7.95 ლარიდან 10 ლარამდე, ხოლო ხელშეკრულების ჯამური ღირებულება 118,134.45 ათას ლარამდე (23,801.9 ათასი ლარით), ანუ 25%-ით გაიზარდა. ამრიგად, 2010 წლის 12 მარტს ტენდერის საფუძველზე გაფორმებული 33-თვიანი ხელშეკრულების პირობები 22 დღეში ძირეულად შეიცვალა და ტენდერში სულ სხვა პირობებით გამარჯვებულ კომპანიას ახალი პირობებით დაევალა მომსახურების გაწევა, რისთვისაც ხელშეკრულების ჯამური ღირებულება მნიშვნელოვნად (25%-ით) გაიზარდა. ეს არასწორია, რადგან ახალი გარემოებების გათვალისწინებით, სხვა კომპანიებს შესაძლოა შპს „მეგაფუდზე“ უკეთესი პირობები შეეთავაზებინათ, რისთვისაც საჭირო იყო ახალი პირობების გათვალისწინებით, ახალი ტენდერის გამოცხადება, რაც არ განხორციელებულა. დღემდე მომსახურე კომპანიის შერჩევა ტენდერის გარეშე მიმდინარეობს.

2011 წლის 4 ივლისიდან დაიწყო შპს „მეგაფუდის“ სხვა მიმწოდებლებით, კერძოდ, შპს „ქართული კვების კომპანიით“, რომელიც სამხედრო მოსამსახურეთა კვებითი მომსახურების მიზნით შეიქმნა 100%-იანი სახელმწიფო წილით და შპს „ელფით“ (რომელიც 2007 წლიდან ახორციელებდა სამინისტროს სხვადასხვა ქვედანაყოფების სამხედრო მოსამსახურეთა კვებას) თანდათანობითი ჩანაცვლების პროცესი, რაზედაც ფორმდებოდა შესაბამისი შეთანხმებების ოქმები ისე, რომ არ იცვლებოდა ხელშეკრულების პირობები და 1 კაც/დღეზე კვების საფასური (10 ლარი). სამინისტროს ახალი ტენდერი არ ჩატარებია და 2011 წლის ზაფხულიდან 2012 წლის ბოლომდე სამხედრო მოსამსახურეთა კვებითი მომსახურებას ძირითადად ახორციელებდნენ აღნიშნული კომპანიები. თავდაცვის სამინისტრომ 2013-2014 წლებშიც ვერ გამოასწორა ზემოხსენებული მდგომარეობა, რადგან ვერ გადაწყდა საკითხი იმის შესახებ, თუ რა კრიტერიუმებით უნდა შერჩეულიყო მომსახურე კომპანია. 2013 წლის 18 თებერვალს სწორედ კვებითი მომსახურების შესასყიდად იქნა გამოცხადებული 4 ტენდერი, რომლებიც მიმდინარეობდა არსებითი დარღვევებით და სატენდერო კომისიის მიერ 2013 წლის 11 ივნისს გამოცხადდა შეწყვეტილად, მაშინ, როდესაც 2 ტენდერში გამარჯვებულები უკვე გამოვლენილი იყვნენ. ამის შემდგომ, დღემდე ტენდერი არ ჩატარებულა და არც ბაზრის კვლევა განხორციელებულა უკეთესი პირობების მქონე მიმწოდებლის შესარჩევად.

სამინისტრო, უმეტეს შემთხვევაში, კონკრეტული ხელშეკრულების ვადის დასრულებისას, საქართველოს მთავრობისაგან, თავდაცვის სამინისტროს გამართული და უწყვეტი ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი სახელმწიფო შესყიდვების უზრუნველსაყოფად ითხოვდა ნებართვას შესაბამისი შესყიდვის გამარტივებული წესით განხორციელების თაობაზე. საქართველოს მთავრობა ამ პერიოდში თითქმის მუდმივად ითვალისწინებდა შექმნილ გარემოებებს და განკარგულებებით აძლევდა შესაბამის ნებართვას სამინისტროს, რაც მინისტრის შესაბამისი ბრძანების საფუძველი ხდებოდა. მინისტრის ბრძანება გამოცემულია ყველა შემთხვევაში, იმისგან დამოუკიდებლად, არსებობს თუ არა მთავრობის შესაბამისი განკარგულება. შედეგად, 2013 წელს სამხედრო მოსამსახურეთა კვებით მომსახურებას კვლავ ზემოხსენებული ორი კომპანია აგრძელებდა, რომლებთანაც წლის მანძილზე, გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით გაფორმებულია 37.4 მლნ. ლარის ჯამური ღირებულების 18 ხელშეკრულება. 2014 წლისათვის უკვე, მხოლოდ შპს „ქართული კვების კომპანია“ ახორციელებდა სამხედრო მოსამსახურეთა კვებას (ჯამური სახელშეკრულებო ღირებულება 43.0 მლნ ლარი), 2015 წლის თებერვლიდან კი ეს ფუნქცია 20 თებერვლის №159 ხელშეკრულების

საფუძველზე (ვადა - 31 მარტის ჩათვლით) შპს „სახელმწიფო კვებით უზრუნველყოფას“ დაეკისრა (სახელშეკრულებო ღირებულება არაუმეტეს 5.5 მლნ ლარისა), რომელსაც 2015 წლის 1 აპრილის №258 ხელშეკრულებით მომსახურების ვადა 30 ივნისის ჩათვლით გაუგრძელდა (სახელშეკრულებო ღირებულება არა უმეტეს 10.0 მლნ ლარისა).

ზემოხსენებული შესყიდვების გამარტივებული საშუალებით განხორციელების საფუძველად მითითებულია „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10¹ მუხლის მე-3 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტის, რამდენიმე შემთხვევაში კი - „ბ“ ქვეპუნქტის მოთხოვნები და წარმოდგენილია მთავრობის შესაბამისი განკარგულებები, რაც არაგონივრულია შემდეგი გარემოებების გამო: „დ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, სახელმწიფო შესყიდვა შეიძლება განხორციელდეს გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით, თუ: „სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებლად ჩატარების მიზნით შესყიდვების განხორციელება დადგინდა საქართველოს პრეზიდენტის ან/და საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტით, ...“. სამხედრო მოსამსახურეთა კვებით უზრუნველყოფა არ შეიძლება განვიხილოთ, როგორც შეზღუდულ ვადებში ჩასატარებელი სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიება; ხოლო, „ბ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, სახელმწიფო შესყიდვა შეიძლება განხორციელდეს გამარტივებული შესყიდვით, თუ: „არსებობს გადაუდებელი აუცილებლობა.“ თუმცა „ასეთ შემთხვევაში შესასყიდი საქონლის რაოდენობა, სამუშაოს ან მომსახურების მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს გადაუდებელი აუცილებლობით გამოწვეული პრობლემების მოსაგვარებლად საჭირო შესაბამის ვადებს“.

სახელმწიფო შესყიდვების დეპარტამენტის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, 2013-2014-2015 წლებში შპს „ქართული კვების კომპანია“ 90-ჯერ იქნა დაჯარიმებული, ჯამში 900.0 ათასი ლარით. ჯარების ლოგისტიკური უზრუნველყოფის სარდლობის ხარისხის კონტროლის სამმართველოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით 2014 წელს სამინისტროს ქვედანაყოფებში მოქმედი კვების ობიექტების (სასადილოების და შესაბამისი საწყობების) შემოწმების შედეგად, დაიწერა 168 აქტი, საიდანაც 93 უარყოფითია (55.4%), ხოლო 2015 წლის 2 მარტიდან 25 მარტის ჩათვლით დაწერილია 14 აქტი, მ.შ. 11 უარყოფითი (78.6%).

ჩატარებული აუდიტორული პროცედურებით დადგინდა, რომ სამინისტროში მინისტრის 2014 წლის 18 თებერვლის №00210 ბრძანებით დაიწყო „საქართველოს შეიარაღებულ ძალებში კვებითი მომსახურების გაუმჯობესების ხელშეწყობის“ პროექტი, რისთვისაც შეიქმნა პროექტის მართვის საზედამხედველო და სამუშაო ჯგუფები. პროექტის მართვის სამუშაო ჯგუფს

ევალუბოდა „პროექტის განხორციელების ხელშეწყობისათვის კონკრეტული ღონისძიებების დაგეგმვა, წინადადებების (მათ შორის, კვებითი მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვის პირობების პროექტის) შემუშავება“ და საზედამხედველო ჯგუფის ინფორმირება. ზემოხსენებული სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელს ევალუბოდა საქართველოს შეიარაღებული ძალების კვებითი მომსახურების მდგომარეობის შესწავლა/შეფასება და შესაბამისი დასკვნის მომზადება, აგრეთვე „სამინისტროს სტრუქტურულ ერთეულებთან კოორდინაციით, პროექტის განხორციელებისათვის საჭირო კონკრეტული, დროში გაწერილი ღონისძიებების და წინადადებების, აგრეთვე კვებითი მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვის სატენდერო პირობების (რომლებიც წარმოადგენენ პროექტის წარმატებით განხორციელების ობიექტურ პირობებს) შემუშავება და საზედამხედველო ჯგუფისათვის წარდგენა“. აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა პროექტის მართვის სამუშაო ჯგუფის მიერ შემუშავებული კვებითი მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვის სატენდერო პირობები.

ზემოხსენებული სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელს 2014 წლის 31 ოქტომბერს სამინისტროში შეუწყდა შრომითი ხელშეკრულება, მაშინ, როდესაც იგი უკვე შპს „ქართული კვების კომპანიის“ დირექტორად იყო დანიშნული. აღნიშნული პირის ხელმძღვანელობით, კომპანიამ კვლავ ტენდერის გარეშე მიიღო სახელმწიფო შეკვეთა, რაც სამინისტროში მისი ფუნქციონალური დანიშნულების საპირისპიროა.

2015 წლის 24 თებერვლის №76/02-2015 წერილით, შპს „სახელმწიფო კვებითი უზრუნველყოფის“ დირექტორმა მიმართა თავდაცვის სამინისტროს, სადაც მიუთითებს, რომ „სამხედრო მოსამსახურეთა კვების პირობების გაუმჯობესების მიზნით, თავდაცვის მინისტრის 2006 წლის 1 თებერვლის №31 და 2013 წლის 20 ივნისის №629 ბრძანებაში ცვლილების შესატანად, გენერალური შტაბის წარმომადგენლები შპს „ქართული კვების კომპანიის“ თანამშრომლებთან ერთად ახორციელებდნენ გარკვეულ სამუშაოებს, თუმცა გაურკვეველი მიზეზების გამო ეს პროცესი არ იქნა დასრულებული“. აღნიშნული პროექტის დაუსრულებლობის მიზეზები ვერც აუდიტის ჯგუფის მიერ იქნა მოპოვებული.

სახელმწიფო შესყიდვების დეპარტამენტმა 2014 წლის 12 დეკემბერს №836328 მოხსენებითი ბარათით მიმართა თავდაცვის მინისტრს, სადაც მითითებულია, რომ სახელმწიფო შესყიდვების დეპარტამენტში არ შესულა „შესაბამისი სრულყოფილი დოკუმენტაცია და მოთხოვნა აღნიშნული კვებითი მომსახურების ელექტრონული ტენდერით შესყიდვის უზრუნველსაყოფად“, მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტროში უკვე იმავე წლის 18

თებერვლიდან ფუნქციონირებდა „კვებითი მომსახურების გაუმჯობესების ხელშეწყობის პროექტის“ მართვისათვის შექმნილი სამუშაო ჯგუფი.

ამავე მოხსენებით ბარათში აღნიშნულია, რომ შესყიდვების დეპარტამენტში ასევე შესულია შპს „ქართული კვების კომპანიის“ დირექტორის 2014 წლის 30 ოქტომბრის №02/3010 წერილი, სადაც იგი ითხოვდა ინფორმაციას სახელშეკრულებო ურთიერთობების გაგრძელების შესახებ. მოხსენებით ბარათში ასევე დაფიქსირებულია, რომ: დეპარტამენტს 2014 წლის 27 ნოემბრის №794298 წერილით მიმართა შპს „სახელმწიფო კვებითი უზრუნველყოფის“ დირექტორმა (100% სახელმწიფო წილით), სადაც გამოთქმულია მზადყოფნა 2015 წლის თებერვლიდან ამ კომპანიის მიერ სამხედრო მოსამსახურების კვებით უზრუნველყოფის თაობაზე. თუმცა, მოხსენებით ბარათში არ არის მინიშნებული, რომ ახლად გამოჩენილი კომპანიის – შპს „სახელმწიფო კვებითი უზრუნველყოფის“ დირექტორი შპს „ქართული კვების კომპანიის“ დირექტორიცაა და მხოლოდ ისაა ნათქვამი, რომ ეკონომიკის სამინისტროს მიერ განიხილება ახალი სახელმწიფო კომპანიისათვის შპს „ქართული კვების კომპანიის“ აქტივების გადაცემის საკითხი.

არსებული სიტუაციიდან და ზემოაღნიშნული წერილების შინაარსიდან გამომდინარე, სახელმწიფო შესყიდვების დეპარტამენტის უფროსის მოვალეობის შემსრულებელი აფიქსირებს თავის პოზიციას იმის შესახებ, რომ საქართველოს მთავრობის მიერ შესაბამისი განკარგულების მიღების შემთხვევაში, შესაძლებელი იქნება „კვებითი მომსახურების შესყიდვა განხორციელდეს გამარტივებული შესყიდვის წესით, 2015 წლის 15 თებერვლამდე შპს „ქართული კვების კომპანიასთან“, ხოლო 2015 წლის 15 თებერვლიდან 2015 წლის ბოლომდე – შპს „სახელმწიფო კვებით უზრუნველყოფასთან“. აქედან გამომდინარე, მან იმავე მოხსენებითი ბარათით სთხოვა თავდაცვის მინისტრს, მისი „მხრიდან შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში“, დაევალებინა სამინისტროს პარლამენტთან ურთიერთობისა და სამართლებრივ საკითხთა დეპარტამენტისათვის „საჭირო პროცედურების უზრუნველყოფა“.

ამრიგად, სახელმწიფო შესყიდვების დეპარტამენტის უფროსის მოვალეობის შემსრულებელმა, ზემოხსენებული არგუმენტებით მისაღებად ჩათვალა დაახლოებით 40 მილიონი ლარის ღირებულების მომსახურების შესყიდვა, კვლავ გამარტივებული საშუალებით განხორციელებინა. თანაც, აღნიშნული მომსახურების მიმწოდებლად მინისტრს შესთავაზა ახლად დაფუძნებული კომპანია, რომლის დაფუძნება მნიშვნელოვანი რისკის მატარებელია შემდეგი გარემოებების გამო:

- სამინისტროში წარმოდგენილი მიმოწერით ირკვევა, რომ გამოვლინდა: შპს „სახელმწიფო კვებითი უზრუნველყოფა“ ძირითადად დაკომპლექტდა შპს „ქართული კვების კომპანიის“ კადრებით, ისე, რომ დირექტორიც კი არ შეცვლილა;
- 2015 წლის 6 თებერვალს თავდაცვის სამინისტროს პროექტის მართვის საზედამხედველო და სამუშაო ჯგუფების ყოფილი ხელმძღვანელის მიერ ორი წერილი გაიგზავნა სამინისტროში. ერთით (№95/02-2015), მან, როგორც შპს „ქართული კვების კომპანიის“ დირექტორმა, აცნობა სამინისტროს, რომ აღნიშნული კომპანია მოკლებული იყო შესაძლებლობას გაეგრძელებინა სამხედრო მოსამსახურეთა კვებითი მომსახურება, ხოლო მეორე წერილით (№51/02-2015), როგორც შპს „სახელმწიფო კვებითი უზრუნველყოფის“ დირექტორი აცხადებდა, ამ მომსახურების გაწევის მზადყოფნას;
- შპს „ქართული კვების კომპანიის“ სახელით გამოგზავნილ წერილში (№95/02-2015) მითითებულია, რომ კომპანიას ფინანსური პრობლემები შეექმნა „შემოსავლების სამსახურის საგადასახადო სანქციებით“, რადგან აუდიტის დეპარტამენტის 2014 წლის 4 დეკემბრის №50197 ბრძანებით, მათ ჯარიმის სახით ბიუჯეტში გადასახდელად დაერიცხათ 3,393.7 ათასი ლარი.

რეკომენდაციები⁵⁰:

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს:

- შეიმუშაოს გადაუდებელი აუცილებლობის მდგომარეობის დასაბუთების გამჭვირვალე და მოქნილი პროცედურა; შემუშავდეს ჩარჩო დოკუმენტი, რომლის მიხედვითაც შემსყიდველი ორგანიზაციები დაასაბუთებენ შესყიდვის გადაუდებლად განხორციელების აუცილებლობას;
- გააძლიეროს მონიტორინგისა და კონტროლის მექანიზმები შეწყვეტილ, არშემდგარ ტენდერებთან და პრეტენდენტთა დისკვალიფიკაციის საკითხებთან მიმართებაში;
- მიზანშეწონილია გაძლიერდეს სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულებების პირობების შესრულების ეფექტიანი მონიტორინგის პროცესი;
- უნდა შემუშავდეს სარეკომენდაციო ხასიათის სახელმძღვანელო, რომელიც უნდა მოიცავდეს ბაზრის კვლევის ძირითად პრინციპებსა და მეთოდებს სხვადასხვა კატეგორიის შესყიდვებისათვის;

⁵⁰ აღნიშნული რეკომენდაციები მომზადდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ შესყიდვების მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში.

- შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული შესყიდვების ანალიზის შედეგად უნდა მოხდეს წლის განმავლობაში განხორციელებული შესყიდვის ფასების ანალიზი, რომლის შესახებ ინფორმაცია ასახული იქნება ანალიტიკურ რეპორტებში და უზრუნველყოფილ იქნება აღნიშნული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ელექტრონულად; (ანალიზში არ მოიაზრება ფასების რაიმე ზღვრების იმპერატიულად დადგენა; იგი გულისხმობს ფასების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასა და მათ შედარებით ანალიზს).

შემსყიდველ ორგანიზაციებს:

- აუცილებელია შესყიდვის დაგეგმვისას განხორციელონ ბაზრის შესწავლა შესყიდვის ობიექტის მოცულობისა და თავისებურებიდან გამომდინარე;
- შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულება აუცილებელია დაეფუძნოს ბაზრის შესწავლის შედეგად მიღებულ მონაცემებსა და წარსულ გამოცდილებას;
- შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა ბაზრის შესწავლის შედეგები უნდა ასახონ შესაბამის დოკუმენტში, სადაც დასაბუთებული იქნება მიღებული გადაწყვეტილება;
- შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა (მაგალითად, სამინისტროებმა) უზრუნველყონ ცენტრალიზებული/ერთობლივი ტენდერების განხორციელება საკუთარი და თავის მმართველობის სფეროში შემავალი ორგანიზაციების (მაგალითად, სსიპ-ების, საქვეუწყებო დაწესებულებების) საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად. შესყიდვა სამინისტროს მასშტაბით განხორციელდება კოორდინირებულად, ერთი სუბიექტის მიერ, რაც სახელმწიფო დაწესებულებებს შესაძლებლობას მისცემს შექმნან ეფექტური მონიტორინგის სისტემა, რომელიც გაუწევს კონტროლს მთლიანად სამინისტროს მასშტაბით განხორციელებულ შესყიდვებს და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სამინისტროსათვის გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვას;
- ხელშეკრულებაში ცვლილების შეტანამდე შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა ზედმიწევნით უნდა შეისწავლონ მიმწოდებლის მოთხოვნა შესატანი ცვლილების შესახებ. ხელშეკრულების ცვლილება უნდა დაეფუძნოს დასაბუთებულ მოთხოვნასა და შესყიდვებისა და სამოქალაქო კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ობიექტურ გარემოებებს, რაც მტკიცებულებით უნდა დასტურდებოდეს. ონლაინ პორტალის მეშვეობით ხელმისაწვდომი უნდა იყოს არა მხოლოდ

შეტანილი ცვლილება, არამედ ყველა დაკავშირებული დოკუმენტაცია, რასაც აღნიშნული ცვლილება ეფუძნება.

3.1.5 საჯარო სამართლის იურიდიული პირები

საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (სსიპ) წარმოადგენს შესაბამისი კანონით, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით ან კანონის საფუძველზე სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს ადმინისტრაციული აქტით შექმნილ, საკანონმდებლო და სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისაგან განცალკევებულ ორგანიზაციას, რომელიც სახელმწიფოს კონტროლით დამოუკიდებლად ახორციელებს პოლიტიკურ, სახელმწიფოებრივ, სოციალურ, საგანმანათლებლო, კულტურულ და სხვა საჯარო საქმიანობას⁵¹. აღნიშნული განმარტებისა და სსიპ-ების საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის, ასევე საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი მართვის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს მხრიდან ადეკვატური კონტროლის მექანიზმების შემუშავება და მათი პრაქტიკაში დანერგვა სსიპ-ების კანონმდებლობით განსაზღვრული დამოუკიდებლობისა და რესურსების განკარგვის მოქნილობის ოპტიმალური დონის შენარჩუნების პარალელურად, რაც უზრუნველყოფს რესურსების ეფექტიან/პროდუქტიულ განკარგვას. აღსანიშნავია, რომ ამ მიმართულებით გადადგმულ იქნა გარკვეული ნაბიჯები:

- სტაბილურად იზრდება იმ სსიპ-ების რაოდენობა, რომელთაც ეკისრება მთავრობისადმი ფინანსური ანგარიშგების წარდგენის ვალდებულება: 2009 წელს აღნიშნული ვალდებულება მხოლოდ 27 სსიპ-ს ჰქონდა, 2010 წელს - 112 სსიპ-ს, ხოლო 2011 წელს - 142 სსიპ-ს. რაც შეეხება 2012 და 2013 წლებს, არსებული კანონმდებლობით განისაზღვრა ყველა საჯარო სამართლის იურიდიული პირისა და განსაზღვრული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის (ა(ა)იპ) მიერ ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსათვის წარდგენის ვალდებულება. აღსანიშნავია, რომ 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიში მოიცავს ყველა იმ სსიპ-ის (198 ერთეული) ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ინფორმაციას, რომელთაც განესაზღვრათ აღნიშნული ვალდებულება. რაც შეეხება 2014 წელს, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებისა და „საქართველოს 2014 წლის

⁵¹ საქართველოს კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“, მუხლი 2.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის 27-ე მუხლის საფუძველზე⁵², ყველა საჯარო სამართლის იურიდიულმა პირმა (გარდა საქართველოს ეროვნული ბანკისა, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა და იმ საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა, რომლებიც წარმოადგენენ რელიგიურ ორგანიზაციებს ან მარეგულირებელ კომისიებს) თავიანთი ბიუჯეტების შესრულების კვარტალური და წლიური ანგარიშები საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2014 წლის განმავლობაში უნდა წარუდგინოს როგორც მატერიალური ფორმით, ასევე ბიუჯეტის მართვის ელექტრონული სისტემის (E-Budget), ხოლო 2015 წლის 1 იანვრიდან - მხოლოდ ბიუჯეტის მართვის ელექტრონული სისტემის (E-Budget) მეშვეობით;

- „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის 2² პუნქტის შესაბამისად განისაზღვრა, რომ იმ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის, რომლის წლიური შემოსავალი ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსების გარდა აღემატება 1 მილიონ ლარს, ანგარიშზე განთავსებული თავისუფალი ნაშთის ნაწილი შესაძლებელია მიიმართოს სახელმწიფო ბიუჯეტში, თუ ამ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის წლიური დასაბეგრი მოგება აღემატება 1 მილიონ ლარს. ასევე, ამავე კანონის მე-12 მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით, ის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (გარდა საგანმანათლებლო ან სამეცნიერო დაწესებულებისა), რომლის წლიური შემოსავალი, ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსების გარდა, აღემატება 1 მილიონ ლარს, ვალდებულია საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმოს შესაბამისი ბიუჯეტის პროექტი, საშტატო ნუსხა და სახელფასო ფონდი.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საყურადღებოა, რომ „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის მე-2¹ პუნქტის მიხედვით, „სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს სისტემაში შემავალ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს უფლება აქვთ, სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელ ორგანოსთან შეთანხმებით, ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული სახსრები⁵³ გადასცენ სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს სისტემაში შემავალ სხვა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს მისი მიზნების განსახორციელებლად და ფუნქციების შესასრულებლად.“ აღნიშნული შესაძლებლობა, თუკი

⁵² <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2274947>

⁵³ მუხლი 13. 1 პუნქტი. სსიპ-ის დაფინანსების წყარო შეიძლება იყოს: ა) საწევროები და შენატანები; ბ) შესაბამისი ბიუჯეტიდან გამოყოფილი მიზნობრივი სახსრები; გ) სახელმწიფო შეკვეთის შესრულებიდან მიღებული შემოსავალი; დ) ხელშეკრულების საფუძველზე შესრულებული სამუშაოდან მიღებული შემოსავალი; ე) საქართველოს კანონმდებლობით ნებადართული სხვა შემოსავლები.

გამოყენებული იქნება მხოლოდ რეალური საჭიროების შემთხვევაში, უნდა შეფასდეს როგორც სასარგებლო მექანიზმი, ვინაიდან, დაგეგმვაში არსებული ხარვეზისა თუ სხვა არაკონტროლირებადი ფაქტორით გამოწვეული რესურსების დაგროვება ან დეფიციტი, შესაძლებელია დაბალანსდეს თვითონ საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ მათთვის მინიჭებული მოქნილობის ხარჯზე, თუმცა, მეორე მხრივ, აუცილებელია დამატებითი ყურადღება დაეთმოს რესურსების გადანაწილების აუცილებლობისა და მიზნობრიობის შეფასებას.

აღსანიშნავია, რომ 2014 წლის ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში სსიპ-ების ბიუჯეტების შესრულების შესახებ წარმოდგენილი ინფორმაცია არაა სრულყოფილი და არ მოიცავს ქვემოთ ჩამოთვლილი სსიპ-ების ბიუჯეტების შესრულების მაჩვენებლებს:

- სსიპ - მეწარმეობის განვითარების სააგენტო;
- სსიპ - ციფრული მაუწყებლობის სააგენტო;
- სსიპ - ქუთაისის მელიტონ ბალანჩივაძის სახელობის ოპერისა და ბალეტის პროფესიული სახელმწიფო თეატრი;
- სსიპ - მიხეილ შენგელიას სახელობის ქართული მედიცინის ისტორიის მუზეუმი;
- სსიპ - საქართველოს ფიზიკური აღზრდისა და სპორტის სახელმწიფო სასწავლო უნივერსიტეტი;
- ა(ა)იპ - საქართველოს სოლიდარობის ფონდი;
- სსიპ - კონკურენციის სააგენტო;
- სსიპ - ათასწლეულის გამოწვევის ფონდი.

რაც შეეხება აგრეგატულ დონეზე ნაშთის ცვლილებას, საქართველოს მთავრობის მიერ მომზადებული 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მიხედვით, საანგარიშო პერიოდის დასაწყისში ა(ა)იპ-ებისა და სსიპ-ების ანგარიშებზე არსებულმა რესურსებმა 305,642 ათასი ლარი შეადგინა, ხოლო 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის მიხედვით, ანალოგიური მაჩვენებელი (ნაშთი წლის ბოლოსათვის) 328,867 ათას ლარს გაუტოლდა. შესაბამისად, 2013 წლის ბოლოსა და 2014 წლის დასაწყისისათვის არსებული ნაშთები არ ემთხვევა ერთმანეთს და მათ შორის არსებული განსხვავება 23,225 ათას ლარს უტოლდება. აღნიშნული ცვლილება განპირობებულია უწყებების დონეზე არსებული გადახრებით, რომელიც მოცემულია ცხრილში.

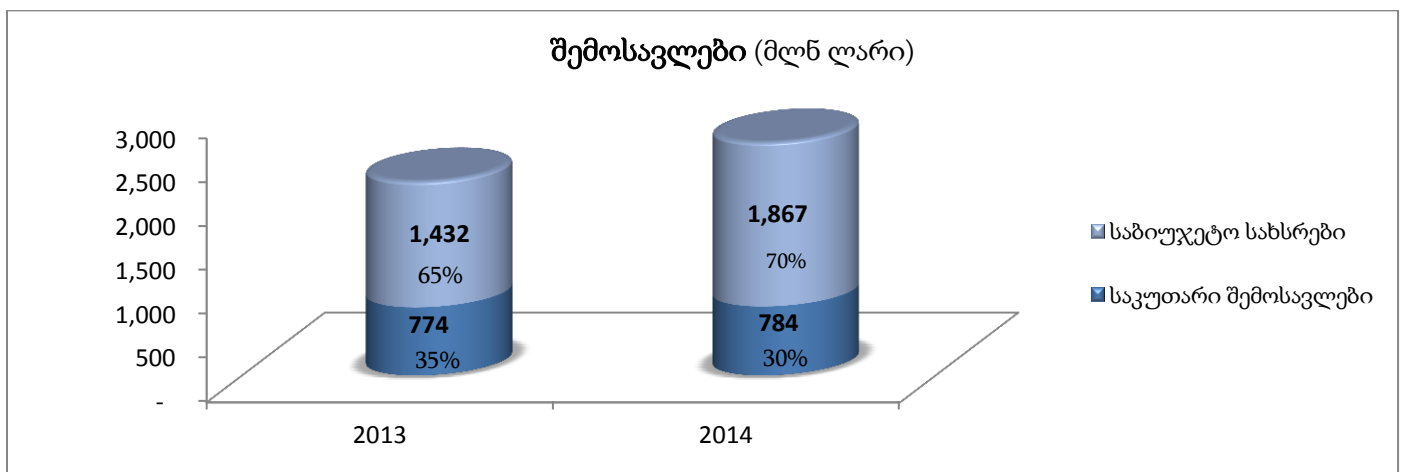
უწყება	ნაშთი პერიოდის ბოლოსთვის - 2013	ნაშთი პერიოდის დასაწყისისთვის - 2014	გადახრა
--------	--	--	---------

სსიპ - შემოსავლების სამსახურის ცენტრალური აპარატი	36,684	21,684	15,000
სსიპ - საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტო	4,741	106	4,635
სსიპ - სურსათის ეროვნული სააგენტო	5,583	982	4,601
სსიპ - ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი	20,083	19,037	1,046
სსიპ - საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრი	610	2	608
სსიპ - იაკობ გოგებაშვილის სახელობის თელავის სახელმწიფო უნივერსიტეტი	508	617	-109
სსიპ - პროფესიული კოლეჯი „მერმისი“	0	464	-464
ხულოს საგანმანათლებლო რესურსცენტრის ტერიტორიაზე არსებული სკოლები	-	1,064	-1,064
სსიპ - საქართველოს სტანდარტებისა და მეტროლოგიის ეროვნული სააგენტო	161	1,265	-1,105
სსიპ - საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი	35,041	36,726	-1,685

ცხრილი 24. სსიპ-ების ანგარიშებზე არსებული ნაშთები პერიოდის დასაწყისისა და დასასრულისათვის (ათასი ლარი)

აღნიშნული ხარვეზების თავიდან აცილების მიზნით, მიზანშეწონილია დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ფინანსური მონაცემების შეგროვების პროცესზე, წარმოდგენილი ინფორმაციის სრულყოფის მიზნით.

გარდა აღნიშნულისა, 2014 წლის მდგომარეობით, სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების მიერ მიღებულმა შემოსავლებმა შეადგინა 2,651 მლნ ლარი და გასულ წელთან შედარებით გაიზარდა 20%-ით. მათ შორის, ბიუჯეტიდან მიღებულმა დაფინანსებამ შეადგინა 1,867 მლნ ლარი, საიდანაც 1,656 მლნ ლარი გამოიყო სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. შედეგად, საბიუჯეტო სახსრების მოცულობა გაიზარდა 30%-ით, გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით, ხოლო 1%-ით გაიზარდა კანონმდებლობით ნებადართული სხვა შემოსავლების (საკუთარი შემოსავლები) ოდენობა და 784 მლნ ლარი შეადგინა.



დიაგრამა 22. სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების მიერ მიღებული შემოსავლები

აღსანიშნავია, რომ რიგი სსიპ-ების შემთხვევაში აღგილი აქვს დაგეგმვაში არსებულ ხარვეზებს. კერძოდ, 17 მათგანის შემთხვევაში, კანონმდებლობით გათვალისწინებული საქმიანობიდან მიღებული შემოსავალი და წლის დასაწყისში კომერციულ ბანკებში არსებული ნაშთი, საკმარისი იქნებოდა მათი გადასახდელების დასაფინანსებლად. მიუხედავად ამისა, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სახსრები დამატებით გამოიყო. საყურადღებოა, რომ 11 სსიპ-ის შემთხვევაში ნაშთი გაიზარდა.

(ათას ლარებში)

საბიუჯეტო ორგანიზაცია	ნაშთი გასული პერიოდის ბოლოსთვის (1)	საკუთარი შემოსავლები (2)	სახელმწიფო ბიუჯეტი (3)	გადასახდელები(4)	(1+2)- 4	ნაშთის ცვლილე ბა
სსიპ - საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი	8,731	45,290	12,393	53,254	767	4,428
სსიპ - ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი	20,083	58,161	11,969	68,168	10,076	1,963
სსიპ - ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიურო	6,238	19,001	3,500	20,125	5,114	2,376
სსიპ - სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო	13,890	41,854	2,767	54,056	1,687	-9,435
სსიპ - განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი	2,820	2,135	2,246	4,522	433	-140
სსიპ - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო	18,496	38,679	1,733	42,755	14,420	-2,344
სსიპ - სამცხე - ჯავახეთის სახელმწიფო უნივერსიტეტი	826	2,306	994	2,875	256	424
სსიპ - თბილისის სახელმწიფო სამედიცინო უნივერსიტეტი	13,129	41,629	848	39,102	15,655	3,375
სსიპ - აკაკი წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტი	3,248	15,701	605	15,892	3,057	414
სსიპ - საზოგადოებრივი კოლეჯი „იბერია“	386	3,372	527	1,540	2,219	2,359
სსიპ - იუსტიციის სახლი	3,649	18,479	442	18,907	3,221	15
სსიპ - პროფესიული კოლეჯი „ოპიზარი“	221	1,389	374	1,164	446	599
სსიპ - გარემოს ეროვნული სააგენტო	689	8,326	300	8,060	955	565
სსიპ - სოხუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტი	983	5,508	192	5,757	735	-56.8

სსიპ - სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო	3,218	5610	170	4,408	4,420	4,571
სსიპ - გორის სახელმწიფო სასწავლო უნივერსიტეტი	593	4,164	109	4,303	453	-30.8
სსიპ - იაკობ გოგებაშვილის სახელობის თელავის სახელმწიფო უნივერსიტეტი	508	3,013	101	3,294	226	-181.2

ცხრილი 25. სსიპ-ების საბიუჯეტო პარამეტრები (ათასი ლარი)

ასევე, 6 სსიპ-ის შემთხვევაში, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებულ იქნა იმაზე მეტი საბიუჯეტო დაფინანსება, ვიდრე საჭირო იყო მათი სრულყოფილი ფუნქციონირებისათვის, მათ ანგარიშებზე არსებული ნაშთისა და საკუთარი შემოსავლების მოცულობების გათვალისწინებით. შედეგად, კომერციულ ბანკებში მათ განკარგულებაში არსებული ნაშთები გაიზარდა. საყურადღებოა, რომ ანალოგიურ ტენდენციას ჰქონდა ადგილი 2013 წელსაც, რაც აღინიშნა 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშში.

საბიუჯეტო ორგანიზაცია	ათასი ლარი		
	ნაშთის ცვლილება	სახელმწიფო ბიუჯეტი (3)	(ნაშთი+საკუთარი შემოსავლები)- გადასახდელები
სსიპ - სურსათის ეროვნული სააგენტო	5,811	28,565	-17,171
სსიპ - ლევან საყვარელიძის სახელობის დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრი	4,344	37,866	-31,787
სსიპ - საზოგადოებრივი მაუწყებელი	2,776	32,493	-29,667
სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო	1,842	38,528	-35,335
სსიპ - დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი	1,654	11,557	-7,150
სსიპ - შემოსავლების სამსახურის ცენტრალური აპარატი	1,489	42,850	-4,678

ცხრილი 26. სსიპ-ების საბიუჯეტო პარამეტრები (ათასი ლარი)

სსიპ-ების შესახებ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მიხედვით, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი შეიძლება შეიქმნას მხოლოდ ისეთი საჯარო მიზნებისა და ფუნქციების შესასრულებლად, რომელთა განხორციელება უშუალოდ არ შედის სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების კომპეტენციაში. შესაბამისად, რეკომენდებულია, რომ მათ ხელთ არსებული რესურსები (მათი წარმოშობის წყაროს მიუხედავად) მაქსიმალურად მოხმარდეს სახელმწიფოს მიერ მათთვის განსაზღვრული მიზნებისა და ამოცანების შესრულებას, რაც გულისხმობს კომერციული ბანკის ანგარიშზე უმოქმედოდ განთავსებული რესურსების დაგეგმილი ღონისძიებების ფარგლებში გამოყენებას და ამ მიზნით სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ასიგნებების შემცირებას. სას-ის მიერ აღნიშნულ იქნა, რომ მხარჯავი დაწესებულებების დიდი ოდენობით სახსრების ნაშთის სახით აკუმულირების ერთ-ერთ გამომწვევ მიზეზს უწყებები კანონმდებლობით ნებადართული წყაროდან

მიღებულ შემოსავლებს კომერციულ ბანკში და არა ხაზინის ერთიან ანგარიშზე განთავსება წარმოადგენს. შესაბამისად, მთავრობას არ ჰქონდა შესაძლოლობა, მუდმივად მიეღო სსიპ-ების ფინანსური მდგომარეობის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაცია და საჭიროების მიუხედავად ხდებოდა მათთვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ასიგნებების გამოყოფა. შედეგად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემულ იქნა რეკომენდაცია სსიპ-ების მიერ მიღებული „საკუთარი“ შემოსავლები ხაზინის შემოსულობების ერთიან ანგარიშზე ასახვასთან დაკავშირებით. აღნიშნულის გათვალისწინებით, დადებითად შეიძლება შეფასდეს საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული დადგენილება⁵⁴, რომლის მიხედვითაც სსიპ-ებმა და ა(ა)იპ-ებმა უნდა დახურონ კომერციულ ბანკებში გახსნილი ანგარიშები და ამ ანგარიშებზე რიცხული ნაშთები 5 იანვრიდან ეტაპობრივად, არა უგვიანეს 2015 წლის 31 იანვრისა, მიმართონ ხაზინის ერთიან ანგარიშზე, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით მათთვის განსაზღვრულ სახაზინო კოდზე. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აღნიშნული ფაქტი ხელს შეუწყობს გამჭვირვალობის ზრდას და საბიუჯეტო რესურსების ეფექტიან განკარგვას.

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროს:

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

საქართველოს მთავრობას:

- მიზანშეწონილია დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს, ერთი მხრივ, სსიპ-ების ანგარიშებზე ნაშთის სახით არსებული თანხების ოდენობაზე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მათთვის გამოსაყოფი სახსრების მოცულობის განსაზღვრის ეტაპზე, მეორე მხრივ, ზემოხსენებული დინამიკის გათვალისწინებით, აღნიშნული სახსრების სახელმწიფო ბიუჯეტის მიზნებისათვის

⁵⁴ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2663186>

ეფექტიანად გამოყენების უზრუნველყოფაზე, სსიპ-ისათვის დამოუკიდებლობისა და მოქნილობის ოპტიმალური დონის შენარჩუნების პარალელურად.

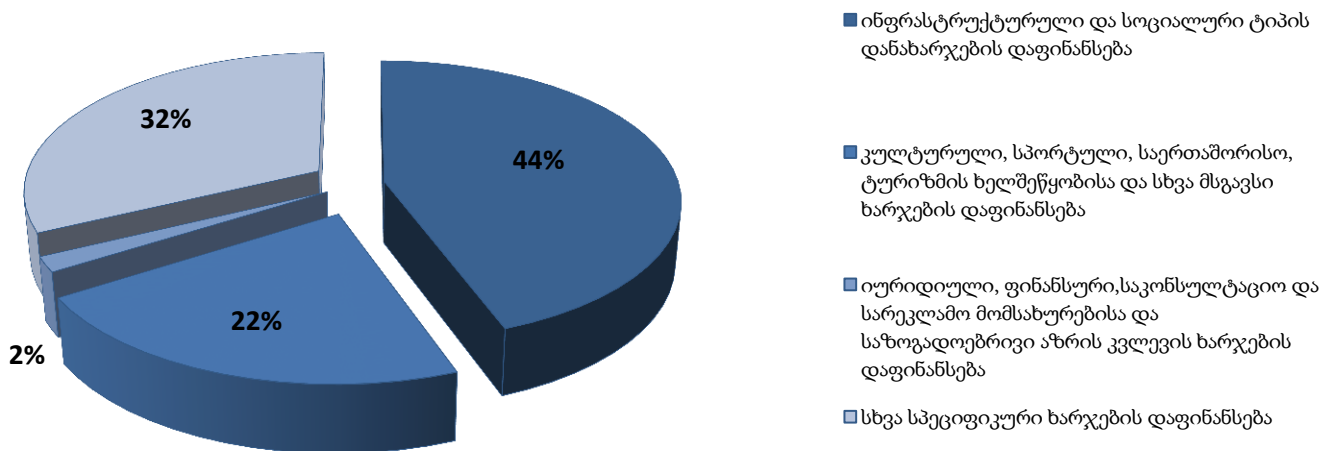
3.2 საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები

საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ჯამური მოცულობა 2014 წლის ბიუჯეტის კანონის მიხედვით, წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით, 130 მლნ ლარით შემცირდა და 2,075 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების უდიდეს კომპონენტებს წარმოადგენს საგარეო და საშინაო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვა (შესაბამისად, 720 და 149 მლნ ლარი), რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი (250 მლნ ლარი) და ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები (796 მლნ ლარი).

3.2.1 პრეზიდენტისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდები

პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდის ასიგნებები 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით გასული წლის მაჩვენებელთან შედარებით არსებითად შემცირდა (50%-ით) და 5 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. რაც შეეხება ფაქტობრივ ათვისებას, ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, 12 თვის მდგომარეობით, პრეზიდენტის ფონდიდან გადარიცხულმა სახსრებმა 3,672 ათასი ლარი და წლიური ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის 73.4% შეადგინა. უწყებების მიხედვით, გადარიცხული სახსრების უდიდესი წილი მოდის პრეზიდენტის ადმინისტრაციასა და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროზე, შესაბამისად, 2,099 ათასი და 972 ათასი ლარის ოდენობით. რაც შეეხება ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობას, აღნიშნული განაწილება წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.

პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობა



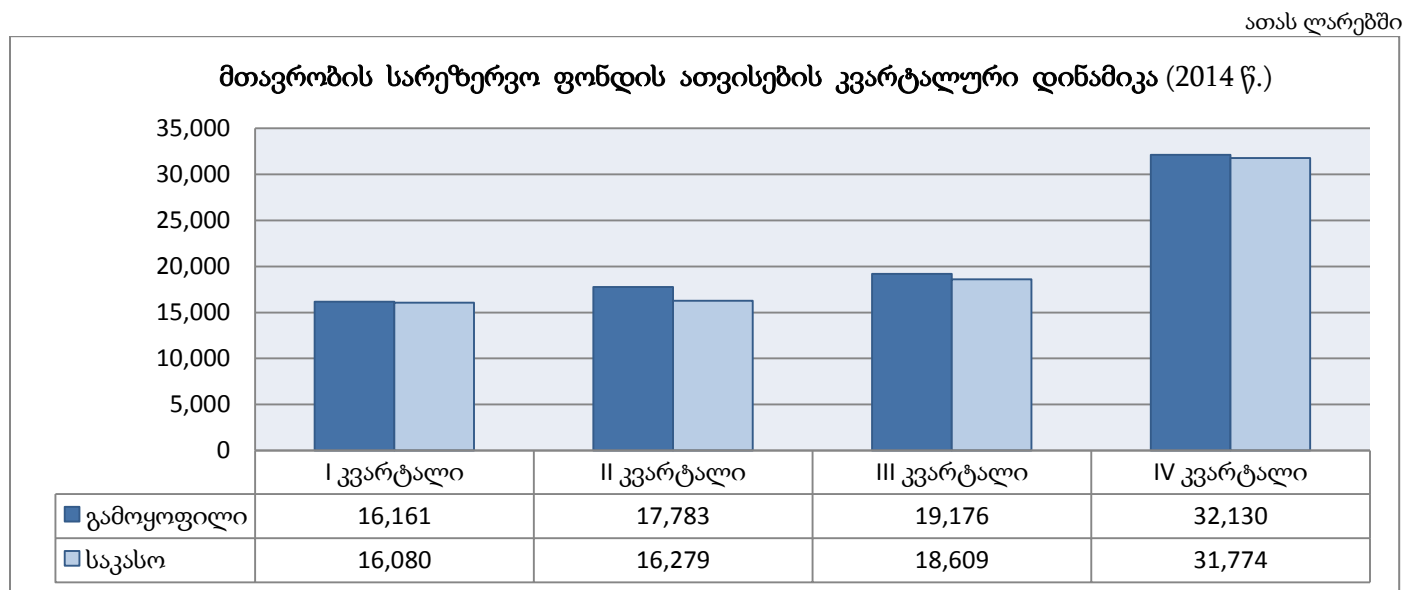
დიაგრამა 23. პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის განაწილება

რაც შეეხება საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდს, აღნიშნული ფონდის ათვისებასთან მიმართებაში საყურადღებოა, როგორც სარეზერვო ფონდის ფარგლებში გამოყოფილი სახსრების დინამიკა, ისე განკარგულებებით გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობა.

2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით, მთავრობის სარეზერვო ფონდის მოცულობა, წინა წლის მსგავსად, 50 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. თუმცა, წლის განმავლობაში განხორციელებული დაზუსტების შედეგად ფონდის ოდენობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა (41,253 ათასი ლარით) და წლის ბოლოს 91,253 ათასი ლარი შეადგინა. აქედან 30,000 ათასი ლარი 2013 წლის მსგავსად⁵⁵, საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისათვის გამოყოფილი ასიგნებებიდან იქნა მიმართული, ხოლო 11,253 ათასი ლარი, სხვადასხვა მხარჯავი დაწესებულების მიერ წლის განმავლობაში განხორციელებული ტენდერების შედეგად წარმოქმნილი ეკონომიებიდან. შედეგად, ფონდის მოცულობა 82.5%-ით გაიზარდა. რაც შეეხება ათვისების მდგომარეობას, 2014 წლის განმავლობაში მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან ჯამურად ნორმატიული აქტებით გამოყოფილი სახსრების ოდენობამ 88,006 ათასი ლარი, ხოლო საკასო შესრულებამ - 82,741 ათასი ლარი შეადგინა (ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული ასიგნების 165%). მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების ათვისების კვარტალური დინამიკა წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ

⁵⁵ 2013 წელს საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისათვის გამოყოფილი ასიგნებებიდან 55 მლნ ლარი გადატანილ იქნა მთავრობის სარეზერვო ფონდში.

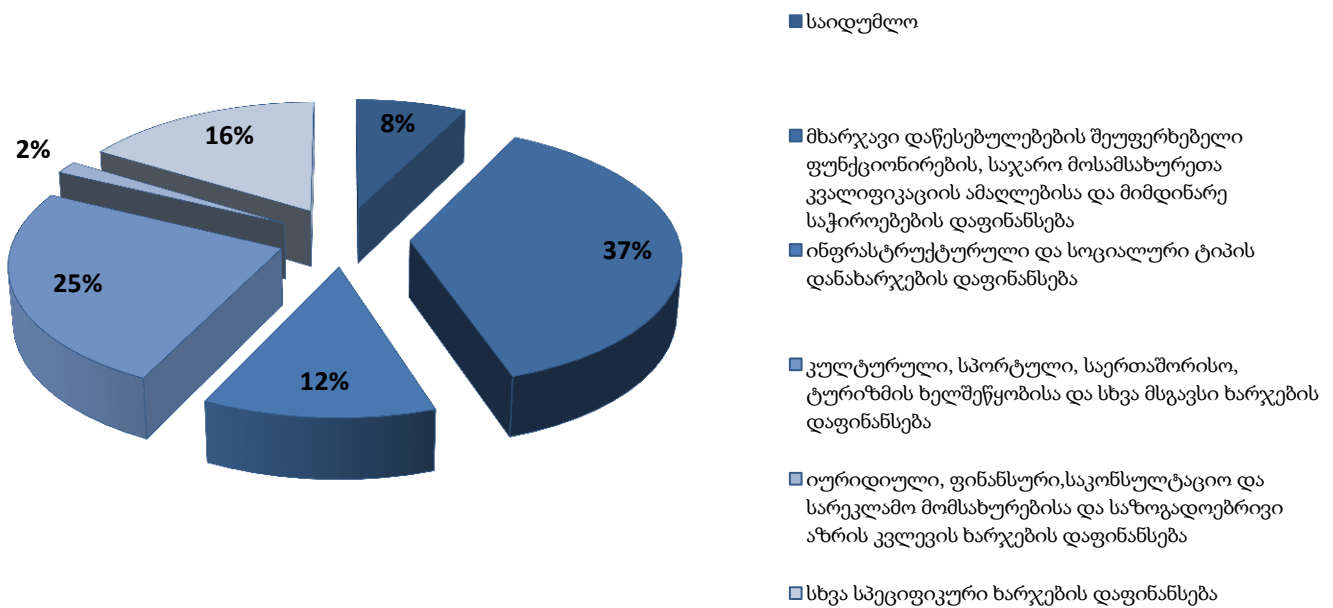
დიაგრამაზე. 2013 წლის მსგავსად, ათვისების დინამიკა მნიშვნელოვანი ზრდით ხასიათდება ფისკალური წლის ბოლოს, მეოთხე კვარტალში. როგორც დიაგრამიდან ჩანს, მეოთხე კვარტალში გადარიცხული (საკასო) სახსრების მოცულობა (32,130 ათასი ლარი) ჯამურად წლის განმავლობაში ათვისებული სახსრების 38%-ს შეადგენს და თითქმის ორჯერ აღემატება პირველი სამი კვარტალის საშუალო ათვისების მაჩვენებელს. ამასთან, დეკემბერში ფონდიდან ათვისებული თანხის მოცულობა (10,741 ათასი ლარი) პირველი 11 თვის განმავლობაში საშუალოდ გადარიცხული თანხის 164%-ს შეადგენს.



დიაგრამა 24. მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების ათვისების დინამიკა (ათასი ლარი)

საყურადღებოა მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან წლის განმავლობაში გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის საკითხი, რაც არაერთხელ აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მომზადებულ მოხსენებებში. გასული წლების მსგავსად, 2014 წლის განმავლობაშიც ადგილი ჰქონდა მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან საბიუჯეტო სახსრების მიმართვას ცალკეული მხარჯავი დაწესებულებების შეუფერხებელი ფუნქციონირების ან ცალკეული მიმდინარე ხარჯების დასაფინანსებლად სრულყოფილი დასაბუთების გარეშე. კერძოდ, განკარგულებების საფუძველზე, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების 37%-ის მიზნობრიობას წარმოადგენს მხარჯავი დაწესებულებების შეუფერხებელი ფუნქციონირება ან ცალკეული მიმდინარე ხარჯების დაფინანსება (იხ. დიაგრამა 25) რაიმე კონკრეტული მიზეზის გარეშე, რაც ეჭვქვეშ აყენებს აღნიშნული ხარჯების სარეზერვო ფონდის რესურსით დაფინანსების აუცილებლობას.

**მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობა
(2014 წ.)**



დიაგრამა 25. მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის განაწილება

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

- მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსათვის (26 00) მთავრობის განკარგულების საფუძველზე გამოყოფილ იქნა 1,000 ათასი ლარი მხოლოდ შემდეგი მიზნობრიობის მითითებით - „საქართველოს პროკურატურის შეუფერხებელი ფუნქციონირების მიზნით“, შესაბამისი მოტივის დამატებითი დასაბუთების გარეშე. თუმცა, აღნიშნული

საბიუჯეტო რესურსი მიმართულ იქნა ისეთი მიმდინარე ღონისძიებების დასაფინანსებლად, როგორიცაა, შტატგარეშე მომსამსახურეთა ანაზღაურება (100 ათასი ლარი), კომუნალური გადასახადები (50 ათასი ლარი), მივლინების ხარჯები (60 ათასი ლარი), ტრანსპორტის ექსპლუატაციისა და მოვლა-შენახვის ხარჯები (40 ათასი ლარი), საფოსტო და საკურიერო მომსახურების ხარჯები (100 ათასი ლარი), წარმომადგენლობითი ხარჯები (150 ათასი ლარი), საოფისე ავეჯისა და ინვენტარის შეძენა (80 ათასი ლარი), თარჯიმნის მომსახურების ანაზღაურება (30 ათასი ლარი), რაც ბიუჯეტის სათანადო დაგეგმვის პირობებში შესაძლებელია გათვალისწინებული ყოფილიყო შესაბამისი საბიუჯეტო ორგანიზაციის ასიგნებებში. ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ ზუსტად ანალოგიური მიზნობრივობით საქართველოს პროკურატურისთვის გასულ წელსაც გამოიყო 350 ათასი ლარის ოდენობით საბიუჯეტო რესურსი;

- *საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროზე* (30 00) მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილ იქნა 5,000 ათასი ლარი (საკასო შესრულებამ შეადგინა 4,991 ათასი ლარი) „მიმდინარე ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების, მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის განახლებისა და სამინისტროს შეუფერხებელი ფუნქციონირების მიზნით“. აღნიშნული ასიგნებიდან 2,938 ათასი ლარით დაფინანსებულია თანხის გამოყოფამდე 2014 წლის განმავლობაში გაფორმებული ხელშეკრულებებით აღებული ფინანსური ვალდებულებები. შესაბამისად, სარეზერვო ფონდებიდან დაფინანსებულია არსებული მიმდინარე დავალიანებები, რაც შეუსაბამოა კანონმდებლობით განსაზღვრულ სარეზერვო ფონდების დანიშნულებასთან, რომლის მიხედვით, სარეზერვო ფონდებიდან სახსრები გამოიყოფა სახელმწიფო ბიუჯეტით გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად;
- ასევე, *საქართველოს სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის* (40 00) მიერ დაგეგმილი ღონისძიებების შეუფერხებლად განხორციელების მიზნით, სარეზერვო ფონდიდან გამოიყო 706 ათასი ლარი, ხოლო საკასო შესრულებამ 461 ათასი ლარი შეადგინა. თუმცა აღნიშნული თანხა მიმართულ იქნა ისეთი მიმდინარე ღონისძიებების დასაფინანსებლად, როგორიცაა, ოფისის ხარჯები (მათ შორის კომუნალური) (175 ათასი ლარი), კვების ხარჯები (77 ათასი ლარი), ტრანსპორტის მოვლა-შენახვის ხარჯები (171 ათასი ლარი), უნიფორმის შეძენის ხარჯები (38 ათასი ლარი), რაც არ შეიძლება ჩაითვალოს გაუთვალისწინებელ დანახარჯად;
- 2013 წლის მსგავსად, 2014 წლის განმავლობაში მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან კვლავ მოხდა სახსრების მიმართვა **საქართველოს დამოუკიდებლობის დღის - 26 მაისისადმი მიძღვნილი**

ღონისძიების დასაფინანსებლად. რამდენადაც აღნიშნული მოვლენა არ წარმოადგენს მოულოდნელობას და საქმე ეხება ყოველწლიურ ღონისძიებას (2013 წელს ანალოგიური მიზნობრიობით გამოყოფილმა თანხამ 1,222 ათასი ლარი შეადგინა), შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულების მიერ ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე მისი გათვალისწინება სირთულეებთან არ უნდა ყოფილიყო დაკავშირებული;

- ასევე, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან მთავრობის 2014 წლის 10 იანვრის განკარგულების საფუძველზე თანხა გამოიყო **საქართველოს ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის პროცესის შეუფერხებელი და თანმიმდევრული განხორციელების მიზნით, საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვასთან დაკავშირებული ხარჯების დასაფინანსებლად** (განკარგულებით გამოყოფილი თანხა შეადგენს 3,250 ათას ლარს). აღსანიშნავია, რომ ანალოგიური მიზნობრიობით სახსრები გამოყოფილია წინა საანგარიშო პერიოდებშიც (2013 წელს გამოყოფილ იქნა 2,370 ათასი ლარი). შეძენილია საკონსულტაციო მომსახურება ამერიკულ კომპანია Patton Boggs LLP-ისგან (ხელშეკრულება ფორმდება ყოველწლიურად და ყოველთვიურად ასანაზღაურებელი თანხა შეადგენს 110,000 აშშ დოლარს). შესყიდვის სისტემატური ხასიათიდან და აუცილებლობიდან გამომდინარე (საქართველოს ევროპული და ევროატლანტიკური სტრუქტურებისაკენ მისწრაფებების ლობირება), სავსებით შესაძლებელია აღნიშნული სახსრები გათვალისწინებული ყოფილიყო შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულების ასიგნებებში, ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე;
- **საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებთან გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში მცხოვრები ოჯახებისათვის ზამთრის პერიოდში გათბობით უზრუნველყოფის მიზნით, თითოეულ ოჯახზე 200 ლარის ოდენობით დახმარების გასაცემად, სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილ იქნა 2,335 ათასი ლარი.** ანალოგიური მიზნობრიობით, ფონდიდან 2013 წელს გამოყოფილი ასიგნებების მოცულობამ 2,295 ათასი ლარი შეადგინა. აღნიშნული ღონისძიების ყოველწლიური ხასიათიდან და მნიშვნელობიდან გამომდინარე, იგი არ შეიძლება ჩაითვალოს გაუთვალისწინებელ ხარჯად. შესაბამისად, შესაძლებელი იყო ამ ღონისძიებისათვის საჭირო ასიგნების ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება;
- მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილ იქნა სახსრები **ქართული დიასპორის დღის აღნიშვნასთან დაკავშირებული ღონისძიებების დასაფინანსებლად** (განკარგულების საფუძველზე გამოყოფილია 135 ათასი ლარი). დიასპორის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატს აღნიშნული მიზნობრიობით სარეზერვო ფონდებიდან თანხა

გამოყოფილი აქვს წინა საანგარიშო პერიოდებშიც (2013 წელს გამოყოფილ იქნა 122 ათასი ლარი), რაზედაც ყურადღება გამახვილდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წინა 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 მისი შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულების ასიგნებებში გათვალისწინება დაგეგმვის ეტაპზევეა შესაძლებელი;

- **ქ. თბილისსა და საქართველოს თვითმმართველ ქალაქებში საახალწლო კონცერტების** (ქ. თბილისში ახალი წლის ღამეს ჯგუფების - PAROVE STEALER BAND და GROOVESONIX BAND კონცერტი და ზღაპარი შოუ - „ყინულის დედოფალი“) გამართვასთან დაკავშირებული ხარჯების დაფინანსების მიზნით, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილ იქნა 966 ათასი ლარი. რამდენადაც საახალწლო კონცერტების გამართვა წარმოადგენს ყოველწლიურ ღონისძიებას, იგი არ შეიძლება ჩაითვალოს გაუთვალისწინებელ ხარჯად და მისი შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულების ასიგნებებში გათვალისწინება დაგეგმვის ეტაპზევეა შესაძლებელი;
- სსიპ - „მიხეილ თუმანიშვილის სახელობის კინომსახიობთა პროფესიულ სახელმწიფო თეატრს“ **ხელოვნების საერთაშორისო ფესტივალის - „საჩუქრის“ ჩატარებასთან დაკავშირებული ხარჯების ნაწილობრივი დაფინანსების** მიზნით, სარეზერვო ფონდიდან გამოეყო 450 ათასი ლარი, რომელიც სრულად იქნა ათვისებული. რამდენადაც აღნიშნული ფესტივალი ყოველწლიურ ხასიათს ატარებს და ანალოგიური მიზნობრიობით სარეზერვო ფონდიდან თანხა 2013 წელსაც იქნა გამოყოფილი (200 ათასი ლარი), სავსებით შესაძლებელია აღნიშნული სახსრები ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე ყოფილიყო გათვალისწინებული შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულების ასიგნებებში;
- **ქ. ბათუმში 2014 წლის 10-11 ივლისს დაგეგმილი საერთაშორისო კონფერენციის - „საქართველოს ევროპული გზა“, მაღალ დონეზე ჩატარებასთან დაკავშირებული ხარჯების დაფინანსების** მიზნით, სარეზერვო ფონდიდან გამოეყო 250 ათასი ლარი. აღნიშნული კონფერენცია ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ორგანიზებით 2014 წელს მეთერთმეტედ ჩატარდა (2013 წელს ამ მოვლენაზე სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილმა თანხამ 143 ათასი ლარი შეადგინა) და კონფერენციის ჩატარების მთავარი თემა და მონახაზი თითქმის უცვლელია წლიდან წლამდე. შესაბამისად, აღნიშნული ღონისძიების დაფინანსება არ შეიძლება ჩაითვალოს

გაუთვალისწინებელ ხარჯად და მისი შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულების ასიგნებებში გათვალისწინება დაგეგმვის ეტაპზე შესაძლებელია.

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

- ქართულ-ებრაული 26 საუკუნოვანი მეგობრობისადმი მიძღვნილი რიგი საიუბილეო ღონისძიებების განხორციელების ხარჯების დაფინანსების მიზნით, საქართველოს მთავრობის განკარგულების საფუძველზე, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან *საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს* (33 00) გამოეყო 380 ათასი ლარი (საკასო ხარჯმა შეადგინა 348 ათასი ლარი);
- მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან *საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს* (33 00) გამოეყო 401 ათასი ლარი (სრულად იქნა ათვისებული) თბილისის საერთაშორისო ჯაზ-ფესტივალის ჩატარებასთან დაკავშირებული ხარჯების ნაწილობრივი დაფინანსების მიზნით;
- *საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს* (24 00) ქვეყნის მასშტაბით სახელმწიფო ქონების ინვენტარიზაციის პროცესის გაგრძელებისათვის აუცილებელი ავტომატებისა და მოწყობილობების შესყიდვასთან დაკავშირებული ხარჯების დაფინანსების მიზნით გამოეყო 1,048 ათასი ლარი, საიდანაც ათვისებულ იქნა 1,015 ათასი ლარი. კერძოდ, აღნიშნული რესურსი გამოიყო სხვადასხვა გეოდეზიური ხელსაწყოებისა (472 ათასი ლარი) და 16 ერთეული ავტოსატრანსპორტო საშუალების (543 ათასი ლარი) შესაძენად. რადგან ქონების ინვენტარიზაციის პროცესი დაწყებული იყო, პროცესის გაგრძელებისათვის საჭირო ავტომატებისა და მოწყობილობების ხარჯების გათვალისწინება შესაძლებელი იყო დაგეგმვის ეტაპზე, რამდენადაც აღნიშნული მოწყობილობები ინვენტარიზაციის ძირითად საშუალებებს წარმოადგენს.

ზემოაღნიშნული ხარჯებისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდის მოცულობაში მასშტაბური ცვლილების გათვალისწინებით, ასევე, საყურადღებოა საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახდელების გადანაწილების რეგულირების საკითხი. კერძოდ, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 31-ე მუხლით განსაზღვრულია, „მხარჯავი დაწესებულებების მიერ წარმოდგენილი წინადადებისა და საქართველოს

მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე მხარჯავი დაწესებულებებისათვის გამოყოფილი ასიგნებებიდან თანხები შესაძლებელია გადანაწილდეს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებზე, თუ გადანაწილებული თანხები არ გადააჭარბებს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებისათვის წლიური ბიუჯეტით დამტკიცებული ასიგნებების 2%-ს. აღნიშნული გადანაწილების შესახებ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ უნდა აცნობოს საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს“ (მუხლი 31, პუნქტი 4). ამავე მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით, „საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ასიგნებების გადანაწილებით წლიური ბიუჯეტის დაზუსტება და ამ მუხლის მე-2 – მე-5 ნაწილებით გათვალისწინებული ცვლილებები უნდა განხორციელდეს საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მიერ დადგენილი წესით“. აღნიშნული წესი თავის მხრივ, განსაზღვრულია საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 30 დეკემბრის №637 ბრძანებით „სახელმწიფო ბიუჯეტით გამოყოფილი ასიგნებების საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებსა და კოდებს შორის თანხების გადანაწილების წესის დამტკიცების შესახებ“, რომლის პირველი მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით, „მხარჯავი დაწესებულებების ერთი პროგრამის ფარგლებში არსებული ქვეპროგრამების და საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ასიგნებების კვარტლებს, საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებსა და პროგრამულ კოდებს შორის თანხების გადანაწილება (შემდგომში - გადანაწილება) შეიძლება განხორციელდეს ამ ბრძანებით დადგენილი წესით, შეუზღუდავად“. ზემოაღნიშნული გადანაწილების მექანიზმის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობას შეუზღუდავად შეუძლია განახორციელოს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების პროგრამულ კოდებს შორის სახსრების განაწილება, საკანონმდებლო ორგანოს ჩართულობის გარეშე, რაც თავის მხრივ, გაურკვეველს ხდის, საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული სარეზერვო ფონდების ზღვრული მოცულობების შინაარს. აღნიშნული ფაქტი განსაკუთრებით საყურადღებოა საგარეო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვის ასიგნებების ხარჯზე 2014 წელს მთავრობის სარეზერვო ფონდის გეგმური მაჩვენებლის (50 მლნ ლარის) 60%-ით ზრდის (30 მლნ ლარით) გათვალისწინებით, რაზეც ზემოთ იქნა აღნიშნული.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, არსებული მარეგულირებელი ნორმების შესაბამისად, ერთი მხარჯავი დაწესებულებიდან სხვა მხარჯავ დაწესებულებაზე ასიგნებების გადანაწილება შეიძლება მხოლოდ წლიურ საბიუჯეტო კანონში ცვლილებების შეტანით, რაც გულისხმობს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მის განხილვას და შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებას, ხოლო მხარჯავი დაწესებულების მიერ პროგრამებს შორის გადანაწილება შესაძლებელია განხორციელდეს მხოლოდ წლიური საბიუჯეტო

კანონით მისთვის დამტკიცებული ასიგნებების 5%-ის პროცენტის ფარგლებში. თუმცა ამავე დროს, არსებული კანონმდებლობა ითვალისწინებს შესაძლებლობას, რომ მხარჯავი დაწესებულებების ასიგნებებიდან სახსრები მიმართულ იქნეს საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახდელებში ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახდელების მოცულობის 2%-ის ფარგლებში (მაგალითად, მთავრობის სარეზერვო ფონდში), ხოლო შემდგომ გადანაწილდეს სხვა მხარჯავ დაწესებულებებზე, რაც მიუხედავად საბიუჯეტო კოდექსით განსაზღვრული 2%-იანი ლიმიტისა, თავისი შინაარსით უტოლდება მხარჯავ დაწესებულებებს შორის ასიგნებების გადანაწილებას. ზემოხსენებული მექანიზმით საკანონმდებლო ორგანოს ჩართულობა მხოლოდ გადანაწილების შესახებ საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტისათვის შეტყობინებით შემოიფარგლება. აღნიშნული გარემოება განსაკუთრებით საყურადღებოა იმის გათვალისწინებით, რომ სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრებით განხორციელებულ შესყიდვებზე არ ვრცელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონი, ასევე აღნიშნული სახსრებით განხორციელებული ზრდა არ გაითვალისწინება ბიუჯეტის კანონით „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის ზრდის ლიმიტის (1/12) გაანგარიშებისას.

შესაბამისად, ზემოაღნიშნული მარეგულირებელი ნორმებით, ერთი მხრივ, გაურკვეველია საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახდელების პროგრამების დონეზე სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული და საკანონმდებლო ორგანოს მიერ დამტკიცებული ლიმიტების როლი, რამდენადაც ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით, საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახდელების პროგრამებს შორის გადანაწილება შეუზღუდავად შესაძლოა განხორციელდეს პარლამენტის არა თუ ჩართულობის, არამედ ინფორმაციული უზრუნველყოფის გარეშე. ამასთანავე, შესაძლებელია მხარჯავი დაწესებულების პროგრამებს შორის 5%-იანი გადანაწილების ლიმიტის გადაჭარბების შემთხვევაშიც, უწყების საბიუჯეტო სახსრები მიმართულ იქნეს საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახდელებში და ამ გზით გადანაწილდეს სასურველ პროგრამებზე, რაც გაურკვეველს ხდის მხარჯავი დაწესებულების პროგრამებს შორის თანხების გადანაწილების ლიმიტის როლს, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ კანონმდებლობით არაა განსაზღვრული თუ რა შემთხვევაში ან საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახდელების რომელ პროგრამაში შეიძლება მიიმართოს აღნიშნული სახსრები. ამავე დროს, არაა განსაზღვრული რაიმე ტიპის შეზღუდვა ამ თანხების შემდგომ გამოყენებაზე.

რეკომენდაციები:

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- მიზანშეწონილია მოხდეს სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის სრულყოფილი დასაბუთება;
- აუცილებელია საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან მოხდეს წლის განმავლობაში მათ მიერ განხორციელებელი 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:

- აუცილებელია დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილ ლიმიტებთან დაკავშირებით საკანონმდებლო რეგულაციების დახვეწასა და დეტალიზაციაზე, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ფისკალური პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის ან მათი ცვლილების შემთხვევაში საკანონმდებლო ორგანოს კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლებამოსილების სრულყოფილად განხორციელება, რაც თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო პროცესის დახვეწასა და ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებული გეგმური მაჩვენებლების მასშტაბური ცვლილებების თავიდან აცილებას.

3.2.2 რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი

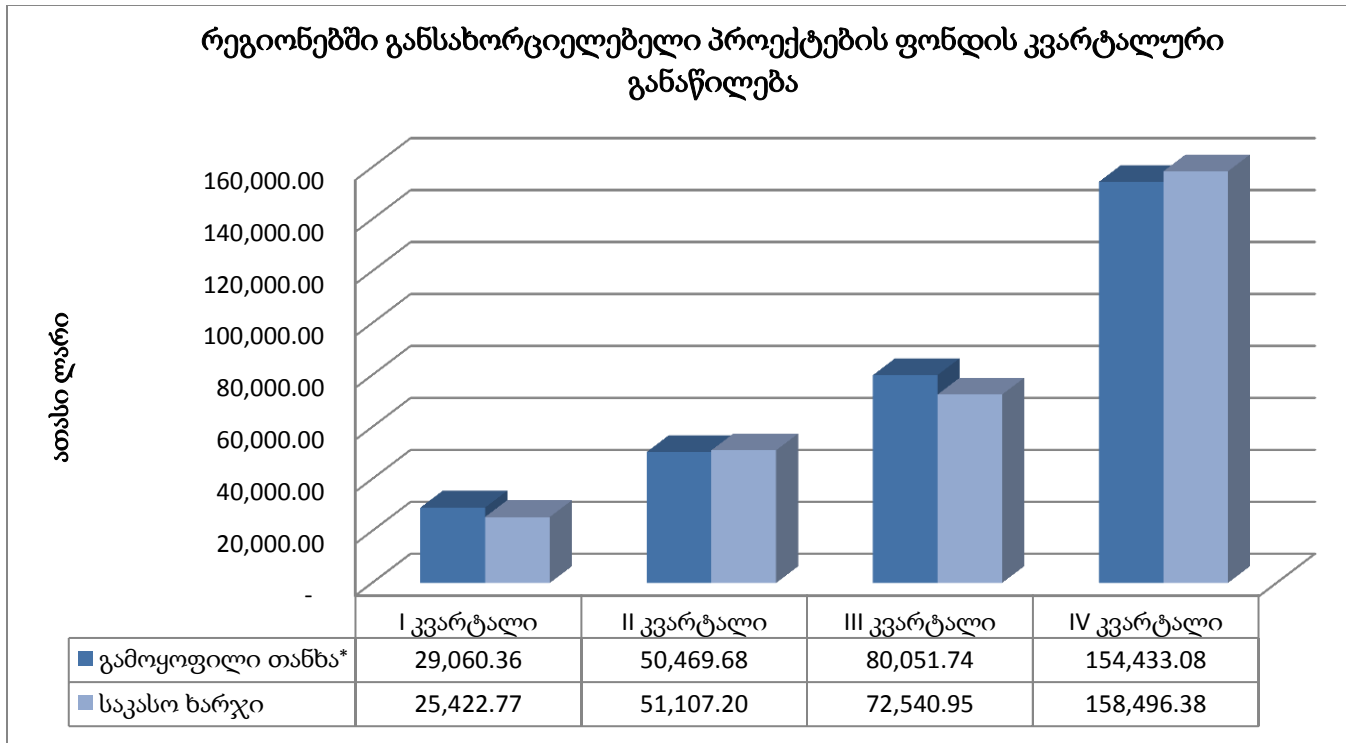
2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონით, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი 250,000 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, რაც წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 199,300 ათასი ლარით ჩამორჩება. თუმცა, 2013 წლისგან განსხვავებით, ფონდის მოცულობის კორექტირება წლის განმავლობაში ორჯერ მოხდა და ჯამში 70,000 ათასი ლარით გაიზარდა. კერძოდ, პირველად ფონდის მოცულობა გაიზარდა მთავრობის 19 სექტემბრის №1729 განკარგულებით, რომლის მიხედვით საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსა და საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისათვის

გათვალისწინებული ასიგნებები შემცირდა, თითოეულის 25,000 ათასი ლარით, 4 დეკემბერს კი საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საბიუჯეტო დეპარტამენტის ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების №1271 ცნობის მიხედვით, ისევ გაიზარდა ფონდის ასიგნება 20,000 ათასი ლარით, საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების შემცირების ხარჯზე. საბიუჯეტო დეპარტამენტის მოხსენებითი ბარათის მიხედვით, აღნიშნული ცვლილება საჭირო იყო, რადგან ფონდიდან გამოსაყოფი თანხები იმ მომენტისათვის აღემატებოდა ფონდში არსებულ რესურსებს. საბოლოოდ, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის მოცულობა 320,000 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, ხოლო წლის განმავლობაში ფონდიდან გაწეული ხარჯების ჯამური მოცულობა 307,567 ათას ლარს წარმოადგენს, რაც ბიუჯეტის კანონით გათვალისწინებული გეგმური მაჩვენებლის 123%-ს შეადგენს.

	ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმა	დაზუსტებული გეგმა	საკასო ხარჯი	ათვისების წილი კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებაში	ათვისების წილი დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში
2013	449,300	449,300	355,321	79%	79%
2014	250,000	320,000	307,567	123%	96%

ცხრილი 27. რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ათვისების მაჩვენებლები (ათასი ლარი)

რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის სახსრების ათვისების კვარტალური დინამიკა წარმოდგენილია დიაგრამაზე, რომელიც, წინა წლის მსგავსად, არათანაბარზომიერებით ხასიათდება. კერძოდ, მეოთხე კვარტალში მკვეთრად იზრდება როგორც გამოყოფილი, ასევე გადარიცხული სახსრების მოცულობა (შესაბამისად, 154,433 და 158,496 ათასი ლარი), რომელიც ჯამურად წლის განმავლობაში გამოყოფილი/ათვისებული სახსრების 49% და 52%-ს შეადგენს, შესაბამისად.



დიაგრამა 26. რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების კვარტალური განაწილება

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

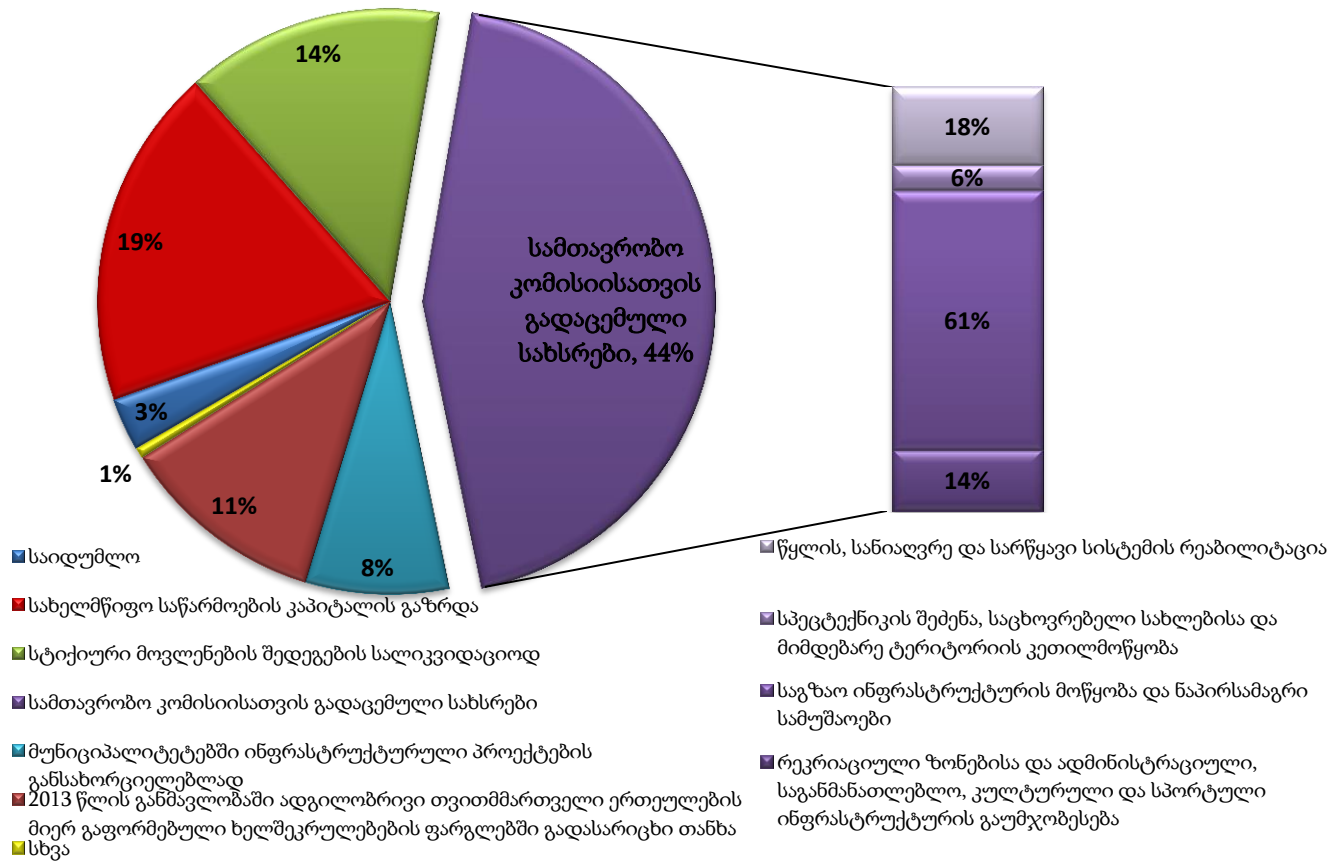
2013 წლის მსგავსად, საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ნაწილი განიკარგება სამთავრობო კომისიის⁵⁶ გადაწყვეტილების შესაბამისად (139,991 ათასი ლარი (44%)), ხოლო დარჩენილი ნაწილი საქართველოს მთავრობის განკარგულებებით გადაეცემათ მხარჯავ უწყებებს, ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებსა და ავტონომიურ რესპუბლიკებს, საჭიროებისამებრ⁵⁷. სამთავრობო კომისიის მიერ დაფინანსებულ პროექტებს შორის ჭარბობს საგზაო ინფრასტრუქტურისა და სასმელი წყლის სისტემის რეაბილიტაციის პროექტები. თუმცა, ასევე დაფინანსდა სხვა სპეციფიკის პროექტებიც, მაგალითად: სპეცტექნიკის შეძენა, საბავშვო ბაღების რეაბილიტაცია, სანიაღვრე არხების მოწყობა და ა.შ. სამთავრობო კომისიისათვის გამოყოფილი სახსრების გარდა, აღსანიშნავია აგრეთვე სახელმწიფო საწარმოების კაპიტალის გაზრდის მიზნით, სტიქიური მოვლენების შედეგების სალიკვიდაციოდ და 2013 წლის განმავლობაში კომისიის მიერ

⁵⁶ სამთავრობო კომისია შექმნილია საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 25 ივნისის №172 დადგენილების საფუძველზე

⁵⁷ 2014 წლის განმავლობაში რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან მხარეებისა (სამთავრობო კომისიისათვის გადაცემული სახსრების ჩათვლით) და მხარჯავი დაწესებულებების მიხედვით სახსრების გადანაწილება იხილეთ დანართ 5-ში.

დამტკიცებული პროექტების დასასრულებლად გამოყოფილი სახსრები, რომელთა წილი მთლიანი ფონდის 19%, 14% და 11%-ს შეადგენს, შესაბამისად.

რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობა



დიაგრამა 27. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის განაწილება

2013 წელთან შედარებით, შემცირდა არა მარტო მთლიანად ფონდის მოცულობა, არამედ სამთავრობო კომისიისათვის გადაცემული სახსრები. კერძოდ, 2014 წელს სამთავრობო კომისიის გადაწყვეტილებით, მუნიციპალიტეტებში განსახორციელებელი პროექტების დასაფინანსებლად მიიმართა 139,992 ათასი ლარი, მაშინ, როდესაც გასულ წელს კომისიას განსაკარგავად გადაეცა 227,451.50 ათასი ლარი. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ათვისების მაჩვენებელი 2014 წელს უფრო მაღალია. სახელდობრ, თუ გასულ წელს კომისიისათვის გამოყოფილი სახსრების მხოლოდ 77% აითვისეს, 2014 წელს საკასო შესრულებამ 97% შეადგინა. ერთი მხრივ, სახსრების ათვისების მაღალი მაჩვენებელი განპირობებულია იმ ფაქტით, რომ წლის ბოლოსათვის, ფონდიდან მუნიციპალიტეტებს გადაეცათ წლის განმავლობაში გაფორმებული ხელშეკრულებების ფარგლებში გადასახდელი თანხის დარჩენილი

ნაწილი, მიუხედავად იმისა, დასრულებული იყო თუ არა პროექტი, მაშინ როდესაც 2013 წელს მუნიციპალიტეტებს გადაერიცხათ სახელშეკრულებო ღირებულების მხოლოდ ის ნაწილი, რაზეც წარმოდგენილი ჰქონდათ ხარჯთაღრიცხვის დამადასტურებელი დოკუმენტი. მეორე მხრივ კი, აღნიშნული ფაქტი შესაძლოა გამოწვეული იყოს განსახორციელებელი პროექტების შერჩევის პროცესის 2013 წლის დეკემბერში დაწყებით, რამაც საშუალება მისცა მუნიციპალიტეტებს დამტკიცებული პროექტიდან ტენდერების საშუალებით დაზოგილი თანხები დროულად მიემართათ ახალი პროექტების დასაფინანსებლად.

რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში 2014 წელს ადგილობრივმა თვითმმართველმა ერთეულებმა დასაფინანსებლად წარადგინეს სულ 1824 პროექტი, 887,945.4 ათასი ლარის ღირებულებით. საბოლოოდ კი დამტკიცდა 565 (31%) პროექტი, რომელთა ჯამურმა ღირებულებამ 139,991.97 (16%) ათასი ლარი შეადგინა. დეტალური ინფორმაცია მუნიციპალიტეტების მიერ წარმოდგენილი წინადადებებისა და დაფინანსებული პროექტების შესახებ აღწერილია დანართ 6-ში მოცემულ ცხრილში.

აღსანიშნავია, რომ 2013 წლიდან სამთავრობო კომისია ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში განსახორციელებელი პროექტების შერჩევას ახორციელებს მთავრობის №23 დადგენილების შესაბამისად,⁵⁸ რომლითაც განისაზღვრება პროექტების შერჩევის პროცედურები და კრიტერიუმები. „2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში“ დეტალურად იქნა აღწერილი სამთავრობო კომისიის მიერ დასაფინანსებელი პროექტების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი. ასევე, ყურადღება გამახვილდა იმ საკითხებზე, რომლებიც საჭიროებს დამატებით გაუმჯობესებას პროექტების სასიცოცხლო ციკლის განმავლობაში და გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ წინა წლის მსგავსად, 2014 წელსაც იმავე სახის პრობლემები ფიქსირდება პროექტების შერჩევის, დაგეგმვის, განხორციელებისა თუ მონიტორინგის ეტაპებზე.

უპირველეს ყოვლისა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში ყურადღება გამახვილდა მუნიციპალიტეტებს შორის რესურსების არათანაბარზომიერ ალოკაციაზე. 2013 წელს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან სამთავრობო კომისიის განკარგულებაში გადასაცემი თანხის განსაზღვრის შემდეგ, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ადგენდა თითოეული

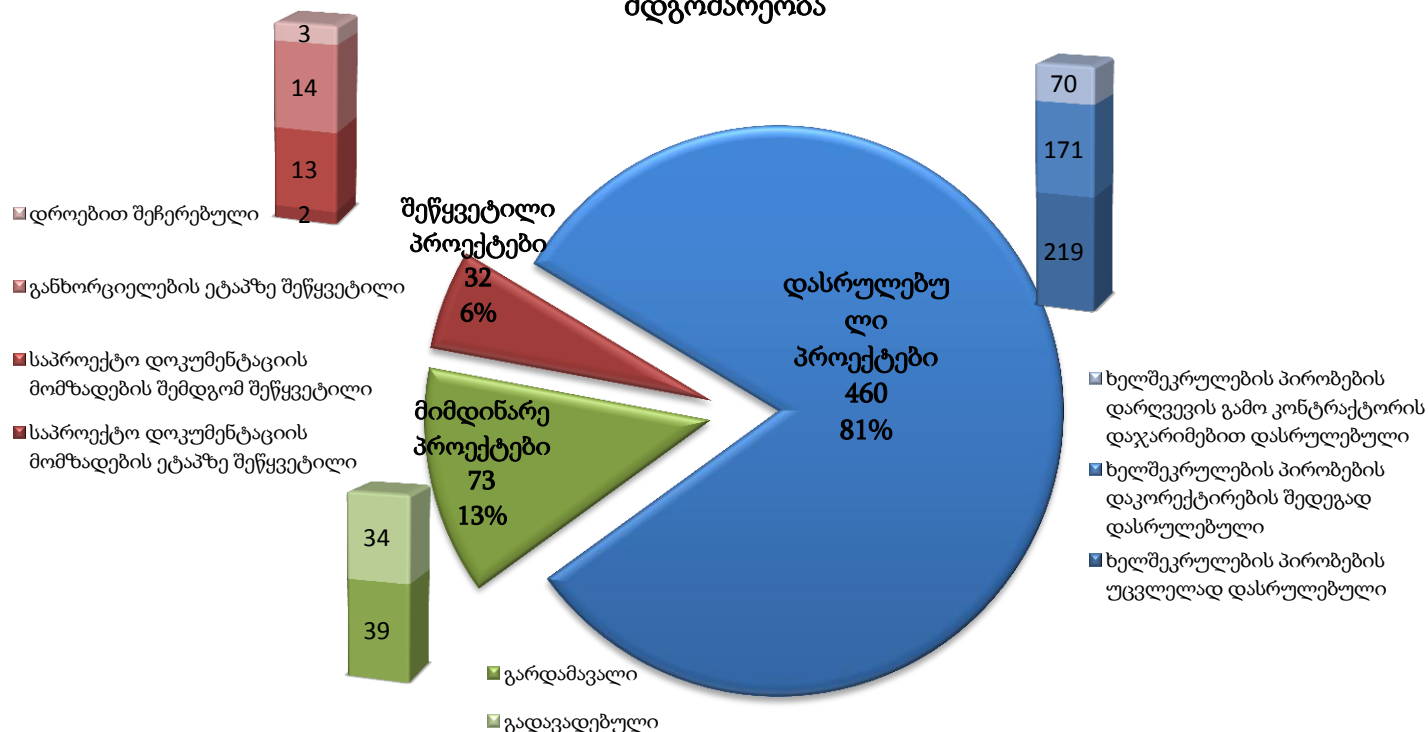
⁵⁸ 2013 წლის 7 თებერვლის მთავრობის №23 დადგენილება - „საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ“.

მუნიციპალიტეტისათვის პროექტების დაფინანსებისათვის გადასაცემი თანხის სავარაუდო ზღვრულ მოცულობას. აღნიშნულ ლიმიტს ნორმატიული ხასიათი არ ჰქონდა და მხოლოდ საორიენტაციო ხასიათის იყო, თუმცა ხელს უწყობდა მუნიციპალიტეტებს შორის სახსრების მეტნაკლებად თანაბარ გადანაწილებას. 2014 წელს, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ინფორმაციით, არ მომხდარა წინასწარ რაიმე სახის ლიმიტის განსაზღვრა და ფონდიდან გამოყოფილი თანხების მუნიციპალიტეტების მიერ წარმოდგენილი პროექტების მიხედვით გადანაწილება სრულად სამთავრობო კომისიის დისკრეციას წარმოადგენს.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ინფორმაციით, მუნიციპალიტეტებს შორის რესურსების არათანაბარი გადანაწილების ერთ-ერთ ძირითად ფაქტორს, მუნიციპალიტეტების მიერ არასრულყოფილად მომზადებული საპროექტო წინადადებები წარმოადგენს. აღნიშნულის მიზეზად, ძირითადად, ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში კადრების არასათანადო კვალიფიკაციის დონე სახელდება. მუნიციპალიტეტებში კადრების არასაკმარისად მომზადების დონე არ უნდა წარმოადგენდეს რესურსების განაწილების განმსაზღვრელ ფაქტორს და არ უნდა აფერხებდეს რიგ მუნიციპალიტეტებში პროექტების დაფინანსების პროცესს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოსაზრებით, მიზანშეწონილია, უპირველეს ყოვლისა, შესაბამისი უწყებების ერთობლივი კოორდინაციით, განხილულ იქნეს მუნიციპალიტეტების დონეზე მინიმალური თანხობრივი ლიმიტის ნორმატიულ დონეზე განსაზღვრის შესაძლებლობა და ასევე, შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში კადრების პერიოდულ გადამზადებას. აღნიშნული საკითხის დარეგულირება განაპირობებს საპროექტო წინადადებების ხარისხის ზრდას, რაც, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს რესურსების მართლზომიერ გადანაწილებას.

საყურადღებოა 2014 წელს დაფინანსებული პროექტების შესრულების მდგომარეობა, რომელიც წარმოდგენილია შემდეგ დიაგრამაზე. სახელდობრ, 2015 წლის 20 აპრილის მდგომარეობით, დაფინანსებული 565 პროექტიდან, სულ დასრულდა 460, მიმდინარეა - 73, ხოლო სამუშაოების მიმდინარეობის ეტაპზე ან საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადების შემდგომ შეწყდა ან დროებით შეჩერებულია - 32 პროექტი.

რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების შესრულების მდგომარეობა



დიაგრამა 28. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების შესრულების მდგომარეობა

უნდა აღინიშნოს, რომ დასრულებული და მიმდინარე პროექტების განხორციელების პროცესიც ხასიათდება ხარვეზებით. კერძოდ, დასრულებული პროექტებიდან 219-ის (48%) დასრულება მოხერხდა თავდაპირველი ხელშეკრულებით განსაზღვრული პირობების უცვლელად, რაც წლის განმავლობაში დამტკიცებული პროექტების მხოლოდ 39%-ს წარმოადგენს. დასრულებული პროექტების დარჩენილი ნაწილის შემთხვევაში კი, ან გაუთვალისწინებელი მიზეზების გამო ხდებოდა ხელშეკრულების პირობების კორექტირება (171 პროექტი (37%)), ან კონტრაქტორის მიზეზით ხელშეკრულების პირობების დარღვევის გამო ჯარიმდებოდა შემსრულებელი (70 პროექტი (15%)). მიმდინარე პროექტებიდანაც 12,072.6 ათასი ლარის ღირებულების სამუშაოების გადავადება მოხდა, რაც მთლიანად კომისიისათვის გადაცემული ასიგნების 9%-ს წარმოადგენს. გადავადებულ პროექტებს შორისაც მიმდინარეობს რამდენიმე პროექტი, რომელთა შემსრულებლებს ერიცხებათ ჯარიმა, ან ვადაგადაცილების, ან უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების გამო.

რაც შეეხება მუნიციპალიტეტების დონეზე პროექტების შესრულების მდგომარეობას, ამ კუთხით აღსანიშნავია თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი, სადაც სულ 10 პროექტი დაფინანსდა, თუმცა, მხოლოდ

ორი⁵⁹ პროექტის სამუშაოების დასრულება მოხერხდა, რომელთაგან მხოლოდ ერთზე - (სოფელ ასურეთში შიდა გზების მოასფალტება და სანიაღვრის მოწყობა), გაფორმდა მიღება-ჩაბარების აქტი. ფონდის სახსრებით ასევე იგეგმება სოფელ მუხათში (ფაბრიკის დასახლება) საკანალიზაციო სისტემის სამშენებლო სამუშაოების დასრულება 2015 წლის 1 ივლისისათვის. დარჩენილი 7 სასმელი წლის რეაბილიტაციის პროექტის განხორციელება კი ვერ მოხერხდა 2014 წელს, რის მიზეზს ძირითადად წარმოადგენს საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებასთან დაკავშირებული პრობლემები. მუნიციპალიტეტის ინფორმაციით, აღნიშნული პროექტებიდან 2015 წელს იგეგმება 4 პროექტის ადგილობრივი ბიუჯეტიდან დაფინანსება, ხოლო 3 პროექტის განხორციელება ჯერჯერობით შეჩერებულია. აღნიშნულ პროექტებზე უფრო დეტალური ინფორმაციის მიღება შესაძლებელია დანართ 7-ში წარმოდგენილ ცხრილში, შეწყვეტილი და დროებით შეჩერებული პროექტების შესახებ.

დასრულებული თუ მიმდინარე პროექტების შემთხვევაში, პროექტის გადავადების, ხარჯთაღრიცხვის კორექტირებისა თუ კონტრაქტორის დაჯარიმების მიზეზი უმრავლეს შემთხვევაში მსგავსია. სახელდობრ:

- **ადგილი აქვს პროექტების განხორციელების გაჭიანურებას დაგეგმვაში არსებული ხარვეზების გამო. მაგალითად, ქ. ქუთაისში, რამდენიმე ქუჩაზე გზის სარეაბილიტაციო სამუშაოების დაყოვნება გამოიწვია წყალმომარაგების კომპანიის მიერ წყალგაყვანილობის სისტემის რეაბილიტაციის სამუშაოებმა. ასევე, სიღნაღის მუნიციპალიტეტში, სოფელ ძველი ანაგის ძირითადი გზის მოასფალტების სამუშაოები გაჭიანურდა იმ მიზეზით, რომ სამუშაოების მიმდინარეობა დაემთხვა გაზიფიკაციის ღონისძიებებს. გარდა აღნიშნულისა, ჩხოროწყუს მუნიციპალიტეტში, მუხურის თემში წყალსადენისა და სათავე ნაგებობის რეაბილიტაცია დროებით შეჩერებული იყო, რადგან მიწა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების ბალანსზე ირიცხებოდა. ზემოხსენებულის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია როგორც მუნიციპალიტეტის, ასევე კონტრაქტორის მხრიდან მოხდეს აღნიშნული ფაქტორების გათვალისწინება დაგეგმვის ეტაპზევე, რათა თავიდან იქნეს აცილებული პროექტების დაგვიანებით დასრულება;**
- **ხშირია კონტრაქტორის დაჯარიმების შემთხვევა, რაც მეტწილად გამოწვეულია სამუშაოების შესრულების გრაფიკის დარღვევით. რიგ შემთხვევებში კი, კონტრაქტორი ჯარიმდება მოწოდებული საქონლისა თუ შესრულებული სამუშაოების წინასწარ განსაზღვრულ**

⁵⁹ სოფელ ასურეთში (თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი) შიდა გზების მოასფალტება და სანიაღვრის მოწყობა; სოფელ კოდაში (თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი) სოფლიდან სასაფლაომდე მისასვლელი გზის მოხრეშვა.

მოთხოვნებთან შეუსაბამობის გამო. ასევე, ხშირია ხელშეკრულების თავდაპირველი ღირებულებისა თუ სამუშაოების დასრულების ვადის ცვლილება, რაც გამოწვეულია არსებული პროექტის კორექტირებით, ცუდი მეტეოროლოგიური პირობებით, სამუშაოთა მოცულობის გაზრდითა თუ პროექტის განხორციელებისათვის საჭირო მასალების საზღვარგარეთიდან შემოტანის პრობლემებით. ასევე, პროექტის დასრულების ვადების გაზრდის მიზეზია კონტრაქტორთან ხელშეკრულების შეწყვეტა და ახალი შემსრულებლის მოძიება;

- **გარდა ამისა, საყურადღებოა დამტკიცებული პროექტების დროული დაწყებისა და დასრულების საკითხი.** მონაცემთა ანალიზისას ირკვევა, რომ ხშირ შემთხვევაში ტენდერი ცხადდება მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილი მთავრობის 2013 წლის №23 დადგენილების მიხედვით მომზადებულ დანართ 2-ში განსაზღვრული თარიღის შემდგომ. აღსანიშნავია, რომ დანართ 2-ში წარმოდგენილი ინფორმაცია სავარაუდოა და შესაძლოა, ფაქტობრივი მდგომარეობისაგან განსხვავებული იყოს, თუმცა, რადგან დანართი 2-ის წარდგენისას მუნიციპალიტეტს უკვე მომზადებული აქვს დეტალური საპროექტო დოკუმენტაცია, წარმოდგენილი პროექტის ღირებულებაც და სამუშაოების განხორციელების ვადებიც რაც შეიძლება რეალობასთან ახლოს უნდა იყოს. მაგალითად:
 - მცხეთის მუნიციპალიტეტის მიერ წარმოდგენილ დანართ 2-ში პროექტის - სოფელ ვაზიანში სასმელი წყლის სისტემის სარეაბილიტაციო სამუშაოებისა და გამრიცხველიანების, დაწყებისა და დასრულების თარიღად, შესაბამისად, მითითებულია 2014 წლის 22 და 28 აპრილი. თუმცა, ტენდერი გამოცხადდა 21 ნოემბერს, ხოლო პროექტზე მიღება-ჩაბარების აქტი გაფორმდა 2015 წლის 24 იანვარს;
 - თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტში, პროექტის (სოფელ კოდაში სოფლიდან სასაფლაომდე მისასვლელი გზის მოხრეშვა) დაწყება - დასრულების თარიღად განსაზღვრული იყო, შესაბამისად, 2014 წლის 10 ივნისი და 10 აგვისტო. თუმცა, ტენდერი გამოცხადდა 22 ოქტომბერს, ხოლო პროექტზე 2015 წლის მაისის მდგომარეობით ჯერაც არ გაფორმებულა მიღება-ჩაბარების აქტი.

ამგვარად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოსაზრებით, მიზანშეწონილია, მუნიციპალიტეტებმა განსაკუთრებული ყურადღება მიაქციონ რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში წარდგენილი მთავრობის №23 დადგენილების მიხედვით მომზადებულ დანართი 2-ში მითითებული ინფორმაციის რეალისტურობასა და სიზუსტეს.

აღნიშნულ ხარვეზებს აქვს ადგილი ასევე შეწყვეტილი თუ დროებით შეჩერებული პროექტების შემთხვევაშიც. როგორც უკვე აღინიშნა, წლის განმავლობაში შეწყდა ან დროებით შეჩერდა 32 პროექტი, რაც სულ დამტკიცებული პროექტების 6%-ს შეადგენს. დეტალური ინფორმაცია აღნიშნულ პროექტებზე მოცემულია დანართ 7-ში წარმოდგენილ ცხრილში. ანალიზისას ირკვევა, პროექტის შეწყვეტის მთავარ მიზეზს კონტრაქტორის მიერ არაკეთილსინდისიერად შესრულებული სამუშაოები წარმოადგენს. გარდა აღნიშნულისა, რამოდენიმე პროექტი არ განხორციელდა საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებისათვის გამოცხადებული ტენდერის ჩაშლის გამო, რის მიზეზადაც მუნიციპალიტეტები პროექტის დაბალ სატენდერო ღირებულებას ასახელებენ. აგრეთვე, წინა წლის მსგავსად, ადგილი აქვს კომისიის მიერ პროექტის დაფინანსებაზე უარყოფითი გადაწყვეტილების მიღებას საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადების შემდგომ, იმ პროექტებზე, რომლებზეც ექსპერტიზამ უარყოფითი დასკვნა გასცა.

ამასთან, ხარვეზები შეინიშნება მიმდინარე პროექტების მონიტორინგის, დასრულებული პროექტების შესახებ ანგარიშებისა და მათი შეფასების პროცესში. მიუხედავად იმისა, რომ რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ინფორმაციით, 2014 წლისათვის სამინისტრო გეგმავდა მონიტორინგის სისტემის დახვეწას, კვლავ, 2013 წლის მსგავსად, პროექტის განხორციელების ეტაპზე არ არსებობს მონიტორინგის შედეგების დოკუმენტირება. რაც შეეხება დასრულებული პროექტების შესახებ ანგარიშებას: მთავრობის №23 დადგენილების შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები თითოეული დაფინანსებული პროექტის განხორციელების შედეგების შესახებ ინფორმაციის უნდა წარადგენდნენ სამინისტროში, პროექტის დასრულებიდან არა უგვიანეს 15 დღის ვადაში. აღსანიშნავია, რომ 2014 წელს დასრულებული პროექტების შესახებ ანგარიშების შემთხვევები მკვეთრად გაზრდილია წინა წელთან შედარებით, მაგრამ ამ კუთხით მნიშვნელოვანი ხარვეზები მაინც ფიქსირდება. კერძოდ:

- **მუნიციპალიტეტების მიერ ანგარიშების ვადების დარღვევა** - მუნიციპალიტეტები დადგენილებით განსაზღვრულ ვადებში არ წარადგენენ სამინისტროში ინფორმაციას პროექტების დასრულების შესახებ. მაგალითად, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი ანგარიშებიდან, უმრავლეს შემთხვევაში ანგარიში თარიღდებოდა 2015 წლის 5 მარტით, მაშინ როდესაც მასში წარმოდგენილი პროექტების დასრულების თარიღი იყო გაცილებით ადრე;
- **მუნიციპალიტეტების მიერ არაზუსტი ინფორმაციის წარდგენა** - რამდენიმე მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში წარმოდგენილ იქნა ინფორმაცია იმის შესახებ, რომ პროექტი დასრულდა, თუმცა

გუბერნიებთან და უშუალოდ მუნიციპალიტეტებთან კომუნიკაციის შედეგად დადგინდა, რომ მათ შორის, რამდენიმე პროექტი დროებით შეჩერებული, გადავადებული ან შეწყვეტილია. აღნიშნული მუნიციპალიტეტებისა და პროექტების შესახებ დეტალური ინფორმაცია წარმოდგენილია დანართ 8-ში მოცემულ ცხრილში. ზემოხსენებული უზუსტობის მიზეზის დადგენისას კი გამოვლინდა, რომ:

- **მუნიციპალიტეტები პროექტის დასრულების თარიღად განიხილავდნენ არა მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმების, არამედ სამუშაოების დასრულების თარიღს.** აღნიშნული მიდგომა ვერ ჩაითვლება მართებულად, რადგან ხშირია შემთხვევა, როდესაც ექსპერტიზის შედეგად ან მუნიციპალიტეტის ინსპექტირების ჯგუფის მიერ ხდება დეფექტების აღმოჩენა, რაც იწვევს პროექტის დასრულების გაჭიანურებას. აღნიშნული სახის პრობლემას ადგილი ჰქონდა მცხეთის მუნიციპალიტეტში, ადგილობრივი და საუბნო გზების რეაბილიტაციის პროექტების განხორციელებისას. კერძოდ, ექსპერტიზამ გამოავლინა შესრულებულ სამუშაოებში ხარვეზები, რისი აღმოფხვრისათვის კონტრაქტორს დამატებით მიეცა დრო. უნდა აღინიშნოს, რომ მუნიციპალიტეტსა და კონტრაქტორს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებითაც ცხადად არის განსაზღვრული, რომ პროექტი მხოლოდ მაშინ ითვლება ჩაბარებულად, როდესაც გაფორმდება მიღება-ჩაბარების აქტი. **ამგვარად, მიზანშეწონილია, რომ მუნიციპალიტეტებმა მხოლოდ იმ პროექტებზე წარმოადგინონ დასრულების შესახებ ანგარიში, რომლებზეც გაფორმებულია მიღება-ჩაბარების აქტები;**
- **რამდენიმე პროექტის ერთ პროექტად გაერთიანების შემთხვევაში, მთლიანი პროექტი იყო ჩათვლილი, როგორც დასრულებული, მაშინ, როდესაც ნაწილი სამუშაოების განხორციელება დაგეგმილი იყო მომდევნო წელს.** მაგალითად, 2014 წელს დაფინანსდა ქალაქ კასპში, 10 ქუჩაზე საკანალიზაციო სისტემის მოწყობა. წლის ბოლოსათვის მხოლოდ 2 ქუჩაზე დასრულდა სამუშაოები, ხოლო დანარჩენის განხორციელება იგეგმება შემდეგ წლებში. კასპის მუნიციპალიტეტის მიერ წარდგენილ ანგარიშში მითითებული იყო, რომ პროექტი დასახელებით - „ქალაქ კასპში, 10 ქუჩაზე საკანალიზაციო სისტემის მოწყობა“, იყო დასრულებული. სხვა დამატებითი ინფორმაცია აღნიშნულ ანგარიშში მითითებული არ იყო, რაც ფაქტობრივი მდგომარეობის რეალურად აღქმის საშუალებას არ იძლევა. **ამგვარად, რამდენიმე პატარა პროექტის ერთ დიდ პროექტად გაერთიანებისას მიზანშეწონილია, რომ დასრულებული პროექტების შესახებ ინფორმაციის მიწოდებისას მიეთითოს, კონკრეტულად რომელი პროექტი დასრულდა;**

- ანგარიშების ფორმა და შესაბამისად, მასში წარმოდგენილი ინფორმაცია ვერ უზრუნველყოფს პროექტის შედეგების სრულყოფილი სახით წარმოდგენასა და გაანალიზებას. მუნიციპალიტეტების მიერ წარმოდგენილი ინფორმაცია უმრავლეს შემთხვევაში მოიცავს მუნიციპალიტეტის დასახელებას და პროექტის სახელწოდებას. მხოლოდ იშვიათ შემთხვევებშია (მაგალითად, ქ. ქუთაისი, გარდაბანი, წალენჯიხა) მითითებული პროექტის ღირებულება, შესრულების მდგომარეობა და დასრულების თარიღი. ამრიგად, არსებულ ანგარიშებში წარმოდგენილი ინფორმაცია არ იძლევა დასრულებული პროექტების შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის მიღების საშუალებას.

ასევე საყურადღებოა, რომ არ ხორციელდება პროექტების დასრულების შემდეგ 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 გაეთვალისწინებინათ მიღებული გამოცდილება მომავალში განსახორციელებელი პროექტების შერჩევისა და დაგეგმვის პროცესში. საბოლოოდ, აღნიშნული მიდგომა ხელს შეუწყობს პროექტის განხორციელების პროცესისა და მიღწეული შედეგების გაუმჯობესებას.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს მიზანშეწონილად მიაჩნია, რომ უპირველეს ყოვლისა, შემუშავდეს ქმედითი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტებიდან ანგარიშების დროულ წარდგენას, რათა მოხდეს ფონდიდან დაფინანსებული პროექტების სისტემატური მონიტორინგი და პროექტების შესრულების მდგომარეობის შეფასება. ასევე, მუნიციპალიტეტებიდან პროექტების განხორციელების შედეგების ზუსტი და სრულყოფილი ინფორმაციის მიღების მიზნით, ერთი მხრივ, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსა და მუნიციპალიტეტების თანამშრომლობით შემუშავდეს სამინისტროში წარსადგენი ანგარიშის სპეციალური ფორმა, სადაც დეტალურად იქნება გაწერილი ინფორმაცია დასრულებული პროექტის შესახებ, ხოლო, მეორე მხრივ, მუნიციპალიტეტს დაევალოს ანგარიშთან ერთად წარადგინოს პროექტის მიღება-ჩაბარების აქტი და ექსპერტის დასკვა(ასეთის არსებობის შემთხვევაში).

რეკომენდაციები

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

- განხილულ იქნეს სამთავრობო კომისიის განკარგვაში არსებული სახსრებიდან თითოეული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისათვის გადასაცემი მინიმალური თანხობრივი ლიმიტის ნორმატიულ დონეზე განსაზღვრის შესაძლებლობა;
- შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში კადრების პერიოდულ გადამზადებას საპროექტო წინადადებებისა და პროექტების სასიცოცხლო ციკლის მართვის გაუმჯობესების კუთხით.

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს:

- შემუშავდეს ქმედითი კონტროლის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს სამუშაოების მიმდინარეობის ეტაპზე პროექტების მდგომარეობის შესახებ ზუსტი ინფორმაციის მიღებასა და მათ დადოკუმენტირებას, ხოლო დასრულებული პროექტებისათვის - დასრულებული პროექტების შესახებ ანგარიშების დროულ წარდგენას;
- შემუშავდეს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში მუნიციპალიტეტებიდან წარსადგენი ანგარიშის სპეციალური ფორმა, სადაც დეტალურად იქნება გაწერილი ინფორმაცია დასრულებული პროექტის შესახებ.

ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს:

- დაგეგმვის ეტაპზევე გაითვალისწინონ პროექტის განხორციელებასთან დაკავშირებული შესაძლო დაბრკოლებები, რათა თავიდან იქნეს აცილებული პროექტების დაგვიანებით დასრულება;
- ყურადღება მიექცეს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში წარდგენილი მთავრობის №23 დადგენილების მიხედვით მომზადებულ დანართი 2-ში მითითებული ინფორმაციის რეალისტურობასა და სიზუსტეს;
- საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში მხოლოდ იმ პროექტების დასრულების შესახებ წარმოადგინონ ინფორმაცია (ანგარიში), რომლებზეც

გაფორმებულია მიღება-ჩაბარების აქტები. ასევე, ანგარიშთან ერთად, წარადგინონ პროექტის მიღება-ჩაბარების აქტი და ექსპერტის დასკვა (ასეთის არსებობის შემთხვევაში). რამდენიმე პატარა პროექტის ერთ დიდ პროექტად გაერთიანების შემთხვევაში კი, დასრულებული პროექტების შესახებ ინფორმაციის მიწოდებისას მიეთითოს, კონკრეტულად რომელი პროექტი დასრულდა.

4. სახელმწიფო ფინანსური აქტივების მართვა

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის მეთოდოლოგიის (GFSM) მიხედვით, ფინანსური აქტივები წარმოადგენს ფინანსურ მოთხოვნებს, რომლებიც წარმოიქმნება კრედიტორსა და დებიტორს შორის გაფორმებული ხელშეკრულების საფუძველზე. ფინანსური მოთხოვნა კრედიტორს აძლევს საშუალებას მიიღოს ეკონომიკური სარგებელი კონტრაქტით გათვალისწინებული პირობებითა და დებულებებით. საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით, ტიპურ ფინანსურ აქტივებად განიხილება: ვალუტა და დეპოზიტები, სესხები, აქციები და სხვა კაპიტალი, წარმოებული ფინანსური ინსტრუმენტები, სხვა დებიტორული დავალიანებები.

2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონით, ფინანსური აქტივების ზრდის გეგმური მაჩვენებელი 208,181 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, ხოლო ფაქტობრივმა შესრულებამ გეგმურ მაჩვენებელს 64,021 ათასი ლარით გადააჭარბა.

ათას ლარებში

ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით)

	2013 წლის ბიუჯეტის კანონი	2013 წლის დაზუსტებული გეგმა	2013 წლის ფაქტობრივი შესრულება	2014 წლის ბიუჯეტის კანონი	2014 წლის დაზუსტებული გეგმა	2014 წლის ფაქტობრივი შესრულება
ფინანსური აქტივების ზრდა	229,725	317,898	277,105	208,181	309,896	272,202
<i>მათ შორის:</i>						
სესხები	192,260	141,560	118,545	128,732	134,864	105,830
აქციები და სხვა კაპიტალი	37,465	176,338	158,559	79,449	174,032	166,372
სხვა დებიტ. დავალიანება	0	0	0	0	0	0

ცხრილი 28. ფინანსური აქტივების ზრდა ნაშთის გამოკლებით (ათასი ლარი)

2014 წლის ბიუჯეტის კანონის მიხედვით, ფინანსური აქტივების ზრდა ძირითადად, სასესხო პორტფელის ზრდის ხარჯზე უნდა მომხდარიყო, თუმცა ფაქტობრივი შესრულებით, „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლით გადასახდელების უდიდეს წილს (61%) აქციები და სხვა კაპიტალის ზრდა შეადგენს. 2014 წლის განმავლობაში „სესხების“ მუხლით ფინანსური აქტივების ზრდის ფაქტობრივი შესრულება ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს 22,902 ათასი ლარით ჩამორჩა, მაშინ, როდესაც სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოებში კაპიტალის გასაზრდელად მიმართულმა სახსრებმა დაგეგმილ მაჩვენებელს 86,923 ათასი ლარით გადააჭარბა.

	ათას ლარებში			
	2013 ბიუჯეტის კანონი	2013 წლის ფაქტობრივი შესრულება	2014 ბიუჯეტის კანონი	2014 წლის ფაქტობრივი შესრულება
ფინანსური აქტივების კლება	35,000	39,924	70,000	72,140
<i>მათ შორის:</i>				
სესხები	35,000	39,913	70,000	72,137
აქციები და სხვა კაპიტალი	0	0	0	0
სხვა დებიტ. დავალიანება	0	11.4	0	3.1

ცხრილი 29. ფინანსური აქტივების კლება ნაშთის გამოკლებით (ათასი ლარი)

ფინანსური აქტივების კლების გეგმური მაჩვენებელი მთლიანად სესხების კომპონენტზე მოდის და 70,000 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა. ფინანსური აქტივების სხვა კომპონენტებში კლება დაგეგმილი არ ყოფილა. საკასო შესრულების მხრივ კი, სესხების დაფარვამ 2,140 ათასი ლარით გადააჭარბა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს.

4.1 გაცემული სესხებიდან მიღებული შემოსულობები

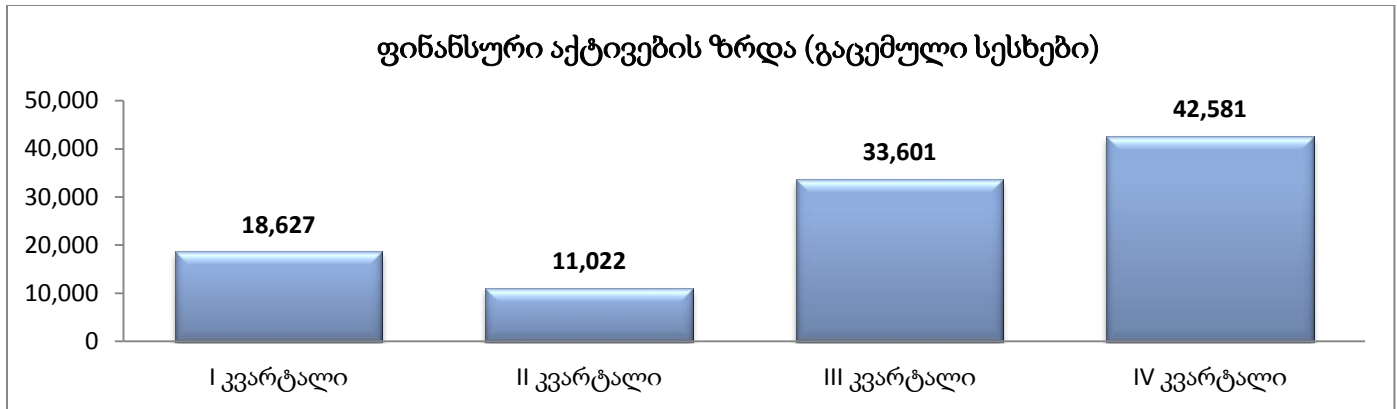
2014 წელს საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსებიდან გაცემული სესხებიდან შემოსულობამ შეადგინა 73,225 ათასი ლარი, საიდანაც ძირითადი თანხის დაფარვიდან მიღებულ იქნა 55,130 ათასი ლარი და დანარჩენი 18,095 ათასი ლარი შეადგენდა პროცენტებით, სესხის საკომისიოთი და საურავებით მიღებულ თანხებს. ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო ვალისა და საგარეო დაფინანსების დეპარტამენტის განმარტებით, გადასესხებული სესხების ნაწილში სესხების კლება გეგმის მიხედვით ვერ განხორციელდა, ვინაიდან შპს „ენერგოტრანსმა“ ვერ შეძლო „შავი ზღვის ელექტროგადამცემი ქსელის პროექტთან“ დაკავშირებით გაფორმებული ქვესასესხო ხელშეკრულების ფარგლებში სესხის მომსახურება და ივნისისთვის არსებული გადასახდელები საქართველოს

მთავრობის №992 განკარგულებით ჯერ გადაუვადდა დეკემბრამდე, ხოლო საქართველოს მთავრობის №2231 განკარგულებით, 2014 წელს გადასახდელი მთლიანი თანხის გადახდა გადაუვადდა 2015 წლის დეკემბრისათვის. **სულ გადავადებული თანხის მოცულობამ შეადგინა 13,724 ათასი ევრო**, მათ შორის, ძირითადი სესხის ფარგლებში ძირითადი თანხა - 6,818 ათასი ევრო, პროცენტი - 4,325 ათასი ევრო, ხოლო დამატებითი სესხის ფარგლებში - 2,581 ათასი ევრო. აღნიშნული მიმართულებით მიზანშეწონილია, რომ სესხის გამცემა - საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ გააანალიზოს მსესხებლის ფინანსური მდგომარეობა გადავადებული თანხების 2015 წლის გადასახდელებთან ერთად დაფარვის შესაძლებლობის კუთხით.

რაც შეეხება 2014 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტში შიდა საკრედიტო რესურსებიდან გაცემული სესხების დაფარვას, სახელმწიფო სესხების ერთიან რეესტრზე დაყრდნობით, ჯამურმა მაჩვენებელმა შეადგინა 17,071 ათასი ლარი, მათ შორის, 2,907 ათასი ლარი წარმოადგენდა რესტრუქტურიზებული სესხების ძირის დაფარვას. პროცენტის სახით გადახდილ იქნა 646.1 ათასი ლარი, ხოლო პირგასამტეხლოს სახით შემოსულობამ შეადგინა 7,943.5 ათასი ლარი.

2014 წელს გაცემული სესხები

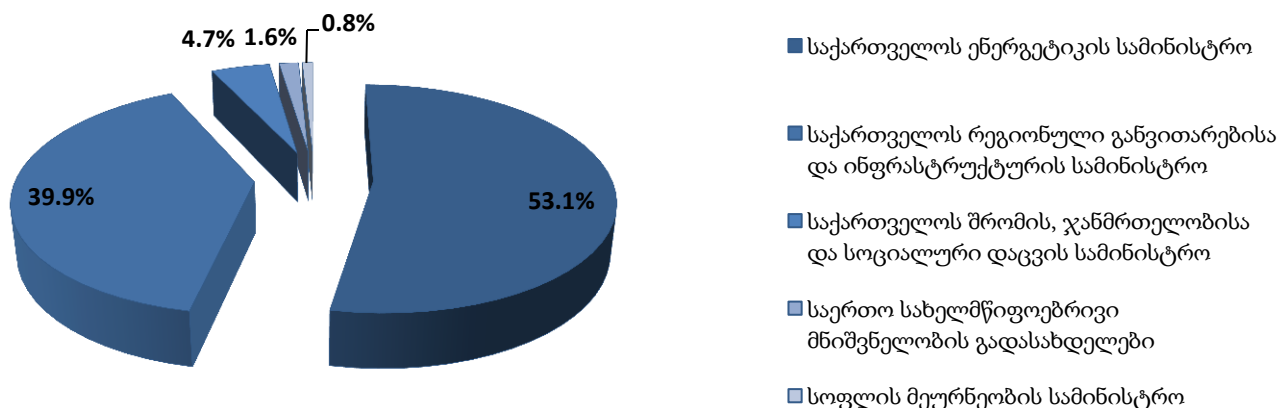
2014 წელს საბიუჯეტო სახსრებიდან განხორციელდა სამედიცინო მომსახურების შეუფერხებელი მიწოდების მიზნით, სამედიცინო დაწესებულებების ფინანსური ხელშეწყობის ღონისძიებების (35 05 06) პროგრამის დაკრედიტება. აღნიშნული ღონისძიების ფარგლებში სესხის მთლიანმა მოცულობამ 4,955 ათასი ლარი შეადგინა. გარდა ამისა, საბიუჯეტო წლის განმავლობაში სხვადასხვა საინვესტიციო პროექტების განხორციელების ფარგლებში გაიცა სესხები საგარეო წყაროებიდან აღებული საკრედიტო რესურსებიდან. ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, გადასესხებული სესხების მთლიანმა მოცულობამ 100,875 ათასი ლარი შეადგინა, რაც წლიური დაზუსტებული გეგმის 78%-ია. „სესხების“ მუხლით ფინანსური აქტივების ზრდის კვარტალური დინამიკა წარმოდგენილია დიაგრამაზე.



დიაგრამა 29. სახელმწიფო ბიუჯეტის ფინანსური აქტივების სესხების კომპონენტი (ათასი ლარი)

საყურადღებოა სახელმწიფო ბიუჯეტის ფინანსური აქტივების ზრდის (სესხების კომპონენტი) სისრულესთან დაკავშირებული ხარვეზები. კერძოდ, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში მოცემული ფინანსური აქტივების (სესხები) ზრდის მაჩვენებელი (100,875 ათასი ლარი) არ ემთხვევა ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო ვალისა და საგარეო დაფინანსების დეპარტამენტის მიერ მოწოდებულ ანალოგიურ მონაცემს 2014 წელს განხორციელებული გადასესხების შესახებ (134,106 ათასი ლარი). სხვაობა აღნიშნულ მაჩვენებლებს შორის - 33,231 ათასი ლარი, წარმოადგენს წყლის ინფრასტრუქტურის განახლების პროექტისა (25 04 02) და წყლის ინფრასტრუქტურის განახლების II პროექტის (25 04 03) ფარგლებში გაცემულ სესხებს. აღნიშნული სესხები საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ გადასესხდა შპს „გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიაზე“ და შედეგად, თავისი შინაარსით წარმოადგენს სახელმწიფოს ფინანსურ აქტივს. მიუხედავად ამისა, ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, აღნიშნული ტრანზაქციები სახელმწიფო ბიუჯეტში არ დაკლასიფიცირებულა, როგორც ფინანსური აქტივების (სესხები) ზრდა და მოცემული თანხების ხარჯვა აისახა „ხარჯების“ მუხლში.

ფინანსური აქტივების ზრდა (სესხები)



დიაგრამა 30. ფინანსური აქტივების (სესხები) ზრდა ორგანიზაციულ ჭრილში

2014 წელს გაცემული სესხები ძირითადად მიმართული იყო ენერგეტიკის სფეროსა და სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსებაზე. გაცემული სესხების ორგანიზაციულ ჭრილში ანალიზით ვლინდება, რომ საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო ყველაზე მსხვილი (53%) მსესხებელია. 42,183 ათასი ლარის მოცულობის სესხები გაიცა საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს პროგრამების განსახორციელებლად. საერთო სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ქვეშ გაცემული სესხები ემსახურებოდა აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, კერძოდ, ბათუმსა და ხელვაჩაურში კომუნალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციას. აღნიშნული, სესხების მიმღები აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა იყო და პროექტები ხორციელდებოდა შესაბამისი მუნიციპალიტეტების მიერ. საბიუჯეტო წლის განმავლობაში გაფორმდა 6 ახალი ქვესასესხო ხელშეკრულება, სადაც 4 შემთხვევაში მსესხებელია სს „სახელმწიფო ელექტროსისტემა“.

რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის შიდა რესურსებიდან გაცემულ სესხებს, სახელმწიფო სესხების დინამიკის ანალიზით ვლინდება სესხების გაცემისას გადამხდელის კრედიტუნარიანობის შეფასებასთან და ასევე მართვის ეფექტიანობასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი ხარვეზები⁶⁰. 2014 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, გაცემული შიდა საბიუჯეტო სესხების მთლიანმა მოცულობამ 560,747 ათასი ლარი შეადგინა, საიდანაც დაფარულმა ძირმა თანხამ შეადგინა 239,809 ათასი ლარი, უიმედო ვალად აღიარდა და ჩამოიწერა 13,985 ათასი ლარის მოცულობის სესხები, ხოლო 94,162 ათასი

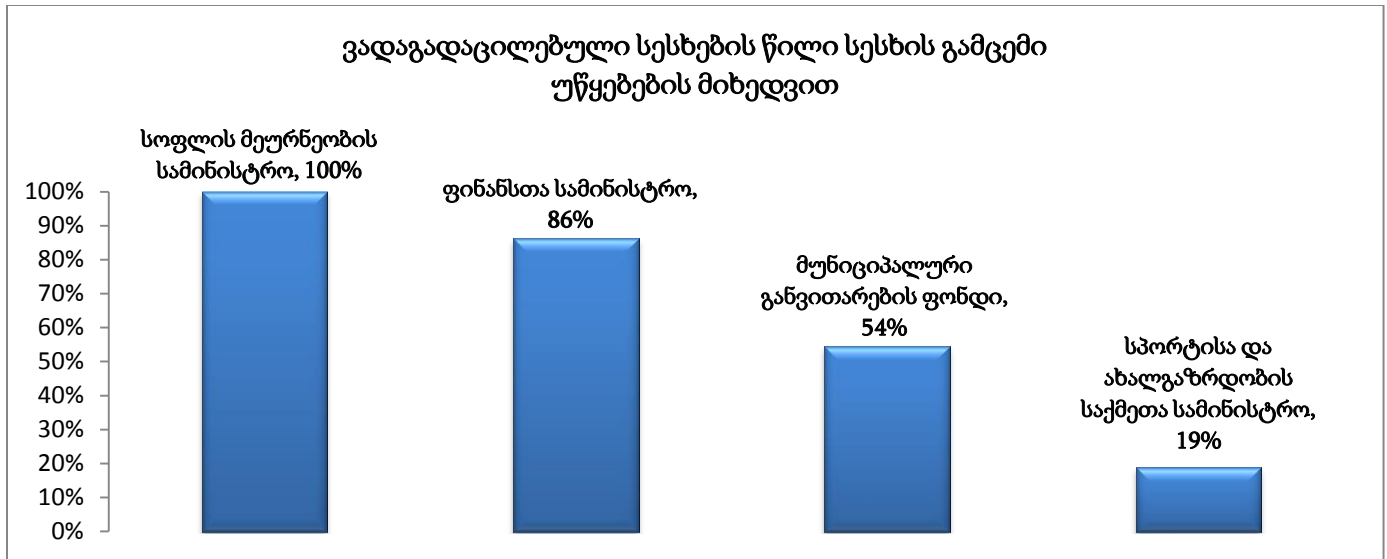
⁶⁰ აღნიშნული სტატისტიკა ეყრდნობა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოწოდებულ სახელმწიფო სესხების ერთიანი რეესტრის მონაცემებს.

ლარის დავალიანება ეპატიათ მსესხებლებს. შედეგად, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, შიდა საბიუჯეტო რესურსებიდან გაცემული სესხების ნაშთმა 212,791 ათასი ლარი შეადგინა, საიდანაც სახელმწიფო სესხების ერთიან რეესტრზე დაყრდნობით 88% წარმოადგენს ძირი თანხის სახით ბიუჯეტის წინაშე არსებულ დავალიანებას, მათ შორის, რესტრუქტურიზებული ძირი თანხა შეადგენს 21,797 ათას ლარს.

საყურადღებოა, რომ *სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ გაცემული სესხების შემთხვევაში მთლიანი პორტფელი ვადაგადაცილებაშია*. ასევე აღსანიშნავია, რომ 2009 წლის 1 იანვრიდან 2014 წლის 31 დეკემბრის ჩათვლით, ქვეყნის შიდა საკრედიტო რესურსების ხარჯზე სესხი გაიცა 30 მსესხებელზე, ხოლო გაცემული სესხების ჯამურმა მოცულობამ 27,934.5 ათასი ლარი შეადგინა⁶¹. მათ შორის, 9 მსესხებელი ახორციელებს სესხის დაფარვას ვადების დარღვევით, მხოლოდ 2 მსესხებელი ახორციელებს სესხების დაფარვას გრაფიკით განსაზღვრული ვადების შესაბამისად. ამასთანავე, 2009-2011 წლებში შიდა საკრედიტო რესურსის ხარჯზე გაცემული სესხების ჯამური მოცულობის 62.7% (17,505,000 ლარი) ეტაპობრივად ეპატია 6 მსესხებელს⁶². ასევე, აღნიშნული სესხების ფარგლებში განხორციელდა 10 სესხის რესტრუქტურიზაცია, ხოლო 3 სესხზე განხორციელდა სესხის სრულად დაფარვა. 2015 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, ბიუჯეტის წინაშე წარმოქმნილმა ჯამურმა დავალიანებამ (სესხის ძირი, პროცენტი, პირგასამტეხლო) 5,397.6 ათასი ლარი შეადგინა, რაც მნიშვნელოვნად აღემატება ანალოგიურ მაჩვენებელს 2014 წლის 1 იანვრისთვის (1,376 ათასი ლარი).

⁶¹ აღნიშნული მაჩვენებლები არ მოიცავს 2014 წელს სამედიცინო დაწესებულებების შეუფერხებელი ფუნქციონირების უზრუნველყოფის ღონისძიების ფარგლებში გაცემულ სესხებს და აგრეთვე, ქ. ფოთის მერიისა და სს „თბილისრესის“ სესხებს, რომლებიც 2009-2012 წლებში გაიცა და ამავე პერიოდში დაიფარა/ჩამოიწერა და არ არის ასახული 2014 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით სახელმწიფო სესხების ერთიან რეესტრში. აღნიშნული 4 სესხიდან, ქ. ფოთის მერიის ორი სესხი გადაკეთდა სუბსიდიად, ხოლო სს „თბილისრესის“ ორი სესხის, როგორც უიმედო სესხების, ჩამოწერა მოხდა საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 25 ივნისის №840 განკარგულებით.

⁶² საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 10 სექტემბრის №195 და 2010 წლის 11 მაისის №583 განკარგულებების საფუძველზე.

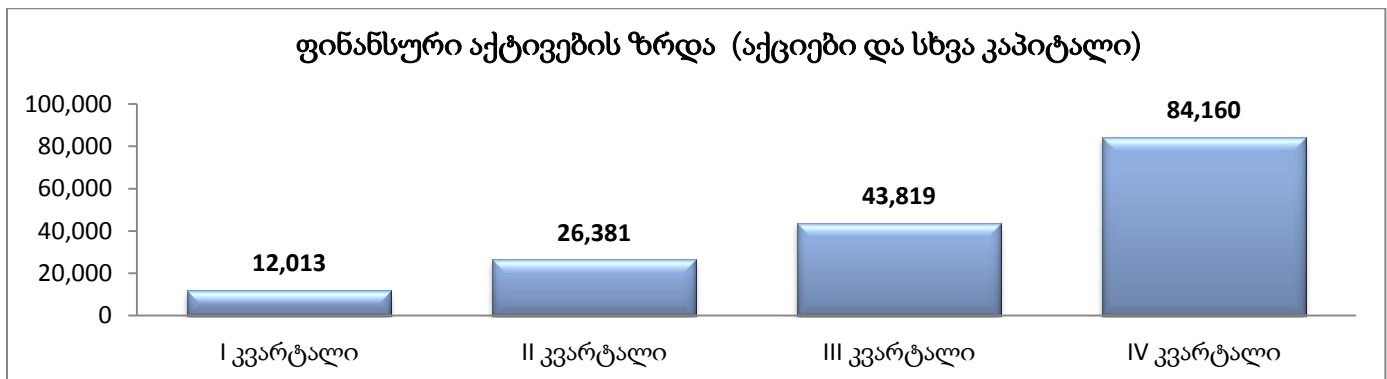


დიაგრამა 31. ვადაგადაცილებული სესხების წილი სესხის გამცემი უწყებების მთლიან პორტფელში

შიდა საბიუჯეტო სესხების პორტფელის ანალიზის შედეგად გამოვლინდა, აგრეთვე, აღრიცხვიანობასთან დაკავშირებული შემდეგი სახის ხარვეზი: რამდენიმე სესხის შემთხვევაში ჩამოწერილი/ნაპატიები სესხის თანხები ასახულია, როგორც სესხის გადახდილი ნაწილი, რაც საბოლოო ჯამში არასწორ სურათს ქმნის მსესხებელთა მიერ გადახდილი თანხების შესახებ.

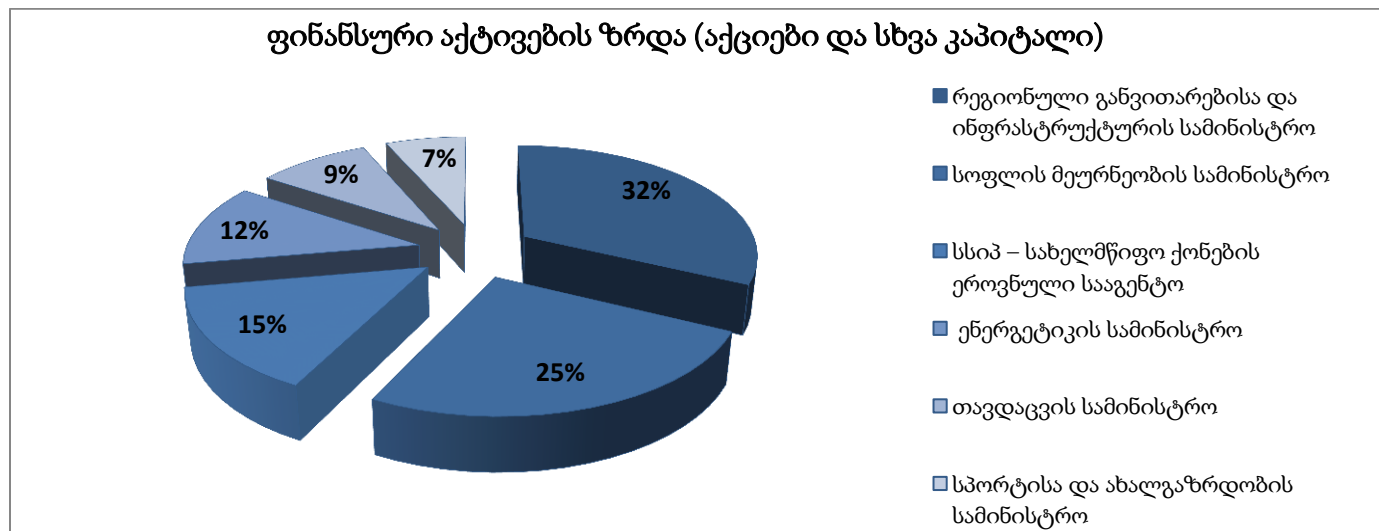
4.2 აქციები და კაპიტალი

2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით, ფინანსური აქტივების ზრდის, აქცია და სხვა კაპიტალის კომპონენტის გეგმური მაჩვენებელი განისაზღვრა 79,449 ათასი ლარის დონეზე. საკასო შესრულებამ 166,372 ათასი ლარი (დაზუსტებული გეგმის 96%) შეადგინა და ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს 2.1-ჯერ გადააჭარბა.



დიაგრამა 32. ფინანსური აქტივების (აქციები და სხვა კაპიტალი) ზრდა (ათასი ლარი)

ფინანსური აქტივების აქციები და სხვა კაპიტალის კომპონენტში საგრძნობი ზრდა დაფიქსირდა მეოთხე კვარტალში. წლის ბოლო კვარტალში საკასო შესრულებამ 84,160 ათასი ლარი შეადგინა, საიდანაც მხოლოდ დეკემბერში სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების კაპიტალის გასაზრდელად ბიუჯეტიდან მიიმართა 46,483 ათასი ლარი.



დიაგრამა 33. ფინანსური აქტივების (აქციები და სხვა კაპიტალი) ზრდა ორგანიზაციულ ჭრილში

მხარჯავი დაწესებულებების მიხედვით, „ფინანსური აქტივების ზრდის, აქციებისა და სხვა კაპიტალის“ მუხლით გაწეული გადასახდელების უდიდესი წილი (32%) მოდის საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროზე. აღნიშნული სახსრები სამინისტროს მიერ მიმართულ იქნა ორი პროგრამის - რეგიონული და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია (25 03) და წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის აღდგენა-რეაბილიტაცია (25 04) - ფარგლებში, შესაბამის საწარმოებში კაპიტალის გასაზრდელად.

2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ფინანსური აქტივების ზრდის, აქციები და სხვა კაპიტალის ნაწილში გადასახდელების 25%-ის ხარჯვა განხორციელდა სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ. სოფლის მეურნეობის დარგში სამელიორაციო სისტემების რეაბილიტაციისა და ტექნიკის შეძენის (37 01 03 01) უზრუნველსაყოფად, სახელმწიფო 100%-იანი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ შპს „საქართველოს გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანიის“ კაპიტალი გაიზარდა 36,100 ათასი ლარით, ხოლო სოფლის მეურნეობის ხელშეწყობის პროექტის (37 01 09 01) ფარგლებში „ფინანსური აქტივების, აქციებისა და სხვა კაპიტალის“ ნაწილში საკასო შესრულებამ 8,010 ათასი ლარი შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მთავრობის №258 განკარგულების საფუძველზე, შპს „საქართველოს გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანიის“ კაპიტალი უნდა გაზრდილიყო

57,100 ათასი ლარით, თუმცა საქართველოს მთავრობის №1909 განკარგულებით, აღნიშნული ქვეპროგრამიდან გადატანილი 21,000 ათასი ლარით განისაზღვრა ახალი ქვეპროგრამის (ყურძნის შესყიდვა-გადამუშავების ხელშეწყობის ღონისძიებები (37 01 17)) ასიგნება. იმავე განკარგულებით აგრეთვე დადგინდა, რომ მოცემული თანხით უნდა გაზრდილიყო სახელმწიფოს წილი შპს „გრუზვინპროში“. საბიუჯეტო წლის ბოლოს აღნიშნული ასიგნებიდან საკასო ხარჯმა შეადგინა 18,000 ათასი ლარი და მოცემული თანხის ხარჯვა არ განხორციელებულა „ფინანსური აქტივების, აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლით. ნაცვლად ამისა. თანხების ხარჯვა განხორციელდა „ხარჯების“ მუხლით („სხვადასხვა მიმდინარე ხარჯების სხვა დანარჩენი მიმდინარე ხარჯი“).

რაც შეეხება „ფინანსური აქტივების კლების აქციები და სხვა კაპიტალის“ კომპონენტს, აღნიშნული მუხლით წლის განმავლობაში შემოსულობები დაგეგმილი არ ყოფილა და გასულ წელს ფაქტობრივი შესრულებაც, ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, 0-ს გაუტოლდა. თუმცა აღსანიშნავია, რომ საბიუჯეტო წლის განმავლობაში ადგილი ჰქონდა სახელმწიფო 100%-იანი წილის პრივატიზებას, რომელიც უნდა ასახულიყო „აქციები და სხვა კაპიტალის მუხლში. მთავრობის ანგარიშში სახელმწიფო ქონების მართვასთან დაკავშირებულ ღონისძიებებში აღნიშნულია, რომ 2014 წელს განხორციელდა 2 საწარმოს სახელმწიფო 100%-იანი წილის პრივატიზება. კერძოდ, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ინფორმაციით, სახელმწიფოს წილის გასხვისება განხორციელდა შემდეგ საწარმოებში: შპს „ახალქალაქის მოძრავ-მექანიზებული კოლონა“ (საპრივატიზებო საფასური: 63,000 ლარი) და შპს „სანატორიუმი - ბორჯომი ბაღი“ (საპრივატიზებო საფასური: 1 ლარი).

გარდა გასულ საბიუჯეტო წელს განხორციელებული პრივატიზებებისა, 2014 წელს ბიუჯეტში ჩარიცხულ იქნა 2013 წელს შპს „ვარციხისა“ და შპს „განთიადის“ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული 100%-იანი წილის პრივატიზებით მისაღები სახსრები, შესაბამისად, 1,869,300 და 69,564 ლარი. უნდა აღინიშნოს, რომ ორივე შემთხვევაში საპრივატიზებო თანხების ბიუჯეტში ჩარიცხვა განხორციელდა თანხის გადახდის ვადების დარღვევით.

საბიუჯეტო წლის განმავლობაში სახელმწიფოს წილის პრივატიზებიდან ბიუჯეტში მიმართული იქნა ჯამში 1,997,454 ლარი (სსიპ „სახელმწიფო ქონების მართვის სააგენტოს“ 7%-იანი საკომისიოს გამორიცხვით). სახელმწიფო ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, სსიპ „ქონების მართვის სააგენტოს“ მიერ აღნიშნული სახსრების ჩარიცხვა განხორციელდა სახაზინო კოდზე „შემოსულობა საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის სხვა არამატერიალური ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან“ (სახაზინო კოდი 3363, 3365).

ობიექტის დასახელება	საპრივატიზებო საფასური (ლარი)	ხაზინის მონაცემებით 2014 წლის
---------------------	-------------------------------	-------------------------------

განმავლობაში სახაზინო კოდებზე
(3363 და 3365) ჩარიცხული
სახსრები (7% საკომისიოს
გამოკლებით)

შპს „ვარციხე“	2,100,000	1,869,300
შპს „განთიადი“	94, 000	69,564
შპს „ახალქალაქის მოძრავ- მექანიზებული კოლონა“	63,000	58,590

ცხრილი 30. სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოს პრივატიზებიდან მიღებული ფულადი სახსრები (ათასი ლარი)

საყურადღებოა, რომ გასული წლების მსგავსად, რაზეც აღნიშნულ იქნა 2012 და 2013 წლების „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებში“, წილის პრივატიზების შედეგად მიღებული სახსრების მიმართვა ხდება არა „ფინანსური აქტივების კლების აქციებისა და კაპიტალის“ მუხლით (სახაზინო კოდი 3413), არამედ აღირიცხება როგორც სხვა „არამატერიალური ძირითადი აქტივების კლება“ (ანუ არაფინანსური აქტივების კლება). როგორც ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტებით (IAS 32,39; IFRS 7,9), ისე საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სტანდარტებით (GFSM 2001, 7.51; 7.117-7.119.), რომლის საფუძველზეც ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ფორმირება, სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული აქციები/წილი წარმოადგენს სახელმწიფოს ფინანსურ აქტივს, მაშინ, როდესაც არამატერიალურ ძირითად აქტივებში აღირიცხება ისეთი ტიპის ობიექტები, რომელთა მომხმარებელია მხოლოდ მათზე საკუთრების ან ლიცენზიის მქონე სუბიექტი და მოიცავს ლიცენზიებს და სხვა არამატერიალურ ძირითად აქტივებს, მათ შორის, სასარგებლო წიაღისეულის ძიებასთან დაკავშირებულ ხარჯებს, კომპიუტერების პროგრამულ უზრუნველყოფას, სხვადასხვა ჟანრის გასართობ ნაწარმოებებს, სპეციალურ ცოდნას, რომლებიც არაა კლასიფიცირებული სხვა კატეგორიების მიხედვით. შესაბამისად, აქციების/წილის პრივატიზებიდან მიღებული შემოსულობის აღრიცხვა „არაფინანსური აქტივების კლების“ მუხლით იძლევა სახელმწიფოს ფინანსური ოპერაციების არასამართლიან სურათს.

ფინანსური აქტივების სწორად დაკლასიფიცირებასა და შესაბამის მუხლებში აღრიცხვას მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა დაეთმოს, ვინაიდან საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიტი განისაზღვრება მთლიანო სალდოს მნიშვნელობით, რომლის მოცულობაზეც გავლენას ახდენს შემოსავლების, ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ცვლილების სიდიდეები. შედეგად, ბიუჯეტის დეფიციტის განსაზღვრაში არ მონაწილეობს ფინანსური აქტივების ცვლილების კომპონენტი. გამომდინარე აქედან, ფინანსურ აქტივებზე განხორციელებული ტრანზაქციების ასახვა

„ხარჯების“ ან/და „არაფინანსური აქტივების“ მუხლებში ცვლის ბიუჯეტის დეფიციტის სიდიდეს, რომელიც მნიშვნელოვანი საბიუჯეტო აგრეგატია.

რეკომენდაციები:

შიდა საბიუჯეტო სახსრებიდან სესხის გამცემ უწყებებს:

- სესხის გამცემი ინსტიტუტების მიერ განხორციელდეს მიმდინარე პორტფელის შეფასება და ანალიზის შედეგად მიღებულ იქნეს ქმედითი ღონისძიებები მათ წინაშე არსებული დავალიანების შემცირების მიზნით.

ფინანსთა სამინისტროს:

- საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე გაცემული სესხების დაბრუნებასთან დაკავშირებით მსესხებლის მიერ თანხების გადახდის გადავადების მოთხოვნის შემთხვევაში, უზრუნველყოფილ იქნეს მსესხებლის ფინანსური მდგომარეობის შეფასება და მასზე დაყრდნობით იქნეს მიღებული შესაბამისი გადაწყვეტილება.

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით, საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე გაცემული სესხები და საწარმოებში სახელმწიფო წილის ზრდა წარმოადგენენ ფინანსური აქტივების ზრდას, ხოლო სახელმწიფო წილის/აქციების პრივატიზება - ფინანსური აქტივების კლებას. შესაბამისად, უზრუნველყოფილ იქნეს ზემოაღნიშნულ შემთხვევებში განხორციელებული ტრანზაქციების „ფინანსური აქტივების“ მუხლით დაკლასიფიცირება და თავიდან იქნეს არიდებული მათი ასახვა „ხარჯების“ ან/და „არაფინანსური აქტივების“ მუხლებში, რომელიც გავლენას ახდენს ბიუჯეტის დეფიციტის სიდიდეზე.

5. ლიკვიდობის მართვის საკითხები

5.1 სახაზინო ვალდებულებები/ობლიგაციები

2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის მიხედვით, საშინაო ვალდებულებების ზრდა (შემოსულობა საშინაო ფასიანი ქაღალდებიდან, გარდა აქციებისა) განისაზღვრა 600,000 ათასი ლარის დონეზე, რაც გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 450,000 ათასი ლარით აღემატება. 2014 წლის დასასრულს ფაქტობრივმა შესრულებამ 572,815.6 ათასი ლარი შეადგინა, რაც წლიური გეგმის 95%-ს უტოლდება. წინა წლების მსგავსად, 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში, „საშინაო ვალდებულებების ზრდის“ მუხლი (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა) განსაზღვრავს სახაზინო ვალდებულებებისა და სახაზინო ობლიგაციების გამოშვებით საშინაო ვალდებულებების წმინდა ზრდას, ხოლო „საშინაო ვალდებულებების კლების“ მუხლი (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა), განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობის მიერ გასულ წლებში ღია ბაზრის ოპერაციებისათვის გამოშვებული სახელმწიფო ობლიგაციების დაფარვას. 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით, საშინაო ვალდებულებების კლება (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა) გასული წლის ანალოგიური მაჩვენებლის მსგავსად, 35,000 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა.

საშინაო ვალდებულებების ზრდა/კლება	2013 წელი		2014 წელი	
	გეგმა	ფაქტობრივი შესრულება	გეგმა	ფაქტობრივი შესრულება
საშინაო ვალდებულებების ზრდა (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა)	150,000	149,531	600,000	572,816
საშინაო ვალდებულებების კლება (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა)	35,000	35,000	35,000	35,000

ცხრილი 31. საშინაო ვალდებულებები (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა) (ათასი ლარი)

ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, 2014 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების აუქციონის მეშვეობით განთავსდა 898,490 ათასი ლარის ნომინალური ღირებულების სახაზინო ვალდებულებები/ობლიგაციები, მათ შორის: 725,650 ათასი ლარის ნომინალური ღირებულების სახაზინო ვალდებულებები/ობლიგაციები და 172,840 ათასი ლარის ნომინალური ღირებულების 2 და 5 წლის ვადიანობის სახაზინო ობლიგაციები ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველსაყოფად. აღნიშნული აუქციონების შედეგად სახელმწიფო ბიუჯეტმა მიიღო 879,313 ათასი ლარის შემოსულობა, მათ შორის, 3,160 ათასი ლარი პრემიუმის სახით, რომელიც არსებული პრაქტიკის

შესაბამისად, „ვალდებულებების ზრდის“ მუხლიდან გადატანილ იქნა სხვა „არაკლასიფიცირებულ შემოსავლებში“ (სახაზინო კოდი 3282).

	ნომინალური ღირებულება (ემისიის მოცულობა)	ფაქტობრივი შემოსულობა სახელმწიფო ბიუჯეტში	ძირი თანხა	დისკონტი	პრემიუმი
12-თვიანი სახაზინო ვალდებულებები	394,200	372,094	372,094	-22,106	-
2-წლიანი სახაზინო ობლიგაცია	301,286	301,539	301,223	-63	317
მათ შორის:					
<i>ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფა</i>	87,836	87,831	87,831	-5	-
5-წლიანი სახაზინო ობლიგაცია	163,004	164,278	162,889	-115	1,389
მათ შორის:					
<i>ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფა</i>	85,004	85,004	85,004	-	-
10-წლიანი სახაზინო ობლიგაცია	40,000	41,403	39,948	-52	1,455
ჯამი:	898,490	879,313	876,153	-22,337	3,160

ცხრილი 32. სახაზინო ვალდებულებების/ობლიგაციების ემისია (ათასი ლარი)

ამავე პერიოდში დაიფარა გასულ წლებში ემიტირებული 310,000 ათასი ლარის ნომინალური ღირებულების სახაზინო ფასიანი ქაღალდების საფუძველზე წარმოქმნილი ვალდებულება. მათ შორის, ძირითადად თანხამ შეადგინა 303,337 ათასი ლარი, ხოლო დაფარულმა დისკონტმა - 6,663 ათასი ლარი. ასევე აღსანიშნავია, რომ ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის ხელშეწყობისათვის ემიტირებულ სახაზინო ფასიან ქაღალდებზე კუპონის სახით გადახდილ იქნა 3,705.06 ათასი ლარი, ხოლო აღნიშნული ფასიანი ქაღალდებიდან შემოსული თანხების კომერციულ ბანკებში ვადიან დეპოზიტებზე განთავსებით მიღებული საპროცენტო სარგებელი - 4,149.95 ათას ლარს წარმოადგენს.

	ძირითადი თანხა	დისკონტი	კუპონი
12-თვიანი სახაზინო ვალდებულებები	133,409	6,591	
2-წლიანი სახაზინო ობლიგაცია	169,928	72	21,850.5
მათ შორის:			
<i>ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფა</i>	-	-	1,493.2
5-წლიანი სახაზინო ობლიგაცია	-	-	25,734.8
მათ შორის:			
<i>ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფა</i>	-	-	2,211.9

10-წლიანი სახაზინო ობლიგაცია	-	-	9,250.0
ჯამი:	303,337	6,663	56,835.3

ცხრილი 33. სახაზინო ვალდებულებების/ობლიგაციების მომსახურება და დაფარვა (ათასი ლარი)

	3 თვე	6 თვე	9 თვე	12 თვე
ბიუჯეტში შემოსული თანხა სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ემისიიდან	330,429.5	533,648.3	774,169.6	879,313.41
მათ შორის:				
<i>ძირითადი თანხა</i>	330,427.0	532,992.2	772,986.8	876,152.93
<i>პრემიუმი</i>	2.6	656.1	1,182.7	3,160.48
ვალდებულების ზრდა სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ემისიიდან	330,427.0	532,992.2	772,986.8	876,152.9
სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ძირითადი თანხის დაფარვა	102,636.1	186,295.9	269,335.8	303,337.30
ვალდებულების წმინდა ზრდა სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ემისიიდან	227,790.8	346,696.3	503,651.0	572,815.6
„სახელმწიფო ბიუჯეტის საშინაო ვალდებულებების ზრდის“ მუხლი ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებში	227,790.8	346,696.3	503,651.0	572,815.63

ცხრილი 34. სახაზინო ვალდებულებების/ობლიგაციების აღრიცხვა ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებში (ათასი ლარი)

აღსანიშნავია, რომ 2014 წელს ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის ხელშეწყობისათვის ფინანსთა სამინისტრომ დაიწყო დამატებით 2 და 5 წლის ვადის მქონე სახაზინო ობლიგაციების ემისია. ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, აღნიშნული მექანიზმის დანერგვა მოხდა ეროვნულ ბანკთან შეთანხმებით, რათა ხელი შეეწყოს საბანკო სექტორში არსებული მოკლევადიანი რესურსის გრძელვადიანად ტრანსფორმირებაში, რასაც, თავის მხრივ, გრძელვადიანი დაკრედიტების პოტენციალის გაზრდის სტიმულირება უნდა მოეხდინა. 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის მიხედვით, ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის ხელშეწყობისათვის დაგეგმილი იყო სულ 200,000 ათასი ლარის მოცულობის ფასიანი ქაღალდების ემისია, რომლებიც ემიტირდა თანაბარი 50,000 ათასი ლარის ოდენობით, 4 ეტაპად პირველსა და მესამე კვარტალში. აუქციონში მონაწილე 12 კომერციული ბანკისაგან მთლიანი მოთხოვნა ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის ხელშეწყობისათვის ემიტირებულ სახაზინო ფასიან ქაღალდებზე, 172,838 ათას ლარს შეადგენდა, რაც სრულად დაკმაყოფილდა, აუთვისებელი ლიმიტი კი გაუქმდა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა თავის ანგარიშებში⁶³ დეტალურად აღწერა აღნიშნული ინსტრუმენტი და გასცა შესაბამისი რეკომენდაციები. კერძოდ, აღსანიშნავია, რომ არც 2014 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტის დამტკიცებისას და არც შემდგომში მომხდარა ზემოხსენებული ფინანსური ინსტრუმენტის შემოღების მიზანშეწონილობის დოკუმენტური დასაბუთება. სახელდობრ, რამდენად იყო საბანკო სექტორიდან მოთხოვნა აღნიშნულ ინსტრუმენტზე, თუ რა იქნებოდა მოსალოდნელი ეფექტი ეკონომიკურ გარემოზე როგორც მოკლევადიან, ასევე საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში და რა კრიტერიუმებით უნდა შეფასებულიყო აღნიშნული მექანიზმის წარმატება/წარუმატებლობა.

გარდა ამისა, საყურადღებოა, რომ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლი ითვალისწინებს სახელმწიფო საშინაო ვალიდან შემოსული ფულადი სახსრების გამოყენებას მხოლოდ ბიუჯეტის დეფიციტის ან/და სახელმწიფო ბიუჯეტის მოკლევადიანი საკასო სხვაობის დასაფარავად. თუმცა, 2014 წლის მსგავსად, 2015 წელსაც, დაგეგმილი აღნიშნული სახაზინო ობლიგაციებით აკუმულირებული სახსრები არ იქნება მიმართული კანონით განსაზღვრული მიზნობრიობების შესაბამისად, ვინაიდან მას გააჩნია კონკრეტული მიზნობრიობა - ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის ხელშეწყობა. ყოველივე ზემოხსენებულის გათვალისწინებით, ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის მექანიზმის „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს მიზანშეწონილად მიაჩნია, რომ შევიდეს შესაბამისი ცვლილება საქართველოს კანონში „სახელმწიფო ვალის შესახებ“.

ასევე, აღსანიშნავია პრემიუმის აღრიცხვის საკითხი, რაზეც ყურადღება გამახვილდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2013 წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში, სადაც აღწერილია ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამოყენებულ და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოში⁶⁴ განსაზღვრულ პრემიუმის აღრიცხვის მეთოდებს შორის სხვაობა. კერძოდ, სახელმძღვანელოში აღნიშნულია, რომ „საკასო მეთოდით აღრიცხვის შემთხვევაში, დისკონტის სახით გასაწევი ხარჯი აისახება როგორც ხარჯი, სახაზინო ფასიანი ქაღალდის დაფარვის ვადის დადგომისას, ხოლო პრემიუმის სახით შემოსულობა აისახება როგორც საპროცენტო ხარჯის

⁶³ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე; სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ; სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტი.

⁶⁴ IMF Government Finance Statistics Manual 2001 (6.45, p. 69); IMF Government Finance Statistics Manual 2014, Pre-Publication Draft, (9.40, p.246)

შემცირება ფასიანი ქაღალდის გამოშვებისას⁶⁵“ მაშინ როდესაც ფინანსთა სამინისტრო აღრიცხავს პრემიუმს სხვა არაკლასიფიცირებულ შემოსავლებში (სახაზინო კოდი 3282). თუმცა აღსანიშნავია, რომ 2015 წლიდან შეიცვალა პრემიუმის აღრიცხვის პრაქტიკა, რომლის მიხედვითაც „სახაზინო ობლიგაციების პრემიის ამორტიზაცია ხდება ეტაპობრივად, თანაბარი ოდენობებით, კუპონის გადახდასთან ერთად, ბიუჯეტის შემოსულობების შესაბამისი სახაზინო კოდისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებების ერთდროულად შემცირების გზით⁶⁶“.

რაც შეეხება სახაზინო ვალდებულებების/ობლიგაციების გამოშვებით დაგროვილი ვალის ნაშთს, აღსანიშნავია, რომ 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის 12 თვის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი საშინაო ვალის ნაშთი ემთხვევა მიღებულ და გამოშვებულ ძირითად თანხას შორის სხვაობას. სახელმწიფო ვალის შესახებ ინფორმაციაში კი საშინაო ვალის ნაშთი წარმოდგენილია ასევე ნომინალშიც. სახელმწიფო საშინაო ვალის აღნიშნული სახით წარმოდგენა დადებითად უნდა შეფასდეს, რადგან უზრუნველყოფს საზოგადოებისათვის საშინაო ვალის ნაშთის შესახებ უფრო დეტალური ინფორმაციის მიწოდებას.

რეკომენდაციები

ფინანსთა სამინისტროს:

- ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფის მექანიზმის - „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ საშინაო ვალის სახით მიღებული სახსრების გამოყენების მიზნობრიობასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ უზრუნველყოს საქართველოს კანონში „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ შესაბამისი ცვლილების ინიცირება.

⁶⁵ („On a cash basis, interest resulting from the discount should be recorded as an expense on redemption of the bond. Interest resulting from a premium should be recorded as a reduction in interest expense at the time of issue.“ IMF Government Finance Statistics Manual 2014, Pre-Publication Draft, 9.40).

⁶⁶ „საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ სახაზინო ვალდებულებებისა და სახაზინო ობლიგაციების გამოშვების, მიმოქცევის, აღრიცხვისა და დაფარვის შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტისა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2015 წლის 26 იანვრის ერთობლივი ბრძანება №10/04 - № 21.

5.2 ფულადი სახსრების მართვა

2015 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, სახელმწიფოს განკარგულებაში არსებული სახსრები კომპონენტების მიხედვით მოცემულია ცხრილში.

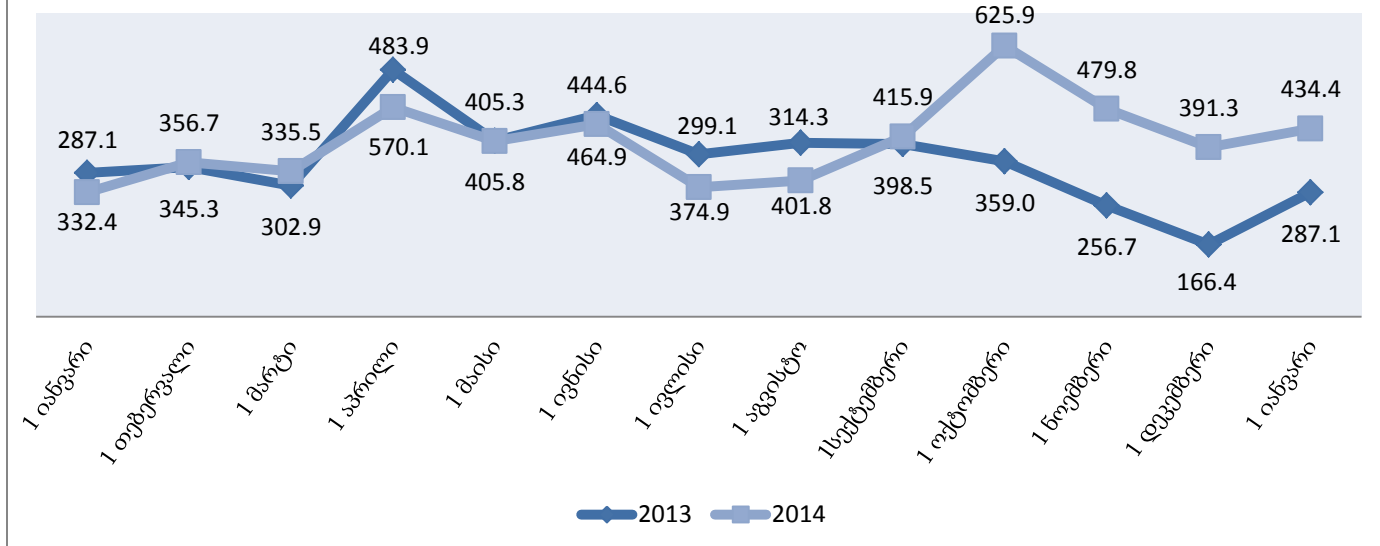
სამთავრობო დეპოზიტები (ათასი ლარი)	03.01.2014	01.09.2014	01.01.2015
1. ხაზინის ერთიან ანგარიშზე არსებული სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთი	287,146	243,076	261,584
2. შემოსავლების სარეზერვო ქვეანგარიში	1,516	7,477	83,710
3. მიზნობრივი გრანტები	9,213	22,209	19,293
4. სახაზინო სამსახურის სავალუტო ანგარიშზე რიცხული ნაშთი	146,834	248,755	180,148
5. სსფ ვალის მომსახურების ქვეანგარიში	-	-	-
6. ხაზინის ერთიან ანგარიშზე რიცხული დეპოზიტური ნაშთი	36,658	39,455	38,377
7. დეპოზიტები კომერციულ ბანკში	-	172,835	172,835
8. მოკლევადიანი კრედიტები	-	-	-
9. ხაზინის ერთიან ანგარიშზე რიცხული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა და ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტების კუთვნილი თანხები	6,909	1,893	4,824
10. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა და ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტები	230,637	260,157	290,721
სულ ანგარიშზე რიცხული ნაშთი:	718,914	995,857	1051,491

ცხრილი 35. სამთავრობო დეპოზიტების დინამიკა (ათასი ლარი)

სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთი წარმოადგენს სხვაობას სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებსა და გადასახდელებს შორის, რომელიც თავის მხრივ მოიცავს, თავისუფალ ნაშთს, ფულად სახსრებს საინვესტიციო გრანტებით პროექტების დასაფინანსებლად და ფულად სახსრებს, აკრედიტივით ანგარიშსწორებისათვის ან სხვა მიზნობრივი დანიშნულებით. 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის საწყისი ნაშთის ოდენობა 287,146 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, მაშინ, როდესაც 2015 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით მისი მოცულობა 434,419 ათასი ლარამდე გაიზარდა, საიდანაც თავისუფალი ნაშთის ოდენობა 434,244 ათას ლარს წარმოადგენს. სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთი მოიცავს ხაზინის ერთიან ანგარიშზე არსებულ სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთსა (261.6 მლნ ლარი) და დეპოზიტებს კომერციულ ბანკებში (172.8 მლნ ლარი)⁶⁷.

⁶⁷ „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის 21-ე მუხლის, მე-8 პუნქტის და საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 7 თებერვლის №176-ე განკარგულების თანახმად, სახაზინო ობლიგაციების გამოშვებით მიღებული სახსრებიდან 172,835 ათასი ლარი განთავსებულია კომერციულ ბანკებში ვადიანი დეპოზიტის სახით.

**ხაზინის ერთიან ანგარიშზე განთავსებული სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთის
დინამიკა (თვის პირველი რიცხვის მდგომარეობით; მლნ ლარი)**



დიაგრამა 34. სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთის დინამიკა (ათასი ლარი)

2013 წლის მსგავსად, 2014 წელს ხაზინის თავისუფალი ნაშთიდან მოკლევადიანი კრედიტი არ გაცემულა, თუმცა 2014 წლის მარტიდან კომერციულ ბანკებში დაიწყო ვადიანი დეპოზიტების სახით სახაზინო ობლიგაციების გამოშვების შედეგად მიღებული სახსრების განთავსება. 2015 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, აღნიშნულ დეპოზიტზე განთავსებული სახსრების ოდენობამ 172.8 მლნ ლარი შეადგინა.

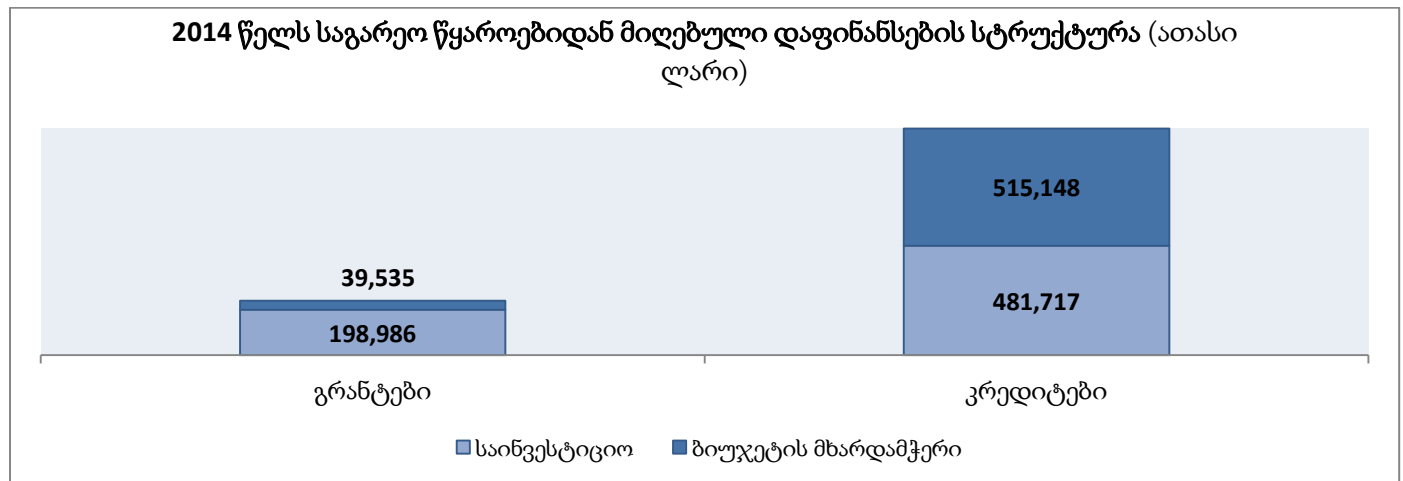
6. საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება

საგარეო წყაროებიდან ბიუჯეტში თანხების მოზილზება ხორციელდება დონორი ორგანიზაციებისა თუ სხვა ქვეყნების მიერ გამოყენებული გრანტებისა და კრედიტების სახით. 2014 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში საგარეო წყაროებიდან მოზიდულ იქნა 1,275,599 ათასი ლარი, რაც მთლიანი ბიუჯეტის შემოსულობების 14%-ს შეადგენს.

6.1 გრანტები

2014 წელს გრანტების სახით მიღებულმა შემოსულობამ 278,735 ათასი ლარი შეადგინა და 2013 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 39,874 ათასი ლარით გადააჭარბა. რაც შეეხება გეგმის შესრულების

მაჩვენებელს, „გრანტების“ მუხლით მობილიზებული შემოსავლები გადაჭარბებით შესრულდა (193.6%). მიღებული გრანტების დაახლოებით 71%-ს შეადგენს საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან და უცხო ქვეყნების მთავრობებისაგან მიღებული სახსრები, რომლებიც განკუთვნილი იყო კონკრეტული საინვესტიციო პროექტების დასაფინანსებლად, ხოლო დანარჩენი 29% (39,535 ათასი ლარი) წარმოადგენდა ევროკომისიის მიერ გამოყოფილ ბიუჯეტის მხარდამჭერ გრანტებს.



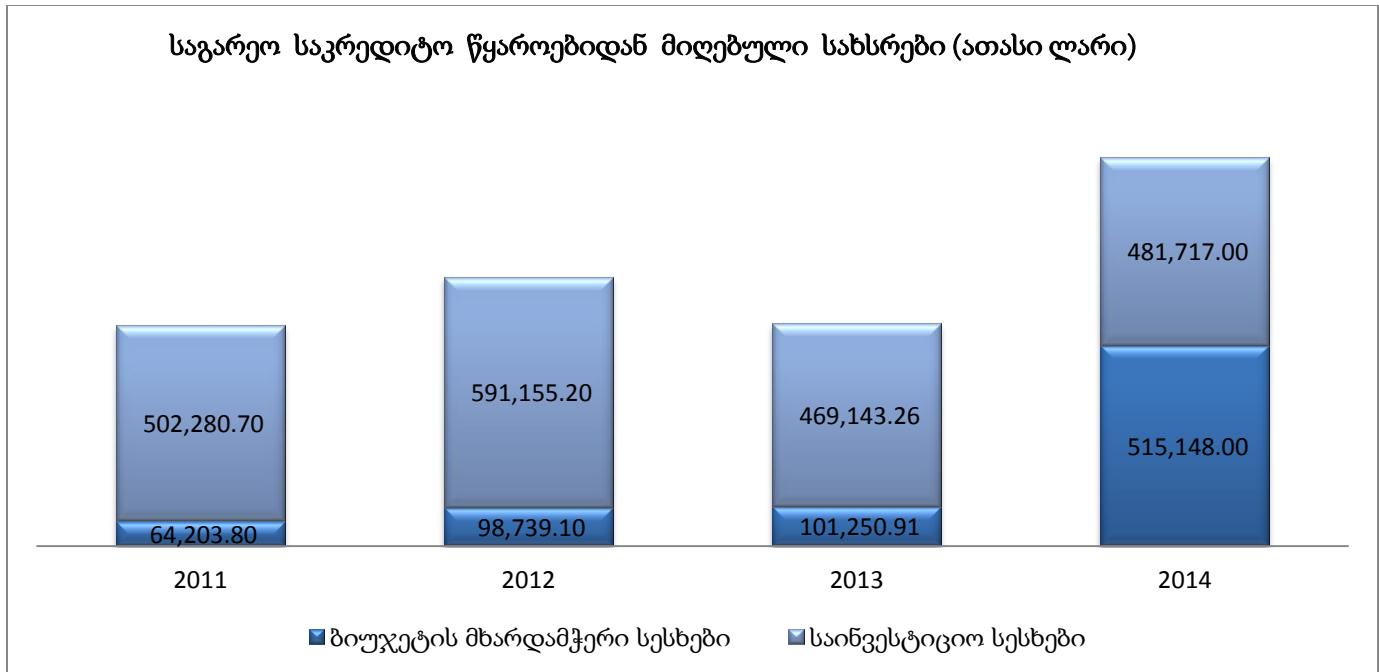
დიაგრამა 35. საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების სტრუქტურა⁶⁸

6.2 საგარეო კრედიტები

2014 წელს ხელი მოეწერა 11 ახალ საკრედიტო ხელშეკრულებას, ძირითად შემთხვევაში მრავალმხრივ კრედიტორებთან. გაფორმებული ხელშეკრულებებიდან 6 სესხი წარმოადგენდა ბიუჯეტის მხარდამჭერ კრედიტს, ხოლო დანარჩენი ითვალისწინებს სხვადასხვა საინვესტიციო პროექტების დაფინანსებას. საგარეო წყაროებიდან მოზიდული კრედიტების სახით, 2014 წლის განმავლობაში ბიუჯეტში აისახა 996,865 ათასი ლარი⁶⁹. აღნიშნული თანხა წარმოადგენს 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული თანხის 96.2%-ს. ბიუჯეტში შემოსული საგარეო საკრედიტო რესურსიდან 48% ემსახურებოდა საინვესტიციო პროექტების დაფინანსებას.

⁶⁸ გრანტებში გათვალისწინებული არ არის ხაზინის ანგარიშზე აღრიცხული რეესტრის გრანტები (40,213 ათასი ლარი).

⁶⁹ გასათვალისწინებელია, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტში აისახება მხოლოდ ის თანხები, რომლებიც ჩამოირიცხა ხაზინის სავალუტო ანგარიშებზე და მოხდა მათი კონვერტაცია ეროვნულ ვალუტაში. მიღებული საგარეო საკრედიტო რესურსიდან სავალუტო ანგარიშზე დარჩენილი თანხების ბიუჯეტში ასახვა არ ხდება.



დიაგრამა 36. საგარეო საკრედიტო წყაროებიდან მიღებული სახსრების დინამიკა (ათასი ლარი)

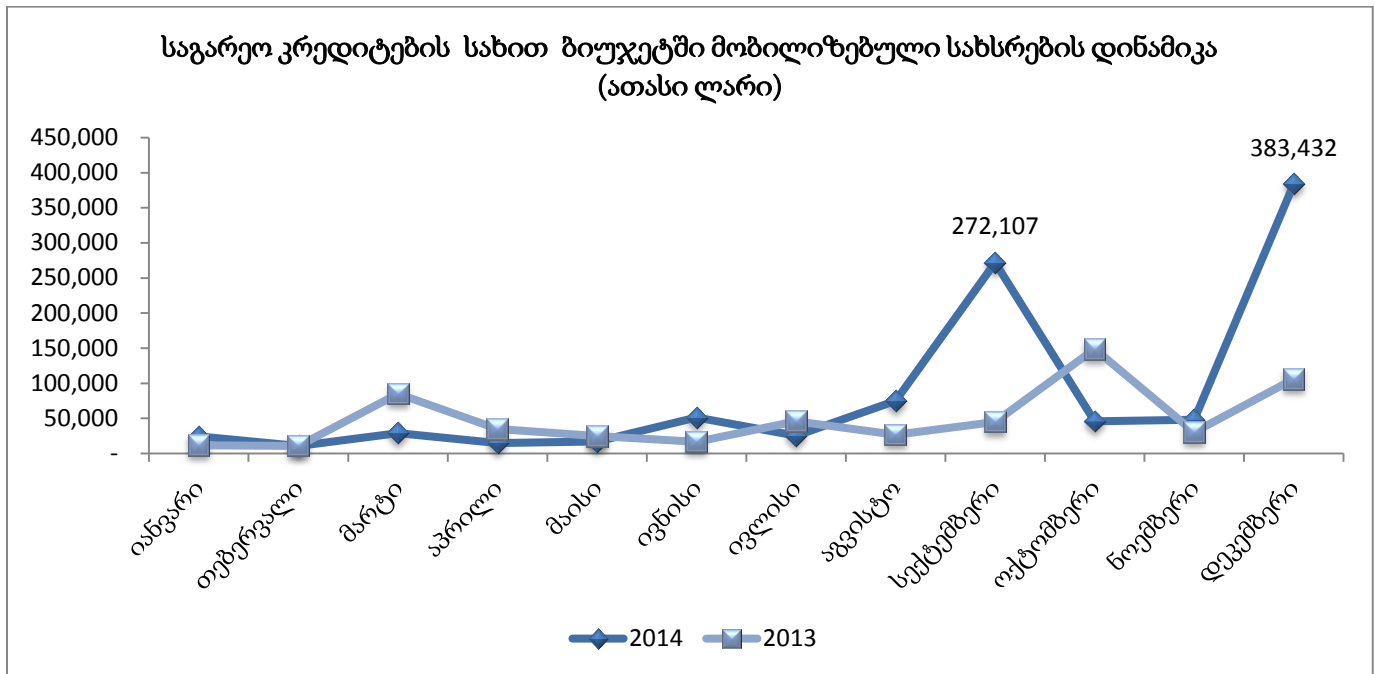
უკანასკნელი პერიოდის მანძილზე, საგარეო საკრედიტო რესურსის სახით მიღებულ სახსრებში მზარდი ტენდენციით ხასიათდება ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების წილი. კერძოდ, თუ 2011 წელს მიღებული დაფინანსების მხოლოდ 11% იყო ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტები, აღნიშნულმა მაჩვენებელმა 2014 წელს 52%-ს მიაღწია. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული მიზნობრიობის სესხები მიიმართება ბიუჯეტის მიმდინარე გადასახდელების დასაფარად და საინვესტიციო სესხებისგან განსხვავებით, მათი კონკრეტულ პროექტში მიმართვის ვალდებულება არ არსებობს და ასევე, მათი ათვისება არაა დამოკიდებული პროექტის მიმდინარეობაზე. გაეროს ვაჭრობისა და განვითარების კონფერენციის (UNCTAD) მიერ შემუშავებული პრინციპების მიხედვით, ქვეყნების მიერ დიდი მოცულობით, სისტემატურად ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფინანსებლად სესხის აღება, თუ იგი განპირობებული არაა სახელმწიფოებრივი აუცილებლობით, შესაძლოა უარყოფითი გავლენა მოახდინოს ქვეყნის საკრედიტო მდგომარეობასა და მდგრადი ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელებაზე.⁷⁰

დაფინანსების წყაროების (კრედიტორების) მიხედვით, 2014 წელს ბიუჯეტში ასახული საგარეო ვალის სტრუქტურა შემდეგნაირია:

⁷⁰ გაეროს ვაჭრობისა და განვითარების კონფერენცია (2012): „სახელმწიფოს მიერ კრედიტების გონივრულად აღებისა და გაცემის ხელშეწყობის ერთიანი პრინციპები“ (Consolidated principles on promoting responsible sovereign lending and borrowing), პრინციპი 14, გვ. 12.

- მრავალმხრივი კრედიტორებისგან მიღებული კრედიტები - 894,159.2 ათასი ლარი;
- ორმხრივი კრედიტორებისგან მიღებული კრედიტები - 102,705.6 ათასი ლარი.

საგარეო საკრედიტო რესურსის ბიუჯეტში მობილიზების ყოველთვიური ანალიზის შედეგად ვლინდება, რომ გასული წლების მსგავსად საგარეო საკრედიტო სახსრების ათვისება კვლავ არათანაბარზომიერებით ხასიათდება. განსაკუთრებით აღსანიშნავია სექტემბერსა (271,107 ათასი ლარი) და დეკემბერში (383,432 ათასი ლარი) ათვისებული დიდი მოცულობის სახსრები. აღნიშნულ თვეებში ათვისებული კრედიტების მოცულობამ დარჩენილი თვეების ჯამურ მაჩვენებელს 1.9-ჯერ გადააჭარბა.



დიაგრამა 37. საგარეო კრედიტების ბიუჯეტში მობილიზების დინამიკა (ათასი ლარი)

საბიუჯეტო წლის ბოლოს საგარეო საკრედიტო რესურსების ხარჯზე ბიუჯეტში თანხების მობილიზება განპირობებული იყო პირველი 3 კვარტლის განმავლობაში საინვესტიციო სესხების დაბალი ათვისების მაჩვენებლითა და წლის ბოლოს ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების მნიშვნელოვანი ნაწილის ათვისებით. კერძოდ, სექტემბერ-დეკემბრის მანძილზე ბიუჯეტში მიიმართა 476,523 ათასი ლარის მოცულობის ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტის თანხები, ხოლო საინვესტიციო სესხების შემთხვევაში, ანალოგიურ პერიოდში თანხების ათვისების შედეგად წლიურ გეგმასთან მიმართებაში ათვისების მაჩვენებელი 34.8%-დან წლის ბოლოსათვის 80.3%-მდე გაიზარდა. აღსანიშნავია, რომ წლის ბოლოს დიდი მოცულობით სახსრების ხარჯვა დამახასიათებელია არა მარტო საკრედიტო რესურსების შემთხვევაში, არამედ მთლიანად საბიუჯეტო სახსრებისათვის, რაზეც უკვე აღინიშნა მოცემულ ანგარიშში (იხ. „სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდილები“ - თავი 3). აგრეთვე

მოცემულ საკითხზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ყურადღება გაამახვილა მოხსენებაში საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ.

თუკი ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების შემთხვევაში წლიური გეგმა გადაჭარბებით შესრულდა (118%), საინვესტიციო სესხების მხრივ ჩამორჩენამ 118,283 ათასი ლარი შეადგინა. მიუხედავად იმისა, რომ 2013 წელთან შედარებით, 2014 წელს საინვესტიციო პროექტების ფარგლებში მოზიდული სესხების ათვისება უკეთესი ტენდენციით ხასიათდებოდა, გარკვეული პროექტების ფარგლებში კვლავ შეფერხებებით მიმდინარეობდა დაგეგმილი თანხების ხარჯვა და შესაბამისად, პროექტების განხორციელება.

პროგრამული კოდი	პროექტის დასახელება	გეგმა	ფაქტი	%
25 03 05	IBRD – რეგიონული განვითარების პროექტი I (კახეთი)	16,991	5,664	33.0%
25 03 15	საფრანგეთი - ჭიათურის საბაგირო გზების რეკონსტრუქცია-რეაბილიტაციის პროექტი	5,500	0	0.0%
25 03 07	საფრანგეთი - სათხილამურო ინფრასტრუქტურის განვითარება ზემო სვანეთში	8,975	3,470	38.7%
25 04 01	EBRD - ქობულეთის წყალარინების პროექტი	4,500	160	3.6%
53 11 03	EBRD- აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტი	2,248	0	0.0%
53 11 06	KFW - ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია	2,900	8	0.3%
36 04 03	IBRD – 220 კმ „ახალციხე-ბათუმის“ ხაზის მშენებლობა	14,000	280	2.0%
53 11 05	KFW - ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია (II ფაზა)	2,700	418	15.5%
53 11 04	KFW - ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია (III ფაზა)	9,132	1,011	11.0%

ცხრილი 36. საინვესტიციო პროექტების ათვისება (ათასი ლარი)

საკრედიტო რესურსის სახით მობილიზებული სახსრების დროული და დაგეგმილი ათვისება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ კრედიტების შემთხვევაში, რომელიც ითვალისწინებს ვალდებულების გადასახადის (Commitment Fee) გადახდას კრედიტის აუთვისებელ ნაწილზე. 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 101,216 ევროს ხარჯი⁷¹, მაშინ როდესაც, პროექტის განსახორციელებლად საკრედიტო რესურსიდან თანხების მიმართვას ჯერ ადგილი არ ჰქონია. აღნიშნული პროექტის ფარგლებში დამატებით აღსანიშნავია გრანტის სახით გამოყოფილი 1,009.2 ათასი ევროს არაეფექტიანი

⁷¹ მოცემული თანხა აერთიანებს სესხის ადმინისტრირების გადასახადს 30,000 ევროს, პროცენტისა და აუთვისებელ ნაწილზე ვალდებულების გადასახადს - 68,716 ევრო და სესხის ძირითადი თანხის დაფარვას - 2,500 ევრო.

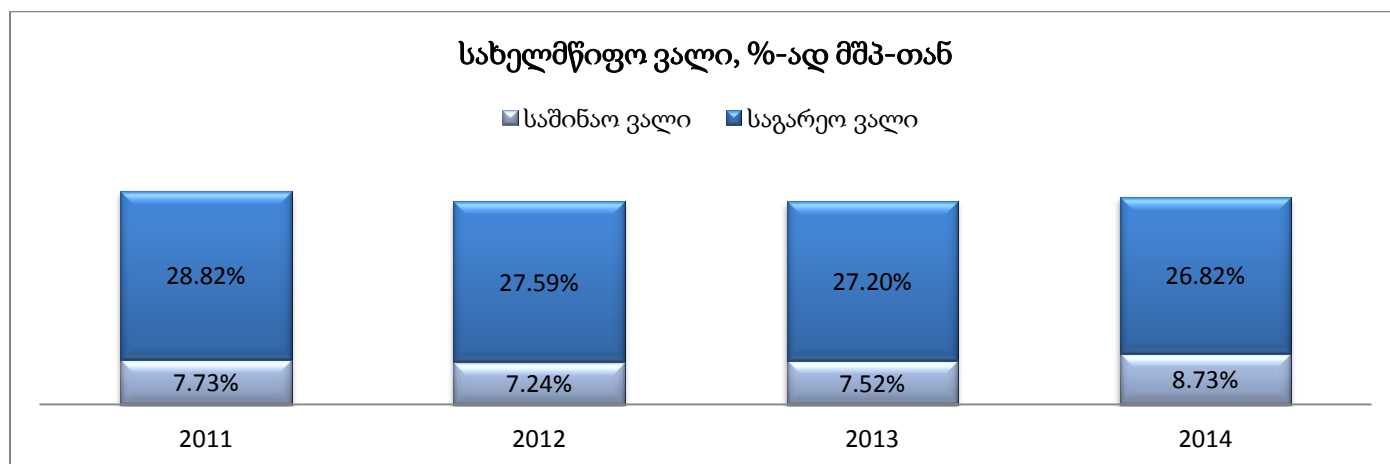
ხარჯვა. მოცემული თანხით განხორციელდა საკონსულტაციო კომპანიების მომსახურების შესყიდვა, რომელიც ნაგავსაყრელის ადგილმდებარეობის ცვლილების გამო (რაც პროექტის ვერ განხორციელების მიზეზად სახელდება) სრულად გამოუსადეგარი გახდა.

მსგავსი პრობლემებით ხასიათდება „*ქობულეთის წყალარინების პროექტი*“, რომლის განხორციელებასთან დაკავშირებით 2008 წელს ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკთან (ბანკი) გაფორმდა სასესხო ხელშეკრულება 1,500 ათასი ევროს ოდენობაზე. აღნიშნული თანხის ათვისების ბოლო ვადა, ხელშეკრულების მიხედვით, იყო 2011 წლის 30 სექტემბერი, რომელიც შემდგომ დონორთან მოლაპარაკების შედეგად რამდენჯერმე გადავადდა. პროექტის დასრულებაც 2011 წლისათვის იგეგმებოდა, თუმცა სხვადასხვა მიზეზების გამო პროექტი 2014 წელსაც ვერ დასრულდა. პროექტის შეფერხებით განხორციელებიდან გამომდინარე, გამოყოფილი საკრედიტო რესურსის 78% კვლავ აუთვისებელია, რის გამოც ხორციელდება საკრედიტო ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულების გადასახადის დარიცხვა (0.5%). საბოლოო ჯამში გამოყოფილი საკრედიტო რესურსის ნაწილი აუთვისებელია, პროექტი ჯერ არ დასრულებულა, ხოლო კრედიტის მომსახურებაზე გადახდილია უკვე 33,299 ევრო - ძირითადი თანხის, ხოლო 48,970 ევრო - პროცენტებისა და ვალდებულების გადასახადის დასაფარად.

აგრეთვე დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება „*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 მლნ ევროს ოდენობის საკრედიტო რესურსი, რომლის ათვისებაც უნდა მოხდეს 2017 წლის 30 დეკემბრამდე. 2014 წლის ბოლოს აღნიშნული სესხის ფარგლებში ათვისებულია 1,547 ათასი ევრო. მოცემული ათვისების მაჩვენებელი აგრეთვე ჩამორჩება დონორთან გაფორმებულ ხელშეკრულებაზე თანდართულ ათვისების გრაფიკს, რომლის მიხედვითაც 2014 წლის მეორე კვარტლისათვის 10 მლნ ევრომდე უნდა ყოფილიყო ათვისებული. მოცემული სესხის ფარგლებში, სესხის აუთვისებელ ნაწილზე გადახდილია 149,625 ევრო, ადმინისტრირების გადასახადი - 200,000 ევრო და საპროცენტო ხარჯი - 104,296 ევრო. შედეგად, საკრედიტო რესურსით გამოყოფილი თანხის მაქსიმალურად ეფექტიანად (მინიმალური ხარჯების გაწევით) გამოყენებისა და სესხზე არამიზნობრივი ხარჯების გაწევის თავიდან ასაცილებლად, მიზანშეწონილია პროექტის განმახორციელებლის მიერ მიღებულ იქნეს ქმედითი ზომები პროექტის გეგმაზომიერად განხორციელებასთან დაკავშირებით.

6.3 საგარეო ვალის ნაშთი

2014 წლის ბიუჯეტის კანონით სახელმწიფო საგარეო ვალის ზღვრული ლიმიტი წლის ბოლოსათვის განისაზღვრა 7,825,945 ათასი ლარის ოდენობით. ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მიხედვით, სახელმწიფო ბიუჯეტის საგარეო ვალის ნაშთმა წლის ბოლოსათვის შეადგინა 7,826,743 ათასი ლარი. სახელმწიფო ვალის კოეფიციენტების დინამიკა წარმოდგენილია დიაგრამაზე.



დიაგრამა 38. სახელმწიფო ვალის დინამიკა მშპ-თან მიმართებაში

2013 წელთან შედარებით, ლარში გამოხატული სახელმწიფო საგარეო ვალი გაიზარდა 530,765 ათასი ლარით. დაახლოებით ანალოგიური მოცულობით (537,816 ათასი ლარი) გაიზარდა საშინაო ვალის ნაშთი. საგარეო ვალის ნაშთის ცვლილებაში გასათვალისწინებელია სავალუტო კურსის ცვლილების ფაქტორიც. ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსი აშშ დოლართან მიმართებაში გასული წლის ბოლოს არსებულ მაჩვენებელთან მიმართებაში გაუფასურდა 7.3%-ით.

სავალუტო კურსები						
	USD/GEL	EUR/GEL	SDR/GEL	JPY/GEL	KWD/GEL	CNY/GEL
ცვლილება	7.33%	-5.17%	0.01%	-5.45%	3.45%	4.9%
31.12.2014	1.8636	2.2656	2.7000	0.0156	6.3648	0.3005
31.12.2013	1.7363	2.3891	2.6739	0.0165	6.1527	0.2865

ცხრილი 37. სავალუტო კურსების დინამიკა

გამომდინარე იქიდან, რომ საქართველოს სახელმწიფო ვალის პორტფელში მნიშვნელოვანი წილი უჭირავს უცხოურ ვალუტაში დენომინირებულ კრედიტებს, საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში სახელმწიფო ვალის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვან რისკფაქტორს წარმოადგენს ვალუტის გაცვლითი კურსი. აღნიშნულთან მიმართებაში საყურადღებოა საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ გაკეთებული შეფასება ვალის მდგრადობასთან დაკავშირებით, რასთან დაკავშირებითაც

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ყურადღება გაამახვილა 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე გამოთქმულ დასკვნაში. სსფ-ის მიერ 2014 წლის აგვისტოში გამოქვეყნებულ ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ სახელმწიფო ვალის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა გამახვილდეს ეკონომიკური ზრდისა და სავალუტო გაცვლითი კურსის სტაბილურობაზე. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ ჩატარებული მდგრადობის ანალიზის მიხედვით, აღნიშნულ მაკროეკონომიკურ ცვლადებში არასასურველი რყევები ყველაზე დიდ ზეგავლენას ახდენენ ვალის მდგრადობაზე. კერძოდ, ვალუტის გაცვლითი კურსის 30%-ით გაუფასურება საშუალოვადიან პერიოდში გამოიწვევს ვალის ტვირთის მაჩვენებლის 8%-ით გაუარესებას. რაც შეეხება ეკონომიკური ზრდის შოკის ზეგავლენას, მისი 1%-იანი ვარდნა გამოიწვევს სახელმწიფო ვალის მშპ-თან ფარდობის კოეფიციენტის 40%-მდე ზრდას.⁷² აღნიშნული შედეგები საყურადღებოა იმ მხრივაც, რომ საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის დოკუმენტით - „საქართველო 2020“, განისაზღვრა, რომ 2020 წლამდე სახელმწიფო ვალის ფარდობა მშპ-თან მიმართებაში 40%-ზე ნაკლები უნდა იყოს.⁷³ აღსანიშნავია აგრეთვე, რომ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ სსფ-ის მიერ გაკეთებული დაშვება ვალუტის კურსის 30%-ით გაუფასურებასთან დაკავშირებით შეფასებულ იქნა, როგორც უკიდურესად პესიმისტური სცენარი.⁷⁴ თუმცა, 2014 წლის ბოლოსა და 2015 წლის დასაწყისში განვითარებული მოვლენების შედეგად სახეზეა აღნიშნული სცენარის პრაქტიკული რეალიზაცია.

მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო ვალის მართვის პროცესში ყურადღება გამახვილდეს ეროვნული ვალუტის გაუფასურების შემთხვევაში ქმედითი ღონისძიებების გატარებაზე. გარდა იმისა, რომ სავალუტო კურსის ცვლილება მოქმედებს სახელმწიფო ვალის ნაშთზე, იგი ასევე მოქმედებს საბიუჯეტო წლის განმავლობაში საგარეო ვალის მომსახურების ხარჯების (ძირითადი თანხა+პროცენტი) სიდიდეზე. შედეგად, დამატებითი ყურადღება უნდა დაეთმოს სავალუტო კურსის ცვლილების შედეგად გამოწვეული მოსალოდნელი უარყოფითი შედეგების მინიმიზაციას. აღნიშნული მიმართულებით ერთ-ერთ აპრობირებულ მიდგომად განიხილება სახელმწიფო ვალის პორტფელში საგარეო ვალის წილის შემცირება, რისთვისაც მნიშვნელოვანია ქვეყანაში არსებობდეს განვითარებული

⁷² IMF, (2014): “Georgia: Request for a Stand-By Arrangement; Press Release; and Statement for the Executive Director for Georgia”, Country Report No. 14/250, August, გვ.23.

⁷³ საქართველოს მთავრობა, საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“, გვ. 20.

⁷⁴ საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტზე თანდართული დოკუმენტი: „ინფორმაცია საქართველოს პარლამენტში, საკომიტეტო განხილვების დროს გამოთქმული შენიშვნებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინების თაობაზე.“

საშინაო საკრედიტო ბაზარი. მოცემული საკითხი განხილულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში და გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები⁷⁵.

რეკომენდაციები:

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

- აუცილებელია გაუმჯობესდეს კოორდინაციისა და დაგეგმვის პროცესი საინვესტიციო სესხების ფარგლებში თანხების ათვისებასა და პროექტების განხორციელებასთან დაკავშირებით, რათა თავიდან იქნეს აცილებული პროექტის განხორციელებასთან და სესხის მომსახურებასთან დაკავშირებული დამატებითი ხარჯები;

ფინანსთა სამინისტროს:

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

7. აღრიცხვა და ანგარიშგება

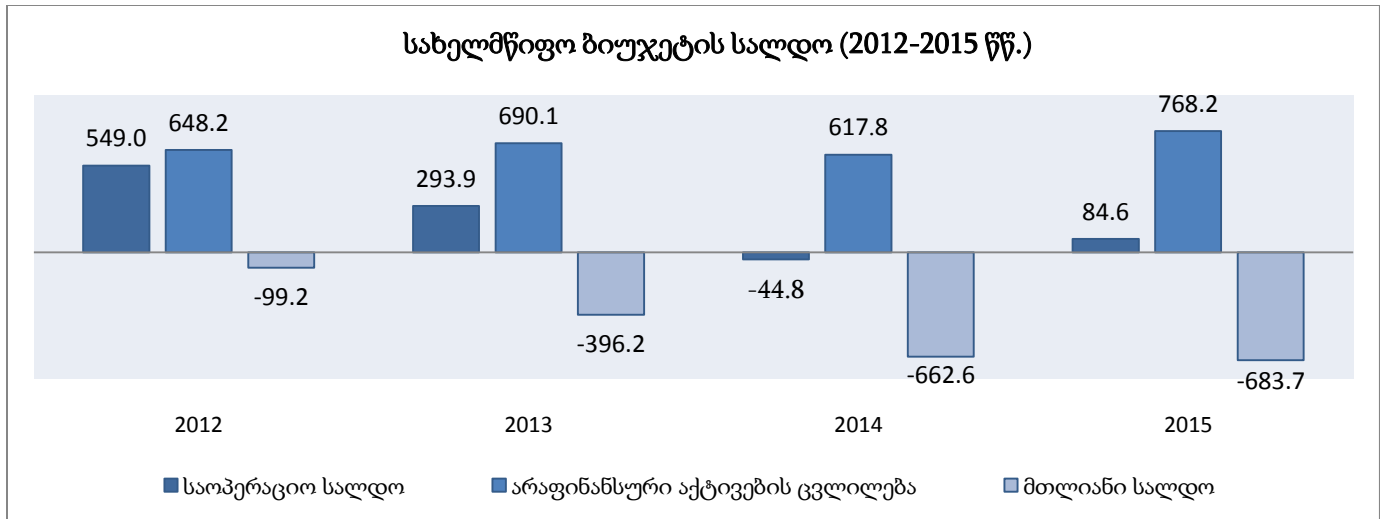
7.1 ფისკალური დისციპლინა

მთავრობის წლიური ანგარიში სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ წარმოადგენს საბიუჯეტო წლის განმავლობაში ფისკალური პროცესებისა და ოპერაციების შემაჯამებელ მთავარ დოკუმენტს, რომელიც საშუალებას იძლევა შეფასდეს საანგარიშგებო პერიოდში განხორციელებული ღონისძიებებისა და მათი თანმდევი შედეგების შესაბამისობა ფისკალურ პოლიტიკასთან. საქართველოს ფისკალური პოლიტიკის მიმართულებებსა და მიზნებს, ასევე სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტის

⁷⁵ იხ. „სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში“, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 2015.

დეფიციტისა და სხვა ფისკალური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლებს განსაზღვრავს „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ (BDD). 2015-2018 წლების BDD-ის საბოლოო ვარიანტის მიხედვით, გრძელვადიანი პერიოდისათვის მთავრობის სტრატეგიაა ფისკალური მდგომარეობის გაუმჯობესება, რაც, თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს ეკონომიკური ზრდის მაღალი ტემპის შენარჩუნებასა და მაკროეკონომიკურ სტაბილურობას. ასევე, დოკუმენტი განსაზღვრავს 2015-2018 წლებისათვის ფისკალური პოლიტიკის ძირითადად ამოცანებს, რომელიც მიზნად ისახავს „ბიუჯეტის დეფიციტის ნიშნულის ისეთი მოცულობის ფარგლებში შენარჩუნებას, რომელიც ხელს შეუწყობს ქვეყნის ეკონომიკურ სტაბილურობას“. ძირითად ნიშნულს, რომელიც ამ მიმართულებით არის განსაზღვრული, წარმოადგენს 2011 წლის ივლისში პარლამენტის მიერ დამტკიცებული „ეკონომიკური თავისუფლების აქტით“ საკანონმდებლო დონეზე გაწერილი ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის მშპ-სთან თანაფარდობის 3%-იანი ზღვრული დონე, რომელიც ასევე წარმოადგენს ფისკალური დეფიციტის ზღვარს გრძელვადიან პერიოდში საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის - „საქართველო 2020-ის“ მიხედვით. საყურადღებოა, რომ 2014 წელს დარღვეულ იქნა ზემოაღნიშნული დოკუმენტის მიერ დადგენილი 3%-იანი ზღვრული ნორმა და ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის მოცულობამ 3.2% შეადგინა მშპ-სთან მიმართებაში (GFSM 1986-ის მიხედვით).

2014 წლის ბიუჯეტის კანონით სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი სალდო -875 მლნ ლარის (მშპ-ს 3.0%), ხოლო საოპერაციო სალდო -221 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. რაც შეეხება ფაქტობრივ მდგომარეობას, ბიუჯეტის მთლიანმა სალდომ -662.6 მლნ ლარი (მშპ-ს 2.3%), ხოლო საოპერაციო სალდომ -45 მლნ ლარი შეადგინა. როგორც ქვემოთ წარმოდგენილ დიაგრამაზეა ნაჩვენები, ნომინალურ გამოსახულებაში სახელმწიფო ბიუჯეტის საოპერაციო სალდო ბოლო სამი წლისათვის შემცირების ტენდენციით, ხოლო მთლიანი დეფიციტი ზრდის ტენდენციით ხასიათდება. სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი დეფიციტის ზრდა გრძელდება 2015 წლის საპროგნოზო მაჩვენებლისთვისაც, თუმცა უფრო ნაკლები ოდენობით, ვიდრე ამას ადგილი ჰქონდა გასული წლების განმავლობაში.

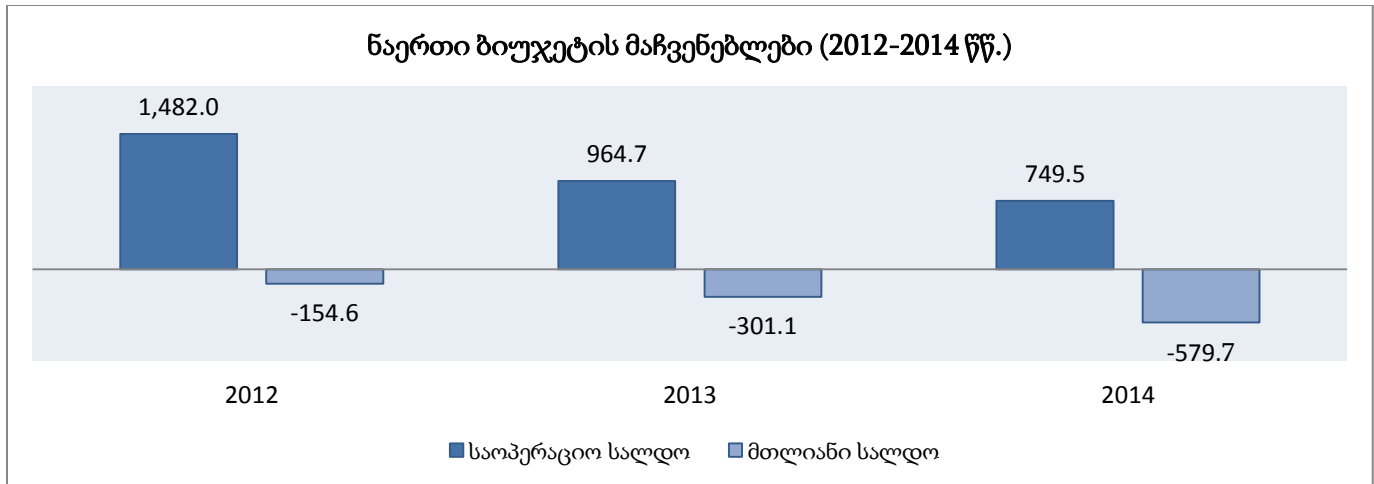


დიაგრამა 39. სახელმწიფო ბიუჯეტის საოპერაციო და მთლიანი სალდო (მლნ ლარი)

* 2015 წლის მაჩვენებლები ასახავს „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებლებს.

წინა წლის მსგავსად, 2014 წლის დეფიციტის ზრდის ტენდენციაში ძირითად როლს საოპერაციო სალდო თამაშობს. კერძოდ, 2013 წელთან შედარებით, საოპერაციო სალდო შემცირებულია 339 მლნ ლარით, რაც განპირობებულია „შემოსავლების“ მუხლთან შედარებით ხარჯვითი ნაწილის უფრო მაღალი ზრდის ტემპით.

საოპერაციო სალდომ მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის გეგმურ და ფაქტობრივი შესრულების მაჩვენებლებს შორის სხვაობაში (ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმა 212 მლნ ლარით აღემატება ფაქტობრივ შესრულებას). კერძოდ, 2014 წელს შემოსავლების შესრულებამ გეგმურ მაჩვენებელს 116 მლნ ლარით გადააჭარბა და საპროგნოზო მაჩვენებლის 101.6% შეადგინა, მაშინ როდესაც ხარჯვით ნაწილში დაფიქსირდა 60 მლნ-იანი ჩამორჩენა. შემოსავლების გადაჭარბებით შესრულებამ დადებითი როლი ითამაშა სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებლის (მშპ-სთან მიმართებაში) ფაქტობრივ შესრულებაში. რაც შეეხება ბიუჯეტის დეფიციტის გამოთვლაში მონაწილე მეორე კომპონენტს, არაფინანსური აქტივების ცვლილების საპროგნოზო მაჩვენებელი 654 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, ხოლო ფაქტობრივმა შესრულებამ 618 მლნ ლარი (გეგმის 94%) შეადგინა.

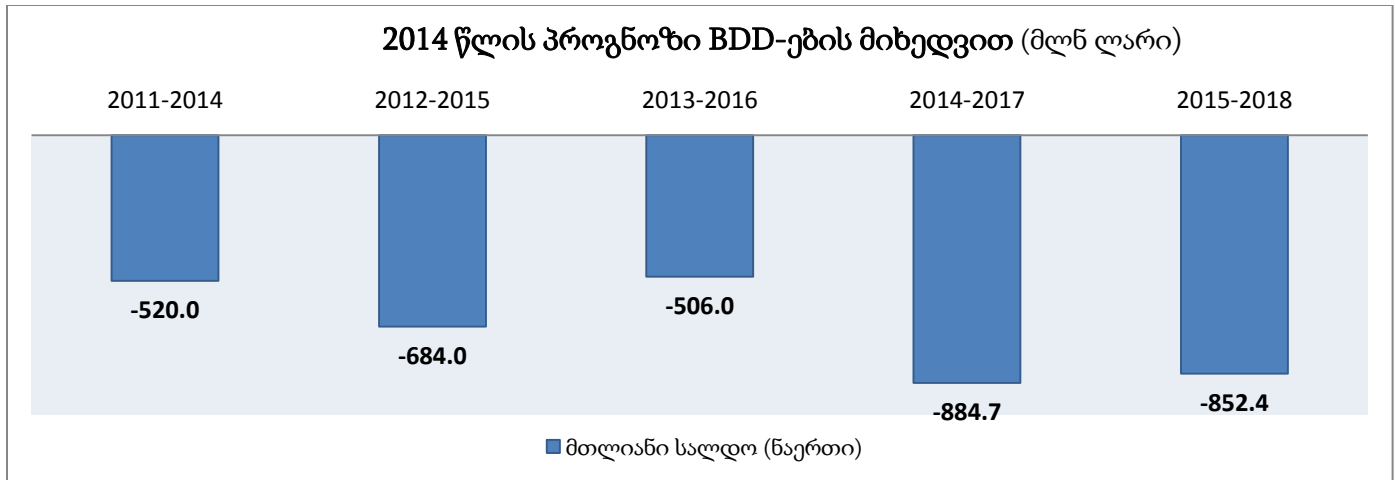


დიაგრამა 40. ნაერთი ბიუჯეტის საოპერაციო და მთლიანი სალდო (მლნ ლარი)

სახელმწიფო ბიუჯეტის მსგავსი ტენდენცია ვლინდება ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს მაჩვენებლისთვისაც. კერძოდ, უკანასკნელი წლების განმავლობაში მთლიანი სალდო შემცირების ტენდენციით ხასიათდებოდა და 2014 წლის ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტმა 2.0% შეადგინა (GFSM 2001). აღსანიშნავია, რომ 2015 წლისათვის პროგნოზირებულია ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს მაჩვენებლის კლება⁷⁶ -645 მლნ ლარამდე.

ამასთანავე, საინტერესოა 2014 წლის ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს საპროგნოზო მაჩვენებლის ცვლილება ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების და ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტების სხვადასხვა ვარიანტის მიხედვით. კერძოდ, თუ 2011-2014 წლების BDD-ით 2014 წლის ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს საპროგნოზო მაჩვენებელი -520 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, 2012-2015 წლების BDD-ის პროგნოზით იგი -684 მლნ ლარის დონეზე დაფიქსირდა, რაც -885 მლნ ლარამდე შემცირდა 2014-2017 წლების BDD-ის მიხედვით, ხოლო დეფიციტის ფაქტობრივმა შესრულებამ -579.7 მლნ ლარი შეადგინა. ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს მიმდინარე დინამიკისა და ქვეყნის ეკონომიკის გარე შოკების მიმართ სენსიტიურობის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია ყურადღება გამახვილდეს ქვეყნის საშუალოვადიანი ფისკალური მდგრადობისა და ბიუჯეტის დაფიციტის საკანონმდებლო დონეზე განსაზღვრული ფისკალური ლიმიტების ფარგლებში შენარჩუნების უზრუნველყოფაზე.

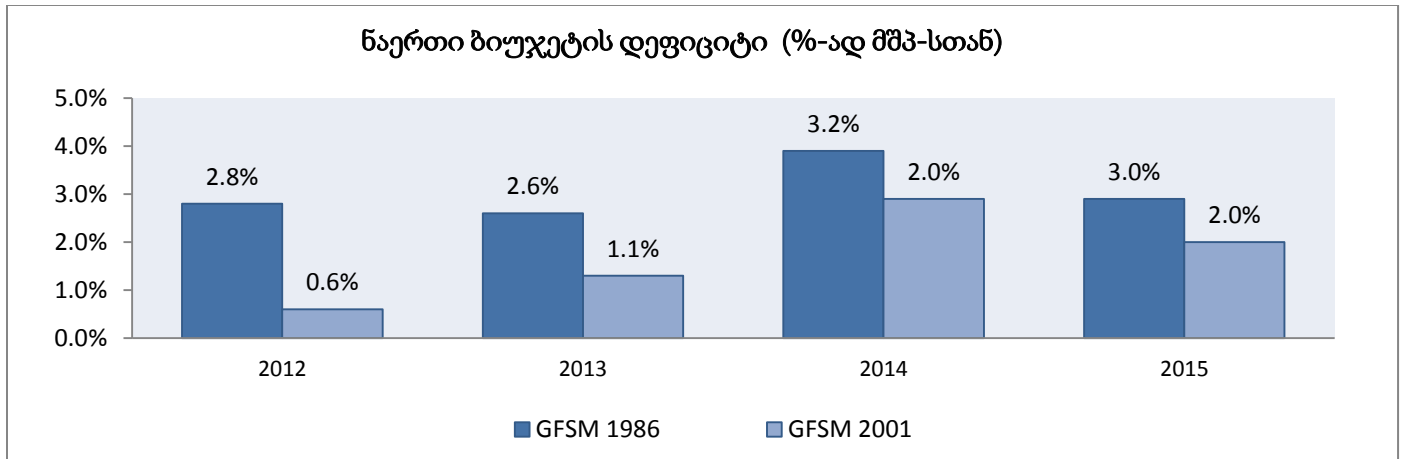
⁷⁶ წყარო - „ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი“ (BDD).



დიაგრამა 41. სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს პროგნოზები სხვადასხვა BDD-ის მიხედვით (მლნ ლარი)

ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტთან მიმართებაში განსაკუთრებით საყურადღებოა ბიუჯეტის დეფიციტის გაანგარიშების სპეციფიკა. კერძოდ, თუ ზემოთ მოყვანილი ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებელი (2.0%), რომელიც გაანგარიშებული იყო საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის (GFSM) 2001 წლის სტანდარტების მიხედვით, აკმაყოფილებს „ეკონომიკური თავისუფლების აქტით“ განსაზღვრულ ლიმიტს, ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალური ვებგვერდზე წარმოდგენილი GFSM 1986 წლის სტანდარტების შესაბამისად გაანგარიშებული 2014 წლის ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებელი, 3.2%-ს შეადგენს და აჭარბებს კანონმდებლობით დადგენილ დეფიციტის ზღვრულ ნორმას. ამავ დროს, საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, ბიუჯეტის დეფიციტი განსაზღვრულია როგორც ბიუჯეტის მთლიანი სალდო, რის შედეგადაც ბიუჯეტის კანონი დგება და შესაბამისად, ბიუჯეტის არსებული მთლიანი სალდო გამოითვლება საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის 2001 წლის სტანდარტებზე (GFSM 2001) დაყრდნობით. თუმცა, აქვე საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ „ეკონომიკური თავისუფლების აქტით“ განსაზღვრული 3%-იანი ზღვარი წარმოადგენს GFSM 1986 წლის სტანდარტების შესაბამისად გაანგარიშებულ მაჩვენებელს. აღსანიშნავია, რომ ამ მიმართულებით გათვალისწინებულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მოხსენებაში⁷⁷ გაცემული რეკომენდაცია და ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში წარმოდგენილ იქნა ორივე კლასიფიკაციით გაანგარიშებული ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებელი, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს (იხ. დიაგრამა 42).

⁷⁷ „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“.



დიაგრამა⁷⁸ 42. ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებლების დინამიკა GFSM 1986-ისა და GFSM 2001-ის მიხედვით

ასევე საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშში ან საჯარო ფინანსების სტატისტიკაში არ ხდება ბიუჯეტის დეფიციტის დიფერენცირება ციკლურ და სტრუქტურულ კომპონენტებად. როგორც 2014 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში აღინიშნა, ბიუჯეტის სტრუქტურული დეფიციტი ასახავს მთავრობის დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის მიმართულებას ეკონომიკური აქტივობის ციკლის, ანუ ავტომატური ფისკალური სტაბილიზატორების ეფექტის გამორიცხვით და მიუთითებს ბიუჯეტის უარყოფითი სალდოს ფორმირებაში მთავრობის დისკრეციული პოლიტიკის წვლილზე. უნდა აღინიშნოს, რომ ციკლური ეფექტებით კორექტირებული ბალანსი ევროკავშირისათვის წარმოადგენს საშუალოვადიანი ფისკალური მდგომარეობის შეფასების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინდიკატორს.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია მთავრობის მოხსენება შეიცავდეს ფისკალური პროცესების შესახებ სრულყოფილ ანგარიშგებას, რომელიც როგორც პარლამენტს, ისე საზოგადოებას საშუალებას მისცემს განახორციელოს აღნიშნული პროცესების ეფექტიანი მონიტორინგი. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში ასახავდეს იმ ძირითად ინდიკატორებს, რომლებიც საშუალებას იძლევა შეფასდეს საანგარიშგებო პერიოდის ძირითადი ფისკალური პროცესები. ინდიკატორების შერჩევისას მიზანშეწონილია გათვალისწინებულ იქნეს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სტანდარტების მიხედვით (GFS 2001) რეკომენდებული ანალიტიკური ფისკალური მაჩვენებლები (ცხრილი 4A.1. Fiscal Indicators Available from the GFS Framework. IMF Government Finance Statistics Manual 2014, Pre-Publication Draft).

⁷⁸ წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალური ვებგვერდი.

7.2 აღრიცხვა-ანგარიშგება საბიუჯეტო ორგანიზაციებში

საქართველოს საჯარო ფინანსების მართვის (PFM) რეფორმის ერთ-ერთ პრიორიტეტს წარმოადგენს სახელმწიფო სახსრების მართვის, აღრიცხვისა და ანგარიშგების კუთხით არსებული მდგომარეობის გაუმჯობესება. აღნიშნული მიმართულებით საყურადღებოა საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის რეფორმა, რომელიც დაიწყო 2009 წლიდან და მიზნად ისახავს საჯარო სექტორში ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (IPSAS) სრულად დანერგვას 2020 წლისათვის. კერძოდ, დაგეგმილია სრული დარიცხვის მეთოდზე გადასვლა და როგორც საჯარო უწყებების დონეზე, ასევე მთლიანად სახელმწიფო მმართველობის სექტორზე კონსოლიდირებული(ნაერთი) ფინანსური ანგარიშგების მომზადება IPSAS-ის შესაბამისად, რაც უზრუნველყოფს საჯარო სექტორში არსებული ფინანსური და არაფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების შესახებ სრული სურათის წარმოდგენას. გარდა აღნიშნულისა, საჯარო სექტორში ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების დანერგვა და მისი მიხედვით ფინანსური ანგარიშგების მომზადება, უფრო გამჭვირვალეს ხდის ქვეყნის ფინანსურ მდგომარეობას და ზრდის როგორც საზოგადოების, ასევე სხვა დაინტერესებული მხარეების (ინვესტორების, დონორების) წინაშე ანგარიშვალდებულების ხარისხს.

საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის რეფორმის განხორციელების მიზნით, 2009 წელს ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშავა სამოქმედო გეგმა, რომელშიც განსაზღვრულია აქტივობები დაყოფილია 6 ეტაპად. რეფორმის პირველი ორი ეტაპი ითვალისწინებდა საჯარო სექტორში ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების ქართულ ენაზე თარგმნასა და ტრენინგების ჩატარებას, რომელთა მიზანს წარმოადგენდა სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი მხარჯავი დაწესებულებების ბუღალტრებისათვის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (IPSAS) ძირითადი პრინციპების გაცნობა და ასევე, მოდიფიცირებული საკასო მეთოდის შესაბამისი მეთოდოლოგიის სწავლება. 2014 წელს დასრულდა რეფორმის მესამე ეტაპი, რომელიც ითვალისწინებდა სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების საპილოტე კონსოლიდირებული ფინანსური ანგარიშგების მომზადებას მოდიფიცირებული საკასო მეთოდით. 2015 წლიდან კი რეფორმა ახალ ფაზაში გადადის, რაც გულისხმობს შეზღუდულ დარიცხვის მეთოდზე გადასვლას. აღნიშნულ ეტაპზე უნდა მოხდეს ძირითადი აქტივების შესახებ არსებული საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების დანერგვა.

ბოლო წლებში საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგების კუთხით ზემოაღნიშნული გაუმჯობესების მიუხედავად, კვლავ შეინიშნება არსებითი ხასიათის ხარვეზები. კერძოდ, უმეტეს შემთხვევებში მხარჯავი დაწესებულების ფინანსური ანგარიშგება უტყუარად და სამართლიანად არ ასახავს მათ ფინანსურ მდგომარეობას. ადგილი აქვს აღრიცხვა-ანგარიშგების პროცესში მარეგულირებელი ნორმების **დარღვევებს, რაც, თავის მხრივ, შიდა კონტროლის სისუსტეებზე მიუთითებს.** მაგალითად:

- *საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს* დაქვემდებარებაში არსებულ საქვეუწყებო დაწესებულება „გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტსა“ და სსიპ „გარემოს ეროვნულ სააგენტოს“ არ აქვთ დასრულებული ძირითადი აქტივებისა და მატერიალური მარაგების ინვენტარიზაცია და შესაბამისად, ვერ ხერხდება რწმუნების მიღება აღნიშნული სტრუქტურული ერთეულების ბალანსზე აღრიცხული ძირითადი აქტივებისა და მატერიალური მარაგების სისრულისა და არსებობის შესახებ; ასევე, სსიპ „ეროვნული სატყეო სააგენტოს“ ფინანსურ ანგარიშგებაში არ არის გათვალისწინებული ინვენტარიზაციის შედეგად გამოვლენილი სხვაობები, შესაბამისად, „ძირითადი აქტივებისა და მატერიალური მარაგების“ მუხლი არასწორად არის წარმოდგენილი ბალანსში. **გარდა ზემოაღნიშნულისა, არსებითი ხარვეზებით ხასიათდება სააგენტოსათვის უსასყიდლოდ გადაცემული ძირითადი აქტივების აღრიცხვა.** კერძოდ:

- *საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს* თანხმობის წერილით⁷⁹, სსიპ „ეროვნული სატყეო სააგენტოს“ 2012 წელს სარგებლობაში გადაეცა სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული 961,151 კვ.მ მიწის ფართობი და მასზე განლაგებული 11 ერთეული შენობა-ნაგებობა. გადაცემული მიწა და 4 ერთეული შენობა-ნაგებობა 2014 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით სააგენტოს ბალანსზე არ არის აყვანილი;
- სსიპ „გარემოს ეროვნული სააგენტოს“ ბალანსზე 2015 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით ირიცხება უძრავი ქონება (შენობა-ნაგებობები), ღირებულებით - 7,166 ათასი ლარი და ნაპირსამაგრი ნაგებობები. აღნიშნულ ქონებასთან დაკავშირებით სააგენტო არ ფლობს ინფორმაციას და ასევე, არ არის დაზუსტებული მასზე საკუთრების უფლება;

⁷⁹ წერილი №05/8143 (დამოწმების თარიღი: 12.04.2012) .

- სსიპ „საქართველოს ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაციის“ მიერ 288 ათასი ლარის ღირებულების აქტივებზე არ არის დარიცხული 2014 წლის წლიური ცვეთის თანხა - 28 ათასი ლარის ოდენობით. შესაბამისად, არ მოხდა მათი ხარჯებად აღიარება;
- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს 2014 წლის კონსოლიდირებული ფინანსური ანგარიშგების საცნობარო მუხლში ასახული „ამორტიზებული ძირითადი აქტივების“ ნაშთი, შემცირებულია 486 ათასი ლარით. ასევე, სამინისტროს ფინანსური ანგარიშგების დანართში (ფორმა 2) სხვადასხვა ხარჯების „კაპიტალური ხარჯის“ ნაწილში არასწორადაა ასახული საადრიცხო უწყისებში (ბრუნვითი უწყისი) ასახული მონაცემები, რის შედეგადაც ფაქტობრივი ხარჯი 2,195 ათასი ლარით არის შემცირებული (აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ აღნიშნული ფაქტის იდენტიფიცირების შემდგომ, სამინისტროს მიერ დაზუსტებულ იქნა ფორმა №1 და ფორმა №2);
- სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს სასჯელაღსრულების დეპარტამენტში 2010 წლის შემდგომ ინვენტარიზაცია არ ჩატარებულა, რის გამოც ვერ დგინდება ბალანსზე აღრიცხული ქონების რეალურად არსებობის საკითხი. გარდა ამისა, სასჯელაღსრულების დეპარტამენტს 2014 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით ერიცხება სხვადასხვა დასახელების 332 ერთეული ნულოვანი ნარჩენი ღირებულების ძირითადი აქტივი და 190 ერთეული სხვადასხვა დასახელების მანქანა-დანადგარი, ღირებულების გარეშე. აღნიშნული ნულოვანი ნარჩენი ღირებულების მქონე ძირითადი აქტივები სრულად არ არის აღრიცხული ბალანსის საცნობარო მუხლში.
- სსიპ „ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დაცვისა და დახმარების ფონდს“ ფინანსურ ანგარიშგებაში არ აქვს აღრიცხული მის სარგებლობაში არსებული 19.9 ჰექტარი არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი. ასევე, ფონდი არ ფლობს ინფორმაციას მის სარგებლობაში არსებული ყველა შენობა-ნაგებობის ისტორიული ღირებულების შესახებ, რის გამოც მათი აღრიცხვა ხდება გაწეული რემონტის ხარჯის ღირებულებით. კერძოდ, ფონდის სარგებლობაში 2010 წლიდან არსებული შენობა-ნაგებობა (სადაც განთავსებულია სსიპ „გორის ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა მომსახურების თავშესაფარი“) ბალანსში წარმოდგენილია მხოლოდ 2012 წელს ჩატარებულ სარემონტო სამუშაოებზე გაწეული ხარჯის ოდენობით (300 ათასი ლარი); 2011 წლიდან ფონდის სარგებლობაში არსებული შენობა-ნაგებობა (სსიპ „თბილისის ბავშვთა კრიზისული დღის

ცენტრი“) ბალანსზე აყვანილია მხოლოდ 2013 წელს ჩატარებულ სარემონტო სამუშაოებზე გაწეული ხარჯის ოდენობით (10 ათასი ლარი);

- *სსიპ „ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დაცვისა და დახმარების ფონდის“* ბალანსზე ირიცხება ძველის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა პანსიონატის შენობა-ნაგებობა, საერთო ფართობით 4,804 კვ.მ (საბალანსო ღირებულებით - 502 ათასი ლარი) და 32,725 კვ.მ ფართობის მიწის ნაკვეთი. ფონდის ხელმძღვანელობის გადაწყვეტილებით, 2014 წელს განხორციელდა 2,759 კვ.მ ფართობის ამორტიზებული შენობა-ნაგებობის (საბალანსო ღირებულებით 42 ათასი ლარი) ჩამოწერა და დემონტაჟი, თუმცა საჯარო რეესტრში არ მომხდარა აღნიშნული ცვლილების შედეგად ფართობის დაზუსტება და ფონდის სარგებლობაში ფიქსირდება არარსებული შენობა-ნაგებობა;
- *სსიპ „ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დაცვისა და დახმარების ფონდმა“* 2014 წლის ივლისში გრანტის ფარგლებში შეისყიდა სიღნაღის რაიონის სოფელ საქობოში არსებული შენობა-ნაგებობა და მასზე დამაგრებული არასასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთი, ღირებულებით - 44,500 ლარი, რომელიც აღრიცხვაში ასახულია ძირითადი აქტივების, კერძოდ, „შენობა-ნაგებობის“ მუხლში. ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქციის შესაბამისად, იმ შემთხვევაში, როდესაც მიწა შეძენილია შენობასთან, სხვა ნაგებობებთან და კულტივირებულ აქტივებთან ერთად, აღნიშნული აქტივები უნდა შეფასდეს და აღირიცხოს ცალ-ცალკე. შენობა ექსპლუატაციაში შევიდა 2015 წელს. ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დაცვისა და დახმარების სახელმწიფო ფონდის მიერ 2014 წელს აღნიშნულ შენობა-ნაგებობაზე არასწორადაა დარიცხული ცვეთა, ვინაიდან ექსპლუატაციაში შესვლამდე ძირითად აქტივს ცვეთა არ ერიცხება. სსიპ „სასწრაფო სამედიცინო დახმარების ცენტრს“ 2014 წელს გადაეცა შენობა-ნაგებობები საერთო ფართობით - 6,392 კვ.მ და მასზე დამაგრებული მიწის ნაკვეთი, საერთო ფართობით - 9,14 ჰექტარი. აუდიტორული კომპანიის მიერ აღნიშნული ქონება შეფასებული იყო 2,116 ათას ლარად. ცენტრის მიერ არ მომხდარა შენობა-ნაგებობისა და მიწის ნაკვეთის ღირებულებების გამიჯვნა. შედეგად, აღრიცხულ იქნა ერთიანად, როგორც შენობა-ნაგებობა;
- *შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს* კონსოლიდირებულ ფინანსურ ანგარიშგებაში 126 ათასი ლარის ღირებულების 4 ავტომობილი, ორმაგადაა აღრიცხული. აღნიშნული ავტომობილები სამინისტროს აპარატმა შეისყიდა და გადასცა სსიპ „სასწრაფო

სამედიცინო დახმარების ცენტრს“, თუმცა აპარატის ფინანსურ ანგარიშგებაში გადაცემის ოპერაცია აღრიცხული არ არის;

- *საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს* მიმართვის საფუძველზე, ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს მიერ 2014 წლის აპრილში გადაფასებულ⁸⁰ იქნა სამინისტროს ბალანსზე რიცხული ზოგიერთი არასაცხოვრებელი შენობა. შედეგად, ქ. თბილისში, ვაჟა-ფშაველას გამზირზე №72-ში მდებარე შენობა შეფასდა 13,397 ათას ლარად⁸¹. მიუხედავად ამისა, სამინისტროს 2014 წლის ბალანსში, აღნიშნული აქტივი გადაფასებული ღირებულებით არ იქნა ასახული, რის გამოც ფინანსურ ანგარიშგებაში „შენობა-ნაგებობების“⁸² საბალანსო მუხლი წარმოდგენილია 8,114 ათასი ლარით ნაკლები ოდენობით;
- 2014 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, *შინაგან საქმეთა სამინისტროსათვის* სარგებლობის უფლებით გადაცემული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების სამი მიწის ნაკვეთიდან, ჯამური ღირებულებით 54,414 ათასი ლარი, ერთი მათგანი საერთოდ არ არის ასახული სამინისტროს ბალანსზე (ღირებულებით 8,294 ათასი ლარი), ხოლო დანარჩენი ორის შემთხვევაში (ღირებულებით 37,487 ათასი და 8,351 ათასი ლარი) - ასახულია მხოლოდ დამოუკიდებელი ექსპერტის მიერ აღნიშნული ქონების შეფასების საფასური, შესაბამისად 752 და 492 ლარის ოდენობით;
- 2014 წლის განმავლობაში, სსიპ „მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ცენტრში“ თანამშრომლების დანამატების გაცემა ხდებოდა „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის ნაცვლად „საქონელი და მომსახურების“ მუხლიდან, როგორც შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება. ამ პერიოდში, თანამშრომლებზე ჯამურად გაცემულ იქნა 80,984 ლარის ოდენობის დანამატი, როგორც შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, არსებითი ხასიათის ხარვეზები ვლინდება დებიტორულ/კრედიტორული დავალიანებების აღრიცხვის კუთხითაც. კერძოდ, რიგ შემთხვევებში სამინისტროების ნაერთ ბალანსში აღრიცხული დებიტორულ/კრედიტორული დავალიანებების დიდი ნაწილი წარმოადგენს ხანდაზმულ დავალიანებებს, რომელთა იდენტიფიცირება ან ვერ ხერხდება, ან დაბრუნებას არ ექვემდებარება. რამდენადაც ხშირად უწყებების მიერ არ ტარდება

⁸⁰ ექსპერტიზის დასკვნა №001792214 (წერილი №5001617814; 11.04. 2014).

⁸¹ 1მ² - ასევე 350 აშშ დოლარი.

⁸² ანგარიში №2110.

მოთხოვნების/ვალდებულებების ინვენტარიზაცია, შესაბამისად, ვერ ხერხდება აღნიშნული ტიპის დავალიანებების ჩამოწერა. მაგალითად:

- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების მონაცემების უტყუარობის უზრუნველყოფის მიზნით, 2014 წელს სამინისტროში არ არის ჩატარებული მოთხოვნებისა და ვალდებულებების ინვენტარიზაცია. ასევე, სამინისტროს 2014 წლის ნაერთ ფინანსურ ანგარიშგებაში არ არის აღრიცხული და შესაბამისად, შემცირებული თანხით არის წარმოდგენილი დებიტორული დავალიანების საბალანსო ანგარიშის საწყისი ნაშთი 3,156 ლარით და საბოლოო ნაშთი - 4,657 ათასი ლარით;
- საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს ბალანსზე 2014 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით რიცხული დებიტორული დავალიანება შეადგენს 12,023 ათას ლარს, საიდანაც 95% მოდის სასჯელაღსრულების დეპარტამენტზე. აქედან, 47% (5,316 ათასი ლარი) წარმოშობილია 2002-2010 წლებში სხვადასხვა მიმწოდებლის მიმართ. დეპარტამენტის მიერ დებიტორ ორგანიზაციებთან არ გაფორმებულა ურთიერთშეთანხმების აქტები⁸³ და არ გატარებულა ადეკვატური ღონისძიებები არსებული დავალიანების რეალობის დასადგენად. ხანდაზმული დავალიანებები არც საცნობარო მუხლშია გადატანილი, რაც შეუსაბამოა კანონმდებლობის მოთხოვნებთან⁸⁴. აღნიშნული ხანდაზმული მოთხოვნები ძირითადად მოიცავს 2005 წელს შპს „ნოლასთან“ წარმოშობილ დავალიანებას - 4,299.5 ათასი ლარის ოდენობით, რომლის დამადასტურებელი დოკუმენტაციაც (საფუძველი) სამინისტროს მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი;
- გარდა ამისა, 2014 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, სასჯელაღსრულების დეპარტამენტის ბალანსზე რიცხული კრედიტორული დავალიანება შეადგენდა 2,912 ათას ლარს, საიდანაც დავალიანების 94% (2,732 ათასი ლარის) 2009 წლამდეა წარმოშობილი. მათ შორის, 1,514 ათასი ლარი წარმოადგენს სხვადასხვა სამშენებლო კომპანიების მიმართ 2006, 2007 და 2008 წლებში წარმოშობილ კრედიტორულ დავალიანებას;

⁸³ საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 6 თებერვლის №70 ბრძანებულების მე-14 მუხლის და მე-15 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები. ასევე, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2010 წლის 23 ივლისის №605 ბრძანება.

⁸⁴ „ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“, მუხლი 14, 27 პუნქტი.

- 2015 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, *საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს* ბალანსზე რიცხულმა დებიტორულმა დავალიანებამ 1,487 მლნ ლარი შეადგინა, საიდანაც 1,133 მლნ ლარის (76%) დავალიანება 2008 წლის ბოლომდეა წარმოშობილი (ძირითადად, 2007-2008 წლებში). სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, 800 მლნ ლარზე მეტი ღირებულების პროდუქცია ფაქტობრივად მოწოდებულია, მაგრამ განბაჟების პროცედურების გაჭიანურების გამო, მათი შემოსავალში აღრიცხვა და დებიტორული დავალიანების შემცირება არ განხორციელებულა, რაც ფინანსურ აღრიცხვა-ანგარიშგებაში არსებითი ცდომილების გამომწვევი მიზეზი ხდება;
- *შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს* (35 00) ცენტრალურმა აპარატმა 711 ათასი ლარის ოდენობის დებიტორული დავალიანების ჩამოწერა განახორციელა 2014 წლის 8 იანვარს შედგენილი მიღება-ჩაბარების აქტის საფუძველზე, მაშინ, როდესაც ამავე აქტის მიხედვით, საქონლის მიწოდება განხორციელდა 2013 წლის დეკემბერში.

ასევე, დებიტორული და კრედიტორული დავალიანებების ანალიზის შედეგად გამოვლინდა, რომ სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფ უწყებებს შორის წარმოშობილი დავალიანებები, რიგ შემთხვევებში აღირიცხება მხოლოდ ცალმხრივად. მაგალითად: *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს* ფარგლებში სულ გამოვლინდა 33,338 ათასი ლარის ოდენობის ცალმხრივად აღრიცხული დებიტორული დავალიანება, სამინისტროს სისტემაში შემავალ ორგანიზაციებს შორის, რომელიც მათ მიერ კრედიტორულ დავალიანებად არ იქნა აღრიცხული. შესაბამისად, ადგილი ჰქონდა წმინდა ღირებულების ხელოვნურად გაზრდას, რის შედეგადაც სამინისტროს ბალანსის აღნიშნული ნაწილი არ ასახავს რეალობას. კერძოდ:

- *სსიპ „საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტოს“* მიერ პროგრამის - „საგანმანათლებლო დაწესებულებების ინფრასტრუქტურის განვითარების“ ფარგლებში, საჯარო სკოლებისა და უნივერსიტეტების/პროფესიული სასწავლებლების მიმართ წარმოშობილი დებიტორული დავალიანება, შესაბამისად, 18,068 ათასი ლარისა და 3,124 ათასი ლარის ოდენობით, აღნიშნული უწყებების მიერ არ იქნა აღრიცხული როგორც კრედიტორული დავალიანება;
- *სსიპ „მოთა რუსთაველის ეროვნული სამეცნიერო ფონდის“* ბალანსზე სულ ირიცხება 17,257 ათასი ლარის დებიტორული დავალიანება, რაც მთლიანად შეადგენს „მეცნიერებისა და სამეცნიერო კვლევების ხელშეწყობის“ პროგრამის (32 04 03) ფარგლებში გაცემულ საგრანტო დაფინანსებას (3,978 ათასი ლარის დავალიანება 2009–2013 წლებზე მოდის). მთლიანი

დებიტორული დავალიანებიდან, 10,957 ათას ლარზე მეტი (63.5%) მოდის სასწავლო უნივერსიტეტებსა და საჯარო სკოლებზე, რომელთაც აღნიშნული დავალიანება არ აქვთ აღრიცხული, როგორც კრედიტორული დავალიანება;

- *განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს* (32 00) სსიპ „ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის“ მიმართ ერიცხება 2007 წელს წარმოქმნილი 132 ათასი ლარის ოდენობის დებიტორული დავალიანება, რომელიც უნივერსიტეტს არ აქვს აღრიცხული კრედიტორულ დავალიანებად.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია შესაბამისი უწყებების კოორდინაციით დაიწყოს მუშაობა საჯარო სექტორის მასშტაბით ზემოხსენებული სისტემური ხასიათის საკითხების დარეგულირების მიმართულებით, რაც უზრუნველყოფს მხარჯავ დაწესებულებებში აღნიშნული პრობლემების აღმოფხვრას.

ასევე აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციები ბუღალტრულ აღრიცხვას აწარმოებენ სხვადასხვა ელექტრონული საინფორმაციო სისტემების მეშვეობით. არის შემთხვევები, როდესაც საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ბუღალტერიის წარმოება ხდება ისეთი ტიპის ელექტრონული საინფორმაციო სისტემის მეშვეობით, რომელიც ვერ უზრუნველყოფს ადეკვატური კონტროლის მექანიზმების არსებობას, რაც აუცილებელი პირობაა ფინანსურ ანგარიშგებაში წარმოდგენილი ინფორმაციის სისრულისა და სიზუსტის უზრუნველსაყოფად.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების დანერგვის პარალელურად, მიზანშეწონილია, ფინანსთა სამინისტროს მიერ განხილულ იქნეს საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაზე გადასვლის შესაძლებლობა და შემუშავდეს აღნიშნულ სისტემაზე გადასვლის სამოქმედო გეგმა.

რეკომენდაციები:

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- უზრუნველყონ ფინანსური ანგარიშგების მომზადება არსებული მარეგულირებელი ნორმების შესაბამისად;

ფინანსთა სამინისტროს:

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

8. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი - შესრულების შესახებ ანგარიშგება

2012 წლიდან საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი მზადდება პროგრამული ფორმატით. პროგრამული ბიუჯეტირება წარმოადგენს შედეგზე ორიენტირებულ მიდგომას. იგი გულისხმობს შედეგების შესახებ ინფორმაციის ინტეგრირებას საბიუჯეტო პროცესში და საჯარო სექტორის ეფექტიანობისა და გამჭვირვალობის ზრდის მნიშვნელოვან წინაპირობას წარმოადგენს.

ტრადიციული, ორგანიზაციული ფორმატის ბიუჯეტირებისგან განსხვავებით, პროგრამული ბიუჯეტირების ამოსავალ წერტილს არა მხარჯავი უწყებისათვის გამოყოფილი რესურსების ოდენობა, არამედ, საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის შედეგად მიღწეული შედეგები წარმოადგენს. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ ფინანსური ანგარიშგების მომზადებასთან ერთად, საბიუჯეტო სახსრების ათვისების შედეგად მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება ხელს უწყობს, ერთი მხრივ, ანგარიშვალდებულების ზრდას დაინტერესებული მხარეებისადმი, ხოლო მეორე მხრივ, რესურსების ეფექტიანი ალოკაციის შესახებ ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღებას, რაც შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების ერთ-ერთ უპირატესობას წარმოადგენს.

8.1 პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვის პროცესი და მასთან დაკავშირებული შეზღუდვები

საქართველოში სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადება რეგულირდება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით⁸⁵ „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“. აღნიშნული მეთოდოლოგიის შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს თან ერთვის „პროგრამული ბიუჯეტის დანართი“, რომელიც მოიცავს პრიორიტეტების

⁸⁵ ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანება.

ფარგლებში განსაზღვრული პროგრამების აღწერასა და მიზნებს, მოსალოდნელ შედეგებსა და შედეგების შეფასების ინდიკატორებს. აღსანიშნავია, რომ პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვის საწყის ეტაპზე, რომელიც განისაზღვრა სამი წლით, პროცესის კომპლექსურობის გათვალისწინებით, პროგრამული ბიუჯეტის დანართში წარმოდგენილი ინფორმაცია არ მტკიცდებოდა კანონით. მიუხედავად იმისა, რომ საწყისი ეტაპი 2014 წელს დასრულდა, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე თანდართულ პროგრამულ დანართსა და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში პროგრამების შესრულების შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციაში კვლავ შეინიშნება მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რაც ართულებს, რიგ შემთხვევებში კი შეუძლებელს ხდის პროგრამების ეფექტიანობის შეფასებას. კერძოდ, ხარვეზები შეინიშნება შემდეგი მიმართულებებით:

- პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება და მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება;
- პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავება;
- პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია;
- მონაცემთა ხარისხი.

პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება და მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება

ვინაიდან პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში წინასწარ განსაზღვრული და მიღწეული შედეგების ანალიზი საშუალებას იძლევა შეფასდეს პროგრამის/ქვეპროგრამის ეფექტიანობა და შესაბამისად, მხარჯავი უწყების საქმიანობა საბიუჯეტო წლის განმავლობაში, მოსალოდნელი და მიღწეული შედეგების შესახებ სრული და ზუსტი ინფორმაციის მომზადებას გადაწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება. თუმცა, როგორც „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე დასკვნაში⁸⁶ აღინიშნა, ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრული ღონისძიებების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ჩამოყალიბების პროცესი მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხასიათდება.

⁸⁶ იხ.: <http://sao.ge/files/auditi/2014-kanonproeqtze-daskvna.pdf>

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

ცხრილი 38. მიზნობრივი მაჩვენებლების გარეშე წარმოდგენილი შედეგების პროცენტული დინამიკა შუალედური შედეგებისთვის 2013-2015 წლებში

კერძოდ, მიუხედავად იმისა, რომ პროგრამულ დანართში წარმოდგენილ ინფორმაციაში მცირე გაუმჯობესება შეინიშნება, 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის პროგრამული დანართით წარმოდგენილი ქვეპროგრამების 75%-ს მიზნობრივი მაჩვენებლები არ გააჩნია. შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშების ეტაპზე ვერ ხერხდება ქვეპროგრამის ეფექტიანობის შეფასება.

- მაგალითად, ქვეპროგრამის „განათლების მართვის საინფორმაციო სისტემის“ (32 03 03) მოსალოდნელ შუალედურ შედეგად განსაზღვრულია „მაღალკვალიფიციური სპეციალისტების გაზრდილი რაოდენობა ინფორმაციული ტექნოლოგიების სხვადასხვა სფეროში“, ხოლო შეფასების ინდიკატორს წარმოადგენს - „ინფორმაციული ტექნოლოგიების სხვადასხვა სფეროში მომზადებული სპეციალისტების რაოდენობა.“ მაგრამ ანგარიშების ეტაპზე შესრულების შესახებ წარმოდგენილი ინფორმაციის საფუძველზე ვერ ხერხდება ქვეპროგრამის ეფექტიანობის შეფასება, რადგან არ არის განსაზღვრული, რამდენი სპეციალისტის მომზადება იგეგმებოდა გამოყოფილი საბიუჯეტო ასიგნებების პირობებში.

ვინაიდან პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი საბოლოო შედეგები უმეტესწილად ზოგადი ხასიათისაა, შესაძლოა კონკრეტული მიზნობრივი მაჩვენებლით მისი გამოსახვა გარკვეულ სირთულეებთან იყოს დაკავშირებული, მაშინ, როდესაც ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღწევ შუალედურ შედეგებს უშუალოდ მხარჯავი დაწესებულებების საქმიანობის შედეგად საზოგადოებისთვის მიწოდებული საქონელი და მომსახურება წარმოადგენს, რომელიც კონკრეტული რაოდენობრივი (მიზნობრივი) მაჩვენებლებით შიძლება იქნეს შეფასებული.

რიგ შემთხვევებში, პროგრამის ფარგლებში არ ხდება ყველა მოსალოდნელი შედეგის განსაზღვრა, რომლებიც შესაძლოა მიღწეულ იქნეს პროგრამის განხორციელების შედეგად.

- მაგალითად, „დაავადებათა ადრეული გამოვლენისა და სკრინინგის“ პროგრამის (35 03 03 01) მიზანია „დაავადებათა ადრეული გამოვლენისა და გავრცელების პრევენციის უზრუნველყოფა და მოსახლეობაში ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრება“, აგრეთვე პროგრამის ფარგლებში გათვალისწინებულია შემდეგი ღონისძიებების ჩატარება: ონკოლოგიური დაავადებების სკრინინგი; ბავშვთა ასაკის განვითარების შეფერხება, დაავადებათა ადრეული გამოვლენა და

სკრინინგი; ეპილეფსიის დიაგნოსტიკა და ზედამხედველობა; მოსახლეობის საგანმანათლებლო კამპანია, ხოლო მოსალოდნელ შედეგად განსაზღვრულია მხოლოდ „ონკოლოგიური დაავადებების გვიანი დიაგნოსტიკის შემცირება“, სხვა ღონისძიებების განხორციელების შედეგად მისაღები მოსალოდნელი შედეგები კი სრულიად უგულებელყოფილია. შესაბამისად, მიღწეული შედეგების ანგარიშების ეტაპზეც მხოლოდ ამ კონკრეტული შედეგის შესახებ ხდება ინფორმაციის მოწოდება.

ასევე, საყურადღებოა, რომ პროგრამულ დანართში მოცემული, მხარჯავი დაწესებულებების მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და მოსალოდნელი შედეგების წარმოდგენა რიგ შემთხვევებში ხდება აგრეგირებულად, პროგრამების დონეზე და არ ითვალისწინებს მათ შემდგომ დეტალიზაციას ქვეპროგრამებად, რაც შეუძლებელს ხდის საბოლოო და შუალედური შედეგების ერთმანეთისაგან გამიჯვნასა და მათ შორის შესაბამისობის დადგენას.

- მაგალითად, „საზოგადოებრივი წესრიგის, სახელმწიფო საზღვრის დაცვის და საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარება/გაღრმავების“ პროგრამის (30 01) ქვეპროგრამებად ჩაშლა არ ხორციელდება, მაშინ, როდესაც პროგრამა წარმოდგენილია 27 საბოლოო შედეგით. პროგრამის საბოლოო შედეგებს წარმოადგენს - „საზოგადოებრივი წესრიგისა და მოქალაქეთა უსაფრთხოების დონის ამაღლება“, „საგანგებო სიტუაციების თავიდან აცილება“, „ავტოსატრანსპორტო შემთხვევების მინიმუმამდე დაყვანა“, „უცხო ქვეყნების სპეცსამსახურების სადაზვერვო და სხვა კანონსაწინააღმდეგო საქმიანობის დროულად გამოვლენა და თავიდან აცილება“, „ნარკოტიკული საშუალებების, კონტრაბანდული საქონლის, იარაღის, ასაფეთქებელი ნივთიერებებისა და მასობრივი განადგურების საშუალებების უკანონო იმპორტისა და ექსპორტის პრევენცია, გამოვლენა და აღკვეთა“ და ა.შ. თუმცა, აღნიშნული შედეგებიდან მხოლოდ „საზოგადოებრივი წესრიგისა და მოქალაქეთა უსაფრთხოების დონის ამაღლება“ შეიძლება იქნეს განხილული, როგორც პროგრამის საბოლოო შედეგი, დანარჩენი შედეგები კი საბოლოო შედეგის მისაღწევად საჭირო შუალედურ შედეგებს წარმოადგენენ. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ პროგრამის ფარგლებში 584.9 მლნ ლარი იქნა ათვისებული, ხოლო მსგავსი ფორმატით წარმოდგენილი მოსალოდნელი შედეგები არ იძლევა საშუალებას დადგინდეს, თუ რა ნაწილი მიემართება პროგრამისათვის გამოყოფილი ასიგნებიდან რომელიმე კონკრეტული ღონისძიების დაფინანსებისა და შესაბამისად, მოსალოდნელი შუალედური შედეგის მიღწევის მიზნით.

იმის გათვალისწინებით, რომ შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების უმთავრეს მიზანს სწორედ მიღწეულ შედეგებსა და მიზნის მისაღწევად დახარჯულ რესურსებს შორის კავშირის დამყარება წარმოადგენს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია მოხდეს მსგავსი პროგრამებისა და შესაბამისად, მოსალოდნელი შედეგების წარმოდგენა ქვეპროგრამებისა და შუალედური შედეგების დონეზე, რაც ხელს შეუწყობს, ერთი მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესისა და საბიუჯეტო რესურსების განკარგვის გამჭვირვალობას, ხოლო მეორე მხრივ, დაინტერესებული მხარეებისთვის უფრო დეტალური ინფორმაციის მიწოდებას.

ასევე, მნიშვნელოვანი ხარვეზები შეინიშნება მხარჯავი დაწესებულებების მიერ შესრულების შესახებ ინფორმაციის ანგარიშების ეტაპზე. კერძოდ, გარკვეულ შემთხვევებში არ ხდება მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება წინასწარ განსაზღვრული შედეგების შეფასების ინდიკატორებთან მიმართებაში.

- მაგალითად, უმაღლესი საგანმანათლებლო და სამეცნიერო კვლევების პროგრამის (32 04) ფარგლებში მიღწეული შედეგების შესახებ წარმოდგენილი ინფორმაცია ძალიან ზოგადია და არ არის განხილული შედეგების შეფასების ინდიკატორებთან მიმართებაში. პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილია შედეგი - „ახალგაზრდა მეცნიერთა განვითარებისათვის შესაბამისი სამუშაო გარემოს ჩამოყალიბება“, რაც უნდა შეფასებულიყო ინდიკატორით - „მეცნიერებად ტევად დარგებში ადგილობრივი სპეციალისტების რაოდენობა“, თუმცა შესრულების ანგარიშში არ არის მითითებული რაოდენობრივი ინფორმაცია, რომლის საფუძველზეც შესაძლებელი იქნებოდა პროგრამის ეფექტიანობის შეფასება.

საგანმანათლებლო და სამეცნიერო კვლევების პროგრამა (32 04)	
დასახული საბოლოო შედეგი:	
• უმაღლესი საგანმანათლებლო პროგრამების კურსდამთავრებულთა განათლებისა და მომზადების მაღალი დონე; • ახალგაზრდა მეცნიერთა განვითარებისათვის შესაბამისი სამუშაო გარემოს ჩამოყალიბება; • ახალი სამეცნიერო პროდუქტების დანერგვა.	
მიღწეული საბოლოო შედეგები:	
დაფინანსებული საგანმანათლებლო დაწესებულებები და უზრუნველყოფილი ხარისხიანი სასწავლო პროცესები; • ჩატარებული ერთიანი ეროვნული გამოცდები, საერთო სამაგისტრო გამოცდები, მასწავლებლის სასერტიფიკაციო გამოცდები, 2013-2014 სასწავლო წლის სკოლის გამოსაშვები გამოცდები და პროფესიულ სასწავლებლებში მისაღები გამოცდები; • დაფინანსებული სხვადასხვა სამეცნიერო გრანტები და დანერგილი ახალი სამეცნიერო პროდუქტები, სასწავლო და სამაგისტრო გრანტები; • განხორციელდა დაფინანსება საგრანტო კონკურსში გამარჯვებულმა დოქტურანტურის სტუდენტები, ასევე წარჩინებულმა სტუდენტებმა მიიღეს სტიპენდიები; • პროგრამის „ცოდნის კარის“ ფარგლებში სახელმწიფო სასწავლო, სამაგისტრო გრანტების, დოქტურანტურისა და სხვა სასწავლო პროგრამებით სწავლების საფასურით უზრუნველყოფილ იქნა პროგრამის ბენეფიციარები; • საგანმანათლებლო პროგრამებზე სწავლება დაუფინანსდათ სხვადასხვა სოციალური კატეგორიისა და უცხო ქვეყნის მოქალაქე სტუდენტებს.	

ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრული საბოლოო შედეგის შეფასების ინდიკატორები:

- ქართული უმაღლესი საგანმანათლებლო პროგრამების შესაბამისობა მსოფლიო სტანდარტებთან;
- ქართველ მეცნიერთა მიღწევები საერთაშორისო ასპარეზზე;
- მეცნიერებად ტევად დარგებში ადგილობრივი სპეციალისტების რაოდენობა;
- დაფინანსებული საგრანტო კონკურსების და მეცნიერების რაოდენობა.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისი №385 ბმანების („პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“) შესაბამისად, ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშში პროგრამების ფარგლებში დაგეგმილთან შედარებით განსხვავებული შედეგების მიღწევის შემთხვევაში უნდა იქნეს წარმოდგენილი განმარტება აღნიშნული განსხვავებების გამომწვევ მიზეზებთან დაკავშირებით, რაც უზრუნველყოფდა რესურსების ალოკაციის შესახებ ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღებას სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის მომზადების ეტაპზე და გამჭვირვალობის ზრდას დაინტერესებული მხარეების წინაშე.

საყურადღებოა, რომ 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების შესრულების შესახებ ინფორმაციაში არ არის წარმოდგენილი განმარტებები დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის არსებული განსხვავებების შესახებ, რაც ძირითადად განპირობებულია იმ ფაქტით, რომ მხარჯავი უწყებების მიერ დაგეგმვის ეტაპზე არ ხდება პროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგებისთვის მიზნობრივი მაჩვენებლების განსაზღვრა და შესაბამისად, გადახრების იდენტიფიცირება.

პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავება

აღსანიშნავია, რომ მნიშვნელოვანი ხარვეზები შეინიშნება პროგრამებისა და ქვეპროგრამების საბოლოო და შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავების მიმართულებითაც, რაც ასევე აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის პროექტზე.

საყურადღებოა, რომ რიგი პროგრამებისა და ქვეპროგრამებისთვის შედეგების შეფასების ინდიკატორების რაოდენობა სცდება პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიით განსაზღვრული ინდიკატორების დასაშვებ ლიმიტს (5 ინდიკატორი). პროგრამულ დანართში არსებული პროგრამების 12%-ის მოსალოდნელი საბოლოო შედეგების შესაფასებლად წარმოდგენილია 6 ან მეტი ინდიკატორი. შედეგად, პროგრამის შესახებ მოცემული ინფორმაცია ნაკლებად აღქმადია და ხშირ შემთხვევაში გაურკვეველია, თუ რომელი ინდიკატორი რომელ შედეგს აფასებს.

ამასთან, რიგ შემთხვევებში არასრულყოფილად ხდება საბოლოო და შუალედური შედეგების ინდიკატორების რაწირება და პროგრამის საბოლოო შედეგების შეფასების ინდიკატორებად მოცემულია შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორები, რომლებიც პროგრამის ეფექტიანობის შეფასების საშუალებას არ იძლევა. ასევე, გარკვეულ შემთხვევებში, პროგრამის საბოლოო შედეგის გასაზომად შემუშავებული ინდიკატორები იმეორებს მისი ქვეპროგრამის ფარგლებში მოცემული შუალედური შედეგის ინდიკატორებს. მაგალითად,

- *ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამის* (35 03) საბოლოო შედეგების ინდიკატორებად წარმოდგენილია მისი შემადგენილი ქვეპროგრამების კონკრეტული შუალედური შედეგების ინდიკატორები (7 ინდიკატორი), რომლებიც ძირითადად მიღებული პროდუქტების რაოდენობას, ბენეფიციართა რაოდენობას, გაწეული მომსახურების ხარისხს და ა.შ. ეხება.
- *პროგრამის - „საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს პერსონალის ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა“* (29 03), საბოლოო შედეგის ინდიკატორად წარმოდგენილია აღნიშნული მომსახურებით უზრუნველყოფილ პირთა რაოდენობა, თუმცა აღნიშნული პროგრამის საბოლოო შედეგად მითითებულია „სამხედრო-სამედიცინო და სოციალური უზრუნველყოფის ეფექტიანი სისტემა, ავადობის მაჩვენებლებისა და შრომისუნარობის ხანგრძლივობის შემცირება“. პროგრამის ბენეფიციართა რაოდენობის შემცირება შეიძლება დაკავშირებული იყოს, ერთი მხრივ, პროგრამის არაეფექტიან ფუნქციონირებასთან, მეორე მხრივ, გასულ და მიმდინარე წლებში სისტემის წარმატებული ფუნქციონირების შედეგად ავადობის მაჩვენებლების შემცირებასთან. შესაბამისად, მხოლოდ აღნიშნული ინდიკატორი საბოლოო შედეგის სრულყოფილად შეფასების საშუალებას არ იძლევა.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია პროგრამის საბოლოო შედეგის შესაფასებლად გაიწეროს ერთი ან რამდენიმე ეფექტიანობის ინდიკატორი, რომელიც შეაფასებს პროგრამის დონეზე მიღწეული შედეგის გავლენას და არა ცალკეული ქვეპროგრამების ფარგლებში კონკრეტული საქონლისა და მომსახურების მიწოდების პროდუქტიულობასა და ეკონომიურობას.

ასევე, საყურადღებოა, რომ რიგი პროგრამებისა თუ ქვეპროგრამების ფარგლებში შემუშავებული საბოლოო და შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორები ვერ უზრუნველყოფენ მიღწეული შედეგების შეფასებას. მაგალითად:

- *ქვეპროგრამაში „სოციალური რეაბილიტაცია და ბავშვზე ზრუნვა“* (35 02 03) - შეფასების ინდიკატორად მოცემულია „პროგრამის სამიზნე ჯგუფებისთვის შესაბამისი მომსახურებების სათანადოდ და დროულად მიწოდება, ალტერნატიული სერვისების განვითარება“, რომელიც

უფრო ქვეპროგრამის შედეგს შეესაბამება, ვიდრე ინდიკატორს და მიღწეული შედეგების შეფასებას ვერ უზრუნველყოფს;

- *ქვეპროგრამაში - „სასწრაფო გადაუდებელი დახმარება და სამედიცინო ტრანსპორტირება“* (35 03 04 07) მოსალოდნელი შუალედური შედეგია „გადაუდებელი მდგომარეობების დროს გართულებებისა და ლეტალური გამოსავლის შემცირება“, ინდიკატორად კი მოცემულია ამ შედეგის შეფასებისთვის არარელევანტური ინდიკატორი - „გამომახებათა რაოდენობა.“

გარდა ზემოაღნიშნულისა, სახელმწიფო ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში შემუშავებული ინდიკატორების ანალიზის შედეგად ვლინდება, რომ პროგრამებისა და ქვეპროგრამების 35% საჭიროებს დამატებით ინდიკატორს, რათა სრულყოფილად იქნეს შეფასებული პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში მიღწეული შუალედური/საბოლოო შედეგები. რიგ შემთხვევებში შედეგების შეფასებისათვის მხოლოდ ერთი ტიპის ინდიკატორია გამოყენებული, მაშინ, როდესაც საჭიროა რამდენიმე ტიპის ინდიკატორის შემუშავება პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში დაგეგმილი შედეგების სრულყოფილად შეფასებისათვის (მაგალითად, როგორებიცაა, „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიით“ განსაზღვრული რაოდენობრივი, ხარისხობრივი, ეფექტიანობის, ხარჯზე მიბმული და ეფექტურობის ინდიკატორები), რათა უზრუნველყოფილ იქნეს მიღწეული შედეგების შეფასება ხარისხობრივი, პროდუქტიულობისა და ეკონომიურობის პრინციპების გათვალისწინებით. კერძოდ:

- *ქვეპროგრამა - „უფასო იურიდიული დახმარება“* (27 02 03) საჭიროებს დამატებით ხარისხობრივ ინდიკატორს, რათა მოხდეს ქვეპროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი შედეგების შესრულების შეფასება ყველა კრიტერიუმის მიხედვით (ამ შემთხვევაში გაწეული მომსახურების ხარისხის მიხედვით). მოცემული რაოდენობრივი ინდიკატორი - „უფასო იურიდიული დახმარების ბენეფიციართა რაოდენობის არანაკლებ 2%-ით გაზრდა“, ვერ უზრუნველყოფს შედეგის - „უფასო იურიდიული დახმარების უფრო მეტად ხელმისაწვდომობა და მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება“, სრულყოფილად შეფასებას, რადგან ინდიკატორი არ ეხება გაწეული მომსახურების ხარისხს.
- ასევე, *პროგრამაში - ფსიქიკური ჯანმრთელობა* (35 03 04 01) მოსალოდნელი შედეგის - „ფსიქიკური აშლილობის მქონე პირებისთვის ადეკვატური ამბულატორიული და სტაციონარული მომსახურების მიწოდება“, შესაფასებლად გამოყენებულია მხოლოდ ერთი რაოდენობრივი ინდიკატორი - „სტაციონარულ მკურნალობაზე მყოფი პაციენტების რაოდენობა (მწვავე და ქრონიკული)“, რომელიც ვერ აფასებს, რამდენად იქნა მიღწეული პროგრამით

გათვალისწინებული „ადეკვატური“ მომსახურება. შესაბამისად, ქვეპროგრამა საჭიროებს დამატებით ხარისხობრივ ინდიკატორს, რომელიც პაციენტების შესაბამისი მკურნალობით უზრუნველყოფის ხარისხს შეაფასებს.

- ქვეპროგრამაში „უსაფრთხო სისხლი“ (35 03 03 04) მოსალოდნელ შუალედურ შედეგს წარმოადგენს „სისხლისა და სისხლის პროდუქტების უსაფრთხოება და ხელმისაწვდომობა“, მისი შეფასების ინდიკატორი კი არის „დონაციათა წლიური რაოდენობის ზრდა“. აღნიშნული ინდიკატორი უკავშირდება მხოლოდ სისხლის ხელმისაწვდომობას. საჭიროა დამატებითი ინდიკატორის შემუშავება, რომელიც სისხლისა და სისხლის პროდუქტების უსაფრთხოების შეფასებას უზრუნველყოფს.

ცხრილში მოცემულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული ინდიკატორების ანალიზის შედეგად მომზადებული სტატისტიკური მონაცემები, მეთოდოლოგიით განსაზღვრული ტიპების მიხედვით ინდიკატორების განაწილების შესახებ.

ინდიკატორის ტიპი	რაოდენობრივი	ხარისხობრივი	ხარჯზე მიბმული	ეფექტიანობის	ეფექტურობის	ნაერთი*	არც ერთი**
საბოლოო შედეგების ინდიკატორები (321)	141 (43.9%)	37 (11.5%)	0 (0%)	11 (3.4%)	23 (7.2%)	24 (7.5%)	85 (26.5%)
შუალედური შედეგების ინდიკატორები (226)	124 (54.9%)	30 (13.3%)	0 (0%)	0 (0%)	15 (6.6%)	7 (3.1%)	50 (22.1%)

ცხრილი 39. ინდიკატორების განაწილება მეთოდოლოგიით განსაზღვრული ტიპების მიხედვით.

* ნაერთი - წარმოადგენს ორი ტიპის ინდიკატორის გაერთიანებას.

** არც ერთი - არ შეესაბამება მეთოდოლოგიით განსაზღვრულ არც ერთი ინდიკატორის ტიპს.

მოცემული სტატისტიკის მიხედვით, ქვეპროგრამების ინდიკატორების უმეტესობას (54.9%) რაოდენობრივი ინდიკატორები წარმოადგენს. თუმცა, როგორც ზემოთ მოყვანილი მაგალითებიდან ჩანს, მხოლოდ რაოდენობრივი ინდიკატორები ვერ უზრუნველყოფს პროგრამის ეფექტიანობის შეფასებას და შედეგების შესრულების შესახებ სრულყოფილი სურათის წარმოდგენას. ამასთანავე, მხოლოდ რაოდენობრივი ინდიკატორებით შედეგების შეფასებას ართულებს ის გარემოებაც, რომ პროგრამული დანართით წარმოდგენილი ქვეპროგრამების მოსალოდნელი შუალედური შედეგების 75%-ს მიზნობრივი მაჩვენებლები არ გააჩნია. შედეგად, ვინაიდან ინდიკატორების უმეტესობა რაოდენობრივია, ხოლო მოსალოდნელი შედეგებისთვის მიზნობრივი მაჩვენებლები განსაზღვრული არ არის, შეუძლებელი ხდება ქვეპროგრამების ფარგლებში მიღწეული შედეგების ინდიკატორებით შეფასება. აღნიშნულთან დაკავშირებით, დანართ 10-ში მოცემულია ავსტრალიის აუდიტის სამსახურის

მიერ შემუშავებული შედეგების ანგარიშების უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელოში⁸⁷ განხილული მაგალითები ეფექტიანობისა და ხარისხობრივი ინდიკატორების შემუშავების შესახებ.

პროგრამულ დანართში მოცემული ინდიკატორების ზოგადი სურათის წარმოსადგენად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული ანალიზის შედეგად, ასევე მომზადდა სტატისტიკური მონაცემები, რომლებიც აღწერს ინდიკატორების არსებული მეთოდოლოგიით განსაზღვრულ კრიტერიუმებთან შესაბამისობას. იმის გათვალისწინებით, რომ მეთოდოლოგიაში დეტალური განმარტებები ან ნიმუშები მოცემული არ არის, ინდიკატორთა აღნიშნული შეფასება დიდწილად ეყრდნობა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორთა სუბიექტურ მსჯელობას.

2013 წ.	ინდიკატორები	სასარგებლო	შედეგზე ორიენტირებული	ნათელი და გაზომვადი	შესაბამისი და მიღწევადი	შედარებითი
	აკმაყოფილებს	74.8%	96.6%	65.7%	88.7%	89.6%
	ვერ აკმაყოფილებს	25.2%	3.4%	34.3%	11.3%	10.4%

2014 წ.	ინდიკატორები	სასარგებლო	შედეგზე ორიენტირებული	ნათელი და გაზომვადი	შესაბამისი და მიღწევადი	შედარებითი
	აკმაყოფილებს	62.00%	98.00%	56.00%	93.00%	80.00%
	ვერ აკმაყოფილებს	38.00%	2.00%	44.00%	7.00%	20.00%

2015 წ.	ინდიკატორები	სასარგებლო	შედეგზე ორიენტირებული	ნათელი და გაზომვადი	შესაბამისი და მიღწევადი	შედარებითი
	აკმაყოფილებს	74.8%	97.3%	58.5%	96.6%	82.0%
	ვერ აკმაყოფილებს	25.2%	2.7%	41.5%	3.4%	18.0%

ცხრილი 40. საბოლოო შედეგების ინდიკატორების შესაბამისობა კრიტერიუმებთან (2013-2015 წწ.)

2013 წ.	სულ	სასარგებლო	შედეგზე ორიენტირებული	ნათელი და გაზომვადი	შესაბამისი და მიღწევადი	შედარებითი
	აკმაყოფილებს	72%	93.9%	69.6%	87.6%	90.1%
	ვერ აკმაყოფილებს	28%	6.1%	30.4%	12.4%	9.9%

2014 წ.	სულ	სასარგებლო	შედეგზე ორიენტირებული	ნათელი და გაზომვადი	შესაბამისი და მიღწევადი	შედარებითი
	აკმაყოფილებს	70.00%	99.00%	68.00%	98.00%	87.00%
	ვერ აკმაყოფილებს	30.00%	1.00%	32.00%	2.00%	13.00%

2015 წ.	სულ	სასარგებლო	შედეგზე ორიენტირებული	ნათელი და გაზომვადი	შესაბამისი და მიღწევადი	შედარებითი
	აკმაყოფილებს	73.2%	95%	71.6%	97.8%	94.5%
	ვერ აკმაყოფილებს	26.8%	5%	28.4%	2.2%	5.5%

⁸⁷ დანართ 10-ში მოცემულია ავსტრალიის აუდიტის სამსახურისა და ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული შესრულების ანგარიშების უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელოს მაგალითები („Better Practice in Annual Performance Reporting” - Better Practice Guide, April 2004).

აღნიშნული ანალიზით არ შეინიშნება საბოლოო და შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორების ხარისხობრივი გაუმჯობესება. ეს ფაქტი კიდევ ერთხელ მიუთითებს ამ მიმართულებით მეთოდოლოგიის დახვეწისა და დეტალიზაციის აუცილებლობაზე.

მეთოდოლოგიაში არსებული ხარვეზები

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია (ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანება) იძლევა ინსტრუქციას სისტემის ყველა კომპონენტის შესახებ, თუმცა მიზანშეწონილია მისი ეტაპობრივი დახვეწა და დეტალური განმარტებების მომზადება, რის აუცილებლობაზეც პროგრამული დანართის ანალიზის საფუძველზე გამოვლენილი ზემოაღნიშნული ხარვეზებიც მეტყველებს. კერძოდ, საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით მიზანშეწონილია, მოცემულ იქნეს უფრო დეტალური ინსტრუქციები პროგრამის აღწერის, მიზნებისა და შედეგების დაგეგმვისა და მათი ანგარიშგების შესახებ. დახვეწასა და დამატებით განმარტებას საჭიროებს მეთოდოლოგიაში მოცემული ის ძირითადი კრიტერიუმები (სასარგებლო, შედეგზე ორიენტირებული, ნათელი და გაზომვადი, შესაბამისი და მიღწევადი, შედარებითი), რომლებსაც შედეგების შესრულების შეფასების ინდიკატორები უნდა აკმაყოფილებდნენ, რაც მხარჯავ დაწესებულებებს პროგრამების საბოლოო და შუალედური შედეგებისათვის გონივრული ინდიკატორების ჩამოაყალიბების საშუალებას მისცემს. მიზანშეწონილია, რომ ერთი კრიტერიუმი აფასებდეს ინდიკატორის შესაბამის ერთ განზომილებას და არ მოხდეს ორი შინაარსობრივად განსხვავებული კრიტერიუმის შერწყმა და ერთ კრიტერიუმად ფორმირება.

პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია განსაზღვრავს ინდიკატორების შესაძლო ტიპებს (რაოდენობრივი, ხარისხობრივი, ხარჯზე მიბმული, ეფექტიანობის, ეფექტურობის). თუმცა, მიზანშეწონილია, ერთი მხრივ, შესაბამისი მაგალითებით უფრო დეტალურად განიმარტოს რის შეფასებას ისახავს მიზნად ინდიკატორის თითოეული ტიპი (მაგალითად, ნათელი არ არის განსხვავება ხარჯზე მიბმულ და ეფექტიანობის ინდიკატორებს შორის), მეორე მხრივ, პრაქტიკაში გამოვლენილი ხარვეზების გათვალისწინებით, მითითებულ იქნეს ინდიკატორის რომელი ტიპის გამოყენებაა მიზანშეწონილი საბოლოო და შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორებად. აღნიშნული საკითხების შესახებ დეტალური ანალიზი და შესაბამისი საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითები იხილეთ

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე დასკვნაში⁸⁸.

მონაცემთა ხარისხი

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში, პროგრამული ბიუჯეტის ფარგლებში მიღწეული შედეგების შესახებ წარმოდგენილი ინფორმაციის სისრულის, სიზუსტისა და საიმედოობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია მონაცემების შეგროვების, დამუშავებისა და შენახვის ჩამოყალიბებული სისტემის არსებობა მხარჯავი უწყებების დონეზე. თუმცა, მხარჯავი დაწესებულებების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის⁸⁹ ანალიზით ირკვევა, რომ საბიუჯეტო ორგანიზაციათა 33%-ს არ გააჩნია აღნიშნული სისტემა, ხოლო მხარჯავ უწყებათა დანარჩენ 67%-ს, მათივე ინფორმაციით, დანერგილი აქვთ მსგავსი სისტემა, თუმცა გასათვალისწინებელია, რომ სისტემის აღწერა მხოლოდ ერთ შემთხვევაში იქნა წარმოდგენილი. აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო გამოცდილებით ქვეყნების უმრავლესობა პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვის საწყის ეტაპზე აწყდება მონაცემთა გამართული სისტემის ჩამოყალიბების პრობლემას, თუმცა მისი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, აღნიშნული საკითხი დამატებით ყურადღებას საჭიროებს. მიზანშეწონილია, რომ მხარჯავი დაწესებულებების მიერ (რომლებიც წარმოადგენენ ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების ან/და ქვეპროგრამების განმახორციელებელს) შემუშავებულ იქნეს მეთოდოლოგია, რომელიც დაარეგულირებს შესრულების შესახებ მონაცემების შეგროვებისა და დამუშავების პროცესს. აღნიშნული უზრუნველყოფს როგორც შედეგების შესახებ ინფორმაციის სისრულესა და სიზუსტეს, ასევე გაზრდის წარმოდგენილი ინფორმაციის სანდოობის ხარისხს.

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროს:

- დაიხვეწოს პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია, საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის პროგრამებისა და ქვეპროგრამების საბოლოო და შუალედური შედეგების

⁸⁸ დასკვნა „საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე; დასკვნა „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე.

⁸⁹ ორგანიზაციული მართვის ძირითადი მიმართულებების შეფასების კითხვარი (დანართი 11).

ფორმირებისა და მიღწეული შედეგების ანგარიშგების შესახებ დეტალური განმარტებების მომზადების მიზნით⁹⁰;

- საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით მიზანშეწონილია, მომზადდეს უფრო დეტალური ინსტრუქციები შედეგების შეფასების ინდიკატორების დაგეგმვის შესახებ. ასევე საჭიროა დაიხვეწოს და უკეთ განიმარტოს ინდიკატორების უკვე არსებული კრიტერიუმები, რომელთაც შედეგების შესრულების შეფასების ინდიკატორები უნდა აკმაყოფილებდნენ;

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

- დაგეგმვის ეტაპზე დამატებითი ყურადღება დაეთმოს ქვეპროგრამების შუალედური შედეგების ფორმირებისას შესაბამისი მიზნობრივი მაჩვენებლების განსაზღვრას, რათა ანგარიშგების ეტაპზე შესაძლებელი გახდეს ქვეპროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების შეფასება;
- მიზანშეწონილია მოხდეს პროგრამებისა და შესაბამისად, მოსალოდნელი შედეგების წარმოდგენა ქვეპროგრამებისა და შუალედური შედეგების დონეზე, რაც ხელს შეუწყობს, ერთი მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესისა და საბიუჯეტო რესურსების განკარგვის გამჭვირვალობას, მეორე მხრივ, დაინტერესებული მხარეებისთვის უფრო დეტალური ინფორმაციის მიწოდებას;
- „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის“ შესაბამისად, წარმოდგენილ იქნეს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების შესრულების შესახებ ინფორმაციაში დაგეგმილ და მიღწეულ შედეგებს შორის არსებული განსხვავებების შესახებ განმარტებები;
- მხარჯავი დაწესებულებების მიერ (რომლებიც წარმოადგენენ ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების ან/და ქვეპროგრამების განმახორციელებელს) შემუშავდეს მეთოდოლოგია, რომელიც დაარეგულირებს შესრულების შესახებ მონაცემების შეგროვებისა და დამუშავების პროცესს. აღნიშნული უზრუნველყოფს, როგორც შედეგების შესახებ ინფორმაციის სისრულესა და სიზუსტეს, ასევე გაზრდის წარმოდგენილი ინფორმაციის სანდოობის ხარისხს.

⁹⁰ დანართ 9-ში მოცემულია ავსტრალიის ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული საბოლოო და შუალედური შედეგების შემუშავების სახელმძღვანელოში განხილული საბოლოო და შუალედური შედეგების კრიტერიუმები (The Outcomes and Outputs Framework” - *guidance document, November 2000*).

9. ინფორმაციული სისტემები საჯარო სექტორში

9.1 ელექტრონული მთავრობა

მსოფლიო ბანკის განმარტებით, „ელექტრონული მთავრობა“ წარმოადგენს სამთავრობო უწყებების მიერ საინფორმაციო ტექნოლოგიების (ინტერნეტი, მობილური ტექნოლოგიები და ა.შ.) გამოყენებას მოქალაქეებთან (G2C), ბიზნესისა (G2B) და სხვადასხვა სამთავრობო სტრუქტურებთან (G2G) ინფორმაციის გაცვლისა და სერვისების მიწოდების მიზნით. ამასთანავე, ელექტრონული სერვისები საშუალებას იძლევა, რომ საჯარო სექტორმა უფრო ეფექტიანი გახადოს ორგანიზაციული პროცესები და საზოგადოებისათვის სერვისის მიწოდებისას შეამციროს ადმინისტრაციული ბარიერები. სწორად შემუშავებული და განხორციელებული ელექტრონული მთავრობა ხელს უწყობს მოქალაქეთა ჩართულობასა და მთავრობის მიმართ ნდობის ამაღლებას, სოციალურ თანასწორობასა და გამჭვირვალობის ზრდას. აგრეთვე, იგი უზრუნველყოფს მოქალაქეებისათვის, ბიზნესისა და მთავრობისთვის ხარჯების შემცირებას, რაც საბოლოო ჯამში ახდენს ეკონომიკური ზრდის სტიმულირებას.

საჯარო სექტორის მოდერნიზაციის პროცესში აუცილებელია ორგანიზაციულ პროცესებში ელექტრონული სისტემების ინტეგრირება. ამასთანავე, საჯარო სექტორის ბიზნესპროცესები, ოპერაციები, მეთოდოლოგიები საჭიროა ადაპტირებული იქნეს სწრაფად განვითარებად ტექნოლოგიებთან. თუმცა, ელექტრონული მმართველობაზე გადასვლა დაკავშირებულია გამოწვევებთან და რისკებთან, რაც მოითხოვს მთავრობიდან მმართველობის მიდგომებისა და სტრატეგიების გადახედვას.

ელექტრონული მთავრობა საქართველოში

ელექტრონული მთავრობის სერვისების განვითარება აქტიურად მიმდინარეობს საქართველოში. სახელმწიფო დაწესებულებები ინტენსიურად ნერგავენ ინოვაციურ სერვისებს, როგორც სამოქალაქო და ბიზნესსექტორის მომსახურებისათვის, ასევე, უწყებათა შორის ინფორმაციის გაცვლისათვის.

ელექტრონული მმართველობის მაგალითებია: სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემა (eProcurement), ჯანდაცვის ერთიანი საინფორმაციო სისტემა (eHealth), საჯარო ფინანსების მართვის სისტემები (PFMS), რომელიც მოიცავს ხაზინის (eTreasury), ბიუჯეტის (eBudget), სახელმწიფო ვალისა (eDMS) და ადამიანური რესურსების (eHRMS) მართვის ინფორმაციულ სისტემებს. აღნიშნულმა

სისტემებმა შეცვალეს ბიზნესპროცესები და ხელი შეუწევს ორგანიზაციული სტრუქტურის გაუმჯობესებას, ბიუროკრატიული ბარიერების შემცირებასა და მეტ გამჭირვალობას. ამასთანავე, მაგალითად, სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონულმა სერვისმა ცხადყო ინფორმაციული სისტემებისა და ელექტრონული მთავრობის მნიშვნელობა და როლი ეროვნულ ანტიკორუფციულ სტრატეგიაში.

ელექტრონული მმართველობის ხელშესაწყობად, იუსტიციის სამინისტროს დაქვემდებარებაში შექმნილია სსიპ „მონაცემთა გაცვლის სააგენტო“. სააგენტოს საქმიანობის საგანია სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებისას ელექტრონული მმართველობის პრინციპებზე დაფუძნებული ერთიანი სისტემის შექმნა, ინფორმაციული ტექნოლოგიების (სისტემების) და ინფორმაციული უსაფრთხოების პოლიტიკის შემუშავება და მისი განხორციელების ხელშეწყობა⁹¹. არსებული მდგომარეობით, მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს მიერ შემუშავებულია ელექტრონული საქართველოს სტრატეგია, რომელიც არაა დაამტკიცებული.

ინფორმაციული უსაფრთხოება

სახელმწიფო ინფორმაციულ სისტემებში ინფორმაციის სიზუსტისა და სისრულის დაცვა, კონფიდენციალობისა და ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა სახელმწიფო სექტორის შემადგენელი ორგანიზაციებისათვის უმნიშვნელოვანეს პასუხისმგებლობას წარმოადგენს. სამთავრობო უწყებების მიერ მოქალაქეებისაგან მიღებული, თუ სისტემაში გენერირებული ინფორმაციის მართვა უნდა ხორციელდებოდეს უსაფრთხოებისა და ეთიკის ნორმების დაცვით.

IT სისტემებთან და ინფორმაციასთან დაკავშირებული საფრთხეების უგულებელყოფა წარმოქმნის ისეთ რისკებს, როგორიცაა: უხარისხო მონაცემების მოპოვება და ვალიდაცია (არასწორი ინფორმაცია შეიძლება იყოს მოპოვებული, რომლის სიზუსტის გადამოწმება არ მომხდარა), თაღლითობა (ინდივიდების მიერ შეიძლება მოწოდებული იყოს არაკეთილსინდისიერი და ცრუ ინფორმაცია ან გამოყენებულ იქნეს ინფორმაცია არაკეთილსინდისიერი მიზნებისათვის), IT სერვისების შეფერხებით მიწოდება და IT ინფრასტრუქტურის დაზიანება.

ინფორმაციული ტექნოლოგიების გამოყენება დაკავშირებულია თანდაყოლილ რისკებთან, რომელთა მიმართ შესაძლოა საზოგადოება დაუცველი აღმოჩნდეს. ინფორმაციის მოპყრობასა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ კონტროლის სისუსტეებს შესაძლოა უარყოფითი შედეგები მოჰყვეს,

⁹¹ საქართველოს კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს შექმნის შესახებ“, მუხლი 5 (2).

როგორც საზოგადოების ფართო მასებისათვის, ასევე, სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხებისათვის. მაგალითად, პერსონალური ინფორმაციის შემცველი ინფორმაციული სისტემების უსაფრთხოების სისუსტეებმა, შესაძლოა დააზიანოს როგორც კონკრეტული პიროვნებები, ასევე, საზოგადოების ფართო მასებიც. აქედან გამომდინარე, ინფორმაციული უსაფრთხოების სისუსტეებმა შესაძლოა შეამციროს მომხმარებლების (საზოგადოების) ნდობა კონკრეტულად აღნიშნული სერვისების მიმწოდებელი საჯარო დაწესებულების, თუ მთავრობის მიმართ. ამასთანავე, ინფორმაციული უსაფრთხოების სისუსტეები შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს თაღლითური მიზნებისთვისა და კანონსაწინააღმდეგო ქმედებებისათვის. შესაბამისად, აუცილებელია, რომ გაცნობიერებულ იქნეს ინფორმაციული უსაფრთხოების მნიშვნელობა და სახელმწიფომ აქტიურად იზრუნოს ინფორმაციული უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად.

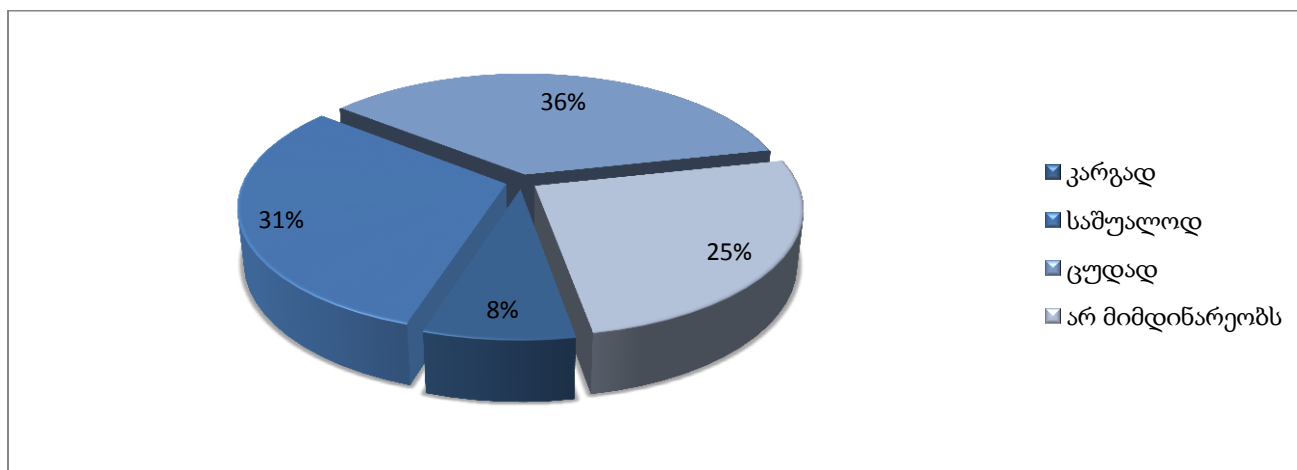
ინფორმაციული უსაფრთხოების მიმართულებით, ძირითადი მარეგულირებელი დოკუმენტია საქართველოს კანონი „ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ“. კანონის მოთხოვნების შესაბამისად, საქართველოს მთავრობის №312 დადგენილებით დამტკიცებულია კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების ნუსხა. აღნიშნული სუბიექტებისათვის სავალდებულოა ინფორმაციული უსაფრთხოების მიმართულებით შემდეგი ძირითადი მოთხოვნების შესრულება:

1. ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის უზრუნველყოფა.
2. ორგანიზაციის ინფორმაციული უსაფრთხოების პოლიტიკის შექმნა და ინფორმაციული უსაფრთხოების მინიმალური მოთხოვნების დანერგვა.
3. ინფორმაციული აქტივების მართვა.
4. ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის სისტემის რეგულარული აუდიტის უზრუნველყოფა.
5. კიბერინციდენტებზე რეაგირება.
6. კომპიუტერული ინციდენტების მართვა.

ინფორმაციის დიდი წილი, რომელიც შექმნილია და ინახება კრიტიკულ ინფორმაციულ სისტემებში, საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანი და სენსიტიურია. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია, რომ ორგანიზაციებმა უზრუნველყონ ინფორმაციული აქტივების მართვა საკანონმდებლო მოთხოვნების გათვალისწინებით. კერძოდ, კრიტიკულმა სუბიექტებმა, უნდა აღწერონ არსებული ინფორმაციული აქტივები და დააკლასიფიცირონ არსებული კანონმდებლობის შესაბამისად. აღნიშნული პროცედურების შემდეგ, ორგანიზაციამ უნდა განსაზღვროს ინფორმაციის მოპყრობის პოლიტიკა. კერძოდ, რა ტიპის ინფორმაცია საჭიროებს დამატებით კონტროლის მექანიზმებს

კონფიდენციალობის შესანარჩუნებლად ან მაგალითად, რა ინფორმაციისა და სისტემების გატანა შეიძლება აუთოსორსინგზე.

ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნების შესრულების მონიტორინგი წარმოადგენს სსიპ „მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს“ ერთ-ერთ ძირითად მოვალეობას. მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების (39 სუბიექტი) მხოლოდ 8%-ში მიმდინარეობს აქტიური პროცესები ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნების შესასრულებლად და ინფორმაციული უსაფრთხოების საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად უზრუნველსაყოფის კუთხით.



დიაგრამა 43. კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტებში ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნებით გათვალისწინებული პროცესების მიმდინარეობის კატეგორიზაცია

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მიიჩნევს, რომ ინფორმაციული უსაფრთხოება წარმოადგენს მნიშვნელოვან სტრატეგიულ საკითხს საჯარო ადმინისტრირების სფეროში, რომლის ზედამხედველობა და მართვა უნდა განხორციელდეს სათანადო დონეზე. წარმოდგენილი ინფორმაციის ანალიზი გვაჩვენებს, რომ კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების უმრავლესობის მიერ არ ტარდება აქტიური ღონისძიებები საკანონმდებლო მოთხოვნების შესასრულებლად. აღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ ხშირად, კრიტიკული სისტემის სუბიექტების ხელმძღვანელობა სათანადოდ ვერ აცნობიერებს ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის აქტიური მექანიზმების საჭიროებასა და აუცილებლობას.

კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების ნუსხა მტკიცდება საქართველოს მთავრობის მიერ. მიმდინარე პერიოდისათვის, ნუსხა მოიცავს 39 სუბიექტს, რომელთა უწყვეტ და სანდო ფუნქციონირებას გავლენა აქვს საზოგადოებისათვის სახელმწიფო სერვისების მიწოდებაზე.

აღსანიშნავია, რომ ნუსხა საჭიროებს პერიოდულ განახლებას, რადგან შესაძლოა მასში არ იყოს სახელმწიფოსათვის მნიშვნელოვანი ზოგიერთი ინფორმაციული სისტემა. მაგალითად, სახელმწიფო ელექტროსისტემა წარმოადგენს სახელმწიფოს კუთვნილებაში არსებულ ორგანიზაციას, რომელსაც მინიჭებული აქვს ელექტროენერგიის დისპეჩერიზაციისა და გატარების ლიცენზია. აღნიშნული პროცესის მართვა ავტომატიზებულია ზედამხედველობის კონტროლისა და მონაცემთა შეგროვების სისტემით (SCADA), რომელიც საშუალებას იძლევა, რომ დროის ნებისმიერ მომენტში გაანალიზდეს გადამცემ ქსელში ელექტროენერგიის ტექნიკური პარამეტრები და მოხდეს მისი გადაცემა გენერაციის წყაროდან დანიშნულების მიმართულებით. ამასთანავე, სისტემა აანალიზებს ქსელის დატვირთვას და საჭიროების შემთხვევაში შეუძლია მიიღოს ელ. ენერგიის გატარების ან არ გატარების გადაწყვეტილება. გამომდინარე აქედან, სისტემის მდგრადი, საიმედო და უწყვეტი ფუნქციონირება ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წინაპირობაა სახელმწიფოს ელექტროენერგიით მომარაგებისათვის. კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების საკანონმდებლო კრიტერიუმების გათვალისწინებით, სახელმწიფო ელექტროსისტემა შესაძლებელია დაკლასიფიცირდეს, როგორც კრიტიკული ინფორმაციული სისტემა.

სახელმწიფო სერვისების უწყვეტი ფუნქციონირება

რისკების შეფასებისა და უსაფრთხოების მოთხოვნების საფუძველზე, ოგანიზაციამ უნდა განსაზღვროს საკუთარი პრიორიტეტები სხვადასხვა მონაცემებისა და ოპერაციების კრიტიკულობისა და სენსიტიურობის მიმართ. რისკების შეფასება უნდა წარმოადგენდეს ორგანიზაციის უსაფრთხოების გეგმის საფუძველს. განსაკუთრებით საყურადღებოა ისეთი ფაქტორების გათვალისწინება, როგორიცაა, მონაცემების მნიშვნელობა და სენსიტიურობა, დანაკარგები, რომლებიც დაკავშირებულია სერვისის მიწოდების დროულად ვერ აღდგენასთან და ა.შ. მაგალითად, თუ ჯანმრთელობის დაცვის ერთიანი საინფორმაციო სისტემა შეწყვეტს ფუნქციონირებას, მაშინ კლინიკები და სადაზღვევო კომპანიები ვერ მიიღებენ ინფორმაციას პაციენტების სამედიცინო ჩანაწერებისა და გასაწევი მომსახურების შესახებ. შედეგად, შესაძლოა, რომ კლინიკა არ მოემსახუროს პაციენტს, რაც თავისთავად საფრთხეს შეუქმნის პაციენტის ჯანმრთელობის მდგომარეობას. ამასთანავე, საყურადღებოა, რომ რაც უფრო დიდი იქნება სერვისის მიწოდების აღდგენის ინტერვალი, მით უფრო დიდი იქნება უარყოფითი გავლენა საზოგადოებაზე.

აუცილებელია, რომ შემუშავდეს უწყვეტი ბიზნესპროცესისა და კატასტროფის აღდგენის გეგმები კრიტიკული ინფორმაციული სისტემებისათვის, რომლებიც საჭიროების შემთხვევაში უნდა უზრუნველყოფდეს, რომ არსებული ინფრასტრუქტურის დაზიანების შემთხვევაში შესაძლებელი იქნება ალტერნატიული/სარეზერვო ობიექტების საშუალებით საზოგადოებისათვის უწყვეტი სერვისის მიწოდება. ამასთანავე, საერთაშორისო გამოცდილებაზე დაყრდნობით⁹², სახელმწიფოები, სადაც სტრატეგიულად არ გეგმავენ მონაცემთა ცენტრების (data centres) და სარეზერვო ობიექტების მოწყობას, აგრეგატულ დონეზე უფრო მეტ ინვესტიციას ახორციელებენ სახელმწიფო სერვისების უწყვეტობის უზრუნველყოფისათვის.

9.2 სისტემური საკითხები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტებიდან, იკვეთება IT მმართველობასთან დაკავშირებული შემდეგი სისტემური ხასიათის ხარვეზები:

სტრატეგიული დაგეგმვა

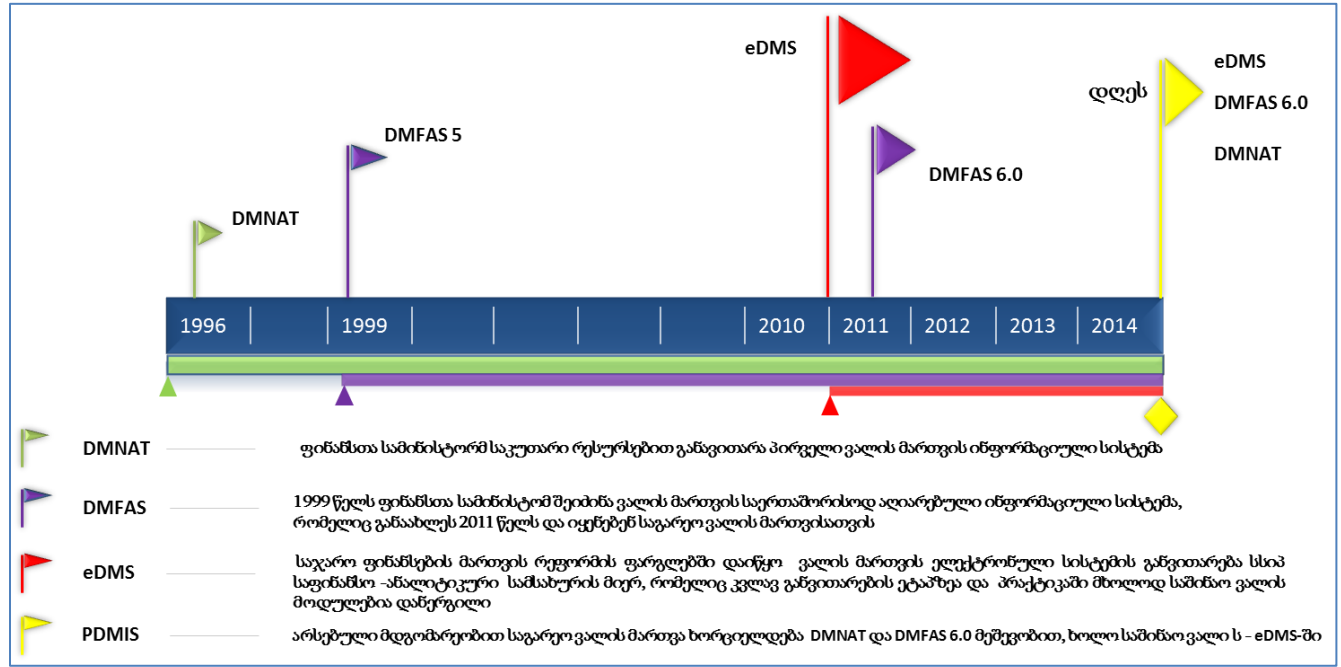
IT სტრატეგიის დოკუმენტი არ არსებობს ან განხორციელებული ღონისძიებები ვერ უზრუნველყოფენ სტრატეგიით განსაზღვრული მიზნების მიღწევას.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო IT მიმართულებით გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ყურდნობა საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის ფარგლებში შექმნილ საჯარო ფინანსების მართვის სტრატეგიას. მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტროში IT გადაწყვეტები თანხვედრაშია აღნიშნულ სტრატეგიასთან, მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებებია სტრატეგიით განსაზღვრული მიზნების მიღწევასთან დაკავშირებით.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს არ გააჩნია ცხადად ჩამოყალიბებული სტრატეგია სახელმწიფო ვალის მართვის ინფორმაციული სისტემების მიმართულებით. კერძოდ, *საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო* სახელმწიფო ვალის მართვისათვის იყენებს სამ სხვადასხვა ინფორმაციულ სისტემას: 1. ვალის მართვისა და ფინანსური ანალიზის სისტემა (DMFAS), რომელიც შემუშავებულია გაეროს ვაჭრობისა და განვითარების კონფერენციის (UNCTAD) მიერ და რომლის განახლებული ვერსიის (DMFAS 6) შეძენა განხორციელდა 2011 წელს. პროგრამის შესაძენად მიიძღრათ 190,000 აშშ დოლარის მოცულობის საბიუჯეტო სახსრები; 2. სახელმწიფო ვალის მართვისა და საინვესტიციო

⁹² National Audit Office of Australia, Review of the Australian Government's Use of Information and Communication Technology, 2008.

პროექტების მართვის სისტემას (eDMS), რომლის შემუშავება მიმდინარეობს სსიპ „საფინანსო-ანალიტიკური სამსახურის“ მიერ და 3. საინვესტიციო პროექტების მართვის სისტემა (DMNAT), რომელიც შემუშავებულ იქნა სახელმწიფო ვალისა და საგარეო დაფინანსების დეპარტამენტის მიერ.



დიაგრამა 44. სახელმწიფო ვალის მართვის ინფორმაციული სისტემების დანერგვა ფინანსთა სამინისტროში

აღსანიშნავია, რომ საჯარო ფინანსების მართვის სტრატეგიით განისაზღვრა, რომ სახელმწიფო საგარეო და საშინაო ვალის მართვა უნდა განხორციელებულიყო ერთ ინფორმაციულ სისტემაში, თუმცა 2009-2014 წლებში მიღებული გადაწყვეტილებების ანალიზის შედეგად, სახეზეა სტრატეგიული მიზნების გადაფარვები. საჯარო ფინანსების მართვის სტრატეგიით განსაზღვრული მიზნები კვლავ მიუღწეველია. შედეგად, 2014 წლისათვის, სახელმწიფო საგარეო და საშინაო ვალი სხვადასხვა სისტემებში იმართება, რაც, ერთი მხრივ დაკავშირებულია DMFAS-ის მხარდაჭერისათვის ყოველწლიურ ხარჯებთან, ხოლო, მეორე მხრივ, eDMS-ის განვითარებისათვის საჭირო ფინანსურ რესურსებთან.

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური სამინისტროს შემთხვევაში, ადგილი აქვს IT სტრატეგიის არარსებობით განხორციელებულ არაეფექტიან აქტივობებს. კერძოდ, 2012 წელს სამინისტრომ შეიძინა EMR (electronic medical records) სისტემა საყოველთაო დაზღვევის პროგრამის განსახორციელებლად. აღნიშნულის ფარგლებში გაფორმდა ორი კონტრაქტი ერთჯერადი ლიცენზიებისა და მომსახურების, ინსტალაცია/კონფიგურაციის შეძენასთან დაკავშირებით. ჯამში,

მოცემული სისტემის შეძენა სახელმწიფო ბიუჯეტს 5,546,031 აშშ დოლარი დაუჯდა. საყურადღებოა, რომ მიუხედავად შეძენილი ინფორმაციული სისტემისა, მას სამინისტრო დღემდე არ იყენებს. სამინისტროს ინფორმაციით, აღნიშნული სისტემის პრაქტიკაში დანერგვისათვის დამატებით საჭირო იყო დაახლოებით 1,500,000 აშშ დოლარის ინვესტიცია ინტერფეისების შექმნისათვის, რის გამოც სამინისტროს მიერ მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება, „ჯანდაცვის განმტკიცების პროგრამის“⁹³ ფარგლებში განევიტარებინა ჯანდაცვის ერთიანი საინფორმაციო სისტემა (eHealth). შედეგად, IT მიმართულებით სტრატეგიისა და შესაბამისი მიზნების არარსებობამ გამოიწვია ის, რომ საბიუჯეტო სახსრებით შეძენილი სისტემა (EMR) პრაქტიკაში ვერ იქნა დანერგილი და ამის სანაცვლოდ, დონორის მიერ გამოყოფილი სახსრები მიიმართა თვისობრივად იმავე შესაძლებლობების სისტემის განვითარებაზე, რომელიც შესაძლებელი იყო მოხმარებოდა სხვა პრიორიტეტული მიმართულებების განვითარებას.

სერვისის მიმწოდებლების მონიტორინგი

მხარჯავი ორგანიზაციების მიერ არ ხორციელდება სერვისის მიმწოდებლის რეგულარული მონიტორინგი.

საერთაშორისო გამოცდილებაზე დაყრდნობით მრავალი საჯარო თუ კერძო უწყება აქტიურად მიმართავს IT აუტოსორსინგს, რაც გულისხმობს გარკვეული ბიზნესპროცესის ან მისი გარკვეული ნაწილის გარე კონტრაქტორისათვის გადაცემას. შედეგად, ორგანიზაციას ეძლევა საშუალება კონცენტრირება მოახდინოს ძირითად საქმიანობაზე და საინფორმაციო ტექნოლოგიებთან დაკავშირებული საკითხების მართვის დელეგირება მოახდინოს გარე წყაროზე. იმ შემთხვევაში, როდესაც IT აუტოსორსინგის ფარგლებში, შესაბამისი ოპერაციული სისტემა და მონაცემთა ბაზები სამართავად გადაეცემა კონტრაქტორს, მცირდება ორგანიზაციის კონტროლი აღნიშნულ კომპონენტებზე. შედეგად, ორგანიზაციის მხრიდან მონაცემთა უსაფრთხოებისა და სერვისის ხარისხის უზრუნველსაყოფად კრიტიკულად მნიშვნელოვანია დაინერგოს შესაბამისი კონტროლის მექანიზმი, რაც გულისხმობს სერვისის მიმწოდებლის რეგულარულ მონიტორინგს. აღნიშნული კი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, ვინაიდან, საბოლოო მომხმარებლებთან სერვისის მიწოდებაზე პასუხისმგებელია უშუალოდ ორგანიზაცია. მონიტორინგის მექანიზმის არ ქონის შემთხვევაში, იზრდება სერვისის მიმწოდებლის მიერ დაბალი ხარისხის სერვისის მიწოდებისა და ინფორმაციული უსაფრთხოების (ორგანიზაციის მონაცემებზე არავტორიზებული წვდომა, მონაცემთა სისრულისა და

⁹³ აღნიშნული პროგრამის დაფინანსება ხორციელდება USAID-ის მიერ.

სიზუსტის დარღვევა, აგრეთვე კონფიდენციალური მონაცემების დაკარგვა ან გაჟონვა) დარღვევის რისკები.

საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა *ფინანსთა სამინისტროსგან* ვერ მოიპოვა შესაფერისი და საკმარისი რწმუნება, რომ სამინისტრო ახორციელებს სერვისის მიმწოდებელი ორგანიზაციის (სსიპ „საფინანსო-ანალიტიკური სამსახური“) მონიტორინგს. კერძოდ, სამინისტროს მხრიდან არ ხდება აუდიტის ჟურნალების (ლოგირების) რეგულარული მონიტორინგი, რომელთა საშუალებითაც შესაძლებელია საფინანსო-ანალიტიკური სამსახურის სისტემური და მონაცემთა ბაზების ადმინისტრატორების საქმიანობის ზედამხედველობა. გარდა ამისა, სერვისის მონიტორინგის ფარგლებში ინფორმაციულ სისტემებში არსებული რისკებისა და ნაკლოვანებების გამოსავლენად, *ფინანსთა სამინისტროს* არ ჩაუტარებია სერვისის მიმწოდებლის აუდიტი. შესაბამისად, სამინისტროს არ გააჩნია რწმუნება, რომ უზრუნველყოფილია სახელმწიფო ვალის მართვის ინფორმაციულ სისტემებში დაცული ინფორმაციის უსაფრთხოება.

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში განსაზღვრული არ არის მესამე მხარის მიერ მიწოდებული სერვისების ზედამხედველობის პოლიტიკა. კერძოდ, სამინისტროს მიერ ვერ ხორციელდება აუთსორსერის (USAID-ის მიერ დაქირავებული პროგრამისტების) საქმიანობის მონიტორინგი, რაც აუცილებელი წინაპირობაა კონფიდენციალური ინფორმაციის სათანადოდ მართვისათვის. ამასთანავე, სამინისტროს წარმომადგენლების მიერ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისათვის ვერ იქნა წარმოდგენილი სამინისტროსა და USAID-ს შორის არსებული შეთანხმება, რომელშიც განსაზღვრული უნდა იყოს მხარეთა უფლება-მოვალეობები, რომლის პირობებშიც, სამინისტრომ კონფიდენციალური ინფორმაცია (**ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესახებ მონაცემები, დიაგნოზები და ა.შ.**) გადასცა USAID-სა და მისი კონტრაქტორის (abt associates) ქვეკონტრაქტორებს (ადგილობრივ პროგრამისტებს). ამასთანავე, ჯანდაცვის ერთიანი საინფორმაციო სისტემის პროგრამული განვითარების ჯგუფის წევრები პირდაპირ მუშაობენ ბაზებთან, რომლებიც შეიცავენ კანონმდებლობით განსაზღვრულ კონფიდენციალურ ინფორმაციას. აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო პრაქტიკის თანახმად, პროგრამული განვითარების ჯგუფს წვდომა არ უნდა ჰქონდეს რეალურ ბაზებსა და ინფორმაციასთან, ვინაიდან იზრდება ინფორმაციის მთლიანობისა (სისრულე და სიზუსტე) და კონფიდენციალობის დარღვევის რისკები. შედეგად, პრაქტიკულად შეუძლებელი ხდება კონტროლის მექანიზმების ეფექტიანობის უზრუნველყოფა (არსებობის შემთხვევაში) და კანონმდებლობით გათვალისწინებული ნორმების დაცვა.

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო საქმიანობას წარმართავს სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის საშუალებით. აღნიშნული სისტემა შემუშავებულ იქნა სსიპ „საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს“ პროგრამისტების მიერ. 2010 წელს სააგენტოებს შორის გაფორმდა ხელშეკრულება, რომლის საფუძველზეც განისაზღვრა მხარეების უფლება-მოვალეობები. მიმდინარე პერიოდისათვის, სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის პროგრამულ განვითარებასა და მხარდაჭერას უზრუნველყოფს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო, თუმცა, სისტემის უსაფრთხოებასა და საიმედოობაზე პასუხისმგებელია სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შესყიდვების სააგენტოსაგან მოითხოვა სახელმწიფო შესყიდვების მონაცემთა ბაზა, რომელიც ვერ იქნა მოწოდებული სააგენტოს მიერ. როგორც შესყიდვების სააგენტო განმარტავს, იგი მოკლებულია შესაძლებლობებს აკონტროლოს საკუთარი ინფორმაციული სისტემა, რომელიც მთავრობის დადგენილებით განმარტებულია, როგორც სახელმწიფო მნიშვნელობის კრიტიკული ინფორმაციული სისტემა.

რეკომენდაციები

საქართველოს მთავრობას:

- საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის ფარგლებში, მიზანშეწონილია ელექტრონული მთავრობის სტრატეგიის დამტკიცება, რომელიც უნდა წარმოადგენდეს მთავრობის გრძელვადიან ხედვას ელექტრონული სერვისების განვითარების მიმართულებით და ამასთანავე, შესაბამისობაში უნდა იყოს საქართველოს ეროვნულ ანტიკორუფციულ სტრატეგიასა და საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „საქართველო 2020“-ის სტრატეგიულ მიზნებთან;
- მიზანშეწონილია, რომ მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს მიენიჭოს დამატებითი უფლებამოსილება ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნების შესრულების უზრუნველსაყოფად, მათ შორის, საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების მიმართ სანქციის გამოყენების შესაძლებლობა;
- საერთაშორისო გამოცდილებაზე დაყრდნობით, მთავრობამ სტრატეგიულად დაგეგმოს მონაცემთა ცენტრების (data centres) და სარეზერვო ობიექტების მოწყობა, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სახელმწიფო სერვისების უწყვეტი მიწოდება მინიმალური დანახარჯების გათვალისწინებით;

- დაინერგოს კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების იდენტიფიცირების აქტიური მექანიზმები, რაც უზრუნველყოფს სახელმწიფო დაწესებულებებში არსებული ინფორმაციული სისტემების შეფასებასა და მათ კლასიფიცირებას კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტებად. ასევე, მიზანშეწონილია, რომ კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების ნუსხა გადაიხედოს პერიოდულად.

დასკვნა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური შესრულების შესახებ“ მთავრობის ანგარიში მომზადებულია მოქმედი კანონმდებლობის დაცვით და გარდა ზემოთ აღწერილი მიგნებებისა, ყველა არსებითი ასპექტის გათვალისწინებით უტყუარად ასახავს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციას. მოხსენებაში წარმოდგენილი სისტემური ხასიათის ხარვეზების გამოსასწორებლად მნიშვნელოვანია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების გათვალისწინება.

დანართი

დანართი 1.

ფისკალური წლის ბოლოს ცალკეული პროგრამების ათვისების მდგომარეობა წლის განმავლობაში გამოვლენილ დინამიკასთან მიმართებაში

ორგანიზაციის კოდი	პროგრამის დასახელება	დეკემბრის თვის ათვისება	საშუალო ათვისება 11 თვის მდგომარეობით	დეკემბრის თვის ათვისების ფარდობა 11 თვის საშუალო მაჩვენებელთან
09 02	მოსამართლეებისა და სასამართლოს თანამშრომლების მომზადება-გადამზადება	617,298	90,817	680%
23 01	სახელმწიფო ფინანსების მართვა	5,873,335	1,773,525	331%
24 06	საქართველოს მიერ საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრი ვალდებულებების ფარგლებში საქართველოს აეროპორტებში საჰაერო ხომალდების აფრენა-დაფრენისათვის საჭირო მომსახურების ხარჯების ანაზღაურება (მათ შორის, წინა წლებში წარმოქმნილი დავალიანებების დაფარვა)	1,877,500	281,718	666%
25 05	იძულებით გადაადგილებული პირების მხარდაჭერა	28,750,937	6,297,525	457%
26 03	ეროვნული საარქივო ფონდის დაცულობის, მომსახურების თანამედროვე ტექნოლოგიების დანერგვის და დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა	1,214,146	367,899	330%
26 06	ერთიანი სახელმწიფო საინფორმაციო ტექნოლოგიების მხარდაჭერის განვითარება	854,104	133,308	641%
26 07	დანაშაულის პრევენცია და ინოვაციური პროგრამები	326,091	70,812	461%
29 05	კიბერუსაფრთხოების უზრუნველყოფა	177,018	52,880	335%
29 06	ვეტერანთა მხარდაჭერა	471,647	128,859	366%
32 03	პროფესიული განათლება	5,533,910	1,731,685	320%
32 04	უმაღლესი საგანმანათლებლო და სამეცნიერო კვლევების პროგრამა	33,038,299	9,239,675	358%
32 05	საგანმანათლებლო დაწესებულებათა ინფრასტრუქტურის განვითარება	32,548,625	7,513,822	433%
32 06	ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს	4,435,567	949,606	467%

34 01	იძულებით გადაადგილებულ პირთა და მიგრანტთა ხელშეწყობის მიზნით სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება და პროგრამების მართვა	1,778,619	584,956	304%
34 02	განსახლების ადგილებში დევნილთა შენახვა და მათი საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესება	18,043,500	2,100,692	859%
35 04	სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვა	13,790,947	1,514,179	911%
37 03	მევენახეობა-მელვინეობის განვითარება	9,236,930	2,770,420	333%
39 01	სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სფეროების სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება და მართვა	6,492,878	1,165,323	557%
43 03	სსიპ - კონკურენციის სააგენტო	141,215	25,610	551%
49 01	საინვესტიციო პოლიტიკის დაგეგმვა და მართვა	245,222	65,279	376%

დანართი 2.

ფისკალური წლის ბოლოს ცალკეული პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ათვისების მდგომარეობა

პროგრამული კოდი	დასახელება	2014 წლის დაზუსტებული გეგმა	2014 წლის ფაქტობრივი შესრულება	%
26 10	იუსტიციის სახლის მომსახურებათა განვითარება და ხელმისაწვდომობა	982,500	442,457	45.0%
32 06	ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს	31,455,000	14,881,230	47.3%

პროგრამული კოდი	დასახელება	2014 წლის დაზუსტებული გეგმა	2014 წლის ფაქტობრივი შესრულება	%
25 03 05	რეგიონალური განვითარების პროექტი I (კახეთი) (მსოფლიო ბანკი)	18,584,000	7,248,994	39.0%
25 03 07	სათხილამურო ინფრასტრუქტურის განვითარება ზემო სვანეთში (საფრანგეთის მთავრობა)	9,748,000	4,241,902	43.5%
25 03 14	რეგიონალური და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტი II (WB)	4,261,000	2,052,868	48.2%
25 03 15	ჭიათურის საზაფხურო გზების რეკონსტრუქცია-რეაბილიტაციის პროექტი (Government of France)	5,500,000	0	0.0%

32 01 02 64	განათლების სფეროში სამინისტროს პოლიტიკის განხორციელების ხელშეწყობა – საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს განკარგვა	30,960	0	0.0%
32 02 05 01 10	ინკლუზიური სწავლების ხელშეწყობის პროგრამა - სსიპ შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრი	29,255	7,690	26.3%
32 02 05 01 11	ინკლუზიური სწავლების ხელშეწყობის პროგრამა - სსიპ საზოგადოებრივი კოლეჯი "ახალი ტალღა"	240	0	0.0%
32 02 09 04	სსიპ - საზოგადოებრივი კოლეჯი „იბერია“	4,829	1,762	36.5%
32 04 02 05	მეცნიერების აღდგენა და განვითარება	345	0	0.0%
32 04 04 13	უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების ხელშეწყობა – საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს განკარგვა	4,374	0	0.0%
32 06 01	ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს - მეორე პროექტი (ათასწლეულის გამოწვევის კორპორაცია)	31,455,000	14,881,230	47.3%
32 06 01 01	ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს - მეორე პროექტი (ათასწლეულის გამოწვევის კორპორაცია)	31,398,605	14,824,837	47.2%
32 06 01 01 01	განათლების ქვეპროექტები (ათასწლეულის გამოწვევის კორპორაცია)	25,303,605	11,006,880	43.5%
33 02 01 52	სსიპ - ქ. ზუგდიდის შალვა დადიანის სახელობის პროფესიული სახელმწიფო დრამატული თეატრი	7,000	0	0.0%
36 04 03	220 კმ "ახალციხე-ბათუმი" ხაზის მშენებლობა (მსოფლიო ბანკი)	14,000,000	279,945	2.0%

დანართი 3.

პრემიისა და დანამატის საშუალო თვიური მაჩვენებლები ფისკალური წლის პირველ და მეორე ნახევარში

ორგანიზაციის კოდი	დასახელება	საშუალოთვიური პრემია			საშუალოთვიური დანამატი		
		იანვარ-ივნისი	ივლის-ნოემბერი	%-ული ცვლილება	იანვარ-ივნისი	ივლის-ნოემბერი	%-ული ცვლილება
01 00	საქართველოს პარლამენტი და მასთან არსებული ორგანიზაციები	176,783	120,145	-32%	901,389	910,385	1%
02 00	საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია	44,431	56,418	27%	49,300	61,440	25%
03 00	საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოს აპარატი	968	2,384	146%	19,914	20,402	2%
04 00	საქართველოს მთავრობის კანცელარია	5,729	27,033	372%	209,838	241,377	15%
05 00	სახელმწიფო აუდიტის სამსახური	115,663	124,704	8%	0	0	0%
06 00	საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია	100,401	117,843	17%	173,114	205,268	19%
07 00	საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო	46,268	34,382	-26%	35,403	32,230	-9%
08 00	საქართველოს უზენაესი სასამართლო	65,050	91,815	41%	46,330	51,648	11%
09 00	საერთო სასამართლოები	364,442	132,670	-64%	414,298	286,570	-31%
10 00	საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო	32,175	69,141	115%	6,300	6,300	0%
11 00	სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ადმინისტრაცია აბაშის, ზუგდიდის, მარტვილის, მესტიის, სენაკის, ჩხოროწყუს, წალენჯიხის, ხობის მუნიციპალიტეტებსა და თვითმმართველ ქალაქ ფოთში	3,348	6,310	88%	1,475	2,950	100%
12 00	სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ადმინისტრაცია ლანჩხუთის, ოზურგეთისა და ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტებში	0	8,952	8952%	1,475	2,950	100%
13 00	სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ადმინისტრაცია ბაღდათის, ვანის, ზესტაფონის, თერჯოლის, სამტრედიის, საჩხერის, ტყიბულის, წყალტუბოს, ჭიათურის, ხარაგაულის, ხონის მუნიციპალიტეტებსა და თვითმმართველ ქალაქ ქუთაისში	5,770	11,182	94%	1,586	3,318	109%

14 00	სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ადმინისტრაცია ახმეტის, გურჯაანის, დედოფლისწყაროს, თელავის, ლაგოდეხის, საგარეჯოს, სიღნაღისა და ყვარლის მუნიციპალიტეტებში	7,502	4,920	-34%	1,475	2,950	100%
15 00	სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ადმინისტრაცია დღემთის, თიანეთის, მცხეთისა და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტებში	5,365	4,448	-17%	1,475	2,950	100%
16 00	სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ადმინისტრაცია ამბროლაურის, ლენტეხის, ონისა და ცაგერის მუნიციპალიტეტებში	428	4,402	930%	1,708	3,650	114%
17 00	სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ადმინისტრაცია ადიგენის, ასპინძის, ახალციხის, ახალქალაქის, ბორჯომისა და წინოწმინდის მუნიციპალიტეტებში	2,337	4,760	104%	1,475	2,950	100%
18 00	სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ადმინისტრაცია ზოლნისის, გარდაბნის, დმანისის, თეთრი წყაროს, მარნეულის, წალკის მუნიციპალიტეტებსა და თვითმმართველ ქალაქ რუსთავში	7,000	4,210	-40%	1,475	2,950	100%
19 00	სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ადმინისტრაცია გორის, კასპის, ქარელისა და ხაშურის მუნიციპალიტეტებში	4,565	5,564	22%	1,475	10,795	632%
20 00	ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი	43,016	29,315	-32%	2,710	23,944	784%
21 00	დიასპორის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი	11,291	7,393	-35%	2,710	2,686	-1%
22 00	რეინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი	17,508	4,361	-75%	2,710	14,970	452%
23 00	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	932,771	472,446	-49%	149,246	528,562	254%
24 00	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	111,691	269,242	141%	105,211	137,402	31%

25 00	საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო	214,743	93,897	-56%	66,713	135,724	103%
26 00	საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო	818,707	244,795	-70%	2,710	729,645	26824%
27 00	საქართველოს სასჯელაღსრულების, პროზაგისა და იურიდიული დახმარების საკითხთა სამინისტრო	577,191	460,356	-20%	12,717	307,392	2317%
28 00	საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო	148,707	58,729	-61%	3,903	156,153	3901%
29 00	საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო	151,496	80,619	-47%	5,449,234	5,781,186	6%
30 00	საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო	2,540,037	392,154	-85%	3,891,090	6,143,607	58%
31 00	საქართველოს დაზვერვის სამსახური	20,108	41,766	108%	42,944	43,385	1%
32 00	საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო	207,847	140,744	-32%	4,300	20,310	372%
33 00	საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო	124,978	103,088	-18%	3,310	55,741	1584%
34 00	საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო	32,965	3,306	-90%	45,240	49,148	9%
35 00	საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	320,613	471,106	47%	3,965	341,717	8518%
36 00	საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო	77,096	35,030	-55%	2,258	75,336	3236%
37 00	საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	310,692	214,824	-31%	2,798	125,683	4391%
38 00	საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო	203,015	74,106	-63%	34,903	177,059	407%
39 00	საქართველოს სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო	51,908	42,873	-17%	2,710	2,710	0%
40 00	საქართველოს სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური	214,692	21,542	-90%	363,827	440,068	21%
41 00	საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი	0	0	0%	20,036	17,719	-12%
42 00	სსიპ – საზოგადოებრივი მაუწყებელი	0	0	0%	0	0	0%
43 00	სსიპ – კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო	208	0	-100%	833	7,930	852%
44 00	სამხრეთ ოსეთის ადმინისტრაცია	10,443	13,361	28%	0	0	0%
45 00	საქართველოს საპატრიარქო	0	0	0%	0	0	0%

46 00	სსიპ – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიურო	0	0	0%	0	0	0%
47 00	სსიპ – საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური – საქსტატი	45,913	20,410	-56%	0	42,210	42210%
48 00	სსიპ - საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური	7,433	9,400	26%	28,719	34,345	20%
49 00	სსიპ – საქართველოს ეროვნული საინვესტიციო სააგენტო	15,004	0	-100%	0	15,310	15310%
50 00	სსიპ – საჯარო სამსახურის ბიურო	0	762	762%	1,554	3,387	118%
51 00	პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატი	417	2,840	582%	7,317	8,754	20%
52 00	სავაჭრო-სამრეწველო პალატა	19,217	8,540	-56%	0	0	0%

დანართი 4.

შტატგარეშეთა ლიმიტების გაანგარიშება

აღნიშვნები:

a - მუშაკთა მთლიანი რიცხვი

b - შტატით გათვალისწინებულ მუშაკთა მთლიანი შრომის ანაზღაურება

x - შტატგარეშე მუშაკთა რიცხვი

c - შტატგარეშეთა ჯამური ანაზღაურება

კალკულაცია:

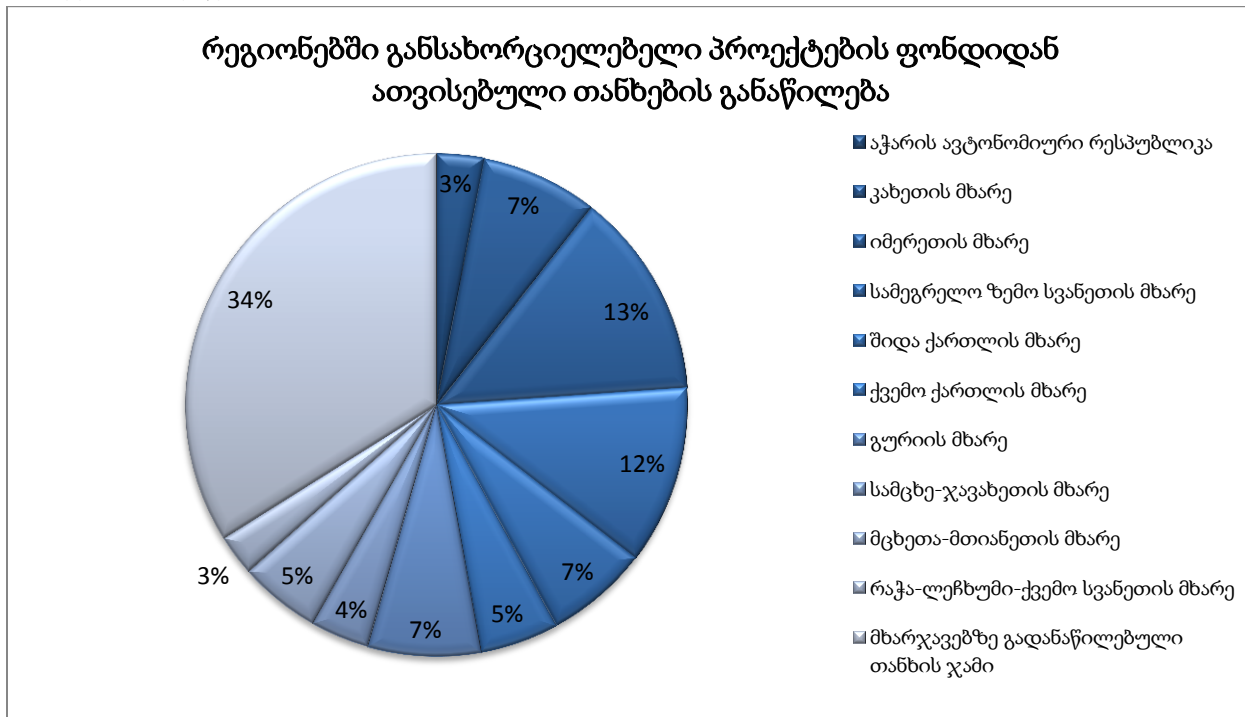
$$x \leq 0.02a \equiv \frac{c}{x} \geq \frac{c}{0.02a};$$

$$\frac{c}{x} \leq \frac{b}{a};$$

$$\frac{b}{a} \geq \frac{c}{x} \geq \frac{c}{0.02a} \equiv \frac{b}{a} \geq \frac{c}{0.02a} \equiv b \geq \frac{c}{0.02} \equiv c \leq 0.02b$$

დანართი 5.

რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან ათვისებული თანხების განაწილება მხარეების მიხედვით



დანართი 6.

ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების მიერ წარმოდგენილი და დამტკიცებული პროექტების ღირებულება (ათასი ლარი)

მუნიციპალიტეტი ⁹⁴	სულ წარდგენილი წინადადებათა რაოდენობა	მოთხოვნილი თანხა	განკარგულებით დამტკიცებული საპროექტო წინადადებების რაოდენობა	განკარგულებით დამტკიცებული საპროექტო წინადადებების ღირებულება	მუნიციპალიტეტებისათვის გამოყოფილი სახსრების წილი კომისიის განკარგვაში არსებულ სახსრებთან	
					2014	2013
გურიის მხარე	230	67,146	52	10,933	7.8%	6.9%
ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტი	72	16,241	23	2,936	2.1%	1.1%
ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი	35	22,890	14	5,597	4.0%	4.3%
ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტი	123	28,015	15	2,400	1.7%	1.5%

⁹⁴ წლის განმავლობაში რიგ მუნიციპალიტეტებს (ზუგდიდი, ამბროლაური, ოზურგეთი, თელავი, გორი, ახალციხე, მცხეთა) გამოეყოთ თვითმმართველი ქალაქები. აღნიშნულ ფაილში 2013 წელთან შედარების მიზნით, ისევ ძველ ფორმატში არის წარმოდგენილი პროექტების რაოდენობა და ღირებულება. წყარო: რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ინფრასტრუქტურის სამსახურები.

იმერეთის მხარე	344	201,079	139	34,046	24.3%	23.3%
ქ. ქუთაისი	70	44,604	56	11,926	8.5%	7.1%
ბაღდათის მუნიციპალიტეტი	17	16,134	4	2,261	1.6%	0.9%
ვანის მუნიციპალიტეტი	36	7,637	10	1,356	1.0%	0.9%
ზესტაფონის მუნიციპალიტეტი	32	20,777	8	2,370	1.7%	1.8%
თერჯოლის მუნიციპალიტეტი	30	21,608	10	2,183	1.6%	1.9%
სამტრედიის მუნიციპალიტეტი	16	4,086	10	1,742	1.2%	1.7%
საჩხერის მუნიციპალიტეტი	39	28,449	7	1,922	1.4%	1.7%
ტყიბულის მუნიციპალიტეტი	29	6,903	7	2,148	1.5%	1.4%
წყალტუბოს მუნიციპალიტეტი	13	6,152	5	2,369	1.7%	1.9%
ჭიათურის მუნიციპალიტეტი	20	32,230	7	2,690	1.9%	1.6%
ხარაგაულის მუნიციპალიტეტი	20	4,970	11	1,920	1.4%	1.5%
ხონის მუნიციპალიტეტი	22	7,527	4	1,160	0.8%	0.9%
კახეთის მხარე	285	120,734	95	16,862	7.8%	12.8%
ახმეტის მუნიციპალიტეტი	30	10,427	7	2,587	1.8%	1.3%
გურჯაანის მუნიციპალიტეტი	46	10,309	30	2,744	2.0%	2.6%
დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტი	86	32,570	8	1,561	1.1%	1.7%
თელავის მუნიციპალიტეტი	41	7,313	18	2,947	7.8%	1.6%
ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტი	15	5,532	6	1,852	1.3%	1.5%
საგარეჯოს მუნიციპალიტეტი	30	22,080	9	2,031	1.5%	1.6%
სიღნაღის მუნიციპალიტეტი	26	11,200	13	1,789	1.3%	1.3%
ყვარლის მუნიციპალიტეტი	11	21,303	4	1,351	1.0%	1.3%
მცხეთა-მთიანეთის მხარე	142	48,651	58	10,940	7.8%	6.7%

დუშეთის მუნიციპალიტეტი	47	28,509	9	2,860	2.0%	2.1%
თიანეთის მუნიციპალიტეტი	20	3,489	7	1,809	1.3%	0.3%
მცხეთის მუნიციპალიტეტი	60	11,403	36	4,991	7.8%	3.5%
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	15	5,250	6	1,280	0.9%	0.8%
რაჭა-ლეჩხუმი - ქვემო სვანეთი	180	31,797	44	5,582	7.8%	3.8%
ამბროლაურის მუნიციპალიტეტი	51	5,547	25	1,773	7.8%	1.1%
ლენტეხის მუნიციპალიტეტი	102	4,905	6	975	0.7%	0.9%
ონის მუნიციპალიტეტი	12	12,584	5	1,159	0.8%	0.6%
ცაგერის მუნიციპალიტეტი	15	8,761	8	1,674	1.2%	1.2%
სამეგრელოს მხარე	316	215,207	74	23,092	7.8%	16.7%
ქ. ფოთი	13	29,991	8	3,502	2.5%	5.2%
აბაშის მუნიციპალიტეტი	28	10,821	5	1,040	0.7%	1.0%
ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი	69	40,805	29	6,027	7.8%	4.3%
მარტვილის მუნიციპალიტეტი	19	31,092	3	2,574	1.8%	0.9%
მესტიის მუნიციპალიტეტი	30	17,475	9	3,674	2.6%	1.1%
სენაკის მუნიციპალიტეტი	17	12,758	5	2,132	1.5%	1.4%
ჩხოროწყუს მუნიციპალიტეტი	79	38,302	3	1,003	0.7%	0.9%
წალენჯიხის მუნიციპალიტეტი	31	14,240	8	1,869	1.3%	1.1%
ხოზის მუნიციპალიტეტი	30	19,723	4	1,271	0.9%	1.0%
სამცხე-ჯავახეთის მხარე	144	86,599	29	11,333	7.8%	8.5%
ადიგენის მუნიციპალიტეტი	22	10,263	3	1,342	1.0%	0.8%
ასპინძის მუნიციპალიტეტი	12	12,877	2	1,270	0.9%	1.2%
ახალქალაქის მუნიციპალიტეტი	18	3,677	9	1,870	1.3%	1.4%

ახალციხის მუნიციპალიტეტი	72	45,341	6	3,006	7.8%	2.0%
ბორჯომის მუნიციპალიტეტი	14	10,490	5	2,666	1.9%	2.2%
ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტი	6	3,950	4	1,179	0.8%	1.0%
ქვემო ქართლის მხარე	125	59,408	51	14,788	10.6%	12.7%
ქ. რუსთავი	14	14,157	8	6,764	4.8%	5.8%
ბოლნისის მუნიციპალიტეტი	8	14,219	2	495	0.4%	0.8%
გარდაბნის მუნიციპალიტეტი	40	11,133	18	1,577	1.1%	0.7%
დმანისის მუნიციპალიტეტი	14	7,726	4	1,364	1.0%	2.0%
თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი	36	4,720	10	945	0.7%	0.9%
მარნეულის მუნიციპალიტეტი	7	4,820	6	2,314	1.7%	1.6%
წალკის მუნიციპალიტეტი	6	2,631	3	1,329	0.9%	0.9%
შიდა ქართლის მხარე	58	57,325	23	12,415	7.8%	8.6%
გორის მუნიციპალიტეტი	12	13,019	6	3,523	7.8%	3.0%
კასპის მუნიციპალიტეტი	16	9,339	9	4,805	3.4%	2.5%
ქარელის მუნიციპალიტეტი	9	23,567	3	2,024	1.4%	1.4%
ხაშურის მუნიციპალიტეტი	21	11,400	5	2,063	1.5%	1.7%
სულ:	1,824	887,945	565	139,992		

დანართი 7.

ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში განხორციელებული პროექტების შესრულების მდგომარეობა⁹⁵

N	თვითმმართველი ერთეული	პროექტის დასახელება	პროექტის შესრულების მდგომარეობა	2015 წლის 1 მაისის მდგომარეობით			შენიშვნა
				გ.შ. საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადება და ექსპერტიზა	გ.შ. პროექტის განხორციელება	გ.შ. პროექტის განხორციელება	
1	ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტი	სოფ. ქაიურმა გზის საფარის მოწყობა	შესრულებული	8,200.00	328,628.00	328,628.00	მიმდინარეობს სასამართლო დავა მუნიციპალიტეტისა და საშემოების შემსრულებელ კომანის შირის (შ.პ.ს. "FIN-ESTATE"). შესრულებული სამუშაოებზე მძლავრ-ჩაბარება არ არის გაფორმებული.
2	თელავის მუნიციპალიტეტი	სოფ. კისისბეი-შალაურის დამაკავშირებელი ცენტრალური გზაზე ე.წ. "ვაკის" არსებულ ხეზე მიღობების და ნაპირსამაგრიების რეაბილიტაცია	შესრულებული	1,344.20	29,708.00	29,708.00	სამუშაოების შემსრულებელმა კომანამ (შ.პ.ს. "შენიშნული XXI") მიატოვა სამუშაოები, რის შემდეგაც შეუწყდათ ხელშეკრულება. ამ ეტაპზე საქართველოს მთავრობის განკარგულებით თელავის მუნიციპალიტეტს მიეცა უფლება გამართვებული ელექტრონული ტენდერით შესყიდვის დარჩენილი სამუშაოები (მიმდინარეობს სახელმწიფოებში დოკუმენტაციის მომზადება).
3	თელავის მუნიციპალიტეტი	სოფ. ვარდისუხის მერეს უბანში "მიწიერილინები" სასმელი წყლის დრენაჟის მოწყობა "კინკორანის და ორავის" ხეობაში არსებული დრენაჟების რეაბილიტაცია სპირი რაოდენობის ქსელების მოწყობით	დროებით შესრულებული	4,244.04	33,286.00	33,286.00	სამუშაოების განხორციელების დროს დამზადდა იქნა უზუსტობები, რის შემდეგაც მოხდა პროექტის დაკორექტირება. ამ ეტაპზე შესრულებული პროექტი გაგზავნილია ექსპერტთაზე და ელოდებათ დასკვნა პროექტის გაგრძელების მიზანშეწონილობაზე.
4	გარდაბნის მუნიციპალიტეტი	სოფელ ახალსოფლის სასმელი წყლის რეაბილიტაცია	შესრულებული	1,650.00	-	-	საპროექტო დოკუმენტაცია მომზადდა 2013 წლის ფონდის საბრუნო, მაგრამ ექსპერტთა უარყოფითი დასკვნის გამო არ დაფინანსდა პროექტი. 2014 წელს კი გადაწყდა პროექტის განხორციელება, თუმცა, ტენდერში გამარჯვებულმა კომანამ უარი თქვა სამუშაოების შესრულებაზე (მიზეზი: ლარის ვარდნის გამო გაფორმებული სამშენებლო მასალები). საბოლოოდ ხელშეკრულება გაუქმდა.
5	გარდაბნის მუნიციპალიტეტი	სოფელ საცხენისის სასმელი წყლის რეაბილიტაცია	შესრულებული	1,650.00	-	-	პროექტი მომზადდა შპს "ზაფხუმი", რომელიც 2-ჯერ იქნა დაშვებული ექსპერტის მიერ. დადებითი დასკვნა ექსპერტის მიერ მიწოდებული 2014 წლის ოქტომბრში მიიღო. მუნიციპალიტეტის მიერ მოთხოვნილი იქნა განსახორციელებელი სამუშაოების გამართვებული ტენდერით შესყიდვა, რაზეც მუნიციპალიტეტმა მიიღო უარი. მუნიციპალიტეტი გეგმავს ადგილობრივი ბიუჯეტით პროექტის დაფინანსებას 2015 წელს.
6	თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი	სოფ. წაწყაროში სასმელი წყლის შიდა ქსელის მოწყობა	დროებით შესრულებული	466.00	-	-	ორივე პროექტი მომზადდა შპს "ზაფხუმი"-მ, რომლებიც 2-ჯერ იქნა დაშვებული ლეგან სასმარაგის ექსპერტის მიერ. საპროექტო მთავრობის 2014 წლის 12 დეკემბრის №2306 განკარგულებით, სამუშაოები ამოღებულ იქნა რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი პროექტების ნუსხიდან.
7	თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი	სოფ. წაწყაროში სასმელი წყლის შიდა ქსელის მოწყობა	შესრულებული	-	-	-	ექსპერტის დასკვნის მიხედვით წყალი სასმელად უფარგისად იქნა მიჩნეული.
8	თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი	სოფ. ბოგეში სასმელი წყლის რეაბილიტაცია	შესრულებული	-	-	-	საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებაზე გამოცხადებული ტენდერი ორჯერ უარყოფითი შედეგით დასრულდა. 2014 წლის ნოემბერში გაფორმდა ხელშეკრულება ერთ პირთან მოლაპარაკებით. მომზადდა სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია. პროექტის განხორციელება იგეგმება ადგილობრივი ბიუჯეტით 2015 წელს.
9	თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი	სოფ. ჩხიკვაში სასმელი წყლის სათვე ნაგებობის მოწყობა	შესრულებული	-	-	-	საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებაზე გამოცხადებული ტენდერი ორჯერ უარყოფითი შედეგით დასრულდა. 2014 წლის ნოემბერში გაფორმდა ხელშეკრულება ერთ პირთან მოლაპარაკებით. მომზადდა სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია. პროექტის განხორციელება იგეგმება ადგილობრივი ბიუჯეტით 2015 წელს.
10	თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი	სოფ. არდისუბანში კაპურდილისა და სასმელი წყლის სისტემის მოწყობა	შესრულებული	1,250.00	-	-	საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებაზე გამოცხადებული ტენდერი ორჯერ უარყოფითი შედეგით დასრულდა. 2014 წლის ნოემბერში გაფორმდა ხელშეკრულება ერთ პირთან მოლაპარაკებით. მომზადდა სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია. პროექტის განხორციელება იგეგმება ადგილობრივი ბიუჯეტით 2015 წელს.
11	თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი	სოფ. ერტისში სასმელი წყლის კაპურდილის მოწყობა და მისი მცირე ნაგებობის მოწყობა	შესრულებული	1,145.00	-	-	საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებაზე გამოცხადებული ტენდერი ორჯერ უარყოფითი შედეგით დასრულდა. 2014 წლის ნოემბერში გაფორმდა ხელშეკრულება ერთ პირთან მოლაპარაკებით. მომზადდა სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია. პროექტის განხორციელება იგეგმება ადგილობრივი ბიუჯეტით 2015 წელს.
12	თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტი	სოფ. მუხათში კაპურდილისა და სასმელი წყლის სისტემის მოწყობა	შესრულებული	1,250.00	-	-	საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებაზე გამოცხადებული ტენდერი ორჯერ უარყოფითი შედეგით დასრულდა. 2014 წლის ნოემბერში გაფორმდა ხელშეკრულება ერთ პირთან მოლაპარაკებით. მომზადდა სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია. პროექტის განხორციელება იგეგმება ადგილობრივი ბიუჯეტით 2015 წელს.

⁹⁵ წყარო: რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ინფრასტრუქტურის სამსახურები.

N	თვითმმართველი ერთეული	პროექტის დასახელება	პროექტის შესრულების მდგომარეობა	2015 წლის 1 მაისის მდგომარეობით		შენიშვნა
				მ.შ. საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადება და ექსპერტიზა	მ.შ. პროექტის განხორციელება	
13	ბოლნისის მუნიციპალიტეტი	ქ. ბოლნისის ცენტრალური სტადიონის სარეაბილიტაციო სამუშაოები	შეწყვეტილი	-	-	სამშაულოს ექსპერტიზამ 2 ჯერ დაიწერა პროექტი სტანდარტებითა შეუსაბამობის გამო.
14	ქალაქ რუსთავი	ნავის შეკრები კონტეინერების შექმნა (700 ერთეული)	შეწყვეტილი	-	-	კომპანია დაჯარიმდა შესყიდვით სტანდარტებითა შეუსაბამობის გამო. ხელშეკრულება შეწყვეტილია. თანხა კომპანიისათვის არ გადაირიცხა.
15	ცაგერის მუნიციპალიტეტი	ქ.ცაგერის სურათების გასუფთავების რეაბილიტაცია.	შეწყვეტილი	1,043.00	31,730.00	მიმდინარეობს სასამართლო დავა მუნიციპალიტეტსა და სამუშაოების შემსრულებელ კომპანიას შორის ქ.ჭუთაისის სასაპოლიციო სასამართლოში
16	ცაგერის მუნიციპალიტეტი	სოფელ ირმელის წყალსადენის რეაბილიტაცია.	შეწყვეტილი	-	39,088.00	მიმდინარეობს სასამართლო დავა მუნიციპალიტეტსა და სამუშაოების შემსრულებელ კომპანიას შორის ქ.ცაგერის რაიონულ სასამართლოში
17	აშროლავის მუნიციპალიტეტი	სოფ. ლიხეთის წყალსადენის შიდა ქსელის რეაბილიტაცია	დროებით შეჩერებული	1,800.00	114,279.00	სამუშაოების არაჯეროვანი შესრულების გამო კონტრაქტორთან შეწყვეტილი იქნა ხელშეკრულება. დარჩენილ სამუშაოებზე გამოცხადებულია ტენდერი.
	აშროლავის მუნიციპალიტეტი	სოფ. ხიტევის წყალსადენის II რიგის სამუშაოები	საპროექტო დოკუმენტაცია მომზადდა, მაგრამ პროექტი არ განხორციელდა	1,890.00	-	წყალმომარაგების წყაროზე გამოვლენილი პრობლემების გამო, პროექტი არ განხორციელდა. მომზადდა ახალი პროექტი რომლის განხორციელებაც იგეგმება 2015 წელს.
18	გორის მუნიციპალიტეტი	გორის მუნიციპალიტეტის სოფელ ნაწრეტის წყლის სისტემის რეაბილიტაცია	დროებით შეჩერებული	-	-	2014 წელს საპროექტო დოკუმენტაციაზე ექსპერტის უარყოფითი დასკვნის გამო პროექტის განხორციელება შეწყდა. 2015 წელს იგეგმება პროექტის განხორციელება, მომზადდა ახალი პროექტი რომელიც ამჟამად ექსპერტიზაზეა გადის.
	გორის მუნიციპალიტეტი	გორის მუნიციპალიტეტის სოფელ ჩხებერელში სასხელო წყლის კაპუტაციის და რეზერვუარის მოწყობა	საპროექტო დოკუმენტაცია ვერ მომზადდა ტენდერის ჩაშლის გამო	-	-	საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებაზე ტენდერი ჩაყარდა. არც შემდგომში მომზადრა ახალი ტენდერის გამოცხადება.
20	ხაშურის მუნიციპალიტეტი	ქალაქ ხაშურში და დაბა სურამში ნაპირსამაგრი და ხიდების სარეაბილიტაციო სამუშაოები	შეწყვეტილი	11245.63	363,342.60	კომპანია არ დაასრულა სამუშაოები, რისთვისაც დაჯარიმდა. ამ მიზეზისათვის, მუნიციპალიტეტს არ მიუღია არც ხელშეკრულების უზრუნველყოფის საგარანტო თანხა, არც კონტრაქტორზე დაკისრებული ჯარიმა და არც საექსპერტო მომსახურებაზე გაწეული ხარჯი, რაც ჯამში 194,151 ლარს წარმოადგენს. პროექტის განხორციელება იგეგმება 2015 წელს.
21	ჩიხატაურის მუნიციპალიტეტი	დაბა ჩიხატაურში კულტურის სახლის შენობის	შეწყვეტილი	-	328,851.00	2014 წელს კონტრაქტორთან შეწყდა ხელშეკრულება. მუნიციპალიტეტს ავანსის სახით გაცემული ჰქონდა 500,000 ლარი, თუმცა კომპანია მხოლოდ 55 000 ლარს სამუშაო შესრულა. მუნიციპალიტეტი შესაბამისი გრადიენტის მიხედვით იბრუნებს 445 000 ლარს. 1 მაისის მდგომარეობით დაბრუნებულია 116 149 ლარი. პროექტის განხორციელება იგეგმება 2015 წელს.
22	სამხრეთის მუნიციპალიტეტი	სოფ. სავანის სასხელო წყლის სისტემის შენობა	შეწყვეტილი	38,495.93	189,922.00	კონტრაქტორთან შეწყდა ხელშეკრულება. კომპანია ჩაერიცხა თანხა შესრულებული სამუშაოს შესაბამისად. 2015 წელს იგეგმება პროექტის დასრულება.
23	თიანეთის მუნიციპალიტეტი	არტაშენი მდინარის ნაპირსამაგრი სამუშაოები 600 მ-ზე	შეწყვეტილი	8,024.00	262,071.00	კომპანია არ დაასრულა პროექტი და შესაბამისად, დაჯარიმდა. ჩატარებულია ექსპერტიზა შესრულებულ სამუშაოებზე. იგეგმება ტენდერის გამოცხადება დარჩენილ სამუშაოებზე.
24	თიანეთის მუნიციპალიტეტი	დ. თიანეთში სანაღერე არხების მოწყობა-რეაბილიტაცია	შეწყვეტილი	6,100.00	459,390.00	კომპანია არ დაასრულა პროექტი. ჩატარებულია ექსპერტიზა შესრულებულ სამუშაოებზე. იგეგმება ტენდერის გამოცხადება დარჩენილ სამუშაოებზე.
25	ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	სოფელ ფანაშენში გზის რეაბილიტაცია	საპროექტო დოკუმენტაცია მომზადდა, მაგრამ პროექტი არ განხორციელდა	2,640.00	-	ხელშეკრულების მიხედვით, საპროექტო დოკუმენტაცია მომზადდა 2014 წლის 30 მაისისათვის. პროექტი არ ყოფილა წარმოდგენილი სამინისტროში. შესაბამისად, სამუშაოებზე თანხა არ იყო გამოყოფილი და არ გამოცხადებულა ტენდერი. რადგანაც პროექტით გზა გადიოდა კერძო საკუთრებაში არსებულ მიწის ნაკვეთზე და ვერ მოხდა შეთანხმება შესაბამისი მესაკუთრეთა
26						

N	თვითმმართველი ერთეული	პროექტის დასახელება	პროექტის შესრულების მდგომარეობა	2015 წლის 1 მაისის მდგომარეობით		შენიშვნა
				მ.შ. საპროექტო დოკუმენტაციის მიმზადება და ექსპერტიზა	მ.შ. პროექტის განხორციელება	
27	დუშეთის მუნიციპალიტეტი	დაბა ვინფალში #18 კორპუსის კაპ. რემონტი	საპროექტო დოკუმენტაცია მომზადდა, მგერამ პროექტი არ გამოხორციელდა	5,999.00	-	ხელშეკრულების მიხედვით, საპროექტო დოკუმენტაცია მომზადდა 2014 წლის 6 მარტისათვის. პროექტის წარდგენა მიხდა ინფრასტრუქტურის სამინისტროში 2014 წლის 26 მარტის N165 წერილის საფუძველზე, თუმცა სამთავრობო კომისიამ არ დააფინანსა პროექტი.
28	დუშეთის მუნიციპალიტეტი	სოფელ ჩარგალში ტაძართან სასაფლაოს გზაზე ხიდის მოწყობა	შეწყვეტილი	2,000.00	-	მომწოდებელმა ვერ უზრუნველყო ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულების შესრულება, რის გამოც დაკარგა და ასევე, მუნიციპალიტეტადან გაიზავნა შესყიდვების სამსახურში წერილო მომწოდებლის შვ. სიაში შეყვანის თაობაზე. ახალი ტენდერი გამოცხადდა 29.04.2015წწელს
29	დუშეთის მუნიციპალიტეტი	ბულდოზერის (მუხლუხა ტრაქტორის) შესყიდვა	შეწყვეტილი	-	-	მომწოდებელმა ვერ უზრუნველყო ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულების შესრულება. რისთვისაც დაეკისრა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ჯარიმა. ასევე მუნიციპალიტეტმა წერილობით მიმართა შესყიდვების სააგენტოს მომწოდებლის შვ. სიაში შეყვანის თაობაზე.
30	ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი	სოფელ ოქტომბერში ნაპირსამაგრი გაბიონის მოწყობა	შეწყვეტილი	-	-	პროექტის ერთი ნაწილი „ახალი ეკონომიკური შესაძლებლობების ინიციატივის“ (NEO) ფარგლებში ფინანსდება აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მიერ, ხოლო მეორე ნაწილი ფინანსდება ფონდიდან. მეორე ნაწილის შემსრულებელმა კომპანიამ არ შესასრულა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოები. 2015 წელს იგეგმება პროექტის განხორციელება.
31	ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი	სოფელ ირსანტის ცენტრიდან ოტობაის ხიდამდე გზის რეაბილიტაცია	დროებით შეჩერებული	7,776.00	1,325,548.70	წყალდიდობის გამო ჩამოინგრა გზის სამაგრი ნაგებობა და გზის სავალი ნაწილი, დაზიანებული მიწაგვეთის აღდგენამდე შეჩერდა სამუშაოები. მიმდინარეობს ნაპირსამაგრი სამუშაოები, რომელთა დასრულების შემდეგ განხილდება სამუშაოები.
32	ფოთის მუნიციპალიტეტი	ლოფტების შექმნა მონტაჟი	შეწყვეტილი	-	-	რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს წერილის მიხედვით, არსებული სამართლებრივი საფუძვლები საშუალებას არ იძლევა, რომ სახელმწიფო ქონებაზე დაინარჯოს მუნიციპალიტეტის სახსრები; რაც პროექტის შეწყვეტის საფუძველი გახდა.

დანართი 8.

რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში მუნიციპალიტეტების მიერ დასრულებული პროექტების შესახებ წარდგენილ ინფორმაციაში დაფიქსირებული უზუსტობები⁹⁶

№	თვითმმართველი ერთეული	პროექტის დასახელება	პროექტის შესრულების მდგომარეობის აღწერა
1.	ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტი	სოფ.ჭიაურში გზის საფარის მოწყობა	მუნიციპალიტეტმა სამინისტროში წარადგინა ინფორმაცია პროექტის დასრულების შესახებ, მაშინ, როდესაც შესრულებულ სამუშაოებზე მიღება-ჩაბარების აქტი არ იყო გაფორმებული. ამჟამად, მიმდინარეობს სასამართლო დავა მუნიციპალიტეტსა და სამუშაოების შემსრულებელ კომპანიას შორის.
2.	ამბროლაურის მუნიციპალიტეტი	სოფ. ხოტევის წყალსადენის II რიგის სამუშაოები	მუნიციპალიტეტმა სამინისტროში წარადგინა ინფორმაცია პროექტის დასრულების შესახებ, მაშინ, როდესაც პროექტის განხორციელება დროებით შეჩერებულია წყალმომარაგების წყაროზე გამოვლენილი პრობლემების გამო. მომზადდა ახალი პროექტი, რომლის განხორციელებაც იგეგმება 2015 წელს.
3.	მცხეთის მუნიციპალიტეტი	ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების სარეაბილიტაციო სამუშაოები სოფელ ნავდარაანთკარში	მუნიციპალიტეტმა სამინისტროში წარადგინა ინფორმაცია პროექტის დასრულების შესახებ, მაშინ როდესაც, ამ ეტაპზეც მიმდინარეობს ექსპერტიზით გამოვლენილი ხარვეზების აღმოფხვრა. საბოლოო მიღება - ჩაბარების აქტი არ არის გაფორმებული.
4.	მცხეთის მუნიციპალიტეტი	სოფელ მუხათგვერდში შიდა საუბნო გზის მოწყობა	
5.	მცხეთის მუნიციპალიტეტი	ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების სარეაბილიტაციო სამუშაოები სოფელ გალავანში	
6.	მცხეთის მუნიციპალიტეტი	სასმელი წყლის სარეაბილიტაციო სამუშაოები სოფელ მამკოდაში (ხოდაბუნების დასახლება)	მუნიციპალიტეტმა სამინისტროში წარადგინა ინფორმაცია პროექტის დასრულების შესახებ, თუმცა ამ ეტაპზეც მიმდინარეობს სამშენებლო სამუშაოები. პროექტი მიმდინარეა.

⁹⁶ წყარო: რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ინფრასტრუქტურის სამსახურები.

7.	კასპის მუნიციპალიტეტი	ქალაქ კასპში 10 ქუჩაზე საკანალიზაციო სისტემის მოწყობა	2014 წლის განმავლობაში მოეწყო მხოლოდ 2 ქუჩის საკანალიზაციო სისტემა, ხოლო დანარჩენის განხორციელება იგეგმება შემდეგ წლებში. სამინისტროსათვის დასრულებული პროექტების შესახებ წარდგენილ ინფორმაციაში აღნიშნული დეტალი არ იყო მითითებული.
----	--------------------------	--	---

დანართი 9.

პროგრამულ ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებული საერთაშორისო უკეთესი პრაქტიკა

ავსტრალიის ფინანსთა სამინისტროს შედეგების შემუშავების სახელმძღვანელოს მიხედვით, საბოლოო შედეგები განსაზღვრავს სარგებელს (impact), რომლის მიღებასაც მთავრობა მხარჯავი დაწესებულების საქმიანობიდან ელოდება. ის უზრუნველყოფს პარლამენტს, გარე ანგარიშგების ორგანოებს, საზოგადოებას და სხვა დაინტერესებულ მხარეებს მთავრობის ფართო მიზნების შესახებ ნათელი, სრული და ზუსტი ინფორმაციით.

სახელმძღვანელოში განსაზღვრულია კრიტერიუმები, რომელთაც მხარჯავი დაწესებულებების მიერ დაგეგმილი მოსალოდნელი შედეგები უნდა აკმაყოფილებდეს. კრიტერიუმების მიხედვით საბოლოო შედეგები უნდა:

- ორიენტირებული იყოს მხარჯავი დაწესებულების საქმიანობის შედეგად მიღებულ საბოლოო მდგომარეობაზე, რომელიც მთავრობის ინტერესს წარმოადგენს და არა მისი მიღწევის საშუალებებზე;
- იყოს საკმარისად კონკრეტული (specific) იმისათვის, რომ მასზე გაწეული ხარჯების განსაზღვრა მოხდეს. შესაძლებელი უნდა იყოს საბოლოო შედეგებში წარმოდგენილი ინფორმაციის ფინანსურ ნაწილთან დაკავშირება და ერთიანობაში აღქმა;
- იყოს ლაკონური და ადვილად გასაგები;
- იყოს დამახასიათებელი კონკრეტული სფეროსთვის;
- იძლეოდეს სამიზნე ჯგუფების იდენტიფიცირების საშუალებას;
- იძლეოდეს ეფექტიანობის ინდიკატორების შემუშავების საშუალებას, რათა შეფასდეს მხარჯავი უწყების გავლენა სასურველი საბოლოო შედეგის მიღწევაში;
- იყოს თავისუფალი სუბიექტური, ზოგადი ან მიკერძოებული მოსაზრებებიდან;
- ექვემდებარებოდეს ცვლილებებს საბიუჯეტო საზღვრების ცვლილებასთან მიმართებაში;

- დაკავშირებული იყოს საბიუჯეტო განაცხადებში წარმოდგენილ ფინანსურ ინფორმაციასთან;
- შუალედური შედეგები უნდა:
- აღწერდეს მხარჯავი დაწესებულების მიერ ბენეფიციარებისთვის მიწოდებულ საქონელსა და მომსახურებას;
 - ემსახურებოდეს საბოლოო შედეგის მიღწევას, რომელსაც ის მიემართება;
 - აჩვენებდეს, თუ რა არის ის (პროდუქტი) და არა როგორ ხორციელდება;
 - იყოს მხარჯავი დაწესებულების კონტროლს დაქვემდებარებული;
 - იდენტიფიცირებას ახდენდეს, თუ რაში იხარჯება საბიუჯეტო სახსრები და იყოს გაზომვადი ფასის, რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მაჩვენებლების მიმართ;
 - მთლიანობაში ფარავდეს მხარჯავი დაწესებულების მთელ საქმიანობას.

დანართი 10.

ეფექტიანობის ინდიკატორების კატეგორიები	
გაუმჯობესებული შესაძლებლობა	<u>საზოგადოებისთვის:</u> გაღრმავებული ცოდნა; ამაღლებული კვალიფიკაცია; გაუმჯობესებული მმართველობა, თანამშრომლობა და ურთიერთობები/კავშირები
	<u>ოჯახებისთვის:</u> ამაღლებული კვალიფიკაცია, ცოდნა და ურთიერთობების ხარისხი
	<u>კერძო პირებისთვის:</u> კვალიფიკაციისა და ცოდნის ამაღლება პიროვნული განვითარებისა და გაუმჯობესებული ურთიერთობების უზრუნველყოფისათვის
პრევენცია	ფინანსური და სხვა სახის კრიზისების წინასწარი პრევენცია, სხვადასხვა ჯგუფების სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის გაუარესების თავიდან ასაცილებლად
დამოუკიდებლობის ხარისხი	გაუმჯობესებული დამოუკიდებლობისა და არჩევანის დონე, ოჯახებისთვის, საზოგადოებისა და კერძო პირებისთვის
ადეკვატურობა	შესაბამისი დონის შემოსავლებისა და დახმარების უზრუნველყოფა მოწყვლადი ჯგუფებისთვის
ხელმისაწვდომობა	მხარდამჭერი მომსახურებების ხელმისაწვდომობა (მაგალითად, ბავშვთა მოვლა და საცხოვრებელი უზრუნველყოფა)
მიზნობრივი ჯგუფები	დახმარებების მიმართვა ჯგუფებზე, რომლებიც მას ყველაზე მეტად საჭიროებენ

გადასახადისგან	უფლებამოსილი პირების გადასახადისგან გათავისუფლება და გათავისუფლება/დაფარვა	დახმარების საჭიროების მქონე პირების დაფინანსება
----------------	--	---

ხარისხის ინდიკატორების კატეგორიები		
ხარისხის უზრუნველყოფა	მომსახურების მიწოდების სტანდარტები; მომსახურების მიმწოდებლების აკრედიტაცია.	
მომხმარებელთა უფლებები და მოვალეობები	მომხმარებელთა უფლებების დაცვა; მომხმარებელთა ვალდებულებების შესრულების უზრუნველყოფა	
ხელმისაწვდომობა და არჩევანი	მომსახურების მდებარეობა; ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა; მიზნობრივი ჯგუფების ხელმისაწვდომობა განსაკუთრებულ საჭიროებებზე; მომხმარებელთა არჩევანი	
კმაყოფილების დონე	მომხმარებელთა კმაყოფილების დონე უზრუნველყოფილი დაფინანსებითა და მომსახურებით	

დანართი 11.

ორგანიზაციული მართვის ძირითადი მიმართულებების შეფასება		კი	არა
	შეფასების კრიტერიუმები		
N	ბიუჯეტის შესრულების მდგომარეობა		
	ბიუჯეტის სტრატეგიული და ოპერაციული დაგეგმვა, შედეგების/ეფექტიანობის შეფასება		
1.1	არსებობს თუ არა დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს მხარჯავი უწყების საშუალოვადიანი სტრატეგიული და წლიური სამოქმედო გეგმის ჩამოყალიბებაზე პასუხისმგებელ პირებს/სტრუქტურულ ერთეულს (განცალკევებულს, ფინანსური აღრიცხვა-ანგარიშგების ფუნქციისგან)	9	7
1.2	არსებობს თუ არა მხარჯავი უწყების საშუალოვადიანი სტრატეგიული გეგმა, რომელიც განსაზღვრავს:		
1.2	✓ ორგანიზაციის მისიას, ხედვასა და ღირებულებებს	15	1
1.2	✓ სტრატეგიულ მიზნებსა და ამოცანებს	13	3

1.3	მოხდა თუ არა სტრატეგიული გეგმის ოფიციალური დამტკიცება/მოწონება ორგანიზაციის მაღალი რგოლის მენეჯმენტის მიერ	14	2
1.4	ერთვის თუ არა სტრატეგიულ გეგმას მიზნების მიღწევის/შედეგების შეფასების ინდიკატორების სისტემა	8	8
1.5	არსებობს თუ არა ორგანიზაციის წლიური სამოქმედო გეგმა	13	3
1.6	მოიცავს თუ არა აღნიშნული სამოქმედო გეგმა სტრატეგიული მიზნების/შედეგების შეფასების ინდიკატორების წლიურ მიზნობრივ მაჩვენებლებს	9	7
1.7	არის თუ არა განთავსებული ორგანიზაციის, როგორც სტრატეგიული, ასევე წლიური სამოქმედო გეგმები ორგანიზაციის ოფიციალურ ვებგვერდზე	9	7
1.8	არსებობს თუ არა სტრატეგიული/წლიური სამოქმედო გეგმის მიმდინარეობის (პროგრამების შესრულების მიმდინარეობის) მონიტორინგის ფორმალიზებული მექანიზმი (მაგალითად, მენეჯმენტის ყოველკვარტლური შეხვედრები, სადაც განიხილება გეგმების განხორციელების პროცესში წარმოქმნილი მნიშვნელოვანი საკითხები)	12	4
1.9	ამზადებს თუ არა ორგანიზაცია წლიური სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშს	12	4
1.10	არის თუ არა წლიური სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიში განთავსებული ორგანიზაციის ოფიციალურ ვებგვერდზე	9	7
1.11	მოიცავს თუ არა აღნიშნული ანგარიში შემდეგ ინფორმაციას:		
1.11	✓ წლიური სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული შედეგების შეფასების ინდიკატორების მიზნობრივი მაჩვენებლების შესრულების მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციას;	9	7
1.11	✓ შესაბამის განმარტებას დაგეგმილ და ფაქტობრივ შედეგებს შორის გადახრის შემთხვევაში.	12	4
1.12	არსებობს თუ არა აღნიშნული შედეგების შესახებ მონაცემების შეგროვების ჩამოყალიბებული სისტემა, რომელიც იძლევა მათი საფუძვლიანობისა და საიმედოობის გადამოწმების საშუალებას	11	5
ადამიანური რესურსების მართვა			
1.13	არსებობს თუ არა დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს ორგანიზაციაში არსებული ყველა პოზიციის შესაბამისი სამუშაოს აღწერილობას (ძირითად მოვალეობებსა და პასუხისმგებლობებს და შესაბამის კომპეტენციებს)	13	3
1.14	არის თუ არა პრაქტიკაში დანერგილი თანამშრომელთა შეფასების სისტემა	3	13

N	შესყიდვების მართვა		
	პასუხისმგებლობების გადანაწილება		
2.1	ხდება თუ არა შესყიდვაზე მოთხოვნის ინიცირება შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულების (დეპარტამენტების) მიერ	15	1
2.2	ხდება თუ არა შესყიდვაზე მოთხოვნის ინიცირება და უშუალოდ შესყიდვის განხორციელება სხვადასხვა შესაბამისი უფლებამოსილებით აღჭურვილი სტრუქტურული ერთეულების მიერ	11	5
2.3	არის თუ არა გამიჯნული ერთმანეთისგან შესყიდვის განხორციელების ფუნქცია და მომწოდებელთან ანგარიშსწორების ფუნქცია და ისინი ხორციელდება სხვადასხვა სტრუქტურული ერთეულის მიერ	16	0
2.4	არსებობს თუ არა განხორციელებული შესყიდვების პერიოდულ მონიტორინგზე პასუხისმგებელი პირები	15	1
2.5	ახორციელებს თუ არა მხარჯავი უწყება ბაზრის კვლევას და ამ გზით შესაძენი საქონლის/მომსახურების სავარაუდო ღირებულების დადგენას	14	2
N	აქტივების მართვა		
	პოლიტიკისა და პროცედურების განხორციელება		
3.1	ახორციელებენ თუ არა პასუხისმგებელი პირები მატერიალური მარაგების აღრიცხვას(ინვენტარიზაცია) დადგენილი პერიოდულობით	11	5
3.2	ახორციელებს თუ არა ინვენტარიზაციას პირი (საინვენტარიზაციო ჯგუფის ხელმძღვანელი), რომელიც პასუხისმგებელია მარაგების მოვლა-შენახვაზე ან მასთან დაკავშირებული ოპერაციების ბუღალტრულ აღრიცხვაზე	7	9
3.3	არსებობს თუ არა მხარჯავი უწყების ძირითადი აქტივების რეესტრი ბუღალტრული აღრიცხვის ელექტრონულ სისტემაში მითითებული მონაცემებისაგან დამოუკიდებლად და მინიჭებული აქვს თუ არა აქტივის თითოეულ ჩანაწერს იდენტიფიკაციის უნიკალური ნომერი	13	3
3.4	ახორციელებს თუ არა ძირითადი აქტივების ინვენტარიზაციას პირი (საინვენტარიზაციო ჯგუფის ხელმძღვანელი), რომელიც პასუხისმგებელია აქტივების მოვლა-შენახვაზე ან მასთან დაკავშირებული ოპერაციების ბუღალტრულ აღრიცხვაზე	7	9

3.5	ხდება თუ არა დებიტორული/კრედიტორული დავალიანებების ინვენტარიზაცია დადგენილი პერიოდულობისა და წესის შესაბამისად	8	8
3.6	აქვს თუ არა მხარჯავ დაწესებულებას 6 და მეტი წლის ხანდაზმულობის მქონე დებიტორული/კრედიტორული დავალიანება (ველში „დამატებითი ინფორმაცია“, მიუთითეთ აღნიშნული ტიპის დებიტორული /კრედიტორული დავალიანების პროცენტული წილი დებიტორულ/კრედიტორული დავალიანების მთლიან მოცულობაში)	13	3
3.7	ხანდაზმული (6 წელი და მეტი) და/ან ვადაგადაცილებული დებიტორული დავალიანებების არსებობის შემთხვევაში, მათი ამოღების მიზნით მიღებულ იქნა თუ არა შესაბამისი ზომები მხარჯავი უწყების მიერ	7	9
	აღრიცხვა და ანგარიშგება	0	0
3.8	იყენებს თუ არა ორგანიზაცია ბუღალტრული აღრიცხვის ელექტრონულ სისტემას (ბუღალტრული აღრიცხვის პროგრამა)	11	5
3.9	შეესაბამება თუ არა მხარჯავი უწყების მიერ ფინანსური ანგარიშგების მომზადებისა და წარდგენის პროცესი მარეგულირებელი კანონმდებლობით დადგენილ ვადებს	11	4
3.10	არის თუ არა წლიური ფინანსური ანგარიშგება განთავსებული უწყების ოფიციალურ ვებგვერდზე	3	13
N	შიდა და გარე აუდიტი		
	შიდა აუდიტი		
4.1	არსებობს თუ არა შიდა აუდიტის სტრუქტურული ერთეული	16	0
4.2	არსებობს თუ არა შიდა აუდიტის დებულება, რომელიც განსაზღვრავს შიდა აუდიტის ერთეულის საქმიანობის სფეროს, უფლება-მოვალეობებს და უზრუნველყოფს მის დამოუკიდებლობას	15	1
4.3	არსებობს თუ არა შიდა აუდიტის წლიური გეგმა	15	1
4.4	არსებობს თუ არა შიდა აუდიტის წლიური გეგმის შესრულების ანგარიში	15	1
4.5	რამდენი თანამშრომელია დასაქმებული შიდა აუდიტის დეპარტამენტში (მიუთითეთ დამატებითი ინფორმაციის ველში)		
4.6	თუ შიდა აუდიტის დეპარტამენტი ასევე ახორციელებს გენერალური ინსპექციის საქმიანობასაც, რამდენი თანამშრომელი ასრულებს გენერალური ინსპექციის ფუნქციას	12	4

4.7	ხდება თუ არა შიდა აუდიტის გეგმების შემუშავება მხარჯავი უწყების ხელმძღვანელთან შეთანხმებით	14	2
4.8	ასრულებს თუ არა შიდა აუდიტის სტრუქტურული ერთეული შემდეგ ფუნქციებს:		
	✓ ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ადეკვატურობისა და ეფექტიანობის შეფასება;	10	4
	✓ ფინანსური და სხვა ინფორმაციის სანდოობის, სიზუსტისა და სისრულის შეფასება;	14	2
	✓ დაწესებულების საქმიანობის საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შეფასება;	15	1
	✓ დისციპლინისა და კანონიერების დაცვის სამსახურებრივი კონტროლი, სამსახურებრივი გადაცდომის ფაქტებისა და სხვა მართლსაწინააღმდეგო მოქმედებათა გამოვლენა, აღნიშნულ ფაქტებთან დაკავშირებული განცხადებებისა და საჩივრების შესწავლა და შესაბამისი რეაგირება;	12	4
	✓ დაწესებულების საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით რეკომენდაციების შემუშავება.	13	3
4.9	შიდა აუდიტის სტრუქტურული ერთეულის მიერ გაცემულ იქნა თუ არა შესაბამისი რეკომენდაციები აუდიტის ანგარიშებში დაფიქსირებული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად	12	4
4.10	მოჰყვა თუ არა საპასუხო რეაგირება აღნიშნულ რეკომენდაციებს მხარჯავი უწყების მხრიდან	10	6
4.11	არსებობს თუ არა შესაბამისი დოკუმენტი, რომელიც ასახავს რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობას	6	10
	გარე აუდიტი		
4.12	მოხდა თუ არა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ბოლო ფინანსური და/ან შესაბამისობის აუდიტის ფარგლებში გაცემული რეკომენდაციების გათვალისწინება (ასეთის არსებობის შემთხვევაში)	10	4

დანართი 12.

კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტებში ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნებით გათვალისწინებული პროცესების მიმდინარეობის კატეგორიზაცია

შესრულების ინდიკატორი	ორგანიზაცია
კარგად	1. სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო (SDA) 2. საქართველოს ეროვნული ბანკი (NBG) 3. სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო (NAPR)
საშუალოდ	1. შპს „საქაერონავიგაცია“ (Airnav) 2. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – „112“ 3. სსიპ საზღვაო ტრანსპორტის სააგენტო (MTA) 4. საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო (MRDI) 5. საქართველოს სასაზღვრო პოლიცია (BPOL) 6. სს „საქართველოს რკინიგზა (RAILWAY) 7. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო (MIA) 8. განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი (EQE) 9. სსიპ სახმელეთო ტრანსპორტის სააგენტო (LTA) 10. სსიპ სამოქალაქო ავიაციის სააგენტო (CAA) 11. საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო (MoJ) 12. სსიპ განათლების მართვის საინფორმაციო სისტემა (EMIS)
ცუდად	1. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო (MoH) 2. სსიპ საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახური (FMS) 3. საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის აპარატი (CEC) 4. სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო (Procurement Agency) 5. შპს საქართველოს აეროპორტების გაერთიანება (Airports) 6. სსიპ შემოსავლების სამსახური (RS) 7. სამედიცინო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების სააგენტო (SRAMA) 8. საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო (MFA) 9. სსიპ საფინანსო -ანალიტიკური სამსახური (FAS) 10. სსიპ სამედიცინო მედიაციის სამსახური (MMS) 11. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო (MoF) 12. შსს-ს მომსახურების სააგენტო (MIA SA) 13. სსიპ „სმარტ ლოჯიკი“ (SMART LOGIC) 14. სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტო (NEA)
არ მიმდინარეობს	1. ლ. საყვარელიძის სახელობის დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრი (NCDC)

	2. საქართველოს მთავრობის კანცელარია (GC) 3. საქართველოს მთავარი პროკურატურა (POG) 4. სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტო (SSA) 5. საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია (President Administration) 6. ქალაქ თბილისის მერია (TCH) 7. სსიპ შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრი (NAEC) 8. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო (MoESD) 9. საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო (MoC) 10. საქართველოს პარლამენტი
--	---