



დასკვნა

„საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესახებ”

საქართველოს კანონის პროექტზე

(გადამუშავებული ვარიანტი)

შინაარსი

2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის ანალიზი	6
1. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობა აგრეგატულ დონეზე	6
2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები	7
2.1. საგადასახადო შემოსავლები	7
2.2. სხვა შემოსავლები	11
3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები	14
3.1. მხარჯავი დაწესებულებები	19
3.1.1. საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დაგეგმვისას არსებული ხარვეზები	19
3.1.2. შრომის ანაზღაურება	28
3.1.3. ავტოსატრანსპორტო საშუალებები	36
3.1.4. შესყიდვების მართვის საკითხები	39
3.2. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები	45
3.2.1. პრეზიდენტისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდები	45
3.2.2. საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი	50
4. საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება	58
დანართი - სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე	63
1. მაკროეკონომიკური დაშვებები და კავშირი საბიუჯეტო აგრეგატებთან	63
1.1. ეკონომიკური ზრდა	64
1.2. ინვესტიციები	66
1.3. ინფლაცია	67
1.4. ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსი	68
1.5. ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზი	69
1.6. სახელმწიფო ვალის მდგრადობა	71
2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები	72
სხვა შემოსავლები	76
3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები	78

4. სახელმწიფო ვალი	85
5. ფისკალური დისციპლინა	89
6. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი	94
6.1.პროგრამული ბიუჯეტების დანერგვის პროცესი და მასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები	95
6.1.1. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია.....	95
6.1.2. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება.....	102
6.1.3. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ შეფასების ინდიკატორების ფორმირება.....	104
დანართი 1 - <i>აშშ-ფედერალური უწყებების სტრატეგიული გეგმა</i>	109
დანართი 2.....	111
დანართი 3.....	112

დასკვნა „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე (გადამუშავებული ვარიანტი)

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 39-ე მუხლისა და „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 31 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ იქნა დასკვნა „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლით განსაზღვრულია ის ინფორმაცია, რომელსაც სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტი უნდა მოიცავდეს. ამავე მუხლის შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს თან ერთვის ბიუჯეტის პროექტის შესაბამისი ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი, ასევე თანდართული მასალები მოიცავს:

- სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის განმარტებით ბარათს, რომელიც შეიცავს შემდეგ ინფორმაციას: ძირითადი მაკროეკონომიკური ინდიკატორების (ნომინალური და რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტი, ეკონომიკური ზრდა, ინფლაცია, ინვესტიციები და ა. შ.) პროგნოზებს და მათ აღწერას; ფისკალური მაჩვენებლების პროგნოზებს და მათ აღწერას; ინფორმაციას სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული ძირითადი ღონისძიებებისა და პროგრამების შესახებ;
- მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მოკლე მიმოხილვას;
- წლიური საბიუჯეტო კანონის ამოქმედებისათვის საჭირო საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტს;
- დამატებით ინფორმაციას ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამების/ქვეპროგრამების, მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და შესრულების შეფასების ინდიკატორების შესახებ.

მთავრობის პასუხისმგებლობა „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის, მისი თანდართული მასალებისა და ქვეყნის ძირითადი მიმართულებებისა და მონაცემების დოკუმენტის მომზადებასა და სამართლიან წარდგენაზე საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნების შესაბამისად, მათ შორის იმ დაშვებების განსაზღვრასა და განმარტებაზე, რომლებსაც „სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაცია ეყრდნობა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პასუხისმგებლობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პასუხისმგებელია მოამზადოს დასკვნა „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ. დასკვნის მომზადება ემყარება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ შემოწმების პროცედურებს, რომლებიც წარიმართება მარწმუნებელი გარიგებების საერთაშორისო სტანდარტის 3400 „პერსპექტიული ფინანსური ინფორმაციის შემოწმება“ (ISAE 3400) შესაბამისად. აღნიშნული სტანდარტი ითვალისწინებს შემოწმების დაგეგმვასა და წარმართვას იმგვარად, რომ მიღებულ იქნას საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმის შესახებ:

- უზრუნველყოფენ თუ არა ის მნიშვნელოვანი მაკროეკონომიკური და სხვა დაშვებები, რომლებსაც ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაცია ეყრდნობა, აღნიშნული ინფორმაციის სათანადო საფუძველს;
- არის თუ არა ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაცია სათანადოდ მომზადებული არსებული დაშვებების საფუძველზე და საფუძვლიანი და კანონიერი მოქმედი კანონმდებლობის გათვალისწინებით;
- არის თუ არა ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილი ინფორმაცია სათანადოდ წარდგენილი ფინანსური ანგარიშგების არსებული პრინციპების შესაბამისად, ხოლო ყველა არსებითი დაშვება ადეკვატურად განმარტებული თანდართულ მასალებში.

ჩატარებული შემოწმების პროცედურები შეირჩევა აუდიტორის პროფესიულ განსჯაზე დაყრდნობით. საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა არ ითვალისწინებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით გათვალისწინებული გადასახდელების განაწილების შესახებ მთავრობის დისკრეციული გადაწყვეტილებების შეფასებას.

დასკვნა

„2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის საფუძვლად გამოყენებული დაშვებების შემოწმების საფუძველზე, გარდა დასკვნაში მოცემული საკითხებისა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ყურადღება არ მიუქცევია ისეთ რამეს, რაც დაგვარწმუნებდა იმაში, რომ აღნიშნული დაშვებები ვერ უზრუნველყოფენ კანონპროექტით გათვალისწინებული მაჩვენებლების სათანადო საფუძველს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, გარდა დასკვნაში მოცემული მნიშვნელოვანი საკითხებისა, „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი სათანადოდ არის მომზადებული არსებული დაშვებების საფუძველზე, შესაძლებელია შეფასდეს საფუძვლიანად და კანონიერად მოქმედი ნორმატიული ბაზის გათვალისწინებით და წარდგენილია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნების შესაბამისად. თუმცა პერსპექტიული ინფორმაციის სპეციფიკიდან გამომდინარე, მოსალოდნელია, რომ რეალური მაჩვენებლები განსხვავდებოდეს კანონპროექტით გათვალისწინებულისაგან, და გადახრებს შესაძლოა არსებითი ხასიათი ჰქონდეს.

2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის ანალიზი

აღნიშნული ქვეთავი მოიცავს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის ანალიზის შედეგად გამოვლენილ მნიშვნელოვან საკითხებს, რომლებზეც ასევე ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ“ მთავრობის ანგარიშზე. ამასთან, რამდენადაც 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის გადამუშავებულ ვარიანტში ცვლილებები არ განხორციელებულა და იგი პირველი წარდგენის ანალოგიურია, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა „2016 სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე წარმოდგენილია პირველად ფორმატში, დანართის სახით.

1. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობა აგრეგატულ დონეზე

2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონის მიხედვით შემოსულობებისა და გადასახდელების საპროგნოზო მაჩვენებლები, შესაბამისად, 9,875 მლნ ლარისა და 9,575 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის ივლისში განხორციელებული სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილებით, შემოსულობების მოცულობა 25 მლნ ლარით გაიზარდა (9,900 მლნ ლარი), ხოლო გადასახდელების მოცულობა უცვლელი დარჩა. რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებას 9 თვის მდგომარეობით, შემოსულობების ჯამურმა მაჩვენებელმა 7,261 მლნ ლარი შეადგინა, რაც წლიური გეგმის (ცვლილება) 73.3%-ია, ხოლო გადასახდელების ფაქტობრივი შესრულება 6,912 მლნ ლარის დონეზე დაფიქსირდა, რაც წლიური გეგმის (ცვლილება) 72.2%-ს შეადგენს.

		შესრულება 9 თვის მდგომარეობით	წლიური გეგმა	წლიური გეგმა (ცვლილება)	9 თვე/წლიური გეგმა (%)	9 თვე/წლიური გეგმა (ცვლილება, %)
შემოსულობები	2014	6,504,503	9,105,000	-	71.4%	-
	2015	7,260,783	9,875,000	9,900,000	73.5%	73.3%
გადასახდელები	2014	6,182,802	9,080,000	-	68.1%	-
	2015	6,911,526	9,575,000	9,575,000	72.2%	72.2%

ცხრილი 1. 2015 წლის შემოსულობებისა და გადასახდელების შესრულების მაჩვენებლები წლიურ გეგმასთან მიმართებაში (ათასი ლარი).

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულება ძირითადად შესაბამისობაშია კვარტალური განწერით დამტკიცებულ გეგმურ მაჩვენებლებთან. კერძოდ, შემოსულობების ჯამური მაჩვენებლის შესრულებამ 9 თვის გეგმას გადააჭარბა და 100.2% შეადგინა, ხოლო გადასახდელების ანალოგიური მაჩვენებელი მცირედით ჩამორჩა გეგმას და 95.9% შეადგინა.

2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

2015 წლის ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად შემოსავლების საპროგნოზო მოცულობა 139 მლნ ლარით შემცირდა და 7,951 მლნ ლარის დონეზე დაფიქსირდა. რაც შეეხება 9 თვის ფაქტობრივ შესრულებას, აღნიშნულმა მაჩვენებელმა 6,025 მლნ ლარი და წლიური გეგმის (ცვლილება) 75.8% შეადგინა. 9 თვის გეგმასთან მიმართებაში გადაჭარბებით შესრულდა შემოსავლების ყველა კომპონენტი (იხილეთ ცხრილი 2).

შემოსავლების კომპონენტები	2015 წლის გეგმა (ცვლილება)	2015 წლის 9 თვის გეგმა	9 თვის ფაქტიური შესრულება	წილი (წლიური გეგმა, %)	წილი (9 თვის გეგმა, %)
საგადასახადო შემოსავლები	7,400,000	5,484,595	5,602,570	75.7%	102.2%
გრანტები	255,920	159,378	196,819	76.9%	123.5%
სხვა შემოსავლები	295,000	203,130	226,137	76.7%	111.3%
სულ:	7,950,920	5,847,103	6,025,525	75.8 %	103.1%

ცხრილი 2. 2015 წლის შემოსავლების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი).

2.1. საგადასახადო შემოსავლები

2015 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად საგადასახადო შემოსავლების წლიური საპროგნოზო მაჩვენებელი 200 მლნ ლარით შემცირდა და 7,400 მლნ ლარის დონეზე დაფიქსირდა. კერძოდ, მნიშვნელოვანი კორექტირება განიცადა საშემოსავლო, აქციზისა და იმპორტის გადასახადების საპროგნოზო მოცულობებმა, რომლებიც შესაბამისად, 135 მლნ, 47 მლნ და 46 მლნ ლარით შემცირდა. აღნიშნულის პარალელურად, 51 მლნ ლარით გაიზარდა მოგების გადასახადიდან მისაღები შემოსულობების ოდენობა. რაც შეეხება ფაქტიური მობილიზების ტენდენციას, 2015 წლის 9 თვის მდგომარეობით აკუმულირებული საგადასახადო შემოსავლების მოცულობამ 5,603 მლნ ლარი და ბიუჯეტის კანონით (ცვლილებით) განსაზღვრული გეგმის 75.7% შეადგინა. ამასთანავე, საგადასახადო შემოსავლების შესრულების ჯამურმა მაჩვენებელმა 9 თვის გეგმას 1,180 ათასი ლარით გადააჭარბა

და 102.2% შეადგინა. საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების ტენდენციები ცალკეული გადასახადის ტიპის მიხედვით წარმოდგენილია ცხრილ 3-ში.

მიუხედავად იმისა, რომ 2015 წლის ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად აქციზის გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელი 47 მლნ ლარით შემცირდა და 900 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, შესრულების მიმდინარე ტენდენციისა და ექსტრაპოლაციის მეთოდზე დაყრდნობით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით¹, 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილებით) განსაზღვრული წლიური გეგმური მაჩვენებლის მიღწევა აქციზის გადასახადისათვის შესაძლოა გართულდეს. რაც შეეხება სხვა საგადასახადო შემოსავლებს, ისინი შესაბამისობაში არიან ბიუჯეტის კანონით (ცვლილებით) გათვალისწინებულ საპროგნოზო მაჩვენებლებთან და უმეტეს შემთხვევაში, მოსალოდნელია ფაქტიური მობილიზების გეგმურ მაჩვენებლებზე გადაჭარბება.

საგადასახადო შემოსავლები	ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონი	ბიუჯეტის კანონი (ცვლილება)	9 თვის გეგმა	ფაქტიური შესრულება (9 თვე)	% წლიურ გეგმასთან (ცვლილება)	% 9 თვის გეგმასთან
საშემოსავლო გადასახადი	2,085,000	1,950,000	1,407,208	1,466,540	75.2%	104.2%
მოგების გადასახადი	900,000	951,000	813,944	858,670	90.3%	105.5%
დამატებული ღირებულების	3,529,000	3,506,000	2,550,646	2,583,050	73.7%	101.3%
აქციზი	947,000	900,000	643,685	625,472	69.5%	97.2%
იმპორტის გადასახადი	114,000	68,000	51,347	51,384	75.6%	100.1%
სხვა გადასახადები	25,000	25,000	17,766	17,454	69.8%	98.2%
სულ :	7,600,000	7,400,000	5,484,596	5,602,570	75.7%	102.1%

ცხრილი 3. 2015 საგადასახადო შემოსავლების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი).

რაც შეეხება საგადასახადო შემოსავლების დინამიკას 9 თვის მდგომარეობით გასულ წლებთან მიმართებაში, 2013-2014 წლებში დაფიქსირებული ზრდის ტემპის მსგავსად (10.0%), 2014-2015 წლებშიც საგადასახადო შემოსავლების მაჩვენებელი საკმაოდ მაღალი ზრდის ტენდენციით ხასიათდება (11.2%). თუმცა წინა პერიოდისაგან განსხვავებული მდგომარეობაა ცალკეული გადასახადების შემთხვევაში. კერძოდ, მნიშვნელოვანი ზრდის ტემპით ხასიათდება საშემოსავლო და მოგების გადასახადიდან მიღებული შემოსავლების ოდენობა, შესაბამისად, 15.1%-ითა და 30.1%-ით, მაშინ როცა მკვეთრი შემცირების ტენდენციას (30.0%-ით) ავლენს იმპორტის გადასახადიდან მიღებული შემოსულობების მოცულობა. შედეგად, საყურადღებოა, რომ 2012-2015 წლების განმავლობაში, იმპორტის გადასახადის სახით მობილიზებული შემოსულობების ოდენობა არათუ გაიზარდა, არამედ 65.5 მლნ ლარიდან 51.4 მლნ ლარამდე შემცირდა. წლების მიხედვით

¹ აღნიშნული შეფასება ეყრდნობა 2015 წლის 9 თვის მობილიზების ტენდენციების გათვალისწინებით, ბოლო სამი წლის მაჩვენებლების საფუძველზე ექსტრაპოლაციის მეთოდით 2015 წლისათვის საგადასახადო შემოსავლების მოსალოდნელი მოცულობის პირველად შეფასებას.

საგადასახადო შემოსავლების უფრო დეტალური დინამიკა, წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში.

(ათას ლარებში)	2012	2013	2014	2015	ზრდის ტემპი 2012-2013 წწ.	ზრდის ტემპი 2013-2014 წწ.	ზრდის ტემპი 2014-2015 წწ.
საშემოსავლო გადასახადი	1,165,744	1,256,121	1,274,297	1,466,540	7.8%	1.4%	15.1%
მოგების გადასახადი	709,719	642,539	660,209	858,670	-9.5%	2.7%	30.1%
დამატებული ღირებულების გადასახადი	2,183,711	2,056,065	2,421,914	2,583,050	-5.8%	17.8%	6.7%
აქციზი	472,321	542,887	593,158	625,472	14.9%	9.3%	5.4%
იმპორტი	65,513	64,370	73,373	51,384	-1.7%	14.0%	-30.0%
სხვა გადასახადები	21,913	17,803	16,140	17,220	-18.8%	-9.3%	6.7%
სულ	4,619,492	4,581,376	5,039,090	5,602,570	-0.8%	10.0%	11.2%

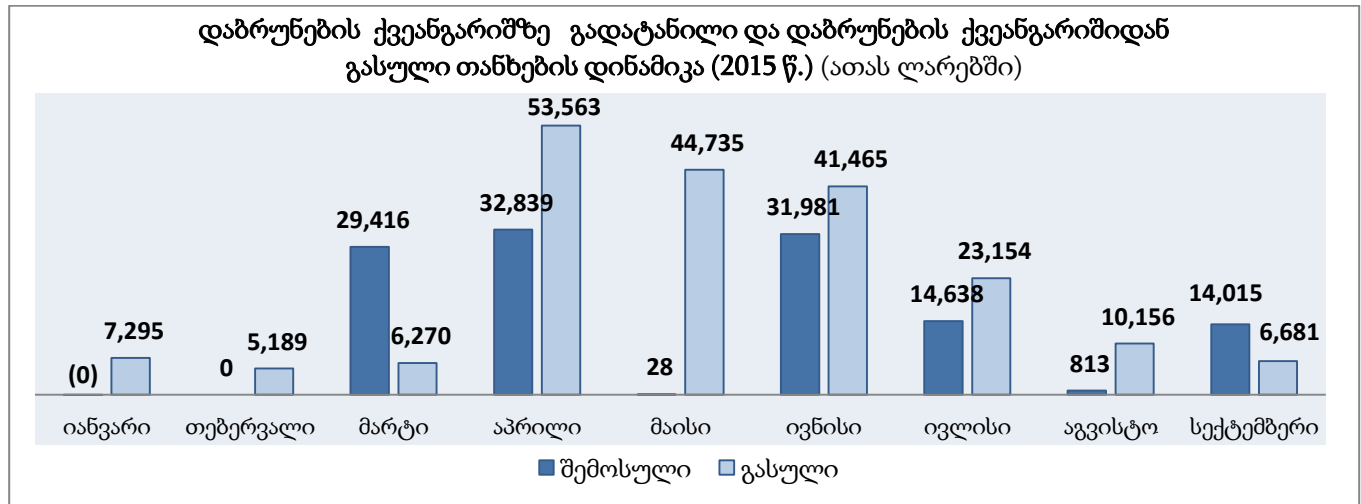
ცხრილი 4. საგადასახადო შემოსავლების 9 თვის შესრულების დინამიკა 2012-2015 წლებში (ათასი ლარი).

საგადასახადო შემოსავლების კუთხით, ასევე საყურადღებოა გადასახადის გადამხდელის მიერ ზედმეტად/შეცდომით გადახდილი გადასახადების დაბრუნების ან სხვა გადასახადის სახეში გადატანის² მექანიზმის სპეციფიკა, მით უმეტეს, თუ გავითვალისწინებთ, რომ 2015 წლის განმავლობაში დაუბეგრავი მინიმუმის სახით გადასახადის გადამხდელისათვის დაბრუნებული სახსრები სწორედ აღნიშნული ქვეანგარიშიდან მიიმართა. საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, ბიუჯეტში გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების შესრულების აღრიცხვა-ანგარიშგება წარმოებს დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული სახსრების გარეშე, ვინაიდან ზედმეტად გადახდილი გადასახადების დაბრუნების აღრიცხვა განიხილება, როგორც შესაბამისი საგადასახადო შემოსავლის შემცირება - უარყოფითი საგადასახადო შემოსავალი და არა როგორც ხარჯი. უფრო კონკრეტულად, ფისკალური წლის განმავლობაში მიღებული საგადასახადო შემოსავლები კორექტირდება დაბრუნების ქვეანგარიშზე გადატანილი სახსრებით და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი მაჩვენებელი ასახავს გადასახადებიდან მობილიზებული შემოსულობის წმინდა ღირებულებას.

2015 წლის განმავლობაში (იანვარ-სექტემბერი) დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული საგადასახადო შემოსავლების ოდენობამ 123.7 მლნ ლარი შეადგინა, მაშინ როცა ქვეანგარიშიდან გასული სახსრების მოცულობა 198.5 მლნ ლარის დონეზე დაფიქსირდა. აღნიშნული განპირობებულ

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

იქნა 2014 წლის დეკემბრის თვეში დაბრუნების ქვეანგარიშზე გადატანილი თანხების დიდი ოდენობით (93.7 მლნ ლარი), რის შედეგადაც 2015 წლის დასაწყისში ქვეანგარიშზე არსებული ნაშთის მოცულობამ 83.7 მლნ ლარი შეადგინა. 2015 წლის განმავლობაში ქვეანგარიშზე მიმართული და ქვეანგარიშიდან გასული საბიუჯეტო სახსრების დინამიკა წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.



დიაგრამა 1. დაბრუნების ქვეანგარიშზე გადატანილი და დაბრუნების ქვეანგარიშიდან გასული თანხების დინამიკა (ათასი ლარი).

როგორც დიაგრამიდან ჩანს, დაბრუნების ქვეანგარიშიდან რესურსების გადინების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი აპრილი-აგვისტოს პერიოდში ფიქსირდება. აღნიშნული განპირობებულია გადასახადის გადამხდელებისათვის დაუბეგრავი მინიმუმის დაბრუნებით, რომელიც აპრილიდან დაიწყო. 2015 წლის 8 თვის მდგომარეობით, ფაქტობრივად დაბრუნებული დაუბეგრავი მინიმუმის ოდენობამ 125.5 მლნ ლარი შეადგინა, რის შედეგადაც დაუბეგრავი მინიმუმი დაუბრუნდა 445,431 გადასახადის გადამხდელს.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მთავრობის ანგარიში „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების 9 თვის მიმოხილვის შესახებ“ შეიცავს ინფორმაციას მხოლოდ 9 თვის მდგომარეობით დაბრუნების ქვეანგარიშზე არსებული შესახებ და არ მოიცავს ინფორმაციას არც წლის განმავლობაში დაბრუნების ქვეანგარიშზე გადატანილი საბიუჯეტო სახსრებისა და არც ქვეანგარიშიდან დაბრუნებული თანხების შესახებ. ასევე, ანგარიშში არაა წარმოდგენილი დაუბეგრავი მინიმუმის სახით 2015 წლის განმავლობაში დაბრუნებული სახსრების მოცულობა. ყოველივე ზემოაღნიშნული კი უარყოფითად აისახება ბიუჯეტის ანგარიშგების პროცესის გამჭვირვალობაზე.

2.2. სხვა შემოსავლები

2015 წლის თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით, სხვა შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი 275 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 23%-ით ჩამორჩა 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (355 მლნ ლარი). მიმდინარე წლის ივლისში სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილებით, აღნიშნული მაჩვენებელი 295 მლნ ლარამდე გაიზარდა. სხვა შემოსავლების წლიური გეგმის ზრდა ძირითადად გამოწვეულია შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების კომპონენტის ზრდით (19.4 მლნ ლარით). ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტზე თანდართული განმარტებითი ბარათის მიხედვით, გაზრდილი სახსრების მობილიზება განხორციელდება „საჯარო სამართლის იურიდიული პირების კანონმდებლობით ნებადართული (საკუთარი) შემოსავლებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში სახსრების მიმართვით“. თუმცა, 2015 წლის ბიუჯეტის შესრულების 9 თვის ანგარიში არ მოიცავს ინფორმაციას მიმდინარე წლის განმავლობაში სსიპ-ების მიერ ბიუჯეტში მიმართული სახსრების შესახებ. აღნიშნული საყურადღებოა, იმ მხრივ, რომ სსიპ-ების მიერ ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირების შედეგად გამოთავისუფლებული ფულადი სახსრების ბიუჯეტში მიმართვა, საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 6 მარტის N422 განკარგულებით განსაზღვრულ იქნა როგორც საბიუჯეტო დეფიციტის მართვის მიზნით გასატარებელი ერთ-ერთი ღონისძიება.

უნდა აღინიშნოს, რომ 2015 წლის პირველი 9 თვის განმავლობაში „სხვა შემოსავლების“ მუხლით მობილიზებული სახსრების ოდენობამ 226,137 ათასი ლარი და 9 თვის კვარტალური გეგმის 111.3% შეადგინა. შესრულების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელით ხასიათდება შემოსავლები საკუთრებიდან კომპონენტი 121.5%-ით, ხოლო ყველაზე დაბალი მაჩვენებელით შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების კომპონენტი 92.5%-ით. „სხვა შემოსავლების“ მუხლის მიმდინარე ტენდენციების გათვალისწინებით, მოსალოდნელია ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) განსაზღვრული გეგმის გადაჭარბებით შესრულება.

სხვა შემოსავლების კომპონენტები	2014 წელი, 9 თვე	2015 წელი, 9 თვე	ზრდის ტემპი 2014-2015 წწ.	9 თვის შესრულება წლიურ გეგმურ მაჩვენებელთან
შემოსავლები საკუთრებიდან	20,768	56,972	174.3%	97.4%
პროცენტი	16,309	39,800	144.0%	94.8%
დივიდენდი	148	214	44.6%	4.3%
რენტა	4,312	16,958	293.3%	147.5%
საქონლისა და მომსახურების	44,031	43,016	-2.3%	62.5%

რეალიზაცია				
სანქციები (ჯარიმები და საურავები)	53,977	46,892	-13.1%	776.1%
ნებაყოფლობითი ტრანსფერები, გრანტების გარეშე	14,405	17,850	23.9%	71.4%
შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული	64,017	61,406	-4.1%	62.5%
სულ:	197,198	226,137	14.7%	76.7%

ცხრილი 5. სხვა შემოსავლების 2015 წლის 9 თვის შესრულების მდგომარეობა (ათასი ლარი).

დივიდენდები

სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში მისამართი დივიდენდების წლიური გეგმა 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) 5,000 ათასი ლარის ოდენობით განისაზღვრა და 50,000 ათასი ლარით შემცირდა გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. გეგმური მაჩვენებლის ასეთი მკვეთრი კლება, ფინანსთა სამინისტროს განმარტებით განპირობებულია შემდეგი გარემოებით: „სახელმწიფო მიდგომის 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“. რაც შეეხება ფაქტიური მობილიზების ტენდენციას, დივიდენდების მუხლით ივლის-სექტემბრის პერიოდში მობილიზებული სახსრების ოდენობამ 214 ათასი ლარი და წლიური გეგმის მხოლოდ 4.3% შეადგინა. მობილიზების კუთხით ანალოგიური ტენდენცია გამოვლინდა გასულ წელსაც (წლიური გეგმის 0.3%).

დივიდენდების კუთხით, საყურადღებოა სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მოგების განაწილების საკითხი. კერძოდ, აღსანიშნავია, რომ გასული წლის მსგავსად, 2015 წლის მიმდინარე მდგომარეობით, „სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების მიზნით შექმნილი კომისიის“ (შემდგომში კომისია) სხდომა არ ჩატარებულა, ხოლო 2013 წლის ჩათვლით აღნიშნული კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შესრულება მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხასიათდება.

დივიდენდების მობილიზებასთან დაკავშირებულ სირთულეებზე არაერთხელ იქნა ყურადღება გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გასული წლების ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მოხსენებებში³, თუმცა საკითხი კვლავ პრობლემატური რჩება. შესაბამისად, თუ გავითვალისწინებთ, კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებისა და შეთანხმებების შესრულებასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებს და იმ ფაქტს, რომ 2014-2015 წლების განმავლობაში კომისია არ შეკრებილა, ასევე, 2014 და 2015 წლების ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული დივიდენდების საპროგნოზო მაჩვენებლის შესრულების უარყოფით ტენდენციებს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია, დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს აღნიშნულ საკითხებზე. მნიშვნელოვანია, შემუშავდეს ქმედითი მექანიზმები, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს კომისიასთან შეთანხმებების საფუძველზე განსაზღვრული თანხის სახელმწიფო ბიუჯეტში დროულად და სრულად მობილიზება.

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროს:

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

ფინანსთა სამინისტროსა და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს:

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

³ მოხსენება „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ მთავრობის ანგარიშზე, გვ. 45; მოხსენება „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ“ მთავრობის ანგარიშზე, გვ. 12; მოხსენება „საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ“ მთავრობის ანგარიშზე, გვ. 9.

3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

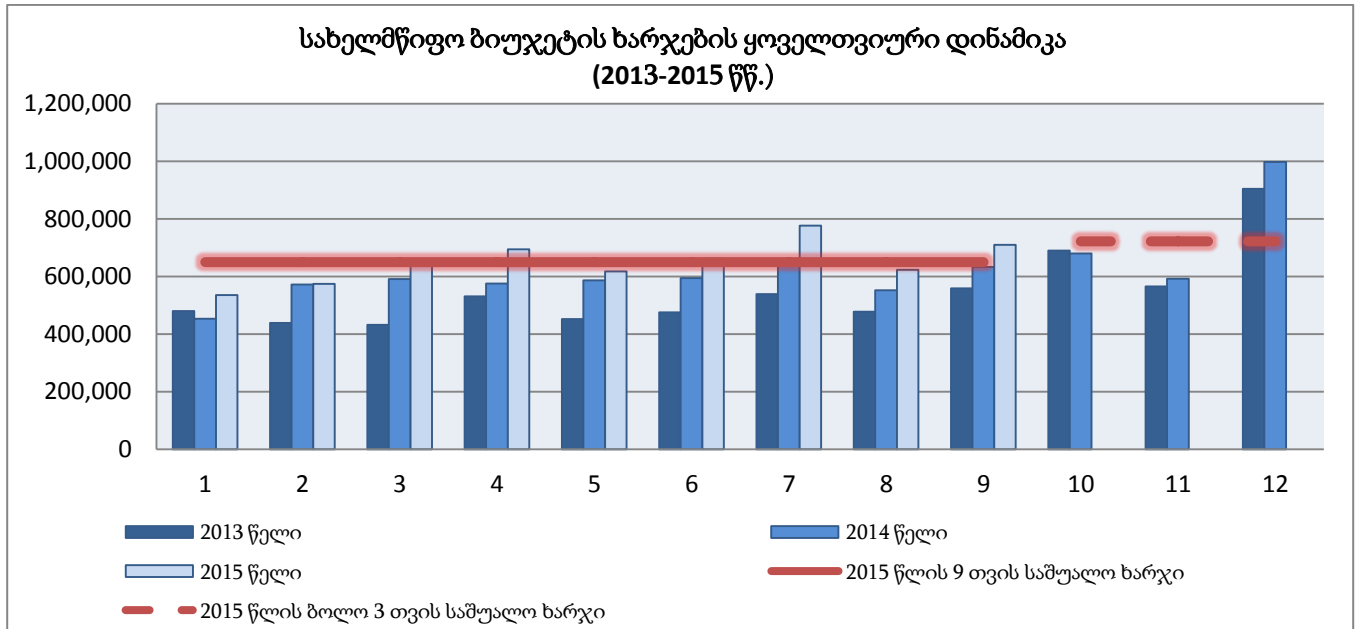
სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ჯამური მოცულობა 2015 წლის თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით 9,575 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და ბიუჯეტის კანონის ცვლილების შედეგად აღნიშნული მაჩვენებელი არ შეცვლილა. რაც შეეხება ფაქტობრივი შესრულების ტენდენციას, 9 თვის მდგომარეობით დაფიქსირებულმა ათვისების მაჩვენებელმა წლიური გეგმის 72.2% (6,912 მლნ ლარი), ხოლო 9 თვის გეგმის 95.9% შეადგინა. აღნიშნული მაჩვენებელი აღემატება 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს როგორც პროცენტულ (68.1%), ისე ნომინალურ გამოხატულებაში (2014 წლის 9 თვის შესრულების ოდენობამ 6,183 მლნ ლარი შეადგინა). რაც შეეხება ათვისებული გადასახდელების სტრუქტურას, წინა წლების მსგავსად, უდიდეს წილს (84.6%) ხარჯების მუხლი შეადგენს, უმცირესს (4.4%) კი - ფინანსური აქტივების ზრდის მუხლი. გადასახდელების ცალკეული კომპონენტების შესრულების მაჩვენებლები 9 თვის მდგომარეობით ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონითა და კანონის ცვლილებით განსაზღვრულ წლიურ გეგმებთან მიმართებაში წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში.

	თავდაპირველი კანონით განსაზღვრული გეგმა	კანონის ცვლილებით განსაზღვრული გეგმა	9 თვის გეგმა	ფაქტიური შესრულება 9 თვის მდგომარეობით	ფაქტი/წლიური გეგმა (ცვლილება) (%)	ფაქტი/ 9 თვის გეგმა (%)
ხარჯები	8,005,443	8,016,593	6,001,401	5,850,171	73.0%	97.5%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	853,244	773,744	548,368	417,181	53.9%	76.1%
ფინანსური აქტივების ზრდა	297,090	325,440	313,141	303,235	93.2%	96.8%
ვალდებულებები ს კლება	419,223	459,223	345,264	340,939	74.2%	98.7%
სულ:	9,575,000	9,575,000	7,208,173	6,911,526	72.2%	95.9%

ცხრილი 6. 2015 წლის გადასახდელების შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი).

2015 წლის 9 თვის მდგომარეობით, სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების საშუალო თვიური მაჩვენებელი 650 მლნ ლარს შეადგენს, რაც 71 მლნ ლარით აღემატება წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. უნდა აღინიშნოს, რომ წინა წლებისაგან განსხვავებით, ხარჯების მუხლით ათვისებული საბიუჯეტო სახსრების ოდენობა მეტნაკლები თანაბარზომიერებით ხასიათდება. კერძოდ, იმ შემთხვევაში თუ მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების წლიური გეგმური მაჩვენებელი (8,017 მლნ ლარი) შესრულდება, მივიღებთ, რომ 2015 წლის ბოლო 3 თვის ხარჯვითი ნაწილის საშუალო თვიური მაჩვენებელი 722 მლნ ლარს გაუტოლდება, რაც პირველი 9 თვის

საშუალო მაჩვენებელს 1.1-ჯერ გადააჭარბებს, მაშინ როცა 2014 წლის ანალოგიური მაჩვენებელი 1.3-ს, ხოლო 2013 წლის 1.5-ს უდრიდა.

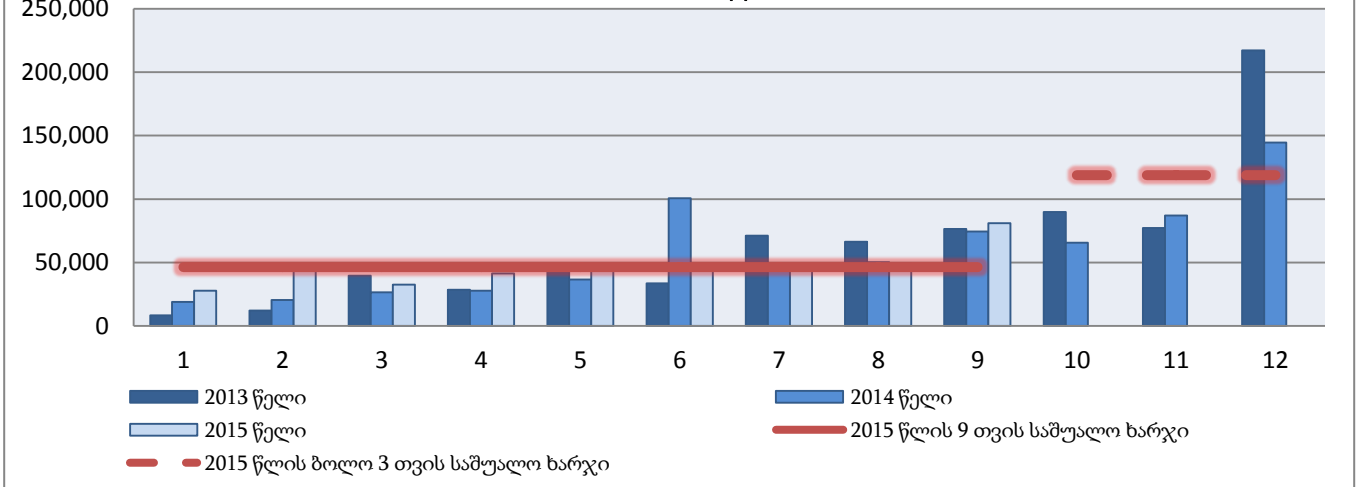


დიაგრამა 2. ხარჯების ყოველთვიური დინამიკა 2013-2015 წლებში (ათასი ლარი).

ხარჯების მუხლისაგან განსხვავებით, გასული წლების მსგავსად, მნიშვნელოვანი არათანაბარზომიერებით ხასიათდება არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლით გამოყოფილი სახსრების ათვისება. კერძოდ, 2015 წლის 9 თვის მდგომარეობით, სახელმწიფო ბიუჯეტის არაფინანსური აქტივების ზრდის საშუალო თვიური მაჩვენებელი 46 მლნ ლარს შეადგენს. ამასთან, იმ შემთხვევაში თუ მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილებით) არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლით განსაზღვრული ასიგნებები (773.7 მლნ ლარი) სრულად იქნება ათვისებული, მივიღებთ, რომ 2015 წლის ბოლო 3 თვის განმავლობაში ამ მუხლით გახარჯული საბიუჯეტო რესურსის საშუალო თვიური ოდენობა (118.9 მლნ ლარი) პირველი 9 თვის საშუალო მაჩვენებელს 2.6-ჯერ გადააჭარბებს. აღნიშნული მაჩვენებელი აღემატება 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (ბოლო 3 თვის საშუალო 2.2-ჯერ აჭარბებდა 9 თვის საშუალოს), რაც ამ მიმართულებით მდგომარეობის გაუარესების მანიშნებელია.

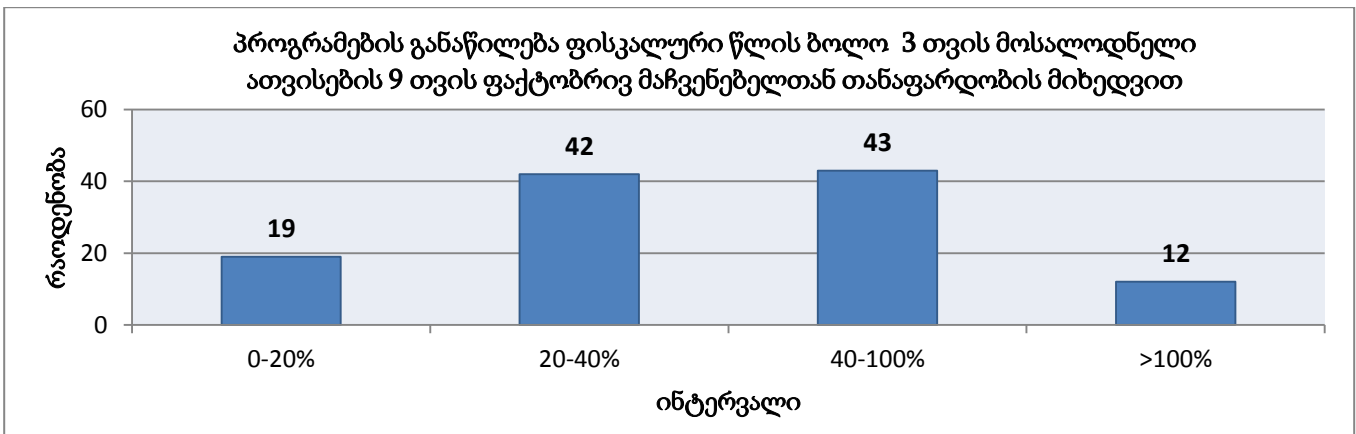
ზემოაღნიშნული ტენდენციები, განსაკუთრებით არაფინანსური აქტივების ზრდის შემთხვევაში, შესაძლოა მიანიშნებდეს, გასული წლების მსგავსად მიმდინარე წლის დასასრულს გადასახდელის ზრდის ალბათობაზე.

არაფინანსური აქტივების ზრდის ყოველთვიური დინამიკა
(2013-2015 წწ.)



დიაგრამა 3. არაფინანსური აქტივების ზრდის ყოველთვიური დინამიკა 2013-2015 წლებში (ათასი ლარი).

ფისკალური წლის განმავლობაში საბიუჯეტო სახსრების არათანაბარზომიერი ათვისების ტენდენციები განსაკუთრებით თვალსაჩინოდ ვლინდება მხარჯავი დაწესებულებების ფარგლებში არსებული ცალკეული პროგრამებისათვის. კერძოდ, პროგრამების დონეზე, იმ შემთხვევაში თუ თითოეული პროგრამის ფარგლებში ბიუჯეტის კანონით (ცვლილებით) გამოყოფილი წლიური ასიგნებები ფისკალური წლის დასრულებამდე სრულად იქნება ათვისებული, დარჩენილი 3 თვის განმავლობაში ათვისებული საბიუჯეტო სახსრების მოცულობა 9 თვის მდგომარეობით გახარჯულ თანხას გადააჭარბებს 12 პროგრამისათვის. ამასთან მაქსიმალური მაჩვენებელი 2,064%-ს უტოლდება, ხოლო 43 პროგრამის შემთხვევაში 40-100%-ის ფარგლებში მერყეობს.



დიაგრამა 4. პროგრამების განაწილება ათვისების მიხედვით.

⁴ ცხრილში მოცემული პროგრამები არ მოიცავს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებსა და იმ პროგრამებს, რომელთა ფარგლებში 9 თვის მდგომარეობით ათვისებული საბიუჯეტო სახსრები აჭარბებს ბიუჯეტის კანონით (ცვლილებით) გამოყოფილი ასიგნებების წლიურ გეგმურ მაჩვენებელს.

როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში „2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“⁵ აღნიშნა, გასულ წლის ბოლოს რიგი საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ადგილი ქონდა წინასწარი ანგარიშსწორების სახით (ავანსად) თანხების გაცემას ისეთი ღონისძიებების დასაფინანსებლად ან საქონლის/მომსახურების შესყიდვისათვის, რომელთა გადახდის აუცილებლობა საჯარო უწყების წინაშე იმ მომენტისათვის არ იდგა. შედეგად, ამ პროცესმა მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა აღნიშნული მხარჯავი დაწესებულებების ბიუჯეტის შესრულების მაჩვენებლის გაუმჯობესებაში. აღსანიშნავია, რომ გარკვეული პროგრამები, რომლებიც 2014 წლის ბოლოს საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბური ათვისების ტენდენციით ხასიათდებოდნენ, 2015 წლის 9 თვის მდგომარეობითაც ათვისების საკმაოდ დაბალი მაჩვენებლით გამოირჩევიან, რაც მიმდინარე ფისკალური წლის ბოლოსაც გასული წლის ანალოგიური ტენდენციის განმეორების რისკს ზრდის. მაგალითად:

- „საგანმანათლებლო და სამეცნიერო დაწესებულებათა ინფრასტრუქტურის განვითარების“⁶ ქვეპროგრამაში (32 05 02), რომლის ფარგლებში ხორციელდება საჯარო სკოლებისა და პროფესიული/უმაღლესი სასწავლებლების რეაბილიტაცია, 9 თვის მდგომარეობით ათვისებულ იქნა ბიუჯეტის კანონით (ცვლილებით) განსაზღვრული წლიური გეგმის (69,110 ათასი ლარის) მხოლოდ 59.2%, ხოლო წლიური დაზუსტებული გეგმის (82,221 ათასი ლარი) მხოლოდ 49.8%. აღნიშნული ქვეპროგრამის ათვისება მსგავსი ტენდენციით ხასიათდებოდა გასულ წელსაც, თუმცა ქვეპროგრამის ფარგლებში ათვისებული საბიუჯეტო სახსრების მნიშვნელოვანი ნაწილი მეოთხე კვარტალში, წინასწარი ანგარიშსწორების (ავანსის) სახით ჩარიცხულ იქნა სხვადასხვა სასწავლო დაწესებულებების კომერციულ ბანკებში გახსნილ ანგარიშებზე, რის შედეგადაც ქვეპროგრამის საბოლოო ათვისების მაჩვენებელმა წლიური დაზუსტებული გეგმის 96.7% შეადგინა. ამასთან აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით წარმოქმნილი დებიტორული დავალიანების ნაშთი 39 მლნ ლარის დონეზე დაფიქსირდა, რაც მთელი წლის განმავლობაში მხოლოდ 9 მლნ ლარით შემცირდა და მიმდინარე მდგომარეობით (06.10.2015) 30 მლნ ლარის ოდენობით განისაზღვრა;
- „განსახლების ადგილებში დევნილთა შენახვის და მათი საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესების“ პროგრამის (34 02) ფარგლებში 2015 წლის 9 თვის მდგომარეობით

⁵ მოხსენებაში „2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ მთავრობის ანგარიშზე, გვ. 55.

⁶ აღნიშნული ქვეპროგრამის განმახორციელებელს წარმოადგენს სსიპ „საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო“.

ათვისებულ იქნა ბიუჯეტის კანონით (ცვლილებით) განსაზღვრული წლიური გეგმის (60,947 ათასი ლარი) მხოლოდ 58.9%. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ ეს პროგრამა ათვისების ანალოგიურ ტენდენციას ავლენდა 2014 წლის განმავლობაშიც, თუმცა წლის ბოლოს ადგილი ჰქონდა საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბურ ათვისებას (მხოლოდ დეკემბერის თვეში ათვისებულ იქნა წლიური საბიუჯეტო ასიგნებების 43.8%) კერძო კომპანიებზე წინასწარი ანგარიშსწორებით სახით გაცემული თანხების გამო, რის შედეგადაც პროგრამის საბოლოო ათვისების მაჩვენებელმა წლიური გეგმის 99.9% შეადგინა;

- „სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვის“ პროგრამის (35 04) ფარგლებში 9 თვის მდგომარეობით ათვისებული საბიუჯეტო სახსრების ოდენობამ 16,928 ათასი ლარი და 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილებით) დამტკიცებული წლიური გეგმის (31,293 ათასი ლარი) 54.1% შეადგინა. აღნიშნული პროგრამა დაბალი ათვისების ტენდენციით ხასიათდებოდა გასული წლის ანალოგიურ პერიოდშიც (2014 წლის 9 თვეში ათვისებულ იქნა წლიური დაზუსტებული გეგმის მხოლოდ 37.7%), თუმცა წლის ბოლოს პროგრამის ათვისების საბოლოო მაჩვენებელმა წლიური დაზუსტებული გეგმის 96.1% შეადგინა.

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

ფისკალური წლის დასასრულს აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკებთან დაკავშირებით ყურადღება გამახვილდა 2012-2014 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებსა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პუბლიკაციაში „ასიგნებების გადატანის უფლებამოსილება შემდგომი ფისკალური წლისათვის (Carry-Over მექანიზმი)“. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია აღნიშნულ საკითხზე გამახვილდეს დამატებითი ყურადღება, როგორც მხარჯავი დაწესებულებების ისე მაკოორდინირებელი უწყების მხრიდან და მიზანშეწონილია, ეტაპობრივად შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს

მხარჯავი უწყებების მიერ ეფექტიანი და ეკონომიური ხარჯვისათვის ქმედითი სტიმულების შექმნას.

რეკომენდაციები:

მხარჯავ დაწესებულებებს:

- წლის ბოლოსათვის აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბური ხარჯვა, ქმნის საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვის რისკს. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, მხარჯავი დაწესებულებებისა და მაკოორდინირებელი უწყების მხრიდან, ყურადღება გამახვილდეს დაბალი ათვისების ტენდენციის მქონე პროგრამებზე, რათა თავიდან იქნეს აცილებული, გასული წლების მსგავსად, წლის ბოლოს საბიუჯეტო სახსრების მასშტაბური ათვისების ტენდენცია;
- 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

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

საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში განხორციელებული მასშტაბური გადანაწილებები

მიუხედავად იმისა, რომ მხარჯავი უწყებები აკმაყოფილებენ საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილ ლიმიტებს⁷, საყურადღებოა მათ მიერ წლის განმავლობაში პროგრამებს/ ქვეპროგრამებს და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის ასიგნებების გადანაწილების მასშტაბურობა და

⁷ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 31, პუნქტი 3.

სიხშირე, რაც ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში არსებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებზე მიუთითებს.

მაგალითად:

- *საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში* (32 00) 2015 წლის 8 თვის განმავლობაში განხორციელდა 115 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება, საერთო თანხით 94,289 ათასი ლარი, მათ შორის, პროგრამებს შორის გადანაწილებული თანხის ოდენობამ 10,742 ათასი ლარი შეადგინა (სამინისტროსათვის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილებით) გამოყოფილი ასიგნების 1.3%);
- *საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროში* (33 00) 2015 წლის 8 თვის განმავლობაში განხორციელებულ იქნა 208 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება, საერთოდ თანხით 9,111 ათასი ლარი (მოიცავს მხოლოდ პროგრამებსა და ქვეპროგრამებს შორის გადანაწილებულ თანხებს), მათ შორის, პროგრამებს შორის გადანაწილებული თანხის ოდენობამ 2,702 ათასი ლარი შეადგინა (სამინისტროსათვის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილებით) გამოყოფილი ასიგნების 2.8%);
- *საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროში* (34 00) 2015 წლის 8 თვის განმავლობაში განხორციელდა 15 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილება, საერთო თანხით 2,295 ათასი ლარი, საიდანაც, მხოლოდ პროგრამებს შორის გადანაწილებული თანხის მოცულობამ 565 ათასი ლარი შეადგინა.

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

მაგალითად:

- *საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს* (32 00) „ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს“ პროგრამიდან (32 06) ახალი საჯარო სკოლების მშენებლობის მიზნით, პროგრამაზე „საგანმანათლებლო და სამეცნიერო დაწესებულებათა ინფრასტრუქტურის განვითარება“ (32 05) 2015 წლის 26 თებერვლის N223 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებით გადატანილ იქნა 3,700 ათასი ლარი. თუმცა, 24 აგვისტოს N1195 ცვლილებით, უკვე 32 06 პროგრამაზე იქნა გადატანილი 500 ათასი ლარი „ზოგადი განათლებისა“ (32 02) და „უმაღლესი საგანმანათლებლო და სამეცნიერო კვლევების“ (32 04) პროგრამებიდან;

- საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს (33 00) „საერთაშორისო კულტურული ურთიერთობებისა და ქართული კულტურის პოპულარიზაციის“ პროგრამიდან (33 02 02) „ხელოვნების განვითარების ხელშეწყობის“ პროგრამაზე (33 02 01 33) 2015 წლის 5 მაისის N595 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობით გადატანილ იქნა 10 ათასი ლარი. თუმცა, იმავე დღესვე, N596 ცვლილებით 32 02 02 ქვეპროგრამაზე უკანვე იქნა მობილიზებული 11.7 ათასი ლარი „სსიპ – ნოდარ დუმბაძის სახელობის მოზარდ მაყურებელთა პროფესიული სახელმწიფო თეატრის“ ქვეპროგრამიდან (33 02 01 05);
- საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს (33 00) „სახალხო არტისტების, სახალხო მხატვრებისა და ლაურეატების სტიპენდიები და სოციალური დახმარების“ ქვეპროგრამიდან (33 02 03) 2014 წლის 14 აპრილის N465 ხარჯთაღრიცხვის ცნობის საფუძველზე 100 ათასი ლარი მიიმართა „საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდში“ (58 08). თუმცა, 2015 წლის 3 აგვისტოს N465-R ცნობის თანახმად, აღნიშნული თანხა უკანვე იქნა დაბრუნდა იმავე პროგრამულ კოდზე.

რიგ შემთხვევებში, წლის განმავლობაში ასიგნებებში განხორციელებული ცვლილებებით ხდება ცალკეული პროგრამებისათვის/ქვეპროგრამებისათვის გათვალისწინებული სახსრების შემცირება და მათი მიმართვა სხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე, თუმცა ხშირად საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ასიგნებების გადანაწილების მოთხოვნით წარმოდგენილ წერილებში მოცემულია ინფორმაცია მხოლოდ იმის შესახებ, თუ რომელი ღონისძიებების დაფინანსება განხორციელდება აღნიშნული სახსრებით და არაფერია ნათქვამი, რომელი აქტივობების შეჩერებას გამოიწვევს ეს ქმედება. ამასთან, გარკვეულ შემთხვევებში შესაბამისი დასაბუთების გარეშე ადგილი აქვს საბიუჯეტო სახსრების მიმართვას ისეთი ღონისძიებების დასაფინანსებლად, რომლებიც გათვალისწინებული არ ყოფილა ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე. მაგალითად:

- თავდაცვის სამინისტროს (29 00) „შეიარაღებული ძალების მზადყოფნის შენარჩუნების“ ქვეპროგრამიდან (29 01 01) 2015 წლის 20 იანვრის ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების N19 ცნობის შესაბამისად, 700 ათასი ლარი გადანაწილებულ იქნა „საწყისი სამხედრო განათლების განვითარების“ ქვეპროგრამაზე (29 02 01), რაც ძირითადად კადეტთა სამხედრო ლიცეუმის კადეტებისა და სამხედრო მოსამსახურეების კვებითი უზრუნველყოფისათვის იყო განკუთვნილი. ამრიგად, სამინისტროს პროგრამებს შორის წლის დასაწყისშივე განხორციელდა საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილება, რომლის გათვალისწინებაც ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზევე იყო შესაძლებელი;

- *თავდაცვის სამინისტროს (29 00) „სამხედრო ჰოსპიტალის“ ქვეპროგრამის „საქონელი და მომსახურების“ მუხლიდან 490 ათასი ლარი გადატანილ იქნა „არაფინანსური აქტივების“ ზრდის მუხლში ჰოსპიტალის მიერ სტერილიზატორის და რენტგენის აპარატის შესაძენად. აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე სამინისტროს მიერ წარდგენილ განაცხადში ამ ქვეპროგრამის „არაფინანსური აქტივების“ ზრდის მუხლით ასიგნებები გათვალისწინებული არ ყოფილა. ამასთან, სამინისტროს მიერ ფინანსთა სამინისტროსათვის გაგზავნილ წერილში დასაბუთებული არ არის თუ რატომ ვერ მოხდა აღნიშნული ხარჯის ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე გათვალისწინება;*
- *საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს (33 00) „საერთაშორისო კულტურული ურთიერთობებისა და ქართული კულტურის პოპულარიზაციის“ ქვეპროგრამიდან (33 02 02) ზოგიერთი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ განსახორციელებელი სხვადასხვა პროექტების, ღონისძიებების, გასტროლებისა და ფესტივალების დაფინანსების მიზნით ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებების საფუძველზე ჯამურად გადატანილ იქნა 1,879 ათასი ლარი. ასევე, „ხელოვნების განვითარების ხელშეწყობის“ ქვეპროგრამიდან (33 02 01 33) სხვადასხვა კულტურული ღონისძიებების დაფინანსებისთვის გადანაწილებულ იქნა 1,335 ათასი ლარი; „ღონისძიებებისა და რეგიონებში კულტურის მხარდაჭერის“ ქვეპროგრამიდან (33 02 01 34) ასევე კულტურული ღონისძიებების დაფინანსების მიზნით ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებების საფუძველზე გადატანილ იქნა 689 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ სამინისტროს მიერ გაგზავნილი წერილების უმრავლესობაში, სადაც მხარჯავი დაწესებულება ითხოვს ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებას და შესაბამისად, ასიგნებების გადანაწილებას, მოცემულია ინფორმაცია იმის შესახებ თუ რა ღონისძიებების დაფინანსება განხორციელდება აღნიშნული სახსრებით, თუმცა არაფერია ნათქვამი იმის შესახებ, თუ რომელი აქტივობების შეჩერებას გამოიწვევს სხვა პროგრამების ასიგნებებიდან მითითებული თანხების ჩამოჭრა;*
- *ფინანსთა სამინისტროს აპარატის (23 01 01) „საქონელი და მომსახურების“ მუხლში არსებული ასიგნებებიდან, 2015 წლის 5 მარტის N240 ხარჯთაღრიცხვის ცვლილების ცნობით 4,000 ათასი ლარი გადატანილ იქნა „გრანტების“ მუხლში. აღნიშნული გადანაწილების მიზეზად მოყვანილია 2015 წლის 13-15 მაისს ქ. თბილისში ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკთან (EBRD) ყოველწლიური შეხვედრის წარმატებულად და მაღალ*

დონეზე ჩატარება, თუმცა გაურკვეველია რომელი აქტივობების შეჩერების ხარჯზე განხორციელდა სამინისტროს აპარატის „საქონელი და მომსახურების“ მუხლის შემცირება.

პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში გამოვლენილი აუთვისებლობები

სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს ასევე საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში დაბალი ათვისების ტენდენციის მქონე პროგრამებისა და ქვეპროგრამების არსებობა. კერძოდ, ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, 2015 წლის 9 თვის მდგომარეობით, ჯამურად, პროგრამების ათვისების საშუალო მაჩვენებელი 9 თვის გეგმის 92.0%-ს, ხოლო ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) დამტკიცებული გეგმის 76.9%-ს შეადგენს (საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახდელების გამორიცხვით). შესრულების მაღალი მაჩვენებლის მიუხედავად, გარკვეული პროგრამები/ქვეპროგრამები ათვისების დაბალი ტენდენციით ხასიათდებიან. კერძოდ, იმ პროგრამების რაოდენობა, რომელთა ათვისების მაჩვენებელი 9 თვის მდგომარეობით 9 თვის გეგმის 80%-ზე ნაკლებია, მთლიანი პროგრამების 18.3%-ს უტოლდება, ხოლო ქვეპროგრამების დონეზე ანალოგიური მაჩვენებელი 16.9%-ია (საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახდელების გარეშე).

პროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის 9 თვის გეგმასთან თანაფარდობის მიხედვით

ინტერვალი	0 - 60%	60 - 80%	80 - 100%	>100%
პროგრამების რაოდენობა	9	15	93	14

ცხრილი 7. პროგრამების განაწილება ათვისების მიხედვით 9 თვის მდგომარეობით.

ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მაჩვენებლის 9 თვის გეგმასთან თანაფარდობის მიხედვით

ინტერვალი	0 - 60%	60 - 80%	80 - 100%	>100%
ქვეპროგრამების რაოდენობა	71	58	620	33

ცხრილი 8. ქვეპროგრამების განაწილება ათვისების მიხედვით 9 თვის მდგომარეობით.

მაგალითად:

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსთვის (32 00) ბიუჯეტის კანონით (ცვლილებით) გამოყოფილი ასიგნებები 840,800 ათასი ლარის ოდენობით განისაზღვრა. ფაქტიურმა

ათვისებამ 9 თვის მდგომარეობით 568,760 ათასი ლარი შეადგინა, რაც 9 თვის დაზუსტებული გეგმის 91.7%-ს შეადგენს. მიუხედავად, შესრულების საკმაოდ მაღალი მაჩვენებლისა აგრეგატულ დონეზე, სამინისტროს ზოგიერთი ქვეპროგრამა დაბალი ათვისების ტენდენციით ხასიათდება.

ორგანიზაციის კოდი	პროგრამის დასახელება	9 თვის დაზუსტებული გეგმა	9 თვის შესრულება	9 თვის საკასო შესრულების წილი 9 თვის დაზუსტებულ გეგმაში (%)
32 01 03	განათლების ხარისხის განვითარება და მართვა	3,062	2,085	68.1%
32 02 02 02	სსიპ – მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრის პროგრამები	9,412	7,463	79.3%
32 02 04 03	წარმატებულ მოსწავლეთა წახალისება - საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს განკარგვა	222	109	49.2%
32 02 05 01	ინკლუზიური სწავლების ხელშეწყობის პროგრამა	1,113	644	57.9%
32 02 10	ეროვნული სასწავლო გეგმების დანერგვა და მონიტორინგი - საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო	129	7	5.2%
32 02 11	საჯარო სკოლის მოსწავლეების ტრანსპორტით უზრუნველყოფა	12,666	9,220	72.8%
32 02 12	ზოგადი განათლების ხელშეწყობა	587	309	52.6%
32 04 03 04	პროგრამა „ცოდნის კარი“	1,030	689	66.9%
32 05 02	საგანმანათლებლო და სამეცნიერო დაწესებულებათა ინფრასტრუქტურის განვითარება	64,333	40,917	63.6%

ცხრილი 9. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ქვეპროგრამების ათვისება 9 თვის მდგომარეობით (ათას ლარებში).

აღსანიშნავია, რომ გასული წლის მსგავსად, დაბალი ათვისების მაჩვენებლით ხასიათდება „საგანმანათლებლო და სამეცნიერო დაწესებულებათა ინფრასტრუქტურის განვითარების“ ქვეპროგრამა (32 05 02), რომლის საკასო ხარჯი 9 თვის მდგომარეობით 9 თვის დაზუსტებული გეგმის 63.6%-ს შეადგენს (გასულ წელს ანალოგიური მაჩვენებელი 61.1% იყო). აღნიშნული ქვეპროგრამის ფარგლებში გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების ათვისებასთან დაკავშირებულ შესაძლო პრობლემებზე ყურადღება გამახვილდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე⁸. ასევე, დაბალი ათვისების მაჩვენებლით ხასიათდება „განათლების ხარისხის განვითარებისა და მართვის“ ქვეპროგრამა (32 01 03), რომლის შესრულების მაჩვენებელი 9 თვის დაზუსტებულ გეგმასთან

⁸ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე, გვ 20.

მიმართებაში 68.1%-ს წარმოადგენს. აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ გასულ წელს პროგრამის ათვისების ანალოგიური მაჩვენებელი 41.5%-ს შეადგენდა.

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს (34 00) თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით ასიგნებები განესაზღვრა 70,000 ათასი ლარის ოდენობით და კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად იმავე დონეზე შენარჩუნდა. საკასო შესრულების მაჩვენებელი 9 თვის მდგომარეობით 43,857 ათას ლარს უტოლდება, რაც 9 თვის დაზუსტებული გეგმის მხოლოდ 72.4%-ს შეადგენს. ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია სამინისტროს ის პროგრამები/ქვეპროგრამები, რომლებიც ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდებიან.

ორგანიზაციის კოდი	პროგრამის დასახელება	9 თვის დაზუსტებული გეგმა	9 თვის შესრულება	9 თვის საკასო შესრულების წილი 9 თვის დაზუსტებულ გეგმაში (%)
34 01 03 02	ეკომიგრანტთა მიგრაციის მართვა	1,874	1,038	55.4%
34 01 03 03	სარეინტეგრაციო დახმარება საქართველოში დაბრუნებული მიგრანტებისათვის	300	124	41.2%
34 02 01	იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლებისა, სოციალური და საცხოვრებელი პირობების შექმნა	51,932	35,373	68.1%
34 03	დევილთა საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფა	250	154	61.5%

ცხრილი 10. საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ქვეპროგრამების ათვისება 9 თვის მდგომარეობით (ათას ლარებში).

აღსანიშნავია, რომ ათვისების მაჩვენებლის ჩამორჩენით ხასიათდება „იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლების, სოციალური და საცხოვრებელი პირობების შექმნის“ ქვეპროგრამა (34 02 01), რომლის ფარგლებშიც 9 თვის განმავლობაში ათვისებულ იქნა 9 თვის დაზუსტებული გეგმის 68.1%. საყურადღებოა ის ფაქტიც რომ, გასული წლის ანალოგიური მაჩვენებელი 15.3%-ს უტოლდებოდა. მსგავსი მდგომარეობაა „ეკომიგრანტთა მიგრაციის მართვის“ ქვეპროგრამაში (34 01 03 02), სადაც 9 თვის საკასო ხარჯი 9 თვის დაზუსტებულ გეგმასთან მიმართებაში 55.4%-ს შეადგენს.

ორგანიზაციის კოდი	პროგრამის დასახელება	9 თვის დაზუსტებული გეგმა	9 თვის შესრულება	9 თვის საკასო შესრულების წილი 9 თვის დაზუსტებულ გეგმაში (%)
35 04	სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვა	20,547	16,928	82.4%
35 03 04	დიპლომისშემდგომი სამედიცინო განათლება	653	12	1.9%
35 05	შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების პროგრამა	636	185	29.1%

ცხრილი 11. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ქვეპროგრამების ათვისება 9 თვის მდგომარეობით (ათას ლარებში).

რაც შეეხება საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს (35 00), როგორც ცხრილიდან ჩანს, „შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების“ პროგრამაში (35 05) 9 თვის მდგომარეობით ათვისებულ იქნა 9 თვის დაზუსტებული გეგმის 29.1%, ხოლო ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) განსაზღვრული წლიური გეგმის (4,000 ათასი ლარი) მხოლოდ 4.0%. აღნიშნული პროგრამის ასიგნებების ათვისება სირთულეებით ხასიათდებოდა გასულ წელსაც. კერძოდ, 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული 600 ათასი ლარის ათვისება ვერ მოხერხდა, რის შედეგადაც იგი სრულად იქნა მიმართული საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებში. ანალოგიურად, „დიპლომისშემდგომი სამედიცინო განათლების“ ქვეპროგრამაში (35 03 04), 9 თვის განმავლობაში ათვისებული საბიუჯეტო რესურსის ოდენობამ წლიური გეგმის მხოლოდ 1.9% შეადგინა. ამასთან, აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში გასულ წელსაც ვერ მოხერხდა ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი სახსრების ათვისება. საყურადღებოა, რომ ზემოაღნიშნული პროგრამების ათვისებასთან დაკავშირებულ მოსალოდნელ სირთულეებზე ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე⁹.

დაბალი ათვისების მაჩვენებლით ხასიათდება ასევე „სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაციისა და აღჭურვის“ პროგრამა (35 04), რომლის ფარგლებშიც 9 თვის მდგომარეობით გაწეულმა საკასო ხარჯმა 9 თვის გეგმის 82.4% შეადგინა. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ პროგრამის ფარგლებში ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) განსაზღვრული წლიური გეგმის (31,293 ათასი ლარი) მხოლოდ 54.1%-ია ათვისებული.

⁹ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა „2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე, გვ 20.

საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს (37 00) ასიგნებების თავდაპირველი გეგმა 292,900 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა ბიუჯეტის კანონის ცვლილების შედეგად 267,450 ათას ლარამდე შემცირდა. 9 თვის მდგომარეობით სამინისტროს მიერ გახარჯული ფულადი სახსრების მაჩვენებელი საკმაოდ მაღალია და 9 თვის დაზუსტებული გეგმის 95.8% შეადგენს. მიუხედავად ამისა, ზოგიერთი ქვეპროგრამა მაინც დაბალი ათვისების ტენდენციით ხასიათდება.

ორგანიზაციის კოდი	პროგრამის დასახელება	9 თვის დაზუსტებული გეგმა	9 თვის შესრულება	9 თვის საკასო შესრულების წილი 9 თვის დაზუსტებულ გეგმაში (%)
37 01 05	სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ხელშეწყობის ღონისძიებები	2,102	1,357	64.5%
37 01 12	აგროსექტორის ხელშეწყობა/განვითარება	12,844	5,138	40.0%
37 03 06	ქართული ვაზის წარმოშობის პოპულარიზაცია	250	134	53.6%
37 04 04	სოფლის მეურნეობის პროდუქტთა შენახვა-გადამუშავების მეთოდების სამეცნიერო კვლევა	188	65	34.8%

ცხრილი 12. საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ქვეპროგრამების ათვისება 9 თვის მდგომარეობით (ათას ლარებში).

კერძოდ, შესრულების დაბალი მაჩვენებელით ხასიათდება „სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ხელშეწყობის ღონისძიებების“ ქვეპროგრამა (37 01 05). აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის კანონის ცვლილების შედეგად ქვეპროგრამის წლიური ასიგნებების მოცულობა 4,320 ათასი ლარიდან 3,280 ათას ლარამდე შემცირდა, მიუხედავად ამისა, 9 თვის საკასო ხარჯი 1,357 ათას ლარს შეადგენს, რაც 9 თვის დაზუსტებული გეგმის 64.5%-სა და წლიური გეგმის 41.4%-ს უტოლდება.

ანალოგიურად, „აგროსექტორის ხელშეწყობა/განვითარების“ ქვეპროგრამის (37 01 12) თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული წლიური ასიგნებები ბიუჯეტის კანონის ცვლილების შედეგად 34,100 ათასი ლარიდან 17,650 ათას ლარამდე შემცირდა, თუმცა, 9 თვის მდგომარეობით ქვეპროგრამის ფარგლებში ათვისებული ასიგნებების ოდენობამ მხოლოდ 5,138 ათასი ლარი და 9 თვის გეგმის 40.0% შეადგინა. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ მასში შემავალი ქვეპროგრამების ფარგლებში გათვალისწინებული პროექტების განხორციელება ან შეფერხებებით მიმდინარეობს, ან პროექტების დაწყება საჭიროებს დონორი ორგანიზაციიდან თანხმობას, ან საერთაშორისო ტენდერების გამოცხადების დაგვიანების გამო პროექტები ვერ სრულდება

მიმდინარე წლის განმავლობაში. შესაბამისად, ქვეპროგრამის ფარგლებში გამოყოფილი ასიგნებების მნიშვნელოვანი ნაწილის ათვისება წლის ბოლომდე ვერ მოხერხდება.

რეკომენდაციები:

საბიუჯეტო ორგანიზაციებს:

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

3.1.2. შრომის ანაზღაურება

2015 წლის თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით, შრომის ანაზღაურების მუხლით განსაზღვრული ასიგნებების ოდენობამ 1,408 მლნ ლარი შეადგინა, თუმცა კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად 27 მლნ ლარით შემცირდა და 1,381 მლნ ლარის დონეზე დაფიქსირდა, რაც 2014 წელს ამ მუხლით ფაქტიურად გაწეულ ხარჯს 85 მლნ ლარით (6.8%-ით) აღემატება. რაც შეეხება ფაქტობრივი შესრულების მდგომარეობას, 2015 წლის პირველი 9 თვის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შტატით გათვალისწინებულ საჯარო მოხელეთა შრომის ანაზღაურებაზე მიმართულ იქნა 1,008 მლნ ლარი, რაც სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების 17.2%-ს, ხოლო გადასახდელების 14.6%-ს შეადგენს. 9 თვის მდგომარეობით, გასულ წელთან მიმართებაში „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაწეული ხარჯების მოცულობა წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში.

შრომის ანაზღაურება	2014 წ.	2015 წ.	ზრდის ტემპი 2014-2015 წწ.
შრომის ანაზღაურება	945,562	1,008,126	6.6%
ხელფასები ფულადი ფორმით - თანამდებობრივი სარგო	719,017	602,181	-16.2%
ხელფასები ფულადი ფორმით- წოდებრივი სარგო	30,578	196,737	543.4%
ხელფასები ფულადი ფორმით - პრემია	62,634	30,891	-50.7%
ხელფასები ფულადი ფორმით - დანამატი	123,823	169,542	36.9%
ხელფასები ფულადი ფორმით - ჰონორარი	243	439	80.3%
ხელფასები ფულადი ფორმით - კომპენსაცია	9,266	8,336	-10.0%
შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება	84,056	107,713	28.1%
სულ:	1,029,618	1,115,840	8.4%

ცხრილი 13. „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაწეული ხარჯები შემადგენელი კომპონენტების დონეზე 9 თვის მდგომარეობით (ათასი ლარი).

როგორც ცხრილიდან ჩანს, 2014 წელთან შედარებით, 9 თვის მდგომარეობით ჯამურად „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გახარჯული სახსრების მოცულობა 6.6%-ითაა გაზრდილი. აღნიშნული ძირითადად განპირობებულია დანამატისა და წოდებრივი¹⁰ სარგოს მუხლების მნიშვნელოვანი ზრდით 2015 წლის განმავლობაში, შესაბამისად, 45,719 ათასი ლარითა (36.9%-ით) და 166,159 ათასი ლარის ოდენობით (543.4%-ით), მაშინ როდესაც პრემიებისა და თანამდებობრივი სარგოს სახით გაცემული ხელფასების ოდენობა გასულ წელთან მიმართებაში შემცირდა, შესაბამისად, 31,743 ათასი ლარითა (50.7%-ით) და 116,836 ათასი ლარით (16.2%-ით).

	2014 წ.	2015 წ.
შტატით მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება		
შრომის ანაზღაურება/ხარჯები	18.2%	17.2%
შრომის ანაზღაურება/გადასახდელები	15.3%	14.6%
პრემირება		
პრემია/თანამდებობრივი სარგო	8.7%	5.1%
პრემია/შრომის ანაზღაურება	6.6%	3.1%
დანამატი/თანამდებობრივი სარგო	17.2%	28.2%
დანამატი/შრომის ანაზღაურება	13.1%	16.8%
პრემია და დანამატი/თანამდებობრივი სარგო	25.9%	33.3%
პრემია და დანამატი/შრომის ანაზღაურება	19.7%	19.9%
შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურება		
შტატგარეშეთა შრომის ანაზღაურება/შტატით მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება	8.9%	10.7%
შტატგარეშეთა შრომის ანაზღაურება/ხარჯები	1.6%	1.8%
აგრეგირებული შრომის ანაზღაურება საჯარო სექტორში		
შტატგარეშეთა და შტატით მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება/ხარჯები	19.8%	19.1%
შტატგარეშეთა და შტატით მომუშავეთა შრომის ანაზღაურება/გადასახდელები	16.7%	16.1%

ცხრილი 14. შრომის ანაზღაურების კომპონენტების შეფარდებითი მაჩვენებლები 2015 წლის 9 თვის მდგომარეობით (%).

განსაკუთრებით საყურადღებოა პრემიისა და დანამატის სახით გაცემული შრომის ანაზღაურების დინამიკა 2014-2015 წლების განმავლობაში (9 თვის მდგომარეობით). კერძოდ, მიმდინარე წლის განმავლობაში ჯამურად პრემიისა და დანამატის მუხლით გაცემული საბიუჯეტო

¹⁰ წოდებრივი სარგოს აღნიშნული ზრდა ძირითადად განპირობებულია თავდაცვის სამინისტროს თანამშრომელთა თანამდებობრივი სარგოდან წოდებრივი სარგოს რეჟიმზე გადასვლით

სახსრების ოდენობა ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება და 7.5%-ით (13,976 ათასი ლარით) აჭარბებს გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. აღნიშნულ ფაქტთან დაკავშირებით საყურადღებოა საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მისიის¹¹ შემაჯამებელი მიმოხილვა, სადაც აღინიშნა, რომ 2015 წელს მოსალოდნელი დაბალი ეკონომიკური ზრდის პირობებში, ბიუჯეტის დეფიციტის დადგენილ ზღვრებში შენარჩუნების უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია სახელფასო ბონუსებისა და ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირება.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ 2014 წელთან შედარებით (9 თვის მდგომარეობით), მიმდინარე წელს შტატით მომუშავე თანამშრომლებზე პრემიის სახით გაცემული შრომის ანაზღაურების საშუალო თვიური ოდენობა 6,959 ათასი ლარიდან 3,432 ათას ლარამდე შემცირდა (50.7%-ით), მაშინ როცა დანამატის შემთხვევაში ანალოგიური მაჩვენებელი 13,758 ათასი ლარიდან 18,838 ათას ლარამდე გაიზარდა (36.9%-ით). ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, გასულ წელთან შედარებით არსებითი კლების ტენდენციას ავლენს პრემიის მოცულობის წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის „შრომის ანაზღაურების“ მუხლში (6.6%-დან 3.1%-მდე), მაშინ როცა დანამატის წილი მნიშვნელოვნად იზრდება (13.1%-დან 16.8%-მდე).

	2014 წლის 9 თვის საშუალო მაჩვენებელი (1)	2015 წლის 9 თვის საშუალო მაჩვენებელი (2)	ნომინალური სხვაობა (2)-(1)	%-ული ცვლილება
შრომის ანაზღაურება	105,062	112,014	6,952	6.6%
<i>მათ შორის:</i>				
პრემია	6,959	3,432	-3,527	-50.7%
დანამატი	13,758	18,838	5,080	36.9%
პრემია + დანამატი	20,717	22,270	1,553	7.5%

ცხრილი 15. შრომის ანაზღაურების კომპონენტების ანალიტიკური მაჩვენებლები 9 თვის მდგომარეობით (ათასი ლარი).

მხარჯავი დაწესებულებების რაოდენობა	0-10% ინტერვალში		10-20% ინტერვალში		20-50% ინტერვალში	
	2014 წ.	2015 წ.	2014 წ.	2015 წ.	2014 წ.	2015 წ.
პრემიის წილი შრომის ანაზღაურებაში	20	40	17	15	14	4
დანამატის წილი შრომის ანაზღაურებაში	31	18	15	23	5	18

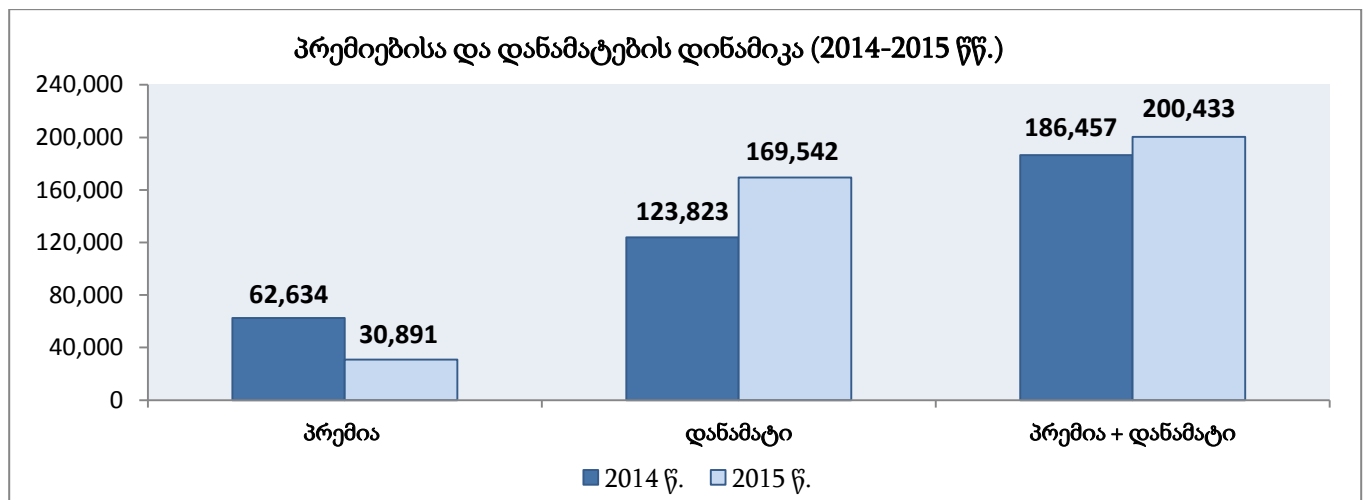
¹¹ Georgia: Concluding Statement of an IMF Staff Visit, March 4, 2015.

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

პრემია + დანამატი წილი შრომის ანაზღაურებაში	4	6	20	15	27	38
---------------------------------------------	---	---	----	----	----	----

ცხრილი 16. შრომის ანაზღაურებაში პრემიისა და დანამატის წილის ამსახველი მაჩვენებლების განაწილება მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე (9 თვის მდგომარეობით).

„პრემიის“ მუხლით გაცემული სახსრების ასეთი მკვეთრი შემცირების 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 ჩანს, „პრემიის“ მუხლით გაცემული სახსრების შემცირების პარალელურად მნიშვნელოვნად გაიზარდა „დანამატის“ მუხლით გაცემული სახსრების მოცულობა.



დიაგრამა 5. პრემიისა და დანამატის დინამიკა 2014-2015 წლებში 9 თვის მდგომარეობით (ათასი ლარი)

ზემოაღნიშნული ტენდენცია უფრო ნათლად ჩანს ცალკეული მხარჯავი დაწესებულების კრილში, რომელთაგან ზოგიერთი წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში.

ორგანიზაციის კოდი	დასახელება	საშუალოთვიური პრემია			საშუალოთვიური დანამატი		
		2014	2015	%-ული ცვლილება	2014	2015	%-ული ცვლილება
20 00	ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი	37,737	23,766	-37%	9,992	24,159	142%
23 00	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	776,568	340,774	-56%	263,965	705,829	167%
25 00	საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო	169,980	119,704	-30%	88,634	149,838	69%

26 00	საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო	608,709	224,527	-63%	236,770	723,630	206%
27 00	საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო	541,946	190,800	-65%	90,874	464,955	412%
33 00	საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო	110,996	47,079	-58%	9,093	146,322	1509%
34 00	საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო	23,185	12,442	-46%	49,216	66,589	35%
35 00	საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	350,223	58,545	-83%	115,427	427,378	270%
36 00	საქართველოს ენერჯეტიკის სამინისტრო	51,397	12,385	-76%	27,146	74,612	175%
37 00	საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	309,879	141,352	-54%	22,940	220,142	860%
38 00	საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო	172,121	41,303	-76%	65,058	255,728	293%
47 00	სსიპ – საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური – საქსტატი	36,819	29,833	-19%	4,589	27,683	503%

ცხრილი 17. მხარჯავი დაწესებულებების პრემიებისა და დანამატების ანალიტიკური მაჩვენებლები 9 თვის მდგომარეობით.

მაგალითად:

- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს (23 00) მიერ 2014 წლის 9 თვის განმავლობაში გაცემული დანამატის საშუალო თვიური ოდენობა შეადგენდა 263,965 ლარს, მაშინ როდესაც 2015 წლის ანალოგიური მაჩვენებელი გაზრდილია 705,829 ლარამდე (167%-ით). აღნიშნულის პარალელურად, პრემიის სახით გაცემული შრომის ანაზღაურების საშუალო თვიური ოდენობა შემცირებულია 56%-ით (2014 წელს - 776,568 ლარიდან, 2015 წელში - 340,774 ლარამდე);
- საქართველოს სასჯელაღსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების საკითხთა სამინისტროს (27 00) მიერ 2015 წლის 9 თვის განმავლობაში გაცემული დანამატის საშუალო თვიური ოდენობა 374,081 ლარით (412%-ით) გაიზარდა გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით და 464,955 ლარი შეადგინა, მაშინ როდესაც პრემიის სახით გაცემული შრომის ანაზღაურების საშუალო თვიური ოდენობა შემცირებულ იქნა 65%-ით (2014 წელს - 541,946 ლარიდან, 2015 წელში - 190,800 ლარამდე);
- საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს (35 00) მიერ 2014 წლის 9 თვის განმავლობაში გაცემული დანამატის საშუალო თვიური ოდენობა

შეადგენდა 115,427 ლარს, მაშინ როდესაც 2015 წლის ანალოგიური მაჩვენებელი 427,378 ლარამდეა (270%-ით) გაზრდილი. აღნიშნულის პარალელურად, პრემიის სახით გაცემული შრომის ანაზღაურების საშუალო თვიური ოდენობა შემცირებულია 78%-ით (2014 წელს - 350,223 ლარიდან, 2015 წელში - 58,545 ლარამდე).

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.

ასევე, აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის №449 დადგენილების მიხედვით¹², „პრემია გაიცემა საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული პირების მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების (საჯარო დაწესებულებაში სამუშაოს შეფასების სისტემის არსებობის შემთხვევაში) ან/და დასაბუთების საფუძველზე“. დადგენილების მიხედვით, დასაბუთებაში უნდა მიეთითოს „გასაცემი პრემიის ოდენობა, მისი პროცენტული მიმართება პირის თანამდებობრივ სარგოსთან და 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 გარემოებების¹³ გათვალისწინებით შეიძლება იქნეს მიღებული დასაქმებული პირის წახალისების გადაწყვეტილება.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, მხარჯავი დაწესებულებების მიერ „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაცემული საბიუჯეტო სახსრების ანალიზისას გამოვლენილ იქნა სხვა რიგი ხარვეზები. კერძოდ,

¹² მუხლი 3, პუნქტი 1.

¹³ პრემია - საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირზე გაცემული შრომითი გასამრჯელო, რომელიც გაიცემა მის მიმართ დაკისრებული უფლებამოსილებების ზედმიწევნით და სანიმუშოდ შესრულებისათვის, ხანგრძლივი და კეთილსინდისიერი სამსახურისათვის, ან/და განსაკუთრებული სირთულის ან მნიშვნელობის დავალების შესრულებისათვის.

გარკვეულ შემთხვევებში დანამატის გაცემა ხდება შესაბამისი დასაბუთების გარეშე ან მხოლოდ კანონმდებლობით განსაზღვრული შესაბამისი მუხლის მითითებით. მაგალითად:

- სსიპ „ნავთობისა და გაზის სახელმწიფო სააგენტოს“ უფროსის 2014 წლის 29 დეკემბრის N11/150 ბრძანებაში დანამატის დაწესების შესახებ, არ არის წარმოდგენილი შესაბამისი დასაბუთება დანამატის გაცემის საფუძვლიანობის შესახებ;
- საქართველოს ენერჯეტიკის სამინისტროში (36 00) დანამატის გაცემის ფორმალურ საფუძველს წარმოადგენს მინისტრის ბრძანება, თუმცა აღნიშნულ ბრძანებაში მითითებულია მხოლოდ დანამატის გაცემასთან დაკავშირებული კანონმდებლობით განსაზღვრული შესაბამისი მუხლი, იმ კონკრეტული გარემოებების გარეშე, რამაც განაპირობა ბრძანებაში წარმოდგენილი თანამშრომლების წახალისება.

ასევე, 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 გამართლებულ პრაქტიკად ვერ ჩაითვალება. მაგალითად:

- განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში (32 00) მინისტრის 2015 წლის 12 იანვრის №15 ბრძანების საფუძველზე, ბრძანების დანართში გათვალისწინებულ 55 საჯარო მოხელეს ყოველთვიურად, მიმდინარე წლის ბოლომდე დაუწესდათ დანამატი თვეში 42,712 ლარის ოდენობით;
- ენერჯეტიკის სამინისტროში (36 00) მინისტრის 2015 წლის 13 იანვრის №01 ბრძანების საფუძველზე, ბრძანების დანართში წარმოდგენილ 75 საჯარო მოხელეს ყოველთვიურად, მიმდინარე წლის ბოლომდე დაუწესდათ დანამატი 72,620 ლარის ოდენობით. 2015 წლის 5 აგვისტოს, აღნიშნულ ბრძანებაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, ბრძანების დანართში გათვალისწინებული საჯარო მოხელეთა რაოდენობა 79-მდე გაიზარდა;
- სსიპ „ნავთობისა და გაზის სახელმწიფო სააგენტოს“ უფროსის 2014 წლის 29 დეკემბრის N11/150 ბრძანების საფუძველზე, ბრძანების დანართში წარმოდგენილ 30 საჯარო მოხელეს ყოველთვიურად, მიმდინარე წლის ბოლომდე დაუწესდათ დანამატი 19,780 ლარის ოდენობით;

- *სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროში* (39 00) მინისტრის 2015 წლის 23 იანვრის №01/106 ბრძანების საფუძველზე ბრძანების დანართში წარმოდგენილ 19 საჯარო მოხელეს ყოველთვიურად, მიმდინარე წლის ბოლომდე დაუწესდათ დანამატი 24,690 ლარის ოდენობით.

ასევე, საყურადღებოა „შრომის ანაზღაურების“ მუხლის დაგეგმვის პროცესთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები. კერძოდ, ცალკეულ შემთხვევებში დაგეგმვის ეტაპზე სამტატო რიცხოვნობა განსაზღვრულია მნიშვნელოვნად დიდი ოდენობით, ვიდრე შემდგომში, წლის განმავლობაში რეალური სამტატო რიცხოვნობაა. აღნიშნულის გამო, „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გათვალისწინებული გადასახდელები, როგორც გასული წლების პრაქტიკამ აჩვენა¹⁴, ან აუთვისებელი რჩება, ან ნაწილდება თანამშრომლებზე „პრემიების“ მუხლით, რაც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, არ შეიძლება მისაღებ პრაქტიკად ჩაითვალოს. მაგალითად:

- *იუსტიციის სამინისტროს აპარატის* (26 01) მომუშავეთა რიცხოვნობა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით (ცვლილებით) განისაზღვრა 230 სამტატო ერთეულითა და 4,342 ათასი ლარის შრომის ანაზღაურების ფონდით. თუმცა 2015 წლის 8 თვის განმავლობაში ვაკანტური ადგილების საშუალო თვიურმა ოდენობამ 78 ერთეული, ხოლო „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით ათვისებული სახსრების მოცულობამ 2,616 ათასი ლარი შეადგინა (საშუალოდ თვიურად ერთ მუშაკზე 2,152 ლარი). შესაბამისად, ბოლო 4 თვისათვის ასათვისებელი რჩება 1,726 ათასი ლარი (საშუალოდ ერთ მუშაკზე 2,839 ლარი), რაც 8 თვის განმავლობაში ათვისებული სახსრების 66%-ს წარმოადგენს;
- *სოფლის მეურნეობის სამინისტროს* (37 00) მომუშავეთა რიცხოვნობა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით (ცვლილებით) განისაზღვრა 1259 სამტატო ერთეულითა და 20,770 ათასი ლარის შრომის ანაზღაურების ფონდით. თუმცა 2015 წლის პირველი 8 თვის განმავლობაში ვაკანტური ადგილების საშუალო თვიურმა ოდენობამ 50 ერთეული, ხოლო „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით ათვისებული სახსრების მოცულობამ 13,078 ათასი ლარი შეადგინა (საშუალოდ თვიურად ერთ მუშაკზე 1,352 ლარი). შესაბამისად, დარჩენილი პერიოდისათვის ასათვისებელი რჩება 7,692 ათასი ლარი (საშუალოდ ერთ მუშაკზე 1,591 ლარი), რაც 8 თვის განმავლობაში ათვისებული სახსრების 59%-ს წარმოადგენს;

¹⁴ აღნიშნული პრობლემის შესახებ ყურადღება იქნა გამახვილებული „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში, გვ. 80.

- საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის (04 00) მომუშავეთა რიცხოვნობა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით (ცვლილებით) განისაზღვრა 271 სამტატო ერთეულითა და 8,804 ათასი ლარის შრომის ანაზღაურების ფონდით. თუმცა 2015 წლის პირველი 8 თვის განმავლობაში ვაკანტური ადგილების საშუალო თვიურმა ოდენობამ 55 ერთეული, ხოლო „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით ათვისებული სახსრების მოცულობამ 5,244 ათასი ლარი შეადგინა (საშუალოდ თვიურად ერთ მუშაკზე 3,035 ლარი). შესაბამისად, ბოლო 4 თვისათვის ასათვისებელი რჩება 3,560 ათასი ლარი (საშუალოდ ერთ მუშაკზე 4,121 ლარი), რაც 8 თვის განმავლობაში ათვისებული სახსრების 68%-ს წარმოადგენს.

რეკომენდაციები:

საქართველოს მთავრობას:

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

3.1.3. ავტოსატრანსპორტო საშუალებები

სახელმწიფო ავტოპარკის მართვის ხარჯებთან დაკავშირებული საკითხის 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“ (შემდგომში - კომისია) 2014 წლის 1 აპრილამდე. ოპტიმიზაციის გეგმების წარდგენა კომისიისათვის მიზნად ისახავდა იმ უწყებების იდენტიფიცირებას, რომელთა ადმინისტრაციული ავტომანქანების რაოდენობა და განაწილება საშტატო რიცხოვნობის გათვალისწინებით, მიმდინარე მდგომარეობით არ შეესაბამებოდა აღნიშნული დადგენილების მე-5 მუხლით დადგენილ ნორმებს. განსაზღვრული ნორმებიდან გადახრების შემთხვევაში, სახელმწიფო კომისიას უნდა მიეღო გადაწყვეტილება კონკრეტულ შემთხვევებში გამონაკლისების დაშვებასთან დაკავშირებით. მხარჯავი უწყებების მიერ ოპტიმიზაციის გეგმების მომზადება და კომისიისთვის წარდგენა განხორციელდა დადგენილ ვადებში. თუმცა აღნიშნული პროცესი არ დასრულებულა და კომისიის 2014 წლის 20 ივნისის სხდომის ოქმის შესაბამისად, მხარჯავი უწყებების მიერ ეტაპობრივად ხორციელდება ახალი ოპტიმიზაციის გეგმების წარდგენა კომისიისთვის, რათა მათ მფლობელობაში არსებული ავტოპარკი შესაბამისობაში მოვიდეს N121 დადგენილებით განსაზღვრულ ლიმიტებთან. აღსანიშნავია, რომ მხარჯავი დაწესებულებებისათვის ახალი ოპტიმიზაციის გეგმების წარმოდგენის კონკრეტული ვადა განსაზღვრული არ არის. ამასთან, ოპტიმიზაციის გეგმების შედგენის პროცესში მხარჯავი დაწესებულებები ინსტრუქციებს იღებენ აღნიშნულ პროცესზე პასუხისმგებელ პირთან კომუნიკაციის საფუძველზე და არ მომხდარა დეტალური ინსტრუქციის შემუშავება და დამტკიცება, რომელიც განსაზღვრავდა ოპტიმიზაციის გეგმის შედგენის წესს და მოახდენდა აღნიშნული პროცესის ფორმალიზებას. საკითხის კომპლექსურობიდან გამომდინარე, ფორმალურად დამტკიცებული ინსტრუქციის არარსებობის პირობებში, არსებობს მხარჯავი უწყებების მხრიდან სახელმწიფო კომისიისთვის არასრულყოფილი ინფორმაციის მიწოდების რისკი.

ასევე, აღსანიშნავია, რომ მიმდინარე მდგომარეობით, ახალი ოპტიმიზაციის გეგმები წარმოდგენილ იქნა 9 სამინისტროს მიერ. აქედან კომისიამ განიხილა და დაამტკიცა მხოლოდ 4

სამინისტროს ოპტიმიზაციის გეგმა, რომლის ფარგლებშიც დაშვებულ იქნა გამონაკლისები იმ მხარჯავ დაწესებულებების შემთხვევაში, სადაც ავტომანქანების რაოდენობა და განაწილება არ შეესაბამებოდა N121 დადგენილებით განსაზღვრულ ლიმიტებს. თუმცა, იმ სამინისტროების შემთხვევაში, რომელთა ოპტიმიზაციის გეგმები ამ დრომდე არ დამტკიცებულა, კვლავ ძალაში რჩება 2014 წლის 20 ივნისის კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის №121 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შესახებ, რომლის მიხედვითაც, დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი ჩამოყალიბდა შემდეგი რედაქციით: „სამორიგო 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 დამტკიცებს 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 სამინისტროების დიდი ნაწილისათვის ძალაში დღემდე არ შესულა, რის გამოც ისინი სარგებლობენ განაწილების არსებული წესით სახელმწიფო კომისიის 2014 წლის 20 ივნისის სხდომის ოქმის შესაბამისად.

როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, N121 დადგენილების მოქმედება (მუხლი 7, პუნქტი 1) ვრცელდება 2014 წლის 1 თებერვლიდან შესყიდულ და ჩანაცვლებულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებებზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საყურადღებოა, რომ დადგენილებით არ არის დარეგულირებული აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისათვის, უსასყიდლოდ გადაცემის შემთხვევაში, ავტომობილების კონკრეტული კლასისათვის მიკუთვნების კრიტერიუმები, მათი თანამდებობრივი ან ზოგადი დანიშნულებით გამოყენების წინაპირობები და ზღვრული ფლობის დაანგარიშების მეთოდები, რაც გარკვეულ შემთხვევებში კანონმდებლობით განსაზღვრული ლიმიტების დარღვევის მიზეზი შეიძლება გახდეს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მხარჯავი დაწესებულებების მხრიდან აღნიშნული მიმართულებით გაურკვევლობის თავიდან აცილების, კანონმდებლობით დადგენილი შეზღუდვების დარღვევის

პრევენციისა და რეგულაციის სრულყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია დადგენილებით ნათლად და სრულად იქნეს განსაზღვრული ნორმატიული აქტის მოქმედების გავრცელების არეალი.

რეკომენდაციები

საქართველოს მთავრობას:

- 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 ახალი ოპტიმიზაციის გეგმების წარმოდგენისა და შესაბამისად, მათი განხილვისა და დამტკიცებისათვის, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილებისა და სამსახურებრივი ავტომანქანების შეძენისა და ჩანაცვლების და მათ მოვლა-შენახვის ხარჯებთან დაკავშირებული საკითხების დარეგულირების მიზნით საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 6 თებერვლის N121 დადგენილების მე-5 მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ლიმიტების ამოქმედება;
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მხარჯავი დაწესებულებების მხრიდან გაურკვეველობის თავიდან აცილების, კანონმდებლობით დადგენილი შეზღუდვების დარღვევის პრევენციისა და რეგულაციის სრულყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია დადგენილებით ნათლად და სრულად იქნეს განსაზღვრული ნორმატიული აქტის მოქმედების გავრცელების არეალი.

3.1.4 შესყიდვების მართვის საკითხები

მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე ჩატარებული ანალიზის შედეგად 2015 წლის 8 თვის მდგომარეობით გამოვლენილ იქნა შესყიდვების მართვის პროცესში არსებული შემდეგი ხარვეზები:

რიგ შემთხვევაში, საბიუჯეტო ორგანიზაციების სტრუქტურულ ერთეულებს შორის კომუნიკაციაში არსებული ხარვეზები, ტენდერების შეწყვეტის ან/და საჭირო საქონლისა და

მომსახურების შესყიდვის დროში გაჭიანურების მიზეზი ხდება, რის შედეგადაც იზრდება საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიური განკარგვის რისკი. მაგალითად:

- თავდაცვის სამინისტროს (29 00) მიერ 2015 წლის 24 თებერვალს, სხვადასხვა სახის აკუმულატორების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ იქნა 8 ელექტრონული ტენდერი, საიდანაც 1 არ შედგა, ხოლო დანარჩენი 7 ტენდერის შემთხვევაში პრეტენდენტების მიერ წარმოდგენილ იქნა უმცირესი ფასები. შესაბამისად, თავდაცვის სამინისტროს შესყიდვების დეპარტამენტმა წერილებით მიმართა J-4/8 ლოგისტიკის დეპარტამენტს, სადაც თხოვდა დროის უმოკლეს ვადაში შეეფასებინა, შეესაბამებოდა თუ არა გამარჯვებული პრეტენდენტების მიერ წარმოდგენილი ნიმუშები სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ მოთხოვნებს. რამდენადაც აღნიშნულ წერილზე შესყიდვების დეპარტამენტს პასუხი არ მიუღია, გაგზავნილ იქნა განმეორებითი წერილი, სადაც აღინიშნა, რომ პასუხის დროულად წარმოდგენლობის შემთხვევაში დაირღვეოდა შერჩევა/შეფასებისათვის დაწესებული ვადები, რის შედეგადაც სატენდერო კომისია იძულებული იქნებოდა შეეწყვიტა აკუმულატორების შესყიდვაზე გამოცხადებული ტენდერები. სატენდერო კომისიის 2015 წლის 1 აპრილის სხდომის ოქმის (N3) მიხედვით, ზემოაღნიშნული 7 ტენდერი შეწყვეტილ იქნა, რის მიზეზადაც დასახელდა მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში, შემოთავაზებული საქონლის სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობის დაუდგენლობა. ამასთან, როგორც ლოგისტიკის დეპარტამენტის მიერ შესყიდვების დეპარტამენტისათვის იმავე დღეს გაგზავნილ (2015 წლის 1 აპრილს) საპასუხო წერილში იქნა აღნიშნული, ლოგისტიკის დეპარტამენტი არ ფლობს შესაბამის ტექნიკურ საშუალებებს წარმოდგენილი ნიმუშების სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან შესაბამისობის შესაფასებლად. აღნიშნული მიუთითებს, სტრუქტურულ ერთეულებს შორის კომუნიკაციაში არსებული ხარვეზებზე. ამასთანავე, აკუმულატორების შესყიდვის მიზნით 2015 წლის 21 და 29 მაისს განმეორებით გამოცხადებული 6 ტენდერის ფარგლებში სამინისტროს მიერ გაფორმებულ იქნა ხელშეკრულებები, ჯამურად 177.4 ათას ლარზე, მაშინ როცა იმავე რაოდენობისა და მახასიათებლების აკუმულატორებს, თავდაპირველად გამოცხადებულ ტენდერებში მონაწილე პრეტენდენტები 158.4 ათას ლარად, ანუ 19.0 ათასი ლარით (10.7%) უფრო იაფად სთავაზობდნენ. გარდა ამისა, ზემოაღნიშნული მიზეზით, სამინისტროს მიერ 2015 წლის 27 თებერვალს, სხვადასხვა სახის საბურავების შესყიდვის მიზნით, გამოცხადებული 16 ელექტრონული ტენდერიდან, ჯამური სავარაუდო

ღირებულებით 2,099.0 ათასი ლარი, 15 შეწყვეტილად გამოცხადდა (ჯამური ღირებულებით 2,084 ათასი ლარი), ხოლო 1 არ შედგა (ღირებულებით 15 ათასი ლარი).

რიგ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ადგილი აქვს ელექტრონული ტენდერის გამოცხადებას ისეთ საქონელზე, რომლის შესყიდვის საჭიროება, უწყების წინაშე არ იდგა. აღნიშნული ფაქტი მიუთითებს საბიუჯეტო ორგანიზაციების წინაშე არსებული საჭიროებების სწორად განსაზღვრასთან დაკავშირებულ ხარვეზებზე. ასევე, ზოგ შემთხვევებში მხარჯავი უწყებების მიერ სათანადოდ არ ხორციელდებოდა ბაზრის წინასწარი კვლევა, შესასყიდი ობიექტის ტექნიკური და ხარისხობრივი მაჩვენებლების (ხარისხი, ფუნქციები, უსაფრთხოების ზომები, შეფუთვა, ნიშანდება და ა.შ.) შესწავლა და მიმდინარე პერიოდში ობიექტის სავარაუდო საბაზრო ღირებულების განსაზღვრა, რის შედეგადაც, სახეზეა შესყიდვების პროცესში წარმოქმნილი მნიშვნელოვანი ეკონომიები. აღნიშნული მიანიშნებს შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულების განსაზღვრაში არსებულ სისუსტეებზე და ზრდის საბიუჯეტო სახსრების არაეკონომიურად განკარგვის რისკს. მაგალითად:

- *თავდაცვის სამინისტროს* (29 00) მიერ 2015 წლის 20 აგვისტოს 108 ცალი საბურავის შეძენის მიზნით გამოცხადებული ტენდერი (SPA150023119), სავარაუდო ღირებულებით 56.6 ათასი ლარი, შეწყვეტილ იქნა. სატენდერო კომისიის სხდომის ოქმში წარმოდგენილი განმარტებით, საწყობში არსებული მარაგების, უცხოურ კომპანიასთან გაფორმებული ხელშეკრულებით შემოსატანი საბურავებისა და შეიარაღებული ძალებისთვის საჭირო საბურავების რაოდენობების გათვალისწინებით, დამატებით საბურავების შესყიდვა მიზანშეწონილი არ არის;
- *საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს* (34 00) მიერ სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვაზე გამოცხადებული ელექტრონული ტენდერის (SPA140002320) სავარაუდო ღირებულება 1,295 ათასი ლარის ოდენობით განისაზღვრა, თუმცა გამარჯვებულ კომპანიასთან ხელშეკრულება გაფორმებულ იქნა 764 ათასი ლარზე. ტენდერის შედეგად წარმოქმნილმა ეკონომიამ 531 ათასი ლარი, ანუ სავარაუდო ღირებულების 41% შეადგინა;
- *საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს* (34 00) მიერ სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვაზე გამოცხადებული ელექტრონული ტენდერის (SPA140025826) სავარაუდო ღირებულება 2,546 ათასი ლარის ოდენობით განისაზღვრა, თუმცა გამარჯვებულ

კომპანიასთან ხელშეკრულება გაფორმებულ იქნა 1,811 ათასი ლარზე. ტენდერის შედეგად წარმოქმნილმა ეკონომიამ 736 ათასი ლარი, ანუ სავარაუდო ღირებულების 29% შეადგინა;

- *საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის* (04 00) მიერ განათების, გაშუქებისა და მასთან დაკავშირებული აპარატურით მომსახურების შესყიდვაზე გამოცხადებული ელექტრონული ტენდერის (SPA140029817) სავარაუდო ღირებულება 165.9 ათასი ლარის მოცულობით განისაზღვრა, თუმცა გამარჯვებულ კომპანიასთან ხელშეკრულება გაფორმებულ იქნა 125.8 ათას ლარზე. ტენდერის შედეგად წარმოქმნილმა ეკონომიამ 40 ათასი ლარი, ანუ სავარაუდო ღირებულების 24% შეადგინა.

რიგი საბიუჯეტო ორგანიზაციების შემთხვევაში საყურადღებოა გამარტივებული შესყიდვების სპეციფიკა და მათი მაღალი ხვედრითი წილი შესყიდვების მთლიან მოცულობაში. ამასთან, გარკვეულ შემთხვევებში, 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 კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს* (33 00) მიერ 2015 წლის 8 თვის განმავლობაში გაფორმებული 278 შესყიდვის ხელშეკრულებიდან, ჯამური ღირებულებით 930 ათასი ლარი, 232 ხელშეკრულება გამარტივებული შესყიდვის წესით იქნა გაფორმებული (ჯამური ღირებულებით 336 ათასი ლარი). აღნიშნულის შედეგად, სამინისტროს მიერ განხორციელებული შესყიდვების საერთო ღირებულების 36.2% გამარტივებულ შესყიდვებზე მოდის;
- *თავდაცვის სამინისტროს* (29 00) მიერ 2014 წლის ბოლოს და 2015 წლის 8 თვის განმავლობაში (2015 წლის ასიგნებების ფარგლებში) გაფორმებული 753 შესყიდვის ხელშეკრულებიდან 412 გამარტივებული შესყიდვის გზითაა გაფორმებული, რაც იმას ნიშნავს, რომ სამინისტროს მიერ განხორციელებული შესყიდვების საერთო ღირებულების 43.6% გამარტივებულ შესყიდვებზე მოდის;
- *თავდაცვის სამინისტროს* (29 00) მიერ 2015 წლის 17 აპრილს გადაუდებელი აუცილებლობის მოტივით შესყიდულ იქნა კარვები სამშვიდობო მისიიდან დაბრუნებული 600 სამხედრო მოსამსახურის განსათავსებლად, სახელშეკრულებო ღირებულებით 114.8 ათასი ლარი. აღსანიშნავია, რომ ამ შესყიდვის დაგეგმვა გაცილებით ადრეც შეიძლებოდა, რამდენადაც სამშვიდობო მისიიდან სამხედრო მოსამსახურეების დაბრუნება წინასწარ დაგეგმილ პროცესს

წარმოადგენს. შედეგად შესაძლებელი იქნებოდა გამარტივებული შესყიდვის ფორმით შეძენის თავიდან აცილება;

- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს (34 00) მიერ 2015 წლის სექტემბრამდე ინტერნეტ მომსახურების¹⁵ შესყიდვის მიზნით განხორციელებულ იქნა 3 გამარტივებული შესყიდვა ჯამური ღირებულებით 100 ათასი ლარი. სამივე შემთხვევაში ხელშეკრულება გაფორმდა ერთ მიმწოდებელთან. აღნიშნული შესყიდვები თავიანთი სპეციფიკიდან გამომდინარე უნდა განხორციელებული ტენდერის საშუალებით, თუმცა 2012 წლის 14 მაისის N929 მთავრობის განკარგულების საფუძველზე ხორციელდება ერთ პირთან მოლაპარაკების გზით. სამინისტროს მიერ, ვერ იქნა წარმოდგენილი განმარტება რის საფუძველზე იქნა მიღებული ზემოაღნიშნული განკარგულება.

ასევე, ცალკეული საბიუჯეტო ორგანიზაციების შემთხვევაში, შესყიდვების დაგეგმვასა და განხორციელების პროცესში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს ერთი მხრივ, სახელმწიფო შესყიდვების დამტკიცებულ გეგმებში განხორციელებული ხშირი და მასშტაბური ცვლილებები და დიდი ოდენობით წლის დასაწყისში დაუგეგმავი შესყიდვები, მეორე მხრივ, უშედეგოდ დასრულებული ტენდერების მაღალი წილი გამოცხადებული ტენდერების მთლიან რაოდენობაში. მაგალითად:

- კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს (33 00) მიერ 2015 წლის 8 თვის განმავლობაში შესყიდვების წლიური გეგმა 35-ჯერ შეიცვალა და საბოლოოდ 28%-ით გაიზარდა (293 ათასი ლარით) საწყის გეგმასთან (1,035 ათასი ლარი) შედარებით;
- განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს (32 00) მიერ 2015 წლის 8 თვის მდგომარეობით შესყიდვების წლიურ გეგმაში განხორციელდა 51 ცვლილება, საერთო ღირებულებით 3,096 ათასი ლარი, რის შედეგადაც შესყიდვების გეგმა 20,320 ათას ლარამდე გაიზარდა;
- მთავრობის ადმინისტრაციის (04 00) შესყიდვების წლიური გეგმა 2015 წლის განმავლობაში 18-ჯერ შეიცვალა და საბოლოო ჯამში 20%-ით გაიზარდა (1,261 ათასი ლარით) საწყის გეგმასთან (6,226 ათასი ლარი) შედარებით;

¹⁵ შესყიდული მომსახურება მოიცავდა კომპიუტერების გამართული მუშაობისთვის სატელეფონო, ინციდენტის ადგილზე მისვლით მომსახურებასა და სხვადასხვა ორგანიზაციისთვის საჭირო სერვისების უზრუნველყოფას, მათ შორის ინტერნეტისა და ლიცენზიების მიწოდებას.

- *მთავრობის ადმინისტრაციის (04 00) მიერ 2015 წლის განმავლობაში გამოცხადებული 60 ტენდერიდან (შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება 2,257 ათასი ლარი) 13 ტენდერი არ შედგა (შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება 587 ათასი ლარი), 2 ტენდერი დასრულდა უარყოფითი შედეგით (შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება 23 ათასი ლარი), ხოლო 2 ტენდერი შეწყვეტილად იქნა გამოცხადებული (შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება 19.6 ათასი ლარი). შედეგად, ადმინისტრაციის მიერ გამოცხადებული 60 ტენდერიდან 17 (შესყიდვების ჯამური სავარაუდო ღირებულების 39%) უშედეგოდ დასრულდა;*
- *2015 წლის განმავლობაში უშუალოდ თავდაცვის სამინისტროს (29 00) მიერ გამოცხადებული 529 ტენდერიდან (შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება 39,227.3 ათასი ლარი) 174 ტენდერი არ შედგა (შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება 5,316.5 ათასი ლარი), 65 ტენდერი უარყოფითი შედეგით დასრულდა (შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება 6,400.2 ათასი ლარი), ხოლო 44 ტენდერი შეწყვეტილად იქნა გამოცხადებული (შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება 3,394.1 ათასი ლარი). შედეგად, სამინისტროს მიერ გამოცხადებული 529 ტენდერიდან 283 ტენდერი (53.5%) უშედეგოდ დასრულდა;*
- *საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს (33 00) მიერ 2015 წლის 8 თვის განმავლობაში გაფორმებულ იქნა 278 შესყიდვის ხელშეკრულება, ჯამური ღირებულებით 930 ათასი ლარი. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ სამინისტროს მიერ გამოცხადებული ტენდერებიდან არ შედგა 24 ტენდერი, ჯამური სავარაუდო ღირებულებით 451 ათასი ლარი და უარყოფითი შედეგით დასრულდა 1 ტენდერი, სავარაუდო ღირებულებით 9 ათასი ლარი. შედეგად, მიმდინარე წლის განმავლობაში უშედეგოდ დასრულებული ტენდერების ჯამური სავარაუდო ღირებულება, წარმატებით დასრულებული ტენდერების შემთხვევაში გაფორმებული ხელშეკრულებების ჯამური ღირებულების 49.5%-ს შეადგენს.*

რეკომენდაციები¹⁶:

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს:

¹⁶ აღნიშნული რეკომენდაციები მომზადდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ შესყიდვების მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ფარგლებში.

- შეიმუშავოს გადაუდებელი აუცილებლობის მდგომარეობის დასაბუთების გამჭვირვალე და მოქნილი პროცედურა; შეიმუშავდეს ჩარჩო დოკუმენტი, რომლის მიხედვითაც შემსყიდველი ორგანიზაციები დაასაბუთებენ შესყიდვის გადაუდებლად განხორციელების აუცილებლობას;
- გააძლიეროს მონიტორინგისა და კონტროლის მექანიზმები შეწყვეტილ და არშემდგარ ტენდერებთან მიმართებაში;
- უნდა შეიმუშავდეს სარეკომენდაციო ხასიათის სახელმძღვანელო, რომელიც უნდა მოიცავდეს ბაზრის კვლევის ძირითად პრინციპებსა და მეთოდებს სხვადასხვა კატეგორიის შესყიდვებისათვის;

შემსყიდველ ორგანიზაციებს:

- აუცილებელია შესყიდვის დაგეგმვისას განახორციელონ ბაზრის შესწავლა შესყიდვის ობიექტის მოცულობისა და თავისებურებიდან გამომდინარე;
- შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულება აუცილებელია დაეფუძნოს ბაზრის შესწავლის შედეგად მიღებულ მონაცემებსა და წარსულ გამოცდილებას.

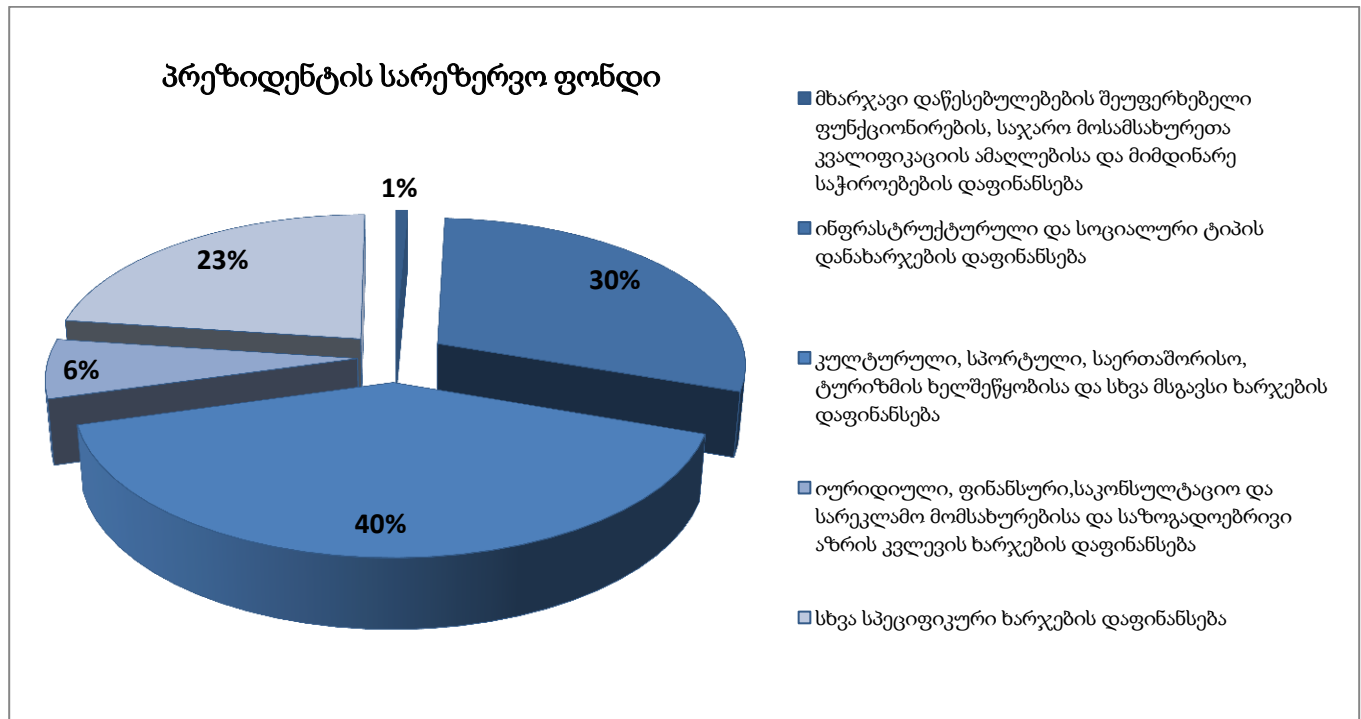
3.2. საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები

საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების ჯამური მოცულობა 2015 წლის თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონის მიხედვით 2,026 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა კანონის ცვლილების შედეგად აღნიშნული მაჩვენებელი 2,186 მლნ ლარამდე გაიზარდა, რაც წინა წლის ანალოგიურ გეგმას 110 მლნ ლარით აღემატება. ცვლილების შედეგად მოხდა რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის (58 08) ასიგნებების გაზრდა 85 მლნ ლარით, საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურება და დაფარვის (58 01) – 53 მლნ ლარისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდის (58 06) – 20 მლნ ლარის ოდენობით.

3.2.1. პრეზიდენტისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდები

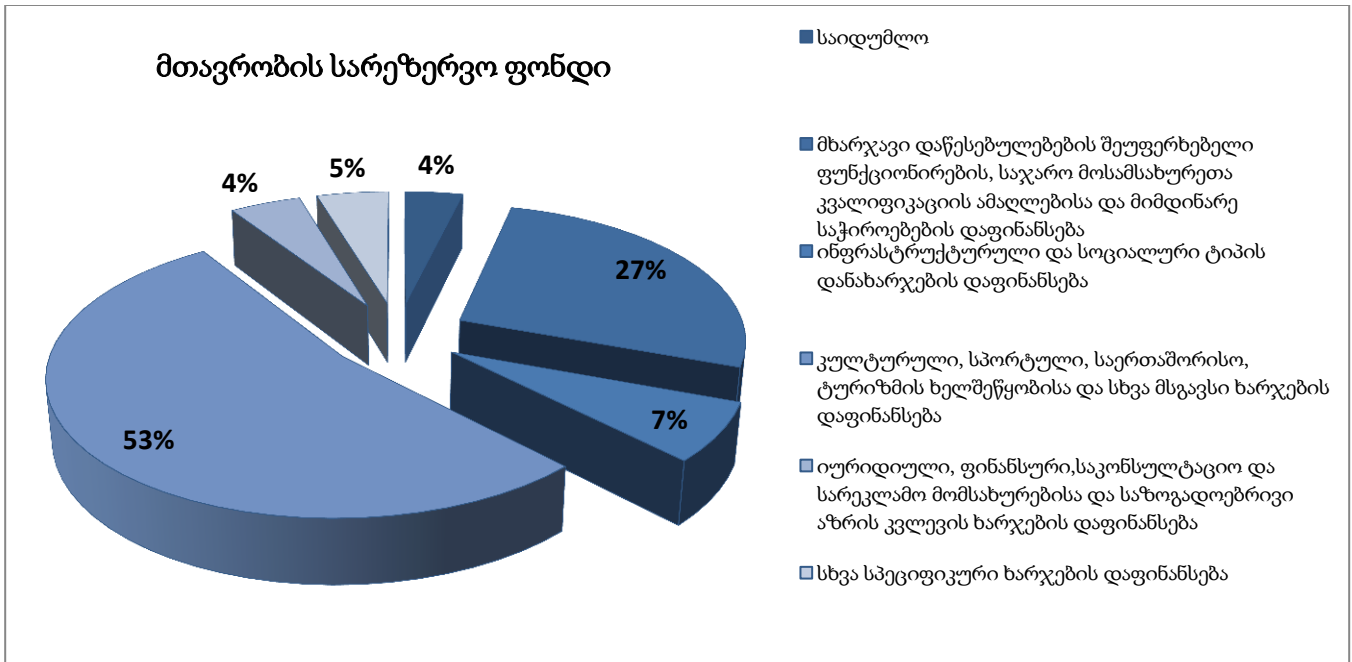
პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდის ასიგნებები 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) 5 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. რაც შეეხება ფაქტობრივ ათვისებას, ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების ოდენობამ მიმდინარე წლის 9 თვის მდგომარეობით 2,987 ათასი ლარი, ხოლო გადარიცხული სახსრების მოცულობამ 1,754 ათასი ლარი (წლიური გეგმის 35.1%-ს) შეადგინა. უწყებების მიხედვით,

პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან სახსრები ძირითადად გამოყოფილია პრეზიდენტის ადმინისტრაციისა და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროზე, შესაბამისად, 1,845 ათასი ლარისა და 493 ათასი ლარის ოდენობით. ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების განაწილება მიზნობრიობების მიხედვით წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე.



დიაგრამა 6. პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის განაწილება (2015 წლის 9 თვის მდგომარეობით).

მთავრობის სარეზერვო ფონდის მოცულობა 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თავდაპირველი კანონით, წინა წლის მსგავსად, 50 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. თუმცა, როგორც ზემოთ აღინიშნა, ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების შედეგად ფონდის წლიური გეგმა 70 მლნ ლარამდე გაიზარდა. რაც შეეხება ათვისებას, ხაზინის მონაცემებზე დაყრდნობით, 9 თვის მდგომარეობით მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოიყო 68,810 ათასი ლარი და გადარიცხულ იქნა 65,286 ათასი ლარი. რაც შეეხება მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილ სახსრების განაწილებას საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიხედვით, უდიდესი წილი მოდის ფინანსთა სამინისტროზე (14.9 მლნ ლარი), სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტროსა (3.7 მლნ ლარი) და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროზე (2.1 მლნ ლარი). მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობა წარმოდგენილია დიაგრამაზე.



დიაგრამა 7. მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის განაწილება (9 თვის მდგომარეობით).

საყურადღებოა, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან მიმდინარე წლის განმავლობაში გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობა, რაც არაერთხელ აღინიშნა¹⁷ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მომზადებულ მოხსენებებში. კერძოდ, განკარგულებების საფუძველზე მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების 27%-ის მიზნობრიობას წარმოადგენს საბიუჯეტო ორგანიზაციების შეუფერხებელი ფუნქციონირება ან ცალკეული მიმდინარე ხარჯების დაფინანსება რაიმე კონკრეტული მიზეზის გარეშე, რაც ეჭვქვეშ აყენებს აღნიშნული ხარჯების სარეზერვო ფონდების რესურსით დაფინანსების აუცილებლობას.

საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, „საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან სახსრები გამოიყოფა სახელმწიფო ბიუჯეტით გაუთვალისწინებელი გადასახდელების დასაფინანსებლად“ (მუხლი 28, პუნქტი 2). აღნიშნული რეგულაცია მიზნად ისახავს 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 ხდება სახსრების**

¹⁷ მოხსენება „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“ მთავრობის ანგარიშზე, გვ. 125; მოხსენება „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ“ მთავრობის ანგარიშზე, გვ. 35.

მიმართვა იმ გადასახდელების დასაფინანსებლად, რომლებიც სისტემატურ ხასიათს ატარებს და სათანადოდ დაგეგმვის შემთხვევაში შესაძლებელი იქნებოდა მათი გათვალისწინება შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულებების ასიგნებებში. მაგალითად:

- წინა წლების მსგავსად, 2015 წლის განმავლობაში მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან მოხდა სახსრების მიმართვა საქართველოს დამოუკიდებლობის დღის - 26 მაისისადმი მიძღვნილი ღონისძიების დასაფინანსებლად. ღონისძიებისთვის სხვადასხვა მხარჯავებზე გამოყოფილი თანხის ჯამურმა მოცულობამ 1,486 ათასი ლარი შეადგინა. რამდენადაც აღნიშნული მოვლენა არ წარმოადგენს მოულოდნელობას და საქმე ეხება ყოველწლიურ ღონისძიებას (2013 წელს ანალოგიური მიზნობრიობით გაწეულმა საკასო ხარჯმა 1,222 ათასი ლარი, ხოლო 2014 წელს 921 ათასი ლარი შეადგინა), შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულების მიერ ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე მისი გათვალისწინება სირთულეებთან არ უნდა ყოფილიყო დაკავშირებული;
- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროზე (34 00) მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან გამოყოფილ იქნა 2,026 ათასი ლარი სასტუმრო „აფხაზეთი“-ს შენობიდან გამოსახლებული 91 დევნილი ოჯახისათვის საკომპენსაციო თანხის ანაზღაურების მიზნით. სამინისტროს განმარტებით, საკომპენსაციო თანხების გაცემისა და მოცულობის შესახებ გადაწყვეტილება მიიღება ყოველწლიურად, მთავრობის სხდომაზე, შესაბამისად, მისი ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში გათვალისწინება ვერ მოხერხდება. თუმცა, საყურადღებოა, რომ ანალოგიური მიზნობრიობით მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან თანხის გამოყოფას ადგილი ქონდა გასულ წელსაც (თანხის გამოყოფა მოხდა სასტუმრო „აფხაზეთი“-ს შენობიდან გამოსახლებული 115 დევნილი ოჯახისათვის საკომპენსაციო თანხის ანაზღაურების მიზნით), 2,242 ათასი ლარის ოდენობით. აღნიშნული ღონისძიების ყოველწლიური ხასიათიდან და მნიშვნელობიდან გამომდინარე, იგი არ შეიძლება ჩაითვალოს გაუთვალისწინებელ ხარჯად და მისი შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულების ასიგნებებში გათვალისწინება დაგეგმვის ეტაპზევეა შესაძლებელი;
- ასევე, მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან მთავრობის 2015 წლის 19 თებერვლის N294 განკარგულების საფუძველზე თანხა გამოიყო საქართველოს ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის პროცესის შეუფერხებელი და თანმიმდევრული განხორციელების მიზნით, საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვასთან დაკავშირებული ხარჯების დასაფინანსებლად (განკარგულებით გამოყოფილი თანხა შეადგენს 1,300 ათას

ლარს, ხოლო გადარიცხული 669 ათას ლარს). აღსანიშნავია, რომ ანალოგიური მიზნობრიობით სახსრები გამოყოფილია წინა საანგარიშო პერიოდებშიც (2013 წელს გამოყოფილ იქნა 2,370 ათასი ლარი, ხოლო 2014 წელს 3,250 ათასი ლარი). შესყიდვის სისტემატური ხასიათიდან და აუცილებლობიდან გამომდინარე, სავსებით შესაძლებელია აღნიშნული სახსრები გათვალისწინებული ყოფილიყო შესაბამისი მხარჯავი დაწესებულების ასიგნებებში, ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე;

- ე. ბათუმში 2015 წლის 18-19 ივნისს დაგეგმილი საერთაშორისო კონფერენციის „საქართველოს ევროპული გზა“ მაღალ დონეზე ჩატარებასთან დაკავშირებული ხარჯების დაფინანსების მიზნით სარეზერვო ფონდიდან გახარჯული იქნა 177.3 ათასი ლარი. აღნიშნული კონფერენცია ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ორგანიზებით 2015 წელს მეთორმეტედ ჩატარდა (2013 წელს ამ მოვლენაზე სარეზერვო ფონდიდან გაწეულმა საკასო ხარჯმა 142.9 ათასი ლარი, ხოლო 2014 წელს 185.5 ათასი ლარი შეადგინა) და კონფერენციის ჩატარების მთავარი თემა და მონახაზი თითქმის უცვლელია წლიდან წლამდე. შესაბამისად, აღნიშნული ღონისძიების დაფინანსება არ შეიძლება ჩაითვალოს გაუთვალისწინებელ ხარჯად.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია მოხდეს სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის სრულყოფილი დასაბუთება, ამასთან, 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.

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.

3.2.2. საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი

2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ თავდაპირველი კანონით, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი 300,000 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, რაც ასევე მოიცავს სოფლის მხარდაჭერის პროგრამისათვის განკუთვნილ 50,000 ათას ლარსაც. თუმცა, ფონდის მოცულობის დაკორექტირება წლის განმავლობაში სამჯერ მოხდა და ჯამში 85,000 ათასი ლარით გაიზარდა. კერძოდ, პირველად, მთავრობის 8 აპრილის N706 განკარგულების საფუძველზე, რიგი სამინისტროების¹⁸ ასიგნებების შემცირების ხარჯზე ფონდის მოცულობა გაიზარდა 20,000 ათასი ლარით. 25 ივნისს კი საქართველოს მთავრობის N1356 განკარგულების თანახმად, ისევ გაიზარდა ფონდის ასიგნება 20,000 ათასი ლარით საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების შემცირების ხარჯზე. მესამე ცვლილება 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილებისას განხორციელდა და საბოლოოდ, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის მოცულობა 385,000 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა. 9 თვის მდგომარეობით, ფონდიდან გადარიცხული თანხების ჯამური მოცულობა 267,076 ათას ლარს წარმოადგენს, რაც ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) გათვალისწინებული გეგმური მაჩვენებლის 69%-ს შეადგენს.

ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული თავდაპირველი გეგმა (1)	ბიუჯეტის კანონის ცვლილებით განსაზღვრული გეგმა (2)	ნორმატიული აქტით გამოყოფილი თანხა (2015წ. 9 თვე) (3)	ფაქტობრივი შესრულება (გადარიცხული) (2015წ. 9 თვე) (4)	ათვისების წილი გეგმასთან მიმართებაში (4)/(2)	ათვისების წილი ნორმატიული აქტით გამოყოფილ თანხასთან მიმართებაში (4)/(3)
300,000	385,000	397,618	267,076	69%	103%

ცხრილი 18. საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ათვისება 2015 წლის 9 თვის მდგომარეობით (ათასი ლარი).

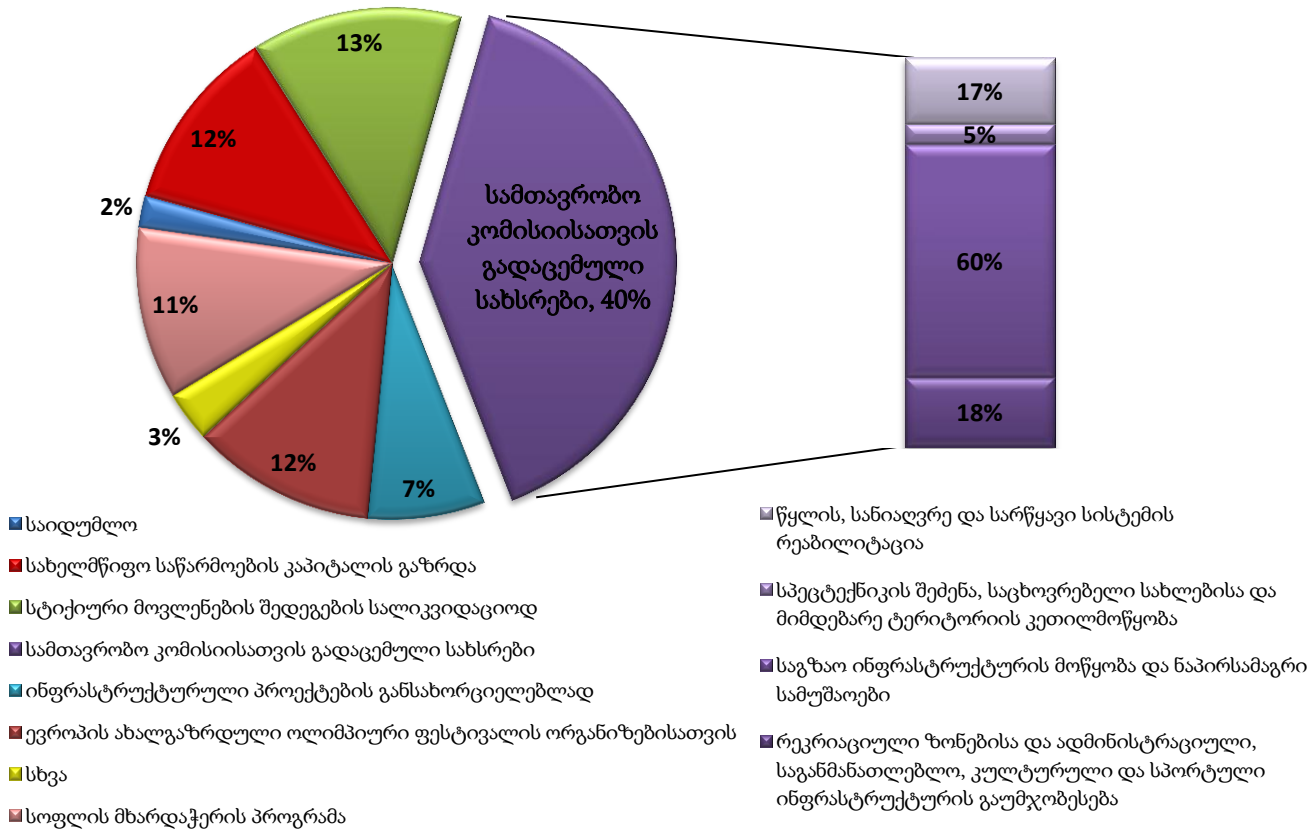
¹⁸ საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო - 10.5მლნ., საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - 2მლნ., საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო - 2მლნ., საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო - 1.1მლნ., საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო - 1მლნ., საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო - 1მლნ., საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო - 1მლნ., საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო - 0.5მლნ., საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო - 0.5მლნ., საქართველოს სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო - 0.2მლნ., საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო - 0.1მლნ., საქართველოს ენერჯეტიკის სამინისტრო - 0.1მლნ.

2014 წლის მსგავსად, საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ნაწილი განიკარგება სამთავრობო კომისიის¹⁹ გადაწყვეტილების შესაბამისად (174,363 ათასი ლარი), ხოლო დარჩენილი ნაწილი საქართველოს მთავრობის განკარგულებებით გადაეცემათ მხარჯავ უწყებებს, ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებსა და ავტონომიურ რესპუბლიკებს, საჭიროებისამებრ. სამთავრობო კომისიის მიერ დაფინანსებულ პროექტებს შორის სჭარბობს საგზაო ინფრასტრუქტურისა და სასმელი წყლის სისტემის რეაბილიტაციის პროექტები. თუმცა, ასევე დაფინანსდა სხვა სპეციფიკის პროექტებიც, მაგალითად: სპეცტექნიკის შექმნა, საბავშვო ბაღების რეაბილიტაცია, სანიაღვრე არხების მოწყობა და ა.შ. სამთავრობო კომისიისათვის გამოყოფილი სახსრების გარდა, აღსანიშნავია, აგრეთვე სტიქიური მოვლენების შედეგების სალიკვიდაციოდ, ევროპის ახალგაზრდული ოლიმპიური ფესტივალის ორგანიზებისა და სახელმწიფო საწარმოების კაპიტალის გაზრდის მიზნით გამოყოფილი სახსრები, რომლებიც შესაბამისად, 36,003 ათას ლარს, 31,371 ათას ლარსა და 31,642 ათას ლარს შეადგენს. ასევე, აღსანიშნავია, ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში განსახორციელებელი ინფრასტრუქტურული პროექტებისათვის გამოყოფილი თანხები (3,061 ათასი ლარი), რომლებიც დაფინანსდა მთავრობის N23 დადგენილებით²⁰ განსაზღვრული პროცედურების გვერდის ავლით. საყურადღებოა, რომ მთავრობის N23 დადგენილების შექმნა ემსახურებოდა ერთი მხრივ, ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში დასაფინანსებელი პროექტების შერჩევის პროცესის დახვეწასა და მეორე მხრივ, პროექტების მართვის/მონიტორინგის სისტემის გაუმჯობესებას, რაც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა დადებითად შეაფასა. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია, რომ რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან მუნიციპალიტეტებში ინფრასტრუქტურული პროექტების შერჩევა მოხდეს N23 დადგენილების შესაბამისად, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს მუნიციპალიტეტებს შორის თანხების თანაბარზომიერი განაწილება და პროექტების შერჩევის პროცესის გამჭვირვალობა.

¹⁹ სამთავრობო კომისია შექმნილია საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 25 ივნისის N172 დადგენილების საფუძველზე

²⁰ 2013 წლის 7 თებერვლის მთავრობის N23 დადგენილება „საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებულ საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ“

რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობა



დიაგრამა 8. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან გამოყოფილი სახსრების მიზნობრიობის განაწილება, 2015 წლის 9 თვის მდგომარეობით.

2015 წლის 9 თვის მდგომარეობით, 2014 წელთან შედარებით გაიზარდა, როგორც მთლიანად ფონდის მოცულობა (15,000 ათასი ლარით²¹), ასევე სამთავრობო კომისიისათვის გადაცემული სახსრები. კერძოდ, მიმდინარე წელს სამთავრობო კომისიის გადაწყვეტილებით მუნიციპალიტეტებში განსახორციელებელი პროექტების დასაფინანსებლად მიიმართა 174,363 ათასი ლარი²², მაშინ როდესაც გასულ წელს კომისიას განკარგვაში გადაეცა 139,991 ათასი ლარი. რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში 2015 წლის 9 თვის მდგომარეობით, ადგილობრივმა თვითმმართველმა ერთეულებმა დასაფინანსებლად წარადგინეს სულ 780 პროექტი, 222,498 ათასი ლარის ღირებულებით. საბოლოოდ კი დამტკიცდა 662 (85%) პროექტი, რომელთა ჯამურმა ღირებულებამ 174,363 (76%) ათასი ლარი შეადგინა.

²¹ სოფლის მხარდაჭერის პროგრამისათვის გამოყოფილი 50,000 ათასი ლარის ჩათვლით
²² 2015 წლის 7 სექტემბრის საქართველოს მთავრობის განკარგულება N1881

როგორც უკვე აღინიშნა, 2013 წლიდან სამთავრობო კომისია ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში განსახორციელებელი პროექტების შერჩევას ახორციელებს მთავრობის N23 დადგენილების შესაბამისად, რომლითაც განისაზღვრება პროექტების შერჩევის პროცედურები და კრიტერიუმები. 2013 და 2014 წლების 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, 2015 წელსაც იგივე სახის პრობლემები ფიქსირდება პროექტების შერჩევის, დაგეგმვის, განხორციელებისა თუ მონიტორინგის ეტაპებზე.

უპირველეს ყოვლისა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში ყურადღება გამახვილდა²³ მუნიციპალიტეტებს შორის რესურსების არათანაბარზომიერ ალოკაციაზე. 2013 წელს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან სამთავრობო კომისიის განკარგულებაში გადასაცემი თანხის განსაზღვრის შემდეგ, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ადგენდა თითოეული 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 თანაბრად გადანაწილებას. 2015 წელს, 2014 წლის მსგავსად, ინფრასტრუქტურისა და რეგიონული განვითარების 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 კი ძირითადად ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში კადრების არასათანადო კვალიფიკაციის დონე სახელდება. მუნიციპალიტეტებში

²³ მოხსენება „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“, გვ. 137.

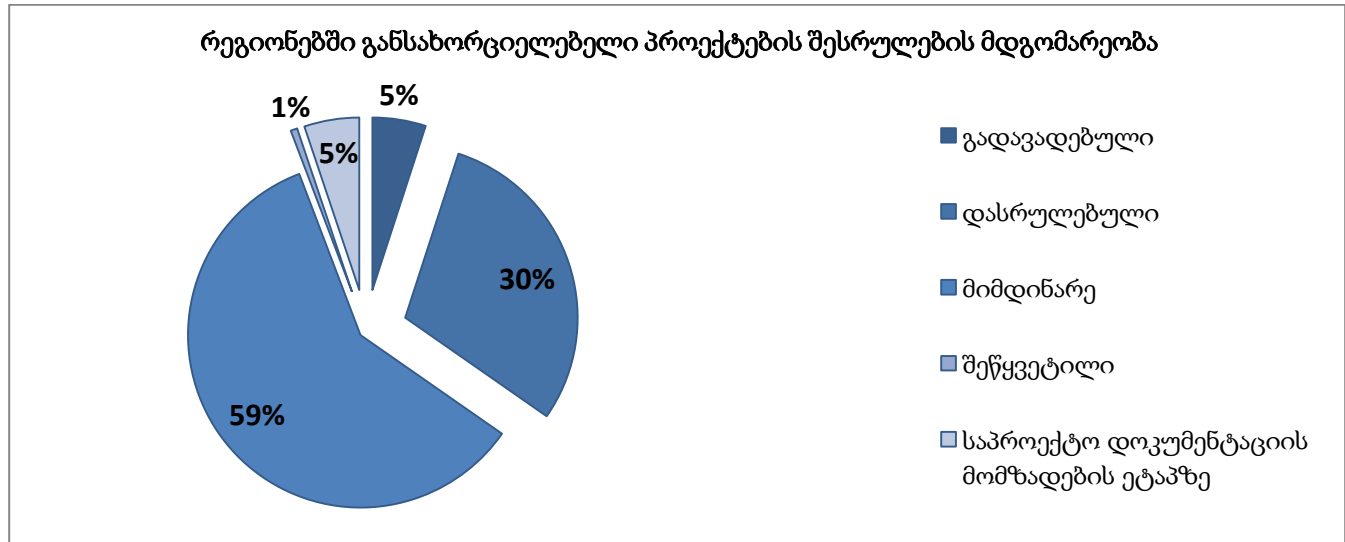
კადრების არასაკმარისად მომზადების დონე არ უნდა წარმოადგენდეს რესურსების განაწილების განმსაზღვრელ ფაქტორს და არ უნდა აფერხებდეს რიგ მუნიციპალიტეტებში პროექტების დაფინანსების პროცესს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოსაზრებით, მიზანშეწონილია, უპირველეს ყოვლისა, შესაბამისი უწყებების ერთობლივი კოორდინაციით, 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.

ასევე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ყურადღება იქნა გამახვილებული²⁴ საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებისათვის (ექსპერტიზის ღირებულების ჩათვლით) ფონდიდან გამოყოფილი რესურსებისა და შემდგომში აღნიშნული პროექტების დაფინანსებაზე კომისიის მიერ უარყოფითი გადაწყვეტილების მიღების საკითხზე. კერძოდ, 2015 წლის 9 თვის მდგომარეობით, 13 პროექტის შემთხვევაში გამოვლინდა, რომ სამთავრობო კომისიის მიერ ფონდიდან საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებისათვის გამოიყო სახსრები, ჯამური თანხით 312 ათასი ლარი, თუმცა, თავად პროექტის განხორციელებაზე კომისიამ უარყოფითი გადაწყვეტილება მიიღო, რისი მიზეზიც გახდა პროექტზე ექსპერტიზის უარყოფითი დასკვნა, მუნიციპალიტეტის მიერ არსებული პროექტის სხვა პროექტით ჩანაცვლება ან სხვა გარემოება. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ფონდიდან რესურსების არაეფექტიანი განკარგვის თავიდან ასარიდებლად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებისა და აუცილებელი ექსპერტიზის ღირებულება დაფინანსდეს თავად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან, ხოლო მისი ანაზღაურება ფონდიდან მოხდეს მხოლოდ პროექტის განხორციელებაზე დადებითი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში.

საყურადღებოა, 2015 წლის 9 თვის მდგომარეობით დაფინანსებული პროექტების შესრულების მდგომარეობა, რომელიც წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე. აღნიშნული ინფორმაცია ეყრდნობა სახელმწიფო რწმუნებულების–გუბერნატორების ადმინისტრაციებიდან მიღებულ მონაცემებს, რომლის ანალიზისას ირკვევა, რომ დაფინანსებული პროექტების უმრავლესობა (59%) სამუშაოების მიმდინარეობის ეტაპზეა, ხოლო დასრულდა პროექტების 30%. საყურადღებოა, რომ

²⁴ მოხსენება „საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“, გვ. 53.

დასრულებული პროექტებიდან ისევ აქვს ადგილი პროექტების დაგვიანებით და ხარვეზებით ჩაბარების ფაქტებს. ასევე, მიმდინარე და გადავადებულ პროექტებს შორისაც ხორციელდება რამოდენიმე პროექტი, რომელთა შემსრულებლებსაც ერიცხებათ ჯარიმა ან ვადაგადაცილების ან უხარისხოდ შესრულებული სამუშაოების გამო.



დიაგრამა 9. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების შესრულების მდგომარეობა 2015 წლის 9 თვის მდგომარეობით.

ამასთან, ხარვეზები შეინიშნება მიმდინარე პროექტების მონიტორინგის, დასრულებული პროექტების შესახებ ანგარიშებისა და მათი შეფასების პროცესში, რაზეც ყურადღება გამახვილდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2014 წლის ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მოხსენებაში. მიუხედავად იმისა, რომ რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ინფორმაციით, როგორც 2014, ასევე 2015 წლისათვის სამინისტრო გეგმავდა მონიტორინგის სისტემის დახვეწას, კვლავ, 2013 წლის მსგავსად, ადგილი აქვს პროექტის განხორციელების ეტაპზე მონიტორინგის შედეგების დადოკუმენტირების არ არსებობას. რაც შეეხება დასრულებული პროექტების შესახებ ანგარიშგებას, მთავრობის N23 დადგენილების შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები უნდა ახდენდნენ თითოეული დაფინანსებული პროექტის განხორციელების შედეგების შესახებ ინფორმაციის წარდგენას სამინისტროში პროექტის დასრულებიდან არაუგვიანეს 15 დღის ვადაში. თუმცა, ისევ შეინიშნება მუნიციპალიტეტებიდან ანგარიშგების ვადების დარღვევა. სახელდობრ, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ინფორმაციით, მხოლოდ 4-მა მუნიციპალიტეტმა წარადგინდა სამინისტროში დასრულებული პროექტების შესახებ ანგარიში, მაშინ როცა მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში ერთი ან უფრო მეტი პროექტია დასრულებული ამ მომენტისათვის.

2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში ასევე ყურადღება გამახვილდა ანგარიშგების არსებულ ფორმაში წარმოდგენილი ინფორმაციის არასრულყოფილებაზე. სახელდობრ, მუნიციპალიტეტების მიერ წარმოდგენილი ინფორმაცია უმრავლეს შემთხვევაში მოიცავს მუნიციპალიტეტის დასახელებას და პროექტის სახელწოდებას. მხოლოდ იშვიათ შემთხვევებშია მითითებული პროექტის ღირებულება, შესრულების მდგომარეობა და დასრულების თარიღი. ამგვარად, არსებულ ანგარიშებში წარმოდგენილი ინფორმაცია ვერ უზრუნველყოფს დასრულებული პროექტების შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის მიღებას.

ასევე, საყურადღებოა, რომ არ ხორციელდება პროექტების დასრულების შემდგომ შეფასებაც, რაც აფერხებს წინა პერიოდებში განხორციელებული პროექტებიდან მიღებული გამოცდილების მომავალ პროექტებში გათვალისწინების შესაძლებლობას. პროექტის შემდგომი შეფასება კი ხელს უწყობს განმხორციელებელ 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 მოხდინათ მიღებული გამოცდილების გათვალისწინება მომავალში განსახორციელებელი პროექტების შერჩევისა და დაგეგმვის პროცესში. საბოლოოდ, აღნიშნული მიდგომა ხელს უწყობს პროექტის განხორციელების პროცესისა და მიღწეული შედეგების გაუმჯობესებას.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით მიზანშეწონილია, 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, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსა და მუნიციპალიტეტების თანამშრომლობით შემუშავდეს სამინისტროში წარსადგენი ანგარიშის სპეციალური ფორმა, სადაც დეტალურად იქნება აღწერილი დასრულებული პროექტის შესახებ ინფორმაცია.

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;
- საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებისა და აუცილებელი ექსპერტიზის ღირებულება დაფინანსდეს თავად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან, ხოლო მისი ანაზღაურება ფონდიდან მოხდეს მხოლოდ პროექტის განხორციელებაზე დადებითი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში;

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს:

- რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან მუნიციპალიტეტებში ყველა ინფრასტრუქტურული პროექტის შერჩევა მოხდეს N23 დადგენილების შესაბამისად, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს მუნიციპალიტეტებს შორის თანხების თანაბარზომიერი განაწილება და პროექტების შერჩევის პროცესის გამჭვირვალობა;
- 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.

4. საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსება

2015 წლის პირველი 9 თვის მდგომარეობით საგარეო წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების სტრუქტურის ანალიზით ვლინდება, რომ მიღებული გრანტების მოცულობა აჭარბებს გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს, ხოლო წლიურ გეგმასთან მიმართებაში 76.9% შეადგენს. საგარეო კრედიტების შემთხვევაში, მიმდინარე წელს ბიუჯეტმა 124,108 ათასი ლარით მეტი შემოსულობა მიიღო, ვიდრე გასული წლის ანალოგიურ პერიოდში. **წლიურ გეგმასთან მიმართებაში, საგარეო კრედიტების ათვისების მხრივ ჩამორჩენა საგრძნობია, თუმცა გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან (50.1%) შედარებით შეინიშნება მცირედი გაუმჯობესება და 9 თვის მდგომარეობით წლიური გეგმის 57.3%-ია ბიუჯეტში მობილიზებული.** 2015 წლის 9 თვის მდგომარეობით საშუალოთვიურმა ათვისებამ 71,506 ათასი ლარი შეადგინა. გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით საგარეო კრედიტების ათვისების მაჩვენებლის გაუმჯობესებაში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა ბიუჯეტის მხარდამჭერი სესხების აქტიურმა ათვისებამ. კერძოდ, აღნიშნული მიმართულებით ბიუჯეტში მობილიზებულია 293,822 ათასი ლარი, რაც გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 29,067 ათასი ლარით აღემატება.

	2014 წელი			2015 წელი		
	9 თვის შესრულება	წლიური გეგმა	შესრულება წლიური გეგმის მიმართ%	9 თვის შესრულება	წლიური გეგმა ცვლილებით	შესრულება წლიური გეგმის მიმართ%
გრანტები	126,110	144,000	87.6%	196,819	255,920	76.9%
საგარეო კრედიტები	519,443	1,036,000	50.1%	643,551	1,124,080	57.3%
<i>მათ შორის:</i>						
საინვესტიციო კრედიტები	254,688	600,000	42.4%	349,728	619,080	56.4%
ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტები	264,755	436,000	60.7%	293,822	505,000	58.2%

ცხრილი 19. საგარეო კრედიტებისა და გრანტების ათვისების მაჩვენებელი (ათასი ლარი).

ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტებისაგან განსხვავებით საინვესტიციო კრედიტების ათვისება უმეტესწილად დამოკიდებულია შესაბამისი პროექტების წარმატებით განხორციელებაზე. 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის (ცვლილება) მიხედვით, 32 საინვესტიციო პროექტის ფარგლებში განისაზღვრა შეღავათიანი საინვესტიციო კრედიტის მობილიზება. **9 თვის მდგომარეობით, აღნიშნული პროექტებიდან 4 შემთხვევაში საკრედიტო სახსრების ათვისება საერთოდ არ**

დაფიქსირებულა. აღნიშნული პროექტების ფარგლებში ჯამში 13,800 ათასი ლარის ინვესტიცია იყო დაგეგმილი.

პროგრამული კოდი	პროექტის დასახელება	გეგმა	ფაქტი	%
25 02 02 14	შიდა სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ძირულა-ხარაგაული-მოლითი-ფონა-ჩუმათელეთის საავტომობილო გზის ჩუმათელეთი-ხარაგაულის მონაკვეთის რეაბილიტაცია-რეკონსტრუქცია (ADB)	1,600	0	0%
25 03 10	სათხილამურო ინფრასტრუქტურის განვითარება ზემო სვანეთში (Government of France)	4,500	0	0%
58 10 03	EBRD- აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტი	5,000	0	0%
25 03 19	რეგიონალური და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტი III (WB)	2,700	0	0%
37 01 12 03/ 26 14	ირიგაციისა და მიწის ბაზრის განვითარების პროექტი (WB)	13,169	453	3.4%
25 02 03 07	სამტრედია-გრიგოლეთის საავტომობილო გზის კმ 0-კმ 50 მონაკვეთის მოდერნიზაცია-მშენებლობა (EIB, EU)	53,500	5,664	10.6%
37 01 12 02	სოფლის მეურნეობის მოდერნიზაციის, ბაზარზე წვდომისა და მდგრადობის პროექტი (GEF, IFAD)	310	63	20.5%
58 10 04	ბათუმში კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია (III ფაზა) (EU, KfW)	15,000	4,691	31.3%
25 02 02 09	შიდასახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი გზების მეორე პროექტი (WB)	13,600	4,798	35.3%
25 02 03 05 01	ქ. ქობულეთის ახალი შემოვლითი გზა (ADB)	53,800	19,316	35.9%
25 02 02 10	შიდასახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი გზების მესამე პროექტი (WB)	36,000	16,537	45.9%
25 02 03 03	ადმოსავლეთ-დასავლეთის სატრანზიტო მაგისტრალი IV (WB)	32,000	16,076	50.2%

ცხრილი 20. საინვესტიციო პროექტების ათვისება 2015 წლის 9 თვის მდგომარეობით (ათასი ლარი).

გამომდინარე იქიდან, რომ გასულ წელსაც საინვესტიციო პროექტების განხორციელებაში მნიშვნელოვანი ხარვეზები შეინიშნებოდა, 2015 წელს გარკვეულ შემთხვევებში პროექტის განმახორციელებლები ხარჯავდნენ გასულ წლებში პროექტის ფარგლებში ხაზინის სავალუტო ანგარიშზე ჩამორიცხულ თანხებს²⁵ და მიმდინარე წელს არ განუხორციელებიათ დონორი ორგანიზაციებიდან თანხების ჩამორიცხვა.

გამომდინარე იქიდან, რომ საინვესტიციო კრედიტების ნაწილში წლიური გეგმის მხოლოდ 56.4%-ია შესრულებული, მიზანშეწონილია, რომ შესაბამისმა პასუხისმგებელმა უწყებებმა დროულად უზრუნველყონ საგარეო წყაროებიდან დაფინანსებული საინვესტიციო პროექტების წარმატებით განხორციელების ხელისშემშლელი ფაქტორების პრევენცია და ხელი შეუწყონ

²⁵ მოცემული თანხების ჩამორიცხვა განხორციელდა ხაზინის სავალუტო ანგარიშზე თუმცა პროექტის შეფერხებით განხორციელებიდან გამომდინარე გასულ საბიუჯეტო წელს არ მოხდარა მისი კონვერტირება სახელმწიფო ბიუჯეტში.

მოზიდული რესურსების ეფექტიან გამოყენებას. საგარეო საკრედიტო რესურსებიდან საინვესტიციო პროექტებისათვის განკუთვნილი ფინანსური სახსრების ათვისების დაბალი მაჩვენებელი განსაკუთრებით საყურადღებოა თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებასაც, რომ 2013 და 2014 წლების 9 თვის მდგომარეობითაც ათვისება მნიშვნელოვნად ჩამორჩებოდა დაგეგმილ მაჩვენებელს.

გამოყოფილი საგარეო საკრედიტო რესურსების ათვისების დაბალი მაჩვენებელი საყურადღებოა იმ მხრივაც, რომ საგარეო კრედიტების გარკვეულ ნაწილზე ხორციელდება ვალდებულების გადასახადის (პროცენტი სესხის აუთვისებელ ნაწილზე) გადახდა. შედეგად, შესაბამისი პასუხისმგებელი უწყებების მიერ მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა დაეთმოს განსაკუთრებით მსგავსი ტიპის სესხებზე სახსრების დროულ ათვისებასა და შესაბამის სფეროებში ინვესტირებას, რაც ერთი მხრივ შეამცირებს საპროცენტო ხარჯებს, ხოლო მეორე მხრივ, ხელს შეუწყობს საინვესტიციო პროექტის დროულ განხორციელებას.

2014 წელთან შედარებით, სახელმწიფო საგარეო ვალის მოცულობა დაახლოებით 2.5 მილიარდი ლარითაა გაზრდილი და სექტემბრის მდგომარეობით 9,991,545 ათას ლარს შეადგენს. მოცემულ ზრდაში მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა ეროვნული ვალუტის აშშ დოლართან გაცვლითი კურსის დაახლოებით 26%-ით გაუფასურებამ, რაზეც ხაზს უსვამს ის გარემოება, რომ აშშ დოლარში გამოხატული სახელმწიფო საგარეო ვალის ნაშთი შემცირდა 4,490 ათასი აშშ დოლარით. სხვა მნიშვნელოვანი ფაქტორები რამაც ზეგავლენა მოახდინა სახელმწიფო საგარეო ვალის ფორმირებაზე არის პერიოდის განმავლობაში დაფარული ვალდებულებები და განსაკუთრებით საინვესტიციო სესხების ნაწილში რესურსების დაბალი ათვისება. საანგარიშო პერიოდში (9 თვე) საგარეო ვალდებულებების დაფარვაზე გაწეულმა ხარჯმა 301,122 ათასი ლარი შეადგინა, ხოლო პროცენტის სახით გადახდილ იქნა 106,858 ათასი ლარი.

მიმდინარე საბიუჯეტო წლის სექტემბრის თვის მონაცემებით მთლიანი სახელმწიფო ვალი 12,842,942.3 ათას ლარს შეადგენს, რაც 2015 წლის მშპ-ის მოსალოდნელ მაჩვენებელთან მიმართებაში 40.8%-ია. ნომინალურ გამოხატულებაში სახელმწიფო ვალის ნაშთის მოცულობა, გასულ წელთან შედარებით, 2,468,342 ათასი ლარითაა გაზრდილი, ხოლო მშპ-თან მიმართებაში ზრდამ 5.2 პროცენტული პუნქტი შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამოქვეყნებული სახელმწიფო ვალის მაჩვენებელი არ მოიცავს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების სასესხო ვალდებულებებს. აღნიშნული საკითხი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაანალიზებულ იქნა „სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტის“ ანგარიშში და გაიცა შესაბამისი რეკომენდაცია. საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით

შექმნილი საწარმოების ვალდებულებები წარმოადგენენ სახელმწიფოს პირობით ვალდებულებებს (Contingent liability) და საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა თუ სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციით მიზანშეწონილია მათი ასახვა სახელმწიფო ვალის პორტფელში. აღნიშნული საკითხი განსაკუთრებით საყურადღებოა მაშინ, როცა მოცემული პირობითი ვალდებულება გარდაიქმნება სახელმწიფოს პირდაპირ ვალდებულებად და მათი დაფარვა ხორციელდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. მაგალითად, 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტით (ცვლილება) 37 01 09 ქვეპროგრამის ფარგლებში განსაზღვრულია სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის შესაძენად გაფორმებული ლიზინგისა და სასესხო ხელშეკრულებების ფარგლებში 2015 წლის ვალდებულების დაფარვა. კერძოდ, აღნიშნული ქვეპროგრამის განმახორციელებელმა ა(ა)იპ „სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტომ“ შპს „მექანიზატორში“²⁶ გაზარდა კაპიტალი 21,000 ათასი ლარით, რომელიც მიმართულ იქნა სასესხო და სალიზინგო ვალდებულებების დასაფარად. აღნიშნული ვალდებულებები წარმოადგენს შპს „მექანიზატორის“ სასესხო და სალიზინგო ვალდებულებებს, რომლებიც წარმოიშვა შესაბამისად სს „საქართველოს ბანკთან“ და სს „პრომაგროლიზინგთან“ 2012 წელს გაფორმებული სასესხო და სალიზინგო ხელშეკრულებების საფუძველზე.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მიერ შემუშავებული სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოს მიხედვით (GFSM 2001), იმ შემთხვევაში, როცა მსესხებლის (ამ შემთხვევაში შპს „მექანიზატორი“) მიერ საკრედიტო ვალდებულებების მომსახურება ხორციელდება სახელმწიფოს მიერ აქციების და სხვა კაპიტალის ზრდის შედეგად, მიზანშეწონილია, რომ ამავდროულად იგი აღიარებულ იქნეს, როგორც ვალდებულებების ზრდა.²⁷ შედეგად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს შეფასებით, მიზანშეწონილია, აღრიცხულ იქნეს სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების სასესხო ვალდებულებები და განხორციელდეს მათი კლასიფიცირება პირდაპირ ან/და პირობით ვალდებულებებად.

²⁶ მეწარმეთა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეესტრის მიხედვით შპს „მექანიზატორის“ 100%-იანი წილის მფლობელია ა(ა)იპ „სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო“, რომელიც თავის მხრივ საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სისტემის შემადგენლობაშია.

²⁷ IMF, (2001): “Government Finance Statistics Manual”, გვ. 161.

რეკომენდაციები:

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

- 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 ხარჯების გაწევა;
- აღრიცხულ იქნეს სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების სასესხო ვალდებულებები და განხორციელდეს მათი კლასიფიცირება პირდაპირ ან/და პირობით ვალდებულებებად.

დანართი - სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე

1. მაკროეკონომიკური დაშვებები და კავშირი საბიუჯეტო აგრეგატებთან

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.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა „2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე“ მიზნად ისახავს შეაფასოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობა და კანონიერება. ბიუჯეტის კანონის პროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაციის საფუძვლიანობის შესაფასებლად კი აუცილებელი კომპონენტია იმ მაკროეკონომიკური დაშვებების/პროგნოზების რეალისტურობის ანალიზი, რომელზე დაყრდნობითაც ყალიბდება ქვეყნის საშუალოვადიანი ფისკალური გეგმა და შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის ძირითადი პარამეტრები. საბიუჯეტო აგრეგატებთან მიმართებაში, აღნიშნული დაშვებები, უპირველეს ყოვლისა ეხება იმ მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზებს, რომლებიც წარმოდგენილია „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტით“.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართულ 2016-2019 წლების BDD-ით (გადამუშავებული ვარიანტი) წარმოდგენილი მაკროეკონომიკური ინდიკატორები, აღნიშნული დოკუმენტის პირველად ვარიანტთან შედარებით ძირითადად ზრდის მიმართულებითაა დაკორექტირებული. ცვლილება უმეტესწილად შეეხო მიმდინარე და დასაგეგმი წლის საპროგნოზო მაჩვენებლებს. კერძოდ, 2015 და 2016 წლების რეალური მშპ-ს ზრდის ტემპის წლიური საპროგნოზო მაჩვენებლები, BDD-ის პირველადი ვარიანტით დაგეგმილი იყო შესაბამისად, 2.0%-ისა და 3.0%-ის

დონეზე. თუმცა გადამუშავებულ ვარიანტში 2015 წლის მაჩვენებელი 2.8%-მდე გაიზარდა, მაშინ როცა 2016 წლის იგივე დონეზე შენარჩუნდა. კორექტირება განიცადა აგრეთვე ნომინალური მშპ-ის მოსალოდნელმა მაჩვენებლებმაც. კერძოდ, BDD-ის პირველად ვარიანტთან შედარებით 2015 წლის ნომინალური მშპ-ს მოსალოდნელი მნიშვნელობა 841 მლნ ლარით, ხოლო 2016 წლის ანალოგიური მაჩვენებელი 1,063 მლნ ლარით გაიზარდა. რაც შეეხება სამომხმარებლო ფასებით გამოხატულ ინფლაციას, BDD-ის გადამუშავებული ვარიანტით 2015 წლის მოსალოდნელი მნიშვნელობა (4.0%) 1 პროცენტული პუნქტითაა გაზრდილი პირველად ვარიანტთან შედარებით, მაშინ როდესაც 2016 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელი მხოლოდ 0.5 პროცენტული პუნქტით გაიზარდა და 4.5%-ის დონეზე განისაზღვრა. გარდა ზემოაღნიშნული მაკროეკონომიკური პარამეტრებისა, ცვლილებები შეეხო მიმდინარე ანგარიშის საპროგნოზო მაჩვენებლებსაც. კერძოდ, 2016-2019 წლების BDD-ის გადამუშავებული ვარიანტით, 2015 წლის მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი 1.8 პროცენტული პუნქტით შემცირდა და 10.2%-ის დონეზე განისაზღვრა, ხოლო 2016 წლის ანალოგიური მაჩვენებელი 1.3 პროცენტული პუნქტით შემცირდა და 9.5% შეადგინა.

საპროგნოზო მაჩვენებლები 2015-2016 წლებისათვის (BDD)

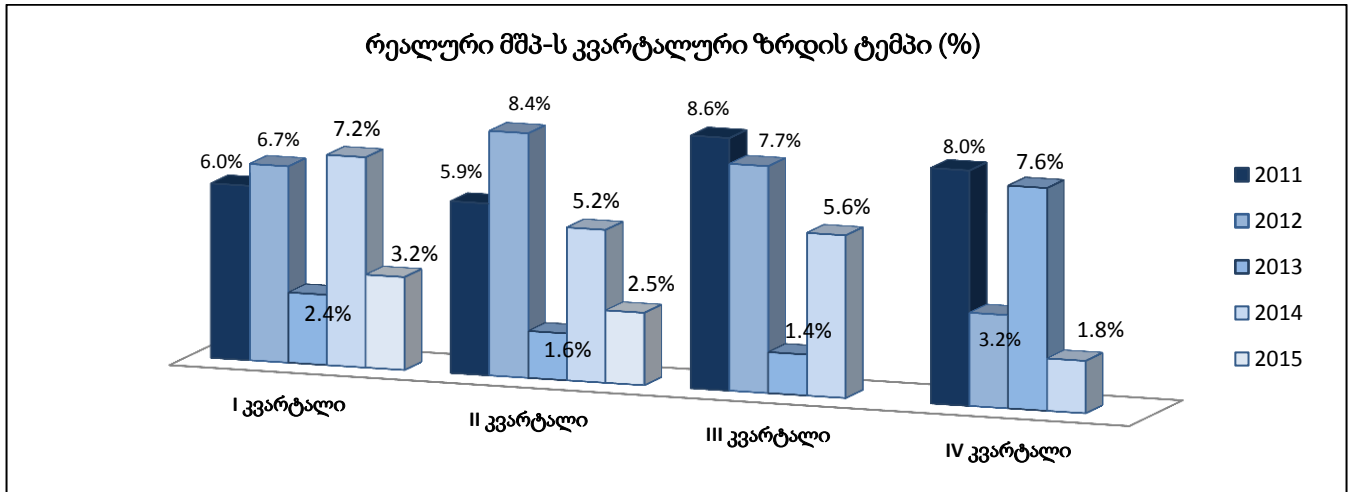
	2016-2019 წწ. პირველადი ვარიანტი		2016-2019 წწ. გადამუშავებული ვარიანტი	
	2015 წ.	2016 წ.	2015 წ.	2016 წ.
რეალური მშპ-ის ზრდის ტემპი (%)	2.0%	3.0%	2.8%	3.0%
ნომინალური მშპ (მლნ ლარი)	30,664	32,847	31,504	33,910
სამომხმარებლო ფასების ინდექსის ზრდა (საშუალო პერიოდის განმავლობაში)	3.0%	4.0%	4.0%	4.5%
მიმდინარე ანგარიში (%-ად მშპ-სთან)	-12.0%	-10.8%	-10.2%	-9.5%

ცხრილი 1. 2015 წლის მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზები BDD-ის პირველადი და გადამუშავებული ვარიანტების მიხედვით.

1.1. ეკონომიკური ზრდა

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის (საქსტატი) მონაცემებით, 2015 წლის პირველ კვარტალში მშპ-ს რეალურმა ზრდამ წინა წლის ანალოგიურ პერიოდთან შედარებით 3.2%, ხოლო მეორე კვარტალში – 2.5% შეადგინა. აღნიშნული მაჩვენებლები მნიშვნელოვნად ჩამორჩა გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებლებს, შესაბამისად, 4 პროცენტული პუნქტითა და 2.7 პროცენტული პუნქტით. ამასთანავე, საქსტატის წინასწარი შეფასებით, 2015 წლის პირველი 8 თვის რეალურმა ეკონომიკურმა ზრდამ 2.8% შეადგინა. რაც შეეხება მთლიანი შიდა პროდუქტის

დარგობრივ სტრუქტურას, სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ინფორმაციით, 2015 წლის პირველ ორ კვარტალში მშპ-ს რეალურ ზრდაში ყველაზე დიდი წვლილი შეიტანა მრეწველობისა (16.3%) და ვაჭრობის (16.1%)²⁸ სექტორების ზრდამ. რაც შეეხება სახელმწიფო მმართველობას, მისი წვლილი 8.8%-ის დონეზე დაფიქსირდა²⁹.



დიაგრამა 1. რეალური მშპ-ს კვარტალური ზრდის ტემპები ბოლო 5 წლის განმავლობაში (%).

აღსანიშნავია, რომ 2016-2019 წლების BDD-ით (გადამუშავებული ვარიანტი) განსაზღვრულ ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით პესიმისტური სცენარია პროგნოზირებული საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციების მიერ. კერძოდ, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) პროგნოზით³⁰, 2015 წელს მოსალოდნელი ეკონომიკური ზრდის ტემპი 2.0%-ს შეადგენს და 0.8 პროცენტული პუნქტით ჩამორჩება BDD-ით (გადამუშავებული ვარიანტი) განსაზღვრულ მაჩვენებელს. რაც შეეხება 2016 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელს, იგი ოფიციალური პროგნოზის (BDD) ანალოგიურია (3.0%). განსხვავებულია აზიის განვითარების ბანკის (ADB) მიერ გამოქვეყნებული პროგნოზებიც,³¹ რომლის მიხედვითაც, მიმდინარე წლის ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი 2.0%-ს, ხოლო დასაგეგმი წლის 2.5%-ს გაუტოლდება. აღნიშნულის გათვალისწინებით, პესიმისტურ ხასიათს ატარებს 2016 წლის რეალური მშპ-ს ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელიც, რომელიც 0.5 პროცენტული პუნქტით ჩამორჩება BDD-ით (გადამუშავებული ვარიანტი) განსაზღვრულ მაჩვენებელს.

²⁸ საქსტატის I და II კვარტლის პუბლიკაციები „საქართველოს მთლიანი შიდა პროდუქტი“.

²⁹ წვლილის მაჩვენებლები მიღებულია საქსტატის პირველი 2 კვარტლის მონაცემების გასაშუალოებით.

³⁰ World Economic Outlook Database, October 2015, IMF

³¹ Asian Development Outlook 2015 Update, September 2015, ADB

	რეალური მშპ-ის ზრდის ტემპი		სამომხმარებლო ფასების ინდექსის ზრდის ტემპი (პერიოდის საშუალო)		მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი (%-ად მშპ-სთან)	
	2015 წ	2016 წ	2015 წ	2016 წ	2015 წ	2016 წ
ოფიციალური პროგნოზი (BDD)	2.8%	3.0%	4.0%	4.5%	10.2%	9.5%
საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (10.2015) ³²	2.0%	3.0%	3.7%	5.0%	10.7%	9.6%
მსოფლიო ბანკი ³³	2.0%	3.0%	5.0%	4.5%	8.5%	9.3%
ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (05.2015) ³⁴	2.3%	2.6%	-	-	-	-
აზიის განვითარების ბანკი (09.2015) ³⁵	2.0%	2.5%	4.3%	5.0%	10.5%	10.0%

ცხრილი 2. მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზი ალტერნატიული წყაროების მიხედვით.

1.2. ინვესტიციები

ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართული „ძირითადი ფინანსური და ეკონომიკური ინდიკატორების დოკუმენტი“ წარმოდგენილი 2016-2019 წლების ინვესტიციების საპროგნოზო მაჩვენებელი ზრდის ტენდენციით ხასიათდება, როგორც ნომინალურ გამოხატულებაში, ისე პროცენტულად მშპ-თან. მიმდინარე ფისკალური წლის ბოლოს მოსალოდნელი ინვესტიციების წილი მშპ-ში 35.3%-ს შეადგენს. აღნიშნული მაჩვენებელი იმავე დონეზე ნარჩუნდება 2016 წელსაც, ხოლო 2019 წლის ბოლოსათვის პროგნოზირებულია ინვესტიციების წილის ზრდა მშპ-ში დაახლოებით 2 პროცენტული პუნქტით (37.6%-მდე).

აღსანიშნავია, რომ მაკროეკონომიკურ აგრეგატებზე ფისკალური წნეხის შესამსუბუქებლად მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა დაეთმოს კაპიტალური ინვესტიციების განხორციელებას. ამ მიმართულებით წინ გადადგმულ ნაბიჯად შეიძლება ჩაითვალოს საქართველოს მთავრობის N422 განკარგულების „საბიუჯეტო დეფიციტის მართვის მიზნით გასატარებელი ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“ საფუძველზე დადგენილი ლიმიტი. კერძოდ, 2016 და 2017 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტების პროექტებით განსაზღვრული გადასახდელების არანაკლებ 20% მიმართული უნდა

³² World Economic Outlook (WEO), October, 2015, IMF

³³ Georgia, Public Expenditure Review, June, 2015, WB

³⁴ Regional Economic Prospects in EBRD Countries of Operations: May, 2015. EBRD

³⁵ Asian Development Outlook Update, September 2015, ADB

იყოს საინვესტიციო/ინფრასტრუქტურული პროექტების დასაფინანსებლად. თუმცა, არც აღნიშნული განკარგულებით და არც სხვა ნორმატიული აქტით განსაზღვრული არ არის თუ რა შეიძლება ჩაითვალოს საინვესტიციო/ინფრასტრუქტურული ხასიათის პროექტად და შესაბამისად, აღნიშნული მიმართულებით გაწეულ გადასახდელად. გამომდინარე აქედან, გაურკვეველია აკმაყოფილებს თუ არა წარმოდგენილი 2016 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი ზემოხსენებულ მოთხოვნას. ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, აღნიშნული მაჩვენებლის გაანგარიშებაში გაითვალისწინება ფინანსური და არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლისა და რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ფარგლებში გამოყოფილი გადასახდელები, რაც 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტისათვის 1,402 მლნ ლარს შეადგენს. იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების საპროგნოზო ოდენობა 9,920 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, საინვესტიციო/ინფრასტრუქტურული პროექტების დასაფინანსებლად მიიმართება 14.1%, რაც მნიშვნელოვნად ჩამორჩენა მთავრობის განკარგულებით დადგენილ ლიმიტს. ამასთან, საყურადღებოა, რომ მსოფლიო ბანკის შეფასებით³⁶, სოციალურ პროგრამებზე გაწეული დანახარჯების ზრდა კაპიტალური ინვესტიციების საჭიროების ფონზე, ზრდის ფისკალურ წნეხს. მაშინ როცა, გრძელვადიანი ეკონომიკური ზრდის უზრუნველყოფის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან კრიტერიუმს წარმოადგენს ინვესტიციების განხორციელება ჯანდაცვის, განათლებისა და ინფრასტრუქტურული ხასიათის კაპიტალური პროექტების მიმართულებით, რაც თავის მხრივ ქვეყანაში დამატებითი სამუშაო ადგილების შექმნისა და სიღარიბის შემცირების საფუძველი გახდება.

1.3. ინფლაცია

2016-2019 წლების BDD-ით (გადამუშავებული ვარიანტი) წარმოდგენილი სამომხმარებლო ფასების ინდექსით გამოსახული საშუალო წლიური ინფლაციის საპროგნოზო მაჩვენებელი 2015 წლისათვის 4.0%-ის, ხოლო 2016 წლისთვის 4.5%-ის დონეზე განისაზღვრა. საშუალოვადიან პერიოდში აღნიშნული ინდიკატორის საპროგნოზო მაჩვენებელი 3.5%-ს შეადგენს. რაც შეეხება ფაქტობრივ მდგომარეობას, 2015 წლის აგვისტოს მონაცემებით, წლიური ინფლაციის მაჩვენებელმა 5.4% შეადგინა, რაც 2.0 პროცენტული პუნქტით აღემატება გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. აგვისტოს თვეში წლიური ინფლაციის ყველაზე მაღალი ზრდის ტემპი დაფიქსირდა ალკოჰოლურ სასმელებსა და თამბაქოზე (13.1%), რაც აქციზის გადასახადის ზრდის შედეგად იქნა გამოწვეული.

³⁶ World Bank, (2015): “Georgia – Public Expenditure Review. Selected Fiscal Issues, June, გვ.1.

ფასების მნიშვნელოვანი ზრდა დაფიქსირდა აგრეთვე შემდეგ კატეგორიებში: „ავეჯი, საოჯახო ნივთები და მორთულობა, სახლის მოვლა-შეკეთება“ და „ჯანმრთელობის დაცვა“ (შესაბამისად, 9.3% და 9.1%).

საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციების მიერ გამოქვეყნებული პროგნოზები მცირედით განსხვავდება BDD-ით (გადამუშავებული ვარიანტი) განსაზღვრული პროგნოზებისაგან. კერძოდ, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მონაცემებით, მიმდინარე წლის ბოლოსათვის ინფლაციის საშუალო წლიური მაჩვენებელი 3.7%-მდე, ხოლო 2016 წელს 5.0%-მდე გაიზრდება. ინფლაციის საშუალო წლიური მაჩვენებლის 5.0%-მდე ზრდას პროგნოზირებს, აგრეთვე, აზიის განვითარების ბანკიც (ADB).

1.4. ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსი

2015 წლის იანვრიდან სექტემბრამდე, ეროვნული ვალუტა აშშ დოლარის მიმართ 31.5%-ით გაუფასურდა. ლარი/დოლარის გაცვლითმა კურსმა მაქსიმალურ ნიშნულს 22 სექტემბერს მიაღწია და 2.45-ის (GEL/USD) დონეზე დაფიქსირდა. ეროვნული ვალუტის გაუფასურება 2014 წლის ნოემბრიდან დაიწყო, რაც ძირითადად განპირობებულ იქნა 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. თუმცა აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის განმავლობაში ვალუტის გაცვლით კურსზე მოქმედი ზოგი ფაქტორი დადებითი ტენდენციით ხასიათდება, მაშინ როცა ზოგიერთი მათგანი კვლავ უარყოფით დინამიკას ინარჩუნებს:

- **სავაჭრო დეფიციტი** – საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ინფორმაციით, 2015 წლის იანვარ-აგვისტოში საქონლით საგარეო სავაჭრო ბრუნვამ 6,395 მლნ. აშშ დოლარი შეადგინა და 13.7%-ით შემცირდა წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. აქედან, 2015 წლის პირველი 8 თვის განმავლობაში გასულ წელთან შედარებით იმპორტის მოცულობა ნომინალურ გამოხატულებაში უფრო მეტად შემცირდა (562 მლნ აშშ დოლარით) ვიდრე ექსპორტის მოცულობა (455 მლნ აშშ დოლარით), რის შედეგადაც სავაჭრო დეფიციტმა 3.0%-ით დაიკლო.
- **ფულადი გზავნილების მოცულობა** – მეზობელ ქვეყნებში ეკონომიკური მდგომარეობის გაუარესების შედეგად ქვეყანაში შემოსული ფულადი გზავნილების მოცულობის კლებადი

ტენდენცია 2014 წლის ბოლო კვარტლიდან დაიწყო და 2015 წლის განმავლობაშიც შენარჩუნდა. აღნიშნულმა თავისი წვლილი შეიტანა ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსის გაუფასურებაში. კერძოდ, 2015 წლის იანვარ-აგვისტოში გადმორიცხული ფულადი სახსრების საერთო რაოდენობამ 714 მლნ დოლარი შეადგინა და 25.9%-ით ჩამორჩა გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. ქვეყნების მიხედვით, ფულადი გზავნილების მოცულობის ყველაზე მასშტაბური კლება დაფიქსირდა რუსეთის ფედერაციიდან, რომელიც 2015 წლის პირველი 8 თვის განმავლობაში 41.3%-ით შემცირდა წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. მსოფლიო ბანკის შეფასებით³⁷, 2015 წელს რუსეთში მოსალოდნელია რეალური მშპ-ს 3.8%-ით, ხოლო 2016 წლისთვის 0.6%-ით შემცირება, რაც შესაბამის ასახვას ჰპოვებს 2016 წლის განმავლობაში ქვეყანაში რუსეთიდან შემოსული ფულადი გზავნილების მოცულობაშიც. შესაბამისად, იმის გათვალისწინებით, რომ 2015 წლის პირველი 9 თვის განმავლობაში რუსეთიდან მიღებული ფულადი გზავნილების წილი გზავნილების მთლიან მოცულობაში საკმაოდ მაღალია (40%), იქმნება რისკი იმისა, რომ კლებადი ეკონომიკური ზრდის ფონზე რუსეთიდან მიღებული გზავნილების მოცულობა კვლავ შემცირდება, რაც უარყოფით ზეგავლენას იქონიებს ეროვნული ვალუტის გაცვლით კურსზე.

- პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები – 2015 წლის პირველი ორი კვარტლის განმავლობაში საქართველოში განხორციელებული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოცულობამ 530 მლნ აშშ დოლარი შეადგინა და 4.8%-ით გადააჭარბა გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. თუმცა, საყურადღებოა, რომ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ზრდის აღნიშნული ტემპი მნიშვნელოვნად ჩამოუვარდება 2014 წელს ანალოგიური მაჩვენებლის ზრდის ტემპს, რომელიც 9.9%-ის დონეზე დაფიქსირდა.

1.5. ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზი

2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტთან ერთად ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებულ იქნა „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტი 2015-2019 წლებისათვის. წარმოდგენილ დოკუმენტში გაანალიზებულია მაკროეკონომიკურ ცვლადების ეგზოგენური ფაქტორებით გამოწვეული მოულოდნელი ცვლილებების შესაძლო გავლენა საბიუჯეტო აგრეგატებზე (შემოსავლებზე, ხარჯებზე, ბიუჯეტის დეფიციტზე). დოკუმენტი

³⁷ World Bank (2015): “Balancing Economic Adjustment and Transformation”, Russia Economic Report No. 34, გვ. 33.

ფისკალურ სექტორზე მოქმედ ძირითად მაკროეკონომიკურ ინდიკატორებად განიხილავს რეალური მშპ ზრდას, ინფლაციას, გაცვლით კურსსა და საპროცენტო განაკვეთს. წარმოდგენილი ანალიზის მიხედვით, საშუალოვადიან პერიოდში ქვეყნის ფისკალურ მდგრადობაზე ყველაზე დიდ გავლენას ახდენს ეკონომიკური ზრდისა და ინფლაციის მაჩვენებლების მერყეობა. აღსანიშნავია, რომ მოცემული მაკროეკონომიკური ინდიკატორების შერჩევა განხორციელდა მათ ისტორიულ მონაცემებზე დაყრდნობით. კერძოდ, საბაზისო მაჩვენებლებიდან დადებითი და უარყოფითი გადახრების გაანგარიშებისათვის, რეალური მშპ-ის ზრდისა და საპროცენტო განაკვეთის შემთხვევაში გამოყენებულ იქნა 2010-2013 წლების მონაცემები, ინფლაციის შემთხვევაში ბოლო 5 წლის მონაცემები, ხოლო გაცვლითი კურსის შემთხვევაში 1996-2014 წლების მონაცემები. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტი თითოეული ინდიკატორის შემთხვევაში მოიცავდეს დადებითი და უარყოფითი გადახრის დიაპაზონის განსაზღვრისას გამოყენებული მიდგომების დამატებით დასაბუთებას, რამდენადაც ბუნდოვანია თუ რა კრიტერიუმების საფუძველზე იქნა შერჩეული აღნიშნული მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების ისტორიული მონაცემების დროის სხვადასხვა პერიოდი.

„ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში განხილულია ქვეყნის მაკროეკონომიკური განვითარებისა და ფისკალურ პარამეტრებზე მათი შესაძლო გავლენის ამსახველი შედეგების ოპტიმისტური და პესიმისტური სცენარი. კერძოდ, ოპტიმისტური სცენარი გულისხმობს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის საბაზო სცენართან შედარებით (3.0%) ეკონომიკური ზრდის ტემპის 1.4 პროცენტული პუნქტითა და ფასების დონის ზრდის ტემპის 3.1 პროცენტული პუნქტით დაჩქარებას. მაშინ როცა, პესიმისტური სცენარი გულისხმობს ეკონომიკური ზრდის ტემპის 1.5 პროცენტული პუნქტითა და ფასების დონის ზრდის ტემპის 2.1 პროცენტული პუნქტით შენელებას. საყურადღებოა, რომ „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტი არ მოიცავს ინფორმაციას აღნიშნული გადახრების გაანგარიშებისა და შესაბამისად, მათი რეალისტურობის შესახებ.

დამატებით დასაბუთებასა და არგუმენტაციას საჭიროებს დოკუმენტში წარმოდგენილი პოზიტიური და ნეგატიური ფაქტორების შესახებ ინფორმაცია. კერძოდ, ერთ-ერთ პოზიტიურ ფაქტორად წარმოდგენილია მეზობელ ქვეყნებში (თურქეთი, სომხეთი და აზერბაიჯანი) ეკონომიკური ზრდის ტემპის დაჩქარება 2016 წლისათვის. აღნიშნული საჭიროებს დამატებით დასაბუთებას, რამდენადაც საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) პროგნოზებზე დაყრდნობით,

მიმდინარე წელთან შედარებით 2016 წელს აზერბაიჯანში მოსალოდნელია ეკონომიკური ზრდის ტემპის 1.5 პროცენტული პუნქტით, სომხეთში 0.3 პროცენტული პუნქტით, ხოლო თურქეთში 0.12 პროცენტული პუნქტით შემცირება. რაც შეეხება რუსეთის ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებელს, როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული იგი 2016 წლისათვის -0.6%-ის დონეზეა პროგნოზირებული. შედეგად, დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციის (IMF) მიერ საქართველოს მეზობელ ქვეყნებში ეკონომიკური ზრდის ტემპის დაჩქარება პროგნოზირებული არ არის. ამასთან, თუ გავითვალისწინებთ იმასაც, რომ მეზობელი ქვეყნები ჩართული არიან ან იმყოფებიან სამხედრო კონფლიქტის ზღვარზე³⁸, რაც დოკუმენტში ნეგატიურ ფაქტორად იქნა განხილული, აღნიშნული ფაქტორი ვერ ჩაითვლება ქვეყნის ფისკალურ სექტორზე მოქმედ პოზიტიურ ფაქტორად. აღნიშნულიდან გამომდინარე, **სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, ფისკალურ სექტორზე მოქმედი პოზიტიური და ნეგატიური ფაქტორების საფუძვლიანობის უზრუნველსაყოფად, „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში წარმოდგენილი ანალიზი გამყარებული იყოს შესაბამისი რაოდენობრივი მაჩვენებლებით.**

1.6. სახელმწიფო ვალის მდგრადობა

2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტს თან ერთვის ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული „მთავრობის ვალის³⁹ მდგრადობის ანალიზის“ დოკუმენტი. მოცემული დოკუმენტით გაანალიზებულია მთავრობის ვალის მდგრადობა საშუალოვადიან პერიოდში (2016-2019 წლებში), როგორც საბაზისო სცენართან მიმართებაში, ასევე სხვადასხვა მაკროეკონომიკური შოკების გავლენისწინებით. ანალიზის პროცესში გამოყენებული მოდელი ეფუძნება დაბალშემოსავლიანი ქვეყნებისათვის საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ შექმნილ სახელმწიფო ვალის მდგრადობის მოდელს. გასული წლის მსგავსად, ანალიზის პროცესში განხილულია რეალური მშპ-ის ზრდის და რეალური საპროცენტო განაკვეთის პერმანენტული, ხოლო პირველადი დეფიციტის და ნომინალური გაცვლითი კურსის ერთჯერადი შოკების ეფექტი მთავრობის ვალის მდგრადობაზე.

³⁸ აღნიშნული გარემოების გავლენისწინებით, რეგიონში არასტაბილური გარემო „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში განხილულია, როგორც ნეგატიური ფაქტორი.

³⁹ მოიცავს ცენტრალური მთავრობისა და ეროვნული ბანკის ვალს.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, წარმოდგენილი ანალიზი ვერ იძლევა სრულყოფილ სურათს მთავრობის ვალის მდგრადობის შესახებ და საჭიროებს დახვეწას, შემდეგი ფაქტორებიდან გამომდინარე:

- დოკუმენტში წარმოდგენილი არ არის ალტერნატიულ სცენარებში მაკროეკონომიკური შოკის სიდიდის გაანგარიშების სპეციფიკა. ამასთან, იგი არ მოიცავს ინფორმაციას თუ რა პრინციპის გათვალისწინებით მოხდა აღნიშნული შოკების ფორმირება;
- ანალიზში წარმოდგენილი არ არის გამოყენებული დაშვებების საფუძვლიანობის არგუმენტირებული დასაბუთება, რაზე დაყრდნობითაც ჩაითვალა, რომ მოცემული დაშვება რეალისტურია და შერჩეული რისკ-ფაქტორები რელევანტურია არსებული ეკონომიკური მდგომარეობის გათვალისწინებით;
- სრულყოფილი სურათის წარმოსაჩენად, მიზანშეწონილია, დოკუმენტში წარმოდგენილი იყოს ოთხივე მაკროეკონომიკური ცვლადის, როგორც პერმანენტული ისე ერთჯერადი შოკების ეფექტები ან მოცემული იყოს დასაბუთება თუ რატომია მიზანშეწონილი სხვადასხვა ტიპის შოკის განხილვა სხვადასხვა მაკროეკონომიკური ცვლადის შემთხვევაში. აგრეთვე, მთავრობის მდგრადობის ანალიზის სრულყოფისათვის, მიზანშეწონილია კომბინირებული შოკების სცენარების გაანალიზება, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მოდელის მსგავსად.

2. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით, შემოსულობების ჯამური მაჩვენებელი 9,920 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 0.2%-ით გადააჭარბა 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) განსაზღვრულ ანალოგიურ მაჩვენებელს. შემოსულობების ზრდა ძირითადად განპირობებულია შემოსავლების კომპონენტის, კერძოდ კი საგადასახადო შემოსავლების ზრდით 404 მლნ ლარის ოდენობით. შემოსულობების სხვა კომპონენტები კი ძირითადად კლების ტენდენციით ხასიათდებიან. კერძოდ, არაფინანსური აქტივების კლებისა და ვალდებულებების ზრდის მუხლები 35 მლნ და 349 მლნ ლარით მცირდება 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) განსაზღვრულ მაჩვენებელთან შედარებით, ხოლო ფინანსური აქტივების კლების მუხლი იმავე დონეზეა შენარჩუნებული (90 მლნ ლარი).

შემოსულობების კომპონენტები	2014 წლის შესრულება	შესრულება (2015 წლის 8 თვე)	2015 წლის ბიუჯეტის კანონი (ცვლილება)	2016 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი	2014 - 2015 წწ	2015 - 2016 წწ
შემოსავლები	7,434,638	5,204,677	7,950,920	8,355,000	6.94%	5.08%
არაფინანსური აქტივების კლება	80,627	168,231	235,000	200,000	191.47%	-14.89%
ფინანსური აქტივების კლება	72,140	43,636	90,000	90,000	24.76%	0.00%
ვალდებულებების ზრდა	1,569,681	892,008	1,624,080	1,275,000	3.47%	-21.49%
სულ:	9,157,086	6,308,552	9,900,000	9,920,000	8.11%	0.20%

ცხრილი 3. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები (ათასი ლარი).

სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზირების არსებული პრაქტიკით, პროგნოზირებისას გამოყენებული მოდელი ითვალისწინებს, ერთი მხრივ, მიმდინარე წლის ფაქტობრივი მობილიზების ტენდენციებს (ექსტრაპოლაციის მეთოდის გამოყენებით), მეორე მხრივ, მაკროეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლებს დასაგეგმი პერიოდისათვის. პროგნოზირების საფუძვლად გამოყენებულ მაკროეკონომიკურ აგრეგატებსა და საგადასახადო შემოსავლებს შორის ელასტიურობის კოეფიციენტები განისაზღვრება დაშვების საფუძველზე და ძირითად შემთხვევებში 1-ს უტოლდება. თუმცა გასათვალისწინებელია, რომ საერთაშორისო კვლევებით, საგადასახადო შემოსავლების ცალკეული ტიპებისათვის მაკროეკონომიკური ინდიკატორებისადმი ელასტიურობის კოეფიციენტები შესაძლოა განსხვავდებოდეს⁴⁰, ამდენად, მიზანშეწონილია სამომავლოდ ყურადღება გამახვილდეს ამ საკითხზე და დაიწყოს მუშაობა კვლევის/ანალიზის ჩასატარებლად ამ მიმართულებით მოდელის დაშვებების საფუძვლიანობის გასამყარებლად.

2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით წარმოდგენილი საგადასახადო შემოსავლების ჯამური საპროგნოზო მოცულობა 7,780 მლნ ლარს შეადგენს და 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილებით განსაზღვრულ წლიურ მაჩვენებელს 5.1%-ით აღემატება.

ცხრილ 4-ში მოცემულია გასული სამი წლის პირველი 8 თვის მდგომარეობით მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების საშუალო მაჩვენებელი და მიმდინარე წლის ფაქტიური მდგომარეობა. როგორც ცხრილიდან ჩანს 2015 წლის პირველი 8 თვეში მობილიზებული საგადასახადო შემოსავლების წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან (65.8%) აღემატება გასული სამი წლის საშუალო მნიშვნელობას (63.8%). სწორედ აღნიშნულ საშუალო მაჩვენებელსა და

⁴⁰ Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries. Jul 2005. Nathalie Girouard and Christophe André. *Economics Department*, OECD, PAPER No. 434

მიმდინარე წლის 8 თვის მობილიზების ფაქტობრივ მდგომარეობას ეყრდნობა ცხრილში მოცემული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პირველადი შეფასება (ექსტრაპოლაციის მეთოდი).

	8 თვის საშუალო წილი წლიურ შესრულებაში (ბოლო სამი წლისთვის) (1)	შესრულება 2015 წლის 8 თვის მდგომარეობით (2)	2015 წ. ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული წლიური გეგმა (3)	(2)/(3) (%)	2016 წ. ბიუჯეტის კანონპროექტით განსაზღვრული წლიური გეგმა
საშემოსავლო გადასახადი	62.4%	1,282,125	1,950,000	65.8%	2,033,000
მოგების გადასახადი	68.2%	719,562	951,000	75.7%	955,000
დამატებული ღირებულების	63.3%	2,264,769	3,506,000	64.6%	3,772,000
აქციზი	63.3%	539,621	900,000	60.0%	922,000
იმპორტის გადასახადი	66.0%	45,804	68,000	67.4%	73,000
სხვა გადასახადები	61.6%	15,310	25,000	61.2%	25,000
სულ:	63.8%	4,867,194	7,400,000	65.8%	7,780,000

ცხრილი 4. საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლების მიმდინარე წლის მონაცემებთან შედარება (ათასი ლარი).

	2011 - 2012წწ	2012 - 2013წწ	2013 - 2014წწ	2014 - 2015წწ*	2014 - 2015წწ**	2015 - 2016წწ*	2015 - 2016წწ**
საგადასახადო შემოსავლები	8.77%	-0.37%	8.89%	8.08%	11.50%	5.14%	1.91%
საშემოსავლო გადასახადი	13.68%	9.70%	-0.27%	8.92%	14.79%	4.26%	-1.08%
მოგების გადასახადი	2.26%	-5.22%	2.76%	14.74%	27.21%	0.42%	-9.42%
დამატებული ღირებულების	9.19%	-6.33%	15.82%	6.29%	8.38%	7.59%	5.51%
აქციზი	7.22%	9.49%	12.19%	11.08%	5.28%	2.44%	8.09%
იმპორტის გადასახადი	-3.36%	-0.78%	6.16%	-28.33%	-26.87%	7.35%	5.21%
სხვა გადასახადები	-12.07%	-24.73%	-4.07%	4.73%	4.04%	0.00%	0.67%
მაკროეკონომიკური ინდიკატორები							
ნომინალური მშპ	7.49%	2.51%	8.81%	7.94%		7.64%	
რეალური მშპ	6.20%	3.32%	4.77%	2.8%		3.0%	
ფასების დონე	-0.90%	-0.50%	3.10%	4.00%		4.50%	
იმპორტი	15.80%	1.60%	7.30%	-13.10%		3.50%	

ცხრილი 5. საგადასახადო შემოსავლების ზრდის ტემპის დინამიკა.

* აღნიშნული ზრდის ტემპის კალკულაციისას გამოყენებულია 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული საგადასახადო შემოსავლების წლიური გეგმური მაჩვენებლები

*** აღნიშნული ზრდის ტემპის კალკულაციისას 2015 წლის საგადასახადო შემოსავლების მაჩვენებლები ეყრდნობა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 8 თვის მობილიზების ტენდენციების გათვალისწინებით, ბოლო სამი წლის მაჩვენებლების საფუძველზე ექსტრაპოლაციის მეთოდით 2015 წლისათვის საგადასახადო შემოსავლების მოსალოდნელი მოცულობის პირველად შეფასებას.*

გადასახადების ცალკეული ტიპების მიხედვით, 2015 წლისათვის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებლებთან მიმართებაში (ნომინალურ გამოსახლებაში) 2016 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით დაგეგმილი საგადასახადო შემოსავლები ძირითადად ზრდის ტენდენციით ხასიათდება, გარდა სხვა გადასახადებისა, რომელიც იმავე დონეზეა შენარჩუნებული. მიმდინარე წელთან შედარებით მაღალი ზრდით ხასიათდება დამატებული ღირებულებისა და იმპორტის გადასახადების საპროგნოზო მაჩვენებლები, შესაბამისად 7.6%-ითა და 7.4%-ით. რაც შეეხება მოგების გადასახადს, ნომინალურ გამოხატულებაში 2016 წლისათვის მოსალოდნელია მისი ზრდა მხოლოდ 4 მლნ ლარით (0.42%).

ზოგიერთი საგადასახადო შემოსავლის საპროგნოზო მაჩვენებლის ჩამოყალიბებაში მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა სხვადასხვა გარემოებებმა. კერძოდ:

საშემოსავლო გადასახადის ფაქტიურმა მობილიზებამ 2015 წლის 8 თვის მდგომარეობით 1,282 მლნ ლარი და ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) განსაზღვრული გეგმის 65.8% შეადგინა. რაც შეეხება 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს, საშემოსავლო გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელი 2,033 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 83 მლნ ლარით (4.3%-ით) გადააჭარბა მიმდინარე წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. აღსანიშნავია, რომ საშემოსავლო გადასახადის შედარებით დაბალი ზრდის ტემპი განპირობებულია, საბიუჯეტო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებით. კერძოდ, 2016 წლის 1 იანვრიდან საშემოსავლო გადასახადის გარკვეული სახეობებიდან მიღებული შემოსულობები სრულად მიიმართება ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტში (როგორც ბიუჯეტის კანონის პროექტზე თანდართულ განმარტებით ბარათში იქნა აღნიშნული დაახლოებით 300 მლნ ლარის ოდენობით).

მოგების გადასახადის ფაქტიური მობილიზება 2015 წლის 8 თვის მდგომარეობით 720 მლნ ლარსა და წლიური ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) განსაზღვრული გეგმის 75.7%-ს შეადგენს. რაც შეეხება 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით წარმოდგენილ მოგების გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელს, იგი 955 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და მხოლოდ 4 მლნ ლარით გაიზარდა მიმდინარე წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. მოგების გადასახადის აღნიშნული ტენდენცია განპირობებულია 2015 წლის განმავლობაში დაფიქსირებული დაბალი ეკონომიკური

ზრდის ტემპით. რამდენადაც 2015 წლის პერიოდში მობილიზებული შემოსავლის დეკლარირება, გადასახადისა და მიმდინარე გადასახდელების გადახდა ხორციელდება 2016 წელს, მიმდინარე წლის ეკონომიკური ზრდის ტემპის შენელება შესაბამის ასახვას ჰპოვებს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის მოგების გადასახადის მოცულობაზე.

აღსანიშნავია, რომ საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლებთან მიმართებაში კანონპროექტზე თანდართულ განმარტებით ბარათში მოცემულია მხოლოდ თითოეული გადასახადის საპროგნოზო მოცულობა ნომინალურ გამოხატულებაში და მისი წილი მშპ-სთან მიმართებაში. თუმცა, განმარტებით ბარათში არაა წარმოდგენილი საგადასახადო შემოსავლების მიმდინარე წლის მობილიზების ტენდენციის მიმართება 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმურ მაჩვენებლებთან და მათ ჭრილში არაა განხილული 2016 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით გათვალისწინებული ზრდის ტემპები, რაც მნიშვნელოვანი კომპონენტია წარმოდგენილი პროგნოზების საფუძვლიანობის შესაფასებლად. ამის შესახებ აღნიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაშიც „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე⁴¹. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მობილიზების არსებული ტენდენციებისა და წარმოდგენილი დაშვებების გათვალისწინებით, 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით წარმოდგენილი საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლები რეალისტურად შეიძლება შეფასდეს.

სხვა შემოსავლები

2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით სხვა შემოსავლების საპროგნოზო მნიშვნელობა 320 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა, რაც 25 მლნ ლარით მეტია 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) განსაზღვრულ მაჩვენებელზე. აღნიშნული მატება ძირითადად განპირობებულია შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების ზრდით 21.2 მლნ ლარის ოდენობით. „შემოსავლები საკუთრებიდან“ მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებელი კი 6 მლნ ლარით იზრდება, რაც ძირითადად პროცენტის კომპონენტით მისაღები შემოსავლების ზრდითაა (8 მლნ ლარით) გამოწვეული. აღსანიშნავია, რომ 50%-ით მცირდება (2.5 მლნ ლარით) დივიდენდების სახით მისაღები შემოსავლების მოცულობა. აღნიშნული მუხლით მობილიზებული სახსრების ოდენობამ

⁴¹ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე, გვ. 16.

მიმდინარე წლის 8 თვის მდგომარეობით მხოლოდ 194 ათასი ლარი და წლიური გეგმის (5.0 მლნ ლარი) 3.9% შეადგენა. ანალოგიური ტენდენცია ფიქსირდებოდა 2014 წლის განმავლობაშიც. აღსანიშნავია, რომ წმინდა მოგების განაწილებასა და სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდების სახით თანხების გადახდაზე საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს „სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები“ კომისია, რომელიც 2014 წელსა და 2015 წლის მიმდინარე მდგომარეობით არ შეკრებილა. თუ გავითვალისწინებთ მიმდინარე წელს დივიდენდების სახით შემოსავლების მობილიზებასთან დაკავშირებულ სირთულეებს, აღნიშნული უარყოფითად უნდა შეფასდეს.

სხვა შემოსავლების კომპონენტები	8 თვე	2015 წ.		2016 წ.
		წლიური გეგმა	წილი (%)	წლიური გეგმა
შემოსავლები საკუთრებიდან	46,462	58,500	79.42%	64,500
პროცენტი	34,967	42,000	83.25%	50,000
დივიდენდი	194	5,000	3.88%	2,500
რენტა	11,300	11,500	98.26%	12,000
საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია	33,371	73,150	45.62%	75,900
ადმინისტრაციული მოსაკრებლები და გადასახდელები	30,004	70,800	42.38%	70,800
არასაბაზრო წესით გაყიდული საქონელი და მომსახურება	3,367	2,350	143.28%	5,100
სანქციები (ჯარიმები და საურავები)	41,557	75,000	55.41%	70,000
ნებაყოფლობითი ტრანსფერები	15,738	2,300	684.26%	2,400
შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები	55,208	86,050	64.16%	107,200
სულ:	192,336	295,000	65.20%	320,000

ცხრილი 6. სხვა შემოსავლების კომპონენტების დინამიკა (ათასი ლარი).

2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით დივიდენდების გარდა შემცირების ტენდენციით ხასიათდება „სანქციების (ჯარიმები და საურავები)“ მუხლიდან მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლები. კერძოდ, აღნიშნული მუხლი 5.0 მლნ ლარით (6.7%-ით) მცირდება 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) განსაზღვრულ ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. თუ გავითვალისწინებთ მიმდინარე წლის 8 თვის მდგომარეობით სანქციების სახით მობილიზებული შემოსავლების მოცულობას (მობილიზებული წლიური გეგმის 55.4%), აღნიშნული მუხლით მისაღები შემოსავლების მიმდინარე წელთან შედარებით შემცირებულად დაგეგმვა, რეალისტურად შეიძლება შეფასდეს. საყურადღებოა, რომ შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი 21,150 მლნ ლარით იზრდება 2015 წლის ბიუჯეტის კანონის (ცვლილება)

ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით, თუმცა კანონის პროექტზე თანდართულ განმარტებით ბარათში არაფერია ნათქვამი აღნიშნული მუხლის ასეთ მკვეთრ ზრდასთან დაკავშირებით.

3. სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები

2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით გადასახდელების ოდენობა 9,920 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 3.6%-ით გაიზარდა მიმდინარე წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. გადასახდელების ზრდა დაგეგმილია ხარჯებისა და ფინანსური აქტივების ზრდის კომპონენტების ხარჯზე, შესაბამისად, 357 მლნ ლარისა და 61 მლნ ლარის მოცულობით, მაშინ როცა ვალდებულებების კლებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის კომპონენტები კლების ტენდენციით ხასიათდება (შესაბამისად, 35 მლნ ლარით და 38 მლნ ლარით). აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის კანონის პროექტით განსაზღვრული მაჩვენებლების საფუძველზე 2015-2016 წლებში გადასახდელების ზრდის ტემპი ნაკლებია 2014-2015 წლების ზრდის ტემპზე, რაც ძირითადად განპირობებულია ხარჯების მუხლის ზრდის ტემპის შემცირებით 7.2%-დან (2014-2015 წწ.) 4.4%-მდე (2015-2016 წწ.).

	2014 წლის შესრულება	2015 წლის ბიუჯეტის კანონი (ცვლილება)	2015 წლის 8 თვის შესრულება	2016 წლის ბიუჯეტის პროექტი	2014- 2015 წწ.	2015-2016 წწ.
ხარჯები	7,479,426	8,016,593	5,139,998	8,373,200	7.2%	4.4%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	698,450	773,744	336,198	736,042	10.8%	-4.9%
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით)	272,202	325,440	233,818	386,402	19.6%	18.7%
ვალდებულებების კლება	559,734	459,223	305,356	424,357	-18.0%	-7.6%
გადასახდელები	9,009,812	9,575,000	6,015,371	9,920,000	6.3%	3.6%

ცხრილი 7. გადასახდელების კომპონენტების დინამიკა (ათასი ლარი).

წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონპროექტით „შრომის ანაზღაურების“ მუხლზე გამოყოფილი სახსრების ოდენობამ 1,438.7 მლნ ლარი შეადგინა, რაც 57.3 მლნ ლარით აღემატება 2015 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს და 142.5 მლნ ლარით 2014 წელს ამ მიმართულებით გახარჯული საბიუჯეტო რესურსის მოცულობას. ამ მიმართულებით, საყურადღებოა, 2015 წლის 6 მარტის საქართველოს მთავრობის N422 განკარგულება „საბიუჯეტო დეფიციტის მართვის მიზნით გასატარებელი ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“, რომლის მიხედვითაც მთავრობის კონტროლს დაქვემდებარებულმა სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფმა მხარჯავმა დაწესებულებებმა

უნდა იხელმძღვანელონ შემდეგი პრინციპით: „შრომის ანაზღაურების მუხლით 2015 წელს გაწეული ხარჯი თითოეული საბიუჯეტო ორგანიზაციისათვის არ უნდა აღემატებოდეს 2014 წლის საკასო ხარჯს“. ამასთან, განკარგულების თანახმად, აღნიშნულმა მხარჯავმა დაწესებულებებმა განკარგულებით განსაზღვრული ადმინისტრაციული ხარჯების შეზღუდვის პრინციპები უნდა გაითვალისწინონ 2016 და 2017 წლების ბიუჯეტების დაგეგმვის პროცესშიც. თუმცა, 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) წარმოდგენილი 42 მხარჯავი დაწესებულებისათვის „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გამოყოფილი ასიგნებები აჭარბებს 2014 წელს ანალოგიურ მუხლზე გაწეულ ფაქტიურ ხარჯს. ამასთან, 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის შემთხვევაში, აღნიშნული მხარჯავი დაწესებულების რაოდენობა 43-ს უტოლდება. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში მხედველობაში იქნეს მიღებული მთავრობის განკარგულების საფუძველზე დადგენილი შეზღუდვები.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, საყურადღებოა რომ, ცალკეული პროგრამებისა და ქვეპროგრამებისათვის, რომლებიც მიმდინარე საბიუჯეტო წლის 8 თვის განმავლობაში ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება, 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით გათვალისწინებულია ასიგნებების მოცულობის ზრდა ან იმავე დონეზე შენარჩუნება. ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია ის პროგრამები/ქვეპროგრამები, რომელთა 8 თვის შესრულების მაჩვენებელი 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) განსაზღვრული წლიური გეგმის 60%-ზე ნაკლებია, თუმცა მომავალი წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით დაგეგმილია მათი ასიგნებების ზრდა.

ორგანიზაციის კოდი	დასახელება	2015 წლის გეგმა (ცვლილება)	8 თვის ათვისება (წლიურ გეგმასთან)	2016 წლის კანონის პროექტი	გეგმის %-ული ზრდა
23 05	საფინანსო სექტორში დასაქმებულთა კვალიფიკაციის ამაღლება	869	50.5%	1,100	26.6%
24 01 04	საქართველოში ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების განვითარება	6,300	50.2%	8,494.00	34.8%
26 03	ეროვნული საარქივო ფონდის დაცულობის, მომსახურების თანამედროვე ტექნოლოგიების დანერგვის და დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა	7,500	50.5%	8,219	9.6%
30 06	სამოქალაქო უსაფრთხოების დონის ამაღლება	20,000	33.0%	64,220	221.1%
32 06	ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს	48,900	40.5%	82,820	69.4%
35 04	სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაცია და აღჭურვა	31,293	48.7%	32,000	2.3%
35 05	შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების პროგრამა	4,000	2.6%	4,025	0.6%

35 01 08	სასწრაფო სამედიცინო დახმარების მართვის პროგრამა	1,750	37.6%	2,469.00	41.1%
37 01 05	სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ხელშეწყობის ღონისძიებები	3,280	34.4%	7,240.00	120.7%
37 01 10	აგროსექტორის ხელშეწყობა/განვითარება	17,650	28.1%	28,500.00	61.5%

ცხრილი 8. 2015 წელს დაბალი ათვისების მქონე პროგრამები/ქვეპროგრამები, რომელთა ასიგნებებიც იზრდება 2016 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით.

გარკვეულ შემთხვევებში სხვაობა მიმდინარე წლის ათვისების ტენდენციასა და მომავალი წლის გეგმას შორის შესაძლებელია დაკავშირებული იყოს მთავრობის პრიორიტეტების ან სტრუქტურულ ცვლილებებსა და დისკრეციულ გადაწყვეტილებებთან. თუმცა, 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დაგეგმვისას, სხვა მიზეზებთან ერთად მიზანშეწონილია გათვალისწინებულ იქნეს გასული და მიმდინარე წლის შესრულების ტენდენციებიც, რათა თავიდან იქნეს აცილებული წლის განმავლობაში გეგმების ხშირი კორექტირებები და უზრუნველყოფილ იქნეს ათვისების შესაბამისობა განსაზღვრულ გეგმასთან. მაგალითად:

- საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს (37 00) „აგროსექტორის ხელშეწყობა/განვითარების“ ქვეპროგრამის (37 01 10) დაზუსტებულმა გეგმამ 2014 წლისთვის 12,874 ათასი ლარი, ხოლო საკასო შესრულებამ 9,295 ლარი (გეგმის 72%) შეადგინა. მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) კი აღნიშნულ ქვეპროგრამაზე გამოყოფილ იქნა 17,650 ათასი ლარი, საიდანაც 8 თვის მდგომარეობით ათვისებულ იქნა მხოლოდ 4,955 ათასი ლარი, რაც წლიური გეგმის 28.1%-ს შეადგენს. აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით აღნიშნული ქვეპროგრამის ასიგნებები იზრდება 61.5%-ით და 28,500 ათასი ლარის დონეზეა განსაზღვრული;
- ანალოგიურად, „სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ხელშეწყობის ღონისძიებების“ ქვეპროგრამის (37 01 05) ფარგლებში 2014 წლის განმავლობაში ათვისებული იქნა 802 ათასი ლარი, რაც წლიური გეგმური მაჩვენებლის 67%-ს შეადგენს. 2015 წელს 8 თვის მდგომარეობით აღნიშნული ქვეპროგრამის ფარგლებში გაწეულმა საკასო ხარჯმა 1,127 ათასი ლარი შეადგინა, რაც მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) განსაზღვრული წლიური გეგმის (3,280 ათასი ლარი) მხოლოდ 34.4%-ია. მიუხედავად ამისა, 2016 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით აღნიშნული ქვეპროგრამის ფარგლებში გამოყოფილი ასიგნების ოდენობა 120.7%-ით იზრდება და 7,240 ათასი ლარს შეადგენს;
- პროგრამის „ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს“ (32 06) 2014 წლის წლიურმა დაზუსტებულმა გეგმამ 31,455 ათასი ლარი, ხოლო ათვისებული საბიუჯეტო რესურსის

ოდენობამ მხოლოდ გეგმის 47.3% შეადგინა. მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში გამოყოფილ იქნა 48,900 ათასი ლარი, თუმცა 8 თვის მდგომარეობით ათვისებული სახსრების მოცულობა 19,813 ათასი ლარის დონეზე დაფიქსირდა, რაც წლიური გეგმის მხოლოდ 40.5%-ია. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული ქვეპროგრამის ასიგნებების ოდენობა 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით 33,920 ათასი ლარით იზრდება და 82,820 ათას ლარს უტოლდება;

- *საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს (30 00) „სამოქალაქო უსაფრთხოების დონის ამაღლების“* პროგრამაზე (30 06) 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) გამოყოფილი ასიგნებების ოდენობამ 20,000 ათასი ლარი შეადგინა, თუმცა 8 თვის მდგომარეობით ათვისებულ იქნა 6,594 ათასი ლარი, რაც 9 თვის გეგმის 44.1%-ს და წლიური გეგმის 33.0%-ს წარმოადგენს. აღსანიშნავია, რომ 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით აღნიშნული პროგრამის ასიგნებები 44,220 ათასი ლარით იზრდება და 64,220 ათას ლარს უტოლდება;
- *შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს (35 00) „შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების“* პროგრამაზე (35 05) 2014 წლის ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი სახსრების მოცულობა 600 ათასი ლარით განისაზღვრა, თუმცა წლის ბოლოს ათვისებული რესურსის ოდენობამ 0% შეადგინა. მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) აღნიშნული პროგრამის ასიგნებები 4,000 ათასი ლარის დონეზე განისაზღვრა, თუმცა 8 თვის მდგომარეობით გახარჯულ იქნა წლიური გეგმის მხოლოდ 2.6%. მიუხედავად ათვისების ასეთი დაბალი ტენდენციისა, 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით ამ პროგრამისთვის გამოყოფილმა სახსრებმა 4,025 ათასი ლარი შეადგინა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია დამატებითი ყურადღება გამახვილდეს იმ პროგრამების/ქვეპროგრამების დაგეგმვისა და შესრულების ეტაპებზე, რომლებიც ხასიათდებიან გასული ან/და მიმდინარე საბიუჯეტო წლების განმავლობაში ათვისების დაბალი მაჩვენებლებით, რათა მიმდინარე და დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისთვის უზრუნველყოფილ იქნეს ასიგნებების ათვისების შესაბამისობა კანონით დამტკიცებულ გეგმასთან.

გარდა ამისა, ცალკეული პროგრამებისა და ქვეპროგრამებისათვის 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით გათვალისწინებულია ასიგნებების მნიშვნელოვანი ცვლილებები 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონთან (ცვლილება) შედარებით, თუმცა აღნიშნული პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნებში, მოსალოდნელ შედეგებსა და შედეგების შეფასების ინდიკატორებში ცვლილებები არ

განხორციელებულა. შედეგად, გაურკვეველია ერთი მხრივ, შემცირებული ასიგნებების პირობებში რომელი მოსალოდნელი შედეგები არ იქნება მიღწეული, ხოლო მეორე მხრივ, რა დამატებითი სარგებელი იქნება მიღებული გაზრდილი ასიგნებებით.

ორგანიზაც. კოდი	დასახელება	2015 წლის გეგმა (ცვლილება)	2016 წლის კანონის პროექტი	აბსოლუტური ცვლილება	%-ული ცვლილება
32 04 02	მეცნიერებისა და სამეცნიერო კვლევების ხელშეწყობა	60,417	66,647	6,230	10.3%
36 01 01	ენერგეტიკის სფეროში პოლიტიკის განხორციელება	8,520	4,500	-4,020	-47.2%
25 02	საგზაო ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების ღონისძიებები	577,080	526,580	-50,500	-8.8%
25 03	რეგიონული და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია	214,281	246,200	31,919	14.9%
25 04	წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის აღდგენა-რეაბილიტაცია	129,600	170,550	40,950	31.6%
25 05	იძულებით გადაადგილებული პირების მხარდაჭერა	18,700	250	-18,450	-98.7%
29 03	საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს პერსონალის ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა	8,000	41,375	33,375	417.2%
36 02	ენერგეტიკული ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია	23,400	3,000	-20,400	-87.2%
36 03	სასისტემო მნიშვნელობის ელექტროგადამცემი ქსელის განვითარება	55,000	100,000	45,000	81.8%

ცხრილი 9. პროგრამების/ქვეპროგრამები, რომელთა ასიგნებები იცვლება 2016 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით, თუმცა მოსალოდნელი მიზნები იგივე რჩება.

მაგალითად:

2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტით „ენერგეტიკის სფეროში პოლიტიკის განხორციელების“ ქვეპროგრამის (36 01 01) ასიგნებები 8,520 ათასი ლარიდან 4,500 ათას ლარამდე შემცირდა, თუმცა პროგრამის ფარგლებში მისაღები მოსალოდნელი შედეგები და ინდიკატორები იგივე დარჩა. შედეგად, პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაცია არ იძლევა საშუალებას დადგინდეს, თუ რისთვის იყო განკუთვნილი 2015 წელს ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი ასიგნებები (4,020 ათასი ლარი), რომელთა შემცირებასაც გავლენა არ მოუხდენია პროგრამის მოსალოდნელ შედეგებზე ან რამდენად რეალისტურია ცვლილებით წარმოდგენილი ასიგნებების ფარგლებში დასახული მიზნების მიღწევა.

ენერგეტიკის სფეროში პოლიტიკის განხორციელება (36 01 01)	
პროექტის მოსალოდნელი შუალედური შედეგი	ქვეყნის ენერგეტიკული უსაფრთხოების და დამოუკიდებლობის დონის ამაღლება. ეკონომიკის სხვადასხვა დარგის განვითარება ენერგომომარაგების უზრუნველყოფის გზით. ენერგომატარებლებზე ხელმისაწვდომობის გაზრდა და მოსახლეობის სოციალურ ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება. ნავთობისა და გაზის ძებნა-ძიებისა და მოპოვების სფეროში ინვესტიციების მოზიდვა და გაზრდა. ახალი საბადოების გახსნა/ათვისება. საქართველოს ენერგოუსაფრთხოების და დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა. თანამედროვე მოთხოვნების ნავთობ/გაზგადამამუშავებელი საწარმოების შექმნა, საერთაშორისო ნორმების შესაბამისი ტექნოლოგიების დანერგვა.
შუალედური შედეგის ინდიკატორები	1. მიზნობრივი მაჩვენებელი - ახალი ჰიდროელექტროსადგურების რაოდენობა; ქვეყანაში უცხოური ინვესტიციების მოცულობა; ნავთობ/გაზპროდუქტების ეროვნული წარმოების განვითარება; ქვეყნის ენერგოუსაფრთხოების დონე

ასევე, კანონპროექტით „იძულებით გადაადგილებული პირების მხარდაჭერის“ პროგრამის (25 05) ასიგნებები განისაზღვრა 250 ათასი ლარის ოდენობით, რაც 98.7%-ით ნაკლებია 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) დამტკიცებულ გეგმასთან შედარებით. ვინაიდან, პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაცია გასული წლის ანალოგიურია, მიზნობრივი მაჩვენებლები კი განსაზღვრული არ არის, ვერ ხერხდება იმის იდენტიფიცირება, თუ რა შედეგები იქნება მიღწეული შემცირებული ასიგნებების პირობებში.

იძულებით გადაადგილებული პირების მხარდაჭერა (25 05)	
პროექტის მოსალოდნელი საბოლოო შედეგი	დევნილთა დასახლებებში გაუმჯობესებული ინფრასტრუქტურა; იძულებით გადაადგილებული პირების სოციალურ-ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესება.
საბოლოო შედეგის შეფასების ინდიკატორები	მიზნობრივი მაჩვენებელი - იძულებით გადაადგილებულ პირთათვის აშენებული და რეაბილიტირებული სახლების რაოდენობა და ხარისხი

რაც შეეხება კანონპროექტით გათვალისწინებული პროგრამების/ქვეპროგრამების ასიგნებების ზრდის შემთხვევებს, „საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს პერსონალის ჯანმრთელობის დაცვის და სოციალური უზრუნველყოფის“ პროგრამის (29 03) ასიგნებები მიმდინარე წლის გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით 8,000 ათასი ლარიდან 41,375 ათას ლარამდე (417.2%-ით) გაიზარდა, თუმცა პროგრამის ფარგლებში მისაღები მოსალოდნელი შედეგები და შედეგების შეფასების ინდიკატორები უცვლელი დარჩა და დაინტერესებულ მხარეებს აწვდის მხოლოდ ზოგად ინფორმაციას პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი შედეგების შესახებ.

ასევე, 2016 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტით „წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის აღდგენა-რეაბილიტაციის“ პროგრამის (25 04) ასიგნებები 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით

(ცვლილება) განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით 40,950 ათასი ლარით გაიზარდა, თუმცა იმის გათვალისწინებით, რომ პროგრამის ფარგლებში დაგეგმილი მოსალოდნელი შედეგები არ შეცვლილა და ამასთან, არც მიზნობრივი მაჩვენებლები ყოფილა განსაზღვრული, დამატებით განმარტებას საჭიროებს თუ კონკრეტულად რა მიზნებს ემსახურება დამატებით გამოყოფილი სახსრები.

წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის აღდგენა-რეაბილიტაცია (25 04)	
პროექტის მოსალოდნელი საბოლოო შედეგი	საქართველოს რეგიონებში მაცხოვრებელი მოსახლეობის სასმელი წყლით მომარაგების გაუმჯობესება; მოწესრიგებული საკანალიზაციო სისტემები; საქართველოში ტურიზმის სექტორის განვითარებას.
საბოლოო შედეგის შეფასების ინდიკატორები	მიზნობრივი მაჩვენებელი - რეაბილიტირებული საკანალიზაციო სისტემები; დღე-ღამეში წყლის მიწოდების ხანგძლივობა.

„სასისტემო მნიშვნელობის ელექტროგადამცემი ქსელის განვითარების“ პროგრამის (36 03) ასიგნებები წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონპროექტის მიხედვით 45,000 ათასი ლარით (81.8%-ით) აღემატება 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილებით) აღნიშნული პროგრამისთვის გამოყოფილ საბიუჯეტო რესურსის ოდენობას. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ 2015 წელს პროგრამის მოსალოდნელი შედეგის მიზნობრივი მაჩვენებლები დეტალურად არის აღწერილი, მაშინ როცა 2016 წლის კანონის პროექტის პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაცია საერთოდ არ განსაზღვრავს ინდიკატორებს და მხოლოდ 2015 წლის შედეგს („სისტემის მდგრადობისა და საექსპორტო პოტენციალის გაზრდას“) იმეორებს. შესაბამისად, შეუძლებელი ხდება პროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი სარგებლის გაანალიზება.

ზემოაღნიშნული საკითხები განსაკუთრებით საყურადღებოა ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებისას, რამდენადაც ფინანსურ და არაფინანსურ ინფორმაციას შორის მჭიდრო კავშირი პროგრამული ბიუჯეტირების გამართული და წარმატებული სისტემის ჩამოყალიბების უმნიშვნელოვანეს წინაპირობას წარმოადგენს. იგი დაინტერესებულ მხარეებს საშუალებას აძლევს შეაფასონ მხარჯავი უწყებების მიერ საბიუჯეტო რესურსების გამოყენების ეფექტიანობა, ეკონომიურობა და პროდუქტიულობა. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი ინფორმაცია იძლეოდეს ნათელ სურათს პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებების, მოსალოდნელი საბოლოო და შუალედური შედეგებისა და მათ მისაღწევად ბიუჯეტიდან გამოყოფილი რესურსების შესახებ.

4. სახელმწიფო ვალი

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის 2016 წლის კანონის პროექტის მიხედვით სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა განისაზღვრა 14,582.5 მლნ ლარის ოდენობით, რაც 2015 წლის დაგეგმილ მაჩვენებელს 802.8 მლნ ლარით (5.8%) აღემატება. სახელმწიფო ვალის მოცემული საპროგნოზო მოცულობა ისტორიულ მაქსიმუმს წარმოადგენს. 2015 წლის ბიუჯეტის კანონში (ცვლილება) წარმოდგენილი მონაცემებით, წლის ბოლოს სახელმწიფო ვალი მშპ-ს 43.7%-ს გაუტოლდება, ხოლო 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით კი ანალოგიური მაჩვენებელი წლის ბოლოს 43.0%-ის ნიშნულზე უნდა დაფიქსირდეს. შედეგად, 2016 წლისათვის მოსალოდნელია ვალის ტვირთის ინდიკატორის (ვალი/მშპ) 0.7 პროცენტული პუნქტით შემცირება, თუმცა საყურადღებოა, რომ წარმოდგენილი ბიუჯეტის კანონის პროექტის მიხედვით სახელმწიფო ვალის მოცულობა მშპ-თან მიმართებაში კვლავ გადააჭარბებს საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“-ით დადგენილ 40%-იან ნიშნულს.

	2012	2013	2014	2015	2016
	ფაქტი	ფაქტი	ფაქტი	პროგნოზი	პროგნოზი
სახელმწიფო ვალი	9,113.4	9,313.18	10,397.4	13,779.8	14,582.5
% მშპ-თან	34.8%	34.7%	35.6%	43.7%	43.0%
<i>მათ შორის:</i>					
საშინაო ვალი	1,895.0	2,017.2	2,570.7	3,017.7	3,003.7
% მშპ-თან	7.2%	7.5%	8.8%	9.6%	8.9%
საგარეო ვალი	7,218.4	7,295.98	7,826.7	10,762.1	11,578.8
% მშპ-თან	27.6%	27.2%	26.8%	34.2%	34.1%

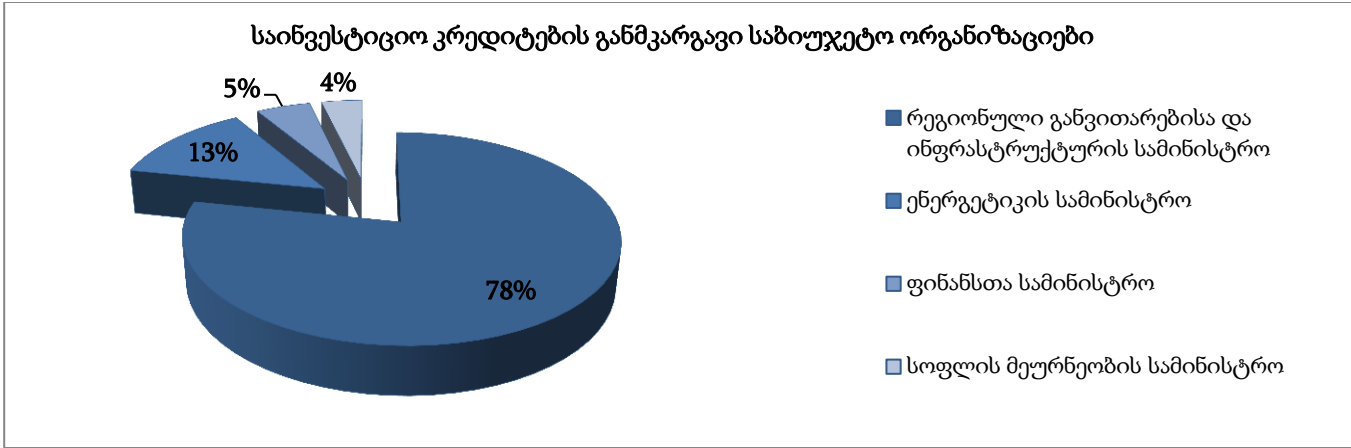
ცხრილი 10. სახელმწიფო ვალის შეფარდებითი მაჩვენებლები წლების მიხედვით.

სახელმწიფო ვალის პორტფელში მცირდება საშინაო ვალის წილი, რომლის ზღვრული მოცულობაც კანონპროექტით 3,003.7 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა. სხვადასხვა ვადიანობის სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების გამოშვების ხარჯზე იგეგმება საშინაო ვალდებულებების წმინდა ზრდა (ფასიანი ქაღალდები, გარდა აქციებისა) 200 მლნ ლარით (სახაზინო ფასიანი ქაღალდების ემისია 937.5 მლნ ლარი; დაფარვა 737.5 მლნ ლარი), რაც 2015 წლის ბიუჯეტის კანონით (ცვლილება) განსაზღვრულ მაჩვენებელზე 300 მლნ ლარით ნაკლებია. უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო საშინაო ვალის ზრდის სტრუქტურაც მიმდინარე წლის წლიური გეგმისაგან განსხვავებულია. კერძოდ, 2016 წლის ბიუჯეტის კანონპროექტი არ ითვალისიწნებს ეკონომიკის გრძელვადიანი რესურსით უზრუნველყოფისათვის სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების ემისიას. აღნიშნული ღონისძიების ფარგლებში 2014-2015 წლებში კომერციულ ბანკებში სადეპოზიტო ანგარიშებზე

განთავსდა 272.8 მლნ ლარი, თუმცა როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2014 და 2015 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტზე დასკვნებში⁴² აღინიშნა, მნიშვნელოვანია გაანალიზებულიყო აღნიშნული მექანიზმის ამოქმედების მოსალოდნელი და უკვე მიღწეული შუალედური თუ საბოლოო ფაქტიური შედეგები. ასევე, აუცილებელია განიმარტოს თუ რამ განაპირობა აღნიშნული ინსტრუმენტის გაუქმება (ან შეჩერება) 2016 წლიდან.

საგარეო ვალდებულებების ზრდის მხრივ 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტი ითვალისწინებს 1,075 მლნ ლარის მობილიზებას ბიუჯეტში საგარეო სესხების სახით. აღნიშნული მაჩვენებელი 49 მლნ ლარით ჩამორჩება მიმდინარე წლისათვის არსებულ გეგმურ მაჩვენებელს. საგარეო წყაროებიდან დაგეგმილი მისაღები ფინანსური რესურსის 63.3% განკუთვნილი იქნება საინვესტიციო პროექტების განსახორციელებლად. მიმდინარე წლის გეგმასთან შედარებით 2016 წელს იგეგმება დაახლოებით 61 მლნ ლარით მეტი (10%-ით) საინვესტიციო სესხების მობილიზება. კანონპროექტით გათვალისწინებულია 2 ახალი საინვესტიციო პროექტის დაწყება, მაშინ როცა 2015 წლისათვის ინიცირებულ იქნა 7 ახალი საინვესტიციო პროექტი. შედეგად, 2016 წელს ძირითადად განხორციელდება გასულ წლებში დაწყებული პროექტების დაფინანსება. მიუხედავად იმისა, რომ მიმდინარე საბიუჯეტო წელთან შედარებით რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ასიგნება საგარეო სესხების ათვისების მხრივ 45 მლნ ლარით შემცირდა, დასაფინანსებელი სფეროების მხრივ პრიორიტეტი კვლავ უცვლელი რჩება და გამოყოფილი საკრედიტო რესურსიდან უდიდესი ნაწილი (83%) კვლავ მიმართული იქნება აღნიშნული სამინისტროს ასიგნებებში. დაახლოებით 5 მლნ ლარით მცირდება სოფლის მეურნეობის სფეროში საგარეო საკრედიტო რესურსიდან დასაფინანსებელი პროექტების მოცულობა (განისაზღვრა 25 მლნ ლარის ოდენობით).

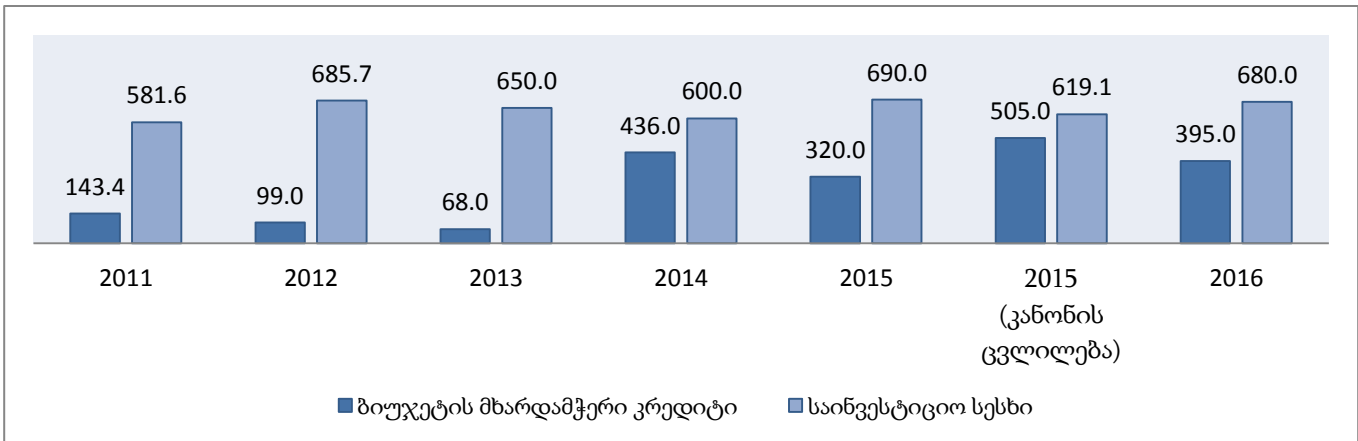
⁴² დასკვნა „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე, გვ. 27;



დიაგრამა 2. საინვესტიციო კრედიტების სტრუქტურა განმკარგავი ორგანიზაციების მიხედვით (%).

გამომდინარე იქიდან, რომ 2016 წელს მისაღები საგარეო საკრედიტო რესურსის უდიდესი ნაწილი საინვესტიციო მიზნობრიობისაა, მნიშვნელოვანია შესაბამისმა უწყებებმა უზრუნველყონ გამოყოფილი სესხების ეფექტიანი ათვისება, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სესხზე ვალდებულების გადასახადით გაწეული დამატებითი ხარჯებისა და დროში გაწეილი ან/და დაუსრულებელი პროექტების რაოდენობის ზრდა.

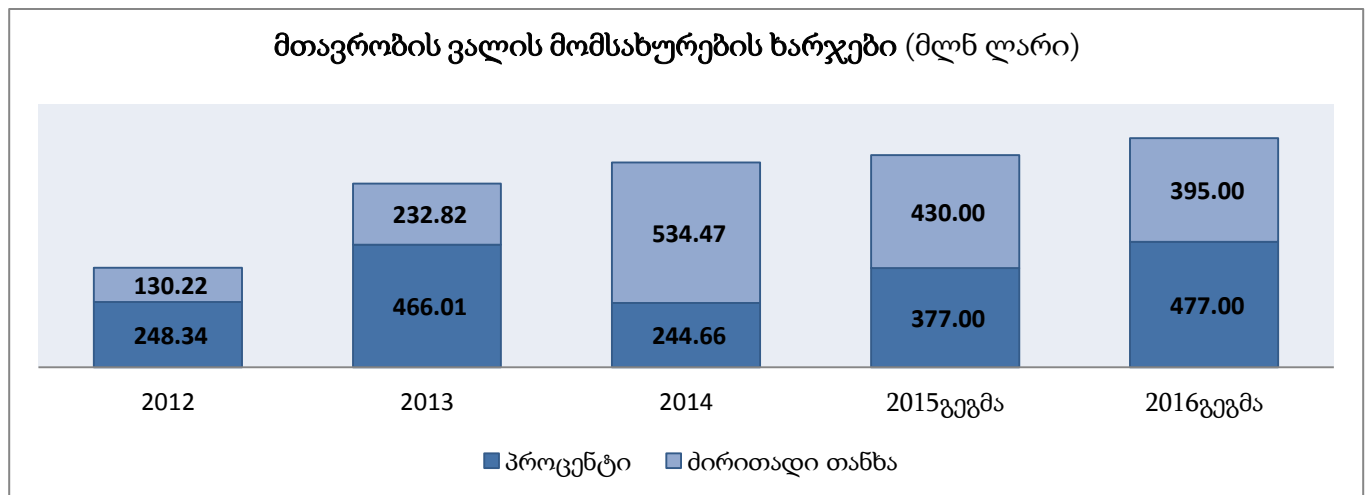
რაც შეეხება ბიუჯეტის მხარდამჭერ კრედიტებს, კანონპროექტის მიხედვით მათი მოცულობა 2015 წლის გეგმასთან შედარებით 110 მლნ ლარითაა შემცირებული და 2016 წელს დაგეგმილია აღნიშნული მიზნობრიობის 395 მლნ ლარის საერთო მოცულობის კრედიტის აღება. თუკი, დაგეგმილი საინვესტიციო სესხების მოცულობები სტაბილურობით ხასიათდებიან, იგივეს ვერ ვიტყვით, ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტების შემთხვევაში. მიუხედავად, მიმდინარე წელთან შედარებით კლებადი ტენდენციისა, დაგეგმილი მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად აღემატება 2011-2013 წლების დაგეგმილ მოცულობებს.



დიაგრამა 3. საგარეო წყაროებიდან მისაღები თანხების დინამიკა კრედიტის მიზნობრიობის მიხედვით (მლნ ლარი).

სახელმწიფო ბიუჯეტის ვალდებულებების კლების მუხლით გასაწევი გადასახდელების მოცულობა მიმდინარე წლისთვის დაგეგმილ მაჩვენებელთან შედარებით დაახლოებით 35 მლნ ლარითაა შემცირებული. 2016 წელს დაგეგმილი ვალდებულებების კლების მუხლის შემცირება განპირობებულია ძირითადად საგარეო ვალდებულებების კლების მუხლის შემცირების ხარჯზე. აღსანიშნავია, რომ მიმდინარე საბიუჯეტო წელთან შედარებით სახაზინო ვალდებულებებისა და ობლიგაციების ძირითადი თანხის დაფარვის მოცულობა მნიშვნელოვნადაა გაზრდილი (205.4 მლნ ლარით) და 735,5 მლნ ლარს შეადგენს. 38 მლნ ლარით იზრდება სახელმწიფო ფასიან ქაღალდებზე გადასახდელი საპროცენტო თანხები. საშინაო ვალის მომსახურების ხარჯების ზრდა განაპირობა 2014-2015 წლებში ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამოშვებული ფასიანი ქაღალდების მოცულობის საგრძნობმა მატებამ.

საგარეო ვალდებულებების კლების ნაწილში დაგეგმილია 360 მლნ ლარის მოცულობის ძირითადი თანხის დაფარვა. აღნიშნული მაჩვენებელი მიმდინარე წლის მაჩვენებელს 35 მლნ ლარით ჩამორჩება, რაც მიუხედავად დაგეგმვისას გამოყენებული ვალუტის გაცვლითი კურსის ზრდისა⁴³ ძირითადად გამოწვეულია მიმდინარე წელს საერთაშორისო სავალუტო ფონდიდან (IMF) მიღებული სესხის სრულად დაფარვით, რომლის ფარგლებშიც 2015 წელს დაიგეგმა 113 მლნ ლარის გადასახდელის გაწევა. რაც შეეხება საპროცენტო ხარჯების დაფარვას, მიმდინარე წელთან შედარებით 2016 წლის კანონის პროექტი ითვალისწინებს 62 მლნ ლარით მეტი საპროცენტო ხარჯის გაწევას.



დიაგრამა 4. მთავრობის ვალის პროცენტისა და ძირითადი თანხის ხარჯების დინამიკა (მლნ ლარი).

⁴³ 2015 წლის ბიუჯეტი თავდაპირველად დაიგეგმა 1 აშშ დოლარი = 1.8 ლარი, ივნისში ბიუჯეტის კანონში განხორციელებული ცვლილების შემდეგ გაცვლითი კურსი განისაზღვრა 1 აშშ დოლარი = 2.3 ლარი, ხოლო 2016 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტში გათვალისწინებულია ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსი - 1 აშშ დოლარი = 2.4 ლარი.

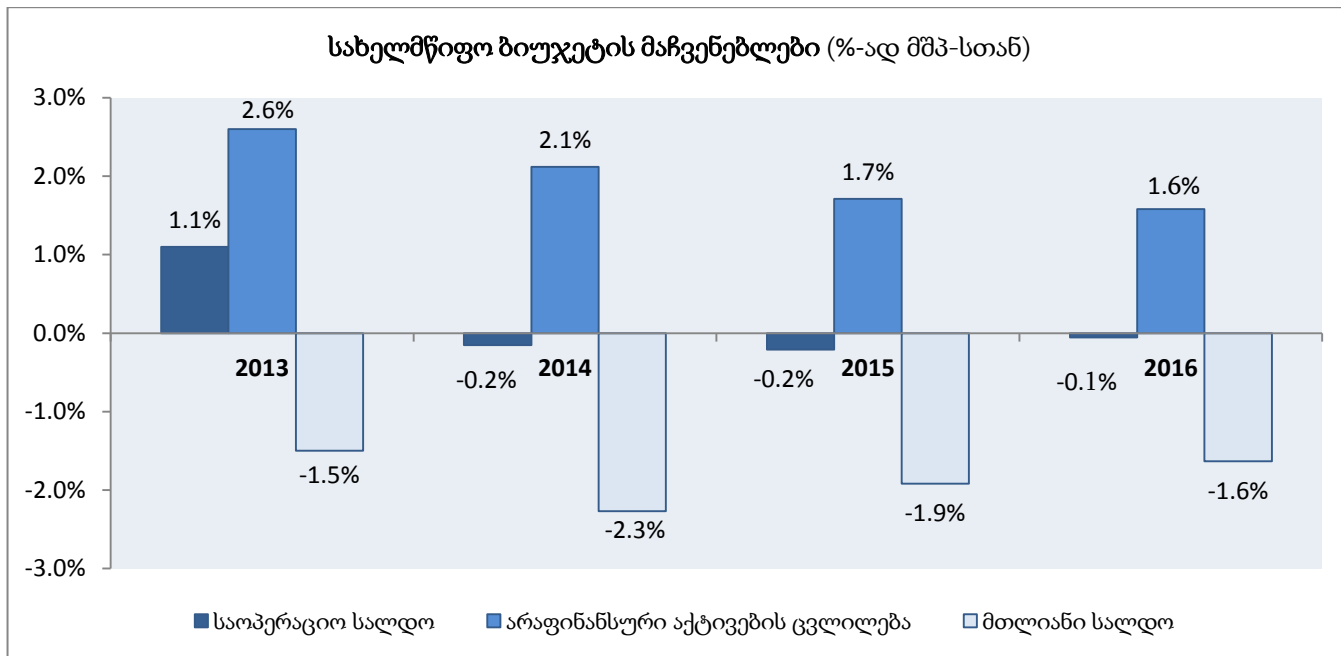
სახელმწიფო ვალის პორტფელში კვლავ წამყვანი როლი უჭირავს საგარეო ვალს, რომლის წილიც მთლიან პორტფელში 2016 წლის საპროგნოზო მაჩვენებლების მიხედვით დაახლოებით 1.3 პროცენტული პუნქტით იზრდება და 79.4% შეადგენს. საგარეო წყაროებიდან, კერძოდ მრავალმხრივი თუ ორმხრივი კრედიტორებისაგან მისაღები ფულადი სახსრების მოცულობა სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი შემოსულობების 10.8%-ს უტოლდება.

5. ფისკალური დისციპლინა

2016-2019 წლების „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის“ მიხედვით (გადამუშავებული ვარიანტი), სახელმწიფოს ერთ-ერთ მთავარ ორიენტირს და ფისკალური პოლიტიკის ძირითად ამოცანებს, გასული წლების მსგავსად, წარმოადგენს საბიუჯეტო სახსრების მთავრობის მიერ განსაზღვრულ პრიორიტეტულ მიმართულებებზე მიმართვა და ბიუჯეტის დეფიციტის ნიშნულის ისეთი მოცულობის ფარგლებში შენარჩუნება, რომელიც ხელს შეუწყობს ქვეყნის ეკონომიკურ სტაბილურობას. თუმცა აღსანიშნავია, რომ დოკუმენტში არ არის დაკონკრეტებული ბიუჯეტის დეფიციტის რა ნიშნულზე შენარჩუნება იგეგმება 2016-2019 წლებში. ამ მიმართულებით განსაზღვრულ ძირითად ნიშნულს წარმოადგენს 2011 წლის ივლისში პარლამენტის მიერ დამტკიცებული „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით 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. როგორც 2016-2019 წლების BDD-ში (გადამუშავებული ვარიანტი) იქნა აღნიშნული, „კონკრეტულ პერიოდში შესაძლებელია გაიზარდოს საბიუჯეტო დეფიციტი, თუმცა საშუალოვადიან პერიოდში შენარჩუნებული იქნება მისი დაბალი მაჩვენებელი“. თუმცა ამ შემთხვევაშიც, დოკუმენტში არ კონკრეტდება თუ რა დონემდე შეიძლება გაიზარდოს ბიუჯეტის დეფიციტი და დააკმაყოფილებს თუ არა საშუალოვადიან პერიოდში მისი მოსალოდნელი მაჩვენებელი ზემოხსენებული კანონმდებლობით განსაზღვრულ ნიშნულს. შესაბამისად, რამდენადაც BDD წარმოადგენს ქვეყნის განვითარების ძირითად გეგმას, რომელიც ასახავს ინფორმაციას საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების შესახებ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია დოკუმენტში წარმოდგენილი იყოს ბიუჯეტის დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებლის (GFSM 1986 წლის სტანდარტის მიხედვით) საშუალოვადიანი

დინამიკა და მისი მიმართება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილ ზღვრულ დონესთან.

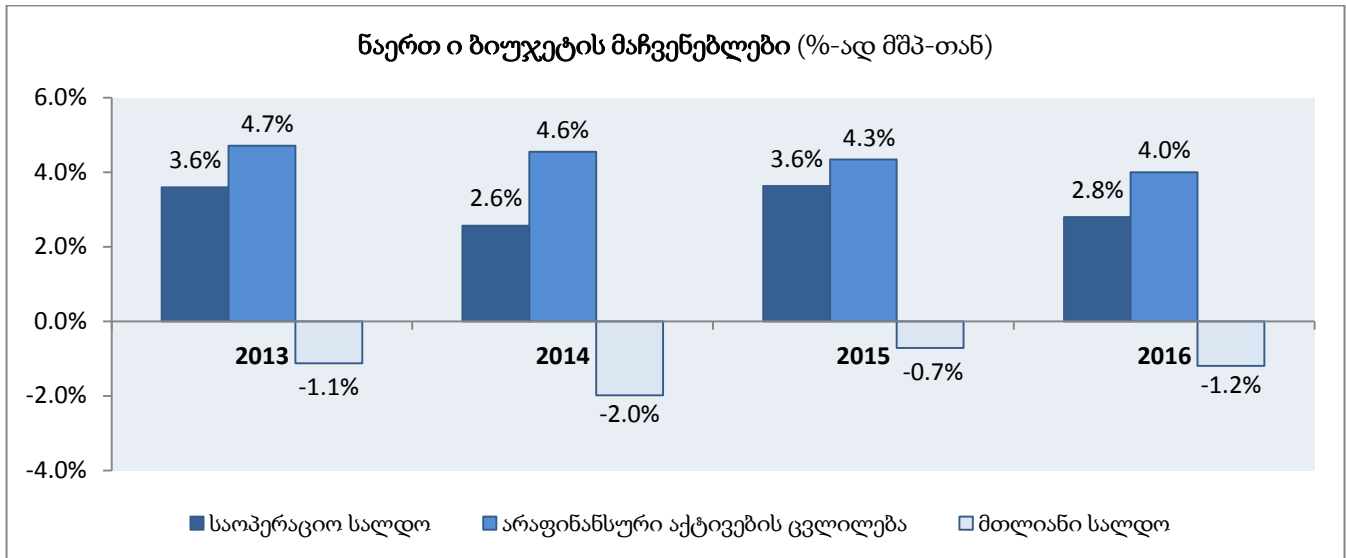
2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტით გათვალისწინებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის როგორც საოპერაციო სალდოს, ისე მთლიანი სალდოს ზრდა, რაც სასურველ ტენდენციად უნდა ჩაითვალოს. თუმცა, საყურადღებოა, რომ ორივე მაჩვენებელი კვლავ რჩება უარყოფით ნიშნულზე. კერძოდ, მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონთან (ცვლილება) შედარებით დაგეგმილია საოპერაციო სალდოს ზრდა 47.5 მლნ ლარის ოდენობით და მისი გეგმური მაჩვენებელი განსაზღვრულია -18.2 მლნ ლარის დონეზე. აღნიშნული ტენდენცია დაკავშირებულია იმ ფაქტთან, რომ ნომინალურ გამოსახულებაში სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდა (404.1 მლნ ლარით) აჭარბებს ხარჯების ზრდის მაჩვენებელს (356.6 მლნ ლარი). რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიან სალდოს, საოპერაციო სალდოს მსგავსად, მიმდინარე წლის გეგმურ მაჩვენებელთან შედარებით 50.2 მლნ ლარის ოდენობით იზრდება და მისი საპროგნოზო მაჩვენებელი -554.2 მლნ ლარს უტოლდება. მშპ-თან მიმართებაში საოპერაციო და მთლიანი სალდოს დინამიკა წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ გრაფიკზე.



დიაგრამა 5. სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლების დინამიკა (%-ად მშპ-სთან).

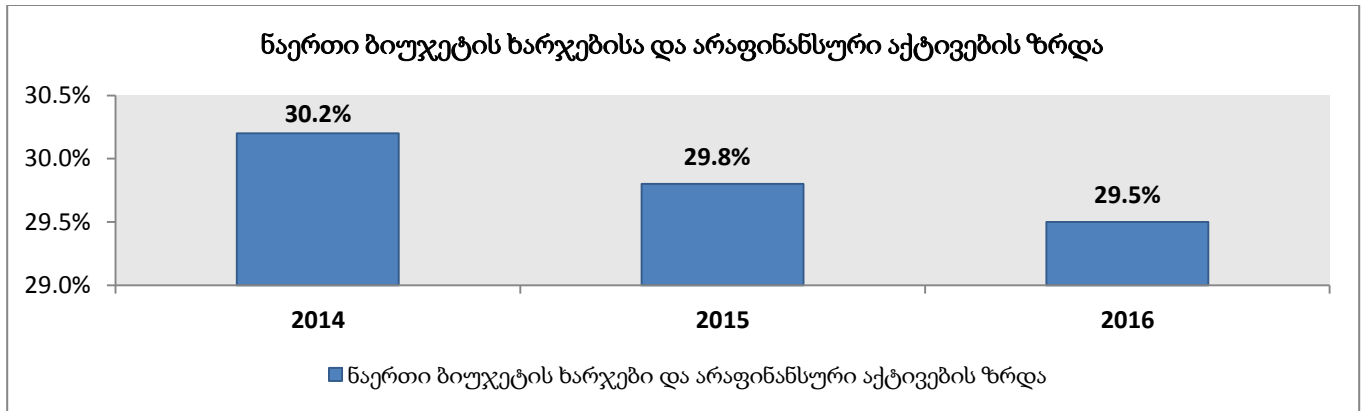
სახელმწიფო ბიუჯეტისაგან განსხვავებით, ნაერთი ბიუჯეტის საოპერაციო/მთლიანი სალდო კლების ტენდენციით ხასიათდება. კერძოდ, BDD-ის (გადამუშავებული ვარიანტი) მიხედვით, 2016 წლისათვის მოსალოდნელია აღნიშნული მაჩვენებლების შემცირება, როგორც ნომინალურ

გამოსახულებაში, ისე მშპ-სთან მიმართებაში. 2015 წლისათვის ნაერთი ბიუჯეტის საოპერაციო სალდოს გეგმური მაჩვენებელი 2014 წელთან შედარებით 2.6%-დან 3.6%-მდე, ხოლო მთლიანი სალდო -2.0%-დან -0.7%-მდე გაიზარდა. თუმცა, 2016 წელს დაგეგმილია საოპერაციო სალდოს 2.8%-მდე, ხოლო მთლიანი სალდოს -1.2%-მდე შემცირება.



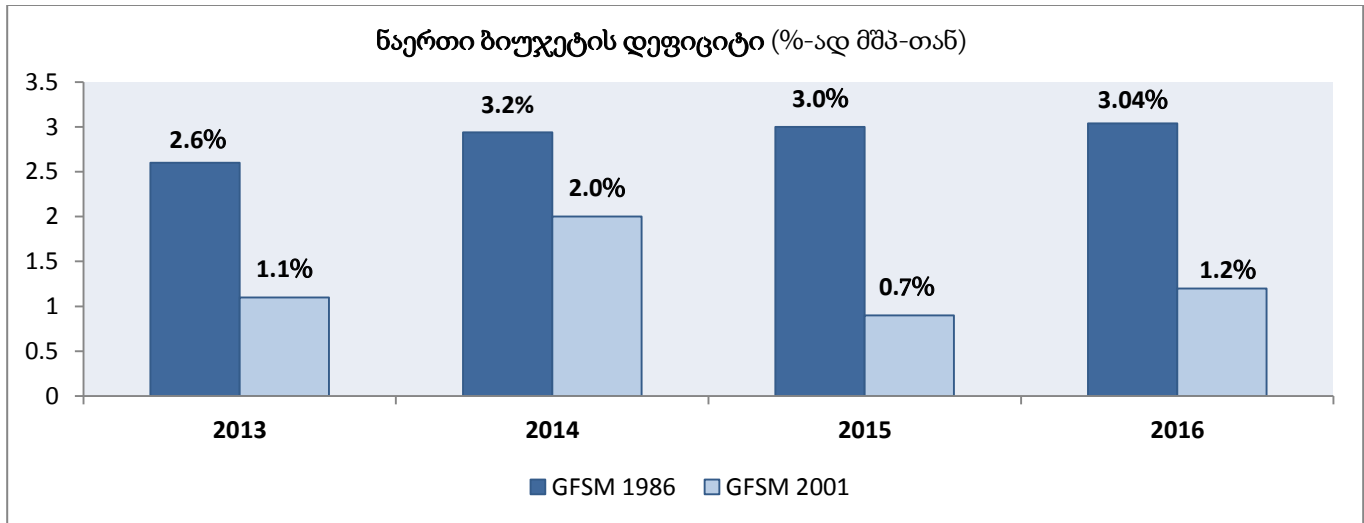
დიაგრამა 6. ნაერთი ბიუჯეტის მაჩვენებლების დინამიკა (%-ულად მშპ-თან).

გარდა ამისა, 2016 წლისათვის დაგეგმილი ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობის წილი მშპ-ში მცირდება (0.3 პროცენტული პუნქტით) 2015 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით და 29.5%-ს უტოლდება. აღნიშნული მაჩვენებელი კვლავ მცირედით ჩამორჩება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით დადგენილ 30%-იან ლიმიტს. გასათვალისწინებელია, რომ ზემოაღნიშნული კოეფიციენტები ეყრდნობა მშპ-ს საპროგნოზო მაჩვენებლებს, რაც თავის მხრივ, ხაზს უსვამს მაკროეკონომიკური დაშვებების საფუძვლიანობისა და რეალისტურობის მნიშვნელობას.



დიაგრამა 7. ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯები და არაფინანსური აქტივების ზრდის დინამიკა (%-ად მშპ-სთან).

ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტთან მიმართებაში განსაკუთრებით საყურადღებოა ბიუჯეტის დეფიციტის გაანგარიშების სპეციფიკა. კერძოდ, ზემოთ მოყვანილი 2016 წლის ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებელი (1.2%) გაანგარიშებულია საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის (GFSM) 2001 წლის სტანდარტების მიხედვით. მაშინ როცა „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით განსაზღვრული 3.0%-იანი ზღვარი წარმოადგენს GFSM 1986 წლის სტანდარტების შესაბამისად გაანგარიშებულ მაჩვენებელს. შესაბამისად, სწორედ GFSM 1986 წლის სტანდარტებით გამოთვლილი ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტი უნდა აკმაყოფილებდეს კანონმდებლობით დადგენილ ლიმიტს. აღნიშნული მაჩვენებლის საპროგნოზო მოცულობა კი 2016 წლისათვის განსაზღვრულია 3.04%-ის დონეზე, რაც მცირედით აჭარბებს 3.0%-იან ზღვარს. ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართული განმარტებითი ბარათის მიხედვით, მომდევნო წლებში დაგეგმილია საბიუჯეტო დეფიციტის (GFSM 1986) კლებადი ტენდენციის შენარჩუნება, რის შედეგადაც მისი მოცულობა 2019 წლისთვის მშპ-ს 2.0%-მდე შემცირდება. იმის გათვალისწინებით, რომ „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონით განსაზღვრული ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის 3.0%-იანი ზღვარი ითვლება GFSM 1986 წლის სტანდარტის საფუძველზე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, საშუალოვადიანი ფისკალური მდგრადობისა და კანონპროექტით გათვალისწინებული პარამეტრების საკანონმდებლო დონეზე განსაზღვრულ ფისკალურ ლიმიტებთან შესაბამისობის შესაფასებლად, მიზანშეწონილია, „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტი GFSM 2001 წლის მეთოდოლოგიით გაანგარიშებულ დეფიციტის მაჩვენებლებთან ერთად შეიცავდეს GFSM 1986 წლის სტანდარტის მიხედვით დათვლილ ბიუჯეტის დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებლებს.



დიაგრამა 8.4⁴⁴ ბიუჯეტის დეფიციტის დინამიკა (%-ად მშპ-სთან).

ასევე, საყურადღებოა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშში ან საჯარო ფინანსების სტატისტიკაში არ ხდება ბიუჯეტის დეფიციტის დიფერენცირება ციკლურ და სტრუქტურულ კომპონენტებად. ბიუჯეტის სტრუქტურული დეფიციტი ასახავს მთავრობის დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის მიმართულებას ეკონომიკური აქტივობის ციკლის ანუ ავტომატური ფისკალური სტაბილიზატორების ეფექტის გამორიცხვით⁴⁵ და მიუთითებს ბიუჯეტის უარყოფითი სალდოს ფორმირებაში ეკონომიკური აქტივობის ციკლისა და მთავრობის დისკრეციული პოლიტიკის წვლილზე. უნდა აღინიშნოს, რომ ციკლური ეფექტებით კორექტირებული ბალანსი ევროკავშირისათვის წარმოადგენს საშუალოვადიანი ფისკალური მდგომარეობის შეფასების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინდიკატორს. აღსანიშნავია, რომ IMF-ის შეფასებით⁴⁶, 2015 და 2016 წლებისათვის სტრუქტურული დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებლის წილი მშპ-ში განსაზღვრულია, შესაბამისად, 2.4% და 1.9%-ის დონეზე. საშუალოვადიან პერიოდში კი, IMF-ის პროგნოზის მიხედვით, სტრუქტურული ფაქტორის წილი მშპ-ში კლების ტენდენციით ხასიათდება და 2019 წლისათვის 1.6%-ის დონეზეა ნავარაუდები. რაც შეეხება სტრუქტურული დეფიციტის წილს მთლიან დეფიციტში, მისი საპროგნოზო მაჩვენებელი 2015 და 2016 წლებისათვის

⁴⁴ წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალური ვებ-გვერდი და „პირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების დოკუმენტი“

⁴⁵ სტრუქტურული ბალანსის დადგენა გულისხმობს, პირველ რიგში, ფაქტობრივი მშპ-ს პოტენციური დონიდან გადახრის გამოთვლას, შემდეგ აღნიშნული გადახრის მიმართ ბიუჯეტის ელასტიურობის მაჩვენებლის გამოყენებით ბიუჯეტის ციკლური კომპონენტის შეფასებას. სტრუქტურული ბალანსი წარმოადგენს სხვაობას ბიუჯეტის მთლიან სალდოსა და ბიუჯეტის ციკლურ კომპონენტს შორის.

⁴⁶ IMF Country Report No. 15/17, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1517.pdf>; January 2015.

77.5%-სა და 71.5%-ს უტოლდება და საშუალოვადიანი პერიოდისათვის კლების ტენდენციით ხასიათდება (2019 წლისათვის საპროგნოზო მაჩვენებელი 65.3%-ის ტოლია).

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, აუცილებელია ბიუჯეტის კანონის პროექტი შეიცავდეს ფისკალური პროცესების შესახებ სრულყოფილ მონაცემებს, რომელიც როგორც პარლამენტს, ისე საზოგადოებას, საშუალებას მისცემს, განახორციელოს აღნიშნული პროცესების ეფექტიანი მონიტორინგი. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, ანგარიში ასახავდეს იმ ძირითად ინდიკატორებს, რომლებიც საშუალებას იძლევა შეფასდეს საანგარიშგებო პერიოდის ძირითადი ფისკალური პროცესები. ინდიკატორების შერჩევასა მიზანშეწონილია გათვალისწინებულ იქნეს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სტანდარტების მიხედვით (GFSM 2014) რეკომენდებული ანალიტიკური ფისკალური მაჩვენებლები⁴⁷.

6. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატი

2012 წლიდან საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი მზადდება პროგრამული ფორმატით, რაც ბიუჯეტირების შედეგზე ორიენტირებულ მიდგომას წარმოადგენს. 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 განაწილების შესახებ ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღებას, რაც შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების ერთ-ერთ უპირატესობას წარმოადგენს.

⁴⁷ აღნიშნული ინდიკატორები წარმოდგენილია (ცხრილი 4A.1. Fiscal Indicators Available from the GFS Framework. IMF Government Finance Statistics Manual 2014, Pre-Publication Draft).

6.1. პროგრამული ბიუჯეტების დანერგვის პროცესი და მასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები

საქართველოში სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადება რეგულირდება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით⁴⁸ პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლის მოთხოვნის შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს თან ერთვის „პროგრამული ბიუჯეტის დანართი“, რომელიც მოიცავს პრიორიტეტების ფარგლებში განსაზღვრული პროგრამების აღწერასა და მიზნებს, მოსალოდნელ შედეგებსა და შედეგების შეფასების ინდიკატორებს. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტი პროგრამული ფორმატით უკვე მეხუთე წელია მზადდება, პროცესის კომპლექსურობის გათვალისწინებით პროგრამული ბიუჯეტის დანართში წარმოდგენილი ინფორმაცია არ მტკიცდება კანონით. ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამების/ქვეპროგრამების, მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და შედეგების შეფასების ინდიკატორების შესახებ დანართში წარმოდგენილ ინფორმაციაში ჯერ კიდევ შეინიშნება მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რაც ართულებს, რიგ შემთხვევებში კი შეუძლებელს ხდის პროგრამების ეფექტიანობის შეფასებას. კერძოდ, ხარვეზები შეინიშნება შემდეგი მიმართულებებით:

- პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია;
- პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება;
- პროგრამების და ქვეპროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავება.

6.1.1. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია

როგორც აღინიშნა, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადება რეგულირდება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით (№385; 2011 წლის 8 ივლისი ქ. თბილისი) „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“. ვინაიდან, არსებული მეთოდოლოგია დახვეწას საჭიროებდა, 2015 წლის 14 აგვისტოს №265 ბრძანებით მოხდა მისი განახლება. აღნიშნულის აუცილებლობაზე არაერთხელ იქნა ყურადღება გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებში. თუმცა, მეთოდოლოგიის გაუმჯობესების

⁴⁸ ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის N385 ბრძანება

მიმართულებით განხორციელებული ცვლილებების მიუხედავად, ჯერ კიდევ საჭიროა მისი ეტაპობრივი დახვეწა პროგრამული ბიუჯეტების განვითარების პარალელურად. იმის გათვალისწინებით, რომ ამ ეტაპზე ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებაში მნიშვნელოვანი ხარვეზები შეინიშნება და ხშირ შემთხვევაში ვერ ხერხდება მხარჯავი დაწესებულებების მიერ საბიუჯეტო სახსრების ათვისების შედეგად მიღწეული შედეგების ეფექტიანობის შეფასება, მიზანშეწონილია, მომზადდეს დაგეგმვისა და ანგარიშგების უფრო დეტალური ინსტრუქციები საშუალოვადიანი გეგმების, პროგრამის ფარგლებში მოსალოდნელი და მიღწეული შედეგების და შედეგების შეფასების ინდიკატორებისთვის. ასევე, სასურველია თვალსაჩინო მაგალითების მოყვანა სხვადასხვა სპეციფიკის მქონე პროგრამებისთვის.

საშუალოვადიანი გეგმების ფორმირება

უნდა აღინიშნოს, რომ განახლებული მეთოდოლოგიის მიხედვით, მხარჯავ დაწესებულებებს დაევალებათ ფინანსთა სამინისტროსათვის თავიანთი საქმიანობის საშუალოვადიანი გეგმების წარდგენა, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებების შესახებ (როგორცაა ღონისძიების აღწერა, საბაზისო მაჩვენებელი, ღონისძიების განხორციელების შედეგად მისაღები სამიზნე მაჩვენებელი, ხარჯთაღრიცხვა და ა.შ.). გეგმები შედგენილი უნდა იყოს ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტზე დაყრდნობით და წარმოადგენდეს მხარჯავი დაწესებულებების მიერ საბიუჯეტო განაცხადებისა და განსახორციელებელი პროგრამების/ქვეპროგრამების აღწერისა და მიზნების საფუძველს.

მხარჯავი დაწესებულებების მიერ საშუალოვადიანი გეგმების შემუშავების ინიციატივა დადებითად უნდა შეფასდეს, რადგანაც მსგავსი ტიპის გეგმები განსაზღვრავს საჯარო უწყების საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს და ანგარიშვალდებულებისა და ეფექტიანობის გაუმჯობესების კუთხით მათი წარმატებული საქმიანობის საფუძველს წარმოადგენს. ბიუჯეტის შედეგზე ორიენტირებული ფორმატით მომზადებისას აღნიშნული გეგმების შემუშავების მნიშვნელობა და მასთან დაკავშირებული საერთაშორისო გამოცდილება განხილულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პუბლიკაციაში „შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება“⁴⁹.

უნდა აღინიშნოს, რომ მეთოდოლოგიაში მოცემულია ზოგადი აღწერა საშუალოვადიანი გეგმების ფარგლებში წარმოსადგენი ინფორმაციის, მის შედგენაზე პასუხისმგებელი პირების ფუნქცია-

⁴⁹ <http://sao.ge/files/auditi/biujetireba.pdf>

მოვალეობების და მიღწეული შედეგების შეფასების შესახებ. სასურველია, მხარჯავი დაწესებულებების მიერ საშუალოვადიანი გეგმების მომზადების პროცესის პარალელურად, გაგრძელდეს აღნიშნული მიმართულებით მეთოდოლოგიის დახვეწაზე მუშაობა და საშუალოვადიანი გეგმების მომზადების, შეფასებისა და ანგარიშგების ეტაპების დეტალური საფეხურებისა და ინსტრუქტიების შემუშავება, საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკების გათვალისწინებით. ამ კუთხით, აღსანიშნავია, ამერიკის შეერთებული შტატების გამოცდილება, სადაც ფედერალური უწყებების შედეგზე ორიენტირებული მართვა რეგულირდება საკანონდებლო დონეზე (GPRA Modernization Act of 2010) და რომელშიც ინტეგრირებულია სტრატეგიული და ოპერაციული დაგეგმვის პროცესები. დანართ 1-ში წარმოდგენილია კანონმდებლობით განსაზღვრული სტრატეგიული გეგმაში შემავალი კომპონენტების ჩარჩო ფედერალური უწყებებისთვის.

საბოლოო და შუალედური შედეგები

მეთოდოლოგიაში გარკვეული ცვლილებები განხორციელდა პროგრამული დანართის ფარგლებში წარმოსადგენი ინფორმაციის გაუმჯობესების კუთხითაც. პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ გამოიყო და გაიმიჯნა საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებლები, რაც მხარჯავ დაწესებულებებს დამატებით სტიმულს შეუქმნის განსაზღვრონ პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღები მოსალოდნელი შედეგების მიზნობრივი მაჩვენებლები, საბოლოოდ კი ხელს შეუწყობს ანგარიშგების ეტაპზე დაგეგმილსა და მიღწეულ შედეგებს შორის გადახრების იდენტიფიცირებას. ასევე, მხარჯავმა დაწესებულებებმა უნდა განსაზღვრონ მიზნობრივი მაჩვენებლის ცდომილების ალბათობა და აღწერონ შედეგის მიღწევასთან დაკავშირებული შესაძლო რისკები. ასევე, წარმოდგენილი ინფორმაციის საიმედოობის უზრუნველსაყოფად, მხარჯავმა დაწესებულებებმა უნდა მიუთითონ მაჩვენებლების გამოსათვლელად გამოყენებული ინფორმაციის წყარო, რათა შესაძლებელი იყოს მათი საფუძვლიანობის გადამოწმება.

რაც შეეხება პროგრამის/ქვეპროგრამის აღწერის, მიზნის და მოსალოდნელი შედეგების ფორმირებას, ამ მიმართულებით მეთოდოლოგიაში მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ განხორციელებულა. იმის გათვალისწინებით, რომ ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართულ პროგრამულ დანართში ამ მიმართულებით წარმოდგენილი ინფორმაცია კვლავ გარკვეული ხარვეზებით ხასიათდება (იხ. ქვეთავი 6.1.2. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება), მიზანშეწონილია ჩამოყალიბდეს პროგრამის აღწერისა და შედეგების

ფორმირების პროცესის დეტალური ინსტრუქცია. მიუხედავად იმისა, რომ პრაქტიკაში პროგრამის აღწერის, მიზნებისა და საბოლოო შედეგების ფორმულირება ფაქტობრივად ერთობლივად ხდება, მიზანშეწონილია, ინსტრუქციაში გაიწეროს შესაბამისი საფეხურების მიმდევრობა, რაც ხელს შეუწყობს აღნიშნული პროცესის საჯარო დაწესებულებების საშუალოვადიან გეგმებთან შესაბამისობას.

მაგალითად, საერთაშორისო პრაქტიკაში⁵⁰ იმის გათვალისწინებით, რომ შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების პროცესში ამოსავალ წერტილს სწორედ საბოლოო შედეგები წარმოადგენს, პირველ საფეხურზე უნდა განისაზღვროს პროგრამების საბოლოო შედეგები, რომელიც არსებული მეთოდოლოგიით, წარმოადგენს პროგრამის განხორციელების ზეგავლენას ფართო საზოგადოების ან მიზნობრივი ჯგუფის კეთილდღეობაზე. შემდეგ საფეხურზე უნდა მოხდეს აღნიშნული შედეგის მისაღწევად მხარჯავი დაწესებულებების შესაბამისი პროგრამის ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებების აღწერა. შემდგომ ეტაპზე საჭიროა გაიწეროს პროგრამის საბოლოო შედეგის მისაღწევად საჭირო შუალედური შედეგები შესაბამისი ქვეპროგრამების ფარგლებში და აღნიშნული შუალედური შედეგების მისაღწევად განსახორციელებელი ღონისძიებები. გარდა ამისა, სასურველია ზემოაღნიშნული პროცესის ამსახველი შესაბამისი მაგალითების წარმოდგენა.

შეფასების ინდიკატორების კრიტერიუმები

ინდიკატორების ფორმირების პროცესის დახვეწის მიმართულებით განახლებულ იქნა მეთოდოლოგიაში წარმოდგენილი ის კრიტერიუმები, რომლებსაც შედეგების შეფასების ინდიკატორები უნდა აკმაყოფილებდნენ. ამ მიმართულებით არსებულ ხარვეზებზე ყურადღება იქნა გამახვილებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებში⁵¹. კერძოდ, გამოიჯნულ იქნა კომბინირებული კრიტერიუმები, რის შედეგადაც თითოეული კრიტერიუმი აფასებს ინდიკატორის მხოლოდ ერთ განზომილებას. ასევე, მეთოდოლოგიიდან ამოღებულ იქნა ის კრიტერიუმები, რომლებიც ერთმანეთთან გადაფარვით ხასიათდებოდნენ. ზემოაღნიშნული ცვლილებების შედეგად მეთოდოლოგიით განისაზღვრა 5 კრიტერიუმი („კონკრეტული“, „გაზომვადი“, „მიღწევადი“, „შესაბამისი“ და „დროში გაწერილი“), რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს შეფასების ინდიკატორები.

⁵⁰ ANAO, (2004): Better Practice in Annual Performance Reporting, Better Practice Guide, Commonwealth of Australia

⁵¹ დასკვნა „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე, გვ. 34; მოხსენება „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ“, გვ. 194.

აღნიშნული შეესაბამება საერთაშორისო პრაქტიკაში ინდიკატორების შესაფასებლად გამოყენებულ SMART კრიტერიუმების სისტემას, რომელიც ერთ-ერთ მაგალითად იქნა განხილული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის „დასკვნაში 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის პროექტზე“. თუმცა, **კრიტერიუმების განმარტებებთან ერთად, მიზანშეწონილია, მეთოდოლოგიაში წარმოდგენილი იყოს შეფასების ინდიკატორების კონკრეტული მაგალითები, რომლებიც აკმაყოფილებენ კრიტერიუმის მოთხოვნებს.**

თუ გავითვალისწინებთ მხარჯავი დაწესებულებების მიერ ინდიკატორების შემუშავების მიმართულებით არსებულ მდგომარეობას, საყურადღებოა, რომ მხოლოდ ცალკეული ინდიკატორების კრიტერიუმებთან შესაბამისობა არ არის საკმარისი პროგრამის ეფექტიანობის შესაფასებლად. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე⁵² SMART კრიტერიუმებთან ერთად განხილულ იქნა საერთაშორისო პრაქტიკაში ინდიკატორების მთლიანი სისტემის შესაფასებლად გამოყენებული FABRIC კრიტერიუმებიც (იხ. დანართი 2), რომელიც ცალკეული ინდიკატორების კრიტერიუმებთან ერთად ინდიკატორების მთლიანი სისტემისთვის დამატებით მოთხოვნებს განსაზღვს. მათ შორის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან კრიტერიუმს წარმოადგენს ინდიკატორების **დაბალანსებულობა**, რომლის მიხედვითაც შედეგების შეფასების ინდიკატორების ჩამოყალიბებისას გასათვალისწინებელია, სისტემის **დაბალანსებულობის** საკითხი. კერძოდ, ინდიკატორები არ უნდა იყოს ფოკუსირებული უწყების/პროგრამის საქმიანობის ერთ კონკრეტულ ასპექტზე და უნდა აფასებდეს შედეგებს ყველა ძირითადი მიმართულებით. ინდიკატორთა სისტემა უნდა იძლეოდეს ორგანიზაციის საქმიანობის მთლიან სურათს და მოიცავდეს საქმიანობის ყველა მნიშვნელოვან მიმართულებას, რამდენადაც მხოლოდ ადვილად გასაზომი ინფორმაციის შეფასებაზე ორიენტირებამ შეიძლება გამოიწვიოს რაოდენობრივ ინდიკატორებზე კონცენტრირება და ხარისხობრივი მახასიათებლების უგულებელყოფა. ეფექტიანობის შეფასების სისტემის დაბალანსებულობის ანალიზისათვის მიზანშეწონილია შეფასდეს რამდენად აფასებს ორგანიზაცია მიღწეულ შედეგებს ეკონომიურობის, პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის კუთხით; რამდენად სისტემატურად ზომავს დროის, ხარისხისა და დანახარჯის ასპექტებს. შესაბამისად, **მიზანშეწონილია, პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიაში შედეგების შეფასების ინდიკატორების კრიტერიუმებში გათვალისწინებულ იქნეს**

⁵² სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა „2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე, გვ. 58.

ინდიკატორების მთლიანი სისტემის კრიტერიუმებიც, რათა შესაძლებელი იყოს პროგრამის ეფექტიანობის შეფასება ყველა მიმართულებით.

შეფასების ინდიკატორების ტიპები

რაც შეეხება შედეგების შეფასების ინდიკატორების ტიპებს, მეთოდოლოგიაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად მოხდა მხოლოდ ეფექტურობის ინდიკატორის დასახელების ჩანაცვლება პროდუქტიულობით, მისი აღწერა კი უცვლელი დარჩა. შესაბამისად მეთოდოლოგია განსაზღვრავს რაოდენობრივ, ხარისხობრივ, ხარჯზე მიბმულ, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ინდიკატორის ტიპებს. მეთოდოლოგიის მიხედვით:

- ხარჯზე მიბმული ინდიკატორი აფასებს პროგრამის/ქვეპროგრამის შედეგს გაწეულ ხარჯთან მიმართებაში;
- ეფექტიანობის ინდიკატორები გვაწვდიან ინფორმაციას მიღწეული შედეგის მიზანშეწონილობაზე დახარჯულ რესურსებთან მიმართებაში;
- პროდუქტიულობის ინდიკატორი აფასებს მიღწეული შედეგის გავლენას მანამდე არსებულ სიტუაციასთან მიმართებაში.

პირველ რიგში, გაურკვეველია რის შეფასებას უზრუნველყოფს პროდუქტიულობის ინდიკატორი. ასევე, ნათელი არ არის სხვაობა ხარჯზე მიბმულ და ეფექტიანობის ინდიკატორებს შორის. კერძოდ, მეთოდოლოგიის მიხედვით ხარჯზე მიბმული ინდიკატორი აფასებს შედეგს გაწეულ „ხარჯთან“ მიმართებაში, ხოლო ეფექტიანობის ინდიკატორი აფასებს „დახარჯული რესურსების“ მიზანშეწონილობას შედეგთან მიმართებაში. შესაბამისად, საჭიროა დაკონკრეტდეს თუ რა იგულისხმება „ხარჯისა“ და „დახარჯულ რესურსებს“ ქვეშ. მიზანშეწონილია, უფრო დეტალურად განიმარტოს რის შეფასებას ისახავს მიზნად ინდიკატორის თითოეული ტიპი და მიეთითოს შესაბამისი მაგალითები. აღნიშნული უზრუნველყოფს თავიდან იქნეს აცილებული ტერმინების გამოყენებასთან დაკავშირებული გაურკვეველობები, რის შედეგადაც ცალსახა და ნათელი გახდება თუ რის შეფასებას ემსახურება ზემოხსენებული ინდიკატორები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მხარჯავ დაწესებულებებს პროგრამების/ქვეპროგრამების შესაფასებლად სხვადასხვა ტიპის ინდიკატორების გამოყენებას.

ამ ეტაპზე მხარჯავი დაწესებულებების უმეტესობა მხოლოდ რაოდენობრივ ინდიკატორებს იყენებს, რაც არ არის საკმარისი მიღწეული შედეგების ხარისხობრივი, პროდუქტიულობის და ეკონომიურობის პრინციპებით შესაფასებლად. დანართ 3-ში მოცემულია ავსტრალიის აუდიტის

სამსახურის მიერ შემუშავებული შედეგების ანგარიშების უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელოში⁵³ განხილული მაგალითები ეფექტიანობის და ხარისხობრივი ინდიკატორების შემუშავების შესახებ.

გარდა ამისა, პრაქტიკაში გამოვლენილი ხარვეზების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია მითითებულ იქნეს ინდიკატორის რომელი ტიპის გამოყენებაა რეკომენდირებული საბოლოო ან შუალედური შედეგების შეფასებისათვის. საბოლოო შედეგების სპეციფიკიდან (მათი გლობალურობიდან და განგრძობადობიდან) გამომდინარე, მათი შეფასების ინდიკატორები ძირითადად ორიენტირებული უნდა იყოს პროგრამის ეფექტიანობის (შედეგებთან მიმართების) შეფასებაზე, პროდუქტიულობა და ეკონომიურობა კი ქვეპროგრამების ფარგლებში შუალედური შედეგების შეფასებისთვის უნდა იქნეს გამოყენებული.

გენდერული ინდიკატორები

განახლებული მეთოდოლოგიის მიხედვით განისაზღვრა პროგრამის გენდერულ ასპექტში შეფასების ინდიკატორი, რომელიც განმარტების თანახმად, პროგრამების სპეციფიკის მიხედვით, საჭიროებიდან გამომდინარე, გენდერულად სენსიტიური პროგრამებისთვის უნდა იქნეს გამოყენებული. თუმცა, ამ მიმართულებით დამატებითი ინფორმაცია მეთოდოლოგიაში არ არის მოწოდებული. შედეგად, ბუნდოვანია თუ რას წარმოადგენს გენდერული ინდიკატორი, რის შეფასებას ისახავს იგი მიზნად და როგორ აფასებს პროგრამის ფარგლებში მიღწეულ შედეგებს. ზემოხსენებულიდან გამომდინარე, საჭიროა დეტალური განმარტებებისა და შესაბამისი მაგალითების წარმოდგენა აღნიშნულ ინდიკატორთან მიმართებაში.

გაერთიანებული სამეფოს სოციალური განვითარების სამსახურის მიერ მომზადებული გენდერის სახელმძღვანელოს⁵⁴ მიხედვით გენდერული ინდიკატორები საშუალებას იძლევა შეფასდეს ცალკეული სქესის ადამიანების მიერ მიღებული სარგებელი. პროგრამის თავისებურების მიხედვით ის შეიძლება აფასებდეს:

- კონკრეტული სქესის ადამიანების საჭიროებებისათვის (როგორცაა, შესაძლებლობები, ცოდნა, რესურსები, მომსახურებები და ა.შ.) მიმართული ღონისძიებების გავლენას/ეფექტიანობას, არსებული გენდერული როლების კონტექსტში;

⁵³ 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)

⁵⁴ <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/gendermanual.pdf>

- გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობისთვის შემუშავებული ღონისძიებების ეფექტიანობას (მაგალითად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ქალთა როლის გაზრდისათვის მიმართული ღონისძიებები);
- პოლიტიკის შემუშავებაში, დანერგვასა და მართვაში ჩართული თანამშრომლების გენდერული ცნობიერების განვითარებისთვის შემუშავებულ ღონისძიებებს.

გენდერის სახელმძღვანელოში წარმოდგენილი გენდერული ინდიკატორების ტიპები

რაოდენობრივი ინდიკატორები - ეხება გარკვეულ აქტივობაში ჩართული კონკრეტული სქესის ადამიანების ან ორგანიზაციების რაოდენობას ან პროცენტულ მაჩვენებელს. მაგალითად:

- კომიტეტის წევრი ქალების პროცენტული მაჩვენებელი მეორე წლის დასასრულს გადააჭარბებს 33%-ს.

ხარისხობრივი ინდიკატორები - გარდა კონკრეტული სქესის წარმომადგენლების რაოდენობის შესახებ ინფორმაციისა, მნიშვნელოვანია მათი ჩართულობის ან მიღებული მომსახურების ხარისხი. მაგალითად:

- კომიტეტში შემავალი კონკრეტული სქესის წარმომადგენლების არანაკლებ 50% აქტიურად არის ჩართული გადაწყვეტილების მიღებისა და მართვის პროცესში (საბაზისო მაჩვენებელი 10%).

6.1.2. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ მოსალოდნელი შედეგების ფორმირება

ვინაიდან, ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით მომზადებისას პროგრამის/ქვეპროგრამის ეფექტიანობის და შესაბამისად, მხარჯავი უწყების საქმიანობის შეფასება ხდება მოსალოდნელი და რეალურად მიღწეული შედეგების შედარების საფუძველზე, წინასწარ განსაზღვრული შედეგების შესახებ სრული ინფორმაციის მომზადებას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება. თუმცა, როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ პროგრამულ დანართში მოცემული ინფორმაციის ანალიზის შედეგად ვლინდება, ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე განსაზღვრული ღონისძიებების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების ჩამოყალიბების პროცესი მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხასიათდება.

კერძოდ, 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის პროგრამულ დანართში წარმოდგენილ მოსალოდნელი შუალედური და საბოლოო შედეგების დიდ ნაწილს მიზნობრივი მაჩვენებლები არ გააჩნია. მიუხედავად იმისა, რომ განახლებული „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის“ თანახმად საბაზისო და მიზნობრივი მაჩვენებლების მითითება ინდივიდუალურად ხდება თითოეული პროგრამის/ქვეპროგრამისთვის, წარმოდგენილი

მიზნობრივი მაჩვენებლების 42.9%-სთვის მაინც არ არის განსაზღვრული კონკრეტული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღწევი მიზანი, შესაბამისად, ანგარიშგების ეტაპზე ვერ მოხერხდება აღნიშნული ქვეპროგრამის ეფექტიანობის შეფასება.

- მაგალითად, „პროფესიული საგანმანათლებლო დაწესებულებების ინფრასტრუქტურის განვითარების“ ქვეპროგრამაში (32 05 02 02), რომლის ფარგლებშიც საქართველოს სხვადასხვა რეგიონში პროფესიული საგანმანათლებლო დაწესებულებების მშენებლობა და რეაბილიტაცია არის გათვალისწინებული, მიზნობრივ მაჩვენებლად მითითებულია - „გაიზრდება ახალი აშენებული, რეაბილიტირებული და აღჭურვილი პროფესიული საგანმანათლებლო პროგრამების განმახორციელებელი დაწესებულებების რაოდენობა“. თუმცა მოსალოდნელ შედეგში - „პროფესიული საგანმანათლებლო დაწესებულებების გაზრდილი რაოდენობა“ - არ არის მითითებული რამდენი საგანმანათლებლო დაწესებულების აშენება ან რეაბილიტაცია იგეგმება დასაგეგმი წლის განმავლობაში. შესაბამისად, ანგარიშგების ეტაპზე ვერ მოხერხდება ქვეპროგრამის შეფასება გამოყოფილ საბიუჯეტო ასიგნებებთან მიმართებაში;
- ანალოგიურად, ქვეპროგრამაში „სახელმწიფო სასწავლო, სამაგისტრო გრანტები და ახალგაზრდების წახალისება“ (32 04 03) ერთ-ერთი ინდიკატორის მიზნობრივ მაჩვენებლად მოცემულია „საბაზისო მაჩვენებელთან შედარებით სახელმწიფო სტიპენდიების მქონე სტუდენტების გაზრდილი რაოდენობა“. შუალედური შედეგი - „წარჩინებულ სტუდენტთა ხელშეწყობა, მათთვის განათლების მიღებასთან დაკავშირებული ფინანსური ტვირთის შემსუბუქების გზით“ - კი ზოგადია და არ იძლევა ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ რა რაოდენობით იზრდება სტუდენტების დაფინანსება წინა წელთან შედარებით. შესაბამისად, ანგარიშგების ეტაპზე გართულდება აღნიშნული ქვეპროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგების შეფასება.

ასევე, საყურადღებოა, რომ დანართში წარმოდგენილი პროგრამების 58.8% წარმოდგენილია 3-ზე მეტი საბოლოო შედეგით, რაც ეწინააღმდეგება მეთოდოლოგიის მოთხოვნას პროგრამის გლობალურობიდან გამომდინარე პროგრამებისთვის არაუმეტეს 3 საბოლოო შედეგის განსაზღვრის შესახებ. აღნიშნული გამოწვეულია იმ ფაქტით, რომ მხარჯავი დაწესებულებების მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და მოსალოდნელი შედეგების წარმოდგენა ხშირ შემთხვევებში ხდება აგრეგირებულად, პროგრამების დონეზე და არ ითვალისწინებს მათ შემდგომ

დეტალიზაციას ქვეპროგრამებად. შედეგად, შეუძლებელი ხდება საბოლოო და შუალედური შედეგების ერთმანეთისაგან გამიჯვნა და მათ შორის ურთიერთკავშირის დადგენა. მაგალითად:

- იუსტიციის სამინისტროს პროგრამის „სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მომსახურებათა განვითარება და ხელმისაწვდომობა“ (26 08) ქვეპროგრამებად ჩაშლა არ ხორციელდება, მაშინ როდესაც პროგრამა წარმოდგენილია 49 საბოლოო შედეგით. პროგრამაში მოცემული საბოლოო შედეგებს წარმოადგენს - „პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტების გაცემის გამარტივებული პროცესი“, „დოკუმენტების გაცემისას შეცდომების შემცირებული რაოდენობა“, „დროის აღნიშვნის განვითარებული სისტემა“ და ა.შ., თუმცა აღნიშნული შედეგები პროგრამის სხვა შედეგის - „სააგენტოს სერვისების გაზრდილი ხელმისაწვდომობა, რაც დადებითად აისახება როგორც მოქალაქეთა შეუფერხებელი მომსახურების პროცესზე, ისე სახელმწიფო და კერძო ორგანიზაციებისათვის სააგენტოს სერვისების შეუფერხებლად მიწოდებაზე“ მისაღწევად საჭირო შუალედურ შედეგებს წარმოადგენენ და არა საბოლოო შედეგებს.

ამასთან, მსგავსი ფორმატით წარმოდგენილი მოსალოდნელი შედეგები არ იძლევა საშუალებას დადგინდეს, პროგრამისათვის გამოყოფილი ასიგნებიდან რა ნაწილი მიემართება რომელიმე კონკრეტული ღონისძიების დაფინანსების და შესაბამისად, მოსალოდნელი შუალედური შედეგის მიღწევას. 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 პროგრამების და შესაბამისად, მოსალოდნელი შედეგების წარმოდგენა ქვეპროგრამების 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.

6.1.3. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ შეფასების ინდიკატორების ფორმირება

მნიშვნელოვანი ხარვეზები შეინიშნება პროგრამებისა და ქვეპროგრამების საბოლოო და შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავების მიმართულებითაც.

საყურადღებოა, რომ პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში შემუშავებული შედეგების შეფასების ინდიკატორების 11.2% ვერ უზრუნველყოფს მიღწეული შედეგების გაზომვას და პროგრამის ეფექტიანობის შეფასებას. მაგალითად:

- პროგრამაში „შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემის მოსამსახურეთა ჯანმრთელობის დაცვის მომსახურებით უზრუნველყოფა“ (30 04) მოსალოდნელი შედეგია „მიმაგრებული კონტიგენტის ჯანმრთელობის დაცვის ხარისხის ამაღლება“, მაშინ როდესაც მოცემული შედეგის შეფასების ინდიკატორი რაოდენობრივი ხასიათისაა - „მაღალი ხარისხის სამედიცინო მომსახურებით უზრუნველყოფილი მოსამსახურეთა რაოდენობა“;
- „დევნილთა საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის“ პროგრამაში (34 03) მოსალოდნელ შედეგსაც და შესაბამისი შეფასების ინდიკატორის მიზნობრივ მაჩვენებელსაც „დევნილთა საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფა“ წარმოადგენს. ინდიკატორი მხოლოდ შედეგს იმეორებს და არ წარმოადგენს საზომს, შესაბამისად ვერ უზრუნველყოფს პროგრამის შეფასებას;
- ქვეპროგრამაში „საავტომობილო გზების პროგრამების მართვა“ (25 02 01) შეფასების ინდიკატორს წარმოადგენს „საქართველოს საავტომობილო გზებისა და ინფრასტრუქტურული პროექტების ადმინისტრირება და მონიტორინგი“, რომელიც უფრო ქვეპროგრამის აღწერას შეესაბამება, ვიდრე ინდიკატორს და შესაბამისად, მიღწეული შედეგების შეფასებას ვერ უზრუნველყოფს;
- ქვეპროგრამაში „განსაკუთრებული საჭიროების მქონე ბავშვების საგანმანათლებლო საცხოვრებელი პირობებით უზრუნველყოფა და ინკლუზიური განათლების განვითარება“ (32 02 05) ერთ-ერთი შუალედური შედეგია „განათლების მიწოდებისა და ბავშვებზე ზრუნვის გაზრდილი ხარისხი სპეციალური პროფილის მქონე სკოლა - პანსიონებში, შეფასებული ყველა ჩასარიცხი ბავშვი, როგორც თბილისში, ასევე რეგიონებში“, ხოლო შესაბამისი შეფასების ინდიკატორის მიზნობრივ მაჩვენებლად მოცემულია „მიწოდებული მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება“. როგორც პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია განსაზღვრავს „გაზრდა“, „გაუმჯობესება“, „სრულყოფა“ არ წარმოადგენენ შეფასების ინდიკატორებს, რადგან არ შეიცავს საზომ ერთეულს, რის გამოც შეუძლებელია მონიტორინგის განხორციელება. შესაბამისად, აღნიშნული ინდიკატორი ვერ უზრუნველყოფს შედეგის გაზომვას.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, სახელმწიფო ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში შემუშავებული ინდიკატორების ანალიზის შედეგად ვლინდება, რომ პროგრამებისა და ქვეპროგრამების 68.4% საჭიროებს დამატებით ინდიკატორს, რათა სრულყოფილად იქნეს შეფასებული პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში მიღწეული შუალედური/საბოლოო შედეგები. რიგ შემთხვევებში, ყველა მოსალოდნელ შედეგს არ მიემართება ინდიკატორი ან შედეგების შეფასებისათვის მხოლოდ ერთი ტიპის ინდიკატორია გამოყენებული, მაშინ როდესაც საჭიროა რამოდენიმე ტიპის ინდიკატორის შემუშავება პროგრამებისა და ქვეპროგრამების ფარგლებში დაგეგმილი შედეგების სრულყოფილად შეფასებისათვის (მაგალითად, როგორებიცაა „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიით“ განსაზღვრული რაოდენობრივი, ხარისხობრივი, ეფექტიანობის, ხარჯზე მიბმული და პროდუქტიულობის ინდიკატორები), რათა უზრუნველყოფილ იქნეს მიღწეული შედეგების შეფასება ხარისხობრივი, პროდუქტიულობის, ეკონომიურობის და ეფექტიანობის პრინციპების გათვალისწინებით. კერძოდ:

- სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ „სახელმწიფო ქონების მართვის“ ქვეპროგრამის (24 01 02) შუალედურ შედეგებს წარმოადგენს: „საპრივატიზაციო ობიექტების გაყიდვების გაზრდა, მოძიებული ინვესტიციების გაზრდა და ეკონომიკის განვითარება; სახელმწიფო საწარმოების კლასიფიკაციის და მათი ეფექტური მართვის/განკარვის სწორი სტრატეგიის შემუშავება და განხორციელება; სახელმწიფო ქონების მოვლა/პატრონობის ფუნქციის უკეთესად განხორციელება; სახელმწიფო საწარმოთა მომგებიანობის გაზრდა და სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდის სახით ფულადი სახსრების აკუმულირება.“ მოსალოდნელი შედეგების შეფასების ერთადერთ ინდიკატორს კი წარმოადგენს „საწარმოთა ოპტიმიზაციის პროცესის დასრულების შედეგად სახელმწიფოს მართვაში მხოლოდ სახელმწიფოსათვის სტრატეგიული მნიშვნელობის საწარმოების არსებობა (დაახლოებით 60 საწარმო)“, რომელიც მხოლოდ ერთ მოსალოდნელ შედეგს - „სახელმწიფო საწარმოების კლასიფიკაციის და მათი ეფექტური მართვის/განკარვის სწორი სტრატეგიის შემუშავებას და განხორციელებას“ მიემართება და დანარჩენი შედეგების შეფასებას ვერ უზრუნველყოფს. შესაბამისად, ქვეპროგრამა დამატებით ინდიკატორებს საჭიროებს, რათა ანგარიშგების ეტაპზე მოხდეს ყველა მოსალოდნელი შედეგის შეფასება;
- სსიპ „იურიდიული დახმარების სამსახურის“ (53 00) პროგრამის ფარგლებში განსაზღვრულია მოსალოდნელი შედეგები „უფასო იურიდიული დახმარების ხელმისაწვდომობა და მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება“ და „უფასო იურიდიული დახმარებით სარგებლობის

უფლების შესახებ საზოგადოების ინფორმირებულობის დონის გაზრდა“. შეფასების ინდიკატორად კი წარმოდგენილია „უფასო იურიდიული დახმარების ბენეფიციართა რაოდენობის არანაკლებ 2%-ით გაზრდა“, რაც ვერ უზრუნველყოფს პროგრამის ფარგლებში ბენეფიციარებისთვის გაწეული მომსახურების ხარისხის შეფასებას;

- პროგრამაში „საგანგებო და გადაუდებელი დახმარების ეფექტური სისტემის ფუნქციონირება“ (30 08) მოსალოდნელ საბოლოო შედეგს წარმოადგენს „112“-ის გამართული და ეფექტური ფუნქციონირება“, შეფასების ინდიკატორი კი არის „112“-ის თანამშრომელთათვის განკუთვნილი სამუშაო სივრცის შესაბამისობა საერთაშორისო სტანდარტებთან“. თუმცა, „სამუშაო სივრცის შესაბამისობა საერთაშორისო სტანდარტებთან“ გამართული ფუნქციონირების მხოლოდ ერთი ნაწილია და არ არის საკმარისი მთელი პროგრამის გამართული და ეფექტური ფუნქციონირების შესაფასებლად. აღნიშნულის შესაფასებლად შესაძლებელია გაიწეროს ეფექტიანობის ინდიკატორი, რომელიც გადაუდებელი დახმარების აუცილებლობის შესახებ შეტყობინებების მიღების, დამუშავების და მათზე რეაგირებისათვის შესაბამისი სუბიექტებისათვის ინფორმაციის დროულ მიწოდებას შეაფასებს.

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 მიზმული	ეფექტიანობის	პროდუქტიულობის	ნაერთი*	არცერთი**
პროგრამის ინდიკატორები (384)	241 (62%)	55 (14%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (0.3%)	8 (2%)	79 (21%)
ქვეპროგრამის ინდიკატორები (213)	155 (73%)	15 (7%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	5 (2%)	38 (18%)

ცხრილი 11. ინდიკატორების განაწილება მეთოდოლოგიით განსაზღვრული ტიპების მიხედვით.

* ნაერთი - წარმოადგენს ორი ტიპის ინდიკატორის გაერთიანებას

** არცერთი - არ შეესაბამება მეთოდოლოგიით განსაზღვრულ არცერთ ინდიკატორის ტიპს

მოცემული სტატისტიკის მიხედვით ქვეპროგრამების ინდიკატორების უმეტესობას (73%) რაოდენობრივი ინდიკატორები წარმოადგენს. თუმცა, როგორც ზემოთ მოყვანილი მაგალითებიდან ჩანს, მხოლოდ რაოდენობრივი ინდიკატორები ვერ უზრუნველყოფს პროგრამის ეფექტიანობის შეფასებას და შედეგების შესრულების შესახებ სრულყოფილი სურათის წარმოდგენას. ამასთან, მხოლოდ რაოდენობრივი ინდიკატორებით შედეგების შეფასებას ართულებს ის გარემოებაც, რომ

პროგრამული დანართით წარმოდგენილი ქვეპროგრამების მოსალოდნელი შუალედური შედეგების 42.9%-ს მიზნობრივი მაჩვენებლები არ გააჩნია. შედეგად, ვინაიდან ინდიკატორების უმეტესობა რაოდენობრივია, ხოლო მოსალოდნელი შედეგებისთვის მიზნობრივი მაჩვენებლები განსაზღვრული არ არის, შეუძლებელი ხდება ქვეპროგრამების ფარგლებში მიღწეული შედეგების რაოდენობრივი ინდიკატორებით შეფასება.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული ანალიზის შედეგად ასევე მომზადებულ იქნა სტატისტიკური მონაცემები, რომელიც აღწერს ინდიკატორების განახლებული 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.

ინდიკატორები	კონკრეტული	გაზომვადი	მიღწევადი	შესაბამისი	დროში გაწერილი
საბოლოო შედეგების შეფასების ინდიკატორები	93,5%	89,2%	98,4%	89,4%	94,9%
შუალედური შედეგების შეფასების ინდიკატორები	90,6%	83,2%	95,5%	86,1%	95,5%

ცხრილი 12. საბოლოო შედეგების ინდიკატორების შესაბამისობა კრიტერიუმებთან (2016 წ.).

ცხრილში მოყვანილი მაჩვენებლების მიხედვით, პროგრამულ დანართში წარმოდგენილი შედეგების შეფასების ინდიკატორების დიდი ნაწილი აკმაყოფილებს მეთოდოლოგიით განსაზღვრულ კრიტერიუმებს. თუმცა, პროგრამული დანართის ანალიზისას ინდიკატორების შემუშავებაში გამოვლენილი სისტემური ხასიათის ხარვეზები მიუთითებს, რომ საჭიროა დამატებითი კრიტერიუმების შემუშავება პროგრამის ინდიკატორების მთლიანი სისტემისთვის (მაგალითად, როგორც არის ზემოხსენებული საერთაშორისო პრაქტიკით ინდიკატორთა მთლიანი სისტემისთვის განსაზღვრული FABRIC კრიტერიუმები). ამასთან, ზემოთ მოყვანილი მაგალითებიდან ნათლად ჩანს, რომ მხოლოდ არსებულ კრიტერიუმებთან შესაბამისობა არ არის საკმარისი გამართული, ქმედითი შეფასების ინდიკატორის ჩამოყალიბებისთვის.

დანართი 1 - აშშ-ფედერალური უწყებების სტრატეგიული გეგმა

მოდერნიზებული GPRA-ის მიხედვით, ფედერალურ უწყებათა სტრატეგიული გეგმა უნდა მოიცავდეს:

- *ძირითად მიზნებს.* მხარჯავი ორგანიზაციის ძირითადი მიზნის მოკლე, მარტივად აღსაქმელი აღწერა, რომელიც შესაბამისობაშია მის ძირითად პროგრამებსა და ღონისძიებებთან. გარდა განსაზღვრული მიზნებისა, სტრატეგიული გეგმა, ასევე, მოიცავს ზოგად ხედვას, როგორ აპირებს მხარჯავი დაწესებულება დასახული მიზნების მიღწევას, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, როცა ის ხასიათდება დასახული საბოლოო შედეგების მრავალფეროვნებითა და სტრატეგიული მიზნების დიდი რაოდენობით.
- *სტრატეგიულ მიზნებს.* მოდერნიზებული GPRA მოითხოვს ზოგად, შედეგებზე ორიენტირებულ და გრძელვადიან მიზნებს მხარჯავი დაწესებულების ძირითადი ფუნქციების შესაბამისად. ორგანიზაციები სტრატეგიული მიზნების საშუალებით აცხადებენ დასახულ მიზნებს სახელმწიფოს პრობლემების, საჭიროებებისა და არსებულ მდგომარეობის შესაბამისად. ამავდროულად, გაწერილი უნდა იყოს, თუ როგორ გეგმავენ ორგანიზაციები სტრატეგიული მიზნების მიღწევას.
- *სტრატეგიებს.* თითოეული სტრატეგიული მიზნის განხილვისას, მხარჯავმა ორგანიზაციამ უმჯობესია დეტალურად აღწეროს შემდეგი:
 - პროგრამები და მმართველობითი სტრატეგიები, პროცესები, სამუშაო რესურსები, ტექნოლოგია და ყველა სხვა დეტალური მონაცემები, რომლებიც საჭიროა დასახული მიზნების მისაღწევად.
 - მხარჯავი დაწესებულების ახსნა-განმარტება შემუშავებული სტრატეგიების განხორციელების რეალურობასთან დაკავშირებით.
 - მხარჯავი დაწესებულების ძირითადი პროგრამების როლების, პასუხისმგებლობების განსაზღვრა, ძირითადი ღონისძიებებისა და გარე პარტნიორების მითითება.
- *განსახორციელებელ ღონისძიებებს.* მოდერნიზებული GPRA მოითხოვს, რომ განსახორციელებელი ღონისძიებების აღწერა მოიცავდეს სტრატეგიული მიზნების მიღწევასთან შესაბამისობას. თითოეული სტრატეგიული მიზნისათვის მხარჯავმა დაწესებულებამ უნდა შეიმუშავოს განსახორციელებელი ღონისძიებების განსაზღვრული რაოდენობა.

- *პრიორიტეტულ მიზნებს.* მხარჯავი დაწესებულებების პრიორიტეტული მიზნები შესაბამისობაში უნდა იყოს მიმდინარე ფისკალური წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტთან. თუკი შესაძლებელია, მხარჯავმა ორგანიზაციამ უნდა მიუთითოს ის ორგანიზაციები, რომლებთან ერთად მუშაობის შედეგადაც აპირებს დასახული პრიორიტეტული მიზნების მიღწევას.
- *სახელმწიფოს პრიორიტეტულ მიზნებს.* მხარჯავმა დაწესებულებებმა, რომლებიც ფუნქციონირებენ სახელმწიფოს პრიორიტეტული მიზნების მისაღწევად, საკუთარ სტრატეგიულ მიზნებში უნდა აღწერონ დასახული მიზნების შესაბამისობა სახელმწიფოს პრიორიტეტულ მიზნებთან.
- *გარე ფაქტორებს.* მოდერნიზებული GPRA მოითხოვს, მხარჯავმა ორგანიზაციებმა განსაზღვრონ ის არსებითი გარე ფაქტორები, რომელთაც შეუძლიათ, გავლენა მოახდინონ დასახული მიზნების მიღწევაზე. აღნიშნული გარე ფაქტორები შეიძლება იყოს ეკონომიკური, დემოგრაფიული თუ სოციალური.
- *საჭიროების შემთხვევაში დამხმარე დოკუმენტებზე მითითებას.*
- *კონგრესთან კონსულტაციას.* ყველა მხარჯავმა დაწესებულებამ უნდა მიუთითოს სტრატეგიული მიზნების შესაბამისობა კონგრესთან გავლილ კონსულტაციებთან.
- *პროგრამების შეფასებას.* სტრატეგიული გეგმა უნდა შეიცავდეს პროგრამების შეფასებებს, რომლებიც განხორციელდა მიზნების მიღწევის ფარგლებში. ამას გარდა, უნდა მიეთითოს, თუ როგორ შეფასდება დაგეგმილი პროგრამები და აღიწეროს ამ შეფასებების მიზნები და არსებითობა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესებში.

სტრატეგიული გეგმის შემუშავებისას, მნიშვნელოვანია შემდეგი საკითხები:

- **დროითი ჩარჩო:** სტრატეგიული გეგმა უნდა გაიწეროს სულ მცირე მომდევნო 4 წლისათვის. მხარჯავმა უწყებებმა უნდა აღწერონ დასახული მიზნებისა და სტრატეგიის შინაარსი და მნიშვნელობა. ამასთან, შესაძლებელია შესაბამის პერიოდში სტრატეგიული გეგმის განახლება/ცვლილება.
- **სტრატეგიული გეგმის მომზადება:** სტრატეგიული გეგმის შედგენის პროცესში მხარჯავი უწყებები მთელს ორგანიზაციასა და პარტნიორებს რთავენ. როგორც წესი, მისი შექმნა სახელმწიფო მოხელეების მოვალეობაა, თუმცა სამუშაო პროცესში შესაძლებელია იმ მოწვეული სპეციალისტების დახმარება, რომლებსაც არ აქვთ პირდაპირი კავშირი

სახელმწიფო პოლიტიკასა და ბიუჯეტების პროცესთან. რეკომენდირებულია დამხმარე არაფედერალური ორგანიზაციის სპეციალისტების სტრატეგიულ გეგმაში შეტანილი წვლილის მითითება.

- **გარე დაინტერესებულ პირებთან კონსულტაციები** მოიცავს OMB-ის მიერ სტრატეგიული გეგმის სამუშაო ვერსიის განხილვის შემდგომ საჯარო შეხვედრების მოწყობას. ასევე, სტრატეგიული გეგმის სამუშაო დოკუმენტის ინტერნეტში გამოქვეყნებას საზოგადოების მხრიდან დამატებითი კომენტარების მისაღებად. მხარჯავი უწყებები ყოველ ორ წელიწადში ერთხელ უნდა შეხვდნენ კონგრესს და განიხილონ სტრატეგიული გეგმები და მათში მოსახლეობის მიერ მითითებული რეკომენდაციებით შეტანილი ცვლილებები.
- **სტრატეგიული გეგმის წარდგენა და გამოქვეყნება:** არსებული კანონმდებლობის გათვალისწინებით, მხარჯავმა უწყებების მიერ OMB-ის დოკუმენტი უნდა წარუდგინონ კონგრესთან წარდგენამდე სულ მცირე 45 დღით ადრე, ამასთან **ფედერალურ უწყებებს ვვალემათ სტრატეგიული გეგმების** საკუთარ ვებ-გვერდზე განთავსება და პრეზიდენტისა და კონგრესისასთვის აღნიშნული ინფორმაციის მიწოდება.

დანართი 2

საერთაშორისო პრაქტიკით, ორგანიზაციის/პროგრამის შედეგების/ეფექტიანობის შეფასების ქმედითი სისტემა უნდა აკმაყოფილებდეს **FABRIC** კრიტერიუმებს:

ფოკუსირებული ორგანიზაციის გრძელვადიან/საშუალოვადიან მიზნებზე (**Focused** on the organisation's aims and objectives) - ეფექტიანობის ინდიკატორები უნდა ეყრდნობოდეს ორგანიზაციის სტრატეგიულ მიზნებსა და ზომავდეს იმ შედეგს, რომლის მიღწევასაც ცდილობს ორგანიზაცია. ინდიკატორების რაოდენობა არ უნდა აჭარბებდეს იმ რაოდენობას, რაც საკმარისია ორგანიზაციის ფუნქციონირების ძირითადი შედეგების/ეფექტიანობის შესაფასებლად.

შესაბამისი და სასარგებლო დაინტერესებული მხარეებისთვის (**Appropriate** to, and useful for, the stakeholders who are likely to use it) – ორგანიზაციის/პროგრამის ეფექტიანობის შეფასების სისტემის ფორმირების პროცესში მიზანშეწონილია მნიშვნელოვანი დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა და ინფორმაციის მომხმარებელთა განსხვავებული მოთხოვნების გათვალისწინება. ამისათვის, მიზანშეწონილია შერჩეულ იქნას სხვადასხვა ასპექტის ამსახველი ინდიკატორები, რათა შედეგების

შესახებ ინფორმაცია შესაბამისი და სასარგებლო იყოს ყველა ძირითადი დაინტერესებული მხარისათვის.

დაბალანსებული(Balanced, giving a picture of what the organisation is doing, covering all significant areas of work) - უნდა იძლეოდეს ორგანიზაციის საქმიანობის მთლიან სურათს და მოიცავდეს საქმიანობის ყველა მნიშვნელოვან მიმართულებას - მხოლოდ ადვილად გასაზომი ინფორმაციის შეფასებაზე ორიენტირებამ შეიძლება გამოიწვიოს რაოდენობრივ ინდიკატორებზე კონცენტრირება და ხარისხობრივი მახასიათებლების უგულვებელყოფა. ეფექტიანობის შეფასების სისტემის დაბალანსებულობის ანალიზისათვის მინზაშეწონილია შეფასდეს რამდენად აფასებს ორგანიზაცია ეკონომიურობის, პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის ასპექტებს; რამდენად სისტემატურად ზომავს დროის, ხარისხისა და დანახარჯის ასპექტებს.

მდგრადი ორგანიზაციული და ადამიანური რესურსების ცვლილებების მიმართ (**Robust in order to withstand organizational changes or individuals leaving**) - სისტემა დამოუკიდებელი უნდა იყოს კონკრეტული პერსონის ცოდნის, უნარებისა ან გავლენისგან, და მიზანშეწონილია არ იყოს დამოკიდებული ინფორმაციის მხოლოდ ერთ წყაროზე.

ინტეგრირებული (Integrated into the organisation, being part of the business planning and management processes) - ორგანიზაციის დაგეგმვისა და მართვის პროცესებთან - ეფექტიანობის შეფასების სისტემა უნდა იყოს ორგანიზაციის მართვის არსებითი ნაწილი და გაზიარებული მთელ ორგანიზაციაში ისე, რომ ყველა თანამშრომელმა თავისი წვლილი შეიტანოს განსაზღვრული მიზნების მიღწევაში.

ეკონომიური, ინფორმაციის მოპოვების სარგებელსა და ხარჯებს შორის მისაღები ბალანსით (**Cost Effective**, balancing the benefits of the information against the costs) - ეფექტიანობის შეფასების სისტემა უნდა ითვალისწინებდეს შესაბამისი ინფორმაციის მოპოვებასა და გამოთხოვასთან დაკავშირებულ ადამიანურ, დროით და სხვა სახის რესურსებს.

დანართი 3

ავსტრალიის აუდიტის სამსახურისა და ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული შესრულების ანგარიშგების უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელოში წარმოდგენილი ეფექტიანობისა და ხარისხის ინდიკატორების მაგალითები.

ეფექტიანობის ინდიკატორების კატეგორიები	
გაუმჯობესებული შესაძლებლობა	<u>საზოგადოებისთვის:</u> გალრმავებული ცოდნა; ამაღლებული კვალიფიკაცია; გაუმჯობესებული მმართველობა, თანამშრომლობა და ურთიერთობები/კავშირები
	<u>ოჯახებისთვის:</u> ამაღლებული კვალიფიკაცია, ცოდნა და ურთიერთობების ხარისხი
	<u>კერძო პირებისთვის:</u> კვალიფიკაციის 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 დამოუკიდებლობის და არჩევანის დონე, ოჯახებისთვის, საზოგადოებისა და კერძო პირებისთვის
ადეკვატურობა	შესაბამისი დონის შემოსავლებისა და დახმარების უზრუნველყოფა მოწყვლადი ჯგუფებისთვის
ხელმისაწვდომობა	მხარდამჭერი მომსახურებების ხელმისაწვდომობა (მაგ. ბავშვთა მოვლა და საცხოვრებლით უზრუნველყოფა)
მიზნობრივი ჯგუფები	დახმარებების მიმართვა ჯგუფებზე, რომლებიც მას ყველაზე მეტად საჭიროებენ
გადასახადისგან გათავისუფლება/დაფარვა	უფლებამოსილი პირების გადასახადისგან გათავისუფლება და 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 არჩევანი	და მომსახურების მდებარეობა; ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა; მიზნობრივი ჯგუფების ხელმისაწვდომობა განსაკუთრებულ საჭიროებებზე; მომხმარებელთა არჩევანი
კმაყოფილების დონე	მომხმარებელთა კმაყოფილების დონე უზრუნველყოფილი დაფინანსებით და მომსახურებით