



დასკვნა

„საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესახებ”

საქართველოს კანონის პროექტზე

(გადამუშავებული ვარიანტი)

დასკვნა „საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე (გადამუშავებული ვარიანტი)

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 39-ე მუხლისა და „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 31-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ იქნა დასკვნა „2019 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 ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი, ასევე თანდართული მასალები მოიცავს:

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

მთავრობის პასუხისმგებლობა „2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია „2019 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 „2019 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 წარმართება მარწმუნებელი გარიგებების საერთაშორისო სტანდარტის 3400 „პერსპექტიული ფინანსური ინფორმაციის შემოწმება“ (ISAE 3400) შესაბამისად. აღნიშნული სტანდარტი ითვალისწინებს შემოწმების დაგეგმვასა და წარმართვას იმგვარად, რომ მიღებულ იქნეს 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 ფინანსური ანგარიშგების არსებული პრინციპების შესაბამისად წარდგენილი, 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

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ წარმოადგინა „2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონის პროექტის გადამუშავებული ვარიანტი და ბიუჯეტის კანონის პროექტის პირველად ვარიანტზე გამოთქმული შენიშვნებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინების დოკუმენტი (შემდგომში - დოკუმენტი). აღნიშნული დოკუმენტის მიხედვით, სამინისტრო ეთანხმება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციების დიდ ნაწილს.

ბიუჯეტის კანონპროექტით, პირველად ვარიანტთან შედარებით 357 მლნ ლარით იზრდება შემოსულობების მოცულობა, საიდანაც 192 მლნ ლარი (54%) მოდის შემოსავლების კომპონენტზე, ხოლო 145 მლნ ლარი (40%) - საგარეო წყაროებიდან საკრედიტო რესურსის სახით მისაღებ შემოსულობებზე. ამასთანავე, გადასახდელების მოცულობა 268 მლნ ლარით იზრდება და ძირითადად „ხარჯების“ და „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლების მატებითაა განპირობებული.

გარდა ამისა, 2019 წლის ბიუჯეტის შემოთავაზებულ კანონპროექტში ლარის აშშ დოლართან გაცვლითი კურსი იზრდება 1 აშშ=2.63 ლარიდან 1 აშშ= 2.7 ლარამდე. ლარის გაცვლითი კურსის ცვლილებისა და საგარეო ვალდებულებების ზრდის შედეგად, სახელმწიფო ვალის ნაშთი 394 მლნ ლარით (2%) იზრდება და 20 მლრდ ლარს შეადგენს.

ცხრილი 1. 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის მაჩვენებლები - ათასი ლარი.

დასახელება	2019 წლის პროექტი I წარდგენა	2019 წლის პროექტი II წარდგენა	სხვაობა
შემოსულობები	12,611,650	12,968,500	356,850
შემოსავლები	10,281,650	10,473,500	191,850
არაფინანსური აქტივების კლება	60,000	70,000	10,000
ფინანსური აქტივების კლება	110,000	120,000	10,000
ვალდებულებების ზრდა	2,160,000	2,305,000	145,000
გადასახდელები	12,729,700	12,997,585	267,885
ხარჯები	9,279,052	9,421,540	142,488
არაფინანსური აქტივების ზრდა	2,082,279	2,224,376	142,097
ფინანსური აქტივების ზრდა	434,490	417,790	-16,700
ვალდებულებების კლება	933,879	933,879	0
ნაშთის ცვლილება	-118,050	-29,085	88,965
სახელმწიფო ვალის ნაშთი	19,715,760	20,110,176	394,416

აღსანიშნავია, რომ კანონპროექტსა და მასზე თანდართულ დოკუმენტებში წარმოდგენილი ინფორმაციით:

- გათვალისწინებულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2 რეკომენდაცია:
 - „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონის ცვლილების პროექტიდან ამოღებული იქნება „განათლების სისტემის რეფორმის განხორციელებასთან დაკავშირებით“ დეფიციტის ზღვრის დარღვევის გამონაკლისის დაშვების შესაძლებლობა;
 - ბიუჯეტის გადამუშავებულ ვარიანტში 10 მლნ ლარით გაიზარდა სსიპ-ების კანონმდებლობით ნებადართული საკუთარი შემოსავლებიდან ბიუჯეტში მისამართი თანხების მოცულობა, რის შედეგადაც „გრანტების“ მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებელი 60 მლნ ლარს გაუტოლდა.
- ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით კანონპროექტის საბოლოო ვარიანტში მოხდება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დამატებით 3 რეკომენდაციის¹ ასახვა:
 - კანონპროექტის საბოლოო ვარიანტს დაემატება სახელმწიფო საწარმოებისა და PPP/PPA² ხელშეკრულებების ფისკალური რისკების ანალიზი. მიზანშეწონილია, „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ სრულყოფილი დოკუმენტი თან ახლდეს მომავალი წლის ბიუჯეტის კანონპროექტის მეორე წარდგენას.
- ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, მიმდინარეობს მუშაობა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემულ 4 რეკომენდაციაზე³ და მათი გათვალისწინება მოხდება საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის პროცესში. მაგალითად:
 - იგეგმება ვალის მართვის სტრატეგიის დამტკიცება და გამოქვეყნება მიმდინარე წლის ბოლომდე;
 - იგეგმება პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვის პროცესთან დაკავშირებით სამოქმედო გეგმის შემუშავება და მხარჯავი დაწესებულებების შესაძლებლობების განვითარება.

¹ აღნიშნული პარაგრაფი აერთიანებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემულ რეკომენდაციებს „ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის“ დოკუმენტში სახელმწიფო საწარმოების და PPP/PPA-ების ფისკალური რისკების და ვალის მდგრადობის ანალიზში საწარმოებიდან/PPP პროექტებიდან გამომდინარე ფისკალური რისკების ანალიზის შესახებ.

² PPP - საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტები, PPA - გარანტირებული შესყიდვის ხელშეკრულებები.

³ დამატებით 2 რეკომენდაცია განხილულია ქვემოთ მოყვანილ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის სხვა მნიშვნელოვან რეკომენდაციებთან ერთად.

ამასთანავე, ბიუჯეტის კანონპროექტის გადამუშავებული ვარიანტის მომზადებისას, საყურადღებოა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შემდეგი რეკომენდაციები:

- საერთაშორისო სავალუტო ფონდის შეფასებით მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ვალის ნაშთის „უსაფრთხო“ დონის (35-40% მშპ-თან მიმართებაში) ფარგლებში შენარჩუნება. სავალუტო კურსის ცვლილება გავლენას ახდენს სახელმწიფო ვალის მოცულობაზე, რის შედეგადაც იგი აჭარბებს საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“-ით დადგენილ 40%-იან ნიშნულს. თუმცა, სახელმწიფო ვალის მაჩვენებელი⁴ (მშპ-სთან მიმართებაში) ნარჩუნდება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული 60%-იანი ლიმიტის ფარგლებში;
- „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონის ცვლილების პროექტში სრულად არ მოხდა IMF-ის რეკომენდაციების გათვალისწინება. კერძოდ, IMF-ის რეკომენდაციით, მთავრობის ვალი უნდა მოიცავდეს იმ სახელმწიფო საწარმოების ვალს, რომლებიც კლასიფიცირდებიან როგორც სამთავრობო სექტორი. მნიშვნელოვანია დროულად დასრულდეს სახელმწიფო საწარმოების დაკლასიფიცირება და შესაბამისი საწარმოების ვალდებულებები გათვალისწინებულ იქნეს მთავრობის ვალის მოცულობაში;
- „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონის პროექტით მთავრობის ვალის ნაშთში უნდა შედიოდეს „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე აღებული ვალდებულებების მიმდინარე ღირებულება. თუმცა, ბიუჯეტის კანონპროექტი აღნიშნულ მაჩვენებელს არ მოიცავს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მნიშვნელოვანია ვალის ნაშთში გათვალისწინებულ იქნეს როგორც კანონის⁵ მიღებამდე, ასევე კანონის დამტკიცების შემდეგ გაფორმებული ხელშეკრულებების ფარგლებში წარმოქნილი ვალდებულებები, რაც უზრუნველყოფს აღნიშნული მიმართულებით არსებული ფისკალური რისკების სრულად წარმოდგენას. მსოფლიო ბანკის საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მონაცემთა ბაზაზე დაყრდნობით, 2018 წლისათვის საქართველოში არსებობს 7 ასეთი ტიპის პროექტი⁶;
- ამასთანავე, „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონის პროექტის მიხედვით, მთავრობის ვალში უნდა შედიოდეს მუნიციპალიტეტებისა და სსიპ-ების ვალები.

⁴ 2018 წლის სახელმწიფო ვალის მოსალოდნელი ზღვრული მოცულობა მშპ-თან - 43%.

⁵ „საჯარო და კერძო პარტნიორობის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

⁶ თბილისის აეროპორტი, გარდაბანი 1, გარდაბანი 2, ბათუმის პორტი, ანაკლიას პორტი, ბათუმის კონტეინერების ტერმინალი, ბათუმის აეროპორტი.

მნიშვნელოვანია, დროულად დაინერგოს აღნიშნული ვალდებულებების მონიტორინგის სისტემა და წარმოდგენილ იქნეს მთავრობის ვალის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაცია;

- „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონის პროექტით შემოთავაზებული ცვლილებების მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართულ დოკუმენტაციაში მოხდეს ინფორმაციის წარმოდგენა დაკორექტირებული ფისკალური წესების (ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი და მთავრობის ვალის მშპ-თან ფარდობა) შესაბამისად;
- მიზანშეწონილია, ბიუჯეტის კანონში სრულყოფილად იყოს წარმოდგენილი ინდივიდუალური სსიპ/ა(ა)იპ-ის გეგმური შემოსავლები და გადასახდელები⁷ მათი ფორმირების წყაროების მიხედვით. ბიუჯეტის კანონპროექტის გადამუშავებულ ვარიანტში მოცემულია ინფორმაცია სსიპ/ა(ა)იპ-ების საკუთარი შემოსავლების/გადასახდელების შესახებ, თუმცა, არ არის წარმოდგენილი ინფორმაცია ინდივიდუალური სსიპ/ა(ა)იპ-ის ფარგლებში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მისაღები ჯამური თანხების შესახებ;
- მნიშვნელოვანია, ბიუჯეტის კანონპროექტზე თანდართული „საშუალოვადიანი პროგნოზების შედარებითი ანალიზი“ მოიცავდეს ინფორმაციას მაკროეკონომიკური პროგნოზების ცვლილების გამომწვევი ეკონომიკური თუ ფისკალური ფაქტორების შესახებ;
- მიზანშეწონილია, კანონპროექტზე თანდართული განმარტებითი ბარათი მოიცავდეს ინფორმაციას ნაერთი ბიუჯეტიდან ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსებაზე მისამართი რესურსის მიზნობრივი ნიშნულის (საშუალოვადიან პერიოდში მშპ-ის 8%) გაანგარიშების მეთოდოლოგიის შესახებ. როგორც IMF-ის საჯარო ინვესტიციების მართვის ტექნიკურ შეფასებაში⁸ (PIMA) აღინიშნა, ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვის და ანგარიშების მეთოდოლოგია არ არის შესაბამისობაში უკეთესი პრაქტიკის მაგალითებთან, და მნიშვნელოვანია მისი საერთაშორისო სავალუტო ფონდის GFSM⁹ კლასიფიკაციასთან შესაბამისობაში მოყვანა;
- როგორც გასული წლების პრაქტიკამ აჩვენა, რიგ შემთხვევებში, საბიუჯეტო წლის ბოლოს ადგილი ჰქონდა დაუგეგმავი ღონისძიებების განხორციელებას და ავანსების სახით მომავალ წელს განსახორციელებელი ღონისძიებების დაფინანსებას ან საქონლის/მომსახურების

⁷ გამონაკლისს შესაძლებელია წარმოდგენდეს სსიპ „სოციალური მომსახურების სააგენტოს“ მიერ მოსახლეობის საპენსიო უზრუნველყოფისთვის გაცემული თანხები.

⁸ IMF Technical Assistance Report - Public Investment Management Assessment, November 2018.

⁹ Government Finance Statistics Manual.

შესყიდვას, რაც იწვევს წლის ბოლოს აუთვისებელი საბიუჯეტო რესურსების ჭარბ ხარჯვას. ამასთან დაკავშირებით, მნიშვნელოვანია, როგორც მხარჯავი დაწესებულებების, ისე მაკოორდინირებელი უწყების მხრიდან ყურადღება გამახვილდეს წლის ბოლოს ასიგნებების მასშტაბური ათვისების თავიდან აცილებაზე. რეკომენდაცია არ ეხება კანონმდებლობით განსაზღვრული საქმიანობის შესრულებისთვის და დამტკიცებული ბიუჯეტით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული ხარჯებისთვის წინასწარ დაგეგმილი ასიგნებების დეკემბრის თვეში ათვისებას.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, გარდა დასკვნაში მოცემული შენიშვნებისა, „2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის გადამუშავებული ვარიანტი სათანადოდ არის მომზადებული არსებული დაშვებების საფუძველზე, შესაძლებელია შეფასდეს საფუძვლიანად და კანონიერად მოქმედი ნორმატიული ბაზის გათვალისწინებით.