



დასკვნა

საქართველოს კანონის პროექტზე

„საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის
თაობაზე

დასკვნა „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 187-ე მუხლის შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა მოამზადა დასკვნა „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ.

მთავრობის პასუხისმგებლობა „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 40-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტის, თანდართული მასალებისა და განახლებული საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების მომზადებასა და სამართლიან წარდგენაზე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პასუხისმგებლობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პასუხისმგებელია მოამზადოს დასკვნა „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ 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 ცვლილების კანონპროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაცია ეყრდნობა, აღნიშნული ინფორმაციის სათანადო საფუძველს;

- არის თუ არა ბიუჯეტის ცვლილების კანონპროექტით წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაცია სათანადოდ მომზადებული არსებული დაშვებების საფუძველზე და საფუძვლიანი და კანონიერი მოქმედი კანონმდებლობის გათვალისწინებით;
- არის თუ არა ბიუჯეტის ცვლილების 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 „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული გადასახდელების განაწილების შესახებ მთავრობის დისკრეციული გადაწყვეტილებების შეფასებას.

დასკვნა

„2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ 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, „2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ კანონის პროექტი სათანადოდ არის მომზადებული არსებული დაშვებების საფუძველზე, შესაძლებელია შეფასდეს საფუძვლიანად და კანონიერად მოქმედი ნორმატიული ბაზის გათვალისწინებით, თუმცა პროექტის განხილვის პროცესში, მიზანშეწონილია მხედველობაში იქნეს მიღებული დასკვნაში წარმოდგენილი საკითხები.

ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით, დამტკიცებულ გეგმასთან შედარებით 30 მლნ ლარით იზრდება შემოსულობების, ხოლო 305 მლნ ლარით - გადასახდელების კომპონენტი. შესაბამისად, ნაშთის ცვლილების გეგმური მაჩვენებელი -233 მლნ ლარს შეადგენს, რაც იმას ნიშნავს, რომ ჭარბი გადასახდელების დაფინანსება ბიუჯეტის თავისუფალი ნაშთიდან მოხდება, რომლის მოცულობაც 2017 წლის 1 ნოემბრის მდგომარეობით¹ 1 მლრდ ლარს შეადგენდა.

დასახელება	2017 წლის ბიუჯეტის კანონი	2017 წლის კანონის ცვლილების პროექტი	სხვაობა
შემოსულობები	11,457,175	11,487,175	30,000
შემოსავლები	9,489,460	9,696,160	206,700
არაფინანსური აქტივების კლება	90,000	90,000	0
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოკლებით)	85,000	85,000	0
ვალდებულებების ზრდა	1,792,715	1,616,015	-176,700
გადასახდელები	11,415,475	11,720,475	305,000
ხარჯები	9,121,225	9,167,225	46,000
არაფინანსური აქტივების ზრდა	999,041	1,007,191	8,150
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით)	769,022	1,019,872	250,850
ვალდებულებების კლება	526,187	526,187	0
ნაშთის ცვლილება	41,700	-233,300	-275,000

ცხრილი 1. 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლები - ათასი ლარი

¹ სახელმწიფო ხაზინის მონაცემები.

- 2017 წლის **გადასახდელების წესის** (ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ფარდობა მშპ-თან) პროგნოზირებული მაჩვენებელი 29.9%-ის დონეზეა განსაზღვრული და მცირედით ჩამორჩება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილ 30.0%-იან ნიშნულს. თუ მხედველობაში მივიღებთ იმ ფაქტს, რომ ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული გეგმის გარდა ადგილი აქვს წლის განმავლობაში მობილიზებული სხვა დამატებითი რესურსების ფაქტობრივ ხარჯვას (მიზნობრივი გრანტები და პირდაპირი საინვესტიციო ჩარიცხვები, რომლებიც არ გაითვალისწინება გეგმაში), რაც 2014-2016 წლების განმავლობაში საშუალოდ მშპ-ის 0.5%-ს შეადგენდა, ყურადღება მიექცეს ორგანული კანონით დადგენილი ლიმიტის დარღვევის რისკს;
- კანონის ცვლილების პროექტის განმარტებითი ბარათის მიხედვით, ნაერთი **ბიუჯეტის დეფიციტის** (GFSM 2001) პროგნოზირებული მაჩვენებელი მშპ-ს 1.5%-ს უტოლდება, თუმცა ასევე პროექტზე თანდართული „ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორების“ დოკუმენტში წარმოდგენილი მონაცემებით, მოსალოდნელი დეფიციტი 0.5%-ს შეადგენს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, კანონპროექტი შეიცავდეს განმარტებას მოცემულ მაჩვენებლებს შორის არსებული განსხვავების შესახებ;
- 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტში **სახელმწიფო ვალის** ნაშთში არ არის გათვალისწინებული საერთაშორისო სავალუტო ფონდიდან (IMF) აღებული საქართველოს ეროვნული ბანკის ვალი, რომელიც 2017 წლის 10 თვის მდგომარეობით 109 მლნ ლარს შეადგენს. „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, სახელმწიფო ვალში შედის საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ საქართველოსთვის დამტკიცებული საფინანსო რესურსიდან მიღებული თანხები. შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოსაზრებით, მიზანშეწონილია 2017 წლის ბიუჯეტის კანონით წარმოდგენილ სახელმწიფო ვალის ნაშთში გათვალისწინებული იქნეს ეროვნული ბანკის აღნიშნული ვალი;
- 2017 წლის ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით ბიუჯეტის მხარდამჭერი სესხი მცირდება 175 მლნ ლარით და 295 მლნ ლარს შეადგენს. რაც შეეხება საინვესტიციო სესხებს, 1 საინვესტიციო პროექტს (ქუთაისის მყარი ნარჩენების ინტეგრირებული მართვის პროექტი) დაფინანსება უმცირდება 2.9 მლნ ლარის ოდენობით და კანონპროექტიდან ამოღებულია 2 ისეთი **საინვესტიციო პროექტი** (ქვემო ქართლის ნარჩენების მართვის პროექტი და აგროკრედიტი), რომელთაც 10 თვის მდგომარეობით საკრედიტო რესურსი არ

ჰქონდათ ათვისებული. აღსანიშნავია, რომ მიმდინარე მდგომარეობით ნულპროცენტიანი ათვისებით ხასიათდება კიდევ 10 საინვესტიციო პროექტი (იხ. დანართი).

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მიზანშეწონილია, საინვესტიციო პროექტებისათვის არ ხდებოდეს ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული წლიური გეგმების შემცირება მათზე გამოყოფილი საკრედიტო რესურსის დაბალი ათვისების ტენდენციიდან გამომდინარე, რათა ანგარიშგების ეტაპზე მოხდეს ათვისებლობის გამომწვევი მიზეზების წარმოდგენა და ანალიზი, რისი საშუალებითაც შესაძლებელი იქნება მომავალი პერიოდის ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში წარსული გამოცდილების გათვალისწინება;

- **რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების** ფონდის გეგმური მაჩვენებელი 2017 წლის თავდაპირველი ბიუჯეტის კანონით შეადგენდა 260 მლნ ლარს, ხოლო ცვლილების პროექტით 24 მლნ ლარით იზრდება და 284 მლნ ლარს უტოლდება, თუმცა 10 თვის მდგომარეობით, ფონდიდან ათვისებული რესურსის ოდენობამ 138 მლნ ლარი და თავდაპირველი გეგმის 53%, ხოლო განახლებული გეგმის 49% შეადგინა. ფონდიდან გახარჯული სახსრების მოცულობისა და ფისკალური წლის ბოლოს საბიუჯეტო რესურსების დაჩქარებულ რეჟიმში ათვისების პრაქტიკიდან გამომდინარე, დამატებით განმარტებას საჭიროებს ფონდის დაფინანსების ზრდის საკითხი;
- წარმოდგენილი კანონის ცვლილების პროექტი ითვალისწინებს ცალკეული პროგრამების/ ქვეპროგრამების წლიური გეგმის მოცულობის დაკორექტირებას, როგორც შემცირების, ასევე ზრდის მიმართულებით. თუმცა აღნიშნულის პარალელურად, არ მომხდარა **პროგრამული ბიუჯეტის** დოკუმენტისა და მასში წარმოდგენილი მოსალოდნელი შედეგებისა და შედეგების შეფასების ინდიკატორების სამიზნე მაჩვენებლების განახლება, რაც წლის ბოლოსათვის გაართულებს პროგრამების/ქვეპროგრამების ეფექტიანობის შეფასებას. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, კანონპროექტში იყოს განმარტებული ფინანსურ და არაფინანსურ ინფორმაციას შორის მიზეზ-შედეგობრივი კავშირი.

დანართი

პროგრამული კოდი	დასახელება	2017 წლის ბიუჯეტის კანონი	2017 წლის კანონის ცვლილების პროექტი	10 თვის ფაქტი %
60 12 07	ბათუმის ავტობუსების პროექტი (EBRD, E5P)	10,000	10,000	0%
60 12 03	აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტი (EBRD)	4,000	4,000	0%
32 09	თბილისის საჯარო სკოლების რეაბილიტაცია და ენერგოეფექტურობის გაზრდის პროექტი (CEB, E5P)	4,000	4,000	0%
36 03 05	500 კვ ეგზ „ჯვარი-წყალტუბო“ (WB)	1,720	1,720	0%
36 03 01 01	500 კვ ეგზ „წყალტუბო-ახალციხე- თორთუმი“ (KfW)	3,180	3,180	0%
36 02 01	ვარდნილისა და ენგურის ჰიდროელექტროსადგურების რეაბილიტაციის პროექტი (EIB, EU)	7,600	7,600	0%
36 03 06	გურიის ელგადამცემის ხაზების ინფრასტრუქტურის გაძლიერება (KfW)	900	900	0%
36 03 04	ეგზ „ჩრდილოეთის რგოლი“ (I ფაზა) (KfW, EBRD)	1,700	1,700	0%
25 03 08	საქართველოს მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განახლების პროექტი (EIB)	5,000	5,000	0%
25 02 02 18	ბათუმი (ანგისა)-ახალციხის საავტომობილო გზის ხულო- ზარზმის მონაკვეთის რეაბილიტაცია- რეკონსტრუქცია (Kuwait Fund)	16,000	16,000	0%

ცხრილი 2. საგარეო საკრედიტო რესურსით დაფინანსებული საინვესტიციო პროექტების გეგმური და ათვისების მაჩვენებლები (ათასი ლარი).