



დასკვნა

საქართველოს კანონის პროექტზე

„საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის
თაობაზე

(მეორე წარდგენა)

დასკვნა „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე (მეორე წარდგენა)

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 187-ე მუხლის შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა მოამზადა დასკვნა „2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ.

მთავრობის პასუხისმგებლობა „2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 40-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია „2018 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 „2018 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 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 „2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ კანონის პროექტის გადამუშავებული ვარიანტი. პროექტით გათვალისწინებული ცვლილებები ასახავს წლის განმავლობაში ფაქტობრივად რეალიზებულ ტენდენციებს. ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტის გადამუშავებული ვარიანტით, დამტკიცებულ გეგმასთან შედარებით 26.9 მლნ ლარით იზრდება შემოსულობები, ხოლო 31.6 მლნ ლარით - გადასახდელები. შედარებით მაღალია ცვლილებების მასშტაბი ცალკეული კომპონენტების დონეზე. კერძოდ:

- შემოსულობების ნაწილში 148.9 მლნ ლარით გაიზარდა „შემოსავლების“ მუხლი, რაც გამოწვეულია საგადასახადო შემოსავლების გადაჭარბებით მობილიზებით. ამასთან, 182.0 მლნ ლარით შემცირდა „ვალდებულებების ზრდის“ მუხლი, რაც საგარეო საკრედიტო სახსრებით დაფინანსებული საინვესტიციო პროექტების განხორციელების შეფერხებამ განაპირობა;
- გადასახდელების მიმართულებით 194.7 მლნ ლარით იზრდება „ხარჯების“ მუხლი, ხოლო „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლი მცირდება 135.9 მლნ ლარით. აღნიშნული დაკავშირებულია მობილიზებული ჭარბი რესურსებით ცალკეული პროგრამების დაფინანსებასთან და ზემოხსენებულ საინვესტიციო პროექტებთან.

ცხრილი 1. 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლები - ათასი ლარი

დასახელება	2018 წლის ბიუჯეტის კანონი	2018 წლის კანონის ცვლილების პროექტი (II წარდგენა)	სხვაობა	ცვლილება %
შემოსულობები	12,440,998	12,467,868	26,870	0.2%
შემოსავლები	10,314,248	10,463,098	148,850	1.4%
არაფინანსური აქტივების კლება	60,000	100,000	40,000	66.7%
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოკლებით)	80,000	100,000	20,000	25.0%
ვალდებულებების ზრდა	1,986,750	1,804,770	-181,980	-9.2%
გადასახდელები	12,459,500	12,491,100	31,600	0.3%
ხარჯები	9,720,893	9,915,543	194,650	2.0%
არაფინანსური აქტივების ზრდა	1,628,530	1,492,640	-135,890	-8.3%
ფინანსური აქტივების ზრდა	349,995	333,735	-16,260	-4.6%
ვალდებულებების კლება	760,082	749,182	-10,900	-1.4%

ნაშთის ცვლილება	-18,502	-23,232	-4,730	25.6%
რეალური მშპ-ის ზრდა	4.5%	5.0%	0.5%	-
სახელმწიფო ვალის ნაშთი	17,931,365	18,292,700	361,335	2.0%
მათ შორის: მთავრობის ვალის ნაშთი	17,505,365	17,852,128	346,763	1.9%

- ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტის მიხედვით 2018 წლის დამტკიცებული ასიგნებები დაუკორექტირდა მხარჯავი დაწესებულებების ფარგლებში განსაზღვრულ 25 პროგრამას. ერთი მხრივ, ადგილი აქვს აუთვისებელი პროგრამებისთვის გამოყოფილი სახსრების შემცირებას, მეორე მხრივ, თანხები გამოიყოფა მხარჯავი დაწესებულებებისათვის დამატებითი ღონისძიებებისა და მიმდინარე პროექტების შეუფერხებელი განხორციელებისათვის ან ცალკეული მიმდინარე ხარჯების დასაფინანსებლად. აქედან, 13 პროგრამის შემთხვევაში გათვალისწინებულია დამატებითი ასიგნებების გამოყოფა 192.1 მლნ ლარის ოდენობით. აღნიშნული ზრდის გათვალისწინებით მნიშვნელოვანია, ყურადღება გამახვილდეს დამატებით გამოყოფილი რესურსების ეკონომიურად და ეფექტიანად ათვისებაზე, საბიუჯეტო წლის დასრულებამდე დარჩენილი მცირე ვადებიდან გამომდინარე;
- მოქმედი ბიუჯეტის კანონით მოსალოდნელი იყო სავალუტო კურსის ცვლილების შედეგად სახელმწიფო ვალის ზღვრული მოცულობის დარღვევა, რაზეც ყურადღება გამახვილდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში „2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ“. კანონის ცვლილების პროექტით დაკორექტირდა გაცვლითი კურსი¹ და „ვალდებულებების ზრდის“ მუხლი 182.0 მლნ ლარით შემცირდა. შედეგად, მთავრობის ვალის ნაშთი ბიუჯეტის კანონით თავდაპირველად დადგენილ ზღვრულ მოცულობასთან შედარებით 346.8 მლნ ლარით იზრდება და 17.9 მლრდ ლარს შეადგენს;
- ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროექტით, საინვესტიციო პროექტების განხორციელებასთან დაკავშირებული შეფერხებებისა და სამინისტროების პრიორიტეტების ცვლილების შედეგად, 312.0 მლნ ლარით მცირდება საინვესტიციო სესხების მოცულობა. აქედან, 8 პროექტის შემთხვევაში დაფინანსება გადატანილია 2019 წლის ბიუჯეტში შემცირებული ოდენობით, ხოლო 6 პროექტის განხორციელება საერთოდ

¹ 1\$=2.5 ლარიდან 1\$=2.66 ლარამდე

არ არის გათვალისწინებული. აღნიშნული პროექტებიდან 2018 წლის 10 თვის მდგომარეობით 10 პროექტი ნულპროცენტიანი ათვისებით, ხოლო დანარჩენი 4 პროექტი ათვისების დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება (დეტალური ინფორმაცია პროექტებთან დაკავშირებით წარმოდგენილია დანართში);

- წარმოდგენილი კანონპროექტი ითვალისწინებს ცალკეული პროგრამების/ ქვეპროგრამების წლიური გეგმის მოცულობის დაკორექტირებას, როგორც შემცირების, ასევე ზრდის მიმართულებით. თუმცა, აღნიშნულის პარალელურად, არ მომხდარა პროგრამული ბიუჯეტის დოკუმენტისა და მასში წარმოდგენილი შედეგებისა და ინდიკატორების განახლება, რაც წლის ბოლოსათვის გაართულებს მიღწეული შედეგების შეფასებას.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, გარდა დასკვნაში მოცემული საკითხებისა, „2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის გადამუშავებული ვარიანტი სათანადოდ არის მომზადებული არსებული დაშვებების საფუძველზე, შესაძლებელია შეფასდეს საფუძვლიანად და კანონიერად მოქმედი ნორმატიული ბაზის გათვალისწინებით.

დანართი

ცხრილი 1. საგარეო საკრედიტო რესურსით დაფინანსებული საინვესტიციო პროექტების 2018 წლის გეგმური მაჩვენებლების ცვლილება (ათასი ლარი). პროგრამები დალაგებულია 2018 წლის ათვისების მაჩვენებლის მიხედვით.

პროგრამული კოდები	პროექტის დასახელება	2018 წ. გეგმა (1)	10 თვე ათვისება (2)	(2)/(1)	2018 წ. გეგმის ცვლილება (3)	(3) - (1)	2019 წ. გეგმა III წარდგენა
25 02 03 10	თბილისი-სენაკი-ლესელიძის საავტომობილო გზის ძირულა არგვეთას მონაკვეთის რეკონსტრუქცია-მშენებლობა (JICA)	52,450	-	0%	-	-52,450	48,850
25 02 02 19	მდინარე დებედაზე ხიდის მშენებლობა (EBRD)	4,200	-	0%	-	-4,200	2,700
31 05 07	აგროკრედიტი (EIB)	10,000	-	0%	-	-10,000	-
25 02 03 15	საქართველოს სატრანსპორტო კომუნიკაცია (EIB)	7,600	-	0%	-	-7,600	-
25 02 03 13	ალგეთი-სადახლოს საავტომობილო გზის მშენებლობა-მოდერნიზაცია (EIB)	17,350	-	0%	-	-17,350	-
25 02 03 12	თბილისი-წითელი ხიდის (აზერბაიჯანის რესპუბლიკის საზღვარი) საავტომობილო გზის კმ22-კმ57 რუსთავი-წითელი ხიდის მონაკვეთის მშენებლობა (EIB)	17,350	-	0%	-	-17,350	-
32 10	თბილისის საჯარო სკოლების რეაბილიტაცია და ენერგო ეფექტურობის გაზრდის პროექტი (E5P, CEB)	10,000	-	0%	-	-10,000	1,500
25 02 03 16	თბილისი-ბაკურციხე-ლაგოდეხის საავტომობილო გზის კმ20-კმ50 ლოჭინი-საგარეჯოს მონაკვეთის მშენებლობა (EIB)	16,400	-	0%	-	-16,400	-
56 13 03	აჭარის მყარი ნარჩენების პროექტი (EBRD)	4,000	-	0%	-	-4,000	3,000
25 02 02 18	ბათუმი (ანგისა) - ახალციხის საავტომობილო გზის ხულო-ზარზმის მონაკვეთის რეაბილიტაცია-რეკონსტრუქცია (Kuwait Fund)	23,700	109	0%	7,250	-16,450	9,200
25 04 05	ქუთაისის წყალარინების პროექტი (EIB, EPTATF)	2,400	35	1%	40	-2,360	-
25 02 02 20	შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ძირულა-ხარაგაული-მოლითი-ფონა-ჩუმათელეთის საავტომობილო გზის ჩუმათელეთი-ხარაგაულის მონაკვეთის რეაბილიტაცია-რეკონსტრუქცია (ADB)	35,500	920	3%	1,250	-34,250	15,400
25 02 03 06	ადმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული ავტომაგისტრალის მოდერნიზაცია-მშენებლობა სამტრედია-გრიგოლეთის მონაკვეთზე (EIB, EU)	111,550	25,639	23%	56,100	-55,450	52,300
24 14 02	საქართველოს ელექტროგადამცემი ქსელის გაფართოების ღია პროგრამა (WB, EBRD, KfW)	32,000	16,232	51%	20,690	-11,310	11,100