



საჩუქრეთა წიგნი

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

სარეკომენდაციო წერილი

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ხელმძღვანელობას

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის
დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების 2023 წლის
კონსოლიდირებულ (ნაერთ) ფინანსურ
ანგარიშგებაში საგადასახადო შემოსავლების
ფინანსური აუდიტის ანგარიში

20 დეკემბერი, 2024
წელი

საქართველოს ფინანსთა მინისტრს
ბატონ ლაშა ხუციშვილს

ბატონო ლაშა,

მოგესხენებათ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების 2023 წლის კონსოლიდირებულ (ნაერთ) ფინანსურ ანგარიშგებაში საგადასახადო შემოსავლების ფინანსური აუდიტის შედეგად გაიცა უპირობო დასკვნა.

აუდიტი ჩატარდა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI) შესაბამისად.

აუდიტის შედეგად გამოვლენილი ნაკლოვანებების საპასუხოდ, წარმოგიდგენთ ჩვენს რეკომენდაციებს და ხელმძღვანელობისთვის მნიშვნელოვან სხვა ინფორმაციას.

მიმდინარე აუდიტის ფარგლებში და წინა პერიოდის აუდიტების შედეგად გაცემულ რეკომენდაციებზე რეაგირების შედეგები ასახულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის სისტემაში – ARIS (www.aris.sao.ge).

პატივისცემით,

ცოტნე ყავლაშვილი

გენერალური აუდიტორი

ტერმინები და შემოკლებები.....	2
1. რეკომენდაციები	3
2. ფინანსურ ანგარიშგებასთან დაკავშირებული კორექტირებები.....	5
3. წინა პერიოდში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა	6
საკონტაქტო ინფორმაცია.....	8

ტერმინები და შემოკლებები

შემოსავლების სამსახური – საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – შემოსავლების სამსახური.

სახაზინო სამსახური – საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახური.

სსზასს – საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტები.

გას სისტემა – გადასახადების ადმინისტრირების საინფორმაციო სისტემა.

1. რეკომენდაციები

1.1 საგადასახადო შემოსავლების დარიცხვის მეთოდით აღრიცხვაზე გადასვლის გეგმის და სააღრიცხვო პოლიტიკის ნაკლოვანებები

აუდიტის მიგნება	2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კონსოლიდირებული (ნაერთი) ფინანსური ანგარიშგების განმარტებით შენიშვნებში მითითებულია, რომ საგადასახადო შემოსავლები აღირიცხება საკასო მეთოდით. ფინანსურ ანგარიშგებაში მოცემული ინფორმაციით, აღნიშნული წარმოადგენს დარიცხვის მეთოდით აღრიცხვასთან დაკავშირებით სსბასს 23¹ მოთხოვნებიდან გადახრას, რაც გამოიყენება სსბასს-ის დანერგვის გარდამავალ პერიოდში, ელექტრონული მთავარი წიგნის ფუნქციონალის სრულად ამოქმედებამდე. ამ დრომდე არ არსებობს დამტკიცებული გეგმა, თუ როდის უნდა აღირიცხოს საგადასახადო შემოსავლები დარიცხვის მეთოდით და აღნიშნულის შესახებ არც შესაბამისი ინფორმაციაა მოცემული განმარტებით შენიშვნებში. საგადასახადო შემოსავლების დარიცხვის მეთოდზე გადასვლის შემდგომ, აღრიცხვის ინსტრუქციასთან შესაბამისობისა და ფინანსური ანგარიშგების სამართლიანი წარდგენისათვის, აუცილებელი იქნება საგადასახადო შემოსავლებთან და მასთან დაკავშირებულ მუხლებთან სააღრიცხვო პოლიტიკის შემუშავება, რაც არ არის განხორციელებული.
მიზეზი	აღრიცხვის არასათანადო პრაქტიკა.
გავლენა	ფინანსთა სამინისტროს არ აქვს განსაზღვრული შემდგომი პერიოდისთვის საგადასახადო შემოსავლების აღრიცხვის მეთოდი (საკასო ან დარიცხვის მეთოდი), არ არის ჩამოყალიბებული საგადასახადო შემოსავლების დარიცხვის მეთოდზე გადასვლის გეგმა. შესაბამისად, არ არის შემუშავებული სააღრიცხვო პოლიტიკა, რამაც შემდგომ საანგარიშგებო პერიოდებისათვის შესაძლებელია გავლენა იქონიოს საგასახადო შემოსავლების აღრიცხვის სისწორეზე.
რეკომენდაცია	აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით „საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების 2021 წლის კონსოლიდირებულ (ნაერთ) ფინანსურ ანგარიშგებაში საგადასახადო შემოსავლების“ ფინანსური აუდიტის ფარგლებში გაიცა რეკომენდაცია, რომლის შესრულების სტატუსია – <i>მიმდინარე</i> (იხ. თავი 3). წინა პერიოდში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა – რეკომენდაცია N1.
კომპონენტი, რომელზეც გაიცა რეკომენდაცია შესასრულებლად	ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახური 1.2 დაბრუნების ქვეანგარიშზე თანხების გადატანასთან დაკავშირებული პროცესის ნაკლოვანებები

აუდიტის მიგნება	საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების შესრულების აღრიცხვა და ანგარიშგება წარმოებს დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული სახსრების გარეშე. დაბრუნების ქვეანგარიშზე თანხების გადატანა გავლენას ახდენს საგადასახადო შემოსავლების საკასო შესრულებასა და შესაბამისად, ფინანსურ ანგარიშგებაში ასახულ საგადასახადო შემოსავლების ოდენობაზე. ზედმეტად გადახდილი გადასახადის, დაბრუნების
-----------------	--

¹ შემოსავლები არაგაცვლითი ოპერაციებიდან.

ქვეანგარიშზე სახსრების მიმართვის პროცედურა და შესაბამისი პასუხისმგებელი პირების/მხარეების როლები, დეტალურად უნდა იყოს გაწერილი.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში დაბრუნების ქვეანგარიშზე თანხების მიმართვის პროცესისათვის არ არის დამტკიცებული პროცედურული სახელმძღვანელო, შესაბამისად, არ არის ჩამოყალიბებული კრიტერიუმები და მაჩვენებლები, რომელთა მიხედვით განისაზღვრება დაბრუნების ქვეანგარიშზე სახსრების მიმართვის აუცილებლობა; ასევე არ არის განსაზღვრული დაბრუნების ქვეანგარიშზე სახსრების მიმართვის პროცესში ჩართული პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეულების როლები. 2023 წელს გადასახადის ზედმეტად გადახდილი თანხის დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართულია 2,335,000,000 ლარი.

ვერ მივიღეთ შესაფერისი დოკუმენტური მტკიცებულებები, რომლითაც დადასტურდებოდა, რა პრინციპს ეყრდნობოდა 2023 წელს დაბრუნების ქვეანგარიშზე თანხების გადატანა.

მიზეზი

კონტროლის სისუსტე.

გავლენა

დაბრუნების ქვეანგარიშზე თანხების გადატანის პროცესი არ არის სათანადოდ დოკუმენტირებული, შედეგად არ არის პასუხისმგებელი პირების/მხარეების უფლება-მოვალეობები სათანადოდ გაწერილი.

რეკომენდაცია

აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით „საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების 2021 წლის კონსოლიდირებულ (ნაერთ) ფინანსურ ანგარიშგებაში საგადასახადო შემოსავლების“ ფინანსური აუდიტის ფარგლებში გაიცა რეკომენდაცია რომლის შესრულების სტატუსია – *მიმდინარე* (იხ. თავი 3). წინა პერიოდში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა – რეკომენდაცია N6.

კომპონენტი, რომელზეც გაიცა

ფინანსთა სამინისტრო

რეკომენდაცია

შესასრულებლად

2. ფინანსურ ანგარიშგებასთან დაკავშირებული კორექტირებები

2.1 სავალუტო ანგარიშზე ჩარიცხული საგადასახადო შემოსავლების აღრიცხვის ნაკლოვანებები

აუდიტის მიგნება

საკურსო სხვაობა არის სხვაობა, რომელიც მიიღება ერთი ვალუტის მოცემული რაოდენობის ერთეულების გადაანგარიშებისას სხვა ვალუტაში, სხვადასხვა გაცვლითი კურსის გამოყენებით.² თავდაპირველი აღიარებისას, უცხოურ ვალუტაში განხორციელებული ოპერაცია უნდა ჩაიწეროს სამუშაო ვალუტაში, სამუშაო ვალუტასა და უცხოურ ვალუტას შორის ოპერაციის განხორციელების თარიღისათვის არსებული ოფიციალური გაცვლითი კურსის გამოყენებით.³ საკურსო სხვაობები, რომლებიც წარმოიქმნება საანგარიშგებო პერიოდში, ან ფინანსურ ანგარიშგებაში ფულადი მუხლების თავდაპირველი აღიარებისას, გამოყენებული კურსისაგან განსხვავებული კურსით გადაანგარიშებისას, აღიარებულ უნდა იქნეს როგორც ნამეტი ან დეფიციტი იმ პერიოდში, რომელშიც ისინი წარმოიქმნებიან.⁴

ჩატარებული აუდიტორული პროცედურების შედეგად გამოვლინდა, რომ:

- 1) ვალუტაში გადახდილი გადასახადების მიღება ხდება ეროვნული ბანკის სავალუტო ანგარიშზე, რომელიც კონვერტირდება ეროვნულ ვალუტაში და გადაიტანება გადასახადების საღარე ანგარიშზე.⁵ ოპერაციები ფინანსურ ანგარიშგებაში საგადასახადო შემოსავლად აღიარდება არა ვალუტის მიღების, არამედ მისი კონვერტაციის მომენტში, ამავე თარიღისთვის არსებული ოფიციალური გაცვლითი კურსის შესაბამისად. გადასახადების ფაქტობრივად მიღების და კონვერტაციის თარიღს შორის ვალუტის ცვლილების ეფექტი⁶ ჩართულია საგადასახადო შემოსავლების მუხლში;
- 2) ფინანსურ ანგარიშგებაში ასევე არ არის ასახული 2023 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით დასაკონვერტირებელი ვალუტაში მიღებული გადასახადები 371 491 აშშ დოლარის ოდენობით.

ზემოაღნიშნული ორივე გარემოების გათვალისწინებით, „საგადასახადო შემოსავლების“ მუხლი გაზრდილია 1,855,685 ლარით, რაც ძირითადად გამოწვეულია იმით, რომ თანხების კონვერტაცია არ ხდება ჩარიცხვის დღესვე.

² სსზსს 4.10.

³ სსზსს 4.24.

⁴ სსზსს 4.32.

⁵ 101001000.

⁶ საკურსო სხვაობა.

3. წინა პერიოდში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა

რეკომენდაცია N1	ფინანსური ანგარიშგების აღქმადობის გასაუმჯობესებლად და სსბასს-თან შესაბამისობის მიზნით, მიზანშეწონილია ფინანსთა სამინისტრომ ჩამოაყალიბოს საგადასახადო შემოსავლების დარიცხვის მეთოდით აღრიცხვაზე გადასვლის გეგმა, სადაც გაწერილი იქნება დეტალური ღონისძიებები, მათ შორის, საგადასახადო შემოსავლების აღრიცხვის სააღრიცხვო პოლიტიკის შემუშავების საკითხი.
რეკომენდაციის შესრულების სტატუსი	მიმდინარე.
რეკომენდაცია N2	ფინანსური ანგარიშგების სამართლიანი წარდგენის და ანგარიშგების მომხმარებლებისათვის მნიშვნელოვანი და აუცილებელი ინფორმაციის მიწოდების მიზნით, მიზანშეწონილია ფინანსთა სამინისტრომ განმარტებით შენიშვნებში ასახოს ინფორმაცია გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების საკასო შესრულების, საგადასახადო შემოსავლების გადასახადის სახეების მიხედვით განაწილების/კლასიფიცირების, დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული სახსრების, ზედმეტად ან შეცდომით გადახდილი თანხების სააღრიცხვო პოლიტიკების შესახებ, რაც ფინანსურ ანგარიშგებას მომხმარებლებისათვის უფრო აღქმადს და გასაგებს გახდის.
რეკომენდაციის შესრულების სტატუსი	შესრულებული.
რეკომენდაცია N3	ფინანსური ანგარიშგების სამართლიანი წარდგენის მიზნით, მიზანშეწონილია ფინანსთა სამინისტრომ ჯარიმები ფინანსურ ანგარიშგებაში ასახოს ცალკე მუხლად, საგადასახადო შემოსავლებისგან დამოუკიდებლად ან გააკეთოს ფინანსური ანგარიშგების შესაბამისი ახსნა-განმარტება სსბასს-ის მოთხოვნებისგან გადახრასთან დაკავშირებით.
რეკომენდაციის შესრულების სტატუსი	შესრულებული.
რეკომენდაცია N4	საშემოსავლო გადასახადის სწორად განაწილებისათვის და სახელმწიფო ბიუჯეტის კონსოლიდირებულ ფინანსურ ანგარიშგებაში „საგადასახადო შემოსავლების“ მუხლის სამართლიანი წარდგენისათვის, შემოსავლების სამსახურმა შეიტანოს შესაბამის ნორმატიულ აქტებში ცვლილებები ან/და გამოსცეს მეთოდური მითითებები, სადაც გადასახადის გადამხდელისათვის განიმარტება საშემოსავლო გადასახადის დეკლარირების პრინციპები.
რეკომენდაციის შესრულების სტატუსი	შესრულებული.
რეკომენდაცია N5	ხაზინის პროგრამაში ცვლილების დაგვიანებით და არაზუსტად ასახვის რისკების შესამცირებლად, სახაზინო სამსახურმა შეიმუშაოს ფორმალიზებული პოლიტიკა და პროცედურები, სადაც დეტალურად იქნება გაწერილი eTreasury სისტემაში საკანონმდებლო ცვლილებების ასახვის საკითხი.
რეკომენდაციის შესრულების სტატუსი	შესრულებული.
რეკომენდაცია N6	ზედმეტად გადახდილი თანხის დაბრუნების ქვეანგარიშზე სახსრების მიმართვის პროცესის სისტემატიზებისათვის, მიზანშეწონილია ფინანსთა

რეკომენდაციის შესრულების სტატუსი	სამინისტრომ შეიმუშაოს და დაამტკიცოს დაბრუნების ქვეანგარიშზე სახსრების მიმართვის დეტალურად გაწერილი პროცედურა და განსაზღვროს პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეულების როლები. <i>მიმდინარე.</i>
რეკომენდაცია N7	მხარეებს შორის განსახორციელებელი საქმიანობისა და პასუხისმგებლობების განსაზღვრად, საჭიროა შემოსავლების სამსახურმა მომსახურების პირობების განსაზღვრისათვის საფინანსო-ანალიტიკურ სამსახურთან გააფორმოს შეთანხმება სერვისის პირობებთან დაკავშირებით. <i>შესრულებული.</i>
რეკომენდაციის შესრულების სტატუსი	
რეკომენდაცია N8	შემოსავლების სამსახურმა გას სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის, სისტემის უსაფრთხოების და არაუფლებამოსილი პირების მიერ ცვლილების განხორციელების პრევენციის, პროცესების და უფლება-მოვალეობების დოკუმენტირებისათვის, მუდმივად აწარმოოს, შეინახოს და გადახედოს სისტემაში არსებულ ლოგებს, შეიმუშაოს სისტემის ლოგიკური წვდომის პოლიტიკა, სისტემაში კონკრეტული პოზიციების შესაბამისი პრივილეგიები და ფუნქციების/კომპონენტების დონეზე განცალკევებული და დამოუკიდებელი წვდომის უფლებები.
რეკომენდაციის შესრულების სტატუსი	<i>მიმდინარე.</i>
რეკომენდაცია N9	შემოსავლების სამსახურმა არსებულ რეალობასთან, გამოწვევებთან და კანონმდებლობის მოთხოვნებთან შესაბამისობისათვის გადახედოს და საჭიროებისამებრ განაახლოს ინფორმაციული უსაფრთხოების პოლიტიკის დოკუმენტები.
რეკომენდაციის შესრულების სტატუსი	<i>შესრულებული.</i>

საკონტაქტო ინფორმაცია

გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის პროცესზე პასუხისმგებელი პირი	გიორგი ხადიშვილი ელფოსტის მისამართი: gkhadishvili@sao.ge
სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის სისტემა	https://aris.sao.ge/
ვებგვერდი და სოციალური მედია	https://www.sao.ge/ https://www.budgetmonitor.ge/ka http://www.blog.sao.ge/ https://www.linkedin.com/company/stateauditoffice/ https://www.youtube.com/user/saogeorgia https://www.facebook.com/www.sao.ge
ცხელი ხაზი	(+995 32) 243 81 81
ელფოსტის მისამართი	sao@sao.ge

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური
ქ.თბილისი, 0144, წმ. ქეთევან დედოფლის გამზირი N96
+995 32 243 84 38

SAO.GE