



39

საქართველოს კონტროლის პალატის აუდიტის

აქტი

№ 44/00

„ 31 „ მარტი 2010

ქ. თბილისი

„ვამტკიცებ“

საერთო დანიშნულების სახელმწიფო
მომსახურების სფეროს აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსის
მოვალეობის შემსრულებელი

გიორგი ჯერენაშვილი

„ 31 „ მარტი 2010 წელი

ეგზ. N2

ობიექტი: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში საქართველოს 2009 წლის
სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ფინანსური აუდიტი

პერიოდი: 01/01/09-01/01/10



საქართველოს კონტროლის პალატა

www.control.ge

აუდიტის აქტი

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ფინანსური აუდიტი

პერიოდი: 01/01/09-01/01/10

საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების სფეროს აუდიტის დეპარტამენტი
აპრილი, 2010

შინაარსი / საძიებელი

ნაწილი I. შესავალი	გვ. 3
ნაწილი II. აუდიტის მნიშვნელოვანი შედეგები	გვ. 4
ნაწილი III. ძირითადი ტექსტი	გვ. 6
1. საქართველოს ბიუჯეტის შემოსულობების დაგეგმვის, შესრულების და ხარჯვის მდგომარეობა;	გვ. 6
2. სახელმწიფო ვალის ფორმირების და მართვის მდგომარეობა;	გვ. 10
3. სამინისტროს წლიური საბიუჯეტო კანონით განსაზღვრული ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაციით გათვალისწინებული ასიგნებების შესრულების მდგომარეობა;	გვ. 13
4. სამინისტროსათვის, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი სახსრების მდგომარეობა;	გვ. 15
5. სამინისტროს მიერ მიღებული გრანტების აღრიცხვის და გამოყენების მდგომარეობა;	გვ. 15
6. სამინისტროს ფინანსური და არაფინანსური აქტივების და ვალდებულებების ცვლილება (ზრდა/კლება);	გვ. 16
ნაწილი IV. აუდიტის აქტის სამართლებრივი სტატუსი, პასუხისმგებლობები და უფლებამოსილებანი	გვ. 17
აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები	გვ. 17
ობიექტის პასუხისმგებელი პირები, გამოყენებული კანონმდებლობა და ნორმატიული აქტები. დანართი	A

I. შესავალი

ფინანსური აუდიტის საფუძველი - საქართველოს კონტროლის პალატის თავმჯდომარის 2010 წლის 4 მარტის №17/43 ბრძანება.

აუდიტის ობიექტი - საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

იურიდიული მისამართი: ქ. თბილისი, 0144. გორგასლის ქ. №16. ტელ: (+995 32) 26 15 14/16/20

აუდიტის ჯგუფი - უფროსი აუდიტორები: ფრიდონ დონაძე (ჯგუფის ხელმძღვანელი), ლევან გრიგალაშვილი, აუდიტორები: ნინო ამირანაშვილი, შორენა ლეჟავა და დავით დარაზველიძე;

აუდიტის პერიოდი - 2009 წლის 1 იანვრიდან 2010 წლის 1 იანვრამდე

აუდიტის ჩატარების ვადა - 04/03/2010 – 08/04/2010 (დაწყება-დამთავრება)

შემოკლებანი:

ფინანსთა სამინისტრო - საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

ხაზინა - საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო დეპარტამენტი.

სსიპ - საჯარო სამართლის იურიდიული პირი

საქმიანობის მოკლე მიმოხილვა

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო თავის საქმიანობას წარმართავს საქართველოს კონსტიტუციის, საქართველოს საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების საფუძველზე. ფინანსთა სამინისტროს მმართველობის სფერო, ამოცანები და უფლებამოსილებანი განსაზღვრულია „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-17 მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 21 მაისის N 39 დადგენილებით დამტკიცებული დებულებით.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანო, რომელიც ახორციელებს სახელმწიფო მმართველობას საფინანსო-საბიუჯეტო, საგადასახადო და საბაჟო სფეროებში. იგი თავის საქმიანობაში ხელმძღვანელობს

საქართველოს კონსტიტუციით, საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებებით, საქართველოს მთავრობის დადგენილებებით, საბიუჯეტო, საგადასახადო და საბაჟო კოდექსებით, სხვა ნორმატიული აქტებით.

2009 წელს ფინანსთა სამინისტროში განხორციელდა რიგი სტრუქტურული ცვლილებები კერძოდ, შეიქმნა სსიპ „საინვესტიციო რისკების მართვის სააგენტო“, შემოსავლების სამსახურს გამოეყო და ჩამოყალიბდა „საგამომიებო სამსახური“.

II. აუდიტის მნიშვნელოვანი შედეგები

- 2009 წელს მსოფლიო ბანკისა და სხვა დონორების მიერ დაფინანსებული ინვესტიციური პროექტებიდან მისაღები დაგეგმილი შემოსულობების სრულად ასათვისებლად საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს არ გააჩნდა რეგულირების ზუსტი მექანიზმი, რაც ერთის მხრივ შემოსულობების დაბალ მაჩვენებლებში და მეორეს მხრივ დამტკიცებული ასიგნებების ზევით თანხების ხარჯვაში აისახებოდა. შესაბამისად არ სრულდებოდა საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დებულების მე-18 მუხლის „ლ“ ქვეპუნქტის და „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის პირველი პუნქტის მოთხოვნები. გვ-7.
- 2009 წელს უცხოეთიდან მიღებული დაფინანსების წყაროებით და გრანტებით განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების ფარგლებში ათვისებული სახსრები ისე არის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში ასახული, რომ პროექტების განმახორციელებელი სსიპ-ების მიერ 44 პროექტზე სახაზინო სამსახურში ანგარიში არ წარდგენილა. შესაბამისად არ სრულდება ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის N1318 ბრძანებით დამტკიცებული ინსტრუქციის მე-14 მუხლის პირველი პუნქტის მოთხოვნები. გვ-8.

- სახელმწიფო საშინაო ვალის 1 682 400.0 ათასი ლარის მოცულობის პირობებში სახაზინო სამსახურის ფინანსური რისკების მართვის დეპარტამენტს არ გააჩნია სახელმწიფო საშინაო ვალის თითოეული კატეგორიის მიმართ ანაზღაურების მექანიზმი. გვ-11.
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ არ არის შემუშავებული და დამტკიცებული „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად სახელმწიფო ვალის რეესტრის წარმოებისა და სახელმწიფო გარანტიების რეესტრის წარმოების შესახებ დებულება, რაც იწვევს საგარეო ურთიერთობათა დეპარტამენტისა და ფინანსური რისკების მართვის დეპარტამენტის მიერ დებულების დამტკიცების გარეშე დებულების რეესტრების წარმოებას, თუმცა საგარეო ურთიერთობათა დეპარტამენტი რეესტრს აწარმოებს საერთაშორისო (DMFAS) სისტემის შესაბამისად, ხოლო ფინანსური რისკების მართვის დეპარტამენტი საკუთარი შეხედულებისამებრ. გვ-12.
- წინა წლებში წარმოქმნილი სახელმწიფო საგარეო საკრედიტო რესურსებიდან გაცემული სესხებიდან (გადასესხება) დავალიანებამ 2009 წლის ბოლოსათვის შეადგინა 147 525.8 ათასი ლარი, რაც გამოწვეული იყო იმით, რომ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის 33-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად სამინისტროს სასესხო დავალიანების სახელმწიფო ბიუჯეტში დაბრუნების უზრუნველსაყოფად უნდა მიეღო ყველა აუცილებელი ზომა, თუმცა არ გააჩნდა მოვალე სუბიექტების საბანკო ანგარიშებიდან სახსრების უპირობო ჩამოწერის მექანიზმი, დავალიანებების დასაფარავად კი სამინისტრო მიმართავდა სასამართლოებს. გვ-12.
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ცენტრალური აპარატის მიერ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანებით დამტკიცებული ინსტრუქციის მე-5 მუხლის მე-8 პუნქტის მოთხოვნების შეუსრულებლობამ და ასევე, საქმისწარმოების პროცედურების არარსებობამ განაპირობა საწყობში არსებული

მატერიალური მარაგების დანაკლისი 146.6 ათასი ლარის ოდენობით და ზედმეტობა 54.4 ათასი ლარის ოდენობით. გვ-14.

- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ცენტრალური აპარატის 2009 წლის ბალანსზე ირიცხებოდა შემოსავლების სამსახურისთვის აშენებული ქობულეთის მომსახურების სერვის ცენტრი, ასევე „გუგუთის“ და „ნინოწმინდის“ საბაჟო გამშვები პუნქტები, რომლებიც ფუნქციონირებენ ისე, რომ ცენტრალურ აპარატსა და შემოსავლების სამსახურს შორის არ არის გაფორმებული მიღება-ჩაბარების აქტი და შესაბამისად არ არის ჩამოწერილი ცენტრალური აპარატის ბალანსიდან. გვ-16.

III. ძირითადი ტექსტი.

1. საქართველოს ბიუჯეტის შემოსულობების დაგეგმვის, შესრულების და ხარჯვის მდგომარეობა;

2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში წლის განმავლობაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად შემოსულობები თავდაპირველად დამტკიცებულ გეგმასთან შედარებით გაზრდილია 131 303.0 ათასი ლარით და შეადგინა 6 465 974.5 ათასი ლარი, გადასახდელები კი დამტკიცებულ გეგმასთან შედარებით გაზრდილია 100 214.6 ათასი ლარით და შეადგინა 6 956 602.8 ათასი ლარი.

2009 წელს შემოსულობები მოზილიზებულია 6 351 317.7 ათასი ლარი, საბოლოოდ დამტკიცებულ გეგმასთან შედარებით 114 178.3 ათასი ლარით ნაკლები, გადასახდელების ფაქტიურმა შესრულებამ შეადგინა 6 754 107.2 ათასი ლარი, რისთვისაც შიდა რესურსებიდან მოზილიზებული სახსრებით გახარჯულია - 4 928 379.8 ათასი ლარი (მთლიანი გადასახდელების 73.0%), და ვალდებულებების ზრდიდან მიღებული სახსრებით (საგარეო და საშინაო სესხები) - 1 046 404.2 ათასი ლარი, გრანტებიდან მიღებული სახსრებით 387 677.6 ათასი ლარი, წინა პერიოდის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთებიდან 391 645.6 ათასი ლარი (სულ 1 825 727.4 ათასი ლარი, მთლიანი გადასახდელების 27.0%).

2009 წელს გადასახდელების დაზუსტებულმა გეგმამ შეადგინა 6 956 602.8 ათასი ლარი, ფაქტიურმა შესრულებამ შეადგინა 6 754 107.2 ათასი ლარი. ასიგნებების გეგმა არ შესრულდა 202 495.6 ათასი ლარით, აქედან 174 873.9 ათასი ლარზე ორგანიზაციებს სახაზინო ვალდებულებები საერთოდ არ აუღიათ. ასევე ზოგ შემთხვევებში ადგილი ჰქონდა ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების მიერ საბიუჯეტო კლასიფიკაციის ორგანიზაციული კოდების და ეკონომიკური კლასიფიკაციის მუხლების მიხედვით წლიური ასიგნებების შესრულების დაბალ მაჩვენებლებს.

მსოფლიო ბანკის და სხვა დონორთა მიერ დაფინანსებული ინვესტიციური პროექტებიდან, სახელმწიფო ბიუჯეტში მისაღები შემოსულობების დაგეგმვა განხორციელებულია საპროგნოზო მაჩვენებლებზე დაყრდნობით. ცალკეულ შემთხვევებში თანხების ფაქტობრივი ათვისება არ ემთხვევა დაგეგმილ საპროგნოზო მონაცემებს, რაც შემოსულობების დაბალ მაჩვენებლებში აისახება (2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიური ანგარიში). ამდენად, არ სრულდება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დებულების მოთხოვნა¹, რომლის თანახმად ფინანსთა სამინისტროს საგარეო ურთიერთობათა დეპარტამენტმა უნდა უზრუნველყოს საინვესტიციო პროექტების დასაფინანსებლად საგარეო წყაროებიდან მისაღები და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან თანადაფინანსების სახით გასაცემი თანხების განსაზღვრა და დაგეგმვა, ამ მიზნით სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონით განსაზღვრული პარამეტრების ფარგლებში. აღნიშნული ძირითადად გამოწვეულია, იმ გარემოებით, რომ თანხების მიღება დამოკიდებულია ინვესტორებზე და სამინისტროს არ გააჩნია რეგულირების მექანიზმი.

გარდა ზემოთ აღნიშნულისა, საინვესტიციო პროექტებისა (7 პროექტი) და ამ პროექტებში თანამონაწილეობისა და თანადაფინანსების ხარჯების ანალიზით გაირკვა, რომ საინვესტიციო პროექტების ნაწილში ადგილი აქვს ასიგნების ზევით 2 276.0 ათასი ლარი

¹ საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 21 მაისის №39 დადგენილებით დამტკიცებული საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დებულების მე-18 მუხლის „ლ“ პუნქტი. (შეიცვალა 2009 წლის 3 ნოემბერს).

ხარჯვას, შესაბამისად არ სრულდებოდა იმ პერიოდში მოქმედი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონი², რომლის თანახმად ასიგნება არის ფისკალური წლის განმავლობაში ბიუჯეტით გათვალისწინებული მოცულობის ფარგლებში გადახდის განხორციელების უფლებამოსილება. ასიგნების გარეშე ვალდებულების აღება და გადახდის განხორციელება დაუშვებელია.

დონორების მიერ გამოყოფილი დაფინანსებისა და გაწეული საკასო ხარჯების შესახებ სახაზინო სამსახურში ინფორმაცია, პროექტების განმახორციელებელ სსიპ-ებს (იმ პროექტებისათვის, რომელთა ათვისება ხორციელდება სახაზინო ანგარიშების გაუვლელად), წარდგენილი აქვთ დეკემბრის თვეში მხოლოდ 15 პროექტზე, 44 პროექტზე კი საერთოდ არ წარუდგენიათ. ამ მოვლენას სისტემატიური ხასიათი აქვს, რითაც არ სრულდება ფინანსთა სამინისტროს 2007 წლის 28 დეკემბრის №1318 ბრძანებით დამტკიცებული „სახელმწიფო ხაზინის მომსახურებაზე მყოფი ორგანიზაციების მიერ გადახდების განხორციელების წესის შესახებ“ ინსტრუქციის მოთხოვნა,³ რომლის თანახმად უცხოეთიდან მიღებული დაფინანსების წყაროებით და გრანტებით განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების ფარგლებში ათვისებული სახსრების შესახებ (რომელთა ათვისება ხორციელდება სახაზინო ანგარიშების გაუვლელად) ვალდებულების, საგადახდო მოთხოვნისა და საკასო ხარჯის სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიშგებაში ასახვის საფუძველს წარმოადგენს ორგანიზაციის მიერ დადგენილი ფორმით (დანართი №5) წარმოდგენილი წერილობითი ინფორმაცია პროექტების შესრულების მდგომარეობის შესახებ, რომელიც წარედგინება სახელმწიფო ხაზინას საანგარიშო პერიოდის დასრულებიდან 7 დღის ვადაში.

2009 წლის ბიუჯეტით სარეზერვო ფონდების გეგმა „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად განისაზღვრა არა უმეტეს ფიქსირებული ასიგნებების 2%-ისა და შეადგინა 100 000.0 ათასი ლარი, მათ შორის საქართველოს

² „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის პირველი პუნქტი.

³ ფინანსთა სამინისტროს 2007 წლის 28 დეკემბრის №1318 ბრძანებით დამტკიცებული „სახელმწიფო ხაზინის მომსახურებაზე მყოფი ორგანიზაციების მიერ გადახდების განხორციელების წესის შესახებ“ ინსტრუქციის მე-14 მუხლის პირველი პუნქტის მოთხოვნა.

პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდის ასიგნებებმა 50 000.0 ათასი ლარი, საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდის ასიგნებებმა 50 000.0 ათასი ლარი.

საქართველოს პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდიდან 2009 წელს გამოყოფილმა თანხებმა შეადგინა 49 997.97 ათასი ლარი, საკასო ხარჯმა 49 858.8 ათასი ლარი.

საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან 2009 წელს გამოყოფილმა თანხებმა შეადგინა 48 660.2 ათასი ლარი, საკასო ხარჯმა 47 301.6 ათასი ლარი.

„საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონით საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი განისაზღვრა 123 000.0 ათასი ლარის ოდენობით, სამინისტროს ინფორმაციით ფონდი განისაზღვრა არსებული თავისუფალი სახსრებიდან, მაშინ როდესაც თავისუფალი სახსრები არ არსებობდა. წლის განმავლობაში კანონში განხორციელებული ცვლილებებით, აღნიშნული ფონდი გაიზარდა და შეადგინა 182 612.0 ათასი ლარი. არ არსებობს რაიმე ნორმატიული აქტი, რომელიც განსაზღვრავდა ფონდის მოცულობას და მიზნობრიობას. წლის განმავლობაში ამ ფონდიდან საქართველოს მთავრობის მიერ გამოცემული განკარგულებების შესაბამისად გახარჯულია 176 456.1 ათასი ლარი.

1.1. აუდიტის ობიექტისათვის მიცემული რეკომენდაცია

- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშაოს რეგულირების ისეთი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს დონორების მიერ დაფინანსებული ინვესტიციური პროექტებიდან დამტკიცებული ასიგნებების ფარგლებში თანხების ხარჯვას.
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ, უცხოეთიდან მიღებული დაფინანსების წყაროებით და გრანტებით განსახორციელებელ საინვესტიციო პროექტების ფარგლებში ათვისებული სახსრების ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში ასახვის მიზნით, შეიმუშაოს ქმედითი მექანიზმები, პროექტების განმახორციელებელი სსიპებ-დან ანგარიშების სრულყოფილად და დროულად სახაზინო სამსახურში წარდგენისათვის.

2. სახელმწიფო ვალის ფორმირების და მართვის მდგომარეობა

საქართველოს სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა 2009 წლის ბოლოსათვის განისაზღვრა არა უმეტეს 6 256 800.0 ათასი ლარით. საბიუჯეტო წლის განმავლობაში, „საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებების შედეგად, გაიზარდა 1 353 500.00 ათასი ლარით. აქედან გამომდინარე, საქართველოს სახელმწიფო ვალის⁴ საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა 2009 წლის ბოლოსათვის შემდეგნაირად განისაზღვრა: საგარეო ვალი 7 610 300.0 ათასი ლარი, საშინაო ვალი 1 682 900.0 ათასი ლარი. საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების მომსახურებისა და დაფარვისათვის 2009 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეულია 228 806.8 ათასი ლარის ხარჯები.

2009 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით სახელმწიფო საგარეო ვალის ნაშთმა 5 700 554.0 ათასი ლარი შეადგინა (საგარეო ვალის წლიური ზღვრული მოცულობის 96,17%). სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენის და სახელმწიფო საგარეო ვალის ზღვრული ოდენობის განსაზღვრისას, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ძირითადად ეყრდნობა საერთაშორისო სავალუტო ფონდის რეკომენდაციებს და გაანგარიშებებს, რომლის მიხედვით საგარეო ვალის შეფარდება მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში განისაზღვრა 31.50%-ით (სსფ-ს 2009 წლის დეკემბრის მეოთხე მიმოხილვა). ფაქტიურად 2009 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, საგარეო ვალის ნაშთმა მთლიან შიდა პროდუქტთან (17 682 800. ათასი ლარი. წყარო - www.geostat.ge) მიმართებაში შეადგინა 31.76%.

2009 წლის განმავლობაში სახელმწიფო საგარეო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობის და ნაშთის ზრდა გამოწვეულია 2008 წლის დონორთა კონფერენციის ფარგლებში აღებული სესხებითა და სსფ-ს მიერ დამატებით გამოყოფილი ბიუჯეტის მხარდამჭერი სესხით.

⁴ „საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს 2009 წლის 4 დეკემბრის დაზუსტებული კანონის მე-13 მუხლის თანახმად

სახელმწიფო საგარეო ვალის მდგომარეობა 2009 წლის 31 დეკემბრისათვის

/ათას ლარებში/

1.	კრედიტის შეთანხმებული თანხა	8 949 877.3
2.	ათვისებული თანხა	6 826 160.8
3.	ძირითადი ვალის გადახდილი თანხა	1 126 743.3
4.	ძირითადი ვალის რესტრუქტურირებული თანხა	60 025.9
5.	დარიცხული პროცენტის გადახდილი თანხა	705 467.8
6.	დავალიანება ძირითადი ვალის	47 177.2
7.	დავალიანება დარიცხული პროცენტის	0.00
8.	ვალის ნაშთი	5 700 554.8

სახელმწიფო საშინაო ვალის მოცულობა 2009 წლის 1 იანვრისათვის შედგენდა 1 458 900.0 ათას ლარს. წლის განმავლობაში გაიზარდა 223 500.0 ათასი ლარით (ზრდა-224 500.0 ათასი ლარი-სახელმწიფო ობლიგაციები და სახაზინო ვალდებულებები. კლება - 1 000.0 ათასი ლარი-ისტორიული ვალის შემცირება) და შეადგინა 1 682 400.0 ათასი ლარი.

„სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნების თანახმად, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო საშინაო ვალის მართვას უზრუნველყოფს მისი დაფარვის ორგანიზაციით და აღრიცხვით, პროცენტის განსაზღვრით, აგრეთვე სხვა ოპერაციების განხორციელებით. საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 15 ნოემბრის №108 დადგენილების საფუძველზე შეიქმნა საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელი სახელმწიფო კომისია, რომელსაც უნდა შეემუშავებინა აღიარებული სახელმწიფო საშინაო ვალის თითოეული კატეგორიის მიმართ ანაზღაურების მექანიზმი. 2004 წლიდან 2009 წლის პირველ იანვრამდე, საქართველოს მთავრობის დადგენილებებით, 12-ჯერ შევიდა ცვლილებები პირველ დადგენილებაში, რომლებიც ეხება კომისიის შემადგენლობას და უფლებამოსილების ვადის ცვლილებებს, მაგრამ სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა განხილვის, მოწესრიგებისა და რეკომენდაციების შემუშავების მიზნით, რეალურად არაფერი არ გაკეთებულა. ამასთანავე,

„სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო განიხილავს და ამტკიცებს დებულებას სახელმწიფო ვალის რეესტრის წარმოებისა და სახელმწიფო გარანტიების რეესტრის წარმოების შესახებ; აღსანიშნავია, რომ არ არსებობს სახელმწიფო ვალის რეესტრის წარმოების და სახელმწიფო გარანტიების რეესტრის წარმოების კანონმდებლობის შესაბამისად დამტკიცებული დებულება⁵. აღნიშნულის გამო, სამინისტროს საგარეო ურთიერთობათა დეპარტამენტი, საგარეო ვალისა და სახელმწიფო გარანტიების რეესტრებს აწარმოებს UNCTAD-ის DMFAS (ვალის მართვის ფინანსური ანალიზის სისტემისა) და დეპარტამენტში შექმნილი (DMANT) სისტემების საშუალებით. ხოლო სახელმწიფო საშინაო ვალის რეესტრს, სახაზინო სამსახურის ფინანსური რისკების მართვის დეპარტამენტი აწარმოებს თავისი შეხედულებისამებრ.

სახელმწიფო საგარეო საკრედიტო რესურსებიდან სესხების შესახებ (გადასესხება) ხელშეკრულებებით (სულ 53) 2009 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, სესხის ოდენობა შეადგენს 899 421.6 ათას ლარს. სახელმწიფო ბიუჯეტში გადახდილი თანხა 76 306.9 ათასი ლარია, აქედან 2009 წლის განმავლობაში დაბრუნებული იქნა 29 798.84 ათასი ლარი. „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის⁶, თანახმად სახსრებს, რომლებიც მიღებულია სახელმწიფო საგარეო ვალებიდან და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამოყოფილია საინვესტიციო პროექტების ან საქონლის იმპორტის დასაფინანსებლად, ეკონომიკური აგენტები და საფინანსო დაწესებულებები საკრედიტო ხელშეკრულების შესაბამისად აუცილებლად უბრუნებენ სამინისტროს. ხოლო სამინისტროს, დაბრუნების უზრუნველსაყოფად უფლება აქვს მიიღოს ყველა, კანონით განსაზღვრული, აუცილებელი ზომა, რომელიც დადგენილია ამ კანონითა და საქართველოს კანონმდებლობით, სახსრების საბანკო ანგარიშებიდან უპირობო ჩამოწერისა და სასამართლოს გადაწყვეტილებით მოვალის ქონების ჩამორთმევის

⁵ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 და მე-13 მუხლების მოთხოვნები.

⁶ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-33 მუხლის 1-ლი და მე-3 პუნქტების მოთხოვნები.

ჩათვლით. წინა წლებში წარმოქმნილი სასესხო დავალიანებამ 2009 წლის ბოლოსათვის შეადგინა 147 525.8 ათასი ლარი, რაც გამოწვეული იყო იმით, რომ სამინისტროს კანონის მოთხოვნიდან გამომდინარე, სასესხო დავალიანების დასაბრუნებლად არ გააჩნდა მოვალე სუბიექტების საბალანსო ანგარიშებიდან სახსრების უპირობო ჩამოწერის მექანიზმი, თუმცა მიმართავდა სასამართლოებს.

სახელმწიფოს შიდა საკრედიტო რესურსებიდან გაცემული სესხებიდან, 2009 წლის 31 დეკემბრისათვის ძირითადი თანხის სახით რიცხული ვალდებულება შეადგენს 368 109.9 ათას ლარს და 42 032.8 ათას დოლარს. სასესხო დავალიანება 266 257.3 ლარს და 88 760.9 აშშ დოლარს.

2.2. აუდიტის ობიექტისათვის მიცემული რეკომენდაცია

- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად შეიმუშაოს და დაამტკიცოს, სახელმწიფო ვალის რეესტრის წარმოებისა და სახელმწიფო გარანტიების რეესტრის წარმოების შესახებ დებულება.
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახურის ფინანსური რისკების მართვის დეპარტამენტმა, სახელმწიფო საშინაო ვალის მართვის სრულყოფის მიზნით, მიმართოს სახელმწიფო საშინაო ვალის პრობლემათა შემსწავლელ სახელმწიფო კომისიას, რათა ვალის თითოეული კატეგორიის მიმართ შემუშავებული იქნეს ანაზღაურების მექანიზმი.
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ დაიცვას „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული მოთხოვნები, რომ თავიდან იყოს აცილებული საგარეო და საშინაო საკრედიტო რესურსებიდან გაცემული სესხების სახელმწიფო ბიუჯეტში დაუბრუნებლობა და უიმედო ვალების წარმოშობა.

3. სამინისტროს წლიური საბიუჯეტო კანონით განსაზღვრული ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაციით გათვალისწინებული ასიგნებების შესრულების მდგომარეობა

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემის დამტკიცებულმა ბიუჯეტმა შეადგინა 146 495,0 ათასი ლარი, წლის განმავლობაში განხორციელებული ცვლილებების შემდეგ

დაზუსტებულმა გეგმამ 144 692.7 ათასი ლარი შეადგინა, მათ შორის ხარჯებმა - 116 989.9 ათასი ლარი, არაფინანსური აქტივების ზრდამ - 27 682.2 ათასი ლარი, ვალდებულებების კლებამ - 20.3 ათასი ლარი. ფინანსთა სამინისტროს სისტემის 2009 წლის ბიუჯეტით გაწეულმა საკასო ხარჯებმა 114 613.9 ათასი ლარი შეადგინა, ხოლო ფაქტობრივმა ხარჯებმა - 106 626.8 ათასი ლარი. გადახრა ფაქტობრივ ხარჯებსა და გადახდას შორის შეადგენს 7 987.1 ათას ლარს, რომელიც გამოწვეულია სამინისტროს მიერ სხვადასხვა მატერიალური ფასეულობების ცენტრალიზებული წესით შეძენებითა და მისი მმართველობის სფეროში შემავალ ორგანიზაციებზე გადაცემით.

სააუდიტო პერიოდში სამინისტროს ცენტრალური აპარატის სასაწყობო მეურნეობაში, მატერიალურ პასუხისმგებელ პირებთან არ იყო გაფორმებული წერილობითი ხელშეკრულებები სრული მატერიალური პასუხისმგებლობის შესახებ, რითაც არ შესრულდა საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“ ინსტრუქციის მოთხოვნები.⁷ აღნიშნული ინსტრუქციის მოთხოვნების შეუსრულებლობამ, ასევე საქმისწარმოების პროცედურების არ არსებობამ, გარკვეულწილად განაპირობა ფინანსთა სამინისტროს საინვენტარიზაციო კომისიის მიერ გამოვლენილი საწყობში არსებული მატერიალური მარაგების დანაკლისისა და ზედმეტობების არსებობა (146.6 ათასი ლარის ღირებულების სხვადასხვა მატერიალური ფასეულობების დანაკლისი, 54.4 ათასი ლარის ღირებულების მატერიალური ფასეულობების ზედმეტობა, აგრეთვე 53 ერთეული მატერიალური მარაგის ზედმეტობა ღირებულების გარეშე).

3.2. აუდიტის ობიექტისათვის მიცემული რეკომენდაცია

- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშაოს შიდა კონტროლის პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფენ სასაწყობო მეურნეობაში სასაქონლო მატერიალურ ფასეულობათა დანაკლისების თავიდან აცილებას.

⁷ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 28 დეკემბრის №1321 ბრძანებით დამტკიცებული „ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ“ ინსტრუქციის მოთხოვნა.

4. სამინისტროსათვის, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი სახსრების ხარჯვის მდგომარეობა.

2009 წელს ფინანსთა სამინისტროს სისტემისათვის საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილია 14 732,0 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხიდან ფინანსთა სამინისტროს ცენტრალური აპარატისათვის გამოიყო 200,7 ათასი ლარი, ხოლო „ქვეყნის სუვერენულ რეიტინგთან დაკავშირებული ხარჯებისათვის“ 14 516,9 ათასი ლარი.

„ქვეყნის სუვერენულ რეიტინგთან დაკავშირებული ხარჯებისათვის“ 2009 წლის 1 ივლისს გაფორმებული იქნა (უნომრო) ხელშეკრულება M & C Saatch Ltd-თან 8 723.7 ათას აშშ დოლარის ღირებულების სარეკლამო მომსახურებაზე. 2009 წელს საკასო ხარჯმა შეადგინა 14 531.9 ათასი ლარი, აქედან სარეკლამო მომსახურების საფასურისათვის გადარიცხულია 12 291.0 ათასი ლარი, რეკლამის ხარჯებიდან ბიუჯეტში გადარიცხულია დამატებითი ღირებულების გადასახადი 2 240.9 ათასი ლარი. სარეკლამო მომსახურების გაწევაზე წარმოდგენილია ინვოისები. ფაქტიურმა ხარჯმა შეადგინა 7 827.5 ათასი ლარი, სხვაობამ საკასო და ფაქტიურ ხარჯებს შორის 6 704.4 ათასი ლარი, რაც გამოწვეულია ავანსად თანხების გადარიცხვით. (სამინისტროს ინფორმაციით 6 704.4 ათასი ლარის დოკუმენტაცია წარმოდგენილია 2010 წლის პირველ კვარტალში).

5. სამინისტროს მიერ მიღებული გრანტების აღრიცხვის და გამოყენების მდგომარეობა;

უცხოეთიდან მიღებული დაფინანსების წყაროებითა და გრანტებით განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების თანამონაწილეობასა და თანადაფინანსებაზე გათვალისწინებული ასიგნებები მიმართულია ისეთ ღონისძიებებზე, როგორიცაა: „სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის მხარდაჭერის პროექტი“, „KFW-ს ადგილობრივი ოფისის საოპერაციო ხარჯების თანადაფინანსება“, „ორმხრივი რეგიონალური და რეგიონთაშორისი პროექტები (GTZ).

ცენტრალური აპარატისათვის უცხოეთიდან მიღებული დაფინანსების წყაროებითა და გრანტებით განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების თანამონაწილეობასა და

თანადაფინანსებაზე გათვალისწინებული ასიგნებების დაზუსტებულმა გეგმამ შეადგინა -1793.7 ათასი ლარი, საკასო ხარჯმა- 1434.8 ათასი ლარი.

აუდიტის მიმდინარეობისას შესწავლილი იქნა გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოების GTZ წარმომადგენლობის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გახარჯული თანხები. 2009 წელს საკასო ხარჯმა შეადგინა 410.4 ათასი ლარი. „სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის მხარდაჭერის პროექტზე“ გამოყოფილი ასიგნებების ხარჯვაზე აუდიტის ჩატარება განსაზღვრულია საქართველოს კონტროლის პალატის 2010 წლის აუდიტის გეგმის შესაბამისად

6. სამინისტროს ფინანსური და არაფინანსური აქტივების და ვალდებულებების ცვლილება (ზრდა/კლება).

ცენტრალურ აპარატში საანგარიშო პერიოდში ფინანსური აქტივებით განხორციელებულ საკასო ოპერაციებს ადგილი არ ჰქონია. „ვალდებულებების კლების“ მუხლით გახარჯულია 6.4 ათასი ლარი.

არაფინანსურ აქტივებზე გაწეულია 27 239.1 ათასი ლარის საკასო ხარჯი.

აღნიშნული მუხლიდან გაწეული ასიგნებებით 2009 წელს დასრულებულია:

შემოსავლების სამსახურის ბათუმის რეგიონალური ცენტრის ქობულეთის მომსახურების სერვის ცენტრის, „გუგუთის“ საბაჟო გამშვები პუნქტის, „ნინოწმინდის“ საბაჟო გამშვები პუნქტის სამშენებლო-სამონტაჟო სამუშაოები. აღნიშნული ობიექტების საბალანსო ღირებულება დაუზუსტებელია და ისე ფუნქციონირებენ რომ 2010 წლის 1 იანვრისათვის კვლავ ირიცხებიან ცენტრალური აპარატის ბალანსზე. სხვა ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული სამშენებლო-სამონტაჟო სამუშაოების შესრულება მიმდინარეობს და ცენტრალური აპარატის ბალანსზე ირიცხება, როგორც დაუმთავრებელი მშენებლობა. ფინანსთა სამინისტროს სისტემის კაპიტალის წმინდა ღირებულებამ შეადგინა 143 687.2 ათასი ლარი. წმინდა ღირებულების ზრდა ძირითადად განაპირობა ბიუჯეტიდან მიღებულმა დაფინანსებამ, შემოსავლებმა, ძირითადი აქტივებისა და მატერიალური მარაგების უსასყიდლოდ მიღებამ. შემცირების მიმართულებით იმოქმედა ისეთმა

ფაქტორებმა, როგორცაა მომუშავეთა ანაზღაურება, საქონლისა და მომსახურების გამოყენება, ძირითადი კაპიტალის მოხმარება და სამინისტროს ცენტრალური აპარატის მიერ შეძენილი მატერიალური მარაგების დაქვემდებარებულ უწყებებზე გადაცემა.

6.2. აუდიტის ობიექტისათვის მიცემული რეკომენდაცია

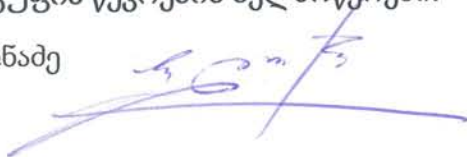
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ცენტრალურმა აპარატმა დააზუსტოს შემოსავლების სამსახურისათვის აშენებული იმ ობიექტების საბალანსო ღირებულება, რომლებიც ფუნქციონირებენ და ირიცხებიან ცენტრალური აპარატის ბალანსზე და მოახდინოს არსებული აქტივების შემოსავლების სამსახურის ბალანსზე გადაცემა.

IV. აუდიტის აქტის სამართლებრივი სტატუსი, პასუხისმგებლობები და უფლებამოსილებანი.

„საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ“ საქართველოს კანონის 27-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, გაქვთ უფლებამოსილება აუდიტის აქტი მისი ჩაბარებიდან 20 დღის ვადაში გაასაჩივროთ მხოლოდ საქართველოს კონტროლის პალატის დავების განმხილველ საბჭოში. ქ. თბილისი, ქ. წამებულის გამზირი N 96 .

აუდიტის ჯგუფის წევრების ხელმოწერები.

ფრიდონ დონაძე



ლევან გრიგალაშვილი



ნინო ამირანაშვილი



დავით დარაბველიძე



დანართი A - აუდიტის ობიექტის პასუხისმგებელი პირები, გამოყენებული კანონმდებლობა და ნორმატიული აქტები.

აუდიტის პერიოდში ფინანსთა მინისტრად მუშაობდნენ:

ნიკა გილაური (2009 წლის 6 თებერვლამდე).

კახა ზაინდურაშვილი (2009 წლის 6 თებერვლიდან);

ფინანსური აუდიტით განსაზღვრულ საკითხებთან დაკავშირებით განმარტებებს იძლეოდნენ

გიორგი კაკაურიძე-საბიუჯეტო დეპარტამენტის უფროსი;

ნინო მჭედლიშვილი - ადმინისტრაციული დეპარტამენტის უფროსი;

მარინა ზარქუა- საგარეო ურთიერთობათა დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე;

გიორგი ტაბატაძე- ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების სამმართველოს უფროსი;

რამაზ ნონიკაშვილი - ცენტრალური აპარატის ადმინისტრაციული დეპარტამენტის საფინანსო სამმართველოს უფროსი;

მაია გაგნიძე - ცენტრალური აპარატის საფინანსო სამმართველოს მთავარი ბუღალტერი.

აუდიტის პროგრამით გათვალისწინებული საკითხების შესწავლისას გამოყენებულია შემდეგი ლიტერატურა:

- საქართველოს კანონი - „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ.“
- საქართველოს მთავრობის 2008 წლის 18 ივნისის № 139 დადგენილება- „2009 წლისათვის მხარჯავი დაწესებულებების კადრებისა და ასიგნებების ზღვრული მოცულობის დამტკიცების შესახებ“ (ცვლილებებით).
- საქართველოს კანონი - „2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ.“ №945-რს 30 დეკემბერი 2008 წელი და მასში განხორციელებული ცვლილება..
- საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 21 მაისის №39 დადგენილებით დამტკიცებული- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დებულება.

- საქართველოს კანონის- „საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ შესრულების პირველი და მეორე კვარტლების მიმოხილვა, 2009 წლის 6 თვის ანგარიში.
- საქართველოს კანონი - „სახელმწიფო ვალის შესახებ.“
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის №1321 ბრძანებით დამტკიცებული ინსტრუქცია - „ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვის შესახებ.“ 28 დეკემბერი 2007 წელი.
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №570. - „სამინისტროების და უწყებების მიერ მიღებული ფულადი გრანტების აღრიცხვის და ხარჯვის წესის შესახებ.“ 30 აგვისტო 2004 წელი.
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №364 - „სახელმწიფო ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ბუღალტრული ანგარიშგების ფორმების დამტკიცების შესახებ“. 16 აპრილი 2008 წელი.
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის № 129 ბრძანება - „სახელმწიფო ბიუჯეტით გამოყოფილი ასიგნებების გადანაწილების წესის დამტკიცების შესახებ“. 12 თებერვალი 2008 წელი.
- საქართველოს ორგანული კანონი - „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“
- საქართველოს კანონი - „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული ბიუჯეტის შესახებ“
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის № 936 ბრძანება - „გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“. 30 დეკემბერი 2008 წელი.
- საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებები და განკარგულებები.
- საქართველოს მთავრობის დადგენილებები და განკარგულებები.