



დასკვნა

„საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის
შესახებ”

საქართველოს კანონის პროექტზე

(გადამუშავებული ვარიანტი)

დასკვნა „საქართველოს 2018 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 „2018 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;
- მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მოკლე მიმოხილვას;
- წლიური საბიუჯეტო კანონის ამოქმედებისათვის საჭირო საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტს;
- დამატებით ინფორმაციას ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამების/ქვეპროგრამების, მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და შესრულების შეფასების ინდიკატორების შესახებ.

მთავრობის პასუხისმგებლობა „2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა პასუხისმგებელია „2018 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 „2018 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 წარიმართება 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 „2018 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 ითვალისწინებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციების დიდ ნაწილს, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. გაცემული რეკომენდაციების შესრულება მნიშვნელოვან წვლილს შეიტანს საბიუჯეტო პროცესისა და საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის გაუმჯობესების პროცესში.

ბიუჯეტის კანონპროექტით, პირველად ვარიანტთან შედარებით 95 მლნ ლარით იზრდება შემოსულობების მოცულობა, საიდანაც 75 მლნ ლარი წარმოადგენს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციის გათვალისწინებით „გრანტების“¹ და „პროცენტის“² მუხლებში მისაღები შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლების ზრდას. რაც შეეხება გადასახდელების კომპონენტს, იგი 38.8 მლნ ლარით იზრდება, რაც „ხარჯებისა“ და „არაფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლების მატებითაა განპირობებული, შესაბამისად, 27.7 მლნ ლარითა და 11.1 მლნ ლარის ოდენობით.

დასახელება	2018 წლის პროექტი I წარდგენა	2018 წლის პროექტი II წარდგენა	სხვაობა
შემოსულობები	12,298,000	12,393,000	95,000
შემოსავლები	10,120,000	10,215,000	95,000
არაფინანსური აქტივების კლება	60,000	60,000	0
ფინანსური აქტივების კლება (ნაშთის გამოკლებით)	80,000	80,000	0
ვალდებულებების ზრდა	2,038,000	2,038,000	0
გადასახდელები	12,364,500	12,403,300	38,800
ხარჯები	9,504,546	9,532,239	27,693
არაფინანსური აქტივების ზრდა	1,433,164	1,444,271	11,107
ფინანსური აქტივების ზრდა (ნაშთის გამოკლებით)	636,695	636,695	0
ვალდებულებების კლება	790,095	790,095	0

ცხრილი 1. 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის მაჩვენებლები - ათასი ლარი

¹ ეხება სსიპ-ების კანონმდებლობით ნებადართული საკუთარი შემოსავლებიდან ბიუჯეტში მისამართ თანხებს.

² ეხება ბიუჯეტის ნაშთის აუქციონის გზით კომერციული ბანკების დეპოზიტებზე განთავსებულ თანხებზე დარიცხულ პროცენტს.

დოკუმენტში წარმოდგენილი ინფორმაციით, გათვალისწინებულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 9 რეკომენდაცია, ხოლო კანონპროექტის საბოლოო ვარიანტში იგეგმება დამატებით 5 რეკომენდაციის ასახვა. ამასთან, 8 რეკომენდაციაზე მიმდინარეობს მუშაობა და ისინი გათვალისწინებული იქნება საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის პროცესში. დოკუმენტში მოცემული რეკომენდაციებიდან განსაკუთრებით საყურადღებოა შემდეგი:

- გათვალისწინებული იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ **მაკროეკონომიკურ და ფისკალურ პარამეტრებთან** დაკავშირებული რეკომენდაცია და 2018 წლის ბიუჯეტის კანონის პროექტის საბოლოო ვარიანტის წარმოდგენისას დოკუმენტს თან დაერთვება დეტალური ინფორმაცია დაშვებებისა და პროგნოზების შორის არსებული სხვაობების შესახებ. ზემოხსენებული ინფორმაციის/ანალიზის საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში წარმოდგენა, მოგვცემს სარწმუნო სურათს არსებული და მოსალოდნელი ეკონომიკური მდგომარეობის შესახებ, რაც თავის მხრივ, უზრუნველყოფს რეალისტური მოლოდინების ჩამოყალიბებას;
- ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, მიმდინარეობს მუშაობა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციის გათვალისწინებაზე **ფისკალურ წესებთან** დაკავშირებით³, რის შედეგადაც ფისკალური წესების მიხედვით დაგეგმვისა და შესრულების ანგარიშგების მიმართულებით განხორციელდება სათანადო ცვლილებები, პარამეტრების შეუსრულებლობის შემთხვევაში მოხდება შემდგომი გასატარებელი ღონისძიებების/ქმედებების განმარტება და საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში აღნიშნული ინფორმაციის უფრო სრულყოფილად წარმოდგენა. საყურადღებოა, რომ კანონპროექტის გადამუშავებულ ვარიანტში, გადასახდელების წესის⁴ (ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამური ოდენობის ფარდობა მშპ-სთან) საპროგნოზო მაჩვენებელი 29.9%-ის დონეზეა შენარჩუნებული და მცირედით ჩამორჩება ორგანული კანონით დადგენილ 30.0%-იან ნიშნულს. შესაბამისად, თუ გავითვალისწინებთ სახელმწიფო

³ გასათვალისწინებელია, რომ ამ მიმართულებით არსებულ ნაკლოვანებებზე ასევე აღნიშნული იქნა 2017 წელს გამოქვეყნებულ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) „საქართველოს ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასებაში“.

⁴ Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy? IMF, 2015.

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1529.pdf>

აუდიტის სამსახურის დასკვნაში მოყვანილ გაანგარიშებას⁵, ყურადღებას მოითხოვს ლიმიტის დარღვევის რისკი;

- მიზანშეწონილია, კანონპროექტზე თანდართული განმარტებითი ბარათი მოიცავდეს ინფორმაციას ნაერთი ბიუჯეტიდან **ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსებაზე** მისამართი რესურსის მიზნობრივი ნიშნულის (საშუალოვადიან პერიოდში 8.0%) გაანგარიშების მეთოდოლოგიის შესახებ, რაც ანგარიშგების ეტაპზე აღნიშნული მაჩვენებლის მონიტორინგის პროცესს უფრო გამჭვირვალეს გახდის. ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული განმარტების მიხედვით, ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე გაწეული გადასახდელები მოიცავს არაფინანსური აქტივებისა და ფინანსური აქტივების ზრდას. გასათვალისწინებელია, რომ „ფინანსური აქტივების ზრდის“ მუხლიდან გაწეული ყველა გადასახდელი არ წარმოადგენს უშუალოდ ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე მიმართულ სახსრებს⁶, რაც სასურველია შესაბამისობაში მოვიდეს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის GFSM კლასიფიკაციასთან;
- საქართველოს ეკონომიკა მუდმივად განიცდის მნიშვნელოვან სტრუქტურულ ცვლილებებს, თუმცა მიზანშეწონილია, მოხდეს **სტრუქტურული ბალანსისა და ციკლზე მორგებული ბალანსის** ანგარიშგება, რადგან ისინი დადებითად აისახება ფისკალური პოლიტიკის მონიტორინგის პროცესზე და ხელს უწყობს გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ზრდას, ასევე მნიშვნელოვან როლს თამაშობს სახელმწიფო ვალის მაჩვენებლის (მშპ-სთან) მდგრადობის შენარჩუნებაში;
- ფინანსთა სამინისტრო ეთანხმება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციას **ვალის მართვის სტრატეგიის** შემუშავებასთან დაკავშირებით და გეგმავს მის დამტკიცებასა და გამოქვეყნებას მიმდინარე წლის ბოლომდე;
- გასათვალისწინებელია, რომ უკანასკნელი წლების განმავლობაში მომხდარმა სავალუტო კურსის ცვლილებამ გავლენა იქონია **სახელმწიფო ვალის** მოცულობაზე, რის შედეგადაც მან გადააჭარბა საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“-ით დადგენილ 40%-იან ნიშნულს. თუმცა, ამასთან, სახელმწიფო ვალის

⁵ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა „2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე (I წარდგენა), გვ. 17

⁶ ფინანსური აქტივების ზრდის „აქციები და სხვა კაპიტალის“ მუხლიდან სახელმწიფო საწარმოებში კაპიტალის გაზრდა ხშირ შემთხვევაში ემსახურება მიმდინარე ხარჯების დაფინანსებას.

მაჩვენებელი (მშპ-სთან მიმართებაში) ნარჩუნდება „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული 60%-იანი ლიმიტის ფარგლებში. IMF-სა და მსოფლიო ბანკის (WB) ვალის მართვის სახელმძღვანელოს მიხედვით⁷, ვალის მმართველებმა უნდა უზრუნველყონ ვალის პორტფელის სასურველი სტრუქტურის ან სტრატეგიული ზღვრების სიცხადე და შესაბამისობა ვალის მართვის მიზნებთან და მოახდინონ მათი ანგარიშგება და ახსნა-განმარტება. შესაბამისად, სახელმწიფო ვალის მართვის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია, მოხდეს არსებული ვალის პორტფელის მდგომარეობის ანალიზი მთავრობის მიერ სახელმწიფო ვალთან მიმართებაში დადგენილ ნებისმიერ ზღვართან და გადაცდომის შემთხვევაში, წარმოდგენილ იქნეს შესაბამისი ახსნა-განმარტება;

- მიმდინარე მდგომარეობით **საინვესტიციო პროექტების** ძირითადი ნაწილის შესრულება განსაზღვრული გეგმის მიხედვით მიმდინარეობს, თუმცა ზოგიერთი პროექტის შემთხვევაში გასათვალისწინებელია შესრულების დაბალი მაჩვენებელი, რის გამოც მათზე გაწეულია დამატებითი ხარჯი, ვალდებულების გადასახადის (commitment fee) სახით⁸. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია პროექტის განმახორციელებელმა უწყებებმა უზრუნველყონ პროექტის ეფექტიანი მართვა და გამოყოფილი სესხების გეგმური ათვისება, ასევე, აღნიშნული პროექტების მომავალი წლის გეგმის განსაზღვრის პროცესში მხედველობაში მიიღონ მათი მიმდინარე შესრულების მდგომარეობა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სესხზე ვალდებულების გადასახადით გაწეული დამატებითი ხარჯებისა და დროში გაწეილი ან/და დაუსრულებელი პროექტების რაოდენობის ზრდა;
- ფინანსთა სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, კანონპროექტის მესამე წარდგენას დაემატება **სახელმწიფო საწარმოების** ფისკალური რისკების ანალიზი. სახელმწიფო საწარმოების ვალდებულებებთან დაკავშირებით, გასათვალისწინებელია, რომ თუ სახელმწიფო საწარმოს⁹ მიერ სესხის აღების მომენტში ცნობილია, რომ ვალდებულების დაფარვა უნდა მოხდეს სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრებიდან, აღნიშნული ვალდებულება

⁷ Guidelines for Public Debt Management (2003), International Monetary Fund and the World Bank.

⁸ მაგალითად, 2017 წლის 9 თვეში, 9 თვის გეგმის 70%-ზე დაბალი შესრულება ფიქსირდება 7 პროექტის შემთხვევაში, რომლებზეც 8 თვის მდგომარეობით გადახდილი ვალდებულების გადასახადი 974 ათას ლარს შეადგენს.

⁹ ფინანსთა სამინისტროს მიერ დოკუმენტში წარმოდგენილი ინფორმაციით, შპს „მექანიზატორის“ სასესხო და სალიზინგო ვალდებულებების აღების მომენტში (2011 წელს) უკვე ცნობილი იყო, რომ მისი დაფარვა უნდა მომხდარიყო სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

თავისი არსით წარმოადგენს სახელმწიფოს პირდაპირ ვალდებულებას და შესაბამისად, მიზანშეწონილია, ასახული იქნეს სახელმწიფო ვალის პორტფელში;

- მივესალმებით, რომ ფინანსთა სამინისტრო ითვალისწინებს **მთავრობის სარეზერვო ფონდის** მართვასთან დაკავშირებით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციებს და გეგმავს ამ მიმართულებით დეტალური პროცედურების ჩამოყალიბებას. სარეზერვო ფონდიდან სისტემატური ხასიათის მქონე და საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე ცნობილი ღონისძიებების დაფინანსების შემთხვევების არსებობის გამო, მნიშვნელოვანია საკანონმდებლო დონეზე ფონდიდან რესურსის გამოყოფის დეტალური წესებისა და პროცედურების გაწერა;
- სამინისტროს ინფორმაციით, ბიუჯეტის კანონპროექტის მომზადების პროცესში გაანალიზდა **პროგრამების** აუთვისებლობის მიზეზები და გათვალისწინებულ იქნა მიმდინარე წლის ათვისების ტენდენციები, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. მიზანშეწონილია, აღნიშნული პროცესი გაგრძელდეს პროექტის საბოლოო ვარიანტის ჩამოყალიბებამდე და განსაკუთრებული ყურადღება მიექცეს დაბალი ათვისების მქონე იმ პროგრამებს/ქვეპროგრამებს, რომლებზეც ბიუჯეტის კანონპროექტით გათვალისწინებულია ასიგნებების მოცულობის ზრდა ან იმავე დონეზე შენარჩუნება;
- სახელმწიფო **ბიუჯეტი პროგრამული ფორმატით** 2012 წლიდან მზადდება, თუმცა ამ დრომდე იგი მხოლოდ დანართის სახით ერთვის ბიუჯეტის კანონს და არ წარმოადგენს კანონის ნაწილს. რამდენადაც, პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვის პროცესი კომპლექსურ ხასიათს ატარებს, მნიშვნელოვანია მთავრობას ჰქონდეს გაცხადებული ხედვა პროგრამული ბიუჯეტირების რეფორმის დანერგვასთან დაკავშირებით. კერძოდ, მიზანშეწონილია შემუშავდეს სამოქმედო გეგმა, სადაც გაწერილი იქნებოდა რეფორმის ფარგლებში განსახორციელებელი კონკრეტული აქტივობები შესაბამისი ვადებითა და პასუხისმგებელი უწყებებით. ასევე, მიზანშეწონილია, პროგრამული ფორმატით წარმოდგენილი ბიუჯეტი გახდეს კანონის შემადგენელი ნაწილი. გარდა ამისა, წარმოდგენილი კანონპროექტით შეიცვალა ცალკეული პროგრამების/ ქვეპროგრამების ასიგნებების მოცულობა (პირველ წარდგენასთან შედარებით), თუმცა არ მომხდარა მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და ინდიკატორების სამიზნე მაჩვენებლების განახლება. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, კანონპროექტში უკეთესად იყოს წარმოდგენილი და განმარტებული ფინანსურ და არაფინანსურ ინფორმაციას შორის მიზეზ-შედეგობრივი კავშირი.