**ინფორმაცია**

**,,საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტზე საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციების გათვალისწინების შესაძლებლობის შესახებ**

| **№** | **რეკომენდაცია** | **რეკომენდაციის გათვალისწინების შესაძლებლობა** |
| --- | --- | --- |
| **საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი** | | |
| 1 | პროექტთან ერთად წარმოდგენილი მაკროეკონომიკური პარამეტრებით ეკონომიკური ზრდის ანუ მშპ-ს ზრდის ტემპის მაჩვენებელი შენარჩუნებულია 4,5%-ის დონეზე, მაშინ როდესაც მიმდინარე წლის განვლილი პერიოდის განმავლობაში უფრო მაღალი (5%) მაჩვენებლები ფიქსირდებოდა.  ბიუჯეტის პროექტით ინფლაცია (სამომხმარებლო ფასების ინდექსი) პერიოდის ბოლოს გათვალისწინებულია 4,5%-ის დონეზე, თუმცა არ არის დასაბუთებული და ნაკლებად სავარაუდოა რამდენად შესრულებადია ეს მაჩვენებელი, მაშინ როდესაც მიმდინარე წლის სექტემბრის მდგომარეობით წლიურმა ინფლაციის დონემ 6,4% შეადგინა. | მიუხედავად იმისა, რომ მიმდინარე წლის ეკონომიკური ზრდის საშუალო მაჩვენებელი 5%-ის ფარგლებშია, მიზანშეწოლია ეკონომიკური პარამეტრების დაშვებებში შევინარჩუნოთ კონსერვატორული მიდგომა და შევინარჩუნოთ ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებლის პროგნოზი 4.5%-ის ფარგლებში.  ინფლაციასთან დაკავშირებით ასევე გასათვალისწინებელია, რომ ეროვნულმა ბანკმა გაზარდა რეფინანსირების სესხების საპროცენტო განაკვეთი, რაც თავის მხრივ წლის ბოლომდე შეანელებს ინფლაციურ პროცესებს. |
| 2 | ბიუჯეტის კანონპროექტით მიმდინარე წლის გეგმასთან შედარებით მნიშვნელოვნად - 175 მლნ ლარით მცირდება აქციზის გადასახადის მოცულობა. კანონპროექტზე თანდართულ განმარტებით ბარათში აღნიშნული გადასახადის ასეთი შემცირების გამომწვევ მიზეზად მიმდინარე წლის განმავლობაში თამბაქოს მოხმარების სტრუქტურის მნიშვნელოვანი ცვლილება სახელდება. სახაზინო სამსახურის ოპერატიული ინფორმაციის მიხედვით მიმდინარე წლის 9 თვისა და ბოლო ოთხი თვის (ივნისი - სექტემბრის) სააქციზო გადასახადის მობილიზაციის დინამიკის ანალიზიდან გამომდინარე, სავარაუდოა, რომ ამ გადასახადიდან მიღებული დანაკლისი შედარებით მცირე იქნება. | მიმდინარე წელს აქციზის გადასახადის შესრულების მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად ჩამორჩებოდა საპროგნოზო მაჩვენებლებს, შესაბამისად მიზაშეწონილია გადასახადის განახლებული პროგნოზი კონსერვატორულად დაიგეგმოს. |
| 3 | „სხვა გადასახადების“ გეგმური მაჩვენებელი იზრდება 90 მლნ ლარით (77%-ით) და 207 მლნ ლარს უტოლდება. კანონპროექტის განმარტებით ბარათში არ არის წარმოდგენილი ასეთი დაკორექტირების გამომწვევი მიზეზები და ცვლილების შემადგენელი კომპონენტები. | საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებების თანახმად, გადასახადის კონკრეტულ სახეში გადატანა ხორციელდება დეკლარირების მიხედვით, დეკლარირების სავადო თარიღებზე, შესაბამისად ყველა გადასახადი, რომელიც გადახდილია და დეკლარირების ვადა არ დამდგარა, სხვა გადასახადებში აღირცხება. მათ შორის, 2020 წლის იანვრის სავადო თარიღებში დასადეკლარირებელი გადახდებიც, რომელსაც გადამხდელები მიმდინარე წლის ბოლოს გადაიხდიან, ასახულია სხვა გადასახადებში.  ასევე გასათვალისწინებელია, რომ სხვა გადასახადების ოდენობაზე წლის ბოლოსათვის გავლენას ახდენს დღგ-ის დაბრუნების მაჩვენებელი. წარმოდგენილი პროექტი ითვალისწინებს გადამხდელთათვის მათ მიერ ზედმეტად გადახდილი გადასახადების დაბრუნებას 550.0 მლნ ლარის ოდენობით, თუმცა თუ აღნიშნული დაბრუნებები გადააჭარბებს საპროგნოზო მაჩვენებელს, შესაძლებელია შემცირდეს სხვა გადასახადების სახეში მიღებული შემოსავლები. |
| 4 | სხვა შემოსავლების ზრდის ერთ-ერთი წყაროა „პროცენტის“ სახით მიღებული შემოსავალი, რომლის გეგმა იზრდება 10 მლნ ლარით (12%-ით) და 95 მლნ ლარს შეადგენს. პროექტის განმარტებით ბარათში არ არის მოცემული აღნიშნული ცვლილების გამომწვევი მიზეზი. | განახლებული პროგნოზი ეფუძნება 9 თვის შესრულების ტენდენციას. |
| 5 | წარმოდგენილი პროექტით ხორციელდება პროგრამებსა და პროექტებზე მნიშვნელოვანი თანხების გადანაწილება. მიუხედავად ამისა, ბიუჯეტის პროექტს თან არ ახლავს შესაბამისი ცვლილებების კაპიტალური პროექტების დანართი. | გასათვალისწინებელია, რომ მიუხედავად იმისა, რომ მცირდება დონორული დაფინანსების ფარგლებში საინვესტიციო პროექტების ბიუჯეტი 2019 წლის ბოლოსათვის, არცერთი საინვესტიციო პროექტი რეალურად არ შეჩერებულა ან გაუქმებულა და ბიუჯეტის ცვლილება მხოლოდ დროში გადავადებასთან არის კავშირში, რაც გამოწვეულია სხვადასხვა ობიექტური ფაქტორებით.  ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, კაპიტალური პროექტების მთლიანი დაფინანსება და მოსალოდნელი შედეგები საშუალოვადიანი პერიოდისათვის არ შეცვლილა.  ამასთან, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო აგრძელებს მუშაობას პროგრამული და კაპიტალური ბიუჯეტების შემდეგომი დახვეწის მიმართულებით. |
| **სახელმწიფო აუდიტის სამსახური** | | |
| 1 | იმის გათვალისწინებით, რომ 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე კანონის პროექტის დამტკიცება მოხდება ოქტომბერში, 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტში, რომელიც პარლამენტს წარედგინება 1 ოქტომბერს, ვერ იქნება ასახული ცვლილების პროექტით განსაზღვრული მაჩვენებლები. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, აუცილებლობის არსებობის შემთხვევაში, მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ცვლილების პროცედურების დროულად ინიცირება. | 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში ცვლილების პროექტის მოსამზადებლად მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს მთავრობასა და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს გაენალიზებინა მიმდინარე წლის შესრულების მიმდინარეობა. ამასთან გასათვალისწინებელია, რომ ზაფუხლის პერიოდში საქართველოს პარლამენტში კანონპროექტის განხილვა ვერ მოხდებოდა, შესაბამისად კანონის პროექტი საქართველოს პარლამენტს წარედგინა 8 თვის შესრულების მონაცემების დამუშავებისთანავე.  ამასთან, 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის საბოლოო ვერსიის მომზადებისას, მასში აუცილებლად აისახება 2019 წლის ბიუჯეტის კანონში შეტანილი ცვლილებები დამტკიცების შემდგომ. |
| 2 | „სხვა გადასახადების“ გეგმური მაჩვენებელი იზრდება 90 მლნ ლარით (77%-ით) და 207 მლნ ლარს უტოლდება. აღსანიშნავია, რომ 2018 წელს „სხვა გადასახადების“ მუხლის გეგმური მაჩვენებელი 170 მლნ ლარის მოცულობით განისაზღვრა, ხოლო ფაქტობრივად მიღებულმა შემოსავლებმა 115.4 მლნ ლარი და გეგმის 67.9% შეადგინა. კანონპროექტის განმარტებით ბარათში არ არის წარმოდგენილი დაკორექტირების გამომწვევი მიზეზები და ცვლილების შემადგენელი კომპონენტები. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული მუხლის ზუსტი საპროგნოზო მაჩვენებლის განსაზღვრა გასული წლების მსგავსად ისევ გამოწვევას წარმოადგენს; | საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებების თანხმად, გადასახადის კონკრეტულ სახეში გადატანა ხორციელდება დეკლარირების მიხედვით, დეკლარირების სავადო თარიღებზე, შესაბამისად ყველა გადასახადი, რომელიც გადახდილია და დეკლარირების ვადა არ დამდგარა, სხვა გადასახადებში აღირიცხება. მათ შორის 2020 წლის იანვრის სავადო თარიღებში დასადეკლარირებელი გადახდებიც, რომელსაც გადამხდელები მიმდინარე წლის ბოლოს გადაიხდიან ასახულია სხვა გადასახადებში.  ასევე გასათვალისწინებელია, რომ სხვა გადასახადების ოდენობაზე წლის ბოლოსათვის გავლენას ახდენს დღგ-ის დაბრუნების მაჩვენებელი. წარმოდგენილი პროექტი ითვალისწინებს გადამხდელთათვის მათ მიერ ზედმეტად გადახდილი გადასახადების დაბრუნებას 550.0 მლნ ლარის ოდენობით, თუმცა თუ აღნიშნული დაბრუნებები გადააჭარბებს საპროგნოზო მაჩვენებლს, შესაძლებელია შემცირდეს სხვა გადასახადების სახეში მიღებული შემოსავლები, რაც მოხდა 2018 წელსაც. |
| 3 | სხვა შემოსავლების მიმართულებით „პროცენტის“ მუხლის პროგნოზი იზრდება 10 მლნ ლარით (12%-ით) და 95 მლნ ლარს შეადგენს, თუმცა პროექტის განმარტებით ბარათში არ არის მოცემული აღნიშნული ცვლილების გამომწვევი მიზეზი. აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის შესახებ დასკვნაში ყურადღება გამახვილდა „პროცენტის“ მუხლის საპროგნოზო მაჩვენებლის კონსერვატიულად დაგეგმვაზე. | განახლებული პროგნოზი ეფუძნება 9 თვის შესრულების ტენდენციას. |
| 4 | ცვლილების ფარგლებში ასიგნებები შეუმცირდა 16 პროგრამას დამტკიცებული ბიუჯეტის 0.6%-დან 100%-მდე (0.4 - 101.5 მლნ ლარის ფარგლებში), ჯამურად 328.5 მლნ ლარის ოდენობით. აღნიშნული თანხიდან 264 მლნ ლარი ნაწილდება 17 სხვა პროგრამაზე. მათ შორის, განათლების რეფორმის ფარგლებში 95 მლნ ლარი მიიმართება პროგრამაზე - „სკოლამდელი და ზოგადი განათლება“. აღსანიშნავია, რომ ამ ეტაპზე არ არის განსაზღვრული რეფორმის მიზნობრივი ნიშნულები და განხორციელებისათვის საჭირო რესურსების მოცულობა, რაც ართულებს ამ მიმართულებით ბიუჯეტიდან გამოსაყოფი რესურსის პროგნოზირებას. | განათლების რეფორმის ფარგლებში გრძელვადიანი მიზნების მიღწევა კომპლექსური და ხანგრძლივი პროცესის შედეგია და ვერ იქნება შემოფარგლული ბიუჯეტის საშუალოვადიანი პერიოდით. ძირითადი გრძელვადიანი მიზნები გაჟღერებული იქნა განათლების რეფორმის წარდგენისას.  განმარტებით ბარათში აღნიშნულია, კონკრეტული ღონისძიების ფარგლებში მოსალოდნელი შუალედური შედეგები და აღნიშნული რესურსი მიიმართება საპენსიო ასაკის პედაგოგთა კომპენსაციებისა და სტატუსმოპოვებულ პედაგოგთა დანამატის 150 ლარიანი ზრდისათვის. |
| 5 | კანონპროექტი არ მოიცავს ინფორმაციას 3 პროგრამის დაფინანსების ცვლილების მიზეზების შესახებ. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს პროგრამას - „ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება“ ცვლილების ფარგლებში აკლდება 3.2 მლნ ლარი, ასევე „ორმხრივი ხელშეკრულებების ფარგლებში აღიარებული ვალდებულებების დაფარვასთან დაკავშირებული ღონისძიებების“ პროგრამის ასიგნებები 3.8 მლნ ლარის ოდენობით აღარ არის გათვალისწინებული, რის შესახებაც ინფორმაცია განმარტებით ბარათში წარმოდგენილი არ არის. ასევე, განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს პროგრამას „ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს - მეორე პროექტი“ ემატება 25.0 მლნ ლარი, თუმცა განმარტებით ბარათში წარმოდგენილი არ არის ინფორმაცია დამატებითი დაფინანსების საჭიროების შესახებ. | განმარტებით ბარათში ახსნილია ყველა ძირითადი ცვლილება, ამასთან:  „ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება“ პროგრამის ფარგლებში არსებული ეკონომიების გათვალისწინებით მცირდება პოლიტიკის მართვის ტიპის ხარჯები;  „ორმხრივი ხელშეკრულებების ფარგლებში აღიარებული ვალდებულებების დაფარვასთან დაკავშირებული ღონისძიებების“ ფარგლებშლი მცირდება 3,8 მლნ ლარი, რომელიც ბიუჯეტში გათვალისწინებული იქნა თურქეთისადამი დავალიანების (90-ია წლებში მოწოდებული ელექტროენერგია) გასასტუმრებლად (გრაფიკის შესაბამისად), თუმცა თურქულ კომპანიას წარმოეშვა გარკვეული პრობლემები, რის გამოც ელექტროენერგიის მიწოდება ვერ განხორციელდა და შესაბამისად მიმდინარე წელს აღნიშნული თანხების ანაზღაურების საჭიროება აღარ დგას;  „ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს - მეორე პროექტი“ ფარგლებში ზრდა გამოწვეულია მიღებული ჩარიცხვებით (ახსნილია გრანტების ზრდის მიზეზებში), ვინაიდან მიმდინარე წელს პროექტი სრულდება და დასკვნით ფაზაშია. |
| 6 | ცვლილების შედეგად „საშინაო ვალდებულებების ზრდის“ მუხლი 400 მლნ ლარით იზრდება და 900 მლნ ლარს შეადგენს. განმარტებითი ბარათის მიხედვით, საშინაო ვალდებულებების ზრდა დაკავშირებულია რესურსების მობილიზების საჭიროებით 2020 წლის იანვარში ე.წ. „ბენჩმარკ ბონდების“ დაფარვასა და მიმდინარე წელს მუნიციპალური პროექტების დასაფინანსებლად. უნდა აღინიშნოს, რომ გეგმა-გრაფიკის მიხედვით მიმდინარე წელს „ბენჩმარკ ბონდების“ დაფარვა არ იგეგმება და წარმოადგენს მომავალი წლის ბიუჯეტის ვალდებულებას. შესაბამისად, აღნიშნული ვალდებულებების გათვალისწინება მიზანშეწონილია მომავალი წლის ბიუჯეტის კანონში; | საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის უნივერსალობისა და ყოვლისმომცველობის პრინციპების გათვალისწინებით შემოსულოებების არცერთი სახე (გარდა საინვეტიციო გრანტებისა და კრედიტებისა) არ მიიმართება კონკრეტული გადასახდელების დასაფინანსებლად.  საშინაო ვალის ზრდასთან მიმართებაში არგუმენტები წარმოდგენილია იმის დასადასტრურებლად თუ რამ გამოიწვია დამატებითი რესურსების მობილიზების აუცილებლობა. ფისკალური პოლიტიკის მდგრადობისა და ფულადი სახსრების სწორი მართვისთვის აუცილებელია, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთი საკმარის ნიშნულზე იყოს 2019 წლის ბოლოსათვის რათა შეუფერხებლად დაფინანსდეს 2020 წლის დასაწყისში გასაწევი გადასახდელები. |
| 7 | კანონპროექტით 369.9 მლნ ლარით მცირდება საინვესტიციო პროექტებისთვის საგარეო საკრედიტო წყაროებიდან მიღებული სახსრების მოცულობა. კერძოდ, 2019 წელს აღარ იგეგმება 9 საინვესტიციო პროექტის განხორციელება, ჯამური ღირებულებით 176.9 მლნ ლარი, რომელთა ფარგლებშიც 8 თვის მდგომარეობით თანხები საერთოდ არ ათვისებულა. გარდა ამისა, 21 დაბალათვისებიანი პროექტის შემთხვევაში დაფინანსება მცირდება ჯამურად 329.6 მლნ ლარით (დეტალური ინფორმაცია პროექტებთან დაკავშირებით წარმოდგენილია დანართ 2-ში). მიზანშეწონილია, საინვესტიციო პროექტებისათვის არ ხდებოდეს ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრული წლიური გეგმების შემცირება დაბალი ათვისების ტენდენციიდან გამომდინარე, რათა ანგარიშგების ეტაპზე მოხდეს აუთვისებლობის გამომწვევი მიზეზების წარმოდგენა და ანალიზი, რისი საშუალებითაც შესაძლებელი იქნება მომავალი პერიოდის ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში წარსული გამოცდილების გათვალისწინება. | გასათვალისწინებელია, რომ ბიუჯეტის ცვლილების დროს არ ხორციელდება ყველა პროგრამის ასიგნების შემცირება, რომელთა ათვისებაც მოსალოდნელზე დაბალია იმ მიზნით რომ შესრულების მაჩვენებელი მაქსიმალურად მიუახლოვდეს გეგმიურ მაჩვენებელს და მაღალი ათვისება დაფიქსირდეს. პროექტების კორექტირება ხორციელდება იმგვარად, რომ შენარჩუნებული იქნეს ფისკალური პოლიტიკის ჯამური პარამეტრები, განსაკუთრებით დეფიციტი და ვალი საშუალოვადიანი ჩარჩოს ფარგლებში გათვალისწინებულ ზღვრებში. ყველა საინვესტიციო პროექტის შენარჩუნება თავდაპირველად დაგეგმილი პარამეტრებში, იმ შემთხვევაშიც კი როდესაც ცნობილია, რომ ათვისება არ მოხდება, ხოლო სხვა პროექტებში არსებობს ათვისების აქსელერაციის შესაძლებლობა, გამოიწვევს დეფიციტის საპროგნოზო მაჩვენებლის გაზრდას გეგმიურ მაჩვენებლებში, ხოლო ფაქტიური მაჩვენებელი საკასო შესრულებაში უფრო დაბალი იქნება, რაც ფისკალური პოლიტიკის მდგრადობისათვის სასურველი არ არის. |
| 8 | დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ გათვალისწინებულ იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გასულ წელს გაცემული რეკომენდაცია და წარმოდგენილ კანონპროექტს თან ერთვის პროგრამული ბიუჯეტის დანართი, პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნობრივი მაჩვენებლების ცვლილების შესახებ. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ წარმოდგენილ დოკუმენტში არ მომხდარა ყველა იმ პროგრამის/ქვეპროგრამის მიზნობრივი მაჩვენებლის დაკორექტირება, რომელსაც შეეცვალა ასიგნებების მოცულობა. როგორც დანართშია აღნიშნული, დოკუმენტი „მოიცავს ინფორმაციას იმ პროგრამების/ქვეპროგრამების მიზნობრივი მაჩვენებლების ცვლილების შესახებ, რომლებზეც გავლენას ახდენს პროექტით წარმოდგენილი ცვლილებები.“ შესაბამისად მიზნობრივი მაჩვენებლები დაკორექტირდა 4 პროგრამისა და 14 ქვეპროგრამისთვის, რომელთა ასიგნებების წლიური გეგმის ცვლილება 10%-დან 98%-მდე მერყეობს (ჯამურად 482 მლნ ლარი). მიზნობრივი მაჩვენებლები არ შეცვლილა დანარჩენი 16 პროგრამისა და 3 ქვეპროგრამის შემთხვევაში, რომელთა წლიური გეგმის მოცულობა წარმოდგენილი პროექტით 1%-დან 118%-მდე (ჯამურად 212 მლნ ლარი) იცვლება. მიღწეული შედეგების სრულყოფილად შეფასებისა და ფინანსურ და არაფინანსურ ინფორმაციას შორის მიზეზ-შედეგობრივი კავშირის გაუმჯობესებისათვის, მიზანშეწონილია გაგრძელდეს მუშაობა პროგრამული ბიუჯეტის დანართზე და პროექტში წარმოდგენილი ცვლილებების შესაბამისად, სრულად მოხდეს მიზნობრივი მაჩვენებლების განახლება. | როგორც პროგრამული ბიუჯეტის დანართის შესავალ ნაწილშია განმარტებული, დანართში წარმოდგენილია ინფორმაცია იმ პროგრამების/ქვეპროგრამების განახლებული მიზნობრივი მაჩვენებლების შესახებ, რომლებზეც გავლენამოახდინა კანონში ცვლილებამ. ამასთან, აღნიშნულია, რომ საშუალოვადიან პერიოდში არ იცვლება პროგრამების შედეგები და ინდიკატორები.  გასათვალისწინებელია, რომ პროგრამების ფარგლებში მიზნობრივი მაჩვენებლები 4 წლიანი საშუალოვადიანი პერიოდისთვის არის განსაზღვრული და შესაბამისად, გამომდინარე იქიდან, რომ რიგი პროგრამების შემთხვევაში სამუშაოების შესრულება განხორციელდება 2019 წლის ნაცვლად 2020 წლის განმავლობაში, აღნიშნული არ ცვლის მიზნობრივ მაჩვენებლებს საშუალოვადიან პერიოდში.  ამასთან, ფინანსთა სამინისტრო მხარჯავ დაწესებულებებთან ერთად გააგრძელებს მუშაობას პროგრამულ ნაწილში ინფორმაციის წარმოდგენისას მისი დახვეწის მიმართულებით. |