

## საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის დასკვნა

„საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“  
საქართველოს კანონის პროექტზე



### დასკვნის შესახებ:

საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის დასკვნა „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე და მასთან დაკავშირებული კანონის პროექტების ცვლილებების პაკეტზე მიზნად ისახავს შეაფასოს, ერთი მხრივ, წარმოდგენილი კანონპროექტის შესაბამისობა საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 145-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის მოთხოვნებთან, ხოლო მეორე, მხრივ, კანონპროექტის ზეგავლენა საჯარო სექტორის ფინანსური მართვის სისტემის ეფექტიან ფუნქციონირებაზე.

პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი

2014 წ.

## დასკვნა „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის და მისგან გამომდინარე კანონის პროექტების გავლენის შესახებ საჯარო სექტორის ფინანსური მართვის სისტემის ეფექტიან ფუნქციონირებაზე

### შემაჯამებელი მიმოხილვა

„საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტთან და მისგან გამომდინარე კანონის პროექტებთან დაკავშირებით:

- საბიუჯეტო ოფისი მიზანშეწონილად მიიჩნევს სსიპ-ების, ა(ა)იპ-ების და ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობების საბიუჯეტო რეგულირების საკითხების საბიუჯეტო კოდექსის ჩარჩოებში მოქცევას, რამდენადაც, საბიუჯეტო ოფისის შეფასებით, აღნიშნული უზრუნველყოფს სახელმწიფო ფინანსების მართვის ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის გაუმჯობესებას.

**კერძოდ:** წარმოდგენილი ცვლილებით, სახელმწიფო ფინანსების კონსოლიდირებული მართვის მიზნით კონსოლიდირების პრინციპი გავრცელდება ყველა დონის ბიუჯეტების გადასახდელებზე. ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემაში მოქცევა ყველა დონის ბიუჯეტის და ყველა საბიუჯეტო ორგანიზაციის (მ.შ. სსიპ-ების, ა(ა)იპ-ების და ასევე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების) შემოსულობები და გადასახდელები. საბიუჯეტო კოდექსის რეგულაციის ქვეშ ექცევა სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების საბიუჯეტო პროცესის ეტაპები ყველა საბიუჯეტო დონეზე და შესაბამისად ხორციელდება ყველა დონის ბიუჯეტების დაგეგმვის და შესრულების პროცესის სახელმწიფო ფინანსების მართვის ერთიან სისტემაში მოქცევა.

საბიუჯეტო სისტემაში შემოდის ახალი კონცეფციები ბიუჯეტის კონსოლიდირებისათვის, კერძოდ, *ერთიანი მთავრობის ბიუჯეტი, ცენტრალური ბიუჯეტი, ა/რ ერთიანი რესპუბლიკური ბიუჯეტი, ერთიანი მუნიციპალური ბიუჯეტი, ერთიანი ა/რ ბიუჯეტი*, რომლებიც გამოიყენება ანგარიშგების მიზნებისათვის, თუმცა არ დამტკიცდება არცერთი დონის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ.

- სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახადებთან მიმართებაში, საბიუჯეტო ოფისი მიზანშეწონილად მიიჩნევს წარმოდგენილ ცვლილებას, რომელიც ეხება ზედმეტად/შეცდომით გადახდილი შემოსულობების დაბრუნების შესახებ ანგარიშგებას, რამდენადაც წარმოდგენილი ცვლილება საბიუჯეტო ოფისის შეფასებით, ხელს შეუწყობს საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების მდგომარეობის შესახებ ზუსტი და სამართლიანი სურათის წარმოდგენას.

**კერძოდ:** მოქმედი საბიუჯეტო კოდექსის 49-ე მუხლის მე-2 და მე-6 პუნქტების თანახმად, „გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების შესრულების აღრიცხვა და ანგარიშგება წარმოებს დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული სახსრების გარეშე“, „დაბრუნების ქვეანგარიშიდან სახელმწიფოს ვალდებულებების დაფარვა, მათ შორის, დონორების დაფინანსებით განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების გადასახადების ნაწილში, არ აისახება სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშსა და ანგარიშგებაში“. წარმოდგენილი ცვლილებით აღნიშნული რეგულაციები სრულად ამოღებულია.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, 49-ე მუხლიდან ნარჩუნდება მხოლოდ პუნქტი, რომელიც ითვალისწინებს შემოსულობების კორექტირებას დაბრუნებული ან სხვა სახეში გადატანილი თანხით, რაც შეესაბამება საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სტანდარტებს (GFSM 2001), რომელსაც ეყრდნობა ბიუჯეტის კანონის ფორმირება.

- **საბიუჯეტო ოფისი მიზანშეწონილად აფასებს ცვლილებას, რომელიც ითვალისწინებს ფისკალური რისკების შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენას ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე.**

**კერძოდ:** სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტს თან დაერთვება ინფორმაცია ფისკალური რისკების შესახებ, რაც საქართველოს პარლამენტსა და საზოგადოებას მისცემს საშუალებას შეაფასოს რისკების გავლენით ფისკალური აგრეგატების შესაძლო გადახრები.

- **საბიუჯეტო ოფისი მიიჩნევს, რომ მიზანშეწონილია შემდეგი საკითხების გათვალისწინება:**

- წარმოდგენილი ცვლილებით, პარლამენტს მხოლოდ საქართველოს მთავრობის თანხმობით შეეძლება ისეთი კანონპროექტების მიღება, რომლებიც იწვევს მომავალი წლების საბიუჯეტო პარამეტრების ცვლილებას. (სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას).

დღეს მოქმედი რეგულაცია კი ვრცელდება მხოლოდ იმ კანონპროექტებზე, რომლებიც იწვევენ მიმდინარე და მომავალი წლის საბიუჯეტო პარამეტრების ცვლილებას.

- წარმოდგენილი ცვლილებით, შესაძლებელი ხდება სპეციალური და კაპიტალური ტრანსფერების გადანაწილება თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის და ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს ეძლევა უფლებამოსილება შესაბამის კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში, წინადადება სპეციალური ან კაპიტალური ტრანსფერის გამოყოფის თაობაზე წარუდგენოს სხვა ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს. მაგრამ არ არის ნათლად განმარტებული როგორი იქნება ცენტრალური ხელისუფლების ჩართულობა თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის რესურსების განაწილების შემთხვევაში და რა მექანიზმებით მოხდება მონიტორინგის განხორციელება ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან.

- „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ კანონპროექტი პარლამენტს წარედგინა 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის თანმდევი კანონპროექტის სახით, მიმდინარე წლის 30 სექტემბერს და კანონპროექტი, რიგ საკითხებთან ერთად ასევე ითვალისწინებს ცალკეულ ცვლილებებს საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის შემოსულობების განაწილებაში, რომლის მიხედვითაც (2018 წლის 1 იანვრიდან) მოხდება საშემოსავლო გადასახადის ცალკეული სახეების მიმართვა ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების საკუთარ შემოსულობებში. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 154-ე მუხლის 1 პუნქტის თანახმად, საქართველოს მთავრობას პარლამენტისათვის შემოსულობების განაწილებასთან დაკავშირებული შესაბამისი ცვლილება განსახილველად უნდა წარედგინა 2014 წლის 1 სექტემბრამდე.

- წარმოდგენილი კანონპროექტი არ ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტებისათვის გამოსაყოფი გათანაბრებითი ტრანსფერის მთლიანი ფონდის პროცენტულ მიმართებას ნომინალურ მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში და ასევე გათანაბრებითი ტრანსფერის განაწილების შესაბამის

წესს, შესაბამისად ძალაში რჩება გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების მოქმედი წესი და არსებული რეგულაციები.

მოქმედი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 154-ე მუხლის თანახმად კი, „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ კანონპროექტით უნდა განსაზღვრულიყო მუნიციპალიტეტებისათვის გამოსაყოფი გათანაბრებითი ტრანსფერის მთლიანი ფონდის პროცენტული მიმართება ნომინალურ მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში და ასევე გათანაბრებითი ტრანსფერის განაწილების შესაბამისი წესი. წარმოდგენილი ცვლილებით აღნიშნული რეგულაცია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსიდან ამოღებულია.

- წარმოდგენილი რედაქციით, ამოღებულია საბიუჯეტო კოდექსის მე-16 მუხლის „ბიუჯეტის საკასო შესრულება“ მე-3 პუნქტი, რომლის თანახმადაც: „სახელმწიფო ხაზინის ერთიან ანგარიშზე მიღებული და სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი ანგარიშიდან გადარიცხული სახსრები ყველა დონის ბიუჯეტისათვის მიეკუთვნება იმ პერიოდის შემოსულობას, როცა აღნიშნული სახსრების მიღება ან გადარიცხვა აისახა სახელმწიფო ხაზინის ერთიან ანგარიშზე“.

## 1. სსიპ-ების, ა(ა)იპ-ების და ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობების საბიუჯეტო რეგულირების საკითხები

საბიუჯეტო ოფისი მიზანშეწონილად მიიჩნევს სსიპ-ების, ა(ა)იპ-ების და ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობების საბიუჯეტო რეგულირების საკითხების საბიუჯეტო კოდექსის ჩარჩოებში მოქცევას.

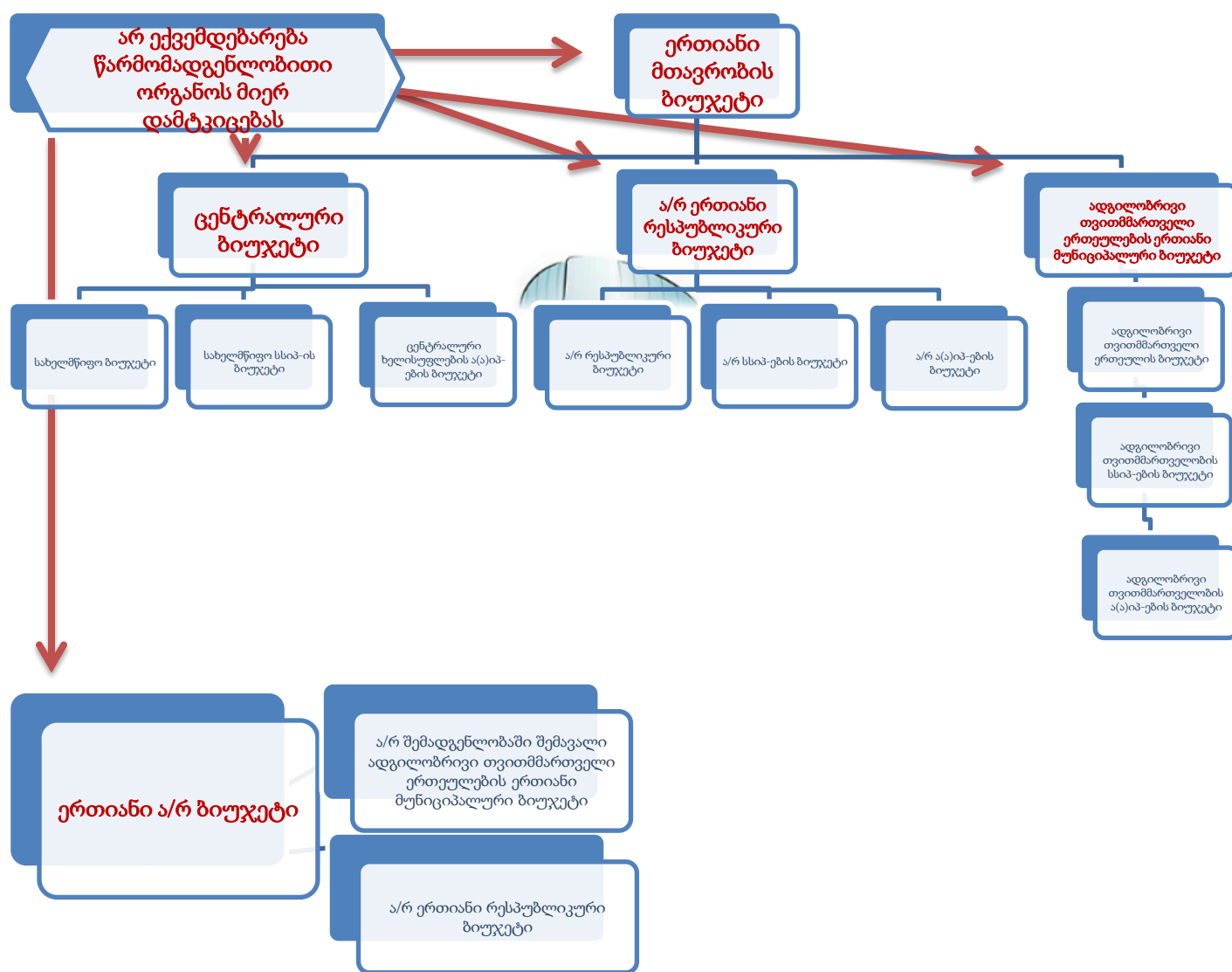


მოქმედი კანონმდებლობით, სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემაში მოქცეულია ყველა დონის ბიუჯეტების მხოლოდ შემოსულობები, ხოლო გადასახდელების ნაწილში ხაზინის ერთიანი ანგარიშის მეშვეობით აღირიცხება მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები. შესაბამისად, ა/რ რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების საბიუჯეტო სახსრები განიკარგება კომერციული ბანკების მეშვეობით. ასევე, კომერციული ბანკების მეშვეობით ხორციელდება სსიპ-ებსა და ა(ა)იპ-ების მიერ მათთვის ნებადართული (არასაბიუჯეტო) სახსრების განკარგვა.

წარმოდგენილი კანონპროექტით, საქართველოს ცენტრალური, ა/რ და ადგილობრივი ხელისუფლებების ორგანოების, ამ ხელისუფლებების ორგანოების მიერ დაფუძნებული ან/და მათ მიმართ ანგარიშვალდებულებული/კონტროლს დაქვემდებარებული იურიდიული პირების (გარდა სამეწარმეო სტატუსის მქონე იურიდიული პირებისა, საქართველოს ეროვნული ბანკისა და საქართველოს ნოტარიუსთა პალატისა) შემოსულობები, გადასახდელები და ნაშთის ცვლილება აღირიცხება სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი ანგარიშის მეშვეობით, მისი წარმოშობის წყაროს მიუხედავად.

საბიუჯეტო კოდექსით განსაზღვრული რეგულაციებით საბიუჯეტო პროცესის ეტაპებს ახორციელებენ როგორც სახელმწიფო, ასევე ა/რ და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები. წარმოდგენილი პროექტით, საბიუჯეტო კოდექსის აღნიშნული რეგულაციის ქვეშ ექცევა ასევე სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების საბიუჯეტო პროცესის ეტაპები ყველა საბიუჯეტო დონეზე.

კონსოლიდირებული ანგარიშგება განხორციელდება დამატებით ერთიანი მთავრობის ბიუჯეტის, ცენტრალური ბიუჯეტის, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ერთიანი მუნიციპალური ბიუჯეტის, ა/რ ერთიანი რესპუბლიკური ბიუჯეტის და ერთიანი ა/რ ბიუჯეტის კონცეფციების შემოღებით. აღნიშნული ტიპის ბიუჯეტები არის კონსოლიდირებული ტიპის ბიუჯეტები, რომელიც დგება სტატისტიკურ-ანალიტიკური მიზნებიდან გამომდინარე, გამოყენებულ იქნება შესრულების შესახებ ანგარიშგებისას და მსგავსად დღეს არსებული საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტისა, არ დაექვემდებარება არცერთი ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ დამტკიცებას. თითოეული ბიუჯეტი აერთიანებს სხვადასხვა ტიპის ბიუჯეტებს, რომლებიც თავის მხრივ მტკიცდება შესაბამისი უფლებამოსილი ორგანოების მიერ.



## 2. ზედმეტად/შეცდომით გადახდილი შემოსულობების დაბრუნების შესახებ ანგარიშგების საკითხები

- სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახადებთან მიმართებაში, საბიუჯეტო ოფისი მიზანშეწონილად მიიჩნევს ცვლილებას, რომელიც ეხება ზედმეტად/შეცდომით გადახდილი შემოსულობების დაბრუნების შესახებ ანგარიშგებას.

ზედმეტად/შეცდომით გადახდილი გადასახადების დაბრუნებისა და აღრიცხვა-ანგარიშგების მექანიზმი რეგულირდება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსითა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის №916 ბრძანებით „ბიუჯეტების შემოსულობების აღრიცხვა-ანგარიშგებისა და ანგარიშსწორების განხორციელებისა და ბიუჯეტში ზედმეტად ან შეცდომით გადახდილი შემოსულობის თანხის დაბრუნების, აღრიცხვისა და ანგარიშგების შესახებ“. კერძოდ, ზედმეტად გადახდილი გადასახადის ან/და სანქციის, ასევე შეცდომით გადახდილი გადასახადის ან/და სანქციის თანხის დაბრუნება წარმოებს ხაზინის ერთიანი ანგარიშის დაბრუნების ქვეანგარიშიდან უფლებამოსილი საგადასახადო ორგანოს მიერ სახელმწიფო ხაზინაში წარდგენილი საგადახდო დავალების საფუძველზე (მუხლი 11). ხაზინის ერთიანი ანგარიშის დაბრუნების ქვეანგარიშზე თანხის მიმართვა ხდება ფინანსთა მინისტრის ინდივიდუალურ - სამართლებრივი აქტის საფუძველზე. ამასთან, საბიუჯეტო კოდექსის 49-ე მუხლის არსებული რედაქციის მიხედვით, „გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების შესრულების აღრიცხვა და ანგარიშგება წარმოებს დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული სახსრების გარეშე“ და „ბიუჯეტის შემოსულობის შესრულების აღრიცხვა-ანგარიშგების წარმოებისას კორექტირება ხდება ზედმეტად ან შეცდომით გადახდილი შემოსულობის დაბრუნებული ან შემოსულობის სხვა სახეში გადატანილი თანხით“. ამავდროულად, კოდექსის ამავე მუხლის მიხედვით, „დაბრუნების ქვეანგარიშიდან სახელმწიფოს ვალდებულებების დაფარვა, მათ შორის, დონორების დაფინანსებით განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების გადასახადების ნაწილში, არ აისახება სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშსა და ანგარიშგებაში“ (საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 49). ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო რეგულაციის შესაბამისად, ქვეანგარიშზე წლის დასასრულს, შესაბამისი თანხის დაბრუნების შემდგომ არსებული ნაშთი ნარჩუნდება შესაბამის ანგარიშზე და არ ხდება მისი მიმართვა სახელმწიფო ბიუჯეტში. ამასთან, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში არ აისახება არც სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებიდან აღნიშნული სახსრების მიმართვა შემოსავლების სარეზერვო ქვეანგარიშზე, არც ანგარიშიდან დაბრუნებული სახსრების ფაქტობრივი მოცულობა ან ქვეანგარიშზე არსებული ნაშთის დინამიკა.

საყურადღებოა, რომ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სტანდარტებით (GFSM 2001, 5.22), რომლის საფუძველზეც ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის ფორმირება, ზედმეტად გადახდილი გადასახადების დაბრუნების აღრიცხვა განიხილება, როგორც შესაბამისი საგადასახადო შემოსავლის შემცირება - უარყოფითი

საგადასახადო შემოსავალი და არა როგორც ხარჯი. (ამასთან, ფინანსთა მინისტრის ზემოაღნიშნული ბრძანების შესაბამისად, „გადასახადისა და სხვა შემოსულობების ზედმეტად გადახდილი თანხის დაბრუნება არ განიხილება, როგორც ხარჯი. იგი ტარდება, როგორც ზედმეტად გადახდილი გადასახადისა და სხვა შემოსულობების დაბრუნება და მიეთითება ბიუჯეტის შემოსულობის კლასიფიკაციის შესაბამისი კოდი“ (მუხლი 11, პუნქტი 7). შესაბამისად, საკასო მეთოდით სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში ასახული სახსრები უნდა ასახავდეს სხვაობას მობილიზებულ საგადასახადო შემოსავლებსა და რეალურად დაბრუნებულ სახსრებს შორის.

მოქმედი საბიუჯეტო კოდექსის 49-ე მუხლის მე-2 და მე-6 პუნქტების თანახმად, „გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების შესრულების აღრიცხვა და ანგარიშგება წარმოებს დაბრუნების ქვეანგარიშზე მიმართული სახსრების გარეშე“, „დაბრუნების ქვეანგარიშიდან სახელმწიფოს ვალდებულებების დაფარვა, მათ შორის, დონორების დაფინანსებით განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების გადასახადების ნაწილში, არ აისახება სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშსა და ანგარიშგებაში“. წარმოდგენილი ცვლილებით აღნიშნული რეგულაციები სრულად ამოღებულია.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, 49-ე მუხლიდან ნარჩუნდება მხოლოდ პუნქტი, რომელიც ითვალისწინებს შემოსულობების კორექტირებას დაბრუნებული ან სხვა სახეში გადატანილი თანხით, რაც შეესაბამება საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სტანდარტებს. შესაბამისად, წარმოდგენილი ცვლილება საბიუჯეტო ოფისის შეფასებით, ხელს შეუწყობს საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების მდგომარეობის შესახებ ზუსტი და სამართლიანი სურათის წარმოდგენას და გახდება წინაპირობა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშში ასახულ იქნას ზემოაღნიშნულ ქვეანგარიშზე წლის განმავლობაში მიმართული სახსრების, აღნიშნული ქვეანგარიშიდან ზედმეტად გადახდილი გადასახადებისა და სხვა შემოსულობების ზედმეტად გადახდილი სახსრების დაბრუნებისა და ზემოაღნიშნულ ქვეანგარიშზე განთავსებული სახსრების შესახებ სრულყოფილი ინფორმაცია.

### 3. ფისკალურ რისკებთან დაკავშირებული საკითხები

- საბიუჯეტო ოფისი მიზანშეწონილად მიიჩნევს ცვლილებას, რომელიც ითვალისწინებს ფისკალური რისკების შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენას ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე.

საერთაშორისო პრაქტიკით<sup>1</sup>, ფისკალური რისკი განიმარტება, როგორც ფისკალური აგრეგატების გადახრები იმ მოსალოდნელი მაჩვენებლებისაგან, რომლებიც განისაზღვრა ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე ან ფისკალური პროგნოზების ფორმირებისას. ფისკალური

<sup>1</sup>Ter-Minassian T., 2008, „Fiscal Risks—Sources, Disclosure, and Management“, IMF Working Paper (Washington, DC: International Monetary Fund)

რისკების ძირითად წყაროებად გამოყოფენ მაკროეკონომიკური ცვლადების მოულოდნელ ცვლილებას, მათ შორის სახელმწიფო ვალის სტრუქტურასთან კავშირში, და სახელმწიფოს პირობით ვალდებულებებს. რიგ შემთხვევებში ფისკალური რისკების გაუთვალისწინებლობა, მაგალითად, მაკროეკონომიკური გარემოს მოულოდნელი განვითარების შედეგად სახელმწიფოს დამატებითი დანახარჯები, ან გადახრები შემოსავლების მოსალოდნელი დონიდან, იწვევს სახელმწიფოს ვალდებულებების ზრდას, რეფინანსირების სიძნელეებს და საფრთხეს უქმნის სახელმწიფოს მოკლე და საშუალოვადიან ფისკალურ მდგრადობას. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის კვლევაზე დაყრდნობით, ფისკალური რისკების შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენა/გამჭვირვალობა პოზიტიურ კავშირშია ქვეყნის სუვერენულ საკრედიტო რეიტინგთან და მის წვდომაზე საერთაშორისო კაპიტალურ ბაზრებზე. ზემოაღნიშნულისა და ფისკალური რისკების შესახებ მეტი გამჭვირვალობის მიმართულებით ბოლო წლებში გამოვლენილი მზარდი საერთაშორისო ინტერესის გათვალისწინებით<sup>2</sup>, საბიუჯეტო კოდექსში წარმოდგენილი ზემოაღნიშნული ცვლილება პოზიტიურად უნდა შეფასდეს.

#### 4. დამატებითი საკითხები

საბიუჯეტო ოფისი მიიჩნევს, რომ მიზანშეწონილია ქვემოთწარმოდგენილი საკითხებისა და წინადადებების გათვალისწინება:



1. გასათვალისწინებელია, რომ წარმოდგენილი კანონპროექტი კონსტიტუციით განსაზღვრულ რეგულაციებთან ერთად, რომელიც ეხება სამართლებრივი აქტების შესაბამისობას მიმდინარე და მომავალი წლების საბიუჯეტო პარამეტრებთან, ითვალისწინებს ასევე დამატებით რეგულაციებს სამართლებრივი აქტების „მომავალ წლები“-ს საბიუჯეტო პარამეტრებთან დაკავშირებით, კერძოდ: კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-5 პუნქტი გულისხმობს, რომ მომავალ წელთან დაკავშირებული კანონპროექტი პარლამენტმა შეიძლება მიიღოს მთავრობის თანხმობით ან მთავრობის მიერ პარლამენტში წარდგენილი ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის ფარგლებში.

საბიუჯეტო კოდექსის წარმოდგენილი რედაქციით ხდება მომავალ წლებზე მთავრობის თანხმობის ვალდებულების შემოღება, რომლის თანახმადაც თუ კანონპროექტი იწვევს მომავალი წლების საბიუჯეტო პარამეტრების ცვლილებას, პარლამენტმა შეიძლება მიიღოს მხოლოდ საქართველოს მთავრობის თანხმობით.

<sup>2</sup> იხ. ფისკალური გამჭვირვალობის უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელო და კოდექსი, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი(IMF Code and Manual of Good Practices on Fiscal Transparency (2001, 2007)); ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელო ბიუჯეტის გამჭვირვალობის მიმართულებით(The OECD Best Practices for Budget Transparency (2001)).

აქვე აღვნიშნავთ, რომ როგორც მოქმედი, ასევე წარმოდგენილი რედაქციით მომავალ წელზე არ ვრცელდება მთავრობის თანხმობის ვალდებულება და საქართველოს პარლამენტმა შესაბამისი კანონპროექტი შეიძლება მიიღოს მთავრობის მიერ საქართველოს პარლამენტთან შეთანხმებული სახელმწიფო ბიუჯეტის ძირითადი პარამეტრების ფარგლებში.

აქვე გასათვალისწინებელია, რომ საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელების შემთხვევაში საჭირო იქნება საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამის მუხლში (მუხლი 147. პუნქტი 9) შესაბამისი ცვლილების განხორციელება.

სამართლებრივი აქტების საბიუჯეტო პარამეტრებთან შესაბამისობასთან დაკავშირებით გვინდა აღვნიშნოთ, რომ საბიუჯეტო ოფისის მოსაზრებით მომავალ წელთან/წლებთან დაკავშირებული კანონპროექტები, რომლებიც იწვევს საბიუჯეტო პარამეტრების ცვლილებას, პარლამენტმა უნდა მიიღოს მთავრობასთან კონსულტაციის საფუძველზე და არა მთავრობის თანხმობით და არც ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის ფარგლებში, რომელსაც საქართველოს პარლამენტი არ ამტკიცებს და რომლის მომზადების პროცესში პარლამენტის როლი ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების შეთანხმებით, ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულების დოკუმენტის განხილვით და დასაგეგმის შემდგომ **საბიუჯეტო წელზე** სარეკომენდაციო ხასიათის შენიშვნების გამოთქმით შემოიფარგლება.

**2. გასათვალისწინებელია, რომ გარკვეული ცვლილებები შედის სპეციალური და კაპიტალური ტრანსფერების განაწილების წესში, რაც ითვალისწინებს ტრანსფერების გადაცემას თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის.**

**როგორც განმარტებით ბარათშია აღნიშნული,** „პრაქტიკაში არის შემთხვევები, როდესაც სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტის განხორციელება მნიშვნელოვანია რამდენიმე მომიჯნავე მუნიციპალიტეტისათვის და შესაბამისად, მიზანშეწონილია პროექტის შესასრულებლად ძალებისა და რესურსების მობილიზება. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია მოქმედი კანონმდებლობა კვლავ ითვალისწინებდეს შესაძლებლობას კაპიტალური ან/და სპეციალური ტრანსფერის გადაცემა განხორციელდეს მათ შორის მუნიციპალიტეტებს შორის“. თუმცა მიზანშეწონილია განიმარტოს ცენტრალური ხელისუფლების ჩართულობის საკითხი მუნიციპალიტეტებს შორის რესურსების გადანაწილების შემთხვევაში და მექანიზმი, რომლითაც უზრუნველყოფილი იქნება მონიტორინგი ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან. ასევე მიზანშეწონილია განხილულ იქნას შესაძლებლობა შესაბამის მუხლს მიეთითოს გადანაწილების საკითხზე ფინანსთა სამინისტროს თანხმობის ვალდებულება, რაც უზრუნველყოფს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სახსრების განაწილებისა და განკარგვის ბოლო ეტაპამდე ცენტრალური ხელისუფლების ჩართულობას აღნიშნულ პროცესში.

3. გასათვალისწინებელია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 154-ე მუხლის 1 პუნქტის თანახმად, საქართველოს მთავრობას 2014 წლის 1 სექტემბრამდე საქართველოს პარლამენტისთვის განსახილველად უნდა წარედგინა „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ კანონპროექტი, რომლითაც განისაზღვრებოდა შემოსულობების საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ და მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებს შორის გამიჯვნა პროცენტული მაჩვენებლების მიხედვით.

აღნიშნული კანონპროექტი წარმოდგენილი იქნა საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თანმდევი კანონპროექტის სახით.

ამავე მუხლის თანახმად, „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ კანონპროექტით უნდა განსაზღვრულიყო მუნიციპალიტეტებისათვის გამოსაყოფი გათანაბრებითი ტრანსფერის მთლიანი ფონდის პროცენტული მიმართება ნომინალურ მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში და ასევე გათანაბრებითი ტრანსფერის განაწილების შესაბამისი წესი. აღნიშნული ჩანაწერი ამოდის ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსიდან და ასევე შესაბამისი ცვლილებები საბიუჯეტო კოდექსში გათვალისწინებული არ არის.

შესაბამისად, ძალაში რჩება გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების მოქმედი წესი და რეგულაცია, რომლის თანახმადაც, „გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობის გამოანგარიშების ფორმულის მიზნებისათვის პირველ ეტაპზე საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობა, რომელიც არ უნდა იყოს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტის საპროგნოზო მოცულობის 4%-ზე ნაკლები“.

4. გასათვალისწინებელია, რომ წარმოდგენილი რედაქციით, ამოღებულია საბიუჯეტო კოდექსის მე-16 მუხლის „ბიუჯეტის საკასო შესრულება“ მე-3 პუნქტი, რომლის თანახმადაც: „სახელმწიფო ხაზინის ერთიან ანგარიშზე მიღებული და სახელმწიფო ხაზინის ერთიან ანგარიშიდან გადარიცხული სახსრები ყველა დონის ბიუჯეტისათვის მიეკუთვნება იმ პერიოდის შემოსულობას, როცა აღნიშნული სახსრების მიღება ან გადარიცხვა აისახა სახელმწიფო ხაზინის ერთიან ანგარიშზე“.

5. მიგვაჩნია, რომ საბიუჯეტო კოდექსის VI თავს „სახელმწიფო ბიუჯეტიდან განსაკუთრებული დაფინანსების წესი“ ასევე უნდა დაემატოს მუხლობრივი ჩანაწერი იურიდიული დახმარების სამსახურის განსაკუთრებული დაფინანსების შესახებ „იურიდიული დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის 22<sup>1</sup> მუხლის შესაბამისად, რომელიც ითვალისწინებს, რომ „სამსახურის ბიუჯეტის შემცირება სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ეკონომიკური კლასიფიკაციის მუხლით გათვალისწინებული მოცულობის ფარგლებში წინა წლის შესაბამის მაჩვენებელთან შედარებით შესაძლებელია მხოლოდ საბჭოს თანხმობით“;

6. მიგვაჩნია, რომ „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონიდან გამომდინარე, სახელმწიფო ბიუჯეტის განმარტებითი ბარათი მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზებსა და მათ აღწერასთან ერთად, ასევე უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას ცალკეული ფისკალური ინდიკატორების (ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის, ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობის, სახელმწიფო ვალის) ორგანული კანონით დადგენილ ფისკალურ ზღვრებთან შესაბამისობის თაობაზე.



## დასკვნა ფინანსურ დასაბუთებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე

წარმოდგენილი საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი არ ახდენს გავლენას ნაერთი ბიუჯეტის საშემოსავლო და ხარჯვით ნაწილზე, ასევე არ წარმოშობს სახელმწიფოს ახალ ფინანსურ ვალდებულებებს.

თუმცა „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის მიხედვით, როგორც აღნიშნულია მისი განმარტებითი ბარათის ბ) პუნქტის ე) ქვეპუნქტით, ცვლილება ეხება შემოსულობების საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის განაწილების წესს და 2018 წლის 1 იანვრიდან მოხდება საშემოსავლო გადასახადის ცალკეული სახეების მიმართვა ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების საკუთარ შემოსულობებში (იხ. დიაგრამა #1-3). აღნიშნული რეგულაცია თავის მხრივ გავლენას იქონიებს ნაერთი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების ალოკაციაზე სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებში, ანუ ზეგავლენას მოახდენს როგორც სახელმწიფო, ასევე ა/რ რესპუბლიკურ და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილზე.

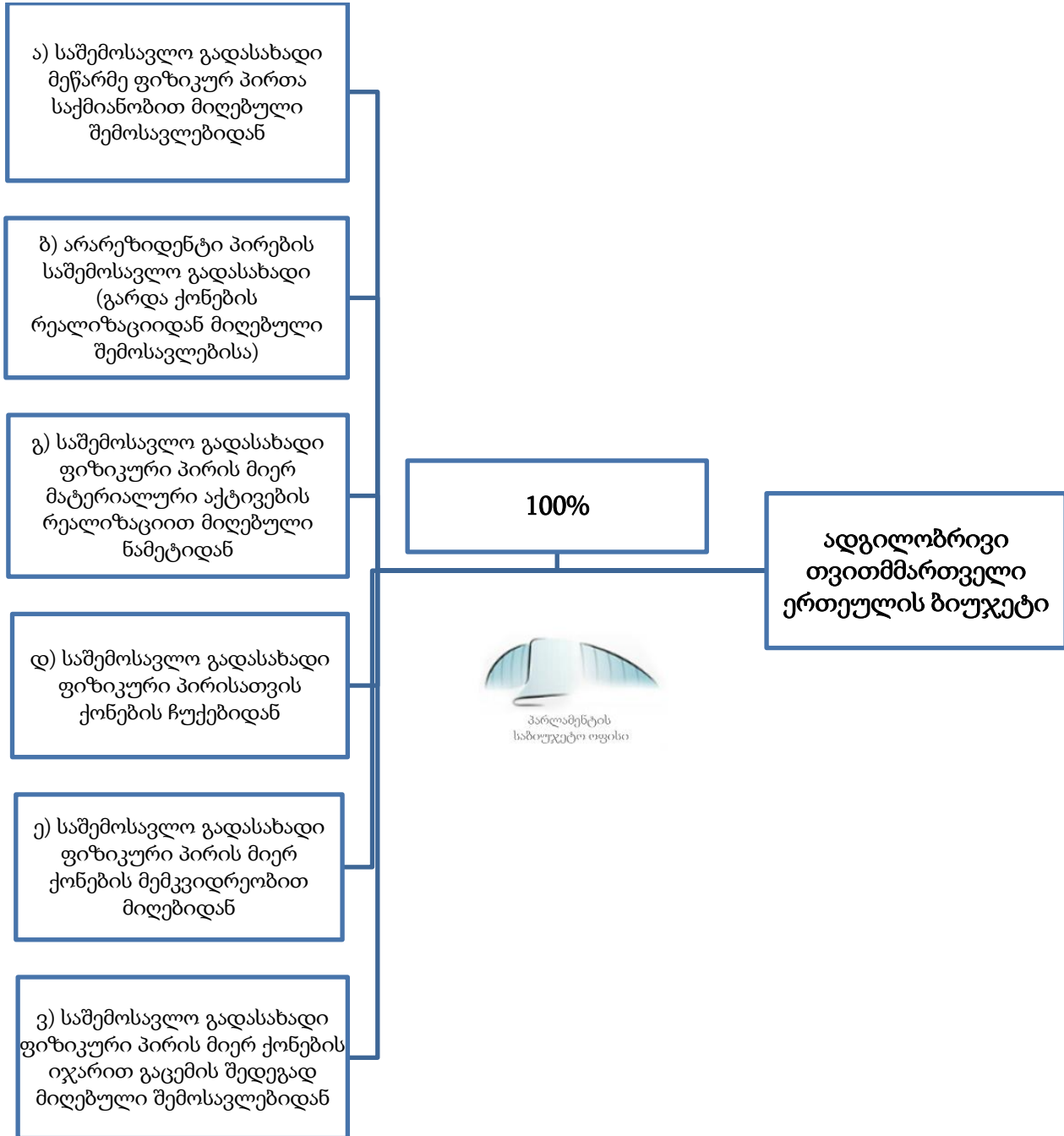
როგორც განმარტებით ბარათშია მითითებული, “დღეის მდგომარეობით საშემოსავლო გადასახადის ზემოაღნიშნული სახეებიდან მიღებული შემოსულობები მერყეობს მშპ-ის დაახლოებით 1%-ის ფარგლებში.” სახაზინო სამსახურის ფაქტიური მონაცემების მიხედვით, საშემოსავლო გადასახადების იმ სახეების მიხედვით, რომლების მიმართაც 2018 წლიდან დაგეგმილია ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარ შემოსულობებში, (ნაცვლად სახელმწიფო და ა/რ რესპუბლიკური ბიუჯეტისა იხ. დიაგრამა #1-3.) 2013 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში მობილიზებული იყო 220.8 მილიონი ლარი, 2012 წელს - 194.0 მილიონი ლარი. რაც შეეხება ა/რ რესპუბლიკურ ბიუჯეტს, 2013 წელს მობილიზებული იყო 18.0 მილიონი ლარი, ხოლო 2012 წელს კი - 14.3 მილიონი ლარი.

ჯამურად, როგორც სახელმწიფო, ასევე ა/რ რესპუბლიკურ ბიუჯეტებში, საშემოსავლო გადასახადის ზემოაღნიშნული სახეებიდან 2013 წელს მობილიზებული იყო 238.8 მილიონი ლარი (იხ. დანართი #1)- მთლიანი შიდა პროდუქტის 0.9%, ხოლო 2012 წელს 208.3 მილიონი ლარი (იხ. დანართი #2)- მთლიანი შიდა პროდუქტის 0.8%. შედარებისათვის, 2013 წელს ტერიტორიული ერთეულების ნაერთი ბიუჯეტის<sup>3</sup> (მ.შ. ა/რ რესპუბლიკური ბიუჯეტი) მთლიანმა შემოსულობებმა შეადგინა 1.7 მლრდ ლარი, მთლიანი შიდა პროდუქტის 6.4%, მათ შორის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში გადარიცხულმა ფინანსურმა დახმარებებმა შეადგინა<sup>4</sup> 1.1 მლრდ ლარი ლარი, მთლიანი შიდა პროდუქტის 4%.

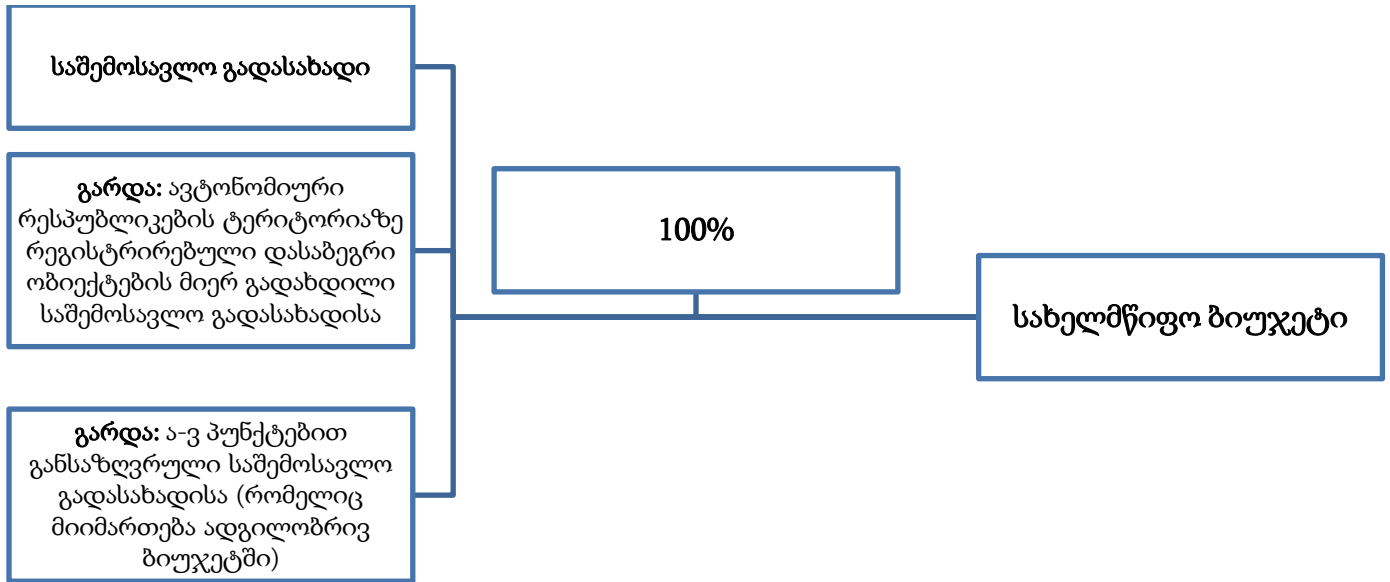
<sup>3</sup> ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების 2015-2018 წლების დოკუმენტი

<sup>4</sup> 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში

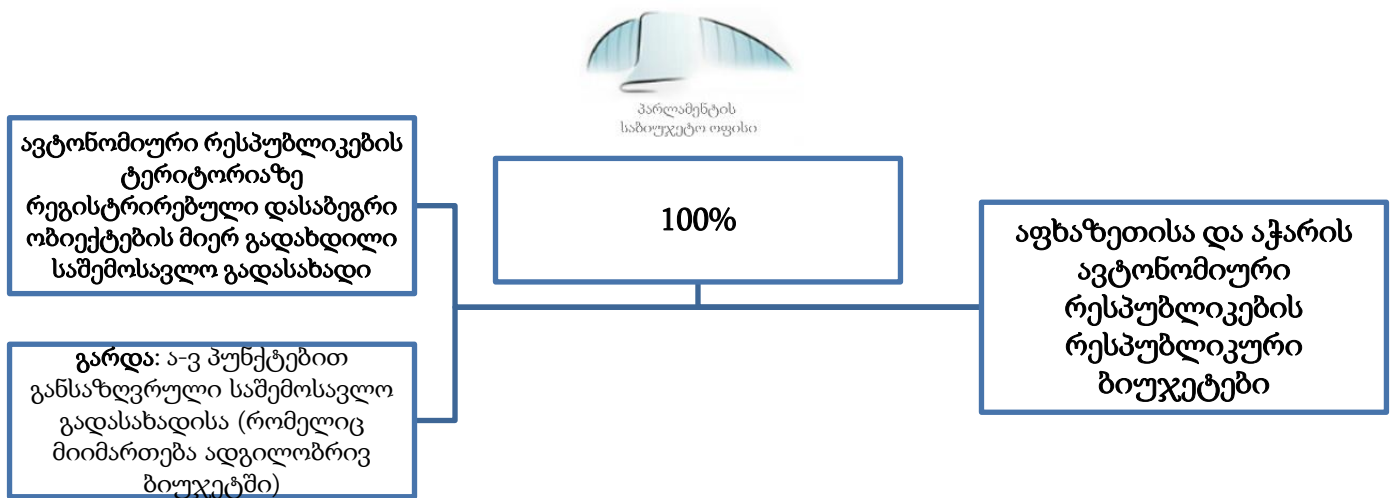
# დიაგრამა #1



## დიაგრამა #2



## დიაგრამა #3



## დანართი #1

ანგარიშგების პერიოდი: 01/01/2013 - 01/01/2014

ლარი

შემოს. კლას. კოდი	დასახელება	სახელმწიფო ბიუჯეტი	ა/რ რესპუბლიკ. ბიუჯეტი	ადგილობრივი თვითმმართვე. ერთ. ბიუჯეტი	სულ
1111102	საშემოსავლო გადასახადი მეწარმე ფიზიკურ პირთა საქმიანობით მიღებული შემოსავლებიდან	191,332,311.22	16,134,850.66	0.00	207,467,161.88
1111106	არარეზიდენტი პირების საშემოსავლო გადასახადი (გარდა ქონების რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავლებისა)	4,039,162.63	343,720.66	0.00	4,382,883.29
1111108	საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ მატერიალური აქტივების რეალიზაციით მიღებული ნამეტიდან	1,058,585.58	220,936.44	0.00	1,279,522.02
1111109	საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირისთვის ქონების ჩუქებიდან	834,065.67	12,754.00	0.00	846,819.67
1111110	საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ ქონების მემკვიდრეობით მიღებიდან	80,925.98	4,300.00	0.00	85,225.98
1111111	საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ ქონების იჯარით გაცემის შედეგად მიღებული შემოსავლებიდან	23,458,529.98	1,280,455.37	0.00	24,738,985.35
<b>სულ</b>		<b>220,803,581.06</b>	<b>17,997,017.13</b>	<b>0.00</b>	<b>238,800,598.19</b>



## დანართი #2

ანგარიშგების პერიოდი: 01/01/2012 - 01/01/2013

ლარი

შემოს. კლას. კოდი	დასახელება	სახელმწიფო ბიუჯეტი	ა/რ რესპუბლიკ. ბიუჯეტი	ადგილობრივი თვითმმართვე. ერთ. ბიუჯეტი	სულ
1111102	საშემოსავლო გადასახადი მეწარმე ფიზიკურ პირთა საქმიანობით მიღებული შემოსავლებიდან	167,298,985.16	13,261,741.64	0.00	180,560,726.80
1111106	არარეზიდენტი პირების საშემოსავლო გადასახადი (გარდა ქონების რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავლებისა)	9,090,475.73	230,580.88	0.00	9,321,056.61
1111108	საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ მატერიალური აქტივების რეალიზაციით მიღებული ნამეტიდან	2,201,052.00	70,342.45	0.00	2,271,394.45
1111109	საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირისთვის ქონების ჩუქებიდან	1,621,744.62	0.00	0.00	1,621,744.62
1111110	საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ ქონების მემკვიდრეობით მიღებიდან	167,319.25	1,600.00	0.00	168,919.25
1111111	საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ ქონების იჯარით გაცემის შედეგად მიღებული შემოსავლებიდან	13,594,005.72	785,671.50	0.00	14,379,677.22
<b>სულ</b>		<b>193,973,582.48</b>	<b>14,349,936.47</b>	<b>0.00</b>	<b>208,323,518.95</b>