***პროექტი***

**საქართველოს კანონი**

**საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ**

**მუხლი 1.** საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №47, 28.12.2009, მუხ. 361) შეტანილ იქნეს შემდეგი ცვლილება:

1. **183 მუხლი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:**

**„მუხლი 183. ფულის მართვა და გაცემა**

1. საბიუჯეტო ორგანიზაციების გადასახდელების დასაფინანსებლად სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი ანგარიშიდან ფული გაიცემა ბიუჯეტების განწერის მიხედვით.
2. ბიუჯეტების განწერით დადგენილ მაჩვენებლებზე ზევით დაუშვებელია საბიუჯეტო ორგანიზაციების გადასახდელების დასაფინანსებლად სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი ანგარიშიდან ფულის გაცემა.“.
3. **1145 მუხლის:**

**ა) პირველი ნაწილი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:**

„1. გათანაბრებითი ტრანსფერის სისტემიდან დამატებული ღირებულების გადასახადის განაწილების სისტემაზე გადასვლის გარდამავალი პერიოდია 2019 წლიდან 2024 წლამდე.“

**ბ) მე-5 ნაწილი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:**

„5. 2020−2024 წლებში დამატებული ღირებულების გადასახადის განაწილების შედეგად თითოეული მუნიციპალიტეტის მიერ მისაღები შემოსავლის საპროგნოზო მოცულობის წინა წელთან შედარებით ზრდის მაქსიმალური პროცენტული მაჩვენებელი განისაზღვრება სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონით.“.

1. **116-ე მუხლს დაემატოს შემდეგი შინაარსის მე-7 ნაწილი:**

„7. ამ კოდექსის 451 მუხლის მოქმედება შეჩერდეს 2028 წლის 1 იანვრამდე.“.

**მუხლი 2.** ეს კანონი ამოქმედდეს 2024 წლის 1 იანვრიდან.

***საქართველოს პრეზიდენტი სალომე ზურაბიშვილი***

**განმარტებითი ბარათი**

**საქართველოს კანონის პროექტზე**

**„საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“**

**ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ:**

**ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი:**

წარმოდგენილი კანონის პროექტი წარმოადგენს „საქართველოს 2024 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის თანმდევ კანონის პროექტს.

**ა.ა.ა) პრობლემა, რომლის გადაჭრასაც მიზნად ისახავს კანონპროექტი:**

წარმოდგენილი პროექტის მომზადების მიზანია:

* გათანაბრებითი ტრანსფერის სისტემიდან დამატებული ღირებულების გადასახადის განაწილების სისტემაზე გადასვლის გარდამავალი პერიოდის გახანგრძლივება 1 წლის ვადით, რათა 2024 წლის ბიუჯეტების მომზადებისას მუნიციპალიტეტებს არ წარმოექმნათ ფინანსური დეფიციტი. ამასთან, გარდამავალი პერიოდის შემდეგ დაგეგმილია საშემოსავლო გადასახადის განაწილების სისტემის დანერგვა, ევროკავშირის ქვეყნების კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით;
* განათლების სფეროს მშპ-ს 6%-მდე დაფინანსების ვალდებულების გადავადება 2028 წლამდე. აღნიშნულის შესრულება მოითხოვს დამატებით 2 მლრდ ლარის მიმართვას განათლებაზე, რაც ამ ეტაპზე შეუძლებელია, ვინაიდან საჭირო გახდება შემცირდეს ბიუჯეტის დაგეგმილი სხვა ყველა მიმართულების დაფინანსება, რაც უარყოფით გავლენას მოახდენს მოსახლეობაზე და ქვეყნის ეკონომიკაზე;
* სახელმწიფო ხაზინის ფულადი სახსრების მართვის და ბიუჯეტების შესრულების პროცესის პრაქტიკულ არაეფექტური ვალდებულებების გაუქმება.

**ა.ა.ბ) არსებული პრობლემის გადასაჭრელად კანონის მიღების აუცილებლობა:**

საშუალოვადიან პერიოდში სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალდებულებების შეუფერხებლად დაფინანსების მიზნით საჭიროა განხორციელდეს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილებების შეტანა განათლების სფეროს მშპ-ს 6%-მდე დაფინანსების 2028 წლამდე გადავადების მიზნით.

ასევე, საჭიროა გათანაბრებითი ტრანსფერის სისტემიდან დამატებული ღირებულების გადასახადის განაწილების სისტემაზე გადასვლის გარდამავალი პერიოდის გახანგრძლივება 1 წლის ვადით, რათა მუნიციპალიტეტებს არ წარმოექმნათ ფინანსური დეფიციტი 2024 წლის განმავლობაში.

ამასთან, ბიუჯეტების გადასახდელების გადახდის სახაზინო მომსახურების პროცედურებში შეტანილი ცვლილებების თანახმად, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ სახელმწიფო ხაზინის ელექტრონული მომსახურების სისტემაში შესაძლებელია გადასახდელების გადახდაზე ვალდებულების რეგისტრირება წლიური ასიგნებების მოცულობის ფარგლებში. წლიური ასიგნებების ფარგლებში ვალდებულებების რეგისტრირება და ბიუჯეტების განწერით განსაზღვრული გეგმიური მაჩვენებლები უზრუნველყოფენ ბიუჯეტების გადასახდელების დასაფინანსებლად ფულადი სახსრების მობილიზების და ნაშთების მართვისთვის საჭირო ინფორმაციას. შესაბამისად, დამატებითი ყოველთვიური ფულის გაცემის გეგმის შემუშავება, რომელიც მოითხოვს დამატებითი შრომითი და მატერიალური რესურსების გამოყოფას, არ წარმოადგენს აუცილებლობას.

**ა.ბ) კანონპროექტის მოსალოდნელი შედეგი:**

კანონპროექტის მიღების შედეგად, უზრუნვეყოფილი იქნება სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული მიმართულებების, ასევე მუნიციპალიტეტების შეუფერხებელი დაფინანსება.

გაიზრდება ბიუჯეტების შესრულების ოპერატიულობა და გამოთავისუფლდება საბიუჯეტო ორგანიზაციების შრომითი და მატერიალური რესურსები, გაიზრდება სახელმწიფო ხაზინის ფულადი რესურსების მართვის მოქნილობის ხარისხი.

**ა.გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი:**

წარმოდგენილი კანონპროექტში გათვალისწინებულია ცვლილებები ძირითადად ორი მიმართულებით: კერძოდ:

* 2019 წლიდან, გათანაბრებითი ტრანსფერის და საშემოსავლო გადასახადის ზოგიერთი ქვეკატეგორიის ნაცვლად, მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების შემოსავლის წყაროდ განისაზღვრა ბიუჯეტში მობილიზებული დამატებული ღირებულების გადასახადის (დღგ) 19%.

აღნიშნული თანხის განაწილება მუნიციპალიტეტებს შორის ხორციელდება კანონით დადგენილი ფორმულის მიხედვით. აღსანიშნავია, რომ დღგ-ს განაწილების სისტემის შემოღებით მნიშვნელოვნად გაიზარდა მუნიციპალიტეტების შემოსავლები, ვინაიდან დღგ-ს მობილიზება მჭიდრო კოლერაციაშია ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებლებთან, ამავდროულად, გათანაბრებითი ტრანსფერისგან განსხვავებით, მუნიციპალიტეტების მიერ საკუთარი შემოსავლების ზრდა არ ახდენს გავლენას მათ მიერ მისაღები დღგ-ს მოცულობაზე.

დღგ-ს განაწილების სისტემის შემოღების დროს კანონით განისაზღვრა 5 წლიანი გარდამავალი პერიოდი (2019-2023 წლები), რომლის დროსაც კონკრეტული მუნიციპალიტეტისთვის დღგ-ს ზრდის მაქსიმალური ოდენობის პროცენტული მაჩვენებელი უნდა განსაზღვრულიყო შესაბამისი წლის ბიუჯეტის კანონით.

გარდამავალი პერიოდი სრულდება მიმდინარე წელს და ზემოხსენებული შეზღუდვის არ არსებობის პირობებში 2024 წელს მნიშვნელოვნად მოხდება თანხების გადანაწილება მუნიციპალიტეტებს შორის. აღნიშნულს პირდაპირი გავლენა არ ექნება სახელმწიფო ბიუჯეტზე, თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ რიგ მუნიციპალიტეტებს მნიშვნელოვნად შეუმცირდებათ შემოსავლები, საჭირო იქნება მათი ფინანსური დახმარება, რომლის წყაროდ კი ისევ მუნიციპალური პროექტების დასაფინანსებლად გათვალისწინებული რეგიონებში განსახორციელებული პროექტების ფონდი უნდა იქნეს გამოყენებული.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია 1 წლით გახანგრძლივდეს გარდამავალი პერიოდი, რათა 2024 წლის ბიუჯეტების მომზადებისას მუნიციპალიტეტებში არ წარმოიქმნას ფინანსური დეფიციტი. სწორედ აღნიშნულ ცვლილებას ითვალისწინებს საბიუჯეტო კოდექსში წარმოდგენილი კანონპროექტი.

რაც შეეხება გარდამავალი პერიოდის გასვლის შემდგომ პერიოდს, აღსანიშნავია, რომ ფინანსთა სამინისტრომ დაიწყო მუშაობა დღგ-ს განაწილების სისტემასთან ერთად შემოღებულ იქნეს საშემოსავლო გადასახადის განაწილების სისტემაც და ქვეყანაში მობილიზებული საშემოსავლო გადასახადის ნაწილი დარჩეს მუნიციპალურ ბიუჯეტებში, რა პრაქტიკაც არის ევროკავშირის წევრ თითქმის ყველა ქვეყანაში.

საშემოსავლო გადასახადის განაწილების სისტემის შემოღებისთვის საჭიროა, როგორც სრულყოფილი საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტის მომზადება, ასევე შესაბამისი ანალიზიტიკური მასალების მომზადებაც, თუ რა გავლენა ექნება თითოეული მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსავლებზე. გარდა ამისა, საჭირო იქნება ხაზინისა და შემოსავლების სამსახურის IT სისტემების მოდიფიცირებაც. ყოველივე ზემოაღნიშნულის მომზადება და სათანადო განხილვა შესაძლებელია 2025 წლის ბიუჯეტის პროექტის შემუშავებამდე.

* ცვლილება ასევე დაკავშირებულია განათლების და მეცნიერების დაფინანსების განსაზღვრის წესთან. კერძოდ 2019 წელს შემოღებულ იქნა ვალდებულება, რომლის მიხედვითაც განათლების სფეროს დაფინანსების მოცულობა ნაერთი ბიუჯეტიდან არ უნდა იყოს მშპ-ს 6%-ზე ნაკლები.

მიუხედავად იმისა, რომ მხოლოდ 2023-2024 წლებში განათლების და მეცნიერების დაფინანსება ნაერთი ბიუჯეტიდან 1 მილიარდ ლარზე მეტით გაიზარდა, მიმდინარე წელს მშპ-სთან მიმართებაში არსებული 3,3%-დან, 2024 წელს მშპ-ს 3,7%-ს შეადგენს და 6%-მდე ზრდისთვის დამატებით 2,0 მილიარდი ლარია საჭირო. რა თქმა უნდა მსგავსი მოცულობით ზრდა ერთი წლის განმავლობაში შეუძლებელია, ვინაიდან ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვნად უნდა შემცირდეს ყველა სხვა მიმართულების დაფინანსება, რაც უარყოფით გავლენას იქონიებს მოსახლეობაზეც და ქვეყნის ეკონომიკაზეც.

ამავდროულად აღსანიშნავია, რომ 2019 წელს, აღნიშნული ნორმის შემოღების შემდგომ არაერთი საკანონმდებლო ვალდებულება გახდა ბიუჯეტიდან დამატებით დასაფინანსებელი, რომელთა შორის ყველაზე მნშივნელოვანი დაფინანსება მიიმართება პენსიების ინდექსაციაზე, რისთვისაც ყოველწლიურად დამატებით მშპ-ს 0,5%-ის რესურსია საჭირო. ზოგადად, სოციალური ხარჯების მოცულობა მშპ-სთან მიმართებაში, 2019 წელს არსებული 8,4%-დან 2024 წელს გაზრდილია მშპ-ს 9,1%-მდე.

2024 წელს ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდა განსაზღვრულია 8,4%-ის ოდენობით, ხოლო განათლების და მეცნიერების დაფინანსება იზრდება თითქმის 18%-ით. მომდევნო 4 წლის განმავლობაში განათლების და მეცნიერების ზრდის ამ ტემპის შენარჩუნებით შესაძლებელი იქნება 2028 წელს მიღწეულ იქნეს მისი დაფინანსება მშპ-ს 6%-ის ოდენობით.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, წარმოდგენილი ცვლილების პროექტი ითვალისწინებს განათლების და მეცნიერების დაფინანსების მშპ-ს 6%-მდე დაფინანსების ვალდებულების გადავადებას 2028 წლამდე.

* ასევე, კანონპროექტის მიხედვით, უქმდება ხაზინის ერთიანი ანგარიშიდან ფულის გაცემის ყოველთვიური გეგმის დამტკიცების ვალდებულება, რაც საბოლოოდ ხელს შეუწყობს ბიუჯეტების შესრულების ოპერატიულობის ზრდას და ბიუჯეტების გადასახდელების გადახდა მოხდება ბიუჯეტების განწერით განსაზღვრული მაჩვენებლების საფუძველზე და მის ფარგლებში.

**ა.დ) კანონპროექტის კავშირი სამთავრობო პროგრამასთან და შესაბამის სფეროში არსებულ სამოქმედო გეგმასთან, ასეთის არსებობის შემთხვევაში (საქართველოს მთავრობის მიერ ინიციირებული კანონპროექტის შემთხვევაში):**

ასეთი არ არსებობს.

**ა.ე) კანონპროექტის ძალაში შესვლის თარიღის შერჩევის პრინციპი, ხოლო კანონისთვის უკუძალის მინიჭების შემთხვევაში, აღნიშნულის თაობაზე შესაბამისი დასაბუთება:**

კანონპროექტი წარმოადგენს „საქართველოს 2024 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის თანმდევ კანონის პროექტს, რომელიც უნდა ამოქმედდეს 2024 წლის 1 იანვრიდან.

**ა.ვ) კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის მიზეზები და შესაბამისი დასაბუთება (თუ ინიციატორი ითხოვს კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვას):**

კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვა მოთხოვნილი არ არის.

**ბ) კანონპროექტის ფინანსური გავლენის შეფასება საშუალოვადიან პერიოდში (კანონპროექტის ამოქმედების წელი და შემდგომი 3 წელი):**

**ბ.ა) კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებით აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო:**

კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებული ხარჯები დაფინანსდება შესაბამისი ბიუჯეტიდან.

**ბ.ბ) კანონპროექტის გავლენა სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე:**

კანონპროექტის მიღება გავლენას არ მოახდენს სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილზე. ამასთან, მუნიციპალიტეტების მიერ მისაღები შემოსავლები გადანაწილდება ოპტიმალურად.

**ბ.გ) კანონპროექტის გავლენა სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე:**

კანონპროექტის მიღება გავლენას არ მოახდენს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე.

**ბ.დ) სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები, კანონპროექტის გავლენით სახელმწიფოს ან მის სისტემაში არსებული უწყების მიერ მისაღები პირდაპირი ფინანსური ვალდებულებების (საშინაო ან საგარეო ვალდებულებები) მითითებით:**

კანონპროექტის მიღება არ გამოიწვევს სახელმწიფოს მხრიდან ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას.

**ბ.ე) კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირთათვის, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება, იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებზე გავლენის ბუნებისა და მიმართულების მითითებით, რომლებზედაც მოსალოდნელია კანონპროექტით განსაზღვრულ ქმედებებს ჰქონდეს პირდაპირი გავლენა:**

გამარტივდება და გაიზრდება საბიუჯეტო ორგანიზაციების ხარჯების დასაფინანსებლად ხაზინის ერთიანი ანგარიშიდან ბიუჯეტების გადასახდელების საკასო ოპერაციების ოპერატიულობა.

**ბ.ვ) კანონპროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის (ფულადი შენატანის) ოდენობა და ოდენობის განსაზღვრის პრინციპი:**

კანონპროექტით არ ხდება ახალი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის (ფულადი შენატანის) შემოღება.

**ბ1) ბავშვის უფლებრივ მდგომარეობაზე კანონპროექტის ზეგავლენის შეფასება:**

კანონპროექტი არ ახდენს ზეგავლენას ბავშვის უფლებრივ მდგომარეობაზე.

**ბ​2) გენდერული თანასწორობის მდგომარეობაზე კანონპროექტის მოსალოდნელი ზეგავლენის შეფასება**

კანონპროექტი არ ახდენს გავლენას გენდერული თანასწორობაზე.

**გ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან:**

**გ.ა) კანონპროექტის მიმართება ევროკავშირის სამართალთან:**

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის სამართალს.

**გ.ბ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან:**

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებს.

**გ.გ) კანონპროექტის მიმართება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან და შეთანხმებებთან, აგრეთვე, ისეთი ხელშეკრულების/შეთანხმების არსებობის შემთხვევაში, რომელსაც უკავშირდება კანონპროექტის მომზადება, - მისი შესაბამისი მუხლი ან/და ნაწილი:**

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებს და შეთანხმებებს. აგრეთვე, კანონპროექტის მიღება არ უკავშირდება რომელიმე ხელშეკრულებას/შეთანხმებას.

**გ.დ) არსებობის შემთხვევაში, ევროკავშირის ის სამართლებრივი აქტი, რომელთან დაახლოების ვალდებულებაც გამომდინარეობს „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებიდან“ ან ევროკავშირთან დადებული საქართველოს სხვა ორმხრივი და მრავალმხრივი ხელშეკრულებებიდან:**

ასეთი არ არსებობს.

**დ) კანონპროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები:**

**დ.ა) სახელმწიფო, არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია/დაწესებულება, ექსპერტი, სამუშაო ჯგუფი, რომელმაც მონაწილეობა მიიღო კანონპროექტის შემუშავებაში, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:**

ასეთი არ არსებობს.

**დ.ბ) კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციის/დაწესებულების, სამუშაო ჯგუფის, ექსპერტის შეფასება კანონპროექტის მიმართ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:**

ასეთი არ არსებობს.

**დ.გ) სხვა ქვეყნების გამოცდილება კანონპროექტის მსგავსი კანონების იმპლემენტაციის სფეროში, იმ გამოცდილების მიმოხილვა, რომელიც მაგალითად იქნა გამოყენებული კანონპროექტის მომზადებისას, ასეთი მიმოხილვის მომზადების შემთხვევაში:**

ასეთი არ არსებობს.

**ე) კანონპროექტის ავტორი:**

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

**ვ) კანონპროექტის ინიციატორი:**

საქართველოს მთავრობა.