

გ ა ნ მ ა რ ტ ე ბ ი თ ი ბ ა რ ა თ ი

„საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ:

ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი

საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლით დაკისრებული ვალდებულება;

ბ) კანონპროექტის მიზანი

2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების ნუსხის დამტკიცება;

გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი

კანონპროექტის მიხედვით განისაზღვრება 2016 წლის განმავლობაში მისაღები შემოსულობებისა და გასაწევი გადასახდელების მაჩვენებლები. ისევე, როგორც 2013-2015 წლების ბიუჯეტები, 2016 წელსაც სახელმწიფო ბიუჯეტი მთლიანად ემსახურება სამთავრობო პროგრამის - „**ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის**“ შესრულებას, რამაც უნდა უზრუნველყოს მოსახლეობის სოციალური დაცვა და ქვეყნის ეკონომიკური განვითარება. გაგრძელდება ჯანდაცვის, სოციალური დაცვის, განათლების და სოფლის მეურნეობის სფეროებში მიმდინარე პროგრამები.

აღნიშნული პროექტი საქართველოს პარლამენტს წარედგინება კანონმდებლობით დადგენილი წესით, მეორე წარდგენისათვის, თუმცა ბიუჯეტის გადამუშავებულ პროექტში შენარჩუნებულია იგივე პარამეტრები, როგორც ბიუჯეტის პირველ წარდგენაში. იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ 2015 წელი ხასიათდებოდა მერყეობებით, რამდენიმეჯერ შეიცვალა პროგნოზები რეგიონის ქვეყნებთან მიმართებაში, მათ შორის საქართველოს ეკონომიკური ზრდის პროგნოზი 5%-დან შემცირდა 2%-მდე, ხოლო 8 თვის მონაცემებით 2.8%-ს შეადგენს აუცილებელია პროგნოზების განახლებამდე მოხდეს 9 თვის ეკონომიკური მაჩვენებლების წინასწარი მონაცემის და ოქტომბრის თვის მაჩვენებლების განალიზება. აღნიშნული ინფორმაციის გაანალიზება საშუალებას მოგვცემს რეალისტური პროგნოზი გავაკეთოთ 2016 წლის ფისკალურ რესურსთან დაკავშირებით და აღნიშნულის მიხედვით მოხდება პრიორიტეტულ მიმართულებებზე ამ რესურსების გადანაწილება, მათ შორის პარლამენტის მიერ საკომიტეტო მოსმენების დროს გამოთქმული რეკომენდაციებისა და შენიშვნების გათვალისწინების შესაძლებლობის განხილვა.

ძირითადი მაკროეკონომიკური მაჩვენებლები

2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შემუშავებისას მხედველობაში იქნა მიღებული ქვეყნის ეკონომიკის ზრდის მაჩვენებელი მიმდინარე წლის განვლილ პერიოდში და მომავალი წლის პროგნოზები. მიმდინარე წელს ეკონომიკაში მიმდინარე ტენდენციებთან დაკავშირებით ინფორმაცია ვრცლად არის წარმოდგენილი სახელმწიფო ბიუჯეტის თანდართულ მასალებში (2015 წლის ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობა). მომავალი წლის ფისკალური და მაკროეკონომიკური მაჩვენებლები კონსერვატიული მიდგომით არის დაგეგმილი და 2016 წლისთვის მშპ-ს რეალური ზრდის პროგნოზი 3.0%-ს, ხოლო მშპ-ს დეფლატორი 4,5%-ს შეადგენს. საშუალოვადიან პერიოდში ეკონომიკის რეალური ზრდის პროგნოზი 5,5%-ის ფარგლებშია მოსალოდნელი, ხოლო მშპ-ს დეფლატორი 3,5%-4,0%-ის ფარგლებში

მაკროეკონომიკური მაჩვენებლებიდან გამომდინარე 2016 წლის ნომინალური მშპ-ს მოცულობა 33,9 მლრდ ლარს შეადგენს, ხოლო 2019 წლისთვის პროგნოზირებულია მისი გაზრდა 44,4 მლრდ ლარამდე.

მაკროეკონომიკური პარამეტრების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მაჩვენებელს წარმოადგენს საბიუჯეტო დეფიციტის მოცულობა. 2016 წლისთვის აღნიშნული მაჩვენებელი მშპ-სთან მიმართებაში დაგეგმილია 3%-ის ფარგლებში (GFSM 1986 წლის კლასიფიკაციის მიხედვით). მომდევნო წლებში დაგეგმილია საბიუჯეტო დეფიციტის კლებადი ტენდენციის შენარჩუნება და მისი მოცულობა 2019 წლისთვის შემცირდება მშპ-ს 2,0%-მდე.

არსებული მაკროეკონომიკური პროგნოზების გათვალისწინებით 2016 წელს ნაერთი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების მაჩვენებელი 8 480.0 მლნ ლარს შეადგენს, რაც მშპ-ს 25,1%-ია.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები

საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი 8 225.0 მლნ ლარით განისაზღვრა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებელი 7 780.0 მლნ ლარით განისაზღვრა, რაც მთლიანი შიდა პროდუქტის 23%-ს შეადგენს. ამასთან აღსანიშნავია, რომ საბიუჯეტო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებების თანახმად საშემოსავლო გადასახადის მთელი რიგი სახეობებიდან მიღებული შემოსავლები 2016 წლიდან მიიმართება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში (დაახლოებით 300,0 მლნ ლარი);

გადასახადების საპროგნოზო მაჩვენებლები ცალკეული გადასახადების სახეების მიხედვით შემდეგია:

- საშემოსავლო გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელი განისაზღვრა 2 033.0 მლნ ლარით, რაც მშპ-ის 6.0 პროცენტს შეადგენს;
- მოგების გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელი განისაზღვრა 955.0 მლნ ლარით, რაც მშპ-ის 2.8 პროცენტია;
- დამატებული ღირებულების გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელი განისაზღვრა 3 772.0 მლნ ლარით, რაც მშპ-ის 11.2 პროცენტს შეადგენს;
- აქციზის საპროგნოზო მაჩვენებელი განისაზღვრა 922.0 მლნ ლარის ოდენობით, რაც მშპ-ის 2.7 პროცენტს შეადგენს;
- იმპორტის გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელი განისაზღვრა 73.0 მლნ ლარით, რაც მშპ-ის 0.2 პროცენტს შეადგენს;
- სხვა გადასახადის საპროგნოზო მაჩვენებელი განისაზღვრა 25.0 მლნ ლარით.

2016 წლისთვის **გრანტების** საპროგნოზო მაჩვენებელი განისაზღვრა 255.0 მლნ ლარით, მათ შორის საბიუჯეტო გრანტები 125.0 მლნ ლარი, ხოლო საინვესტიციო (ხარჯზე მიბმული) გრანტები 130.0 მლნ ლარი;

2016 წლისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტის **სხვა შემოსავლების** საპროგნოზო მაჩვენებელი განსაზღვრულია 320.0 მლნ ლარის ოდენობით.;

არაფინანსური აქტივების კლების სახით მისაღები თანხების გეგმა განსაზღვრულია 200,0 მლნ ლარის ოდენობით;

ფინანსური აქტივების კლების მაჩვენებელი განისაზღვრა 90,0 მლნ ლარის ოდენობით, რაც წარმოადგენს წინა წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაცემული სესხების დაბრუნებას;

ვალდებულებების ზრდის სახით მისაღები სახსრების გეგმა განსაზღვრულია 1 275.0 მლნ ლარის ოდენობით, მათ შორის:

- საინვესტიციო პროექტების დასაფინანსებლად მიღებული გრძელვადიანი, შეღავათიანი კრედიტები - 680.0 მლნ ლარი;
- მსოფლიო ბანკის და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების საბიუჯეტო კრედიტები - 395,0 მლნ ლარი;
- სახაზინო ვალდებულებებისა და სახაზინო ობლიგაციების ემისიით და მათი დაფარვის შედეგად საშინაო სახელმწიფო ვალდებულებების წმინდა ზრდა - 200,0 მლნ ლარი;

წარმოდგენილი კანონპროექტის მიხედვით 2015 წელს მისაღები შემოსულობების, ისევე როგორც გადასახდელების მთლიანი მაჩვენებელი განსაზღვრულია 9 920.0 მლნ ლარის ოდენობით, რისი გათვალისწინებითაც სახელმწიფო ხაზინის ერთიან ანგარიშზე განთავსებული თავისუფალი ნაშთი დარჩება უცვლელი.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებები

სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებები განისაზღვრა 9 920.0 მლნ ლარის ოდენობით, მათ შორის: საბიუჯეტო სახსრები შეადგენს 9 110.0 მლნ ლარს, გრანტები 130.0 მლნ ლარს, ხოლო კრედიტები 680.0 მლნ ლარს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ჯამური მოცულობა შეადგენს 8 373.2 მლნ ლარს, მათ შორის:

- შრომის ანაზღაურება - 1 438.7 მლნ ლარი - აღნიშნული მუხლით გათვალისწინებული ასიგნებები გაზრდილია 57,3 მლნ ლარით, მათ შორის 44.2 მლნ ლარი წარმოადგენს სამოქალაქო უსაფრთხოების დონის ამაღლების პროგრამის ფარგლებში სსიპ - საგანგებო სიტუაციების მართვის სააგენტოს შრომის ანაზღაურებას. აღსანიშნავია, რომ 2015 წლის მანძილზე აღნიშნული სააგენტოს შრომის ანაზღაურება ფინანსდებოდა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისგან მიღებული სახსრებით, რომლებიც აღირიცხებოდა სააგენტოს საკუთარი შემოსავლების ნაწილში, ვინაიდან 2015 წელი წარმოადგენდა გარდამავალ წელს, როდესაც საგანგებო სიტუაციების მართვის ფუნქცია ადგილობრივი ხელისუფლებიდან გადავიდა ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციაში. ხოლო 20 მლნ ლარამდე შრომის ანაზღაურება გაზრდილია ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ასიგნებებში, 2016 წელს დაგეგმილი საპარლამენტო არჩევნების ჩატარებისათვის, კანონმდებლობით გათვალისწინებული შრომის ანაზღაურების დასაფინანსებლად.
- საქონელი და მომსახურება - 1 008.1 მლნ ლარი;
- პროცენტი - 477.1 მლნ ლარი;
- სუბსიდიები - 247.1 მლნ ლარი;
- გრანტები - 959.7 მლნ ლარი;

- სოციალური უზრუნველყოფა - 2 967.1 მლნ ლარი;
- სხვა ხარჯები - 1 275.4 მლნ ლარი.

არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლით გათვალისწინებულია - 736,0 მლნ ლარი, ხოლო ფინანსური აქტივების ზრდის მუხლით გამოყოფილია - 386,4 მლნ ლარი;

ვალდებულებების კლება შეადგენს 424.4 მლნ ლარს, საიდანაც 360.0 მლნ ლარი მიმართული იქნება საგარეო სახელმწიფო ვალდებულებების დაფარვაზე, ხოლო 64.4 მლნ ლარი - საშინაო სახელმწიფო ვალდებულებების დაფარვაზე.

წარმოდგენილი პროექტით გათვალისწინებული ასიგნებები მხარჯავი დაწესებულებების მიხედვით შემდეგნაირად არის გადანაწილებული:

- ჯანდაცვის სამინისტროს დაფინანსება შეადგენს 3 070,0 მლნ ლარს (ბიუჯეტის მთლიანი გადასახდელების 30.9%). აღნიშნული თანხის ფარგლებში გათვალისწინებულია:
 - სოციალური დაცვისა და საპენსიო უზრუნველყოფისათვის - 2 183,0 ათასი ლარი. აღნიშნული თანხის ფარგლებში გათვალისწინებულია მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ საქართველოს კანონით განსაზღვრული სოციალური ხარჯების დაფინანსება;
 - ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამებისთვის - 799,5 მლნ ლარი;
 - სამედიცინო დაწესებულებათა რეაბილიტაციისა და აღჭურვისათვის - 32,0 მლნ ლარი;
- განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსთვის გათვალისწინებულია 975,2 მლნ ლარი, მათ შორის:
 - ზოგადი განათლების დასაფინანსებლად - 572,9 მლნ ლარი, ითვალისწინებს სკოლის პედაგოგთა ხელფასების მატებას (2015 წლის სექტემბრიდან საბაზო ხელფასი გაიზარდა 305 ლარიდან 355 ლარამდე, ხოლო 2016 წლის აპრილიდან გაიზარდება 405 ლარამდე), ასევე ითვალისწინებს მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ საქართველოს კანონით მაღალმთიანი რეგიონებში მომუშავე პედაგოგებისათვის გათვალისწინებული დანამატების დასაფინანსებლად საჭირო ხარჯებს;
 - პროფესიული განათლების დასაფინანსებლად - 36,0 მლნ ლარამდე;
 - უმაღლესი საგანმანათლებლო და სამეცნიერო პროგრამების დასაფინანსებლად - 174,0 მლნ ლარამდე;
 - საგანმანათლებლო დაწესებულებათა ინფრასტრუქტურის განვითარებისათვის - 94,4 მლნ ლარზე მეტი;
- სოფლის მეურნეობის სამინისტროსთვის გამოყოფილია 281,4 მლნ ლარი. გამოყოფილი თანხის ფარგლებში გათვალისწინებულია:
 - სამელიორაციო და საირიგაციო სისტემების განვითარებისათვის - 64,0 მლნ ლარამდე;
 - შეღავათიანი აგროკრედიტებისათვის - 50,0 მლნ ლარი;
 - რთველის ხელშეწყობის ღონისძიებები - 25,0 მლნ ლარი;

- სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის სესხისა და ლიზინგის ვალდებულებების დაფარვისათვის - 23 მლნ ლარი;
 - სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ხელშეწყობის ღონისძიებები - 7 მლნ ლარზე მეტი
 - აგროდაზღვევის უზრუნველყოფის ღონისძიებები - 10 მლნ ლარი;
- რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთვის გამოყოფილია 950,0 მლნ ლარი რომლის ფარგლებშიც გათვალისწინებულია:
 - საგზაო ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებისათვის - 526,6 მლნ ლარი;
 - რეგიონული და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციისათვის - 246,2 მლნ ლარი;
 - წყალმომარაგების ინფრასტრუქტურის აღდგენა-რეაბილიტაცია - 170,6 მლნ ლარი;
 - თავდაცვის სამინისტროსთვის გათვალისწინებულია 670,0 მლნ ლარი;
 - შინაგან საქმეთა სამინისტროსთვის გათვალისწინებულია 595,0 მლნ ლარი; ხოლო საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დაფინანსება (შინაგან საქმეთა სამინისტროს გამოყოფილია 2015 წლის 1 აგვისტოდან) 95,0 მლნ ლარით. ამასთან შინაგან საქმეთა სამინისტროს ასიგნებებში 64,2 მლნ ლარი გათვალისწინებულია სსიპ - საგანგებო სიტუაციების მართვის სააგენტოს დასაფინანსებლად, რომელიც 2015 წლის მანძილზე დაფინანსებას იღებდა ძირითადად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისგან, ვინაიდან აღნიშნული კომპეტენციის ცენტრალური დონისათვის გადაცემა განხორციელდა 2015 წლიდან.
 - სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროსთვის გათვალისწინებულია 153,0 მლნ ლარი;
 - ენერგეტიკის სამინისტროსათვის გამოყოფილია 135,0 მლნ ლარი (მშ. გაზიფიცირება 20,0 მლნ ლარი);
 - ეკონომიკის სამინისტროსათვის გამოყოფილია 85,0 მლნ ლარი, (მშ. პროგრამა „აწარმოე საქართველოში“ 20,0 მლნ ლარი);
 - საგარეო საქმეთა სამინისტროსთვის გათვალისწინებულია 100,0 მლნ ლარი;
 - კულტურის და ძეგლთა დაცვის სამინისტროსთვის გათვალისწინებულია 95,0 მლნ ლარი;
 - იუსტიციის სამინისტროსთვის გამოყოფილია 68,5 მლნ ლარი;
 - ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, დევნილთა და განსახლების სამინისტროსთვის გამოყოფილია 70,0 მლნ ლარი;
 - სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტროსთვის გამოყოფილია 75,0 მლნ ლარი;
 - გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროსთვის გათვალისწინებულია 40,7 მლნ ლარი;
 - საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დაფინანსება შეადგენს 90,0 მლნ ლარს;
 - სხვა მხარჯავი დაწესებულებების დაფინანსების მოცულობები, უმეტეს შემთხვევაში შენარჩუნებულია მიმდინარე წლის დონეზე;
 - რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდისა და სოფლის მხარდაჭერის პროგრამისათვის ჯამში გათვალისწინებულია 280,0 მლნ ლარი; ხოლო „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნების თანახმად

მაღალმთიანი დასახლების განვითარების ფონდისათვის გათვალისწინებულია 20.0 მლნ ლარი;

- მთავრობის სარეზერვო ფონდი 50 მლნ ლარით, ხოლო პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდი 5 მლნ ლარით განისაზღვრა.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერის მოცულობა შეადგენს 620.0 მლნ ლარს. აღსანიშნავია რომ 2016 წლიდან, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში მიიმართება საშემოსავლო გადასახადის ზოგიერთი სახე, რაც ჯამურად შეადგენს დაახლოებით 300.0 მლნ ლარს, რისი გათვალისწინებითაც მუნიციპალიტეტების დაფინანსება (ტრანსფერი და საშემოსავლო გადასახადი) იქნება 920,0 მლნ ლარზე მეტი.

ბ) კანონის პროექტის ფინანსური დასაბუთება:

ბ.ა) კანონის პროექტის მიღებასთან დაკავშირებით აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო

–

ბ.ბ) კანონის პროექტის გავლენა ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე

–

ბ.გ) კანონის პროექტის გავლენა ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე

–

ბ.დ) სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულება

–

ბ.ე) კანონის პროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირობების, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება

–

ბ.ვ) კანონის პროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებელის ან სხვა სახის გადასახდელის ოდენობის განსაზღვრის წესი (პრინციპი)

კანონის პროექტი არ ითვალისწინებს გადასახადის, მოსაკრებელის ან სხვა სახის გადასახდელის ოდენობის განსაზღვრას და შესაბამისად არ ადგენს მათი განსაზღვრის წესს.

გ) კანონის პროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან

გ.ა) კანონის პროექტის მიმართება ევროკავშირის დირექტივებთან

კანონის პროექტი არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის არცერთ დირექტივას.

გ.ბ) კანონის პროექტის მიმართება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან

კანონის პროექტის მიღება არ ეწინააღმდეგება საქართველოს მიერ საერთაშორისო ორგანიზაციებში წევრობასთან დაკავშირებით აღებულ არცერთ ვალდებულებას.

გ.გ) კანონის პროექტის მიმართება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან

კანონის პროექტის მიღება არ არღვევს და არ ეწინააღმდეგება საქართველოს მიერ დადებული ორმხრივი და მრავალმხრივი საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრ არცერთ ვალდებულებებს.

დ) კანონის პროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები:

დ.ა) არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია/დაწესებულება, ექსპერტები, რომლებმაც მონაწილეობა მიიღეს კანონის პროექტის შემუშავებაში, ასეთის არსებობის შემთხვევაში

წარმოდგენილი კანონპროექტის მომზადებისათვის გამოყენებული ძირითადი მაკროეკონომიკური პარამეტრები შეთანხმებულია საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან, თუმცა აღსანიშნავია, რომ ფონდთან კონსულტაციები გაგრძელდება ნოემბერშიც და საბოლოო პროექტი წარმოდგენილი იქნება მათთან შეთანხმებული პარამეტრების ფარგლებში.

დ.ბ) კანონის პროექტის შემუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციის (დაწესებულების) ან/და ექსპერტის შეფასება კანონპროექტის მიმართ

წარმოდგენილი კანონპროექტი მოწონებული იქნა საქართველოს მთავრობის მიერ;

დ.გ) კანონის პროექტის ავტორი

კანონის პროექტის ავტორია საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

დ.დ) კანონის პროექტის ინიციატორი

კანონის პროექტის ინიციატორია საქართველოს მთავრობა.