



ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი  
ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტი

ანანო ლომაია

საქართველოს საბიუჯეტო შემოსულობების სტრუქტურა და  
დინამიკა

სამაგისტრო ნაშრომი შესრულებულია ბიზნესის ადმინისტრირების მაგისტრის  
აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი: ბიზნესის ადმინისტრირების დოქტორი,  
პროფესორი ნათია კახნიაშვილი

თბილისი, 2019

## ანოტაცია

სახელმწიფო ბიუჯეტი, უპირველეს ყოვლისა, წარმოადგენს ქვეყანაში ფისკალური პოლიტიკის განხორციელების, სახელმწიფო ფინანსური რესურსების მობილიზების ძირითად საშუალებას. იგი ამავდროულად სახელმწიფო ფინანსური რესურსების ძირითადი ბაზაა, რომლის ფორმირებაც უმთავრესად გადასახადების მეშვეობით წარმოებს. აქედან გამომდინარე, უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება ეფექტური საგადასახადო პოლიტიკის გატარებას, მისი სწორი მიმართულებით წარმართვას, რაც, თავის მხრივ, მაქსიმალურად შეამცირებს ქვეყანაში ეკონომიკური კრიზისის წარმოშობის რისკს.

ამასთან, საბიუჯეტო სისტემა განიხილება როგორც ქვეყნის ეკონომიკის მართვის უმნიშვნელოვანესი ბერკეტი, რომლის საშუალებითაც სახელმწიფო ახორციელებს ქვეყნის ეკონომიკის რეგულირებას, შესაბამისად უმნიშვნელოვანესი ამოცანაა მისი ფორმირება-ფუნქციონირების სრულყოფა ისეთი ფორმითა და მიმართულებით, რომლითაც იგი უზრუნველყოფს დასახული ეკონომიკური მიზნებისა და ამოცანების ეფექტიანად შესრულებას.

სახელმწიფოს არსებობა თავისთავად გულისხმობს იმას, რომ მას ეკისრება უამრავი ვალდებულება და ფუნქცია, რომელთა განხორციელება საჭიროებს მატერიალურ უზრუნველყოფას. სახელმწიფოსათვის ასეთი მატერიალური უზრუნველყოფის გარანტს წარმოადგენს საბიუჯეტო შემოსულობები.

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის შემოსულობების მაჩვენებლების შეჯერება ბოლო წლების მონაცემების საფუძველზე და ასევე ბიუჯეტის შემოსულობების სტრუქტურისა და დინამიკის განხილვა აღნიშნული პერიოდის განმავლობაში.

შეფასებულია გატარებული რეფორმების, საგადასახადო განაკვეთების შემცირებისა და საგადასახადო ლიბერალიზაციის, პოზიტიური გავლენა და მისი კავშირი უკანასკნელ წლებში საგადასახადო შემოსავლების მზარდ ტენდენციასთან, ეკონომიკურ ზრდასთან, მშპ-სთან, ინვესტორების სტიმულირებასა და ქვეყნის მიმზიდველობის ზრდასთან .

## **Annotation**

**Anano Lomaia**

### **The structure and dynamics of Georgia's budget revenues**

First of all, a state budget is the main way of implementation of fiscal policy, mobilization of state financial resources. At the same time, It also is the main base of the state financial recourses and mainly taxes creat it's formation. Therefore, It's very important an effective tax policy to shape it with a right direction and it will maximally reduce the riks of increasing economical crisis in the country.

Budget system is considered as the most important leverage of economical management of the country. Via the leverage the state accomplishes a regulation of the economic. Accordingly, it is the most important task to protection its pormation and function with the shape and direction, by which it provides to achieve the economical plans and goals efficiently.

As existence of the state itself means that it is entitled to have a lot of obligations and functions and it need material providing – budget revenues. Therefore, It's important to revise the budget revenus based on datas of the last years and also to discuss the dynamic and structure of budget revenues during this period.

It is evaluated a positive influence of reforms, reduction of the tax rates and tax liberalization and their connection to with progressive tendention of incomes from taxes in the last years, with economical growth and GDP, stimulation of investors and development of attraction of the country.

# სარჩევი

ანოტაცია.....	2
Annotation.....	3
შესავალი.....	5
თავი I. ბიუჯეტი, როგორც სახელმწიფოს ფინანსური რესურსების ფორმირების ძირითადი ბაზა..	7
1.1 ბიუჯეტის როლი და დანიშნულება.....	7
1.2 საბიუჯეტო სისტემა და მისი გარდაქმნის აუცილებლობა საქართველოში.....	10
თავი II. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების ანალიზი და დინამიკა .....	18
2.1 საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაცია.....	18
2.2 სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურა და დინამიკა (2008-2019 წლები).....	21
2.3 სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლების სტრუქტურა და დინამიკა (2008-2019 წლები)....	37
თავი III. საქართველოს საბიუჯეტო შემოსულობების ზრდის გზები და წყაროები .....	53
3.1 საგადასახადო პოლიტიკის ცვლილების როლი საგადასახადო შემოსავლების ზრდაში .....	53
3.2 საბიუჯეტო შემოსულობების ზრდის ძირითადი მიმართულებები .....	73
დასკვნები და წინადადებები .....	80
გამოყენებული ლიტერატურა.....	82

## შესავალი

**სამაგისტრო ნაშრომის აქტუალობა.** აღსანიშნავია, რომ ნებისმიერი სახელმწიფოს ფუნქციონირების საფუძველი ეკონომიკის მდგრადი განვითარებაა, რისთვისაც აუცილებელია შესაბამისი საბიუჯეტო სისტემის ფორმირება და მყარი ფინანსური ბაზის შექმნა. სახელმწიფო ბიუჯეტი, როგორც საფინანსო სისტემის ცენტრალური რგოლი, უმნიშვნელოვანეს როლს თამაშობს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებასა და განვითარებაში. სწორედ ბიუჯეტია ქვეყნის ფინანსური რესურსების მობილიზაციის მთავარი ინსტრუმენტი. აქედან გამომდინარე, საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდის აუცილებლობა წარმოადგენს სახელმწიფოებრივ ინტერესს იმისათვის, რომ მან სრულფასოვნად შეძლოს მთელი რიგი სოციალური და სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიებების რეალიზება.

**სამაგისტრო ნაშრომის მიზანი და ამოცანები.** სამაგისტრო ნაშრომის მიზანია საქართველოს საბიუჯეტო შემოსულობების სტრუქტურისა და დინამიკის შესწავლა და გაანალიზება. ხოლო სამაგისტრო ნაშრომის ამოცანაა საბიუჯეტო შემოსულობების ზრდის გზების ძიება.

**სამაგისტრო ნაშრომის კვლევის საგანი და ობიექტი.** ნაშრომის კვლევის საგანს წარმოადგენს საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა, ხოლო კვლევის ობიექტს - საბიუჯეტო შემოსულობების სტრუქტურა და მათი დინამიკა.

**სამაგისტრო ნაშრომის კვლევისათვის გამოყენებული მეთოდი/მეთოდები.** კვლევის პროცესში ჩვენ მიერ გამოყენებული იქნა არაერთი ეკონომისტის ნაშრომი, სხვადასხვა მეცნიერის მოსაზრებები, საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის, საქართველოს ეროვნული ბანკის, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისა და სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემები და ანალიზური მაჩვენებლები.

**სამაგისტრო ნაშრომის კვლევის შედეგად მიღებული ძირითადი მიგნებები.** ჩვენ მიერ წარმოდგენილ ნაშრომში კვლევის შედეგად მიღებული ძირითადი მიგნებები შეიძლება შემდეგნაირად ჩამოვაყალიბოთ:

- თანამედროვე პერიოდში ქვეყანაში ეკონომიკის სტაბილური განვითარება, ეფექტიანი საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის გატარება, ქვეყანაში ეკონომიკური ზრდის მაღალი ტემპების მიღწევა, ინფლაციის მინიმალურ დონემდე დაყვანა, უმუშევრობის შემცირება და მთლიანობაში ქვეყნის მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის მიღწევა მხოლოდ და მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ, მისი ეკონომიკური ფუნქციების ეფექტიანად რეალიზაციის გზით არის შესაძლებელი.
- საბიუჯეტო სისტემის უმთავრესი მიზანი საჭიროა გახდეს ბიუჯეტის შემოსულობების მიღების მყარი საფუძვლების შექმნა, საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანად განაწილება-გადანაწილების უზრუნველყოფა, რათა საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანმა ფუნქციონირებამ საბოლოო ანგარიშით უზრუნველყოს ქვეყნის მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციისა და სახელმწიფოს ეკონომიკური ფუნქციების ეფექტიანად შესრულება.
- თანამედროვე ეტაპზე ქვეყნის საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას, სახელმწიფო ბიუჯეტში გადასახადებიდან მიღებულ შემოსავლებში, პირდაპირ და არაპირდაპირ გადასახადებს შორის რაციონალური თანაფარდობის მიღწევა წარმოადგენს.
- აუცილებელია ქვეყანა მომხმარებლური ეკონომიკიდან გადავიდეს მწარმოებლურზე, ანუ განვითარდეს ის დარგები, რომლებიც ხელს შეუწყობენ ეკონომიკის რეალურ განვითარებას, გამოაცოცხლებენ წარმოების სფეროებს, გაზრდიან ქვეყანაში დასაქმებულთა რაოდენობას, რის შედეგადაც გაიზრდება გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლები ბიუჯეტში.

**სამაგისტრო ნაშრომის მოცულობა და სტრუქტურა:** ნაშრომის სტრუქტურა, შინაარსი და მოცულობა განპირობებულია კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე. ის შესრულებულია 81 გვერდზე. შედგება შესავლის, სამი თავის, 7 ქვეთავის, დასკვნებისა და წინადადებების ნაწილისგან. ამასთან მას თან ერთვის გამოყენებული ლიტერატურის სია.

# თავი I. ბიუჯეტი, როგორც სახელმწიფოს ფინანსური რესურსების ფორმირების ძირითადი ბაზა

## 1.1 ბიუჯეტის როლი და დანიშნულება

„ბიუჯეტი არის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ფუნქციების განხორციელებისათვის საჭირო ფულადი სახსრების მობილიზაციისა და გამოყენების ძირითადი ფინანსური გეგმა“ – ასე განმარტავს ბიუჯეტს საქართველოს პარლამენტის მიერ 1996 წლის 29 მაისს მიღებული კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“. აღნიშნული კანონით განხორციელდა მანამდე იზოლირებულად არსებული ცენტრალური ბიუჯეტისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების კონსოლიდირება, რადგან სიტყვა ბიუჯეტს გაცილებით უფრო დიდი ეკონომიკური შინაარსი გააჩნია, ის არის სახელმწიფოს არსებობისა და ეკონომიკის განვითარების საფუძველთა საფუძველი. მე-18-ე საუკუნეში სიტყვა „ბიუჯეტს“ უკვე შეძენილი ჰქონდა თანამედროვე მნიშვნელობა, ანუ მასში იგულისხმებოდა ქვეყანაში წლის განმავლობაში მიღებული შემოსავლებისა და გაწეული ხარჯების რიცხობრივი გამოსახულება.

ეკონომიკის, განსაკუთრებით საბაზრო ეკონომიკის, განვითარების პირობებში წინა პლანზე წამოწეულმა რიგმა საკითხებმა, რომლებიც ეხება სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის პროგრამების რეალიზებას, სხვადასხვა ფინანსური რესურსების განაწილება-გადანაწილებას, სახელმწიფოს მიერ განსახორციელებელი მთელი რიგი ღონისძიებების დაფინანსებას, გამოიწვია სახელმწიფო ბიუჯეტის მნიშვნელობის, მისი არსის კიდევ უფრო მეტად გაფართოება.

ბიუჯეტის განმარტებაში მნიშვნელოვანი ცვლილებები იქნა შეტანილი 2003 წელს, როდესაც საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“. აღნიშნული კანონის თანახმად „ბიუჯეტი - საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ადგილობრივი ხელისუფლებისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების შემოსულობების, აგრეთვე მათი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი გადასახდელების ნუსხა, რომლებიც

დამტკიცებულია ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების შესაბამისი დონეების მიერ”<sup>1</sup>.

2005 წელს ქვეყნის პარლამენტის მიერ განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად ისევ შეიცვალა ბიუჯეტის განმარტება, კერძოდ სპეციალური სახელმწიფო ფონდების ცნების კანონიდან ამოღების შემდეგ „ბიუჯეტი - საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსულობების, აგრეთვე მათი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი გადასახდელების ნუსხაა, რომლებიც დამტკიცებულია ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების შესაბამისი დონეების მიერ.”<sup>2</sup>

2008 წლის მდგომარეობით გარკვეული ცვლილებები იქნა შეტანილი საბიუჯეტო სისტემის ცალკეული რგოლების ცნებებში, რის შედეგადაც სახელმწიფო ბიუჯეტის განმარტებაში ჩამატებულ იქნა სიტყვა „საქართველოს პარლამენტის მიერ დამტკიცებული”, რითაც დაზუსტდა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცება ხდებოდა ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ.

საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ 2009 წლის 18 დეკემბერს მიღებული იქნა საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი” (ძალაში შევიდა 2010 წლის პირველი იანვრიდან), რომლის მიხედვით ბიუჯეტი განიმარტა, როგორც „ბიუჯეტი - საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა, რომელიც დამტკიცებულია საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების შესაბამისი ორგანოების მიერ”<sup>3</sup>. შედეგად, ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემა ჩამოყალიბდა: ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის,

---

<sup>1</sup> საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ”, თავი I, მუხლი 3, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი „დ”, თბ. 2003.

<sup>2</sup> საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ”, თავი I, მუხლი 3, პუნქტი 1, „დ” ქვეპუნქტი, თბ., 2003 წლის 24 აპრილი (2005 წლის ოქტომბრის თვის მდგომარეობით შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით).

<sup>3</sup> საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი”, თავი I, მუხლი 6, პუნქტი გ, თბ. 2009.

ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ერთობლიობის სახით.

აღსანიშნავია, რომ ეკონომიკაში არსებული აღმასვლისა და ნაკლოვანებების გამოვლენა უმთავრესად ხორციელდება სწორედ შემოსულობების აკუმულაციისა და სახსრების ხარჯვის დროს. ამიტომ ეს გარემოება უნდა წარმოადგენდეს საფუძველსა და სტიმულს იმისათვის, რომ ჩვენს ქვეყანას ჰქონდეს სტაბილურად ზრდადი, დაბალანსებული ბიუჯეტი, რადგან სწორედ ასეთი ბიუჯეტი არის ქვეყნის ეკონომიკის სიძლიერის მტკიცე გარანტი.

ყოველივე ზემოაღნიშნული გვამღვებს იმის თქმის საშუალებას, რომ ბიუჯეტი არის ქვეყნის პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური არსის ყველაზე უკეთ გამოსახვის საშუალება. ამ შესაძლებლობას ანიჭებს მასში აკუმულირებული შემოსულობები, რომლებიც სახელმწიფოს საშუალებას აძლევს განახორციელოს მასზე დაკისრებული სოციალური და ეკონომიკური მოვალეობები.

ბიუჯეტის არსსა და შინაარსს ყველაზე ნათლად გამოხატავს მის მიერ განსახორციელებელი ფუნქციები, რომლებიც შემდეგნაირად წარმოდგება:

1. ერთობლივი ეროვნული პროდუქტისა და ეროვნული შემოსავლის განაწილება-გადანაწილება და ეკონომიკის განვითარებაზე ზემოქმედება;
2. სახელმწიფოს ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი ხარჯების დასაფინანსებლად საჭირო ფინანსური რესურსების (მატერიალური სახსრების) მობილიზება და მათ ხარჯვაზე კონტროლი;
3. მოსახლეობის სხვადასხვა მოთხოვნილებების (მათ შორის სოციალურის) დასაკმაყოფილებლად საჭირო ფულადი სახსრების ფონდების ფორმირება, გამოყენება და კონტროლი.

ბიუჯეტი, უპირველეს ყოვლისა, წარმოადგენს ქვეყანაში ფისკალური პოლიტიკის განხორციელების, სახელმწიფო ფინანსური რესურსების მობილიზების ძირითად საშუალებას. იგი ამავედროულად სახელმწიფო ფინანსური რესურსების ძირითადი ბაზაა, რომლის ფორმირებაც უმთავრესად გადასახადების მეშვეობით წარმოებს. აქედან გამომდინარე, უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება ეფექტური საგადასახადო პოლიტიკის

გატარებას, მისი სწორი მიმართულებით წარმართვას, რაც, თავის მხრივ, მაქსიმალურად შეამცირებს ქვეყანაში ეკონომიკური კრიზისის წარმოშობის რისკს.

სწორედ ბიუჯეტში მობილიზებული სახსრები იძლევა უშუალოდ ეკონომიკაში სტრუქტურული გარდაქმნების შესაძლებლობას, მეწარმეობის განვითარებისათვის ხელის შეწყობის, მოსახლეობის ფართო ფენების სოციალური მდგომარეობის გამოსწორების, წარმოების შემდგომი გაფართოების, ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის და ქვეყნის წინაშე მდგარი სხვა მრავალი პრობლემური საკითხის გადაჭრას.

საბიუჯეტო სისტემის უმთავრესი მიზანი უნდა იყოს ბიუჯეტის შემოსავლების მიღების მყარი საფუძვლების შექმნა, საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანად განაწილება-გადანაწილების უზრუნველყოფა და მთლიანობაში საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფა, რაც საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანმა ფუნქციონირებამ საბოლოო ანგარიშით უზრუნველყოს ქვეყნის მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციისა და სახელმწიფო ფუნქციების ეფექტიანად შესრულება.

აუცილებელია, ხელისუფლებამ ბიუჯეტის გაზრდილი შემოსულობების მნიშვნელოვანი ნაწილი საქართველოს ეკონომიკის სამსახურში ჩააყენოს, რამაც ეკონომიკის შემდგომი ზრდის რეალური საფუძვლის შექმნა უნდა უზრუნველყოს.

## **1.2 საბიუჯეტო სისტემა და მისი გარდაქმნის აუცილებლობა საქართველოში**

საქართველოში თანამედროვე პირობებში, ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის როლის გაძლიერებამ, ობიექტურად მოითხოვა მისი გარდაქმნის აუცილებლობა.

საბიუჯეტო სისტემა განიხილება როგორც ქვეყნის ეკონომიკის მართვის უმნიშვნელოვანესი ბერკეტი, რომლის საშუალებითაც სახელმწიფო ახორციელებს ქვეყნის ეკონომიკის რეგულირებას, შესაბამისად უმნიშვნელოვანესი ამოცანაა მისი ფორმირება-ფუნქციონირების სრულყოფა ისეთი ფორმითა და მიმართულებით, რომლითაც იგი უზრუნველყოფს დასახული ეკონომიკური მიზნებისა და ამოცანების ეფექტიანად შესრულებას.

საბიუჯეტო სისტემის ნორმალურ ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული პრობლემები განსაკუთრებული სიმწვავეით ვლინდებიან საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალ ქვეყნებში.

დამოუკიდებელ საქართველოში ახალი საბიუჯეტო ფორმირების საწყის ეტაპს საფუძველი ჩაეყარა საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ 1993 წლის 30 მარტს მიღებული საქართველოს კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებების შესახებ“. წლების მანძილზე არაერთხელ მოხდა მისი ცვლილება, რადგან იგი მუდმივად საჭიროებდა დახვეწასა და განვითარებას.

საბიუჯეტო სისტემის საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფის მიმართულებით პროგრესულ ნაბიჯად შეგვიძლია მივიჩნიოთ, საქართველოს პარლამენტის მიერ 2009 წლის 18 დეკემბერს მიღებული საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, რომლის ძალაში შესვლისთანავე ძალადაკარგულად ჩაითვალა მთელი რიგი ნორმატიული აქტები.

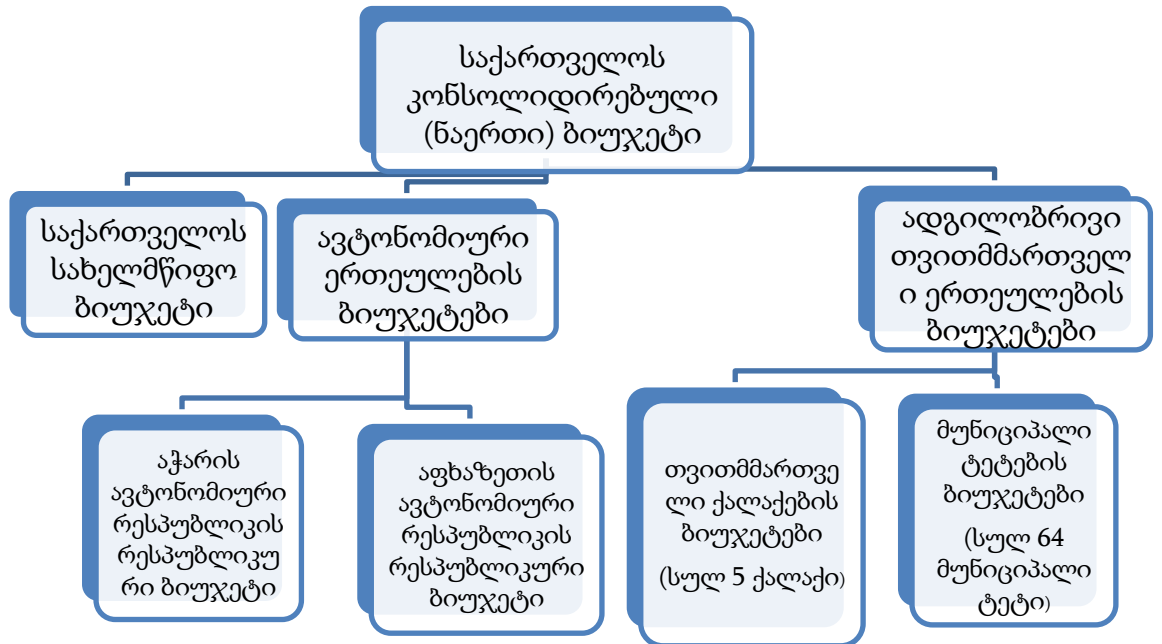
საქართველოს კანონში „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“ საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შემდეგი განმარტებაა მოცემული:

„საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა არის საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების ფუნქციების შესასრულებლად ფულადი სახსრების მობილიზებისა და გამოყენების მიზნით სამართლებრივი აქტებით რეგულირებულ საბიუჯეტო ურთიერთობათა ერთობლიობა“.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, თავი I, მუხლი 2, თბ. 2009.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა



საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის მონაწილეთა საბიუჯეტო უფლებამოსილებანი ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციის, „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის, საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონის, ამ კოდექსის, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საბიუჯეტო პროცესისა და უფლებამოსილებათა შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის, გადასახადებისა და მოსაკრებლების თაობაზე საქართველოს კანონმდებლობის, საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების, აგრეთვე საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური

რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების მიერ მიღებული (გამოცემული) სამართლებრივი აქტების საფუძველზე.<sup>5</sup>

აღსანიშნავია ის ძირითადი პრინციპები, რომლებიც საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის თითოეულმა მონაწილემ საბიუჯეტო პროცესის ყველა ეტაპზე უნდა დაიცვას (იხ. სქემა №2):

სქემა 2.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის პრინციპები:<sup>6</sup>



- ბიუჯეტის ყოვლისმომცველობა თავისი შინაარსიდან გამომდინარე გულისხმობს ბიუჯეტის შედგენისას, ბიუჯეტის ყველა შემოსულობის, გადასახდელისა და ნაშთის ცვლილების შესაბამის ბიუჯეტებში სრულყოფილად ასახვის აუცილებლობას;
- ბიუჯეტის გამჭვირვალობის პრინციპს უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება, ბიუჯეტის დამტკიცების პროცესის საჯაროობის უზრუნველყოფის მიზნით. აღნიშნული პრინციპი მოითხოვს ქვეყნის წარმომადგენლობით ორგანოებში, ბიუჯეტის განხილვის პროცედურების საზოგადოებრივი და მასობრივი საინფორმაციო საშუალებებისათვის საჯაროობის პრინციპის დაცვას, ასევე

<sup>5</sup> საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, თავი I, მუხლი 3, თბ. 2009.

<sup>6</sup> საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, თავი I, მუხლი 4, თბ. 2009.

- დამტკიცებული ბიუჯეტებისა და მათი შესრულების შესახებ ანგარიშების გამოქვეყნებასა და ბიუჯეტის შესახებ არსებული ინფორმაციის ნებისმიერი ფიზიკური და იურიდიული პირისათვის ხელმისაწვდომობას;
- ანგარიშვალდებულების პრინციპი საბიუჯეტო სისტემის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს პრინციპს წარმოადგენს, რადგან იგი აყენებს საბიუჯეტო პროცესში მონაწილე პირთა პასუხისმგებლობის საკითხს მათ მიერ განხორციელებულ საქმიანობაზე;
  - დამოუკიდებლობა გულისხმობს, ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის თითოეული რგოლის მიერ, თავისი შემოსულობებისა და გადასახდელების ინდივიდუალურად განსაზღვრის აუცილებლობას, თუმცა ეს ყოველივე შესაბამისობაში უნდა მოდიოდეს კანონმდებლობასთან;
  - ერთიანობა, ეს პრინციპი გულისხმობს ქვეყნის „ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ საერთო საფუძვლებით, ერთიანი საბიუჯეტო კლასიფიკაციით, აღრიცხვის ერთიანი სისტემით, სახელმწიფო ფინანსური კონტროლის ერთიანი პრინციპებით ხელმძღვანელობას“;
  - უნივერსალობის პრინციპის არსი მდგომარეობს ბიუჯეტის მიერ მიღებული ყველა შემოსულობის საერთო გადასახდელების დასაფინანსებლად მიმართვას, გარდა იმ შემთხვევებისა, რომლებიც საბიუჯეტო კოდექსით არის განსაზღვრული. ამასთანავე დონორების მიერ დაფინანსებული შემოსულობების გარდა არცერთი შემოსულობა არ უნდა იქნეს მიმართული მიზნობრივად რაიმე კონკრეტული გადასახდელის დასაფინანსებლად;
  - კონსოლიდირების პრინციპი ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ყველა მონაწილეს ავალდებულებს, კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით განახორციელონ ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი სისტემის ანგარიშზე თავმოყრა, რომელიც განთავსებულია საქართველოს ეროვნულ ბანკში ან სხვა საბანკო დაწესებულებაში და იმართება სახელმწიფო ხაზინის მიერ.

რაც შეეხება საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის განუყოფელ ნაწილს - საბიუჯეტო პროცესს, ეს არის მონაწილეთა საქმიანობა, რომელიც მოიცავს ბიუჯეტის პროექტის მომზადებას, წარდგენას, განხილვას, დამტკიცებას, დაზუსტებას, ბიუჯეტის შესრულებას, ანგარიშგებასა და კონტროლს.

მნიშვნელოვანია გაანალიზდეს საბიუჯეტო პროცესის მონაწილეთა უფლებამოსილებები და პასუხისმგებლობები:

- ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისთვის, ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგებისთვის პასუხისმგებელია: სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის – საქართველოს მთავრობა; ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტისათვის – შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანო; ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის – შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო; ამ კოდექსით გათვალისწინებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის/არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის ბიუჯეტისათვის – საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული ორგანო;
- ბიუჯეტის პროექტის განხილვასა და დამტკიცებაზე და ბიუჯეტის კონტროლზე უფლებამოსილია: სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის – საქართველოს პარლამენტი; ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტისათვის – შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო; ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის – შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო; ამ კოდექსით გათვალისწინებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის/არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის ბიუჯეტისათვის – საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული ორგანო;
- სტატისტიკური ინფორმაციის მომზადებისთვის პასუხისმგებელია: სახელმწიფოს ერთიანი, საქართველოს ნაერთი და ცენტრალური ბიუჯეტებისათვის – საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო; ავტონომიური რესპუბლიკის ნაერთი, ავტონომიური რესპუბლიკის ერთიანი რესპუბლიკური და ერთიანი ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტებისათვის – შესაბამისი

ავტონომიური რესპუბლიკის საფინანსო ორგანო; ერთიანი მუნიციპალური ბიუჯეტისათვის – შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის საფინანსო ორგანო.

უმნიშვნელოვანესია, რომ ყველა იმ უწყებამ, რომელიც რაღაც დონით მონაწილეობას იღებს საბიუჯეტო პროცესის რომელიმე სტადიის განხორციელებაში, სრულად უნდა იტვირთოს პასუხისმგებლობა კონკრეტული სტადიის სრულფასოვან შესრულებაზე.

ბიუჯეტის ფორმირებისას, პირველ რიგში, გასათვალისწინებელია პრიორიტეტული დარგების განვითარებისათვის და მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებისათვის საჭირო ღონისძიებების შეუფერხებელი დაფინანსების უზრუნველყოფა.

ბიუჯეტის შედგენისას მნიშვნელოვანია შემოსავლებისა და ხარჯების სწორი კლასიფიკაცია, რომლის საშუალებითაც გაირკვევა სახელმწიფო შემოსავლის წყაროები და ხარჯების გაწვევის მიზნები. ეს კი გაცილებით უფრო გააიოლებს მის შესრულებას, ბუღალტრულ აღრიცხვას, ანგარიშგებასა და კონტროლს.

უნდა აღვნიშნოთ ის ფაქტიც, რომ კანონში შეინიშნება ბევრი დადებითი ძვრა. მაგალითად ის, რომ:

1. სახელმწიფო ბიუჯეტში ნაჩვენებია თითოეული იმ მხარჯავი დაწესებულების შემოსავლები, რომლებიც მონაწილეობენ საბიუჯეტო პროცესში;

2. შემოსავლები, რომლებსაც იღებდნენ და განკარგავდნენ მხარჯავი დაწესებულებები, ახლა ირიცხება სახელმწიფო ხაზინის ერთიან ანგარიშზე და იხარჯება კანონის შესაბამისად;

3. დაიხვეწა მექანიზმი, რომელიც ითვალისწინებს ისეთ შემთხვევებს, როგორცაა საგადასახადო და სხვა შემოსავლის საჭიროზე მეტი თანხის გადახდა. გადამხდელებისათვის ზედმეტად გადახდილი თანხების დაბრუნების ღონისძიებამ გაზარდა გადამხდელთა მხრიდან ხელისუფლებისადმი ნდობის ფაქტორი.

ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების სრულყოფის მიმართულებით, ხელისუფლების მიერ განხორციელებულ ერთ-ერთ პროგრესულ ნაბიჯს წარმოადგენს, ქვეყნის საბიუჯეტო კოდექსის საფუძველზე, 2013 წლისათვის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების

პროგრამული ბიუჯეტის ფორმატით მომზადების ვალდებულება. აღსანიშნავია, რომ პროგრამულ ბიუჯეტირებას არსებობის საკმაოდ ხანგრძლივი ისტორია გააჩნია.<sup>7</sup>

პროგრამული ბიუჯეტის მთავარ უპირატესობას წარმოადგენს ის, რომ იგი ორიენტირებულია შედეგებზე. ამასთან პროგრამული ბიუჯეტირებისას, თითოეული პროგრამა წარმოადგენს ქვეყნის ამა თუ იმ პრიორიტეტის განხორციელების საფუძველს, მას აქვს განხორციელების საპროგნოზო პერიოდი, ჰყავს განმახორციელებელი ორგანო და წინასწარ განსაზღვრული მოსალოდნელი შედეგები და შეფასების ინდიკატორები. შესაბამისად, ამოსავალ წერტილს მისაღები საბოლოო და შუალედური შედეგები წარმოადგენს.

ზემოაღნიშნული დადებითი მომენტების მიუხედავად, კანონი, რა თქმა უნდა, მუდმივად უნდა დაიხვეწოს. კვლავაც საჭიროა გაგრძელდეს მუშაობა მისი შემდგომი გაუმჯობესების მიმართულებით, რათა იგი დროულად და სწრაფად მოერგოს მუდმივ განვითარებაში მყოფ მსაფლიო ეკონომიკასა და პოლიტიკას.

ჩვენი აზრით, ყოველივე ეს მოითხოვს მთელ რიგ ღონისძიებებთან ერთად თეორიული და მეთოდოლოგიური საკითხების დამუშავებას და არსებული პრობლემების გამომწვევი მიზეზების უფრო მეტად სიღრმისეულ ძიებას.

---

<sup>7</sup> 1960-იან წლებში ამერიკის შეერთებული შტატების მიერ შემუშავებული პროგრამის ბიუჯეტირების ტექნიკა მრავალ ქვეყანაში იქნა დანერგილი და გამოყენებული.

## თავი II. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების ანალიზი და დინამიკა

### 2.1 საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაცია

საბიუჯეტო კლასიფიკაცია მოიცავს შემოსავლების, ხარჯების ეკონომიკურ, ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივებით ოპერაციების ფუნქციონალურ, არაფინანსური აქტივებისა და მათზე ოპერაციების, ფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების და მათზე ოპერაციების კლასიფიკაციებს, აგრეთვე პროგრამულ კლასიფიკაციას.

პროგრამული კლასიფიკაცია არის პრიორიტეტების, პროგრამების/ქვეპროგრამების ერთობლიობა და განისაზღვრება ბიუჯეტით. საქართველოს სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისათვის პროგრამული კლასიფიკაცია ასევე მოიცავს მხარჯავ დაწესებულებებს და, შესაბამისად, საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობისა და საერთო-რესპუბლიკური მნიშვნელობის გადასახდელებს.

ამასთან, საბიუჯეტო კლასიფიკაციას, გარდა პროგრამული კლასიფიკაციისა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურთან კონსულტაციებისა და საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან შეთანხმების საფუძველზე ამტკიცებს საქართველოს ფინანსთა მინისტრი.

სახელმწიფოს არსებობა თავისთავად გულისხმობს იმას, რომ მას ეკისრება უამრავი ვალდებულება და ფუნქცია, რომელთა განხორციელება საჭიროებს მატერიალურ უზრუნველყოფას. სახელმწიფოსათვის ასეთი მატერიალური უზრუნველყოფის გარანტს წარმოადგენს საბიუჯეტო შემოსულობები.

ბიუჯეტის შემოსულობებია საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტში მიღებული ფულადი სახსრების ერთობლიობა, რომელიც მოიცავს: შემოსავლებს; არაფინანსურ აქტივებს; ფინანსურ აქტივებსა და ვალდებულებებს.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, თავი II, მუხლი 10, თბ. 2009.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები<sup>9</sup>

<b>1. გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლები</b>
საშემოსავლო, მოგების, ქონების, იმპორტის, დამატებული ღირებულების გადასახადი, აქციზი
<b>2. გრანტები</b>
<b>3. სხვა შემოსავლები</b>
პროცენტები, დივიდენდები, რენტა; ადმინისტრაციული მოსაკრებლები და გადასახდელები, არასაბაზრო წესით გაყიდული საქონელი და მომსახურება; სანქციები (ჯარიმები და საურავები); ნაბაყოფლობითი ტრანსფერების გრანტების გარეშე; შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები
<b>4. არაფინანსური აქტივების კლება</b>
ძირითადი აქტივები, მატერიალური მარაგები, ფასეულობები, არაწარმოებული აქტივები
<b>5. ფინანსური აქტივების კლება</b>
ვალუტა და დეპოზიტები, ფასიანი ქაღალდები (გარდა აქციისა), სესხები, აქციები და სხვა კაპიტალი, სადაზღვევო ტექნიკური რეზერვები, წარმოებული ფინანსური ინტრუმენტები, სხვა დებიტორული დავალიანებები
<b>6. ვალდებულებების ზრდა</b>
საშინაო ფინანსური ვალდებულებები (ფასიანი ქაღალდებისგან შემოსავლები, გარდა აქციების); საგარეო ფინანსური ვალდებულებები (საინვესტიციო გრძელვადიანი შეღავათიანი კრედიტები, ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტები)

უმნიშვნელოვანესი საკითხია ბიუჯეტის შემოსულობების შესრულება. პასუხისმგებელმა უწყებებმა უნდა უზრუნველყონ ბიუჯეტში მისამართი შემოსულობების სრულად და დროულად მობილიზება საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. აღსანიშნავია, რომ წლიური ბიუჯეტით დამტკიცებული

<sup>9</sup> საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო ხაზინა: „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მაჩვენებლები“;

შემოსულობები არის პროგნოზი და არ ზღუდავს ფაქტობრივ აკრეფას მაჩვენებლების გადამეტებით.

რაც შეეხება ბიუჯეტის გადასახდელებს, ეს არის საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტიდან გასაცემი ფულადი სახსრების ერთობლიობა, რომელიც მოიცავს: ხარჯებს, შრომის ანაზღაურებას, არაფინანსურ აქტივებს (არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებისათვის მიმართული სახსრები), ფინანსურ აქტივებს (ფინანსური აქტივებით ოპერაციებისათვის მიმართული სახსრები, ნაშთის დაგროვების გარდა), ვალდებულებებს (ვალდებულებების ძირითადი ნაწილის დაფარვისათვის მიმართული სახსრები).<sup>10</sup>

ბიუჯეტის გადასახდელების შესრულებისას შესაბამისი დაზუსტებული ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნების ზევით გადახდაზე ვალდებულების აღება დაუშვებელია. საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ გადახდაზე ვალდებულების აღებისა და გადახდის განხორციელების უფლებამოსილებები განისაზღვრება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მიერ ამ კოდექსის მოთხოვნათა დაცვით გამოცემული წესებით. ასიგნებების ზევით ფინანსური ვალდებულების აღება დაუშვებელია, გარდა საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და მრავალწლიანი შესყიდვებით ნაკისრი ვალდებულებებისა.

ბიუჯეტის შემოსავლებსა და ხარჯებს შორის სხვაობა არის ბიუჯეტის საოპერაციო სალდო, ხოლო ბიუჯეტის საოპერაციო სალდოსა და არაფინანსური აქტივების ცვლილებას შორის სხვაობა – ბიუჯეტის მთლიანი სალდო. დადებითი მთლიანი სალდო არის ბიუჯეტის პროფიციტი, ხოლო უარყოფითი მთლიანი სალდო – ბიუჯეტის დეფიციტი.

---

<sup>10</sup> საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, თავი II, მუხლი 11, თბ. 2009.

## 2.2 სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურა და დინამიკა (2008-2019 წლები)

სახელმწიფოს არსებობა თავისთავად გულისხმობს იმას, რომ მას ეკისრება უამრავი ვალდებულება და ფუნქცია, რომელთა განხორციელება საჭიროებს მატერიალურ უზრუნველყოფას. სახელმწიფოსათვის ასეთი მატერიალური უზრუნველყოფის გარანტს წარმოადგენს სახელმწიფო საბიუჯეტო შემოსულობები.

ჩვენ შევეცადეთ შეგვეჯერებინა ბიუჯეტის შემოსულობების მაჩვენებლები ბოლო წლების მონაცემების საფუძველზე. გაგვეკვია ბიუჯეტის შემოსულობების სტრუქტურა და მისი დინამიკა აღნიშნული პერიოდის განმავლობაში. ანალიზის განსახორციელებლად დავეყრდენით საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებს, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებს.

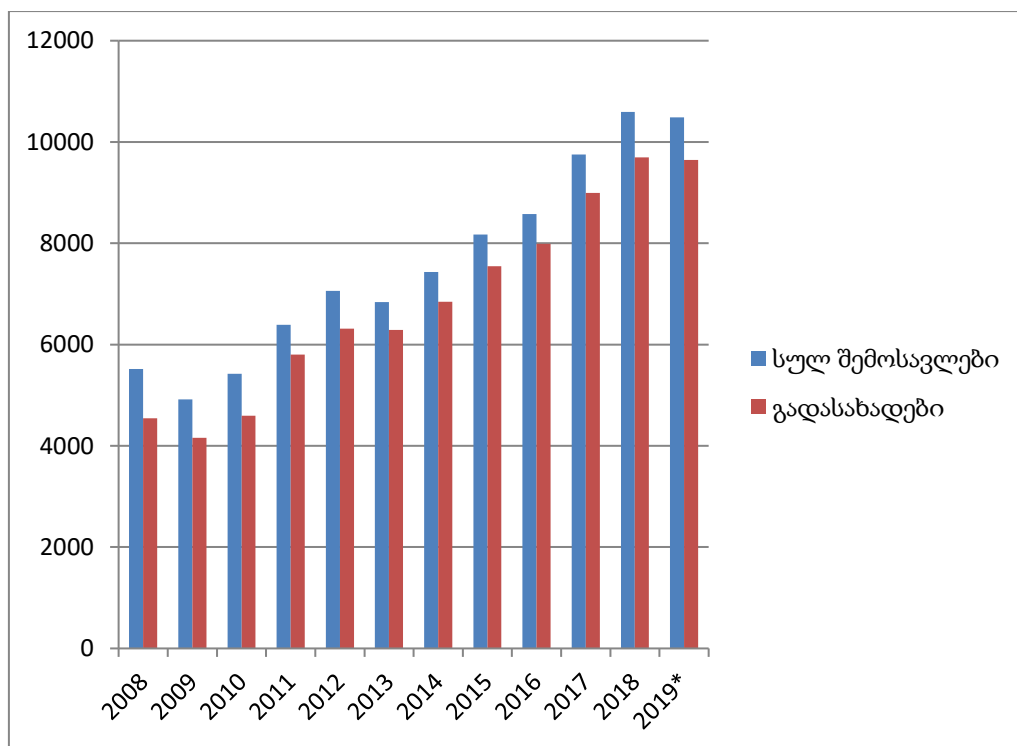
როგორც ცნობილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ფორმირების ყველაზე მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს გადასახადები, რომელიც მოიცავს როგორც საერთო - სახელმწიფოებრივ, ისე ადგილობრივ გადასახადებს.

საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადები დაწესებულია საქართველოს საგადასახადო კოდექსით, რომელთა გადახდაც სავალდებულოა საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. ასეთი გადასახადებია:

- საშემოსავლო გადასახადი;
- მოგების გადასახადი;
- დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ);
- აქციზი;
- იმპორტის გადასახადი.

რაც შეეხება ადგილობრივ გადასახადს, მის შემოღებას ახორციელებს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილი განაკვეთების ფარგლებში, რომლის გადახდაც სავალდებულოა შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე. ასეთი გადასახადია ქონების გადასახადი.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი შემოსავლებისა და გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების დინამიკა 2008-2019\* წლები (მლნ. ლარი)<sup>11</sup>



\*2019 წლის გეგმა

როგორც გრაფიკიდან ჩანს, 2008 წლიდან 2014 წლამდე ცვალებადი ტენდენციით ხასიათდებოდა როგორც საბიუჯეტო შემოსავლები, ისე გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლები. 2014 წლიდან კი ორივე მზარდი ტენდენციით ხასიათდება. კერძოდ:

- 2014 წელს (წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით) შემოსავლების მოცულობა გაიზარდა 8.7%-ით; გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების - 8.9%-ით;
- 2015 წელს (2014 წლის მაჩვენებლებთან შედარებით) შემოსავლების მოცულობა 9.9%-ით; ხოლო გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების - 10.3%-ით გაიზარდა;
- 2016 წელს (2015 წლის მაჩვენებლებთან შედარებით) შემოსავლების მოცულობა 5%-ით; ხოლო გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების - 5.8%-ით გაიზარდა;

<sup>11</sup> დიაგრამა შექმნილია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით

- 2017 წელს (2016 წლის მაჩვენებლებთან შედარებით) შემოსავლების მოცულობა 13.6%-ით; ხოლო გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების - 12.6%-ით გაიზარდა;
- 2018 წელს (2017 წლის მაჩვენებელთან შედარებით) შემოსავლების მოცულობა 8.7%-ით; ხოლო გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების - 7.8%-ით გაიზარდა.

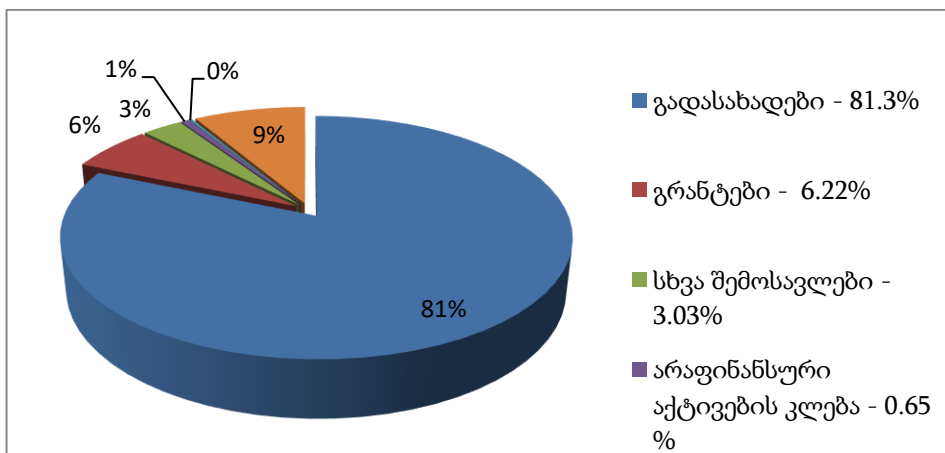
2019 წელს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები 10 487 700.0 ათასი ლარის ოდენობით განისაზღვრა, ხოლო გადასახადებიდან მოსალოდნელია 9,645,000.0 ათასი ლარის მობილიზება.

რაც შეეხება 2019 წლის პირველი სამი თვის მანძილზე (იანვარი-მარტი) გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების წილს მთლიან საბიუჯეტო შემოსულობებში, კვლავ მაღალია. ამ პერიოდში სულ მობილიზდა 2 846 772.4 ათასი ლარი, რომელიც ფორმირდა შემდეგნაირად:

- გადასახადებიდან - 2 316 502.1 ათასი ლარი;
- გრანტები - 177 131. 8 ათასი ლარი;
- სხვა შემოსავლები - 86 392.1 ათასი ლარი;
- არაფინანსური აქტივების კლება - 18 665.8 ათასი ლარი;
- ფინანსური აქტივების კლება - 6 420.4 ათასი ლარი;
- ვალდებულებების ზრდა - 24 660.1 ათასი ლარი.

დიაგრამა 1.

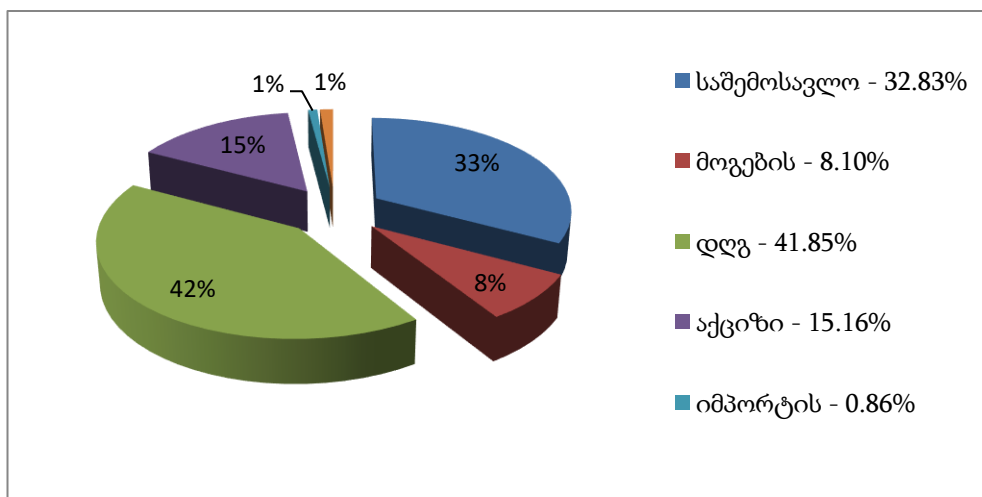
საბიუჯეტო შემოსულობების სტრუქტურა 2019 წელი<sup>12</sup>



ზემოთ აღნიშნული მონაცემები არის დასტური იმისა, რომ საბიუჯეტო შემოსულობები ძირითადად სწორედ გადასახადებით ფორმირდება. აუცილებელია განვიხილოთ საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურა (იხ. დიაგრამა 2):

დიაგრამა 2.

საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურა 2019 წელი<sup>13</sup>



<sup>12</sup> დიაგრამა შედგენილია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით

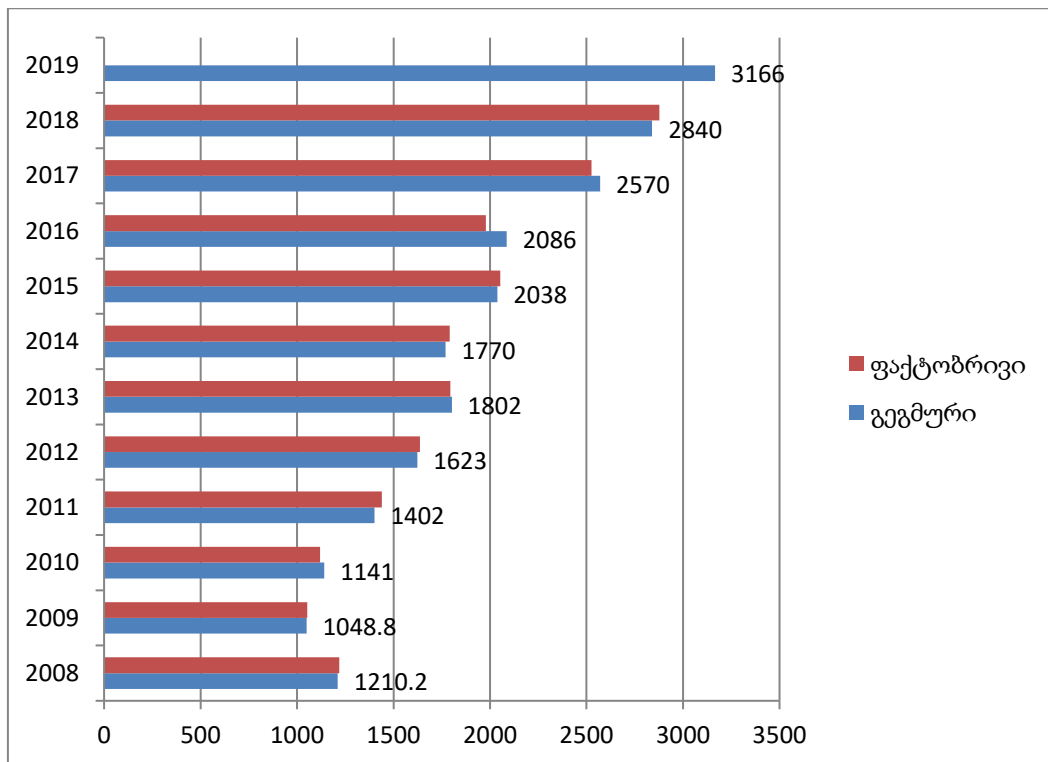
<sup>13</sup> დიაგრამა შედგენილია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით

მეტი თვალსაჩინოებისთვის და ღრმა ანალიზისთვის, განვიხილოთ თითოეული გადასახადის მოცულობა და მისი სიდიდე დინამიკაში 2008–2019 წლების მანძილზე:

1. საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული შემოსავლების გეგმური და ფაქტობრივი მაჩვენებლების დინამიკა 2008-2019 წლებში შემდეგნაირია:

გრაფიკი 2.

საშემოსავლო გადასახადის დინამიკა 2008-2019\* წლები (მლნ ლარი)<sup>14</sup>



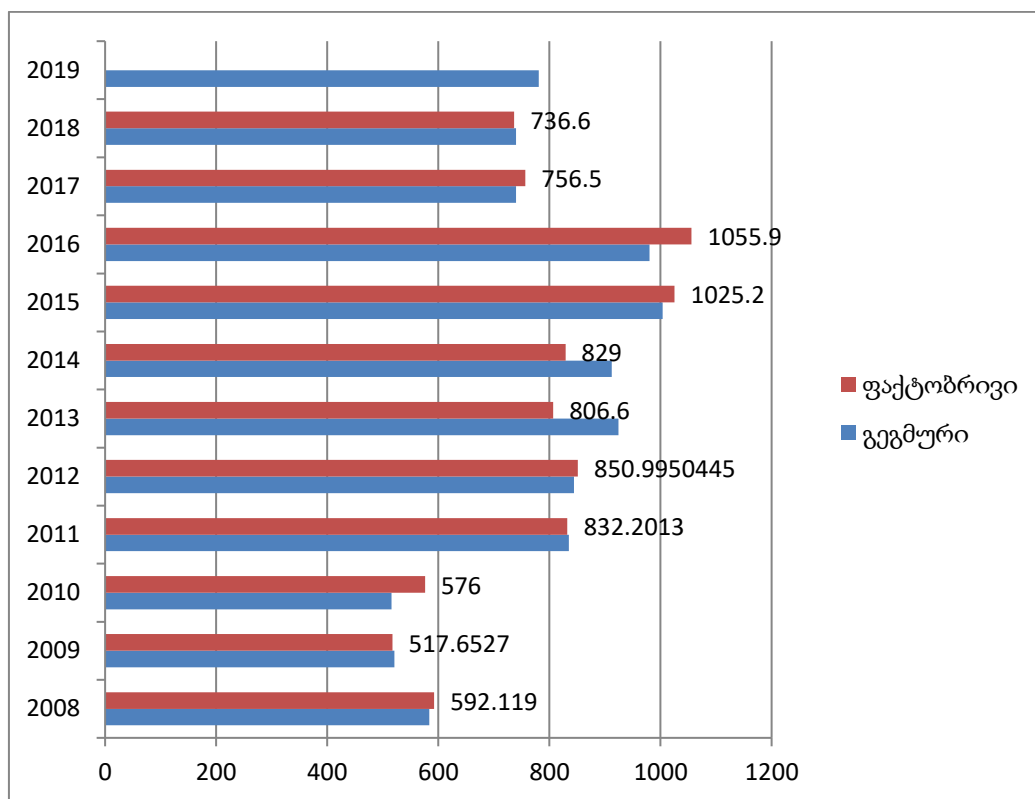
\*2019 წლის იანვარი-მარტის ფაქტობრივი მონაცემები

საშემოსავლო გადასახადი არის ერთ-ერთი უმთავრესი გადასახადი, რომლითაც ივსება საბიუჯეტო შემოსულობები. ჩვენ მიერ შესწავლილი წლების მანძილზე მას მუდამ ეჭირა განსაკუთრებული ადგილი საბიუჯეტო შემოსავლებში. რაც შეეხება, გეგმურ და ფაქტობრივ მაჩვენებლებს შორის სხვაობებს, ეს მაჩვენებელი შემდეგნაირად გამოიყურება:

<sup>14</sup> გრაფიკი აგებულია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით



მოგების გადასახადის დინამიკა 2008-2019\* წლები (მლნ ლარი)<sup>15</sup>



\*2019 წლის იანვარი-მარტის ფაქტობრივი მონაცემები

რაც შეეხება მოგების გადასახადის დინამიკას, შემდეგნაირად გამოიყურება:

- 2008 წელს მოგების გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 101%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 13% შეადგინა;
- 2009 წელს მოგების გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 99%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 12.4% შეადგინა;
- 2010 წელს მოგების გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 111.7%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 12.5% შეადგინა;
- 2011 წელს მოგების გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 99.7%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 14.3% შეადგინა;
- 2012 წელს მოგების გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 100.8%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 13.4% შეადგინა;

<sup>15</sup> გრაფიკი აგებულია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით

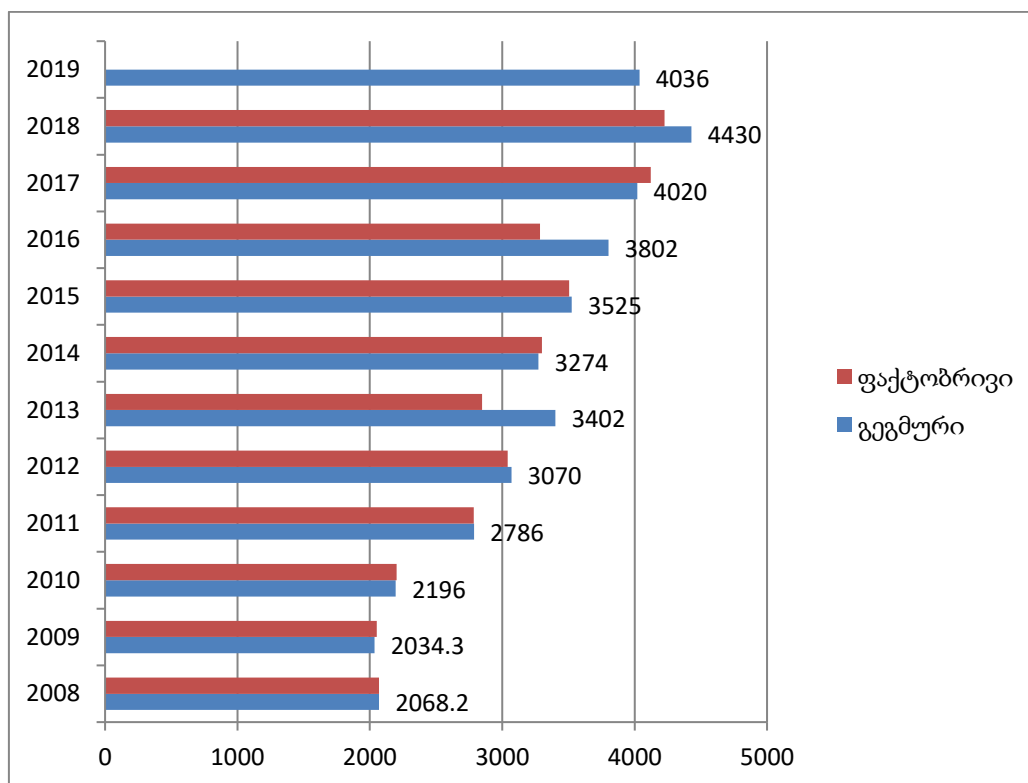
- 2013 წელს მოგების გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 87.3%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 12.8% შეადგინა;
- 2014 წელს მოგების გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 90.9%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 12.1% შეადგინა;
- 2015 წელს მოგების გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 102.1%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 13.6% შეადგინა;
- 2016 წელს მოგების გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 107.7%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 13.2% შეადგინა;
- 2017 წელს მოგების გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 102.2%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 8.4% შეადგინა;
- 2018 წელს მოგების გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 99.5%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 7.6% შეადგინა.

სამი წლის მანძილზე ფაქტობრივი მაჩვენებლები გეგმურს აღემატებოდნენ, რაც პოზიტიურია ტენდენციას. კერძოდ: 2015 წელს 21,2 მლნ ლარით, 2016 წელს 75.9 მლნ ლარით, 2017 წელს კი 16.5 მლნ ლარით მეტი შემოსავალი მიიღო სახელმწიფო ბიუჯეტმა მოგების გადასახადისგან.

თუმცა ასევე უნდა აღინიშნოს ის ფაქტიც, რომ 2017 წელს წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით საგრძნობლად იკლო მოგების გადასახადიდან მიღებულმა შემოსავლებმა, რაც განპირობებულია ამ წლის პირველი იანვრიდან „ესტონური მოდელის” ძალაში შესვლით. მართალია, მოკლევადიან პერიოდში იგი ბიუჯეტზე უარყოფითად აისახება, თუმცა სამომავლოდ ხელს შეუწყობს ბიზნესის განვითარებას, ინვესტიციების მოზიდვას, რაც საბოლოო ჯამში ისევ გაზრდის მოგების გადასახადიდან მიღებულ წილს ბიუჯეტში.

3. დამატებული ღირებულების გადასახადიდან მიღებული შემოსავლების გეგმური და ფაქტობრივი მაჩვენებლების დინამიკა 2008-2019 წლებში შემდეგნაირია:

დამატებული ღირებულების გადასახადის დინამიკა 2008-2019\* წლები (მლნ ლარი)<sup>16</sup>



\*2019 წლის იანვარი-მარტის ფაქტობრივი მონაცემები

დამატებული ღირებულების გადასახადი უმთავრესია იმ გადასახადებს შორის, რომლის მეშვეობითაც ბიუჯეტი ივსება. თავისი მოცულობით მას ყოველწლიურად პირველი ადგილი უჭირავს საგადასახადო შემოსულობებში.

- 2008 წელს დღგ საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით თითქმის 100%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 45.6% შეადგინა;
- 2009 წელს დღგ საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 101%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 49.3% შეადგინა;
- 2010 წელს დღგ საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 100.3%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 48% შეადგინა;
- 2011 წელს დღგ საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 99.9%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 47.9% შეადგინა;

<sup>16</sup> გრაფიკი აგებულია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით

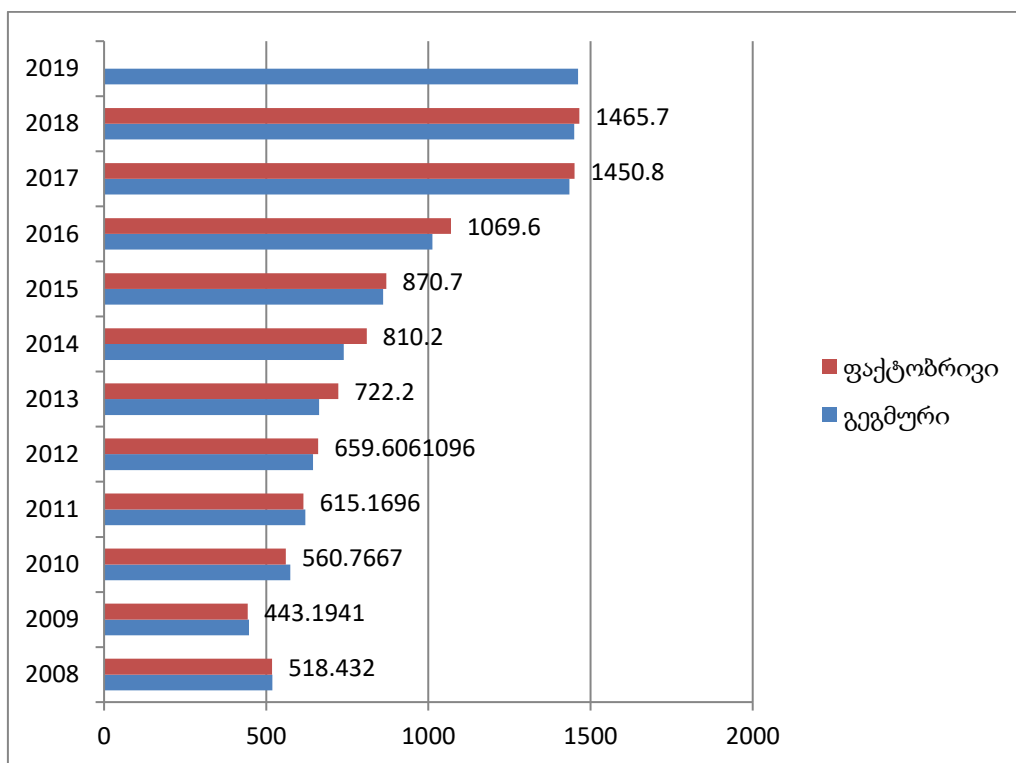
- 2012 წელს დღგ საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 99.0%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 48.1% შეადგინა;
- 2013 წელს დღგ საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 83.7%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 45.3% შეადგინა;
- 2014 წელს დღგ საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 100.7%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 48.2% შეადგინა;
- 2015 წელს დღგ საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 99.4%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 46.4% შეადგინა;
- 2016 წელს დღგ საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 86.4%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 41.1% შეადგინა;
- 2017 წელს დღგ საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 102.6%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 45.9% შეადგინა;
- 2018 წელს დღგ საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 99.9%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 45.7% შეადგინა.

აღსანიშნავია ასევე ის ფაქტიც, რომ 2016 წელთან შედარებით 2017 წელს ბიუჯეტში 836.2 მილიონი ლარით მეტი სწორედ დამატებული ღირებულების გადასახადისგან. გასულ წელს ფაქტობრივმა მაჩვენებელმა გეგმურს 102.6 მლნ ლარით გადააჭარბა.

აღნიშნული წლის იანვრიდან შემოსავლების სამსახურმა დღგ - ის დაბეგვრის წესში ცვლილება შეიტანა, რომლის თანახმადაც, საქონლის მიწოდების დროს გადახდილი ავანსები დღგ-ით წინასწარ დაბეგვრას დაექვემდებარა. შესაბამისად, თუ ძველი წესით დღგ-ის გადახდა უნდა მომხდარიყო მომავალ თვეს, ახალი წესით ბიუჯეტში დღგ-ის გადახდა უფრო ადრე მოხდება, რამაც, თავისთავად, მიმდინარე პერიოდში დღგ-ის გადასახადიდან მიღებული შემოსავლების ზრდა გამოიწვია.

4. აქციზის გადასახადიდან მიღებული შემოსავლების გეგმური და ფაქტობრივი მაჩვენებლების დინამიკა 2008-2019 წლებში შემდეგნაირია:

აქციის გადასახადის დინამიკა 2008-2019\* წლები (მლნ ლარი)<sup>17</sup>



\*2019 წლის იანვარი-მარტის ფაქტობრივი მონაცემები

- 2008 წელს აქციის გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით თითქმის 100%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 11.4 % შეადგინა;
- 2009 წელს აქციის გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით თითქმის 99%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 10.7 % შეადგინა;
- 2010 წელს აქციის გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით თითქმის 97.7%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 12.2 % შეადგინა;
- 2011 წელს აქციის გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით თითქმის 99.1%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 10.6 % შეადგინა;

<sup>17</sup> გრაფიკი აგებულია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით

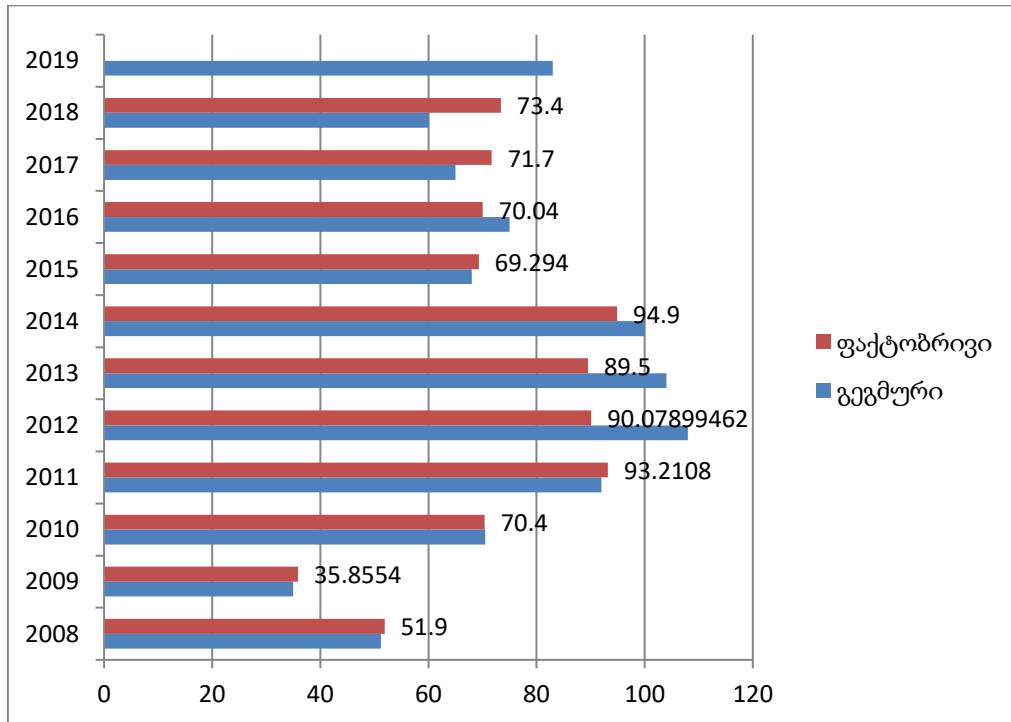
- 2012 წელს აქციზის გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით თითქმის 102.4%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 10.5 % შეადგინა;
- 2013 წელს აქციზის გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით თითქმის 108.9%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 11.5 % შეადგინა;
- 2014 წელს აქციზის გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით თითქმის 109.6%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 11.8 % შეადგინა;
- 2015 წელს აქციზის გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით თითქმის 101.2%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 11.5% შეადგინა;
- 2016 წელს აქციზის გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით თითქმის 105.7%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 13.4% შეადგინა;
- 2017 წელს აქციზის გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით თითქმის 101.1%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 16.1% შეადგინა;
- 2018 წელს აქციზის გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით თითქმის 101.8%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 15.1% შეადგინა.

აქციზის გადასახადი 2019 წლის მონაცემებით მესამე ადგილზეა თავისი მოცულობით საგადასახადო შემოსავლებში. აღსანიშნავია მისი მკვეთრი ზრდის ტენდენცია უკანასკნელ წლებში. 2017 წელს 2010 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით მისი მოცულობა 890 მილიონი ლარით არის გაზრდილი. ეს ზრდა გამოწვეულია იმ საკანონმდებლო ცვლილებით, რომელიც გასული წლის პირველი იანვრიდან შევიდა ძალაში. კერძოდ: გაიზარდა აქციზის გადასახადი თამბაქოს ნაწარმზე, ნავთობპროდუქტებსა და მსუბუქ ავტომობილებზე.

5. იმპორტის გადასახადიდან მიღებული შემოსავლების გეგმური და ფაქტობრივი მაჩვენებლების დინამიკა 2008-2019 წლებში შემდეგნაირია:

გრაფიკი 6.

იმპორტის გადასახადის დინამიკა 2008-2019\* წლები (მლნ ლარი)<sup>18</sup>



\*2019 წლის იანვარი-მარტის ფაქტობრივი მონაცემები

- 2008 წელს იმპორტის გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 101%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 1.1% შეადგინა;
- 2009 წელს იმპორტის გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 103%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 0.9% შეადგინა;
- 2010 წელს იმპორტის გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 99.8%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 1.5% შეადგინა;
- 2011 წელს იმპორტის გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 101.3%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 1.6% შეადგინა;
- 2012 წელს იმპორტის გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 100.1%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 1.4% შეადგინა;

<sup>18</sup> გრაფიკი აგებულია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით

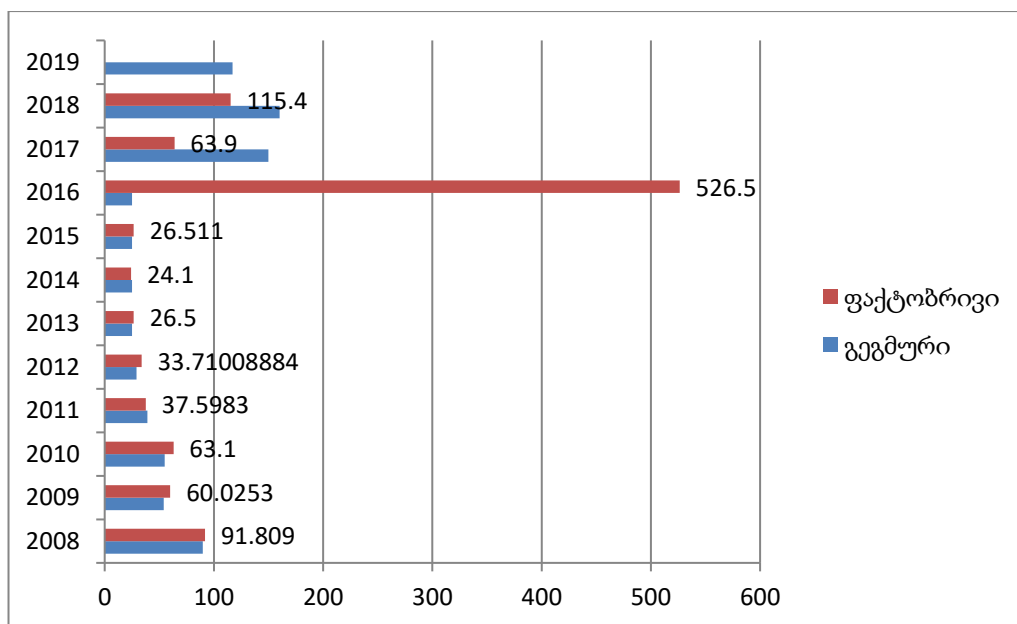
- 2013 წელს იმპორტის გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 85.9%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 1.4% შეადგინა;
- 2014 წელს იმპორტის გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 94.9%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 1.4% შეადგინა;
- 2015 წელს იმპორტის გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 101.9%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 0.9% შეადგინა;
- 2016 წელს იმპორტის გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 93.4%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 0.9% შეადგინა;
- 2017 წელს იმპორტის გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 110.2%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 0.8% შეადგინა;
- 2017 წელს იმპორტის გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 104.9%-ით მობილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 0.8% შეადგინა.

აღსანიშნავია ისიც, რომ 2015 წლიდან იმპორტის გადასახადის წილი მცირდება.

კერძოდ: 2017 წელს 2014 წელთან შედარებით 23.2 მილიონით ნაკლები თანხა იქნა ამ გადასახადის საშუალებით ამოღებული; 2011 წელთან შედარებით კი 21.5 მილიონით. ეს კლება გამოწვეულია იმ ფაქტით, რომ 2014 წლის პირველი სექტემბრიდან ევროკავშირიდან საქართველოში იმპორტირებულ პროდუქტზე საბაჟო გადასახადი გაუქმდა.

6. სხვა არაკლასიფიცირებული გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების გეგმური და ფაქტობრივი მაჩვენებლების დინამიკა 2008-2019 წლებში შემდეგნაირია:

სხვა არაკლასიფიცირებული გადასახადების დინამიკა 2008-2019\* წლები (მლნ ლარი)<sup>19</sup>



\*2019 წლის იანვარი-მარტის ფაქტობრივი მონაცემები

- 2008 წელს სხვა არაკლასიფიცირებული გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 102%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 2.02% შეადგინა;
- 2009 წელს სხვა არაკლასიფიცირებული გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 110%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 1.44% შეადგინა;
- 2010 წელს სხვა არაკლასიფიცირებული გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 114.7%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 1.4% შეადგინა;
- 2011 წელს სხვა არაკლასიფიცირებული გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 96.4%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 0.64% შეადგინა;

<sup>19</sup> გრაფიკი აგებულია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით

- 2012 წელს სხვა არაკლასიფიცირებული გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 116.2%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 0.53% შეადგინა;
- 2013 წელს სხვა არაკლასიფიცირებული გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 105.5%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 0.42% შეადგინა;
- 2014 წელს სხვა არაკლასიფიცირებული გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 96.6%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 0.35% შეადგინა;
- 2015 წელს სხვა არაკლასიფიცირებული გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 106.0%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 0.35% შეადგინა;
- 2016 წელს სხვა არაკლასიფიცირებული გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 2106.3%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 6.6% შეადგინა<sup>20</sup>;
- 2017 წელს სხვა არაკლასიფიცირებული გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 42.4%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 0.7% შეადგინა;
- 2018 წელს სხვა არაკლასიფიცირებული გადასახადი საპროგნოზო მაჩვენებელთან შედარებით 67.9%-ით მოზილიზდა და საგადასახადო შემოსავლების 1.2% შეადგინა.

---

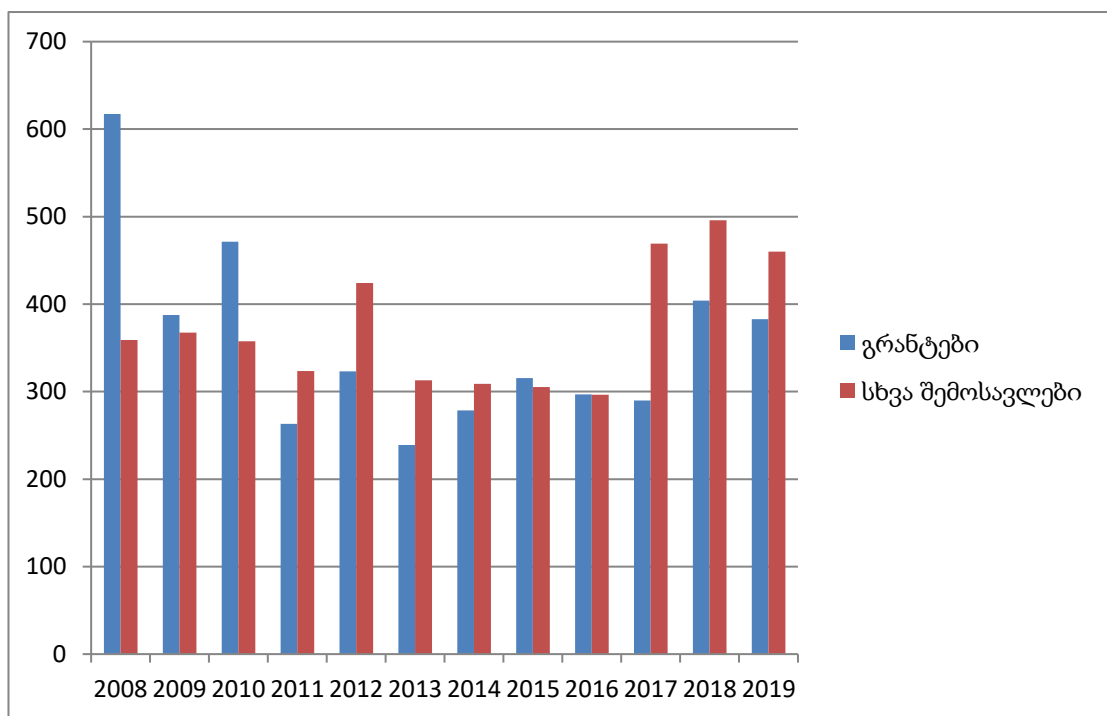
<sup>20</sup> ერთ-ერთ მთავარ მიზეზს წარმოადგენს ფინანსთა მინისტრის 2015 წლის 7 დეკემბრის №407 ბრძანება „ბიუჯეტის შემოსულობების სახაზინო კოდების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2007 წლის 22 ნოემბრის №1226 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის შესახებ, რომლის მიხედვითაც გადასახადის გადახდა აღარ ხორციელდება (ამოქმედდა 2015 წლის 14 დეკემბრიდან) გადასახადების თითოეული სახისთვის განსაზღვრულ სახაზინო კოდებზე, რის ნაცვლადაც გადასახადების გადახდა ხდება ხაზინის ერთიანი ანგარიშის გადასახადებისათვის განკუთვნილ ერთიან სახაზინო კოდზე (101001000).

## 2.3 სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლების სტრუქტურა და დინამიკა (2008-2019 წლები)

როგორც ცნობილია, გარდა საგადასახადო შემოსავლებისა, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლის წყაროს წარმოადგენს გრანტები და სხვა შემოსავლებს. სხვა შემოსავლებში კლასიფიცირდება პროცენტები, დივიდენდები, რენტა, ადმინისტრაციული მოსაკრებლები და გადასახდელები, არასაბაზრო წესით გაყიდული საქონელი და მომსახურება, სანქციები (ჯარიმები და საურავები), ნებაყოფლობითი ტრანსფერების გრანტების გარეშე, ასევე შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები.

გრაფიკი 8.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის გრანტებისა და სხვა შემოსავლების დინამიკა 2008–2019\* წლები (მლნ. ლარი)<sup>21</sup>



\*2019 წლის გეგმა

ამ კლასიფიკაციაში მოხვედრილი შემოსავლები (გრანტები და სხვა შემოსავლები) სტრუქტურულად შემდეგნაირად გამოიყოფა:

<sup>21</sup> გრაფიკი აგებულია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით

- 2008 წელს 976.1 მლნ ლარი დაფიქსირდა, რაც მთლიანი შემოსავლების დაახლოებით 18%-ია. მათ შორის 63% გრანტებზე მოდის, 37% კი სხვა შემოსავლებზე მოდის;
- 2009 წელს შემცირდა და 755.2 მლნ ლარი შეადგინა, რაც მთლიანი შემოსავლების 15%-ია. მათ შორის 51% გრანტებზე, ხოლო 49% სხვა შემოსავლებზე მოდის;
- 2010 წელს წინა წელთან შედარებით 73.9 მლნ ლარით (829.1 მლნ) გაიზარდა და მთლიანი შემოსავლების დაახლოებით 15% შეადგინა. მათ შორის 57% გრანტებზე მოდის, 43% კი სხვა შემოსავლებზე;
- 2011 წელს საგრძნობლად შემცირდა მოცულობა 586.8 მლნ ლარი, რაც მხოლოდ 9% იყო მთლიანი საბიუჯეტო შემოსავლების. მათ შორის 45% გრანტებზე, 55% კი სხვა შემოსავლებზე მოდიოდა;
- 2012 წელს 747.1 მლნ შეადგინა, რაც მთლიანი შემოსავლების 11%-ია. მათ შორის 43% გრანტებზე მოდის, 57% კი სხვა შემოსავლებზე;
- 2013 წელს 551.8 მლნ ლარი შეადგინა. რაც 8% იყო მთლიანი შემოსავლების შეადგინა. მათ შორის 43% გრანტები, ხოლო 57% სხვა შემოსავლები იყო;
- 2014 წელს მცირედით გაიზარდა შეადგინა 587.6 მლნ ლარი, რაც თითქმის 8%-ია. მათ შორის 47% გრანტებია, ხოლო 53% სხვა შემოსავლები;
- 2015 წელს გაიზარდა (620.9 მლნ ლარი), თუმცა მთლიან შემოსავლებში მისი წილი ისევ დაახლოებით 8% იყო. მათ შორის გრანტებსა და სხვა შემოსავლებს თითქმის ერთნაირი წილი ჰქონდათ;
- 2016 წელს 593.2 მლნ ლარით 7% შეადგინა მთლიან შემოსავლებში. მათ შორის გრანტებისა და სხვა შემოსავლების თანაფარდობა ისევ თანაბარია;
- 2017 წელს 759.1 მლნ ლარი შეადგინა, რაც 8%-ია. მათ შორის გრანტებს მხოლოდ 38%, ხოლო სხვა შემოსავლებს 62% უჭირავს;
- 2018 წელს 899.7 მლნ ლარი შეადგინა, რაც მთლიანი შემოსავლების 8.5%-ია, მათ შორის გრანტებს 44.9% ; ხოლო სხვა შემოსავლებს 55.1% უჭირავს.

მნიშვნელოვანია განვიხილოთ გრანტებიდან მიღებული შემოსავლების სტრუქტურა, რომელიც აერთიანებს როგორც საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან მიღებულს, ისე

უცხო ქვეყნების მთავრობებიდან და სახელმწიფო მმართველობის სხვადასხვა დონის ორგანიზაციებიდან მიღებული გრანტებს.

ცხრილი 2.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის გრანტების სტრუქტურა და დინამიკა  
2008–2019\* წლები (მლნ. ლარი)<sup>22</sup>

დასახელება	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
											*	*
<b>სულ გრანტები</b>	617.15 32	387.67 74	471.42 23	223.09 67	269.63 48	233.86 12	278.73 45	315.59 32	296.82 7	350.60 24	414.2 48	382.7 00
საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან მიღებული გრანტები	83.339 8	202.34 90	204.67 00	73.651 9	134.77 98	116.95 41	88.663 8	206.88 99	202.22 95	188.94 74	250.4 48	265.5 65
უცხო ქვეყნების მთავრობებიდან ან მათი წარმომადგენლებიდან მიღებული გრანტები	533.64 25	185.32 83	266.75 23	149.44 48	134.85 51	121.90 71	190.26 39	108.70 33	94.597 6	100.93 83	113.8 00	57.12 5
სახელმწიფო მმართველობის სხვადასხვა დონის ორგანიზაციებიდან მიღებული გრანტები	0.1709	0.0001	0	0	0	0	0	0	0	60.716 7	50	60

\*2019 წლის გეგმა

- 2008 წელს გრანტებიდან მობილიზებულ იქნა საპროგნოზო მაჩვენებლის 104%. მიღებული შემოსავლების უდიდესი წილი მოდის: აშშ-ის მთავრობაზე (412.5

<sup>22</sup> ცხრილი შექმნილია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით

- მლნ ლარი); ევროკავშირსა (54.2844 მლნ ლარი) და გლობალ ფონდზე (9.3679 მლნ ლარი);
- 2009 წელს გრანტებიდან მობილიზებულ იქნა საპროგნოზო მაჩვენებლის 84%. მიღებული შემოსავლების უდიდესი წილი მოდის: ევროკომისიაზე (141.9277 მლნ ლარი); MCC-სა (179.319 მლნ ლარი) და GF-ზე (18.9724);
  - 2010 წელს გრანტებიდან მობილიზებულ იქნა საპროგნოზო მაჩვენებლის 101.8%. მიღებული შემოსავლების უდიდესი წილი მოდის: MCC-ზე (239.7841 მლნ ლარი); ევროკომისიასა (149.4973 მლნ ლარი) და KfW-ზე (20.5691 მლნ ლარი);
  - 2011 წელს გრანტებიდან მობილიზებულ იქნა საპროგნოზო მაჩვენებლის 72.8%. მიღებული შემოსავლების უდიდესი წილი მოდის: MCC-ზე (111.1390 მლნ ლარი); USAID-სა (26.4305 მლნ ლარი) და ევროკომისიაზე (24.6616 მლნ ლარი);
  - 2012 წელს გრანტებიდან მობილიზებულ იქნა საპროგნოზო მაჩვენებლის 84.7%. მიღებული შემოსავლების უდიდესი წილი მოდის: ევროკავშირზე (105.0538 მლნ ლარი); აშშ-ის განვითარების სააგენტოსა (89.8655 მლნ ლარი) და გერმანიის რეკონსტრუქციის საკრედიტო ბანკზე (43.9872 მლნ ლარი);
  - 2013 წელს გრანტებიდან მობილიზებულ იქნა საპროგნოზო მაჩვენებლის 118%. მიღებული შემოსავლების უდიდესი წილი მოდის: USAID-ზე (107.7114 მლნ ლარი); ევროკომისიასა (89,7097 მლნ ლარი) და KfW-ზე (10.3114 მლნ ლარი);
  - 2014 წელს გრანტებიდან მობილიზებულ იქნა საპროგნოზო მაჩვენებლის 193.6%. მიღებული შემოსავლების უდიდესი წილი მოდის: USAID-ზე (160. 1575 მლნ ლარი); ევროკავშირსა (39.5353 მლნ ლარი) და KfW-ზე (17.1509 მლნ ლარი);
  - 2015 წელს გრანტებიდან მობილიზებულ იქნა საპროგნოზო მაჩვენებლის 132.1%-ით. მიღებული შემოსავლების უდიდესი წილი მოდის: ევროკავშირზე (121.5897 მლნ ლარი); MCC-სა (108.7033 მლნ ლარი) და USAID-ზე (59.1474 მლნ ლარი);
  - 2016 წელს გრანტებიდან მობილიზებულ იქნა საპროგნოზო მაჩვენებლის 120.3%-ით. მიღებული შემოსავლების უდიდესი წილი მოდის: ევროკავშირზე (97.3182 მლნ ლარი); MCC-სა (53.2184 მლნ ლარი) და USAID-ზე (21.9939 მლნ ლარი);
  - 2017 წელს გრანტებიდან მობილიზებულ იქნა საპროგნოზო მაჩვენებლის 105.9%-ით. მიღებული შემოსავლების უდიდესი წილი მოდის: MCC-ზე (87.0619 მლნ

ლარი); ევროკავშირსა (72.1571 მლნ ლარი) და მიმდინარე გრანტები ცენტრალური სსიპ-ებიდან/ა(ა)იპ-ებიდან მიღებულზე (60.71167 მლნ ლარი);

- 2018 წელს გრანტებიდან მობილიზებულ იქნა საპროგნოზო მაჩვენებლის 119.5%-ით. მიღებული შემოსავლების უდიდესი წილი მოდის: ევროკავშირზე (200 მლნ ლარი); MCC-სა (86.490 მლნ ლარი) და მიმდინარე გრანტები ცენტრალური სსიპ-ებიდან/ა(ა)იპ-ებიდან მიღებულზე (50 მლნ ლარი).

ასევე მნიშვნელოვანია განივიხილოთ სხვა შემოსავლების სტრუქტურა და დინამიკა შესასწავლი პერიოდის მანძილზე (იხილეთ ცხრილი 3):

- 2008 წელს სხვა შემოსავლები მობილიზდა 103%-ით და მთლიანი შემოსავლების 6.5% შეადგინა. მათ შორის ყველაზე დიდი ნაწილი (44.5%) მიღებულია შემოსავლები საკუთრებიდან, 26.4% საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციიდან, 20% სანქციებიდან, 5.4% შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლებიდან, ხოლო 3.7% - ნებაყოფლობითი ტრანსფერებიდან;
- 2009 წელს სხვა შემოსავლები მობილიზდა 107%-ით და მთლიანი შემოსავლების 7.5% შეადგინა. მათ შორის ყველაზე დიდი ნაწილი 44.3% მიღებულია შემოსავლები საკუთრებიდან, 27% საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციიდან, 21.9% სანქციებიდან, 4.4% შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლებიდან, ხოლო 2.4% - ნებაყოფლობითი ტრანსფერებიდან;
- 2010 წელს სხვა შემოსავლები მობილიზდა 103.1%-ით და მთლიანი შემოსავლების 6.6% შეადგინა. მათ შორის ყველაზე დიდი ნაწილი 36.4% მიღებულია შემოსავლები საკუთრებიდან, სადაც დივიდენდებიდან მიღებულ თანხებს აქვს განსაკუთრებული მნიშვნელობა (67,3 მილიონი ლარის მობილიზება მოხდა საქართველოს ეროვნული ბანკის მოგებიდან მიღებული 13 შემოსავლების ხარჯზე, მაშინ, როდესაც სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მოგებიდან მიღებული დივიდენდების მოცულობა მხოლოდ 34,3 მილიონი ლარია); 23.2% საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციიდან, 32.5%

- სანქციებიდან, 5.6% შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლებიდან, ხოლო 2.4% - ნებაყოფლობითი ტრანსფერებიდან;
- 2011 წელს სხვა შემოსავლები მოზიდა 107%-ით და მთლიანი შემოსავლების 6.5% შეადგინა. მათ შორის ყველაზე დიდი ნაწილი 39.5% მიღებულია შემოსავლები საკუთრებიდან („შემოსავლები საკუთრებიდან“ გაზრდილია მხოლოდ რენტეტიდან მიღებული შემოსავლების ხარჯზე, ხოლო პროცენტებიდან და დივიდენდებიდან მიღებული შემოსავლები შემცირებულია, შემოსავლების ამ სახის შესრულების ძირითადი მოცულობა (110,719 ათასი ლარი) მოდის „სარგებლობის ლიცენზიის გაცემის საფასურით მიღებული შემოსავლებზე“, მათ შორის 95,210 ათასი ლარი მიღებულია მხოლოდ ორი სუბიექტისგან (შპს „კავკასიის სამთო ჯგუფი“ - 87,500 ათასი ლარი და სს „მადნეული“ - 7,710 ათასი ლარი); 14.9% საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციიდან, 29.1% სანქციებიდან, 16% შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლებიდან, ხოლო 0.5% - ნებაყოფლობითი ტრანსფერებიდან;
  - 2012 წელს სხვა შემოსავლები მოზიდა 99%-ით და მთლიანი შემოსავლების 7.5% შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ ეს წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით გაზრდილია 117.4 მლნ ლარით. მათ შორის ყველაზე დიდი ნაწილი 49% მიღებულია შემოსავლები საკუთრებიდან (დივიდენდების ზრდა განპირობებულია სს „საქართველოს რკინიგზის“ მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდის სახით 100 მლნ ლარის ჩარიცხვით), 13.9% საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციიდან, 25.6% სანქციებიდან (სანქციებისა და ჯარიმების მუხლით შემოსავლების უდიდესი წილი მოდის სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებული (42%) და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა გამო (29%) დაკისრებულ სანქციებზე), 11.2% შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლებიდან, ხოლო 0.3% - ნებაყოფლობითი ტრანსფერებიდან;
  - 2013 წელს სხვა შემოსავლები სხვა შემოსავლების წლიური გეგმა წინა წლის მსგავსად 300 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და ფაქტობრივმა შესრულებამ 4.3%-ით გადააჭარბა ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმას, თუმცა ნომინალურ გამოსახულებაში 2013 წლის ფაქტობრივი შესრულება 41.5%-ით

ნაკლებია 2012 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე. აქვე გასათვალისწინებელია, რომ 2012 წლის სხვა შემოსავლების მობილიზების ტენდენცია დაკავშირებული იყო რენტისა და დივიდენდების მუხლით ერთჯერად ჩარიცხვებთან. მათ შორის შემოსავლები საკუთრებიდან მიღებულია 21.3%, საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციიდან 24.2%, სანქციებიდან 37.1%, 16.7% შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლებიდან, ხოლო 0.7% - ნებაყოფლობითი ტრანსფერებიდან;

- 2014 წელს სხვა შემოსავლები სხვა შემოსავლების სახით მისაღები შემოსულობების წლიური გეგმა 355 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 55 მლნ ლარით გადააჭარბა 2013 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. რაც შეეხება შესრულების მდგომარეობას, 2014 წლის განმავლობაში სხვა შემოსავლების მუხლით მობილიზებულ იქნა 309 მლნ ლარი, რაც 46 მლნ ლარით ჩამორჩება ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ მაჩვენებელს. შესრულების აღნიშნული მდგომარეობა განპირობებულ იქნა - შემოსავლები საკუთრებიდან და სანქციების კომპონენტების მნიშვნელოვანი ჩამორჩენით გეგმური მაჩვენებლებისაგან, შესაბამისად, 61 მლნ და 26 მლნ ლარის ოდენობით. თუმცა, ამ მხრივ განსაკუთრებით საყურადღებოა სახელმწიფო ბიუჯეტში დივიდენდების მობილიზების საკითხი. რაც შეეხება გასულ წელთან მიმართებას, სხვა შემოსავლების სახით მობილიზებული სახსრები 2013 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს 1.3%-ით ჩამორჩება, თუმცა ცალკეული კომპონენტების დონეზე შეინიშნება მკვეთრი ცვლილებები. კერძოდ, მნიშვნელოვანი კლებით (57%-ით) ხასიათდება შემოსავლები საკუთრებიდან და მნიშვნელოვანი ზრდით ნებაყოფლობითი ტრანსფერების (გრანტების გარეშე) მუხლები. აღსანიშნავია, რომ გასული წლებისაგან მკვეთრად განსხვავებული ტენდენცია შეინიშნება სხვა შემოსავლების მუხლით მობილიზებული სახსრების კომპონენტების წილობრივი განაწილების კუთხით. კერძოდ, უდიდესი წილი (33%) შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების კომპონენტზე მოდის, ხოლო ყველაზე მცირე - შემოსავლები საკუთრებიდან (9%);

- 2015 წელს სხვა შემოსავლების სახით მისაღები შემოსულობების წლიური გეგმა 275 მლნ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 80 მლნ ლარით ჩამორჩა 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. მობილიზებულ იქნა 305 მლნ ლარი, რაც 15 მლნ ლარით აჭარბებს ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს. შესრულების აღნიშნული მდგომარეობა ძირითადად განპირობებულია შემოსავლები საკუთრებიდან და ნებაყოფლობითი ტრანსფერები, (გრანტების გარეშე) მუხლების გადაჭარბებით შესრულებით, რამაც დააკომპენსირა კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებით სანქციების (ჯარიმები და საურავები) და შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების მუხლების ჩამორჩენით შესრულება (შესაბამისად, 93.4% და 86.9%). გასული წლისგან განსხვავებული ტენდენცია შეინიშნება სხვა შემოსავლების მუხლით მობილიზებული სახსრების კომპონენტების წილობრივი გადანაწილების კუთხით. კერძოდ, შემოსავლები საკუთრებიდან და საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციის კომპონენტებზე მოდის, შესაბამისად, 23% და 25%, ხოლო სანქციებისა (ჯარიმები და საურავები) და შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების მუხლებზე – შესაბამისად, 21% და 23%, მაშინ როდესაც 2014 წელს ყველაზე დიდი წილი შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებულ შემოსავლებს ეჭირა, ხოლო ყველაზე მცირე მოდიოდა ნებაყოფლობითი ტრანსფერების (გრანტების გარეშე) მუხლზე (7%);
- 2016 წლის განმავლობაში სხვა შემოსავლების მუხლით მობილიზებულ იქნა 296 მლნ ლარი, რაც 24 მლნ ლარით ჩამორჩება ბიუჯეტის კანონით განსაზღვრულ გეგმურ მაჩვენებელს. შესრულების აღნიშნული მდგომარეობა ძირითადად განაპირობა შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლებისა და სანქციების (ჯარიმები და საურავები) მუხლების ჩამორჩენამ, რაც გარკვეულწილად დააკომპენსირდა კანონით განსაზღვრულ გეგმასთან მიმართებით ნებაყოფლობითი ტრანსფერებისა (გრანტების გარეშე) და შემოსავლები საკუთრებიდან მუხლების გადაჭარბებით შესრულებით. გასული წლის მსგავსი ტენდენცია შეინიშნება სხვა შემოსავლების მუხლით მობილიზებული სახსრების კომპონენტების წილობრივი გადანაწილების

კუთხით. კერძოდ, შემოსავლები საკუთრებიდან და საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციის კომპონენტებზე მოდის, შესაბამისად, 24% და 27%, ხოლო სანქციებისა (ჯარიმები და საურავები) და შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლების მუხლებზე – შესაბამისად, 19% და 22%. რაც შეეხება ნებაყოფლობითი ტრანსფერების (გრანტების გარეშე) მუხლს, მისი წილი ყველაზე მცირეა სხვა შემოსავლებში და გასული წლის მსგავსად 8%-ის დონეზე ფიქსირდება;

- 2017 წლის განმავლობაში სხვა შემოსავლები მობილიზდა 106.1%-ით. მათ შორის ყველაზე დიდი ნაწილი 34.7% მიღებულია შემოსავლები საკუთრებიდან, 24.4% საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციიდან, 15.8% სანქციებიდან, 22.5% შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლებიდან, ხოლო 2.6% - ნებაყოფლობითი ტრანსფერებიდან;
- 2018 წელს ფაქტობრივად მობილიზებულმა თანხამ 60.7 მლნ ლარით (13.9%-ით) გადააჭარბა გეგმას და 495.7 მლნ ლარი შეადგინა, რაც განპირობებულია მისი ყველა კომპონენტის გეგმაზე გადაჭარბებით. მათ შორის ყველაზე დიდი ნაწილი 40.7% მიღებულია შემოსავლები საკუთრებიდან, 20.1% საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციიდან, 17.1% სანქციებიდან, 21.6% შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლებიდან, ხოლო 0.5% - ნებაყოფლობითი ტრანსფერებიდან.

## ცხრილი 3.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა შემოსავლების სტრუქტურა დინამიკა  
2008–2019\* წლები (მლნ. ლარი)<sup>23</sup>

დასახელება	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
<b>სხვა შემოსავლები</b>	<b>359.0</b>	<b>367.5</b>	<b>357.7</b>	<b>417.2</b>	<b>534.6</b>	<b>312.9</b>	<b>308.9</b>	<b>305.3</b>	<b>296.5</b>	<b>408.4</b>	<b>495.7</b>	<b>460.0</b>
<b>შემოსავლები საკუთრებიდან</b>	<b>159.8</b>	<b>162.8</b>	<b>130.4</b>	<b>164.7</b>	<b>261.7</b>	<b>66.6</b>	<b>28.7</b>	<b>69.6</b>	<b>71.7</b>	<b>141.8</b>	<b>201.6</b>	<b>171.0</b>
პროცენტები	8.5	22.3	20.7	19.4	16.1	12.3	22.1	46.9	50.3	57.8	103.9	85.0
დივიდენდები	104.8	100.3	101.6	34.3	126.3	43.9	0.2	0.4	0.7	66.4	70.4	66.0
რენტა	46.3	40.2	8.1	111.0	119.4	10.4	6.4	22.3	20.7	17.6	27.5	20.0
<b>საქონლისა და მომსახურების რეალიზაცია</b>	<b>94.6</b>	<b>99.4</b>	<b>83.2</b>	<b>62.3</b>	<b>74.5</b>	<b>75.8</b>	<b>83.4</b>	<b>76.3</b>	<b>80.6</b>	<b>99.7</b>	<b>99.4</b>	<b>94.5</b>
ადმინისტრაციული მოსაკრებლები და გადასახდელები	86.5	90.0	74.9	55.1	68.6	73.2	80.1	71.9	76.3	95.9	91.1	91.9
არასაბაზრო წესით გაყიდული საქონელი და მომსახურება	8.1	9.4	8.3	7.2	5.9	2.6	3.3	4.4	4.3	3.8	3.3	2.6
<b>სანქციები (ჯარიმები და საურავები)</b>	<b>71.9</b>	<b>80.3</b>	<b>116.6</b>	<b>121.3</b>	<b>137.0</b>	<b>116.2</b>	<b>73.9</b>	<b>63.5</b>	<b>57.4</b>	<b>55.3</b>	<b>78.2</b>	<b>85.0</b>
<b>ნებაყოფლობითი ტრანსფერები, გრანტის გარდა</b>	<b>13.2</b>	<b>8.7</b>	<b>7.1</b>	<b>2.0</b>	<b>1.7</b>	<b>1.8</b>	<b>21.6</b>	<b>25.5</b>	<b>23.2</b>	<b>19.6</b>	<b>14.1</b>	<b>2.6</b>
<b>შერეული და სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები</b>	<b>19.5</b>	<b>16.3</b>	<b>20.5</b>	<b>66.9</b>	<b>59.7</b>	<b>52.3</b>	<b>101.3</b>	<b>70.4</b>	<b>63.6</b>	<b>92.0</b>	<b>107.2</b>	<b>106.9</b>

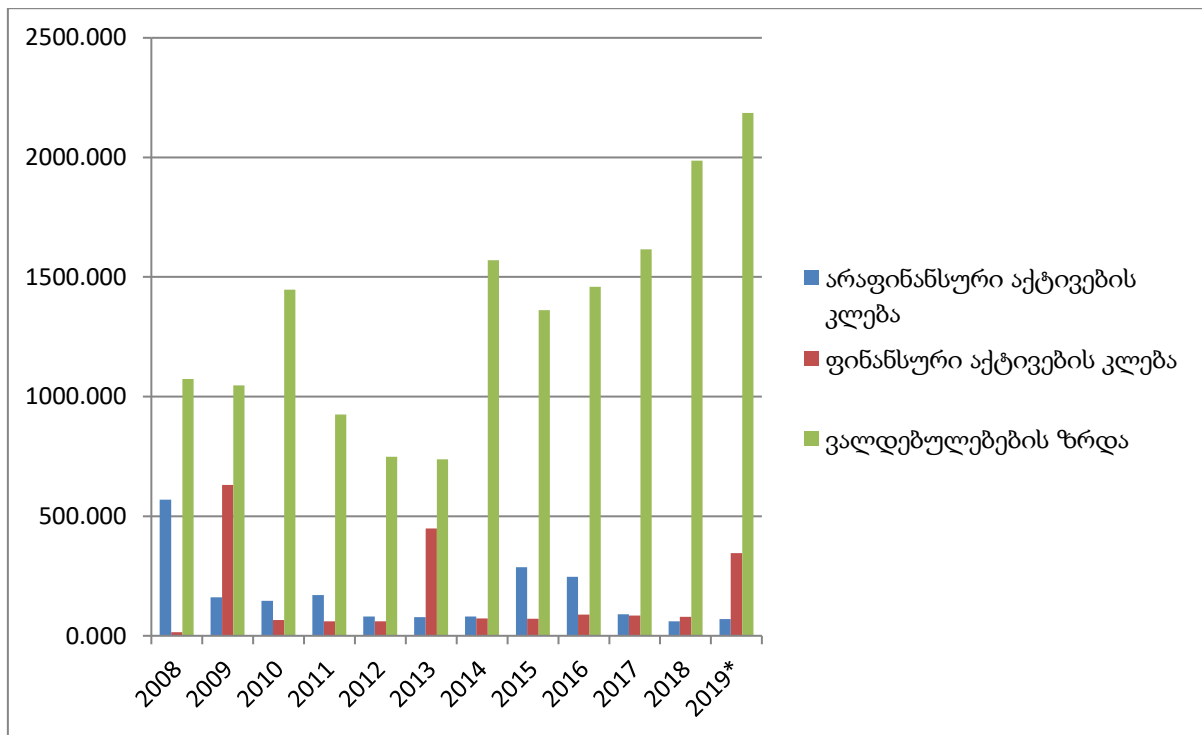
\*2019 წლის გეგმა

<sup>23</sup> ცხრილი შექმნილია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით

ზემოთ განხილული შემოსავლების გარდა, მნიშვნელოვანია განვიხილოთ დანარჩენი შემოსულობები, რომლითაც ივსება ბიუჯეტი. კერძოდ: არაფინანსური აქტივების კლება (ძირითადი აქტივები, მატერიალური მარაგები, არაწარმოებული აქტივები); ფინანსური აქტივების კლება (საშინაო ფინანსური აქტივები (სესხები, აქციები და ა.შ)) და ვალდებულებების ზრდა (საშინაო ფინანსური ვალდებულებები (ფასიანი ქაღალდებისგან შემოსავლები, გარდა აქციების), საგარეო ფინანსური ვალდებულებები (საინვესტიციო გრძელვადიანი შეღავათიანი კრედიტები, ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტები)). აუცილებელია ეს მონაცემები განვიხილოთ დინამიკაში (იხ. გრაფიკი 10):

გრაფიკი 9.

ფინანსური და არაფინანსური აქტივების კლებისა და ვალდებულებების ზრდის დინამიკა 2008 - 2018 წლები (მლნ. ლარი)<sup>24</sup>



\*2019 წლის გეგმა

<sup>24</sup> გრაფიკი აგებულია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით

უნდა აღინიშნოს, რომ:

- 2008 წელს წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით არაფინანსური აქტივების კლებით მიღებული შემოსულობები გაზრდილია 50.5 მლნ ლარით; ფინანსური აქტივების კლებით მიღებული - 155.8 მლნ ლარით არის შემცირებული.
- 2009 წელს წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით მნიშვნელოვნად შემცირდა არაფინანსური აქტივების კლებიდან (სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციიდან) მიღებული შემოსავალი. შემოსავალმა 160.3 მლნ. ლარი შეადგინა, რაც დაზუსტებული საპროგნოზო მაჩვენებლის 95,4 %-ს შეადგენდა. წინა წლებთან შედარებით, მიღებულია 3,2-3,8-ჯერ ნაკლები შემოსავალი. ფინანსური აქტივების კლების 2009 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელი გადაჭარბებით 102,4% პროცენტით შესრულდა და მან 227.6 მლნ. ლარი შეადგინა: ფასიანი ქაღალდების რეალიზაციით მიღებული თანხების მოცულობა 14,8-ჯერ აღემატება 2008 წელს ამ მუხლით მიღებულ შემოსავლებს. რაც შეეხება ვალდებულებების ზრდიდან მიღებულ შემოსულობას, 1046.4042 მლნ ლარი შეადგინა და წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს ჩამორჩა 26.8 მლნ ლარით;
- 2010 წელს არაფინანსური აქტივების კლების შედეგად მიღებული სახსრების მოცულობამ შეადგინა 146,8 მილიონი ლარი, რაც წლიური საპროგნოზო მაჩვენებლის 97,9%-ია და კიდევ ერთხელ ადასტურებს ამ სახის შემოსულობების კლების ტენდენციას. ფინანსური აქტივების კლების 2010 წლის საპროგნოზო მაჩვენებელი 132,8%-ით შესრულდა და 82,3 მილიონი ლარი შეადგინა. რაც შეეხება ვალდებულებების ზრდიდან მიღებულ შემოსულობას, მიღებულ იქნა 1 447,0 მილიონი ლარი; მათ შორის, საშინაო ვალდებულებების ზრდის სახით მიღებულმა შემოსულობებმა 171,9 მილიონი ლარი, ხოლო საგარეო ვალდებულებების ზრდის სახით მიღებულმა შემოსულობებმა - 1275,1 მილიონი ლარი შეადგინა. საგარეო ვალდებულებების 62,0%, ანუ 791,8 მილიონი ლარი, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ გამოყოფილი ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტია, ხოლო 38% - საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციებისა და უცხო ქვეყნების მთავრობების მიერ გამოყოფილი გრძელვადიანი შეღავათიანი

საინვესტიციო კრედიტები; 2008 წლის შემდეგ სულ უფრო იზრდება ვალდებულებების ზრდის შედეგად მისაღები შემოსულობების წილი მთლიან შემოსულობებში.

- 2011 წელს წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით არაფინანსური აქტივების კლებიდან მიღებულმა შემოსავლებმა შეადგინა 189,820 ათასი ლარი და საპროგნოზო მაჩვენებლის 111.7% შეადგინა. მათ შორის, ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან მიღებულმა თანხებმა შეადგინა 183,803 ათასი ლარი. პრივატიზებულია 44 საწარმო. უნდა აღინიშნოს, რომ ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან მიღებულ თანხებში უდიდესი ხვედრითი წილი (61%) მოდის სხვა ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან მიღებულ თანხებზე, რომელიც შეადგენს 111,770 ათას ლარს. ძირითადი აქტივების სხვა მუხლების მიხედვით, კერძოდ შენობა-ნაგებობების გაყიდვიდან მიღებული თანხა შეადგენს 70,539 ათას ლარს, ხოლო რეალიზაციიდან მიღებულ იქნა 1,493 ათასი ლარი. ფინანსური აქტივების კლებიდან (ვალუტა და დეპოზიტების გარეშე) მობილიზებულ იქნა საპროგნოზო მაჩვენებლის 115.8%. რაც შეეხება ვალდებულებების ზრდიდან მიღებულ შემოსულობას, 2011 წლის ბოლოს ეს მაჩვენებელი გაიზარდა 16.5%-ით და შესაბამისად შეადგინა 8,889,200 ათასი ლარი. მათ შორის საგარეო ვალმა შეადგინა 7,016.2 მილიონი ლარი, რაც მთლიანი შიდა პროდუქტის წინასწარი მაჩვენებლის 29%-ის დონეზეა. ეს სიდიდე ჯერ კიდევ მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ამ პარამეტრის მაქსიმალურ დასაშვებ ზღვარს (60%-ს).

საქართველოს საგარეო ვალი ოთხ უმთავრეს წყაროს შორის ნაწილდება: მრავალმხრივი კრედიტორებისგან მიღებული კრედიტები - 460,292.42; ორმხრივი კრედიტორებისგან მიღებული კრედიტები - 106,492.08 ათასი ლარი; ევრობონდები 2021 - 77,434.84 ათასი ლარი; სახელმწიფო გარანტიით აღებული კრედიტები (2011 წელს საგარეო კრედიტებზე სახელმწიფო გარანტია არ გაცემულა).

სახელმწიფო საშინაო ვალმა 2011 წლის ბოლოს ფაქტობრივად შეადგინა 1,873,000 ათასი ლარი, რაც დაზუსტებული გეგმის 94.4 %. საშინაო ვალი ძირითადად ორი კომპონენტისგან შედგება: ე.წ „ისტორიული ვალებისგან“ (ყოფილ სახელმწიფო კომერციულ ბანკებში შეტანილი ანაბრების დავალიანება, კოოპერატიულ

ბინათმშენებლობასთან დაკავშირებული სახელმწიფო ვალდებულებები და სხვა) და 90-იან წლებში ბიუჯეტის დეფიციტის შესავსებად მთავრობის მიერ ეროვნული ბანკიდან აღებული სესხების ნაშთისგან.

- 2012 წელს წინა წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით არაფინანსური აქტივების კლებიდან მიღებულმა შემოსავლებმა შეადგინა საპროგნოზო მაჩვენებლის 107%, ხოლო ფინანსური აქტივების კლებიდან (ვალუტა და დეპოზიტების გარეშე) – 104%. სახაზინო სამსახურის ინფორმაციით 2012 წლის განმავლობაში აღნიშნული მუხლით შემოსულობამ ჯამურად 48.9 მლნ ლარი შეადგინა და გეგმურ მაჩვენებელს 22%-ით გადააჭარბა. გადაჭარბება ძირითადად დაკავშირებული იყო „ვალუტისა და დეპოზიტების“ კლებასთან 7.4 მლნ ლარით, რაც სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით დაგეგმილი არ ყოფილა. სახაზინო სამსახურის ინფორმაციით, აღნიშნული თანხა წარმოადგენს იაპონური გრანტის პროგრამა 2KR-ის ფარგლებში საპარტნიორო ფონდის შესავსებად ხაზინის ერთიან ანგარიშზე აკუმულირებული თანხის გადმოტანას სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებში. რაც შეეხება ვალდებულებების ზრდის შედეგად მიღებულ შემოსულობებს, 84.6%-ით შესრულდა საპროგნოზო მაჩვენებელი - შეადგინა 748 209.3 ათასი ლარი, მათ შორის: საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციებიდან და სხვა სახელმწიფოების მთავრობებისგან მიღებულმა კრედიტებმა შეადგინა 689 894.3 ათასი ლარი. 2012 წლის განმავლობაში ჩატარდა სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების 40 აუქციონი, რომლებზეც რეალიზებული იყო 424 020.0 ათასი ლარის სახაზინო ვალდებულება და სახაზინო ობლიგაცია, საანგარიშო პერიოდში სახაზინო 86 ვალდებულებების და სახაზინო ობლიგაციების გაყიდვის შედეგად წმინდა შემოსულობამ შეადგინა 63 995.8 ათასი ლარი. მათ შორის, ვალდებულების წმინდა ზრდა გაუტოლდა 58 315.0 ათას ლარს, რაც წლიური გეგმის 100 000.0 ათასი ლარის 58.3%-ს შეადგენს, ხოლო ფასიანი ქაღალდების ნომინალის ზემოთ რეალიზაციიდან მიღებული თანხა 5 680.8 ათას ლარს გაუტოლდა (ნიშნული თანხა ასახულია „სხვა შემოსავლები“-ს შესრულებაში).

- 2013 წელს არაფინანსური აქტივების კლებიდან მობილიზებულ იქნა საპროგნოზო მაჩვენებლის 77.5%; ხოლო ფინანსური აქტივების კლებიდან - 114.1%. რაც შეეხება ვალდებულებების ზრდის შედეგად მიღებულ შემოსულობას, საანგარიშო პერიოდში შეადგინა 737 891.5 ათასი ლარი, მათ შორის: 471 725.6 ათასი ლარი - საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციებიდან და სხვა სახელმწიფოების მთავრობებისგან მიღებული საინვესტიციო, შეღავათიანი კრედიტები; 101 250.9 ათასი ლარი - ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტი (მსოფლიო ბანკი); 15 384.0 ათასი ლარი - 2011 წელს გამოშვებული ევროობლიგაციებიდან მიღებულ 8 853.6 ათასი აშშ დოლარის ოდენობის წმინდა შემოსულობას, რომელიც განთავსებული იყო სავალუტო ანგარიშზე „საქართველოს სახელმწიფო საგარეო ვალის მართვის მიზნით ზოგიერთი ღონისძიებების განხორციელების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 13 მაისის N1032 განკარგულების შესაბამისად; 149 531.0 ათასი ლარი - საშინაო ფასიანი ქაღალდების რეალიზაციიდან მიღებული შემოსულობები.
- 2014 წელს არაფინანსური აქტივების კლებიდან მობილიზებულ იქნა საპროგნოზო მაჩვენებლის 100.8%; ხოლო ფინანსური აქტივების კლებიდან - 103.1%. ვალდებულებების ზრდამ საანგარიშო პერიოდში შეადგინა 1 569 680.6 ათასი ლარი, მათ შორის: 572 815.6 ათასი ლარი - საშინაო ფასიანი ქაღალდების გამოშვებით წმინდა ზრდა; 515 148.0 ათასი ლარი - ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტები; 481 716.9 ათასი ლარი - საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციებიდან და სხვა სახელმწიფოების მთავრობებისგან მიღებული საინვესტიციო შეღავათიანი კრედიტები; 0.1 ათასი ლარი - შემოსულობა აქციებიდან და სხვა კაპიტალიდან.
- 2015 წელს არაფინანსური აქტივების კლებიდან მობილიზებულ იქნა საპროგნოზო მაჩვენებლის 102.6%; ხოლო ფინანსური აქტივების კლებიდან - 84.6%. ვალდებულებების ზრდამ საანგარიშო პერიოდში შეადგინა 1 361 387.8 ათასი ლარი, მათ შორის: 314 680.1 ათასი ლარი - საშინაო ფასიანი ქაღალდების გამოშვებით წმინდა ზრდა; 576 147.5 ათასი ლარი - საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციებიდან და სხვა სახელმწიფოების მთავრობებისგან მიღებული

საინვესტიციო შეღავათიანი კრედიტები; 470 559.8 ათასი ლარი - ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტები.

- 2016 წელს არაფინანსური აქტივების კლებიდან მობილიზებულ იქნა საპროგნოზო მაჩვენებლის 109.5%; ხოლო ფინანსური აქტივების კლებიდან - 98.6%. ვალდებულებების ზრდამ საანგარიშო პერიოდში შეადგინა 1 458 983.8 ათასი ლარი, მათ შორის: 378 381.9 ათასი ლარი - საშინაო ფასიანი ქაღალდების გამოშვებით წმინდა ზრდა; 822 450.8 ათასი ლარი - საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციებიდან და სხვა სახელმწიფოების მთავრობებისგან მიღებული საინვესტიციო შეღავათიანი კრედიტები; 258 151.1 ათასი ლარი - ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტები.
- 2017 წელს არაფინანსური აქტივების კლებიდან მობილიზებულ იქნა საპროგნოზო მაჩვენებლის 108.5%; ხოლო ფინანსური აქტივების კლებიდან - 140.1%. ვალდებულებების ზრდამ საანგარიშო პერიოდში შეადგინა 1 651 605.1 ათასი ლარი, მათ შორის: 399 493.9 ათასი ლარი - საშინაო ფასიანი ქაღალდების გამოშვებით წმინდა ზრდა; 957 779.3 ათასი ლარი - საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციებიდან და სხვა სახელმწიფოების მთავრობებისგან მიღებული საინვესტიციო შეღავათიანი კრედიტები; 294 332.0 ათასი ლარი - ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტები.
- 2018 წელს არაფინანსური აქტივების კლებიდან მობილიზებულ იქნა საპროგნოზო მაჩვენებლის 101%; ხოლო ფინანსური აქტივების კლებიდან - 119.2%. ვალდებულებების ზრდამ საანგარიშო პერიოდში შეადგინა 1 877 617.1 ათასი ლარი, მათ შორის: 422 309.4 ათასი ლარი - საშინაო ფასიანი ქაღალდების გამოშვებით წმინდა ზრდა; 1.0 ათასი ლარი - სხვა კრედიტორული დავალიანებები; 996 881.1 ათასი ლარი - საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციებიდან და სხვა სახელმწიფოების მთავრობებისგან მიღებული საინვესტიციო შეღავათიანი კრედიტები; 458 425.6 ათასი ლარი - ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტები.

## თავი III. საქართველოს საბიუჯეტო შემოსულობების ზრდის გზები და წყაროები

### 3.1 საგადასახადო პოლიტიკის ცვლილების როლი საგადასახადო შემოსავლების ზრდაში

მსოფლიოს თითქმის ყველა ქვეყანაში, განსაკუთრებით გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში, ერთ-ერთ ურთულეს პრობლემას წარმოადგენს ოპტიმალური თანაფარდობის „ოქროს შუალედის“ დადგენა გადასახადის ფისკალურ და მარეგულირებელ ფუნქციებს შორის. საგადასახადო განაკვეთების შემცირება და საგადასახადო ლიბერალიზაცია, თავისი შინაარსით, ძალიან მიმზიდველია და მას ბევრი მხარდამჭერი ჰყავს. ასეთი კონცეფცია გავრცელებული იყო გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში და მათ შორის საქართველოშიც.

საგადასახადო განაკვეთების შემცირებამ თეორიულად და პრაქტიკულად ხელი უნდა შეუწყოს ეკონომიკურ ზრდას, რეალური სექტორის განვითარებას, მაგრამ ამ შემთხვევაში, მთავარ პრობლემას წარმოადგენს ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებით უზრუნველყოფა. ბიუჯეტის დეფიციტის პრობლემა დღის წესრიგში აყენებს ხარჯების შემცირების ამოცანებს, რაც ყოველთვის არაა შესაძლებელი, განსაკუთრებით კი იმ ქვეყნებში, რომლებიც საბაზრო ეკონომიკისა და დამოუკიდებელი სახელმწიფოს მშენებლობის გზას დაადგენ. საბიუჯეტო დეფიციტის დასაფარავად ისინი ხშირ შემთხვევაში მეტისმეტად ზრდიან საშინაო და საგარეო ვალებს, რაც თავის მხრივ გრძელვადიან პერიოდში ბიუჯეტის ხარჯების გადიდებას იწვევს. ამასთანავე, დეფიციტის ზრდა ახდენს ინფლაციური პროცესების პროვოცირებას, რასაც საბოლოო ჯამში მეწარმეთა საბრუნავი საშუალებებისა და მოსახლეობის ფულადი შემოსავლების გაუფასურებამდე მივყავართ.

მეწარმეთა უმეტესი ნაწილი თვლის, რომ გადასახადის ორი მიზნის ერთობლივად მიღწევისათვის, ანუ გადასახადების შემცირების პარალელურად საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდისათვის საჭიროა წარმოებულ პროდუქციისა და მომსახურების მოცულობის ზრდა (საგადასახადო ბაზის განვითარება). მათი აზრით,

საგადასახადო წნეხის შემსუბუქება წარმოების მოცულობის გადიდებას და შესაბამისად, საგადასახადო ბაზის გაფართოებას იწვევს. ამ დამოკიდებულების დასადასტურებლად საჭიროა გამოკვლევა, თუ როგორი ხარისხით ზემოქმედებს გადასახადების შემცირება მთლიან შიდა პროდუქტის მოცულობის ზრდაზე, ანუ საჭიროა ამ ორ სიდიდეს შორის ელასტიურობის რაოდენობრივი მახასიათებლის დადგენა.

ცნობილია, რომ თანაფარდობას გადასახადის განაკვეთის სიდიდესა და მთლიან შიდა პროდუქტის მოცულობას შორის აღწერს ლაფერის მრუდი (კონცეფცია) და მან პირველად გამოყენება ჰპოვა ამერიკის შეერთებულ შტატებში რ. რეიგანის პრეზიდენტობის დროს. პრეზიდენტის იმედი, რომ გადასახადების შემცირება გამოიწვევდა შემოსავლების გადიდებას, არ გამართლდა, პირიქით, შემცირდა შემოსავლები და იკლო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების მოცულობამ. რა თქმა უნდა, ამ ერთი მაგალითით არ შეიძლება ლაფერის კონცეფციის ეფექტის უარყოფა, რადგან მეტ წილ ქვეყნებში მაღალი გადასახადების და საერთოდ გადასახადების რაოდენობისა და განაკვეთების შემცირებამ გაზარდა ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების მოცულობა. ამის საუკეთესო და ნათელი მაგალითია, ვარდების რევოლუციის შემდეგ საქართველოს ხელისუფლებისა და მთავრობის მიერ განხორციელებული საგადასახადო რეფორმა, რომლის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ნაწილს სწორედ გადასახადებისა და საგადასახადო განაკვეთების შემცირება წარმოადგენდა.

2004 წლის დასაწყისიდან საქართველოს ხელისუფლებამ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა საგადასახადო დაგეგმვის სრულყოფის მიმართულებით. ასევე, განხორციელდა საბიუჯეტო პოლიტიკის სრულყოფის რეალური ღონისძიებები, დაიხვეწა საგადასახადო და საბაჟო ადმინისტრირების პროცესი, რამაც მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი ეკონომიკის ლეგალიზაციასა და ბიზნეს გარემოს გაჯანსაღებას, რაც თავის მხრივ, სახელმწიფოს საბიუჯეტო შემოსავლების მნიშვნელოვნად გაზრდის უმთავრესი პირობა გახდა.

საგადასახადო კოდექსში 2005 წელს შეტანილმა ცვლილებებმა მთლიანად შეცვალა საქართველოს ფისკალური ლანდშაფტი. საკანონმდებლო ცვლილებების მიღების შემდეგ 2004 წელს არსებული ოცდაერთი გადასახადიდან მხოლოდ 6 შენარჩუნდა. ახალი სისტემა ისეთი დაბალი დაბეგვრის დონით ხასიათდება, რომელიც

საქართველოს მსოფლიო რეიტინგში მოწინავე ადგილზე აყენებს. დროთა განმავლობაში ცვლილებების მიღების შემდეგ საგადასახადო კოდექსი დღევანდელი ფორმით შემდეგ გადასახადებსა და საგადასახადო განაკვეთებს აწესებს:

- ❖ საშემოსავლო გადასახადი – 20%;
- ❖ მოგების გადასახადი – 15%;
- ❖ დამატებული ღირებულების გადასახადი – 18%;
- ❖ აქციზი – განაკვეთი მერყეობს;
- ❖ იმპორტის გადასახადი – 0%, 5% ან 12%;
- ❖ ქონების გადასახადი – ქონების თვითღირებულების 1%.

ბოლო წლების ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქართველოს ხელისუფლებამ გლობალური კრიზისის ფონზე აქცენტი ლიბერალური საგადასახადო პოლიტიკის გატარებაზე გააკეთა. 2009-2010 წლებში საგადასახადო კანონმდებლობაში შეტანილი ცვლილებები ლიბერალური საგადასახადო მიმართულებით, ქვეყნის საგადასახადო პოლიტიკის ფორმირების გზას ნათლად წარმოაჩინს. ხოლო საგადასახადო კოდექსი, რომელიც ძალაში 2011 წლის 1 იანვრიდან შევიდა, შეიცავს მთელ რიგ დებულებებს, რამაც ბიზნესის სტიმულირებას შეუწყო ხელი. კერძოდ: მცირე ბიზნესისათვის გამარტივებული საგადასახადო რეგულირების შემოღება; საგადასახადო ომბუდსმენდის ინსტიტუტის დაფუძნება; პირადი საგადასახადო აგენტის ინსტიტუტის შექმნა; გაფრთხილების ინსტიტუტის ამოქმედება, როგორც დაჯარიმების ალტერნატივა და სხვა.

საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკის წარმატებით წარმართვა საგადასახადო სისტემის ისეთი მახასიათებლების გათვალისწინებას მოითხოვს, როგორცაა: სტაბილურობა და ელასტიურობა, ეფექტურობა, სამართლიანობა, მართვის სიმარტივე, მოხერხებულობა, საგადასახადო ტვირთის გონივრული საზღვრების დადგენა. სახელმწიფო ხელისუფლების მიზანმიმართული საქმიანობის შედეგად საგადასახადო ბაზის ოპტიმალური ზრდა და განვითარება მოხერხდა.

განვიხილოთ საგადასახადო კოდექსში 2011 წლიდან განხორციელებული ცვლილებები, რომლებმაც გამოიწვეს საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდა კონკრეტული გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების ზრდის ხარჯზე.

პირველ რიგში განვიხილოთ ცვლილებები, რომელმაც გავლენა იქონიეს 2012 წლის ბიუჯეტზე. აღნიშნული წლის მონაცემებით საქართველოს ბიუჯეტში გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების რაოდენობის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ 2011 წელს საგადასახადო კოდექსში მიღებულმა ცვლილებებმა შედეგი გამოიღო და შეიცვალა გარკვეული გადასახადებიდან მიღებული თანხების რაოდენობა. მათი მიზანი იყო:

- საგადასახადო წნეხის შემსუბუქება;
- სამართლიანი და მოქნილი ადმინისტრირების განხორციელებისათვის სამართლებრივი ბაზის შექმნა;
- ცალკეული სექტორების მარეგულირებელი ნორმების სრულყოფა;
- სამართალდარღვევების პრევენცია და სანქციების ლიბერალიზაცია;
- საგადასახადო კოდექსის ბუნდოვანი და ორაზროვანი ნორმების აღმოფხვრა;
- საგადასახადო კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა;

კერძოდ განხორციელდა შემდეგის სახის ცვლილებები:

- ლიზინგის სექტორის ხელშეწყობისათვის საგადასახადო კოდექსში განხორციელდა ცვლილებები, რომლის მიზანიც იყო: ლიზინგის დარგის თანაბარ პირობებში ჩაყენება სხვა დარგებთან; ლიზინგით გაცემულ ძირითად საშუალებებზე გამოიყენება 100%-იანი ამორტიზაციის მეთოდი; ქონების გადასახადისაგან გათავისუფლდა ლიზინგით გაცემული და სოფლის მეურნეობაში/სამედიცინო სფეროში გამოყენებული აქტივები; რეზერვების შექმნის და ერთობლივი შემოსავლიდან გამოქვითვის შესაბამისი ხარჯის უფლების მინიჭება; ქონების გადასახადით დაბეგვრის გამარტივება; ლიზინგის მარეგულირებელი ნორმების გამჭვირვალობა, აღქმადობა და სიზუსტე; შემოღებულ იქნა სალიზინგო კომპანიების ცნება; განხორციელდა ბუნდოვანი ნორმების ამოღება და სხვა;
- 2011 წელს განხორციელებული ცვლილებებით რეექსპორტით დაკავებულ პირებს შესაძლებლობა მიეცათ დააარსონ საწარმოს ახალი ტიპი სპეციალური სავაჭრო კომპანია, რომელსაც უფლება აქვს: განხორციელოს უცხოური

საქონლის საქართველოს ტერიტორიაზე შემოტანა საწყობის რეჟიმში და შემდგომი რეექსპორტი; მიაწოდოს უცხოური საქონელი როგორც სპეციალურ სავაჭრო კომპანიას ასევე სხვა პირს. კომპანიის მიერ საქართველოს ტერიტორიაზე უცხოური საქონლის შემოტანა საწყობის რეჟიმში და შემდგომი რეექსპორტი ან/და მიწოდება გათავისუფლდა ყველა გადასახადისგან. განხორციელდა საწყობების სახეების უნიფიცირება ღია, დახურული და თავისუფალი საწყობის ნაცვლად შემოღებულ იქნა ერთი სახის საწყობი. საწყობის ნებართვა გაიცემა ნაცვლად 20 სამუშაო დღისა 3 სამუშაო დღეში; საწყობის ნებართვა გაიცემოდა 3 წლის ვადით, რომელიც შეიცვალა განუსაზღვრელი ვადით; ნებართვის მაძიებლის მიერ წარმოსადგენი დოკუმენტების ნუსხა დაყვანილი იქნა მინიმუმამდე; ტექნიკური მოთხოვნების შესრულების კანონისმიერი ვალდებულება გაუქმდა (კაპიტალური ღობე 2-3 მეტრის სიმაღლის, ტერიტორიის და პერიმეტრის განათება, გამოსახულების ჩამწერი საშუალებები სასწორი - ღია საწყობზე 60 ტონიანი, დახურულზე 5 ტონიანი და სხვა); საწყობების სახეობის მიხედვით დიფერენცირებული მოსაკრებელი გაუქმდა და მოსაკრებლის ოდენობად განისაზღვრა 1000 ლარი; გარანტიის ოდენობა საწყობის სახის მიხედვით იყო დიფერენცირებული და ცალკეულ შემთხვევებში აღწევდა 2 მილიონ ლარს ცვლილების თანახმად გარანტიის ოდენობა განისაზღვრა 200 000 ლარის ოდენობით.

- 2011 წელს განხორციელებული ცვლილებებით ცალკეული გადასახადის გადამხდელისათვის შემოღებულ იქნა ფიქსირებული გადასახადი, რომელიც ითვალისწინებს: ბრუნვის 3%-ის გადახდას; ცალკეული საქმიანობის მიხედვით ფიქსირებული გადასახადის გადახდას.

ფიქსირებულ გადასახადზე გადასვლისას პირი გათავისუფლდება: საკონტროლო-სალარო აპარატის გამოყენების ვალდებულებისგან; ასეთი საქმიანობის ფარგლებში დღგ-ის გადამხდელად რეგისტრაციის ვალდებულებისაგან; სასაქონლო ზედნადების გამოყენების ვალდებულებისაგან.

- 2011 წელს განხორციელებული ცვლილებებით დღგ-ისაგან ჩათვლის უფლებით გათავისუფლდა: ყველა სასაქონლო ოპერაციაში მოქცეული საქონლის

გადაზიდვა და ამ გადაზიდვასთან დაკავშირებული მომსახურებები; გადაზიდვისთვის გამოყენებული ცარიელი კონტეინერებისა და ვაგონების მიმართ გაწეული მომსახურებები, მიუხედავად იმისა აღნიშნული ვაგონის ან კონტეინერის გაგზავნა ხდება თუ არა უშუალოდ საქართველოს ფარგლებს გარეთ; საქართველოს ტერიტორიაზე წინასწარ დეკლარირებული ტვირთის შემოტანისას მისი დანიშნულების ადგილამდე გადაზიდვა.

- 2011 წელს განხორციელებული ცვლილებებით ჩამოწერას დაექვემდებარება: 2005 წლამდე პერიოდებში წარმოშობილ აღიარებულ ვალდებულებაზე დარიცხული სანქციების (ჯარიმა და საურავი) თანხა, თუ განხორციელდება გადასახადის გადამხდელის მიერ დავალიანების ძირითადი თანხის დაფარვა; 2005 წლამდე დარიცხული გადასახადის თანხა თუ გადამხდელის მიერ არ არის აღიარებული და გასულია საგადასახადო მოთხოვნის წარდგენის 6 წლიანი ხანდაზმულობის ვადა.

განვიხილოთ ცვლილებები, რომლებიც 2012 წელს იქნა მიღებული საგადასახადო კოდექსში:

- საგადასახადო კოდექსში გაჩნდა მუხლი 81<sup>1</sup>, რომელიც დაუბეგრავი მინიმუმის ცნებას განსაზღვრავს. კერძოდ:
  1. „ფიზიკური პირი, რომლის მიერ ხელფასის სახით მიღებული დასაბეგრი შემოსავალი კალენდარული წლის განმავლობაში არ აღემატება 6000 ლარს, უფლებამოსილია ამ შემოსავლიდან გამოქვითოს დაუბეგრავი მინიმუმი – 1800 ლარი.
  2. ამ მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრულ დასაბეგრ შემოსავალში არ გაითვალისწინება ამ კოდექსის საფუძველზე საშემოსავლო გადასახადისაგან განთავისუფლებული ხელფასის სახით მიღებული შემოსავალი.
  3. დაუბეგრავი მინიმუმის გათვალისწინებით, გადახდის წყაროსთან დაკავებული საშემოსავლო გადასახადის გადაანგარიშება და შესაბამისი თანხის დაბრუნება ხორციელდება დაქირავებულის მიერ დაუბეგრავი მინიმუმის გამოქვითვის შესახებ დეკლარაციის საგადასახადო ორგანოში წარდგენით.

4. ფიზიკური პირის მიერ ხელფასის სახით მიღებული დასაბეგრი შემოსავლიდან დაუბეგრავი მინიმუმის გამოქვითვის და თანხის დაბრუნების წესს განსაზღვრავს საქართველოს ფინანსთა მინისტრი“.<sup>25</sup>

- შევიდა ცვლილება 130-ე მუხლში, რომლის მიხედვითაც 0%-დან 5%-მდე გაიზარდა განაკვეთი: „რეზიდენტი საწარმოს მიერ ფიზიკური პირისთვის, არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირისთვის ან არარეზიდენტი საწარმოსთვის გადახდილი დივიდენდები იბეგრება გადახდის წყაროსთან გადასახდელი თანხის 5-პროცენტის განაკვეთით“.<sup>26</sup>

- დღგ-ს გადასახადის კლება გამოწვეული იყო კანონმდებლობაში მომხდარი ცვლილებებიდან გამომდინარე. კერძოდ, ცვლილება შევიდა საგადასახადო კოდექსის 105-ე მუხლში და მე-4 ნაწილი ჩამოყალიბდა შემდეგი რედაქციით: „გადასახადის გადამხდელს უფლება აქვს, ერთობლივი შემოსავლიდან გამოქვითოს:

ა) მისთვის საქონლის/მომსახურების უსასყიდლოდ მიწოდების შედეგად წარმოშობილი სარგებელი, ამ კოდექსით განსაზღვრული შეზღუდვების გათვალისწინებით, იმ საანგარიშო წელს, როდესაც ეს საქონელი ან მომსახურება გამოყენებული იქნება ეკონომიკურ საქმიანობაში;

ბ) რეკლამის მიზნით, უსასყიდლოდ გავრცელებულ, დამოუკიდებელი სამომხმარებლო მახასიათებლების მქონე საქონელზე დარიცხული დღგ-ის თანხა, თუ ამ ოპერაციაზე არ არის გამოწერილი საგადასახადო ანგარიშ-ფაქტურა“.<sup>27</sup>

2012 წლის ცვლილებებმა გრძელვადიან პერიოდში გავლენა იქონეს, ამასთან 2014 წელს საქართველოს საგადასახადო კოდექსში შეტანილ იქნა შემდეგი ცვლილებები:

- საგადასახადო კოდექსიდან ამოღებულ იქნა 81'1 მუხლი, შესაბამისად დაუბეგრავი მინიმუმის ცნებაც გაქრა;
- საშემოსავლო გადასახადით არ იბეგრება: 2014 წლის 1 იანვრიდან საშემოსავლო გადასახადისგან გათავისუფლდა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების

<sup>25</sup> საქართველოს 2012 წლის 20 დეკემბრის კანონი №118 - ვებგვერდი, 29.12.2012 წ.

<sup>26</sup> საქართველოს 2012 წლის 20 დეკემბრის კანონი №118 - ვებგვერდი, 29.12.2012 წ.

<sup>27</sup> საქართველოს 2012 წლის 15 მაისის კანონი №6211 - ვებგვერდი, 29.05.2012წ.

მიერ კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული დასაბეგრი შემოსავალი 6000 ლარამდე, ნაცვლად მანამდე არსებული 3000 ლარისა; საშემოსავლო გადასახადისგან გათავისუფლდა პირი, რომელსაც მკურნალობის ხარჯებს უნაზღაურებს საქველმოქმედო ორგანიზაცია; მთის რეგიონში მცხოვრები პირებისთვის დაწესდა საგადასახადო შეღავათები საშემოსავლო და ქონების გადასახდებში.

- აქციზის გადასახადიდან შემოსავლების ზრდა გამოიწვია ნიკოტინის შემცველ საქონელზე გადასახადების ზრდამ. ასევე აქციზის გადამხდელის სიას დაემატა: „მობილური საკომუნიკაციო მომსახურების ან საქართველოში მობილურ ან ფიქსირებულ ქსელში საერთაშორისო ზარის დასრულების მომსახურების გაწევის მომენტი.“<sup>28</sup>
- მსხვილი გადამხდელებისთვის (მაგ. ვისაც ბოლო 12 თვეში ბიუჯეტში 200 000 ლარზე მეტი დამატებული ღირებულების გადასახადი ჰქონდა გადახდილი) 2014 წლის ივნისამდე მოქმედებდა „იმპორტის დამატებული ღირებულების გადასახადით დაბეგვრის სპეციალური წესი“, რაც გულისხმობდა, რომ საქონლის იმპორტის დროს ასეთი პირების მიერ არ ხდებოდა საბაჟო დამატებული ღირებულების გადასახადის გადახდა. დამატებული ღირებულების გადასახადს სრულად გადახდა პირს მოუწევდა მოგვიანებით, მას შემდეგ, რაც მოხდებოდა იმპორტირებული საქონლის რეალიზაცია. კანონმდებელი იმედოვნებდა, რომ კომპანიები ამ დაზოგილი თანხებით დამატებით ინვესტირებას მოახდენდნენ. მაგრამ ამ შეღავათით მხოლოდ დიდი ბრუნვის მქონე ფირმები სარგებლობდნენ, რაც პატარა ფირმებისთვის არაკონკურენტულ და დისკრიმინაციულ გარემოს ქმნიდა. ეს ვითარება ეწინააღმდეგებოდა ევროკავშირში მიღებულ სტანდარტებს, რაც საფუძველი გახდა ამ კანონის გაუქმებისა (2006/112/EC - ევროკავშირის ერთობლივი/საერთო დამატებული ღირებულების გადასახადის სისტემა) დამატებული ღირებულების გადასახადით დასაბეგრი ოპერაციების განისაზღვრა, როგორც „საქართველოს ტერიტორიაზე ეკონომიკური საქმიანობის ფარგლებში საქონლის მიწოდება ან/და მომსახურების გაწევა“. მანამდე

<sup>28</sup> საქართველოს 2014 წლის 26 დეკემბრის კანონი №2874 - ვებგვერდი, 23.12.2014წ.

არსებული ჩანაწერი „სამეწარმეო საქმიანობის ფარგლებში“ ჩანაცვლდა „ეკონომიკური საქმიანობის ფარგლებში“-ით. ამ ერთი შეხედვით თითქოს უმნიშვნელო ცვლილების არსი მდგომარეობს იმაში, რომ „ეკონომიკური საქმიანობა“ უფრო ფართო ცნებაა, ვიდრე „სამეწარმეო“, შედეგად უფრო მეტი საქმიანობა დაიბეგრება დამატებული ღირებულების გადასახადით, ვიდრე მანამდე. (2006/112/EC - ევროკავშირის ერთობლივი/საერთო დამატებული ღირებულების გადასახადის სისტემა) როგორც ცნობილია დამატებული ღირებულების გადასახადის საანგარიშო პერიოდს კალენდარული თვე წარმოადგენს, რაც სახელმწიფოს საშუალებას აძლევს ყოველთვიურად მიიღოს ბიუჯეტში თანხები. 2014 წლის ივნისში ცვლილება შევიდა კანონმდებლობაში და გაუქმდა ჩანაწერი „იმპორტის განხორციელების კვარტალი“, რაც კომპანიებს საშუალებას აძლევდათ სურვილის შემთხვევაში დამატებული ღირებულების გადასახადი თვიურად კი არა, კვარტალურად ეხადათ. (2006/112/EC - ევროკავშირის ერთობლივი/საერთო დამატებული ღირებულების გადასახადის სისტემა).

2015 წელს გატარებული მნიშვნელოვანი ცვლილებები საგადასახადო კოდექსში შემდეგნაირად გამოიყურება:

- კოდექსის 81-ე მუხლი ჩამოყალიბდა შემდეგი რედაქციით:
  1. ფიზიკური პირის დასაბეგრი შემოსავალი იბეგრება 20 პროცენტით, თუ ამ კოდექსით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული.
  2. საცხოვრებელი ფართობის იურიდიულ ან ფიზიკურ პირზე საცხოვრებელი მიზნით გაქირავების შედეგად იმ ფიზიკური პირის მიერ მიღებული შემოსავალი, რომელიც ამ შემოსავლიდან გამოქვითვებს არ ახორციელებს, 5 პროცენტით იბეგრება.
  3. ფიზიკური პირის მიერ საცხოვრებელი ბინის (სახლის) და მასზე დამაგრებული მიწის ნაკვეთის, აგრეთვე ავტოსატრანსპორტო საშუალების მიწოდებით მიღებული ნამეტი შემოსავალი 5 პროცენტით იბეგრება.”<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> საქართველოს 2015 წლის 18 დეკემბრის კანონი №4680 - ვებგვერდი 29.12.2015წ.

- 2015 წლის აპრილში დამატებული ღირებულების გადასახადის თანხის დაბრუნების წესში შევიდა ცვლილება: საზღვაო ნავსადგურებში უცხოელმა შესაძლებელია დაიბრუნოს საქართველოს ტერიტორიაზე შეძენილ საქონელზე გადახდილი დამატებული ღირებულების გადასახადის თანხა საბაჟო კონტროლის გავლის შემდეგ, თუ საპასპორტო კონტროლი კანონმდებლობით დადგენილი წესით ხორციელდება საზღვაო ტრანსპორტზე. დამატებული ღირებულების გადასახადისაგან ჩათვლის უფლებით გათავისუფლდა უძრავი ქონების მიწოდება, თუ შესრულდება რამდენიმე პირობა, როგორცაა მაგალითად: უძრავი ქონება მიწოდებულ იქნა 2015 წლის 1 იანვრიდან 2020 წლის 1 იანვრამდე პერიოდში; ობიექტი, სადაც განთავსებულია მიწოდებული უძრავი ქონება, მთლიანად ან ნაწილობრივ საცხოვრებლადაა განკუთვნილი; ამ ცვლილებებმა უდავოდ პოზიტიურად იმოქმედა სამშენებლო ბიზნესზე, შეღავათი პირდაპირ რომც არ ასახულიყო გასაყიდი ბინების ფასებზე, სამშენებლო კომპანიები გამოთავისუფლებული სახსრებით გააფართოებდნენ ბიზნესს და შესაბამისად დამატებით სამუშაო ადგილებსაც შექმნიდნენ. (2006/112/EC - ევროკავშირის ერთობლივი/საერთო დამატებული ღირებულების გადასახადის სისტემა). 2015 წელს განხორციელებული ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ცვლილება იყო ის, რომ შემსუბუქდა ჯარიმა დამატებული ღირებულების გადასახადის რეგისტრაციის გარეშე საქმიანობისთვის. კერძოდ, პირი ამ დარღვევისთვის დაჯარიმდება დასაბეგრი ოპერაციის 5%-ით, ნაცვლად უწინდელი 15%-ისა. სოფლის მეურნეობის განვითარება-ხელშეწყობის მიზნით განხორციელდა კიდევ რამდენიმე ცვლილება. როგორც ვიცით, პირის მიერ სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის მოყვანა და ადგილობრივ ბაზარზე რეალიზაცია განიხილება სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობად, ხოლო აღნიშნული საქმიანობის შედეგად მიღებული პროდუქტი სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტად და წელიწადში 200000 ლარამდე რეალიზაცია გათავისუფლებულია დამატებული ღირებულების გადასახადისგან. შეტანილი ცვლილების მიხედვით, თუ მაგალითად პირმა იმპორტირებული თესლისაგან მოიყვანა სასოფლო-სამეურნეო პროდუქცია, რომლის რეალიზაციაც განახორციელა ადგილობრივ

ბაზარზე, მიუხედავად იმისა, რომ ერთ-ერთი პროდუქტი იმპორტირებულია, შეღავათი მაინც გავრცელდება. წესით დამატებული ღირებულების გადასახადისაგან თავისუფლდება სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტი მის სამრეწველო გადამამუშავებამდე, ანუ თუ ყურძენი ყურძნად გაიყიდება და არა ღვინოდ და ა.შ. მიუხედავად ამისა, 2015 წლის ბოლოს მიღებული ცვლილებებით შეღავათები შეეხო ზოგ ისეთ პროდუქტებსაც, რომლებიც გადამამუშავებულია და პირველადი სახე დაკარგული აქვს, კერძოდ, გატარებული ხორცი („ფარში“); საქართველოს ბინადარი ცხოველისგან მიღებული რძისგან წარმოებული ყველი; ნაჭუჭგაცლილი თხილი. ამ ცვლილებას წინ უსწრებდა თხილის მოყვანა-გადამამუშავებით დაკავებულ პირთა მხრიდან მთავრობისადმი მიმართვა ნაჭუჭგაცლილი თხილის დამატებული ღირებულების გადასახადისაგან ჩათვლის უფლებით გათავისუფლების თაობაზე. (2006/112/EC - ევროკავშირის ერთობლივი/საერთო დამატებული ღირებულების გადასახადის სისტემა).

საკანონმდებლო ცვლილების განმარტებითი ბარათის მიხედვით, საგადასახადო კოდექსში შეტანილი ცვლილების მიზანი არის თანაბარი დაბეგვრის რეჟიმში მოაქციოს ერთის მხრივ ევროკავშირის ქვეყნებში წარმოებული, მეორეს მხრივ კი იმ ქვეყნებში წარმოებული თამბაქოს ნაწარმის იმპორტი, რომელთანაც საქართველოს გაფორმებული აქვს თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულება (მაგ.: უკრაინა). 2014 წლის 27 ივნისს ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების შესაბამისად ევროკავშირის ქვეყნებში წარმოებული საქონლის საქართველოში იმპორტი საბაჟო გადასახადით (იმპორტის გადასახადით) დაბეგვრას აღარ ექვემდებარება. საბაჟო გადასახადისაგან (ყველა ტიპის) თავისუფლდება აგრეთვე საქართველოში წარმოებული საქონლის იმპორტი ევროკავშირის ქვეყნებში, თუმცა არსებობს გარკვეული გამონაკლისები რამდენიმე დასახელების საქონლის იმპორტზე.

2016 წელს გატარებული იყო შემდეგი სახის ცვლილებები:

- 188-ე მუხლის ცვლილებით აქციზის განაკვეთი ორჯერ გაიზარდა და გახდა საცალო სარეალიზაციო ფასის 10%: საგარეო-ეკონომიკური საქმიანობის ეროვნული სასაქონლო ნომენკლატურის 2402 20 კოდში მითითებული ფილტრიანი სიგარეტებისათვის, თამბაქოს შემცველობით, 20 ლერზე და

უფილტრო სიგარეტებისათვის, თამბაქოს შემცველობით, 20 ღერზე აქციზის განაკვეთია ამ მუხლის პირველი ნაწილით განსაზღვრული აქციზის განაკვეთისა და ამ საქონლის საცალო სარეალიზაციო ფასის 10 პროცენტის ჯამი. აქციზის თანხის გამოანგარიშების მიზნისათვის საქონლის საცალო სარეალიზაციო ფასი დგინდება ამ საქონლის მწარმოებლის/იმპორტიორის მიერ საგადასახადო ორგანოში წარდგენილი საცალო სარეალიზაციო ფასებისა და საგადასახადო ორგანოში არსებული სხვა ინფორმაციის საფუძველზე არაუგვიანეს ყოველი წლის 1 დეკემბრისა და გამოიყენება მომდევნო წლის 1 იანვრიდან ერთი წლის განმავლობაში. ეს კანონი ამოქმედდა 2016 წლის 1 იანვრიდან.<sup>30</sup>

- დამატებული ღირებულების გადასახადისაგან ჩათვლის უფლების გარეშე გათავისუფლდა სააღმზრდელო და განათლების დაწესებულებებში ბავშვთა მოვლა-პატრონობის მომსახურების გაწევა, ავადმყოფთა, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა და 60 წლის და 60 წელზე მეტი ასაკის პირთა მოვლა-პატრონობის მომსახურების გაწევა (2006/112/EC - ევროკავშირის ერთობლივი/საერთო დამატებული ღირებულების გადასახადის სისტემა). ჩათვლის უფლების გარეშე დამატებული ღირებულების გადასახადისაგან გათავისუფლდა რიგი სახეობის იმპორტირებული სასუქები, რამაც გამოიწვია მაღალი ხარისხის პროდუქციის ხელმისაწვდომობა. აღნიშნულ ცვლილებას საფუძვლად დაედო სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მონაცემები, რის მიხედვითაც ირკვეოდა, რომ საქართველოში ხორციელდებოდა ევროპულ სტანდარტებთან შეუსაბამო აზოტისა და ფოსფორის შემცველი სასუქის ე.წ. „ფოსფოროვანი ამონიუმის ნიტრატის“ იმპორტი (2006/112/EC - ევროკავშირის ერთობლივი/საერთო დამატებული ღირებულების გადასახადის სისტემა).

2017 წელი გადასახადის გადამხდელებისთვის სიახლეებით დაიწყო. მოგების გადასახადის რეფორმასთან ერთად, ძალაში შევიდა არანაკლებ მნიშვნელოვანი ცვლილება დამატებული ღირებულების გადასახადთან დაკავშირებით. 2016 წელს დაანონსებული მოგების გადასახადის რეფორმა საზოგადოებრივი მნიშვნელობის – ტოპ-ბიზნეს სიახლედ იქცა და ამოქმედებამდე თვეების განმავლობაში ფართოდ

<sup>30</sup> საქართველოს 2015 წლის 11 დეკემბრის კანონი №4614 - ვებგვერდი, 22.12.2015.

განიხილებოდა. იმავეს ვერ ვიტყვით დამატებული ღირებულების გადასახადის ნაწილში განხორციელებულ ცვლილებებთან დაკავშირებით, რომელთა შესახებაც ბიზნესი სათანადოდ ინფორმირებული არ იყო. შედეგად, ამ სიახლეს საწარმოთა უმრავლესობა მოუმზადებელი შეხვდა.

2017 წელს განხორციელებული მნიშვნელოვანი ცვლილებები:

1. საქართველოს საგადასახადო კოდექსს დამატა 181-ე პრიმა მუხლი, რის მიხედვითაც განისაზღვრა ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოს დამატებული ღირებულების გადასახადის გადამხდელისათვის დამატებული ღირებულების გადასახადის თანხის დაბრუნების საკითხები. ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოს დამატებული ღირებულების გადასახადის გადამხდელს, უფლება აქვს დაიბრუნოს საქართველოში საქონლის (გარდა, უძრავი ქონებისა) ან/და მომსახურების შემენისას ან საქართველოში საქონლის იმპორტისას გადახდილი დამატებული ღირებულების გადასახადი გარკვეული პირობების დაკმაყოფილების შემთხვევაში (პირობები განისაზღვრა ფინანსთა მინისტრის სპეციალური ბრძანებით). (2006/112/EC - ევროკავშირის ერთობლივი/საერთო დამატებული ღირებულების გადასახადის სისტემა) წიგნის მიწოდება ან/და იმპორტი, აგრეთვე ამ საქონლის რეალიზაციის და ბეჭდვის მომსახურება, გათავისუფლება დამატებული ღირებულების გადასახადისაგან ჩათვლის უფლებით, მანამდე ჩათვლის უფლების გარეშე იყო გათავისუფლებული (2006/112/EC - ევროკავშირის ერთობლივი/ საერთო დამატებული ღირებულების გადასახადის სისტემა).

ასოცირების ხელშეკრულების ძალაში შესვლის შემდეგ, საბოლოო მნიშვნელოვანი ახალი რეგულაცია 2017 წლიდან შევიდა ძალაში. საქმე ეხება ავანსის დამატებული ღირებულების გადასახადით დაბეგვრის ახალ წესს. ეს წესი სავალდებულოა და იმ გამონაკლისებში არ გადის, რომელთა მიღება-არმიღებაც კეთილ ნებაზეა დამოკიდებული.

დამატებული ღირებულების გადასახადით დაბეგვრის მიზნით თანხა ავანსად გადახდილად განიხილება, თუ თანხა წინა თვეშია (ან თვეებშია) ჩარიცხული, ვიდრე მიწოდება განხორციელდა. ახალი წესით დამატებული ღირებულების გადასახადის ვერ გადახდის რისკი ძალიან მცირდება, კომპანიას შეუძლია ავანსის მიღების მომენტშივე

გადარიცხოს ბიუჯეტში შესაბამისი დამატებული ღირებულების გადასახადი. უნდა ითქვას, რომ ბიზნესს ადმინისტრირება გაურთულდა ავანსების დეკლარირების შემთხვევებში: გაიზარდა გამოსაწერი ანგარიშ-ფაქტურების რაოდენობა. საქონლის/მომსახურების გაწევის თვეში ავანსის და მიწოდების ანგარიშ-ფაქტურები დამატებული ღირებულების გადასახადის დეკლარაციის შევსებისას უნდა დაწყვილდეს, ანუ ზუსტად მიეთითოს რომელი ავანსის ანგარიშ-ფაქტურა და რომელ მიწოდების ანგარიშ-ფაქტურასთან არის კავშირში. ისეთი კომპანიებისთვის, რომლებიც ხშირად იღებენ/გასცემენ ავანსებს და არც ბუღალტრების მთელი არმია ჰყავთ დასაქმებული, გაიზარდა რისკი იმისა, რომ არასწორად შევსებული დეკლარაციის გამო დაჯარიმდნენ. ორწლიანმა პრაქტიკამ აჩვენა, რომ კიდევ უფრო დიდ სირთულეს წარმოადგენს იმის განსაზღვრა, რა დროს იბეგრება ავანსი დამატებული ღირებულების გადასახადით და რა დროს არა. გადახდილი ავანსი ექვემდებარება დამატებული ღირებულების გადასახადით დაბეგვრას, თუ გადახდის მომენტში სახეზეა ყველა შემდეგი პირობა: შესაძლებელია მისაწოდებელი საქონლის/გასაწევი მომსახურების იდენტიფიცირება; შესაძლებელია მისაწოდებელი საქონლის/გასაწევი მომსახურების რაოდენობის/ მოცულობის იდენტიფიცირება; შესაძლებელია მისაწოდებელი საქონლის/გასაწევი მომსახურების ღირებულების იდენტიფიცირება; შესაძლებელია იდენტიფიცირება, მისაწოდებელი საქონელი/გასაწევი მომსახურება წარმოადგენს დამატებული ღირებულების გადასახადით დასაბეგრ თუ გათავისუფლებულ ოპერაციას.

ასევე საქართველოს საგადასახადო კოდექსში მასშტაბური ცვლილებები შევიდა 2017 წლის 17 ივლისიდან, კერძოდ:

- დეკლარაციაში ცვლილების შეტანის მუხლში, ცვლილების თანახმად განისაზღვრა, რომ გადასახადის გადამხდელისთვის საგადასახადო შემოწმების შესახებ შეტყობინება ჩაბარებულად ითვლება ასევე გადამხდელის ავტორიზებული მომხმარებლის გვერდზე ელექტრონულად ასახვისთანავე.

საგადასახადო სამართალდარღვევის და პასუხისმგებლობის კუთხით ცვლილებები შევიდა საგადასახადო სანქციების ნაწილში, კერძოდ კოდექსი უფრო გამკაცრდა ხე-

ტყის მასალასთან დაკავშირებით, ხოლო ლიბერალური გახდა შემდეგ საკითხებთან მიმართებით:

დეკლარაციაში გადასახადის შემცირება გადასახადისგან დიდი ოდენობით თავის არიდებად განიხილება და სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას გამოიწვევს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ შემცირებული თანხა აღემატება 100000 ლარს. ცვლილებამდე თანხის ზღვარი შეადგენდა 50000 ლარს;

2018 წლის 1 იანვრიდან ჯარიმის დაკისრებას ექვემდებარება საერთაშორისო საჰაერო გადაზიდვების განმახორციელებელი პირი საგადასახადო ორგანოსთვის სატრანსპორტო საშუალების, ამ სატრანსპორტო საშუალებით გადასადგომი საქონლის ან/ და მგზავრების შესახებ წინასწარი ინფორმაციის დადგენილი წესით წარუდგენლობაზე და მის განმეორებით ჩადენაზე შესაბამისად 2000 და 4000 ლარის ოდენობით;

სამეწარმეო საქმიანობისათვის საქონლის, ასევე მრგვალი ხეტყის (მორის), ხე-მცენარის ან მათი პირველადი გადამუშავების პროდუქტების სასაქონლო ზედნადების გარეშე ტრანსპორტირება, მყიდველის მოთხოვნისას სასაქონლო ზედნადების გაუცემლობა ან საქონლის შეძენისას სასაქონლო ზედნადების მიღებაზე უარის თქმა, თუ ამ საქონლის საბაზრო ღირებულება აღემატება 10000 ლარს ექვემდებარება ჯარიმის დაკისრებას 10000 ლარის ოდენობით. ხოლო მრგვალი ხეტყის (მორის), ხე-მცენარის ან მათი პირველადი გადამუშავების პროდუქტების შემთხვევაში ჯარიმასთან ერთად საქონელი ექვემდებარება ჩამორთმევას;

სპეციალური სავაჭრო კომპანიის მიერ საქმიანობის ერთ-ერთი წესის დარღვევისთვის - საგადასახადო წლის განმავლობაში საქართველოში არსებული წყაროდან მიღებული შემოსავალი აჭარბებს 1 მილიონ ლარს და საქართველოში შემოტანილი უცხოური საქონლის საბაჟო ღირებულების 5%-ს, დაწესებული ჯარიმა 50-დან 10 პროცენტამდე შემცირდა;

სასაქონლო ოპერაციის განხორციელებამდე თუ მოხდა საბაჟო ზედამხედველობის ქვეშ მყოფი საქონლის შემოსავლების სამსახურთან შეთანხმების გარეშე განკარგვა და ამ საქონლის რეალიზაციაზე არსებობს პირველადი დოკუმენტი, პირი დაჯარიმდება იმავე

ან იდენტურ საქონელზე არსებული იმპორტის გადასახდელების 10 პროცენტის ოდენობით;

შემცირდა ჯარიმა 1500 ლარიდან 1000 ლარამდე პირისთვის, რომელმაც დაარღვია საბაჟო დეკლარაციაში აღნიშნული დოკუმენტის შენახვის ვადა და თან ამ დოკუმენტის შემოსავლების სამსახურში წარდგენის ვალდებულება არ გააჩნდა;

სანებართვო პირობების დარღვევისთვის დადგენილი ჯარიმა შემცირდა 4000 ლარიდან 2000 ლარამდე;

დამატებული ღირებულების გადასახადისაგან გათავისუფლდა:

- ჩათვლის უფლების გარეშე დამატებული ღირებულების გადასახადისაგან გათავისუფლდა საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრისა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ერთობლივი ბრძანებით დადგენილი ნუსხის მიხედვით სამკურნალო/სამედიცინო მიზნებისთვის განკუთვნილი იმ საქონლის იმპორტი ან/და მიწოდება, რომლის შესყიდვა ხორციელდება სახელმწიფო პროგრამების ფარგლებში, „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად.
- დამატებული ღირებულების გადასახადისგან ჩათვლის უფლებით გათავისუფლდა არარეზიდენტის მიერ სარგებლობის მომსახურების გაწევა მისი კუთვნილი ვაგონის/კონტეინერის გამოყენებით თუ ეს მომსახურება გაიწევა სარკინიგზო გადაზიდვის დროს, გარდა ვაგონის/კონტეინერის საიჯარო ხელშეკრულებით გადაცემის შემთხვევისა და საქართველოს ტერიტორიის ფარგლების გარეთ საქართველოს რეზიდენტის კუთვნილი ვაგონით/კონტეინერით სარკინიგზო გადაზიდვის განხორციელებისას საქართველოს რეზიდენტის მიერ ვაგონით/კონტეინერით სარგებლობის მომსახურების გაწევა, გარდა ვაგონის/კონტეინერის საიჯარო ხელშეკრულებით გადაცემის შემთხვევისა.<sup>31</sup>
- დამატებული ღირებულების გადასახადისაგან ჩათვლის უფლებით ასევე გათავისუფლდა საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის ფარგლებში სამოქალაქო საავიაციო რეისებისა და საავიაციო სამუშაოების განსახორციელებლად ბორტზე

<sup>31</sup> ცვლილება ეხება 2014 წლის 1 იანვრიდან წარმოშობილ სამართლებრივ ურთიერთობებს.

მიწოდებისთვის განკუთვნილი საწვავის, საპოხი და სხვა დამხმარე საშუალებების იმპორტი ან/და მიწოდება.

- დამატებული ღირებულების გადასახადისაგან ჩათვლის უფლებით გათავისუფლდა საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის ფარგლებში საჰაერო გადაყვანა-გადაზიდვის და საავიაციო სამუშაოების მომსახურების გაწევა და შავი ან/და ფერადი ლითონების ჯართის და შავი ან/და ფერადი ლითონების ნარჩენების მიწოდება, თუ შესაძლებელია საქონლის მიმღები მხარის იდენტიფიცირება. ამასთანავე, მიიჩნევა, რომ საქონლის მიწოდების საანგარიშო პერიოდის მიხედვით საქონლის მიმღებმა პირმა შესაბამის საქონელზე მიიღო დამატებული ღირებულების გადასახადის ჩათვლა.<sup>32</sup>
- აქციზის გადამხდელებს დაემატა: 184-ე მუხლის პირველ ნაწილს დაემატოს შემდეგი შინაარსის „დ1“ ქვეპუნქტი „დ1) საგარეო-ეკონომიკური საქმიანობის ეროვნული სასაქონლო ნომენკლატურის 2711 12, 2711 13, 2711 14 000 00, 2711 19 000 00 კოდებში მითითებული ნავთობპროდუქტების აირების ავტოსატრანსპორტო საშუალებებისათვის მიწოდების მომენტი;“.

იმპორტის გადასახადისგან გათავისუფლება: 199-ე მუხლის: ა) „დ.გ“ ქვეპუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: „დ.გ) მგზავრის მიერ 200 ლერი სიგარეტის ან 50 სიგარის ან 50 სიგარილას ან საგარეო-ეკონომიკური საქმიანობის ეროვნული სასაქონლო ნომენკლატურის 2403 99 900 02 კოდით გათვალისწინებული 200 ლერი თამბაქოს ნაწარმის ან საგარეო-ეკონომიკური საქმიანობის ეროვნული სასაქონლო ნომენკლატურის 2403 99 900 01 კოდით გათვალისწინებული 10 ცალი კაფსულის და მსგავსი სახის პროდუქტის ან 250 გრამი თამბაქოს სხვა ნაწარმის (გარდა თამბაქოს ნედლეულისა) იმპორტი, ან ამ ქვეპუნქტში მითითებული თამბაქოს ნაწარმის სახეობათა ნაკრების იმპორტი, თუ მასში შემავალი თითოეული სახეობის თამბაქოს ნაწარმის წილის პროცენტულ მაჩვენებელთა (პროცენტული მაჩვენებელი შესაბამის ზღვრულ ოდენობასთან მიმართებით) ჯამი 100-ს არ აღემატება, ან საგარეო-ეკონომიკური საქმიანობის ეროვნული სასაქონლო ნომენკლატურის 3824 90 980 01

<sup>32</sup> შენიშვნა: მითითებული საქონელი არ მოიცავს შავი ლითონის სხმულებს, ზოდებს, ნაგლინს, სხვა პირველადი გადამუშავების ნედლეულს და ნახევარფაბრიკატებს, რომლებიც კლასიფიცირებულია საგარეო-ეკონომიკური საქმიანობის ეროვნული სასაქონლო ნომენკლატურის 7201, 7102, 7203, 7205, 7206, 7207 სასაქონლო პოზიციებში და 7204 50 000 00 სასაქონლო ქვესუბპოზიციებში.

კოდით გათვალისწინებული 50 მლ საქონლის იმპორტი, რომელიც მგზავრის გადაყვანისას ბარგით ან/და ხელბარგით გადაიზიდება და რომელიც ეკონომიკური საქმიანობისათვის არ არის განკუთვნილი;“;

ბ) „დ.გ“ ქვეპუნქტის შემდეგ დაემატოს შემდეგი შინაარსის „დ.გ1“ ქვეპუნქტი: „დ.გ1) მგზავრის მიერ ჯამურად 1 ლიტრი 22% და 22%-ზე მეტი ალკოჰოლის შემცველობის ალკოჰოლიანი სასმელის ან 80% და 80%-ზე მეტი ალკოჰოლის შემცველობის არადენატურირებული ეთილის სპირტის ან 2 ლიტრი 22%-ზე ნაკლები ალკოჰოლის შემცველობის ალკოჰოლიანი სასმელის იმპორტი, ან ამ ქვეპუნქტში მითითებული ალკოჰოლიანი სასმელის (გარდა ლუდისა და ღვინისა) სახეობათა ნაკრების იმპორტი, თუ მასში შემავალი თითოეული სახეობის ალკოჰოლიანი სასმელის (გარდა ლუდისა და ღვინისა) წილის პროცენტულ მაჩვენებელთა (პროცენტული მაჩვენებელი შესაბამის ზღვრულ ოდენობასთან მიმართებით) ჯამი 100-ს არ აღემატება, ან 4 ლიტრი ღვინის და 16 ლიტრი ლუდის იმპორტი, რომლებიც მგზავრის გადაყვანისას ბარგით ან/და ხელბარგით გადაიზიდება და რომლებიც ეკონომიკური საქმიანობისათვის არ არის განკუთვნილი;“;

გ) „ი“ ქვეპუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„ი) 2023 წლის 1 იანვრამდე თამბაქოს ნედლეულის იმპორტი;“;

დ) შენიშვნას დაემატოს შემდეგი შინაარსის მე-3 ნაწილი:

„3. ამ მუხლის „დ.გ“ და „დ.გ1“ ქვეპუნქტების მიზნებისთვის ჩაითვლება, რომ საქონელი ეკონომიკური საქმიანობისათვის არ არის განკუთვნილი, თუ მისი იმპორტი ერთჯერადია და იგი განკუთვნილია მგზავრის პირადი ან მისი ოჯახის წევრების მიერ მოხმარებისთვის ან/და ჩუქებისთვის. ამასთანავე, საქონლის იმპორტი ერთჯერადია, თუ ადგილი აქვს საჰაერო ტრანსპორტით შემოტანის შემთხვევაში 1 კალენდარული დღის განმავლობაში, ხოლო სხვა შემთხვევაში – 30 კალენდარული დღის განმავლობაში ამ საქონლის იმპორტის არაუმეტეს 1 შემთხვევას.“.

რაც შეეხება 2018 წლიდან დაგეგმილ ცვლილებებს საგადასახადო კოდესში, შემდეგნაირად გამოიყურება:

- მცირე ბიზნესის დასაბეგრი შემოსავალი დაიბეგრება 1%-იანი განაკვეთით, ნაცვლად 3% ან 5%-ისა. 100 000 ლარიდან 500 000 ლარამდე იზრდება მცირე

ბიზნესის ერთობლივი შემოსავლის შეზღუდვის ნორმა. გადასახადის დეკლარირება და გადახდა მოხდება ყოველთვიურად, უქმდება მიმდინარე (ე.წ. „საავანსო“) გადასახდელები. მცირე ბიზნესს ექნება ვალდებულება კანონმდებლობით დადგენილ შემთხვევებში გამოიყენოს სასაქონლო ზედნადები, ასევე შენარჩუნდება საკონტროლო-სალარო აპარატის გამოყენების ვალდებულება. პროექტის შესაბამისად, იცვლება მცირე ბიზნესის სტატუსის გაუქმების პირობები. სტატუსი არ გაუქმდება პირს, თუ მისი ერთობლივი შემოსავალი კალენდარული წლის მიხედვით, მცირე ბიზნესის საქმიანობის ნაწილში არ გადააჭარბებს 500 000 ლარს. ასევე, მცირე ბიზნესის სტატუსის გაუქმების საფუძველი აღარ იქნება მისი დამატებული ღირებულების გადასახადის გადამხდელად რეგისტრაციის ფაქტი. პროექტის შესაბამისად მცირე ბიზნესს ერთობლივი შემოსავლის 500 000 ლარიან ზღვრის გადაჭარბებისას სტატუსი გაუქმებულად ჩაეთვლება, გადაჭარბების თვის დასაწყისიდან, კალენდარული წლის დანარჩენ არასრულ პერიოდზე კი დაიბეგრება საერთო წესით. ამასთან, პირი უფლებამოსილია მცირე ბიზნესის სტატუსი მიიღოს სტატუსის გაუქმების წლის მომდევნო წელს, თუ იგი აღნიშნული მოთხოვნით საგადასახადო ორგანოს მიმართავს სტატუსის გაუქმების წლის დასრულებამდე.

- ეკონომიკური საქმიანობის განმახორციელებელი ორგანიზაციების დაბეგვრა 2019 წლიდან განხორციელდება მოგების გადასახადით დაბეგვრის ახალი მოდელის (საწარმოთათვის 2017 წლიდან მოქმედი მოდელი) პრინციპებით, რაც ფაქტობრივად ნიშნავს მათ გათავისუფლებას ამ გადასახადისგან, რადგან ისინი მოგებას არ ანაწილებენ. ორგანიზაცია, რომელიც ახორციელებს ეკონომიკურ საქმიანობას, მოგების გადასახადით დაიბეგრება მხოლოდ იმ შემთხვევებში, თუ: გაწია ისეთი ხარჯი, რომელიც არც ეკონომიკურ საქმიანობასთან არის დაკავშირებული და არც მისი საქმიანობის მიზნიდან გამომდინარეობს; უსასყიდლოდ განახორციელა: საქონლის/მომსახურების მიწოდება და აღნიშნული არ გამომდინარეობს მისი საქმიანობის მიზნიდან; გასწია ზღვრულ ოდენობაზე მეტი წარმომადგენლობითი ხარჯი. ორგანიზაციებისთვის,

შესაბამისი დაბეგვრის ობიექტის მიხედვით, მოგების გადასახადით დაბეგვრის საანგარიშო პერიოდი იქნება კალენდარული თვე, რომლის მიხედვითაც განხორციელდება გადასახადის დეკლარირება და გადახდა. უქმდება მიმდინარე (ე.წ. საავანსო) გადასახდელების გადახდის ვალდებულება. ამასთან, მოგების გადასახადის რეჟიმის ცვლილებიდან გამომდინარე, აღარ იქნება რელევანტური ორგანიზაციებისთვის მოგების გადასახადში არსებული ზოგიერთი შეღავათი, რის გამოც ხორციელდება შესაბამისი ცვლილებები.

- სსკ-ის 154-ე მუხლის პირველი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტის, მოქმედი რედაქციით გადასახადის წყაროსთან დაკავების ვალდებულება გააჩნია საწარმოს/ორგანიზაციას ან მეწარმე ფიზიკურ პირს, რომელიც გაწეული მომსახურების ღირებულებას უნაზღაურებს ფიზიკურ პირს, რომელიც ინდივიდუალურ მეწარმედ რეგისტრირებული არ არის. კანონის აღნიშნული ნორმა, სხვებთან ერთად შეეხო, იმ ფიზიკურ პირებს, რომელნიც არ არიან რეგისტრირებული ინდივიდუალურ მეწარმედ, თუმცა დამოუკიდებლად ახორციელებენ საგადასახადო ანგარიშგებას (დღგ-ს გადამხდელად რეგისტრირებული ფიზიკური პირი, ნოტარიუსი, კერძო აღმასრულებელი) ასევე, ზოგიერთ სპეციალური დაბეგვრის რეჟიმს დაქვემდებარებულ პირს. აღნიშნულის გათვალისწინებით, წარმოდგენილი კანონპროექტის მიხედვით, ზუსტდება, რომ გადასახადის წყაროსთან დაკავება არ ხორციელდება დღგ-ის გადამხდელად რეგისტრირებულ ფიზიკურ პირისათვის, ნოტარიუსისათვის და მიკრო ბიზნესის/ფიქსირებული გადასახადის გადამხდელის სტატუსის მქონე პირისათვის, მომსახურების ღირებულების ანაზღაურებისას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ცვლილებები ხორციელდება სსკ-ის 154-ე მუხლის პირველი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტში და 143- ე მუხლის მე-3 ნაწილში.
- სსკ-ის 189-ე მუხლის მე-8 ნაწილში შესატანი ცვლილებით, იმპორტიორს უფლებამოსილება ეძლევა დადგენილი წესით დაიბრუნოს საგარეო - ეკონომიკური საქმიანობის ეროვნული სასაქონლო ნომენკლატურის 8703 კოდში აღნიშნულ მსუბუქ ავტომობილსა და 8711 კოდში აღნიშნული მოტოციკლზე (მოპედის ჩათვლით) გადახდილი აქციზის 100% - ის ოდენობა იმ შემთხვევაში,

თუ აღნიშნული სატრანსპორტო საშუალება იმპორტის სასაქონლო ოპერაციაში გაფორმებიდან 90 კალენდარული დღის განმავლობაში გაფორმდება ექსპორტის სასაქონლო ოპერაციაში და დატოვებს საქართველოს ტერიტორიას. აღნიშნული ცვლილების განხორციელება განპირობებულია საქართველოდან ზემოაღნიშნული სატრანსპორტო საშუალებების ექსპორტის წახალისების მიზნით. ვინაიდან, კანონმდებლობით რეექსპორტის სასაქონლო ოპერაციაში მოქცეული ავტომობილები არ იბეგრება აქციზით, შესაბამისად, მიზანშეწონილია იმპორტიორმა დაიბრუნოს ზემოთ ხსენებულ სატრანსპორტო საშუალებებზე გადახდილი აქციზის 100%-ის ოდენობა, თუ იმპორტის სასაქონლო ოპერაციაში მოქცეული ზემოთ ხსენებული სატრანსპორტო საშუალებები, 90 კალენდარული დღის განმავლობაში მოექცევა ექსპორტის სასაქონლო ოპერაციაში და დატოვებს საქართველოს ტერიტორიას, შესაბამისად, იმპორტიორის მიერ გადახდილი აქციზი არ აისახება აღნიშნული საექსპორტო სატრანსპორტო საშუალებების სარეალიზაციო ფასში, რაც გაუადვილებს იმპორტიორს საზღვარგარეთ მის რეალიზაციას.

გატარებული რეფორმების პოზიტიურ გავლენას ადასტურებს მეორე თავში მოცემული ანალიზი, სადაც წარმოდგენილია საგადასახადო შემოსავლების მზარდი ტენდენცია უკანასკნელ წლებში. კერძოდ:

1. საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული საბიუჯეტო შემოსავლები 2018 წელს 2012 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით გაზრდილი 1.7-ჯერ;
2. დამატებული ღირებულების გადასახადიდან მიღებული საბიუჯეტო შემოსავლები 2018 წელს 2012 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით გაზრდილია 1.4-ჯერ, 2008 წელთან შედარებით - კი 2.1-ჯერ;
3. აქციზის გადასახადიდან მიღებული საბიუჯეტო შემოსავლები 2018 წელს 2012 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით გაზრდილია 2.2-ჯერ;

### **3.2 საბიუჯეტო შემოსულობების ზრდის ძირითადი მიმართულებები**

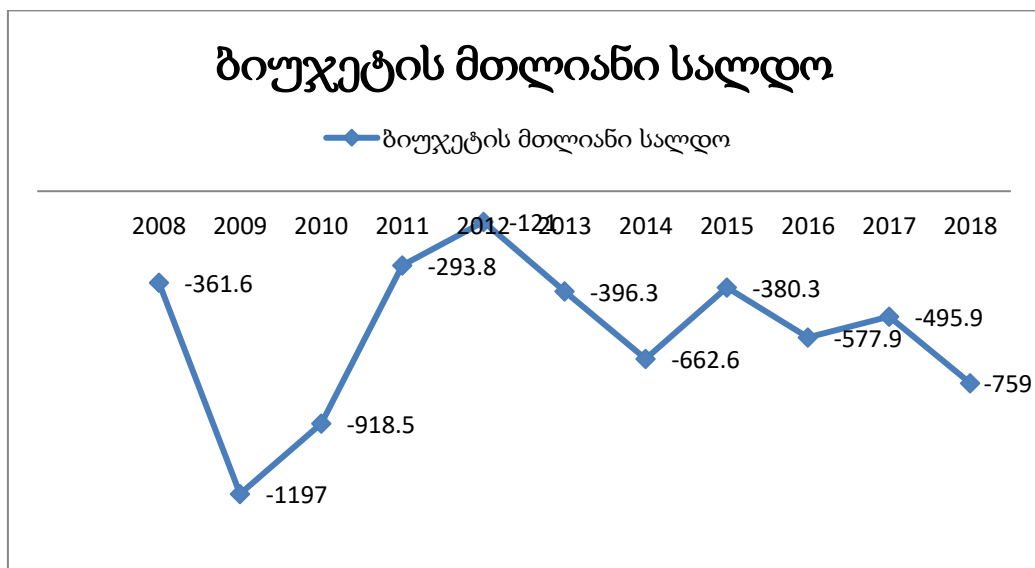
წლების განმავლობაში საქართველოსათვის ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევად რჩებოდა ბიუჯეტის დეფიციტი. შემოსავლების მობილიზების დაბალი მაჩვენებლები

პირველ რიგში აიხსნება მწვავე დეპრესიით, რომელშიც წლების განმავლობაში იმყოფებოდა საქართველოს ეკონომიკა. ამავდროულად, მთელმა რიგმა პრობლემებმა გამოიწვიეს წარმოების მასშტაბების მკვეთრი დაცემა, რამაც თავის მხრივ, რა თქმა უნდა, მნიშვნელოვანი დადი დაასვა უშუალოდ საგადასახადო ბაზას. ხარჯების შემოსავლებზე გადამეტებას სისტემატური ხასიათი მიეცა. ბიუჯეტის საშემოსავლო და ხარჯვითი ნაწილებს შორის შეუსაბამობა სტაბილურად მზარდი მიმართულებით ვითარდებოდა, რაც უდავოდ უარყოფითად მოქმედებდა საქართველოში მიმდინარე ეკონომიკურ პროცესებზე, მით უფრო საბაზრო პრინციპებზე გადასვლის პერიოდში.

საანალიზო პერიოდად აღებული გვაქვს 2008-2018 წლები, რომელმაც გვაჩვენა, რომ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი დეფიციტურია. იმისთვის, რომ უფრო დეტალური წარმოდგენა შეგვექმნას საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს დინამიკაზე, წარმოვადგინეთ მისი ამსახველი გრაფიკი აღნიშნული 11 წლიანი პერიოდისთვის.

გრაფიკი 10.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს დინამიკა 2008-2018 წლები (მლნ. ლარი)<sup>33</sup>

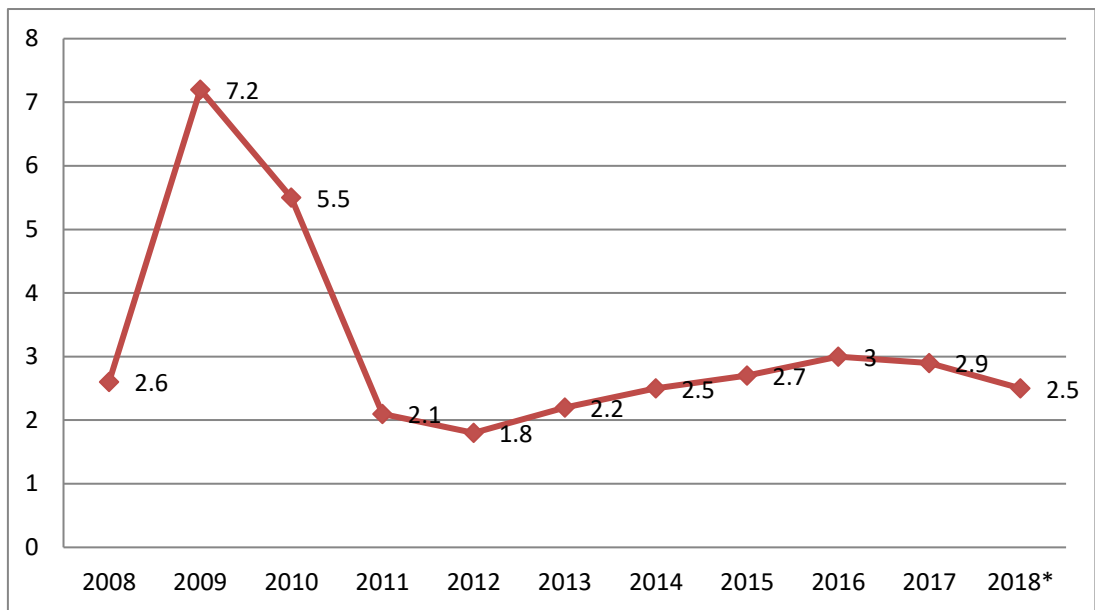


<sup>33</sup> გრაფიკი შედგენილია ავტორის მიერ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებზე დაყრდნობით

ამასთან, უმნიშვნელოვანესია გაანალიზდეს ბიუჯეტის დეფიციტის პროცენტული თანაფარდობა მშპ-სთან საანალიზო პერიოდის განმავლობაში, რომელიც დაანგარიშებულია IMF-თან არსებული ურთიერთგაგების ტექნიკური მემორანდუმის (TMU) მიხედვით.

გრაფიკი 11.

ბიუჯეტის დეფიციტის პროცენტული თანაფარდობა მშპ-სთან (%)<sup>34</sup>



\*2018 წლის პროექტი

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ბიუჯეტი ბოლო წლებია დეფიციტურია და ერთ-ერთ გადაუჭრელ პრობლემას წარმოადგენს, უნდა აღინიშნოს, რომ ეკონომიკის გრძელვადიანი და სტაბილური ზრდის საშუალებით კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად და ყოველი შემდგომი თაობისათვის სამართავად შემცირებული ფინანსური ვალდებულებების მქონე ქვეყნის გადაცემის ხელშეწყობის მიზნით დადგენილი მაკროეკონომიკური პარამეტრების მაქსიმალური ზღვრები უკანასკნელი წლებია არ ირღვევა. კერძოდ: ბიუჯეტის დეფიციტის თანაფარდობა მშპ-სთან არ აღემატება 3%-ს.

<sup>34</sup> გრაფიკი აგებულია ავტორის მიერ საქართველო ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებზე დაყრდნობით

ამასთან, უარყოფითი მთლიანი სალდოს მიუხედავად, ეკონომიკაში შეინიშნება პოზიტიური ძვრები, კერძოდ მთლიანი შიდა პროდუქტისა და ეკონომიკური ზრდის მზარდი ტენდენცია:

- 2015 წელს მშპ შეადგენდა 31 756 მლნ ლარს, ეკონომიკური ზრდა - 2.9%;
- 2016 წელს მშპ შეადგენდა 34 028 მლნ ლარს, ეკონომიკური ზრდა - 2.8%;
- 2017 წელს მშპ შეადგენდა 38 042 მლნ ლარს, ეკონომიკური ზრდა - 4.5%;
- 2018 წელს მშპ შეადგენდა 41 077 მლნ ლარს; ეკონომიკური ზრდა - 4.7%.

თუმცა 2018 წლის ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი (4.7%) 0.3 პროცენტული პუნქტით ჩამორჩება ფინანსთა სამინისტროს პროგნოზს (5%), რაც გამოწვეულია მესამე კვარტალში ეკონომიკური აქტივობის შენელებით 3.7%-მდე. აღნიშნულზე მოქმედი უარყოფითი ფაქტორებიდან აღსანიშნავია ერთი მხრივ, შესუსტებული ფისკალური სტიმული, რაც გამოიხატა ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების შენელებით, ხოლო მეორე მხრივ, 2018 წლის მეორე ნახევარში შემცირებული ფულადი გზავნილებითა და ტურიზმიდან მიღებული შემოსავლებით თურქეთიდან და ირანიდან, რაც განაპირობა ამ ქვეყნებში არსებულმა არასახარბიელო ეკონომიკურმა ტენდენციებმა. დარგების მიხედვით, რეალური მშპ-ის ზრდაში ყველაზე დიდი წვლილი ვაჭრობაზე (1%-ული პუნქტი), ტრანსპორტსა (0.7%-ული პუნქტი) და უძრავი ქონებით ოპერაციებზე (0.7%-ული პუნქტი) მოდის.

2018 წელს ნომინალური მშპ-ის ზრდის ტემპი ძირითადად ექსპორტის (9.5 პროცენტული პუნქტი), მოხმარებისა (4.6 პროცენტული პუნქტი) და ინვესტიციების (3.7 პროცენტული პუნქტი) კომპონენტებით იქნა განპირობებული, ხოლო იმპორტის უარყოფითმა გავლენამ 10.1 პროცენტული პუნქტი შეადგინა.

აღსანიშნავია ის პოზიტიური ცვლილებები, რომლის განხორციელება ინვესტორებისთვის ქვეყნის მიმზიდველობის ზრდას და სამეწარმეო საქმიანობის განვითარებას ემსახურებოდა. კერძოდ:

- ლიბერალური საგადასახადო რეჟიმის შემოღება - საგადასახადო სისტემის გამარტივება, რომელმაც ხელი შეუწყო შემოსავლების ზრდას;
- გამარტივებული საბაჟო პროცედურები;

- პრივატიზაცია, რომელიც უცხოელ ინვესტორებს აძლევს საშუალებას შეიძინოს სასურველი სახელმწიფო ობიექტი საქართველოში;
- კრიმინალთან და კორუფციასთან წარმატებული ბრძოლა;
- ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილება, რაც ხელს უწყობს ინვესტიციების მოძიებას;
- საქართველო - ევროკავშირის ურთიერთობები და სხვა.

აღსანიშნავია, რომ ინვესტიციები ქვეყნის ეკონომიკური გაუმჯობესების მნიშვნელოვანი მექანიზმია და მისი როლი ეკონომიკური ზრდის ტემპის მაღალი დონის მიღწევაში იზრდება. ინვესტიციების მოცულობის ზრდის არსებითი ფაქტორია ეფექტიანი საინვესტიციო გარემო. საინვესტიციო გარემოს ფაქტორთაგან მნიშვნელოვანია ე.წ ტრადიციული და ინსტიტუციური ფაქტორები. საგადასახადო სისტემა ინსტიტუციურ ფაქტორის შემადგენელი ნაწილია.

ინვესტიციების მოცულობის ზრდისათვის, განსაკუთრებით პირდაპირი უცხოური ინვესტიციებისა და საერთაშორისო კაპიტალის მოზიდვისთვის მნიშვნელოვანი ფაქტორია საგადასახადო საკითხები. საგადასახადო პოლიტიკასა და ინვესტიციებს შორის კავშირის შესწავლა აკადემიურ დონეზე დაიწყო გასული საუკუნის 60-იანი წლებიდან, როდესაც კორპორაციებმა აქტიურად დაიწყეს თავიანთი წარმოების გატანა ნაკლები საგადასახადო ტვირთის მქონე ქვეყნებში. აღნიშნული საკითხის შესწავლა მთავრობებისთვისაც მნიშვნელოვანია, რათა შეფასდეს რამდენად ეფექტიანია საგადასახადო სისტემა და როგორი დამოკიდებულებაა ინვესტორთა მოსაზიდად დაწესებულ შეღავათებსა და საბიუჯეტო დანაკარგებს შორის.

საბიუჯეტო შემოსულობების ზრდის ერთ-ერთ უმთავრეს გზად გვევლინება სწორედ ინვესტიციები და ინვესტიციებით მოტანილი პოზიციური შედეგები. საქართველოს საინვესტიციო გარემოს განსაკუთრებული გამოცოცხლება 2003 წლიდან, გატარებული რეფორმებისა და ინიციატივების შემდეგ შეინიშნება, რაც ადგილობრივი და საერთაშორისო კვლევებითა და შეფასებებითაც დასტურდება.

საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლი მთავრობას მოსახლეობის აზრის გათვალისწინების გარეშე გადასახადის გაზრდის საშუალებას არ აძლევს. „საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღება, გარდა აქციზისა, ან საერთო-

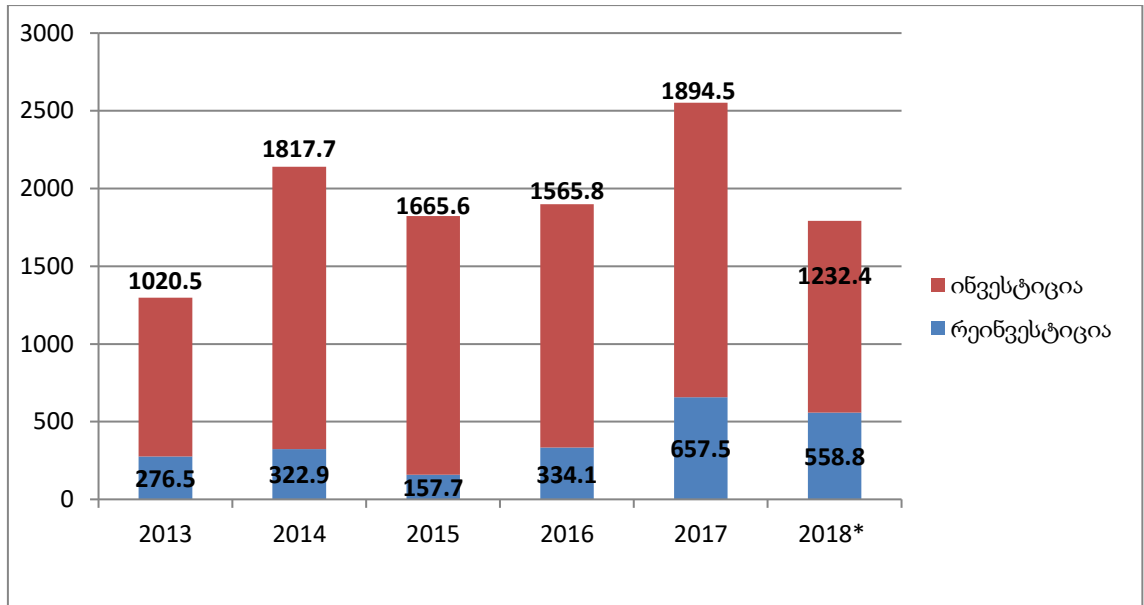
სახელმწიფოებრივი გადასახადის სახის მიხედვით არსებული განაკვეთის ზედა ზღვრის გაზრდა შესაძლებელია მხოლოდ რეფერენდუმის გზით, გარდა ორგანული კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა“. აღნიშნული მუხლი ინვესტორების დაცვის საშუალებაა, ვინაიდან ისინი დაცულები არიან გადასახადების უეცარი/მოულოდნელი ზრდისგან. ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი აღნიშნული მუხლის კონსტიტუციაში უცვლელად დატოვებისა სწორედ ინვესტორები და საინვესტიციო გარემოს მდგრადობის შენარჩუნება იყო.

საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ცნობით, საქართველოში ინვესტირების უპირატესობებს დაბალი გადასახადები; მარტივი და სამართლიანი საგადასახადო ადმინისტრირება; ეფექტიანი, ბიზნესის მხარდამჭერი და არაკორუმპირებული მთავრობა; სტაბილური და კონსერვატულად მართული საბანკო სექტორი; საზღვაო, სახმელეთო და საჰაერო წვდომით, ვაჭრობის, ლოჯისტიკისა და წარმოებისათვის სტაბილური ენერგომიწოდება; მოქნილი შორმითი კანონმდებლობა; კრიმინალი დაბალი დონე და სხვა. ასევე, საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ცნობით, ბოლო წლების განმავლობაში ქვეყანაში ჩამოყალიბებული საგადასახადო გარემო ერთ-ერთი ყველაზე ლიბერალურია არამხოლოდ რეგიონში, არამედ ევროპაშიც და მსოფლიოშიც კი.

ზემოთ ხსენებულმა პოზიტიურმა სიგნალებმა, რა თქმა უნდა, ასახვა ჰპოვა ინვესტიციების ზრდის ტემპზე უკანასკნელ წლებში, რაც დადებითად აისახა უმუშევრობის დონეზეც, შესაბამისად გაიზარდა საგადასახადო ბაზაც.

აღსანიშნავია, რომ 2017 წელს დაფიქსირდა ისტორიული მაქსიმუმი 1 861.9 მლნ აშშ დოლარის ოდენობით, სადაც ლიდერობდა საფინანსო და სამშენებლო სექტორებში განხორციელებული ინვესტიციები.

პირდაპირი უცხოური ინვესტიცია და რეინვესტიცია საქართველოში 2013-2018  
წლები (მლნ აშშ დოლარი)



\*2018 წლის წინასწარი მონაცემი

რაც შეეხება 2019 წლის პირველ კვარტალს, ყველაზე მეტი ინვესტიცია კომუნალური, პერსონალური და სოციალური მომსახურების სფეროში განხორციელდა – 139.8 მლნ აშშ დოლარი. იმ დარგებში (საფინანსო სექტორი, ტრანსპორტი, მშენებლობა), რომლებიც წლების განმავლობაში უცხოური ინვესტიციების მოცულობით ლიდერობდნენ, უცხოური კაპიტალის დაბანდების მკვეთრი შემცირება დაფიქსირდა. კერძოდ, საფინანსო სექტორში პირველ კვარტალში, 2018 წლის ანალოგიურ პერიოდთან შედარებით, ინვესტიციები 33.6 მლნ აშშ დოლარით 42.7 მლნ აშშ დოლარამდე შემცირდა, ტრანსპორტში – 87.4 მლნ აშშ დოლარით 28.6 მლნ აშშ დოლარამდე, სამშენებლო სექტორში – 46.1 მლნ აშშ დოლარით 8,4 მლნ აშშ დოლარამდე. პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები გაიზარდა სასტუმროსა და რესტორნების სექტორში 18,3 მლნ აშშ დოლარით 25,4 მლნ აშშ დოლარამდე, დამამუშავებელ მრეწველობაში – 8 მლნ აშშ დოლარით 21 მლნ აშშ დოლარამდე.

## დასკვნები და წინადადებები

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის და მასთან დაკავშირებული საკითხების კვლევისა და შესწავლა-ანალიზის საფუძველზე, ჩვენ მიერ შემუშავებული იქნა შემდეგი სახის დასკვნები და რეკომენდაციები:

- თანამედროვე პერიოდში ქვეყანაში ეკონომიკის სტაბილური განვითარება, ეფექტიანი საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის გატარება, ქვეყანაში ეკონომიკური ზრდის მაღალი ტემპების მიღწევა, ინფლაციის მინიმალურ დონემდე დაყვანა, უმუშევრობის შემცირება და მთლიანობაში ქვეყნის მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის მიღწევა მხოლოდ და მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ, მისი ეკონომიკური ფუნქციების ეფექტიანად რეალიზაციის გზით არის შესაძლებელი.
- 2008-2018 წლებში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის მნიშვნელოვანი ზრდის მიუხედავად, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი დეფიციტურია. თანამედროვე ეტაპზე, ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის უმთავრესი მიზანი საჭიროა გახდეს ბიუჯეტის შემოსულობების მიღების მყარი საფუძვლების შექმნა, საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანად განაწილება-გადანაწილების უზრუნველყოფა, რათა საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანმა ფუნქციონირებამ საბოლოო ანგარიშით უზრუნველყოს ქვეყნის მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციისა და სახელმწიფოს ეკონომიკური ფუნქციების ეფექტიანად შესრულება.
- თანამედროვე ეტაპზე ქვეყნის საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ამოცანას, სახელმწიფო ბიუჯეტში გადასახადებიდან მიღებულ შემოსავლებში, პირდაპირ და არაპირდაპირ გადასახადებს შორის რაციონალური თანაფარდობის მიღწევა წარმოადგენს.
- აუცილებელია ქვეყანა მომხმარებლური ეკონომიკიდან გადავიდეს მწარმოებლურზე, ანუ განვითარდეს ის დარგები, რომლებიც ხელს შეუწყობენ ეკონომიკის რეალურ განვითარებას, გამოაცოცხლებენ წარმოების სფეროებს,

გაზრდიან ქვეყანაში დასაქმებულთა რაოდენობას, რის შედეგადაც გაიზრდება გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლები ბიუჯეტში.

- რეკომენდაციის სახით, უმჯობესია, რომ ინვესტიციები შემოიღებოდეს ხდებოდეს ისეთ სფეროებში, რომლებიც კიდევ უფრო მეტად პოზიტიურ გავლენას მოახდენს ჩვენს ეკონომიკაზე. კერძოდ: უნდა ფინანსდებოდეს მაღალტექნოლოგიური პროექტები, უმაღლესი სასწავლებლები, მზადდებოდეს კვალიფიციური კადრები, შენდებოდეს ინოვაციური ეკონომიკა, რაც გრძელვადიან პერიოდში დადებითად აისახება საქართველოს საბიუჯეტო შემოსულობებზე.

## გამოყენებული ლიტერატურა

### წიგნები:

1. ბახტაძე ლ., კაკულია რ., ჩიკვილაძე მ. - საგადასახადო საქმე, გამომცემლობა „ვერჟე“, თბ. 2007.
2. კაკულია რ., ბახტაძე ლ., ჯიბუტი ა. - საჯარო ფინანსები, თბ. 2010.
3. როუზენი ჰ.ს.- საჯარო ფინანსები, ქართული გამოცემა (რედ. ნ. ხადური) საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი – GIPA, ტ. II, თბ. 2006.
4. ჩიკვილაძე მ., კოპალეიშვილი თ. - გადასახადები და დაბეგვრა, გამომცემლობა, თბ. 2011.

### საკანონმდებლო აქტები:

5. საქართველოს კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებების შესახებ“, თბ. 1993.
6. საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, თბ. 2003, 24 აპრილი.
7. საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, თბ. 2009, 18 დეკემბერი.
8. საქართველოს კანონი „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“, თბ. 2010, 17 სექტემბერი.

### ოფიციალური მასალები:

9. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემები.
10. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემები.
11. საქართველოს ეროვნული ბანკის მონაცემები.
12. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემები.
13. 2008 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
14. 2009 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
15. 2010 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
16. 2011 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
17. 2012 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.
18. 2013 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.



41. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება 2014 წლის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ.
42. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება 2015 წლის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ.
43. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება 2016 წლის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ.
44. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება 2017 წლის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ.
45. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება 2018 წლის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ.
46. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2011 წლის ანგარიში „საგადასახადო პოლიტიკა და საგადასახო დავების განხილვა“.

ინტერნეტ წყაროები:

47. კოვზანაძე ი. (2018), „ინვესტიციების რეკორდული ზრდა განპირობებულია ქვეყანაში განხორციელებული ეკონომიკური რეფორმებით“, <https://commerciant.ge/ge/post/irakli-kovzanadze-investiciebis-rekorduli-zrda-ganpirobებულია-qveyanashi-ganxorcielebuli-ekonomikuri-reformebit>, (ნანახია 02.07.2019).
48. კოვზანაძე ი. (2018), „რეინვესტიციების ზრდა მიუთითებს, რომ მოგების გადასახადის რეფორმა წარმატებულად მუშაობს“, <https://commerciant.ge/ge/post/irakli-kovzanadze-reinvesticiebis-zrda-miutitebs-rom-mogebis-gadasaxadis-reforma-warmatebulad-mushaobs>, (ნანახია 02.07.2019).
49. საქართველოს პარლამენტი <http://www.parliament.ge/>
50. საქართველოს ეროვნული ბანკი <https://www.nbg.gov.ge/>
51. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო <http://www.mof.ge/>
52. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური <http://www.geostat.ge/>
53. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური <https://sao.ge/>
54. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო კოდექსი <http://pbo.parliament.ge/ge/>