შემოსავლების
საშუალოვადიანი სტრატეგია (MTRS)

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო
2024 წელი, დეკემბერი

1. შესავალი 2
1.1 საშუალოვადიანი გეგმის მნიშვნელოვნება 2
1.2 არსებული საკანონმდებლო ჩარჩოს მიმოხილვა - ფისკალური წესები 2
2. სტრატეგიის ძირთადი მიზნები და ტენდენციები 4
3. არსებული მდგომარეობის ანალიზი 6
4. საჭიროებები და მოლოდინები 10
5. დასახული მიზნების მისაღწევად მიმართული ღონისძიებები 12
5.1 საგადასახადო და საბაჟო პოლიტიკის ღონისძიებები 12
5.1.1 მოგების/საშემოსავლო გადასახადი 12
5.1.2 ქონების გადასახადის რეფორმა 13
5.1.3 აქციზი 13
5.1.4 საბაჟო კოდექსი 14
5.1.5 დასაბეგრი ბაზის შემცირებისა და მოგების გადატანის პროექტი (BEPS) 14
5.1.6 ციფრული ეკონომიკის დაბეგვრა 15
5.1.7 საგადასახადო დანახარჯების ოპტიმიზაცია 15
5.2 საგადასახადო და საბაჟო ადმინისტრირების ღონისძიებები 16
5.2.1 საგადასახადო და საბაჟო ვალდებულებების შესრულებასთან დაკავშირებული კანონშესაბამისობის ამაღლება 16
5.2.2 ინსტიტუციური შესაძლებლობების განვითარება და საერთაშორისო თანამშრომლობა 18
5.3 არასაგადასახადო ღონისძიებები 22
5.3.1 გრანტები 22
5.3.2 სხვა შემოსავლები 23
6. დასკვნა 24

1. შესავალი

1.1 საშუალოვადიანი გეგმის მნიშვნელოვნება

აღნიშნული დოკუმენტი წარმოადგენს საშუალოვადიან პერიოდში საბიუჯეტო შემოსავლების მიმართულებით განსახორციელებელი ღონისძიებების ერთგვარ გზამკვლევს, რომელიც, თავის მხრივ, შეიძლება მოიცავდეს პოლიტიკის ცვლილებებს, ადმინისტრირების გაუმჯობესებისათვის მიმართულ ღონისძიებებს, სამართლებრივი ჩარჩოს დახვეწასა და ასევე მის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზებას.

საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში ფისკალური პოლიტიკის შედეგებზე გავლენას ახდენს არა მხოლოდ მთავრობის დისკრეციული პოლიტიკა, არამედ იგი შესაძლებელია მოწყვლადი აღმოჩნდეს სხვადასხვა შიდა თუ გარე მოვლენების მიმართაც.

ფისკალური მდგრადობის შენარჩუნებისათვის მნიშვნელოვანია, რომ იდენტიფიცირებული იქნას ის შესაძლო რისკები, რაც შესაძლოა გახდეს რყევების გამომწვევი მიზეზი და მოხდეს შემოსავლების იმგვარი სტრატეგიის შემუშავება, რომელიც ამ რისკების მინიმიზაციას ან თუნდაც დაკომპენსირებას შეძლებს.

დოკუმენტში განხილულია ის ძირითადი გამოწვევები, რაც შესაძლებელია წარმოიშვას სახელმწიფო ბიუჯეტის წინაშე საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში. ამასთან, იდენტიფიცირებულია ის პროგრამები თუ პოლიტიკის სხვადასხვა დროს გაცხადებული მიმართულებები და საერთაშორისოდ ნაკისრი ვალდებულებები, რომლებიც სამომავლოდ ბიუჯეტის ხარჯების ფორმირების მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს. ასევე განხილულია ის ზოგადი ეკონომიკური ტრენდები, რომელთაც ასევე შესაძლოა გაზარდონ წნეხი სამომავლო ფისკალურ მდგრადობაზე.

1.2 არსებული საკანონმდებლო ჩარჩოს მიმოხილვა - ფისკალური წესები

შემოსავლების საშუალოვადიანი სტრატეგიის შემუშავებისათვის და მისი პრაქტიკაში დანერგვისათვის მნიშვნელოვანია, სწორედ იქნეს გაანალიზებული ის საკანონმდებლო ჩარჩო, რომლის ფარგლებშიც შესაძლებელია სტრატეგიული მიზნების დასახვა.

გადასახადების მიმართულებით ძირითადი მარეგულირებელი აქტია <u>საქართველოს საგადასახადო კოდექსი</u>, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად განსაზღვრავს საქართველოს საგადასახადო სისტემის ფორმირებისა და ფუნქციონირების ზოგად პრინციპებს, გადასახადის გადამხდელისა და უფლებამოსილი ორგანოს სამართლებრივ მდგომარეობას, საგადასახადო სამართალდარღვევის სახეებს, საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობის დარღვევისათვის პასუხისმგებლობას, უფლებამოსილი ორგანოს და მისი თანამდებობის პირების არამართლზომიერ ქმედებათა გასაჩივრების წესსა და პირობებს,

საგადასახადო დავის გადაწყვეტის წესს და არეგულირებს საგადასახადო ვალდებულების შესრულებასთან დაკავშირებულ სამართლებრივ ურთიერთობებს.

ამ მიმართულებით კიდევ ერთი მარეგულირებელი დოკუმენტია **საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი**, სადაც სახელმწიფო მმართველობის სხვადასხვა დონისათვის განსაზღვრულია საბიუჯეტო სახსრების მოძრაობასთან დაკავშირებული სისტემა და ძირითადი წესები.

შემოსავლების საშულოვადიანი სტრატეგიის შემუშავებისას მნიშვნელოვანია, უფრო დეტალურად განვიხილოთ ის ძირითადი დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს ბიუჯეტის შემოსავლებთან დაკავშირებულ მთლიანი საკანონმდებლო ჩარჩოს მთავარ მიმართულებებსა და შეზღუდვებს. ასეთი დოკუმენტია საქართველოს ორგანული კანონი **„ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“**, რომლის მიხედვითაც „თავისუფლება არის ეკონომიკური პოლიტიკის ძირითადი პრინციპი, რომელიც გამოიხატება მთავრობის მცირე ზომაში, პასუხისმგებლობიან მაკროეკონომიკურ პოლიტიკასა და დაბალ გადასახადებში“.

აღნიშნული ორგანული კანონის რამოდენიმე რაოდენობრივ თუ თვისობრივ ინდიკატორს შორის უნდა აღინიშნოს შემდეგი პუნქტები, რომლებიც მნიშვნელოვან წესებს განუსაზღვრავენ პოლიტიკის შემქმნელებს სამომავლოდ შემოსავლების პოლიტიკის დაგეგმვისას:

- ამ კანონის ამოქმედების თარიღიდან საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღება, გარდა აქციზისა, ან საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის სახის მიხედვით არსებული განაკვეთის ზედა ზღვრის გაზრდა, გარდა აქციზისა, *შესაძლებელია მხოლოდ რეფერენდუმის გზით*;
- საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღებად ან ზღვრული განაკვეთის გაზრდად არ ჩაითვლება გადასახადის შემოღება ან ცვლილება, რომელიც არსებული გადასახადის *ალტერნატივაა ან ანაცვლებს მას და ამავე დროს არ ზრდის* საგადასახადო ტვირთს;
- საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღებად ან ზღვრული განაკვეთის გაზრდად არ ჩაითვლება აგრეთვე გადასახადის სახის მიხედვით *არსებული ზღვრული განაკვეთის ფარგლებში გადასახადის განაკვეთის ცვლილება*;
- დაუშვებელია, რეფერენდუმის საგანი იყოს გადასახადის პროგრესულობის პრინციპი ან მეთოდოლოგია/საგადასახადო რეჟიმი;
- საქართველოს მთავრობას უფლება აქვს, მოითხოვოს გადასახადების დროებით გაზრდა – არაუმეტეს 3 წლის ვადით. ამ შემთხვევაში რეფერენდუმი არ ტარდება;
- რეფერენდუმის დანიშვნის ინიცირების უფლება აქვს მხოლოდ საქართველოს მთავრობას.

აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული შეზღუდვები მოქმედებს „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს 2017 წლის 13 ოქტომბრის №1324-რს კონსტიტუციური კანონის ამოქმედებიდან 12 წლის განმავლობაში.

ბიუჯეტის საშუალოვადიანი სტრატეგიის დაგეგმვისათვის აღნიშნული ფისკალური წესები მნიშვნელოვან შეზღუდვებს წარმოადგენს. ყოველი სტრატეგიული გადაწყვეტილება გააზრებული უნდა იყოს ამ შეზღუდვების გათვალისწინებით, რაც განსაკუთრებით საგადასახადო პოლიტიკის მიმართულებით დიდი მოქნილობის საშუალებას არ იძლევა.

2. სტრატეგიის ძირთადი მიზნები და ტენდენციები

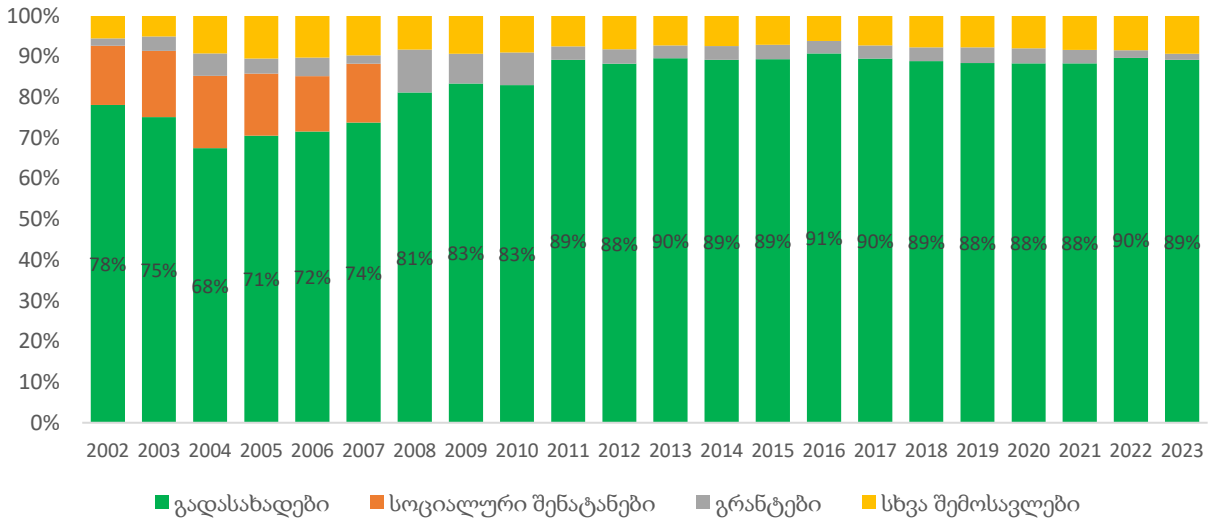
შემოსავლების საშუალოვადიანი სტრატეგია ემსახურება იმის უზრუნველყოფას, რომ:

- მიღწეულ იქნას **სახელმწიფო ფინანსების სტაბილურობა**, როგორც მინიმუმ შენარჩუნებული იყოს დაგეგმილი სახელმწიფო პროექტები და ასევე შესაძლებელ იქნას ახალი პროექტების დაფინანსების წყაროების მოძიება;
- კონკრეტული სექტორის პროექტებთან მიმართებაში, რესურსების მოძიება უნდა განხორციელდეს **ეკონომიკური ეფექტიანობის** მხედველობაში მიღებით, ანუ იმგვარად, რომ აღნიშნულმა, დანაკარგების მინიმიზებასთან ერთად, არ გამოიწვოს სხვა სექტორებში არსებული ეკონომიკური წონასწორობის მნიშვნელოვანი ცვლილება;
- გატარებული ღონისძიებები შესაბამისობაში უნდა იყოს **ევროკავშირის კანონმდებლობასთან** ან/და ემსახურებოდეს ამ სივრცეში ჰარმონიზებას.

როგორც აღნიშნული პრინციპების, ასევე - ქვემოთ განხილული ძირითადი ტენდენციებისა და გამოწვევების გათვალისწინებით, მიმდინარე შემოსავლების საშუალოვადიანი სტრატეგიის **მთავარი მიზანია საგადასახადო შემოსავლების მშპ-სთან ფარდობის დონის შენარჩუნება საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში.**

საბიუჯეტო შემოსავლების ფორმირების წყარო საქართველოს საბიუჯეტო ჩარჩოს მიხედვით შესაძლოა იყოს საგადასახადო შემოსავლები, სხვა შემოსავლები და გრანტები.

როგორც დიაგრამა 1-ზე ვხედავთ, საბიუჯეტო შემოსავლების უდიდეს ნაწილს **საგადასახადო შემოსავლები** წარმოადგენს. გადასახადიდან მიღებული შემოსავლების ოდენება დამოკიდებულია როგორც გადასახადის განაკვეთზე, ასევე - გადასახადის გადამხდელთა რაოდენობაზე. აღსანიშნავია, რომ ბოლო წლებში საგადასახადო შემოსავალი პროცენტულად მშპ-სთან მიმართებაში მეტ-ნაკლებად უცვლელია და იმის მიუხედავად, რომ ფიქსირდება მოგებისა და დამატებული ღირებულების გადასახადის ზრდა როგორც ნომინალურ გამოსახულებაში, ასევე - პროცენტულად, საბოლოო ჯამში ეს არ იძლევა მნიშვნელოვან პროპორციულ ცვლილებას საბიუჯეტო შემოსავლებში. თუმცა, შემდგომი წლებისათვის ამ მხრივ აღსანიშნავია 2024 წელს შესული საფინანსო სფეროსა და სათამაშო ბიზნესის მიმართულებით განხორციელებული ცვლილებები, რამაც გადასახადების მშპ-სთან ფარდობა დაახლოებით 1 პროცენტული პუნქტით უნდა გაზარდოს.



დიაგრამა 1. ბიუჯეტის შემოსავლების კომპოზიცია (წყარო: ფინანსთა სამინისტრო)

დიაგრამა 1-ის მიხედვით, ბიუჯეტის შემოსავლების სიდიდით მეორე წყაროა სხვა შემოსავლები, რაც სხვადასხვა სახის ლიცენზიების, ნებართვების, მოსაკრებლების, პროცენტების, სანქციებისა თუ სახელმწიფო საწარმოთაგან მიღებული მოგებისაგან შედგება. სხვა შემოსავლების სტრუქტურა ბოლო წლების განმავლობაში სტაბილურია, მისი შემადგენელი კომპონენტები საკმაოდ მრავალფეროვანია, თუმცა საბიუჯეტო შემოსავლების მხოლოდ მცირე ნაწილს წარმოადგენს.

ბიუჯეტის შემოსავლების ფორმირების მესამე წყაროა გრანტები, რომელსაც მთლიან შემოსავლებში საკმაოდ უმნიშვნელო ადგილი უჭირავს. მას ბიუჯეტის შემოსავალზე მეტად რეფორმებზე ორიენტირებულობის, საერთაშორისო პარტნიორებთან ურთიერთობების და ტექნიკური მხარდაჭერის კომპონენტის ფუნქცია აქვს. პრაქტიკულად, რაც უფრო განვითარებულია ქვეყანა, ეს კომპონენტი სულ უფრო და უფრო მცირდება და უფრო ნაკლებ როლს ასრულებს საბიუჯეტო შემოსავლებში.

გრძელვადიანი პერიოდისთვის მოსალოდნელია, რომ ბიუჯეტის სხვადასხვა ინდიკატორები რამოდენიმე მნიშვნელოვანი გამოწვევის წინაშე დადგებიან. პირველი მნიშვნელოვანი ტრენდი ამ მიმართულებით არის ე.წ მოსახლეობის დაბერების პროცესი, რაც ძირითადად საპენსიო ასაკის მქონე მოსახლეობის მზარდი ტენდენციით არის გამოწვეული. აღნიშნულის შედეგი შემდეგია:

- მცირდება ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის ნაწილი და შესაბამისად, გადასახადის გადამხდელთა რაოდენობაც, რაც **წნეხია გადასახადების მოცულობაზე** და შესაძლოა გადასახადების მშპ-სთან ფარდობის კლებაც გამოიწვიოს;
- იზრდება საპენსიო ასაკის მქონე მოსახლეობა, რაც გამოიწვევს **სოციალური და საპენსიო ხარჯების ზრდას**.

გარდა მოსახლეების ასაკობრივი სტრუქტურით გამოწვეული პრობლემებისა, საშუალოვადიანი პერიოდის საბიუჯეტო პროცესის განმავლობაში აუცილებელი იქნება გარკვეული ტიპის ხარჯების სტაბილური დონის შენარჩუნებაც, აღნიშნულს მიეკუთვნება:

- საბიუჯეტო კოდექსის 45[1] მუხლი, რომლის მიხედვითაც: „სავალდებულოა, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი იმგვარად მომზადდეს და დამტკიცდეს, რომ საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის ფუნქციონალური კლასიფიკაციის მიხედვით განათლების სფეროს დაფინანსების მოცულობა არ იყოს დასაგეგმი წლისთვის პროგნოზირებული ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტის 6%-ზე ნაკლები“. აღნიშნული ძალაში შევა 2028 წლიდან და საშუალოვადიან პერიოდში საჭირო იქნება განათლებაზე გაწეული ხარჯების მშპ-ს 6 პროცენტის მიღწევა და შენარჩუნება;
- NATO-ს სტანდარტის მიხედვით, საჭიროა ასევე თავდაცვის ხარჯების კონტროლიც, რათა მისი წილი მშპ-სთან მინიმუმ 2 პროცენტზე შენარჩუნდეს.

ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, საშუალო და გრძელვადიანი პერიოდისთვის მოსალოდნელია, რომ სხვა თანაბარ პირობებში, გარდა იმისა, რომ ხარჯების ზრდას შეიძლება ჰქონდეს ადგილი სხვადასხვა ფაქტორის გამო, ასევე შემოსავლების სტაბილური დონის მიღწევაც კი მნიშვნელოვანი გამოწვევა შეიძლება გახდეს.

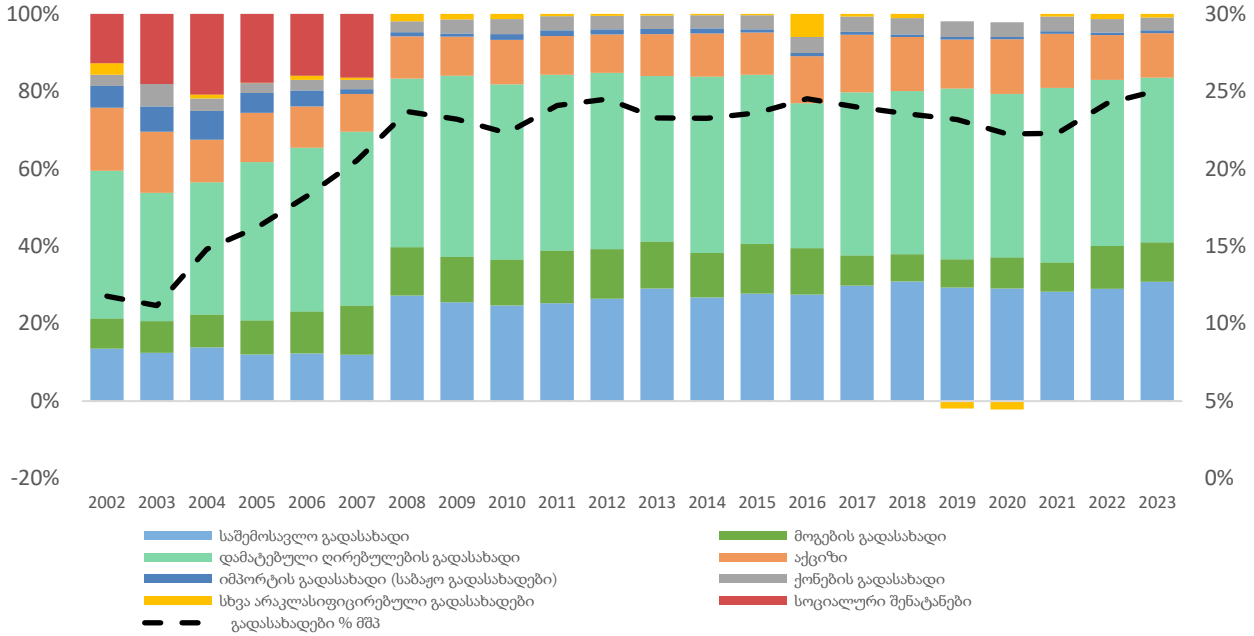
აქედან გამომდინარე, შესაძლებელია განვსაზღვროთ საშუალოვადიანი შემოსავლების სტრატეგიის ძირითადი მიზნები, რაც, პირველ რიგში, გულისხმობს გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების, როგორც საბიუჯეტო **შემოსავლების ყველაზე მნიშვნელოვანი წყაროს, სულ მცირე იგივე დონეზე შენარჩუნებას (ან გაზრდას) პროცენტულად მშპ-სთან.**

3. არსებული მდგომარეობის ანალიზი

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მთლიანი ბიუჯეტის შემოსავლების დეკომპოზიციიდან ჩანს, რომ ისტორიული მონაცემების მიხედვით, ბიუჯეტის შემოსავლების ძირითადი წყარო იყო საგადასახადო შემოსავლები. აქედან გამომდინარე, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება საგადასახადო პოლიტიკის მიმართულებით გატარებულ ღონისძიებებს, რომელზეც იქნება ძირითადი აქცენტი გადატანილი აღნიშნულ საშუალოვადიან სტრატეგიაში. თუმცა, საქართველოს სპეციფიკური საგადასახადო სისტემიდან გამომდინარე (ფისკალური წესების შეზღუდვები), ასევე მნიშვნელოვანია ყურადღება გამახვილდეს სხვა არასაგადასახადო ღონისძიებებზეც.

2003-დან 2008 წლამდე არსებული საგადასახადო შემოსავლების მიმოხილვა აჩვენებს გადასახადების როგორც ბიუჯეტის მთლიან შემოსავლებში, ისე - მშპ-სთან თანაფარდობის მნიშვნელოვან ზრდას. აღნიშნული ძირითადად უკავშირდება როგორც აღრიცხვის მიმართულებით მიღწეულ გაუმჯობესებას, ასევე - საგადასახადო სისტემის გამარტივებასა და აღნიშნულ პერიოდში საქართველოში საგადასახადო სექტორში განხორციელებულ სხვადასხვა რეფორმას. რეფორმების შედეგად გაიზარდა საგადასახადო ბაზაც, რაც როგორც

ეკონომიკური ზრდის, ისე - ეკონომიკური აგენტების დიდი ნაწილის „ჩრდილიდან“ გამოყვანას უკავშირდებოდა. დასაბეგრი ბაზის ზრდასთან ერთად მნიშვნელოვნად მოწესრიგდა და გაუმჯობესდა საგადასახდო ადმინისტრირებაც. ამ ყოველივეს შედეგად, 2003 წელს არსებული მშპ-ს 11 პროცენტიდან გადასახადების წილი 2023 წლისთვის მშპ-ს 25 პროცენტამდე გაიზარდა. აღნიშნულ პერიოდში განსაკუთრებით აღსანიშნავია საშემოსავლო, მოგებისა და დამატებული ღირებულების გადასახადების მშპ-სთან წილის გაზრდა. ამ 3 გადასახადის წილი მთლიან გადასახადებთან მიმართებაში 2003 წელს არსებული 54 პროცენტიდან 2023 წელს 83 პროცენტამდე გაიზარდა, რაც მათ მნიშვნელოვნებაზეც მეტყველებს.



დიაგრამა 2. საგადასახადო შემოსავლების კომპოზიცია და მშპ-სთან ფარდობა (წყარო: ფინანსთა სამინისტრო)

2000-იან წლებში გატარებული რეფორმების შემდეგ გადასახადების მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი დასტაბილურდა და საშუალოდ 24 პროცენტის ფარგლებში ფიქსირდებოდა. ასევე სტაბილური იყო გადასახადების კომპოზიციაც, მცირე გამონაკლისების გარდა. 2017 წლიდან ქვეყანაში ამოქმედდა მოგების გადასახადის დაბეგვრის ესტონური მოდელი არასაფინანსო სექტორისათვის, რომლის შედეგადაც 2016 წელთან შედარებით იგი 28 პროცენტით შემცირდა, თუმცა, ამავე დროს, ამ დანაკლისის შევსება გარკვეულ საქონელზე აქციზის განაკვეთების ზრდით დაკომპენსირდა[1], ყოველივე ამის შედეგად კი გადასახადების მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა და კვლავ 24 პროცენტის ფარგლებში განაგრძო მოძრაობა.

უკვე 2020 წლიდან, COVID-19 პანდემიის პერიოდში, გადასახადების მობილიზების და მისი კომპოზიციის მიმარულებით გარკვეულ გამოწვევებს ჰქონდა ადგილი. როგორც ცხრილი 1-დან ჩანს, პანდემიის პერიოდში, 2020-2021 წლებში, გადასახადების მშპ-სთან ფარდობის

[1] ერთადერთი გადასახადი, რომლის გაზრდაც შესაძებელია ფისკალური წესების მიხედვით

მაჩვენებლის შემცირება ძირითადად მოგების[2] და საშემოსავლო გადასახადების კლებით იყო განპირობებული. ამ პერიოდში, გარდა იმისა, რომ დაწესებული უამრავი შეზღუდვის ფონზე შემცირდა ეკონომიკის აქტივობა და გაიზარდა უმუშევრობის მაჩვენებლები, ასევე ადგილი ჰქონდა პანდემიის საწინააღმდეგოდ მიმართულ საგადასახადო ღონისძიებებსაც. დაწესდა გარკვეული შეღავათები მოგების, საშემოსავლო და ქონების გადასახადის გადამხდელებისათვის, რამაც დამატებითი გავლენა მოახდინა ამ გადასახადიდან საგადასახადო შემოსავლების შემცირებაზე.

ეკონომიკური აქტივობის შეფერხების ფონზე შემცირდა როგორც იმპორტის, ისე - მთლიანად ეკონომიკის თითქმის ყველა სექტორის ბრუნვა და მიღებული სარგებელი. ამის ფონზე, მნიშვნელოვანი კლება განიცადა დამატებული ღირებულების გადასახადმაც, თუმცა, საშემოსავლო გადასახადისაგან განსხვავებით, მისი მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა.

გადასახადის ტიპი	2019		2020		2021		2022		2023	
	მლნ ლარი	% მშპ	მლნ ლარი	% მშპ	მლნ ლარი	% მშპ	მლნ ლარი	% მშპ	მლნ ლარი	% მშპ
საშემოსავლო გადასახადი	3,483	7.1%	3,327	6.8%	3,776	6.3%	5,034	7.0%	6,071	7.7%
მოგების გადასახადი	866	1.8%	919	1.9%	1,015	1.7%	1,930	2.7%	2,018	2.6%
დამატებული ღირებულების გადასახადი	5,239	10.6%	4,837	9.8%	6,030	10.0%	7,453	10.4%	8,387	10.6%
აქციზი	1,507	3.1%	1,619	3.3%	1,869	3.1%	2,010	2.8%	2,270	2.9%
იმპორტის გადასახადი	79	0.2%	74	0.2%	86	0.1%	126	0.2%	151	0.2%
ქონების გადასახადი	474	1.0%	434	0.9%	511	0.9%	604	0.8%	648	0.8%
სხვა არაკლასიფიცირებული გადასახადები	(230)	-0.5%	(246)	-0.5%	94	0.2%	229	0.3%	186	0.2%
სულ გადასახადი	**11,418**	**23.2%**	**10,964**	**22.3%**	**13,380**	**22.3%**	**17,386**	**24.2%**	**19,733**	**25.0%**

ცხრილი 1. საგადასახადო შემოსავლები 2019-2023 წლებში (წყარო: ფინანსთა სამინისტრო)

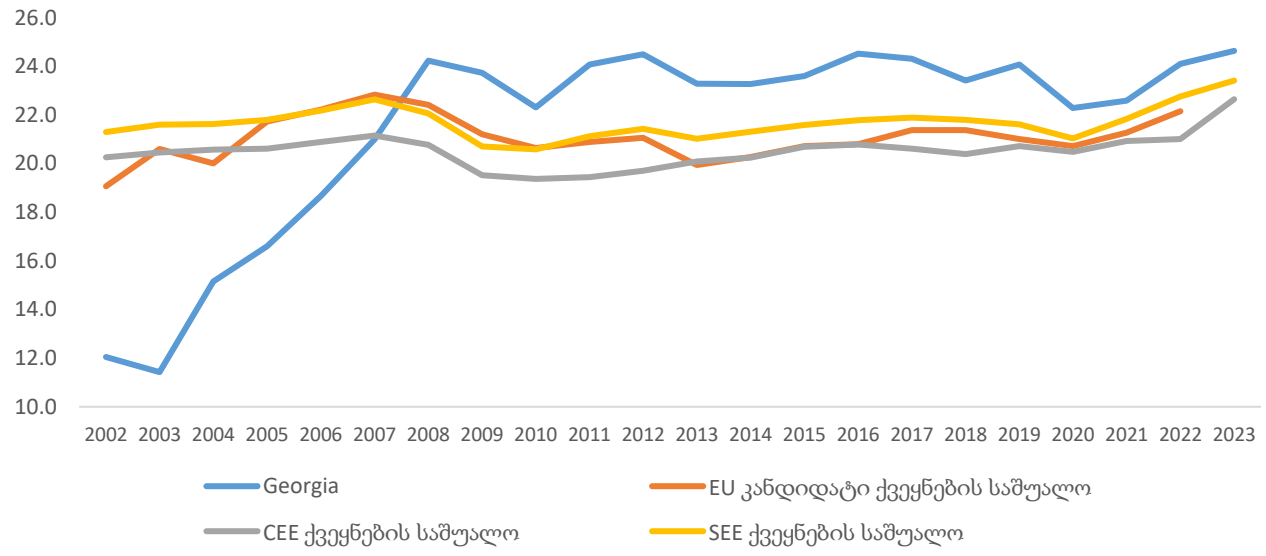
2020-2021 წლებში, გადასახადების მშპ-სთან ფარდობის შემცირებული მაჩვენებლის მიუხედავად, უკვე 2022 წლიდან მან ზრდა დაიწყო და პანდემიამდელ მაჩვენებელსაც გადააჭარბა.

საგადასახადო შემოსავლების მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელს თუ განვიხილავთ რეგიონის კონტექსტში, ამ კუთხით საქართველოს მაჩვენებლები არ ჩამოუვარდება და ხშირ შემთხვევაში აღემატება ქვემოთ განხილულ ქვეყნებს. 2008 წლიდან მოყოლებული, დასავლეთ ევროპის ქვეყნებისგან განსხვავებით, აღნიშნული მაჩვენებელი მუდმივად აღემატება ცენტრალური, სამხრეთ და აღმოსავლეთ ევროპული ქვეყნების საშუალო მაჩვენებლებს, თუმცა ჩამორჩება რამოდენიმე მათგანს, განსაკუთრებით სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის წარმომადგენლებს. უახლესი მონაცემებით (2022-2023 წწ.), ამ მხრივ გამორჩეულია საბერძნეთი 28.1% (2023), კოსოვო 26.8% (2023), ხორვატია 26.7% (2022) და სერბეთი 26.3% (2022).

აღნიშნული განსხვავება შესაძლებელია განპირობებული იყოს როგორც განსხვავებული საგადასახადო სისტემით, ისე - საგადასახადო ტვირთის დაგეგმილი და მისაღები ეროვნული მაჩვენებლით. 2020 წელს ამ მაჩვენებლის შემცირება ყველა ქვეყნისათვის შეინიშნება, თუმცა

[2] მოგების გადასახადის თავისებურებიდან გამომდინარე, მისი მოცულობა ნაწილობრივ კვლავ წინა წლის ეკონომიკური აქტივობით არის განპირობებული, რითიც აიხსნება 2021 წელს 2020-ზე მეტად შემცირებული მშპ-სთან ფარდობითი მაჩვენებელი

2021 წლიდან ზოგიერთ მათგანში უკვე ზრდა დაიწყო და დაუბრუნდა პანდემიამდელ ნიშნულს.



დიაგრამა 3. საგადასახადო შემოსავლების მშპ-სთან ფარდობა (წყარო: ფინანსთა სამინისტრო, IMF)[3]

აღსანიშნავია, რომ თუ გავითვალისწინებთ 2022-2023 წლებში გატარებულ საგადასახადო რეფორმებს, რომლებიც ძირითადად საფინანსო სექტორის მოგების გადასახადისა და სათამაშო ბიზნესის დაბეგვრის წესს შეეხო, საშუალოვადიან პერიოდში მოსალოდნელია, რომ საქართველოს შემთხვევაში გადასახადის მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელი 25-26 პროცენტის ფარგლებში იქნება, რაც მოსალოდნელია, რომ ზემოაღნიშნული ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელზე კვლავ უკეთესი იქნება და მხოლოდ რამოდენიმე ქვეყანას ჩამორჩება.

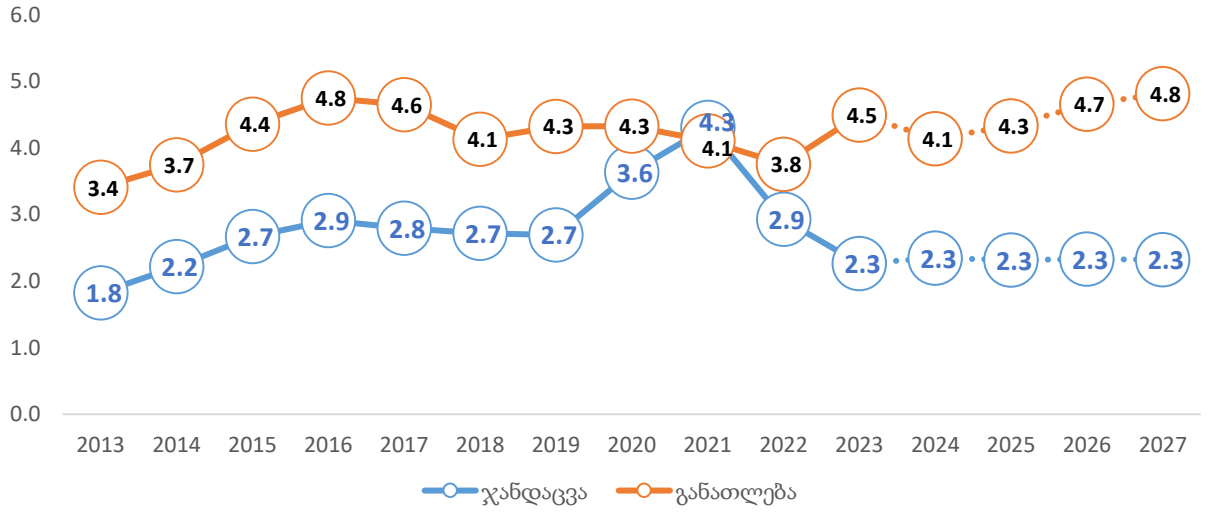
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
	ფაქტი						პროგნოზი				
შემოსავლები	26.5%	26.2%	25.2%	25.2%	27.0%	27.5%	28.4%	28.2%	27.8%	27.6%	27.6%
გადასახადები	23.6%	23.2%	22.3%	22.3%	24.2%	24.6%	25.7%	25.8%	25.5%	25.5%	25.5%
გრანტები	0.9%	1.0%	0.9%	0.8%	0.5%	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%
სხვა შემოსავლები	2.0%	2.0%	2.0%	2.1%	2.3%	2.3%	2.2%	2.1%	1.9%	1.8%	1.8%

ცხრილი 2. ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლები %-ულად მშპ-სთან (წყარო: ფინანსთა სამინისტრო)

თუმცა, აქვე გასათვალისწინებელია ის ფაქტიც, რომ გადასახადების აღნიშნული ტრენდის მიუხედავად, ხარჯების მიმართულებით მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე შეიძლება აღმოჩნდეს სექტორზე გაწეული ხარჯების წილის მშპ-სთან შენარჩუნებაც და ზოგიერთ შემთხვევაში ზრდაც კი. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ამ მხრივ აღსანიშნავია ჯანდაცვის, განათლებისა და თავდაცვის ხარჯები.

[3] CEE-ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპა, EU-ევროკავშირი, SEE-სამხრეთი და აღმოსავლეთი ევროპა

2013-2021 წლებში ჯანდაცვაზე გაწეული ხარჯები ძირითადად აღმავალი ტრენდით ხასიათდება, რამაც მაქსიმუმს მიაღწია პანდემიის პერიოდში, ხოლო 2023 წელს, პანდემიასთან დაკავშირებული ხარჯების შემცირებისა და გაზრდილი ეკონომიკური აქტივობის შედეგად, აღნიშნულმა მაჩვენებელმა 2.3 პროცენტი შეადგინა.



დიაგრამა 4. ჯანდაცვის და განათლების ხარჯების წილი მშპ-სთან (წყარო: ფინანსთა სამინისტრო)

პანდემიის დასრულებისა და გაზრდილი ეკონომიკური აქტივობის პარალელურად ჯანდაცვის მიმართულებით გაწეული ხარჯების მოცულობა აბსოლუტურ მაჩვენებელში გაიზრდება, თუმცა საშუალოვადიან პერიოდში მისი ფარდობითი მაჩვენებელი სტაბილური იქნება და 2023 წლის მაჩვენებლის მსგავსად შენარჩუნდება.

რაც შეეხება განათლების მიმართულებით გაწეულ ხარჯებს, ჯანდაცვის ხარჯების მსგავსად, 2013 წლიდან განათლების ხარჯების მშპ-სთან ფარდობის მაჩვენებელიც იზრდებოდა, ხოლო 2018 წლიდან სტაბილური იყო. თუმცა, პოსტპანდემიურ პერიოდში მაღალი ეკონომიკური ზრდის საპასუხოდ არსებული კონტრციკლური პოლიტიკიდან გამომდინარე, მისი ზრდის ტემპი ჩამორჩებოდა ნომინალური მშპ-ს ზრდის ტემპს. შესაბამისად, ფარდობითმა მაჩვენებელმა მცირედით დაიკლო, თუმცა საშუალოვადიან პერიოდში მისი პერმანენტული ზრდა არის მოსალოდნელი.

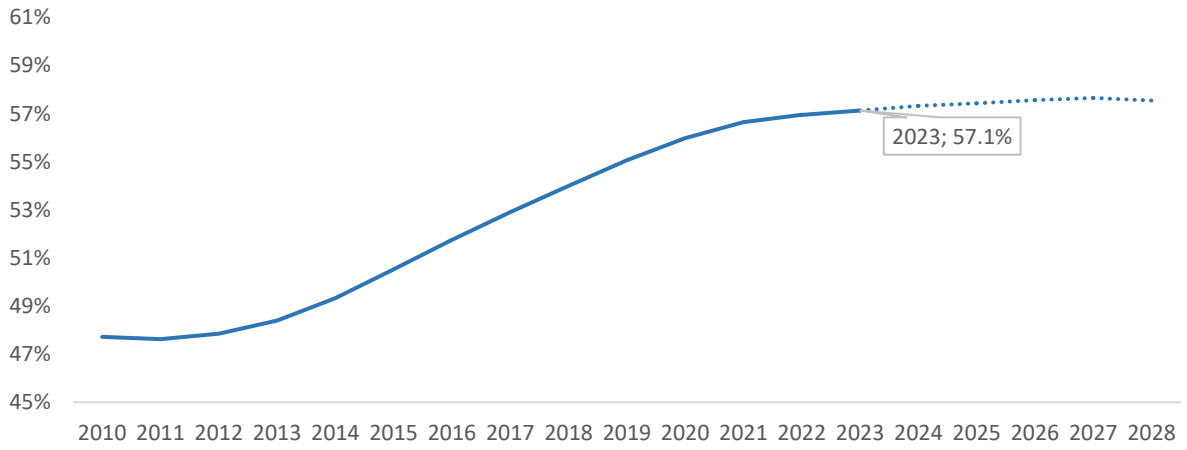
4. საჭიროებები და მოლოდინები

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში მოსახლეობის დაბერება შესაძლოა მნიშვნელოვანი გამოწვევა გახდეს ფისკალური მდგრადობისათვის.

საქართველოში, ბევრი სხვა ქვეყნის მსგავსად, მიმდინაროებს ე.წ მოსახლეობის დაბერების (aging) პროცესი, როდესაც მთლიან მოსახლეობაში ასაკოვანი მოსახლეობის წილი თანდათანობით იმატებს, რაც რამდენიმე მომდევნო ათწლეულის განმავლობაში შექმნის

მნიშვნელოვან ზეწოლას ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე. ამ მხრივ განსაკუთრებით აღსანიშნავია ჯანდაცვის მიმართულებით და პენსიებზე გაწეული ხარჯები.

საქართველოში უკვე სახეზეა მოსახლეობის მკვეთრი დაბერების მზარდი ტენდენცია და ეს პროცესი შეუქცევადია. ამჟამად, ოთხ სამუშაო ასაკის პირზე ერთი ასაკოვანი პირი მოდის. ფინანსთა სამინისტროს გრძელვადიანი ფისკალური მდგრადობის ანალიზის მიხედვით, 2073 წლისათვის უკვე შესაძლოა ორ ან სამ სამუშაო ასაკის პირზე ერთი პენსიონერი მოდიოდეს.



დიაგრამა 5. დამოკიდებულების კოეფიციენტი (წყარო: Geostat, UN, ფინანსთა სამინისტროს გაანგარიშებები)[4]

როგორც დიაგრამა 5-ზე ჩანს, ე.წ დამოკიდებულების კოეფიციენტი, რომელიც გაანგარიშებულია როგორც 15 წლამდე და 65 წლის ზემოთ მოსახლეობის ჯამის 15-დან 65 წლამდე მოსახლეობასთან ფარდობა, მუდმივად იზრდება და საშუალოვადიან პერიოდში არსებული მაჩვენებლის ირგვლივ იქნება შენარჩუნებული.

იმის გათვალისწინებით, რომ უფროსი ასაკის მოსახლეობის ჯანდაცვის მომსახურებაზე უფრო მეტი იხარჯება, ვიდრე - ახალგაზრდაზე[5], მოსახლეობის დაბერების პროცესს ორი მიმართულებით ექნება გავლენა: გაზრდის სოციალურ ხარჯებს და ასევე მნიშვნელოვანი გამოწვევა იქნება ჯანდაცვაზე გაწეული ხარჯების მიმართულებითაც.

დიაგრამა 4-ის მიხედვით, 2027 წლისათვის განათლებაზე გაწეული ხარჯების მშპ-სთან თანაფარდობა 4.8 პროცენტს უტოლდება, თუმცა, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით 2028 წლისათვის მან 6 პროცენტს უნდა მიაღწიოს, რაც ამ მიმართულებით ხარჯების კიდევ უფრო ზრდის აუცილებლობას წარმოშობს.

[4] გაანგარიშებებში გამოყენებულია ფინანსთა სამინისტროს გრძელვადიანი ფისკალური რისკების დოკუმენტში არსებული მეთოდოლოგია და წყაროები

[5] გრძელვადიანი ფისკალური რისკების დოკუმენტში გამოყენებულია OECD-ის მონაცემი, რომლის მიხედვითაც საშუალოდ ერთ 65+ ასაკის მოსახლეზე გაწეული ჯანდაცვის ხარჯი 4-ჯერ აღემატება 15-65 ასაკის ერთ მოსახლეზე გაწეულ საშუალო ხარჯს

ყოველივე ზემოთ განხილული გამოწვევა აჩვენებს საშუალოვადიანი პერიოდისთვის გარკვეული ღონისძიებების გატარების საჭიროებას, შემოსავლების გაზრდისა თუ რესურსების მობილიზების ან/და მათი ეფექტიანი გადანაწილების კუთხით.

მომდევნო თავში მოცემულია სხვადასხვა სახის ღონისძიება, რაც სწორედ აღნიშნული პრობლემის შესამსუბუქებლად და დასახული მიზნების მისაღწევად არის შემუშავებული, რომელთა მთავარი მიზანია საბიუჯეტო შემოსავლების უფრო ეფექტიანი მობილიზება და **მისი მშპ-სთან ფარდობის მინიმუმ მუდმივ დონეზე შენარჩუნება.**

5. დასახული მიზნების მისაღწევად მიმართული ღონისძიებები

იმისათვის, რომ საშუალოვადიან პერიოდში მოხდეს ზემოთ აღნიშნული საჭიროებების დაკმაყოფილება და შესაძლებელი გახდეს ყველა იმ გამოწვევის გამკლავება, რაც შემოსავლების მობილიზების მიმართულებით შეიძლება წარმოიშვას, საჭიროა, შემოსავლების კუთხით მუდმივად გატარდეს გარკვეული ღონისძიებები და მოხდეს მისი მონიტორინგი.

ამ მიზნით გრძელდება საკანონმდებლო ბაზის დახვეწა და ევროპასთან ჰარმონიზაციის პროცესი, თუმცა, პერიოდულად შესაძლოა ადგილი ჰქონდეს იმ ტიპის ცვლილებებსაც, რასაც მნიშვნელოვანი გავლენა ექნება ბიუჯეტის შემოსავლებზე.

ამასთან, მუდმივად ხდება ადმინისტრირების ღონისძიებებზე მუშაობაც, რაც საშუალებას იძლევა, რომ პოლიტიკის უცვლელობის პირობებშიც კი შენარჩუნებულ იქნას სისტემის სიჯანსაღე და საფრთხე არ შეექმნას შემოსავლების მობილიზების პროცესს.

აღნიშნულ თავში წარმოდგენილია საგადასახადო და საბაჟო პოლიტიკისა და ადმინისტრირების მიმართულებით არსებული ის ღონისძიებები, რომლებიც უკვე მიმდინარეობს და იგეგმება მათი საშუალოვადიან პერიოდში გაგრძელებაც. მიმდინარე თავში წარმოდგენილია ასევე ის ახალი ღონისძიებები, რაც გარკვეული სიღრმისეული ანალიზისა და დამუშავების შემდეგ შესაძლოა გატარდეს საშუალოვადიან პერიოდში.

5.1 საგადასახადო და საბაჟო პოლიტიკის ღონისძიებები

5.1.1 მოგების/საშემოსავლო გადასახადი

საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდისა და სამართლიანი დაბეგვრის უზრუნველსაყოფად, ცვლილებები განხორციელდა საქართველოს საგადასახადო კოდექსში, რაც ითვალისწინებს სათამაშო აპარატების სალონის მომწყობის ან/და სისტემურ-ელექტრონული ფორმით აზარტული თამაშობების ორგანიზატორის მიერ მიღებული მოგების საშემოსავლო/მოგების გადასახადის და გაცემულ დივიდენდზე დადგენილი გადასახადის განაკვეთის ცვლილებას.

კერძოდ, სათამაშო აპარატების სალონის მომწყობის ან/და სისტემურ-ელექტრონული ფორმით აზარტული თამაშობების ორგანიზატორის მიერ მიღებული შემოსავალი/მოგება იბეგრება 20 პროცენტით, ნაცვლად მანამდე მოქმედი 15 პროცენტისა, ხოლო აღნიშნული პირების მიერ გადახდილი დივიდენდები იბეგრება გადახდის წყაროსთან გადასახდელი თანხის 0-პროცენტიანი განაკვეთით, ნაცვლად მანამდე მოქმედი 5 პროცენტისა.

5.1.2 ქონების გადასახადის რეფორმა

დაგეგმილია ქონების გადასახადის რეფორმა, რომლის მიზანია ქონების გადასახადის საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასთან დაახლოება, რაც უზრუნველყოფს ინვესტიციების სტიმულირებას და ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობას. აღსანიშნავია, რომ მოქმედი ქონების გადასახადის სისტემა ხასიათდება გარკვეული ნაკლოვანებებით და ვერ პასუხობს არსებულ გამოწვევებს. კერძოდ, არსებული სისტემა ვერ ქმნის საკმარის სტიმულს მიწის ეკონომიკაში ჩართულობისთვის. ამასთან, გადასახადით დასაბეგრი ბაზის გამოანგარიშების წესის სირთულე, ბუნდოვანება და ორაზროვნება განაპირობებს საგადასახადო ადმინისტრირების სისტემის მოუქნელობას. გარდა ამისა, ქონების გადასახადისაგან გათავისუფლების ზოგიერთი ნორმა ვერ პასუხობს არსებულ გამოწვევებს და ვერ ემსახურება იმ მიზანს, რისთვისაც იქნა შემოღებული კონკრეტული შეღავათი. შესაბამისად, აუცილებელია შინაარსობრივი ანალიზი და თანამედროვე გამოწვევებთან მისადაგება. ამ ეტაპზე მიმდინარეობს რეფორმის ზეგავლენის შეფასება.

5.1.3 აქციზი

საქართველოს მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების, სიგარეტზე ხელმისაწვდომობის შემცირების და ამ გზით ჯანსაღი ცხოვრების წესის წახალისების მიზნით, ცვლილებები განხორციელდა საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილების შედეგად გაიზარდა სიგარის, სიგარილას, ფილტრიანი/უფილტრო სიგარეტის და წვის პროცესის გარეშე ინჰალაციისთვის განკუთვნილი პროდუქციის აქციზის განაკვეთი. კერძოდ, თამბაქოს ცალკეულ პროდუქტზე აქციზის განაკვეთი გაიზარდა 15/20 თეთრით და 2402 20 კოდში შემავალ სიგარეტზე დადგინდა განაკვეთი 1.9 ლარის ოდენობით 20 ღერზე, 2402 10 000 01 კოდში შემავალ სიგარაზე – 2.1 ლარის ოდენობით ღერზე, 2402 10 000 02 კოდში შემავალ სიგარილაზე – 2.4 ლარის ოდენობით 20 ღერზე, 2404 11 000 00 კოდში შემავალ პროდუქტებზე – 1.85 ლარის ოდენობით 20 ღერზე/ცალზე, 2404 12 000 00 და 2404 19 900 00 კოდებში შემავალ სითხეზე – 1.2 ლარის ოდენობით 1 მლ.-ზე. ცვლილების შედეგად მოსალოდნელია ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდა.

აღსანიშნავია, რომ ასოცირების შეთანხმებიდან გამომდინარე, საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობა თამბაქოსთან და თამბაქოს პროდუქტებთან დაკავშირებით აქციზის სტრუქტურის ნაწილში სრულიად ჰარმონიზებულია ევროკავშირის

კანონმდებლობასთან (Council Directive 2011/64/EU of 21 June 2011 on the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco). რაც შეეხება აქციზის განაკვეთის ოდენობას, საქართველომ ევროკავშირის განაკვეთებთან მიახლოება უნდა უზრუნველყოს გარკვეული დროის განმავლობაში. აღნიშნული ითვალისწინებს საქართველოში თამბაქოს ნაწარმზე არსებული აქციზის განაკვეთების დამატებით გაზრდას, რაც გამოიწვევს თამბაქოს ნაწარმიდან აქციზის გადასახადით სახელმწიფო ბიუჯეტში მისაღები შემოსავლების მნიშვნელოვან მატებას. თუმცა განაკვეთის მკვეთრ და მყისიერ ზრდას შესაძლოა მოჰყვეს კონტრაბანდასთან დაკავშირებული პრობლემები, ამიტომ მოხდება განაკვეთის ეტაპობრივი მომატება.

მიმდინარეობს მუშაობა „ევრო გაერთიანების ფარგლებში ენერგო პროდუქტებისა და ელექტროენერგიის დაბეგვრის ჩარჩოს რესტრუქტურიზაციის შესახებ“ ევროპის საბჭოს 2003 წლის 27 ოქტომბრის 2003/96/EC დირექტივის დებულებების საქართველოს კანონმდებლობაში იმპლემენტაციასთან დაკავშირებით. აღნიშნული ვალდებულება საქართველოს აღებული აქვს ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში. დირექტივით გათვალისწინებული ვალდებულებების იმპლემენტაციამ, შესაძლოა არ გამოიწვიოს მნიშვნელოვანი ფისკალური ეფექტი. თუმცა, მისი მთავარი მიზანია არა საბიუჯეტო შემოსავლების მობილიზება, არამედ საქართველოს ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზებაა.

5.1.4 საბაჟო კოდექსი

საქართველოს ახალი საბაჟო კოდექსი, რომელიც ჰარმონიზებულია ევროკავშირის საბაჟო კანონმდებლობასთან, ითვალისწინებს ადმინისტრირების ისეთი მექანიზმების არსებობას, რაც საბაჟო ორგანოს აძლევს საბაჟო კონტროლის ეფექტურად განხორციელების შესაძლებლობას. აღნიშნული მექანიზმების მუდმივი დახვეწა, რაც თანხვედრაშია ევროკავშირის საბაჟო კანონმდებლობაში განხორციელებულ ცვლილებებთან, ხელს უწყობს საბიუჯეტო შემოსავლების მობილიზებას.

5.1.5 დასაბეგრი ბაზის შემცირებისა და მოგების გადატანის პროექტი (BEPS)

საქართველო, როგორც BEPS-ის ინკლუზიური პლატფორმის წევრი ქვეყანა 2016 წლიდან, აქტიურად ახორციელებს BEPS-ის პროექტით გათვალისწინებული მინიმალური სტანდარტების დანერგვას. აღნიშნულის ფარგლებში, BEPS-ის მე-6 ღონისძიებით გათვალისწინებული სტანდარტის დანერგვის მიზნით, 2017 წლის 7 ივნისს საქართველომ ხელი მოაწერა „დასაბეგრი ბაზის შემცირებისა და მოგების გადატანის აღკვეთის მიზნით საგადასახადო შეთანხმებებთან დაკავშირებული ღონისძიების დანერგვის შესახებ“ (MLI) მრავალმხრივ კონვენციას. აღნიშნული კონვენცია საქართველოსთვის ძალაშია 2019 წლის 1 ივლისიდან და ვრცელდება საქართველოს მიერ გაფორმებული და ძალაში შესული 58 შეთანხმებიდან 34 შეთანხმებაზე. **2023-2024 წლებში აქტიურად მიმდინარეობდა მუშაობა საქართველოსთან ძალაში შესული ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების შესახებ ყველა შეთანხმებების მიმართ MLI-ის გავრცელების თაობაზე,** რომლის მიზანია, სწრაფად

უზრუნველყოს საგადასახადო შეთანხმებებთან დაკავშირებული რიგი ღონისძიებების დანერგვა, საერთაშორისო დაბეგვრის წესების განახლება და მულტინაციონალური საწარმოების მიერ გადასახადებისათვის თავის არიდების შესაძლებლობების შემცირება.

5.1.6 ციფრული ეკონომიკის დაბეგვრა

2017 წლიდან საქართველო აქტიურად იყო ჩართული ციფრული ეკონომიკის დაბეგვრასთან დაკავშირებით OECD-ის მიერ განხორციელებულ საქმიანობაში და 2021 წლის 8 ოქტომბერს, საქართველომ 135 იურისდიქციასთან ერთად, მხარი დაუჭირა OECD-ის ოფიციალურ განცხადებას საერთაშორისო საგადასახადო წესების რეფორმის ორსვეტიან გეგმასთან დაკავშირებით (Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy).

აღნიშნული ვალდებულების შესრულების მიზნით 2023 წლის 15 თებერვალს დაიწყო ციფრული ეკონომიკის დაბეგვრის მეორე სვეტის (Global Anti-Base Erosion Rules (GloBE –Pillar Two)) დანერგვის საპილოტე პროგრამა, რომლის ფარგლებშიც OECD-ის დახმარებით განხორციელდა საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობის ანალიზი და მომზადდა GloBE-ის გავლენის ანალიზი.

5.1.7 საგადასახადო დანახარჯების ოპტიმიზაცია

საგადასახადო დანახარჯების შეფასება გულისხმობს საგადასახადო შეღავათებისა და შემცირებული საგადასახადო განაკვეთების შემთხვევაში არსებული დანახარჯებისა და ბიუჯეტის დანაკარგების რაოდენობრივ შეფასებას. 2022 წლიდან ფინანსთა სამინისტრო მუდმივად აფასებს მოგების, დამატებული ღირებულებისა და საშემოსავლო გადასახადების საგადასახადო დანახარჯებს. დანახარჯების შეფასების დოკუმენტი წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის დანართს და ხელმისაწვდომია როგორც დაინტერესებული მხარეებისათვის, ისე - ფართო საზოგადოებისათვის.

საგადასახადო დანახარჯების შეფასების შემდეგ მნიშვნელოვანია მათი გავლენის შეფასება და ანალიზი, რაც აფასებს კონკრეტული სექტორისთვის არსებული საგადასახადო დანახარჯების გავლენას როგორც აღნიშნულ სექტორზე, ასევე - მთლიანად ეკონომიკაზე. გავლენის შეფასება და ანალიზი სხვა ალტერნატიული პოლიტიკების ანალიზთან ერთად, საფუძველი უნდა გახდეს შემდგომში საგადასახადო დანახარჯების ოპტიმიზაციისა, რამაც შესაძლოა ხელი შეუწყოს საგადასახადო შემოსავლების უფრო ეფექტიან მობილიზებას. აქვე აღსანიშნავია, რომ საგადასახადო დანახარჯების ოპტიმიზაცია შესაძლოა აუცილებლად არ ნიშნავდეს მის სრულად ან ნაწილობრივ გაუქმებას და საუკეთესო შედეგის მიღწევა სხვადასხვა ღონისძიებების საშუალებით გახდეს შესაძლებელი.

5.2 საგადასახადო და საბაჟო ადმინისტრირების ღონისძიებები

შემოსავლების სამსახური მუდმივად ორიენტირებულია, უზრუნველყოს მაქსიმალურად ხელსაყრელი გარემო საგადასახადო და საბაჟო ვალდებულებების შესრულებასთან დაკავშირებული ნებაყოფლობითი კანონშესაბამისობის ასამაღლებლად. სამსახურში ორგანიზაციის ინსტიტუციური შესაძლებლობების გაძლიერებისა და მომსახურების გაუმჯობესების პარალელურად, მუდმივად მიმდინარეობს კანონთან შესაბამისობის სფეროში არსებული საგადასახადო რისკების მართვის პროცესის გაძლიერება, რაც მოიცავს სხვადასხვა ქვეყნის საგადასახადო და საბაჟო ადმინისტრაციების გამოცდილების გაზიარებას და პარტნიორ საერთაშორისო ორგანიზაციებთან მჭიდრო თანამშრომლობას, რათა თანამედროვე სტანდარტების გამოყენებით განხორციელდეს ისეთ გლობალურ გამოწვევებთან გამკლავება, როგორიცაა გადასახადისგან თავის არიდება, საბაჟო კონტროლის გვერდის ავლით საქონლის შემოტანა და სხვა.

შემოსავლების სამსახურის მიმდინარე სტრატეგიის (2021-2024 წწ.) ძირითადი მიმართულებებია საგადასახადო და საბაჟო ვალდებულებების შესრულებასთან დაკავშირებული კანონშესაბამისობის ამაღლება, ორგანიზაციის ინსტიტუციური შესაძლებლობების განვითარება და მდგრადობა და საერთაშორისო თანამშრომლობა.

უკანასკნელი წლების განმავლობაში შემოსავლების სამსახურმა ბევრი წარმატებული რეფორმა განახორციელა. აღნიშნული რეფორმების ფარგლებში წამოწყებულ პროგრამებსა და პროექტებს კვლავაც გააჩნიათ ეფექტიანობის ამაღლების სამომავლო პოტენციალი, თუმცა აღნიშნულის პარალელურად მუდმივ რეჟიმში გრძელდება საგადასახადო კანონმორჩილების ამაღლების დამატებითი შესაძლებლობების მოძიება.

5.2.1 საგადასახადო და საბაჟო ვალდებულებების შესრულებასთან დაკავშირებული კანონშესაბამისობის ამაღლება

დამატებული ღირებულების გადასახადის ავტომატური დაბრუნების სისტემა

დღგ-ს ზედმეტობის დაბრუნებას და ბიზნესის მხრიდან თავისუფალ ფულად სახსრებზე დროულ წვდომას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ეკონომიკური საქმიანობის წარმატებული წარმართვისათვის. პარალელურად, ზედმეტად გადახდილი გადასახადების არ დაბრუნება და მისი გადამხდელთა მიმართ დავალიანების სახით აკუმულირება მნიშვნელოვან ფისკალურ რისკებთან არის დაკავშირებული. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მოცემული სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირება მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ გადასახადის გადამხდელთათვის, არამედ სახელმწიფოს ფინანსური სისტემისათვის. დღგ-ს ზედმეტობის დაბრუნების სისტემა მიმართულია გადასახადის გადამხდელებისთვის დამატებითი სარგებლის მაქსიმალურად ავტომატურ რეჟიმში უზრუნველყოფაზე.

დღგ-ის ავტომატური დაბრუნების სისტემა ითვალისწინებს დღგ-ის გადასახადში რისკების მართვის თანამედროვე მიდგომებს და უზრუნველყოფს დღგ-ის თანხის

დაბრუნების გამარტივებულ პროცედურებს. მიმდინარე ეტაპზე ავტომატური დაბრუნების სისტემის ფარგლებში ზედმეტად გადახდილი გადასახადი გადამხდელთა პირად საბანკო ანგარიშზე ბრუნდება ავტომატურად, გადამხდელის მხრიდან რაიმე სახის მოთხოვნის წარდგენის/დაფიქსირების გარეშე.

კანონთან შესაბამისობის სფეროში არსებული საგადასახადო რისკების მართვის პროცესის გაძლიერება

შემოსავლების სამსახურმა კანონთან შესაბამისობის სფეროში არსებული საგადასახადო რისკების მართვის სისტემის გაძლიერების მიზნით დანერგა საგადასახადო რისკების მართვის მეთოდოლოგია, რომელიც შემუშავებულია ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD), საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა (IMF) და სტანდარტების საერთაშორისო ორგანიზაციის (ISO) მიერ ჩამოყალიბებული რისკების მართვის სტანდარტების შესაბამისად. მისი მიზანია, შემოსავლების სამსახურში არსებობდეს სტრუქტურიზებული მიდგომა, რაც უზრუნველყოფს ქვეყანაში არსებული საგადასახადო რისკების შემცირებას და საგადასახადო შემოსავლების ზრდას.

საგადასახადო რისკების მართვის პროცესი მოიცავს შემოსავლების სამსახურის სხვადასხვა სტრუქტურული ერთეულის კოორდინირებულ ქმედებას. საგადასახადო რისკების მართვის პროცესს ხელმძღვანელობს სამსახურის უფროსის ბრძანებით შექმნილი სათათბირო ორგანო - რისკების მართვის საბჭო.

მსხვილი გადასახადის გადამხდელთა საგადასახადო ადმინისტრირების პროგრამა

სარგებელი, რომელიც მსხვილი გადასახადის გადამხდელთა მცირერიცხოვანი ჯგუფის ადმინისტრირებაზე კონცენტრირებული სერვისების არსებობას მოაქვს, სადავო არ არის. აღნიშნულს ადასტურებს ის ფაქტიც, რომ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ქვეყნების უმეტეს საგადასახადო ადმინისტრაციებში, მოცემული მიზნობრიობით, შექმნილია სპეციალური სტრუქტურული ერთეულები. შესაბამისად, შემოსავლების სამსახურის მიერ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიმართულებად იქნა მიჩნეული მსხვილი გადასახადის გადამხდელთა ნებაყოფლობითი კანონშესაბამისობის დონის ამაღლების მხარდამჭერი პროცესების გაუმჯობესება (ხელსაყრელი გარემოს შექმნა).

საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინებით შემუშავდა ბიზნეს-პროცესი, რომელიც ეფუძნება დიფერენცირებული რეაგირების კონცეფციას ე.წ. რისკის დიფერენციაციის ჩარჩოს (RDF) გამოყენებით. დიფერენცირების მთავარი ამოცანაა, შემოსავლების სამსახურმა მეტი რესურსი მოახმაროს და მეტი დრო დაუთმოს მაღალი და საშუალო საგადასახადო რისკის მქონე მსხვილი გადასახადის გადამხდელებს, ხოლო ძირითადი და დაბალი რისკის მქონე გადასახადის გადამხდელების ჭრილში, მოახდინოს კანონმორჩილების მაქსიმალური მხარდაჭერა და რისკის არსებული დონის შენარჩუნების მონიტორინგი.

საგადასახადო დავალიანების მართვის რეფორმა

საგადასახადო დავალიანების მართვის რეფორმის მიზანია საგადასახადო დავალიანების დროულად გადახდის მაჩვენებლის გაუმჯობესება და დაგროვილი საგადასახადო დავალიანების მოცულობის შემცირება, საგადასახადო დავალიანების მართვის თანამედროვე და ეფექტიანი მექანიზმების გამოყენებით.

ახალი კონცეფციის თანახმად, დავალიანების მართვის პროცესი ეფუძნება წინასწარ განსაზღვრული ინდიკატორების მიხედვით იდენტიფიცირებულ გადასახადის გადამხდელებთან კომუნიკაციას და დავალიანების მქონე გადასახადის გადამხდელთა გადახდისუნარიანობის გათვალისწინებით აღიარებული დავალიანების გადახდევინების უზრუნველყოფის შესაბამისი ღონისძიებების შერჩევა/გატარებას.

5.2.2 ინსტიტუციური შესაძლებლობების განვითარება და საერთაშორისო თანამშრომლობა

მონაცემთა საცავის (Data Warehouse) შექმნა და ანალიტიკური შესაძლებლობების გაფართოება

დღეისათვის შემოსავლების სამსახურში დანერგილია შესაბამისი ინფრასტრუქტურა და შექმნილია სტრუქტურული ერთეული, რომლის ძირითადი ფუნქციაა შემოსავლების სამსახურში არსებული სხვადასხვა წყაროებიდან ინფორმაციის მობილიზება, მონაცემთა საცავში განთავსება და მათზე მოსახერხებელი წვდომის უზრუნველყოფა. მონაცემთა დამუშავების და ანალიზის სისტემის ფარგლებში ასევე ხორციელდება გადასახადის ადმინისტრირებისათვის საჭირო მესამე მხრიდან მისაღები მონაცემების იდენტიფიცირება, შეგროვება და ანალიზი. აღნიშნული ხელს უწყობს სამსახურის ანალიტიკური შესაძლებლობების გაძლიერებას და სანდო ინფორმაციაზე დაფუძნებული სტრატეგიული და ოპერაციული გადაწყვეტილებების მიღებას.

ქვეყნების მიხედვით ანგარიშგება (CbCR)

BEPS-ის სამოქმედო გეგმის მე-13 ღონისძიების (გარიგების შეფასების დოკუმენტაცია და ქვეყნების მიხედვით ანგარიშგება) ფარგლებში მიღებულია პირველადი კანონმდებლობა, ხოლო 2023 წელს OECD-ისთან თანამშრომლობით მომზადდა მეორადი კანონმდებლობის პროექტი და მიმდინარეობს შიდა პროცედურების განხორციელება. პროცედურების დასრულების შემდეგ შემოსავლების სამსახური მიიღებს მე-13 ღონისძიებით გათვალისწინებულ ინფორმაციას, რაც საშუალებას მისცემს, განახორციელოს მულტინაციონალურ საწარმოთა ჯგუფებთან დაკავშირებული BEPS-ის რისკების შეფასება. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ამ ეტაპზე არ ჰყავს პროექტით გათვალისწინებული 750 მლნ. ევროს ოდენობის ან ამ თანხაზე მეტი ჯგუფური წლიური კონსოლიდირებული შემოსავლის მქონე მულტინაციონალურ საწარმოთა ჯგუფები BEPS-ის სამოქმედო გეგმის მე-13 ღონისძიების (გარიგების შეფასების დოკუმენტაცია და ქვეყნების მიხედვით ანგარიშგება)

ფარგლებში მიღებულია პირველადი კანონმდებლობა, ხოლო 2024 წელს OECD-ისთან თანამშრომლობით ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშავა და დაამტკიცა მეორადი კანონმდებლობა "მულტინაციონალური საწარმოთა ჯგუფის ანგარიშგების წესი".

შემოსავლების სამსახურის მიერ აქტიურად მიმდინარეობს შიდა პროცედურები ანგარიშგების გაცვლის პროცესის დანერგვის მიზნით. განახლდა „საგადასახადო საკითხებში ადმინისტრაციული ურთიერთდახმარების შესახებ“ 1988 წლის 25 იანვრის კონვენციის, საქართველოს სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებების ან/და შეთანხმებების ფარგლებში საგადასახადო მიზნებისთვის ინფორმაციის გაცვლის წესი“, რომელშიც დამატებით ინსტრუქციად გაიწერა მულტინაციონალური საწარმოთა ჯგუფის ანგარიშების გაცვლის და მათი სათანადო გამოყენების სახელმძღვანელო.

ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის (OECD)-ის მიერ დამტკიცდა, „დასაბეგრი ბაზის შემცირებისა და მოგების გადატანის“ (BEPS) პროექტის მე-13 ღონისძიების იმპლემენტაციის ერთ-ერთი აუცილებელი პირობა, კონფიდენციალურობის შეფასების ანგარიში. მიმდინარეობს მუშაობა პარტნიორ იურისდიქციებთან გაცვლის პროცესის ტექნიკური უზრუნველყოფის მიზნით.

დაგეგმილია, რომ პროცედურების დასრულების შემდეგ, 2025 წლის 1 იანვრიდან შემოსავლების სამსახური მიიღებს მე-13 ღონისძიებით გათვალისწინებულ ინფორმაციას, რაც საშუალებას მისცემს, განახორციელოს მულტინაციონალურ საწარმოთა ჯგუფებთან დაკავშირებული BEPS-ის რისკების შეფასება. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ამ ეტაპზე არ ჰყავს პროექტით გათვალისწინებული 750 მლნ. ევროს ოდენობის ან ამ თანხაზე მეტი ჯგუფური წლიური კონსოლიდირებული შემოსავლის მქონე მულტინაციონალურ საწარმოთა ჯგუფები.

ავტომატური ინფორმაციის გაცვლა (AEOI)

ფინანსური ანგარიშების შესახებ ინფორმაციის ავტომატური გაცვლის დანერგვის მიზნით, 2022 წლის 9 ნოემბერს ხელი მოეწერა „ფინანსური ანგარიშების შესახებ ინფორმაციის ავტომატური გაცვლის შესახებ კომპეტენტური უწყებების მრავალმხრივ შეთანხმებას“, რომლის დანერგვის მიზნით ცვლილებები შევიდა საქართველოს კანონებში და 2023 წლის 5 აპრილს მიღებულ იქნა საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება №125, რომლის საფუძველზეც საქართველო შეთანხმების მონაწილე იურისდიქციებთან ცვლის რეზიდენტი პირების ფინანსურ ინფორმაციას ანგარიშგების საერთო სტანდარტის (CRS) შესაბამისად.

2024 წელს წარმატებულად გაიცვალა CRS-ით დადგენილი ინფორმაცია შეთანხმების მონაწილე იურისდიქციების ნაწილთან.

მოსალოდნელია, რომ საგადასახადო გამჭვირვალობისა და ინფორმაციის გაცვლის შედეგად გაიზარდება საბიუჯეტო შემოსავლები.

ერთობლივი სასაზღვრო გამტარი პუნქტის – „იფექიოლუ“-„აბრეშუმის გზა“ პროექტი

„საქართველოს მთავრობასა და აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მთავრობას შორის საქართველოსა და აზერბაიჯანის რესპუბლიკის სახელმწიფო საზღვარზე გამტარი პუნქტების შესახებ“ 2021 წლის 29 სექტემბრის შეთანხმების ფარგლებში მიმდინარეობს „საქართველოსა და აზერბაიჯანის რესპუბლიკის ერთობლივი სასაზღვრო გამტარი პუნქტის – „იფექ–იოლუ“-„აბრეშუმის გზა“ პროექტზე მუშაობა. აღნიშნული ერთობლივი საბაჟო გამშვები პუნქტი ხელს შეუწყობს ქვეყნების სატრანზიტო და ლოგისტიკური შესაძლებლობების განვითარებას და კიდევ უფრო გააძლიერებს რეგიონის სატრანსპორტო და სავაჭრო კავშირებს. ამასთან, ერთობლივი მართვის პრინციპებზე დაფუძნებული ახალი საბაჟო გამშვები პუნქტი, საშუალებას იძლევა თავიდან იქნეს აცილებული საზღვრის კვეთისას საბაჟო კონტროლის პროცედურების დუბლირება, რაც, თავის მხრივ, შეამცირებს საბაჟო ფორმალობებზე დახარჯულ დროსა და გაზრდის ტრანსსასაზღვრო სავაჭრო ნაკადებს.

ევროკავშირის საგადასახადო და საბაჟო პროგრამებში ჩართულობა

ევროკავშირსა და საქართველოს შორის საგადასახადო და საბაჟო სფეროში თანამშრომლობის ფარგლებში, ხელი მოეწერა ევროკავშირის საგადასახადო და საბაჟო პროგრამებში საქართველოს მონაწილეობის შესახებ შეთანხმებებს. საგადასახადო პროგრამის ფარგლებში, საგადასახადო ადმინისტრაციებს შორის ხორციელდება საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარება და ევროკავშირის საგადასახადო კანონმდებლობის ეროვნულ დონეზე დანერგვის ხელშეწყობა.

საბაჟო პროგრამაში ჩართულობა ხელს შეუწყობს საერთაშორისო ვაჭრობის პროცედურების გამარტივებას და თანამედროვე ტექნოლოგიებზე დაფუძნებული ახალი და ეფექტური სერვისების შემუშავებას.

ავტორიზებული ეკონომიკური ოპერატორის (AEO) სტატუსი

ასოცირების შესახებ შეთანხმებით, საქართველომ აიღო სამართლებრივი ვალდებულება, ეტაპობრივად მოახდინოს საბაჟო პროცედურების ევროპულ რეგულაციებთან დაახლოება. ამასთან, აღნიშნული რეგულაციები ავტორიზებული ეკონომიკური ოპერატორის (AEO) კონცეფციის იმპლემენტაციასაც გულისხმობს და ის საბაჟო სისტემასა და ბიზნესს შორის პარტნიორულ ურთიერთობას ეფუძნება. ავტორიზებული ეკონომიკური ოპერატორის სტატუსის მფლობელი ისარგებლებს სხვადასხვა გამარტივებებით/უპირატესობებით და საბაჟოსთან ერთად მჭიდროდ განაგრძობს მუშაობას საერთაშორისო მიწოდების ჯაჭვის უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად.

შემოსავლების სამსახურმა საქართველოში რეგისტრირებულ კომპანიებს გადასცა ავტორიზებული ეკონომიკური ოპერატორის (AEO) სტატუსის დამადასტურებელი სერტიფიკატები. AEO სტატუსი კომპანიებს საშუალებას აძლევს, ისარგებლონ გარკვეული გამარტივებული საბაჟო ფორმალობებით (AEOC) და ანიჭებს უფლებას, ისარგებლონ დაცვასა

და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული გარკვეული შეღავათებით (AEOS). ავტორიზებული ეკონომიკური ოპერატორის (AEO) სტატუსის მფლობელს უფლება აქვს, ერთდროულად ფლობდეს ორივე სახის ავტორიზაციას.

ციფრული საბაჟო

შემოსავლების სამსახურის მიერ მნიშვნელოვანი ძალისხმევა იქნა გაწეული საბაჟო ფორმალობების გაციფრულების, მონაცემთა ელექტრონული მიმოცვლისა და მატერიალურად წარსადგენი დოკუმენტების ელექტრონული ვერსიებით ჩანაცვლების მიმართულებით. აღსანიშნავია წარმატებული თანამშრომლობა სხვა ქვეყნის შესაბამის უწყებებთან, საერთაშორისო ვაჭრობასთან დაკავშირებული მონაცემების ელექტრონული გაცვლის კუთხით. ციფრული საბაჟო უზრუნველყოფს გადამხდელებისათვის ფორმალობების გამარტივებას, საბაჟო ფორმალობებისთვის საჭირო დროის შემცირებას, ბიზნესისათვის კომფორტული გარემოს შექმნას და რისკზე დაფუძნებული საბაჟო კონტროლის გაძლიერებას.

საბაჟო კანონმდებლობით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების პროცესის დახვეწის მიზნით, ინერგება მონაცემთა დამუშავების და ანალიზის თანამედროვე მექანიზმები და სისტემები, რაც აუმჯობესებს გადაწყვეტილების მიღების, განხორციელების და კონტროლის შედეგების უკუკავშირის სისტემას. პარტნიორი ქვეყნების შესაბამის უწყებებთან თანამშრომლობით გაფართოვდება საერთაშორისო ვაჭრობასთან დაკავშირებული მონაცემების წინასწარი გაცვლის არეალი, რაც მნიშვნელოვანი წინაპირობაა ტვირთების სწრაფი და უსაფრთხო გადაადგილებისა და საბაჟო კონტროლის შესაძლებლობების გაძლიერებისთვის.

საბაჟო კანონდარღვევების გამოვლენის, აღკვეთის და თავიდან აცილების მექანიზმების გაძლიერების მიზნით, რეალურ რეჟიმში დაიწყო ფუნქციონირება სტრატეგიული დანიშნულების საქონლისთვის ელექტრონული ლიცენზირების თანამედროვე საინფორმაციო სისტემამ „STRATLINK“, რომლის საშუალებით, ბიზნეს ოპერატორს შესაძლებლობა აქვს, შემოსავლების სამსახურის ვებ-გვერდზე ავტორიზაციის შემდგომ, შეავსოს განაცხადი ორმაგი დანიშნულების პროდუქციის ნებართვის მისაღებად. ნებართვის გაცემისთვის მოთხოვნილი ინფორმაციის სრულად წარდგენის შემდეგ, საბაჟო დეპარტამენტის მიერ გაიცემა ნებართვა, რომელიც შემოსავლების სამსახურის ვებ-გვერდის საშუალებით გაეგზავნება ნებართვის მაძიებელს.

შემოსავლების სამსახურში დაიწყო საბაჟო პროცესების ავტომატიზაცია მანქანური სწავლების და რობოტიზაციის ტექნოლოგიის გამოყენებით. საერთაშორისო ვაჭრობის ხელშეწყობის და საბაჟო კონტროლის პროცედურების გამარტივების მიზნით, დაინერგა რიგი საბაჟო ფორმალობების ავტომატიზაცია, ასევე მიმდინარეობს მუშაობა ექსპორტის პროცედურის ავტომატიზაციის მიმართულებით.

ახალი კომპიუტერიზებული სატრანზიტო სისტემა (NCTS) და ევროკავშირის ერთიანი ტრანზიტისა (CTC) და საქონლით ვაჭრობაში ფორმალობების გამარტივების შესახებ (SAD) კონვენციებთან მიერთება

შემოსავლების სამსახურში ახალი კომპიუტერიზებული სატრანზიტო სისტემა (New Computerized Transit System) დაინერგა ეროვნულ დონეზე და იგეგმება პროგრამის საერთაშორისო რეჟიმში გაშვება, რათა სრულად განხორციელდეს კონვენციებით გათვალისწინებული ბენეფიტებით სარგებლობა, მათ შორის, საქონლის ერთიანი საბაჟო დოკუმენტით გადაადგილება კონვენციის თითოეული ხელშემკვრელი სახელმწიფოს საბაჟო ტერიტორიაზე. ასოცირების შესახებ შეთანხმების ტექნიკური ნაწილით – „ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ“ შეთანხმებიდან (DCFTA) გამომდინარე, საქართველოს აღებული აქვს ვალდებულება, მიუერთდეს ევროკავშირსა და საქართველოს შორის „ასოცირების დღის წესრიგის“ ფარგლებით განსაზღვრული, „ტრანზიტის საერთო პროცედურების შესახებ“ (Common Transit Convention / CTC) და „საქონლით ვაჭრობაში ფორმალობების გამარტივების შესახებ“ (Single Administrative Document / SAD) კონვენციებს.

კონვენცია ძალაში შევა და საერთაშორისო ოპერაციებზე გავრცელდება 2025 წლის 1-ლი თებერვლიდან.

5.3 არასაგადასახადო ღონისძიებები

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ბიუჯეტის შემოსავლის წყაროებს, გარდა გადასახადებისა, გრანტები და სხვა შემოსავლები წარმოადგენს. აღნიშნული ე.წ. არასაგადასახადო შემოსავლები, თავისი ბუნებითა და მიზნებით განსხვავდებიან გადასახადებისაგან და მათ შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებებიც, შესაბამისად, სხვა კონტექსტში და სხვა მიზნებით მიიღება.

5.3.1 გრანტები

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, პრაქტიკულად რაც უფრო განვითარებულია ქვეყანა, გრანტების კომპონენტი სულ უფრო და უფრო მცირდება და უფრო ნაკლებ როლს ასრულებს საბიუჯეტო შემოსავლებში.

ამ მხრივ გამონაკლისი არც საქართველოა და გრანტების კომპონენტი საშუალოვადიან პერიოდში კიდევ უფრო უმნიშვნელო წყარო იქნება საბიუჯეტო შემოსავლების კუთხით. თუმცა, მას გარკვეული ფუნქციები რჩება, როგორც გარკვეულ კონცესიურ სესხებაზე ხელმისაწვდომობის და საჯარო ფინანსების მიმართულებით არსებული სხვადასხვა აქტუალური თემების დაფარვის თვალსაზრისით. ამ მხრივ აღსანიშნავია, რომ საშუალოვადან პერიოდში საქართველოს მწვანე დაფინანსების მიმართულებით გასატარებელი

ღონისძიებების კონტექსტში, გრანტების კომპონენტი საკმაოდ მნიშვნელოვან როლს შეასრულებს.

5.3.2 სხვა შემოსავლები

როგორც აღვნიშნეთ, სხვა შემოსავლები საკმაოდ მრავალფეროვანია და მოიცავს სამ ძირითად მუხლს: შემოსავლები საკუთრებიდან, შემოსავალები საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციიდან და სანქციები და საურავები. აქედან დაახლოებით ნახევარი საკუთრებიდან შემოსავლების მუხლზე მოდის.

შემოსავლები საკუთრებიდან მუხლით მობილიზებული შემოსავლების კუთხით უნდა ითქვას, რომ საშუალოვადიან პერიოდში სახელმწიფო ხაზინის მხრიდან კვლავ გაგრძელდება აქტიური *ლიკვიდობის მართვის პოლიტიკა* და ბიუჯეტში ამ მუხლიდან კვლავ საკმაო რაოდენობის თანხის მობილიზება არის მოსალოდნელი.

საშუალოვადიან პერიოდში ასევე გაგრძელდება *სახელმწიფო საწარმოების* დივიდენდების და სახელმწიფო საწამოებზე გადასესხებული თანხებიდან მისაღები პროცენტების ბიუჯეტში მობილიზება.

საშუალოვადიან პერიოდში კვლავ გაგრძელდება *ეროვნული ბანკის* მიერ მიღებული მოგების ბიუჯეტში მიმართვა, რომელიც საკმაოდ ცვალებადია და სხვადასხვა მაკროეკონომიკური პარამეტრისა და გლობალური ტრენდების ცვალებადობით არის განპირობებული.

დაწყებულია და 2024 წელსაც გრძელდება მუშაობა სამთო-მოპოვებითი სექტორის ფისკალური ჩარჩოს დახვეწის მიმართულებით, რომელიც ამ სფეროში *როიალტის სისტემის* დანერგვის ეფექტიანობის შესწავლასაც გულისხმობს. ამ მიმართულოებით როიალტის სისტემის დანერგვა იგეგმება იმ შემთხვევაში, თუ იგი მოაწესრიგებს ამ სფეროს, უფრო განჭვრეტადს გახდის სექტორიდან მობილიზებულ შემოსავლებს და თუ უფრო შემოსავლიანი იქნება ბიუჯეტისათვის.

რაც შეეხება მუხლს **საქონელი და მომსახურების რეალიზაცია**, მის ძირითად ნაწილს სალიცენზიო, სანებართვო და სხვადასხვა ტიპის მოსაკრებლები წარმოადგენს. საშუალოვადიან პერიოდში, ამ მუხლში შემავალი კომპონენტების ცვლილება დაგეგმილი არ არის და მოსალოდნელია, რომ გასული წლების მსგავსად იგი საშუალოვადიან პერიოდში საშუალოდ მშპ-ს 0.2 პროცენტის ფარგლებში დაფიქსირდება.

სანქციებისა და საურავების მუხლს, როგორც წესი, სულ სხვა დატვირთვა აქვს, ვიდრე როგორც ბიუჯეტის შევსების ერთ-ერთი წყარო. მისი მიზანია სხვადასხვა სახის პრობლემის პრევენცია, ხოლო მისი ცვლილება, შემოღება თუ გაუქმება არ უკავშირდება სახელმწიფო ფინანსების მართვასთან დაკავშირებულ საკითხებს. ყოველივე აქედან გამომდინარე, ამ მიმართულებით არსებული სტრატეგია თუ დაგეგმილი ცვლილება არ შეიძლება განვიხილოთ, როგორც შემოსავლების საშუალოვადიანი სტრატეგიის შემადგენელი ნაწილი.

სხვა შემოსავლების მუხლში აღრიცხულ შემოსულობებში ერთ-ერთი მზარდი და მნიშვნელოვანი კომპონენტია ე.წ. **გზათსარგებლობის საფასური,** რომელიც სატრანზიტო ავტომობილებზე ფიქსირებულ საფასურს წარმოადგენს. საქართველოს გაზრდილი და მუდმივად მზარდი სატრანზიტო პოტენციალის გათვალისწინებით, ამ მიმართულებით განსახორციელებელი ცვლილებები საკმაოდ საყურადღებო და გამოსარჩევია.

გზათსარგებლობის საფასური 2011-2022 წლებში 200 ლარს შეადგენდა, ხოლო 2022 წლის ივნისიდან 200 ლარის ნაცვლად 350 ლარამდე გაიზარდა, რამაც გაზრდილ სატრანსპორტო ნაკადებთან ერთად მნიშვნელოვანი ფისკალური ეფექტი მოიტანა. ამ ეტაპზე, საშუალოვადიან პერსპექტივაში გზათსარგებლობის საფასურის წესში ან განაკვეთში ცვლილებები არ იგეგმება.

6. დასკვნა

მიმდინარე დოკუმენტი მიზნად ისახავს არსებული მდგომარეობის ანალიზთან ერთად იმ საჭიროებების გამოვლენას, რაც საქართველოს ეკონომიკას გააჩნია საშუალოვადიანი პერიოდისთვის. ამასთან, გათვალისწინებულია როგორც არსებული ტენდენციები, ასევე ის არსებული თუ შესაძლო მოთხოვნები, რისი დაკმაყოფილებაც საჭიროა ხარჯების განაწილების კუთხით. მათ შორის აღსანიშნავია:

- საშუალოვადიან პერიოდში განათლებაზე გაწეული ხარჯების მშპ-სთან წილის 6 პროცენტამდე გაზრდა; და
- თავდაცვის ხარჯების მშპ-სთან თანაფარდობის მინიმუმ 2 პროცენტის შენარჩუნება, საშუალოვადიანი პერიოდისთვის.

ამასთან, შესაძლო რისკების გამოვლენა მნიშვნელოვან ნაბიჯს წარმოადგენს ფისკალური პოლიტიკის დაგეგმვისა და საშუალოვადიანი სტრატეგიის შემუშავების საწყის ეტაპზე, ვინაიდან აღნიშნული რისკები შესაძლოა ეკონომიკური რყევების საფუძველი გახდეს, მის შესამცირებლად გარკვეული ნაბიჯების გადადგმის გარეშე. შესაბამისად, დოკუმენტში ყურადღება გამახვილებულია იმ ფაქტზეც, რომ მცირდება ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობა და მზარდია საპენსიო ასაკის მქონე მოსახლეობა, რაც, თავის მხრივ, ზრდის როგორც სოციალური და საპენსიო ხარჯების გაწევის აუცილებლობას, ასევე - წნეხს საგადასახადო მოცულობაზე.

ფისკალური მდგრადობის შენარჩუნებისთვის და არსებული მოწყვლადობის გათვალისწინებით, საშუალოვადიან პერიოდში შემოსავლების მობილიზების მიმართულებით დაგეგმილი თუ მიმდინარე ღონისძიებების ანალიზი მნიშვნელოვანია, სწორედ ამიტომ დოკუმენტში ხაზგასმულია იმ რეფორმებისა და ღონისძიებების შესახებ, რაც აღნიშნულ მიზანს ემსახურება. ღონისძიებები დაყოფილია როგორც საგადასახადო და საბაჟო პოლიტიკის ღონისძიებებად, ასევე - საგადასახადო და საბაჟო ადმინისტრირების ღონისძიებებად და არასაგადასახადო ღონისძიებებად.

ჩამოთვლილი დაგეგმილი თუ განხორციელების ეტაპზე მყოფი რეფორმების საბოლოო შედეგად, საშუალოვადიან პერიოდში, უკეთ ადმინისტრირებადი და გაუმჯობესებული საგადასახადო პოლიტიკა იგულისხმება, ხოლო მისი გაზომვადი შედეგი მეტი შემოსავლის მობილიზებას უნდა წარმოადგენდეს.