

საქართველოს მინერალური რესურსების ფისკალური პოლიტიკა

სიბდიდრა თუ დაკარგული შესაძლებლობები?



სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი

საქართველოს მინერალური რესურსების ფისკალური პოლიტიკა:
სიმდიდრე თუ დაკარგული შესაძლებლობები?

სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

2025



სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი

დოკუმენტზე პასუხისმგებელი პირი: თამთა მიქელაძე

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალის გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, სოციალური სამართლიანობის ცენტრის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

ციტირების წესი: სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, “საქართველოს მინერალური რესურსების ფისკალური პოლიტიკა: სიმდიდრე თუ დაკარგული შესაძლებლობები?” 2025

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

<https://socialjustice.org.ge/>

info@socialjustice.org.ge

www.facebook.com/socialjustice.org.ge

სარჩევი

კვლევის მიზანი და ფარგლები.....	4
შესავალი.....	4
1. მინერალური რესურსების ეკონომიკური მნიშვნელობა საქართველოში	7
2. საქართველოს მინერალური რესურსების ფისკალური პოლიტიკა	14
3. მინერალური რესურსების ფისკალური პოლიტიკის წარმოების საერთაშორისო კარგი პრაქტიკა	16
4. საქართველოს ფისკალური პოლიტიკის ანალიზი: გამოწვევები და პრობლემები.....	20
დასკვნები და რეკომენდაციები.....	28

კვლევის მიზანი და ფარგლები

წინამდებარე კვლევის მიზანია, შეაფასოს საქართველოს ფისკალური პოლიტიკა მინერალურ რესურსებთან დაკავშირებით, ისევე, როგორც მისი გავლენა ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებზე და დაადგინოს, შეესაბამება თუ არა არსებული პოლიტიკა საჯარო ინტერესსა და საერთაშორისო სტანდარტებს.

ზოგადად, მინერალური რესურსების პოლიტიკა თავის თავში პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური სეგმენტის რამდენიმე მიმართულებას აერთიანებს, ხოლო ფისკალური პოლიტიკა რესურსების ზოგადი პოლიტიკის ერთ-ერთ მიმართულებას წარმოადგენს.

წიაღის მოპოვებასთან დაკავშირებული პოლიტიკა რამდენიმე ნაწილად შეიძლება დაიყოს, კერძოდ, ესენია:

- მინერალურ რესურსებთან დაკავშირებული სტრატეგიისა და ინსტიტუტების ჩამოყალიბება;
- ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის სტანდარტების დანერგვა;
- ლიცენზირების სისტემის ჩამოყალიბება;
- **დაბეგვრის და მოსაკრებლების პოლიტიკის შემუშავება;**
- მინერალური რესურსების მოპოვებით გამოწვეული ლოკალური ნეგატიური ეფექტების მენეჯმენტი;
- სახელმწიფო კომპანიების როლი და ჩართულობა წიაღით სარგებლობაში;
- მიღებული შემოსავლის განაწილების პოლიტიკა;
- მიღებული/მისაღები შემოსავლის მერყეობის მენეჯმენტი;
- წიაღისეულიდან მიღებული შემოსავლის ხარჯვის პოლიტიკა;
- კერძო სექტორის განვითარება;
- საერთაშორისო კომპანიების ჩართულობა წიაღის მოპოვებაში;
- საერთაშორისო ორგანიზაციების ჩართულობის პოლიტიკა.¹

მინერალური რესურსების ჯანსაღი და კარგად მოქმედი პოლიტიკის შემუშავებისთვის მნიშვნელოვანია ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი მიმართულების ერთობლივად დამუშავება. თუმცა, წინამდებარე კვლევის ფარგლებში, მხოლოდ დაბეგვრის და მოსაკრებლების პოლიტიკის (ფისკალური პოლიტიკის) გაანალიზება მოხდება. ფისკალური პოლიტიკა ცენტრალურ ელემენტს წარმოადგენს, ვინაიდან თუ წიაღისეულიდან მიღებული შემოსავლიდან ქვეყანას ადეკვატური და სამართლიანი წილი არ მიეწოდება, სხვა მიმართულებების ეფექტიანობა ეკონომიკის მდგრად განვითარებას ვერ უზრუნველყოფს.

შესავალი

მინერალურმა რესურსებმა შესაძლოა, ქვეყნის ეკონომიკაში უაღრესად პოზიტიური როლი ითამაშოს, თუმცა იგი ასევე ქვეყნის ეკონომიკის უკუსვლის მიზეზიც შეიძლება გახდეს. რაოდენ

¹ Natural Resource Charter, მე-2 გამოცემა, Natural Resource Governance Institute, [ბმული](#).

პარადოქსულადაც არ უნდა ჟღერდეს, თუკი მინერალური რესურსებით მდიდარ ქვეყანას წიაღისეულთან დაკავშირებული პოლიტიკა სათანადოდ მოწესრიგებული არ აქვს, სწორედ მინერალებით სიმდიდრემ შეიძლება გამოიწვიოს ქვეყნის ეკონომიკური თუ პოლიტიკური უკუსვლა.

არსებობს ფენომენი, რომელსაც მეცნიერები „რესურსების წყევლას“ (Resource Curse) უწოდებენ. ფენომენის შინაარსი მდგომარეობს იმაში, რომ რიგი ქვეყნები, რომლებიც მდიდარნი არიან სხვადასხვა ძვირფასი წიაღისეულით, არასტაბილური ეკონომიკური და პოლიტიკური სიტუაციით გამოირჩევიან, ხოლო მოსახლეობა მოსალოდნელზე ბევრად ღარიბია. ასეთ ქვეყნებში, მინერალური რესურსების სიმდიდრე მოსახლეობის კეთილდღეობაში არ ითარგმნება, არამედ არის კორუფციისა და სხვა პოლიტიკურ-ეკონომიკური პრობლემების მიზეზი. ბუნებრივია, არსებობენ ისეთი ქვეყნებიც, რომლებმაც მინერალურ რესურსებთან დაკავშირებით სათანადო პოლიტიკის შემუშავებითა და იმპლემენტაციით ქვეყნის ეკონომიკის განვითარება და მოსახლეობის კეთილდღეობის უზრუნველყოფა მოახერხეს.

მაგალითისთვის, გაეროს ადამიანის განვითარების ინდექსის თანახმად,² ნორვეგია, რომელიც მსოფლიოში ერთ-ერთი მთავარი ნავთობწარმოებელი ქვეყანაა, მსოფლიოს მასშტაბით მეორე ადგილს იკავებს, მაშინ, როდესაც ვენესუელა, რომელსაც მსოფლიოში ნავთობის ყველაზე დიდი მარაგი აქვს, 119-ე ადგილზეა,³ ხოლო მისი მოსახლეობის დაახლოებით 87% სიღარიბეში ცხოვრობს;⁴ ნიგერია, რომელიც აფრიკის კონტინენტზე ყველაზე დიდი ნავთობმომპოვებელი ქვეყანაა (მსოფლიოში მე-10 ადგილზე ნავთობის რეზერვებით), ამავე რეიტინგში 161-ე ადგილს იკავებს, ხოლო ნიგერიის მოსახლეობის დაახლოებით 31% უკიდურესი სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ იმყოფება.⁵ დამატებით, კონგოს დემოკრატიული რესპუბლიკა, რომელიც მსოფლიოში წიაღისეულით ერთ-ერთ ყველაზე მდიდარ ქვეყნად ითვლება, მოსახლეობის შემოსავლის, ჯანდაცვისა და განათლების დონის მიხედვით რეიტინგში 193 ქვეყანას შორის 180-ე ადგილს იკავებს.⁶

ამდენად, მიუხედავად იმისა, რომ თეორიულად, ქვეყნის აღმშენებლობაში მინერალური რესურსებით სიმდიდრე უმნიშვნელოვანესი ფაქტორი შეიძლება იყოს, მსოფლიოში იმ სახელმწიფოების არაერთი მაგალითი არსებობს, რომელთა მოსახლეობასაც მინერალურმა რესურსებმა, სიმდიდრის ნაცვლად, არასტაბილური პოლიტიკური და ეკონომიკური გარემო მოუტანა, რაც, ბუნებრივია, ერთი მხრივ, გარე ჩარევებით, ხოლო მეორე მხრივ, კორუფციით, წიაღის არასათანადო პოლიტიკითა და სხვა მსგავსი გარემოებებითაა გამოწვეული.

თავის მხრივ, საქართველოც თავისებური პარადოქსით ხასიათდება. ქვეყანა სხვადასხვა სახის სასარგებლო წიაღისეულითაა მდიდარი, გააჩნია მანგანუმის, ოქროსა და სპილენძის მნიშვნელოვანი

² UN's Human Development Index - ინდექსი ასახავს ქვეყნების რეიტინგს მათი მოსახლეობის შემოსავლების, ჯანდაცვისა და განათლების დონის მიხედვით, [ბმული](#).

³ შედარებისთვის, ამავე რეიტინგში საქართველო მე-60 ადგილს იკავებს.

⁴ PROVEA, Human Rights Situation in Venezuela, 2024 Annual Report, [ბმული](#).

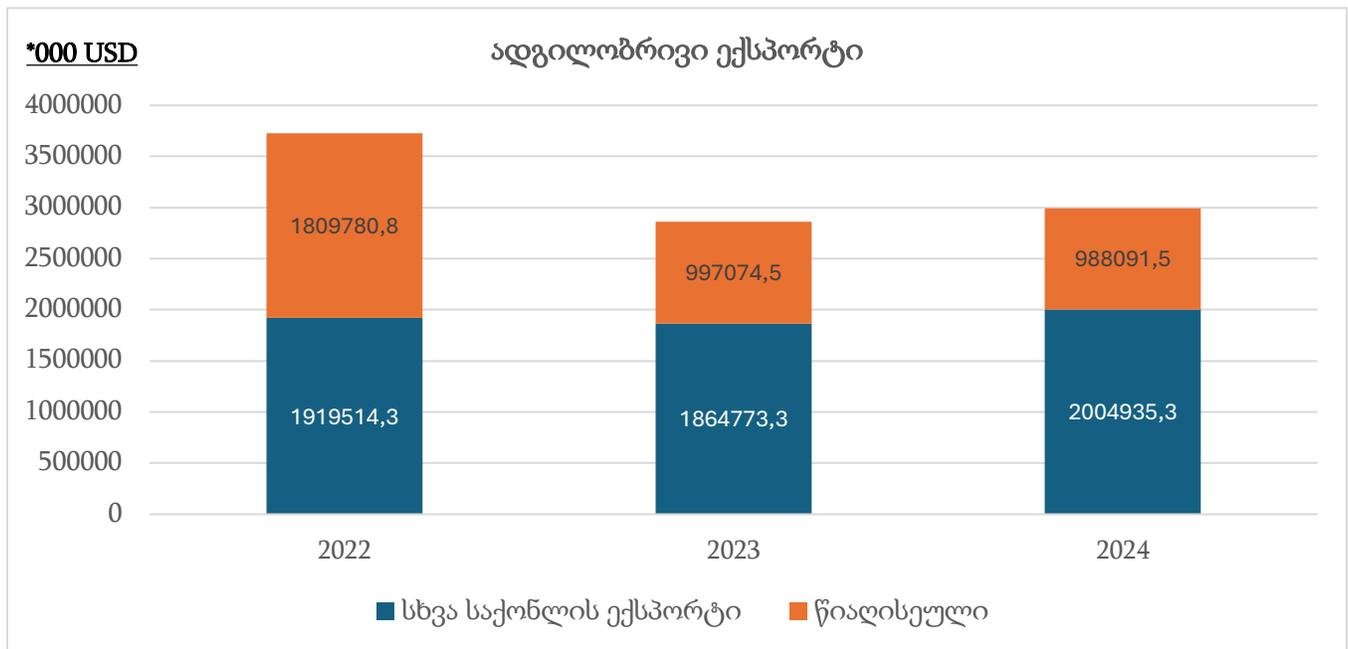
⁵ The World Bank, Poverty & Equity Brief: Nigeria, 2024, [ბმული](#).

⁶ UN's Human Development Index, [ბმული](#).

საბადოები. მინერალურ რესურსებს უმნიშვნელოვანესი ადგილი უჭირავს ქვეყნის ეკონომიკის განვითარებაში.

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის (შემდგომში - „საქსტატი“) მონაცემების თანახმად, საქართველოდან ადგილობრივი ექსპორტის (ექსპორტი რეექსპორტის გარეშე) დიდი წილი სწორედ მინერალურ რესურსებზე მოდის. უფრო დეტალურად:

- 2022 წელს, ადგილობრივი ექსპორტის 49% წიაღისეულზე მოდიოდა (1.8 მლრდ აშშ დოლარი წიაღისეულზე, ხოლო 1.9 მლრდ აშშ დოლარი სხვა საქონელზე);
- 2023 წელს, ადგილობრივი ექსპორტის 35% წიაღისეულზე მოდიოდა (1 მლრდ აშშ დოლარი წიაღისეულზე, ხოლო 1.8 მლრდ აშშ დოლარი სხვა საქონელზე);
- 2024 წელს, ადგილობრივი ექსპორტის 33% წიაღისეულზე მოდიოდა (1 მლრდ აშშ დოლარი წიაღისეულზე, ხოლო 2 მლრდ აშშ დოლარი სხვა საქონელზე).⁷



ამდენად, ნათელია, რომ საქართველოს ეკონომიკაში მინერალური რესურსები უდიდეს როლს თამაშობს. თუმცა, წინამდებარე კვლევის საგანს წარმოადგენს ის, თუ რამდენად საკმარის დოვლათს ქმნის წიაღისეული ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების მოსახლეობისთვის. მათ კეთილდღეობაზე გავლენის გასაგებად სტატისტიკური მონაცემების უფრო დეტალური ანალიზია საჭირო.

⁷ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ადგილობრივი ექსპორტი, [ბმული](#).

1. მინერალური რესურსების ეკონომიკური მნიშვნელობა საქართველოში

როგორც ზემოთ აღინიშნა, წიაღისეულს საქართველოს ადგილობრივ ექსპორტში მნიშვნელოვანი წილი უჭირავს. 2024 წლის მონაცემებით, ექსპორტის (რეექსპორტის გარეშე) მესამედი წიაღისეულზე ან წიაღისეულით ნაწარმოებ საქონელზე მოდიოდა.

საქართველოში მოპოვებული და ექსპორტირებული მინერალური რესურსებიდან ყველაზე მნიშვნელოვანი პოზიციები (პირველი ხუთეული) შემდეგნაირად გამოიყურება:

- ფეროშენადნობი, რომელიც მიიღება მანგანუმის მეშვეობით (სასაქონლო კოდი: 7202);⁸
- ძვირფასი ლითონების, მათ შორის, ოქროს მადნები და კონცენტრატები (2616);
- მინერალური და მტკნარი წყლები (2201);
- ოქრო დაუმუშავებელი ან ნახევრად დამუშავებული, ან ფხვნილის სახით (7108);
- სპილენძის მადნები და კონცენტრატები (2603).

უფრო კონკრეტულად, 2024 წლის მონაცემებით, ადგილობრივი ექსპორტის სრული მოცულობა 2,993,026,800 აშშ დოლარს შეადგენდა.⁹ აქედან 33% ექსპორტირებულ წიაღისეულზე მოდიოდა, ხოლო ექსპორტირებული წიაღისეულისა და წიაღისეულით ნაწარმოები საქონლის¹⁰ 93% ეკავა:

1. ფეროშენადნობებს (მანგანუმის შემცველობით) - 321,960,000 აშშ დოლარი (33%);
2. ძვირფას ლითონებს, მათ შორის, ოქროს, მადნებსა და კონცენტრატებს - 237,506,400 აშშ დოლარი (24%);
3. მინერალურ და მტკნარ წყლებს - 163,741,800 აშშ დოლარი (17%);
4. ოქროს (დაუმუშავებელი ან ნახევრად დამუშავებული, ან ფხვნილის სახით) - 104,699,400 აშშ დოლარი (11%);
5. სპილენძის მადნებსა და კონცენტრატებს - 93,860,700 აშშ დოლარი (9%).¹¹

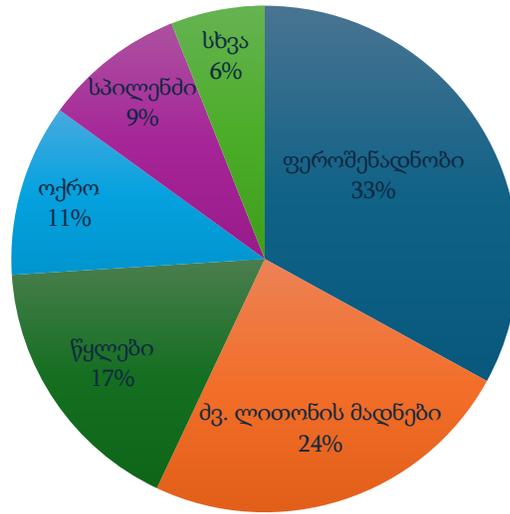
⁸ ბუნებრივია, ფეროშენადნობი თავისთავად წიაღისეულს არ წარმოადგენს, არამედ ინდუსტრიული პროდუქტია. ამასთან, ფეროშენადნობის წარმოება მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია მანგანუმზე. სწორედ მისი მეშვეობით იწარმოება ფეროშენადნობი. მდაროდან ამოღებული მანგანუმის ძირითადი ნაწილი პირველადი სახით ექსპორტზე არ გადის, არამედ ფეროშენადნობის წარმოებაში გამოიყენება, ხოლო ექსპორტზე საბოლოო პროდუქტი გადის. შესაბამისად, ფეროშენადნობის ექსპორტი მნიშვნელოვანი სტატისტიკური მონაცემია წიაღისეულის თემატიკაში. მაგალითისთვის, იხ. სსიპ მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს მიერ გამოქვეყნებული სტატისტიკა „საქართველოს ადგილობრივი ექსპორტი სამთო-მოპოვებითი სექტორის სასაქონლო პოზიციების მიხედვით“, რომელიც ასევე ფეროშენადნობის ექსპორტზე აკეთებს აქცენტს, [ბმული](#).

⁹ მონაცემებში მონაწილეობას იღებს შემდეგი პოზიციები: 2201 - მინერალური და მტკნარი წყლები; 2508 - სხვა თიხები; 2522 - კირი ჩაუმკრალი; 2602 - მანგანუმის მადნები და კონცენტრატები; 2603 - სპილენძის მადნები და კონცენტრატები; 2616 - ძვირფასი ლითონების მადნები და კონცენტრატები; 2710 - ნავთობი და ნავთობპროდუქტები; 2820 - მანგანუმის ოქსიდები; 2837 - ციანიდები, ოქსიდციანიდები, კომპლექსური ციანიდები; 7108 - ოქრო დაუმუშავებელი ან ნახევრად დამუშავებული, ან ფხვნილის სახით; 7202 - ფეროშენადნობები.

¹⁰ იგულისხმება ფეროშენადნობი.

¹¹ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ადგილობრივი ექსპორტი, [ბმული](#).

ექპორტის პოზიციების პროცენტული განაწილება
(სულ დაახლ. 1 მლრდ აშშ დოლარი)



მანგანუმი, რომელიც ფეროშენადნობში გამოიყენება, უმეტესად იმერეთში, ჭიათურის მუნიციპალიტეტში, მოიპოვება. მდაროდან ამოღებული მანგანუმი ძირითადად ზესტაფონის ფეროშენადნობთა ქარხანას გადაეცემა, რომელიც მინერალს ფეროშენადნობის წარმოებაში იყენებს, ხოლო საბოლოო პროდუქტი ექსპორტზე გადის. ჭიათურაში მანგანუმის კომპანია შპს „ჯორჯიან მანგანუმი“ მოიპოვებს, რომელიც ზესტაფონის ფეროშენადნობთა ქარხანასაც ფლობს.¹²

ძვირფასი ლითონები (მადნის, კონცენტრატების და დაუმუშავებელი სახით), მათ შორის, ოქრო და სპილენძი ძირითადად ქვემო ქართლის რეგიონში, ბოლნისის მუნიციპალიტეტში, მოიპოვება. საქართველოში ძვირფასი ლითონების, მათ შორის, ოქროსა და სპილენძის მომპოვებელი ყველაზე მსხვილი სუბიექტია RMG ჯგუფი (RMG Gold, RMG Copper), რომელიც ძვირფასი ლითონების მოძიება-მოპოვების სამუშაოებს აქტიურად ახორციელებს.

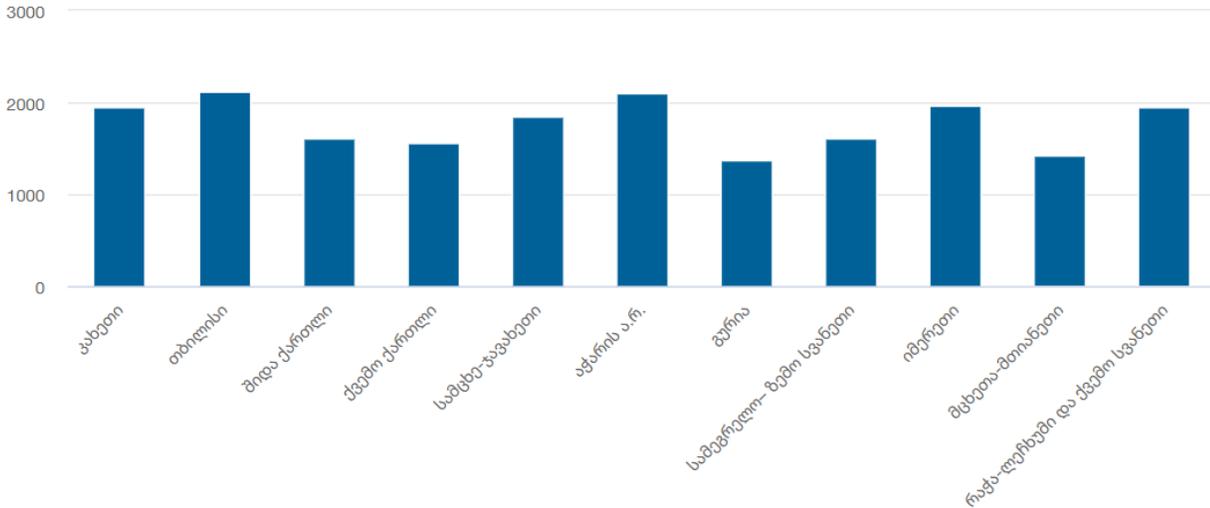
რაც შეეხება მინერალურ და მტკნარ წყლებს, ამ სეგმენტში ძირითადად ბორჯომისა (IDS ბორჯომი საქართველო) და ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტები (ნაბეღლავი - სს „წყალი მარგებელი“) ლიდერობენ.

თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ზოგიერთი მუნიციპალიტეტი, მაგალითად, ჭიათურა, ბოლნისი, ბორჯომი და ჩოხატაური, მინერალური რესურსებითაა მდიდარი, ეს ფაქტი ხშირად არ აისახება მუნიციპალიტეტში მცხოვრები ადამიანების ეკონომიკურ მდგომარეობაზე. შედარებისთვის, საქსტატის მონაცემებით, 2024 წელს, ერთ შინამეურნეობის საშუალო თვიური შემოსავალი ქვემო ქართლის რეგიონში (სადაც მდებარეობს ბოლნისის მუნიციპალიტეტი, რომელიც არის ძვირფასი ლითონების ძირითადი წყარო) 1487.6 ლარი იყო, მაშინ, როდესაც, მაგალითად, შიდა ქართლის

¹² BPN, ვის საკუთრებაშია კომპანია „ჯორჯიან მანგანუმი“, 2023, [ბმული](#).

რეგიონში (რომელიც არ გამოირჩევა ძვირადღირებული წიაღისეულის მარაგებით) იგივე მაჩვენებელი 1525.8 ლარს უტოლდებოდა. იმერეთის რეგიონში (სადაც მდებარეობს ჭიათურისა და ზესტაფონის მუნიციპალიტეტები), იგივე მონაცემი 1834.4 ლარს უტოლდებოდა, მაშინ, როცა რაჭა-ლეჩხუმის და ქვემო სვანეთის რეგიონში (სადაც არ მოიპოვება მნიშვნელოვანი წიაღისეული) მაჩვენებელი ერთ შინამეურნეობაზე თითქმის იდენტური - 1814.2 ლარი, იყო.¹³

ერთ შინამეურნეობაზე საშუალო თვიური შემოსავლების განაწილება რეგიონების მიხედვით ლარი

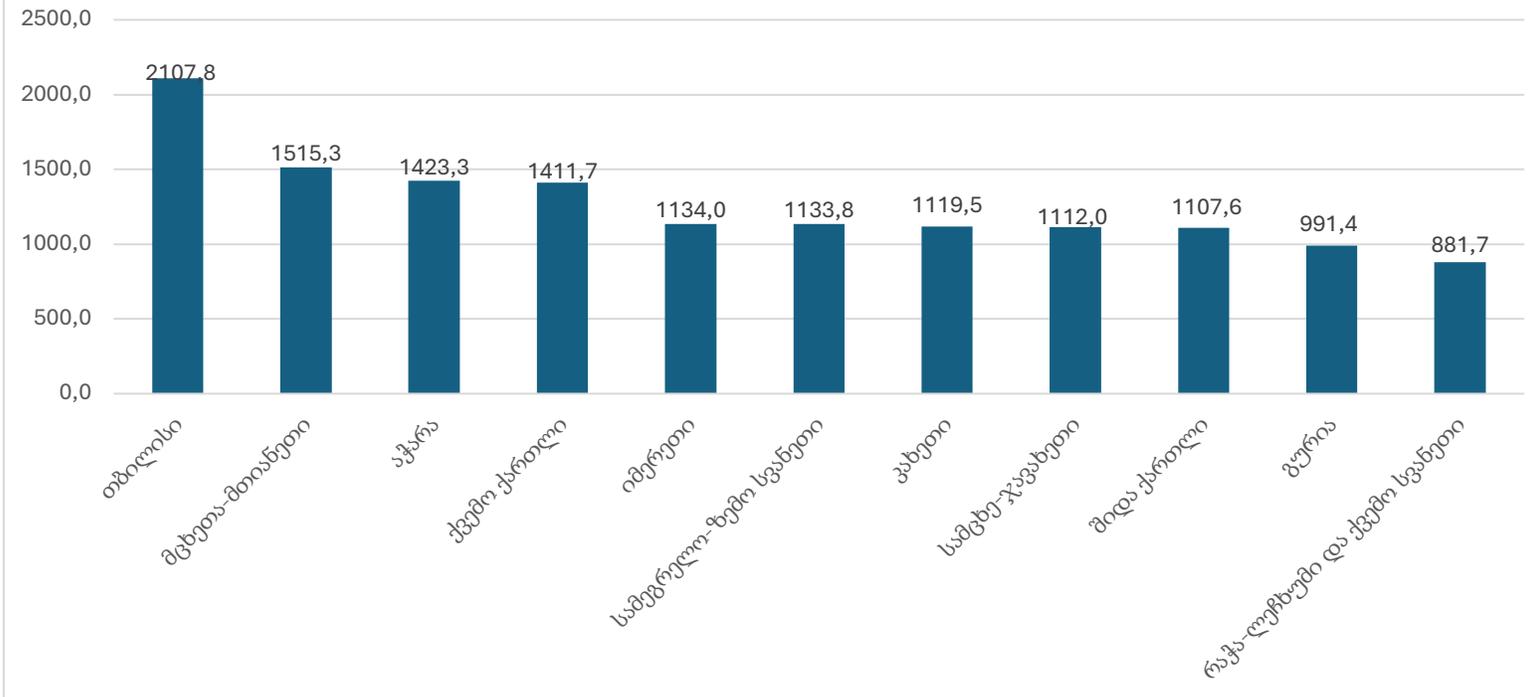


მინერალური რესურსებით სიმდიდრე მუნიციპალიტეტში დაქირავებული პირების საშუალო ანაზღაურებაზე ნაკლებად აისახება. მაშინ, როცა საერთაშორისო კომპანიები საქართველოს წიაღიდან ამოწურვადი რესურსების ამოღებისთვის დიდი ოდენობით ინვესტიციებს დებენ და დიდი ოდენობით შემოსავალს აგენერირებენ, თეორიულად მოსალოდნელია მინერალური რესურსებით მდიდარ რეგიონში საშუალო ხელფასის მატება იმ რეგიონთან შედარებით, რომელიც არ არის მდიდარი ასეთი რესურსებით. რაოდენ პარადოქსულიც არ უნდა იყოს, საქართველოში, მინერალური რესურსებით მდიდარ რეგიონებში საშუალო ხელფასი თითქმის არ განსხვავდება სხვა რეგიონებში არსებული საშუალო ხელფასისგან.¹⁴ მაგალითად, იმერეთსა (მანგანუმი) და ქვემო ქართლში (სპილენძი და ოქრო) საშუალო ხელფასი პრაქტიკულად არ აღემატება ისეთ რეგიონებს, როგორცაა, მაგალითად, შიდა ქართლი ან მცხეთა-მთიანეთი, სადაც მნიშვნელოვანი წიაღისეული რესურსები არ მოიპოვება. ეს აჩვენებს, რომ წიაღისეული რესურსების ექსპორტიდან მიღებული მაღალი შემოსავლები უშუალოდ ადგილობრივი მოსახლეობის ანაზღაურებაზე არ აისახება.

¹³ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, შინამეურნეობების შემოსავლები, [ბმული](#).

¹⁴ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ხელფასები, [ბმული](#).

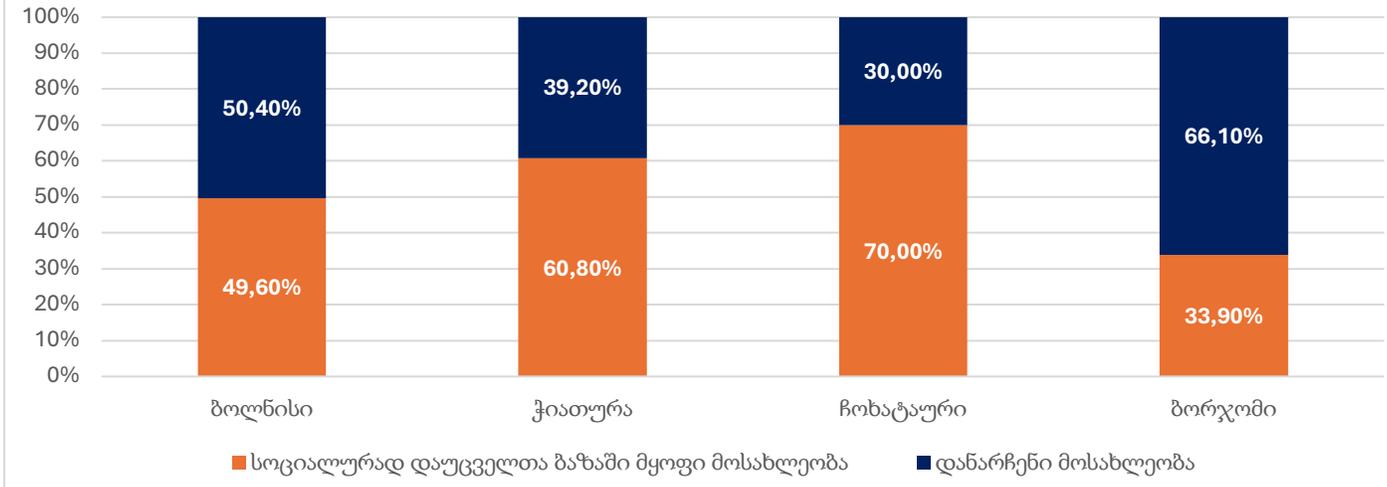
საშუალო თვიური ნომინალური ხელფასი (ლარი)



ბუნებრივი რესურსებით მდიდარი რეგიონების მოსახლეობა ვერც სხვა ეკონომიკური მაჩვენებლით გამოირჩევა. ქვემოთ მოცემული დიაგრამა აჩვენებს ბუნებრივი რესურსებით მდიდარ მუნიციპალიტეტებში (ბოლნისი, ჭიათურა, ბორჯომი და ჩოხატაური) სოციალურად დაუცველთა მონაცემთა ბაზაში მყოფი მოსახლეობის რაოდენობასა და მუნიციპალიტეტების მთლიან მოსახლეობაში მათ წილს. მოცემული რიცხვები საგანგაშო შედეგებზე მეტყველებს - ოთხიდან ორ მუნიციპალიტეტში (ჭიათურა, ჩოხატაური) ბაზაში მყოფი მოსახლეობის წილი მთლიანი მოსახლეობის ნახევარზე მეტია. ბოლნისში მოსახლეობის პრაქტიკულად ნახევარია სოციალურად დაუცველთა ბაზაში რეგისტრირებული. არც ბორჯომში არის საქმე სახარბიელოდ, სადაც მოსახლეობის მესამედზე მეტი ბაზაშია ჩარიცხული.¹⁵

¹⁵ სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტო, სტატისტიკა: მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის მონაცემთა ბაზა, [ბმული](#).

სოციალურად დაუცველთა ბაზაში რეგისტრირებული მოსახლეობის წილი
(დეკემბერი, 2025)



ამასთან, 2025 წლის დეკემბრის მონაცემებით, ამავე მუნიციპალიტეტებში, საარსებო შემწეობას იღებს:

- ბოლნისი - 19,111 ადამიანი (სრული მოსახლეობის 33.3%).
- ჭიათურა - 12,400 ადამიანი (სრული მოსახლეობის 34.1%).
- ჩოხატაური - 5,193 ადამიანი (სრული მოსახლეობის 31%).
- ბორჯომი - 3,259 ადამიანი (სრული მოსახლეობის 13%).¹⁶

სამართლიანობისთვის უნდა აღინიშნოს, რომ მინერალური რესურსების არსებობა მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტზე მართლაც დადებით ზეგავლენას ახდენს. წიაღისეულის მოპოვებისთვის კომპანიები მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტში ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებელს იხდიან, რომელიც, ბუნებრივია, ზრდის იმ მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტს, რომელთაც ასეთი წიაღისეული გააჩნიათ. ქვემოთ წარმოდგენილი ცხრილი ასახავს წლების განმავლობაში ზემოაღნიშნული ოთხი, ბუნებრივი რესურსით მდიდარი მუნიციპალიტეტის მიერ ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის აკრებილ მოსაკრებელს:

	აკრებილი ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებელი (ლარი) ¹⁷			
	2022	2023	2024	2025
ბოლნისი	17,382,000	9,615,700	15,794,600	10,239,900
ჭიათურა	3,823,605	1,747,656	4,300,743	4,520,000

¹⁶ სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტო, სტატისტიკა: საარსებო შემწეობა, [ბმული](#).

¹⁷ თითოეული მუნიციპალიტეტის წლიური ბიუჯეტის შემოსულობების თაობაზე ინფორმაცია ხელმისაწვდომია საკანონმდებლო მაცნეს ვებ-გვერდზე, თითოეული მუნიციპალიტეტის ყოველწლიური ბიუჯეტის დამტკიცების თაობაზე საკრებულოების დადგენილებებში. ამასთან, ჭიათურის და ბორჯომის მუნიციპალიტეტები, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებელს „რენტის“ ქვეშ ასახავენ.

ჩონხატაური	1,527,700	1,583,200	1,502,800	1,400,000
ბორჯომი	8,365,700	11,130,600	11,262,700	11,335,600

მაგრამ, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ყველა ასეთი მუნიციპალიტეტის წინაშე დამატებით მაინც დგას საჭიროება, რომ მუნიციპალური ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი წილი ცენტრალური ბიუჯეტიდან ტრანსფერებით შეავსონ.

მაგალითისთვის, 2024 წლის განმავლობაში, ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებლის სახით დამატებით 15,794,600 ლარი მიიღო. თუმცა, მიუხედავად ამისა, იმავე მუნიციპალიტეტმა 2024 წლის განმავლობაში ცენტრალური ბიუჯეტიდან გრანტის სახით დამატებით 23,312,400 ლარის ოდენობის ტრანსფერი მიიღო, რაც ბოლნისის წლიური შემოსავლის 42.4%-ს შეადგენდა.¹⁸ კონტრასტისთვის, როგორც უკვე აღინიშნა, 2024 წლის განმავლობაში, ბოლნისის მუნიციპალიტეტმა ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებლის სახით 15.7 მილიონი ლარზე მეტი ოდენობის შემოსავალი მიიღო, მაშინ, როცა 2024 წლის განმავლობაში ექსპორტირებული ძვირფასი ლითონების, სპილენძის, ასევე მათი მადნებისა და კონცენტრატების საერთო ღირებულებამ 436,066,500 აშშ დოლარი შეადგინა. აქვე ხაზგასასმელია, რომ ბოლნისის მუნიციპალიტეტში არსებულ საბადოებს ქვეყნის სპილენძისა და ოქროს ექსპორტში მნიშვნელოვანი წილი აქვთ, თუმცა მიუხედავად ამისა, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსავლები მაინც ცენტრალური ბიუჯეტიდან ტრანსფერებზე არის დამოკიდებული.

ცენტრალურ ბიუჯეტზე დამოკიდებულება თავს იჩენს მინერალური რესურსებით მდიდარ სხვა მუნიციპალიტეტებშიც. მაგალითად, ჭიათურის მუნიციპალიტეტის 2024 წლის ბიუჯეტის მთლიანი შემოსავლის ოდენობა 54,338,933 ლარს შეადგენდა, საიდანაც 19,863,048 ლარი (36.6%) იყო ცენტრალური ბიუჯეტის ტრანსფერი გრანტის სახით.¹⁹ ამასთან, ბორჯომის მუნიციპალიტეტის 2024 წლის ბიუჯეტის მთლიანი შემოსავლის ოდენობა 47,848,800 ლარს შეადგენდა, საიდანაც 11,431,200 ლარი (23.9%) გრანტის სახით ცენტრალური ბიუჯეტის ტრანსფერი იყო.²⁰

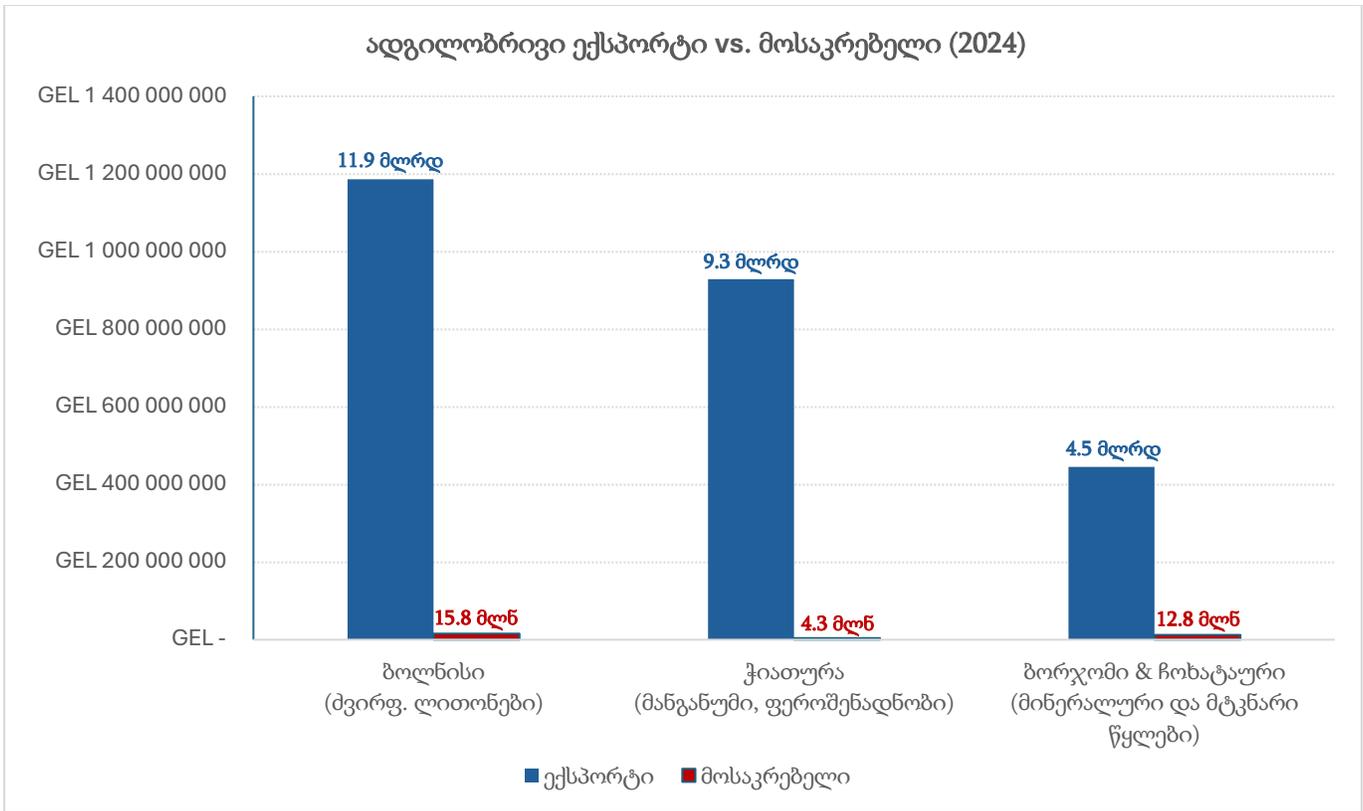
გარდა ამისა, საინტერესოა მუნიციპალიტეტების მიერ აკრებილი ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებლისა და ამავე რესურსების ან ამ რესურსებით ნაწარმოები პროდუქციის ადგილობრივი ექსპორტის მოცულობების შედარება. მაგალითისთვის, ქვემოთ მოცემული დიაგრამა ერთმანეთს ექსპორტზე გატანილ საქონელსა (ადგილობრივ ექსპორტს) და რესურსით მდიდარი მუნიციპალიტეტების მიერ აკრეფილ მოსაკრებელს ადარებს.²¹

¹⁸ ბოლნისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს N 20 დადგენილება „ბოლნისის მუნიციპალიტეტის 2025 წლის ადგილობრივი ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“, 16.12.2024, [ბმული](#).

¹⁹ ჭიათურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს N 18 დადგენილება „ჭიათურის მუნიციპალიტეტის 2025 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“, 25.12.2024, [ბმული](#).

²⁰ ბორჯომის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს N 21 დადგენილება „ბორჯომის მუნიციპალიტეტის 2025 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“, 24.12.2024, [ბმული](#).

²¹ მონაცემების შესადარებლად შემდეგი მეთოდი იქნა გამოყენებული: დაჯგუფდა ადგილობრივი ექსპორტის შემდეგი პოზიციები: **ჯგუფი N1**: მადნები და კონცენტრატები სპილენძის (2603). მადნები და კონცენტრატები ძვირფასი ლითონების (2616), ოქრო დაუშუშავებელი ან ნახევრადდაუშუშავებული, ან ფხვნილის სახით (7108); **ჯგუფი N2**: ფეროშენადნობები (7202),



რომ შევაჯამოთ, პრობლემა ნათელია - მინერალური რესურსებით მდიდარი რეგიონები, სხვა რეგიონებთან შედარებით, ეკონომიკურად გამორჩეულები არ არიან და, რაც მთავარია, ისინი თვითმყოფადებიც კი არ არიან. წიაღისეულით მდიდარი მუნიციპალიტეტები ცენტრალური ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მნიშვნელოვნად არიან დამოკიდებულნი. ეს კი მაშინ, როცა მუნიციპალიტეტების ტერიტორიიდან ამოღებული და ექსპორტზე გატანილი წიაღისეულის მოცულობამ, მაგალითად, 2022-2024 წლებში, რამდენიმე მილიარდი აშშ დოლარი შეადგინა. ეს პარადოქსი აჩვენებს იმას, რომ საქართველოში მინერალურ რესურსებთან დაკავშირებული ფისკალური პოლიტიკა ჯანსაღი არ არის. მომდევნო თავები სწორედ აღნიშნული პოლიტიკის დეტალურ მიმოხილვას დაეთმობა.

მანგანუმის ოქსიდები (2820), მადნები და კონცენტრატები მანგანუმის (2602); **ჯგუფი N3:** მინერალური და მტკნარი წყლები (2201). შემდგომში, ჯგუფი N1 ბოლნისის მიერ აკრეფილ მოსაკრებელს შედარდა (ვინაიდან, ძირითადად სწორედ ბოლნისის მუნიციპალიტეტში მოიპოვება მვირფასი ლითონები), ჯგუფი N2 ჭიათურის მუნიციპალიტეტის მიერ აკრეფილ მოსაკრებელს შედარდა (ვინაიდან, მანგანუმი ჭიათურის მუნიციპალიტეტში მოიპოვება), ხოლო ჯგუფი N3 ბორჯომისა და ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტების მიერ ჯამში აკრეფილ მოსაკრებელს შედარდა (ვინაიდან, ამ მუნიციპალიტეტებში მოპოვებული მინერალური წყლებით იწარმოება ექსპორტზე გატანილი ძირითადი მინერალური და მტკნარი წყლები). აღნიშნული მონაცემები შედგენილია მხოლოდ საქსტატის მიერ გამოქვეყნებულ და საჯაროდ ხელმისაწვდომ წყაროებზე დაყრდნობით. ვაცნობიერებთ, რომ აღნიშნული, შესაძლოა, ვერ იძლეოდეს სრულ და ზედმიწევნით ზუსტ სურათს, თუმცა, მაინც მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია აღნიშნული მონაცემების გამოქვეყნება, რადგან, თუნდაც მონაცემების არსებითი კორექტირების შემდეგ, შესაძარს მონაცემებს შორის სხვაობა მაინც რადიკალურად დიდი დარჩება.

2. საქართველოს მინერალური რესურსების ფისკალური პოლიტიკა

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, წინამდებარე კვლევის საგანს მიწისქვეშა მინერალური რესურსები (მანგანუმი, სპილენძი, ოქრო და სხვა) წარმოადგენს, რომელიც ქვეყნის ეკონომიკისა და ადგილობრივი ექსპორტის მნიშვნელოვან ნაწილს შეადგენს. ნავთობისა და გაზის სექტორს მოცემულ კვლევაში განსაკუთრებული ყურადღება არ ექცევა, ვინაიდან საქართველოში ამ რესურსების მნიშვნელოვანი მარაგები არ არსებობს. შესაბამისად, მთავარი აქცენტი იმ მინერალურ რესურსებზე კეთდება, რომლის რეალურად ათვისებაც ხდება საქართველოში და რომელიც ქვეყნის ეკონომიკაში მნიშვნელოვან წილს იკავებს.

საქართველოს მინერალური რესურსების ფისკალური პოლიტიკა რამდენიმე ძირითადი კომპონენტისგან შედგება: ლიცენზიის მოსაკრებელი, მოპოვებული რესურსის ერთეულზე დადგენილი ფიქსირებული მოსაკრებელი, მეწარმეების მოგების/საშემოსავლო გადასახადი, რეგულირების საფასური, და შემოსავლების ადმინისტრირების მექანიზმები. ამასთან, მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს შემოსავლების განაწილების საკითხი ცენტრალურ და ადგილობრივ ბიუჯეტებს შორის. ქვემოთ თითოეულ ელემენტს უფრო დეტალურად განვიხილავთ.

ლიცენზირება და ლიცენზიის საფასური

წიაღისეულის მოპოვებასთან დაკავშირებული ლიცენზიის გაცემა ხორციელდება „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე, რომელიც სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებისთვის სარგებლობის ლიცენზიის გაცემას ითვალისწინებს. ლიცენზიის გამცემი ორგანოა სსიპ მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტო, რომელიც ლიცენზიის გასაცემად უზრუნველყოფს საჯარო აუქციონის გამართვას, ხოლო ლიცენზია აუქციონზე გამარჯვებულ პირს ენიჭება.

ლიცენზიის თავდაპირველი (აუქციონზე გასატანი) საფასური სპეციალური ფორმულით განისაზღვრება, რომელიც მოქმედ კანონმდებლობაშია გათვალისწინებული.²² აღნიშნული ფორმულა ისეთი ფაქტორებს ითვალისწინებს, როგორცაა, მოსალოდნელი მოპოვების მოცულობა, კონკრეტული მინერალისათვის კანონით დადგენილი ერთეულის მოსაკრებელი, ლიცენზიის მოქმედების ვადა, ასევე დისკონტირების კოეფიციენტი, რომელიც დროში შემოსავლების კორექტირებას ახდენს. შედეგად, საწყისი ფასი წინასწარ ასახავს როგორც რესურსის მოცულობასა და ტიპს, ისე მისი გამოყენების ვადასა და ეკონომიკურ ღირებულებას.

ლიცენზიის საფასური მთლიანად მიემართება ცენტრალურ ბიუჯეტში.²³

²² იხ. მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს უფროსის 2025 წლის 7 ივლისის N 12 ბრძანება, მუხლი 6.

²³ კვლევის მიზნებისთვის, ცენტრალური ბიუჯეტის ნაწილად ითვლება მარეგულირებელი ორგანოების ბიუჯეტიც.

ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებელი

წიაღისეული რესურსის მოპოვება ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებლის გადახდასთანაა დაკავშირებული, რომლის განაკვეთები და ადმინისტრირების წესი განსაზღვრულია „ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისთვის მოსაკრებლის შესახებ“ საქართველოს კანონით.

კანონის თანახმად, მოსაკრებლის გამოანგარიშება ხდება წიაღიდან ამოღებული რესურსის მოცულობის (რაოდენობის) გათვალისწინებით, კანონშივე მოცემული ოდენობის შესაბამისად. მაგალითისთვის, კანონის მიხედვით:

- 1 ტონა მანგანუმზე (1%-იანი შემცველობით) მოსაკრებლის ოდენობა შეადგენს - 0.18 ლარს (18 თეთრს);
- 1 ტონა სპილენძზე - 255.31 ლარს;
- 1 გრამ ოქროზე - 3 ლარს;
- 1 გრამ ვერცხლზე - 0.03 ლარს (3 თეთრი);
- 1მ³ (1000 ლიტრი) „ბორჯომის“ მინერალურ წყალზე - 30 ლარს;
- 1მ³ (1000 ლიტრი) „ნაბეღლავის“ მინერალურ წყალზე - 18 ლარს;
- 1მ³ (1000 ლიტრი) მიწისქვეშა მტკნარ წყალზე, რომელიც ჩამოსხმის მიზნით გამოიყენება - 4 ლარს.

ამდენად, მოსაკრებლის ოდენობა სრულად მიბმულია ამოღებული რესურსის მოცულობასთან.

ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებელი სწორედ იმ ნაწილს წარმოადგენს, რომელიც სრულად მიემართება იმ ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში, რომლის ტერიტორიაზეც რესურსის მოპოვება ხორციელდება.

წიაღით სარგებლობის მოსაკრებლის ადმინისტრირებას ახორციელებს სსიპ შემოსავლების სამსახური. მეწარმეები წიაღიდან ამოღებული რესურსის მოცულობის თაობაზე 6 თვეში ერთხელ ანგარიშს წარუდგენენ სსიპ შემოსავლების სამსახურს (მინერალური და მტკნარი წყლის შემთხვევაში - კვარტალში ერთხელ) და ლიცენზიით გათვალისწინებული მოცულობის შესაბამისად (ან ამოღებული რესურსის ოდენობის შესაბამისად, თუ ამოღებული რესურსის მოცულობა აღემატება ლიცენზიით გათვალისწინებულ მოცულობას) იხდიან ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებელს.

მოგების/საშემოსავლო გადასახადი

წიაღისეულის (გარდა, ნავთობისა და გაზისა) მოპოვებელი მეწარმე სუბიექტებისთვის განსხვავებული საგადასახადო რეჟიმი არ არის დადგენილი. მინერალური რესურსების მოპოვებელი კომპანიები სტანდარტული რეჟიმით იხდიან მოგების გადასახადს (მოგების განაწილებისას), ხოლო მეწარმე ფიზიკური პირები ყოველწლიურად იხდიან საშემოსავლო გადასახადს ერთობლივ შემოსავალსა და გამოსაქვით ხარჯებს შორის სხვაობაზე. გადასახადიდან აკრეფილი თანხები ცენტრალურ ბიუჯეტში მიემართება.

რეგულირების საფასური

მინერალური რესურსების წიაღიდან ამოღება დაკავშირებულია რეგულირების საფასურის გადახდასთანაც. აღნიშნული საკითხი წესრიგდება „რეგულირების საფასურის შესახებ“ საქართველოს კანონით.

რეგულირების საფასურის მიზანია, მეწარმე სუბიექტებს, რომლებიც საქმიანობენ რეგულირებულ სფეროში (უფრო კონკრეტულად, სარგებლობენ ბუნებრივი რესურსებით), სახელმწიფომ მარეგულირებელი ორგანოების საქმიანობა (მათი ბიუჯეტი) დააფინანსებინოს. რეგულირების საფასური განისაზღვრება ამოღებული მინერალური რესურსის ოდენობით. მაგალითად:

- 1 ტონა მანგანუმი - 0.10 ლარი (10 თეთრი);
- 1 ტონა სპილენძი - 127.5 ლარი;
- 1 გრამი ოქრო - 1.5 ლარი;
- 1 გრამი ვერცხლი - 0.02 ლარი (2 თეთრი);
- 1მ³ (1000 ლიტრი) „ბორჯომის“ მინერალური წყალი - 3 ლარი;
- 1მ³ (1000 ლიტრი) „ნაბელავის“ მინერალური წყალი - 3 ლარი;
- 1მ³ (1000 ლიტრი) ჩამოსასხმელი მტკნარი წყალი - 2 ლარი.

რეგულირების საფასურის ოდენობისთვის კანონით გარკვეული ჭერია დადგენილი. კერძოდ, რეგულირების საფასურის ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს რეგულირებას დაქვემდებარებული საქონლის მიწოდების ღირებულების (დღგ-ის გარეშე) 0,75 პროცენტს.

როგორც აღინიშნა, რეგულირების საფასური გამოიყენება ცენტრალურ ხელისუფლებაში შემავალი მარეგულირებელი ორგანოების - გარემოს ეროვნული სააგენტოს, მინერალური რესურსების ეროვნული სააგენტოს და ნავთობისა და გაზის სახელმწიფო სააგენტოს - ბიუჯეტის დასაფინანსებლად.

შემოსავლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ ბიუჯეტებს შორის

ლიცენზირების საფასური, რეგულირების საფასური და მოგების გადასახადი მიემართება ცენტრალურ ბიუჯეტში (ასევე, სააგენტოების ბიუჯეტებში, რომლებიც განიხილება ცენტრალური ხელისუფლების ნაწილად). ხოლო ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში მხოლოდ ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებელი რჩება.

3. მინერალური რესურსების ფისკალური პოლიტიკის წარმოების საერთაშორისო კარგი პრაქტიკა

მიუხედავად იმისა, რომ მინერალურ რესურსებთან დაკავშირებული ფისკალური პოლიტიკა ქვეყნების მიხედვით განსხვავდება, უმეტეს შემთხვევაში, პოლიტიკა მსგავს პრინციპებს ეფუძნება.

კერძოდ, ქვეყნების უმეტესობაში პროცესი იწყება ლიცენზირებითა და ლიცენზიის საფასურის გადახდით. ამის შემდეგ, ძირითად მოდელს წარმოადგენს როიალტისა და მოგების დაბეგვრის კომბინაცია (tax-and-royalty system), რომელიც ყველაზე გავრცელებული მოდელია. გარდა ამისა,

ქვეყნების ნაწილი (მაგალითად, ინდონეზია, ყაზახეთი) ასევე იყენებს წიაღიდან ამოღებული რესურსის წილობრივი განაწილების სისტემას (Production Sharing Contract – PSC, ქართულად - პწგბ), რომელიც უფრო მეტად დამკვიდრებულია ნავთობისა და გაზის სექტორში, თუმცა, ზოგიერთ შემთხვევაში, მას სხვა მინერალური რესურსების მიმართაც იყენებენ.

ბოლო წლებში, საერთაშორისო დისკუსიებში ასევე მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს ახალ მიდგომებს - ცვალებად როიალტს, პწგბ-ს მსგავს ინსტრუმენტს სამთო-მომპოვებელ სექტორში, რომლებიც განიხილება, როგორც ბუნებრივი რესურსებიდან მიღებული სარგებლის უფრო სამართლიანად გადანაწილების საშუალება.²⁴

ფისკალური პოლიტიკის თითოეულ ნაწილთან დაკავშირებით უფრო დეტალური მიმოხილვა ქვემოთაა წარმოდგენილი.

ლიცენზირება

მინერალური რესურსების მოპოვების პროცესის პირველი საფეხური თითქმის ყველა ქვეყანაში ლიცენზიის გაცემასთანაა დაკავშირებული. ლიცენზიას ორი ძირითადი ფუნქცია აქვს: ერთი მხრივ, იგი მეწარმე სუბიექტებისთვის წინასწარ მოთხოვნებს ადგენს (მაგალითად, გამოცდილება, ტექნიკური შესაძლებლობები, გარემოსდაცვითი ვალდებულებების შესრულება), ხოლო, მეორე მხრივ, ლიცენზიის საფასურის სახით, სახელმწიფოსთვის შემოსავლების წყაროს წარმოადგენს.

საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკა გულისხმობს ლიცენზიების გაცემას კონკურენტული ტენდერის ან აუქციონის გზით, რაც უზრუნველყოფს გამჭვირვალობასა და სამართლიან კონკურენციას. სწორედ კონკურენტული გარემო იძლევა გარანტიას, რომ სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული რესურსი არ იქნება გადაცემული სიმბოლურ ფასად და მიღებული შემოსავალი იქნება მაქსიმალური.

ღია აუქციონის წესით ლიცენზირების პროცესი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ისეთ ქვეყნებში, სადაც მაღალია კორუფციის რისკი, ხოლო რესურსების მართვისადმი ნდობა დაბალია. მაგალითად, მას შემდეგ, რაც ეგვიპტემ დანერგა აუქციონის გზით ლიცენზირების პროცესი, ოქროს სექტორში აუქციონის პირველივე რაუნდმა ინვესტორთა რაოდენობა ერთი კომპანიიდან თერთმეტამდე გაზარდა.²⁵

თუმცა, მნიშვნელოვანია იმის ხაზგასმა, რომ ლიცენზიის საფასური, როგორც წესი, ერთჯერადი შემოსავალია, ხოლო სახელმწიფოს ძირითადი ფისკალური სარგებელი შემდგომში როიალტების და გადასახადების სახით მიიღება.

როიალტის (მოსაკრებლის) სისტემა

როიალტი მინერალური რესურსების ფისკალური პოლიტიკის ერთ-ერთი მთავარი ინსტრუმენტია, რომელიც მსოფლიოს უმეტეს ქვეყნებში გამოიყენება. მისი არსი მდგომარეობს მოპოვებული

²⁴ The Future of Resource Taxation: 10 policy ideas to mobilize mining revenues, International Institute for Sustainable Development in cooperation with the African Tax Administration Forum, 2023, Chapter 9.

²⁵ იქვე, Chapter 13.

რესურსის საფუძველზე ინვესტორის ვალდებულებაში, ამოღებული წიაღისეულის მოცულობიდან ან ღირებულებიდან სახელმწიფოს/მუნიციპალიტეტს გარკვეული წილი გადაუხადოს. პრაქტიკაში როიალტის სამი ძირითადი ფორმა არსებობს:

- **ფიქსირებული მოსაკრებელი (flat rate)** - ფიქსირებული თანხა წიაღიდან ამოღებული მინერალური რესურსის მოცულობის მიხედვით (მაგალითად, ამოღებულ 1 ტონაზე 2 დოლარი).²⁶
- **Ad Valorem როიალტი** – მინერალური რესურსის ფასზე (გასაყიდ ან საბაზრო ფასზე) მიბმული გარკვეული საპროცენტო განაკვეთი (მაგალითად, 5% გაყიდვების ღირებულებიდან).²⁷
- **მოგებაზე დაფუძნებული როიალტი** – რესურსის გაყიდვიდან მიღებული წმინდა მოგების მიხედვით (მაგალითად, 10% წმინდა მოგებაზე).

ფიქსირებული მოსაკრებლის სახე (flat rate), საქართველოს გარდა პრაქტიკაში თითქმის აღარსად გამოიყენება, რადგან, ეს მოდელი მინერალური რესურსის ფასის მატებაზე არ არის მორგებული. ასევე, იშვიათად გამოიყენება მოგებაზე დაფუძნებული როიალტი, რადგან მისი ბუნება უფრო მოგების გადასახადს ჰგავს, ვიდრე ტრადიციულ როიალტის.²⁸ დღეის მდგომარეობით, საერთაშორისო სტანდარტად ჩამოყალიბებულია სწორედ ad valorem როიალტი, რომელიც მიბმულია წიაღიდან ამოღებული რესურსის სარეალიზაციო (ან საბაზრო) ფასს და რომელიც მინერალური რესურსის ფასის ცვლილებისას ავტომატურად ადაპტირდება (განსხვავებით, მაგალითად, ფიქსირებული მოსაკრებლისგან).

გარდა ამისა, ბოლო წლებში სულ უფრო ფართოდ განიხილება როიალტის მოდიფიცირებული მოდელი - ცვალებადი როიალტი (variable royalty), რომელიც საშუალებას იძლევა, რომ მინერალზე ფასების ზრდის (და კომპანიის მოგების ზრდის) პერიოდში სახელმწიფომ მიიღოს მეტი წილი მოგებიდან. მაგალითად, თუ მინერალის ფასი ნაკლებია 100 დოლარზე, როიალტის განაკვეთი განისაზღვრება 3%-ით; 100–200 დოლარის შუალედში - 5%-ით; ხოლო 200 დოლარზე მეტი ფასის შემთხვევაში - 8%-ით. ამგვარად, სახელმწიფოს წილი იზრდება მაშინ, როცა მინერალის საბაზრო ფასები (და კომპანიების მოგება) მაღალია. ხოლო როცა მინერალის საბაზრო ფასი დაბალია და, ამდენად, კომპანიებიც შედარებით მცირე მოგებას ნახულობენ, შედარებით მცირეა გადასახდელი როიალტის მოცულობაც.²⁹

საგადასახადო სისტემა

როიალტის პარალელურად, თითქმის ყველა ქვეყანაში მოქმედებს ზოგადი საგადასახადო დაბეგვრის სისტემა, რომელიც მოიცავს კომპანიების მოგების გადასახადითა და მეწარმე ფიზიკური პირების

²⁶ სწორედ აღნიშნული მეთოდი გამოიყენება საქართველოში.

²⁷ Escaping The Resource Curse, Columbia University Press, edited by Macartan Humphreys, Jeffrey D. Sachs, Joseph E. Stiglitz, 2007, Chapter 3.

²⁸ Natural Resource Charter, მე-2 გამოცემა, Natural Resource Governance Institute, Precept 4.

²⁹ The Future of Resource Taxation: 10 policy ideas to mobilize mining revenues, International Institute for Sustainable Development in cooperation with the African Tax Administration Forum, 2023, Chapter 9.

საშემოსავლო გადასახადით დაბეგვრას. ამ თვალსაზრისით, მინერალური რესურსების მომპოვებელი მეწარმეები, ჩვეულებრივ, იმავე წესებს ექვემდებარებიან, რასაც სხვა საწარმოები.

ამრიგად, როგორც წესი, საერთაშორისო პრაქტიკაში წიაღისეულის მომპოვებელი კომპანიები იმავე საგადასახადო რეჟიმებით იბეგრებიან, რასაც სხვა საწარმოები ექვემდებარებიან, გარდა ნავთობისა და გაზის სექტორისა, სადაც, სპეციფიკის გამო, ხშირად მოქმედებს სპეციალური წესები (ისევე, როგორც საქართველოში).

რესურსის წილობრივი განაწილების ხელშეკრულება (პწგხ)

მინერალური რესურსების მოპოვებისას, სახელმწიფოსთვის კუთვნილი წილის გადახდის კიდევ ერთი გავრცელებული მოდელი წილობრივი განაწილების ხელშეკრულებაა (Production Sharing Contract – PSC, ქართულად - პწგხ). ამ მოდელის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ სახელმწიფო და ინვესტორი წინასწარ თანხმდებიან, რომ ინვესტორი თავისი რისკითა და ხარჯებით, ხელშეკრულების შესაბამისად, განახორციელებს ძებნა-ძიებისა და მოპოვების ყველა სამუშაოს, რაშიც ინვესტორს ხელს შეუწყობს სახელმწიფო. ნავთობისა და გაზის აღმოჩენისა და მოპოვების შემთხვევაში, სახელმწიფო და ინვესტორი ხელშეკრულებით თანხმდება მოპოვებული რესურსის განაწილებაზე, რის ფარგლებშიც სახელმწიფო იღებს მოპოვებული პროდუქციის წილს (ნატურის სახით) ან მისი კუთვნილი წილის ღირებულებას (ფულადი სახით).³⁰

ამავე ფარგლებში, პრაქტიკაში გამოიყენება ე.წ. მომსახურების ხელშეკრულებაც, რა დროსაც, ინვესტორი მომსახურების ხელშეკრულების საფუძველზე, სახელმწიფოს, ან სახელმწიფო კომპანიის სახელით ახორციელებს ძებნა-ძიებისა და მოპოვების სამუშაოს, რისთვისაც იღებს შესაბამის ანაზღაურებას - მოპოვებული პროდუქციის წილს (ნატურის სახით) ან თავისი მომსახურების/წილის ღირებულებას (ფულადი სახით).³¹

ეს მოდელი არც საქართველოსთვისაა უცხო - „ნავთობისა და გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონი მსგავსი ხელშეკრულების სახეებსაც ითვალისწინებს ნავთობისა და გაზის სექტორისთვის.³²

ტრადიციულად პწგხ და მომსახურების ხელშეკრულების მოდელი ყველაზე ხშირად ნავთობისა და გაზის სექტორში გამოიყენება, მათ შორის, საქართველოშიც. თუმცა, ბოლო წლებში სულ უფრო ხშირად განიხილება მისი გამოყენება სხვა მინერალური რესურსების მიმართაც.

მაგალითად, ტანზანიაში, ფილიპინებსა და ეკვადორში წარმატებით გამოიყენება პწგხ-ს მსგავსი მოდელი ოქროს მომპოვებელ სექტორშიც. კერძოდ, ინვესტორთან დადებული ხელშეკრულებით სახელმწიფო ადგენს საინვესტიციო პროექტის ფარგლებში მისაღები მოგებიდან სახელმწიფოს მიერ მისაღებ მინიმალურ წილს - მაგალითად, მოგების 50%-ს. სახელმწიფო კომპანიას უანგარიშებს გადახდილ სალიცენზიო საფასურს, მოსაკრებელს (როიალტის), სახელმწიფო გადასახადებს და

³⁰ Escaping The Resource Curse, Columbia University Press, edited by Macartan Humphreys, Jeffrey D. Sachs, Joseph E. Stiglitz, 2007, Chapter 3.

³¹ Natural Resource Charter, მე-2 გამოცემა, Natural Resource Governance Institute, Precept 4.

³² საქართველოს კანონი „ნავთობისა და გაზის შესახებ“, მე-11 მუხლი.

მსგავსი სახის სახელმწიფო შენატანებს. ხოლო თუ საბოლოოდ დადგინდება, რომ სახელმწიფომ საინვესტიციო პროექტიდან ზემოთ ჩამოთვლილი გადასახდებების სახით მოგების 50%-ზე ნაკლები მიიღო, კომპანია დამატებით თანხას უხდის სახელმწიფოს.³³

პწგბ-ს და მსგავსი ინსტრუმენტების მთავარი უპირატესობა ისაა, რომ ერთი მხრივ, ასეთი სისტემები პირდაპირ აკავშირებს სახელმწიფოს შემოსავალს ბიზნესის რეალურ შედეგებთან, რაც ინვესტორების მხრიდან ნდობას ზრდის. მეორე მხრივ კი, ისინი სახელმწიფოსთვის უზრუნველყოფს გარკვეული გარანტირებული მოგების წილს, რაც საზოგადოების მხრიდან პროექტისადმი ნდობაში ითარგმნება. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ მსგავსი ინსტრუმენტები, თავის მხრივ, ძლიერ ადმინისტრაციულ შესაძლებლობებსა და მკაცრ კონტროლს მოითხოვს.

4. საქართველოს ფისკალური პოლიტიკის ანალიზი: გამოწვევები და პრობლემები

წინამდებარე თავის ფარგლებში მოხდება საქართველოში არსებული ფისკალური პოლიტიკის მიმოხილვა ლიცენზიებთან, გადასახადებთან და მოსაკრებლებთან დაკავშირებით. შეფასდება, თუ რამდენად კარგად მუშაობს არსებული სისტემა, განსაკუთრებით, საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით.

ლიცენზიები

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საქართველოში წიაღით სარგებლობის უფლების მოპოვებისთვის მეწარმეებმა პირველ რიგში უნდა მოიპოვონ შესაბამისი ლიცენზია. საქართველოში ლიცენზიის გაცემისთვის მოქმედებს საჯარო აუქციონის ჩატარების წესი, რა დროსაც ლიცენზიის შეძენა ღია აუქციონზე ხდება. აუქციონზე გასატანი ლიცენზიის საწყისი ფასი განისაზღვრება გარკვეული ფორმულის გამოყენებით, რომელიც ლიცენზიისთვის გარკვეულწილად (არსებული მოსაკრებლის მოდელის პირობებში) სამართლიანი საწყისი ფასის დადგენას უზრუნველყოფს.

ამდენად, წიაღისეულის მოპოვებასთან დაკავშირებით ლიცენზირების ნაწილში, რეგულაციურ დონეზე, ქართული ფისკალური პოლიტიკა საერთაშორისო კარგ პრაქტიკას შეესაბამება.

გადასახადები

როგორც ზემოთაც აღვნიშნეთ, საერთაშორისო პრაქტიკაში წიაღის სექტორისთვის რაიმე ტიპის განსხვავებული საგადასახადო რეჟიმი დადგენილი არ არის (გარდა ნავთობისა და გაზის სექტორისთვის, რომლისთვისაც, საქართველოშიც სპეციალური საგადასახადო სისტემა მოქმედებს).

თუმცა, უმეტესი ქვეყნებისგან განსხვავებით, რომლებიც მოგების გადასახადს ყოველწლიურად აგროვებენ, საქართველოში მოქმედებს მოგების გადასახადის ე.წ. ესტონური მოდელი, რომელიც მოგების გადასახადს მხოლოდ მაშინ კრეფს, როდესაც ბიზნესი დაგროვილ მოგებას გაანაწილებს. ამდენად, სხვა იურისდიქციებისგან განსხვავებით, საქართველოში მოგების გადავადება, მოგების

³³ The Future of Resource Taxation: 10 policy ideas to mobilize mining revenues, International Institute for Sustainable Development in cooperation with the African Tax Administration Forum, 2023, Chapter 5.

განაწილებამდე ხდება. თუმცა, მნიშვნელოვანია ასეთი ტიპის საგადასახადო პოლიტიკის უფრო ფართო ჭრილში განხილვა, რადგან, ასეთი საგადასახადო რეჟიმი გაცილებით აადვილებს საგადასახადო ადმინისტრირებას და ბიზნესისთვის გარკვეულ საშელავათო რეჟიმს ქმნის, რაც ინვესტორებისთვის ქვეყანას უფრო მიმზიდველს ხდის და დადებითად მოქმედებს ქვეყნის ზოგად ეკონომიკურ გარემოზე.

წიაღის სექტორთან დაკავშირებული საგადასახადო პოლიტიკის ნაწილში, მართალია, საქართველოს ფისკალური პოლიტიკა უმეტესი ქვეყნების პოლიტიკისგან განსხვავდება, რომლებიც ყოველწლიურად აგროვებენ მოგების გადასახადს, თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოში ძირითადად ყველა მეწარმე სუბიექტისთვის (გარკვეული გამონაკლისების გარდა) ე.წ. ესტონური მოდელი მოქმედებს, რომელიც ახალისებს ბიზნესში რეინვესტირებას, ჩვენი აზრით, მოგების გადასახადის გადავადება წინააღმდეგობაში არ მოდის საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასთან. თუმცა, აქვე აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, რომ მოგების გადასახადის გადავადება ქვეყნისთვის არ ქმნის პრობლემას იმ შემთხვევაში, თუ ქვეყანას ადეკვატური მოსაკრებლის (როიალტის) პოლიტიკა აქვს. ამდენად, იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოში არსებული მოსაკრებლის პოლიტიკა სამართლიანად იმსახურებს კრიტიკას, არასათანადო მოდელის და მოსაკრებლების სიმცირის გამო, ამ პირობებში, მოგების გადასახადის დამატებით გადავადება შეიძლება პრობლემურად შეფასდეს. თუმცა, თუკი მოსაკრებლის პოლიტიკა გამოსწორდება, მოგების გადასახადის მოგების განაწილებამდე გადავადება ქვეყნისთვის მნიშვნელოვან პრობლემას არ შექმნის.

ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებელი

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ბუნებრივი რესურსებით (მათ შორის წიაღისეულით) სარგებლობისთვის სახელმწიფოს კანონით დადგენილი აქვს გარკვეული ოდენობის ფიქსირებული მოსაკრებელი, რომელიც წიაღიდან ამოღებული რესურსის მოცულობაზეა მიბმული.

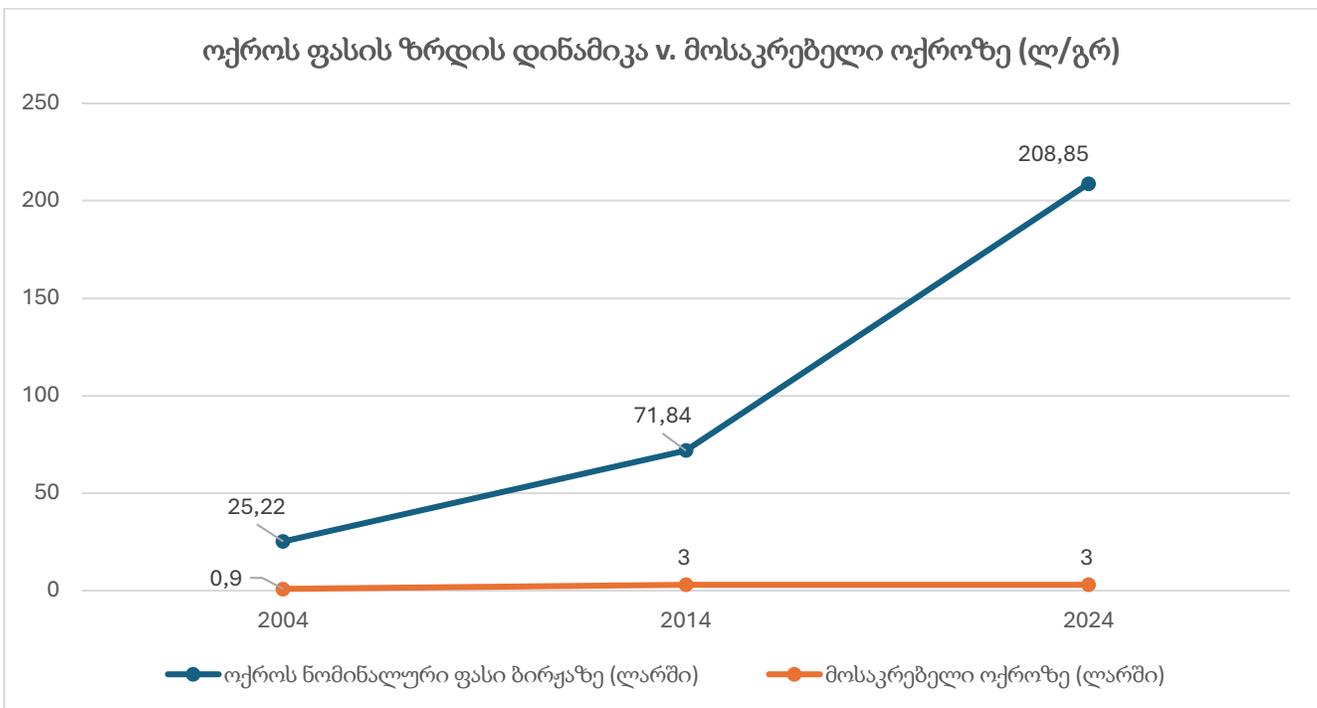
როგორც წინა თავში აღინიშნა, ასეთი ტიპის სისტემა ერთობ მოძველებულია და საერთაშორისო პრაქტიკაში თითქმის არსად გამოიყენება. ამ მოდელის პრობლემა ისაა, რომ იგი ინფლაციის გამოწვევასა თუ მინერალური რესურსის ფასის ზრდას საერთოდ ვერ პასუხობს. შესაბამისად, ასეთი მოდელის პირობებში, როგორც წესი, ამოღებული წიაღისეულიდან სახელმწიფო/მუნიციპალიტეტი იმაზე გაცილებით დაბალ წილს იღებს, ვიდრე სამართლიანი რეჟიმების პირობებში უნდა იღებდეს. ცალკე პრობლემაა მოსაკრებლის განაკვეთის ადეკვატურობა - მაგალითად, თუ რამდენად ადეკვატური და სამართლიანია 1 გრამ ოქროზე 3 ლარის ოდენობის მოსაკრებლის დაწესება.

დღეის მდგომარეობით მოქმედი „ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისთვის მოსაკრებლის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველადი ვერსია 2004 წელსაა მიღებული. 2004 წელს დადგენილი მოსაკრებლის განაკვეთი თითქმის უკვე 20 წლის განმავლობაში არსებითად არ შეცვლილა. მეტიც, **2012-2014 წლებიდან მოყოლებული, ძირითად საექსპორტო წიაღისეულზე მოსაკრებლის მოცულობა საერთოდ არ შეცვლილა.** მაგალითისთვის, ქვემოთ მოცემულია მოსაკრებლის ზრდის დინამიკა 2004,

2014 და 2025 წლების მდგომარეობით, ოქროს, ვერცხლის, სპილენძის, მანგანუმის, ბორჯომის, ნაბელავისა და მტკნარი წლის პოზიციებისთვის.

	ოქრო (ლ/გრ)	ვერცხლი (ლ/გრ)	სპილენძი (ლ/ტ)	მანგანუმი (ლ/ტ)	ბორჯომი (ლ/მ3)	ნაბელავი (ლ/მ3)	მტკნ. წყალი (ლ/მ3)
2004	0.9	0.015	90	0.12	10	6	4
2014	3	0.03	255.31	0.12	30	18	4
2025	3	0.03	255.31	0.18 ³⁴	30	18	4

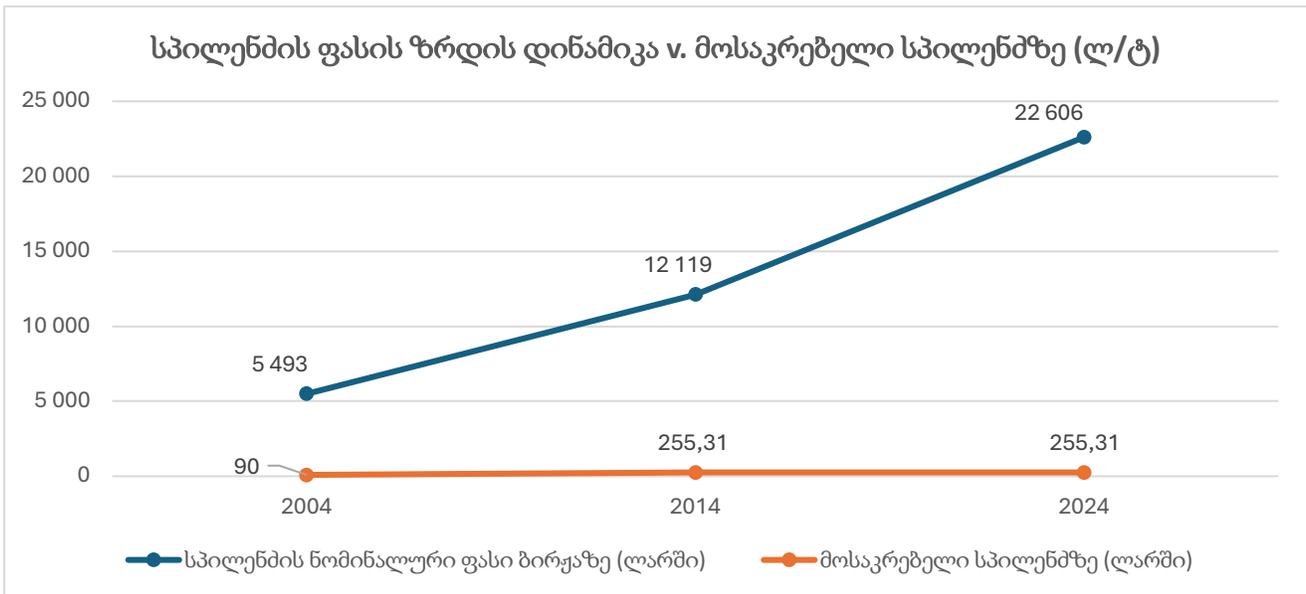
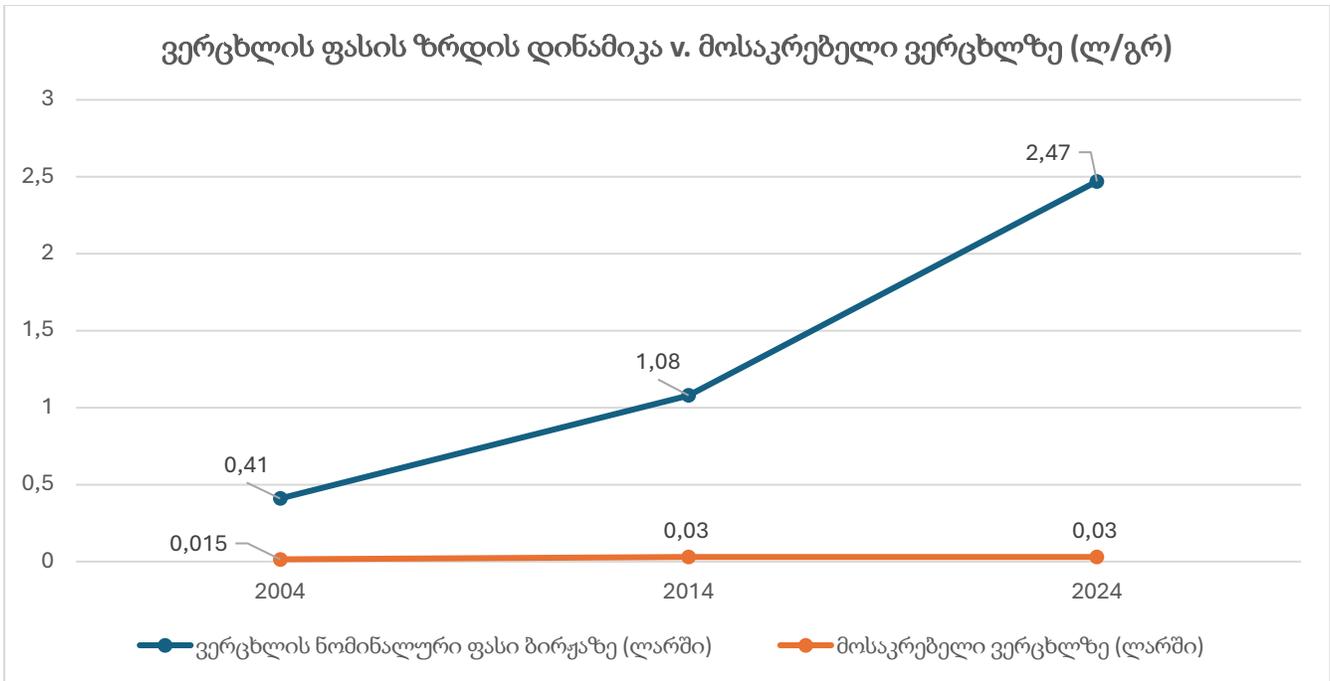
ქვემოთ მოცემულია ოქროს, ვერცხლის და სპილენძის ფასის ზრდის დინამიკა საერთაშორისო ბაზარზე,³⁵ რაც მოსაკრებლის ზრდის დინამიკასთან შედარების შესაძლებლობას იძლევა (ინფლაციის გაუთვალისწინებლად).³⁶



³⁴ „ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10¹ მუხლით (გარდამავალი დებულება) ჯერ კიდევ 2014 წლიდან იყო დადგენილი, რომ 2016 წლამდე მანგანუმზე მოსაკრებლის ოდენობა იქნებოდა 0.12 ლარი, ხოლო 2016 წლიდან მოსაკრებელი ავიდოდა 0.18 ლარზე.

³⁵ World Bank, Commodity Markets, [ბმული](#).

³⁶ იმის გამო, რომ საერთაშორისო ბაზარზე ფასი დგინდება დოლარში, ხოლო მოსაკრებელი დადგენილია ლარში, ბაზარზე არსებული თანხები დაკონვერტირდა ლარში, შესაბამისი წლის საშუალო გაცვლითი კურსის შესაბამისად.



გარდა იმისა, რომ მოცულობაზე მიბმული ფიქსირებული მოსაკრებელი საერთაშორისო ბაზარზე ფასების ზრდას ფებს ვერ უწყობს, მასზე მოქმედებს ინფლაციაც. საქსტატის მონაცემებით,³⁷ 2013 წლიდან 2024 წლამდე ფასების დონე საქართველოში ჯამში დაახლოებით 67%-ით გაიზარდა. ეს ნიშნავს, რომ 2012 წელს ოქროზე დაწესებული 3-ლარიანი მოსაკრებელი, რეალური ღირებულების შენარჩუნების პირობებში, 2024 წელს უნდა ყოფილიყო დაახლოებით 5.01 ლარი გრამზე. თუმცა,

³⁷ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, სამომხმარებლო ფასების ინდექსი (ინფლაცია), [ბმული](#).

განაკვეთის უცვლელად დატოვებისა და მასზე ინფლაციის ზეგავლენის გამო, იგი რეალურად 40%-ით შემცირდა. ანალოგიურად, სპილენძზეც ვხედავთ მსგავს სურათს. 2013 წელს ტონაზე დაწესებული 255.31 ლარიანი მოსაკრებელი, ინფლაციის გათვალისწინებით, 2024 წელს დაახლოებით 426.33 ლარი უნდა ყოფილიყო ტონაზე. თუმცა, განაკვეთის უცვლელად დატოვებისა და ინფლაციის ზეგავლენის გამო, მისი რეალური ღირებულებაც დაახლოებით 40%-ით შემცირდა. ამდენად, ძირითად წიაღისეულზე განაკვეთების უცვლელად დატოვებამ და ქვეყანაში არსებულმა ინფლაციამ, მოსაკრებლების რეალური ღირებულება მნიშვნელოვნად შეამცირა.

ამდენად, ნათელია, რომ, ერთი მხრივ, მოსაკრებლის განაკვეთი არ შეცვლილა უკვე 10 წელზე მეტი ხნის განმავლობაში, რაც თავისთავადვე მიუთითებს, რომ არსებული განაკვეთი არ წარმოადგენს სამართლიან, საბაზრო ღირებულებას, ხოლო, მეორე მხრივ, წიაღისეულის ფასის ზრდის დინამიკა კიდევ უფრო გამოკვეთს არსებულ დისპროპორციას წიაღისეულის ფასსა და დადგენილ მოსაკრებელს შორის. ფაქტია, რომ წიაღისეულით მდიდარი რეგიონები ვერ იღებენ სამართლიან წილს (ანაზღაურებას) მათ ტერიტორიაზე მოპოვებული წიაღისეულიდან.

ამდენად, გასაკვირი არ არის, რომ ბუნებრივი რესურსებით მდიდარი მუნიციპალიტეტები, როგორცაა, მაგალითად ბოლნისის მუნიციპალიტეტი, ვერ არის თვითმყოფადი და დამოკიდებულია ცენტრალური ბიუჯეტის დაფინანსებაზე. მუნიციპალიტეტი ვერ იღებს სამართლიან წილს მისი ტერიტორიიდან ამოღებული ისეთი წიაღისეულიდან, როგორცაა ოქრო, ვერცხლი და სპილენძი. მოსაკრებელთან დაკავშირებული ასეთი ფისკალური პოლიტიკა საერთოდ ვერ პასუხობს თანამედროვე გამოწვევებს. ამგვარი პოლიტიკის არსებობა და სახელმწიფოს მხრიდან პასიური მიდგომა გაუმართლებელია, ახეირებს მხოლოდ წიაღის მომპოვებელ კომპანიებს და უარყოფითად აისახება ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტსა და მოსახლეობაზე.

არსებული მოდელის პრობლემურობაზე, მათ შორის, საუბრობს საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 9 დეკემბრის N 2575 განკარგულება, რომლითაც დამტკიცდა საქართველოს წიაღის სექტორის სტრატეგია. კერძოდ, დოკუმენტში, N2.1 ამოცანის ნაწილში ვკითხულობთ შემდეგს:

„ამოცანა 2.1. ფისკალური რეჟიმის დახვეწა და შემოსავლების მართვის გაუმჯობესება.

ფისკალური რეჟიმი წარმოადგენს ერთ-ერთ პრობლემურ საკითხს, ვინაიდან შეუსაბამობაში მოდის საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასთან და ზღუდავს ქვეყნის შესაძლებლობას მიიღოს მაქსიმალური ფინანსური სარგებელი, შესაბამისად ამ მიმართულებით დაგეგმილია:

- *წიაღის სექტორში არსებული ფისკალური რეჟიმის განახლება და ცალკეულ წიაღისეულის სახეებზე საბაზრო ფასზე დაფუძნებული როიალტის სისტემის დანერგვა.*
- *წიაღის სექტორში არსებული მოსაკრებლების განაკვეთების გადახედვა ...“³⁸*

³⁸ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 9 დეკემბრის განკარგულება N 2575 „საქართველოს წიაღის სექტორის სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ“, [ბმული](#).

როგორც განკარგულებიდან ჩანს, სულ მცირე, 2019 წლიდან საქართველოს მთავრობას გაცნობიერებული აქვს მოსაკრებლებთან დაკავშირებული ფისკალური რეჟიმის პრობლემურობა. მიუხედავად ამისა, 2025 წლის მდგომარეობით, ამ ნაწილში ჯერ კიდევ არ არის განხორციელებული რაიმე სახის საკანონმდებლო ცვლილება, მათ შორის, 2012-2013 წლებიდან მოყოლებული, არც მოსაკრებლის განაკვეთი არის გადახედილი ძირითად წიაღისეულზე.

არსებული ფისკალური პოლიტიკის (წიაღიდან ამოღებულ მოცულობაზე მიბმული მოსაკრებლის ფიქსირებული ოდენობის) პრობლემურობა წამოჭრილია ასევე საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მომზადებულ დოკუმენტებშიც, სადაც პირდაპირ არის მითითებული, რომ საქართველოში არ არის დადგენილი წიაღის როიალტის რეჟიმი, არსებული პოლიტიკა არ შეესაბამება თანამედროვე პრაქტიკას, და არ უწყობს ხელს შემოსავლების ოპტიმიზაციას.³⁹

ამ პრობლემიდან შესაძლო გამოსავალი მოსაკრებელთან დაკავშირებით სწორი ფისკალური პოლიტიკის დანერგვაა, რომელიც როიალტის სისტემა შეიძლება იყოს - საერთაშორისო სტანდარტი, რომელიც წიაღით მდიდარ თითქმის ყველა ქვეყანაში გამოიყენება. როიალტის სისტემა გულისხმობს ამოღებული წიაღისეულის სარეალიზაციო ფასზე (ან საბაზრო ფასზე) დაწესებულ ფიქსირებულ⁴⁰ ან ცვალებად⁴¹ პროცენტს, რომელიც მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში მიემართება. ასეთი სისტემა უზრუნველყოფს წიაღით სარგებლობისას სახელმწიფოსთვის/მუნიციპალიტეტისთვის ბევრად უფრო სამართლიანი წილის გადახდას. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, სახელმწიფო ინსტიტუტებმა დროულად უზრუნველყონ მოსაკრებელთან დაკავშირებული ფისკალური პოლიტიკის რეფორმირება, რადგან, მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტები, არსებული ნაკლოვანი პოლიტიკის გამოისობით, ყოველწლიურად დიდი ოდენობით შემოსავალს კარგავენ.

საბაზრო ფასზე მიბმული (ან, გასაყიდ ფასზე მიბმული) როიალტის სისტემის უპირატესობას ნათლად დავინახავთ, თუკი ერთმანეთს ფიქსირებულ მოსაკრებელსა და საბაზრო ღირებულებაზე მიბმულ როიალტს შევადარებთ. მაგალითისთვის, განვიხილოთ საქართველოში ამოღებულ ოქროზე გადახდილი მოსაკრებელი/როიალტი, რომელიც ნათლად აჩვენებს, რომ ფიქსირებული მოსაკრებლის სისტემა სახელმწიფოს ამოღებული რესურსებიდან არასამართლიანად მცირე წილს უტოვებს. მაგალითისთვის, 2023 წელს, საქართველოში მოპოვებული ოქროს გაცხადებულმა მოცულობამ შეადგინა 5,035 კილოგრამი.⁴² ოქროზე საქართველოში არსებული ფიქსირებული მოსაკრებელი 1 გრამზე 3 ლარია. შედეგად, ამოღებული ოქროს სრულ მოცულობაზე გადასახდელი მოსაკრებლის ოდენობა 15,105,000 ლარი უნდა ყოფილიყო. 2023 წელს, ღია სავაჭრო ბირჟებზე ოქროს საშუალო წლიური ნომინალური ღირებულება იყო 62.46 დოლარი გრამზე.⁴³ 2023 წლის საშუალო გაცვლითი კურსის გათვალისწინებით, აღნიშნული თანხა გამოდის 164.14 ლარი გრამზე.⁴⁴ შედეგად, თუკი საქართველოს ექნებოდა ოქროს საბაზრო ღირებულებაზე მიბმული როიალტის სისტემა,

³⁹ EBRD & Adam Smith International, საქართველოს წიაღის სექტორის პოლიტიკა, 2019, [ბმული](#).

⁴⁰ Ad valorem როიალტი.

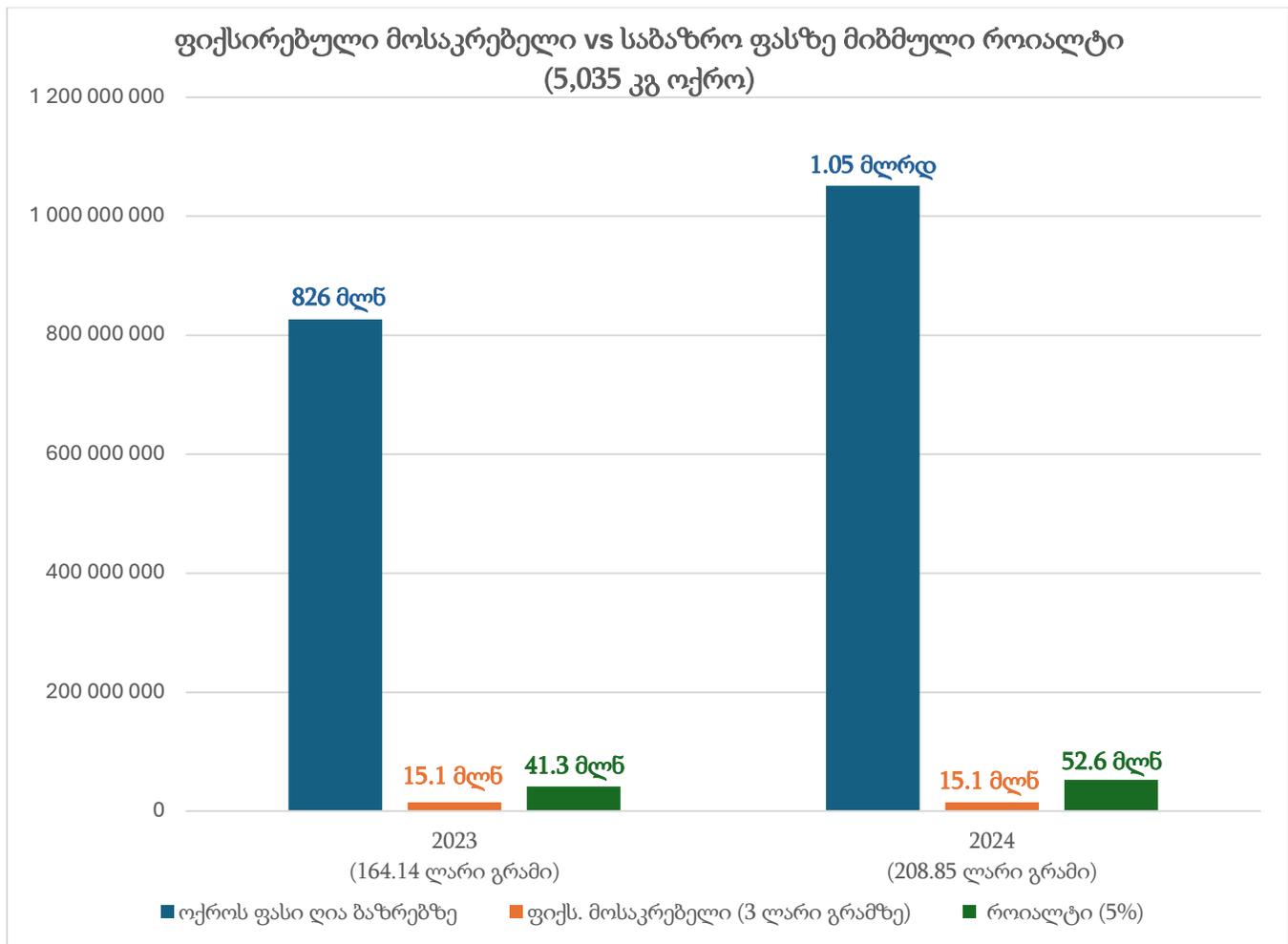
⁴¹ Variable როიალტი.

⁴² CEIC Data, Georgia Gold Production, [ბმული](#).

⁴³ World Bank, Commodity Markets, [ბმული](#).

⁴⁴ 2023 წლის საშუალო გაცვლითი კურსი იყო 2.6280, [ბმული](#).

მაგალითად, როიალტის 5%-იანი განაკვეთით, 2023 წლის განმავლობაში გადასახდელი როიალტის მოცულობა 41,322,245 ლარი⁴⁵ იქნებოდა (ნაცვლად 15,105,000 ლარისა). 2024 წელს, ოქროს ფასი გაიზარდა გრამზე 208.85 ლარამდე (76.77 აშშ დოლარი გრამზე).⁴⁶ თუკი ჩავთვლით, რომ 2024 წელს საქართველოში ანალოგიური მოცულობის ოქრო ამოიღეს (5,035 კგ.) და შესაბამისად, იმავე მოცულობის მოსაკრებელი იქნა გადახდილი (15,105,000 ლარი), საბაზრო ფასზე მიბმული როიალტის შემთხვევაში, 2024 წელს როიალტის მოცულობაც გაიზარდებოდა (საბაზრო ფასის ზრდასთან ერთად) და შედეგად, 2023 წელს გადასახდელი 41,322,245 ლარისგან განსხვავებით, იქნებოდა 52,577,988 ლარი (11,255,743 ლარით მეტი). ამგვარად, ოქროს ფასის მატების შემთხვევაში, მიიღწეოდა სახელმწიფოსთვის გაცილებით უფრო სასარგებლო და სამართლიანი შედეგი. არსებული ფიქსირებული მოსაკრებლის მოდელის პირობებში კი, ფასის მატების შემთხვევაში, სახელმწიფო პრაქტიკულად არ მონაწილეობს გაზრდილი ფასიდან მიღებულ მოგებაში - მოგება მთლიანად რესურსის მომპოვებელ კომპანიებს რჩებათ. ქვემოთ წარმოდგენილი დიაგრამა სწორედ განხილულ მაგალითს ასახავს.



⁴⁵ $((5,035 * 1000) * 164.14) * 5\% = 41,322,245$

⁴⁶ World Bank, Commodity Markets, [ბმული](#); წლიური საშუალო გაცვლითი კურსი 2024 წლისთვის იყო 2.7206, [ბმული](#).

შედეგად, მაგალითად, ბოლნისის მუნიციპალიტეტი, სადაც ქვეყანაში ძირითადად ოქრო მოიპოვება, ოქროს ფასის მატებასთან ერთად, მუნიციპალურ ბიუჯეტში დამატებით 11.2 მილიონი ლარის მობილიზებას შეძლებდა, რაც, ბუნებრივია, ვერ შეძლო არსებული მოდელის (ფიქსირებული მოსაკრებლის) პირობებში. თუკი გავითვალისწინებთ, რომ ოქროს ფასი ძირითადად ყოველწლიურად მზარდია, და თვალსაჩინოებისთვის ჩავთვლით, რომ საქართველოში ყოველ წელს საშუალოდ 5,000 კგ ოქრო მოიპოვება, მუნიციპალური ბიუჯეტის დანაკარგი 10 წლის ჭრილში საგანგაშო შედეგს იძლევა.

ფიქსირებული მოსაკრებელი vs საბაზრო ფასზე მიბმული როიალტი 5000 კგ ოქროზე						
	1 გრ. ოქროს ფასი ლარში	5000 კგ ოქროს ღირებულება	ფიქს. მოსაკრებელი (3 ლარი 1 გრამზე)	ფიქს. მოსაკრებელი პროცენტში %	როიალტი (5%)	სხვაობა (დაკარგული შესაძლებლობა)
2015	84.68	423,407,864	15,000,000	3.54%	21,170,393	6,170,393
2016	95.04	475,184,575	15,000,000	3.16%	23,759,229	8,759,229
2017	101.46	507,313,442	15,000,000	2.96%	25,365,672	10,365,672
2018	103.41	517,039,448	15,000,000	2.90%	25,851,972	10,851,972
2019	126.17	630,851,641	15,000,000	2.38%	31,542,582	16,542,582
2020	176.95	884,742,907	15,000,000	1.70%	44,237,145	29,237,145
2021	186.40	931,998,862	15,000,000	1.61%	46,599,943	31,599,943
2022	168.82	844,103,881	15,000,000	1.78%	42,205,194	27,205,194
2023	164.14	820,699,569	15,000,000	1.83%	41,034,978	26,034,978
2024	208.85	1,044,252,805	15,000,000	1.44%	52,212,640	37,212,640
					სულ 2015-2024 = 203,979,750	

გამოდის, რომ თუკი 2015 წლიდან 2024 წლის ჩათვლით 10 წლიან პერიოდში საქართველოში ყოველწლიურად 5000 კგ ოქრო მოიპოვებოდა, მოძველებული ფიქსირებული მოსაკრებლის (3 ლარი 1 გრამზე) სისტემის გამო (ნაცვლად, საბაზრო ფასზე მიბმული, მაგალითად, 5%-იანი როიალტისა), მუნიციპალიტეტებმა დაკარგეს შესაძლებლობა, დამატებით 203,979,750 მილიონი ლარით მეტი

შემოსავალი მიეღოთ, ისიც, მხოლოდ ოქროს ამოღებიდან. შედეგად, გრძელვადიან პერსპექტივაში ნათელია პრობლემა, რომელსაც ფიქსირებული მოსაკრებელი ქმნის და რომლის ტარიფების გადახედვაც, როგორც ზემოთაც აღინიშნა, 2012-2014 წლების შემდეგ აღარ მომხდარა.

როიალტის სისტემასთან ერთად, საქართველომ შეიძლება განიხილოს ფილიპინების, ტანზანიის ან ეკვადორის მსგავსად პწგხ-ს მსგავსი სისტემის შემოღებაზე, რომელიც სახელმწიფოს მიერ სამართლიანი წილის მიღების გარანტიას შექმნის (მაგალითად, სახელმწიფოსთვის გარანტირებული იქნება პროექტიდან მინიმუმ 50%-იანი მოგების მიღება).

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს ისიც, რომ წიაღისეულის მოპოვება დიდი მოცულობის ინვესტიციასთანაა დაკავშირებული, რომელსაც, როგორც წესი, მულტინაციონალური კომპანიები ახორციელებენ. პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევები, როდესაც წიაღის მომპოვებელი ადგილობრივი კომპანია უცხოურ ურთიერთდამოკიდებულ პირზე (ჯგუფის წევრ სხვა კომპანიაზე) წიაღიდან ამოღებულ რესურსს ყიდის. ასეთ დროს, შესაძლოა, აქტივი საბაზროზე გაცილებით დაბალ ფასად გაიყიდოს. იმ შემთხვევაში, თუ როიალტის საფასური აქტივის სარეალიზაციო ფასს იქნება მიზმული (ნაცვლად საბაზრო ფასისა), შემცირებული ნასყიდობის საფასური სამართლიანი მოსაკრებლის (როიალტის) ოდენობის განსაზღვრისთვის პრობლემას წარმოქმნის. ამდენად, ურთიერთდამოკიდებულ კომპანიებს შორის დადებულ ტრანზაქციაში შემცირებული ფასი სახელმწიფოსთვის რელევანტურია არა მხოლოდ საგადასახადო კუთხით, არამედ, მოსაკრებლის ფისკალური პოლიტიკის ჭრილშიც. შედეგად, საგადასახადო ორგანომ, რომელიც ახორციელებს მოსაკრებლის ადმინისტრირებას, მკაცრად უნდა აკონტროლოს ურთიერთდამოკიდებულ პირებს შორის დადებული გარიგების საბაზრო ღირებულება, რათა ღირებულების ხელოვნურად შემცირების გზით გადასახდელი მოსაკრებლის ოდენობა არ შემცირდეს.

დასკვნები და რეკომენდაციები

საქართველოს მინერალური რესურსებით მდიდარ მუნიციპალიტეტებს მნიშვნელოვანი ეკონომიკური პოტენციალი აქვთ, თუმცა არსებული ფისკალური პოლიტიკა ვერ უზრუნველყოფს ამ პოტენციალის სრულ რეალიზებას. მოცულობაზე მიზმული ფიქსირებული მოსაკრებლები მოძველებულია, არ პასუხობს რესურსის ფასის ზრდას და ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის სამართლიან წილს ვერ უზრუნველყოფს.

საერთაშორისო გამოცდილება აჩვენებს, რომ ad valorem და ცვალებადი როიალტის მოდელები, ასევე პწგხ-ს მსგავსი სისტემები, უფრო ეფექტიანად აკმაყოფილებენ როგორც სახელმწიფოს, ისე ინვესტორების ინტერესებს.

ამიტომ, საქართველოსთვის პრიორიტეტი უნდა გახდეს ფისკალური პოლიტიკის რეფორმა, რომელიც გულისხმობს:

- მოცულობაზე მიზმული ფიქსირებული მოსაკრებლის ჩანაცვლებას საბაზრო (ან სარეალიზაციო) ფასზე მიზმული როიალტით.

- სტრატეგიულ მინერალებზე ცვალებადი როიალტის სისტემის განხილვას.
- ძლიერი ადმინისტრაციული მექანიზმების დანერგვას, რათა ურთიერთდამოკიდებულ კომპანიებს შორის გარიგებებში საბაზრო ღირებულების ხელოვნური შემცირება იქნას თავიდან აცილებული.

ამგვარი ცვლილებები არა მხოლოდ გაზრდის სახელმწიფოს და მუნიციპალიტეტების შემოსავლებს, არამედ უფრო სამართლიან და მდგრად ეკონომიკურ მოდელს შექმნის, სადაც ბუნებრივი რესურსებით მიღებული სარგებელი რეალურად აისახება მოსახლეობის კეთილდღეობაზე.