

ფინანსები

ბუნებათსარგებლობის პრინციპებისა და დაბეგვრის ასპექტები

სერგო სვანაძე

აკაკი წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტი,
ქუთაისი, საქართველო
sergo.svanadze@atsu.edu.ge

საქართველოში არსებული წიაღისეულისა და სხვა ბუნებრივი რესურსების ეფექტური გამოყენება მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდისა და ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების შესაძლებლობას იძლევა. ამისთვის საჭიროა ბუნებათსარგებლობის პრინციპებისა და ბუნებრივი რესურსების დაბეგვრის სისტემის სრულყოფა. ეკონომიკური განვითარება ქვეყნის კეთილდღეობის საფუძველია, თუმცა ამავდროულად ეს პროცესი ზეწოლას ახდენს ბუნებრივ რესურსებსა და გარემოზე. შესაბამისად საჭიროა მიდგომების შემოღება, პრინციპების განსაზღვრა, რომლის დროსაც ეკონომიკური განვითარება, გარემოს დაცვა, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის პირობები და სოციალური საკითხები დაბალანსებულია. ყოველივე ამისათვის მნიშვნელოვანია ქვეყანაში კიდევ უფრო დაიხვეწოს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების მეთოდიკა და ბუნებათსარგებლობის ნებართვების გაცემის სისტემა, მონიტორინგის ეფექტური და სრულყოფილი მოდელის ფუნქციონირება შესაბამისი სამეცნიერო და საანალიზო ბაზის შექმნა-უზრუნველყოფით, ასევე ბუნებათსარგებლობისათვის საზღაურის განსაზღვრის ოპტიმალური მექანიზმით. ბუნებრივი რესურსების ეფექტური გამოყენებისთვის აუცილებელია შემუშავდეს და დაინერგოს დაბეგვრის ეფექტური მექანიზმი. გარემოსდაცვითი ღონისძიებები ბუნებათსარგებლობის ღონისძიებათა გარეშე დაშვებადია და არსებობს კიდევ პერმანენტური პროცესის სახით, ხოლო გარემოსდაცვითი კომპონენტების გათვალისწინება ბუნებათსარგებლობისას აუცილებელ ვალდებულებას უნდა წარმოადგენდეს.

საკვანძო სიტყვები: ბუნებათსარგებლობა, დაბეგვრა, სასარგებლო წიაღისეული, მოსაკრებელი.

საქართველოში არსებული წიაღისეულისა და სხვა ბუნებრივი რესურსების ეფექტური გამოყენება მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდისა და ქვეყნის ინდუსტრიული და ტექნიკური განვითარების შესაძლებლობას იძლევა. ეკონომიკური ზრდის მნიშვნელოვან ფაქტორად შეიძლება გახდეს ბუნებრივი რესურსების გამოყენების მსოფლიო გამოცდილების

გათვალისწინება, ამოღება-გამოყენების ეფექტური ფინანსური მექანიზმების პრაქტიკაში დანერგვა და მათი გამოყენება ეკონომიკის და სოციალური სფეროს განვითარებისთვის. ამისთვის საჭიროა ბუნებათსარგებლობის პრინციპებისა და ბუნებრივი რესურსების დაბეგვრის სისტემის სრულყოფა-რეფორმირება.

კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს სახელმწიფომ იკისრა უზრუნველყოს ჯანმრთელობისათვის უვნებელი გარემო, ხელი შეუწყოს ბუნებრივი რესურსების რაციონალურ და მდგრად გამოყენებას. საქართველოს კანონი გარემოს დაცვის შესახებ მიღებული იქნა 1996 წელს, თუმცა საქართველოში პირველი სახელმწიფო გარემოსდაცვითი ორგანო შეიქმნა 1974 წელს ბუნების დაცვის სახელმწიფო კომიტეტის სახით, რომლის საქმიანობა ძირითადად სახელმწიფო კონტროლისა და დარგთაშორისი კოორდინაციის ფუნქციით შემოიფარგლებოდა, ხოლო 1991 წელს კი შეიქმნა გარემოს დაცვის სამინისტრო, დღეისათვის იგი ფუნქციონირების საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს რანგში.

ეკონომიკური განვითარება ქვეყნის კეთილდღეობის საფუძველია, თუმცა ამავდროულად ეს პროცესი ზეწოლას ახდენს ბუნებრივ რესურსებსა და გარემოზე. შესაბამისად, ეკონომიკის განვითარება ქვეყნისათვის მნიშვნელოვანია გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების რაციონალური მოხმარების თვალსაზრისითაც. შესაბამისად საჭიროა მიდგომების შემოღება, პრინციპების განსაზღვრა, რომლის დროსაც ეკონომიკური განვითარება, გარემოს დაცვა, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის პირობები და სოციალური საკითხები დაბალანსებულია (ეროვნული პროგრამა 2012: 54).

ზოგადად გარემოსდაცვითი პრობლემების გადაჭრა და დაბინძურებული გარემოს აღდგენა საკმაოდ ხანგრძლივი პროცესია და მაღალ დანახარჯებსაც მოითხოვს, ამიტომ აღნიშნული პრობლემები შეიძლება თავიდან იქნას აცილებული ან მათი სიმწვავე მნიშვნელოვნად შემცირებული დღეს მიღებული სწორი გადაწყვეტილებებით ბუნებათსარგებლობის პრინციპებისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის საზღაურის სწორად განსაზღვრით (კანონი ... 1996: 7).

ბუნებათსარგებლობის მთლიანი კომპლექსიდან ამ მომენტში გამოვყოფდით ცალკეულ სფეროებს, რომლებთან მიმართებაში ბუნებათსარგებლობის პრინციპებისა და დაბეგვრის მექანიზმების

განსაზღვრისას გათვალისწინებული უნდა იქნას გრძელვადიანი მიზნების მთელი კომპლექტი:

1. წყლის რესურსები-ადამიანის ჯანმრთელობისა და წყლის ეკოსისტემებისათვის წყლის უსაფრთხო და საკმარისი რაოდენობის უზრუნველყოფა (კანონი ... 1997: 29).

2. ატმოსფერული ჰაერის დაცვა-ადამიანის ჯანმრთელობისა და გარემოსათვის უსაფრთხო ჰაერის ხარისხის მიღწევა-უზრუნველყოფა

3. სატყეო მეურნეობა-ტყეების საერთო ფუნქციონალური მდგომარეობის გაუმჯობესება მდგრადი სატყეო მეურნეობის განვითარების გზით და აღდგენის მოქნილი მექანიზმის დანერგვით (კანონი ... 1999: 15).

4. მინერალური რესურსები-გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვა მინერალური რესურსების მოპოვებისას გარემოზე მიყენებული უარყოფითი ზემოქმედებისაგან.

ყოველივე ამისათვის მნიშვნელოვანია ქვეყანაში დაიხვეწოს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების მეთოდოლოგია და ბუნებათსარგებლობის ნებართვების გაცემის სისტემა, მონიტორინგის ეფექტური და სრულყოფილი მოდელის ფუნქციონირება შესაბამისი სამეცნიერო და საანალიზო ბაზის შექმნა-უზრუნველყოფით, ასევე ბუნებათსარგებლობისათვის საზღაურის განსაზღვრის ოპტიმალური მექანიზმით (კანონი ... 2004: 8,24) განხორციელებადი რადიკალური რეფორმები ეკონომიკის ლიბერალიზაციისა და ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობის მიზნით, უცხოური ინვესტიციების მოზიდვა და შესაფერისი საინვესტიციო გარემოს შექმნა, სწრაფი ინფრასტრუქტურული განვითარება წარმოადგენს მთავრობის მთავარ პოლიტიკურ პრიორიტეტს, თუმცა ყოველივე შეიცავს გარკვეულ რისკებს გარემოზე ზემოქმედების კუთხით და ბუნებრივი რესურსების გამოყენების რაციონალურობის თვალსაზრისით. შესაბამისად ბუნებათსარგებლობის პრინციპებისა და დაბეგვრის რაციონალური მექანიზმების გათვალისწინების გარეშე ქვეყანა შეიძლება (და ამის ალბათობა საკმაოდ მაღალია) მომავალში შეუქცევადი გარემოსდაცვითი და ბუნებათსარგებლობითი პრობლემების წინაშე აღმოჩნდეს, ვინაიდან როგორც განვითარებული ქვეყნების გამოცდილება გვიჩვენებს, ეკონომიკური განვითარება კიდევ უფრო ზრდის ზეწოლას გარემოსა და ბუნებრივ რესურსებზე და აღრმავებს პრობლემებს (კანონი ... 2005: 12-13).

ს. სვანაძე

ბუნებრივ-კლიმატური პირობებით, მდებარეობით და ბუნებრივი რესურსებით არცთუ ღარიბია ქვეყანა-საქართველოში 26000-ზე მეტი მდინარეა, ელექტროენერჯის 80 %-ზე მეტი ჰიდროელექტროსადგურებზე გამოიმუშავდება, რაც ქვეყნის ჰიდროენერჯის პოტენციალის მხოლოდ 18 %-ია. მდიდარია მიწისქვეშა წყლის რესურსებითაც-მტკნარი მიწისქვეშა წყლების საერთო მოცულობა დაახლოებით 24 მილიონ მ³ შეადგენს. მტკნარი წყლის მარაგებია ასევე არსებულ 800-ზე მეტ ტბაში. საქართველოს ტერიტორიის 40% ტყის მასივებითაა დაფარული. წიაღისეულიდან ძირითად მინერალურ რესურსს წარმოადგენს მანგანუმი (222 მლნ. ტ), სპილენძი (341,0 ტ.), ქვანახშირი (1 მლრდ ტ) და ოქრო (37.6 ტ). ნავთობის დადგენილი მარაგები 580 მილიონ მ³, ხოლო ბუნებრივი აირის 125 მილიონ მ³ შეადგენს.

ბუნებრივი რესურსების ეფექტური გამოყენებისთვის აუცილებელია შემუშავდეს და დაინერგოს დაბეგვრის ეფექტური მექანიზმი. რომლის დროსაც გათვალისწინებულ და დაცულ უნდა იქნას შემდეგი პრინციპები:

- ✓ უფრო მაღალი გადასახდელი საუკეთესო რესურსებზე.
- ✓ პირდაპირი დამოკიდებულება რენტის გადასახადსა და ბუნების მომხმარებლის შემოსავალს შორის.
- ✓ გამოუყენებელი ბუნებრივი რესურსების პოტენციური შეფასება.

ამ მოთხოვნების განხორციელება უზრუნველყოფს წარმოების ეფექტურობის ზრდას და ბუნებრივი რესურსებიდან მიღებული სარგებლის სამართლიანად განაწილებას. რენტის გადასახდლების ეფექტური მექანიზმების დანერგვა უზრუნველყოფს ბიუჯეტში დამატებითი შემოსავლების მიღებას. ეს კი საშუალებას მოგვცემს დამატებითი რესურსები მივმართოთ ინვესტიციებისკენ და განსაკუთრებით ეკოლოგიური და გარემოსდაცვითი ღონისძიებების დაფინანსებაზე, ასევე, გავაუმჯობესოთ მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა. დაბეგვრის რეფორმის პოლიტიკის ეფექტურობისთვის სასურველია გათვალისწინებულ იქნას საკითხები:

1. მიზანშეწონილია დაბეგვრის სტატუსი მიეცეს გარემოს დაბინძურების გადასახადს.
2. ბუნებრივი რესურსების მომხმარებაზე ფინანსურ შედეგებთან მისადაგებული დაბეგვრის წესების შემუშავება.
3. მომპოვებელ საწარმოებზე დღგ-ს მოხსნა და/ან შემცირებული განაკვეთის განსაზღვრა.

4. არაპირდაპირი საექსპორტო გადასახდელების შემოღება ნედლეულის სახით (ფარგლებში) ექსპორტირებად ბუნებრივ რესურსებზე.

5. განსაკუთრებული დაბეგვრის რეჟიმის დაწესება მცირე მოპოვებით, არარენტაბელურ საბადოებზე.

6. წყლის რესურსზე, გამოყენებული ეკონომიკური საქმიანობისათვის, დაბეგვრის გაზრდა.

7. ტყის რესურსებზე, ექსპორტირებადს ნედლეულის ფარგლებში, დაბეგვრის (გადასახდელების) გაზრდა (Маинуров 2010: 192).

საეთეროსივრცის მფლობელი კომპანიების რენტაბელობა ხშირად ნავთობის კომპანიებისას შეიძლება შევადაროთ (განსაკუთრებით ფიჭური კომპანიები), ამიტომაც მიზანშეწონილია შემოღებულ იქნას ზემოგების გადასახადი საეთერო სივრცის მფლობელი და მოსარგებლე კომპანიებისთვის, იმ პრინციპზე შეთანხმების პირობით, რომ საეთერო სივრცეც ბუნებრივი რესურსია (Маинуров 2010: 199). თუმცა როგორც ჩანს, ამისათვის შესაბამისი პოლიტიკური ნებაგაა საჭირო, ვინაიდან შესაბამისი პოლიტიკური ფრთის მხრიდან ინიციატივის გაჟღერებით აქამდე აქციით დაბეგვრადი აღნიშნული მიმართულების (საქმიანობის) დაბეგვრისაგან განთავისუფლება, შეღავათის მინიჭება-შემცირების მიმართულებით სვლა-გეზი გამოიკვეთა, რომლის აუცილებლობის ეკონომიკურ-ფინანსური დასაბუთება შესაბამისი ანალიზით ვერ თუ არ იქნა წარმოდგენილი. არადა მოქმედი დაბეგვრის სისტემა და საგადასახადო კანონმდებლობა არ იძლევა საშუალებას, ვერ უზრუნველყოფს ქარბი მოგების დაბეგვრას და რეგულირებას. შედეგად მივიღეთ ის, რომ მთელ რიგ მიმართულებებში ბიზნესოპერატორები, ეკონომიკური აგენტები მოიხმარენ უმაღლესი ხარისხის ბუნებრივ რესურსს, წიაღისეულს, ნარჩენები არარენტაბელურია, ხოლო შედეგი არაეფექტურია მინიმუმ ფისკალური თავალსაზრისით მაინც. ეს დიდი პრობლემაა ქვეყნისთვის, სადაც მოიპოვებენ წიაღისეულს და კაპიტალდაბანდება მცირეა, ხოლო შემოსავალი - მეტია. ე.ი. სადაც წარმოიქმნება რენტა-ბუნების მომხმარებლების მიკუთვებით. ეს კი ბუნებრივი წიაღისეულის ამოღება-მოხმარებაში მოქმედი პრინციპებისა და დაბეგვრის მექანიზმის შედეგია. სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებაზე გადასახდელის მექანიზმში ჩადებულია კიდევ ერთი ნეგატიური ნორმა. გადასახადი მით მეტია, რაც მეტია ამოღებაზე დანაკარგი ანუ „აწვება“ ისეთ ორგანიზაციებს, რომლებიც მუშაობენ ნაკლებად პერსპექტიულ

ს. სვანაძე

(დაბალირენტაბელობის) ადგილებში, რაც არღვევს დაბეგვრის პრინციპების თანაბრად და სამართლიანად განაწილებას.

დაბეგვრის ცვლილება-რეფორმის პრიორიტეტები შეიძლება ასე ჩამოვყალიბოთ:

1. მიზანშეწონილია დღე-ს გაუქმება ან შემცირებული განაკვეთი მომპოვებელი ორგანიზაციებისთვის.

2. სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებაზე განსაზღვრული გადასახდელის და დამატებითი შემოსავლის გადასახადებით დაბეგვრის მექანიზმი არსებობა.

3. აბსოლუტური რენტა და დიფერენცირებული რენტა, როგორც მისი შემადგენელი ნაწილი, მოქმედება - აბსოლუტური რენტა უნდა დაიბეგროს და ამოღებულ იქნეს წიაღისეულის მოპოვების გადასახდელის სახით, რითაც დარეგულირდება სიტუაცია სახელმწიფოსა და მომპოვებლებს შორის.

4. წიაღისეულის მოპოვების გადასახდელი უნდა გადაიხადოს ყველა მომპოვებელმა, დიფერენცირებული რენტა-ცალმხრივად ბუნებრივი რენტაა, რომელიც არეგულირებს სახელმწიფოსა და მომპოვებლების ურთიერთობებს, რაც გამოიხატება ჭარბი შემოსავლის დაბეგვრასა და ამოღებაში.

5. დიფერენციალური რენტის ამოღების ეფექტურობა დამოკიდებულია ზემომოსავალზე დაწესებულ ბეგარაზე.

ამდენად, დაბეგვრის ძირითადი მიზანია ეკოლოგიური გარემოს აღდგენის, ე.წ. ზემოქმედების კომპენსაციის მექანიზმის გამოყენება. საჭიროა დაბეგვრის რაოდენობა მიუახლოვდეს მოხმარებაში არსებული ბუნებრივი რესურსების ეკონომიკურ ღირებულებას.

ამასთან, ბუნებრივი რესურსების გამოყენებისთვის ამოღებული თანხის ნაწილი მიზნობრივად უნდა დაიხარჯოს იმ ტერიტორიის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისთვის, საიდანაც მოდის ეს თანხები. შედეგად ერთმანეთს დაუკავშირდება საწარმოების, რეგიონების (ტერიტორიის ბუნებრივ-კლიმატური ბალანსის) და საზოგადოების ინტერესები.

ამასთან, გარემოსდაცვითი ღონისძიებები ბუნებათსარგებლობის ღონისძიებათა გარეშე დაშვებადია და არსებობს კიდევ პერმანენტური პროცესის სახით, ხოლო ბუნებათსარგებლობის ღონისძიებები გარემოსდაცვითი კომპონენტების გარეშე არ უნდა იყოს დაშვებული ანუ ბუნებათსარგებლობის ღონისძიებებისას გარემოსდაცვითი კომპონენტების გათვალისწინება აუცილებელ ვალდებულებას უნდა წარმოადგენდეს.

ლიტერატურა და წყაროები:

ეროვნული პროგრამა 2012-2016: საქართველოს გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეორე ეროვნული პროგრამა (2012-2016). ელრესურსი: [moe.gov.ge?res/images/file-manager/strategiuli-dokumentebi/strategiuli-gegmebi/](http://moe.gov.ge/res/images/file-manager/strategiuli-dokumentebi/strategiuli-gegmebi/), მოძიებულია 20.05.2017.კანონი ... 2004: საქართველოს კანონი ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებლების შესახებ. თბილისი, 2004.

კანონი ... 1999: საქართველოს კანონი საქართველოს ტყის კოდექსი. თბილისი, 1999.

კანონი ... 1996: საქართველოს კანონი გარემოს დაცვის შესახებ. თბილისი, 1996.

კანონი ... 1997: საქართველოს კანონი წყლის შესახებ. თბილისი, 1997.

კანონი ... 2005: საქართველოს კანონი ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ. თბილისი, 2005.

Маибуров 2010: И. А. Маибуров; Налоговая Политика: Теория и практика; юнити, Москва; 2010