



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტი
ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტი

ომანაძე თეონა

საგადასახადო პოლიტიკის მაკროეკონომიკური ზეგავლენა

სამაგისტრო პროგრამა - ეკონომიკა
ნაშრომი შესრულებულია ეკონომიკის მაგისტრის
აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი: მარინა ტაბატაძე
ეკონომიკის დოქტორი,
ასისტენტ-პროფესორი

თბილისი 2020

ანოტაცია

საქართველომ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, მნიშვნელოვანი ეკონომიკური რეფორმები გაატარა ეკონომიკის ფისკალური სტიმულირების და განვითარების კუთხით. მნიშვნელოვნად შემცირდა საგადასახადო ტვირთი და გადასახადების რაოდენობა. აღნიშნული რეფორმების შედეგად, შესაძლებელი გახდა მნიშვნელოვანი ეკონომიკური ზრდის მიღწევა და ლიბერალური საგადასახადო იმიჯი შეიქმნა ინვესტორების თვალში. სამომავლო ეკონომიკური პოლიტიკა სამ უმთავრეს პრინციპს ემყარება, რომელთაგან უპირველესია ეკონომიკის რეალური (წარმოების) სექტორის განვითარებაზე ორიენტირებული სწრაფი და ეფექტიანი ეკონომიკური ზრდის უზრუნველყოფა, რაც განაპირობებს ქვეყანაში არსებული ეკონომიკური პრობლემის გადაჭრას, სამუშაო ადგილების შექმნასა და სიღარიბის დაძლევას. ეკონომიკის სწრაფი განვითარებისათვის უმნიშვნელოვანესია ოპტიმალური და ეფექტიანი საგადასახადო პოლიტიკის არსებობა, რათა დაცული იყოს საბიუჯეტო სტაბილურობა და ამავე დროს, გაუმჯობესდეს საგადასახადო გარემო ბიზნესისთვის.

ნაშრომის მიზანია საგადასახადო პოლიტიკის თეორიულ-მეთოდოლოგიური, პრაქტიკული და გამოყენებითი ხასიათის საფუძვლების განხილვა, მისი გავლენის ანალიზი ეკონომიკურ ზრდასა და მდგრად განვითარებაზე. საქართველოს მიერ განვლილი გზის ანალიზი საგადასახადო სისტემის შექმნიდან დღემდე, არსებითი ხასიათის მიღწევები და რიგი ხარვეზები, რომლებიც დღესაც აღმოსაფხვრელია. ნაშრომის მიზანია წარმოაჩინოს საგადასახადო პოლიტიკის ბერკეტები და მექანიზმები საქართველოში, რომლის საშუალებით ისინი ზემოქმედებენ მაკროეკონომიკურ მაჩვენებლებზე.

ნაშრომში ყურადღება გამახვილებულია სამეწარმეო და საინვესტიციო გარემოსთან დაკავშირებულ პრობლემებზე, რომლის აღმოფხვრა შესაძლებელია საგადასახადო სისტემის სრულყოფის შედეგად, რაც ხელს შეუწყობს მდგრად ეკონომიკურ განვითარებას და მინიმუმამდე დაიყვანს ეკონომიკურ რყევებს. ასევე, მნიშვნელოვანი ყურადღება ეთმობა ესტონურ მოდელს, მის შედეგებსა და ანალიზს საქართველოში, რომლის მიზანია ეკონომიკური ზრდის დაჩქარება და ბიზნესის დაწყებისა და განვითარებისათვის ხელსაყრელი პირობების შექმნა.

Annotation

After gaining independence, Georgia has carried out significant economic reforms in terms of fiscal stimulus and economic development. The tax burden and the volume of taxes have been substantially reduced.

As a result of these reforms, it became possible to achieve significant economic growth, as well as a liberal tax image, which was created in the eyes of investors. The future economic policy is based on three core principles. The most important is to ensure rapid and effective economic growth focused on the development of the real (manufacturing) sector of the economy, which will help solve the country's economic problem, create jobs, and alleviate poverty. The existence of optimal and effective tax policy is crucial for the rapid development of the economy to maintain budget stability and at the same time improve the tax environment for businesses. The purpose of the thesis is to discuss the theoretical, methodological, practical, and applied principles of tax policy, to analyze its impact on economic growth and sustainable development. Analysis of the path taken by Georgia since the creation of the tax system, significant achievements, and several shortcomings that should be rectified.

The thesis aims to present the levers and mechanisms of tax policy in Georgia, through which they affect macroeconomic indicators. The paper focuses on the problems related to the entrepreneurial and investment environment, which can be eliminated by improving the tax system, which will promote sustainable economic development and minimize economic fluctuations. Also, significant attention is paid to the Estonian model, its results and analysis in Georgia, Which aims to accelerate economic growth and create favorable conditions for business start-ups and development.

სარჩევი

ანოტაცია	2
შესავალი	5
თავი 1. საგადასახადო პოლიტიკა, მისი როლი და მნიშვნელობა სახელმწიფოს ფუნქციონირებაში.....	8
1.1 საგადასახადო სისტემის წარმოშობის და განვითარების ისტორია.....	8
1.2 საგადასახადო პოლიტიკის არსი და რეგულირების აუცილებლობა	12
1.3 ფისკალური პოლიტიკის ინსტრუმენტები	15
1.4 საგადასახადო პოლიტიკის გავლენა ეკონომიკაზე	19
თავი 2 . საგადასახადო პოლიტიკის სტაბილურობის მაჩვენებლები, მისი ფუნქციონირების მექანიზმები და საგადასახადო ტვირთი.....	23
2.1 საგადასახადო ტვირთი და ლაფერის მრუდი.....	23
2.2 საგადასახადო გაპი და გადასახადების ბუიონსი	29
2.3 საგადასახადო პოლიტიკის გავლენა ინვესტორთა გადაწყვეტილებებზე.....	34
2.4 მცირე და საშუალო ბიზნესის საგადასახადო სტრატეგია	41
თავი 3. ფისკალური პოლიტიკა საქართველოში, მისი ძირითადი გამოწვევები და საგადასახადო შემოსავლების ანალიზი.....	47
3.1 საგადასახადო სისტემის რეგულირება და კანონმდებლობა საქართველოში, საგადასახადო ორგანოს ფუნქციები, უფლებები და მოვალეობები	47
3.2 საგადასახადო შემოსავლების ანალიზი საქართველოში	51
3.3 ესტონური მოდელის გავლენა საქართველოს ეკონომიკაზე.....	56
3.4 COVID-19-ის გავლენა ეკონომიკაზე	63
დასკვნა	67
ლიტერატურა	71

შესავალი

თემის აქტუალობა. სახელმწიფოს როლი ეკონომიკის რეგულირებაში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია. რეგულირებას იგი ახორციელებს მონეტარულ და ფისკალური პოლიტიკის საშუალებით. საბიუჯეტო-საგადასახადო პრობლემის სიმწვავემ, განაპირობა ფისკალური პოლიტიკის მნიშვნელოვნების ზრდა. მეოცე საუკუნის მიწურულს ბევრი ქვეყანა ეკონომიკურ კრიზისს განიცდიდა. კრიზისის გამომწვევი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიზეზი იყო საჯარო სექტორში არსებული ფინანსური პრობლემები, რაც გამოიხატებოდა სახელმწიფო ვალის ზრდასა და ბიუჯეტის დეფიციტში. ეკონომიკური ზრდა ყველგან შეფერხდა, მოიმატა უმუშევრობამ, რაც ბიზნეს-აქტიურობის დაქვეითების შედეგი იყო.

ფისკალური პოლიტიკა, ეს არის სახელმწიფოს მხრიდან გადასახადების და ხარჯების სფეროში მიღებული გადაწყვეტილებების ერთობლიობა. როგორც წესი ფისკალური პოლიტიკის ძირითადი ინსტრუმენტი არის გადასახადები. სწორად შერჩეული საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკა ქვეყნის განვითარების და სიმდიერის საწინდარია. ფისკალური პოლიტიკა, როგორც მაკროეკონომიკური სტაბილიზატორი და სახელმწიფო პოლიტიკის ინსტრუმენტი, უმნიშვნელოვანეს გავლენას ახდენს ჩვენს ყოველდღიურ ცხოვრებაზე. ფისკალური პოლიტიკის მიზნები და მის ხელთ არსებული მექანიზმები დროის პერიოდის მიხედვით განსხვავებულია.

საგადასახადო სისტემის ჩამოყალიბებაზე გავლენას ახდენს როგორც ეკონომიკური და პოლიტიკური, ასევე კულტურული, ფსიქოლოგიური და მრავალი სხვა ტიპის ფაქტორი. მისი მიზანი არის არა მარტო ბიუჯეტის ფორმირება, არამედ სამეწარმეო აქტივობის სტიმულირება, წარმოების განვითარება, ინვესტიციების მოზიდვა. გასათვალისწინებელია, რომ მსოფლიოს ბევრ ქვეყანასთან ვაჭრობიდან და ინვესტიციებიდან მიღებული შემოსავალი დაბეგვრის ობიექტია, რომელიც რეგულირდება, როგორც ქვეყნის ადგილობრივი კანონმდებლობით, ასევე საერთაშორისო ხელშეკრულებებით.

ქვეყნის ეკონომიკური ზრდისა და მდგრადი განვითარების მისაღწევად, აუცილებელია, საგადასახადო რეფორმები მიმდინარე ეკონომიკური და სოციალური პირობების შესატყვისი იყოს. ქვეყანაში არსებული საგადასახადო სისტემის ანალიზი

ცხადყოფს, რომ არსებობს რიგი ხარვეზები, რომელიც უნდა აღმოიფხვრას. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებისათვის პრობლემები გაცილებით მწვავე და მრავალფეროვანია, რაც მათი საგადასახადო კულტურის დაბალი დონით აიხსნება.

საგადასახადო დაბეგვრა ფუნდამენტურია სახელმწიფოს ჩამოყალიბებისათვის, თუმცა ჩვენი ქვეყნისთვის მრავალი წლის მანძილზე უმნიშვნელოვანეს პრობლემას წარმოადგენდა. საქართველოში საგადასახადო სისტემის ფორმირება დაიწყო 1991-1992 წლების მიჯნაზე, სოციალისტურ-ეკონომიკური მოდელის ძირეული ტრანსფორმაციის პირობებში, ამ პერიოდისთვის ქვეყანას არ გააჩნდა რეალური საგადასახადო ურთიერთობების სამართლებრივი რეგულირების გამოცდილება. გადასახადების გადახდისთვის თავის არიდება მომსახურების გაწევას სერიოზულად აფერხებდა. 2005 წელს ახალი საგადასახადო კოდექსის შემოღებამ საქართველოს საგადასახადო ლანდშაფტის ძირეული შეცვლა გამოიწვია: გადასახადები შემცირდა, პროცედურული საკითხები დარეგულირდა, კორუფცია აღმოიფხვრა და კოდექსის აღსრულება საგრძნობლად გაუმჯობესდა. ეს სახელმწიფო შემოსავლების მასობრივ ზრდაში აისახა. თუმცა რამდენიმე ძირითადი პრობლემა კვლავ აღმოუფხვრელი დარჩა.

კვლევის მიზანი და ამოცანები. კვლევის მიზანია საგადასახადო პოლიტიკის თეორიულ-მეთოდოლოგიური და პრაქტიკული, გამოყენებითი ხასიათის საფუძვლების განხილვა, მისი გავლენის ანალიზი ეკონომიკურ ზრდასა და მდგრად განვითარებაზე. საქართველოს მიერ განვლილი გზის ანალიზი საგადასახადო სისტემის შექმნიდან დღემდე, არსებითი ხასიათის მიღწევები და რიგი ხარვეზები, რომლებიც დღესაც აღმოსაფხვრელია.

კვლევის ამოცანებია:

- ფისკალური პოლიტიკის არსის განხილვა; ეკონომიკაზე მისი გავლენისა და მნიშვნელოვნების ანალიზის ჩამოყალიბება;
- გადასახადების წარმოშობის, საგადასახადო სისტემის შექმნისა და განვითარების ისტორიის ანალიზი;
- გადასახადების ოდენობის, მისი სახეების განსაზღვრა ქვეყნის ეკონომიკური, სოციალურ-ყოფითი პირობების, სამართლიანობისა და ეფექტურობის გათვალისწინებით;

- გადასახადების სტაბილურობის მაჩვენებლების ანალიზი;

კვლევის თეორიული და მეთოდოლოგიური საფუძველია ქართველ და უცხოელ მეცნიერ-ეკონომისტთა ნაშრომები საგადასახადო პრობლემატიკის საკითხებთან დაკავშირებით, საქართველოს საკანონმდებლო და ნორმატიული აქტები, ოფიციალური დოკუმენტები, მეთოდური მითითებები, ბრძანებები, ასევე, სახელმწიფო ორგანოებისა და ბიზნეს სტრუქტურების მასალები აღნიშნულ სფეროში.

თავი 1. საგადასახადო პოლიტიკა, მისი როლი და მნიშვნელობა სახელმწიფოს ფუნქციონირებაში

1.1 საგადასახადო სისტემის წარმოშობის და განვითარების ისტორია

გადასახადების წარმოქმნის ისტორია ფესვებს ძველი დროიდან იღებს. გადასახადები სახელმწიფოების, სასაქონლო წარმოების და სახელმწიფო აპარატის (მოხელეები, არმია, სასამართლოები და ა.შ.) გაჩენასთან ერთად წარმოიშვა და დროთა განმავლობაში, მათი ბიუჯეტის შევსების მთავარ წყაროდ იქცა. იგი აუცილებელი იყო სახელმწიფო ინსტიტუტების შესანახად. ანტიკურ ეპოქასა და შუა საუკუნეებში საგადასახადო სისტემა არც თუ ისე განვითარებული იყო და უფრო შემთხვევით ხასიათს ატარებდა. ადრეული პერიოდის გადასახადებს უფრო კვაზიგადასახადებს თუ ვუწოდებთ, ვინაიდან ისინი უფრო დანამატს წარმოადგენდნენ, შემოსავლის სხვა წყაროებთან ერთად, როგორებიც იყო: ომებიდან ნადავლი, სახელმწიფო ქონებიდან შემოსავლები. თავდაპირველად გადასახადები არასისტემური, ნატურალური ფორმით არსებობდნენ. გადასახადების ნატურალური ფორმით აკრეფის დოკუმენტალური დადასტულება ჯერ კიდევ ჩვ. წელთაღრიცხვამდე V საუკუნეში გვხვდება. მოქალაქეები გადასახადის სახით სხვადასხვა სახის სამუშაოებსაც კი ასრულებდნენ. საზოგადოებრივი საქმიანობა გადასახადის ფორმას განსაზღვრავდა. სასაქონლო-ფულადი ურთიერთობების განვითარებამ გადასახადების ფულად ფორმას ჩაუყარა საფუძველი.

თავდაპირველად გადასახადები კონკრეტული დანიშნულებით იხდებოდა. პოპულარული იყო მიზნობრივი (მაგალითად, სასახლეების, ჯარის, სახელმწიფო მოხელეების შესანახად, გზების და ტაძრების ასაგებად) და განსაკუთრებული (ომის დროს) გადასახადები. მხოლოდ მოგვიანებით გახდნენ გადასახადები სახელმწიფოს ძირითადი შემოსავლის წყაროდ. ამასთან საგადასახადო ტვირთი წარსულში საკმაოდ

მძიმე იყო, რაც სხვადასხვა დროს სხვადასხვა ქვეყნებში აჯანყებების საფუძველიც გამხდარა.¹

ძველ ათენში ათეული მოქალაქე საჯაროდ წყვეტდა ყოველწლიურად რაოლენობის გადასახადი დაეწესებინათ. ამოღებულ თანხას დადგენილი ოდენობით, დადგენილ პერიოდში უხდიდნენ სახელმწიფოს. ამ დაწესებული თანხის ზემოთ კი იყოფდნენ თვითონ. იმ შემთხვევაში, თუ ვერ შეძლებდნენ სახელმწიფოსთვის დაწესებული თანხის გადახდას, სახელმწიფო ამლევდა მათ გარკვეული პერიოდით გადავადებას. თუ ამ გადავადების შემდეგაც ვერ შეძლებდნენ სახელმწიფოსათვის გადასახადის გადახას, მათ იჭერდნენ და ციხეში სვამდნენ.

გადასახადების ისტორიული ეტაპების ანალიზის მიზნით, საინტერესოა ძველი რომის გადასახადები. ცნობილია რომ მშვიდობიან ძველ რომში გადასახადები გაუქმებული იყო. სახელმწიფოსა და ქალაქის მართვის ხარჯები მინიმუმამდე იყო დაყვანილი, ხელმძღვანელი პირები თავიანთ მოვალეობას საზოგადოებრივ საწყისებზე ასრულებდნენ, შრომის ანაზღაურების გარეშე, უფრო მეტიც, ისინი ხშირად თავიანთ დანაზოგებს ხარჯავდნენ საზოგადოებისათვის, რაც მეტად საპატიოდ ითვლებოდა და ავტორიტეტს უზვეჭდა ქვეყნის მეთაურებს. ომის პირობებში კი მოქალაქეთა შემოსავალი იბეგრებოდა, თუმცა ძალიან ორგინალური მეთოდით. გადასახადის მოცულობას (მას ეწოდებოდა “ცენზი”) ადგენდნენ ხუთი წლის ვადით არჩეული ჩინოვნიკ-ცენზორები. ამ უკანასკნელს წარმოადგენდა მოსახლეობის შედარებით პაციოსანი და კვალიფიციური ნაწილი. რომის მოქალაქეები ცენზორებს წარუდგენდნენ განაცხადს თავიანთი ქონებრივი და ოჯახური მდგომარეობის შესახებ. ეს იყო გადასახადების ისტორიაში დეკლარაციების წარდგენის პირველი პრაქტიკა, რომელმაც შემდგომ განვითარება ჰპოვა სხვა ქვეყნებშიც და დღესაც ფართოდ გამოიყენება მთელ მსოფლიოში. მას შემდეგ, რაც რომის სახელმწიფო გაძლიერდა და შემოიერთა ახალი ტერიტორიები, სახელმწიფო გადასახადებთან ერთად შემოიღეს ადგილობრივი გადასახადები. შემდგომ რომის იმპერიაში თანდათანობით დაიხვეწა საგადასახადო სისტემა. იმპერატორმა ავგუსტ ოქტავინმა ქვეყნის ყველა პროვინციაში შექმნა გადასახადების

¹ა. კილაძე, გადასახადები, მათი წარმოქმნის ისტორია და თეორიები.

ამკრეფი და შესაბამისი მაკონტროლებელი ორგანოები მოახდინა ძირითადი საგადასახადო ბაზის - მიწების ხელახალი აზომვა-კადასტრირება ქონების აღწერა და ყველა მოსახლეს დაევალა თემის (პროვინციის) ხელისუფალთათვის წარედგინა დეკლარაცია შემოსავლებისა და ქონებრივი მდგომარეობის შესახებ. იუხედავად იმისა, რომ გადასახადები დაწესებული იყო უძველესი დროიდან, მისი ოდენობა და მთლიანად საგადასახადო სისტემა, ხშირ შემთხვევაში, იმ დროს არსებულ ეკონომიკურ და სოციალურ ფაქტორებს არ შეესაბამებოდა. სახელმწიფოებს არ გააჩნდათ გადასახადების აკრეფის ადმინისტრირების ჩამოყალიბებული მექანიზმები. გადასახადების აკრეფას აწარმოებდნენ, როგორც სპეციალურად მოწვეული სახელმწიფო მოსამსახურეები, ასევე რიგითი მოქალაქეები, რომელთაც არ გააჩნდათ შესაბამისი კვალიფიკაცია. გადასახადების ამკრეფთა მიერ უფლებების გადამეტების გამოყენების წინააღმდეგ საბრძოლველად კეისარმა მიიღო კანონი პროვინციებში გამომძალველთა წინააღმდეგ საბრძოლველად, რაც მათ მიმართ სასტიკი სასჯელით გამოიხატებოდა. უმძიმეს სასჯელს ითვალისწინებდა მორწმუნის მიერ მოძღვრის წინაშე ჩადენილი ცოდვა ანგარებით, მტაცებლობით (სხვისი ქონებისა), ქრთამის აღებ-მიცემობით, ყალბი ვექსილით ფულის აღებით, ყალბობით (ყალბად მუშაობით), ძღვენის მოყვარულობით და ხელობის უსწავლელობით ჩადენილი ცოდვები.

შუა საუკუნეებისა და შემდგომი პერიოდის ქვეყნებში თანდათანობით ვითარდება საგადასახადო სისტემა. ინგლისში, დანიაში, საფრანგეთსა და სხვაქვეყნებში შემოიღეს ახალი გადასახადები: აქციზი, საბაჟო მოსაკრებელი, საგანგებო გადასახადები, კომუნალური და ადგილობრივი გადასახადები, სავაჭრო გადასახადები და სხვა.¹

დასაბუთებული და რაციონალური საგადასახადო სისტემები XVII-XVIII საუკუნეების მიჯნაზე ჩამოყალიბდა, როდესაც ევროპულ ქვეყნებში განვითარდა ადმინისტრაციული სახელმწიფოებრიობა. დემოკრატიის განვითარებამ, ასევე იმოქმედა გადასახადებზეც. მანამდე, ინგლისში 1215 წელს შემოღებულ იქნა «თავისუფლებათა ქარტია», სადაც მითითებული იყო, რომ გადასახადების შემოღება

¹ <http://intermedia.ge>

მხოლოდ ერის თანხმობით იყო შესაძლებელი. ხოლო დიდი ფრანგული რევოლუციის შემდეგ, მთავრობამ ბიუჯეტის დამტკიცება დაიწყო.

მე-19 საუკუნეში გადასახადების რაოდენობა შემცირდა. სახელმწიფო შემოსავლების მთავარ წყაროდ გადაიქცნენ გადასახადები ფიზიკური და იურიდიული პირების შემოსავლებზე. ეს კანონზომიერიც იყო, რამდენადაც სამრეწველო რევოლუციის შემდეგ, საზოგადოების ახალი ეკონომიკური ცხოვრების წყობილების ჩამოყალიბებამ გამოიწვია პრაქტიკულად შემოსავლის ერთადერთი წყაროს, მიწის ნაცვლად, შემოსავლის და სიმდიდრის მრავალი სახეობის გაჩენა. წარმოების გაფართოებამ და ეკონომიკის გაზრდამ გადასახადები ახალ ეტაპზე გაიყვანა.

პრაქტიკამ აჩვენა, რომ გადასახადების რეალური შემცირება შესაძლებელია მხოლოდ იმ სახელმწიფოებში, რომელთაც მყარი ეკონომიკური ბაზა აქვთ. მხოლოდ მაშინ შეუძლიათ გადასახადების შემცირებას წარმოების ზრდამდე მიყვანა, რომელიც მომავალში მოახდენს საგადასახადო შემოსავლების შემცირების დროებით კომპენსირებას. ამ პრინციპზე აგებენ თავიანთ საგადასახადო პოლიტიკას მსოფლიო წამყვანი სახელმწიფოები. საგადასახადო რეფორმების აზრი, რომლებიც განხორციელდა XX საუკუნის 80-90-იან წლებში, დაფუძნებულია კაპიტალის დაჩქარებულ ზრდაზე და საქმიანი აქტივობის სტიმულირებაზე. კლებულობს საგადასახადო განაკვეთები კორპორატიულ შემოსავლებზე (აშშ-ში 46-დან 34%-მდე, დიდი ბრიტანეთში 45-დან 35%-მდე, იაპონიაში 42-დან 40%-მდე). ამას გარდა, შემცირებულია ფიზიკური პირების პირად შემოსავლებზე გადასახადების ზედა ზღვარი, გაფართოებულია დაუბეგრავი შემოსავლების ინტერვალი. თუმცა პირდაპირი გადასახადების შემცირება კომპენსირდება არაპირდაპირი გადასახადების გაზრდით – ისეთი, როგორცაა გადასახადები გაყიდვებიდან, დამატებული ღირებულების გადასახადი და სხვა.¹

თანამედროვე საგადასახადო სისტემაში წამყვანი ადგილი პირდაპირ და პროგრესულ გადასახადებს უკავიათ. პროგრესული გადასახადი ცალკეული პირებისთვის შემოსავლების ზრდის პროპორციულად საგადასახადო განაკვეთის

¹ <https://www.linkedin.com/>, ა. კილაძე, გადასახადები, მათი წარმოქმნის ისტორია და თეორიები.

მომატებას გულისხმობს. განვითარებულ ქვეყნებში საგადასახადო სისტემები და კანონმდებლობა მაქსიმალურადაა მორგებული საზოგადოების ინტერესებს.

1.2 საგადახდო პოლიტიკის არსი და რეგულირების აუცილებლობა

მდგრადი განვითარების ეროვნულ სტრატეგიებში სახელმწიფო დაფინანსებისთვის უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება შიგა სახელმწიფო რესურსების აქტიურ მობილიზებას. საჯარო რესურსების მობილიზების კუთხით საგადასახადო შემოსავლების განსაკუთრებული როლი უკავშირდება მათ უფრო მეტ სტაბილურობასა და პროგნოზირებად ხასიათს გრძელვადიანი დაფინანსების სხვა წყაროებთან შედარებით. საბიუჯეტო შემოსავლების ძირითად განმსაზღვრელ ფაქტორს მასტიმულირებელი მაკროეკონომიკური პოლიტიკის გატარება წარმოადგენს, ვინაიდან იგი ხელს უწყობს ქვეყანაში ეკონომიკური ზრდის დაჩქარებას. უმრავლეს განვითარებად ქვეყნებში ეკონომიკურ ზრდაზე დიდ გავლენას ახდენს მსოფლიო ეკონომიკის დინამიკა. მსოფლიოში მოთხოვნის სწრაფი ზრდა, როგორც წესი, შესაძლებლობას აძლევს განვითარებადი ქვეყნების კომპანიებს მიიღონ შემოსავლები ექსპორტიდან, რომლებიც ეროვნულ საგადასახადო რეჟიმებზე დამოკიდებულებით გარდაიქმნებიან გადასახადებად და სახელმწიფოს სხვა შემოსულობებად. არანაკლებ მნიშვნელოვანია ღონისძიებები, რომლებიც მიმართულია საშუალოვადიანი საბიუჯეტო დაგეგმვის მხარდაჭერაზე და შედგება ანალიტიკური ინსტრუმენტებისგან, რომლებიც განვითარების მიზნებიდან გამომდინარე განვითარებადი ქვეყნების ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური შესაძლებლობების გათვალისწინებით მნიშვნელოვან ინფორმაციას იძლევიან შიგა სახელმწიფო რესურსების მობილიზების სხვადასხვა მოკლევადიან და საშუალოვადიან ვარიანტებზე. მიუხედავად იმისა, რომ შიგა რესურსების ძირითად საერთაშორისო თანამშრომლობის მნიშვნელობა სახელმწიფოს შიგა ფინანსური რესურსების მობილიზებასა და განვითარებაში. სახელმწიფო შემოსავლების ზრდაში დიდ როლს თამაშობს სწორად ჩამოყალიბებული და მოქნილი მექანიზმების არსებობა. ასეთ მექანიზმს წარმოადგენს, მაგალითად,

პროგრესული საგადასახადო სისტემის დანერგვა. რა თქმა უნდა, ყველა ქვეყნისათვის გამოსაყენებელი საერთო მოდელის შექმნა და შეთავაზება შეუძლებელია, მაგრამ ცნობილია, რომ იმ ქვეყნებში, სადაც საგადასახადო შემოსავლები მშპ-ის 15%-ზე ნაკლებია, სახელმწიფოს ძირითადი ფუქციების შესრულების კუთხით სერიოზული პრობლემები არსებობს. მსოფლიოს ყველაზე ღარიბი ქვეყნების დაახლოებით ნახევარში საგადასახადო შემოსავლები სწორედ ამ ნიშნულს არ აღემატება. რასაკვირველია, საგადასახადო კანონმდებლობის დაცვა, დარღვევების აღმოფხვრა და გადასახადებისგან თავის არიდების ფაქტების შესწავლა შესაბამისი სახელმწიფო სტრუქტურების საქმეა, მაგრამ მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს ის, რომ რიგ ქვეყნებში მსგავსი პრობლემების აღმოფხვრას ხელი შეუწყო ეროვნული საგადასახადო კანონმდებლობის ცვლილებამ და დახვეწამ. ამ სფეროში რეფორმები უნდა უზრუნველყოფდნენ წონასწორობის დაცვას მოკლევადიან პერიოდში შემოსულობების ზრდის შესაძლებლობების ამაღლების თვალსაზრისით ისეთი ღონისძიებების გატარებით, როგორცაა ირიბი გადასახადების განაკვეთების ცვლილება; საშუალოვადიანი მიზნების მიღწევას ისეთი ღონისძიებების გატარებით, როგორცაა პირდაპირ გადასახადებზე პროგრესული შკალის დაწესება. გარდა ამისა, ჩრდილოვანი ეკონომიკის არსებობასთან დაკავშირებული პრობლემების აღმოსაფხვრელად საჭიროა დამატებითი ღონისძიებების გატარება, მ.შ. გადასახადების გადამხდელთა და გადასახადების აკრეფის სისტემის ეფექტურობის მნიშვნელოვანი ამაღლება.

საბიუჯეტო შემოსავლების ძირითად განმსაზღვრელ ფაქტორს მასტიმულირებელი მაკროეკონომიკური პოლიტიკის გატარება წარმოადგენს, ვინაიდან იგი ხელს უწყობს ქვეყანაში ეკონომიკური ზრდის დაჩქარებას. უმრავლეს განვითარებად ქვეყნებში ეკონომიკურ ზრდაზე დიდ გავლენას ახდენს მსოფლიო ეკონომიკის დინამიკა. მსოფლიოში მოთხოვნის სწრაფი ზრდა, როგორც წესი, შესაძლებლობას აძლევს განვითარებადი ქვეყნების კომპანიებს მიიღონ შემოსავლები ექსპორტიდან, რომლებიც ეროვნულ საგადასახადო რეჟიმებზე დამოკიდებულებით გარდაიქმნიებიან გადასახადებად და სახელმწიფოს სხვა შემოსულობებად.

განვითარებადი ქვეყნებისთვის უდიდესი მნიშვნელობა აქვს საგადასახადო ბაზის მოწესრიგებას და ქვეყნებიდან მოგების გადინების შემცირებას. მათ სჭირდებათ ისეთი

საგადასახადო რეჟიმები, რომლებიც იქნება ადვილად ადმინისტრირებადი და გამოყენებადი ადგილობრივი ეკონომიკის სპეციფიკიდან გამომდინარე. იმის ნაცვლად, რომ აღნიშნულ ქვეყნებში ხდებოდა რთული საერთაშორისო ნორმების დანერგვა, უმჯობესი იქნება ძალისხმევის მიმართვა უფრო მკაფიო და მარტივი წესების შემოღებაზე, რომლებიც მეტად შეესაბამებოდნენ განვითარებად ქვეყნებში საგადასახადო დაბეგვრის პოტენციალის განვითარებას. საგადასახადო სფეროში საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარებისთვის უკანონო ფინანსურ ნაკადებთან ბრძოლა უკანასკნელი წლების ერთ-ერთი უდიდესი გამოწვევაა. საყოველთაო გლობალიზაციის პირობებში საგადასახადო დაბეგვრის საკითხებში საერთაშორისო თანამშრომლობის მნიშვნელობა დღითიდღე იზრდება, ვინაიდან ერთ რომელიმე ქვეყანაში მოქმედმა საგადასახადო სისტემამ შესაძლოა გავლენა მოახდინოს სხვა ქვეყნების ბიუჯეტების შემოსულობებზე. ამის მაგალითებია გადასახადებისგან თავის არიდება, ფინანსური აქტივების განთავსება საგადასახადო თავშესაფრებში, უკანონო ფინანსური ნაკადების მოძრაობა და სხვა.

განვითარებადი ქვეყნების უმრავლესობაში საგადასახადო რეფორმების წარმატებისა და ეფექტურობისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს იმას, რომ ადმინისტრაციული და ინსტიტუციური პოტენციალის განვითარება რთული და ხანგრძლივი პროცესია, რომლის შედეგები სწრაფად არ მიიღწევა. აღნიშნული პოტენციალის შესაქმნელად განვითარებად ქვეყნებს ხშირად არ გააჩნიათ რესურსები, ინვესტიციების სტაბილურად მაღალი დონე და პოლიტიკური სტაბილურობა. ყოველივე ეს მოითხოვს საერთაშორისო საზოგადოების შეთანხმებულ ძალისხმევას, რაც დახმარებას გაუწევს შესაბამისი ადამიანური და ფინანსური რესურსების გამონახვაში.¹

სახელმწიფო მმართველობის სექტორი მოიცავს იმ დაწესებულებებს, რომლებიც სახელმწიფო პოლიტიკას ძირითადად არასაბაზრო მომსახურების უზრუნველყოფითა და შემოსავლებისა და სიმდიდრის გადანაწილებით ახორციელებენ. ორივე საქმიანობის ფინანსური მხარდაჭერა უმთავრესად სხვა სექტორებისათვის დაწესებული სავალდებულო გადასახადებით ხორციელდება.

¹ საერთაშორისო თანამშრომლობის მნიშვნელობა სახელმწიფოს შიგა ფინანსური რესურსების მობილიზებასა და განვითარებაში, მ. ჭილაძე

სახელმწიფო ფინანსების ანალიტიკოსები ფისკალურ სტატისტიკას ტრადიციულად იყენებდნენ საჯარო სექტორის მასშტაბის, ერთობლივ მოთხოვნაში, ინვესტიციებსა და დანაზოგში მისი წილის, ეკონომიკაზე, მ.შ. რესურსების გამოყენებაზე, მონეტარულ მდგომარეობასა და სახელმწიფო ვალზე ფისკალური პოლიტიკის ზეგავლენის, საგადასახადო ტვირთის და სოციალური დაცვის ანალიზისათვის. სახელმწიფო კრეფს გადასახადებსა და სხვა სავალდებულო შენატანებს და იღებს კანონებს, რომლებიც ზემოქმედებას ახდენენ სხვა ეკონომიკური ერთეულების ქცევაზე. სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სისტემის სხვა მაკროეკონომიკურ სტატისტიკურ სისტემებთან ჰარმონიზაცია ნიშნავს იმას, რომ სახელმწიფო მმართველობის ან საჯარო სექტორის დანარჩენ ეკონომიკასთან მიმართების შესაფასებლად, სფს-ის მონაცემები შესაძლებელია გაერთიანდეს სხვა სექტორების მონაცემებთან. ასევე, ის საშუალებას იძლევა სფს გამოყენებულ იქნეს ქვეყნებს სორის სახელმწიფო ოპერაციების ანალიზისათვის. მაგალითად, გადასახადები/მშპ-ში ან გადასახდელები/მშპ-ში შეფარდებების შედარების მიზნით. სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სისტემაში აღირიცხება ორი სახის ნაკადი: ოპერაციები და სხვა ეკონომიკური ნაკადები. სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების ოპერაციების ანგარისგება საანგარიშო პერიოდში განხორციელებული ყველა ოპერაციის შედეგებს ასახავს. ეს ოპერაციები კლასიფიცირებულია როგორც: შემოსულობები, გადასახდელები, არაფინანსური აქტივების წმინდა მიღება, ფინანსური აქტივების წმინდა მიღება, ან ვალდებულებების წმინდა აღება. ის ოპერაციები, რომლითაც შემოსულობები ან გადასახდელები წარმოიქმნება, წმინდა ღირებულების შეცვლას იწვევს. სხვა სახის ოპერაციები აქტივებსა და ვალდებულებებში თანაბარ ცვლილებებს განაპირობებს და არ იწვევს წმინდა ღირებულების შეცვლას.¹

1.3 ფისკალური პოლიტიკის ინსტრუმენტები

ფისკალური, ანუ სახელმწიფო ფინანსების მდგრადობა არის სახელმწიფოს უნარი შეინარჩუნოს მისი მიმდინარე ხარჯები, საგადასახადო და სხვა ეკონომიკური

¹ მაკროეკონომიკური სტატისტიკა, მ. მუჩიაშვილი, ს. გელაშვილი, ი. მაისურაძე.

პოლიტიკა გრძელვადიან პერიოდში, სახელმწიფოს გადახდისუნარიანობისათვის საფრთხის წარმოქმნის, ან მისი ცალკეული სახის ვალდებულებებზე და ბიუჯეტით გათვალისწინებული ხარჯების (მ. შ. საპენსიო, ჯანდაცვისა და სხვა) გაწევაზე უარის თქმის გარეშე. მდგრადობის საყოველთად მიღებული განსაზღვრება არ არსებობს. თუმცა, მაგალითად, ბლანშარდის განსაზღვრების მიხედვით მდგრადობა მიიღწევა მაშინ, როცა მიმდინარე პოლიტიკაზე დაყრდნობით, მთავრობა თავს არიდებს დიდი მოცულობის ვალის დაგროვებას, უფრო კონკრეტულად, მდგრადი ფისკალურ პოლიტიკა გულისხმობს ვალი/მშპ თანაფარდობის დაბრუნებას მის პირველად დონეზე. მსგავსი განსაზღვრებაა მოცემული ბიუნტერის მიერაც, რომლის მიხედვითაც, მდგრადი ფისკალური პოლიტიკა გულისხმობს სახელმწიფოს წმინდა აქტივების მთლიან შიდა პროდუქტთან თანაფარდობის შენარჩუნებას წმინდა ღირებულების დონეზე

ფისკალური ჩარჩო შეიძლება განისაზღვროს, როგორც ინსტიტუციური პოლიტიკის შექმნა, რომელიც აყალიბებს ფისკალურ პოლიტიკას ეროვნულ დონეზე. იგი აერთიანებს გარკვეულ ღონისძიებებს, პროცედურებს და საბიუჯეტო პოლიტიკის დაგეგმვისა და დანერგვაზე პასუხისმგებელ ინსტიტუტებს.

ფისკალური გარემოს ანალიზისას პირველი საკითხი ფისკალური პოლიტიკის მიმართულების - ექსპანსიური თუ შემზღუდველი - შეფასებაა.

ექსპანსიური (მასტიმულირებელი) ფისკალური პოლიტიკა გულისხმობს გადასახადების შემცირების ან ხარჯვითი ნაწილის ზრდის მეშვეობით ბიუჯეტის დეფიციტის ზრდას, რაც, თავის მხრივ, მიზნად ისახავს ეკონომიკური აქტივობის შენელებისას ეკონომიკის სტიმულირებას. საპირისპირო მიმართულებისაა შემზღუდველი ფისკალური პოლიტიკა. ფისკალური პოლიტიკის შეფასებისას მეორე საკითხია მისი კავშირი ეკონომიკურ ციკლთან. მოკლევადიანი სტაბილურობისთვის საჭიროა, გარდა ცალკეული გამონაკლისი შემთხვევებისა, რომ ფისკალური პოლიტიკა ხელს უწყობდეს ეკონომიკური ციკლების მოსწორებას, მიმართავდეს რა კონსოლიდაციას ეკონომიკური ბუმის პერიოდში და - ექსპანსიას ეკონომიკის შენელებისას. ფისკალური პოლიტიკის ციკლურობის ანალიზი, აგრეთვე, იძლევა საშუალებას, შეფასდეს, რამდენად აქვს სახელმწიფოს შესაძლებლობა, აწარმოოს

ანტიციკლური ფისკალური პოლიტიკა გრძელვადიანი ფისკალური მდგრადობისთვის საფრთხის შექმნის გარეშე.

ფისკალური პოლიტიკა მოიცავს ორ კომპონენტს: ავტომატურ სტაბილიზატორებსა და დისკრეციულ ნაწილს. ავტომატური სტაბილიზატორები ბუნებრივად იცვლება გამოშვების ცვლილებასთან ერთად და ეკონომიკური ციკლის ეფექტის შემსუბუქებას უწყობს ხელს. მაგალითისთვის, რეცესიის დროს შემოსავლები თავისთავად მცირდება, სოციალური გასაცემლები კი იზრდება, რაც ბიუჯეტის დეფიციტს ზრდის (ან პროფიციტს ამცირებს). თავის მხრივ, დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკა მოიაზრებს სახელმწიფოს მიერ კონკრეტული მიზნებისთვის საკუთარი დისკრეციით გატარებულ ღონისძიებებს. ამ უკანასკნელის შესაფასებლად აუცილებელია ფისკალური ინდიკატორებიდან ციკლური კომპონენტის ამორიცხვა, რისთვისაც უნდა შევავსოთ პოტენციურ მშპ და მშპ გაპი.

პოტენციური მშპ წარმოადგენს რესურსების ნორმალური ინტენსივობით გამოყენების და, შესაბამისად, ინფლაციის სტაბილური დონის შესაბამის გამოშვებას. მშპ-ის გაპი ასახავს ფაქტობრივი მშპ-ის პოტენციურიდან გადახრის დონეს, რაც ინფლაციური ან დეფლაციური წნეხის შესახებ იძლევა ინფორმაციას. დროის ნებისმიერ მომენტში ფაქტობრივი მშპ, შესაძლოა, პოტენციურისგან განსხვავებული იყოს, რაც ეკონომიკური ციკლებითაა გამოწვეული. კვლევის შედეგებით, მშპ პოტენციურ დონეზე მაღალი იყო 2003-2008 წლებში; აგრეთვე, მცირედით - 2011-2012 წლებში. 2013 წლიდან გაპი უარყოფითია, რაც ნიშნავს, რომ მშპ პოტენციურ დონეზე ნაკლებია.

მშპ-ის გაპის შეფასებაზე დაყრდნობით, განვსაზღვროთ ბიუჯეტის ციკლურად კორექტირებული ბალანსის მაჩვენებლებს, რომლებიც აუცილებელია დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის ანალიზისთვის. ამ ნაწილში გამოყენებულია ორი ინდიკატორი: მთლიანი სალდო და მთლიანი ფისკალური ბალანსი. მთლიანი სალდოდან და მთლიანი ფისკალური ბალანსიდან არადისკრეციული საპროცენტო ხარჯების ამორიცხვისა და ეკონომიკური ციკლების ეფექტის გამოცალკევების შემდეგ გაიანგარიშება ციკლურად კორექტირებული პირველადი სალდო და პირველადი ბალანსი. კვლევის შედეგებით, საბიუჯეტო შემოსავლების ელასტიკურობა მშპ-ის გაპის მიმართ 1.1-1.2-ია, რაც ნიშნავს, რომ გაპის ზრდა შემოსავლების პროპორციულზე მეტ

ზრდას იწვევს. რაც შეეხება ხარჯებს, გაპის მიმართ ელასტიკურობის კოეფიციენტი სტატისტიკურად არამნიშვნელოვნადაა განსხვავებული 0-სგან, რაც ნიშნავს, რომ ხარჯების პოლიტიკა დისკრეციულია.

ფისკალური პოლიტიკის მიმართულებისა და ციკლურობის შესაფასებლად ვიყენებთ შემდეგ ინდიკატორებს:

- ფისკალური პოზიცია, როგორც ციკლურად კორექტირებული პირველადი სალდო და ბალანსი უარყოფითი ნიშნით. დადებითი ფისკალური პოზიცია ნიშნავს, რომ სახელმწიფო ეკონომიკაში მეტ რესურსს დებს, ვიდრე იღებს (ფისკალური ექსპანსია), ხოლო უარყოფითი ფისკალური პოზიცია ნიშნავს, რომ სახელმწიფო ეკონომიკიდან მეტ რესურსს იღებს, ვიდრე აბრუნებს (ფისკალური კონსოლიდაცია).
- ფისკალური იმპულსი, როგორც ფისკალური პოზიციის ცვლილება. თუ გამოშვების გაპი მცირდება, ანტიციკლური ფისკალური პოლიტიკისთვის აუცილებელია ან ნაკლები კონსოლიდაცია (დადებითი გაპის დროს) ან მეტი ექსპანსია (უარყოფითი გაპის დროს), რაც ნიშნავს, რომ ფისკალური იმპულსი დადებითი უნდა იყოს. თუ გამოშვების გაპი იზრდება, ანტიციკლური პოლიტიკისთვის აუცილებელია ან მეტი კონსოლიდაცია (დადებითი გაპის დროს) ან ნაკლები ექსპანსია (უარყოფითი გაპის დროს), რაც ნიშნავს, რომ ფისკალური იმპულსი უარყოფითი უნდა იყოს.

უნდა აღინიშნოს, რომ დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის სრულყოფილად შესაფასებლად აუცილებელია ფისკალური პოზიციისა და ფისკალური იმპულსის ანალიზის გაერთიანება შემდეგი ორი კრიტერიუმის თანახმად:

- ფისკალური პოლიტიკა ანტიციკლურია, თუ ფისკალური პოზიცია დადებითია რეცესიის დროს (ექსპანსია) და უარყოფითია ბუმის პერიოდში (კონსოლიდაცია);

- ფისკალური პოლიტიკა ანტიციკლურია, თუ ფისკალური იმპულსი დადებითია გამოშვების გაპის შემცირებისას (მეტი ექსპანსია ან ნაკლები კონსოლიდაცია) და უარყოფითია გაპის ზრდისას (ნაკლები ექსპანსია ან მეტი კონსოლიდაცია).¹

ფისკალური პოლიტიკის ძირითადი ინსტრუმენტები:

რესურსების მობილიზება-როგორც წესი ფისკალური რესურსების ძირითადი წყარო არის გადასახადები, საგადასახადო პოლიტიკის შემუშავებისას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება შემდეგ საკითხებს:

- ეკონომიკური ეფექტიანობა ;
- თანასწორობა;
- საგადასახადო ბუიონსი (ელასტიურობა) ;
- ადმინისტრირების სიმარტივე ;

ხარჯვითი პოლიტიკა- ხარჯვითი პოლიტიკის ძირითადი პრინციპებია:

- ხელი შეუწყოს მაკროეკონომიკურ სტაბილურობას ;
- საზოგადოების ინტერესების გათვალისწინებით მოხდეს რესურსების გადანაწილება და შემცირდეს სიღარიბე. შესაბამისად მნიშვნელოვანია შეფასდეს ხარჯვითი პოლიტიკის კომპოზიცია (მიმდინარე; კაპიტალური) და დანახარჯების ტიპები (დისკრეციული; არადისკრეციული).²

1.4 საგადასახადო პოლიტიკის გავლენა ეკონომიკაზე

ფისკალური პოლიტიკის გავლენა ეკონომიკაზე განსხვავდება დროითი პერიოდის მიხედვით. განსაკუთრებით სირთულე წარმოიქმნება მაშინ, როდესაც მოკლევადიანი და გრძელვადიანი მიზნები ერთმანეთთან წინააღმდეგობაში მოდის.

¹ ფისკალური პოლიტიკის შეფასება საქართველოსათვის: მიმართულება, ციკლურობა, მანევრირების რესურსი

² პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის კვებითი პუბლიკაცია 2019.

მოკლევადიან პერიოდში ფისკალური პოლიტიკის ცვლილება გამოშვებაზე ერთობლივი მოთხოვნის არხით ზემოქმედებს - ფისკალური ექსპანსია ზრდის ერთობლივ მოთხოვნას და დამატებით სტიმულებს ქმნის ეკონომიკური აგენტებისთვის აქტივობის გაფართოებისადმი, ხოლო ფისკალური კონსოლიდაცია, პირიქით, ერთობლივ მოთხოვნას ამცირებს და ეკონომიკურ აგენტებს ნაკლები აქტივობისკენ უბიძგებს. მოკლევადიანი სტაბილურობისთვის საჭიროა, რომ ფისკალური პოლიტიკა ხელს უწყობდეს ეკონომიკური ციკლების მოსწორებას, მიმართავდეს რა კონსოლიდაციას ბუმის პერიოდში და - ექსპანსიას რეცესიისას. ბუმის პოზიტიური ეფექტის ამგვარი გამოყენება საშუალებას იძლევა, შეიქმნას რესურსი რეცესიის ნეგატიური გავლენის შესამსუბუქებლად ან აღმოსაფხვრელად. ანტიციკლური ფისკალური პოლიტიკა, ერთი მხრივ, ხელს უწყობს ეკონომიკის გადახურებისგან თავდაცვას, რასაც, შესაძლოა, უცაბედი ვარდნა მოჰყვეს, ხოლო, მეორე მხრივ, უზრუნველყოფს ეკონომიკის სტიმულირებას მაშინ, როცა კერძო აგენტები თავს იკავებენ მნიშვნელოვანი აქტივობისგან. პროციკლური ფისკალური პოლიტიკა დიდწილად დამახასიათებელია განვითარებადი ქვეყნებისთვის, ხოლო ანტიციკლური - განვითარებული ქვეყნებისთვის.

საშუალოვადიან და გრძელვადიან პერიოდში ფისკალური პოლიტიკის მიზანია სახელმწიფო ვალის მდგრადობის უზრუნველყოფა, კერძო და სახელმწიფო დაზოგვის ნორმის სტიმულირება, მწარმოებლურობის ამაღლება და ა.შ., რაც გამოშვების გრძელვადიანი დონის ზრდას იწვევს. ნათელია, რომ ფისკალური პოლიტიკის სწორი წარმართვა აუცილებელია იმისთვის, რომ სახელმწიფომ მინიმუმამდე დაიყვანოს კომპრომისი მოკლევადიან და გრძელვადიან მიზნებს შორის. მაგალითად, სახელმწიფო ვალის მდგრადობის უგულებელყოფამ, შესაძლოა, გამოიწვიოს ფისკალური კონსოლიდაციის აუცილებლობა რეცესიის პერიოდში, რაც კიდევ უფრო აუარესებს ეკონომიკურ ციკლს და, როგორც წესი, ძალზე მტკივნეულია, რისი რამდენიმე მაგალითიც ცალკეულ ქვეყნებში ბოლო წლების განმავლობაში დაფიქსირდა. მიზნებს შორის შესაძლო კონფლიქტის უახლესი კარგი მაგალითია ევროზონა, სადაც, ევროპის ცენტრალური ბანკის ანალიზის თანახმად, არსებული მაკროეკონომიკური

მდგომარეობის ფონზე, სტაბილიზაციის მიზანს შეესაბამება ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკა, თუმცა ეს ითვალისწინებს გადახრას მდგრადობის მიზნისგან

მოკლევადიან პერიოდში ფისკალური პოლიტიკის გავლენა ეკონომიკაზე უკავშირდება საქონელსა და მომსახურებაზე ერთობლივი მოთხოვნის ცვლილებას;

გრძელვადიან პერიოდში პოტენციური გამოშვება (მშპ) დამოკიდებულია სამუშაო ძალის ოდენობასა და ხარისხზე, პროდუქტიული კაპიტალის მარაგსა და შესაბამისად წარმოების ფაქტორთა მთლიან ფაქტორულ მწარმოებლურობაზე.

მოკლევადიან პერიოდში, ფისკალური პოლიტიკის ცვლილება ეკონომიკურ გარემოზე ზეგავლენას ძირითადად საქონელსა და მომსახურებაზე შინამეურნეობების, ბიზნესის და მთავრობის მოთხოვნაზე ცვლილების არხით ახდენს, რაც თავის მხრივ, ზემოქმედებს გამოშვებაზე (მშპ-ზე) პოტენციურ გამოშვებასთან მიმართებით.

ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკა-გადასახადების შემცირება ან/და სახელმწიფო ხარჯების ზრდა ზრდის ერთობლივ მოთხოვნას, რაც წარმოების და დასაქმების ზრდის სტიმულს ქმნის ბიზნესისათვის. ერთობლივ მოთხოვნასა და გამოშვებაზე საპირისპირო ეფექტი აქვს მკაცრ ფისკალურ პოლიტიკას-გადასახადების ზრდა ან/და სახელმწიფო ხარჯების შემცირება. გრძელვადიან პერიოდში კი ფისკალური პოლიტიკის პოტენციურ მშპ-ზე გავლენა შემდეგ არხებს უკავშირდება: სახელმწიფოს ვალის ოდენობის ცვლილება, ფიზიკური პირებისა და ბიზნესის სტიმულების ცვლილება მუშაობასთან, დანაზოგებთან და ინვესტიციების განხორციელებასთან დაკავშირებით და ასევე სახელმწიფოს ინვესტიციების ცვლილება, რომელსაც, თავის მხრივ, გავლენა აქვს სამუშაო ძალისა და კერძო კაპიტალის მწარმოებლურობაზე.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ცალკეული კვლევების მიხედვით, ფისკალური პოლიტიკის ცვლილება გულისხმობს კომპრომისს გრძელვადიან და მოკლევადიან პერიოდში მშპ-ზე გავლენასთან დაკავშირებით. კერძოდ, ფისკალურ პოლიტიკაში უმეტეს ცვლილებებს რომელსაც ხელსაყრელი ეკონომიკური გავლენა აქვს მოკლევადიან პერიოდში, გრძელვადიან პერიოდში გამოშვებაზე უარყოფით გავლენას ახდენს. აღნიშნული ფენომენის მიზეზად მოიაზრება ის ფაქტი, რომ

ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკა -სახელმწიფო ხარჯების ზრდა ან გადასახადის განაკვეთის შემცირება, მოკლევადიან პერიოდში განაპირობებს მოთხოვნაზე ზრდას, რომელიც თავის მხრივ, გამოშვებას და შემოსავალს ზრდის და შესაბამისად, საგადასახადო შემოსავლებს, მაგრამ როგორც წესი, არა იმ მასშტაბით, რომ განეიტრალებულ იქნას დეფიციტის ზრდა. შესაბამისად, აღნიშნული პოლიტიკა სახელმწიფოს ვალს ზრდის, რაც, თავის მხრივ, ამცირებს დანაზოგებსა და კაპიტალის მარაგს და შესაბამისად გამოშვებას (სხვა თანაბარ პირობებში). თუმცა გარკვეულ პირობებში, მოკლე და გრძელვადიან პერიოდებს შორის აღნიშნული ალტერნატივის თავიდან აცილება შესაძლებელია. აღნიშნულს ადგილი აქვს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ფისკალური პოლიტიკის ცვლილება, რომელიც მოკლევადიან პერიოდში ზრდის ერთობლივ მოთხოვნას, ასევე პოზიტიურად იმოქმედებს ეკონომიკის გრძელვადიან პოტენციალზე საკმარისად, რომ განეიტრალებულ იქნას სახელმწიფო ვალის ზრდის უარყოფითი ეფექტები.¹

¹ პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის კვებითი პუბლიკაცია 2019.
<https://nes-g.org/ka/researchs-ge/the-importance-of-fiscal-constraints#Bibliography>

თავი 2 . საგადასახადო პოლიტიკის სტაბილურობის მაჩვენებლები, მისი ფუნქციონირების მექანიზმები და საგადასახადო ტვირთი

2.1 საგადასახადო ტვირთი და ლაფერის მრუდი

საგადასახადო ტვირთი (წნეხი, დაბეგვრის კოეფიციენტი) არის ქვეყნის ჯამური საგადასახადო შემოსავლების ფარდობა მთლიან შიდა პროდუქტთან. საგადასახადო ტვირთის გაანგარიშება შესაძლებელია როგორც ქვეყნისათვის მთლიანად, ასევე ინსტიტუციური ერთეულების ჭრილში (საწარმო, კორპორაცია). მრავალი დასავლური ქვეყნა, საგადასახადო ტვირთს ანალიზისას იყენებს „ლაფერის მრუდს“. გარკვეული დროის მანძილზე საგადასახადო ოპტიმუმად მიჩნეული იყო 37,5%.

ერთობლივ მოთხოვნაზე საგადასახადო ტვირთის ზრდის ზემოქმედება ყოველთვის ისე ცალსახად უარყოფითი არ არის. გადასახადების ზრდა ხელისუფლების მხრიდან შეიძლება მიზანმიმართულად იქნას გამოყენებული, როგორც წამახალისებელი, ასევე დამმუხრუჭებელი ეკონომიკური პოლიტიკის გასატარებლად.

ეკონომისტებს უკვე რამდენიმე ათეული წელია აინტერესებთ როგორი უნდა იყოს ეკონომიკისთვის მისაღები საგადასახადო ტვირთი, ანუ შექმნილი პროდუქტის რა ნაწილი, რამდენი პროცენტი უნდა მიჰქონდეს სახელმწიფოს გადასახადის სახით და რა ნაწილი უნდა რჩებოდეს კერძო სექტორს, რომ ეკონომიკა ფუნქციონირებდეს მაქსიმალურად ეფექტიანად. თუ გადავხედავთ მსოფლიო პრაქტიკას, ზოგიერთ ქვეყანაში სახელმწიფოს მიერ ამოღებული გადასახადების წილი მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში 50 პროცენტის ფარგლებშია, ზოგიერთში თითქმის ორჯერ ნაკლები, მაგალითად, საქართველოში 26-27 პროცენტს შეადგენს.

ერთობლივი მიწოდება ახასიათებს პროდუქტებისა და მომსახურების მწარმოებელთა ქცევას და მოცემულ პერიოდში მათ მიერ ქვეყნის შიგნით წარმოებულ საბოლოო პროდუქტებისა და მომსახურების ერთობლიობას. ერთობლივი მოთხოვნა კი გამოსახავს დანახარჯების ერთობლიობას, რომელიც გარკვეულ პერიოდში, მაგალითად, წლის განმავლობაში გასწიეს შინამეურნეობებმა, ფირმებმა, სახელმწიფომ და სხვა ქვეყნების წარმომადგენლებმა ქვეყნის შიგნით წარმოებული საბოლოო

პროდუქციისა და მომსახურების შესაძენად. ამ მაჩვენებლის სიდიდე მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ეკონომიკური აქტიურობის დონეს – რაც უფრო დიდია აღნიშნული დანახარჯები, მით უფრო დიდი სტიმული ეძლევა ეკონომიკას, რომ მეტი პროდუქტი გამოუშვას, გაზარდოს დასაქმება, დააჩქაროს ეკონომიკური ზრდა.

ერთობლივი მოთხოვნის სიდიდეზე მრავალი ფაქტორი ახდენს გავლენას. ერთ-ერთი მათგანია გადასახადები. თანამედროვე მაკროეკონომიკურ თეორიაში ამ კავშირის შესწავლა ხორციელდება კეინზიანური თეორიისა და მოდელს საფუძველზე, რომელშიც ერთმნიშვნელოვნად არის განსაზღვრული გადასახადების როლი: ითვლება, რომ ერთობლივ მოთხოვნაზე გადასახადების გადიდება უარყოფითად, შემცირება კი დადებითად აისახება, რადგანაც პირველ შემთხვევაში მცირდება, მეორე შემთხვევაში კი იზრდება ერთობლივი დანახარჯების განმსაზღვრელი მთავარი ელემენტი – შინამეურნეობების სამომხმარებლო დანახარჯების სიდიდე. მაგრამ გარკვეულ სიტუაციაში გადასახადების ზრდა ერთობლივი მოთხოვნის გადიდების, შემცირება კი – ერთობლივი მოთხოვნის შემცირების პირობას წარმოადგენს. ამ მოსაზრების დასაბუთებისთვის ქართველ მკვლევრებს, ეკონომისტებისათვის კარგად ცნობილი შინამეურნეობების მოხმარებისადმი ზღვრული მიდრეკილების მაჩვენებლის ანალოგიურად, განხილვაში შემოაქვთ სახელმწიფო შესყიდვებისადმი ზღვრული მიდრეკილების მაჩვენებელი. ამ უკანასკნელში იგულისხმება საქონლისა და მომსახურების შეძენაზე გაწეულ დანახარჯები, რომელსაც სახელმწიფო გაიღებს ამოღებული გადასახადების დამატებითი ერთეულიდან.

იური ანანიაშვილი აღნიშნავს, რომ მოხმარებისადმი ზღვრული მიდრეკილებისგან განსხვავებით შესყიდვებისადმი ზღვრული მიდრეკილება სახელმწიფოს მიერ რეგულირებადია – ეკონომიკაში არსებული სიტუაციებიდან გამომდინარე, სახელმწიფომ შეიძლება გაზარდოს ან შეამციროს მისი მნიშვნელობა, მაგრამ ნებისმიერ შემთხვევაში სახელმწიფოს შესყიდვებისადმი ზღვრული მიდრეკილების მაჩვენებელი ნულსა და ერთს შორის უნდა იყოს მოქცეული, რაც ბუნებრივი მოთხოვნაა. შესყიდვებისადმი ნულოვანი ზღვრული მიდრეკილება არ ნიშნავს შესყიდვების შეუძლებლობას, რადგანაც სახელმწიფომ შესყიდვები შეიძლება განახორციელოს

არამართო საგადასახადო შემოსავლებით, არამედ, აგრეთვე, ვალის აღების გზით ან არასაგადასახადო შემოსავლებით.¹

ეკონომიკაში ერთობლივ მოთხოვნასთან მიმართებაში გადასახადების როლი შეიძლება სხვადასხვანაირად ავხსნათ იმის მიხედვით, თუ როგორ დამოკიდებულებაშია ერთმანეთთან „შინამეურნეობების მოხმარებისადმი ზღვრული მიდრეკილება“ და „სახელმწიფოს შესყიდვებისადმი ზღვრული მიდრეკილება... კერძოდ, როცა მოხმარებისადმი ზღვრული მიდრეკილება აღემატება შესყიდვებისადმი ზღვრულ მიდრეკილებას, მაშინ საგადასახადო ტვირთის ზრდა ამცირებს დანახარჯებისადმი შინამეურნეობებისა და სახელმწიფოს ერთობლივ ზღვრულ მიდრეკილებას და, შესაბამისად, სხვა თანაბარ პირობებში, ამცირებს ერთობლივ მოთხოვნას, რაც უარყოფითად აისახება ეკონომიკაზე. საწინააღმდეგო შემთხვევაში – როცა შესყიდვებისადმი ზღვრული მიდრეკილება აღემატება მოხმარებისადმი ზღვრულ მიდრეკილებას, მაშინ საგადასახადო ტვირთის ზრდა იწვევს შინამეურნეობებისა და სახელმწიფოს დანახარჯებისადმი ერთობლივი ზღვრული მიდრეკილების ზრდას, რაც, სხვა თანაბარ პირობებში, ერთობლივი მოთხოვნისა და მისი შესაბამისი გამოშვების ზრდის ხელშემწყობ პირობას წარმოადგენს. დაბოლოს, თუ ეს ორი მაჩვენებელი ერთმანეთს ემთხვევა, მაშინ საგადასახადო ტვირთის ცვლილება გავლენას არ ახდენს დანახარჯებისადმი ერთობლივ ზღვრულ მიდრეკილებაზე და ერთობლივი მოთხოვნა ინდიფერენტულია გადასახადების მიმართ.

ეს შედეგი ადასტურებს იმას, რომ ერთობლივ მოთხოვნაზე საგადასახადო ტვირთის ზრდის ზემოქმედება ყოველთვის ცალსახად უარყოფითი არ არის. გადასახადების ზრდა ხელისუფლების მხრიდან შეიძლება მიზანმიმართულად იქნას გამოყენებული როგორც წამახალისებელი, ასევე დამამუხრუჭებელი ეკონომიკური პოლიტიკის გასატარებლად. როდესაც შინამეურნეობები არასაკმარისად ხარჯავენ თავიანთ განკარგვად შემოსავლს, მაშინ ერთობლივი მოთხოვნის გაზრდის ერთ-ერთი გზა გადასახადების გაზრდას გულისხმობს იმ პირობით, რომ სახელმწიფოს მიერ ამ ფორმით მიღებული დამატებითი შემოსავლები შესყიდვებისთვის იქნება

¹ ოსუ მეცნიერება, <https://www.tsu.ge/science/?leng=ge&lcat=jurnal&jnomeri=6&tid=9>

გამოყენებული. და პირიქით, თუ შინამეურნეობები იმაზე მეტს ხარჯავენ, ვიდრე სახელმწიფო დახარჯავდა ამოღებული გადასახადებიდან, მაშინ, რა თქმა უნდა, სჯობს, გადასახადები მცირე იყოს.

ლაფერის თეორიის თანახმად, გადასახადები ერთობლივ მიწოდებაზე და იმ ინტერესებზე, რაც მეწარმეებს გააჩნიათ, ცალსახად არ ზემოქმედებს. ზემოქმედების მიმართულება დამოკიდებულია იმაზე, თუ როგორია საგადასახადო ტვირთის სიდიდის ცვლილებისას წარმოქმნილი დადებითი და უარყოფითი ეფექტების თანაფარდობა. დადებითს მიეკუთვნება ეფექტები, რომლებიც საშუალო საგადასახადო განაკვეთის გადიდებისას ეკონომიკური აქტიურობისა და ერთობლივი გამოშვების ხელშემწყობი, ხოლო შემცირებისას ხელშემშლელი ხდება. შესაბამისად, უარყოფითი ეფექტები ეკონომიკურ აქტიურობასა და ერთობლივ გამოშვებას საშუალო საგადასახადო განაკვეთის გადიდებისას ამცირებს, შემცირებისას კი – ზრდის. ლაფერისა და მისი მიმდევრების ნაშრომებში პოსტულირებულია, რომ საშუალო საგადასახადო განაკვეთის ნულიდან გარკვეულ ნიშნულამდე ზრდას შეესაბამება ერთობლივი მიწოდების ზრდა, ხოლო ამ ნიშნულიდან ერთამდე ზრდას კი – კლება. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ის, რომ ნულსა და ერთს შორის შუალედში, რომელიც საშუალო საგადასახადო განაკვეთის შესაძლო მნიშვნელობათა არეს წარმოადგენს, არსებობს განაკვეთის ორი, როგორც წესი, ერთმანეთისგან განსხვავებული მნიშვნელობა – ლაფერის პირველი და მეორე გვარის ფისკალური წერტილები. პირველი გვარის წერტილის პირობებში ერთობლივი მიწოდება მაქსიმალურია, ანუ ეკონომიკის მთლიანი გამოშვება პოტენციურ დონეს უტოლდება. მეორე გვარის ფისკალურ წერტილს კი ბიუჯეტის მაქსიმალური საგადასახადო შემოსავლები შეესაბამება.

კეინზიანურ მოდელებში და თეორიაში აქცენტი ძირითადად იმ მექანიზმზე კეთდება, რომლითაც გადასახადები ეკონომიკაზე ერთობლივი მოთხოვნის საშუალებით ზემოქმედებს და მხედველობაში თითქმის არ მიიღება ზემოქმედების მექანიზმი ერთობლივი მიწოდების მხრიდან. გადასახადების პრობლემას ცალმხრივად განიხილავს, აგრეთვე, მიწოდების თეორია, რომელშიც წინა პლანზე საგადასახადო განაკვეთის ერთობლივ მიწოდებაზე ზემოქმედებაა წამოწეული. ბუნებრივია,

გადასახადების როლის სრულფასოვანი ახსნა და აღნიშნული თეორიების ცალმხრივობის გადალახვა შესაძლებელია მათი სინთეზის გზით.

ანალიზმა აჩვენა, რომ ერთმანეთისგან უნდა განვასხვაოთ ფაქტობრივი, წონასწორული და ოპტიმალური საშუალო საგადასახადო განაკვეთები. წონასწორული საშუალო საგადასახადო განაკვეთი უზრუნველყოფს ეკონომიკის წონასწორობაში მოსვლას, რომლის დროსაც ერთობლივი მოთხოვნა და ერთობლივი მიწოდება ერთმანეთს უტოლდება. ოპტიმალური განაკვეთის დროს კი ეკონომიკაში ადგილი აქვს სრულ დასაქმებას და ერთობლივი გამოშვება პოტენციურ, ანუ მაქსიმალურ დონეზე იმყოფება. როგორც წესი, საგადასახადო განაკვეთის ეს სამი მნიშვნელობა ერთმანეთს იშვიათად ემთხვევა.

მეორე, საშუალო საგადასახადო განაკვეთის სიდიდე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ეკონომიკის ზოგად მდგომარეობაზე, მაგრამ სახელმწიფოს მხრიდან ოპტიმალური საშუალო საგადასახადო განაკვეთის შემოღებას თავისთავად არ შეუძლია დასაქმების დონის ზრდა და პოტენციური გამოშვების შესაბამის წონასწორობაში გადასვლის ინიცირება. ლაფერ-კეინზიანური სინთეზის პირობებში ეკონომიკური აქტიურობის ამაღლებასა და სრული დასაქმების მიღწევაში მნიშვნელოვან როლს, დაბეგვრის რეჟიმთან ერთად, ერთობლივი მოთხოვნა ასრულებს.

მესამე, როცა სახელმწიფო დაბეგვრის არსებულ საშუალო საგადასახადო განაკვეთს სტაბილურ მდგომარეობაში ინარჩუნებს, მაშინ ფასების დონის ყოველ ახალ წონასწორულ მნიშვნელობას თავისი ოპტიმალური საგადასახადო განაკვეთი შეესაბამება და ერთობლივი მოთხოვნის გარკვეულ საზღვრებში ცვლილებას თან ახლავს წონასწორული და ოპტიმალური საგადასახადო განაკვეთების დაახლოების პროცესი. აქედან მნიშვნელოვანი დასკვნის გაკეთებაა შესაძლებელი, კერძოდ ის, რომ სახელმწიფო ნაკლებად უნდა ცდილობდეს საგადასახადო განაკვეთის ცვლილებით ეკონომიკის რეგულირებას.

ბოლოს კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი დასკვნა, რომელიც ლაფერ-კეინზიანური სინთეზის მოდელიდან გამომდინარეობს: წონასწორული საგადასახადო განაკვეთის ყოველ მოცემულ მნიშვნელობას შეიძლება შეესაბამებოდეს ერთობლივი მიწოდების და ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების ფუნქციებისა და მრუდების მთელი

ერთობლიობა. სხვანაირად რომ ვთქვათ, ეკონომისტებისთვის კარგად ცნობილი ლაფერის მრუდის საწარმოო და ფისკალური ვარიანტები არ წარმოადგენენ მდგრად კონსტრუქციებს და ეკონომიკაში შექმნილი სიტუაციების მიხედვით, განსაკუთრებით კი ფასების დონის ცვლილების შედეგად, შეიძლება შეიცვალოს, რასაც თან სდევს ლაფერის პირველი და მეორე გვარის ფისკალური წერტილების მნიშვნელობათა ცვლილება.¹

საგადასახადო ტვირთის ყველაზე მიღებულ ინტერპრეტაციას წარმოადგენს გადახდილი გადასახადების თანაფარდობა მთლიან შემოსავლებთან (მშპ-სთან), რომელიც გამოიყენება იმის შესაფასებლად, თუ ჯამური შემოსავლის რა ნაწილის გადახდა უწევს მთლიან საზოგადოებას. 1996-2003 წლებში საგადასახადო ტვირთი საშუალოდ მშპ-ის 8.4%- 12%-ის ინტერვალში მერყეობდა, 2004-2009 წლებში საგადასახადო შემოსავლების წილმა მშპ-სთან საგადასახადო ადმინისტრირების კუთხით გატარებული ღონისძიებების გავლენით 25%-ს მიაღწია. 2009 წლიდან საგადასახადო ტვირთი სტაბილურ ტენდენციას ავლენს, რასაც ასევე ხელი შეუწყო ე.წ. ეკონომიკური თავისუფლების აქტის მიღებამაც, რომლის მიხედვით განისაზღვრა შეზღუდვა საგადასახადო განაკვეთების ზრდაზე.

ფისკალური მდგრადობა და მისი შეფასების ინდიკატორები-2008-2009 წლების მსოფლიო ეკონომიკურმა და საფინანსო კრიზისმა უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინა ბევრი ქვეყნის ფისკალურ მდგრადობაზე, რაც გამოიხატა ამ ქვეყნების ბიუჯეტის დეფიციტებისა და სახელმწიფო ვალის დონეების მასშტაბურ ზრდაში. ზემოაღნიშნულმა ტენდენციამ განაპირობა მზარდი საერთაშორისო ინტერესი სახელმწიფო ფინანსების მდგრადობის დამოუკიდებელი და ობიექტური ანალიზისადმი. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოსათვის სახელმწიფო ვალის არსებული დონე მისაღებ ინტერვალშია, 2012 წლიდან ფისკალური პოლიტიკის მკვეთრი სოციალური ორიენტაციის გათვალისწინებით, ფისკალური კონსოლიდაციის დაგეგმილი კურსისა და „ეკონომიკური თავისუფლების აქტით“ განსაზღვრული ფისკალური ლიმიტების გათვალისწინებით, ფისკალური

¹ ქ. „ეკონომისტი“, #5, 2010, ვ. პაპავა, ი. ანანიაშვილი, მაკროეკონომიკური წონასწორობა ლაფერ - კეინზიანური სინთეზის პირობებში

მდგრადობის დამოუკიდებელი შეფასება და ანალიზი საშუალო და მოკლევადიანი პერიოდისათვის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს.¹

2.2 საგადასახადო გაპი და გადასახადების ბუიონსი

საგადასახადო გაპი, მარტივი განმარტებით, წარმოადგენს სხვაობას თეორიულად მიღწევად მაქსიმალურ და ფაქტობრივ საგადასახადო შემოსავლებს შორის. ვინაიდან იდეალურად ეფექტიანი საგადასახადო სისტემის პრაქტიკაში არსებობა შეუძლებელია, საგადასახადო გაპის არსებობა გარდაუვალია. მიუხედავად ამისა, საგადასახადო შემოსავლების მნიშვნელობიდან გამომდინარე, საგადასახადო გაპის მინიმიზაცია სახელმწიფოს წინაშე მდგარი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ამოცანაა. თავის მხრივ, საგადასახადო გაპი განმაპირობებელი ფაქტორების მიხედვით, შესაძლებელია, რამდენიმე ნაწილად დაიყოს. კლასიფიკაცია გულისხმობს საგადასახადო გაპის დაყოფას პოლიტიკისა და მორჩილების გაპებად.² კერძოდ:

- პოლიტიკის გაპი წარმოადგენს საგადასახადო შემოსავლის მისი პოტენციური დონიდან გადახრას, გამოწვეულს სახელმწიფოს მიერ გატარებული პოლიტიკის შედეგად, რომელიც მოიცავს გადასახადისგან გათავისუფლებას, შეღავათებსა და ნულოვან განაკვეთს (დღგ-ის შემთხვევაში). მის შესაფასებლად საჭიროა, განისაზღვროს არსებული საგადასახადო კანონმდებლობის პირობებში თეორიულად მაქსიმალურად მისაღები შემოსავლის გადახრა იმ მაქსიმალური პოტენციური შემოსავლიდან, რომლის მიღებაც შესაძლებელი იქნებოდა საგადასახადო კოდექსში შეღავათების, გამონაკლისებისა და ა.შ. დაწესების გარეშე.
- მორჩილების გაპი გულისხმობს გადასახადის გადამხდელის მიერ არსებული საგადასახადო კანონმდებლობის განზრახ და უნებლიე დარღვევას. მორჩილების გაპის კალკულაციისთვის არსებული საგადასახადო კანონმდებლობის

¹ მ. მუჩიაშვილი, ფისკალური სტატისტიკა, თბილისი 2018.

² კვლევითი პუბლიკაცია, საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი.

პირობებში თეორიულად მაქსიმალურად მისაღები შემოსავალი უნდა შედარდეს ფაქტობრივად მიღებულ შემოსავალს.

საგადასახადო გაპის შეფასებისთვის ორი ძირითადი მეთოდი გამოიყენება: ე.წ. „ზემოდანქვემოთ“ (მაკროეკონომიკური) და „ქვემოდან-ზემოთ“ (მიკროეკონომიკური). მაკროეკონომიკური მეთოდი ეროვნული ანგარიშების მონაცემთა საფუძველზე პოტენციური შემოსავლის გაანგარიშებასა და რეალურიდან მისი გადახრის შეფასებას ეყრდნობა, ხოლო მიკროეკონომიკური მეთოდის საფუძველს გადასახადის კონკრეტულ გადამხდელთა შემთხვევითი შერჩევა და მათი ქცევების ანალიზი წარმოადგენს. გაპის გაანგარიშება შესაძლებელია ეკონომეტრიკული ტექნიკის გამოყენებითაც, თუმცა შედეგები მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული საწყის დაშვებებსა და მონაცემთა ხარისხზე, უშუალოდ გაპის მოცულობის განსაზღვრას კი ინტერპრეტაციასთან დაკავშირებული სირთულეები აბრკოლებს.¹

გადასახადების მობილიზების სენსიტიურობა მშპ-ს მიმართ ბიუჯეტის ანალიზისას, ვალის მდგრადობის და ხარჯების ეფექტიანობის ანალიზთან ერთად მეტად მნიშვნელოვანია შემოსავლების ქცევის შესწავლა და განსაკუთრებით გადასახადების სენსიტიურობის ანალიზი. მიუხედავად სახელმწიფოსთვის გადასახადის მნიშვნელობისა, გადასახადის გადამხდელი, როგორც ინდივიდი, საგადასახადო ტვირთის მინიმიზაციისკენ ისწრაფვის, რაც, სხვა, გადამხდელისგან დამოუკიდებელ მიზეზებთან ერთად, საგადასახადო გაპის (სხვაობა პოტენციურ და რეალურ შემოსავლებს შორის) წარმოქმნას იწვევს.

მნიშვნელოვანია დღგ-ის, როგორც საქართველოს საგადასახადო შემოსავლების უმსხვილესი კომპონენტის, გაპის და მისი ტენდენციის შეფასება. ზოგადად, დღგ-ის გაპის ანალიზთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს რომ, არსებული მონაცემებისა და მეთოდოლოგიის სპეციფიკის გათვალისწინებით, სასურველია, ანალიზისას აქცენტი გაკეთდეს გაპის ტრენდზე და არა - აბსოლუტურ მაჩვენებლებზე, ნებისმიერი ინტერპრეტაცია კი აუცილებლად უნდა ითვალისწინებდეს გაპის შეფასებისას გაურკვევლობის არსებით ელემენტს. თუკი გაპის ტენდენციათა მიმართულებას რაიმე მნიშვნელოვანი ეგზოგენური ფაქტორები არ განსაზღვრავს, მისი ცვლილების ტრენდი

¹ საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის ჯვლევიტი პუბლიკაცია 2019

ინფორმაციული და საერთო სურათის ანალიზისთვის გამოსადეგი იქნება. თავის მხრივ, სიფრთხილესა და საჭირო ტრენდის ინტერპრეტაციის პროცესშიც, რადგან სტატისტიკური მონაცემების შეფასების ტექნიკა ცვალებადია და განახლებული ტექნიკით გასული წლების ხელახალი შეფასება ყოველთვის არ არის შესაძლებელი.

დღგ-ის მთლიანი გაპი 2007 წლის დასაწყისში კლებადი ტენდენციით ხასიათდებოდა და 2010 წლისთვის, 2007 წელთან შედარებით, 3.8%-ული პუნქტით (კპ) იყო შემცირებული. 2011 წლიდან გაპს მკვეთრად გამოხატული აღმავალი ტრენდი ჰქონდა და 2015 წლისთვის 30%-ს აჭარბებდა, რაც საწყის მაჩვენებელს 9.7 კპ-ით აღემატება. თუმცა 2016 წელს, ფაქტობრივი დღგ-ის მკვეთრი ზრდის გამო, გაპი მნიშვნელოვნად შემცირდა და 11% შეადგინა, რაც საანალიზო პერიოდის ყველაზე დაბალი მაჩვენებელია. მთლიანი გაპის აღნიშნულ ტენდენციას განაპირობებდა მორჩილების გაპი. რაც შეეხება პოლიტიკის გაპს, იგი მეტნაკლებად სტაბილური იყო. პოლიტიკის გაპი მინიმალურ ნიშნულზე 2011 წელს დაფიქსირდა (17%), რის შემდეგაც იგი მცირედი ზრდის ტენდენციით ხასიათდებოდა და მაქსიმალურ მნიშვნელობას 2016 წელს მიაღწია (20.6%, ზრდა 2007 წელთან შედარებით - 2.2 კპ)). ჯამურად, 2007-2015 წლებში დღგ-ის გაპის საშუალო მნიშვნელობა 22.4%-ს შეადგენდა მორჩილების გაპის - 27.4%-ს.¹

ბიუჯეტის ანალიზისას, ვალის მდგრადობის და ხარჯების ეფექტიანობის ანალიზთან ერთად მეტად მნიშვნელოვანია შემოსავლების ქცევის შესწავლა და განსაკუთრებით გადასახადების სენსიტიურობის ანალიზი.²

იმის დასადგენად, თუ საგადასახადო შემოსავლები რამდენად იცვლება თავის დასაბეგრ ბაზასთან მიმართებაში, ან ეკონომიკის ზრდის შედეგად რამდენად იცვლება საგადასახადო შემოსავლების დონე, საჭიროა შესწავლილ იქნას საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების სენსიტიურობა მშპ-ს მიმართ („ბუიონსი“ Buoyancy) თითოეულ გადასახადზე. თუ ბუიონსი უდრის 1-ს ნიშნავს, რომ მშპ-ს 1%-იანი ზრდა საგადასახადო შემოსავლებს გაზრდის 1%-ით; თუ იგი ნაკლებია 1-ზე, მაშინ საგადასახადო შემოსავლების ზრდის ტემპი მშპ-ს ზრდის ტემპზე ნაკლებია, ხოლო თუ

¹ დამატებული ღირებულების გადასახადის პოტენციური დონე და გადახრა ფაქტობრივი მაჩვენებლიდან, საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი, 2018.

² კვლევითი პუბლიკაცია, საგადასახადო შემოსავლების ანალიზი, 2016.

1-ზე მეტია, მაშინ საგადასახადო შემოსავლებს მშპ-ს ზრდა თავად მშპ-ს ზრდის ტემპზე მაღალი ტემპით ზრდის.

დროითი ფაქტორის მხედველობაში მიღებით, შეგვიძლია განვიხილოთ მოკლევადიანი და გრძელვადიანი ბუიონსი. მოკლევადიანი ბუიონსი მჭიდროდ არის დაკავშირებული ფისკალური პოლიტიკის სტაბილურ ფუნქციონირებასთან. თუ საგადასახადო შემოსავლების ზრდის ტემპი მაღალია მშპ-ს ზრდის ტემპზე (მოკლევადიან პერიოდში თუ ბუიონსი ერთზე მეტია) შესაძლებელია ნიშნავდეს, რომ საგადასახადო სისტემა საშუალოდ კარგი ავტომატური სტაბილიზატორია, ანუ სხვა თანაბარ პირობებში, ეკონომიკური აღმავლობის პერიოდში საგადასახადო შემოსავლების დინამიკა ხელს უწყობს ფისკალური ბუფერის დაგროვებას, ხოლო ეკონომიკური შენელებისას - ეკონომიკის სტიმულირებას. თუ მოკლევადიანი ბუიონსი ერთზე ნაკლებია ნიშნავს, რომ საგადასახადო შემოსავლები ნაკლებად წარმოადგენს ავტომატურ სტაბილიზატორს. გრძელვადიანი ბუიონსი შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას გრძელვადიან პერიოდში ეკონომიკური ზრდის ფისკალურ ბალანსზე გავლენის შესაფასებლად. თუ გრძელვადიანი ბუიონსი ერთს აღემატება, ეს ნიშნავს, რომ სხვა თანაბარ პირობებში, მაღალი ეკონომიკური ზრდა გააუმჯობესებს ფისკალურ ბალანსს შემოსავლების მხრიდან, ხოლო თუ ერთზე ნაკლებია მას საპირისპირო შედეგი ექნება. ბუიონსის გამოთვლა შესაძლებელია სხვადასხვა მეთოდით. მისი მარტივი სახით გაანგარიშება შეიძლება მოხდეს შემდეგი ფორმულის მიხედვით, როგორც გადასახადის პროცენტული ცვლილება მისი დასაბეგრი ბაზის პროცენტულ ცვლილებაზე.

$$\text{საგადასახადო ბუიონსი} = \% \Delta \text{საგადასახადო შემოსავლები} / \% \Delta \text{მშპ}$$

ბუიონსის სიდიდე მაღალი იყო 1996-2007 წლებში, ხოლო შემდეგ პერიოდში ეს მაჩვენებელი შემცირდა, როგორც მთლიანი საგადასახო შემოსავლებისათვის, ისე ცალკეული გადასახადების შემთხვევაში (გამონაკლისს წარმოადგენს საშემოსავლო გადასახადი, რომლის დასაბეგრი ბაზისადმი მგრძნობელობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა 2008 წლის შემდეგ და თითქმის 3-ს გაუტოლდა).

მთლიანი გადასახადების როგორც მოკლევადიანი ისე გრძელვადიანი ბუიონსი ერთზე მეტია, რაც ნიშნავს, რომ საქართველოს საგადასახადო სისტემა არის კარგი ავტომატური სტაბილიზატორი (მოკლევადიანი ბუიონსი 1.18) და გრძელვადიან პერიოდში ხელს უწყობს ფისკალურ მდგრადობას. შესაბამისობისათვის უნდა აღინიშნოს, რომ მარტივი მეთოდით დათვლილი მთლიანი გადასახადების ბუიონსი (1.46) ახლოსაა რეგრესიით შეფასებულ მაჩვენებელთან.

მოგების და დამატებული ღირებულების გადასახადების მაღალი მოკლევადიანი ბუიონსები მიუთითებენ იმაზე, რომ ისინი კარგი ავტომატური სტაბილიზატორები არიან, თუმცა უნდა გავითვალისწინოთ ისიც, რომ ეკონომიკური ზრდის შემცირების პარალელურად შემცირება ამ გადასახადებშია მოსალოდნელი. მაღალი მოგების გადასახადის ბუიონსი დამახასიათებელია ქვეყნებისათვის, სადაც ბოლო ათწლეულების განმავლობაში შეინიშნება სამუშაო ძალის ანაზღაურების წილის შემცირება კაპიტალის სასარგებლოდ. ამასთან უნდა აღინიშნოს, რომ დღგ-ს მაღალ ბუიონსს გააჩნია ეკონომიკური ახსნა, რაც დღგ-ს დასაბეგრი ბაზის თავისებურებით აიხსნება. დამატებული ღირებულების გადასახადის დასაბეგრი ბაზაა მოხმარება, და რეცესიის პერიოდში თუ მწვავედება მომხმარებლების კრედიტებზე ხელმისაწვდომობის პრობლემა შესაძლებელია მოხმარება (და შესაბამისად დღგ) შემოსავალზე მეტად შემცირდეს. აგრეთვე, როგორც ვიცით ე.წ. ფუფუნების საგნები, როგორც წესი ყველა ქვეყანაში ექცევიან დღგს-ს დაბეგვრის ქვეშ და მათი მაღალი მგრძობელობა შემოსავლების ცვლილებაზე მოსალოდნელიც იყო. ასევე აღსანიშნავია, აქციზის გადასახადის (რომლითაც ძირითადად იბეგრება ფუფუნების საგნები და ჯანმრთელობისათვის არასასარგებლო პროდუქცია) ბუიონსი მოკლევადიან და გრძელვადიან პერიოდში ერთი და იგივეა და 1-ზე მეტია (1.42). ცალკე გამოსაყოფია საშემოსავლო გადასახადი, რომლის მოკლევადიანი ბუიონსი ერთზე ნაკლებია, რაც ნიშნავს, რომ იგი თავის დასაბეგრ ბაზასთან შედარებით ნაკლებად იცვლება და შესაბამისად ცუდი ავტომატური სტაბილიზატორია, თუმცა გრძელვადიან პერიოდში იგი ყველა გადასახადის ბუიონსზე მეტია. საშემოსავლო გადასახადის პატარა მოკლევადიანი ბუიონსი დამახასიათებელია ქვეყნებისათვის, სადაც არსებობს ხისტი ხელფასები და მათი ზრდა ეკონომიკური ზრდის თუ ინფლაციის ცვლილების ფონზე

სწრაფად არ რეაგირებს. საქართველოს შემთხვევაში იგი 1-ზე ნაკლებია და 0.92-ს უტოლდება. რაც შეეხება იმპორტის გადასახადს, მისი მოკლევადიანი ბუიონსი 1-ზე მეტია, თუმცა გრძელვადიან პერიოდში იგი მნიშვნელოვან სტაბილურობას ავლენს. ინტუიტიურად ეს მოსალოდნელიცაა, რადგან იმპორტის გადასახადი არის იმპორტის ფუნქცია და გრძელვადიან პერიოდში იგი უფრო იმპორტის მოცულობაზე დამოკიდებული.¹

2.3 საგადასახადო პოლიტიკის გავლენა ინვესტორთა გადაწყვეტილებებზე

საქართველოს მთავრობის მიზანია, შექმნას სტაბილური საგადასახადო სისტემა, რომელიც ხელს შეუწყობს მდგრად ეკონომიკურ განვითარებას და მინიმუმამდე დაიყვანს ეკონომიკურ რყევას. იმისთვის, რომ საქართველოს კვლავაც ჰქონდეს ბიზნესის წარმოების თვალსაზრისით მიმზიდველი ქვეყნის სტატუსი, მიმდინარე მცირე საგადასახადო წნეხის პრაქტიკა მომავალში იქნება შენარჩუნებული. აღნიშნული შეესაბამება საქართველოს ორგანულ კანონს „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“, რომლის თანახმადც გადასახადის არსებული განაკვეთის ზრდა ან ახალი გადასახადის შემოღება მხოლოდ რეფერენდუმის გზით არის შესაძლებელი.²

მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის მაღალი დონე საქართველოში მაკროეკონომიკური მოწყვლადობის პოტენციური წყაროა. მუდმივი დეფიციტის არსებობის გამო წმინდა უცხოური ვალდებულებები მშპ-ის თითქმის 100%-ს შეადგენს. მაღალი დეფიციტი და გარე რეფინანსირების საჭიროება კაპიტალის შემოდინების პროცესში მოულოდნელი ცვლილებების შემთხვევაში, საქართველოს მოწყვლადობას ზრდის. ამას გარკვეულწილად აბალანსებს შეღავათიანი სახელმწიფო ვალის მნიშვნელოვანი წილი, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები და კომპანიათაშორისი სესხები, რაც გარე დაფინანსების უფრო სტაბილურ წყაროს წარმოადგენს. საქართველოს მთავრობის საშუალოვადიანი პოლიტიკა მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის მდგრად ნიშნულამდე შემცირებას ითვალისწინებს.

¹ კვლევითი პუბლიკაცია, საგადასახადო შემოსავლების ანალიზი, 2016.

² საქართველოს მთავრობის დადგენილება, 2014 წ. თბილისი

ამასთან, ქვეყნის საგარეო პოზიციების მდგრადობის მიზნით საქართველოს მთავრობამ ხელი უნდა შეუწყოს ისეთი გრძელვადიანი კაპიტალის შემოდინებას, როგორცაა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები და დონორების დაფინანსება.

საქართველოს გრძელვადიანი მიზნების მისაღწევად უმნიშვნელოვანესია ფისკალური რისკების მართვა. საქართველოს მთავრობამ უნდა შეიმუშავოს ფისკალური რისკების მართვის ეფექტიანი სისტემა რისკების გამოვლენის, შეფასების და ნეგატიური ეფექტების შემსუბუქების მიზნით. საბიუჯეტო პოლიტიკა საშუალოვადიან სტრატეგიულ დაგეგმვას ეფუძნება. საშუალოვადიანი გეგმები ფისკალური მდგრადობის მისაღწევად იქნება გამოყენებული.

სტრატეგიის წარმატებით განსახორციელებლად საჭიროა სახელმწიფო უწყებების კოორდინირებული მუშაობა და დაინტერესებულ მხარეებთან თანამშრომლობა. საჯარო პოლიტიკის მართვის ინსტიტუციური შესაძლებლობები, რომლებიც პოლიტიკის შემუშავებას, სტრატეგიულ დაგეგმვას, შეფასების და მონიტორინგის მექანიზმების განვითარებას ითვალისწინებს, თანდათან გაძლიერდება საჯარო სექტორში. სახელმწიფო ხელს შეუწყობს ადამიანური რესურსების მართვის სისტემის განვითარებასაც, რათა საჯარო სამსახური გახდეს სტაბილური და მოიზიდოს კვალიფიციური კადრები შესაბამისი მატერიალური და კარიერული მოტივაციის საფუძველზე. ეფექტიანი საჯარო მმართველობა გულისხმობს ქვეყნის საგადასახადო სისტემის დახვეწას საბიუჯეტო სტაბილურობის დაცვისა და ბიზნესისათვის საგადასახადო გარემოს გაუმჯობესების მიზნით.

ხელსაყრელი სამეწარმეო და საინვესტიციო გარემო მნიშვნელოვნად მოქმედებს მწარმოებლურობაზე, რამდენადაც პირდაპირ ზეგავლენას ახდენს კერძო სექტორში რესურსების ეფექტიან განაწილებაზე. მძაფრი გლობალური კონკურენციის და დინამიკური ეკონომიკური პროცესების გამო სწრაფად იცვლება ბიზნესის მოთხოვნები. შესაბამისად, აუცილებელია სამეწარმეო და საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესებაზე მუდმივი ზრუნვა.

2004 წლიდან საქართველოში ეკონომიკის ლიბერალიზაციისკენ მიმართული რეფორმები დაიწყო. ამ რეფორმების განხორციელებამ აღმოფხვრა ბიუროკრატიული ბარიერები და შეამცირა საგადასახადო ტვირთი. მსოფლიო ბანკის ბიზნესის წარმოების

ანგარიშის (Doing Business 2014) მიხედვით საქართველო ბოლო წლებში ერთ-ერთ მოწინავე რეფორმატორ ქვეყნად აღიარეს. ამჟამად ქვეყანას ბიზნესის წარმოების სიმარტივის მაჩვენებლით 185 ქვეყანას შორის მე-8 ადგილი უკავია.

სამეწარმეო და საინვესტიციო გარემოსთან დაკავშირებულ პრობლემებზე სხვადასხვა საერთაშორისო შეფასება და ანგარიში მიუთითებს. კერძოდ, გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსში, 2013-2014 წლების მონაცემების მიხედვით, საქართველოს შემდეგი მაჩვენებლები აქვს:

- საკუთრების უფლების დაცვა - 120-ე ადგილი;
- დავის გადაწყვეტის სამართლებრივი ჩარჩოს ეფექტიანობა - 92-ე ადგილი;
- ანტიმონოპოლიური პოლიტიკის ეფექტიანობა - 138-ე ადგილი;
- ადგილობრივი კონკურენციის ინტენსივობა - 123-ე ადგილი;
- ბაზარზე დომინირების მასშტაბები - 119-ე ადგილი.

მარეგულირებელი გარემოს გაუმჯობესება, ასევე, ასახულია მსოფლიო ბანკის ბიზნესის წარმოების ანგარიშში (Doing Business 2014), რომლის მიხედვითაც, საქართველოს მსოფლიოში ერთ-ერთი საუკეთესო მაჩვენებელი აქვს, თუმცა, ამ კუთხით ქვეყანაში ჯერ კიდევ არსებობს გარკვეული პრობლემები, მაგალითად, გადახდისუნარობასთან და კრედიტორთა მოთხოვნის დაკმაყოფილებასთან დაკავშირებული საკითხები, რომლებიც გაუმჯობესებას საჭიროებს. ისინი ასახულია ბიზნესის წარმოების ანგარიშში, რომლის მიხედვით საქართველო შემდეგ პოზიციებს იკავებს:

- გადახდისუნარობის პროცედურები - 88-ე ადგილი;
- კრედიტორთა მოთხოვნის დაკმაყოფილების დონე (%) – 33,6%, მაშინ როდესაც, აღმოსავლეთ ევროპასა და ცენტრალური აზიის რეგიონში საშუალო მაჩვენებელი არის 37,1%, ხოლო OECD-ის წევრ ქვეყნებში საშუალოდ - 70.6%.

სახელმწიფომ უნდა გადადგას ქმედითი ნაბიჯები არსებული ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად და გრძელვადიან პერსპექტივაში სტაბილურად მიმზიდველი სამეწარმეო და საინვესტიციო გარემოს შესანარჩუნებლად. აღსანიშნავია, რომ „საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება“

საქართველოს ინვესტიციების მოზიდვის კუთხით, ახალ შესაძლებლობებს გაუხსნის. მიმზიდველი სამეწარმეო და საინვესტიციო გარემოს უზრუნველსაყოფად აუცილებელია რიგი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ცვლილებების განხორციელება, მათ შორის, სასამართლო სისტემის გამლიერების ხელშეწყობა. ძლიერი და დამოუკიდებელი სასამართლო სამეწარმეო და საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესების, ასევე საკუთრების უფლებების დაცვის უმნიშვნელოვანეს პირობას წარმოადგენს. საქართველოს მთავრობა დაიცავს ბიზნესს არალეგიტიმური ჩარევისაგან. აღნიშნულ სფეროში საქართველოს მთავრობის მიზანს დღეისთვის მიღწეული შედეგების შენარჩუნებით არსებული ნაკლოვანებების აღმოფხვრა წარმოადგენს.

საინვესტიციო და ბიზნესგარემოს გაუმჯობესების მიზნით განსახორციელებელი პოლიტიკის მიმართულებები-ბიზნესის დაწყებისა და წარმოებისთვის საქართველოს მთავრობამ ყველა ადამიანს თანაბარი შესაძლებლობები უნდა შეუქმნას. იგი უნდა იყოს საკუთრების უფლების დაცვის მთავარი გარანტი.

გადასახადის გადამხდელის ყველა ძირითადი ვალდებულება განისაზღვრება მხოლოდ კანონით. გამარტივდება გადასახადის ადმინისტრირება და განხორციელდება საგადასახადო სანქციების ოპტიმიზაცია. მოხდება ცალკეული კატეგორიის ეკონომიკური დანაშაულის დეკრიმინალიზაცია. ეტაპობრივად შემცირდება საგადასახადო კოდექსით განსაზღვრული საგადასახადო მოთხოვნის წარდგენის ხანდაზმულობის ვადები. სახელმწიფოსა და ბიზნესს შორის სამართლებრივი ურთიერთობა თანასწორობის პრინციპებს დაეფუძნება.

საქართველოში წარმოებული პროდუქტისა და მომსახურების კონკურენტუნარიანობის ზრდას ბიზნესსექტორის მხარდაჭერა განაპირობებს. „საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებით“ გათვალისწინებული საკანონმდებლო და ინსტიტუციური დაახლოება, თავის მხრივ, ითვალისწინებს ბიზნესსაქმიანობის შესაბამისობას ევროკავშირის მოთხოვნებთან და ნორმებთან. აქედან გამომდინარე, სახელმწიფო უზრუნველყოფს ბიზნესსექტორის ინფორმირებულობას შეთანხმების ფარგლებში განსახორციელებელ ღონისძიებებთან და ასევე, ევროკავშირის სხვა მოთხოვნებთან დაკავშირებით. ამასთან, სახელმწიფო შეიმუშავებს ეფექტიან მექანიზმებს ბიზნესის, განსაკუთრებით კი მცირე და საშუალო

ბიზნესის მხარდასაჭერად, რეგულირებასთან შესაბამისობის ხარჯების შემცირებისა და მათი კონკურენტუნარიანობის ზრდის მიზნით.

კომერციული დავის ეფექტიანად გადაწყვეტის მექანიზმების გაძლიერება-ბიზნესის ეფექტიანი ფუნქციონირების და კონკურენტუნარიანობის ზრდისთვის მნიშვნელოვანია, სასამართლოების კომპეტენციისა და შესაძლებლობების გაუმჯობესება კომერციული დავის გადაწყვეტის კუთხით.

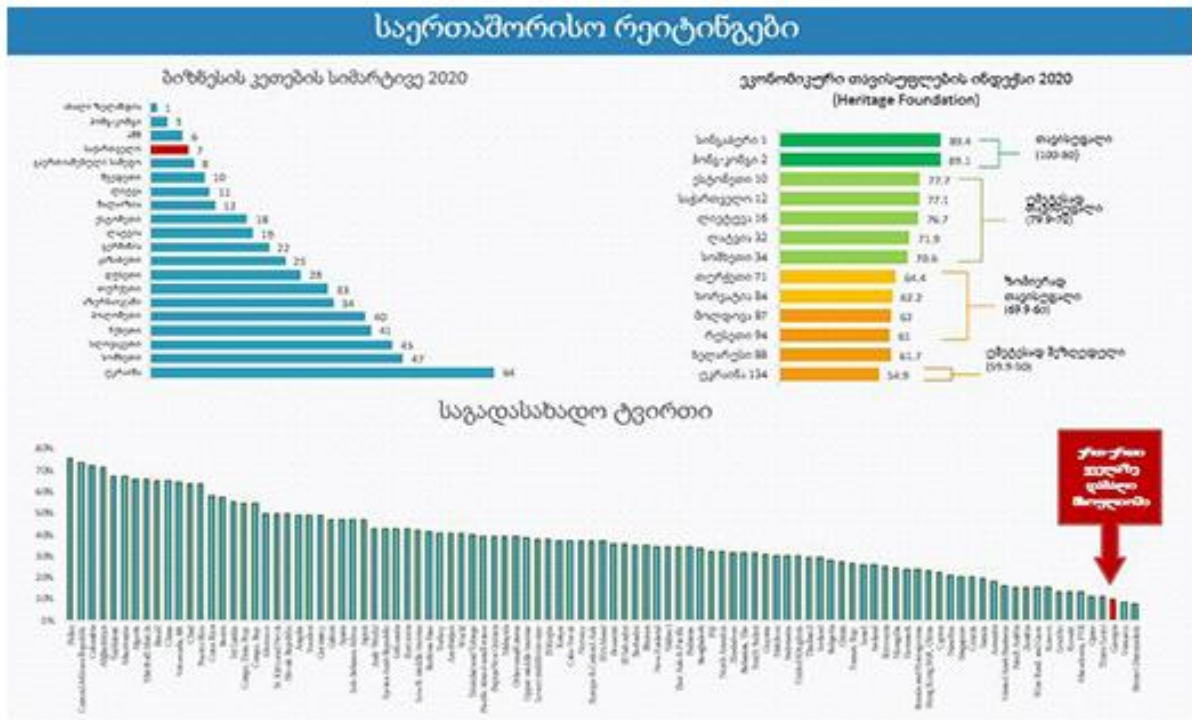
საქართველოში მოქმედი საინვესტიციო კანონმდებლობა მოძველებულია და აღარ შეესაბამება არსებულ რეალობას. უფრო მეტიც, არსებული ნორმები გაბნეულია რამდენიმე ნორმატიულ აქტში და ჯეროვნად არ ასახავს ინვესტორის უფლებებსა და გარანტიებს, ასევე, ინვესტიციების მოზიდვის წამახალისებელ ღონისძიებებს. საქართველოს მთავრობამ უნდა უზრუნველყოს არსებული საინვესტიციო კანონმდებლობის შეცვლა ახალი, საერთაშორისო ნორმებისა და საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისი კანონმდებლობით.

ზემოაღნიშნული ღონისძიებების განხორციელებამ მნიშვნელოვნად უნდა გააუმჯობესოს ქვეყნის სამეწარმეო და საინვესტიციო გარემო, რაც წახალისებს ბიზნესის წამოწყებას, არსებული ბიზნესის გაფართოებასა და დივერსიფიკაციას, მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებას, უცხოური ინვესტიციების ნაკადების გაზრდას, მწარმოებლურობის ღონის ამაღლებას, ასევე, შესაბამის საერთაშორისო რეიტინგებსა და შეფასებებში ქვეყნის პოზიციების გაუმჯობესებას. მნიშვნელოვანია დაგეგმილი რეფორმების განხორციელება:

- შეიქმნება სპეციალური საგადასახადო რეჟიმები, რომლებიც განსაკუთრებით მიმზიდველი იქნება მულტინაციონალური კომპანიებისათვის საქართველოში რეგიონალური ოფისების დაფუძნებისათვის;
- გაგრძელდება მუშაობა საქართველოს საგადასახადო და საბაჟო კანონმდებლობის ევროკავშირის დირექტივებთან ჰარმონიზების მიზნით;
- შემუშავდება ახალი საგადასახადო და საბაჟო კოდექსები, რომლებიც უზრუნველყოფს უფრო მარტივი და სამართლიანი წესების დამკვიდრებას;

- ამოქმედდება ევროკავშირის საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისი ბაზრის ზედამხედველობის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს ბაზარზე სამომხმარებლო და ინდუსტრიული უსაფრთხო პროდუქტის განთავსებას.
- გაგრძელდება ინოვაციური და მაღალტექნოლოგიური საინვესტიციო პროექტების მხარდაჭერა;
- კიდევ უფრო დაიხვეწება და გაუმჯობესდება არსებული ონლაინსერვისები, შესაძლებელი გახდება როგორც კომპანიის ელექტრონულად დარეგისტრირება, ისე არსებულ მონაცემებში ცვლილებების ელექტრონულად განხორციელება საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში მიუსვლელოდ;
- არარეზიდენტ პირებს შესაძლებლობა გაუჩნდებათ საქართველოში განახორციელონ კომპანიების ონლაინრეგისტრაცია. აღნიშნული პროცესი საშუალებას მისცემს უცხოელ პირებს გახდნენ საქართველოს ელექტრონული რეზიდენტები საქართველოში ჩამოუსვლელოდ, ასევე გახსნან ანგარიშები ქართულ ბანკებში და სრულად ისარგებლონ საქართველოში არსებული შეღავათიანი საგადასახადო რეჟიმებით;
- მთავრობა ეროვნულ ბანკთან ერთად ხელს შეუწყობს სწრაფი უნაღდო ანგარიშსწორების სისტემის დანერგვას. აღნიშნული სისტემა მნიშვნელოვანია ეკონომიკური ეფექტიანობის და ეკონომიკური ზრდის დაჩქარებისა და ფინანსური ინკლუზიურობის კუთხით, აგრეთვე იგი საგრძნობლად გაამარტივებს ბიზნესის კეთებას. იმავდროულად, აღნიშნული სისტემა საშუალებას მისცემს ეკონომიკური პოლიტიკის წარმმართველ ორგანოებს უფრო ეფექტიანად განახორციელონ ეკონომიკური ზრდის სტიმულირების ღონისძიებები;
- ფისკალური რისკების შეფასების და ანალიზის სისტემის დანერგვა, ბიუჯეტის წინაშე მდგარი ფისკალური რისკების იდენტიფიცირება, იდენტიფიცირებული ფისკალური რისკების შემცირების და მართვის მიზნით რეკომენდაციების შემუშავება, ფისკალური რისკების შესახებ ანალიტიკური დოკუმენტის მომზადება და საჯაროობის უზრუნველყოფა.¹

¹ ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2019-2022 წლებისათვის, <https://mof.ge/5177>



ბოლო წლების განმავლობაში, საქართველომ მნიშვნელოვანი რეფორმები განახორციელა, მათ შორის, ეკონომიკური რეფორმები, რომელთა მთავარი მიზანი იყო ბიზნესის კეთების და პირდაპირი უცხოური ინვესტიციებისთვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნა, ეკონომიკის ლიბერალიზაციის, ადმინისტრაციული ბარიერებისა და საგადასახადო ტვირთის შემცირების, სახელმწიფო სერვისების გაუმჯობესების, კორუფციასთან ბრძოლისა და სხვა გზებით. ამ რეფორმების შედეგად, საქართველომ ეკონომიკური ზრდის მაღალ მაჩვენებლებს მიაღწია. ამასთან, მნიშვნელოვნად გაიზარდა ქვეყანაში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ნაკადები. საქართველოს ეკონომიკური პოლიტიკა დადებითად იქნა შეფასებული სხვადასხვა სარეიტინგო სააგენტოების და საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მიერ და შესაბამისი შედეგები აისახა იმ ინდექსებსა და რეიტინგებში, რომლებითაც ფასდება ქვეყნების ეკონომიკური თავისუფლება.¹

¹<http://www.economy.ge/uploads/ecopolitic/%E1%83%9B%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%A0%E1%83%94 %E1%83%93%E1%83%90 %E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%A8%E1%83%A3%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%9D %E1%83%91%E1%83%98%E1%83%96%E1%83%9C%E1%83%94%E1%83%A1%E1%83%98%E1%83%A1 %E1%83%92%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%95%E1%83%98%E1%83%97%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1 %E1%83%A1%E1%83%A2%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%98%E1%83%90.pdf>

2.4 მცირე და საშუალო ბიზნესის საგადასახადო სტრატეგია

სამეწარმეო სექტორი, განსაკუთრებით მცირე და საშუალო საწარმოები, მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ეკონომიკის განვითარებაში და საგრძნობი წვლილი შეაქვთ მდგრადი და ინკლუზიური ეკონომიკური ზრდის უზრუნველყოფაში. მცირე და საშუალო საწარმოები, დასაქმების ზრდისა და სამუშაო ადგილების შექმნის პოტენციალით, ასევე, ეკონომიკის განვითარებასა და ზრდაში შეტანილი წვლილის გათვალისწინებით, ნებისმიერი ქვეყნის ეკონომიკის ქვაკუთხედად შეიძლება მივიჩნიოთ. ძლიერი და კარგად განვითარებული მცირე და საშუალო მეწარმეობის სექტორი მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს ექსპორტს, ინოვაციებს, თანამედროვე სამეწარმეო კულტურის შექმნას, და ამავე დროს, განსაკუთრებულ როლს ასრულებს ქვეყნის კეთილდღეობის დონის ამაღლებაში. განვითარებულ ქვეყნებში (მათ შორის ევროკავშირის ქვეყნებში), მცირე და საშუალო საწარმოებს მოქმედ საწარმოებში დიდი წილი უკავია, ქმნის სამეწარმეო სექტორის მთლიანი ბრუნვის 50%-ზე მეტს და ყოველი სამი სამუშაო ადგილიდან ორს კერძო სექტორში. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ქვეყნებში, კომპანიების 99%-ზე მეტს მცირე და საშუალო საწარმოები წარმოადგენენ და, საშუალოდ ქმნიან მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) 2/3-ს. განვითარებადი და გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში, მცირე და საშუალო საწარმოები საწარმოების მთლიანი რაოდენობის 90%-ზე მეტს წარმოადგენენ, თუმცა მათი წილი მშპ-ში ზოგადად საკმაოდ დაბალია - ხშირ შემთხვევაში 20%-ზე ნაკლები.

ზოგადი ბიზნესგარემოს გაუმჯობესების მიუხედავად, მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების თვალსაზრისით, საქართველოში იგივე გამოწვევები დგას, რაც მრავალ განვითარებად ქვეყანაში. საქართველოს მთავრობა ეკონომიკური განვითარების პროცესში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს მცირე და საშუალო მეწარმეობას და მიზნად ისახავს სამეწარმეო გარემოს შემდგომ სრულყოფას, რაც ხელს შეუწყობს მცირე და საშუალო საწარმოების ზრდას და განვითარებას. კერძო სექტორის განვითარების და განსაკუთრებით კი მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების მხარდაჭერა საქართველოს მთავრობის ეკონომიკური პოლიტიკის ერთ-ერთი პრიორიტეტია, რაც ასევე ასახულია საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური

განვითარების სტრატეგიაში, აგრეთვე, სამთავრობო პროგრამაში „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის“ (რომელიც პერიოდულად ახლდება).

ბოლო წლების განმავლობაში, საქართველოს მთავრობის მიერ განხორციელებული რეფორმების შედეგად, მნიშვნელოვნად არის გაუმჯობესებული ქვეყნის საინვესტიციო და ბიზნესგარემო - მნიშვნელოვნად არის შემცირებული ადმინისტრაციული ბარიერები და გაუმჯობესებულია სახელმწიფო სერვისები. მიუხედავად ამისა, მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების ხელშეწყობისთვის საჭიროა რიგი ღონისძიებების განხორციელება. რეფორმები, რომელთა განხორციელების შედეგად მნიშვნელოვნად გამარტივდა ბიზნესის დაწყება და წარმოება-გადასახადების რაოდენობა და განაკვეთები მნიშვნელოვნად შემცირდა, აგრეთვე გაუმჯობესდა საგადასახადო ადმინისტრირება. საქართველოს გააჩნია ევროპაში ყველაზე ლიბერალური საგადასახადო სისტემა. ფორბსის 2009 წლის “Tax Misery and Reform Index”-ის მიხედვით საქართველო მსოფლიოში საგადასახადო ტვირთის სიმცირის მიხედვით მე-4 ქვეყანაა ყატარის, არაბთა გაერთიანებული ემირატებისა და ჰონგ-კონგის შემდეგ. ამჟამად საქართველოში მოქმედებს 6 გადასახადი, ნაცვლად 2006 წლამდე არსებული 21 გადასახადისა.

საბაჟო სფეროში განხორციელებული რეფორმების შედეგად მნიშვნელოვნად გამარტივდა საგარეო ვაჭრობასთან დაკავშირებული პროცედურები და საგრძნობლად შემცირდა შესაბამისი ხარჯები. იმპორტის ტარიფები გაუქმდა პროდუქტების დაახლოებით 85%-ზე და ამჟამად მოქმედებს მხოლოდ 3 სატარიფო განაკვეთი (12%, 5% და 0%), ნაცვლად ადრე მოქმედი 16-სა. იმპორტის ტარიფები მოქმედებს მხოლოდ სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტებზე და რამდენიმე დასახელების ინდუსტრიულ საქონელზე. საქართველოში არ არსებობს იმპორტის და ექსპორტის რაოდენობრივი შეზღუდვები (ე.წ. კვოტები). DCFTA-ის ძალაში შესვლის შემდგომ, 2014 წლის 1 სექტემბრიდან, ვაჭრობა ევროკავშირის ქვეყნებსა და საქართველოს შორის ხორციელდება ტარიფების გარეშე¹

მცირე ბიზნესი იბეგრება 3%-იანი ან 5%-იანი განაკვეთით. მცირე ბიზნესის დასაბეგრი შემოსავალი იბეგრება 5%-ით. 3%-იანი განაკვეთი გამოიყენება იმ

¹ ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2019-2022 წლებისათვის

შემთხვევაში, თუ მეწარმეს აქვს დამადასტურებელი დოკუმენტი, რომ მის მიერ გაწეული ხარჯები (დასაქმებულთათვის გადახდილი ხელფასის გარდა) შეადგენს მისი ერთობლივი შემოსავლის 60%-ს. მიკრო ბიზნესი გათავისუფლებულია საშემოსავლო გადასახადისგან და მიმდინარე გადასახდელების გადახდისგან. მიკრო და მცირე ბიზნესის სტატუსის შემოღების და შესაბამისი საგადასახადო შეღავათების დაწესების მთავარი მიზანია, ერთი მხრივ, ამგვარი ბიზნესების რეგისტრაციის ხელშეწყობა და მეორე მხრივ საგადასახადო ტვირთის შემცირება. საქართველოს შემოსავლების სამსახურის სტატისტიკის მიხედვით, ახალი საგადასახადო კოდექსის შემოღების შემდეგ დარეგისტრირდა 83 231 მიკრო და მცირე საწარმო, რომელთაგან 39 470 არის მიკრო, ხოლო 43 761 არის მცირე საწარმო¹. გარდა ამისა, საქართველოს საგადასახადო კოდექსის შესაბამისად, საწარმო, რომლის ბრუნვა კალენდარული წლის განმავლობაში არ აღემატება 100 ათას ლარს, გათავისუფლებულია დღგ-სგან. დღგ-სგან გათავისუფლებულია სოფლის მეურნეობის პირველადი პროდუქტების მიწოდებაც. ასევე, ფიქსირებული გადასახადის განაკვეთით იბეგრება საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული რიგი საქმიანობები.²

მთავრობის ეკონომიკური პოლიტიკით გაძლიერდება ღონისძიებები მცირე და საშუალო ბიზნესის ხელშეწყობის მიმართულებით, რათა ის იქცეს ეკონომიკური ზრდისა და დასაქმების რეალურ მამოძრავებელ ძალად.

მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების თვალსაზრისით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ფინანსებზე ხელმისაწვდომობის ახალი ინსტრუმენტების განვითარება, რომელთა მიზანია ეკონომიკაში არსებული საბაზრო ჩავარდნების აღმოფხვრა. კერძოდ, ბიზნესისთვის არასაკმარისი უზრუნველყოფით გამოწვეული შეზღუდვების შემცირება, რაც ხელს უშლის სიცოცხლისუნარიან ბიზნესს კრედიტის აღებაში. აღნიშნული მიზნით, საფინანსო ინსტიტუტების აქტიური ჩართულობით და საერთაშორისო საუკეთესო გამოცდილების გათვალისწინებით, შემუშავდება და დაინერგება საკრედიტო საგარანტიო მექანიზმი და შესაბამისი სამართლებრივი ჩარჩო, რომელიც მნიშვნელოვნად გაუმარტივებს ფინანსებზე წვდომას მცირე და საშუალო

¹ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

² საქართველოს საგადასახადო კოდექსი (2010)

ბიზნესს, ხელს შეუწყობს ეკონომიკის დამატებით დაკრედიტებას, მცირე და საშუალო ზომის საწარმოებში ლიკვიდობის გაუმჯობესებას და რაც ყველაზე მთავარია, დასაქმების ზრდას და ინკლუზიური ეკონომიკური ზრდის უზრუნველყოფას..

შესაბამისად, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება „საქართველოს მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების სტრატეგიას“ და შესაბამის სამოქმედო გეგმას, რომელიც მცირე და საშუალო საწარმოების განვითარების კუთხით ქვეყანაში არსებული გამოწვევების საპასუხო ღონისძიებებს ითვალისწინებს. აღნიშნული სტრატეგიის ეფექტიანი განხორციელება ხელს შეუწყობს მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარებას, მათ ზრდასა და კონკურენტუნარიანობის ამაღლებას, ფინანსებზე ხელმისაწვდომობის ზრდას.

მცირე და საშუალო მეწარმეების მხარდაჭერის მიზნით, საქართველოს ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტოში გაგრძელდება ფინანსებთან წვდომის კომპონენტი - თანადაფინანსების გრანტების გაცემა. მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების თვალსაზრისით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ფინანსებზე ხელმისაწვდომობის ახალი ინსტრუმენტების განვითარება, რომელთა მიზანიც ეკონომიკაში არსებული საბაზრო ჩავარდნების აღმოფხვრაა, კერძოდ, ბიზნესისთვის არასაკმარისი უზრუნველყოფით გამოწვეული შეზღუდვების შემცირება, რაც ხელს უშლის სიცოცხლისუნარიან ბიზნესს კრედიტის აღებაში. აღნიშნული კუთხით, საკრედიტო საგარანტიო მექანიზმების განვითარება წარმოადგენს ეკონომიკის დამატებითი დაკრედიტების ხელშეწყობის, მნიშვნელოვანი ეკონომიკური სარგებლის გენერირების, დასაქმების ხელშეწყობის, მცირე და საშუალო ზომის საწარმოებში ლიკვიდობის გაუმჯობესების და, რაც ყველაზე მთავარია, ინკლუზიური ეკონომიკური ზრდის მნიშვნელოვან კომპონენტს.

მცირე ბიზნესისთვის საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთი შემცირდა ხუთჯერ - 5%-დან 1%-მდე. ასევე, ხუთჯერ გაიზარდა მცირე ბიზნესის ერთობლივი შემოსავლის შეზღუდვის ნორმა - 100 000 ლარიდან 500 000 ლარამდე. ცვლილება მნიშვნელოვანი სტიმული გახდება მცირე ბიზნესის განვითარებისათვის.

მნიშვნელოვანია საგადასახადო პოლიტიკის შემდგომი სრულყოფა, მათ შორის საკანონმდებლო ბაზის შემდგომი გაუმჯობესების და ევროკავშირთან ასოცირების

ხელშეკრულების ფარგლებში ევროკავშირის დირექტივებთან ჰარმონიზების მიზნით, გადასახადის გადამხდელებს შორის საგადასახადო ტვირთის უკეთესი განაწილება, მეწარმეთა მოთხოვნებისა და საჭიროებების მაქსიმალურად გათვალისწინება, საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესება, საგადასახადო შემოსავლების სახით ბიუჯეტში სათანადო რესურსის მობილიზების უზრუნველყოფა.¹

მცირე და საშუალო მეწარმეობის სექტორის SWOT- ანალიზი

ძლიერი მხარე

ხელსაყრელი ბიზნეს-გარემო, გამარტივებული ადმინისტრაციული პროცედურები და განვითარებული სახელმწიფო სერვისები, ბიზნესის დაწყების მარტივი პროცედურები, მცირე და საშუალო საწარმოებისთვის საკონსულტაციო მომსახურება, მთავრობა კორუფციის გარეშე, მცირე საგადასახადო ტვირთი და შეღავათიანი საგადასახადო სისტემა მიკრო და მცირე ბიზნესებისთვის, რეგიონულ და საერთაშორისო ბაზრებზე წვდომის სიმარტივე და დაბალი ხარჯი, ლიბერალური საგარეო სავაჭრო რეჟიმები: DCFTA ევროკავშირთან; თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებები დსთ-ს ქვეყნებთან და თურქეთთან, GSP აშშ-თან, კანადასთან, იაპონიასთან, შვეიცარიასთან და ნორვეგიასთან.

სუსტი მხარე

სამეწარმეო უნარებისა და გამოცდილების ნაკლებობა, კონკურენტუნარიანობის დაბალი დონე, დაბალი პროდუქტიულობა, ფინანსებზე/გრძელვადიან საინვესტიციო რესურსებზე შეზღუდული წვდომა, ინოვაციების და კვლევისა და R&D დაბალი დონე, კვლევისა და განვითარების ინსტიტუტებსა და კერძო სექტორის არასაკმარისი თანამშრომლობა, ტექნოლოგიების დანერგვის შეზღუდული შესაძლებლობები, ადამიანური კაპიტალის არასაკმარისი კონკურენტუნარიანობა, უცხოური ბაზრების შესახებ ცოდნის დაბალი დონე, ექსპორტისა და ინტერნაციონალიზაციის შეზღუდული შესაძლებლობა, ახალი ტექნოლოგიების/ძირითადი საშუალებების მაღალი ხარჯი, მცირე და საშუალო საწარმოების საკონსულტაციო მომსახურების მაღალი ღირებულება, ბიზნესის დახურვის სირთულე.

¹ ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2019-2022 წლებისათვის, <https://mof.ge/5177>

შესაძლებლობები

ფინანსებზე გაზრდილი ხელმისაწვდომობა, კარგად განვითარებული ალტერნატიული დაფინანსება, ექსპორტის დივერსიფიკაციის შესაძლებლობები, მცირე და საშუალო საწარმოების მხარდაჭერა, ძლიერი სახელმწიფო ინსტიტუტები, თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებები ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციის (EFTA) წევრ ქვეყნებთან და ჩინეთთან, შრომის ბაზრის მოთხოვნებზე ორიენტირებული პროფესიული განათლების სისტემა, კარგად განვითარებული ხარისხის ინფრასტრუქტურა - შემცირებული ტექნიკური ბარიერები ვაჭრობაში, წარმოების დივერსიფიკაცია, საერთაშორისო თანამშრომლობის გაძლიერება და საწარმოთა ინტერნაციონალიზაცია, კარგად განვითარებული საკონსულტაციო მომსახურება, ინოვაციების და ტექნოლოგიების დანერგვის პოტენციალის გაძლიერება.

საფრთხეები

შესაძლო საგარეო ეკონომიკური ფაქტორები (ფინანსური კრიზისი, საერთაშორისო ბაზრებზე მოთხოვნის შემცირება და ა.შ.), ეკონომიკური ზრდის შესაძლო შენელება, პოლიტიკური არასტაბილურობა, მცირე და საშუალო მეწარმეობის სექტორში ინვესტიციების დაბალი დონე, არასაკმარისი საექსპორტო შესაძლებლობები, საერთაშორისო კონკურენციის ფონზე მცირე და საშუალო საწარმოთა დაბალი შესაძლებლობები, DCFTA-ის მოთხოვნების არასაკმარისი ცოდნა და მათთან ადაპტაციის დაბალი დონე, ბიზნეს-საგანმანათლებლო პროგრამებში მცირე და საშუალო საწარმოების არასაკმარისი მონაწილეობა, საექსპორტო ბაზრებზე არსებული მოთხოვნების არასაკმარისი ცოდნა.

თავი 3. ფისკალური პოლიტიკა საქართველოში, მისი ძირითადი გამოწვევები და საგადასახადო შემოსავლების ანალიზი

3.1 საგადასახადო სისტემის რეგულირება და კანონმდებლობა საქართველოში, საგადასახადო ორგანოს ფუნქციები, უფლებები და მოვალეობები

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი განსაზღვრავს საგადასახადო სისტემის ფორმირებისა და ფუნქციონირების წესებსა და ზოგად პრინციპებს, გადასახადის სახეებსა და განაკვეთებს, ასევე მათი დაწესების, შემოღების, შეცვლის, გაუქმებისა და გადახდის წესებს. კოდექსი განსაზღვრავს საგადასახადო კონტროლისა და სამართალდარღვევის სახეებს, საგადასახადო ორგანოებისა და მათი თანამდებობის პირთა არამართლზომიერი ქმედების გასაჩივრების წესსა და პირობებს. საგადასახადო კოდექსი ასევე არეგულირებს საგადასახადო ურთიერთობისას წამოჭრილი სადაო საკითხების გადაწყვეტის წესსა და პირობებს.

საგადასახადო კანონმდებლობა თავის მხრივ საგადასახადო კოდექსის გარდა სხვა კანონებსა და ნორმატიულ აქტებს მოიცავს, რომლებიც გარკვეული იერარქიით არიან წარმოდგენილი. კერძოდ, საგადასახადო კანონმდებლობა შედგება საქართველოს კონსტიტუციის, საქართველოს ტერიტორიაზე მოქმედი საერთაშორისო ხელშეკრულებების, საგადასახადო კოდექსისა და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებისგან (ბრძანება, ბრძანებულება, დადგენილება).

- საგადასახადო კოდექსსა და სხვა კანონს შორის წინააღმდეგობის არსებობის შემთხვევაში უპირატესობა ენიჭება საგადასახადო კოდექსს.
- საგადასახადო კანონმდებლობის სხვადასხვა იერარქიულ დონეზე მყოფ კანონებს შორის წინააღმდეგობის შემთხვევაში, უპირატესობა ენიჭება ზემდგომ კანონს.
- თუ გადასახადის დასაბეგრად ამ კოდექსისა და სხვა სფეროს კანონის დებულებებს შორის წარმოიშობა შეუსაბამობა, მაშინ გამოიყენება ამ კოდექსის დებულებები.

საგადასახადო პროცედურების განხორციელებასთან დაკავშირებულ ინსტრუქციებს ადგენს ფინანსთა მინისტრი და გამოსცემს კანონქვემდებარე

ნორმატიულ აქტებს, ხოლო ფინანსთა სამინისტროს საგადასახადო დეპარტამენტის თავმჯდომარე ამტკიცებს შიდა ინსტრუქციებს, მეთოდებსა და მითითებებს, რომლითაც შემდგომ ხელმძღვანელობენ საგადასახადო ორგანოები გადასახადების აკრეფისა და ბიუჯეტში მობილიზების დროს.

საგადასახადო სისტემა მოიცავს გადასახადებთან დაკავშირებულ მრავალ საკითხს, რომლებიც დაჯგუფებულია და წარმოდგენილია როგორც საგადასახადო სისტემის შემადგენელი ოთხი ძირითადი ელემენტი:

- გადასახადების დაწესება, შემოღება, შეცვლა და გაუქმება;
- საგადასახადო ურთიერთობებში მონაწილეთა უფლება-მოვალეობები და პასუხისმგებლობა;
- საგადასახადო კონტროლი, ფორმები, მეთოდები და წესები;
- საგადასახადო დავების გასაჩივრება და გადაწყვეტის წესები;¹

საქართველოს საგადასახადო ორგანოების ერთიანი, ცენტრალიზებული სისტემა შედგება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურისგან, ტერიტორიული ორგანოებისა და განსაკუთრებული ნიშნის მიხედვით შექმნილი სტრუქტურული ქვედანაყოფებისგან (ასეთი ქვედანაყოფების შექმნის შემთხვევაში). საქართველოს საგადასახადო ორგანოების ძირითადი ფუნქციაა საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში განახორციელოს საგადასახადო კანონმდებლობის დაცვასა და შესრულებაზე კონტროლის უზრუნველყოფა, გადამხდელს დროულად მიაწოდოს ინფორმაცია კანონმდებლობის შეცვლასთან და მის უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით და განახორციელოს გადასახადების ადმინისტრირება.

საგადასახადო ორგანო უფლებამოსილია:

- შეამოწმოს გადასახადის გადამხდელის ეკონომიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებული ფინანსური დოკუმენტები, საბუღალტრო წიგნი, ანგარიში, ხარჯთაღრიცხვა, ფინანსური სახსრები, ფასიანი ქაღალდები და სხვა ფასეულობანი, გაანგარიშებები, დეკლარაციები, გადასახადების გაანგარიშებისა და გადახდის სხვა დოკუმენტები;

¹ პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის კვევითი პუბლიკაცია 2019

- გადასახადის გადამხდელისგან ან/და მისი წარმომადგენლისგან მიიღოს გადასახადების გამომწერისგან და გადახდასთან დაკავშირებული დოკუმენტები (ან მათი ასლები), აგრეთვე წერილობითი და სიტყვიერი განმარტებები საგადასახადო შემოწმების დროს წამოჭრილ საკითხებზე;
- გამოიკვლიოს საწარმოების, ორგანიზაციებისა და მეწარმე ფიზიკური პირების საწარმოო, სასაწყობო, სავაჭრო და სხვა სათავსები, განახორციელოს კონტროლი და დარღვევის აღმოჩენის შემთხვევაში შესაბამისი პირების მიმართ გაატაროს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი პასუხისმგებლობის ზომები;
- საგადასახადო კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტებზე შეადგინოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმები, მიიღოს დადგენილებები ადმინისტრაციული სახდელების დაკისრების შესახებ; გამოიყენოს სანქციები, საგადასახადო ვალდებულების შესრულების უზრუნველყოფის ღონისძიებებით დადგენილ ვადაში ამოიღოს გადაუხდელი გადასახადი ან/და სანქციების სახით დაკისრებული თანხა;
- საგადასახადო ორგანოში გამოიძახოს გადასახადის გადამხდელი ან აგენტი (ან წარმომადგენელი თუ მას აქვს სააღრიცხვო დოკუმენტაცია ან/და გადასახადის გადამხდელის დაბეგვრასთან დაკავშირებული ინფორმაცია);
- დამოუკიდებლად განსაზღვროს გადასახადის გადამხდელის საგადასახადო ვალდებულების მოცულობა არსებული ინფორმაციით ან შედარების მეთოდით (სხვა ამგვარი გადასახადის გადამხდელების შესახებ ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე), თუ გადასახადის გადამხდელი არ წარადგენს საგადასახადო კონტროლის განსახორციელებლად საჭირო სააღრიცხვო დოკუმენტაციას ან დადგენილი წესის დარღვევით აწარმოებს ბუღალტერიას, აგრეთვე ამ კოდექსით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში;
- სამსახურებრივი მიზნებისთვის სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებისაგან უსასყიდლოდ მიიღოს მონაცემები, ცნობები, დოკუმენტები და სხვა საჭირო ინფორმაცია.
- საგადასახადო ორგანო ვალდებულია დაიცვას და იმოქმედოს საგადასახადო კანონმდებლობის შესაბამისად, მონაწილეობა მიიღოს სახელმწიფო

- საგადასახადო პოლიტიკის გატარებაში, დაიცვას სახელმწიფოს ინტერესები და გადასახადის გადამხდელთა უფლებები;
- გააკონტროლოს გადასახადების გამოანგარიშების სისწორე, სისრულე და დროულად გადახდა, ჩაატაროს საგადასახადო შემოწმებები და გადასახადის გადამხდელს გააცნოს მისი უფლებები და ვალდებულებები;
 - განახორციელოს დარიცხული და ბიუჯეტებში გადახდილი გადასახადებისა და გადასახადის გადამხდელთა დროული აღრიცხვა და შეადგინოს ანგარიშგება გადახდილი გადასახადების შესახებ;
 - გადასახადის გადამხდელს დაუბრუნოს დარიცხულ თანხასთან შედარებით ზედმეტად გადახდილი თანხები, დაიცვას გადასახადის გადამხდელის შესახებ ინფორმაციის საიდუმლოება;
 - შეიმუშაოს დეკლარაციებისა და გადასახადის გამოანგარიშებასთან და გადახდასთან დაკავშირებული სხვა დოკუმენტების ფორმები და უზრუნველყოს გადასახადის გადამხდელისთვის ინფორმაციის მიწოდება;
 - განახორციელოს საგადასახადო კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტების შესწავლა, ანალიზი და შეფასება და დასახოს შესაბამისი ღონისძიებები საგადასახადო სამართალდარღვევათა გამომწვევი მიზეზებისა და პირობების აღმოსაფხვრელად, გამოავლინოს ფიზიკური და იურიდიული პირები, რომლებიც თავს არიდებენ გადასახადის გადახდას, აწარმოოს საგადასახადო სამართალდარღვევათა საქმეები და გამოიყენოს პასუხისმგებლობის ზომები;
 - მიიღოს საგადასახადო კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტებზე განცხადებები, შეტყობინებები და სხვა ინფორმაცია და კანონით დადგენილი წესით შეამოწმოს ისინი;
 - აწარმოოს მომხმარებლებთან ნაღდი ფულით ანგარიშსწორებისთვის დასაშვები საკონტროლო-სალარო აპარატების მოდელების სახელმწიფო რეესტრი, განახორციელოს რეგისტრაცია, დალუქვა და აკონტროლოს საკონტროლო-სალარო აპარატების გამოყენების წესების დაცვა;
 - დადგენილი წესით განიხილოს გადასახადის გადამხდელის წერილები, საჩივრები და შეკითხვები, საჭიროების შემთხვევაში უსასყიდლოდ მიაწოდოს

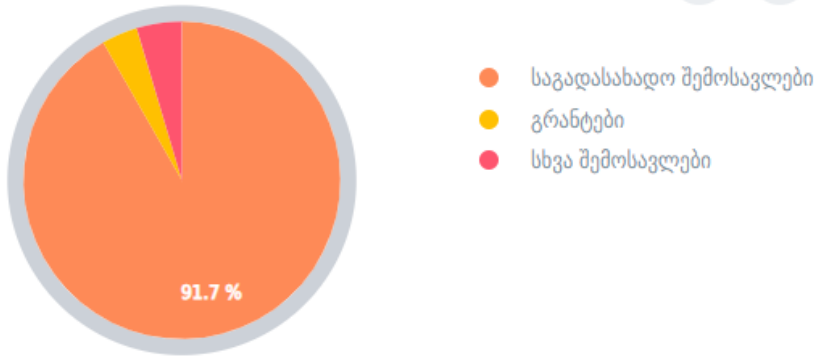
მას ინფორმაცია მოქმედი გადასახადების, მათი გამოანგარიშებისა, გადახდის წესის, გადასახადის გადამხდელის უფლებებისა და ვალდებულებების შესახებ, დაუყოვნებლივ დაადასტუროს გადასახადის გადამხდელის მიერ უშუალოდ გადაცემული წერილებისა და ამ კოდექსით გათვალისწინებული სხვა დოკუმენტების მიღება;

- ჩაატაროს განმარტებითი მუშაობა საგადასახადო კანონმდებლობის გამოყენებასთან დაკავშირებით, გამოსცეს მეთოდური და ინსტრუქციული მითითებები, სახელმძღვანელოები, ბროშურები და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებში გამოაქვეყნოს კონსულტაციები და განმარტებები;
- საგადასახადო კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესითა და დადგენილ ვადებში გადასცეს (გაუგზავნოს) გადასახადის გადამხდელს საგადასახადო შემოწმების აქტები, აგრეთვე საგადასახადო ორგანოების სხვა გადაწყვეტილებები და შეტყობინებები;
- გადასახადის გადამხდელს წარუდგინოს „საგადასახადო მოთხოვნა“, ხოლო მისი შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულების შემთხვევაში მიიღოს შესაბამისი ზომები მისი შესრულების უზრუნველსაყოფად;

3.2 საგადასახადო შემოსავლების ანალიზი საქართველოში

საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლები მოიცავს 4 კატეგორიას: გადასახადები, სოციალური შენატანები, გრანტები და სხვა შემოსავლები. თუმცა, სოციალური შენატანები 2007 წლიდან აღარ არსებობს. აღნიშნული უკავშირდება მის ინტეგრირებას საშემოსავლო გადასახადთან. საგადასახადო შემოსავლები ბიუჯეტის მთლიანი შემოსავლების მნიშვნელოვანი წყაროა.

სახელმწიფო შემოსავლების კომპონენტები (11 თვე)

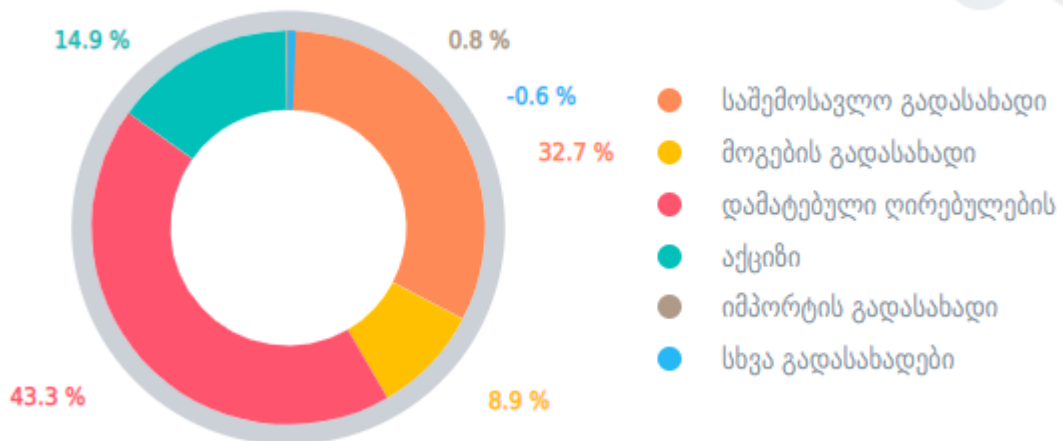


1

თითოეული გადასახადის ანალიზი იმნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენს საბიუჯეტო პროცესების მართვის გაუმჯობესების კუთხით. 2009 წლიდან საქართველოს კანონმდებლობით არსებობს 6 სახის გადასახადი. ესენია:

- საშემოსავლო გადასახადი (20%);
- მოგების გადასახადი (15%);
- დამატებული ღირებულების გადასახადი (18%);
- აქციზი;
- იმპორტის გადასახადი (5%,12%);
- ქონების გადასახადი(არაუმეტეს 1%).

საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურა (11 თვე)



2

¹ <https://budgetmonitor.ge/ka/taxrevenues/tax->

² <https://budgetmonitor.ge/ka/taxrevenues/tax->

საგადასახადო შემოსავლების მნიშვნელოვანი წილი ყოველთვის ეკავა დამატებული ღირებულების გადასახადს, მეორე მნიშვნელოვანი პოზიცია კი საშემოსავლო გადასახადს, ხოლო მოგების და აქციზის გადასახადები შესაბამისად, საგადასახადო შემოსავლების მე-3 და მე-4 მნიშვნელოვანი კომპონენტები იყვნენ. 2008 წლიდან საშემოსავლო გადასახადის წილის ზრდა გამოწვეული იყო იმ ფაქტით, რომ მოხდა ორი გადასახადის - საშემოსავლო და სოციალური გადასახადების შერწყმა და 32%-იანი ჯამური განაკვეთიდან თანდათანობით მოხდა მისი შემცირება 20%-მდე.

2019 წლის ბიუჯეტის კანონით, სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების გეგმა 10.5 მლრდ ლარის დონეზე განისაზღვრა და 24.6 მლნ ლარით (0.2%-ით) გაიზარდა 2018 წელთან შედარებით . მიმდინარე ეტაპზე, „საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონში ინიცირებული ცვლილებით, სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების წლიური გეგმა 52.7 მლნ ლარით (0.5%-ით) გაიზარდა.¹

შემოსავლების კუთხით საყურადღებოა შემდეგი საკითხები:

- 9 თვის გეგმასთან მიმართებით გადაჭარბებით სრულდება საგადასახადო შემოსავლების თითქმის ყველა კომპონენტი. მოგების გადასახადის მოცულობამ 8 თვის მდგომარეობით, 602 მლნ ლარი და 9 თვის გეგმის 99.9%, ხოლო წლიური გეგმის 77% შეადგინა. გადასახადიდან დამატებით მიღებული შემოსავლები გამოწვეულია გადამხდელთა მიერ მოგების პროგნოზირებულზე მაღალი განაწილებით. შედეგად, ბიუჯეტის კანონში განსახორციელებელი ცვლილების პროექტით, 74 მლნ ლარით (9.5%-თ) იზრდება მოგების გადასახადის გეგმური მაჩვენებელი და 855 მლნ ლარს უტოლდება;
- აღსანიშნავია აქციზისა და იმპორტის გადასახადების გეგმასთან შედარებით ნაკლები მობილიზების ტენდენცია. აქციზის გადასახადის სახით 8 თვეში მიღებული შემოსავლების მოცულობა წლიური გეგმის 58.8%-ს შეადგენს, რაც ძირითადად გამოიწვია იმ ფაქტმა, რომ სრულად არ იქნა გათვალისწინებული რეფორმის მოსალოდნელი შედეგები. აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის კანონში განსახორციელებელი ცვლილების პროექტით, აქციზის გეგმური მაჩვენებელი 175 მლნ ლარით მცირდება;

¹ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, <https://budgetmonitor.ge/ka/pdf/index/mokhseneba-2019-bijetis-shesrulebis-mimdinareoba.pdf/8>

- იმპორტის გადასახადით 8 თვეში მიღებული შემოსავლების მოცულობამ 50 მლნ ლარი და წლიური გეგმის მხოლოდ 60.2% შეადგინა. ბიუჯეტის კანონში განსახორციელებელი ცვლილების პროექტით, აღნიშნული გადასახადის წლიური გეგმა 8 მლნ ლარით მცირდება;
- ბიუჯეტის კანონით „სხვა გადასახადების“ მუხლის გეგმური მაჩვენებელი 117 მლნ ლარით განისაზღვრა. ბიუჯეტის კანონში განსახორციელებელი ცვლილების პროექტით, „სხვა გადასახადების“ მუხლის მოცულობა 90 მლნ ლარით (77%-ით) იზრდება. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული მუხლის ზუსტი საპროგნოზო მაჩვენებლის განსაზღვრა გასული წლების მსგავსად ისევ გამოწვევას წარმოადგენს;
- დივიდენდების წლიური გეგმა 66 მლნ ლარს შეადგენს, საიდანაც სახელმწიფო საწარმოებიდან ბიუჯეტში უნდა მიმართულიყო 1 მლნ ლარი. 8 თვის მდგომარეობით, საწარმოებიდან ფაქტიურად მიღებული დივიდენდების მოცულობამ მხოლოდ 19.5 ათასი ლარი (გეგმის 2%) შეადგინა. დანარჩენი 80 მლნ ლარი მობილიზებული იქნა საქართველოს ეროვნული ბანკის მოგებიდან. საყურადღებოა ის ფაქტიც, რომ 2018 წლისა და მიმდინარე წლის განმავლობაში არ შეკრებილა დივიდენდების გამანაწილებელი კომისია⁵ შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღების მიზნით. საწარმოებიდან დივიდენდების მობილიზებასთან დაკავშირებულ სირთულეებზე ყურადღება გამახვილებული იქნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გასული წლების ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მოხსენებებში;
- პროცენტის სახით 8 თვის მდგომარეობით მობილიზებულია 69.8 მლნ ლარის შემოსავალი, რაც 9 თვის გეგმის 110.8%-ს, ხოლო წლიური გეგმის 82%-ს შეადგენს. აქედან 32 მლნ ლარი წარმოადგენს ბიუჯეტის ნაშთის აუქციონის გზით კომერციული ბანკებში, დეპოზიტებზე განთავსებიდან მიღებულ საპროცენტო შემოსავლებს. აღსანიშნავია, რომ პროცენტის მუხლის პესიმისტურ დაგეგმვაზე ყურადღება გამახვილდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნაში „2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის შესახებ“.

საგადასახადო პოლიტიკის რეფორმის განხორციელებით საქართველომ შთამბეჭდავ წინსვლას მიაღწია. მსოფლიო ეკონომიკურმა ფორუმმა 2015-2016 წლების გლობალური კონკურენტუნარიანობის ანგარიშში მიიჩნია, რომ საგადასახადო განაკვეთები საქართველოში ბიზნესის საკეთებლად ყველაზე ნაკლებად პრობლემურ ფაქტორებს შორისაა. შედეგად, 140 ქვეყანას შორის საქართველოს პოზიცია შემდეგნაირია: დაბეგვრის ეფექტი ინვესტიციების მასტიმულირებელ ფაქტორებზე - მე-13 ადგილი; გადასახადის განაკვეთი მოგებაზე - მე-9 ადგილი; სავაჭრო ტარიფები - მე-4 ადგილი; დაბეგვრის ეფექტი მუშაობის მასტიმულირებელ ფაქტორებზე - მე-15 ადგილი. ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული ტექნიკური დახმარების ფარგლებში მომზადდა და გამოიცა წიგნი „საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმა საქართველოში“, რომელშიც აღწერილია 63 ევროკავშირთან 10 წლიანი თანამშრომლობის ფარგლებში განხორციელებული რეფორმები და სამომავლო გეგმები. წიგნის მომზადებაში ჩართული იყო საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის მონაწილე ყველა სახელმწიფო სახელმწიფო ბიუჯეტის ძირითადი მიზანია ფინანსური რესურსების მობილიზება და მისი გადანაწილება ქვეყნის სტრატეგიული პრიორიტეტების მიხედვით. ამ მიზნის მისაღწევად განისაზღვრება: შემოუღობების მიზნობრივი მაჩვენებელი და მისი მიღწევის ყველა რესურსის მოცულობები. განისაზღვრება გადასახდელების მთლიანი მაჩვენებელი და მისი სტრუქტურა(ეკონომიკური, ფუნქციონალური, პრგრამული და სხვა) შემოსავლების არასაკმარისი ზომით მობილიზების შემთხვევაში განისაზღვრება სახელმწიფო ვალის ზღვრული მოცულობები სახეების მიხედვით. ბიუჯეტი ეკონომიკური ზრდის ინსტრუმენტად განიხილება. შესაბამისად, გადასახადების პოლიტიკა ამ თვალსაზრისით უნდა იყოს დაბალანსებული, ზრდაზე ორიენტირებული. ბიუჯეტი შემოსავლების გადანაწილების ინსტრუმენტია, რომლის ეფექტურობა ფასდება სოციალური სფეროს დარგების: განათლების, მეცნიერების, სოციალური დაცვისა და ჯანდაცვის დაფინანსების დონეებით.

3.3 ესტონური მოდელის გავლენა საქართველოს ეკონომიკაზე

საქართველომ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, მნიშვნელოვანი ეკონომიკური რეფორმები გაატარა ეკონომიკის ფისკალური სტიმულირების და განვითარების კუთხით. 2003 წელს, ხელისუფლების ცვლილების ფონზე მოსულმა ეკონომიკურმა გუნდმა შეამცირა საგადასახადო ტვირთი და გადასახადების რაოდენობა 36 გადასახადიდან 6 გადასახადამდე დაიყვანა. ქვეყანამ, აღნიშნული რეფორმების შედეგად, შეძლო მნიშვნელოვანი ეკონომიკური ზრდის მიღწევა და ლიბერალური საგადასახადო იმიჯი შეიქმნა ინვესტორების თვალში.

2015 წელს მთავრობის წარმომადგენლებმა დაანონსეს მნიშვნელოვანი ცვლილება საგადასახადო კოდექსში - მოგების გადასახადის ესტონური მოდელის შემოღება (შემდგომში - “ესტონური მოდელი”). საგადასახადო კოდექსში 2016 წელს შესული ცვლილებით, 2017 წლის იანვრიდან, ესტონური მოდელი ძალაში შევიდა.

განვითარების ყველაზე სანდო და პოპულარულ ინდიკატორად მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) ზრდის ტემპში განიხილება და საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებაც რომ მშპ-ს ზრდის ტემპის დასაჩქარებლად საგადასახადო რეფორმა განეხორციელებინა იყო დროული თუ დაგვიანებული არა.¹

საკანონმდებლო სიახლის გაცხადებული მიზანია ეკონომიკური ზრდის დაჩქარება და ბიზნესის დაწყებისა და განვითარებისათვის ხელსაყრელი პირობების შექმნა. ფრანგ ფილოსოფოს მონტესკიეს აზრით საზოგადოებაში არაფერი საჭიროებს იმდენ ჭკუა-გონებას, რამდენიც აუცილებელია იმ წილის განსასაზღვრავად, რომელსაც ხელისუფლება ართმევს საზოგადოების წევრებს. საგადასახადო კოდექსში შეტანილ ცვლილებას, თან სდევს რამდენიმე მნიშვნელოვანი კითხვა, მათ შორის, მოახდენს თუ არა ესტონური მოდელი მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდის წახალისებას და რა გამოწვევების წინაშე შეიძლება დადგეს ქვეყანა.

მოგების გადასახადის სტაბილური წილი ეჭირა ქვეყნის საბიუჯეტო შემოსავლებში, და მისი პროცენტული წილი, ბოლო წლების მონაცემებით საშუალოდ 11%-ს შეადგენდა. თეორიულად რომ განვიხილოთ, ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი

¹ გ. ბერიძე, ესტონური მოდელის დეტალები და მისი გავლენა ეკონომიკურ ზრდაზე, <https://forbes.ge/news/1875/estonuri-modelis-detalebi-da-misi-gavlana-ekonomikur-zrdaze>

ზომავს თუ რამდენად იზრდება მთლიანი შიდა პროდუქტი მოცემულ ქვეყანაში, თავის მხრივ მთლიანი შიდა პროდუქტი (მშპ) ყველა იმ საბოლოო საქონლისა და მომსახურების საბაზრო ღირებულებაა, რომელიც იწარმოება ქვეყნის შიგნით დროის მოცემულ მონაკვეთში.

საგადასახადო რეფორმის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ მეწარმეები არ გადაიხდიან მოგების გადასახადს, თუ კომპანიის შემოსავლების ინვესტირებას მოახდენენ ბიზნესში, არ დახარჯავენ ფულს სამეწარმეო საქმიანობის მიღმა და არ გაწევენ სამეწარმეო საქმიანობისთვის დადგენილ წარმომადგენლობით ე.წ სადღესასწაულო ხარჯებს ნორმაზე მეტად, არ შეამცირებენ ურთიერთდამოკიდებულ (ნათესავები და სხვა ახლო ურთიერთობის მქონე პირები) და ოფშორულ კომპანიებთან საბაზრო გარიგებებით დადგენილ საბაზრო ფასს, არ შეიძენენ უსაბუთოდ საქონელს ან მომსახურებას, ნაკლები საბაზრო ურთიერთობები ექნებათ ოფშორულ და მოგების გადასახდისგან განთავისუფლებულ პირებთან და სხვ.

რეფორმის შინაარსი გამომდინარეობს ეკონომიკური ზრდის თეორიიდან და იმ კვლევებიდან, რომლებიც ჩატარებულა ეკონომიკურ ზრდასა და მთავრობის ზომას შორის, ცხადია მთავრობის ზომა, რეფორმის შედეგად სხვა თანაბარ პირობებში მცირდება. ეკონომიკურ ზრდასა და მთავრობის ზომას შორის, კორელაციის დასადგენად ჩატარებული კვლევების უმრავლესობით, მთავრობის ზომის შემცირება, მთლიან შიდა პროდუქტში სხვა თანაბარ პირობებში იწვევს ეკონომიკური ზრდის ტემპის დაჩქარებას.

რეფორმას აქვს ინვესტიციების წამახალისებელი ეფექტი. საფონდო კაპიტალი 1,5 წელიწადში 3,23 %-ით გაიზრდება. რეფორმა გამოიწვევს წმინდა ინვესტიციების ზრდას. ეკონომიკური აგენტები იმაზე მეტს ჩადებენ საინვესტიციოდ, ვიდრე აქამდე დაახლოებით 1,5 წელიწადში, რეალური მშპ გაიზრდება 1,44%-ით; საერთო კერძო მოხმარება გაიზრდება დაახლოებით 0,85 %-ით 1,5 წელიწადში; რეფორმა გაზრდის სამთავრობო ბიუჯეტის წლიურ დეფიციტს მაქსიმუმ 3%-ით. ამასთან, საშემოსავლო გადასახადის 1 %-ით ზრდა და 1,25 %-ით დამატებული ღირებულების გადასახადის გაზრდა აღმოფხვრის აღნიშნულ დეფიციტს.

მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი მცირედით შემცირდება, კომპანიების მიერ დივიდენდების საქართველოში დატოვებით, გამომდინარე რეფორმის საინვესტიციო ეფექტისა; გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ესტონეთზე მეტად ელასტიურია საქართველოს ეკონომიკა ისეთი რეფორმების გატარებაში, როგორცაა შრომითი უფლებები, მონეტარული თავისუფლება, ბიზნესის კეთების სიადვილე და ა.შ. ესტონეთი აღნიშნული მაჩვენებლებით სანამ მოგების გადასახადის რეფორმას გაატარებდა მნიშვნელოვნად ჩამორჩებოდა საქართველოს დღევანდელ მზაობას რეფორმისადმი.

რეფორმამდელი მოგების გადასახადის მოდელი ითვალისწინებდა დაბეგვრის მარტივ მოდელს: შემოსავლებს - ხარჯები = დასაბეგრი მოგება * 15% = გადასახადელ მოგების გადასახადს. რეფორმა არ ეხება ფიზიკურ პირებს, მათ შორის ინდ.მეწარმეებს, ორგანიზაციებს (სსიპ, ააიპ) და საფინანსო კომპანიებს ისეთებს, როგორცაა: კომერციული ბანკები, მიკროსაფინანსო ორგანიზაციები, სადაზღვეო კომპანიები, ლომბრადები. საფინანსო სექტორი 2020 წლიდან გადავა აღნიშნული დაბეგვრის რეჟიმზე. ახალ მოდელზე, ავტომატურად გადადის ყველა იურიდიული პირი, გარდა საფინანსო ბიზნესისა, მათ შორის არარეზიდენტი კომპანიების მუდმივი დაწესებულებები.

ახალი მოდელის მიხედვით მოგების გადასახადით დაბეგვრის ობიექტია, განაწილებული მოგება რომელიც საწარმოს მიერ მის პარტნიორზე დივიდენდის სახით, ფულადი ან არაფულადი ფორმით ნაწილდება.

განაწილებული მოგება იყოფა 4 ნაწილად:

➤ განაწილებული მოგება

განაწილებული მოგება თავის მხრივ იყოფა შემდეგ ძირითად ნაწილებად:

- ა) დივიდენდის განაწილება ფულადი ან არაფულადი ფორმით;
- ბ) ურთიერთდამოკიდებული პირისგან საქონლის ან მომსახურების შეძენა საბაზრო ფასისგან განსხვავებული ფასით;
- გ) შეღავათიანი დაბეგვრის მქონე ქვეყანაში (ოშორები) რეგისტრირებული პირთან საქონლის შეძენა ან რეალიზაცია საბაზრო ფასისგან განსხვავებული ფასით;

დ) საწარმოს მიერ საშემოსავლო გადასახადისაგან/მოგების გადასახადისაგან გათავისუფლებულ პირთან განხორციელებული ოპერაცია, თუ მათ შორის დადებული გარიგების ფასი განსხვავდება მისი საბაზრო ფასისაგან.

➤ გაწეული ხარჯი ან სხვა გადახდა, რომელიც ეკონომიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებული არ არის. ეს ხარჯებია:

ა) დოკუმენტურად დაუდასტურებელი ხარჯი;

ბ) ხარჯი, რომლის გაწევის მიზანი არ არის მოგების, შემოსავლის ან კომპენსაციის მიღება;

გ) მიკრობიზნესის სტატუსის მქონე კომპანიიდან შეძენილი საქონელი/მომსახურება;

დ) ფიქსირებული გადასახადის გადამხდელისაგან საქონელზე/მომსახურებაზე გაწეული ხარჯი;

ე) ფინანსთა მინისტრის მიერ დადგენილი წლიური პროცენტის (24%) ფარგლების ზემოთ სესხისათვის გადახდილი პროცენტი;

ვ) სპეციალური სავაჭრო კომპანიისაგან უცხოური საქონლის შესაძენად ამ საქონლის საბაჟო ღირებულებაზე მეტი ოდენობით გაწეული ხარჯი.

ზ) შეღავათიანი დაბეგვრის მქონე ქვეყანაში (ოფშორი) რეგისტრირებული პირის, და მოგების გადასახადისაგან გათავისუფლებული პირის მიერ გამოშვებული სასესხო ფასიანი ქაღალდის შესაძენად განხორციელებული გადახდა; სახელშეკრულებო ურთიერთობიდან წარმოშობილი პირგასამტეხლო ან/და სხვა ჯარიმა, ავანსის გადახდა, სესხის გაცემა ან/და ამ პირის მიმართ არსებული მოთხოვნის შესაძენად განხორციელებული გადახდა.

თ) გაცემული სესხები ფიზიკურ პირებზე, არარეზიდენტებზე, ოფშორულ არარეზიდენტებზე და მოგების გადასახადისაგან განტავისუფლებულ პირებზე.

ი) ზარალი, რომელიც წარმოშობილია შეღავათიანი დაბეგვრის მქონე ქვეყანაში რეგისტრირებული პირისათვის, აგრეთვე ამ კოდექსის შესაბამისად მოგების გადასახადისაგან გათავისუფლებული პირისათვის მოთხოვნის უფლების გადაცემით ან მოთხოვნის უფლებაზე უარის თქმით;

კ) არარეზიდენტის, აგრეთვე ამ კოდექსის შესაბამისად მოგების გადასახადისაგან გათავისუფლებული პირის კაპიტალში შენატანის ან აქციის/წილის შესაძენად განხორციელებული გადახდა;

ლ) არარეზიდენტის და მოგების გადასახადისაგან გათავისუფლებული პირის კაპიტალში შენატანის ან აქციის/წილის შესაძენად განხორციელებული გადახდა;

- უსასყიდლოდ საქონლის მიწოდება/მომსახურების გაწევა ან/და ფულადი სახსრების გადაცემა; მათ შორის სასაქონლო-მატერიალური ფასეულობის ან/და ძირითადი საშუალების დანაკლისი
- საგადასახადო კოდექსით დადგენილ ზღვრულ ოდენობაზე მეტი ოდენობით გაწეული წარმომადგენლობითი ხარჯი.

საგადასახადო კოდექსის მიხედვით დაიბეგრება შემოსავლის 1%-ზე მეტი წარმომადგენლობითი ხარჯი ან კომპანია თუ ზარალზეა მაშინ გადასახადის გადამხდელის ხარჯების 1 %-ზე მეტად გაწეული წარმომადგენლობითი ხარჯი. გარდა, აღნიშნულისა არსებობს შემთხვევები რაც გათანაბრებულია დივიდენდის განაწილებასთან. რეფორმის შედეგად არ იცვლება გადასახადის განაკვეთი და კვლავ 15 % რჩება. რეფორმის შედეგად იცვლება დასაბეგრი ოპერაციის საფუძველზე გამოსაანგარიშებელი მოგების გადასახადი შემდეგი წესით:

რეფორმის სიახლეს წარმოადგენს მოგების გადასახადის ჩათვლის შემოღება ცალკეულ ოპერაციებზე. გამომდინარე იქედან, რომ 2017 წელს კომპანიებს შეიძლება გადაყვეთ ბალანსზე გაუცემელი დივიდენდები, კანონმდებელმა გაითვალისწინა აღნიშნული და სპეციალური ფორმულის საფუძველზე შესაძლებელია 2008 წლიდან 2017 წლამდე მიღებული წმინდა მოგებიდან დივიდენდის განაწილებისას, ამავე საანგარიშო პერიოდების მიხედვით დარიცხული და გადახდილი მოგების გადასახადის თანხის ჩათვლა.

შესაძლებელია ჩათვლის გაკეთება უცხოეთში გადახდილ გადასახადზე და - წყაროსთან დაკავებულ ან გადახდილ გადასახადის თანხის. ასევე შესაძლებელია მოგების გადასახადის თანხის შემცირება ჩათვლის გაკეთება შემდეგ სამ შემთხვევაში:

- შეძენილი სასესხო ფასიანი ქაღალდის, კაპიტალში მონაწილეობის უფლების (აქციის/წილის) ან მოთხოვნის მიწოდების შედეგად საანგარიშო პერიოდში ანაზღაურებული თანხა (ფაქტობრივად მიღებული თანხა);
- გაცემული სესხის/გადახდილი ავანსის დაბრუნებული თანხა ან გადახდილი ავანსის სანაცვლოდ მიღებული საქონლის/მომსახურების საკომპენსაციო თანხა საანგარიშო პერიოდში;
- სესხის დეპოზიტით უზრუნველყოფის გაუქმებისას გაუქმების საანგარიშო პერიოდში სესხის ძირითადი თანხა.

ცალკეულ შემთხვევებში შესაძლებელია რეფორმამ გამოიწვიოს, საგადასახადო ტვირთის გაზრდა გადასახადის გადამხდელთა გარკვეული წრისათვის, მაგალითად ვისაც საგადასახადო კოდექსის შესაბამისად დარჩათ გამოუყენებელი ზარალი, რაც შეიძლება ეწინააღმდეგებოდეს საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლს, რომლის მიხედვითაც საგადასახადო ცვლილება, არ უნდა ზრდიდეს გადამხდელის საგადასახადო ტვირთს, აღნიშნულიდან გამომდინარე იმ გადამხდელისთვის რომლებმაც არ აირჩიეს 100 % - იანი ძირითადი საშუალებების გამოქვითვის უფლება ან დაჩქარებული ცვთის მოდელი, ეკარგებათ აკუმულირებული ამორტიზაცია, რომელიც უმცირებდათ მათ გადასახდელ თანხებს, ან საქმიანობა რომელიც ახალი რეჟიმით დაბეგვრადი გახდა ან შეღავათი აღარ ვრცელდებასეთ ეკონომიკურ საქმიანობაზე.¹

გადასახადის გადამხდელები არ არიან მიჩვეულები მოგების გადასახადის ყოველთვიურ დეკლარირებას, რაც მოითხოვს მნიშვნელოვან ყურადღებას, რომ თავი აარიდონ შეცდომებს, შესაბამისად საგადასახადო ჯარიმებს. მეორეს მხრივ, დამკვიდრებული პრაქტიკის მიხედვით საბუთების შეგროვება ბიზნესისთვის სირთულეს წარმოადგენს, იმის გათვალისწინებით, რომ 30 რიცხვში განხორცილებიულ ოპერაციაზე შეიძლება ვერ გქონდეს თვის ბოლომდე შესაბამისი საბუთი აღნიშნული არ უნდა განიხილებოდეს დასაბეგრ ოპერაციად, რასაც დეკლარირების ინტენსივობის შეცვლა ხელს შეუწყობს და იმავდროულად დაუზოგავს დროს ფინანსისტებს დეკლარირებისთვის, თავის მხრივ მსოფლიო ბანკის ბიზნესის კეთების ინდექსში საქართველო არ დაზარალდება, შესაბამისად კანონმდებლებმა უნდა იფიქრონ მოგების

¹ გ. ერქომაიშვილი, დ. ალუდაური- <https://www.eugb.ge/uploads/journal/gb-N6.pdf>

საგადასახადო დეკლარირების თვიურიდან კვარტალურ ან წელიწადში ორჯერ დეკლარირებაზე გადასვლაზე, ის შეამცირებს და გაუდვილებს დეკლარირებას და ადმინისტრირებასაც, ამასთან ფისკალურად ის შეიძლება ბიუჯეტისთვის უფრო მომგებიანი იყოს, რადგან საგადასახადო დეკლარაციების დაზუსტების შიში გადამხდელებს აქვთ, გამომდინარე საგადასახადო რისკების მატებისა.

რეფორმის შედეგად მიკრო ბიზნესი, ფიქსირებული გადასახადის გადამხდელები და მთის კანონის შესაბამისად შექმნილი საწარმოები შედარებით მეორეხარისხოვან ბიზნეს სუბიექტებად შეიძლება ჩაითვალოს, რადგან, მათთან ბიზნეს გარიგებების დროს მოგებით დასაბეგრი ოპერაცია ჩნდება. ამასთან მცირე ბიზნესის წილი, მთლიან ეკონომიკაში და დასაქმებაში გვაფიქრებინებს, რომ საგადასახადო შეღავათები მცირე ბიზნესის განვითარებას ყველაზე მეტად ჭირდება, კითხვის ნიშანს აჩენს მთის კანონით განასაზღვრული ბიზნეს შეღავათების არსებობა.

ურთერთდამოკიდებულ პირებს შორის გარიგებები და ოფშორებში არსებული გარიგებების საბაზრო ფასით შეფასების აუცილებლობა აძვირებს გადამხდელის მიერ საგადასახადო ვალდებულებებების შესრულების და საგადასახადო ადმინისტრირების ხარჯებს. ამასთან, სატრანსფერო ფასწარმოქმნების დაკვნების შედგენა, საქართველოში აუდიტორული კომპანიების მიერ ცოდნატევადი, ინოვაციური და ძვირია.

გაიზარდა ფინანსურ სტანდარტებზე ცოდნის მოთხოვნა, რაც პრობლემებს შეუქმნის ბიზნესს, გამომდინარე ბიზნეს განათლების არსებული დონისა.

ფულის დროითი ღირებულებიდან გამომდინარე ავანსების დღგ-ით დაბეგვრა, რაც ესტონური მოდელის ამოქმედებასთან ერთად შეიცვალა, გადამხდელებს უძვირებს ფულს დროში, მიუხედავად იმისა, რომ ავანსის დადასტურება მომავალში ჩათვლის მიღების უფლებას უტოვებს.

რეფორმა როგორც აღინიშნა სხვა თანაბარ პირობებში გამოიწვევს ეკონომიკურ ზრდას, თუმცა გამომდინარე იქედან, რომ მთავრობამ გადაწყვიტა საბიუჯეტო დანახარჯები არ შეამციროს და პირიქით აქციზის გადასახადის ზრდით და ვალის აღებით აპირებს საბიუჯეტო დეფიციტის დაფარვას, სავარაუდოა რომ ეკონომიკური ზრდის ტემპი არ გაიზრდება, გამომდინარე იქედან რომ მთავრობის ზომა მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით, რაც ესტონურ საგადასახადო რეჟიმს უნდა გამოეწვია არ

მცირდება. ამასთან, აქციზის ზრდა მომხარებას (C) ამცირებს რაც მშპ-ს ზრდის ტემპზე უარყოფითად მოქმედებს.

შეიძლება დავასკვნათ, რომ მთავრობამ მნიშვნელოვანი საგადასახადო რეფორმა გაატარა, რომელსაც უნდა მოყოლოდა საბიუჯეტო რეფორმა მთავრობის ზომის მშპ-სთან ცვლილების თაობაზე, რაც სხვა თანაბარ პირობებში ეკონომიკურ ზრდას დააჩქარებდა, რადგან საგადასახადო და საბიუჯეტო სფერო ერთი მთლიანის, ფისკალური პოლიტიკის ნაწილებია.¹

3.4 COVID-19-ის გავლენა ეკონომიკაზე

თანამედროვე მსოფლიო დადგა ახალი COVID-19-ის გლობალური გავრცელებით გამოწვეული საფრთხეების წინაშე, რამაც ეკონომიკას თვისებრივად ახალი პრობლემები გაუჩინა. გლობალურმა კრიზისმა საქართველოსა და მისი ეკონომიკისთვის შექმნა არაერთი სირთულე, რასაც სათანადო გააზრება და შესაბამისი მიზანმიმართული ღონისძიებების გატარება ესაჭიროება. მიუხედავად იმისა, რომ კორონავირუსი, უწინარეს ყოვლისა, სამედიცინო პრობლემაა, ამ ეტაპზე მას უკვე აქვს მსოფლიოს 190- ზე მეტი ქვეყნის ეკონომიკაზე აშკარად გამოხატული უარყოფითი ზეგავლენა. აქედან გამომდინარე, აშკარაა, რომ მსოფლიო დადგა ახალი ეკონომიკური კრიზისის საფრთხის წინაშე. დღემდე ეკონომისტები, როგორც წესი, იკვლევდნენ ეკონომიკური კრიზისის ზეგავლენას ზოგადად ჯანდაცვის სისტემაზე მოსახლეობის ფსიქიკურ ჯანმრთელობასა და ინფექციურ დაავადებათა გავრცელებაზე.

კორონავირუსის გავრცელების ეკონომიკაზე ზეგავლენის პრობლემაზე ყურადღების გამახვილების მიზნით მისასალმებელია პროფესორ აჯით დე ალვისის მიერ ახალი ტერმინი „კორონომიკის“ შექმნა, რომელიც მიიღება ორი ტერმინის გაერთიანებით და შეისწავლის კორონავირუსის უარყოფით ეკონომიკურ შედეგებს. მოგვიანებით გამოჩნდა სხვა მსგავსი ტერმინიც – „კორონანომიკა“

¹ ესტონური მოდელის დეტალები და მისი გავლენა ეკონომიკურ ზრდაზე, გ. ბერიძე

<https://forbes.ge/news/1875/estonuri-modelis-detalebi-da-misi-gavlana-ekonomikur-zrdaze>

ერთ-ერთი პირველი, რაც კორონავირუსმა ეკონომიკაში დააზარალა, ტურისტული სექტორია. ასევე ზიანი მიაღდა სამგზავრო ავიაგადაზიდვებს. საფონდო ბაზრებებზე დაფიქსირებულმა ვარდნამ კი უშუალო ასახვა ჰპოვა ეკონომიკის რეალურ სექტორზე. 2008- 2009 წლების გლობალური ფინანსური და ეკონომიკური კრიზისის გამოცდილებიდან გამომდინარე, ეკონომისტების ხელთაა ისეთი ინსტრუმენტები, როგორცაა საგადასახადო შეღავათების დაწესება ან საშემოსავლო გადასახადისა და დამატებული ღირებულების გადასახადის განაკვეთების შემცირება, ცენტრალური ბანკების მიერ საპროცენტო განაკვეთების შემცირება და ლიკვიდურობის უზრუნველყოფით ღონისძიებების გატარება, მთავრობის მხრიდან მოსახლეობის ყველაზე შეჭირვებული ნაწილის სოციალური დაცვის გაძლიერება. რა თქმა უნდა, ამ ღონისძიებების გარდა, აშკარად პრიორიტეტულია მთავრობის მიერ ჯანდაცვის დაფინანსების გაზრდა. ის, თუ რამდენად საკმარისი იქნება ამ ღონისძიებების გატარება კორონომიკური კრიზისის პირობებში, დიდად იქნება დამოკიდებული იმაზე, თუ რა დრო დასჭირდება მედიცინას კორონავირუსისგან სამკურნალო პრეპარატის, ასევე შესაბამისი ვაქცინის შექმნას, დამზადებასა და გავრცელებას

საყურადღებოა, რომ ჩამოთვლილი ღონისძიებები საბოლოო ჯამში გამოიწვევს საბიუჯეტო დეფიციტის ზრდას და, დიდი ალბათობით, ეს იქნება პანდემიით მოცული ყველა ქვეყნის საკმაოდ მნიშვნელოვანი პოსტკრიზისული პრობლემა. აქედან გამომდინარე, ერთმანეთისგან უნდა გაიმიჯნოს ის, თუ რა ტიპის ღონისძიებები უნდა გატარდეს კორონომიკური კრიზისის და რა ტიპის – პოსტკრიზისულ პერიოდში. მოთხოვნის შემცირებასთან შედარებით, მიწოდების უფრო მეტად შემცირება უშუალოდ აისახება ინფლაციის ზრდაზე. მისი მოთოკვა ცენტრალური ბანკების ხელთ არსებული ინსტრუმენტებით მხოლოდ იმ შემთხვევაში გახდება შესაძლებელი, თუ გაიზრდება საპროცენტო განაკვეთები. ეს კი, თავის მხრივ, ისევ და ისევ უარყოფითად აისახება მიწოდებასა და ეკონომიკურ ზრდაზე. მიწოდების შემცირებით გამოწვეული ინფლაციის მოთოკვა იმ ცენტრალური ბანკებისთვის, რომლებიც გადასული არიან ინფლაციის თარგეთირების რეჟიმზე, როგორც ცნობილია, ეკონომიკური ზრდის შეფერხების

გარეშე შეუძლებელია. კორონომიკური კრიზისი, კიდევ ერთ არგუმენტს მისცემს ეკონომისტებს იმის დასამტკიცებლად, თუ რატომ ვერ მუშაობს ინფლაციის თარგეთირების მექანიზმი განსაკუთრებით იმპორტდამოკიდებულ ქვეყნებში. კორონავირუსის გავრცელებამ გარკვეული ბიძგი მისცა იმ იდეებს, რომლებიც ეწინააღმდეგებიან თავისუფალ ვაჭრობას, თუმცა აშკარაა, რომ ის ქვეყნები, რომლებიც ეწინააღმდეგებიან გლობალიზაციას, უფრო მეტად დაზარალებიან სწორედ პანდემიის პირობებში. იმის გათვალისწინებით, რომ პანდემია გლობალური ფენომენია და კორონომიკური კრიზისი მთელი

მსოფლიოს საფრთხეა, იზოლაციონიზმი და დეგლობალიზაცია მსოფლიო ეკონომიკისთვის აშკარად დამღუპველი გზაა. პირიქით, პოსტკრიზისულ პერიოდში აუცილებელია მოხდეს ღირებულებითი ჯაჭვებისა და მიწიდებათა ჯაჭვების დივერსიფიკაცია, რამაც უნდა უზრუნველყოს პოტენციური რისკების შემცირება ეკონომიკური საფუძვლის მქონე სტანდარტული კრიზისის დროს ერთ-ერთ პრაგმატულ გადაწყვეტილებად ეკონომიკის სტიმულირება მიიჩნევა, რომელიც ხშირ შემთხვევაში ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსების გზით ხორციელდება. თუმცა, გაურკვეველია იმუშავენ თუ არა აღნიშნული მიდგომა კორონომიკური კრიზისის დროს. კერძოდ, სტანდარტულ შემთხვევაში ინფრასტრუქტურის დაფინანსება, თავის მხრივ, ქმნის დამატებით სამუშაო ადგილებს. დამატებითი სამუშაო ადგილები აჩენს ახალ შემოსავლებს კონკრეტულ ოჯახებში. დამატებითი შემოსავლები ხდება დამატებითი ხარჯების გაღების წყარო და რაც მეტია ეს შემოსავალი, მით უფრო მრავალფეროვანია ხარჯების სტრუქტურაც, კერძოდ, ის იწყება ძირითადი მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებით და ეტაპობრივად გადადის გართობისა და დასვენების ინდუსტრიაზე, ტრანსპორტზე, კავშირგაბმულობაზე, ტექნიკის შეძენაზე, უკეთეს საცხოვრებელ პირობებსა თუ, ზოგადად, ცხოვრების სტილზე და ა.შ.

საქართველოს მთავრობამ დააწესა გარკვეული შეღავათები საგადასახადო კუთხით, რათა მოცემულ რთულ სიტუაციაში ბიზნესს შესძებლობდა საქმიანობის გაგრძელება:

- 1500 ლარამდე ხელფასის გაცემისას 750 ლარამდე თანხის საშემოსავლო გადასახადისგან განთავისუფლება;
- იჯარის მომსახურების დაბეგვრა დღგ-ით მოხდება ე.წ. საკასო პრინციპით ;
- ფინანსთა მინისტრს მიენიჭა უფლებამოსილება საურავის დარიცხვის გარეშე გადაავადოს გადასახადები;
- ქონების გადასახადისგან განთავისუფლება ;

არსებულ მდგომარეობაში საკმაოდ პერსპექტიულად გამოიყურება ადგილობრივი წარმოების მხარდაჭერა და განსაკუთრებით მიმზიდველად კი – იმპორტის ჩამნაცვლებელი პროდუქციის წარმოება, თუნდაც სამედიცინო ანტისეპტიკური საშუალებების, პირბადეებისა თუ პირველადი საჭიროების სურსათის წარმოების ჭრილში. სამწუხაროდ უნდა აღინიშნოს, რომ ეს არცთუ ისე მარტივია, როგორც ერთი შეხედვით ჩანს და, უწინარეს ყოვლისა, მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული კრიზისის ხანგრძლივობაზე.

აუცილებელია საქართველოს მთავრობამ გაითვალისწინოს, რომ კორონომიკური კრიზისის ეტაპზე უმთავრესი ამოცანაა ეპიდემიის დაძლევა ეროვნული ეკონომიკისათვის მიყენებული ზიანის მინიმიზაციის პირობებში. რაც შეეხება პოსტკრიზისულ პერიოდს, ის საჭიროებს ეკონომიკის აღორძინების სტიმულირების სპაციალურ პროგრამას, რაც ცალკე იქნება გასაკეთებელი.¹

¹ კორონომიკური კრიზისი და საქართველოს ეკონომიკის ზოგიერთი გამოწვევა. ვ. პაპავა ვ. ჭარაია

დასკვნა

სწორად შერჩეული საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკა ქვეყნის განვითარების და სიძლიერის საწინდარია. ფისკალური პოლიტიკა, როგორც მაკროეკონომიკური სტაბილიზატორი და სახელმწიფო პოლიტიკის ინსტრუმენტი, უმნიშვნელოვანეს გავლენას ახდენს ჩვენს ყოველდღიურ ცხოვრებაზე. ამიტომ, საგადასახადო პოლიტიკის სწორად განსაზღვრას და გადასახადების ადმინისტრირებას უდიდესი მნიშვნელობა აქვს საბიუჯეტო პროცესსა და ქვეყნის პოლიტიკაში, ვინაიდან საგადასახადო სისტემის ძირითადი დანიშნულებაა სახელმწიფო უზრუნველყოს ფინანსური რესურსებით.

შეიძლება დავასკვნათ, რომ ეფექტიან საგადასახადო პოლიტიკას მნიშვნელოვანი როლი აკისრია ქვეყნის ეკონომიკის მდგრადი განვითარების უზრუნველყოფაში, ჯანსაღი ბიზნესგარემოს შექმნაში, საბაზრო ეკონომიკის თანმხლები ნაკლოვანებების აღმოფხვრასა და სოციალური პრობლემების მოგვარებაში. შესაბამისად, დასკვნები და რეკომენდაციები, რომლებიც გამომდინარეობს ნაშრომიდან, მდგომარეობს შემდეგში:

- გადასახადები არ შეიძლება განვიხილოთ როგორც საზოგადოების წინაშე არსებული ყველა სოციალურ - ეკონომიკური პრობლემის გადაწყვეტის გზა, თუმცა გამართულ საგადასახადო სისტემას შეუძლია სოციალურ-ეკონომიკური გარდაქმნებისა და ანტიკრიზისული ღონისძიებების გატარება. ამასთანავე, ეროვნული და საზღვარგარეთის ქვეყნების დაბეგვრის სისტემის ისტორიული გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ არ არსებობს სრულფასოვანი და იდეალური საგადასახადო სისტემა და, რომ ქვეყანაში მიმდინარე სოციალური და ეკონომიკური განვითარების პარალელურად სახელმწიფოს ძალისხმევა მიმართული უნდა იყოს მის გაუმჯობესებაზე.
- საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფა - გადასახადები ქვეყნის სპეციფიკურობას უნდა შეესაბამებოდეს, მისი ეკონომიკური განვითარების სტადიებს. საქართველოს საგადასახადო სისტემამ არსებითი ცვლილება რამდენჯერმე განიცადა. მნიშვნელოვნია, რომ საგადასახადო სისტემა გამოირჩეოდეს სტაბილურობით, რაც ხელს შეუწყობს მდგრად ეკონომიკურ

განვითარებას და მინიმუმამდე დაიყვანს ეკონომიკურ რყევას. აუცილებელია საგადასახადო სფეროს მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტების გამართვა, მათი დებულებების ორმაგი ინტერპრეტაციის შესაძლებლობის გამორიცხვა, დაბეგვრის ნორმებში შესატანი ცვლილებების ცალკე სახით რეგლამენტირება და მოსალოდნელი შედეგების პროგნოზირება;

- საგადასახადო კანონმდებლობის დიფერენცირება - საგადასახადო სისტემამ მნიშვნელოვნად უნდა გააუმჯობესოს ქვეყნის სამეწარმეო და საინვესტიციო გარემო, რაც წაახალისებს ბიზნესის წამოწყებას, არსებული ბიზნესის გაფართოებასა და დივერსიფიკაციას, მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებას, უცხოური ინვესტიციების ნაკადების გაზრდას, მწარმოებლურობის დონის ამაღლებას, ასევე, შესაბამის საერთაშორისო რეიტინგებსა და შეფასებებში ქვეყნის პოზიციების გაუმჯობესებას. უმჯობესია სპეციალური საგადასახადო რეჟიმების შექმნა, რომლებიც განსაკუთრებით მიმზიდველი იქნება მულტინაციონალური კომპანიებისათვის საქართველოში რეგიონალური ოფისების დაფუძნებისათვის;
- უნდა გაგრძელდეს მუშაობა საქართველოს საგადასახადო და საბაჟო კანონმდებლობის ევროკავშირის დირექტივებთან ჰარმონიზების მიზნით; შემუშავდეს ისეთი საგადასახადო და საბაჟო კოდექსები, რომლებიც უზრუნველყოფს უფრო მარტივი და სამართლიანი წესების დამკვიდრებას;
- ონლაინ სერვისების კიდევ უფრო დახვეწა და გაუმჯობესება შესაძლებელს გახდის როგორც კომპანიის ელექტრონულად რეგისტრაციას, ისე არსებულ მონაცემებში ცვლილებების ელექტრონულად განხორციელებას საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოში მიუსვლელოდ;
- მნიშვნელოვანია სწრაფი უნაღდო ანგარიშსწორების სისტემის დანერგვა. აღნიშნული სისტემა ხელს შეუწყობს ეკონომიკური ეფექტიანობის და ეკონომიკური ზრდის დაჩქარებისა და ფინანსური ინკლუზიურობის კუთხით, აგრეთვე იგი საგრძნობლად გაამარტივებს ბიზნესის კეთებას. იმავედროულად, აღნიშნული სისტემა საშუალებას მისცემს ეკონომიკური პოლიტიკის

წარმართველ ორგანოებს უფრო ეფექტიანად განახორციელონ ეკონომიკური ზრდის სტიმულირების ღონისძიებები;

- ფისკალური რისკების შეფასების და ანალიზის სისტემის დანერგვა, ბიუჯეტის წინაშე მდგარი ფისკალური რისკების იდენტიფიცირება, იდენტიფიცირებული ფისკალური რისკების შემცირების და მართვის მიზნით რეკომენდაციების შემუშავება, ფისკალური რისკების შესახებ ანალიტიკური დოკუმენტის მომზადება და საჯაროობის უზრუნველყოფა.
- ბოლო წლების განმავლობაში, საქართველომ მნიშვნელოვანი რეფორმები განახორციელა, მათ შორის, ეკონომიკური რეფორმები, რომელთა მთავარი მიზანი იყო ბიზნესის კეთების და პირდაპირი უცხოური ინვესტიციებისთვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნა, ეკონომიკის ლიბერალიზაციის, ადმინისტრაციული ბარიერებისა და საგადასახადო ტვირთის შემცირების, სახელმწიფო სერვისების გაუმჯობესების, კორუფციასთან ბრძოლისა და სხვა გზებით. ამ რეფორმების შედეგად, საქართველომ ეკონომიკური ზრდის მაღალ მაჩვენებლებს მიაღწია. ამასთან, მნიშვნელოვნად გაიზარდა ქვეყანაში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ნაკადები.
- კონკურენტუნარიანობის ამაღლება - კონკურენტული ბიზნესგარემოს ხელშეწყობისთვის მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს ეტაპობრივად გამოსვლა ეკონომიკის იმ დარგებიდან, რომლებსაც აქვთ დამოუკიდებლად ფუნქციონირებისა და განვითარების პოტენციალი. ქვეყნის კონკურენტუნარიანი დარგების სახელმწიფო მხარდაჭერა როგორც ადგილობრივ წარმოებას გაზრდის, ისე საექსპორტო პოტენციალისაც გააუმჯობესებს.
- მართლმსაჯულების ხარისხის და სისწრაფის ამაღლება საგადასახადო დავებზე მნიშვნელოვანია, ვინაიდან კომპანიებს საშუალება ექნებათ სამართლიან გარემოში განაგრძონ ფუნქციონირება და დააჩქარონ განვითარება.

ეკონომიკურ განვითარებასა და ფისკალურ პოლიტიკას შორის მჭიდრო კავშირი არსებობს. მოკლევადიანი მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის მიღწევის უზრუნველსაყოფად განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ფისკალური პოლიტიკის მიმართულებას. თუმცა, ფისკალური პოლიტიკის მიმართულების განსაზღვრასთან

ერთად განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მისი კომპოზიცია, ანუ ის, თუ რომელ ფისკალურ ინსტრუმენტზე ხდება ფოკუსირება. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ფისკალური პოლიტიკის(ბიუჯეტის) ეფექტიანი დაგეგმვისათვის აუცილებელია ეკონომიკაზე ფისკალური პოლიტიკის და მისი ცალკეული ინსტრუმენტის გავლენის რაოდენობრივი შეფასება.

ლიტერატურა

- 1) ზახტაძე ლ. კაკულია რ. ჩიკვილაძე მ. „საგადასახადო საქმე“ თბილისი, ვერჟე—, 2007;
- 2) ბლანშარი ო. „მაკროეკონომიკა“ თბილისი 2010;
- 3) გელაშვილი ს., მუჩიაშვილი მ., მაისურაძე ი., „მაკროეკონომიკური სტატისტიკა“;
- 4) გველესიანი რ. გოგორიშვილი ი., - „ეკონომიკური პოლიტიკა“;
- 5) კილაძე ა. „გადასახადები, მათი წარმოქმნის ისტორია და თეორიები“;
- 6) მარშავა ქ. „მთლიანი შიდა პროდუქტი და მისი კომპონენტების საერთაშორისო შედარებები - მშპ ანალიზის მნიშვნელოვანი მიმართულება“. გამომცემლობა „უნივერსალი“. თბილისი, 2009წ.;
- 7) მენქიუ გ. ეკონომიკის პრინციპები. თბილისი „დიოგენე—, 2008;
- 8) მესხია ი., ზასილია რ., „საქართველოს საგადასახადო სისტემის სრულყოფის საკითხები.“ თბილისი. 2001;
- 9) მესხია ი. ჯალაღონია დ. საქართველოს ეკონომიკა: პრობლემები და მათი გადაწყვეტის გზები. სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენცია. სოხუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტი, თბ., 2008;
- 10) მექვაბიშვილი ე. სახელმწიფო და ეკონომიკა. თბ.: „თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა—, 1995;
- 11) მუჩიაშვილი მ., ფისკალური სტატისტიკა, თბილისი 2018
- 12) პაპავა ვ. "საქართველოს ეკონომიკა", გამომცემლობა ინტელექტი, თბილისი, 2015
- 13) პაპავა ვ., ანანიაშვილი ი., მაკროეკონომიკური წონასწორობა ლაფერ - კეინზიანური სინთეზის პირობებში, ჟ. „ეკონომისტი“, #5, 2010;
- 14) სილაგაძე ა. ეკონომიკური აზრის ისტორიის საკითხები. თბ.: „თბილისის უნივერსიტეტი—, 2001;
- 15) ურიდია გ. რუხაია ფ. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის ტერმინთა განმარტება. თბ.: „პოლიგრაფი—, 2010;
- 16) ჭილაძე მ., საერთაშორისო თანამშრომლობის მნიშვნელობა სახელმწიფოს შიგა ფინანსური რესურსების მობილიზებასა და განვითარებაში;
- 17) ხადური ნ., კაკულია ნ., ჩიქობავა მ. „ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირება“, ლექციების კურსი. თბილისი, 2012;
- 18) ხარაიშვილი ე., გაგნიძე ი., ჩავლეიშვილი მ., ნაცვლიშვილი ი., ნაცვალაძე ი. „მიკროეკონომიკა“, სახელმძღვანელო, მე-3 შევსებული და გადამუშავებული გამოცემა. ავტორები: გამომცემლობა „უნივერსალი“, თბილისი, 2014.
- 19) ბერიძე გ. ესტონური მოდელის დეტალები და მისი გავლენა ეკონომიკურ ზრდაზე,

- <https://forbes.ge/news/1875/estonuri-modelis-detalebi-da-misi-gavlana-ekonomikur-zrdaze>
- 20) დამატებული ღირებულების გადასახადის პოტენციური დონე და გადახრა ფაქტობრივი მაჩვენებლიდან, საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი, 2018,
<http://pbo.parliament.ge/ge/rs/rpapers/item/391-2018-04-12-06-48-42>;
- 21) ერქომაიშვილი გ., ალუდაური დ.,
<https://www.eugb.ge/uploads/journal/gb-N6.pdf>
- 22) ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, საქართველოს მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების სტრატეგია 2016-2020 წლებისთვის
<HTTP://WWW.ECONOMY.GE/?PAGE=ECOPOLITIC&S=45>;
- 23) თსუ მეცნიერება- <https://www.tsu.ge/science/?leng=ge&lcat=jurnal&jnomeri=6&tid=9>);
- 24) პაპავა ვ. ჭარაია ვ., კორონომიკური კრიზისი და საქართველოს ეკონომიკის ზოგიერთი გამოწვევა,
<https://www.gfsis.org/ge/publications/view-opinion-paper/136>;
- 25) საქართველოს საგადასახადო კოდექსი,
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1043717>;
- 26) საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი, ფისკალური პოლიტიკის შეფასება საქართველოსათვის: მიმართულება, ციკლურობა, მანევრირების რესურსი,
<HTTP://PBO.PARLIAMENT.GE/GE/RS/RPAPERS/ITEM/472-2019-04-05-08-12-07>;
- 27) საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის კვებითი პუბლიკაცია 2019,
<https://nes-g.org/ka/researchs-ge/the-importance-of-fiscal-constraints#Bibliography>;
- 28) კვლევითი პუბლიკაცია, საგადასახადო შემოსავლების ანალიზი, 2016,
<HTTP://PBO.PARLIAMENT.GE/GE/RS/RPAPERS>;
- 29) საქართველოს მთავრობის დადგენილება, 2014 წ. თბილისი;
- 30) სახელმწიფო აუდიტის სამსახური,
<https://budgetmonitor.ge/ka/pdf/index/mokhseneba-2019-biujetis-shesrulebis-mimdinareoba.pdf/8>;
- 31) საქართველოს ეროვნული ბანკის საგადასახადო დეპარტამენტის პუბლიკაცია,
<HTTPS://WWW.NBG.GOV.GE/INDEX.PHP?M=2>;
- 32) სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, სტატისტიკური ინფორმაცია, საგარეო ვაჭრობა,
<https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/35/sagareo-vachroba>;
- 33) ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2019-2022 წლებისათვის,
<https://mof.ge/5177>;

- 34) <http://www.economy.ge/uploads/ecopolitic/%E1%83%9B%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%A8%E1%83%A3%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%9D%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%96%E1%83%9C%E1%83%94%E1%83%A1%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%95%E1%83%98%E1%83%97%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%A1%E1%83%A2%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%98%E1%83%90.pdf>;
- 35) ფინანსთა სამინისტრო, მიმდინარე ეკონომიკური ტენდენციები ,
მაისი 2019 [https://www.mof.ge/images/File/2019-publikaciebi/Outlook-May-2019 GEO.pdf](https://www.mof.ge/images/File/2019-publikaciebi/Outlook-May-2019_GEO.pdf);
- 36) ძველი ბერძნული ცივილიზაცია: <https://www.antiquegrec.blogspot.com>
- 37) ძველი ეგვიპტური ცივილიზაცია,
<https://www.ancient.eu/article/1012/ancient-egyptian-taxes--the-cattle-count/>;
- 38) Forbes Georgia შელავათების რეფორმა 28 მაისი. 2018 წელი,
<http://forbes.ge/news/3985/SeRavaTebis-reforma>;
- 39) Fiscal Expansions and adjustments in OECD countries:
<http://www.nber.org/papers/w5214>
- 40) [HTTP://INTERMEDIA.GE](http://INTERMEDIA.GE);
- 41) [HTTPS://WWW.LINKEDIN.COM/](https://WWW.LINKEDIN.COM/);
- 42) <https://budgetmonitor.ge/ka/taxrevenues/tax->;
- 43) <https://forbes.ge/news/1875/estonuri-modelis-detalebi-da-misi-gavlana-ekonomikur-zrdaze>.