

რეზიუმე

აღნიშნულია, რომ ფისკალური სისტემა მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ქვეყნის ეკონომიკური კეთილდღეობის ფორმირებაში. მითითებულია, რომ განსახორციელებელია რიგი ღონისძიებების საბიუჯეტო და საგადასახადო სისტემაში სრულყოფის კუთხით.

საკვანძო სიტყვები: ფისკალური პოლიტიკა, პოლიტიკის კოორდინაცია, გადასახადები, სრულყოფის საკითხები, გამარტივების საკითხები.

Georgian fiscal policy Summary

It's mentioned, that fiscal policy is dependent on current social priorities, as well as state of economics and the government shall coordinate with central bank, to form it's policy, while taking into account the monetary policy course of the central bank. Fine coordination between the ministry of finances and the Georgian central bank can lead to better state of economics.

There is suggestion about alternated taxation of privately owned banks, to stimulate aggregation of long term assets and ways of improving and simplifying certain taxes for increasing tax base, as well as improving tax payer experience, thus stimulating economic growth.

Keywords: Fiscal policy, Policy coordination, taxes, improvements, tax simplification.

ფისკალური პოლიტიკის როლსა და მნიშვნელობას ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების სისტემაში განსაზღვრავს ის, რომ იგი გამოიყენება არა მარტო სახელმწიფოს არსებობის ფინანსური უზრუნველყოფის (ფისკალური ფუნქცია) ან კიდევ ეკონომიკური განვითარების სტაბილიზაციის თვალსაზრისით (ეკონომიკური ფუნქცია), არამედ რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია, შემოსავლებისა და რესურსების გასანაწილებლად, ე.ი. ასეთ პოლიტიკას ფისკალურთან და ეკონომიკურთან ერთად გააჩნია წმინდა სოციალური დატვირთვა, სწორედ საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკა არის ის უმთავრესი მექანიზმი, რომლითაც ხელისუფლება პრაქტიკულად შედის თითოეული მოქალაქის საქმიანობის არეალში და როგორც გადასახადებით, ისე სახელმწიფო ხარჯებით უშუალოდ მონაწილეობს მოქალაქეთა კანონიერი შემოსავლების ფორმირების პროცესში. აღნიშნული მონაწილეობა იმას, რომ ფისკალური პოლიტიკის

შეფასება მოხდეს როგორც ეკონომიკური სუბიექტის (გადასახადის გადამხდელის), ასევე სახელმწიფოს (გადასახდელების მიმღების) პოზიციებიდან. ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობის შეფასება ფიზიკური და იურიდიული პირების პოზიციებიდან სამეცნიერო თვალსაზრისით ყურადღებას არ იმსახურებს, რამდენადაც თვალნათელია არსებული მიდგომა, ვინაიდან, რაც უფრო დაბალია გადასახადები, მით უკეთესია გადამხდელისათვის, მაგრამ ფისკალურ პოლიტიკას თუ სახელმწიფოს მხრიდან შეეფასებთ, იგი ორმხრივად შეიძლება ანალიზდეს:

პირველი, ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობის შეფასება ეკონომიკური სისტემის სამენარმეო აქტიურობის თვალსაზრისით;

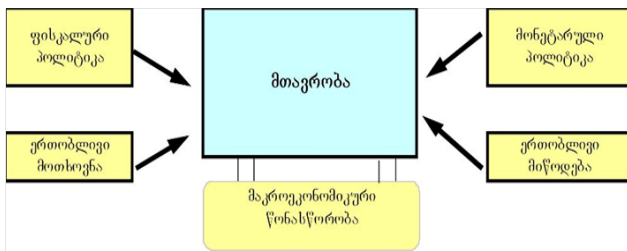
მეორე, ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობის შეფასება სახელმწიფო ბიუჯეტის სამეომოსავლო ნაწილის მდგომარეობის თვალსაზრისით.

ეს ორი მიდგომა ურთიერთსაწინააღმდეგოა, ვინაიდან, თუ ფისკალური პოლიტიკა მეორე მოდელის თვალსაზრისით, ეფექტიანად ფუნქციონირებს, შესაძლებელია სრულიად არაეფექტიანი იყოს პირველი მოდელის თვალსაზრისით. როგორც განვითარებულ საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნების პრაქტიკა მონაწილეს ეკონომიკის სტაბილურ ზრდას, უპირველეს ყოვლისა, უზრუნველყოფს ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკის ინტენსიური ურთიერთ კოორდინაცია და დაბალანსებული განხორციელება, რადგანაც ყოველივე მიმართულია მაკროეკონომიკური ამოცანების გადაწყვეტისკენ. ამასთან, მეტად მნიშვნელოვანია განისაზღვროს თუ როგორი ფისკალური პოლიტიკის ავტომატური თუ დისკრეციული გატარებაა მიზანშეწონილი ეკონომიკის განვითარების ამ თუ იმ ეტაპზე, მაშინ როდესაც ავტომატური ფისკალური პოლიტიკის გატარება ეფუძნება „ჩაშენებული სტაბილიზატორის“ (პროგრესული საგადასახადო სისტემა, საპროცენტო განაკვეთების, ფასების დონისა და წარმოების რეალური მოცულობის ცვლილებების ავტომატური მექანიზმები) მოქმედებას, რომლებიც უზრუნველყოფენ ეკონომიკის ბუნებრივ შეგუებას საქმიან კონიუქტურის ცვლილებასთან, ხოლო დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკა გულისხმობს:

- სახელმწიფო ხარჯების ზრდას;
- გადასახადების განაკვეთების შემცირებას;
- ან ორივე ბერკეტის კომბინირებულ გამოყენებას.

ამ შეკითხვაზე პასუხის გაცემა შესაძლებელია ჩვენს ქვეყანაში გატარებული ფისკალური პოლიტიკის ანალიზის შემდგომ.

ქვემოთ მოყვანილია ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკის ურთიერთ კოორდინაციის მაჩვენებელი გრაფა:



როგორც ზევით ავლენიშნე, საფინანსო და ფულად-საკრედიტო მექანიზმების არსებობა ეკონომისტთა წინაშე აყენებს საკითხს, ეკონომიკის სტაბილურობის თვალსაზრისით, რომელ მათგანს უნდა მიენიჭოს უპირატესობა და როგორი უნდა იყოს მათი გონივრული თანაფარდობა. განვითარებული ქვეყნების პრაქტიკა მოწმობს, რომ რაციონალურია რეგულირების ორივე მიმართულების შეხამება. ამასთან, ყოველთვის შეინიშნება მონაცვლეობითი გადახრა ხან ერთ და ხან მეორე მეთოდის გაძლიერების მიმართულებით, ეკონომიკური ვითარების შესაბამისად. საქართველოს ეკონომიკური განვითარების რეგულირებაში ფისკალური პოლიტიკა გადამწყვეტ როლს თამაშობდა და თამაშობს. თანაც, ფისკალური პოლიტიკა მხოლოდ ტაქტიკური მიზნების შესასრულებლად გამოიყენებოდა. ფისკალური პოლიტიკის მეშვეობით სტრატეგიული და ე.წ. არაფისკალური მიზნების მიღწევა მხოლოდ 1996 წლიდან დაიწყო, როდესაც ხელისუფლებამ მიზნად დაისახა საგადასახადო ინსტრუმენტების საშუალებით სტრუქტურული ზეგავლენა მოეხდინა კერძო სექტორის საინვესტიციო აქტივობაზე. როგორც ცნობილია, რეფორმების სანყის ეტაპზე ასეთი ხელშეწყობა გამოიხატა ე.წ. „ინდივიდუალური შეღავათების“ დანერგვით, რომლებმაც საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების შეფასებით საკმაოდ ნეგატიური პირობები შექმნა არა მარტო კერძო სექტორის ორიენტირებისათვის, არამედ, ბიუჯეტის შესრულებისთვისაც. ამასთან, ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული მთლიანად მაკროეკონომიკური და განსაკუთრებით სამრეწველო პოლიტიკის მიზნებთან, რომელთა განსახორციელებლად საჭიროა ფისკალური პოლიტიკა იქცეს ისეთ ინსტრუმენტალურ პოლიტიკად, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელი გახდება სწრაფად და სრულად მიღწეული იქნას გრძელვადიანი მაკროეკონომიკური მიზნობრივი მაჩვენებლები. ამისათვის საჭიროა დასახული იქნას ისეთი ფისკალური მაჩვენებლები, რომლების მიღწევის შემთხვევაში ერთდროულად დავაკმაყოფილებთ მრეწველობისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის მოთხოვნებს. ფისკალური პოლიტიკის მეშვეობით გრძელვადიანი მაკროეკონომიკური მიზნობრივი მაჩვენებლების განხორციელება გულისხმობს:

1. “ფარული იმპორტის შემცირების ღონისძიებებს;
2. შახელმწიფო სექტორში მიზნობრივი დაფინანსების მექანიზმის დანერგვას. ბიუჯეტის პროგრამული დაფინანსების, პროგრამების განხილვის,

დამტკიცების, აღსრულების კონტროლის მწყობრ სისტემაზე გადასვლას, ამასთანავე, ეს ნიშნავს საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის თანდათან ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოებას.

3. დაგეგმილი ფისკალური ღონისძიებების კოორდინირებას მონეტარული პოლიტიკის ღონისძიებებთან. უნდა აღინიშნოს, რომ ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობა ამაღლდება, თუკი მოხდება ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკის სრული კოორდინაცია.

დღესდღეობით ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკის ღონისძიებების კოორდინაცია მხოლოდ ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსებისათვის ხორციელდება. ამ შემთხვევაში ერთ-ერთი გამოსავალი შეიძლება კომერციული ბანკების დაბეგვრის სისტემის მოდერნიზაცია იყოს. კერძოდ, შესაძლებელია ბანკებისათვის შემუშავდეს ისეთი დაბეგვრის მექანიზმი, რომელიც მათ იმპულსს მისცემს გაააქტიურონ თავიანთი საინვესტიციო საქმიანობა და გაზარდონ გრძელვადიანი აქტივების წილი თავიანთ პორტფელში.

ფისკალური პოლიტიკის საფუძველს საგადასახადო სისტემა წარმოადგენს, რომელიც, თავის მხრივ, საგადასახადო და საბაჟო კანონმდებლობას ეფუძნება და რომელთა ლიბერალიზაცია უკვე განხორციელდა, მაგრამ ეს არ გამოიციხავს მათი სრულყოფის ღონისძიებების შემდგომი განხორციელების აუცილებლობას. უნდა მოხდეს მოქმედი ფისკალური მექანიზმების ფარგლებში რაციონალური საგადასახადო განაკვეთების განსაზღვრა, რაც მართალია, დღევანდელ პირობებში არ შეცვლის მოქმედ საგადასახადო სისტემას, მაგრამ მიკრო და მაკროეკონომიკური მეთოდების გამოყენების საფუძველზე ფისკალური პრიორიტეტების კორექტირება მოახდენს. ქვეყანაში ფისკალური სფეროს გაჯანსაღებისათვის მრავალი მიმართულება არსებობს, შესაძლოა მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებისათვის პირობების შექმნა. ამჟამად მცირე საწარმოთა წილი საქართველოში რეგისტრირებულ საწარმოთა მთლიან რაოდენობაში 75 პროცენტს აჭარბებს, რაც თავისთავად დადებით მოვლენად უნდა ჩაითვალოს. ამასთან, ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ინტერესები მოითხოვს მხარდაჭერის ღონისძიებათა არეალის გაფართოებას. უნდა განხორციელდეს:

1. საგადასახადო რეჟიმის კიდევ უფრო გამარტივება, საგადასახადო ტვირთის შემცირებით.
2. მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზის დელიცენზირებისა და სერტიფიცირების კუთხით გადისინჯვა, კონტროლისა და სანქციების მოწესრიგების მიზნით.

აუცილებელია საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესება. ქვეყნის ეკონომიკაში ინვესტიციების კლების ტენდენციები დღეისათვის მკვეთრი შემცირების ტენდენციით. პრობლემის გამოსწორება შესაძლებელია დაზოგვის საგადასახადო წახალისებით, ანაბრების დაზღვევის სისტემის შექმნით,

კონფიდენციალურობისა და ბანკებისადმი ნდობის განმამტკიცებელი ღონისძიებების გატარების მეშვეობით, არასაბანკო საფინანსო ინსტიტუტების საქმიანობის ნახალისების უზრუნველყოფი საკანონმდებლო ბაზის შექმნით, კომერციული ბანკებისათვის ფულის მიწოდებით, საპროცენტო განაკვეთების პოლიტიკის ამოქმედებისა და რაც მთავარია მნიშვნელოვანი საინვესტიციო ბიუჯეტის დაგეგმვის საფუძველზე. გარდა აღნიშნულისა, ინვესტიციების სტიმულირებისათვის შესაძლებლად მიმართა მოგების გადასახადის განაკვეთების დიფერენციაცია და რაც კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია რეინვესტირებული მოგების საერთოდ გათავისუფლება გადასახადისაგან! ასეთი საგადასახადო მექანიზმის ამოქმედება განსაკუთრებით მიმზიდველი იქნება მცირე საწარმოებისათვის. ამასთან, მაღალი შემოსავლების მქონე ინვესტიციებზე მოგების გადასახადის დიფერენციაცია უნდა განხორციელდეს რეგრესიული შკალის გამოყენებით; საჭიროა საექსპორტო საქმიანობის მოწესრიგება. კერძოდ, მოქმედი კანონმდებლობით ექსპორტი არ იბეგრება, რაც სავსებით შეესაბამება თავისუფალ საბაზრო ურთიერთობების პრინციპებს, ვინაიდან მისი შეზღუდვა მრავალ ნეგატიურ მოვლენასთან არის დაკავშირებული. საბაზრო ეკონომიკის კანონები ასევე განსაზღვრავს, რომ ექსპორტი უნდა გახდეს მოთხოვნა — მიწოდების დაბალი წონასწორობიდან თავის დაღწევის უმთავრესი საშუალება, ექსპორტის ნახალისებაში საქართველოს არცაა აქვს არჩევანი საგარეო ბალანსის დეფიციტისა და საგარეო ვალუტის დაბრუნების პერსპექტივიდან გამომდინარე. ქვეყნის საექსპორტო პოტენციალის გაზრდის თვალსაზრისით ასევე მიზანშეწონილია:

- შენარჩუნდეს ხელშემწყობი საგადასახადო პირობები (მათ შორის დღგ-საგან განთავისუფლება);
- უნდა გატარდეს ღონისძიებები პარტნიორი ქვეყნებისგან უფრო ხელსაყრელი სატარიფო პირობების მიღების მიმართულებით. (ხელისუფლებაში მყოფი მთავრობის ძლიერ სუსტი მხარე);
- ექსპორტიორ მენარმეთა დატრენინგებისა და ინფორმირების ღონისძიებების გატარება.
- ჩაიზარდოს ექსპორტის ხელშემწყობა დაკრედიტებისა და დაზღვევის მეშვეობით. მოხდეს სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი პროდუქციის სუბსიდირება ბიუჯეტიდან.

აუცილებელია დამატებული ღირებულების გადასახადის შემდგომი სრულყოფა, რაც, უნდა განხორციელდეს ორი მიმართულებით: 1. განხორციელდეს დამატებული ღირებულების გადასახადის განაკვეთების დიფერენცირება (მსოფლიოს ყველა ცივილურ ქვეყანაში ისეთი ძირითადი გადასახადების როგორც დღგ-ია განაკვეთები დიფერენცირებულია. მაგალითად, საფრანგეთში დღგ-ს ოთხდონიანი სისტემა მუშაობს, ევროკავშირის ფარგლებში გამოიყენება დღგ-ს ორი განაკვეთი: ნორმალური-18,6% და შემცირებული-5,5%, გერმანიაში დღგ-ს სამუ-

ალო განაკვეთი 15%-ია, ხოლო ზოგიერთ საქონელსა და მომსახურებაზე 7% და ა.შ.); 2. აღნიშნული გადასახადის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით მისი დაბრუნების პრინციპის რეალურად ამოქმედება, ვინაიდან ექსპორტის შემთხვევაში დაბრუნება ხშირად არ ხდება, რითაც ხდება თვით ამ გადასახადის დისკრედიტაცია. შედეგად, ექსპორტის დიდ ნაწილი ჩრდილოვან სფეროში ექცევა. ამასთან, ბიუჯეტი კარგავს ყველა სხვა სახის გადასახადსაც.

განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს ადგილობრივი წარმოების განვითარებისათვის შესაბამისი პირობების შექმნას. ხშირ შემთხვევაში ადგილობრივი წარმოება გაცილებით წამგებიან მდგომარეობაშია იმპორტთან შედარებით. კერძოდ, თუ იმპორტი და ადგილობრივი მიწოდება განთავისუფლებულია დღგ-საგან ერთდროულად, მაშინ ეს უკანასკნელი აზრს კარგავს იმპორტირებული ნედლეულის დაბეგრის გამო, ამიტომ გადასახადისაგან უნდა განთავისუფლდეს ნედლეულის იმპორტიც და მიწოდებაც; უნდა გატარდეს ქმედითი ღონისძიებები ქვეყანაში კონტრაბანდის აღკვეთისა და ექსპორტ-იმპორტის სრული აღრიცხვისათვის. ადმინისტრირების გაუმჯობესებამ უნდა უზრუნველყოს ქვეყანაში საგადასახადო შემოსავლების მნიშვნელოვანი ზრდა, რაც უზრუნველყოფს მთლიან შიდა პროდუქტში საგადასახადო შემოსავლების წილის ამაღლებას. ამ მიზნით საგადასახადო ორგანოების მუშაობის ხარისხის შეფასება ბიუჯეტში შემოსავლების გეგმის შესრულების პარალელურად უნდა შეფასდეს აგრეთვე მშპ-ს მიმართ საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების დონის გეგმური მაჩვენებლის წინასწარი განსაზღვრით; მეტად მნიშვნელოვანია საშემოსავლო გადასახადის როლის გადიდება საბიუჯეტო შემოსავლებში, რაც შესაძლებელია დასაბეგრი ბაზის რეზერვების გამოყენების საფუძველზე. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის თანახმად ფიზიკური პირი ვალდებულია წარადგინოს საგადასახადო დეკლარაცია, თუ მისი შემოსავლები არ იბეგრება გადახდის წყაროსთან. მიუხედავად აღნიშნულისა დეკლარაციის წარდგენა შეიძლება ითქვას, რომ ძალიან იშვიათად ხორციელდება, ვინაიდან საგადასახადო ორგანოები ვერ აკონტროლებენ ასეთ შემოსავლებს. ხოლო რაც შეეხება ეკონომიკური საქმიანობიდან მიღებულ შემოსავლებს, რომლებიც არ არის დაკავშირებული დაქირავებით მუშაობასთან შეიძლება ითქვას, რომ დაბეგრის არეალიდან გამოდის ანუ საშემოსავლო გადასახადი, რომელიც უნდა ემსახუროდეს საგადასახადო სისტემის სამართლიანობას, ვერ ასრულებს თავის სოციალურ ფუნქციას და საგადასახადო დატვირთვა მხოლოდ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დაქირავებით მომუშავე პირებზე ვრცელდება.

ზემოაღნიშნულიდან შემდეგი დასკვნების გაკეთება შეიძლება:

1. აღნიშნულია, რომ ქვეყანაში გასატარებელი ფისკალური პოლიტიკა დამოკიდებულია არსებულ სიტუაციაზე და სოციალურ პრიორიტეტებზე, ამი-

ტომაც მთავრობამ მჭირდროდ უნდა ითანამშრომლოს ეროვნულ ბანკთან და მოახდინოს ფისკალური პოლიტიკის გეგმის კოორდინირება განსაზღვრულ მონეტარული პოლიტიკის კურსთან;

2. შეთავაზებულია, ბანკების ალტერნატიული დაბეგვრა, ასევე სხავდასხვა გადასახადების გამართივების და სრულყოფის გზები ეკონომიკური ზრდის სტიმულირებისთვის.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. Журавлев А. Эффективность бюджетно-налогового администрирования/ А. Журавлёв. - <http://institutions.com/general/1097-effektivnost-byudzhethno-nalogovogo-administirovaniya.html>. - 28.03.2012.

2. The macroeconomics of fiscal plicy. Richard W.Kopcke .-2005.

3. http://ciesr.org/files/budget_policy_in_georgia_d.narmania.pdf