

გლობალიზაცია და ფისკალური პოლიტიკა

სალომე მაშვნიაშვილი
სტუ-ს დოქტორანტი

რეზიუმე

21-ე საუკუნის მსოფლიოში დამოუკიდებლობისა და სუვერენიტეტის ცნება, მისი სტანდარტული გაგებითა და აღქმით, ფაქტიურად მნიშვნელობას არის მოკლებული გლობალიზაციის პროცესიდან გამომდინარე. სახელმწიფოები და ერები იმდენად არიან დაკავშირებულნი და დამოკიდებულნი ერთმანეთზე პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, კულტურულ თუ სოციალურ ჭრილში და მოთხოვნა - მიწოდების ჯაჭვიც იმდენად არის სახელმწიფო საზღვრებს გაცდენილი, რომ ქვეყნების გადაწყვეტილებები ეკონომიკურ ზრდა/განვითარების საკითხებზე ერთი მაგიდის გარშემო კონსენსუსის მიღწევას აიძულებს ქვეყნებს. ეკონომიკური განვითარების მიღწევა, კი შეუძლებელია სახელმწიფოს შესაბამისი ქმედებების გარეშე, ხოლო მისი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ბერკეტი ამ პროცესში არის ფისკალური პოლიტიკა. ფისკალური პოლიტიკის სწორი დაგეგმვითა და განხორციელებით შესაძლებელია მოიზიდოს ქვეყანამ საგადასახადო ბაზის მნიშვნელოვანი ნაწილი. წინამდებარე ნაშრომში განხილულია გლობალიზაციის გამოწვევები ფისკალური პოლიტიკის ჭრილში.

საკვანძო სიტყვები: გლობალიზაცია; ფისკალური პოლიტიკა; გადასახადები; საგადასახადო კოდექსი; ეკონომიკური ზრდა; მოგების გადასახადი; ესტონური მოდელი; დამატებული ღირებულების გადასახადი.

GLOBALIZATION AND FISCAL POLICY

Salome Mashvniashvili,
Ph.D student of GTU

RESUME

In the world of the 21st century, the concept of independence and sovereignty, in its standard understanding and perception, is literally devoid of meaning due to the process of globalization. States and nations are so connected and dependent on each other politically, economically, culturally, and socially, and the demand-supply chain is so far beyond state borders that the decisions of countries on issues of economic growth/development are forced to reach a consensus around one table. Achieving economic development is impossible without appropriate actions of the state, and one of its important levers in this process is fiscal policy. With proper planning and implementation of fiscal policy, the country can attract a significant part of the tax base. In this paper, the challenges of globalization are discussed in terms of fiscal policy.

ძირითადი ტექსტი

„გლობალიზაცია“ როგორც ტერმინი პირველად 60-იანი წლების დასაწყისში გამოჩნდა, თუმცა აქტუალური 80-იანი წლებიდან გახდა. მეცნიერები ამ ტერმინის ერთიან და შეჯერებულ განმარტებაზე ჯერ-ჯერობით არ არიან შეთანხმებულები და ყველა მათგანი თავისებურად აღიქვამს, თუმცა შეიძლება ითქვას, რომ გლობალიზაცია არის რთული და მრავალმხრივი პროცესი, რომელიც უკავშირდება მსოფლიოს სხვადასხვა ფორმით. მისი გავლენა იგრძნობა ეკონომიკური, კულტურული, სოციალური და პოლიტიკური თვალსაზრისით და სწორედ ეს ხდის მას მუდმივი განხილვისა საგანს.

გლობალიზაციის პირობებში სახელმწიფოების პოლიტიკური და ეკონომიკური საზღვრები ძველ მნიშვნელობას კარგავს და ვეღარ არის ერთ მკაცრ ჩარჩოში მოქცეული და განსაზღვრული. რაც გამოწვეულია მსოფლიო ეკონომიკის ინტეგრაციითა და განვითარებით ეროვნულ წარმოებასა და ბიზნესში. ზედაპირული დაკვირვებით, გლობალურ ეკონომიკაში, საქონლისა და მომსახურების განაწილებაში ბაზრები ასრულებენ მთავარ როლს, სახელმწიფო როლი კი შესუსტებულია, თუმცა ეკონომიკური კრიზისების პერიოდში განსაკუთრებით აქტიურდება ფისკალური პოლიტიკის განხორციელების საჭიროება. ფისკალური პოლიტიკის მნიშვნელოვან ნაწილს კი საგადასახადო პოლიტიკა წარმოადგენს, გადასახადების დონის, სახეობების ოპტიმალური ცვლილება და მათი გამოყენება ეკონომიკის გაჯანსაღების პროცესში. სახელმწიფო ორიენტირებული უნდა იყოს კერძო სექტორის განვითარების მხარდაჭერაზე და მისი განვითარებისთვის ხელსაყრელი პირობების შექმნაზე, რადგან ეკონომიკური პოლიტიკის საყრდენს და ეკონომიკური ზრდის ძირითად საფუძველს წარმოადგენს კერძო სექტორი. ასევე, გლობალიზაციის პირობებიდან გამომდინარე აუცილებელი ხდება სახელმწიფოს ყველა სექტორი და საკანონმდებლო აქტები მოვიდეს შესაბამისობაში დანარჩენ მსოფლიოსთან, ვინაიდან ქვეყნის შიგნით მიღებული ნებისმიერი ცვლილება თუ გადაწყვეტილება ეფექტს ახდენს ქვეყნის საზღვრებს მიღმა.

მრავალი ქვეყნის საგადასახადო სისტემა გაჩნდა ან განვითარდა იმ დროს, როდესაც ქვეყნებს შორის ვაჭრობა იყო კონტროლირებადი და შეზღუდული და როდესაც დიდი კაპიტალის მოძრაობა თითქმის არ არსებობდა. ამ დროს ქვეყნებს შორის ვაჭრობა შემცირდა ტარიფებისა და ფიზიკური შეზღუდვების გამო საქონლის მოძრაობაზე, აიკრძალა კაპიტა-

ლის შემოდინება/გადინება, ან სულ მცირე მაღალი კონტროლირების სფეროს წარმოადგენდა. ასეთ გარემოში, საწარმოების უმრავლესობა ძირითადად იმ ქვეყნების საზღვრებში ოპერირებდნენ, საიდანაც ისინი წარმოიქმნენ და ადამიანების უმეტესობაც შემოსავალს იმ ქვეყნებში განხორციელებული საქმიანობებიდან ან ინვესტიციებიდან იღებდნენ, სადაც იყვნენ რეგისტრირებული და ჰყავდათ წარმომადგენლობა. სავაჭრო ნაკადები, წარმოების მოგება, პირადი შემოსავალი და მოხმარება, წმინდა სიმდიდრე შეიძლება დაიბეგროს ერთი კონკრეტული ხელისუფლების შესაბამისი კანონმდებლობითა და განაკვეთებით, რაც არ უნდა წინააღმდეგობრივი იყოს სხვა სახელმწიფოების მოთხოვნებთან და კანონმდებლობებთან.

ზემოთ აღწერილ გარემოებას „ტერიტორიულ პრინციპსაც“ უწოდებენ, რაც გულისხმობს სახელმწიფო ტერიტორიის ფარგლებში დაბეგრის ყველაფერი რაც არ ინვესტ კონფლიქტებსა და სირთულეებს, მაშასადამე საგადასახადო პოლიტიკა შეიძლება განხორციელდეს ბევრი დაკვირვებისა და ფიქრის გარეშე, თუ როგორ იმოქმედებს ის სხვა ქვეყნებზე. ბოლო პერიოდამდე გადასახადების შესწავლა ასახავდა სწორედ ასეთ გარემოს და, შესაბამისად, იყო თითქმის ექსკლუზიურად დაბეგრის შესწავლა დახურულ ეკონომიკაში, როგორც ეს ამკარაა სტანდარტულ სახელმძღვანელოებსა და სტატიებში.

გლობალიზაცია და მსოფლიო ეკონომიკის პროგრესული ინტეგრაცია ამ ყველაფერს ცვლის. თანამედროვე რეალობაში მთავრობების ქმედებები ძლიერ შეზღუდულია, ვინაიდან ეს ზეგავლენას ახდენს ამ სახელმწიფოსთან ეკონომიკურად დაკავშირებულ სხვა ქვეყნებზე, ე.ი. გადასახადით წარმოქმნილი ეფექტები გადის საზღვრებს მიღმა და აქედან გამომდინარე, სახელმწიფოები თანხმდებიან, რომ ეს არის საერთო მნიშვნელობის ობიექტი. ამ ვითარებამ ზოგიერთ ქვეყანას გაუხსნა შესაძლებლობა, ესარგებლა ახალი რეალობით და მოეზიდა საგადასახადო ბაზის დიდი ნაწილი საგადასახადო ტვირთის შემსუბუქებით.

საგადასახადო კონკურენცია გახდა მრავალი ქვეყნის რეალობა და ასეთი კონკურენციის წმინდა ეფექტი არის ქვეყნების დასაბეგრი შემოსავლების გადასახადების შემცირების საფუძველი, რაც განაპირობებს მათი საგადასახადო სისტემების სტრუქტურის იძულებითი თუ ნებაყოფლობითი ცვლილებას.

სწორედ ასეთი ცვლილებების რეალობაში ცხოვრობს საქართველოს მოსახლეობა 2003 წლიდან. მართალია, საქართველომ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, მნიშვნელოვანი ეკონომიკური რეფორმები გაატარა ეკონომიკური სტიმულების და განვითარების კუთხით, თუმცა ძირეული ცვლილებები დაიწყო 2003 წლიდან, მას შემდეგ რაც შეიძინა საგადასახადო ტვირთი და გადასახადების

რაოდენობა 36 გადასახადიდან 6 გადასახადამდე დაიყვანა. ქვეყანამ, აღნიშნული რეფორმების შედეგად, შეძლო მნიშვნელოვანი ეკონომიკური ზრდის მიღწევა და ლიბერალური საგადასახადო იმიჯის შექმნა ინვესტორის თვალში.

ხოლო მას შემდეგ, რაც საქართველომ, ხელი მოაწერა ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებას და მოხდა რიგი ვალდებულებების აღება, მათ შორის ეკონომიკური განვითარების კუთხითაც, საქართველოს საგადასახადო კოდექსის ძირეული ცვლილება დაიწყო 2017 წლის 1 იანვრიდან, როდესაც ძალაში შევიდა მოგების გადასახადის „ესტონური მოდელი“.

„ესტონეთში მოცემული“ მოდელის წარმატება განპირობებული იყო წინასწარ განერილი ცვლილებებით, რომელსაც თითქმის 10 წელი ახორციელებდნენ სხვა ტიპის რეფორმებთან ერთად. ქვეყანაში საგადასახადო რეფორმები 1995 წლიდან დაიწყო და 2000 წელს განხორციელდა, რომლითაც მოგების გადასახადით აღარ დაიბეგრებოდა გაუნაწილებელი მოგება. 1999 წლისთვის, ესტონეთში მოგების გადახდას მთლიანი საგადასახადო შემოსავლების 6% ეჭირა, ხოლო განაკვეთი 21%-ს შეადგენდა. ესტონური მოდელის განხორციელებისას დადასტურდა რომ გრძელვადიან პერიოდში ფისკალური პოლიტიკა საგადასახადო შემოსავლების ზრდას იწვევს. 2000 წელს ესტონეთში დაფიქსირდა მოგების გადასახადის მთლიანი მოცულობის მკვეთრი კლება. მისი წილი მთლიან საგადასახადო შემოსავლების მოცულობაში 6%-დან 2,3%-იან მინიმუმამდე დაეცა. რეფორმის განხორციელების შემდეგ, 2001 წლიდან მოგების გადასახადიდან მიღებული შემოსავლების წილი გაიზარდა და რაც ყველაზე მთავარია, მოგების გადასახადის მოცულობის წილობრივ ტრენდს მიჰყვა ესტონეთის მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდის ტრენდი.

საქართველოში ზემოთ აღნიშნული მოდელის დანერგვამდე, მოგების გადასახადს იხდიდა ბიზნესი, იმის მიუხედავად, იღებდა თუ არა ის ფინანსურ მოგებას. ადეკლარირება შესაბამის მოგებას ყოველწლიურად და იხდიდა მოგების გადასახადს კვარტალურად წინსწრებით (ავანსად), ხოლო „ესტონური მოდელის“ ამოქმედების შემდეგ, მოგების გადასახადის ვალდებულება დგება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მოხდება მოგების გატანა (დივიდენდის გაცემა) კომპანიიდან, ფიზიკურ პირზე. დეკლარირება ხდება ყოველთვიურად, რეალური განაცემების შესაბამისად. როგორც ესტონეთში მოხდა ამ რეფორმის შემდეგ ბიუჯეტში მოგების გადასახადის წილი შემცირდა, თუმცა გრძელვადიან პერსპექტივაში ის ხელს უწყობს ბიზნესში რეინვესტირების განხორციელებას და მის წინსვლას, რაც პირდაპირპროპორციულად აისახება ქვეყნის ეკონომიკაზე (იხ. ცხრილი 1).

მოგების გადასახადის სიდიდე და მისი წილი შემოსავლებში
ცხრილი 1 (www.mof.gov.ge)

წელი	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
მოგების გადასახადი (მლნ ლარი)	1025	1056	757	737	866	919	1015	1930	2018
წილი საბიუჯეტო შემოსავლებში (%)	13%	12%	8%	7%	8%	9%	8%	12%	11%

დამატებული ღირებულების გადასახადის სიდიდე და მისი წილი შემოსავლებში
ცხრილი 2 (www.mof.gov.ge)

წელი	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
დამატებული ღირებულების გადასახადი (მლნ ლარი)	3299	3505	3286	4123	4427	4244	3918	4884	6037
წილი საბიუჯეტო შემოსავლებში (%)	40%	41%	34%	39%	41%	40%	31%	30%	32%

ასევე, აღსანიშნავია, რომ 2020 წელს ძირეულად შეიცვალა კანონი დამატებითი ღირებულების გადასახადის შესახებ. მთლიანად მოხდა დღგ-ს კარის ახლიდან დამუშავება, დასაბეგრი ბაზების განსაზღვრა, ბუნდოვანი საკითხების ნათლად წარმოჩენა, რაც ბიზნეს საშუალებას აძლევს, სწორად დაგეგმოს თავისი პოლიტიკა ბიუჯეტთან მიმართებაში (იხ. ცხრილი 2).

გლობალიზაციასთან არის ასევე დაკავშირებული საქართველოში „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ კანონის ამოქმედება და მისი შედეგები. ზემოხსენებული კანონი ამოქმედდა 2016 წლის ივნისიდან და მიზნად ისახავდა კაპიტალური და ფინანსური ბაზრების განვითარებას, რათა შეიქმნას მიმზიდველი საინვე-

სტიციო გარემო. აღსანიშნავია, ფინანსური აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების დანერგვის მნიშვნელობა, რომელმაც აამაღლა ბიზნესის საზღოობის დონე უცხოური საინვესტიციო კომპანიებისთვის.

ზემოთ აღნიშნული საკანონმდებლო თუ ტექნიკური ცვლილებები, ერთი შეხედვით, შესაძლებელია ვიფიქროთ, რომ არ არის კავშირში ეკონომიკურ განვითარებასთან და მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ცვლილებას მოიაზრებს, თუმცა სწორედ ეს შედეგადაა, სიმარტივე, გამჭვირვალობა, საჯაროობა არის სახელმწიფოს მხრიდან ბიზნესის განვითარებისთვის და ინვესტორების მოზიდვისთვის გადამდგმული აუცილებელი ნაბიჯები.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. აბრალავა ა. ჯორბენაძე ზ. საგადასახადო რისკი სამეწარმეო-ეკონომიკური რისკის სისტემაში. თბილისი, 2017
2. მექვაბიშვილი ე. (2018). გლობალიზაციის ეპოქის ფინანსური კრიზისები და საქართველოს ეკონომიკა. „ინტელექტი“.
3. მ.მიქელაშვილი, გადასახადები, თეორია და პრაქტიკა, თბილისი, 2017
4. <http://eugeorgia.info/ka/article/541/estonuri-modelis-qartuli-perspeqtivebi/>
5. https://www.mof.ge/saxelmwifo_biujeti
6. <https://www.saras.gov.ge/ka/Home/YearlyReports>
7. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1043717>
8. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0>
9. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5230186?publication=2>
10. Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems – Mr. Vito Tanzi, Dec 1996