

საგადასახადო პოლიტიკა, ფისკალური პოლიტიკის შიდაგაგანი ნაწილი

გურამ ჩარვაზია.

სტუ ბიზნეს-ინჟინერინგის ფაკულტეტის დოქტორანტი

ფისკალური პოლიტიკა მოიცავს ღონისძიებებს, რომელსაც ახორციელებს მთავრობა ეკონომიკის სტაბილიზაციის მიზნით, სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებისა და გასავლების სიდიდის ცვლილების გზით (ამიტომ ფისკალურ პოლიტიკას საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკასაც უწოდებენ).

ფისკალური პოლიტიკა სახელმწიფოს მხრიდან გარკვეულწილად ერთობლივი მოთხოვნის რეგულირებას გულისხმობს. ამ შემთხვევაში ეკონომიკის რეგულირება წარმოებს ერთობლივი დანახარჯების სიდიდეზე ზემოქმედების გზით. ფისკალური პოლიტიკის ზოგიერთი ინსტრუმენტი შეიძლება გამოყენებულ იქნას ერთობლივი მოთხოვნის სახით საქმიანი აქტივობის დონეზე ზეგავლენის მიზნით. ფისკალური პოლიტიკის ინსტრუმენტებად გვევლინება სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები და გასავლები, კერძოდ, ა) სახელმწიფო შემოსავლები; ბ) გადასახადები; გ) ტრანსფერები.

განასხვავებენ დისკრეტულ და არადისკრეტულ ანუ ავტომატურ ფისკალურ პოლიტიკას. დისკრეტული ფისკალური პოლიტიკა გულისხმობს მთავრობის საკანონმდებლო ცვლილებებს სახელმწიფო შესყიდვების, გადასახადებისა და ტრანსფერების სიდიდესთან დაკავშირებით და ემსახურება ეკონომიკის სტაბილურობას. ეს ცვლილებები კი ასახვას ჰპოვებს ქვეყნის ძირითად ფინანსურ გეგმაში-ბიუჯეტში. დისკრეტული ფისკალური პოლიტიკა ორი სახისაა: 1) მასტიმულირებელი, 2) შემაჩერებელი.

მასტიმულირებელი ფისკალური პოლიტიკა გამოიყენება ეკონომიკის დაცემის დროს. მისი მიზანია რეცესიული პროცესებისა და უმუშევრობის დონის შემცირება. მის ინსტრუმენტებად გვევლინება: ა) სახელმწიფო შესყიდვების გაზრდა; ბ) გადასახადების შემცირება; გ) ტრანსფერების გაზრდა. შემაჩერებელი ფის-

კალური პოლიტიკა გამოიყენება ჭარბი ეკონომიკის დროს. მისი მიზანია ინფლაციის დონის შემცირება და მიმართულია ერთობლივი მოთხოვნის შეზღუდვაზე. მის ინსტრუმენტებად გამოიყენება ა) სახელმწიფო შესყიდვების შემცირება; ბ) გადასახადების გაზრდა; გ) ტრანსფერების შეზღუდვა.

არადისკრეტული (ავტომატური) ფისკალური პოლიტიკა დაკავშირებულია ავტომატური (ჩაშენებული) სტაბილიზატორების მოქმედებასთან. ავტომატური სტაბილიზატორები წარმოადგენენ ინსტრუმენტებს, რომელთა სიდიდეც არ იცვლება, მაგრამ მათი არსებობა ავტომატურად იწვევს ეკონომიკის სტაბილიზაციას. ამ დროს საგადასახადო სისტემა, კერძოდ, განაკვეთები ისეთია, რომ იგი უზრუნველყოფს საგადასახადო შემოსავლების ცვლილებას (ზრდას ან შემცირებას) წარმოების (მშპ, ეროვნული შემოსავალი) ცვლილების პროპორციულად. ავტომატურ სტაბილიზატორებს მიეკუთვნება: 1) საშემოსავლო გადასახადი; ბ) არაპირდაპირი გადასახადები (პირველ რიგში დამატებული ღირებულების გადასახადი); გ) დახმარება უმუშევრობაზე; დ) შემწეობები სიღარიბეზე.

განვიხილოთ ავტომატური სტაბილიზატორების როლი ქვეყნის ეკონომიკაზე. „ეკონომიკის დაცემის პერიოდში საგადასახადო შემოსულობანი ავტომატურად მცირდება, რის კვალობაზეც ბიუჯეტური ნამეტიდან თანდათანობით დეფიციტურობისაკენ გადახრის (ან მისი გაღრმავების) ტენდენცია ყალიბდება. დეფიციტი, რომელიც წარმოებისათვის გარკვეული დანაკარგების შემცირებას არბილებს, ეკონომიკური დაქვეითების ტენდენციების თანდათანობით დამღევის პირობებს ქმნის. ასეთი ფისკალური პოლიტიკისათვის დამახასიათებელია პროგრესული განაკვეთების უპირატესი შედეგები პროპორციულთან შედარებით, თუმცა ეს უკანასკნელნიც შესაბამისი საგადასახადო ბაზების ცვლილების კვალობაზე არსებით გავლენას ახდენს ბიუჯეტის შემოსავლების ცვლილებაზე“.

საშემოსავლო გადასახადი მოქმედებს ორი სახით: საქმიანი აქტივობის დაცემისას იგი მცირდება, ამიტომ ბიუჯეტში საგადა-

1 ყირიმლიშვილი ნ. ფინანსები. თბ; 2005, გვ. 89-90.

სახადო შემოსავლების სიდიდეც მცირდება, ხოლო ჭარბი ეკონომიკის დროს, როდესაც მშპ-ის სიდიდე ფაქტიურად მაღალია, საგადასახადო შემოსავლები იზრდება. ამ შემთხვევაში საგადასახადო განაკვეთები უცვლელია. გადასახადები ხომ ეკონომიკიდან ამონაგებია, რომლებიც მოქმედებს დანახარჯების ნაკადებზე და მაშასადამე, გასავლებზეც. გამოდის, რომ ეკონომიკის დაცემისას ამონაგების სიდიდე მინიმალურია, ხოლო სიჭარბის დროს მაქსიმალური.

ანალოგიური სახით ავტომატურ სტაბილიზაციას უზრუნველყოფს დღგ. რეცესიის დროს გადასახადების მოცულობა მცირდება, და რამდენადაც იგი წარმოადგენს არაპირდაპირ გადასახადს, გაყიდვების მოცულობის შემცირებისას საბიუჯეტო შემოსავლები არაპირდაპირი გადასახადებიდან მცირდება. ეკონომიკის სიჭარბის შემთხვევაში კი პირიქით. ერთობლივი მოთხოვნის ზრდის შედეგად გაყიდვების მოცულობა იზრდება, რაც ზრდის არაპირდაპირი გადასახადების შემოდიწებას ბიუჯეტში. ამ შემთხვევაში ეკონომიკა ავტომატურად სტაბილიზდება.

არადისკრეტული ფისკალური პოლიტიკის უარყოფითი შედეგების თავიდან აცილების შესაძლებლობები დამოკიდებულია გადასახადებში ცვლილებების შეტანის უნარსა და შესაძლებლობებზე, მათ გავლენაზე წარმოების ცვლილებებთან მიმართებაში. ამან კი შეიძლება გამოიწვიოს არადისკრეტული ფისკალური პოლიტიკის დისკრეტული ფისკალური პოლიტიკით სრული ან ნაწილობრივი ჩანაცვლება.

რაც შეეხება დახმარებას უმუშევრობასა და სიღარიბეზე, საერთო თანხა მათ გადასახდელად იზრდება ეკონომიკის დაცემისას და მცირდება, როდესაც დასაქმების დონე იზრდება და შესაბამისად შემოსავლებიც მატულობს. ეს დახმარებები წარმოადგენს ტრანსფერებს, ე. წ. ინექციებს ეკონომიკაში.

განვითარებულ ქვეყნებში ეკონომიკის 2/3 რეგულირდება დისკრეტული ფისკალური პოლიტიკით, ხოლო 1/3 კი ავტომატური სტაბილიზატორების მოქმედების გზით. რამდენადაც სახელმწიფო დანახარჯები გულისხმობს სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების ხარჯვას, ხოლო გადასახადები წარმოადგენს მისი

შევსების ძირითად წყაროს, ფისკალური პოლიტიკა დაკავშირებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის მანიპულირებასთან.

ფისკალური პოლიტიკა სახელმწიფო შემოსავლებისა და ხარჯების მართვას გულისხმობს, რაც საგადასახადო სისტემისა და ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის სტრუქტურული რეგულირებით ხორციელდება. შესაბამისად, ფისკალური პოლიტიკა მოიცავს ორ, ურთიერთდაკავშირებულ მიმართულებას:

1. საგადასახადო დაბეგვრა და საგადასახადო პოლიტიკის სახელმწიფო რეგულირება, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებით შევსება, ასევე ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირება.

2. საბიუჯეტო პოლიტიკა ანუ ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის სტრუქტურული რეგულირება, რომლის მიზანია ეკონომიკაზე ზემოქმედება და მისი რეგულირება.

ფისკალური პოლიტიკის, კერძოდ, საგადასახადო პოლიტიკის რეალიზაციის ძირითადი ბერკეტია საგადასახადო განაკვეთის ცვლილება. ეს ცვლილებები მოქმედებს როგორც ბიუჯეტის, ასევე ეკონომიკის შემოსავლებზე და იწვევს ამ სიდიდის შემცირებას ან გაზრდას. სიდიდეს, რომლითაც იცვლება ბიუჯეტის შემოსავლები, საგადასახადო პოლიტიკის ფისკალური ეფექტი ეწოდება.

თანამედროვე ფისკალური პოლიტიკა მოიცავს ეკონომიკის რეგულირების პირდაპირ და ირიბ მეთოდებს. პირდაპირ მეთოდებს მიეკუთვნება საბიუჯეტო რეგულირების მეთოდი. ბიუჯეტის ხარჯზე ფინანსდება: 1. ღონისძიებები კვლავწარმოების გაფართოებისათვის; 2. სახელმწიფოს არასაწარმოო ხარჯები; 3. სოციალური სფეროს ფინანსური უზრუნველყოფა; ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება და სხვ.

ირიბი მეთოდების გამოყენების დროს სახელმწიფო ზეგავლენას ახდენს საქონლის მწარმოებლების ფინანსურ შესაძლებლობებზე და მომხმარებელთა მოთხოვნის მოცულობაზე. მნიშვნელოვან როლს აქ თამაშობს საგადასახადო დაბეგვრის სისტემა. შემოსავლების სხვადასხვა სახეებზე გადასახადებისა და მათი განაკვეთების ცვლილებით, საგადასახადო შეღავათების დაწესე-

ბით, მინიმალური დაუბეგრავი ხელფასით და სხვ. სახელმწიფო ცდილობს ეკონომიკური ზრდის უფრო მყარი ტემპების მიღწევას და წარმოების დაცემისაგან თავის დაღწევას.

გადასახადები წარმოადგენს იმ ფინანსური ურთიერთობების ნაწილს, რომელიც დაკავშირებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ფორმირებასთან. იგი ასევე უკავშირდება პირად მოხმარებასა და ინვესტიციებს.

„საგადასახდო პოლიტიკა- ესაა გადასახადების ასაკრეფად სახელმწიფოს ღონისძიებათა ერთობლიობა, რომელიც ტარდება ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის მხარდასაჭერად, წარმოების მოცულობასა და მოსახლეობის გადახდისუნარიან მოთხოვნას შორის დისპროპორციის აღმოფხვრის მიზნით“.

საგადასახდო პოლიტიკის რეალიზება წარმოებს საკანონმდებლო და სხვა ნორმატიული აქტების საფუძველზე, რომლითაც გათვალისწინებულია გადასახადები და მათი სახეები, გადასახადის სუბიექტები, გადასახადის ობიექტები, საგადასახდო დაბეგვრის განაკვეთები, საგადასახდო შეღავათები, გადასახადების ჩარიცხვის წესები შესაბამისი დონის ბიუჯეტებში და საგადასახდო სამართალდარღვევებთან დაკავშირებული სამართლებრივი ნორმები.

ცნობილია, რომ გადასახადების წარმოშობიდან დღემდე დგას მარადიული კითხვა: როგორია გადასახადის ოპტიმალური სიდიდე? ძალიან ხშირად საგადასახდო ტვირთი განიხილება როგორც სახელმწიფოს მიერ ამოღებული გადასახადების შეფარდება მთლიან შიდა პროდუქტთან. თუკი მეწარმე თავისი შემოსავლების დიდ ნაწილს იხდის ბიუჯეტში (საგადასახდო ტვირთის ზრდის შემთხვევაში) გადასახადების სახით, ცხადია მცირდება მის განკარგულებაში არსებული ფინანსური რესურსების სიდიდე და კლებულობს მისი შესაძლებლობა და მოტივაცია გააგრძელოს და გააფართოვოს კვლავწარმოება, ან არადა იგი მიმართავს შემოსავლების ჩრდილში მოქცევას. ამასთან, საგადასახდო ტვირთის გაძლიერებას მივყავართ ერთობლივი

1 ბახტაძე ლ; კაკულია რ; ჩიკვილაძე მ. საგადასახდო საქმე. გამომც. ვერ-ე, თბ; 2007, გვ. 75-76.

მოთხოვნის ისეთი კომპონენტების კლებამდე როგორიცაა ერთობლივი მოხმარება და ინვესტიციები. ერთობლივი მოთხოვნის შემცირება წარმოშობს წარმოებული ეროვნული პროდუქტის რეალიზაციის პრობლემას. ამას შედეგად მოყვება ერთობლივი მიწოდების კლება. სამართლიანია საწინააღმდეგო მტკიცებაც, კერძოდ ის, რომ საგადასახდო ტვირთის შემცირება იწვევს მოსახლეობის დანაზოგების ზრდას და მისი მსყიდველუნარიანობის გაზრდას, რაც, ბუნებრივია იწვევს მათი მხრიდან ერთობლივი მოხმარების, დანაზოგებისა და ინვესტიციების ზრდას.

ამრიგად, გადასახადების განაკვეთების ცვლილება იწვევს ეკონომიკური ზრდის სტიმულირებას, ან პირიქით, მის სტაგნაციას. ერთობლივი ეროვნული პროდუქტის მოცულობაზე საგადასახდო პოლიტიკის გავლენის რაოდენობრივი შეფასება წარმოებს საგადასახდო მულტიპლიკატორის მექანიზმის მეშვეობით. საგადასახდო მულტიპლიკატორი გვიჩვენებს, თუ გადასახადის შემცირების ყოველ ერთეულზე რამდენით იზრდება ერთობლივი შემოსავალი და გაიანგარიშება ფორმულით:

$$Y/T=c/(1-c)$$

სადაც Y- ერთობლივი შემოსავლის ნაზრდია, T - გადასახადის შემცირების მოცულობა, c-ერთობლივი შემოსავლის ნაზრდიდან მოხმარების ზღვრული სიდიდე.

საბიუჯეტო ანუ სამთავრობო ხარჯების რეგულირებით მთავრობა გავლენას ახდენს ერთობლივ მოთხოვნაზე. ამ ხარჯებს, ინვესტიციების მსგავსად გააჩნია მულტიპლიკატორის ეფექტი, რომელიც გაიანგარიშება შემდეგი ფორმულით

$$Y/G=1/(1-c)$$

სადაც Y-ერთობლივი შემოსავლის ნაზრდია, G-სახელმწიფო ხარჯების ნაზრდი, c-შემოსავლის ნაზრდიდან მოხმარების ზღვრული სიდიდე. სახელმწიფო ხარჯების მულტიპლიკატორი გვიჩვენებს, თუ სახელმწიფო ხარჯების ერთი ერთეულით გაზრდა ერთობლივი შემოსავლის ზრდას რა მოცულობით გამოიწვევს.

საქართველოს საგადასახდო სისტემა და საგადასახდო პოლიტიკა აგებულია საზღვარგარეთის განვითარებული საბაზრო

ეკონომიკის მქონე ქვეყნების გამოცდილების გათვალისწინებით და ორიენტირებულია ჩვენი ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობაზე, მისი ფისკალური პოლიტიკის გაუჯობესებაზე.

ამჟამად საქართველოში მოქმედებს ქვეყნის პარლამენტის მიერ 2004 წლის 22 დეკემბერს მიღებული საგადასახადო კოდექსი, რომელიც ამოქმედდა 2005 წლის 1 იანვრიდან. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი განსაზღვრავს გადასახადების დაწესების, შეცვლის და გაუქმების წესებს. ამ წესების შეცვლა ანუ საგადასახადო კოდექსში ცვლილებების შეტანა და მისი დამტკიცება შეუძლია საქართველოს პარლამენტს.

საქართველოს ახალი საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული გადასახადების სიტემა მოიცავს 5 საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადს და 1 ადგილობრივ გადასახადს. შეცვლილია მათი საგადასახადო განაკვეთები და გადახდის რეჟიმები.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსში 20. 12. 2102 წელს შეტანილი ცვლილებებით საქართველოს საგადასახადო კოდექსს დაემატა 81-1 მუხლი და შესაბამისად „ფიზიკური პირი, რომლის მიერ ხელფასის სახით მიღებული დასაბეგრი შემოსავალი კალენდარული წლის განმავლობაში არ აღემატება 6000 ლარს, უფლებამოსილია ამ შემოსავლიდან გამოიქვითოს დაუბეგრავი მინიმუმი-1800 ლარი“.

და ბოლოს, საქართველოს საგადასახადო სისტემა და საგადასახადო პოლიტიკა აგებულია საზღვარგარეთის განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის მქონე ქვეყნების გამოცდილების გათვალისწინებით და ორიენტირებულია ჩვენი ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობაზე, მისი ფისკალური პოლიტიკის გაუჯობესებაზე.

TAX POLICY, CONSTITUENT PART OF FISCAL POLICY

Guram Chargazia

RESUME

Fiscal policy comprises events which are organized by the government for the purpose of making the economy stabilized, through the way of changing the volume of outcomes and incomes of state budget. (That's why fiscal policy is called budget-tax policy as well).

Fiscal policy means the management of state incomes and expenses which are carried out structurally regulating the expenditure part of tax system and budget. Respectively, fiscal policy comprises two, inter-related trends:

Taxation and state regulation of tax policy which should provide the filling of state budget with incomes as well as regulating the economics at governmental level.

Budget policy or structural regulation of budget's expenditure part the aim of which is to impact the economics and regulate it.

The main power of realizing the tax policy, namely the fiscal one is the modification in tax lot. These modifications influence the incomes of budget as well as of economics and cause the increasing or decreasing of this volume.

Georgian Tax System and Tax Policy is set up by foreseeing the experiences of the foreign countries having the developed market economy, and it is oriented on assisting the social-economic development of our country, improvement of its fiscal policy.