

BUSINESS, MANAGEMENT, MARKETING

Ekaterine Koplastadze - Internal Quality Audit as the type of Audit --	76
Teona Bagrationi - Assessment of Internal Organizational Behavior of the Personnel in the Company “T-L-G” ----	86
Otar Gavasheli - General Principles of Risk-based Tax Audit -----	98

WORLD ECONOMY

Lali Titilokashvili, Tamari Gelashvili - Georgian Wine Exports to the International Market and Wine Tourism of Georgia-----	105
Mariam Topchishvili, Nino Kaladze - The Islamic State of Iraq and the Levant: Factors Providing Economic Strength -----	114
The Publication Requirements -----	122



საგადასახადო და სხვა შემოსავლების პოლიტიკის გავლენა მუნიციპალური ბიუჯეტების დეცენტრალიზაციის პროცესებზე

ანა წულაია

ბიზნესის ადმინისტრირების დოქტორი,
სტუ ასისტენტ-პროფესორი

რეზიუმე

სტატიაში განხილულია საგადასახადო და სხვა შემოსავლების პოლიტიკის გავლენა მუნიციპალური ბიუჯეტების ფორმირების პროცესში, სადაც ნათლად სჩანს, რომ მუნიციპალიტეტები ფინანსურ საკითხებში დამოკიდებულნი არიან ცენტრალურ ხელისუფლებაზე. გაანალიზებულია 2004-2005 წლებიდან გადასახადების სხვადასხვა სახეობების შემცირებისა და გაუქმების ეტაპები და დღეს არსებული მდგომარეობა.

მიგვაჩნია, რომ არსებული პროცესებიდან გამომდინარე მუნიციპალიტეტებმა ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების ზრდის მიზნით უნდა იმუშაონ ახალი სახის შემოსავლების წყაროების შემოღებაზე თუ დაწესებაზე, რაც დღევანდელ პირობებში აუცილებელი და სავსებით შესაძლებელია. ამ მიზნით განხილულია საერთაშორისო პრაქტიკაში გავრცელებული შემოსავლების სახეობები. მუნიციპალიტეტებისათვის შეთავაზებულია ისეთი მოსაკრებლების დაწესება, როგორიცაა ქალაქის, იგივე ტურიზმის და ტაქსების მოსაკრებლები. მიგვაჩნია რომ ეს მოსაკრებლები მნიშვნელოვნად გაზრდის მუნიციპალური ბიუჯეტების შემოსავლებს, რაც, თავის მხრივ, საშუალებას მისცემს ადგილობრივ ხელისუფლებებს განახორციელონ მეტი პროექტები. ამასთან, თვითმმართველობების დეცენტრალიზაციის პირობებში საჭიროა სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი

თვითმმართველობების ფუნქციების მკაფიო გამიჯვნა საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობის მხრივაც, რათა გაიზარდოს თვითმმართველობის საფინანსო უფლებამოსილებები.

საკვანძო სიტყვები: მუნიციპალური ბიუჯეტი; გადასახადები; მოსაკრებლები; ტურიზმი; თვითმმართველობა;

შესავალი

მუნიციპალიტეტის ფინანსური დეცენტრალიზაციის რეფორმამდელი და რეფორმის შემდგომი სიტუაციების შედარებით ნათლად ჩანს, რომ მუნიციპალიტეტები ფინანსურ საკითხებში დამოკიდებულნი არიან ცენტრალურ ხელისუფლებაზე.

აღნიშნული პროცესებიდან გამომდინარე მუნიციპალიტეტებმა ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების ზრდის მიზნით უნდა იმუშაონ ახალი შემოსავლების დაწესებაზე, რაც დღევანდელ პირობებში აუცილებელია და სავსებით შესაძლებელი. ჩატარებული კვლევებიდან და ანალიზიდან გამომდინარე მუნიციპალიტეტებისთვის შეთავაზებულია ახალი ტიპის მოსაკრებლების დაწესება, რაც მნიშვნელოვნად გაზრდის მუნიციპალური ბიუჯეტების შემოსავლებს, და ხელს შეუწყობს ადგილობრივ ხელისუფლებებს მათთვის კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებამოსილებების განხორციელებაში.

ძირითადი ტექსტი

საქართველოში 2004 წლამდე თვითმმართველობები საბიუჯეტო კანონმდებლობის შესაბამისად მთლიანად ან ნაწილობრივ ინაწილებდნენ სახელმწიფო ბიუჯეტთან 12 სახის ადგილობრივ და ზიარ გადასახადებს. 2004 და 2005 წლებში, გადასახადების სხვადასხვა სახეობების შემცირებისა და გაუქმების შემდეგ, მუნიციპალიტეტებს პირველ ეტაპზე დარჩათ 4 სახის გადასახადი. შემდეგ ეტაპზე კი დარჩენილი გადასახადებიდან ბიუჯეტებში ყველაზე დიდი წილის მქონე - საშემოსავლო და მოგების გადასახადებიც – ცენტრალურ ბიუჯეტში გადავიდა. საბოლოოდ გადასახადებიდან თვითმმართველობებს დარჩათ მხოლოდ ქონების გადასახადი, რომელიც 100%-ით მათ საკუთარ შემო-

სავალს წარმოადგენს. რაც შეეხება, ბიუჯეტების შესავსებად არასაკუთარი შემოსავლის მოზიდვას (მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერები) მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკურ ინტერესებზე.

ამასთან, ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, ზოგიერთ შემთხვევაში შეინიშნებოდა გაუმართლებელი შეღავათების დაწესება, რაც თვითმმართველობის ბიუჯეტს ტვირთად აწევბოდა. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ქონების გადასახადზე დიდი შეღავათების დაწესება, თუმცა, თავდაპირველად ამ პოლიტიკას მიმე შედეგები არ ჰქონდა, რამეთუ ადგილობრივი ბიუჯეტების შევსება, ძირითადად, გადასახადების (მოგების, საშემოსავლო) ხარჯზე ივსებოდა. მას შემდეგ, რაც მოგებისა და საშემოსავლო გადასახადებიც ცენტრალურ ბიუჯეტში გადავიდა, ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების ერთ-ერთ ძირითად წყაროდ ქონების შემცირებული გადასახადი წარმოადგენს, რაც ადგილობრივი ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილის დაახლოებით 10-20%-ს შეადგენს. ქონების გადასახადის უდიდესი ნაწილი თბილისის ბიუჯეტში შედის. გარდა ამისა მუნიციპალიტეტებს გააჩნიათ ადგილობრივი მოსაკრებლები. აღნიშნული სახეების უდიდესი წილიც თბილისზე მოდის, ვინაიდან, მუნიციპალიტეტთა უმეტესობისთვის ზოგიერთი ასეთი შემოსავალი ფაქტიურად წულოვანია (მაგალითად, სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებელი). თბილისისათვის ასევე, დიდი წილი უჭირავს მოსაკრებელს დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის. მიუხედავად მისი საკმაოდ დიდი ოდენობისა, აღნიშნულ სფეროში შესაბამისი ხარჯები ქალაქს ბევრად მეტი უჯდება, ვიდრე შემოსავალია. ამას გარდა, მუნიციპალური ბიუჯეტების სიმწირეს ბევრი სხვა ფაქტორიც განაპირობებს. მაგალითად, გადასახადების ადმინისტრირება მთლიანად ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციაა და მუნიციპალიტეტებს წარმოდგენაც არ აქვთ, თუ რა შემოსავლების მიღება არის მოსალოდნელი მათგან. ისინი დამოკიდებულნი არიან ცენტრალური ხელისუფლებიდან წარმოდგენილ წინადადებებზე. ცენტრალური ხელისუფლების მიერ 2016 წლიდან თვითმმართველობების რეფორმის კიდეც ერთი ეტაპი განხორციელდა,

რაც ფინანსური დეცენტრალიზაციასთან არის კავშირში. საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად აღნიშნული ცვლილება ამოქმედდა 2016 წლის 1 იანვრიდან და ითვალისწინებს საშემოსავლო გადასახადის ზოგიერთი კატეგორიებიდან მიღებული შემოსავლების 100%-ით ადგილობრივ ბიუჯეტში მიმართვას, მათ შორის: საშემოსავლო გადასახადი მენარმე ფიზიკურ პირთა საქმიანობით მიღებული შემოსავლებიდან; არარეზიდენტი პირების საშემოსავლო გადასახადი (ქონების რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავლებიდან); საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ მატერიალური აქტივების რეალიზაციით მიღებული ნამეტტიდან; საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირისათვის ქონების ჩუქებიდან; საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ ქონების მემკვიდრეობით მიღებიდან; საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ ქონების იჯარით გაცემის შედეგად მიღებული შემოსავლებიდან. მიუხედავად ამისა მუნიციპალიტეტისათვის არ იცვლება მათი შემოსავლების მოცულობა, ვინაიდან ამ კანონის ამოქმედების პარალელურად შემცირდა გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობა. აღნიშნული პოლიტიკის შედეგად მუნიციპალიტეტები მეტწილად ცენტრის ტრანსფერებზე იყვნენ დამოკიდებულნი, რაც მათი შემოსავლების უდიდეს ნაწილს, დაახლოებით 60%-ს შეადგენდა. აღნიშნული კი ცენტრზე დამოკიდებულობის მიზეზია და ზრდის მათზე ზეგავლენის ფაქტორს. ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან მუნიციპალიტეტების ფინანსურ საქმიანობაში ჩარევაზე მეტყველებს ის ფაქტიც, რომ ფინანსთა სამინისტროს ნება-სურვილზეა დამოკიდებული შემოსავლების ძირითადი პარამეტრების განსაზღვრა, რაც შემოსავლების ყოველკვარტალური გეგმების შემუშავებაზეც ახდენს გავლენას. ამას მიგვანიშნებს გათანაბრებითი ტრანსფერის განაწილება და საშემოსავლო გადასახადის შემოღება. ასევე ფინანსთა სამინისტრო ადმინისტრირებას უწევს ზოგიერთ მოსაკრებელსაც, როგორიცაა სათამაშო ბიზნესის და ბუნებრივი რესურსების მოსაკრებლები. ფინანსთა სამინისტროს, ფაქტობრივად, შეუზღუდავი უფლებამოსილება ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობების განსაზღვრაში, განაპირობებს ადგილობრივ ბიუჯეტებში შესწორებათა შეტანის სიხშირეს.

წლის განმავლობაში ადგილობრივ ბიუჯეტებში ცვლილებები ხორციელდება 7-8-ჯერ, რომლის შედეგადაც მნიშვნელოვნად განსხვავდება თავდაპირველად დაგეგმილი ბიუჯეტები საბოლოო, კორექტირებული ბიუჯეტებისგან. თავისთავად, თვითმმართველობების ბიუჯეტებში ამ მხრივ არსებული ვითარება არც ერთ საერთაშორისო სტანდარტს არ შეესაბამება.

2015 წლიდან თვითმმართველობებისათვის სავალდებულო გახდა საბიუჯეტო პროცესების წარმოება ერთიან ელექტრონული სისტემაში. რამაც საშუალება მისცა ცენტრს, აკონტროლოს არა მარტო თავისი, არამედ თვითმმართველობათა, ფინანსური რესურსებიც, რაც აბსოლუტურად ეწინააღმდეგება ბიუჯეტების დამოუკიდებლობის პრინციპს და საფრთხეს უქმნის დეცენტრალიზაციის პროცესებს.

თვითმმართველობების დეცენტრალიზაციის პირობებში საჭიროა სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების ფუნქციების მკაფიო გამიჯვნა საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობის მხრივაც, რათა გაიზარდოს თვითმმართველობის საფინანსო უფლებამოსილებები.

ზემოთ აღნიშნული პროცესებიდან გამომდინარე მუნიციპალიტეტებმა ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების ზრდის მიზნით უნდა იმუშაონ ახალი შემოსავლების დაწესებაზე, რაც დღევანდელ პირობებში აუცილებელია და სავსებით შესაძლებელი. ჩატარებული კვლევებიდან და ანალიზიდან

გამომდინარე მუნიციპალიტეტებს ვთავაზობთ ისეთი მოსაკრებლების დაწესებას, როგორიცაა ქალაქის, იგივე ტურიზმის და ტაქსების მოსაკრებლები. მიგვაჩნია რომ ამ მოსაკრებლების დაწესება მნიშვნელოვნად გაზრდის მუნიციპალური ბიუჯეტების შემოსავლებს, რაც თავის მხრივ საშუალებას მისცემს ადგილობრივ ხელისუფლებებს მეტი პროექტების განხორციელებისათვის.

საერთაშორისო პრაქტიკაში ფართოდ არის გავრცელებული ტურიზმის მოსაკრებელი. თეორიულად მიჩნეულია, რომ გადასახადი ან მოსაკრებელი, რომელიც დაწესებულია ტურისტებისთვის, უნდა მოხმარდეს იმ გარე დანახარჯების (ექსტერნალიები) აღმოფხვრას, რომელიც გამოწვეულია ტურისტების მიერ. ტურ-

ისტული მოსაკრებლის არარსებობა ქმნის ე.წ. „უბილეთო მგ-ზავრის“ პრობლემას საზოგადოებისთვის. აგრეთვე დაბეგვრის საფუძვლად შეიძლება მივიჩნიოთ, ბიუჯეტიდან ყოველწლიურად ტურიზმის პრომოუშენისთვის გამოყოფილი, უკან დაუბრუნებელი თანხები. ლონდონში ტურისტულ მოსაკრებელს განიხილავენ, როგორც ფისკალური შემოსავლების წყაროს¹

ევროპაში ტურისტული მოსაკრებლის სამი სახეა მიღებული: ფიქსირებული განაკვეთი და ზონირების, ანუ სასტუმროს ვარსკვლავის და სასტუმროში გადახდილი თანხის პროცენტის მიხედვით.² ასევე მოსაკრებლის გადახდა ხდება სეზონურობის მიხედვითაც.³

ტურიზმის მოსაკრებლით დაბეგვრის ობიექტი შეიძლება იყოს გამოყენებული სასტუმროს ნომერი, მისი ფასი, გამოყენებული (ლიცენზირებული) საწოლი ან ადამიანების რაოდენობა.

თითქმის ყველა ქალაქში, სადაც მოქმედებს მოსაკრებელი მასთან ერთად მოქმედებს დამატებული ღირებულების გადასახადის შეღავათი ტურიზმის სექტორში, რომელიც განსხვავებულია ქალაქების მიხედვით. მაგალითად, პარიზში 10%-ია (სხვა საქონელზე და მომსახურებაზე 20%), ბერლინში 7%-ია (19%), ჰამბურგში 7% (19%), ამსტერდამი 6% (21%), ვენეცია 10% (22%), რომი 10% (22%), ბარსელონა 10% (21%), ბრიუსელი 6% (21%), ვენა 6% (23%), ლისაბონი 6% (23%), ჰონგ კონგ-ში არ არის დღგ-ს გადასახადი, სინგაპური 7%, ვანკუვერი 8% (12%), ნიუ იორკი 8.875% და ა.შ.

ევროპის უმეტეს ქვეყნებში ასევე, მოქმედებს გარკვეული გამონაკლისები. მაგალითად, რომში 10 წლამდე ასაკის ბავშვები თავისუფლდებიან ტურისტული მოსაკრებლისგან, ბარსელონაში კი - 16 წლამდე. გამონაკლისი არ ვრცელდება პროპორციული დაბეგვრის პრინციპზე, კერძოდ, თუ ოთახი იბეგრება და ბავშვი ჩერდება სასტუმროში უფროსებთან ერთად.

1 Options for a tourism levy for London a publication for the London Finance Commission, Matthew Daley, January 2017

2 <http://www.etoa.org/> ევროპის ტურიზმის ასოციაცია-06/12/2017

3 <https://www.ibiza-spotlight.com/> - ესპანური ტურისტული სააგენტო -06/12/2017

მეორე მოსაკრებელი რომელიც ეხება ტაქსებს ასევე, მნიშვნელოვანია ადგილობრივი ბიუჯეტების დამატებითი შემოსავლების ფორმირების საკითხებში. თუმცა ეს სფერო მოითხოვს კვლევის ჩატარებას და შედეგებიდან გამომდინარე მსჯელობას თუ რა მიდგომები შეიძლება ჩამოყალიბდეს ტაქსების გადასახადის შემოღებისა და მათი რეგულაციების დაწესების კუთხით.

საქართველოში ადმინისტრაციული ორგანოებისთვის უცნობია ტაქსის საქმიანობით დაკავებული პირების, გამოყენებული სატრანსპორტო საშუალებებისა და მათ მიერ გადაყვანილი მგზავრების რაოდენობა, აგრეთვე მათი საქმიანობის/მოდრობის არეალები. კვლევის გარეშეც შესამჩნევია ზოგიერთი მათგანის გაუმართაობა და შეუსაბამობა ელემენტარულ ჰიგიენურ ნორმებთან. ასევე, ტაქსების ბაზარზე არსებობენ ორგანიზაციები, რომლებიც რეგისტრირებული არიან და არათანაბარ კონკურენციაში უწევთ ოპერირება.

სფეროს რეგულირების დაწყების მთავარი მიზანი უნდა იყოს უსაფრთხოება, მომხმარებლის დაცვა, პროფესიული კუთხით მუდმივი სამუშაო ადგილების შექმნა, თანაბარი კონკურენტული გარემოს ხელშეწყობა, მომსახურების თანამედროვე ფორმებისა და მიდგომების წახალისება.

საქართველოში სატაქსო გადაზიდვების მომსახურების მიწოდების უკონტროლო ხასიათი და რეგულაციების არარსებობა იწვევს უამრავ ნეგატიურ ეფექტს და წარმოშობს რისკებს, რომელთა მართვაც რთულდება შესაბამისი სამართლებრივი ბერკეტების უქონლობის გამო.

აქედან გამომდინარე ამ სფეროში გადასახადის შემოღებასთან ერთად საჭიროა თვითონ სფეროს დარეგულირება და იმ უკონტროლობის აღმოფხვრა, რომელიც ძალიან დიდ პრობლემას წარმოადგენს.

დასკვნა

კვლევის შედეგად დადგინდა, რომ მუნიციპალური ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს, როგორც ქვეყნის საგადასახადო პოლიტიკას, ასევე ადგილობრივი

ბიუჯეტების დეცენტრალიზაციის საკითხებს. ამასთან, ადგილობრივი ბიუჯეტებისთვის მეტი ფინანსური რესურსების მოსაძიებლად აუცილებელია შემოსავლების დამატებითი წყაროების გაჩენა, რაც ადგილობრივი თვითმართელობების პროირიტეტების სრულყოფილად განხორციელების წინაპირობაა. მიუხედავად იმისა, რომ საზღვარგარეთის ქვეყნებში, სტატიაში განხილული გადასახადის მოდელები წარმატებულად მუშაობს, მიგვაჩნია, რომ საქართველოში მათ დანერგვამდე საკითხი უნდა გახდეს მსჯელობის საგანი, როგორც არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის, ასევე საზოგადოების სხვა წევრებისათვის. ამასთან, იგი საჭიროებს მეცნიერულ კვლევებს და მხოლოდ შესაბამისი დასკვნების საფუძველზე შესაძლებელია მიღებულ იქნეს ეფექტიანი გადაწყვეტილებები.

ლიტერატურა:

1. საქართველოს კანონი, საქართველოს საგადასახადო კოდექსი 2010 წლის 17 სექტემბერი. №3591—III
2. საქართველოს კანონი, „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, 2010 წ.
3. საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“ 1998 წლის 29 მაისი № 1401—III
4. ე.ბარათაშვილი, ა. აბრალავა, ლ.ბახტაძე, რ. კაკულია „გადასახადები და საგადასახადო დაბეგვრა“ თბილისი 2015 წ.
5. მეთიუ დეილი „ლონდონის ტურისტული ცხოვრება“ ჟურნალი Matthew Daley იანვარი, 2017 წელი სტატია;
6. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო// www.mof.ge
7. <http://www.etoa.org/> ევროპის ტურიზმის ასოციაცია - 06/12/2017
8. <https://www.ibiza-spotlight.com/> - 06/12/2017
9. <https://www.tbilisi.gov.ge> - 03/01/2018

REFERENCES:

1. The Tax Code of Georgia Law of Georgia 17/09/2010 Y.
2. “Budget Code of Georgia”, Law of Georgia 2010 Y.
3. On Local Fees; Law of Georgia; 29/05/1998 Y №1401-II.