

საქართველოს საგადასახადო სისტემის სრულყოფის ძირითად პრობლემების გამოვლენა

რეზიუმე

წინამდებარე სტატიაში განხილულია საქართველოს საგადასახადო სისტემის სრულყოფის ძირითადი პრობლემები და საგადასახადო პოლიტიკის როლი გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში. ის თუ რა გავლენას ახდენს საგადასახადო პოლიტიკა ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე, ზრდაზე და რამდენადაა ქვეყნის ეკონომიკური კრიზისიდან გამოსვლა სწორ საგადასახადო პოლიტიკაზე დამოკიდებული. გადასახადებით დაბეგვრის შესაძლებლობა წარმოადგენს ყველა სახელმწიფოს სუვერენიტეტისა და დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვან გამოსატყულებას. სახელმწიფოს მიერ დაწესებული საგადასახადო ადმინისტრირების მეთოდები და ფორმები მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ქვეყანაში არსებული ბიზნესგარემოს შეფასებაში. გადასახადების ადმინისტრირების პროცესი ნებისმიერი ქვეყნისთვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენს, ვინაიდან უპირველესად მასზეა დამოკიდებული სახელმწიფო ბიუჯეტის შევსება და ქვეყნისთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტისთვის აუცილებელი ფინანსური რესურსებით უზრუნველყოფა. შესაბამისად საგადასახადო სისტემის სრულყოფისთვის მნიშვნელოვანია სწორი საგადასახადო პოლიტიკის შემოშავება, არტურ ლაფერის მრუდი მიაწინებებს, რომ ბიუჯეტის შემოსავლის მაქსიმიზაციის მიღწევის სასურველობის პოზიციიდან ეკონომიკაში არსებობს გადასახადის მოცულობის რაღაც დასაშვები, კერძო სექტორისთვის მოსათმენი მაქსიმალური დონე, რომლის გადამეტება ყოველმხრივ საზიანოა, როგორც ბიუჯეტის შემოსავლის ისე საგადასახადო ბაზის მთლიანი შიდა პროდუქტის წარმოების პოზიციიდან. შესაბამისად სწორი საგადასახადო განაკვეთი, დაბეგვრის პოლიტიკა და კანონმდებლობის ეტაპობრივი, არაექსტრიმალური ცვლილება მიგვიყვანს მის-

ირინე ჯაფარიძე
სტუ-ს დოქტორანტი

ადებ საგადასახადო სისტემასთან.

საკვანძო სიტყვები: ბიუჯეტი, საგადასახადო სისტემა, ეკონომიკური პოლიტიკა, გადასახადები, საგადასახადო კოდექსი.

ძირითადი ტერმინები

ყველა კაპიტალისტური სახელმწიფოს ძირითადი მიზანია დანერგოს და განახორციელოს ეკონომიკური განვითარების ეფექტური პოლიტიკა. ამ პოლიტიკის რეალიზაციაში კი მთავარ როლს სახელმწიფოს საგადასახადო სისტემა ასრულებს. იგი გადასახადების რეალიზაციის მთავარი ბერკეტია და მუდმივად ხდება მისი განახლება და დახვეწვა. გადასახადების დაწესება, მათი განაკვეთის რეგულირება და რეალიზაციის მექანიზმების შექმნა ნებისმიერი სახელმწიფოს დამოუკიდებლობის, თვითმყოფადობის და სუვერენიტეტის განმსაზღვრელი ძირეული ნიშანია. გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების გარეშე შეუძლებელი იქნება ნებისმიერი სახელმწიფოს ფუნქციონირება. აქედან გამომდინარე მასთან დაკავშირებული ნებისმიერი ცვლილება საზოგადოების ფართო მასების დაინტერესებას იწვევს და მასთან დაკავშირებული საკითხები მუდმივად აქტუალურია.

გადასახადების რეალიზაციის სამართლებრივ მექანიზმებს საფუძვლად უდევს საგადასახადო კოდექსი, საგადასახადო სამართალი რომელსაც დიდი ადგილი უჭირავს სამართლებრივ სისტემაში. ზ. როგავას აზრით საგადასახადო სამართალი შედარების ახალი და რაც მთავარია, თანამედროვე საფინანსო-სამართლებრივ მეცნიერებაში ნაკლებად შესწავლილი მოდელია.¹

¹ ზ. როგავა გადასახადები, საგადასახადო სისტემა და საგადასახადო სამართალი, ბაკმი, ბონდო

საქართველოს ეკონომიკური პრობლემები

უარყოფითად არის აღიარებული, რომ აბსოლუტურად სრულყოფილი საგადასახადო სისტემა და საგადასახადო კოდექსი არ არსებობს. საქართველოც არ არის გამონაკლისი, თუმცა ბოლო ორი ათწლეულია მუდმივი ცვლილებებით საკონონმდებლო ორგანო და ფინანსთა სამინისტრო ცდილობს საუკეთესო შედეგამდე მიგვიყვანოს. შემოსავლების სამსახურის შიდა აუდიტის სამსახური ახდენს ურჩი გადამხდელებისგან გადასახადების ამოღებას, თუმცა სანამ სახელმწიფოს კუთვნილი თანხებს მიიღებს საკმაოდ დიდი ბიუროკრატიული სამუშაოს გაწევა ხდება.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი განსაზღვრავს საქართველოს საგადასახადო სისტემის ფორმირებისა და ფუნქციონირების ზოგად პრინციპებს, აწერს სამართლებრივ ურთიერთობაში მონაწილე პირის, გადასადის გადამხდელისა და უფლებამოსილი ორგანოს სამართლებრივ მდგომარეობას, განსაზღვრავს საგადასახადო სამართალდარღვევის სახეებს, საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობის დარღვევისთვის პასუხისმგებლობას, უფლებამოსილი ორგანოსა და მისი თანამდებობის პირების არამართლზომიერ ქმედებათა გასაჩივრების წესსა და პირობებს, საგადასახადო დავის გადაწყვეტის წესს, არეგულირებს საგადასახადო ვალდებულებების შესრულებასთან დაკავშირებულ სამართლებრივ ურთიერთობებს.

შესაბამისად ქვეყნის საგადასახადო სისტემა ეს არის გადასახადების და წესების, შეცვლისა და გაუქმების, გადახდევინების პროცესების, ფორმირებისა და მეთოდების, საგადასახადო ორგანოების, საგადასახადო კონტროლის, აგრეთვე საგადასახადო კანონმდებლობის დარღვევისთვის პასუხისმგებლობის სახეების ერთობლიობა.

საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობა შედგება საქართველოს კონსტიტუციის, საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების სააქართველოს საგადასახადო კოდექსის და მათ შესაბამისად მიღებული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებისგან.

გადასახადი არის საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მიხედვით, სავალდებულო, უპირობო ფულადი შენატანი ბიუჯეტში, რომელიც

მელსაც იხდის გადასახადის გადამხდელი, გადახდის აუცილებელი, არაეკვივალენტური და უსასყიდლო ხასიათიდან გამომდინარე.

გადასახადის სახეებია: საერთო-სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი გადასახადები. საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებია საქართველოს საგადასახადო კოდექსით დაწესებული გადასახადები, რომელთა გადახდაც სავალდებულოა ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. ადგილობრივი გადასახადია საქართველოს საგადასახადო კოდექსით დაწესებული და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს ნორმატიული აქტით შემოღებული გადასახადი, რომლის გადახდაც სავალდებულოა შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე.

საერთო სახელმწიფოებრივ გადასახადებს მიეკუთვნება: 1) საშემოსავლო გადასახადი; 2) მოგების გადასახადი; 3) დამატებითი ღირებულების გადასახადი; 4) აქციზი; 5) იმპორტის გადასახადი. ადგილობრივ გადასახადებს მიეკუთვნება ქონების გადასახადი.

სახელმწიფოს მიერ ეკონომიკის რეგულირების ერთ-ერთი ინსტრუმენტია საგადასახადო პოლიტიკა, რომელიც თავის მხრივ წარმოადგენს მიზანმიმართულ მოქმედებათა სისტემას საგადასახადო სფეროში, რაც ეფუძნება ეკონომიკურ, სამართლებრივ და ორგანიზაციულ-საკონტროლო საფუძვლებს. საგადასახადო პოლიტიკა განეკუთვნება სახელმწიფოებრივი რეგულირების არაპირდაპირ მეთოდებს.

ქვეყანაში არსებული საგადასახადო ურთიერთობები აისახება საგადასახადო პოლიტიკაზე, რომლის მთავარ მიზანს წარმოადგენს თვით სახელმწიფოს ფინანსური რესურსებით უზრუნველყოფა, ეროვნული ეკონომიკის ეფექტიანობის ზრდისთვის ხელსაყრელი პირობების შექმნა და მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლება. საგადასახადო პოლიტიკის განსაზღვრავს გადასახადების როლს საზოგადოებაში, რომელშიც შეიძლება იყოს პოზოტოური ან ნეგატიური სამეურნეო სუბიექტთან მიმართებაში. სახელმწიფოსთვის საგადასახადო შემოსავლის ზრდა დადებითი ფაქტორია, ხოლო სამეურნეო სუბიექტისთვის – უარყოფითი. პრობლემა საგადასახადო შემოსავლების ამოღების, ოპტიმალური საგადასახადო ფუნქციის შესრულებისა და საზოგადოების ეკონომიკურ,

სოციალურ და პოლიტიკურ ცხოვრებაზე მათი გავლენის ოპტიმალური საზღვრების განსაზღვრაში მდგომარეობს.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის თანახმად გადასახადების ადმინისტრირება წარმოადგენს გადასახადების გამომწვევასთან, გადახდასთან და დეკლარირებასთან, საგადასახადო კონტროლთან, აგრეთვე გადასადის გადამხდელთა აღრიცხვასთან ინფორმირებასთან და საგადასახადო ვალდებულებათა შესრულების უზრუნველყოფასთან დაკავშირებული ფორმების, მეთოდებისა და წესების ერთობლიობას რომლებსაც საგადასახადო ორგანოები ახორციელებენ საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობის აღსულების პროცესში. გადასახადებს ადმინისტრირება არ არის მხოლოდ გადასახადების ამოღება, არამედ იგი გულისმობს საგადასახადო ორგანოების მიერ საგადასახადო კანონმდებლობის საუბედო უფლება-მოვალეობათა განხორციელებისას გამოყენებული წესების, ფორმებისა და მეთოდების ერთობლიობას.

ნებისმიერი ქვეყნისთვის საგადასახადო სისტემის მნიშვნელოვანი დანიშნულებაა სახელმწიფო უზრუნველყოს ფინანსური რესურსებით. ჩვენი ქვეყნის ბიუჯეტს შემოსავლის დიდი ნაწილი 92% სწორედ მოდის საგადასახადო შემოსავალზე. ამიტომ საგადასახადო პოლიტიკი სწორად განსაზღვრას და გადასახადების კარგ ადმინისტრირებას უდუდესი მნიშვნელობა აქვს ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობის პროცესში.

ქვეყნის ეკონომიკური განვითარება ბევრად დაბრუნებული სწორედ ოპტიმალური საგადასახადო პოლიტიკის შემუშავებასა და მის რეალიზაციაზე. სწორი საგადასახადო პოლიტიკით ხელი უნდა შეეწყოს წარმოების, მრეწველობის, სოფლის მეურნეობის და სხვა ისეთი უმნიშვნელოვანესი მიმართულებების განვითარებას, რომლებიც განაპირობებენ მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდას, უმუშევრობის შემცირებას, შემოსავლების ზრდას ერთ სულ მოსახლეზე და საბოლოოდ მთლიანად ქვეყნის ეკონომიკის განვითარებაზე.

სახელმწიფოსთვის მიუღებელი უნდა იყოს ისეთი საგადასახადო სისტემა, რომელიც არახელსაყრელ, არათანაბარ პირობებში ჩაადებს ადგილობრივ მეწარმეს და წარმოებას

უცხოელ მეწარმესთან შედარებით. წინააღმდეგ შემთხვევაში ადგილობრივი პროდუქციის რეალიზაცია შეუძლებელი იქნება და შედეგად ჩვენ მივიღებთ გაკოტრებულ საწარმოებს. რაც გამოისვენებს სამუშაო ადგილების დაკარგვას და მოსახლეობის შემოსავლების შემცირებას. შედეგად მივიღებთ უარყოფით გავლენას ეკონომიკის განვითარების. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთი საგადასახადო სისტემის არსებობის პირობებში სტიმული დაეკარგება ადგილობრივ წარმოებას. ადგილობრივი პროდუქციის შექმნას, რომლის გარეშეც ეკონომიკურად განვითარებული სახელმწიფოს არსებობა წარმოუდგენელია.

გადასახადების სახელმწიფო მართვის პროცესში ფისკალურ ფუნქციასთან მიმართებაში დაბეგვრის ერთ-ერთი ამოსავალი და გადამწყვეტი პირობა უნდა იყოს გადასახადის გადამხდელთა მხრიდან არსებული საგადასახადო განაკვეთის გადახდისუნარიანობა და საგადასახადო ადმინისტრირებისთვის აუცილებელი ხარჯების მინიმიზაცია. აქედან გამომდინარე შეგვიძლია ვთქვათ, რომ საგადასახადო პოლიტიკის ფორმირების პროცესში გადასახადის გადამხდელის მიერ გადასახადის გადახდის შესაძლებლობის განსაზღვრა უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე ზოგადად საგადასახადო განაკვეთის დაწესება, რაც თავის მხრივ დღის წესრიგში აყენებს ზღვრული საგადასახადო განაკვეთის მოცულობის განსაზღვრის მიზანშეწონილობის საკითხს.

საგადასახადო განაკვეთის გავლენა სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლის სიდიდეზე განხილული აქვს ცნობილ ამერიკელ ეკონომისტს არტურ ლაფერს, რომლის მიერ შექმნილი მოდელი ლიტერატურაში ლაფერის მრუდის სახელითაა ცნობილი. მისი საგადასახადო კონცეფციის მიხედვით: საგადასახადო განაკვეთის გარკვეულ ზღვრამდე ზრდა იწვევს საგადასახადო შემოსავლების ზრდას, ხოლო მის ზემოთ გადიდება, კი პირიქით ამუხრუჭებს შემოსავლების გადიდებას და ეკონომიკურ პროგრესს. ამ კონცეფციის მთავარი იდეა მდგომარეობს იმაში, რომ მაღალი საგადასახადო ტვირთი ახშობს სამეწარმეო და საინვესტიციო აქტივობას, რის გამოც ეცემა წარმოების ზრდის ტემპი, ვიწროვდება საგადასახადო ბაზა და კლებულობს საგადასახადო შემოსავლის

მოცულობა.

მიუხედავად საგადასახადო ადმინისტრირების პროცესში განხორციელებული დადებითი ცვლილებებისა, ტენდენცია, რომლითაც ზოგადად ხასიათდება საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობა და რომელიც გულისმობს სამართლებრივ ნორმებში შეტანილ ხშირ ცვლილებებს შენარჩუნებული იქნა. აღსანიშნავია, რომ საგადასახადო ადმინისტრირების მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტები ზშირ შემთხვევაში მიიღება მათი შედეგების წინასწარი განჭვრეტისა და პროგნოზირების გარეშე, რაც თავის მხრივ ასახავს პოულობს უკვე განხორციელებულ ცვლილებებში. ხშირი ცვლილებები ართულებს მეწარმეთა მხრიდან საგადასახადო კანონმდებლობის დროულად და გაცნობიერებულად აღქმას, ხელს უწყობს სამეწარმეო აქტივობის შესუსტებას, აძლიერებს გადამხდელთა უარყოფით დამოკიდებულებას გადასახადის გადადასთან მიმართებაში და უარყოფითათ მოქმედებს სახელმწიფოსა და ბიზნესსექტორს შორის არსებული ურთიერთობების ნორმალიზაციაზე.

სწორედ საგადასახადო კანონმდებლობის ასეთი გაუმართაობა ახდენს გავლენას და განსაზღვრავს საგადასახადო სისტემის მდგომარეობას საქართველოში. კვლევა უჩვენებს, რომ მსოფლიოში არაერთი ეკონომიკურად განვითარებული ქვეყანა არსებობს, რომელთა წარმატების განპირობებულ ფაქტორთა შორის სწორედ სწორი საგადასახადო პოლიტიკაა. საქართველომ განვითარებული ეკონომიკური ქვეყნების მაგალითზე ბევრი რამ შეიძლება ისწავლოს, მაგრამ აქვე ისიც უნდა გავითვალ-

ისწინოთ, რომ არ შეიძლება ავიღოთ ზუსტი ასლი სხვა ქვეყნის საგადასახადო სისტემის. რადგან მსოფლიოში არსებულ სახელმწიფოებს, ქვეყნებს გააჩნიათ სხვადასხვა შესაძლებლობები. ყველა ქვეყანას აქვს განსხვავებული რესურსი: ადამიანური, მატერიალური, ფინანსური, გეოგრაფიული მდებარეობა, კლიმატური პირობები და სხვა.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს საგადასახადო პოლიტიკა მორგებული უნდა იყოს ჩვენი ქვეყნის თავისებურებებზე, რესურსებზე და ა.შ. მხოლოდ ასეთ პირობებში იქნება შესაძლებელი ისეთი საგადასახადო პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება, რომელიც საქართველოს მისცემს საშუალებას იყოს ეკონომიკურად განვითარებული და ძლიერი სახელმწიფო და დაიმკვიდროს ღირსეული ადგილი მსოფლიოში.

დასკვნა

ქვეყანაში ჯანსაღი და მაქსიმალურად სრულყოფილი საგადასახადო პოლიტიკის განხორციელება ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი ინტერესების შესაბამისად, რომელიც მოკლებული იქნება ყოველგვარ სუბიექტივიზმს შესაძლებელი იქნება მიღწეულ იქნას, თუ სწორი და გათვლილ ცვლილებებზე დამყარდება. ეს არის სწორედ მიზანი, რომელიც 21-ე საუკუნეში დგას ნებისმიერი ცივილიზებული, ეკონომიკურად განვითარებული ქვეყნის წინაშე. საქართველოს გააჩნია რესურსი, რომ იყოს ეკონომიკურად განვითარებული და ძლიერი სახელმწიფო.

1. ვ.ბასარია, რ.ბასარია – გადასახადი: სიკეთე თუ უკეთურება?, თბილისი, “ფინანსთა სამინისტროსთან არსებული კვლევითი ინსტიტუტის” გამომცემლობა, 2003.
2. ვ. მოსიაშვილი, მ. ჭელიძე – ფინანსები, - თბილისი, გამომცემლობა “დანი”, 2016.
3. ზ.ლიპარტია - ფინანსური მენეჯმენტის ფილოსოფია, - თბილისი, გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2017.
4. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი.
5. კ.ბასილაია, ზ. ლიპარტია- ფინანსური კონტროლი, გამომცემლობა „უნივერსალი“ თბილისი 2012,
6. http://press.tsu.ge/data/image_db_innova/Disertaciebi_economics/nona_qavtaradze.pdf
7. https://bsu.edu.ge/text_files/ge_file_3293_1.pdf

Identifying the main problems of improving the tax system of Georgia

Irine Japaridze, PhD student of GTU

Summary

This article discusses the main problems of the improvements of the Georgian tax system and the role of tax policy in transitional economies. The impact of the tax policy on the country's economic development, growth and the extent to which the country's economic crisis has been resolved depends on the correct tax policy. The possibility of taxation is an important expression of the sovereignty and independence of all countries. State level tax administration methods and forms play an important role in assessing the business environment in the country. the tax administration process is one of the most important issues for any country, since it depends first and foremost on filling the state budget and providing the necessary financial resources to tackle vital issues for the country. Consequently, in order to improve the tax system, it is important to have a proper tax policy. The Arthur Laffer curve indicates that from the position of desirability of achieving budget revenue maximization in the economy, the maximum level for the private sector to cut, which is in every way detrimental, both from the budget revenue and tax base, from the position of gross domestic product. Consequently, the correct tax rate, taxation policy and a gradual change in legislation will lead to an acceptable tax system.

Keywords: Budget, tax system, economic policy, taxes, tax code.