

საქართველოს საგადასახადო სისტემის რეფორმების ანალიზი და შეფასება COVID-19-ის პირობებში

რეზიუმე

წინამდებარე სტატიაში განხილულია საქართველოს საგადასახადო სისტემაში განხორციელებული და მიმდინარე რეფორმების ანალიზი და შეფასება. ასევე, კორონა ვირუსის გავრცელებით გამოწვეული ცვლილებები საგადასახადო სისტემაში და პანდემიამდე დაგეგმილი ცვლილებების შეფასება. დამოუკიდებლობის მოპოვების საქართველოს მთავრობა ცდილობდა ოპტიმალური საგადასახადო სისტემა შეექმნა, ბოლო ორი ათწლეულია მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა საგადასახადო კოდექსში და კიდევ უფრო მეტი ცვლილება შევა ძალაში 2021 წლის 1 იანვრიდან. ეს ცვლილება იქნება ყველაზე დიდი რეფორმა 2011 წლის შემდგომ, სწორედ მაშინ დასრულდა საგადასახადო რეფორმის ერთ-ერთი დიდი ეტაპი. მას შემდეგ რამდენჯერმე განხორციელდა ცვლილებები, მათ შორის ყველაზე მნიშვნელოვანი და ძირეული მოგების გადასახადის ესტონურ მოდელზე გადასვლა იყო, რითიც მთლიანად შეიცვალა კოდექსის ეს კარი. მომავალ წელს ძირეული ცვლილებები შეეხება დამატებითი ღირებულების გადასახადს, დაზუსტება ახალი ჩანაწერებით კოდექსში რიგი საკითხები, რომლებიც ხშირ შემთხვევაში დავის საკითხი იყო. სამწუხაროდ გლობალურმა პანდემიამ დიდი გავლენა მოახდინა, როგორც ადამიანთა ცხოვრებაზე და სიცოცხლეზე, ასევე ბიზნეს სექტორზე, რითიც იძულებული გახდა საქართველოს მთავრობა დროებითი ცვლილებები მიეღო. დაწესდა საშემოსავლო გადასახადზე შეღავათი, ასევე ტურიზმის სექტორს შეეხო ძირეული საგადასახადო შეღავათები. შესაბამისად ცვლილებებზე, რომლებიც პირველი იანვრიდან შევა ძალაში იმოქმედებს პანდემიით გამოწვეული ცვლილებები.

საკვანძო სიტყვები: პანდემია, საგადასახადო სისტემა, გადასახადები, საგადასახადო კოდექსი, ჩოვიდ 19, საგადასახადო რეფორმები.

ირინე ჯაფარიძე
სტუ-ს დოქტორანტი

პირითადი ტექსტი

ნებისმიერი ქვეყნის ეკონომიკური საფუძველი გადასახადებია. ის წარმოადგენს მთავარ ბერკეტს, რომელიც არეგულირებს ნებისმიერი სახის ეკონომიკურ ურთიერთობებს, აკონტოლებს ქვეყანაში მიმდინარე საწარმოო პროცესებს, და ახდენს ბიუჯეტის სახსრების მობილიზირებას. შესაბამისად ქვეყანას თუ სურს ეკონომიკურად ძლიერი იყოს და დამოუკიდებელი, მან პირველ რიგში უნდა უზრუნველყოს ძლიერი საგადასახადო სისტემის ჩამოყალიბება. საგადასახადო სისტემა ძლიერებაში იგულისხმება: საგადასახადო სისტემის სიმარტივე, მისი მიმზიდველობა უცხოელი ინვესტორებისთვის, მცირე და საშუალო ბიზნესის ხელშეწყობის პირობების შექმნა. ძლიერი საგადასახადო სისტემის პირობებში მომხმარებელთა შემოსავალი იზრდება, რაც თავის მხრივ მთავარი მამოძრავებელი ძალაა ნებისმიერი ადამიანის და სწორედ მზარდი შემოსავლები და უზრუნველყოფს ბიუჯეტის სრულყოფილ ფორმირებას და საგადასახადო სისტემის ეფექტიან ფუნქციონირებას.

საქართველოში საგადასახადო რეფორმები მრავალ განხორციელდა და ჯერ კიდევ აქტიურად მიმდინარეობს პროცესი. როგორც პირველ თავში ავლნიშნეთ საქართველოში საგადასახადო ადმინისტრირების რეგულაცია დაიწყო დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ. სამართლებრივი ბაზის ფორმირება, მისი სრულყოფა და ადმინისტრირება პრიორიტეტი გახდა მთავრობისთვის, რადგან ბიზნეს სექტორის რეგულაცია და ეკონომიკის განვითარება ფერხდებოდა არსებული მგომარეობის პირობებში. საქართველოს პარლამენტმა პირველი საგადასახადო კოდექსი მიიღო 1997 წელს, რომელმაც განსაზღვრა საგადასახადო ფუნქციონირების და სისტემის ფორმირების

სოციალური ეკონომიკის პრობლემები

ზოგადი პრინციპები, გადასახადების აკრეფის მექანიზმები, საგადასახადო ტერმინოლოგია, საგადასახადო ორგანოს და გადამხდელის სამართლებრივი მდგომარეობა, ასევე საგადასახადო კანონმდებლობის დარღვევის გამო ჯარიმები და სანქციები.

ეფექტური და მასშტაბური რეფორმა 2005 წლის შემდგომ მოხდა. რეფორმამდე საქართველოში ჩამოყალიბებული საგადასახადო სისტემა და დაბეგვრის სტრუქტურა ტიპური იყო გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებისათვის და ხასიათდებოდა მრავალი გადასახადით, გადასახადო ადმინისტრირების სირთულით, ძირითადი საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურით, რომელთა უზრუნველყოფაც, ძირითადად, მოგების გადასახადის ხარჯზე ხდებოდა, სოციალური გადასახდელებითა და დღგ-ით. რეფორმის დასაწყისისათვის, 2004 წ. სამ დასახელებულ გადასახადზე მოდიოდა მთელი საგადასახადო შემოსავლების დაახლოებით 70%-ზე მეტი.

საქართველოში საგადასახადო რეფორმის ძირითად მიზანს წარმოადგენდა: საგადასახადო სისტემისა და საგადასახადო ადმინისტრირების გამარტივება, საგადასახადო ტვირთის შემცირება და უფრო თანაბრად გადანაწილება, საგადასახადო სისტემის დამამახინჯებელი გავლენის შესუსტება დაუსაბუთებელი პრეფერენციების, შეღავათებისა და გათავისუფლების გაუქმების გზით, საგადასახადო ტვირთის შემცირება ზოგადად ეკონომიკაზე. კომპლექსური გადაწყვეტილებებისა და მიზანმიმართული ქმედებების წყალობით საგადასახადო რეფორმის ძირითადი მიზანი გარკვეულწილად მიღწეული იქნა. შედარებით მნიშვნელოვანი წარმატება საგადასახადო რეფორმებისა საქართველოში ეს არის გადასახადების რიცხვის ტოტალური შემცირება, საგადასახადო ადმინისტრირების ეფექტურობის დონის ამაღლება. საკმარისია აღინიშნოს, რომ 21 გადასახადიდან, რომელიც არსებობდა 2005 წლამდე, გატარებული საკანონმდებლო ცვლილებების წყალობით რომელიც 2004 წელს განხორციელდა, მოქმედი საგადასახადო კოდექსის მიხედვით საქართველოში დღეს მოქმედებს ხუთი საერთოსახელმწიფოებრივი და ერთი ადგილობრივი გადასახადი. საგადასახადო განაკვეთების შემცირებისაგან მიღებული საბიუჯეტო და-

ნაკარგები კომპენსირებულია საგადასახადო ბაზის გაფართოების, ბიზნესის „ჩრდილიდან“ გამოსვლის ხარჯზე. საგადასახადო სისტემის ლიბერალიზაცია და გამარტივება და გადასახადის გადამახდელების უსაფრთხოების გაძლიერება დადებითად აისახა საინვესტიციო კლიმატზე და დაბეგვრისაგან გამოყვანილი კაპიტალის ლეგალურ სფეროში დაბრუნებაზე.

საგადასახადო განაკვეთების შემცირება საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ გაცემული რეკომენდაციების საფუძველზე მოხდა და რომელიც წარმოადგენდა მთავრობის მიერ მიღებული სამ ქიმიანი მიდგომის ერთ-ერთ კომპონენტს. დანრჩენი ორი კომპონენტი იყო საგადასახადო ბაზის გაზრდა და სისტემის ადმინისტრირების გაუმჯობესება. საგადასახადო რეფორმები საქართველოში ექსპერტების მიერ პირობითად სამ ეტაპად იყოფა. პირველი ეტაპი – 2004-2007 წწ., როდესაც მიღებული იქნა ძირითადი ინსტიტუციონალური ცვლილებები, დაიწყო ბრძოლა კორუფციასთან, განხორციელდა გადასახადების რაოდენობის ღრმა ჭრა, დაიწყო ზედმეტი ბიუროკრატიული დაბრკოლებების აღმოფხვრის განხორციელება. ამ ეტაპზე მნიშვნელოვნად შემცირდა ფორმალური საგადასახადო ტვირთი, 15 სახის გადასახადის გაუქმება, განაკვეთების შემცირება და საგადასახადო განაკვეთების ვიწრო ფორმატში გადაყვანა. ბიზნესის საქმეებში სამთავრობო სტრუქტურების მხრიდან ყველა მიუღებელი და არაეფექტიანი ჩარევის აღმოფხვრა. თამაშის მარტივი და სამართლიანი წესების მიღება და მათი გარანტირება ყველა პირისათვის. საგადასახადო და საბაჟო ორგანოების გადასვლა ფინანსთა სამინისტროს დაქვემდებარებაში. პირველ ეტაპზე საბიუჯეტო საგადასახადო შემოსავლების აკრეფის ზრდა მშპ-სთან მიმართებაში გაიზარდა 12%-დან 2003 წ. 21,6%-მდე 2007 წლის ბოლოსათვის.

მეორე ეტაპი მოიცავს 2007-2009 წწ., თან სდევს ინსტიტუციონალური პოტენციალის მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება, საგადასახადო ადმინისტრირების ახალი ორგანოების ფორმირება, საგადასახადო ტვირთის შემდგომი შემცირება. განხორციელდა ინსტიტუციონალური ტრანსფორმაცია – შეიქმნა საგადასახადო შემოსავლების სამსახური, გაუმჯობესდა ინფრასტრუქტურა, კაპიტალური რემონტი ჩაუ-

ტარდა და მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა საბაჟო საკონტროლო-გამშვები პუნქტებისა და ცენტრალური საგადასახადო სამსახურის ტექნიკური აღჭურვილობა. გადასახადების ამოღების ეფექტურობის გაზრდისათვის მიღებულია კომპლექსური 10 გადაწყვეტილებები, შემცირებულია გადასახადების გადამხდელთა ერთიანი ბაზა (საგადასახადო და საბაჟო სამსახურები შ ჩ). 2008 წ. შემცირდა მოგების გადასახადი 20%-დან 15%-მდე. ერთ ერთიან გადასახადად გაერთიანდა სოციალური გადასახადი და ფიზიკური პირების საშემოსავლო გადასახადი.

მესამე ეტაპი მოიცავს 2010-2011 წწ., (თუმცა, ჩვენი შეხედულებით, შეიძლება აღვნიშნოთ, რომ ეს ეტაპი დღესაც გრძელდება) თან ახლავს საგადასახადო პოლიტიკის ღრმა კომპლექსური რეფორმები, საბაჟო რეფორმის დასრულება, მომსახურების პრიორიტეტების განსაზღვრა, 10 ტექნოლოგიების მეშვეობით მკვეთრად შემცირდა საგადასახადო კანონმდებლობის დაცვის ხარჯები. მესამე ეტაპზე მიღებული იქნა ახალი საგადასახადო კოდექსი, გაცილებით მიახლოებული მოწინევე საერთაშორისო პრაქტიკის მეთოდოლოგიასა და დებულებებთან. შემოღებულია დაბეგვრის ახალი რეჟიმები მცირე და საშუალო მეწარმეთა მოთხოვნილებების შესაბამისად. უფრო სრულად აღმოიფხვრა ბიუროკრატიული დაბრკოლებები. განხორციელდა საგადასახადო კანონმდებლობის დაცვის ხარჯების მკვეთრი შემცირება 10 ტექნოლოგიების ამადლების ხარჯზე – ელექტრონული მომსახურება, საბაჟო ადმინისტრირების გადაყვანა კონტროლის ფორმატზე რისკ-კონტროლის საფუძველზე ადამიანური ჩარევის მინიმალური დონით და მოწესრიგდა გაფორმება (რეგლამენტი 10 წუთი).

როგორც ზემოთ იყო აღნიშნული, ფართომასშტაბიანი საგადასახადო რეფორმა საქართველოში დაიწყო 2005 წ. საგადასახადო კოდექსის მიღებით. 2005 წლის საგადასახადო კოდექსის თანახმად, საქართველოში შემოღებული იქნა ხუთი საერთოსახელმწიფო გადასახადი, მათ შორის 1) საშემოსავლო გადასახადი, 2) მოგების გადასახადი, 3) დამატებითი ღირებულების გადასახადი (დღგ), 4) აქციზი, 5) სოციალური გადასახადი და ორი ადგილობრივი გადასახადი: 1) ქონების გადასახადი, 2) სათამაშო ბიზნესისი გადასახადი. 2010 წელს

მიღებული საგადასახადო კოდექსის თანახმად, რომელიც ძალაში შევიდა 2011 წელს, საქართველოში მოქმედებს უკვე ხუთი საერთოსახელმწიფო გადასახადი, მათ შორის: 1) საშემოსავლო გადასახადი, 2) მოგების გადასახადი, 3) დამატებითი ღირებულების გადასახადი (დღგ), 4) აქციზი, 5) იმპორტის გადასახადი და ერთი ადგილობრივი – ქონების გადასახადი. საერთოსახელმწიფო გადასახადების რაოდენობა იგივე დარჩა – ხუთი, მაგრამ შეტანილია ხარისხობრივი ცვლილებები, კერძოდ, გაუქმებულია სოციალური გადასახადი და შემოღებულია საგადასახადო და საბაჟო მოსაკრებლების უნიფიკაციაზე მიმართული იმპორტის გადასახადი. ადგილობრივი გადასახადი შემცირდა ერთამდე.

ამას გარდა ცვლილებები როგორც იყო საგადასახადო განაკვეთის შემცირება, დღგ-ს 20%-დან 18%-მდე. დივიდენდებისა და პროცენტების გადახდის საგადასახადო განაკვეთი შემცირდა 10%-დან 5%-მდე. 20%-იანი განაკვეთის მქონე მოგების გადასახადის ჩანაცვლება 15%-იანი განაკვეთის მქონე კორპორატიულ საშემოსავლო გადასახადით. საშემოსავლო და სოციალური გადასახადების გაერთიანება ბრტყელი სკალით მათი ერთობლივი განაკვეთის შემცირებით. სააქციზო მოსაკრებლები და საკუთრების გადასახადის შემცირება. კაპიტალურ აქტივებზე დაჩქარებული ამორტიზაციის შესაძლებლობა. მოგების კორპორატიული გადასახადის მიზნით მიმდინარე პერიოდის ზარალის გადატანის შესაძლებლობა მომდევნო პერიოდზე – 10 წელი. სამრეწველო ზონებისა და საწყობებისათვის თავისუფალი საგადასახადო რეჟიმების შემოღება.

პანდემიის გავრცელების გამო, საქართველოს მთავრობამ საგადასახადო ორგანოს დაავალა რიგი ცვლილებების შეტანა, როგორც არის საინკასო დავალების და ყადაღის არ გავრცელება ერთჯერად სახელმწიფო დახმარებებზე. ასევე 750 ლარამდე ხელფასის გათავისუფლება საშემოსავლო გადასახადისგან, ქონების გადასახადის გადავადება ტურისტული სექტორისთვის. მომავალ წელს ამოქმედდება ცვლილებები დამატებითი ღირებულების კარში. საკითხები, რომლებიც წლების განმავლობაში იწვევდა დავას ბუღალტერთა თუ აუდიტორთა შორის გადაწყდება, რადგან ნათლად ჩაიწერე-

სოციალური ეკონომიკის პრობლემები

ბა კოდექსში როგორ რეგულირდება შებამისი სიტუაცია. როგორცაა მაგალითად თანამშრომელთა კვების და საცხოვრებლით უზრუნველყოფით საკითხი. აღარ მოხდება კვების და საცხოვრებლით უზრუნველყოფის დაბეგვრა თანამშრომლისთვის, თუ კომპანია დააკმაყოფილებს გარკვეულ მოთხოვნებს. ეს ცვლილება ყველაზე მეტად ტურისტულ სფეროს ეხება, თუმცა პანდემიის გამო მისი ამოქმედებიდან გარკვეული დრო ვერ გამოიყენებს კომპანია, რადგან სასტუმროები და რესტორნები დაკეტილია. ასევე უსასყიდლო მიწოდება აღარ დაიბეგრება მოგების გადასახადით თუ ორივე კომპანია ახალი მოგების გადასახადით იბეგრება. ეს საკითხი დისტრიბუციის სფეროში მომუშავე ფირმებს შეეხება ყველაზე მეტად. აგრეთვე სავალდებულო დაზღვევაც აღარ ჩაითვლება ხელფასად და აღარ მოხდება მისი დაბეგვრა კომპანიის მიერ.

დასკვნა

საქართველოს საგადასახადო სისტემის დახვეწა ათწლეულებია მიმდინარეობს. ბოლო დროს განხორციელებული ცვლილებები მნიშვნელოვნად გვაახლოვებს ევროკავშირის მოთხოვნებთან და სულ უფრო და უფრო მისაღები და დახვეწილი ხდება საგადასახადო კოდექსი. თუმცა პანდემიის პირობებში, მოხდება ზოგიერთი ცვლილების დროებით არაპირდაპირ შეჩერება. რადგან მიუხედავად იმისა, რომ საგადასახადო კოდექსში შევა ცვლილება, იურიდიული პირები ვერ შეძლებენ ისარგებლონ მისით. კორონა ვირუსის ინფექციის გამო რიგი ბიზნეს სექტორი სერთოდ არ ფუნქციონირებს, თუმცა ბიზნეს სექტორს ექნება შესაძლებლობა უკეთ გაეცნოს ცვლილებებს და რეგულაციების შემსუბუქებას შემდეგ ისარგებლოს მისით.

ბამოყენებული ლიტერატურა

1. ვ. მოსიაშვილი, მ. ჭელიძე, „ფინანსები“, - თბილისი, გამომცემლობა „დანი“, 2016.
2. ზ.ლიპარტია - „ფინანსური მენეჯმენტის ფილოსოფია“, მონოგრაფია, - თბილისი, გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2017. გვ-506
3. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი.
4. კ.ბასილაია, ზ. ლიპარტია- „ფინანსური კონტროლი“, გამომცემლობა „უნივერსალი“ თბილისი 2012,
5. Taxation, Policy and Practice, Andrew Lymer, Dora Hancock, 2014
6. <http://www.oecd.org/>
7. <https://www.worldbank.org/>

Summary

This article discusses the analysis and evaluation of the implemented and ongoing reforms in the tax system of Georgia. As well as changes in the tax system caused by the spread of the corona virus and an assessment of planned changes before the pandemic. Since gaining independence Georgian government has been trying to create an optimal tax system, significant changes have been made to the tax code in the last two decades, and even more changes will take effect on January 1, 2021. This change will be the biggest reform since 2011, when one of the major phases of tax reform was completed. Several changes have been made since then, the most important and fundamental of which was the transition to the Estonian model of income tax, which completely changed this section of the Code. Next year, fundamental changes will be made to value-added tax, clarifying with new entries in the Code a number of issues that were often the subject of controversy. Unfortunately, the global pandemic has had a profound effect on people's lives as well as the business sector, forcing the Georgian government to make temporary changes. Income tax breaks were introduced, as well as the core tax breaks for the tourism sector. Accordingly, the changes that will take effect on January 1 will be affected by the changes caused by the pandemic.

Keywords: pandemic, tax system, taxes, tax code, Covid 19, tax reforms.