



საქართველოს საგადასახადო სისტემის მიმოხილვა

თბილისი,
2010 წლის მაისი

ანოტაცია

საგადასახადო დაბეგვრა ფუნდამენტურია სახელმწიფოს ჩამოყალიბებისა და მის მიერ მომსახურების გაწევის თვალსაზრისით, მაგრამ საქართველოსთვის იგი წლების განმავლობაში უდიდესი პრობლემა იყო. „ვარდების რევოლუციამდე“ გადასახადების გადახდისთვის თავის არიდება, რაც სახელმწიფოს სისუსტესა და კორუმპირებულობას გამოხატავდა, მომსახურების გაწევას სერიოზულად აფერხებდა.

პოლიტიკურმა ნებამ და, განსაკუთრებით, 2005 წელს ახალი საგადასახადო კოდექსის შემოღებამ საქართველოს საგადასახადო ლანდშაფტის ძირეული შეცვლა გამოიწვია: გადასახადები შემცირდა, პროცედურული საკითხები დარეგულირდა, კორუფცია აღმოიფხვრა და კოდექსის აღსრულება საგრძნობლად გაუმჯობესდა. ეს სახელმწიფო შემოსავლების მასობრივ ზრდაში აისახა.

თუმცა რამდენიმე ძირითადი პრობლემა დარჩა. საგადასახადო ორგანოები, გაუმჯობესების მიუხედავად, არ არიან ეფექტიანი და ვერ იყენებენ არსებულ აუდიტორულ მექანიზმებს და რისკის შესაფერის მეთოდებს საგადასახადო აუდიტისათვის ბიზნესების შერჩევის პროცესში. ადმინისტრაციული რესურსების გაფლანგვასთან ერთად, ეს მნიშვნელოვანი შეცდომა უსიამოვნო გამოცდილებას შეგვახსენებს. ფინანსური პოლიციის მიერ უფლებამოსილების გადამეტება, რომელმაც პრეზიდენტ სააკაშვილის ადმინისტრაციის სახელმწიფოს სათავეში მოსვლის ადრეულ წლებში იჩინა თავი, საქართველოს ბიზნესსინამდვილეში დღესაც ფაქტად რჩება. ამის ძირითადი მიზეზი საბიუჯეტო დანაკლისია, მაგრამ ასევე აღსანიშნავია პოლიტიკური გათვლები, სადაც საგადასახადო აუდიტი, როგორც ერთმა ექსპერტმა აღნიშნა, პოლიტიკური ხელკეტის ფუნქციას ასრულებს.

ხელისუფლებამ აღიარა, რომ დაბალი გადასახადები ეკონომიკის ზრდას უწყობს ხელს, თუმცა ფისკალური ინსტრუმენტები სახელმწიფო პოლიტიკის სხვა დარგებს არ მოარგეს. უკიდურესად ლიბერალური ეკონომიკური პროგნოზიდან გამომდინარე, საგადასახადო სისტემა არ გამოიყენეს ცალკეულ სექტორებსა და რეგიონებში ახალი სამუშაო ადგილების შესაქმნელად. სხვა ქვეყნებისაგან განსხვავებით, საქართველოში ეს სისტემა არ იქნა გამოყენებული საზოგადოებისათვის საჭირობო საკითხების მოსაგვარებლად, მაგალითად, სიღარიბის დასაძლევად, ურბანული განახლებისათვის და დეცენტრალიზაციის რეფორმების გასატარებლად.



და ბოლოს, საგადასახადო სისტემა ქვეყნის სარკეა; საქართველოს საგადასახადო სისტემის მძლავრი წინსვლა თუ მისი სისუსტეები ასახავს როგორც ქვეყანაში ბოლო 6 წლის განმავლობაში მიღწეულ პროგრესს, ისე რეფორმების გაგრძელების აუცილებლობას.



შესავალი

საქართველოს საგადასახადო სისტემის მიმომხილველ ამ ანგარიშს რამდენიმე მიზეზის გამო წარმოვადგენთ. მისი ჩანასახოვანი მდგომარეობა, ისევე, როგორც მრავალი წარმატება თუ სადავო ქმედება, იმაზე მიუთითებს, რომ აუცილებელია საგადასახადო სისტემის ობიექტური შეფასება, რაც მოიცავს მისი განვითარების პროცესის დასურათებას, სისტემის წარმატებებისა და სისუსტეების გადათვალისწინებას და მის წინააღმდეგ გამოთქმული კრიტიკული მოსაზრებებისა თუ მისთვის შესხმული დიტირამების გაანალიზებას.

საგადასახადო სისტემა, მისი სიმშრალისა და უშინაარსო ტექნიკური მხარეების მიუხედავად, უაღრესად მნიშვნელოვანია. ერთ-ერთი შეფასებით, „სახელმწიფო პოლიტიკის არც ერთი საკითხი არ არის ისე მნიშვნელოვანი, როგორც გადასახადების სტრუქტურა და დონე“¹. ეს ორი ფაქტორი განსაზღვრავს საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანი სახელმწიფო პროგრამების დაფინანსების შესაძლებლობებსა და სიდიდეს, ასევე გავლენას ახდენს ეკონომიკის ზრდასა და განვითარებაზე, სიღარიბის დონეზე, მოხმარების დონეზე და სხვა, ეკონომიკური თუ სოციალური ხასიათის გადაწყვეტილებებზე.

თუ ჯოზეფ შუმპეტერის დაკვირვებას დავეყრდნობით, „ბიუჯეტი არის სახელმწიფოს ჩონჩხი, რომელსაც გაცლილი აქვს ყოველგვარი მაცდური იდეოლოგია“². უფრო ფართო მასშტაბით, საგადასახადო სისტემა იმ დინამიკის გაცნობის უნიკალურ საშუალებას იძლევა, რომელიც აყალიბებს სახელმწიფოს და ფორმას აძლევს მას. დღეს საქართველოს ჩამოყალიბებაში თავისი წვლილი შეაქვს სახელმწიფო-პოლიტიკური კურსის განმსაზღვრელ ისეთ იდეებს, როგორცაა: თანასწორობა და სამართლიანობა, ეკონომიკური ზრდა და განვითარება, ეფექტიანობა, ეკონომიკური და სოციალური ინტერესები, მათ შორის, კაპიტალი და შრომითი რესურსები. გარდა იმისა, რომ საგადასახადო სისტემა ნათელს ჰფენს პოლიტიკური ძალების ურთიერთობას, ის ასევე მრავლის მთქმელია სახელმწიფოს შესაძლებლობებზე და მის ფორმირებაზე.

რასაკვირველია, ამ ანგარიშის ფარგლებში შეუძლებელი იქნება ზემოაღნიშნულ საკითხებში სიღრმისეული ჩახედვა, მაგრამ შევეცდებით საქართველოს საგადასახადო სისტემა ამ მნიშვნელოვანი საკითხების ფონზე მიმოვიხილოთ.

¹ პოლიტიკური დიალოგის ინიციატივა, <http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/programs/program.cfm?ptid=2&prid=89> / Initiative for Policy Dialogue, <http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/programs/program.cfm?ptid=2&prid=89>

² შუმპეტერი ჯოზეფ ა. 1954. საგადასახადო სახელმწიფოს ეკონომიკური კრიზისი. საერთაშორისო ეკონომიკის ნარკვევები, 4; ხელახლა დაიბეჭდა: შუმპეტერი ჯოზეფ ა. 1991. კაპიტალიზმის ეკონომიკა და სოციოლოგია, გამომც. რიჩარდ სვედბერგი (პრინსტონი: პრინსტონ უნივერსიტი პრეს): გვ. 99–140 / Schumpeter, Joseph A. 1954. The Economic Crisis of the Tax State. International Economic Papers, 4; reprinted in Schumpeter, Joseph A. 1991. The Economics and Sociology of Capitalism, ed. Richard Swedberg (Princeton: Princeton University Press): pp. 99-140.



მიმოხილვა

საგადასახადო კოდექსში 2005 წელს შეტანილმა ცვლილებებმა მთლიანად შეცვალა საქართველოს ფისკალური ლანდშაფტი. საკანონმდებლო ცვლილებების მიღების შემდეგ 2004 წელს არსებული ოცდაერთი გადასახადიდან³ მხოლოდ 6 შენარჩუნდა. ახალი სისტემა ისეთი დაბალი დაბეგვრის დონით ხასიათდება, რომელიც საქართველოს მსოფლიო რეიტინგში მე-4 ადგილზე აყენებს.⁴ დროთა განმავლობაში რამდენიმე ცვლილებისა და დამატების მიღების შემდეგ საგადასახადო კოდექსი დღევანდელი ფორმით შემდეგ გადასახადებს და საგადასახადო განაკვეთებს აწესებს:

- საშემოსავლო გადასახადი – 20%
- მოგების გადასახადი – 15%
- დამატებული ღირებულების გადასახადი – 18%
- აქციზი – განაკვეთი მერყევია
- საბაჟო გადასახადი – 0%, 5% ან 12%
- ქონების გადასახადი – ქონების თვითღირებულების 1%⁵.

საგადასახადო განაკვეთების ასეთი ფართომასშტაბიანი შემცირება საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ რეკომენდებული და საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული 3-ქიმიანი მიდგომის ერთ-ერთი კომპონენტია.⁶ დანარჩენი ორი გადამხდელთა ბაზის გაზრდა და საგადასახადო სისტემის ადმინისტრირების გაუმჯობესება გახლავთ. რესტრუქტურირზაციამ, კადრების გადამზადებამ და ინოვაციების დანერგვამ (მაგალითად, გადასახადების ელექტრონულად გადახდამ), საგადასახადო ორგანოების ერთ კალაპოტში მოქცევას და მათი ეფექტიანობის გაზრდას შეუწყო ხელი. კორუფციას ბოლო მოეღო. საქართველოში მომუშავე ერთ-ერთი უცხოელი მეწარმის აზრით, „კორუფციის ნატამალიც კი არასოდეს“⁷ იგრძნობა.

თავის მხრივ, ამან გადასახადის გადამხდელებს ცხოვრება მნიშვნელოვნად გაუმარტივა. საერთაშორისო საფინანსო კორპორაციის მიერ ჩატარებულმა საქართველოში მომუშავე

³ საქართველო ეკონომიკური თავისუფლების ძიებაში: პროექტი განვითარებადი ეკონომიკების რეფორმისათვის, ლადო გურგენიძე, N2, 2009 წლის ივნისი, საზოგადოებრივი პოლიტიკის კვლევის ამერიკული მეწარმეობის ინსტიტუტი, www.aei.org/docLib/02%20DPO%20June%202009%20newg.pdf / Georgia's Search for Economic Liberty: A Blueprint for Reform in Developing Economies, Lado Gurgendze, No. 2, June 2009, American Enterprise Institute for Public Policy Research, www.aei.org/docLib/02%20DPO%20June%202009%20newg.pdf

⁴ საგადასახადო სიდუხჭირისა და რეფორმების 2009 წლის ინდექსი, ჟურნალი „ფორბსი“, 2009 წლის 13 აპრილი, www.forbes.com/global/2009/0413/034-tax-misery-reform-index.html / 2009 Tax Misery & Reform Index, Forbes Magazine, April 13, 2009, www.forbes.com/global/2009/0413/034-tax-misery-reform-index.html

⁵ საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო, შეხვედრა საქართველოში ამერიკის სავაჭრო პალატის წარმომადგენლებთან, 2009 წლის 25 მარტი, http://74.125.77.132/search?q=cache:uy0NusEC4QUJ:www.amcham.ge/photos/luncheon_2009-03-25/Ministry%2520of%2520Economic%2520Development.pps+tax+propert+georgia+tbilisi&cd=8&hl=ka&ct=clnk&gl=ge / Ministry of Economic Development of Georgia, Meeting with the representatives of the American Chamber of Commerce in Georgia, March 25, 2009, http://74.125.77.132/search?q=cache:uy0NusEC4QUJ:www.amcham.ge/photos/luncheon_2009-03-25/Ministry%2520of%2520Economic%2520Development.pps+tax+propert+georgia+tbilisi&cd=8&hl=ka&ct=clnk&gl=ge

⁶ იხილეთ, მაგალითად: განვითარებადი ქვეყნების საგადასახადო გამოწვევები, რიჩარდ მ. ბირდი, 2008 წლის მარტი, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1114084 / See, for instance, Tax Challenges Facing Developing Countries, Richard M. Bird, March 2008, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1114084

⁷ ანონიმური წყარო 2



ბიზნესმენთა კვლევამ აღმოაჩინა, რომ „საგადასახადო ორგანოების თანამშრომლებთან ვიზიტებისა თუ საჭირო შეხვედრების საშუალო რაოდენობა იმ კომპანიებისთვის, რომლებმაც ორივე წელს ჩატარებულ კვლევებში მიიღეს მონაწილეობა, მნიშვნელოვნად შემცირდა – 8-დან (2005 წელს) 0.5-მდე (2008 წელს, ახალი საგადასახადო კანონმდებლობის იმპლემენტაციის შემდეგ)“⁸. გადასახადების გადახდის მარტივმა წესმა (ამ მხრივ საქართველო მსოფლიოში 64-ე ადგილზეა⁹) და მომხიბვლელად დაბალმა საგადასახადო განაკვეთებმა გააადვილა საერთაშორისო საფინანსო კორპორაციის საფინანსო პოლიტიკის ტრიუმფირატის მე-3 ასპექტის განხორციელება, რომელიც გადამხდელთა ბაზის გაზრდას გულისხმობდა. მართალია, გადამხდელთა რაოდენობის შესახებ ზუსტი მონაცემები არ გვაქვს, მაგრამ ვიცით, რომ ის რადიკალურად გაიზარდა.¹⁰

რეფორმის შედეგებზე მსჯელობა უშუალოდ აკრეფილი გადასახადების რაოდენობის მიხედვით შეიძლება. თუ 2003 წელს სახელმწიფო ხაზინაში გადასახადების სახით 1.19 მილიარდი ლარი (მთლიანი შიდა პროდუქტის 13.9%) შევიდა, 2008 წელს მან 4.75 მილიარდი ლარი (მთლიანი შიდა პროდუქტის 24.9%) მიიღო.¹¹ გადასახადებიდან შემოსული ფულადი საშუალებების ზრდა, უპირველეს ყოვლისა, რეფორმებითაა განპირობებული. როგორც ყოფილმა პრემიერ-მინისტრმა აღნიშნა, „ქვეყანა ლაფერის მრუდის წვერზე აღმოჩნდა“¹².

ეშმაკი დეტალებში¹³

მიუხედავად ამისა, საერთაშორისო საფინანსო კორპორაციის მიერ ჩატარებულმა ბიზნესმენთა გამოკითხვამ¹⁴ როგორც საგადასახადო სისტემაში, ისე საგადასახადო კოდექსში არსებული მრავალი ხარვეზი აღმოაჩინა.

⁸ ბიზნესის წარმოება საქართველოში, საერთაშორისო საფინანსო კორპორაცია, www.georgia.gov/pdf/2009_12_04_15_24_50_1.pdf / Running a Business in Georgia, International Finance Corporation, www.georgia.gov/pdf/2009_12_04_15_24_50_1.pdf

⁹ გადასახადების გადახდა 2010 – გლობალური სურათი, მსოფლიო ბანკი, www.doingbusiness.org/documents/FullReport/2010/Paying-Taxes-2010.pdf / Paying Taxes 2010 - The global picture, World Bank, www.doingbusiness.org/documents/FullReport/2010/Paying-Taxes-2010.pdf

¹⁰ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა– საქართველო“ შეეცადა მონაცემების მოპოვებას ხელისუფლების წარმომადგენლებთან შეხვედრისას. ასევე წერილობითი თხოვნაც გაუგზავნა სათანადო უწყებებს, მაგრამ პასუხი ვერ მიიღო.

¹¹ საქართველოს ეკონომიკური მიმოხილვა, I კვარტალი, 2009, ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი (GEPLAC), [http://geplac.ge/newfiles/GeorgianEconomicTrends/2006/GER%20I%202009\(geo\).pdf](http://geplac.ge/newfiles/GeorgianEconomicTrends/2006/GER%20I%202009(geo).pdf)

¹² საქართველო ეკონომიკური თავისუფლების მიეზამი: პროექტი განვითარებადი ეკონომიკების რეფორმისათვის, ლადო გურგენიძე, N2, 2009 წლის ივნისი, საზოგადოებრივი პოლიტიკის კვლევის ამერიკული მეწარმეობის ინსტიტუტი, www.aei.org/docLib/02%20DPO%20June%202009%20newg.pdf / Georgia's Search for Economic Liberty: A Blueprint for Reform in Developing Economies, Lado Gurgendize, No. 2, June 2009, American Enterprise Institute for Public Policy Research, www.aei.org/docLib/02%20DPO%20June%202009%20newg.pdf

¹³ ქეთევან სუთიაშვილი, კრედიტების მენეჯერი, IESC-ს მცირე და საშუალო საწარმოების ხელშეწყობის პროექტი, ავტორთან ინტერვიუ, 2009 წლის 7 ოქტომბერი, საგადასახადო კოდექსის თანმდევ პრობლემებსა და მისი ადმინისტრირების სირთულეებთან დაკავშირებით / Ketevan Sutiashvili, Credit Access Manager, IESC SME Support Project, in interview with author, October 7, 2009, in reference to the inherent problems with the tax code and its administration]

¹⁴ გადასახადების აპელირების სისტემა საქართველოში, საერთაშორისო საფინანსო კორპორაცია, [http://www.ifc.org/ifcext/georgiasme.nsf/AttachmentsByTitle/TaxAppealsSystemPolicyPaper1Eng/\\$FILE/TaxAppealsSystemPolicyPaperPartONE.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/georgiasme.nsf/AttachmentsByTitle/TaxAppealsSystemPolicyPaper1Eng/$FILE/TaxAppealsSystemPolicyPaperPartONE.pdf) / Tax Appeals System in Georgia, International Finance Corporation, [http://www.ifc.org/ifcext/georgiasme.nsf/AttachmentsByTitle/TaxAppealsSystemPolicyPaper1Eng/\\$FILE/TaxAppealsSystemPolicyPaperPartONE.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/georgiasme.nsf/AttachmentsByTitle/TaxAppealsSystemPolicyPaper1Eng/$FILE/TaxAppealsSystemPolicyPaperPartONE.pdf)



რუსეთის მიერ საქართველოს ტერიტორიის ოკუპაციისა და საერთაშორისო ფინანსური კრიზისის შედეგად წარმოქმნილმა სერიოზულმა საბიუჯეტო პრობლემებმა მმართველი სტრუქტურების წარმომადგენელთა მხრიდან წარსულში ნაცადი მეთოდების გამოყენების მცდელობა გამოიწვია. „ვარდების რევოლუციის“ პირველ წლებში ფინანსური პოლიციის მიერ უფლებამოსილების გადამეტება და ბიზნესმენტთა დაშინება – „შიშის აჩრდილის“¹⁵ დამყარება – საქართველოს ბიზნესრეალობის ნაწილად იქცა.¹⁶ საქართველოში დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფოს ელჩის თქმით, ამგვარმა პრაქტიკამ „მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია რეალობის აღქმაზე“¹⁷. მაგრამ უკვე 2007 წელს გააზრებულ იქნა სიტუაციის მოთოკვის საჭიროება. პრეზიდენტმა სააკაშვილმა შეიქმნა „ფინანსური ურთიერთობების დეკრიმინალიზაციის“¹⁸ საჭიროება და გააერთიანა ფინანსური პოლიცია და საგადასახადო და საბაჟო დეპარტამენტები. თუმცა ამჟამად „იქმნება შთაბეჭდილება, რომ ძალღებს ისევე მიეცათ საშუალება, აიშვან“¹⁹.

ამის საუკეთესო მაგალითია „ელიტ ელექტრონიქსის“ გახმაურებული საქმე და ამ კომპანიის მიმდინარე დავა შემოსავლების სამსახურთან²⁰. „ელიტ ელექტრონიქსს“ 14 მილიონი ლარის ოდენობის საგადასახადო ვალდებულება დაეკისრა. კომპანიის მიერ გადაწყვეტილების გასაჩივრების შემდეგ ეს თანხა განახევრდა, თუმცა ამის საფუძველი უცნობია. შემდგომ კომპანიამ კვლავ დაბეჯითებით განაცხადა, რომ თავს ვალდებულად თვლიდა, მხოლოდ 120 000 ლარი გადაეხადა, რამაც ვითარება გაართულა. ალბათ უბრალო დამთხვევაა, რომ საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონში ცვლილება, რომლის მიხედვითაც, შემოსავლების სამსახურს ეძლევა უფლება, აპელაციის პროცესის დასრულებამდე ყადაღა დაადოს ბიზნესის საბანკო ანგარიშებს, შეაჩეროს ფულის მიმოქცევა და ამგვარად შეაჩეროს ამა თუ იმ კომპანიის საქმიანობა. კანონში შეტანილი ეს ცვლილება „ელიტ ელექტრონიქსზედაც“ გავრცელდა და კომპანია იძულებული გახდა, 34 მაღაზია დაეხურა. შემდგომმა საჯარო დაინტერესებამ ხელისუფლების მხრიდან პასუხისმგებლობისთვის თავის არიდების მცდელობა გამოიწვია და ამგვარად 2009 წლის მაისში „თიბისი ბანკი“ გაურკვეველი მიზეზების გამო ამ დავაში ჩართული აღმოჩნდა. „ელიტ ელექტრონიქსის“ გენერალური დირექტორის, ანზორ ქოქოლამის თქმით, კომპანიას მართლაც ჰქონდა ვალი, თუმცა არასდროს დაუგვიანებია დადგენილი გადასახადის გადახდა. საქმეში ბანკის მონაწილეობამ ყურადღება ძირითადი საკითხიდან სხვაგან გადაიტანა, რასაც დაერთო თბილისის მერის, გიგი უგულავას მტკიცება, რომ კომპანიის დახურვა ბანკისა და კლიენტის ურთიერთობის კერძო საკითხი იყო. „იოლია ბრალის სახელმწიფოსთვის დაკისრება,

¹⁵ ფინანსური პოლიციის მომავალი – საუბარი ფინანსთა მინისტრ კახა ბაინდურაშვილთან, ინვესტორ.ჯი, მოლი კორსო, 2009 წლის დეკემბერი, http://www.investor.ge/issues/2009_6/04.htm / The Future of the Financial Police - A discussion with Finance Minister Kakha Baindurashvili, Investor.Ge, Molly Corso, December 2009, http://www.investor.ge/issues/2009_6/04.htm

¹⁶ ომბუდსმენი ფინანსურ პოლიციას უკანონო ქმედებებში ადანაშაულებს, სივილ ჯორჯია, 2006 წლის 2 მარტი, <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=11935&search=ომბუდსმენი ფინანსურ პოლიციას>

¹⁷ მისი აღმატებულება დენის კიფი ევროკავშირის აღმოსავლეთ სამეზობლო კონფერენციაზე, 2009 წლის 27 ნოემბერი, სასტუმრო „მარიოტი“, თბილისი / H.E. Denis Keefe at EU Eastern Neighbourhood Conference, November 27, 2009, at Marriot Hotel, Tbilisi

¹⁸ პრეზიდენტი სააკაშვილი, ციტატა სტატიიდან „ფინანსური პოლიციის აღდგენა იგეგმება“, სივილ ჯორჯია, 2009 წლის 21 სექტემბერი, <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=21787&search=პოლიციის აღდგენა იგეგმება>

¹⁹ ანონიმური წყარო 1

²⁰ <http://www.geotimes.ge/index.php?m=home&newsid=18166>



როდესაც ამა თუ იმ კომპანიის მენეჯერი ან მეპატრონე გააფუჭებს რაღაცას²¹, – განაცხადა მან.

მოგვიანებით, მხარეთა მორიგების შემდეგ, „ელიტ ელექტრონიქსმა“ ძირითადად განაახლა საქმიანობა: „ისინი [მთავრობა] მიხვდნენ, რომ მათ ჩვენ ვჭირდებით“²². ამკარაა, რომ ოქროს კვერცხის მდებელი დედლის დაკვლა საბიუჯეტო დანაკლისის შევსების საუკეთესო მეთოდი არ გახლავთ.

სადავო საკითხების გადაწყვეტის მიღებული მოდელი ცალკე პრობლემაა. როდესაც საკითხი სადავოა, მას აუცილებლად „ბოლომდე უნდა მიჰყვე“²³. ეს საგადასახადო სისტემაში დასადგურებულ შიშს ასახავს. არსებობს [უსაფუძვლო] „ვარაუდი, რომ [საგადასახადო ინსტანციის დაბალ ან საშუალო საფეხურზე] მომუშავე ადამიანი კორუმპირებულია“²⁴ და, ამრიგად, მას გადაწყვეტილების მიღების მინიმალური უფლებამოსილება აქვს მინიჭებული, ხოლო ამ უფლებამოსილების ფარგლებში ის თავს არიდებს მოვალეობის შესრულებას, რადგან „შეცდომის დაშვების ემინია“²⁵.

PriceWaterHouseCoopers-ის წარმომადგენლის, პოლ კუპერის აზრით, ეს „უფლებამოსილებით აღჭურვის პრობლემა“²⁶. ამას ემატება ის, რასაც საერთაშორისო საფინანსო კორპორაცია „საგადასახადო ადმინისტრირებისა და აპელირების პროცესში იურიდიული განათლების ნაკლებობას“²⁷ უწოდებს და რაც „ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზია იმისა, რომ საგადასახადო ორგანოების თანამშრომლებს არ შესწევთ უნარი, მიიღონ გადაწყვეტილებები, ასევე სწრაფად და სათანადოდ მართონ პროცესები“²⁸. აპელაციის პროცესში ჩართული ბიზნესებისათვის ეს იმას ნიშნავს, რომ „საქმის განხილვისა და გადასახადის გადამხდელისთვის შეტყობინების ვადები ხშირად არ არის დაცული“²⁹ და „ქონებისთვის ყადაღის დადება ხშირად საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად არ ხდება“³⁰. ძირითადი ადმინისტრაციული მოვალეობებიც ხშირად უხარისხოდ სრულდება:

²¹ „ელიტ ელექტრონიქსი“: კიდევ ერთი „სამწუხარო ამბავი“ ბაზარზე, ჯორჯია თუდეი, ნინა ახმეტელი, 2009 წლის 4 სექტემბერი, http://www.georgiatoday.ge/article_details.php?id=7194 / Elit Electronics: One more ‘sad story’ on the market, Georgia Today, Nina Akhmeteli, September 4, 2009, http://www.georgiatoday.ge/article_details.php?id=7194

²² ანზორ ქოქოლაძე, გენერალური დირექტორი, „ელიტ ელექტრონიქსი“, ავტორთან ინტერვიუ, 2009 წლის 30 ოქტომბერი /

²³ ერიკ ლივნი, დირექტორი, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტთან არსებული ეკონომიკის საერთაშორისო სკოლა, ავტორთან ინტერვიუ, 2009 წლის 8 ოქტომბერი / Eric Livny, Director, International School of Economics at Tbilisi State University (ISET), in interview with author, October 8, 2009

²⁴ ანონიმური წყარო 1

²⁵ ანონიმური წყარო 3

²⁶ ინვესტორ.ჯი, მე-5 გამოშვება, 2009 წლის ოქტომბერ-ნოემბერი, საგადასახადო ადმინისტრაციის წელი თამაში „დაჭირობანა“, პოლ კუპერი, http://www.investor.ge/issues/2009_5/06.htm / Investor.ge, Issue 5, 2009, October-November, Tax Administration in Slow Game of “Catch Up”, Paul Cooper, http://www.investor.ge/issues/2009_5/06.htm

²⁷ გადასახადების აპელირების სისტემა საქართველოში, საერთაშორისო საფინანსო კორპორაცია, [http://www.ifc.org/ifcext/georgiasme.nsf/AttachmentsByTitle/TaxAppealsSystemPolicyPaper1Eng/\\$FILE/TaxAppealsSystemPolicyPaperPartONE.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/georgiasme.nsf/AttachmentsByTitle/TaxAppealsSystemPolicyPaper1Eng/$FILE/TaxAppealsSystemPolicyPaperPartONE.pdf) / Tax Appeals System in Georgia, International Finance Corporation, [http://www.ifc.org/ifcext/georgiasme.nsf/AttachmentsByTitle/TaxAppealsSystemPolicyPaper1Eng/\\$FILE/TaxAppealsSystemPolicyPaperPartONE.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/georgiasme.nsf/AttachmentsByTitle/TaxAppealsSystemPolicyPaper1Eng/$FILE/TaxAppealsSystemPolicyPaperPartONE.pdf)

²⁸ იქვე

²⁹ იქვე

³⁰ იქვე



როდესაც საგადასახადო საჩივარი სრულად ან ნაწილობრივ კმაყოფილდება, შემოსავლების სამსახური ვალდებულია გააგზავნოს შესწორებული „საგადასახადო მოთხოვნა“, რომელიც მიღებულ გადაწყვეტილებას ასახავს. კვლევის შედეგების მიხედვით, იმ რესპონდენტთა 65-მა პროცენტმა, რომელთა საჩივარიც სრულად ან ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა, მართლაც მიიღო შესწორებული „საგადასახადო მოთხოვნა“ (რომლის საფუძველზედაც დეპოზიტის ოდენობა სრულად ან ნაწილობრივ დაბრუნდა მათ ანგარიშზე); დანარჩენმა რესპონდენტებმა განაცხადეს, რომ მათ შესწორებული „საგადასახადო მოთხოვნა“ არ მიუღიათ.³¹

თავად შემოსავლების სამსახურსაც კარგად ესმის საკუთარი სუსტი მხარეები. შიდა მოხმარებისათვის განკუთვნილ საგადასახადო სისტემის ფისკალურ მონახაზში³² მრავალი საჭირობო საკითხია გამოვლენილი. ეს საბუთი განსაკუთრებით შემდეგ პრიორიტეტულ სფეროებს გამოყოფს, ვინაიდან ისინი საგრძნობ გაუმჯობესებას საჭიროებს: ადამიანური რესურსების მართვა, საგადასახადო აუდიტი, გადამხდელთა მართვის სისტემები, საინფორმაციო ტექნოლოგიები, სტრუქტურისა და ორგანიზების საკითხები.

რა თქმა უნდა, საგადასახადო ორგანოები ჯერ კიდევ „ჩვილობის ასაკში“ არიან და, აქედან გამომდინარე, მოსალოდნელია „კბილების ამოსვლასთან დაკავშირებული პრობლემები“³³. მართლაც, ის ფაქტი, რომ საგადასახადო ორგანოები საკუთარი სისუსტეების გამოვლენაზე მუშაობენ, იმაზე მიუთითებს, რომ არსებობს გაუმჯობესებისკენ სწრაფვა და პრობლემების გადაჭრის სურვილი. ნაკლებად გასაგებია მათი დამოკიდებულება ბიზნესების მიმართ, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც სახელმწიფო ბოლო წლების განმავლობაში ბიზნესის ხელშემწყობ პოლიტიკას ახორციელებს.

მაგალითად, საგადასახადო ორგანოები ბიზნესებთან დაკავშირებით „ულმობლობას“³⁴ იჩენენ და ვერ ხვდებიან „იმ ელემენტარულ მოთხოვნებსა და შეზღუდვებს, რომელთა გავლენის ქვეშაც უხდებათ ბიზნესებს თავიანთი საქმიანობის წარმოება“³⁵.

პრობლემა, რომლის სათავე ალბათ ქართული საგადასახადო სისტემის ისტორიაშია, შემდეგია: არსებობს „ვარაუდი, რომ დამნაშავე, კანონის დამრღვევი ხარ“³⁶. როგორც თბილისის ერთ-ერთი ბუღალტერი აღწერს, გადასახადის გადამხდელი ციხეში ხვდება, თუ მან საგადასახადო ორგანოს მიაწოდა „25 000 ლარზე მეტის საგადასახადო საბუთები, სადაც შეცდომა გაიპარა“³⁷. ერთ-ერთი ბიზნესჟურნალის მტკიცებით, „შესწორებული საგადასახადო კოდექსი გადასახადის გადახდის დარღვევების კლასიფიკაციას მათი ტიპის მიხედვით კი არ ახდენს, არამედ ყველაფერს თაღლითობის კატეგორიაში ათავსებს“³⁸. მაშინაც კი, როცა დანაშაულებრივ განზრახვაზე – უმეტესად, გადასახადის გადახდისთვის თავის არიდებაზე –

³¹ იქვე
³² ავტორის მფლობელობაშია
³³ ანონიმური წყარო 1
³⁴ ანონიმური წყარო 2
³⁵ იქვე
³⁶ იქვე
³⁷ ანონიმური წყარო 4
³⁸ საქართველოს შემსუბუქებული საგადასახადო დაბეგვრა გადასახადის გადამხდელებს ხაფანგს უგებს, გიორგი ლომსაძე, ეურაზიანეტ, ეურაზია ინსაით, 2008 წლის 7 მაისი http://georgiandaily.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1788&Itemid=75 / Georgia's lighter tax burden comes with potential pitfalls for taxpayers, Giorgi Lomsadze, EurasiaNet Eurasia Insight, May 7, 2008, http://georgiandaily.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1788&Itemid=75



ექვის მიტანა უსაფუძვლოა, საპასუხო ქმედება მაინც დრაკონულია. ზოგჯერ კრედიტორი დროულად ვერ იხდის საქონლისა თუ მომსახურების საფასურს, როგორც ეს იყო ჭაბურღილების კომპანიის, *უელ 3*-ის, საქმეში, რომლის უდიდეს კლიენტს კომპანიისთვის 150 000 ლარის გადახდა დაუგვიანდა. სხვა ქვეყნებისაგან განსხვავებით, რომლებიც ბიზნესსაქმიანობას გარკვეული შემწყნარებლობით უდგებიან, რადგან ბიზნესის ციკლურ ხასიათს აცნობიერებენ, საქართველოში საგადასახადო ვალდებულების შეუსრულებლობა კანონდამრღვევი კომპანიების საბანკო ანგარიშების გაყინვით და მათი აქტივებისთვის ყადაღის დადებით მთავრდება. იმ შემთხვევაში, როცა ბიზნესს არ შეუძლია განცხადებულ, მაგრამ ჯერ მიუღებელ მოგებაზე გადასახადის გადახდა, საქართველოს საგადასახადო ორგანოები ბიზნესს „ხურავენ“, ნაცვლად იმისა, რომ დაელოდონ, ვიდრე მას გადახდისუნარიანობა დაუბრუნდება. მაგალითად, *უელ 3* 2008 წლის განმავლობაში ხუთჯერ დახურეს. „მხოლოდ დილაკზე თითის დაჭერით [ყინავდნენ კომპანიის ანგარიშებს] – ჩვეულებრივ, პარასკევს, ნაშუადღევს, ყოველგვარი გაფრთხილების გარეშე“.³⁹ ბევრ ქვეყანაში კომპანიებს ეძლევათ სულ მცირე 21 სამუშაო დღის ვადა, ვიდრე საგადასახადო სისტემა ამგვარი კატეგორიული ქმედებების განხორციელებას დაიწყებს, ისიც მხოლოდ მაშინ, როდესაც გადასახადების გადახდისთვის თავის არიდების ან სხვა დანაშაულებრივი ქმედების ეჭვი არსებობს.

უელ 3-ს 33 000 ლარის ოდენობის ჯარიმაც დაეკისრა. ამ კომპანიის მაგალითი ასახავს იმ მრავალ სხვა, მცირე თუ საშუალო კომპანიის მდგომარეობას⁴⁰, რომლებსაც ისეთივე ზომის ჯარიმებს უწესებენ, როგორსაც დიდ კომპანიებს.

ხშირად, როცა საბანკო ანგარიშები იყინება, ყადაღადადებული თანხა აღემატება საგადასახადო ორგანოების მიერ დადგენილ ვალდებულებას. თბილისში ერთ-ერთ ფირმას 50 000 ლარი ჩამოართვეს, თუმცა მისი საგადასახადო დავალიანება მხოლოდ 15 000 ლარი იყო. თანხის ანგარიზე დაბრუნებას 3 თვე დასჭირდა. უფრო მეტიც, ერთ პატარა რესტორანს, რომლის მფლობელიც უცხოელია, 2 000 ლარი ჩამოერთვა და, მიუხედავად იმისა, რომ მოგვიანებით შემოსავლების სამსახურმა დაშვებული შეცდომა აღიარა, თანხა არ დაუბრუნებიათ. ამის ნაცვლად შემოსავლების სამსახურმა ეს თანხა მომდევნო წლის საგადასახადო ვალდებულების შესასრულებლად ჩამოწერა, რითაც პრაქტიკულად აიძულა ბიზნესმენი, სახელმწიფოსთვის უპროცენტო სესხი მიეცა.

მიმდინარე გლობალური საკრედიტო სირთულეებიდან გამომდინარე, ეს უმნიშვნელო საკითხი არ არის. მომხდარი რომ აღარ განმეორდეს, „ცვდილობთ საქმიანობა მაქსიმალურად ნაღდი ანგარისწორების საფუძველზე ვაწარმოოთ“⁴¹, – განუცხადა რესტორნის მეპატრონემ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“. ისედაც დაძაბუნებული საბანკო სექტორისთვის ზარალის მიყენების გარდა, ნაღდი ფულის საარაკო ბალიშის ქვეშ შენახვა იმასაც გულისხმობს, რომ კომპანია ვერ იქმნის საკრედიტო ისტორიას, რომლის გარეშეც მას მომავალში კრედიტის მიღება გაუჭირდება. შესაბამისად, ბიზნესის ზრდა-განვითარება და

³⁹ ანონიმური წყარო 2

⁴⁰ იგი ასახავს იმ შიშს, რომელსაც ბევრი ბიზნესმენი შეუპყრია; „ბიზნესები თავიანთი საქმეების აფიშირებას გაურბიან“, – აცხადებს ჟურნალისტი მოლი კორსო ავტორთან ინტერვიუში. ამ ანგარიშის შექმნის დროს მხოლოდ რამდენიმე ადამიანმა ისურვა საკუთარი სახელის დაფიქსირება.

⁴¹ ანონიმური წყარო 4



ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა ფერხდება, რაც არა მარტო მოცემულ მეწარმეზე ახდენს უარყოფით გავლენას, არამედ მთელ ეკონომიკაზე.

საგადასახადო ორგანოთა სხვა ქმედებებიც მსგავს შედეგებს იწვევს და გავლენას ახდენს როგორც მეწარმეებზე, ისე ეკონომიკაზე. უელ ჰ-ს, რომლის საქონელბრუნვა 2008 წელს 400 000 ლარს შეადგენდა, 2009 წლის მარტში დაეკისრა პირველი კვარტალის საგადასახადო ვალდებულება 30 000 ლარის ოდენობით. კომპანიას ამ პერიოდში საქონელბრუნვა არ უწარმოებია, მაგრამ შემოსავლების სამსახურმა წინა წლის მონაცემებზე დაყრდნობით მას ისეთი საგადასახადო ვალდებულება დააკისრა, რომლის შესრულებაც კომპანიას არ ხელეწიფებოდა. საბანკო ანგარიშებს მხოლოდ მას შემდეგ მოეხსნა ყადაღა, რაც კომპანიამ შეძლო დაემტკიცებინა, რომ საქონელბრუნვა საგრძნობლად შემცირდა. მარტო ამ ერთი შემთხვევის გამო კომპანია მთელი კვირის განმავლობაში არ ფუნქციონირებდა.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოსთვის“ ცნობილია შემთხვევა, როდესაც საქართველოს ძირითად საგზაო მაგისტრალთან ახლოს მდებარე რესტორანი 400 000 ლარით დაჯარიმდა. მას ჯარიმა დაეკისრა რესტორნის საქმიანობის ერთკვირიანი გამოძიების შემდეგ, რომლის დროსაც საგადასახადო ორგანოს წარმომადგენლები რესტორანში ისხდნენ და მის კაპიტალბრუნვას აკონტროლებდნენ. მათ ამაზე დაყრდნობით გამოიანგარიშეს რესტორნის წლიური ბრუნვა. გამოძიების 2009 წლის აგვისტოში ჩატარებამ, იმის გათვალისწინებით, რომ ეს შავი ზღვის სანაპიროსკენ მიმავალ ძირითად მაგისტრალზე მდებარე რესტორნისთვის წლის ყველაზე სარფიანი პერიოდი იყო, უდავოდ გამოიწვია წლიური ბრუნვის მაჩვენებლის ხელოვნური ინფლაცია. მიუხედავად ამისა, შემოსავლების სამსახურმა, შეიარაღებულმა მათ მიერ გამოთვლილი რესტორნის წლიური ბრუნვის შეფასებით, რესტორნის მეპატრონეს წინა ორი წლის განმავლობაში გადასახადების გადაუხდელობაში დასდო ბრალი და დიდი ჯარიმა დააკისრა. ის ფაქტი, რომ 2008 წლის ზაფხულში იმის გამო რესტორანი დახურული იყო, შემოსავლების სამსახურის ყურადღების მიღმა დარჩა.

ორივე საქმე წარმოაჩენს იმას, რომ გადასახადების ოდენობა ზოგჯერ არა განხორციელებული დასაბეგრი სამეწარმეო საქმიანობის, არამედ კომპანიის ფინანსურ შესაძლებლობებზე შექმნილი წარმოდგენის საფუძველზე განისაზღვრება. ეს აშკარად განსხვავდება სხვა ქვეყნების პრაქტიკისაგან. როგორც ერთმა ბრიტანელმა ბიზნესმენმა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ განუცხადა, „ინგლისში არსებობს გასაოცარი პრაქტიკა, როცა გადასახადს უშუალოდ მიღებულ შემოსავალზე დაყრდნობით იხდი“⁴².

საგადასახადო ორგანოებთან მსგავს დავაში ჩაბმულ ბიზნესებზე პირდაპირი უარყოფითი გავლენის გარდა, ასეთი ქცევა, რამდენადაც ირონიულად არ უნდა მოგვეჩვენოს, ბიზნესების მხრიდან ოფოციალურ ეკონომიკაში მონაწილეობაზე და საგადასახადო ორგანოს ბადეში გახვევის პერსპექტივაზე გულის აცრუებას იწვევს. „ჩვეულებრივ ადამიანს [ბიზნესმენს] არ სურს დარეგისტრირება“⁴³, როდესაც ხედავს, რა მდგომარეობაში არიან ისინი, ვინც

⁴² თომას ბლეიკი, დირექტორი, Thames Steel UK Ltd, ავტორთან ინტერვიუ, 2009 წლის 12 დეკემბერი / Thomas Blake, Director, Thames Steel UK Ltd, in interview with author, December 12, 2009

⁴³ ანონიმური წყარო 5



საგადასახადო ორგანოს ბადეშია გაბმული. შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ შექმნილი „ცუდი კარმა“⁴⁴ ინვესტორების მხრიდან კაპიტალის საქართველოში დაბანდებისგან თავის შეკავებას განაპირობებს. ჟურნალ BusinessWeek Europe-ში დაბეჭდილ სტატიაში მითითებულია: „ელიტ ელექტრონიკის“ საქმემ „მისცა სიგნალი, რომ ქვეყანაში ბიზნესის წარმოება არ არის ისე მარტივი, როგორც ამას მთავრობის მიერ პოტენციური ინვესტორების დასარწმუნებლად დადგმული სარეკლამო კამპანია წარმოაჩენს“⁴⁵. ეს უკანასკნელი სახუმარო საქმე როდია, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების რაოდენობა საგრძნობლად შემცირდა და როდესაც უცხოეთიდან შემოსული ფულადი სახსრები საქართველოს წარმოებას ასაზრდოებს. ამ კუთხით აშშ-ის სავაჭრო დეპარტამენტმა ამერიკულ კომპანიებს, რომლებსაც საქართველოში ბიზნესის დაწყება სურდათ, საკმაოდ მკაცრი გაფრთხილება მისცა:

ქვეყანაში ჩინოვნიკებისა და სასამართლოების მხრიდან ინტერპრეტირება და განხორციელება კანონებისა და წესებისა, განსაკუთრებით საგადასახადო და საბაჟო სფეროებში, არათანაბრად და თვითნებურად ხდება. ამიტომ კარგი ადგილობრივი იურისტის ყოლა აუცილებელია.⁴⁶

პროგრესი

სადავო არ არის, რომ 2005 წელს ცვლილებების შეტანის შემდეგ საგადასახადო კოდექსი გაცილებით უკეთესი გახდა. ერთ-ერთი ექსპერტის აზრით, ის „ძალიან კარგია“⁴⁷. ახალი კოდექსის აღსრულება არც კი შეედრება მისი წინამორბედისას, რადგან ახალი სისტემა უფრო ინტეგრირებული, კომპიუტერიზებული, კადრებით უკეთ დაკომპლექტებული და კორუფციისაგან თავისუფალია. პრაისვოტერჰაუსკუპერსის საგადასახადო სისტემების მსოფლიო რეიტინგი⁴⁸, რომელიც გადასახადების გადახდის სიმარტივის მიხედვით საქართველოს 183 ქვეყნიდან 64-ე ადგილზე ათავსებს, ამ ცვლილების დამადასტურებელია. გადასახადების ელექტრონულად გადახდა ერთ-ერთია იმ სიახლეთაგან, რომელთა დანერგვამაც ბიზნესებს არსებობა გაუადვილა.

ისიც უნდა ვაღიაროთ, რომ საგადასახადო ორგანოებს საქმე აქვთ საზოგადოებასთან, რომელიც ტრადიციულად გაურბოდა გადასახადების გადახდას. საქართველოში გადასახადების გადახდის კულტურა შედარებით განუვითარებელია, რაც აიხსნება კოლონიალიზმით და სახელმწიფოს სისუსტით, ასევე იმით, რომ საზოგადოება ვერ ხედავს კავშირს გადასახადებსა და პირად სარგებელს შორის. ამრიგად, საგადასახადო კოდექსით დაკისრებული ვალდებულებების ნებაყოფლობით შესრულება უცხოელი კონსულტანტების ოცნების სფეროში რჩება. დღესაც კი, არაოფიციალური, „შავი“ ეკონომიკური საქმიანობის აღმოსაფხვრელად ძალისხმევის გაერთიანებიდან 5 წლის შემდეგ, მისი მოცულობა,

⁴⁴ ანონიმური წყარო 5

⁴⁵ საქართველოში ბიზნესის დაბეგვრის საკითხები, სამანტა შილდსი, ბიზნესვიკეუროპ, 2010 წლის 1 აპრილი, http://businessneweurope.eu/story2034/Taxing_issues_for_business_in_Georgia/ Taxing issues for business in Georgia, Samantha Shields, BusinessWeekEurope, April 1, 2010, http://businessneweurope.eu/story2034/Taxing_issues_for_business_in_Georgia/

⁴⁶ ექსპორტ.გოვ, www.export.gov/articles/marketofmonth/eg_main_017096.asp/Export.Gov, www.export.gov/articles/marketofmonth/eg_main_017096.asp

⁴⁷ ანონიმური წყარო 1

⁴⁸ <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/data-tables.jhtml>



სავარაუდოდ, დაახლოებით 65%-ია.⁴⁹ ჩვეულებრივ, „ეკონომისტის კვლევის განყოფილება“ მიიჩნევს, რომ „შავი“ ბაზრის წილი მთლიანი შიდა პროდუქტის 50%-ს შეადგენს.⁵⁰ ამ ვითარებაში სახელმწიფოს მხრიდან გარკვეული მკაცრი ზომების გატარება მოსალოდნელიც კია.

კანონმდებლობის საკითხი

20-ზე მეტ ბიზნესმენტთან გასაუბრების შემდეგ (მათმა უმეტესობამ ანონიმურობა არჩია) და საერთაშორისო საფინანსო კორპორაციის კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ საქართველოს წარმომადგენლობა ასკვნის, რომ პრობლემები უფრო ფუნდამენტური ხასიათისაა.

მრავალ „შეცდომას“ და შეუსაბამობას საფუძვლად იურიდიული ხრიკები, საძრომები და საგადასახადო კოდექსის ბოროტად გამოყენება უდევს, რადგან „საქართველოში კანონის თითოეულ ძირითად მუხლს ორი ან სამი განსხვავებული ახსნა, ინტერპრეტაცია მოეძებნება“⁵¹. ჩვენი აზრით, ეს კანონის ფუნდამენტური უგულებელყოფაა. „რადაც არ უნდა დამიჯდეს“ ტიპის დამოკიდებულება იმარჯვებს იმაზე, „რაც მართებულია“⁵², და კანონისა და კანონიერი პროცესების დროებით გაუქმებას, მათ დროებით დისფუნქციას იწვევს.⁵³

ამ მიდგომამ შედეგი არაერთ შემთხვევაში გამოიღო, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც დაუყოვნებელი რეაგირება იყო აუცილებელი. 2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ დევნილთათვის საცხოვრებელი სახლების მშენებლობა ამის ნათელი მაგალითია. მაშინ, როდესაც დონორები მისდევდნენ პროცედურულ მხარეს, კონსულტაციების, ტენდერებისა და ბიუროკრატიული პროცესების ჩათვლით, და რამდენიმე სახლის მშენებლობას ხშირად 4-ჯერ მეტ დროს ანდომებდნენ, საქართველოს მთავრობამ ნორმალურ არხებს გვერდი აუარა და ამით გადაჭრა ათასობით უსახლკარო ადამიანის საცხოვრებელი ფართობით უზრუნველყოფის პრობლემა.⁵⁴ იმ დროს, როცა GTZ და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციები, პრეზიდენტ სააკაშვილის მოსაზრებით,⁵⁵ ჯერ კიდევ საბუთების შეგროვების სტადიაზე იყვნენ, საქართველოს მთავრობამ დევნილთათვის უკვე 5 ათასი სახლი ააშენა.

⁴⁹ ჩრდილოვანი ეკონომიკის ზომა 25 გარდამავალ ქვეყანაში 1999/00 წლიდან 2006/07 წლამდე: რა ვიცით ამის შესახებ?, www.econ.jku.at/members/.../files/.../ShadEcon_25Transitioncountries.pdf / The Size of the Shadow Economy for 25 Transition Countries over 1999/00 to 2006/07: What do we know?, www.econ.jku.at/members/.../files/.../ShadEcon_25Transitioncountries.pdf

⁵⁰ Economist Intelligence Unit – Georgia Country Profile 2008

⁵¹ ანონიმური წყარო 4

⁵² ანონიმური წყარო 7

⁵³ იხილეთ: გადაწყვეტილების მიღების პროცესი და საქართველოს მუდმივი რევილუცია: იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლების საქმე, ტილ ბრუკნერი, საერთაშორისო საკითხების კავკასიის მიმოხილვა, ტომი 3 (2), 2009 წლის გაზაფხული, გვ. 172–180, http://cria-online.org/7_5.html#_ftn13 / See Decision-Making and Georgia’s Perpetual Revolution: The Case of IDP Housing, Till Bruckner, Caucasus Review of International Affairs, Vol 3 (2), Spring 2009, pp. 172-180, http://cria-online.org/7_5.html#_ftn13

⁵⁴ იხილეთ: აპრილი, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ანგარიში კოტეჯური ტიპის დასახლებები ახალი დევნილებისთვის საქართველოში: ანგარიშვალდებულება დახმარებისა და მშენებლობის პროცესში დასახლება საქართველოს ახალ იძულებით გადაადგილებულ პირთათვის: ანგარიშვალდებულება ჰუმანიტარული დახმარებისა და მშენებლობის პროცესში.

⁵⁵ სააკაშვილმა პარლამენტს ყოველწლიური მოხსენებით მიმართა, სივილ ჯორჯია, 2009 წლის 12 თებერვალი, <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=20540&search=მოხილ>



რასაკვირველია, თანამიმდევრულობა, წესები და მიუკერძოებლობა საგადასახადო სისტემის ძირითად მოთხოვნებად რჩება. მათი უგულვებელყოფა, მიუხედავად იმისა, რომ ზოგჯერ შეიძლება მოკლევადიანი მოგების მომტანი იყოს, მთელ სისტემას უთხრის ძირს. თუ თვითნებობა კანონსა და წესებს ენაცვლება, საგადასახადო სისტემის აუცილებელი პირობა – სანდოობა – იკარგება.

რისკის შეფასება

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გამოსწორება რთულია, მაგრამ გადაულახავი დაბრკოლება არ გახლავთ.

„ყველაფერი რისკის ანალიზამდე დადის“⁵⁶, – აცხადებს საგადასახადო ორგანოს ერთ-ერთი წარმომადგენელი. რისკის გაანალიზებას, რომელიც საბაჟოების რეფორმის წარმატების საწინდარი გახდა, შემოსავლების სამსახური ეფექტიანად არ იყენებს. თუმცა „ისინი ამტკიცებენ, რომ ამ მეთოდს იყენებენ“⁵⁷. შემოსავლების სამსახურის უფროსმა „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ საქართველოს წარმომადგენლობასთან საუბრისას განაცხადა, რომ რისკის ანალიზის მეთოდი „საქმეების სულ მცირე 70%-ის“⁵⁸ განხილვისას გამოიყენებოდა და რომ წლის ბოლოსთვის მისი ყველა საგადასახადო აუდიტის დროს გამოყენება იგეგმება. ჩვენთვის მოწოდებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით და სიტუაციის შესწავლის შემდეგ შეიძლება ითქვას, რომ რეალურად შემოსავლების სამსახურს მართლაც აქვს „50 ურჩი კომპანიისაგან შემდგარი ნუსხა, [მაგრამ] ისინი დახურული კარის მიღმა აარჩევენ იმ 12-ს“⁵⁹, სადაც მოგვიანებით აუდიტი ჩატარდება. რისკის ანალიზი – მაღალი რისკის ან პოტენციურად ურჩი გადამხდელების გამოაშკარავების მეცნიერული, არაპოლიტიკური და არაპარტიული საშუალება – პრაქტიკულად არ გამოიყენება. შემოსავლების სამსახურის მიერ აუდიტორული რესურსების არასწორი, არაეფექტიანი და უყაირათო ხარჯვა მიუკერძოებლობისა და სამართლიანობის პრინციპებს მნიშვნელოვან ზიანს აყენებს.

საგადასახადო ტერორიზმი

ერთ შეკითხვაზე პასუხის გაცემა აუცილებელია: რატომ არ არსებობს რისკის გაანალიზების ან, თუ ამ საკითხს განვიხილავთ, რაიმე სხვა მექანიზმი⁶⁰, რომელიც წესებისა და პროცედურების დაცვას უზრუნველყოფს?

საერთაშორისო დონორებისათვის ამ კითხვაზე პასუხი უცილობლად შესაძლებლობების, უნარებისა და პროფესიონალიზმის სფეროში მოიპოვება. შესაბამისად, გამოსავალიც

⁵⁶ ანონიმური წყარო 1

⁵⁷ იქვე

⁵⁸ გიორგი ცხაკაია, უფროსი, შემოსავლების სამსახური, ფინანსთა სამინისტრო, ავტორთან ინტერვიუ, 2009 წლის 19 თებერვალი / Giorgi Tskhakaia, Head, Revenue Service, Ministry of Finance, in interview with author, February 19, 2009

⁵⁹ ანონიმური წყარო 1

⁶⁰ მაგალითად, „მათ არ აქვთ გარე აუდიტის მართვის სისტემა“, – აცხადებდა ანონიმური წყარო 1 ავტორთან ინტერვიუში 2009 წლის 27 ოქტომბერს. გარდა ამისა, ამ ეტაპზე „არ არსებობს უფლებამოსილების აღსრულების მართვის სტრუქტურა იმისთვის, რომ მოხდეს უფლებამოსილების აღსრულების ინდიკატორების დანერგვა და ადმინისტრაციის ეფექტურობისა და ეფექტიანობის სისტემური გაუმჯობესება“ [გადასახადების ადმინისტრირების ფისკალური მონახაზი – დასკვნითი ანგარიში, ავტორის მფლობელობაშია]



კონსულტანტების, მრგვალი მაგიდების, შესაძლებლობების განსავითარებლად გუდაურში ტრენინგებისა და ატლანტასა და ბარსელონაში სასწავლო ვიზიტების სახით მოიძებნება. მაშინ, როდესაც უცხოური ექსპერტიზა სასარგებლოა (უფრო მეტიც, ის შესაძლოა სასიცოცხლო მნიშვნელობისაც კი იყოს), არსებობს ალტერნატიული ახსნა იმისა, თუ რატომ ვხვდებით „ახირებულობას [საგადასახადო კოდექსის] მისადაგებისა და გამოყენების“⁶¹ პროცესში, – იმიტომ, რომ „მათ ეს ხელს აძლევს“⁶².

მათ ეს ხელს აძლევს რამდენიმე ასპექტით. როგორც ერთმა ცნობილმა ბიზნესმენმა აღნიშნა, „ისინი ფინანსურ პოლიციას კანონისა და წესრიგის დაცვის და პოლიტიკური კონტროლის იარაღად იყენებენ“⁶³. იმის გამო, რომ საქართველოში არსებობს გადასახადების გადახდის სუსტი კულტურული მემკვიდრეობა და ბიზნესის წარმოების ისეთი რეალობა, სადაც ფინანსური განათლება არცთუ ისე ადვილი საპოვნია, აუდიტორების გასაგზავნად „საბაზის გამოძებნა ყოველთვის შეიძლება“⁶⁴. როგორც თბილისში ერთმა ბიზნესკონსულტანტმა აღნიშნა, „საქართველოში ყველა ბიზნესს აქვს ნაკლი, მაგრამ საგადასახადო ორგანოს მიკროსკოპის ქვეშ მხოლოდ რამდენიმე კარგად შერჩეული კომპანია ხვდება“⁶⁵. ამ რამდენიმეს შორისაა „არტი ჯგუფი“, რომელიც ყოფილი თავდაცვის მინისტრის, ირაკლი ოქრუაშვილის მიერ სააკაშვილის მთავრობის წინააღმდეგ წამოყენებული სენსაციური ბრალდებების შემდეგ დაიხურა ვითომდა ფინანსური დარღვევების გამო.⁶⁶ ამგვარადვე, ბათუმის რეგიონულ სატელევიზიო სადგურს (25-ე არხს), რომელიც მთავრობის საწინააღმდეგო პოზიციით გამოდიოდა, დახურვით დაემუქრნენ აჭარაში ასლან აბაშიძის ბატონობის დროინდელი საგადასახადო ვალდებულების შეუსრულებლობის გამო. საბოლოოდ საკითხი მოგვარდა, თუმცა მხოლოდ მასმედიისა და ადგილობრივი და ზოგჯერ საერთაშორისო⁶⁷ პოლიტიკური ზეწოლის, ასევე ომბუდსმენისა და ფინანსთა მინისტრის ჩარევის შემდეგ.⁶⁸ ასეთი შედეგი, რა თქმა უნდა, მისასალმებელია, მაგრამ ეს კიდევ ერთი დასტურია იმისა, რომ ამგვარ საქმეებში მაღალჩინოსანთა ჩარევა აუცილებელი, ნაცვლად იმისა, რომ უპირატესობა კანონით გათვალისწინებული პროცედურების გამოყენებას მიენიჭოს.

საქართველოში „საგადასახადო ტერორიზმი“ კიდევ რამდენიმე ფორმით ვლინდება. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოსთვის“⁶⁹ ცნობილი გახდა შემთხვევები, როცა კომერციული კონკურენციის გამო ერთი მხარე თავის კონკურენტს ფინანსურ პოლიციას ახვევდა. არც ის არის უჩვეულო, რომ პირად ურთიერთობაში არსებული პრობლემები, მუშტი-კრივისა და ლანძღვა-გინების ნაცვლად, საგადასახადო აუდიტის მეშვეობით

⁶¹ ანონიმური წყარო 8

⁶² იქვე

⁶³ ანონიმური წყარო 5

⁶⁴ ანონიმური წყარო 8

⁶⁵ იქვე

⁶⁶ ოქრუაშვილი საჯარო განცხადებას გეგმავს, სივილ ჯორჯია, 2007 წლის 25 სექტემბერი, [http://www.civil.ge/geo/article.php?id=16171&search=ოქრუაშვილი საჯარო Okruashvili to Speak Out, as Tax Inspectors Launch Probes, Civil Georgia, September 25, 2007](http://www.civil.ge/geo/article.php?id=16171&search=ოქრუაშვილი%20საჯარო%20Okrushvili%20to%20Speak%20Out,%20as%20Tax%20Inspectors%20Launch%20Probes,%20Civil%20Georgia,%20September%2025,%202007), <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=15860--->

⁶⁷ იხილეთ, მაგალითად: აშშ-ის სახელმწიფო დეპარტამენტის 2009 წლის ანგარიში ადამიანის უფლებათა დაცვის შესახებ, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136032.htm/>

⁶⁸ ომბუდსმენი იმედოვნებს, რომ აჭარის 25-ე არხის დავა სახელმწიფოსთან დადებითად გადაწყდება, სივილ ჯორჯია, 2009 წლის 30 ოქტომბერი, [http://www.civil.ge/geo/article.php?id=21936&search=ომბუდსმენი ხვდება ფინანსთა მინისტრს](http://www.civil.ge/geo/article.php?id=21936&search=ომბუდსმენი%20ხვდება%20ფინანსთა%20მინისტრს)



გადაიჭრას. ჩვენთვის ცნობილია ისეთი შემთხვევაც, როდესაც სასტუმროს მენეჯერი, რომელმაც მაღალჩინოსანს არ დართო სასტუმროში უფასოდ დარჩენის ნება, მოგვიანებით საგადასახადო ვალდებულების შესრულებისთვის თავის არიდების ბრალდებით დააპატიმრეს. შემდგომ მენეჯერს ბრალდება მარტო იმიტომ მოეხსნა, რომ მას კიდევ უფრო მაღალი ჩინის მქონე პირებთან ჰქონდა კავშირი.

მუშაობის დროს ასევე წავაწყდით შემთხვევას, როდესაც ბიზნესები აიძულეს, კახელი გლეხებისაგან ყურძენი ეყიდათ. შემოსავლების სამსახურის თანამშრომლის თანხლებით კახეთში ჩასული ერთ-ერთი თბილისური რესტორნის მეპატრონე იძულებული გახდა, 5 ტონა ყურძენი ეყიდა, რაც 2 000 ლარი დაუჯდა. „ეს ხელოვნური სისტემა კახეთის გაჩუმებას ისახავს მიზნად, მაგრამ ეკონომიკას ანგრევს“, – განაცხადა მან.

ალტერნატიული პოლიტიკა

გაჭირვებული კახელი გლეხის აშკარად არაოფიციალური ხელშეწყობის მიუხედავად, გადასახადები, როგორც პოლიტიკური კურსის ხელშეწყობი ინსტრუმენტი, თითქმის არ გამოიყენება. ამის მიზეზი ნაწილობრივ იდეოლოგიურია. ყოფილი პრემიერ-მინისტრი, ლადო გურგენიძე განმარტავს: „ზოგადად, ჩვენ ლიბერტარიანელები ვართ“⁶⁹; „ჩვენ არაფრის გაკეთებას არ ვცდილობთ: ჩვენ არ გაგვაჩნია წარმოების არც ერთი სექტორის განვითარებასთან დაკავშირებული პოლიტიკური კურსი, – დასძინა ყოფილმა პრემიერმა. – სახელმწიფოს ეს არ ევალება; მნიშვნელობა არა აქვს იმას, თუ რა იწვევს ზრდას“.⁷⁰ მთავრობის მიდგომა ეფუძნება ვარაუდს, რომ დაბალი გადასახადები, საბოლოო ჯამში, ეკონომიკური განვითარების მამოძრავებელი გახდება. ამ პოზიციას აღნიშნულ საკითხზე შექმნილი აკადემიური ნაშრომებიც იზიარებს:

მარსდენის მიერ ჩატარებულმა ემპირიულმა კვლევამ (1990), რომელიც 20 ქვეყნის ჯვარედინ ანალიზს ეფუძნებოდა, შეადარა შერჩეული ქვეყნები დაბეგვრის უფრო დაბალი და უფრო მაღალი დონის და გადასახადების ეკონომიკურ ზრდაზე გავლენის თვალსაზრისით 10-წლიანი პერიოდის განმავლობაში. ყველა შემთხვევაში იმ ქვეყნებში, სადაც საშუალო საგადასახადო განაკვეთი უფრო დაბალი იყო, მთლიანი შიდა პროდუქტი საგრძნობლად სწრაფი ტემპით იზრდებოდა, ვიდრე უფრო მაღალი დაბეგვრის სისტემის მქონე ქვეყნებში.⁷¹

საქართველოს ხელისუფლების დამოკიდებულება დაბალი დაბეგვრის ფილოსოფიის ფარგლებში ექცევა და ამიტომაც, რომ ხაზინაში შემოსული გადასახადები მთლიანი შიდა პროდუქტის მხოლოდ 26%-ს შეადგენს. „ჩვენი ლიბერტარიანული ინსტინქტებიდან

⁶⁹ ლადო გურგენიძე მილკენის ინსტიტუტის 2009 წლის მსოფლიო კონფერენციაზე, ლოს-ანჯელესი, 28-04-09, <http://www.milkeninstitute.org/events/gcprogram.taf?function=detail&EvID=1923&eventid=GC09> / Lado Gurgenidze at the Milken Institute Global Conference 2009, Los Angeles, 28-04-09, <http://www.milkeninstitute.org/events/gcprogram.taf?function=detail&EvID=1923&eventid=GC09>

⁷⁰ იქვე
⁷¹ გადასახადების შერევისა და საგადასახადო პოლიტიკის გავლენა დანაზოგზე და კაპიტალის ფორმირებაზე განვითარებად ეკონომიკებში: კვლევა, ვასანტი მონსინგ პეტერი და იან ა. კერი, აზია-წყნარი ოკეანის განვითარების ჟურნალი, ტომი 8, N1, 2001 წლის ივნისი / The Influence of Tax Mix and Tax Policy on Savings and Capital Formation in Developing Economies: a Survey, Vasanthi Monsingh Peter and Ian A. Kerr, Asia-Pacific Development Journal Vol. 8, No. 1, June 2001, www.unescap.org/drrpad/publication/journal_8_1/PETER.PDF



გამომდინარე, ეს უკვე მეტისმეტად ბევრი იყო⁷², – აღნიშნა ლადო გურგენიძემ. „სახელმწიფო მეტისმეტად გაიზარდა“⁷³, – დასძინა მან.

ამას ერთვის ის, რომ საგადასახადო დაბეგვრის დროებით შეჩერება და საგადასახადო სისტემაში ჩადებული, ეკონომიკური საქმიანობის ხელშემწყობი, წამახალისებელი ღონისძიებები, რომლებიც მიღებულია სხვა მრავალ ქვეყანაში, საქართველოში არ არსებობს. კორუფციის შიშმა, რომელიც საქართველოსთვის კარგად ნაცნობი მონსტრია, ეკონომიკის დარეგულირების გადაწყვეტილებაში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა.⁷⁴ სწორედ კორუფციის შიშია ზემოაღნიშნული გადაწყვეტილების მიღების ძირითადი მიზეზი. წამახალისებელი საგადასახადო ღონისძიებების გამოუყენებლობა არის მიდგომა, რომელიც „კორუფციის ერთ-ერთ მამოძრავებელ იმპულსს სპობს“⁷⁵.

ამ პოზიციის მხარდამჭერი აკადემიური ნაშრომებიც მოიპოვება. „როგორც ჩანს, სწორია ყოველდღიური სიბრძნე იმ საკითხზე, თუ რა ბედი უნდა ეწიოს ყველა წამახალისებელ საგადასახადო ღონისძიებას: ისინი უნდა გაუქმდეს. – ასკვნის ერთ-ერთი მეცნიერი. – ... ის მცირედი ეფექტიანობა, რომლითაც ზოგიერთი წამახალისებელი ღონისძიება ინვესტორებს უბიძგებს, მოიქცნენ სხვაგვარად, ვიდრე ბაზრის სიგნალებზე საპასუხოდ მოიქცეოდნენ, იძლევა შედეგს, რომელიც ხშირად არასაკმარისია და იწვევს მწირი რესურსების გაფლანგვას, მათი ოპტიმალური გამოყენების ნაცვლად (მაკლური 1999)“⁷⁶.

სიმართლეა, რომ საბაზრო ძალების ურთიერთმოქმედების საფუძველზე რესურსები უფრო ეფექტიანად ნაწილდება, ვიდრე ამას სახელმწიფო ახერხებს; რომ კორუფცია ყვავის იქ, სადაც ბიუროკრატია და წესები ჭარბობს; რომ დაბალი დაბეგვრა წარმოებისა და ინვესტიციების მასტიმულირებელია. მაგრამ სხვა ქვეყნებმა სხვაგვარი მიდგომის გამოყენება არჩიეს, რადგან გაიაზრეს, რომ წამახალისებელი ფისკალური ღონისძიებების პოტენციური სარგებელი მათი გამოყენებით შექმნილ შესაძლო რისკს აღემატებოდა.

⁷² ლადო გურგენიძე მილკენის ინსტიტუტის 2009 წლის მსოფლიო კონფერენციაზე, ლოს-ანჯელესი, 28-04-09, <http://www.milkeninstitute.org/events/gcprogram.taf?function=detail&EvID=1923&eventid=GC09> / Lado Gurgenidze at the Milken Institute Global Conference 2009, Los Angeles, 28-04-09, <http://www.milkeninstitute.org/events/gcprogram.taf?function=detail&EvID=1923&eventid=GC09>

⁷³ იქვე

⁷⁴ კანონი კონკურენციის შესახებ და სურსათის უვნებლობის წესები, მაგალითად, საგრძნობლად გამოიშინა და არაეფექტიანი გახდა. აღნიშნული კანონის არათანაბარ მისადაგებაში კორუფცია ამის მთავარ მიზეზად სახელდება. იხილეთ: „სურსათის უვნებლობა საქართველოში“, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ (<http://transparency.ge/sites/default/files/FOOD%20SAFETY%20GEO.pdf>) და „საბაზრო კონკურენცია საქართველოში“, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ (<http://transparency.ge/sites/default/files/Competition%20in%20Georgia%20Geo.pdf>) / Competition law and food safety regulations, for instance, have largely been gutted and made ineffective, with corruption in the application of the law cited as the main reason. See: Food Safety in Georgia, Transparency International Georgia (<http://www.transparency.ge/en/content/food-safety-georgia>) and Competition Law in Georgia, Transparency International Georgia (<http://www.transparency.ge/en/content/competition-georgia>)

⁷⁵ ლადო გურგენიძე მილკენის ინსტიტუტის 2009 წლის მსოფლიო კონფერენციაზე, ლოს-ანჯელესი, 28-04-09, <http://www.milkeninstitute.org/events/gcprogram.taf?function=detail&EvID=1923&eventid=GC09> / Lado Gurgenidze at the Milken Institute Global Conference 2009, Los Angeles, 28-04-09, <http://www.milkeninstitute.org/events/gcprogram.taf?function=detail&EvID=1923&eventid=GC09>

⁷⁶ განვითარებადი ქვეყნების საგადასახადო გამოწვევები, საჯარო დაფინანსებისა და პოლიტიკის ეროვნული ინსტიტუტის ყოველწლიური საჯარო ლექციების სერიის შესავალი ლექცია, ნიუ-დელი, ინდოეთი, 2008 წლის 12 მარტი, რიჩარდ მ. ბირდი, http://www.nipfp.org.in/working_paper/wp_2008_Richard.pdf / Tax Challenges Facing Developing Countries, Inaugural Lecture of the Annual Public Lecture Series of the National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi, India, March 12, 2008, Richard M. Bird, http://www.nipfp.org.in/working_paper/wp_2008_Richard.pdf



იმის აღიარების მიუხედავად, რომ გადასახადებით მანიპულირება საბაზრო პროცესების შეცვლასა და დამახინჯებას იწვევს, მრავალი განვითარებული ქვეყანა მაინც ხედავს აუცილებლობას, ეკონომიკაში გადასახადებით ჩაერიოს. მაგალითად, ირლანდიის გადასახადების სახელმწიფო კომისიას ვერ დავაბრალებთ ორთოდოქსული ფისკალური მიდგომის გამოყენებას, როცა საქმე ეკონომიკაში გადასახადებით ჩარევას ეხება. ეს გამოწვეულია იმით, რომ ეს ორგანო ასეთ იდეოლოგიას ემხრობა: „მთავრობის ზოგადი ეკონომიკური პოლიტიკა უფრო ძლიერ გავლენას ახდენს ეკონომიკური საქმიანობის დონესა და ტიპზე, ვიდრე სპეციალური ღონისძიებების ნებისმიერი სპექტრი, რომლებსაც წამახალისებელ ღონისძიებებს უწოდებენ“.⁷⁷ და მაინც, კომისიამ თავი ვალდებულიად ჩათვალა, ეკონომიკაში ჩარეულიყო იმისთვის, რომ „საბაზრო ჩავარდნა გამოესწორებინა, საერთაშორისო მობილური ინვესტიციები მოეზიდა და სახელმწიფო პოლიტიკის სხვა სფეროებში შექმნილი სირთულეები სიტუაციის დაბალანსების გზით აღმოეფხვრა“⁷⁸.

ირლანდია და მრავალი სხვა ქვეყანა, რომელთა დაბალი დაბეგვრის სისტემაც საქართველოს მთავრობას ხშირად მოჰყავს მაგალითად, მართლაც ანალიზებენ საფრთხეს, რომელიც მოქალაქეების მაღალი, ხელის შემშლელი გადასახადებით ზედმეტად დატვირთვას ახლავს. ირლანდია ამ კუთხით არ არის დოგმატური და აღიარებს, რომ საგადასახადო ინსტრუმენტებს გარკვეული როლი აკისრიათ სახელმწიფოში ზოგადი პოლიტიკის გატარებისა და დასახული მიზნების მიღწევის საქმეში.

ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა ფისკალური ინსტრუმენტების გამოყენების პრიორიტეტული სფეროა; წამახალისებელი ზომების მთელი წყება ინერგება პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოსაზიდად, რომლებიც სამუშაო ადგილებს ქმნიან და მხოლოდ სახელმწიფოს აქტივების გაყიდვით მიღებულ მოგებას არ ემყარებიან. ფაბრიკა-ქარხნების ასაშენებლად საგადასახადო კრედიტის გამოყენება, საგადასახადო არდადეგები⁷⁹ და საგადასახადო კრედიტები იმ დანახარჯებზე, რომლებიც ე. წ. კვლევასა და განვითარებას ხმარდება⁸⁰, დაბეგვრის მექანიზმების გამოყენებით საბაზრო ურთიერთობებში შექმნილი პრობლემების გადაჭრის რამდენიმე მოხერხებული მაგალითია.

საქართველოს, როგორც მოსალოდნელია გურგენიძის დამოკიდებულებიდან გამომდინარე, ამ მხრივ კოორდინირებული მიდგომა არ აქვს. მიუხედავად იმისა, რომ ახალი სამუშაო ადგილების შექმნის კუთხით ეკონომიკამ აშკარა მარცხი განიცადა და, ზოგიერთი

⁷⁷ საგადასახადო კომისიის ანგარიში, ნაწილი 7: ეკონომიკური საქმიანობის მხარდაჭერა, www.commissionontaxation.ie/Report.asp / Report of the Commission on Taxation, Part 7: Supporting economic activity, www.commissionontaxation.ie/Report.asp

⁷⁸ იქვე

⁷⁹ ახლად შექმნილი კომპანიები ირლანდიაში, მაგალითად, გადასახადისგან თავისუფლდებიან, თუ მათი წლიური საგადასახადო ვალდებულება 40 000 ევროზე ნაკლებია. ირლანდიის უცხოური ინვესტიციების წამახალისებელი ღონისძიებები, www.worldwide-tax.com/ireland/ire_invest.asp/ Start-up companies in Ireland, for example, get a tax exemption if their annual tax liability is less than EUR 40,000. Ireland foreign Investments Incentives, www.worldwide-tax.com/ireland/ire_invest.asp

⁸⁰ ევროპის ეკონომიკურ ზონაში ირლანდიის რეზიდენტი გადამხდელი კომპანიები კვლევასა და განვითარებაზე გაწეულ დანახარჯებზე 25%-იანი საგადასახადო კრედიტით სარგებლობენ, ირლანდიის ინდუსტრიული განვითარების სამსახური, <http://www.idaireland.com/home/index.aspx?id=659> / A 25% tax credit can be claimed against qualifying R&D expenditure by Irish tax-resident companies within the European Economic Area (EEA), Industrial Development Authority Ireland, <http://www.idaireland.com/home/index.aspx?id=659>



მაჩვენებლის მიხედვით, უმუშევრობის დონე 29%-ს აღემატება⁸¹, სახელმწიფო მაინც აძლევს საშუალებას ეკონომიკას, თავისი პრობემები გვიკარნახოს. უნდა ვაღიაროთ, რომ მცირე ზომის წამახალისებელი ღონისძიებები საქართველოშიც ხორციელდება⁸², მაგრამ მათი შედეგები მეტისმეტად მწირია იმისთვის, რომ წარმოების წინსვლას და ინვესტიციების მოზიდვას შეუწყოს ხელი, როგორც ეს სხვა ქვეყნებში ხდება. გადასახადების მიზანმიმართული გამოყენებით ახალი სამუშაო ადგილების შექმნის მხოლოდ ერთი მაგალითია ცნობილი – ქუთაისში ახალი ინვესტიციებით აშენებული Fresh-ის ქარხანა. აქ საქმე ისეთ გამონაკლისთან გვაქვს, რომელიც ზემოაღნიშნულ მოსაზრებას ამტკიცებს. ეს თვით ეკონომიკის მინისტრმა, პოლოლიკაშვილმა აღიარა უნებურად, როცა განაცხადა, რომ „ბოლო წლების განმავლობაში ამ რეგიონში დასაქმების ასეთი მასშტაბური შესაძლებლობები არ შექმნილა“⁸³.

საგადასახადო ინსტრუმენტების გამოყენების შესაძლებლობა დასაქმების სფეროთი არ შემოიფარგლება. მათი გამოყენება სახელმწიფო პოლიტიკის სხვა მიზნების მისაღწევადც შეიძლება. მაგალითად, „ის, რომ დუბლინში წლების განმავლობაში მივარდნილმა უზნებმა 1980-იანი წლების შუა ხანებიდან ახალი სიცოცხლე შეიძინა, წამახალისებელი დაბეგვრით გამოწვეული ურბანული განახლების პროექტის შედეგია“⁸⁴. ურბანული განახლება საქართველოს მთავრობის პოლიტიკის ფოკუსია, რისი დასტურიცაა ქ. თბილისში ძველი თბილისისა და აღმშენებლის გამზირის რეკონსტრუქციის უზარმაზარი პროექტები. მაგრამ კერძო კაპიტალის მოსაზიდად წამახალისებელი საგადასახადო ღონისძიებები არც აქ ყოფილა გამოყენებული. მხოლოდ სახაზინო რესურსებზე დაყრდნობა არა მარტო გადასახადებიდან შემოსული თანხების უყარათო ხარჯვას იწვევს, არამედ ასევე ხელიდან უშვებს შესაძლებლობას, საგადასახადო ინსტრუმენტები საზოგადოების სასარგებლოდ, ეფექტიანად და შემოქმედებითად იქნეს გამოყენებული.

⁸¹ ოფიციალურად, უმუშევრობის დონე 16.3%-ია, მაგრამ ეს რიცხვი საეჭვოა, რადგან ის, ვინც ოფიციალურად „თვითდასაქმებულის“ კატეგორიაში თავსდება, რეალურად უმუშევართა ნაწილია. ამ კატეგორიას უმეტესწილად გლეხები მიეკუთვნებიან. ეს ჯგუფი დასაქმებულთა 50%-ს შეადგენს, მაგრამ მთლიანი შიდა პროდუქტის მხოლოდ 10%-ს ქმნის. ამ ლოგიკით, მათი 80% ან მალევე ცოტა დოვლათს ქმნის ან არაფერს, რაც ნათელი ხდება ნებისმიერ ქართულ სოფელში სტუმრობისას, სადაც ძალიან მწირი საწარმოო საქმიანობა მიმდინარეობს. იხილეთ: 2 + 2 = 5: საქართველოს ოფიციალური სტატისტიკა და მიმდინარე ბერძნული ტრაგედია, 2009 წლის 24 მარტი, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, <http://www.transparency.ge/en/blog/p2-2-5-georgias-official-statistics-and-unfolding-greek-tragedy> / See: 2 + 2 = 5: Georgia's Official Statistics and an Unfolding Greek Tragedy, March 24, 2009, Transparency International Georgia, <http://www.transparency.ge/en/blog/p2-2-5-georgias-official-statistics-and-unfolding-greek-tragedy>

⁸² ქართული წარმოების სიგარეტს უფრო დაბალი სააქციზო განაკვეთი აქვს, ვიდრე იმპორტირებულს; ეროვნული ავიაკომპანიები არ იხდიან საწვავზე აქციზს; ღვინო სააქციზო გადასახადებით აღარ იბეგრება და სხვ.. იხილეთ: საქართველოს გადასახადის გადამხდელის ჯიბის წიგნაკი, <http://v1.georgia.gov.ge/?lang=2&event=pdf&topid=2&botid=28&page=1> /

Georgian-produced cigarettes have a lower excise rate than imported ones; domestic airlines pay no excise on fuel; wine no longer is subject to excise duties, etc. See: Georgian Pocket Tax Book, <http://v1.georgia.gov.ge/?lang=2&event=pdf&topid=2&botid=28&page=1>

⁸³ გასული წელი რთული, მაგრამ ნაყოფიერი გამოდგა, ნინო ედილაშვილი, ჯორჯია თუდეი, 2010 წლის 6 იანვარი, http://www.georgiatoday.ge/article_details.php?id=7602 / Last year tough but fruitful, Nino Edilashvili, Georgia Today, January 6, 2010, http://www.georgiatoday.ge/article_details.php?id=7602

⁸⁴ გეოგრაფიული რეგიონები ირლანდიაში – ათასწლეულის ფიქრები, არნოლდ ჰორნერი, გეოგრაფიის ფაკულტეტი, ირლანდიის ეროვნული უნივერსიტეტი, დუბლინი (დუბლინის საუნივერსიტეტო კოლეჯი), www.ucd.ie/gsi/pdf/33-2/regions.pdf / Geographical regions in Ireland – Reflections at the Millennium, Arnold Horner, Department of Geography, National University of Ireland, Dublin (UCD), www.ucd.ie/gsi/pdf/33-2/regions.pdf



ყველაზე დიდი იმედგაცრუება ალბათ მაინც რეგიონალური განვითარების სფეროში გვხვდება. მსოფლიო ბანკის მიერ ჩატარებული საქართველოში სიღარიბის შეფასება ადგენს, რომ სიღარიბის დონის მიხედვით საქართველოს რეგიონები ძალიან განსხვავდება ერთმანეთისაგან – შიდა ქართლში სიღარიბეში მოსახლეობის 59% ცხოვრობს, მაშინ, როდესაც, მაგალითად, სამეგრელო-ზემო სვანეთის რეგიონში ასეთ მდგომარეობაში მხოლოდ 14%⁸⁵-ია. საგადასახადო ბერკეტების გამოყენებაზე უარის თქმა იმ დროს, როცა სახელმწიფოში სიღარიბის აღმოფხვრა პრიორიტეტულია, შესაძლებლობის ხელიდან გაშვება გახლავთ.

სხვა ქვეყნები (როგორც, მაგალითად, ნორვეგია) აქტიურ ფისკალურ ბერკეტებს იყენებენ ეკონომიკური და სოციალური განვითარების კუთხით არსებული რეგიონალური განხვავებების აღმოსაფხვრელად.

რეგიონალური პოლიტიკის ხელშეწყობაზე ორიენტირებული საგადასახადო სისტემის მნიშვნელოვანი ელემენტია დამსაქმებლის მიერ ხელფასის დაბეგვრის დიფერენცირებული მოდელის გამოყენება. დაბეგვრაში სხვაობა ზონების მიხედვით მერყეობს: ცენტრალურ რეგიონში ის სახელფასო განაკვეთის 14.1%-ია, ხოლო ყველაზე სუსტ ზონაში (ნორტ-ტრომსსა და ფინმარკში) – 0%.⁸⁶

ადგილობრივი თვითმმართველობა კიდევ ერთი სფეროა, სადაც საგადასახადო ბერკეტები და ინსტრუმენტები არ გამოიყენება.

მაშინ, როდესაც „განვითარებული ქვეყნების უმრავლესობაში ცენტრალური ხელისუფლება გაურბის საგადასახადო ბერკეტების ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის გადაბარებას“⁸⁷ (განვითარებადი ქვეყნები ადგილობრივ ხელისუფლებას უთმობენ საგადასახადო უფლებამოსილების მხოლოდ 10 პროცენტს განვითარებული მრეწველობის ქვეყნების 20 პროცენტთან შედარებით⁸⁸), საქართველოში ამ მხრივ ვითარება განსაკუთრებით შემამფოთებელია. ცენტრის მხრიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის არაგულწრფელი მხარდაჭერის გარდა, საქართველოს რეალური ფისკალური დეცენტრალიზაციის სტრატეგია არ აქვს.

ადგილობრივ მუნიციპალურ ხელისუფლებას ჯერჯერობით არ აქვს საიმედო ავტონომიური შემოსავლების წყარო. შემოსავლის ადგილობრივი წყაროებისა და მუნიციპალური შემოსავლების წინასწარ განჭვრეტა შეუძლებელია. შექმნილი ვერტიკალური ფისკალური დისბალანსის გამო ადგილობრივი მუნიციპალური ხელისუფლება იძულებულია მუდმივად აწარმოოს მოლაპარაკებები სახელმწიფოს ზედა ეშელონებთან დამატებითი, საგანგებო ფინანსური დახმარების მისაღებად.⁸⁹

⁸⁵ ჯეოუელ რესერჩ, www.geowel.org/index.php?article_id=30 / GeoWel Research, www.geowel.org/index.php?article_id=30
⁸⁶ რეგიონალური პოლიტიკა დამორებული რაიონებისთვის ნორვეგიაში, იან მონესლანდი, www.iiasa.ac.at/Research/ERD/net/pdf/monesland_1.pdf / Regional policies for remote areas in Norway, Jan Mønnesland, www.iiasa.ac.at/Research/ERD/net/pdf/monesland_1.pdf
⁸⁷ საგადასახადო პოლიტიკა განვითარებადი ქვეყნებში: წარსული და მომავალი, როი უ. ბალი, 2008 წლის მაისი, საერთაშორისო ბიზნესის ინსტიტუტი, [www.rotman.utoronto.ca/userfiles/iib/File/IIB13\(1\).pdf](http://www.rotman.utoronto.ca/userfiles/iib/File/IIB13(1).pdf) / Tax Policy in Developing Countries: Looking Back and Forward, Roy W. Bahl, May 2008, Institute for International Business, [www.rotman.utoronto.ca/userfiles/iib/File/IIB13\(1\).pdf](http://www.rotman.utoronto.ca/userfiles/iib/File/IIB13(1).pdf)
⁸⁸ იქვე
⁸⁹ საქართველოში ფისკალური დეცენტრალიზაციის შეფასება, ჯემისონ ბოექსი, ხორხე მარტინეს-ვასკესი, მაიკლ შეფერი, ახალ ეკონომიკაზე გადასვლის პრობლემები, ტომი 49, 2006 წლის 1 მაისი, გვ. 51–94, <http://ideas.repec.org/a/mes/prectr/v49y2006i1p51-94.html>



ეს საკითხი საქართველოსთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რადგან „სწორად წარმართული და განვითარებული დეცენტრალიზაციის რეფორმა დაეხმარება საქართველოს რეგიონალური კონფლიქტების მოგვარებაში იმით, რომ ეთნიკური უმცირესობების სისტემატურ ჩართულობას და გადმობირებას გამოიწვევს“⁹⁰.

ტურიზმი სახელმწიფოსთვის ძალიან მნიშვნელოვანი კიდევ ერთი სფეროა, თუმცა აშკარად ნაკლებად მნიშვნელოვანი, ვიდრე ადგილობრივი თვითმმართველობისა და რეგიონალური კონფლიქტების მოგვარების საკითხებია. ეს სფეროც ფისკალური პოლიტიკის დამსახავი ორგანოების ყურადღების მიღმა რჩება. თბილისში მართლაც აშენდა რამდენიმე დახვეწილი, ხუთვარსკვლავიანი სასტუმრო, მაგრამ ტურისტებისათვის უფრო ხელმისაწვდომი, საშუალო დონის სასტუმროების დეფიციტი მაინც იგრძნობა. რადგან საბაზრო ძალები ამ პრობლემას შესაბამისად ვერ ჭრიან, წამახალისებელი ფისკალური ღონისძიებების გამოყენება სასარგებლო იქნება იმისთვის, რომ ამ ტიპის ტურისტული ინფრასტრუქტურა განვითარდეს. ეს მიდგომა გამოიყენა ირლანდიამ, სადაც სასტუმროებში ნომრების რაოდენობამ 150%-ით მოიმატა.⁹¹

შესაძლებელია, არც ერთი ფისკალური ინსტრუმენტი, რომელზედაც ამ ნაშრომში ვისაუბრეთ, არ მოერგოს საქართველოს სიტუაციას. არც სხვა ქვეყნების გამოცდილების კალკირება ივარგებს. აუცილებელია კონკრეტული ფისკალური ინსტრუმენტების ზუსტად მორგება, რათა შესაძლებელი გახდეს კარგად გააზრებული მიზნების მიღწევა. ზემოაღნიშნული მაგალითები ამ ანგარიშში იმისთვის მოვიხსენიეთ, რომ ნათლად გვეჩვენებინა, რა პოტენციალი იმალება საგადასახადო სისტემაში და როგორ ხდება ამ პოტენციალის იგნორირება საქართველოში.

საგადასახადო სისტემა, როგორც ქვეყნის სარკე

ეს წარუმატებლობა მრავალი კუთხით სიმპტომატურია და განვითარების თვალსაზრისით საქართველოში შექმნილ ვითარებას კარგად ასახავს. „არა აქვს მნიშვნელობა, თუ რისი მიღწევა სურს ამა თუ იმ ქვეყანას თავისი საგადასახადო სისტემის მეშვეობით, ან იმას, თუ რას მიიჩნევენ სხვები საჭიროდ, რომ ამ სისტემამ მოგვცეს (ეთიკური, პოლიტიკური ან განვითარების თვალსაზრისით). სისტემის მოქმედება ყოველთვის იმით შემოიფარგლება, თუ რისი გაკეთება შეუძლია მას“.⁹² სისტემის მოქმედების არეალი მისი ადმინისტრაციული

⁹⁰ იქვე

⁹¹ Tourism: Getting back on track, Business and Finance magazine, Eoin Hahessy, Oct 7, 2009, <http://www.businessandfinance.ie/index.jsp?p=378&n=384&a=1856>

⁹² განვითარებადი ქვეყნების საგადასახადო გამოწვევები, საჯარო დაფინანსებისა და პოლიტიკის ეროვნული ინსტიტუტის ყოველწლიური საჯარო ლექციების სერიის შესავალი ლექცია, ნიუ-დელი, ინდოეთი, 2008 წლის 12 მარტი, რიჩარდ მ. ბირდი, http://www.nipfp.org.in/working_paper/wp_2008_Richard.pdf / Tax Challenges Facing Developing Countries, Inaugural Lecture of the Annual Public Lecture Series of the National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi, India, March 12, 2008, Richard M. Bird, http://www.nipfp.org.in/working_paper/wp_2008_Richard.pdf



შესაძლებლობებით, ასევე პოლიტიკური სიძლიერით განისაზღვრება. საქართველოში, მაგალითად, არ არსებობს გადასახადი მემკვიდრეობაზე, კაპიტალურ მოგებაზე და სიმდიდრეზე. ქვეყანას არ აქვს დიფერენცირებული პროგრესული დაბეგვრის სტრუქტურა და მარტივ, უცვლელ საშემოსავლო გადასახადს ეყრდნობა. ადმინისტრირების კუთხით ეს ცხოვრებას აიოლებს, მაგრამ ასევე საგრძნობლად ამცირებს მდიდრების საგადასახადო ვალდებულებას იმ გადასახადთან შედარებით, რომელიც მდიდრებს სტანდარტული ევროპული საგადასახადო სისტემის ფარგლებში ეკისრებათ. თუ, როგორც ერთი კვლევა ვარაუდობს, „დაბეგვრა საზოგადოებაში ძალების ურთიერთმოქმედების გაზომვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საშუალებაა“⁹³, მაშინ საქართველოში უფლებამოსილებით აღჭურვის დონე და გავლენიანი წრეების მიერ მანიპულაციის გზით მათთვის სასარგებლო წესების შემოღება პრობლემური საკითხებია. იმ დროს, როცა სხვა ქვეყნებში მოქალაქეები კარნახობენ განვითარების ტემპსა და პრიორიტეტებს და მოითხოვენ, რომ საგადასახადო ინსტრუმენტებმა უზრუნველყოს სხვადასხვა ტიპის საზოგადოებრივი სიკეთეები, საქართველოს მოქალაქეები ამგვარი უფლებამოსილებით აღჭურვილი არ არიან.

ჩვენ მიერ აღწერილი საგადასახადო ორგანოების მანდატის არასწორი გამოყენებაც ამის მაჩვენებელია. ეს იმის დემონსტრირებაცაა, რომ სახელმწიფოს რესურსები ზოგჯერ არა სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი ინტერესებისთვის, არამედ სხვა მიზნებისთვის გამოიყენება.

დასკვნა

ყოველივე ზემოაღნიშნულს უნდა დავამატოთ ის, რომ „არის კარგი ამბებიც და ცუდი ამბებიც“⁹⁴ და რომ საქართველო „ნელ-ნელა წინ მიიწევს; ყველაფერი მხოლოდ დროის საკითხია“⁹⁵. ეს საგადასახადო სისტემის, როგორც ერთიანი ორგანოს, მიერ ბოლო 5 წლის განმავლობაში წინ გადადგმულ ნაბიჯებში აისახება. ბოლო თვეების განმავლობაში იყო მთავრობის მხრიდან სიტუაციის გადაფასების მცდელობა, რაც უდავოდ მისასალმებელია. მაგალითად, პრეზიდენტმა სააკაშვილმა ბიზნესის ხელშემწყობი ღონისძიებების მთელი წყება წარმოადგინა. ეს მოიცავს ბიზნესებისათვის დამატებული ღირებულების გადასახადის სახით დაკისრებული 35 მლნ ლარის დაუყოვნებლივ დაბრუნებას და ბიზნესმენტა შეყვანას საგადასახადო დავების საბჭოში. რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, მხოლოდ ფინანსთა მინისტრი იქნება უფლებამოსილი, გაყინოს კანონდამრღვევი კომპანიის კუთვნილი საბანკო ანგარიშები.⁹⁶ ამ პოზიტიური ნაბიჯების ქვეტექსტი პოლიტიკური ნიადაგის ცვლაში უნდა ვეძებოთ; ის ნიკა გილაურის პრემიერ-მინისტრად დანიშვნით და, განსაკუთრებით, ბენდუქიძისდროინდელი ნეოლიბერალური ფილოსოფიისგან განდგომის გადაწყვეტილებით არის განპირობებული. საგადასახადო დაბეგვრისგან თავისუფალი ორი ახალი ინდუსტრიული ზონის შექმნა (თუმცა ჯერჯერობით ორივე ცარიელია) იმაზე

⁹³ დაბეგვრის პოლიტიკური ეკონომია და საგადასახადო რეფორმა განვითარებად ქვეყნებში, ჯონათან დი ჯონი, 2006 წლის ივლისი, გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის უნივერსიტეტი, <http://www.wider.unu.edu/stc/repec/pdfs/rp2006/rp2006-74.pdf> / The Political Economy of Taxation and Tax Reform in Developing Countries, Jonathan Di John, July 2006, United Nations University, <http://www.wider.unu.edu/stc/repec/pdfs/rp2006/rp2006-74.pdf>

⁹⁴ ანონიმური წყარო 4

⁹⁵ ანონიმური წყარო 1

⁹⁶ პრეზიდენტმა სამი ახალი ეკონომიკური წინადადება წარმოადგინა, სივილ ჯორჯია, 2009 წლის 11 ნოემბერი, <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=21980&search=სამი ახალი ეკონომიკური წინადადება>



მიანიშნებს, რომ მალე ფისკალური ჩარევის, ე. წ. ფისკალური ინტერვენციონიზმის მიდგომის გამოყენების მოწმენი გავხდებით.

აღსანიშნავია, რომ ფისკალური ჩარევა ახალი სამუშაო ადგილების შექმნით არ შემოიფარგლება. ის ისეთ პირობებს ქმნის, რომლებიც ზოგადად დასაქმების ზრდას უწყობს ხელს. საბანკო სექტორის ფენომენალური ზრდა⁹⁷, რომელიც ნაწილობრივ მაინც გამომდინარეობდა ლადო გურგენიძის დროს გატარებული ფისკალური პოლიტიკიდან⁹⁸, ზოგადად ეკონომიკის ზრდაში აისახა, მანამდე კი ეკონომიკის ზრდის მომასწავებელი იყო. გურგენიძის დანატოვარი მზარდი საბანკო სფერო საბანკო დეპოზიტების ზრდის ხელშეწყობით კიდევ უფრო გაძლიერდა. „პროცენტის სახით მიღებული შემოსავლისა და დივიდენდების დაბეგვრა ყოველწლიურად შემცირდება 2012 წლამდე, როცა ის 0%-ს მიაღწევს“⁹⁹, – გვამცნობს 2009 წელს გამოცემული გადასახადის გადამხდელის ჯიბის წიგნაკი. უფრო მეტიც, 2009 წლის 1 იანვრიდან ამოქმედდა ნორმა, რომლის მიხედვითაც, ლიცენზირებული ფინანსური დაწესებულებებიდან პროცენტის სახით მიღებული შემოსავალი არ იბეგრება.¹⁰⁰

განვითარებული ქვეყნებისგან განსხვავებით, საქართველოს საგადასახადო სისტემის ფუნქციონირება ოპტიმალური არ არის, მაგრამ იმასთან შედარებით, რა მდგომარეობაშიც ის „ვარდების რევოლუციამდე“ იმყოფებოდა, მისი ბოლოდროინდელი წარმატება თვალში საცემია. ადმინისტრაციული შესაძლებლობები – სახელმწიფოს ზოგადი შესაძლებლობების მსგავსად – გაძლიერდა და გადასახადებიდან ფულადი სახსრების შემოდინება მასობრივად გაიზარდა. გარდა ამისა, ფისკალური ინსტრუმენტების სულ უფრო ხშირად გამოყენება პოლიტიკური პრიორიტეტების განსახორციელებლად შესაძლოა პოლიტიკური რეაგირების გაუმჯობესებას და დემოკრატიული უფლებამოსილებით აღჭურვას ასახავდეს.

თუ „საჯარო დაფინანსება საზოგადოების შესწავლის საუკეთესო საწყისი წერტილია, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც მხოლოდ პოლიტიკური ცხოვრების შესწავლით არ ვართ დაინტერესებული“¹⁰¹, ის, რასაც საქართველოს საგადასახადო სისტემაში ვხედავთ, 2003 წლის შემდეგ ჩამოყალიბებული პოლიტიკური ელიტის საუკეთესო მისწრაფებების ასახვაა.

⁹⁷ საქართველოს საბანკო სექტორის მიმოხილვა, ინვესტ ინ ჯორჯია, <http://www.investingorgia.org/sectors/banking/> Georgian Banking Sector Overview, Invest in Georgia, <http://www.investingorgia.org/sectors/banking>

⁹⁸ ეფრემ ურუმაშვილი, ფინანსური დირექტორის მოადგილე, საქართველოს ბანკი, ავტორთან ინტერვიუ, 2009 წლის 24 იანვარი / Eprem Urumashvili, Deputy Chief Financial Officer, Bank of Georgia, in interview with author, January 24, 2009

⁹⁹ საქართველოს გადასახადის გადამხდელის ჯიბის წიგნაკი, www.georgia.gov.ge/pdf/2009_11_19_11_47_25_1.pdf / Georgia Pocket Tax Book, www.georgia.gov.ge/pdf/2009_11_19_11_47_25_1.pdf

¹⁰⁰ იქვე

¹⁰¹ შუმპეტერი ჯოზეფ ა. [1918] 1954. საგადასახადო სახელმწიფოს კრიზისი. საერთაშორისო ეკონომიკის ნარკვევები, N4, რედ. ა. პიკოკი და სხვები. ლონდონი: მაკმილან და კომპანია / Schumpeter, Joseph A. [1918] 1954. The Crisis of the Tax State. In International Economic Papers, No. 4, eds. A. Peacock *et al.* London: Macmillan and Co. Ltd