

საქართველოს სააქციო პოლიტიკის პრობლემური საკითხები

გურამ უფლისაშვილი

ეკონომიკის აკადემიური დოქტორი, ქუთაისის უნივერსიტეტის
ასოცირებული პროფესორი, guram.uphlishashvili@unik.edu.ge

საკვანძო სიტყვები: გადასახადები; აქციები; სააქციო პოლიტიკა; აქციური საქონელი; თამბაქოს ნაწარმი; აქციების განაკვეთები.

J.E.L. classification: H21, H25

DOI: <https://doi.org/10.52244/ep.2022.23.15>

ციტირებისთვის: უფლისაშვილი გ., (2022) საქართველოს სააქციო პოლიტიკის პრობლემური საკითხები. ეკონომიკური პროფილი. ტომი 17, 1(23), გვ. 56–66. DOI: <https://doi.org/10.52244/ep.2022.23.15>

ანოტაცია. სტატიაში განხილულია სააქციო პოლიტიკის პრობლემური საკითხები თამბაქოს ნაწარმის დაბეგვრასთან დაკავშირებით. გაანალიზებულია თამბაქოზე სააქციო განაკვეთების ცვლილებები ბოლო ათი წლის განმავლობაში, რაც განპირობებული იყო, როგორც ქვეყნის საერთაშორისო ვალდებულებებით, ისე გარკვეული ფისკალური მოსაზრებებით. სააქციო განაკვეთების მკვეთრი ზრდის შედეგად მნიშვნელოვნად გაიზარდა დაბეგვრის ტვირთი თამბაქოს მოხმარებაზე. აღნიშნულმა გამოიწვია რიგი არასასურველი შედეგები, ოფიციალური სტატისტიკით შემცირდა თამბაქოს ნაწარმის, როგორც ადგილობრივი წარმოება, ისე იმპორტი. არა მხოლოდ გაიზარდა, არამედ უკვე რეალური გახდა თამბაქოს ნაწარმის კონტრაბანდის და არალეგალური მიმოქცევის რისკები. აღნიშნულ მდგომარეობა და შესაბამისი საფრთხეების განხილვა არის აღნიშნული სტატიის მსჯელობის საგანი.

შესავალი

აქციები, როგორც არაპირდაპირი გადასახადი, დამატებული ღირებულების გადასახადის მსგავსად, ემატება დაბეგვრილი საქონელის/ მომსახურების სარეალიზაციო ფასს და მისი ტვირთი გაზრდილი ფასის სახით ასევე ეკისრება საქონელის/მომსახურების საბოლოო მომხმარებელს. აქციის ადმინისტრირების და ბიუჯეტში შეტანის ვალდებულებას კანონი აკისრებს შესაბამისი საქონლის/მომსახურების მომწოდებელს, რომელიც საგადასახადო კანონმდებლობის მიზნებისათვის გამოდის, როგორც გადასახადის გადამხდელი. როგორც წესი, ეს არის აქციური საქონელის/ მომსახურების მწარმოებელი ან იმპორტიორი. დამატებული ღირებულების გადასახადისაგან განსხვავებით, რომელიც არის უნივერსალური გადასახადი უნივერსალური განაკვეთებით, აქციები წარმოადგენს ინდივიდუალურ არაპირდაპირ გადასახადს, რომელიც უწესდება საქონელის/ მომსახურების მხოლოდ განსაზღვრულ ჯგუფებს - დიფერენცირებული სატარიფო განაკვეთებით. მნიშვნელოვანია სწორი სააქციო პოლიტიკის გატარება, რაც პირველ რიგში გულისხმობს დაბეგვრის ოპტიმალური განაკვეთების დაწესებას სხვადასხვა აქციურ საქონელზე.

ძირითადი ტექსტი

საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით, იკვეთება შედარებით ვიწრო ჩამონათვალი იმ სასაქონლო ჯგუფებისა, რომლებიც ძირითადად ექვემდებარება აქციზით დაბეგვრას.

საქართველოში ამჟამად აქციზით დაბეგვრას ექვემდებარება რამდენიმე სასაქონლო ჯგუფი, რომელთა შორის ძირითადია:

- თამბაქოს ნაწარმი;
- ალკოჰოლური სასმელები - ეთილის სპირტი, ლუდი, სხვა სპირტიანი სასმელები (ყურძნის ღვინის გარდა);

- ნავთობის და გაზპროდუქტები;

აქციზი მნიშვნელოვანი გადასახადია თითქმის ყველა ქვეყნის, მ.შ. საქართველოს, საგადასახადო სისტემისათვის. აქციზი არის სახელმწიფო ბიუჯეტების შემოსავლების მნიშვნელოვანი წყარო. გარდა ზოგადად გადასახადისათვის დამახასიათებელი ფისკალური ფუნქციისა, აქციზს აკისრებენ ასევე მკაფიოდ გამოხატულ სოციალურ-საზოგადოებრივ მნიშვნელობასაც. აქციზით, უმეტესად მაინც, იბეგრება გარკვეული საზოგადოებრივი საფრთხის მატარებელი საქონელი, როგორცაა თამბაქოს და ალკოჰოლშემცველი პროდუქტები (საზოგადოებრივი ჯანდაცვის საფრთხეები), აგრეთვე ნავთობპროდუქტები (ეკოლოგიური საფრთხეები).

ამგვარი ტენდენციების კვალობაზე, საქართველოსაც გააჩნია გარკვეული საერთაშორისო ვალდებულებები, მ.შ. თამბაქოს დაბეგვრის კუთხით. კერძოდ, 2005 წლიდან ქვეყანა შეუერთდა თამბაქოს კონტროლის შესახებ ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის ჩარჩო-კონვენციას, რომლის მიხედვით ვივალდებულეთ ფასების პოლიტიკის გატარება თამბაქოს მოხმარების შესამცირებლად. ევროკავშირთან ასოცირების

ხელშეკრულებით საქართველომ ასევე აიღო ვალდებულება, დაწეროს ევროკავშირის 2011 წლის 21 ივნისის 2011/64/EU დირექტივა (წარმოებული თამბაქოს აქციზის გადასახადის სტრუქტურისა და განაკვეთების შესახებ). დირექტივის მე-10 მუხლის შესაბამისად, სიგარეტზე აქციზურმა გადასახადმა საქართველოში გარკვეული პერიოდის (7-10 წელი) შემდეგ უნდა შეადგინოს საშუალო შეწონილი საცალო ფასის არანაკლებ 60%, მაგრამ არანაკლებ 90 ევროსი 1000 ლერ სიგარეტზე.

არის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი გარემოება, რომელიც საქართველოს სააქციზო პოლიტიკის გარკვეულ თავისებურებებს განაპირობებს და ართულებს ამ პოლიტიკის განხორციელების პრაქტიკულ შედეგებს. „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონის მიხედვით, აქციზი საქართველოში არის ერთადერთი საერთო-სახელმწიფო გადასახადი, რომლის განაკვეთის გაზრდა შესაძლებელია რეფერენდუმის გარეშე (კანონი, 2022). აღნიშნული შეზღუდვებიდან გამომდინარე, წლების განმავლობაში, მზარდი სახელმწიფო ხარჯების დაბალანსების მიზნით, სისტემატიურად ხდებოდა სააქციზო განაკვეთების მატებები, რამაც იმდენად გაზარდა დაბეგვრის ტვირთი განსაკუთრებით თამბაქოს ნაწარმზე, რომ მიგვიყვანა რიგ არასასურველ შედეგებამდე. ქვემოთ განვიხილავთ საქართველოს სააქციზო პოლიტიკის პრობლემებს, ძირითადად თამბაქოს ნაწარმთან მიმართებაში.

პირველ რიგში გადავხედოთ, თუ როგორ იცვლებოდა სააქციზო პოლიტიკა უკანასკნელი ათი წლის განმავლობაში, მ.შ. სააქციზო განაკვეთების კუთხით. იმის გათვალისწინებით, რომ აქციზის განაკვეთები დიფერენცირებულია საქონელის სახეობის

თუ ქვესახეობების ჭრილში, ძირითადად ყურადღებას დავუთმობთ განაკვეთებს მხოლოდ თამბაქოს ნაწარმზე. მითითებული პერიოდის განმავლობაში აქციზის განაკვეთები მნიშვნელოვნად იზრდებოდა ყველა სასაქონლო ჯგუფზე, მაგრამ არსებული სააქციზო პოლიტიკის ნეგატიური შედეგები განსაკუთრებით ამ მიმართულებით იჩენდა თავს.

2011 წლის 1-ლი იანვრიდან, როდესაც მოქმედი საგადასახადო კოდექსი შევიდა ძალაში, თამბაქოს ძირითად პროდუქტზე - სიგარეტზე მოქმედებდა შემდეგი აქციზური განაკვეთები: 60 თეთრი - 20 ლერ ფილტრიან სიგარეტზე და 15 თეთრი - 20 ლერ უფილტრო სიგარეტზე. უკვე 2013 წლის სექტემბრიდან განაკვეთები გაიზარდა 15 და 5 თეთრით, 2015 წლიდან - კიდევ 15 და 5 თეთრით შესაბამისად. განაკვეთების ზრდა გაგრძელდა შემდეგ პერიოდებშიც.

საგადასახადო კოდექსის მორიგი ცვლილებით, რომელიც ძალაში შევიდა 2015 წლის 1 ივლისიდან, ყოველ 20 ლერ

სიგარეტზე დაწესებულ აქციზის განაკვეთს დაემატა დამატებითი კომპონენტი - ე.წ. „ადვალური გადასახადი“ - ამ დასახელების სიგარეტის საცალო სარეალიზაციო ფასის 5%. აქციზის გამოანგარიშების მიზნისათვის კონკრეტული დასახელებების სიგარეტის საცალო სარეალიზაციო ფასები და მათი დადგენის წესი განსაზღვრება საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მიერ ყოველწლიურად, ძირითადად წინა წელს დაფიქსირებული სარეალიზაციო ფასების მიხედვით.

მომდევნო წლებში ეტაპობრივად გრძელდებოდა აქციზის ტვირთის ზრდა - მნიშვნელოვნად გაიზარდა როგორც აქციზის ფიქსირებული განაკვეთი 20 ლერ სიგარეტზე, ისე მისი ადვალური კომპონენტის საპროცენტო განაკვეთი (იხ. ცხრილი 1). ბოლო სამ წელიწადში (21.11.2019 წ-დან), როგორც ფილტრიანი, ისე უფილტრო სიგარეტის აქციზის განაკვეთები გათანაბრებულია და შეადგენს: 1,70 ლარს 20 ლერ სიგარეტზე და დამატებით ამ დასახელების სიგარეტის საცალო სარეალიზაციო ფასის 30%-ს.

ცხრილი 1

სიგარეტზე აქციზის განაკვეთების დინამიკა 2011-2022 წწ

სამოქმედო პერიოდები	ფილტრიანი სიგარეტი		უფილტრო სიგარეტი	
	აქციზის განაკვეთი 20 ლერზე, ლარი	ადვალური განაკვეთი - საცალო-სარეალ. ფასის %	აქციზის განაკვეთი 20 ლერზე	ადვალური განაკვეთი - საცალო-სარეალ. ფასის %
01.01.2011-01.09.2013	0.60	-	0.15	-
01.09.2013-01.01.2015	0.75	-	0.20	-
01.01.2015-01.07.2015	0.90	-	0.25	-
01.07.2015-01.01.2016	0.90	5%	0.25	5%
01.01.2016-01.01.2017	1.10	10%	0.30	10%
01.01.2017-01.01.2019	1.70	10%	0.60	10%
01.01.2019-21.11.2019	1.70	30%	1.70	10%
21.11.2019-დან დღემდე	1.70	30%	1.70	30%

წყარო: ცხრილი შედგენილია ავტორის მიერ, საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მიხედვით (საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, 2022: მუხლი 188)

საგადასახადო კოდექსის და სხვა ნორმატიული აქტების სხვადასხვა პერიოდების მიხედვით კოდიფიცირებული ვერსიების ანალიზის საფუძველზე შესაძლებელია თამბაქოზე აქციზის საგადასახადო ტვირთის ცვლილების შეფასება 2011-2021 წლებში (იხ. ცხრილი 2). წლების მიხედვით სიგარეტის საშუალო საცალო სარეალიზაციო ფასებად აღებულია საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ყოველწლიური ბრძანებებით განსაზღვრული ფასების საშუალო მნიშვნელობები, ფილტრიან და უფილტრო სიგარეტებზე ცალ-ცალკე აღნიშნული ანალიტიკური ცხრილის მიხედვით ცხადი ხდება, რომ 2011-დან 2021 წლამდე აქციზის განაკვეთი ფილტრიან სიგარეტზე გაიზარდა საშუალოდ 5,6-ჯერ, ხოლო უფილტრო სიგარეტზე - 19-ჯერ (!). დაკისრებული გადასახადების (აქციზის და დღგ-ის) წილი უკვე აჭარბებს საშუალო საცალო სარეალიზაციო ფასის 75%-ს.

თამბაქოს ნაწარმზე საგადასახადო ტვირთის მრავალჯერადი მატების მიზეზად ჩვეულებრივ სახელდებოდა ქვეყნის მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებები, როგორც თამბაქოს დაბეგვრის კუთხით ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის მიმართ, ასევე ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში, ხოლო მიზნად - თამბაქოს მოხმარების შემცირება და მისგან გამოწვეული ზიანის შემცირება.

სააქციზო პოლიტიკის განხორციელებისას ნაკლებად აფიშირდებოდა ფისკალური მიზნები, თუმცა, ვფიქრობთ, ამგვარი მოტივაციის უარყოფა შეუძლებელია. მზარდი სახელმწიფო ხარჯების დასაფარად სახელმწიფოს სჭირდებოდა შემოსავლის დამატებითი წყაროების მოძიება და „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ორგანული კანონის ზემოთ უკვე აღნიშნული

შეზღუდვის გამო, ამის ყველაზე უფრო მარტივ ვარიანტად სწორედ აქციზის განაკვეთების ზრდა ისახებოდა. სწორედ ამ პერიოდიდან (2017 წლიდან) დაინერგა მოგების გადასახადის ე.წ. „ესტონური მოდელი“ და შესაბამისი საბიუჯეტო დანაკარგების კომპენსირება ასევე საჭირო იყო.

კონკრეტულად საქართველოს სააქციზო პოლიტიკის შედეგების შეფასებამდე, აღვნიშნავთ, რომ მსოფლიო, მ.შ. ევროპული გამოცდილებით (მრავალწლიანი კვლევები და სტატისტიკური მონაცემები), მიზანშეწონილია სიფრთხილის გამოჩენა თამბაქოს ნაწარმის მოხმარებაზე საგადასახადო ტვირთის ზრდისას. ერთ-ერთი კვლევის თანახმად, გერმანიაში 2000-იან წლებში თამბაქოზე აქციზის გადასახადის ზრდამ რიგი უარყოფითი შედეგები გამოიწვია (რაიბული, 2018), Bräuninger, Stiller, 2010).

- გაძვირებულმა თამბაქომ მწვევლებს მოწვევაზე უარის ნაცვლად, უბიძგა კონტრაბანდის სახით შემოტანილ იაფ და შედარებით უხარისხო სიგარეტზე გადასვლისკენ, რითაც მწვევლთა ჯანმრთელობის მდგომარეობა პირიქით გაუარესდა. თამბაქოზე წვდომა გაუადვილდა არასრულწლოვან მომხმარებლებსაც;

- 2008 წელს სიგარეტის მიმოქცევაში არალეგალურმა წილმა 16-დან 20 პროცენტამდე მიაღწია, რაც რაოდენობაში 23 მილიარდ ღერ სიგარეტს უდრიდა, ხოლო თანხობრივად საგადასახადო დანაკარგებმა 4 მილიარდი ევრო შეადგინა;

- 2010 წელს 2002 წელთან შედარებით სიგარეტის ჯამური ბრუნვა 133 მილიარდი ღერიდან 87 მილიარდზე ჩამოვიდა. 46-მილიარდიანი სხვაობის კომპენსირება არალეგალური სიგარეტით მოხდა, ე.ი.

თამბაქოზე აქციზის საგადასახადო ტვირთის შეფასება 2011-2021 წ.წ.

წელი	ფილტვიან სიგარეტზე (საშუალოდ)						უფილტრო სიგარეტზე (საშუალოდ)					
	აქციზის განაკვეთი 20 ღერზე, ლარი	საშ/საცალო სარეალ ფასი, ლარი	ადვალური განაკვეთი	სულ აქციზი 20 ღერზე, ლარი	აქციზი წინა წელიდან შედარ, %	აქციზი 2011წ შედარ, %	აქციზის განაკვეთი 20 ღერზე, ლარი	საშ/საცალო სარეალ ფასი, ლარი	ადვალური განაკვეთი	სულ აქციზი 20 ღერზე, ლარი	აქციზი წინა წელიდან შედარ, %	აქციზი 2011წ შედარ, %
2011	0.60			0.60			0.15		0.15			
2012	0.60			0.60	100%	100%	0.15		0.15	100%	100%	100%
2013	0.60			0.60	100%	100%	0.15		0.15	100%	100%	100%
2014	0.75			0.75	125%	125%	0.20		0.20	133%	133%	133%
2015	0.90			0.90	120%	150%	0.25		0.25	125%	125%	167%
2016	1.10	2.51	10%	1.35	150%	225%	0.30	0.78	0.38	151%	151%	252%
2017	1.70	3.06	10%	2.01	148%	334%	0.60	1.20	0.72	190%	190%	480%
2018	1.70	3.60	10%	2.06	103%	343%	0.60	1.68	0.77	107%	107%	512%
2019	1.70	3.92	30%	2.88	140%	479%	1.70	2.80	1.98	258%	258%	1320%
2020	1.70	4.93	30%	3.18	111%	530%	1.70	3.15	2.65	134%	134%	1763%
2021	1.70	5.58	30%	3.37	106%	562%	1.70	4.02	2.91	110%	110%	1937%

წყარო: ცხრილი შედგენილია ავტორის მიერ, ფინანსთა სამინისტროს სხვადასხვა ნორმატიული აქტების და საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მიხედვით (საქ. საგადასახადო კოდექსი, 2022: მუხლი 188)

სიგარეტის მოხმარება კი არ შემცირებულა, უბრალოდ მწვევლები კონტრაბანდული წესით შემოტანილი სიგარეტის მოხმარებაზე გადაერთნენ.

ისიც აღსანიშნავია, რომ მსგავსი გამოცდილება აღწერილი არის 1990-იანი წლების საქართველოს მაგალითზეც, როდესაც თამბაქოს აქციზის განაკვეთის 6 თეთრიდან 40 თეთრამდე ეტაპობრივი ზრდის კვალობაზე, საგრძნობლად კლებულობდა შესაბამისი საგადასახადო შემოსულობები (მესხია, ნიკოლეიშვილი, 2002:77). თუმცა ეს იყო ბუნებრივი შედეგი იმდროინდელი საგადასახადო ადმინისტრირების სისტემის და ზოგადად სახელმწიფო აპარატის კორუმპირებულობის მაღალი ხარისხისა, აგრეთვე დაუცველი ეკონომიკური საზღვრებისა. მოხმარება არც ამ შემთხვევაში შემცირებულა, სხვაობა იფარებოდა სულ უფრო მზარდი კონტრაბანდით.

მას შემდეგ საქართველოში უამრავი პოზიტიური ცვლილება განხორციელდა, მ.შ. ქვეყნის საგადასახადო სისტემაშიც. მნიშვნელოვნად გამარტივდა, მაგრამ ამავე დროს განმტკიცდა საგადასახადო ადმინისტრირება, მ.შ. ეკონომიკური საზღვრების დაცვის თვალსაზრისით. თუმცა, სააქციზო პოლიტიკა, განსაკუთრებით სწორედ თამბაქოს ნაწარმთან მიმართებით, არის ბოლო წლების უმნიშვნელოვანესი პრობლემური საკითხი, რომლის მოგვარება აუცილებელია.

განვიხილოთ ბოლო პერიოდის (2011-2021 წწ) სააქციზო პოლიტიკის ფისკალური ეფექტი. ბიუჯეტში მობილიზებული ყველა სახის აქციზის აბსოლუტური მოცულობა მნიშვნელოვნად (3-ჯერ) გაიზარდა. რაც შეეხება აქციზის ხვედრით წილს მთლიან საგადასახადო შემოსავლებში, 2017 წლისთვის (მოგების გადასახადის ახალი მოდელის დანერგვის და საბიუჯეტო შემოსავლებში მისი

წილის შემცირების შემდეგ) ის გაიზარდა, ხოლო შემდეგ წლებში აქციზის ხვედრითი წილი სტაბილურია - მერყეობს 13-15%-ის ფარგლებში (იხ. ცხრილი 3). ერთი შეხედვით, შესაძლოა, ეს დინამიკა საკმაოდ ნორმალურად გამოიყურება, მაგრამ გასათვალისწინებელია შემდეგი გარემოებები: ცხრილში მოცემულია აქციზების ჯამი ყველა სასაქონლო ჯგუფის მიხედვით; ამ პერიოდის განმავლობაში ყველა სხვა ძირითად აქციზურ საქონელზე (ნავთობპროდუქტები და ალკოჰოლიანი სასმელები) განაკვეთები არანაკლებ გაორმაგდა და ნატურალურ განზომილებაში ამ პროდუქტების წარმოების/ იმპორტის სტატისტიკა დადებითია. მხოლოდ თამბაქოს ჯგუფის აქციზური საქონლის წარმოება/ იმპორტთან მიმართებაში ფიქსირდება ნატურალურ სიდიდეთა კლება, რის გამოც თამბაქოზე სააქციზო განაკვეთების მრავალჯერადი ზრდის ფისკალური ეფექტი მეტწილად განეიტრალდა.

ასეთ დასკვნას ადასტურებს თამბაქოზე გაცემული აქციზური მარკების რაოდენობის დინამიკა წლების მიხედვით (იხ. ცხრილი 4). ნათლად ჩანს, რომ დაახლოებით 2015 წლიდან, როდესაც უკვე საგრძნობი გახდა აქციზური განაკვეთების ზრდა, დაიწყო როგორც იმპორტიორებისგან, ისე ადგილობრივი მწარმოებლებისაგან აქციზურ მარკებზე მოთხოვნის სულ უფრო შემცირება. უარყოფითი პიკი მოვიდა 2019 წელზე, როდესაც გაცემული აქციზური მარკების რაოდენობა 2014 წელთან შედარებით თითქმის განახევრდა (54%). უკვე ამავე (2019) წლის ბოლოსთვის, დაბეგვრისაგან თავის არიდების შესაძლებლობების შემცირების მიზნით, განხორციელდა გარკვეული ღონისძიებები. კერძოდ: გათანაბრდა განაკვეთები უფილტრო და ფილტრიან სიგარეტზე, აქციზურ

ცხრილი 3

გადასახადების დინამიკა საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის მონაცემებით

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
სულ გადასახადები, მლნ ლარი	6134.8	6671	6659.3	7241.6	8010.9	8786.1	9778.9	10506	11418	10964	13380
აქციზი, მლნ ლარი	615.1	659.4	722.3	810.2	870.7	1069.6	1450.9	1465.7	1506.7	1619.4	1868.8
აქციზი წინა წელთან შედარებით, %	110%	107%	110%	112%	107%	123%	136%	101%	103%	107%	115%
აქციზის წილი საგადასახადო შემოს-ებში, %	10%	10%	11%	11%	11%	12%	15%	14%	13%	15%	14%

წყარო: ცხრილი შედგენილია ავტორის მიერ, ფინანსთა სამინისტროს გამოქვეყნებული სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის საფუძველზე ნაერთ ბიუჯეტთან დაკავშირებით (ფინანსთა სამინისტრო, 2022).

მარკირებას დაექვემდებარება ელექტრონული ღონისძიებების სულ უფრო გააქტიურება. სიგარეტების სითხეები, გაიზარდა გასახვევი როგორც ჩანს, ამიტომ, 2020-2021 წლებში თამბაქოს დაბეგვრა, ხოლო დაფასოების გარეშე აქციზურ მარკებზე მოთხოვნა ერთგვარად თამბაქოს მიწოდება საერთოდ აიკრძალა. დასტაბილურდა - 2014 წლის დონის 70-73%-დაიწყო ადმინისტრაციულ-შემზღვევით ის ფარგლებში.

ცხრილი 4

ინფორმაცია თამბაქოზე გაცემული აქციზური მარკების შესახებ

თვე	სულ უფილტრო			სულ ფილტრიანი			სულ		
	რაოდ, მლნ ცლ	%-წინა წელთან	% - ად 2014 წელთან	რაოდ, მლნ ცლ	%-წინა წელთან	% - ად 2014 წელთან	რაოდ, მლნ ცლ	%-წინა წელთან	% - ად 2014 წელთან
2014	36.3	-	-	442.9	-	-	479.2	-	-
2015	25.7	71%	33%	461.6	104%	145%	487.3	102%	123%
2016	39.2	153%	50%	426.5	92%	134%	465.7	96%	117%
2017	78.9	201%	100%	318.3	75%	100%	397.2	85%	100%
2018	115.8	147%	147%	268.3	84%	84%	384.1	97%	97%
2019	4.6	4%	6%	211.5	79%	66%	216.1	56%	54%
2020	15.0	325%	19%	264.0	125%	83%	279.0	129%	70%
2021	12.7	85%	16%	278.1	105%	87%	290.9	104%	73%

წყარო: ცხრილი შედგენილია ავტორის მიერ, შემოსავლების სამსახურის მიერ გამოქვეყნებული ინფორმაციის მიხედვით

თამბაქოს იმპორტიორებისგან/ მწარმოებლებისაგან აქციზურ მარკებზე მოთხოვნის შემცირება იმ პირობებში, როცა მწველთა რაოდენობა და სავარაუდოდ მოხმარების ინტენსიურობა არ შემცირებულა, მიუთითებს იმაზე, რომ აღნიშნული სოლიდური დისბალანსის დაფარვა ხდება სხვა წყაროებიდან. რადგან ადგილობრივი სიგარეტის აღურიცხავი წარმოების მატება თვალსაჩინო არ არის, ე.ი. საქმე გვაქვს უაქციზო სიგარეტის კონტრაბანდის

მასშტაბურ ზრდასთან. ეს ფაქტი დასტურდება არამარტო ემპირიული დაკვირვებებით, ასევე სტატისტიკური მონაცემებითაც (იხ. ცხრილი 5). წლების განმავლობაში სახეზეა, როგორც ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების, ისე სისხლის სამართლის დანაშაულის შემთხვევების მკვეთრი ზრდა. ბუნებრივია ისიც, რომ აღნიშნული ოფიციალური სტატისტიკა შესაბამისი რეალური შემთხვევების მხოლოდ ნაწილს აფიქსირებს.

ცხრილი 5

ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების, ისე სისხლის სამართლის დანაშაულის შემთხვევების დინამიკა

პერიოდი	საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის მე-200 მუხლი (მარკირებას დაქვემდებარებული აქციზური საქონლის აქციზური მარკის გარეშე გამოშვება, შენახვა, რეალიზაცია ან გადაზიდვა)	ადმინისტრაციული ჯარიმები 155 ² -1; 155 ² -2 (აქციზური მარკის გარეშე შენახვა რეალიზაცია; შენახვა, რეალიზაცია განმეორებით)	
	გამოძიებათა რაოდენობა სისხლის სამართლის საქმეზე	პირთა რაოდენობა, რომელთა მიმართ დაიწყო სისხლისსამართლებრივი დევნა	
2016	37	45	82
2017	102	93	248
2018	110	92	755
2019	256	231	1329
2020	347	277	1224
2021	369	399	დასაზუსტებელია

წყარო: ცხრილი შედგენილია ავტორის მიერ, შემოსავლების სამსახურის წლიური ანგარიშების (ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახური, 2022), და საგამოძიებო სამსახურის ანგარიშების მიხედვით (საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახური, 2022).

დასკვნა

თამბაქოს ნაწარმი (სიგარეტი) წარმოადგენს საქონელს, რომელიც გამოირჩევა განსაკუთრებით არაელასტიური მოთხოვნით და ფასების ცვლილება მასზე მოთხოვნას ნაკლებად ამცირებს. თუკი მაინც, სხვადასხვა, მ.შ. სააქციზო განაკვეთების მეშვეობით ხდება სიგარეტის მკვეთრი გაძვირება გონივრულ

ფარგლებს ზემოთ ისე, რომ ასეთი სახით მიუწვდომელი ხდება მომხმარებელთა სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი რაოდენობისათვის, მისვე ჩნდება ძლიერი მოტივაცია და საკმაოდ მალევე იმართება საქონელის მოწოდების არალეგალური

არხები. სიტუაციის განვითარების ამგვარ სქემას მრავალჯერ ჰქონდა ადგილი მთელს მსოფლიოში, მ.შ. ეკონომიკურად გაცილებით უფრო განვითარებულ ქვეყნებში, სადაც თამბაქოზე ხარჯების წილი მოქალაქეთა ბიუჯეტებში გაცილებით ნაკლებია.

ამიტომ, საქართველოში სააქციზო პოლიტიკის დაგეგმვისას და ასეთი სახით რეალიზებისას, შესაბამისი გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს მართებდათ, უფრო სწორად და კომპლექსურად შეეფასებინათ თამბაქოზე აქციზისმატებისაგან გამომდინარე რისკები, მ.შ. კონტრაბანდულ ვაჭრობასთან დაკავშირებით. უნდა გაეთვალისწინებინათ სააქციზო პოლიტიკის რეგიონული ასპექტები, მ.შ. ის, რომ აქციზის ტვირთი გაცილებით ნაკლებია სომხეთში, რუსეთში და თვითაღიარებულ აფხაზეთშიც კი, რომელთანაც ნაკლებად კონტროლირებადი ნაცრისფერი ტერიტორიული ზონები გვაკავშირებს.

გასათვალისწინებელია თამბაქოს ნაწარმის (სიგარეტის) თავისებურება, კერძოდ: მაღალი თანაფარდობა სასაქონლო ერთეულის ღირებულებასა და მის მასას/მოცულობას შორის, რის გამოც ის განსაკუთრებით მიმზიდველია, როგორც კონტრაბანდის საგანი. ერთი ზურგჩანთის არაღებულად გადმოტანაც კი უზრუნველყოფს მოგების მაღალ მარჟას.

ასევე მნიშვნელოვანია, გასათვალისწინებელია უაქციზო სიგარეტით ვაჭრობაში მონაწილე მხარეთა მოტივირებულობის მაღალი ხარისხი. თამბაქო მწვევლებისათვის წარმოადგენს აუცილებელი მოხმარების საქონელს, ხოლო აქციზით დაბეგვრის შედეგად დადგენილი ფასები უახლოვდება მათი საბიუჯეტო შესაძლებლობების საზღვრებს. მეორე მხრივ,

მოგების მაღალი მარჟა უაქციზო საქონელით ვაჭრობაზე, ააქტიურებს ადამიანთა საკმაოდ ფართო წრეს, რომელთათვის მისაღებია აღნიშნული ბიზნესთან დაკავშირებული რისკების ხარისხის არსებული დონე. მაღალი ეკონომიკური დაინტერესებულობის პირობებში ნაკლებად ქმედითია სახელმწიფო მაკონტროლებელი ორგანოების ადმინისტრაციული შეზღუდვები. უფრო მეტიც, კონტრაბანდის რისკები სამომავლოდ ააქტიურებს კორუფციის რისკებსაც. ამასთან, ასეთი სიტუაციის ხანგრძლივი ვადით შენარჩუნება ცუდ გავლენას ახდენს გადასახადის გადამხდელთა საგადასახადო მორალზე, აფერხებს გადასახადის გადახდის კულტურის დანერგვას, და როგორც მოკლე ისე გრძელვადიან პერსპექტივაში იწვევს ნეგატიურ ფისკალურ შედეგებს.

ლიტერატურა:

1. ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0> (ხელმისაწვდომია 14.05.2022);
2. რაიბული ა., (2018) დაბეგვრა. საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრის (CSRDC) ანგარიში პროექტის „სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ინიციატივა“ ფარგლებში. URL: <https://www.asocireba.ge/files/Aleksandre-Raibuli-taxes-2018.pdf> (ხელმისაწვდომია 14.05.2022);
3. მესხია ი., ნიკოლეიშვილი ო., (2002) გადასახადები და დაბეგვრა. თბილისი;
4. ინფორმაცია შემოსავლების სამსახურისა და შერჩეული პირის მიერ გაცემული აქციზური მარკების (როგორც

მატერიალური, ასევე არამატერიალური) რაოდენობისა და ტარის ყველა მოცულობის მიხედვით, 2022. URL: <https://old.rs.ge/5905> (ხელმისაწვდომია 14.05.2022);

5. საქართველოს ორგანული კანონი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“, 2022. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1405264?publication=3> (ხელმისაწვდომია 14.05.2022);

6. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი (კოდიფიცირებული), 2022. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1043717?publication=183> (ხელმისაწვდომია 14.05.2022);

7. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგამომიებო სამსახურის ანგარიშები, 2022. URL: http://is.ge/ka-ge/Public_Information/Reports (ხელმისაწვდომია 14.05.2022);

8. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურის წლიური ანგარიშები, 2022. URL: <https://rs.ge/AboutUs?cat=5&tab=1> (ხელმისაწვდომია 14.05.2022);

9. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკა, ნაერთი ბიუჯეტი, 2022. URL: https://www.mof.ge/finansebis_statistika_naerti_biujeti (ხელმისაწვდომია 14.05.2022);

10. Bräuninger M., Stiller S., (2010) Ökonomische Konsequenzen des Konsums von nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI). URL: https://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Policy/HWWI_Policy_Paper_1-28.pdf (ხელმისაწვდომია 14.05.2022);

PROBLEMATIC ISSUES OF THE EXCISE POLICY OF GEORGIA

Guram Uphlisashvili

PhD, associate professor of Kutaisi University

guram.uphlishashvili@unik.edu.ge

KEY WORDS: Ftaxes; excise; excise policy; excise goods; tobacco products; excise rate

J.E.L. classification: H21, H25

DOI: <https://doi.org/10.52244/ep.2022.23.15>

For citation: Uphlisashvili G., (2022) Problematic issues of the excise policy of Georgia (in Georgian). Vol. 17, 1(23), p. 56–66. DOI: <https://doi.org/10.52244/ep.2022.23.15>

Summary

The article considers problematic issues of excise policy related to the taxation of tobacco products. Changes in the excise duty rates on tobacco in Georgia over the last ten years are also discussed.

Tobacco products (cigarettes) are commodities that are characterized by particularly inelastic demand and price changes reduce the demand for it to a lesser extent. If different taxes, including the excise duty rates on cigarettes have risen sharply above reasonable levels, making them inaccessible to a statistically significant number of consumers, a strong motivations appears instantly, and illegal supply channels are quite quickly setting up. Such a scheme of development of the situation has taken place many times around the world, even in much more economically developed countries, where the share of tobacco spending in citizens' budgets is much lower.

Comparing the codified versions of different periods of the Tax Code and other normative acts, it has been established that from 2011 to 2021, excise

rates on filtered cigarettes increased by an average 5.6 times, and on unfiltered cigarettes - 19 times. The share of taxes (excise and VAT) already exceeds 75% of the average retail selling prices for cigarettes.

The reason for the multiple increase in the tax burden on tobacco products is usually the international obligations of the country, both in terms of tobacco taxation to the World Health Organization and in the framework of the Association Agreement with the European Union. Fiscal purposes were also important in implementing the excise policy. The state needed to find additional sources of revenue for financing the increased public expenditure, and under Georgian law, excise duty is the only common State tax that can be increased without a referendum.

A sharp rise in excise rates has significantly increased the tax burden on tobacco consumption. This has led to a series of unforeseen consequences. According to official statistics, both local production and imports of tobacco products have significantly decreased. As a result, the demand for excise stamps has sharply decreased. Therefore, the fiscal effect of the multiple increase in excise duty rates on tobacco has been largely offset.

However, the reduction in the intensity of tobacco use is not confirmed by any reliable research or reasonable estimates. This indicates that we are dealing with a significant increase in excise duty-free cigarette smuggling and illicit trafficking. This fact is confirmed by statistics - there is a sharp increase in both administrative and criminal offenses in this field.

This situation and the discussion of the relevant threats is the subject of this article. We think that excise policy, especially with regard to tobacco products, is one of the most important issues in recent years, which needs to be addressed.

References

1. Association Agreement between Georgia, on the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community, and their member States, on the other part URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0> (available 14.05.2022);
2. Raibuli A. Taxation. Report of the Georgian Center for the Strategic Research and Development (CSRDG) within the project "Civil Society Development Initiative" URL: <https://www.asocireba.ge/files/Aleksandre-Raibuli-taxes-2018.pdf> (available 14.05.2022);
3. Meskhia I. (2002) Taxes and taxation. Tbilisi.
4. Information on the number of excise stamps (both tangible and intangible) issued by the Revenue Service and the selected person and according to all the container sizes 2022. URL: <https://old.rs.ge/5905> (available 14.05.2022);
5. Organic Law of Georgia on Economic Freedom, 2022. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1405264?publication=3> (available 14.05.2022);
6. Tax Code of Georgia (codified), 2022. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1043717?publication=183> (available 14.05.2022);
7. Reports of the Investigation Service of the Ministry of Finance of Georgia, 2022. URL: http://is.ge/ka-ge/Public_Information/Reports (available 14.05.2022);
8. Annual reports of the Revenue Service of the Ministry of Finance of Georgia, 2022. URL: <https://rs.ge/AboutUs?cat=5&tab=1> (available 14.05.2022);
9. Ministry of Finance of Georgia, State Finance Statistics, Consolidated Budget, 2022. URL: https://www.mof.ge/finansebis_statistika_naerti_biujeti (available 14.05.2022);
10. Bräuninger M., Stiller S., (2010) Ökonomische Konsequenzen des Konsums von nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI). URL: https://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Policy/HWWI_Policy_Paper_1-28.pdf (available 14.05.2022)