რატომ დაკანონდა ერთი საწარმოს საგადასახადო დავალიანების მესამე პირისთვის დაკისრება, თავად ამ მესამე პირის მონაწილეობისა და დასტურის გარეშე

ჟურანლი "თბილისელები" – 31 იანვარი – 6 თებერვალი, № 5, 2011

საქართველოს პრეზიდენტმა 2010 წლის 15 დეკემბერს მოაწერა ხელი „საგადასახადო დავალიანებისა და სახელმწიფო სესხების რესტრუქტურიზაციის შესახებ" საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის დოკუმენტს. კანონი განსაზღვრავს საწარმოებისა და ორგანიზაციების ვადაგადაცილებული საგადასახადო დავალიანებების და სახელმწიფო სესხების დაუბრუნებლობის შედეგად წარმოქმნილი დავალიანებების რესტრუქტურიზაციის, უიმედო სესხად აღიარებისა და ჩამოწერის, მესამე პირისთვის გადაკისრების, ვალის დაფარვის მოთხოვნის უფლების სხვა იურიდიული პირისთვის გარკვეული დისკონტით დათმობის საკითხებს. ამ თხოვნით დავალიანების მქონე საწარმო თუ ორგანიზაცია მიმართავს სპეციალურ კომისიას, რომელიც დაადგენს, დააკმაყოფილოს თუ არა საწარმოს რომელიმე ზემოჩამოთვლილი მოთხოვნა. „მესამე პირისთვის დავალიანების გადაკისრება" ამ ცვლილებების ერთ-ერთი მთავარი ნოვაციაა, რაც შესაძლოა, იმასაც ნიშნავდეს, რომ ერთი საწარმოს ვალი მეორეს გაუხდეს გასასტუმრებელი. საინტერესოა ისიც, რომ განსაკუთრებულ ეშმთხვევებში ვადაგადაცილებული სასესხო დავალიანების რესტრუქტურიზაციის ვადა

განისაზღვრება არა უმეტეს 180 თვისა (რაკი წელიწადში 12 თვეა, გადავადების ვადა თხუთმეტ წელს აღწევს!). ხსენებული ცვლილებები კანონში საქართველოს პარლამენტმა საკმაოდ უხმაუროდ შეიტანა, მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული ცვლილებები პარაზიტი საწარმოების ხელოვნურ შენარჩუნებას უწყობს ხელს. რატომ კლავს დავალიანების რესტრუქტურიზაციის კანონი გაკოტრების კანონს და შედეგად, რატმო უკლავს ქართულ ეკონმოიკას განვითარების ყოველგვარ პერსპექტივას? – თემაზე ეკონომიკის ექსპერტი ლადო პაპავა გვესაუბრება.

– რატომ არასდროს არ გაკოტრებულა ბუნებრივად არანაირი საწარმო საქართველოში?

– დავიწყოთ იმით, რომ საბაზრო ეკონომიკა გაკოტრების მექანიზმის გარეშე არ არსებობს. ბაზრისთვის ჩეულია კონკურენცია და ამ კონკურენციაში არიან როგორც გამარჯვებულები, ისე დამარცხებულები. დამარცხებულებში კი არის გრადაცია: შესაძლოა, ზოგმა ფირმამ ვერ მიიღოს ძალიან მაღალი მოგება, ზოგმა – საერთოდ ვერ მიიღოს და დანარჩენები კი გავიდნენ წაგებაზე. თუ ფირმა წაგებაზე წავიდა, მაშინ მას ამ ფირმის მესაკუთრეს უნდა ჰქონდეს შემოსვლის სხვა წყარო ან დანაზოგებით გადაარჩინოს ფირმა, ან ის ვერ შეასრულებს თავის ვალდებულებებს და, ბუნებრივია, ასეთი ფირმა აღარ არის სიცოცხლისუნარიანი, ამიტომ უნდა ჩამოშორდეს ბაზარს. ჩვენ გაკოტრების მექანიზმებს თითქმის ყოველდღიურად ვხვდებით არაორგანიზებულ წვრილ ბიზნესში, მაგრამ გაკოტრება ობიექტური პროცესია ეკონომიკის მასშტაბით და ის შეიძლება, შეეხოს მცირე ბიზნესსაც და მსხვილ კომპანიებსაც, ამიტომაც საბაზრო სისტემის განვითარების შედეგად ჩამოყალბიდა გაკოტრების მექანიზმი. იდეა საკმაოდ მარტივია: თუ ფირმა კოტრდება, უპირველესად, ეს ნიშნავს, რომ მის მიმართ აღიძვრება გაკოტრების საქმე, თუ მიიღება გადაწყვეტილება, რომ ამ ფირმის გაჯანსაღება შეუძლებელია და ამ ფირმის ქონება უნდა გაიყიდოს, რომ ძირითადი მევალეების ვალი დაიფაროს. ვინ არიან ეს მევალეები? ფირმის თანამშრომლები, რომლებსაც ხელფასი არ მიუღიათ; მთავრობა, რომელსაც ბიუჯეტში გადასახადი უნდა მიეღო; ელექტროენერგიის მიმწოდებელი კომპანია და ა.შ. მარტივად რომ ვთქვათ, ეს არის გაკოტრება.

– თუ ვერ ისტუმრებს საწარმო დავალიანებას ქონების გაყიდვის შემთხვევაშიც?

– იმ პროპორციით გაისტუმრებს, რაზეც თანხა ეყოფა ან შესაძლოა, ქვეყანამ მიიღოს კანონმდებლობა, სადაც ჩაწერილი იქნება, რა უნდა იყოს პრიორიტეტი: სახელფასო დავალიანება თუ საბიუჯეტო გადასახადები. შემდგომ ეტაპებზე მოხდა გაკოტრების კანონმდებლობის გართულება, რომ ეს ფირმა მაშინვე კი არ გამოცხადდეს გაკოტრებულად, არამედ იქ შევიდეს დროებითი მმართველი და ისე გაუძღვეს საქმეს, რომ ეს ფირმა გამოიყვანოს მძიმე მდგომარეობიდან. ანუ ეს არის გაკოტრების პროცედურის დროში გადავადება. ასეა თუ ისე, გაკოტრების მექანიზმის გარეშე საბაზრო ეკონომიკა ეფექტიანად ვერ ჩაითვლება, რადგან ამის გარეშე საბაზრო ეკონომიკას ვერ ჩამოშორდება თუ ცუდი მენეჯმენტის მქონე, არაპერსპექტიული ფირმები. მსოფლიოში არ არსებობს ქვეყანა, სადაც ასეთი კანონი არ არსებობდეს. საქართველოში პირველად ასეთი კანონი 1994 წელს მიიღეს და ის 1995 წელს ამოქმედდა. მას საფუძვლად დაედო გერმანული კანონმდებლობა და ის თავიდანვე მიიჩნეოდა ერთ-ერთ წარატებულ მოდელად პოსტსაბჭოთა სივრცეში. თუმცა მე მინდა, გავიხსენო ერთი მომენტი, რომელიც ქართულმა საზოგადოებამ არ იცის და ექსკლუზივი იქნება თქვენთვის: 1994 წელს პირველად გავიცანი ბატონი ლადო გურგენიძე სწორედ ამ გაკოტრების კანონთან დაკავშირებით. ლადო გურგენიძე, მაშინ სულ ახალგაზრდა ყმაწვილი, ერთ-ერთ ცნობილ ამერიკულ არასამთავრობო ორგანიზაციის ანალიტიკურ ცენტრში მუშაობდა. ჩემმა თანაშემწემ შემახვედრა და მას ჰქონდა იდეა, რომ გერმანული მოდელი არ იქნებოდა კარგი გზა და უკეთესი იქნებოდა, აგვერჩია ანგლო-საქსური მოდელი, სადაც უფრო გამარტივებულია გაკოტრების მექანიზი. სხვათა შორის, შევეცადე, გურგენიძის იდეები მიმეწვდინა ქვეყნის პრეზიდენტისთვის, რომელმაც მითხრა, ამის შესახებ პარლამენტში თქვიო. ვთქვი კიდეც, მაგრამ გერმანელების მიერ მომზადებული კანონპროექტი უკვე განიხილებოდა და ის გავიდა კიდეც. თავიდანვე ვიზიარებდი გურგენიძის იმ შეხედულებას და ეს იშვიათი შემთხვევა აღმოჩნდა, როდესაც ჩვენი იდეები დაემთხვა ერთმანეთს. ჩვენ მიერ მიღებულ კანონს უცხოელები ძალიან დადებითად აფასებდნენ, მაგრამ ის

მკვდრადშობილი კანონი აღმოჩნდა, რადგან ამ კანონით გაკოტრების საქმის დაძვრა შეუძლებელი იყო.

– თუმცა იმ წლებში საწარმოების გაკოტრება მათი იაფად პრივატიზების ერთ-ერთი საშუალებაც იყო?

– ეს გზა უფრო რუსეთში გამოიყენებოდა. საქართველეში პრივატიზაციის პროცესში უფრო სხვა მექანიზმი მუშაობდა: ხელოვნურად აგდებდნენ ფასებს. პირველ აუქციონზე არავინ ყიდულობდა. კანონის თაანხმად, შემდეგ აუქციონზე ფასი ნახევრდებოდა, კიდევ არავინ ყიდულობდა და ფასი კიდევ უფრო იკლებდა. კონკურენციის გარეშე, წინასწარი კარტელური გარიგებით საქმოსნები ერთმანეთში შეთანხმდებოდნენ და ერთმანეთს ხელს არ უშლიდნენ ამა თუ იმ საწარმოს იაფად ყიდვაში. რუსეთსა და აღმოსავლეთ ევროპაში კი გვაქვს შემთხვევები, როდესაც ხელოვნურად აკოტრებდნენ საწარმოებს, რომ იაფად შეეძინათ.

– სასიამოვნოა, რომ აღმოსავლეთ ევროპაც არ არის სუფთა ამ საქმეში.

– ასე რომ, ჩვენ მივიღეთ ასეთი სურათი: გვქონდა კანონი, რომელიც ევროპულ სტანდარტებს პასუხობდა და, მეორე მხრივ, ეს იყო მკვდარი კანონი, იმიტომ რომ მისი ამოქმედება შეუძლებელი იყო.

– გერმანიაში მოქმედებს გაკოტრების ის კანონია, საიდაანც ჩვენი შევქმენით?

– რა თქმა უნდა, ის მორგებული იყო გერმანულ მენტალიტეტს და მის უკან იდგა ოპერირების რამდენიმე საუკუნე: გერმანიაში საბაზრო ეკონომიკა რამდენიმე ასეული წელი ვითარებოდა, საქართველო კი უცბად გადაეშვა საბაზრო ეკონომიკის მორევში. ამ ვითარებაში საინტერესო იყო შემდეგი: 1999 წელს პარალმენტის ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის თავმჯდომარე გახდა ვანო მერაბიშვილი, სულ რამდენიმე თვეს იყო, მაგრამ იმ პერიოდში მოახერხა ერთი მნიშვნელოვანი ღონისძიების გატარება. მან მნიშვნელოვანი ცვლილებები შეიტანა გაკოტრების კანონმდებლობაში მისი გამარტივების მიმართულებით. მაშინ ის „მოქალაქეთა კავშირის“ უმრავლესობის წევრი იყო და არ გასჭირვებია ამ ცვილილებების გატანა, თუმცა ამ კანონს მაინც არ ეწერა ამოქმედება, იმ მარტივი მიზეზით, რომ საბჭოთა პერიოდიდან შემორჩენილმა

საქმოსნურმა ლობიმ იმუშავა იმ მიმთთრულებით, რომ მთავრობა აიძულა, მიეღო კანონი საგადასახადო დავალიანებათა რესტრუქტურიზაციის შესახებ, რომელიც პირდაპირ ბლოკავს გაკოტრების კანონმდებლობას. თუ გადასახადების რესტრუქტურიზაციის რეჟიმში გადადიხარ, გაკოტრების მექანიზმის ამოქმედება შეუძლებელია. ამ კანონის საფუძველზე ყველა არაპერსპექტიულ საწარმოს შეეძლო მიემართა ფინანსთა სამინისტროსთვის, სადაც შექმნილი იყო უწყებათაშორისი კომისია და მოეხდინა საგადასახადო დავალიანების რესტრუქტურიზაცია.

– **რის საფუძველზე?**

– უნდა წარმოედგინა ბიზნეს-გეგმა, თუ რის გაკეთებას აპირებდა საწარმო სიტუაციის გამოსწორების მიზნით. კომისია ამზადებდა პროექტს, რომელსაც ხელს აწერდა ქვეყნის პრეზიდეტი. პრეზიდენტი კი, რასაც კომისია მოამზადებდა, იმას მოაწერდა ხელს. კომისიის საქმიანობა აშკარად კორუფციული იყო. ასე იყო თუ ისე, ეს სისტემა მუშაობდა და ძალიან ბევრმა საწარმომ მოახერხა საგადასახადო დავალიანებების რესტრუქტურიზაცია. ეს ნიშნავდა იმას, რომ საწარმები არ იხდიდნენ ძველ ვალებს: ზოგ შემთხვევაში ძველი დავალიანებები იყინებოდა და მხოლოდ მიმდინარე უნდა გადაეხადათ, მაგრამ აღმოჩნდა, რომ ამ ვადის გასვლის შემდეგაც საწარმოები იმავე მდგომარეობაში იყვნენ. მეტიც, ახალი დავალიანებებიც კი დააგროვეს.

– **ამას ხომ არ უკავშირდებოდა ვარდების რევოლუციის შემდეგ, მაშინვე საგადასახდო ამნისტიის გამოცხადება?**

– საბედნიეროდ, ეს არ იყო სრულფასოვანი ამნისტიცია. მე არასდროს ვმალავდი ჩემ უარყოფით დამოკიდებულებას მის შესახებ. სხვათა შორის, პირველად საგადასახადო ამნისტიის ინიციატივა წამოაყენა ფინანსთა მინისტრმა მიხეილ ჭკუასელმა 1998 წელს და მასაც დავუპირისპირდი, იმიტომ რომ ფინანსური ამნისტია დანაშაულია. გამოდის, რომ თუ მე ვიხდიდი გადასახადებს, ვიღაც არ იხდიდა და აპატიეს, ანუ კანონმორჩილების გამო დავისაჯე. მეორე, თუ ერთხელ გაპატიეს გადასახადების გადაუხდელობა, უკვე არსებობს მექნიზმი, როგორ გაპატიონ მეორედაც და მესამედაც. მაგალითად, ინდოეთში გასული საუკუნის 50-იანი წლებიდან მოყოლებული შვიდჯერ ჩატარდა საგადასახადო

ამნისტია. ეს პოლიტიკური ნაბიჯია და ის ყოველთვის დაკავშირებულია არჩევნებთან. არჩევნების წინ ხელისუფლებას უნდა, რომ მოიგოს ამომრჩევლის გული და ამას ეწირება ქვეყნის ბიუჯეტი. რამდენჯერმე გაკეთდა ასეთი ამნისტიები მსოფლიოს სახვადასხვა ქვეყანაშიც. საბედნიეროდ ის საქართველოში საკმაოდ კუდშეკრეჭილად გაკეთდა, მაგრამ მაინც გაკეთდა და ეს ცუდია ეკონომიკისთვის. თავისთავად, რესტრუქტურიზაცია იწვევს იმას, რომ ბაზარზე ცუდი ფირმები რჩება. 2004-2008 წლის მოწვევის პარლამენტმა კი, რომლის წევრი მეც გახლდით, კანონში საგადასახადო დავალიანებათა რესტრუქტურიზაციის შესახებ ცვლილება შეიტანა და გაჩნდა ჩანაწერი, რის მიხედვითაც, საწარმოს საგადასახადო დავალიანებათა რესტრუქტურიზაცია განმეორებითაც შეიძლება.

– და ასე უსასრულოდ? ეს ხომ ნიშნავს, რომ ხელისუფლება ყოველთვის შეინარჩუნებს ბიუჯეტის ხარჯზე ისეთ საწარმოებს, რომლებიც მისთვის ხელსაყრელია?

– ყოველ შემთხვევაში, ასეთი ჩანაწერი გაჩნდა კანონში და ამას მხარს არა მხოლოდ უმრავლესობა უჭერდა, არც ოპოზიციას შეუშლია ხელი, იმიტომ რომ თითოეულის უკან რაღაც ბიზნეს-ინტერესია.

– 2011 წლის ორი თებერვლიდან ამოქმედდა ახალი ცვლილებები საგადასახადო დავალიანების რესტრუქტურიზაციის კანონში და საკმაოდ უცნაური ცვლილებები?

–დეკემბერში კანონში შევიდა გარკვეული ცვლილებები. თუმცა ყველაზე კარგი გადაწყვეტილება ის იქნებოდა, რომ კანონი საგადასახადო დავალიანების რესტრუქტურიზაციის შესახებ გაუქმებულიყო.

– საწარმოთა რეგისტრაცია ჩვენი კანონმდებლობით საკმაოდ გამარტივებულია. გაკოტრდეს ძველი საწარმო და შექმნან ახალი, მკვდარს რატომ აცოცხლებენ? თან საქართველოში დიდი ვერაფერი ბრენდები გვაქვს, რომ მათი სახელი შთამომავლობამ დაკარგოს?

– გაკოტრება თავისთავად ძალიან ჯანსაღი მექანიზმია, მაგრამ ივანეს ფირმა რომ გაკოტრდება, ივანე ჩამოშორდება ამ ბიზნესს და ეს ივანესთვის ძალიან მტკივნეულია, ამიტომ ცუდი მენეჯერი და მესაკუთრე ივანე ცდილობს,

რომ გაკოტრების კანონიდან ბუა შექმნას. დასაქმებულ მუშებს, მოსამსახურეებს ეუბნება, თუ საწარმო დაიხურა, უმუშევრები დარჩებითო, თითქოს ისედაც უმუშევრები არ იყვნენ. ანუ ქმნის გარკვეულ სოციალურ ფონს და ეს სოციალური ფონი ძალიან მნიშვნელოვანია როგორც ხელისუფლებისთვის, ისე ოპოზიციისთვის პოტენციური ამომრჩევლების თვალსაზრისით და ამიტომ ცდილობენ, გამოიყენონ თავის სასარგებლოდ. სხვათა შორის, ეს არ არის მხოლოდ ქართული პრობლემა, ეს აქტულურია მთელი პოსტსაბჭოთა სივრცისთვის. საინტერესო ის არის, რომ შავი ზღვის აუზის ქვეყნებში ყველაზე პროგრესული ქვეყანა, სადაც გაკოტრების კანონმდებლობა მოქმედებს, არის რუმინეთი, მაშინ, როედსაც ბულგარეთში, ასევე ევროკავშირის წევრ-ქვეყანაში, ცუდად მომქედებს. არაეფექტიანია გაკოტრების კანონმდებლობა თურქეთში, აღარაფერს ვამბობ უკრაინასა და რუსეთზე. მეტიც, გლობალური კრიზისის პირობებში, ამერიკა რომ ამერიკაა, იქაც კი დაიბლოკა გაკოტრების კანონი, რადგან მსხვილი კომპანიების გაკოტრება პრობლემებს ქმნის. ამიტომაც ამერიკის ადმინისტრაციამ მიიღო გადაწყვეტილება, რომ მხარი დაეჭირა სხვადასხვა ფირმებისთვის. მაგალითად, ამერიკის ბიუჯეტი ეხმარება „ჯენერალ მოტორსს“. პრეზიდენტ სარკოზის გადაწყვეტილებით, საფრანგეთის ბიუჯეტი ეხმარება საავტომობილო კონცერნ „რენოს“.

– ცვლილებებით, საწარმოს დავალიანება შესაძლოა, დაეკისროს მესამე პირს, ეს რას ნიშნავს?

–სამწუხაროდ კანონში ეს საკითხი არ არის გაწერილი.

– რა გამოდის? მე მაქვს ბიუჯეტის დავალიანება, ჯვარი მწერია, შესაძლოა, თქვენ დაგაკისრონ მისი გადახდა ან პირიქით?

– კანონში, სამწუხარდოდ, არც ის წერია, რომ ამ მესამე პირისაგან თანხმობის არსებობა არის საჭირო. ეს კი მთავრობას ხელ-ფეხს უხსნის გააკეთოს ის, რასაც მოისურვებს. საერთოდ, ყველა ასეთი სახეობის კანონი, რომელიც ეხება დავალიანების რესტრუქტურიზაციას, ან გაკოტრებას, პარლამენტში ისე მიიღება, რომ არანაირი განსაკუთრებული ჟღერადობა არ აქვს. ხშირად ასეთ დროს პარლამენტის დარბაზში არც ჟურნალისტები არიან და არც დეპუტატები.

ნინო ხაჩიძე