

## სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მართვის სხვადასხვა დონეებს შორის საგადასახადო უფლებამოსილებათა განაწილების საკითხები

სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მართვის სხვადასხვა დონეებს შორის ხარჯების განაწილების ამოცანათა გადაწყვეტას თან ახლავს სახელმწიფო ხელისუფლების დონეებს შორის საგადასახადო უფლებამოსილებათა გადანაწილების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების აუცილებლობა. საგადასახადო უფლებამოსილებათა ვერტიკალური სტრუქტურის აგების საერთაშორისო გამოცდილების შესწავლა გვიჩვენებს, რომ არ არსებობს სახელმწიფო ხელისუფლების განსაზღვრულ დონეებზე ამა თუ იმ შემოსავლის მიკუთვნების გაბატონებული სტრატეგია. თუმცა, მეორე მხრივ, ამ სფეროში ჩატარებული თეორიული კვლევები ადასტურებს, რომ საგადასახადო უფლებამოსილებათა გადანაწილების ზოგიერთ ფორმას შეუძლია მიგვიყვანოს მნიშვნელოვან დანაკარგებამდე, რაც ზიანს აყენებს საზოგადოებას როგორც სამართლიანობის, ისე ეფექტიანობის თვალსაზრისით.

სახელმწიფო ფინანსების თეორიის ძირითადი მოდელები ცხადყოფს, რომ რამდენიმე ტერიტორიული წარმონაქმნის არსებობისას ინდივიდები დამოუკიდებლად ახორციელებენ საცხოვრებელი ტერიტორიის არჩევას, ახდენენ რა საზოგადოებრივი დოვლათის მიღებიდან ზღვრული გამორჩენის შედარებას ზღვრულ დანახარჯებთან. ამასთან, ინდივიდების მიერ ტერიტორიებს შორის თავისუფალი გადაადგილებისას საცხოვრებელი ადგილის არჩევის უპირატესობის გამოვლენის პროცესს მივყავართ ისეთი გაერთიანებების წარმოქმნამდე, რომლებშიც მცხოვრები ინდივიდები აღნიშნულ საკითხებს დაახლოებით ერთნაირ უპირატესობას ანიჭებენ. ფისკალური თვალსაზრისით ასეთი სისტემა ოპტიმალურია. ხოლო უპირატესობათა ერთგვაროვნებისას რეზიდენტები ყოველი გაერთიანებიდან გადასახადების ან სხვა სახის გადასახდელების სახით იხდიან მიღებული საზოგადოებრივი დოვლათის ღირებულებას. ჭარბმოსახლეობის, ასევე დანახარჯების შემოსავლებზე გადაჭარბების ან ამ მოდელის სხვა გართულებების შემთხვევაში შესწორებების შეტანისას, ამგვარი სისტემა კვლავ თვითრეგულირებად მექანიზმად რჩება, რომელიც უზრუნველყოფს ოპტიმალურ შედეგს.

მრავალდონიანი სახელმწიფოების რეალური სტრუქტურა შორსაა კლასიკურ თეორიებში აღწერილი მოდელებისგან. ჯერ ერთი, ფედერალური და უნიტარული სახელმწიფოების ჩარჩოებში არსებული ტერიტორიული წარმონაქმნები ყალიბდება უპირველესად პოლიტიკურ-გეოგრაფიული, ეროვნული და ასევე სოციალურ-ეკონომიკური ფაქტორების ზეგავლენით. ყოველივე ამის გათვალისწინებით, არ არის მართებული ვამტკიცოთ, რომ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ წარმონაქმნთა ფორმირების პროცესში მხედველობაში მიიღება საზოგადოებრივი დოვლათის მიღებიდან სივრცობრივი განაწილების (სარგებლობის) საკითხები ან ის, რომ ინდივიდთა დაჯგუფება წარმოებს საკუთარი

გამორჩენისა და უპირატესობათა ერთგვაროვნების მაქსიმიზაციის კრიტერიუმის მიხედვით. ზემოთაღნიშნული და რიგი სხვა მიზეზების გამო ისეთი სისტემა, რომელსაც არ შესწევს უნარი დააფინანსოს ხელისუფლების და მართვის სხვადასხვა დონისათვის მიმაგრებული ხარჯვითი ვალდებულებანი ეფექტიანად არ შეიძლება ჩაითვალოს.

მოკლედ განვიხილოთ საგადასახადო უფლებამოსილებათა გადანაწილების შესაძლებელი ვარიანტები სახელმწიფო ხელისუფლების დონეებს შორის ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების განხორციელების პრაქტიკის თვალსაზრისით. ტერმინი საგადასახადო უფლებამოსილებათა გადანაწილება გულისხმობს საბიუჯეტო სისტემის დონეების მიხედვით შემოსავლების განაწილების სტრუქტურისა და საგადასახადო განაკვეთების განსაზღვრას, იმის მიხედვით, აღნიშნული საგადასახადო შემოსავლები სახელმწიფო ხელისუფლების თუ რომელი დონის ბიუჯეტში მიემართება.

საჭიროა აღინიშნოს, რომ გადასახადების გადანაწილება სახელმწიფო ხელისუფლების დონეებს შორის შეიძლება მოხდეს ხარჯვითი ვალდებულებების დეცენტრალიზაციის პრინციპით, რომლის თანახმად რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების განმანაწილებლობითი ფუნქცია მდგომარეობს ძირითადად ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების მოსახლეობისათვის სახელმწიფო მომსახურების შეთავაზებაში. ცნობილია, ხელისუფლების სუბეროვნულ ორგანოებზე საგადასახადო უფლებამოსილებათა მიმაგრების სამი ვარიანტი.

1. ხელისუფლების სუბეროვნულ ორგანოებზე შეიძლება იყოს მიმაგრებული უფლებამოსილებანი მისი იურისდიქციის ქვეშ მყოფ ტერიტორიაზე ყველა აკრედიტირებული გადასახადის რეგულირების შესახებ. ამასთან ერთად შემოსავლების ნაწილი გადაეცემა საბიუჯეტო სისტემის უმაღლეს დონეს სახელმწიფო ხელისუფლების ხარჯვითი ვალდებულებების დასაკმაყოფილებლად. იმის შედეგად, რომ ასეთ ვარიანტს შეუძლია შემოსავლების ტერიტორიათაშორისი გადანაწილების ეფექტიანობის შემცირება, აგრეთვე ფისკალური სტაბილიზაციისათვის ხელის შეშლა იგი სახელმწიფო რესურსების მობილიზაციის მეტ-ნაკლებად ეფექტიან მეთოდად არის მიჩნეული, რადგან შეუძლია შექმნას არაადეკვატური სტიმულები ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის საერთო-სახელმწიფოებრივი ხარჯვითი ვალდებულებების დაფინანსების თვალსაზრისით.

2. საგადასახადო შემოსავლების განაწილების მეორე ვარიანტი პირველის საპირისპიროა და გულისხმობს ყველა საგადასახადო უფლებამოსილებათა გადაცემას სახელმწიფო ხელისუფლებაზე, ასევე ფულადი სახსრების შემდგომ გადაცემას ხელისუფლების ქვემდგომი ორგანოებისათვის გრანტების ან ტრანსფერტების გზით, აგრეთვე ყველა ან ცალკეულ გადასახადზე გადარიცხვების ნორმატივების დადგენას ქვემდგომი დონის ბიუჯეტებისათვის. ასეთი სისტემის ძირითადი ნაკლია კავშირის სრული უქონლობა ხელისუფლების დონესა და ხარჯების გაწევის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების იმ დონეს შორის, რომლის ტერიტორიაზეც იკრიბება ესა თუ ის გადასახადი, რაც ძირითადი წანამძღვარია ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების ეფექტიანი სისტემის შექმნისა. მსგავსი კავშირის უქონლობის შემთხვევაში წარმოიშობა ფისკალური ილუზიის რისკი, ე.ი. ადგილობრივი ხარჯვითი ვალდებულებების დაფინანსების ჭარბი რისკი. მეორე მხრივ, საბიუჯეტო სისტემის ქვედა დონეებისათვის გადაცემული ფინანსური რესურსების

მოცულობათა ხშირი და დაუსაბუთებელი კლების ალბათობა შეუძლებელს ხდის ადგილობრივ ან რეგიონულ დონეზე სახელმწიფო მომსახურების დაფინანსების სტაბილური სისტემის შექმნას.

3. საშემოსავლო უფლებამოსილებათა გადანაწილების მესამე ვარიანტს წარმოადგენს საგადასახადო უფლებამოსილებათა გარკვეული ნაწილის გადაცემა ადგილობრივ ან ხელისუფლების რეგიონულ ორგანოებზე, ხოლო აუცილებლობის შემთხვევაში არასაკმარისი შემოსავლების კომპენსაცია მოხდება ადგილობრივ ბიუჯეტში მარეგულირებელი და მიმაგრებული გადასახადების წილის გადაცემის ან ტრანსფერტების გადარიცხვის გზით. შემოსავლების განაწილების მსგავსი სქემის განხორციელებისას საკვანძო საკითხია იმ გადასახადების შერჩევა, რომლებიც გადაეცემა ადგილობრივი ან რეგიონული ხელისუფლების ორგანოებს (ადგილობრივი ან რეგიონული გადასახადები), აგრეთვე საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადები, რომელთა განსაზღვრული წილი ირიცხება ადგილობრივ ან რეგიონულ ბიუჯეტებში მარეგულირებელი გადასახადების სახით. ხელისუფლების ქვედა დონეებზე საგადასახადო უფლებამოსილებათა გადაცემის შემთხვევაში, რაც საშუალებას იძლევა საგადასახადო ტვირთის სიდიდე დავუკავშიროთ გასაწევი ხარჯების ოდენობას, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები თავის მოქმედებებში ხელმძღვანელობენ „დანახარჯი-გამორჩენის“ პოზიციიდან, რასაც მიყვავართ ეკონომიკური ეფექტიანობის ამაღლებამდე.

სახელმწიფო ხელისუფლების რამდენიმე დონისათვის ერთბაშად იმ უფლების მინიჭება, რომ მოახდინოს სხვადასხვა გადასახადის ამოღების წესების რეგულირება წარმოქმნის მოცემულ დონეებს შორის საგადასახადო უფლებამოსილებათა ოპტიმალური განაწილების პრობლემას.

ხელისუფლების ეროვნულსა და სუბეროვნულ დონეებს შორის საგადასახადო უფლებამოსილებათა განაწილების პრობლემის გადაწყვეტისას შეიძლება გამოვყოთ ორი ძირითადი მიდგომა. საგადასახადო უფლებამოსილებათა განაწილების ტრადიციული მოდელის თანახმად, სუბეროვნული ხელისუფლებას საკუთარი საგადასახადო ბაზა (ე.ი. ბაზა იმ გადასახადებისა, რომელთა რეგულირება შესაძლებელია მოცემულ დონეზე) ყოველთვის ნაკლები აქვს მის მიერ დასაფინანსებელ ხარჯვითი ვალდებულებებთან შედარებით. იმავე ტრადიციული მიდგომის მიხედვით, ასეთი შეუსაბამობის შედეგად წარმოშობილი საბიუჯეტო სისტემის დისბალანსი ექვემდებარება გამოთანაბრებას ბიუჯეტთაშორის ტრანსფერტების დახმარებით. ტრადიციული ანალიზის ჩარჩოებში ცნობილია, რომ სუბ-ეროვნულ დონეზე საგადასახადო უფლებამოსილებათა უმეტესობის გადაცემა ქმნის დამახინჯებას რესურსების ტერიტორიათაშორის გადანაწილებაში. საგადასახადო უფლებამოსილებათა ეფექტიანი განაწილების მიზანს კი წარმოადგენს მსგავსი დამახინჯებების მინიმიზაცია. ასევე მოცემულ შემთხვევაში ბიუჯეტთაშორის გამოთანაბრების თვალსაზრისით დიდი ყურადღება ეთმობა ტრანსფერტების განაწილების ეფექტიანი სისტემის შექმნას.

ტრადიციული მიდგომის ჩარჩოებში სახელმწიფო ხელისუფლების დონეებს შორის საგადასახადო უფლებამოსილებათა განაწილების პრობლემასთან მიმართებაში შეიძლება გამოვყოთ საგადასახადო უფლებამოსილებათა განაწილების რამდენიმე წესი, რომლებიც 1983 წელს მიუსგრავეს მიერ იქნა ჩამოაყალიბებული:

1. სუბეროვნული ხელისუფლების ორგანოების საშუალო (შუალედური) და განსაკუთრებით კი ქვედა დონეები უნდა ფლობდეს უფლებამოსილებებს მეტნაკლებად მობილური სახის საგადასახადო ბაზის დაბეგვრაზე. ფედერალური (მრავალდონიანი) სახელმწიფო რესურსების ეფექტიანი გამოყენების ამოცანებს უნდა წყვეტდეს სახელმწიფო დონეზე, რაც ნიშნავს რესურსების განაწილებისას საგადასახადო განაკვეთებში ტერიტორიათაშორისი განსხვავებების დამამახინჯებელი ეფექტების აღკვეთის აუცილებლობას. შემოსავლების საგადასახადო დაბეგვრის შემთხვევაში (რომელთა ბაზა შედარებით მობილურია), მათ ამოღებაზე ხელისუფლების ქვედა დონეებზე უფლებამოსილებათა გადაცემისას მსგავსი ეფექტიანობა მიიღწევა მხოლოდ მისი მიმღების იურიდიქციის მიხედვით, ე.ი. იმ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ წარმონაქმნში, რომლის რეზიდენტსაც იგი წარმოადგენს. ასეთი პრინციპის გამოყენება მოითხოვს მნიშვნელოვან და საკმაოდ დიდ დანახარჯებს საგადასახადო ადმინისტრირებაზე, რომელიც, ყოველთვის შედეგის მომტანი როდია. რაც უპირველეს ყოვლისა, გამოიხატება იურიდიული პირის ან ინდივიდის შემოსავლებისთვის საგადასახადო დაბეგვრის მიყენებაში, რომლებიც მიღებულია მათი რეგისტრაციის ტერიტორიის ფარგლებს გარეთ.

მოცემული პრობლემის გადაჭრა შესაძლებელია ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე მობილური ფაქტორების მიმართ ერთიანი საგადასახადო განაკვეთების (და შეძლებისდაგვარად საგადასახადო შეღავათების) დადგენით. თუმცა უნდა ითქვას, რომ პრობლემის ამგვარი გადაწყვეტა ამცირებს სახელმწიფოს დეცენტრალიზაციის ხარისხს. მართვის ქვედა დონეებს საჭიროა გადაეცეთ უფლებამოსილება იმ გადასახადების ამოღებაზე, რომელთა ბაზა ყველაზე ნაკლები ხარისხით ექვემდებარება ტერიტორიათაშორის გადანაცვლებას. უფლებამოსილებათა ასეთი განაწილება ეფექტიანია არა მარტო სახელმწიფო, არამედ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ინტერესების თვალსაზრისითაც, ვინაიდან არამობილური საგადასახადო ბაზა სხვა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ წარმონაქმნებში მისი გაჟონვის შესაძლებლობას ამცირებს. ამდენად, საგადასახადო უფლებამოსილებათა განაწილებისას აუცილებელია ვიხელმძღვანელოთ დებულებით იმის შესახებ, რომ ხელისუფლების სუბეროვნულმა ორგანოებმა თავი უნდა შეიკავოს იმ ეკონომიკურ ერთეულთა საგადასახადო დაბეგვრისაგან, რომელთაც გააჩნიათ მაღალი ხარისხის მობილურობა (იქნება ეს საოჯახო მეურნეობა, კაპიტალი თუ საქონელი (მომსახურება)).

ჩვენი აზრით, განხილული კრიტერიუმების მიხედვით, გადასახადები შემოსავალზე, აგრეთვე გადასახადები მოხმარებაზე მიზანშეწონილია ვარგულოდ საბიუჯეტო სისტემის ეროვნულ დონეზე. უფლებამოსილებანი მოხმარებაზე, აგრეთვე გადასახადები ხელფასზე, შეიძლება გადაეცეს მართვის საშუალო სუბ-ეროვნული დონეს. ისეთი გადასახადები კი, როგორიცაა გადასახადები ქონებაზე, უძრავ ქონებაზე, მიწაზე, ყველაზე ეფექტიანად ადმინისტრირებას ექვემდებარება სუბეროვნულ დონეებზე ისე, რომ არ მიყვავართ სახელმწიფო დონეზე რესურსების განაწილების ეფექტიანობის შემცირებამდე.

2. ტერიტორიული წარმონაქმნის დონეზე პროგრესული გადასახადები ფიზიკურ პირთა შემოსავლებზე, შეიძლება დადგინდეს „გლობალური“ საგადასახადო ბაზის ადმინისტრირების შესაძლებლობისას. როგორც ზემოთ უკვე ავღინიშნეთ, რესურსების ტერიტორიათაშორის გადანაწილებაში დამამახინჯებელთა აღსაკვეთად ინდივიდის ან ფირმის შემოსავალი უნდა იბეგრებოდეს ერთიანი განაკვეთებით და იმ ტერიტორიული

წარმონაქმნის წესებით, რომელსაც მიეკუთვნება მოცემული სუბიექტი (ე.ი. საგადასახადო ბაზა უნდა იყოს „გლობალური“ – შემოსავლის მიღების ტერიტორიის მიუხედავად). ამასთან, თუკი შემოსავალი მიღებულია სხვა რეგიონის ან მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე, მაშინ გადასახადის გადამხდელს მოცემულ ტერიტორიულ წარმონაქმნში უნდა მიეცეს საგადასახადო კრედიტი, ვინაიდან მისი შემოსავალი საგადასახადო დაბეგვრას ექვემდებარება სხვა ადგილას.

ადმინისტრირების თვალსაზრისით, საგადასახადო ბაზის „გლობალურობის“ მოთხოვნა მწელადშესასრულებელია მოგების გადასახადის მიმართ, მაგრამ მისაღწევია ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადის დაბეგვრისას იმ შემთხვევაში, თუკი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული წარმონაქმნი საკმაოდ დიდია.

3. საბიუჯეტო დონეებს შორის შემოსავლების გადანაწილებისას საგადასახადო დაბეგვრის რეგულირებაზე უფლებამოსილებები უნდა იყოს მიმაგრებული ხელისუფლების სახელმწიფოებრივ (ეროვნულ) დონეზე. მოცემული წესი გამომდინარეობს დებულებიდან იმის შესახებ, რომ უფლებამოსილებანი შემოსავლების გადანაწილებაზე უნდა იყოს მიკუთვნებული სახელმწიფო ხელისუფლებისათვის. თუკი ქვეყნის ხელისუფლების ამოცანას წარმოადგენს შემოსავლების გადანაწილების პოლიტიკის გატარება საერთო-სახელმწიფოებრივ დონეზე, ამა თუ იმ ტერიტორიულ წარმონაქმნზე ინდივიდების მიკუთვნების მიუხედავად, საგადასახადო დაბეგვრის წესები, რომლებიც ამ მიზნებს ემსახურება, უნდა იყოს ერთიანი ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე.

შემოსავლების გადანაწილების პოლიტიკის გასატარებლად სუბერვონულ დონეზე უფლებამოსილებათა გადაცემისას გარდაუვალია მეტ-ნაკლებად სასურველი იურისდიქციის წარმოშობა სხვადასხვა შემოსავლის მქონე მოსახლეობის ჯგუფებისათვის. ამასთან, ყოველი ინდივიდი უნდა ირჩევდეს თავისთვის საცხოვრებელ ადგილს, შემოსავლების გადანაწილებაზე იქ გატარებული პოლიტიკის მიხედვით. ასეთი მდგომარეობა მიგვიყვანს ეფექტიანობის მისაღწევად დანახარჯთა მნიშვნელოვან ზრდამდე, შედეგად კი – შემოსავლების გადანაწილების უარყოფამდე.

4. უფლებამოსილებები იმ გადასახადების რეგულირებაზე, რომელთაც უნარი შესწევთ შეასრულონ სტაბილიზაციური ფუნქცია, უნდა გადაეცეს სახელმწიფო ხელისუფლებას. ამავე დროს, აუცილებელია სუბერვონული გადასახადები იყოს ციკლურად მდგრადი. ფისკალური პოლიტიკის ინსტრუმენტების გამოყენება ეკონომიკური სტაბილიზაციის უზრუნველსაყოფად წარმოადგენს სახელმწიფო ხელისუფლების უპირატეს ფუნქციას. სახელმწიფო ხელისუფლების მრავალდონიანი სისტემის პირობებში მასტაბილიზებელი მექანიზმების გამოყენებამ სუბერვონულ დონეზე შეიძლება მიგვიყვანოს მნიშვნელოვან დანაკარგებამდე, რაც ერთობლივი მოთხოვნის შემცირებას იწვევს. ამასთან აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო ხელისუფლება ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის მექანიზმების გამოყენების პრიორიტეტსაც ფლობს. ეფექტიან სუბერვონულ გადასახადებს შეიძლება მივაკუთვნოთ გადასახადები, რომლებიც ციკლური რყევების მიმართ მაღალი ხარისხის მდგრადობით გამოირჩევა (გადასახადები ქონებაზე და გადასახადები მოხმარებაზე).

5. იმ შემთხვევაში, თუ საგადასახადო ბაზა უთანაბროდაა განაწილებული ქვეყნის ტერიტორიაზე, უფლებამოსილებანი მის საგადასახადო დაბეგვრაზე უნდა ეკუთვნოდეს

ეროვნულ ხელისუფლებას. ნათელია, რომ ბუნებრივი რესურსებით ტერიტორიის მნიშვნელოვან დაჯილდოებას შეუძლია სუბეროვნულ ხელისუფლებას საშუალება მისცეს, გასწიოს სახელმწიფო მომსახურება დაბალი „საგადასახადო ფასებით“ (ე.ი. შედარებით დაბალი დონის საგადასახადო დაბეგვრის ხარჯზე), რასაც შეუძლია მიგვიყვანოს რესურსების არაეფექტიან გამოყენებამდე. ამგვარად, უფლებამოსილებანი ბუნებრივი რესურსების საგადასახადო დაბეგვრაზე, რომლე-ბიც ქვეყნის ტერიტორიაზე უთანაბროდაა განაწილებული, უნდა ეკუთვნოდეს სახელმწიფო ხელისუფლებას, თუმცა მოცემული მტკიცება წინააღმდეგობაში მოდის საგადასახადო უფლებამოსილებათა გადანაწილების ზემოთმოყვანილი წესებიდან პირველთან, რომლის თანახმადაც ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს უნდა მიენიჭოს საგადასახადო უფლებამოსილებები შესატყვისი საგადასახადო ბაზების მობილურობის შესაბამისად.

ჩვენი აზრით, ხელისუფლების დონეებს შორის საგადასახადო უფლება-მოსილებათა განაწილებისას აუცილებელია:

პირველი, სახელმწიფოს ნებისმიერი პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციას თან ახლდეს როგორც ხარჯვითი, ისე საგადასახადო უფლებამოსილებათა დეცენტრალიზაცია. სახელმწიფო ხელისუფლებისათვის გადასახადის რეგულირების უფლებამოსილებათა გადაცემისას, რასაც თან ახლავს შემოსავალთა გადაცემა საბიუჯეტო სისტემის ქვედა დონეებისათვის გრანტების სახით, საზოგადოებრივი დოვლათის განაწილებისას იკარგება კავშირი ხელისუფლების ორგანოების ხარჯებსა და მათ შემოსავლებს შორის.

მეორე, სხვადასხვა დონის ხელისუფლების ორგანოებს შორის საგადასახადო უფლებამოსილებათა განაწილების შემთხვევაში ტერიტორიის მოსახლეობა გადასახადის გადახდაზე უნდა ატარებდეს ტვირთს იმ ხარისხით, რა ხარისხითაც იგი იღებს გამორჩენას სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ შეთავაზებული საზოგადოებრივი დოვლათიდან.

სახელმწიფო ხელისუფლების დონეებს შორის საგადასახადო უფლება-მოსილებათა გადანაწილების საკითხების კვლევას მივყავართ ორ ურთიერ-თსაწინააღმდეგო შედეგთან. ტრადიციული მიდგომის თანახმად, ხარჯვითი უფლებამოსილებების დეცენტრალიზაციის ეფექტიანობის კრიტერიუმების მიხედვით, არსებობს სახელმწიფო ხელისუფლების დონეებს შორის საგადასახადო უფლება-მოსილებათა განაწილების განსაზღვრული წესების ნაკრები. მეორე მხრივ, საზოგადოებრივი არჩევანის თეორიის თვალსაზრისით, საგადასახადო უფლება-მოსილებათა ანალიზს მივყავართ საბიუჯეტო სისტემის ყველა დონეზე ხარჯვითი და საგადასახადო უფლებამოსილებათა მკაცრი შესაბამისობის აუცილებლობამდე.

მსოფლიო პრაქტიკაში დამკვიდრებული ტენდენციის მიხედვით მრავალდონიანი სახელმწიფო მოწყობის ქვეყნებში საგადასახადო უფლებამოსილებანი განაწილებულია რამდენიმე კრიტერიუმის შესაბამისად. ერთი მხრივ, ფედერაციათა უმრავლესობაში (ისეთების, როგორიცაა აშშ და კანადა) ყოველი დონის საგადასახადო უფლებამოსილებანი იმთავითვე შეესაბამება ხარჯვით უფლება-მოსილებებს. თუმცაღა თანამედროვე ეპოქაში ბიუჯეტთაშორისი გრანტების უფრო ფართოდ გამოყენებასთან ერთად, დაიწყო საგადასახადო უფლებამოსილებათა ერთგვარი გადანაწილება ზემოთ მოყვანილი ეფექტიანობის ტრადიციული კრიტერიუმების შესაბამისად. უნიტარულ სახელმწიფოთა

უმეტესობაში, სადაც საკითხთა გარკვეულ წრეში სუბეროვნული ხელისუფლება იმთავითვე არ ფლობს საკონსტიტუციო სუვერენიტეტს, საგადასახადო უფლებამოსილებათა განაწილება ხდება უმეტესწილად ეფექტიანობის ტრადიციული კრიტერიუმების შესაბამისად მათი ხარჯვით უფლებამოსილებებთან შესაბამისობაში მოყვანასთან შედარებით.

Лела Вахтадзе

Вопросы распределение налоговых полномочий

между уровнями государственной власти и управления

Р е з ю м е

В статье рассмотрены возможные варианты распределения налоговых полномочий с точки зрения практики взаимоотношений между уровнями государственной власти и бюджетами.

Известны три варианта прикрепления налоговых полномочий к субнациональным органам власти.

К субнациональным органам власти могут быть прикреплены все полномочия по регулированию собранных налогов на находящихся под их юрисдикцией территориях. Вместе с тем устанавливается, что часть налогов для обеспечения затратных обязательств национальное правительство должно передать высшему уровню бюджетной системы.

Поскольку такой вариант может снизить эффективность распределения доходов между территориями, а также помешать фискальной стабилизации, он считается более или менее эффективным методом мобилизации государственных ресурсов, так как может создавать неадекватные стимулы для местных органов власти с точки зрения финансирования общегосударственных обязательств по затратам.

Второй вариант распределения налоговых доходов противоречит первому и подразумевает передачу всех налоговых полномочий центральному правительству, дальнейшую передачу средств нижестоящим уровням власти в виде грантов и трансфертов, а также установление нормативов на все или на отдельные налоговые перечисления для бюджетов нижних уровней власти. Основной недостаток такой системы – полное отсутствие связи между

уровнем власти и уровнем принятия решений по затратам на какой-либо территории, на которой взимаются те или иные налоги, что является важной предпосылкой создания эффективной системы взаимоотношений между бюджетами.

Третий, средний вариант распределения доходных полномочий подразумевает передачу части налоговых полномочий местным или региональным органам власти и только в необходимом случае произойдет компенсация недостаточных средств в местном бюджете путем передачи определенной доли регулирующих и прикрепленных налогов или перечисления трансфертов. Узловым вопросом осуществления похожей схемы распределения доходов является выбор тех налогов, которые передаются местным или региональным органам (местные или региональные налоги), а также общегосударственных налогов, определенная доля взносов которых числится в местных или региональных бюджетах в виде регулирующих налогов. В случае передачи налоговых полномочий нижним уровням власти, когда обеспечивается возможность увязать величину налогового бремени с решением принятых затрат, местные органы власти в своих действиях исходят из позиции «затраты – выгода», что приводит к повышению экономической эффективности.

Для нескольких уровней государственной власти внезапное придание прав по регулированию правил изымания налогов создает между данными уровнями проблему оптимального распределения полномочий.