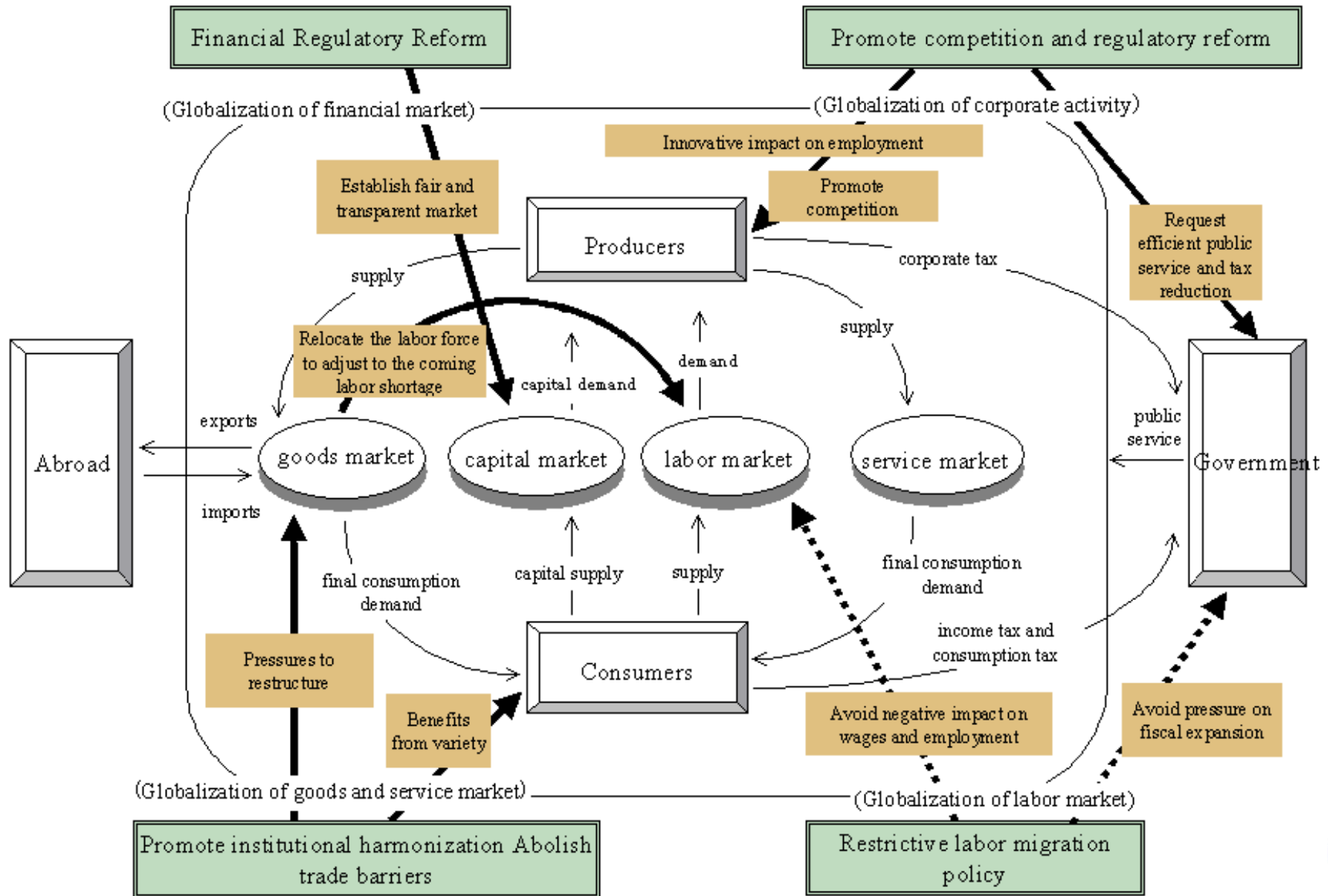




რეგულირების გავლენის ანალიზი (RIA)
RIA საქართველოში: გაუნაწილებელი
მოგების გადასახადის რეფორმა

მაია გრიგოლია
PMC კვლევითი ცენტრი
თბილისი 2016

რეგულაციებისა და ეკონომიკის ურთიერთქმედება



RIA- ს შესახებ

- რეგულირების გავლენის შეფასება (RIA) რამოდენიმე ნაბიჯიანი პროცესია, რომელიც ანალიტიკაზე დაყრდნობით პასუხობს ფუნდამენტურ შეკითხვებს:
- არის თუ არა რეგულირების ჩარევა საჭირო?
- თუ კი, მაშინ როგორია გადაჭრის საუკეთესო გზა?

RIA-ს შესახებ

RIA მოიცავს:

- სწორი კითხვების დასმა;
- აუცილებელი მონაცემების შეგროვება;
- ანალიზის ორგანიზება ლოგიკურად და ადეკვატური მეთოდოლოგიის გამოყენებით;
- ინფორმაციის გაცვლა მარეგულირებელსა და დაინტერესებულ მხარეებს შორის (Stakeholders).

RIA არის

- პროცესი, რომლის დროსაც გამოიყენება სხვადასხვა ანალიტიკური მეთოდები (არ არსებობს უნიკალური მეთოდოლოგია!);
- ანალიზი საზოგადოების გადმოსახედიდან (და არა ანალიზი მარეგულირებლის გადმოსახედიდან!);
- სარგებლის და დანახარჯის შეფასება რეგულაციის აღსრულებამდე (ex-ante) (და არა შემდგომ, ex-post!);
- გადაწყვეტილების მიღების საფუძველი.

როდის უნდა ჩატარდეს RIA

- საწყის საფეხურზე: კი თუ არა რეგულაციას?
- დაგვიანებული RIA: გადაწყვეტილება მიღებულია, კანონმდებლობის ანალიზი.

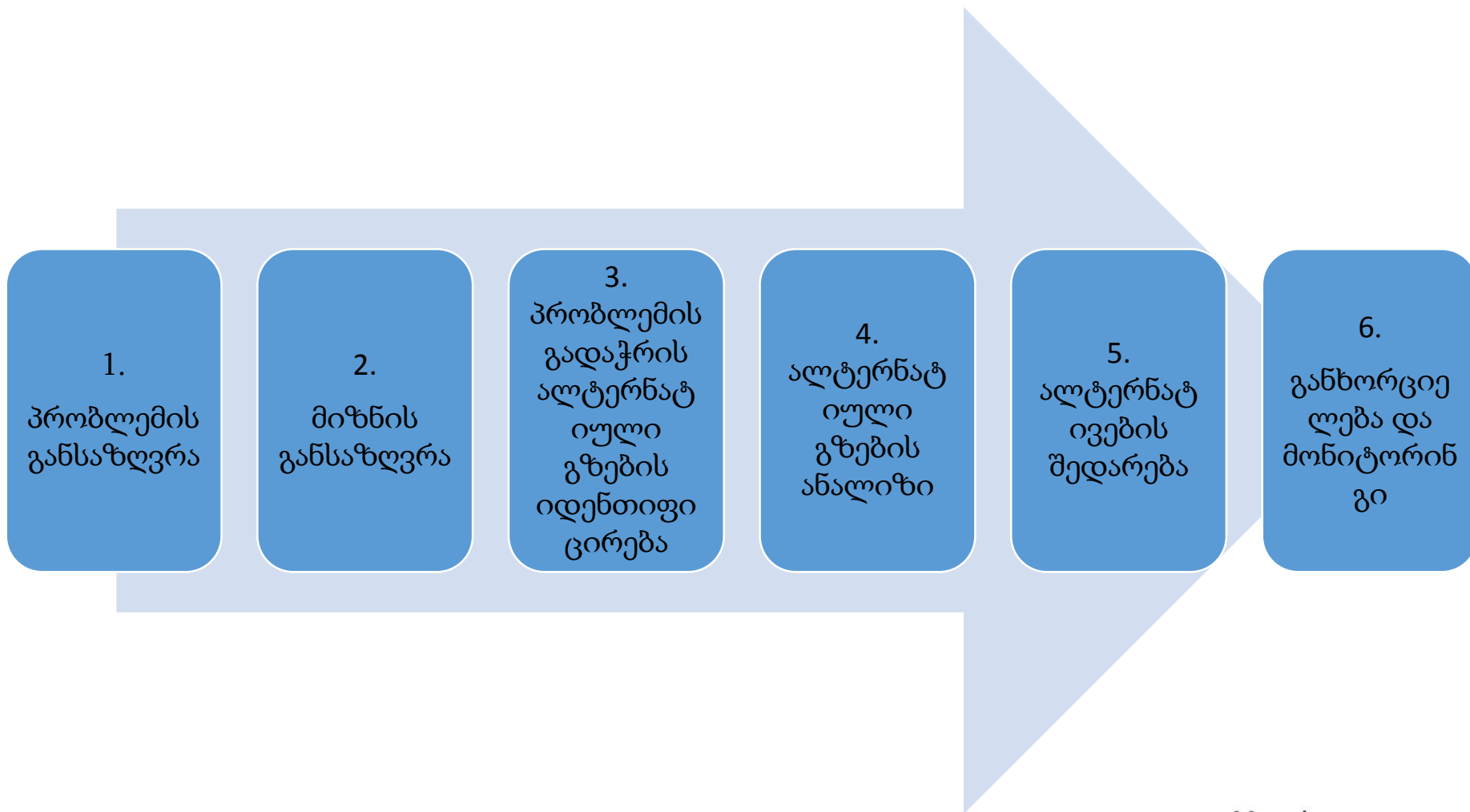
RIA-ს ჩატარება არ არის საჭირო:

- ბიუჯეტის კანონპროექტი;
- საგანგებო გადაწყვეტილებები (ბუნებრივი კატასტროფები);
- უსაფრთხოება;
- ზოგიერთი სავალდებულო კანონპროექტი (EU ჰარმონიზების პროცესი).

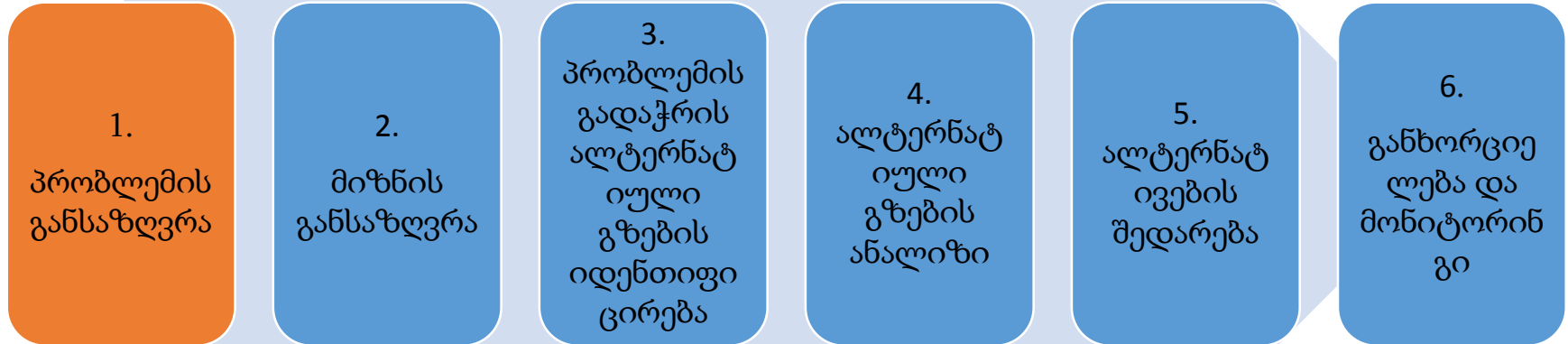
RIA-ს ძირითადი სარგებელი:

- რეგულაციის შედეგების უკეთესი გააზრება (ვინ მიიღებს სარგებელს და ვინ იტვირთავს ხარჯს);
- არაპირდაპირი და მოულოდნელი გავლენების დროული აღმოჩენა;
- მარეგულირებელი გარემოს გამარტივება;
- გადაწყვეტილების მიმღების ანგარიშვალდებულების ზრდა;
- პროცესის გამჭვირვალობა: მუდმივი კონსულტაციები და ინტერესებულ მხარეებთან.

RIA პროცესი



RIA პროცესი



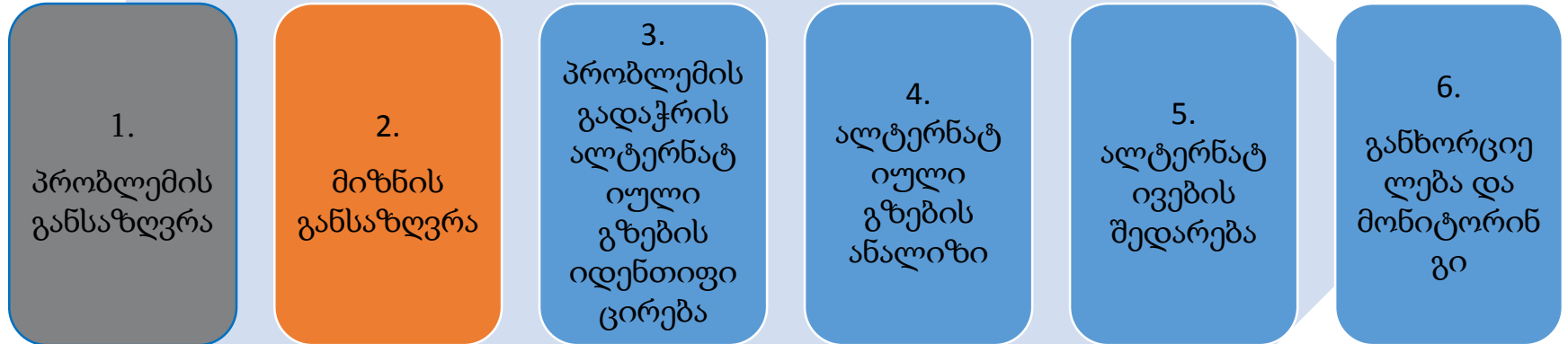
- ✓ რამდენად დიდია პრობლემა?
- ✓ რა არის პრობლემის მიზეზი და შედეგი?
- ✓ სამიზნე ჯგუფების განსაზღვრა
- ✓ პრობლემას იწვევს რეგულაციის ნაკლებობა?
- ✓ რატომ არ ჭრის არსებული რეგულაცია დამდგარ პრობლემას?

არასწორად განსაზღვრული პრობლემა, მაგალითი

ბავშვების წამლით მოწამვლის შემთხვევები აშშ-ში, სადაც:

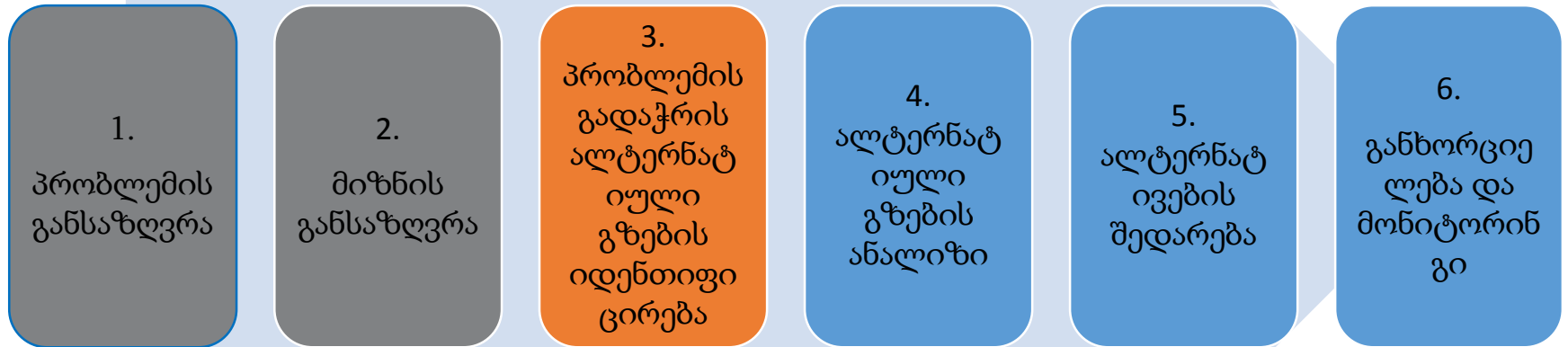
- პრობლემა განსაზღვრეს ტექნიკურად: დაუცველი წამლის კონტეინერები, რომელსაც ბავშვი ადვილად ხსნის
- პრობლემის ტექნიკური გადაწყვეტა– უსაფრთხო თავსახურების შემოღება, ბავშვმა რომ ადვილად ვერ გახსნას. ასევე, შემოიტანეს ცნება „child proof“
- ამ რეგულირების შემდეგ, ბავშვების წამლით მოწამვლის შემთხვევები გაიზარდა.
- პრობლემის გადაწყვეტის არჩეულმა გზამ არ გაითვალისწინა რეგულირებით გამოწვეული ქცევების ცვლილება:
- უფროსები, რომლებსაც გახნა უჭირდათ კონტეინერების, წამლებს გახსნილს ტოვებდნენ;
- “child proof“-ის გამო მშობლები აუციელებელ ზომებს აღარ იღებდნენ და ტოვებდნენ ბავშვისთვის ადვილად ხელმისაწვდომ ადგილას.

RIA პროცესი



- ✓ მიზნის, შედეგის და რეგულირების საზომის (ინდიკატორების) ფორმულირება ისე, რომ შეესაბამებოდეს პრობლემას, მის მიზეზებს და შედეგებს
 - ✓ SMART – Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-dependent
- ✓ მიზნების რაოდენობის შემცირება და პრიორიტეტების მკაფიოდ განსაზღვრა
- ✓ მიზნების თანხვედრა არსებულ სახელმწიფო სტრატეგიებთან და პროგრამებთან

RIA პროცესი



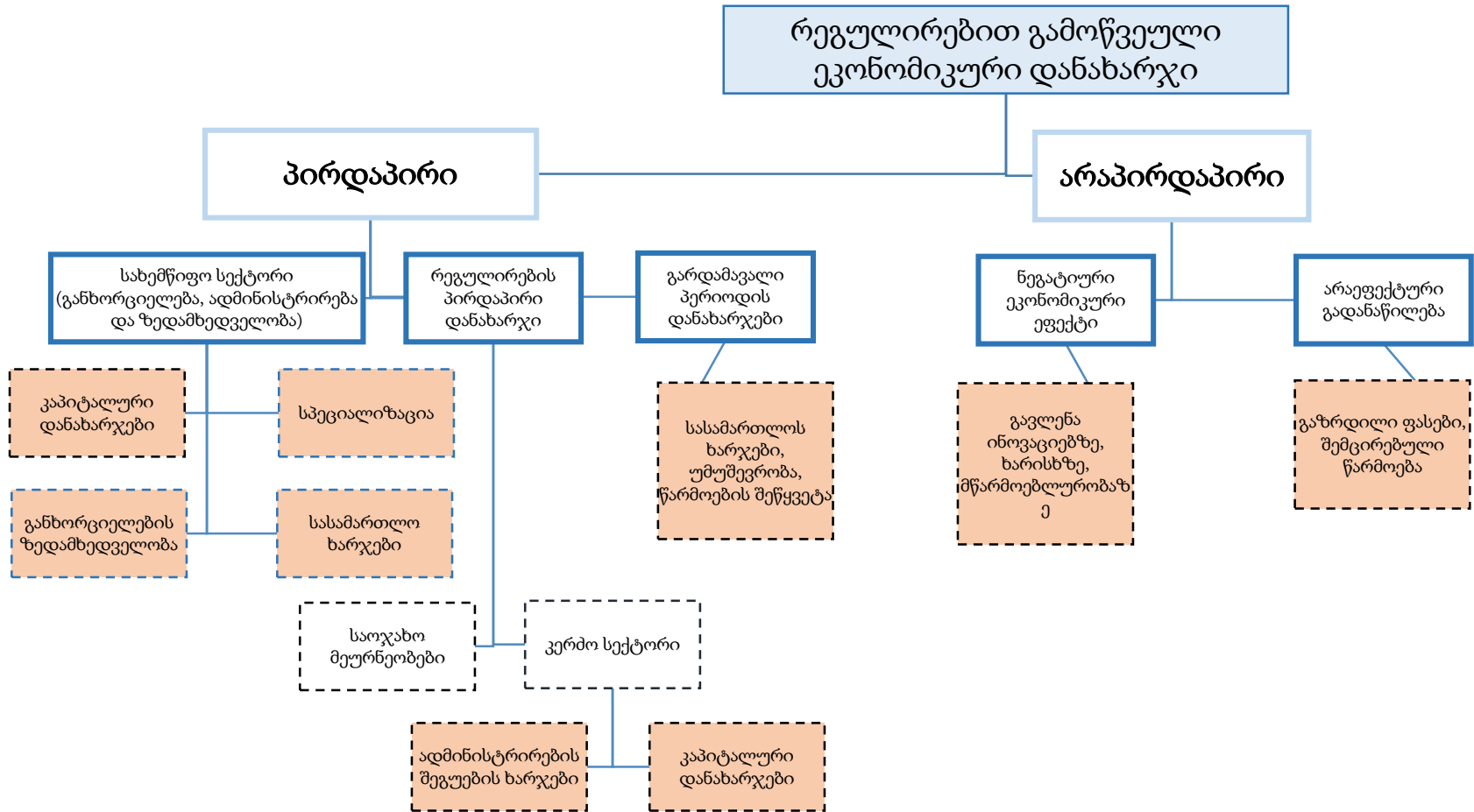
- ✓ დასახული მიზნების მისაღწევად ალტერნატიული პოლიტიკის შემუშავება
- ✓ რეგულირება vs. რეგულაციის გარეშე ოფციის განხილვა
- ✓ რეალისტური ალტერნატივების გამოკვეთა

RIA პროცესი



- ✓ დადებითი და უარყოფითი პირდაპირი და არაპირდაპირი გავლენების იდენტიფიცირება
- ✓ რა ეკონომიკური, სოციალური და გარემოსდაცვითი გავლენები ექნება თითოეულ ოფციას?
- ✓ ადმინისტრაციული ტვირთის შეფასება
- ✓ ანალიტიკური მეთოდოლოგიის ჩართვა- რაოდენობრივი და მონეტარული შეფასებები
- ✓ რომელ სოციალურ ჯგუფებს, რეგიონებს ან ეკონომიკურ სექტორებს შეეხება თითოეული ოფცია
- ✓ განხორციელების რისკების, მოულოდნელობების და ხელშემშლელი ფაქტორების გათვალისწინება

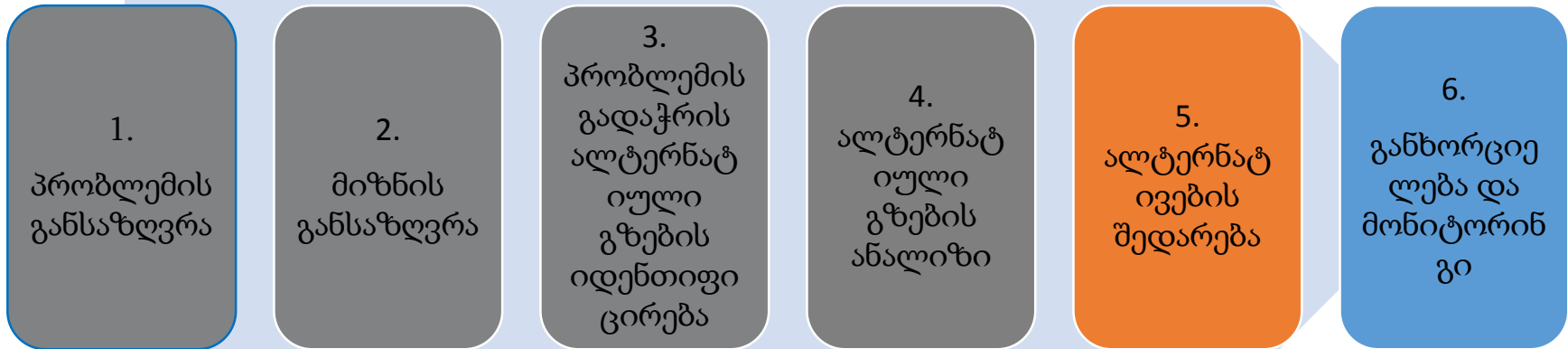
დანახარჯების შეფასება



სარგებლის შეფასება

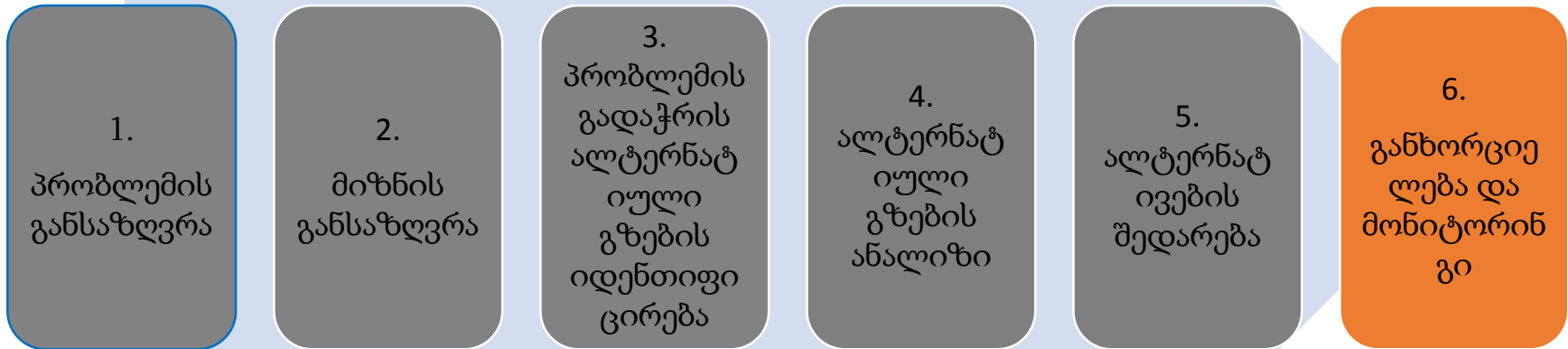
- უსაფრთხოება, ჯანმრთელობის და გარემოს დაცვა: მაგალითად, დაშავებულების და სიკვდილიანობის რაოდენობის შემცირება...
- გაზრდილი ინვესტიციები, ინოვაციური წარმოება, გაზრდილი მწარმოებლურობა და კონკურენტუნარიანობა...

RIA პროცესი



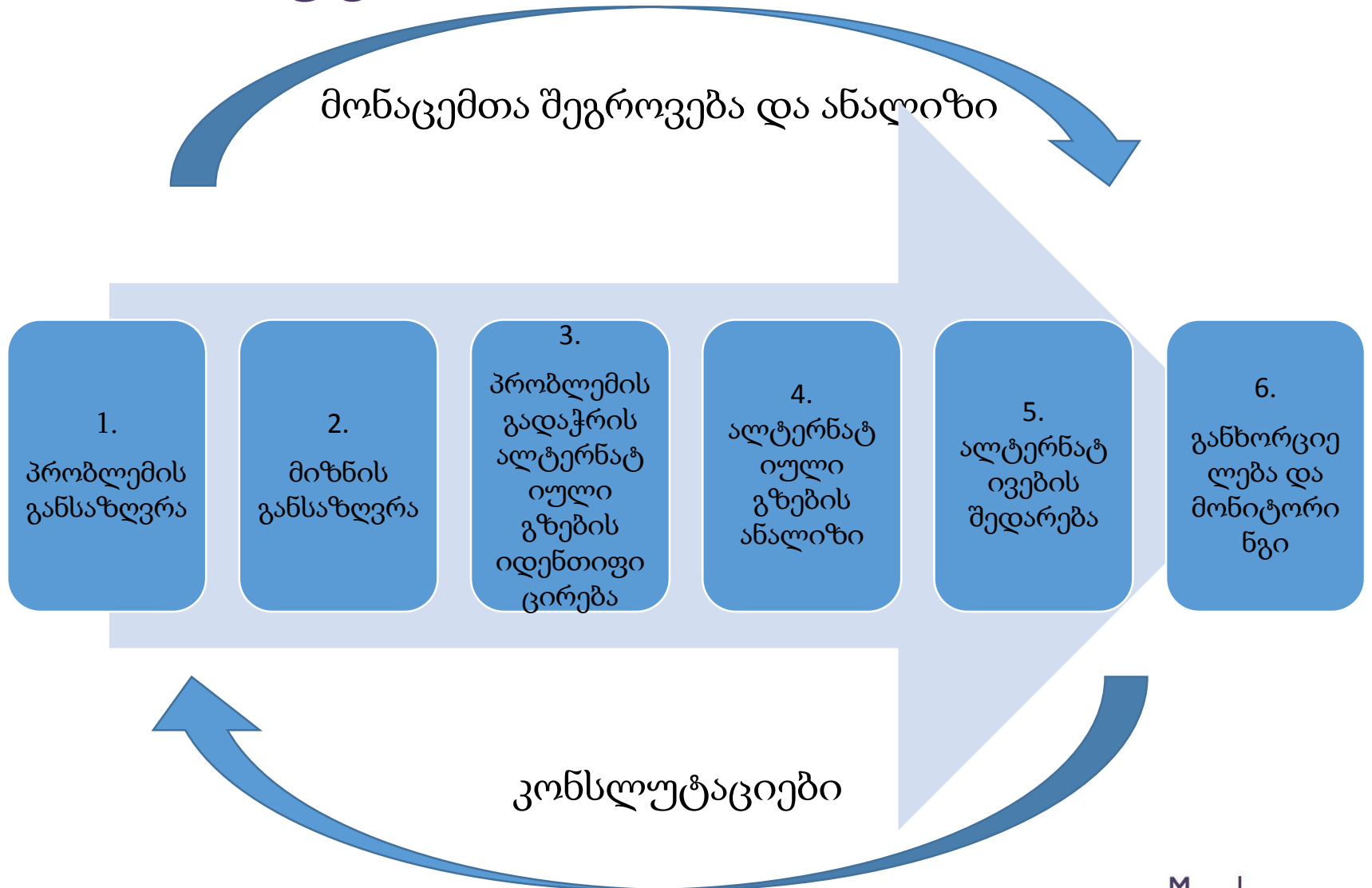
- ✓ დანახარჯისა და სარგებლის ანალიზი (cost-benefit)
 - ✓ სოციალური სარგებელი აჭარბებს თუ არა დანახარჯს?
 - ✓ უნდა მივიღოთ თუ არა შემოთავაზებული კანონპროექტი?

RIA პროცესი



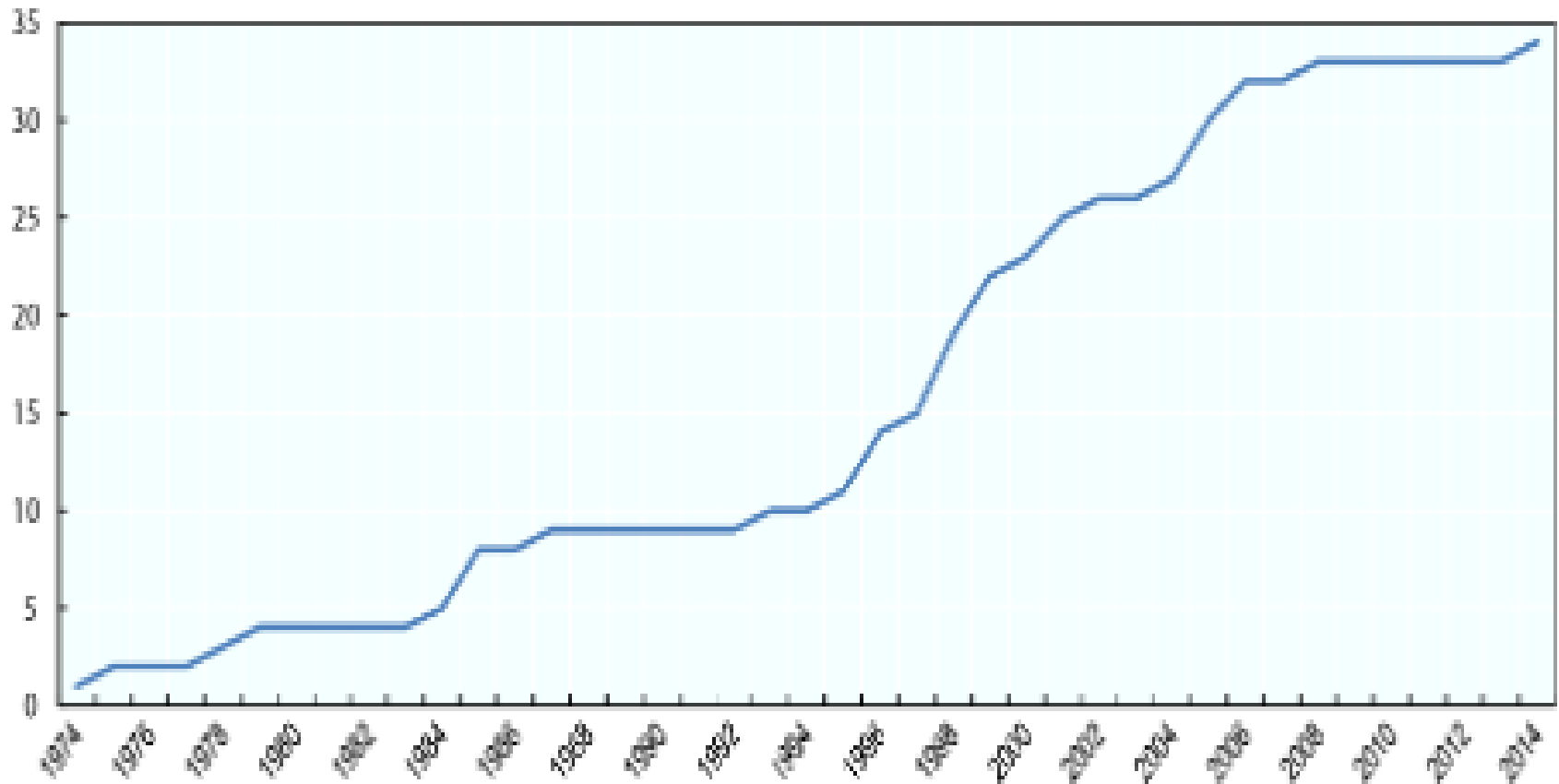
- ✓ როგორ განხორციელდება შერჩეული რეგულაცია?
- ✓ ვინ იქნება განხორციელებაზე პასუხისმგებელი
- ✓ გარდამავალ ღონისძიებებზე პასუხისმგებელი?
- ✓ როდის უნდა განხორციელდეს მონიტორინგი?
- ✓ ვინ განხორციელებს მონიტორინგს- მარეგულირებელი თუ მესამე მხარე?

RIA პროცესი



Trend in RIA adoption across OECD jurisdictions

Number of jurisdictions



RIA EU-ጸዕ

	Required	Done
Austria	YES	YES
Belgium	YES	YES
Bulgaria	YES	YES
Cyprus	YES	–
Czech Republic	YES	YES
Denmark	–	–
Estonia	YES	YES
Finland	YES	YES
France	YES	–
Germany	YES	YES
Greece	YES	–
Hungary	YES	YES
Ireland	YES	YES
Italy	YES	YES

ncg.

	Required	Done
Latvia	YES	YES
Lithuania	YES	YES
Luxemburg	–	–
Malta	YES	–
Netherlands	YES	–
Poland	YES	YES
Portugal	YES	YES
Romania	YES	YES
Slovakia	YES	YES
Slovenia	–	YES
Spain	–	–
Sweden	YES	YES
UK	YES	YES
EU	YES	YES

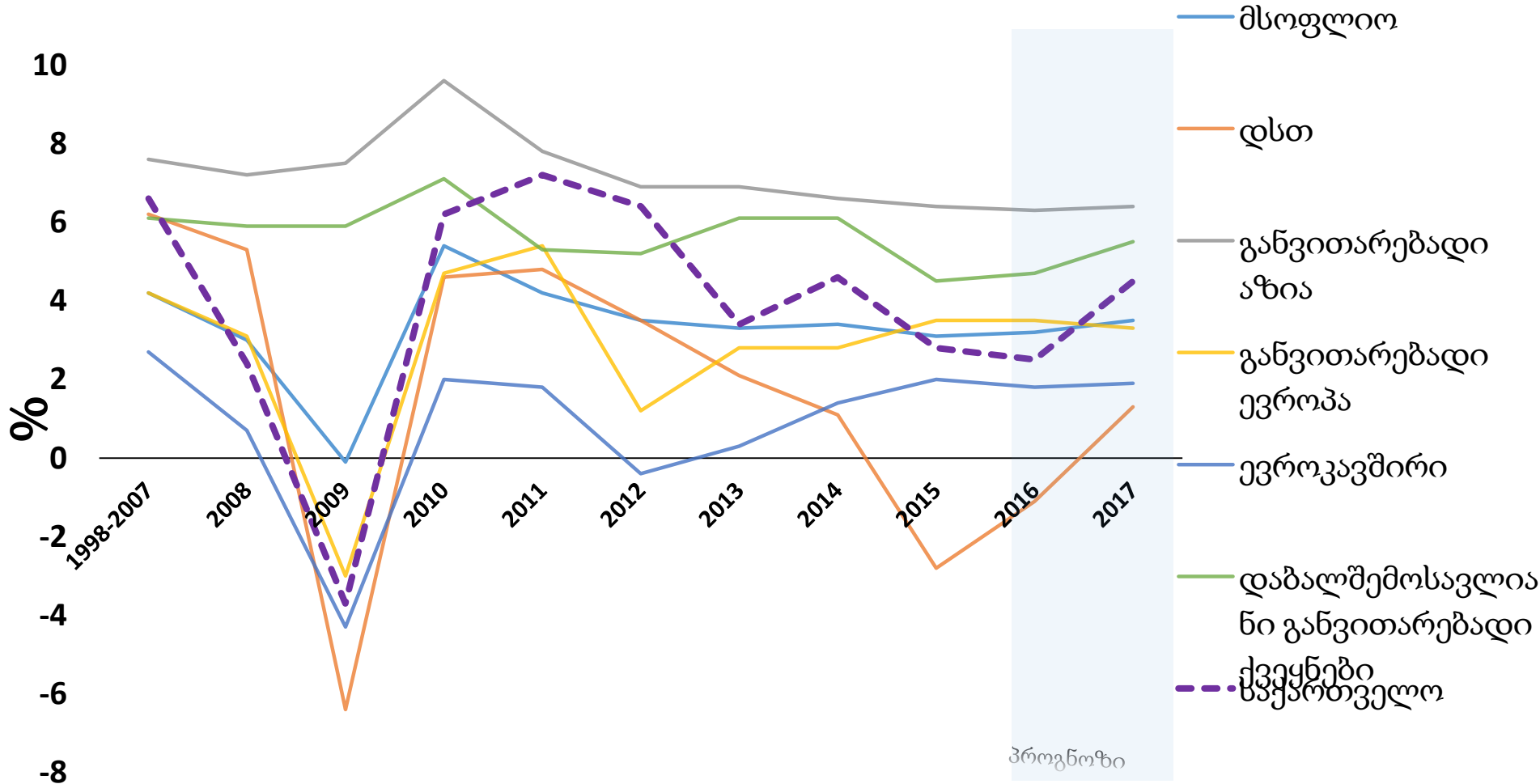
კორპორატიული მოგების გადასახადის რეფორმა -RIA

საქართველოს ეკონომიკა

	2015
მოსახლეობა	3.7 მილიონი
მშპ	14 მილიარდი \$
მშპ ერთ მოსახლეზე	\$3,754
ინფლაცია, წლის ბოლოს	4.90%
სიღარიბის დონე (\$2.5/დღეში 2005PPP)	32.30%
სიღარიბის დონე (\$5/დღეში 2005PPP)	69.40%
ჯინის კოეფიციენტი	40.1
სიცოცხლის საშუალო ხანგრძლივობა	73.9 წელი

წყარო: მსოფლიო ბანკი

ეკონომიკური ზრდა



Source: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/pdf/text.pdf>

ბიზნეს გარემო და რეგულაციები, ლიტერატურა

- ბიზნესის რეგულაციის მთავარი საფუძველი არის ის, რომ ეკონომიკურ აქტივობას სჭირდება სწორად განსაზღვრული წესები, რომლებიც დაიცავს საკუთრების უფლებებს და შეამცირებს დავების ხარჯებს, ასევე, ეკონომიკურ აქტივობას გახდის უფრო პროგნოზირებადს და შეამცირებს რისკებს (Acemoglu et al., 2001; Djankov et al., 2002).
- შემზღუდველი ბიზნეს რეგულაციები უარყოფით გავლენას ახდენს ეკონომიკურ ზრდაზე (Djankov et al. (2006); Haidar (2009)).
- აქტიური კერძო სექტორი, ქმინს სამუშაო ადგილებს, აუმჯობესებს მწარმოებლურობას, ხელს უწყობს ეკონომიკურ ზრდას და ეხმარება ღარიბ ხალხს (OECD and World Bank, 2006).
- ბიზნესის გარემოს გაუმჯობესებაზე მიმართული ყოველი დამატებითი რეფორმა იწვევს ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდას საშუალოდ 0.15%-ით (Haidar (2012))
- მიმდინარე წელს განხორციელებული რეფორმა ინვესტიციების რაოდენობას ზრდის 0,6%-ით მომავალ წელს (Eifert 2009)

პრობლემის განსაზღვრა და არსებული სიტუაციის მიმოხილვა

- კაპიტალის ნაკლებობა და პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მნიშვნელობა
- რამდენად შეუძლია საგადასახადო სისტემას კაპიტალის ზრდის წახალისება?
 - OECD-ის ქვეყნებში გავრცელებული მიდგომა - ინვესტიციებისა და ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობა კორპორატიულ დონეზე საგადასახადო განაკვეთის შემცირებით; საერთაშორისო საგადასახადო კონკურენციის გზით შემცირდა გადასახადის ნორმატიული განაკვეთები
 - ანალოგიური ტენდენციაა განვითარებად ქვეყნებში, განსაკუთრებით, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში
- ესტონეთის „რადიკალური“ შემთხვევა – გადასახადი გაუქმდა გაუნაწილებელ მოგებაზე

ესტონეთის მაგალითი – ემპირიული შედეგები

Masso, Merikull & Vahter (2013); Funke (2006); Masso & Merikull (2011); Raudonen (2010); Hazak (2009); Vartia (2008); Hsieh and Parker (2006);

ესტონეთის რეფორმის ანალიზის ემპირიული შედეგები:

- შემცირდა გარე ფინანსური შეზღუდვები
- გაიზარდა აქტივების ლიკვიდურობა
- გაიზარდა ინვესტიციების უკუგების განაკვეთი
- გაიზარდა პროდუქტიულობა
- გაიზარდა კაპიტალის ოდენობა
- გაუმჯობესდა ზოგადი კეთილდღეობა
- ეფექტი მეტად მნიშვნელოვანი იყო მცირე და საშუალო ბიზნესისათვის

რეგულაციის ზეგავლენის შეფასების მიზნები

- მოგების გადასახადის გაუქმების პოტენციური მაკროეკონომიკური ეფექტების შეფასება
- ესტონეთის რეფორმის სპეციფიკური ფაქტორების შესწავლა, ესტონეთის რეფორმამდელი და საქართველოს არსებული ბიზნეს და ინსტიტუციური გარემოს შედარება

ნეო-კლსიკური ზოგადი წონასწორობის ზრდის მოდელი.

მოდელი

ფორმების
ქცევა

მომხმარებლის
ქცევა

სახელმწიფოს
ქცევა

მდგრადი
მდგომარეობა,
წონასწორობა

დანარჩენი
მსოფლიო

$$Y_t = K_t^\alpha (A_t L_t)^{1-\alpha} \quad (1)$$

$$\pi_t = K_t^\alpha A_t^{1-\alpha} - w_t - \delta K_t \quad (2)$$

$$I_t = K_{t+1} - K_t \quad (3)$$

$$D_t = \pi_t - I_t - T_t = \pi_t - \tau(\pi_t - I_t - D_t) \quad (4)$$

$$D_t = \pi_t - \frac{(1-\tau z)}{(1-\tau)} I_t \quad (5)$$

$$D_t = K_t^\alpha A_t^{1-\alpha} - w_t - \left(\delta - \frac{(1-\tau z)}{(1-\tau)} \right) K_t - \frac{(1-\tau z)}{(1-\tau)} K_{t+1} \quad (6)$$

$$V_0 = \sum_{t=0}^{\infty} \left(\prod_{s=0}^t \frac{1}{1+r_s(1-m)} \right) \cdot \theta \cdot \left(K_t^\alpha A_t^{1-\alpha} - w_t - \left(\delta - \frac{(1-\tau z)}{(1-\tau)} \right) K_t - \frac{(1-\tau z)}{(1-\tau)} K_{t+1} \right)$$

$$\alpha \left(\frac{K_{t+1}}{A_{t+1}} \right)^{\alpha-1} - \delta = r_{t+1}(1-m) \frac{1-\tau z}{1-\tau} \quad (8)$$

$$U_0 = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{1}{(1+\rho)^t} \cdot \frac{1}{(1-\sigma)} \cdot C_t^{1-\sigma} \quad (9)$$

$$B_{t+1} - B_t = (1-m)w_t + (1-m)r_t B_t + \theta D_t + Z_t - (1+\tau_c)C_t \quad (10)$$

$$\frac{\partial U_0}{\partial B_{t+1}} = \frac{C_{t+1}^{-\sigma}}{(1+\rho)^{t+1}} \cdot \frac{1+(1-m)r_{t+1}}{1+\tau_c} + \frac{C_t^{-\sigma}}{(1+\rho)^t} \left(-\frac{1}{1+\tau_c} \right) = 0 \quad (11)$$

$$\frac{C_{t+1}}{C_t} = \left(\frac{1+(1-m)r_{t+1}}{1+\rho} \right)^{\frac{1}{\sigma}} \quad (12)$$

$$\frac{C_{t+1}}{C_t} = \left(\frac{1+\varphi\alpha(K_{t+1}/A_{t+1}) - \varphi\delta}{1+\rho} \right)^{\frac{1}{\sigma}} \quad (13)$$

where $\varphi = (1-\tau)/(1-\tau z)$.

$$G_t = m \left(w_t + r_t B_t + \frac{D_t}{(1-\tau)} \right) + \tau_c C_t + \tau(\pi_t - zI_t - D_t) \quad (14)$$

$$G_t = gY_t + Z_t \quad (15)$$

$$K_{t+1} = (1-g)K_t^\alpha A_t^{1-\alpha} - C_t + (1-\delta)K_t \quad (16)$$

$$\frac{k_{t+1} - k_t}{k_t} = \frac{1}{1+\gamma} \left((1-g)k_t^{\alpha-1} - c_t - (\delta + \gamma) \right) \quad (17)$$

$$\frac{c_{t+1} - c_t}{c_t} = \frac{1}{1+\gamma} \left(\frac{1+\varphi\alpha k_{t+1}^{\alpha-1} - \varphi\delta}{1+\rho} \right)^{\frac{1}{\sigma}} \frac{k_t}{k_{t+1}} - 1 \quad (18)$$

$$c^* = (1-g)k^{*\alpha-1} - \delta - \gamma \text{ and } k^* = \left(\frac{\varphi\alpha}{(1+\gamma)^\sigma(1+\rho) - 1 + \varphi\delta} \right)^{\frac{1}{1-\alpha}} \quad (19)$$

$$k^* = \left(\frac{\varphi\alpha}{(1-m)r_f + \varphi\delta} \right)^{\frac{1}{1-\alpha}} \quad (20)$$

$$K_{t+1} = (1-g)K_t^\alpha A_t^{1-\alpha} - C_t + (1-\delta)K_t - \beta D_t \quad (21)$$

$$c^* = (1-g - \alpha\beta)k^{*\alpha-1} - \delta(1-\beta) - \gamma \left(\frac{\varphi - \beta}{\varphi} \right) \quad (22)$$

$$CA_t = GNP_t - Y_t = Y_t - \beta D_t - Y_t = -\beta D_t \quad (23)$$

$$\frac{CA_t}{A_t} = -\beta \left(\alpha k_t^\alpha - \left(\delta - \frac{1-\tau z}{1-\tau} \right) k_t - \frac{1-\tau z}{1-\tau} (1+\gamma)k_{t+1} \right) \quad (24)$$

მოდელის კალიბრაცია

- პირველ რიგში მოხდა მოდელისთვის პარამეტრების მნიშვნელობების შერჩევა
- პარამეტრების წონასწორულ მნიშვნელობებზე დაყრდნობით გამოითვალა ძირითადი მაკროეკონომიკური ცვლადები

მოდელის პროგნოზი vs არსებული მონაცემები

- მოხმარების თანაფარდობა მშპ-სთან – 61.9% (მოდელი) 61.7% (არსებული)
- ინვესტიციების თანაფარდობა მშპ-სთან – 21% (მოდელი) 21% (არსებული)
- სახელმწიფო ხარჯების თანაფარდობა მშპ-სთან – 28% (მოდელი) 29.3% (არსებული)
- მიმდინარე ანგარიშის თანაფარდობა მშპ-სთან – (-2.4%) (მოდელი) (-3%) (არსებული)
- მოდელის წონასწოების საპროცენტო განაკვეთი – 13.37%

კვლევის შედეგები

	Capital per effective labor	Consumption per capital	Consumption	Output	Capital output ratio	Consumption output ratio	Gross investment output ratio	Current account output ratio	Government expenditure (tax income)	Consumption compensation
რეფორმამდე	6.58	0.21	1.39	2.34	2.82	0.60	0.21	-0.02	0.63	
რეფორმის შემდგომ	6.80	0.21	1.40	2.37	2.87	0.59	0.21	-0.02	0.61	
ცვლილება	3.23%	-2.32%	0.84%	1.44%	4.97%	-0.35%	0.37%	0.02%	-2.52%	0.84%

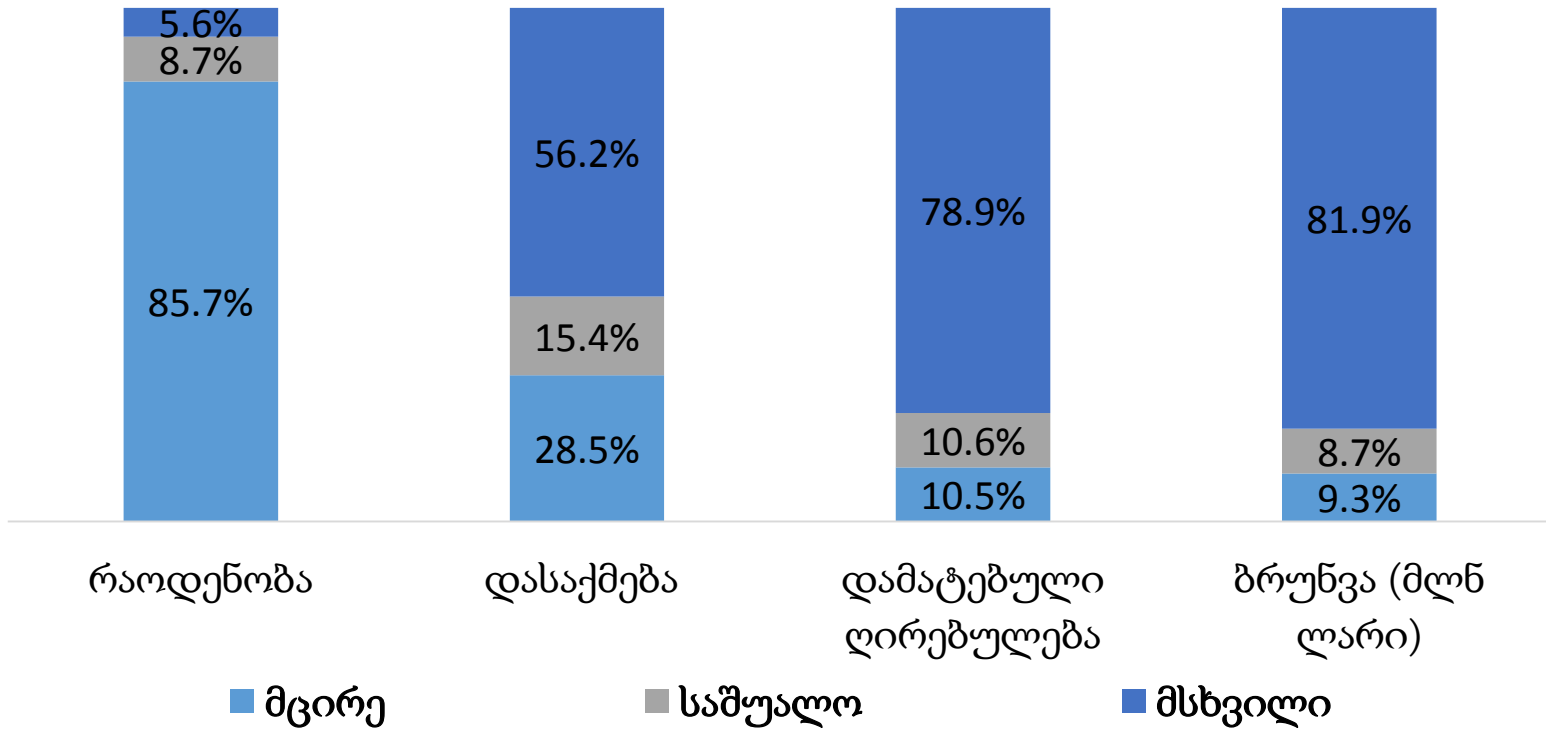
- ახალ წონასწორობასთან მიახლოების დრო: **1,5 წელი.**

პოტენციური შედეგის ხარისხობრივი მაჩვენებლები

- მოგების გადასახადის გაუქმების სხვა შესაძლო შედეგები:
 - ბიზნესის ზომის გაფართოების გზით გაიზრდება ექსპორტის პოტენციალი
 - გაიზრდება ახალი, პოტენციური ინვესტორების დაინტერესება
 - გაიზრდება ბიზნესის კრიზისისადმი მდგრადობა

განსაკუთრებული ეფექტი SME-ებზე

ბიზნეს სექტორის მაჩვენებლები საქართველოში, 2014



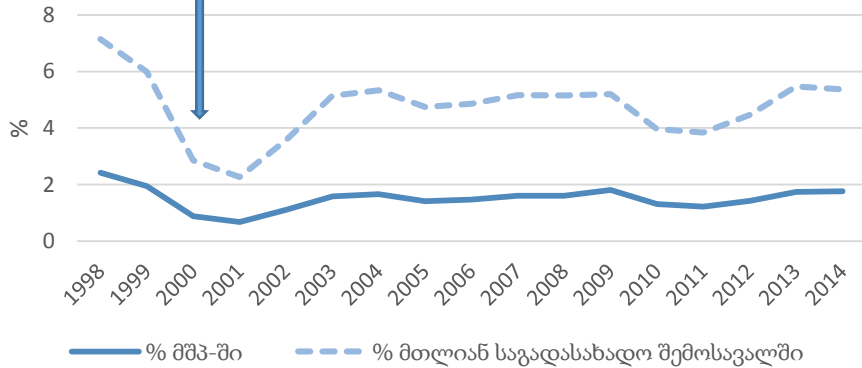
წყარო: GeoStat

უარყოფითი ფისკალური ეფექტის ნეიტრალიზაციის გზები

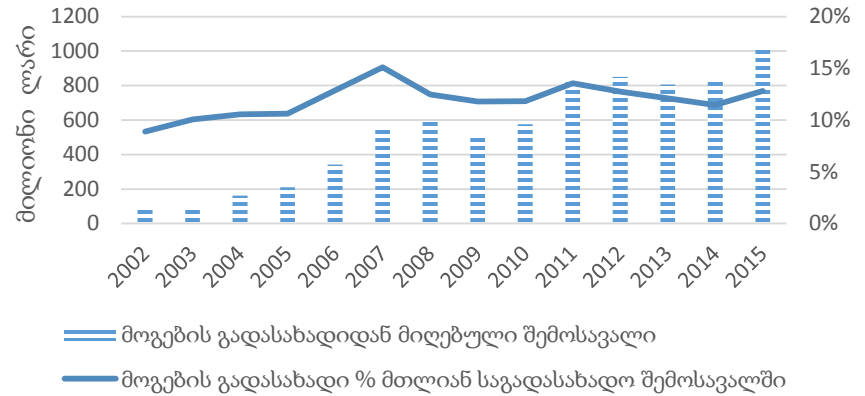
- რეფორმა წარმოშობს სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტს, თუმცა, წონასწორობის მიღწევის შემდეგ დეფიციტის გადაფარვა სახელმწიფოს ჩარევის გარეშე 3-4 წელიწადში მოხდა
- საგადასახადო შემოსავლების დანაკარგის ანაზღაურების შესაძლო სამი გზა:
 - მოგების გადასახადის 1 პროცენტული პუნქტით გაზრდა
 - დამატებული ღირებულების გადასახადის 1.25 პროცენტული პუნქტით გაზრდა
 - საბიუჯეტო ხარჯების შემცირება
- ესტონეთში დანაკარგის კომპენსაცია სახელმწიფო მოსაკრებლებისა და აქციზის გაზრდით მოხდა

რისკი: საგადასახადო შემოსავლების კლება

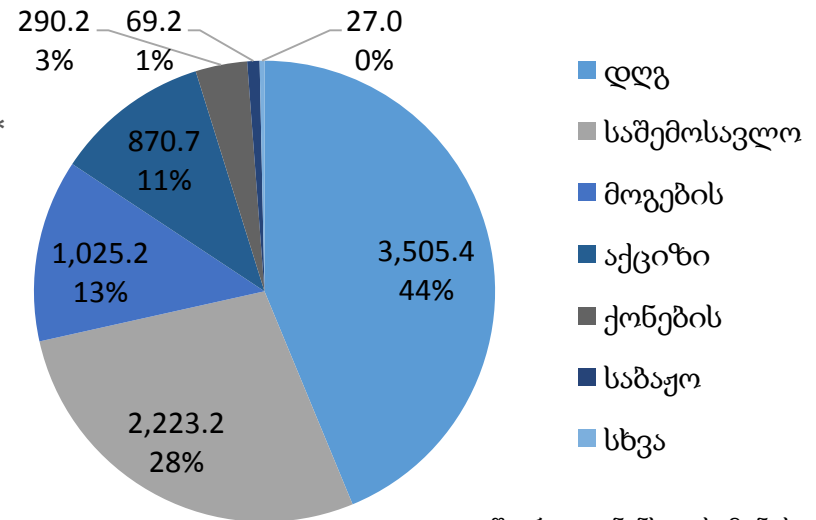
კორპორატიული საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული შემოსავალი, ესტონეთი, 1999-2014



მოგების გადასახადიდან მიღებული შემოსავალი, საქართველო, 2002-2015



საგადასახადო შემოსავლების განაწილება, საქართველო 2015* (მილიონი ლარი)



წყარო: ფინანსთა სამინისტრო

შეკითხვები

ეკონომიკური ზრდისკენ მიმართული პოლიტიკა
თითქმის ყოველთვის დამოკიდებულია ქვეყნის
სპეციფიკურ ფაქტორებზე

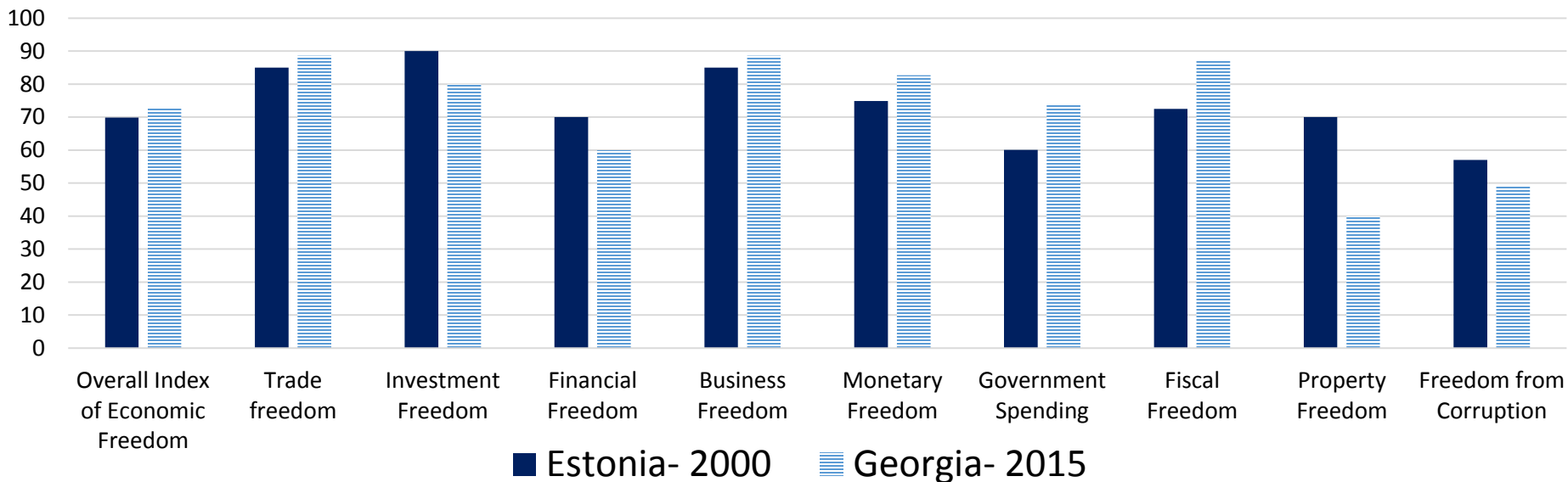
- შესაძლებელია თუ არა ესტონეთის წარმატებული რეფორმის საქართველოში რეალიზება?
- როგორი განსხვავებაა საქართველოს ამჟამინდელ და ესტონეთის რეფორმამდელ ბიზნეს და ინსტიტუციურ გარემოს შორის?

ფირმების განაწილება და მანასიათებლები

ესტონეთის რეფორმამდელი და საქართველოს მიმდინარე მონაცემების შედარება შემდეგ შედეგს იძლევა:

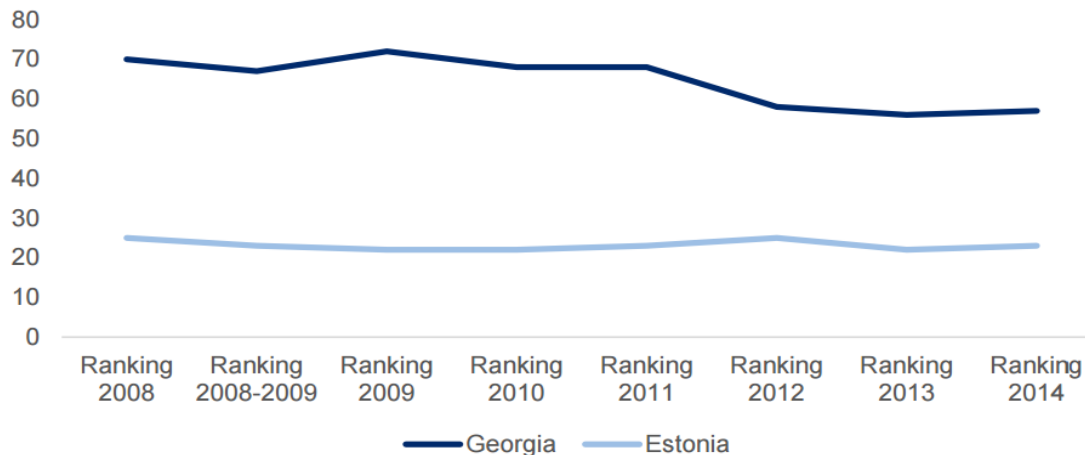
- ფირმების განაწილება ზომისა და სექტორების მიხედვით მსგავსია საქართველოსა და რეფორმამდელ ესტონეთში;
- ნაღდი ფულის მთლიან აქტივებთან ფარდობა არ განსხვავდება მნიშვნელოვნად;
- ვალდებულებების მთლიან აქტივებთან ფარდობა ბევრად მცირეა საქართველოში ვიდრე რეფორმამდელ ესტონეთში;
- გარე დაფინანსებაზე არსებული შეზღუდვები ბევრად მკაცრია საქართველოში;
- შრომის საშუალო პროდუქტიულობის არსებული მაჩვენებელი საქართველოში ნაკლებია ესტონეთის რეფორმამდელ მაჩვენებელთან შედარებით.

საქართველოს არსებული და ესტონეთის რეფორმამდელი სიტუაციის შედარება გლობალური ინდექსების მიხედვით



წყარო: 2015 ეკონომიკური თავისუფლების ინდექსი

Quality of Democracy Comparison Chart



წყარო: Global Democracy Ranking

- მნიშვნელოვანი განსხვავება კერძო საკუთრების საკითხებსა და დემოკრატიის დონეში
- მინიმალური სხვაობა რეგულირების ეფექტურობაში; შრომის და მონეტარულ თავისუფლებაში; ვაჭრობის, ბიზნესის და ფინანსურ თავისუფლებაში; კორუფციის აღქმაში

დასკვნა

- საქართველოში რეფორმის განხორციელებას დადებითი მაკროეკონომიკური ეფექტი ექნება
- ბოლო პერიოდში ეკონომიკური ზრდის ტემპის შემცირების პირობებში, შესაძლოა, რეფორმამ მნიშვნელოვანი როლი ითამაშოს, რათა ქვეყანაში არ შენარჩუნდეს მუდმივად დაბალი ზრდის ტემპი

თუმცა !

- ეკონომიკური ზრდის პროცესი რთული, ერთმანეთთან დაკავშირებული ფაქტორებისგან შედგება
- გაურკვეველობამ და ინსტიტუციურმა არასტაბილურობამ, შესაძლოა, გადაფაროს ის ეკონომიკური ზრდის წახალისება, რასაც რეფორმა შექმნის
- ასევე, რეფორმის წარმატება მნიშვნელოვნად იქნება დამოკიდებული რეფორმის გატარების პროცესის ხარისხზე
- მოკლევადიან პერიოდში სახელმწიფო დეფიციტის მართვა!

61 Aghmashenebeli Avenue, 4th floor

Tbilisi 0102, Georgia

Tel: (+99532) 2921 171

Fax: (+99532) 2921 181

E-mail: research@pmcg.ge