ბიზნესი და საქართველოს კანონმდებლობა

ზაქარია ქუცნაშვილი

იურისტი

ბიზნესის განვითარებაში კანონმდებლობის როლი ყველასათვის ცხადია. სამართლიანი წესები და სტაბილური კანონმდებლობა ძალზედ მნიშვნელოვანია საქმის როგორც დაგეგმვის, ასევე, განჭვრეტ ვადებში მისი წარმატებული განვითარებისათვის. წესების სამართლიანობაზე ქვემოთ ვისაუბრებთ, მაგრამ რაც შეეხება კანონმდებლობის სტაბილურობას, აქ მდგომარეობა ძალზედ საგანგაშოა.

საგადასახადო კოდექსი, როგორც ბიზნესსა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთობის განმსაზღვრელი ძირითადი კანონი, ბოლო ათი წელია, მასში შეტანილი ცვლილებებისა თუ დამატებების რაოდენობით პირველ ადგილზე დგას. უწესო წესად იქცა მასში ხშირი ცვლილებები. მეხუთე მოწვევის საქართველოს პარლამენტმა 362 მოქმედ კანონში 1500-მდე ცვლილება და დამატება განახორციელა, რითაც 4 წლის მანძილზე, საშუალოდ, თითო კანონში 4 ცვლილება მოახდინა. „ლიდერი" აქაც კვლავ საგადასახადო კოდექსი იყო, ოღონდ, უკვე ახალი 2005 წლის რედაქციით ამოქმედებული. **ჩვეულებრივ კანონებს რომ თავი დავანებოთ, ქვეყნის ძირითადი კანონი — კონსტიტუცია ათჯერ იქნა გადასინჯული. კანონმდებლობის სტაბილურობა საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროსთვის მნიშვნელოვანია. განსაკუთრებით იმ სფეროსათვის, რომელიც საქონლისა და მომსახურების სახით დოვლათს ქმნის, ასაქმებს ადამიანებს და გადასახადების სახით ასაზრდოებს ბიუჯეტს.** ეს სფერო ყველაზე მგრძნობიარეა სახელმწიფოს მხრიდან დაწესებული თამაშის წესებზე რეაგირების სახით და თუ შეიძლება ითქვას ყველაზე კონსერვატიულ მიდგომას მოითხოვს. წესები შეიძლება იცვლებოდეს, მაგრამ არა ასე სწრაფად, გაუაზრებლად და შუა საანგარიშო წელში. ვფიქრობ, **„ნორმატიული აქტების შესახებ"** საქართველოს კანონით დასადგენია ნორმა, რომლის მიხედვითაც, ტექნიკური ცვლილებების გარდა საგადასახადო კოდექსში შეტანილი ნებისმიერი სხვა ცვლილება უნდა ამოქმედდეს ან მიღებიდან არაუდრეს მომავალი კალენდარული წლის დაწყებამდე ან მიღებიდან არაუდრეს ერთი წლის გასვლამდე. ეს წესი სამართლიან დამოკიდებულებას შემოიტანდა სახელმწიფოსა და ბიზნეს ურთიერთობებში, შექმნიდა სტაბილურ საკანონმდებლო სივრცეს თუნდაც ერთი საანგარიშო (კალენდარული) წლის მანძილზე. ბიზნესის განვითარებას სჭირდება წყალივით სტაბილური, ხოლო ჰაერივით სამართლიანი კანონმდებლობა. ბიზნესსა და საქართველოს კანონმდებლობას შორის დამოკიდებულების საკითხი სამ ჭრილში უნდა განვიხილოთ: **სახელმწიფოსა და ბიზნესს, ბიზნესსა და ბიზნესს, ბიზნესსა და მომხმარებლებს შორის ურთიერთობების ჭრილში**.

სახელმწიფოსა და ბიზნეს ურთიერთობები აშკარად არათანაბარია და ამ უთანასწორობის გასამართლებლად კანონმდებლები, როგორც წესი, გამოდიან ე.წ. საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვის და კერძო ინტერესებთან მიმართებაში მათი უპირატესობის საბაბით. შევეცადოთ ზედაპირულად მაინც გავაანალიზოთ ბიზნესთან მიმართებაში საზოგადოებრივი და კერძო ინტერესების ურთიერთმიმართების საკითხი. ხალხი სახელმწიფოს ქმნის იმისათვის, რომ ძალისხმევათა გაერთიანებით უკეთ შევძლოთ საზოგადოების წინაშე მდგარი მუდმივი თუ დროებითი გამოწვევების დამარცხება. უზრუნველვყოთ თითოეულისა და მთელი საზოგადოების უსაფრთხოება, ჯანმრთელობის დაცვა, განათლება, კეთილდღეობა, კულტურული თუ სოციალური მოთხოვნილებების დაკმაყოფილება. სახელმწიფო როგორც პოლიტიკური ორგანიზაციის ფორმა და საზოგადოებისთანხმობისპროდუქტი, ყველაზე წარმატებული აღმოჩნდა ინდივიდის და საზოგადოების წინაშე მდგარი გამოწვევების დამარცხებისას. ამიტომაც სახელმწიფოსა და გადასახადების გადამხდელებს შორის დამოკიდებულება არ შეიძლება ასეთი არათანაბარი იყოს. სახელმწიფოს, როგორც საზოგადოებრივი ინტერესის გამომხატველი მხარის უპირატესობა უკვე თავად გადასახადის დაწესებაშია ჩადებული. გადასახადი ხომ არის სავალდებულო, უპირობო ფულადი შენატანი, გადახდის აუცილებელი, არაეკვივალენტური და უსასყიდლო ხასიათიდან გამომდინარე. გადასახადი არის ვალი სახელმწიფოს წინაშე. არავინ არ სვამს საკითხს იმის თაობაზე, რომ გადასახადები არ უნდა არსებობდეს. სახელმწიფო როგორც საზოგადოების თანხმობის პროდუქტი გადასახადის გადამხდელის მხრიდან სწორედ იმაში ვლინდება, რომ ის თავისი სახსრებით იწყებს საქმიანობას და, მიუხედავად იმისა, მომგებიანი, თუ წამგებიანი აღმოჩნდება ეს ბიზნესი, ის პირველივე დღიდან იხდის გადასახადებს. სახელმწიფოს

როგორც საზოგადოებრივი ინტერესის გამომხატველი მხარის უპირატესობა ასევე ვლინდება იმაში, რომ მას სხვადასხვა საქმიანობის დაწყებასთან დაკავშირებით დაწესებული აქვს სხვადასხვა მოთხოვნები. ეს მოთხოვნები გამოიხატება ლიცენზიებსა, თუ ნებართვებში და ასევე იმ პროფესიულ სტანდარტებში, რასაც ამ საქმის მწარმოებელი ადამიანები უნდა აკმაყოფილებდნენ. სახელმწიფოს როგორც საზოგადოებრივი ინტერესის უკვე დამცველის უპირატესობა ვლინდება იმაში, რომ თუ გადასახადის გადამხდელი თავს აარიდებს ან შეამცირებს ბიუჯეტის კუთვნილ გადასახადებს, მაშინ ის თავისი რეპრესიული სისტემით შეძლებს მაქსიმალურად აინაზღაუროს მიყენებული ზიანი, ხოლო თავად ბიზნესმენი გაკოტრებულად გამოაცხადოს, რომ აღარ ვილაპარაკოთ სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საშუალებებზე. ასე რომ, მოქმედი კანონმდებლობით სახელმწიფო აშკარა უპირატესობაშია ბიზნესთან მიმართებაში და ამ უფლებრივ უპირატესობას (ოღონდ გონივრულ ფარგლებში) გადასახადის გადამხდელები ეჭვქვეშ არც აყენებენ. მაგრამ როდესაც საუბარია, ვთქვათ, **„საგადასახადო მოთხოვნასა"** და **„გადასახადის გადამხდელის მოთხოვნაზე"**, აქ არ შეიძლება ასეთი დისკრიმინაციული მიდგომები გამოიყენებოდეს. დიახ, კანონის დონეზე გადასახადის გადამხდელს აქვს უფლება დროულად დაიბრუნოს ან/და ჩაითვალოს სხვა გადასახადების ვალდებულებათა ანგარიშში ზედმეტად გადახდილი ან/და ზედმეტად ამოღებული გადასახადის ან/და სანქციის თანხა, მაგრამ თუ **„საგადასახადო მოთხოვნის"** შესრულების ვადა არის 20 კალენდარული დღე, **„გადასახადის გადამხდელის მოთხოვნის"** შესრულების ვადა რატომ არის 3 თვე. სახელმწიფომ **„საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე"** თავის მისაღები 20 დღეში უნდა მიიღოს, მაშინ, როცა სასამართლოც კი უძლურია შეაჩეროს საგადასახადო ორგანოს კანონიერი, თუ უკანონო მოთხოვნის შესრულება, ხოლო ბიზნესმა ის, რაც ზედმეტად გადაახდევინეს, უნდა დაიბრუნოს მხოლოდ 3 თვის ვადაში. რით შეიძლება აიხსნას ასეთი არათანაბარი დამოკიდებულება და რითი არის გამართლებული სახელმწიფოს, როგორც საზოგადოებრივი ინტერესების დამცველის ასეთი „უპირატესობა"? განა ამ თანხების დაუბრუნებლობით ზიანი არ ადგება ასევე საზოგადოებისათვის არანაკლები მნიშვნელობის ინტერესს? ბიზნესის განვითარება, ხომ გარდა მისი მესაკუთრის ინტერესისა, მოიცავს ამ საქმის მცოდნეთათვის სამუშაო ადგილებს და ზოგადად ბიუჯეტის მუდმივად შევსების წყაროს. **განა არ გაუჭირდება ისედაც სუსტ ქართულ ბიზნესს 3 თვის განმავლობაში ეკონომიკური საქმიანობა, როცა მას ფაქტიურად საკუთარი სახსრების გამოყენების უფლება ეზღუდება და იძულებული ხდება ისარგებლოს ძვირი საკრედიტო რესურსით? შეჩერებული ბიზნესი შეძლებს ადამიანების სამუშაოთი უზრუნველყოფას ან კიდევ ბიუჯეტში ახალი შემოსავლების შეტანას? ან კიდევ ავიღოთ „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ" საქართველოს კანონი, რომლითაც სახელშეკრულებო ურთიერთობებში შესულ სახელმწიფოსა და ბიზნესს შორის დავის წარმოშობის შემთხვევაში საქმის სასამართლოს მიერ სახელმწიფოს სასარგებლოდ გადაწყვეტისას ის დაუყოვნებლივ უნდა აღსრულდეს, ხოლო ბიზნესის სასარგებლოდ მიღებულ გადაწყვეტილებას ჯერ 3 თვიანი ნებაყოფლობით აღსრულების ვადა აქვს დაწესებული და მხოლოდ ამის შემდგომ შეიძლება ის იძულების წესით იქნეს სისრულეში მოყვანილი.** სახელმწიფოსა და ბიზნეს ურთიერთობების კანონმდებლობა აშკარად არათანაბარია და ამის დამადასტურებელი უამრავი მაგალითის მოყვანა შეიძლება. **ამ უთანაბრობის გამართლება საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვით ან კიდევ კერძო ინტერესებთან მიმართებაში საზოგადოებრივი ინტერესების უპირატესობის საბაბით გაუმართლებელია და ემსახურება ყველაფრის ხარჯზე ბიუჯეტის შევსების მიზანს, რაც ჯამში დამოუკიდებელი ქართული ბიზნესის განვითარებას აფერხებს.**

რაც შეეხება ბიზნესსა და ბიზნესს შორის დამოკიდებულებას და კანონმდებლობის როლს, **აქ ფაქტიურად მოქმედებს ველური თამაშის წესები და არანაირი მარეგულირებელი ნორმები გადასახადის გადამხდელების ინტერესების თანაბარი დაცულობის კუთხით არ მუშაობს.** საქართველოს ეკონომიკური სივრცე დაყოფილია ე.წ. ბუნებრივი მონოპოლიებისა და თავისუფალი ეკონომიკის სფეროში მოქმედ საწარმოებად. ანტიმონოპოლიური და კონკურენციის წამახალისებელი კანონმდებლობა ორივე სფეროში აუცილებელია. მაგალითად, ელექტროენერგეტიკის სფეროში მიღწეული საგრძნობი წარმატება, როცა ფაქტობრივად გადაწყვეტილია მოსახლეობისა და საწარმოების ელექტროენერგიით მომარაგება, პირველად გაჩნდა დადებითი სალდო იმპორტირებულსა და ექსპორტირებულ ენერგიებს შორის (თუმცა,

საკითხავია, რამდენად ხარისხიანი ენერგია მიეწოდება მომხმარებელს, რამდენად მდგრადია მომარაგების სისტემა და თუ რა რაოდენობას წარმოადგენს ექსპორტირებულ ელექტროენერგიის წარმოებაში იმპორტირებული გაზი, როგორც ნედლეული!), მაგრამ კანონმდებლობა საკმაოდ უსამართლოა ამ სფეროში მოქმედი სუბიექტების მიმართ. ფაქტიურად, დისპეტჩერიზაციის გარდა, კონკურენციის განვითარება შესაძლებელია როგორც ელექტროენერგიის მწარმოებელ, ასევე გადამცემ და გამანაწილებელ სექტორში. ერთი შეხედვით, გამანაწილებელი კომპანიების გაერთიანებას მომხმარებლისთვის, ისევე, როგორც ელექტროენერგიის მწარმოებლებისათვის, უნდა მოეტანა უკეთესი პიროებები - ხარისხიანი და იაფი ენერგიის სახით, მაგრამ რეალურად ვერ მივიღეთ ვერც ერთი და ვერც მეორე. რატომ? იმის გამო, რომ გამანაწილებელმა (სადისტრიბუციო) კომპანიებმა სახელმწიფო სტრუქტურების დახმარებით იმდენად დიდი რაოდენობის ენერგიის მოხმარება დააწესეს პირდაპირი მომხმარებლების უფლების მოსაპოვებლად, რომ ფაქტიურად მათ საქართველოში თითებზე ჩამოსათვლელი ორგანიზაციები აკმაყოფილებენ. ამით ყველა იძულებული გახადეს მათგან (გამანაწილებელი კომპანია სულ ოთხია) შეეძინა ძვირი ელექტროენერგია და არა მწარმოებლებისგან, რომლებიც დღესაც მზად არიან ქართულ ბიზნესს ბევრად იაფად მიაწოდონ მათ მიერ წარმოებული ენერგია. ენერგია განმსაზღვრელი კომპონენტია გლობალური კონკურენციის ეპოქაში. მოგეხსენებათ, რომ ევროკავშირმა საქართველოში წარმოებულ 7000-ზე მეტი დასახელების საქონელსა და პროდუქციაზე დაუშვა ვაჭრობის ნებართვა, მაგრამ მისი დაბალი ხარისხისა და მაღალი საწარმოებლო ღირებულების გამო, ამ ფაქტს ლამის არანაირი გავლენა არ მოუხდენია ქვეყნის უარყოფით სავაჭრო ბალანსზე. საკმარისია სახელმწიფომ დაუშვას ახალი გადამცემი ხაზების აშენება და მათი თავისუფალი გამოყენება და რაც კიდევ უფრო მთავარია, პირდაპირი მოხმარების უფლების მოპოვებისთვის წესების გამარტივება, დარწმუნებული ვარ, ეს პირდაპირ და დადებით გავლენას მოახდენს თავისუფალი კონკურენციისა და ენერგეტიკის, როგორც, ქართული ეკონომიკის ერთ-ერთი დარგის, უსწრაფეს განვითარებაზე. ბიზნესსა და ბიზნესს შორის ურთიერთობებში სახელმწიფოს ფუნქცია მდგომარეობს არბიტრის როლში, სადაც ის ვალდებულია მხარეთა შორის სახელშეკრულებო პირობების და სამართლიანი კონკურენციის მიუკერძოებელი დამცველი იყოს. **როცა სასამართლომ ასე დაკარგა ხალხის ნდობა და როცა ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობა აღარ არსებობს, ძნელია სახელმწიფოს ამ ფუნქციებზე საუბარი. აშკარად იკითხება ლიცენზიებისა და ნებართვების სფეროში მოქმედება არა თავისუფალი კონკურენციის და მომხმარებელების ინტერესებით, არამედ ახალი მონოპოლიებისა და დიდი მოგებების მიღების სურვილით.**

ბიზნესი და საქართველოს კანონმდებლობა აუცილებლად განხილული უნდა იყოს ბიზნესისა და მომხმარებლის ინტერესების დაცვის კუთხითაც. მომხმარებელი, კლიენტი არის ის მთავარი მამოძრავებელი ძალა, რისთვისაც ბიზნესი ფუნქციონირებს. მომსახურებისა და საქონლის უამრავი სახე იქმნება მომხმარებლების მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად. **სახელმწიფოს ფუნქცია მომხმარებლის ინტერესების დაცვისას უნდა გამოიხატებოდეს იმაში, რომ ბიზნესმა არ გამოიყენოს თავისი დომინანტური პოზიცია და კლიენტს არ შესთავაზოს უხარისხო, ნაკლის მქონე ან კიდევ უარესი, მავნებელი პროდუქცია**. დღეს საქართველოში საკმაოდ დინამიურად ვითარდება მშენებლობა, როგორც ეკონომიკის ერთ-ერთი დარგი. აშენებს ყველა, ვისაც ამის სურვილი და შესაძლებლობა გააჩნია. ლოგიკურად ისმის კითხვა: **სახელმწიფო, როგორც ამ მშენებლობის ნებართვების გამცემი, იქნება თუ არა პასუხისმგებელი საბოლოო მომხმარებელთან აშენებული ფართობის ხარისხზე, მდგრადობასა და ეკოლოგიურ სიჯანსაღეზე? ღმერთმა დაგვიფაროს რაიმე უბედურების შემთხვევაში როგორ დავადგინოთ პასუხისმგებელი, მაშინ, როცა სახელმწიფო ექსპერტიზის სამსახური ფაქტიურად მოშლილია და განსაკუთრებული დანიშნულების ობიექტების გარდა ექსპერტიზა არ მიმდინარეობს? სახელმწიფო ექსპერტიზა პრევენციული ღონისძიება იყო იმისათვის, რომ თავიდან აგვეცილებინა რამდენიმე დღის წინ ჩინეთში მომხდარი მიწისძვრის მსგავსი შედეგები. მომხმარებელთა ინტერესების დაცვის კუთხით ასევე ყურადღებას საჭიროებს სამომხმარებლო ფასები. ფაქტია, რომ იგივე სფეროში არსებული ფასები ბევრად სჭარბობს 1 კვადრატული მეტრი ფართის ასაშენებელ ღირებულებას. მაშინ, როცა ასაშენებელი 1 კვადრატული მეტრის წმინდა სამშენებლო ღირებულება არ აღემატება 200 აშშ დოლარს, ამას დამატებული მიწის, ნებართვების და კომუნიკაციების ღირებულება საშუალოდ ისევ 1 კვადრატულ მეტრზე გადაანგარიშებით გამოდის ყვე-**

ლაზე მეტი – 400-500 აშშ დოლარი (რა თქმა უნდა, მრავალსართულიან და მრავალბინიან სახლზე გადაანგარიშებით), როცა გასაყიდი ფასი მომხმარებლებისათვის 900-1000 აშშ დოლარია. მე არ ვამბობ, რომ სახელმწიფო პირდაპირ უნდა ჩაერიოს ფასებში და ე.წ. რეგულირებული ფასები დაადგნოს, მაგრამ არსებობს უამრავი ეკონომიკურად გამართლებული მეთოდი, რაც, ფასების თვალსაზრისით, მომხმარებელთა უფლებების დაცვას გააუმჯობესებს. მაგალითად, იგივე საზოგადოებრივი მშენებლობები, სადაც სახელმწიფო როგორც მიწის მესაკუთრე კონკურსების წესით გამოავლენს იმ სამშენებლო კომპანიებს, რომლებიც უფრო ხარისხიანად და მცირე მოგების ხარჯზე ააშენებენ მრავალბინიან სახლებს. სახელმწიფო ამ ბინებს განკარგავს (შეღავათიან ფასებში ნასყიდობის ან ჩუქების სახით), ვთქვათ, მრავალშვილიან ოჯახებზე, პედაგოგებზე, პოლიციელებზე და ა.შ. მომხმარებელთა ინტერესების დაცვის კუთხით ასევე მნიშვნელოვანია სამუშაოს შესრულების ვადები. იგივე მშენებლობის სფეროში მოქმედებს ეგრეთ წოდებული წინასწარი გაყიდვების სისტემა, რაც, ერთი შეხედვით, მომხმარებელს იცავს მომავალში ფასების გაძვირებისაგან, მაგრამ რეალურად, ეს არის ფულის წინასწარი აგროვების კარგი საშუალება, მაშინ, როცა მომხმარებლის ფული შეიძლება სულ სხვა დანიშნულებით და რეალურად სხვა მიზნების მისაღწევად იქნეს გამოყენებული. მომხმარებელს საბოლოო ჯამში წინასწარ გადახდილ ფულში დაგვიანებით და უხარისხოდ აშენებული ნივთი ხვდება. სხვათაშორის, ამ კუთხით ყურადღებას იმსახურებს მშენებლობის კოდექსის ახალი პროექტი, რომლის თანახმადაც შესაძლოა სამშენებლო კომპანიებს წაერთვას წინასწარი გაყიდვების წარმოების უფლება. ეს საკითხი მეტად სერიოზული საკითხია და ამიტომაც განსაკუთრებულ დაფიქრებას საჭიროებს. შედეგად მივიღებთ დროულად დამთავრებულ ობიექტებს, მაგრამ ამით შესაძლოა მოქალაქის (როგორც მომხმარებლის) კონსტიტუციით დაცული უფლება შევლახოთ. ვფიქრობ, მშენებლობის კოდექსის პროექტი ცალკე შესწავლის საგანია, რომელიც ბიზნესისა და კანონმდებლობის სამივე ჭრილში უნდა იქნეს განხილული.

RESUME

BUSINESS AND GEORGIAN LEGISLATION

Zakaria Kutsnashvili, Lawyer

Fair laws and stable legislation are very important for planning business and its successful development within a reasonable period. Of different fields, business is the most sensitive to the rules of play dictated by the state. Meanwhile, the Tax Code of Georgia, the main law determining the relationships between business and state, rates first according to the number of amendments introduced to it. I think that based on the Law of Georgia on Normative Acts a norm should be introduced to prescribe that any amendments made to the Tax Code save the technical ones, shall take effect no earlier than the beginning of the next calendar year or one year after its adoption. That rule would bring about fairness in the relations between the state and business and ensure a stable legislative area at least for one reporting (calendar) year.

The issue of business-state relationships should be considered from three aspects: state and business, business and business, and business and customers. The relations between the state and business are unequal, which is usually justified by the need to protect the so-called public interests and the priority of those interests to private ones. Based on the current legislation, the state really enjoys an advantage over business and this fact is fully accepted by taxpayers (within reasonable limits). However, justification of the above inequality by the protection of public interests as being prior to private interests is inadmissible and serves the purpose of replenishing the state budget at any price, which finally hinders the development of independent business in Georgia.

As for the relations between business and business and the role of legislation in those relations, they are based on tough rules of play. In this light, a state should function as a mediator between the businesses, which means unbiased protection of the terms of contracts concluded between the parties, and ensuring a fair competition. However, with the court no longer enjoying people's trust and the absence of antimonopoly legislation, it is difficult to speak about the state's role in the above field.

Business and the Georgian legislation should certainly be considered form the perspective of protecting the rights of businessmen and customers. Serving customers is why business functions and numerous types of service and goods are created for fulfilling customers' demands. The function of a state regarding protection of customers' rights lies in not allowing business to abuse its dominant position and offer customers low quality, faulty or harmful products.