



პოლიტიკის დოკუმენტი N2024/05

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი და ოფშორული ქვეყნები

მაისი, 2024

ავტორები:
ანა ბურდული
გიორგი პაპავა
ელენე სამთურიძე
გიორგი ფირიაშვილი
თათია ხიდაშელი

შენიშვნა: წინამდებარე დოკუმენტი მომზადებულია შვედეთის ფინანსური მხარდაჭერით. დოკუმენტის შინაარსი არის ავტორ(ებ)ის პასუხისმგებლობა და არცერთ შემთხვევაში არ ასახავს შვედეთის პოზიციას.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

საქართველოს საგადასახადო კოდექსში შეტანილმა ცვლილებამ, რომელიც „ოფშორების კანონის“ სახელითაა ცნობილი, სერიოზული შეშფოთება გამოიწვია საქართველოს ფინანსური სისტემის სანდოობასთან დაკავშირებით. ამ პოლიტიკის დოკუმენტში მიმოვიხილავთ, რა შედეგებს მოიტანს ეს ცვლილებები მომავალში საქართველოში მომხდარი ბოლოდროინდელი პოლიტიკური და საკანონმდებლო ცვლილებების კონტექსტში, რომლებმაც ფულის გათეთრებისა და სანქციებისათვის თავის არიდების შესაძლებლობის შესახებ საფუძვლიანი შეშფოთება გამოიწვია.

საგადასახადო კოდექსში შეტანილი ცვლილება ხელს უწყობს „საგადასახადო ოაზისებიდან“ აქტივების საქართველოში გადმოტანას. ოფშორული ქვეყნებიდან განხორციელებული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ანალიზი ცხადყოფს, რომ მსგავსი ინვესტიციები ხშირად ხასიათდება მაღალი ბრუნვით და მოკლევადიანი ფინანსური მანევრებით და არ უწყობს ხელს ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდას. უმეტეს შემთხვევებში, ისინი ხელს არ უწყობს მდგრად განვითარებას ან ახალი სამუშაო ადგილების შექმნას, რაც ბადებს ეჭვს ქვეყანაში ოფშორული კაპიტალის მოზიდვით გამოწვეული ეკონომიკური სარგებლის შესახებ. გარდა ამისა, აღნიშნულმა შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას ქვეყნის რეპუტაციას იმდენად, რამდენადაც პოტენციურად წაახალისოს ქვეყანაში საეჭვო კაპიტალის მოზიდვა, რომელიც საქართველოს ფინანსური სისტემის მეშვეობით საერთაშორისო სანქციების გვერდის ასავლელად განხორციელდება.

ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში აღნიშნული ცვლილებები ხორციელდება მაშინ, როდესაც დანარჩენი მსოფლიოს ძალისხმევა ოფშორული ფინანსური მაქინაციების წინააღმდეგაა მიმართული. აღნიშნული ფაქტორების გათვალისწინებით, საგადასახადო კოდექსში შეტანილი ცვლილებები, შესაძლოა, არღვევდეს ისეთ საერთაშორისო სტანდარტებს, როგორც ეკონომიკური თანამშროლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) დასაბეგრი ბაზის შემცირებისა და მოგების გადატანის (BEPS) პროექტი და ფინანსური ქმედების სპეციალური ჯგუფის (FATF) რეკომენდაციებია, რადგან იქმნება ხელსაყრელი რეჟიმი გადასახადებისათვის თავის არიდებისა და დიუ დილიჯენსის უგულვებლყოფისათვის. ამგვარად, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ საქართველოს კოდექსში შეტანილი საგადასახადო ცვლილებების მიზანი პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ზრდაა, მასთან დაკავშირებული რისკები და უარყოფითი აღქმა მნიშვნელოვნად აღემატება პოტენციურ სარგებელს, ამიტომ, ქვეყნის ინტერესების დაცვის მიზნით, წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტით რეკომენდაციას ვუწვევთ აღნიშნული კანონის გაუქმებას.

შესავალი

საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ბოლოდროინდელი ცვლილების (ე.წ. „ოფშორების კანონი“) პოტენციური ზიანი აშკარაა, განსაკუთრებით, თუ საქართველოში ბოლო დროს მიმდინარე მოვლენების კონტექსტს გავითვალისწინებთ¹.

ბოლო ორი წლის განმავლობაში რამდენიმე საკვანძო მოვლენამ გააჩინა ეჭვი საქართველოს საგადასახადო სისტემის საიმედოობასთან დაკავშირებით. 2022 წელს მმართველი პარტიის მიერ ინიცირებულმა და დამტკიცებულმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა დაარღვია საქართველოს ეროვნული ბანკის (სებ) მმართველობაში ძალთა ბალანსი და წარმოშვა მისი სანდოობის შელახვის რისკი^{2,3}. ამ ცვლილებამ, რომელიც საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან (IMF) კონსულტაციის გარეშე განხორციელდა, სავალუტო ფონდის შემფოთება და საბოლოოდ Stand-by ხელშეკრულების შეჩერება გამოიწვია, რომელიც ჯერ კიდევ არ განახლებულა⁴.

2023 წლის ოქტომბერში, აშშ-ის ხაზინის მიერ ოთარ ფარცხალაძისათვის დაწესებული სანქციების საპასუხოდ, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებელმა საქართველოს ფინანსური სისტემის მიერ საერთაშორისო სანქციების დაცვის ვალდებულების წესში ცვლილება შეიტანა⁵. აღნიშნულმა ცვლილებამ კიდევ უფრო დააზიანა ინსტიტუტის რეპუტაცია და წარმოშვა კითხვები მის დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით, რამდენადაც შექმნა სამართლებრივი ჩარჩო, რომელიც საშუალებას აძლევს ინდივიდებს, ქართული ფინანსური სისტემა დასავლური სანქციებისათვის თავის ასარიდებლად გამოიყენონ, თუ ქართული სასამართლო მათ დამნაშავედ არ ცნობს. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ თავად ქართული სასამართლოს რეპუტაციაც საეჭვოა. 2023 წლის აპრილში აშშ-ის სახელმწიფო დეპარტამენტმა ოთხ ქართველ მოსამართლესა და მათი ოჯახის წევრებს „საჯარო თანამდებობის ბოროტად გამოყენების“ და „კორუფციაში ჩართულობისთვის“ სანქციები დაუწესა⁶. ამ სანქციებმა შეარყია საზოგადოების ნდობა სასამართლო სისტემის მიმართ და გამოიწვია შემფოთება სამართლებრივ პროცესებთან დაკავშირებით, რომელთა გამოყენებაც, შესაძლოა, სანქციების თავიდან ასაცილებლად მომხდარიყო.

¹ <https://civil.ge/archives/600399>

² <https://civil.ge/archives/549004>

³ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/02/17/pr2345-georgia-imf-staff-concludes-visit>

⁴ <https://civil.ge/archives/587960>; <https://civil.ge/archives/552576>

⁵ <https://civil.ge/archives/559915>

⁶ <https://civil.ge/archives/536131>

აღნიშნული მოვლენები ქმნის ისეთ სამართლებრივ და მარეგულირებელ გარემოს, რომელიც დასაწყვირებული ქვეყნების (მაგ., რუსეთის) ფიზიკურმა და იურიდიულმა პირებმა შეიძლება საერთაშორისო სანქციებისათვის თავის ასარიდებლად გამოიყენონ. მსხვილი ქართული ბანკები (მაგ., საქართველოს ბანკი, თიბისი) საერთაშორისო ლისტინგში არიან, ამიტომ ვალდებული არიან დაემორჩილონ დასავლურ სანქციებს, მაგრამ საგადასახადო კოდექსის შემოთავაზებული ცვლილებები, რომლებიც ხელს უწყობს „საგადასახადო ოაზისებიდან“ აქტივების საქართველოში გადმოტანას, არ გამოირჩევა მონიტორინგისა და კონტროლის ხელშესახები მექანიზმებით. ეს კი წარმოშობს სანქცირებული სუბიექტების მიერ ამ შესაძლებლობით სარგებლობის რისკს.

მიუხედავად იმისა, რომ ეროვნული ბანკი პასუხისმგებელია ამგვარი საქმიანობის მონიტორინგზე (მაგ., ევროკავშირის ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ დირექტივის ფარგლებში ეროვნული ბანკი ფლობს მაღალი რისკის ქვეყნების ჩამონათვალს), ბოლო მოვლენებმა ეჭვქვეშ დააყენა მისი დამოუკიდებლობა და ეფექტიანობა აღნიშნული რისკების შემცირების მიმართულებით⁷.

საკითხის ამ კონტექსტში განხილვისას, ასევე, ოფშორული ქვეყნებიდან უკანონო ფულადი ნაკადების წინააღმდეგ საერთაშორისო ძალისხმევის გათვალისწინებით, ცხადი ხდება, რომ საგადასახადო კოდექსში შეტანილი ცვლილებები კიდევ უფრო მეტად არყვეს საქართველოს რეპუტაციას. ეს ცვლილება ასახავს საქართველოს მთავრობის ბოლოდროინდელ ტენდენციას, გაემიჯნოს დასავლელ პარტნიორებს, რისი ბოლო მაგალითიცაა ე.წ. „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ კანონი, რომელმაც პარტნიორების მკაფიო კრიტიკა დაიმსახურა.

ოფშორული ფინანსური ცენტრების და ფულის გათეთრების მეთოდების შესახებ

IMF-ის განმარტების თანახმად, ოფშორულ ფინანსურ ცენტრებს მიეკუთვნებიან: i) იურისდიქციები, სადაც მნიშვნელოვანი ფინანსური ინსტიტუტები, უმეტესწილად, ბიზნესსაქმიანობას ახორციელებენ არარეზიდენტებთან; ii) ფინანსური სისტემები, რომლებიც ფლობენ არაპროპორციულად დიდ გარე აქტივებს და ვალდებულებებს; და ყველაზე ხშირად, iii) ცენტრები, რომლებიც მომხმარებლებს სთავაზობენ დაბალ ან ნულოვან დაბეგვრას, არამკაცრ ფინანსურ შემოწმებას, საიდუმლოდ დარჩენასა და ანონიმურობას. საბანკო მომსახურებების გარდა, ოფშორული ფინანსური ცენტრები მართავენ ფონდებს, სადაზღვევო საქმიანობას, სატრასტო საქმიანობას, საგადასახადო დაგეგმვას და საერთაშორისო

⁷ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4862800?publication=0>

კომერციული კორპორაციების (IBC) საქმიანობას. მიუხედავად იმისა, რომ ოფშორული ფინანსური ცენტრები შეიძლება გამოყენებულ იქნას ლეგიტიმური მიზნებისათვის (მაგ., დაბალი გადასახადებით და ნაკლებად მკაცრი მარეგულირებელი ჩარჩოებით სარგებლობა), ისინი შეიძლება გამოიყენონ გადასახადებისაგან თავის არიდებისა და ფულის გათეთრებისათვისაც მათი ნაკლებად გამჭვირვალე საოპერაციო გარემოსა და ანონიმურობის მაღალი დონის გამო (Blum et al., 1999). შარმანი თავის ნაშრომში (2010 წ.) ამბობს, რომ ტერმინებმა „ოფშორი“ და „საგადასახადო თავშესაფარი“ წლების განმავლობაში ნეგატიური კონოტაცია შეიძინეს სხვადასხვა ფინანსურ დანაშაულთან, მათ შორის, ფულის გათეთრებასთან, კორუფციასთან, ტერორიზმის დაფინანსებასთან და გადასახადების თავიდან არიდებასთან ასოცირების გამო (Sharman, 2010).

წლების განმავლობაში, ოფშორული ცენტრები და საგადასახადო თავშესაფრები სხვადასხვა მეთოდით ფასდებოდა. ფინანსური სტაბილურობის კომიტეტმა თანამშრომლობის ხარისხისა და საერთაშორისო სტანდარტების დაცვის მიხედვით იურისდიქციებზე სამ ჯგუფად დაყო⁸. პირველ ჯგუფში შედიან იურისდიქციები, რომელთაც, როგორც წესი, კონტროლის მაღალი ხარისხი აქვთ: ჰონგ-კონგი, ლუქსემბურგი, სინგაპური და შვეიცარია. ამავე ჯგუფში შედის დუბლინი, გერნზი, კუნძულები მენი და ჯერსი, რომლებიც, ცდილობენ გაამკაცრონ კონტროლის მექანიზმები. მეორე ჯგუფი მოიცავს იურისდიქციებს, რომლებსაც აქვთ კონტროლისა და თანამშრომლობის პროცედურები, მაგრამ ისინი არ შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს. ასეთი იურისდიქციების რიცხვში შედიან ანდორა, ბაჰრეინი, ბერმუდა, გიბრალტარი, მალტა და სხვ. მესამე ჯგუფში შედიან იურისდიქციები, რომლებიც გამოირჩევიან ზედამხედველობის დაბალი ხარისხითა და მცირე თანამშრომლობით არაოფშორულ უწყებებთან. ასეთი იურისდიქციების რიცხვში შედიან პანამა, ბრიტანეთის ვირჯინის კუნძულები, კაიმანის კუნძულები, მარშალის კუნძულები, მავრიკი და სხვ.⁹

ფინანსური ქმედების სპეციალურმა ჯგუფმა (FATF) გამოავლინა ფულის გათეთრების სამი ძირითადი მეთოდი და მათი ინტეგრაციის გზები ფორმალურ ეკონომიკაში¹⁰:

- ფინანსური სისტემის გამოყენება;
- ფულის ფიზიკური ტრანსპორტირება (მაგ., ნაღდი ფულის ტრანსპორტირება კურიერების მეშვეობით);

⁸ 2009 წელს კომიტეტი დაფუძნდა ფინანსური სტაბილურობის საბჭოს სახით, ფინანსური სტაბილურობის ხელშეწყობის მიზნით.

⁹ https://www.fsb.org/2000/05/pr_000526/

¹⁰ ფინანსური ქმედების სპეციალური ჯგუფი (FATF): <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsandtrends/Trade-basedmoneylaundering.html#:~:text=The%20first%20is%20through%20the,goods%20through%20the%20trade%20system>

- ფულის გათეთრება ვაჭრობისას, როდესაც საქონლის გადატანა ხდება სავაჭრო სისტემაში იმპორტის ან ექსპორტის ფასის, რაოდენობის ან ხარისხის არასწორად წარმოდგენით.

Unger-ის (2017) თანახმად, ფულის გათეთრების დაყოფა შეიძლება სამ ეტაპად: I) განთავსება – საწყისი ეტაპი, როდესაც არალეგალური ფული ხვდება ფინანსურ სისტემაში, როგორც წესი, დეპოზიტების, კონტრაბანდის ან კანონიერი საქმიანობით მიღებულ შემოსავალთან შერწყმის გზით; II) მრავალმრიანი ტრანზაქციები – ძირითადი ეტაპი, სადაც ფულის გადაადგილება მრავალჯერ ხდება სხვადასხვა ტრანზაქციის მეშვეობით მისი წარმოშობის გასაიდუმლოების მიზნით. ეს გულისხმობს რთულ ფინანსურ მანევრებს, სადაც ხშირად გამოყენებულია ოფშორული ანგარიშები ჩახლართული სქემის შესაქმნელად; და III) რეინტეგრაცია – გულისხმობს ახლად გათეთრებული ფულის საბოლოოდ ჩადებას (პარკირებას) ლეგიტიმურ აქტივებში, როგორებიცაა: ობლიგაციები, უძრავი ქონება, ძვირადღირებული მანქანები, სამკაულები, ნაღდი ფულით განხორციელებული ბიზნესსაქმიანობა (მაგ., რესტორნები, საფეხბურთო ფსონების ოფისები და ა.შ.). მნიშვნელოვანია, რომ კრიმინალები ხშირად ამ თანხების ინვესტირებას თავიანთ საცხოვრებელ ადგილებში ამჯობინებენ.

ოფშორული ფინანსური ცენტრების რეგულირების საერთაშორისო ტენდენციები და ფულის გათეთრების წინააღმდეგ მიმართული ძალისხმევა

1980-იანი წლების ბოლოდან ფულის გათეთრების წინააღმდეგ გლობალურმა ბრძოლამ კოორდინირებული ხასიათი მიიღო, რისი მაგალითიცაა ფინანსური ქმედების სპეციალური ჯგუფი (FATF), რომელიც დიდი შვიდეულისა და სხვა საერთაშორისო ინსტიტუტების ერთობლივი ინიციატივით შეიქმნა.

1990-იან წლებში მულტილატერალურმა ორგანიზაციებმა, მათ შორის, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციამ (OECD) და FATF-მა Oxfam-თან ერთად დაიწყეს მუშაობა ოფშორული და ფინანსური თავშესაფრებისკენ წინააღმდეგ. სხვადასხვა სტრატეგიით (მაგ.: „naming and shaming“), ეს ორგანიზაციები ცდილობდნენ ეიძულებინათ იურისდიქციები დაეცვათ საერთაშორისო ფინანსური სტანდარტები (Maurer, 2008). OECD-მ წამოიწყო ინიციატივა მავნე საგადასახადო კონკურენციის წინააღმდეგ, ხოლო ფინანსური სტაბილურობის კომიტეტმა წამოჭრა ფინანსურ სტაბილურობასთან დაკავშირებული საკითხები.

ბოლო წლებში, OECD და FATF სულ უფრო მეტ ყურადღებას ამახვილებდნენ ოფშორულ ფინანსურ ცენტრებზე, განიხილავდნენ რა მათ, როგორც ფულის გათეთრებისა და გადასახადებისგან თავის არიდების პოტენციურ მექანიზმებს, რომლებიც ხელს უშლიან კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას (IMF, 2000). ბოლო წლებში გახშირდა ინიციატივები, რომლებიც მიზნად ისახავს ოფშორული ფინანსური ცენტრების რეგულირებას იმის გამო, რომ გაზრდილია შემფოთება არასათანადო ფინანსურ კონტროლთან, გადასახადებისგან თავის არიდებასა და ფინანსურ დანაშაულებთან დაკავშირებით. როგორც Unger (2017) აღნიშნავს, პანამის დოკუმენტებმა და შემდეგში გამჟღავნებულმა ინფორმაციამ ხაზი გაუსვა მნიშვნელოვან კავშირს ფულის გათეთრებასა და გადასახადებისგან თავის არიდებას შორის. ავტორის თქმით, ევროპამ უნდა შეიმუშაოს საკუთარი მიდგომა, რათა უზრუნველყოს საკუთარი წევრი სახელმწიფოების მიერ წესების დაცვა. ეს გულისხმობს საბანკო რეესტრებში გამჭვირვალობის პრიორიტიზირებას, ბენეფიციარული საკუთრების და საგადასახადო ანგარიშების შესახებ ინფორმაციის გამჟღავნებას და სისხლის სამართლებრივი გამოძიების გამკაცრებას¹¹.

2013 წელს OECD-მ დიდ ოცეულთან თანამშრომლობით წამოიწყო დასაბეგრი ბაზის შემცირებისა და მოგების გადატანის (BEPS) პროექტი. BEPS-ი ეხება კორპორატიული საგადასახადო დაგეგმვის სტრატეგიებს, რომლებიც გამოიყენება მულტინაციონალური კომპანიების მიერ მოგების გადასატანად მაღალი გადასახადების მქონე ქვეყნებიდან დაბალი გადასახადის ან გადასახადის არმქონე იურისდიქციებში, სადაც მინიმალური ეკონომიკური საქმიანობა ხორციელდება. შედეგად, მცირდება მაღალი გადასახადების მქონე ქვეყნების მიერ დასაბეგრი ბაზა ისეთი საგადასახადო გამოქვითვების მეშვეობით, როგორებიცაა: პროცენტი ან როიალტი. BEPS-ის სამოქმედო გეგმა მოიცავს 15 ღონისძიებას, რომლებიც შემუშავებულია საერთაშორისო საგადასახადო წესებში არსებული ხარვეზებისა და შეუსაბამოების აღმოსაფხვრელად (OECD, 2013). BEPS-ის ღონისძიებების განხორციელება რეგულირდება BEPS-ის ინკლუზიური ჩარჩოს მეშვეობით, რომელიც აერთიანებს 135-ზე მეტ ქვეყანას და იურისდიქციას, რომლებიც ერთობლივად მუშაობენ აღნიშნული ზომების განსახორციელებლად. BEPS-ის პროექტმა გამოიწვია მნიშვნელოვანი ცვლილებები საერთაშორისო საგადასახადო წესებში, გაამლიერა თანამშრომლობა საგადასახადო ორგანოებს შორის და გაამლიერა გამჭვირვალობა გადასახადების თავიდან აცილების უფრო ეფექტური ბრძოლის მიზნით (OECD, 2020).

¹¹ ბენეფიციარი მესაკუთრე არის ფიზიკური პირი, რომელიც ერთპიროვნულად ფლობს კომპანიის აქციებს ან აქტივებს და აქვს უფლებამოსილება გააკონტროლოს და მიიღოს გადაწყვეტილებები კომპანიის საქმიანობასთან დაკავშირებით.

აღსანიშნავია, რომ 2021 წელს, პროექტ BEPS-ის ფარგლებში, OECD-მ დღის წესრიგში დააყენა გლობალური მინიმალური გადასახადის პოლიტიკა (GMT), რომელიც აწესებს 15%-იან მინიმალურ ეფექტურ საპროცენტო განაკვეთს მულტინაციონალური კორპორაციების მოგებაზე. ეს ინიციატივა მიზნად ისახავს საგადასახადო თავშესაფრებში მოგების დამალვის უპირატესობების აღმოფხვრას და ქვეყნების მიერ მსხვილი კორპორაციებისათვის საგადასახადო თავშესაფრებად ქცევისგან თავის არიდებას. GMT პოლიტიკა 2024 წლიდან ეტაპობრივად ხორციელდება. ამ დროისათვის, მსოფლიოს მასშტაბით 140-ზე მეტი ქვეყანა შეუერთდა GMT შეთანხმებას (მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმი, 2024)¹².

ევროკავშირმაც გადადგა ნაბიჯები გადასახადების დამალვისა და თავის არიდების წინააღმდეგ და 2016 წლიდან ფლობს საგადასახადო სფეროში არათანამშრომლური იურისდიქციების სიას. ჩამონათვალი მოიცავს ქვეყნებს, რომლებიც ვერ აკმაყოფილებენ საგადასახადო მმართველობის კრიტერიუმებს და მიზნად ისახავს უსამართლო საგადასახადო პრაქტიკის აღმოფხვრას. 2024 წლის თებერვლის მდგომარეობით, ჩამონათვალი მოიცავს 12 ქვეყანას, ესენია: პანამა, რუსეთი, ანტიგუა და ბარბუდა, ამერიკის სამოა, ფიჯი, გუამი, სამოა, ტრინიდადი და ტობაგო, აშშ-ის ვირჯინის კუნძულები, ანგილა, ვანუატუ და პალაუ¹³.

საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს 2021 წლის ანალიზის მიხედვით, ევროკავშირმა და შეერთებულმა შტატებმა ბოლო დროს გაამკაცრეს სტანდარტები იმ ოფშორული კომპანიებისათვის, რომლებიც მათი იურისდიქციის ფარგლებში საქმიანობენ. ძირითადი ყურადღება მიექცა ბენეფიციარი მესაკუთრეების გამჟღავნების ვალდებულებას. იმავე ანალიზში ხაზგასმულია ისიც, რომ 2020 წელს ევროკომისიამ რეკომენდაცია გაუწია წევრ ქვეყნებს, შეუწყვიტონ საგადასახადო თავშესაფრებთან კავშირში მყოფ კომპანიებს თანხების მიღება სამთავრობო პროგრამებიდან, რომლებიც განკუთვნილია პანდემიით დაზარალებული კომპანიების მხარდასაჭერად. ამ რეკომენდაციამდე საფრანგეთმა, პოლონეთმა, ბელგიამ და დანიაამც შეუზღუდეს იმ კომპანიებს პანდემიის შემდგომი დახმარება, რომლებიც ოპერირებენ იმ იურისდიქციებში, რომლებსაც ევროკავშირი საგადასახადო დარგში არათანამშრომლურად მიიჩნევს (საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 2021ა)^{14,15}.

¹² <https://www.weforum.org>.

¹³ https://taxation-customs.ec.europa.eu/common-eu-list-third-country-jurisdictions-tax-purposes_en

¹⁴ https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/council-revises-its-eu-list-non-cooperative-jurisdictions-2020-02-18_en

¹⁵ <https://www.cnbc.com/2020/05/19/coronavirus-eu-countries-deny-bailouts-to-firms-linked-to-tax-havens.html>

გლობალური ტენდენციების საპასუხოდ, ზოგიერთმა ოფშორულმა იურისდიქციამ შეძლო საკუთარი მარეგულირებელი ჩარჩოს ახალ სტანდარტებზე ადაპტირება. Vas (2024) ამ კონტექსტში ყურადღებას ამახვილებს ბრიტანეთის ვირჯინის კუნძულებსა და კაიმანის კუნძულებზე ბოლო დროს განვითარებულ მნიშვნელოვან მოვლენებზე. აღნიშნულ იურისდიქციებში განხორციელებული ბოლო მარეგულირებელი ცვლილებების თანახმად, გაიზარდა საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობისა და ოფშორული ფინანსური საქმიანობის გამჭვირვალობის ვალდებულება. 2023 წელს ძალაში შევიდა მნიშვნელოვანი ცვლილებები 2004 წლის აქტში ბრიტანეთის ვირჯინის კუნძულებში მოქმედი კომპანიების შესახებ. აღნიშნული ცვლილებები მოიცავს რეესტრში არარეგისტრირებული წილების აკრძალვას, დირექტორთა სახელების საჯაროობას, ბენეფიციარი მესაკუთრეების საჯარო რეესტრის ჩარჩოს შექმნას და ბრიტანეთის ვირჯინის კუნძულებზე მოქმედი კომპანიების უმეტესობისათვის ყოველწლიურად საგადასახადო ანგარიშების წარდგენის ვალდებულებას. ამ რეფორმებმა განაპირობა ბრიტანეთის ვირჯინის კუნძულების ამოღება ევროკავშირის არათანამშრომლური იურისდიქციების ჩამონათვალიდან 2023 წლის 17 ოქტომბერს. ამავდროულად, 2023 წლის 27 ოქტომბერს, კაიმანის კუნძულები ამოიღეს FATF-ის ე.წ. „ნაცრისფერი სიიდან“, სანქციების აღსრულებისა და ფულის გათეთრების წინააღმდეგ სამოქმედო გეგმასთან შესაბამისობის შედეგად. ამან გამოიწვია ის, რომ 2024 წლის 7 თებერვალს კაიმანის კუნძულები ამოღებულ იქნა ევროკავშირის ფულის გათეთრების აღკვეთის ჩამონათვალიდან, 2023 წლის 5 დეკემბერს კი ამოღებულ იქნა დიდი ბრიტანეთის ფულის გათეთრების დარგში მაღალი რისკის მქონე სახელმწიფოების ჩამონათვალიდან. როგორც სტატიაშია აღნიშნული, მოსალოდნელია, რომ ბრიტანეთის ვირჯინის კუნძულების და კაიმანის კუნძულების მარეგულირებელი გარემო განაგრძობს განვითარებას და შეინარჩუნებს ცენტრალური გლობალური ფინანსური ტრანზაქციებისათვის მტკიცე და მოქნილი იურისდიქციების რეპუტაციას (Vas, 2024).

მაღალი რისკის კაპიტალის მოზიდვა საქართველოში: ფულის გათეთრების გაზრდილი რისკი?

საგადასახადო თავშესაფრების წინააღმდეგ ბრძოლის მზარდი საერთაშორისო ძალისხმევის ფონზე, საქართველოს პარლამენტმა 2024 წლის 19 აპრილს მოულოდნელად, დაჩქარებული პროცედურით მიიღო ცვლილებები საგადასახადო კოდექსში. ცვლილებათა მიზანია, ხელი

შეუწყოს ოფშორული კაპიტალის შემოდინებას საქართველოში, რაც იწვევს შემფოთებას ქვეყანაში უკანონო სახსრების პოტენციურ შემოდინებასთან დაკავშირებით¹⁶.

საქართველოს უკვე აქვს ძლიერი კავშირი ოფშორულ იურისდიქციებთან. საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს მიერ ჩატარებულმა კვლევამ ცხადყო, რომ საქართველოში დაახლოებით 3,200 კომპანიაა, რომლებიც, მთლიანად ან ნაწილობრივ, ოფშორული სუბიექტების მფლობელობაშია. მათ შორისაა ისეთი მსხვილი ბიზნესები, როგორებიცაა: თბილისი ენერჯი, აიდიუს ბორჯომი საქართველო, ბათუმის საერთაშორისო საკონტინენტო ტერმინალი, რუსთავის ავტობაზრობა, ფოთის მარცვლეულის ტერმინალი და სხვ.

აღსანიშნავია, რომ პანამის დოკუმენტებში ჩნდება პარტია „ქართული ოცნების“ საპატიო თავმჯდომარე ბიძინა ივანიშვილი. გამომძიებელი ჟურნალისტების საერთაშორისო კონსორციუმის (ICIJ) მონაცემებით, ბიძინა ივანიშვილმა 1998-2016 წლებში ბრიტანეთის ვირჯინის კუნძულებზე 12 კომპანია დააარსა. ერთ-ერთი ასეთი სუბიექტი, Brighton Corporate Ltd., შეიქმნა საქართველოს თანაინვესტირების ფონდის გარკვეული პროექტების სასესხო კაპიტალის მეშვეობით დასაფინანსებლად¹⁷. გარდა ამისა, გავრცელებული ინფორმაციით, ბიძინა ივანიშვილთან აფილირებული ოფშორული კომპანიების საკუთრებაშია 26 ქართული კომპანია, რომლებიც, თავის მხრივ, ფლობენ სხვა კომპანიებს საქართველოში. შედეგად, ნახსენები 12 ოფშორული სუბიექტი, პირდაპირ თუ ირიბად, ფლობს 70 კომპანიას საქართველოში (საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 2021 ბ). საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს მონაცემების თანახმად, მიუხედავად იმისა, რომ ოფშორული კაპიტალის სრული აკრძალვა იშვიათია, განვითარებულ პოლიტიკურ კულტურებში მიუღებელია პოლიტიკოსების პირდაპირი ან ირიბი კავშირი ოფშორულ კომპანიებთან (საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 2021ა).

2016 წელს საქართველომ მონაწილეობა მიიღო მსოფლიოში პირველ ანტიკორუფციულ სამიტში ლონდონში, რომელიც პანამის დოკუმენტების გაჟონვის პერიოდს დაემთხვა. მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთმა მონაწილემ ქვეყანამ აიღო ვალდებულება შეექმნა ოფშორული კომპანიების ბენეფიციართა რეესტრი, სხვებმა, მათ შორის, საქართველომ, ვალდებულება აიღო შეესწავლა ბენეფიციარი მესაკუთრეების საჯარო ცენტრალური რეესტრის შექმნის საკითხი. აღსანიშნავია, რომ 2019 წლის 30 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „ფულის გათეთრების და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის

¹⁶ საქართველოს კანონპროექტი „საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“, საქართველოს პარლამენტი, No. 54, მესამე მოსმენა. <https://parliament.ge/legislation/28386>.

¹⁷ <https://projects.icij.org/investigations/pandora-papers/power-players/en/player/bidzina-ivanishvili>

ხელშეწყობის შესახებ“, რომელიც FATF-ის რეკომენდაციებს შეესაბამება^{18,19}. კანონის მიღება პოზიტიურ მოვლენად შეფასდა, რადგან შემოაქვს ბენეფიციარი მესაკუთრის ცნება და ფინანსურ ინსტიტუტებს უწესებს საეჭვო კლიენტების შეფასებისა და მათი ბენეფიციარი მესაკუთრეების შესახებ ინფორმაციის შეგროვების ვალდებულებას. კანონი ადგენს აღნიშნული ინფორმაციის დამუშავებისა და საჯარო რეესტრის სახით გამოქვეყნების წინაპირობასაც. თუმცა საქართველოს მთავრობას ჯერ არ გადაუდგამს კონკრეტული ნაბიჯები დაკისრებულ ვალდებულებებთან დაკავშირებით (საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო (2021ბ). აღნიშნული კანონის მიზნებისათვის, საქართველოს ეროვნული ბანკიც ადგენს მაღალი რისკის მქონე იურისდიქციების ჩამონათვალს, რომელიც მოიცავს ზოგიერთ ოფშორულ ტერიტორიასაც, როგორებიცაა: პანამა, სეიშელის კუნძულები, კაიმანის კუნძულები და სხვ.²⁰.

ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ბრძოლის საერთაშორისო სტანდარტების გათვალისწინებით, საქართველომ აიღო საკუთარი საკანონმდებლო ბაზის გაუმჯობესების ვალდებულება. ეს არის „ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების, აგრეთვე, მასობრივი განადგურების იარაღის გავრცელების დაფინანსების პრევენციის, გამოვლენისა და აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ 2023 – 2026 წლების ეროვნული სტრატეგიის“ ერთ-ერთი მთავარი პრიორიტეტი²¹. სტრატეგია მიზნად ისახავს ქვეყნის კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან, კერძოდ, FATF-ის რეკომენდაციებთან, ევროკავშირის შესაბამის დირექტივებსა და სხვა მოქმედ საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობას²². გადადგმული ნაბიჯების გათვალისწინებით, დასაფიქრებელია, რატომ არის საქართველოს მთავრობა მოტივირებული მოიზიდოს სახსრები ოფშორული იურისდიქციებიდან, სადაც საეჭვო წარმომავლობის აქტივების არსებობის და ფულის გათეთრების რისკი მნიშვნელოვნად მაღალია, ნაცვლად იმისა, რომ ყურადღება გაამახვილოს გამჭვირვალე ინვესტიციებსა და ასეთი საგადასახადო შეღავათების უფრო კარგი რეპუტაციის მქონე ქვეყნებისათვის შეთავაზებაზე.

¹⁸ანტიკორუფციული სამიტი: სახელმწიფოთა განცხადებები. <https://www.gov.uk/government/publications/anti-corruption-summit-country-statements>

¹⁹ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4690334?publication=11>

²⁰ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4862800?publication=0>

²¹ საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო. უსაფრთხოების სფეროში ეროვნული სტრატეგიები.

²² ეს გულისხმობს, რომ საქართველოს კანონმდებლობა თანხმობაში მოვიდეს ევროპარლამენტისა და საბჭოს სხვადასხვა რეგულაციასთან. ესენია: რეგულაცია N648/2012, დირექტივა 2005/60/EC, კომისიის დირექტივა 2006/70/EC და დირექტივა 2015/849 (შესწორებული დირექტივა 2018/843). ეს უკანასკნელი დირექტივა მოიცავს დებულებებს იურიდიულ პირთა მიერ სასარგებლო საკუთრების იდენტიფიცირებაზე და აკისრებს ვალდებულებებს ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს, ასეთი საკუთრების შესახებ ინფორმაცია ცენტრალურ დონეზე იყოს რეგისტრირებული. იხ. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>

ოფშორული ინვესტიციები: გავლენა საქართველოს ეკონომიკურ ლანდშაფტზე

როგორც ჩანს, შემოთავაზებული კანონპროექტი ირიბად მიზნად ისახავს საქართველოში ოფშორული ფულადი ინვესტიციების გაზრდას, ვინაიდან იგი ითვალისწინებს რამდენიმე საგადასახადო შეღავათს ოფშორულ იურისდიქციებში რეგისტრირებული უცხოური საწარმოების მიერ საკუთარ აქტივებზე საკუთრების უფლების ქართული საწარმოებისათვის გადაცემისათვის. კერძოდ, აღნიშნული ტრანზაქციები თავისუფლდება მოგების გადასახადისაგან, საშემოსავლო გადასახადისაგან, ქონების გადასახადისაგან და საქართველოში გადმოტანილ აქტივებსა და საქონელზე იმპორტის გადასახდელებისაგან. აღსანიშნავია, რომ ქართული საწარმო აღნიშნული ოპერაციის ფარგლებში მიღებული აქტივებისათვის 2030 წლის 1 იანვრამდე გათავისუფლდება ქონების გადასახადისაგან. თუმცა არსებობს ეჭვები იმასთან დაკავშირებით, შემოდიანებული კაპიტალი რეალურ ეკონომიკაში ინვესტირდება თუ საქართველო მხოლოდ გამტარის როლს შეასრულებს აღნიშნული ოფშორული აქტივების სხვა ქვეყნებში (მაგ., რუსეთში) გადასატანად.

პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები (FDI), როგორც წესი, ეკონომიკური განვითარების, ტექნოლოგიური წინსვლისა და ინფრასტრუქტურის გასაუმჯობესებლად საჭირო გადამწყვეტ ფაქტორად მიიჩნევა, თუმცა პირდაპირ უცხოურ ინვესტიციებთან ხშირად დაკავშირებულია ისეთი კომპანიები, რომელთა გამოყენებაც ხდება გადასახადების თავიდან აცილებისა და სხვა მიზნებისთვის. არსებული შეფასების თანახმად, გლობალური პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების 30-50% დაკავშირებულია კორპორაციებისა და ფიზიკური პირების მიერ საგადასახადო და სხვა მიზეზების გამო დაფუძნებულ ფიქტიურ ოფშორულ კომპანიებთან (Haberly & Wójcik, 2015). აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული ქსელის ძირითადი ცენტრები არა უბრალოდ პატარა ტროპიკული კუნძულებია, არამედ ევროპის ისეთი ქვეყნები, როგორებიცაა: ნიდერლანდები, ლუქსემბურგი, შვეიცარია, ბელგია. აღსანიშნავია ისიც, რომ ოფშორული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ყველაზე დიდი ნაწილი ხორციელდება ნიდერლანდებისა და ლუქსემბურგის გავლით. გარდა ამისა, მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ კაიმანის კუნძულები, ბრიტანეთის ვირჯინის კუნძულები, ბერმუდა და ჯერსიცი²³.

აღსანიშნავია, რომ ოფშორული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების დიდ ნაწილს რეალურად ადგილობრივი კომპანიები წარმოადგენს, რომლებიც თავიანთ ადგილობრივ ობიექტებზე მფლობელობას ოფშორულ ჰოლდინგურ კომპანიებს გადასცემენ. ამ საკითხთან

²³ <https://offshoreatlas.publicdatalab.org/>

დაკავშირებით საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო ყურადღებას ამახვილებს ფინანსთა ყოფილ მინისტრ ივანე მაჭავარიანზე, რომელმაც პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ტენდენციებზე ისაუბრა²⁴. მისი თქმით, სხვადასხვა შეფასებით, ყოველწლიურად საქართველოში შემოსული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების დაახლოებით 60-70% არსებითად ქართული ინვესტიციებია. თანხები ირიცხებოდა საზღვარგარეთ და შემდეგ ბრუნდებოდა ქვეყანაში სხვადასხვა უცხოური თუ ოფშორული იურისდიქციის გავლით²⁵. ამგვარი პრაქტიკის გამო ქვეყნებს ხშირად უჭირთ იმის დადგენა, ნამდვილად იზიდავენ უცხოურ ინვესტიციებს თუ უბრალოდ კარგავენ საგადასახადო შემოსავალს ეროვნული დოვლათიდან. შარმანის (2010) თანახმად, ინდოეთმა, სამხრეთ აფრიკამ და ინდონეზიამ მკაფიოდ გამოხატეს თავიანთი შეხედულებები სხვადასხვა საგადასახადო თავშესაფართან გასული წლების განმავლობაში საგადასახადო ხელშეკრულებების შეზღუდვით ან შეწყვეტით იმდენად, რამდენადაც აღნიშნული ხელშეკრულებები უფრო მეტად ხელს უწყობდა ადგილობრივი გადასახადებისათვის თავის არიდებას, ვიდრე ნამდვილი პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების შემოდინებას.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსში შეტანილი ცვლილებით განისაზღვრება საგადასახადო შეღავათების სამიზნე ქვეყნები, კონკრეტულად შეღავათიანი დაბეგვრის სისტემის მქონე ქვეყნები. ფინანსთა სამინისტრო, სავარაუდოდ, იხელმძღვანელებს საქართველოს მთავრობის 2016 წლის N615 დადგენილებით განსაზღვრული შეღავათიანი დაბეგვრის მქონე ქვეყნების ჩამონათვალით. ეს ჩამონათვალი მოიცავს ისეთ ცნობილ ოფშორულ იურისდიქციებს, როგორებიცაა: პანამა, ბრიტანეთის ვირჯინის კუნძულები, კვიპროსი, მარშალის კუნძულები და სხვა მსგავსი ოფშორული ქვეყნები²⁶. ჩამონათვალი მოიცავს ისეთ რეგიონებსაც, როგორებიცაა: ჰონგ-კონგი და ლუქსემბურგი. ეს ორი ქვეყანა ფინანსური სტაბილურობის ფორუმის კლასიფიკაციით მიეკუთვნება I ჯგუფს, რომელთაც ძლიერი სამართლებრივი ინფრასტრუქტურა და სრულყოფილი ზედამხედველობის პრაქტიკა აქვთ²⁷. წინამდებარე მიმოხილვაში, რომლის მიზანიც ოფშორული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების უახლესი ტენდენციების შესწავლაა, ჩვენ, ძირითადად, ყურადღებას ვამახვილებთ ოფშორულ იურისდიქციებზე, რომლებიც ხასიათდებიან

²⁴ Ibid.

²⁵ <https://bit.ly/3sCajvn> ციტირებულია საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოში (2021a). საქართველოში მოქმედი ოფშორული კომპანიები: ბიზნეს ინტერესები და კორუფციის რისკები.

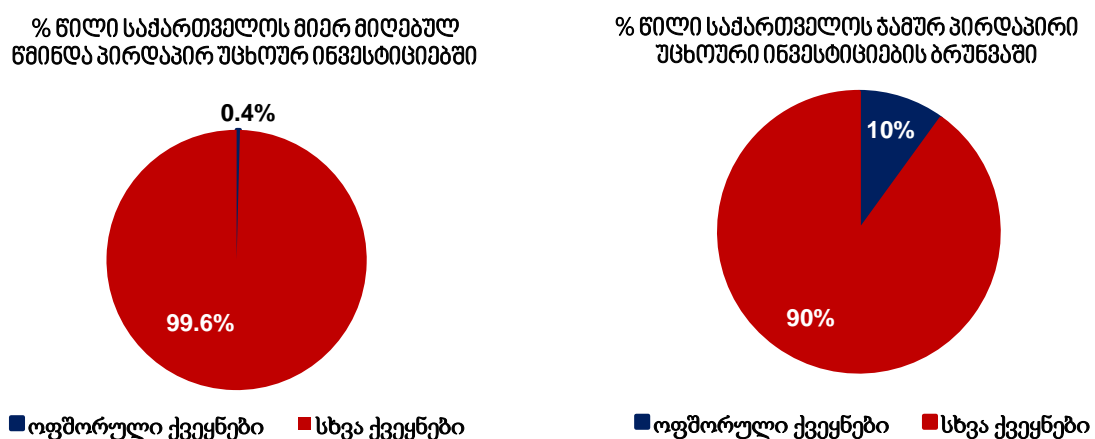
²⁶ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3523434?publication=0>

²⁷ https://www.fsb.org/2000/05/pr_000526/

თანამშრომლობის და საზედამხედველო კონტროლის დაბალი ხარისხით სხვა ოფშორულ ფინანსურ ცენტრებთან შედარებით²⁸.

ჩვენ შევისწავლეთ საქართველოს მიერ ოფშორული იურისდიქციებიდან 2012-2023 წლებში მიღებული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების წმინდა ნაკადები და შევადარეთ ის ამ ქვეყნებიდან შემოდინებული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ჯამურ ბრუნვას. შესწავლილი მონაცემები დაგვეხმარა განგვესაზღვრა, ხომ არ ხდება ამგვარი ოფშორული ინვესტიციების მხოლოდ აქტივების როტაციის მიზნით გამოყენება, ყოველგვარი გრძელვადიანი ეფექტის გარეშე. როგორც 1-ელ გრაფიკზე ჩანს, ოფშორული ქვეყნებიდან მიღებული წმინდა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების წილი 2012-2023 წლებში საქართველოს მიერ მოზიდული მთლიანი წმინდა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მხოლოდ 0.4%-ს შეადგენს. ამის საპირისპიროდ, ამ ქვეყნებიდან პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ჯამური ბრუნვა იმავე პერიოდში 10%-ს შეადგენდა, რაც პოტენციურად იმაზე მიუთითებს, რომ ეს ინვესტიციები, მართლაც, ტრანზიტული ბუნებისაა ან გამოიყენება მოკლევადიანი ფინანსური მანევრებისათვის და ნაკლებად უწყობს ხელს ეკონომიკურ ზრდას.

გრაფიკი 1. 2012-2023 წლებში საქართველოს მიერ მოზიდული მთლიანი პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ბრუნვისა და წმინდა ნაკადების განაწილება ქვეყნების მიხედვით (% წილი)

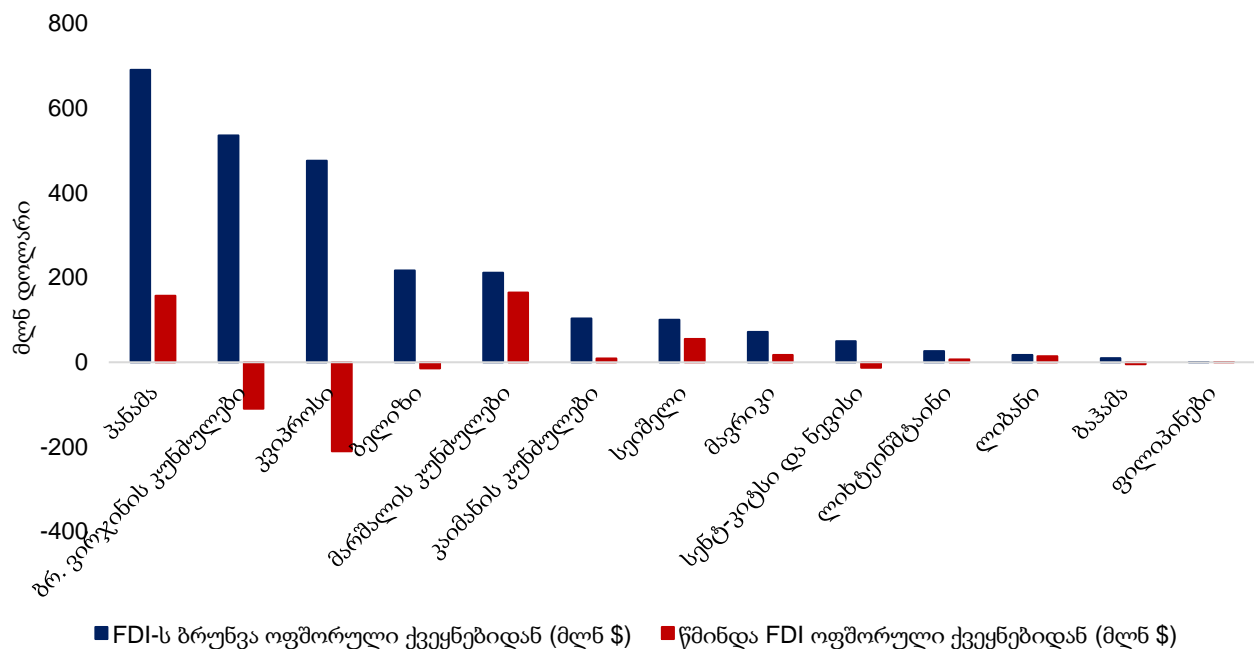


წყარო: ავტორების გამოთვლები საქსტატის მონაცემებზე დაყრდნობით

²⁸ მიმოხილვაში განხილულია შემდეგი ქვეყნები: კვიპროსი, ბაჰამის კუნძულები, ბელიზი, ბრიტანეთის ვირჯინის კუნძულები, კაიმანის კუნძულები, ლიბანი, ლიხტენშტაინი, მავრიკი, მარშალის კუნძულები, პანამა, ფილიპინები, სენტ-კიტსი და ნევისი და სეიშელის კუნძულები.

ოფშორული იურისდიქციებიდან საქართველოს მიერ მოზიდული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ბრუნვისა და წმინდა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ქვეყნების მიხედვით ჩაშლა გვიჩვენებს, რომ გარკვეული იურისდიქციები (მაგ., კვიპროსი და ბრიტანეთის ვირჯინის კუნძულები) დაკავშირებულია 2012-2023 წლებში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მნიშვნელოვან გადინებასა და იმავე პერიოდში არსებულ მაღალ ბრუნვასთან (გრაფიკი 2). სხვა იურისდიქციები (მაგ., მარშალის კუნძულები და პანამა) გამოირჩევა საქართველოში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების განხორციელების მაღალი მაჩვენებლით. პანამა ხასიათდება საკმაოდ მაღალი პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ბრუნვითაც, რაც სხვადასხვაგვარ საინვესტიციო ქცევაზე მიგვანიშნებს.

გრაფიკი 2. 2012-2023 წლებში საქართველოს მიერ ოფშორული იურისდიქციებიდან მოზიდული მთლიანი პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ბრუნვისა და წმინდა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების გადანაწილება ქვეყნების მიხედვით

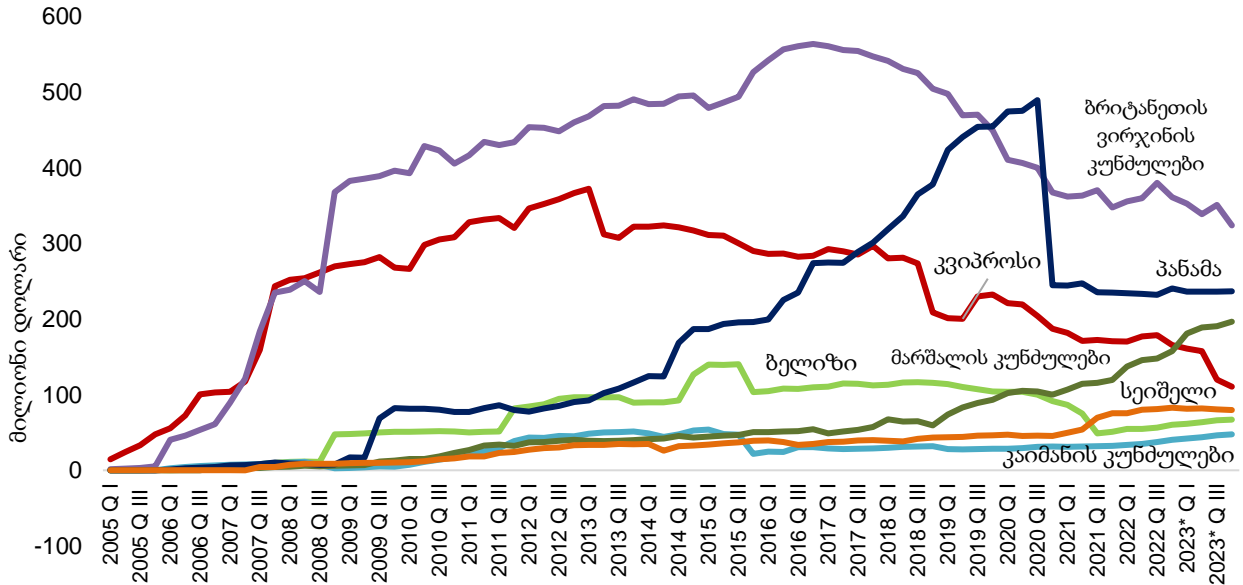


წყარო: ავტორების გამოთვლები საქსტატის მონაცემებზე დაყრდნობით

როგორც მე-3 გრაფიკზეა ნაჩვენები, დროთა განმავლობაში მნიშვნელოვნად გაიზარდა ბრიტანეთის ვირჯინის კუნძულებიდან, კვიპროსიდან და პანამიდან შემოდინებული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოცულობა, ბოლო წლებში კი ეს მაჩვენებელი შემცირდა. აღნიშნულის საპირისპიროდ, მუდმივად იზრდებოდა მარშალის, სეიშელის და კაიმანის კუნძულებიდან შემოდინებული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოცულობა,

თუმცა მონეტარული თვალსაზრისით, მათი საინვესტიციო აქტივობა შედარებით უმნიშვნელო იყო.

გრაფიკი 3. საქართველოში ოფშორული იურისდიქციებიდან განხორციელებული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოცულობა (საბაზო წელი = 2014)



წყარო: ავტორების გამოთვლები საქსტატის მონაცემებზე დაყრდნობით

ჩეპმენის (2007) თანახმად, ოფშორიდან განხორციელებულ ინვესტიციებს, სტანდარტული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციებისგან განსხვავებით, რომლებიც რეალურ ეკონომიკაში გრძელვადიან ინვესტიციად მოიაზრება, თავისი შედეგები მოსდევს. ამგვარი დაუბეგრავი ინვესტიციები მნიშვნელოვნად უპირატეს მდგომარეობაშია ადგილობრივ კომპანიებთან შედარებით. ავტორის აზრით, ასეთი ტიპის ინვესტიციების შემთხვევაში ნაკლებად სავარაუდოა სამუშაო ადგილების შექმნა, ხოლო ასეთი შესაძლებლობის შემთხვევაში, ეს პროცესი არათანაბარ პირობებში მიმდინარეობს ბაზრის ადგილობრივ მოთამაშებთან მიმართებით. უფრო მეტიც, ტრადიციული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციებისგან განსხვავებით, ოფშორული ფინანსური ცენტრებიდან ინვესტიციების დიდი ნაწილი პორტუგელის ინვესტიციების სახით ხორციელდება და არა პირდაპირი კაპიტალის ინვესტიციებით ახალ ან არსებულ საწარმოებში. გაერთიანებული სამეფოს შემთხვევის აღწერისას აღინიშნა, რომ სახსრების ამგვარი შემოდინების შედეგად ხელოვნურად გაჯერდა ისედაც გადატვირთული ბაზრები, მათ შორის, აქციების და უძრავი ქონების ბაზრები, ქვეყნის კაპიტალის მნიშვნელოვანი გაუმჯობესების გარეშე (Chapman, 2007).

ზემოაღნიშნული გაურკვევლობების გათვალისწინებით, თუ საქართველოს საგადასახადო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებების მიზანი კაპიტალის მოზიდვა და ინვესტიციების წახალისებაა, მიზანშეწონილი იქნება კანონმდებლობაში შემოღებული იყოს მინიმალური საინვესტიციო მოთხოვნები კვალიფიცირებული კომპანიებისათვის, მაგალითად „აწარმოე საქართველოს“ ფარგლებში არსებული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების საგრანტო პროგრამის მოთხოვნების მსგავსი, რა დროსაც განისაზღვრება ინვესტიციის მინიმალური მოცულობა და სამუშაო ადგილების რიცხვი, რომლებიც ინვესტიციის ფარგლებში უნდა შეიქმნას. თუმცა, როგორც ზემოთ იყო აღწერილი, ოფშორული იურისდიქციები ხასიათდება სხვადასხვა საინვესტიციო ქცევით საქართველოს ეკონომიკაში ჩართულობისას. ოფშორული ქვეყნებიდან პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ბრუნვის მაღალი მაჩვენებლები მიუთითებს იმაზე, რომ ინვესტიციები ხშირად მოკლევადიანი და, შესაძლოა, სპეკულაციური ხასიათისაა და არა გრძელვადიანი ეკონომიკური განვითარებისკენ მიმართული. ინვესტიციებზე მინიმალური საინვესტიციო მოთხოვნების დაწესება არ გამოიწვევს ოფშორული თანხების/კაპიტალის მიმღები ქვეყნის რეპუტაციული რისკების აღმოფხვრას, რადგან აღნიშნული სახსრები, შესაძლოა, აღქმული იყოს გადასახადებისაგან თავის არიდების, ფულის გათეთრების ან სხვა უკანონო საქმიანობების საშუალებად. უარყოფითმა აღქმამ შეიძლება ზიანი მიაყენოს საქართველოს საერთაშორისო რეპუტაციას და შელახოს საქართველოს იმიჯი, როგორც ქვეყნის, რომელიც მზად არის ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ბრძოლისა და ფინანსური გამჭვირვალობის შენარჩუნებისათვის. ამასთან, ოფშორებიდან საქართველოში კაპიტალის გადატანასთან დაკავშირებით საგადასახადო შეღავათები პოტენციურად არღვევს რამდენიმე საერთაშორისო სტანდარტსა და სახელმძღვანელო პრინციპს:

- OECD-ის დასაბეგრი ბაზის შემცირებისა და მოგების გადატანის (BEPS) ღონისძიებებს, კონკრეტულად, ღონისძიება 5-ს: საზიანო საგადასახადო პრაქტიკის აღკვეთა²⁹. ეს ღონისძიება მიზნად ისახავს უზრუნველყოს, რომ შეღავათიანი საგადასახადო რეჟიმები არ გამოიყენებოდეს მოგების გადასატანად. ოფშორული იურისდიქციებიდან გადატანილ აქტივებზე გადასახადების მოხსნა შეიძლება ჩაითვალოს შეღავათიანი რეჟიმის შექმნად, რომელიც ხელს უწყობს გადასახადებისაგან თავის არიდებას.

- ფინანსური ქმედების სპეციალური ჯგუფის (FATF) რეკომენდაციებს³⁰, კონკრეტულად, რეკომენდაცია 10-ს: მომხმარებელთა დიუ დილიჯენსი – რეკომენდაციის თანახმად, ფინანსური ინსტიტუტები ვალდებული არიან განახორციელონ სათანადო დიუ დილიჯენსი

²⁹ <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/>

³⁰ <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>

და აკონტროლონ ტრანზაქციები, რათა თავიდან აიცილონ ფულის გათეთრება. ოფშორული იურისდიქციებიდან აქტივების გადატანაზე გადასახადების მოხსნამ შესაძლოა ძირითადი გამოუთხაროს დიუ დილიჯენსის მცდელობებს პოტენციურად უკანონო სახსრების გადატანის წახალისების გზით. გარდა ამისა, აღნიშნული შესაძლოა ეხებოდეს 24-ე რეკომენდაციასაც: იურიდიული პირების გამჭვირვალობა და ბენეფიციური საკუთრება – ეს რეკომენდაცია მიზნად ისახავს იურიდიული პირების ბოროტად გამოყენების აღკვეთას ფულის გათეთრების ან ტერორიზმის დაფინანსების მიზნით. ოფშორული სუბიექტებიდან გადასახადების გარეშე ტრანზაქციების დაშვება სათანადო გამჭვირვალობის გარეშე შესაძლოა არღვევდეს აღნიშნულ სტანდარტს.

ბოლო დროს განვითარებული მოვლენები და ცვლილებები საკანონმდებლო ბაზაში ქმნის სამართლებრივ გაურკვევლობას ქვეყანაში, რამაც შეიძლება შეაფერხოს ლეგიტიმური ინვესტორები განახორციელონ ინვესტიციები ქვეყანაში. კეთილსინდისიერი ინვესტორები, როგორც წესი, უპირატესობას ანიჭებენ იურისდიქციებს მკაფიო, თანმიმდევრული და გამჭვირვალე საგადასახადო პოლიტიკით. ხშირმა ცვლილებებმა ან დაშვებულმა გამონაკლისებმა შესაძლოა შეარყიოს ნდობა მარეგულირებელი კანონმდებლობის მიმართ. გარდა ამისა, ინვესტორები, რომლებიც ჩართულნი არიან კანონიერ ბიზნესსაქმიანობაში, შეიძლება დაექვემდებარონ მათი მშობლიური ქვეყნების ან საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტების გამკაცრებული კონტროლის მოთხოვნებს, მხოლოდ იმ იურისდიქციასთან ასოცირების გამო, რომელიც ითვლება ფინანსურად ნაკლებად გამჭვირვალედ.

გარდა ამისა, ქვეყნებმა, რომლებსაც აქვთ ფულის გათეთრებისა და გადასახადებისაგან თავის არიდების აღკვეთის მკაცრი პოლიტიკა, შესაძლოა, საქართველოს კანონმდებლობა მოიაზრონ თავშესაფრად უკანონო ფინანსური საქმიანობისათვის. ამ აღქმამ შეიძლება გამოიწვიოს დიპლომატიური ურთიერთობების დაძაბვა და საერთაშორისო მარეგულირებელი ორგანოების მიერ პოტენციური სანქციების ან ჯარიმების დაწესება. ე.წ. „ოფშორების კანონმა“ შესაძლოა შეაფერხოს კარგი რეპუტაციის მქონე ინვესტორებიც, რომლებიც პრიორიტეტს ანიჭებენ სტაბილურ და გამჭვირვალე ბიზნესგარემოს. თუ საქართველო გახდება სარისკო ან უკანონო კაპიტალის მოზიდვით ცნობილი ქვეყანა, კარგი რეპუტაციის მქონე ინვესტორებმა რეპუტაციის შელახვის თავიდან ასაცილებლად შესაძლოა მოიძიონ უფრო უსაფრთხო, გამჭვირვალე ბაზრების მოძიება არჩიონ (საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, 2023). ამგვარად, რეგულირებასა და საერთაშორისო თანამშრომლობასთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა უაღრესად მნიშვნელოვანია საქართველოს გრძელვადიანი ეკონომიკური კეთილდღეობისათვის.

დასკვნა

საქართველოს საგადასახადო კოდექსში შეტანილმა ცვლილებამ, რომელიც „ოფშორების კანონის“ სახელითაა ცნობილი, მნიშვნელოვანი შემფოთება გამოიწვია იმის გამო, რომ საქართველო შესაძლოა იქცეს სანქციებისათვის თავის არიდების ხელსაყრელ სამართლებრივ გარემოდ. ერთი შეხედვით, ეს ცვლილებები ოფშორული კაპიტალის მოზიდვას ისახავს მიზნად, თუმცა საფრთხეს უქმნის საქართველოს ფინანსურ გამჭვირვალობას და საერთაშორისო რეპუტაციას.

გლობალურად, ოფშორული ფინანსური ცენტრები და საგადასახადო თავშესაფრები ინტენსიური ყურადღების ქვეშ მოექცნენ ისეთ ფინანსურ დანაშაულებთან ასოცირების გამო, როგორებიც ფულის გათეთრება და გადასახადებისგან თავის არიდებაა. საერთაშორისო ორგანოები, როგორებიცაა FATF და OECD, ხელმძღვანელობდნენ ინიციატივებს ამ იურისდიქციების გარშემო რეგულაციების გამკაცრების შესახებ, რაც მიზნად ისახავდა გამჭვირვალობის ზრდასა და უკანონო ფინანსური ქმედებების აღკვეთას. OECD-ის დასაბეგრი ბაზის შემცირებისა და მოგების გადატანის (BEPS) პროექტი და შემოთავაზებული გლობალური მინიმალური საგადასახადო (GMT) პოლიტიკა წარმოადგენს მნიშვნელოვან ნაბიჯებს საგადასახადო თავშესაფრებში მოგების დამალვის არსებული ხელსაყრელი გარემოს რღვევისკენ. ეს ინიციატივები ხაზს უსვამს გლობალურ კონსენსუსს მკაცრი მარეგულირებელი სტანდარტებისა და გამჭვირვალობის აუცილებლობის შესახებ.

ამის საპირისპიროდ, საქართველოში განხორციელებული ბოლოდროინდელი საკანონმდებლო ცვლილებები, როგორც ჩანს, წინააღმდეგობაშია ამ საერთაშორისო ძალისხმევასთან. ოფშორული იურისდიქციებიდან აქტივების გადატანაზე საგადასახადო შეღავათების დაწესებით, საქართველოს მთავრობა საფრთხეს უქმნის ისეთ საერთაშორისო სტანდარტებს, როგორიცაა OECD-ის BEPS-ის ღონისძიებები და FATF-ის რეკომენდაციები.

მეტიც, საქართველოს გადაწყვეტილებამ მოიზიდოს მაღალი რისკის კაპიტალი ოფშორებიდან, შესაძლოა, უარყოფითი გავლენა იქონიოს მის ეკონომიკურ ლანდშაფტზე და რეპუტაციაზე. ისტორიული მონაცემები მიუთითებს, რომ ინვესტიციები ოფშორული იურისდიქციებიდან ხშირად ბრუნვის მაღალი მოცულობით ხასიათდება და შესაძლოა სულ არ უწყობდეს ხელს ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებას. საქართველოს, როგორც პოტენციურად უკანონო ფინანსური საქმიანობის კერად აღქმას, შეუძლია შეაფერხოს კეთილსინდისიერი ინვესტორები და დაძაბოს დიპლომატიური ურთიერთობები ქვეყნებთან,

რომლებიც ახორციელებენ მკაცრ პოლიტიკას ფულის გათეთრებისა და გადასახადებისგან თავის არიდების წინააღმდეგ.

ამგვარად, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ საქართველოს კოდექსში შეტანილი საგადასახადო ცვლილებების მიზანი პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ზრდაა, მასთან დაკავშირებული რისკები და უარყოფითი აღქმები მნიშვნელოვნად აღემატება პოტენციურ სარგებელს, ამიტომ წინამდებარე მიმოხილვით, ქვეყნის ინტერესების დაცვის მიზნით, რეკომენდებულია აღნიშნული კანონის გაუქმება. მდგრადი ეკონომიკური ზრდისათვის საქართველომ უნდა გაამახვილოს ყურადღება სანდო წყაროებიდან გამჭვირვალე ინვესტიციების მოზიდვაზე, საკანონმდებლო ბაზის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობასა და მარეგულირებელი ინსტიტუტების გაძლიერებაზე სანდოობის აღდგენისა და ფინანსური გამჭვირვალობის შესანარჩუნებლად.

ბიბლიოგრაფია

- Blum, J. A., Levi, M., Naylor, R. T., & Williams, P. (1999). *Financial havens, banking secrecy and money-laundering referenced in IMF's Background paper on offshore financial centers* (2000).
- Chapman, R. (2007). Offshore Finance and its Economic and Political Implications. *Accountancy Business and the Public Interest*, 6(2), 68.
- Haberly, D. & Wójcik, D. (2015). Regional blocks and imperial legacies: Mapping the global offshore FDI network. *Economic Geography*, 91(3), 251-280.
- International Monetary Fund. (2000). *Offshore financial centers: IMF background paper*.
- International Monetary Fund. Legal Dept. (2023). *Background Paper I: Macroeconomic Impact of Illicit Financial Flows (IFF)*. Policy Papers, 2023(053), A001.
- Maurer, B. (2008). Re-regulating offshore finance? *Geography Compass*, 2(1), 155-175.
- OECD (2013). *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264202719-en>.
- OECD (2020). *OECD/G20 Inclusive framework for BEPS*, OECD Publishing, Paris.
- Sharman, J. (2010). Offshore and the new international political economy. *Review of International Political Economy*, 17(1), 1-19.
- Transparency International Georgia (2021a). *Offshore companies in Georgia: Business interests and corruption risks*.
- Transparency International Georgia (2021b). *The Problem of Anonymous Company Ownership – Why Georgia Needs a Register of Beneficial Owners*.
- Unger, B. (2017). *Offshore activities and money laundering: recent findings and challenges*.
- Vas, P. (2024). The Outlook From Offshore-Recent Developments And Looking Ahead. *Mondaq Business Briefing*, NA-NA.
- World Economic Forum (2024). *What does the OECD global minimum tax mean for global cooperation?* <https://www.weforum.org>.

ISET

International School of Economics at TSU
Policy Institute

ISET-ის კვლევითი ინსტიტუტი

ISET-ის კვლევითი ინსტიტუტი არის ეკონომიკის წამყვანი და დამოუკიდებელი კვლევითი ცენტრი საქართველოსა და სამხრეთ კავკასიის მასშტაბით. ინსტიტუტის საქმიანობის საგანს წარმოადგენს როგორც კვლევითი და საკონსულტაციო საქმიანობა, ისე ტრენინგებისა და დისკუსიების ორგანიზება საჯარო პოლიტიკის ირგვლივ. ISET-ის კვლევით ინსტიტუტსა და თსუ ეკონომიკის საერთაშორისო სკოლას (ISET) შორის არსებული მჭიდრო კავშირი უზრუნველყოფს ორივე ორგანიზაციის ინტელექტუალურ-ფინანსურ მდგრადობას. ინსტიტუტის მიზანია, საქართველოსა და რეგიონის მასშტაბით წვლილი შეიტანოს ეკონომიკის, განათლების, დემოკრატიული მმართველობისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებაში.

ISET Policy Institute

www.iset-pi.ge

iset-pi@iset.ge

+995 322 507 177