

გადასახადების გადაუხდელობისა და ფულის გათეთრების აღკვეთის ლონისძიებების შესახებ ევროკავშირში

*კამლაძე ლელა – მოწვეული სპეციალისტი, ბიზნესადმინისტრირების დეპარტამენტი, აკაკი
წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, ქუთაისი, საქართველო*

About Some Aspects of Tax Evasion and Money Laundering at EU Member State Level

*Kamladze Lela – Invited Specialist, Department of Business Administration, Akaki Tsereteli State University,
Kutaisi, Georgia*

Abstract

Introduction and aim This study investigates national provisions to combat tax avoidance and tax evasion, plus money laundering laws and their enforcement. It furthermore examines the administrative capabilities of Member States to tackle these challenges. The main aim of this analysis is to evaluate whether the legal framework and the institutional arrangements in place are adequate, what are the deficiencies and how they could be addressed.

Research methodology: The analysis of qualitative and quantitative data is based on official reports the EPRS study on Fighting tax crimes; – Eurostat's updated report on money laundering; and – the 2015 Typologies report on laundering the proceeds of organised crime by the Council of Europe's Committee of experts on the evaluation of anti-money laundering measures.

Results and implications: A large number of Member States have a functioning legal framework to fight tax avoidance, tax evasion and money laundering, including legal definitions and sanctions.

In some cases, the legislation is still evolving. These recent changes in Member States' legislation may have been induced by the evolution in EU and international standards, in combination with recent scandals (Luxleaks, Panama Papers leak, etc).

Conclusion: As the EU framework is still evolving, many legal provisions are not yet in place in the Member States' legal systems. The smooth and rapid implementation of EU legislation, such as the inclusion of tax crimes as predicate offences under the fourth AML Directive, should help to tackle some of the loopholes identified. Member States must ensure full and effective implementation and application of these instruments, in particular by stepping up the exchange of information

Keywords: Innovation, tax avoidance money laundering qualitative and quantitative data international standards

აბსტრაქტი

შესავალი და კვლევის მიზანი: ნაშრომი მიზნად ისახავს გამოიკვლიოს გადასახადებისთვის თავის არიდებისა და ფულის გათეთრების წინააღმდეგ მიმართული წესების ეროვნულ დებულებები. ამასთან ერთად, განიხილავს ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოთა ადმინისტრაციულ შესაძლებლობებს ამ მიმართებით. ამ ანალიზის ძირითადი მიზანია შეფასდეს სამართლებრივი ჩარჩოები ადგილებზე და რამდენად ადექვატურია და ინსტიტუციონალური ღონისძიებები. რა ხარვეზებია და როგორ შეიძლება მათი მოგვარება.

კვლევის მეთოდოლოგია: კვლევის დროს გამოყენებული მეთოდები. ხარისხობრივი და რაოდენობრივი მონაცემების ანალიზი ეფუძნება ოფიციალურ ანგარიშებს საგადასახადო სამართალდარღვევების შესახებ; - ფულის გათეთრების შესახებ ევროსტატის 2016 წლის ანგარიშს; და ევროპის საბჭოს ექსპერტთა კომიტეტის 2015 წლის ტიპოლოგიას ორგანიზებული დანაშაულის და ფულის გათეთრების საწინააღმდეგო ზომების შეფასების შესახებ.

შედეგები და იმპლიკაციები: ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების დიდი ნაწილი ფუნქციონირებს იურიდიულ ჩარჩოში, რათა თავიდან აიცილოს გადასახადების გადასახადების გადაუხდელობა და ფულის გათეთრება, უნიფიცირებულია ბევრი იურიდიული განმარტება და სანქციები.

ზოგიერთ შემთხვევაში კანონმდებლობა ჯერ კიდევ ვითარდება. უკანასკნელი ცვლილებები წევრ სახელმწიფოთა კანონმდებლობაში შეიძლება გამოწვეული იყოს ევოლუციით და საერთაშორისო სტანდარტების განვითარებით, ბოლოდროინდელი სკანდალების გათვალისწინებით. (ლუკსემბურგი, პანამა და ა.შ.).

დასკვნა: რამდენადაც ევროკავშირის სტრუქტურა ჯერ კიდევ ვითარდება, ბევრი სამართლებრივი დებულება ჯერ კიდევ არ არის წევრი სახელმწიფოების სამართლებრივი სისტემებში გათვალისწინებული. წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ ამ ინსტრუმენტების სრული და ეფექტიანი განხორციელება და გამოყენება, პირველი რიგში კი ინფორმაციის გაცვლა.

საკვანძო სიტყვები: გადასახადების თავიდან აცილება, ფულის გათეთრება, ხარისხობრივი და რაოდენობრივი მონაცემები, საერთაშორისო სტანდარტები

1. შესავალი

„პანამის საქმე“ წარმოადგენს საგამომიებო ჟურნალისტთა საერთაშორისო კონსორციუმის მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტების კომპლექსს. ამ დოკუმენტებმა განაპირობეს საგადასახადო გადამხდელებისა და საგადასახადო იურისდიქციის მიერ ისეთი პრაქტიკისა და მეთოდების გამოყენება, რომლებიც აჩვენებენ შემოსავლებსა და საგადასახადო ბაზებს გაუმჭვირვალედ. აქედან გამომდინარე, ევროპარლამენტმა გადაწყვიტა, 2016 წლის ივნისში შეექმნა საგამომიებლო კომიტეტი, რომელიც გამოიძიებდა სავარაუდო დარღვევებისა და ფულის გათეთრების, საგადასახადო დავალიანების თავიდან აცილებისა და გადასახადების გადაუხდელობის შემთხვევებს.

ფულის გათეთრების, გადასახადების გადაუხდელობისა და საგადასახადო კანონმდებლობების ხარვეზების თავიდან აცილების მიზნით კვლევა ანალიზებს საგადასახადო თაღლითობის წინააღმდეგ ბრძოლის ორგანიზაციულ მოდელს წევრი სახელმწიფო დონეზე. კვლევის მომდევნო ნაწილი ახდენს საკანონმდებლო ბაზისა და ადმინისტრაციული შესაძლებლობების ეფექტურობის შეფასებას საგადასახადო შეღავათების მაქსიმიზაციის მიზნით. [1, 34]

საგადასახადო შეღავათების, გადასახადების გადაუხდელობის, ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ეფექტური ბრძოლა უნდა შეიცავდეს მარეგულირებელ დებულებებს, რომლებიც მოიცავს პრევენციულ ღონისძიებებს, სანქციებს და საგამომიებო და დევნის ინსტრუმენტებს. ამასთან დაკავშირებით, ეს კვლევა ასრულებს შემდეგს: [4, 399-410].

1.1 საკითხის ისტორია

ყველა ქვეყანას აქვს ფუნქციონირების სამართლებრივი ბაზა, რათა ებრძოლოს გადასახადების თავიდან აცილებას, გადასახადების გადაუხდელობასა და ფულის გათეთრებას, მათ შორის მოიაზრება გადასახადების თავიდან აცილებისა წინააღმდეგ ბრძოლის ეროვნული დებულებები; ეს ეროვნული სამართლებრივი ჩარჩოები განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან: განსხვავებულია სამართლებრივი მექანიზმები (ადმინისტრაციული და სისხლის სამართლის დანაშაულებისა და სანქციების შერწყმა, განსხვავებული ბუნებრივი / იურიდიული პირების მიმართ, სხვადასხვა სახის გადასახადების თავიდან აცილების შემთხვევების მიხედვით და ა.შ.); ევროკავშირის სამართლებრივი ჩარჩოს განხორციელება ზოგიერთი წევრმა სახელმწიფოებმა, ისეთებმა როგორცაა გერმანია, ჰოლანდია, სლოვენია, ხორვატია და ლატვია, ნაადრევად მოამზადეს ნიადაგი მოსალოდნელი ევროკავშირის უახლესი სტრუქტურის (მათ შორის მეოთხე AML დირექტივის) მიღებისთვის და მათი ეროვნული კანონმდებლობის შემადგენლობაში შეტანილია რიგი დებულებებისა; სხვა წევრი სახელმწიფოები ჯერჯერობით იზიარებენ ამ ჩარჩოს მთლიანად, და არ მონაწილეობენ საერთაშორისო აქტივობაში, როგორცაა „ფინანსურ მოქმედებათა ჯგუფი (FATF)“, ან „ვარშავის კონვენცია 4“. ყველა ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოს არ დაუმტკიცებია ეს კონვენცია.

ყველა წევრ სახელმწიფოს აქვს განსხვავებული ეროვნული საგადასახადო კანონები და მიდგომები თაღლითობის გამოსავლინებლად. ამ პროცესში ჩართული საკვანძო ინსტიტუციონალური მონაწილეები მსგავსია ერთმანეთთან, ტუმცა არსებობს განსხვავებები იმის მიხედვით თუ

როგორ მუშაობენ დეტალებზე, მოიპოვებენ ინფორმაციას და თანამშრომლებენ ერთმანეთთან: [3,21]

საგადასახადო ადმინისტრაციების როლი და უფლებამოსილება ასევე განსხვავებულია წევრი სახელმწიფოების მიხედვით. წევრ სახელმწიფოთა უმრავლესობაში ცენტრალური სააღსრულებო ორგანო პასუხისმგებელია საგადასახადო დანაშაულებთან დაკავშირებული სისხლის სამართლის გამოძიებაზე. საგადასახადო ადმინისტრაციებს, როგორც წესი, აქვთ გარკვეული ზომით საგამომიებო ძალა, მაგრამ პროკურორის ზედამხედველობის ქვეშ.

ყველა ქვეყანას გააჩნია გარკვეული სახის ინსტიტუციონალური ინფორმაცია და ოპერატიული გაცვლის სისტემა. ეს მოიცავს ერთობლივ საგამომიებო ჯგუფებს, სხვადასხვა ადმინისტრაციებში თანამშრომლობის ოქმებს და პერსონალის მივლინებებს. სხვადასხვა მოდელები სულაც არ არის ურთიერთგამომრიცხავი და ზოგიერთი წევრი ქვეყანა ამ სტრატეგიებს აერთიანებს კიდევ, რითაც მაქსიმალურად ზრდის საგადასახადო დისციპლინის დაცვას. [2, 169-217]

წევრმა ქვეყნებმა უზრუნველყვეს პრევენციული ღონისძიებების, სანქციების, საგამომიებო და დევნის ინსტრუმენტების ფართო სპექტრი. სამწუხაროდ, წევრ სახელმწიფოთა მონაცემების ნაკლებობა სანქციების აღსრულების სათანადო ანალიზის საშუალებას არ იძლევა. თუმცა, არსებული მონაცემების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ეს მექანიზმები მექანიზმები მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში, რომლებმაც მიიღეს განსხვავებული სტრატეგიები, რომლებიც არეგულირებენ საექსპლუატაციო სტრატეგიებსა და კოოპერატიულ მოდელებს. უფრო მეტიც, ადმინისტრაციული საგადასახადო სამართალდარღვევებისა და კრიმინალური საგადასახადო დანაშაულებების განსხვავება ხშირად ბუნდოვანია წევრი სახელმწიფო დონეზე და ზოგჯერ გაურკვეველია მათ მიმართ გამოყენებული ორი სახის სანქცია ერთმანეთს ავსებენ თუ წინაარმდეგობაში იმყოფებიან.

თითქმის ყველა წევრმა ქვეყანამ აღნიშნა, რომ პანამის საქმეზე რეაგირებისას განხორციელებულია პრაქტიკული ქმედებები: ევროკავშირის რიგ ქვეყნებში იდენტიფიცირებულია 3 000-ზე მეტი პანამის საქმესთან დაკავშირებული გადამხდელი კომპანია.

დაინტერესებულ ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს ერთობლივად დაწყებული აქვთ სულ მცირე 1 300 გამოკითხვა, აუდიტი და გამოძიება. სამწუხაროდ, უმეტეს ქვეყნებში ჯერ კიდევ ძალიან ადრეა პანამის საქმესთან დაკავშირებით ანგარიშსწორების და სასჯელის შესახებ საუბარი .

კვლევა ბოლოს აღნიშნავს, რომ AML- ის ჩარჩოების რეგულარული განახლების გარდა, ევროკავშირმა დაიწყო მუშაობა კონკრეტული ღონისძიებების შესახებ გადასახადების თავიდან აცილების სფეროებში. ამრიგად, ამ კონკრეტულ სივრცეში ევროკავშირის ჩარჩო სწრაფად ვითარდება და ფართოვდება.

1.2 მეთოდოლოგია

ხარისხობრივი და რაოდენობრივი მონაცემების ანალიზი ეფუძნება ოფიციალურ ანგარიშებსა და ინფორმაციის სხვა წყაროებს. ესენია: - 2013 წლის თებერვლის ECOLEF- ის საბოლოო ანგარიში; - 2013 წლის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანგარიში ეფექტური უწყებათაშორისი თანამშრომლობა საგადასახადო სამართალდარღვევებისა და სხვა ფინანსური დანაშაულების წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში; - EPRS კვლევა საბრძოლო საგადასახადო დანაშაულებზე: 2017 წლის მარტის ფინანსური დაზვერვის ერთეულებს შორის თანამშრომლობა; - ფულის გათეთრების შესახებ ევროსტატის განახლებული ანგარიში; და 2015 წლის ტიპოლოგიის შესახებ ანგარიშში, სადაც ასახულია ევროპის საბჭოს ექსპერტთა კომიტეტის მიერ ორგანიზებული დანაშაულის, ფულის გათეთრების საწინააღმდეგო ღონისძიებების შეფასებისა და ტერორიზმის დაფინანსების შესახებ.

2 ძირითადი მიგნებები

წევრ სახელმწიფოთა დიდ რაოდენობას აქვს მოქმედი სამართლებრივი ბაზა გადასახადების თავიდან აცილების, საგადასახადო აღკვეთისა და ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ბრძოლის ხელმოწერილია და რატიფიცირებულია შესაბამისი საერთაშორისო კონვენციები - იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ისინი ჯერ კიდევ არ არის შესრულებულის სტადიაში.

საგადასახადო შეღავათებისა და გადასახადების გადაუხდელობის ეროვნული ევროკავშირის წევრი ქვეყნების სამართლებრივი ჩარჩოები მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან და ამ სფეროში თანმიმდევრული ცვლილებები ასუსტებენ ერთგვარად ევროკავშირის ჩარჩოს. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ევროკავშირმა სულ ცოტა ხნის წინ დაიწყო თავისი ქმედებები საგადასახადო დანაშაულობების თავიდან აცილებისა და აღკვეთის სფეროში.

რაც შეეხება გადასახადებისთვის თავის არიდების, ფულის გათეთრების შესახებ ეროვნულ სამართლებრივ დებულებებს, ყველა რესპონდენტი არ შეესაბამება მათი პასუხების სიზუსტეს.

EPRS- ის კვლევაში შესულია განმარტებები, რომლებიც მოიცავს შემდეგს: "ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობისა და ასოცირების ხელშეკრულებებში ჩართული უნდა იქნას ფინანსური მომსახურების დამატებითი ფორმები ფულის გათეთრების, გადასახადების გადაუხდელობის თავიდან აცილების მიზნით". ეს დამატება გულისხმობს შემდეგს:

- სამართლებრივი ორგანოების მიერ უკანონოდ არის მიჩნეული საგადასახადო ორგანოების მიერ საგადასახადო რეჟიმების გამოყენება საკუთარი სარგებლის მისაღებად.
- გადასახადების გადაუხდელობა განისაზღვრება როგორც საგადასახადო ორგანოების მიერ გამოვლენილი შემოსავლის დამალვით გამოწვეული უკანონო ქმედება,
- ფულის გათეთრება ეხება იმ დანაშაულებრივ ქმედებებს, რომლებიც მოიცავს თანხების უკანონო წარმოშობის და უკან დაბრუნებას სამართლებრივ ეკონომიკაში.

ეს კვლევა არ ითვალისწინებს სამი ძირითადი შუამავლის - იურისტების, ბუღალტრების/ აუდიტორების და საგადასახადო მრჩეველების დამოუკიდებლობისა და პასუხისმგებლობის წესებს ფულის გათეთრების, გადასახადებისთვის თავის არიდებისა და გადასახადების გადაუხდელობასთან დაკავშირებით. ჩვენ აქ არ ვიკვლევთ საგადასახადო თავშესაფრისა და ოფშორული ფინანსური ცენტრების კონცეფციებს და როლებს, როგორც ეს იყო ევროპარლამენტის პანამის კომიტეტის მასალებში დაფიქსირებული [5, 28]

გადასახადების შეგროვება და საგადასახადო გაყალბებისა და გადაუხდელობის აღკვეთა ევროკავშირის წევრი ქვეყნების კომპეტენციებია. თუმცა, ამ სფეროში ევროპული და საერთაშორისო თანამშრომლობა უაღრესად მნიშვნელოვანია. მეორეს მხრივ, წევრი ქვეყნების სახელმწიფო დონეზე ეროვნული ჩარჩოების ანალიზი მიგვითითებს სამართლებრივი დებულებების მრავალფეროვნებაზე.

3. დასკვნები

ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების დიდი რაოდენობა ფუნქციონირებს იურიდიულ ჩარჩოში, რათა თავიდან აიცილონ გადასახადების გადაუხდელობა და ფულის გათეთრება. პრაქტიკაშია ისეთი ღონისძიებები, როგორცაა იურიდიული განმარტებები და სანქციები.

ზოგიერთ შემთხვევაში კანონმდებლობა ჯერ კიდევ ვითარდება. უკანასკნელი ცვლილებები წევრ სახელმწიფოთა კანონმდებლობაში შესაძლოა გამოწვეული იყოს საერთაშორისო სტანდარტებში, ევოლუციის პროცესით ან ბოლო დროინდელი საერთაშორისო სკანდალებით. (ლუქსლიქსი, პანაის საქმე და ა.შ.).

ევროკავშირის ბევრმა წევრმა ქვეყანამ ერთობ შეუწყო ხელი საგადასახადო კონკურენციას ერთმანეთთან, რაც გამოიხატა განსხვავებებში იურიდიული ჩარჩოების, სამართლებრივი განმარტებების და სანქციების მიხედვით. ამის შესახებ ევროკომისიის პრეზიდენტმა ევროკომისიის მიერ 2012 წლის 30 მაისს ევროპარლამენტის კომიტეტის სხდომაზე აღიარა. ამასთანავე, მისი კონკურენტული საგადასახადო პოლიტიკის გათვალისწინებით, ჰოლანდიის ფინანსთა მინისტრმა იერონ დიჯსბელომმა განაცხადა, რომ ნიდერლანდები დიდი ხნის განმავლობაში იყო "პრობლემათა ნაწილი", მაგრამ ბოლო წლებში ნაბიჯები გადაიდგა და ჰოლანდია ახლა "გადაწყვეტის ნაწილია". მან ასევე განაცხადა, რომ OECD / BEPS ღონისძიებები განხორციელდა რეკორდულ დროს

უფრო მნიშვნელოვანია ის გარემოებები, რომ საოპერაციო დონეზე, ფულის გათეთრების დარღვევების განმარტების, ფარგლებისა და სანქციების განსხვავებები გავლენას ახდენს საზღვრისპირა პოლიციის, სასამართლო ხელისუფლებასა და ეროვნული ხელისუფლებებს შორის ინფორმაციის გაცვლაზე. მაგალითად, პროგნოზირებულ დანაშაულებებში განსხვავებები ძალზედ ძაბავს და ართულებს ფინანსურ სადაზვერვო სამსახურების (FIUs) და სამართალდამცავ ორგანოების მუშაობას ერთ წევრ სახელმწიფოში, რათა ხელი შეეწყოს სხვა ევროკავშირის იურისდიქციებს საზღვრისპირა რეგიონების ფულის გათეთრების წინააღმდეგ.

ეს სამართლებრივი განსხვავებები ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს შორის შეიძლება გამოყენებულ იქნას თაღლითებისა და დამნაშავეების მიერ, რომელთაც შეუძლიათ აირჩიონ თავიანთი მქინაციების ადგილი იქ, სადაც ისინი კანონმდებლობის სისუსტეს დააფიქსირებენ.

რამდენადაც ევროკავშირის სტრუქტურა ჯერ კიდევ ვითარდება, ბევრი სამართლებრივი დებულება ჯერ კიდევ არ არის წევრი სახელმწიფოების სამართლებრივი სისტემებით გათვალისწინებული. წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ ევროკავშირის კანონმდებლობის ინსტრუმენტების სრული და ეფექტიანი განხორციელება და გამოყენება, პირველ რიგში, ინფორმაციის გაცვლა.

გამოყენებული წყაროები

1. Ayres I, and Braithwaite, J, *Responsive regulation – Transcending the deregulation debate*, Oxford Socio-Legal Studies, 1992. p.34
2. Becker G, 'Crime and punishment: an economic approach', *Journal of Political Economy*, Vol. 76, pp. 169–217.
3. Healy P and Serafeim G, Who Pays for White-Collar Crime?, Harvard Business School, Working Paper 16-148, June 2016. p.21
4. Radvan M and Schweigl J, 'Penalties in Tax Law in Light of the Principle Ne Bis in Idem' in Etel L and Poplawski M, *Tax Codes Concepts in the Countries of Central and Eastern Europe*, Bialystok: Temida, 2016, pp. 399-410.
5. Savona, E and Riccardi M, Assessing the risk of money laundering in Europe Co-funded by the Prevention of and Fight against Crime Programme of the European Union – Final report of project IARM, April 2017. p. 28