



დამოუკიდებელი ექსპერტის დასკვნა

საქართველოს კანონის პროექტზე „თავისუფალი ინდუსტრიული ზონების შესახებ“ და მისგან გამომდინარე კანონპროექტებზე

დავით ნარმანია

1. დასკვნა საქართველოს კანონის პროექტზე „თავისუფალი ინდუსტრიული ზონების შესახებ“

1.1. ზოგადი ინფორმაცია

თავისუფალი ინდუსტრიული ზონების მარეგლამენტირებელი საკანონმდებლო ბაზის შექმნა მნიშვნელოვან სიახლეს წარმოადგენს საქართველოს ისტორიაში. თავისუფალი ინდუსტრიული ზონა განიხილება თავისუფალი ეკონომიკური ზონის ერთ-ერთ სახესხვაობად, სადაც მომუშავე კომპანიებს მნიშვნელოვანი საგადასახადო და სხვა სახის შეღავათებით სარგებლობის უფლება გააჩნიათ. საქართველოში თავისუფალი ეკონომიკური ზონის შექმნის მცდელობის პრეცედენტი იყო 1995 წლის ინიციატივა აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, თუმცა იგი არ იქნა მხარდაჭერილი მაშინ რეგიონში არსებული რთული პოლიტიკური რეჟიმიდან გამომდინარე.

თავისუფალი ინდუსტრიული ზონა ამა თუ იმ რეგიონში ინვესტიციების მოზიდვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საშუალებაა, თუმცა ინვესტორები ქვეყანას რამოდენიმე მნიშვნელოვან პირობას უყენებენ:

- ◆ პოლიტიკური და ეკონომიკური სტაბილურობა;
- ◆ მყარი საკანონმდებლო ბაზა და აღსრულების მექანიზმები;
- ◆ ხელსაყრელი ადგილმდებარეობა და განვითარებული სატრანსპორტო თუ სხვა სახის ინფრასტრუქტურა;
- ◆ ადგილობრივი ბუნებრივი რესურსების არსებობა და სიააფე;
- ◆ დამოუკიდებელი სასამართლო ან/და არბიტრაჟი;
- ◆ იაფი და კვალიფიციური მუშახელი;
- ◆ დიდი ადგილობრივი ბაზარი.

საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით, თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის შემოღება ძირითადად ამართლებს მაღალგანვითარებულ რეგიონებში, სადაც არის შედარებით განვითარებული ინფრასტრუქტურა და კვალიფიციური მუშახელი. შესაბამისად, საქართველოს ტიპის ქვეყნებში, სადაც პოლიტიკური არასტაბილურობა და კონფლიქტური რეგიონებია, ხშირია საკანონმდებლო ცვლილებები, არ არის დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემა, არის მწირი

ინფრასტრუქტურა და პატარა ბაზარი, ინვესტორები ნაკლები ინტერესის თვალთვლით უყურებენ.

კარგად გამართული თავისუფალი ინდუსტრიული ზონა იწვევს ქვეყანაში ინვესტიციების მოზიდვას, დამატებითი მუშახელის დასაქმებას და ეკონომიკის სხვა დარგების განვითარებას (ტრანსპორტი, კავშირგაბმულობა და სხვა), საიდან გამომდინარეც გრძელვადიან პერიოდში ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდას აქვს ადგილი. მიუხედავად ამისა, თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის შემოღების შემთხვევაში **არსებობს გარკვეული საფრთხეები და დანაკარგები:**

- ◆ საგადასახადო შეღავათების არსებობიდან გამომდინარე, მოკლევადიან პერიოდში საბიუჯეტო შემოსავლები მნიშვნელოვნად მცირდება;
- ◆ თავისუფალი ინდუსტრიული ზონა საკმაოდ მაღალ ადმინისტრირებას მოითხოვს და შესაბამის დანახარჯებს საჭიროებს, რათა ამ ზონით არ ისარგებლონ სხვა კომპანიებმა და არ მოახდინონ შავი ფულის გათეთრება, ასევე ამ ზონების გამოყენებით არ მოხდეს აკრძალული საქონლის ქვეყანაში შემოტანა (იარაღი, ფეთქებადი საშუალებები და სხვა);
- ◆ ფინანსური რესურსების ქვეყნის ფარგლებს გარეთ გადინება, განსაკუთრებით „ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების შესახებ“ საერთაშორისო კონვენციის ხელმომწერ ქვეყნებში;
- ◆ პოლიტიკური უკმაყოფილება და დაპირისპირება ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონებს შორის.

საქართველოს შემთხვევაში დამატებით საფრთხეებად შესაძლებელია მივიჩნიოთ ადგილობრივი მუშახელის დაბალი კვალიფიკაცია, რესურსების სიმწირე და გაუმართავი ინფრასტრუქტურა¹, ადგილობრივი ბაზრის სიმცირე, თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის მენეჯმენტის პრაქტიკის უქონლობა და ბიუროკრატია სახელმწიფო უწყებებში.

თავიდანვე უნდა აღინიშნოს, რომ კანონპროექტი მეტად მწირი ინფორმაციის მომცველია და ის მეტ დეტალიზაციას საჭიროებს თავისუფალი ინდუსტრიული ზონების ადმინისტრაციულ მოწყობასთან დაკავშირებით. საკმაოდ მწირი ინფორმაციის მომცველია კანონპროექტის განმარტებითი ბარათიც. მასში არ ჩანს ის უმთავრესი მიზეზი და საფუძვლები, რის გამოც გახდა აუცილებელი საქართველოში თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის შემოღება და განმარტებითი ბარათი მხოლოდ ზოგადი ფრაზებით შემოიფარგლება (ეკონომიკური ზრდის სტიმულირება, ინვესტიციების მოზიდვა, დასაქმების გაზრდა და სხვა). გამომდინარე იქიდან, რომ „თავისუფალი ინდუსტრიული ზონების შესახებ“ კანონის მიღებით ახალი ერა იწყება საქართველოს ბიზნესის ადმინისტრირების სფეროში, განმარტებითი ბარათი უფრო დეტალურ გათვლებს და არგუმენტებს უნდა გეთავაზობდეს თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის შემოღების აუცილებლობის დასადასტურებლად.

¹ საქართველოს რკინიგზის დაბალი გამტარუნარიანობა, პორტების მწირი ინფრასტრუქტურა და საავტომობილო გზების გაუმართაობა.

12. კონკრეტული შენიშვნები და წინადადებები

წარმოდგენილი კანონპროექტის მე-3 მუხლის 1-ლი პუნქტით, თავისუფალი ინდუსტრიული ზონა არის საქართველოს საბაჟო კოდექსით გათვალისწინებული თავისუფალი ზონის ნაირსახეობა, სადაც მოქმედებს დამატებითი პირობები და საგადასახადო შეღავათები. უნდა აღინიშნოს, რომ ახლადმიღებული საბაჟო კოდექსი თავისუფალი ზონის ცნებას განმარტავს, თუმცა მის კლასიფიკაციას არ მოიცავს. შესაბამისად, თავისუფალი ინდუსტრიული ზონა თავისუფალი ზონის ნაირსახეობა ვერ იქნება, სანამ საბაჟო კოდექსში შესაბამისი ცვლილებები არ განხორციელდება.

ამავე მუხლის მე-2 პუნქტით, თავისუფალი ინდუსტრიული ზონა არის საქართველოს ტერიტორიის ნაწილი განსაზღვრული საზღვრებით და კანონით მინიჭებული სპეციალური სტატუსით. აქვე უნდა იყოს მითითებული, რომ თავისუფალი ინდუსტრიული ზონას აქვს სპეციალური სახელწოდებაც, რათა ერთმანეთისგან იქნას გარჩეული მიმდებარე ტერიტორიაზე არსებული სხვადასხვა თავისუფალი ინდუსტრიული ზონები და გამარტივდეს ადმინისტრირება.

ამავე მუხლის მე-3 პუნქტით, თავისუფალი ინდუსტრიული ზონა განსაზღვრული ვადით გამოიყოფა ეკონომიკური საქმიანობისათვის და მის ფარგლებში პირები ექვემდებარებიან სპეციალურ ეკონომიკურ და სამართლებრივ რეჟიმს. ამ პუნქტში არ არის მითითებული, თუ რის საფუძველზე განისაზღვრება ვადა ან რომელ ორგანოს გააჩნია მისი განსაზღვრის კომპეტენცია. **ამავე პუნქტში უნდა იყოს მაქსიმალური და მინიმალური ვადები მითითებული, ასევე ვადის გაგრძელების საფუძველები. წინააღმდეგ შემთხვევაში, შესაძლოა კარგად გაშენებული თავისუფალი ინდუსტრიული ზონა ვადის ამოწურვის შემდეგ, გარკვეული ინტერესების გამო სხვა პირის ხელში აღმოჩნდეს და შეიღახოს თავდაპირველი ინვესტორის ინტერესები.**

მე-4 პუნქტით, თავისუფალ ინდუსტრიულ ზონაზე არ ვრცელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის იურისდიქცია. აქვე მითითებული უნდა იყოს მის ტერიტორიაზე თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის შექმნისას თვითმმართველობის ორგანოსთან შეთანხმების მექანიზმი, რასაც პირდაპირ ითხოვს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტია². კერძოდ, ქარტიის მე-5 მუხლით, „ცვლილებები ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოს ადმინისტრაციულ საზღვრებში არ იქნება შეტანილი შესაბამის ადგილობრივ ორგანოსთან წინასწარი კონსულტაციის გარეშე, შესაძლებლობის შემთხვევაში, რეფერენდუმის ჩატარების საშუალებით იქ, სადაც კანონით ეს ნებადართულია“. ქარტიის პრინციპი დაცულია მე-6 მუხლის მე-3 პუნქტში, როდესაც საქართველოს მთავრობის ინიციატივით იქმნება თავისუფალი ინდუსტრიული ზონა ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიაზე და მასთან თანხმდება მისი შექმნა.

მე-5 პუნქტით, „თავისუფალი ინდუსტრიული ზონა შეიძლება შეიქმნას ნებისმიერ ტერიტორიაზე, რომელის ფართობი აღემატება 10 ჰექტარს“. საქართველოს საბაჟო კოდექსის 150-ე მუხლის 1-ლი პუნქტით კი, „თავისუფალი ზონის შექმნა და თავისუფალი საწყობის მოწყობა შესაძლებელია საბაჟო ტერიტორიის ფარგლებში

² რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 26.10.2004 წლის 515-III დადგენილებით.

ნავსადგურში ან აეროპორტში ან/და იმ სატრანსპორტო კვანძის მიმდებარე ტერიტორიაზე, რომელიც უშუალოდ ესაზღვრება საქართველოს საბაჟო საზღვარს“. ე.ი. ერთი კანონი უშვებს თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის შექმნას ნებისმიერ ტერიტორიაზე, მ.შ. ქვეყნის შუა ნაწილშიც, ხოლო მეორე მხოლოდ საბაჟო საზღვრის მიმდებარე ტერიტორიაზე. შესაბამისად, ამ ორი კანონის აღნიშნული ნორმები ერთმანეთთან შესაბამისობაშია მოსაყვანი.

მე-6 პუნქტით, თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის შექმნის, მოწყობისა და ფუნქციონირების წესები განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით. უმჯობესია, ეს წესები კანონითვე იქნას დეკლარირებული, რაც მათში ხშირი ცვლილებების შეტანას გამოორიცხავს.

ტექნიკური და შინაარსობრივი ხარვეზია კანონპროექტის მე-6 მუხლის მე-4 პუნქტში, სადაც მითითების დროს უნდა ეწეროს არა მე-4 პუნქტი, არამედ მე-3 პუნქტი, რომლითაც განსაზღვრული მიწის ნაკვეთი გაიცემა იჯარით არაუმეტეს 59 წლის ვადით ან გადაეცემა პირს საკუთრების ან აღნაგობის უფლებით. ამავე პუნქტში უნდა იქნას მითითება გაკეთებული, თუ ვინ საზღვრავს მიწის გადაცემის კონკრეტულ ვადას და შესაძლოა თუ არა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთრებაში არსებული მიწა მისგან შეუთანხმებლად გადაეცეს პირს საკურებაში.

მე-7 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები გარკვეულწილად იდენტური შინაარსის მატარებელი პუნქტებია, ამიტომაც ან უნდა გაერთიანდეს ერთი შინაარსის მქონე პუნქტად, ან მე-2 პუნქტი საერთოდ უნდა იქნას ამოღებული, ვინაიდან მასში გატარებული შინაარსი სრულად არის გადმოცემული მე-2 პუნქტში.

გამართვას და დაკონკრეტებას საჭიროებს კანონპროექტის მე-8 მუხლის მე-4 პუნქტი, რომლის მიხედვითაც თავისუფალ ინდუსტრიულ ზონაში დაუშვებელია შენობის საცხოვრებლად გამოყენება. აღნიშნული ჩანაწერი გამოორიცხავს ამ ზონაში მუშებისა და სხვა დამხმარე პერსონალის თუნდაც სამუშაო ადგილზე დამის თევას და ასეთი ადამიანები იძულებულნი იქნებიან ყოველ დილას შევიდნენ თავისუფალ ინდუსტრიულ ზონაში და საღამოს დატოვონ ის.

საკმაოდ საინტერესო და ცინიკური ჩანაწერია მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტი, რომლის მიხედვითაც საქონელი, რომლის დანიშნულების ადგილი არ არის თავისუფალი ინდუსტრიული ზონა, ამ ზონაში შეიტანება ტრანზიტის რეჟიმით. ჯერ ერთი, თუ საქონლის დანიშნულების ადგილი არ არის თავისუფალი ინდუსტრიული ზონა, ის იქ არც უნდა იქნეს შეტანილი, და მეორეც, თუ საქონელი საქართველოს ტერიტორიის გავლით ერთი ქვეყნიდან მეორეში არ შეიტანება, ის არ შეიძლება განვიხილოთ ტრანზიტის რეჟიმში მოქცეულ საქონლად. თავისუფალი ინდუსტრიული ზონაში არადანიშნულებსამებრ მოძრავი საქონლის მოხვედრა ყოველთვის კონტრაბანდის მანიშნებელი იქნება და ორგანიზატორს გაურთულებს საქმიანობას.

კანონის მე-12 მუხლის „დ“ პუნქტით იკრძალება თავისუფალი ინდუსტრიული ზონაში აქციზური საქონლის შემოტანა, დასაწყობება, წარმოება და რეალიზაცია. განმარტებით ბარათში არ არის მითითებული მისი აკრძალვის საფუძველი. მსოფლიოს ბევრი ქვეყნები თავისუფალი ინდუსტრიული ზონებში ასეთ საქმიანობას უშვებენ და მეტიც, საქმიანობის გამარტივების მიზნით თავისუფალ ინდუსტრიულ

ზონაში ხდება აქციზური პროდუქციის მარკირება, შეფუთვა და ა.შ. თუ ხელისუფლება ამდგომარ საჭიროებას კრძალავს იმიტომ, რომ მის ადმინისტრირებას ვერ უზრუნველყოფს, მაშინ მთელი თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის ადმინისტრირების სისრულე დგება კითხვის ნიშნის ქვეშ. სხვა შემთხვევაში, სულ მცირე კანონპროექტის განმარტებით ბარათში მაინც უნდა იყოს მითითებული აკრძალვის საფუძველი.

კანონპროექტის მე-13 მუხლით, თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის ფუნქციონირებაზე ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს მთავრობა. საქართველოს მთავრობამ შესაძლოა განახორციელოს მხოლოდ ზოგადი ზედამხედველობა თავისუფალი ინდუსტრიული ზონაზე, მაგრამ მათ ყოველდღიური ზედამხედველობა სჭირდებათ. ამიტომაც, ზედამხედველობა არა მთავრობას, არამედ კონკრეტულ სახელმწიფო უწყებას უნდა დაეკისროს.

2. დასკვნა წარმოდგენილი კანონპროექტიდან გამომდინარე საკანონმდებლო ცვლილებებზე

„თავისუფალი ინდუსტრიული ზონების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღება იწვევს ცვლილებებს და დამატებებს საქართველოს ორ ორგანულ კანონში:

- ◆ ცვლილებები საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“;
- ◆ დამატება საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“.

2.1. ცვლილებები საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“

წარმოდგენილი ცვლილებით, საქართველოს ტერიტორიაზე ლარი იქნება ერთადერთი კანონიერი საგადამხდელო საშუალება, გარდა თავისუფალი ინდუსტრიული ზონისა. კანონში ასეთი ჩანაწერის არსებობა ლახავს ქვეყნის სუვერენიტეტს და საქართველოს ეროვნულ ბანკს ფულის მასის სრულად კონტროლის ფუნქციას დაუკარგავს, რაც მაკროეკონომიკური არასტაბილურობის ერთ-ერთი გამომწვევი მიზეზი შესაძლოა გახდეს. ამასთან, ასეთ შემთხვევებში შავი ფულის გათეთრებისთვის იქმნება საკმაოდ ნოყიერი ნიადაგი.

კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი არანაირ განმარტებას არ იძლევა ამ ცვლილების აუცილებლობის შესახებ და მხოლოდ გარიგებების გამარტივებაზე მიგვითითებს.

2.2. დამატება საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“

წარმოდგენილი ცვლილებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებანი არ ვრცელდება თავისუფალ ინდუსტრიულ ზონებზე.

კანონპროექტის განმარტებით ბარათის მიხედვით, მისი მიზანია თავისუფალ ინდუსტრიულ ზონაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის იურისდიქციის შეზღუდვა, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს აღნიშნული ზონების ეფექტურ ფუნქციონირებას. აღნიშნული ჩანაწერით, დღეს არსებული ისედაც უსუსური ადგილობრივი თვითმმართველობები მნიშვნელოვანი რეფორმების ხელშემშლელი ორგანოების როლში არიან გამოყვანილნი, არადა მათ ამის არც ბერკეტები გააჩნიათ და არც რაიმე სახის ინტერესი, პირიქით, ყოველთვის მოწოდებულნი არიან საინვესტიციო დონისძიებების ხელშეწყობაზე და ამით ცენტრალური ხელისუფლების გულის მოგებაზე. ამასთან, აღნიშნული ჩანაწერი შესაბამისობაში უნდა იქნას მოყვანილი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მე-5 მუხლთან (იხ. აღნიშნული დასკვნის 1.2 პუნქტი).