

შენარჩუნებული სტატუსი და ღიად დარჩენილი გამოწვევები

ანოტაცია

პროფესორ მიხეილ ჯიბუტის და პროფესორ იური პაპასკუას წერილებს აერთიანებს საქართველოს მთავრობის მიერ საშემფასებლო საქმიანობის შესახებ საკანონმდებლო აქტის შემუშავებაზე დაკისრებული დავალების შეუსრულებლობასა და 2020 წლის 27 თებერვალს „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ კანონპროექტებზე საერთო დამოკიდებულება. მათში ასახულია აღნიშნულ აქტებთან დაკავშირებული სამოხელეო დარღვევები, ინტერესთა ჯგუფის ფარული მიზნები, ასევე, პროფესიულ საქმიანობაზე ნეგატიურად მოქმედ სხვა გარემოებები.

არგუმენტებმა და პრობლემურ საკითხთა წრემ, სწორად დანახულმა რაკურსმა, ანალიზმა და მოსაზრებებმა, რომლებიც წერილების ავტორებმა გაასაჯაროვეს, საზოგადოების, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელთა ყურადღება მიიპყრო. მწვავე ოპონირების შედეგად, საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტმა უარი უთხრა კანონპროექტების ინიციატორს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდი-

ტის ზედამხედველობის სამსახურის გაუქმებასა და საქართველოს ეროვნულ ბანკში მისი ფუნქციების გადატანაზე. შედეგად, შენარჩუნდა ზედამხედველობის სამსახურის **status quo** და მიუხედავად იმისა, რომ არაა გადაწყვეტილი საშემფასებლო საქმიანობაზე კანონპროექტის მომზადების საკითხი, ღიადაა დარჩენილი პროფესიის წინაშე არსებული გამოწვევები, გამოჩნდა მათი გადაწყვეტის პერსპექტივა.

რადგანაც წერილები ინერგობდა პროცესების განვითარების პარალელურად, საკითხით დაინტერესებული ჟურნალის მკითხველთა ფართო წრისთვის, მთლიანი სურათის აღსაქმელად, კომფორტულია მათი თავმოყრილად წარმოდგენა, მით უფრო წერილებში გამოკვეთილი პრობლემები სცილდება ვინრო პროფესიულ ჩარჩოებს და მათში ბევრი სხვა საყურადღებო, **ბაზრის მარეგულირებელ მექანიზმში მართვის სახელმწიფოებრივი აზროვნების ენერგიული ჩართვის და „ლობისტური ფარისევლობისგან“ განრიდების პროცესში საზოგადოების გააქტიურების აუცილებლობა იკითხება.**

საკვანძო სიტყვები: საშემფასებლო საქმიანობა; ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახური; საქართველოს ეროვნული ბანკი; დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანო.

MAINTAINED STATUS QUO AND OPEN CHALLENGES

ANNOTATION

The letters of Prof. Mikheil Djibouti and Prof. Yuri Papaskua share an identical approach with respect to the non-fulfillment by the Government of Georgia of the task to elaborate a legislative act on valuation activities and to the draft law on amending the Organic Law of Georgia on the National Bank of Georgia on February 27, 2020. They reflect the official violations related to the mentioned acts, the hidden goals of the interest groups, as well as other circumstances that negatively affect the professional activity.

The arguments and the circle of problematic issues, the well-seen perspective, the analysis and the opinions made public by the authors of the letters, attracted the attention of the representatives of wider public, the legislative and the executive bodies. As a result of fierce opposition, the Finance and Budget Committee of the Parliament of Georgia refused the initiator of the bill to abolish the functioning of the accounting, reporting and audit

supervision service within the system of the Ministry of Finance and the transfer of its functions to the National Bank of Georgia. As a result, the status quo of the Supervision Service was maintained, and although the issue of drafting a bill on assessment activities has not been resolved, the challenges facing the profession remain open, the prospect of resolving them has emerged.

As the letters were being written in parallel with the development of the process, for a wide range of readers interested in the issue, to get the whole picture, it is convenient to present them in a group, particularly since the problems presented in the letters are beyond the narrow professional framework and there are many important issues addressed such as the need for active injection of the stateminded management in the market regulatory mechanism and mobilizing the public in the process of marginalizing the lobbyist hypocrites.

Keywords: evaluation activities; Accounting, Reporting and Auditing Supervision Service; National Bank of Georgia; Independent national regulatory body.

ბიზნესი ბიზნესი მემკვიდრეობით მიღებული კანონდარღვევით წავა?

1. შემფასებლობითი საქმიანობა საქართველოში სრულფასოვნად კანონმდებლობით ჯერ კიდევ არაა დარეგულირებული.

2. 2016 წლის 8 ივნისის საქართველოს კანონით „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ დაევალა საქართველოს მთავრობას 2017 წლის 31 დეკემბრამდე საშემფასებლო საქმიანობის შესახებ საკანონმდებლო აქტის შემუშავება.

3. საქართველოს მთავრობის მიერ კანონის შესრულების ვადა გადაწეულ იქნა ჯერ 2018 წლის 31 დეკემბრამდე, ხოლო შემდეგ 2019 წლის 1 ივლისამდე.

4. 2019 წლის 1 ივლისისათვის არც კანონპროექტი არ წარმოუდგენია მთავრობას და არც დავალების შესრულების ვადა არ გაუგრძელებია.

5. ის რომ კანონპროექტი მზად უნდა ყოფილიყო 2017 წლის 31 დეკემბრამდე და დღესაც არაა წარმოდგენილი ვადის არაერთგზის გადაწევის გამო, მიუთითებს მმართველობის დიდ ნაკლოვანებაზე, მაგრამ ის რომ ბოლო „განვადებით“ კანონპროექტი 2019 წლის 1 ივლისამდე უნდა ყოფილიყო მზად და არა თუ წარმოდგენილი არაა, არამედ წარმოდგენის ვადის გაგრძელებაც კი არ უცდია მთავრობას, მიუთითებს სახელმწიფო მანქანის უწესრიგობის ფაქტზე - მთავრობა არ ასრულებს არა მარტო კანონის მოთხოვნას, არამედ თავის თავს აყენებს კანონზე ზევით, ანუ ლალატობს ერთ-ერთ უმთავრეს პრინციპს - კანონის უზენაესობის პრინციპს!

6. კანონდარღვევის ფაქტი სახეზეა და მისი გამოსწორება არ მომხდარა დღემდე, რაც საქართველოს მთავრობის რეპუტაციასა და რაც მთავარია, ახალი კანონის ამოქმედების შედეგად მოსახლეობის მიერ სიკეთის მიღების მიზნებს, აზარალებს. შემფასებლობითი საქმიანობის მოუნესრიგებლობა ძალიან ძვირი უჯდება ქვეყანასა და ხალხს: უამრავი ფინანსური და ადამიანური ისტორიის უფრო კეთილი დასასრული ექნებოდა იქ სადაც გირავნობის, პრივატიზების, მიწისა და უძრავი ქონების, შესყიდვების, გადასახადების, ქონების სახელმწიფო საკუთრებაში მოქცევის და სხვა მრავალი აქტივობებია. წარმოუდგენლად საჭირო იქნება გამართული შემფასებლობითი სისტემა უახლოეს პოსტკრიზისულ მომავალში ეკონომიკური სუბიექტების ზარალის შესაფასებლად.

7. სახელმწიფო მმართველობითი სისტემის კანონმდებლობითი პასუხისმგებელმა ვერც ერთმა ინსტიტუტმა და მექანიზმმა ვერ შეძლო არსებული კანონდარღვევის პრევენცია ადრეული გაფრთხილების ან დარღვევის დროული აღმოჩენის სისტემით, დარღვევა ვერ შენიშნა ვერც შიგა და ვერც გარე მაკონტროლებელმა და საზედამხედველო ინსტიტუტებმა, დარღვევა არ დაფიქსირებულა კანონმდებლობის შემუშავება - აღსრულების პროცესში ჩართული ათეულობით სტრუქტურისა და ასეულობით სახელმწიფო - საჯარო მოხელის მიერ. შედეგად, საქართველოს მთავრობა ვერ გამოვიდა და რჩება კანონის უზენაესობის უარყოფელი ინსტიტუტად.



მიხეილ ჯიბუშტი
ეკონომიკურ მეცნიერებათა
დოქტორი, პროფესორი

8. 2016 წლიდან, კანონის შეუსრულებლობამ და ვადის გაგრძელებამ გაიარა ორი პრეზიდენტის - გ. მარგველაშვილი, ს. ზურაბიშვილი, სამი პრემიერის - გ. კვირიკაშვილი, მ. ბახტაძის, გ. გახარია, ორი მონვევის პარლამენტის სამი თავმჯდომარის - დ.უსუფაშვილი. ი. კობახიძე, ა. თალაკვაძე, საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის თავმჯდომარეების - დ. ონოფრიშვილის, თ. მეჭიაურის, ი. კოვზანაძის, დარგობლივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის თავმჯდომარეების - ზ. ტყემალაძის, რ. კაკულიას, საქართველოს ფინანსთა მინისტრების - ნ. ხადურის, დ. ქუმისიშვილის, მ. ბახტაძის, ნ. გაგუას (მ.შ.), ი. მაჭავარიანის ხელში (მათი აპარატების ჩათვლით) და არც ერთ მათ დაქვემდებარებულ ინსტიტუტს არ დაუსვამს კითხვა რატომ არ სრულდება კანონი? ხოლო 2019 წლის 1 ივნისი, როგორც კანონის პარამეტრული დარღვევის დღე, არც ერთ მოქმედ ინსტიტუტს არ დაუფიქსირებია თავის რადარზე.

9. პერსონალური პასუხისმგებლობა 2019 წლის 1 ივნისიდან მთავრობის მიერ კანონის უზენაესობის პრინციპის დარღვევისათვის, რადგანაც საქართველოს კონსტიტუციით, მთავრობის მეთაური პრემიერ - მინისტრია, წარმოეშვა ჯერ, იმ დროისათვის პრემიერ - მინისტრს მამუკა ბახტაძეს, ხოლო მისი გადადგომის შემდეგ, კანონდარღვევის განგრძობადობისა და მმართველობაში მემკვიდრეობითობის პრინციპიდან გამომდინარე. მთავრობის მოქმედ მეთაურს - გიორგი გახარიას.

10. პრემიერ-მინისტრი გ. გახარია დანიშვნისთანავე გახდა მთავრობის იმ თვისებებსა და მდგომარეობაზე პასუხისმგებელი, რაც მემკვიდრეობით მიიღო. რატომ ვერ შეძლო ამ მემკვიდრეობისაგან გათავისუფლება? კონკრეტულ შემთხვევაში თუნდაც ფორმალურად - კა-

ნონის დავალების ვადის გადანევით? ან მაშინ, როდესაც 2019 წლის 26 ნოემბერს, მისი ხელდასმით, იმავე „ბულალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონში და იმავე მუხლში, სადაც ეს ვადაა მითითებული, მოხდა სხვა შემთხვევისათვის ვადის გადანევა?

11. კანონდარღვევის პრევენცია ვერ მოახდინა საქართველოს მთავრობის აპარატმა და უშუალოდ კანონშემოქმედებაზე ზედამხედველმა საპარლამენტო მდივნებმა. კანონპროექტის ნარმოუდგენლობის ფაქტი ვერ შენიშნა და ვერც გამოასწორა მთავრობის აპარატის ვერც ყოფილმა და ვერც მოქმედმა უფროსებმა (შალვა თადუმაძე, გიორგი ჭოლაძე, ნათია მეზვრიშვილი) და საპარლამენტო მდივნებმა (ნათია მიქელაძე, ბექა ლოჭვირი).

12. კანონის აღსრულებაზე ზედამხედველობის ფუნქცია ვერ შეასრულა ვერც საქართველოს პარლამენტი და პირველ რიგში პროფილურმა - დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტმა (თავმჯდომარე რომან კაკულია). უარყოფითი როლი შეასრულეს იურიდიული დეპარტამენტისა და საბიუჯეტო ოფისის არაფლისმთქმელმა დასკვნებმა.

13. მთავრობა ამ სიტუაციაში აღმოჩნდა აღნიშნული გულგრილობის კონტექსტის ხელშეწყობით, რამაც საშუალება მისცა, რომ კანონპროექტის უშუალო შემსრულებელს - საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს და მის დაქვემდებარებულ ბულალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებას არ შეესრულებინა მასზე დაკისრებული ფუნქცია, რამაც ვაჭვური რეაქციით გამოიწვია მთავრობის მიერ კანონდარღვევა.

14. ფაქტობრივად შეიქმნა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში შემფასებლობითი საქმიანობის შესახებ კანონპროექტის მთავრობაში ინიცირების შეუსრულებლობის საერთო მიზნით, შემთხვევით გაერთიანებული ჯგუფი - „შეთქმულთა კლასტერი“: ფინანსთა მინისტრი ივანე მაჭავარიანი, ბულალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების - სამსახურის უფროსი იური დოლიძე და საბჭოს თავმჯდომარე, ფინანსთა მინისტრის მოადგილე ნიკოლოზ გაგუა.

15. აღნიშნული კლასტერის გენეზისი „ბულალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ კანონის მიღების დროიდან მოდის და დაკავშირებულია ამ კანონში, კანონის საგნიდან გარეთ მდგომი შემფასებლობითი საქმიანობის შესახებ ჩანაწერებთან და ამ ჩანაწერებში ჩადებულ ჩანაფიქრში. ამ ჩანაწერებით შეიქმნა შთაბეჭდილება თითქოს შემფასებლობითი და აუდიტორული საქმიანობა აღრეულია ერთმანეთში და მომავალში საჭიროა მათი გამიჯვნა. თუ ამ კანონში არ იქნებოდა შემფასებლობასთან დაკავშირებული ჩანაწერები, მაშინ ხომ აუდიტორებთან მათი გამიჯვნა ნორმატიულად იქნებოდა დადგენილი. ეს ჩანაფიქრი იყო შემფასებლობითი საქმიანობის მმართველობითი „შთანთქმის“ იდეა. აქედან მოდის კანონში მოცემული ფორმულა „აუდიტორული და საშემფასებლო პროფესიების გამიჯვნის მიზნით“ „საშემფასებლო საქმიანობის შესახებ საკანონმდებლო აქტის“ შექმნაზე.

16. შემფასებლობითი საქმიანობის „მოთვინიერების“ საჭირო კანონის საჭირო დროს მიღების გეგმისათვის მომენტი არ დადგა საშემფასებლო საქმიანობის კანონპროექტის მიღების პირველი ვადისათვის. ამ მიზნის განხორციელება ვერ მოესწრო ვერც ერთი შემდგომი გადავადების ფარგლებში და ვერ ჩაეცია ის ბოლო დადგენილ ვადაში - 2019 წლის 1 ივლისამდე.

17. თავდაპირველად კანონში შემფასებლობითი საქმიანობის შესახებ ნორმები, როგორც აღინიშნა, იმიტომ მოხვდა, რომ ყოფილიყო შემფასებლობითი საქმიანობის მომავალის გადანყვება „შეზოჭილი“ მანამ, სანამ არ დადგებოდა საუკეთესო მომენტი ამ საქმიანობის ინსტიტუციური შეთავსებისათვის.

18. 2019 წლის 1 ივლისამდე შექმნილი სიტუაცია, უფრო სამსახურის შიდა პრობლემების გამო, არ იყო სასურველი („ბულალტრებს“ კი წაართვეს „აუდიტი“, მაგრამ ეხლა აუდიტორების რაოდენობის „ოპტიმიზაცია“ და „სეგრეგაცია“, მათთვის გარანტირებული ბაზრის შექმნის პროცესი არ იყო დამთავრებული), მაგრამ განვითარდა ისეთი პროცესები (მათ შორის საქართველოს პარლამენტში შეტანილ იქნა კერძო საკანონმდებლო ინიციატივით კანონპროექტი „შემფასებლობითი საქმიანობის შესახებ“, რომელშიც რეალურად იყო გამიჯვნილი აუდიტორული და შემფასებლობითი საქმიანობა, მათ შორის სახელმწიფო ზედამხედველობის ვერტიკალში), რომელმაც აიძულა „საშემფასებლო საქმიანობის შესახებ“ კანონის პროექტის განხილვა დაეწყო მის უშუალო ავტორს - ბულალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის სამსახურს (ხელმძღვანელი ი. დოლიძე).

19. კანონპროექტის ავტორის პოზიციაში, რომ შემფასებლობითი საქმიანობის ზედამხედველობას უნდა განხორციელებია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებას - ბულალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურს, გაიშიფრა შემფასებლობითი საქმიანობის „შთანთქმის“ ზემოთაღნიშნული ჩანაფიქრის განხორციელების დაკანონების მცდელობა. ამასთან, ასეთი ნორმა აშკარად ეწინააღმდეგებოდა კანონით განსაზღვრულ დავალებას აუდიტორული და საშემფასებლო საქმიანობისა და პროფესიების გამიჯვნის შესახებ.

20. დებატები, მისი მონაწილეთა ხელოვნური შეზღუდვის მიუხედავად, სულ უფრო და უფრო სკანდალურ ხასიათს იძენდა, განსაკუთრებით ოპონენტთა სწორი, სამართლიანი და მოქნილი პოზიციის გამო: აუდიტორული და შემფასებლობითი საქმიანობის ნორმატიული გამიჯვნა უნდა შეიცავდეს მათი სახელმწიფო ზედამხედველობის გამიჯვნასაც. ამისათვის კი უნდა შეიქმნას დამოუკიდებელი სახელმწიფო შემფასებლობითი საქმიანობის ზედამხედველობის სამსახური, ან უკიდურეს შემთხვევაში, მოხდეს მისი სრულფასოვანი, ავტონომიურობის შემანარჩუნებელი გაერთიანება არსებულ „ბულალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის სამსახურში“, ამ უკანასკნელის „ბულალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგების, აუდიტისა და შემფასების სამსახურად“ რეორგანიზაციის გზით. ასეთი პოზიციის წინააღმდეგ კანონპროექტის ავტორებს კონტრაგუმენტები არ გააჩნდათ.

21. ალტერნატიული იდეის ნებისმიერი სახით განხორციელება კი ნიშნავდა შემფასებლობითი საქმიანობის „შთანთქმის“ გეგმის ჩაშლას, ამასთან თუ მოხდებოდა „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგების, აუდიტისა და შეფასების სამსახურად“ რეორგანიზაცია ეს დამატებით გამოიწვევდა სამსახურის კადრებით ხელახალ დაკომპლექტებას, რაც საფრთხის ქვეშ აყენებდა სამსახურში ჩამოყალიბებული „გუნდის“ უცვლელობას და ეს მაშინ, როდესაც სამსახურს ურთულესი 2020 წელი ელოდა, ურთულესი გადასაჭრელი პრობლემებითა და წინააღმდეგობებით, სადაც „გუნდის“ უცვლელობას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ექნებოდა.

22. კანონპროექტის საკანონმდებლო მსვლელობის შემთხვევაში უდიდესი ალბათობით ალტერნატიული ორი წინადადებებიდან გავიდოდა რომელიმე ერთი.

მოვლენების ასეთმა პერსპექტივამ, კანონპროექტის ავტორებს, რომლებიც დადგინეს რა დილემის წინაშე - შემფასებლობითი საქმიანობის შესახებ კანონს მიღებით ან შემფასებლების „გათავისუფლება“ ან/და საკადრო ცვლილებები, ეტყობა ახალი გეგმისაკენ უბიძგა: შემფასებლობითი საქმიანობის შესახებ ახალი კანონის მიღების პედალირება და სტატუს ქვოს შენარჩუნება.

23. შედეგით, რომ კანონპროექტი დღემდე არაა წარდგენილი არც მთავრობაში და არც პარლამენტში ოფიალურად, ადასტურებს კანონის ნორმის დარღვევის, როგორც დამცავი და დროის გაყვანის მექანიზმის გამოყენებას, მით უმეტეს რომ ასეთ დარღვევაზე უშუალო პასუხისმგებელი მთავრობა და პრემიერ-მინისტრია. ამ გადაწყვეტილებაში გათვალისწინებულია პოლიტიკური რთული კონიუნქტურა და დარღვევისათვის განგაშის მექანიზმის სისუსტეები. კანონში ვადის გადაუნეგლობით კანონდარღვევებში ჩანს, თითქოს პირველადი იყოს გულგრილობა და უპასუხისმგებლობა, ხოლო მეორადი ეგოიზმი და კერძო ინტერესები, როდესაც ყველაფერი შებრუნებითაა და პირველია მეორესაგან ნაწარმოები.

ეს იყო პრემიერ - მინისტრის დარტყმის ქვეშ დაყენების გადაწყვეტილება.

24. აღწერილი ამბავი გამოხატავს სახელმწიფო მმართველობითი სისტემის სისუსტეს, როდესაც ერთმა ან/და რამდენიმე პიროვნებამ მმართველობის ქვედა დონეებიდან მოახერხა კანონმდებლობის განვითარების წლებით შეფერხება, ხოლო მისი ამ საქმიანობის აღკვეთა ვერ შეძლო ვერც ინსტიტუტებმა და ვერც პირველმა პირებმა. სწორედ ასეთი შესაძლებლობის გამომრიცხველი ინსტიტუციური რეფორმების განუხორციელებლობა არის მთავარი საყვედური მთავრობის მეთაურისა და მმართველი პარტიის თავმჯდომარისათვის. აღნიშნულის მსგავს საქმის გამფუჭებლობის ავტომატურ ამოგდებას უნდა ახდენდეს სისტემა.

25. მოცემულ კონკრეტულ შემთხვევაში სისტემამ ვერ მოახერხა ვერც კანონდარღვევის პრევენცია, ვერც მისი გამოსწორება. მან ვერ შეძლო წინ დადგომოდა მმართველობითი იერარქიის ქვედა დონეზე მიღებულ გადაწყვეტილებას. ეს აჩვენებს სად ფუჭდება საქმე, რომ უწესრიგობით ყველაზე ღრმა დონეებია გამსჭვალული და პოლიტიკური თანამდებობის პირები ხშირად თავისი (როგორც წესი მოკლე) კარიერის მანძილზე ამ

დონეებზე საკითხების გარკვევასა და ჩაღრმავებას ვერ ახერხებენ. მმართველობის ეს ქვედა დონეები ახერხებენ ზედა დონეებისაგან ავტონომიურად საკითხების გადაწყვეტას, ამისათვის სარგებლობენ პოლიტიკოსების არაინფორმირებულობითა და რუტინაში ჩართულობით. ან, თუ არსებობს საფრთხე, რომ მათი ჩანაფიქრი გადაწყვეტილების პროექტის „შეცურებით“ არ გამოვა ამა თუ იმ ხელმძღვანელთან, ელოდებიან მომენტს - პოლიტიკურ დაძაბულობას, არჩევნებს და ა.შ. როდესაც პოლიტიკოსთა აზრი და გონება სხვა საკითხებითაა დაკავებული და მაშინ ახდენენ გადაწყვეტილების პროექტის ინიცირებას. იშვიათად, მაგრამ ასეთი ინიცირებით საკანონმდებლო გადაწყვეტილებებიც მიიღება. იგივე თვისების კონტექსტი აქვს გ.გახარიასადმი ფინანსთა სამინისტროს „შეთქმულთა კლასტერის“ (ვ. მაჭავარიანი, ი. დოლიძე, ნ. გაგუა) ობსტრუქციას. შეძლებს გ.გახარია მის დაძლევას?

26. შეძლებს მაშინ, თუ არ დაელოდება მმართველობის სისტემის მიერ საკითხის გადაწყვეტას და გადავა ხელით მართვის რეჟიმზე, თანაც, თუ ექნება ამისათვის, პრემიერ - მინისტრის რანგში, ფუნქციონირების დრო. „შეთქმულთა“ გათვლა სწორედ ამ დროის ნაკლებობასა და ცაიტნოტზეა გათვლილი.

27. მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეიძლება აღდგეს მთავრობისა და გ.გახარიასათვის მიყენებული რეპუტაციული ზიანი და გაჩნდეს წესრიგის დამყარების იმედი, თუ:

27.1. საქართველოს მთავრობის მიერ სასწრაფოდ იქნება უზრუნველყოფილი „შემფასებლობითი საქმიანობის შესახებ“ კანონპროექტის საქართველოს პარლამენტში წარდგენა და უკვე საგაზაფხულო სესიაზე მის მიღება;

27.2. სამსახურეობრივი მოკვლევით დადგინდება, მთავრობის აპარატში, საპარლამენტო მდივანთან თუ რატომ არ მოხდა კანონის დავალების შესრულების ავტომატურ რეჟიმში კონტროლი, რომელმა რგოლმა და ვინ დაუშვა გადაცდომა /შეცდომა/ სამსახურეობრივი გულგრილობა კონკრეტულ შემთხვევაში და მიღებულ იქნება შესაბამისი გადაწყვეტილება მთავრობის აპარატის მუშაობის გაუმჯობესების თაობაზე;

27.3. სამსახურეობრივი მოკვლევით დადგინდება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ საქართველოს მთავრობაში კანონპროექტის ინიცირების განუხორციელებლობის ობიექტური მიზეზები, თუ სუბიექტური მოტივები და მიღებულ იქნება მოკვლევის შედეგების ადექვატური გადაწყვეტილებები.

27.4. სამსახურეობრივი მოკვლევით დადგინდება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქვეყნებო დანესებულების - ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურში კანონპროექტის წლების განმავლობაში მოუმზადებლობის და ბოლო წლებში კი მომზადებული კანონპროექტის შემდგომი მსვლელობის შეფერხების მოტივები, მიზეზები და განხორციელება დასკვნის შესაბამისი ღონისძიებები.

28. თუ ამას ვერ შეძლებს გ. გახარია, მაშინ კვლავ ისე მოხდება, როგორც აქამდე არაერთხელ: „წყალნი წავლენ და წამოვლენ, ქვიშანი დარჩებიანო“, ანუ გახარიები წავლენ, დოლიძეები დარჩებიან!

მთავრობის მიერ ეროვნული ბანკის მსოფლიო ოქუპაცია, თუ ფინანსიზაცია?

ღია წერილი საქართველოს პრემიერ - მინისტრს ბიძინა ზახარაძეს

ბატონო გიორგი,

გადაუდებელი აუცილებლობიდან გამომდინარე, იძულებული ვარ მოგმართოთ ღია წერილის ფორმით.

1. 2020 წლის 27 თებერვალს საქართველოს მთავრობის სხდომაზე დღის წესრიგის მეორე საკითხად განიხილეს: „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ და მისგან გამომდინარე კანონპროექტები“ (საინტერესოა იმის აღნიშვნა, რომ საქართველოს მთავრობის დღის წესრიგში არ იყო ნახსენები, რომ ცვლილება შედიოდა ასევე „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგების და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონში, რის გამოც ეს ცვლილებები აღმოჩნდა სრული სიურპრიზი პროფესიული წრეებისათვის). მომხსენებელი - საქართველოს ფინანსთა მინისტრი ივანე მაჭავარიანი.

2. 2020 წლის 11 მარტის N9495 წერილით, საქართველოს პარლამენტს წარედგინა საქართველოს მთავრობის მიერ ინიცირებული ორგანული კანონის პროექტი „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ და საქართველოს კანონის პროექტები, მათ შორის „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“.

3. საკანონმდებლო ცვლილებების მთავარი იდეად წარმოდგენილია ის, რომ „...ეროვნული ბანკის საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება - ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახური და შეუერთდეს საქართველოს ეროვნულ ბანკს“ და საქართველოს ეროვნული ბანკი გახდეს დღეისათვის საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების - ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის სამართალმემკვიდრე (საქართველოს კანონპროექტი - „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“).

4. საქართველოს მთავრობამ მოინონა ფინანსთა სამინისტროს ზემოთ აღნიშნული საკანონმდებლო ინიციატივა და შესაბამისი საკანონმდებლო წინადადებით შევიდა საქართველოს პარლამენტში ისე, რომ:

4.1. დაირღვა კანონშემოქმედების საჯაროობა:

- აღნიშნულ კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილეობა არ მიუღია არც ერთ სახელმწიფო, არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია/დაწესებულებას, ექსპერტს, სამუშაო ჯგუფს;
- აღნიშნულ კანონპროექტებთან დაკავშირებით არ

არსებობდა არც ერთი ორგანიზაციის/დაწესებულებების, სამუშაო ჯგუფის, ექსპერტის შეფასება;

- მთავრობას საკითხის გადაწყვეტისას, არ ჰქონდა სხვა ქვეყნების გამოცდილება კანონპროექტის მსგავსი კანონების იმპლემენტაციის სფეროში, იმ გამოცდილების მიმოხილვა, რომელიც მაგალითად იქნა გამოყენებული კანონპროექტის მომზადებისას;

- არ მომხდარა მისი განხილვა პროფესიული ორგანიზაციებში, პროფილურ სამეცნიერო და აკადემიურ ინსტიტუტებში, უნივერსიტეტებში, აუდიტურ ფორუმებში, ასოციაციებში;

4.2. დაირღვა საერთაშორისო ხელშეკრულების მოთხოვნები:

- არ დაიცვა „ასოციაციების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის“, რომელიც ითვალისწინებს მხარეებმა ბუღალტერიისა და აუდიტის „სფეროებში ერთმანეთს გაუზიარონ ინფორმაცია და პროფესიული გამოცდილება“ და გამართონ „რეგულარული დიალოგი“;

- განმარტებითი ბარათიდან არ ჩანს მსოფლიო ბანკის, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ინფორმირება კანონპროექტის შესაფასებლად.

4.3. დაირღვა ურთიერთობის სტანდარტი და ეთიკის პრინციპები აღმასრულებელ ხელისუფლებასა და საქართველოს ეროვნულ ბანკს შორის:

- დემონსტრაციულად იგნორირებულია საქართველოს ეროვნული ბანკის მონაწილეობა ეროვნული ბანკის ორგანულ კანონში ცვლილებების, როგორც საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის მომზადების, ისე საქართველოს მთავრობის მიერ კანონპროექტის განხილვის დროს.

4.4. დაირღვა კონსტიტუცია და კანონმდებლობის სხვა ნორმები, კერძოდ:

- საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნა, რომ „ეროვნული ბანკის უფლებამოსილება, საქმიანობის წესი და დამოუკიდებლობის გარანტია განისაზღვრება ორგანული კანონით“, დარღვეულია და საქართველოს ეროვნული ბანკის საქმიანობის ნორმები სპეციალური „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონითაა დადგენილი, რაც მნიშვნელოვნად შეასუსტებს ეროვნული ბანკის დამოუკიდებლობას, გააგრძელებს ბოლო წლებში ჩამოყალიბებულ ტენდენციას და კიდევ უფრო გაზრდის მის ფინანსიზაციას. რაც საბოლოო ჯამში დააზიანებს ეროვნული ბანკის საკრედიტო შინაარს:

- „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართვე-



ლოს კანონის მიხედვით „საქვეუწყებო დაწესებულება“ „იქმნება, გარდაიქმნება და საქმიანობას წყვეტს“. შესაბამისად, კანონი არ იცნობს ინიცირებულ კანონპროექტში მოცემულ - „საქვეუწყებო დაწესებულების“, „რეორგანიზაციის“ და „შეერთების“ წესს, მით უმეტეს სამთავრობო სტრუქტურის გარეთ და მისი ფუნქციების ეროვნული ბანკის ფუნქციებთან შეერთება - გათანაბრებას.

- კანონპროექტებზე არაა წარმოდგენილი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ ორგანული კანონის მოთხოვნების შესაბამისი განმარტებითი ბარათები, სადაც შეფასებულ იქნებოდა თუ რა გახდა კანონპროექტის მიღების მიზეზი, რა პრობლემის გადაჭრას ისახავს მიზნად კანონპროექტი და რატომაა ამისათვის მისი მიღება აუცილებელი, როგორია კანონპროექტის მოსალოდნელი შედეგები.

- კანონპროექტის ავტორების მიერ მოტანილია რამოდენიმე მანიპულირებული ფაქტი ეროვნულ ბანკისადმი დაქვემდებარების არგუმენტად, რაც, ბუნებრივია, მტკიცებულებად ვერ გამოდგება, ქვეყნის მმართველობითი სისტემის კონტექსტისა და ავტორების მიერ უარყოფილი კვლევების გარეშე. ავტორების ეს არგუმენტები იმას ადასტურებენ, რომ მათი ინტერესი სამსახურის დამოუკიდებლობის ხარისხის ამაღლება კი არა, არამედ „ახალი პატრონის“ ძიებაა.

- არსად ჩანს რეალური მმართველობითი სისტემაში ამ ცვლილების კონტექსტი - მიზანი თუ რისთვის ახდენ ცვლილებებს და რა შედეგებზეა ეს ყველაფერი ორიენტირებული.

- კანონპროექტის ავტორების აღიარებით, მათ კანონპროექტის შემუშავებისას მსგავსი კანონების იმპლემენტაციის სფეროში, სხვა ქვეყნების გამოცდილების შესწავლაზე აქცენტი არ გაკეთებულა.

4.5. წინააღმდეგობაშია ევროდირექტივებთან:

- კანონპროექტის მიხედვით, ეროვნული ბანკისათვის აუდიტორული საქმიანობის ზედამხედველობა ეწინააღმდეგება მარეგულირებელი ინსტიტუტის ინტერესთა

კონფლიქტისაგან თავისუფლების შესახებ ევროდირექტივის მოთხოვნას, რამეთუ თვითონ ეროვნული ბანკი არის აუდიტორული შემომწმების სუბიექტი:

- აღნიშნული აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტების, აგრეთვე პროფესიონალი ბუღალტრის (აუდიტის) ეთიკის კოდექსის ფუნდამენტალური პრინციპების დარღვევაა.

4.6. უარყოფილია ფინანსებისა და კრედიტის დაყოფის ფუნდამენტური პრინციპი:

- საქართველოს ეროვნული ბანკი არაა ფინანსური დაწესებულება და არ შეიძლება იყოს ბუღალტერიისა და აუდიტის პოლიტიკის განმსაზღვრელი და ზედამხედველი ინსტიტუტი მისი არსის საქართველოს კონსტიტუციური შინაარსიდან გამომდინარე. კონსტიტუციის ნმ-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით სები ხელს უწყობს ფინანსური სექტორის სტაბილურ ფუნქციონირებას, რაც არ ნიშნავს ბიზნესსუბიექტების ბუღალტრული აღრიცხვის, ფინანსური ანგარიშგების და აუდიტის სტანდარტების შექმნას, ასს - სტანდარტების გამოყენებაზე კონტროლისა და მარეგულირებელი ფუნქციის განხორციელებას.

4.7. არაა გამოყენებული კანონმდებლობაში მოცემული მექანიზმები უკეთესი კანონპროექტის შესაქმნელად:

- მთავრობამ 2020 წლის 17 იანვარს N35 დადგენილებით დამტკიცებული რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიის შესაბამისად არ მოსთხოვა კანონპროექტების ინიციატორს - ფინანსთა სამინისტროს რეგულირების ზეგავლენის შეფასება დადგენილი წესით, რაც მთავრობას მისცემდა საშუალებას გათვითცნობიერებული გადაწყვეტილების მისაღებად;

- არ მოახდინა სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების - ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის საქმიანობისა და გამოცდილების ანალიზი, არ დაადგინა შუა სამეურნეო წელს კანონპროექტის დაჩქარებულად მიღების (კანონპროექტის მიხედვით უნდა ამოქმედებულიყო

2020 წლის 1 მაისიდან) მიზეზები, რამაც გამოიწვია ინფორმაციულ ვაკუუმში გადაწყვეტილების მიღება.

4.8. არ გამოიჩინა მმართველობითი სიფხიზლე და დაკვირვებულობა:

- მთავრობას „გამორჩა“ მხედველობიდან პიროვნული ტრანსფორმაციის ის ფაქტი, რომ 2016 წელს „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონის დღევანდელი სახით მიღებასა და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების - ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის შექმნაში მონაწილე ადამიანები, წარმოდგენენ ძირითად ბირთვს იმ ჯგუფისა, რომლებიც დღეს, თანაც უცვლელი თანამდებობრივი პოზიციებით. გამოვიდნენ მათ მიერ 4 წლის წინ მხარდაჭერილი ამ კანონის ძირეული ცვლილებისა და აღნიშნული სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების გაუქმების ინიციატივით (ნიკოლოზ გაგუა, იური დოლიძე, გიორგი კაკაურიძე), ეს პირები, მთავრობის მიერ, დანიშნულია (ივანე მაჭავარიანთან და ლაშა ხუციშვილთან ერთად) აღნიშნულ კანონპროექტებზე საქართველოს პარლამენტის საკომიტეტო და პლენარულ სხდომებზე მომხსენებლებად!

4.9. უგულვებელყო არა მარტო თეორია, კანონით საქართველოში აღიარებული აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტებისა და პროფესიონალ ბუღალტერთა ეთიკის კოდექსის ფუნდამენტური პრინციპები და საუკეთესო პრაქტიკა, არამედ ჯანსაღი აზრიც:

- მთავრობამ მიიღო გადაწყვეტილება ტექტონიკურ საკანონმდებლო ცვლილებებზე ისე, რომ ინიციატორებისაგან დოკუმენტურად არ უნახავს არც ერთი, არა თუ არგუმენტირებული, დასაბუთებული, არამედ უბრალოდ მოსაზრებაც კი, თუ რატომაა გაუსაძლისი საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების - ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის ფუნქციონირება, რა გაფუჭდა მისი ასეთი სახით არსებობის 4 წლის მანძილზე, რა ზიანი მიადგა ამით სახელმწიფოს და თუ თავიდან ასეთი მდგომარეობა იყო, რატომ გახდა მისი გაუქმება უსწრაფესი აუცილებლობა ახლა და რის გამოსწორებას ან რა შედეგებს უნდა ველოდოთ და რატომ?

5. სრულიად გაგებარია, რას ეფუძნებოდა მთავრობა ამ საკანონმდებლო ინიციატივით საქართველოს პარლამენტში შესვლის გადაწყვეტილების მიღებისას.

თუ 4 წლის განმავლობაში სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება - ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახური ავად თუ კარგად ფუნქციონირებდა ფინანსთა სამინისტროში, რა იცვლება ყველა საკანონმდებლო ნორმის შენარჩუნებითა (უფრო სწორად - შეკვეცით: შეკვეცილია ისეთი დადებითი საკანონმდებლო ნორმა, როგორიცაა დავების განხილვის ორგანო, რაც არ უნდა იყოს შემთხვევითი ჩანაფიქრი კანონპროექტის ინიციატორთა მხრიდან!) და სხვა ინსტიტუტში პორტირებით?! რა იყო ცუდი და რა და რატომ გახდება უკეთესი?

6. კანონპროექტები საზოგადო მიზნით არაა შექმ-

ნილი კანონპროექტის ინიციატორთა ზრუნვა საქმესა და პროფესიაზე რომ ყოფილიყო, მაშინ საკითხი უნდა დასმულიყო ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის დამოუკიდებელ მარეგულირებელ ინსტიტუტად ჩამოყალიბების შესახებ, როგორც ეს მიღებულია ევროკავშირის 28 ქვეყნიდან 23 ქვეყანაში!

ეს რომ ასე არაა არცაა გასაკვირი, რადგანაც კანონპროექტები, როგორც განმარტებითი ბარათებით დასტურდება, „ენდემურად“ ფინანსთა სამინისტროს, უფრო სწორად, „შეთქმულთა კლასტერის“ ინიციატივაა, რომლისგანაც თქვენთვის პირადად და საქართველოს მთავრობისათვის მთლიანად, რეპუტაციული ზიანის მიყენება საქვეყნოდ ცნობილი ფაქტია (<http://iverioni.com.ge/16780-mikheil-jibuti-giorgi-gakharia-memkvidreobith-mighebuli-kanondarghvevith-tsava.html>)

7. კანონპროექტის მიღების რეალური მოტივი და მიზანი

ზემოთქმულიდან გამომდინარე იოლად შესამჩნევია, რომ ავტორების მიერ კანონპროექტების კოდირებულ-პოზიციონირებული მთავარი იდეა (იხ. პუნქტი 3) და მამოძრავებელი მოტივი არა რაიმეს რეალურ გაუმჯობესებაშია, არამედ პიროვნებების - „საკადრო პორტირებაშია“ „სამსახურის პორტირების“ გამოყენებით; რაც შეეხება სამსახურს, პირიქით, ის კანონპროექტით მიხედვით, უქმდება და მისი ისედაც შეკვეცილი ფუნქციები ახალ გარემოში ადაპტირების დროს, კიდევ უფრო დაკნინებისთვისაა განწირული. აღნიშნული თავხედური, საზოგადოებრივი აზრის გამომწვევი, ღიაობით წერია მთავრობის მიერ პარლამენტში წარდგენილ „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ კანონპროექტში: „საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება - ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის უფროსი, სამსახურში შტატიტ დასაქმებული თანამშრომლები და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები, 2020 წლის 1 მაისიდან, მათივე თანხმობით, საქართველოს ეროვნულ ბანკში უკონკურსოდ გადაყვანილ იქნენ არანაკლებ მათი სახელფასო ანაზღაურების ტოლფას თანამდებობებზე. თანხმობის განუცხადებლობის შემთხვევაში, სამართლებრივი ურთიერთობები დარეგულირდეს კანონმდებლობით დადგენილი წესით“ (მუხლი 2, პუნქტი 3).

9. ქვეყანაში არსებული უსამართლობის უსაზღვროობის რწმენის გარეშე შეუძლებელია დაუშვა, რომ შეიძლება კერძო, პიროვნული ინტერესი, კონკრეტულ თანამდებობაზე კანონით დააკანონო და სახელი და გვარით მიუთითო, როგორც ამ შემთხვევაში, რომ იური დოლიძე - ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის უფროსი“, მისივე თანხმობით, „საქართველოს ეროვნულ ბანკში უკონკურსოდ გადაყვანილ იქნენ არანაკლებ მათი სახელფასო ანაზღაურების ტოლფას თანამდებობებზე“.

მსგავსი პრაქტიკის არსებობა სადმე და ოდესმე

ჩვენთვის უცნობი, ხოლო ევროპულ, დასავლურ საკანონმდებლო სისტემებში მსგავსი ჩანაწერი „სამართლებრივი სახელმწიფოს“ ხსენების აკრძალვის ტოლფასია!

საკანონმდებლო და საკადრიო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ნონსენსად შეიძლება ჩავთვალოთ, როდესაც რომელიმე პიროვნებას აქვს არჩევის უფლება იმუშავეს თუ არა ეროვნულ ბანკში, ხოლო ამ უკანასკნელს წართმეული აქვს უფლება, გადაწყვიტოს, ვინ უნდა იმუშაოს ეროვნულ ბანკში და ვინ არა.

10. კანონპროექტის დეკოდირების შემდეგ ცხადია, რომ „შეთქმულთა კლასტერის“ სხვა წევრები აპირებენ საქართველოს ეროვნულ ბანკში პორტირებას და ამისათვის კანონპროექტით ითხოვენ ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრთა რაოდენობა 7 წევრის ნაცვლად განისაზღვროს 9 წევრით, ხოლო ვიცე-პრეზიდენტთა რაოდენობა 2-ის ნაცვლად - სამით. ანუ ადგილებიც კი მონიშნული აქვთ და ამ ადგილებზე დანიშნება უზრუნველყოფენ კანონში ფაქტიურად „გადასანიშნ“ პირთა ჩანერით. ფაქტია, რომ კანონპროექტების მთავარი მოტივივაცია არის პირადული და არა სახელმწიფოებრივი.

11. საკანონმდებლო ცვლილებების სასწრაფოდ განხორციელების არც ერთი მიზეზი არაა დასახელებული. დიდი ალბათობით ეს არის იმ ანგარიშგებებისა და შესაბამისი პასუხისმგებლობებისაგან გაქცევა, რომელთაც კუმულატიური ხასიათი აქვთ 2020 წლის მეორე ნახევარში: აუდიტორული ბაზრის რაოდენობრივი და თვისობრივი მდგომარეობის განსაჯაროება (აუდიტორული ფირმების 2019 წლის ანგარიშებისა და საზოგადოებრივი დაინტერესების პირების აუდიტის ჩატარების უფლების მქონე აუდიტორი ფირმების ხარისხის კონტროლის განმეორებითი მონიტორინგის ჩატარებით წლის ბოლომდე, აგრეთვე სამსახურის აუდიტის ხარისხის შესახებ წლიური ანგარიშით) აუდიტორი ფირმებისათვის კატეგორიების მინიჭება, რომელიც წარმოშობს ბევრ კითხვებს სამსახურის მუშაობასთან დაკავშირებით, ასევე, ბევრი ჩამოღობი პროექტისა და ისეთი ჩავარდნების შესახებ, როგორცაა მაგალითად, ე. წ. მეოთხე კატეგორიის საწარმოების ანგარიშგების საკითხი, იქნება პრეტენზიები ალბათ ინტერესთა კონფლიქტების, ინსაიდერული ინფორმაციის გამოყენების შესახებ და ა.შ. ამის შესახებ ვრცლად და ცალკე

სხვა დროს. ნათქვამი საკმარისია იმის დასაბამად, რომ ესაა ამ პასუხისმგებლობებისაგან ერთგვარი თავის შეფარება ეროვნულ ბანკში და ამ უკანასკნელზე ამ პრობლემების „ჩამოკიდება“.

ეს სისწრაფე გამოწვეულია იმითაც, რომ უკვე მთავრდება დანიშვნების პირველი ვადა, მოდის საპარლამენტო არჩევნები, რაც თანამდებობრივ, თუ კარიერულ მდგომარეობის მდგრადობაზე აისახება და საჭიროა მომავალზე ზრუნვა, საუკეთესო შემთხვევაა თუ, გარანტიები უზრუნველყოფილი იქნება კონსტიტუციური მანდატის მქონე ორგანოს ქოლგის ქვეშ, აგრეთვე ფინანსურად გაუმჯობესებული პირობებით.

12. ყურადღებას მივაქცევ შეიძლება შემთხვევით, მაგრამ განმეორებად და ამიტომ ტრადიციად ქცეულ ფაქტს: ესაა მმართველობის ქვედა ეშელონების ინტერესების გამომხატველი სხვადასხვა საჩოთირო საკანონმდებლო ინიციატივების რთულ სოციალურ, პოლიტიკურ, თუ სხვა მმართველობითი ინსტიტუტებისათვის ცაიტნოტურ პერიოდებში ინიცირების პრაქტიკა. არც მოცემული შემთხვევაა გამონაკლისი.

ბატონო გიორგი!

საჯაროდ ვაცხადებ, რომ ეს წერილი დავწერე როგორც მთლიანად ჩვენი ქვეყნისთვის, ასევე გამოკვეთილად, პერსონალურად თქვენთვის, რათა ამოვრებულ იქნას შეცდომის (განხილული კანონპროექტების წარდგენა პარლამენტში) დანაშაულში (ამ კანონპროექტების დაკანონება) გადაზრდა და აქედან გამომდინარე პირადი, თუ საქვეყნო უარყოფითი შედეგები (ამის შესახებ უკვე დაინერა: იხ., „საქართველოში აუდიტორებს ცხვრის ფარასავით ექცევიან“ - „აუდიტი, აღრიცხვა, ფინანსები“, N2(242), 2020: <http://iverioni.com.ge/16784-aqcentebi-postpandemiuri-periodisthvis.html>).

გთხოვთ, შეაჩეროთ კანონპროექტების მსვლელობა საქართველოს პარლამენტში და მოეწყოს აღნიშნული საკითხების საჯარო განხილვა, დიალოგი ფართო საზოგადოების (პროფესიის წარმომადგენლების) და თუგინდ უცხოელი მედიატორების მონაწილეობით. ეს ბუნებრივია, შესაძლებელია, თუ თქვენ თვითონ არ განიხილავთ თავს ამ კანონპროექტებში გამოხატული ნორმების თანაავტორად.



პარლამენტი პარლამენტის წინააღმდეგ?

ლია წერილი

საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის არჩილ თალაკვაძის, საფინანსო - საბიუჯეტო კომიტეტის თავმჯდომარის ირაკლი კოვზნაძის, საქართველოს პარლამენტის წევრებს,

**ბატონო არჩილ,
ბატონო ირაკლი,
ქალბატონებო და ბატონებო,**

ერთმა და იმავე პიროვნებებმა, ჯერ 2016 წლის 27 აპრილს შემოიტანეს საქართველოს პარლამენტში კანონპროექტი „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ და შემდეგ, 2020 წლის 11 მარტს კანონპროექტი ამ კანონში ცვლილებების თაობაზე. პირველ შემთხვევაში, ისინი წარმოადგენდნენ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთან შექმნილ სამუშაო ჯგუფს, ხოლო მეორე შემთხვევაში, ფინანსთა სამინისტროსა და აღნიშნული კანონით შექმნილი, ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუნეებო დაწესებულების - ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის ხელმძღვანელ პირებს. 2020 წელს ისინი ითხოვენ იმის შეცვლას, რასაც ითხოვდნენ და მიაღწიეს 2016 წელს, ანუ დაუპირისპირდნენ საკუთარ პოზიციებს. ეს პირები (ნიკოლოზ გაგუა, იური დოლიძე, გიორგი კაკაურიძე), მთავრობის მიერ, დანიშნულია (ივანე მაჭავარიანთან და ლაშა ხუციშვილთან ერთად) აღნიშნულ კანონპროექტებზე საქართველოს პარლამენტის საკომიტეტო და პლენარულ სხდომებზე მომხსენებლებად!

საკითხი ეხება ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის გაუქმებას ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში და მისი ფუნქციების გადატანა („პორტირება“) საქართველოს ეროვნულ ბანკში. ამასთან, არაა დასახელებული არც ერთი მიზეზი თუ რითაა გამოწვეული ასეთი წინადადება და რა მიზანს ემსახურება ის, მაშინ როდესაც შემოთავაზებული კანონპროექტის ნორმებით მოსალოდნელია უამრავი ნეგატიური შედეგი: ყველანაირად კნინდება აღნიშნული სამსახურის დამოუკიდებლობა, უარესდება 100 ათასზე მეტი სამენარმეო სუბიექტის სერვისისადმი ხელმისაწვდომობა, უქმდება დავეების საბჭო, იზრდება მათი ტრანზაქციის ხარჯები, მცირდება სამსახურის საჯაროობა, ხდება ეროვნული ბანკის არაპროფილური საქმიანობით დატვირთვა და სხვ.

გაკვირვებას იწვევს ის ფაქტი, რომ აღნიშნული წინადადებები საქართველოს მთავრობამ მოინონა და საკანონმდებლო წინადადებით წარადგინა საქართველოს პარლამენტის წინაშე „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ და მისგან გამომდინარე კანონპროექტები“ (აუცილებელია იმის აღნიშვნა, რომ საქართველოს მთავრობის დღის წესრიგში არ იყო ნახსენები, რომ ცვლილება შედიოდა ასევე „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონში, რის გამოც ეს ცვლილებები აღმოჩნდა სრული სიურპრიზი პროფესიული წრეებისათვის).

აღნიშნული გადაწყვეტილების რეალური შინაარსი, როგორც კი გახდა ცნობილი დაინტერესებული საზოგადოებისათვის, ის ყველა პუბლიკაციაში ერთმნიშვნელოვნად შეფასდა, როგორც დაუსაბუთებელი და ზიანის მომტანი.

აღნიშნულთან დაკავშირებით, ოფიციალურად მივმართეთ მთავრობის მეთაურს (<http://iverioni.com.ge/16786-mikheil-jibuti-mthavrobis-mier-erovnuli-bankismcocavi-okupacia-thu-finansizacia.html>) საკანონმდებლო ინიციატივის გამოწვევის რეკომენდაციით.

ვიდრე ამ მიმართულებით რაიმე გაირკვევა, მანამდე პროცესები მისი რიგით ვითარდება უკვე საქართველოს პარლამენტში, სადაც აღნიშნული კანონპროექტებთან დაკავშირებით პროცედურები უკვე დაიწყო.

დაინტერესებული საზოგადოება დიდი ყურადღებით აკვირდება ამ პროცესს და ელოდება, რომ საქართველოს პარლამენტი, საპარლამენტო რესპუბლიკის სიმალღებებიდან მიუდგება მთავრობის წინადადებებს და აღნიშნული კანონპროექტების განხილვის პროცესში მოხსნის ყველა გაუგებრობას.

წინამდებარე მომართვის მთავარი მიზანი ამ პროცესში ხელისშეწყობაა. მისი მთავარი გზავნილი იმაში მდგომარეობს, რომ გამომდინარე ქვეყანაში შექმნილი პოლიტი-ეკონომიკური და პანდემიური კონტექსტისაგან, საქართველოს პარლამენტი მაქსიმალურად გათავისუფლდეს კანონპროექტების ავტორის - საქართველოს მთავრობის „გავლენის ზენოლისაგან“. ამისათვის, კი უზრუნველყოს კანონმდებლობით განსაზღვრული პროცედურების არა მარტო ფორმალური, არამედ შინაარსობრივი დაცვა საქართველოს პარლამენტის ყველა სტრუქტურის მიერ, საკითხის განხილვის საჯაროობა და მასში დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობა, ამ უკანასკნელთათვის ხელმისაწვდომი საშუალებით განხილვების დროული შეტყობინების უზრუნველყოფით.

შეიძლება ჩათვალოს, რომ თუ მომართვის მიზანი ესაა, მას საგანი გამოცლილი აქვს. გააჩნია საკითხს საიდან შევხედავთ. ერთი და იგივეს, მთის წვერზე მყოფი, ხეობის ძირში მყოფისაგან, განსხვავებულად ხედავს.

იქედან, სადაც მე ვდგევარ, ჩანს, რომ საქართველოს პარლამენტისადმი მსგავსი მიმართვა აუცილებელია. ამას ადასტურებს შემდეგი ფაქტები.

საქართველოს მთავრობის მიერ წარმოდგენილი საკანონმდებლო ინიციატივა, არ იყო გათვალისწინებული მის კანონშემოქმედებითი საქმიანობის მოკლევადიან გეგმაში პარლამენტის საგაზაფხულო სესიისათვის, მიუხედავად ამისა კანონპროექტებს არ ახლავს მთავრობის მხრიდან იმის დასაბუთება, როგორც ამას საქართველოს

პარლამენტის რეგლამენტი მოითხოვს (მუხლი 100. პუნქტი 1), თუ რაში მგომარეობს კანონპროექტების ისე სწრაფად წარმოდგენის აუცილებლობა, რამაც შეუძლებელი გახადა მისი გეგმაში გათვალისწინება.

ამას ხელი არ შეუშლია კანონპროექტების შემდგომი მსვლელობისათვის. **ეს ფაქტი არ არის ასახული არც საბიუჯეტო ოფისის და არც იურიდიული დეპარტამენტის დასკვნებში**, რომლის საფუძველზეც პარლამენტის ბიურომ მიიღო გადაწყვეტილება კანონპროექტების განხილვის პროცედურების დაწყების შესახებ.

როგორ შეიძლება, რომ **ყურადღების გარეშე დარჩენილიყო ის ფაქტი**, რომ ოთხი წლის წინ ამ კანონის მიღების დროს მასში ჩართული იყვნენ საერთაშორისო და პროფესიული ორგანიზაციები, ექსპერტები, ხოლო მიმდინარე შემთხვევაში კანონპროექტი ავტორების გარდა არავის უნახავს, არ მომხდარა მისი განხილვა პროფესიულ ორგანიზაციებშიც კი. როგორ შეიძლება არ გასჩნდოდა იურიდიულ დეპარტამენტს კითხვა იმასთან დაკავშირებით, თუ რაში მდგომარეობს კანონპროექტის მიღების სისწრაფე (პროექტში ნაგარაუდვეი იყო 1 მაისს ძალაში შესვლა), მით უმეტეს რომ ამას საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი ითხოვს? რატომ არ დაადგინა არ დაადგინა შუა სამეურნეო წელს კანონპროექტის დაჩქარებულად მიღების მიზეზები, რამაც გამოიწვია ინფორმაციულ ვაკუუმში გადაწყვეტილების მიღება.

ყურადღება უნდა მიექცეს იმ ფაქტს, რომ საბიუჯეტო ოფისისა და იურიდიული დეპარტამენტის წარმოდგენილ დასკვნები, მოცემულ კონკრეტულ შემთხვევაში, ფორმალური ხასიათისაა და ინფორმირებული გადაწყვეტილების რაიმე საფუძველს არ იძლევა, არ აკმაყოფილებს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით 102-ე მუხლი მე-5 და მე-6 პუნქტების ასეთი დასკვნებისადმი ნაყენებულ მოთხოვნებს. დასკვნებში, კანონპროექტების, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მოთხოვნებთან შესაბამისობა პუნქტების მიხედვით არაა განხილული, როგორც ამას რეგლამენტი მოითხოვს, არამედ ფორმალურად უნდა იყოს შეტყობინებული: ყველაფერი „განხილულია“ და მსვლელობის დაწყება „მიზანშეწონილია“.

საქართველოს პარლამენტის სტრუქტურებს (საბიუჯეტო ოფისმა და იურიდიულმა დეპარტამენტმა) კანონპროექტის მსვლელობას მხარი დაუჭირეს ისე, რომ არც მიუტყვევიათ ყურადღება იმისათვის, რომ საკითხი ეხება ოთხი წლის წინ მიღებულ კანონპროექტს, ყოველგვარი მსჯელობის გარეშე დაადასტურეს მიზანშეწონილობა ორი ურთიერთსაწინააღმდეგო პოზიციისა ერთი და იგივე საკითხზე, ოთხი წლის წინ და ოთხი წლის შემდგომ. განსხვავება მხოლოდ დასკვნების გაცემის სიჩქარეშია. 4 წლის წინ, 2016 წელს 27 აპრილს შემოტანილ კანონპროექტებზე 3 მაისს (6 დღეში) იყო მომზადებული დასკვნები, ხოლო 2020 წლის 11 მარტს შემოტანილ კანონპროექტებზე საბიუჯეტო ოფისმა - 13 (2 დღეში), ხოლო იურიდიულმა დეპარტამენტმა - 16 მარტს (5 დღეში) მოამზადეს დასკვნები. დასკვნების გაცემის დაჩქარება დადებითია როგორც ფაქტი, მაგრამ მოცემულ შემთხვევაში მის უკან მოვალეობისადმი ფორმალური დამოკიდებულება ჩანს: მასში ჩამქრალია ინსტიტუციური მეხსიერება, როდესაც პარლამენტის

საქმიანობაში შეიძლება დაიკარგოს მემკვიდრეობითობა და პარლამენტი გამოვიდეს პარლამენტის წინააღმდეგ ყოველგვარი მტკიცებულებაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილების გარეშე.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით მოცემულია იმ საკითხების სრული ჩამონათვალი, რომელსაც უნდა მოიცავდეს პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტისა და პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის დასკვნები.

საქართველოს პარლამენტის ბიუროს საბიუჯეტო ოფისის, ან იურიდიული დეპარტამენტის დასკვნების სახით არავითარი ინფორმაცია „კანონმდებლის ფილტრის“ შესაქმნელად არ მიუღიათ და მათი გადაწყვეტილება მხოლოდ ნდობაზეა დაფუძნებული. სამწუხაროდ, ეს ნდობა, ეტყობა, ყოველთვის არ ამართლებს.

იურიდიულმა დეპარტამენტმა „ვერ შეამჩნია“, რომ წარმოდგენილი კანონპროექტებით ირღვევა საქართველოს კონსტიტუცია. კონსტიტუციის მიხედვით „ეროვნული ბანკის უფლებამოსილება, საქმიანობის წესი და დამოუკიდებლობის გარანტია განისაზღვრება ორგანული კანონით“, ხოლო კანონპროექტების ინიციატორების მიერ შემოთავაზებულია დარღვეულია საქართველოს ეროვნული ბანკის საქმიანობის ნორმების სპეციალური „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენა. საქართველოს ეროვნული ბანკი არაა ფინანსური დაწესებულება და არ შეიძლება იყოს ბუღალტერიისა და აუდიტის პოლიტიკის განმსაზღვრელი და ზედამხედველი ინსტიტუტი მისი არსის საქართველოს კონსტიტუციური შინაარსიდან გამომდინარე. კონსტიტუციის 68-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით სეპ-ი ხელს უწყობს ფინანსური სექტორის სტაბილურ ფუნქციონირებას, რაც არ ნიშნავს ბიზნესსუბიექტების ბუღალტრული აღრიცხვის, ფინანსური ანგარიშგების და აუდიტის სტანდარტების შექმნას, ასს - სტანდარტების გამოყენებაზე კონტროლისა და მარეგულირებელი ფუნქციის განხორციელებას.

იურიდიულმა დეპარტამენტმა ვერ „შეამჩნია“, რომ „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით „საქვეუწყებო დაწესებულება“ „იქმნება, გარდაიქმნება და საქმიანობას წყვეტს“. შესაბამისად, კანონი არ იცნობს ინიცირებულ კანონპროექტში მოცემულ - „საქვეუწყებო დაწესებულების“, „ეროვნული ბანკის“ და „შეერთების“ წესს, მით უმეტეს სამთავრობო სტრუქტურის გარეშე და მისი ფუნქციების ეროვნული ბანკის ფუნქციებთან შეერთება - გათანაბრებას.

იურიდიულ დეპარტამენტს ვერ „შეამჩნია“ ინტერესთა კონფლიქტი და ევროდიქტივებთან წინააღმდეგობა. კანონპროექტის მიხედვით, ეროვნული ბანკისათვის აუდიტორული საქმიანობის ზედამხედველობა ეწინააღმდეგება მარეგულირებელი ინსტიტუტის ინტერესთა კონფლიქტისაგან თავისუფლების შესახებ ევროდიქტივის მოთხოვნას, რამეთუ თვითონ ეროვნული ბანკი არის აუდიტორული შემომწმების სუბიექტი.

წარმოდგენილი კანონპროექტით შემოთავაზებულია სრულიად უნაყოფო, სარისკო და არასანდო კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბება: დღევანდელ სისტემას, როდესაც საქართველოს პარლამენტი ეროვნული



ბანკის ფინანსური ანგარიშგების აუდიტორს ირჩევს, ხოლო ეროვნული ბანკი აუდიტირებულ ფინანსურ ანგარიშს წარუდგენს პარლამენტს და ემატება მათი გამანიტრალელებელი ნორმა: მისი აუდიტორული შემოწმების საქმიანობის მაკონტროლებელი და მის მიერ შესადგენი ფინანსური ანგარიშგების სტანდარტების დამდენი იქნება თავად ეროვნული ბანკი.

იურიდიულმა დეპარტამენტმა ვერ „შეამჩნია“ საერთაშორისო ხელშეკრულებების უგულვებლყოფის ფაქტი, რომ მთავრობამ არ დაიცვა „ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირისა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის“, რომელიც ითვალისწინებს მხარეებმა ბუღალტერიისა და აუდიტის „სფეროებში ერთმანეთს გაუზიარონ ინფორმაცია და პროფესიული გამოცდილება“ და გამართონ „რეგულარული დიალოგი“.

კიდევ ბევრი რამ ვერ „შენიშნა“ იურიდიულმა დეპარტამენტმა, თუმცა კულმინაცია მისი სამართლებრივი ახლომხედველობისა, ესაა კანონპროექტის ავტორების მიერ შემოთავაზებული, ქართული სამართლებრივი სისტემისა და ქართული საზოგადოების არნახული და არგაგონილი შეურაცხმყოფელი ნორმის დაუნახაობაა, როდესაც კანონპროექტის ავტორები ქვეყნის პარლამენტს თავაზობენ მათი პერსონალური დანიშვნა საჯარო სამსახურში კანონით დაადგინოს.

„ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ კანონპროექტი: „**საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუნეებო დაწესებულება - ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის უფროსი, სამსახურში შტატიტ დასაქმებული თანამშრომლები და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები, 2020 წლის 1 მაისიდან (ასეა პარლამენტში შემოტანილ პროექტში, ეხლა სავარაუდოდ ვადა სხვა, მაგრამ საპარლამენტო არჩევნებამდე იქნება - მ.ჯ.), მათივე თანხმობით, საქართველოს ეროვნულ ბანკში უკონკურსოდ გადაყვანილ იქნენ არანაკლებ მათი სახელფასო ანაზღაურების ტოლფას თანამდებობებზე. თანხმობის განუცხადებლობის შემთხვევაში, სამართლებრივი ურთიერთობები დარეგულირდეს კანონ-**

მდებლობით დადგენილი წესით“ (მუხლი 2, პუნქტი 3).

მსგავსი პრაქტიკის არსებობა სადმე და ოდესმე ჩვენთვის უცნობი, ხოლო ევროპულ, დასავლურ საკანონმდებლო სისტემებში მსგავსი თავხედური, საზოგადოებრივი აზრის გამომწვევი, ღიაობით ჩანანერი „სამართლებრივი სახელმწიფოს“ ხსენების აკრძალვის ტოლფასია!

საკანონმდებლო და საკადრო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ნონსენსად შეიძლება ჩავთვალოთ, როდესაც რომელიმე პიროვნებას აქვს არჩევის უფლება იმუშავეს თუ არა ეროვნულ ბანკში, ხოლო ამ უკანასკნელს წართმეული აქვს უფლება, გადაწყვიტოს, ვინ უნდა იმუშაოს ეროვნულ ბანკში და ვინ არა.

თავი, რომ დავანებოთ ჩანანერის პრეცედენტის უზარმაზარ პრესტიჟული ზიანის მომტან ფაქტს, **იურიდიულმა დეპარტამენტმა ვერ „შეამჩნია“**, რომ აღნიშნული ჩანანერი ენიშნა მდებარეობა საქართველოს ორგანულ კანონში „ეროვნული ბანკის შესახებ“ განსაზღვრულ საკადრო უფლებამოსილებას, რომლის მიხედვითაც **„მხოლოდ ეროვნული ბანკია უფლებამოსილი“**: პირის ეროვნულ ბანკში დასაქმებისათვის დაადგინოს ძირითადი, სპეციალური და დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები; ეროვნულ ბანკში დასაწინიშნად შეარჩიოს და დანიშნოს პირი; დაანიშნოს და გადაიყვანოს იგი...“ (მე-15 მუხლი, პუნქტი 1“ა“).

საბიუჯეტო ოფისმა თავის „დასკვნაში“ არ წასაბიუჯეტო ოფისმა თავის „დასკვნაში“ არ წარმოადგინა დასკვნები კანონპროექტის ბიუჯეტის საშემოსავლო და ხარჯვით ნაწილებზე გავლენის, აგრეთვე სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებების შესახებ. შესაბამისად, **საბიუჯეტო ოფისმა „ვერ შეამჩნია“** კანონპროექტის განმარტებით ბარათში მოცემული დასკვნის არასრულფასოვნება. კანონპროექტის ავტორთა აზრით, „კანონპროექტის მიღება არ გამოიწვევს დამატებითი სახსრების გამოყოფას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის ტვირთი გადაინაცვლებს ეროვნულ ბანკზე და 2020 წლის 1 მაისის შემდგომ სამსახურისათვის გათვალისწინებული თანხები მიემართება სახელმწიფო ბიუჯეტის საჭიროებებისათვის“.

ეროვნული ბანკის სისტემაში ხარჯები მხოლოდ „გადინაცვლებს“, თუ მნიშვნელოვნად გაიზრდება? მით უმეტეს, რომ კანონპროექტით მოთხოვნილია ერო-

ვნული ბანკის საბჭოს წევრთა რაოდენობა 7 წევრის ნაცვლად 9, ხოლო ვიცე-პრეზიდენტთა რაოდენობა 2-ის ნაცვლად - სამი წევრით განისაზღვროს, რა თქმა უნდა, გაიზრდება, ხოლო ხარჯების „გადანაცვლება“ სახელმწიფო პოზიციიდან, ვერავითარი შეღავათი ვერ იქნება, რამეთუ ეროვნული ბანკის ხარჯებიც, საბოლოო ჯამში, სახელმწიფოს ხარჯებია.

საბიუჯეტო ოფისმა „ვერ შეამჩნია“ ხარჯების მოსალოდნელი ზრდა.

საბიუჯეტო ოფისმა ვერც ის კითხვა დასვა საჭიროა თუ არა საერთოდ ეს დამატებითი ვიცე პრეზიდენტი და საბჭოს 2 წევრი იმ შემთხვევაში, თუ კანონპროექტის განსაზღვრული სამსახურისა და ეროვნული ბანკის შეერთება მოხდება? მით უმეტეს, რომ შემოთავაზებული შეფუთვით, თითქოს ეს დამატებითი „შტატები“ სპეციალიზებული იქნებიან ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის საქმეებზე, სრული გაუგებრობაა მოცემულ შემთხვევაში, როდესაც საქართველოს ეროვნული ბანკი ერთიან, ცენტრალიზებულ ინსტიტუტს წარმოადგენს.

საქართველოს პარლამენტის ბიურომ აღნიშნული „ფიქტიური“ დასკვნებით მისცა მსვლელობა კანონპროექტების განხილვას პროფილურ - დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის და საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტებში. წამყვან კომიტეტად დადგინდა საფინანსო-საბიუჯეტო.

დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის სხდომაზე აღნიშნული კანონპროექტები განიხილეს ა.წ. 25 მაისს.

კომიტეტის სხდომას ესწრებოდა ეროვნული ბანკის წარმომადგენელი, თუმცა არ გაჟღერებულა ეროვნული ბანკის პოზიცია. პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით „საფინანსო სექტორის წარმომადგენლის საქმიანობის მარეგულირებელი კანონპროექტი გადაეცემა ასევე საქართველოს ეროვნულ ბანკს“ (მუხლი 101-ე, პუნქტი 1„გ“) და იმედია, აღნიშნული კანონპროექტები გადაგზავნებოდა საქართველოს ეროვნულ ბანკს, რომელიც, როგორც უცნაურად არ უნდა ჟღერდეს, მის შესახებ კანონპროექტის მომზადების არც ერთ ეტაპზე არ ყოფილა ჩართული.

კომიტეტის სხდომაზე საკითხის განხილვა ნახევარ საათს გასტანა, საიდანაც ნახევარი დრო, კანონპროექტის ერთ მუხლთან ირიბად დაკავშირებულმა, ერთადერთმა კითხვამ და მასზე პასუხმა წაიღო. კანონპროექტებს სამსახურის საბჭოს გაუქმების საკითხის გარკვევის დათქმით, მიეცა მსვლელობა.

ყურადღება გვინდა გავამახვილოთ, არა რეგლამენტით კომიტეტის მიერ სხდომის ჩატარების ფორმალური მხარეების დაცვაზე, არამედ გადანყვეტილების მიღების მსუბუქ, შეიძლება ითქვას, ფორმალურ, ხასიათზე.

ფაქტობრივად, კომიტეტმა „ვერ შენიშნა“ ყველაფერი ის, რაც „ვერ შენიშნა“ საბიუჯეტო ოფისმა და იურიდიულმა დეპარტამენტმა, თუმცა საკითხის მომზადების დროს, ალბათ უნდა გაერკვია, თუ რა გახდა კანონპროექტის მიღების მიზეზი, რა პრობლემის გადაჭრას ისახავს მიზნად კანონპროექტი და რატომაა ამისათვის მისი მიღება აუცილებელი, როგორია კანონპროექტის მოსალოდნელი შედეგები. მაშინ, როდესაც კანონპროექტის

ავტორების აღიარებით, მათ კანონპროექტის შემუშავებისას მსგავსი კანონების იმპლემენტაციის სფეროში, სხვა ქვეყნების გამოცდილების შესწავლაზე აქცენტი არ გაკეთებულა. კომიტეტს არ გამოუყენებია შესაძლებლობა და შეკითვით არ მიუმართავს საქართველოს პარლამენტში სპეციალურად ასეთი შემთხვევებისთვის შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - კვლევითი ცენტრისათვის, რომელიც სწორედ კვლევასა და ფაქტებზე დაფუძნებული გადანყვეტილებების ხელშეწყობისა და უკეთესი საკანონმდებლო ანალიზით კანონმდებლობის ხარისხის გაუმჯობესების მიზნითაა შექმნილი.

კომიტეტს არ გამოუყენებია საქართველოში ნორმატიულ დონეზე უკვე დამკვიდრებული რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მექანიზმი დადგენილი წესით, რაც კომიტეტს მისცემდა საშუალებას გათვითცნობიერებული გადანყვეტილების მისაღებად.

წინაა საფინანსო - საბიუჯეტო კომიტეტში განხილვა. იმედია, სხვა თუ არა, პროფესიული სინდისი და ნამუსი, არ მისცემს ამ კომიტეტის წევრებს იმის საშუალებას, რომ არ გამოიყენონ მათ ხელთ არსებული ანალიტიკური და ინფორმაციული შესაძლებლობები და წარმოადგინონ კანონპროექტები მხოლოდ იურიდიული დეპარტამენტისა და საბიუჯეტო ოფისის თვალთ დანახულის საფუძველზე განიხილონ. ალბათ, არც იმას დაუშვებს კომიტეტი, რომ საგნობრივი საჯარო განხილვა არ მოაწყოს და არ მოისმინოს ალტერნატიული პოზიციები და არგუმენტები.

ნათქვამიდან გამომდინარე, მოგიწოდებთ გამოიჩინოთ მეტი სიფხიზლე და ყურადღება აღნიშნული კანონპროექტებისადმი, რომელიც ეხება 160 -180 ლარის მოცულობის მომსახურებას (ეს ერთი მხრივ შემოსავალია, ათი ათასობით მეწარმე სუბიექტებისათვის მხრიდან კი - ხარჯია!), სადაც, გარდა აღნიშნულისა, სხვა მატერიალური ინტერესებიცაა მოცემული, მასში არის საფრთხეები კონკურენციის შეზღუდვის, ფულად - საკრედიტო პოლიტიკაზე უარყოფითი ზეგავლენის, მისი მიღების სისწრაფეში არის ნიშნები სხვადასხვა ჯგუფების ფინანსური ინტერესების გამომხატველი სხვადასხვა საჩოთირო საკანონმდებლო ინიციატივების რთულ სოციალურ, პოლიტიკურ, თუ სხვა მმართველობითი ინსტიტუტებისათვის ცაიტნოტურ პერიოდებში ინიცირების პრაქტიკის გაგრძელების, რაც საბოლოო ჯამში ქმნის ცუდი კანონის, უსამართლო კანონის მიღების საფრთხეს. მოგეხსენებათ, კანონის მიღების შემდეგ, როდესაც ის იწყებს მოქმედებას, მასში გამქრალია მისი ინიცირებისა და განხილვის პროცესი და ის წარმოადგენს საქართველოს პარლამენტის პროდუქტს და შესაბამისი მონვევის პარლამენტის წევრების ისტორიულ პასუხისმგებლობას.

მოგიწოდებთ საუკეთესო გადანყვეტილებისაკენ, რაც იმაში მდგომარეობს, რომ აღნიშნული კანონპროექტები საქართველოს მთავრობის მიერ განვეულ იქნას, ან კონვერტირდეს ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის დამოუკიდებელ მარეგულირებელ ინსტიტუტად ჩამოყალიბების შესახებ კანონპროექტად, როგორც ეს დამკვიდრებულია ევროკავშირის აბსოლუტურად უმრავლეს ქვეყანაში.

საქართველოს ეროვნული ბანკის რეკუთასიული თვითდაზიანება, თუ ფარული პოლიტიკური ზენოლა?!

2020 წლის 3 ივნისს, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში, გაიმართა შეხვედრა, რომელსაც ესწრებოდნენ: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრის მოადგილე ნიკოლოზ გაგუა, საქართველოს ეროვნული ბანკის ვიცე-პრეზიდენტი პაპუნა ლეჟავა, ბულალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის უფროსი იური დოლიძე, იურისტი გიორგი ძიგუაშვილი, საქართველოს ბულალტერთა, აუდიტორთა და ფინანსურ მენეჯერთა ფედერაცია აღმასრულებელი დირექტორი, პროფესორი იური პაპასკუა და პროფესორი მიხეილ ჯიბუტი.

შეხვედრა თავისი ფორმატით - ოფიციალური (რადგანაც შეხვედრა ფინანსთა სამინისტროს შენობაში წარიმართა და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ანაზღაურებული ელექტროენერგია და სახელმწიფო მოხელეთა დრო დაიხარჯა), ხოლო შინაარსით - ინფორმაციული იყო.

შეხვედრის მონაწილეთა შეთანხმებით, არც ოქმი და არც აუდიო - ვიდეო ჩანერა არ განხორციელებულა. შეხვედრა დახურულად არ გამოცხადებულა, რაიმე გადაწყვეტილება, ან განცხადება არ მიღებულა, ამიტომ გაკეთდა დათქმა, რომ მის მონაწილეებს შეხვედრის შესახებ შეუძლიათ საჯაროდ ისაუბრონ.

აღნიშნული შეხვედრის საგანი იყო საქართველოს მთავრობის მიერ საქართველოს პარლამენტში წარდგენილი ორგანული კანონის - „**საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ**“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ და საქართველოს სხვა, მათ შორის „**ბულალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ**“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, კანონის პროექტები, რომელთა განხილვის პროცესი საქართველოს პარლამენტში უკვე დაწყებულია.

შეხვედრის მონაწილეებს აინტერესებდათ ერთმანეთისგან უშუალოდ გაეგოთ, ერთი მხრივ, რა იყო კანონპროექტების შექმნის მოტივები, როგორია მოლოდინები შედეგებთან დაკავშირებით, ხოლო, მეორე მხრივ, რატომ დადგა კანონპროექტების კანონიერება და მიზანშეწონილობა ეჭვის ქვეშ და რამ გამოიწვია მწვავე - პერსონიფიცირებული კრიტიკა!

შეხვედრა, ჩემი შეფასებით, იყო აკადემიური, არა-ორდინალური და სასარგებლო. არ იქნება სწორი, რომ ვუარყოთ ასეთი შეხვედრის კანონპროექტების ინიცირების საწყის ეტაპებზე მოწყობის მიზანშეწონილობა, მაგრამ არც ის იქნება სწორი, რომ „დაგვიანებულობის“ გამო, ვუარყოთ ამ შეხვედრის სარგებლიანობა. აქ მიღებული ინფორმაცია, მოსმენილი არგუმენტი, თუ კონტრარგუმენტი, კარგი მასალაა საქართველოს პარლამენტში კანონპროექტების ბედის გადამწყვეტი დებატების დროს საბოლოო პოზიციის ჩამოსაყალიბებლად. მით უმეტეს, რომ შეხვედრაზე პირველად იყო წარმოდგენილი საქართველოს ეროვნული ბანკი, რომელიც ა.ნ. 25

მაისამდე, საქართველოს პარლამენტის დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის სხდომაზე საკითხის განხილვამდე, არსად ოფიციალურად არ მონაწილეობდა, ხოლო, მისი ოფიციალური პოზიცია არც ამ სხდომაზე არ დაფიქსირებულა.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, რადგანაც შეხვედრიდან არც ერთი განზოგადებული შედეგი არ დამდგარა, აღნიშნული შეხვედრის შესახებ დასკვნებს მხოლოდ პირადი ხასიათი აქვს, რომელმაც ჩვენთვის ერთგვარად დაასრულა განსახილველი კანონპროექტების შექმნის, ინიცირებისა და განხილვების მოვლენათა ჯაჭვის შესახებ კვლევა - ძიება და შეკრა წინამდებარე, საქართველოს პარლამენტის საფინანსო - საბიუჯეტო კომიტეტში, ალტერნატიული მოსაზრებებით გამოსვლისთვის მოხსენების მონახაზი. აქ, თავი მოიყარა დასკვნებმა - კანონპროექტების მოძრაობის გზაზე - ფინანსთა სამინისტროს მიერ მთავრობაში ინიცირებიდან დაწყებული, შემდეგ მთავრობის მიერ მოწონებისა და საქართველოს პარლამენტში წარდგენის, ამ უკანასკნელში კანონპროექტების განხილვის პროცესით დაწყებამდე.

კანონპროექტების განხილვის დამკვიდრებული ტრადიციიდან გადახვევამ, როდესაც მიზნად იქნა დასახული იმის გარკვევა, თუ როგორია კანონპროექტის მომზადების „შიდა სამზარეულო“, რატომ და ვის მიერ მოხდა კანონპროექტის ინიცირება მაშინ, როდესაც კანონპროექტის მიღება არ იყო სამთავრობო და არც საპარლამენტო გეგმაში, მისი მიღება არ იყო გათვალისწინებული არც რაიმე საერთაშორისო ვალდებულებით, გააჩინა საშუალება გამოკვეთილიყო კანონპროექტების პოლიტიკურ ამშვები მექანიზმის ლილაკზე ხელის დამჭერნი.

ამასთან, დადასტურდა ბიუროკრატიული სისტემის სახელმწიფოებრობაზე იმუნოდეფიციტი - **არც ერთ დონეზე არ დასმულა აუცილებელი კითხვა და არც ერთ ჩინოვნიკს არ გამოუჩინია ინიციატივა, მის სამოქმედო არეალში, მისი კომპეტენციის ფარგლებში ამ დეფიციტის დასაძლევად.** სხვა შემთხვევაში, კანონპროექტების განხილვის უკვე საწყის ეტაპზე, მთავრობის აპარატის, ან საქართველოს პარლამენტში იურიდიული დეპარტამენტისა და საბიუჯეტო ოფისის დონეზე მაინც, უნდა „დაეხარვეზებინა“ ის კანონპროექტები, რომელიც დღეს განხილვის პროცედურებს გადის.

კანონპროექტების მიღების სასარგებლოდ თუნდაც ერთი სერიოზული არგუმენტის არარსებობის გამო, ჩვენი დასკვნა იყო ინდუქციური - კანონპროექტი წარმოადგენს მისი ინიციატორების პერსონალური ინტერესების რეალიზების მექანიზმს. ამას დადასტურებს კანონპროექტის 1 ოქტომბრამდე (საქართველოს პარლამენტის არჩევნებამდე) ამოქმედების „მისწრაფება“, საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრებისა და ვიცე - პრეზიდენტის პოსტის დამატება და ე.წ. „კად-

რების პორტირების“ მექანიზმი, ხოლო, საქართველოს მმართველობით სისტემას „გონების თვალზე“ ხელი აქვს აფარებული და „გაატარა“ ასეთი ინიციატივა.

შეხვედრაზე, ბულალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის გაუქმებისა და მისი ფუნქციების ეროვნული ბანკისათვის გადაცემის სასარგებლოდ დასახელდა: **1. რამოდენიმე ქვეყნის პრაქტიკა; 2. კაპიტალის ბაზრის რეგულატორთან ერთად ყოფნის სინერგია; 3. საქართველოს ეროვნულ ბანკში უკეთესი მატერიალურ - ფინანსური პირობები; 4. პოლიტიკური გავლენებისგან თავისუფლება.**

1. არ არსებობს ორი ქვეყანა, სადაც ერთნაირად იყოს მოწყობილი აღნიშნული სფეროების ზედამხედველობა. მნიშვნელობა აქვს მოცემულ ქვეყანაში არსებულ გარემოსა და სტრუქტურებს. ფორმალურად, ევროკავშირის ქვეყნებში, აბსოლუტურ უმრავლესობაში აღნიშნული სფეროები საბანკო სისტემის გარეთაა. ამას ამტკიცებდნენ, თვითონ ავტორები 2016 წელს (იხ. სატელევიზიო გადაცემის 2016 წლის 20 აპრილის ჩანაწერი <https://www.youtube.com/watch?v=VLdwN8nvpW8>);

2. არსებობს ასეთი პრაქტიკა აშშ და ანგლო - საქსუ-რი სამართლის ქვეყნებში, მაგრამ ყველა ამ ქვეყანაში კაპიტალის ბაზრის რეგულირება საბანკო სფეროსგან ავტონომიურია. საქართველოშიც რომ ასე იყოს, მაშინ, არგუმენტი მისაღები იქნებოდა, მაგრამ საქართველოში კაპიტალის ბაზარი ეროვნული ბანკის ზედამხედველობის ქვეშაა მოქცეული, რაც მსოფლიო მაშტაბით ნეგატიური გამოწვევისაა. რატომ უნდა მოხდეს გაერთიანება იქ, სადაც მათი გაერთიანებით მიიღება სინერგია, მაგრამ ეს იქნება უარყოფითი სინერგია, რომელსაც მოჰყვება კონკურენციის შეზღუდვა და ინფორმაციისადმი ასიმეტრიული ხელმისაწვდომობა საბანკო სექტორის სასარგებლოდ?! არგუმენტი იმის მტკიცებას ჰგავს, რომ ძმების, რომელთაგანაც ერთი ცინებია, მეორე კი - თავისუფალი, ერთად ყოფნის კეთილი ზრახვებით, ერთად ყოფნით მიღებული ძმური სიყვარულის სინერგიის ხათრით, თავისუფალი ძმის დაპატიმრება მოითხოვო! პირველის გათავისუფლება არ იქნებოდა უკეთესი გამოსავალი?

3. თუ მართლ დაფინანსებაზეა საკითხი, მაშინ, ამდენ ორომტრიალს, ჩამოყალიბებული ინსტიტუციური ურთიერთობების ნგრევას, სჯობდა სამსახურის დაფინანსების გაზრდის საკითხი დასმულიყო და გადანაწილებულიყო. რადგანაც ხარჯების ზრდას, სახელმწიფოს პოზიციიდან, თუ რომელი „ჯიბიდან“ - ეროვნული ბანკიდან, თუ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მოხდება, სულერთია.

4. პოლიტიკური პროცესებისა და გავლენებისგან დაცულობა ეროვნული ბანკის სისტემაში შეიძლება მეტი იყოს, ამ ინსტიტუტის დახურული ხასიათის გამო, მაგრამ ეს არაა შეუქცევადი მოცემულობა. თუ ეროვნული ბანკი ასე დათმობს პოზიციებს, ის შეიძლება „ჩაეფლოს“ პოლიტიკურ ორომტრიალში. ამასთან, ეროვნული ბანკის დახურული ხასიათი, შემოთავაზებული ცვლილების განხორციელების შემთხვევაში, დიდი ბარიერი იქნება საზედამხედველო სფეროს წარმომადგენლებისა და ათი ათასობით მომსახურების მიმღები პირისათვის.

საქართველოს ეროვნული ბანკი ინსტიტუციურად დღევანდელ საქართველოში მიმდინარე მომენტისთ-

ვის, ჩემი აზრით, საუკეთესო სტრუქტურაა. თუმცა, ეს ყოველთვის ასე არ იყო. აღნიშნულის მისაღწევად ბევრი შრომა, ოფლი და სისხლია დაღვრილი, არც თუ ისე შორეული წარსულში!

საქართველოში არც ერთი პოლიტიკონომიური პროცესი ჯერჯერობით შეუქცევადი ფორმით არაა დასრულებული. ეს ეხება ეროვნულ ბანკსაც, სადაც დროდადრო ხდება მისთვის ატიპიური ფუნქციებისა და სტრუქტურების ინპლანტაცია: ფასიანი ქაღალდების ბაზრის რეგულატორის ფუნქციები, საპენსიო სააგენტოს ზედამხედველობა და სხვ., ამას ემატება ახალი შემოთავაზება, საერთოდ ფინანსური ინსტრუმენტებისა და ინფორმაციის წარმოებაზე ზედამხედველობა. ყოველივე ეს, ეროვნული ბანკის ფინანსების სფეროში მისთვის განკუთვნილი საკრედიტო სივრცის საზღვრების დარღვევას, ზრდის მის „ფინანსიზაციას“, რამაც კრიტიკული მასის დაგროვების შემთხვევაში, შეიძლება იმოქმედოს ეროვნული ბანკის დამოუკიდებლობაზე. შეუიარაღებელი თვალთაც ჩანს, რომ აღნიშნულის გამო, მაგალითად კაპიტალის ბაზარი პათოლოგიურად ვითარდება მხოლოდ სასესხო ფასიანი ქაღალდების „საბითუმო“ ვაჭრობის მიმართულებით, ნილობრივი ფასიანი ქაღალდების ვაჭრობის სტაგნაციის პირობებში.

3 ივნისამდე, ჩვენთვის უცნობი იყო, განსახილველ კანონპროექტებთან დაკავშირებით საქართველოს ეროვნული ბანკის პოზიცია. ამ დღეს გახდა ცნობილი ეროვნული ბანკის პირველი ივნისის N 2-14/1405 წერილის შესახებ, რომელიც გაეგზავნა საქართველოს პარლამენტის საფინანსო - საბიუჯეტო კომიტეტის თავმჯდომარეს **ირაკლი კოვზანაძეს**, ამ უკანასკნელის მიერ კანონპროექტებზე ეროვნული ბანკის პოზიციის მოთხოვნის საპასუხოდ, საქართველოს ეროვნული ბანკის ვიცე - პრეზიდენტის პაპუნა ლეჟავას ხელმოწერით.

წერილში მოცემულია ათეულობით „ცვლილებისა და დაზუსტების“ მოთხოვნა ეროვნული ბანკისგან, მაგრამ არაა მთავარი - კანონპროექტების, უპირველეს ყოვლისა, მისი მონაწილეობის გარეშე მის საკურატორო „საქართველოს ეროვნული ბანკის“ ორგანულ კანონში ცვლილებების შეფასება - თვლის მიზანშეწონილად მის მიღებას თუ არა. მოცემული არაა, არც ინსტიტუციური შეფასება, რამდენად მისაღებია ეროვნული ბანკისთვის ეს ახალი „ინპლანტი“ შედის მის კომპეტენციაში თუ არა, შეუწყობს ხელს მის ძირითად საქმიანობას თუ არა, უკეთესად გააკეთებს ამ საქმეს, ვიდრე ფინანსთა სამინისტრო თუ არა და რატომ? ბოლოს და ბოლოს, არის თუ არა ეს მისი პროფილური საქმიანობა და როგორაა ინტერესთა კონფლიქტის საკითხი, მოდის თუ არ მოდის წინააღმდეგობაში ინსტიტუციური ინტერესები?

საქართველოს ეროვნული ბანკის აღნიშნული პოზიცია, უფრო სწორად, უპოზიციობა, არა თუ საიამოვნო, არამედ დასაფიქრებელი საკითხია. ხომ არ არის კავშირი აღნიშნულსა და იმ ფაქტს შორის, რომ წერილზე ხელის მომწერი, ეროვნული ბანკის ვიცე-პრეზიდენტი პაპუნა ლეჟავა, ამავე დროს არის ბულალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის საბჭოს წევრი, იმ სამსახურისა, საიდანაც წამოვიდა აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილების „ვირუსი“? ეროვნული ბანკის წერილი, რომ სინქრონშია, ზე-



მოთაღნიშნული ჯგუფის პირად ინტერესებთან ეს ამ წერილით დასტურდება.

საქართველოს პარლამენტში წარდგენილ კანონპროექტებში კანონის ამოქმედების ვადა წერია „1 მაისი“. პანდემიის გამო განხილვები გადაიდო და ახალი ვადის „1 ოქტომბრის“ მოთხოვნით, ყოველგვარი ახსნის გარეშე, გამოდის ეროვნული ბანკი თავის წერილში!

უფრო მეტიც, ეროვნული ბანკი ითხოვს, რომ კანონში ჩაინეროს ის, რასაც ყველა შემთხვევაში, მოვისხენიებ, როგორც „თავხედურ ღიაობას“, რომლის შესაბამისადაც „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტის ჩაინეროს „საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება - ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის უფროსი, სამსახურში შტატიტ დასაქმებული თანამშრომლები და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები, 2020 წლის 1 ოქტომბრიდან, მათივე თანხმობით, საქართველოს ეროვნულ ბანკში უკონკურსოდ გადაყვანილი იქნენ არანაკლებ მათი წლიური შრომის ანაზღაურების ტოლფას თანამდებობებზე. თანხმობის განუცხადებლობის შემთხვევაში, სამართლებრივი ურთიერთობები დარეგულირდეს კანონმდებლობით დადგენილი წესით“.

ეროვნულ ბანკს აქ ერთადერთი ცვლილება აქვს განხორციელებული - ნაცვლად „სახელფასო ანაზღაურების ტოლფას“, უწერია „წლიური შრომის ანაზღაურების ტოლფას“!

ამ ჩანანერზე ჩვენი უაღრესად უარყოფითი მიდგომა ვერ გაანელა იურისტის - გიორგი ძიგუაშვილის განმარტებამ, რომ აღნიშნული ეფუძნება საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის 52-ე მუხლს. ეს ასე რომ იყოს, რა საჭიროა არსებული ნორმის კიდევ კანონში ჩაწერა? ასე არ არის მრავალი მიზეზის გამო. საკმარისია იმავე კანონის მე-4 მუხლის 1 „ფ“ პუნქტის ნახვა, სადაც მითითებულია, თუ ვისზე არ ვრცელდება ეს კანონი და

საიდანაც უკვე მობრუნებით ნაკითხული შემოთავაზებული ნორმა პირდაპირ სახელსა და გვარზე მიუთითებს. მთავარი ისაა, რომ ადამიანები, რომლებიც, პროფესიული უნარ-თვისებებით, ჩემი წარმოდგენით, შეესაბამებიან დასახელებულ თანამდებობებს, ასეთი ფორმით მათი მიღწევის შემთხვევაში, არ იმსახურებენ მათ. ამასთან, ის კლავს ჩვენი საზოგადოებრივი ცხოვრების მომავლის მთავარ დასაყრდენს - არჩევანის უფლებას, თანაბარ შესაძლებლობებს, კონკურენციას!

რა თქმა უნდა, დიდია ვარაუდი, რომ ეროვნული ბანკი ანგარიშს უწევს ჩაფიქრებულ საკადრო ცვლილებებს, როდესაც არ ეწინააღმდეგება საბჭოს წევრებისა და ვიცე-პრეზიდენტების რაოდენობის გაზრდას, თანაც დათქმით, რომ ერთი ვიცე-პრეზიდენტი აუცილებლად „აუდიტორი“ უნდა იყოს? ბუღალტერი რომ იყოს რა მოხდება?

რაში სჭირდება ეს ეროვნულ ბანკს?!

მან უნდა დაინყოს არაპროფილური საქმიანობა და ამასთან დაკავშირებული ზედამხედველობითი საქმიანობა, თანაც საბჭოში შეჰყავს აუდიტორები, რითაც მისი გადამწყვეტის უნარიანობა იცვლება არაპროფესიული მიმართულებით.

ეროვნული ბანკის ეს განსაკუთრებული ყურადღება „აუდიტორებისადმი“ გვაფიქრებინებს, რომ მთელი ეს საკანონმდებლო ცვლილებები მის ინტერესებშია, კულუარებიდან მისი „ინსპირირებულია“, ხოლო, მთელი საკადრო „პორტირება“ ამ ინტერესების საკანონმდებლო რეალიზების ნაცვალებას წარმოადგენს.

რატომ შეიძლება იყოს აღნიშნული საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ცვლილებები ეროვნული ბანკის ინტერესებში?

ეროვნული ბანკს შეიძლება ჰქონდეს დარგობრივი ინტერესი და სურდეს ყველა შესაძლო ინფორმაციის ჩაკეტვა დარგში ბანკების სასარგებლოდ!

ეროვნული ბანკი შეიძლება დაინტერესებული იყოს ფინანსური ბაზრის ყველა სემენტის, მათ შორის, ინფორმაციის მონოპოლიზებით ორი მიზეზით:



1. ხელი შეუწყოს კომერციული ბანკების და საბანკო ჰოლდინგების გაძლიერებას, მათ ინფორმაციულ უზრუნველყოფას ისე, რომ მათ არ შეექმნებათ ინსაიდერული ინფორმაციის გამოყენების პრობლემები;

2. გააიოლოს საბანკო ჰოლდინგების ზედამხედველობა და საკრედიტო რესურსების გადანაწილება, გაზარდოს სასესიო ფასიანი ქაღალდების გარდა, ნილობრივი ფასიანი ქაღალდების სასესიო გარანტიებად მოზიდვის წილი. შეიძლება იყოს სხვა მიზეზებიც და აღნიშნულზე პრიორიტეტული.

საქართველოს ეროვნული ბანკის ინტერესები შეიძლება ემთხვეოდეს მსხვილი სააუდიტორო კომპანიების ინტერესებს. მათ ანცობთ აუდიტორული მომსახურების ბაზრის ზედმეტად რეგულირება და ცენტრალიზებულ დახურულ ინსტიტუტში მოქცევა, ბაზრიდან მცირე და საშუალო აუდიტორული კომპანიების განდევნის მიზნით. ხდება ბაზრის მონიშვნა მათთვის, პირველ რიგში სდპ-ების სახით. ნიშანდობლივია, რომ 2016 წელს მსხვილი სააუდიტორო კომპანიები ხელისუფლებისგან მოითხოვნენ ევროდირექტივების მოთხოვნების პატივისცემას, რომლის მიხედვითაც მარეგულირებელი დამოუკიდებელი უნდა იყოს აუდიტის პროფესიისაგან და თავისუფალი ინტერესთა კონფლიქტისაგან, ამჟამად ჩუმად არიან.

შესაბამისად, აღნიშნული კანონპროექტები არ ანცობს წვრილ და საშუალო საბუღალტრო და აუდიტორულ ფირმებს, აგრეთვე, შემფასებლობით კომპანიებს, რომლებსაც ამ კანონპროექტების პერსპექტივით, ასევე ეროვნული ბანკის სისტემაში მოქცევა მოუწევთ.

ინგრევა ჩამოყალიბებული წესრიგი კრედიტის სფეროსა და ფინანსთა სფეროს შორის. დაგეგმილი ცვლილება, ავებს ეროვნული ბანკის დამოუკიდებლობას. ადგილი ექნება ინტერესთა კონფლიქტს ეროვნული ბანკის სისტემაში. ახალი, შემაფერხებელი ბარიერები ჩნდება ეროვნული ბანკის საქართველოს პარლამენტთან და საქართველოს მთავრობასთან ურთიერთობებში, ხდება აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ეროვნული ბანკის ფუნქციების აღრევა.

მოსალოდნელი ცვლილება არ ანცობს მენარმე სუბიექტებს. მათთვის რთულდება ზედამხედველ ინსტიტუტ-

თან ურთიერთობა, იმლება დავების წინა-სასამართლო მექანიზმი, ხოლო საკითხის გასარკვევად საქართველოს ეროვნულ ბანკთან სასამართლო დავები გაართულებს მათ საქმიანობას და ბევრი წვრილი და საშუალო მენარმისთვის საერთოდ მიუწვდომელს გახდის სასამართლო სისტემას.

მოსალოდნელია ტრანზაქციის ხარჯების ზრდა, რაც საბოლოო ჯამში იმოქმედებს, როგორც ფასების ზრდის ფაქტორი.

ვერ იძებნება ერთი არგუმენტიც კი სახელმწიფოსა და მოსახლეობის მომავლის ინტერესებიდან და პერსპექტივიდან გამომდინარე.

თუ თავდაპირველი ვერსია, რომ ადამიანთა ერთმა ჯგუფმა გადაწყვიტა თავისი მდგომარეობის გაუმჯობესება, პასუხისმგებლობის ეროვნულ ბანკზე გადაკისრებითა და საკუთარი ბიუროკრატიული ძალაუფლების გაზრდით, რისთვისაც მოიგონეს საკანონმდებლო ცვლილება, რომელიც ვერ შენიშნა მმართველობის სისტემის ვერც ერთმა რგოლმა და ისე მიაღწია საქართველოს პარლამენტამდე, იყო სწორი, მაშინ, მას შემდეგ, რაც ეს ქმედება „გაიშიფრა“, მათ შორის ჩვენს მიერ საქართველოს პრემიერ-მინისტრის, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის, საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის თავმჯდომარისადმი მიწერილი წერილებით, უნდა მომხდარიყო ამ კანონპროექტების დახარვეზება, ან უკან გამოწვევა. ეს არ მოხდა.

უფრო მეტიც, საქართველოს ეროვნულმა ბანკმა ამ ხნის განმავლობაში, არ გამოხატა მიმდინარე კანონპროექტსადმი არც დადებითი, არც უარყოფითი შეფასებითი პოზიცია, რაც ბადებს ვარაუდს, რომ საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ თავისთვის ასეთ რეპუტაციულ დათმობები, არ ეტევა ხილულ მიზეზებში და საკანონმდებლო ცვლილებების მთელი ინტერესი უფრო ეროვნულ ბანკზე პოლიტიკური გავლენების ზრდის გეგმაშია (საბჭოს წევრების რაოდენობის ზრდა მოსალოდნელი არჩევნების წინ).

17 ივნისს, საკითხი გადის საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის სხდომაზე, სადაც კომიტეტის გადაწყვეტილებით, ბევრი რაღაცა გაირკვევა.

„აღმასური გაბრწყინება“ საქართველოს პარლამენტში!

ა.ნ. 17 ივნისს, საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის სხდომაზე ისეთი რამ მოხდა, რომელიც ყოველმხრივ წახალისებასა და მომავალში გაძლიერებას მოითხოვს.

ამ დღეს, უარი ეთქვა კანონპროექტს, რომელიც ითხოვდა ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის გაუქმებას ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში და მისი ფუნქციების გადატანას („პორტირებას“) საქართველოს ეროვნულ ბანკში.

ამ გადაწყვეტილების უდიდესი მნიშვნელობის მიუხედავად, მიუხედავად იმისა, რომ ის ეხება ათი ათასობით მენარმე სუბიექტს, ათასობით ბუღალტერს, აუდიტორს და შემფასებელს, იმ საზოგადოებრივ ორომტრიალში, რომელიც ქვეყანაშია პანდემიით დაწყებული და მომავალი საპარლამენტო არჩევნებით დამთავრებული, მაინც პერიფერიულია.

„ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგების და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონისა და ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის status quo - ს შენარჩუნების გადანაცვლებების აღნიშნული მასშტაბურობის მიუხედავად, უფრო მეტი აღრფთოვანებისა და წახალისების საგანი, ამ გადანაცვლების მიღების პროცესი, მასში გამოვლენილ არგუმენტებით მსჯელობასა და პარლამენტის გარედან გამოხატული მოსაზრებების გათვალისწინებაშია.

მე ვერ აღვწერ პარლამენტარიზმის იმ „გემოს“, რომელიც „ვიგრძენი“ მაშინ, როდესაც საკითხის გადანაცვლისას, ქვეყნის, მენარმეების პროფესიული ინტერესებიდან გამომდინარე, ერთად დადგა პოზიცია და ოპოზიცია!

ამას ხელი შეუწყო იმანაც, რომ არავის არ უცდია საკითხის პოლიტიზირება, მაშინ როდესაც თავისი შინაარსით, აღნიშნული სფეროები, ნეიტრალურია პოლიტიკისაგან და ეკონომიკის ფუნქციონირების მექანიზმებს წარმოადგენენ. ბუღალტერი შეიძლება პოლიტიკურად იყოს მოტივირებული, მაგრამ ბუღალტერია - არა. შეიძლება ეს უკანასკნელიც მოხერხდეს, როგორც ეს იყო საბჭოთა კავშირის დროს, მაგრამ ეს, იმედია, გარდასული ეტაპია საქართველოს პოლიტეკონომიური ცხოვრებიდან.

შედეგად, გადანაცვლებას არ გამოუვლენია „გამარჯვებულები“ და „დამარცხებულები“. პირიქით - სწორმა პროცესმა ყველა გააერთიანა და იქვე დაისახა სამომავლო პერსპექტივები.

კერძოდ, პაატა კვიციანიძემ („ქართული ოცნება

- დემოკრატიული საქართველო“) გამოთქვა მოსაზრება „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის“ ავტონომიურად ფუნქციონირებად სტრუქტურად ჩამოყალიბების შესახებ; რომან გოცირიძემ („ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“) არსებული მდგომარეობის, მიმდინარე პრაქტიკის ანალიზისა და შეფასების საფუძველზე სისტემის გაუმჯობესების ღონისძიებების განხორციელების საჭიროებაზე მიანიშნა: ნიკოლოზ გაგუამ (საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მოადგილე) ისაუბრა კომუნიკაციისა და კომუნიკაციის გაუმჯობესების აუცილებლობაზე და აღნიშნა, მათ შორის, შემფასებლობითი საქმიანობის სრული საკანონმდებლო მონესრიგების აუცილებლობა.

ყველაფერი ეს, უპირველესად, განაპირობა, სხდომის თავმჯდომარის ირაკლი კოვზანაძის სხდომის წაყვანის „რბილმა“ სტილმა და საკითხისადმი „მკაცრმა“ პროფესიულმა პოზიციამ, რომლის უკანაც იგრძნობოდა საქართველოს პარლამენტის ხელმძღვანელობისა და უპირველეს ყოვლისა, მისი თავმჯდომარის, არჩილ თალაკვაძის მხარდაჭერა.

პერსონალური მადლობა მათ და ყველას, ვინც ეს მაგალითი შექმნა საქართველოს პარლამენტში.

აღსანიშნავია, რომან გოცირიძის მიერ პროფესიული პასუხისმგებლობის გამო „პარტიული ბოიკოტის“ დარღვევა, რამაც განხილვას სრულფასოვანი ხასიათი მიანიჭა.

მე მესმის, რომ ვსაუბრობ ზღვა გადანაცვლებების მიღების პროცესიდან „ერთ წვეთ“ გადანაცვლებებზე, მაგრამ ეს ის წვეთია, რომელშიც იმედია მოცემული. ეს „კვანტური წვეთია“, რომელიც რადგანაც წარმოიშვა 17 ივნისს, ხვალ შეიძლება იყოს ყველგან - მასში მოცემულია საქართველოში პარლამენტარიზმის განვითარების პოტენციალი.

ამ „ერთი წვეთი“ გადანაცვლებით დასტურდება, რომ ქართველები რალაცას კი ვერ აკეთებენ, არამედ არ აკეთებენ!

ამ „ერთი წვეთი“ გადანაცვლებით დადასტურდა, რომ ერთმა და იგივე პარლამენტარებმა ერთი საკითხი განიხილეს სხვანაირად და შემდეგ დაუბრუნდნენ ჩვეულებრივ მდგომარეობას.

ერთი და იგივე ელემენტებისგან შედგება ნახშირი და ალმასი, განსხვავება მხოლოდ მათ წყობაშია.

17 ივნისს, საქართველოს პარლამენტარიზმის ისტორიაში ერთი აღმასური გაბრწყინება იყო. წარმატებები ქართული პარლამენტის „გაალმასებას“! გაუმარჯოს, ქართულ პარლამენტარიზმს!