

საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა და მსოფლიო ბანკის “ვარდისფერი” შეცდომები (ნაწილი I)

გაზეთი “რეზონანსი” – 16 ივლისი, № 191, 2008

ლადო პაპავა

რვა წლის წინ, 2000 წელს გამოვიდა ჩემი წიგნი სათაურით “საერთაშორისო სავალუტო ფონდი საქართველოში: მიღწევები და შეცდომები”, რამაც საქართველოს პოლიტიკურ და სამეცნიერო წრეებში მაშინ საკმაო რეზონანსი გამოიწვია. 2003 წელს აშშ-ში გამოიცა ამ წიგნის ინგლისური ვერსია სათაურით “საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ბრწყინვალეობა და სილატაკე პოსტ-კომუნისტურ საქართველოში”, რამაც უკვე საკმაოდ გააღიზიანა თავად ფონდის თანამშრომლები: “ჯერ საქართველო და მერე ეკონომისტი (თუნდაც ყოფილი მინისტრი) ამ ქვეყნიდან რას წარმოადგენს ისეთს, რომ გაბედა აშშ-ში გამოეცა კრიტიკული წიგნი ჩვენს შესახებო” – აი ასე ქირქილებდნენ თბილისში არაერთი ვიზიტისას საქართველოს მთავრობის ზოგ წევრთან ფონდის მისიის წარმომადგენლები.

ღიახაც გავბედე და კიდევაც გავბედავ, რადგანაც საქმე ჩემს სამშობლოს, მის ეკონომიკას ეხება. აქ ისიც მინდა აღვნიშნო, რომ 2005 წელს აშშ-შივე გამოიცა ჩემი მორიგი წიგნი “ნეკროეკონომიკა”, რომელშიც ცალკე თავი მიეძღვნა საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საქართველოში მიღწევებისა და შეცდომების ანალიზს. საყურადღებოა, რომ ამ წიგნზე აშშ-ში გამოცემულ რეცენზიებში განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსი ჩემი ამერიკელი კოლეგების მხრიდან სწორედ ეს თავი გახდა.

“ვარდების რევოლუციის” შემდეგ უკვე საკმაო დრო გავიდა და ღრმად ვარ დარწმუნებული, რომ კვლავ ვდგავართ იმ აუცილებლობის წინაშე, რომ მკითხველის ყურადღებას შევთავაზოთ იმ შეცდომების ანალიზი, რომლებიც საერთაშორისო სავალუტო ფონდმა, სამწუხაროდ, ამ პერიოდში კვლავ დაუშვა და პრაქტიკულად დღესაც უშვებს!

ადრინდელი პუბლიკაციებისაგან განსხვავებით წინამდებარე წერილში მარტო საერთაშორისო სავალუტო ფონდის შეცდომების ანალიზით აღარ

შემოვიფარგლებით, რამეთუ ხშირ შემთხვევაში ამ შეცდომების თანამოზიარე ფონდის ე.წ. “სიამის ტყუპისცალი” – მსოფლიო ბანკიცაა.

მკითხველისათვის მეტი სიცხადის შეტანის მიზნით თავიდანვე ხაზგასმით მინდა აღვნიშნო, რომ ამ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ფუნქციები მკაცრადაა გამიჯნული. კერძოდ, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი უმთავრესად ფოკუსირებულია მაკროეკონომიკურ სტაბილურობაზე, მაშინ როცა მსოფლიო ბანკის პროგრამები გამიზნულია ზოგადად ეკონომიკურ რეფორმებზე, ინსტიტუციონალურ გარდაქმნებზე, ინფრასტრუქტურისა და სექტორალურ განვითარებაზე. მიუხედავად სფეროების ამგვარი გამიჯვნისა, არის ისეთი საკითხები, რომლებიც მაკროეკონომიკური პოლიტიკისა და ინსტიტუციონალური გარდაქმნების სფეროებს ერთდროულად განეკუთვნება, რაც ბუნებრივია კომპლექსურ განხილვას საჭიროებს.

რატომ “ვარდისფერი”?

სანამ უშუალოდ შეცდომების გაანალიზებას დავიწყებდეთ აუცილებელია იმ მიზეზებზე ყურადღების შეჩერება, რაც აღმოჩნდა ამ შეცდომების დაშვების ობიექტური საფუძველი. აქვე ხაზგასმით უნდა აღვნიშნოს, რომ “ვარდების რევოლუციამდე” დაშვებულ შეცდომათა უდიდესი ნაწილი მოდიოდა ფონდის მისიის წევრების მიერ საქართველოს მთავრობისადმი მიცემულ მცდარ რეკომენდაციებზე, ხოლო 2004 წლიდან მოყოლებული ამ შეცდომების არსი იმაში მდგომარეობს, რომ საქართველოს მთავრობის მიერ გარატყობულ გარდაქმნებს, მათ შორის დაშვებულ შეცდომებსაც, საერთაშორისო სავალუტო ფონდიცა და მსოფლიო ბანკიც შეგნებულად მხოლოდ “ვარდისფერი სათვალით” უყურებან და “ვარდისფრად” აღიქვამენ. აქედან გამომდინარე, თავად ფონდისა და ბანკის ეს შეცდომები უპრიანია შეფასედეს, როგორც “ვარდისფერი” შეცდომები.

ის, რომ საერთაშორისო სავალუტო ფონდიცა და მსოფლიო ბანკიც საქართველოში აგერ უკვე ოთხ წელიწადზე მეტია სავსებით შეგნებულად ატარებენ წაყრუების პოლიტიკას ბადებს კითხვას იმის შესახებ, თუ რით არის ეს გამოწვეული?

უმთავრესი მიზეზი ის გახლავთ, რომ 1999 წლიდან მოყოლებული ოთხი წლის განმავლობაში საქართველოს მთავრობის ეკონომიკურ გუნდში გამეფებული უძრობის (რომ არაფერი ვთქვათ სხვა ნაკლოვანებებზე) გამო

საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებს (და არა მარტო მათ) იმედი გადაეწურათ, რომ საქართველოს მთავრობა შეძლებდა რეფორმატორულ რელსებზე დაბრუნებას. განსაკუთრებით უიმედოდ გამოიყურებოდა საქართველოს მთავრობის საქმიანობა სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვისა და მისი შესრულების სფეროში – გაუთავებელი სეკვესტრები ნათლად ადასტურებდა მთავრობაში იმ პოლიტიკური ნების არარსებობას, რომ დაეწყოთ ბრძოლა კორუფციის წინააღმდეგ და ამის ნიადაგზე შეძლებოდათ საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების თვისებრივი გაუმჯობესება. შედეგად 2003 წლის ზაფხულში საერთაშორისო სავალუტო ფონდმა შეაჩერა საქართველოსთან პროგრამა, რამაც ავტომატურ რეჟიმში გამოიწვია მსოფლიო ბანკის პროგრამის შეჩერებაც (თუ კი ფონდის დასკვნა მაკროეკონომიკური სტაბილურობის შესახებ უარყოფითია, მაშინ მსოფლიო ბანკის პროგრამის დაფინანსებას აზრი ეკარგება, რამეთუ ამ გზით მიღებული ფული მაკროეკონომიკური არასტაბილურობის პირობებში ვერ იქნება ეფექტიანად და რაც მთავარია დანიშნულებისამებრ გამოყენებული).

“ვარდების რევოლუციის” გზით მოსული მთავრობის განსაკუთრებულ მიღწევად უნდა ჩაითვალოს იმ პოლიტიკური ნების არსებობა, რომლის საფუძველზეც ქვეყანაში საფინანსო წესრიგი დამყარდა და უკვე 2004 წელს საგადასახადო შემოსავლები (და არა მარტო) ორჯერ და მეტად გაიზარდა, და ეს პროცესი დღესაც გრძელდება. ეს რეალური წარმატება, რევოლუციით გაქდურებულ დემოკრატიულ ფასეულობებთან ერთად იმდენად შთამბეჭდავი აღმოჩნდა, რომ საქართველოს მეგობარი ქვეყნები და საერთაშორისო ორგანიზაციები ამით პრაქტიკულად მონუსხულნი იყვნენ.

ამ წარმატებამ ბიძგი მისცა საერთაშორისო სავალუტო ფონდს საქართველოს მთავრობასთან განეახლებინა პროგრამა, რასაც მსოფლიო ბანკიდანაც მსგავსი გადაწყვეტილება მოჰყვა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის პრობლემების გადაწყვეტა (რაც რევოლუციამდელი მთავრობის “აქილევსის ქუსლს” წარმოადგენდა), ბიუჯეტში შემოსავლების ნახტომისებური ზრდა გახდა ის მთავარი მიზეზი, რის გამოც საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ზეგავლენა საქართველოს მთავრობაზე შესუსტდა: სავალუტო ფონდის მისია ობიექტურად მიიჩნევა, რომ მთავრობა წარმატებით ართმევდა თავს საგადასახადო შემოსავლების მობილიზებას და ამ სფეროში ფონდის რჩევები ზედმეტიც კი იყო. უფრო მეტიც, თუ 2004 წლამდე სავალუტო ფონდი საქართველოს

მთავრობას პირდაპირი გაგებით უკრძალავდა უვარგისი საგადასახადო კოდექსის შეცვლას, 2004 წელს ფონდს მთავრობისათვის უკვე ხელი აღარ შეუშლია ახალი საგადასახადო კოდექსის შექმნა-მიღებაში, რომელიც 2005 წლიდან ამოქმედდა.

საქართველოში საერთაშორისო სავალუტო ფონდის როლის შესუსტებაზე განსაკუთრებული ზეგავლენა იქონია იმან, თუ როგორ გადაწყდა კონფლიქტი საქართველოს მთავრობასა და ფონდის მისიის ხელმძღვანელს შორის, რომელიც უკიდურესად გამწვავდა 2005 წლის გაზაფხულზე და რომელიც სხვა თემებთან ერთად დაკავშირებული იყო არასაბიუჯეტო ფონდების (ამ საკითხს დეტალურად ქვემოთ განვიხილავთ) არსებობასთან. ეს კონფლიქტი საქართველოს პრემიერ-მინისტრის სრული გამარჯვებით დასრულდა, რომელიც 2005 წლის მაისში ჩავიდა ვაშინგტონში და სავალუტო ფონდის ხელმძღვანელობისაგან მოითხოვა ფონდის მისიის მოქმედი ხელმძღვანელის შეცვლა. მიუხედავად იმისა, რომ ეს უკანასკნელი ძალზედ მაღალი დონის პროფესიონალი იყო, ხოლო მისი მოთხოვნები სამართლიანი, სავალუტო ფონდის ხელმძღვანელობამ პრაქტიკულად უპრეცედენტო გადაწყვეტილება მიიღო და საქართველოს პრემიერ-მინისტრის მოთხოვნა დააკმაყოფილა – მისიის ხელმძღვანელი შეცვალა. ეს კი სერიოზული გაფრთხილება იყო მისიის ყველა წევრისათვის, მისი ახალი ხელმძღვანელისათვის და ფონდის თბილისში მყოფი მუდმივი წარმომადგენლისათვის (რომელმაც შეძლო საბოლოო ჯამში მიედწია საქართველოს მთავრობასთან შესმატკბილებულ თანამშრომლობას და, რომელსაც საქართველოში ყოფნის ვადა გაუორმაგეს, რაც ფონდის პრაქტიკაში არც თუ ისე ხშირი შემთხვევაა) – ნებისმიერი კონფლიქტი საქართველოს მთავრობასთან მათი კარიერისათვისაც ასევე ცუდად შეიძლება რომ დასრულდეს. ბუნებრივია, რომ აქედან მოყოლებული სიტუაციის სერიოზული გამწვავება საქართველოს მთავრობასთან სულაც არ შედიოდა სავალუტო ფონდის ამ თანამშრომლების ინტერესში.

და ბოლოს, დღეს ფონდის მისიამ რომც კარგად დააჭყიტოს თვალეები და საქართველოს მთავრობის შეცდომები დაინახოს, მას ხელთ უკვე არანაირი ინსტრუმენტი აღარ გააჩნია, რომ ამ შეცდომების აღკვეთა მოითხოვოს, რადგანაც სავალუტო ფონდთან პროგრამა 2007 წლის სექტემბერში დასრულდა, ხოლო ახლის დაწყება მთავრობის გეგმებში ნამდვილად არ ზის. ასე, რომ ამ ეტაპზე ფონდის რეკომენდაციები უკეთეს შემთხვევაში მხოლოდ

სასურველობის ხასიათის მატარებელია და მთავრობის მხრიდან არანაირ ვალდებულებასთან არ არის დაკავშირებული.

არასაბიუჯეტო ანგარიშები

“ვარდების რევოლუციის” შემდეგ ერთ-ერთი პირველი ნაბიჯი ძალოვანი უწყებების არასაბიუჯეტო ანგარიშების შექმნის მიმართულებით გადაიდგა, სადაც ყოფილი სახელმწიფო თანამდებობის პირები, რომლებიც კორუფციაში იყვნენ დადანაშაულებულნი დაპატიმრების შემდეგ გასათავისუფლებლად ე.წ. “თავისუფლების საფასურს” იხდიდნენ. ამას ამართლებდნენ არა მარტო იმით, რომ კორუფციაში დადანაშაულებული პირები სახელმწიფოს უბრუნებდნენ მოპარულ ფულსა და საკუთრებას, არამედ იმითაც, რომ სახელმწიფოს ექმნებოდა შემოსავლების მიღების დამატებითი წყაროც. სამართლიანობა მოითხოვს აღინიშნოს, “თავისუფლების საფასურის” მხოლოდ ერთი ნაწილი ხვდებოდა ამ ფონდებში, მეორე კი სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილში აკუმულირდებოდა. ამან მთავრობას მისცა დამატებითი საბიუჯეტო და არასაბიუჯეტო შემოსავლები.

არანაკლებ მნიშვნელოვანია ისიც, რომ არასაბიუჯეტო ანგარიშებიდან ხარჯვა, რომელიც უშუალოდ მთავრობის პრეროგატივა იყო საზოგადოების მხრიდან კონტროლს არ ექვემდებარებოდა: არასაბიუჯეტო ანგარიშებზე ინფორმაცია არ იყო ხელმისაწვდომი არც პარლამენტისათვის, არც კონტროლის პალატისათვის და არც მას-მედიისათვის. სწორედ ამიტომ ის, თუ რამდენი იქნა ამ გზით თავმოყრილი სახელმწიფო ბიუჯეტში ხელმისაწვდომი ინფორმაცია, ხოლო ის, თუ რა თანხები იქნა მოზიდული არასაბიუჯეტო ანგარიშებზე ექსპერტულ შეფასებასაც კი ძნელად ექვემდებარება.

აშკარაა რომ ეს პრაქტიკა შემოსავლების მიღების სტაბილური წყარო ვერ იქნებოდა. თუ პირველ წრეზე “თავისუფლების საფასურის” აკრეფა მეტ-ნაკლები წარმატებით განხორციელდა, მეორე წრეზე იმავე ყოფილი ჩინოვნიკებისაგან ამ “საფასურის” სახით ნაკლები თანხების მობილიზება გახდა შესაძლებელი, რაც სულაც არ იყო მოულოდნელი, რამეთუ მეორე წრეზე მათ ბევრად ნაკლები თანხები გააჩნდათ იმასთან შედარებით, ვიდრე ეს პრაქტიკა საერთოდ იქნებოდა დაწყებული.

მეორე წრეზე ამოღებული თანხების სიმწირემ მესამე წრეზე მთავრობა გადართო ბიზნესზე და ბიზნესმენებს აიძულებდა ამ ანგარიშებზე ე.წ. “ნებაყოფლობითი შენატანები” ჩაერიცხათ.

აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, რომ არასაბიუჯეტო ანგარიშების სისტემა პირველად საქართველოში 1992 წლიდან ამოქმედდა, და 1994 წლის მეორე ნახევარში საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან დაწყებული რეფორმების ერთ-ერთი უმთავრესი მიმართულება იყო ის, რომ 1995 წლისათვის ყველა ასეთი ანგარიში ან სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაწილი გახდა, ან საერთოდ გაუქმდა. ამ ფონზე აშკარად მოულოდნელი იყო ის, რომ იმავე საერთაშორისო სავალუტო ფონდმა “ვარდების რევოლუციის” შემდეგ ამ ანგარიშების რესტავრაციაზე შეგნებულად დახუჭა თვალი.

თვით საერთაშორისო სავალუტო ფონდის კულუარებში ჩუმად ამგვარ მიდგომას იმით ხსნიდნენ: “თუ არასაბიუჯეტო ანგარიშების პრაქტიკა ხელს შეუწყობს ქვეყანაში კორუფციის შემცირებას დაე იყოს ეს ანგარიშებიო”. თანაც ეს ანგარიშები მექრთამეობასთან შედარებით ნაკლებ ბოროტებადაც აღიქმებოდა.

რადგანაც არასაბიუჯეტო ანგარიშების გაუმჭვირვალობა თავად არის კორუფციის წყარო, ამიტომ ამ საკითხში საერთაშორისო სავალუტო ფონდის შეცდომა სწორედ ისაა, რომ მან კორუფციის წინააღმდეგ საბრძოლველად კორუფციული ინსტიტუტის არსებობას დაუჭირა მხარი.

მხოლოდ მას შემდეგ, რაც დაიწყო ზემოხსენებული მესამე წრე, ანუ მას შემდეგ, რაც დაიწყო ბიზნესმენებისაგან ე.წ. “ნებაყოფლობითი შენატანების” ჩარიცხვა ამ ანგარიშებზე, საერთაშორისო სავალუტო ფონდმა უკვე მკაცრად მოითხოვა არასაბიუჯეტო ანგარიშების დახურვა. ყველაზე დიდი წინააღმდეგობა მას თავდაცვის სამინისტრომ გაუწია, რომლის არასაბიუჯეტო ანგარიში ყველაზე გვიან, მხოლოდ 2006 წლის გაზაფხულზე დაიხურა. მართალია, სავალუტო ფონდმა ამ საკითხში დაშვებული შეცდომა კი გამოასწორა, მაგრამ ორიოდე თვის შემდეგ ჩვენმა მთავრობამ საქართველოში ფონდის მისიის ხელმძღვანელი “დასაჯა”, რამეთუ ის გადაყენებული იქნა ამ თანამდებობიდან, რასაც ზემოთ უკვე გაესვა ხაზი.

და ბოლოს, საყურადღებოა, რომ მსოფლიო ბანკს, რომელიც ინტენსიურადაა ჩართული მთელი მსოფლიოს მასშტაბით ანტიკორუფციული ღონისძიებების შემუშავებასა და გატარებაში, პოსტ-რევოლუციურ

საქართველოში არასაბიუჯეტო ანგარიშების თემაზე ხმა საერთოდ არც კი
ამოუღია!

(გაგრძელება მომდევნო ნომერში)