

# ეროვნული ბანკის “ნაციონალური” ალტერნატივა

ჟურნალი “სიტყვა” – № 3, 2008

საქართველოს ეროვნულ ბანკში “დიდი რეფორმა” იგეგმება. რეფორმა განვითარებას და პროგრესს ნიშნავს, თუმცა მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონპროექტი ქვეყნის მთავარ საფინანსო ინსტიტუტს, გაძლიერების ნაცვლად, მნიშვნელოვნად ასუსტებს. ასე მაგალითად: ეროვნული ბანკი კომერციულ ბანკებზე ზედამხედველობას არა უშეალოდ, არამედ ახლად შექმნილი სპეციალური რგოლის მეშვეობით განახორციელებს, ქვეყანაში მიმდინარე ინფლაციურ პროცესებზე კი მხოლოდ ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი იქნება პასუხისმგებელი – საკუთარი თანამდებობით. ამ ტიპის გადაწყვეტილებას ეკონომიკური თვალსაზრისით გამართლება არ აქვს. “საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ” კანონპროექტი ტიპური პოლიტიკური გადაწყვეტილებაა – პოლიტიკურ ელიტას მართული ეროვნული ბანკი და ადვილად ხელმისაწვდომი სახელმწიფო ფული სურს.

\* \* \*

საქართველოს ეროვნული ბანკი საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ შეიქმნა – სახელმწიფო ბანკის ბაზაზე. პირველ ეტაპზე ბანკი არ იყო აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლებებისგან დამოუკიდებელი და ფუნქციებიც ერთგვარად ბუნდოვანი ჰქონდა. ეროვნული ბანკი დამოუკიდებელ ორგანოდ 1995 წლიდან ჩამოყალიბდა. 1995 წლის 23 ივნისის ორგანული კანონით განისაზღვრა ეროვნული ბანკის უფლებამოვალეობა, საქმიანობის წესი და დამოუკიდებლობა. საქართველოს კონსტიტუციით განისაზღვრა ბანკის სტატუსი და 95-ე მუხლში ჩაიწერა კიდევც, რომ ეროვნული ბანკი თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია.

აღნიშნული კანონი დღემდე მოქმედებს და მის საფუძველზე ეროვნული ბანკი საკუთარ საქმიანობაში თავისუფალია აღმასრულებელი ხელისუფლების ნებისმიერი ჩარევისგან. იგი ანგარიშვალდებულია საკანონმდებლო ხელისუფლების – საქართველოს პარლამენტის – წინაშე.

პარლამენტი უკვე მსჯელობს მთავრობის მიერ ინიცირებულ კანონპროექტზე. მისი კანონად ქცევის შემთხვევაში ფინანსთა მინისტრს უფლება ექნება, ქვეყანაში მიმდინარე ინფლაციის გამო ბანკის პრეზიდენტის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი დასვას.

რატომ გახდა საჭირო და ვის ინტერესებში შედის ეროვნული ბანკის შეზღუდვა და კონტროლი? **ეკონომიკის მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი, საქართველოს პარლამენტის დამოუკიდებელი დეპუტატი ვლადიმერ პაპავა** ამ ინტერესს შემდეგი ფაქტორებით ხსნის:

*“1995 წელს მიღებული კანონის საფუძველზე საქართველოს ეროვნული ბანკი ჩამოყალიბდა, როგორც დამოუკიდებელი, პროფესიული ორგანო და ქვეყნის მაკროეკონომიკური სტაბილურობის გარანტი. ის უზრუნველყოფდა გაცვლითი კურსის მეტ-ნაკლებად სტაბილურობასა და ინფლაციის ზომიერებას.*

*ეროვნული ბანკის დამოუკიდებლობა აღიზიანებდა ქართულ პოლიტიკურ ელიტას. ამ უწყებას ებრძოდა როგორც შვეარდნაძის, ისე სააკაშვილის ხელისუფლება, როგორც “მოქცავშირის“, ისე “ნაციონალური მოძრაობის“ საპარლამენტო უმრავლესობა. პოლიტიკურ ელიტას სურდა, ეკონტროლებინა ეროვნული ბანკი და, შესაბამისად, ეროვნულ ბანკში არსებული ფული. ყოველთვის იყო ცდუნება, რომ მთავრობასა და საპარლამენტო უმრავლესობას ბანკზე ზეწოლის რეალური მექანიზმები შეექმნათ, მაგრამ აქამდე ეს არ გამოუვიდათ“.*

საქართველოს ეროვნულ ბანკს კანონის მიღებიდან დღემდე სამი პრეზიდენტი ჰყავდა: **ნოდარ ჯავახიშვილი, ირაკლი მანაგაძე და რომან გოცირიძე.**

ნოდარ ჯავახიშვილის ხელმძღვანელობის პერიოდში ეროვნულ ბანკში მნიშვნელოვანი პროცესები განხორციელდა, კერძოდ, ამ დროს შეიქმნა ქართული ვალუტა – ლარი, რომელმაც სტაბილური ვალუტის იმიჯი შეინარჩუნა.

ნოდარ ჯავახიშვილის შემდეგ ეროვნული ბანკი ჩაიბარა ირაკლი მანაგაძემ, რომელიც მანამდე მსოფლიო ბანკში მუშაობდა და კარგ სპეციალისტად მიიჩნეოდა. ექსპერტების თქმით, მანაც თავისი მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა ამ უწყების განვითარებასა და სტაბილურობაში და ბანკის ხელმძღვანელობასაც კარგად აულო ალლო. თუმცა პირველი ვადის გასვლის შემდეგ ბანკის პრეზიდენტად აღარ დატოვეს. საქართველოს პარლამენტმა მანაგაძის პოლიტიკა მკვეთრად გააკრიტიკა. მაშინ ყველაზე მეტად პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის ხელმძღვანელი რომან გოცირიძე აქტიურობდა. ქვეყნის პრეზიდენტმა სააკაშვილმაც, სწორედ, მას შესთავაზა ეროვნული ბანკის მართვა. კოლეგებმაც დიდი უმრავლესობით დაუჭირეს მხარი. ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის პოსტზე რომან გოცირიძის დანიშვნას იმ პერიოდში საპარლამენტო უმრავლესობა რამდენიმე მოტივით ამართლებდა: ის იყო პოლიტიკური ფიგურა, “ნაციონალური მოძრაობის“ აქტიური წარმომადგენელი, და, იმავდროულად, კვალიფიციური კადრი. ვარაუდობდნენ, რომ გოცირიძე ბანკსაც მიხედავდა და მმართველი ძალის პოლიტიკურ ნებასაც დაემორჩილებოდა. მაგრამ ასე არ მოხდა, რომან გოცირიძემ ეს “იმედი“ ვერ გაამართლა და ეროვნული ბანკის მართვას უფრო პროფესიონალიზმის კუთხით მიუდგა, მით უმეტეს, რომ მოქმედი კანონმდებლობა ამის საშუალებას აძლევდა, მეტიც, ავალეებდა კიდევ. პოლიტიკური ელიტა “იმედგაცრუებას“ იოლად ვერ შეეგუა – 2007 წლის ზაფხულში რომან გოცირიძის მიერ პარლამენტში წარდგენილი ანგარიში დეპუტატებმა არ დაამტკიცეს და ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი კრიტიკის ქარცეცხლში გახვიეს. ერთ-ერთ კომპრომატად სახელფასო პოლიტიკაც დაუსახელეს. საპარლამენტო ტრიბუნასთან მდგარი ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი ყოფილ კოლეგებს ჯიუტად უმეორებდა, რომ მისი საქმიანობა ბანკის კანონმდებლობას შეესაბამებოდა და რომ მას კანონი არ დაურღვევია. გოცირიძის “სიჯიუტე“ მმართველი პოლიტიკური ელიტის სურვილთან შედარებით სუსტი აღმოჩნდა. მალე მან თავად დაწერა განცხადება ეროვნული ბანკის პრეზიდენტობიდან გადადგომის შესახებ.

მას შემდეგ ეროვნული ბანკი რამდენჯერმე მოექცა საზოგადოების ყურადღების ცენტრში – ბანკის პრეზიდენტის თანამდებობაზე ჯერ პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის თავმჯდომარის, ირაკლი კოვზანაძის, შემდეგ კი ფინანსთა ყოფილი მინისტრის, ლექსო ალექსიშვილის

კანდიდატურას ასახელებდნენ, მაგრამ არც ერთი დაუნიშნავთ. ლექსო აღექსიშვილი მხოლოდ ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრია, ბანკს კი დღემდე პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებელი ჰყავს – დავით ამაღლობელი.

პრემიერმინისტრობიდან ზურაბ ნოღაიდელის გათავისუფლების შემდეგ კულუარებში მისთვის ეროვნული ბანკის პრეზიდენტობის პოსტის შეთავაზებაზეც საუბრობდნენ, მაგრამ ეს საკითხიც მალე მოიხსნა დღის წესრიგიდან. თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ ქართულ პოლიტიკაში ზურაბ ნოღაიდელი ერთ-ერთ ყველაზე ხისტ და ჯიუტ ფიგურად მიიჩნეოდა, ეროვნულ ბანკში მისთვის ადგილს ქვეყნის პოლიტიკური ხელმძღვანელობა ნამდვილად არ გაიმეტებს. ეს პოსტი, ალბათ, აღარც თავად ნოღაიდელს სჭირდება, რადგან მან უკვე იპოვა ადგილი კერძო ბანკში – სარწმუნო ინფორმაციით, ზურაბ ნოღაიდელი კახი კალაძის “პროგრესბანკს” უხელმძღვანელებს. ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის თანამდებობა კი, ალბათ, ვაკანტური იქნება, ვიდრე კახა ბენდუქიძის მიერ შემუშავებული “ეროვნული ბანკის რეფორმა“ არ გატარდება.

პარლამენტის მიერ კანონპროექტის დამტკიცება საშუალებას მისცემს ფინანსთა მინისტრ ნიკა გილაურს, ეროვნული ბანკის განსაკუთრებით მორჩილ პრეზიდენტთან ჰქონდეს ურთიერთობა. თუ გავითვალისწინებთ იმასაც, რომ კანონპროექტით ეროვნულ ბანკს საბანკო ზედამხედველობის ფუნქცია ერთგვარად ეზღუდება და იმ ფაქტსაც მოვიშველიებთ, რომ ერთ-ერთი კომერციული ბანკის, საქართველოს ბანკის (პრემიერმინისტრ ლადო გურგენიძის ყოფილი ბანკი), გენერალური დირექტორი ნიკა გილაურის ძმაც, ადგილი წარმოსადგენია, თუ როგორი იქნება ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის ფუნქცია და როლი: სიტუაცია დაემსგავსება “ჰოთ დოგს“, სადაც გემრიელი ლუკმა – ეროვნული ბანკი – ორი გილაურის შუაში მოექცევა.

\* \* \*

ეროვნულ ბანკზე პირველი სერიოზული იერიში მთავრობამ 2006 წლის ზაფხულში მიიტანა, როდესაც მაშინდელ სახელმწიფო მინისტრ კახა ბენდუქიძის ინიციატივით პარლამენტში შევიდა ფინანსურ საკითხებზე მომზადებული კანონპროექტი. კანონპროექტი ეროვნული ბანკისთვის საბანკო ზედამხედველობის ფუნქციის ჩამორთმევას ითვალისწინებდა. საბანკო ზედამხედველობა უნდა განეხორციელებინა ცალკე შექმნილ სააგენტოს,

რომელიც არა ეროვნული ბანკის, არამედ მთავრობის წინაშე იქნებოდა ანგარიშვალდებული.

ეროვნული ბანკის მოქმედი პრეზიდენტი ამ ინიციატივას შეეწინააღმდეგა. კანონპროექტი დაიწუნა ასევე პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის თავმჯდომარე ირაკლი კოვხანაძემ. მან ყველაფერი გააკეთა იმისთვის, რომ კანონპროექტი პარლამენტს არ დაემტკიცებინა. მაშინ ბენდუქიძეს კოვხი ნაცარში ჩაუვარდა.

მოგვიანებით მთავრობამ ტაქტიკა შეცვალა და საპარლამენტო უმრავლესობის დახმარებით პირდაპირი იერიში მიიტანა ბანკის პრეზიდენტ რომან გოცირიძეზე. აქ უკვე მთავრობამ მიაღწია წარმატებას – რომან გოცირიძემ განცხადება დაწერა და ეროვნული ბანკის პრეზიდენტობიდან გადადგა.

2007 წლის შემოდგომაზე მთავრობაში უკვე მომწიფდა აზრი იმის შესახებ, რომ ეროვნული ბანკი საერთოდ არ არის საჭირო, რომ ფულად-საკრედიტო პოლიტიკა საერთოდ ზედმეტია და ეროვნული ბანკის ნაცვლად ქვეყანას უნდა ჰქონდეს სავალუტო ფარი, რაც ნიშნავს ფიქსირებული გაცვლითი კურსის არსებობას უცხოურ ვალუტებთან მიმართებით და, პრაქტიკულად, ეროვნულ ბანკს, როგორც მაკროეკონომიკურ ინსტიტუტს, უბრალოდ, არ ცნობს.

ხელისუფლებამ ვერც ეს მოდელი განახორციელა მყისიერად. ამჯერად მას გასული წლის ნოემბრის მოვლენებმა შეუშალა ხელი. 5 იანვრის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ კი პრემიერმინისტრმა ლადო გურგენიძემ პარლამენტში ე. წ. “რევოლუციური” კანონპროექტი შეიტანა, რომელშიც ერთ-ერთი მთავარი ეროვნული ბანკის საკითხიც არის. კანონპროექტის თანახმად, საბანკო ზედამხედველობის სამსახური ეროვნული ბანკიდან გამოდის, მაგრამ დამოუკიდებელ სტრუქტურად არ ყალიბდება, ეროვნული ბანკის დაქვემდებარებაში უნდა შეიქმნას საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც ამ ფუნქციას განახორციელებს. ჩადებულია ასეთი მექანიზმიც: თუ ინფლაციამ სამი კვარტლის განმავლობაში 12 პროცენტს გადააჭარბა, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის საკითხს სვამს ფინანსთა მინისტრი.

**ვლადიმერ პაპავა:** “ეს კანონპროექტი პარლამენტში აშკარად ნახჩარევად მომზადებული შემოიტანეს. მთავრობას სურს, გამოიყენოს დრო, როდესაც პარლამენტში ჯერ კიდევ ჰყავს საიმედო უმრავლესობა.

მოქმედი კანონმდებლობით, საქართველოს ეროვნული ბანკი არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. ცვლილებების პროექტში კი ბანკის იურიდიული სტატუსის შესახებ არაფერი წერია. საპარლამენტო განხილვების პროცესში ეს საკითხი მწვავედ დაისვა და მხოლოდ ამის შემდეგ დასთანხმდნენ: კარგი, იყოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. ანუ მთავრობამ კიდევ ერთხელ აჩვენა, რომ კანონმდებლობა მისთვის აბსოლუტურად ზედმეტი და ხელისშემშლელი რამ არის.

რაც შეეხება ინფლაციასთან დაკავშირებით ფინანსთა მინისტრის მიერ ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის დასმის საკითხს: ეს ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, რომელშიც წერია, რომ ეროვნული ბანკი არის კონსტიტუციური ორგანო, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის თანამდებობა კი – კონსტიტუციური თანამდებობა. ფინანსთა სამინისტრო არ არის კონსტიტუციური ორგანო, კონსტიტუციური ორგანო არის მთავრობა, ხოლო ფინანსთა და სხვა სამინისტროები მხოლოდ “აღმასრულებელი ხელისუფლების შესახებ“ კანონით განსაზღვრული უწყებებია. აღნიშნული კანონპროექტით კი გამოდის, რომ არაკონსტიტუციური თანამდებობის პირს თურმე ჰქონია შესაძლებლობა, კონსტიტუციური თანამდებობის პირის პასუხისმგებლობის საკითხი დასვას. ეს უმართებულოა არა მხოლოდ სამართლებრივად, არამედ შინაარსობრივადაც. გამოდის, რომ მთავრობას რაც უნდა, იმას გააკეთებს, როგორ ხარჯებსაც უნდა, ისეთ ხარჯებს გასწევს, ეროვნული ბანკი კი უნდა იყოს შეშინებული ორგანო და, მისი პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის საკითხი რომ არ დაისვას, ყველაფერი მორჩილად უნდა შეასრულოს. პრაქტიკულად, უნდა გახდეს ფინანსთა მინისტრის ქვეშევრდომი, ფინანსთა სამინისტროს რიგითი დეპარტამენტის მსგავსი ორგანო.

საყურადღებოა კიდევ ერთი მომენტი: მთავრობა არის პოლიტიკური ორგანო, ეროვნული ბანკი – პროფესიული ორგანო. მთავრობის წინაშე ყოველთვის დგას პოლიტიკური ამოცანები, ეროვნული ბანკის წინაშე – პროფესიული ამოცანები. არ შეიძლება, რომ პროფესიონალიზმი პოლიტიკურ გადაწყვეტილებას დაექვემდებაროს. იმიტომ უნდა იყოს ეს ორი რამ

ერთმანეთისგან გამიჯნული, რომ იყოს ბალანსი. ეროვნული ბანკი მაკროეკონომიკური სტაბილურობის გარანტი აქამდე იმიტომ იყო, რომ პროფესიული ორგანო იყო. ამ კანონპროექტით კი ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი, უხეშად რომ ვთქვათ, “დაჩმორდება“, ეროვნული ბანკი კი სახელმწიფოს მიერ სრულად მართვადი გახდება.

უკვე გამოიკვეთა ერთი საინტერესო ტენდენციაც: ახალი კანონი ჯერ მიღებული არ არის და უკვე მოქმედებს. გასული წლის ნოემბრის მოვლენებამდე ქვეყანაში დიდი რაოდენობით უცხოური ვალუტა შემოდის – პირდაპირი ინვესტიციის თუ პრივატიზაციის სახით. უცხოელებს შემოჰქონდათ დოლარები, მაგრამ, რადგან ჩვენთან ერთადერთი საგადასხდელო ვალუტა არის ლარი, მათ დოლარით ლარის ყიდვა სჭირდებოდათ. ჩნდებოდა ლარის დამატებითი მოთხოვნა, რაც იწვევდა ლარის გამყარებას. პროცესში ეროვნული ბანკი რომ არ ჩარეულიყო, ლარი მეტად გამყარდებოდა. ეროვნული ვალუტის გამყარების შემთხვევაში კი ექსპორტი ზარალდება, ხეირობს მხოლოდ იმპორტი, რაც ანგრევს ქვეყნის ეკონომიკას. ამიტომ ეროვნული ბანკი ყიდულობდა დოლარებს და ყიდდა ლარებს. ლარების გაყიდვით, მართალია, ხელს უწყობდა ინფლაციას, მაგრამ ინფლაციის მაჩვენებელი საგანგაშო არ იყო. ამ პროცესში პოზიტიური იყო ისიც, რომ ეროვნული ბანკი ზრდიდა რეზერვებს.

ნოემბრის მოვლენების შემდეგ ქვეყანაში ინვესტიციები იმ ოდენობით აღარ შემოდის, რომ ტენდენცია გაგრძელდეს, მაგრამ მთავრობა კვლავ აგრძელებს პოპულისტური ტიპის ხარჯებს, როგორებიცაა, მაგალითად, ე.წ. დასაქმების პროგრამა, ვაუჩერების დარიგება... ამ ტიპის ხარჯებმა მხოლოდ ინფლაციას შეუწყო ხელი. უცხოური ვალუტა ქვეყანაში ნაკლები შემოდის და ეროვნულ ბანკს დაუდგა ამოცანა: ინფლაცია რომ მოთოკოს, უნდა ამოიღოს დამატებითი ფულის მასა. ამიტომ დაიწყო რეზერვების გაყიდვა. გასული წლის სექტემბერში ეროვნულ ბანკში 1,5 მილიარდ დოლარზე მეტი რეზერვი იყო. დღემდე რეზერვებიდან უკვე 300 მილიონ დოლარზე მეტი გაყიდეს. ანუ ეროვნული ბანკი უკვე მოქმედებს ჯერ მიუღებელი კანონის მოთხოვნით – მთავარია, ინფლაცია არ იყოს მაღალი!

თუ 7 ნოემბრამდე ქვეყანაში უცხოური ვალუტის შემოსვლის გამო ლარის გამყარება ობიექტური პროცესი იყო, ახლა ეს პროცესი სუბიექტური

გახდა. ეროვნული ბანკის მთავარი ამოცანაა, არ “გაექცეს“ ინფლაცია, რეზერვები ნაკლებად აღელვებს.

ადვილი წარმოსადგენია, რა შეიძლება მოხდეს იმ შემთხვევაში, თუ ეროვნული ბანკის შესახებ კანონპროექტი დამტკიცდება. ეს უარყოფითი ტენდენციები გაგრძელდება. თუ აქამდე ეროვნული ბანკის მოვალეობა, ინფლაციის გარდა, გაცვლით კურსზე, რეზერვების ზრდასა და ბევრ სხვა პარამეტრზე ზრუნვა იყო, საზრუნავი დარჩება მხოლოდ ერთი პარამეტრი – ინფლაცია.

ეროვნულ ბანკში ამ ტიპის საკანონმდებლო ცვლილების განსახორციელებლად შესანიშნავი დრო აქვთ შერჩეული: მოქმედ პარლამენტს სამუშაოდ რამდენიმე სასესიო კვირა დარჩა. ყველა “საჭირო“ კანონი სასწრაფოდ არის მისაღები; საპარლამენტო სესიებს, პრაქტიკულად, არ ესწრება ოპოზიცია, მთელი ყურადღება გადატანილია მომავალ საპარლამენტო არჩევნებზე და ეროვნულ ბანკს ჰყავს მხოლოდ პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებელი.“

“ეროვნული ბანკის შესახებ“ კანონპროექტს პარლამენტი ახლო მომავალში დაამტკიცებს. კანონპროექტის ინიციატორი მთავრობაა, იდეის გენერატორი კი – კახა ბენდუქიძე.

საყურადღებოა, რომ ეროვნული ბანკის ამ ტიპის რეფორმა პრეცედენტული არ არის. მართალია, უცხოეთის რიგ ქვეყნებში ეროვნულ ბანკებს კომერციული ბანკების ზედამხედველობის ფუნქცია აღარ აქვთ, მაგრამ ის მომენტი, რომ ინფლაციაზე მხოლოდ ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი უნდა იყოს პასუხისმგებელი, ჭეშმარიტად ქართულია.

**მადლენ მაჭარაშვილი**