ეროვნული ბანკი არ არის და არასდროს ყოფილა დამოუკიდებელი

ეგნატე შამუგია[1]

საქართველოს ეროვნული ბანკი ის საჯარო ინსტიტუტია, რომელიც ფართო ძალაუფლებით სარგებლობს. ამ უკანასკნელისთვის პარლამენტს მასშტაბური დისკრეციული ძალაუფლება აქვს დელეგირებული. ცენტრალურ ბანკს აქვს არა მხოლოდ მონეტარული უფლებამოსილება, არამედ - საფინანსო სექტორის საზედამხედველო და მარეგულირებელი ძალაუფლება, რომლის სამართლებრივი საფუძველი კონსტიტუციური დებულებაა: *„ეროვნული ბანკი ... ხელს უწყობს ფინანსური სექტორის სტაბილურ ფუნქციონირებას“*. აქედან გამომდინარე, პარლამენტის მიერ ეროვნული ბანკისთვის მთელი რიგი უფლებამოსილებებია გადაცემული, რაც გულისხმობს ცენტრალური ბანკის ძალაუფლებას, არეგულიროს საფინანსო ინსტიტუტების საქმიანობა, სანქცია დააკისროს მათ, მოითხოვოს კომერციული ბანკის მმართველი ორგანოს ცვლილება, ბანკის მმართველები ჩაანაცვლოს თავისი დანიშნული ადმინისტრატორით, ან საერთოდ გააუქმოს ბანკის საქმიანობის ლიცენზია. სწორედ ამ უფლებამოსილების ფარგლებში, ეროვნულ ბანკს უფლება აქვს, დააკისროს კომერციულ ბანკებს აშშ-ის, დიდი ბრიტანეთისა და ევროკავშირის მიერ ინდივიდებისა და ფირმებისთვის დაწესებული სანქციების აღსრულება ან ასეთი სანქციების აღსრულებისგან ცალკეული სუბიექტების გამორიცხვა.

ამგვარი ძალაუფლებით აღჭურვილი ინსტიტუტის კონსტიტუციური საფუძველივე ამბობს, რომ *„ეროვნული ბანკი თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია“*, რაც, პირველ რიგში, გულისხმობს დამოუკიდებლობას აღმასრულებელი შტოსგან და შემდეგ - მთლიანად პოლიტიკური ხელისუფლებისგან. თავად ცენტრალური ბანკის დამოუკიდებლობა კი ინფლაციური მიკერძოების შემცირების იდეასთან არის დაკავშირებული. კერძოდ, მთავრობას ახასიათებს ინფლაციური მიკერძოება და შედეგად, ინფლაცია არაოპტიმალურია. ინფლაციური მიკერძოება არსებობს, რადგან მთავრობას სურს მოკლევადიან პერიოდში დასაქმების დონის ზრდა, ინფლაციის საშუალებით (ლატენტური გადასახადი) ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსება და დაბალი საპროცენტო განაკვეთები. დამოუკიდებელი ცენტრალური ბანკის მიერ მონეტარული პოლიტიკის განხორციელება მიჩნეულია ხსენებული პრობლემის შემცირების მექანიზმად. თუმცა, ასეთ ინსტიტუტს, მონეტარულ ძალაუფლებასთან ერთად, რიგი

[1] კვლევითი ინსტიტუტის Gnomon Wise („გნომონ ვაიზი“) მკვლევარი. e-mail: e.shamugia@ug.edu.ge

მარეგულირებელი და საზედამხედველო უფლებამოსილებები გაუფართოვდა, რამაც კომერციული ბანკები და მათი საქმიანობა მონეტარულ ხელისუფლებას უფრო მეტად დაუქვემდებარა.

ერთია კონსტიტუციური დანაწესი ეროვნული ბანკის დამოუკიდებლობის შესახებ და მეორეა რეალობა, რომელიც საქართველოში, თითქმის არასდროს, სამართლებრივ-პოლიტიკურ დოკუმენტს და მის სულისკვეთებას არ შეესაბამებოდა. ამ მხრივ, ცენტრალური ბანკი სხვა კონსტიტუციური ინსტიტუტებისგან გამონაკლისი არ ყოფილა, რისი მიზეზიც ორივეა - სამართლებრივი და პოლიტიკური მდგომარეობა. ბუნებრივია, ნებისმიერ პოლიტიკურ ხელისუფლებას აქვს სურვილი და მიდრეკილება იმისა, რომ ფართო ძალაუფლებას ფლობდეს და საზოგადოებაზე მეტი კონტროლი და გავლენა ჰქონდეს. ამისათვის ცენტრალური ბანკი მოქნილი და ეფექტიანი საშუალებაა, რადგან, როგორც ვახსენეთ, ეროვნული ბანკი მასშტაბური ძალაუფლებით აღჭურვილი ორგანოა. ასეთი ძალაუფლებით აღჭურვილი ორგანოს პოლიტიკური ხელისუფლების მიერ დამორჩილების შესაძლებლობა საქართველოში სულ არსებობდა, რასაც ყველა მთავრობა სათავისოდ იყენებდა.

მაგალითად, ბოლო ორი ათწლეულიდან, ყველაზე დემონსტრაციულად ეროვნულ ბანკზე სრული კონტროლის მოპოვება 2007-2009 წლებში ვიხილეთ, როცა რომან გოცირიძემ ბანკის მმართველის პოსტი დატოვა და ორი წლის განმავლობაში, ბანკს მოვალეობის შემსრულებელი მართავდა. ასეთი რამ მიმდინარე პერიოდშიც განმეორდა. 2023 წლის მარტიდან ცენტრალური ბანკის პრეზიდენტის მოვალეობას იმ დროისთვის მოქმედი ვიცე-პრეზიდენტი ასრულებდა, მაგრამ საკანონმდებლო ჩარევით, მოვალეობის შემსრულებელი შეიცვალა. თუმცა ეროვნული ბანკი არც ამ ჩარევამდე ყოფილა დამოუკიდებელი, რასაც ბოლო წლების რამდენიმე გარემოება ადასტურებს. ასეთი ფაქტები, ძირითადად, დაკავშირებულია სავალუტო ინტერვენციებთან, სადაც პრემიერ-მინისტრის გავლენა იკვეთება.

ჯერ კიდევ 2022 წლის ივლისში ერთ-ერთმა გავლენიანმა ბიზნესმენმა და ყოფილმა ბანკირმა განაცხადა: „ყველამ იცის, ირაკლის (ღარიბაშვილის) დამსახურებაა, რომ ლარის კურსი (დოლართან მიმართებით) 3 ლარს ჩამოსცდა და კიდევ აგრძელებს სვლას. მან (პრემიერმა) პოლიტიკური გადაწყვეტილება მიიღო, როცა ეროვნულ ბანკს უთხრეს არა - რომ არავითარი ინტერვენცია არ გაეკეთებინა“.[2] ამის შემდეგ, აგვისტოში, ეროვნული ბანკი ბაზარზე დოლარს აქტიურად ყიდულობდა, როცა ნომინალური გაცვლითი კურსი უფასურდებოდა. ამ

[2] იხილეთ ბმული: https://bm.ge/news/premieris-damsaxurebaa-rom-erovnuli-valutis-kursi-3-lars-chamoscda---papashvili/112672

პირობებში, ეროვნულმა ბანკმა ერთ დღეს დოლარი გაყიდა, ხოლო მეორე დღეს იყიდა, რაც ლოგიკას აცდენილი იყო. 2023 წლის მაისში ცენტრალური ბანკი გაუმჭვირვალე გზით ყიდულობდა რეკორდული რაოდენობის აშშ დოლარს, რის შესახებაც ინფორმაცია ცნობილი გახდა ერთი თვის დაგვიანებით. ამ ფონზე, ლარის გაცვლითი კურსი მყისიერად გაუფასურდა, რასაც აჟიოტაჟი და პოლიტიკური განცხადებები მოჰყვა. ამის შემდეგ, ეროვნულმა ბანკმა მოულოდნელად, აუქციონის წესით, დემონსტრაციულად 40.0 მლნ დოლარი გასაყიდად გამოიტანა, ხოლო პარლამენტის ვიცე-სპიკერი და მმართველი პარტიის პოლიტიკური საბჭოს წევრი გიორგი ვოლსკი ამბობდა: „არ ვიცი, არაპროფესიონალიზმითაა, თუ გარკვეული კონსპირაციული ფორმა ჰქონდა არჩილ მესტვირიშვილს - პროგნოზი არასწორად გაკეთდა, კურსზე იყო გაუგებრობა, მთავრობასთან შეუთანხმებელი აქტივობებია ჩატარებული, რაც ნორმალურ პირობებში არ უნდა ტარდებოდეს“.[3] სწორედ ამის შემდეგ დაძლია პარლამენტმა პრეზიდენტის ვეტო და პირველ ვიცე-პრეზიდენტად ნათია თურნავა აირჩა. ახლანდელმა მოვალეობის შემსრულებელმა, აწ უკვე ყოფილი, ეროვნული ბანკის ვიცე-პრეზიდენტი არჩილ მესტვირიშვილი ჩაანაცვლა.

თუმცა ეროვნულ ბანკზე პოლიტიკური ხელისუფლების გავლენების მკაფიო დადასტურება ბოლო დღეებში განვითარებული მოვლენებია. კერძოდ, 2023 წლის 18 სექტემბერს, აშშ-ის ხაზინის უცხოური აქტივების კონტროლის ოფისის (OFAC) მიერ საქართველოს ყოფილი გენერალური პროკურორისთვის დაწესებულ სანქციებს, ეროვნულმა ბანკმა მისთვის „აქტივებზე წვდომისა და ფინანსური ტრანზაქციების შესრულებაზე“ შეზღუდვით უპასუხა. ეროვნული ბანკის ამ გადაწყვეტილებას მმართველი პარტიის თვამჯდომარის მუქარანარევი კრიტიკა და ქმედების არაკონსტიტუციურად შეფასება მოჰყვა. ირაკლი კობახიძის განცხადებით: „ასეთი გადაწყვეტილება თუ არის მიღებული ეროვნული ბანკის მხრიდან, პირდაპირ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, კერძოდ, მის ერთ-ერთ ფუძემდებლურ პრინციპს, ეს არის უდანაშაულობის პრეზუმპფცია“.[4] ამ განცხადების შემდეგ, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებელმა ნათია თურნავამ დაუყოვნებლივ, იმავე დღეს, შეცვალა მის მიერ 2023 წლის აგვისტოში მიღებული ბრძანება.[5] მანამდე მოქმედი რეგულირება ითვალისწინებდა აშშ-ის, დიდი ბრიტანეთისა და ევროკავშირის მიერ დაწესებული სანქციების დაუყოვნებლივი აღსრულების ვალდებულებას

[3] იხილეთ ბმული: https://www.interpressnews.ge/ka/article/759649-gia-volski-ar-vici-arapropesionalizmitaa-tu-garkveuli-konspiraciuli-porma-hkonda-archil-mestvirishvils-prognozi-arascorad-gaketda-kursze-iqo-gaugebroba-mtavrobastan-sheutanxmebeli-aktivobebia-chatarebuli-rac-normalur-pirobebshi-ar-unda-tardebodes/

[4] იხილეთ ბმული: https://civil.ge/ka/archives/559759

[5] იხილეთ ბმული: https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5922870?publication=0

კომერციული ბანკების მიერ. ცვლილების შემდეგ, ასეთი ვალდებულება კომერციულ ბანკებს მოეხსნათ, თუ სანქცირებული პირი საქართველოს მოქალაქეა. შედეგად, აშშ-ის მიერ სანქცირებულ ყოფილ გენერალურ პროკურორს საბანკო ანგარიშებზე წვდომა და შიდა საბანკო ტრანზაქციების განხორციელების უფლება აღუდგა.

ნიშანდობლივია, რომ ეროვნული ბანკის მმართველის მიერ გამოცემული ბრძანების დასაბუთება ზუსტად იმეორებს მმართველი პარტიის თავმჯდომარის განცხადებას. „საქართველოს თითოეულ მოქალაქეს იცავს საქართველოს კონსტიტუცია. საქართველოს ეროვნული ბანკი, ხელმძღვანელობს რა საქართველოს კონსტიტუციით და უდანაშაულობის პრინციპით, მიიჩნევს, რომ საქართველოს მოქალაქეზე არ შეიძლება გავრცელდეს საერთაშორისო სანქციები, თუ ქართულ სასამართლოში მის მიმართ შესაბამის საქმეზე არ დადგა გამამტყუნებელი განაჩენი“, - ვკითხულობთ ეროვნული ბანკის მიერ გავრცელებულ განცხადებაში.[6]

აღნიშნული კიდევ ერთი, მკაფიო დადასტურებაა იმისა, რომ პოლიტიკურ ხელისუფლებას ეროვნულ ბანკზე სრული კონტროლი და გავლენა აქვს, რის საშუალებასაც არა მხოლოდ პოლიტიკური, არამედ სამართლებრივი მდგომარეობა - ეროვნული ბანკის მოწყობა - იძლევა.

კერძოდ, ეროვნული ბანკის მმართველის ერთპიროვნული გადაწყვეტილება, რაც მიმდინარე მოვლენებთან დაკავშირებით განსაკუთრებულ აღშფოთებას იწვევს, სინამდვილეში, სამართლებრივ მოწესრიგებას შეესაბამება. ცენტრალური ბანკის ამგვარი ინსტიტუციური მოწყობა (რომელიც 2007-2009 წლებში ეროვნული ბანკის მმართველობის ირგვლივ განვითარებული მოვლენების შემდეგ ჩამოყალიბდა[7]) პოლიტიკური ხელისუფლებისთვის მარტივი და მოქნილი საშუალებაა, სრულ პოლიტიკურ კონტროლსა და გავლენას დაუქვემდებაროს მონეტარული ხელისუფლება. ამის პრევენცია იქნებოდა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილების საბჭოსთვის დელეგირება. საბჭო ეროვნული ბანკის უმაღლესი კოლეგიური ორგანოა, რომელიც, ქვეყნის პრეზიდენტის წარდგენით, პარლამენტის უმრავლესობის მიერ არჩეული წევრებისგან შედგება. მიუხედავად იმისა, რომ ეროვნული ბანკის საბჭოს უმრავლესობაზე პოლიტიკური ხელისუფლება გავლენას ფლობს, ამ კონკრეტულ გადაწყვეტილებასთან მიმართებით, საბჭოს ზოგიერთ წევრს განსხვავებული პოზიცია აღმოაჩნდა. კერძოდ, საბჭოს სამი აღმასრულებელი წევრი (ვიცე-პრეზიდენტები), ამ გადაწყვეტილების შემდეგ, თანამდებობიდან გადადგა. მათ შორის, ის

[6] იხილეთ ბმული: https://shorturl.at/kyEM8
[7] იხილეთ ბმული: https://www.radiotavisupleba.ge/a/1554244.html

ვიცე-პრეზიდენტიც, რომლის საკურატოროა საბანკო ზედამხედველობა და შესაბამისად, ბანკების მიერ სანქციების აღსრულების მონიტორინგი. ამდენად, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ინდივიდუალურის ნაცვლად, კოლეგიური ორგანოსთვის ძალაუფლების დელეგირების შემთხვევაში, ასე მარტივად ვერ გადაწყდებოდა საკითხი, რომელმაც საფინანსო სექტორის რისკები გაზარდა და ქვეყანაში პოლიტიკური მდგომარეობა მკვეთრად გაამწვავა.