

# შენარჩუნებული სტატუსი და ღია 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 წარჩინებულ გამოკვეთილი პრობლემები სცილდება ვინაობა 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.

## აქცენტები პოსტკანდემიური პერიოდისთვის...



**ოთარ ბაბაკიძე**

ეკონომიკურ მეცნიერებათა  
აკადემიური დოქტორი,  
სოხუმის სახელმწიფოს უნივერსიტეტის  
პროფესორი

საქართველოში საშემფასებლო საქმიანობაზე მოთხოვნა საბჭოური სისტემის ტრანსფორმაციულ პროცესებს შემოჰყვა. მოძრავ-უძრავი ქონების, აქციების, ნილების, ბიზნესის თუ ინტელექტუალური საკუთრებითი უფლებების შეძენა, სარგებლობა ან განკარგვა, რაც პოსტსაბჭოთა საბაზრო ურთიერთობების განუყოფელ შემადგენელად იქცა, მათი ღირებულებით გამოხატულებაში განსაზღვრის გარეშე წარმოუდგენელია.

საბანკო, სადაზღვევო, საფინანსო, საინვესტიციო, საპრივატიზაციო, საგადასახადო, საშუამავლო, სავაჭრო, აგრეთვე სხვა სფეროები და, მაშასადამე, მთლიანად ეკონომიკური საქმიანობა, ღირებულებითი მაჩვენებლების საძირკველზე დგას. მოვლენათა განვითარების ცვალებად დინამიკაში ხშირია ფასების აღმავალი და დაღმავალი რყევები. ამიტომ მათზე მყისიერი რეაგირება და საკუთრებით უფლებებზე დროის შესაბამისი რეალური ღირებულებების შენარჩუნების (აფასების ან ჩამოფასების) უზრუნველყოფა გარდაუვალი ხდება.

მატერიალური და არამატერიალური აქტივების ფულად გამოსახულებაში ასახვა ობიექტურ რეალობას, შეფასების მიზანსა და დანიშნულებას უნდა შეესაბამებოდეს, რაც მხოლოდ სპეციალური განათლების, პრაქტიკული მომზადების, გამოცდილების და საერთაშორისოდ აღიარებული ნორმების დაცვის პირობებშია მიღწევადი.

არარეალური, არაშესაბამისი ფასების ყოველმხრივ დამანგრეველი შედეგები ბევრჯერ იწვევს განვითარებული ეკონომიკის ქვეყნებში. საწარმოებშიც ფინანსურ პრობლემებს და გაკოტრების წინაპირობას სწორედ აქტივებისა და სამეურნეო ოპერაციების არასწორი, არარეალური, არაშესაბამისი შეფასება ქმნის. შეფასების ფუძემდებლური პრინციპების უგულველყოფა ურჩ მემსრულებლებს მუდმივ კრიზისებსა და ეკონომიკური სისტემის სრულ ჩამოშლას უქადის. მოსალოდნელი

### საზოგადო სიკეთეს, წესრიგს და ბანკოტარებისკენ პატიოსან სწრაფვას ზურბი არ უნდა შვეპცდით!

კოლაფსის საფრთხისგან არც საქართველოა დაცული.

საქმიანი წრისათვის მეტი დეტალიზების, განმარტებების გარეშეც ცნობილია, ხოლო აღმასრულებელმა ხელმძღვანელობამ კი ჯეროვნად უნდა გააცნობიეროს საშემფასებლო საქმიანობის როლი და მნიშვნელობა, მით უფრო, პოსტკანდემიურ პერიოდში განვითარებისკენ მიმართული ახალი კაპიტალდაბანდებების, უძრავ-მოძრავი ქონებისა თუ ფინანსური შედეგების შეფასებაზე მოთხოვნადობა გააქტიურდება.

საქართველოში საშემფასებლო საქმიანობა ცალკეული თავდადებული ენთუზიასტების მეშვეობით შემოვიდა, ფაქტობრივად, პროფესიული თვითრეგულირებით ვითარდებოდა და ამჟამად თვითდინებაზეა მიშვეებული, - საშემფასებლო საქმიანობის შესახებ კანონი დღესდღეობით არ არსებობს; აქტივების ყიდვა-გაყიდვისას, მათ შორის, სახელმწიფო ქონების გასხვისების დროს, არაა განსაზღვრული რა და როგორ უნდა შეფასდეს; ასეთ პირობებში, არც ისაა გამორიცხული, რომ გარიგებები საზოგადოებისგან მალულად განხორციელდეს და როცა შესაძლებელია კანონის უზენაესობას აცდეს ფარულ შეთანხმებათა თუნდაც ნაწილი, ქონების ღირებულებების ან ეკონომიკის ზრდის რეალობაზე მსჯელობა უკვე აზრს კარგავს. ამიტომ, ყველა ნიშნის მიხედვით, საშემფასებლო საქმიანობის საკანონმდებლო რეგულირება აუცილებელია. აღნიშნულს პრაქტიკა და მეზობელი ქვეყნების გამოცდილება ადასტურებს.

წლების განმავლობაში, საშემფასებლო საქმიანობა „აუდიტორული საქმიანობის შესახებ“ კანონთან იყო მიბმული. შემფასებლის ფუნქცია აუდიტორულ მომსახურებაში გადიოდა. იმ აუდიტორს, რომელსაც გაჩნდა სერთიფიკატი ზოგად აუდიტში, შეეძლო შეთავსებით მოეხდინა უძრავ-მოძრავი ქონების შეფასებაც და გაეცა სათანადო აუდიტორული დასკვნები მაშინ, როდესაც შემფასებლობა და აუდიტორობა ამკარად სხვადასხვა კომპეტენციაა.

ბუღალტრულ აღრიცხვასა და აუდიტის სფეროში მიმდინარე რეფორმების დროს, სავსებით სწორად დადგა საკითხი აუდიტორული და საშემფასებლო პროფესიების გამიჯვნის თაობაზე. „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ 2016 წლის 8 ივნისის მიღებული კანონის თანახმად, დროებით, შეფასების განხორციელების და შეფასების ანგარიშზე/დასკვნაზე ხელის მოწერის უფლება მიენიჭება აკრედიტებულ შემფასებელთა სერტიფიკაციის ორგანოს მიერ სერტიფიცირებულ შემფასებლებს; საქართველოს მთავრობას დაევა 2017 წლის 31 დეკემბრამდე შეიმუშაოს საშემფასებლო საქმიანობის შესახებ საკანონმდებლო აქტი. მას აქვთ კი, კანონში შევიდა ცვლილება და საშემფასებლო საქმიანობის შესახებ საკანონმდებლო აქტის მიღება, უკვე ორჯერ - 2018 წლის 31 დეკემბრამდე და

2019 წლის 1 ივლისამდე, გადაიდო, თუმცა მერე, აღნიშნული თარიღიდან დღემდე, კანონში არც ცვლილება შესულა და არც საშემფასებლო საქმიანობის შესახებ საკანონმდებლო აქტია გამოცემული.

ამკარაა, კანონი დაირღვა და Covid-19-ის გავრცელებაზე მიზეზების აკიდება ან პანდემიისთვის მისი გადაბრალება კანონდარღვევაზე არანაკლებ პასუხსაგებია.

კანონში მეორე ცვლილების განხორციელებამდე, ჯერ კიდევ 2017 წლის მიწურულიდან გააქტიურდა ძალისხმევა და საშემფასებლო საქმიანობის რეგულატორად ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახური მოიარებოდა. მაგრამ მაშინ კანონპროექტის განხილვის მსვლელობა დამტკიცებისკენ მიმავალ ლაბირინთებში სადღაც „გაიქედა“ და დაყოვნების ნამდვილმა მიზეზმა „მიხურული კარების ჭუჭრუტანიდან“ ვეღარ გამოაღწია.

საკანონმდებლო აქტის მიღების გადავადების პრაქტიკა ახალი არ არის - ძველი ხრიკია. ასე იყო „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ კანონის მიღებისას; ასეა ბევრ მისაღებ ეკონომიკური კანონპროექტთანაც. ყველა მათგანს პარლამენტამდე დაინტერესებულ პირთა ჯგუფი „მიაცილებს“. იქ კიდევ სხვა „გუნდი“ ხვდება. კერძო ინტერესების გამომხატველი ჩანაფიქრების განხორციელებისთვის მზადებას ყოველთვის ჩუმად, საიდუმლოდ იწყებენ და ხორცშესხმას, საარჩევნო ბაკჰანალიის კულმინაციაზე ასვლის პერიოდში, პარლამენტის ბოლო სასესიო ცაიტნოტით აღწევდნენ. ინტერესების ჭიდილის, კულუარული „შეტაკებების“ გარეშე არ ხდება, რომ რომელიმე მხარის მიერ „გააქტიურებული“ პროექტი საზოგადო სიკეთეს, წესრიგს და განვითარებისკენ პატიოსან სწრაფვას მოემსახუროს.

ასე იყო ეს ადრე, ახლაც ასე გრძელდება.

საშემფასებლო საქმიანობის შესახებ რეგულაციის მიღების შეჩერება, ერთი მხრივ, ამ ინტერესთა ჯგუფების გათვლილი მოქმედებების შემადგენელია, მეორე მხრივ კი, - მათ შორის „სამკვედრო-სასიცოცხლო“ დაპირისპირების შედეგი.

როგორც მოგვიანებით გამომზეურდა, სრულებითაც არაა შემთხვევითი, რომ ინტერესთა ჯგუფის

მეცადინეობით, საშემფასებლო საქმიანობის შესახებ რეგულაციის მიღებამდე, მთავრობის კანცელარიამ პარლამენტს, სწორედ ბოლო სასესიო პერიოდში, ჯერ „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის“ ზედამხედველობის სამსახურის სტატუსის შეცვლასა და დაქვემდებარების ფინანსთა სამინისტროდან ეროვნული ბანკისათვის გადამისამართებაზე კანონპროექტი, მომზადებასა და განხილვის პროცესში პროფესიული ორგანიზაციების სრული იგნორირებით, ინკოგნიტოდ, მიაწოდა.

აღნიშნულ აქტში, რომელიც პანდემიის გამო, ახლა პარლამენტში თვლემს, ინტერესთა კომფლიქტის შემცველი დაუშვებელი შეუსაბამობის გარდა (ეროვნული ბანკი აუდიტს დაქვემდებარებული სუბიექტია), ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახური საერთოდ არ ჩანს - მისი ფუნქცია მთლიანად ეროვნულ ბანკზეა გადაკისრებული. ამ უკანასკნელის ინტერესებშია კაპიტალის ბაზრის ფორმირებაში მონაწილე მხოლოდ სდპ და პირველი კატეგორიის სანარმოები. ამდენად, ასეთი გადაწყველება, დაინტერესებულ პირთა მიზნებთან შერწყმული „დიდი ოთხეულის“ და საერთაშორისო ქსელის მსხვილი არაქართული აუდიტორული კომპანიების აღზევებას მოემსახურება. მიკრო, მცირე და საშუალო სანარმოების ბუღალტრული აღრიცხვა და ფინანსური ანგარიშგების გამჭვირვალობა/გამოქვეყნების აუცილებლობა ინტერესს დაკარგავს, შესაბამისად, მცირე და საშუალო აუდიტორული კომპანიებიც, ფაქტობრივად, თამაშგარეშე დარჩებიან. ამ კანონპროექტის გამოქვეყნებული ვარიანტი პროფესიის განვითარებისთვის მიუღებელ/ხელშემშლელ ბევრ სხვა საფრთხესაც შეიცავს და საზოგადოებას (დარგის განვითარებით დაინტერესებულ პირებს) მოუწევს ამ განზრახვის შესრულების წინააღმდეგ უკომპრომისო ბრძოლაში ჩართვა. თუ „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ კანონის მიღების პროცესის თანმხლებ ვნებათაღელვას გავიხსენებთ, მასში ცვლილებების შეტანა მარტივი არ იქნება - პროფესიული ორგანიზაციების, აგრეთვე სპეციალისტების და აუდიტორების უმეტესობის განწყობა ზედამხედველობის ფუნქციის გაუმართლებელი უწყებ-



რივი გადამისამართების მიმართ მკვეთრად უარყოფითია. მაგრამ მისი მიღება ინტერესთა ჯგუფისთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია. ამით ერთი ინტერესის (გარკვეულ პირთა წრის) გავლენის ქვეშ აღმოჩნდება დიდი საწარმოების ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგების, აუდიტის და საშემფასებლო საქმიანობის მართვა, განვითარება თუ რეგულირების ყველანაირი ბერკეტი. ამ ჯგუფის წინასწარგათვლილი ფარული განზრახვის სამიზნე ისაა, რომ ფინანსურ ანგარიშგებასა და აუდიტზე ზედამხედველობა როგორმე მოექცეს ეროვნული ბანკის ქოლგის ქვეშ, თორემ ანგარიშვალდებული საწარმოების, ფასიანი ქაღალდების (აქციების), აგრეთვე საშემფასებლო საქმიანობის ყველაზე მსხვილი სეგმენტი კი, ისედაც მისი კონტროლისა და რეგულაციის დაქვემდებარებაში იმყოფება. საქმე ისაა, რომ „ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ“ კანონის თანახმად, ეროვნული ბანკის უფლებამოსილებები სააქციო საზოგადოებების (მსხვილი საწარმოებისა და საზოგადოებრივი დაინტერესების პირების) ფინანსურ ოპერაციებზე, ფაქტობრივად, შეუზღუდავია; საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2018 წლის 14 მაისის №84/04 ბრძანებით დამტკიცებულია კომერციული ბანკებისთვის უძრავი ქონების შეფასების ინსტრუქცია და საშემფასებლო საქმიანობის ყველაზე დიდი მომხმარებელი მხოლოდ აღნიშნული ინსტრუქციის თანახმად ახორციელებს შეფასების პროცესს. საჭიროების შემთხვევაში, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის ნორმატიული აქტის საფუძველზე, ამ წრის გაფართოება თავისუფლად შეიძლება და პარლამენტის პროცედურების გავლა (დაპირისპირება და გულწამფრთხილება დაბატები) რეგულაციის მისაღებად უკვე საჭირო არ იქნება. ეროვნული ბანკი, ფაქტობრივად, დახურული უწყებაა და შვიდი წლის განმავლობაში ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის გადაწყვეტილებები ხელშეუვალია. სწორედ ამიტანა მოტივირებული, საშემფასებლო საქმიანობის შესახებ კანონის მიღების გადავადებისა და „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ კანონში ცვლილების შეტანის „ბნელით მოცული“ პროცესი.

ზედამხედველობის სამსახურის არსებობა და მის მიერ განხორციელებული ღონისძიებები, 2010 წლიდან „გააქტიურებული“ მიმდინარე რეფორმების (ინტერესთა გადანაწილების) ყველაზე დადებითი შედეგია, თუმცა მისი დამოუკიდებლობა, უწყებრივი დაქვემდებარების გამო, შეზღუდულია. ამიტომაც არის ის უწყებიდან უწყებაში უბოდიშოდ გადასამიმართების ობიექტი. ის პროფესიისგან და ნებისმიერი იერარქიის უწყებრივი გავლენებისგან დამოუკიდებელი უნდა იყოს, მაგრამ პროფესიული პრობლემებისგან არა მოწყვეტილი, მიუკარგებელი და მხოლოდ სადამსჯელო უფლებამოსილებით აღჭურვილი. მაშინ ასეთი „ტრიუკების“ ჩატარებას ვერავინ გაბედავდა.

კორონავირუსმა, ბევრ სხვა უბედურებასთან ერთად, დადებითიც მოუტანა კაცობრიობას. მართველობისა და ყველა სხვა არასწორი გადაწყვეტილების ნეგატივი ერთიანად ამოატივტივა. ბევრი ცუდი ჩანაფიქრის განხორციელებაც, მათ შორის, ბუღალტრული, აღრიცხვის, ანგარიშგების და აუდიტის ზედამხედველობის ფუნქციის ეროვნულ ბანკისთვის გადაცემა დროებით

შეაჩერა. მაგრამ არავინ იცის, კვლავ როდის გააქტიურდება მიჩუმათებული ნაღები. ამიტომაც საჭიროა ამ საკითხებს საზოგადოების ყურადღება მიექცეს.

აღნიშნული, შესაძლოა, დიდხანს არც გამხდარიყო სამსჯელო, რომ არა საინფორმაციო ანალიტიკურ სააგენტო „ივერიონში“ მიხეილ ჯიბუტის მიერ პირდაპირი დამიზნებით და წერტილოვანი დარტყმებისთვის გამოქვეყნებული ფრიად საყურადღებო წერილი (15.05.2020 წ., „გიორგი გახარია მემკვიდრეობით მიღებული კანონდარღვევით წავა?“), რომელიც კეთილგანწყობით, პასუხისმგებლობით, მიზანშეწონილობითაა დამუხტული და ფაქტობრივად, ხმამაღალი, გაბედული შეძახილია Covid-19-ის გამოჩენამდე სახელისუფლებო იერარქიის მიტაცების დაუნდობელ ჭიდილში მიჩქმალული ბნელი განზრახვების სამხილებლად და პოსტპანდემიური პერიოდისთვის „ჯანსაღი ცხოვრების წესრიგის“ დასამკვიდრებლად. თავისი შინაარსითა და პათოსით, ეს წერილი ხელისუფლებისათვის მხარში დგომის საუკეთესო ნიმუშია - შესხენებაა იმისა თუ რას უნდა მიექცეს ყურადღება, რა გამოჩნა „მზრუნველ მეურვეს“ და რა უნდა გამოსწორდეს.

უახლოეს წარსულში, როცა ჯერ კიდევ საბჭოური წესრიგი „გვაბეზრებდა თავს“, არათუ საზოგადოდ ცნობილი და კომპეტენტური პირის ვრცელი წერილი, არამედ რიგითი ჟურნალისტის „მორიგი რეიდის“ ჩამოქროლების მასალა რომ დაიბეჭდებოდა პრესაში, „რეკდენ ზარები“, ზანზარებდა მართველობითი ელიტა, გამოსავალს ეძებდნენ... ახლა დაწერილს კი არა, ფირზე აღბეჭდილსა და დოკუმენტურად დადასტურებულსაც მარშით ჩაატარებენ ყურებსა და თვალთა საწიერს.

დროის ყველაზე დიდი უბედურება სწორედ ესაა, როცა ხალხს (ბრძენს, ყოვლისმცოდნეს, გამოცდილს) ხელისუფლება არ უსმენს და თავისას „ასე უბერავს“, უფრო უარესია, როცა ვისაც ესმის, ჩუმად ზის და სხვისთვის საამებელს „ისე უბერავს“.

ძლიერ ცუდად მენიშნა, რომ მიხეილ ჯიბუტის წერილი, სულ ცოტა, 1000-მა მკითხველმა ნახა, თუმცა ორიოდ გაბედული „რაინდის“ გარდა, არავინ კომენტარი არ დაურთო, მოსაზრება არ გამოხატა, ის მაინც არ დააფიქსირა, ემხრობა თუ არა მის პოზიციას, არადა, ეს უთუოდ აუცილებელია საზოგადოებრივი აზრის ფორმირებისთვის!

რა მოხდა? წერილი ზომაზე მეტად მკაცრი იყო თუ მოერიდათ?

ჩემი აზრით, საჯარო მოხელეები მეტ პასუხისმგებლობას უნდა გრძნობდნენ, როცა გადაწყვეტილებებს ლეგულობენ, როცა მოვალეობას არ ასრულებენ, როცა ეშმას ეყიდებიან, როცა საზოგადო სიკეთეს, წესრიგს და განვითარებისკენ პატიოსან სწრაფვას ზურგს აქცევენ. უნდა ესმოდეო, რომ მათი ნამოქმედარი უთუოდ გამოჩნდება, - ათასობით მზერა აკონტროლებთ.

ნაყრუებამ, მორიდებამ, მაამებლობამ, მხოლოდ საკუთარი კეთილდღეობისთვის ზრუნვამ და ჩრდილში განცხრომით ყოფნამ დაგვაზარალა.

მეტი აქტიურობით უნდა ჩავერთოთ პოსტპანდემიური პერიოდისთვის მზადებაში და არ დავუშვათ, პროფესიული განვითარება კერძო ინტერესების გავლენებს შევწიროს.

## მიღებულ გადაწყვეტილებას მიღწეხული ბანკილვის ქრონიკა

28 მაისს შედგა ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის ფუნქციის ეროვნულ ბანკისთვის მინიჭების თაობაზე საკანონმდებლო აქტების პაკეტში შესული ძირითადი კანონპროექტების პროფესიული ორგანიზაციებისთვის გაცნობითი დისტანციური შეხვედრა, რომელსაც ესწრებოდნენ ფინანსთა სამინისტროს, ეროვნული ბანკის, ზედამხედველობის სამსახურის და ორი პროფესიული ორგანიზაციის - ბუღალტერთა და აუდიტორთა ფედერაციის (ბაფ) და აუდიტორთა, ბუღალტერთა და ფინანსურ მენეჯერთა პროფესიული ფედერაციის (საბფმფ) წარმომადგენლები.

შეხვედრას უძღვებოდა ნიკოლოზ გაგუა. მან ისაუბრა შეხვედრის მონაწილეებთან ისაუბრა მიზანზე, რომლის მიღწევაც კანონპროექტის მიღებითაა განსაზღვრული. ამასთან, ყურადღება გაამახვილა ეროვნულ ბანკთან შეჯერებულ პროექტში შესაბამის ცვლილებებზე.

იყო მოლოდინი, რომ პროფესიის წარმომადგენლები გაეცნობოდნენ კანონპროექტის ავტორთა მიერ გათვალისწინებულ ცვლილებებს და მიიღებდნენ განმარტებებს ფორსირებულ რეჟიმში მათ მიერ ადრე გამოთქმულ შენიშვნებზე.

აღნიშნულის აუცილებლობა განაპირობა იმ ფაქტმა, რომ კანონპროექტების ინიცირება და პარლამენტში შეტანა განხორციელდა მასში პროფესიული ორგანიზაციების მონაწილეობისა და საჯარო ინფორმირების გარეშე. აგრეთვე იმანაც, რომ გათვალისწინებულია მთავრობის სახელით ინიცირებული პაკეტის დაჩქარებული დღეებში დღევანდელი პარლამენტის უფლებამოსილების ამოწურვამდე.

როგორც აღმოჩნდა, საკანონმდებლო აქტების პაკეტის ძირითად კანონპროექტებში შესულია მხოლოდ ტექნიკური და რედაქციული სახის კორექტივები. ძირითადი სიახლე კი ის აღმოჩნდა, რომ ეროვნული ბანკის სტრუქტურაში, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის ბრძანების საფუძველზე იქმნება ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის კომიტეტი, რომლის წევრებად მოიაზრებიან ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი, შესაბამისი ვიცე-პრეზიდენტი, შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელები, სხვა თანამშრომლები და მოწვეული პირები. აგრეთვე ჩნდება ჩანაწერი სერტიფიცირებულ ბუღალტერთა რეესტრის შესახებ და სხვა.

ცხარე კამათი გამოიწვია იმ გარემოებამ, რომ მიუხედავად დაპირებისა, წერილობით მიწოდებული არგუმენტირებული შენიშვნებისა და საჯარო სივრცეში სპეციალისტთა მიერ გამოთქმული უმწვავესი შეფასებებისა, არსებითად არაფერი არ იცვლება არც კანონპროექტში და არც მის ავტორთა თავდაჯერებულ პათოსში.

დიახ, არც ერთ შენიშვნაზე და პრობლემურ საკითხზე შეხვედრის მონაწილეებმა ვერ მიიღეს დამაჯერებელი და მით უმეტეს, დამაკმაყოფილებელი პასუხი.



რაც მთავარია, ავტორები სარწმუნოდ ვერ ხსნიან, თუ რა უპირატესობით ან რა მიზეზით და მოტივებით ხდება ფინანსთა სამინისტროდან ეროვნულ ბანკში ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტის ზედამხედველობის ფუნქციის გადამისამართება; რაში ვლინდება არსებული სახით ზედამხედველობის სამსახურის დამოუკიდებლობის გამყარება ან დარგის რეგულირების ეფექტიანობის ამაღლება, მაშინ, როდესაც უქმდება დავების საბჭო, ზედამხედველობის სერვისი შორდება უშუალო მომხმარებელს და ინაცვლებს ეროვნული ბანკის ჩაკეტილ სისტემაში; მეტიც, უთანხმოებების გადანაცვლება გადადის სასამართლოებში; ნებისმიერი აქტის მიღება ან ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტის მიმართულებით დასასაქმებელი კადრის კარიერა დაემორჩილება ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის კეთილ ნებას!

თუ ამ ცვლილებებში ზედამხედველობის დამოუკიდებლობის გაზრდაა უმთავრესი მიზანი, რატომ ვერ ხერხდება სამსახურის ცალკე, ავტონომიურ მარეგულირებელ ორგანოდ ჩამოყალიბება?

პასუხგაუცემელი საკითხების სიმრავლისა და დისტანციური ურთიერთობის დროის შეზღუდულობის გამო, გადაწყდა, რომ შეხვედრა 29 მაისსაც გაგრძელდებოდა. თუმცა, დღეს შევიტყვეთ, რომ შეხვედრა მომავალი კვირისთვის გადაიდო. ნაკლებია იმის მოლოდინი, რომ პროექტებში ძირეული ცვლილება მოხდება, მაგრამ შეხვედრის გაგრძელებას ექნება აზრი, თუ ზედამხედველობის დამოუკიდებელ ერთეულად ჩამოყალიბებაზე გაგრძელდება მსჯელობა.

უცნობია, გაკეთდა თუ არა შეხვედრის ჩანაწერი, ან გახდება თუ არა მისი დეტალები საჯარო, მაგრამ აუცილებელია დაინტერესებულმა პირებმა და საზოგადოებამ მიიღოს შესაბამისი ინფორმაცია.

## ტროას სხენი პარლამენტში, ანუ სამოხელეო სინერგია...

**გამოხმაურება მიხეილ ჯიბუტის მორიგ ახალ ღია  
წერილზე: „პარლამენტი პარლამენტის წინააღმდეგ?“**

ასეთი ინტერესი პროფესიულმა თავმოყვარეობამ განაპირობა - კანონპროექტი, რომლის მიღებასაც ან უკვე პარლამენტი აპირებს, დივერსიულ აქტად მიმაჩნია. ვცადე, საკუთარი პოზიცია გადამეხედა, თუმცა მიხეილ ჯიბუტის ამ წერილმა დამარწმუნა, რომ არ ვცდებოდი. მეტიც, გამახედა იმ „ჭუჭრუტანაში“ რომელიც არც შემინიშნავს. დეტალების ხაზგასმას (განხილვას, განმეორებას) არ შევუდგები, წერილში გამოთქმულ მოსაზრებებსა და შეფასებებს აბსოლუტურად ვიზიარებ. გამოვხატავ რა ჩემი კოლეგების განწყობას, ვუერთდებით აქ წარმოდგენილ პათოსს და საჭიროდ მივიჩნევ მივიტყვიოთ საზოგადოების ყურადღება „ცუდად შეფუთული“ და „ტროას ცხენით მზაკვრულად შემოგდებული“ უმსგავსობის აღსაკვეთად.

ეს „თავგანწირვა“ სულაც არაა პოლიტიკურ პარტიულ-ოპოზიციური დაპირისპირება. ჩემი თანამზრახველობა და თანამოაზრეობა იმ სფეროს ეხება, რომელსაც ოთხ ათეულ წელზე მეტია ვემსახურები. სხვა განზრახვა არ გამაჩნია. ურყევად ვდგავარ იქ, სადაც „ზურგის ტვინით“ ვგრძნობ, რომ რეფორმებს ამოფარებული ინტერესთა ჯგუფი „შეთქმულებას აწყობს“- საღ აზრს უპირისპირდება და გამოცდილება მაძლევს საშუალებას განვაცხადო: ეს გზა კბოდეზე გადაუშვებს დარგის რეგულირებაში მიღწეულ წარმატებებს. სხვაგვარად არც შემძლია - თვალდახუჭვა, გაჩუმება დანაშაულის ტოლფასია.

მიხეილ ჯიბუტმა პრემიერ-მინისტრისთვის მიმართვის წინა ღია წერილში „მთავრობის მიერ ეროვნული ბანკის მცოცავი ოკუპაცია თუ ფუნანსიზაცია?“, გამოაშკარა და საჯარო გახადა „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, აგრეთვე მისგან გამომდინარე კანონპროექტების“ მომზადებასა და პარლამენტისთვის წარდგენის პროცესის თანმხლები უპატივებელი დარღვევების ნუსხა - კანონპროექტის შემქმნელი ნამდვილი ჯგუფის გამაშიშვლებელი, მამხილებელი, შეუდავებელი, ფაქტობრივად, „საბრალდებულო დასკვნა“. ასეთი მიმართვის შემდეგ, კანონპროექტებს არც უნდა მისცემოდა შემდგომი მსვლელობა.

ახალი ღია წერილი: „პარლამენტი პარლამენტის წინააღმდეგ?“, რომელიც პარლამენტისა და საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის თავმჯდომარეებს საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემიის სახელით გაეგზავნა, პარლამენტში კანონპროექტების მიღების (განხილვის) უკვე დაწყებულ პროცესების თანმხლებ დარღვევებს ასახავს. აქ მკაფიოდ, არგუმენტირებულად, პირდაპირ, ყოველგვარი მორიდების გარეშე, აღწერილია თუ რა ვერ „შეაძწია“ ან მიაჩუ-

მათეს პარლამენტის კომიტეტებმა, რომ ბოლომდე შეუფერხებლად გავიდეს კანონპროექტების პაკეტის ავტორთა ახირება.

ღიას, ახირებაა, უფრო „კოლექტიური ინტერესი“, ეროვნული ბანკისთვის ისეთი ფუნქციის გადაკისრება, რაც, მოქმედი კანონმდებლობის ფარგლებში, დაუშვებელია მას ანდო, რაზეც ამ ინტერესის ჯგუფის გარდა, სხვა ყველა თანხმდება, რომ ეს ინიციატივა ზიანის მომტანია: - პროფესიულ ორგანიზაციებს, რომლებზეც, ფაქტობრივად, გადადის რეფორმის ყველა სიახლის, ცუდის და კარგის, აღსრულება, კანონპროექტი არ მოსწონთ (მათთვის არავის არაფერი უკითხავს, არც „აღსანიშნად“ სახელდახელოდ მოწყობილი შეხვედრისთვის მიდევნებული შენიშვნები გაუთვალისწინებია ვინმეს); სპეციალისტებისგან უკიდურესად უარყოფითი გამომხაურება მოჩქრილებს ყველა პუბლიკაციიდან; ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის საბჭოს არ განუხილავს მისი სტატუსის შეცვლის საკითხი და უცნობია მათი პოზიცია; არც ეროვნული ბანკის საბჭოს უმსჯელია სეპ-ისთვის ახალი ფუნქციის მინიჭების მიზანშეწონილობის შესახებ; ჩნდება ახალი გარემოებებიც, რაც მთელ ამ პროცესის მართლზომიერებას ეჭვქვეშ აყენებს. აი, თუნდაც:

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის (მუხლი 101, 1, გ) თანახმად, პარლამენტისათვის საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარდგენილ კანონპროექტს, პარლამენტის ბიურო განსახილველად გადასცემს წამყვან კომიტეტს, სხვა კომიტეტებს, ფრაქციებს, უმრავლესობას, უმცირესობას, პარლამენტის აპარატის იურიდიულ დეპარტამენტს, აგრეთვე საქართველოს მთავრობას. საფინანსო სექტორის წარმომადგენლის საქმიანობის მარეგულირებელი კანონპროექტი გადაეცემა ასევე საქართველოს ეროვნულ ბანკს. მოცემულ შემთხვევაში, ეს მოთხოვნა, ვთქვათ, დაცულია. ამ უკანასკნელმა კი 2020 წლის 16 მარტის N3313/4-3/20 წერილზე საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის თავმჯდომარეს 2020 წლის 1 ივნისს გაუგზავნა პასუხი (N 2-14/1405, შტრიხ-კოდით: 1405-14-2-202006010852), რომლითაც საქართველოს ორგანული კანონის პროექტის „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ და მასთან დაკავშირებული კანონების პროექტების პაკეტის (№07-2/459) „შესაბამის უწყებებსა და სხვა დაინტერესებულ პირებთან ფორსირებულ რეჟიმში განხილვის შედეგად“ გამოკვეთილ რიგ საკითხებზე წარუდგენა საჭირო ცვლილებები და დაზუსტებები. წერილს ხელს აწერს ეროვნული ბანკის

ვიცე-პრეზიდენტი პაპუნა ლეჟავა, რომელიც ამავდროულად, ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის საბჭოს წევრიცაა.

„საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ კანონის (მუხლი 15, 1, ბ) თანახმად, **ეროვნულ ბანკს მესამე პირებთან წარადგენს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი**, რომელიც ადგილზეა და უფლებამოსილებებს ასრულებს.

ასეთ მოცემულობაში, გაუგებარი რჩება ვის პოზიციას წარმოადგენს ვიცე-პრეზიდენტი, - ეროვნული ბანკის საბჭოს (რომელსაც ეს საკითხი არ განუხილავს), ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის საბჭოს (ის მხოლოდ წევრია ამ საბჭოში) თუ ეროვნულ ბანკს (რომლის წარმომადგენლობა ბანკის პრეზიდენტს ევალება)?! ამასთან, რომელ „შესაბამის უწყებებსა და სხვა დაინტერესებულ პირებთან ფორსირებულ რეჟიმში განხილვის შედეგად“ გამოკვეთილ საჭირო ცვლილებებსა და დაზუსტებებზეა აქ მინიშნება? - პროფესიული ორგანიზაციების არც ერთი საყურადღებო შენიშვნაც კი ამ წერილში გათვალისწინებული არაა; სპეციალისტების მიერ მითითებულ დარღვევებსა და უმთავრეს სადაო საკითხებზეც არაა პასუხი გაცემული.

გარდა ამისა, სხვა გაუთვლელ და უარყოფით შედეგებთან ერთად, ავტორები ცრუობენ კიდევ და ირწმუნებიან, რომ ცვლილებებთან დაკავშირებით ხარჯების მატება მოსალოდნელი არ არის. ამ დროს, ასეთი დათქმა სრულიად მიუღებელია: პროექტიდან ნათლად ჩანს, რომ იზრდება ბანკის საბჭოს წევრების რიცხოვნება, ახლად შესაქმნელ კომიტეტსაც გარედან შეიძლება წევრები დაემატოს. აღნიშნულის გათვალისწინებით, სრულიად აშკარაა განაცხადდთან აცდენა. ამასაც თავი რომ დავანებოთ, **თუ უკეთესი პირობები არ იქმნება (რაც ცხადია, მეტ დანახარჯთან არის დაკავშირებული), თუ უწყებრივი დამოკიდებულება ნარჩუნდება და მმართველობა (რეგულირება) გაცილებით მეტ ბიუროკრატიულ ბარიერებს იქმნის, მაშინ რა გამორჩენისთვის ხორციელდება ასეთი „მასშტაბური“ ცვლილება?!**

არის კიდევ ერთი აუხსნელი გარემოება: უწყებრივი დაქვემდებარების მოდელში, ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურების „შეფარებისთვის“ ყველაზე „საუკეთესო“ არჩევანი ფინანსთა სამინისტრო იყო. ახლა, როცა ზედამხედველობის სხვა უწყებაზე (ეროვნულ ბანკზე) გადამისამართება იგეგმება, გამოდის, რომ ფინანსთა სამინისტრომ ვერ შეასრულა დაკისრებული მოვალეობა - ზედამხედველობის სამსახურს ვერ შეუქმნა ფუნქციონირებისა და განვითარების სათანადო პირობა, ან გაჩნდა შეუთავსებლობის (პიროვნული დაპირისპირების) გაუხმაურებელი (კულუარული) კერა და კონფლიქტის განრიდების ინიციატორებს გაუჩნდათ „ახალი სარფიანი ინტერესი“ ეროვნულ ბანკში (რომელზეც, რეგულაციის მიღებისას, ერთხელ უკვე უარი თქვეს საერთაშორისო ექსპერტებმა და პარლამენტმაც კი) თავი მოეყარა ფინანსური სისტემის მარეგულირებელ ყველა წარმონაქმნს.

კი, მაგრამ მაშინ **ვინ უნდა აგოს პასუხს ფინანსთა სამინისტროს „შეუსრულებელ მისიაზე“ ან უკვე**

**- ერთხელ დაუნებულ „თავშესაფარში“ დაბრუნების ახალ არჩევანზე?!**

მოკლედ, საითაც კი ეს ცვლილებათა პაკეტი გადაისადგურებს, დარღვევის მიმართ მედეგობა უქვეითდება, ახალ თავსატეხვარს იძენს, უკურნებელ „ვირუსებს“ იკიდებს და მიუხედავად იმისა, რომ თანამიმდევრობით დალაგებულია (საჯარო გახდა) მიჩუმათებული (ანუკვე გახმაურებული) „კანონშემოქმედებითი პროცესის“ ყველა დარღვევა და ნეგატივი, ინტერესთა ჯგუფის დაუოკებელი თავნებობა მაინც მიიწვევს წინ ფინიშისკენ - მალე კანონის სახით უნდა მოგვევლინოს.

**მაშ, რა ხდება?!** - თუ კანონპროექტები მომზადდა და ინიცირებულია ჩუმად, პროფესიის წარმომადგენლებთან კონსულტაციის გარეშე, დადგენილი პროცედურების დარღვევებით; პარლამენტის კომიტეტებშიც უხეშად ირღვევა რეგლამენტით განსაზღვრული ნორმები; თუ ცვლილებათა პაკეტი მოქმედი საკანონმდებლო აქტების - კონსტიტუციის, შესაბამისი კანონების, აგრეთვე საერთაშორისო შეთანხმებების ნორმებთან წინააღმდეგობაშია, ინტერესთა კონფლიქტსაც აღვივებს; თუ საუკეთესო გამოცდილებას არ ვიზიარებთ და საერთაშორისო ორგანიზაციებსაც რჩევას არ დავეკითხებით; თუ შინაური ექსპერტები და სპეციალისტები სასიკეთოს არაფერს ხედავენ ამ „ავანტიურაში“; თუ პროექტის ავტორები სარწმუნოდ ვერ ხსნიან ცვლილების უპირატესობას და აუცილებლობას, მაშინ რა შეიძლება ვუწოდოთ ასეთ „სამოხელეო სინერგიას“? რად გვინდა ცვლილება, რომელიც ასამარებს იმას, რაც წარმატებულადაა მიჩნეული და თავიდანვე განწირულია მარცხისთვის? ვის ბიზნეს-ინტერესებს ემსახურება ჩაფიქრებული ცვლილება? - ამ კითხვებს პასუხი უნდა გაეცეს.

სხვა აზრი არც უნდა იყოს, დაწყებული რეფორმები უთუოდ საჭიროებდა განვითარებას. მათ შორის, ზედამხედველობის სამსახური რეორგანიზაციას - დამოუკიდებლობისკენ უფრო თამამი ნაბიჯების გადადგმას, სადამსჯელო ბერკეტებიდან განთავისუფლებას და ბუღალტრული, ანგარიშგებითი, აუდიტორული საქმიანობის პრობლემების გადაწყვეტის, ხელშეწყობის სტრუქტურულ ერთეულად ჩამოყალიბებას. მაგრამ არა უწყებიდან უწყებაზე ისეთ გადამისამართებას, როგორიც შემოგვთავაზეს.

გონებაში როცა ვაანალიზებ, რომელი სახის ორგანიზაციული მოწყობაა უკეთესი ან მისაღები, ყოველთვის ვიხრები ზედამხედველობის სამსახურის დამოუკიდებელ ერთეულად ჩამოყალიბებაზე, მის არაპრაქტიკოსებით დაკომპლექტებაზე, ისე როგორც ეს ევროდირექტივებშია რეკომენდირებული. ყველაზე საუკეთესო იყო და ახლაც ამ აზრზე ვრჩები, რომ შეიქმნას ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ინსტიტუტი და დაუნესდეს მას პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულება. დაფინანსების, დაკომპლექტების და მართვლობის დეტალებზე/სრულყოფაზე კომპეტენტური მსჯელობა ყოველთვის შეიძლება. სხვა მოსაზრების განვითარებას, გვინდა თუ არა, კერძო ინტერესების ლობირებისკენ მივყავართ.

## კი, ეს ასეა, მაგრამ... ანუ სვლილება, რომელის მხოლოდ მათ აწყობთ!

### ჩანაწერები შეხვედრების ქრონიკიდან

ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის ფუნქციის ეროვნულ ბანკისთვის გადაცემის თაობაზე საქართველოს მთავრობის სახელით ინიცირებულ საკანონმდებლო აქტების პაკეტს ხმაური მოჰყვა - პროფესიის წარმომადგენლებმა, სპეციალისტებმა და აკადემიურმა წრემ მკვეთრად ნეგატიური განწყობა გამოხატეს.

ინტერესთა ჯგუფის მიერ ჩუმად მომზადებული პროექტი ძალაში 1 მაისიდან უნდა შესულიყო. საქართველოს ბიზნეს-ასოციაციისგან შემთხვევით, სრულიად სხვა სამიზნე აუდიტორიაში გაცხადებულ მოულოდნელ (მოსალოდნელ) ცვლილებებზე ქართულმა აუდიტურმა კომპანიებმა, აგრეთვე ბუღალტრების უმეტესობამ ინფორმაცია და პირველი, მწვავედ კრიტიკული შეფასებები ჟურნალის „აუდიტი, აღრიცხვა, ფინანსები“ მთავარი რედაქტორის, აუდიტური კონცერნ „ცოდნისას“ მმართველი პარტნიორის გიორგი ცერცვაძის სტატიიდან მიიღეს (აფ, №2(242), 2020 წ.).

მოგვიანებით, საინფორმაციო ანალიტიკური სააგენტო „ივერიონის“, საინფორმაციო სააგენტო „ეკონიუსის“, ასევე, საზოგადოებრივი ქსელის მეშვეობით გავრცელდა, პარლამენტის ვებ-გვერდის შესაბამის ველშიც განთავსდა ცნობილი მეცნიერის, საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემიის პრეზიდენტის მიხეილ ჯიბუტის ღია წერილების სერია პრემიერ-მინისტრისა და პარლამენტის (თავმჯდომარის, საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის, წევრების) მიმართ (**„გიორგი გახარია მემკვიდრეობით მიღებული კანონდარღვევით წავა?“ 15-05-2020; „მთავრობის მიერ ეროვნული ბანკის მცოცავი ოკუპაცია, თუ ფინანსიზაცია?“ 27-05-2020; „პარლამენტი პარლამენტის წინააღმდეგ?“ 1-06-2020**), რომლებშიც აღწერილია საკანონმდებლო აქტების პაკეტის მომზადებისა და წარდგენის, აგრეთვე პარლამენტში დაწყებული პროცედურების მსვლელობისას დაშვებული დარღვევების ნუსხა. საკუთარ შეხედულებებთან ერთად, ღია წერილებში მიხეილ ჯიბუტმა საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემიის პოზიცია გააჟღერა. აქ იმდენად ძლიერი „წერტილოვანი დარტყმები“ და შეუდავებელი არგუმენტებია, რომ „ქვა ქვაზე არ დარჩა“. ამის შემდეგ, კანონპროექტების პაკეტის მიღების პროცედურები თუ კი გაგრძელდა, ახალ სამოხელეო დანაშაულს დაედება სათავე.

ამავე საინფორმაციო სივრცეში გამოქვეყნდა ჩემი გამოხმაურებები და კრიტიკული მოსაზრებები პროექტის ავტორთა განხრახულებებზე (**„აქცენტები პოსტანდემიური პერიოდისთვის...“ 21-05-2020; „მოდის კორონავირუსის ნამოქმედარზე დამანგრეველი ნიაღვარი“ 28-05-2020; „მიღებულ გადაწყვეტილებას მიდევნებული განხილვის ქრონიკა“, 29-05-2020; „ტროას ცხენი პარლამენტში ანუ სამოხელეო სინერგია“,**

**2-06-2020**). მათში წარმოდგენილია პროექტის შესაძლო ნეგატიური გავლენა პროფესიისა და ეკონომიკის მიკრო/მაკრო სფეროების განვითარებაზე. არც ეს პუბლიკაციებია ყურიდან ყურში გასათარებელი, მით უფრო, პროფესიულმა აქტივმა და სპეციალისტებმა ეს შენიშვნები სრულად გაიზიარეს.

გარკვეულწილად, პანდემიამ შეაფერხა პროექტის ჩქაროსნული მსვლელობის განრიგი, თუმცა, ფინანსთა სამინისტროს, ეროვნული ბანკის და ზედამხედველობის სამსახურის **„ახალი ხედვის“** გუნდს ცდა არ შეუზღუდავს მოქმედი პარლამენტის ბოლო სესიას არჩევნებამდე მიაღებინონ **„რეფორმის დამასრულებელი“** ცვლილებები.

ამ მიზნითა და ან უკვე აზვირთებული წინააღმდეგობის ჩასაცხრობად, 28 მაისს შესდგა კანპროექტების პროფესიული ორგანიზაციებისთვის გაცნობითი დისტანციური შეხვედრა, რომელსაც ესწრებოდნენ ფინანსთა სამინისტროს, ეროვნული ბანკის, ზედამხედველობის სამსახურის და ორი პროფესიული ორგანიზაციის - **ბუღალტერთა და აუდიტორთა ფედერაციის (ბაფ) და აუდიტორთა, ბუღალტერთა და ფინანსურ მენეჯერთა პროფესიული ფედერაციის (საბფმფ) წარმომადგენლები.**

შეხვედრამ ცხარე კამათში და ფაქტობრივად, მოსაზრებათა შეჯერების მიუღწევლად, ჩაიარა - პროფესიის წარმომადგენლებმა ვერც ერთ შენიშვნასა და პრობლემურ საკითხზე ვერ მიიღეს დამაჯერებელი, მით უმეტეს, დამაკმაყოფილებელი პასუხი - ეს უფრო უკვე მიღებულ გადაწყვეტილებაზე „აღნიშვნისთვის“ მიღვენებულ განხილვას ჰგავდა.

მიმდინარე წლის 3 ივნისს, კანონპროექტების პაკეტის შემქმნელთა ჯგუფის ინიციატივით, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში გაიმართა კიდევ ერთი დიאלოგი საჯარო პუბლიკაციების განსაკუთრებულად აქტიურ ავტორებთან. შეხვედრას ესწრებოდნენ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მოადგილე **ნიკოლოზ გაგუა**, ეროვნული ბანკის ვიცე-პრეზიდენტი **პაპუნა ლეჟავა**, ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის უფროსი **იური დოლოძე**, ეროვნული ბანკის იურიდიული დეპარტამენტის ხელმძღვანელი **გიორგი ძიგუაშვილი**.

კრიტიკული პუბლიკაციების ავტორებიდან მიწვეულები იყვნენ: **მიხეილ ჯიბუტი** (შეხვედრაზე წარმოადგენდა საკუთარ პოზიციასა და საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემიას) და **იური პაპასქვა** (შეხვედრას ესწრებოდა პროფესიული აქტივის, აკადემიური წრის ნაწილისა და აუდიტორთა, ბუღალტერთა და ფინანსურ მენეჯერთა ფედერაციის მანდატით).

შეხვედრას უძღვებოდა ფინანსთა მინისტრის მოადგილე **ნიკოლოზ გაგუა**.

მან ისაუბრა კანონპროექტების დაჩქარებულად მიღების, კაპიტალის ბაზრის გააქტიურების, ზედამხედველობის დამოუკიდებლობის გაზრდის აუცილებლობისა და სხვა მოტივებზე (ძირითადად ისე, როგორც ეს კანონპროექტების პაკეტზე დართულ შაბლონურ განმარტებით ბარათშია გაცხადებული). შეხვედრის მონაწილენი შეეხნენ ზედამხედველობის სამსახურის თანამშრომელთა ეროვნულ ბანკში უკონკურსოდ გადაყვანის (კანონპროექტების ავ-კარგიანობაზე მსჯელობა სწორედ ამ იურიდიულად გაუმართავი ფრაგმენტიდან დაიწყო), მცირე და საშუალო აუდიტორული ფირმების (ქართული აუდიტორული კომპანიების) ადგილის, პროექტზე საერთაშორისო ორგანიზაციების, მათ შორის, მსოფლიო ბანკის ექსპერტებთან კონსულტაციების გათვალისწინების, ზედამხედველობის ფუნქციის ეროვნული ბანკისთვის გადაცემის ადრე დაწესებული საკითხის ხელახლა დაბრუნების, ეროვნული ბანკის სტუქტურაში ფასიანი ქაღალდების ბაზრის ზედამხედველობის, ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის დამოუკიდებელ ორგანოდ ჩამოყალიბების და სხვა დაკავშირებულ საკითხებს.

დისკუსია მშვიდ, თუმცა, განსხვავებული შეხედულებების დაპირისპირების ატმოსფეროში თითქმის ორი საათი გაგრძელდა. კითხვებიც და პასუხებიც უკეთესი რეგულაციის მიღების/წარმოჩენის სურვილით იყო დამუხტული. მთავარ საკვანძო პირობებზე მხარეები თანხვედრ პოზიციას გამოხატავენ კიდევ, მასპინძლები ადასტურებდნენ, რომ: **კი, ეს ასეა, მაგრამ... მოცემულ შემთხვევაში, პროექტის წარმოდგენილი ვერსია უნდა მივიღოთ!**

აშკარა იყო, რომ პროექტის ავტორებს „რეფორმების“ გაგრძელების სურვილი ნამდვილათ აქვთ, ღრმად არიან დარწმუნებულნი, მათ მიერ მომზადებული ვარიანტის სისწორეში, ყველა გზით, ფორმით, გამოხატვის საშუალებით ცდილობენ შავი თეთრად დაგვანახონ და საპირისპირო საფუძვლიანი შენიშვნების, არგუმენტების

ბის თუ გამოცდილების მიუხედავად, არცერთი ბნეკარის დათმობასაც არ აპირებენ!

ზოგადად, კანონის მიღების დროს მხარეთა შორის შეთანხმება, კომპრომისი ან გარიგება ნაცადი ყოველდღიურობაა, მაგრამ ჩემთვის სწორედ ეს არის მიუღებელი. კანონშემოქმედება ყველაზე მონინავე შეხედულებებს, საუკეთესო პრაქტიკას, სრულყოფისკენ სწრაფვას, მიზანშეწონილობას, სახელმწიფოებრივ ინტერესებს უნდა ეფუძნებოდეს და არა ვინმეს მიკერძოებით სიჯიუტეს, ამბიციურ სურვილს, აკვიატებულ პარტიკულარულ ნებას.

შეხვედრაზე მკაფიოდ ითქვა, რომ **ფასიანი ქაღალდების ბაზრის ზედამხედველობას დიდი ხანია ეროვნული ბანკი ახორციელებს, თუმცა, ფასიანი ქაღალდების ბაზარი საქართველოში ვერ განვითარდა.** კაპიტალის ბაზრის ფორმირება, რითაც კანონპროექტის ინიციატორები აპელირებენ, წარმოუდგენელია საფონდო ბირჟების გარეშე. გასული საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისში საბირჟო ურთიერთობების გამოცოცხლება ეროვნული ბანკის რეგულირების სფეროში მოქცევამ გასრისა, პირწმინდად ჩაკლა. კომერციულ ბანკებს ბირჟების განვითარება ხელს არ აძლევს - თავისუფალი ანაბრები და დეპოზიტები მაშინ ფასიან ქაღალდებში გადაინაცვლებს; სავალუტო კურსების დადგენაც მართული კონტროლისგან განთავისუფლდება.

თავისი არსით, ფასიანი ქაღალდების ბაზრის ზედამხედველობა ეროვნული ბანკის დაქვემდებარებაში არ უნდა იყოს (ამ აზრს შეხვედრის მონაწილე მასპინძლებიც იზიარებდნენ). აქედან, ქვეყნის ეკონომიკამ სარგებელი ვერაფერი მიიღო - ეს უდავო ფაქტია. იგივე ელის აუდიტურ და საშემფასებლო საქმიანობას. მიკრო, მცირე და საშუალო საწარმოების ბუღალტრული აღრიცხვა საგადასახადო დეკლარირებას დაუბრუნდება და ამ სივრციდან ვეღარ გააღწევს.

**დაზღვევის ზედამხედველობაც ეროვნული ბანკის მეურვეობით ხორციელდებოდა. გარკვეული პერიოდი**



(2008 წლის 14 მარტიდან), სადაზღვევო სექტორზე საზედამხებველო ფუნქციები შეითავსა საქართველოს საფინანსო ზედამხედველობის სააგენტომ – „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით შექმნილმა ორგანიზაციულმა სტრუქტურამ. მოგვიანებით კი (2009 წლის 24 სექტემბერიდან 2013 წლის 20 მარტამდე) სადაზღვევო სექტორზე საზედამხებველო ფუნქცია შეითავსა საქართველოს ეროვნულმა ბანკმა (მის სტრუქტურაში ერთ-ერთ ქვედანაყოფად - დეპარტამენტის სახით ჩამოყალიბდა). მაგრამ აქედანაც არაფერი გამოვიდა. შემდგომ ის გარდაიქმნა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად და ჩამოყალიბდა, როგორც დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანო.

ეს ერთ-ერთი იმის საყურადღებო არგუმენტი, თუ რა განვითარების პერსპექტივა აქვს ბუღალტრულ აღრიცხვას, აუდიტს და საშემფასებლო საქმიანობას ეროვნულ ბანკზე მათი ზედამხედველობის ფუნქციის გადაცემის შემთხვევაში. აქ ისიც კარგად იკვეთება, რომ სხვა გზაც არსებობს - უფრო მართებული და დანიშნულებისთვის ყველაზე მისაღები: **დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს შექმნა!**

ეროვნული ბანკისთვის ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის ფუნქციის დაკისრების საკითხი ერთხელ უკვე „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ კანონის მიღების დროს აქტიურად განიხილებოდა. მაშინ საღმა აზრმა გაიმარჯვა და გადავრჩით ამ გაუგებრობის თავსმოხვევის დაჟინებული ცდისგან.

**მაშ, რატომ ვუბრუნდებით ერთხელ უკვე დაწუნებულ პერსპექტივას?** - სრულიად ბუნებრივ ამ შეკითხვაზე კანონპროექტის პაკეტის შემქმნელ ჯგუფს დამაჯერებელი პასუხი არ გააჩნია.

კიდევ ერთხელ გაჟღერდა, რომ **შეცდომა იყო მეოთხე კატეგორიის საწარმოებისთვის ფინანსური ანგარიშგების მომზადებისა და გამოქვეყნების ვალდებულების (დროებით) შეჩერება**. მედროვე ჩინოვნიკების მიერ „წინასაარჩევნო უკმაყოფილების“ მოლოდინის განრიდების უპასუხისმგებლო გადაწყვეტილებას შეენირა ამ მიმართულების მიმდინარე რეფორმის წარმატებული სტარტი. ბუღალტრებისა და აუდიტორების მიერ ფინიშამდე მიტანილი საერთო ძალისხმევა ნემსის წვერით გაჩხვლეტილი ბუშტივით ჩაიფუშა. ამ გადაწყვეტილების შეფასებაშიც შეხვედრის მონაწილეებმა თანხვედრი პოზიცია დააფიქსირეს და ამის მთავარ მიზეზად ზედამხედველობის სამსახურის უწყებრივი (ფინანსთა სამინისტროს) დაქმმდებარება დასახელდა. თუმცა, შეხვედრის ინიციატორებმა გამოთქვეს მტკიცე რწმენა, რომ ეროვნული ბანკის პირობებში ასეთი რამე არ მოხდება (იმითომ, რომ ეროვნული ბანკი დამოუკიდებელი უწყებაა და სახელისუფლო შტოების „დავალებებისგან“ დაცულია).

**აქილევსის ქუსლიც სწორედ აქ არის** - ეროვნული ბანკი მთავრობის ზეწოლისგან კი არის თავისუფალი, მაგრამ ბუღალტრულ აღრიცხვას, ანგარიშგებასა და აუდიტს, აგრეთვე საშემფასებლო საქმიანობას სრულიად სხვა (ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის ნებისგან თავისუფალი), დამოუკიდებელი ზედამხედველობა

სჭირდება. კანონპროექტების პაკეტის თანახმად, აღნიშნული სფეროების ზედამხედველობის ფუნქციას ეროვნული ბანკი იერთებს და ისე წარმართავს, როგორც ეს ამ უწყების ხელმძღვანელს აზრად მოუვა (წარმოდგენისთვის, შეგიძლიათ გაიხსენოთ ეროვნული ბანკის წინა პრეზიდენტის **გიორგი ქადაგიძის** ეული პოლიტიკური დემარშები, „ხელშეუხლებლობა“ და „დამოუკიდებელი“ გადაწყვეტილებები), რაც საიმედო ან თუნდაც მიმზიდველი პერსპექტივა სულაც არაა.

პროფესიის წარმომადგენლებმა კარგად იციან, რომ აუდიტურმა საქმიანობამ გასული საუკუნის 90-იანი წლებიდან აიღვა ფეხი. მაგანთა ხელშეწყობით, ახლადშექმნილი ქართული აუდიტური კომპანიები იმთავითვე **დიდი ოთხეულის „ნასუფრალზე“** აღმოჩნდნენ. მერე, ზედაპირზე შემორჩენილი ნაღების თხელი ფენა საერთაშორისო ქსელის კომპანიებმა სრულად მოხადეს. ქართულ აუდიტურ კომპანიებს ნივრის ქერქი - მესამე და მეოთხე კატეგორიის საწარმოები შერჩათ. მათ კი საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი ფინანსური აღრიცხვა და აუდიტი არაფერში ჭირდებათ.

ბაზრის ულმობლობამ შეცოდება არ იცის! თუმცა, არსებობენ ინტერესები (მოქალაქეთა დასაქმება, საკუთარი ინსტიტუტების მომძლავრება, კადრების მომზადება და სხვა), რისთვისაც **აუცილებელია ბაზრის მარეგულირებელ მექანიზმში მართვის სახელმწიფო-ებრივი აზროვნების ენერგიული ჩართვა**, მაგრამ მას **კანონპროექტის შემქმნელი ჯგუფი და „ლობისტური ფარისევლობა“** მედგრად ეღობება.

**მხოლოდ მოთხოვნები, შეუსრულებლობის შემთხვევაში - ჯარიმები და მოშობა კი არა, ქართულ აუდიტორულ კომპანიებს ხელშეწყობა, თანადგომა, დახმარება სჭირდებათ.** ფინანსთა სამინისტროს სტრუქტურაში ზედამხედველობის სამსახური აღნიშნულზე ნაკლებად ნუხდა, ეროვნულ ბანკზე დაქვემდებარების შემთხვევაში კი ქართული აუდიტორული კომპანიების განვითარების პერსპექტივა, ფაქტობრივად, ნულის ტოლია და მაინც აქეთკენ მივექანებით - ზედამხედველობის უწყებრივი სახეცვლილებით, უფრო ხელსაყრელ პირობებში კვლავ „დიდი ოთხეულისა“ და საერთაშორისო ქსელის კომპანიები აღმოჩნდებიან.

ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის დამოუკიდებლობის გაზრდის მოტივებს როცა ოპონენტები იშველიებენ, იქვე საპასუხო არგუმენტად ყოველთვის აღიძვრება დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს შექმნის მოსაზრება. სამიზნე აუდიტორიისთვის ეს აზრი კარგადაა ნაცნობი. ჯერ კიდევ 2012 წლის კანონის მიღების დროს ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის სახელმწიფო რეგულირების შემოღება და მისი დამოუკიდებელი ორგანოს სახით ჩამოყალიბება იყო ერთ-ერთი მთავარი მოთხოვნა.

განვითარების პერსპექტივა სწორედ აქეთკენ უნდა მივმართოთ. სსიპ დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახურის შექმნა ის მოდელია, რომელიც ანალოგად გამოდგება, თუმცა, ეს მათთვის მიუღებელია და იქმნება მონუსხული წრე, რომელში ჩარჩენა პროფესიითვის მომაკვდინებელია, ქვეყნისთვის საზიანო, ოპონენტებმა კი სხვაგვარი ფიქრი არ იციან!!!