

გ ა ნ მ ა რ ტ ე ბ ი თ ი ბ ა რ ა თ ი

საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე: „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ.

ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი:

2008 წლის 14 მარტს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად ჩამოყალიბდა საქართველოს საფინანსო ზედამხედველობის სააგენტო, რომელიც მსოფლიოში ბოლო პერიოდში მიმდინარე ანალოგიური პროცესების შესაბამისად, ცენტრალური ბანკისაგან დამოუკიდებლად გახდა საფინანსო სექტორის ერთიანი მარეგულირებელი/ზედამხედველი. უნდა აღინიშნოს, რომ მხედველობაში იქნა მიღებული ისეთი გარემოებანი, როგორცაა ფინანსური ჯგუფების ეფექტიანი კონსოლიდირებული ზედამხედველობის აუცილებლობა, ინფორმაციის მოპოვების, კვლევა-განვითარების ხარჯების დაზოგვა, ზედამხედველობის დუბლირების, განცალკევებული რეგულირების თავიდან აცილება, ეროვნული ბანკის მიერ მონეტარულ პოლიტიკაზე მეტი კონცენტრაცია და ა.შ.

ამასთანავე, მიმდინარე მსოფლიო ფინანსური კრიზისის ერთ-ერთი ძირითადი გამომწვევი მიზეზი საზედამხედველო ორგანოების მიერ სისტემური რისკების ფაქტობრივად გაუთვალისწინებლობაა, ფინანსური სექტორის მარეგულირებლის ცენტრალურ ბანკთან ერთად არსებობის არახალი არგუმენტები გაცილებით მეტი დამაჯერებლობით წარმოჩინდა. საკუთრივ, აუცილებელია ისევ და ისევ სისტემური რისკების უფრო ეფექტიანი, კოორდინირებული მართვა. დამატებით, გასათვალისწინებელია, რომ მონეტარული გადაცემის მექანიზმის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის, ბოლო ინსტანციის მსესხებლის როლის შესრულებისათვის ფინანსური ინსტიტუტების მდგრადობის შესახებ ინფორმაცია ცენტრალური ბანკისათვის უაღრესად ღირებულია. ამ შემთხვევაშიც, აქტუალურია ინფორმაციის მოპოვების, კვლევა-განვითარების ხარჯების დაზოგვა. ასევე საყურადღებოა, რომ განსაკუთრებით განვითარებად ქვეყნებში, ზედამხედველობის ცენტრალურ ბანკთან ერთად არსებობა, ხელს უწყობს მარეგულირებლის უფრო მეტ დამოუკიდებლობას. იმის გათვალისწინებით, რომ ფინანსური სტაბილურობა ასევე არის ცენტრალური ბანკის მიზანთაგანი, მონეტარულ პოლიტიკასა და ფინანსურ სტაბილურობას შორის შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევაში, ერთიანი სისტემა უფრო ეფექტიანად შეძლებს საუკეთესო საზოგადოებრივი ინტერესის განსაზღვრას.

ბოლო პერიოდში საქართველოში მიმდინარე პროცესებმაც დაადასტურა, რომ აუცილებელია არსებობდეს ინფორმაციის გაცვლის ეფექტიანი სისტემა, ძლიერი კოორდინაცია ცენტრალურ ბანკსა და საფინანსო

სექტორის მარეგულირებელს/ზედამხედველს შორის, ამ უკანასკნელის მიერ მაკროპრუდენციული ანალიზისათვის მეტი ყურადღების დათმობა. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ეროვნულ ბანკსა და საქართველოს საფინანსო ზედამხედველობის სააგენტოს შორის კოორდინაცია სათანდო დონეზეა, ზემოთ მოყვანილი არგუმენტები მაინც ერთიანი სისტემის მეტ ეფექტიანობაზე მიუთითებს.

ამასთანავე, რადგანაც სადაზღვევო სფერო საკმაოდ მნიშვნელოვან ფინანსურ სფეროს წარმოადგენს, რომელშიც ასახვას ჰპოვებს როგორც სახელმწიფო აგრეთვე მოქალაქეთა ინტერესები, საჭიროა უფრო ეფექტური რეგულირების დაწესება. საერთაშორისო პრაქტიკისა და საერთაშორისო დაზღვევის ზედამხედველობის ასოციაციის სტანდარტების გათვალისწინებით, დაზღვევის სფეროში სახელმწიფო რეგულატორი უნდა ფლობდეს ადეკვატურ უფლებამოსილებას. ამჟამინდელი კანონმდებლობის საფუძველზე, საქართველოს საფინანსო ზედამხედველობის სააგენტოს უფლებამოსილება საკმაოდ მოუქნელია, რაც თავის მხრივ ვერ უზრუნველყოფს სადაზღვევო ბაზრის ფინანსურ სტაბილურობასა და განვითარებას. ამასთანავე, აღნიშნული ცვლილებები, რომელიც დაკავშირებულია რეგულატორის (ეროვნული ბანკის) უფლებამოსილების გაზრდასთან, განპირობებულია იმ ფაქტითაც, რომ რეგულატორის უფლებამოსილება არ უნდა შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ ლიცენზიის გაცემითა და გაუქმებით. არსებული კანონის რედაქციით, სახელმწიფო რეგულატორს არ გააჩნია სათანადო უფლებამოსილება, რათა ეფექტურად განახორციელოს სადაზღვევო სფეროს ზედამხედველობა. სახელმწიფო პოლიტიკის გათვალისწინებით, კერძოდ, სახელმწიფო პროგრამების განხორციელება კერძო სადაზღვევო კომპანიების მეშვეობით, არსებით პირობას წარმოადგენს ადეკვატური სახელმწიფო რეგულატორის არსებობა.

ა.ბ) კანონპროექტის მიზანი:

საფინანსო ზედამხედველობის მექანიზმების სრულყოფა.

ა.გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი;

კანონპროექტით, ეროვნულ ბანკს ენიჭება სრული უფლებამოსილება რაც სააგენტოს გააჩნდა საფინანსო სექტორის ზედამხედველობის კუთხით. ნათლად განისაზღვრა საქართველოს ეროვნული ბანკის ამოცანა საფინანსო ზედამხედველობასთან დაკავშირებით, კერძოდ, ეროვნული ბანკის ამოცანას წარმოადგენს ფინანსური მდგრადობისა და გამჭირვალობის ხელშეწყობა, მომხამრებელთა და ინვესტორთა უფლებების დაცვა. ეროვნულ ბანკს ეზრდება უფლებამოსილება სადაზღვევო სექტორის ზედამხედველობის კუთხით, რომელიც ადეკვატურია სადაზღვევო ბაზრის განვითარების დონესთან. გაზრდილი უფლებამოსილება ხელს შეუწყობს სახელმწიფოს მიერ

დაზღვევის სფეროში განხორციელებული პროგრამების ჯეროვნად შესრულებას და მოქალაქეთა უფლებების დაცვას.

გარდა ამისა, ეროვნული ბანკს ენიჭება უფლებამოსილება, ეროვნული ბანკის საბჭოს გადაწყვეტილებით, განსაკუთრებულ შემთხვევებში, როდესაც საფრთხე ემუქრება საფინანსო სისტემის სტაბილურ ფუნქციონირებას, უფლებამოსილია საბანკო სექტორისადმი დაუყოვნებლივ გაატაროს შესაბამისი ზომები (კერძოდ, კომერციული ბანკებისათვის უქმე დღეების დაწესება საქართველოს შრომის კოდექსით გათვალისწინებული უქმე დღეების დამატებით, კომერციული ბანკებისათვის გარკვეული შეზღუდვების დაწესება და/ან შეზღუდვებისაგან გათავისუფლება, სხვა ქმედება, რომელიც აუცილებელია ფინანსური სისტემის მდგრადობის შენარჩუნებისათვის). აღნიშნული საკითხი, ამა წლის აგვისტოს მოვლენების გათვალისწინებით, საკმაოდ მნიშვნელოვან ბერკეტს წარმოადგენს იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილ იქნას სისტემური რისკის კონტროლი.

მეტად მნიშვნელოვანია რეგულატორის უფლებამოსილების ნათლად განსაზღვრა სანქციების დაკისრების კუთხით მის რეგულირებას დაქვემდებარებული პირების მიმართ. არსებული კანონმდებლობით, სააგენტოს არ გააჩნდა არავითარი უფლებამოსილება დაეკისრებინა სანქციები კანონმდებლობის დარღვევისათვის ისეთი მნიშვნელოვანი საფინანსო სექტორის წარმომადგენლისათვის, როგორცაა სადაზღვევო და გადამზღვეველი ორგანიზაციები. ამასთანავე, „უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, სააგენტო წარმოადგენდა (ამ პროექტის პაკეტის თანახმად საქართველოს ეროვნული ბანკი წარმოადგენს) საზედამხედველო ორგანოს, რომელიც აკონტროლებს საფინანსო სექტორის წარმომადგენლების მიერ აღნიშნული კანონის მოთხოვნათა შესრულებას. ამ კუთხით, ეროვნულ ბანკს ემატება სანქციების გამოყენების უფლებამოსილება მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების, ვალუტის გადამცვლელი პუნქტებისა და ფულადი გზავნილების განმახორციელებელი პირებისადმი. საფინანსო სექტორის სწრაფად ცვალებადი მდგომარეობის გამო, მიზანშეწონილია სანქციების დაკისრების წესი და დასაკისრებელი სანქციის ოდენობა განისაზღვროს ეროვნული ბანკის მიერ დადგენილი წესით. ეს უზრუნველყოფს სანქციების ადეკვატური ოდენობების მინიჭებას საფინანსო სექტორისადმი, მისი (მსოფლიო კრიზისა და ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური გარემოებიდან გამომდინარე) სწრაფად ცვალებადი მდგომარეობის გათვალისწინებით.

ბ) კანონპროექტის ფინანსური დასაბუთება.

ბ.ა) კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებით აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო.

წარმოდგენილი კანონპროექტის მიღება არ იწვევს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დამატებითი სახსრების გამოყოფას.

ბ.ბ) კანონპროექტის გავლენა ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე;

პროექტის მიღება არ ახდენს გავლენას სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე.

ბ.გ) კანონპროექტის გავლენა ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე;

პროექტის მიღება არ ახდენს გავლენას სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე.

ბ.დ) სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები;

კანონპროექტის თანახმად, სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები არ ეკისრება.

ბ.ე) კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირთათვის, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება;

ფინანსურ შედეგებს არ გამოიწვევს.

ბ.ვ) კანონპროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის ოდენობის განსაზღვრის წესი (პრინციპი); საქართველოს საგადასახადო კოდექსით დადგენილი საერთო წესი.

გ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან. მასში აღინიშნება:

გ.ა) კანონპროექტის მიმართება ევროკავშირის დირექტივებთან;

არ არის წინააღმდეგობაში ევროკავშირის დირექტივებთან.

გ.ბ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან;

კანონპროექტების მიღებით არ წარმოიქმნება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებები.

გ.გ) კანონპროექტის მიმართება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან;

კანონპროექტები არ ეწინააღმდეგება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებს.

დ) კანონპროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები.

დ.ა) სახელმწიფო, არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია/დაწესებულება, ექსპერტები, რომლებმაც მონაწილეობა მიიღეს კანონპროექტის შემუშავებაში, ასეთის არსებობის შემთხვევაში;

აღნიშნული პროექტის მომზადებაში ექპერტებს მონაწილეობა არ მიუღიათ.

დ.ბ) კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციის (დაწესებულების) ან/და ექსპერტის შეფასება კანონპროექტის მიმართ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში;

აღნიშნული პროექტის მომზადებაში მონაწილეობა არ მიუღიათ.

დ.გ) კანონპროექტის ავტორი საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი;

დ.დ) კანონპროექტის ინიციატორი საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი.