

საკრედიტო ბუმი, ჭარბვალუიანობა და ეროვნული ბანკი

EMC

# საკრედიტო ბუმი, ქარბვალთანობა და ეროვნული ბანკი

ანალიტიკური დოკუმენტი

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი  
EMC

თბილისი, 2020

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

**EMC**

Human Rights Education and Monitoring Center



დოკუმენტი მომზადებულია ღია საზოგადოების ფონდის (OSGF) მიერ მხარდაჭერილი პროექტის ფარგლებში - "კვლევისა და მონაწილეობითი ადვოკატირების გზით საქართველოში სოციალური უფლებების მხარდაჭერა".

მასში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა არ გამოხატავდეს ფონდის პოზიციას. შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი მასალის შინაარსზე.

**ავტორი:** ია ერაძე

**ხელმძღვანელი:** კოტე ერისთავი, თამუნა ქებურია

**რედაქტორი:** მედეა იმერლიშვილი

**გარეკანი:** სალომე ლაცაბიძე

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ორგანიზაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

© ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო

ტელ: +995 032 2 23 37 06

[www.emc.org.ge](http://www.emc.org.ge)

[info@emc.org.ge](mailto:info@emc.org.ge)

<https://www.facebook.com/EMCRIGHTS/>

## სარჩევი

შესავალი.....	4
ცენტრალური ბანკის მისია და ფუნქციები .....	7
საკრედიტო ბუმი, მტაცებლური დაკრედიტება და საცხოვრებელი, როგორც სესხის უზრუნველყოფა.....	9
ლარის კრიზისი და ჭარბვალთანობის „გამომწეურება“ .....	19
ეროვნული ბანკის პასუხი ჭარბვალთანობაზე .....	22
დასკვნა .....	27
ბიბლიოგრაფია.....	30

## შესავალი

უსახლკარობა ერთ-ერთი ყველაზე მწვავე გამოწვევაა საქართველოში. მაგრამ, მიუხედავად ამისა, ქვეყანას უსახლკარობასთან ბრძოლის ქმედითი პოლიტიკა არ გააჩნია, არ არსებობს ოფიციალური სტატისტიკა, კანონში არსებული უსახლკარობის განმარტება კი ვიწრო და შეუსაბამოა საერთაშორისო სტანდარტთან (საქართველოს სახალხო დამცველი, 2015; ცინცაბაძე & ჭუბაბრია, 2016). შესაძლოა ითქვას, რომ სახელმწიფო არ აღიარებს უსახლკარობის პრობლემას და, შესაბამისად, არც მისი მასშტაბებით, გამომწვევი მიზეზებით თუ გადაჭრის გზებით ინტერესდება. თუმცა, არსებულ კვლევებსა და მედიის ინფორმაციაზე დაყრდნობით, ზუსტი მონაცემების არარსებობის პირობებშიც შესაძლებელია გარკვეულ ტენდენციებსა და მიზეზებზე საუბარი.

საქართველოში უსახლკარობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამომწვევი მიზეზი ვალის გადაუხდელობის გამო საცხოვრებლის დაკარგვაა. ეს საკითხი მედიასა თუ პოლიტიკურ და ექსპერტულ წრეებში, სადაც კრედიტორების უფლებები „უპასუხისმგებლო“ გამამხდელეებთან არის დაპირისპირებული, ხშირად ვიწრო და კონტექსტიდან ამოგლეჯილ მოცემულობად განიხილება. ამგვარ დიქტომიურ დისკურსში კომპლექსური მოვლენები ერთ „სიმართლემდეა“ გაშიშვლებული და მორალის თუ სამართლიანობის პრინციპებს ბაზრის ლოგიკა განსაზღვრავს. ამრიგად, *რატომ და როგორ ხდება ვალი უსახლკარობის მიზეზი?*

ამ საკითხის სიღრმისეული განხილვა, მისი კომპლექსურობიდან გამომდინარე, ინტერდისციპლინურ კვლევას საჭიროებს. მოცემული სტატიის მიზანი კი, პრობლემის ერთი მნიშვნელოვანი ასპექტის - ეროვნული ბანკის მარეგულირებელი როლის - განხილვით შემოიფარგლება. *როგორია მოვალესა და კრედიტორს შორის ურთიერთობის საკანონმდებლო ჩარჩო? რამდენად სამართლიანია სასესხო ხელშეკრულებები? ვინ და რა იცავს მსესხებლების უფლებებს?* ამ შეკითხვებზე პასუხის გაცემა საქართველოს კონტექსტში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რადგან მოსახლეობის დიდი ნაწილისთვის საკუთრებაში არსებული საცხოვრებელი, ხშირად, ერთადერთი დასაყრდენია სოციალურ და ეკონომიკურ კრიზისებთან გასამკლავებლად. „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ, ფინანსური სისტემის განვითარების და საკანონმდებლო ჩარჩოს ფინანსური აქტორების სასარგებლოდ დახვეწის ფონზე, სწორედ ეს საყრდენი გადაიქცა სესხის ერთ-ერთ მთავარ უზრუნველყოფად. მართალია, საცხოვრებლის გირაოდ გამოყენებამ შინამეურნეობებს გაუმარტივა სესხზე წვდომა, მაგრამ ასევე გაზარდა მათი ჭარბვალიანობის და

უსახლკარობის რისკიც. ამ მდგომარეობაში კი, სწორედ ეროვნული ბანკი უნდა იდგეს მსესხებელთა უფლებების სადარაჯოზე.

ბოლო 15 წლის პოლიტიკის ანალიზი საქართველოში საწინააღმდეგოს აჩვენებს. საქართველოს ეროვნული ბანკის რეგულაციები, მომხმარებლის უფლებების დაცვის კუთხით, 2017 წლამდე მხოლოდ კომერციულ ბანკებზე ვრცელდებოდა<sup>1</sup>, მაშინ როცა მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებიდან, ონლაინ კომპანიებისგან ან კერძო მევახშეებისგან იღებდა სესხს. შესაბამისად, თეორიული შესაძლებლობაც კი არ არსებობდა იმისათვის, რათა სესხის აღებისას ან სასესხო ხელშეკრულების გასაჩივრებისას მსესხებელთა უფლებები სრულად ყოფილიყო დაცული. ამასთან, ჯერ კიდევ უცნობია არაფორმალური საკრედიტო ბაზრის მასშტაბები, რაც ასევე მიუთითებს იქ არსებული გამოწვევების უგულებელყოფაზე. ეროვნულ ბანკში 2011 წლამდე არ არსებობდა მომხმარებელთა უფლებების დაცვის განყოფილება. ამასთან, ეროვნული ბანკის რეგულაციები, თვით ბანკებთან მიმართებითაც სუსტი და ზედაპირული იყო. ამრიგად, შინამეურნეობები გამსესხებელი ორგანიზაციების პირისპირ მარტო რჩებოდნენ და მსესხებელსა და გამსესხებელს შორის უკვე სესხის დადებამდე იქმნებოდა არათანაბარი ძალაუფლებრივი ურთიერთობა. ამგვარი დისბალანსი მხოლოდ იმით კი არ იყო განპირობებული, რომ გამსესხებელი კრედიტს გასცემდა, არამედ უთანასწორობა იყო ფინანსურ და იურიდიულ განათლებაში, გამოცდილებასა და დაზღვევის მექანიზმებში. ამას თან ერთვოდა ზოგადი რთული სოციალურ-ეკონომიკური ფონიც, რომელიც, ხშირად, სასოწარკვეთილ შინამეურნეობებს კრედიტის აღებისკენ უბიძგებდა, ნებისმიერი პირობის სანაცვლოდ. ამიტომ, გასაკვირი არ არის, რომ ფინანსური სისტემა წლების განმავლობაში სარგებლობდა მისთვის მინიჭებული პრივილეგიებით. ცხადია, აქ ვერც მსესხებელთა ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობას უგულებელვყოფთ, თუმცა მოცემული სტატიის მიზანს სტრუქტურული პრობლემების გამოაშკარავება წარმოადგენს.

მასიური დაკრედიტების პოლიტიკამ (2005 წლიდან), 2015 წლის ლარის კრიზისთან ერთად, ჭარბვალუანობის სახით იფეთქა. ჭარბვალუანობამ კი, კიდევ უფრო გაზარდა იმ მსესხებელთა რაოდენობა, რომელთაც კრედიტის გადაუხდელობის გამო საცხოვრებელი დაკარგეს. 2018 წლის 20 ივნისს, პრემიერ-მინისტრმა მამუკა ბახტაძემ განაცხადა -

---

<sup>1</sup> 2017 წლამდე მისი რეგულაციები და წესები მომხმარებლის უფლებების კუთხით, მხოლოდ კომერციულ ბანკებზე ვრცელდებოდა, 2017 წლიდან კი ახალი რეგულაციები სხვა სადეპოზიტო ორგანიზაციებსა და გამსესხებელ სუბიექტებზეც გავრცელდა (დეტალურად იხ. ქვემოთ).

„ჭარბვალთანობა დღეს ახრჩობს ქვეყანას, [...] იგი არის სიღარიბის გავრცელების ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი წყარო. [...] დაახლოებით 630 000 ადამიანი დღეს არის ე.წ. შავ სიაში და ის მოკლებულია განახორციელოს სრულფასოვანი ეკონომიკური ცხოვრება“ (ბახტაძე, 2018). ამ განცხადებით საქართველოს მთავრობამ საჯაროდ აღიარა ჭარბვალთანობის პრობლემა და, ამავე დროს, თვალი გაუსწორა სიღარიბის სიმწვავეს. უფრო მეტიც, მამუკა ბახტაძემ, არსებული ვითარების შექმნაში, ღიად დაადანაშაულა დაკრედიტების სისტემა. ეს კი, „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ, პირველი შემთხვევა იყო, როცა მთავრობა საჯაროდ დაუპირისპირდა საბანკო სისტემას და მის ბრალეულობაზე ალაპარაკდა.<sup>2</sup> ამასთან, შინამეურნეობების დავალიანების ახსნის დისკურსში სისტემური ფაქტორები გამოიკვეთა, მაშინ როცა მანამდე, შექმნილი მდგომარეობა უმეტესად მსესხებლების უპასუხისმგებლობით თუ ფინანსური განათლების სიმწირით აიხსნებოდა. მიუხედავად ბოლო წლებში გატარებული ზომებისა და პასუხისმგებლობაზე აგებული დაკრედიტების პრინციპების დანერგვისა, ფუნდამენტური სოციალურ-ეკონომიკური საკითხები და, მათ შორის, იპოთეკით დაზარალებულთა შინამეურნეობების ბედი, კვლავ გადაუჭრელი რჩება.

ამრიგად, მოცემული სტატია, შინამეურნეობების ჭარბი ვალის და იპოთეკით დაზარალებულთა დისკურსში სტრუქტურული ფაქტორების გამოკვეთის მიზნით, ფიზიკური პირების დაკრედიტებასთან მიმართებით ეროვნული ბანკის როლს და რეგულაციებს განიხილავს. ეროვნულ ბანკს კონტექსტიდან ამოგლეჯილ ცალკე ერთეულად ვერ მოვიაზრებთ, ვერც მხოლოდ ცალკეული რეგულაციების ტექნიკური მიმოხილვა გვაჩვენებს ფართო სურათს. ამიტომ, კვლევა აღნიშნულ საკითხებს ქვეყანაში განვითარებულ ეკონომიკურ თუ პოლიტიკურ პროცესებთან მიმართებაში მოიაზრებს. ამასთან, ჭარბვალთანობის და ბოლო რამდენიმე წლის რეგულაციების გასაგებად, მნიშვნელოვანია ისტორიული ექსკურსი, განსაკუთრებით კი, 2005-2006 წლებში დაწყებული საკრედიტო ბუმის გაანალიზება.

სტატიის პირველი ნაწილი ცენტრალური ბანკის მისიის და ფუნქციების განხილვას ეთმობა. მეორე ნაწილი კი, საკრედიტო ბუმის და მტაცებლური დაკრედიტების ანალიზს წარმოადგენს. მესამე ნაწილი, ლარის კრიზისის კვალდაკვალ, ჭარბვალთანობას და მის მასშტაბებს აღწერს, მაშინ როცა ბოლო, მეოთხე ნაწილი აფასებს მთავრობის და ეროვნული

---

<sup>2</sup> 2018 წლის ივლისის ინტერვიუში ბიძინა ივანიშვილმაც განაცხადა, რომ ორმა ბანკმა „გადაჭამა საქართველო“ (Tsintsadze, 2018).

ბანკის პასუხებს ჭარბვალუანობის პრობლემასა და არაფორმალური სასესხო ბაზრის რეგულაციაზე.

## ცენტრალური ბანკის მისია და ფუნქციები

ცენტრალურ ბანკს მონეტარული პოლიტიკის გატარებასა და ეროვნული ფულის ემისიაზე მონოპოლიური უფლება გააჩნია. მისი სამი მთავარი ფუნქცია შეიძლება გამოიყოს - ეროვნული ვალუტის ღირებულების, ფასების და ფინანსური სისტემის სტაბილურობის უზრუნველყოფა. ცენტრალური ბანკი, მისი ბუნებით და ისტორიული წარსულით, არც ნეიტრალური ინსტიტუტია და არც ღირებულებებისგან დაცლილი ტექნიკური დაწესებულება (იხ. (McNamara, 2002, pp. 53–54)). ცენტრალური ბანკის ირგვლივ აღმოცენებული დისკურსები ისტორიულად იყო გადაჯაჭვული ზოგად სოციოპოლიტიკურ დებატთან. უფრო მეტიც, ამ ინსტიტუტის მოწყობის ფორმის და მისიის განსჯა, ხშირად, ერთმანეთის საწინააღმდეგო სოციალური და პოლიტიკური ინტერესების შეჯახების ასპარეზს წარმოადგენდა (იხ. (Capie, Goodhart, & Schnadt, 1994; Epstein, 1992)).

თუ 1930-იან - 1970-იან წლებში, ცენტრალური ბანკისთვის ამოსავალი წერტილი კეინსის სრული დასაქმების იდეა იყო, 1980-იანი წლებიდან ეს მიდგომა მონეტარიზმმა ჩაანაცვლა და მისი მთავარი მისია ფასების სტაბილურობის უზრუნველყოფა გახდა. ეს მიდგომა კიდევ უფრო განმტკიცდა ინფლაციის თარგეთირების პირობებში (Gabor, 2010, pp. 809–810), რომელმაც 1990-იანი წლებიდან მოიკიდა ფეხი და ნეოლიბერალიზმსა და ფინანსიალიზაციასთან მიმართებით განიხილება (Epstein, 2001; Epstein & Yeldan, 2008; Gabor, 2010). ინფლაციის თარგეთირების რეჟიმი აბსოლუტურ პრიორიტეტს წინასწარ განსაზღვრული ინფლაციის ნიშნულის მიღწევას ანიჭებს და ყველა დანარჩენი მიზანი - დასაქმება, ეკონომიკური განვითარება და სხვა - მეორეხარისხოვანი ხდება (იხ. (Epstein, 2001)). ცხადია, ფასების სტაბილურობა ეკონომიკური განვითარების მნიშვნელოვანი კომპონენტია, მაგრამ ცენტრალური ბანკის საქმიანობის ამ ფუნქციამდე დავიწროება მისი ტექნოკრატიზაციის და დეპოლიტიზაციის განუყოფელი ნაწილია. ამასთან, ისმის კითხვა - ვის ინტერესებს უნდა ემსახურობდეს ცენტრალური ბანკი და რის სამსახურში უნდა იდგეს ეს ინსტიტუტი?



საქართველოს ეროვნული ბანკი ინფლაციის თარგეთირების რეჟიმზე 2009 წლიდან გადავიდა, მანამდე იგი მონეტარიზმის პოლიტიკას მიჰყვებოდა. ორგანული კანონის მეორე მუხლის მიხედვით, ეროვნული ბანკის მისია განისაზღვრებოდა, როგორც ეროვნული ვალუტის და ფასების სტაბილურობა, ფუნქციური ფულად-საკრედიტო სისტემის და ლიკვიდური ფინანსური ბაზრის უზრუნველყოფა (National Bank of Georgia, 2006c, p. 39). ინფლაციის თარგეთირების რეჟიმზე გადასვლის შემდეგ, ორგანული კანონის მესამე მუხლის საფუძველზე, ეროვნული ბანკის მთავარ ფუნქციად ფასების სტაბილურობა განისაზღვრა. სხვა მიზნები, როგორცაა, მაგალითად, ფინანსური სტაბილურობა ან ეკონომიკური ზრდა, იმგვარად უნდა განხორციელდეს, რომ ამან ხელი არ შეუშალოს ფასების სტაბილურობას (Parliament of Georgia, 2009). ამრიგად, ცენტრალური ბანკის ამოცანებში წარმოშობილ მკვეთრად გამოხატულ იერარქიაში წინასწარ დადგენილი ინფლაციის ნიშნულის მიღწევას პრიორიტეტი ენიჭება.

უნდა აღინიშნოს, რომ ინფლაციის თარგეთირება ან მონეტარიზმი სრულებით არ გამორიცხავს ცენტრალური ბანკის ძლიერ მარეგულირებელ როლს, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ფინანსური სტაბილურობა და დაიცვას მომხმარებლის უფლებები. თუმცა, საქართველოს შემთხვევაში, ეს ასე არ აღმოჩნდა (თუ ბოლო წლების რეგულაციებს არ ჩავთვლით). ეროვნულმა ბანკმა ვერ შეძლო ისეთი გამოწვევის თავიდან არიდება, როგორც შინამეურნეობების ჭარბვალიანობაა. თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებასაც, რომ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებმა საქართველომდე (2000 - 2006 წლებში) გამოიარეს როგორც საკრედიტო ბუმი, ისე შინამეურნეობების ჭარბვალიანობის პრობლემა და უცხოურ ვალუტაში გაცემული სესხების გამოწვევები (იხ. (Backé & Zumer, 2005; Beck & Brown, 2015; Duenwald, Gueorguiev, & Schaechter, 2005; Enoch, 2007; Józson, 2015)), საქართველოს მთავრობას და ეროვნულ ბანკს, მასობრივი დაკრედიტების რისკები, შეეძლოთ უკეთ გაეთვალათ.

მართალია, ეროვნული ბანკი ზრუნავდა ფინანსური სისტემის სტაბილურობაზე, მაგრამ ამ სფეროს „წარმატება“ ფინანსური ინსტიტუტების მოგებით და ზრდით განისაზღვრებოდა, მომხმარებელთა უფლებების დაცვას და მსესხებელთა გადახდისუნარიანობის შეფასებას კი, ნაკლები ყურადღება ეთმობოდა, რაც, საშუალო თუ გრძელვადიან პერიოდში, მთლიანად ფინანსური სისტემის მდგრადობას უქმნიდა საფრთხეს. საქართველოს ეროვნულმა ბანკმა საჭირო მექანიზმების (რეგულაციები, გასაჩივრების მექანიზმების უზრუნველყოფა, პასუხისმგებლობაზე აგებული დაფინანსების ჩარჩოს შემუშავება) ამოქმედება მხოლოდ მას შემდეგ წამოიწყო, რაც ჭარბვალიანობა გამოაშკარავდა. აქვე უნდა

ადინიშნოს, რომ საქართველოს ეროვნული ბანკი ამ პრობლემებს მარტო ვერ გაუმკლავდებოდა, თანაც იმ პირობებში, როცა მას თავად უწევდა ბრძოლა ინსტიტუციური გადარჩენისათვის. მიუხედავად კანონით მინიჭებული დამოუკიდებლობისა, ეროვნული ბანკის ურთიერთობა მთავრობასთან, 1990-იანი წლებიდან მოყოლებული, წინააღმდეგობებით იყო სავსე. ამრიგად, მნიშვნელოვანია, ეროვნული ბანკის როლის შეფასებისას, პოლიტიკური წნეხიც გავითვალისწინოთ.

„ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ, სააკაშვილის მთავრობა ცდილობდა დაესუსტებინა ეროვნული ბანკი და მის გაუქმებასაც განიხილავდა, ლიბერტარიანული მონეტარული პოლიტიკის<sup>3</sup> იდეის კვალდაკვალ (Timm, 2013, p. 9). 2006-2008 წლებში მთავრობას ეროვნული ბანკისთვის ზედამხედველობის ფუნქციის ჩამორთმევა სურდა, რაც 2008 წელს წარმატებით განახორციელა კიდეც (Papava, 2010, p. 51). თუმცა, 2009 წელს ეროვნულმა ბანკმა დაიბრუნა ეს უფლებამოსილება (Gelaschwili & Nastansky, 2009, p. 5) და იმავე წელს, ინფლაციის თარგეთირების რეჟიმზე გადასვლით, ინსტიტუციური დამოუკიდებლობაც განიმტკიცა (National Bank of Georgia, 2009, p. 8). 2008 წლიდან ეროვნული ბანკი მთავრობისგან ეკონომიკურადაც დამოუკიდებელი გახდა (National Bank of Georgia, 2008, p. 15). მართალია, ეროვნულმა ბანკმა ინსტიტუციური არსებობა შეინარჩუნა, მაგრამ ძლიერ საზედამხედველო და მარეგულირებელ აგენტად ვერ ჩამოყალიბდა.

### საკრედიტო ბუმი, მტაცებლური დაკრედიტება და საცხოვრებელი, როგორც სესხის უზრუნველყოფა

შინამეურნეობების ჭარბვალიანობის პრობლემა 2005-2006 წლებში იღებს სათავეს, როცა საქართველოში საბანკო სისტემის აღზევებასთან ერთად საკრედიტო ბუმი დაიწყო. ეს ბუმი ყველაზე მეტად სწორედ შინამეურნეობებს შეეხო. ფინანსური სისტემის დერეგულაციამ, საბანკო სისტემაში უცხოური კაპიტალის შემოდინებამ, ფინანსური ინსტიტუტების მიმართ ნდობის ზრდამ და დადებითმა მოლოდინებმა სამომხმარებლო და იპოთეკურ სესხებზე მოთხოვნის მატება განაპირობა. მაგალითად, 2005 წელს, სესხების მოცულობა, წინა წელთან შედარებით, 85%-ით გაიზარდა (სესხების შეფარდება მშპ-სთან 9%-დან 14%-

<sup>3</sup> ჰაიეკის იდეებზე დაყრდნობით, ლიბერტარიანული მონეტარული პოლიტიკა არ აღიარებს ცენტრალური ბანკის საჭიროებას, რადგან ის ფულის დენაციონალიზაციას გულისხმობს. ამ შემთხვევაში, კერძო საემისიო ბანკებს შეუძლიათ გამოსცენ ფული და არც ეროვნული მონეტარული პოლიტიკა იარსებებს და არც ცენტრალური ბანკი (Hayek, 1990).

მდე გაიზარდა) (National Bank of Georgia, 2006a, p. 8). მართალია, კრედიტზე ხელმისაწვდომობის ზრდას ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისთვის დადებითი პოტენციალი ჰქონდა, თუმცა შინამეურნეობებისთვის არსებული რისკები თავიდანვე იკვეთებოდა. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ამის გამოცდილება უკვე არსებობდა აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის ქვეყნებში, სადაც ნათელი გახდა, რომ შინამეურნეობებისთვის კრედიტზე ხელმისაწვდომობის გაზრდამ აგრესიული დაკრედიტების ფონზე, ფინანსური ინკლუზიის ნაცვლად, სოციალური ექსკლუზია განაპირობა (Backé, Égert, & Zumer, 2006; Enoch, 2007; Erturk, Froud, Johal, Leaver, & Williams, 2007; Ronas-Tas, 2009).

„ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ ფინანსური სისტემა ეკონომიკის ერთ-ერთ ყველაზე სწრაფად მზარდ სექტორად ჩამოყალიბდა (Gelaschwili & Nastansky, 2009, p. 8). ამავე დროს, ძალაუფლების კონცენტრაცია რამდენიმე ბანკის ხელში აღმოჩნდა. თუ 2004 წელს აქტივების და დეპოზიტების 80%-ს ექვსი ბანკი ფლობდა (National Bank of Georgia, 2004, p. 59), 2013 წლისთვის ბაზრის 70% ორი ბანკის („თიბისი“ და „საქართველოს ბანკი“) ხელში იყო (European Investment Bank, 2013, pp. 7–8). ბანკებთან მიმართებით უმნიშვნელო იყო მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების და საკრედიტო კავშირების საბაზრო წონა (European Investment Bank, 2013, p. 14). კაპიტალის ბაზრის განუვითარებლობა (როგორც დაფინანსების ალტერნატიული წყარო) კომერციულ ბანკებს კიდევ უფრო მეტ ძალაუფლებას მატებდა (Khishtovani, 2012, pp. 4–6). ამასთან, რევოლუციის შემდეგ, ბანკებს არაპროფილური საქმიანობის უფლებაც მიენიჭათ, რამაც მათ არასაფინანსო სექტორებში ფეხის მოკიდების საშუალება მისცა (Gelaschwili & Nastansky, 2009, p. 5). განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო ბანკების საქმიანობა სადაზღვევო და უძრავი ქონების სფეროებში (Sharumashvili & Agladze, 2013, p. 25). ეროვნულმა ბანკმა მხოლოდ 2014 წელს აუკრძალა ბანკებს არაპროფილური საქმიანობა (National Bank of Georgia, 2014).

საბანკო სისტემის გამოცოცხლების მნიშვნელოვანი წყარო უცხოური კაპიტალის შემოდინება იყო. თუ 2006 წელს მხოლოდ 10 ბანკი იყო უცხოურ მფლობელობაში (იგულისხმება აქციების 50%-ზე მეტის ფლობა არარეზიდენტი ინვესტორების საკუთრებაში) (National Bank of Georgia, 2006c, p. 62), 2013 წლისთვის ასეთად 20-დან 19 ბანკი აღმოჩნდა (აქედან 3 ბანკი უცხოური ბანკის ფილიალი იყო). საქართველოს ბანკების უცხოელ მფლობელებს შორის ისეთი საერთაშორისო ორგანიზაციები გვხვდება, როგორცაა ევროპის რეკონსტრუქციის და განვითარების ბანკი, საერთაშორისო საფინანსო კორპორაცია, ჰოლანდიის სამეწარმეო განვითარების ბანკი და სხვ. (European Investment

Bank, 2013, pp. 7–8). საბანკო სფეროში უცხოური კაპიტალის შემოდინებას მნიშვნელოვანმა საკანონმდებლო ცვლილებამ შეუწყო ხელი. 2006 წელს, არასაბანკო ინვესტორებისათვის ბანკებში 25%-იანი წილის ფლობის ზედა ზღვრის გაუქმებამ, ნებისმიერ ინვესტორს საშუალება მისცა, ბანკი მთლიანად შეეძინა. ამ ცვლილების ერთ-ერთი აქტიური მხარდამჭერი საერთაშორისო სავალუტო ფონდი იყო (International Monetary Fund, 2006, p. 15). უცხოური კაპიტალის შემოსვლას საბანკო სისტემაში საქართველოს ეროვნული ბანკიც მიესალმებოდა (National Bank of Georgia, 2006b, p. 18).

მიუხედავად იმისა, რომ უცხოურმა კაპიტალმა ხელი შეუწყო ბანკების განვითარებას, ამ პროცესმა საკრედიტო ბუმსაც მისცა ბიძგი და უცხოურ ვალუტაში გაცემული სესხების ზრდა გამოიწვია. ბანკები ფულს საერთაშორისო ბაზრებზე სესხულობდნენ (National Bank of Georgia, 2006a, p. 35) და მიუხედავად იმისა, რომ მოთხოვნა ეროვნული ვალუტის სესხებზეც არსებობდა, ისინი უცხოურ ვალუტაში დაკრედიტებას ანიჭებდნენ უპირატესობას (National Bank of Georgia, 2007, p. 11). ეს ბანკებისთვის ხელსაყრელი იყო, რადგან ვალუტის რისკი მთლიანად მსესხებელზე გადადიოდა. ამრიგად, უცხოური ვალუტის სესხები უფრო სწრაფი ტემპით იზრდებოდა, ვიდრე ეროვნულ ვალუტაში (National Bank of Georgia, 2007, p. 14). ამ ტენდენციას ხელს ისიც უწყობდა, რომ საპროცენტო განაკვეთი უცხოური ვალუტის სესხებზე უფრო დაბალი იყო, ვიდრე ეროვნულ ვალუტაში (Anguridze, Charaia, & Doghonadze, 2015, p. 33), რაც, ერთი შეხედვით, უცხოური ვალუტის სესხს უფრო მიმზიდველს ხდიდა.

ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ ცენტრალურ ბანკს შეუძლია პირდაპირ ან ირიბად შეზღუდოს უცხოურ ვალუტაში დაკრედიტება - ერთი მხრივ, არსებობს უცხოურ ვალუტაში გაცემული სესხის მოცულობის ზედა ზღვრის დაწესების საშუალება (რაც 2017 წელს მოხდა), და, მეორე მხრივ, ცენტრალურ ბანკს შეუძლია გაზარდოს ბანკებისთვის უცხოური ვალუტის რესურსზე სარეზერვო მოთხოვნა (ამ ხერხს ეროვნული ბანკი დროდადრო მიმართავდა, მაგრამ მას სისტემური ხასიათი არ ჰქონდა, განსაკუთრებით საკრედიტო ბუმის პირველ ფაზაში)<sup>4</sup> - ეროვნულმა ბანკმა ამ პროცესს თავისუფლად განვითარების საშუალება მისცა. უცხოური ვალუტის სესხებზე მარეგულირებელი შეზღუდვები არ არსებობდა, მაშინ როცა შინამეურნეობებისთვის სესხი უცხოურ

---

<sup>4</sup> მაგალითად, ხორვატიაში, ყაზახეთსა და რუმინეთში უცხოურ ვალუტაში სესხის აღება უფრო რთულია, ვიდრე ეროვნულ ვალუტაში. უფრო რადიკალური პოლიტიკის მაგალითიც არსებობს - უკრაინაში 2008 წელს აიკრძალა ფიზიკურ პირებზე უცხოურ ვალუტაში იპოთეკური სესხის გაცემა (Brown & De Haas, 2012, p. 60).

ვალუტაში დიდი რისკის შემცველი იყო (შინამეურნეობების უმეტესობა შემოსავალს ეროვნულ ვალუტაში იღებდა).

საკრედიტო საქმიანობის ამგვარ გააქტიურებას და ბანკების მიერ ყურადღების შინამეურნეობებზე გადატანას ხელს ისიც უწყობდა, რომ დაიხვეწა უზრუნველყოფილი სესხების გაცემის სისტემა. თუ რევიზორებამდე ამგვარი სესხების პრაქტიკა განვითარებული არ იყო (International Monetary Fund, 2001, p. 65) და არც ბანკები აკეთებდნენ აქცენტს შინამეურნეობებზე (Amaghlobeli, Farrell, & Nielsen, 2003, p. 53), 2004 წლიდან სწორედ უზრუნველყოფილი სესხი გახდა ქართული ფინანსური სისტემის საკვანძო ელემენტი. მკვლევრები აღნიშნავენ, რომ პოსტსოციალისტურ სივრცეში საკრედიტო ბაზრის განვითარებაში სწორედ უზრუნველყოფილმა სესხებმა ითამაშა გადამწყვეტი როლი. ინფორმაციის ასიმეტრიის და მსესხებელთა გადახდისუნარიანობის შემოწმების მექანიზმების არარსებობის პირობებში, ფინანსური აქტორებისთვის შედარებით უსაფრთხოა გაცემულ სესხზე გარკვეული ტიპის უზრუნველყოფის მოთხოვნა (Rona-Tas & Guseva, 2014, pp. 91–94). საქართველო კერძო საკუთრებაში არსებული საცხოვრებლის მაღალი მაჩვენებლით (90%-ზე მეტი) გამოირჩევა, რაც კრედიტორს საშუალებას აძლევდა, ეს საკუთრება სესხის უზრუნველყოფად მოეთხოვა. ამასთან, უძრავი ქონებით უზრუნველყოფილი სესხების შემთხვევაში, გამსესხებლისთვის რისკი მცირდებოდა და, შესაბამისად, ნაკლები იყო მსესხებლის გადახდისუნარიანობის მკაცრი შეფასების საჭიროება.

ამრიგად, თუ „ვარდების რევიზორებამდე“ დიდი ბანკები შინამეურნეობების მიმართ დიდ ინტერესს არ ამჟღავნებდნენ (Amaghlobeli et al., 2003, p. 53), რევიზორების შემდეგ სწორედ საცალო სესხები (ფიზიკურ პირებზე გაცემული სესხები) გახდა მათი საკრედიტო პოლიტიკის ამოსავალი წერტილი. 2006 წელს საერთაშორისო სავალუტო ფონდი უკვე მიანიშნებდა საკრედიტო ბუმზე საქართველოში (International Monetary Fund, 2006, p. 9). 2007 წლის მეორე ნახევარში, ფიზიკურ პირებზე გაცემული სესხები, წინა წელთან შედარებით, 80%-ით გაიზარდა (ამავე პერიოდში იურიდიული პირების სესხები 53%-ით იყო გაზრდილი) (National Bank of Georgia, 2007, pp. 12–13). 2006 წელს ფიზიკურ პირებზე გაცემული სესხები მთლიანი სესხების 29%-ს შეადგენდა, სადაც სამომხმარებლო და იპოთეკურ სესხებს ყველაზე მნიშვნელოვანი ადგილი ეკავა (National Bank of Georgia, 2006c, p. 66). სამომხმარებლო სესხები 2008 წლის კრიზისამდე ყველაზე სწრაფი ტემპით იზრდებოდა (სხვა სახის სესხებთან შედარებით) (National Bank of Georgia, 2011a, p. 31). განსაკუთრებით გაიზარდა მოთხოვნა იპოთეკურ სესხებზე, რასაც წინ უსწრებდა უძრავ

ქონებაზე ფასების დრამატული ზრდა. 2008 წელს საცხოვრებელი და კომერციული ფართები ოთხჯერ უფრო ძვირი იყო, ვიდრე 2005 წელს (National Bank of Georgia, 2010b, p. 14). ამრიგად, მოსახლეობის უმეტესობისთვის, საცხოვრებელი ფართის შეძენა კრედიტის გარეშე, ხელმიუწვდომელი გახდა. 2007 წელს იპოთეკური სესხების წილმა მთლიან სესხებში 19%-ს მიაღწია. მათი 84% დოლარში იყო ნომინირებული (National Bank of Georgia, 2007, p. 17). იპოთეკური სესხების გარდა იზრდებოდა უძრავი ქონებით უზრუნველყოფილი სესხების წილიც (2013 წელს 20%) (Economic Policy Research Center, 2014, p. 11). უნდა აღინიშნოს, რომ მოცემულ სტატისტიკურ ინფორმაციაში არაფორმალური სასესხო ბაზრის მონაცემები არ აისახება.

საკრედიტო ბუმი საქართველოში, ზოგადად, მტაცებლური დაკრედიტების და აგრესიული მარკეტინგის ფონზე მიმდინარეობდა. კრედიტორები, მსესხებელთან შედარებით, დიდ უპირატესობას ფლობდნენ ინფორმაციის, გამოცდილების და რისკების დაზღვევის კუთხით და ამ უპირატესობებს თავის სასარგებლოდ იყენებდნენ. მტაცებლური დაკრედიტება გამსესხებელი ორგანიზაციების მხრიდან არაკეთილისინდისიერ ქმედებებში გამოიხატებოდა. ისინი მომხმარებელს სრულ ინფორმაციას არ აწვდიდნენ, ან ხშირად, მსესხებლები, სესხის გაცემის მიზნით, შეცდომაში შეჰყავდათ (National Bank of Georgia, 2015, pp. 110, 113). ამ ვითარებას ხელს უწყობდა ფინანსური სისტემის დერეგულაცია და საკანონმდებლო ჩარჩოს კრედიტორების სასარგებლოდ განვითარება. გაუქმდა ფიზიკური პირის გაკოტრების კანონი, გამარტივდა აღსრულების და საკუთრების ჩამორთმევის პროცედურა, შეიქმნა აღმასრულებელთა ინსტიტუტი და მოვალეთა რეესტრი (Economic Policy Research Center, 2014, p. 6). 2008 წელს იუსტიციის სამინისტროს სააღსრულებო დეპარტამენტი აღსრულების ეროვნულ ბიუროდ ჩამოყალიბდა და 2009 წლიდან, იუსტიციის სამინისტროს კონტროლის ქვეშ, კერძო აღმასრულებელმა ინსტიტუტმა დაიწყო მუშაობა (აღსრულების ეროვნული ბიურო, n.d.). ამავე წელს, ბანკებმა პრობლემური სესხების პორტფელების მესამე პირზე გაყიდვა წამოიწყეს (National Bank of Georgia, 2010c, p. 73), რომლებიც შემდეგ თავად ცდილობდნენ სესხების სხვადასხვა გზით ამოღებას. ასევე, კანონით არ რეგულირდებოდა ვადაგადაცილებულ სესხებზე ჯარიმის გადახდის წესი (Economic Policy Research Center, 2014, p. 20). ამასთან, დაწესდა საპოლიციო გამოსახლების წესი, რომელიც 2016 წლამდე მოქმედებდა და მსესხებლების სასამართლოს გადაწყვეტილების გარეშე გამოსახლებას კიდევ უფრო ამარტივებდა (ქაშაკაშვილი & ჯანიაშვილი, 2018, p. 82).

2007 წელს, სამოქალაქო კოდექსის 625-ე მუხლში შესული ცვლილების საფუძველზე, გაუქმდა საპროცენტო განაკვეთის ზედა ზღვარი და იგი სესხის მხარეთა შეთანხმების საგანი გახდა<sup>5</sup> (საქართველოს კანონი საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ, 5127, 29/06/2007). ამ ცვლილებამ ფინანსურ ინსტიტუტებს თავისუფლება მიანიჭა, თავად განესაზღვრათ გაცემული სესხის ფასი. კომერციულ ბანკებს უფლება ჰქონდათ, საპროცენტო განაკვეთი უკვე გაცემულ სესხზე ისე შეეცვალათ, რომ მსესხებლისათვის ამ ცვლილების შესახებ არც შეეტყობინებინათ (Participant 6, personal communication, May 30, 2017)<sup>6</sup>. 2017 წლამდე ფინანსურ ინსტიტუტებს არც იმის ვალდებულება ეკისრებოდათ, რომ მომხმარებლისთვის ინფორმაცია მიეწოდებინათ, მაგალითად, სესხის ვადაგადაცილებული მომსახურების და საკომისიოების შესახებ (ეროვნული ბანკი, 2017a). ასევე, არ არსებობდა ეროვნული ბანკის მიერ დადგენილი ზოგადი წესი მსესხებლის გადახდისუნარიანობის შეფასების შესახებ. ამრიგად, თითოეულ ბანკს უფლება ჰქონდა, სესხის გაცემის პირობები თუ რისკები, თავად განესაზღვრა (Participant 4, personal communication, May 3, 2017). საცხოვრებლის და ზოგადად, უძრავი ქონების სესხის უზრუნველყოფად მოთხოვნა კარგად აითვისა არაფორმალურმა ბაზარმაც, რომელიც ამ დროს ყოველგვარი რეგულაციის მიღმა რჩებოდა. შესაბამისად, კერძო მევახშეებს იპოთეკით დატვირთული სესხის გაცემა იმ პირობებით შეეძლოთ, რაზეც ისინი მსესხებელს დაითანხმებდნენ. ეს კი, მტაცებლური დაკრედიტების საფუძველს ქმნიდა.

საკრედიტო ბუმმა 2008-2009 წლების კრიზისამდე გასტანა, თუმცა 2010 წლიდან ბანკებმა განაახლეს აქტიური დაკრედიტების პოლიტიკა, რადგან ჭარბი ლიკვიდობა ჰქონდათ (National Bank of Georgia, 2010b, pp. 62–64). საცალო სესხები მთლიან სასესხო პორტფელში კვლავ მნიშვნელოვან ადგილს იკავებდა. 2010 წელს მისი წილი 31% იყო (National Bank of Georgia, 2010c, p. 61). 2011 წელს სამომხმარებლო სესხებმა 120%-ით მოიმატა (National Bank of Georgia, 2011a, p. 31). ასევე, კვლავ დიდი სისწრაფით იზრდებოდა იპოთეკური სესხებიც

---

<sup>5</sup> 2013 წელს, სამოქალაქო კოდექსის 625-ე მუხლით, კერძო მევახშეებისათვის განისაზღვრა იპოთეკით უზრუნველყოფილი სესხის პროცენტის ზედა ზღვარი, თუმცა ეს ცვლილება არ გავრცელდა ბანკებზე, მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებსა და სხვა არასადეპოზიტო ორგანიზაციებზე. აღნიშნული სესხების პროცენტი არ უნდა აღემატებოდეს „საქართველოს ეროვნული ბანკის ოფიციალურ ვებგვერდზე ყოველთვიურად გამოქვეყნებული კომერციული ბანკების მიერ გაცემული სესხების საბაზრო საპროცენტო განაკვეთების წინა კალენდარული წლის საშუალო არითმეტიკულის 2.5-მაგი ოდენობის მეთორმეტედს, რაც ძალაშია ყოველი წლის 1 მარტიდან (საქართველოს კანონი საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ, 1864-რს, 25/12/2013).

<sup>6</sup> კვლევაში შეტანილი ინტერვიუები ანონიმურია.

(National Bank of Georgia, 2010a, p. 60). თუმცა, სესხების ზრდის ტენდენციის მიუხედავად, 2008-2009 წლების კრიზისის შემდეგ, შინამეურნეობების გადახდისუნარიობის პირველი პრობლემები გამოიკვეთა. 2010 წლის გაეროს ბავშვთა ფონდის კვლევის მიხედვით, გამოკითხული მოსახლების ორი მესამედი სესხის გადაუხდელობას მათი ეკონომიკური გაჭირვების მთავარ მიზეზად ასახელებდა (UNICEF, 2010, p. 5). 2013 წლის კვლევა კი აჩვენებდა, რომ შინამეურნეობების 44%-ს ნასესხები ჰქონდა ფული, უმეტესობას სხვადასხვა წყაროებიდან. ამ მოსახლეობის 70%-ს ბანკის ან ლომბარდის სესხი ჰქონდა, 17%-ს კი ოჯახის და მეგობრების (UNICEF, 2013, p. 149).

2010 წლიდან გაიზარდა გაყიდული (სესხის) უზრუნველყოფის რაოდენობაც, რომლის 25% საცხოვრებელი სახლი იყო (National Bank of Georgia, 2010c, p. 72). ზუსტი სტატისტიკური მონაცემების არარსებობის მიუხედავად<sup>7</sup>, მიჩნეულია, რომ გაყიდული საცხოვრებლის ნახევარზე მეტი არაფორმალურ ბაზარზე მოდის (იხ. მაგ. (საზოგადოება და ბანკები, 2017, p. 3)). ბოლო წლების განმავლობაში, იძულებითი გამოსახლებების ტენდენცია მზარდია.<sup>8</sup> „ბოლო ორი წლის განმავლობაში სსიპ-აღსრულების ეროვნულ ბიუროში უძრავი ქონების მფლობელობიდან გამოთხოვის შესახებ 1300-ზე მეტი განცხადება შევიდა, რაც პრაქტიკულად უახლოვდება 2014-2017 წლების დაჯამებულ ანალოგიურ მაჩვენებლებს“ (EMC, 2020)).

ამრიგად, 2005 წელს დაწყებულმა საკრედიტო ბუმმა შინამეურნეობებისთვის სესხი ხელმისაწვდომი გახადა, მაგრამ ამავე დროს, საფრთხეებიც იზრდებოდა. ერთი მხრივ, სახიფათო იყო უცხოურ ვალუტაში სესხების მოცულობის ზრდა და, მეორე მხრივ, საგანგაშო იყო სამომხმარებლო და იპოთეკური სესხების ზრდის ტემპები იმ პირობებში, როცა მომხმარებლის გადახდისუნარიანობის შემოწმების ცენტრალური წესი არ არსებობდა. 2008-2009 წლების კრიზისმა მსესხებელთა სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა დაამძიმა და 2010 წლიდან ამ კუთხით პირველი მნიშვნელოვანი ნიშნები გამოიკვეთა. თუმცა, ეროვნული ბანკი, როგორც საკრედიტო ბუმის დროს, ისე 2010 - 2015 წლებშიც, პასიური აღმოჩნდა.

ეროვნული ბანკი აღიარებდა საკრედიტო ბუმის საფრთხეებს მსესხებლებისთვის, მაგრამ ქმედით ზომებს არ მიმართავდა. მართალია, ამ დროისათვის მისი რეგულაცია არასაბანკო

---

<sup>7</sup> აუქციონის წესით უძრავი ქონების გაყიდვის აღრიცხვა აღსრულების ბიურომ 2011 წელს დაიწყო, თუმცა ამ მონაცემების გამსესხებლის ტიპის მიხედვით დაყოფა 2013 წლის ბოლოდან მიმდინარეობს (საზოგადოება და ბანკები, 2017, p. 2).

<sup>8</sup> მაგალითად, 2016 წელს აუქციონის წესით რეალიზებული ქონების რაოდენობა 25%-ით გაიზარდა (საზოგადოება და ბანკები, 2017, p. 4).



ფინანსურ ინსტიტუტებზე არ ვრცელდებოდა და ბანკს ინსტიტუციური გადარჩენისათვის უწევდა ბრძოლა (როგორც ზემოთ აღინიშნა), მაგრამ ეროვნული ბანკის მარეგულირებელი ჩარხო კომერციულ ბანკებთან მიმართებითაც ზედმეტი „გულუხვობით“ გამოირჩეოდა. საერთაშორისო სავალუტო ფონდი ჯერ კიდევ 2006 წელს მოუწოდებდა საქართველოს, სიფრთხილე გამოეჩინა საკრედიტო ბუმთან დაკავშირებით. მათი წუხილის ამოსავალი წერტილი ფინანსური სტაბილურობის რისკი იყო (International Monetary Fund, 2006, pp. 16–17). 2006 წელს ეროვნული ბანკიც მიანიშნებდა საკრედიტო ბუმის რისკებზე შინამეურნეობებისთვის (National Bank of Georgia, 2006a, p. 5) და 2006-2009 წლების ფინანსური სისტემის განვითარების სტრატეგიაში სამართლიანი საკრედიტო სისტემის მნიშვნელობაზეც საუბრობდა (National Bank of Georgia, 2006b, p. 37). 2007 წელს ეროვნული ბანკი საგანგებოდ მიუთითებდა ინფორმაციის ასიმეტრიულობის პრობლემაზე - შინამეურნეობებს კრედიტის ხარჯებსა და პირობების შესახებ სრულ ინფორმაციაზე ხელი არ მიუწვდებოდათ. ამასთან, განსაკუთრებული რისკების მატარებელი იყო სამომხმარებლო სესხების ბაზარი, რადგან ეს ახალი პროდუქტი იყო საქართველოში და შესაბამისი საკანონმდებლო ჩარხო არ არსებობდა. *„სამომხმარებლო სესხებთან დაკავშირებული საკრედიტო ხელშეკრულებები არასტანდარტულია და საპროცენტო განაკვეთის გარდა არაერთ დაფარულ ხარჯს შეიცავს. ხშირად, არასრული, გაუგებრად მიწოდებული ინფორმაციის გამო, მომხმარებელი მისთვის არაოპტიმალურ გარიგებას დებს“* - წერდა ეროვნული ბანკი ფინანსური სტაბილურობის ანგარიშში (National Bank of Georgia, 2007, p. 13).

2007 წელს აღნიშნული ინფორმაციის ასიმეტრიულობას, ეროვნულმა ბანკმა 2011 წელს ახალი წესის მიღებით უპასუხა, რომელიც კომერციული ბანკებისათვის მომხმარებლისთვის საჭირო ინფორმაციის მიწოდების საერთო სტანდარტებს ამკვიდრებდა (National Bank of Georgia, 2011a, p. 58). ეროვნული ბანკის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ კომერციული ბანკები ყოველთვის არ აწოდებდნენ მსესხებელებს სრულ ინფორმაციას, რადგან მათი უპირველესი მიზანი პროდუქტის გაყიდვა იყო. ამიტომ, ახალი წესი ბანკებს ავალდებულებდა, მსესხებლებისთვის გაეცნოთ ისეთი მნიშვნელოვანი პირობები, როგორცაა ეფექტიანი საპროცენტო განაკვეთი, სესხთან დაკავშირებული ყველა ხარჯი, გაცვლითი კურსის რისკი, საკომისიო გადასახადი, ჯარიმები და საჩივრის აღძვრის შესაძლებლობები. ამასთან, ბანკებს უნდა განევითარებინათ საჩივრების სპეციალური პროცედურა და ამასთან დაკავშირებით, ეროვნული ბანკისთვის რეგულარული ინფორმაცია მიეწოდებინათ. მერვე მუხლით

განისაზღვრა, რომ ეროვნულ ბანკს უფლება ჰქონდა, ამ წესის დარღვევის შემთხვევაში, კომერციული ბანკებისთვის სანქციები დაეწესებინა. ამავე წელს ჩამოყალიბდა ეროვნულ ბანკში მომხმარებლის უფლებების დაცვის განყოფილება (National Bank of Georgia, 2011c, pp. 59–60, 2011b). თუმცა, აღნიშნული წესი მხოლოდ ბანკებს ეხებოდა და ეროვნული ბანკის რეგულაცია ჯერ კიდევ არ ვრცელდებოდა საკრედიტო ბიუროზე (National Bank of Georgia, 2015, pp. 115–116).

ეროვნული ბანკის წამოწყებები, ცხადია, კარგი დასაწყისი იყო, თუმცა, დაგვიანებული და არასაკმარისი რეაქცია იყო საკრედიტო ბუმზე. მხოლოდ ინფორმაციის მიწოდების გარანტია ქართულ საკრედიტო ბაზარზე შექმნილი ძალაუფლებრივი დისბალანსის გამოსწორებას ვერ უზრუნველყოფდა. მართალია, რაციონალური არჩევანის თეორიის მიმდევრებს ღრმად სწამთ, რომ სრული ინფორმაციის შემთხვევაში, აგენტები რაციონალურ და მათთვის საუკეთესო გადაწყვეტილებას იღებენ (ამ მიდგომის კრიტიკისთვის იხ. მაგ. (Lapavitsas, 2007)), მაგრამ ეს მიდგომა მიაბიტიურია და რეალობას მოწყვეტილიც. სრულ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა საკმარისი არ არის იმისათვის, რათა არსებულმა სასესხო პირობებმა მსესხებელი სუსტ ძალაუფლებრივ მდგომარეობაში არ ჩააყენოს (მაგალითად, თუ საპროცენტო განაკვეთი ზედმეტად მაღალია). ამასთან, სრული ინფორმაციის მიღება არ ნიშნავს, რომ მომხმარებელი თავისუფალია თავის არჩევანში, აიღოს სესხი, თუ არა - ხშირად, სწორედ გამოუვალი მდგომარეობა და ალტერნატივების არარსებობა უბიძგებს ადამიანებს კრედიტის აღებისკენ და სწორედ აქ უნდა იარსებოს მისი დაცვის მექანიზმმა, მაგალითად პასუხისმგებლობაზე დაფუძნებული დაფინანსების მსგავს ჩარჩოში. მაგალითისთვის, 2014 წელს თბილისში ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ გამოკითხულთა 40% ოჯახის წევრების ციხიდან დასახსნელად იღებდა სესხს, 30% კი, ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული პრობლემების მოსაგვარებლად (Economic Policy Research Center, 2014, pp. 24–25). ამრიგად, სოციალურად და ეკონომიკურად დაუცველი მოქალაქეებისთვის საქართველოს მსგავს სახელმწიფოში სესხის აღება ხშირად უკანასკნელი გამოსავალია, თუნდა საცხოვრებლის დაკარგვის რისკის ფასად.

ნიშანდობლივია, რომ ეროვნული ბანკის 2011 წლის წესი ეფექტიანი არ აღმოჩნდა. ეროვნული ბანკის და შპარკასეს ფონდის სამხრეთ კავკასიის წარმომადგენლობის მიერ ერთობლივად ჩატარებულმა კვლევამ, 2012 წელს, ამ წესის აღსრულებაში მნიშვნელოვანი დარღვევები გამოავლინა. 2015 წლის კვლევამაც მსგავსი შედეგები აჩვენა, რაც იმაზე მიუთითებს, რომ კომერციული ბანკები არ მისდევდნენ 2011 წლის წესით განსაზღვრულ

პირობებს და მომხმარებელს არ აწვდიდნენ სრულ ინფორმაციას (National Bank of Georgia, 2015, pp. 110, 113).<sup>9</sup> ამასთან, გადაუწყვეტელი რჩებოდა სესხის გამცემი არასაბანკო ორგანიზაციების და კერძო მევახშეების რეგულირების საკითხი.

2013 წლიდან, იძულებით გამოსახლების საკითხის გამწვავებას მთელი ქვეყნის მასშტაბით საპროტესტო აქციები მოჰყვა, რომელიც შემდეგი წლების განმავლობაშიც გაგრძელდა. იპოთეკით დაზარალებულები მთავრობასთან შეხვედრას და წინასაარჩევნო დანაპირების<sup>10</sup> ასრულებას მოითხოვდნენ, და პროტესტის უკიდურეს ზომებს მიმართავდნენ (Ambebi.ge, 2016; BM.GE, 2016; ipn.ge, 2013, 2014).

2014 წელს სავალდებულო გახდა კერძო მევახშესთან გაფორმებული სასესხო ხელეკრულების ნოტარიუსთან დამოწმება, ასევე დაწესდა საპროცენტო განაკვეთის ზედა ზღვარი და დასაშვები გახდა ქონების გასაყიდად მეორე აუქციონის ჩატარების შესაძლებლობა, რათა უძრავი ქონება მისი საბაზრო ფასის შესაბამისად გაყიდულიყო (Economic Policy Research Center, 2014, p. 6). თუმცა, ეს ცვლილებები იპოთეკით დაზარალებულთა პრობლემებს ვერ პასუხობდა.

ავტორის მიერ ჩატარებულ ინტერვიუებში ეროვნული ბანკის წარმომადგენლებთან და დამოუკიდებელ ექსპერტებთან, 2016-2017 წლებში, გამოიკვეთა მოსაზრება, რომ ეროვნულ ბანკს მხოლოდ დეპოზიტორების უფლებები უნდა დაეცვა. რადგან, მაგალითად, ონლაინ კომპანიები ან კერძო მევახშეები სადეპოზიტო დაწესებულებები არ იყვნენ, მათი მომხმარებლის გასაჭირი ეროვნულ ბანკს არ ეხებოდა. ასევე, მიუღებლად მიიჩნეოდა საპროცენტო განაკვეთის ზედა ზღვრის დაწესება ან შეზღუდვა, რადგან სესხების საპროცენტო განაკვეთი ბაზარს უნდა დაერეგულირებინა და არა ეროვნულ ბანკს (Participant 4, personal communication, May 3, 2017; Participant 5, personal communication, May 29, 2017; Participant 21, personal communication, April 13, 2016). თანაც, რეგულაციების შედეგად, შესაძლოა, სასესხო ბაზარს არაფორმალურ სექტორში გადაენაცვლა (Participant 24, personal communication, April 22, 2016). ამასთან, ექსპერტები შიშობდნენ, რომ რეგულაციებით ბიზნესის უფლებები შეიზღუდებოდა და არც მთავრობას და არც სხვას, კრედიტორის მიმართ მსესხებლების პასუხისმგებლობა, თავის თავზე არ უნდა აეღო

---

<sup>9</sup> 2016 წლის კვლევა კი აჩვენებდა, რომ მიკროსაფინანსოების მომხმარებელთა 28%-მა არ იცოდა, რა იყო მათი სესხის საპროცენტო განაკვეთი (Center for Financial Inclusion, 2016).

<sup>10</sup> აღნიშნული პროტესტი 2013 წელს იპოთეკით დატვირთული უძრავი ქონების აღსრულების პროცესის ექვსი თვით გადადებას უკავშირდებოდა, რაც კრედიტორებს და მსესხებლებს გაურკვეველ მდგომარეობაში აყენებდა. არსებითი ცვლილებების არაარსებობის გამო, იპოთეკით დაზარალებულებმა, გამოსავლის პოვნის იმედით, განაგრძეს საპროტესტო აქციები.

(Participant 20, personal communication, April 12, 2016). ეს არგუმენტები ზუსტად მიესადაგება ბაზრის უხილავ ხელს და თვითრეგულირების პანაცეას, თუმცა აქ არც სასესხო ხელშეკრულების სამართლიანი პირობების აუცილებლობაა გათვალისწინებული და არც მსესხებელსა და გამსესხებელს შორის შექმნილი ძალაუფლებრივი უთანასწორობა. ასევე, უგულებელყოფილია მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური კონტექსტი და ისტორიულად განპირობებული ფინანსური კულტურის არარსებობა.

### ლარის კრიზისი და ჭარბვალუანობის „გამომწვეურება“

ჭარბვალუანობის და სიღარიბის პრობლემა საქართველოში ლარის კრიზისმა გამოიტანა სააშკარაოზე. ლარის სწრაფმა გაუფასურებამ, ერთი მხრივ, დაამძიმა იმ მსესხებლების მდგომარეობა, რომელთაც კრედიტი უცხოურ ვალუტაში ჰქონდათ აღებული და, მეორე მხრივ, ფასების მატებამ ზოგადი სოციალური ფონი გაართულა. 2015 წლის 5 მაისს, ლარის გაუფასურებამ ამერიკულ დოლართან ისტორიულ მაქსიმუმს მიაღწია, 1998 წლის შემდეგ და 1 დოლარი 2,33003 ლარს გაუტოლდა (Anguridze et al., 2015, p. 13). 2015 წლიდან 2017 წლამდე ლარმა მისი ღირებულების 50% დაკარგა (დოლართან მიმართებით). 2016 წლის მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდის მაჩვენებელი (2,7%) ყველაზე დაბალი იყო 2008-2009 წლის კრიზისის შემდეგ (World Bank, 2018, p. 6). ლარის გაუფასურებამ გააძვირა უცხოურ ვალუტაში აღებული სესხების მომსახურება და გაიზარდა იმპორტული საქონლის ფასები, განსაკუთრებით გაძვირდა მედიკამენტები (National Bank of Georgia, 2015, p. 8).

სავალუტო კრიზისმა, მართალია, უარყოფითად იმოქმედა ზოგად მაკროეკონომიკურ სიტუაციასა და მწარმოებლებზე, მაგრამ ყველაზე მოწყვლადი ჯგუფი ის შინამეურნეობები აღმოჩნდნენ, რომელთაც კრედიტი უცხოურ ვალუტაში ჰქონდათ აღებული. საცალო სესხების 50% კი უცხოურ ვალუტაში იყო გაცემული (National Bank of Georgia, 2016, p. 88). ამ დროისათვის შინამეურნეობების ვალი მშპ-ს 27% იყო, რაც ზოგადი სტანდარტებით, შესაძლოა, მაღალი მაჩვენებელი არ არის. თუმცა, საგანგაშო იყო ის, რომ იმ ფიზიკური პირების 90%, რომელთაც სესხი უცხოურ ვალუტაში (ამ სესხების ნახევარი უცხოურ ვალუტაში იყო გაცემული) ჰქონდათ, შემოსავალს ლარში იღებდა და არ იყო დაცული ვალუტის გაუფასურების რისკებისგან (International Monetary Fund, 2015b, pp. 11–12). ამასთან, 2015 წლისთვის ფიზიკურ პირებზე გაცემული სესხების 42% სამომხმარებლო სესხები იყო (მთლიანი სესხების დაახლოებით 40%), 36% კი - იპოთეკური (National Bank of

Georgia, 2015, p. 79). სამომხარებლო სესხების წილი მთლიან სესხებში დაახლოებით 18%-ს შეადგენდა, იპოთეკური სესხების წილი კი - 16%-ს (National Bank of Georgia, 2016, p. 85).

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მონაცემებით, 2015 წელს დავალიანებული ფიზიკური პირების ერთი მესამედი განკარგვადი შემოსავლის ნახევარზე მეტს სესხის მომსახურებაში ხარჯავდა (International Monetary Fund, 2015a, p. 18). ასევე, ყოველი 1000 ზრდასრული ადამიანიდან 680-ს სესხი ჰქონდა აღებული, რაც მსოფლიოს მასშტაბით ძალიან მაღალი მაჩვენებელია. 2016 წლისთვის საქართველოში 2,4 მილიონი სასესხო ხელშეკრულება არსებობდა (Khundadze, 2018). სავალუტო ფონდი საგანგებოდ მიუთითებდა შინამეურნეობების გადახდისუნარიობის პრობლემაზე, როგორც ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევაზე საქართველოს ფინანსური სისტემისათვის (International Monetary Fund, 2015b, p. 5). ამრიგად, 2015 წლისთვის უკვე მწვავედ იდგა ჭარბვალიანობის პრობლემა, თუმცა საქართველოს მთავრობა და ეროვნული ბანკი ამაზე ღიად არ საუბრობდა. ეროვნული ბანკის 2016 წლის კვლევამ აჩვენა, რომ გამოკითხულთა 45%-ს ნასესხები ჰქონდა ფული, რადგან მათი შემოსავალი არასაკმარისი იყო ხარჯების დასაფარად. მათგან 40% ფულს მეგობრებისგან სესხულობდა, 39% კი - ბანკებისგან (Sonar Ltd, 2016, pp. 2–4). ამავე წელს ჩატარებული კიდევ ერთი კვლევის თანახმად, მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების მსესხებლები შემოსავლის 37%-ს ვალის მომსახურებას უთმობდნენ. მათ 21%-ს კი, ვალის გადასახდელად საკვების მოხმარების შემცირება უხდებოდა (Center for Financial Inclusion, 2016). 2017 წლის კვლევაში ეროვნული ბანკი ჭარბვალიანობის საფრთხეზე საუბრობდა, თუმცა მიიჩნევდა, რომ ფინანსური სტაბილურობის რისკი დაბალი იყო. ყველაზე მოწყვლადი ჯგუფი დაბალი შემოსავლის შინამეურნეობები იყვნენ, რომელთაც, მართალია, მცირე მოცულობის სესხები ჰქონდათ, მაგრამ ძალიან უჭირდათ ვალის დაფარვა. აქვე, ეროვნული ბანკი ყურადღებას ამახვილებდა სესხების ბაზრის რეგულაციის მნიშვნელობაზე (National Bank of Georgia, 2017b, pp. 15–17).

ლარის კრიზისმა დაამძიმა შინამეურნეობების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა, რამაც მაღალი საპროცენტო განაკვეთების და იძულებითი გამოსახლების წინააღმდეგ საპროტესტო აქციები გამოიწვია (Kachkachishvili, 2015; TV Free, 2015). ამასთან, მკვეთრად შემცირდა ნდობა ბანკების მიმართ. თუ 2008 წელს გამოკითხული მოსახლეობის 53% ნდობას უცხადებდა ბანკებს, 2015 წელს ეს მაჩვენებელი 27% იყო. განსაკუთრებით გაიზარდა უნდობლობა ამ ინსტიტუტების მიმართ რეგიონებში (Caucasus Research Resource Center, 2016).

ლარის კრიზისის თან სდევდა სიღარიბის დონის გაუარესება, რადგან ჭარბვალიანობის და შინამეურნეობების დავალიანების მაჩვენებელი პირდაპირ იყო დაკავშირებული კეთილდღეობის დონესთან. მით უმეტეს, რომ სესხის გადაუხდელობას ხშირად იძულებითი გამოსახლება ახლდა თან. 2016 წელს, ყოველი მეშვიდე ადამიანი საქართველოში საარსებო მინიმუმის ზღვარზე ცხოვრობდა (Kakulia, Kapanadze, & Qurkhuli, 2017, p. 5). ბავშვთა დაცვის ფონდის 2017 წლის ანგარიშიც აჩვენებდა, რომ საქართველოში ბოლო წლებში, განსაკუთრებით, ლარის კრიზისის შემდეგ, სიღარიბის დონემ მოიმატა. 2017 წელს მოსახლეობის 21,7% და ბავშვების 27,6% სიღარიბის ზოგადი დონის მიღმა ცხოვრობდა. ბავშვთა დაცვის ფონდი ამგვარი მაჩვენებლების მთავარ მიზეზებად დაბალ ეკონომიკურ ზრდას და სამომხმარებლო საქონელზე ფასების მატებას ასახელებდა. ეს უკანასკნელი კი პირდაპირ იყო დაკავშირებული ლარის გაუფასურებასთან (UNICEF, 2018, pp. 8–14). გამოკითხული მოსახლეობის 43% აცხადებდა, რომ გაზრდილმა ფასებმა მათი ეკონომიკური მდგომარეობა, წინა წლებთან შედარებით, გააუარესა. ბევრი მათგანისთვის შემოსავლის ერთ-ერთი მთავარი წყარო საბანკო კრედიტი იყო (UNICEF, 2018, p. 22). 2010 წლიდან განუწყვეტლივ იზრდებოდა სესხების წილი შინამეურნეობების შემოსავალში და 2015 წელს, ამ მაჩვენებელმა 25%-ს გადააჭარბა (2010 წელს 12% იყო) (Khundadze, 2018). 2018 წლის მსოფლიო ბანკის ანგარიში ისევ სიღარიბის საგანგაშო დონეზე (მოსახლეობის 20%) მიუთითებდა. მოსახლეობის 50% სიღარიბის ზღვარზე იყო (World Bank, 2018, p. 10). 2018 წლის 18 აპრილის პრესრელიზში (ბახტაძის გამოსვლამდე) ეროვნული ბანკი წერდა: „ბოლო წლებში შინამეურნეობების დავალიანება მაღალი ტემპით იზრდება, და, რაც არანაკლებ საყურადღებოა, მზარდია იმ ფიზიკური პირების დაკრედიტება, რომელთაც შემოსავლებთან მიმართებაში ვალის მაღალი ტვირთი აქვთ. [...] ხშირ შემთხვევაში, სესხები გაიცემა ისე, რომ არ ხდება მსესხებლის შემოსავლებისა და გადამხდელუნარიანობის სათანადო შესწავლა. ამასთან, [...] მსესხებლების დიდ ნაწილს არ უფიქსირდება დასაქმებით ან სხვა ფორმის წყაროდან მიღებული შემოსავალი, და ასეთი მსესხებლების მნიშვნელოვან ნაწილს უკვე აქვთ მიმდინარე ვადაგადაცილება არსებულ ვალდებულებებზე. [...] ამასთან, უარესდება მოსახლეობის ამ ნაწილის სოციალური მდგომარეობა“ (National Bank of Georgia, 2018a).

## ეროვნული ბანკის პასუხი ჭარბვალთანობაზე

ლარის კრიზისი მალე პოლიტიკური განსჯის საგანი გახდა და განტევების ვაცის ძიების პროცესი დაიწყო (იხ. (ერაძე, 2019)). ამ დროს განსაკუთრებით პოპულარული გახდა ფინანსური განათლების საკითხი. ეს ნარატივი არა მარტო ფინანსური ინსტიტუტების წარმომადგენელთა დისკურსში იყო გავრცელებული, არამედ პოლიტიკოსებშიც, იმდროინდელი ფინანსთა მინისტრის კანდიდატის, დიმიტრი ქუმსიშვილის ჩათვლით (Banks and Finance, 2016). 2015 წელს, საქართველოს ეროვნული ბანკი საერთაშორისო ექსპერტებთან ერთად შეუდგა ფინანსური განათლების სტრატეგიაზე მუშაობას, რომელიც მიზნად ისახავდა ინფორმირებულობის დონის ამაღლებას ბანკებთან დაკავშირებით, როგორც მოსახლეობაში, ისე მცირე და საშუალო ბიზნესის საწარმოებში (National Bank of Georgia, 2015, pp. 115–116). 2016 წელს, ეროვნული ბანკის ინიციატივით ჩატარებულმა კვლევამ, ფინანსური განათლების<sup>11</sup> დონის დასადგენად<sup>12</sup>, აჩვენა, რომ ფინანსური განათლების დონე საქართველოში საშუალო იყო. 21 ბალიან შეფასების სისტემაში გამოკითხულთა საშუალო ჯამური შედეგი 12.3 ქულა იყო, 100 ბალიან შეფასების სისტემაში კი - 58.8 (Sonar Ltd, 2016, pp. 2–4).

ცხადია, ფინანსურ განათლებას დიდი მნიშვნელობა აქვს, მაგრამ 2015 წელს ამ საკითხის წინ წამოწევა, დაგვიანებული პასუხი იყო ჭარბვალთანობაზე და, თანაც, ეს ნარატივი კარგ შესაძლებლობას იძლეოდა, პასუხისმგებლობა ინდივიდუალურ მსესხებლებზე გადასულიყო. ამასთან, ჩრდილში რჩებოდა ჭარბვალთანობის სხვა უფრო მნიშვნელოვანი მიზეზები - სტრუქტურული პრობლემები, ბანკების სასესხო პოლიტიკა, არაფორმალური ბაზრის რეგულაცია, ეროვნული ბანკის და მთავრობის როლი. ფინანსური განათლება საჭიროა, მაგრამ პირველ რიგში სწორედ ცენტრალურმა ბანკმა უნდა უზრუნველყოს მსესხებლის უფლებების დაცვა სათანადო რეგულაციებით. ამასთან, ფინანსური განათლება ყველაფრის წამალი ვერ იქნება - გამოუვალ მდგომარეობაში მყოფი ადამიანი, შესაძლოა, კრედიტის ყველა პირობაზე დათანხმდეს, მისი ფინანსური განათლების დონის მიუხედავად.

2017 წლიდან მთავრობამ და ეროვნულმა ბანკმა, ჭარბვალთანობის პრობლემასთან გასამკლავებლად, ქმედითი ნაბიჯების გადადგმა წამოიწყეს. ეს იყო, ერთი მხრივ, მძიმე

<sup>11</sup> ფინანსური განათლება განისაზღვრა, როგორც ფინანსური ცოდნის, ქცევის და მიდგომების ერთობა.

<sup>12</sup> 1100 რესპონდენტი გამოიკითხა თბილისსა და რეგიონებში.

სოციალურ-ეკონომიკური წნეხის შედეგი (სიღარიბეზე საერთაშორისო ორგანიზაციებიც ალაპარაკდნენ), მეორე მხრივ კი, გაიზარდა შიდა პოლიტიკური წნეხიც - ოპოზიციური პარტიები მთავრობას ადანაშაულებდნენ ლარის კრიზისში (Anguridze et al., 2015, pp. 15–17; Civil.ge, 2015; New Posts, 2016), 2018 წელს კი საპრეზიდენტო არჩევნები ახლოვდებოდა.

2017 წელს საქართველოს მთავრობამ ოთხპუნქტიანი გეგმა წარადგინა, რომელიც სწრაფ ეკონომიკურ განვითარებას ისახავდა მიზნად. ამ გეგმის შემადგენელი ნაწილი იყო ლარიზაცია, დეპოზიტების დაზღვევა და გაკოტრების კანონის შემოღება (Ministry of Economy of Georgia, 2017, p. 2). აღსანიშნავია, რომ ეს გეგმა სრულიად ემთხვეოდა სავალუტო ფონდის მიერ გაცემულ რეკომენდაციებს Extended Fund Facility (EFF) პროგრამის ფარგლებში (International Monetary Fund, 2017, p. 2). 2017 წელს ეროვნულ ბანკს ყველა ფინანსური ინსტიტუტის რეგულირების უფლება მიენიჭა და ამავე წელს მომხმარებელთა უფლებების დაცვის განყოფილება დეპარტამენტად გადაკეთდა (National Bank of Georgia, 2017b, pp. 15–17). ამავე წელს მთავრობამ და ეროვნულმა ბანკმა ლარიზაციის ათპუნქტიანი გეგმა შეიმუშავეს, რომლის ერთ-ერთი მთავარი მიზანი სასესხო ბაზრის დარეგულირება იყო. მაგალითად, დაწესდა უცხოური ვალუტის სესხების ზედა ზღვარი - 100 000 ლარამდე სესხები მხოლოდ ეროვნულ ვალუტაში უნდა გაცემულიყო (სამოქალაქო კოდექსის 625-ე მუხლის მე-7 ნაწილში შესული ცვლილების საფუძველზე) (National Bank of Georgia, 2017a). 2018 წელს ეს ზღვარი 200 000 ლარამდე გაიზარდა და ფიზიკური პირების გარდა იურიდიულ პირებზეც გავრცელდა. გაიზარდა ბანკებისათვის უცხოური ვალუტის რეზერვების მოთხოვნა, რასაც უნდა შეემცირებინა უცხოურ ვალუტაში გაცემული სესხების რაოდენობა. ასევე, დამტკიცდა ერთჯერადი გაღარების პროგრამა, რომელიც უცხოურ ვალუტაში დავალიანებულ მოსახლეობას საშუალებას აძლევდა, სესხი მთავრობის სუბსიდიის საშუალებით გაეღარებინა.<sup>13</sup> ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილება კი იმაში მდგომარეობდა, რომ გაჩნდა „სესხის მომსახურების“ (Payment to interest (PTI)) და „სესხის უზრუნველყოფის“ (loan to value (LTV)) ინდიკატორები (National Bank of Georgia, 2016, pp. 61–63). სავალუტო ფონდი 2015 წლიდან მოუწოდებდა ცენტრალურ ბანკს, შეემცირებინა ფიზიკური პირების სესხების რაოდენობა უცხოურ ვალუტაში და შემოეღო ზემოთ აღნიშნული ინდიკატორები

<sup>13</sup> სესხების ლარში კონვერტირება მოცემული დღის ვალუტის კურსს მინუს 20 თეთრით იანგარიშებოდა. ეს განსხვავება კი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან იფარებოდა. გაღარების შესაძლებლობა ჰქონდათ იმ ფიზიკურ პირებს, რომლებმაც სესხი 2015 წლამდე აიღეს და მისი მოცულობა 100 000 დოლარს არ აღემატებოდა, მათი წლიური შემოსავალი კი, 100 000 ლარზე მეტი არ იყო (ეროვნული ბანკი, 2017b).



(International Monetary Fund, 2015a, pp. 4–5). იმავეს იმეორებდა ფონდი 2017 წლის ანგარიშშიც (International Monetary Fund, 2017, p. 4). ასევე, ევროკავშირის ასოციაციის ხელშეკრულება საქართველოს ავალდებულებდა, 2019 წლის სექტემბრამდე შემოეღო მსესხებლების გადახდისუნარიანობის შემოწმების კრიტერიუმები (National Bank of Georgia, 2018a). ამრიგად, ეროვნული ბანკის ახალი რეგულაციები დასავლელი პარტნიორების რეკომენდაციებს შეესაბამებოდა.

2017 წლის 1 ივნისს ამოქმედდა „ფინანსური ორგანიზაციების მიერ მომსახურების გაწევისას მომხმარებელთა უფლებების დაცვის წესი“, რომელიც კომერციული ბანკების გარდა, მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებს და არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებებზეც გავრცელდა. ამასთან, ახალი წესი არამარტო ფიზიკურ პირებს ეხებოდათ, არამედ იურიდიულ პირებსაც. ახალი წესის მიზანი მომხმარებლისთვის სრულყოფილი ინფორმაციის მიწოდების მიზნით, გამსესხებელი ორგანიზაციებისთვის სარეკლამო მასალების დამზადების თუ ხელშეკრულების მომზადების კონკრეტული სტანდარტების დამკვიდრება იყო. ასევე განისაზღვრა საკომისიოს შეწყვეტის და კრედიტის წინასწარ გადახდის პირობები. ფინანსურ ინსტიტუტებს მომხმარებელთან ურთიერთობის და სესხის ამოღების ეთიკის კოდექსის შემუშავებაც დაევალათ (ეროვნული ბანკი, 2017a).

სამოქალაქო კოდექსის 625-ე მუხლის 2017 წლის 15 იანვარს ამოქმედებული ცვლილების საფუძველზე განისაზღვრა ეფექტიანი წლიური საპროცენტო განაკვეთის ზედა ზღვარი (100%) და სესხის მომსახურების ვადაგადაცილებული გადასახადებისთვის დადგინდა ჯარიმის მაქსიმალური რაოდენობა<sup>14</sup> (National Bank of Georgia, 2017a). 2018 წელს საპროცენტო განაკვეთის ზედა ზღვარი 50%-მდე შემცირდა. ასევე, ბანკებს აეკრძალათ იმ ქონების დაუფლება (სესხის გადაუხდელობის შემთხვევაში), რომელიც სასესხო ხელშეკრულებაში ოფიციალურად არ იყო მითითებული როგორც კრედიტის უზრუნველყოფა (Khundadze, 2018). 2018 წელს ეროვნულმა ბანკმა კომერციული ბანკებისათვის კორპორატიული ქცევის კოდექსი შეიმუშავა (BM.ge, 2018e).

2018 წელს, ეროვნულმა ბანკმა, პასუხისმგებლობაზე დაფუძნებული დაფინანსების ჩარჩოს გასავითარებლად, ცვლილებები შეიტანა „კომერციულ ბანკებში კრედიტების კონცენტრაციისა და მსხვილი რისკების შესახებ დებულებაში“. ერთ-ერთი ყველაზე

---

<sup>14</sup>„თითოეულ დღეზე დაკისრებული პირგასამტეხლოს და ნებისმიერი ფორმის ფინანსური სანქციის ოდენობა ჯამურად არ უნდა აღემატებოდეს სესხის ნარჩენი ძირითადი თანხის წლიურ 150 პროცენტს. აღნიშნული ცვლილებები ეხება ნებისმიერ გამსესხებელს, მათ შორის საქართველოს ეროვნული ბანკის ზედამხედველობას დაქვემდებარებულ სუბიექტებს“ (National Bank of Georgia, 2017a).

მნიშვნელოვანი ცვლილება იმაში მდგომარეობდა, რომ შეიზღუდა სესხის გაცემის უფლება მომხმარებლის გადახდისუნარიანობის შეუფასებლად (ამგვარი სესხები ბანკის სადამკვირვებლო კაპიტალის 25%-ზე მეტი არ უნდა ყოფილიყო). თუმცა, ეს შეზღუდვა არ ვრცელდებოდა იმ სესხებზე, რომლებიც უძრავი ქონებით ან ძვირფასი ქვებით იყო უზრუნველყოფილი (National Bank of Georgia, 2018a). „მსესხებლის გადამხდელუნარიანობის სრულფასოვანი ანალიზის გარეშე უძრავი ქონებით უზრუნველყოფილი სესხების საერთო თანხა არ უნდა აღემატებოდეს ბანკის საზედამხედველო კაპიტალის 15%-ს და სესხის გაცემისას, სესხის უზრუნველყოფის კოეფიციენტი (Loan to Value Ratio) არ უნდა იყოს 50%-ზე მეტი“ (National Bank of Georgia, 2018a). ეს ცვლილებები 2019 წლის იანვარში შევიდა ძალაში (National Bank of Georgia, 2018b).

2018 წლის 24 დეკემბერს გამოიცა ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის ბრძანება (№281/04) „ფიზიკური პირის დაკრედიტების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“, რომელიც 2019 წლის 1 იანვარს ამოქმედდა. აღნიშნული დებულება პასუხისმგებლობაზე დაფუძნებული დაკრედიტების ჩარჩოს დანერგვას ისახავს მიზნად და ფიზიკურ პირებზე გაცემულ სესხებთან მიმართებით, აფართოებს ეროვნული ბანკის რეგულაციის არეალს. განსაკუთრებული ყურადღება მსესხებლის გადახდისუნარიანობის შეფასებას ეთმობა და ახალი წესები სესხის გამცემ სუბიექტებად დარეგისტრირებულ კერძო მვახშეებზეც ვრცელდება. აქვე, განსაზღვრულია სესხის უზრუნველყოფის კონკრეტული პრინციპები და მომხმარებლის შემოსავლების დაანგარიშების და შეფასების წესები (ეროვნული ბანკი, 2018).

აღნიშნული ცვლილებები მნიშვნელოვანია იპოთეკური სესხების და უძრავი ქონებით უზრუნველყოფილი სესხებისთვის, და რეგულაციის ქვეშ აქცევს არაფორმალურ სასესხო ბაზარს. 1.6 მუხლით იპოთეკური სესხის მაქსიმალურ ვადად 15 წელი განისაზღვრა, უძრავი ქონებით უზრუნველყოფილი სესხის ვადად კი - 10 წელი. ამასთან, სესხის გამცემ ორგანიზაციად ბანკებთან და არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებებთან ერთად, სესხის გამცემი ის სუბიექტებიც განისაზღვრა, რომელსაც ერთდროულად სულ მცირე 20 ფიზიკურ პირზე აქვს სესხი გაცემული (მუხლი 2). 2018 წელს სამოქალაქო კოდექსის 286-ე მუხლში შესული ცვლილების საფუძველზე, ეროვნულ ბანკში დაურეგისტრირებელ სესხის გამცემ სუბიექტებს აკრძალათ უძრავი ქონების სესხის უზრუნველყოფად გამოყენება. მესამე მუხლი კი, პასუხისმგებლობაზე დაფუძნებული დაკრედიტების პრინციპების დამკვიდრების მიზნით, გამსესხებელ ორგანიზაციებს და სუბიექტებს

მომხმარებლის გადახდისუნარიანობის შეფასებას ავალდებულებს, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ სესხი უზრუნველყოფილია და ამ აქტივის ღირებულება აჭარბებს სესხის მოცულობას (მუხლი 3.2). ამასთან, მომხმარებლის წმინდა შემოსავალს და სესხის მომსახურებას შორის სხვაობა საარსებო მინიმუმზე ნაკლები არ უნდა იყოს (მუხლი 3.4). ფიზიკური პირის დაკრედიტების შესახებ დებულება სესხის მომსახურების (PTI) და უზრუნველყოფის (LTV) კონკრეტულ კოეფიციენტებს აწესებს, მომხმარებლის შემოსავლების რაოდენობის და სესხის ვალუტის მიხედვით (მუხლი 4).<sup>15</sup>

ამ ცვლილებებმა ფინანსურ სექტორში უკმაყოფილება გამოიწვია. „თიბისი ბანკი“ და „საქართველოს ბანკი“ საჯაროდ გამოხატავდნენ თავიანთ უარყოფით დამოკიდებულებას (BM.ge, 2018b; Netgazeti, 2018). ამგვარსავე პოზიციას იზიარებდა საქართველოს ბანკების ასოციაცია (BM.ge, 2018a), ვაჭრობის საერთაშორისო პალატა, მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების ასოციაცია, ევროკავშირი-საქართველოს ბიზნესის საბჭო, დამსაქმებელთა ასოციაცია, მცირე და საშუალო საწარმოების ასოციაცია და ფერმერთა ასოციაცია (BM.ge, 2018h). ამრიგად, ადგილობრივი ფინანსური და ბიზნეს ელიტები არ მიესალმებოდნენ მიღებულ ცვლილებებს, მაშინ როცა ეროვნულ ბანკს მხარს უჭერდა სავალუტო ფონდის წარმომადგენლობა საქართველოში (BM.ge, 2018d), მსოფლიო ბანკის რეგიონული ოფისი (BM.ge, 2018c) და ევროპის რეკონსტრუქციის და განვითარების ბანკის რეგიონული წარმომადგენლობა (BM.ge, 2018g). საკრედიტო სააგენტო Fitch 2018 წლის საბანკო რეგულაციებს თავის რეიტინგებში დადებითად ახასიათებდა (BM.ge, 2018f). შესაძლოა, ამ ორგანიზაციებისთვის ამოსავალი წერტილი ფინანსური სისტემის გრძელვადიანი სტაბილურობა უფრო იყო, ვიდრე ცალკეული შინამეურნეობების ბედი, მაგრამ ეს არ აკნინებს აღნიშნული ცვლილებების მნიშვნელობას.

2020 წლის 17 მარტს ეროვნულმა ბანკმა ფიზიკურ პირებზე გაცემული სესხების წესში ცვლილებები შეიტანა, რომლებიც მსესხებლის შემოსავლის შესწავლის პირობებს<sup>16</sup>, სესხის მომსახურების<sup>17</sup> და სესხის უზრუნველყოფის<sup>18</sup> კოეფიციენტების გამოთვლას ეხება.

<sup>15</sup> სესხის უზრუნველყოფის კოეფიციენტი ლარში გაცემულ სესხებზე 85%-ია, უცხოურ ვალუტაში კი - 70%.

<sup>16</sup> მსესხებლის შემოსავლის შესწავლა სავალდებულო რჩება, მაგრამ ფინანსური ინსტიტუტები თავად განსაზღვრავენ, რა მექანიზმებით შეამოწმებენ მომხმარებლის შემოსავალს.

<sup>17</sup> სესხის მომსახურების კოეფიციენტის (PTI) გამოთვლისას არსებული საშემოსავლო ჯუფები ოთხიდან ორამდე შემცირდება, 1000 ლარზე ნაკლები (PTI უცხოურ ვალუტაში 20% და ეროვნულ ვალუტაში 25%) და 1000 ლარზე მეტი (უცხოურ ვალუტაში 30% და ეროვნულ ვალუტაში 50%) შემოსავლის პირებისთვის.

<sup>18</sup> „საზღვარგარეთიდან შემოსავლის შემთხვევაში, ბინის შეძენისას სესხის უზრუნველყოფის (LTV) კოეფიციენტზე მოთხოვნა მსუბუქდება 60%-დან 70%-მდე“.

ამასთან, იპოთეკური სესხების მაქსიმალური ვადა 15 წლიდან 20 წლამდე გაიზარდა. ეროვნული ბანკის განცხადებით, ამ ცვლილებების მთავარი მისია ბიუროკრატიის შემცირება და ბანკების მოქნილობის და პასუხისმგებლობის გაზრდაა, რათა პასუხისმგებლობაზე დაფუძნებული დაკრედიტება წესებიდან პრინციპების დამკვიდრებაზე გადავიდეს. ბანკებმა და მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებმა სავალდებულო კორპორატიული ქცევის კოდექსის ჩარჩოში უნდა გაითავისონ და განახორციელონ პასუხისმგებლობაზე დაფუძნებული დაკრედიტების წესები (ეროვნული ბანკი, 2020). ამრიგად, ეროვნული ბანკი, აღნიშნული ცვლილებებით, მარეგულირებელი ძალაუფლების თავის წილს (რომელიც მას 2018 წელს ფიზიკურ პირებზე გაცემული წესის დამტკიცებით მიენიჭა) კვლავ ბანკებს გადასცემს. მომავალი გვაჩვენებს, რამდენად შეძლებენ ბანკები პასუხისმგებლობაზე დაფუძნებული დაკრედიტების პრინციპების გათავისებას და როგორ გამოიყენებენ გაზრდილ ძალაუფლებას თუ მოქნილობას.

საქართველოს მთავრობის და ეროვნული ბანკის 2017-2018 წლების რეგულაციები, პასუხისმგებლობაზე დაფუძნებული დაკრედიტების კუთხით, უაღრესად მნიშვნელოვანია მომხმარებლის უფლებების დასაცავად და ჯანსაღი ფინანსური სისტემის ჩამოსაყალიბებლად. მართალია, გზა მხოლოდ მას შემდეგ გამოჩნდა, რაც ურემი გადაბრუნდა, მაგრამ აღნიშნულ რეგულაციებს გააჩნია იმის პოტენციალი, რომ ჭარბვალთანობის მსგავსი პრობლემები აღარ გამეორდეს.

## დასკვნა

საქართველოში ბოლო 15 წლის განმავლობაში, ფორმალურ თუ არაფორმალურ სასესხო ბაზარზე განვითარებულმა მოვლენებმა - საკრედიტო ბუმიდან ჭარბვალთანობამდე - ასიათასობით ადამიანის ცხოვრება შეცვალა. მართალია, ამ პროცესებს ბევრი „გამარჯვებული“ ჰყავს და ქვეყანა ამაყობს რეგიონში გამორჩეულად სტაბილური და წარმატებული ფინანსური სექტორით, მაგრამ დამარცხებული და დაზარალებული ბევრად მეტია. ყველაზე მტკივნეული კი ეს წლები ალბათ მათთვის იყო, ვინც სესხის გადაუხდელობის გამო, საცხოვრებელი და მასთან ერთად, უკანასკნელი სოციალური და ეკონომიკური საყრდენი დაკარგა ან ამგვარი დანაკარგის რისკის წინაშე აღმოჩნდა. მართალია, ამ ადამიანთა ზუსტი რიცხვი უცნობია, მაგრამ ჩვენი ყოველდღიური გამოცდილებით გამოსახლებულთა ისტორიებით. საცხოვრისთან დაკავშირებული

პრობლემების არალიარების ფონზე, კიდევ უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს ამ პრობლემების სტრუქტურული მიზეზების ძიება და, მათ შორის, ვალის და სასესხო ურთიერთობების კვლევა.

სტატია აჩვენებს, რომ ფინანსურ აქტორებზე მორგებულმა საკანონმდებლო ჩარჩომ, ფინანსური სფეროს დერეგულაციამ, ეროვნული ბანკის პასიურობამ და მძიმე სოციალურ-ეკონომიკურმა ფონმა, საკრედიტო ბუმი საქართველოში გარდაუვალი გახადა. ამ პროცესში წარმატებით იქნა ათვისებული საცხოვრებელი და ზოგადად, უძრავი ქონება, როგორც სესხის საიმედო უზრუნველყოფა. მსესხებელსა და გამსესხებელს შორის ძალაუფლების არათანაბარმა გადანაწილებამ, მტაცებლურმა დაკრედიტებამ და რეგულაციების არარსებობამ გამოიწვია ჭარბვალთანობა, რამაც კიდევ უფრო დაამძიმა მსესხებელთა კეთილდღეობა და ბევრი ადამიანი უსახლკაროდ თუ საცხოვრისის დაკარგვის რისკის წინაშე დატოვა. ამ ფონზე, პასუხისმგებლიანი დაკრედიტების ჩარჩოს განვითარება საჭირო, მაგრამ დაგვიანებული რეაქციაა, რომელიც, დიდი ალბათობით, თავიდან აგვარიდებს მორიგ ჭარბვალთანობას, მაგრამ ვერ უპასუხებს იმ რთულ სოციალურ-ეკონომიკურ გამოწვევებს, რომლებიც შინამეურნეობებს ვალის აღებისკენ უბიძგებს. ამასთან, უმუშევრობის, შემოსავლების უთანასწორობის და სიღარიბის კონტექსტში, სესხზე წვდომის „გართულება“ გარკვეულწილად იმ წყაროსაც ახშობს, რომელიც აქამდე გამოუვალ მდგომარეობაში მყოფ ადამიანებს პრობლემების გადადების და დროებით მოგვარების საშუალებას აძლევდა. ამით რეგულაციების მნიშვნელობა არ კნინდება, მაგრამ სამართლიანი დაკრედიტების პრინციპების ამუშავებასთან ერთად, მთავარი შინამეურნეობების კეთილდღეობის დონის ამაღლებაა. თუ ისევ მამუკა ბახტაძის სიტყვებს გავიხსენებთ, ცხადი ხდება, რომ მთავრობის ჭარბვალთანობასთან ბრძოლის მოტივი ე.წ. შავ სიაში შეყვანილი ადამიანების სამუშაო ბაზარზე დაბრუნება იყო, რადგან ისინი მოწყვეტილნი იყვნენ ეკონომიკურ საქმიანობას. მთავარი მიზანი კი, ინკლუზიური ეკონომიკური ზრდის მიღწევა იყო (ბახტაძე, 2018). საკითხავი კი სწორედ ეს არის - *რა დახვდებათ „ბაზარზე დაბრუნებულ“ ადამიანებს და როგორ უნდა გაუმჯობესდეს კეთილდღეობის დონე, რომ თავისთავადაც შემცირდეს მოთხოვნა სესხებზე? რა ეშველებათ იმ ადამიანებს, რომლებმაც მტაცებლური დაკრედიტების ფონზე უკვე დაკარგეს საცხოვრებელი ან უკიდურეს სიღარიბეში აღმოჩნდნენ?* ვიდრე ამ კითხვებს პასუხები არ გაეცემა და სახელმწიფოს გამართული სოციალური და ეკონომიკური პოლიტიკა და თუნდაც უსახლკარობასთან ბრძოლის ხედვა არ ექნება, ცალკეული რეგულაციები მხოლოდ შენიღბავს პრობლემებს და არსებული სოციალურ-ეკონომიკური

კრიზისი და მისით გამოწვეული უკმაყოფილება ხვალ და ზეგ სხვა სახით ისევ ამოხეთქავს. ამიტომ, პასუხისმგებლობაზე დაფუძნებული დაფინანსების ჩარჩოს განვითარების და ცალკეული რეგულაციების მიღმა, მნიშვნელოვანია ისეთი ფუნდამენტური საკითხების გადაზრებაც, როგორცაა სახელმწიფოს არსი, განვითარების ხედვა, ფინანსური სექტორის როლი სოციალუო-ეკონომიკურ კეთილდღეობაში, ეროვნული ბანკის მისია და დანიშნულება.

## ბიბლიოგრაფია

- Amaghlobeli, D., Farrell, J., & Nielsen, J. (2003). The evolution of commercial banking in Georgia, 1991-2001. *Post-Communist Economies*, 15(1), 47–74.
- Ambebi.ge. (2016, July 8). იპოთეკით დაზარალებულთა არმია მთავრობას უპირისპირდება. Retrieved from <https://www.ambebi.ge/article/169414-ipotekit-dazaralebulta-armia-mtavrobas-upirispirdeba/>
- Anguridze, O., Charaia, V., & Doghonadze, I. (2015). *Security Problems and Modern Challenges of the Georgian National Currency*. Tbilisi.
- Backé, P., Égert, B., & Zumer, T. (2006). Credit Growth in Central and Eastern Europe: New (Over)Shooting Stars? *OeNB Focus on European Economic Integration*, 1(06), 112–139.
- Backé, P., & Zumer, T. (2005). Developments in Credit to the Private Sector in Central and Eastern European EU Member States: Emerging from Financial Repression—A Comparative Overview. *OeNB Focus on European Economic Integration*, 2(05), 83–109.
- Banks and Finance. (2016). “Ganatlebis simts’iris gamo mosakhleobas arahejirebuli seskhebi akvs” [Population has unhedged loans due to lack of education]. bfm.ge.
- Beck, T., & Brown, M. (2015). Foreign bank ownership and household credit. *Journal of Financial Intermediation*, 24(4), 466–486.
- BM.ge. (2018a, April 27). BAG-.is imedi makvs, rom ervnul bank’s p’ozitsiebs sheatsvlevinebs [I hope that BAG will make the cenrtal bank change its positions].
- BM.ge. (2018b, April 30). BOG akhali reulatsiebis gadadebas itkhovs [BOG requires postposning of new regulations].
- BM.ge. (2018c, May 10). “Erovnuli bank’i shesanishnavad artmevs tavs sabank’o sekt’oris zedmakhedvelobas” [“Central bank fullfills its banking supervisory functions perfectly”].
- BM.ge. (2018d, May 18). Seb-is initsiat’ivebs mkars cuch’ert, tumtsa dialogi unda gagrdzeldes [“We support the Georgian central bank, but dialogue should continue”].
- BM.ge. (2018e, July 27). Erovnulma bank’ma k’omerstiuli bank’ebistvis k’orp’oratsiuli martvis

k'odeksis p'roekt'i gamoakveq'na [Central bank published corporate governance codex for commercial banks].

BM.ge. (2018f, September 12). FITCH: sabank'o sekt'oris akhal regulatsiebs dadebitad vapasebt [FITCH: we assess new banking regulations positively].

BM.ge. (2018g, September 12). P'asukhismgebliani dak'redit'ebis p'rintsip'is shemogheba sak'maod k'argi ideaa" ["It's a quite a good idea to adopt responsible finance principles"].

BM.ge. (2018h, October 17). Biznes gaertianebebis ertoblivi gantskhadeba seb-is daanonsebul regulatsiebbe [A statement of the business association on central bank announced regulations].

BM.GE. (2016, April 7). იპოთეკარები პრემიერთან შეხვედრას ითხოვენ. Retrieved from <https://www.bm.ge/ka/article/ipotekarebi-premiertan-shexvedras-itxoven/2741/>

Brown, M., & De Haas, R. (2012). Foreign banks and foreign currency lending in emerging Europe. *Economic Policy*, (January), 57–98.

Capie, F., Goodhart, C., & Schnadt, N. (1994). The development of central banking. In N. S. Forrest Capie, Stanley Fischer, Charles Goodhart (Ed.), *The Tercentenary Symposium of the Bank of England* (pp. 1–261). Cambridge: Cambridge University Press.

Caucasus Research Resource Center. (2016). Trends in the Data: Declining trust in the banks in Georgia. [crrc-caucasus.blogspot.com](http://crrc-caucasus.blogspot.com).

Center for Financial Inclusion. (2016). "Client Voices" at the Georgian Parliament. Center for Financial Inclusion.

Civil.ge. (2015, January 30). C. Bank Chief: Tightening Monetary Policy, Cutting of Growth Forecast Needed.

Duenwald, C., Gueorguiev, N., & Schaechter, A. (2005). *Too Much of a Good Thing? Credit Booms in Transition Economies: The Cases of Bulgaria, Romania, and Ukraine* (IMF Working Paper No. 128). Washington D. C.

Economic Policy Research Center. (2014). *sakartveloshi arsebuli p'roblemuri seskhebis martva:*



*analizi da rek'omendatsiebi [Managing non-performing loans in Georgia: analysis and recommendations]*. Tbilisi.

- EMC. (2020). EMC გამოსახლებისგან დაცვის სფეროში ქვეყანაში არსებულ ვითარებას აფასებს. ადამიანის უფლებების სწავლების და მონიტორინგის ცენტრი (EMC). Retrieved from <https://emc.org.ge/ka/products/emc-gamosakhlebisgan-datsvis-sferoshi-kveqanashi-arsebul-vitarebas-afasebs>
- Enoch, C. (2007). Credit Growth in Eastern and Central Europe. In C. Enoch & I. Ötker-Robe (Eds.), *Rapid Credit Growth in Central and Eastern Europe: Endless Boom or Early Warning?* (pp. 3–13). New York: Palgrave Macmillan UK.
- Epstein, G. (1992). Political Economy and Comparative Central Banking. *Review of Radical Political Economics*, 24(1), 1–30.
- Epstein, G. (2001). Financialization, Rentier Interests, and Central Bank Policy. Political Economy Research Institute.
- Epstein, G., & Yeldan, E. (2008). Inflation targeting, employment creation and economic development: assessing the impacts and policy alternatives. *International Review of Applied Economics*, 22(2), 131–144.
- Erturk, I., Froud, J., Johal, S., Leaver, A., & Williams, K. (2007). The democratization of finance? Promises, outcomes and conditions. *Review of International Political Economy*, 14(4), 553–575.
- European Investment Bank. (2013). *Private Sector Financing in the Eastern Partnership and the Role of Risk-bearing Instruments Country Report: Georgia*.
- Gabor, D. (2010). The International Monetary Fund and its New Economics. *Development and Change*, 41(5), 805–830.
- Gelaschwili, S., & Nastansky, A. (2009). *Development of the Banking Sector in Georgia* (Statistische Diskussionsbeiträge No. 36). Potsdam.
- Hayek, F. A. (1990). *Denationalisation of Money: The Argument Refined* (3rd ed.). London: The

Institute of Economic Affairs.

International Monetary Fund. (2001). *Georgia: Recent Economic Developments and Selected Issues*. Washington D.C.

International Monetary Fund. (2006). *Georgia: Selected Issues*. Washington D. C.

International Monetary Fund. (2015a). *Georgia: Financial Sector Assessment Programm. Macprudential Policy Framework - Technical Note*. Washington D. C.

International Monetary Fund. (2015b). *Georgia: Financial Sector Assessment Programm. Stress Testing the Banking Sector - Technical Note*. Washington D. C.

International Monetary Fund. (2017). *Georgia: request for extended arrangement under the extended fund facility and cancellation of stand-by arrangement - press release; Staff report: And statement by the executive director of Georgia*. Washington D.C.

ipn.ge. (2013, July 25). პარლამენტში ერთმანეთს კერძო იპოთეკარები და იპოთეკით დაზარალებულები დაუპირისპირდნენ. Retrieved from <https://www.interpressnews.ge/ka/article/247952-parlamentshi-ertmanets-kerzo-ipotekarebi-da-ipotekit-dazaralebulebi-daupirispirdnen/>

ipn.ge. (2014, October 15). იპოთეკარები საქართველოდან წასვლით იმუქრებიან. Retrieved from <https://www.interpressnews.ge/ka/article/300794-ipotekarebi-sakartvelodan-casvlit-imukrebian/>

Józson, M. (2015). Country Report Hungary. In H.-W. Micklitz & I. Domurath (Eds.), *Consumer Debt and Social Exclusion in Europe* (pp. 85–99). Surrey: Ashgate Publishing Limited.

Kachkachishvili, T. (2015). Ip'otek'uri seskhit dazaralebulta motkhovnebi utsvlelia [Mortgage lenders are not changing their requests]. Radio Liberty.

Kakulia, M., Kapanadze, N., & Qurkhuli, L. (2017). *Kronik'uli sisharibe da shemosavlebis utanabroba sakartveloshi: ek'onomik'ur-st'at'ist'ik'uri k'vleva [Chronic poverty and income inequality in Georgia: economic-statistical research]*. Tbilisi.

Khishtovani, G. (2012). *K'apit'alis bazari sakartveloshi da misi mt'rebi [Capital Market in Georgia*

*and its Enemies*].

Khundadze, T. (2018). Opinion: Bank reforms touted by Georgia's Prime Minister – to-be could spell the end of predatory lending. OC Media.

Lapavitsas, C. (2007). Information and trust as social aspects of credit. *Economy and Society*, 36(3), 416–436. <https://doi.org/10.1080/03085140701428381>

McNamara, K. R. (2002). Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation. *The Politics of Delegation*, 25(1), 47–76.

Ministry of Economy of Georgia. (2017). 4 P'unkt'iani gegma - qveq'nis sts'rapi ganvitarebistvis [4 point plan for the fast development of the country]. Ministry of Economy.

National Bank of Georgia. (2004). *Ts'liuri angarishi [Annual Report]*. Tbilisi.

National Bank of Georgia. (2006a). *pinansuri st'abilurobis angarishi [Financial Stability Report]*. Tbilisi.

National Bank of Georgia. (2006b). *sakartvelos sabank'o sist'emis ganvitarebis st'rat'egia 2006-2009 ts'lebisvis [Strategy for the Development of the Georgian Banking System for 2006-2009]*. Tbilisi.

National Bank of Georgia. (2006c). *Ts'liuri anagarishi [Annual Report]*.

National Bank of Georgia. (2007). *Pinansuri st'abilurobis angarishi [Financial Stability Report]*. Tbilisi.

National Bank of Georgia. (2008). *sakartvelos erovnuli bank'i: z'iritadi mimartulebebi da funktsiebi [National Bank of Georgia: main directions and functions]* (1st ed.). Tbilisi.

National Bank of Georgia. (2009). *Ts'liuri angarishi [Annual report]*. Tbilisi.

National Bank of Georgia. (2010a). *Annual Report*. Tbilisi.

National Bank of Georgia. (2010b). *Pinansuri stabilurobis angarishi [Financial Stability Report]*. Tbilisi.

- National Bank of Georgia. (2010c). *Ts'liuri angarishi [Annual report]*. Tbilisi.
- National Bank of Georgia. (2011a). *Financial Stability Report*. Tbilisi.
- National Bank of Georgia. K'omertsiuli bank'ebis mier sabank'o momsakhurebi gats'evisas momkharebisatvis inpormatsiis mis'odebis ts'esi [Rule for commercial banks on providing mandatory information for consumers] (2011).
- National Bank of Georgia. (2011c). *Ts'liuri angarishi [Annual report]*. Tbilisi.
- National Bank of Georgia. (2014). Statement of National Bank of Georgia. [nbg.gov.ge](http://nbg.gov.ge).
- National Bank of Georgia. (2015). *Ts'liuri angarishi [Annual Report]*. Tbilisi.
- National Bank of Georgia. (2016). *Ts'liuri angarishi [Annual Report]*. Tbilisi.
- National Bank of Georgia. (2017a). Erovnuli bank'is gantskhadeba [National Bank Statement]. [nbg.gov.ge](http://nbg.gov.ge).
- National Bank of Georgia. (2017b). *Ts'liuri angarishi [Annual Report]*. Tbilisi.
- National Bank of Georgia. (2018a). Sakartvelos erovnuli bank'i k'omertsiuli bank'ebistvis p'asukhismgebliani dak'redit'ebis motkhovnebis shemoghebase atskhadebs [Georgian central bank on responsible finance requirements for commercial banks]. [nbg.gov.ge](http://nbg.gov.ge).
- National Bank of Georgia. (2018b). Sakartvelos erovnulma bank'ma pizik'ur p'irbeze seskhebis gatsemi ts'esi daamt'k'itsa [Georgian central bank approved rules for issuing loans to households]. [nbg.gov.ge](http://nbg.gov.ge).
- Netgazeti. (2018, April 27). Akhali regulasiebi bank'ebisa da mik'rosapinsobebis akt'ivobas sheamtsirebs - Vakhtang Buskhrikidze [New regulations will decrease the activities of micro finance organisations - Vakhtang Butskhrikidze].
- New Posts. (2016, January 20). ertiani natsionaluri modzaroba mtvarobas ek'onomik'uri k'rizisidan gamosvlis gegmas stavazobs [UNM offers the government a plan out for the crisis].
- Papava, V. (2010). The “Rosy” Mistakes of the IMF and World Bank in Georgia. *Problems of*

*Economic Transition*, 52(7), 44–55.

Parliament of Georgia. Organic Law of Georgia on the National Bank of Georgia (2009). Tbilisi: Parliament of Georgia.

Rona-Tas, A., & Guseva, A. (2014). *Plastic Money: Constructing Markets for Credit Cards in Eight Postcommunist Countries*. Stanford: Stanford University Press.

Ronas-Tas, A. (2009). Consumer Credit and Society in Transition Countries. In V. Perez-Diaz (Ed.), *Markets and Civil Society: The European Experience in Comparative Perspective* (pp. 151–179). New York: Berghan Books.

Sharumashvili, N., & Agladze, G. (2013). k'omertsiuli bank'ebis invest'itsiebi arasabank'o sekt'orshi da mati mizanshets'oniloba sakartveloshi [Commercial Banks' Investments in Non-Banking Sector in Georgia and their Appropriaty]. *Ek'onomik'a Da Sabank'o Sakme*, 1(1), 22–29.

Sonar ltd. (2016). *Financial Literacy and Financial Inclusion Study*.

Timm, C. (2013). *Economic Regulation and State Interventions: Georgia's Move from Neoliberalism to State Managed Capitalism* (PFH Research Papers No. 2013/03).

Tsintsadze, M. (2018). Int'erviu bidzina ivanishviltan [Interview with Bidzina Ivanishvili]. 1tv.ge. Retrieved from <https://1tv.ge/video/aqtualuri-tema-maka-cincadzis-stumaria-bidzina-ivanishvili-partia-qartuli-ocnebis-tavmjdomare/>

TV Free. (2015, July 14). Bank'ebi chven gvekheba [Banks concern us].

UNICEF. (2010). *rogor umk'lavdebian sakartveloshi bavshvebi da mati ojakhebi pinansuri k'rizisis zegavlenas? sakartvelos mosakhleobis k'etildgheobis k'vleva, 2009 tseli* [How do Georgian children and their families overcome the results of the financial crisis? Research on.

UNICEF. (2013). *bavshvebis da mati ojakhebis k'etildgheoba sakartveloshi: sakartvelos mosakhleobis k'etildgheobis k'vleva* [Welfare of children and their families in Georgia: Welfare Research].

UNICEF. (2018). *Mosakhleobis k'etildgheobis k'vleva 2017: mok'le mimokhilva* [Population

*Welfare Research 2017: short overview*].

World Bank. (2018). *Georgia from Reformer to Performer*. Washington D. C.

აღსრულების ეროვნული ბიურო. (n.d.). ისტორია - აღსრულების ეროვნული ბიურო.

nbe.gov.ge. Retrieved from [nbe.gov.ge](http://nbe.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=20)

ბახტაძე მამუკა. (2018). მამუკა ბახტაძე: ჭარბვალთანობა ახრჩობს ქვეყანას. სიტყვა:

iMtavroba.GE. Retrieved from <https://imtavroba.ge/მამუკა-ბახტაძე-ჭარბვალთანობა-2/>

ერაძე ია. (2019). ლარი ჩვენი არსობისა. პირველი არხი. Retrieved from

<https://1tv.ge/analytics/lari-chveni-arsobisa/>

ეროვნული ბანკი. (2017a). ეროვნული ბანკის ახალი წესი კომერციული ბანკების გარდა, მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებსა და არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებებზეც გავრცელდება. nbg.gov.ge. Retrieved from

<https://www.nbg.gov.ge/index.php?m=728&lng=eng>

ეროვნული ბანკი. (2017b). რას ნიშნავს საბანკო სესხების გაღარების პროგრამა? nbg.gov.ge.

Retrieved from <https://www.nbg.gov.ge/index.php?m=653>

ეროვნული ბანკი. საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის ბრძანება ფიზიკური პირის დაკრედიტების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე (2018). თბილისი.

ეროვნული ბანკი. (2020). საქართველოს ეროვნულმა ბანკმა ფიზიკურ პირებზე სესხების გაცემის წესში ცვლილებები დაამტკიცა. nbg.gov.ge. Retrieved from

<https://www.nbg.gov.ge/index.php?m=340&newsid=3881>

საზოგადოება და ბანკები. (2017). დასაკუთრებული უძრავი ქონების მიმოხილვა.

საზოგადოება და ბანკები.

საქართველოს სახალხო დამცველი. (2015). სპეციალური ანგარიში: „უფლება სათანადო საცხოვრისზე“.

ქაშაკაშვილი ნინო, & ჯანიაშვილი მარიამ. (2018). უფლება სათანადო საცხოვრებელზე:

ძირითადი გამოწვევების ანალიზი. თბილისი: ადამიანის უფლებების სწავლების და მონიტორინგის ცენტრი (EMC).

ცინცაბაძე ანანო, & ჭუბაბრია თათული. (2016). უსახლკარობა: სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი. თბილისი: ადამიანის უფლებების სწავლების და მონიტორინგის ცენტრი (EMC).