

შესავალი

გადახდისუუნარობის რეფორმის სამოქმედო გეგმა (შემდეგში-სამოქმედო გეგმა) შეიქმნა საქართველოს იურიდიული ფირმების ასოციაციის (შემდეგში-სიფა) მიერ განხორციელებული პროექტის „გადახდისუუნარობის რეფორმის ადვოკატირების კამპანიის“ (შემდეგში კამპანია) ფარგლებში აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) პროექტის „მმართველობა განვითარებისათვის“ (G4G) მხარდაჭერით. კამპანია მიზნად ისახავდა საქართველოს გადახდის-უუნარობის სისტემის რეფორმის დაწყების ხელშეწყობის მიზნით კერძო სექტორის მობილიზებასა და ჩართულობას კერძო-საჯარო დისკუსიებში. კამპანია ასევე მოიცავდა გადახდისუუნარობის სისტემაში არსებულ ხარვეზებთან დაკავშირებით ცნობადობის ამალგებას.

კერძო სექტორთან მჭიდრო თანამშრომლობის შედეგად შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი, რომლის შემადგენლობაში შედიან:

- სს საპარტნიორო ფონდი
- საქართველოს დისტრიბუტორთა ასოციაცია
- საქართველოს ბიზნეს ასოციაცია (BAG)
- თანაინვესტირების ფონდი
- ბიზნეს ომბუდსმენის აპარატი
- საქართველოს მცირე და საშუალო მენარმეთა ასოციაცია
- საქართველოს სავაჭრო-სამრეწველო პალატა
- ინვესტორთა საბჭო
- საქართველოს ბანკების ასოციაცია
- ამერიკის სავაჭრო-სამრეწველო პალატა (Amcham)
- მენაშენეთა ასოციაცია
- საქართველოს იურიდიული ფირმების ასოციაციის გადახდის-უუნარობის სამართლის ექპერტთა ჯგუფი

სამუშაო ჯგუფი წარმოადგენს სიფა-ს ბაზაზე არსებულ სადისკუსიო პლატფორმას რეფორმის პროცესში კონკრეტული საკანონმდებლო წინადადების განხილვისთვის.

სამუშაო ჯგუფმა შეიმუშავა რეფორმის დაწყებისთვის საჭირო სამოქმედო გეგმა, რომელიც მიმოიხილავს ჯგუფის მიერ კამპანიის განმავლობაში იდენტიფიცირებულ ყველაზე მნიშვნელოვან პრობლემებს და რეკომენდაციებს, ასევე რეფორმის განხორციელების პროცესში გასათვალისწინებელ პრინციპებსა და მიდგომებს.

კამპანიის ფარგლებში გამოვლენილი პრობლემატური საკითხები

სამუშაო ჯგუფის შეხვედრებზე და პროექტის ფარგლებში ჩატარებულ ღონისძიებებზე გამოვლინდა გადახდისუნარობის სისტემის შემდეგი ძირითადი ნაკლოვანებები და ჩამოყალიბდა შესაბამისი რეკომენდაციები:

გადახდისუნარობის საჭმის წარმოების გახსნის პროცედურები.

არსებული კანონით გახსნის პროცედურებში აღსანიშნავია რამდენიმე მნიშვნელოვანი ხარვეზი:

ა) კრედიტორის მიერ პროცედურის წამოწყებისთვის დაწესებული მაღალი სტანდარტი, რომელიც ართულებს პროცესის დაწყებას და ამით ამცირებს მოვალის რეაბილიტაციისა და კრედიტორების დაკმაყოფილების შანსს;

რეკომენდაცია: უმჯობესია, პროცედურის წამოწყების სტანდარტი იყოს მარტივი, კრედიტორის ან მოვალისთვის ადვილად ხელმისაწვდომი, ხოლო პარალელურად გათვლილი იქნეს პროცედურების არაკეთილსინდისიერად გამოყენების ყველა შესაძლო ვარიანტი, კანონში გაიწეროს შესაბამისი აღმკვეთი მექანიზმები ან/და შესაბამისი პასუხისმგებლობის დაკისრების წესი;

ბ) სახელმწიფოსთვის, როგორც კრედიტორისთვის, დაწესებული მნიშვნელოვნად დაბალი სტანდარტი, რაც უსამართლოა სხვა კრედიტორების მიმართ;

რეკომენდაცია: ყველა კრედიტორი უნდა იყოს თანაბარი უფლებებით აღჭურვილი;

გ) რეაბილიტაციის ან გაკოტრების დაწყებამდე გასავლელია გარდამავალი ეტაპი, რომელიც მნიშვნელოვნად აფერხებს პროცესებს, ასუსტებს ბიზნესის მართვას, საფრთხის ქვეშ აყენებს ქონების ღირებულებას. ეს ყველაფერი აისახება კრედიტორების ინტერესებზე და მოვალის რეაბილიტაციის შესაძლებლობებზე.

რეკომენდაცია: გამომდინარე იქედან, რომ გარდამავალი ეტაპი არის შემაფერხებელი გარემოება, საჭიროა რეაბილიტაცია/გაკოტრების პროცედურები ხელმისაწვდომი გახდეს გარდამავალი ეტაპის გარეშე.



არაუზრუნველყოფილი კრედიტორები.

ამ მიმართულებით ასევე რამდენიმე ძირითადი ნაკლოვანებაა იდენტიფიცირებული:

ა) კრედიტორთა რიგითობაში არ არის გათვალისწინებული არაუზრუნველყოფილი პრივილეგირებული მოთხოვნები (შრომითი ურთიერთობიდან, ზიანის მიყენებიდან წარმოშობილი მოთხოვნები);

ბ) სახელმწიფოს არაუზრუნველყოფილი მოთხოვნა (საგადასახადო მოთხოვნა) განთავსებულია მეხუთე რიგში, ხოლო სხვა არაუზრუნველყოფილი მოთხოვნები მიეკუთვნება მეექვსე რიგს, რაც ბადებს უსამართლობის განცდას;

რეკომენდაცია: ყურადღებით უნდა იქნეს გააზრებული არაუზრუნველყოფილი კრედიტორების ტიპები და განისაზღვროს სამართლიანი რიგითობა.

უზრუნველყოფის ინსტიტუტის მოქმედება გადახდისუუნარობის რეჟიმში.

კანონის მიხედვით გადახდისუუნარობის რეჟიმში მოთხოვნის უზრუნველყოფის სანივთო უფლებები (იპოთეკა და გირავნობა) ფაქტობრივად უქმდება, რადგან ყველა უზრუნველყოფილი კრედიტორი, მიუხედავად ნივთზე მათი სანივთო უფლების რიგითობისა, ერთი რიგის შიგნის განლაგდება ჰორიზონტალურად და მოთხოვნის უფლება ვრცელდება მთლიანად სამეურვეო ქონებაზე (როგორც უზრუნველყოფის ნივთებზე, ისე მოვალის სხვა ქონებაზე). საკითხის ასეთი რეგულირება, ერთი მხრივ, განსაკუთრებით აზიანებს ბანკების ინტერესებს, რომელიც მუდმივად იყენებენ უზრუნველყოფის ინსტიტუტს კლიენტებთან ურთიერთობაში, რამაც გარკვეულ გარემოებებში შესაძლებელია გამოიწვიოს საბანკო პროდუქტების გაძვირება. მეორე მხრივ, ეს რეგულაცია ხელს უშლის ინვესტორსა და ბანკს შორის უზრუნველყოფის საგანზე სუბორდინაციის ხელშეკრულების დადებას, რადგან გადახდისუუნარობის რეჟიმში სუბორდინაციის ხელშეკრულების არსებობა არ მოქმედებს კანონით დადგენილ რიგითობაზე.

რეკომენდაცია: უზრუნველყოფის ინსტიტუტი გადახდისუუნარობის რეჟიმში უნდა მუშაობდეს სამოქალაქო კოდექსის რეგულაციების შესაბამისად, არ უნდა ხდებოდეს გადახდისუუნარობის წარმოების დაწყებამდე წარმოშობილი უფლებების შინაარსის ცვლილება.



სამეურვეო ქონების რეალიზაციის ფორმაში.

ამ კუთხით ორი პრობლემა იჩენს თავს:

- ა) კანონი არ აწესრიგებს მალფუჭებადი, ვადიანი ან სხვა მიზეზით სასწრაფოდ გასაყიდი ქონების გასხვისების წესს;
- ბ) სამეურვეო ქონების გაყიდვა შესაძლებელია მხოლოდ იძულებითი აუქციონის წესით, რაც ზოგ შემთხვევაში ამცირებს ამოღებული თანხის ოდენობას და აზიანებს კრედიტორების ინტერესებს.

რეკომენდაცია: სამეურვეო ქონების განკარგვისთვის კანონში შეთავაზებული უნდა იყოს უფრო მრავალფეროვანი არჩევანი. პარალელურად, უზრუნველყოფილ იქნეს არჩევანის უფლების კეთილსინდისიერად გამოყენების მექანიზმები.

სასამართლოს როლი.

არსებული კანონით სასამართლოს დაკისრებული აქვს ფორმალური და ბიზნესის უშუალო მართვასთან დაკავშირებული მოვალეობები, რომლებიც არ შეიცავს დავის გადაწყვეტის ელემენტებს. მაგალითად: კრედიტორთა კრების ორგანიზება და თავმჯდომარეობა, კრედიტორთა მოთხოვნების აღიარება, კრედიტორთა რეესტრის წარმოება, გარიგებების დადების შესახებ მეურვისათვის თანხმობის მიცემა. აღნიშნული მოვალეობები, ერთი მხრივ, ზედმეტი რუტინით ტვირთავს სასამართლოს, ხოლო მეორე მხრივ, იწვევს პროცესების შეფერხებას.

რეკომენდაცია: სასამართლოს ჩამოშორდეს ფორმალური და ბიზნესის მართვასთან დაკავშირებული მოვალეობები.

მეურვე.

კანონის მიხედვით (ა) გარდამავალ ეტაპზე მეურვედ ინიშნება სსიპ აღსრულების ეროვნული ბიურო, რომელიც წარმოადგენს სახელმწიფო ორგანოს; და (ბ) სახელმწიფო ორგანო მონაწილეობს ბიზნესის მართვაში, რადგან ნებისმიერი გარიგების დასადებად სავალდებულოა მისი თანხმობა, ბიზნესის კეთება კი სხვა არაფერია თუ არა გარიგებების დადება. გარიგების დასადებად საჭიროა კონკრეტული ბიზნესის კარგად ცოდნა და ბიზნესის მენეჯმენტის გამოცდილება, შესაბამისად, აღსრულების ეროვნული ბიურო, კანონის მიხედვით, წარმოადგენს ბიზნესის მენეჯერს, რაც მისთვის სრულიად არათავსებადი ფუნქციაა.

რეკომენდაცია: ბიზნესის მართვის სადავეების მინდობა უნდა მოხდეს მართვაში გამოცდილი მენეჯერისათვის, ხოლო საჯარო სტრუქტურა



შესაძლებელია იყოს გადახდისუნარობის მმართველების პროფესიის მარეგულირებელი ორგანო.

ქონების ღირებულების შენარჩუნება.

ქონების ღირებულების შენარჩუნება არის გადახდისუნარობის პირველადი ამოცანა, რადგან ქონების გარეშე ვერ მოხდება კრედიტორთა მოთხოვნების დაკმაყოფილება ან რეაბილიტაციის განხორციელება. კანონში გარდამავალი ეტაპის არსებობა, რა დროსაც ბიზნესს მართავს საჯარო სტრუქტურა, მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს ქონების გაუფასურებას. ღირებულებაზე მოქმედებს ასევე სამეურვეო ქონების რეალიზაციის წესი, რადგან ვერ ხერხდება ქონების საბაზრო ფასში გაყიდვა დაჩქარებული პროცედურებისა და თუ სპეციფიკური აქტივის გამო.

რეკომენდაცია: განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს ქონების ღირებულების შენარჩუნებას არსებული რეგულაციების გამოსწორებით ან ახალი მექანიზმების დამატების გზით.

რეაბილიტაციის გეგმის დამტკიცების წესი.

რეაბილიტაციის გეგმას ამტკიცებენ მხოლოდ უზრუნველყოფილი კრედიტორები 100% ხმებით. ეს რეგულაცია არასამართლიანია სხვა კრედიტორების მიმართ. სწორედ არაუზრუნველყოფილ კრედიტორებს უნდა ეხებოდეს რეაბილიტაციის შედეგები, რადგან უზრუნველყოფილ კრედიტორებს აქვთ უზრუნველყოფის საგანი, საიდანაც დაიკმაყოფილებენ მოთხოვნას.

რეკომენდაცია: გეგმის დამტკიცების პრობლემა დაკავშირებულია უზრუნველყოფის ინსტიტუტის პრობლემასთან და უნდა გადაწყდეს ერთგვაროვანი და სამართლიანი მიდგომით. გეგმის დამტკიცების პროცესში არაუზრუნველყოფილი კრედიტორების შემოყვანასთან ერთად უნდა გამყარდეს და დაცულ იქნეს უზრუნველყოფილი კრედიტორების უფლებები უზრუნველყოფის ნივთთან მიმართებით, ხოლო დანარჩენი ქონება მოემსახუროს რეაბილიტაციას ან /და არაუზრუნველყოფილი კრედიტორების მოთხოვნების დაკმაყოფილებას.



რეფორმის განხორციელების დროს გასათვალისწინებელი პრინციპები და მიდგომაები.

მნიშვნელოვანია, რომ რეფორმის პროცესში გათვალისწინებულ იქნეს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის საერთაშორისო სავაჭრო კომისიის მიერ შემუშავებული სამართლებრივი სახელმძღვანელო გადახდისუუნარობის სისტემის შესახებ (შემდეგში სახელმძღვანელო). სახელმძღვანელოს მიზანია ეფექტური სამართლებრივი რეგულაციების დანესების ხელშეწყობა მოვალეთა ფინანსურ სიძნელეებთან გამკლავებისათვის. დოკუმენტი გამიზნულია შიდაეროვნული მთავრობებისა და საკანონმდებლო ორგანოებისთვის სარეკომენდაციოდ ახალი კანონებისა და რეგულაციების შექმნისა ან არსებული რეგულაციების შეფასებისას.

სახელმძღვანელოში განერილი რჩევები მიმართულია მოვალის რეაბილიტაციისა და კრედიტორთა ინტერესების დასაბალანსებლად. სახელმძღვანელო მიმოიხილავს გადახდისუუნარობის ეფექტური კანონის შემუშავებისათვის ცენტრალურ საკითხებს, რომლებიც, განსხვავებული პოლიტიკისა და საკანონმდებლო მიდგომების მიუხედავად, აღიარებულია ბევრ სამართლებრივ სისტემაში.

სახელმძღვანელოს მიხედვით:

◆ ეფექტური გადახდისუუნარობის კანონმდებლობის შემუშავებისათვის მნიშვნელოვანია შემდეგი გარემოებების გათვალისწინება:

- ა) სიცხადე ბაზარზე, რათა ხელი შეუწყოს ეკონომიკურ სტაბილურობასა და ზრდას;
- ბ) ქონების ღირებულების ზრდა;
- გ) გაკოტრებასა და რეაბილიტაციას შორის ბალანსის შენარჩუნება;
- დ) ერთნაირ პირობებში მყოფი კრედიტორებისათვის თანაბარი უფლებების მინიჭება;
- ე) დროული, ეფექტური და მიუკერძოებელი საქმის წარმოების ხელმისაწვდომობა;
- ვ) სამეურვეო ქონების დაცვა/შენარჩუნება კრედიტორთა შორის სამართლიანი განაწილების მიზნით;
- ზ) გამჭვირვალე და პროგნოზირებადი კანონის შექმნა, რომელიც შეიცავს წამახალისებელ ფაქტორებს ინფორმაციის შეგროვებისა და გავრცელებისათვის;
- თ) კრედიტორების უფლებების აღიარება და რიგებში განაწილების გასაგები წესები.

◆ გადახდისუუნარობის კანონმდებლობა უნდა შეიცავდეს როგორც რეაბილიტაციის, ასევე გაკოტრების პროცედურებს.

◆ გადახდისუუნარობის კანონმდებლობა უნდა აღიარებდეს უფლებებსა და მოთხოვნებს, რომლებიც წარმოიშობა სხვა კანონების საფუძველზე, გარდა განსაკუთრებული, გამონაკლისი შემთხვევებისა, რომლებიც განერილი იქნება კანონში.

◆ გადახდისუუნარობის კანონმდებლობა უნდა იცავდეს უზრუნველ-



ყოფილი მოთხოვნის ქმედით და აღსრულებად ხასიათს ისეთივე სახით, რა სახითაც უზრუნველყოფილი მოთხოვნა არის ქმედითი და აღსრულებადი გადახდისუუნარობის კანონის ფარგლებს გარეთ;

◆ გადახდისუუნარობის კანონმდებლობა უნდა შეიცავდეს თანამედროვე, ჰარმონიზებულ და სამართლიან რეგულაციებს საზღვარგარეთ წარმოებული საქმეებთან მიმართებით. UNCITRAL-ის მოდელური კანონის მიღება არის რეკომენდირებული.

ადვოკატირების კამპანიის დასრულების შემდეგ საქართველოს იურიდიული ფირმების ასოციაცია რეფორმის მხარდასაჭერად გეგმავენ შემდეგი ღონისძიებების განხორციელებას ან განხორციელებისათვის ხელის შეწყობას:

◆ სიფა-ს ექსპერტთა ჯგუფის სამომავლო სამუშაო გეგმის განერა და რეფორმაში ჩართულობის უზრუნველყოფა. ექსპერტთა ჯგუფი შეიქმნა სიფას დაფუძნებიდან მალევე და შედგება სიფა-ს წევრი ადვოკატებისაგან. ექსპერტთა ჯგუფმა ხელი შეუწყო ადვოკატირების კამპანიის დაწყებასა და წარმატებით განხორციელებას, რადგან მისი წევრები წარმოადგენენ პროექტის სამუშაო გუნდს და კამპანიაში ჩართულ ექსპერტთა ძირითად ბირთვს. სიფა-ს ექსპერტთა ჯგუფის არსებობა არის გარანტია, რომ კამპანიის შედეგად გააქტიურებული საკითხი მუდმივად ყურადღების ცენტრში იქნება და ამით ხელი შეეწყობა რეფორმის დაწყებას;

◆ სიფა-ს ბაზაზე ადვოკატირების კამპანიის სამუშაო ჯგუფის, როგორც სადისკუსიო პლატფორმის, შეხვედრების მოწყობა რეფორმაში ჩართულობის ხელშესაწყობად. სამუშაო ჯგუფის თითოეული წევრი უზრუნველყოფს საკუთარი ორგანიზაციის/ასოციაციის ჩართულობას პროცესში და შესაბამისი პოზიციის დაფიქსირებას;

◆ რეფორმის დაწყების შემთხვევაში ტრენინგების ციკლის ჩატარების უზრუნველყოფა ბიზნეს სფეროში ცნობიერების ამაღლების მიზნით. კამპანიის ფარგლებში გამოვლინდა შემდეგი სურათი: ბიზნესმენთა უმეტესობას, რომელსაც არ ჰქონია შეხება გადახდისუუნარობის პროცედურასთან, არ აქვს ინფორმაცია ამ სისტემის არსებობის შესახებ. ინფორმაციის უქონლობა შეიძლება აღმოჩნდეს დამლუპველი, რადგან ბიზნეს გეგმაში არ იქნება გათვალისწინებული გადახდისუუნარობის დადგომის შემთხვევისთვის სამოქმედო სქემა;

◆ გადახდისუუნარობის პრაქტიკოსთა ასოციაციის დაფუძნება - ამ ეტაპზე დადგა საჭიროება, მოხდეს გადახდისუუნარობის პროცედურების მცოდნე პირების გაერთიანება. სიფა უზრუნველყოფს გადახდისუუნარობის



ექსპერტების მობილიზებას გადახდისუუნარობის მმართველის პროფესიის განვითარებისთვის და გადახდისუუნარობის მმართველთა ბაზის შექმნას.

სამუშაო ჯგუფის ხედვა, გადახდისუუნარობის სისტემის რეფორმის შედეგებთან დაკავშირებით.

შედეგი ბიზნესისთვის:

- გადახდისუუნარობის გამარტივებული პროცედურების მიღება, რაც შესაძლოა იქცეს კრიზისის დაძლევის ეფექტურ მექანიზმად;
- ქონების ღირებულების შენარჩუნება/ზრდა და ხარჯების შემცირება;
- განჭვრეტადი და დახვეწილი პროცედურების ფონზე, შესაძლებელი იქნება ბიზნესის განგრძობადობის უზრუნველყოფა და კონკრეტული კლასის კრედიტორების უფლებების დაცვა;
- სიცოცხლისუნარიანი ბიზნესის რეაბილიტაციისთვის ხელშეწყობა, ან აქტივების სწრაფად ჩაბრუნება ეკონომიკაში.

შედეგები სახელმწიფოსთვის:

- საინვესტიციო და ეკონომიკური გარემოს გაჯანსაღება;
- სასამართლო პროცედურების დახვეწა და შედეგების დაგვარი განტვირთვა;
- ინოვაციებისა და ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობა ;
- წლების მანძილზე გაჩერებული აქტივების ეკონომიკაში ჩაბრუნება;
- დამწყები ბიზნესისთვის ხელის შეწყობა (საოპერაციო აქტივების ხელმისაწვდომობა საბაზროზე დაბალ ფასად);
- მსოფლიო ბანკის ბიზნესის კეთების სიმარტივისა და სხვა საერთაშორისო რეიტინგებში პოზიციის გაუმჯობესება.

დასკვნა

წინამდებარე დოკუმენტში წარმოდგენილია კამპანიის ღონისძიებებსა და სამუშაო ჯგუფის შეხვედრებზე განხილული საკითხების მოკლე შეჯამება გადახდისუუნარობის სისტემის პრობლემების, რეფორმის აუცილებლობისა და გასათვალისწინებელი პრინციპებისა და რეკომენდაციების შესახებ. ცხადია, რეფორმის პროცესის დაწყების პირობებში სამუშაო ჯგუფი მზად იქნება ჩამოაყალიბოს დეტალური ხედვები და საზოგადოებას გააცნოს მისთვის მისაღები კონკრეტული რეგულაციები ზემოთ ჩამოთვლილ საკითხებთან მიმართებით.

