



GIZ-ის პროგრამა
„საჯარო
ფინანსებების
მართვა სამხრეთ
კავკასიაში“

GIZ–ის პროგრამა

„საჯარო ფინანსების მართვა სამხრეთ კავკასიაში“

- გარე და საპარლამენტო საფინანსო კონტროლი -

კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ჩარჩოების

ანალიზი

შინაარსი

1. საფუძველი	3
1.1 პარლამენტი, მთავრობა და გარე საფინანსო კონტროლი.....	3
1.2 პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილება.....	4
1.3 აღმასრულებელი ხელისუფლების ამოცანები და პასუხისმგებლობა	5
1.4 გარე საფინანსო კონტროლის ორგანო როგორც დამოუკიდებელი მკვლევარი და მრჩეველი	5
2 საკონსტიტუციო ნორმების ანალიზი პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილებასთან მიმართებით	6
2.1 პრინციპი: პარლამენტი ამტკიცებს ბიუჯეტს	7
2.2 პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილების შეზღუდვები	8
2.2.1 მთავრობის თანხმობის გარეშე ბიუჯეტის კანონპროექტის ცვლილებების განხორციელების უუფლებობა (კონსტიტუციის მუხ. 93, პ. 3, წინ. 1).....	8
2.2.2 პარლამენტის საკანონმდებლო კომპეტენციის შეზღუდვა ფინანსური შედეგების მქონე კანონებთან მიმართებით(93-ე მუხ. მე-5 პუნქტი).....	11
2.2.3 გაუგებარი მიმართება საპარლამენტო და გარე საფინანსო კონტროლს შორის (კონსტ.93-ე მუხლი მე-6 პუნქტი).....	13
3 გარე საფინანსო კონტროლის ორგანოს(სახელმწიფო აუდიტის სამსახური) კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ნორმების ანალიზი	17
3.2 ინსტიტუციონალური ჩარჩოები და დამოუკიდებლობა.....	17
3.1.1. ინსტიტუციონალური დამოუკიდებლობა	17
3.1.2 პერსონალური დამოუკიდებლობა	20
3.1.3. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონის სტატუსი (კონსტ.97-ე მუხლი მე-4 პუნქტი).....	21
3.1.4 სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის სამართლებრივი დაცვა	23
3.2 სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მანდატის მოცულობა/ ეფექტიანობა როგორც ბიუჯეტის ძირითადი პრინციპი	25
3.2.1 შემოსულობების აუდიტი.....	25
3.2.2 ეფექტიანობა როგორც ძირითადი საბიუჯეტო პრინციპი	27
3.2.3 ექსკურსი: პოლიტიკური პარტიების ფინანსური საქმიანობის კონტროლი.....	28

1. საფუძველი

წინამდებარე ანალიზი განხორციელებულია გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) პროგრამის „საჯარო ფინანსების მართვა სამხრეთ კავკასიაში“ დაკვეთით. იგი მოიცავს საბიუჯეტო პროცესში საქართველოს პარლამენტის უფლებებსა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის როგორც გარე საფინანსო კონტროლის ინსტიტუციის როლთან, მისი დამოუკიდებლობის დაცვის მექანიზმებთან დაკავშირებულ საქართველოს საკონსტიტუციო ნორმების ანალიზს. ნაშრომის 1.1- დან 1.4- პუნქტებამდე მიმოხილულია საპარლამენტო - დემოკრატიული სახელმწიფო მოწყობის იდეალტიპიური ძირითადი ჩარჩო-პირობები.

1.1 პარლამენტი, მთავრობა და გარე საფინანსო კონტროლი

(1) დემოკრატიული მოწყობის სახელმწიფო სისტემაში **პარლამენტი** როგორც ხალხის მიერ არჩეული „სუვერენი“ და საკანონმდებლო ორგანო, პარლამენტის მიერ ლეგიტიმირებული **მთავრობა** როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლება და **საჯარო** სახსრების გამოყენებისა და ხარჯვის ზედამხედველი, **გარე საფინანსო კონტროლის ორგანო** როგორც დამოუკიდებელი, ობიექტური და ნეიტრალური ინსტიტუცია ქმნიან ეგრეთწოდებულ „მაგიურ სამკუთხედს“; როგორც წესი, სამივე, ერთმანეთთან ურთიერთმიმართებაში მყოფი მხარის პარლამენტის, მთავრობის და გარე საფინანსო კონტროლის როლი ცხადად განსაზღვრული და გამიჯნულია.

(2) აღნიშნულ ინსტიტუციათა ურთიერთქმედება მათი ფუნქციებიდან გამომდინარე ქვეყნის მოქალაქეებისათვის დამატებით ღირებულებას უნდა ქმნიდეს. ერთი მხრივ, მისი წინაპირობაა სათანადო ფუნქციათა განხორციელების გაუმჯობესება და ცალსახად განსაზღვრული პასუხისმგებლობები, ხოლო, მეორე მხრივ, მისი საბოლოო შედეგია - საჯარო სახსრების გამოყენების **მდგრადობა** და **გამჭვირვალობა**. მხოლოდ ამ შემთხვევაში, დემოკრატიულ სახელმწიფო სისტემაში საიმედო და სარწმუნო ინფორმაციის საფუძველზე შეძლებენ ქვეყნის მოქალაქეები როგორც ავტონომიური ამომრჩეველები საკუთარი უფლებების განხორციელებას. მოქალაქეთა მიერ თავისუფალი ნების გამოხატვა როგორც დემოკრატიის ელემენტარული დამახასიათებელი ნიშანი მოითხოვს **გამჭვირვალობასა** და **ცალსახა პასუხისმგებლობებს**, განსაკუთრებით, საჯარო ფინანსებისა და ბიუჯეტის მართვის სფეროში, რაც განაპირობებს ყველა სახელმწიფო ინსტიტუციის **ანგარიშვალდებულებას** თითოეულისათვის დადგენილი ფორმებით. სწორედ, ზემოთაღნიშნული სამი ინსტიტუციის, მათთვის დადგენილი როლების შესაბამისი, ურთიერთქმედება წარმოადგენს სახელმწიფო ფინანსების სფეროში „კარგი მმართველობის“ ძირითად პრინციპს.

(3) გარდა ამისა, საპარლამენტო დემოკრატიაში ეგრეთწოდებულ „checks and balances“ სისტემას ემატება დამოუკიდებელი სასამართლო ხელისუფლება, რომელიც წინამდებარე ანალიზის მსჯელობის საგანს არ წარმოადგენს; თუმცა იმდენად, რამდენადაც აღნიშნული სამი ინსტიტუციის, განსაკუთრებით, გარე საფინანსო კონტროლის ფუნქციის განხორციელების თვალსაზრისით მართმსაჯულებას მნიშვნელოვანი როლი აკისრია, ამ საკითხებს ქვემოთ მოკლედ შევხებით.

1.2 პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილება

(1) **პარლამენტის როგორც ხალხის მიერ არჩეული „სუვერენის“** ამოცანას პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბება წარმოადგენს, რომელიც ინსტრუმენტალიზირებულია კანონების ფორმულირებით და მათ შესახებ გადაწყვეტილების მიღებით. ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია **პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილება; პარლამენტის** ექსკლუზიურ და გადაუნაწილებელ კომპეტენციაში შედის, ბიუჯეტის დამტკიცება, რაც ნიშნავს ბიუჯეტის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებას, თუ რომელი წყაროდან და რა მოცულობის შემოსულობები უნდა შევიდეს სახელმწიფო ბიუჯეტში და რისთვის, რატომ და რა მოცულობით უნდა იქნეს **გაღებული ხარჯები სახელმწიფო ბიუჯეტიდან; ანუ სახელმწიფო შემოსულობებისა და გადასახდელების** შესახებ გადაწყვეტილებას უნდა იღებდეს პარლამენტი, თავად, სხვა, ნებისმიერი მხარის მონაწილეობის გარეშე.

(2) აღნიშნული პრინციპი წინააღმდეგობაში არ მოდის იმ ფაქტთან, რომ საბიუჯეტო პროცესში (ბიუჯეტის შედგენა, ბიუჯეტზე გადაწყვეტილების მიღება, ბიუჯეტის შესრულება და მთავრობის საქმიანობის მოწონება) პარლამენტის გარდა სხვა სახელმწიფო ორგანოებიც მონაწილეობენ: აღმასრულებელი ხელისუფლება მთავრობის სახით და ფინანსთა სამინისტრო როგორც ბიუჯეტზე პასუხისმგებელი უწყება.

(3) სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ: საპარლამენტო დემოკრატიაში პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილება ძირითად საპარლამენტო ფუნქციას წარმოადგენს; საბიუჯეტო უფლებამოსილება პარლამენტისთვის ეგრეთწოდებული „სამეფო უფლებამოსილების“ ტოლფასი, გადაუნაწილებელი და არადელეგირებადი უფლებაა, რომლის გარეშე დემოკრატიული არჩევნებით არჩეული პარლამენტი საბიუჯეტო სახსრების გამოყოფის შესახებ (უმრავლესობის მიერ) გადაწყვეტილების მიღებასთან და მთავრობაზე კონტროლის განხორციელებასთან მიმართებით პოლიტიკურ ნებას ვერ აქცევს რეალობად. ეს უკანასკნელი გულისხმობს ბიუჯეტის შესრულებისას მთავრობის მიერ გამოყენებული საბიუჯეტო სახსრების კანონიერების, მიზანშეწონილობის და ეფექტიანობის კონტროლს პარლამენტის მხრიდან.

1.3 აღმასრულებელი ხელისუფლების ამოცანები და პასუხისმგებლობა

(1) მაშინ როდესაც პარლამენტის უპირველეს ამოცანას პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბება და საკანონმდებლო პროცესის განხორციელება წარმოადგენს, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ასევე, სახელმწიფო შემოსულობებისა და გადასახდელების განსაზღვრასთან მიმართებით, მთავრობა საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებულ კანონებს **ახორციელებს და მათ ადმინისტრირებას ახდენს**. მთავრობა ასრულებს პარლამენტის, ხალხის მიერ არჩეული „სუვერენის“ მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას. მისი ფუნქცია სახელმწიფოს მართვაა. მთავრობა და მისი შემადგენელი ნაწილები რეალურად აცოცხლებენ პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებს და ახდენენ პარლამენტის გადაწყვეტილებების ინტეგრირებას ქვეყნის მოქალაქეთა ცხოვრებაში. პარლამენტის როგორც ბიუჯეტის კანონმდებლის მიერ გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრებით მთავრობა ქმნის რეალურ სტრუქტურებს, მაგ.: ჯანდაცვის, თავდაცვის, ინფრასტრუქტურის და ა.შ. სფეროებში. მთავრობა და აღმასრულებელი რგოლი წარმოადგენენ სახელმწიფო ქმედებების უცილობელ ელემენტებსა და გამოხატულების ფორმებს.

(2) როგორც ყველა სახელმწიფო ძალაუფლების, ასევე, მთავრობის როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების ლეგიტიმაცია ხალხისგან მომდინარეობს. მხოლოდ ამ შემთხვევაშია იგი დემოკრატიული, რაც ნიშნავს იმას, რომ შესაბამისად (პოლიტიკურად) ვალდებულ პირებს, განსაკუთრებით, მთავრობის წევრებს როგორც მთავრობის უმაღლეს წარმომადგენლებს, მათ პასუხისმგებლობაში შემავალ სფეროებში საფინანსო საქმიანობის განხორციელების თვალსაზრისით პარლამენტის როგორც ხალხის წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე პასუხისმგებლობა აკისრიათ.

1.4 გარე საფინანსო კონტროლის ორგანო როგორც დამოუკიდებელი მკვლევარი და მრჩეველი

(1) საპარლამენტო დემოკრატიის მქონე სახელმწიფოში პარლამენტსა და მთავრობას შორის ზემოთაღნიშნული ძირითადი მიმართებიდან გამომდინარე იგი **ბუნებრივად იკვეთება** გარე დამოუკიდებელი საფინანსო კონტროლის ორგანოს ფუნქციებსა და მანდატთან; რადგან გარე საფინანსო კონტროლის ამოცანას მთავრობის და მასზე დაქვემდებარებული მმართველობითი რგოლების მიერ ბიუჯეტის და ეკონომიკის მართვის **კანონიერების, ეფექტიანობის** და ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშის ობიექტური და დამოუკიდებელი შემოწმება წარმოადგენს.

(2) თუ შემოწმებისას კანონშეუსაბამობა და არაეფექტიანი ქმედებები გამოვლინდა, მაშინ შესაძლებელია აუდიტის შედეგები არა მხოლოდ მთავრობას და შესაბამის აუდიტის

ობიექტს არამედ პარლამენტს - რამდენადაც აუდიტის შედეგები პარლამენტისთვის მნიშვნელოვანი იქნება - როგორც ბიუჯეტის კანონმდებელს და მთავრობის მაკონტროლებელს ეცნობოს. ამასთანავე, გარე საფინანსო კონტროლის ორგანომ მის მიერ გამოვლენილი ნაკლოვანებები არა მხოლოდ დესკრიფციული სახით უნდა წარმოადგინოს, არამედ გამოვლენილ გარემოებებს თან უნდა დაურთოს ნაკლოვანებების აღმოფხვრის ან მომავალში მათი თავიდან აცილების შესახებ რეკომენდაციები.

(3) საპარლამენტო დემოკრატიის ქვეყანაში დამოუკიდებელ, გარე საფინანსო კონტროლის ორგანოს საკუთარი ზემოქმედების გაძლიერება პარლამენტის საშუალებით შეუძლია; ამავდროულად, მას შეუძლია პარლამენტს მიაწოდოს აღმასრულებელი ხელისუფლების რეალური საქმიანობის შესახებ ობიექტური, ნეიტრალური და პროფესიონალურად მოპოვებული ინფორმაცია; მსგავსი ხარისხის და პოლიტიკური გავლენისგან თავისუფალ ინფორმაციას პარლამენტი ვერ მიიღებს ვერც ერთი, სხვა დამოუკიდებელი ორგანიზაციისაგან. შესაბამისად, პარლამენტსა და გარე საფინანსო კონტროლის ორგანოს შორის ნდობაზე დამყარებული თანამშრომლობის საფუძველზე, წარმოიქმნება ურთიერთმომგებიანი, ეგრეთწოდებული “win-win” სიტუაცია, რომელიც საბოლოო ჯამში ქვეყნის მოქალაქეებისთვის მოიტანს ინსტიტუციონალურ სარგებელს და შექმნის მნიშვნელოვან დამატებით ღირებულებას.

ეს არის ის, რაც წინასწარ გვიდნოდა გვეთქვა. ქვემოთ განხილული იქნება საქართველოს კონსტიტუციის დებულებები ზემოთაღნიშნულ საკითხებთან მიმართებით, რომლებსაც მოსდევს - კონსტიტუციის ცვლილებათა შემოთავაზებები. განხილული კონტექსტის ფარგლებში, შეძლებისდაგვარად, გათვალისწინებულ იქნა კონსტიტუციის ქვედა დონის სამართლებრივი ნორმებიც (ორგანული კანონები და კანონები).

2. საკონსტიტუციო ნორმების ანალიზი პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილებასთან მიმართებით

ექსკურსი:

პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილება მისი ისტორიული განვითარების მანძილზე ჩამოყალიბდა როგორც მონარქის, ერთმმართველი პირის უფლებამოსილების საპირისპირო უფლება. ამ შემთხვევაში, არა ერთმმართველი მონარქი, რომელსაც მხოლოდ საკუთარი თავის და არა ხალხის წინაშე აქვს ვალდებულება, არამედ პარლამენტი როგორც ხალხის წარმომადგენლობითი ორგანო იღებს გადაწყვეტილებას სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ. საბიუჯეტო უფლებამოსილება წარმოადგენს არა მეფის არამედ ხალხის უფლებამოსილებას, რომელიც სახელმწიფო ბიუჯეტისთვის გადასახადებს იხდის.

პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილება, რომელიც ფლობს თავდაპირველ „სამეფო უფლებამოსილებას“¹ და ახორციელებს კიდევ მას, გამოხატავს საპარლამენტო დემოკრატიისკენ ტრანსფორმაციას - მონოკრატიულ-მონარქიული ძალაუფლების მონოპოლიდიდან, ყველა ძალაუფლების ერთ სუბიექტში - მონარქში თავმოყრიდან - სხვადასხვა დონის სახელმწიფო ორგანოებს(საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო) შორის ძალაუფლების გადანაწილების, ზედმიწევნით შეთანხმებულ „checks and balances“- ის სისტემაზე. აღნიშნული მოცემულობა ქვემოთ წარმოდგენილ, კონკრეტულ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ მსჯელობასთან მიმართებით მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც საპარლამენტო დემოკრატიის მქონე სახელმწიფო სისტემის საბიუჯეტო სამართალსა და საბიუჯეტო პროცესში ყოველთვის არსებობს ორი, ბუნებრივად საპირისპირო მხარე - ერთი მხრივ, პარლამენტი ხოლო მეორე მხრივ - აღმასრულებელი ხელისუფლება(მთავრობა)². ამასთან, უპირობო მოცემულობაა, რომ ძირითადად, პარლამენტი ფლობს ყველა საბიუჯეტო საკითხების შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებას.

2.1 პრინციპი: პარლამენტი ამტკიცებს ბიუჯეტს

საქართველოს კონსტიტუციის 92-ე მუხლის პირველი წინადადების შესაბამისად:

საქართველოს პარლამენტი(შემდგომში „პარლამენტი“) სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით (შემდგომში „კვალიფიციური უმრავლესობა“) ყოველწლიურად იღებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს, რომელსაც ხელს აწერს საქართველოს პრეზიდენტი³. ამით კონსტიტუცია პარლამენტს წლიური ბიუჯეტის მიღების ზოგად უფლებამოსილებას ანიჭებს. პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილება აღნიშნული პრინციპის შესაბამისად მყარადაა განსაზღვრული, თუმცა შემდგომი, კონსტიტუციის მე- VI თავის(სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი) დებულებებიდან ჩანს, რომ საბიუჯეტო უფლებამოსილება სულაც არ წარმოადგენს დაუნაწევრებელ სამართლებრივ მოცემულობას, არამედ იგი გარკვეულ **შეზღუდვებს** ექვემდებარება. აღნიშნული შეზღუდვები მოცემულია კონსტიტუციის მუხლების მიხედვით მათი ნუმერაციის შესაბამისად.

¹ ამიტომ ეწოდება საბიუჯეტო უფლებამოსილებას პარლამენტის „სამეფო უფლებამოსილება“.

² საპრეზიდენტო სისტემაში, ასევე, პრეზიდენტი; 2013წ. ძალაში შესული საკონსტიტუციო ცვლილებები მიუთითებს სუპერსაპრეზიდენტო სისტემიდან პარლამენტის მიერ ლეგიტიმირებულ აღმასრულებელ სისტემაზე გადასვლას, რომელიც გამოიხატება მთავრობით და მის სათავეში მყოფი პრემიერმინისტრით.

³ ის ფაქტი, რომ საქართველოს პრეზიდენტი ბიუჯეტის კანონს ხელს აწერს, არ მიაჩნია საპარლამენტო უფლებამოსილების დაუშვებელ შეზღუდვაზე. ეს უფრო მეტად გავრცელებული პრაქტიკაა საპარლამენტო დემოკრატიის მქონე ბევრ ქვეყანაში, სადაც ქვეყნის მეთაური ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონებს. მას შესაბამისად საქართველოს კანონმდებლობაც, კერძოდ კონსტ. 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „მ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად პრეზიდენტი ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონებს.

2.2 პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილების შეზღუდვები

2.2.1 მთავრობის თანხმობის გარეშე ბიუჯეტის კანონპროექტის ცვლილებების განხორციელების უფლებობა (კონსტიტუციის მუხ. 93, პ. 3, წინ. 1)

(1) პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილების პირველ შეზღუდვას შეიცავს კონსტიტუციის 93-ე მუხლი, მე-3 პუნქტის, პირველი წინადადება. იგი უკრძალავს პარლამენტს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პირველი წინადადების შესაბამისად მთავრობის მიერ წარდგენილ ბიუჯეტის კანონპროექტში ცვლილებების განხორციელებას მთავრობის თანხმობის გარეშე, რაც მიუთითებს პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილების მნიშვნელოვან შეზღუდვაზე.

(2) მართალია, დამკვიდრებული სახელმწიფო პრაქტიკაა მთავრობის, შესაბამისად, ფინანსთა სამინისტროს წამყვანი როლი ბიუჯეტის შედგენის პროცესში, რადგან, როგორც წესი, მთავრობა ადგენს ბიუჯეტის პროექტს და განსახილველად წარუდგენს პარლამენტს⁴; მაგალითად, გერმანიაში მხოლოდ მთავრობას აქვს ბიუჯეტის ინიცირების უფლებამოსილება; თუმცა, აღნიშნული არ შეიძლება და არ უნდა ნიშნავდეს იმას, რომ ბიუჯეტის პროექტი, როდესაც იგი, ყველა სამინისტროსთან შეთანხმებისა და მთავრობის ინტერესებზე მორგების შემდეგ საკონსტიტუციო და სხვა საკანონმდებლო ნორმების შესაბამისად პარლამენტს განსახილველად წარედგინება⁵, მატერიალურად ხელშეუხებელი, იმ წუთიდანვე „გაყინული“ და პარლამენტის ავტონომიურ წვდომას მოკლებული იყოს. იმ მომენტისთვის, როდესაც ბიუჯეტის პროექტი მთავრობის სივრციდან გამოდის და პარლამენტში ინაცვლებს და იხილება, პარლამენტზე გადადის ქმედებების განხორციელებისა და გადაწყვეტილების მიღების სუვერენული უფლებამოსილება.

(3) წინააღმდეგ შემთხვევაში, შედეგად შესაძლებელია მივიღოთ ის, რომ პარლამენტი ვერ შეძლებს ბიუჯეტის როგორც კონსტიტუციის 92-ე მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული გადაწყვეტილების საგნის მატერიალურად შეცვლას ან მასში მონაწილეობის მიღებას საკუთარი შეხედულებების, ნებისა და პრიორიტეტების შესაბამისად. ამით პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილება იძენს მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს და შემოიფარგლება იმით, რომ საბოლოო ჯამში მთავრობის მიერ წარმოდგენილი ბიუჯეტის საბოლოო პროექტი ან მიღებული ან მთლიანად უარყოფილ იქნას.

⁴ მაგალითად, გერმანიაში მხოლოდ ფედერალურ მთავრობას აქვს საბიუჯეტო ინიციატივის უფლებამოსილება. ასეთი მონოპოლია ყოველგვარ ეჭვს მოკლებულია. მისი მიზეზი პრაქტიკულ გარემოებებში უნდა ვეძებოთ, რადგან მხოლოდ ფედერალური მთავრობა - ფედერაციის ფინანსთა მინისტრი ფლობს ბიუჯეტის კანონპროექტის შედგენისათვის საჭირო რესურსებს და ფედერაციის მმართველობასთან კავშირს. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 33-ე მუხლი ფინანსთა სამინისტროს ანიჭებს უფლებამოსილებას მთავრობის სახელით კოორდინაცია გაუწიოს ბიუჯეტის შედგენის პროცესს და იზრუნოს ბიუჯეტის კანონპროექტის შემუშავებაზე.

⁵ საქართველოს კანონმდებლობაში, კონსტ. 92-ე მუხლი მე-2 პუნქტი წინ. 1, რომელსაც უკავშირდება საბიუჯეტო კოდექსის 38-ე მუხლი.

(4) მსგავსი, ფორმალური გადაწყვეტილებით შემოსაზღვრული პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილება არ შეესაბამება იმ მოთხოვნებს, რომლებიც საპარლამენტო დემოკრატიის მქონე სახელმწიფოთა პრაქტიკაში არის ისტორიულად დამკვიდრებული და გამართლებული. არასასურველი შედეგი დაკავშირებულია კონსტიტუციის 93-ე მუხლის, მე-3 პუნქტის პირველის წინადადებით ფორმულირებულ „თანხმობის“ დათქმასთან, რომლის მიხედვით პარლამენტს მთავრობის თანხმობის გარეშე ბიუჯეტის პროექტის შეცვლა არ შეუძლია.

(5) მდგომარეობას არ ცვლის საბიუჯეტო კოდექსით⁶ დეტალურად გაწერილი ბიუჯეტის პროექტის საპარლამენტო განხილვის პროცედურა⁷, რადგან საბიუჯეტო კოდექსი ასახავს იმ მოცემულობას, რასაც კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პირველი წინადადების „თანხმობის“ განსაზღვრება იძლევა⁸. მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტს ბიუჯეტის შედგენის სხვადასხვა საფეხურზე შესაძლებლობა აქვს, საბიუჯეტო კოდექსის 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად მთავრობის მიერ პარლამენტისთვის ბიუჯეტის პროექტის წარდგენის პროცესში - რომელიც პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის საბოლოო პროექტის მიღებით (ან არ მიღებით) მთავრდება⁹ - ჩამოაყალიბოს საკუთარი მოსაზრება ბიუჯეტის პროექტის პირველი და საბოლოო ვარიანტების შესახებ, მთავრობისადმი მიმართული ეგერტწოდებული „შენიშვნების“¹⁰ საშუალებით¹¹, მთავრობას არ აქვს მათი გათვალისწინების ვალდებულება; უფრო მეტიც, საკუთარი გადაწყვეტილებისამებრ მას შეუძლია მხედველობაშიც კი არ მიიღოს ისინი¹². ბიუჯეტის შედგენის მთლიანი პროცესის დასასრულს პარლამენტმა საბიუჯეტო კოდექსის 39-ე მუხლის მე-8 პუნქტის თანახმად უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება ბიუჯეტის პროექტის საბოლოო ვარიანტის შესახებ. პარლამენტის განკარგულებაში არსებული ძალაუფლების შესაბამისად საპარლამენტო განხილვების ბოლოს პარლამენტს შეუძლია ბიუჯეტის პროექტი მიიღოს (ან მთლიანად უარყოს) იმ ფორმით, როგორც მას საბოლოო კენჭისყრისთვის მთავრობამ წარუდგინა. შინაარსობლივი ცვლილება ამ მომენტისათვის, ისევე როგორც, მთელი პროცესის

⁶ ავტორის მიერ გაანალიზებულ იქნა საბიუჯეტო კოდექსის ინგლისური ვარიანტი, 1.12.2009.

⁷ შდრ. დეტალურად იხილეთ საბიუჯეტო კოდექსის მე-V თავი(33-44-ე მუხლები):სახელმწიფო ბიუჯეტის მომზადება, წარდგენა და დამტკიცება.

⁸ სამართლებრივად ასევე უნდა იყოს, რადგან კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-3 პუნქტის პირველი წინადადებით განსაზღვრული „თანხმობის“ დათქმას ვერ შეეხებოდა ჩვეულებრივი კანონით განსაზღვრული საბიუჯეტო კოდექსი, რომელიც ნორმათა იერარქიის თანახმად კონსტიტუციის ქვედა დონეს წარმოადგენს.

⁹ შდრ. იხ. საბიუჯეტო კოდექსის 39-ე მუხლი, მე-8-12 პუნქტები.

¹⁰ საბიუჯეტო კოდექსის ინგლისურ თარგმანში შენიშვნები აღნიშნულია როგორც „remarks“.

¹¹ საბიუჯეტო კოდექსის 39-ე მუხლის 1-3 პუნქტების თანახმად მთავრობის მიერ პირველად წარდგენილ ბიუჯეტის პროექტს იხილავენ პარლამენტის კომიტეტები, საპარლამენტო ფრაქციები, უმრავლესობა, უმცირესობა, პარლამენტის წევრები. ამასთანავე, ბიუჯეტის პროექტს ფინანსთა მინისტრთან ან მის მოადგილესთან ერთად წარადგენს შესაბამისი სამინისტროს მინისტრი ან მისი მოადგილე. „პირველი განხილვის“ დროს ზემოთაღნიშნულ საპარლამენტო ჯგუფებს, ცალკეულ პარლამენტარებს შეუძლიათ გამოთქვან „შენიშვნები“, რომელსაც მთავრობა ასახავს ბიუჯეტის პროექტის გადამუშავებულ ვარიანტში (საბიუჯეტო კოდექსის 39-ე მუხლის მე-4 პუნქტში გამოყენებული განსაზღვრება „revised draft state budget“) შესაბამისად ეგრეთწოდებული „information on the remarks and nature of suggestions“ სახით. ბიუჯეტის პროექტის „მეორე განხილვა“ მიმდინარეობს პლენარულ სხდომაზე (39-ე მუხ. 3.4 წინ.2). პლენარულ სხდომაზეც შესაძლებელია „შენიშვნების“ გამოთქმა, რომლებიც მიეწოდება მთავრობას(39-ე მუხ. 3.6). პროცედურის მესამე ფაზაზე მთავრობა პარლამენტს წარუდგენს ბიუჯეტის პროექტის საბოლოო ვარიანტს პლენარულ სხდომაზე გამოთქმული შენიშვნების გათვალისწინების მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციასთან ერთად საბოლოო კენჭისყრისთვის(39-ე მუხ. 3.7).

¹² უნდა დასაბუთოს თუ არა მთავრობამ გამოთქმული შენიშვნების გათვალისწინების მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციაში, რატომ არ გაითვალისწინა პარლამენტის შენიშვნები, საბიუჯეტო კოდექსიდან არ ჩანს.

განმავლობაში, მხოლოდ მაშინ არის შესაძლებელი, თუ მთავრობა პარლამენტის სურვილს დაეთანხმება¹³.

(6) ზემოთ განხილულის შესაბამისად პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილების გაძლიერების მიზნით 93-ე მუხლის მე-3 პუნქტის პირველი წინადადება უნდა შეიცვალოს და „თანხმობის“ დათქმა ამოღებულ იქნას.

(7) იმავე საფუძველზე, მიზანშეწონილია შეიცვალოს კონსტ. 93-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მე-2 წინადადება, რომლის თანახმად მთავრობას შეუძლია მოსთხოვოს პარლამენტს დამატებითი სახელმწიფო ხარჯის გაღება, თუ მიუთითებს მისი დაფარვის წყაროს. აღნიშნული საკონსტიტუციო ნორმა, ასევე, წარმოადგენს, პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილების შეზღუდვას.

რეკომენდაცია Nr.1

კონსტიტუციის 93-ე მუხლი, მე-3 პუნქტი

„საბიუჯეტო უფლებამოსილების ფარგლებში პარლამენტი უფლებამოსილია განახორციელოს ბიუჯეტის პროექტის ცვლილებები და მოუსმინოს მთავრობას.“

თანმდევრი ცვლილებების მითითება:

- შესაბამისად უნდა შეიცვალოს საბიუჯეტო კოდექსის დებულებები!

- გარდა ამისა, პარლამენტის სრული და შეუზღუდავი საბიუჯეტო უფლებამოსილება მიგვიყვანს იქამდე, რომ კონსტ.93-ე მუხლის, 4¹ პუნქტით დადგენილი მექანიზმი, რომლის მიხედვით პარლამენტის მიერ მთავრობის წარმოდგენილი ბიუჯეტის პროექტის დაუმტკიცებლობა ავტომატურად იწვევს უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრას მთავრობის მიმართ და გრძელდება კონსტ. 81-ე მუხლის მე- 2-მე-5 პუნქტებით გათვალისწინებული პროცედურები, ზედმეტი აღმოჩნდება. შესაბამისად 93-ე მუხლის 4¹ პუნქტი ამოღებულ უნდა იქნას.

¹³ საბიუჯეტო კოდექსის 39-ე მუხლი პ.10 : „ Amendments ...can be made in the Parliament of Georgia with the consent of the Government of Georgia.“

2.2.2 პარლამენტის საკანონმდებლო კომპეტენციის შეზღუდვა ფინანსური შედეგების მქონე კანონებთან მიმართებით(93-ე მუხლი, მე-5 პუნქტი)

(1) ისევე როგორც 2.2.1 პუნქტში აღწერილი ბიუჯეტის შედგენის პროცესი, კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-5 პუნქტი ითვალისწინებს **თანხმობის პირობას**, რომლის მიხედვით ძალთა მიმართება პარლამენტსა და მთავრობას შორის - პარლამენტის ხარჯზე - მთავრობის სასარგებლოდ **იხრება**. კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად პარლამენტს შეუძლია კანონპროექტის მიღება, რომელიც იწვევს მიმდინარე საბიუჯეტო წელს ხარჯების გაზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მას მთავრობა დაეთანხმება.

(2) თუ საქმე ეხება კანონპროექტების ფინანსურ შედეგებს მომავალი საბიუჯეტო წლისათვის, ასეთი კანონების მიღება, ერთი შეხედვით, პარლამენტს შეუძლია მთავრობის ფორმალური თანხმობის გარეშე; თუმცა, კანონპროექტი უნდა შეესაბამებოდეს მთავრობის მიერ ყოველწლიურად წარდგენილ ქვეყნის ძირითადი მიმართულებების და მონაცემების¹⁴ დოკუმენტს. გამომდინარე იქიდან, რომ ძირითადი მიმართულებებისა და მონაცემების დოკუმენტი¹⁵ მხოლოდ მთავრობის მიერ განისაზღვრება, ცალსახად შეიძლება ითქვას, რომ ადგილი აქვს პარლამენტის მოქმედების თავისუფლების შეზღუდვას.

(3) ზოგადად, მისასალმებელი იქნებოდა საკონსტიტუციო და საბიუჯეტო დებულებების ორიენტირება ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირებაზე, ასევე, ახალი კრედიტების გარეშე დაფინანსებულ ბიუჯეტსა და უკვე დაბალანსებული ბიუჯეტის მდგრადობის უზრუნველყოფაზე. ის, რომ ამ შემთხვევაში მთავრობას, განსაკუთრებით ფინანსთა სამინისტროს მნიშვნელოვანი როლი აკისრია, უდავოა და შეესაბამება ბევრ ქვეყანაში არსებულ პრაქტიკას. თუმცა „მართებული გზა“ იქნებოდა, გაწერილი ყოფილიყო(დამატებითი) კრედიტების გარეშე **სტაბილური და დაბალანსებული ბიუჯეტის** მიღწევის მიზანი, რაც შესაბამისად წლიური ბიუჯეტით და სხვა სათანადო კანონმდებლობით უნდა განხორციელდეს. კონსტიტუციურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით აღნიშნული მიზანი მკაფიოდ (ვალების შემაკავებელი ბარიერის ფორმით) უნდა იქნას გამოხატული. იგი მატერიალურ პასუხისმგებლობას უნდა აკისრებდეს პარლამენტს როგორც ბიუჯეტის კანონმდებელს, ასევე, მთავრობას, რომელიც ადგენს ბიუჯეტის პროექტს, წარუდგენს პარლამენტს და შემდგომში ასრულებს მას. ამით, ერთი მხრივ, პარლამენტსა და მთავრობას შორის ცხადად გაიმიჯნება **ფუნქციები და პასუხისმგებლობები**, ხოლო, მეორე მხრივ, განსაკუთრებული მნიშვნელობა მიენიჭება სოლიდურ სახელმწიფო ბიუჯეტს მთავრობის ცალმხრივი ამოცანის პარლამენტის მიერ შეკავება- გაწონასწორებით.

(4) რადგან აღნიშნული პრინციპულად და მართებულადაც **პარლამენტის ძირითად კომპეტენციასა და ამოცანას** წარმოადგენს, **პარლამენტს** უნდა ჰქონდეს გადაუნაწილებელი და

¹⁴ ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის შინაარსის, ფუნქციისა და პროცედურის შესახებ დეტალები დარეგულირებულია საბიუჯეტო კოდექსის 34-ე მუხლით. მას მნიშვნელობა აქვს, აგრეთვე, წლიური ბიუჯეტის შედგენასთან დაკავშირებულ საპარლამენტო პროცედურაში.

¹⁵ შდრ. წინა იხ. სქოლიო.

არადელეგირებული უფლებამოსილება მიიღოს გადაწყვეტილება ხარჯების გაზრდის, შემოსავლების შემცირების ან ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღების შესახებ. **პარლამენტი** ხალხის წარმომადგენლობითი ორგანოა, პირდაპირ, დემოკრატიულად ლეგიტიმირებული, **საკანონმდებლო ხელისუფლება**¹⁶ და პასუხისმგებელი ამომრჩევლების წინაშე; ეს უკანასკნელი არჩევნების გზით იღებს გადაწყვეტილებას გასატარებელ პოლიტიკას, ხარჯების გაზრდასა და ვალებზე და ა.შ., პასუხისმგებელი უმრავლესობის ანგარიშვალდებულებასა თუ მათ გადარჩევაზე. პარლამენტის პასუხისმგებლობა განაპირობებს პარლამენტის უფლებამოსილებაში შემავალ ყველა შესაძლებლობას საკანონმდებლო პროცესთან მიმართებით, რომელსაც ზოგიერთ შემთხვევებში ფინანსურად ნეგატიური შედეგებიც შეიძლება მოჰყვეს.

(5) ზემოთაღნიშნულიდან შესაბამისად უნდა დავასკვნათ, რომ კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად მთავრობისკენ გადანაცვლებული, პარლამენტის ძირითადი ამოცანები და მისი დემოკრატიული ნების ჩამოყალიბების შესაძლებლობა და პასუხისმგებლობები ფუნქციონირებს და ამოცანათა გადანაწილების თვალსაზრისით არ ეთავსება საპარლამენტო დემოკრატიის ელემენტარულ, ძირითად პირობებს და გადახედვით უნდა იქნას.

რეკომენდაცია Nr.2

კონსტიტუციის 93-ე მუხლი მე-5 პუნქტი

გაუქმებულ იქნას.

თანმდევი შემოთავაზება:

საფიქრებელია, ასევე, ახალ მე-5 პუნქტში (ან სხვა ადგილას კონსტიტუციაში, მაგალითად სტაბილური ეკონომიკური ზრდის შესახებ რეგულაციებთან მიმართებით, ამავე მუხლის მე-7 პუნქტი) მატერიალურ-სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაფიქსირება დაბალანსებულ ვალების გარეშე დაფინანსებულ ბიუჯეტთან დაკავშირებით. ფორმულირება შესაძლებელია იყოს შემდეგნაირი:

რეკომენდაცია Nr.2ა

„დაუშვებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის დაბალანსება კრედიტებით მიღებული შემოსავლებით. დეტალები რეგულირდება 92-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად მიღებული კანონით.“

რამდენადაც აღნიშნული კანონი აღჭურვილი უნდა იყოს შესაძლო კონსტიტუციურ-სამართლებრივი „ვალების შემაკავებელი ბარიერის“ დამდგენ ნორმათა მაღალი იერარქიით გამოხატული ვალდებულების ხარისხით (რომელიც არ შეიძლება შეიცვალოს უბრალო უმრავლესობით), მიზანშეწონილია, იგი ორგანული კანონი იყოს. ასევე, აღნიშნული, არგუმენტი იქნებოდა, ბიუჯეტის კრედიტების გარეშე დაბალანსების შესახებ კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პოსტულატის კონსტ. 93-ე მუხლის მე-7 პუნქტში ასახვისთვის. ერთი მხრივ, ამ უკანასკნელთან თემატური კავშირი არსებობს, მეორე მხრივ მე-7 პუნქტით უკვე გათვალისწინებული ორგანული კანონის სათანადო დამატებების განხორციელებით შესაძლებელია განისაზღვროს კრედიტების გარეშე დაბალანსებული ბიუჯეტის საკითხი.

¹⁶ შდრ. კონსტიტუციის 48-ე მუხლი.

2.2.3 გაუგებარი მიმართება საპარლამენტო და გარე საფინანსო კონტროლს შორის (კონსტ.93-ე მუხლი მე-6 პუნქტი)

(1) კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-6 წინადადების შესაბამისად პარლამენტი საჯარო სახსრების გამოყენებას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საშუალებით აკონტროლებს. აღნიშნული რეგულაცია მოითხოვს **სიცხადეს** და **დაზუსტებას**. იგი გარკვეულწილად ბუნდოვანს ხდის „მაგიური სამკუთხედის“¹⁷ მონაწილეთა ფუნქციებს და მივყავართ როლთა გაუგებარ მიმართებამდე, განსაკუთრებით, პარლამენტსა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს შორის.

(2) უპირველეს ყოვლისა უნდა აღინიშნოს, რომ ბიუჯეტის შესრულება **აღმასრულებელი ხელისუფლების ამოცანას** წარმოადგენს. მთავრობა პასუხისმგებელია ბიუჯეტის კანონმდებლობის შესაბამისად და ეფექტიანად¹⁸ შესრულებაზე. ამ თვალსაზრისით, მთავრობა - ისევე როგორც ზოგადად¹⁹ - პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულია. მის საპირწონედ საბიუჯეტო პროცესში წარმოიშვება პარლამენტის ფუნქცია - გარდა მისი როგორც ბიუჯეტის კანონმდებლის ცენტრალური ამოცანისა - **უფლება**(და მოვალეობა), განახორციელოს ზედამხედველობა²⁰ მთავრობის მიერ ბიუჯეტის შესრულებაზე.

(3) პარლამენტი მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელებისთვის ფლობს **ზოგად ინსტრუმენტებს**, რომელთა გამოყენებაც მთავრობის მიმართ შეუძლია²¹. კითხვით მიმართვის და ინფორმაციის მიღების უფლებამოსილება, მთავრობის წევრთა დასწრების მოთხოვნის უფლებამოსილება(ციტირების უფლება), გადაწყვეტილების მიღება რომლითაც მას შეუძლია მთავრობას მოუწოდოს გარკვეული ქმედებების განხორციელებისკენ ან პირიქით, აგრეთვე, - როგორც „ultima ratio“- მთავრობის მიმართ უნდობლობის გამოცხადების უფლებამოსილება, ანუ მისი გადარჩევა.

(4) საპარლამენტო კონტროლის ფუნქციის განხორციელებისას ბიუჯეტის შესრულების მთლიან პროცესში პარლამენტისთვის პერმანენტულად ხელისშემწყობი საშუალებაა გარე საფინანსო კონტროლის ორგანოს მიერ აუდიტორული საქმიანობის ფარგლებში მოპოვებული აუდიტის შედეგები. პარლამენტი აუდიტის შედეგებით ღებულობს ინფორმაციას მთავრობის და

¹⁷ შდრ. იხ. ანალიზის პირველ ნაწილში მოცემული განმარტებები.

¹⁸ საჯარო სახსრების გამოყენების თვალსაზრისით აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის ეფექტიანობის პრინციპი სავალდებულო მოცემულობა უნდა იყოს, რომელიც არ არის განსაზღვრული არც საქართველოს კონსტიტუციით და არც „ჩვეულებრივი“ კანონით(საბიუჯეტო კოდექსით); შდრ. იხ. ავტორის მოსაზრება წინამდებარე ანალიზის 3.3.2 პუნქტში, ასევე, რეკომენდაცია Nr.10.

¹⁹ შდრ. იხ. კონსტ.78-ე მუხლი, პ.1, წ.2. ანგარიშვალდებულება შეესაბამება მთავრობის მიმართ პარლამენტის საინფორმაციო უფლებამოსილებას, რაც გამოიხატება კონსტ. 59-ე მუხლით განსაზღვრული კითხვით მიმართვის უფლებამოსილებით, ანგარიშის მოთხოვნით კონსტ. 79-ე მუხლის მე-3 პუნქტის ან პარლამენტის მიერ მკაცრი სანქციების გამოხატვით, კონსტ.81-ე მუხლით დადგენილი უნდობლობის პროცედურის შესაბამისად.

²⁰ ზოგადი პრიციპებიდან გამომდინარე ამოცანა ასახულია საბიუჯეტო კოდექსის მე-7 მუხლის პ.“2ა“-ში.

²¹ შდრ. იხ. სქოლიო 19.

მმართველობითი რგოლების მიერ ბიუჯეტის შესრულების ოპერატიული მდგომარეობის შესახებ, რომელზეც პარლამენტს საკუთარი პერსპექტივიდან გამომდინარე ხელი არ მიუწვდება. **ინფორმაციული არათანაბრობა**, რომელიც ბუნებრივად არსებობს პარლამენტსა და მთავრობას შორის²², ამ გზით შესაძლებელია აღმოიფხვრას. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გარე საფინანსო კონტროლის განხორციელების შედეგად მოპოვებული აუდიტის შედეგების გამოყენება პარლამენტს საშუალებას აძლევს უკეთესად და ქმედითად განახორციელოს მთავრობის კარგად და მყარად არგუმენტირებული, სპეციფიკური კონტროლის ფუნქცია. პარლამენტის მიერ გარე საფინანსო კონტროლის ექსპერტიზისა და აუდიტის შედეგების გამოყენება შეესაბამება **საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკას**²³, რაც- მათ შორის გერმანიაშიც²⁴ - მრავალი წელია ამართლებს და სარგებელი მოაქვს როგორც პარლამენტისთვის ისე საფინანსო კონტროლის უმაღლესი ორგანოსთვის.

(5) აღნიშნული, პარლამენტსა და გარე საფინანსო კონტროლის ორგანოს შორის ნდობაზე დაფუძნებული თანამშრომლობის მოდელის ფუნქციონირებისა და წარმატებისთვის **გადამწყვეტია** გარე საფინანსო კონტროლის ორგანოს მიერ აუდიტის შედეგების **დამოუკიდებელი** აუდიტორული **საქმიანობის** და არა პარლამენტზე დაქვემდებარებული, არათვითმყოფადი²⁵ და, ტექნიკურ-ადმინისტრაციული აპარატის როლში მყოფი ორგანიზაციის სტატუსით განხორციელებული საქმიანობის **საფუძველზე**. მსგავსი მოცემულობა ეწინააღმდეგება უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუციის არსს და მისი დამოუკიდებლობის ელემენტარულ მოთხოვნებს²⁶.

(6) კონსტიტუციის 97-ე მუხლის, მე-2 პუნქტის, პირველი წინადადების თანახმად სახელმწიფო აუდიტის სამსახური თავის საქმიანობაში **დამოუკიდებელია**. ეს უკანასკნელი გარკვეულ კონსტრასტშია კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე- 6 პუნქტით შერჩეულ განსაზღვრებასთან, რომლის თანახმად პარლამენტი საჯარო სახსრებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საშუალებით აკონტროლებს. ეს ფორმულირება შესაძლებელია გაგებულ იქნას როგორც

²² აღნიშნული საყოველთაოდ გავრცელებული ფენომენი განპირობებულია იმით, რომ მთავრობა მისი სამინისტროებითა და ადმინისტრაციული უწყებებით და რესურსებით (სამინისტროების და ადმინისტრაციული უწყებების თანამშრომლები) საკუთარი ექსპერტიზისა და შეხედულების მიხედვით აღმასრულებელი ხელისუფლების რეალურ მოვლენებს თავად განაგებს, მაშინ როდესაც პარლამენტი დიდი რესურსისა და შესაძლებლობების გარეშე, გარედან მხოლოდ ზედაპირულად შეძლებს ბიუჯეტის შესრულების და სხვა ფინანსურად მნიშვნელოვანი გარემოებების შეფასებას. ამიტომ ამ თვალსაზრისით, პარლამენტი დამოუკიდებელი ხდება მთავრობის ინფორმაციაზე რომ არა დამოუკიდებელი საფინანსო კონტროლის ორგანო, რომელიც პროფესიულად მოპოვებული აუდიტის შედეგების საფუძველზე აწვდის ინფორმაციას პარლამენტს.

²³ შდრ. SIGMA-ს მითითებები N33: Relations between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees.

²⁴ მითითებულია გერმანიის ბუნდესტაგის აუდიტის ქვეკომიტეტის თავმჯდომარის ქ-ნ ბეტინა ჰაგედორნის მოხსენება, რომელიც წარმოდგენილ იქნა მის ვიზიტის ფარგლებში 17.07.2014 ქუთაისში გამართულ მრგვალ მაგიდაზე, თემაზე: საპარლამენტო საფინანსო კონტროლის გაძლიერება: პარლამენტსა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს შორის თანამშრომლობა“.

²⁵ საერთაშორისო სტანდარტებით, ძირითადად, არ არის აკრძალული ის შემთხვევები, როდესაც უმაღლესი აუდიტორული ორგანოები პარლამენტის ორგანიზაციულ ნაწილს წარმოადგენენ, თუმცა ამ შემთხვევაში უმაღლეს აუდიტორულ ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ მინიჭებული საკუთარი ინიციატივისა და პასუხისმგებლობის მაღალი ხარისხი. შდრ. ISSAI 1 (ლიმას დეკლარაცია), §8.

²⁶ შდრ. უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო ორგანიზაციის (INTOSAI) მიერ მიღებული უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტები (ISSAI); მოცემული კონტექსტისთვის მნიშვნელოვანია ISSAI 1 (ლიმას დეკლარაცია), შესავალი 3. 4, ასევე, §5, ISSAI 10 (მექსიკის დეკლარაცია), პრინციპები 2 და 3; მათი საშუალებით ფორმულირებული დამოუკიდებლობის ძირითადი პირობები „დამტკიცებულ“ იქნა გაეროს გენერალური ასამბლეის რეზოლუციით A/66/209 – 2011 წ. 22. დეკემბერს; რეზოლუციით წევრი ქვეყნებისთვის მოწოდებულ იქნა ეროვნულ სტრუქტურებში ლიმას და მექსიკის დეკლარაციებით გათვალისწინებული ძირითადი პრინციპების დანერგვა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ პარლამენტის უშუალო დაკვეთით მისთვის საჯარო სახსრების კონტროლი, ანუ მთავრობასთან მიმართებით სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ახორციელებს სხვისგან მართულ, არაავტონომიურ ფუნქციას. მსგავსი მიდგომა არ მოდის შესაბამისობაში გარე, დამოუკიდებელი საფინანსო კონტროლის განხორციელების ძირითად საფუძვლებთან და არ უზრუნველყოფს სასურველი მიზნის მიღწევას. ასეთი ბუნდოვანება სიცხადეს მოითხოვს და უნდა შეიცვალოს.

რეკომენდაცია Nr.3

კონსტიტუციის 93-ე მუხლი, მე-6 პუნქტი

„პარლამენტი მისი საყოველთაო უფლებებისა და მოვალეობების ფარგლებში ზედამხედველობს მთავრობის მიერ ბიუჯეტის შესრულებას და საჯარო სახსრების გამოყენებას. ამისათვის პარლამენტს შეუძლია გამოიყენოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტის შედეგები, რომლებიც მოპოვებულია მის მიერ კანონმდებლობით დადგენილი ამოცანების განხორციელებისას. პარლამენტისა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის თანამშრომლობა მათივე დამოუკიდებლობის დაცვით დაფუძნებულია ნდობაზე.“

მითითებები თანმდევ ცვლილებებთან მიმართებით:

საბიუჯეტო კოდექსის განსაზღვრებები უნდა შეიცვალოს შესაბამისად (მაგ:46-ე მუხლი, პ.3)

გარდა ამისა, საფიქრებელია, ასევე, კონსტიტუციაში ცხადი ნორმის ასახვა, რომლის შესაბამისად პარლამენტს წლიური ბიუჯეტის შესახებ არა მხოლოდ გადაწყვეტილების მატერიალური უფლებამოსილება (რეკომენდაცია Nr.1), არამედ საანგარიშო წლის დასრულების შემდეგ ბიუჯეტის შესრულებასთან მიმართებით მთავრობის საქმიანობის კანონშესაბამისობისა და ეფექტიანობის მოწონების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა მიენიჭება; რადგან მთავრობის საქმიანობის მოწონების შესახებ(ან პირიქით)პარლამენტის გადაწყვეტილებით ფორმალურად მთავრდება საბიუჯეტო ციკლი. აღნიშნულ გარემოებას - პარლამენტის მიერ მთავრობის საქმიანობის მოწონების შესახებ გადაწყვეტილებას ან პირიქით, ექნება მხოლოდ პოლიტიკური და არა სამართლებრივი ხასიათი. თუ პარლამენტი მთავრობის საქმიანობის არმოწონების შემთხვევაში მოინდომებს სამართლებრივი მექანიზმის ამოქმედებას, თუ მისი ნდობა მთავრობის მიმართ შერყეული იქნება, მაშინ მას ექნება შესაძლებლობა კონსტიტუციის 81-ე მუხლის შესაბამისად მთავრობას უნდობლობა გამოუცხადოს.

კონსტიტუციის 93-ე მუხლის, მე-2 პუნქტის, მე-3 წინადადებით დადგენილია, რომ მთავრობა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშს პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს საანგარიშო წლის დასრულებიდან არაუგვიანეს ხუთი თვისა. საბიუჯეტო კოდექსის 58-ე მუხლი კიდევ უფრო კონკრეტულია და ადგენს, რომ პარლამენტი მთავრობის ანგარიშის შესახებ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენების გათვალისწინებით იღებს გადაწყვეტილებას ანგარიშის დამტკიცების ან არდამტკიცების შესახებ არაუგვიანეს პარლამენტის საგაზაფხულო სესიის დასრულებამდე. ფაქტიურად, ზემოთაღნიშნულ „მოწონების“ ცნებას არცერთი ნორმა არ იყენებს.

სიგნალისთვის და საბიუჯეტო ციკლში პარლამენტის სხვადასხვა ფუნქციების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი განსაზღვრებების კონსისტენტურობისთვის შესაძლებელია კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-2 პუნქტს დაემატოს ქვემოთ ფორმულირებული მე-4 და მე-5 წინადადებები.

რეკომენდაცია Nr.4

93-ე მუხლის, მე-2 პუნქტს დაემატოს მე-4 და მე-5 წინადადებები

პარლამენტი იღებს გადაწყვეტილებას მთავრობის საქმიანობის მოწონების შესახებ. თუ პარლამენტი არ იწონებს მთავრობის საქმიანობას, მას შეუძლია განახორციელოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლით დადგენილი პროცედურები.

3. გარე საფინანსო კონტროლის ორგანოს(სახელმწიფო აუდიტის სამსახური) კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ნორმების ანალიზი

3.2 ინსტიტუციონალური ჩარჩოები და დამოუკიდებლობა

(1) ლიმას დეკლარაციის²⁷ თანახმად უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს არსებობა და მისი **დამოუკიდებლობა** კონსტიტუციით უნდა იყოს გარანტირებული. გაერთიანებული ერების გენერალური ასამბლეის მიერ 2011წ. 22 დეკემბერს მიღებულ იქნა რეზოლუცია უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების გაძლიერებით²⁸ ეფექტიანი, ანგარიშვალდებულებული, ქმედითი და გამჭვირვალე მართვის ხელშეწყობის შესახებ, რითაც მის მიერ განსაკუთრებით ხაზი გაესვა ფუნქციონირებადი გარე საფინანსო კონტროლის ორგანოს დამოუკიდებლობის მნიშვნელობას. ასევე, ლიმას და მექსიკის დეკლარაციებით²⁹ აღნიშნულია, რომ უმაღლესი აუდიტორული ორგანო თავის ამოცანებს ობიექტურად და ქმედითად ახორციელებს მხოლოდ მაშინ, როდესაც იგი დამოუკიდებელია აუდიტის ობიექტისაგან და დაცულია გარე ზეგავლენისგან³⁰.

(2) იმავდროულად, გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალურმა ასამბლეამ მის წევრ ქვეყნებს მოუწოდა³¹, ეროვნულ სისტემებში ლიმას და მექსიკის დეკლარაციების შესაბამისად დაენერგათ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების დამოუკიდებლობის ძირითადი პრინციპები. ზემოთხსენებულის ფონზე საქართველოს კონსტიტუციასთან მიმართებით გვსურს აღვნიშნოთ შემდეგი:

3.1.1. ინსტიტუციონალური დამოუკიდებლობა

(1) კონსტიტუციის **97-ე მუხლის, მე-2 პუნქტის პირველი წინადადების** თანახმად სახელმწიფო აუდიტის სამსახური **დამოუკიდებელია** თავის საქმიანობაში. ლიმას დეკლარაციის ძირითადი მოთხოვნა უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების დამოუკიდებლობასთან³² დაკავშირებით ამით შესრულებულია.

(2) ამ პოზიტიურ გამოხატულებას არ ეწინააღმდეგება იმავე მუხლისა და პუნქტის შემდეგი წინადადება(97-ე მუხლი, მე- 2 პუნქტი, მე-2 წინადადება), რომელიც ადგენს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშვალდებულებას **პარლამენტის წინაშე**.

(3) არ ეწინააღმდეგება იმ შემთხვევაში, როდესაც „**ანგარიშვალდებულების**“ ცნება განმარტებულ იქნება იმგვარად, რომ იგი ფინანსური სახსრების კანონმდებლობის შესაბამისად გამოყენებას შეეხება, იმ სახსრების, რომლებსაც სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მისი ამოცანების

²⁷ ISSAI 1, §5 Nr.3.

²⁸ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის რეზოლუცია A/66/209 , 22. დეკემბერი 2011 წ.

²⁹ ISSAI 1(ლიმას) და ISSAI 10 (მექსიკის).

³⁰ რეზოლუციის 3.4 მითითებულია უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების დამოუკიდებლობისთვის მნიშვნელოვანი INTOSAI-ს ორივე დეკლარაცია.

³¹ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის რეზოლუცია A/66/209 , 22. დეკემბერი 2011 წ.

³² ISSAI 1, §5, Nr.3.

შესრულებისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან იღებს³³ და არ ეხება მის მიერ უშუალოდ ამოცანების განხორციელებას³⁴. ასეთად გაგებული ანგარიშვალდებულება, ვიწრო მნიშვნელობით, სწორედაც რომ ასახავს იმ ძირითად პრინციპს, რომ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს როგორც მაკონტროლებელი ინსტანციის ფინანსური საქმიანობა³⁵ კონტროლს მიღმა არ უნდა დარჩეს.

(4) აღნიშნული ფარგლების გარეთ **ანგარიშვალდებულების გატანა**, როდესაც შესაძლებელია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ კონკრეტული ამოცანების განხორციელებაზე პირდაპირი თუ არაპირდაპირი გავლენის მოხდენა, ეწინააღმდეგება გარე საფინანსო კონტროლის ორგანოების დამოუკიდებლობისთვის დადგენილ **საერთაშორისო სტანდარტებს**. ამასთანავე, თავად საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი ნორმიდან არ იკითხება ანგარიშვალდებულება, რომელიც დასაშვებ ფარგლებს სცილდება.

ექსკურსი:

მიუხედავად ამისა, ქართველმა კანონმდებელმა **2012წ. დეკემბერში** სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონში განხორციელებული ცვლილებებით³⁶ მნიშვნელოვნად გააფართოვა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშვალდებულება პარლამენტის წინაშე ანუ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიმართ საპარლამენტო კონტროლის უფლებამოსილების დადგენით გავიდა კონსტიტუციურად დასაშვები ფარგლებიდან.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონის 35-ე მუხლის შესაბამისად პარლამენტს შეუძლია შექმნას საპარლამენტო კომისია, რომელიც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის არა მხოლოდ ფინანსურ ანგარიშგებას, არამედ საფინანსო-ეკონომიკურ, სამართლებრივ და ორგანიზაციულ საქმიანობას, ასევე, აუდიტის ხარისხის კონტროლისა და შიდა კონტროლის პროცედურებს ამოწმებს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონის 35-ე მუხლი პრაქტიკულად სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მთლიან საქმიანობას პარლამენტის კონტროლს უქვემდებარებს და მოიცავს იმ ანგარიშებს, რომლებიც **საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად** გარედან კონტროლისა და გავლენისგან **დაცული უნდა იყოს**. ზემოთაღწერილი გვამღევეს საფუძველს დავასკვნათ, რომ 35-ე მუხლის მოქმედი რედაქცია („ჩვეულებრივი“ კანონის თანახმად) წარმოადგენს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის **დამოუკიდებლობაში ჩარევას** და არ შეესაბამება კონსტიტუციის 97-ე მუხლის, მე-2 პუნქტის მე-2 წინადადებით დადგენილ ანგარიშვალდებულებას ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის პირველ წინადადებასთან კონტექსტში, რადგან აღნიშნული პირველი და მეორე წინადადება

³³ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონის თანახმად სახელმწიფო აუდიტის სამსახური სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდება.

³⁴ რა, რატომ და რა შედეგით მოწმდება, წლიური დაგეგმვა, სტრატეგიული გეგმა, პრიორიტეტების განსაზღვრა, შიდა ორგანიზაცია, კერსონალი და ა.შ.

³⁵ შდრ. ISSAI 20(ანგარიშვალდებულების და გამჭვირვალობის პრინციპები), პრინციპი ნ: „უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს ფინანსური ანგარიშგება ქვეყნდება და ექვემდებარე გარე კონტროლს დამოუკიდებელი ორგანიზაციის მიერ ან გადამოწმებას პარლამენტის მიერ“. მაგალითები: ევროპის აუდიტის სამსახურის ფინანსურ ანგარიშგებას გარე აუდიტორი ამოწმებს; გერმანიის ფედერალური აუდიტის სამსახურის ფინანსურ ანგარიშგებას ამოწმებს ბუნდესტაგი ანუ პარლამენტი.

³⁶ საქართველოს 2012 წ. 21 დეკემბრის კანონით.

მთლიანობაში მიუთითებს **მხოლოდ ფინანსური ანგარიშგებით** შემოფარგლულ ანგარიშვალდებულებაზე და არ უშვებს მის ფარგლებს მიღმა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ამოცანების დამოუკიდებლად განხორციელებაში ჩარევას.

ამავე მოსაზრებას იზიარებს OECD-ს **მონიტორინგის ანგარიში**³⁷, რომელშიც აღნიშნულია 2012წ. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონის ცვლილებებით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობასა და დამოუკიდებლობაზე პარლამენტის გადაჭარბებული გავლენის შესაძლებლობის არსებობის შესახებ³⁸.

ყველივე ზემოთხსენებულის შესაბამისად, რეკომენდირებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონის 35-ე მუხლის კონსტიტუციასთან³⁹ და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა.

რეკომენდაცია Nr.5

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონის 35-ე მუხლი „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ფინანსური ანგარიშგების შემოწმება“

„სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ფინანსურ ანგარიშგებას ამოწმებს საქართველოს პარლამენტი, რომელიც, ასევე, იწონებს⁴⁰ მას. ⁴¹

შენიშვნა:

საკითხი, თუ როგორ უნდა მოახდინოს პარლამენტმა ამ ამოცანის ორგანიზება (მაგალითად: დროებითი თუ მუდმივმოქმედი კომისიის საშუალებით ან სხვა სახით, გარე პირთა დახმარებით), არ საჭიროებს კონსტიტუციურ რეგულაციას. იგი შეიძლება გაწერილ იქნას პარლამენტის რეგლამენტში.

³⁷ OECD, სტანბულის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმა, მონიტორინგის მესამე რაუნდი, საქართველოს მონიტორინგის ანგარიში 25.9.2013.

³⁸ შდრ. OECD-ს ანგარიში, წინა სქოლიო, გვ. 4 და 59; OECD იძლევა შემაჯამებელ რეკომენდაციას უზრუნველყოფილ იქნას საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ინსტიტუციონალური და ოპერაციული დამოუკიდებლობა (გვ. 61, ახალი რეკომენდაცია 8). გარდა ამისა, აღსანიშნავია შვედეთის ელჩის წერილი - 14.3.2014 საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარისადმი, რომელშიც აღნიშნულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობაზე პარლამენტის გავლენის შესახებ.

³⁹ კონსტ. მე-6 მუხლის, პ.1, წინ. 2 დადგენილი ვალდებულება.

⁴⁰ „მოწონების“ თემასთან იხ. რეკომენდაციები Nr. 3 და Nr. 4 განმარტებები.

⁴¹ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონის 35-ე მუხლის წინა ფორმულირება (24.11.2011) იყო შემდეგი: „ საქართველოს კონტროლის პალატის საფინანსო-ეკონომიკურ საქმიანობას ამოწმებს პარლამენტის გადაწყვეტილებით შექმნილი დროებითი კომისია“.

3.1.2 პერსონალური დამოუკიდებლობა

(1) არა მხოლოდ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური როგორც გარე საფინანსო კონტროლის ინსტიტუციური ამოცანების განმახორციელებელი არამედ იმავე ზომით მის **გადაწყვეტილებაზე პასუხისმგებელი პირი** საკმარისად უნდა იქნეს დაცული⁴² პირდაპირი თუ არაპირდაპირი გავლენისგან, რაც უზრუნველყოფს **ნეიტრალურ**, მხოლოდ კანონმდებლობით დაკისრებული ამოცანების განხორციელებაზე ორიენტირებულ **თანამდებობრივ საქმიანობას**. აღნიშნული, განსაკუთრებით, ვრცელდება ხელმძღვანელ პირებზე - როგორც საქართველოს შემთხვევაშია- მონოკრატიულად ორგანიზებულ, უმაღლეს აუდიტორულ ორგანოებზე, რომელთა დამოუკიდებლობა გარანტირებულ უნდა იქნას კონსტიტუციით. მათ დამოუკიდებლობაზე გავლენას არ უნდა ახდენდეს კონსტიტუციითვე განსაზღვრული თანამდებობიდან გადაყენების შესაძლებლობები. თანამდებობრივი საქმიანობის ნორმალურად განხორციელების შემთხვევაში დაუშვებელია უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა თანამდებობიდან გადაყენება⁴³, ისინი კანონით განსაზღვრული იმუნიტეტით უნდა სარგებლობდნენ⁴⁴.

(2) კონსტიტუციის 97-ე მუხლის, მე-2 პუნქტის, მე-3 წინადადების თანახმად სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალურ აუდიტორს **5 წლის ვადით** სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით პარლამენტის თავმჯდომარის წარდგინებით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი. ხელახალი არჩევა(რამოდენიმეჯერ) დაშვებულია, რის მიმართაც ძირითადად არაფერი გვაქვს საწინააღმდეგო.

(3) თუმცა თანამდებობის ხანმოკლე ვადა(ამ შემთხვევაში ხუთი წელი) ხელახალი არჩევის შესაძლებლობით გარკვეულ რისკს უკავშირდება; უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს ხელმძღვანელმა შესაძლებელია თანამდებობის ვადის ამოწურვისთვის(ან დიდი ხნით ადრე) გაცნობიერებულად თუ გაუცნობიერებლად საქმიანობა წარმართოს იმ მიზნით, რომ ხელახალი არჩევის შემთხვევაში პოლიტიკური უმრავლესობის გადაწყვეტილება მის სასარგებლოდ იქნეს მიღებული. ამ უკანასკნელმა შესაძლებელია **არაპირდაპირი გავლენა იქონიოს გარე საფინანსო კონტროლის ორგანოს დამოუკიდებლობაზე**, სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ზოგიერთი აუდიტი და მისი შედეგები, რომლებიც მთავრობისთვის და საპარლამენტო უმრავლესობისთვის კრიტიკული აღმოჩნდება, უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს ხელმძღვანელის მხრიდან არ გაცხადდეს, მის ხელახალ არჩევაზე გავლენის გამო.

(4) თანამდებობაზე ყოფნის მთლიანი ვადის განმავლობაში თანამდებობრივი საქმიანობის დამოუკიდებლად და ყოველგვარი გავლენის გარეშე განხორციელებისთვის მიზანშეწონილია შერჩეულ იქნას ისეთი მოდელი, რომელიც ხელახალი არჩევის შესაძლებლობის გარეშე⁴⁵ თანამდებობაზე ხანგრძლივი დროით ყოფნას ითვალისწინებს. საქართველოს კონსტიტუცია

⁴² ISSAI 1, § 6 ISSAI 10 მე-2 პრინციპთან კავშირში.

⁴³ ISSAI 1, §6, პ.2

⁴⁴ ISSAI 10, პრინციპი 2

⁴⁵ გერმანიის ფედერალური აუდიტის სამსახურის პრეზიდენტს და ვიცეპრეზიდენტს ერთხელ ირჩევს პარლამენტი 12 წლის ვადით. ამ „ხანგრძლივმა“ მოდელმა გერმანიის სახელმწიფო პრაქტიკაში გაამართლა. იგი პარტიულ ინტერესებზე მაღლა მდგომი, პოლიტიკურად ნეიტრალური და ობიექტური თანამდებობრივი საქმიანობის გარანტიას წარმოადგენს.

იცნობს მსგავს პრეცედენტს, რომლის თანახმად საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეები ერთხელ ათი წლის ვადით ირჩევიან⁴⁶.

(5) ამისდა შესაბამისად, საფიქრებელია განხორციელდეს სათანადო საკონსტიტუციო ცვლილებები. ქვემოთ მოცემულია სათანადო ფორმულირების შემოთავაზება.

რეკომენდაცია Nr.6

კონსტიტუციის 97-ე მუხლი, მე-2 პუნქტი, წინადადება 3

„სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალურ აუდიტორს 10 წლის ვადით⁴⁷ პარლამენტის თავმჯდომარის წარდგინებით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი. მისი ხელახალი არჩევა დაუშვებელია. „

3.1.3. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონის სტატუსი (კონსტ.97-ე მუხლი, მე-4. პუნქტი)

(1) კონსტიტუციის 97-ე მუხლის, მე-4 პუნქტის თანახმად სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უფლებამოსილება, ორგანიზაცია, საქმიანობის წესი და დამოუკიდებლობის გარანტიები განისაზღვრება კანონით. აღნიშნული საკონსტიტუციო უფლებამოსილების შესაბამისად ქართველი კანონმდებლის მიერ გარე საფინანსო კონტროლის დეტალური რეგულაციები გაწერილ იქნა თავდაპირველად საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ კანონით⁴⁸, ხოლო შემდგომში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონით⁴⁹.

(2) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონი არა **ორგანული** არამედ „ჩვეულებრივი“ კანონია, რაც განპირობებულია იმით, რომ კონსტიტუციის 97-ე მუხლის მე-4 პუნქტი ორგანული კანონის მიღების უფლებამოსილებას არ ადგენს. მოქმედი ნორმების თანახმად კანონმდებელს ორგანული კანონის მიღება შეუძლია იმ შემთხვევაში, როდესაც აღნიშნული უფლებამოსილება კონსტიტუციითაა დადგენილი⁵⁰, რაც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურზე არ ვრცელდება.

(3) ვფიქრობთ, რომ აღნიშნული შესაძლებელი გახდება კონსტიტუციის 97-ე მუხლის მე-4 პუნქტის ცვლილებით, რადგან საქართველოს საკანონმდებლო **ნორმათა იერარქიაში** ორგანული

⁴⁶ აღნიშნული გამომდინარეობს კონსტ. 88-ე მუხლის, პ.2, წინ.3 ამავე მუხლის პ.3 კონტექსტში.

⁴⁷ ხანგრძლივი ვადის ქვედა ზღვარს უნდა შეადგენდეს 8 წელი, ხოლო ზედა ზღვარს 12 წელი.

⁴⁸ საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ კანონი 26.12.2008.

⁴⁹ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონი 22.6.2012, რომლითაც საქართველოს კონტროლის პალატის სახელწოდება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურით შეიცვალა.

⁵⁰ შდრ. ნორმატიული აქტების შესახებ ორგანული კანონი მე-19 მუხლი პ.1

კანონი⁵¹ კონსტიტუციის უშუალო ქვედა დონეს წარმოადგენს და სხვა „ჩვეულებრივ“ კანონებსა და ნორმატიულ აქტებზე⁵² მაღლა დგას. ერთი მხრივ, ორგანული კანონის ცვლილებებისთვის მოთხოვნები უფრო მაღლია ვიდრე „ჩვეულებრივი“ კანონებისთვის, რადგან მას სჭირდება კვალიფიციური უმრავლესობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება ანუ პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი(კონსტ. 66-ე მუხლი მე-2 პუნქტი).

(4) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონის ორგანული კანონის რანგში აყვანა ხელს შეუშლის კანონში ცვლილებების უბრალო უმრავლესობით განხორციელებას და უზრუნველყოფს გარე საფინანსო კონტროლის ორგანოს დაცულობას⁵³. ამასთანავე, თავიდან იქნება აცილებული ისეთი პრობლემები, რომლებიც შესაძლებელია წარმოიქმნას შემდეგ გარემოებათა გამო: როდესაც გარე საფინანსო კონტროლის ორგანოს და საკუთარი სამართლებრივი უფლებამოსილებით აღჭურვილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირების - აუდიტს დაქვემდებარებული სუბიექტების- სამართლებრივი წრე არათანაბარია. ამ უკანასკნელთა საქმიანობა რეგულირდება უფრო მაღალი რანგის საკანონმდებლო ნორმით - ორგანული კანონით⁵⁴ ვიდრე მაკონტროლებლის - სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის.

(5) გარდა ამისა, სხვა მნიშვნელოვანი სახელმწიფო ინსტიტუციების შესახებ კანონებს, რომლებიც, კონსტიტუციის შესაბამისად, ასევე, აღჭურვილი არიან ფართო დამოუკიდებლობით, ორგანული კანონის სტატუსი აქვთ. აღნიშნული ეხება როგორც ეროვნულ ბანკს, მის უფლებებსა და მოვალეობებს, ფუნქციებს და დამოუკიდებლობის გარანტიებს, რომლებიც კონსტიტუციის 95 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად ორგანული კანონით განისაზღვრება, ასევე, საკონსტიტუციო (კონსტ. 83-ე მუხ. პ. 1,წინ.2) და უზენაეს სასამართლოებს (კონსტ. 90-ე მუხ. მე-3 პუნქტი). მიზეზი, თუ რატომ ატარებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონი „ჩვეულებრივი“ კანონის ხასიათს, გაუგებარია. საკონსტიტუციო სისტემატიკა უფრო მეტად იხრება იქითკენ, რომ არსებული დისბალანსის აღმოსაფხვრელად დამოუკიდებელი, გარე საფინანსო კონტროლის ინსტიტუციის შესახებ კანონის მოქმედ რეგულაციებთან ჰარმონიზება მოხდეს.

რეკომენდაცია Nr.7

კონსტიტუციის 97-ე მუხლი, მე-4 პუნქტი

„სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უფლებამოსილებები, ორგანიზაცია, ფუნქციები და დამოუკიდებლობის გარანტიები განისაზღვრება ორგანული კანონით.“

⁵¹ საკონსტიტუციო შეთანხმებებისა და საერთაშორისო ხელშეკრულებების ჩათვლით

⁵² შდრ. ნორმატიული აქტების შესახებ ორგანული კანონი მე-19 მუხლი პ.1

⁵³ ინსტიტუციათა დაცვის თვალსაზრისით ორგანული კანონის მნიშვნელობაზე მიუთითებს ევროსაბჭოს ვენეციის კომისიის(European Commission for Democracy through Law), 2010წ. საქართველოს საკონსტიტუციო რეფორმების ფარგლებში გამართულ კონსულტაციებზე; შდრ. იხ. დოკუმენტი CDL(2010)062(Opinion no. 543/2009), 15.

⁵⁴ მაგალითად შეიძლება მოვიყავნოთ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების შესახებ ორგანული კანონი.

3.1.4 სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის სამართლებრივი დაცვა

(1) ლიმა დეკლარაცია⁵⁵ ითვალისწინებს უმაღლესი ინსტანციის სასამართლოს მიერ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს **სათანადო სამართლებრივ დაცვას** მის დამოუკიდებლობასა და აუდიტორულ კომპეტენციაში **ნებისმიერი ჩარევისგან**.

(2) საქართველოს **კონსტიტუცია**, ამ თვალსაზრისით, არანაირ სამართლებრივ ნორმებს არ შეიცავს. არც კონსტიტუციის მე-VI თავში „სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი“ (კონსტ. 92-ე მუხლი) და არც მე-V თავში „სასამართლო ხელისუფლება“ (კონსტ. 82-ე მუხლი) არ არის გათვალისწინებული სპეციფიკური სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დაცვისთვის გამიზნული დებულებები. განსაკუთრებით, კონსტიტუციის 89-ე მუხლი, პირველი პუნქტი არ ადგენს გენერალური აუდიტორისთვის უფლებამოსილებას სარჩელით მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს⁵⁶.

(3) გარდა ამისა, **სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონიც** არ ადგენს არანაირ სპეციალურ, სამართლებრივი დაცვის მექანიზმებს, რომლებიც უზრუნველყოფს აუდიტორული უფლებამოსილების და ამოცანების დამოუკიდებლად განხორციელების მიზნით **უმაღლესი ინსტანციის სასამართლოსთვის** ⁵⁷ მიმართვის შესაძლებლობას. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონის მე-VI თავის (მუხ.27) შესაბამისად აუდიტის ობიექტს საშუალება აქვს გაასაჩივროს აუდიტის ანგარიში. თუმცა პირიქით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის არ არის გათვალისწინებული თავდაცვის არანაირი სამართლებრივი მექანიზმი ისეთი შემთხვევებისთვის როგორცაა, მაგალითად, აუდიტის ობიექტის მიერ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის აუდიტორული კომპეტენციების განხორციელებისას წინააღმდეგობების შექმნა (აუდიტის ობიექტი არ აწვდის სათანადო დოკუმენტაციას ან ეჭვქვეშ აყენებს აუდიტორულ უფლებამოსილებას) ანუ თუ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს ამოცანების დამოუკიდებლად განხორციელებაში ხელი ეშლება ან მის საქმიანობაზე უარყოფითი გავლენის ფაქტებს აქვს ადგილი⁵⁸.

(4) ასევე, სასამართლო სისტემასთან დაკავშირებული რეგულაციებიდან ნაკლებად იკითხება - რამდენადაც ავტორისთვის ხელმისაწვდომი საინფორმაციო წყაროებიდან ჩანს - სპეციალურად სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის სამართლებრივი დაცვისთვის გათვალისწინებული შესაძლებლობები. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური არ არის ნახსენები როგორც სარჩელის შეტანის უფლებამოსილების მქონე ორგანო არც „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ და არც „უზენაესი სასამართლოს შესახებ“ ორგანულ კანონებში.

⁵⁵ ISSAI 1, §5 Nr.3 წინ.2

⁵⁶ სარჩელის წარდგენის უფლებამოსილება აქვს: საქართველოს პრეზიდენტს, მთავრობას და პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთ მეხუთედს.

⁵⁷ აღნიშნულ ტერმინს იყენებს ლიმა დეკლარაცია, შდრ. ISSAI 1, §5, პ.3 წინ.2.

⁵⁸ მაგალითად, არასაკმარისი ფინანსური სახსრები ან სხვა უარყოფითი გავლენა ადამიანური და მატერიალური რესურსების თვალსაზრისით (ISSAI 10, მე-8 პრინციპის დარღვევა); შესაძლებელია, აგრეთვე, დამოუკიდებლობაზე „თავდასხმა“ ნორმატიული აქტებით, რასაც ადგილი ჰქონდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონის 35-ე მუხლის ცვლილებით და პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილების გაფართოვებით (იხ. ზემოთ 3.1.1 და რეკომენდაცია Nr. 5).

(5) ზემოთაღნიშნული არ გულისხმობს იმას, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს მესამე პირის მიერ მის საქმიანობაზე გავლენის შემთხვევაში, კანონმდებლობის შესაბამისად სასამართლოს წინაშე დაცვის შესაძლებლობა არ აქვს⁵⁹. მიუხედავად ამისა, მიზანშეწონილია **ექსპლიციტური, ლიმას დეკლარაციის შესაბამისი** სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის სამართლებრივი დაცვის შესახებ სამართლებრივი ნორმის დადგენა იმ შემთხვევებისთვის, როდესაც წარმოიქმნება მისი კანონმდებლობით და კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლებამოსილებების შეზღუდვის გარემოება. აღნიშნული ხაზს გაუსვამს საქართველოს სახელმწიფოებრივ სისტემაში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის განსაკუთრებულ პოზიციას, განსაკუთრებით, მის კონსტიტუციით გარანტირებულ, ინსტიტუციონალურ დამოუკიდებლობას; კონფლიქტური სიტუაციის დადგომის შემთხვევაში კი წინასწარ თავიდან აგვაცილებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აქტიური ლეგიტიმაციის (სარჩელის შეტანის უფლებამოსილების) შესახებ დისკუსიას.

(6) ყოველი ზემოთხსენებულის შესაბამისად, რეკომენდირებულია უზრუნველყოფილ იქნას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის **სამართლებრივი დაცვა საკონსტიტუციო ცვლილებებით.**

⁵⁹ ასევე, - კონფლიქტის ხასიათიდან გამომდინარე-გერმანულ სამართლებრივ სისტემაში სპეციალური დაცვის მექანიზმების არსებობის გარეშე გერმანიის ფედერალური აუდიტის სამსახურს შეუძლია მიმართოს სასამართლოს, როდესაც კანონმდებლობით დადგენილი უფლებების გამოყენებისას ადგილი ექნება დაუშვებელი ფორმით აუდიტის სამსახურის უფლებამოსილებების შეზღუდვას. გერმანიის ფედერალური აუდიტის სამსახურის უფლებამოსილება საჭიროების შემთხვევაში სასამართლოში (უმადლეს ინსტანციამდე) დაიცვას საკუთარი აუდიტორული უფლებები აუდიტის ობიექტის მიმართ არანაირ დავას არ იწვევს და პრაქტიკული შემთხვევებით გამყარებულია. იმ შემთხვევაში თუ ფედერალური აუდიტის სამსახური მისთვის კონსტიტუციით მინიჭებულ უფლებამოსილებას, განსაკუთრებით დამოუკიდებლობას, შეზღუდულად მიიჩნევს, მას შეუძლია მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს როგორც სახელმწიფო ორგანომ; თუმცა აღსანიშნავია, რომ მსგავს შემთხვევას პრაქტიკაში ჯერ ადგილი არ ჰქონია.

რეკომენდაცია Nr.8

კონსტიტუციის 97-ე მუხლის, პირველ პუნქტს

დაემატება მე-2-4 წინადადებები:

„თუ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს მისთვის კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილების განხორციელებისას აუდიტის ობიექტის მხრიდან ხელი ეშვება, იგი უფლებამოსილია მიმართოს უზენაეს სასამართლოს. თუ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური კონსტიტუციით დადგენილ დამოუკიდებლობას შეზღუდულად მიიჩნევს, კონსტიტუციის 89-ე მუხლის შესაბამისად იგი უფლებამოსილია სარჩელით მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს. აღნიშნული ვრცელდება ნორმატიულ აქტზე, რომელიც არღვევს მის დამოუკიდებლობას.

თანმდევი ცვლილებები:

დამატებით, მეტი სიცხადისთვის შესაძლებელია კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტით განისაზღვროს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის სარჩელით მიმართვის უფლებამოსილება(„გენერალური აუდიტორის სარჩელის საფუძველზე...“).

შესაბამისი ცვლილებები უნდა განხორციელდეს „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ და „უზენაესი სასამართლოს შესახებ“ ორგანულ კანონებში.

3.2 სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მანდატის მოცულობა - ეფექტიანობა როგორც ბიუჯეტის ძირითადი პრინციპი

3.2.1 შემოსულობების აუდიტი

(1) კონსტიტუციის 97-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ზედამხედველობს საჯარო სახსრებისა და სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებას და ხარჯვას. მაშასადამე, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ძირითად მანდატს გადასახდელების კონტროლი წარმოადგენს. შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონის მე-4 მუხლით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის ძირითად მიზნებად დადგენილია: სახელმწიფო სახსრების, სახელმწიფოს სხვა მატერიალურ ფასეულობათა ხარჯვისა და გამოყენების კანონიერების, მიზნობრიობის დაცვისა და ეფექტიანობის, ეროვნული სიმდიდრის, ასევე, საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესების ხელშეწყობა.

(2) თუმცა, გადასახდელების გარდა სტაბილური სახელმწიფო ბიუჯეტისა და ფინანსური მდგომარეობისთვის, ასევე, ძალზედ მნიშვნელოვანია **შემოსულობები**. განსაკუთრებით შემოსავლები სახელმწიფო მოსაკრებლებიდან და გადასახადებიდან, რომლებსაც გადაამწყვეტი მნიშვნელობა აქვთ. **საერთაშორისო სტანდარტები** ითვალისწინებს შეძლებისდაგვარად ფართო კონტროლის განხორციელებას სახელმწიფო მოსაკრებლების და გადასახადების მობილიზებაზე

და წვდომას ინდივიდუალურ საგადასახადო აქტებზე⁶⁰. საგადასახადო კანონმდებლობის კონტროლის განხორციელებისას შემოწმებულ უნდა იქნას⁶¹ მოსაკრებლების და გადასახადების მობილიზების ორგანიზაცია და ეფექტიანობა.

(3) საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ **შემოსულობების შემოწმების მანდატს**. იგი არ იკითხება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონის მე-4 მუხლის ფორმულირებიდანაც, რაც საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას გულისხმობს.

(4) შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორული საქმიანობის მოცულობა და მისი **აუდიტორული მანდატი** უნდა **გაფართოვდეს** და მოიცვას შემოსულობების კონტროლიც.

(5) ამ არგუმენტაციას ამყარებს ისიც, რომ კონსტიტუციის 97-ე მუხლის პირველი პუნქტი განსაზღვრავს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ამოცანას გადასახადებთან დაკავშირებით⁶², საკონსულტაციო ამოცანას (საგადასახადო კანონმდებლობასთან მიმართებით) ფაქტიური აუდიტორული უფლებამოსილებების მინიჭების გარეშე. პარლამენტისთვის საგადასახადო კანონმდებლობის თაობაზე კონსულტაციის გაწევას აზრი ექნება მაშინ, როდესაც გარე საფინანსო კონტროლის ორგანოს შემოსულობებზე ოპერატიული და საფუძვლიანი კონტროლის განხორციელების უფლებამოსილება დაეკისრება. მხოლოდ ამ შემთხვევაში, დამოუკიდებლად განხორციელებული აუდიტის საფუძველზე მოპოვებული აუდიტის შედეგებით შეძლებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური შეაფასოს, რამდენად იძლევა მოქმედი საგადასახადო კანონმდებლობა სასურველი შემოსულობების და შედეგების მიღების შესაძლებლობას და რა ნაკლოვანებები არის აღმოსაფხვრელი იმ შემთხვევაში, როდესაც შემოსულობები პარლამენტის როგორც ბიუჯეტის კანონმდებლის მოლოდინს არ შეესაბამება.

რეკომენდაცია Nr.9

კონსტიტუციის 97-ე მუხლი პირველი პუნქტი, პირველი წინადადება

„სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ამოწმებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებს, გადასახდელებს, ასიგნებებს, ქონებასა და ვალებს“.

თანმდევი ცვლილება:

შესაბამისად შეცვლილ უნდა იქნას სახელმწიფო სამსახურის შესახებ (ორგანული)⁶³ კანონის რეგულაციები.

⁶⁰ ლიმა დეკლარაცია, ISSAI 1, § 20, პ.1

⁶¹ ლიმა დეკლარაცია, ISSAI 1, § 20, პ.2

⁶² კონსტ. 97 მუხლის პ.1 წინ, 2 თანახმად სახელმწიფო აუდიტის სამსახური უფლებამოსილია წარუდგინოს პარლამენტს საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფის წინადადებები.

⁶³ შდრ. იხ. რეკომენდაცია Nr.7

3.2.2 ეფექტიანობა როგორც ძირითადი საბიუჯეტო პრინციპი

(1) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტის მასშტაბი, რომელსაც იგი აუდიტის ობიექტის მიმართ იყენებს საკმაოდ ფართოა⁶⁴. კანონიერებისა და შესაბამისობის ასპექტების გარდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონის თანახმად აუდიტის მასშტაბი მოიცავს აუდიტის ობიექტის მიერ განხორციელებული ქმედებების ეკონომიურობას, პროდუქტიულობას და ეფექტიანობას, რაც აუდიტორული საქმიანობის განხორციელებისას აუდიტის ობიექტის საქმიანობის ეფექტიანობის შეფასების საფუძველს ქმნის.

(2) თუ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ აუდიტის ფარგლებში აუდიტის ობიექტის არაეფექტიანი ქმედებები გამოვლინდება, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს სამართლებრივად გამყარებული და დასაბუთებული მითითების მიცემა მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეუძლია, თუ მსგავსი ნორმა აუდიტის ობიექტისთვის სავალდებულო იქნება ანუ ნორმა, რომლის თანახმადაც საქმიანობის განხორციელებისას ეფექტიანობის პრინციპი უნდა იქნას დაცული. წინააღმდეგ შემთხვევაში (არა)ეფექტიანობასთან მიმართებით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორული საქმიანობა შესაძლებელია უშედეგო აღმოჩნდეს.

(3) თავად სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონით დადგენილი ეფექტიანობის აუდიტის მასშტაბი აუდიტის ობიექტისთვის საქმიანობის ეფექტიანად განხორციელების ვალდებულებას არ წარმოქმნის. შესაბამისად, საჭიროა ეფექტიანი ქმედების ვალდებულების როგორც საბიუჯეტო პრინციპის კანონდამებლობით განსაზღვრა, რომლის პირდაპირი ადრესატი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შემოწმებული კერძო და საჯარო დაწესებულებები (ადგილობრივი თვითმმართველობები) იქნება.

(4) საბიუჯეტო ციკლის ყველა ფაზაზე აუდიტის მასშტაბისა (ეფექტიანობის თვალსაზრისით) და აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ქმედებების განხორციელების ვალდებულების (ეფექტიანობის პრინციპის შესაბამისად) იდენტურობა გადაამწყვეტი ფაქტორია გარე საფინანსო კონტროლის ორგანოს მიერ რეალურად ფუნქციონირებადი ეფექტიანობის აუდიტის განხორციელებისთვის. ფაქტიურად, ერთი მეორის გარეშე აზრს კარგავს.

(5) სამართლებრივი მოთხოვნების ჰარმონიზების მიღწევა შესაძლებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის ძირითადი დებულებების შესახებ ზოგადი კანონით⁶⁵, რომელიც დაადგენს, აგრეთვე, ეფექტიანობის პრინციპსაც. მაგალითად, გერმანიის საბიუჯეტო კოდექსი შეიცავს ექსპლიციტურ რეგულაციას⁶⁶, რომლის მიხედვით ბიუჯეტის შედგენისა და შესრულების დროს

⁶⁴ შდრ. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონის მე-2 მუხლი “ვ” -“თ“ პუნქტები, ასევე, ამავე კანონის მე-4 მუხლი.

⁶⁵ ბიუჯეტის შედგენის, შესრულების და კონტროლის პროცედურა, ანგარიშგების და პარლამენტის მიერ მთავრობის საქმიანობის მოწონების და ა.შ.

⁶⁶ გერმანიის ფედერაციის საბიუჯეტო კოდექსი.

ეკონომიურობისა და ეფექტიანობის პრინციპები⁶⁷ უნდა იქნას დაცული. ამდენად, გერმანიის უმაღლეს აუდიტორულ ორგანოს შეუძლია მის მიერ შემოწმებულ ობიექტს არაეფექტიანი ქმედება, თუ ასეთს ადგილი ექნება, ნაკლოვანებად ჩაუთვალოს⁶⁸. გერმანიის ფედერალური აუდიტის სამსახურს შეუძლია ასეთი ნაკლოვანება საპარლამენტო განხილვის საგნად აქციოს; თუ პარლამენტი გაიზიარებს ფედერალური აუდიტის სამსახურის შეფასებებს, აღნიშნული მთავრობის ნაკლოვანებად ჩაითვლება, რადგან მთავრობა პასუხისმგებელია ბიუჯეტის ეფექტიანად და კანონმდებლობის შესაბამისად შესრულებისთვის.

(6) საკანონმდებლო მოთხოვნების მსგავსი იდენტურობა ეფექტიანობის პრინციპთან მიმართებით საქართველოს მოქმედ კანონმდებლობაში (ჯერ) არ არის მოცემული⁶⁹. ამიტომ აღმასრულებელი ხელისუფლების ვალდებულება ეფექტიანობასთან მიმართებით სინქრონიზებულ უნდა იქნას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გამოყენებულ, ეფექტიანობის აუდიტის მასშტაბთან.

(7) ყოველივე ზემოთქმულის შესაბამისად, რეკომენდირებულია ეფექტიანობის პრინციპი როგორც ბიუჯეტის შედგენისა და შესრულების სავალდებულო მასშტაბი კონსტიტუციური ნორმით იქნას გამოხატული.

რეკომენდაცია Nr.10

კონსტიტუციის 92-ე მუხლის, პირველ პუნქტს

დაემატოს მეორე წინადადება:

„ბიუჯეტის შესახებ კანონის შედგენისა და შესრულებისას გათვალისწინებულია ეკონომიურობისა და ეფექტიანობის პრინციპები.“

თანმდევი ცვლილება:

შესაბამისი ცვლილებები უნდა განხორციელდეს საბიუჯეტო კოდექსში.

3.2.3 ექსკურსი: პოლიტიკური პარტიების ფინანსური საქმიანობის კონტროლი

(1) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების ფინანსურ საქმიანობაზე მონიტორინგს ახორციელებს. იგი უფლებამოსილია ჩაატაროს აუდიტი, დააყადაღოს ფიზიკური და იურიდიული პირების და მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების ქონება საბანკო ანგარიშების ჩათვლით, სამართალდარღვევის შესახებ

⁶⁷ შდრ. იხ. გერმანიის ფედერაციის საბიუჯეტო კოდექსი §7, პ.1, წინ.1.

⁶⁸ ეფექტიანობის პრინციპი როგორც შემოწმების მასშტაბი დადგენილია გერმანიის კონსტიტუციით(114-ე მუხლი, პ. 2 წინ.1).

⁶⁹ არც საქართველოს კონსტიტუციით და არც საბიუჯეტო კოდექსით ეფექტიანობის პრინციპი არ არის აღიარებული, რომელიც, მიზანსწონილია დაცულ იქნას ბიუჯეტის შედგენასა და შესრულებაში მონაწილე ყველა მხარის მიერ.

შეადგინოს ოქმი და მიიღოს შესაბამისი დადგენილება. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უფლებამოსილებათა შესახებ დეტალური რეგულაციები გაწერილია მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ ორგანულ კანონში. კონსტიტუციაში პოლიტიკური პარტიების კონტროლი როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობა არ არის მოხსენიებული.

(2) ავტორის მიერ პოლიტიკური პარტიების მონიტორინგთან დაკავშირებული სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მანდატი გაანიჭებულ იქნა GIZ-ის პროგრამის „საჯარო ფინანსების მართვა სამხრეთ კავკასიაში“ დაკვეთით შესრულებულ დასკვნაში⁷⁰ 2012წ. 2 მაისი. დასკვნაში აღნიშნულია, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აღმასრულებელ-ადმინისტრაციული ელემენტების მქონე უფლებამოსილებები არსებული ფორმით არ შეესაბამება გარე, დამოუკიდებელი, უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს ბუნებას, რაც დადგენილია საქართველოს კონსტიტუციის 97-ე მუხლის პირველი პუნქტით.

(3) ავტორის მიერ რეკომენდირებულ იქნა პოლიტიკური პარტიების მონიტორინგთან მიმართებით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის როლის გადახედვა და კომპეტენციებისა და პასუხისმგებლობათა სფეროების ცხადი გამოიჯვანა⁷¹ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ საკონსტიტუციო მანდატის შესაბამის ამოცანათა დამოუკიდებლად განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით.

(4) ავტორი, ამჟამადაც, იზიარებს იმავე რეკომენდაციას და მიიჩნევს რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მანდატი პოლიტიკური პარტიების მონიტორინგთან მიმართებით გაუქმებულ უნდა იქნას - ან უკიდურეს შემთხვევაში კონსტიტუციასთან შესაბამისობაში მყოფი მანდატის ფარგლებში უნდა მოთავსდეს.

ბონი, 1 ნოემბერი, 2014

დოქ. მათიას მერინგი

⁷⁰ მათიას მერინგი, საქართველოს კონტროლის პალატის მანდატის განხილვა და შეფასება მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების ფინანსურ მონიტორინგთან მიმართებით საქართველოს კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ფარგლებსა და საერთაშორისო კონტექსტში.

⁷¹ უმაღლეს აუდიტორულ ორგანოებს როგორც გარე მკონტროლებელსა და მთავრობას როგორც გაკონტროლებულ სივრცეს შორის.