

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის  
სახელმწიფო უნივერსიტეტი  
იურიდიული ფაკულტეტი

დოქტორის ხარისხის მოსაპოვებლად

დოქტორანტი: თამარ ავალიანი

სადოქტორო თემა: ფინანსური  
კომპეტენცია, როგორც საპარლამენტო  
კონტროლის ფორმა საქართველოში

სადოქტორო თემის ხელმძღვანელი:  
პროფესორი ნანა ჭიჭლაძე

თბილისი, 2016

## ფინანსური კომპეტენცია, როგორც საპარლამენტო კონტროლის ფორმა საქართველოში

### სტრუქტურა

ნაშრომში გამოყენებული შემოკლებანი და ტერმინთა განმარტებები .....	4-5
შესავალი .....	6-9
I. საფინანსო კონტროლის არსი .....	10-32
1.1. საფინანსო კომპეტენცია - პარლამენტის უფლებამოსილების ძირითადი მიმართულება .....	10-24
1.1.1. საფინანსო კომპეტენცია – რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის მნიშვნელოვანი ასპექტი .....	14-18
1.1.2. საფინანსო კომპეტენცია - კარგი მმართველობის (good governance) პრინციპის შემადგენელი ნაწილი .....	19-22
1.1.3. Power of the Purse – კანონის უზენაესობის კონსტიტუციური პრინციპი საჯარო ფინანსებში .....	21-24
1.2. საფინანსო კომპეტენცია - საპარლამენტო კონტროლის ფორმა საქართველოში .....	24-32
1.2.1. Ex-Ante საფინანსო კონტროლი – პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის მნიშვნელოვანი ფორმა .....	25-28
1.2.2. Ex-Post საფინანსო კონტროლი – პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის მნიშვნელოვანი ფორმა .....	29-32
II. პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის სამართლებრივი საფუძვლები .....	33-44
2.1. კონსტიტუცია – პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის განმსაზღვრელი ძირითადი კანონი .....	33-36
2.2. პარლამენტის რეგლამენტი – საფინანსო კონტროლის მომწესრიგებელი ძირითადი აქტი თუ მხოლოდ პროცედურების ერთობა? .....	36-39
2.3. საბიუჯეტო სისტემის მომწესრიგებელი სხვა აქტების თავისებურებანი .....	39-41
2.4. სახელმწიფო ბიუჯეტი – სამართლებრივი თუ საფინანსო დოკუმენტი .....	42-44
III. სახელმწიფოს მმართველ-გამგეობის ფორმები და მათი გავლენა საბიუჯეტო კანონმდებლობაზე .....	45-47
IV. საკანონმდებლო პროცესის თავისებურებანი პარლამენტში საფინანსო კანონმდებლობის მიღებასთან დაკავშირებით .....	48-75
4.1. საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების	

	თავისებურებანი საბიუჯეტო პროცესში .....	48-54
4.1.1.	ადმასრულებელი თუ საკანონმდებლო ხელისუფლების პრივილეგია პარლამენტში სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის წარდგენასთან დაკავშირებით? .....	48-52
4.1.2.	ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის პარლამენტთან შეთანხმება – საფინანსო სფეროში საკანონმდებლო ინიციატივის მნიშვნელოვანი ასპექტი .....	52-54
4.2.	პარლამენტის კომპეტენციის ზღვარი სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტში შესწორებების შეტანასთან დაკავშირებით და ადმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ვეტოს გამოყენების პრივილეგია .....	55-59
4.3.	სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების განსაკუთრებული პროცედურის მახასიათებლები .....	59-75
4.3.1.	პარალელური რეზოლუცია და შემთანხმებელი პროცედურა - პარლამენტში ბიუჯეტის განხილვის განსაკუთრებული ნიშნები .....	59-61
4.3.2.	საშუამავლო კომიტეტის როლი პარლამენტის პალატებს შორის კომპრომისის ძიებაში და პარლამენტის ქვედა პალატის მიერ ზედა პალატის პროტესტის დაძლევა ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების დროს .....	61-62
4.3.3.	„მაქოს“ პრინციპის აკრძალვა ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების პროცედურაში და ბიუჯეტის განხილვის ურგენტული პროცედურის თავისებურებანი .....	63-64
4.3.4.	ბიუჯეტის გახილვა ერთი მოსმენით - საბიუჯეტო პროცედურის დამახასიათებელი ნიშანი .....	64-66
4.3.5.	ბიუჯეტის მიღება სამი მოსმენით – განსაკუთრებული თუ სტანდარტული პროცედურა? .....	67-69
4.3.6.	საქართველოს პარლამენტში ბიუჯეტის განხილვის პროცედურის ხარვეზები .....	69-73
4.3.7.	დრო პარლამენტში ბიუჯეტის წარდგენასა და ახალ ფისკალურ წელს შორის და ბიუჯეტის დადგენილ დროს მიუღებლობის შედეგად გამოყენებული მექანიზმები .....	73-75
V.	პარლამენტის საკომიტეტო სისტემა – სახელმწიფო ბიუჯეტის ეფექტური განხილვის ადგილი .....	76-89
5.1.	პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის როლი ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების პროცესში .....	76-82
5.2.	პარლამენტის საჯარო ანგარიშის კომიტეტი – საფინანსო-საბიუჯეტო კონტროლის ეფექტური მექანიზმი .....	82-89

VI.	უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს როლი საფინანსო კონტროლის განხორციელებაში .....	90-94
VII.	საპარლამენტო კონტროლის ექსტრაორდინალური ფორმები .....	95-136
7.1.	ინტერპელაცია და კითხვა/შეკითხვა – საპარლამენტო კონტროლის ფორმები საქართველოში .....	95-107
7.2.	იმპიჩმენტი – საპარლამენტო კონტროლის ინსტრუმენტი საქართველოში .....	108-114
7.3.	პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისია – საპარლამენტო კონტროლის მნიშვნელოვანი მექანიზმი .....	114-123
7.4.	მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება – პარლამენტის საფინანსო კონტროლის მნიშვნელოვანი მექანიზმი .....	123-136
7.4.1.	კონცეფცია „responsible government” – საპარლამენტო დემოკრატიის ქვაკუთხედი .....	123-129
7.4.2.	უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი – საფინანსო კონტროლის მექანიზმი .....	129-136
VIII.	საქართველოს პარლამენტის საგადასახადო პოლიტიკა .....	137-151
8.1.	პარლამენტის საგადასახადო კომპეტენცია და საკანონმდებლო ინიციატივა გადასახადებთან დაკავშირებით .....	137-144
8.2.	გადასახადები და რეფერენდუმი – ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის საწინააღმდეგო რეგულაცია საქართველოს კონსტიტუციაში .....	144-151
IX.	საქართველოს პარლამენტის ფულად-საკრედიტო პოლიტიკა და ეროვნული ბანკის როლი სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების პროცესში .....	152-155
	<b>დასკვნა .....</b>	<b>156-171</b>
	<b>ბიბლიოგრაფია .....</b>	<b>172</b>

## ნაშრომში გამოყენებული შემოკლებანი და ტერმინთა განმარტებები

ტერმინთა განმარტებანი

- ex-ante - წინასწარი;
- ex-post - შემდგომი;
- Power of the Purse - ტერმინი პარლამენტის საფინანსო და საგადასახადო კომპეტენციას ასახავს, რომელიც საჯარო ფინანსების მართვაში პარლამენტის სუვერენულ როლზე მიანიშნებს;
- good governance - კარგი მმართველობის პრინციპი ანგარიშვალდებულ მთავრობას და პარლამენტის ეფექტურ კონტროლის კომპეტენციას გულისხმობს;
- influence terms – ზეგავლენის აღმნიშვნელი ტერმინები;
- financial oversight – საფინანსო ზედამხედველობა;
- financial control – საფინანსო კონტროლი;
- demand-concealing – მოთხოვნადამაღული;
- The Principle of Public Fisc – საჯარო ქონების პრინციპი;
- The Principle of Appropriations Control – სახელმწიფო თანხის გაღების კონტროლი;
- The power to deny appropriations - მთავრობის მიერ ხარჯების, სახელმწიფო ასიგნების გაღებისასთან დაკავშირებით პარლამენტის უარის კომპეტენციას;
- governance of budget – ბიუჯეტის მართვა;
- parliamentary rules – საპარლამენტო წესები;
- reglament of parliament – პარლამენტის რეგლამენტი;
- standing orders of parliament – პარლამენტის მუდმივი წესები;
- Primary law - პირველადი კანონი;
- secondary law – მეორადი კანონი;
- budget – ბიუჯეტი;
- pre-budget debate – ბიუჯეტის წარდგენამდე დებატები;
- package veto – სრული ვეტო;
- a line item veto or partial veto – ნაწილობრივი ვეტო;
- checks and balances – კონტროლი და გაწონასწორება;
- ad hoc – სპეციალური;
- responsible government – პასუხისმგებლიანი მთავრობა;
- Volume – ტომი;
- „მაქოს“ პრინციპი - საფრანგეთის საკანონმდებლო პროცესისათვის დამახასიათებელი გაწეული პრცედურა;

შემოკლებანი:

- ა.შ – ასე შემდეგ;
- აშშ – ამერიკის შეერთებული შტატები;

- თბ –თბილისი;

## შესავალი

სადოქტორო ნაშრომში განხილულია საქართველოს პარლამენტის ფინანსური კომპეტენცია, როგორც საპარლამენტო კონტროლის ფორმა საქართველოში. კვლევაში მიმოხილულია პარლამენტის ფინანსური კონტროლის კომპეტენციის მნიშვნელოვანი ასპექტები, მისი გაძლიერების გზები და პარლამენტის ფინანსური კომპეტენციის ოპტიმალური მოწესრიგების ასპექტები. სადოქტორო ნაშრომში გაანალიზებულია ხარვეზები და შეთავაზებულია კონკრეტული რეკომენდაციები პარლამენტის ფინანსური კონტროლის კომპეტენციის განმტკიცებასთან დაკავშირებით საუკეთესო საერთაშორისო მოდელების შესწავლის საფუძველზე.

პარლამენტის საფინანსო კომპეტენცია პარლამენტის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსის მნიშვნელოვან მახასიათებელ ნიშანს წარმოადგენს. ფინანსური კომპეტენციის საშუალებით, უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო აკონტროლებს და ზედამხედველობას უწევს მთავრობის საქმიანობას საჯარო ფინანსების განკარგვასთან და რაციონალურ მართვასთან დაკავშირებით.

სადოქტორო ნაშრომში გაანალიზებულია პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის კონსტიტუციური რეგლამენტაციის საკითხი და სახელმწიფო ბიუჯეტის სამართლებრივი ბუნება.

პარლამენტის საფინანსო კომპეტენცია საჯარო ფინანსებში ფისკალური დისციპლინის დამყარების ძირითადი ინსტრუმენტია.

პარლამენტის საფინანსო კომპეტენცია, როგორც წესი, საბიუჯეტო კონტროლის წინასწარ (ex ante)<sup>1</sup> და შემდგომ (ex post)<sup>2</sup> ფაზებში წარმოიხინდება. წინასწარი კონტროლის ეტაპზე, უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო მონაწილეობა იღებს საბიუჯეტო განხილვებში, ხოლო შემდგომ ეტაპზე, იგი ძირითადად აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ბიუჯეტის შესრულების კონტროლზეა ორიენტირებული. საქართველოს პარლამენტი წინასწარ და შემდგომ საფინანსო კონტროლს ერთდროულად ასორციელებს. საქართველოს პარლამენტი იღებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს და იმავდროულად ამტკიცებს ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშს.

საქართველოში წინასწარი საფინანსო კონტროლის მნიშვნელოვან ეტაპს მთავრობის მიერ ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის პარლამენტთან შეთანხმება წარმოადგენს.

წინასწარი და შემდგომი კონტროლის ეტაპებზე, მნიშვნელოვანია პარლამენტში გამართული საკომიტეტო სისტემის არსებობა, რომელიც ეფექტურად გააკონტროლებს მთავრობის მიერ საფინანსო პოლიტიკის შესრულებას და მთავრობის ანგარიშვალდებულებას პარლამენტის მიმართ. საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი ძირითადად მაკორდინირებელი ფუნქციით შემოიფარგლება და

<sup>1</sup> წინასწარი საფინანსო კონტროლი, რომელიც სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების პროცედურის დროს ხორციელდება. ტერმინი ex-ante ნიშნავს წინასწარს.

<sup>2</sup> შემდგომი საფინანსო კონტროლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგების ეტაპზე. ტერმინი ex-post შემდგომს ნიშნავს.

ნაკლებად ეფექტურია აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის საქმეში.

მთავრობის წინასწარი და შემდგომი კონტროლის ფაზებში აქტიურად მონაწილეობენ გარე მაკონტროლებელი ორგანოები, რომელთა სამართლებრივი სტატუსი კონსტიტუციებით არის განსაზღვრული. საქართველოში სახელმწიფო აუდიტის სამსახური აქტიურად მონაწილეობს როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვის, ისე მისი შესრულების ეტაპებზე.

სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების დროს აქტიურ როლს ასრულებს ეროვნული ბანკი, რომელიც მონეტარული პოლიტიკის შესრულების კონტროლზეა ორიენტირებული.

უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს უმნიშვნელოვანეს კომპეტენციას - **Power of the Purse**<sup>3</sup> წარმოადგენს. აღნიშნული კომპეტენცია ხაზს უსვამს პარლამენტის ექსკლუზიურ როლს საფინანსო და საგადასახადო პოლიტიკის განსაზღვრაში.

პარლამენტის საფინანსო კომპეტენცია კარგი მმართველობის პრინციპის (**good governance**)<sup>4</sup> მნიშვნელოვანი ასპექტია.

სამართლებრივ დოქტრინაში, პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციას, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის შემადგენელ ნაწილადაც განიხილავენ. ამ შემთხვევაში, მნიშვნელოვანია, ერთის მხრივ, ხაზი გაესვას პარლამენტის ექსკლუზიურ როლს საფინანსო კომპეტენციის განხორციელების საქმეში, ხოლო, მეორეს მხრივ, მნიშვნელოვანია მთავრობის სტაბილური ფინანსირების უზრუნველყოფა.

საფინანსო კომპეტენციის განხორციელებისას პარლამენტი ესტრატეგიული კონტროლის ისეთ ფორმებს იყენებს, როგორცაა, ინტერპელაცია, კითხვა/შეკითხვა, იმპიჩმენტის მექანიზმი, დროებითი საგამომიებო კომისია და უნდობლობის გამოცხადება. აღნიშნული მექანიზმების გამოყენება სახელმწიფოს მმართველ-გამგეობის ფორმაზეა არის დამოკიდებული.

საქართველოს პარლამენტი ან საერთოდ არ იყენებს ესტრატეგიული კონტროლის ფორმებს ან იშვითად იყენებს მათ. როგორც წესი, საქართველოს პარლამენტი არ იყენებს ესტრატეგიული კონტროლის ფორმებს საფინანსო საკითხებთან დაკავშირებით.

ნაშრომში გაანალიზებულია პარლამენტის საგადასახადო და ფულად - საკრედიტო პოლიტიკა, როგორც უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს საქმიანობის მნიშვნელოვანი ასპექტი.

წინამდებარე ნაშრომში კვლევისას გამოყენებულია **შედარებით-სამართლებრივი მეთოდი**, როგორც საშუალება ნაშრომში დასახული მიზნის მისაღწევად.

სადოქტორო ნაშრომში პარლამენტის ფინანსური კომპეტენციის ქართულ მოდელთან ერთად გაანალიზებულია სხვადასხვა ქვეყნების საუკეთესო მოდელები და მათ გამოცდილებაზე დაყრდნობით

<sup>3</sup> აღნიშნული ტერმინი პარლამენტის საფინანსო და საგადასახადო კომპეტენციას ასახავს, რომელიც საჯარო ფინანსების მართვაში პარლამენტის სუვერენულ როლზე მიანიშნებს.

<sup>4</sup> კარგი მმართველობის პრინციპი ანგარიშვალდებულ მთავრობას და პარლამენტის ეფექტურ კონტროლის კომპეტენციას გულისხმობს.



შეთავაზებულია რეკომენდაციები პარლამენტის ფინანსური კომპეტენციის გაძლიერებასთან დაკავშირებით.

შედარებით-სამართლებრივი მეთოდის გამოყენებით საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობისა და პრაქტიკის კვლევა განხორციელდა, რამაც შესაძლებელი გახდა საუკეთესო პრაქტიკის განზოგადება და ანალიზი.

ნაშრომში გამოყენებულია **სისტემური და ლოგიკური ანალიზის მეთოდები**, რითაც პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციების სისტემური დაჯგუფება და ტენდენციების გამოკვეთა განხორციელდა.

პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის სხვადასხვა მექანიზმების შეფასებისას **დედუქციური და ინდუქციური კვლევის მეთოდების** საფუძველზე ჩამოყალიბებულ იქნა შესაბამისი დასკვნები და რელევანტური რეკომენდაციები.

ნაშრომის **სტრუქტურა** შესავლის, ცხრა თავისა და დასკვნისაგან შედგება.

*პირველი თავი* საფინანსო კონტროლის არსის განსაზღვრებას გვათავაზობს, სადაც ძირითადი ადგილი საფინანსო კომპეტენციის არსის გარკვევას და წინასწარი და შემდგომი საფინანსო კონტროლისა და ზედამხედველობის ცნებათა განმარტებას ეთმობა. მითითებულ თავში მიმოხილულია პარლამენტის საფინანსო კომპეტენცია, როგორც კარგი მმართველობისა და რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის მნიშვნელოვანი ასპექტი. ამასთანავე, მიმოხილულია პარლამენტის უმნიშვნელოვანესი კომპეტენცია - „Power of the Purse, როგორც ფისკალური დისციპლინის დამყარების მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი.

*მეორე თავში* გაანალიზებულია პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის სამართლებრივი საფუძვლები და სახელმწიფო ბიუჯეტის სამართლებრივი და ეკონომიკური ბუნება.

*მესამე თავი* სახელმწიფოს მმართველ-გამგეობის ფორმებს და საბიუჯეტო კანონმდებლობაზე მათ გავლენას ეხება.

*მეოთხე თავი* პარლამენტში საფინანსო კანონმდებლობის მიღებასთან დაკავშირებით საკანონმდებლო პროცესის თავისებურებებს ეხება.

*მეხუთე თავი* საკომიტეტო სისტემას და მათ მიერ საფინანსო უფლებამოსილების განხორციელების თავისებურებებს ეხება.

*მექვსე თავში* გაანალიზებულია უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს როლი საფინანსო კონტროლის განხორციელების როგორც წინასწარ, ისე შემდგომ ეტაპებზე.

*მეშვიდე თავში* მიმოხილულია საპარლამენტო კონტროლის ექსტრაორდინალური ფორმები და მათი გამოყენების თავისებურებანი.

*მერვე თავი* პარლამენტის საგადასახაო პოლიტიკას და მისი განხორციელების თავისებურებებს ეხება.

*მეცხრე თავში* გაანალიზებულია პარლამენტის ფულად-საკრედიტო პოლიტიკა და მისი განხორციელების სპეციფიკა. ამასთანავე, მითითებულ თავში აქცენტი კეთდება ეროვნული ბანკის როლზე სახელმწიფო ბიუჯეტის განხლვის წინასწარ და შემდგომ ეტაპებზე.

*მეათე თავი* მოიცავს საქართველოს პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის გაძლიერების გზებს.

*დასკვნაში* ჯამდება დასახული მიზნის მისაღწევად ჩატარებული კვლევის შედეგები.

ნაშრომის სათაურის შერჩევას, არჩევანი ორ ტერმინს – „საფინანსო კონტროლს“ და „ფინანსურ კონტროლს“ შორის იდგა. მიუხედავად იმისა, რომ ეტიმოლოგიურად და შინაარსობრივად განსხვავება ამ ორ ტერმინს შორის არ არის, მაინც რადგან დოქტრინაში ძირითადად ტერმინი „ფინანსური კომპეტენცია“ იხმარება, გადაწყდა ნაშრომის სათაურში აღნიშნული ტერმინის გამოყენება.

ამასთანავე, ნაშრომში აქცენტი კეთდება ფინანსურ კომპეტენციაზე, როგორც საპარლამენტო კონტროლის ფორმაზე. კვლევაში გამოყენებულია ორი ტერმინი „საფინანსო ზედამხედველობა“ და „საფინანსო კონტროლი“. ხშირად, ამ ორ ტერმინს სონონიმური მნიშვნელობა აქვს, ხოლო რიგ შემთხვევებში, ფინანსური კონტროლი აქცენტს სამართლებრივთან ერთად პოლიტიკურ კონტროლზეც აკეთებს. საფინანსო კონტროლს, უფრო მეტად რეპრესიული ფუნქცია აქვს, ხოლო საფინანსო ზედამხედველობა აქცენტს პრევენციაზე აკეთებს.

წინამდებარე ნაშრომში ტერმინოლოგიურ საკითხებს ნაკლები მნიშვნელობა აქვს. კვლევაში აქცენტი პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის შინაარსის შესწავლასა და ანალიზს ეთმობა.

ნაშრომის **სიახლე და ორიგინალობა** მდგომარეობს იმაში, რომ საქართველოს კონსტიტუციურ სამართალში მწირია ფუნდამენტური კვლევა საქართველოს პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციისა, ამ საკითხზე ძირითადად არსებობს სამეცნიერო ლიტერატურა უცხო ენაზე. წინამდებარე ნაშრომში ძირითადად გამოყენებულია უცხოენოვანი სამართლებრივი ლიტერატურა და აქტები. ნაშრომის თემატიკის შერჩევას, აქცენტი გააკეთდა იმაზე, რომ არჩეულიყო თემა, რომელსაც სჭირდებოდა კვლევა.

წინამდებარე ნაშრომი არის ერთ-ერთი პირველი მცდელობა პარლამენტის ფინანსური კომპეტენციის ფუნდამენტური კვლევისა, რომელიც გარკვეულ წვლილს შეიტანს საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის განვითარებაში.

სადოქტორო თემის **აქტუალობა** მდგომარეობს იმაში, რომ სახელმწიფოს დღის წესრიგში სერიოზულად დგას კონკრეტული ღონისძიებების გატარება პარლამენტის როლისა და მისი საკონტროლო კომპეტენციის გაძლიერების მიმართულებით.

მიუხედავად საქართველოში რამდენჯერმე განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმისა, დღემდე ვერ მოხერხდა პარლამენტის საფინანსო უფლებამოსილების სათანადო რეგლამენტაცია, რომელიც ხელს შეუწყობდა პარლამენტის მიერ ეფექტური საკონტროლი კომპეტენციის განხორციელებას.

ნაშრომის **მიზანს** წარმოადგენს საქართველოს პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის დადებითი მხარეებისა და ხარვეზების იდენტიფიცირება, საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე. ქართული მოდელის ოპტიმალური მოწესრიგება, დახვეწა და სათანადოდ გაწერა, პარლამენტის როლის გააქტიურებითა და წინ წამოწევით. საკვლევ თემაში აქცენტი კეთდება პარლამენტის საკომიტეტო სისტემის გაძლიერებასა და მათ მიერ რეალური საფინანსო კონტროლის განხორციელებაზე, აგრეთვე, საფინანსო კონტროლის ექსტრაორდინალური ფორმების ეფექტურ გამოყენებაზე. ნაშრომში შეთავაზებულია კონკრეტული რეკომენდაციები საქართველოს პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის გაძლიერებასთან დაკავშირებით.

## I. საფინანსო კონტროლის არსი

საფინანსო კონტროლის არსში გაანალიზებულია პარლამენტის საფინანსო კომპეტენცია, როგორც უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებამოსილების ძირითადი მიმართულება.

საფინანსო კომპეტენცია, პარლამენტის უძველეს კომპეტენცია წარმოადგენს, რომელიც საპარლამენტო კონტროლის ex-ante<sup>5</sup> და ex-post<sup>6</sup> ფაზებში ვლინდება. საფინანსო კომპეტენცია, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის მნიშვნელოვანი ასპექტია, რომელიც ერთის მხრივ პარლამენტარიზმის განვითარებას, ხოლო მეორეს მხრივ, კონსტიტუციური წესრიგის შენარჩუნებას ემსახურება.

პარლამენტის უმნიშვნელოვანეს კომპეტენციას - „**Power of the Purse**”<sup>7</sup>, განეკუთვნება, რომელიც დემოკრატიის ქვაკუთხედს წარმოადგენს. მისი არსი საჯარო ფინანსების მართვაში პარლამენტის ექსკლუზიურ კომპეტენციაში მდგომარეობს. ამასთანავე, პარლამენტის საფინანსო კომპეტენცია კარგი მმართველობის პრინციპის (**good governance**) შემადგენელი ნაწილია.

### 1.1 საფინანსო კომპეტენცია - პარლამენტის უფლებამოსილების ძირითადი მიმართულება

პარლამენტის ძირითად კონსტიტუციურ უფლებამოსილებებს ეროვნული პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა, კანონშემოქმედებითობა, ზედამხედველობის განხორციელება და წარმომადგენლობითობა წარმოადგენს.

გამართული საპარლამენტო ინსტიტუციების შემთხვევაში, პარლამენტის მიერ მისი კონსტიტუციური პრეროგატივების განხორციელება ხდება კომპლექსურად და არა ერთმანეთისგან განყენებულად ან განცალკევებით.

საფინანსო კომპეტენცია პარლამენტის უფლებამოსილების ძირითად მიმართულებას და მისი სამართლებრივი სტატუსის განმსაზღვრელ პრეროგატივას წარმოადგენს.

სამეცნიერო ლიტერატურაში არსებობს სხვადასხვა მოსაზრებები იმასთან დაკავშირებით, საფინანსო კომპეტენცია არის პარლამენტის ცალკე კომპეტენცია თუ საკანონმდებლო კონტროლის კომპეტენციის ნაწილი.

**უნდა აღინიშნოს, რომ პარლამენტის საფინანსო კომპეტენცია წარმოადგენს პარლამენტის ცალკე კომპეტენციასაც და არა მხოლოდ**

<sup>5</sup> წინასწარი საფინანსო კონტროლი, რომელიც სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების პროცედურის დროს ხორციელდება. ტერმინი ex-ante ნიშნავს წინასწარს.

<sup>6</sup> შემდგომი საფინანსო კონტროლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგების ეტაპზე. ტერმინი ex-post შემდგომს ნიშნავს.

<sup>7</sup> აღნიშნული ტერმინი პარლამენტის საფინანსო და საგადასახადო კომპეტენციას ასახავს, რომელიც საჯარო ფინანსების მართვაში პარლამენტის სუვერენულ როლზე მიანიშნებს.

პარლამენტის კონტროლის კომპეტენციის შემადგენელ ნაწილს. კონტროლის კომპეტენციასთან ერთად, პარლამენტი განსაზღვრავს საფინანსო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს და საგადასახადო ვალდებულებებს ადგენს. ამასთანავე, უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის მიმართულებებს განსაზღვრავს.

ისტორიულად პარლამენტებს საფინანსო კომპეტენცია საკანონმდებლო კომპეტენციაზე ადრე მიენიჭათ, რამაც მისი ადეკვატური კონსტიტუციური რეგლამენტაცია განაპირობა.

საფინანსო კომპეტენცია კონტროლის კომპეტენციასთან ერთად უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსის მახასიათებელს წარმოადგენს.

ზოგიერთი მეცნიერი „ხელისუფლების დანაწილების პირობებში, პარლამენტის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის რამდენიმე საშუალებას გამოყოფს: ზედამხედველობა, კანონმდებლობა და ბიუჯეტის კეთება.“<sup>8</sup>

პარლამენტის საზედამხედველო უფლებამოსილება ყველაზე უკეთესად ტერმინ „კონტროლში“ წარმოჩინდება.

ზოგიერთი მეცნიერი ტერმინ „კონტროლს“ „ზეგავლენის ტერმინთა“ (influence terms) ჯგუფს მიაკუთვნებს<sup>9</sup>.

სამართლებრივ დოქტრინაში პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის აღსანიშნავად ხმარობენ როგორც ტერმინ - საფინანსო ზედამხედველობას (**Financial oversight**), ისე საფინანსო კონტროლს (**Financial control**).

ეს ორი ტერმინი სამართლებრივ ლიტერატურაში ხან ერთმანეთის სინონიმად გამოიყენება, ხან კი მცირედ განსხვავებული მნიშვნელობა გააჩნია.

მეცნიერთა მოსაზრებით „აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე საპარლამენტო კონტროლი ამერიკის შეერთებული შტატების კონგრესის საზედამხედველო ფუნქციების ანალოგიურია, რომელიც აშშ-ს სენატის კომიტეტმა განმარტა როგორც „კონგრესის უფლებამოსილებათა ფართო სპექტრი, რომელიც აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ პოლიტიკის განხორციელების კონტროლსა და გადახედვას გულისხმობს.“<sup>10</sup>

ტერმინი საფინანსო კონტროლი ტერმინ საფინანსო ზედამხედველობისგან განსხვავებით უფრო მეტად შესაძლებელია აღიქმებოდეს, როგორც აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე პოლიტიკური კონტროლის ინსტრუმენტი.

ტერმინ საფინანსო ზედამხედველობას საფინანსო კონტროლისაგან განსხვავებით დამატებითი პრევენციული ფუნქცია გააჩნია. მისი მიზანია უფრო მეტად უზრუნველყოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულებისა და ეფექტურობის შენარჩუნება,

<sup>8</sup> Remington T.F., Separation of Powers and Legislative Oversight in Russia, WBI Development Studies, Legislative oversight and Budgeting, a World Perspective, editors Rick Staphenurst, Riccardo Pelizzo, David M. Olson, Liza von Trapp, World Bank Institute, Washington DC, 2008, 173, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

<sup>9</sup> Damgaard E., Representation, Delegation and Parliamentary Control, Copenhagen, April 14-19, 2000, 7.

<sup>10</sup> Remington T.F., Separation of Powers and Legislative Oversight in Russia, WBI Development Studies, Legislative oversight and Budgeting, a World Perspective, editors Rick Staphenurst, Riccardo Pelizzo, David M. Olson, Liza von Trapp, World Bank Institute, Washington DC, 2008, 192, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

ვიდრე პოლიტიკის განხორციელების კონტროლი. საფინანსო კონტროლის ფუნქციას კი შესრულების კონტროლი წარმოადგენს და უფრო მეტად რეპრესიული ფუნქციის მატარებელია.

სამართლებრივ დოკტრინაში ხშირად გამოიყენება ცნებები: პარლამენტის *ex ante* და *ex post* საფინანსო კონტროლი.

*ex ante* ფაზაზე პარლამენტის საქმიანობაში იგულისხმება პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის ხარჯების გაღების უფლებამოსილების მინიჭება. იგი მოიცავს პარლამენტის როლს ბიუჯეტის დაგეგმვაში და ხარჯების გაღებაში. *ex ante* ფაზაში იკვეთება პარლამენტის როლი, როცა იგი მონაწილეობას იღებს მთავრობისათვის ხარჯების გაღების უფლებამოსილების მინიჭებაში. ეს კი ხორციელდება ბიუჯეტის კანონის განხილვისა და დამტკიცებისას.

*ex post* ფაზაზე კონტროლი ხორციელდება ფინანსური ანგარიშის განხილვისას, გარე აუდიტის განხორციელებისას, საბიუჯეტო პროცესის შეფასებითი სტადიის დროს. *ex post* ფაზაზე ხდება უკვე ფინანსური ანგარიშის დამტკიცება და წინა პლანზე იწევს გარე აუდიტის, უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს როლი.

ზოგიერთი მეცნიერი *ex ante* კონტროლს, *ex post* კონტროლისაგან განსხვავებით მოთხოვნადამაღულ (demand-concealing) კონტროლს უწოდებს. მათ გამოკვეთილ მახასითებელს წარმოადგენს ის, რომ კონტროლის განმახორციელებელი ორგანო ინარჩუნებს მთავრობის ხარჯვით გადაწყვეტილებების წინასწარი გადახედვის კომპეტენციას.<sup>11</sup>

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „საჯარო ფინანსებს სამი ძირითადი ფუნქცია გააჩნიათ: რესურსების ეფექტური განაწილება, შემოსავლების რედისტრიბუცია და ეროვნული ეკონომიკის სტაბილიზაცია.“<sup>12</sup>

პარლამენტის უმნიშვნელოვანეს კომპეტენციას განეკუთვნება - „**Power of the Purse**“, რომელიც დემოკრატიის საფუძველს წარმოადგენს. აღნიშნული უფლებამოსილების თანახმად, უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო ვალდებულია უზრუნველყოს, რომ შემოსავლები და ხარჯები რომელსაც იგი ამტკიცებს არის ფისკალურად სწორი, არსებული რესურსების ფარგლებში შეესაბამება მოსახლეობის საჭიროებებს და სრულდება სათანადოდ და ეფექტურად.<sup>13</sup>

ხშირად ტერმინს - „**Power of the Purse**“, საკანონმდებლო ორგანოს საფინანსო კონტროლის ძირითად ასპექტადაც განიხილავენ, რომელიც ძირითადად მთავრობის მიერ ხარჯების გაღების საპარლამენტო კონტროლზე არის ორიენტირებული.

პარლამენტის საფინანსო და საკონტროლო კომპეტენციას სასიცოცხელი მნიშვნელობა აქვს იმ თვალსაზრისით, რომ მთავრობამ თავისი ფისკალური უფლებამოსილება ეფექტურად და დემოკრატიულად შეასრულოს.<sup>14</sup>

პარლამენტის საფინანსო კონტროლის კომპეტენცია, უპირველესად, პარლამენტის მიმართ მთავრობის ანგარიშგებას გულისხმობს. იგი ასევე,

<sup>11</sup> Rabin J., *Handbook for Budgeting*, New York, 1992, 5

<sup>12</sup> The Budget System of Korea, Ministry of Strategy and Finance, 2014.3, 3.

<sup>13</sup> Wehner J., „Back from the Sidelines”, *Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle*, World Bank Institute Working Papers, Washington D.C. 2004, 3, <[worldbank.org](http://worldbank.org)>.

<sup>14</sup> იქვე, 1

ითვალისწინებს საანგარიშო წლის შუა პერიოდში საბიუჯეტო ანგარიშის და საჯარო ანგარიშის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოსთვის წარდგენას, მთავრობის ყოველწლიურ მოხსენებას პარლამენტისათვის საბიუჯეტო სფეროში მთავრობის მიერ მიღწეულ შედეგებზე.

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ ბიუჯეტის კონტროლი თავისი არსით ერთ-ერთი ყველაზე ეფექტური კონტროლის ფორმაა, რადგან თუ ვიმსჯელებთ მის შინაარსზე, იგი არის მთავრობის საქმიანობის გეგმა ციფრობრივ (თანხობრივ) გამოხატულებაში. მისი მეშვეობით, პარლამენტს აქვს საშუალება თვითონ დაამტკიცოს მთავრობის ეკონომიკური საქმიანობის გეგმა და გაეცნოს შესრულების შედეგებს. საბიუჯეტო კონტროლის განხორციელების ყველაზე უმაღლესი მომენტი არის ის, რომ მისი საშუალებით ყველაზე უფრო საუკეთესოდ შეიძლება დანახულ იყოს გატარებული საფინანსო და ფისკალური პოლიტიკის შედეგიანობა.<sup>15</sup>

სრულად უნდა გაზიარდეს ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „საფინანსო კომპეტენციის მანდატი საშუალებას აძლევს საკანონმდებლო ორგანოებს, სათანადოდ წარმოადგინონ მათი ამომრჩეველების სურვილები და წუხილები მთავრობების წინაშე და მედიატორის ფუნქცია შეასრულონ ამომრჩეველებსა და მთავრობას შორის“<sup>16</sup>.

პარლამენტის საფინანსო კომპეტენცია გამომდინარეობს რაციონალური პარლამენტარიზმის იდეისგან, რაც პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის მკაცრი ორგანიზების სურვილით გამოირჩევა.

მისაღებია მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „პარლამენტი, როგორც ხალხის მიერ არჩეული „სუვერენის“ ამოცანას, პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბება წარმოადგენს, რომელიც ინსტრუმენტალიზებულია კანონების ფორმულირებითა და მათ შესახებ გადაწყვეტილების მიღებით. ამ თვალისაზრისით, 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 იქნას გაღებული ხარჯები სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. ანუ, სახელმწიფო შემოსულობებისა და გადასახდელების შესახებ გადაწყვეტილებას უნდა იღებდეს პარლამენტი, თავად სხვა ნებისიერი მხარის მონაწილეობის გარეშე.

საპარლამენტო დემოკრატიაში პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილება ძირითადად საპარლამენტო ფუნქციას წარმოადგენს; საბიუჯეტო უფლებამოსილება პარლამენტისთვის ეგრეთწოდებული „სამეფო უფლებამოსილების“ ტოლფასი გადაუნაწილებელი და არადელეგირებული უფლებაა, რომლის გარეშეც დემოკრატიული არჩევნებით არჩეული პარლამენტი საბიუჯეტო სახსრების გამოყოფის შესახებ (უმრავლესობის მიერ) გადაწყვეტილების მიღებასთან და

<sup>15</sup> დოქტორანტ მამუკა მათიაშვილის სადისერტაციო ნაშრომი თემაზე: უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობა სახელმწიფო კონტროლის განხორციელებაში, გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტი, თბ., 2010, 10, <<http://www.nplg.gov.ge>>.

<sup>16</sup> *Stapenhurst F.C., Pelizzo R., A Bigger Role for Legislatures, Finance & Development, a quarterly magazine of the IMF, December 2002, Volume 39, Number 4, 1, <[www.imf.org](http://www.imf.org)>.*

მთავრობის კონტროლის განხორციელებასთან მიმართებით პოლიტიკურ ნებას ვერ აქცევს რეალობად. ეს უკანასკნელი გულისხმობს ბიუჯეტის შესრულებისას მთავრობის მიერ გამოყენებული სახსრების კანონიერების, მიზანშეწონილობის და ეფექტიანობის კონტროლს პარლამენტის მხრიდან.”<sup>17</sup>

პარლამენტი, როგორც ქვეყნის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო, წინასწარ და შემდგომ საფინანსო ცონტროლს როგორც საპარლამენტო სტრუქტურების, ისე გარე მაკონტროლებელი ორგანოების მეშვეობით ახორციელებს.

### 1.1.1 საფინანსო კომპეტენცია – რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის მნიშვნელოვანი ასპექტი

პარლამენტის საფინანსო კომპეტენცია რაციონალური პარლამენტარიზმის იდეისგან გამომდინარეობს, რაც პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის მკაცრი ორგანიზების სურვილით გამოირჩევა.

რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის იდეა ერთის მხრივ, პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის დეტალურ რეგლამენტაციაში და მეორეს მხრივ, მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველყოფაში მდგომარეობს. მნიშვნელოვანია, ერთის მხრივ დაცული იყოს წონასწორობა პარლამენტისა და მთავრობის ურთიერთმიმართებაში, მეორეს მხრივ, უზრუნველყოფილი იყოს ნდობა-უნდობლობის მექანიზმის იმდაგვარი რეგულირება, რომ გამოირიცხოს სახელისუფლებო ვაკუუმი და საბოლოო გადაწყვეტილება დაცული იყოს მაქსიმალური ობიექტურობით.

როგორც ზოგიერთი მეცნიერი აღნიშნავს „რაციონალიზებული სისტემის მთავარ მიზნად აღმასრულებელი ხელისუფლების – მთავრობის სტაბილურობა, ამასთან პოლიტიკური ინსტიტუტების გამართული ფუნქციონირება იქცა. ფუნდამენტური და საბაზისო კონცეფციის გავლენით, ჩამოყალიბდა ისეთი სისტემები, რომლებიც დიდწილად უწყობდა ხელს სამთავრობო სტაბილურობას. სწორედ, რომ სამთავრობო სტაბილურობის უზრუნველყოფა, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის მთავარი ფუნქცია და არსი.”<sup>18</sup>

ძირეული ცვლილებები იქნა შეტანილი ომის შემდგომ დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოების კონსტიტუციებში მთავრობისა და პარლამენტის ურთიერთობის რაციონალიზაციის მიზნით. რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი არის კონსტიტუციური მექანიზმებისა და პროცედურების ერთობლიობა, რომელიც გამიზნულია კაბინეტის სტაბილურობის განმტკიცებისკენ ისე, რომ შენარჩუნებულ

<sup>17</sup> მერინგი მ., საჯარო ფინანსების მართვა სამხრეთ კავკასიაში – გარე და საპარლამენტო საფინანსო კონტროლი, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ჩარჩოების ანალიზი, GIZ-ის პროგრამა, ბონი, 1 ნოემბერი 2014, 5, <http://sao.ge>

<sup>18</sup> გოდოლაძე კ., საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში – პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები, დეპარლამენტარიზაცია: მითი თუ რეალობა, თბ., 2013, 35.

იქნეს საპარლამენტო სისტემის ძირითადი თავისებურებები მთავრობის პოლიტიკაზე საკანონმდებლო ზედამხედველობის ჩათვლით.<sup>19</sup>

საფინანსო კომპეტენციასთან მიმართებით, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის იდეა უპირველესად მთავრობისათვის ნდობა-უნდობლობის გამოცხადების, აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის კითხვა-შეკითხვების დასმისა და ინტერპელაციის ინსტიტუტის გამოყენების საკითხებში მდგომარეობს.

სრულად უნდა გაზიარდეს მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ პარლამენტარიზმის მნიშვნელოვან მახასიათებლებს წარმოადგეს წინასწარი და შემდგომი საპარლამენტო კონტროლი მთავრობის საქმიანობაზე, რაც გულისხმობს პარლამენტის როლს და მნიშვნელობას როგორც ბიუჯეტის მიღების ისე შესრულების კონტროლის დროს.<sup>20</sup>

რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი არის საკონსტიტუციო ბერკეტებისა და პროცედურების სისტემა, რომელიც მიზანმიმართულია კაბინეტების სტაბილურობისკენ და იმავდროულად პარლამენტის ძირითადი მახასიათებლის შენარჩუნებისკენ, მთავრობის პოლიტიკის შესრულების კონტროლის ჩათვლით. კაბინეტის კოლექტიური პასუხისმგებლობა, რომელიც ხორციელდება პარლამენტის მიერ უნდობლობის გამოცხადებით, წარმოადგენს პარლამენტარიზმის სიძლიერის ძირითად მახასიათებელს.<sup>21</sup>

ზოგიერთი მეცნიერი პარლამენტის „რაციონალიზაციას“ შემდეგი სამი ფაქტორით ზომავს: უნდობლობის ვოტუმით და მთავრობის გადაყენებასთან დაკავშირებული სიძნელეებით, მთავრობის საქმიანობის კონტროლით და შეზრუდებით კერძო პირების მიერ პარლამენტში კანონპროექტის წარდგენასთან დაკავშირებით.<sup>22</sup>

რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის პირობებში, საფინანსო კომპეტენციის ძირითადი მიზანია უზრუნველყოს მთავრობის ანგარიშვალდებულება და პასუხისმგებლობა პარლამენტის მიმართ.

საპარლამენტო სისტემის მახასიათებელ ნიშანს წარმოადგენს მთავრობის ანგარიშვალდებულება პარლამენტის მიმართ, რაც გულისხმობს იმას, რომ მთავრობას პოლიტიკის განხორციელებისათვის ესაჭიროება პარლამენტის ნდობა და მხარდაჭერა, თავის მხრივ პარლამენტი უფლებამოსილია გადააყენოს მთავრობა მის მიმართ ნდობის დაკარგვის შემთხვევაში.

პარლამენტის საფინანსო კომპეტენცია ძირითადად ოპერირებს პოზიტიური პარლამენტარიზმის პირობებში, როდესაც მთავრობას საფინანსო პოლიტიკის განხორციელებისათვის ესაჭიროება პარლამენტის მიერ ნდობის გამოცხადება და უფლებამოსილებით აღჭურვა.

რაციონალური პარლამენტარიზმის პირობებში, საფინანსო კონტროლის განხორციელებისას, პარლამენტის განკარგულებაშია კონტროლის სხვადასხვა საშუალებები: პლენარული სესიები და

<sup>19</sup> ტანჩევი ე., რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, მ. მეღაჭაძის რედაქტორობით, თბ., 1996, 38-39.

<sup>20</sup> Lowerse T., Unpacking Positive and Negative Parliamentarism, Salalamanca, Spain, April 10-15, 2014; <[www.sv.uio.no](http://www.sv.uio.no)>.

<sup>21</sup> Tanchev E., Parliamentarism Rationalized, 2 E.Eur. Const. Rev..33 (1993), <<http://heionline.org>>.

<sup>22</sup> Staroff A., Varieties of Parliamentarism in the Advanced industrial Democracies, International Political Science Review 2003, 448, <<http://ips.sagepub.com>>.



საკომიტეტო მოსმენები, მოკვლევის საპარლამენტო კომისიები, ომბუცმენის და გენერალური აუდიტორის ინსტიტუტები და სხვა.

ეფექტური პარლამენტი რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის პირობებში გულისხმობს, როგორც მთავრობის საქმიანობის წინასწარ, ისე შემდგომ კონტროლს, რომელიც კონტროლის, როგორც შიდა, ისე გარე მექანიზმებით ხორციელდება.

პარლამენტის შიდა ზედამხედველობისა და კონტროლის მექანიზმებს განეკუთვნება: საპარლამენტო შეკითხვები, ინტერპელაცია, პლენალური და საკომიტეტო მოსმენები, საჯარო ანგარიშის კომიტეტის კონტროლის მექანიზმი. რაც შეეხება გარე საპარლამენტო კონტროლს, მას მიეკუთვნება უმძლესი აუდიტორული ორგანოსა და ეროვნული ბანკის მიერ განხორციელებული კონტროლი, რომელიც საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთ ფორმას წარმოადგენს.

რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის პირობებში, პარლამენტის მიერ უკეთესად არის შენარჩუნებული მთავრობის ფისკალური დისციპლინა, ბიუჯეტის ტრანსპარანტულობა და მთავრობის ანგარიშვალდებულება პარლამენტის მიმართ.

რაციონალური პარლამენტარიზმის პირობებში სამართლებრივ დოქტრინაში განარჩევენ საპარლამენტო კონტროლის შემდეგ სახეებს: პარტიზანული კონტროლი, რომელიც ხორციელდება ოპოზიციის წარმომადგენლების მხრიდან. აღნიშნული კონტროლის სახე ეფექტურია, როდესაც ეხება მთავრობისათვის მტკივნეულ მხარეებს. არაპარტიზანული კონტროლი განეკუთვნება კონტროლის ფართო სპექტრს, რომელიც მოიცავს კონტროლის სხვადასხვა ფორმებს როგორცაა: შეკითხვები, საკომიტეტო მოსმენები და სხვა. აღნიშნული წარმოადგენს საპარლამენტო კონტროლის ყველაზე ეფექტურ ფორმას. მესამე სახის კონტროლს კი განეკუთვნება კონტროლი, რომელიც სადამსჯელი ღონისძიებებს გულისხმობს (მაგალითად გაკიცხვის რეზოლუცია და სხვა).<sup>23</sup>

ბიუჯეტის დამტკიცებისა და განხილვის პროცესზე ზეგავლენის მოხდენის კუთხით, ზოგიერთი მეცნიერი პარლამენტებს ჰყოფს „სამ კატეგორიად“<sup>24</sup>:

**ბიუჯეტის შემმუშავებელი საკანონმდებლო ორგანოები** – პარლამენტს აქვს უფლებამოსილება შესწორებები შეიტანოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში, არ გაიზიაროს მთავრობის მიერ შეთავაზებული მოსაზრებები ბიუჯეტთან დაკავშირებით ან ჩაანაცვლოს მთავრობის ბიუჯეტი, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის საკუთარი ვერსიით (შვედეთი, ამერიკის შეერთებული შტატები);

**ბიუჯეტზე გავლენის მომხდენი საკანონმდებლო ორგანოები** – მათ შეუძლიათ შესწორებები შეიტანონ ან უარყონ მთავრობის მიერ შეთავაზებული საბიუჯეტო წინადადებები, თუმცა, მათ არ აქვთ უფლებამოსილება დამოუკიდებლად შეიმუშავონ თავიანთ ბიუჯეტები (იტალია, ნიდერლანდები). ბიუჯეტის პროექტში შესწორებების შეტანის კომპეტენციას ღიმიტირებულია. მათ შეუძლიათ ბიუჯეტის ხარჯების შემცირება და არა გაზრდა.

<sup>23</sup> Pennings P., Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies, Amsterdam, 14-19 April. 2000, 2.

<sup>24</sup> Posner P., Park C.K., Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations; ISSN 1608-7143; OECD Journal on Budgeting, Volume 7-No.3, 2007, 10.

**საკანონმდებლო ორგანოები მცირე როლით საბიუჯეტო პროცესში ან კომპეტენციის გარეშე** – მათ აქვთ მცირე კომპეტენცია ცვლილებები შეიტანონ ბიუჯეტის პროექტში ან უარყონ მთავრობის მიერ შეთავაზებული ბიუჯეტი (გაერთიანებული სამეფო).

სრულად უნდა გაზიარდეს ზოგიერთი მკვლევარის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „პარლამენტი ქვეყნის უმაღლესი ხაზინადარია. იგი კანონების, მათ შორის საბიუჯეტო კანონის მიღებით განსაზღვრავს რა ქვეყნის პოლიტიკას, მის განხორციელებას მთავრობას ავალდებს. შესაბამისად, პარლამენტი, უფლებამოსილია, დანახარჯებისა და შემოსულობების კანონიერებასა თუ ეფექტიანობაზე კონტროლი აიყვანოს პოლიტიკური პასუხისმგებლობის უმაღლეს ნიშნულამდე – მთავრობის გადაყენებამდეც კი.“<sup>25</sup>

„საერთაშორისო პრაქტიკაში განიხილება **ბიუჯეტორების პროცესში პარლამენტის ჩართულობის ხუთი ძირითადი მიზეზი:**

პარლამენტს ყველა ქვეყანაში გააჩნია ბიუჯეტის დამტკიცების კონსტიტუციური უფლებამოსილება; პარლამენტი, როგორც ხალხის წარმომადგენლობითი ორგანო, შესაფერისი ადგილია ბიუჯეტის განსახილველად და აღმასრულებელი ხელისუფლების პრიორიტეტების საზოგადოების მოთხოვნებთან შესაბამისობის დასადგენად.

საბიუჯეტო პროცესები ხშირად დახურულია საზოგადოებისთვის და მხოლოდ პარლამენტს აქვს შესაძლებლობა წარმოადგინოს სხვადასხვა საზოგადოებრივი ინტერესი; პარლამენტის ჩართულობა საბიუჯეტო პროცესებში ემსახურება ხელისუფლების დაბალანსებულობას და ხელს უწყობს მთავრობის გამჭვირვალობას. გამჭვირვალობა მთავრობის ეკონომიკური პოლიტიკის სიცხადის წინაპირობაა. პარლამენტში შესაძლებელია მიღწეულ იქნეს შეთანხმება პოლიტიკის ალტერნატივებს შორის. პარლამენტი შეიძლება გამოყენებულ იქნეს როგორც საზოგადოებრივი დებატების პლატფორმა. ეს ხელს შეუწყობს კონსენსუსის მიღწევას საზოგადოებაში; პარლამენტის მონაწილეობამ შეიძლება დახვეწოს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ წარმოდგენილი პროგრამების ხარისხი“<sup>26</sup>.

სრულად უნდა გაზიარდეს მეცნიერთა მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „სახელმწიფოს არსებობის ნებისმიერ ეტაპზე მმართველობის სრულყოფილი ფუნქციონირების დონე სახელმწიფოში მოქმედი კონტროლის სისტემის გამართულ საქმიანობაზეა დამოკიდებული. ნებისმიერი იურიდიული პირისა და მით უმეტეს, სახელმწიფოს ორგანოების სრულყოფილი საქმიანობისათვის აუცილებელია კონტროლი.“<sup>27</sup>

„პარლამენტს უფლება უნდა ჰქონდეს, გააკონტროლოს მთავრობის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების ხარჯვის კანონიერება და დარღვევების გამოვლენის შემთხვევაში, სიითი შემადგენლობის

<sup>25</sup> ჯიბლაშვილი ზ., პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებანი საბიუჯეტო სფეროში, თბ., 2015, 3, <<http://emc.org>>.

<sup>26</sup> საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა, სახელმძღვანელო პარლამენტის წევრებისთვის, თბ., 2012, 8, <<http://parliament.ge>>.

<sup>27</sup> წაქაძე შ., საფინანსო-საბიუჯეტო კონტროლის სრულყოფისთვის, აღმანახი 2003, №18, 1, <<http://www.nplg.gov.ge>>.

უმრავლესობის გადაწყვეტილებით, შეაჩეროს შესაბამისი ხარჯის გაწევა.”<sup>28</sup>

უნდა აღინიშნოს, რომ 2010 წლის საქართველოს საკონსტიტუციო რეფორმა ეფუძნება რაციონალური პარლამენტარიზმის კონცეფციას.

ზოგიერთი მკვლევარის მოსაზრებით, დღევანდელი კონსტიტუციური რეალობა ეფუძნება პარლამენტის „სუპერრაციონალურ“ მოდელს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმითა და პრემიერ მინისტრის დომინირებული როლით.<sup>29</sup>

საქართველოში პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციასთან მიმართებით რაციონალური პარლამენტარიზმის ასპექტები ვლინდება საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მულის მე-4<sup>1</sup> ნაწილით, რომლის თანახმადაც „თუ პარლამენტი ორი თვის განმავლობაში ვერ მოახერხებს სახელმწიფო ბიუჯეტის დაწეხას, ეს ჩაითვლება უნდობლობის საკითხის აღძვრად და გაგრძელდება კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-2-მე-5 პუნქტებით გათვალისწინებული პროცედურები.

ეფექტურმა პარლამენტმა ხელი უნდა შეუწყოს და უზრუნველყოს საზოგადოების მონაწილეობა ბიუჯეტის დაგეგმვაში და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურთან ერთად უნდა უზრუნველყოს კონტროლი და ხედამხედველობა ბიუჯეტის შესრულებასა და ანგარიშგებაზე.

როდესაც პარლამენტის სახედამხედველო ფუნქციაზეა საუბარი, ეფექტიანი საპარლამენტო კონტროლი აღმასრულებელ ხელისუფლებას, ოპოზიციურ სპექტრსა და საზოგადოებას შორის კონსტრუქციული დიალოგის გაღრმავების და პარლამენტსა და შიდა თუ გარე მაკონტროლებელ ორგანოებს შორის უფრო ინტეგრირებული და მჭიდრო ურთიერთობების განხორციელებაში მდგომარეობს.

„პარლამენტმა უნდა შეიმუშაოს ყოველმხრივი მიდგომა საჯარო ფინანსებთან დაკავშირებით. ამ კუთხით, არაფერი უნდა იყოს შემზუღველი: პარლამენტი თვალყურს უნდა ადევნებდეს ფინანსების ყოველგვარ მოძრაობას“<sup>30</sup>.

რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის არსი ძირითადად პარლამენტსა და მთავრობას შორის დაბალანსებულ ურთიერთობას გულისხმობს, რომელიც გაწონასწორების კონსტიტუციური მექანიზმების გამოყენებით ქვეყნის სტაბილურ განვითარებას უზრუნველყოფს. ამასთანავე, რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის იდეა ძლიერი საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებაში მდგომარეობს, რაც ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს ეფუძნება.

<sup>28</sup> საზოგადოება: როგორ აწესრიგებს ორი საკონსტიტუციო პროექტი ქვეყნის ფინანსებს და კონტროლს, ბანკები და ფინანსები, 1, <[www.bfm.ge](http://www.bfm.ge)>.

<sup>29</sup> Godoladze K. Constitutional Changes in Georgia: Political and Legal Aspects, Humanities and Social Science Review, Tbilisi, 2013, 454.

<sup>30</sup> Brazier A., Director of the Hansard Society's Parliament and Government Programme, published the following article on his report, The Fiscal Maze: Parliament, Government and Public Money, in the April 2007 issue of Parliamentary Affairs (Volume 60, Number 2), Parliament and Government, Parliamentary Affairs on Parliament's scrutiny of public money, 3, [www.hansardsociety.org](http://www.hansardsociety.org), (8.04.2013).

## 1.1.2 საფინანსო კომპეტენცია - კარგი მმართველობის (good governance) პრინციპის შემადგენელი ნაწილი

იურიდიულ დოქტრინაში კარგი მმართველობა, თავისი არსით გაგებულია როგორც ადმინისტრაციული სამართლის ნორმატიული პრინციპი, რომელიც ავალდებულებს სახელმწიფოს განახორციელოს პოლიტიკა ეფექტურად, საკმარისად, კორუფციის გარეშე და სამოქალაქო საზოგადოების ინტერესების შესაბამისად.<sup>31</sup>

კარგი მმართველობის პრინციპის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ სახელმწიფო პოლიტიკა უნდა შეესაბამებოდეს საჯარო მოთხოვნილებებს, სახელმწიფო რესურსების გამოყენება/გაღება უნდა იყოს გამჭვირვალე და სამართლიანი. გამჭვირვალობა თავისი არსით არის ანგარიშვალდებულების წინაპირობა, რომელიც თავის მხრივ კარგი მმართველობის საფუძველს წარმოადგენს.

კარგი მმართველობის დოქტრინის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრინციპს კანონის უზენაესობის პრინციპი წარმოადგენს, რომელიც საჯარო ფინანსების მართვაში გულისხმობს მთავრობის ვალდებულებას, როგორც საჯარო ფინანსების რაციონალურ ხარჯვასთან დაკავშირებით, ასევე, აღმასრულებელი ხელისუფლების ვალდებულებას განახორციელოს საჯარო ფინანსების განკარგვა პარლამენტის მიერ დადგენილი პარამეტრების შესაბამისად.

კარგი მმართველობის პრინციპი საჯარო ფინანსების მართვაში უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს სუვერენულ როლს გულისხმობს, რომელიც პარლამენტის საფინანსო კონტროლის კომპეტენციაშიც ვლინდება.

როდესაც საუბარია საჯარო ფინანსებში კარგი მმართველობის პრინციპის დამკვიდრებაზე, აქვე ჩნდება **ex - ante და ex - post ანგარიშვალდებულების ცნებები.**

საფინანსო სფეროში მთავრობის ანგარიშვალდებულება შესაძლებელია განხორციელდეს გადაწყვეტილების მიღებამდე/გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ან გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ.

მთავრობის ex - ante ანგარიშვალდებულების საკითხი დგება პარლამენტში ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების დროს, როდესაც ბიუჯეტის მიღება დამოკიდებულია ერთადერთ აქტორზე – უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოზე. რაც შეეხება ex - post ანგარიშვალდებულების საკითხს, იგი დღის წესრიგში დგება მთავრობის მიერ ბიუჯეტის შესრულების კონტროლის ეტაპზე, როდესაც აღმასრულებელ ხელისუფლებას ანგარიშვება უწევს პარლამენტის წინაშე.

საპარლამენტო კონტროლის დროს, გამჭვირვალობის პრინციპის დაცვა კარგი მმართველობის ძირითად საფუძველს წარმოადგენს. გამჭვირვალობის პრინციპი დიდწილად განაპირობებს წესრიგს საჯარო ფინანსებსა და საბაზრო ეკონომიკაში. თითქმის ყველა ქვეყანაში პრობლემად რჩება მთავრობისა და ბიუროკრატის მანქანის გამჭვირვალობის საკითხი.

<sup>31</sup> Chowdbury N., Skarstedt C.E., The Principle of Good Governance, Oxford, U.K, March, 2005, 4. <<http://www.worldfuturecouncil.org>>.

პარლამენტის მიერ საფინანსო კონტროლის განხორციელებისას, მთავრობის გამჭვირვალობა შესაძლებელია განმარტებულ იქნას, როგორც ყველა საჭირო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა პარლამენტისათვის საფინანსო კონტროლის განხორციელებლად. ამასთანავე, გამჭვირვალობა თავისი არსით გულისხმობს პარლამენტისათვის პერიოდულად ან მოთხოვნის საფუძველზე ყველა საჭირო ინფორმაციის მიწოდებას საფინანსო კონტროლის განხორციელებლად.

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ გამჭვირვალობა, როგორც კარგი მმართველობის ერთ-ერთი ასპექტი გულისხმობს ხარისხს იმისა, რის შესაბამისადაც კანონი, რომელიც აწესრიგებს მმართველობის კონკრეტულ სფეროს, საქმიანობას, ქმედებებს, პროცესს ან პრაქტიკას, არის მუდმივად დამაჯერებელი და გასაგები დაინტერესებული მხარისათვის.<sup>32</sup>

კარგი მმართველობის შეფასებისას გათვალისწინებული უნდა იყოს კარგი მმართველობის პრინციპის შემდეგი მახასიათებლები: კანონის უზენაესობის პრინციპი, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, მართვის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპი, საჯარო ინტერესების პრიმატის პრინციპი, ხელისუფლების წყარო არის ხალხი და ხელისუფლების შტოების კონტროლის პრინციპი.<sup>33</sup>

კარგი მმართველობის ფარგლებში, საფინანსო სფეროში ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრინციპს წარმოადგენს პარლამენტის წინაშე მთავრობის ანგარიშვალდებულების პრინციპი, რაც გულისხმობს საკანონმდებლო ხელისუფლების სათანადო საფინანსო კონტროლის კომპეტენციით აღჭურვას მთავრობის საქმიანობაზე.

ამასთანავე, კარგი მმართველობა გულისხმობს აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულებას საკუთარი მოსახლეობის წინაშე და მის მუდმივ ინფორმირებას საფინანსო სფეროში მიმდინარე პროცესების თაობაზე.

საფინანსო სფეროში კარგი მმართველობის პრინციპის შემადგენელ ელემენტს პარლამენტის ფინანსური დამოუკიდებლობა და მოსახლეობის წინაშე მისი ანგარიშვალდებულება წარმოადგენს, ასევე, სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვის პროცედურის წარმომადგენლობითი ხასიათი და პარლამენტის საფინანსო კონტროლის კომპეტენციის ხარისხი, გარე და შიდა საპარლამენტო კონტროლის ინსტიტუტების მანდატი და ძლიერი საკომიტეტო სისტემა შეადგენს.

კარგი მმართველობის პრინციპის ხარისხის განსასაზღვრად მნიშვნელოვანია სათანადოდ შეფასდეს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობის კონსტიტუციური ასპექტები, ისე ხელისუფლების სხვადასხვა შტოებს შორის ურთიერთობის პრაქტიკა. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია გაანალიზდეს პარლამენტის ურთიერთობა უმაღლეს მაკონტროლებელ ორგანოებთან და

<sup>32</sup> Rosa M. Lastra., Shams H., Accountability: Ex Ante or Scrutiny, Ex Post or Control and Transparency, 26 May, 2000, 8-9, <<http://www.lse.ac.uk>>.

<sup>33</sup> Olaya J., Hussman K., Preventing and Combatting Corruption: Good Governance and Constitutional Law in Tunisia, International IDEA&The Center for Constitutional Transitions at NYULaw, No.6, June 2013, New York, 2-3, <<http://constitutionaltransitions.org>>.

ეროვნულ ბანკთან, მათი უფლებამოსილების მოცულობა და მონაწილეობა საბიუჯეტო პროცესში.

აღნიშნული პრინციპის განსაზღვრისას, საკვანძო როლი ენიჭება საჯარო ფინანსებში ფისკალური დისციპლინის უზრუნველყოფას პარლამენტის მიერ და უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს საგადასახადო კომპეტენციას საჯარო ფინანსების მართვაში.

კარგი მმართველობის პრინციპი პარლამენტის წინაშე მთავრობის ანგარიშვალდებულების განმსაზღვრელ ფაქტორს წარმოადგენს, რომელიც ეფექტური საპარლამენტო კონტროლით მიიღწევა.

საქართველოს კონსტიტუცია და პარლამენტის რეგლამენტი კარგი მმართველობის პრინციპის ძირითად სამართლებრივ ჩარჩოს ადგენს, რაც უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს საპარლამენტო კონტროლის სხვადასხვა ფორმებში ვლინდება. ეს ფორმებია: კითხვა/შეკითხვა, უნდობლობის გამოცხადება, იმპიჩმენტის პროცედურა, საკომიტეტო კონტროლი და დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნა. აღნიშნული მექანიზმების საშუალებით, საქართველოს პარლამენტი ზედამხედველობს და კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას საჯარო ფინანსებში.

### 1.1.3. Power of the Purse – კანონის უზენაესობის კონსტიტუციური პრინციპი საჯარო ფინანსებში

Power of the Purse ინგლისური ტერმინია და სიტყვასიტყვით სახელმწიფო ხაზინის მართვის ძალაუფლებას ნიშნავს. პარლამენტის აღნიშნული უფლებამოსილება სათავეს ინგლისის პარლამენტიდან იღებს. ამ უფლებამოსილების არსი მდგომარეობს იმაში, რომ პარლამენტს აქვს ექსკლუზიური უფლებამოსილება განსაზღვროს გადასახადების აკრეფის წესი და აკონტროლოს ფულის მიმოქცევა სახელმწიფოში. აღნიშნულიდან გამომდინარე, Power of the Purse პარლამენტის საფინანსო კონტროლის კომპეტენციის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ასპექტს განეკუთვნება.

გადასახადების საკანონმდებლო წესით განსაზღვრის იდეამ კონსტიტუციური აღიარება პირველად ინგლისის 1215 წლის თავისუფლების დიდ ქარტიაში<sup>34</sup> (ლათ: Magna Carta Libertatum) ჰპოვა, რაც თანამედროვე ლიბერალურ დემოკრატიის საფუძველი გახდა.

კონსტიტუციური პრინციპი - Power of the Purse აშშ-ის დემოკრატიის საფუძველს წარმოადგენს.

Power of the Purse ამერიკის შეერთებული შტატების კონგრესის ექსკლუზიური საფინანსო კომპეტენციის განუყოფელ ასპექტს წარმოადგენს, რომელიც კონსტიტუციური წესრიგის უმაღლეს რანგში იქნა აყვანილი.<sup>35</sup>

ამერიკის შეერთებული შტატების პოლიტიკურ კონტექსტში, შეიძლება ითქვას, რომ Power of the Purse კომპეტენცია აშშ-ს კონგრესსა და პრეზიდენტს შორის ურთიერთობის უმნიშვნელოვანესი ასპექტია.

<sup>34</sup> ინგლისის 1215 წლის თავისუფლების დიდი ქარტია, <<http://www.constitution.org>>.

<sup>35</sup> ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუცია, პირველი მუხლის მე-9 ნაწილის მე-7 დანაწესი, პირველი მუხლის მე-8 ნაწილის პირველი დანაწესი, <[www.senate.gov](http://www.senate.gov)>.

ისტორიულად, აღნიშნული კომპეტენცია წარმოადგენს პარლამენტების მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის ძირითად ინსტრუმენტს. შესაძლებელია, ითქვას, რომ კომპეტენცია Power of the Purse პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის განმსაზღვრელ კონსტიტუციურ პრინციპს წარმოადგენს.

პარლამენტის აღნიშნულმა კომპეტენციამ ისტორიულად ხელი შეუწყო პარლამენტის მიმართ მთავრობის ანგარიშვალდებულების იდეის ჩამოყალიბებას, რომელიც თითქმის ყველა ქვეყნის კონსტიტუციაში არის რეგლამენტირებული.

პარლამენტის მიერ Power of the Purse-ს კომპეტენციის დამოუკიდებელი განხორციელება წარმოადგენდა მართველობის პროცესში საკანონმდებლო ორგანოს აღმავალი როლის ძირითად სიმტკიცეს<sup>36</sup>

ჯონ მედისონმა „ფედერალისტში“ (№58) პარლამენტის კომპეტენცია Power of the Purse-ს უწოდა ყველაზე სრულყოფილი და ეფექტური იარაღი, რითაც კონსტიტუცია აღჭურავს ხალხის წარმომადგენლებს, რათა მათ ჰქონდეთ შესაძლებლობა რეალობაში გაატარონ სასარგებლო და სამართლიანი გადაწყვეტილებები.<sup>37</sup> მედისონი ამავე სტატიაში ამბობდა, რომ მხოლოდ საკანონმდებლო ხელისუფლებას აქვს წვდომა ხალხის ჯიბეებისადმი.<sup>38</sup> აღნიშნულით, ჯონ მედისონი ხაზს უსვამდა საკანონმდებლო ორგანოს ექსკლუზიურ კომპეტენციას საჯარო ფინანსების კონტროლის საქმეში.

Power of the Purse ფუნქციას პარლამენტი ხშირად იყენებს, როგორც საშუალებას, რათა მან გააფართოვოს დემოკრატიული ბერკეტები მოქალაქეების სახელით.<sup>39</sup>

კომპეტენცია Power of the Purse ემყარება ორ უმნიშვნელოვანეს პრინციპს:

**საჯარო ქონების პრინციპს (The Principle of Public Fisc)** და **ასიგნების, სახელმწიფო თანხის გაღების კონტროლს (The Principle of Appropriations Control)**.

პირველი პრინციპის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ მთავრობის ნებისმიერ ორგანოში ნებისმიერი წყაროდან შესული თანხა განეკუთვნება სახელმწიფო ფონდს, ხოლო მეორე პრინციპის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ აკრძალულია მთავრობის მიერ სახელმწიფო ფონდების ხარჯვა პარლამენტის თანხმობისა და ნებართვის გარეშე.

გაზიარებულ უნდა იქნას მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ **საჯარო ქონების პრინციპი და სახელმწიფო თანხის გაღების კონტროლის** პრინციპი ერთმანეთის ურთიერთშემავსებელ პრინციპებს წარმოადგენენ: საჯარო ქონების პრინციპი ეხება ყველა ფედერალურ შემოსულობებს, ხოლო სახელმწიფო თანხის გაღების პრინციპი განმარტავს ყველა კანონიერ ფედერალურ გასაყალს.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> Posner P., Park C.K., Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations; ISSN 1608-7143; OECD Journal on Budgeting, Volume 7-No.3, 2007, 3.

<sup>37</sup> Fisher L., The Law of the Executive Branch, Presidential Power, The Oxford Commentaries on American Law, Oxford 2014, 223. The federalist391.

<sup>38</sup> Federalist 345.

<sup>39</sup> Staphenurs R., The Legislature and the Budget, Washington DC, 2004, 1.

<sup>40</sup> Stith K., Congress' Power of the Purse (1988). Faculty Scholarship Series.Paper 1267, Yale law school, 1345, <<http://digitalcommons.law.yale.edu>>.

აღნიშნული პრინციპები წარმოადგენენ პარლამენტის მიერ განხორციელებული საფინანსო კონტროლის ფუძემდებლურ პრინციპებს.

კომპეტენცია Power of the Purse გარკვეულ ვალდებულებებს ანიჭებს არა მხოლოდ მთავრობას, არამედ პარლამენტსაც. აღნიშნული პრინციპის თანახმად, პარლამენტები ვალდებულების ხდებიან ეფექტური საფინანსო კონტროლი განახორციელონ მთავრობის საქმიანობაზე, როგორც ხარჯების გაღების, ისე მათი რაციონალური დახარჯვის კუთხით. ამ პრინციპებიდან გამომდინარე, პარლამენტი ანგარიშვალდებულია ხალხის წინაშე სახელმწიფო ხარჯების გაწევასთან დაკავშირებით.

ზოგიერთი მეცნიერი Power of the Purse –ის შემადგენელ მნიშვნელოვან კომპონენტს განაკუთვნებს მთავრობის მიერ ხარჯების, სახელმწიფო ასიგნების გაღებისასთან დაკავშირებით პარლამენტის უარის კომპეტენციას (The power to deny appropriations)<sup>41</sup>.

აღნიშნული კომპეტენციის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ პარლამენტმა ეფექტური საფინანსო კონტროლი განახორციელოს ბიუროკრატიული ხარჯების გაწევაზე, რომელმაც შესაძლებელია საფრთხე შეუქმნას ქვეყანაში ფინანსურ სტაბილურობასა და ფისკალურ წესრიგს.

Power of the Purse კომპეტენციას გადამწყვეტი, მნიშვნელოვანი როლი გააჩნია ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების პროცედურის დროს, პარლამენტის მიერ წინასწარი საფინანსო კონტროლის სტადიაზე. პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის დამტკიცების კომპეტენცია Power of the Purse –ის დოქტრინის მნიშვნელოვან შემადგენელ კომპონენტს წარმოადგენს.

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ პარლამენტის კომპეტენცია კონტროლი გაუწიოს ფინანსების ხარჯვით ნაწილს და გადასახადების მართვას, უზრუნველყოფს სამართლის უზენაესობის დამკვიდრებას საჯარო ფინანსებში.<sup>42</sup> ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების ეტაპზე ყველაზე ხილულია პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის როლი. შახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცების საქმეში მთავარი და საბოლოო სიტყვა ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს ეთქმის.

სამეცნიერო ლიტერატურაში, პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის სიძლიერის შემოწმების ერთ-ერთ ინდექსს, იმისათვის რათა გაიზომოს საკანონმდებლო ხელისუფლების ზეგავლენა საბიუჯეტო პროცესზე, წარმოადგენს ის, თუ რამდენად ეფექტურად ახორციელებს საკანონმდებლო ორგანო კომპეტენციას - Power of the Purse.<sup>43</sup>

პარლამენტის კომპეტენცია Power of the Purse უზრუნველყოფს პორიზონტალური ბალანსის დამკვიდრებას საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> იქვე, 1360

<sup>42</sup> Wehner J., Brosamle K., Dimsdale T., Mathiesen M.A., Merz T., Mondo E., Strengthening Legislative Financial Scrutiny in Developing Countries, London, 16 May, 2007, 13, <<http://www.europarl.europa.eu>>.

<sup>43</sup> Russo F., Verzichelli L., The Adoption of Positive and Negative Parliamentarism: Systemic or Idiosyncratic Differences? Salamanca, April 2014,9.

<sup>44</sup> Wehner J., Parliament and the power of the Purse: The Nigerian Constitution of 1999 in Comparative Perspective, Journal of African Law 46, 2 (2002), 2012-231, School of Oriental and African Studies, United Kingdom, 217-218, <<http://siteresources.worldbank.org>>.



პარლამენტის კომპეტენციას Power of the Purse საზოგადოებრივი ურთიერთობის ფუნქცია გააჩნია. პარლამენტი ამ კომპეტენციის გამოყენებით, ხელს უწყობს ფისკალურ გამჭვირვალობასა და ქვეყანაში კარგი მმართველობის (good governance) პრინციპის დამკვიდრებას<sup>45</sup>.

როგორც მეცნიერი იოაკიმ ვენერი აღნიშნავს, Power of the Purse უდაო დემოკრატიულ პრინციპს წარმოადგენს, რომლითაც პარლამენტი იღებს ვალდებულებას უზრუნველყოს, რომ მთავრობის მიერ გაღებული ხარჯები და შემოსავლები ფისკალურად ჯანსაღი პროცესია, შეესაბამება მოსახლეობის საჭიროებებს და რომ მთავრობის მიერ გაწეული ხარჯვითი ღონისძიებები ეფექტური და კანონშესაბამისია.<sup>46</sup>

შესაძლებელია, ითვას, რომ პარლამენტის კომპეტენცია Power of the Purse შესაძლებელია ეწოდოს კანონის უზენაესობის პრინციპი საჯარო ფინანსებში.

სამეცნიერო ლიტერატურაში პარლამენტის კომპეტენცია Power of the Purse რატომღაც გაიგივებულია წინასწარ საფინანსო კონტროლთან, მხოლოდ ხარჯების გაღებისა და გადასახადების საკანონმდებლო წესით დადგენასთან, რაც არ არის სწორი.

პარლამენტის კომპეტენცია Power of the Purse წარმოადგენს კონსტიტუციურ პრინციპს, რომელიც თავისი არსით გულისხმობს როგორც ფინანსების წინასწარ კონტროლს ასევე, მთავრობის მიერ საფინანსო ვალდებულებების შესრულების შემდგომ შემოწმებასაც, ვინაიდან აღნიშნული კომპეტენცია იმდენად ფართოა, რომ იგი ხშირად პარლამენტის საფინანსო და კონტროლის კომპეტენციასთანაც არის გაიგივებული.

Power of the Purse კონსტიტუციურ პრინციპს აზრი ეკარგება, თუ მასში მხოლოდ პარლამენტის წინასწარ კონტროლს ვიგულისხმებთ. აღნიშნულ პრინციპში იგულისხმება როგორც პარლამენტის წინასწარი საფინანსო კონტროლი<sup>47</sup>, ისე შემდგომი საფინანსო კონტროლი<sup>48</sup>.

## 1.2 საფინანსო კომპეტენცია - საპარლამენტო კონტროლის ფორმა საქართველოში

წინამდებარე თავში განხილულია პარლამენტის საფინანსო კონტროლის მნიშვნელოვანი ეტაპები, პარლამენტის საფინანსო კომპეტენცია, როგორც კონტროლისა და ზედამხედველობის მნიშვნელოვანი ფორმა საქართველოში.

<sup>45</sup> იქვე 218.

<sup>46</sup> Wehner J., „Back from the Sidelines”, Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle”, World Bank Institute Working Papers, Washington D.C. 2004, 3, <[worldbank.org](http://worldbank.org)>.

<sup>47</sup> სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვა და დამტკიცება.

<sup>48</sup> მთავრობის ანგარიშგება პარლამენტის წინაშე.

## 12.1 Ex-Ante<sup>49</sup> საფინანსო კონტროლი – პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის მნიშვნელოვანი ფორმა

პარლამენტი ასრულებს მნიშვნელოვან როლს საბიუჯეტო კონტროლის ex-ante სტადიაზე.

წინასწარი საფინანსო კონტროლის ძირითად მიზანს წარმოადგენს უზრუნველყოფა იმისა, ადეკვატურად შეესაბამება თუ არა საბიუჯეტო ასიგნებანი პოლიტიკის პრიორიტეტებს.<sup>50</sup>

წინასწარი საფინანსო კონტროლის ეტაპზე პარლამენტი ასრულებს ბიუჯეტის მართვის ფუნქციას (**governance of budget**).<sup>51</sup>

წინასწარი საფინანსო კონტროლის სტადიაზე პარლამენტი ახორციელებს გადამწყვეტ როლს საჯარო ფინანსების მართვაში წესრიგის დამყარების კუთხით.

სრულად უნდა გაზიარდეს ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ წინასწარ საფინანსო კონტროლს აქვს შემდეგი სახის ეფექტები: ისინი არეგულირებენ ხარჯების განაწილებას (არეგულირებენ საბიუჯეტო ასიგნების წესს), პარლამენტები აწესრიგებენ საგადასახადო ტვირთის განაწილების საკითხს (არეგულირებენ საგადასახადო პოლიტიკას), ზეგავლენას ახდენენ ფისკალურ პოლიტიკაზე.<sup>52</sup>

წინასწარი საფინანსო კონტროლი წარმოადგენს ხელისუფლების დანაწილების, კონტროლისა და გაწონასწორების პრინციპის ინტეგრალურ ნაწილს, რომლის მიზანია აღმასრულებელი ხელისუფლების პარლამენტის მიმართ ანგარიშვალდებულების გაზრდა და განმტკიცება.

პარლამენტის საფინანსო კონტროლისა და ზედამხედველობის კომპეტენციის მნიშვნელობა სიღრმისეულად აღწერა ბრიტანელმა ფილოსოფოსმა ჯონ სტუარტ მილმა. მისი განმარტებით, პარლამენტის, როგორც ხალხის მიერ არჩეული ორგანოს დანიშნულებას წარმოადგენს მთავრობაზე ზედამხედველობა და კონტროლი; მათი აქტებისათვის საჯაროობის უზრუნველყოფა, მთავრობის ანგარიშვალდებულების კონტროლი, თუ მთავრობა გააწბილებს მათი დამნიშვნელის იმედებსა და მოლოდინებს, გადააყენოს ისინი დაკავებული თანამდებობებიდან და დანიშნონ აღმასრულებელი ხელისუფლების ახალი წარმომადგენლები<sup>53</sup>.

ხშირად წინასწარი (ex-ante) კონტროლის ფორმა განიხილება, როგორც ძირითადი საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმი, სადაც ყველაზე მეტად უზრუნველყოფს საკანონმდებლო ხელისუფლება

<sup>49</sup> წინასწარი საფინანსო კონტროლი, რომელიც სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების პროცედურის დროს ხორციელდება. ტერმინი ex-ante ნიშნავს წინასწარს.

<sup>50</sup> Santiso C., Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies, OECD Journal-Volume 4- No.2, 48, <<http://www.oecd.org>>.

<sup>51</sup> იქვე 49, მეცნიერი კარლოს სანტისოს თანახმად, კონცეფცია „**governance of budget**“ გამოიყენება, რათა ხაზი გაუსვას ახალ ეკონომიკის ქვეყნებში საჯარო ბიუჯეტირების ინსტიტუციურ მექანიზმებს და საჯარო საფინანსო პასუხისმგებლობის პოლიტიკურ საკითხებს.

<sup>52</sup> Folsher A., A Balancing Act: A Fiscal Responsibility, Accountability and Power of the Purse, OECD Journal of Budgeting, Volume 6-No.2, 2006, 12-13. <<http://www.oecd.org>>.

<sup>53</sup> Mill, 1861, 104.

საფინანსო კონტროლს. წინასწარი კონტროლის ეტაპზე პარლამენტი ასრულებს როგორც საკანონმდებლო, ისე საფინანსო კონტროლის კომპეტენციას. მაგალითად, პარლამენტი იღებს ბიუჯეტის კანონს და აკონტროლებს საბიუჯეტო ხარჯების რაციონალურ განაწილებას ბიუჯეტის პროექტში.

არ უნდა იქნას გაზიარებული ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ ex-ante საფინანსო კონტროლი შემუშავდა იმიტომ, რომ ex-post კონტროლი არის ხარჯიანი და არაეფექტური.<sup>54</sup>

ორივე ტიპის კონტროლი საბიუჯეტო პროცესის მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია და აქ რომელიმე კონტროლის ფორმის უფრო მეტ ეფექტურობაზე არ შეიძლება იყოს საუბარი. ორივე კონტროლის ფორმა ერთმანეთისგან გამომდინარეობს და ხელს უწყობს ერთიანი საბიუჯეტო პროცესის გამართულ ფუნქციონირებას. ასევე, გასათვალისწინებელია ის ფაქტორი, რომ ex-ante საფინანსო კონტროლს მისთვის დამახასიათებელი დატვირთვა გააჩნია და მათი ცალ-ცალკე ეფექტურობის განხილვა არ არის მიზანშეწონილი.

ზოგიერთი მეცნიერი მთავრობის ანგარიშვალდებულებას ხედავს ძირითადად ex-post კონტროლის შემადგენელ ნაწილად<sup>55</sup>, რაც არ არის სწორი. მთავრობის ანგარიშვალდებულების საკითხი დგება როგორც შემდგომში, ისე წინასწარი საფინანსო კონტროლის ეტაპზეც.

წინასწარი კონტროლის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ მთავრობამ უნდა დააკმაყოფილოს პარლამენტის მოთხოვნები მის შესრულებამდე. შემდგომში კონტროლი კი ერთგვარად მთავრობის მიერ საფინანსო ვალდებულებების შესრულებას ეტაპზე.

წინასწარი კონტროლის არსი ყველაზე უკეთესად ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების ეტაპზე ჩანს.

პარლამენტის წინასწარი კონტროლის კომპეტენცია ხელს უწყობს ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების პროცესის გამჭვირვალობას, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას შემოსავლების, გადასახადებისა და ვალდებულების თაობაზე.

„წინასწარი კონტროლის ეტაპზე, პარლამენტი ამტკიცებს რა ბიუჯეტს, იგი უფლებამოსილს ხდის აღმასრულებელ ხელისუფლებას შეასრულოს ორი ამოცანა. ერთი მხრივ, უზრუნველყოს სახელმწიფო შემოსავლების შემოტანა (უმეტეს ქვეყნებში არსებობს მოთხოვნა, რომ გადასახადების შეკრების უფლება ოფიციალურად ყოველ წელს დამტკიცდეს პარლამენტის მიერ, ე.ი. პარლამენტს საშუალება აქვს აკონტროლოს საგადასახადო სისტემა), მეორე მხრივ, პარლამენტი უფლებამოსილს ხდის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს დახარჯონ გამოყოფილი სახსრები“<sup>56</sup>.

წინასწარი საფინანსო კომპეტენციის მნიშვნელოვან ასპექტს წარმოადგენს პარლამენტის კომპეტენცია სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტში შესწორებების შეტანასთან დაკავშირებით, რომელიც დიდწილად განაპირობებს პარლამენტის გავლენას საბიუჯეტო

<sup>54</sup> McGrath R.J., Strategic oversight and the institutional determinants of legislative policy control. PhD (Doctor of Philosophy) thesis, University of Iowa, 2011, 18. [www. <ir.uiowa.edu>](http://www.ir.uiowa.edu).

<sup>55</sup> Santiso C., Eyes wide shut? The politics of Autonomous Audit Agencies in emerging economies, CIPPEC, 31 de mayo de 2007, 10.

<sup>56</sup> მესხია ი., შიხაშვილი გ., კვარაცხელია ა., გოგორიშვილი ი., სახლია გ., საზღვარგარეთის ქვეყნების საპარლამენტო პრაქტიკის მიმოხილვა, თბ., 1991, 68.

პროცესზე. საპარლამენტო ინიციატივა ფინანსურ სფეროში საკმაოდ შეზღუდულია, რაც ვლინდება იმაში, რომ მთავრობის თანხმობის გარეშე მიზანშეუწონელია ბიუჯეტის პროექტში ცვლილებების შეტანა.

წინასწარი საფინანსო კონტროლის მნიშვნელობა ვლინდება ბიუჯეტის განხივისა და დამტკიცების პროცესში, რაც ბიუჯეტის ეკონომიკური სისტემის მნიშვნელოვან კომპონენტს წარმოადგენს. პარლამენტი წინასწარი საბიუჯეტო კონტროლის მექანიზმის გამოყენებით წვევს მის წინაშემდგარ ფისკალურ და ფინანსურ ამოცანებს.

პარლამენტი იხილავს რა სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს, წინასწარი საფინანსო კონტროლის მექანიზმის გამოყენებით უფლებამოსილია დაამტკიცოს, უარი თქვას დამტკიცებაზე ან შესწორებები შეიტანოს მასში. ამ ნაწილში, წინასწარი საპარლამენტო კონტროლის ეფექტურობას დიდწილად განსაზღვრავს საკომიტეტო სისტემების გამართულობა და პარლამენტის შიდა კონტროლის მექანიზმების კომპეტენციათა მოცულობა, ვინაიდან ბიუჯეტის მიღებამდე პარლამენტის წინასწარი ზედამხედველობისა და კონტროლის ეფექტურ მექანიზმს წარმოადგენს ბიუჯეტის განხილვა პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე და მისი განხილვა პარლამენტის კომიტეტების მიერ.

ახორციელებს რა ex - ante საფინანსო კონტროლის კომპეტენციას, პარლამენტი სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის მიღებით განსაზღვრავს ქვეყნის საფინანსო პოლიტიკას და მის აღსრულებას მთავრობას ავალებს. შესაბამისად, პარლამენტი, უფლებამოსილია, დანახარჯებისა და შემოსულობების კანონიერებასა თუ ეფექტიანობაზე წინასწარი საფინანსო კონტროლით, მთავრობის პასუხისმგებობა აიყვანოს პოლიტიკური პასუხისმგებლობის უმაღლეს რანგამდე – მთავრობის გადაყენებამდეც კი. ეფექტური საკომიტეტო სისტემა ეხმარება პარლამენტს შეასრულოს მისი ძირითადი ფუნქციები, როგორცაა, საკანონმდებლო და საკონტროლო-საზედამხედველო ფუნქციები მთავრობის საქმიანობაზე.

სრულად უნდა გაზიარდეს ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „საკომიტეტო სისტემას შეუძლია გააძლიეროს მთავრობა მის მიერ მთავრობის საქმიანობის შესწავლით, ასევე, უზრუნველყოს პარლამენტი უფრო ძლიერი და ეფექტური საზედამხედველო საშუალებებით და აღადგინოს ბალანსი პარლამენტის საკანონმდებლო და სათათბირო უფლებამოსილებებს შორის, ასევე, მისი წარმომადგენლობითი უფლებამოსილების კუთხით.“<sup>57</sup>

წინასწარი საფინანსო კონტროლი ხელს უწყობს ფისკალური მდგრადობასა და საჯარო ფინანსების ოპტიმალურ გამოყენებას, ხოლო პარლამენტის როლი ფისკალური თვითმყოფადობისა და სიმტკიცის შენარჩუნებაში შეუფასებელია.<sup>58</sup>

წინასწარი საფინანსო კონტროლის განხორციელებით, პარლამენტი ხელს უწყობს ქვეყანაში კარგი მმართველობის (good governance) პრინციპის დამკვიდრებას. ეფექტური წინასწარი საფინანსო კონტროლი

<sup>57</sup> Budget and Budgetary Process in the Parliament of India, Background Paper, Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency, Parliamentary Centre, May 2010, 18, <<http://www.cbgaindia.org>>.

<sup>58</sup> Wehner J., Principles and Patterns of Financial Scrutiny: Public Accounts Committees in the Commonwealth, in Commonwealth and Comparative Politics Vol41, No.3, 21-36.

ხელს უწყობს პარლამენტის უპირველესი ფუნქციების – კანონების მიღებისა და პოლიტიკის განსაზღვრის, აღმასრულებელი ხელისუფლების ზედამხედველობისა და მოქალაქეთა წარმომადგენლობის განხორციელებას.

„ეფექტური წინასწარი საფინანსო კონტროლის განხორციელება უპირველესად გულისხმობს კონტროლიანობის საკმარისი დროის არსებობას, ძლიერ საკომიტეტო სისტემას, მაღალი ხარისხის საბიუჯეტო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობას, ანალიზის შესაძლებლობებს და საბიუჯეტო კონტროლისათვის საკმარის კონსტიტუციურ უფლებამოსილებებს“<sup>59</sup>.

პარლამენტის წინასწარი საფინანსო კონტროლისას, ყველაზე უკეთესად ვლინდება საჯარო ფინანსების დაგეგმვისა და მართვის როლი. წინასწარი საფინანსო კონტროლის ერთ-ერთ ღირსებას წარმოადგენს ის, რომ მას აქვს პრევენციული ფუნქცია, რომელიც მთავრობის პარლამენტის წინაშე ანგარიშგაღებულებას უზრუნველყოფს.

წინასწარი საფინანსო კონტროლი პარლამენტარიზმის ძირითად არსს გამოხატავს, რომლის ძირითადი მახასიათებელი მთავრობის საქმიანობის კონტროლსა და ანგარიშგებას ემყარება.

ვენეციის კომისიამ უნგრეთის მიმართ გამოტანილ 2011 წლის 17 მარტის №614/2011 დასკვნაში განაცხადა ex-ante საპარლამენტო კონტროლის მნიშვნელობაზე საკონსტიტუციო სისტემაში. დასკვნის თანახმად, წინასწარ კონტროლი წარმოადგენს კანონმდებლობის კონსტიტუციურობის უზრუნველყოფ საშუალებას.<sup>60</sup>

სასურველია, პარლამენტის პოზიციების და კომპეტენციის განმტკიცება ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების ეტაპზე. აღნიშნული უპირველესად გულისხმობს პარლამენტისა და მისი შიდა სტრუქტურის მონაწილეობის გაზრდას ბიუჯეტის შინაარსობრივი განხილვისა და კორექტირების პროცესში, რაც პრობლემურია საბიუჯეტო კონტროლის წინასწარ ეტაპზე. ამ კუთხით, მნიშვნელოვან როლს ასრულებს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი და საბიუჯეტო ოფისი, რომელთაც უნდა შეექმნათ ყველა პირობა ეფექტურად და ხარისხიანად გაანალიზონ ბიუჯეტი და მისი ხარვეზები.

ეფექტური საპარლამენტო კონტროლის განსახორციელებლად, მნიშვნელოვანია პარლამენტის, როგორც უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ანალიტიკური ფუნქციის გაძლიერება და კომპეტენტური აზრის ჩამოყალიბება მთავრობის წინაშე სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით. ამ კუთხით, მნიშვნელოვანია აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან ეფექტური კომუნიკაციისა და თანამშრომლობის, მათ შორის კონსულტაციების წარმოება სახელმწიფო ბიუჯეტთან დაკავშირებით, წინასწარი კონტროლის ეტაპზე ინფორმირებული და გააზრებული გადაწყვეტილების მიღების კუთხით.

<sup>59</sup> *Stapenhurs R., Ohnston N., Pelizzo R., The Role of Parliament in Curbing Corruption, WBI Development Studies, The World Bank, Washington DC, 2006, 84.*

<sup>60</sup> *European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion no:614/2011, CDL- (2011)016, Strasbourg, 17 March 2011, 9-11. <<http://www.venice.coe.int>>.*

## 1.2.2 Ex-Post<sup>61</sup> საფინანსო კონტროლი – პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის მნიშვნელოვანი ფორმა

„საკანონმდებლო ხელისუფლება ახორციელებს სამ უმნიშვნელოვანეს ფუნქციას: წარმომადგენლობითს, როდესაც იგი წარმოადგენს მოსახლეობის ნებას, დემოკრატიულ საზოგადოებაში ხელისუფლების ლეგიტიმურ წყაროს, საკანონმდებლოს, როდესაც იგი იღებს კანონებს და საზედამხედველოს – როდესაც პარლამენტი ზედამხედველობას უწევს პოლიტიკის შემუშავების პროცესს (ex – ante ზედამხედველობა) და როდესაც იგი ზედამხედველობს პოლიტიკის შესრულებასა და იმპლემენტაციას (ex – post ზედამხედველობა)“.<sup>62</sup>

პარლამენტის შემდგომი საფინანსო კონტროლი (ex – post ზედამხედველობა) წარმოადგენს საფინანსო ზედამხედველობის კლასიკურ ფორმას, როდესაც პარლამენტი იყენებს სხვადასხვა კონსტიტუციურ საშუალებებს საფინანსო კონტროლის განსახორციელებლად.<sup>63</sup>

შემდგომი საფინანსო კონტროლი შესაძლებელია განხორციელდეს კითხვა/შეკითხვის, უნდობლობის გამოცხადების, იმპიჩმენტის პროცედურის, საკომიტეტო და საგამოძიებო მექანიზმების გამოყენებით.

შემდგომ საფინანსო კონტროლის სტადიაზე პარლამენტი აკონტროლებს როგორც ბიუჯეტის შესრულებას, ასევე, პარლამენტის მიერ განსაზღვრული საფინანსო პოლიტიკის იმპლემენტაციის პროცესს.

ამ კუთხით, თუ წინასწარი (ex – ante) საფინანსო კონტროლის ეტაპზე, პარლამენტი საკანონმდებლო და საკონტროლო კომპეტენციას ერთდროულად ახორციელებს, ex – post ზედამხედველობის დროს საკანონმდებლო ხელისუფლება საკუთრივ აუდიტითა და კონტროლით არის დაკავებული და კონტროლის საშუალებებიც მრავალფეროვანი აქვს.

შემდგომი საფინანსო კონტროლის ესკლუზურ კონსტიტუციურ დანიშნულებას წარმოადგენს ის, რომ იგი აძლევს პარლამენტს უფლებამოსილებას უზრუნველყოს მთავრობის ანგარიშგაღებულება საკანონმდებლო ხელისუფლების მიმართ, როდესაც მთავრობა იყენებს საჯარო რესურსებს და ხელი შეუწყოს მის სწორ მართვას აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ. შემდგომი საფინანსო კონტროლის მიზანია საფინანსო სექტორში საჯარო ანგარიშგაღებულებისა და ფისკალური დისციპლინის უზრუნველყოფა.

„ბიუჯეტის შესრულების ეტაპზე საპარლამენტო კონტროლისას მოწმდება საჯარო ფინანსების მართვა სანდობის, სიზუსტის, სისრულისა და კანონმდებლობასთან შესაბამისობის კუთხით, რაც

<sup>61</sup> შემდგომი საფინანსო კონტროლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგების ეტაპზე.

<sup>62</sup> *Stapenhurst R., Pelizzo R., O'Brien M., Ex-Post Financial Oversight: Legislative Audit, Public Accounts Committees...ans Parliamentary Budget Offices? World Bank Institute, OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, 4<sup>th</sup> Annual meeting, OECD Conference Centre, Paris, 23-24 february 2012, 2.*

<sup>63</sup> ეს საშუალებები მოიცავს საკომიტეტო მოსმენებს, კითხვა-შეკითხვებს, ინტერპელაციას, დებატებს, პეტიციას, რომელთა საშუალებითაც პარლამენტი ახორციელებს შემდგომი საფინანსო კონტროლის ფუნქციებს.

გულისხმობს იმას, შესრულდა თუ არა ბიუჯეტი პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის მიღებისას განსაზღვრული პარამეტრების თანახმად. ამასთანავე, ex - post ზედამხედველობის დროს პარლამენტი ამოწმებს საჯარო ფინანსების ხარჯვის ეფექტურობისა და საკმარისობის კრიტერიუმებს”.<sup>64</sup>

შემდგომი საპარლამენტო კონტროლის ეტაპზე, პარლამენტისათვის ამოსავალ წერტილს წარმოადგენს იმის გარკვევა, ასრულებს თუ არა მთავრობას პარლამენტის მიერ განსაზღვრულ საფინანსო პოლიტიკას. შემდგომი საფინანსო კონტროლი ასევე, გულისხმობს ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშის დამტკიცებას ან მის დამტკიცებაზე უარის თქმას.

გაზიარებულ უნდა იქნას ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ ბიუჯეტის შესრულების შესახებ პარლამენტის მიერ ანგარიშის დამტკიცება ფორმალურ პროცედურას წარმოადგენს, ხოლო დამტკიცებაზე უარის თქმა უფრო მეტად პოლიტიკური პროცესია, რომელიც საკანონმდებლო ორგანოს საშუალებას აძლევს საჯაროდ განიხილოს მთავრობის მიერ ბიუჯეტის შესრულების ხარვეზები და პარლამენტის მიერ მისი დაუმტკიცებლობის მიზეზები, ასევე განიხილოს მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი ბიუჯეტის შეუსრულებლობასთან დაკავშირებით.<sup>65</sup>

პარლამენტის მიერ შემდგომი საფინანსო კონტროლის განხორციელების მეთოდები განსხვავდება თითოეული ქვეყნის ტრადიციების და პოლიტიკური და კონსტიტუციური ისტორიის მიხედვით. ზოგადად, თითქმის ყველა ქვეყანაში, პარლამენტი ახორციელებს ex - post საფინანსო კონტროლს საჯარო ფინანსებზე, თუმცა იმის განსაზღვრად რამდენად ეფექტურად ახორციელებს პარლამენტი შემდგომი საფინანსო კონტროლის კომპეტენციას, გასათვალისწინებელია შემდეგი ფაქტორები: რამდენად ძლიერია პარლამენტის საკომიტეტო სისტემა, რა ინტენსივობისა და ხარისხის ურთიერთობა აქვს პარლამენტს გარე საფინანსო კონტროლის ორგანოებთან (უმაღლესი აუდიტის ორგანოებთან) და რამდენად დამოუკიდებელი არიან გარე მაკონტროლებელი ორგანოები და ეროვნული ბანკები აღმასრულებელი ხელისუფლების ზეგავლენისაგან.

ამასთანავე, შემდგომი საფინანსო კონტროლის სიძლიერეს დიდწილად განაპირობებს პარლამენტის კომპეტენცია ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების დროს. ამ ეტაპზე, პარლამენტს საშუალება ეძლევა განსაზღვროს საბიუჯეტო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები, რომლის შესრულებასაც იგი მოსთხოვს აღმასრულებელ ხელისუფლებას შემდგომი საპარლამენტო კონტროლის ეტაპზე.

ამ კუთხით, არ უნდა იქნას გაზიარებული ზოგიერთი მეცნიერის პოზიცია იმასთან დაკავშირებით, რომ საკანონმდებლო ორგანოები, რომელთაც გააჩნიათ სუსტი წინასწარი საფინანსო კონტროლის კომპეტენცია, უფრო მეტი ეფექტურობით ხასიათდებიან ბიუჯეტის შემდგომი საფინანსო კონტროლის ეტაპზე.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> Kanis A.M., Parliamentary Control of Budget Implementation, Study, Brussels 2012, 12.

<sup>65</sup> Jones F., Parliamentary Control of Budget Implementation, Policy Department of Budgetary Affairs, Brussels, 12.03.2009, 8.

<sup>66</sup> Posner P., Park C.K., Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations; ISSN 1608-7143; OECD Journal on Budgeting, Volume 7-No.3, 2007, 17.

ძლიერი წინასწარი საპარლამენტო კონტროლის კომპეტენცია მეტწილად განსაზღვრავს შემდგომი კონტროლის ეფექტურობას, რაც თავის მხრივ ხელს უწყობს საჯარო ფინანსებში ფისკალური დისციპლინისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპის უზრუნველყოფას.

საბიუჯეტო პროცესში პარლამენტის კონტროლის კომპეტენციის როლის გაზრდის მნიშვნელობაზე საუბარია ვენეციის კომისიის 2010 წლის 15 ოქტომბრის დასკვნაში, რომელიც საქართველოში მიმდინარე საკონსტიტუციო ცვლილებებს ეხებოდა.<sup>67</sup> ვენეციის კომისიის დასკვნის თანახმად, სასურველია, გაძლიერდეს პარლამენტის საფინანსო კონტროლის კომპეტენცია და პარლამენტის როლი საჯარო ფინანსების მართვაში.

მეცნიერები დიდი ხანია აღნიშნავენ იმ ფაქტს, რომ „ძლიერი საკომიტეტო სისტემა წარმოადგენს საუკეთესო ფორმას, რითაც პარლამენტი უზრუნველყოფს მთავრობის, ცალკეული მინისტრების და ბიუროკრატიის წარმომადგენელთა ანგარიშვალდებულებას საკანონმდებლო ორგანოს მიმართ“<sup>68</sup>. პარლამენტი შემგომი საფინანსო კონტროლის კომპეტენციას ახორციელებს ძლიერი საკომიტეტო სისტემის მეშვეობით.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების კონტროლის ეტაპზე „პარლამენტი მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელებისთვის ფლობს ზოგად ინსტრუმენტებს, რომელთა გამოყენებაც მთავრობის მიმართ შეუძლია. 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“.<sup>69</sup>

ბიუჯეტის განხილვა, მიღება და მისი შესრულების კონტროლი გულისხმობს მთავრობის საბიუჯეტო გეგმების ავტორიზაციას, რომელიც ადასტურებს, რომ წარმოდგენილი საფინანსო პროგრამების განხორციელება მიზანშეწონილი და გამართლებულია.

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული მეცნიერთა მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „სახელმწიფოს არსებობის ნებისმიერ ეტაპზე მმართველობის სრულყოფილი ფუნქციონირების დონე სახელმწიფოში მოქმედი კონტროლის სისტემის გამართულ საქმიანობაზეა დამოკიდებული. ნებისმიერი იურიდიული პირისა და მით უმეტეს, სახელმწიფოს ორგანოების სრულყოფილი საქმიანობისათვის აუცილებელია კონტროლი.“<sup>70</sup>

შემდგომი საფინანსო კონტროლის მნიშვნელოვან საშუალებას წარმოადგენს პარლამენტების საჯარო ანგარიშის კომიტეტი.

<sup>67</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion no:543/2009, CDL-AD (2010)028, Strasbourg, 15 October 2010, 14. <<http://www.venice.coe.int>>.

<sup>68</sup> Shane M., The Committee System, School of Law&Government, Dublin City University, 1, <<https://www2.le.ac.uk>>. (18.01.2015)

<sup>69</sup> მერიხი მ., საჯარო ფინანსების მართვა სამხრეთ კავკასიაში – გარე და საპარლამენტო საფინანსო კონტროლი, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ჩარჩოების ანალიზი, GIZ-ის პროგრამა, ბონი, 1 ნოემბერი 2014, 13, <<http://sao.ge>>.

<sup>70</sup> წაქაძე შ., საფინანსო-საბიუჯეტო კონტროლის სრულყოფისთვის, აღმანახი 2003, №18, 1, <<http://www.nplg.gov.ge>>. (8.12.2013)



საჯარო ანგარიშის კომიტეტის ფუნქცია მდგომარეობს იმაში, რომ დაეხმაროს საკანონმდებლო ორგანოს უზრუნველყოს მთავრობის ანგარიშვალდებულება პარლამენტის მიმართ, საჯარო ფინანსების და რესურსების გამოყენებისა და ხარჯვის კუთხით.

„პარლამენტის საჯარო ანგარიშის კომიტეტის მიზანს და შედეგს წარმოადგენს: მთავრობის მიერ ვალდებულების უკეთესად შესრულება და მმართველობა, საზოგადოების გაუმჯობესებული რწმენა მთავრობის მიმართ, უფრო მეტად ანგარიშვალდებული მთავრობა, გაუმჯობესებული საფინანსო, მმართველობის სისტემა და მუშაობის პრაქტიკა საჯარო სექტორში, უკეთესად იმფორმირებული პარლამენტი და საზოგადოება.“<sup>71</sup>

პარლამენტის შემდგომი საფინანსო კონტროლის მნიშვნელოვან ასპექტს წარმოადგენს სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის სპეციალური ორგანოების მიერ განხორციელებული კონტროლი, რომელიც საპარლამენტო კონტროლის ნაირსახეობას წარმოადგენს.

დამოუკიდებელი მაკონტროლებელი ორგანოების ძირითად ფუნქციას ტრადიციულად წარმოადგენს მთავრობის მიერ განხორციელებული ფინანსების მენეჯმენტზე ზედამხედველობა, რათა უზრუნველყოფილ იქნას სახელმწიფო ფინანსების ერთიანობა და შემოწმებულ იქნას მთავრობის ფინანსური ინფორმაციის სარწმუნოება. დამოუკიდებელი მაკონტროლებელი ორგანოები ადმინისტრაციული სანქციების დაკისრების გზით უზრუნველყოფენ კანონის უზენაესობისა და ფისკალური დისციპლინის დამკვიდრებას საჯარო ფინანსებში.

„საბიუჯეტო კონტროლს გააჩნია რამდენიმე მნიშვნელოვანი უპირატესობა: ბიუჯეტი უზრუნველყოფს ძალისხმევითა კონსოლიდაციას საერთო მიზნისაკენ და შესრულების სათანადო შეფასებას.“<sup>72</sup>

ამ კუთხით, ეფექტურ საზედამხედველო ფუნქციას პარლამენტი ახორციელებს მაშინ, როდესაც იგი ითხოვს ინფორმაციის მთავრობის მიერ განხორციელებული ღონისძიებების შესახებ.<sup>73</sup>

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ex-post კონტროლისას, პარლამენტები ძირითადად იხილავენ საჯარო ფინანსების ხარჯვის ეფექტურობასა და შედეგიანობას, ასევე, ფისკალური დისციპლინის მნიშვნელოვან საკითხებს.

<sup>71</sup> Assessing the Impact and Effectiveness of the Public Accounts Committee, Parliamentary Oversight – Committees and Relationships, a Guide to Strengthening Public Accounts Committees, Public Accounts Committee Orientation Package, CCAF-FCVI, 6, <<http://ccaf-fcvi.com>>. (13.01.2015).

<sup>72</sup> Some Benefits of Budgetary Control, by Smriti Chand Management, 1-2, <<http://www.yourarticlelibrary.com>>.

<sup>73</sup> A Concept Paper on Legislatures and Good Governance based on a Paper prepared by John K. Johnson and Robert T. Nakamura for UNDP, July, 1999, <<http://mirror.undp.org>>.

## II. პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის სამართლებრივი საფუძვლები

პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის სამართლებრივი საფუძვლები ქვეყნის კონსტიტუციით, რეგლამენტებითა და სხვა აქტებით რეგულირდება. აღნიშნულ თავში გაანალიზებულია კონსტიტუცია, როგორც პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის განმსაზღვრელი ძირითადი კანონი, რომელიც უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სტატუსს განსაზღვრავს და პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციას ადგენს. ქვეყნების რეგლამენტები პროცედურულ ნორმებთან ერთად პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის განმსაზღვრელ მატერიალურ ნორმებსაც შეიცავს, რომელიც უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს წინასწარი და შემდგომი საფინანსო კონტროლის კომპეტენციას არეგულირებს. უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს კომპეტენციის მომწესრიგებელი სხვა აქტებით პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის ცალკეული ასპექტები წესრიგდება. ამასთანავე, აღნიშნულ თავში გაანალიზებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის სამართლებრივი და ეკონომიკური ბუნება, რომელიც სახელმწიფო ბიუჯეტის ფუნქციებში ვლინდება.

### 2.1 კონსტიტუცია – პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის განმსაზღვრელი ძირითადი კანონი

კონსტიტუცია პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის განმსაზღვრელი ძირითადი კანონია, რომლის სამართლებრივი მნიშვნელობა საბიუჯეტო პროცესში სამართლებრივი სისტემების ბუნებაზეა დამოკიდებულია.

სამართლებრივ დოქტრინაში განარჩევენ სართო და კონტინენტურ სამართლებრივ სისტემებს, რომელთა ანალიზის შედეგად პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის მოწესრიგების თვალსაზრისით შესაძლებელია ორი ძირითადი ჯგუფის გამოყოფა:

პირველ ჯგუფს განეკუთვნება **წერილობითი ფორმის კონსტიტუციები**.<sup>74</sup> რომლებიც ნათლად განმარტავენ საბიუჯეტო პროცესის ძირითად მონაწილეთა ფუნქციებსა და ურთიერთობას პარლამენტსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის. კონსტიტუციებში ნათლად არის განსაზღვრული პარლამენტის საფინანსო კონტროლის კომპეტენცია და საბიუჯეტო პროცესში ცხადად არის გამიჯნული აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ორგანოთა როლი და მნიშვნელობა.

კონტინენტური სამართლის ქვეყნებში წერილობითი კონსტიტუციები აწესრიგებენ უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების, ეროვნული ბანკის სამართლებრივ სტატუსსა და უფლებამოსილებებს. კონტინენტური ევროპის ქვეყნების კონსტიტუციებში, ძირითადი აქცენტი

<sup>74</sup> მაგალითად, ამ ტიპის კონსტიტუციებს განეკუთვნება საფრანგეთის კონსტიტუცია, გერმანიის ძირითადი კანონი, პოლონეთის კონსტიტუცია, პორტუგალიის კონსტიტუცია და სხვა.

კეთდება გარე აუდიტორული კონტროლის მექანიზმზე და პარლამენტის უზენაეს როლზე საჯარო ფინანსების მართვაში. აღნიშნული ტიპის კონსტიტუციებში უფრო მეტი აქცენტი კეთდება ex - post აუდიტზე, ვიდრე ex - ante კონტროლზე. წინასწარი საფინანსო კონტროლი გაყვანილია ბიუჯეტის მიღებისა და განხილვის პროცედურაში და ნაკლებად არის წარმოდგენილი პარლამენტის წინასწარი საფინანსო კომპეტენცია.

მეორე კატეგორიის ქვეყნებს განეკუთვნება **დაუწერელი კონსტიტუციის მქონე ქვეყნები**<sup>75</sup> – სადაც ძირითადი აქცენტი კეთდება პარლამენტების ექსკლუზიურ ფისკალურ კომპეტენციაზე და შედარებით ბუნდოვნად არის წარმოდგენილი საბიუჯეტო პროცესის ძირითადი მონაწილეების როლი და ფუნქციები. საბიუჯეტო პროცესში საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობა ძირითადად დამყარებულია მათ შორის თანამშრომლობის პრაქტიკაზე, ვინაიდან არ არსებობს პარლამენტსა და მთავრობას შორის საბიუჯეტო პროცესის დეტალური, წერილობითი ფორმით მომწესრიგებელი აქტები.

დაუწერელი კონსტიტუციის პირობებში, მაგალითად, „გაერთიანებულ სამეფოში, ტრადიცია და პრეცედენტი გასახლდრავს პარლამენტის პრეროგატივებს საბიუჯეტო სფეროში“.<sup>76</sup>

საფინანსო კომპეტენციის მოწესრიგების თვალსაზრისით, ზოგიერთი მეცნიერი განარჩევს ორი ტიპის კონსტიტუციას: **ნორმატიულს და პროგრამულს**. ნორმატიული კონსტიტუციის ძირითად მახასიათებელს წარმოადგენს ის, რომ მისი სამართლებრივი ნორმები შესაძლებელია პირდაპირ აღსრულდეს, რაც შეეხება პროგრამული ტიპის კონსტიტუციებს, მათი ნორმები არ არის თვითაღსრულებადი.<sup>77</sup>

იმ ქვეყნებს, რომელთა კონსტიტუციებიც შეიცავენ პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის მომწესრიგებელ თავებს, შესაძლებელია მივაკუთვნოთ ნორმატიული ტიპის კონსტიტუციების<sup>78</sup> რიგს. რაც შეეხება, მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციას, იგი მხოლოდ პრინციპების დონეზე შეიცავს პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის მომწესრიგებელ ნორმებს და ამიტომ საჭიროებს სხვა აქტების მიღების საბიუჯეტო პროცესის დეტალური მოწესრიგების კუთხით.

შესაბამისად, ნორმატიული ტიპის კონსტიტუციები ძირითად წარმოდგენას იძლევა პარლამენტის საფინანსო კონტროლის კომპეტენციაზე და მხოლოდ საპროცედურო საკითხები განსაზღვრულია პარლამენტის რეგლამენტით და ბიუჯეტის შესახებ სამართლებრივი აქტით. რაც შეეხება პროგრამული ტიპის კონსტიტუციას, კონსტიტუციურ

<sup>75</sup> მაგალითად, გაერთიანებული სამეფოში მინისტრთა კაბინეტის უფლებამოსილებანი, მათი როლი და მნიშვნელობა საბიუჯეტო პროცესში არ არის გაწერილი. პარლამენტის როლი საბიუჯეტო პროცესში არის ბუნდოვანი და არარეგლამენტირებული. იგივე შესაძლებელია ითქვას ახალი ზელანდიისა და კანადის კონსტიტუციებზეც.

<sup>76</sup> Legislatures and the Budget Process, An International Survey, Legislative Research Series, National Democratic Institute for International Affairs, US, 2003, 8.

<sup>77</sup> Jon R. Blondal., The Legal Framework for Budget Systems, an International Comparison, Volume 4, No.3, OECD Journal on Budgeting, Paris, OECD, 2004, 37.

<sup>78</sup> მაგალითად, საბერძნეთის კონსტიტუცია, იაპონიის კონსტიტუცია, გერმანიის კონსტიტუცია, საქართველოს კონსტიტუცია, პორტუგალიის კონსტიტუცია და სხვა.

აქტებთან ერთად მათ ესაჭიროებათ სხვადასხვა კანონქვემდებარე აქტების შემუშავება საბიუჯეტო პროცესის დარეგულირების კუთხით.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ საფინანსო სფეროში პარლამენტის კომპეტენცია და მისი რეალური როლი, უპირველესად, მაინც ქვეყნის კონსტიტუციით განისაზღვრება. სასურველია, კონსტიტუციით სათანადოდ იყოს მოწესრიგებული ქვეყნის საფინანსო სისტემის საკონსტიტუციო მოდელი. ქვეყნის ეფექტური საფინანსო სისტემა საშუალებას აძლევს პარლამენტს ადეკვატურად განახორციელოს საფინანსო კონტროლის კომპეტენცია.

გაზიარებულ უნდა იქნას ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „საფინანსო კომპეტენციის მანდატი საშუალებას აძლევს საკანონმდებლო ორგანოებს, სათანადოდ წარმოადგინონ მათი ამომრჩევლების სურვილები და წუხილები მთავრობების წინაშე და მედიატორის ფუნქცია შეასრულონ ამომრჩევლებსა და მთავრობას შორის<sup>79</sup>”.

ნორმატიული კონსტიტუციებიდან სისტემატიზაციის კრიტერიუმის დაცვის თვალსაზრისით, საკმაოდ დახვეწილია იაპონიის კონსტიტუცია, რომლის მე-7 თავიც ეძღვნება ფინანსებს<sup>80</sup>.

სახელმწიფო ფინანსების მომწესრიგებელი თითქმის ყველა ნორმა გაწერილია იაპონიის კონსტიტუციის ზემოაღნიშნულ თავში, სადაც საუბარია იაპონიის პარლამენტის საგადასახადო, ფულად-საკრედიტო და საბიუჯეტო უფლებამოსილებების შესახებ, ასევე, ამავე თავში მოცემულია იაპონიის საერთაშორისო ფინანსური ვალდებულებების მომწესრიგებელი ნორმები.

საქართველოს ფინანსებისა და კონტროლის რეგულირებას საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 თავი ეძღვნება, რომელიც თავის მხრივ ექვსი მუხლისგან შედგება. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუციაში არსებობდა ანალოგიური თავები: „სახელმწიფო ფინანსები“ და „სახელმწიფო კონტროლი“. მოქმედ კონსტიტუციაში არსებული დებულებები გადასახადებისა და სახელმწიფო კონტროლის შესახებ დიდწილად ემყარება 1921 წლის კონსტიტუციით დამკვიდრებულ პრინციპებს, თუმცა სახელმწიფო ბიუჯეტისა და ეროვნული ბანკის შესახებ მოქმედი კონსტიტუციური ნორმები პრინციპულად ახალია საუკუნის დასაწყისის კონსტიტუციასთან შედარებით.<sup>81</sup>

ნორმატიული ტიპის კონსტიტუციების მთავარ მახასიათებელს წარმოადგენს ის, რომ კონსტიტუციაში ნათლად ხდება ხაზგასმა იმისა, რომ მთავრობა ანგარიშვალდებულია არა მარტო პარლამენტის, არამედ ხელისუფლების წყარო - ხალხის წინაშე. ნორმატიული ტიპის კონსტიტუციის ნორმები თვითაღსრულებადი და სამართლებრივად მბოჭავი პრინციპების ერთობას წარმოადგენს.<sup>82</sup>

<sup>79</sup> Staphenhurst Frederick C., Pelizzo R., A Bigger Role for Legislatures, Finance & Development, a quarterly magazine of the IMF, December 2002, Volume 39, Number 4, 1, <<http://www.imf.org>> (31.01.2015).

<sup>80</sup> იაპონიის კონსტიტუცია <<http://japan.kantei.go>>.

<sup>81</sup> დავითაშვილი კ., საქართველოს კონსტიტუცია (საფუძვლებისა და შინაარსის მიმოხილვა), სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი, 1, <<http://www.nplg.gov.ge>>.

<sup>82</sup> საფრანგეთის კონსტიტუციაში საფინანსო ურთიერთობები გაწერილია კონსტიტუციის მე-5 თავში. აღნიშნულ თავში საუბარია საფრანგეთის პარლამენტის

გაზიარებულ უნდა იქნას ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ, მიზანშეწონილია საბიუჯეტო სამართლის ძირითადი დებულებები უფრო დეტალურად იქნას განმტკიცებული ქვეყნის კონსტიტუციით, კონსტიტუციური დებულებები დეტალურ ანალიზს უნდა შეიცავდეს სპეციალურ კანონებში<sup>83</sup>.

საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფო ფინანსებისა და კონტროლის თავში ძირითად აქცენტს სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების პროცედურაზე აკეთებს. წინასწარი საფინანსო კონტროლი წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტთან დაკავშირებით საქართველოს კონსტიტუციის მე-9 თავის რეგულირების ძირითად საგანს, ნაკლები აქცენტი კეთდება ბიუჯეტთან დაკავშირებით პარლამენტის წინაშე მთავრობის ანგარიშგებაზე ex - post კონტროლის ფორმით.

## 2.2 პარლამენტის რეგლამენტი – საფინანსო კონტროლის მომწესრიგებელი ძირითადი აქტი თუ მხოლოდ პროცედურების ერთობა?

იურიდიულ დოქტრინაში გაგრძელებული განმარტების თანახმად, საფინანსო კომპეტენციის მოწესრიგების კუთხით, პარლამენტის რეგლამენტი წარმოადგენს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს საფინანსო კომპეტენციის მომწესრიგებელი პროცედურული ნორმების ერთობლიობას, რომლის ძირითად დანიშნულებას წარმოადგენს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობის პროცედურული ნორმების გაწერა.

სხვადასხვა ქვეყნის საპარლამენტო სისტემებში რეგლამენტებს სხვადასხვა სახელწოდებებით იხსენიებენ, მაგალითად, parliamentary rules (საპარლამენტო წესები), reglament of parliament (პარლამენტის რეგლამენტი) და standing orders of parliament (პარლამენტის მუდმივი წესები).

---

ფინანსური კომპეტენციის თაობაზე და პარლამენტსა და მთავრობას შორის ურთიერთობაზე საფინანსო სფეროში. მეტ-ნაკლებად სისტემატიზირებულად აწესრიგებს ფინანსურ ურთიერთობებს ესპანეთის კონსტიტუციის მე-7 თავი - „ეკონომიკა და ფინანსები“. ამ თავში დეტალურად არის აღწერილი ესპანეთის პარლამენტის ფინანსური კონპეტენციის თითქმის ყველა მნიშვნელოვანი ასპექტი. იტალიის კონსტიტუციის 81-ე მუხლი განსაზღვრავს, რომ „პალატები ყოველწლიურად ამტკიცებენ მთავრობის მიერ წარმოდგენილი ბიუჯეტისა და მისი შესრულების ანგარიშის პროექტებს. ლიტვის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 67-ე მუხლის მე-14 ნაწილის თანახმად „სეიმი ამტკიცებს სახელმწიფო ბიუჯეტს და ზედამხედველობს მის შესრულებას. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონი იმდენად დეტალურად აწესრიგებს საბიუჯეტო სამართლის საკითხებს, რომ მან ლიტერატურაში გერმანიის საფინანსო კონსტიტუციის სახელწოდებაც კი მიიღო. მაგალითად, შვედეთის კონფედერაციის 1999 წლის ფედერალური კონსტიტუციით განსაზღვრულია კონფედერაციის, კანტონებისა და კომუნების საბიუჯეტო უფლებამოსილებანი, საერთო სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებისა და მისი შესრულების შესახებ სახელმწიფო ანგარიშის განხილვა-დამტკიცების წესი.

<sup>83</sup> შენგელია რ., ქართული საბიუჯეტო სამართლის საზღვარგარეთის ქვეყნების შესაბამის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის პრობლემა, სამეცნიერო ნაშრომების კრებული პროფ. ანზორ თოთაძის რედაქტორობით, თეუსუ, თბ., 2010, 128,

თითოეული ტერმინი ხაზს უსვამს იმას, რომ პარლამენტის რეგლამენტები არეგულირებენ უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს მუშაობის წესებს სხვადასხვა სფეროში გადაწყვეტილებების მიღების დროს.

ამ კუთხით, მნიშვნელოვანია პასუხი გაეცეს შემდეგ შეკითხვას: საფინანსო კომპეტენციასთან დაკავშირებით, რეგლამენტი აწესრიგებს მხოლოდ პროცედურულ საკითხებს, თუ იგი უფრო მეტია ვიდრე საპროცესო დოკუმენტი და პარლამენტის უფლებამოსილების განხორციელების წესთან ერთად, განსაზღვრავს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს საფინანსო კონტროლის კომპეტენციის არსს და მნიშვნელობას.

პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციასთან მიმართებით, შესაძლებელია გამოვყოთ რეგლამენტების ორი ტიპი: რეგლამენტი, რომელიც მოიცავს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის საფინანსო ურთიერთობის მომწესრიგებელი პროცედურული ნორმების ერთობლიობას და რეგლამენტები, რომლებიც პროცედურულ ნორმებთან ერთად შეიცავენ მატერიალურ ნორმებს, როლებიც განსაზღვრავენ პარლამენტის, როგორც საფინანსო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს სტატუსს.

მაგალითად, საფრანგეთის პარლამენტის რეგლამენტი<sup>84</sup> ძირითადად წარმოადგენს პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის მომწესრიგებელი პროცედურული ნორმების ერთობლიობას, რომელიც ძირითად აქცენტს აკეთებს ბიუჯეტის მიღებისა და დამტკიცების წესზე და მასში თითქმის არ არის საუბარი პარლამენტის, როგორც უმაღლესი მაკონტროლებელი ორგანოს როლსა და მნიშვნელობაზე.

იტალიის პარლამენტის რეგლამენტი<sup>85</sup> ანალიზის შედეგად, შესაძლებელია დაესკვნას, რომ რეგლამენტი ძირითადად აწესრიგებს პარლამენტის ზედა და ქვედა პალატას შორის ურთიერთობის პროცედურულ საკითხებს და თითქმის არ არის საუბარი პარლამენტის, როგორც უმაღლესი საფინანსო კონტროლის ორგანოს სტატუსზე.

საფინანსო კომპეტენციის მოწესრიგების თვალსაზრისით, ძირითადად პროცედურულ საკითხებს განსაზღვრავენ საბერძნეთის,<sup>86</sup> პორტუგალიის,<sup>87</sup> გერმანიის<sup>88</sup> და ჰოლანდიის<sup>89</sup> რეგლამენტებიც.

რაც შეეხება მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების პარლამენტის რეგლამენტს<sup>90</sup>, იგი აწესრიგებს როგორც პარლამენტის წარმომადგენლობით პალატასა და სენატს შორის ურთიერთობებს, ასევე, განსაზღვრავს, პარლამენტის, როგორც უმაღლესი წარმომადგენლობითი

<sup>84</sup> Standing Orders of the Senate January, 2014, <[http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/lng/Standing\\_orders\\_of\\_the\\_Senate.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/lng/Standing_orders_of_the_Senate.pdf)>.

<sup>85</sup> Regolamento della Camera dei Deputati: <[http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/file/conoscere\\_la\\_camera/DA\\_SITO\\_25\\_settembre\\_2012.pdf](http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/file/conoscere_la_camera/DA_SITO_25_settembre_2012.pdf)>.

<sup>86</sup> Standing Orders of the Hellenic Parliament, <<http://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/>>.

<sup>87</sup> Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Portugal, <[http://www.en.parlamento.pt/Legislation/Rules\\_of\\_Procedure.pdf](http://www.en.parlamento.pt/Legislation/Rules_of_Procedure.pdf)>.

<sup>88</sup> Rules of Procedure of German Bundestag, <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>>

<sup>89</sup> Rules of the Procedure of the Senate of the Kingdom of the Netherlands, <[http://www.eerstekamer.nl/id/vjtockpd5v8b/document\\_extern/rules\\_of\\_procedure\\_of\\_the\\_senate\\_of/f=vjtoel2171ov.pdf](http://www.eerstekamer.nl/id/vjtockpd5v8b/document_extern/rules_of_procedure_of_the_senate_of/f=vjtoel2171ov.pdf)>.

<sup>90</sup> Rules of House of Representatives, <<https://rules.house.gov/>>.

ორგანოს უზენაეს როლს აღასრულებელი ხელისუფლების კონტროლისა და ქვეყანაში ფისკალური დისციპლინის დამყარების კუთხით.

ანალოგიური შეიძლება ითქვას იაპონიის პარლამენტის რეგლამენტზეც<sup>91</sup>, რომელიც ძირითადად ეფუძნება უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს უზენაეს როლს ქვეყნის საფინანსო პოლიტიკის განსაზღვრის საქმეში.

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული საპროცედურო წესები შეიცავენ სამ ძირითად ელემენტს: საერთო სამართლის ელემენტს, საკონტრაქტო სამართლის ელემენტს და კოდექსის ელემენტს. იგი შედგება როგორც მატერიალური, ისე პროცედურული ხასიათის სამართლის ნორმებისგან.<sup>92</sup>

პარლამენტის რეგლამენტი არის არა მხოლოდ პროცედურული ნორმების ერთობა, არამედ, ქვეყნის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს სამართლებრივი სტატუსის განმსაზღვრელი დოკუმენტი.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი აქცენტს აკეთებს როგორც ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს სამართლებრივ სტატუსზე, ისე ხელისუფლების სხვადასხვა შტოებს შორის ურთიერთობაზე საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი შეიცავს როგორც მატერიალური, ისე პროცედურული ხასიათის ნორმებს.

უნდა აღინიშნოს, რომ პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის მოწესრიგების თვალსაზრისით, *ნებისმიერ აქტში უნდა ჩანდეს პარლამენტის უზენაესობის პრინციპი*, რაც გულისხმობს, მის პრეროგატივას მიიღოს კანონები და ის, რომ არავის უნდა შეეძლოს უგულვებელყოს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონები ან ეჭვქვეშ დააყენოს მისი შესრულება.<sup>93</sup>

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად იმისა, რომ რეგლამენტები ასევე, არეგულირებენ საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის საფინანსო ურთიერთობის საკითხებს, რეგლამენტების ოპტიმალური მოწესრიგებოს მოდელი პასუხს უნდა სცემდეს შემდეგ საკითხებს:

რა როლი აქვს პარლამენტს საბიუჯეტო პროცესში;  
რა სპეციფიკის ურთიერთობა აქვს პარლამენტსა და მთავრობას საფინანსო კონტროლის კუთხით;  
განსაზღვრულია თუ არა უმაღლესი მაკონტროლებელი ორგანოების სტატუსი და მნიშვნელობა საბიუჯეტო პროცესში;  
რა როლი აქვს პარლამენტს ფისკალურ დისციპლინის დამყარებისა და საჯარო ფინანსების მართვის კუთხით;  
ვლიდება თუ არა პროცედურული საკითხების შესწავლისას, საკომიტეტო სისტემის სიძლიერე;

<sup>91</sup> The National Diet of Japan,

<[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_english.nsf/html/statics/english/pamph\\_e.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/english/pamph_e.htm)>.

<sup>92</sup> Waldeck J., Legal Nature of Parliamentary Procedure, Cleveland State Law Review, Law Journals, Rev.85 (1972), 10, <<http://engagedscholarship.csuohio.edu>>.

<sup>93</sup> Eleftheriadis P., Parliamentary sovereignty and the Constitution, Canadian Journal of Law and Jurisprudence, Vol.XXII, No.2 (July 2009), 2.

რა ტიპის ურთიერთობა აქვს პარლამენტს გარე კონტროლის ორგანოებთან;

რა როლი აქვს პარლამენტს აღმასრულებელი ხელისუფლების როგორც წინასწარი, ისე შემდგომი კონტროლის კუთხით;

რა ურთიერთობა აქვს პარლამენტს ეროვნულ ბანკთან ქვეყანაში ფისკალური დისციპლინის დამყარების კუთხით.

### 2.3 საბიუჯეტო სისტემის მომწესრიგებელი სხვა აქტების თავისებურებანი

ზოგიერთ ქვეყანაში თავად კონსტიტუცია ითვალისწინებს კანონთა იერარქიას საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით.

ქვეყნების კონსტიტუციები ითვალისწინებენ ორგანული კანონების არსებობას საბიუჯეტო სფეროში, რომელთაც ჩვეულებრივ კანონზე მაღალი სტატუსი გააჩნია.

ძირითადი ტენდენციის თანახმად, საბიუჯეტო საკითხებს აწესრიგებენ ჩვეულებრივი კანონები. მაგალითად, საბიუჯეტო საკითხებს ორგანული კანონები აწესრიგებენ საფრანგეთსა და ესპანეთში. საფრანგეთში მოქმედებს ორგანული კანონი ბიუჯეტის შესახებ, რომელიც აწესრიგებს მხოლოდ სახელმწიფო საბიუჯეტო საკითხებს. მისი დიდი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მას ხშირად უწოდებენ „საფინანსო კონსტიტუციას“.

საფრანგეთსა და ესპანეთში, საბიუჯეტო სისტემის მომწესრიგებელი ძირითადი კანონებია: ორგანული კანონები (ძირითადი კანონები), სხვა ჩვეულებრივი კანონები (მეორეხარისხოვანი, დაქვემდებარებული კანონები) და აღმასრულებელი რეგულაციები.

საფრანგეთისა და ესპანეთის საბიუჯეტო სისტემები ძირითადად ეყრდნობიან ორგანული კანონებს ბიუჯეტის შესახებ, სხვა აქტები, მხოლოდ შემაჯავებელ, დამატებით ფუნქციას ასრულებენ. საბიუჯეტო კანონთა იერარქია საფრანგეთისა და ესპანეთის საბიუჯეტო სისტემის დამახასიათებელ ნიშანს წარმოადგენს.<sup>94</sup>

უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგიერთ ქვეყანას არ გააჩნია ამგვარი იერარქია და საბიუჯეტო საკითხებს აწესრიგებენ ჩვეულებრივი კანონები. მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების საბიუჯეტო სისტემის მახასიათებელს წარმოადგენს ის, რომ საბიუჯეტო სფეროს სხვადასხვა საკითხებს აწესრიგებენ დიდი რაოდენობის კანონები, რომელნიც ერთი და იგივე იერარქიულ საფეხურზე დგანან.<sup>95</sup>

<sup>94</sup> The Reform of Budgetary Procedures in France, The New Organic Budget Law (2001); Organic law on Budget Stability and Financial Sustainability (27.04.2012) <<http://www.spanishreforms.com/-/organic-law-on-budget-stability-and-financial-sustainability>>.

<sup>95</sup> The Anti-Deficiency Act 1905, The Budget and Accounting Act 1921, The Congressional Budget and Impoundment Control Act 1974, The Inspector General Act 1978, The Federal Manager's Financial Integrity Act 1982, The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act 1985, The Budget Enforcement Acts, 1990 and 1997, The Chief Financial Officers Act 1990, The Federal Credit Reform Act 1990, The Government Performance and Results Act 1993, The Government Management Reform Act 1994, The Federal Financial Management Improvement Act 1996.



ამერიკის შეერთებული შტატების საბიუჯეტო სისტემის დამახასიათებელ ნიშანს წარმოადგენს ის, რომ საბიუჯეტო სისტემის მართვა იქ დეცენტრალიზებულია.

აშშ-ის თითოეულ შტატში მოქმედებს ცალკეული კონსტიტუციები, კანონები და რეგულაციები. მიუხედავად იმისა, რომ ამერიკის შეერთებული შტატები ფედერაციული ტიპის სახელმწიფოა, მაგალითად, გერმანიის ფედერაციისაგან განსხვავებით, იქ არ არსებობს საბიუჯეტო სამართლის ერთიანობისა და ერთგვაროვნების პრინციპი. ამერიკის შეერთებულ შტატებში საბიუჯეტო სისტემა მკვეთრად დეცენტრალიზებულია.

უმრავლესი ქვეყნების სამართლებრივ სისტემებს არ აქვთ იერარქია საბიუჯეტო საკითხების მომწესრიგებელი აქტების კუთხით. საბიუჯეტო საკითხებს აწესრიგებს რამდენიმე ძირითადი კანონი.<sup>96</sup>

ამ მხრივ გამონაკლისს წარმოადგენს ფინეთი, სადაც საბიუჯეტო საკითხებს აწესრიგებს მხოლოდ ერთი კანონი. ფინეთის სახელმწიფო საბიუჯეტო კანონი აქცენტს აკეთებს მხოლოდ იმ მცირე საკითხებზე, რომელიც არ არის გათვალისწინებული ფინეთის კონსტიტუციით.<sup>97</sup>

ამ კუთხით, რამდენადმე განსხვავებული მდგომარეობაა დანიასა და ნორვეგიაში. მიუხედავად იმისა, რომ ორივე ქვეყნის კონსტიტუცია აწესრიგებს საბიუჯეტო საკითხებს, არანაირი ჩვეულებრივი კანონი არ არის მიღებული იმისათვის, რათა განისაზღვროს საბიუჯეტო სისტემის პრინციპები და დეტალები. დანიისა და ნორვეგიის კონსტიტუციები დეტალურად აწესრიგებენ საბიუჯეტო საკითხებს, რომელნიც არ არის დაკონკრეტებული სხვადასხვა ცალკეულ აქტებში.

უნდა აღინიშნოს, რომ იმ ქვეყნებს, რომელთაც არ აქვთ დაწერილი კონსტიტუცია<sup>98</sup>, გააჩნიათ მრავალი საბიუჯეტო კანონები და აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ შემუშავებული რეგულაციები საბიუჯეტო სისტემის შესახებ.

დეცენტრალიზებული საბიუჯეტო სამართლის სისტემა ძირითადად წარმოადგენს საერთო სამართლის ქვეყნების დამახასიათებელ თავისებურებას, რომლის ძირითადი არსი მდგომარეობს საჯარო ფინანსების მართვის ავტონომოურობასა და არაერთგვაროვნებაში. საფინანსო სფეროს ამ ტიპის მართვას თან ახლავს საბიუჯეტო საკითხების დეტალური რეგულირება და მისდამი არაერთგვაროვანი მიდგომა.

კონტინენტური ევროპის ქვეყნებს ძირითადად ახასიათებთ საბიუჯეტო სამართლის ერთგვაროვნება და საერთო-სახელმწიფოებრივი ხასიათი. საბიუჯეტო სისტემის ერთიანობა კონტინენტური ევროპის საბიუჯეტო სამართლის დამახასიათებელ ნიშანს წარმოადგენს.

<sup>96</sup> მაგალითად, კანადაში საბიუჯეტო საკითხებს აწესრიგებს შემდეგი აქტები: The Constitution Act 1867, The Financial Administration Act 1985 as amended (FAA), The Auditor General Act 1977 as amended (AGA), The Federal - Provincial Fiscal Arrangements Act 1985 as amended,

www.laws.justice.gc.ca. იაპონიაში საბიუჯეტო საკითხებს აწესრიგებენ შემდეგი აქტები: The Constitution 1986, The Public Finance Act 1947, The Diet Act 1947, The Public Accounts Act 1947, The Board of Audit Act 1947.

<sup>97</sup> ფინეთში საბიუჯეტო საკითხებს აწესრიგებს შემდეგი აქტი: State Budget Act 1988 with amendments.

<sup>98</sup> გაერთიანებული სამეფო და ახალი ზელანდია.

კონტინენტური სამართლის ქვეყნები ძირითად აქცენტს აკეთებენ საბიუჯეტო მართვის ცენტრალიზებულ, ერთგვაროვან სტილზე.

საბიუჯეტი საკითხები არსებითად მოწესრიგებულია ქვეყნების კონსტიტუციებით, ხოლო საბიუჯეტო კანონები ავსებენ ქვეყნის ძირითად კანონებს მატერიალური და პროცედურული ნორმებით. უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოების ძირითად ფუნქციას საჯარო ფინანსების კუთხით საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნა წარმოადგენს, ხოლო, რაც შეეხება მთავრობას, მისი უფლებამოსილება პარლამენტის მიერ შემუშავებული საფინანსო პოლიტიკის შესრულებაში მდგომარეობს<sup>99</sup>.

სამართლებრივ დოქტრინაში, ზოგიერთი მეცნიერი განარჩევს ორი ტიპის რეგულაციას: პირველადი კანონი (Primary law) და მეორადი კანონი, რეგულაცია (secondary law).<sup>100</sup>

ძირითადი განსხვავება ამ ორ ტერმინს შორის მდგომარეობს იმაში, რომ პირველადი კანონი, რეგულაცია მიღებულია საკანონმდებლო ორგანოს მიერ, ხოლო მეორადი კანონები – აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ.

როგორც ზოგიერთი მკვლევარი აღნიშნავს, მეორად კანონებს, რეგულაციებს (secondary law) იღებენ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები, რომლებიც ეხმარებიან ძირითად კანონებს განვითარებასა და სრულყოფაში. ზოგიერთ შემთხვევაში, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები იღებენ რეგულაციებს, რათა მოაწესრიგონ ის სფეროები, რომელთაც ძირითადი კანონები არ აწესრიგებენ.<sup>101</sup>

საბიუჯეტო სისტემის მომწესრიგებელი ნებისმიერი სამართლებრივი აქტის მიზანს უნდა წარმოადგენდეს საბიუჯეტო სისტემის მდგრადობისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა, საბიუჯეტო სამართლებრივი ნორმების ადეკვატური საკანონმდებლო რეგლამენტაცია, ეკონომიკური სტაბილურობისა და თვითმყოფადობის უზრუნველყოფა, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების საფინანსო კომპეტენციათა ადეკვატური საკანონმდებლო რეგლამენტაცია.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი<sup>102</sup> განსაზღვრავს საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების პრინციპებს, არეგულირებს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების პროექტების მომზადების, განხილვის, დამტკიცების, ბიუჯეტის შესრულების, ანგარიშგებისა და კონტროლის წესებს, აგრეთვე, საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების და ამ ხელისუფლებების ორგანოების მიერ შექმნილი/დაფუძნებული იურიდიული პირების საბიუჯეტო ურთიერთობებსა და პასუხისმგებლობას.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, როგორც primary law ძირითად აქცენტს საბიუჯეტო პროცესის პროცედურულ ნორმებზე აკეთებს და რეგლამენტური ხასიათისაა.

<sup>99</sup> Dobell P., Ulrich M., Parliament and Financial Accountability, <<http://www.cbc.ca>>.

<sup>100</sup> Blondal Jon R., The Legal Framework for Budget Systems, an International Comparison, Volume 4, No.3, OECD Journal on Budgeting, Paris, OECD, 2004, 41.

<sup>101</sup> იქვე, 41-42.

<sup>102</sup> მას საქართველოს კანონის სტატუსი აქვს.

## 2.4. სახელმწიფო ბიუჯეტი – სამართლებრივი თუ საფინანსო დოკუმენტი

საბიუჯეტო სამართალში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია საბიუჯეტო პროცესის სამართლებრივ რეგულირებას. საბიუჯეტო პროცესი წარმოადგენს საკანონმდებლო წესით რეგლამენტირებულ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა საქმიანობას ბიუჯეტის პროექტის შედგენის, მისი განხილვისა და დამტკიცების, აგრეთვე შესრულებისა და შეუსრულებლობის შესახებ ანგარიშის შედგენისა და დამტკიცების სტადიებზე.

მეცნიერები საბიუჯეტო პროცესს ყოფენ სამ ძირითად სტადიად: ბიუჯეტის შესწავლა, ბიუჯეტის ფორმულირება, ბიუჯეტის შესრულება, ბიუჯეტის მონიტორინგი და კონტროლი.<sup>103</sup>

როგორც ზოგიერთი მეცნიერი აღნიშნავს „მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო ფინანსების ცენტრალიზებულ მართვას დიდი ხნის ისტორია აქვს, ტერმინი „ბიუჯეტი“ ეკონომიკურ და იურიდიულ ლიტერატურაში მე-19 საუკუნის დასაწყისიდან ჩნდება. იგი წარმოადგენდა სახელმწიფო შემოსავლებისა და გასავლების წინასწარი მოწონების დამადასტურებელ აქტს.

ბიუჯეტის დამტკიცება ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ, ბიუჯეტს აძლევდა კანონით განსაზღვრული პირობების საფუძველზე, სახელმწიფო სახსრების გამოყენების შესაძლებლობის მქონე სამართლებრივი ნორმების ერთობლიობის სახეს”<sup>104</sup>.

„სიტყვა „ბიუჯეტი“ მომდინარეობს ინგლისური სიტყვიდან „budget“, რაც ტომარას ნიშნავს. როდესაც ინგლისის პარლამენტში მთავრობა თემთა პალატას ფულს სთხოვდა, ხაზინის კანცლერი ხსნიდა პორტფელს (ტომარას), სადაც სახელმწიფო შემოსავალ-გასავლის ხარჯთაღრიცხვის კანონპროექტი იდო. მას უწოდებდნენ ბიუჯეტის გახსნას.”<sup>105</sup>

„თანამედროვე გაგებით, ბიუჯეტი შემოსავლებისა და ხარჯების ჩამონათვალია, რომელიც განისაზღვრება კონკრეტული დროის პერიოდით, ჩვეულებრივ ერთი წლით”.<sup>106</sup>

გაზიარებულ უნდა იქნას მეცნიერთა მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „ბიუჯეტი არის მთავრობის შეთავაზება/წინადადება. ეს არ არის შემოსავლებისა და ხარჯების მონაცემთა ნაკრები, რაც რეალურად განხორციელდა, ბიუჯეტი არის მთავრობის განზრახვათა და გეგმათა ერთობლიობა”.<sup>107</sup>

<sup>103</sup> Igbuzor O., Budgetary and Financial Matters and the Roles of Parliament, 4, <<http://www.otiveigbuzor.com/wp-content/uploads/2013/12/THE-ROLES-OF-PARLIAMENT-for-Kogi.pdf>>. (6.09.2014)

<sup>104</sup> შენგელია რ., ქართული საბიუჯეტო სამართლის საზღვარგარეთის ქვეყნების შესაბამის კანონმდებლობასთან პარამონიზაციის პრობლემა, სამეცნიერო ნაშრომების კრებული პროფ. ანზორ თოთაძის რედაქტორობით, თეუსუ, თბ., 2010, 124.

<sup>105</sup> საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა, გზამკვლევი, ფონდი „ღია საზოგადოება-საქართველო“, თბ., 2007, 4, <[http://www.osgf.ge/files/news/news2007eng/Guide\\_to\\_Budget\\_System-1\\_Otuq\\_q7JBy.pdf](http://www.osgf.ge/files/news/news2007eng/Guide_to_Budget_System-1_Otuq_q7JBy.pdf)>.

<sup>106</sup> იქვე, 4.

სახელმწიფო ბიუჯეტს შემდეგი მახასიათებლები გააჩნია: პარლამენტის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტი მიიღება კონსტიტუციით განსაზღვრული კონკრეტული პერიოდისათვის, იგი არის მთავრობის საფინანსო-ეკონომიკური გეგმა, რომლის მიზანსაც მონეტარული პოლიტიკის განხორციელება წარმოადგენს, იგი არის შესარულებლად სავალდებულო აქტი, რომელიც აღსრულებაზეც საპარლამენტო კონტროლი ხორციელდება.

ზოგიერთი მეცნიერის შეფასებით, ბიუჯეტი არის პოლიტიკური დოკუმენტი, მართვის ინსტრუმენტი, მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს განგრძობადი მონიტორინგის პროცედურას. იგი არის ეროვნული განვითარების გეგმის შეფასებისა და იმპლემენტაციის ინსტრუმენტი.<sup>108</sup>

„კონტინენტურ ქვეყნებში ბიუჯეტი მოიცავს როგორც საშემოსავლო, ისე ხარჯების ნაწილსაც და მტკიცდება ერთიანი საკანონმდებლო აქტით. მაგალითად, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის 110-ე მუხლში აღნიშნულია, რომ „ფედერაციის ყველა შემოსავალი და გასავალი შეიტანება ბიუჯეტის გეგმაში.“ იგივე აზრია ჩადებული საფრანგეთის კონსტიტუციის 47-ე მუხლში, რომლის მიხედვითაც, საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე, პარლამენტმა უნდა მიიღოს ფინანსური კანონი, რომლითაც უნდა განისაზღვროს ქვეყნის შემოსავლები და ხარჯები. საერთო სამართლის ისეთ ქვეყნებში, როგორცაა ინგლისი და კანადა, ფინანსური ბილი ანუ ბიუჯეტის შემოსავლები და ბილი ასიგნებათა შესახებ ანუ საბიუჯეტო გასავლები პარლამენტის მიერ განიხილება და მიიღება ცალ-ცალკე.<sup>109</sup>”

როგორც ზოგიერთი მეცნიერი აღნიშნავს „ბიუჯეტს გააჩნია შემდეგი ძირითადი ფუნქციები: იგი შესაძლებლობას იძლევა მთლიანი შემოსავალი შედარდეს მთლიან გასავალთან, ხარჯებთან, შესაძლებლობას იძლევა ხარჯები იყოს კლასიფიცირებული, მისი შესაბამისი მნიშვნელობა და გადაუდებლობა შეფასდეს, ბიუჯეტს შეუძლია ზეგავლენა მოახდინოს ეკონომიკურ სიტუაციაზე, იგი იძლევა შესაძლებლობას პარლამენტმა განახორციელოს საპარლამენტო კონტროლი, როგორც პოლიტიკური იარაღი, ბიუჯეტი ხაზს უსვამს მთავრობის იდეოლოგიურ ვალდებულებებს, პოლიტიკურ ფილოსოფიას და პოლიტიკურ პლატფორმას, ბიუჯეტი არის მთავრობის პოლიტიკის განაცხადი გამოსატყუელი ფისკალურ ტერმინებში, ბიუჯეტი ხაზს უსვამს იმ ფაქტს, თუ როგორ ხდება საჯარო საქონლისა და სერვისების გენერირება და განაწილება, როგორც ეკონომიკური იარაღი, ბიუჯეტი ფორმირებას ახდენს ეკონომიკური პრიორიტეტების და აჩქარებს ეკონომიკურ ზრდას (განვითარებას), იგი გავლენას ახდენს ინვესტირების

<sup>107</sup> Isaksen J., Amundsen I., Wiig A., with Abreu C., Budget, State and People, Budget Process, Civil Society, and Transparency in Angola, CMIRreport, R2007:7; 2, <<http://www.cmi.no/publications/file/2706-budget-state-and-people-budget-process.pdf>>.

<sup>108</sup> Eze, Chukwuemeka M. and Nnedum, Ugochukwu A., Obiajulu, Public expenditure management reforms and national development: A critical evaluation of Obasanjo's administration, 1999-2007, African Journal of Political Science and International Relations, Vol.7(2), May 2013, 42, <<http://academicjournals.org/journal/AJPSI>>.

<sup>109</sup> შენგელია რ., ქართული საბიუჯეტო სამართლის საზღვარგარეთის ქვეყნების შესაბამის კანონმდებლობასთან კარმონიზაციის პრობლემა, სამეცნიერო ნაშრომების კრებული პროფ. ანზორ თოთაძის რედაქტორობით, თეუსუ, თბ., 2010, 124.

მიმართულებაზე, ხელს უწყობს დასაქმებას, ზეგავლენას ახდენს შემოსავლების კვლავდისტრიბუციაზე.

როგორც **სამართლებრივი იარაღი**, ბიუჯეტი მზადდება და მიიღება კონსტიტუციითა და სხვა სამართლებრივი აქტებით გაწერილი პროცედურით, იგი ფორმირებას ახდენს ეკონომიკური პრიორიტეტის და ეკონომიკურ ზრდის (განვითარების)<sup>110</sup>.

სახელმწიფო ბიუჯეტი თავისი არსით არის უპირველესად სამართლებრივი დოკუმენტი, რომელიც არეგულირებს სახელმწიფოს პრიორიტეტებს საფინანსო სფეროში. სახელმწიფო ბიუჯეტი არის ქვეყნის საფინანსო კანონი გამოხატული ფისკალურ მაჩვენებლებში.

როგორც სამართლებრივი აქტი, სახელმწიფო ბიუჯეტი შეიცავს სტრატეგიულ ფინანსურ გეგმას, შესრულების გეგმასა და შესრულების ანგარიშგების ელემენტს.

სახელმწიფო ბიუჯეტი, როგორც სამართლებრივი აქტი, ავალდებულებს მთავრობას მართოს საჯარო ფინანსები სახელმწიფო ბიუჯეტში გაწერილი პარამეტრების თანახმად.

სახელმწიფო ბიუჯეტს, როგორც სამართლებრივ აქტს, ამტკიცებს პარლამენტი, რითაც ავალდებულებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას მის ეფექტიან და რაციონალურ შესრულებას.

სახელმწიფო ბიუჯეტი მიიღება საქართველოს კონსტიტუციით საბიუჯეტო აქტებითა და პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრული პროცედურის თანახმად.

სახელმწიფო ბიუჯეტი არის შესასრულებლად სავალდებულო აქტი, რომლის შეუსრულებლობა ან არაჯეროვანი შესრულება იწვევს პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას პარლამენტის წინაშე.

რაც შეეხება ბიუჯეტის საფინანსო-ეკონომიკურ ბუნებას, უნდა აღინიშნოს, რომ იგი არის მთავრობის საფინანსო განაცხადი, რომელიც პარლამენტის მიერ მიიღება კონკრეტული პერიოდისათვის, რათა მიღწეულ იქნას საჯარო პოლიტიკის ძირითადი მიზნები.

<sup>110</sup> Draman R., Overview of the Budget Process – Government/Legislative Relations and the Role of Information, Parliamentary Centre, 6-8, <<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/RasheedDraman.pdf>>.

### III. სახელმწიფოს მმართველ-გამგეობის ფორმები და მათი გავლენა საბიუჯეტო კანონმდებლობაზე

პარლამენტის გავლენა საბიუჯეტო პროცესში და მისი ურთიერთობა აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან დიდწილად გაპირობებულია ამა თუ იმ ქვეყნის მმართველ-გამგეობის ფორმით.

სამართლებრივ დოქტრინაში საუბარია იმაზე, რომ წმინდა საპრეზიდენტო სისტემებში უკეთესად არის უზრუნველყოფილი ხელისუფლების დანაწილებისა და გაწონასწორების პრინციპი და პარლამენტის კონსტიტუციური როლი ქვეყნის ძირითად კანონში. პარლამენტი საკანონმდებლო უფლებამოსილების შესრულებით და საბიუჯეტო კონტროლის მექანიზმების გამოყენებით ზედამხედველობას უწევს მთავრობის საქმიანობას საჯარო ფინანსების მართვისა და ფისკალური დისციპლინის უზრუნველყოფის კუთხით.

წმინდა საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემებში მკვეთრად არის გამოიჯნული საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების როლი და დატვირთა საბიუჯეტო პროცესის თოთოეულ ეტაპზე.

ამასთანავე, დოქტრინაში საუბარია იმაზე, რომ ქვეყნის ფინანსურ სტაბილურობასა და მდგრადობას დიდწილად განაპირობებს პრეზიდენტის ძლიერი როლი საბიუჯეტო პროცესში და მისი როგორც მთავრობისა და სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციების თავმოყრა ერთი პირის ხელში.<sup>111</sup>

დოქტრინაში საუბარია იმაზე, რომ საპარლამენტო მმართველობის სისტემებში ბუნდოვნად არის გამოიჯნული საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებანი საბიუჯეტო პროცესში.

გაზიარებულ უნდა იქნას ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ იმ შემთხვევაში, თუ დისციპლინა შენარჩინებულია მმართველ პარტიაში ან სხვა პარტიებში, მთავრობა კანონპორექტით მიმართავს პარლამენტს, რომელიც იღებს მას ყოველგვარი დაძაბულობის გარეშე. პარტიული დისციპლინის შენარჩუნება ორპარტიულ სისტემაში გაცილებით ადვილია, ვიდრე კოალიციურ სისტემაში, რომელიც ქმნიან მთავრობას. ამ შემთხვევაში, პარტიული დისციპლინის დამყარება გაცილებით რთული შეიძლება აღმოჩნდეს. ორივე სისტემაში, მთავარი ეფექტური კონტროლის საშუალებას წარმოადგენს პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება, რომელიც არსებითად განსაზღვრავს აღმასრულებელი მთავრობის სამომავლო ბედს.<sup>112</sup>

საპარლამენტო მმართველობის მქონე ქვეყნებში, საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით ფისკალური დისციპლინისა და Power of the Purse კომპეტენცია ძირითადად საკანონმდებლო ხელისუფლების ხელშია.

იმ სისტემებში, სადაც მკვეთრად არის გამოიჯნული საკანონმდებლო ხელისუფლების უფლებამოსილება აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებისაგან, პარლამენტს უწევს მეტი

<sup>111</sup> Lienert I., Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?, IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department, June 2005, 5.

<sup>112</sup> Jon R. Blondal., The Legal Framework for Budget Systems, an International Comparison, Volume 4, No.3, OECD Journal on Budgeting, Paris, OECD, 2004, 48-49.

აქცენტის გადატანა შემდგომ საფინანსო კონტროლზე, წინასწარი საფინანსო კონტროლის მექანიზმები კი შედარებით შეზღუდულია.

საპარლამენტი ხელისუფლების სისტემებში, პარლამენტი უფრო ეფექტურია როგორც წინასწარო კონტროლის, ისე შემდგომი კონტროლის ეტაპზე. საპარლამენტო მმართველობის ფორმებში, ძლიერი საკომიტეტო სისტემა დიდიხდად განაპირობებს პარლამენტის ეფექტურ როლს საჯარო ფინანსების ზედამხედველობის კუთხით.

ძლიერი საკომიტეტო სისტემა საფინანსო და საბიუჯეტო და საჯარო ანგარიშის კომიტეტთან ერთად განაპირობებს საკანონმდებლო ხელისუფლების მნიშვნელოვან როლს ფისკალური დისციპლინის დამყარების კუთხით. პარლამენტის რეალურ როლსა და დატვირთვას საბიუჯეტო პროცესში დიდიხდად განაპირობებს განვითარებული პარტიული სისტემა და გარე აუდიტის ორგანოების კომპეტენციის ხარისხი.

*შერეული მმართველობის ფორმის ქვეყნებში* საბიუჯეტო პროცესის ძირითად მოთამაშედ მთავრობა გვევლინება, რომელიც პარლამენტში წარადგენს ბიუჯეტის პროექტს. მთავრობას გააჩნია საკანონმდებლო ორგანოში ბიუჯეტის პროექტის ექსკლუზიური წარდგენის კომპეტენცია. შერეული მმართველობის სისტემა ხელს უწყობს საბიუჯეტო პროცესში აღმასრულებელი ხელისუფლების როლი გამოკვეთას და ძირითად აქცენტს აკეთებს გარე კონტროლის მექანიზმებზე.

შერეული მმართველობის მქონე ქვეყნებში ძირითადი აქცენტი კეთდება წინასწარ საბიუჯეტო კონტროლზე და შედარებით მეორეხარისხოვან როლს ასრულებს შემდგომი საფინანსო კონტროლის მექანიზმები.

შერეული მმართველობის მქონე ქვეყნებში მნიშვნელოვანი დატვირთვა აქვს პრეზიდენტს, როგორც არბიტრს ხელისუფლების შტოებს შორის ბალანსის დამყარების კუთხით. საბიუჯეტო პროცესები, რომელიც მთავრობასა და პარლამენტს შორის გარკვეული დაძაბულობის წყაროდ შეიძლება იქცეს, პრეზიდენტს მნიშვნელოვანი ფუნქცია გააჩნია კონფლიქტის განმუხტვის მიმართულებით.

მმართველობის ფორმების გაველენა პარლამენტის როლზე საბიუჯეტო პროცესში დიდხდად დამოკიდებულია საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ფაქტობრივი ურთიერთობის სფეციფიკაზე.

თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად სახელმწიფოს მმართვე- გამგეობის ფორმისა, ქვეყნის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო რჩება უზენაეს აქტორად საბიუჯეტო პროცესის თითქმის ყველა სტადიაზე. პარლამენტის ძლიერ საფინანსო კომპეტენციას დიდხდად განსაზღვრავს პარლამენტის ძლიერი საკომიტეტო სისტემა დაგ არე აუდიტის ორგანოთა კომპეტენციის ხარისხი.

ამასთანავე, პარლამენტის საბიუჯეტო კონტროლის კომპეტენციაზე დიდ გაველენას ახდენს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს საგადასახადო და ფულად-საკრედიტო პოლიტიკა და პარლამენტის ზედა პალატის კომპეტენცია ბიუჯეტის შესრულების ზედამხედველობისა და შემდგომი კონტროლის კუთხით.

როგორც ზოგიერთი მეცნიერი აღნიშნავს, საქართველოში მოქმედი კონსტიტუციური მოდელის პირობებში, მეტისმეტად შესუსტებულია

პარლამენტის როლი პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის საქმიანობის კონტროლის სფეროში. მის საპირისპიროდ, არაადეკვატურად არის გაძლიერებული პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკური პოზიციები სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში.<sup>113</sup>

სახელმწიფოს მმართველ-გამგეობის ქართული მოდელის თავისებურებანი ასახვას ჰპოვებს პარლამენტსა და მთავრობას შორის საბიუჯეტო ურთიერთობისას. პრეზიდენციალიზმის ტენდენციებით გაჯერებული ქართული მოდელი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დაცვის კუთხით გარკვეულ დისბალანსს აყალიბებს.

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ უნდა გადაისინჯოს 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით შემოთავაზებული სახელმწიფო მოწყობის დაუბალანსებელი მოდელი და გარდაიქმნას იგი რომელიმე კლასიკურ (საპრეზიდენტო, ნახევრადსაპრეზიდენტო (შერეულ) ან საპარლამენტო) მოდელად. დემოკრატიისათვის ყველაზე დიდი საფრთხის შემცველი სახელმწიფო მოწყობის სწორედ არაკლასიკური, წინააღმდეგობრივი კონსტიტუციური მოდელის დანერგვაა.<sup>114</sup>

მოქმედი ქართული მოდელი საბიუჯეტო ურთიერთობების თვალსაზრისით ძირითადად ორიენტირებულია მთავრობის დომინანტ, „ბოლო და გადამწყვეტი სიტყვის“ როლზე ბიუჯეტის პროექტში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით. ქართული მოდელი არ ემსახურება პარლამენტის საკონტროლო კომპეტენციის სათანადოდ წარმოჩენას ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში.

უცილებელია, საბიუჯეტო ურთიერთობებთან დაკავშირებით, საქართველოს კონსტიტუციამ გაითვალისწინოს სახელმწიფო მმართველობის დაბალანსებული მოდელი, რომელიც საშუალება მისცემს საქართველოს პარლამენტს სათანადო საფინანსო კონტროლი განახორციელოს მთავრობის საქმიანობაზე.

<sup>113</sup> კობახიძე ი., კონსტიტუციური კანონის პროექტის მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნების ანალიტიკური მიმოხილვა, 2-3, <[http://www.osgf.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=122&info\\_id=2130](http://www.osgf.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=122&info_id=2130)>.

<sup>114</sup> იქვე, 18.



#### **IV. საკანონმდებლო პროცესის თავისებურებანი პარლამენტში საფინანსო კანონმდებლობის მიღებასთან დაკავშირებით**

აღნიშნულ თავში გაანალიზებულია საკანონმდებლო პროცესის თავისებურებანი პარლამენტში საფინანსო კანონმდებლობის მიღებასთან დაკავშირებით.

საბიუჯეტო პროცესი მრავალმხრივი ასპექტებით ხასიათდება, სადაც უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს სხვადასხვა მნიშვნელობის დატვირთვა გააჩნია.

პარლამენტის მონაწილეობა საბიუჯეტო პროცესში საფინანსო კონტროლის წინასწარ და შემდგომ ფაზებში ვლინდება. პარლამენტი მეტ-ნაკლები აქტიურობით მონაწილეობს საფინანსო კონტროლის წინასწარ და შემდგომ ეტაპებზე.

#### **4.1 საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების თავისებურებანი საბიუჯეტო პროცესში**

სახელმწიფო ბიუჯეტთან დაკავშირებით საკანონმდებლო ინიციატივა გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება და აღმასრულებელი ხელისუფლების დომინანტ როლს წარმოაჩენს. პარლამენტში სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის წარდგენა როგორც წესი, აღმასრულებელი ხელისუფლების პრივილეგიას წარმოადგენს. საკანონმდებლო ინიციატივის ეტაპზე პარლამენტს სიმბოლური დატვირთვა გააჩნია. აღნიშნულ თავში მიმოხილულია საკანონმდებლო ინიციატივის თავისებურებანი საბიუჯეტო პროცესში და პარლამენტის როლი საბიუჯეტო ინიციატივასთან დაკავშირებით.

##### **4.1.1 აღმასრულებელი თუ საკანონმდებლო ხელისუფლების პრივილეგია პარლამენტში სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის წარდგენასთან დაკავშირებით?**

საბიუჯეტო პროცესის ყველა სტადიას თავისი დატვირთვა გააჩნია. დამკვიდრებული პრაქტიკის მიხედვით, საბიუჯეტო პროცესის პირველი ეტაპი – ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, აღმასრულებელი ხელისუფლების პრეროგატივას წარმოადგენს. თუცმა, ამ კუთხით, არსებობდა გამონაკლისებიც.

საფრანგეთში 1791 და 1795 წლების კონსტიტუციებით, აგრეთვე აშშ-ში, 1921 წლის საფინანსო რეფორმის ჩატარებამდე ბიუჯეტის პროექტის ფორმირება საკანონმდებლო ხელისუფლების ორგანოებს ევალებოდა. წარმომადგენლობითი ხელისუფლება ამ საქმიანობით როგორც წესი, არც ერთ ქვეყანაში არ არის დაკავებული. როგორც წესი, ქვეყნებში ბიუჯეტის პროექტებს აყალიბებენ ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროები. მაგალითად, ბულგარეთში, ამერიკის შეერთებულ შტატებში, კანადაში, შვეიცარიაში – მსგავსი პრეროგატივებით

უფლებამოსილი არიან აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურები, მთავრობები.

ბიუჯეტის მომზადება კომპლექსური, რთული და ინკლუზიური პროცესია.

გაზიარებულ უნდა იქნას მეცნიერთა მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ ბიუჯეტზე დამოკიდებული ის, თუ რამდენად შეინარჩუნებს ქვეყანა აღებულ პოლიტიკურ კურსს და მიადწევს დასახულ მაკროეკონომიკურ მიზნობრივ მაჩვენებლებს. ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის გამჭვირვალობა და ორგანიზებულობა შემდგომში მისი წარმატების საწინდარია”.<sup>115</sup>

ბიუჯეტის კანონის პროექტი სამართლებრივ დოკუმენტთან ერთად, მნიშვნელოვანი პოლიტიკის დოკუმენტია, რომელსაც მთავრობა ყოველწლიურად წარადგენს პარლამენტში. პარლამენტი, როგორც ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის განმსაზღვრელი ორგანო, სწორედ ბიუჯეტის კანონით ადგენს ქვეყნის საფინანსო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს და ავალდებულებს მთავრობას ბიუჯეტის კანონით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებას. ბიუჯეტის კანონით მთავრობა იღებს ვალდებულებას, მიაწოდოს საზოგადოებას ინფორმაცია თუ როგორ აპირებს სხვადასხვა სფეროების დაფინანსებას და რომელი წყაროებიდან მოზიდული თანხებით.

უნდა აღინიშნოს, რომ „მთავრობა საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებულ კანონებს ასორციელებს და მათ აღმინისტრირებას 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.”<sup>116</sup>

ბიუჯეტის კანონპროექტის წარდგენის და განხილვის პროცესი უნდა იყოს საჯარო და გამჭვირვალე, რადგან იგი მოიცავს ინფორმაციას შემოსავლების, გადასახდებლებისა და ხარჯების შესახებ.

რაც შეეხება საერთაშორისო გამოცდილებას უნდა აღინიშნოს, რომ „ამერიკის შერთებული შტატების სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის პაკეტი მოიცავს: პრეზიდენტის საბიუჯეტო მიმართვას, ინფორმაციას პრეზიდენტის პრიორიტეტებზე, საბიუჯეტო მიმოხილვას უწყებების მიხედვით, შემაჯამებელ ცხრილებსა და სხვა დამატებით მასალებს. ამასთან, ბიუჯეტის პროექტი მოიცავს შუალედურ მიმოხილვას (საბიუჯეტო პროცესის მიმდინარეობისას მომზადებულ შუალედურ ანალიზს).<sup>117</sup>”

ოპტიმალურად შემუშავებული ბიუჯეტი უნდა წარმოადგენდეს გასული წლების შედეგებისა და მონაცემების შეჯამებას, მომავალი

<sup>115</sup> *ჩაკვეტაძე გ.*, ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესი: ასპექტები საერთაშორისო გამოცდილებიდან, ივლისი 2014, 3 <<http://sao.ge/files/kanonmdebloba/pubnication/biujetis-sagegmvis-procesi.pdf>>.

<sup>116</sup> *მერინგი მ.*, საჯარო ფინანსების მართვა სამხრეთ კავკასიაში – გარე და საპარლამენტო საფინანსო კონტროლი, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ჩარჩოების ანალიზი, GIZ-ის პროგრამა, ბონი, 1 ნოემბერი 2014, 5, <<http://sao.ge/files/auditi/publications/GE-Verfassungsanalyse.pdf>>.

<sup>117</sup> Official Web-site of Office of Management and Budget, the Presidents Budget for Fiscal Year 2015; <<http://www.whitehouse.gov/omb/budget>>

საბიუჯეტო წლისთვის პრიორიტეტებისა და სტრატეგიის განსაზღვრას და ლოგიკურ დასაბუთებას, გრძელვადიანი და საშუალოვადიანი მიზნების მისაღწევად გატარებული ღონისძიებების შუალედურ და შემდგომ შეფასებას და ანალიზს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის წარდგენისას, მთავრობამ უნდა მიმოიხილოს იმ კონკრეტულ სფეროებში მიღწეული შედეგები, რომლის დაფინანსებასაც ძირითადი საფინანსო კანონი ითვალისწინებს

მაგალითად, კანადა განვითარებული საბიუჯეტო სისტემის მქონე სახელმწიფოდ და ბიუჯეტის მომზადების პროცედურის წარმატებულ მაგალითად მიიჩნევა. კანადის სახელმწიფო ბიუჯეტი დაყოფილია რამდენიმე ნაწილად, სადაც ბიუჯეტის მომზადების დოკუმენტაცია თემატურად არის განაწილებული.<sup>118</sup>

ჩეხეთში, ფინანსთა სამინისტრო ამზადებს ეკონომიკური განვითარების პროგნოზებს ყველა მიმართულებით. ამასთან, იმისათვის, რომ უზრუნველყოს ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში გამოყენებული მაკროეკონომიკური პროგნოზების რეალისტურობა და გამჭვირვალობა, ფინანსთა სამინისტრო წელიწადში ორჯერ აწყოებს შეხვედრას პროგნოზების დამოუკიდებელ წყაროებთან – კერძო ორგანიზაციებთან (კოლოქიუმი) და შედეგები ქვეყნდება ფინანსთა სამინისტროს ვებ-გვერდზე.<sup>119</sup>

**სამართლებრივ დოქტრინაში არსებობს მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, უნდა იყოს თუ არა აღმასრულებელი ხელისუფლება (მთავრობა) ბიუჯეტთან დაკავშირებით ერთადერთი ინიციატორი (საკანონმდებლო ინიციატივის მქონე).**

პარლამენტისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტის წარდგენა ყველა სახელმწიფოში აღმასრულებელი ხელისუფლების პრეროგატივაა. სწორედ ამიტომ, საპარლამენტო და შერეულ რესპუბლიკებში აღნიშნულ უფლებამოსილებას ახორციელებს მთავრობა, რომელიც პასუხისმგებელია სრულ ეკონომიკურ პოლიტიკასა და შედეგებზე.

მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივასთან დაკავშირებით ზოგიერთი მეცნიერი აღნიშნავს, რომ „საკანონმდებლო საქმიანობა ნაკლებად ეფექტიანი იქნება, თუ საკანონმდებლო ინიციატივა წაერთმევათ თანამედროვე მთავრობებს, რომლებსაც, ჩვეულებრივ, ექვემდებარებათ პროფესიული აპარატი და, ამასთან, ახორციელებენ პარლამენტის მიერ მოწონებულ პროგრამას“<sup>120</sup>.

1812 წლის ქადისის ესპანეთის კონსტიტუცია ერთ-ერთი პირველია, სადაც ბიუჯეტის კანონპროექტის წარდგენის მთავრობისეული პრივილეგიაა ასახული. აღნიშნული კონსტიტუციის არსი მთავრობასა და პარლამენტს შორის უფლებამოსილებათა მკვეთრ გამოჯენაში გამოიხატება<sup>121</sup>.

<sup>118</sup> Official Web-site of Government of Canada, < <http://www.budget.gc.ca/2014/docs/plan/toc-tdm-eng.html> >.

<sup>119</sup> ჩაკვეტაძე გ., ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესი: ასპექტები საერთაშორისო გამოცდილებიდან, ივლისი 2014, 23 <<http://sao.ge/files/kanonmdebloba/pubnication/biujetis-sagegmvis-procesi.pdf>>.

<sup>120</sup> შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა (კონსტიტუციონალიზმის შესავალი), თბ., 2003, 229.

<sup>121</sup> Sobrevila N., Perea (University of Kent, UK), Eastman S., (Creighton University USA) Cadiz Constitution of 1812 and its Impact in the Atlantic World and Beyond, <<https://lasa.international.pitt.edu>> (26.09.15).

ვაიმარის კონსტიტუციის 85-ე მუხლის თანახმად, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის განხილვა რაიხსტაგს (ქვედა პალატა) რაიხსრატის (ზედა პალატა) მიერ დამტკიცების შემდეგ შეეძლო.<sup>122</sup>

რაც შეეხება გერმანიის დღევანდელ კონსტიტუციას, იგი მოითხოვს ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის გაზრდასა და მისი შემოსავლების შემცირებასთან დაკავშირებით წარდგენილი კანონპროექტების ფედერალური მთავრობის მიერ დადასტურებას<sup>123</sup>.

აღმასრულებელი ხელისუფლების პრივილეგია პარლამენტში ბიუჯეტის პროექტის წარდგენასთან დაკავშირებით კონსტიტუციებით არის განსაზღვრული.<sup>124</sup>

რაც შეეხება საქართველოში ბიუჯეტის პროექტის მომზადებას და წარდგენას, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს პარლამენტი ამ საქმეში სიმბოლურ როლს ასრულებს და საბიუჯეტო პროცესში ძირითადად მაკოორდინირებელი როლი გააჩნია. სახელმწიფო ბიუჯეტის მომზადებისა და წარდგენის ეტაპზე მთავრობას მონოპოლია აქვს.

გაზიარებულ უნდა იქნას მკვლევართა მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „პარლამენტში ბიუჯეტის წარდგენის უფლებამოსილება მხოლოდ აღმასრულებელ ხელისუფლებას უნდა გააჩნდეს. ვინაიდან ბიუჯეტი წარმოადგენს ციფრებში გამოსახულ მთავრობის საქმიანობის გეგმას, მხოლოდ მას (მთავრობას) უნდა ხელეწიფებოდეს საკუთარი გეგმის შედგენა და მისი პარლამენტისათვის შეთავაზება. პარლამენტი კი იურიდიულ ძალას ანიჭებს აღნიშნულ გეგმას. პარლამენტი ამტკიცებს რა ბიუჯეტს, იგი უფლებამოსილს ხდის აღმასრულებელ ხელისუფლებას შეასრულოს ორი ამოცანა. ერთი მხრივ, უზრუნველყოს სახელმწიფო შემოსავლების შემოტანა (უმეტეს ქვეყნებში არსებობს მოთხოვნა, რომ გადასახადების შეკრების უფლება ოფიციალურად ყოველ წელს დამტკიცდეს პარლამენტის მიერ, ე.ი. პარლამენტს საშუალება აქვს აკონტროლოს საგადასახადო სისტემა), მეორე მხრივ, პარლამენტი უფლებამოსილს ხდის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს დახარჯონ გამოყოფილი სახსრები“<sup>125</sup>.

საქართველოში 2010 წელს მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმის დროს, საერთაშორისო ექსპერტები აფიქსირებდნენ პოზიციას იმასთან დაკავშირებით, რომ პარლამენტის როლი ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკითხებში იყო ძალიან შეზღუდული, ის, რომ რეალურად მხოლოდ მთავრობას აქვს საკანონმდებლო ინიციატივა ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკითხებში (93-ე მუხლის I ნაწილი), პარლამენტს არ შეუძლია

<sup>122</sup> Yu-Chung Shen., *The Anomaly of the Weimar Republic's Semi-Presidential Constitution*, *Journal of Politics and Law*, Vol. 2, No.3, September 2009, 36-38, < <http://ccsenet.org> >.

<sup>123</sup> შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა (კონსტიტუციონალიზმის შესავალი), თბ., 2003, 231.

<sup>124</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად „მხოლოდ საქართველოს მთავრობაა უფლებამოსილი პარლამენტის კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების განხილვის შემდეგ პარლამენტს წარუდგინოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი; იაპონიის კონსტიტუციის 86-ე მუხლის ადგენს, რომ „კაბინეტი ყოველ საფინანსო წელს ადგენს და პარლამენტს განსახილველად და დასამტკიცებლად წარუდგენს ბიუჯეტს; ესპანეთის კონსტიტუციის 134-ე მუხლის პირველი ნაწილი განსაზღვრავს, რომ „მთავრობა შეიმუშავებს სახელმწიფოს ერთიან ბიუჯეტს; გენერალური კორტესები მას განიხილავს, შეაქვს შესწორებები და ამტკიცებს.

<sup>125</sup> მესხია ი... შიხაშვილი გ., კვარაცხელია ა... გოგორიშვილი ი., სახლია გ., საზღვარგარეთის ქვეყნების საპარლამენტო პრაქტიკის მიმოხილვა, თბ., 1991, 68.

შეცვალოს ბიუჯეტის პროექტი და გაზრდილი საჯარო ხარჯები, შემცირებული შემოსავლები ან დამატებითი ფინანსური ვალდებულებები მიმდინარე წლის ბიუჯეტთან დაკავშირებით საჭიროებენ დამტკიცებას მთავრობის მიერ (მე-6 ნაწილი). ექსპერტთა რეკომენდაციით, უფრო ხელსაყრელი იქნებოდა პარლამენტის მნიშვნელობის გაზრდა ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკითხებში.<sup>126</sup>

უნდა აღინიშნოს, რომ პარლამენტისათვის ბიუჯეტის წარდგენის პრივილეგიის მინიჭება არსებითად ხელყოფს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს, რითაც შესაძლებელია საფრთხე შეექმნას მთავრობის მიერ საჯარო პოლიტიკის განხორციელებას და პარლამენტის მიმართ საფინანსო ვალდებულებების შესრულებას. სახელმწიფო ბიუჯეტი არის პოლიტიკური და სამართლებრივი დოკუმენტი, რომლის მეშვეობითაც აღმასრულებელ ხელისუფლებას ეძლევა საშუალება დასახოს და მიაღწიოს პოლიტიკის მიზნებს, ხოლო უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო უფლებამოსილია პოლიტიკური შეფასება მისცეს მთავრობის საქმიანობას.

აღნიშნული ბალანსის დარღვევა ხელყოფს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის განხორციელებას საჯარო ფინანსების მართვაში.

#### **4.1.2 ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის პარლამენტთან შეთანხმება – საფინანსო სფეროში საკანონმდებლო ინიციატივის მნიშვნელოვანი ასპექტი**

ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის დეფინიცია მოცემულია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 34-ე მუხლის პირველ ნაწილში, რომლის თანახმადაც, იგი „არის ქვეყნის განვითარების ძირითადი გეგმა, რომელიც ასახავს ინფორმაციას, საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების შესახებ, ასევე, ინფორმაციას, საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების განვითარების ძირითადი მიმართულებების შესახებ“. მთავრობის მიერ აღნიშნული დოკუმენტის შეთანხმება ხდება საქართველოს პარლამენტთან.

ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ კანონპროექტის შეთანხმების პროცედურა საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით განისაზღვრება (მე-14 თავი).

საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობის მიერ ბიუჯეტის პროექტის პარლამენტში წარდგენამდე, აღმასრულებელი ხელისუფლება ვალდებულია პარლამენტის კომიტეტებთან შეთანხმოს ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი.

<sup>126</sup> ბაბუკი ვ., ვიში ს., რაიჰენბეკერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, თბ., 2012, 252-253.

**ფაქტიურად, საქართველოს მთავრობას საბიუჯეტო სფეროში ორმაგი ინიციატივა გააჩნია, ჯერ ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების, ხოლო შემდეგ ში, ბიუჯეტის პროექტის პარლამენტში წარდგენის სახით.**

ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის პარლამენტში წარდგენისა და კომიტეტებთან შეთანხმების ძირითად მიზანს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს მიერ სწორი საბიუჯეტო პოლიტიკის დაგეგმვა და მთავრობის მიერ საჯარო ფინანსების ეფექტურად მართვა წარმოადგენს. აღნიშნული მიზნის მისაღწევად, სამთავრობო პროგრამით განსაზღვრულია ძირითადი მიმართულებები, სადაც გამოყოფილია ამოცანები, რომელთა შესრულებითაც მთავრობა ახორციელებს პოლიტიკას საჯარო ფინანსებში. კონკრეტული ქვეამოცანები კი გამომდინარეობს თითოეული სამინისტროს და სხვა სახელმწიფო სტრუქტურების სტრატეგიებიდან.

როგორც ზოგიერთი მეცნიერი აღნიშნავს, საქართველოს კონტიტუციის 93-ე მუხლის პირველი პუნქტით „კონსტიტუციურად წახალისებულია ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ განშტოებათა თანამშრომლობა: ეს არის აუცილებელი კონსენსუსის ორმხრივი შესაძლებლობა, რაც თავისთავად მთელს საბიუჯეტო წელზე გათვლილი ნდობის ვოტუმის ძირითადი არტერიაა.“<sup>127</sup>

სამინისტროთა პრიორიტეტებისა და სამთავრობო პროგრამების საფუძველზე, ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის ფორმირება ხორციელდება. საფინანსო პრიორიტეტები კი დეტალურად სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში რეგლამენტირდება. სამთავრობო პროგრამების, სახელმწიფო უწყებათა პრიორიტეტებისა და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში ადეკვატური ასახვა ხელს უწყობს წესრიგის დამკვიდრებას საჯარო ფინანსებში.

როგორც წესი, ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ პროგნოზს, საშუალოვადიან ფისკალურ პროგნოზს და საბიუჯეტო და საგადასახადო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს მოიცავს.

***ქვეყნის ძირითადი მიმართულებებისა და მონაცემების დოკუმენტი როგორც საფინანსო, ისე სამართლებრივ აქტს წარმოადგენს, რომლის ძირითადი მიზნები და ამოცანები სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონშია ინკორპორირებული. იგი წარმოადგენს ქვეყნის ძირითადი განვითარების გეგმას შემდეგი ოთხი წლისათვის. აღნიშნული დოკუმენტის მნიშვნელობა საკონსტრუქციო დონეზეა აყვანილი, სადაც აღნიშნულია რომ პარლამენტში ბიუჯეტის პროექტის წარდგენა ვერ განხორციელდება საპარლამენტო კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების შეთანხმების გარეშე.***

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცებისას, საქართველოს პარლამენტი მხედველობაში იღებს არა მხოლოდ კონკრეტული წლის საბიუჯეტო პარამეტრებს, არამედ სახელმწიფოს გრძელვადიანი განვითარების გეგმას (ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტს) მომდევნო 4 წლის განმავლობაში.

<sup>127</sup> ჯიბლაშვილი ზ., პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებანი საბიუჯეტო სფეროში, თბ., 2015, 2, <<http://emc.org.ge>>.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის დატვირთვა საბიუჯეტო პროცესში დიდია, თუ გავითვალისწინებთ იმასაც, რომ დოკუმენტში გაწერილია ქვეყნის ძირითადი პრიორიტეტები რამდენიმე წლის განმავლობაში.

საერთაშორისო გამოცდილებას თუ გავაანალიზებთ, როგორც წესი, ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტის ბიუჯეტის პროექტთან ერთად ერთპალატიან პარლამენტში წარდგენა არ არის საკანონმდებლო აქტებით (მით უფრო კონსტიტუციით) რეგლამენტირებული. ძირითადად საუბარია, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტთან ერთად პარლამენტში მთავარი მაკროეკონომიკური ინდიკატორების შეფასების წარდგენაზე, რომელიც ძირითადად მთავრ საბიუჯეტო გაანგარიშებებს ეხება და არ წარმოადგენს არც სამართლებრივ და არც პოლიტიკის დოკუმენტს ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტისგან განსხვავებით.<sup>128</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მსგავსად, ბიუჯეტის პარლამენტში წარდგენამდე, უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოსათვის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის პარლამენტში წარდგენის პროცესი კონსტიტუციით დეტალურად არ არის რეგლამენტირებული, სხვადასხვა ქვეყნების გამოცდილების შესწავლის შედეგად, შესაძლებელია დაესკვნას, რომ ქვეყანათა გარკვეულ ჯგუფში<sup>129</sup> იკვეთება უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოების ჩართულობა ბიუჯეტის განხილვის ადრეულ ეტაპზე.

როგორც ზოგიერთი კვლევით დგინდება, ეროვნული პარლამენტების გარკვეული ჯგუფი ახორციელებს ბიუჯეტის წარდგენამდე დებატებს (pre-budget debate) მთავრობის მიერ პარლამენტში წარდგენილი მოხსენების საფუძველზე.<sup>130</sup>

შესაბამისად, უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვის ქართული მოდელი ინკლუზიურობის გარდა, საჯაროობითა და კონსესუსის პრინციპით ხასიათდება, რაც ბიუჯეტის განხილვის პროცედურის ღირსებად და უპირატესობად უნდა ჩაითვალოს.

ბიუჯეტის განხილვის ყველა ეტაპზე საპარლამენტო სტრუქტურებისა და დამოუკიდებელი მაკონტროლებელი ინსტიტუტების ჩართულობა ხელს უწყობს პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის გაძლიერების პროცესს.

<sup>128</sup> აღნიშნული პრაქტიკის ქვეყნებს შემდეგი ქვეყნები განეკუთვნება: ლატვია, ლიტვა, მოლდოვა, პორტუგალია, სერბეთი, სლოვაკეთი, შვედეთი, თურქეთი, ხორვატია, დანია, ესტონეთი, საბერძნეთი.

<sup>129</sup> უნგრეთი, იტალია, პორტუგალია, შვედეთი.

<sup>130</sup> OECD Document prepared for the 21<sup>st</sup> annual meeting of Senior Budget Officials, May 29-30, 2000, 8.

#### 4.2. პარლამენტის კომპეტენციის ზღვარი სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტში შესწორებების შეტანასთან დაკავშირებით და აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ვეტოს გამოყენების პრივილეგია

პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის სიძლიერეს გარკვეულად განსაზღვრავს ის, აქვს თუ არა პარლამენტს ბიუჯეტში შესწორებების შეტანის უფლებამოსილება. აღნიშნული კომპეტენცია დიდწილად განაპირობებს პარლამენტის გავლენას საბიუჯეტო პროცესზე.

ბიუჯეტის პროექტში შესწორებების შეტანის შესახებ პარლამენტის კომპეტენციასთან დაკავშირებით, გამოყოფენ სხვადასხვა მოდელებს:

ვესტმინისტერის ტრადიციის პარლამენტში, საკანონმდებლო ორგანოს არ აქვს ბიუჯეტის ინიცირების უფლებამოსილება და მკაცრად შეზღუდულია საკანონმდებლო ორგანოს კომპეტენცია ცვლილებები შეიტანოს მთავრობის მიერ ინიცირებულ საფინანსო კანონპროექტში.

ვესტმინისტერის ტრადიციის პარლამენტს არ შეუძლია ფინანსური კანონების ინიცირება და მას აქვს მკაცრად განსაზღვრული უფლებამოსილება შესწორებები შეიტანოს მთავრობის საფინანსო ინიციატივებში. პარლამენტს შეუძლია მხოლოდ შეამციროს მთავრობის მიერ შეთავაზებულ ბიუჯეტის პროექტში არსებული პუნქტები, თუმცა, მას არ შეუძლია პროექტში შეიტანოს ახალი პუნქტები ან გაზარდოს არსებული პუნქტები. საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით საკანონმდებლო უფლებამოსილებანი ზოგჯერ ბალანსდება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ვეტოს გამოყენების უფლებამოსილებით. ვეტოს უფლებამოსილებას უფრო მეტად იყენებენ საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელში, თუმცა, არსებობს რამდენიმე საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნა, სადაც გამოიყენება ვეტოს უფლებამოსილება ფინანსურ კანონმდებლობასთან დაკავშირებით. ერთ-ერთ ასეთ ქვეყანას წარმოადგენს ახალი ზელანდია.

მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების კონგრესს აქვს შეუზღუდავი საკანონმდებლო უფლებამოსილება ბიუჯეტის პროექტში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით. თუმცა, დროდადრო თავად კონგრესი იზღუდავს აღნიშნული უფლებამოსილების განხორციელებას. აშშ-ში პარლამენტის წევრებს შეუძლიათ ბიუჯეტის პროექტში ისეთი შესწორებების შეტანა, რომელთა საფუძველზეც შესაძლებელია შემცირდეს ცალკეული პროგრამების დაფინანსება, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ამ შესწორებებმა არ უნდა შეცვალონ მოქმედი კანონები

ამერიკის შეერთებულ შტატებში კონგრესის საბიუჯეტო უფლებამოსილება გაწონასწორებულია პრეზიდენტის მიერ ვეტოს გამოყენების პრეროგატივით.

„აღმასრულებელი ხელისუფლების ვეტო არის ორი სახის: ვეტო, რომელიც, უფლებას აძლევს პრეზიდენტს მთლიანად დააღოს ვეტო კანონს (**package veto**). მაგალითად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში, პრეზიდენტს აქვს უფლებამოსილება დაბლოკოს კონგრესის მიერ ასიგნებებთან დაკავშირებით მიღებული კანონი. რაც შეეხება ნაწილობრივ ვეტოს (**a line item veto or partial veto**), შესაძლებლობას



აძლევს პრეზიდენტს, ვეტო დაადოს საფინანსო კანონის ცალკეულ დებულებებს. მაგალითად, ნაწილობრივი ვეტოს გამოყენების უფლება აქვს ჩილეს პრეზიდენტს.”<sup>131</sup>

ზოგიერთ ქვეყნებში, პარლამენტებს აქვთ უფლებამოსილება შესწორებები შეიტანონ ბიუჯეტის პროექტში, თუ აღნიშნული არ იწვევს საბიუჯეტო ხარჯების ზრდას. აღნიშნული მოდელი მოქმედებს ფრანკოფონულ და ლათინური ამერიკის ქვეყნებში.

ზოგიერთ ქვეყანაში კი პარლამენტის წევრების უფლებამოსილება შესწორებები შეიტანონ ბიუჯეტის პროექტში მკვეთრად არის შეზღუდული.<sup>132</sup>

შეზღუდული კონსტიტუციის პირობებში, განსაკუთრებით, განვითარებად ქვეყნებში, <sup>133</sup> პარლამენტს არ აქვს უფლება რაიმე შესწორება შეიტანოს ბიუჯეტში მთავრობის თანხმობის გარეშე. უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოები მოკლებული არიან ბიუჯეტის პროექტში შესწორებების შეტანის უფლებამოსილებას.<sup>134</sup>

იმ ქვეყნებში<sup>135</sup>, სადაც პარლამენტის კონსტიტუციური როლი არ არის განვითარებული, პარლამენტებს აქვთ ფართო უფლებამოსილება

<sup>131</sup> *Wehner J.*, Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in public Finance, 37, <<http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/parliamentbudgetmodule.pdf>>.

<sup>132</sup> მაგალითად, ესპანეთის დეპუტატთა კონგრესის რეგლამენტი ადგენს, რომ შესწორებები, რომლითაც გათვალისწინებულია ხარჯების გაზრდა, შესაძლებელია განხილულ იქნას იმ შემთხვევაში, თუკი აღნიშნული შესწორებებით ასევე განსაზღვრულია ბიუჯეტის შესაბამის თავში ხარჯების ტოლფასოვანი შემცირება, რაც შეეხება შესწორებებს, რომლებიც ითვალისწინებენ შემოსავლების შემცირებას, საერთოდ არ განიხილება მთავრობის თანხმობის გარეშე; საკმაოდ დისკრიმინაციულად უნდა ჩაითვალოს საფრანგეთის კონსტიტუციის მე-40 მუხლი, რომელიც ადგენს, რომ „პარლამენტის წევრთა მიერ შეტანილი საკანონმდებლო წინადადებები და შესწორებები არ შეიძლება მიღებულ იქნას, თუ მათმა მიღებამ შეიძლება გამოიწვიოს სახელმწიფო სახსრების შემცირება, სახელმწიფო ხარჯებს წარმოქმნა ან გაზრდა; გერმანიის ძირითადი კანონის 113-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად „კანონები, რომლებიც იზრდება ფედერალური მთავრობის მიერ შემოთავაზებული საბიუჯეტო ხარჯები, რომლებიც თავის თავში მოიცავენ ახალ ხარჯებს, ან მომავალში გამოიწვევენ მათ, საჭიროებს ფედერალური მთავრობის თანხმობას. აღნიშნული ვრცელდება ასევე იმ კანონებზეც, რომლებიც ითვალისწინებენ შემოსავლების შემცირებას ან მომავალში გამოიწვევენ მათ. ფედერალურ მთავრობას შეუძლია მოითხოვოს, რომ ბუნდესტაგმა გადადოს აღნიშნული კანონების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღება; საქართველოს კონსტიტუცია წარმოადგენს, რომლის 93-ე მუხლის მე-8 ნაწილიც ადგენს, რომ „კანონპროექტი, რომელიც იწვევს მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას, პარლამენტმა შეიძლება მიიღოს მხოლოდ მთავრობის თანხმობის შემდეგ, ხოლო მომავალ საფინანსო წელთან დაკავშირებული ზემოაღნიშნული კანონპროექტები – მთავრობის მიერ პარლამენტთან შეთანხმებული სახელმწიფო ბიუჯეტის ძირითადი პარამეტრების ფარგლებში“.

<sup>133</sup> მაგალითად, მაღავი, განა

<sup>134</sup> Constitution of Malawi (1995), Section 57; Constitution of Ghana (1992), Section 013. <<http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/malavi.pdf>>; <[http://www.judicial.gov.gh/constitution/chapter/chap\\_13.htm](http://www.judicial.gov.gh/constitution/chapter/chap_13.htm)>.

<sup>135</sup> ამ ტიპის ქვეყნებს წარმოადგენენ ნამიბია და სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა.

ცვლილებები შეიტანონ ბიუჯეტის პროექტში, თუმცა, ისინი ამას პრაქტიკაში არ აკეთებენ.<sup>136</sup>

რაც შეეხება საქართველოს რეალობას უნდა აღინიშნოს, რომ „სახოგადოდ, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიღების უფლებამოსილება უდავოდ პარლამენტს ენიჭება, მაგრამ საქართველოს კონსტიტუციამ, ამავედროულად ნაკლებად გავრცელებული წესი შეიტანა და მთავრობის თანხმობის გარეშე, პარლამენტი ვერ განახორციელებს ცვლილებას ბიუჯეტის წარდგენილ პროექტში (ეს წესი სულ რამდენიმე ქვეყანაში – მოლდოვა, პოლონეთი მოქმედებს). თუმცა, არსებობს ფუნდამენტურად განსხვავებული მიდგომაც, რაც საკანონმდებლო სივრცეში პარლამენტის საკანონმდებლო უზენაესებისაგან წარმოდგება და ეს არის პარლამენტის შესაძლებლობა – მიიღოს ნებისმიერი გადაწყვეტილება, როლისთვისაც ხარჯები არაა ბიუჯეტში გათვალისწინებული და ამ შემთხვევაში, პარლამენტი განსაზღვრავს შესაბამისი საჭირო ხარჯების დასაფარ სახსრებს და წყაროებს“.<sup>137</sup>

ჯერ კიდევ საქართველოში 2010 წელს მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმის დროს, საერთაშორისო ექსპერტები გამოთქვამდნენ წუხილს იმასთან დაკავშირებით, რომ პარლამენტი არ არის უფლებამოსილი, მთავრობის თანხმობის გარეშე მოახდინოს ინიცირება ან ცვლილებები შეიტანოს იმ სფეროში, რაც ტრადიციულად პარლამენტის ხელშია მოქცეული.<sup>138</sup>

საბიუჯეტო უფლებამოსილებასთან დაკავშირებით გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ იმსჯელა გადაწყვეტილებაში პარლამენტის პრედომინანტური უფლებამოსიების შესახებ.<sup>139</sup>

გაზიარებულ უნდა იქნას მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „პარლამენტის შეუზღუდავი უფლებამოსილება საშუალებას აძლევს პარლამენტს, თეორიაში, წარადგინოს პარლამენტში საკუთარი ბიუჯეტი და ხელახლა მოახდინოს მთავრობის მიერ წარდგენილი ბიუჯეტის პროექტის გაწერა.“<sup>140</sup>

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ პარლამენტის წევრებს უნდა ჰქონდეთ სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში შესწორებების შეტანის უფლება. ასევე უნდა ითქვას, რომ მცირეა იმ ქვეყანათა რიცხვი, სადაც არ არის შეზღუდული დეპუტატთა უფლება შესწორებები შეიტანონ ბიუჯეტის პროექტში.

როგორც ზოგიერთი მეცნიერი აღნიშნავს, ამ შემთხვევაში საქმე ეხება საპარლამენტო ინიციატივის რადიკალურ შეზღუდვას<sup>141</sup>.

როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, საპარლამენტო ინიციატივა ფინანსურ სფეროში საკმაოდ შეზღუდულია. ამასთანავე, ძალიან ძნელია

<sup>136</sup> Wehner J., The Parliamentary Budget Process and Parliamentary Research Capacity: A summary of seven countries, IDASA .

<sup>137</sup> ჯიბლაშვილი ზ., პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებანი საბიუჯეტო სფეროში, თბილისი, 2015, 1, <<http://emc.org.ge/2015/>>. საქართველოს მსგავსი წესი მოქმედებს რუმინეთში, ესტონეთში, ინგლისსა და ლატვიაში.

<sup>138</sup> ბაბუკი ვ., ვიში ს., რაიკენბეგერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, თბ., 2012, 173.

<sup>139</sup> BVerfG, NJW 1997, 1387; Hemmer/Wust/Christensen/Grieger, Staatsrecht II, 453.

<sup>140</sup> Wehner J., Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in public Finance, 35-36, <<http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/parliamentbudgetmodule.pdf>>. (31.01.2015).

<sup>141</sup> ლოლო ე., პარლამენტარიზმი, თბ., 2005, 119.

მოიძებნოს კანონპროექტი, რომელიც არ იწვევს რაიმე ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან ფინანსური ვალდებულებების აღებას.

პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილების ერთ-ერთ შეზღუდვას წარმოადგენს მთავრობის თანხმობის გარეშე ბიუჯეტის კანონპროექტის ცვლილებების განხორციელების უუფლებობა.

ამასთანავე, სრულად უნდა იქნას გაზიარებული ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ ის, რომ „მთავრობას აქვს ბიუჯეტის ინიცირების უფლებამოსილება, 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 წარედგინება, 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“<sup>142</sup>.

ამასთანავე, მისაღებია ის არგუმენტი, რომ პარლამენტის სუვერენული უფლებამოსილების შეზღუდვით, შედეგად შეიძლება მივიღოთ ის, რომ „პარლამენტი ვერ შეძლებს ბიუჯეტის, როგორც საქართველოს კონსტიტუციის 92-ე მუხლის პირველი ნაწილით 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.“<sup>143</sup>

მისაღებია ზოგიერთი მეკლევარის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „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 საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-3 პუნქტის პირველი წინადადებით ფორმულირებულ „თანხმობის“ დათქმასთან, რომლის მიხედვით პარლამენტს მთავრობის თანხმობის გარეშე ბიუჯეტის პროექტის შეცვლა არ შეუძლია.“<sup>144</sup>

<sup>142</sup> მერინგი მ., საჯარო ფინანსების მართვა სამხრეთ კავკასიაში – გარე და საპარლამენტო საფინანსო კონტროლი, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ჩარჩოების ანალიზი, GIZ-ის პროგრამა, ბონი, 1 ნოემბერი 2014, 8, <<http://sao.ge/files/auditi/publications/GE-Verfassungsanalyse.pdf>>.

<sup>143</sup> მერინგი მ., საჯარო ფინანსების მართვა სამხრეთ კავკასიაში – გარე და საპარლამენტო საფინანსო კონტროლი, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ჩარჩოების ანალიზი, GIZ-ის პროგრამა, ბონი, 1 ნოემბერი 2014, 8, <<http://sao.ge/files/auditi/publications/GE-Verfassungsanalyse.pdf>>.

<sup>144</sup> იქვე, 9.

სხვადასხვა ქვეყნების გამოცდილებიდან და არსებული ქართული რეალობიდან გამომდინარე, შესაძლებელია მოიძებნოს ფინანსურ სფეროში საპარლამენტო ინიციატივის ოპტიმალური მოწესრიგება.

სასურველია საქართველოს კონსტიტუციაში ჩაიწეროს, რომ საქართველოს მთავრობა შეიმუშავებს და პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს; საქართველოს პარლამენტი განიხილავს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს, შეაქვს მასში შესაბამისი შესწორებები და იღებს მას სითითი შემადგენლობის უმრავლესობით.

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში პარლამენტის მიერ ცვლილებების შეტანისას მთავრობის თანხმობის დათქმა არსებითად ხელყოფს ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციურ პრინციპს და აკნინებს პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციას.

### 4.3. სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების განსაკუთრებული პროცედურის მახასიათებლები

სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების პროცედურას დამახასიათებელი თავისებურებები გააჩნია, რაც სახელმწიფო ბიუჯეტის შემჭიდროვებულ, ოპტიმალურ ვადებში ერთი ან მეტი მოსმენით მიღებას უკავშირდება. აღნიშნულ თავში გაანალიზებულია საერთაშორისო გამოცდილება სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღების განსაკუთრებულ პროცედურასთან დაკავშირებით და მიმოხილულია სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვის თავისებურებანი საქართველოს პარლამენტში.

#### 4.3.1 პარალელური რეზოლუცია და შემთანხმებელი პროცედურა - პარლამენტში ბიუჯეტის განხილვის განსაკუთრებული ნიშნები

ამერიკის შეერთებულ შტატებში ბიუჯეტის კანონპროექტის განხილვა-დამტკიცების პროცესს დამახასიათებელი თავისებურებები გააჩნია. ამერიკაში 1974 წლის კანონით ბიუჯეტის კონტროლისა და იმპაუნდმენტის შესახებ განსაზღვრულია კონგრესში ბიუჯეტის მიღების პროცედურა<sup>145</sup>. აღნიშნული აქტი ასევე, ადგენს წარმომადგენელთა და სენატის პალატების საბიუჯეტო კომიტეტსა და კონგრესის საბიუჯეტო ოფისს.

აშშ-ში საბიუჯეტო პროცესის ერთ-ერთ თავისებურებას კონგრესის მიერ ბიუჯეტთან დაკავშირებით პარალელური რეზოლუციის მიღება წარმოადგენს. 1974 წლის ბიუჯეტის კანონის 301-ე მუხლი ადგენს, კონგრესის მიერ ბიუჯეტთან დაკავშირებით ყოველწლიურად პარალელური რეზოლუციის მიღების წესს<sup>146</sup>.

აღნიშნული რეზოლუცია მიიღება მას შემდეგ, რაც აშშ-ის პრეზიდენტი კონგრესში წარადგენს ბიუჯეტის პროექტს<sup>147</sup>. კონგრესმა

<sup>145</sup> Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, <<http://www.gpo.gov>>.

<sup>146</sup> Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, <<http://www.gpo.gov>>.

<sup>147</sup> Lee Robert D Johnson., Ronald Wayne, Joyce Philip G., Public Budgeting Systems, 8<sup>th</sup> edition, Boston, 2007, 291, <[www.jbpub.com](http://www.jbpub.com)>.

უნდა დაასრულოს პარალელური რეზოლუციის მიღება ყოველი წლის 15 აპრილამდე<sup>148</sup>.

**პარალელური რეზოლუცია წარმოადგენს კონგრესის ორივე პალატის საქმიანობის ერთ-ერთ ფორმას, რომელიც არ საჭიროებს პრეზიდენტის ხელმოწერას.** პარალელურ რეზოლუციებს კონგრესი იღებს ბიუჯეტის განხილვის დროს. აღნიშნული რეზოლუცია უზრუნველყოფს შემოსავლებთან და ხარჯებთან დაკავშირებით კონგრესის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების კოორდინაციას და კონგრესის მიერ მკაცრი ფინანსური დისციპლინის დაცვას. **ბიუჯეტთან დაკავშირებით პარალელური რეზოლუციებს არ გააჩნიათ საკანონმდებლო ხასიათი.** ისინი ძირითადად გამოიყენება ამა თუ იმ ფაქტების, პრინციპების და ორივე პალატის მოსაზრებების კონსტატაციისათვის. აღნიშნული რეზოლუციები არ არიან კანონპროექტების ექვივალენტური და განსაზღვრული მიზნით გამოიყენებიან. აღნიშნული რეზოლუციები გამოხატავენ პარლამენტის პალატების სენტიმენტებს საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით.

აშშ-ში საბიუჯეტო პროცესის მეორე თავისებურებას შემთანხმებელი პროცედურა წარმოადგენს. ამ პროცედურის განხორციელებისას, კონგრესი პარალელური საბიუჯეტო რეზოლუციით ავალებს ერთ ან რამდენიმე საპარლამენტო კომიტეტს, რათა მათ მოამზადონ შესაბამისი ცვლილებები კანონში, რომელიც შესაძლებელს გახდის საბიუჯეტო რეზოლუციით გათვალისწინებული ღონისძიებების განხორციელებას.<sup>149</sup>

კონგრესში ბიუჯეტის მიღების პროცედურა პირობითად შეიძლება ორ ფაზად დაიყოს. თავდაპირველად, კონგრესის მიერ განისაზღვრება ბიუჯეტის ძირითადი პარამეტრები, განსაკუთრებით კი – სამხედრო და სამოქალაქო ხასიათის ხარჯების ოდენობა. ორივე პალატის საბიუჯეტო კომიტეტები ღებულობენ ერთობლივ საბიუჯეტო რეზოლუციას. მეორე ფაზაზე კი ხორციელდება საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადების შესახებ კანონების მიღება. ამ ფუნქციას პარლამენტის პალატების საკანონმდებლო კომიტეტები ახორციელებენ. აშშ-ში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ექცევა ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილს. არავითარი ხარჯის გაღება არ შეიძლება ასიგნებათა შესახებ კანონის მიღებამდე, რომელიც საფუძვლად დაედება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხარჯების გაწევას. ასეთ კანონზე პრეზიდენტის მიერ ხელმოწერით მთავრდება ბიუჯეტის განხილვისა და მიღების საკანონმდებლო ეტაპი.

ამერიკის შეერთებული შტატების საბიუჯეტო პროცედურა ძირითადად შემთანხმებელ პროცედურებს ერყვნობა, სადაც ორივე პალატა აქტიურად მონაწილეობს საბიუჯეტო პროცესში. ამერიკის შეერთებული შტატები ძირითადად ხასიათდება ძლიერი ზედა პალატის სისტემით და მკაცრად რეგლამენტირებული საბიუჯეტო პროცედურით.

ფედერალური ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების დროს, აშშ-ს კონგრესი წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გაუწონასწორებელი ხარჯების გაწევის სურვილის ფილტრს, სადაც რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის იდეიდან გამომდინარე, მკაცრი საპარლამენტო კონტროლის პირობებში, პარლამენტი აკონტროლებს

<sup>148</sup> Riddick Floyd M., Frumin Alan S, Riddick's Senate Procedure, Washington, 1992, 513.

<sup>149</sup> Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, <<http://www.gpo.gov>>.

როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების, ისე ხარჯების გაწევის პროცესს.

ფედერალური ბიუჯეტის მიღების დროს, პროცესში მონაწილე ყველა მხარე ეყრდნობა დემოკრატიული ხედვის ძირითად პრინციპს – ფედერალური ბიუჯეტსა და ფედერალური მთავრობის ყველა საქმიანობაში ასახულია თუ არა ამერიკელთა უმრავლესობის ღირებულებები და სურვილები.

ამ შემთხვევაში, ამერიკის შეერთებული შტატების კონგრესი, „Power of the Purse” კომპეტენციიდან გამომდინარე, წარმოადგენს ადმინისტრაციული ხელისუფლების მიერ ფინანსურ ხარჯვაზე ნებართვის გამცემ ერთადერთ კონსტიტუციურ ორგანოს, რომელიც უფლებამოსილებას ანიჭებს ადმინისტრაციულ ხელისუფლებას მართოს, ქვეყნის ფინანსები კონგრესის მიერ დადგენილ საფინანსო პრიორიტეტებიდან გამომდინარე.

ამერიკის შეერთებული შტატების კონგრესი გადამწყვეტ როლს ასრულებს საბიუჯეტო პროცედურაში მისი საკონსტიტუციო სტატუსიდან და პრაქტიკიდან გამომდინარე, რომელიც საპარლამენტო კონტროლს უწევს ადმინისტრაციულ ხელისუფლებას როგორც საბიუჯეტო ასიგნებების გაწევის, ისე პარლამენტის მიმართ ანგარიშვალდებულების კუთხით.

#### **4.3.2 საშუაშაველო კომიტეტის როლი პარლამენტის პალატებს შორის კომპრომისის ძიებაში და პარლამენტის ქვედა პალატის მიერ ზედა პალატის პროტესტის დაძლევა ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების დროს**

საბიუჯეტო პროცესი გერმანიაში გარკვეული სპეციფიკით ხასიათდება. გერმანიის ძირითადი კანონის 110-ე მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად, ბიუჯეტის პროექტი ერთდროულად შეიტანება ბუნდესრატსა და ბუნდესტაგში. ბუნდესრატს თავისი გადაწყვეტილება მის შესახებ გამოაქვს ექვსკვირიან ვადაში, ხოლო წარმოდგენილ პროექტში წინადადების შეტანის შემთხვევაში სამკვირიან ვადაში.<sup>150</sup>

ბუნდესტაგში ბიუჯეტის პროექტი იხილება სამი მოსმენით. გერმანიის ბუნდესტაგის რეგლამენტის 95-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, ბიუჯეტის პროექტი გადაეცემა საბიუჯეტო კომიტეტს. სპეციალიზირებული კომიტეტები ბიუჯეტთან დაკავშირებით წარადგენენ თავიანთ მოსაზრებებს<sup>151</sup>.

ბუნდესტაგში ბიუჯეტის განხილვაში განსაკუთრებული როლი ენიჭება საკომიტეტო მუშაობას. ბუნდესტაგის საბიუჯეტო კომიტეტი არის ის ადგილი, სადაც ნამდვილი სამუშაო სრულდება. პარლამენტის წევრები ხშირად უწოდებენ მას „ზეკანონმდებელს“<sup>152</sup>.

საბიუჯეტო კომიტეტის მომხსენებლები (წარმომადგენლები) დეტალურად იხილავენ ბიუჯეტის კანონის პროექტის ხარჯვით ნაწილს სამინისტროებთან ერთად და გადასცემენ რეკომენდაციებს საბიუჯეტო

<sup>150</sup> Basic Law of the Federal Republic of Germany, <[www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)>.

<sup>151</sup> Rules of Procedure of the German Bundestag, 64, <[www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)>.

<sup>152</sup> Рената Горгес, Так работают правительство и парламент, Москва, 1993, 68.

კომიტეტს. საბოლოოდ, საბიუჯეტო კომიტეტი გადაცემს ბუნდესტაგს ბიუჯეტის კანონის პროექტის შესწორებულ ვარიანტს.

მეორე მოსმენისას იმართება დებატები მთავრობასა და ოპოზიციას შორის. მესამე მოსმენისას, საბოლოოდ კენჭი ეყრება ბიუჯეტის მთლიან პროექტს შესწორებებთან ერთად.

ბუნდესტაგში მე-3 მოსმენით კენჭისყრის შემდეგ ბიუჯეტის პროექტი ეგზავნება ბუნდესრატს. ბუნდესრატის დათანხმების შემთხვევაში ბიუჯეტის კანონს ხელს აწერს ფედერალური ფინანსთა მინისტრი, ფედერალური კანცლერი და ფედერალური პრეზიდენტი.

**გერმანიის პარლამენტში ბიუჯეტის განხილვის პროცედურის თავისებურებებს წარმოადგენს ის, რომ ბუნდესრატს გარკვეული პრეტენზიების ქონის შემთხვევაში შეუძლია საშუამავლო (შეთანხმებული) კომიტეტის მოწვევა გერმანიის ძირითადი კანონის 77-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად.** თუკი საშუამავლო კომიტეტი წარადგენს შესწორებებს, ბუნდესტაგმა კიდევ ერთხელ უნდა უყაროს კენჭი ბიუჯეტის კანონის პროექტს.

**გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება იმ კანონების მიღება, რომელიც არ საჭიროებს ბუნდესრატის აუცილებელ თანხმობას.** ფედერალური ბიუჯეტის კანონპროექტი ამ ტიპის კანონთა რიცხვს მიეკუთვნება. გერმანიის ძირითადი კანონის 77-ე მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად, თუ ბუნდესტაგი უმრავლესობით უარყოფს საშუამავლო კომიტეტში შესწორებებს, ბუნდესრატს მაინც რჩება შესაძლებლობა ძირითადი კანონის 77-ე მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად შეიტანოს პროტესტი ბუნდესტაგის მიერ მიღებული კანონის წინააღმდეგ. თუმცა ამ შემთხვევაშიც ბუნდესტაგს გარკვეული უპირატესობა გააჩნია. ძირითადი კანონის 77-ე მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად მას შეუძლია ბუნდესრატის პროტესტის დაძლევა მის წევრთა უმრავლესობის გადაწყვეტილებით.<sup>153</sup>

უნდა აღინიშნოს, რომ „ბუნდესრატი საბიუჯეტო პროცესში საკონსულტაციო როლს ასრულებს. გერმანიის ფედერალური ბიუჯეტის შედგენის შემდეგ მას აქვს ექვსი კვირა მთავრობისათვის რეკომენდაციების წარსადგენად. პალატის საფინანსო კომიტეტი შესაფასებლად ბიუჯეტს უგზავნის პროვინციის თექვსმეტ მინისტრს. მინისტრები ამზადებენ მოკლე განცხადებებს, კომიტეტი კი კენჭს უყრის შემოთავაზებულ შესწორებებს. მიღებული შესწორებები შეიტანება მოხსენებაში, რომელიც ეგზავნება ფედერალურ მთავრობას, რომელიც აღნიშნულზე შეიმუშავებს კომენტარებს და უგზავნის ბუნდესტაგს. ამ პროცესში, ყურადღება ექცევა პროვინციათა ინტერესებს.<sup>154</sup>

**მიუხედავად იმისა, რომ თითქოს ერთი შეხედვით, გერმანიის საბიუჯეტო სისტემა ხაზს უსვამს პარლამენტის ზედა პალატის მნიშვნელობას საბიუჯეტო პროცესში, იყენებს საშუამავლო კომიტეტის მექანიზმს პალატებს შორის საბიუჯეტო კანონთან დაკავშირებით შეთანხმების მისაღწევად. ბუნდესტაგის მიერ ბუნდესრატის პროტესტის დაძლევის კონსტიტუციური მექანიზმს ფაქტიურად ნულამდე დაჰყავს ბუნდესრატის საბიუჯეტო პრეროგატივები საკანონმდებლო სფეროში.**

<sup>153</sup> Basic Law of the Federal Republic of Germany, <[www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)>.

<sup>154</sup> Niall Johnson, Financial Oversight, a Handbook for Parliamentarians, World Bank Institute, 11, <<http://gopacnetwork.org>>.

### 4.3.3. „მაქოს“ პრინციპის აკრძალვა ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების პროცედურაში და ბიუჯეტის განხილვის ურგენტული პროცედურის თავისებურებანი

საფრანგეთის ბიუჯეტის მიღების პროცედურის თავისებურებას წარმოადგენს ის, რომ მისი განხილვისას არ გამოიყენება „მაქოს“ პრინციპი, რომელიც ზოგადად დამახასიათებელია საფრანგეთის საკანონმდებლო პროცესისათვის.

საფრანგეთის საკანონმდებლო პროცესი ხასიათდება გაწეილი პროცედურით და კანონმდებლობის გაჭიანურებული მიღებით. ამ კუთხით, გამონაკლისს წარმოადგენს ბიუჯეტის განხილვის პროცედურა საფრანგეთის პარლამენტში.

ჩვეულებრივი პროცედურის თანახმად, იმისათვის, რათა საკანონმდებლო ტექსტი მიღებულ იქნას პარლამენტის მიერ, მანამდე იდენტური ტექტებს კენჭი უნდა ეყაროს პარლამენტის ორივე პალატაში. მას შემდეგ, რაც კანონის პროექტის ტექსტს კენჭი ეყრება ერთ პალატაში, იგი სასწრაფოდ იგზავნება მეორე პალატაში. აღნიშნული თანმიმდევრული მოსმენები ქმნიან ეგრეთწოდებულ „მაქოს“, რომელიც შესაძლებელია შეჩერებულ იქნას ერთობლივი კომიტეტის შექმნით. აღნიშნული კომიტეტი შედგება შვიდი პარლამენტის წევრისაგან და შვიდი სენატორისაგან. ისინი აწარმოებენ საპარლამენტო მოლაპარაკებებს, რათა მიღებულ იქნას ერთობლივი ტექსტი, რომელიც მოიცავს ყველა იმ სადავო საკითხს, რომელიც არსებობს პალატებს შორის. თუ მოლაპარაკებები არ იქნება წარმატებული, პარლამენტის ორივე პალატის მიერ სადავო საკითხების განხილვის შემდეგ, „საბოლოო სიტყვას“ ეროვნულ ასამბლეაში ამბობს მთავრობა, რომელიც სთხოვს მას, რომ იგი მიიღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას. მას შემდეგ რაც საფრანგეთის საკონსტიტუციო საბჭო შეამოწმებს კანონის კონსტიტუციურობის საკითხს, იგი პრომულგირებისათვის გადაეცემა საფრანგეთის პრეზიდენტს.

**„მაქოს“ პრინციპის არ გამოყენება ბიუჯეტის განხილვისას მდგომარეობს შემდეგში:** თითოეულ პალატაში ერთი მოსმენის შემდეგ, ან თუ სენატი ბიუჯეტთან დაკავშირებით არ მიიღებს გადაწყვეტილებას კანონით განსაზღვრულ ვადაში, მაშინ ბიუჯეტის პროექტი განიხილება გადაუდებელი (ურგენტული) პროცედურის შესაბამისად. ბიუჯეტის განხილვის ურგენტული პროცედურა გულისხმობს ბიუჯეტის გაერთიანებული კომიტეტის მიერ განხილვას, რომელიც მოიწვევა მთავრობის მიერ.

საფრანგეთის კონსტიტუციის 47-ე მუხლი ადგენს, რომ „თუ პარლამენტი სამოცდაათი დღის ვადაში არ მიიღებს გადაწყვეტილებას, პროექტის დებულებები ძალაში შედიან ორდონანსის გამოცემით“<sup>155</sup>.

საფრანგეთის კონსტიტუციის 47-ე მუხლი ასევე განსაზღვრავს, რომ „ფინანსური კანონი, რომელიც ადგენს საბიუჯეტო წლის შემოსავლებსა და გასავლებს, არ იქნება წარდგენილი იმ ვადაში, რაც საკმარისი იქნება ამ კანონის საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე პრომულგირებისათვის, მთავრობა გადაუდებელი წესით მიმართავს პარლამენტს, მისცეს გადასახადების აკრეფის ნებართვა და დეკრეტით

<sup>155</sup> Constitution of France, October 4, 1958, <www2.assemblee-nationale.fr>.



ხსნის იმ კრედიტებს, რომელიც ეხება სახელმწიფო ორგანოების დაფინანსებას და მოქმედებს პარლამენტის მიერ უკვე მიღებული გადაწყვეტილების თანახმად<sup>156</sup>.

საფრანგეთის კონსტიტუციის 39-ე მუხლის თანახმად „ფინანსური კანონპროექტები თავდაპირველად შეიტანება ეროვნულ კრებაში“<sup>157</sup>. საფრანგეთის კონსტიტუციის 47-ე მუხლი კი ადგენს, რომ თუ ეროვნული კრება პირველი მოსმენით პროექტის წარდგენიდან ორმოცი დღის ვადაში ვერ მიიღებს მის შესახებ გადაწყვეტილებას, მთავრობა პროექტს განსახილველად გადასცემს სენატს, რომელიც გადაწყვეტილებას იღებს თხუთმეტი დღის ვადაში<sup>158</sup>.

იმ შემთხვევაში თუკი ეროვნული კრება მიიღებს გადაწყვეტილებას ორმოცი დღის ვადაში, მაშინ სენატი იმსჯელებს და ბიუჯეტთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებას მიიღებს ოცი დღის ვადაში.

გაზიარებულ უნდა იქნას ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, **რომ დე გოლის კონსტიტუციის ერთი მნიშვნელოვანი ნოვაცია ის არის, რომ მთავრობა ჩართულია საკანონმდებლო პროცესის ყველა სტადიაზე**<sup>159</sup>.

საფრანგეთის პარლამენტში საკანონმდებლო პროცესი ხასიათდება მთავრობის დომინანტური როლით ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების პროცედურაში, როდესაც პარლამენტის პალატები ვერ აღწევენ კონსენსუსს ბიუჯეტის პროექტის სადავო ნორმებთან დაკავშირებით.

საფრანგეთის საკანონმდებლო ორგანოში ბიუჯეტის მიღების პროცედურაში მთავრობა გვევლინება მთავარ აქტორად და გამონაკლის შემთხვევებში კანონშემოქმედათ, რაც ერთის მხრივ, შესაძლოა ლახავდეს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის იდეას.

მეორეს მხრივ, საფრანგეთის საბიუჯეტო პროცედურაში მთავრობის აქტიური როლი განპირობებულია ბიუჯეტის მიღების ეკონომიურობის პრინციპით და ბიუჯეტის კანონის შემეტიდროვევებულ ვადებში განხილვის აუცილებლობით.

#### 4.3.4 ბიუჯეტის განხილვა ერთი მოსმენით - საბიუჯეტო პროცედურის დამახასიათებელი ნიშანი

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის განხილვისა და მიღების პროცედურა პარლამენტებში გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება, რადგან სახელმწიფო ბიუჯეტი როგორც ეკონომიკური, ისე სამართლებრივი სისტემის მნიშვნელოვან კომპონენტს წარმოადგენს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის განხილვისა და მიღების პროცედურის განსაკუთრებულობაში, უპირველესად, იგულისხმება აღნიშნული პროცედურის მოქნილობა, ბიუჯეტის კანონის პროექტის ოპტიმალურ ვადებში განხილვა, მისი მიღება ერთი მოსმენით.

<sup>156</sup> იქვე, 47-ე მუხლი.

<sup>157</sup> იქვე, 39-ე მუხლი.

<sup>158</sup> იქვე, 47-ე მუხლი.

<sup>159</sup> *კეერენხილადე გ., მელქაძე ო.*, საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, წიგნი V, თბ., 1997, 119.

თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ბიუჯეტის კანონის მიღების პროცედურას სხვადასხვა ქვეყნების რეგლამენტები მათთვის დამახასიათებელი სპეციფიკურობით აწესრიგებენ.

მაგალითად, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 184-ე მუხლის თანახმად „სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტი პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განიხილება ერთი მოსმენით, რეგლამენტით დადგენილი წესით.

საქართველოს პარლამენტში ერთი მოსმენით ბიუჯეტის კანონის მიღების მიზანს უპირველესად, ბიუჯეტის ოპტიმალურ, შემჭიდროვებულ ვადებში მიღება წარმოადგენს.

წინასწარი საბიუჯეტო კონტროლის პროცედურას (ბიუჯეტის განხილვას და დამტკიცებას პარლამენტში) მისთვის დამახასიათებელი თავისებურებები გააჩნია, რაც ex-ante საფინანსო კონტროლის არსიდან გამომდინარეობს.

წინასწარი საფინანსო კონტროლის დროს, პარლამენტის უმნიშველოვანეს ფუნქციას „მთავრობის მხრიდან არასათანადო, თვითნებური და არაკონსტიტუციური ქცევის პრევენცია წარმოადგენს. პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილების იდეა მოქალაქეთა უფლებების და თავისუფლებების დაცვაში, გადასახადის გადამხდელთა თანხის რაიონალურ მართვასა და მთავრობის გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებულო საფინანსო პოლიტიკის უზრუნველყოფაში მდგომარეობს”.<sup>160</sup>

როგორც ზოგიერთი მეცნიერი აღნიშნავს, წინასწარი საპარლამენტო კონტროლი არსად არ არის ისეთი მნიშვნელოვანი, როგორც საბიუჯეტო პროცესში. მის ძირითად არსს მთავრობის მუშაობის ეფექტურობის გარანტიება წარმოადგენს.<sup>161</sup>

ბიუჯეტის კანონის პროექტის ერთი მოსმენით განხილვას, როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი მახასიათებლები გააჩნია.

ვინაიდან ბიუჯეტის წარმოადგენს ეკონომიკური და საფინანსო პოლიტიკის მთავარ ინსტრუმენტს, რომელის განსაკუთრებით სენსიტიურია გარე გამოწვევებთან მიმართებით, უმჯობესია, მისი განხილვა და დამტკიცება არ იქნას დროში გაწეილი, ამასთანავე, გასათვალისწინებელია ის, რომ საფინანსო პარამეტრები, შემოსავლები და ხარჯები პარლამენტის მიერ დროულად და ადეკვატურად იქნას აღქმული საბიუჯეტო თანხების რეალისტურად გაწერის თვალსაზრისით.

რაც უფრო დიდხანს ანდომებს პარლამენტი ბიუჯეტის განხილვას, მით უფრო მაღალია პოლიტიკური გავლენა საბიუჯეტო პროცესზე და მკვეთრად იზრდება პარლამენტის როლი. ჩვეულებრივი პროცედურით ბიუჯეტის მიღებისას, შესაძლებელია მეტად იქნას უზრუნველყოფილი პარლამენტის წევრთა ჩართულობა ბიუჯეტის განხილვის პროცესში, ამასთანავე, ბიუჯეტის კანონის მიღება ჩვეულებრივი პროცედურით (მაგალითად, სამი მოსმენით სხვა საკანონმდებლო აქტების მსგავსად) ხაზს უსვამს იმ ფაქტს, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტი არის უპირველესად საკანონმდებლო აქტი. სახელმწიფო ბიუჯეტის ერთი მოსმენით მიღება მიზანშეუწონლად უნდა

<sup>160</sup> Yamamoto H., Tools for Parliamentary Oversight, A Comparative Study of 88 national parliaments, Switzerland, 2007, 9-10.

<sup>161</sup> Staphenurst R., Oelizzo R., M.Olson D., Lsa von Trapp., Legislative Oversight and Budgeting, A World Perspective, A World Bank Institute, Washington DC, 2008, 51.

იქნას მიჩნეული, ვინაიდან ამ დროს მაღალია პარლამენტის მიერ ნაჩქარევი გადაწყვეტილების მიღების რისკი.

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ საბიუჯეტო პროცედურის ეფექტურობას სამი მნიშვნელოვანი ფაქტორი განსაზღვრავს: რეგულარული და პერიოდულად განმეორებადი საბიუჯეტო პროცესი, რომელიც ითვალისწინებს პარლამენტის ჩართულობას ბიუჯეტის უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში წარდგებამდე, შესაბამისი დრო ბიუჯეტის საკანონმდებლო განხილვებისათვის და განგრძობადი საკანონმდებლო ჩართულობა, თუ ბიუჯეტი ვერ მიიღება კანონით დადგენილ ვადებში.<sup>162</sup>

ერთი მოსმენით ბიუჯეტის მიღების პროცედურის მომხრეები მიიჩნევენ, რომ ყველა ეს ფაქტორი უკეთესად არის უზრუნველყოფილი ერთი მოსმენის პროცედურის დროს.

უნდა აღინიშნოს, რომ პროცედურული ვადების სათანადოდ გაწერა კანონშემქმედებაში კარგი მმართველობის უზრუნველყოფის მნიშვნელოვანი ასპექტია. საკომიტეტო სხდომები საჯაროა, რაც საზოგადოების წარმომადგენლებს თეორიულად აძლევს შესაძლებლობას, მონაწილეობა მიიღონ საკანონმდებლო პროცესში და გავლენა მოახდინონ პარლამენტის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ მოქალაქეთა ჩართულობა დიდწილად დამოკიდებულია სწორად გაწერილ საპარლამენტო პროცედურაზე. ისეთი მნიშვნელოვანი კანონი, როგორც არის ბიუჯეტი, საართველოში ხშირად გამარტივებული პროცედურით მოკლე ვადებში მიიღება, რაც დაინტერესებულ მხარეებს სრულად ჩართვის შესაძლებლობას არ აძლევს. მაგალითად, ცვლილებები სახელმწიფო ბიუჯეტში საჭიროებს პარლამენტის დეპუტატთა მხარდაჭერად მხოლოდ თითო მოსმენით საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტსა და პლენარულ სხდომაზე.

რაც შეეხება საერთაშორისო გამოცდილებას, კვლევის შედეგად გამოიკვეთა ტენდენცია, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტი ძირითადად მიიღება სამი მოსმენით.<sup>163</sup>

სამი მოსმენით ბიუჯეტის მიღება არსებითად ზრდის პარლამენტის მონაწილეობას საბიუჯეტო პროცესში და მთავრობის ანგარიშვალდებულებას უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს მიმართ. სახელმწიფო ბიუჯეტი უპირველესად წარმოადგენს სამართლებრივ აქტს, რომელიც უნდა მიიღებოდეს ჩვეულებრივი კანონისათვის დადგენილი წესით.

სამი მოსმენით სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებისას, პარლამენტი უფრო ეფექტურად ახორციელებს როგორც წინასწარი, ისე შემდგომი საფინანსო კონტროლის კომპეტენციას.

საქართველოს პარლამენტში მოქმედ საბიუჯეტო პროცედურაში, საქართველოს უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო ძირითადად მაკორდინირებელი ფუნქციით შემოიფარგლება და ეფექტიან საფინანსო კონტროლს ვერ ახორციელებს.

<sup>162</sup> Legislatures and the Budget Process, An International Survey, Legislative Research Series, Democratic Institute for International Affairs, US, 2003, 13-14.

<sup>163</sup> მაგალითად, ასეთ ქვეყნებს განეკუთვნება: გერმანია, იტალია, რუსეთი, ახალი ზელანდია, გაერთიანებული სამეფო, პოლონეთი, ლიტვა, ლატვია, ესტონეთი, სომხეთი და სხვა.

### 4.3.5 ბიუჯეტის მიღება სამი მოსმენით – განსაკუთრებული თუ სტანდარტული პროცედურა?

სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღება სამი მოსმენით დამახასიათებელია რიგი სახელმწიფოებისათვის.<sup>164</sup>

*იტალიაში ბიუჯეტის განხილვის პროცედურის თავისებურებას წარმოადგენს ის, რომ იგი ანალოგიურია კანონპროექტის განხილვის პროცედურისა.*

იტალიის დეპუტატთა პალატის რეგლამენტის 82-ე მუხლის პირველი ნაწილი ადგენს, რომ „ასამბლეაში კანონპროექტების განხილვა შედგება საერთო მიმართულებების განხილვისა და მუხლობრივი განხილვისაგან“<sup>165</sup>. ვინაიდან იტალიის პარლამენტში ბიუჯეტის განხილვის განსაკუთრებული პროცედურა არ არის განსაზღვრული, ზემოაღნიშნული ნორმა ვრცელდება სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვის წესზეც.

იტალიის პარლამენტში საკანონმდებლო პროცესის განსაკუთრებულობა გაწერილია იტალიის კონსტიტუციის 72-ე მუხლში, რომელიც ადგენს პალატების მიერ მუდმივი კომისიებისათვის კანონპროექტების განხილვისა და მიღების უფლებამოსილების გადაცემას.<sup>166</sup>

იტალიის პარლამენტში გარკვეულ საკითხებზე საკანონმდებლო პროცესი დეცენტრალიზირებულია. მუდმივ კომიტეტი უფლებამოსილია კანონპროექტის განხილვისა და მიღებისა, თუმცა აქაც არსებობს გარკვეული გამონაკლისები.

იტალიის პარლამენტის პალატის მიერ კანონპროექტების განხილვისა და უშუალოდ მიღების ჩვეულებრივი პროცედურა ყოველთვის გამოიყენება საკონსტიტუციო და საარჩევნო კანონპროექტებთან, ასევე იმ კანონპროექტებთან დაკავშირებით, რომელიც ეხება საკანონმდებლო ხელისუფლების დელეგირებას, საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიკაციას, ბიუჯეტის შესახებ კანონის ან ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცებას.

იტალიის პარლამენტში ბიუჯეტის პროექტი, როგორც წესი, გადაეცემა მუდმივმოქმედ საბიუჯეტო კომისიას, რომელშიც პროექტის გადაცემიდან 20 დღის განმავლობაში შედის მასალები ბიუჯეტის განხილვის შესახებ სხვა კომისიებიდან და სამთავრობო უწყებებიდან. შემდეგ კი იწყება ბიუჯეტის განხილვა კომისიაში, რომელშიც მონაწილეობას ღებულობენ კომპეტენტური მინისტრები. თუ კომისიაში შესულია შენიშვნები ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით, კომისია იღებს გადაწყვეტილებას შენიშვნების მიღების ან არ მიღების შესახებ. შენიშვნათა უარყოფა არ გამოირიცხავს მათ განხილვას პალატაში პლენარულ სხდომაზე.<sup>167</sup>

<sup>164</sup> მაგალითად, ასეთ ქვეყნებს განეკუთვნება: გერმანია, იტალია, რუსეთი, ახალი ზელანდია, გაერთიანებული სამეფო, პოლონეთი, ლიტვა, ლატვია, ესტონეთი, სომხეთი და სხვა.

<sup>165</sup> Regolamento della Camera dei Deputati, 52, <[www.camera.it](http://www.camera.it)>.

<sup>166</sup> The Constitution of the Italian Republic, <<http://en.camera.it>>.

<sup>167</sup> Regolamento della Camera dei Deputati, 52, <[www.camera.it](http://www.camera.it)>.

ბიუჯეტის განხილვის პროექტი სხდომაზე გამოაქვს კომისიის მიერ დანიშნულ მომხსენებელს, რომელიც თავის მოხსენებაში წარმოადგენს მთავრობის წარმომადგენელის მიერ მოწოდებულ წერილობით მოსაზრებებსაც. პროექტის განხილვის შემდეგ ბიუჯეტის შესახებ მიიღება შესაბამისი რეზოლუცია.

იტალიაში, სადაც პარლამენტის ორივე პალატას თანაბარი უფლებამოსილებები გააჩნია, ბიუჯეტის კანონის პროექტი რიგრიგობით (მონაცვლეობით) შეიტანება პარლამენტის თითოეულ პალატაში. ფინანსური კანონპროექტი გადადის ერთი პალატიდან მეორეში, ვიდრე ისინი არ შეთანხმდებიან.

**იტალიის პარლამენტში ბიუჯეტის განხილვის პროცედურა გარკვეულწილად ხასიათდება „მაქოს“ პრინციპის გამოყენებით, რაც საბიუჯეტო კანონპროექტის ზედა და ქვედა პალატაში მოძრაობას გულისხმობს შეთანხმების მიღწევამდე.**

რუსეთის ფედერაციის 1998 წლის 17 ივლისის საბიუჯეტო კოდექსის 196-ე მუხლის თანახმად, სახელმწიფო დუმა ფედერალური ბიუჯეტის კანონის პროექტს იხილავს სამი მოსმენით<sup>168</sup>.

საბიუჯეტო კოდექსის 199-ე მუხლის I ნაწილი განსაზღვრავს, რომ პირველი მოსმენით ბიუჯეტის განხილვისას იხილება მისი კონცეფცია, რუსეთის ფედერაციის სოციალ-ეკონომიკური განვითარების პროგნოზები. ამავე მუხლის მე-2 ნაწილის მიხედვით პირველი მოსმენით იხილება ფედერალური ბიუჯეტის ძირითადი მახასიათებლები.

საბიუჯეტო კოდექსის 205-ე მუხლი განსაზღვრავს, რომ სახელმწიფო დუმა ბიუჯეტის კანონის პროექტს განიხილავს 35 დღის განმავლობაში მისი პირველი მოსმენით მიღების დღიდან.

მესამე მოსმენას კი დუმა ბიუჯეტის კანონის პროექტს იხილავს 15 დღის განმავლობაში მისი მეორე მოსმენით მიღების დღიდან.

ამის შემდეგ, ხუთი დღის განმავლობაში კანონი ფედერალური ბიუჯეტის შესახებ დასამტკიცებლად გადაეცემა ფედერაციის საბჭოს.

აქ უკვე კანონი განიხილება არა მუხლობრივად, არამედ მთლიანად. მოწონებული კანონი ეგზავნება პრეზიდენტს პრომულგირებისათვის. დაწუნების შემთხვევაში, ბიუჯეტის შესახებ კანონს პალატათა შემთანხმებლური კომისიის ბიუჯეტის დასკვნის საფუძველზე ხელახლა იხილავს სახელმწიფო დუმა ერთი წაკითხვით. კანონი პირვანდელი ვარიანტით მიღებულად ითვლება, თუ მას განმეორებითი კენჭისყრის დროს ხმას მისცემს დეპუტატთა საერთო ოდენობის არანაკლებ ორი მესამედი. ფედერალური ბიუჯეტის საიდუმლო მუხლების განხილვა ხდება ფედერალური კრების ორივე პალატის დახურულ სხდომაზე.<sup>169</sup>

**რუსეთის პარლამენტში ბიუჯეტის განხილვის პროცესი გაჭიანურებული პროცედურით ხასიათდება, რითაც გარკვეულწილად საფრთხე ექმნება ბიუჯეტის განხილვის ეკონომიურობის პრინციპს.**

უნდა აღინიშნოს, რომ ლიტვის სეიმშიც სახელმწიფო ბიუჯეტი მიიღება სამი მოსმენით, ჩვეულებრივი კანონმდებლობისათვის დადგენილი წესით. ბიუჯეტის მიღებას ლიტვის სეიმში აქვს ფართოდ

<sup>168</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации (принят ГД ФС РФ 17.07.1998), <[www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)>.

<sup>169</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации (принят ГД ФС РФ 17.07.1998), <[www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)>.

წარმომადგენლობითი ხასიათი, სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებისას ძირითადი აქცენტი კეთდება საკომიტეტო მუშაობაზე.<sup>170</sup> ანალოგიური პროცედურით მიიღება სახელმწიფო ბიუჯეტი **ლატვიის სეიმშიც**<sup>171</sup>.

დასკვნის სახით შეიძლება აღინიშნოს, რომ იკვეთება გარკვეული ტენდენცია რიგ ქვეყნებში სახელმწიფო ბიუჯეტის სამი მოსმენით მიღებასთან დაკავშირებით.

სახელმწიფო ბიუჯეტი, როგორც ქვეყნის მთავარი საფინანსო და სამართლებრივი დოკუმენტი, ეფექტურ საპარლამენტო კონტროლს საჭიროებს. სახელმწიფო ბიუჯეტის საშუალებით, ქვეყნის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო ზედამხედველობს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საჯარო ფინანსების მართვას.

#### 4.3.6 საქართველოს პარლამენტში ბიუჯეტის განხილვის პროცედურის ხარვეზები

კონსტიტუცია უნდა უზრუნველყოფდეს ხელისუფლებათა ძალაუფლების გაწონასწორებას და ყველაზე „ცუდ“ ხელისუფლებასაც არ უნდა აძლევდეს საშუალებას ავნოს სახელმწიფოს.<sup>172</sup>

კონსტიტუციამ, როგორც ქვეყნის ძირითადმა სამართლებრივმა დოკუმენტმა, სახელმწიფოს სამართლებრივი სტაბილურობა და და ძალთა ბალანსის დაცვა უნდა უზრუნველყოს.

პარლამენტის კონსტიტუციური სტატუსის განსაზღვრულ ერთ-ერთ ძირითად საკითხს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს საფინანსო კონტროლის კომპეტენცია წარმოადგენს. უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს სიძლიერეს დიდწილად განსაზღვრავს კონსტიტუციით ხელისუფლების დანაწილებისა და გაწონასწორების პრინციპის სათანადო რეგლამენტაცია.

„ხელისუფლების დანაწილება სამართლებრივი სახელმწიფოს ინსტიტუციური მოწყობის ძირითადი პრინციპია. ხელისუფლების დანაწილების კონცეფცია, რომელიც, ისტორიულად, სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეის წარმოშობასთან ერთად აღმოცენდა, გულისხმობს სახელმწიფო ხელისუფლების დაყოფას განსხვავებული ფუნქციების მიხედვით და მიზნად ისახავს პოლიტიკური ძალაუფლების შეზღუდვას ხელისუფლების განშტოებათა შორის ურთიერთკონტროლისა და ურთიერთგაწონასწორების (checks and balances) ქმედითი სისტემის ჩამოყალიბების საფუძველზე. ამგვარმა სისტემამ უნდა უზრუნველყოს ძალაუფლების ქმედითი შეკავება და კონტროლი, გაზარდოს ხელისუფლების ანგარიშვალდებულებისა და პასუხისმგებლობის ხარისხი და ხელი შეუწყოს საჯარო მიზნებისა და ამოცანების ეფექტიან განხორციელებას.“<sup>173</sup>

<sup>170</sup> Seimas of the Republic of Lithuania Statute, !7 February 1994 #1-399, <<http://www3.lrs.lt>>.

<sup>171</sup> Rules of Procedure of the Saema of Latvia, <<http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure>>.

<sup>172</sup> გეგენაუა დ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი, გორდიას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი №1, 2013, თბ., 329.

<sup>173</sup> კობახიძე ი., სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართალი, სამართლის ჟურნალი №1, 2013, თბ., 311.

2009 წლის 18 დეკემბერს, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საბიუჯეტო კოდექსი, რომელმაც საქართველოს კონსტიტუციასა და პარლამენტის რეგლამენტთან ერთად დაარეგულირა პარლამენტის კომპეტენცია საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით და მოაწესრიგა პარლამენტის წინაშე მთავრობის ანგარიშგების პროცედურა.

საქართველოს კონსტიტუციის 92-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად „საქართველოს პარლამენტი სიითი შემაღეგენლობის უმრავლესობით ყოველწლიურად იღებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს, რომელსაც ხელს აწერს საქართველოს პრეზიდენტი.“

საქართველოს კონსტიტუციის 92-ე მუხლი სახელმწიფო ბიუჯეტთან დაკავშირებით საქართველოს პარლამენტის ზოგად კონსტიტუციურ პრეროგატივას განსაზღვრავს. აღნიშნული რეგულაცია კვაზი-დეკლარაციული ხასიათისაა და საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით საქართველოს პარლამენტის სუვერენურ როლს წარმოაჩენს.

გაზიარებულ უნდა იქნას მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ ის ფაქტი, რომ საქართველოს პრეზიდენტი ბიუჯეტის კანონს ხელს აწერს, არ მიანიშნებს საპარლამენტო უფლებამოსილების დაუშვებელ შეზღუდვაზე. ეს უფრო მეტად გავრცელებული პრაქტიკაა საპარლამენტო დემოკრატიის მქონე ბევრ ქვეყანაში, სადაც ქვეყნის მეთაური ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონებს. მას შეესაბამება საქართველოს კანონმდებლობაც, კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „მ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, პრეზიდენტი ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონებს.<sup>174</sup>

უფრო მეტიც, პრეზიდენტის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე ხელმოწერის პრეროგატივა საერთოდ არ ზღუდავს პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილებას და სრულად შეესაბამება ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციურ პრინციპს.

სერიოზულ ხარვეზს შეიცავს საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-3 ნაწილი, რომლის თანახმადაც „მთავრობის თანხმობის გარეშე დაუშვებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში ცვლილებების შეტანა.“

ბერლინის კონფერენციაზე უცხოელმა ექსპერტებმა დაფიქსირეს სურვილი, საქართველოს პარლამენტი ყოფილიყო აღჭურვილი შედარებით ფართო უფლებამოსილებებით საბიუჯეტო პროცესში და მას მინიჭებოდა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის უფლება.<sup>175</sup>

აღნიშნული შეზღუდვა კონსტიტუციის 48-ე მუხლით განსაზღვრულ საქართველოს პარლამენტის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სტატუსს და კონსტიტუციითვე რეგლამენტირებულ მთავრობის სამართლებრივ სტატუსს ეწინააღმდეგება. პარლამენტი არის ერთადერთი ორგანო, რომელიც განსაზღვრავს ქვეყნის საფინანსო პოლიტიკის

<sup>174</sup> მერინგი მ., საჯარო ფინანსების მართვა სამხრეთ კავკასიაში – გარე და საპარლამენტო საფინანსო კონტროლი, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ჩარჩოების ანალიზი, GIZ-ის პროგრამა, ბონი, 1 ნოემბერი 2014, 7, <<http://sao.ge>>.

<sup>175</sup> Prof. Dr. Wolfgang Babek, Summary of the Berlin Conference on the Constitutional Reform in Georgia, *კობახიძე ი.*, კონსტიტუციური კანონის პროექტის მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნების ანალიტიკური მიმოხილვა, 14, <[http://www.osgf.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=122&info\\_id=2130](http://www.osgf.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=122&info_id=2130)>.

მიმართულებებს. საქართველოს მთავრობა, როგორც კონსტიტუციური ორგანო, ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას და ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. პარლამენტის 93-ე მუხლის მე-3 ნაწილის განსაზღვრული შეზღუდვა ართმევს პარლამენტს შესაძლებლობას წინასწარი (ex-ante) კონტროლი განახორციელოს მთავრობის საფინანსო საქმიანობაზე.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-5 ნაწილი, რომლის თანახმადაც „კანონპროექტი, რომელიც იწვევს მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას, პარამენტმა შეიძლება მიიღოს მხოლოდ მთავრობის თანხმობის შემდეგ. აღნიშნული რეგულაციის ანალიზიდან ირკვევა, რომ მთავრობის თანხმობის კონსტიტუციური დათქმის გარეშე პარლამენტი ვერ განახორციელებს კანონშემოქმედებით უფლებამოსილებას.

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „თუ საქმე ეხება კანონპროექტების ფინანსურ შედეგებს მომავალი საბიუჯეტო წლისთვის, ასეთი კანონების მიღება ერთი შეხედვით, პარლამენტს შეუძლია მთავრობის ფორმალური თანხმობის გარეშე, თუმცა, კანონპროექტი უნდა შეესაბამებოდეს მთავრობის მიერ ყოველწლიურად წარდგენილ ძირითადი მიმართულებებისა და მონაცემების დოკუმენტს. გამომდინარე იქიდან, რომ ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი მთავრობის მიერ განისაზღვრება, ცალსახად შეიძლება ითქვას, რომ ადგილი აქვს პარლამენტის მოქმედების თავისუფლების შეზღუდვას.“<sup>176</sup>

აღნიშნულიდან გამომდინარე, მთავრობასა და პარლამენტს შორის საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით ცალსახად არ არის განაწილებული და გამიჯნული საბიუჯეტო კომპეტენციები. ვინაიდან სახელმწიფო ბიუჯეტო უმთავრესად სამართლებრივი აქტია, მთავრობის კონსტიტუციური პრეროგატივა სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის პარლამენტში წარდგენით უნდა შემოიფარგლოს. აღნიშნული არ გამორიცხავს იმას, რომ აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ მონაწილეობა მიიღოს სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვებსა და დისკუსიებში საპარლამენტო მუშაობის ნებისმიერ ფორმატში.

ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრებით, მთავრობის ამგვარი **პრევენციული ვეტოს უფლება** ეწინააღმდეგება ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციურ პრინციპს. ამასთან სრულიად ბუნდოვანია „თანხმობის“ იურიდიული ბუნება. მიზანშეწონილია, კანონპროექტთან დაკავშირებით პრინციპული უთანხმოების არსებობის შემთხვევაში, მთავრობამ გამოიყენოს ალტერნატიული ბერკეტი და დოკუმენტს დაუკავშიროს ნდობის საკითხი.<sup>177</sup>

<sup>176</sup> *მერინგი მ.*, საჯარო ფინანსების მართვა სამხრეთ კავკასიაში – გარე და საპარლამენტო საფინანსო კონტროლი, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ჩარჩოების ანალიზი, GIZ-ის პროგრამა, ბონი, 1 ნოემბერი 2014, 11, <<http://sao.ge>>.

<sup>177</sup> *კობახიძე ი.*, კონსტიტუციური კანონის პროექტის მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნების ანალიტიკური მიმოხილვა, 14, <[http://www.osgf.ge/files/publications/2010/Const\\_Final\\_GEO\\_11\\_pdf.pdf](http://www.osgf.ge/files/publications/2010/Const_Final_GEO_11_pdf.pdf)>. <[http://www.osgf.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=122&info\\_id=2130](http://www.osgf.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=122&info_id=2130)>.



საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლის თანახმად „პარლამენტი უნდა იყოს ერთადერთი ორგანო, რომელიც უფლებამოსილი იქნება განსაზღვროს ბიუჯეტის ხარჯების გაზრდისა თუ შემცირების საკითხი. ამ კუთხით, მთავრობის თანხმობის სავალდებულობა საფრთხე უქმნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სტატუსს და დამკვიდრებულ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ წერიკს.

სასურველია, საქართველოს კონსტიტუციამ ნათლად განსაზღვროს, აუდიტის სამსახურის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსი საქართველოს პარლამენტთან მიმართებით. გარკვეულ ბუნდოვანებას შეიცავს საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-ნაწილი, რომლის თანახმადაც „საჯარო სახსრების ხარჯვას პარლამენტი აკონტროლებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მეშვეობით“. საჯარო სახსრების ხარჯვას პარლამენტი აკონტროლებს არა მხოლოდ აუდიტის სამსახურის მეშვეობით, არამედ, პარლამენტის შიდა სტრუქტურებიც საშუალებითაც, როგორცაა, პარლამენტის კომიტეტი, დროებითი საგამოძიებო კომისიები და სხვა. შესაბამისად, აღნიშნული დებულება არასრულად წარმოაჩენს პარლამენტის როლს და ურთიერთქმედებას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურთან, რომელიც გარე საფინანსო კონტროლის ორგანოს წარმოადგენს.

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ ქართული საპარლამენტო მოდელის კლასიკურ ჩარჩოებში მოსაქცევად და ხელისუფლების შტოებს შორის დისბალანსის აღმოსაფხვრელად, პირველ რიგში, უნდა გაძლიერდეს პარლამენტის, როგორც მთავრობის მაკონტროლებელი ორგანოს კომპეტენციები. საპარლამენტო მოდელი, ესოდენ სუსტი პარლამენტით არცთუ მდიდარი დემოკრატიული ტრადიციების მქონე ქვეყანაში ხანგრძლივი ავტორიტარული რეჟიმის ჩამოყალიბების ძალზე სერიოზულ რისკს შეიცავს.<sup>178</sup>

ზემოაღნიშნული საკითხების რეგულაციის გარეშე, აზრს კარგავს პარლამენტის კომპეტენციის არსი და მნიშვნელობა.

<sup>178</sup> *კობახიძე ი.*, კონსტიტუციური კანონის პროექტის მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნების ანალიტიკური მიმოხილვა, 14, [http://www.osgf.ge/files/publications/2010/Const\\_Final\\_GEO\\_11\\_pdf.pdf](http://www.osgf.ge/files/publications/2010/Const_Final_GEO_11_pdf.pdf), [http://www.osgf.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=122&info\\_id=2130](http://www.osgf.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=122&info_id=2130).

### 4.3.7 დრო პარლამენტში ბიუჯეტის წარდგენასა და ახალ ფისკალურ წელს შორის და ბიუჯეტის დადგენილ დროს მიუღებლობის შედეგად გამოყენებული მექანიზმები

ბიუჯეტის გახილვის დროს დიდი მნიშვნელობა ენიჭება პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის პროექტის ანალიზისა და განხილვების ხარისხს.

ეროვნული პარლამენტების კანონმდებლობით<sup>179</sup> აღმასრულებელი ხელისუფლება ვალდებულია პარლამენტში ბიუჯეტი წარადგინოს ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე გარკვეული პერიოდით ადრე.

აღნიშნული რეგულირებით საკანონმდებლო ორგანოს ეძლევა სათანადო დრო განიხილოს ბიუჯეტი, შეიტანოს მასში შესწორებები, უზრუნველყოს საკომიტეტო და პლენარული განხილვები და მიიღოს ბიუჯეტის შესახებ კანონი ახალი ფისკალური წლის დაწყებამდე.

სხვადასხვა ქვეყნების მაგალითების შესწავლის შედეგად, იკვეთება, რომ ბიუჯეტის განხილვის დრო ერთმანეთისგან შესაძლებელია რადიკალურად განსხვავებული იყოს.<sup>180</sup>

ტრადიციულად კი ბიუჯეტის განხილვს დრო მერყეობს 3-4 თვემდე.<sup>181</sup> მაგალითად საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მეორე ნაწილის თანახმად „მთავრობა მომავალი წლის ბიუჯეტის პროექტს პარლამენტს წარუდგენს საბიუჯეტო წლის დასრულებამდე არა უგვიანეს სამი თვისა“.

ბიუჯეტის პროცედურის რაციონალურად წარმართვის შემთხვევაში, უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოს ეძლევა შესაძლებლობა, სათანადოდ შეისწავლოს, გაანალიზოს და დაამტკიცოს ბიუჯეტი ახალი ფისკალური წლის დაწყებამდე.

ზოგიერთ ქვეყანას<sup>182</sup> აქვს საკანონმდებლო მექანიზმები, დროებით დააფინანსოს აღმასრულებელი ხელისუფლება, თუ პარლამენტი ვერ ასწრებს ბიუჯეტის კანონის დადგენილ დროს დამტკიცებას.

ზოგიერთი მკვლევარი აღნიშნულ მექანიზმს საბიუჯეტო კრიზისების დაძლევის მნიშვნელოვან პროცედურად მიიჩნევს.<sup>183</sup>

რიგ ქვეყნებში,<sup>184</sup> მთავრობის ბიუჯეტის დადგენილ დროში მიუღებლობა უნდობლობის გამოცხადების საფუძველად განიხილება და მთავრობის გადაყენებისა და ახალი არჩევნების დანიშვნის წინაპირობას წარმოადგენს.

<sup>179</sup> კონსტიტუციებით ან სხვა საკანონმდებლო აქტებით.

<sup>180</sup> მაგალითად, მექსიკის პარლამენტში ბიუჯეტის განხილვისა და მიღების პროცედურას სჭირდება 15 დღე, ხოლო ამერიკის შეერთებული შტატების პარლამენტში 8 თვე.

<sup>181</sup> მაგალითად სამხრეთ აფრიკის პარლამენტს აქვს 3-4 თვე ბიუჯეტის განსახილველად ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ საფინანსო კომიტეტს, რომელიც ვალდებულია განიხილოს ბიუჯეტი, აქვს 7 დღე ბიუჯეტის პროექტის ანალიზისა და შენიშვნებით მთავრობისათვის დასაბრუნებლად.

<sup>182</sup> ინდოეთის პარლამენტში ბიუჯეტის წარდგენა ხდება თებერვლის ბოლო სამუშაო დღეს. პარლამენტს ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე აქვს ერთი თვე ბიუჯეტის მისაღებად. იმ შემთხვევაში, თუ ინდოეთის პარლამენტი ვერ იღებს სახელმწიფო ბიუჯეტს კანონით დადგენილ ვადაში, იგი ანიჭებს მთავრობას უფლებამოსილებას დროებით გაიღოს ხარჯები ორი თვის განმავლობაში.

<sup>183</sup> Budget in Parliament, a publication of Lok Sabha Secretariat, New Delhi (March 1998).

<sup>184</sup> გაერთიანებული სამეფო, ახალი ზელანდია, ავსტრალია, კანადა.

სრულიად განსაკუთრებული წესი იკვეთება მაგალითად, ჩილეს შემთხვევაში. მისი კონსტიტუციის თანახმად, იმ შემთხვევაში, თუ ჩილეს პარლამენტი 60 დღის განმავლობაში არ მიიღებს სახელმწიფო ბიუჯეტს, იგი ავტომატურად იქცევა კანონად, რასაც ნულამდე დაჰყავს პარლამენტის როლი საბიუჯეტო პროცესში.<sup>185</sup>

საინტერესოა, ასევე ნიგერიის შემთხვევაც. ნიგერიის ფედერალური რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად, თუ ხუთი კვირის განმავლობაში ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე, ნიგერიის პარლამენტი ვერ მიიღებს ბიუჯეტს, კონსტიტუციის თანახმად, ნიგერიის პრეზიდენტი უფლებამოსილია გაიღოს ხარჯები 6 თვის განმავლობაში<sup>186</sup>.

საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად „თუ პარლამენტი ვერ მოახერხებს წარდგენილი სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებას 3 თვის განმავლობაში, ხარჯები დაიფარება წინა წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიხედვით.“

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, საქართველოს კონსტიტუციამ ბიუჯეტის დადგენილ დროს მიუღებლობის შემთხვევაში, მშვიდობიანი და არაკონფლიქტური წესი დაამკვიდრა, რაც ხელს უწყობს პარლამენტის როლისა და მნიშვნელობის გაზრდას საბიუჯეტო პროცესში.

ჯერ კიდევ 2010 წლის საქართველოს საკონსტიტუციო რეფორმის დროს, პროფესორმა ფიშმა აღნიშნა, რომ პარლამენტს არასაკმარისი ხმა ჰქონდა საბიუჯეტო მუხლთან მიმართებით<sup>187</sup>. ამ კუთხით, მნიშვნელოვანი ცვლილებები გატარდა პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილების გაზრდისა და გაძლიერების კუთხით.

რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის დადგენილ დროში მიუღებლობის შედეგებს, უნდა აღინიშნოს, რომ ამ კუთხით იკვეთება შემდეგი ტენდენცია: **პარლამენტები იღებენ დროებით ბიუჯეტს, იყენებენ წინა წლის ბიუჯეტს, აღმასრულებელი ხელისუფლება სწევს აუცილებელ ხარჯებს, ბიუჯეტის დადგენილ დროში მიუღებლობის შედეგები არის საკანონმდებლო წესით შეზღუდულად რეგლამენტირებული ან საერთოდ არ არის საკანონმდებლო წესით გაწერილი.**<sup>188</sup>

2010 წლის საქართველოში მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმის დროს ექსპერტები არაერთხელ აღნიშნავდნენ, რომ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საკონსტიტუციო ცვლილებას წარმოადგენდა ის, რომ პრეზიდენტს აღარ აქვს უფლება გადააყენოს მთავრობა ან დაითხოვოს პარლამენტი იმ შემთხვევაში, თუ ვერ მოხერხდება ბიუჯეტის დამტკიცებას. საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული „დაცვის მექანიზმი“ შესაძლებლობას აძლევს მთავრობას, განახორციელოს ადრე ნაკისრი ვალდებულებები. ეს მნიშვნელოვანი მექანიზმია, რომელიც უზრუნველყოფს უწყვეტობას სახელმწიფო

<sup>185</sup> ჩილეს კონსტიტუცია, <<https://www.camara.cl>>.

<sup>186</sup> ნიგერიის ფედერალური რესპუბლიკის კონსტიტუცია (1999), <[www.nigeria-law.org](http://www.nigeria-law.org)>.

<sup>187</sup> ბაბუკი ვ., ვიში ს., რაიკენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, თბ., 2012, 172.

<sup>188</sup> წყარო: adapted fro Parliaments of the World (Interparliamentary Union, 1986), table 37b.

ფინანსების სისტემაში დ ახელს შეუწყობს პოლიტიკურ სტაბილურობას.<sup>189</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის მიუღებლობის შემთხვევაში არაკონფრონტაციული წესის დამკვიდრება ხელს უწყობს პარლამენტარიზმის განვითარებასა და კონსტიტუციური წესრიგის განმტკიცებას საქართველოში.

---

<sup>189</sup> ბაბუკი ვ., ფიში ს., რაიკუნბუკური ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, თბ., 2012, 154.

## V. პარლამენტის საკომიტეტო სისტემა – სახელმწიფო ბიუჯეტის ეფექტური განხილვის ადგილი

საკომიტეტო სისტემა სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვის ეფექტურ ადგილს წარმოადგენს, სადაც ყველაზე მეტი სამუშაო სრულდება სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვასთან დაკავშირებით. პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი და საჯარო ანგარიშის კომიტეტი ხელს უწყობენ პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის გაძლიერებას და მთავრობის ანგარიშგაღებულებას პარლამენტის წინაშე.

საკომიტეტო მექანიზმების გამოყენებით, უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო აკონტროლებს საჯარო ფინანსების მართვას აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ. ამასთანავე, კომიტეტების საშუალებით პარლამენტი უზრუნველყოფს ფისკალური წესრიგის დამყარებას საჯარო ფინანსებში.

### 5.1 პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის როლი ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების პროცესში

ბიუჯეტის მიღებამდე პარლამენტის ზედამხედველობისა და კონტროლის ეფექტურ მექანიზმს წარმოადგენს ბიუჯეტის განხილვა პარლამენტის პლენარულ სესიაზე და მისი განხილვა მუდმივი კომიტეტების მიერ.<sup>190</sup> პარლამენტის საფინანსო საბიუჯეტო კომიტეტი აქტიურ როლს ასრულებს ბიუჯეტის განხილვისა და მიღების პროცედურაში.

არსებობენ ქვეყნები, სადაც საბიუჯეტო საკითხებს პარლამენტებში კურირებენ მხოლოდ საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტები, სხვა კომიტეტებს საფინანსო კომპეტენცია არ გააჩნიათ<sup>191</sup>. რიგ ქვეყნებში კი არსებობენ სხვა კომიტეტებიც საფინანსო კომპეტენციებით.<sup>192</sup>

თუმცა, არსებობენ ქვეყნები, რომელთაც აქვთ ჰიბრიდული სისტემა.<sup>193</sup>

<sup>190</sup> *Burman A.*, Financial Oversight by Parliament, Background Note for the Conference of Effective Legislatures, PRS Legislative Research, November 15, 2010, 1, <<http://www.prsindia.org>>.

<sup>191</sup> მაგალითად, დანიაში, გერმანიაში, საბერძნეთში, იაპონიაში, ესპანეთში და თურქეთში არსებობენ მხოლოდ პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტები, რომელთაც გააჩნიათ ექსკლუზიური კომპეტენცია საფინანსო საკითხების განხილვასთან დაკავშირებით, სხვა კომიტეტები ბიუჯეტის პროექტის განხილვის უფლებამოსილებით არ სარგებლობენ.

<sup>192</sup> მაგალითად, ჩეხეთის რესპუბლიკაში, უნგრეთში, ახალ ზელანდიაში, პოლონეთსა და შვედეთში პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს მინიჭებული აქვთ სრული შესაძლებლობა, სხვადასხვა სფეროების მიხედვით განახორციელონ ხარჯების განაწილება, თუმცა სხვა კომიტეტებს ანიჭებენ უფლებას, განსაზღვრონ მათ იურისდიქციაში და სფეროში არსებული დეტალები. მაგალითად, ავსტრიის პარლამენტი არ იყენებს ცენტრალურ საბიუჯეტო კომიტეტს, არამედ უგზავნის ბიუჯეტის შესაბამის ნაწილს, შესაბამისი სფეროს კომიტეტს.

<sup>193</sup> მაგალითად, მექსიკის საბიუჯეტო კომიტეტს აქვს მთავარი უფლებამოსილება საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით, მაგრამ სხვადასხვა სპეციალიზირებული კომიტეტები ესწრებიან საბიუჯეტო კომიტეტის სხდომებს, როდესაც მათ იურისდიქციაში არსებულ საკითხებთან დაკავშირებით წყდება ხარჯების საკითხი. მაგალითად, ნიგერიაში სპეციალიზირებული კომიტეტები პარლამენტის ორივე

უნდა აღინიშნოს, რომ პარლამენტის კომიტეტის ეფექტურობის მნიშვნელოვანი ფაქტორი არის მისი შესაძლებლობა, შესწორებები შეიტანოს ბიუჯეტში ან მთელი პალატის სახელით შესთავაზოს შესწორებების განხილვა ბიუჯეტის პროექტში.

„გაერთიანებულ სამეფოში, პარლამენტის კომიტეტები შედარებით სუსტები არიან, მათი უფლებამოსილება შესწორებები შეიტანონ ბიუჯეტის კანონის პროექტში შეზღუდულია ან საერთოდ არ არსებობს. მაგალითად, ინდოეთში, დარგობრივ კომიტეტებს არ აქვთ ბიუჯეტის კანონის პროექტში შეწორებების შეთავაზების უფლება; შესწორებების შეთავაზების უფლება აქვთ მხოლოდ პარლამენტის ინდივიდუალურ წევრებს, რომელნიც პარლამენტს შესწორებებს სთავაზობენ პლენარულ სესიაზე.“<sup>194</sup>

სახელმწიფოს მიერ გაწეული ხარჯებისა და მთავრობის მიერ ბიუჯეტის შესრულების საკითხს დეტალურად სწავლობენ და იკვლევენ ინდოეთის პარლამენტის საფინანსო კომიტეტები, ასევე, ისინი უზრუნველყოფენ მთავრობის ანგარიშგაღებულებას პარლამენტის მიმართ.<sup>195</sup>

ისრაელის ქნესეთში, საფინანსო კომიტეტი წარმოადგენს ყველაზე მნიშვნელოვან კომიტეტს პარლამენტში. ბიუჯეტის პროექტის პირველი მოსმენით მიღების შემდეგ, პროექტი განხილვისათვის გადაეცემა საფინანსო კომიტეტს.

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „საბიუჯეტო პროცესში საბიუჯეტო კომიტეტის როლი განისაზღვრება შემდეგი ფაქტორებით: **ბიუჯეტის პროექტში შესწორებების შეტანის კომპეტენცია, დრო, რომელიც გამოყოფილია საკომიტეტო დებატებისთვის, საბიუჯეტო პროცესში ჩართული კომიტეტების არჩევანი, კომიტეტების უფლება დამოუკიდებელი აწარმოონ კვლევა და ურთიერთქმედება აღმასრულებელი ხელისუფლებას დაქვემდებარებულ სტრუქტურებთან**“.<sup>196</sup>

საკანონმდებლო ორგანოს უნდა ჰყავდეს ძლიერი კომიტეტები, რათა მათი მუშაობა იყოს ეფექტური.

„კომიტეტები წარმოადგენენ საკანონმდებლო ორგანოთა „ძრავას“. იქ, სადაც საკომიტეტო სისტემა არასათანადოდ არის განვითარებული და დებატები იმართება ძირითადად პალატებში, საკანონმდებლო ორგანოს საბიუჯეტო უფლებამოსილება არის სუსტი. შესაბამისად, ბევრი ქვეყნის პარლამენტმა აღიარა ეფექტური კომიტეტების მნიშვნელობა.“<sup>197</sup>

გაზიარებულ უნდა იქნას მკვლევართა მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „საპარლამენტო კომიტეტების როლი

პალატიდან, იმისათვის რათა განიხილონ მათი სფეროებისათვის მიკუთვნებული ბიუჯეტის ნაწილები, ხდებიან საკუთრების კომიტეტების ქვეკომიტეტები.

<sup>194</sup> Johnson N., Financial Oversight, a Handbook for Parliamentarians, World Bank Institute, 12, <[http://gopacnetwork.org/Docs/Oversight\\_handbook\\_EN.pdf](http://gopacnetwork.org/Docs/Oversight_handbook_EN.pdf)>.

<sup>195</sup> Budget and Budgetary Process in the Parliament of India, Background Paper, Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency, Parliamentary Centre, May 2010, 13, <<http://www.cbgaindia.org/>>.

<sup>196</sup> Krafchik W., and Wehner J., The Role of Parliament in the Budget Process, 1999, 9-13, <<http://www.resdal.org/Archivo/d00001e9.htm>>.

<sup>197</sup> Wehner J., Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance, World Bank Parliamentary Staff Training Program, 37.

დამოკიდებულია შემდეგ ფაქტორებზე: ვის შეუძლია შესწორებების შეთავაზება, ხმის მიცემა და სად; რომელი კომიტეტები არიან ჩართულნი ბიუჯეტის განხილვაში და რა ურთიერთობებია ამ კომიტეტებს შორის; რა უფლებამოსილებები გააჩნიათ მათ შესწორებების შეთავაზების კუთხით; რა დროა გამოყოფილი ბიუჯეტის განხილვისთვის; არის თუ არა შესაძლებლობა, რათა დაქირავებულ იქნან ექსპერტები დამოუკიდებელი კვლევის ჩასატარებლად, არის თუ არა ბიუჯეტის განხილვისათვის გამოყოფილი ვადა ძალიან მცირე, პარლამენტისა და საბიუჯეტო კომიტეტის ურთიერთობა ბიუჯეტზე პასუხისმგებელ ადმინისტრაციულ ხელისუფლების ორგანოებთან და სამინისტროების ფარგლებში არსებულ საბიუჯეტო სამსახურებთან; პოლიტიკური ნების არსებობა”.<sup>198</sup>

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული ზოგიერთი მკვლევარის მოსაზრება (რეკომენდაცია) იმასთან დაკავშირებით, რომ „უფრო მეტი დეტალური განხილვა მთავრობის ხარჯებით გეგმების უნდა განხორციელდეს საპარლამენტო კომიტეტების ფარგლებში“.<sup>199</sup>

„არსებობს რამდენიმე გზა, რათა ჩართული იქნან საპარლამენტო კომიტეტები ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების პროცესში. უმეტეს ეროვნულ პარლამენტებს აქვთ საფინანსო ან საბიუჯეტო კომიტეტები, რომლებიც იხილავენ საკანონმდებლო წინადადებებს საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით. დარგობრივი კომიტეტები წარადგენენ რეკომენდაციებს, მაგრამ ცენტრალიზებული საკომიტეტო მოდელის ფარგლებში. ეს რეკომენდაციები არ არის შესასრულებლად სავალდებულო“.<sup>200</sup>

ამ ტიპის საკომიტეტო მოწყობა ხელს უწყობს იმას, რომ დაიცვას ბიუჯეტი გაზრდილი და არამიზნობრივი ხარჯებისგან, რომლის ინიციატივაც შეიძლება მომდინარეობდეს დარგობრივი კომიტეტებიდან. დარგობრივ კომიტეტები ყოველთვის არიან ამბიციურები და მიდრეკილნი, რომ რაც შეიძლება მეტი დაფინანსება მოიპოვონ თავისი საკურატორო სფეროებისათვის.

მაგალითად, შვედეთში, არსებობს ორსაფეხურიანი საკომიტეტო სისტემა, რომელიც მდგომარეობს შემდეგში: ფინანსური კომიტეტი ამტკიცებს სხვადასხვა ხარჯით სფეროებზე უმაღლეს ზღვარს, მაშინ როდესაც დარგობრივ კომიტეტებს აქვთ შესაძლებლობა შემუშავონ მათ სფეროებთან დაკავშირებით ბიუჯეტის პროექტი.

ევექტური საკომიტეტო სისტემა ხელს უწყობს პარლამენტის კონტროლის კომპეტენციის გაძლიერებას საბიუჯეტო სფეროში. საფინანსო საბიუჯეტო და სხვა დარგობრივი კომიტეტები სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვის ძირითად ადგილს წარმოადგენენ. საფინანსო

<sup>198</sup> *Bratic V.*, The Role of parliament in the Budgetary Process – The Example of the Croatian Parliament (2000-2003), Occasional Paper No. 19, October 2004, 11-12; <<http://www.ijf.hr/OPS/19.pdf>>.

<sup>199</sup> *Brazier A.*, Director of the Hansard Society’s Parliament and Government Programme, published the following article on his report, The Fiscal Maze: Parliament, Government and Public Money, in the April 2007 issue of Parliamentary Affairs (Volume 60, Number 2), Parliament and Government, Parliamentary Affairs on Parliament’s scrutiny of public money, 2, www.hansardsociety.org, (8.04.2013).

<sup>200</sup> *Wehner J.*, Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance, World Bank Parliamentary Staff Training Program, 37.

კომიტეტის მეშვეობით, პარლამენტი ზედამხედველობს ფისკალური წესრიგის დამყარებას საჯარო ფინანსებში.

გაზიარებულ უნდა იქნას ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ ასეთი ორსაფეხურიანი სისტემა წარმატებულია იმ კუთხით, რომ ერთის მხრივ ბიუჯეტის განხილვის პროცესში არ იკარგება დარგობრივი კომიტეტების როლი და მნიშვნელობა და მეორეს მხრივ მათი სურვილები ბალანსირებულია ძლიერი საბიუჯეტო კომიტეტის უფლებამოსილებით.<sup>201</sup>

„საკმაოდ ძლიერი უფლებამოსილებანი გააჩნია ამერიკის შეერთებული შტატების წარმომადგენელთა პალატის საბიუჯეტო კომიტეტს, კერძოდ, საბიუჯეტო კომიტეტის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებთან დაკავშირებით რეზოლუცია, შესწორება, მოხსენება, კანონპროექტი არ შეიძლება განხილულ იქნას წარმომადგენელთა პალატაში, სანამ საბიუჯეტო კომიტეტი არ წარმოადგენს მას პალატაში კანონპროექტის სახით.“<sup>202</sup>

რაც შეეხება ქართულ რეალობას, უნდა აღინიშნოს, რომ დღეს არსებული მოწესრიგებით, საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის როლი ძირითადად შემოიფარგლება პარლამენტის სტრუქტურებსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამის ორგანოებს შორის საქმიანობის მაკოორდინირებელი ფუნქციით. საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის დღევანდელი ფუნქციებიდან გამომდინარე, იგი არ წარმოადგენს იმ სტრუქტურას, სადაც საფინანსო-საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით ძირითადი სამუშაო სრულდება.

იმისათვის, რათა გაიზარდოს საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის ფუნქციები, სასურველია გათვალისწინებულ იქნას შემდეგი ფაქტორები: კომიტეტმა მთავრობის საქმიანობაზე საკონტროლო ფუნქციების განხორციელებისას, უნდა უზრუნველყოს:

„აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის გამჭვირვალობა და ღიაობა საკომიტეტო მოსმენების განხორციელების გზით, აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულება პარლამენტის მიმართ, უზრუნველყოს პარლამენტის მიმართ მთავრობის ფინანსური ანგარიშვალდებულება და კანონის უზენაესობის დაცვა.“<sup>203</sup>

პარლამენტის საბიუჯეტო კომიტეტის მიერ მნიშვნელოვანი ფუნქციის შესრულების პირობებში, პოლიტიკური პარტიების, აუდიტორული დაწესებულებებისა და პარლამენტის სტრუქტურების გაძლიერებას ღრმა ეფექტის მოხდენა შეუძლია მთავრობის ანგარიშვალდებულებაზე პარლამენტის მიმართ.

საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის ძირითადად, მაკოორდინირებელი ფუნქცია უნდა შეიცვალოს ბიუჯეტის განხილვის პროცესში წინასწარი კონტროლისა და მთავრობის მიერ ბიუჯეტის შესრულებაზე ზედამხედველობის ძლიერი ფუნქციით.

საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის გადაწყვეტილებები სავალდებულო უნდა იყოს მთავრობისათვის შესასრულებლად.

<sup>201</sup> Wehner J., Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance, World Bank Parliamentary Staff Training Program, 38.

<sup>202</sup> House of Representative, Committee on Budget, <<http://budget.house.gov/about/>>.

<sup>203</sup> Parliamentary Function of Oversight, Portal for Parliamentary Development, <<http://www.agora-parl.org/resources/aoe/oversight/>>.



საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს მთავრობასთან ერთად წამყვანი როლი უნდა ჰქონდეს ბიუჯეტის პროექტის შემუშავებაში, სასურველია, საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის თავმჯდომარის თანამდებობა დაიკავოს ოპოზიციური პარტიის წარმომადგენელმა, ყოველი საარჩევნო ვადის დასაწყისში, საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტმა უნდა დანიშნოს თითოეული დარგის (უწყების) ბიუჯეტის მიხედვით მომხსენებლები, რომლებიც მთელი საარჩევნო ვადის განმავლობაში, პასუხისმგებელი იქნებიან თავთავიანთ საბიუჯეტო სფეროზე.

აუცილებელია, მათი პასუხისმგებლობა განისაზღვროს მთელი საარჩევნო ვადის განმავლობაში და არა მხოლოდ კონკრეტული საბიუჯეტო პერიოდის ვადით. მთელი საარჩევნო ვადის განმავლობაში, მომხსენებლებმა უნდა იმუშაონ მათი საკურატორო ბიუჯეტის სფეროების მიხედვით, რათა უკეთესად გაეცნონ შესაბამისი სამინისტროს, უწყების საფინანსო გეგმებს და პროგრამებს. შესაბამისად, მომხსენებლები იძენენ ღმა ცოდნას თავიანთ საკურატორო საფინანსო სფეროებში, პარლამენტის წევრებისათვის აღნიშნული მომხსენებლები წარმოადგენენ კონკრეტული სფეროების მიხედვით საბიუჯეტო საკითხებზე, ინფორმაციის მიღების ძირითად წყაროს, რაც მთლიანობაში ზრდის პარლამენტის ეფექტურობას საბიუჯეტო პროცესში.

საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტში ბიუჯეტის პროექტის განხილვა საშუალებას მისცემს საქართველოს პარლამენტს გააუმჯობესოს მუშაობის ხარისხი, საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტში ბიუჯეტის პროექტის განხილვა შესაძლებელია უფრო დეტალურად და ხარისხიანად, ვიდრე პლენარული სხდომების დროს, საკომიტეტო განხილვების დროს პარლამენტის წევრები უფრო მეტად არიან ჩართულნი ბიუჯეტის განხილვის პროცესში, საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მოსმენები შესაძლებლობას აძლევს საზოგადოების წარმომადგენლებს, დაინტერესებულ პირებს დაესწრონ საკომიტეტო მოსმენებს, წარადგინონ თავიანთო მოსაზრებები პირდაპირ პარლამენტის წევრების წინაშე, რაც ხშირ შემთხვევებში გართულებულია პლენარული სესიების დროს. ეფექტური საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი ეხმარება პარლამენტს შეასრულოს მისი ძირითადი ფუნქციები, როგორცაა, საკანონმდებლო და საკონტროლო-საზედამხედველო ფუნქციები მთავრობის საქმიანობაზე.

გაზიარებულ უნდა იქნას ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „საკომიტეტო სისტემას შეუძლია გააძლიეროს მთავრობა მის მიერ მთავრობის საქმიანობის შესწავლით, ასევე, უზრუნველყოს პარლამენტი უფრო ძლიერი და ეფექტური საზედამხედველო საშუალებებით და აღადგინოს ბალანსი პარლამენტის საკანონმდებლო და სათათბირო უფლებამოსილებებს შორის და მისი წარმომადგენლობითი უფლებამოსილების კუთხით.“<sup>204</sup>

„პარლამენტის როლი საბიუჯეტო პროცესში დამოკიდებულია ეფექტური საკომიტეტო სტრუქტურის არსებობაზე: კომიტეტი არის თითოეული პარლამენტის ძრავა, ძლიერი საკომიტეტო სისტემა არის წინაპირობა საბიუჯეტო პროცესში პარლამენტის ეფექტური ჩართვისა და

<sup>204</sup> Budget and Budgetary Process in the Parliament of India, Background Paper, Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency, Parliamentary Centre, May 2010, 18, <<http://www.cbgaindia.org>>..

მონაწილეობისა. საპარლამენტო კომიტეტს აქვს უფლებამოსილება მონიტორინგი გაუწიოს, შეფასოს, გადახედოს ბიუჯეტი და შეიმუშაოს რეკომენდაციები. მათ უფლება აქვთ კითხვები დაუსვან და შეხედნენ იმ თანამდებობის პირებს, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან ბიუჯეტზე. საკანონმდებლო ორგანოს აქვს შესაძლებლობა კომუნიკაცია იქონიოს საზოგადოებასთან და მოისმინოს მათი ანალიზი და მოსაზრებები. მას შეუძლია შეიმუშაოს პერსონალური პეტიციის სისტემები, რითაც ღარიბი და მარგინალიზებული ჯგუფები თავის წვლილს შეიტანენ საბიუჯეტო პროცესში.”<sup>205</sup>

ზოგიერთი მეცნიერი გამოყოფს პარლამენტის ოთხ საკომიტეტო სტრუქტურას:

პარლამენტში შექმნილი არ არის საპარლამენტო კომიტეტი, რომელიც ზედამხედველობას გაუწევს საბიუჯეტო საკითხებს, სახელმწიფო ბიუჯეტის საკითხებს ზედამხედველობს მთლიანად პარლამენტი; პარლამენტში შექმნილია ერთი საბიუჯეტო კომიტეტი, რომელიც ზედამხედველობს მთლიან საბიუჯეტო პროცესს, რომელიც საჭიროებს მნიშვნელოვან რესურსებს და დახმარებას. კომიტეტი ზედამხედველობას უწევს მთლიან პროცესს შიდა მომხსენებლის სისტემაზე დაყრდნობით. კომიტეტის პარგლებში ერთი ადამიანი იქნება გამოყოფილი, რომელიც კონკრეტულ სექტორს შეისწავლის და კურირებას გაუწევს. აღნიშნულ პიროვნებას დახმარებას გაუწევენ კომიტეტის წევრები სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიებიდან, რომლებიც პარლამენტში არიან წარმოდგენილნი; ორრიგიანი სისტემა, როდესაც ერთი საბიუჯეტო კომიტეტი კოორდინაციას უწევს საბიუჯეტო პროცესს და მართავს სახელმწიფო ასიგნებების სისტემას; პარლამენტში არ არსებობს საფინანსო კომიტეტი: ბიუჯეტს ანალიზს უკეთებს და მონიტორს უწევენ სხვადასხვა დარგობრივი კომიტეტები.<sup>206</sup>

ზოგიერთი მეცნიერი გამოყოფს საბიუჯეტო პროცესში საფინანსო კომიტეტის ჩართულობის სხვადასხვა მოდელებს:

ბევრ შემთხვევაში საფინანსო ან საბიუჯეტო კომიტეტს აქვს სრული უფლებამოსილება ბიუჯეტის დამტკიცების პროცესში;

ზოგიერთი საკანონმდებლო ორგანოს საფინანსო კომიტეტს აქვს მხოლოდ ბიუჯეტის პროექტის განხილვის უფლებამოსილება;

ზოგიერთ პარლამენტებში, საფინანსო კომიტეტი მოქმედებს, როგორც მაკოორდინირებელი ორგანო დარგობრივი კომიტეტების მუშაობაში დარგობრივ ბიუჯეტზე.<sup>207</sup>

ძლიერი საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი იძლევა შესაძლებლობას მთლიანად პარლამენტმა განახორციელოს საფინანსო კონტროლის სხვა

<sup>205</sup> Parliament and the budgetary process including from a gender prospective, Regional Seminar, Colombo (Sri Lanka) 26-28 May 2003, Parliament of Sri Lanka, Inter-Parliamentary Union, General Report, Rapporteur: Mr. Anura Priyadharshana Yapa, MP, Chair of the Public Accounts Committee of the Sri Lankan Parliament, 6, <<http://www.ipu.org/splz-e/srilanka03.pdf>>.

<sup>206</sup> Parliament and the budgetary process including from a gender prospective, Regional Seminar, Colombo (Sri Lanka) 26-28 May 2003, Parliament of Sri Lanka, Inter-Parliamentary Union, General Report, Rapporteur: Mr. Anura Priyadharshana Yapa, MP, Chair of the Public Accounts Committee of the Sri Lankan Parliament, 6, <<http://www.ipu.org/splz-e/srilanka03.pdf>>.

<sup>207</sup> Wehner J., „Back from the Sidelines”, Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle”, World Bank Institute Working Papers, Washington D.C. 2004, 13 <<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/WBI37230WenherWeb.pdf>>.

ფუნქციები, როგორცაა: საკომიტეტო მოკვლევისა და გამოძიების წარმოება, მინისტრებისათვის შეკითხვების დასმა, პეტიციების განხილვა და საპარლამენტო მოსმენების ჩატარება საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით და სხვადასხვა სპეციალური კონტროლისა ზედამხედველობის ორგანოების ჩამოყალიბება.

აუცილებელია, საქართველოს საპარლამენტო სისტემაში, საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს, სხვა დარგობრივ კომიტეტებთან ერთად ჰქონდეს მთავარი ფუნქცია, სადაც განხილვა საფინანსო-საბიუჯეტო საკითხები, რათა მან შეძლოს ეფექტური წინასწარი და შემდგომი საპარლამენტო კონტროლის განხორციელება, როგორც ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების ეტაპზე, ისე მისი შესრულების დროს.

ამასთანავე, მათი კომპეტენციის ფარგლებში, ყველა დარგობრივი კომიტეტი უნდა იღებდეს მონაწილეობას და განიცდიდეს პასუხისმგებლობას მათ საკურატორო სფეროებში ბიუჯეტის შესრულებასთან დაკავშირებით.

**საქართველოს საპარლამენტო სისტემისათვის ოპტიმალურ მოდელს წარმოადგენს ძლიერი საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი, საჯარო ანგარიშის კომიტეტი და ძლიერი, რეალური ფუნქციებით აღჭურვილი დარგობრივი კომიტეტები, რომლებიც სრულფასოვნად იღებენ მონაწილეობას საბიუჯეტო პროცესში მათ კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებთან დაკავშირებით.**

ამასთანავე, აუცილებელია, პარლამენტის ყველა კომიტეტმა სათანადო ღონისძიებები გაატაროს იმისათვის, რათა ეფექტურად განხორციელდეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისა და ეროვნული ბანკის ჩართულობა საბიუჯეტო პროცესში, როგორც ბიუჯეტის განხილვისა და მიღების, ისე მისი შესრულების კონტროლის დროს.

## 5.2 პარლამენტის საჯარო ანგარიშის კომიტეტი – საფინანსო-საბიუჯეტო კონტროლის ეფექტური მექანიზმი

საჯარო ანგარიშის კომიტეტი საბიუჯეტო კონტროლის ეფექტურ მექანიზმს წარმოადგენს. საჯარო ანგარიშის კომიტეტის მეშვეობით, პარლამენტი ზედამხედველობს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებას აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ. საჯარო ანგარიშის კომიტეტის მიერ განხორციელებული კონტროლი პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის წინასწარ და შემდგომ ეტაპებზე ვლინდება.

თითქმის ყველა ქვეყანაში, სადაც პარლამენტის საჯარო ანგარიშის კომიტეტი ფუნქციონირებს, იგი ძირითადად კონცენტრირებულია საპარლამენტო კონტროლის ex post ეტაპზე და გარე მაკონტროლებელი ორგანოს პარტნიორად გვევლინება.

როგორც ზოგიერთი მეცნიერი აღნიშნავს, საჯარო ანგარიშის კომიტეტი არის ერთ-ერთი ინსტრუმენტი, რომელსაც პარლამენტი იყენებს მთავრობის საქმიანობის შესამოწმებლად<sup>208</sup>.

<sup>208</sup> The Public Accounts Committee of of the Parliament of Ghana, Parliamentary Centre of Accra, 2009, 1, <<http://www.parlcent.org/en/wp->

პირველად საჯარო ანგარიშის კომიტეტი შეიქმნა გაერთიანებულ სამეფოში თეთა პალატის რეზოლუციის საფუძველზე 1861 წელს. მისი შექმნის მიზანი მთავრობის საპარლამენტო კონტროლში მდგომარეობდა.

საჯარო ანგარიშის კომიტეტების სისტემა ძირითადად ბრიტანეთის ერთა თანამეგობრობის ქვეყნებისათვისაა დამახასიათებელი.

მეცნიერთა შეფასებით, საჯარო ანგარიშის კომიტეტი არის ყველაზე ძველი კომიტეტი ვესტმინისტერის ტიპის საპარლამენტო სისტემაში. საჯარო ანგარიშის კომიტეტის ფუნქცია მდგომარეობს იმაში, რომ დაეხმაროს საკანონმდებლო ორგანოს უზრუნველყოს მთავრობის ანგარიშვალდებულება პარლამენტის მიმართ, საჯარო ფინანსების და რესურსების გამოყენებისა და ხარჯვის კუთხით<sup>209</sup>.

პარლამენტის საჯარო ანგარიშის კომიტეტი ამოწმებს საჯარო ფინანსების ხარჯვის მიზნობრიობის საკითხს და ზედამხედველობს ფისკალური დისციპლინის დამყარებას საჯარო ფინანსებში. კომიტეტს აქვს გადამწვევტი როლი საჯარო სექტორის ანგარიშვალდებულებისა და პარლამენტის მიერ საბიუჯეტო პროცესების ეფექტური მართვის კუთხით. საჯარო ანგარიშის კომიტეტის ფუნქციონირება ხელს უწყობს მთავრობის ანგარიშვალდებულების გაზრდას უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს მიმართ.

საჯარო ანგარიშის კომიტეტის სამართლებრივი რეგლამენტაციის კუთხით იურიდიული დოქტრინაში განარჩევენ **შემდეგ მონაკვეთებს**: კომიტეტის სტატუსი და უფლებამოსილება განსაზღვრულია ქვეყნის კონსტიტუციით; საჯარო ანგარიშის კომიტეტის სტატუსი და კომპეტენციები რეგლამენტირებულია პარლამენტის რეგლამენტით და კომიტეტის სტატუსი და უფლებამოსილებანი განსაზღვრულია პარლამენტის აქტით.<sup>210</sup>

პარლამენტის საჯარო ანგარიშის კომიტეტის სტატუსსა და უფლებამოსილებას განსაზღვრავს ანტიგვის, ბარბუდას, ბანგლადეშისა და ზამბიის კონსტიტუციები. საჯარო ანგარიშის კომიტეტი რეგლამენტირებულია ინდოეთის, მალტის, ტანზანიისა და უგანდას რეგლამენტებში. რაც შეეხება ავსტრალიას და გაერთიანებულ სამეფოს, საჯარო ანგარიშის კომიტეტი იქმნება პარლამენტის აქტის საფუძველზე.

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „**პარლამენტის საჯარო ანგარიშის კომიტეტის მიზანს და შედეგს წარმოადგენს: მთავრობის მიერ ვალდებულების უკეთესად შესრულება და მმართველობა, საზოგადოების გაუმჯობესებული რწმენა მთავრობის მიმართ, უფრო მეტად ანგარიშვალდებულ მთავრობა, გაუმჯობესებული საფინანსო,**

[content/uploads/2011/04/handbooks\\_and\\_guides/Public\\_Accounts\\_Committee\\_Ghana\\_Book\\_EN.pdf](http://content/uploads/2011/04/handbooks_and_guides/Public_Accounts_Committee_Ghana_Book_EN.pdf)

<sup>209</sup> Johnson N., Financial Oversight, a Handbook for Parliamentarians, World Bank Institute, 14-16, <[http://gopacnetwork.org/Docs/Oversight\\_handbook\\_EN.pdf](http://gopacnetwork.org/Docs/Oversight_handbook_EN.pdf)>.

<sup>210</sup> Stapenhurst R., Pelizzo R., and O'Brien M., Ex Post Financial Oversight: Legislative Audit, Public Accounts Committees...And parliamentary Budget Offices? OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, 4-th Annual meeting, 23-24 February 2012, 5-6, <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/49778002.pdf>>.

**მმართველობის სისტემა და მუშაობის პრაქტიკა საჯარო სექტორში, უკეთესად იმფორმირებული პარლამენტი და საზოგადოება.”<sup>211</sup>**

მკვლევართა განმარტებით, საჯარო ანგარიშის კომიტეტის კომპეტენციებს შორის ყველაზე მნიშვნელოვანია მისი შემდეგი უფლებამოსილებანი: საჯარო ფინანსებთან დაკავშირებით რეკომენდაციებისა და დასკვნების შემუშავება, გამოძიების წარმოება მიმდინარე და გაწეულ ხარჯებთან დაკავშირებით, დამოუკიდებლად, მთავრობის ჩარევის გარეშე შეარჩიოს თემები, რომელზეც წარმართავს გამოძიებას, აქცენტირება მთავრობის ანგარიშვალდებულებაზე პარლამენტის წინაშე ფინანსების ხარჯვასთან დაკავშირებით<sup>212</sup>.

საჯარო ანგარიშის კომიტეტის უმნიშვნელოვანეს უფლებამოსილებებს წარმოადგენს მოწმეთა და დაინტერესებულ პირთა დაბარება საკომიტეტო მოსმენაზე და მათი ვალდებულება პასუხი გასცენ კომიტეტის შეკითხვებს, აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელთა ვალდებულება დაესწრონ საჯარო ანგარიშის კომიტეტის სხდომებს და პასუხი გასცენ პარლამენტის წევრთა შეკითხვებს

ამასთანავე, საჯარო ანგარიშის კომიტეტი უფლებამოსილია შეისწავლოს ბიუჯეტის შემოსავლები და გასავლები და განახორციელოს აუდიტორული საქმიანობა.

საჯარო ანგარიშის კომიტეტთა ანალიზიდან ვლინდება, რომ როგორც წესი, საჯარო ანგარიშის კომიტეტები არ არიან დაკავებულნი მხოლოდ საფინანსო პოლიტიკის საკითხებით, ისინი დაკავებულნი არიან საქმით, რომელიც ეხება საფინანსო პოლიტიკის განხორციელების ეფექტურობისა და ეფექტიანობის გზებს. საჯარო ანგარიშის კომიტეტი ძირითადად ორიენტირებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საფინანსო პოლიტიკის შესრულების აუდიტზე.

პარლამენტის საჯარო ანგარიშის კომიტეტს აქვს კომპეტენცია გამოძიოს და შეისწავლოს ყველა საკითხი, პარლამენტის მიერ მინიჭებული კომპეტენციის ფარგლებში<sup>213</sup>.

საჯარო ანგარიშის კომიტეტი უფლებამოსილია გამოძიოს კონკრეტული საკითხები, რომელიც უკავშირდება მთავრობის ანგარიშვალდებულებას პარლამენტის მიმართ ფინანსების აღმინისტრირებისა და განკარგვის რაციონალურობისა და ეფექტურობის კუთხით.

საჯარო ანგარიშის კომიტეტის სამართლებრივი სტატუსიდან გამომდინარე, იგი უფლებამოსილია გენერალურ აუდიტორთან ერთად განახორციელოს საჯარო ფინანსების მართვის რაციონალურობის შემოწმება სახელმწიფო დაწესებულებებში.

ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრებით, საჯარო ანგარიშის კომიტეტის გარდა, სხვა დარგობრივი კომიტეტების ჩართვა აუდიტის

<sup>211</sup> Assessing the Impact and Effectiveness of the Public Accounts Committee, Parliamentary Oversight – Committees and Relationships, a Guide to Strengthening Public Accounts Committees, Public Accounts Committee Orientation Package, CCAF-FCVI, 6, <[http://ccaf-fcvi.com/attachments/260\\_6-Assessing-ENG.pdf](http://ccaf-fcvi.com/attachments/260_6-Assessing-ENG.pdf)>. (13.01.2015)

<sup>212</sup> Staphenurst R., Pelizzo R., M. Olson D., Von Trapp L., Legislative Oversight and Budgeting, A World Perspective, The World Bank, Washington DC, 2008, 123.

<sup>213</sup> Staphenurst R., Pelizzo R., M. Olson D., Von Trapp L., Legislative Oversight and Budgeting, A World Perspective, The World Bank, Washington DC, 2008, 118-120.

ანგარიშის შესახებ მოხსენების განხილვაში, მნიშვნელოვნად გაზრდის პარლამენტის საკონტროლო კომპეტენციას.<sup>214</sup>

საჯარო ანგარიშის კომიტეტი უფლებამოსილია განახორციელოს საპარლამენტო გამოძიება და მიიღოს ყველა ის დოკუმენტაცია, რომელიც მას აუცილებლად მიაჩნია მისი ფუნქციების ჯეროვნად განსახორციელებლად. კომიტეტი უფლებამოსილია მის სხდომებზე მოიწვიოს მთავრობის წევრები და მიიღოს მათგან პასუხები საჯარო ფინანსების ხარჯვის კანონიერებასთან დაკავშირებით. საჯარო ანგარიშის კომიტეტი შეიმუშავებს შესაბამის რეკომენდაციებს და აწვდის მას მთავრობის წევრებს და სხვადასხვა რელევანტურ უწყებებს.

როგორც ზოგიერთი მკვლევარი განმარტავს, საჯარო ანგარიშის კომიტეტის მუშაობის მნიშვნელოვან პრინციპებს წარმოადგენს ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა.<sup>215</sup>

როგორც წესი, საჯარო ანგარიშის კომიტეტი მუშაობას იწყებს გენერალური აუდიტორის მოხსენების განხილვით. მას შემდეგ, რაც კომიტეტი მიიღებს მოხსენებას აუდიტის სამსახურიდან, საჯარო ანგარიშის საკომიტეტო მოსმენები არის მთავარი მექანიზმი, რომელსაც ესწრებიან სახელმწიფო უწყებები, შესაბამისი ორგანოები, კომიტეტის წევრთა კითხვებისათვის პასუხის გასაცემად.

საჯარო ანგარიშის კომიტეტის მიერ გამოძახებული თანამდებობის პირები ვალდებული არიან დაესწონ კომიტეტის მოსმენებს. უმეტეს საჯარო ანგარიშის კომიტეტებში, პარლამენტის წევრთა კითხვები მიმართულია არა მხოლოდ კონკრეტული მინისტრისთვის, არამედ, სამინისტროს თანამდებობის სხვა პირისათვისაც.

გაზიარებულ უნდა იქნას მკვლევართა მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ საჯარო ანგარიშის კომიტეტის ღიაობა და მისი სხდომების გამართვა ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონში, არსებითად უწყობს ხელს კომიტეტის ეფექტურობას.<sup>216</sup>

საჯარო ანგარიშის კომიტეტის ეფექტურობას დიდწილად განაპირობებს მისი ურთიერთობა პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან და უმაღლეს აუდიტორულ ორგანოებთან.

მეცნიერთა შეფასებით, საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტისა და საჯარო ანგარიშის კომიტეტის ურთიერთობა მნიშვნელოვან პოზიტიურ როლს თამაშობს საბიუჯეტო პროცესში. საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის ძირითადი როლი შემოსავლებისა და ხარჯების დამტკიცებაში მდგომარეობს, ხოლო საჯარო ანგარიშის კომიტეტის ფუნქციას საბიუჯეტო თანხების განკარგვის მიზნობრიობის საპარლამენტო კონტროლი წარმოადგენს.<sup>217</sup>

საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტისა და საჯარო ანგარიშის კომიტეტის ეფექტური თანამშრომლობა ხელს შეუწყობს პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის გაძლიერებას და მისი საკონტროლო ფუნქციების ამადლებას.

<sup>214</sup> იხ: იქვე, 55

<sup>215</sup> Wehner J., Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance, World Bank Parliamentary Staff Training program, 54, <<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetall.pdf>>.

<sup>216</sup> Staphenurst R., and Alandu M., The Accountability Function of the Parliament of Ghana, 18, <<http://www.american.edu/sis/africacouncil/upload/Paper-5-Alandu-Staphenurst-Ghana.pdf>>.

<sup>217</sup> Krafchik W., and Wehner J., The Role of Parliament in the Budget Process, 1999, 11 <<http://www.resdal.org/Archivo/d00001e9.htm>>.

„საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტსა და საჯარო ანგარიშის კომიტეტს შორის მჭიდრო ურთიერთობა მნიშვნელოვანია იმ კუთხით, რომ საჯარო ანგარიშის კომიტეტი ძირითადად ზედამხედველობს ბიუჯეტის შესრულებას, მათ შორის მონტორინგს უწევს გენერალური აუდიტორის საქმიანობას.“<sup>218</sup>

ამასთანავე უნდა აღინიშნოს, რომ „საჯარო ანგარიშის კომიტეტის მიერ საკუთარი ფუნქციების განხორციელებისას, იგი ასრულებს შემდეგ აქტივობებს: იგი მართავს საჯარო მოსმენებს, სადაც იხილება მთავრობის მოხსენებები და რეკომენდაციები, იგი ახორციელებს ინსტრუქტაჟს პარლამენტის პალატის შიგნით და პრესას აძლევს ინტერვიუს“.<sup>219</sup>

რაც შეეხება საერთაშორისო გამოცდილებას, უნდა აღინიშნოს, რომ მაგალითად, გერმანიაში, საჯარო ანგარიშის კომიტეტი საბიუჯეტო კომიტეტის ქვეკომიტეტს წარმოადგენს. გაერთიანებულ სამეფოში და ავსტრალიაში, საჯარო ანგარიშის კომიტეტი რეალურად არ მონაწილეობს საბიუჯეტო პროცესში. იგი უშუალოდ არ იღებს მონაწილეობას ბიუჯეტის განხილვის პროცესში გამართულ დებატებში, საჯარო ანგარიშის კომიტეტს არ აქვს მჭიდრო ურთიერთობა საფინანსო საბიუჯეტო კომიტეტთან და სხვა დარგობრივ კომიტეტებთან.

ავსტრალიასა და ინდოეთში, საჯარო ანგარიშის კომიტეტები ორპალატიან კომიტეტებს წარმოადგენენ, ნიგერიაში კი პარლამენტის ორივე პალატას აქვს საჯარო ანგარიშის კომიტეტები. ინდოეთსა და ავსტრალიაში საჯარო ანგარიშის კომიტეტები მძლავრი კონტროლის კომპეტენციით გამოირჩევიან.

საჯარო ანგარიშის კომიტეტი უდაოდ წარმოადგენს გენერალური აუდიტორის პარტნიორს. საჯარო ანგარიშის კომიტეტი ახორციელებს საგამოძიებო უფლებამოსილებებს გენერალური აუდიტორის მიერ მიწოდებულ იმფორმაციებზე დაყრდნობით.

პარლამენტში ძლიერი საჯარო ანგარიშის კომიტეტის ფუნქცია უნდა მდგომარეობდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ბიუჯეტის შესრულების კონტროლში. საჯარო ანგარიშის კომიტეტი წარმოადგენს მნიშვნელოვან მექანიზმს, რითაც პარლამენტი უზრუნველყოფს საბიუჯეტო კონტროლს მთავრობის საქმიანობაზე, ფინანსების კანონიერად და რაციონალურად განკარგვის კუთხით.

საჯარო ანგარიშის კომიტეტს უნდა ჰქონდეს გენერალური აუდიტორის მიერ წარდგენილი ანგარიშის შესწავლის შედეგად, მთავრობის მიერ ადმინისტრირებული საჯარო ფინანსების შესწავლის კომპეტენცია. საჯარო ანგარიშის კომიტეტის ძირითად ფუნქციას უნდა წარმოადგენდეს, პარლამენტის სახელით, მთავრობის მიერ წარმოებული ფინანსური ადმინისტრირების შეფასება. საჯარო ანგარიშის კომიტეტის საქმიანობის მიზანს უნდა წარმოადგენდეს საჯარო სექტორის რესურსების ეფექტური და ეფექტიანი გამოყენების სტიმულირება, ფინანსების ხარჯვის პროცესის საჯაროობა, დაინტერესებული

<sup>218</sup> *Krafchik W., and Wehner J., The Role of Parliament in the Budget Process, 1999, 11-12* <<http://www.resdal.org/Archivo/d00001e9.htm>>.

<sup>219</sup> *Assessing the Impact and Effectiveness of the Public Accounts Committee, Parliamentary Oversight – Committees and Relationships, a Guide to Strengthening Public Accounts Committees, Public Accounts Committee Orientation Package, CCAF-FCVI, 6, <[http://ccaf-fcvi.com/attachments/260\\_6-Assessing-ENG.pdf](http://ccaf-fcvi.com/attachments/260_6-Assessing-ENG.pdf)>. (13.01.2015)*

პირებისათვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და მთავრობის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა პარლამენტის მიმართ.

გაზიარებულ უნდა იქნას მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „პარლამენტის წევრებმა სერიოზული ყურადღება უნდა დაუთმონ საჯარო ანგარიშის კომიტეტის როლის გაძლიერების გზების შემუშავებას და აქცენტი უნდა გააკეთონ შემდეგ საკითხებზე: შენარჩუნებულ უნდა იქნას ქვეყნის საჯარო სექტორის ერთიანობა, გაზარდონ პარლამენტის შესაძლებლობა დაამუშავონ აუდიტორული ინფორმაციის მზარდი მოცულობა“<sup>220</sup>.

გაზიარებულ უნდა იქნას დასკვნა იმასთან დაკავშირებით, რომ საჯარო ანგარიშის კომიტეტის წარმატების განმსაზღვრელია მისი შემადგენლობა, ძირითადი პოლიტიკური პარტიების დაბალანსებული წარმომადგენლობა კომიტეტში და მთავრობის მინისტრების გამორიცხვა კომიტეტის შემადგენლობიდან. საჯარო ანგარიშის კომიტეტი, დამოუკიდებელი უნდა იყოს თავის საქმიანობაში და დაცული უნდა იყოს მთავრობის ყოველგვარი ჩარევისაგან.<sup>221</sup>

საჯარო ანგარიშის კომიტეტის თავმჯდომარის თანამდებობა ერთ-ერთი საკვანძო პოსტია პარლამენტში.

ვესტმინისტერის მოდელში, საჯარო ანგარიშის კომიტეტის თანამდებობა ოპოზიციური პარტიის წევრს უკავია. ზოგიერთ ქვეყანაში, აღნიშნული თანამდებობას საჯარო ანგარიშის კომიტეტის უხუცესი წევრი იკავებს.

საჯარო ანგარიშის კომიტეტის თავმჯდომარის საქმიანობის ტენდენციას წარმოადგენს ის, რომ იგი საზოგადოებას აწვდის ინფორმაციას მთავრობის საფინანსო საქმიანობის ნაკლოვანებების თაობაზე და მედიას აცნობს იმ პრობლემებს, რომელიც ასახულია ეროვნული აუდიტის სამსახურის ანგარიშებში.<sup>222</sup>

საჯარო ანგარიშის კომიტეტის თავმჯდომარეს უკავია გადამწვევტად მნიშვნელოვანი, მაგრამ ნაკლებად ცნობილი კონსტიტუციური თანამდებობა. საჯარო ანგარიშის კომიტეტის თავმჯდომარე ძირითადად არის ოპოზიციური პარტიის წარმომადგენელი.

საჯარო ანგარიშის კომიტეტის თავმჯდომარე, მთავრობის გარეთ არის ერთადერთი თანამდებობის პირი, რომელსაც აქვს ინფორმაცია იმგვარ საკითხებზე, რომელთა დაკავშირებითაც პარლამენტს და საჯარო ანგარიშის კომიტეტს სხვა წევრებს არ მოხსენდებათ ხოლმე.

საჯარო ანგარიშის კომიტეტის თავმჯდომარეს უკავია ძალიან სენსიტიური და გადამწვევტი თანამდებობა. იგი იღებს საჩივრების დიდ რაოდენობას, რომელიც ეხება ინტერესთა კონფლიქტს მთავრობაში ან კორუფციულ საკითხებს. ამგვარ საჩივრებზე, ეროვნული აუდიტის სამსახური ზოგჯერ იწყებს გამოძიებას და მის შესახებ ინფორმაციას კონფიდენციალურად აწვდის საჯარო ანგარიშის კომიტეტის თავმჯდომარეს.

<sup>220</sup> Commonwealth Parliamentary Association, World Bank Institute, Parliamentary Financial Scrutiny: The Role of Public Accounts Committees, 7, <<http://dev.cpahq.org>>. (12.09.2014)

<sup>221</sup> იხ: იქვე, 121

<sup>222</sup> Dunleavy P., Gilson C., Bastow S., Tinkler J., (2009): The National Audit Office, the Public Accounts Committee and the risk landscape in UK Public Policy. URN 09/1423. The Risk and Regulation Advisory Council, London, UK, <<http://eprints.lse.ac.uk/25785/>>.



საჯარო ანგარიშის კომიტეტის წევრების რაოდენობა განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით. იგი საშუალოდ მერყეობს შვიდიდან ოცდახუთ წევრამდე<sup>223</sup>.

როგორც ზოგიერთი მკვლევარი განმარტავს, „საჯარო ანგარიშის კომიტეტის გავლენის ტესტს წარმოადგენს არა ის, რამდენად მისაღებია მთავრობისათვის მისი რეკომენდაციები, არამედ ის, თუ როგორ ხდება მათი შესრულება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ“.<sup>224</sup>

სრულად უნდა გაზიარდეს ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ ეფექტურმა საჯარო ანგარიშის კომიტეტმა უნდა განახორციელოს შემდეგი ფუნქციები: საჯარო ანგარიშის კომიტეტი უნდა იყოს შედარებით პატარა, კომიტეტის თავმჯდომარეს უნდა წარმოადგენდეს ოპოზიციური პარტიის წარმომადგენელი, საჯარო ანგარიშის კომიტეტის თავმჯდომარე უნდა იყოს უხუცესი პარლამენტარი, კომიტეტის წევრები უნდა დაინიშნონ სრული ვადით და შესაბამისი რესურსების უზრუნველყოფით.<sup>225</sup>

ამასთანავე, კანონმდებლობაში ნათლად უნდა გაიწეროს საჯარო ანგარიშის კომიტეტის როლი და კომპეტენცია, საჯარო ანგარიშის კომიტეტის საკომიტეტო განხილვები უნდა იყოს ღია დაინტერესებული პირებისათვის, გენერალური აუდიტორის მოხსენება ავტომატურად უნდა გადაეცეს საჯარო ანგარიშის კომიტეტს მოკვლევის დასაწყებად, საჯარო ანგარიშის კომიტეტმა წელიწადში ერთხელ უნდა განახორციელოს ანგარიშგება პარლამენტის წინაშე.

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ საჯარო ანგარიშის კომიტეტს უნდა ჰყავდეს სტაბილური და გამოცდილი წევრები და მუდმივი თანამშრომლები. წევრთა ცვლა განსაკუთრებულ ზეგავლენას ახდენს საჯარო ანგარიშის კომიტეტზე მისი ფართო სპექტრის ინტერესების, მგრძობელობის და კომპლექსურობიდან გამომდინარე.<sup>226</sup>

იმისათვის, რათა საჯარო ანგარიშის კომიტეტმა ეფექტურად განახორციელოს მასზე დაკისრებული უფლებამოსილება, გათვალისწინებულ უნდა იქნას შემდეგი ფაქტორები: საჯარო ანგარიშის კომიტეტს უნდა ჰქონდეს ეფექტური ex post კონტროლის ფუნქცია. რაც მდგომარეობს იმაში, რომ აღნიშნულმა კომიტეტმა ეფექტური კონტროლი განახორციელოს მთავრობის მიერ ბიუჯეტის შესრულებასა და ხარჯების გაღების ეფექტიანობაზე.

საჯარო ანგარიშის კომიტეტს უნდა გააჩნდეს მკაფიო კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსი, რაც გამოიხატება იმაში, რომ

<sup>223</sup> მაღტის პარლამენტის საჯარო ანგარიშის კომიტეტი შედგება შვიდი წევრისაგან, კანადის პარლამენტის ანგარიშის კომიტეტი – ჩვიდმეტი წევრისგან, განას საჯარო ანგარიშის კომიტეტი არაუმეტეს ოცდახუთი წევრისაგან ხოლო ინდოეთის პარლამენტის – ოცდაორი წევრისგან.

<sup>224</sup> Johnson N., Financial Oversight, a Handbook for Parliamentarians, World Bank Institute, 17, <[http://gopacnetwork.org/Docs/Oversight\\_handbook\\_EN.pdf](http://gopacnetwork.org/Docs/Oversight_handbook_EN.pdf)>.

<sup>225</sup> Commonwealth Parliamentary Association, World Bank Institute, Parliamentary Financial Scrutiny: The Role of Public Accounts Committees, 10 <<http://dev.cpahq.org>>. (12.09.2014)

<sup>226</sup> Malloy J., The Standing Committee on Public Accounts, 99-100, <[http://www.cbc.ca/news2/background/groupaction/v2fullreport/CISPAA\\_Voll\\_3.pdf](http://www.cbc.ca/news2/background/groupaction/v2fullreport/CISPAA_Voll_3.pdf)>. 17.01.2015)

კონსტიტუციამ ნათლად გაწეროს მისი როლი და მნიშვნელობა პარლამენტის საკომიტეტო სისტემაში.

საჯარო ანგარიშის კომიტეტის საქმიანობის პროცედურული საკითხები სასურველია გაიწეროს კომიტეტის დებულებაში, რომელსაც დაამტკიცებს პარლამენტი.

საკანონმდებლო აქტით სათანადოდ უნდა გაიწეროს საჯარო ანგარიშის კომიტეტის ურთიერთობა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურთან, ეროვნულ ბანკთან, რაც ხელს შეუწყობს პარლამენტის მიერ ეფექტური საფინანსო კონტროლის განხორციელებას.

საკანონმდებლო აქტით ნათლად უნდა გაიწეროს საჯარო ანგარიშის კომიტეტის ურთიერთობა ადმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებთან, რითაც ხაზი გაესმევა ადმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულებას პარლამენტის მიმართ.

საკანონმდებლო აქტით ნათლად უნდა მოწესრიგდეს საჯარო ანგარიშის კომიტეტის ურთიერთობა საფინანსო საბიუჯეტო კომიტეტებთან და სხვა დარგობრივ კომიტეტებთან, რითაც არსებითად გაძლიერდება პარლამენტის საფინანსო კომპეტენცია.

დებულებით ნათლად უნდა გაიწეროს საჯარო ანგარიშის კომიტეტის შემადგენლობა, მისი ხელმძღვანელობის კომპეტენცია და საქმიანობის საფუძვლები.

საკანონმდებლო აქტით ნათლად უნდა მოწესრიგდეს საჯარო ანგარიშის კომიტეტის ურთიერთობა პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისთან, რაც მნიშვნელოვნად გაზრდის მისი მუშაობის ხარისხს.

## VI. უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს როლი საფინანსო კონტროლის განხორციელებაში

საჯარო ფინანსების სფეროში გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაძლიერება მთავარ გამოწვევას წარმოადგენს განვითარების პროცესში მყოფი ეკონომიკური სისტემებისათვის ფისკალური პასუხისმგებლობისა და კორუფციის დაძლევის ხელშეწყობის თვალსაზრისით.<sup>227</sup>

ამ კუთხით, განსაკუთრებულ ინტერესს იწვევს სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის სპეციალური ორგანოების მიერ განხორციელებული კონტროლი, რომელიც საპარლამენტო კონტროლის ნაირსახეობას წარმოადგენს.

დამოუკიდებელი მაკონტროლებელი ორგანოების ძირითად ფუნქციას ტრადიციულად წარმოადგენს მთავრობის მიერ განხორციელებული ფინანსების მენეჯმენტზე ზედამხედველობა, რათა უზრუნველყოფილ იქნას სახელმწიფო ფინანსების ერთიანობა და შემოწმებულ იქნას მთავრობის ფინანსური ინფორმაციის სარწმუნოება. დამოუკიდებელი მაკონტროლებელი ორგანოები ადმინისტრაციული სანქციების დაკისრების გზით უზრუნველყოფენ კანონის უზენაესობის დამკვიდრებას საჯარო ფინანსებში.

საბიუჯეტო პროცესში უმაღლესი მაკონტროლებელი ორგანოების როლი ვლინდება როგორც წინასწარი საფინანსო კონტროლის (ex ante financial control) ისე შემდგომი საფინანსო კონტროლის (ex post financial control) ეტაპზე.

საბიუჯეტო პროცესში ჩართულ მნიშვნელოვან აქტორებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური და ეროვნული ბანკი წარმოადგენს.

საბიუჯეტო პროცესის საჯაროობისა და ფართოდ წარმომადგენლობითობის ერთ-ერთ ნათელ მაგალითს წარმოადგენს ბიუჯეტის განხილვის პროცედურა საქართველოს პარლამენტში.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის განხილვაში პარლამენტის სტრუქტურებთან ერთად მონაწილეობას იღებენ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური და ეროვნული ბანკი. ისინი ბიუჯეტის განხილვის ყველა ეტაპზე არიან ჩართულნი.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 183-ე მუხლის მეორე ნაწილის თანახმად, საქართველოს აუდიტის სამსახურსა და ეროვნულ ბანკს განსახილველად წარედგინება როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი, ისე მისი შესრულების ანგარიში და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი.

„სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ე.წ. გარე საპარლამენტო, საფინანსო-საბიუჯეტო და ეკონომიკური კონტროლის დაწესებულებაა, რომლის მეშვეობითაც სწორედ პარლამენტი ახორციელებს კონტროლს. ეს ერთგვარი საპარლამენტო „საცეცია“, პარლამენტის ყოველდღიური საკონტროლო საქმიანობის შეუძლებლობის საკომპენსაციოდ.“<sup>228</sup>

<sup>227</sup> Santiso C., Auditing, accountability and anti-corruption: how relevant are autonomous audit agencies?, GCR, 2007, 358, <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>.

<sup>228</sup> ჯიბლაშვილი ზ., პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებანი საბიუჯეტო სფეროში, თბ., 2015, 3, <<http://emc.org>>.

წინასწარი საფინანსო კონტროლის ეტაპზე,<sup>229</sup> სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, როგორც გარე საფინანსო კონტროლის უმაღლესი ორგანო, პარლამენტს წარუდგენს დასკვნას სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტისა და ამ პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ, ასევე, მოხსენებას მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ საქართველოს მთავრობის მოხსენების თაობაზე. ამასთანავე, საქართველოს პარლამენტის 184-ე მუხლის თანახმად, გენერალური აუდიტორი, მისი კონსტიტუციური სტატუსიდან გამომდინარე, პარლამენტის პლენარის სხდომაზე წარადგენს მოხსენებას სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტისა და ამ პროექტით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ, ასევე, მოხსენებას მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ საქართველოს მთავრობის მოხსენების თაობაზე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის როლი საბიუჯეტო პროცესში დიდწილად მისი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსიდან გამომდინარეობს.

საქართველოს კონსტიტუციის 97-ე მუხლის თანახმად „საჯარო სახსრებისა და სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებასა და ხარჯვას ზედამხედველობს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.“

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, როგორც პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული უმაღლესი მაკონტროლებელი ორგანო, წინასწარ და შემდგომ კონტროლს უწევს საჯარო ფინანსების რაციონალურ და კანონიერ ხარჯვას ქვეყანაში. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საშუალებით, საქართველოს პარლამენტი ახორციელებს ეფექტურ საფინანსო კონტროლს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე.

ზოგადი კლასიფიკაციის თანახმად „არსებობენ ორი ტიპის უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტები – სასამართლოს მოდელი და გენერალური აუდიტორის მოდელი<sup>230</sup>, თუმცა არსებობს სხვადასხვა ვარიაციები და ჰიბრიდული მოდელები.

გაზიარებულ უნდა იქნას მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ გენერალური აუდიტორის მოდელი გამოირჩევა პარლამენტთან უფრო ახალ ურთიერთქმედებაში, ვიდრე აუდიტორული სასამართლოს მოდელი. სასამართლოს მოდელი აქცენტირებას აკეთებს ხარჯების გაწევის კანონიერებაზე მაშინ, როდესაც გენერალური აუდიტორის მოდელი აქცენტს აკეთებს შესრულების აუდიტზე.“<sup>231</sup>

გენერალური აუდიტორის მოდელის მაკონტროლებელი ორგანოები უფრო აქტიურ როლს ასრულებენ საბიუჯეტო პროცესში როგორც წინასწარი, ისე შემდგომი საფინანსო კონტროლის ეტაპზე.

პარლამენტის წინასწარი და შემდგომი საფინანსო კონტროლის თვალსაზრისით, ზოგიერთი მეცნიერი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შემდეგ კლასიფიკაციას გვთავაზობს: დამოუკიდებელი უწყებები,

<sup>229</sup> სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების დროს.

<sup>230</sup> გენერალური აუდიტორის მოდელი არსებობს საქართველოში.

<sup>231</sup> *Wehner J.*, Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance, World Bank Parliamentary Staff, Training Program, 48;

<<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetall.pdf>>.

რომლებიც ანგარიშს აბარებენ საკანონმდებლო ორგანოს (მაგალითად, გაერთიანებული სამეფოს აუდიტის სამსახური, ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის ანგარიშგების სამსახური), დამოუკიდებელი სასამართლოები მართლმსაჯულების ფუნქციებით (იტალიის საანგარიშო სასამართლო), დამოუკიდებელი უწყებები აღმასრულებელი ხელისუფლების ქვეშ (იაპონიის აუდიტის საბჭო).<sup>232</sup>

ზოგიერთი მეცნიერის აზრით, დამოუკიდებელი მაკონტროლებელი ორგანოების სტანდარტულ ტიპებად კლასიფიცირება ხორციელდება მათი ინსტიტუციური მახასიათებლებისა და ფუნქციების მიხედვით.<sup>233</sup>

ამასთანავე, უნდა აღინიშნოს, რომ გარე საფინანსო კონტროლის ორგანოების ტიპებად კლასიფიცირების მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს აღნიშნული ორგანოების ჩართულობა ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების პროცესში.<sup>234</sup>

**მონოკრატიული ტიპის<sup>235</sup>** მახასიათებელს წარმოადგენს ის, რომ დამოუკიდებელ მაკონტროლებელ ორგანოს სათავეში უდგას ერთი პირი – გენერალური აუდიტორი. ეს ორგანო წარმოადგენს საკანონმდებლო ორგანოს დამხმარე ინსტიტუტს ფართო ავტონომიით. ამ მოდელის პირობებში ძირითადი აქცენტი კეთდება უფრო ex post აუდიტზე, ვიდრე ex ante კონტროლზე. მონოკრატიული მოდელი უპირატესობას ანიჭებს ფინანსურ და ვალდებულებით შესრულების აუდიტს (შემოწმებას) სამართლებრივი ნორმების დაცვის კონტროლთან შედარებით. ამ თვალსაზრისით გამონაკლისს წარმოადგენს ჩილე. ამ ორგანოს კონტროლი უფრო მიმართულია კორექტირებისაკენ (შეცდომების გამოსწორებისაკენ), ვიდრე დასჯისაკენ. მონოკრატიული მოდელი ძირითადად ფუნქციონირებს ანგლო-საქსურ ქვეყნებში, როგორცაა ამერიკის შეერთებული შტატები, გაერთიანებული სამეფო, კანადა და ლათინური ამერიკის რამდენიმე ქვეყანა (ჩილე, კოლუმბია, მექსიკა, პერუ).

მონოკრატიული მოდელის შეფასებისას, არ უნდა იქნას გაზიარებული მეცნიერ კარლოს სანტისოს მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ აღნიშნული მოდელის პირობებში, ძირითადი აქცენტი კეთდება შემდგომ საფინანსო კონტროლზე, წინასწარ საფინანსო კონტროლთან შედარებით. პირიქით, მონოკრატიული მოდელის პირობებში, გარე საფინანსო კონტროლის ორგანო ერთდროულად ახორციელებს საფინანსო კონტროლს ex ante და ex post ფაზებზე. სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების დროს, იგი იხილავს მომდევნო წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს და იმავდროულად მთავრობის ანგარიშს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ.<sup>236</sup>

<sup>232</sup> Pausner Paul L., George Mason University, Legislatures and Budgeting, 2015, 24, <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/39895281.pdf>>.

<sup>233</sup> Santiso C., Eyes Wide Shut? The Politics of Autonomous Audit Agencies in Emerging Economies, CIPPEC, 31 de mayo de 2007, 8-9, <[www.papers.ssrn.com](http://www.papers.ssrn.com)>.

<sup>234</sup> სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების წინასწარ და შემდგომ ეტაპზე ჩართულობის კუთხით, შესაძლებელია გამოიყოს გარე საფინანსო კონტროლის მონოკრატიული, ბორდისა და სასამართლოს მოდელები.

<sup>235</sup> აღნიშნული კლასიფიკაცია და მონოკრატიული მოდელის აღწერა მეცნიერ კარლოს სანტისოს ეკუთვნის.

<sup>236</sup> საქართველო, ჩილე, მექსიკა.

• სასამართლო მოდელი<sup>237</sup> შედგება აუდიტორთა კოლეგიური სასამართლოს ან საანგარიშო ტრიბუნალებისაგან. ადმინისტრაციულ საქმეებზე მათ გააჩნიათ კვაზი სასამართლო უფლებამოსილება, რომლებიც ხშირად მოქმედებენ ადმინისტრაციული ტრიბუნალის ფორმით. ისინი ძირითად აქცენტს აკეთებენ სამართლებრივი ნორმების დაცვის შემოწმებაზე ვალდებულების შესრულების შემოწმებასთან შედარებით. საკანონმდებლო ორგანოსთან მათი კავშირი უფრო სუსტია მონოკრატიულ მოდელთან შედარებით. რომანული სამართლის ქვეყანათა რიცხვიდან ამ მოდელს მიეკუთვნება საფრანგეთი, იტალია, ესპანეთი, ლათინურ ამერიკაში კი ბრაზილია და ელ სალვადორი.

თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ცალსახად გარკვეულ ქვეყანათა ამ მოდელისადმი მიკუთვნება საკმაოდ რთულია.<sup>238</sup>

სასამართლო მოდელი ძირითადად გამოირჩევა პასიური როლით საბიუჯეტო პროცესის როგორც წინასწარ, ისე შემდგომი კონტროლის ეტაპზე და აქცენტს აკეთებს სასამართლო უფლებამოსილების განხორციელების კუთხით.

ბორდის (საბჭოს) მოდელი<sup>239</sup> წარმოადგენს გარკვეულ ინსტიტუციურ ჰიბრიდს. იგი გამოირჩევა აუდიტორთა ბორდის (საბჭოს) მიერ გადაწყვეტილებების კოლეგიურად მიღებით მსგავსად სასამართლო მოდელში ტრიბუნალებისა. მათ არ გააჩნიათ იურისდიქციული ან კვაზი-სასამართლო უფლებამოსილება. ბორდის მოდელის პირობებში დამოუკიდებელი მაკონტროლებელი ორგანო გამოსცემს აუდიტორული შემოწმების დასკვნას სამთავრობო ანგარიშის უტყუარობისა და საიმედოობის თაობაზე, რომელსაც იხილავს საკანონმდებლო ორგანო. აღნიშნული მოდელი არსებობს გერმანიაში, ჰოლანდიაში, შვედეთში და ლათინური ამერიკის რამდენიმე ქვეყანაში (არგენტინა და ნიკარაგუა).

ბორდის მოდელში ძირითადი აქცენტი კეთდება შემდგომ საფინანსო კონტროლზე წინასწარ საფინანსო კონტროლთან შედარებით.<sup>240</sup>

***უნდა აღინიშნოს, რომ სამივე მოდელს გააჩნია საერთო მახასიათებლები, რაც მათი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსიდან გამომდინარეობს. ეს მახასიათებლებია: უმაღლესი მაკონტროლებელი ორგანოების დამოუკიდებლობა აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან და მათი მეტ-ნაკლები ანგარიშვალდებულება საკანონმდებლო ხელისუფლების წინაშე.***

მიუხედავად იმისა, რომ რთულია ცალსახად რომელიმე ქვეყნის დამოუკიდებელი მაკონტროლებელი ორგანოს ზემოაღნიშნულ სამ მოდელთან რომელიმესათვის მიკუთვნება, მაინც უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური შესაძლებელია მიკუთვნებულ იქნას მონოკრატიული მოდელისათვის, შემდეგი მიზეზების გამო:

საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური არსებული, ფუნქციური, ორგანიზაციული და ფინანსური სტატუსით არის

<sup>237</sup> აღნიშნული კლასიფიკაცია და სასამართლო მოდელის აღწერა მეცნიერ კარლოს სანტისოს ეკუთვნის.

<sup>238</sup> ხაზგასმა ჩემია.

<sup>239</sup> აღნიშნული კლასიფიკაცია და ბორდის მოდელის აღწერა მეცნიერ კარლოს სანტისოს ეკუთვნის.

<sup>240</sup> ხაზგასმა ჩემია.

თანამედროვე საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტი, რომლის ძირითად ფუნქციას აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების ხელშეწყობა წარმოადგენს.

## VII. საპარლამენტო კონტროლის ექსტრაორდინალური ფორმები

საპარლამენტო კონტროლის ექსტრაორდინალური ფორმების საშუალებით, უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო ზედამხედველობს საჯარო ფინანსების მართვას და პარლამენტის წინაშე ანგარიშგებას. ინტერპელაციის, კითხვა/შეკითხვის, საგამოძიებო კომისიის, იმპიჩმენტისა და უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოყენებით, პარლამენტო ზედამხედველობს და საფინანსო კონტროლს უწევს აღმასრულებელ ხელისუფლებას. აღნიშნული მექანიზმების ეფექტური გამოყენება პარლამენტის წინაშე მთავრობის ანგარიშვალდებულებას უზრუნველყოფს. საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმის გამოყენება კარგი მმართველობის წინაპირობას წარმოადგენს.

### 7.1 ინტერპელაცია და კითხვა/შეკითხვა – საპარლამენტო კონტროლის ფორმები საქართველოში

მსოფლიო პარლამენტარიზმის ისტორია მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის სხვადასხვა ფორმებს იცნობს, როგორცაა: იმპიჩმენტი, სამთავრობო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განხილვა, საკომიტეტო კონტროლი, ინტერპელაცია, კითხვა/შეკითხვა, მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება, საგამოძიებო კომისიების მიერ განხორციელებული კონტროლი და სხვა.

ზოგიერთი მეცნიერი განარჩევს „ორი ტიპის საპარლამენტო კონტროლს: **ორდინალურს და ექსტრაორდინალურს.**

ორდინალური საპარლამენტო კონტროლის სახეებია: სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღება და მთავრობის ანგარიშგება პარლამენტის წინაშე.

ექსტრაორდინალური საპარლამენტო კონტროლის სახეებს განეკუთვნება: ინტერპელაცია, პარლამენტის წევრთა კითხვები, საგამოძიებო კომისია და მთავრობის გადაყენება უნდობლობის გამოცხადების გზით. <sup>241</sup> ექსტრაორდინალური კონტროლის ფორმას წარმოადგენს იმპიჩმენტიც<sup>242</sup>.

როგორც ზოგიერთი მკვლევარი აღნიშნავს „ექსტრაორდინალური საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები ძირითადად გამოიყენება როგორც *ad hoc*<sup>243</sup> ინსტრუმენტები საპარლამენტო ოპოზიციის მიერ პარლამენტში პოლიტიკური კონფრონტაციებთან დაკავშირებით.“<sup>244</sup>

არ უნდა იქნას გაზიარებული მკვლევართა მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ ინტერპელაცია და კითხვა/შეკითხვა *ad hoc* კონტროლის მექანიზმებს წარმოადგენს. აღნიშნული ინსტრუმენტები მთავრობის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების მუდმივ მიზანს ემსახურება და საჯარო ფინანსების კონტროლის ეფექტურ მექანიზმს წარმოადგენს.

<sup>241</sup> *Shala M.*, Politic Control of Public Administration from Assembly of Kosovo, Academic Journal of Interdisciplinary Studies, MCSER Publishing, Rome-Italy, Vol 4 No 2 SI, August 2015, 140-145.

<sup>242</sup> ხაზგასმა ჩემია.

<sup>243</sup> სპეციალური, კონკრეტული მიზნისთვის განკუთვნილი

<sup>244</sup> *Bagrami A.*, Parliamentary Democracy (Comparative Aspects), fourth edition, Prishtina, 103.



საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმის სხვადასხვა სახეები ყველა დემოკრატიულ ქვეყანას გააჩნია, მიუხედავად მმართველობის ფორმისა. მმართველ-გამგებობის ფორმები გავლენას ახდენენ საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების სამართლებრივ შედეგებზე. საპარლამენტო მმართველობის ქვეყანაში ინტერპელაციის პროცედურას შეიძლება მოჰყვეს უნდობლობის გამოცხადება ან/და გაკიცხვის რეზოლუციის მიღება.

ექსტრაორდინალური საპარლამენტო კონტროლის ფორმების გამოყენებისას, სასურველია, თითოეული მმართველობის ფორმის ფარგლებში გაანალიზდეს პარლამენტარიზმისა და პრეზიდენციალიზმის დამახასიათებელი ნიშნები და მათი გამოვლინებები საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებისას. არის შემთხვევები, როდესაც საპარლამენტო სისტემებმა შესაძლოა გარკვეული უფლებამოსილების შესრულებისას იფუნქციონირონ, როგორც საპრეზიდენტო სისტემებმა და პირიქით.<sup>245</sup>

საპრეზიდენტო სისტემებში, „სადაც ხელისუფლების მკაცრი დანაწილების პრინციპი მოქმედებს მთავრობა არც თუ ისე მიზიდველად გამოიყურება“.<sup>246</sup>

ინტერპელაცია და კითხვა/შეკითხვა ეფექტურ ინსტრუმენტს წარმოადგენს საბიუჯეტო კონტროლის განხორციელებისას, როგორც ბიუჯეტის მიღების<sup>247</sup> ისე ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგების ეტაპზე.<sup>248</sup> აღნიშნული მექანიზმების გამოყენება ხელს უწყობს საბიუჯეტო კონტროლის ეფექტურ განხორციელებას მთავრობის საქმიანობაზე და პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის სიძლიერის განმსაზღვრელ ფაქტორს წარმოადგენს. ამასთანავე, საპარლამენტო ინტერპელაციისა და კითხვა-შეკითხვის ინსტრუმენტების გამოყენება შესაძლებლობას აძლევს საპარლამენტო ოპოზიციას ზედამხედველობა გაუწიოს საჯარო ფინანსების მართვასა და მის რაციონალურ გამოყენებას მთავრობის მიერ.

პარლამენტის, როგორც ქვეყნის პოლიტიკის განმსაზღვრელი ორგანოს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლი ძირითადად, პოლიტიკური ხასიათის მატარებელია. აღმასრულებელი ხელისუფლება, როგორც პარლამენტის წინაშე პოლიტიკურად პასუხისმგებელი ორგანო, ვალდებულია პარლამენტის მიერ განსაზღვრული საშინაო და საგარეო პოლიტიკა განახორციელოს, თუ არ მოხდება უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ განსაზღვრული კურსის გატარება, შესაძლებელია მთავრობის ნდობა-უნდობლობის საკითხიც დადგეს. ინტერპელაციის, როგორც შეკითხვის ერთ-ერთი სახის მნიშვნელობა იმაში მდგომარეობს, რომ მას შედეგად პოლიტიკური პასუხისმგებლობა და მთავრობის გადაყენება შეიძლება მოჰყვეს.

უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო როგორც წესი, მთავრობის საფინანსო კონტროლისათვის ისეთ მექანიზმებს იყენებს

<sup>245</sup> *Albert R.*, The Fusion of Presidentialism and Parliamentarism, *American Journal of Comparative Law* 57, 2009, Boston, 531-532, <

<http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1515&context=lsfp>>.

<sup>246</sup> *Ackerman B.*, The New Separation of Powers, *Harvard Law Review*, Vol.113, January 2000, 663, <

<http://abdet.com.br/site/wp-content/uploads/2014/11/The-New-Separation-of-Powers.pdf>>.

<sup>247</sup> წინასწარ საბიუჯეტო კონტროლი

<sup>248</sup> შემდგომი საბიუჯეტო კონტროლი

როგორცაა: ზეპირი და წერილობითი შეკითხვა, ინტერპელაცია<sup>249</sup>, სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებული კონტროლი, გაკიცხვის რეზოლუცია, უნდობლობის ვოტუმი, საპარლამენტო მოსმენები და სხვა.

გაზიარებულ უნდა იქნას მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „პარლამენტის წინაშე მინისტრებისა და მთავრობის ანგარიშვალდებულება ყოველთვის არ გულისხმობს მათ პასუხისმგებლობას, ხოლო პასუხისმგებლობა თუ ის არსებობს (მმართველობის საპარლამენტო და შერეული მმართველობის დროს), ანგარიშვალდებულებასაც მოიცავს. ასეთი ფორმის სახელმწიფოების კონსტიტუციებში საუბარია მხოლოდ გარკვეულ პასუხისმგებლობაზე. მაგრამ აქ ანგარიშვალდებულებაც უდავოდ იგულისხმება.“<sup>250</sup>

საპარლამენტო კონტროლის ექსტრაორდინალური ფორმები პარლამენტის საფინანსო კონპეტენციის განხორციელების ეფექტურ მექანიზმებს წარმოადგენს. კითხვა/შეკითხვისა და ინტერპელაციის ინსტრუმენტების გამოყენებით, უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო ზედამხედველობს საჯარო ფინანსების მართვას საფინანსო კონტროლის როგორც წინასწარ (ex ante) ისე შემდგომ (ex post) ეტაპებზე.

კითხვა/შეკითხვისა და ინტერპელაციის მექანიზმების გამოყენებით, უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო ახორციელებს ფისკალური წესრიგის დამყარებას საჯარო ფინანსებში.

საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნებისათვის ძირითადად, დამახასიათებელია საფინანსო კონტროლის ისეთი მექანიზმი როგორცაა ინტერპელაცია. ინტერპელაციის ინსტიტუტს ჯერ კიდევ საფრანგეთის 1791 წლის კონსტიტუცია ითვალისწინებდა, იგი გულისხმობდა პარლამენტის მიერ მთავრობის წევრებისგან ახსნა-განმარტებების მოთხოვნის უფლებას.<sup>251</sup>

**მეცნიერებს შორის არსებობს აზრთა სხვადასხვაობა ინტერპელაციასა და კითხვა-შეკითხვის გამიჯვნის კუთხით, რომელიც შედეგის თვალსაზრისით, გარკვეულ გავლენას ახდენს პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციაზე.**

ზოგიერთი ქართული მეცნიერი „ინტერპელაციას საპარლამენტო კონტროლის ცალკე ფორმად მიიჩნევს, რომელიც პარლამენტს უფლებას აძლევს მოსთხოვოს მთავრობას ანგარიში მისი საქმიანობის შესახებ, ხოლო შეკითხვას განმარტავს პარლამენტის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან ინფორმაციის მიღებისა და მისდამი კონტროლის განხორციელების ერთ-ერთ ფორმად, რაც პარლამენტს ეხმარება დროულად გამოავლინოს მმართველობის საქმიანობაში დაშვებული შეცდომები და ხელი შეუწყოს მათ ამ ნაკლოვანებათა დროულად გამოსწორებაში.“<sup>252</sup>

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული ზოგიერთი ქართული კონსტიტუციონალისტის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „ინტერპელაცია შეკითხვის ერთ-ერთი ფორმაა. შეკითხვა ორი სახისაა: მარტივი შეკითხვა და ინტერპელაცია. მარტივი შეკითხვა არ საჭიროებს

<sup>249</sup> ძირითადად საპარლამენტო და შერეული მმართველა-გამგეობის მქონე ქვეყნებში.

<sup>250</sup> *წაქაძე თ.*; საპარლამენტო კონტროლი საქართველოში, აღმანახი 2001, №16, სახელმწიფო სამართალი, 7, <<http://www.nplg.gov.ge>>.

<sup>251</sup> Constitution de 1791, <[http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791\\_5082.html](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791_5082.html)>.

<sup>252</sup> *ქინჯოლავა ზ.*, საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტი, თბ; 1993, 50.

სპეციალურ პროცედურას, შედის ზეპირი სახით და ასევე მიიღება პასუხიც – განხილვის გარეშე, თუ ამას პარლამენტი არ მოითხოვს. ინტერპელაციის დროს შეკითხვა პარლამენტში შეიტანება განსაკუთრებით მნიშვნელოვან საკითხთა ირგვლივ; დგინდება პასუხის გაცემის ვადა, რომელიც ასევე წერილობით გაიცემა. პლენარულ სხდომაზე პასუხის განხილვას მოსდევს კამათი და შეიძლება დამთავრდეს მთავრობის, პრემიერ მინისტრის ან ცალკეული მინისტრის მიმართ გაკიცხვის რეზოლუციის მიღებით, რომელსაც შეიძლება ნდობის საკითხზე კენჭისყრა და მაშასადამე, მათი გადადგომა მოჰყვეს.”<sup>253</sup>

ინტერპელაციისგან<sup>254</sup> განსხვავებით, ზეპირი შეკითხვა არის აღმასრულებელი ხელისუფლებისადმი მიმართული მოთხოვნა, განმარტება მისცეს საკანონმდებლო ხელისუფლებას საჯარო პოლიტიკის ამა თუ იმ საკითხთან, მათ შორის საფინანსო პოლიტიკასთან დაკავშირებით. ზეპირი შეკითხვის მექანიზმი არ გულისხმობს პოლიტიკური სანქციების გამოყენებას გაკიცხვის რეზოლუციის ან უნდობლობის გამოცხადების კუთხით.

სრულად იქნას გაზიარებული მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „ინტერპელაცია უპირველეს ყოვლისა იწვევს კამათს და შეიცავს პოლიტიკურ სანქციას, ვინაიდან კამათი მთავრდება კენჭისყრის საფუძველზე რეზოლუციის მიღებით, რაც გამოხატავს პარლამენტის კმაყოფილებას ან უკმაყოფილებას მთავრობის მოცემულ განმარტებაზე.”<sup>255</sup>

ინტერპელაცია საკმაოდ მძლავრი მექანიზმია პარლამენტის მიერ საფინანსო კონტროლის კომპეტენციის განხორციელებისას, რაც გამოიხატება იმაში, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის შეუსრულებლობას ან საჯარო ფინანსების არამიზნობრივ მართვას შედეგად შეიძლება აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკური პასუხისმგებლობა და მისთვის უნდობლობის გამოცხადება მოჰყვეს.

საფინანსო სფეროში ინტერპელაციის და კითხვა-შეკითხვის მნიშვნელობა მდგომარეობს იმაში, რომ დეპუტატთა კითხვებზე მთავრობის წევრთა პასუხები შესაძლებელია გახდეს პარლამენტის საჯარო ანგარიშის კომიტეტისა და კონტროლის უმაღლესი ორგანოების მხრიდან მთავრობის საქმიანობაზე მოკვლევისა და გამოძიების დაწყების წინაპირობა.

ინტერპელაციის, როგორც პარლამენტის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების საფინანსო კონტროლის მექანიზმის ეფექტურობა მდგომარეობს იმაში, რომ იგი ავალდებულებს მთავრობას, არა მხოლოდ პასუხი გასცეს დასმულ შეკითხვას, არამედ ამტკიცოს საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე მთავრობის საფინანსო პოლიტიკის მიზანშეწონილობა და ეფექტიანობა.

ინტერპელაციის, როგორც პარლამენტის საფინანსო კონტროლის ფორმის სიძლიერე მდგომარეობს იმაში, რომ მაგალითად ზოგიერთ

<sup>253</sup> *მელქაძე ო.*, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბ; 1996, 130-131

<sup>254</sup> შეკითხვის ერთ-ერთი ფორმა.

<sup>255</sup> *წაჭაძე ო.*; საპარლამენტო კონტროლი საქართველოში, აღმანახი 2001, №16, სახელმწიფო სამართალი, 3, <<http://www.nplg.gov.ge>>.

ქვეყანაში<sup>256</sup> ინტერპელაციაზე მთავრობის პასუხის გაუცემლობამ შესაძლებელია აღმასრულებელი ხელისუფლების თანამდებობის დატოვება გამოიწვიოს.

*ინტერპელაციას, როგორც საპარლამენტო შეკითხვის ერთ-ერთ სახეს, მათ შორის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს საფინანსო კომპეტენციის განხორციელებისას შემდეგი მახასიათებლები გააჩნია:*

- ინტერპელაციის გამოყენების წინადადება პარლამენტის წევრთა გარკვეული ჯგუფის მიერ არის ინიცირებული;
- ინტერპელაციის წინადადება ფორმდება წერილობით და შემდეგ რეკვიზიტებს მოიცავს: საკითხის ზუსტი ფორმულირება, ინტერპელაციის გამოყენების დასაბუთება, დეპუტატთა ჯგუფის დასახელება და ხელმოწერა, ინტერპელაციის ტექსტის შინაარსი კენჭისყრაზე წარსადგენად;
- დეპუტატთა ჯგუფის ინტერპელაცია წარედგინება პარლამენტის თავმჯდომარეს ან პალატის სპიკერს, რომელიც მას გადასცემს მთავრობას;
- ინტერპელაცია პლენარული სესიის დღის წესრიგში მოხვედრა მასზე მთავრობის პასუხის შემდეგ;
- ინტერპელაციის მექანიზმი გულისხმობს მთავრობის, პრემიერ-მინისტრის ვალდებულებას პასუხი გასცეს პარლამენტის წევრთა ჯგუფის მიერ დასმულ შეკითხვებს და დაიცვას პოზიცია პარლამენტის წინაშე;

მისაღებია მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ ინტერპელაცია წარმოადგენს ერთ-ერთს იმ მცირე საშუალებებიდან, რომელიც საპარლამენტო ოპოზიციას აქვს აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის კუთხით.<sup>257</sup> ინტერპელაციის მექანიზმი საპარლამენტო ოპოზიციის მხრიდან აღმასრულებელი ხელისუფლების საფინანსო კონტროლის მნიშვნელოვან მექანიზმს წარმოადგენს.

გაზიარებულ უნდა იქნას ზოგიერთი მკვლევარის აზრი იმასთან დაკავშირებით, რომ ინტერპელაცია წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ უფლებამოსილების თვითნებურად გამოყენების წინააღმდეგ პრევენციულ მექანიზმს.<sup>258</sup> აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ უფლებამოსილების არამიზნობრივად და თვითნებურად გამოყენების საფრთხე ყველაზე მეტად საჯარო ფინანსების განკარგვაში ვლინდება. ინტერპელაციისა და კითხვა/შეკითხვის ინსტრუმენტის გამოყენებამ შესაძლებელია ხელი შეუწყოს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ განხორციელებული გადაცდომების პრევენციას საჯარო ფინანსების მართვასთან დაკავშირებით.

<sup>256</sup> ელ-საღვადორი, ელ-საღვადორის კონსტიტუცია, 165-ე მუხლი <<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos?palabrasInteres=&tipoDocumento=AcuerdosdeReformaalaConstitucion>>

<sup>257</sup> Extracted from Funding of Combating Corruption: Constitutional Frameworks from the Middle East and North Africa, Center for Constitutional Transitions, International IDEA and the United Nations Development Programme 2014, <[http://www.idea.int/publications/combating-corruption/upload/combating\\_corruption\\_c4.pdf](http://www.idea.int/publications/combating-corruption/upload/combating_corruption_c4.pdf)>.

<sup>258</sup> *Lehoucq F.*, Constitutional Design and Democratic Performance in Latin America, Mexico City, 2005, 3, <<https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/4081/lehoucq.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>.

უნდა აღინიშნოს, რომ „აღმასრულებელი ხელისუფლების საპარლამენტო კონტროლი ინტერპელაციისა და „საგამოძიებო კომისიების“ საშუალებით პარლამენტარიზმის განმასხვავებელ ნიშანს წარმოადგენს”.<sup>259</sup>

„ინტერპელაცია წარმოადგენს პარლამენტის მიერ განხორციელებული პირდაპირი კონტროლის ფორმას.<sup>260</sup> მისი გამოყენებით, პარლამენტის ახორციელებს მთავრობის კონტროლს მის მიერ განხორციელებულ საჯარო პოლიტიკასთან დაკავშირებით, ადამიანის უფლებებისა და საბიუჯეტო ვალდებულებების შესრულების კუთხით.

კითხვა-შეკითხვისა და ინტერპელაციის მექანიზმი მთავრობის საფინანსო კონტროლის ეფექტური მექანიზმია. აღმასრულებელი ხელისუფლება ყოველწლიურად მიმართავს პარლამენტს, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიღებასთან ან მასში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით, ასევე, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების კუთხით. აღნიშნული ინსტრუმენტები ხელს უწყობენ პარლამენტის სტრუქტურებისა და დეპუტატთა ჯგუფების თანამშრომლობას და მათი ძალისხმევით კონსოლიდაციას აღმასრულებელი ხელისუფლების ზედამხედველობასა და კონტროლთან დაკავშირებით.

როგორც ზოგიერთი მეცნიერი აღნიშნავს „ბოლო ათწლეულებში მთელი რიგი ქვეყნების პარლამენტებში აღინიშნება საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების მექანიზმების გამკაცრება. კერძოდ, 1974 წლის ივნისში საფრანგეთის ეროვნულმა კრებამ შემოიღო კონტროლის სრულიად ახალი ფორმა და ადრე არსებულ ზეპირ შეკითხვებთან ერთად დააწესა მთავრობის კონტროლის უფრო ქმედით მექანიზმი - **„შეკითხვები მთავრობას“**. ამას დაემატა ისიც, რომ 1977 წლის ივლისიდან საფრანგეთის პარლამენტის საკონტროლო და საგამოძიებო კომისიები აღიჭურვა ახალი მნიშვნელოვანი პრეროგატივებით, ამასთან 1979 წლიდან შეიქმნა ახალი მუდმივმოქმედი კომისიები, რომლებიც იძლევა ადმინისტრაციის გაკონტროლების უფრო ქმედით მექანიზმებს და უფრო მეტ საშუალებას”.<sup>261</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლის მეორე ნაწილის რეგულაცია ინტერპელაციის შინაარსის მატარებელია, რადგან მთავრობის პასუხს შესაძლებელია საპარლამენტო კამათი და განხილვები მოჰყვეს.

ინტერპელაცია წარმოადგენს პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებას, რომლის ძირითადი არსი მთავრობასთან ეფექტური კომუნიკაციის წარმოებაა. ინტერპელაციის მექანიზმი, იმ დეპუტატებს, რომლებიც უმრავლესობის პოზიციებს არ იზიარებენ, საშუალებას აძლევთ საპარლამენტო კონტროლი გაუწიონ მთავრობის საქმიანობას და

<sup>259</sup> Cheibub J.A., Elkins Z., Ginsburg T., Beyond Presidentialism and Parliamentarism, The University of Chicago Law School, December 2013, 9-10.

<sup>260</sup> *კვლევანჯეროძე ი.*; თანამედროვე გერმანიის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი წყობა, აღმანახი 2004, №21, სახელმწიფო სამართალი, 4, <<http://www.nplg.gov.ge>>.

<sup>261</sup> დოქტორანტ მამუკა მათიაშვილის სადისერტაციო ნაშრომი თემაზე: „უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობა სახელმწიფო კონტროლის განხორციელებაში, გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტი, თბ., 2010, 109, <<http://www.nplg.gov.ge>>.

საზოგადოების წინაშე წარმოადგინონ ხედვები საჯარო პოლიტიკის სხვადასხვა მიმართულებების შესახებ.

ინტერპელაცია არის პარლამენტის წევრის მთავრობისათვის მიმართვის უფლებამოსილება და მთავრობის ვალდებულება მიაწოდოს დეპუტატს ინფორმაცია მისთვის საინტერესო საკითხებთან დაკავშირებით. ინტერპელაცია მხოლოდ კითხვა-შეკითხვის რეჟიმით არ შემოიფარგლება. მისი არსი მთავრობის წევრისათვის მოთხენილი დოკუმენტებისა და მოსაზრებების წარმოდგენისა და ინფორმაციის გაცემის ვალდებულებაში მდგომარეობს.

როგორც წესი, ინტერპელაციის უფლება აქვს როგორც პარლამენტის ცალკეულ წევრს და დეპუტატთა ჯგუფს, ისე, პარლამენტის სტრუქტურულ ერთეულებს.

**ინტერპელაციისა და კითხვა-შეკითხვების მექანიზმის საერთაშორისო გამოცდილების ანალიზიდან შეიძლება დაესკვნას, რომ მკვეთრი მიჯნა არ არის გავლენიანი ინტერპელაციისა და შეკითხვის მექანიზმს შორის. სხვადასხვა ქვეყნების მაგალითების გამოკვლევებიდან ვლინდება, რომ თავად ინტერპელაციის რამდენიმე ვარიანტიც მოქმედებს. ამასთანავე, ზოგიერთი ქვეყნის საპარლამენტო სისტემა იცნობს შეკითხვების სხვადასხვა სახეობებს, მათ შორის „დიდ შეკითხვას“ და „მარტივ შეკითხვებს“. მათ შორის განსხვავება ძირითადად განხილვის პროცედურასა და თანმდევ სამართლებრივ შედეგებში მდგომარეობას.**

**ინტერპელაციის მექანიზმი ძირითადად საპარლამენტო და შერეული მმართველობის ქვეყნებში გამოიყენება. სადაც ძლიერია საპარლამენტო კონტროლი აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე და მთავრობის ანგარიშვალდებულება ძლიერი საფინანსო და საპარლამენტო კონტროლით მიიღწევა.**

**შვედეთში** ინტერპელაციისა და შეკითხვის მექანიზმები არსებითად ერთმანეთისგან არ განსხვავდება. საპარლამენტო კონტროლის ორივე ფორმას მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა მოსდევს. შვედეთში ინტერპელაციის შეტანა ხდება პალატის ნებართვით, რომელსაც მთავრობა წერილობით პასუხობს.<sup>262</sup> შვედეთში არსებობს შეკითხვის სამი ტიპი: ზეპირი და წერილობითი შეკითხვა, ინტერპელაცია.

ინტერპელაციისა და კითხვა-შეკითხვის მექანიზმის პროცედურა მკაცრი რეგლამენტაციით გამოირჩევა, რათა პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილების მიკერძოებლად გამოიყენება არ განხორციელდეს.

კითხვა-შეკითხვის ინსტიტუტი საკმაოდ რეგლამენტირებულია თურქეთის პარლამენტში, რომლის ინიციატორები თურქეთის პარლამენტის წევრები და დეპუტატთა ცალკეული ჯგუფები არიან<sup>263</sup>.

**ფინეთში** ინტერპელაცია აღმასრულებელი ხელისუფლების მძლავრი კონტროლის მექანიზმს წარმოადგენს.

უმაღლესი საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ განხორციელებული საპარლამენტო კონტროლი ფინეთის

<sup>262</sup> Constitution of Sweden, The Fundamental Laws and the Rikstag Act, chapter. 6, 174, <<https://socialsciences.exeter.ac.uk/media/universityofexeter/collegeofsocialsciencesandinternationalstudies/politics/research/statorg/sweden/ngolawsite/constitution/Constitution - English.pdf>>.

<sup>263</sup> Constitution of the Republic of Turkey, 1995, article 98-99, <[https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution\\_en.pdf](https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf)>.

პარლამენტარიზმის მნიშვნელოვან ასპექტს წარმოადგენს.<sup>264</sup> ფინეთში შეკითხვების ოთხი სახე მოქმედებს: ზეპირი შეკითხვა, წერილობითი შეკითხვა, ინტერპელაცია და შეკითხვა სახელმწიფო საბჭოს.

**იტალიაში** არსებობს შეკითხვის სამი ტიპი: წერილობითი შეკითხვა, ზეპირი შეკითხვა და ინტერპელაცია.

**საფრანგეთის** საპარლამენტო ცხოვრებაში არის ოთხი სხვადასხვა შეკითხვა: წერილობითი შეკითხვა, ზეპირი შეკითხვა დებატების გარეშე, ზეპირი შეკითხვა დებატებით, შეკითხვები საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით.

**პოლანდიის** პარლამენტში მოქმედებს სამი სახის შეკითხვა: წერილობითი შეკითხვა, ზეპირი შეკითხვა და ინტერპელაცია.

**გერმანიაში** ინტერპელაციის ფორმა „დიდი შეკითხვის“ სახელწოდებით არის ცნობილი. გერმანიაში ინტერპელაციის მექანიზმს შეკითხვის ერთ-ერთ სახედ თვლიან. იგი უნდა შეიტანოს არანაკლებ 30 წევრმა. „დიდი შეკითხვის“ შედეგად ხშირად ბუნდესტაგში ფართო დებატები იმართება. გერმანიაში საპარლამენტო ცხოვრებაში მოქმედებს 6 სხვადასხვა სახის შეკითხვების სახეობა: „დიდი შეკითხვა“, მცირე ინტერპელაცია, წერილობითი შეკითხვა, ზეპირი შეკითხვა, გადაუდებელი შეკითხვა და ფედერალური მთავრობისადმი მიმართული შეკითხვა. ძირითადად, გერმანიაში საპარლამენტო კონტროლის შემდეგი ფორმები მოქმედებს: მცირე და დიდი ინტერპელაცია<sup>265</sup>, წერილობითი კითხვები და შეკითხვის დრო.<sup>266</sup>

გაზიარებულ უნდა იქნას მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „დიდი შეკითხვა“ საპარლამენტო ოპოზიციის მხრიდან მთავრობის კონტროლის ეფექტურ მექანიზმს წარმოადგენს.<sup>267</sup> პარლამენტებში არსებობს ოპოზიციის დღე, რა დროსაც შეკითხვების დასმა მხოლოდ ოპოზიციის მიერ ხორციელდება. ამ დროს, საპარლამენტო ოპოზიციას ეძლევა უნიკალური შესაძლებლობა შეკითხვები დაუსვას მთავრობას საჯარო პოლიტიკასთან, მათ შორის, ფედერალურ საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით.

**ირლანდიაში** არსებობს ორი ტიპის შეკითხვა: ზეპირი და წერილობითი შეკითხვები.

**დიდი ბრიტანეთისათვის** ცნობილი არ არის ინტერპელაციის მექანიზმი. მას ჰგავს პროცედურა „წინადადება სხდომის გადადების

<sup>264</sup> Lavapuri J., Ojanen T., Scheinin M., Rights-based Constitutionalism in Finland and the Development of pluralist constitutional review, International Journal of Constitutional Law, Volume 9, Issue 2, 1, <<http://icon.oxfordjournals.org/content/9/2/505.full>>.

<sup>265</sup> მცირე და დიდ ინტერპელაციას საკმაოდ ხშირად იყენებს ბუნდესტაგი, როგორც საპარლამენტო კონტროლის ფორმას. წერილობითი ფორმით ინტერპელაციის პროცედურის დაყენების უფლება აქვს პარლამენტის წევრთა 5 %-ს. მოთხოვნა ეგზავნებოდა ბუნდესტაგის თავმჯდომარეს. ვინაიდან დიდი ინტერპელაცია ძირითადად ეხება მნიშვნელოვან პოლიტიკურ საკითხებს, პლენარულ სხდომაზე მისი დაყენების უფლება აქვთ ოპოზიციურ პარტიებს.

<sup>266</sup> შეკითხვებს ძირითადად ბუნდესტაგის ცალკეული წევრები სვამენ. ყოველ თვე ბუნდესტაგის წევრს შეუძლია ოთხამდე შეკითხვა დაუსვას მთავრობის წარმომადგენელს, რომელზეც აღმასრულებელი ხელისუფლება წერილობითი ფორმით პასუხობს. კითხვების დროს მთავრობის წევრები ვალდებული არიან ზეპირად უპასუხონ ბუნდესტაგის წევრებს.

<sup>267</sup> Magone J., Contemporary European Politics: A Comparative Introduction, New York, 2011, 4.

შესახებ”<sup>268</sup>. აღნიშნული პროცედურა საშუალებას აძლევს თემთა პალატის წევრებს მთავრობის წინაშე დააყენონ სახელმწიფო პოლიტიკას მიკუთვნებული საკითხები. ბრიტანეთში ფუნქციონირებს შეკითხვების შემდეგი მექანიზმები: წერილობითი შეკითხვა, ზეპირი შეკითხვა და კერძო გაფრთხილების შეკითხვა.

**ბელგიაში** ფუნქციონირებს ოთხი ტიპის შეკითხვა: წერილობითი შეკითხვა, ზეპირი შეკითხვა, გადაუდებელი შეკითხვა და საკომიტეტო შეკითხვები.

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული ზოგიერთი მკვლევარის მოსაზრებას იმასთან დაკავშირებით, რომ „წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ საკონტროლო უფლებამოსილებების განხორციელების ხარისხი პირდაპირაა დაკავშირებული ხალხის მიერ წარმომადგენლების მეშვეობით სახელმწიფო მმართველობის ზედამდევლობის განხორციელების შესაძლებლობასთან. წარმომადგენლობითი ორგანოს, პარლამენტის მიერ სრულყოფილი საკონტროლო უფლებამოსილებების განხორციელების გარეშე, წარმოუდგენელია საუბარი ხალხის მიერ მმართველობაზე კონტროლის განხორციელებასა და სახელმწიფოში დემოკრატიის არსებობაზე.”<sup>269</sup>

თხუთმეტამდე ევროპული ქვეყნის პრაქტიკის ანალიზიდან შეიძლება დაესკვნას, რომ მკვეთრი მიჯნა არ არის გავლენილი ინტერპელაციასა და წერილობით შეკითხვას შორის, რაც მათი გამოყენების შემთხვევების დუბლირებას ემსახურება.<sup>270</sup>

საქართველოში ექსტრაორდინალური საპარლამენტო კონტროლის ისეთი ფორმები, როგორცაა კითხვა-შეკითხვა ფართო ვარიაციებით არ გამოირჩევა.

საქართველოს კონსტიტუცია<sup>271</sup> პარლამენტსა და მთავრობას შორის ურთიერთობისას, კითხვა პასუხის სამ ფორმას ითვალისწინებს.

საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლის პირველი ნაწილი განსაზღვრავს ცალკეული დეპუტატის უფლებას „კითხვით მიმართოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, მთავრობას, მთავრობის წევრს, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელს, სახელმწიფო დაწესებულებას და მიიღოს მათგან პასუხი”. საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლის პირველი ნაწილი გულისხმობს არა მარტო დეპუტატის მიერ კითხვით მიმართვის უფლებას, არამედ კითხვის ადრესატის მიერ პასუხის გაცემის ვალდებულებასაც.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 221-ე მუხლის პირველი ნაწილი აზუსტებს, რომ პარლამენტის წევრის მიერ ადრესატისათვის კითხვა შეიძლება დაისვას მხოლოდ წერილობითი ფორმით.

საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლის მეორე ნაწილი ადგენს, რომ „პარლამენტის წევრთა სულ ცოტა ათკაციან ჯგუფს,

<sup>268</sup> Franklin, Mark N., Norton Philip, Study of Parliamentary Group, Parliamentary Questions, Oxford, Clarendon Press, 1993, 1,

<sup>269</sup> დოქტორანტ მამუკა მათიაშვილის სადისერტაციო ნაშრომი თემაზე: უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობა სახელმწიფო კონტროლის განხორციელებაში, გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტი, თბ., 2010, 119, <http://www.nplg.gov.ge>

<sup>270</sup> Novak P., Parliamentary Questions in Selected Legislative Chambers, Directorate General for Internal Policies, Constitutional Affairs, European Parliament, Brussels, 2014, 9-17, <<http://www.europarl.europa.eu>>.

<sup>271</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე და მე-60 მუხლები.



საპარლამენტო ფრაქციას უფლება აქვთ შეკითხვით მიმართონ პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, მთავრობას, მთავრობის ცალკეულ წევრს, რომლებიც ვალდებულნი არიან უპასუხონ დასმულ შეკითხვას პარლამენტის სხდომაზე. პასუხი შეიძლება გახდეს პარლამენტის განხილვის საგანი.” ამ შემთხვევაში, შეკითხვის ადრესატები ვალდებულნი არიან დეპუტატთა შეკითხვებს უპასუხონ პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე. შესაძლებელია, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ პირების პასუხები განხულებულ იქნას პარლამენტის ხდომაზე კოლეგებთან ერთად. შეკითხვების სპეციფიკას წარმოადგენს ის, რომ მათ ადრესატები პასუხობენ პლენარული სხდომების ყოველი თვის ბოლო პარასკევს, სამთავრობო საათის დროს. შეკითხვა შეიძლება იყოს წერილობითი ან ზეპირი. ფრაქციას და დეპუტატთა არანაკლებ ათკაციან ჯგუფს აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან ურთიერთობის ორი შესაძლებლობა აქვს: ფრაქციის სხდომაზე დაბარება და სამთავრობო საათი.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 94-ე მუხლის მესამე ნაწილი განსაზღვრავს, რომ მთავრობის წევრი, ფრაქციის მოთხოვნის შემთხვევაში, ვალდებულია დაესწროს ფრაქციის სხდომებს. მან პასუხი უნდა გასცენ სხდომაზე დასმულ შეკითხვებს, ასევე, ვალდებულია წარადგინოს გაწეული საქმიანობის ანგარიში.

პლენარული სხდომები ყოველი თვის ბოლო პარასკევს იმართება სამთავრობო საათი. პარლამენტის წევრთა ჯგუფების შეკითხვებზე პასუხი სამთავრობო საათზე წარედგინება პარლამენტის წევრებს. საქართველოს პარლამენტის 221-ე მუხლის მეორე ნაწილი ადენს, რომ შეკითხვის ადრესატები პარლამენტის წევრთა ჯგუფებს პასუხებს სცემენ წერილობით.

ზოგიერთი მეცნიერი „შეკითხვას, კითხვისაგან განსხვავებით, საპარლამენტო კონტროლის უფრო „სერიოზულ“ ფორმად მიიჩნევს რამდენიმე მიზეზის გამო: ჯერ ერთი შეკითხვის შემთხვევაში, უფრო მკაცრადაა განსაზღვრული ამ უფლების მქონე სუბიექტთა წრე, რაც ამოიხატება იმაში, რომ შეკითხვის უფლება გააჩნია არა პარლამენტის ცალკეულ წევრს, არამედ, საპარლამენტო ფრაქციასა და პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ათკაციან ჯგუფს და მეორეც, შეკითხვის შემთხვევაში, არსებობს საპარლამენტო კამათის შესაძლებლობა, ვინაიდან, მოცემული მუხლის<sup>272</sup> მეორე პუნქტში არსებობს დათქმა: „პასუხი შეიძლება გახდეს პარლამენტის განხილვის საგანი”.<sup>273</sup>

ამასთანავე, შეკითხვის მექანიზმი შედგის თვალსაზრისით უფრო ეფექტურია პარლამენტის მიერ მთავრობის საქმიანობაზე საფინანსო კონტროლის განხორციელებისას, რაც მთავრობის მიერ პარლამენტისათვის წერილობითი პასუხის წარდგენასა და არგუმენტაციის უზრუნველყოფაში გამოიხატება.

საქართველოს პარლამენტის მე-60 მუხლის მეორე ნაწილის თანახმად „მთავრობის წევრი, პარლამენტის მიერ არჩეული, დანიშნული ან დამტკიცებული თანამდებობის პირი უფლებამოსილია, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში ვალდებულია, დაესწროს პარლამენტის, მისი

<sup>272</sup> საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლი.

<sup>273</sup> *წახაძე თ.*; საპარლამენტო კონტროლი საქართველოში, აღმანახი 2001, №16, სახელმწიფო სამართალი, 4, <<http://www.nplg.gov.ge>>.

კომიტეტისა და კომისიის სხდომებს, პაუზი გასცეს სხდომაზე დასმულ შეკითხვებს და წარმოადგინოს გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიში. ასეთი თანამდებობის პირს მოთხოვნისთანავე უნდა მოუსმინონ პარლამენტმა, კომიტეტმა ან კომისიამ.” ამ შემთხვევაში, კონსტიტუცია ითვალისწინებს სამ მომწვევ სუბიექტს: კომიტეტს, კომისიას და პარლამენტს.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მეორე ნაწილიდან გამომდინარე, საქართველოს პარლამენტი საპარლამენტო კონტროლს შემდეგი მექანიზმებით ახორციელებს: მინისტრთა კაბინეტის წევრის და პრემიერ-მინისტრის პარლამენტის სხდომაზე დაბარება.

საქართველოს კონსტიტუციის 206-ე მუხლის პირველი ნაწილი ადგენს, რომ „პარლამენტს უფლება აქვს, კომიტეტის ან პრაქტიკის მოთხოვნის საფუძველზე, პლენარულ სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მეხუთედისა, მიიღოს გადაწყვეტილება პლენარულ სხდომაზე საქართველოს მთავრობის წევრის მოწვევის, განსახილველი საკითხისა და პლენარულ სხდომაზე მისი განხილვის თარიღის შესახებ, რაც ფორმდება საოქმო ჩანაწერით და დაუყოვნებლივ ეგზავნება ადრესატს.” ამავე მუხლის მესამე ნაწილის საფუძველზე, მინისტრის მოსმენის შემდეგ, პარლამენტმა შეიძლება მიიღოს დადგენილება ან რეზოლუცია. ამ პრეროგატივით, ქვეყნის უმაღლესმა წარმომადგენლობითმა ორგანომ შეიძლება მოიწვიოს როგორც ცალკეული მინისტრი, ასევე, რამდენიმე ან ყველა მინისტრი, პრემიერ-მინისტრის ჩათვლით, ერთად.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 205-ე მუხლი ითვალისწინებს ცალკე წესს სამთავრობო გეგმის შესრულების კონტროლისათვის. აღნიშნული მუხლის თანახმად, საქართველოს პარლამენტს დამსწრეთა უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის შემადგენლობის ერთი მეოთხედისა, შეუძლია პრემიერ-მინისტრს მოსთხოვოს, სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშის რიგგარეშე წარდგენა. პრემიერ-მინისტრს ანგარიშის წარდგენის 15 დღიანი ვადა აქვს.

რაც შეეხება საქართველოს პარლამენტის კომიტეტს, მას პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, მთავრობის წევრებთან ურთიერთობის ორი მექანიზმი აქვს: ზეპირი და წერილობითი.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 44-ე მუხლის თანახმად, წერილობითი კომინიკაციის წესის მიხედვით, ადრესატები ვალდებული არიან, პარლამენტის კომიტეტის მიერ დადგენილ ვადაში, წარადგინონ შესაბამისი დოკუმენტები, დასკვნები და სხვა საჭირო მასალები. ზეპირი ურთიერთობის ფორმა განსაზღვრავს, რომ საქართველოს მთავრობის წევრი ვალდებულია დაესწროს კომიტეტის სხდომებს, პაუზი გასცეს სხდომაზე დასმულ შეკითხვებს და წარადგინოს გაწეული საქმიანობის ანგარიში.

საქართველოს პარლამენტის მიერ მაკონტროლებელი ფუნქციის არასაკმარისად განხორციელებასთან დაკავშირებით, არსებობს პრობლემები, რაც შემდეგი ფაქტორებით შეიძლება იყოს გამოწვეული: კანონმდებლობის მიერ განსაზღვრული საპარლამენტო კონტროლისა და ზედამხედველობის არასაკმარისი მექანიზმები, საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების ტრადიციებისა და საპარლამენტო

კულტურის ნაკლებობა და როგორც პარლამენტის წევრთა, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლების დაბალი პოლიტიკური კულტურა და მართლშეგნება.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ კვლევის<sup>274</sup> თანახმად, ევროპის განვითარებული ქვეყნების საკანონმდებლო ორგანოებისგან განსხვავებით, საქართველოს პარლამენტის წევრები იშვიათად იყენებენ კითხვის უფლებას,<sup>275</sup> საქართველოს პარლამენტის წევრები იშვიათად ინტერესდებიან აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ სამთავრობო პროგრამის განხორციელებითა თუ საჯარო პოლიტიკის სხვა მნიშვნელოვანი საკითხებით<sup>276</sup>, სადეპუტატო კითხვები ძირითადად არ არის დაკავშირებული აღმასრულებელი ხელისუფლების ეფექტური განხორციელების პრინციპალ საკითხებთან, მთავრობის წევრთა პასუხები უმრავლეს შემთხვევაში არ არის სრულყოფილი<sup>277</sup>, კანონმდებლობაში არსებული მექანიზმები, რომელიც ითვალისწინებს მთავრობის წევრის პასუხისმგებლობას პარლამენტის წევრის კითხვა/შეკითხვაზე პასუხის გაცემისათვის დადგენილი პროცედურის დარღვევისათვის პრაქტიკაში არ მოქმედებს.<sup>278</sup>

2016 წლის მარტის თვეში, მითითებული სადოქტორო ნაშრომის კვლევის ფარგლებში, გამოთხოვილ იქნა საჯარო ინფორმაცია<sup>279</sup> საქართველოს პარლამენტიდან. მიღებული ინფორმაციის თანახმად, 2008 წლიდან 2016 წლის 22 მარტის ჩათვლით, საქართველოს პარლამენტის წევრების მიერ სხვადასხვა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის უწყებებში<sup>280</sup> გაგზავნილ იქნა სულ 687 წერილობითი შეკითხვა. საანგარიშო პერიოდში ჩატარდა 6 სამთავრობო

<sup>274</sup> „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ დაინტერესდა VIII მოწვევის პარლამენტის წევრთა მიერ დასმული წერილობითი კითხვებით და მათზე მიღებული პასუხებით (2012 წლის ნოემბრიდან – 2015 წლის 23 სექტემბრამდე). კვლევის მიზანს წარმოადგენდა იმის გარკვევა, თუ რამდენად ეფექტურად ახორციელებენ საქართველოს პარლამენტის წევრები მაკონტროლებელ ფუნქციას, რა საკითხებით ინტერესდებიან ყველაზე ხშირად და რამდენად სრულყოფილად იღებენ პასუხს დასმულ კითხვებზე.

<sup>275</sup> VIII მოწვევის პარლამენტში, 2012 წლიდან 2015 წლის სექტემბრის ჩათვლით 27 დეპუტატის მიერ დასმულია 405 კითხვა.

<sup>276</sup> VIII მოწვევის პარლამენტის წევრთა მიერ არც ერთი კითხვა არ დასმულა ნატოსა და ევროკავშირთან საქართველოს ინტეგრაციისა და თანამშრომლობის მიმართულებით.

<sup>277</sup> ასუხებს ხელს აწერს არა მინისტრი, არამედ სამინისტროს თანამშრომელი.

<sup>278</sup> იხ: „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ კვლევა: <<http://www.transparency.ge/node/5689>>.

<sup>279</sup> საქართველოს პარლამენტის საორგანიზაციო დეპარტამენტის უფროსის №2792/2-4 (28.03.2016) წერილი.

<sup>280</sup> წერილობითი შეკითხვები გაგზავნი იქნა სხვადასხვა უწყებებში: საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციაში, ყველა სამინისტროში, საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში, საქართველოს მტავარ პროკურატურაში, საქართველოს სახელმწიფო დაცვის სპეციალურ სამსახურში, საქართველოს სახაზინო სამსახურში, საქართველოს ეროვნულ ბანკში, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტოში, საქართველოს სოციალური მომსახურების სააგენტოში, საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის სააგენტოში, საქართველოს განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნულ ცენტრში, ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურში, საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდში, ქ. თბილისის მერიაში და სხვადასხვა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში.

საათი.<sup>281</sup> ამავე საანგარიში პერიოდში<sup>282</sup>, საქართველოს პარლამენტის წევრების მიერ სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიმართ დასმული იქნა 13 ზეპირი შეკითხვა<sup>283</sup>. საანგარიში პერიოდში, საპარლამენტო ფრაქციების მიერ სხვადასხვა უწყებებში გაიგზავნა 24 წერილობითი კითხვა<sup>284</sup>.

**ზემოაღნიშნულთან დაკავშირებით, შესაძლებელია, შემდეგი დასკვნების გაკეთება:**

საქართველოს პარლამენტი თითქმის არ იყენებს კითხვა/შეკითხვის მექანიზმს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საფინანსო პოლიტიკის განხორციელებაზე ზედამხედველობისას.

პარლამენტის წევრების მიერ წერილობითი შეკითხვების გამოყენების ტენდენცია არსებითად იზრდება 2012 წლიდან.

პარლამენტი საკმაოდ იშვითად იყენებს ზეპირი კითხვების დასმის პრაქტიკას. 2012 წლის შემდეგ, პარლამენტის წევრებს ზეპირი შეკითხვები აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებისთვის არ დაუსვამს.

საქართველოს პარლამენტის პრაქტიკები იშვითად იყენებენ წერილობითი კითხვების დასმის შესაძლებლობას სახელმწიფო უწყებების მიმართ. 2012 წლის შემდეგ, ფრაქციების მიერ წერილობითი კითხვები არ დასმულა.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტს აქვს გარკვეული ხარვეზები კითხვა-შეკითხვის პროცედურის სათანადოდ გაწერის კუთხით. უცილებელია, შეკითხვის ინსტრუმენტის სათანადო, მკაცრი საკანონმდებლო რეგლამენტაცია, რათა თავიდან იქნას აცილებული ამ მექანიზმის თვითნებურად გამოყენების საფრთხე.

ამასთანავე, აუცილებელია, განსხვავებული პროცედურა და სამართლებრივი რეჟიმი დადგინდეს კითხვისათვის და შეკითხვისათვის, რათა წარმოჩინდეს ის განსხვავება, რომელიც ამ ორ ინსტრუმენტს შორის არსებობს.

აუცილებელია, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტმა ნათლად გაითვალისწინოს რეგულაცია იმასთან დაკავშირებით, რომ საპარლამენტო შეკითხვასა და კითხვაზე უარის თქვა გახდეს მთავრობის გადაყენების საფუძველი.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტმა ცალკე უნდა გაწეროს კითხვა-შეკითხვის პროცედურა მთავრობის მიერ საბიუჯეტო ვალდებულებების შესრულებაზე ზედამხედველობასთან დაკავშირებით, ასევე, პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის განხორციელების როგორც ex-ante ისე ex - post ეტაპებზე.

<sup>281</sup> 2008 წელს 5 შეკითხვა, 2009 წელს 1 შეკითხვა, 2010 წელს 1 შეკითხვა, 2011 წელს 1 შეკითხვა, 2012-2013 წლებში – 77 შეკითხვა, 2014 წელს – 174 შეკითხვა, 2015 წელს 373 შეკითხვა, 2016 წელს (22 მარტის მდგომარეობით) 55 შეკითხვა.

<sup>282</sup> 2008 წლიდან 2016 წლის 22 მარტის ჩათვლით.

<sup>283</sup> 2008 წელს 2 ზეპირი შეკითხვა, 2009 წელს 4 ზეპირი შეკითხვა, 2010 წელს 2 ზეპირი შეკითხვა, 2011 წელს 4 ზეპირი შეკითხვა, 2012 წელს 1 ზეპირი შეკითხვა.

<sup>284</sup> 2009 წელს ფრაქციამ – ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა” 6 წერილობითი კითხვა, „ქრისტიან-დემოკრატები 2 წერილობითი კითხვა, „ძლიერი საქართველო” 1 წერილობითი კითხვა. 2010 წელს 1 ჯგუფური წერილობითი შეკითხვა, 2011 წელს ფრაქციამ - „ერთობა სამართლიანობისთვის” 5 წერილობითი კითხვა, „ქრისტიან-დემოკრატები 2 წერილობითი კითხვა, 2012 წელს „ერთობა სამართლიანობისთვის” 7 წერილობითი კითხვა.

## 7.2 იმპიჩმენტი – საპარლამენტო კონტროლის ინსტრუმენტი საქართველოში

იმპიჩმენტი საპარლამენტო დემოკრატიის ერთ-ერთ ძირითადი ინსტრუმენტი, რომელსაც მსოფლიოს თითქმის ყველა დემოკრატიული სახელმწიფოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს.

ზოგიერთი მეცნიერი „იმპიჩმენტს პარტიზანულ პოლიტიკურ იარაღს“ უწოდებს და მიიჩნევს, რომ იგი არის ერთადერთი მექანიზმი, რომლითაც აშშ-ში უღირსი პრეზიდენტი, ვიცე-პრეზიდენტი და ფედერალური მოსამართლე შეიძლება გადაყენებულ იქნას დაკავებული თანამდებობიდან.<sup>285</sup>

იმპიჩმენტის მექანიზმი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ხელისუფლების დანაწილებისა და გაწონასწორების, ხელისუფლების სხვადასხვა შტოებს შორის ურთიერთკონტროლისა და ბალანსის დაცვაში. იმპიჩმენტის პროცედურა პირდაპირი წესით, ხალხის მიერ არჩეული პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის გადამწყვეტი საფუძველია. ხელისუფლების შეკავება-გაწონასწორება, ვეტოსა და იმპიჩმენტის მექანიზმის დამკვიდრება დაბალანსებული მმართველობის სისტემის მთავარი საფუძველია. დემოკრატიული მმართველობა პარლამენტის მიერ შეზღუდულ და დაბალანსებულ აღმასრულებელ ხელისუფლებას გულისხმობს, რომელიც ანგარიშვალდებულია უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე.

იმპიჩმენტის ინსტრუმენტი მთავრობის პოლიტიკური კონტროლის იარაღად და ანგარიშწორების მექანიზმად შეიძლება იყოს გამოყენებული, თუ მისი გაწერა სათანადო სამართლებრივი პროცედურით არ განხორციელდება.

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „სახელისუფლებო ძალასა და პასუხისმგებლობას შორის საჭირო წონასწორობის შენარჩუნება დემოკრატიის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი და ძნელი ამოცანაა. იმ შემთხვევაში, თუ არაელიტას არ გააჩნია სახელმწიფო ელიტაზე კონტროლის რაიმე ფორმა, ძნელია, პოლიტიკურ სისტემას დემოკრატია დაერქვას. მეორე მხრივ, არაელიტას არ შეუძლია თავად ითავოს მართვა.“<sup>286</sup>

ამ კუთხით, მნიშვნელოვანია პასუხი გაეცეს შემდეგ შეკითხვებს: იმპიჩმენტი არის პოლიტიკური თუ სამართლებრივი ინსტიტუტი თუ ორივე ერთად და რა როლს ასრულებს იგი აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საფინანსო ვალდებულების შეუსრულებლობისას კონსტიტუციის თუ სისხლის სამართლის კანონმდებლობის დარღვევის შემთხვევაში.

<sup>285</sup> Neumann Richard K., The Revival of Impeachment as a Partisan Political Weapon (2006), Hofstra University, Legal Studies Research Paper N06-22, 176, <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=923834](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=923834)>.

<sup>286</sup> სამოქალაქო კულტურა და დემოკრატიის სტაბილურობა, ჟურ. „სოლიდარობა“, №2(29)2009, 39.

გაზიარებულ უნდა იქნას მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ იმპიჩმენტი პოლიტიკურ-სამართლებრივი ინსტიტუტია.<sup>287</sup> იმპიჩმენტის მექანიზმის გამოყენებით, აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის დგება როგორც სამართლებრივი, ისე პოლიტიკური შედეგი. საპრეზიდენტო მმართველ-გამგეობის ქვეყნებში, იმ პირობებში, როდესაც სამართლებრივად შეუძლებელია პრეზიდენტისათვის უდობლობის გამოცხადება, აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის თვალსაზრისით, იმპიჩმენტი კიდევ უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს.

იმპიჩმენტის მექანიზმი საკმაოდ ხშირად გამოიყენებოდა აშშ-ში, როგორც კონგრესის კონტროლის მექანიზმი აშშ-ის პრეზიდენტზე.<sup>288</sup> ამერიკის შეერთებულ შტატებში, იმპიჩმენტის მექანიზმი აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურზე – პრეზიდენტზე კონტროლის ძირითადი ინსტრუმენტია.

მეცნიერთა ნაწილი აღნიშნავს, რომ „აშშ-ის კონგრესის უფლებამოსილება განახორციელოს აღმასრულებელი ხელისუფლების მაღალი თანამდებობის პირების იმპიჩმენტი, ილუსტრირებას ახდენს ინსტიტუციური სიბეცის დინამიკას. კონგრესის მიერ იმპიჩმენტის უფლებამოსილების გამოყენება საკმაოდ იშვიათად ხდება მაღალი თანამდებობის პირების მიმართ.<sup>289</sup>

როგორც ზოგიერთი მეცნიერი აღნიშნავს, იმპიჩმენტის ინსტრუმენტის გამოყენებისას, იხილება თანამდებობის პირის პოლიტიკური და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხი, რომელსაც შედეგად თანამდებობის პირის თანამდებობიდან გადაყენება შეიძლება მოჰყვეს.<sup>290</sup>

იმპიჩმენტის მექანიზმი ხელისუფლების შტოებს შორის ბალანსისა და გაწონასწორების პრინციპის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია.<sup>291</sup> აღნიშნული პროცედურის გამოყენებით აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებებს შორის ურთიერთკონტროლის მდგომარეობა მყარდება, რაც აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ხელისუფლების უზურპაციის განხორციელების პრევენციას ახდენს.

ზოგიერთი მეცნიერის შეფასებით, უდობლობის ვოტუმის წინაპირობა შეიძლება პოლიტიკური უთანხმოება იყოს განსახვავებით საპრეზიდენტო რესპუბლიკისგან, სადაც იმპიჩმენტი მხოლოდ სისხლის სამართლის დანაშაულს უკავშირდება.<sup>292</sup>

არ უნდა იქნას გაზიარებული ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ უმეტეს საპარლამენტო სისტემებში იმპიჩმენტის პროცედურა თითქმის არ გამოიყენება, იმიტომ, რომ

<sup>287</sup> *ფუტკარაძე ი.*, საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში, ქართული საბიუჯეტო სამართლის საზღვარგარეთის ქვეყნების შესაბამის კანონმდებლობასთან პარმონიზაციის პრობლემა, თბ., 2010, 4, <<http://www.nplg.gov.ge>>.

<sup>288</sup> *Yahoo Christopher S., Calabresi Steven G., Colangelo Anthony J.*, The Unitary Executive in Modern Era, 19452004, Iowa Law Review, Vol.90, No2, 601, 2005, Vanderbilt Public Law Reaserch Paper, No.04-12, Northwestern Public Law Reaserch Paper N.04-09, <<http://ssrn.com/abstract=690822>>.

<sup>289</sup> *Vermeule Adrian.*, The Athrophy of Constitutional Powers (January 6, 2011), Harvard Public Law Worling Paper, No.11-07,9, <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1736124](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1736124)>.

<sup>290</sup> *Mora-Donatto C.*, Constitutional Instruments for Parliamentary Control, Mexican Law Review #3, January-June 2005, 2, <<http://info8.juridicas.unam.mx/cont/mlawr/3/arc/arc10.htm>>.

<sup>291</sup> *Nichols J.*, The Genius of Impeachment: The Founders' Cure for Royalism, New York, 2006, 31,

<sup>292</sup> *Sargentich T.*, The Presidential and Oarliametary Models of National Government, American University International Law Review 8 no. 2/3, 1993, 580, <<http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1870&context=auilr>>.

საპარლამენტო სისტემებს მთავრობის საქმიანობის კონტროლის სხვა მნიშვნელოვანი ბერკეტები გააჩნია.<sup>293</sup> თუ მაგალითად, მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში დგება მხოლოდ პოლიტიკური შედეგი, იმპიჩმენტის მექანიზმის გამოყენებამ აღმასრულებელი ხელისუფლების წევრებისათვის სამართლებრივი შედეგიც შეიძლება დააყენოს სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის ჩათვლით. იმპიჩმენტის მექანიზმით პარლამენტი გადის პირთა ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობაზეც, რაც ამ მექანიზმის ერთ-ერთ უპირატესობად შეიძლება ჩაითვალოს.

იურიდიულ დოქტრინაში იმპიჩმენტთან დაკავშირებით ორგვარი მოსაზრება ფიქსირდება: „მეცნიერთა ერთი ნაწილი იმპიჩმენტის გამოყენებას როგორც საპარლამენტო ჯგუფების უთანხმოების მოგვარების მეთოდს განიხილავს, რომელიც იმპიჩმენტს დაქვემდებარებული თანამდებობის პირის თანამდებობაზე დარჩენის ლეგიტიმაციას შეეხება, ხოლო მეცნიერთა მეორე ნაწილი იმპიჩმენტს სტატიკური მნიშვნელობის ფაქტად აფასებს, რომელიც თანამდებობის პირის მიერ დაკავებული პოზიციის დატოვებისკენ არის მიმართული.“<sup>294</sup>

გაზიარებულ უნდა იქნას მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „ყველა კარგ პოლიტიკურ ინსტიტუციას აქვს როგორც პრევენციული, ისე დარღვევის გამოსწორების ფუნქცია.“<sup>295</sup> იმპიჩმენტი არის კონსტიტუციით გათვალისწინებული მექანიზმი, რომლის უპირველესი დანიშნულება მაღალი თანამდებობის პირების გადაცდომათა პრევენციაა.

იმპიჩმენტის განხორციელების ოთხი ძირითადი მოდელი შეიძლება გამოიყოს, რომლებშიც მეტ-ნაკლებად არის პარლამენტის როლი წარმოჩენილი.

**პირველი მოდელის მიხედვით,** იმპიჩმენტის საკითხი აღიძვრება პარლამენტის მიერ, ხოლო საბოლოო გადაწყვეტილებას საკონსტიტუციო სასამართლო იღებს. ამ ტიპის ქვეყნებს ბულგარეთი<sup>296</sup> და იტალია<sup>297</sup> განეკუთვნება.

**მეორე მოდელის თანახმად,** პარლამენტი სრულად თვითონ წყვეტს იმპიჩმენტის საკითხს. ამ ტიპის მოდელში პარლამენტი გამოირჩევა ძლიერი საპარლამენტო კონტროლის კომპეტენციით. ამგვარ ქვეყანას ამერიკის შეერთებული შტატები<sup>298</sup> წარმოადგენს. იმპიჩმენტის განხორციელება აშშ-ს კონგრესის ექსკლუზიურ კომპეტენციას წარმოადგენს.

<sup>293</sup> Strom K., Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, European Journal of Political Research, Department of Political Science, University of San Diego, US, 2003, 15, <<http://www.uh.edu/democracy/stromp.pdf>>.

<sup>294</sup> Turley J., Senate Trials and Factional Disputes: Impeachment As a Madisonian Device, Duke Law Journal, Vol.49, Number 1, October 1999, 1.

<sup>295</sup> Mansfield Harvey C., Statesmanship and Party Government: A Study of Burke and Bolingbroke, Chicago, 1965, 146.

<sup>296</sup> Constitution of the Republic of Bulgaria, <<http://parliament.bg/en/const>>.

<sup>297</sup> Constitution of Italy, <[http://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera\\_eng/file/costituzione\\_EN\\_dicembre2014.pdf](http://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/costituzione_EN_dicembre2014.pdf)>.

<sup>298</sup> US Constitution, <<http://congressionalconstitutioncaucus-garrett.house.gov/resources/us-constitution>>.

**მესამე მთავლის** მიხედვით, იმპიჩმენტის მიზანშეწონილობის საკითხს აღძრავს პარლამენტი, ხოლო გადაწყვეტილება რეფერენდუმზე მიიღება. ასეთი კატეგორიის ქვეყანას ავსტრია<sup>299</sup> წარმოადგენს.

**მეოთხე მთავლის** თანახმად, იმპიჩმენტის მიზანშეწონილობის შესახებ საკითხს აღძრავს პარლამენტი, ხოლო გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტის მიერვე შექმნილი კვაზი-სასამართლო ორგანო. ამგვარი გამოცდილების ქვეყანას საფრანგეთი წარმოადგენს.<sup>300</sup>

საქართველოში იმპიჩმენტთან დაკავშირებულ საკითხებს ძირითადად საქართველოს კონსტიტუცია, პარლამენტის რეგლამენტი და კანონი „იმპიჩმენტის შესახებ“ აწესრიგებენ.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საკმაოდ ვიწროა იმპიჩმენტის სუბიექტთა წრე. იმპიჩმენტის მექანიზმი შემდეგ პირთა წრეზე ვრცელდება: საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს მთავრობის წევრები, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორი, საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრები. რაც შეეხება სხვა უმაღლესი თანამდებობის პირებს, როგორცაა, პარლამენტის თავმჯდომარე და პარლამენტის სხვა თანამდებობის პირები, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარე და სხვა წევრები, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეები, მთავარი პროკურორი და სხვა, მათი თანამდებობიდან გადაყენება ან/და უფლებამოსილების შეწყვეტა სხვა სპეციალური აქტებით რეგულირდება.

„იმპიჩმენტის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის თანახმად „იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკიხის აღძვრის საფუძველია თანამდებობის პირის ისეთი ქმედება, როგორც არის: საქართველოს კონსტიტუციის დარღვევა და სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენა.“

**რაც შეეხება „საქართველოს კონსტიტუციის დარღვევის“ საფუძველს, უნდა აღინიშნოს, რომ მთავრობის მიერ საბიუჯეტო უფლებამოსილების შეუსრულებლობა ან არაჯეროვანი შესრულება და საფინანსო პოლიტიკის არასათანადოდ განხორციელება, შესაძლოა გახდეს მთავრობის წევრების მიმართ იმპიჩმენტის საკითხის აღძვრის საფუძველი. საქართველოს მთავრობის მიერ საფინანსო ვალდებულებების არაჯეროვანი შესრულება საქართველოს კონსტიტუციის დარღვევას წარმოადგენს და იმპიჩმენტის საკითხის აღძვრის საფუძველი შეიძლება გახდეს. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, მთავრობა ახორციელებს საქართველოს პარლამენტის მიერ განსაზღვრულ საფინანსო პოლიტიკას, რომლის არაჯეროვანი შესრულებაც კონსტიტუციის დარღვევაა.**

ვინაიდან მთავრობა ვალდებულია განახორციელოს პარლამენტის მიერ განსაზღვრული საფინანსო პოლიტიკის მიმართულებები, რომელზეც საპარლამენტო კონტროლოს ქვეყნის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო ახორციელებს, იმპიჩმენტის მექანიზმი მთავრობის საქმიანობაზე ex-post კონტროლის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი. უნდა აღინიშნოს, რომ ქართულ იურიდიულ დოქტრინაში,

<sup>299</sup> Federal Constitutional Law of Austria,

[http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Erv&Dokumentnummer=ERV\\_1930\\_1](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Erv&Dokumentnummer=ERV_1930_1).

<sup>300</sup> Constitution of France, <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>



საბიუჯეტო ვალდებულებების დარღვევისას, ძირითადად საუბარია მთავრობის მიმართ უნდობლობის გამოცხადებაზე და ნაკლებად იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყებაზე. იმპიჩმენტის პროცედურას უფრო მეტად კვაზი-სასამართლო ინსტრუმენტად განიხილავენ და ნაკლები ყურადღება ექცევა მის, როგორც საპარლამენტო კონტროლის ინსტრუმენტის ბუნებას. იმპიჩმენტის ინსტიტუტის არსი პარლამენტის კონტროლის კომპეტენციის არსში მდგომარეობს, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლოს მექანიზმი მხოლოდ კონტროლის განხორციელების საშუალებად უნდა იქნას მიჩნეული. **ამასთანავე, საქართველოს კონსტიტუციაში უნდა გაიწეროს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საფინანსო ვალდებულებების შეუსრულებლობა მიიჩნევა კონსტიტუციის დარღვევის ერთ-ერთ სახედ, რომელიც იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყების საფუძველს წარმოადგენს. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში, თანამედროვე პარლამენტარიზმის განმავლობაში, იმპიჩმენტის მექანიზმი არ ყოფილა გამოყენებული მთავრობის მიერ საბიუჯეტო ვალდებულებების შეუსრულებლობისას.**

ამ თვალსაზრისით, სრულად უნდა იქნას გაზიარებული მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „იმპიჩმენტისათვის პოლიტიკური ხასიათის მისანიჭებლად და ხელისუფლების კონტროლისა და ბალანსის სისტემაში თავისი როლის შესასრულებლად, იმპიჩმენტი მთლიანად საკანონმდებლო ხელისუფლებას უნდა დაექვემდებაროს. სასამართლო ხელისუფლება უნდა გამოირიცხოს არსებით საკითხებზე დასკვნის ვალდებულების მიცემისაგან და მთელი პასუხისმგებლობა უნდა აიღოს პარლამენტმა, რომელიც პოლიტიკური კრიტერიუმებით შეაფასებს, ჩადენილია თუ არა პრეზიდენტის ან სხვა თანამდებობის პირის მიერ ისეთი ქმედება, რომელიც ხალხის ნდობის დაკარგვას იწვევს და ამ თვალსაზრისით, რამდენად გამართლებულია მისი თანამდებობიდან გადაყენება ან მისი ხელისუფლებაში შენარჩუნება.“<sup>301</sup> აღნიშნული რეგულაცია, არსებითად გაზრდის საქართველოს პარლამენტის საფინანსო კონტროლის კომპეტენციას აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე.

ალექსანდრე ჰამილტონი „ფედერალისტის“ წერილებში საუბრობდა იმაზე, რომ უზენაეს სასამართლოს არ უნდა ჰქონოდა იმპიჩმენტის საკითხის გადაწყვეტის პრეროგატივა.<sup>302</sup>

იმპიჩმენტის ინსტრუმენტის მთლიანად პარლამენტისათვის დაქვემდებარება ერთის მხრივ გააძლიერებს პარლამენტის კონტროლის კომპეტენციის და მეორეს მხრივ გაზრდის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს ანგარიშვალდებულებას საზოგადოებისა და ამომრჩევლის წინაშე. მოქმედი რეგულაციით, იმპიჩმენტის პროცედურაში საქართველოს პარლამენტს მხოლოდ ტექნიკური როლი გააჩნია. მისი კომპეტენცია თანამდებობის პირის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრითა და საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნის საფუძველზე იმპიჩმენტის წესით პირის თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ გადაწყვეტილებით შემოიფარგლება. საქართველოს პარლამენტი

<sup>301</sup> გოცირიძე ე., იმპიჩმენტის პოლიტიკური ბუნებისათვის, მართლმსაჯულება და კანონი №1(44)15, თბ., 16.

<sup>302</sup> Lee Youngjae., Law, Politics, and Impeachment: The Impeachment of Roh Moo-hyun from a Comparative Constitutional Perspective, New York University Public Law and Legal Theory Working Papers, Paper 4, 3-1-2005, 3, <[http://lsr.nellco.org/nyu\\_plltwp/4/](http://lsr.nellco.org/nyu_plltwp/4/)>.

არსებითად არ შედის პოლიტიკურ - სამართლებრივ მსჯელობაში იმასთან დაკავშირებით დაარღვია თუ არა თანამდებობის პირმა საქართველოს კონსტიტუცია. ამ კუთხით, საქართველოს პარლამენტი შეზღუდულია საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნით.

საქართველოს პარლამენტის კონტროლის კომპეტენციის უკეთესად წარმოჩენის მიზნით, უნდა გაზიარდეს აშშ-ის გამოცდილება, სადაც იმპიჩმენტის მექანიზმის გამოყენება კონგრესის ექსკუზიურ კომპეტენციას განეკუთვნება. მიუხედავად იმისა, რომ იმპიჩმენტი საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში კონტროლის მნიშვნელოვან მექანიზმს წარმოადგენს, მისი არსებობა შერეული და საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნებში შემდგომი საპარლამენტო კონტროლის არსებითი ინსტრუმენტია. აუცილებელია, ქართული რეალობაში იმპიჩმენტის შესაძლებლობა უფრო გაიზარდოს, რაც საშუალებას მისცემს პარლამენტს მთავრობის საქმიანობაზე სრულყოფილი კონტროლის კომპეტენცია განახორციელოს.

ზოგიერთი მეცნიერის განმარტებით, 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ „უფრო ქმედითი და ეფექტიანი გახდა პარლამენტის უფლება, თანამდებობიდან გადააყენოს პრეზიდენტი და უმაღლესი თანამდებობის სხვა პირები იმპიჩმენტის წესის გამოყენებით. იმპიჩმენტის ორივე საფუძველზე (კონსტიტუციის დარღვევა ან დანაშაულის ჩადენა) დასკვნას მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლო ამზადებს, მაშინ, როდესაც 2010 წლის რეფორმამდე უზენაეს სასამართლოს ევალებოდა დანაშაულის ნიშნების არსებობის დადგენა.“<sup>303</sup>

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის დროს, იმპიჩმენტის პროცედურაში შესრული ცვლილებები დადებითად შეფასდა ვენეციის კომისიის მიერ, რომლის თანახმადაც, ცვლილებების შედეგად „იმპიჩმენტის წესი ნაკლებად რთულად არის წარმოდგენილი. ვინაიდან იმპიჩმენტის პროცედურა შედგება იურიდიული და პოლიტიკური ნაწილისაგან. აბსოლუტურად აღარ არის აუცილებელი განისაზღვროს „დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნები“ და „კონსტიტუციის დარღვევა“. საპარლამენტო უმრავლესობა მხარს არ დაუჭერს უმნიშვნელო ინციდენტებს. მიუხედავად ამისა, ორივე მაგალითში მისაღები იქნება სიტყვა „სერიოზულის“ დამატება“.<sup>304</sup>

უნდა აღინიშნოს, რომ 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ, გამარტივდა საქართველოს სახელმწიფო მეთაურის (პრეზიდენტის) იმპიჩმენტის საკანონმდებლო პროცედურაც. იმპიჩმენტის საფუძველების არსებობისას, დარღვევის დადგენის კომპეტენცია მხოლოდ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გააჩნია. მის მიერ დასკვნის წარდგენიდან 15 დღის მანძილზე, უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო ვალდებულია მიიღოს გადაწყვეტილება პრეზიდენტის იმპიჩმენტის მექანიზმით თანამდებობიდან გადაყენების თაობაზე.

საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული იმპიჩმენტის პროცედურის აღძვრის სამართლებრივი საფუძველები (კონსტიტუციის

<sup>303</sup> დემეტრაშვილი ა., მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, სტატიების კრებული, თბ., 2013, 23-24.

<sup>304</sup> ევროპის კომისია დემოკრატიისთვის კანონის გზით (ვენეციის კომისია), მოსაზრების პროექტი, მოსაზრება №543/2009, CDL (2010)062, სტრასბურგი, 2010 წლის 31 ივლისი, 6-7, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL\(2010\)062-geo](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL(2010)062-geo)>.

დარღვევა და სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენა) ძალიან ზოგადია და დაკონკრეტებას საჭიროებს. აუცილებელია, გაიწეროს კონსტიტუციის დარღვევის შემთხვევები, რის საფუძველზეც შესაძლებელია იმპიჩმენტის პროცედურის აღძვრა. კონსტიტუციის დარღვევაში უნდა იგულისხმებოდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საფინანსო ვალდებულებების შეუსრულებლობაც. საქართველოს კონსტიტუციამ იმპიჩმენტის დაწყების საფუძველად მთავრობის მიერ საფინანსო ვალდებულებებიც შეუსრულებლობაც უნდა მიიჩნიოს. აღნიშნული რეგულაციის რეგლამენტაცია კონსტიტუციით უნდა განხორციელდეს.

ამასთანავე, გაზიარებულ უნდა იქნას ზოგიერთი მკვლევარის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „იმპიჩმენტის დაწყების საფუძველი უნდა იყოს არა კონსტიტუციის ნებისმიერი დარღვევა, არამედ ისეთი პოლიტიკური გადაცდომები თუ დანაშაულები, რომლებიც „ამხობენ კონსტიტუციას“ და ძირს უთხრიან სახელმწიფო ინსტიტუტების ერთიანობის პრინციპს.“<sup>305</sup>

ზოგიერთი მეცნიერი იმპიჩმენტის მექანიზმის გამოყენების საფუძველად „პოლიტიკურ დანაშაულებს“ მიიჩნევს. პოლიტიკური დანაშაულებს განეკუთვნება უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება ან გადაცდომა, რომელიც შეიძლება ჩადენილ იყოს საჯარო მოხელის მიერ უფლებამოსილების განხორციელებისას. პოლიტიკური დანაშაულები შეიძლება არ იყოს სისხლისსამართლებრივად დასჯადი. ყველა პოლიტიკური დანაშაული არ არის სისხლისსამართლებრივად დასჯადი, ისევე როგორც ყველა სისხლის სამართლის წესით დასჯადი ქმედება არ არის პოლიტიკური დანაშაული.“<sup>306</sup>

2016 წლის მარტის თვეში, მითითებული სადოკუმენტო ნაშრომის კვლევის ფარგლებში, გამოთხოვილ იქნა საჯარო ინფორმაცია<sup>307</sup> საქართველოს პარლამენტიდან. მიღებული ინფორმაციის თანახმად, 2008 წლიდან 2016 წლის 22 მარტის ჩათვლით, საქართველოს პარლამენტის მიერ არ ყოფილა გამოყენებული იმპიჩმენტის პროცედურა. აქედან გამომდინარე, დასკვნის სახით შეიძლება აღინიშნოს, რომ საქართველოს პარლამენტი საერთოდ არ იყენებს იმპიჩმენტის მექანიზმს რელევანტური თანამდებობის პირების მიმართ.

საქართველოს კონსტიტუციაში იმპიჩმენტის პროცედურა სათანადო გაწერას საჭიროებს, რომელიც წარმოაჩენს საქართველოს პარლამენტის ექსკლუზიურ როლს იმპიჩმენტის მექანიზმის გამოყენებასთან დაკავშირებით.

### 7.3 პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისია – საპარლამენტო კონტროლის მნიშვნელოვანი მექანიზმი

<sup>305</sup> Brown E., The Law of Presidential Impeachment, Utah Law Review Vol 1973 (Winter), No.4, 681-704, 16.

<sup>306</sup> Gerhardt Michael J., Putting the Law of Impeachment in Perspective, College of William and Mary Las School, Faculty Publications, Paper 975. US, 929, <<http://scholarship.law.wm.edu/facpubs/975/>>.

<sup>307</sup> საქართველოს პარლამენტის საორგანიზაციო დეპარტამენტის უფროსის №2792/2-4 (28.03.2016) წერილი.

პარლამენტის ძირითად ფუნქციას ხელისუფლების წყაროს – ხალხის წარმოდგენა, კანონების მიღება და კონტროლის განხორციელება წარმოადგენს. საპარლამენტო კონტროლი კანონების მიღებითა და საჯარო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრით იწყება და გრძელდება მათი შესრულების კონტროლის კომპეტენციის განხორციელებით. აღნიშნული კომპეტენციების განსახორციელებლად პარლამენტი სხვადასხვა მექანიზმებს მიმართავს.

ზოგიერთი მეცნიერი პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილების სამ სამოქმედო დონეს გამოყოფს: „**პლენარული სხდომა**: სამთავრობო პოლიტიკის დამტკიცება, კანონების მიღება, სახელმწიფო სახსრების გამოყენების დამტკიცება, ნდობის ვოტუმი, საერთაშორისო მისიებში ეროვნული მონაწილეობის დამტკიცება, თანხმობა უმაღლეს პოზიციებზე დანიშვნასთან დაკავშირებით; **კომისიები**: საკანონმდებლო ანგარიშები, რეკომენდაციები, მოსმენები და განხილვები, საკონტროლო შემოწმება ადგილზე, შუამდგომლობების შესწავლა; **პარლამენტის წევრები**: საკანონმდებლო ინიციატივები და შესწორებები, პოლიტიკური დეკლარაციები, კითხვები და ინტერპელაციები და სხვა.”<sup>308</sup>

საპარლამენტო კონტროლის მნიშვნელოვან სახეს შიდა საპარლამენტო კონტროლი წარმოადგენს. დროებითი საგამოძიებო კომისია როგორც საპარლამენტო კონტროლის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი, უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს კონტროლის კომპეტენციის განმსაზღვრელი ერთ-ერთი ფაქტორია. დროებითი საგამოძიებო კომისიის მეშვეობით, პარლამენტი სახელმწიფო თანამდებობის პირების კანონსაწინააღმდეგო ქმედებებისა და მათ მიერ საჯარო ფინანსების რაციონალურ ხარჯვას იკვლევს.

**პარლამენტის საგამოძიებო კომისიას ორი მნიშვნელოვანი მიზანი აქვს, რომელიც მის კომპეტენციას განაპირობებს: შესაბამის უწყებებს მიაწოდონ ინფორმაცია და რჩევა საჯარო პოლიტიკის, მათ შორის საფინანსო პოლიტიკის საკითხებთან დაკავშირებით და გამოიძიოს ის საკითხები, რომელიც საზოგადოების შემფოთებას და განსაკუთრებულ ინტერესს იწვევს.**

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „იმისათვის, რათა შეფასდეს საგამოძიებო კომისიის სამართლებრივი სტატუსი და მის მიერ უფლებამოსილების შესრულების ხარისხი, მნიშვნელოვანია, საგამოძიებო კომისიის სამართლებრივი ბუნების, სოციალური და პოლიტიკური კონტექსტის იდენტიფიცირება, რომელშიც კომისიას უწევს ფუნქციონირება. ამასთანავე, გასათვალისწინებელია ის, თუ რა ვითარებაში განახორციელა კომისიამ მოკვლევის კომპეტენცია და რა სამართლებრივი ძალა აქვს საგამოძიებო კომისიის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას.”<sup>309</sup>

<sup>308</sup> ფუიორი თ., უსაფრთხოების სექტორის მართვის საპარლამენტო უფლებამოსილებები, ჟენევა, 2013, 11.

<sup>309</sup> Richardson I., Paper55/2014, FW Guest Memorial Lecture1989: Commissions of Inquiry, Victoria Unoversity of Wellington Reasarch Papers by the Rights Honourable Sir Ivor Richardson, 7, <[file:///C:/Users/Tamar/Downloads/SSRN-id2189704%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Tamar/Downloads/SSRN-id2189704%20(1).pdf)>.

როდესაც პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის სამართლებრივ ბუნებას ვეხებით, საჭიროა შემდეგი საკითხის გამოყოფა: დროებით საგამოძიებო კომისიას აქვს მხოლოდ საკონსულტაციო-სარეკომენდაციო კომპეტენცია, იგი არის მხოლოდ, ფაქტების შემგროვებელი უწყება, თუ კომისია არის პარლამენტის საგამოძიებო ორგანო, რომლის მოკვლევი შედეგებიც კონკრეტული თანამდებობის პირების პასუხისმგებლობის საფუძველი შეიძლება გახდეს. ამასთანავე, საინტერესოა, რამდენად წვდება დროებითი საგამოძიებო კომისიის კომპეტენცია აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საფინანსო ვალდებულებების შეუსრულებლობის შეწავლას.

ქვეყნების პარლამენტები დელეგირებას ახდენენ მათი კონტროლისა და გამოძიების (მოკვლევის) კომპეტენციებისა მის მიერვე შექმნილ სპეციალიზირებულ საგამოძიებო კომისიებზე. კომისიის კომპეტენცია პარლამენტის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსის ფარგლებში განიმარტება და უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს კონტროლის კომპეტენციიდან გამომდინარეობს.

როდესაც პარლამენტის საგამოძიებო ფუნქციებზეა საუბარი, აღნიშნული კომპეტენცია ხშირად იყენებს საქმეზე მოსმენისა და ზეპირი განხილვის მექანიზმებს, რომლის ძირითადი მიზანიც პოლიტიკური და არა მხოლოდ სამართლებრივი კონტროლის განხორციელებაა.

ამიტომ, სამართლებრივ დოქტრინაში ხშირად იმის კითხვა იმასთან დაკავშირებით, პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისია პოლიტიკური ხასიათის ორგანოა თუ მასში სჭარბობს კვაზი-სასამართლო ფუნქციები. მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის ფუნქციები პოლიტიკური სტატუსით არის ნაკარნახევი, დროებითი საგამოძიებო კომისიის მოკვლევის სამართლებრივი შედეგების თვალსაზრით, იგი კვაზი-სასამართლო ორგანოდაც უნდა იქნას განხილული.

პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის სამართლებრივი სტატუსი უმეტეს ქვეყნებში ქვეყნის კონსტიტუციებით, პარლამენტის რეგლამენტებით ან კანონებით განისაზღვრება. რიგ ქვეყნებში საგამოძიებო ორგანოების სტატუსი ან კონსტიტუციით ან რეგლამენტით ან/და კანონით რეგლამენტირდება.

ევროპის ქვეყნებში დროებითი საგამოძიებო კომისიის სხვადასხვა მოდელები და სამართლებრივი საფუძვლები გააჩნია.

**ავსტრიაში** საგამოძიებო კომისიის შექმნის საკითხსა და მისი მუშაობის წესს კონსტიტუციის 53-ე მუხლი განსაზღვრავს. ავსტრიაში კომისიის შექმნის უფლებამოსილება პარლამენტის ეროვნულ საბჭოს გააჩნია. კომისიის შექმნის კომპეტენციით არ სარგებლობს ფედერალური საბჭო.<sup>310</sup>

**ბულგარეთის** პარლამენტში ad hoc საგამოძიებო კომისია ფუნქციონირებს, რომლის სამართლებრივი სტატუსიც ბულგარეთის კონსტიტუციის 79-ე მუხლითაა განსაზღვრული<sup>311</sup>. კომისიებს აქვთ როგორც მოკვლევის ისე გამოძიების წარმოების ფუნქცია.

<sup>310</sup> Federal Constitutional Law of Austria, <[http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Erv&Dokumentnummer=ERV\\_1930\\_1](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Erv&Dokumentnummer=ERV_1930_1)>.

<sup>311</sup> Constitution of the Republic of Bulgaria, <<http://www.parliament.bg/en/const>>.

**ჩეხეთის რესპუბლიკის** პარლამენტში კონსტიტუციის 30-ე მუხლის თანახმად, დეპუტატთა პალატა უფლებამოსილია პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მესუთედის მოთხოვნით საჯარო ინტერესების სფეროს მიკუთვნებული საკითხის გამოძიების წარმოების მიზნით, შექმნას საგამოძიებო კომისია.<sup>312</sup>

**დანის კონსტიტუციური აქტის** 51-ე ნაწილი განსაზღვრავს, რომ პარლამენტი უფლებამოსილია შექმნას დროებითი საგამოძიებო კომისია საჯარო მნიშვნელობის საკითხის შესასწავლად.<sup>313</sup>

**ლატვიის კონსტიტუციის** 26-ე მუხლი ადგენს პარლამენტის მიერ დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნას.<sup>314</sup>

**პოლონეთის კონსტიტუციის** 111-ე მუხლის თანახმად, სეიმი უფლებამოსილია შექმნას დროებითი საგამოძიებო კომისია კონკრეტული საკითხის შესწავლის მიზნით.<sup>315</sup>

**პორტუგალიის კონსტიტუციის** 178-ე მუხლი ადგენს, რომ პარლამენტი უფლებამოსილია შექმნას დროებითი საგამოძიებო კომისია ქვეყნისათვის მნიშვნელოვან საკითხებთან დაკავშირებით.<sup>316</sup>

**გერმანიის ბუნდესტაგს** მისი წევრების ერთი მეოთხედის მოთხოვნით, უფლება აქვს შექმნას საგამოძიებო კომისია.<sup>317</sup>

**ლუქსემბურგის კონსტიტუციის 64-ე** მუხლის თანახმად, პარლამენტს უფლება აქვს შექმნას დროებითი საგამოძიებო კომისია.<sup>318</sup>

საინტერესო მაგალითი იკვეთება შვედეთის შემთხვევაში. **შვედეთის** საპარლამენტო სისტემა არ ითვალისწინებს დროებითი საგამოძიებო კომისიების შექმნას, თუმცა აღნიშნული სისტემით, პარლამენტის თექვსმეტივე კომიტეტს შესაძლებლობა ეძლევა მნიშვნელოვან საკითხებთან დაკავშირებით საჯარო მოსმენები ან/და შეხვედრები გამართოს. ამ სისტემის უნაკალურობა მდგომარეობს იმაში, რომ დროებითი საგამოძიებო კომისიის არსი კომიტეტების მიერ გამართულ საჯარო მოსმენებში ვლინდება. დროებითი საგამოძიებო კომისია, როგორც ასეთი ცალკე არ არსებობს, იგი კომიტეტის ფორმატშია ინტეგრირებული. მაგალითად **კვიპროსის წარმომადგენელთა პალატას** შეუძლია საგამოძიებო კომისიის შექმნა მხოლოდ საკითხის ღრმად შესწავლის მიზნით. პარლამენტის ყველა კომიტეტს შეუძლია იმოქმედოს საგამოძიებო კომისიის სტატუსით საჭიროების შემთხვევაში.

საკმაოდ სუსტი საპარლამენტო კონტროლის კომპეტენციით გამოირჩევა **სლოვაკეთის პარლამენტი**, რომელსაც არ აქვს დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის უფლებამოსილება.

დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის მიზანს მთავრობის საქმიანობის ზედამხედველობა წარმოადგენს. საგამოძიებო კომისიის

<sup>312</sup> The Constitution of Czech Republic, <<http://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html>>.

<sup>313</sup> Constitutional Act of Denmark, <[http://www.thedanishparliament.dk/Publications/My\\_Constitutional\\_Act\\_with\\_explanations/Chapter%205.aspx](http://www.thedanishparliament.dk/Publications/My_Constitutional_Act_with_explanations/Chapter%205.aspx)>.

<sup>314</sup> Constitution of The Republic of Latvia, <<http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>>.

<sup>315</sup> Constitution of the Republic of Poland, <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>.

<sup>316</sup> Constitution of the Portuguese Republic, <<http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf>>.

<sup>317</sup> Basic Law of the Federal republic of Germany (article 44), <[http://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic\\_law-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf)>.

<sup>318</sup> Constitution of Luxembourg, <[http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/recueils/Constitution/constitution\\_gdl.pdf](http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/recueils/Constitution/constitution_gdl.pdf)>.

ერთ-ერთ დამატებითი ფუნქცია კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის დებულებების პატივისცემის უზრუნველყოფაში გამოიხატება.

დროებითი საგამოძიებო კომისიის ეფექტურობას მისი უფლებამოსილებები განაპირობებს. ამ კუთხით, კომისიის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან უფლებამოსილებას სხვადასხვა ადმინისტრაციულ თუ კერძო სტრუქტურებში დაცული ინფორმაციის შემოწმება და მასალებზე წვდომა წარმოადგენს. ამასთანავე, გასათვალისწინებელია ის ფაქტორი, რომელი ორგანოებიდან შეუძლია საჭირო დოკუმენტაციის გამოთხოვა საგამოძიებო კომისიას და რამდენად სავალდებულო ძალა გააჩნია მის გადაწყვეტილებას ადმინისტრაციული ხელისუფლების ორგანოებისათვის, ასევე, არის თუ არა დასჯადი ადმინისტრაციული თუ კერძო პირების უარი კომისიის მოთხოვნების შესრულებასთან დაკავშირებით.

დროებითი საგამოძიებო ორგანოების კომპეტენციის კუთხით შეიძლება გამოიყოს უფლებამოსილების ორი ტიპი: კომისიები, რომელთაც გამოძიების უფლებამოსილება გააჩნიათ<sup>319</sup> და კომისიები, რომლებიც მხოლოდ საპარლამენტო ზედამხედველობისა და კონტროლის ფარგლებში ახორციელებენ მოკვლევასა და შემოწმებას<sup>320</sup>.

საქართველოს პარლამენტის მნიშვნელოვანი ორგანოა დროებითი საგამოძიებო კომისია, რომელიც შექმნილია საქართველოს კონსტიტუციის 56-ე მუხლისა და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 55-ე მუხლის საფუძველზე. საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისია იქმნება სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტების გამოკვლევისა და რეაგირების მიზნით ან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფო და საზოგადოებრივი საკითხების შესასწავლად.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 55-ე მუხლი დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის სამ საფუძველს იცნობს: „ინფორმაციას სახელმწიფო ორგანოს, თანამდებობის პირის კანონსაწინააღმდეგო ქმედების შესახებ, კორუფციული სამართალდარღვევის შესახებ, რომლებიც საფრთხეს უქმნის საქართველოს სახელმწიფო უშიშროებას, სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ თუ სხვა ინტერესებს; სახელმწიფო ბიუჯეტის, ადგილობრივი თვითმართველი ერთეულის ბიუჯეტის არამართლზომიერი ხარჯვის შესახებ; რომლის შესწავლაც სახელმწიფო და საზოგადოებრივი თვალსაზრისით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია.”

**პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის უმთავრეს დანიშნულებას სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების და საჯარო ფინანსების განკარგვის კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის შემოწმება წარმოადგენს. დროებით საგამოძიებო კომისიას ადმინისტრაციულ ხელისუფლებაზე კონტროლის მძლავრი ბერკეტები გააჩნია. კომისიის მოთხოვნით, სახელმწიფო ორგანოები, თანამდებობის პირები, იურიდიული და ფიზიკური პირები ვალდებული არიან განსაზღვრულ ვადაში წარმოადგინონ კომისიის მუშაობისათვის აუცილებელი დოკუმენტი და სხვა საჭირო მასალები.**

<sup>319</sup> ამგვარ ქვეყნებს განეკუთვნებიან: ავსტრია, ბელგია, ბულგარეთი, ჩეხეთი.

<sup>320</sup> ამგვარ ქვეყნებს განეკუთვნება კვიპროსი, დანია, ფინეთი, ლატვია.

პარლამენტის დროებით საგამოძიებო კომისიას, მისთვის მინიჭებული საგანგებო და ექსტრაორდინალური უფლებამოსილების გამო, როგორცაა, შესაბამისი საჯარო თუ კერძო პირის გამოძახება, ახსნა-განმარტების ჩამორთმევა და სხვა მას კვაზი-სასამართლოს ორგანოს ბუნებასაც ანიჭებს.

პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისია, როგორც კონსტიტუციური ინსტრუმენტი, მნიშვნელოვანია ძალთა ბალანსისათვის საქართველოს კონსტიტუციაში.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 56-ე მუხლი, დროებით საგამოძიებო კომისიის შექმნის საკითხის დასმის პრეროგატივას პარლამენტის ფართო სუბიექტთა წრეს ანიჭებს, როგორცაა: პარლამენტის თავმჯდომარე, კომიტეტი, ფრაქცია და პარლამენტის შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესუთედი. კომისიის შექმნის შესახებ საკითხის დასმის უფლებამოსილების მქონე პირთა ფართო წრე ხელს უწყობს პარლამენტის კონტროლის კომპეტენციის გაძლიერების პროცესს და მთავრობის ანგარიშვალდებულებას პარლამენტის მიმართ. დროებითი საგამოძიებო კომისიის შემადგენლობის განსაზღვრის წესი და კომისიის წევრად უმრავლესობის არაუმეტეს ნახევრის რაოდენობა ხელს უწყობს ოპოზიციური პარტიების მონაწილეობას აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის პროცესში. ოპოზიციური საპარლამენტო პარტიების მონაწილეობა განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების ზედამხედველობისა და კონტროლის პროცესში.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 58-ე მუხლი დროებითი საგამოძიებო კომისიის უფლებამოსილების საერთო ვადას არაუმეტეს 6 თვით განსაზღვრავს, რაც არ არის მიზანშეწონილი. დროებითი საგამოძიებო კომისიის ამგვარი მოკლე ვადით შემოსაზღვრამ შესაძლოა უარყოფითი როლი შეასრულოს კომისიის მუშაობის შედეგზე. არის საკითხები, რომლის შესწავლას და სათანადო მოკვლევას ექვსთვიანი ვადა არ ყოფნის, განსაკუთრებით ნიშანდობლივია, როდესაც საკითხი შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებასა და საჯარო ფინანსების კანონიერი ხარჯვის თემებს, რომელიც ხანგრძლივ მოკვლევასა და შესწავლას საჭიროებს.

საპარლამენტო კონტროლის სიძლიერეზე მიუთითებს ის ფაქტი, რომ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 64-ე მუხლის თანახმად „დროებითი საგამოძიებო კომისიის მოთხოვნის შემთხვევაში მის სხდომაზე გამოცხადება სავალდებულოა.“ ამასთანავე, უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს ეფექტური საზედამხედველო ფუნქციები ვლინდება მის კომპეტენციაში იმასთან დაკავშირებით, რომ დროებითი საგამოძიებო კომისიის მოთხოვნის შემთხვევაში, სახელმწიფო ორგანოები, თანამდებობის პირები, იურიდიული და ფიზიკური პირები ვალდებული არიან, კომისიის მიერ განსაზღვრულ ვადაში, დადგენილი წესით, წარადგინონ საკითხის გამოკვლევისათვის აუცილებელი დასკვნები და სხვა საჭირო მასალები.

დროებითი საგამოძიებო კომისიის კონტროლის კომპეტენცია იკვეთება გამოძიებლის დავალდებულებაში, დროებითი საგამოძიებო კომისიის წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე, საქართველოს მთავარი პროკურორის დავალებით უზრუნველყოს კომისიის წევრებისათვის სისხლის სამართლის საქმისა და მასალების გაცნობის შესაძლებლობა.



დროებითი საგამოძიებო კომისიის კვაზი-სასამართლო ბუნება ვლინდება იმაშიც, რომ მას უფლება აქვს, შესასწავლ საკითხთან დაკავშირებით გამართოს ზეპირი მოსმენა და ამა თუ იმ გარემოების გამო მოიწვიოს და წერილობითი ახსნა-განმარტება ჩამოართვას შესაბამის პირებს.

კომისიის კვაზი-სასამართლო ბუნებიდან გამომდინარე, დროებითი საგამოძიებო კომისია ეფექტურ როლს ასრულებს კანონდარღვევის აღკვეთის ხელშეწყობის კუთხით, რაც ამ ორგანოს პრევენციულ ბუნებაზე მეტყველებს. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 64-ე მუხლი განსაზღვრავს, რომ „დროებით საგამოძიებო კომისიას უფლება აქვს, განსახილველ საკითხზე ინფორმაციის მოსმენის, კონტროლისა და შემოწმების შედეგად საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტის გამოვლენის შემთხვევაში დასვას საკითხი იმ შესაბამისი ორგანოს ან თანამდებობის პირის წინაშე, რომელიც ვალდებულია აღკვეთოს საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევა, ხოლო საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის ხასიათის გათვალისწინებით შესაბამისი ორგანოს ან თანამდებობის პირის წინაშე დასვას გამოძიების დაწყების, ადმინისტრაციული ან დისციპლინური წარმოების აღძვრის, უკანონო მფლობელობიდან სახელმწიფო ქონების გამოთხოვის ან სახელმწიფოსთვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების საკითხი.“

პარლამენტის კომპეტენციის სიძლიერეს მის მიერ საპარლამენტო სტრუქტურების ფორმირების მოქნილი სისტემა განსაზღვრავს.

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, საქართველოს კონსტიტუციის 56-ე მუხლის მეორე ნაწილი უზრუნველყოფს შესაძლებლობას პარლამენტის წევრთა ერთი მეხუთედისათვის (ნაცვლად ერთი მეოთხედისა) ჩამოაყალიბონ საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიები პარლამენტის გადაწყვეტილების თანახმად. აღნიშნული საკონსტიტუციო ცვლილება დადებითად შეფასდა ვენეციის კომისიის მიერ. მისი განმარტებით „პარლამენტის წევრთა რაოდენობის შემცირებამ, რაც აუცილებელია საპარლამენტო კომისიის ჩამოყალიბებისათვის, შესაძლებელია, ხელი შეუწყოს მცირე ოპოზიციური პარტიების როლის განმტკიცებას. მიუხედავად ამისა, ხაზი უნდა გაესვას, რომ „გადაწყვეტილება“ უმრავლესობისთვის პროცესში თვითნებობის უფლების მნიშვნელობას, რადგან ეს ძირს გამოუთხრის ოპოზიციის უფლებებს. შხვა შემთხვევაში, ტექსტის ცვლილება იქნებოდა კონტრპროდუქტიული იმ მიზნისა, რაც არის პარლამენტში ოპოზიციის სტატუსის გაძლიერება. პარლამენტის რეგლამენტი არ უნდა იყოს იმგვარი, რომ გაართულოს საპარლამენტო კომისიის შექმნა, მაშინ როდესაც შესაბამისი გადაწყვეტილება არის მიღებული პარლამენტართა მეხუთედის მიერ.“<sup>321</sup>

დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნისათვის პარლამენტის წევრთა რაოდენობის შემცირება ხელს შეუწყობს პარლამენტის კონტროლის კომპეტენციის გაზრდას საჯარო ფინანსებისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის მართვაზე. აღნიშნული ცვლილებით, ოპოზიციურ

<sup>321</sup> ევროპის კომისია დემოკრატიისთვის კანონის გზით (ვენეციის კომისია), მოსაზრება №543/2009, CDL(2010)028, სტრასბურგი, 2010 წლის 15 ოქტომბერი, 7, <<http://constcommission.ge/1-5>>.

პარტიებსაც მიეცემათ შესაძლებლობა სახელმწიფო ბიუჯეტის, ადგილობრივი თვითმართველი ერთეულის ბიუჯეტის არამართლზომიერი ხარჯვის შესწავლის მიზნით საგამოძიებო კომისიის შექმნისა. უმაღლესი საკანონმდებლო კომპეტენციის გაძლიერებისა და საპარლამენტო პროცედურის მოქნილობის უზრუნველყოფის მიზნით, შესაძლებელია, საბიუჯეტო სახსრების არამართლზომიერ ხარჯვასთან დაკავშირებით დროებითი საგამოძიებო კომისია პარლამენტის მიერ შეიქმნას პარლამენტის წევრთა არანაკლებ 10 წევრის მოთხოვნით. ცვლილება ხელს შეუწყობს პარლამენტის წევრთა როლის გაზრდას საბიუჯეტო კონტროლის პროცესში.

არ უნდა იქნას გაზიარებული ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „საქართველოს პარლამენტში დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნისათვის პარლამენტის წევრთა ერთ მესუთედამდე შემცირება ქმნის რისკს, რომ დროებითი საგამოძიებო კომისიები შესაძლოა გამოყენებულ იყოს პოლიტიკური ზეწოლის საშუალებად ან პოლიტიკური ყურადღების მოსაპოვებლად და საზოგადოებაში საკუთარი თავის წარმოსაჩენად.“<sup>322</sup> დროებითი საგამოძიებო კომისიის მოქნილი პროცედურით ჩამოყალიბება ხელს შეუწყობს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს ex-post საფინანსო კონტროლის კომპეტენციის განმტკიცებას საქართველოში.

ზოგიერთ ქვეყანაში დროებით საგამოძიებო კომისიას გამოძიების წარმოების ფუნქცია გააჩნია და კვაზი-სასამართლოს ბუნებისაა. ამ თვალსაზრისით, ფინეთი, ირლანდია, ესპანეთი და შვედეთი გამონაკლისს წარმოადგენს, სადაც საგამოძიებო კომისიები საპარლამენტო კომიტეტების მსგავსად მოკლებულნი არიან გამოძიების წარმოების ფუნქციას.

პარლამენტის საგამოძიებო კომისიების კომპეტენციის სიძლიერეს დიდწილად კომისიის სხდომაზე ადმინისტრაციული ხელისუფლების მაღალი თანამდებობის პირების მოწმის სახით დაბარების უფლებამოსილება განაპირობებს და ამ უკანასკნელთა ვალდებულება ჩვენება მისცენ კომისია მისთვის საინტერესო საკითხებთან დაკავშირებით. ამასთანავე, როგორც ქვეყნებში, როგორცაა, ავსტრია, საბერძნეთი, ირლანდია და ჰოლანდია დროებითი საგამოძიებო კომისიას უფლება აქვს გარკვეული სანქციები დაუწესოს იმ თანამდებობის პირებს, როლებიც უარს განაცხადებენ კომისიის მოთხოვნების შეუსრულებლობაზე. ამ თვალსაზრისით საინტერესოა ავსტრია. მისი კანონმდებლობის თანახმად, კომისიის მოთხოვნების შეუსრულებლობა ადმინისტრაციული ჯარით ისჯება, რაც შეეხება ჰოლანდიას, სანქცია ადმინისტრაციული პატიმრობით არის გამოხატული.

პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიების კომპეტენციის სიძლიერეს დიდწილად განაპირობებს მისი ურთიერთობა სასამართლო სისტემასთან და ამ უკანასკნელის ვალდებულება გადასცეს კომისიას სასამართლოს ხელთ არსებული მასალები კომისიის მოთხოვნის შემთხვევაში. ამ ტიპის პრაქტიკა არსებობს ავსტრიაში, ბელგიაში, ფინეთში და იტალიაში. მაგალითად, საფრანგეთში, ირლანდიაში და

<sup>322</sup> ბაბეკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბერგერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, თბ., 2012, 128.

<<http://www.georgischerknoten.de/images/knoten/GeorgischeBuecher/giz2013-ge-rewriting-a-contitution.pdf>>.

საგამოძიებო კომისიასა და სასამართლოს შორის ამგვარი ინტერაქცია არ არსებობს.

საგამოძიებო კომისიის, როგორც მძლავრი საპარლემენტო კონტროლის მექანიზმის წარმოსაჩენად, გაზიარებულ უნდა იქნას ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ ეფექტურ საპარლამენტო კონტროლს აქვს მნიშვნელოვანი პოტენციალი გააუმჯობესოს მთავრობის მუშაობის ხარისხი, იგი ფორმირებას ახდენს მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებისა და წარმატებას ან წარუმატებლობას აღწევს სასურველი შედეგების მისაღებად.<sup>323</sup>

2016 წლის მარტის თვეში, მითითებული სადოქტორო ნაშრომის კვლევის ფარგლებში, გამოთხოვილ იქნა საჯარო ინფორმაცია<sup>324</sup> საქართველოს პარლამენტიდან. მიღებული ინფორმაციის თანახმად, 2008 წლიდან 2016 წლის 22 მარტის ჩათვლით, საქართველოს პარლამენტის მიერ ექვსჯერ შეიქმნა საგამოძიებო კომისია. საანგარიში პერიოდის განმავლობაში, დროებითი საგამოძიებო კომისია არ შექმნილა საფინანსო საკითხების თაობაზე. 2008 წლიდან 2016 წლის 22 მარტის ჩათვლით, საგამოძიებო კომისიის შექმნა მიზანშეუწონლად იქნა მიჩნეული თორმეტჯერ. არც ერთხელ არ დამდგარა დღის წესრიგში დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საკითხი საფინანსო საკითხებთან დაკავშირებით.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, დასკვნის სახით შეიძლება აღინიშნოს, რომ 2008 წლიდან 2016 წლის 22 მარტის ჩათვლით, საგამოძიებო კომისია არც ერთხელ არ შექმნილა საფინანსო საკითხებთან დაკავშირებით.

როგორც კვლევის შედეგად ირკვევა, პარლამენტის ეფექტურ საგამოძიებო კომისიას უნდა ჰქონდეს **შემდეგი ფუნქციები:**

კომისიას უნდა ჰქონდეს საგამოძიებო ფუნქცია და იძულების ხასიათი, რაც მისი მუშაობის ეფექტურობას განაპირობებს.

მას უნდა უნდა ჰქონდეს საჯარო დაწესებულებებიდან ინფორმაციისა და საჭირო დოკუმენტების დაუბრკოლებელი მიღების შესაძლებლობა.

საგამოძიებო კომისიის წევრებს უნდა ჰქონდეთ საჯარო დაწესებულებებსა და ადმინისტრაციულ ორგანოებში დაუბრკოლებელი შესვლის უფლება მოკვლევის განსახორციელებლად.

კომისიის წევრებს უნდა ჰქონდეს უფლება, მოსთხოვოს საჯარო მოხელეს ან მასთან გათანაბრებულ პირს საჭირო დოკუმენტის ან ინფორმაციის დაუყოვნებლივ წარმოდგენა.

პარლამენტის დროებითმა საგამოძიებო კომისიამ უნდა ამართოს საჯარო მოსმენები მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საქმეებთან დაკავშირებით, მათ შორის როდესაც საქმე ეხება საჯარო ფინანსების არამიზნობრივად განკარგვას.

დროებითი საგამოძიებო კომისიის ერთ-ერთ მთავარ კონსტიტუციურ პრეროგატივას აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ

<sup>323</sup> Marsh I., The Commons Select Committee System in the 2015-2020 Parliament, Regnet Research Paper, No.90, Regulatory Institutions Network., 2015, 11. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2666825](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2666825).

<sup>324</sup> საქართველოს პარლამენტის საორგანიზაციო დეპარტამენტის უფროსის №2792/2-4 (28.03.2016) წერილი.

უფლებამოსილების თვითნებურად, ბოროტად გამოყენების კონტროლი უნდა წარმოადგენდეს.

კომისიას უფლება უნდა ჰქონდეს მოწმეს მოსთხოვოს კითხვებზე პასუხის გაცემა და ჩვენების მიცემა მიუხედავად იმისა ინფორმაცია იწვევს თუ არა პირის თვითინკრიმინირებას.

კომისიისათვის განზრახ ცრუ ან არასწორი ინფორმაციის მიწოდება უნდა ისჯებოდეს კანონით დადგენილი წესით.

საქართველოს კონსტიტუციამ და სხვა აქტებმა ნათლად უნდა გაწეროს პარამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის ფუნქციები მთავრობის მიერ საჯარო ფინანსების არამიზნობრივად ხარჯვასთან დაკავშირებით.

## **7.4 მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება – პარლამენტის საფინანსო კონტროლის მნიშვნელოვანი მექანიზმი**

მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება საპარლამენტო კონტროლისა და ზედამხედველობის უმნიშვნელოვანესი მექანიზმია. მისი გამოყენებით, ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო ახორციელებს აღმასრულებელი ხელისუფლების საფინანსო კონტროლს, როგორც წინასწარ, ისე შემდგომ ეტაპებზე. მითითებულ თავში გაანალიზებულია კონცეფცია „responsible government”, როგორც საპარლამენტო დემოკრატიის ქვაკუთხედი.

ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოყენებით, აკონტრილებს მთავრობის საქმიანობას საჯარო ფინანსების მართვასთან დაკავშირებით.

### **7.4.1 კონცეფცია „responsible government” – საპარლამენტო დემოკრატიის ქვაკუთხედი**

კონსტიტუციონალიზმში კონცეფცია „responsible government” პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლიანი მთავრობის ანგარიშვალდებულებას გულისხმობს. „responsible government”-ის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ მთავრობას აქვს უნარი მიიღოს გადაწყვეტილებები და აგოს მათზე პასუხი პარლამენტისა და საზოგადოების წინაშე. პასუხისმგებლიანი მთავრობა, როგორც საპარლამენტო ანგარიშვალდებულების პრინციპი, საპარლამენტო დემოკრატიის ქვაკუთხედს შეადგენს.

დემოკრატიის ტრადიციულ-ლიბერალური თეორია წარმომადგენლობითი დემოკრატიის აღწერისას გამომდინარეობს ცენტრალური თეზისიდან, რომელის ანგლო-საქსურ ისტორიასთან არის დაკავშირებული. დემოკრატია აღინიშნება, როგორც „responsible government” ე.ი. როგორც საპასუხისმგებლო მართვა, მთავრობა, რომელსაც უნარი აქვს მიიღოს გადაწყვეტილებები და აგოს მათზე

პასუხისმგებელი პოლიტიკური მმართველობის შეზღუდვაა წარმომადგენლობითი დემოკრატიის გაგების ძირითადი ელემენტი.<sup>325</sup>

„responsible government“-ის კონცეფცია რაციონალური პარლამენტარიზმის იდეის გამოვლინებას წარმოადგენს. ძლიერი, ქმედითი და პასუხისმგებელი მთავრობა ეფექტური მმართველობის მნიშვნელოვანი წინაპირობაა.

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ მთავრობის პასუხისმგებლობის დაყენების თვალსაზრისით თანამედროვე და ტრადიციული პარლამენტარიზმი ერთი და იგივე არაა. ამ მხრივ ერთმანეთისაგან იმიჯნება ტრადიციული (კლასიკური) და რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი.<sup>326</sup>

ტრადიციული პარლამენტარიზმის პირობებში, არ არსებობს არავითარი წინაღობა მთავრობის პასუხისმგებლობის დაყენებისა, რომელიც სხვადასხვა ფორმით შეიძლება გამოიხატოს: უნდობლობის გამოცხადება, იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყება, ინტერპელაცია და სხვა.

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ პასუხისმგებლობის სისტემატური დაყენება მთავრობის არასტაბილურობას იწვევს.<sup>327</sup>

რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის იდეამ კი მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება კონსტიტუციით გაწერილი პროცედურით და ვადით გაითვალისწინა, რათა თავიდან ყოფილიყო აცილებული მთავრობის არასტაბილურობა და კონსტიტუციური უწყესრიგობა. ამ კუთხით, რაციონალიზებულმა პარლამენტარიზმმა დიდი წვლილი შეიტანა ქვეყნების კონსტიტუციური წესრიგისა და მთავრობის სტაბილურ ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით.

რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის კონცეფცია და მთავრობის სტაბილურობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საბიუჯეტო კონტროლის, ფისკალური დისციპლინის დამყარების დროს, როდესაც ერთის მხრივ მნიშვნელოვანია პარლამენტის მხრიდან მთავრობის საქმიანობაზე ეფექტური კონტროლის განხორციელება და მეორეს მხრივ გასათვალისწინებელია მთავრობის სტაბილური ფუნქციონირება საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურად განკარგვის კუთხით.

აღმასრულებელი ხელისუფლების პასუხისმგებლობა ფუნდამენტური კონსტიტუციური პრინციპია ბრიტანეთის ვესტმინისტერის ტიპის საპარლამენტო სისტემაში. აღნიშნული პრინციპის თანახმად, მინისტრები პასუხისმგებელი არიან პარლამენტს წინაშე მათი საკურატორო სამინისტროებისა და მთლიანად მინისტრთა კაბინეტის ქმედებებისა და განხორციელებული საჯარო და საფინანსო პოლიტიკის გამო.

აღმასრულებელი ხელისუფლების საფინანსო საქმიანობაზე პარლამენტის კონსტიტუციური კონტროლის პრინციპი დაფუძნებულია პრეცედენტების, საპარლამენტო პრაქტიკის საფუძველზე და ნაკლებად

<sup>325</sup> ბურგენბერგერი ბ., დემოკრატიის თეორია, 28, <<http://www.migri-law.ge/>>. (3.03.16).

<sup>326</sup> ცანავა ლ., მთავრობის პასუხისმგებლობა, როგორც ძალაუფლების დაბალანსების მექანიზმი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში, სამართლის ჟურნალი №1, 2014, თბ., 299.

<sup>327</sup> ლოლო ფ., პარლამენტარიზმი, ნ. ცქიტიშვილისა და მ. ბაღვაძის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბ., 2005, 101.

გაწერილი კანონმდებლობის მიხედვით. მაგალითად, ისეთ ქვეყნებში, როგორც არის გაერთიანებული სამეფო და კანადა, მთავრობის საფინანსო პასუხისმგებლობა ასევე, ეფუძნება მათ მიერ ფიცის დადების ტრადიციას. ვესტმინისტრის ტიპის ქვეყნების სამართლებრივი სისტემებისათვის დამახასიათებელია მინისტრთა კაბინეტის წევრების როგორც ინდივიდუალური, ისე კოლექტიური პასუხისმგებლობის პრინციპი საფინანსო ვალდებულებების შეუსრულებლობასთან დაკავშირებით.

ვესტმინისტრის ტიპის ქვეყნებში, საფინანსო საკითხებთან დაკავშირებით, პარლამენტის წინაშე მინისტრების კოლექტიური პასუხისმგებლობა სხვადასხვა ფორმებს იძენს. უპირველესად აღსანიშნავია, რომ მთავრობა რჩება თანამდებობაზე, მანამ სანამ ინარჩუნებს პარლამენტის ნდობას. აღნიშნულის საფუძველზე, ან მთლიანი მთავრობა რჩება თანამდებობაზე ან ტოვებენ თანამდებობას კოლექტიურად.

მინისტრთა კაბინეტმა მხარი უნდა დაუჭიროს მთავრობის საფინანსო პოლიტიკას, ისინი ასევე, ვალდებულნი არიან გადადგნენ ან მთავრობის დაშლა მოითხოვონ თუ პარლამენტი მათ ნდობას არ გამოუცხადებთ. ეს შეიძლება დაკავშირებული იყოს ბიუჯეტთან დაკავშირებით კენჭისყრისას ან საფინანსო ვალდებულების შეუსრულებლობისას.

საფინანსო საკითხებთან დაკავშირებით მინისტრების კოლექტიური პასუხისმგებლობა გულისხმობს, რომ ისინი შემოსაზღვრულნი არიან მთლიანად მთავრობის როგორც კონსტიტუციური ორგანოს გადაწყვეტილებებით, თუნდაც ცალკეულ მინისტრს ან მინისტრებს არ ჰქონდეთ მიღებული მონაწილეობა კაბინეტის განხილვებში და გადაწყვეტილებებში. მინისტრები გუნდურად იღებენ პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას.

მინისტრები შეთანხმებულად საუბრობენ პარლამენტში, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ პრემიერ მინისტრი გაათავისუფლებთ მათ ამ პასუხისმგებლობიდან. ეს შეიძლება მოხდეს მაშინ, როდესაც მთავრობას არ აქვს ჩამოყალიბებული საფინანსო პოლიტიკა ამა თუ იმ საკითხთან დაკავშირებით და პარლამენტს აძლევს საშუალებას კენჭისყრა ჩაატაროს ამ ტიპის საკითხებზე ან როდესაც პრემიერ-მინისტრი უფლებას აძლევს მინისტრს ან მინისტრებს რომ პარლამენტში განსხვავებული პოზიცია დააფიქსიროს საჯარო პოლიტიკის, მათ შორის საფინანსო პოლიტიკის ამა თუ იმ საკითხებთან დაკავშირებით.

სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვის დროს, ცალკეული მინისტრები უფლებამოსილნი არიან ინდივიდუალურად მონაწილეობა მიიღონ საპარლამენტო დებატებში და პარლამენტისგან განსხვავებული პოზიციაც დააფიქსირონ. მინისტრები ვალდებულნი არიან დაიცვან დებატების კონფიდენციალურობა. ვესტმინისტრის ტიპის პარლამენტისათვის დამახასიათებელია მთავრობის ერთ გუნდად წარმომადგენლობა, რომელიც კოლექტიურად პასუხს აგებს პარლამენტის წინაშე საფინანსო ვალდებულების შეუსრულებლობისათვის.

საფინანსო ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო, მინისტრები, ასევე, „პერსონალურადაც პასუხისმგებელნი არიან პარლამენტის წინაშე. პარლამენტის წინაშე მინისტრების ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა ვრცელდება როგორც მათი

ქმედებებისათვის, ისე მის საკურატოროსფეროში შემავალი სტრუქტურებისა და საჯარო მოხელეების ქმედებებთან დაკავშირებითაც. საჯარო მოხელის მიერ კანონის უხეშ დარღვევას შესაძლოა მინისტრის თანამდებობიდან გადადგომაც მოჰყვეს”.<sup>328</sup>

ძალაუფლების შეზღუდვა მიიღწევა მთავრობის კონტროლისა და პასუხისმგებლობის პრინციპების გამოყენებით. აქედან გამომდინარე, კონტროლი კონსტიტუციონალიზმის მთავარი კონცეფციაა. კონტროლისა და პასუხისმგებლობის სისტემა უზრუნველყოფს მთავრობის რაციონალურობას, ხდის მას უფრო წინდახედულსა და თანმიმდევრულს. მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე, პარლამენტის მეშვეობით კი საზოგადოების წინაშე.<sup>329</sup>

ზოგიერთი მეცნიერი „responsible government“-ს განმარტავს, როგორც ქვეყნის მართვას აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ, რომელიც პარლამენტის მეშვეობით ანგარიშვალდებულია ხალხის წინაშე.<sup>330</sup> აღნიშნული მიდგომა უპირველესად პარლამენტის წარმომადგენლობითი ხასიათიდან გამომდინარეობს და პარლამენტარიზმის ძირითად არსს გამოხატავს.

ანგარიშვალდებულება ისეთივე ძველი მექანიზმია, როგორც თავად ცივილზებული მთავრობა. ანგარიშვალდებულებას რეტროსპექტიული ხასიათი გააჩნია, რომელიც მთავრობის მიერ უკვე განხორციელებულ ქმედებებს ეხება. აღმასრულებელ ხელისუფლებას ენიჭება სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელების უფლებამოსილება საზოგადოებრივ სიკეთის და არა საკუთარი ინტერესების სასარგებლოდ. კანონის უზენაესობის პრინციპი კი გულისხმობს იმას, რომ ძალაუფლების მქონე პირებმა არ უნდა გადააჭარბონ მათ უფლებამოსილებებს.<sup>331</sup>

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების პასუხისმგებლობის, ანგარიშვალდებულებისა და კონტროლის საკითხი აქტუალურია დემოკრატიული მმართველობის მქონე ქვეყნებისათვის. ნებისმიერი აღმასრულებელი ხელისუფლება პასუხისმგებელია.<sup>332</sup>

ანგარიშვალდებული მთავრობა წარმოუდგენელია შემდეგი კონსტიტუციური პრინციპების გარეშე, როგორცაა: კანონის უზენაესობა, სახალხო სუვერენიტეტი და შეზღუდული მთავრობა.<sup>333</sup>

ასევე, მისაღებია ზოგიერთი მეცნიერის შეფასება იმასთან დაკავშირებით, რომ მთავრობის კონტროლისა და პასუხისმგებლობის ფორმების მრავალფეროვნებით მაინც საპარლამენტო სისტემა გამოირჩევა. საპარლამენტო სისტემაში პასუხისმგებელი მთავრობის არსებობა მისი უდავო კრიტერიუმია.<sup>334</sup>

<sup>328</sup> იხ: ინფორმაცია: *Andre Munro* < <http://www.britannica.com/topic/ministerial-responsibility> >.

<sup>329</sup> *ცანავა ლ.*, მთავრობის პასუხისმგებლობა, როგორც ძალაუფლების დაბალანსების მექანიზმი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში, სამართლის ჟურნალი №1, 2014, თბ., 289.

<sup>330</sup> *Umeshwari C.*, Responsible Government: a case study of Bihar, 1919-1937, the University of Michigan, 2007, 23.

<sup>331</sup> *Turpin C., Tomkins A.*, British Government and the Constitution, Cambridge, 2007, 132

<sup>332</sup> *Bradley A., Ewing K.*, Constitutional and Administrative Law, Harlow, 2007, 107.

<sup>333</sup> *Patrick J., McGrath.*, the Way to Responsible Government: the Constitutional Re-Structuring America Needs, US, 2000, 2.

<sup>334</sup> *ლოვოვ ე.*, თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, ნ. ცქიტიშვილისა და მ. ბალავაძის თარგმანი, ვ. კეშელავას რედაქტორობით, თბ., 2002, 128.

ზოგიერთი მეცნიერი კონცეფციას „responsible government” კანადის სამართლებრივ კონტექსტში შემდეგნაირად განმარტავს: მთავრობა, რომელიც თემთა პალატაში არის წარმოდგენილი მინიჭებული აქვს ქვეყნის მართვის უფლებამოსილება, რადგან იგი თემთა პალატაში ინარჩუნებს უფლებამოსილებას ზედამხედველობა გაუწიოს პალატის წევრთა უმრავლესობას<sup>335</sup>.

ზოგიერთი მეცნიერი პასუხისმგებლიანი მთავრობის კონტექსტში წარმომადგენლობითი მთავრობის იდეას ავითარებს<sup>336</sup>, რომელიც დიდ ბრიტანეთისა და კანადის საპარლამენტო მმართველობისთვისაა დამახასიათებელი.

მეცნიერთა ნაწილი „responsible government”-ის „არჩევითი” კუთხით გაგებას არასაკმარისს უწოდებს.<sup>337</sup>

პასუხისმგებლიანი მთავრობის კონცეფცია უპირველესად სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარეობს.

აღნიშნული პრინციპი გულისხმობს არა მხოლოდ იმას, რომ სახელმწიფო ქმნის მართლწესრიგს და შესაბამის გარანტიებს. აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის ისეთივე სავალდებულოა ადმინისტრაციის კანონიერების პრინციპი, როგორც ხელისუფლების სხვა შტოებისთვის. სამართლებრივი სახელმწიფოს არსი კანონის მიერ ხელისუფლების შეზღუდვა და ბოჭვაა. თანამედროვე სამართლებრივი და კონსტიტუციური სახელმწიფოს იდეა აღმოცენდა ხელისუფლების შეზღუდვის იდეასთან მჭიდრო კავშირში.<sup>338</sup>

სამართლებრივი სახელმწიფოს მთავარი პრინციპი, მისი მიზანი და ამოცანა საზოგადოებისა და პიროვნების თავისუფლების უზრუნველყოფაში მდგომარეობს<sup>339</sup>. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი, როგორც უშუალოდ მოქმედი კონცეფცია მთავრობის სამართლებრივ ბოჭვას და პარლამენტის წინაშე ანგარიშგებას გულისხმობს.

სამართლებრივ სახელმწიფო ერთის მხრივ ანგარიშავლდებულების დაცვას ხოლო მეორეს მხრივ აღმასრულებელი ხელისუფლების სტაბილურობას ემსახურება.

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის ერთ-ერთ ელემენტს აღმასრულებელი ხელისუფლების პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლობა წარმოადგენს.

როგორც ზოგიერთი მეცნიერი აღნიშნავს, საპარლამენტო დემოკრატიის არსებითი ნიშანია მთავრობის პარლამენტის მიერ ფორმირება და მისი პოლიტიკური პასუხისმგებლობა უმაღესი საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე. აღნიშნული გულისხმობს იმას, რომ მთავრობის ფორმირება მხოლოდ არჩევნებით არ განისაზღვრება, იგი წარმოადგენს პარტიებს შორის პოლიტიკური ვაჭრობის შედეგს.

<sup>335</sup> *Senator Douglas Everett and Senator Duff Roblin*, A Question of Responsible Government, Canadian Parliamentary Review, 11:1 (Spring 1988) 14-17.

<sup>336</sup> *Dunn C.*, A Note on the Meaning of Responsible Government, Canadian Parliamentary Review, Vol.11, no 3, 1988, 12, <[http://www.revparl.ca/11/3/11n3\\_88e\\_Dunn.pdf](http://www.revparl.ca/11/3/11n3_88e_Dunn.pdf)>.

<sup>337</sup> *Birch A.H.*, Representative and Responsible Government, University of Toronto Press, Toronto, 1969, 138.

<sup>338</sup> განმარტებითი იურიდიული ლექსიკონი სამართლებრივ სახელმწიფოზე, <[http://library.court.ge/gil/index.php?term\\_id=487](http://library.court.ge/gil/index.php?term_id=487)>.

<sup>339</sup> *Sommermann K.-P.*, Art. 20, in: v. Mangoldt H., Klein F., Starck Ch. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, München 2010, 232.



ამასთანავე, ეს გულისხმობს, რომ მთავრობამ თავისი მანდატი შეიძლება დაასრულოს პარლამენტის ვადის ამოწურვამდე, თუ ამას გადაწყვეტს პარლამენტი მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების გაზით.<sup>340</sup>

გაზიარებულ უნდა იქნას მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ ნდობა-უნდობლობის საკითხი შესაძლოა წამოიჭრას მთავრობის ფუნქციონირების თითქმის ყველა ეტაპზე.<sup>341</sup>

როგორც ზოგიერთი მეცნიერი განმარტავს, საქართველოს კონსტიტუცია სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპს რამდენიმე დებულებით აღიარებს. აღნიშნული პრინციპი მოხსენიებულია კონსტიტუციის პრეამბულაში, რომელიც სამართლებრივი სახელმწიფოს დამკვიდრებას საქართველოს მოქალაქეთა ურყევ ნებად და კონსტიტუციის ერთ-ერთ ძირითად მიზნად და ამოცანად აცხადებს. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის გარკვეული ელემენტები – მათ შორის კონსტიტუციის უზენაესობის, ხელისუფლების დანაწილებისა და ადამიანის ძირითად უფლებათა წარუვალობისა და უზენაესობის პრინციპები კონსტიტუციის მე-5, მე-6 და მე-7 მუხლებით და ადამიანის ძირითადი უფლებების განმამტკიცებელი ცვლადი დებულებით არის უზრუნველყოფილი.<sup>342</sup>

პასუხისმგებლიანი მთავრობის მნიშვნელობა განსაკუთრებით იზრდება მის მიერ საბიუჯეტო უფლებამოსილებების განხორციელებისას. მთავრობის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის შეუსრულებლობას შესაძლებელია პარლამენტის მიერ მისთვის უნდობლობის გამოცხადება ან ინტერპელაციის პროცედურას მოჰყვეს, ხოლო კონსტიტუციის პრინციპების დარღვევა ან საფინანსო დანაშაულის ჩადენა შესაძლებელია ინპიჩმენტის აღძვრის ან/და დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძველიც გახდეს.

კონცეფცია „responsible government” საბიუჯეტო კონტროლის როგორც წინასწარ, ისე შემდგომი საბიუჯეტო კონტროლის ეტაპებზე ვლინდება. პარლამენტში სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის წარდგენასთან ერთად მთავრობა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშსაც წარადგენს. პარლამენტის წინაშე მთავრობის პასუხისმგებლობას საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით რეტროაქტიული ხასიათიც გააჩნია. აღმასრულებელი ხელისუფლება პასუხს აგებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებაზე და პარლამენტს წარუდგენს ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს. აღმასრულებელი ხელისუფლება პასუხს აგებს იმ ქმედებებზე, რომელიც საპარლამენტო კონტროლამდე განხორციელდა.

პასუხისმგებლიანი მთავრობის კონცეფციის ჭრილში პარლამენტის საფინანსო კომპეტენცია მთავრობის მიერ საბიუჯეტო სახსრების განკარგვის კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის ზედამხედველობასა და კონტროლს გულისხმობს. პასუხისმგებლიანი მთავრობა პარლამენტის

<sup>340</sup> Diermeier D., Eraslan H., Merlo A., A Structural Model of Government Formation, January 2003, *Econometrica*, Vo.71, No.1, 27, <<http://public.econ.duke.edu/~psarcidi/lunchf08/dierersmerlo.pdf>>.

<sup>341</sup> Huber J. D., The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, *The American Political Science Review* Vol. 90, No. 2, 1996, 270, <http://www.jstor.org/stable/2082884>.

<sup>342</sup> *კობახიძე ი.*, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართალი, სამართლის ჟურნალი №1, 2013, თბ., 308.

მიერ განსაზღვრულ პოლიტიკას და „კანონებს ახორციელებს და მათ ადმინისტრირებას ახდენს“<sup>343</sup>.

## 7.4.2 უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი – საფინანსო კონტროლის მექანიზმი

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამ საქართველოს კონსტიტუციაში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი შემოიტანა.

საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის თანახმად, მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება ხორციელდება უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის საფუძველზე. აღნიშნული მექანიზმის გამოყენება გათვალისწინებულია საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის თანახმადაც, თუ პარლამენტი ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 2 თვის განმავლობაში ვერ მოახერხეს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებას. საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლი იმპერატიულად განსაზღვრავს, რომ გარკვეული ვადის განმავლობაში ბიუჯეტის მიუღებლობის შემთხვევაში, ავტომატურად იწყება უნდობლობის მექანიზმის გამოყენება.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ მთავრობის მოქმედი შემადგენლობისათვის უნდობლობის გამოცხადებასთან ერთად, პარლამენტი ნდობას უცხადებს მთავრობის ახალ შემადგენლობას. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი შესაძლებლობას აძლევს პარლამენტს თავიდან აიცილოს სამთავრობო კრიზისი და განმუხტოს დაძაბულობა ხელისუფლების შტოებს შორის.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი ვენეციის კომისიამაც გააკრიტიკა. კომისიის შეფასებით, უნდობლობის საკითხის აღძრვასთან დაკავშირებული წესები თავიდან უნდა იყოს განხილული და გადახედილი. პროცედურა იმგვარად არის გაწერილი, რომ პარლამენტის მიერ შეუძლებელი გახდეს პრემიერ-მინისტრის თანამდებობიდან გადაყენება. ვენეციის კომისიის დასკვნით, არ არსებობს კენჭისყრის საჭიროება უნდობლობის პროცედურის აღსაძვრელად. ანდა ჩატარდეს მხოლოდ ერთი კენჭისყრა. საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-4 ნაწილის დანაწესი<sup>344</sup> არ არის შესაბამისობაში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან. ალოგიკურია, პრემიერ-მინისტრისთვის ნდობის გამოსაცხადებლად პარლამენტის წევრთა ერთი მეორედის მხარდაჭერა, ხოლო უნდობლობის შესახებ გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით პრეზიდენტის ვეტოს გადასალახად სამი მეხუთედის უმრავლესობა. ეს აძლევს ძალიან დიდ ძალაუფლებას პრეზიდენტს და აკნინებს არა მხოლოდ პარლამენტის ძალაუფლებას, არამედ პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკურ

<sup>343</sup> მერინგი მ., საჯარო ფინანსების მართვა სამხრეთ კავკასიაში – გარე და საპარლამენტო საფინანსო კონტროლი, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ჩარჩოების ანალიზი, GIZ-ის პროგრამა, ბონი, 1 ნოემბერი 2014, 5, <http://sao.ge>.

<sup>344</sup> პარლამენტის მიერ იმავე კანდიდატის წარდგენა ხმათა სამი მეხუთედის გადაწყვეტილებით.

პასუხისმგებლობასაც, რაც უნდა იყოს ახალი სისტემის ქვაკუთხედი. ვენეციის კომისია განმარტავს, რომ მეორე მოსმენის შემდეგ მხოლოდ ერთი დადებითი ცვლილება შევიდა: შემცირდა პროცედურის ვადები. ეს არის დადებითი მოვლენა, თუმცა არასაკმარისია.<sup>345</sup>

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის მიმდინარეობისას, კონსტიტუციის 81-ე მუხლთან დაკავშირებით პროფესორმა ბლანკენაგელმა აღნიშნა, რომ პრეზიდენტს არც ერთ შემთხვევაში არ უნდა ჰქონოდა პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილება. მან კონსტიტუციის 81-ე მუხლთან დაკავშირებით შემდეგი პრობლემები დაასახელა: პროცედურული ეტაპების რაოდენობა, ვადები და კვორუმი.<sup>346</sup> პროფესორი ფიშიც თვლიდა, რომ პრეზიდენტს არ უნდა ჰქონოდა პარლამენტის ნებისმიერ დროს დათხოვნის უფლებამოსილება.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართულ მოდელს მთელი რიგი ხარვეზები გააჩნია, რაც შეუსებამოა ხელისუფლების დანაწილებისა და გაწონასწორების კონსტიტუციურ პრინციპთან.

საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის თანახმად უნდობლობის საკითხის აღძვრის შესახებ პარლამენტს შეიძლება მიმართოს პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორმა მესუთედმა, რა არარეალურად მაღალი ციფრია, რაც საპარლამენტო კრიზისის გამომწვევი ერთ-ერთი ხელშემწყობი ფაქტორი შეიძლება გახდეს. როგორც წესი, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტრუმენტის ინიცირებისათვის ევროპის უმრავლეს ქვეყნებში პარლამენტის წევრთა ერთი მეოთხედის ან უფრო ნაკლების შემადგენლობას იყენებენ.<sup>347</sup>

საქართველოს კონსტიტუციით უნდობლობის საკითხის აღძვრისათვის ცალკე კენჭისყრის გათვალისწინება მიზანშეუწონელია და პროცესის გაჭიანურებას ემსახურება. ამასთანავე, აბსოლუტურად ირაციონალურია ის ფაქტი, რომ საკითხის აღძვრის გადასაწყვეტად საჭიროა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა – იგივე რაოდენობა რაც უნდობლობის გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილებისათვის არის საჭირო. პარლამენტის მიერ უნდობლობის შესახებ გადაწყვეტილება თავისი მნიშვნელობით და საკითხის საბოლოო გადაწყვეტის კუთხით გაცილებით მაღლა დგას საკითხის ინიცირებისაგან განსხვავებით, რომელიც საბოლოო შედეგის მატარებელი არ არის. ამ ორი საკითხის ერთ რანგში აყვანა არსებითად ეწინააღმდეგება კონსტიტუციურ პრინციპებს და უნდა შეიცვალოს.

საქართველოში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ერთ-ერთ ხარვეზს წარმოადგენს მისი განხილვის გაწეული პროცედურა, რაც წინააღმდეგობაში მოდის კონსტიტუციურ წესრიგთან. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიზანი ხელისუფლების შტოებს შორის დაძაბულობის განმუხტვა და არა მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის დაცვა და გადარჩენა უნდა იყოს. საქართველოში უნდობლობის კონსტრუქციული

<sup>345</sup> ვენეციის კომისიის 2010 წლის 7 ოქტომბრის დასკვნა, CDL-AD(2010)028 Final opinion on the draft constitutional law on amendments and changes to the constitution of Georgia – Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010).

<sup>346</sup> ბაბუკი ვ., ფიშიც ს., რაიჰენბუჟერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, თბ., 2012, 167.

<sup>347</sup> ამგვარი პრაქტიკა მოქმედებს შემდეგ ქვეყნებში: ბელგია, ისრაელი, სლოვენია, პოლონეთი, უნგრეთი, ეკვადორი, გერმანია.

ვოტუმის მექანიზმი ძირითადად პრემიერ-მინისტრის დაცვისა და მისი პოსტის სტაბილურობის შენარჩუნებაზეა ორიენტირებული. თავისი არსით უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მიზანი კონსტიტუციური წესრიგისა და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის უზრუნველყოფაა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ქვეყნისათვის საზიანოა, როდესაც კონსტიტუციური მექანიზმი ხელისუფლების რომელიმე ერთი შტოს ინტერესებს ემსახურება.

საქართველოში პროცედურის სრულად გასაველად საჭიროა არანაკლებ 60 დღე, რაც შეუთავსებელია უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის არსსა და მიზანთან. როგორც წესი, ამგვარად გაწეული პროცედურა არ მოქმედებს ევროპული ქვეყნების დიდ ნაწილში. საქართველოში უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტრუმენტი პრემიერ-მინისტრის ინტერესებს და მის მიერ ფარული შეთანხმებების წარმოების წახალისებას ემსახურება.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ პარლამენტის იმ წევრებმა უნდა დაასახელონ მთავრობის ახალი შემადგენლობა, ვინც უნდობლობა გამოუცხადა მას. საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლი კი განსაზღვრავს, რომ პრემიერ-მინისტრობის ახალი კანდიდატის წარდგენის უფლება აქვს პარლამენტის წევრთა სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორ მესუთედს.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის არსიდან გამომდინარე, მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებას და მთავრობის ახალი შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადებას საერთო პროცედურა უნდა აწესრიგებდეს და ერთმანეთის გაუყოფელი ნაწილი უნდა იყოს. საქართველოს კონსტიტუციაში რატომღაც აქცენტი კეთდება მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის ახალ კანდიდატურაზე და საუბარი არ არის მთავრობის ფორმირებაზე, რაც არსებითად წინააღმდეგობაში მოდის უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის არსთან. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გამოყენებას შედეგად უნდა მოჰყვეს მთლიანად მთავრობის, როგორც კოლექტიური ორგანოს ცვლილება.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს ეწინააღმდეგება და პარლამენტის როლს აკნინებს საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლის ის დანაწილი, რომლის თანახმადაც, საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოს გადალახვა და მთავრობის ახალი შემადგენლობისათვის მხარის დაჭერას პარლამენტის სიითი შემადგენლობის სამი მესუთედის მხარდაჭერა სჭირდება. პრეზიდენტის ვეტო საერთოდ არ უნდა გამოიყენებოდეს პარლამენტის მიერ კონსტრუქციული ვოტუმის გამოყენებისას, ვინაიდან მთავრობის ფორმირება და უნდობლობის გამოცხადების გზით მისთვის უფლებამოსილების შეწყვეტა პარლამენტის მთავარ კომპეტენციას წარმოადგენს. უნდობლობის ვოტუმის დროს პრეზიდენტის ვეტოს გამოყენება ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციურ პრინციპს ეწინააღმდეგება.

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ უნდობლობის კონსტრუქციულ ვოტუმზე გათვალისწინებული პრეზიდენტის ვეტო, რომლის გადასალახად და პროცედურის დასასრულებლად ხმათა 3/5-ია საჭირო, როდესაც ნდობის გამოცხადებისთვის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობაა საკმარისი. ეს პარლამენტს არათანაბარ ვითარებაში აყენებს მთავრობასთან, ვინაიდან თუ აღმოჩნდება, რომ მთავრობა და

პრეზიდენტი ერთ პოზიციას იზიარებენ, პარლამენტში შექმნილი ოპოზიციური უმრავლესობა (თუ ის 3/5-ზე ნაკლებია) ყოველთვის დათხოვნის საფრთხის წინაშე დგას.<sup>348</sup>

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის შეფასებით, 2010 წლის კონსტიტუციის პროექტი ხელისუფლების შტოებს შორის ბალანსის თვალსაზრისით პარლამენტის როლი უკიდურესად სუსტია, ხოლო მთავრობა, კერძოდ კი, პრემიერ-მინისტრი ძალაუფლების მატარებელ მონსტრად გვევლინება, რომელიც ჩრდილავს ხელისუფლების ყველა სხვა უმაღლესი ორგანოს უფლებამოსილებას. განსაკუთრებით შემაშფოთებელია პრემიერის მიერ ნდობა გამოცხადებული მთავრობის სრული შემადგენლობის შეცვლის უფლებამოსილება, რა დროსაც პარლამენტის როლი უგულვებელყოფილია, პარლამენტის ბერკეტები მყოფე და ამ ბერკეტების გამოყენების რთული პროცედურის გათვალისწინებით.<sup>349</sup>

ხელისუფლების დანაწილებისა და გაწონასწორების სისტემას შეუძლია მთავრობა უფრო ყურადღებიანი გახადოს საზოგადოებაში არსებულ განსხვავებულ მოსაზრებებთან დაკავშირებით.<sup>350</sup>

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი საკმაოდ დეტალურად და ორგანულად არის რეგულირებული გერმანიის ძირითად კანონში. გერმანული მოდელი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის სრული დაცვით აყალიბებს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის კონსტიტუციურ მექანიზმს.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის გაწერა გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითად კანონში კონსტიტუციური წესრიგისა და ქვეყნის სტაბილური განვითარების მიზნით არის განპირობებული.

გერმანიის კანცლერის ძლიერი კონსტიტუციური პოზიციის უზრუნველყოფი მთავარი ელემენტი უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმია.<sup>351</sup> გერმანიის ძირითადი კანონის 67-ე მუხლის თანახმად, ფედერალური კანცლერი მანამდე არ მიიწვევა გადაყენებულად, სანამ მის უფლებამონაცვლეს კენჭი არ ეყრება და ბუნდესტაგი არ დაამტკიცებს.<sup>352</sup> უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ერთ-ერთ სპეციფიკას წარმოადგენს ის რომ, იგი ითვალისწინებს კანცლერის ახალი კანდიდატურის დასახელებას იმ პოლიტიკური სუბიექტებისგან, რომელთაგანაც ინიციატივა მოდის.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის განხილვის ვადები საკმაოდ შემჭიდროვებულია, რაც ამ მექანიზმის ეფექტურობასა და ოპტიმალურობას უწყობს ხელს. გერმანიის ძირითადი კანონის 67-ე მუხლის თანახმად, უნდობლობის საკითხის აღძვრიდან ახალი

<sup>348</sup> თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, სტატიათა კრებული, წიგნი 1, გ.კვერენხილაძისა და დ.გუგუნიას რედაქტორობით, თბ., 2012, 180.

<sup>349</sup> საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის დასკვნა 2010 წლის 20 ივლისის ინიცირებულ კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით, თბ., 2010, <<https://gyla.ge/ge/post/saia-parlaments-konstituciis-proeqttan-dakavshirebit-daskvnas-tsarudgens-59>>.

<sup>350</sup> Sargentich T, O., The Presidential and Parliamentary Models of National Governments, American University International Law Review 8 no. 2/3, 1993, 592.

<sup>351</sup> Pach M., German and Polish Constructive Vote of No Confidence. Convergence or Divergence? 255, <[http://www.tf.vu.lt/dokumentai/Admin/Doktorant%C5%B3\\_konferencija/Pach.pdf](http://www.tf.vu.lt/dokumentai/Admin/Doktorant%C5%B3_konferencija/Pach.pdf)>.

<sup>352</sup> Basic Law of the Federal Republic of Germany, <[www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)>.

კანცლერის არჩევამდე კონსტიტუციით გათვალისწინებულია ორმოცდარვა საათი. საქმის შემჭიდროვებულად განხილვის კუთხით, საინტერესო იქნებოდა გერმანული გამოცდილების გაზიარება, რითაც თავიდან იქნებოდა აცილებული პოლიტიკური არასტაბილურობა და სახელმწიფოებრივი კრიზისი. უნდობლობის გამოცხადების შემჭიდროვებულ ვადებში განხილვა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია როდესაც საქმე ეხება საბიუჯეტო საკითხებს, სადაც შემჭიდროვებულ ვადებში საქმის განხილვა მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს ფინანსური სტაბილურობის შენარჩუნებისთვის.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი ფუნქციონირებს პოლონეთშიც. აღნიშნული გულისხმობს პოლონეთის პარლამენტის – სეიმის მიერ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებას. პოლონეთის კონსტიტუციის 158-ე მუხლი მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების საკმაოდ რთულ პროცედურას გულისხმობს. პოლონეთის კონსტიტუციში გაწერილია დეპუტატთა რაოდენობა და უნდობლობის გამოცხადების საკმაოდ გაწვლილი წესი. გერმანიის ძირითადი კანონისგან განსხვავებით პოლონეთის კონსტიტუცია უნდობლობის გამოცხადების საკმაოდ რთულ პროცედურას აწესებს. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი გარკვეულწილად ჰგავს ქართულ მოდელს პროცედურის სურთულითა და განხილვის განგრძლივი ვადებით.

უნდობლობის დესტრუქციული ვოტუმისაგან განსხვავებით, კონსტრუქციული ვოტუმი მთავრობის სტაბილურობის უზრუნველყოფას ემსახურება.<sup>353</sup>

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმის ფარგლებში, შეზღუდულია პარლამენტის კომპეტენცია გადააყენოს მთავრობა, რადგან ჩვეულებრივი უნდობლობის მექანიზმისაგან განსხვავებით, კონსტრუქციული ვოტუმის შემთხვევაში ორი პირობა უნდა არსებობდეს: პარლამენტის წევრთა აბსოლუტური უმრავლესობის მხარდაჭერა და იმ პირზე შეთანხმება, რომელიც ალტერნატიულ მთავრობას უხელმძღვანელებს. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი ითვალისწინებს ახალი მთავრობის ფორმირებისათვის კენჭისყრას, რომელიც აბსოლუტური უმრავლესობის მიერ უნდა იყოს მხარდაჭერილი. ამასთანავე, იგივე უმრავლესობამ უნდობლობა უნდა გამოუცხადოს მოქმედ მთავრობას.<sup>354</sup>

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ერთ-ერთ დილემას შეიძლება წარმოადგენდეს ის ფაქტი, რომ შესაძლებელია, პარლამენტის წევრთა აბსოლუტური უმრავლესობა მხარს უჭერს მთავრობის გადაყენებას, თუმცა, ვერ თანხმდება ალტერნატიული მთავრობის მეთაურის და მთავრობის ახალ შემადგენლობაზე.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი საკმაოდ იშვიათია და მხოლოდ შვიდ ქვეყანაში ფუნქციონირებს: გერმანიაში (მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ იქნა შემოღებული), ესპანეთში (ფრანკოს რეჟიმის შემდეგ

<sup>353</sup> გვეენა და, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი, გორდიას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი №1, 2013, თბ., 330.

<sup>354</sup> Hazan R. Y., Analysis: Israel's new constructive vote of no-confidence, Chair, Department of Political Science, The Hebrew University of Jerusalem, March 18, 2014, 1, <[https://www.knesset.gov.il/spokesman/eng/PR\\_eng.asp?PRID=11200](https://www.knesset.gov.il/spokesman/eng/PR_eng.asp?PRID=11200)>.

იქნა შემოღებული), უნგრეთში, სლოვენისა და პოლონეთში (საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ იქნა შემოღებული), ბელგიაში (1995 წელს) და ისრაელში (2001 წელს). პირველმა ხუთმა ქვეყანამ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი შემოიღო ხანგრძლივი ავტორიტარული რეჟიმების შემდეგ, როდესაც ქვეყნები დაადგინეს დემოკრატიული განვითარების გზას. დაც შეეხება ბელგიასა და ისრაელს, მათ შეიმუშავეს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმი პოლიტიკური რეფორმების ფარგლებში.<sup>355</sup>

როგორც ზოგიერთი მეცნიერი აღნიშნავს, კონსტრუქციული ვოტუმისათვის ზემოაღნიშნული ორი პირობის არსებობის საჭიროებიდან გამომდინარე, საკმაოდ იშვიათია ამ მექანიზმის პრაქტიკაში გამოყენება. მის გამოყენებას რვაჯერ ჰქონდა ადგილი ისრაელის გარდა ექვსივე ქვეყანაში.<sup>356</sup>

პარლამენტის მნიშვნელოვან კომპეტენციებს განეკუთვნება: ინვესტიციების მექანიზმი, მთავრობისათვის ნდობისა და უნდობლობის გამოცხადების ინსტრუმენტები<sup>357</sup>. აღნიშნული კომპეტენციების არსებობა დიდწილად განაპირობებს პარლამენტის ძლიერი კონტროლის უფლებამოსილებას.

გაზიარებულ უნდა იქნას მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ უმრავლესობასა და მთავრობას შორის მუდმივი თანხმობის შენარჩუნება საპარლამენტო რეჟიმის მახასიათებლად შეიძლება იყოს მიჩნეული. თუ მათ შორის თანხმობა არაა, ეს იწვევს ერთ-ერთი მოთამაშის გავარდნას. უნდობლობის ვოტუმი მთავრობასა და უმრავლესობას შორის შესაძლო უთანხმოების გადაჭრის საშუალებაა.<sup>358</sup>

საპარლამენტო სისტემების მთავრობათა არასტაბილურობა აძლევს ამ სისტემას მოქნილობას სწრაფად შეცვალოს მთავრობა როდესაც გარემოებების ცვლილება ამას მოითხოვს. აქედან გამომდინარე, ის ფაქტი, რომ პარტიები უნდა შეთანხმდნენ მთავრობის ფორმირებასთან დაკავშირებით, აძლევს საპარლამენტო სისტემას ინსტიტუციონალიზებულ მექანიზმს გაუმკლავდეს დიდი რაოდენობის პარტიებს.<sup>359</sup>

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პირობებში, პარლამენტი არა მხოლოდ ნდობის ნაკლებობას იჩენს პრემიერ-მინისტრის მიმართ, არამედ, ასევე, ასახელებს იმ პიროვნებას, რომელსაც პარლამენტის ნდობა აქვს რათა მთავრობის ფორმირება განახორციელოს.<sup>360</sup>

პარლამენტარიზმის უპირატესობას წარმოადგენს ის, რომ საპარლამენტო სისტემის პირობებში, შესაძლებელი ხდება

<sup>355</sup> იქვე, 1.

<sup>356</sup> იქვე, 2

<sup>357</sup> Strom K., Muller C. W., Bergman T., Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Political Science, 2006, 166.

<sup>358</sup> ცანავა ლ., მთავრობის პასუხისმგებლობა, როგორც ძალაუფლების დაბალანსების მექანიზმი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში, სამართლის ჟურნალი №1, 2014, თბ., 299.

<sup>359</sup> Bagce H E., The Role of Political Institutions in Tackling Political Fragmentation and Polarization: Presidentialism Versus Parliamentarism, 2002, 152, <<http://eskidergi.cumhuriyet.edu.tr/makale/140.pdf>>.

<sup>360</sup> Twomey A., The Governor-General's Role in the Formation of Government in a Hung Parliament, Sydney Law School, Legal Studies Research Paper, No.10/85, August, 2010, 6, <<http://ssrn.com/abstract=1666697>>.

აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის არსებული ჩიხური მდგომარეობის შემთხვევაში, მოგვარებულ იქნას დაძაბულობა საკანონმდებლო ნდობის გამოცხადების ფაქტორის გათვალისწინებით.<sup>361</sup> ბეილისმა აღმოაჩინა, რომ კოლეგიურად მართულ პოლიტიკურ რეჟიმში დაბალია პროტესტისა და დემონსტრაციების დონე, ნაკლებია აჯანყებები, შეიარაღებული შეტაკებები და პოლიტიკური მკვლევლობებიც კი, ვიდრე ეს მონოკრატულად მართულ პოლიტიკურ რეჟიმებშია.<sup>362</sup>

გაზიარებულ უნდა იქნას მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი წარმოადგენს გამონაკლისს სხვადასხვა კონსტიტუციურ სისტემებში. აღნიშნული სისტემა ხშირად გაკრიტიკებულია იმის გამო, რომ დიდ ტვირთს აკისრებს სუსტ მთავრობებს.<sup>363</sup>

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის კონსტიტუციური მექანიზმი თავისი არსით, სახელისუფლებო კრიზისების პრევენციას უწყობდეს ხელს. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი ძირითადად პრემიერ-მინისტრის ინტერესების დაცვას ემსახურება და მაქსიმალურად აკნინებს პარლამენტის როლს ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელის გამოყენება განსაკუთრებით ზიანის მიმყენებელია საბიუჯეტო პროცესისათვის, რადგან როდესაც საკითხი ეხება მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენებას ბიუჯეტის თანხების არამიზნობრივად განკარგვის ან სახელმწიფო ბიუჯეტის შეუსრულებლობასთან დაკავშირებით, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ამგვარმა გაწევილმა პროცედურამ შესაძლებელია საფრთხე შეუქმნას ქვეყანაში საფინანსო წესრიგის განვითარებასა და სტაბილურობას.

საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურა განსაკუთრებულ მოქნილობას და პარლამენტის მაქსიმალურ ჩართულობას საჭიროებს. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურის რადენიმე თვით გაგრძელებამ შესაძლოა არსებითად დააზიანოს საბიუჯეტო პროცესი და საფრთხე შეუქმნას საჯარო წესრიგს ქვეყანაში.

2016 წლის მარტის თვეში, მითითებული სადოქტორო ნაშრომის კვლევის ფარგლებში, გამოთხოვილ იქნა საჯარო ინფორმაცია<sup>364</sup> საქართველოს პარლამენტიდან. მიღებული ინფორმაციის თანახმად, 2008 წლიდან 2016 წლის 22 მარტის ჩათვლით, საქართველოს პარლამენტის მიერ არც ერთხელ არ ყოფილა გამოყენებული საქართველოს მთავრობის ნდობა-უნდობლობის, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმები საქართველოს მთავრობის, საქართველოს მთავრობის წევრთა მიმართ საბიუჯეტო საკითხებთან, ბიუჯეტის

<sup>361</sup> იქვე, 152.

<sup>362</sup> იქვე, 152.

<sup>363</sup> Fernando S., La Moción De Censura: ¿Constructiva u 'Obstructiva'? (The Vote of No Confidence: Constructive or 'Obstructive', (April 15, 2015), Revista Espanola de Derecho Constitucional, 2015, 1, <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2594741](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2594741)>.

<sup>364</sup> საქართველოს პარლამენტის საორგანიზაციო დეპარტამენტის უფროსის №2792/2-4 (28.03.2016) წერილი.



შეუსრულებლობასთან ან საბიუჯეტო ხარჯების არამიზნობრივად გაწევასტან დაკავშირებით.

**დასკვნის სახით შეიძლება აღინიშნოს, რომ ნდობა-უნდობლობის მექანიზმს პარლამენტი არ იყენებს საფინანსო საკითხებთან დაკავშირებით.**

აღნიშნულიდან გამომდინარე, აუცილებელია, შეიცვალოს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მოქმედი პროცედურა, რათა იგი მოყვანილ იაქნს შესაბამისობაში ხელისუფლების დანაწილებისა და გაწონასწორების პრინციპთან. პარლამენტის მაქსიმალური ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს გადაწყვეტილების საბოლოო ხელს შეუწყობს პარლამენტარიზმის იდეის განვითარებას საქართველოში.

## VIII. საქართველოს პარლამენტის საგადასახადო პოლიტიკა

აღნიშნულ თავში გაანალიზებულია გადასახადებთან დაკავშირებით მოქმედი შერეული საკანონმდებლო ინიციატივა და რეფერენდუმის მექანიზმი გადასახადების შემოღებასთან დაკავშირებით.

გადასახადების შემოღებასთან დაკავშირებით რეფერენდუმის გამართვა არსებითად აკნინებს პარლამენტის ექსკლუზიურ კომპეტენციას საგადასახადო პოლიტიკის განსაზღვრასთან დაკავშირებით.

გადასახადების შემოღებასთან დაკავშირებით რეფერენდუმის ინსტრუმენტის გამოყენება ხელისუფლების დანაწილებისა და გაწონასწორების კონსტიტუციურ პრინციპს ეწინააღმდეგება.

### 8.1 პარლამენტის საგადასახადო კომპეტენცია და საკანონმდებლო ინიციატივა გადასახადებთან დაკავშირებით

„საგადასახადო პოლიტიკა არის სახელმწიფოს მიერ საბიუჯეტო შემოსავლების ეფექტიანი მობილიზაციის მიზნით შემუშავებული ღონისძიებების, წესების და მეთოდების ერთობლიობა. საგადასახადო პოლიტიკის უპირველესი მოთხოვნა არის გადასახადების დროული, ეფექტიანი და სამართლიანი ამოღების უზრუნველყოფა. საგადასახადო პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილია საგადასახადო სისტემა. იგი წარმოადგენს ქვეყნის პარლამენტის მიერ დაწესებული გადასახადების, მათი დაწესების, შეცვლისა და გაუქმების, გადახდევინების პრინციპების, საგადასახადო კონტროლის, კანონმდებლობის დარღვევისთვის პასუხისმგებლობის სახეების ერთობლიობას.“<sup>365</sup>

ზოგიერთი მეცნიერს, საგადასახადო სისტემის ძირითად კრიტერიუმებად მიაჩნია თანასწორობა, ეკონომიკური ნეიტრალობა, ორგანიზაციული უბრალოება, მოქნილობა და გადასახადების გაკონტროლება.<sup>366</sup>

„საგადასახადო პოლიტიკა ფისკალური პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილია. საგადასახადო პოლიტიკის მთავარი ამოცანებია შემოსავლების ზრდა და ეკონომიკური და სოციალური მიზნების ადგოკატირება. გადასახადები გამოიყენება სასურველ სოციალურ და ეკონომიკურ მიზნებზე ზეგავლენის მოსახდენად“<sup>367</sup>.

საგადასახადო პოლიტიკის განხორციელება ხშირად პარლამენტის განსაკუთრებულ კომპეტენციას მიეკუთვნება. ამის შესახებ ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუციაში პირდაპირ არის მითითებული. მაგალითად,

<sup>365</sup> ახალაია გ., საგადასახადო სისტემა და მისი როლი ტრანსპორტის მენეჯმენტის განვითარებაში, სადისერტაციო ნაშრომი, თბ., 2012, 102-103, <<http://gtu.ge/Stmm/Pdf/ladoaxalaia.pdf>>.

<sup>366</sup> ახალაია გ., საგადასახადო სისტემა და მისი როლი ტრანსპორტის მენეჯმენტის განვითარებაში, სადისერტაციო ნაშრომი, თბ., 2012, 108, <<http://gtu.ge/Stmm/Pdf/ladoaxalaia.pdf>>.

<sup>367</sup> შუალედური ანგარიში - სინგაპური, ესტონეთი, შვეიცარია, სამიზნე მოდელები ქართული ტრანსფორმაციისთვის, European Initiative Liberal Academy Tbilisi, ანგარიში - თენგიზ შერგელაშვილის და ელგუჯა ხოკრიშვილის ავტორობით, თბილისი, 2012, 16, <<http://www.ei-lat.ge>>.

ბულგარეთის 1991 წლის კონსტიტუციის მე-60 მუხლი ითვალისწინებს, რომ გადასახადები და მოსაკრებლები, ისევე როგორც საგადასახადო შეღავათები და ტვირთი, დგინდება მხოლოდ კანონით და შესაბამისად შედის სახალხო კრების განსაკუთრებულ კომპეტენციაში.

ძირითადად, ყველა ქვეყნის კონსტიტუცია განსაზღვრავს პარლამენტის უნიკალურ და ექსკლუზიურ როლს საგადასახადო კომპეტენციისა და ფისკალური დისციპლინის დამყარების კუთხით.<sup>368</sup> პარლამენტის ექსკლუზიური საგადასახადო კომპეტენცია, პარლამენტის როგორც საგადასახადო პოლიტიკის განმსაზღვრელი ორგანოს კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსიდან გამომდინარეობს. პარლამენტის საგადასახადო პოლიტიკა, როგორც პარლამენტის სტატუსის განმსაზღვრელი საკითხი სრულყოფილ კონსტიტუციურ რეგლამენტაციას საჭიროებს.

ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუციაში დეტალურად არის გაწერილი პარლამენტის საგადასახადო კომპეტენცია, თუმცა, არსებობენ კონსტიტუციები, რომლებიც პრინციპების დონეზე განსაზღვრავენ პარლამენტის უფლებამოსილებებს საგადასახადო სფეროში.

მაგ., ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუცია დეტალურად განსაზღვრავს კონგრესის საგადასახადო კომპეტენციას. „ამ საკითხს ძირითადად ეხება აშშ-ის კონსტიტუციის პირველი მუხლის მე-8 ნაწილი და კონსტიტუციის XVI (1913 წ.) შესწორება. კონსტიტუცია დეტალურად განსაზღვრავს, თუ რა შემთხვევაში არ შეიძლება საქონლის გადასახადით დაბეგვრა, აგრეთვე აღწერს შტატების უფლებამოსილებებს საგადასახადო სფეროში“<sup>369</sup>.

საქართველოს პარლამენტის საგადასახადო კომპეტენციას საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლი განსაზღვრავს. საქართველოს

<sup>368</sup> საფრანგეთის კონსტიტუციის 34-ე მუხლის თანახმად „კანონებს იღებს პარლამენტი. კანონი ადგენს ნორმებს, რომელიც ეხება გადასახადებისა და ყველა სხვა სახის გადასახადების საფუძვლებს, განაკვეთებსა და აკრეფის პირობების დადგენას. პოლონეთის კონსტიტუციის 217-ე მუხლი განსაზღვრავს, რომ „გადასახადებითა და სხვა სახელმწიფო მოსაკრებლებით დაბეგვრა, გადასახადითა და საგადასახადო განაკვეთებით დასაბეგრ სუბიექტთა განსაზღვრა, ასევე შეღავათების აღიარებისა და დანარჩენი გადასახადის ბათილობის პრინციპები და გადასახადებისგან განთავისუფლებულ სუბიექტთა კატეგორიები განისაზღვრება კანონით. ლიტვის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 67-ე მუხლის მე-15 ნაწილის თანახმად „სეიმი ადგენს სახელმწიფო გადასახადებსა და სხვა სავალდებულო გადასახადებს. ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციის პირველი მუხლის მე-8 ნაწილი ადგენს, რომ „კონგრესს უფლება აქვს დაადგინოს და მოკრიფოს გადასახადები..., რათა გადაიხადოს ვალები და იზრუნოს შეერთებული შტატების სახელმწიფო თავდაცვისა და საყოველთაო კეთილდღეობისათვის. პორტუგალიის კონსტიტუციის 103-ე მუხლის მეორე ნაწილი განსაზღვრავს, რომ „გადასახადები წესდება კანონებით, რომლებიც განსაზღვრავს მათ გამოყენებას, განაკვეთებს, ფისკალურ შემოსავლებს და აგრეთვე გარანტიებს გადასახადის გადამხდელთათვის“<sup>368</sup>.

<sup>369</sup> Constitution of the United States (Annotated), <<http://constitutions.vlex.com>>. (5.04.2013).

კონსტიტუციის 94-ე მუხლი პარლამენტს გადასახადებთან დაკავშირებით ექსკლუზიური კომპეტენციის მქონე ორგანოდ არ აღიარებს. ამავე მუხლის რეგლამენტაციის თანახმად, გადასახადებთან დაკავშირებით შესაძლებელია რეფერენდუმის გამართვა, რაც აკნინებს პარლამენტის როლს საგადასახადო პოლიტიკის განსაზღვრასთან დაკავშირებით.

საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლი თავისი შინაარსით წინააღმდეგობრივია.

საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლის პირველი, მეორე და მესამე ნაწილების თანახმად „სავალდებულოა გადასახადებისა და მოსაკრებლების გადახდა კანონით დადგენილი ოდენობითა და წესით. გადასახადებისა და მოსაკრებლების სტრუქტურას, შემოღების წესს ადგენს მხოლოდ კანონი. გადასახადებისაგან გათავისუფლება დასაშვებია მხოლოდ კანონით.“

საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლის პირველი, მეორე და მესამე ნაწილები საქართველოს პარლამენტს აღიარებენ საგადასახადო პოლიტიკის განმსაზღვრელ ექსკლუზიურ ორგანოდ, საქართველოს პარლამენტი იღებს კანონებს, მათ შორის საგადასახადო კანონმდებლობასაც.

საქართველოს პარლამენტის ექსკლუზიურ საგადასახადო კომპეტენციასთან მიმართებით, არსებითად წინააღმდეგობრივია საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლის მე-4 და მე-5 ნაწილები, რომლებიც გადასახადების შემოღებასთან დაკავშირებით რეფერენდუმის გამართვას ითვალისწინებს. აღნიშნული რეგულაცია არსებითად ეწინააღმდეგება საქართველოს პარლამენტის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სტატუსს და პარლამენტის ექსკლუზიურ კომპეტენციას საგადასახადო სფეროში.

როგორც ზოგიერთი მეცნიერი აღნიშნავს „ერთგვაროვნება არის თითქმის დამახასიათებელი ნიშანი თანამედროვე აშშ-ის საგადასახადო რეჟიმისათვის“<sup>370</sup>. ერთგვაროვნებაში უნდა იგულისხმებოდეს ქვეყნის საგადასახადო რეჟიმის საერთო განსაზღვრის სისტემა და ერთგვაროვანი სამართლებრივი მიდგომა საგადასახადო პოლიტიკის მიმართ. საგადასახადო კომპეტენცია არის პარლამენტის განუყოფელი უფლებამოსილება, რომელიც არ შეიძლება გაზიარდეს სხვა ორგანოსთან ან სხვა რომელიმე სამართლებრივ მექანიზმთან.

„სახელმწიფო პოლიტიკის არც ერთი საკითხი არ არის ისეთი მნიშვნელოვანი, როგორც გადასახადების სტრუქტურა და დონე“.<sup>371</sup>

გაზიარებულ უნდა იქნას მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „საგადასახადო სისტემა იმ დინამიკის გაცნობის უნიკალურ საშუალებას იძლევა, რომელიც აყალიბებს სახელმწიფოს და ფორმას აძლევს მას. დღეს, საქართველოს ჩამოყალიბებაში თავისი წვლილი შეაქვს სახელმწიფო-პოლიტიკური კურსის განმსაზღვრელ ისეთ იდეებს, როგორცაა: თანასწორობა და სამართლიანობა, ეკონომიკური ზრდა და განვითარება, ეფექტიანობა, ეკონომიკური და სოციალური ინტერესები, მათ შორის, კაპიტალი და შრომითი რესურსები. გარდა იმისა, რომ საგადასახადო სისტემა ნათელს ჰყენს პოლიტიკური ძალების

<sup>370</sup> Stanek Stanek S., – September 17, 2010, What Constitution says about taxation, 1, <[www.heartland.org/policy-documents/what-constitution-says-about-taxation](http://www.heartland.org/policy-documents/what-constitution-says-about-taxation)>.

<sup>371</sup> პოლიტიკური დიალოგის ინიციატივა, Initiative for Policy Dialogue, <<http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/programs/program.cfm?ptid=2&prid=89>>.

ურთიერთობას, ის ასევე, მრავლის მოქმედია სახელმწიფოს შესაძლებლობებზე და მის ფორმირებაზე.”<sup>372</sup>

პარლამენტის საგადასახადო კომპეტენცია ქვეყნის ფისკალური პოლიტიკის სიძლიერის განმსაზღვრელი მნიშვნელოვანი ფაქტორია. იგი სახელმწიფოებრიობის განმსაზღვრელი ატრიბუტია, რომელიც პარლამენტის როგორც უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს საკონტროლო კომპეტენციის სიძლიერეზე მიანიშნებს.

თითქმის ყველა ქვეყნის კონსტიტუცია პრინციპების დონეზე მაინც ცდილობს აღიაროს პარლამენტების უზენაესი როლი საგადასახადო წესრიგის განსაზღვრასა და დამკვიდრებაში. ფისკალური დისციპლინის დამყარება უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოების საკონტროლო კომპეტენციათა გამოყენებით ხორციელდება.

გადასახადების მხოლოდ საკანონმდებლო წესით დადგენის კონსტიტუციური პრინციპი და პარლამენტის ექსკლუზიური გადაწყვეტილება საგადასახადო ტვირთის განსაზღვრის შესახებ დიდწილად განაპირობებს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს უზენაეს როლს საბიუჯეტო პროცესში.

გადასახადების საკანონმდებლო წესით რეგლამენტაცია ხელს უწყობს პარლამენტის წინასწარი საფინანსო კომპეტენციის განმტკიცების პროცესს და პარლამენტარიზმის იდეის განვითარებას. ამასთანავე, ხელს უწყობს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს საკონტროლო კომპეტენციის გაძლიერების პროცესს და მთავრობის ანგარიშვალდებულებას პარლამენტის მიმართ.

პარლამენტი, მიუხედავად მმართველობის სისტემაში მისი ადგილისა და როლისა, წარმოადგენს საგადასახადო და ფისკალური პოლიტიკის ძირითად განმსაზღვრელ ორგანოს, რომელიც ხელს უწყობს წესრიგის დამყარებას საჯარო ფინანსებში და მთავრობის საბიუჯეტო კონტროლს მის მიერ ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგების კუთხით.

„საგადასახადო სისტემამ უნდა უზრუნველყოს შემოსავლების მდგრადობა, რათა ხარჯების გაღება უზრუნველყოფილი იყოს.”<sup>373</sup>

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ქვეყნების კონსტიტუციები ცდილობენ შეძლებისდაგვარად სრულყოფილად მოაწესრიგონ პარლამენტის საგადასახადო კომპეტენციის ფარგლები და წარმოაჩინო უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოების როლი ფისკალური წესრიგის განსაზღვრის კუთხით.

კონსტიტუციებში ძირითადად აქცენტირებულია პარლამენტის, როგორც მთავარი ფისკალური აგენტის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსი და მისი განმსაზღვრელი როლი საბიუჯეტო დისციპლინის დამყარების კუთხით.

საჯარო ფინანსების მართვა და მთავრობის საფინანსო კონტროლი პარლამენტის ექსკლუზიურ კომპეტენციას წარმოადგენს, რომელიც კონსტიტუციებით არის რეგლამენტირებული.

როგორც ზოგიერთი მეცნიერი განმარტავს, საგადასახადო საკითხებთან დაკავშირებით პარლამენტის საკონტროლო კომპეტენციას

<sup>372</sup> საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, საქართველოს საგადასახადო სისტემის მიმოხილვა, თბილისი, 2010 წლის მაისი, 3, <<http://transparency.ge>>.

<sup>373</sup> Principles of Tax Policy: Eighth Report of Session 2010-11, Vol.1, British Parliament, House of Commons, Treasury Committee, London, 2011, 18.

ორი მთავარი ფუნქცია გააჩნია: პარლამენტი კონტროლის კომპეტენციის განხორციელებით, კანონმდებლობაში შესწორებების შეტანასთან დაკავშირებით დებატებისა და საპარლამენტო შენიშვნების გზით ხელს უწყობს სრულყოფილი კანონმდებლობის მიღებას და უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული ხელისუფლების ანგარიშვალდებულებას უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე.<sup>374</sup>

პარლამენტის საგადასახადო კომპეტენციის გათვალისწინების კუთხით, მნიშვნელოვანია მხედველობაში იქნას მიღებული ურთიერთმიმართება გადასახადებს, სახელმწიფოს მშენებლობასა და მმართველობას შორის განსაკუთრებით განვითარებადი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში<sup>375</sup>.

„პარლამენტის უზენაესობა ემყარება ერთის მხრივ გადასახადების კონტროლისა და მეორეს მხრივ ასიგნებების გაღების კომპეტენციას. მთავრობას არ შეუძლია არც დაბეგვრის რეჟიმის შემოღება და არც სახელმწიფო შემოსავლების ხარჯვა პარლამენტის თანხმობისა და მისი მიერ დაბეგვრის წესების განსაზღვრის გარეშე“.<sup>376</sup>

პარლამენტის აღნიშნული ფუნქცია უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს გადასახადების კონტროლის კომპეტენციის ქვაკუთხედს წარმოადგენს. ამიტომ, სრულად უნდა იქნას გაზიარებული ზოგიერთი მეცნიერის ნააზრევი, რომელიც ადმინისტრაციული ხელისუფლების კონტროლის მნიშვნელობაზე საუბრობს.<sup>377</sup>

გაზიარებულ უნდა იქნას მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ სახელმწიფო შემოსულობებისა და გადასახადების შესახებ გადაწყვეტილებას უნდა იღებდეს პარლამენტი თავად, სხვა ნებისმიერ მხარის მონაწილეობის გარეშე.<sup>378</sup>

„მაშინ როდესაც პარლამენტის უპირველეს ამოცანას პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბება და საკანონმდებლო პროცესის განხორციელება წარმოადგენს, ასევე, სახელმწიფო შემოსულობებისა და გადასახადების განსაზღვრასთან მიმართებით, მთავრობა საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებულ კანონებს ახორციელებს და მათ ადმინისტრირებას ახდენს“<sup>379</sup>.

ამიტომ, სასურველია, ქვეყნების კონსტიტუციებმა ნათლად და არაორაზროვნად მოაწესრიგონ პარლამენტის ექსკლუზიური როლი საგადასახადო პოლიტიკის განსაზღვრის საქმეში, რაც საშუალებას მისცემს პარლამენტს ეფექტური წინასწარი და შემდგომი საფინანსო კონტროლი განახორციელოს საჯარო ფინანსებისა და შემოსულობების განკარგვაზე.

გაზიარებულ უნდა იქნას მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ გადასახადების მონწესრიგებელი კანონმდებლობა გასაგები უნდა იყოს

<sup>374</sup> Alt J., Preston I., Sibietta L., The Political Economy of Tax Policy, 1312-1313, <<http://www.ifs.org.uk/uploads/mirrleesreview/dimensions/ch13.pdf>>.

<sup>375</sup> Spies K., Petrucci R., Tax Policy Challenges in the 21<sup>st</sup> Century: Schriftenreihe IStR Band 86, 2014.

<sup>376</sup> Making Tax law, Report of a Working Party on the Institutional Processes for the Parliamentary Scrutiny of Tax Proposals and for the Enactment of Tax Legislation chaired by Sir Alan Budd, the Institute of Fiscal Studies, TLRC Discussion Paper #3, London, March, 2003, 4.

<sup>377</sup> Daintith T., Page A., The Executive in the Constitution: Structure, Autonomy, and Internal Control, Oxford University Press, Oxford, 1999, 1.

<sup>378</sup> მერიხი მ., საჯარო ფინანსების მართვა სამხრეთ კავკასიაში – გარე და საპარლამენტო საფინანსო კონტროლი, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ჩარჩოების ანალიზი, GIZ-ის პროგრამა, ბონი, 1 ნოემბერი 2014, 4, <<http://sao.ge>>.

<sup>379</sup> იქვე, 5.

მათვის ვისაც იურიდიული განათლება არ მიუღია.<sup>380</sup> აღნიშნულიდან გამომდინარე, უნდა აღინიშნოს, რომ პარლამენტის საგადასახადო კომპეტენციის მომწესრიგებელი სამართლებრივი აქტები უნდა იყოს განჭვრეტადი და შესაბამისი სამართლებრივი უსაფრთოების პრინციპთან.

ეფექტური პარლამენტი საფინანსო, მათ შორის საგადასახადო საკითხებთან დაკავშირებით უნდა ასრულებდეს შემდეგ მნიშვნელოვან ფუნქციებს: იგი ჩართული უნდა იყოს საგადასახადო პოლიტიკის დაგეგმვისა და მის შესრულებაზე მთავრობის კონტროლის საქმეში. პარლამენტმა უნდა განახორციელოს ეფექტური საკონტროლო ფუნქციები გადასახადებთან დაკავშირებით.

სასურველია, საქართველოს კონსტიტუციამ გაითვალისწინოს პარლამენტის საგადასახადო კომპეტენციის განმსაზღვრელი შემდეგი მთავარი პრინციპები:

**გადასახადები და მოსაკრებლები, ისევე როგორც საგადასახადო შეღავათები და ტვირთი დგინდება მხოლოდ კანონით და შესაბამისად შედის საქართველოს პარლამენტის განსაკუთრებულ კომპეტენციაში. არსებული გადასახადების შეცვლა შეიძლება განხორციელდეს პარლამენტის მიერ კანონის საფუძველზე.**

**საკანონმდებლო უფლებამოსილებათა დელეგირება დაუშვებელია საგადასახადო საკითხებთან დაკავშირებით.**

**რეფერენდუმის ჩატარება იკრძალება საგადასახადო საკითხებთან დაკავშირებით.** ამ შემთხვევაში, გათვალისწინებული უნდა იქნას ქვეყანათა დიდი უმრავლესობის გამოცდილება, სადაც საგადასახადო საკითხებზე რეფერენდუმის გამართვა აკრძალულია<sup>381</sup>.

**სავალდებულოა გადასახადებისა და მოსაკრებლების გადახდა კანონით დადგენილი ოდენობით და წესით.**

**გადასახადებისაგან გათავისუფლება, აგრეთვე სახელმწიფო ხაზინიდან ხარჯის გაღება დასაშვებია კანონის საფუძველზე, პარლამენტის გადაწყვეტილებით.**

**გადასახადებთან დაკავშირებით საკანონმდებლო საკითხების წინასწარი მომზადების, გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობის, პარლამენტის მიერ მის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების და მთავრობის საქმიანობის კონტროლის მიზნით პარლამენტში მისი უფლებამოსილების ვადით იქმნება საგადასახადო კომიტეტი.**

**საგადასახადო კომიტეტის უფლებამოსილებანი და საქმიანობის წესი განისაზღვრება საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით.**

„საფინანსო კანონი უნდა დაექვემდებაროს წინა – საკანონმდებლო განხილვას პარლამენტის კომიტეტში, სადაც მოხდება მთლიანი კანონის განხილვა და არა მისი ნაწილების. იმისათვის, რათა პარლამენტის მიერ უკეთესად განხორციელდეს საგადასახადო კანონმდებლობის განხილვა უნდა შეიქმნას საგადასახადო კომიტეტი, ასევე, უნდა დაფუძნდეს საგადასახადო სამართლის კომისია, რომელიც მიმოიხილავს

<sup>380</sup> *Monroe H.H.*, *Intolerable Inquisition? Reflections on the Law of Tax*, *The Hamlyn Lectures*, Stevens, 1981, 23, <<http://socialsciences.exeter.ac.uk>>.

<sup>381</sup> საგადასახადო საკითხებზე რეფერენდუმის გამართვას კრძალავენ იტალიის, პორტუგალიის, სერბეთის, საბურძნეთის კონსტიტუციები, ასევე რუსეთის ფედერაციის, ესტონეთის, უზბეკეთის „რეფერენდუმის შესახებ“ კანონები.

საგადასახადო კანონმდებლობის ეფექტურობას და გასცემს შეთავაზებებს ცვლილებებისათვის“<sup>382</sup>.

აუცილებელია პარლამენტის საგადასახადო კომპეტენციის გასაღრმავებლად, გაძლიერდეს უმაღლესი მაკონტროლებელი ორგანოს კომპეტენცია გადასახადებთან დაკავშირებით.

„საანგარიშო კონტროლის უმაღლესმა ორგანომ უნდა განახორციელოს გადასახადების აკრეფის ყოველსომომცველი კონტროლი და, ამავე დროს, ჰქონდეს გადამხდელთა ინდივიდუალური აქტების შესწავლის უფლება.“<sup>383</sup>

„სახელმწიფო გადასახადების კონტროლი, უპირველეს ყოვლისა, კანონიერებისა და შესაბამისობის კონტროლს წარმოადგენს. თუმცა, საანგარიშო კონტროლის უმაღლესმა ორგანომ საგადასახადო კანონმდებლობის გამოყენების კონტროლისას უნდა შეამოწმოს ეფექტიანობა, გადასახადის აკრეფის ორგანიზება, ასევე, შემოსავლების გეგმების შესრულება და, თუ საჭიროა, საკანონმდებლო ორგანოს შესთავაზოს არსებული კანონმდებლობის გაუმჯობესების წინადადებები.“<sup>384</sup>

საქართველოს პარლამენტის საგადასახადო კომპეტენციის გაძლიერების კუთხით, სახელმძღვანელო მოდელად შესაძლებელია აღებული იქნას აშშ-ის კონგრესის საგადასახადო კომპეტენცია და მისი განსაკუთრება ხასიათზე ხაზგასმა. პარლამენტის განსაკუთრებული საგადასახადო კომპეტენცია უნდა წარმოადგენდეს ძირითად მიმართულებას საქართველოს პარლამენტის საგადასახადო უფლებამოსილებების კონსტიტუციური რეგლამენტაციისას.

საქართველოს პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილების გაზრდას დიდწილად შეუწყობს ხელს პარლამენტის **საგადასახადო კომიტეტის შექმნა**, რომელიც პასუხსმგებელი იქნება ქვეყნის ფისკალური პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრასა და მთავრობის მიერ საჯარო ფინანსების რაციონალურ ხარჯვაზე.

საკმაოდ სპეციფიურია პარლამენტის კომპეტენცია საგადასახადო საკითხებთან დაკავშირებით.

ამ კუთხით შესაძლებელია ქვეყნების ორი ჯგუფი გამოიყოს: ქვეყნების ერთ ჯგუფში საგადასახადო ინიციატივის უფლების მქონე პირთა წრე არ განსახვავდება ზოგადად საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე პირთა ჯგუფიდან,<sup>385</sup> რიგ ქვეყნებში კი საგადასახადო

<sup>382</sup> *Brazier A.*, Director of the Hansard Society's Parliament and Government Programme, published the following article on his report, *The Fiscal Maze: Parliament, Government and Public Money*, in the April 2007 issue of *Parliamentary Affairs* (Volume 60, Number 2), *Parliament and Government*, *Parliamentary Affairs on Parliament's scrutiny of public money*, 2, [www.hansardsociety.org](http://www.hansardsociety.org), (8.04.2013).

<sup>383</sup> „ფინანსური კონტროლის დირექტივების შესახებ“ „ლიმას“ საერთაშორისო დეკლარაციის მე-20 მუხლი.

<sup>384</sup> საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის შემაჯამებელი ანგარიში №7 (2007წ), საქართველოს მთავრობა თაკარა მზის ქვეშ, 10

<sup>385</sup> ამ ტიპის ქვეყნებს განეკუთვნება: საქართველო, გერმანია, იაპონია, უნგრეთი, ბულგარეთი, იტალია, საფრანგეთი და სხვა. გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში ძირითადი კანონის 76-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, კანონპროექტის შეტანის უფლება აქვთ ფედერალურ მთავრობას, ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის წევრებს. იაპონიაში საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით სარგებლობენ მთავრობა და პარლამენტის ორივე პალატის წევრები. გაცილებით ფართოა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით აღჭურვილ სუბიექტთა წრე



საკითხებთან დაკავშირებით კანონით გათვალისწინებული საკანონმდებლო ინიციატივის მქონე სპეციფიური წრე.<sup>386</sup>

უმრავლეს ქვეყნებში, ისევე როგორც საქართველოში<sup>387</sup>, გადასახადების შესახებ კანონპროექტებთან დაკავშირებით დადგენილია შერეული ინიციატივა, რაც გულისხმობს იმას, რომ გადასახადებთან დაკავშირებით საკანონმდებლო ინიციატივის მქონე სუბიექტთა წრე არ განსხვავდება ზოგადად განსაზღვრულ სუბიექტთა წრისაგან.

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება წაერთვა საქართველოს პრეზიდენტს, რაც დადებითად იქნა შეფასებული ვენეციის კომისიის მიერ. მისი შეფასებით აღნიშნული საკონსტიტუციო „ცვლილება იმსახურებს მოწონებას, რამდენადაც იგი არის მეტად შესაფერისი პრეზიდენტის ახალი როლისთვის, რომელიც ახალი კონსტიტუციის მიხედვით უფრო ნეიტრალურ პოლიტიკურ ინსტიტუტად გვევლინება.<sup>388</sup>”

**საგადასახადო საკითხებთან დაკავშირებით, სასურველია არსებობდეს საკანონმდებლო ინიციატივის მქონე სუბიექტთა ფართო წრე, რაც ხელს შეუწყობს პარლამენტის მიერ საგადასახადო პოლიტიკის განხორციელებას.**

## 8.2 გადასახადები და რეფერენდუმი – ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის საწინააღმდეგო რეგულაცია საქართველოს კონსტიტუციაში

საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად „საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღება, გარდა აქციზისა, ან საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის სახის მიხედვით არსებული განაკვეთის ზედა ზღვრის გაზრდა შესაძლებელია მხოლოდ რეფერენდუმის გზით, გარდა ორგანული კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. რეფერენდუმის დანიშნის ინიცირების უფლება აქვს მხოლოდ საქართველოს მთავრობას

---

იტალიაში. ესენი არიან პარლამენტის წევრები, მთავრობა, საოლქო საბჭოები, ეკონომიკისა და შრომის ეროვნული საბჭო. იტალიაში ასევე არსებობს ე.წ. სახალხო ინიციატივის ინსტიტუტი. იტალიის კონსტიტუციის 71-ე მუხლის თანახმად ხალხი საკანონმდებლო ინიციატივას ახორციელებს 50 ათასი ამომრჩევლის სახელით. ძალზე შეზღუდული ინიციატივის უფლება აქვთ ასევე მუნიციპალურ საბჭოებსაც“.

<sup>386</sup> ამერიკის შეერთებული შტატები და ვესტმინიტერის ტიპის ქვეყნები. აშშ-ში გადასახადების შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივით შეიძლება გამოვიდეს მხოლოდ წარმომადგენელთა პალატა (აშშ-ის კონსტიტუციის მე-7 კარის პირველი მუხლი). დიდ ბრიტანეთში საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება ფორმალურად აქვს მონარქს, პრაქტიკულად კი ამას ახორციელებს მინისტრების მეშვეობით, აგრეთვე, პარლამენტის წევრებს.

<sup>387</sup> საქართველოს მთავრობას, პარლამენტის წევრს, საპარლამენტო ფრაქციას, პარლამენტის კომიტეტს, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოებს, არანაკლებ 30000 ამომრჩეველს.

<sup>388</sup> ევროპის კომისია დემოკრატიისთვის კანონის გზით (ვენეციის კომისია), მოსაზრება №543/2009, CDL(2010)028, სტრასბურგი, 2010 წლის 15 ოქტომბერი, 9, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)028-geo](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)028-geo)>.

(აღნიშნული რეგულაცია ამოქმედდა 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან).

„ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პირველი მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად (კანონი ამოქმედდა 2013 წლის 31 დეკემბრიდან) „ამ კანონის ამოქმედების თარიღისათვის საქართველოს საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული საერთოსახელმწიფოებრივი გადასახადებია: საშემოსავლო გადასახადი, მოგების გადასახადი, დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ), იმპორტის გადასახადი და აქციზი“. ამავე მუხლის მე-6 ნაწილი განსაზღვრავს, რომ „საქართველოს მთავრობის უფლება აქვს, მოითხოვოს გადასახადების დროებით გაზრდა – არა უმეტეს 3 წლის ვადით. ამ შემთხვევაში რეფერენდუმი არ ტარდება“.

აღნიშნული ნორმების ანალიზიდან ირკვევა, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების ინიციატივით, შესაძლებელია გაიმართოს რეფერენდუმი გადასახადების შემოღებასთან დაკავშირებით. რეფერენდუმის გამართვა გადასახადებთან დაკავშირებით ეწინააღმდეგება ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციურ პრინციპს. ქვეყნების აბსოლუტურ უმრავლესობაში, გადასახადების შემოღება, გაუქმება, შეცვლა ან/და ზღვრული განაკვეთების დადგენა პარლამენტის ექსკლუზიურ და განუყოფელ კომპეტენციას წარმოადგენს, რომელიც უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსიდან გამომდინარეობს და მათზე რეფერენდუმის გამართვა აკრძალულია<sup>389</sup>. საგადასახადო პოლიტიკის განსაზღვრა შედის პარლამენტის გადაუნაწილებელ კომპეტენციაში და ამ სფეროში მთავრობის შემოჭრა ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლის არსს.

ამიტომ, გადასახადებთან დაკავშირებით რეფერენდუმის შემოღება არსებითად აკნინებს საქართველოს პარლამენტის ექსკლუზიურ კომპეტენციას საგადასახადო სფეროში და პარლამენტარიზმის იდეის საწინააღმდეგო რეგულაციაა. ამ შემთხვევაში, საქართველოს პარლამენტი მოკლებულია შესაძლებლობას ეფექტური საპარლამენტო კონტროლი გაუწიოს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ განხორციელებულ ფისკალურ პოლიტიკას და ანგარიშგება მოსთხოვოს გადასახადების კანონიერ და რაციონალურ ხარჯვაზე.

<sup>389</sup> ლაგვის კონსტიტუციის 73-ე მუხლის თანახმად „...გადასახადები... არ წარმოადგენენ რეფერენდუმის განხილვის საგანს“. დანიის კონსტიტუციური აქტის 42-ე მუხლის მე-6 ნაწილი განსაზღვრავს, რომ „საგადასახადო დაბეგვრის (პირდაპირი და არაპირდაპირი) კანონპროექტები არ შეიძლება იყვნენ რეფერენდუმის საგანი“. პორტუგალიის კონსტიტუციის 115-ე მუხლის მე-4 ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტი აღგენს, რომ „რეფერენდუმი არ შეიძლება ჩატარდეს „საბიუჯეტო, საგადასახადო ან საფინანსო საკითხებზე“. სერბეთის კონსტიტუციის 108-ე მუხლის თანახმად, რეფერენდუმის ჩატარება არ შეიძლება ფისკალურ და სხვა საფინანსო კანონებთან დაკავშირებული კანონების ან საერთაშორისო ხელშეკრულებების გაუქმება/რევიზიის მიზნით. რუსეთის ფედერაციის „რეფერენდუმის შესახებ“ კანონი „კრძალავს გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღებისა და გაუქმების, ასევე მათი გადასახადისაგან გათავისუფლების საკითხების რეფერენდუმზე გატანას. ესტონეთში გადასახადებთან დაკავშირებით რეფერენდუმი არ იმართება.

გადასახადებთან დაკავშირებით რეფერენდუმის შემოღებამ აზრთა სხვადასხვაობა გამოიწვია მეცნიერებსა თუ საზოგადოების სხვა წარმომადგენლებს შორის.

საზოგადოების ნაწილი თვლის, რომ გადასახადებთან დაკავშირებით რეფერენდუმის შემოღების დადებითი მხარეა ის, რომ იგი წარმოადგენს „საქართველოს მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლებას საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახადების დადგენაში – ის, რომ საქართველოს მოქალაქეები ამ უფლებას გამოიყენებენ უშუალოდ დემოკრატიის ისეთი ფორმით, როგორცაა რეფერენდუმი“<sup>390</sup>.

ერთ-ერთ საგაზეთო პუბლიკაციაში საქართველოს ყოფილმა პრეზიდენტმა განაცხადა, რომ „ნებისმიერი გადასახადის შემოღება ან გადასახადის განაკვეთის გაზრდა შესაძლებელი უნდა იყო „გამონაკლისის სახით“ რეფერენდუმის ჩატარების მეშვეობით. გადასახადის გაზრდისა ან ახლის დაწესების უფლება მთავრობამ ვერ უნდა გამოიყენოს ხალხის თანხმობის გარეშე“<sup>391</sup>.

„მიხელ სააკაშვილის განცხადებით, გადასახადების განაკვეთების ზრდა და ახალი გადასახადების დაწესება საქართველოში მხოლოდ რეფერენდუმის გზით გადაწყდებოდა, მაგრამ ამ რეფერენდუმის მექანიზმი ძალაში 2013 წლიდან – ახალი პრეზიდენტის არჩევისა და მის მიერ ფიცის დადების შემდეგ შევიდა“<sup>392</sup>.

ზოგიერთი მეცნიერი გადასახადებთან დაკავშირებით რეფერენდუმის გამართვას კონსტიტუციურ რეკლუციას უწოდებს, რომელიც ეკონომიკური თავისუფლების გარდა ხალხს ანიჭებს საბაზრო-ეკონომიკურ მოტივაციასა და ძალაუფლებასაც და გრძელვადიან პერსპექტივაში შექმნის ეკონომიკური სტაბილურობის განცდას. ხალხის მიერ რეფერენდუმის გზით გადასახადების გაზრდის მხარდაჭერის პრინციპი, ფაქტობრივად, ხელისუფლების ძალაუფლებისა და უფლებამოსილების შეზღუდვას ნიშნავს. აღნიშნულმა საკონსტიტუციო ცვლილებებმა შეზღუდა მთავრობის ძალაუფლება და გაზარდა გადასახადის გადამხდელთა უფლებები.<sup>393</sup>

რა თქმა უნდა, საქართველოს კონსტიტუციის ძირითად ღირებულებას და სულისკვეთებას წარმოადგენს ის, რომ ხელისუფლების წყარო არის ხალხი, რომელიც თავის ძალაუფლებას ახორციელებს რეფერენდუმის, უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებითა და თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით.

მიუხედავად იმისა, რომ დემოკრატიული სახელმწიფოს ხელისუფლების წყარო არის ხალხი, მას თავისი მმართველობის უშუალოდ განხორციელება მხოლოდ კონსტიტუციის ფარგლებში შეუძლია. გადამწყვეტად მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს მმართველები საზოგადოების ეფექტური კონტროლის ქვეშ იყვნენ, რომლის მიღწევის

<sup>390</sup> მკედლიშვილი ნ., „თავისუფლების აქტიდან“ გამომდინარე კანონპროექტი პარლამენტში“, 17.06.2011, რადიო თავისუფლება, 1, <[www.radiotavisupleba.ge](http://www.radiotavisupleba.ge)>.

<sup>391</sup> სტატია – „საკაშვილმა „ეკონომიკური თავისუფლების აქტი“ წარადგინა“, სივილ ჯორჯია, თბ., 6 ოქტ. 09, 1. <[www.civil.ge](http://www.civil.ge)>.

<sup>392</sup> ურიადმყოფელი ქ., რაც იბეგრება გადასახადით, ის კლავს, 2012 იანვარი, 2, <[www.gfsis.org](http://www.gfsis.org)>.

<sup>393</sup> სენიაშვილი ე., ახალი კონსტიტუციური საგადასახადო დებულებები საქართველოში, თბ., 2014, 1-4, <<http://www.liberali.ge/ge/liberali/articles/117615/>>.

არსებითი გზა ხელისუფლების დანაწილებისა და გაწონასწორების სისტემის შესაბამისი ფუნქციონირებაა.

ქვეყანათა დემოკრატიის ხარისხის ანალიზისა და შეფასებისას, მნიშვნელოვანია იმის დადგენა, თუ რამდენად არის ხელისუფლება დანაწილებული, რამდენად შეუძლია ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობით ორგანოს განსაზღვროს საჯარო პოლიტიკის მიმართულებები და განახორციელოს აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის კომპეტენცია.

გადასახადების შემოღება და განსაზღვრა ისტორიულად პარლამენტის, როგორც ხალხის წარმომადგენელთა ინსტიტუტის დამახასიათებელი კონსტიტუციური პრეროგატივაა, რომელიც უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს არსიდან გამომდინარეობს.

მეცნიერ ლადო პაპავას აზრით „არ შეიძლება გადასახადის გაზრდის ან ახალი გადასახადის შემოღების საკითხი რეფერენდუმით **ხდებოდეს**. საერთოდ რა აზრი აქვს ისეთ საკითხზე რეფერენდუმის ჩატარებას, რომელზე პასუხიც ცნობილია? ეს არის დამატებითი ხარჯი“<sup>394</sup>. რა თქმა უნდა, საზოგადოება არასოდეს დაუჭერს მხარს გადასახადის გაზრდას თუნდაც იგი ქვეყნის აუცილებელი ეკონომიკური საჭიროებიდან გამომდინარეობდეს. ამ საკითხის რეფერენდუმზე გატანა წინასწარ განწირული საკითხია, რომელიც სახელმწიფოსგან გაუმართლებელი ხარჯების გაღებას მოითხოვს.

ეკონომიკური ექსპერტი გია ხუხაშვილი აღნიშნავს, რომ „ნამდვილად წარმოუდგენელია ისეთი ეფექტური მექანიზმის შექმნა, რომელიც რეფერენდუმით განსაზღვრავს გადასახადების ოდენობას. ეკონომიკური პოლიტიკა კი მუდმივად იცვება და როდის რა ხდება საჭირო ეკონომიკური უსაფრთხოების თვალსაზრისით, არ ვიცით. ექსპერტის აზრით, ასეთი ტიპის შეზღუდვის დაწესება გაუგებარია“<sup>395</sup>.

ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკა სწრაფად განვითარებადი მექანიზმია, რომელიც სახელმწიფოს მხრიდან დროულ და მყისიერ ჩარევას საჭიროებს. გადასახადებთან დაკავშირებით რეფერენდუმის გამართვა, რომელიც ხანგრძლივ დროს საჭიროებს, შესაძლოა ზიანის მიმყენებელი იყოს ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკისათვის.

გაზიარებულ უნდა იქნას კონსტიტუციონალისტ ვახტანგ ხმაღაძის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „არც ერთი ქვეყნის კონსტიტუციაში ასეთი რამ არ ამოუკითხავს. უფრო მეტიც, გადასახადების რეფერენდუმის გზით მომატების ინიციატივა კონსტიტუციას ეწინააღმდეგება და პარლამენტის როლს აკნინებს“<sup>396</sup>.

ეკონომიკის ექსპერტი ნოდარ ხადური თვლის, რომ „აღბათობა იმისა, რომ საზოგადოება რეფერენდუმის დროს მხარს დაუჭერს გადასახადების გაზრდას, ნულზე დაბალია. ეკონომიკური პოლიტიკა ვეღარ იქნება ელასტიური. ეს თავისთავად ნიშნავს, იმას, რომ ხელისუფლების მიერ გადადგმული ნაბიჯები შესაძლოა არაადეკვატური იყოს... არის სიტუაცია, როდესაც შეიძლება გადასახადები გაიზარდოს, ან ახალი გადასახადი იქნას შემოღებული. ეს ამცირებს ხელისუფლების ინსტრუმენტებს განახორციელოს ადეკვატური ეკონომიკური პოლიტიკა.

<sup>394</sup> ბანკები და ფინანსები, პოლიტიკა: არაფრის მომტანი ეკონომიკური თავისუფლების აქტი, 1, <[www.bfm.ge](http://www.bfm.ge)>.

<sup>395</sup> მორიგი ეკონომიკური რეცეპტი, 1, [www.PSnews.ge](http://www.PSnews.ge), <[www.PSnews.info](http://www.PSnews.info)>.

<sup>396</sup> მორიგი ეკონომიკური რეცეპტი, 2, <[www.PSnews.ge](http://www.PSnews.ge), [www.PSnews.info](http://www.PSnews.info)>.

თან მოსახლეობას არც განათლება აქვს საიმისო, რომ ზუსტი გადაწყვეტილება მიიღოს იმასთან დაკავშირებით, გადასახადები უნდა გაიზარდოს, თუ არა“<sup>397</sup>.

პოლიტიკური გაერთიანება ქრისტიან დემოკრატიული მოძრაობის შეფასებით „გადასახადის გაზრდა არა რეფერენდუმზე, არამედ მთავრობისათვის ნდობა-უნდობლობის საკითხზე უნდა ყოფილიყო მიბმული. კერძოდ, თუ მთავრობა ქვეყანაში გადასახადების გაზრდას მოინდომებდა, პარლამენტში მისი ნდობა-უნდობლობის საკითხი უნდა შესულიყო და თუ პარლამენტი მთავრობას ნდობას გამოუცხადებდა, მაშინ გადასახადებიც გაიზრდებოდა, წინააღმდეგ შემთხვევაში, პარლამენტს ახალი მთავრობის ფორმირება მოუწევდა“<sup>398</sup>.

საქართველოს კონსტიტუცია გადასახადებთან დაკავშირებით შეიცავს შემდეგ ფუძემდებლურ პრინციპებს: საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლით, საქართველოს უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების გარდა, არც ერთ სხვა ორგანოს უფლება არ აქვს მოაწესრიგოს საგადასახადო საკითხები. საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლი ადგენს გადასახადისა და მოსაკრებლის გადახდის სავალდებულობას კანონით დადგენილი ოდენობითა და წესით.

გაზიარებულ უნდა იქნას ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლის არსიდან გამომდინარე, გადასახადის დადგენა არ ნიშნავს მხოლოდ მისთვის სახელის დარქმევას. არ შეიძლება შესრულდეს საგადასახადო ვალდებულება, თუ უცნობია ვალდებულები პირი, საგადასახადო ვალდებულების მოცულობა და მისი აღსრულების წესი. გადასახადის დადგენა ნიშნავს, განისაზღვროს მისი იურიდიული შემადგენლობის ყველა არსებითი ელემენტი (გადასახადის გადამხდელი, ობიექტი, საგანი, საგადასახადო პერიოდი და ა.შ.)<sup>399</sup>

საქართველოს სამართლებრივ სისტემაში, მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს კონსტიტუციური კანონი, საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს კანონი და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი შეიძლება განსაზღვრავდეს გადასახადისაგან გათავისუფლებას ან გარკვეული ოდენობითა და წესით გადასახადისა და მოსაკრებლების გადახდის სავალდებულობას. გადასახადები წარმოადგენს პარლამენტის ექსკლუზიურ კომპეტენციას, რომელიც დგინდება კანონით.

გადასახადებთან დაკავშირებით რეფერენდუმის გამართვის კუთხით, **შვეიცარია** გამოჩინავს წარმოადგენს.

„მის პოლიტიკურ ცხოვრებაში რეფერენდუმი მნიშვნელოვან როლს თამაშობს. რეფერენდუმები ტარდება როგორც ფედერალურ, ასევე კანტონებისა და მუნიციპალიტეტის დონეებზე. არასავალდებულო რეფერენდუმი შეიძლება ჩატარდეს ნებისმიერ ფედერალურ კანონთან, ზოგიერთ სხვა სახის ფედერალურ დადგენილებასთან, უვადო

<sup>397</sup> ბანკები და ფინანსები, ხელისუფლება მისთვის საჭირო გადასახადების გაზრდას 2013 წლამდე ასწრებს, ნინო დარბაისელი, 1, <[www.banksandfinance.ge](http://www.banksandfinance.ge)>.

<sup>398</sup> მმართველი გუნდი გადასახადების გაზრდის საკითხის რეფერენდუმზე გატანის გადაფიქრებას, სავარაუდოდ არ აპირებს, 6 დეკემბერი, <[www.epn.ge](http://www.epn.ge)>.

<sup>399</sup> *ფუტკარაძე ს.*, საქართველოს საგადასახადო სისტემა და მისი სრულყოფის პრობლემები თანამედროვე ეტაპზე, ბათუმი 2012, 46, <[http://www.bsu.edu.ge/text\\_files/ge\\_file\\_3293\\_1.pdf](http://www.bsu.edu.ge/text_files/ge_file_3293_1.pdf)>.

საერთაშორისო ხელშეკრულებასთან (რომელიც შემდგომ განხილვას არ ექვემდებარება), ან საერთაშორისო ორგანიზაციაში შესვლასთან დაკავშირებით – თუ ამას 50000 მოქალაქე ან რვა კანტონი პეტიციით მოითხოვს“<sup>400</sup>.

შვეიცარიაში საგადასახადო საკითხებთან დაკავშირებით ორი რეფერენდუმი ჩატარდა 2009 წელს<sup>401</sup>.

როგორც ზოგიერთი მეცნიერი აღნიშნავს „რეფერენდუმის ფენომენი ევროპაში პოლიტიკური პროცესის მნიშვნელოვანი ნაწილია. იმდენად, რამდენადაც მნიშვნელოვანი მოვლენაა, ბევრ ქვეყანაში სახალხო კენჭისყრის ეს სახე უფრო ხშირად გამოიყენება, როგორც გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ნაწილი ბევრ ქვეყანაში. ზოგჯერ რეფერენდუმები ცხოვრებას ურთულებენ მთავრობებს, პარლამენტებს და პოლიტიკურ პარტიებს, ზოგჯერ ისინი წარმოადგენენ პრაქტიკულ ინსტრუმენტებს, რათა გადაჭრან სირთულეები, რომლებსაც აღნიშნული ორგანოები ვერ უმკლავდებიან ან არ სურთ გაუმკლავდნენ“<sup>402</sup>. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ქვეყანათა უმრავლესობაში არსებობს გადასახადებთან დაკავშირებით რეფერენდუმის გამართვის აკრძალვის დათქმა კონსტიტუციებში.

როგორც ზოგიერთი მეცნიერი განმარტავს „რეფერენდუმის ფენომენი ხასიათდება შესაძლებლობით ამომრჩეველთათვის, რათა მათ მონაწილეობა მიიღონ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში კენჭისყრით მეტ-ნაკლებად სპეციფიურ და განსაზღვრულ საკითხებზე“<sup>403</sup>.

მეცნიერ შტარკის მოსაზრების თანახმად „უფრო დიდი ყურადღება უნდა დაეთმოს კონსტიტუციურ მონახაზსა და გადასახადებს შორის ურთიერთქმედებას“<sup>404</sup>.

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება, რომ „2010 წლის ლორდთა პალატის რეკომენდაციასთან დაკავშირებით, რომ რეფერენდუმის გამოყენება უფრო შესაფერისია ფუნდამენტური „კონსტიტუციური საკითხების“ გადასაწყვეტად, ისეთი თემების, როგორიც არის მონარქიის გაუქმება, ქვეყნის ნაწილის დამოუკიდებლობა და პარლამენტის ერთ-ერთი პალატის გაუქმება“<sup>405</sup>.

ზოგიერთი ქვეყნის მმართველ წრეებში თვლიან, რომ რეფერენდუმის ინსტიტუტი პარლამენტარიზმისთვის „ცივილიზებული“ პარლამენტის ხელისუფლების „უვიცი ბრბოს მმართველობით“ შეცვლის გარკვეულ საფრთხეს შეიცავს, უფრო მეტიც, ავტორიტარულ რეჟიმებს ხშირად „პლებისციტური დემოკრატით“ მოიხსენებენ. დიქტატორულ ხელისუფლებას უმნიშვნელოვანესი სახელმწიფო მნიშვნელობის

<sup>400</sup> რეფერენდუმი – პირდაპირი დემოკრატიის ძირითადი ინსტიტუტი, კვლევითი დეპარტამენტი, ანალიტიკური განყოფილება, საქართველოს პარლამენტი, 8, <[www.parliament.ge](http://www.parliament.ge)>.

<sup>401</sup> Election Guide, <[www.electionguide.org](http://www.electionguide.org)>. (18.04.2013).

<sup>402</sup> Gallagher M., Uleri Pier V., The Referendum Experience in Europe, 1996, 1, <[www.tcd.ie/Political\\_Science/staff/michael\\_gallagher/ReferendumExperience96.pdf](http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ReferendumExperience96.pdf)>., (5.04.2013).

<sup>403</sup> Gallagher M., Uleri Pier V., The Referendum Experience in Europe, 1996, 2, <[www.tcd.ie/Political\\_Science/staff/michael\\_gallagher/ReferendumExperience96.pdf](http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ReferendumExperience96.pdf)> (5.04.2013).

<sup>404</sup> Stark, Kirk J., The Right to Vote on Taxes. Northwestern University Law Review, Vol. 96, No. 1, 2001. 1, Available at SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=288569>>. or <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.288569>>., (8.04.2013).

<sup>405</sup> Shipton M., Referendum on tax-raising powers for Wales would damage devolution, Jul 30 2012, 1, <[www.walesonline.co.uk](http://www.walesonline.co.uk)>. (8.04.2013).

საკითხები გადასაწყვეტად წარმომადგენლობითი ორგანოების გვერდის ავლით უშუალოდ ამომრჩევლების წინაშე ისე გამოაქვს, რომ მათ ხშირად ამ საკითხების არსში გარკვევის საშუალებაც კი არ აქვთ. ამას ემატება კენჭისყრის ხასიათიც, რომელიც უმეტეს შემთხვევაში თავისუფალი არაა. შედეგად, ამომრჩეველთა უმრავლესობის მიერ უზენაეს ძალაუფლებამინიჭებული ხელისუფლება თავს წარმომადგენლობითი ორგანოების იგნორირების (ზოგჯერ ლიკვიდირების) უფლებას აძლევს“.<sup>406</sup>

გაზიარებულ უნდა იქნას მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „დასავლეთში რეფერენდუმისადმი ფრთხილი მიდგომა, პირობითად „ზოგადსოციალური“ მიზეზებითაც შეიძლება აიხსნას: რიგითი მოქალაქეების არასათანადო კომპეტენტურობა და ინფორმაციულობა, იმისათვის, რომ კანონშემოქმედებითი, პოლიტიკური სხვა მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტაში აქტიური მონაწილეობა მიიღონ. მოსახლეობის მიერ ამ საკითხების სირთულისა და წინააღმდეგობრივი ხასიათის აღქმა; რეფერენდუმისა და პლემბისციტის ჩატარების ხარჯები. გარდა ჩამოთვლილისა, მნიშვნელოვან როლს თამაშობს დასავლეთის ქვეყნებისათვის ტრადიციული შეხედულება წარმომადგენლობითი ინსტიტუტების უპირატესობაზე პირდაპირ დემოკრატიასთან შედარებით. მაგალითად, აშშ-ში მოსახლეობის უმრავლესობა ფედერალურ დონეზე საკითხების გადაწყვეტისას უპირატესობას წარმომადგენლობით ორგანოს ანიჭებს“.<sup>407</sup>

ამასთანავე, სრულად უნდა იქნას გაზიარებული მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „საზოგადოების პოლიტიკურ სისტემაში რეფერენდუმის გამოყენების ეფექტიანობა პირველ რიგში იმ ინსტიტუტის როლის სწორად გაგებით განისაზღვრება: არ უნდა მოხდეს მისი გადაჭარბებით შეფასება (მით უმეტეს – აბსოლუტირება) და არც საზოგადოების დეზორიენტაცია ფსევდოდემოკრატიული ღოზუნგებითა და ცრუ სოციალური ფასეულობებით. უდიდესი მნიშვნელობა აქვს საკანონმდებლო სისტემაში რეფერენდუმის სტატუსის, ჩატარებისა და შედეგების დათვლის პროცედურების, ასევე რეფერენდუმით მიღებული ნორმატიული აქტების ადგილისა და როლის მკაცრად განსაზღვრას“.<sup>408</sup>

გადასახადებთან დაკავშირებით საკითხები არ უნდა წარმოადგენდნენ რეფერენდუმის საგანს. ასეთი რამ თითქმის არც ერთი ქვეყნის კონსტიტუციაში არ წერია. გადასახადებთან და მისი განაკვეთის ცვლილებასთან დაკავშირებული საკითხები წარმოადგენენ პროფესიონალებს შორის მსჯელობის თემებს, რაშიც მოქალაქეები ვერ იქნებიან კომპეტენტურნი. ამასთანავე, მოქალაქე არასოდეს არ დაეთანხმება მისთვის გადასახადის გაზრდას და გადაწყვეტილების მიღების დროს იმოქმედებს სუბიექტური მიზნებიდან გამომდინარე. ის,

<sup>406</sup> რეფერენდუმი – პირდაპირი დემოკრატიის ძირითადი ინსტიტუტი, კვლევიითი დეპარტამენტი, ანალიტიკური განყოფილება, საქართველოს პარლამენტი, 5, <[www.parliament.ge](http://www.parliament.ge)>.

<sup>407</sup> რეფერენდუმი – პირდაპირი დემოკრატიის ძირითადი ინსტიტუტი, კვლევიითი დეპარტამენტი, ანალიტიკური განყოფილება, საქართველოს პარლამენტი, 6, <[www.parliament.ge](http://www.parliament.ge)>.

<sup>408</sup> რეფერენდუმი – პირდაპირი დემოკრატიის ძირითადი ინსტიტუტი, კვლევიითი დეპარტამენტი, ანალიტიკური განყოფილება, საქართველოს პარლამენტი, 12, <[www.parliament.ge](http://www.parliament.ge)>.

რაც სახელმწიფოს პერეოგატივას, ხალხს არ უნდა გადაეცეს. ამასთანავე, გადასახადების რეფერენდუმის გზით შემცირება აკნინებს პარლამენტის საგადასახადო კომპეტენციას.



## IX. საქართველოს პარლამენტის ფულად-საკრედიტო პოლიტიკა და ეროვნული ბანკის როლი სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების პროცესში

ეროვნული ბანკი, მისი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსიდან გამომდინარე, აქტიურად მონაწილეობს როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების, ისე მისი შესრულების ეტაპებზე.

ეროვნული ბანკის საშუალებით, საქართველოს პარლამენტი ახორციელებს აღმასრულებელ ხელისუფლების საფინანსო კონტროლს წინასწარ (ბიუჯეტის მიღების დროს) და შემდგომ (ანგარიშგების დროს) ეტაპებზე.

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „ცენტრალური ბანკის სტატუსის განმსაზღვრელი ნიშნები ყველაზე მეტად მის ფუნქციებში ვლინდება.“<sup>409</sup>

კონსტიტუციურ სამართლებრივი სტატუსიდან გამომდინარე, ეროვნული ბანკი წმინდა საბანკო ფუნქციების გარდა, ახორციელებს საკონტროლო და საზედამხედველო საქმიანობას, როგორც ბიუჯეტის განხილვის, ისე მისი შესრულების ეტაპებზე.

მისი მნიშვნელოვან კონსტიტუციურ სტატუსს განეკუთვნება ის, რომ ეროვნული ბანკი ასრულებს „ბანკთა-ბანკისა“ და მთავრობის ფისკალური აგენტის როლს.

საქართველოს კონსტიტუციის 95-ე მუხლის თანახმად „ეროვნული ბანკი წარმართავს ქვეყნის მონეტარულ პოლიტიკას ფასების სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად და ხელს უწყობს ფინანსური სექტორის სტაბილურ ფუნქციონირებას. სწორედ აღნიშნული სტატუსიდან გამომდინარე, ეროვნული ბანკი აქტიურად ერთვება საბიუჯეტო პროცესში აღმასრულებელი ხელისუფლების წინასწარი და შემდგომი კონტროლის კუთხით.

საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-3 მუხლის თანახმად „ეროვნული ბანკის ძირითადი ამოცანაა ფასების სტაბილურობის უზრუნველყოფა. ეროვნულმა ბანკმა უნდა უზრუნველყოს საფინანსო სისტემის სტაბილურობა და გამჭვირვალობა და ხელი უნდა შეუწყოს ქვეყანაში მდგრად ეკონომიკურ ზრდას, თუ ეს შესაძლებელია ისე, რომ საფრთხე არ შეუქმნას მის ძირითადი ამოცანის შესრულებას. ეროვნული ბანკის ფუნქციებია: შეიმუშაოს და განახორციელოს ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკა საქართველოს პარლამენტის მიერ განსაზღვრული ძირითადი მიმართულებების შესაბამისად, განახორციელოს საფინანსო სექტორის ზედამხედველობა, უზრუნველყოს ფულად-საკრედიტო სისტემის ფუნქციონირება, იყოს საქართველოს მთავრობის ბანკირი და ფისკალური აგენტი, განახორციელოს საქართველოს ფულადი ნიშნების ემისია და სხვა“.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 183-ე მუხლის მეორე ნაწილის თანახმად, საქართველოს აუდიტის სამსახურსა და ეროვნულ ბანკს განსახილველად წარედგინება როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის

<sup>409</sup> შენგელია რ., საზღვარგარეთის ქვეყნების საფინანსო სამართალი, თბ., 2004, 170-171.

პროექტი, ისე მისი შესრულების ანგარიში და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი.

ex ante საფინანსო კონტროლის ფაზაზე, საქართველოს ეროვნული ბანკი პარლამენტს წარუდგენს დასკვნას სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის გადამუშავებული ვარიანტის ძირითადი პარამეტრების შესახებ.

ამასთანავე, საქართველოს პარლამენტის 184-ე მუხლის თანახმად, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი მისი სამართლებრივი მდგომარეობიდან გამომდინარე, პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე წარადგენს დასკვნას სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის გადამუშავებული ვარიანტის ძირითადი პარამეტრების შესახებ.

საქართველოს ეროვნული ბანკი აქტიურად მონაწილეობს სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვის წინასწარი და შემდგომი საფინანსო კონტროლის დროს, რაც მის მიერ საჯარო ფინანსებისა და მონეტარული პოლიტიკის რაციონალურად წარმართვას ემსახურება.

რაც შეეხება საერთაშორისო გამოცდილებას, უნდა აღინიშნოს, რომ ეროვნული ბანკი მეტ-ნაკლები ინტენსივობით მონაწილეობს ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების პროცედურაში, რაც თითოეული ქვეყნის კონსტიტუციის თანახმად, მისი სამართლებრივი სტატუსიდან გამომდინარეობს.<sup>410</sup>

სრულად უნდა იქნას გაზიარებული ზოგიერთი პროფესორის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „მსოფლიოს წამყვან ქვეყნებში ყველა ცენტრალურ ბანკს ორი ძირითადი ფუნქცია გააჩნია: ერთის მხრივ, ინფლაციის მხარდაჭერა, ინფლაციის რეგულირება და მეორე მხრივ, ეკონომიკის ზრდისა და უმუშევრობის რეგულირება.“<sup>411</sup>

<sup>410</sup> პორტუგალიის კონსტიტუციის 106-ე მუხლის თანახმად „ბიუჯეტის შესახებ კანონი მუშავდება, განიხილება და სრულდება შესაბამისი ჩარჩო კანონის შესაბამისად, რომელიც მოიცავს ავტონომიური ფონდებისა და სამსახურების ბიუჯეტების შემუშავებისა და შესრულების მარეგლამენტირებელ წესებს. ბიუჯეტის პროექტს თან ერთვის მოხსენებები: მთავარი მაკროეკონომიკური ინდიკატორების ევოლუციის პროგნოსის შესახებ, რომლებიც გავლენას ახდენს ბიუჯეტზე, აგრეთვე ფულადი მასის გაზრდასა და სხვა ფაქტორებზე, წინა ბიუჯეტთან შედარებით შემოსავლებისა და ხარჯების პროგნოზებში მოსალოდნელი ცვლილებების შესახებ, სახელმწიფო ვალის, სახაზინო ოპერაციებისა და ანგარიშების შესახებ, ავტონომიურ ფონდებსა და სამსახურებში არსებული ვითარების შესახებ, საბიუჯეტო სახსრების ავტონომიური რეგიონებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის გადაცემის შესახებ, ფორტუგალიასა და სხვა ქვეყნებს შორის ფინანსური გადარიცხვების შესახებ, რომლებიც ასახულია ბიუჯეტის პროექტში, საგადასახადო შემოსავლებისა და შემოსავლების მიმდინარე შეფასების შესახებ. პოლონეთის კონსტიტუციის 220-ე მუხლი განსაზღვრავს, რომ „საბიუჯეტო კანონმა შეიძლება გაითვალისწინოს საბიუჯეტო დეფიციტის დაფარვა სახელმწიფოს ცენტრალური ბანკის წინაშე ვალდებულების აღების გზით.“ პოლონეთის კონსტიტუციის 227-ე მუხლის თანახმად, პოლონეთის ცენტრალური ბანკის ორგანო სავალუტო პოლიტიკის საბჭო ყოველწლიურად ადგენს სავალუტო პოლიტიკის ძირითად დებულებებს და ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტთან ერთად განსახილველად წარუდგენს სეიმს. სავალუტო პოლიტიკის საბჭო საბიუჯეტო წლის დამთავრებამდე 5 თვით ადრე სეიმს წარუდგენს ანგარიშს სავალუტო პოლიტიკის ძირითადი დებულებების შესრულების შესახებ.

<sup>411</sup> ჯგერენაია ე., ეროვნული ბანკი მსოფლიო ბაზარზე სრულფასოვან მოთამაშედ ჯერ ვერ გამოდგება!, ბიზნეს-მაცნე, 2008 №2 (4), 2, <www.nplg.gov.ge>.

სწორედ ამ კონსტიტუციურ ფუნქციებიდან მომდინარეობს ეროვნული ბანკის საკონტროლო პრეროგატივები აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე.

სრულად უნდა გაზიარდეს ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „ცენტრალური ბანკის მმართველობა განიმარტება რამდენიმე ძირითადი ცნებით ან ქვაკუთხედით, რომლებიც ერთად ქმნიან ბანკის მმართველობის სამართლებრივ საფუძველს, რაზეც დგას მისი ფუნქციონირება, მმართვეა. ესენია: დამოუკიდებლობა, დემოკრატიული ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა.“<sup>412</sup>

„საპარლამენტო საბიუჯეტო პროცესი მოიცავს ყველა კონსტიტუციურ ღირებულებას და პრაქტიკას, რაც ხელს უწყობს კარგი მართვის განხორციელებას. იგი ეფუძნება არსებით საკანონმდებლო ჩარჩოს, რომელიც უზრუნველყოფს ნათელ სახელმძღვანელო დებულებებს ბიუჯეტის დაგეგმვის, იმპლემენტაციისა და ანგარიშის წარდგენის დროს. გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპები განსახიერებულია ამ პროცესში და პროცესში ჩართული შესაბამისი სტრუქტურები ახორციელებენ ბიუჯეტის შესრულებას.“<sup>413</sup>

საბიუჯეტო პროცესში ეროვნული ბანკების როლი იმდენად დიდია, რომ ცენტრალური ბანკების დამოუკიდებლობის მომხრენი მიდიან კიდევ უფრო შორს და ფიქრობენ, რომ ცენტრალური ბანკი უნდა იყოს განცალკევებული, ხელისუფლების მეოთხე შტო, რომელსაც შეეძლება შეამოწმოს შესაძლო ზიანის მომტანი პოლიტიკის განხორციელება ხელისუფლების სხვა შტოების მიერ“<sup>414</sup>.

სრულად უნდა გაზიარდეს ზოგიერთი მეცნიერის მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ „ცენტრალურ ბანკსა და პარლამენტს შორის ურთიერთობამ უნდა ითამაშოს დიდი როლი ცენტრალური ბანკების დამოუკიდებლობის ნებისმიერ შეფასებაში. ცენტრალური ბანკები ვალდებული უნდა იყვნენ ანგარიშით წარდგენენ პარლამენტის წინაშე და აუხსნან მას თავიანთი პოლიტიკის გატარების თაობაზე. შესაბამისად, პარლამენტს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა შეამოწმოს ცენტრალური ბანკების მუშაობა მონეტარული პოლიტიკის განხორციელების კუთხით. ცენტრალური ბანკი კი ვალდებული უნდა იყოს აუხსნას პარლამენტის მის მიერ გატარებული ღონისძიებების თაობაზე. აღნიშნული ურთიერთობები კი სამართლებრივად უნდა იყოს რეგლამენტირებული“<sup>415</sup>.

საქართველოს ეროვნული ბანკის მეშვეობით, საქართველოს პარლამენტის ზედამხედველობს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მონეტარული პოლიტიკის განხორციელებას და წესრიგის დამყარებას საჯარო ფინანსებში. ეროვნული ბანკი, როგორც ქვეყნის მონეტარული

<sup>412</sup> *Dr. Amtenbrink F.*, The Three Pillars of Central Bank Governance – Towards a Model Central Bank Law or a Code of Good Governance, Washington D.C, 2004, 2, <[www.imf.org](http://www.imf.org)>

<sup>413</sup> *Nyenyiso S.*, Independent Budget Processes of Parliament for Improved Accountability and Scrutiny of Parliamentary Budget, Parliament of the Republic of South Africa, 15 July, 2010, 9, <<http://www.asgp.info>>.

<sup>414</sup> *Dr. Amtenbrink F.*, The Three Pillars of Central Bank Governance – Towards a Model Central Bank Law or a Code of Good Governance, Washington D.C, 2004, 3, <[www.imf.org](http://www.imf.org)>.

<sup>415</sup> *Sylvester C.W. Eijffinger, Marco M. Goebericht.s.*, Central Bank Accountability and Transparency. Theory and Some Evidence, Discussion paper 6/00, Economic Research Centre of the Deutsche Bundesbank, November 2000, 4, <[www.bundesbank.de](http://www.bundesbank.de)>.

პოლიტიკისა და ფასების სტაბილურობის წარმართველი დამოუკიდებელი ორგანო ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე დახელს უწყობს პარლამენტის მიერ საფინანსო კონტროლის კომპეტენციის განხორციელებას.

## დასკვნა

სადოქტორო ნაშრომში ასახული საქართველოს პარლამენტის ფინანსური კომპეტენციის ანალიზი სრულად ვერ ფარავს პარლამენტის ფინანსური კომპეტენციის ყველა დეტალურ ასპექტს, თუმცა მასში განხილულია ყველა ის ძირითადი საკითხი, რაც განაპირობებს პარლამენტის ფინანსური კომპეტენციის ფარგლებს.

ნაშრომში პარლამენტის ფინანსური კომპეტენციის თითოეული ასპექტი შედარებით-სამართლებრივი ანალიზის ჭრილშია განხილული.

სადოქტორო ნაშრომის კვლევის შედეგად თითოეულ თავთან დაკავშირებით გამოიკვეთა ტენდენციები და დასახულ იქნა გზები საკანონმდებლო და სისტემური ხარვეზების გამოსწორების მიზნით:

### საფინანსო კონტროლის არსი

#### კვლევის შედეგები

საფინანსო კონტროლის არსთან დაკავშირებით, კვლევის შედეგად გამოიკვეთა შემდეგი ტენდენციები:

- პარლამენტის საფინანსო კომპეტენცია წარმოადგენს პარლამენტის ცალკე კომპეტენციასაც და არა მხოლოდ პარლამენტის კონტროლის კომპეტენციის შემადგენელ ნაწილს. კონტროლის კომპეტენციასთან ერთად, პარლამენტი განსაზღვრავს საფინანსო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს და საგადასახადო ვალდებულებებს ადგენს. ამასთანავე, უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის მიმართულებებს განსაზღვრავს.
- კარგი მმართველობის პრინციპი (**good governance**) საჯარო ფინანსების მმართველაში უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს სუვერენულ როლს გულისხმობს, რომელიც პარლამენტის საფინანსო კონტროლის კომპეტენციაშიც ვლინდება.
- ტერმინი საფინანსო კონტროლი ტერმინ საფინანსო ზედამხედველობისგან განსახავავებით უფრო მეტად შესაძლებელია აღიქმებოდეს, როგორც აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე პოლიტიკური კონტროლის ინსტრუმენტი.
- ტერმინ საფინანსო ზედამხედველობას საფინანსო კონტროლისაგან განსხვავებით დამატებითი პრევენციული ფუნქცია გააჩნია. მისი მიზანია უფრო მეტად უზრუნველყოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულებისა და ეფექტურობის შენარჩუნება, ვიდრე პოლიტიკის განხორციელების კონტროლი. საფინანსო კონტროლის ფუნქციას კი შესრულების კონტროლი წარმოადგენს და უფრო მეტად რეპრესიული ფუნქციის მატარებელია.
- პარლამენტის საფინანსო კომპეტენცია რაციონალური პარლამენტარიზმის იდეისგან გამომდინარეობს, რაც როგორც

წესი, პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის მკაცრი ორგანიზების სურვილით გამოირჩევა.

- პარლამენტარიზმის მნიშვნელოვან მახასიათებლებს წარმოადგენს წინასწარი და შემდგომი საპარლამენტო კონტროლი მთავრობის საქმიანობაზე, რაც გულსხმობს პარლამენტის როლს და მნიშვნელობას როგორც ბიუჯეტის მიღების ისე შესრულების კონტროლის ეტაპებზე;
- პარლამენტის კომპეტენცია Power of the Purse წარმოადგენს კონსტიტუციურ პრინციპს, რომელიც თავისი არსით გულსხმობს როგორც ფინანსების წინასწარ კონტროლს ასევე, მთავრობის მიერ საფინანსო ვალდებულებების შესრულების შემდგომ შემოწმებასაც, ვინაიდან აღნიშნული კომპეტენცია იმდენად ფართოა, რომ იგი ხშირად პარლამენტის საფინანსო და კონტროლის კომპეტენციასთანაც არის გაიგივებული. აღნიშნული პრინციპის შემადგენელ ნაწილს საგადასახადო პოლიტიკა წარმოადგენს.
- საქართველოს პარლამენტი მინიმალურ დონეზე ახორციელებს კომპეტენციას Power of the Purse;
- საქართველოს პარლამენტი ერთდროულად ახორციელებს წინასწარ (ex ante) და შემდგომ (ex-post) საფინანსო კონტროლს სახელმწიფო ბიუჯეტზე;

### პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის სამართლებრივი საფუძვლები

#### კვლევის შედეგები

პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის სამართლებრივ საფუძვლებთან დაკავშირებით გამოიკვეთა შემდეგი ტენდენციები:

- სხვადასხვა ქვეყნების კონსტიტუციები არაერთგვაროვნად აწესრებენ პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციას;
- საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფო ფინანსებისა და კონტროლის თავში ძირითად აქცენტს სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების პროცედურაზე აკეთებს. წინასწარი საფინანსო კონტროლი წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტთან დაკავშირებით საქართველოს კონსტიტუციის მე-9 თავის რეგულირების ძირითად საგანს, ნაკლები აქცენტი კეთდება ბიუჯეტთან დაკავშირებით პარლამენტის წინაშე მთავრობის ანგარიშგებაზე ex - post კონტროლის ფორმით.
- გამოიკვეთა პარლამენტის რეგლამენტების ორი ტიპი: რეგლამენტი, რომელიც მოიცავს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის საფინანსო ურთიერთობის მომწესრიგებელი პროცედურული ნორმების ერთობლიობას და რეგლამენტები, რომლებიც პროცედურულ ნორმებთან ერთად შეიცავენ მატერიალურ ნორმებს, როლებიც

განსაზღვრავენ პარლამენტის, როგორც საფინანსო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს სტატუსს.

- საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციასთან დაკავშირებით მოიცავს როგორც პროცედურულ, ისე მატერიალური ხასიათის ნორმებს.
- საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი აქცენტს აკეთებს როგორც ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს სამართლებრივ სტატუსზე, ისე ხელისუფლების სხვადასხვა შტოებს შორის ურთიერთობაზე საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი შეიცავს როგორც მატერიალური, ისე პროცედურული ხასიათის ნორმებს.
- პარლამენტის რეგლამენტი არის არა მხოლოდ პროცედურული ნორმების ერთობა, არამედ, ქვეყნის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს სამართლებრივი სტატუსის განმსაზღვრელი დოკუმენტი.
- სახელმწიფო ბიუჯეტი თავისი არსით არის უპირველესად სამართლებრივი დოკუმენტი, რომელიც არეგულირებს სახელმწიფოს პრიორიტეტებს საფინანსო სფეროში. სახელმწიფო ბიუჯეტი არის ქვეყნის საფინანსო კანონი გამოსატყუი ფისკალურ მაჩვენებლებში.

**საკანონმდებლო პროცესის თავისებურებანი პარლამენტში**  
**საფინანსო კანონმდებლობის მიღებასთან დაკავშირებით**

**კვლევის შედეგები**

- როგორც წესი, აღმასრულებელი ხელისუფლების პრივილეგია პარლამენტში სახელმწიფო ბიუჯეტის წარდგენასთან დაკავშირებით;
- საქართველოს მთავრობას საბიუჯეტო სფეროში ორმაგი ინიციატივა გააჩნია, ჯერ ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების, ხოლო შემდეგში, ბიუჯეტის პროექტის პარლამენტში წარდგენის სახით, რაც სამართლებრივ სისტემებში იშვიათობას წარმოადგენს.
- ქვეყნის ძირითადი მიმართულებებისა და მონაცემების დოკუმენტი როგორც საფინანსო, ისე სამართლებრივ აქტს წარმოადგენს, რომლის ძირითადი მიზნები და ამოცანები სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონშია ინკორპორირებული.
- ქვეყნების დიდ ნაწილში სახელმწიფო ბიუჯეტი როგორც წესი მიიღება სამი მოსმენით;
- სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღება ერთი მოსმენით ქართული პარლამენტარიზმის გამორჩეულ მახასიათებელს წარმოადგენს;
- საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 თავის (სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი) რიგი დებულებები ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს ეწინააღმდეგება და საფინანსო კომპეტენციაში პარლამენტის სიმბოლურ როლს წარმოაჩენს.

- რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის დადგენილ დროში მიუღებლობის შედეგებს, ამ კუთხით კვლევის შედეგად, გამოიკვეთა შემდეგი ტენდენცია: პარლამენტები იღებენ დროებით ბიუჯეტს, იყენებენ წინა წლის ბიუჯეტს, აღმასრულებელი ხელისუფლება სწევს აუცილებელ ხარჯებს, ბიუჯეტის დადგენილ დროში მიუღებლობის შედეგები არის საკანონმდებლო წესით შეზღუდულად რეგლამენტირებული ან საერთოდ არ არის საკანონმდებლო წესით გაწერილი;

### პარლამენტის საკომიტეტო სისტემა

#### კვლევის შედეგები

- სხვადასხვა ქვეყნების კვლევის შედეგად გამოიკვეთა შემდეგი: არსებობენ ქვეყნები, სადაც საბიუჯეტო საკითხებს პარლამენტებში კურირებენ მხოლოდ საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტები, სხვა კომიტეტებს საფინანსო კომპეტენცია არ გააჩნიათ. რიგ ქვეყნებში კი არსებობენ სხვა კომიტეტებიც საფინანსო კომპეტენციებით. არსებობენ ქვეყნები, რომელთაც აქვთ ჰიბრიდული სისტემა.
- საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს ძირითადად მაკორდინირებელი როლი გააჩნია;
- სხვადასხვა ქვეყნებში საკმაოდ აპრობირებულ პრაქტიკას წარმოადგენს პარლამენტის საჯარო ანგარიშის კომიტეტის არსებობა, რომელიც ეფექტურ როლს ასრულებს როგორც საფინანსო კონტროლის წინასწარ, ისე შემდგომ ეტაპებზე.

### უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს როლი საფინანსო კონტროლის განხორციელებაში

#### კვლევის შედეგები

- სამართლებრივ სივრცეში როგორც წესი, ფუნქციონირებს გარე მაკონტროლებელი ორგანოს სამ მოდელი, მონოკრატიული მოდელი, ბორდს მოდელი და სასამართლო მოდელი. სამივე მოდელში არსებობს გარკვეული ვარიაციები. სამივე მოდელს გააჩნია საერთო მახასიათებლები, რაც მათი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსიდან გამომდინარეობს. ეს მახასიათებლებია: უმაღლესი მაკონტროლებელი ორგანოების დამოუკიდებლობა აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან და მათი მეტ-ნაკლები ანგარიშვალდებულება საკანონმდებლო ხელისუფლების წინაშე.
- უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს საქართული მოდელი განეკუთვნება მონოკრატიული ტიპის მაკონტროლებელ ორგანოს.



ინტერპელაცია და კითხვა/შეკითხვა**კვლევის შედეგები**

- ინტერპელაციისა და კითხვა-შეკითხვების მექანიზმის საერთაშორისო გამოცდილების ანალიზიდან შეიძლება დაესკვნას, რომ მკვეთრი მიჯნა არ არის გავლებული ინტერპელაციისა და შეკითხვის მექანიზმს შორის. სხვადასხვა ქვეყნების მაგალითების გამოკვლევიდან ვლინდება, რომ თავად ინტერპელაციის რამდენიმე ვარიაციები მოქმედებს, ამასთანავე, ზოგიერთი ქვეყნის საპარლამენტო სისტემა იცნობს შეკითხვების სხვადასხვა სახეობებს, მათ შორის „დიდ შეკითხვას“ და „მარტივ შეკითხვებს“. მათ შორის განსხვავება ძირითადად განხილვის პროცედურასა და თანმდევ სამართლებრივ შედეგებში მდგომარეობას.
- ინტერპელაცია შეკითხვის ერთ-ერთ სახეს წარმოადგენს და იგი ცალკე კონტროლის ფორმა არ არის;
- ინტერპელაციის მექანიზმი ძირითადად საპარლამენტო და შერეული მმართველობის ქვეყნებში გამოიყენება, სადაც ძლიერია საპარლამენტო კონტროლი აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე და მთავრობის ანგარიშვალდებულება ძლიერი საფინანსო და საპარლამენტო კონტროლით მიიღწევა.
- კითხვა-შეკითხვისა და ინტერპელაციის მექანიზმი მთავრობის საფინანსო კონტროლის ეფექტური მექანიზმია.
- საქართველოს პარლამენტი თითქმის არ იყენებს კითხვა/შეკითხვის მექანიზმს პარლამენტის მიერ საფინანსო კონტროლის პრეროგატივის განხორციელებისა და მთავრობის ანგარიშვების უზრუნველყოფის პერიოდში;
- პარლამენტი საკმაოდ იშვითად იყენებს ზეპირი კითხვების დასმის უფლებამოსილებას, რაც არსებითად აკნინებს უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს საფინანსო კონტროლის კომპეტენციას;
- საქართველოს პარლამენტის პრაქტიკები იშვითად იყენებენ წერილობითი კითხვების დასმის პრეროგატივას სახელმწიფო უწყებების მიმართ, რაც პარლამენტის სისუსტეზე მიანიშნებს.

იმპიჩმენტი**კვლევის შედეგები**

- იმპიჩმენტი ექსტრაორდინალური კონტროლის ფორმას წარმოადგენს;
- იმპიჩმენტი პოლიტიკურ-სამართლებრივი ინსტიტუტია. იმპიჩმენტის მექანიზმის გამოყენებით, აღმასრულებელი

ხელისუფლებისათვის დგება როგორც სამართლებრივი, ისე პოლიტიკური შედეგი;

- იმპიჩმენტის მექანიზმი ხელისუფლების შტოებს შორის ბალანსისა და გაწონასწორების პრინციპის მნიშვნელოვანი შემადგენელია. აღნიშნული პროცედურის გამოყენებით აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებებს შორის ურთიერთკონტროლის მდგომარეობა მყარდება, რაც აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ხელისუფლების უზურპაციის განხორციელების პრევენციას ახდენს.
- იმპიჩმენტი, პარლამენტის საფინანსო კონტროლის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია, რომელიც ხელს უწყობს აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების გაზრდას პარლამენტის წინაშე;
- საქართველოს პარლამენტს დღემდე არ გამოუყენებია იმპიჩმენტის ინსტრუმენტი;

### პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისია

#### კვლევის შედეგები

- პარლამენტის საგამოძიებო კომისიას ორი მნიშვნელოვანი მიზანი აქვს, რომელიც მის კომპეტენციას განაპირობებს: შესაბამის უწყებებს მიაწოდონ ინფორმაცია და რჩევა საჯარო პოლიტიკის, მათ შორის საფინანსო პოლიტიკის საკითხებთან დაკავშირებით და გამოიძიოს ის საკითხები, რომელიც საზოგადოების შემფოთებას და განსაკუთრებულ ინტერესს იწვევს.
- საქართველოს პარლამენტში საგამოძიებო კომისია არც ერთხელ არ შექმნილა საფინანსო საკითხებთან დაკავშირებით.

### მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება

#### კვლევის შედეგები

- კონცეფცია „responsible government” საბიუჯეტო კონტროლის როგორც წინასწარ, ისე შემდგომი საბიუჯეტო კონტროლის ეტაპებზე ვლინდება;
- უნდობლობის კონსტრუქციული ვიტუმის მექანიზმი საკმაოდ იშვიათი პროცედურაა და სულ რამდენიმე ქვეყანაში მოქმედებს;
- უნდობლობის კონსტრუქციული ვიტუმის მექანიზმი შესაძლებლობას აძლევს პარლამენტს თავიდან აიცილოს სამთავრობო კრიზისი და განმუხტოს დაძაბულობა ხელისუფლების შტოებს შორის.
- საქართველოში უნდობლობის კონსტრუქციული ვიტუმის მექანიზმი ძირითადად პრემიერ-მინისტრის დაცვისა და მისი პოსტის სტაბილურობის შენარჩუნებაზეა ორიენტირებული;

- საქართველოში მოქმედი უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს ეწინააღმდეგება;
- ნდობა-უნდობლობის მექანიზმს საქართველოს პარლამენტი არ იყენებს საფინანსო საკითხებთან დაკავშირებით.

### საქართველოს პარლამენტის საგადასახადო პოლიტიკა

#### კვლევის შედეგები

- საგადასახადო საკითხებთან დაკავშირებით ძირითადად არსებობს შერეული ინიციატივა;
- ძირითადად, ყველა ქვეყნის კონსტიტუცია განსაზღვრავს პარლამენტის უნიკალურ და ექსკლუზიურ როლს საგადასახადო კომპეტენციისა და ფისკალური დისციპლინის დამყარების კუთხით;
- გადასახადების მხოლოდ საკანონმდებლო წესით დადგენის კონსტიტუციური პრინციპი და პარლამენტის ექსკლუზიური გადაწყვეტილება საგადასახადო ტვირთის განსაზღვრის შესახებ დიდწილად განაპირობებს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს უზენაეს როლს საბიუჯეტო პროცესში.
- საქართველოს პარლამენტს არ გააჩნია ექსკლუზიური როლი საგადასახადო პოლიტიკის განსაზღვრასთან დაკავშირებით, რაც განონაკლისს წარმოადგენს;
- როგორც წესი, არც ერთი ქვეყნის კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს რეფერენდუმის გამართვას საგადასახადო საკითხებთან დაკავშირებით, უფრო მეტიც, კონსტიტუციათა აბსოლიტური უმრავლესობა კრძალავს რეფერენდუმის გამართვას გადასახადების თაობაზე;
- გადასახადებთან დაკავშირებით რეფერენდუმის გამართვა არსებითად ხელყოფს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპს და პარლამენტის ექსკლუზიურ როლს საგადასახადო პოლიტიკის განსაზღვრასთან დაკავშირებით;

### საქართველოს პარლამენტის ფულად-საკრედიტო პოლიტიკა

#### კვლევის შედეგები

- ეროვნული ბანკი, მისი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსიდან გამომდინარე, აქტიურად მონაწილეობს როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების, ისე მისი შესრულების ეტაპებზე.
- კონსტიტუციურ სამართლებრივი სტატუსიდან გამომდინარე, ეროვნული ბანკი წმინდა საბანკო ფუნქციების გარდა, ახორციელებს საკონტროლო და საზედამხედველო საქმიანობას, როგორც ბიუჯეტის განხილვის, ისე მისი შესრულების

ეტაპებზე, რაც მის მიერ საჯარო ფინანსებისა და მონეტარული პოლიტიკის რაციონალურად წარმართვას ემსახურება.

- მისი მნიშვნელოვან კონსტიტუციურ სტატუსს განეკუთვნება ის, რომ ეროვნული ბანკი ასრულებს „ბანკთა-ბანკისა“ და მთავრობის ფისკალური აგენტის როლს.
- საბიუჯეტო პროცესში ეროვნული ბანკების როლი იმდენად დიდია, რომ ცენტრალური ბანკების დამოუკიდებლობის მომხრენი მიდიან კიდევ უფრო შორს და ფიქრობენ, რომ ცენტრალური ბანკი უნდა იყოს განცალკევებული, ხელისუფლების მეოთხე შტო, რომელსაც შეეძლება შეამოწმოს შესაძლო ზიანის მომტანი პოლიტიკის განხორციელება ხელისუფლების სხვა შტოების მიერ;
- საქართველოს ეროვნული ბანკის მეშვეობით, საქართველოს პარლამენტის ზედამხედველობს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მონეტარული პოლიტიკის განხორციელებას და წესრიგის დამყარებას საჯარო ფინანსებში.

## **კვლევის შედეგების გათვალისწინებით მიღებული რეკომენდაციები**

### **პარლამენტის კომპეტენცია - Power of the Purse და საგადასახადო პოლიტიკა**

პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის სიძლიერის შემოწმების ერთ-ერთ კრიტერიუმს, იმისათვის რათა გაიზომოს საკანონმდებლო ხელისუფლების ზეგავლენა საბიუჯეტო პროცესზე, წარმოადგენს ის, თუ რამდენად ეფექტურად ასრულებს საკანონმდებლო ორგანო კომპეტენციას - Power of the Purse.

პარლამენტის კომპეტენცია Power of the Purse ეფუძნება სამ უმნიშვნელოვანეს კონსტიტუციურ პრინციპს:

საჯარო ქონების პრინციპს (The Principle of Public Fisc), ასიგნების, სახელმწიფო თანხის გაღების კონტროლს (The Principle of Appropriations Control) და მთავრობის მიერ ხარჯების, სახელმწიფო ასიგნების გაღებისასთან დაკავშირებით პარლამენტის უარის კომპეტენციას (The power to deny appropriations), რაც საჯარო ფინანსებში წესრიგის დამყარების უმნიშვნელოვანეს საფუძველს წარმოადგენს.

**საჯარო ქონების პრინციპი, სახელმწიფო თანხის გაღების კონტროლის და მთავრობის მიერ ხარჯების, სახელმწიფო ასიგნების გაღებასთან დაკავშირებით პარლამენტის უარის კომპეტენცია ინკორპორირებულ უნდა იქნას საქართველოს კონსტიტუციაში, იმისათვის, რათა პარლამენტის ექსკლიზიური საფინანსო კომპეტენცია კონსტიტუციურ რანგში იქნას აყვანილი.**

პარლამენტის კომპეტენცია კონტროლი გაუწიოს ფინანსების ხარჯვით ნაწილს და გადასახადების მართვას, უზრუნველყოფს

სამართლის უზენაესობის დამკვიდრებას საჯარო ფინანსებში, რაც პარლამენტის ძლიერი საფინანსო კომპეტენციის შემაღლებას წარმოადგენს.

საქართველოს პარლამენტი არსათანადოდ ახორციელებს კომპეტენციას - **Power of the Purse**, რითაც კნინდება უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს როლი საჯარო ფინანსების მართვაში.

**პარლამენტის კომპეტენციიდან - Power of the Purse გამომდინარეობს უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს საგადასახადო პოლიტიკა.**

გადასახადების შემოღება და განსაზღვრა ისტორიულად პარლამენტის, როგორც ხალხის წარმომადგენელთა ორგანოს ექსკლუზიური კონსტიტუციური პრეროგატივაა, რომელიც უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს სამართლებრივი სტატუსიდან გამომდინარეობს.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, აღმასრულებელი ხელისუფლების ინიციატივით, შესაძლებელია გაიმართოს რეფერენდუმი გადასახადების შემოღებასთან დაკავშირებით. რეფერენდუმის გამართვა გადასახადებთან დაკავშირებით ეწინააღმდეგება ხელისუფლების დანაწილების და გაწონასწორების კონსტიტუციურ პრინციპს. **აუცილებელია, გაუქმდეს რეფერენდუმის მექანიზმის გამოყენება გადასახადების შემოღებასთან დაკავშირებით. ამასთანავე, საქართველოს კონსტიტუციამ უნდა გაითვალისწინოს პარლამენტის საგადასახადო კომპეტენციის გაძლიერებისათვის შემდეგი პრინციპების კონსტიტუციური რეგლამენტაცია:**

- გადასახადები და მოსაკრებლები, ისევე როგორც საგადასახადო შეღავათები და ტვირთი დგინდება მხოლოდ კანონით და შესაბამისად შედის საქართველოს პარლამენტის განსაკუთრებულ კომპეტენციაში. არსებული გადასახადების შეცვლა შეიძლება განხორციელდეს პარლამენტის მიერ კანონის საფუძველზე;
- საკანონმდებლო უფლებამოსილებათა დელეგირება დაუშვებელია საგადასახადო საკითხებთან დაკავშირებით.
- რეფერენდუმის ჩატარება იკრძალება საგადასახადო საკითხებთან დაკავშირებით.
- სავალდებულოა გადასახადებისა და მოსაკრებლების გადახდა კანონით დადგენილი ოდენობით და წესით.
- გადასახადებისაგან გათავისუფლება, აგრეთვე სახელმწიფო ხაზინიდან ხარჯის გაღება დასაშვებია კანონის საფუძველზე, პარლამენტის გადაწყვეტილებით.
- გადასახადებთან დაკავშირებით საკანონმდებლო საკითხების წინასწარი მომზადების, გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობის, პარლამენტის მიერ მის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების და მთავრობის საქმიანობის კონტროლის მიზნით პარლამენტში მისი უფლებამოსილების ვადით უნდა შეიქმნას საგადასახადო კომიტეტი.
- საგადასახადო კომიტეტის უფლებამოსილებანი და საქმიანობის წესი უნდა განისაზღვროს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით.

- აუცილებელია პარლამენტის საგადასახადო კომპეტენციის გასაღრმავებლად, გაძლიერდეს უმაღლესი მაკონტროლებელი ორგანოს კომპეტენცია გადასახადებთან დაკავშირებით.
- „საანგარიშო კონტროლის უმაღლესმა ორგანომ უნდა განახორციელოს გადასახადების აკრეფის ყოვლისმომცველი კონტროლი და, ამავე დროს, ჰქონდეს გადამხდელთა ინდივიდუალური აქტების შესწავლის უფლება.“<sup>416</sup>
- „სახელმწიფო გადასახადების კონტროლი, უპირველეს ყოვლისა, კანონიერებისა და შესაბამისობის კონტროლს წარმოადგენს. თუმცა, საანგარიშო კონტროლის უმაღლესმა ორგანომ საგადასახადო კანონმდებლობის გამოყენების კონტროლისას უნდა შეამოწმოს ეფექტიანობა, გადასახადის აკრეფის ორგანიზება, ასევე, შემოსავლების გეგმების შესრულება და, თუ საჭიროა, საკანონმდებლო ორგანოს შესთავაზოს არსებული კანონმდებლობის გაუმჯობესების წინადადებები.“<sup>417</sup>
- საგადასახადო საკითხებთან დაკავშირებით, აუცილებელია არსებობდეს საკანონმდებლო ინიციატივის მქონე სუბიექტთა ფართო წრე, რაც ხელს შეუწყობს პარლამენტის მიერ საგადასახადო პოლიტიკის განხორციელებას.

საქართველოს პარლამენტის საგადასახადო კომპეტენციის გაძლიერების კუთხით, სახელმძღვანელო მოდელად შესაძლებელია აღებული იქნას აშშ-ის კონგრესის საგადასახადო კომპეტენცია და მისი განსაკუთრება ხასიათზე ხაზგასმა. პარლამენტის განსაკუთრებული საგადასახადო კომპეტენცია უნდა წარმოადგენდეს ძირითად მიმართულებას საქართველოს პარლამენტის საგადასახადო უფლებამოსილებების კონსტიტუციური რეგლამენტაციისას.

### საქართველოს პარლამენტის ex ante საფინანსო კომპეტენცია და მისი გაძლიერების გზები

საქართველოს პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის გაძლიერების კუთხით, მნიშვნელოვანია მისი ეფექტური როლის განსაზღვრა სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების ეტაპზე.

აღნიშნული უპირველესად გულისხმობს პარლამენტისა და მისი შიდა სტრუქტურის მონაწილეობის გაზრდას ბიუჯეტის შინაარსობრივი განხილვისა და კორექტირების პროცესში, რაც პრობლემურია საბიუჯეტო კონტროლის წინასწარ ეტაპზე. ამ კუთხით, მნიშვნელოვან როლს ასრულებს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი და საბიუჯეტო ოფისი, რომელთაც უნდა შეექმნათ ყველა პირობა ეფექტურად და ხარისხიანად გაანალიზონ ბიუჯეტი და მისი ხარვეზები. ეფექტური საპარლამენტო კონტროლის განსახორციელებლად,

<sup>416</sup> „ფინანსური კონტროლის დირექტივების შესახებ“ „ლიმას“ საერთაშორისო დეკლარაციის მე-20 მუხლი.

<sup>417</sup> საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის შემაჯამებელი ანგარიში №7 (2007წ), საქართველოს მთავრობა თაკარა მზის ქვეშ, 10

მნიშვნელოვანია პარამენტის, როგორც უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ანალიტიკური ფუნქციის გაძლიერება და კომპეტენტური აზრის ჩამოყალიბება მთავრობის წინაშე სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტთან დაკავშირებით. ამ კუთხით, მნიშვნელოვანია აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან ეფექტური კომუნიკაციისა და თანამშრომლობის, მათ შორის კონსულტაციების წარმოება სახელმწიფო ბიუჯეტთან დაკავშირებით, წინასწარი კონტროლის ეტაპზე ინფორმირებული და გააზრებული გადაწყვეტილების მიღების კუთხით.

საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს დებულებებს, რომელიც არსებითად ხელყოფს პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის ფუძემდებლურ პრინციპებს.

- საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლის თანახმად „პარლამენტი უნდა იყოს ერთადერთი ორგანო, რომელიც უფლებამოსილი იქნება განსაზღვროს ბიუჯეტის ხარჯების გაზრდისა თუ შემცირების საკითხი. ამ კუთხით, მთავრობის თანხმობის სავალდებულობა საფრთხე უქმნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სტატუსს და დამკვიდრებულ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ წერიგს. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტში პარლამენტის მიერ ცვლილებების შეტანისას მთავრობის თანხმობის დათქმა არსებითად ხელყოფს ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციურ პრინციპს და აკნინებს პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციას
- აუცილებელია, საქართველოს კონსტიტუციაში ჩაიწეროს, რომ საქართველოს მთავრობა შეიმუშავებს და პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს; საქართველოს პარლამენტი განიხილავს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს, შეაქვს მასში შესაბამისი შესწორებები და იღებს მას სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით.
- უცილებლად უნდა გაუქმდეს საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მე-3 ნაწილის მეორე წინადადება, რომლის თანახმადაც „მთავრობას შეუძლია მოსთხოვოს პარლამენტს დამატებითი ხარჯის გაღება, თუ მიუთითებს მისი დაფარვის წყაროს.” აღნიშნული შეზღუდვა ეჭვქვეშ აყენებს პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციას და ძირს უთხრის პარლამენტის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სტატუსს.
- საქართველოს პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის გაძლიერების მიზნით, აუცილებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღება სამი მოსმენით. სამი მოსმენით ბიუჯეტის მიღება არსებითად ზრდის პარლამენტის მონაწილეობას საბიუჯეტო პროცესში და მთავრობის ანგარიშგაღებულებას უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს მიმართ. სახელმწიფო ბიუჯეტი უპირველესად წარმოადგენს სამართლებრივ აქტს, რომელიც უნდა მიიღებოდეს ჩვეულებრივი კანონისათვის დადგენილი წესით.
- სამი მოსმენით სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებისას, პარლამენტი უფრო ეფექტურად ახორციელებს როგორც წინასწარი, ისე შემდგომი საფინანსო კონტროლის კომპეტენციას.

- პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის ეფექტურად განხორციელებისათვის, მნიშვნელოვანია საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი ძლიერი საფინანსო კონტროლის კომპეტენციით.

საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის როლი ძირითადად შემოიფარგლება პარლამენტის სტრუქტურებსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამის ორგანოებს შორის საქმიანობის მაკოორდინირებელი ფუნქციით. საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის დღევანდელი ფუნქციებიდან გამომდინარე, იგი არ წარმოადგენს იმ სტრუქტურას, სადაც საფინანსო-საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით ძირითადი სამუშაო სრულდება.

**საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის ძირითადად, მაკოორდინირებელი ფუნქცია უნდა შეიცვალოს ბიუჯეტის განხილვის პროცესში წინასწარი კონტროლისა და მთავრობის მიერ ბიუჯეტის შესრულებაზე ზედამხედველობის ძლიერი ფუნქციით.**

**აუცილებელია, საქართველოს საპარლამენტო სისტემაში, საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს, სხვა დარგობრივ კომიტეტებთან ერთად ჰქონდეს მთავარი ფუნქცია, სადაც განხილვა საფინანსო-საბიუჯეტო საკითხები, რათა მან შეძლოს ეფექტური წინასწარი და შემდგომი საპარლამენტო კონტროლის განხორციელება, როგორც ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების ეტაპზე, ისე მისი შესრულების დროს**

საქართველოს საპარლამენტო სისტემისათვის ოპტიმალურ მოდელს წარმოადგენს ძლიერი საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი, საჯარო ანგარიშის კომიტეტი და ძლიერი, რეალური ფუნქციებით აღჭურვილი დარგობრივი კომიტეტები, რომლებიც სრულფასოვნად იღებენ მონაწილეობას საბიუჯეტო პროცესში მათ კომპეტენციას მიუკუთვნებულ საკითხებთან დაკავშირებით.

### **საქართველოს პარლამენტის ex post საფინანსო კომპეტენცია და მისი გაძლიერების გზები**

შემდგომი საპარლამენტო კონტროლის ეტაპზე, პარლამენტისათვის ამოსავალ წერტილს წარმოადგენს იმის გარკვევა, ასრულებს თუ არა მთავრობას პარლამენტის მიერ განსაზღვრულ საფინანსო პოლიტიკას. შემდგომი საფინანსო კონტროლი ასევე, გულისხმობს ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშის დამტკიცებას ან მის დამტკიცებაზე უარის თქმას.

შემდგომი საფინანსო კონტროლის მნიშვნელოვან საშუალებას წარმოადგენს პარლამენტების საჯარო ანგარიშის კომიტეტი.

**საქართველოს პარლამენტის საფინანსო კონტროლის კომპეტენციის გაძლიერების მიზნით, მნიშვნელოვანია საჯარო ანგარიშის კომიტეტის შემოღება ქართულ კონსტიტუციურ სივრცეში.**

საჯარო ანგარიშის კომიტეტი საბიუჯეტო კონტროლის ეფექტურ მექანიზმს წარმოადგენს. საჯარო ანგარიშის კომიტეტის მეშვეობით, პარლამენტი ზედამხედველობს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებას აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ. საჯარო ანგარიშის კომიტეტის მიერ განხორციელებული კონტროლი პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის წინასწარ და შემდგომ ეტაპებზე ვლინდება.



იმისათვის, რათა საჯარო ანგარიშის კომიტეტმა ეფექტურად განახორციელოს მასზე დაკისრებული უფლებამოსილება, გათვალისწინებულ უნდა იქნას შემდეგი ფაქტორები: საჯარო ანგარიშის კომიტეტს უნდა ჰქონდეს ეფექტური ex post კონტროლის ფუნქცია, რაც მდგომარეობს იმაში, რომ აღნიშნულმა კომიტეტმა ეფექტური კონტროლი განახორციელოს მთავრობის მიერ ბიუჯეტის შესრულებასა და ხარჯების გაღების ეფექტიანობაზე:

- საჯარო ანგარიშის კომიტეტს უნდა გააჩნდეს მკაფიო კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტატუსი, რაც გამოიხატება იმაში, რომ კონსტიტუციამ ნათლად გაწეროს მისი როლი და მნიშვნელობა პარლამენტის საკომიტეტო სისტემაში.
- საჯარო ანგარიშის კომიტეტის საქმიანობის პროცედურული საკითხები სასურველია გაიწეროს კომიტეტის დებულებაში, რომელსაც დაამტკიცებს პარლამენტი.
- საკანონმდებლო აქტით სათანადოდ უნდა გაიწეროს საჯარო ანგარიშის კომიტეტის ურთიერთობა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურთან, ეროვნულ ბანკთან, რაც ხელს შეუწყობს პარლამენტის მიერ ეფექტური საფინანსო კონტროლის განხორციელებას.
- საკანონმდებლო აქტით ცხადად უნდა გაიწეროს საჯარო ანგარიშის კომიტეტის ურთიერთობა აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებთან, რითაც ხაზი გაესმევა აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშგაღებულებას პარლამენტის მიმართ.
- საკანონმდებლო აქტით ნათლად უნდა მოწესრიგდეს საჯარო ანგარიშის კომიტეტის ურთიერთობა საფინანსო საბიუჯეტო კომიტეტებთან და სხვა დარგობრივ კომიტეტებთან, რითაც არსებითად გაძლიერდება პარლამენტის საფინანსო კომპეტენცია.
- დებულებით ნათლად უნდა გაიწეროს საჯარო ანგარიშის კომიტეტის შემადგენლობა, მისი ხელმძღვანელობის კომპეტენცია და საქმიანობის საფუძვლები.
- საკანონმდებლო აქტით ნათლად უნდა მოწესრიგდეს საჯარო ანგარიშის კომიტეტის ურთიერთობა პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისთან, რაც მნიშვნელოვნად გაზრდის მისი მუშაობის ხარისხს.

საქართველოს საპარლამენტო სისტემაში საჯარო ანგარიშის კომიტეტის შემოღება არსებითად გაზრდის პარლამენტს საფინანსო კონტროლის კომპეტენციის ხარისხს.

**საქართველოს პარლამენტის ექსტრადინალური კონტროლის ფორმები და მათი გამოყენებლობის პრობლემა საფინანსო საკითხებთან დაკავშირებით**

საქართველოს პარლამენტის ექსტრადინალური ფორმების გამოყენებასთან დაკავშირებით, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს პარლამენტი თითქმის არ იყენებს **კითხვა/შეკითხვის მექანიზმს** აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საფინანსო პოლიტიკის განხორციელებაზე ზედამხედველობისას.

პარლამენტი საკმაოდ იშვითად იყენებს ზეპირი კითხვების დასმის პრაქტიკას. 2012 წლის შემდეგ, პარლამენტის წევრებს ზეპირი შეკითხვები აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებისთვის არ დაუსვამს.

საქართველოს პარლამენტის ფრაქციები იშვითად იყენებენ წერილობითი კითხვების დასმის შესაძლებლობას სახელმწიფო უწყებების მიმართ. 2012 წლის შემდეგ, ფრაქციების მიერ წერილობითი კითხვები არ დასმულა.

**საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტმა ცალკე უნდა გაწეროს კითხვა-შეკითხვის პროცედურა მთავრობის მიერ საბიუჯეტო ვალდებულებების შესრულებაზე ზედამხედველობასთან დაკავშირებით, ასევე, პარლამენტის საფინანსო კომპეტენციის განხორციელების რეგორც ex-ante ისე ex - post ეტაპებზე.**

საქართველოს პარლამენტის მიერ დღემდე არ ყოფილა გამოყენებული **იმპიჩმენტის პროცედურა**. აქედან გამომდინარე, დასკვნის სახით შეიძლება აღინიშნოს, რომ საქართველოს პარლამენტი საერთოდ არ იყენებს იმპიჩმენტის მექანიზმს რეგულაციური თანამდებობის პირების კონტროლის კუთხით.

**საქართველოს კონსტიტუციაში უნდა გაიწეროს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საფინანსო ვალდებულებების შეუსრულებლობა მიიჩნევა კონსტიტუციის დარღვევის ერთ-ერთ სახედ, რომელიც იმპიჩმენტის პროცედურის დაწყების საფუძველს წარმოადგენს. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში, თანამედროვე პარლამენტარიზმის განმავლობაში, იმპიჩმენტის მექანიზმი არ ყოფილა გამოყენებული მთავრობის მიერ საბიუჯეტო ვალდებულებების შეუსრულებლობისას.**

საპარლამენტო კონტროლის მნიშვნელოვან სახეს დროებითი საგამოძიებო კომისია წარმოადგენს.

პარლამენტის დროებითი **საგამოძიებო კომისიის** უმთავრეს დანიშნულებას სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების და საჯარო ფინანსების განკარგვის კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის შემოწმება წარმოადგენს. დროებით საგამოძიებო კომისიას აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის მძლავრი ბერკეტები გააჩნია. კომისიის მოთხოვნით, სახელმწიფო ორგანოები, თანამდებობის პირები, იურიდიული და ფიზიკური პირები ვალდებული არიან განსაზღვრულ ვადაში წარმოადგინონ კომისიის მუშაობისათვის აუცილებელი დასკვნები და სხვა საჭირო მასალები.

**დასკვნის სახით შეიძლება აღინიშნოს, რომ 2008 წლიდან 2016 წლის 22 მარტის ჩათვლით, საგამოძიებო კომისია არც ერთხელ არ შექმნილა საფინანსო საკითხებთან დაკავშირებით**

პარლამენტის ეფექტურ საგამოძიებო კომისიას უნდა ჰქონდეს შემდეგი ფუნქციები:

- კომისიას უნდა ჰქონდეს საგამოძიებო ფუნქცია და იძულების ხასიათი, რაც მისი მუშაობის ეფექტურობას განაპირობებს.
- მას უნდა უნდა ჰქონდეს საჯარო დაწესებულებებიდან ინფორმაციისა და საჭირო დოკუმენტების დაუბრკოლებელი მიღების შესაძლებლობა.
- საგამოძიებო კომისიის წევრებს უნდა ჰქონდეთ საჯარო დაწესებულებებსა და ადმინისტრაციულ ორგანოებში დაუბრკოლებელი შესვლის უფლება მოკვლევის განსახორციელებლად.
- კომისიის წევრებს უნდა ჰქონდეს უფლება, მოსთხოვონ საჯარო მოხელეს ან მასთან გათანაბრებულ პირს საჭირო დოკუმენტის ან ინფორმაციის დაუყოვნებლივ წარმოდგენა.
- პარლამენტის დროებითმა საგამოძიებო კომისიამ უნდა გამართოს საჯარო მოსმენები მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საქმეებთან დაკავშირებით, მათ შორის როდესაც საქმე ეხება საჯარო ფინანსების არამიზნობრივად განკარგვას.
- დროებითი საგამოძიებო კომისიის ერთ-ერთ მთავარ კონსტიტუციურ პრეროგატივას აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ უფლებამოსილების თვითნებურად, ბოროტად გამოყენების კონტროლი უნდა წარმოადგენდეს.
- კომისიას უფლება უნდა ჰქონდეს მოწმეს მოსთხოვოს კითხვებზე პასუხის გაცემა და ჩვენების მიცემა მიუხედავად იმისა ინფორმაცია იწვევს თუ არა პირის თვითინკრინინირებას.
- კომისიისათვის განზრახ ცრუ ან არასწორი ინფორმაციის მიწოდება უნდა ისჯებოდეს კანონით დადგენილი წესით.
- საქართველოს კონსტიტუციამ და სხვა აქტებმა ნათლად უნდა გაწეროს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის ფუნქციები მთავრობის მიერ საჯარო ფინანსების არამიზნობრივად ხარჯვასთან დაკავშირებით.

საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული **უნდობლობის მექანიზმი** სერიოზულ ცვლილებებს საჭიროებს.

უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელის გამოყენება განსაკუთრებით ზიანის მიმყენებელია საბიუჯეტო პროცესისათვის, რადგან როდესაც საკითხი ეხება მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენებას ბიუჯეტის თანხების არამიზნობრივად განკარგვის ან სახელმწიფო ბიუჯეტის შეუსრულებლობასთან დაკავშირებით, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ამგვარმა გაწვლილმა პროცედურამ შესაძლებელია საფრთხე შეუქმნას ქვეყანაში საფინანსო წესრიგის განვითარებასა და სტაბილურობას.

საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურა განსაკუთრებულ მოქნილობას და პარლამენტის მაქსიმალურ ჩართულობას საჭიროებს. უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურის რადენიმე თვით გაგრძელებამ

შესაძლოა არსებითად დააზიანოს საბიუჯეტო პროცესი და საფრთხე შეუქმნას საჯარო წესრიგს ქვეყანაში.

2008 წლიდან 2016 წლის 22 მარტის ჩათვლით, საქართველოს პარლამენტის მიერ არც ერთხელ არ ყოფილა გამოყენებული საქართველოს მთავრობის ნდობა-უნდობლობის, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმები საქართველოს მთავრობის, საქართველოს მთავრობის წევრთა მიმართ საბიუჯეტო საკითხებთან, ბიუჯეტის შეუსრულებლობასთან ან საბიუჯეტო ხარჯების არამიზნობრივად გაწევასთან დაკავშირებით.

დასკვნის სახით შეიძლება აღინიშნოს, რომ ნდობა-უნდობლობის მექანიზმს საქართველოს პარლამენტი არ იყენებს საფინანსო საკითხებთან დაკავშირებით.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, აუცილებელია, შეიცვალოს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მოქმედი პროცედურა, რათა იგი მოყვანილ იქნეს შესაბამისობაში ხელისუფლების დანაწილებისა და გაწონასწორების პრინციპთან. პარლამენტის მაქსიმალური ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს გადაწყვეტილების საბოლოო ხელს შეუწყობს პარლამენტარიზმის იდეის განვითარებას საქართველოში.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს პარლამენტმა უნდა გამოიყენოს საპარლამენტო კონტროლის ექსტრაორდინალური ფორმები საფინანსო-საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით.

## ბიბლიოგრაფია

### საქართველოს კანონმდებლობა

1. საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია;
2. საქართველოს პარლამენტის 2012 წლის 22 ივნისის რეგლამენტი, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1691403>>;
3. საქართველოს 2008 წლის 26 დეკემბრის კანონი „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/17506>>;
4. საქართველოს 2009 წლის 24 სექტემბრის ორგანული კანონი „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/101044>>;
5. საქართველოს 2009 წლის 18 დეკემბრის საბიუჯეტო კოდექსი, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/91006>>;
6. საქართველოს 2013 წლის 24 სექტემბრის კანონი „იმპიჩმენტის შესახებ“, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2033641>>;
7. საქართველოს 2011 წლის 1 ივლისის ორგანული კანონი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1405264>>;

### საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობა ქართულ და უცხოურ ენებზე

8. ინგლისის 1215 წლის თავისუფლების დიდი ქარტია, <<http://www.constitution.org>>;
9. ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუცია, <[www.senate.gov](http://www.senate.gov)>;
10. იაპონიის კონსტიტუცია, <<http://japan.kantei.go>>;
11. ჩილეს კონსტიტუცია, <<https://www.camara.cl>>;
12. ნიგერიის ფედერალური რესპუბლიკის კონსტიტუცია (1999), <[www.nigeria-law.org](http://www.nigeria-law.org)>.
13. ელ-საღვადორის კონსტიტუცია, <<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos?palabrasInteres=&tipoDocumento=AcuerdosdeReformaalaConstitucion>>;
14. Бюджетный кодекс Российской Федерации (принят ГД ФС РФ 17.07.1998), <[www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)>.
15. Standing Orders of the French Senate January, 2014, <[http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/lng/Standing\\_orders\\_of\\_the\\_Senate.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/lng/Standing_orders_of_the_Senate.pdf)>;
16. Constitution of Sweden, The Fundamental Laws and the Rikstag Act, chapter. 6, <<https://socialsciences.exeter.ac.uk/media/universityofexeter/collegeofsocialscie>>

- [ncesandinternationalstudies/politics/research/statorg/sweden/ngolawsite/constitution/Constitution - English.pdf](#)>;
17. Constitution de 1791 de France, <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>>;
  18. Constitution of the Republic of Turkey, 1995, <[https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution\\_en.pdf](https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf)>;
  19. Constitution of the Republic of Bulgaria, <<http://parliament.bg/en/const>>;
  20. Federal Constitutional Law of Austria, <[http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Erv&Dokumentnummer=ERV\\_1930\\_1](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Erv&Dokumentnummer=ERV_1930_1)>;
  21. Constitutional Act of Denmark, <[http://www.thedanishparliament.dk/Publications/My\\_Constitutional\\_Act\\_with\\_explanations/Chapter%205.aspx](http://www.thedanishparliament.dk/Publications/My_Constitutional_Act_with_explanations/Chapter%205.aspx)>;
  22. The Constitution of Czech Republic, <<http://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html>>;
  23. Rules of Procedure of the Saema of Latvia, <<http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure>>;
  24. Seimas of the Republic of Lithuania Statute, 7 February 1994 #1-399, <<http://www3.lrs.lt>>;
  25. Constitution of the Republic of Poland, <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>;
  26. Constitution of The Republic of Latvia, <<http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>>;
  27. Regolamento della Camera dei Deputati: <[http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/file/conoscere\\_la\\_camera/DA\\_SITO\\_25\\_settembre\\_2012.pdf](http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/file/conoscere_la_camera/DA_SITO_25_settembre_2012.pdf)>;
  28. Standing Orders of the Hellenic Parliament, <<http://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/>>.
  29. Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Portugal, <[http://www.en.parlamento.pt/Legislation/Rules\\_of\\_Procedure.pdf](http://www.en.parlamento.pt/Legislation/Rules_of_Procedure.pdf)>;
  30. Rules of Procedure of German Bundestag, <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>>;
  31. Rules of the Procedure of the Senate of the Kingdom of the Netherlands, <[http://www.eerstekamer.nl/id/vjtockpd5v8b/document\\_extern/rules\\_of\\_procedure\\_of\\_the\\_senate\\_of/f=/vjtocl2171ov.pdf](http://www.eerstekamer.nl/id/vjtockpd5v8b/document_extern/rules_of_procedure_of_the_senate_of/f=/vjtocl2171ov.pdf)>;
  32. Rules of US House of Representatives, <<https://rules.house.gov/>>.
  33. The National Diet of Japan, <[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_english.nsf/html/statics/english/pamph\\_e.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/english/pamph_e.htm)>;
  34. The New Organic Budget Law (2001); Organic law on Budget Stability and Financial Sustainability (27.04.2012) <<http://www.spanishreforms.com/-/organic-law-on-budget-stability-and-financial-sustainability>>;
  35. The US Anti-Deficiency Act 1905;
  36. The US Budget and Accounting Act 1921;
  37. The US Congressional Budget and Impoundment Control Act 1974;
  38. The US Inspector General Act 1978;
  39. The US Federal Manager's Financial Integrity Act 1982;
  40. The US Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act 1985;

41. The US Budget Enforcement Acts, 1990 and 1997;
42. The US Chief Financial Officers Act 1990;
43. The US Federal Credit Reform Act 1990,
44. The US Government Performance and Results Act 1993;
45. The US Government Management Reform Act 1994;
46. The US Federal Financial Management Improvement Act 1996;
47. The Constitution Act 1867 of Canada;
48. The Financial Administration Act 1985 of Canada as amended (FAA);
49. The Auditor General Act 1977 of Canada as amended (AGA);
50. The Federal - Provincial Fiscal Arrangements Act 1985 of Canada;
51. The Constitution 1986 of Japan;
52. The Public Finance Act 1947 of Japan;
53. The Diet Act 1947 of Japan;
54. The Public Accounts Act 1947 of Japan;
55. The Board of Audit Act 1947 of Japan;
56. State Budget Act 1988 of Finland;
57. Constitution of Malawi (1995),  
<<http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/malavi.pdf>>;
58. Constitution of Ghana (1992),  
<[http://www.judicial.gov.gh/constitution/chapter/chap\\_13.htm](http://www.judicial.gov.gh/constitution/chapter/chap_13.htm)>;
59. Basic Law of the Federal Republic of Germany, <[www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)>;
60. Constitution of France, October 4, 1958, <[www2.assemblee-nationale.fr](http://www2.assemblee-nationale.fr)>;
61. The Constitution of the Italian Republic, <<http://en.camera.it>>;
62. Constitution of the Portuguese Republic,  
<<http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf>>;
63. Constitution of Luxembourg,  
<[http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/recueils/Constitution/constitution\\_gdl.pdf](http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/recueils/Constitution/constitution_gdl.pdf)>;

### სამეცნიერო ლიტერატურა ქართულ ენაზე

64. მერინგი მ., საჯარო ფინანსების მართვა სამხრეთ კავკასიაში – გარე და საპარლამენტო საფინანსო კონტროლი, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ჩარჩოების ანალიზი, GIZ-ის პროგრამა, ბონი, 1 ნოემბერი 2014, <<http://sao.ge>>;
65. ჯიბლაშვილი ზ., პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებანი საბიუჯეტო სფეროში, თბ., 2015, <<http://emc.org>>;
66. ტანჩევი ე., რაციონალიზებული პარლამენტარიზმი, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო, მ. მელქაძის რედაქტორობით, თბ., 1996;
67. გოდოლაძე კ., საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში – პოლიტიკური და სამართლებრივი ასპექტები, დეპარტამენტარიზაცია: მითი თუ რეალობა, თბ., 2013;
68. გეგენავა დ., უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის ქართული მოდელი, გორდიას კვანძი საქართველოს კონსტიტუციაში, სამართლის ჟურნალი №1, თბ., 2013;

69. კობახიძე ი., სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართალი, სამართლის ჟურნალი №1, 2013, თბ.,
70. ბაბეგი ვ., ვიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა – საქართველოს გზა ევროპისაკენ, თბ., 2012,
71. თანამედროვე საკონსტიტუციო სამართალი, სტატიათა კრებული, წიგნი 1, გ.კვერენჩილაძისა და დ.გეგენავას რედაქტორობით, თბ., 2012;
72. მესხია ი., შინაშვილი გ., კვარაცხელია ა., გოგორიშვილი ი., სახოკია გ., საზღვარგარეთის ქვეყნების საპარლამენტო პრაქტიკის მიმოხილვა, თბ., 1991;
73. დავითაშვილი კ., საქართველოს კონსტიტუცია (საფუძვლებისა და შინაარსის მიმოხილვა), სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი, <<http://www.nplg.gov.ge>>;
74. კობახიძე ი., კონსტიტუციური კანონის პროექტის მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნების ანალიტიკური მიმოხილვა, <[http://www.osgf.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=122&info\\_id=2130](http://www.osgf.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=122&info_id=2130)>;
75. შენგელია რ., ქართული საბიუჯეტო სამართლის საზღვარგარეთის ქვეყნების შესაბამის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის პრობლემა, სამეცნიერო ნაშრომების კრებული პროფ. ანზორ თოთაძის რედაქტორობით, თეუსუ, თბ., 2010;
76. შენგელია რ., საზღვარგარეთის ქვეყნების საფინანსო სამართალი, თბ., 2004;
77. ჩაკვეტაძე გ., ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესი: ასპექტები საერთაშორისო გამოცდილებიდან, ივლისი 2014, <<http://sao.ge/files/kanonmdebloba/pubnication/biujetis-sagegmvis-procesi.pdf>>;
78. დოქტორანტ მამუკა მათიაშვილის სადისერტაციო ნაშრომი თემაზე: უშუალო და წარმომადგენლობითი მმართველობა სახელმწიფო კონტროლის განხორციელებაში, გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტი, თბილისი, 2010, <<http://www.nplg.gov.ge>>.
79. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა, სახელმძღვანელო პარლამენტის წევრებისთვის, თბ., 2012, <<http://parliament.ge>>;
80. წაქაძე შ., საფინანსო-საბიუჯეტო კონტროლის სრულყოფისთვის, აღმანახი 2003, №18, <<http://www.nplg.gov.ge>>;
81. წაქაძე ი.; საპარლამენტო კონტროლი საქართველოში, აღმანახი 2001, №16, სახელმწიფო სამართალი, <<http://www.nplg.gov.ge>>;
82. ჟინჯოლავა ზ., საქართველოს რესპუბლიკის პარლამენტი, თბ.; 1993; მელქაძე ო., საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბ.; 1996;
83. ცანავა ლ., მთავრობის პასუხისმგებლობა, როგორც ძალაუფლების დაბალანსების მექანიზმი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში, სამართლის ჟურნალი №1, 2014, თბ., 299;
84. გოცირიძე ე., იმპინჩენტის პოლიტიკური ბუნებისათვის, მართლმსაჯულება და კანონი №1(44)'15, თბ.,



85. *ფუტკარაძე ი.*, საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში, ქართული საბიუჯეტო სამართლის საზღვარგარეთის ქვეყნების შესაბამის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის პრობლემა, თბ., 2010, <<http://www.nplg.gov.ge>>;
86. *ჯგერენაია ე.*, ეროვნული ბანკი მსოფლიო ბაზარზე სრულფასოვან მოთამაშედ ჯერ ვერ გამოდგება!, ბიზნეს-მაცნე, 2008 №2 (4), 2, [www.nplg.gov.ge](http://www.nplg.gov.ge);
87. *დემეტრაშვილი ა.*, მმართველობის ახალი სისტემის თავისებურებანი საქართველოში, სუპერსაპრეზიდენტოდან საპარლამენტომდე, საკონსტიტუციო ცვლილებები საქართველოში, სტატიების კრებული, თბ., 2013;
88. *კვერენხილაძე გ., მელქაძე ო.*, საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა, წიგნი V, თბ., 1997;
89. *კელენჯერიძე ი.*, თანამედროვე გერმანიის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი წყობა, აღმანახი 2004, №21, სახელმწიფო სამართალი, <<http://www.nplg.gov.ge>>;
90. *შიოი ა.*, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა (კონსტიტუციონალიზმის შესავალი), თბ., 2003,
91. *ბურგენბერგერი ბ.*, დემოკრატიის თეორია, <<http://www.migri-law.ge/download/demokratiis%20teoria.pdf>>;
92. *ფუიორი თ.*, უსაფრთხოების სექტორის მართვის საპარლამენტო უფლებამოსილებები, ქენევა, 2013;
93. *ლოვო ფ.*, პარლამენტარიზმი, თბ., 2005; *ლოვო ფ.*, პარლამენტარიზმი, *ნ. ცქიტიშვილისა და მ. ბალავაძის* თარგმანი, *გ. კეშელავას რედაქტორობით*, თბ., 2005;
94. *ლოვო ფ.*, თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, *ნ. ცქიტიშვილისა და მ. ბალავაძის* თარგმანი, *გ. კეშელავას რედაქტორობით*, თბ., 2002;
95. საზოგადოება: როგორ აწესრიგებს ორი საკონსტიტუციო პროექტი ქვეყნის ფინანსებს და კონტროლს, ბანკები და ფინანსები, <[www.bfm.ge](http://www.bfm.ge)>;
96. *ახალაია ვ.*, საგადასახადო სისტემა და მისი როლი ტრანსპორტის მენეჯმენტის განვითარებაში, სადისერტაციო ნაშრომი, თბილისი, 2012, 102-103, <<http://gtu.ge/Stmm/Pdf/ladoaxalaia.pdf>>;
97. *ფუტკარაძე ს.*, საქართველოს საგადასახადო სისტემა და მისი სრულყოფის პრობლემები თანამედროვე ეტაპზე, ბათუმი 2012, <[http://www.bsu.edu.ge/text\\_files/ge\\_file\\_3293\\_1.pdf](http://www.bsu.edu.ge/text_files/ge_file_3293_1.pdf)>.
98. სამოქალაქო კულტურა და დემოკრატიის სტაბილურობა, ჟურ. „სოლიდარობა“, №2(29)2009;
99. *სეხნიაშვილი ე.*, ახალი კონსტიტუციური საგადასახადო დებულებები საქართველოში, თბილისი, 2014, <<http://www.liberali.ge/ge/liberali/articles/117615/>>;

### სამეცნიერო ლიტერატურა უცხოურ ენაზე

100. *Remington T.F.*, Separation of Powers and Legislative Oversight in ussia, WBI Development Studies, Legislative oversight and Budgeting, a World Perspective, editors Rick Staphenurst, Riccardo Pelizzo, David M. Olson, Liza

- von Trapp*, World Bank Institute, Washington DC, 2008, <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>;
101. *Damgaard E.*, Representation, Delegation and Parliamentary Control, Copenhagen, April 14-19, 2000;
  102. *Richardson I.*, Paper55/2014, FW Guest Memorial Lecture1989: Commissions of Inquiry, Victoria University of Wellington Research Papers by the Rights Honourable Sir Ivor Richardson, <[file:///C:/Users/Tamar/Downloads/SSRN-id2189704%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Tamar/Downloads/SSRN-id2189704%20(1).pdf)>;
  103. *Wehner J.*, The Parliamentary Budget Process and Parliamentary Research Capacity: A summary of seven countries, IDASA;
  104. *Dr Amtenbrink F.*, The Three Pillars of Central Bank Governance – Towards a Model Central Bank Law or a Code of Good Governance, Washington D.C, 2004, <[www.imf.org](http://www.imf.org)>;
  105. *Nyenyiso S.*, Independent Budget Processes of Parliament for Improved Accountability and Scrutiny of Parliamentary Budget, Parliament of the Republic of South Africa, 15 July, 2010, <<http://www.asgp.info>>;
  106. *Sylverster C.W. Eijffinger, Marco M. Goeberichts*, Central Bank Accountability and Transparency. Theory and Some Evidence, Discussion paper 6/00, Economic Research Centre of the Deutsche Bundesbank, November 2000, [www.bundesbank.de](http://www.bundesbank.de);
  107. *Senator Douglas Everett and Senator Duff Roblin*, A Question of Responsible Government, Canadian Parliamentary Review, 11:1 (Spring 1988);
  108. *Dunn C.*, A Note on the Meaning of Responsible Government, Canadian Parliamentary Review, Vol.11, no 3, 1988, 12, <[http://www.revparl.ca/11/3/11n3\\_88e\\_Dunn.pdf](http://www.revparl.ca/11/3/11n3_88e_Dunn.pdf)>;
  109. *Birch A.H.*, Representative and Responsible Government, University of Toronto Press, Toronto, 1969;
  110. *Sommermann K.-P.*, Art. 20, in: v. Mangoldt H., Klein F., Starck Ch. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, München 2010;
  111. *Bradley A., Ewing K.*, Constitutional and Administrative Law, Harlow, 2007;
  112. *Umeshwari C.*, Responsible Government: a case study of Bihar, 1919-1937, the University of Michigan, 2007;
  113. *Turpin C., Tomkins A.*, British Government and the Constitution, Cambridge, 2007;
  114. Patrick J., McGrath., the Way to Responsible Government: the Constitutional Re-Structuring America Needs, US, 2000;
  115. *Dunleavy P., Gilson C., Bastow S., Tinkler J.*, (2009): The National Audit Office, the Public Accounts Committee and the risk landscape in UK Public Policy. URN 09/1423. The Risk and Regulation Advisory Council, London, UK, <<http://eprints.lse.ac.uk/25785/>>;
  116. *Lee Youngjae.*, Law, Politics, and Impeachment: The Impeachment of Roh Moo-hyun from a Comparative Constitutional Perspective, New York University Public Law and Legal Theory Working Papers, Paper 4, 3-1-2005, <[http://lsr.nellco.org/nyu\\_plltwp/4/](http://lsr.nellco.org/nyu_plltwp/4/)>;
  117. *Eleftheriadis P.*, Parliamentary sovereignty and the Constitution, Canadian Journal of Law and Jurisprudence, Vol.XXII, No.2 (July 2009);
  118. *Waldeck J.*, Legal Nature of Parliamentary Procedure, Cleveland State Law Review, Law Journals, Rev.85 (1972), <<http://engagedscholarship.csuohio.edu>>;

119. *Yahoo Christopher S., Calabresi Steven G., Colangelo Anthony J.*, The Unitary Executive in Modern Era, 19452004, Iowa Law Review, Vol.90, No2, 601, 2005, Vanderbilt Public Law Reaserch Paper, No.04-12, Northwestern Public Law Reaserch Paper N.04-09, <<http://ssrn.com/abstract=690822>>;
120. *Vermeule Adrian.*, The Athrophy of Constitutional Powers (January 6, 2011), Harward Public Law Worling Paper, No.11-07, <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1736124](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1736124)>;
121. *Mora-Donatto C.*, Constitutional Instruments for Parliamentary Control, Mexican Law Review #3, January-June 2005, <<http://info8.juridicas.unam.mx/cont/mlawr/3/arc/arc10.htm>>;
122. *Nichols J.*, The Genius of Impeachment: The Founders' Cure for Royalism, New York, 2006;
123. *Magone J.*, Contemporary European Politics: A Comparative Intriduction, New York, 2011;
124. *Sargentich T.*, The Presidential and Parliamentary Models of National Government, American University International Law Review 8 no. 2/3, 1993, <<http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1870&context=auilr>>;
125. *Pach M.*, German and Polish Constructive Vote of No Confidence. Convergence or Divergence? <[http://www.tf.vu.lt/dokumentai/Admin/Doktorant%C5%B3\\_konferencija/Pach.pdf](http://www.tf.vu.lt/dokumentai/Admin/Doktorant%C5%B3_konferencija/Pach.pdf)>;
126. *Strom K.*, Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, European Journal of Political Reaserch, Department of Political Science, University of San Diego, US, 2003, <<http://www.uh.edu/democracy/stromp.pdf>>;
127. *Turley J.*, Senate Trials and Factional Disputes: Impeachment As a Madisonian Device, Duke Law Journal, Vol.49, Number 1, October 1999;
128. *Hazan R. Y.*, Analysis: Israel's new constructive vote of no-confidence, Chair, Department of Political Science, The Hebrew University of Jerusalem, March 18, 2014, <[https://www.knesset.gov.il/spokesman/eng/PR\\_eng.asp?PRID=11200](https://www.knesset.gov.il/spokesman/eng/PR_eng.asp?PRID=11200)>;
129. *Mansfield Harvey C.*, Statesmanship and Party Government: A Study of Burke and Bolingbroke, Chicago, 1965;
130. *Lavapuri J., Ojanen T., Scheinin M.*, Rights-based Constitutionalism in Finland and the Development of pluralist constitutional review, International Journal of Constitutional Law, Volume 9, Issue 2, <<http://icon.oxfordjournals.org/content/9/2/505.full>>.
131. *Sobrevila N., Perea* (University of Kent, UK)., *Eastman S.*, (Creighton Unversity USA) Cadiz Constitution of 1812 and its Impact in the Atlantic World and Beyond, <<https://lasa.international.pitt.edu>>;
132. *Krafchik W., and Wehner J.*, The Role of Parliament in the Budget Process, 1999, <<http://www.resdal.org/Archivo/d00001e9.htm>>;
133. *Yu-Chung Shen.*, The Anomaly of the Weimar Republic's Semi-Presidential Constitution, Journal of Politicts and Law, Vol. 2, No.3, September 2009, <<http://ccsenet.org>>;
134. Budget and Budgetary Process in the Parliament of India, Background Paper, Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency, Parliamentary Centre, May 2010, <<http://www.cbgaindia.org>>.

135. *Brazier A.*, Director of the Hansard Society's Parliament and Government Programme, published the following article on his report, The Fiscal Maze: Parliament, Government and Public Money, in the April 2007 issue of Parliamentary Affairs (Volume 60, Number 2), Parliament and Government, Parliamentary Affairs on Parliament's scrutiny of public money, <[www.hansardsociety.org](http://www.hansardsociety.org)>;
136. *Stapenhurst F.C., Pelizzo R.*, A Bigger Role for Legislatures, Finance & Development, a quarterly magazine of the IMF, December 2002, Volume 39, Number 4, <[www.imf.org](http://www.imf.org)>;
137. *Pennings P.*, Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies, Amsterdam, 14-19 April. 2000,
138. *Lowerse T.*, Unpacking Positive and Negative Parliamentarism, Salalamanca, Spain, April 10-15, 2014; <[www.sv.uio.no](http://www.sv.uio.no)>;
139. *Tanchev E.*, Parliamentarism Rationalized, 2 E.Eur. Const. Rev.33 (1993), <<http://heinonline.org>>.
140. *Siaroff A.*, Varieties of Parliamentarism in the Advanced industrial Democracies, International Political Science Review 2003, <<http://ips.sagepub.com>>.
141. *Posner P., Park C.K.*, Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations; ISSN 1608-7143; OECD Journal on Budgeting, Volume 7-No.3, 2007;
142. *Godoladze K.* Constitutional Changes in Georgia: Political and Legal Aspects, Humanities and Social Science Review, Tbilisi, 2013;
143. *Chowdbury N., Skarstedt C.E.*, The Principle of Good Governance, Oxford, U.K, March, 2005, <<http://www.worldfuturecouncil.org>>;
144. *Stith K.*, Congress' Power of the Purse (1988). Faculty Scholarship Series.Paper 1267, Yale law school, 1345, <<http://digitalcommons.law.yale.edu>>;
145. *Stapenhurst R.*, The Legislature and the Budget, Washington DC, 2004,
146. *Rosa M. Lastra., Shams H.*, Accountability: Ex Ante or Scrutiny, Ex Post or Control and Transparency, 26 May, 2000, <<http://www.lse.ac.uk>>;
147. *Olaya J., Hussman K.*, Preventing and Combatting Corruption: Good Governance and Constitutional Law in Tunisia, International IDEA&The Center for Constitutional Transitions at NYULaw, No.6, June 2013, New York, <<http://constitutionaltransitions.org>>.
148. *Fisher L.*, The Law of the Executive Branch, Presidential Power, The Oxford Commentaries on American Law, Oxford 2014;
149. *McGrath R.J.*, Strategic oversight and the institutional determinants of legislative policy control. PhD (Doctor of Philosophy) thesis, University of Iowa, 2011, <[www.ir.uiowa.edu](http://www.ir.uiowa.edu)>;
150. *Santiso C.*, Eyes wide shut? The politics of Autonomous Audit Agencies in emerging economies, CIPPEC, 31 de mayo de 2007;
151. Budget in Parliament, a publication of Lok Sabha Secretariat, New Delhi (March 1998);
152. *Wehner J., Brosamle K., Dimsdale T., Mathiesen M.A., Merz T., Mondo E.*, Strengthening Legislative Financial Scrutiny in Developing Countries, London, 16 May, 2007, <<http://www.europarl.europa.eu>>;
153. *Russo F., Verzichelli L.*, The Adoption of Positive and Negative Parliamentarism: Systemic or Idiosyncratic Differences? Salamanca, April 2014;

154. Wehner J., Parliament and the power of the Purse: The Nigerian Constitution of 1999 in Comparative Perspective, *Journal of African Law* 46, 2 (2002), 2012-231, School of Oriental and African Studies, United Kingdom, <<http://siteresources.worldbank.org>>;
155. *Wehner J.*, „Back from the Sidelines”, Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle”, World Bank Institute Working Papers, Washington D.C. 2004, <[worldbank.org](http://worldbank.org)>;
156. *Santiso C.*, Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies, *OECD Journal*-Volume 4- No.2, <<http://www.oecd.org>>;
157. *Folsher A.*, A Balancing Act: A Fiscal Responsibility, Accountability and Power of the Purse, *OECD Journal of Budgeting*, Volume 6-No.2, 2006, <<http://www.oecd.org>>;
158. Budget and Budgetary Process in the Parliament of India, Background Paper, Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency, Parliamentary Centre, May 2010, <<http://www.cbgaindia.org>>;
159. *Wehner J.*, Principles and Patterns of Financial Scrutiny: Public Accounts Committees in the Commonwealth, in *Commonwealth and Comparative Politics* Vol41, No.3;
160. *Stapenhurs R., Ohnston N., Pelizzo R.*, The Role of Parliament in Curbing Corruption, WBI Development Studies, The world Bank, Washington DC, 2006,;
161. *Jones F.*, Parliamentary Control of Budget Implementation, Policy Department of Budgetary Affairs, Brussels, 12.03.2009;
162. *Shane M.*, The Committee System, School of Law&Government, Dublin City University, <<https://www2.le.ac.uk>>;
163. *Draman R.*, Overview of the Budget Process – Government/Legislative Relations and the Role of Information, Parliamentary Centre, <<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/RasheedDraman.pdf>>;
164. *Lienert I.*, Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?, IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department, June 2005;
165. Assessing the Impact and Effectiveness of the Public Accounts Committee, Parliamentary Oversight – Committees and Relationships, a Guide to Strengthening Public Accounts Committees, Public Accounts Committee Orientation Package, CCAF-FCVI, <<http://ccaf-fcvi.com>>;
166. Some Benefits of Budgetary Control, by Smriti Chand Management, <<http://www.yourarticlelibrary.com>>;
167. A Concept Paper on Legislatures and Good Governance based on a Paper prepared by John K. Johnson and Robert T. Nakamura for UNDP, July, 1999, <<http://mirror.undp.org>>;
168. *Stapenhurst R., Pelizzo R., O'Brien M.*, Ex-Post Financial Oversight: Legislative Audit, Public Accounts Committees...ans Parliamentary Budget Offices? World Bank Institute, OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, 4<sup>th</sup> Annual meeting, OECD Conference Centre, Paris, 23-24 february 2012;
169. Legislatures and the Budget Process, An International Survey, Legislative Research Series, National Democratic Institute for International Affairs, US, 2003;
170. *Kanis A.M.*, Parliamentary Control of Budget Implementation, Study, Brussels, 2012;

171. *Jon R. Blondal.*, The Legal Framework for Budget Systems, an International Comparison, Volume 4, No.3, OECD Journal on Budgeting, Paris, OECD, 2004;
172. *Dobell P., Ulrich M.*, Parliament and Financial Accountability, <<http://www.cbc.ca>>;
173. *Igbuzor O.*, Budgetary and Financial Matters and the Roles of Parliament, <<http://www.otiveigbuzor.com/wp-content/uploads/2013/12/THE-ROLES-OF-PARLIAMENT-for-Kogi.pdf>>;
174. *Isaksen J., Amundsen I., Wiig A.*, with *Abreu C.*, Budget, State and People, Budget Process, Civil Society, and Transparency in Angola, CMIRreport, R2007:7; <<http://www.cmi.no/publications/file/2706-budget-state-and-people-budget-process.pdf>>;
175. *Eze, Chukwuemeka M. and Nnedum, Ugochukwu A., Obiajulu*, Public expenditure management reforms and national development: A critical evaluation of Obasanjo's administration, 1999-2007, African Journal of Political Science and International Relations, Vol.7(2), May 2013, <<http://academicjournals.org/journal/AJPSI>>;
176. *Wehner J.*, Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in public Finance, <<http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/parliamentbudgetmodule.pdf>>;
177. *Lee Robert D Johnson., Ronald Wayne, Joyce Philip G.*, Public Budgeting Systems, 8<sup>th</sup> edition, Boston, 2007, <[www.jbpub.com](http://www.jbpub.com)>;
178. *Franklin, Mark N., Norton Philip*, Study of Parliamentary Group, Parliamentary Questions, Oxford, Clarendon Press, 1993;
179. *Novak P.*, Parliamentary Questions in Selected Legislative Chambers, Directorate General for Internal Policies, Constitutional Affairs, European Parliament, Brussels, 2014, <<http://www.europarl.europa.eu>>;
180. *Shala M.*, Politic Control of Public Administration from Assembly of Kosovo, Academic Journal of Interdisciplinary Studies, MCSER Publishing, Rome-Italy, Vol 4 No 2 SI, August 2015;
181. *Bagrami A.*, Parliamentary Democracy (Comparative Aspects), fourth edition, Prishtina;
182. *Albert R.*, The Fusion of Presidentialism and Parliamentarism, American Journal of Comparative Law 57, 2009, Boston, <<http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1515&context=lsfp>>;
183. *Ackerman B.*, The New Separation of Powers, Harvard Law Review, Vol.113, January 2000, <<http://abdet.com.br/site/wp-content/uploads/2014/11/The-New-Separation-of-Powers.pdf>>;
184. *Riddick Floyd M., Frumin Alan S.*, Riddick's Senate Procedure, Washington, 1992,
185. *Yamamoto H.*, Tools for Parliamentary Oversight, A Comparative Study of 88 national parliaments, Switzerland, 2007;
186. The federalist 391
187. Federalist 345
188. *Mill*, 1861
189. *Rabin J.*, Handbook for Budgeting, New York, 1992;
190. The Budget System of Korea, Ministry of Strategy and Finance, 2014;
191. *Johnson N.*, Financial Oversight, a Handbook for Parliamentarians, World Bank Institute, <<http://gopacnetwork.org>>;

192. Stapenhurst R., Oelizzo R., M.Olson D., Lsa von Trapp., Legislative Oversight and Budgeting, A World Perspective, A World Bank Institute, Washington DC, 2008,
193. *Burman A.*, Financial Oversight by Parliament, Background Note for the Conference of Effective Legislatures, PRS Legislative Research, November 15, 2010, <<http://www.prsindia.org>>;
194. *Bratic V.*, The Role of parliament in the Budgetary Process – The Example of the Croatian Parliament (2000-2003), Occasional Paper No. 19, October 2004; <<http://www.ijf.hr/OPS/19.pdf>>;
195. Parliament and the budgetary process including from a gender prospective, Regional Seminar, Colombo (Sri Lanka) 26-28 May 2003, Parliament of Sri Lanka, Inter- Parliamentary Union, General Report, Rapporteur: Mr. Anura Priyadharshana Yapa, MP, Chair of the Public Accounts Committee of the Sri Lankan Parliament, <<http://www.ipu.org/splz-e/srilanka03.pdf>>;
196. *Stapenhurst R., and Alandu M.*, The Accountability Funaction of the Parliament of Ghana, <<http://www.american.edu/sis/africacouncil/upload/Paper-5-Alandu-Stapenhurst-Ghana.pdf>>;
197. *Malloy J.*, The Standing Committee on Public Accounts, <[http://www.cbc.ca/news2/background/groupaction/v2fullreport/CISPAA\\_Vol\\_1\\_3.pdf](http://www.cbc.ca/news2/background/groupaction/v2fullreport/CISPAA_Vol_1_3.pdf)>;
198. *Santiso C.*, Auditing, accountability and anti-corruption: how relevant are autonomous audit agencies?, GCR, 2007, <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>;
199. *Pausner Paul L.*, George Mason University, Legislatures and Budgeting, 2015, <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/39895281.pdf>>;
200. *Lehoucq F.*, Constitutional Design and Democratic Performance in Latin America, Mexico City, 2005, <<https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/4081/lehoucq.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>;
201. *Brown E.*, The Law of Presidential Impeachment, Utah Law Review Vol 1973 (Winter), No.4;
202. *Gerhardt Michael J.*, Putting the Law of Impeachment in Perspective, College of William and Mary Las School, Faculty Publications, Paper 975. US, 929, <<http://scholarship.law.wm.edu/facpubs/975/>>;
203. *Neumann Richard K.*, The Revival of Impeachment as a Partisan Political Weapon (2006), Hofstra University , Legal Studies Reasarch Paper N06-22, 176, <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=923834](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=923834)>;
204. *Diermeier D., Eraslan H., Merlo A.*, A Structural Model of Government Formation, January 2003, Econometrica, Vo.71, No.1, <<http://public.econ.duke.edu/~psarcidi/lunchf08/dierersmerlo.pdf>>;
205. *Huber J. D.*, The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, The American Political Science Review Vol. 90, No. 2, 1996, 270, <<http://www.jstor.org/stable/2082884>>;
206. *Cheibub J.A., Elkins Z., Ginsburg T.*, Beyond Presidentialism and Parliamentarism, The Unversity of Chicago Law School, December 2013;
207. *Marsh I.*, The Commons Select Committee System in the 2015-2020 Parliament, Regnet Research Paper, No.90, Regulatory Institutions Network., 2015; <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2666825](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2666825)>;
208. *Strom K., Muller C. W., Bergman T.*, Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Political Science, 2006;

209. *Bagce H E.*, The Role of Political Institutions in Tackling Political Fragmentation and Polarization: Presidentialism Versus Parliamentarism, 2002, <<http://eskidergi.cumhuriyet.edu.tr/makale/140.pdf>>;
210. *Daintith T., Page A.*, The Executive in the Constitution: Structure, Autonomy, and Internal Control, Oxford University Press, Oxford, 1999;
211. *Monroe H.H.*, Intolerable Inquisition? Reflections on the Law of Tax, The Hamlyn Lectures, Stevens, 1981, <<http://socialsciences.exeter.ac.uk>>;
212. *Stanek Stanek S.*, – September 17, 2010, What Constitution says about taxation, <[www.heartland.org/policy-documents/what-constitution-says-about-taxation](http://www.heartland.org/policy-documents/what-constitution-says-about-taxation)>;
213. *Twomey A.*, The Governer-General's Role in the Formation of Government in a Hung Parliament, Sydney Law School, Legal Studies Research Paper, No.10/85, August, 2010, <<http://ssrn.com/abstract=1666697>>.
214. *Fernando S.*, La Moción De Censura: ¿Constructiva u 'Obstructiva'? (The Vote of No Confidence: Constructive or 'Obstructive', (April 15, 2015), Revista Espanola de Derecho Constitucional, 2015, <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2594741](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2594741)>;
215. *Alt J., Preston I., Sibieta L.*, The Political Economy of Tax Policy, <<http://www.ifs.org.uk/uploads/mirrleesreview/dimensions/ch13.pdf>>;
216. *Spies K., Petruzzi R.*, Tax Policy Challenges in the 21<sup>st</sup> Century: Schriftenreihe IStR Band 86, 2014;
217. *Gallagher M., Uleri Pier V.*, The Referendum Experience in Europe, 1996, <[www.tcd.ie/Political\\_Science/staff/michael\\_gallagher/ReferendumExperience96.pdf](http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ReferendumExperience96.pdf)>;
218. *Stark, Kirk J.*, The Right to Vote on Taxes. Northwestern University Law Review, Vol. 96, No. 1, 2001. 1, Available at SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=288569>>. or <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.288569>>;
219. *Shipton M.*, Referendum on tax-raising powers for Wales would damage devolution, Jul 30 2012, 1, <[www.walesonline.co.uk](http://www.walesonline.co.uk)>;
220. *Горгес Р.*, Так работают правительство и парламент, Москва, 1993;

**ანგარიშები, დასკვნები, ვზამკვლევები და სხვა წყაროები ქართულ და უცხოურ ენებზე**

221. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა, ვზამკვლევი, ფონდი „ღია საზოგადოება-საქართველო“, თბ., 2007, <[http://www.osgf.ge/files/news/news2007eng/Guide\\_to\\_Budget\\_System-1\\_Otuq\\_q7JBy.pdf](http://www.osgf.ge/files/news/news2007eng/Guide_to_Budget_System-1_Otuq_q7JBy.pdf)>;
222. რეფერენდუმი – პირდაპირი დემოკრატიის ძირითადი ინსტიტუტი, კვლევითი დეპარტამენტი, ანალიტიკური განყოფილება, საქართველოს პარლამენტი, 8, <[www.parliament.ge](http://www.parliament.ge)>;
223. ბანკები და ფინანსები, პოლიტიკა: არაფრის მომტანი ეკონომიკური თავისუფლების აქტი, <[www.bfm.ge](http://www.bfm.ge)>;
224. მორიგი ეკონომიკური რეცეპტი, 1, www.PSnews.ge, <[www.PSnews.info](http://www.PSnews.info)>;



225. ბანკები და ფინანსები, ხელისუფლება მისთვის საჭირო გადასახადების გაზრდას 2013 წლამდე ასწრებს, ნინო დარბაისელი, 1, <[www.banksandfinance.ge](http://www.banksandfinance.ge)>;
226. მმართველი გუნდი გადასახადების გაზრდის საკითხის რეფერენდუმზე გატანის გადაფიქრებას, სავარაუდოდ არ აპირებს, 6 დეკემბერი, <[www.epn.ge](http://www.epn.ge)>;
227. საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის დასკვნა 2010 წლის 20 ივლისს ინიცირებულ კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით, თბ., 2010, <<https://gyla.ge/ge/post/saia-parlaments-konstituciis-proeqttan-dakavshirebit-daskvnas-tsarudgens-59>>;
228. „ფინანსური კონტროლის დირექტივების შესახებ“ ლიმას საერთაშორისო დეკლარაცია;
229. შუალედური ანგარიში - სინგაპური, ესტონეთი, შვეიცარია, სამიზნე მოდელები ქართული ტრანსფორმაციისთვის, უროპეან ინიტიატივე იბერალ ცადემე თბილისი, ანგარიში - თენგიზ შერგელაშვილის და ელგუჯა ხოკრიშვილის ავტორობით, თბილისი, 2012, <<http://www.ei-lat.ge/images/doc/Singapore,%20Estonia,%20Switzerland-Role%20Models%20for%20Georgian%20Transformation.pdf>>;
230. საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის შემაჯამებელი ანგარიში №7 (2007წ), საქართველოს მთავრობა თაკარა მზის ქვეშ;
231. *მკედლიშვილი ნ.*, „თავისუფლების აქტიდან“ გამომდინარე კანონპროექტი პარლამენტში“, 17.06.2011, რადიო თავისუფლება, <[www.radiotavisupleba.ge](http://www.radiotavisupleba.ge)>;
232. სტატია – „სააკაშივლმა „ეკონომიკური თავისუფლების აქტი“ წარადგინა“, სივილ ჯორჯია, თბილისი, 6 ოქტ. 09, <[www.civil.ge](http://www.civil.ge)>;
233. *ურიადმყოფელი ქ.* რაც იბეგრება გადასახადით, ის კლავს, 2012 იანვარი, 2, <[www.gfsis.org](http://www.gfsis.org)>;
234. განმარტებითი იურიდიული ლექსიკონი სამართლებრივ სახელმწიფოზე, <[http://library.court.ge/gil/index.php?term\\_id=487](http://library.court.ge/gil/index.php?term_id=487)>;
235. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ კვლევა: <<http://www.transparency.ge/node/5689>>;
236. ევროპის კომისია დემოკრატიისთვის კანონის გზით (ვენეციის კომისია), მოსაზრების პროექტი, მოსაზრება №543/2009, CDL (2010)062, სტრასბურგი., 2010 წლის 31 ივლისი, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2010\)062-geo](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2010)062-geo)>;
237. საქართველოს პარლამენტის საორგანიზაციო დეპარტამენტის უფროსის №2792/2-4 (28.03.2016) წერილი;
238. ვენეციის კომისიის 2010 წლის 7 ოქტომბრის დასკვნა, CDL-AD(2010)028 Final opinion on the draft constitutional law on amendments and changes to the constitution of Georgia – Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010);

239. პოლიტიკური დიალოგის ინიციატივა, Initiative for Policy Dialogue, <<http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/programs/program.cfm?ptid=2&prid=89>>.
240. საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, საქართველოს საგადასახადო სისტემის მიმოხილვა, თბილისი, 2010 წლის მაისი, <[http://transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/Taxation%20in%20Georgia\\_GEO.pdf](http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Taxation%20in%20Georgia_GEO.pdf) ;
241. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება: BVerfG, NJW 1997, 1387; Hemmer/Wust/Christensen/Grieger, Staatsrecht II, 453;
242. მთავრობის პასუხსმგებლობა: *Andre Munro* <<http://www.britannica.com/topic/ministerial-responsibility>>
243. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion no:614/2011, CDL- (2011)016, Strasbourg, 17 March 2011, <<http://www.venice.coe.int>>;
244. OECD Document prepared for the 21<sup>st</sup> annual meeting of Senior Budget Officials, May 29-30, 2000;
245. Extracted from Funding of Combating Corruption: Constitutional Frameworks fro the Middle East and North Africa, Center for Constitutional Transitions, International IDEA and the United Nations Development Programme 2014, <[http://www.idea.int/publications/combating-corruption/upload/combating\\_corruption\\_c4.pdf](http://www.idea.int/publications/combating-corruption/upload/combating_corruption_c4.pdf)>;
246. Making Tax law, Report of a Working Party on the Institutional Processes for the Parliamentary Scrutiny of Tax Proposals and for the Enactment of Tax Legislation chaired bi Sir Alan Budd, the Institute of Fiscal Studies, TLRC Discussion Paper #3, London, March, 2003;
247. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion no:543/2009, CDL-AD (2010)028, Strasbourg, 15 October 2010, <<http://www.venice.coe.int>>;
248. *Prof. Dr. Wolfgang Babek*, Summary of the Berlin Conference on the Constitutional Reform in Georgia;
249. Principles of Tax Policy: Eighth Report of Session 2010-11, Vol.1, British Parliament, House of Commons, Treasury Committee, London, 2011;
250. საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით, წყარო: adapted from Parliaments of the World (Interparliamentary Union, 1986), table 37b;
251. Official Web-site of Office of Management and Budget, the Presidents Budget for Fiscal Year 2015; <<http://www.whitehouse.gov/omb/budget>>;
252. Official Web-site of Government of Canada, <<http://www.budget.gc.ca/2014/docs/plan/toc-tdm-eng.html>>;
253. The Us House of Representative, Committee on Budget, <<http://budget.house.gov/about/>>;
254. Parliamentary Function of Oversight, Portal for Parliamentary Development, <<http://www.agora-parl.org/resources/aoe/oversight>>;
255. The Public Accounts Committee of of the Parliament of Ghana, Parliamentary Centre of Accra, 2009, 1, <[http://www.parlcent.org/en/wp-content/uploads/2011/04/handbooks\\_and\\_guides/Public\\_Accounts\\_Committee\\_Ghana\\_Book\\_EN.pdf](http://www.parlcent.org/en/wp-content/uploads/2011/04/handbooks_and_guides/Public_Accounts_Committee_Ghana_Book_EN.pdf)>;
256. Commonwealth Parliamentary Association, World Bank Institute, Parliamentary Financial Scrutiny: The Role of Public Accounts Committees,

<[http://dev.cpaHQ.org/uploadedFiles/Information\\_Services/Publications/CPA\\_Electronic\\_Publications/Parliamentary%20Financial%20Scrutiny%20The%20Role%20of%20Public%20Accounts%20Committees.pdf](http://dev.cpaHQ.org/uploadedFiles/Information_Services/Publications/CPA_Electronic_Publications/Parliamentary%20Financial%20Scrutiny%20The%20Role%20of%20Public%20Accounts%20Committees.pdf)>;

257. Election Guide, <[www.electionguide.org](http://www.electionguide.org)>.

სადოქტორო ნაშრომი შესრულებულია ჩემს მიერ და ნაშრომში  
გამოყენებული ყველა წყარო სათანადოდაა მითითებული.

თამარ ავალიანი