

საკანონმდებლო ორგანოს საბიუჯეტო უფლებამოსილება საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილების კონსტიტუციური საფუძვლების კონტექსტში

I. შესავალი

საკანონმდებლო ორგანოსათვის ძლიერი საბიუჯეტო კონტროლის უფლებამოსილების მინიჭება საჯარო ფინანსებში სამართლის უზენაესობის დამკვიდრებისა და გაძლიერების უზრუნველყოფის მექანიზმად მიიჩნევა.¹

აღნიშნული უფლებამოსილების მოპოვება წარმომადგენლობით ორგანოებს ისტორიულად დიდი ძალისხმევის ფასად დაუჯდა. თუმცა შემდგომში თანდათან დაკარგეს ან ნებაყოფლობით დათმეს საჯარო ფინანსების მართვაზე კონტროლის განხორციელების ბერკეტები და დღეს პარლამენტის უზენაესობის იდეის უზრუნველსაყოფად კვლავ აქტუალურია საჯარო ფინანსების მართვის პროცესში საპარლამენტო აქტივიზმის გაძლიერების მნიშვნელობის საკითხზე მსჯელობა.

წინამდებარე სტატიაში მიმოხილულია საკანონმდებლო ორგანოს საბიუჯეტო უფლებამოსილების კონსტიტუციური საფუძვლები, მისი მოპოვებისა და ტრანსფორმაციის დინამიკა, საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები. სტატია მოიცავს სახელმწიფო მმართველობის მოდელის მიხედვით საკანონმდებლო ორგანოს საბიუჯეტო უფლებამოსილების მოკლე შედარებითსამართლებრივ ანალიზს, ძირითადი აქცენტი კი ეთმობა საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილების გამომწვევებს და მოიცავს შესაბამის რეკომენდაციებს.

II. წარმომადგენლობითი ორგანოს საბიუჯეტო უფლებამოსილების კონსტიტუციური საფუძვლები

საბიუჯეტო უფლებამოსილება წარმომადგენლობითი ორგანოს ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს, შეიძლება ითქვას, ძირითად ფუნქციას წარმოადგენს. მას საკანონმდებლო ორგანოს „სამეფო უფლებამოსილებასაც“ უწოდებენ. პარლამენტი საჯარო ფინანსების ფორმირებისა და ხარჯვის კანონიერებას და მიზანშეწონილობას სწორედ მისი მეშვეობით აკონტროლებს.²

საჯარო ფინანსების მართვის ძირითადი – უფლებამოსილების პრინციპი გულისხმობს, რომ საჯარო ფინანსების მართვის პროცესში გადაწყვეტილების მიმღები ორგანო/პირი ცალსახად უნდა იყოს განსაზღვრული. ყველა დემოკრატიულ ქვეყანაში საჯარო ფინანსებთან დაკავშირებულ საკითხებში უმაღლესი ძალაუფლება

* დოქტორანტი, სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის ასისტენტი.

¹ Wehner J., Brosamle K., Dimsdale T., Mathiesen M.A., Merz T., Mondo E., Strengthening Legislative Financial Scrutiny in Developing Countries, London, 2007, 13.

² მერინგი მ., საჯარო ფინანსების მართვა სამხრეთ კავკასიაში (გარე და საპარლამენტო საფინანსო კონტროლი), კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ჩარჩოების ანალიზი, GIZ, 2014, 4.

კანონმდებელს ეკუთვნის. საბიუჯეტო საკითხებში კანონმდებლის უზენაესობა გულისხმობს: ა) ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებამოსილებას, წლიური ბიუჯეტის დამტკიცების გზით, ბიუჯეტის შემოსავლების მობილიზებისა და ხარჯვითი ნაწილის შესახებ მიიღოს საბოლოო გადაწყვეტილება და ბ) აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის წარდგენის გზით, საჯარო ფინანსების ხარჯვაზე განახორციელოს საპარლამენტო კონტროლი. საკანონმდებლო ორგანოს უზენაესობის პრინციპის უზრუნველსაყოფად, კონსტიტუციურ დონეზე მინიმუმ მისი შემდეგი ორი უფლებამოსილება მაინც უნდა განისაზღვროს: 1. დაბეგვრა, შესაბამისად, შემოსავლების მობილიზება და საჯარო ფინანსების ხარჯვა უნდა განხორციელდეს მხოლოდ კანონის საფუძველზე; 2. აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების პრინციპის სათანადო კონსტიტუციური მოწესრიგება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ საჯარო ფინანსების ხარჯვაზე ძლიერი კონტროლის განხორციელების საფუძველს უნდა წარმოადგენდეს. საბიუჯეტო უფლებამოსილებების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ორგანოთა შორის გადანაწილების საკითხი ასევე კონსტიტუციური მნიშვნელობისაა. ნათლად უნდა იყოს რეგულირებული ძალთა ბალანსი, კერძოდ, კანონმდებლის უფლებამოსილების ხარისხი აღმასრულებლის მიერ წარდგენილი ბიუჯეტის პროექტის ცვლილებასთან დაკავშირებით და კანონმდებლის მიერ დამტკიცებული ბიუჯეტის აღმასრულებლის მიერ გაზრდის ან შემცირების უფლებამოსილების ხარისხი.³

სახელმწიფოს მიდგომები შემოსავლების მობილიზების და დანახარჯების განევის ძირითადი პრინციპების თაობაზე, როგორც წესი, სადამფუძნებლო, სახელმწიფოს ძირითადი ორიენტირებისა და მოქალაქეთა ფუნდამენტური ღირებულებების გამომხატველ დოკუმენტებშია ჩამოყალიბებული.

კონსტიტუცია, როგორც წესი, განსაზღვრავს საბიუჯეტო პროცესის მონაწილეთა (საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და დამოუკიდებელი საფინანსო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს) უფლებამოსილებებსა და თანამშრომლობის ძირითად საკითხებს, სამართლის წყაროთა ურთიერთმიმართებას, შეიცავს საბიუჯეტო სისტემასთან დაკავშირებულ რამდენიმე დებულებას მაინც, რომლებიც საბიუჯეტო პროცესის ორგანიზების მარეგულირებელი სხვა (დაბალი იერარქიული დონის) კანონების შინაარსზე ახდენს გავლენას. კონსტიტუციური, მათ შორის, საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული პრინციპების შეცვლა უმეტესად რთულია და კანონმდებლობის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენის უფლებამოსილება საკონსტიტუციო ან უმაღლეს სასამართლოებს აქვთ.⁴

ხელისუფლების შტოებს შორის საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა გადანაწილების განსხვავებული მოდელების არსებობა არაერთი მიზეზით აიხსნება. მათ შორისაა, სამართლის სხვადასხვა ოჯახისა და დაწერილი და დაუწერელი კონსტიტუციის ქვეყნების სამართლებრივი ტრადიციები, ხელისუფლების შტოებს შორის ძალაუფლების გამიჯვნის განსხვავებული მოდელები, საპარლამენტო ინსტიტუციური

³ The Legal Framework for Budget Systems, An International Comparison, OECD Journal on Budgeting, Vol.4, No.3, 2004, 132-136.

⁴ იქვე, 15-17, 35-36.

სისტემები, ისეთი პოლიტიკური მახასიათებელიც კი, როგორიცაა საპარლამენტო არჩევნების პროპორციული ან მაჟორიტარული სისტემა.⁵

საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოების მკვეთრად გამიჯნული ძალაუფლების პირობებში, როგორც წესი, საკანონმდებლო ორგანო ძლიერ საბიუჯეტო უფლებამოსილებებს ფლობს. მათ შორის, საბიუჯეტო კანონპროექტის წარდგენის ან/და აღმასრულებლის მიერ წარდგენილ საბიუჯეტო კანონპროექტში ცვლილებების შეტანის შეუზღუდავ უფლებამოსილებას, ზღუდავს დამტკიცებულ ბიუჯეტში აღმასრულებლის მიერ ცვლილების განხორციელების, მათ შორის, ხარჯვითი ნაწილის შემცირების უფლებამოსილებას, სპეციალური ფონდებიდან მხოლოდ აღმასრულებლის გადაწყვეტილებით ხარჯვის განხორციელების უფლებამოსილებას და სხვ.⁶

საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემებში, რომელშიც საკანონმდებლო და აღმასრულებელი შტოების ძალაუფლებები მკვეთრად გამიჯნულია, საპარლამენტო ხელისუფლება საბიუჯეტო საკითხებში მნიშვნელოვან ბერეკეტებს ფლობს. ძალაუფლების მკვეთრი გამიჯვნის პირობებში კანონმდებელი არ არის ძალაუფლების დელეგირებისკენ მიდრეკილი და კანონმდებლის უზენაესობა საბიუჯეტო საკითხებში მეტწილად უზრუნველყოფილია. მაგ., აშშ-ში კანონმდებელი ადგენს ბიუჯეტის პროექტის წარდგენის ვადებს, ხანგრძლივ დროს უთმობს საბიუჯეტო საკითხებზე დებატებს, მნიშვნელოვანი ცვლილებები შეაქვს აღმასრულებლის მიერ წარდგენილი ბიუჯეტის პროექტის საერთო ხარჯებისა და პროგრამების ნაწილში, იღებს გადაწყვეტილებას საგადასახადო შემოსავლებისა და სესხების თაობაზე, ახორციელებს კონტროლს დამტკიცებული ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის ცვლილებაზე, ახორციელებს არსებით *ex post* კონტროლს აღმასრულებლის სავალდებულო ანგარიშგების სისტემის დანერგვით ისევე, როგორც დამოუკიდებელი აუდიტის მეშვეობით.⁷

საპარლამენტო მონარქიებში კი, განსაკუთრებით ბიკამერულ სისტემებში, სადაც ძლიერი აღმასრულებლის მემკვიდრეობა არსებობს და ძალთა ბალანსი მკვეთრად მონესრიგებული არ არის, პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილებები შედარებით სუსტადაა გამოხატული. როგორც წესი, განსაკუთრებით სუსტია ზედა პალატის როლი, რომელსაც არ აქვს ცვლილებების განხორციელების უფლებამოსილება და მისი პრეროგატივა მხოლოდ პროექტის წარდგენილი სახით მიღება ან უარყოფაა (დიდი ბრიტანეთი, ნიდერლანდები). ამგვარ სისტემებში საკანონმდებლო ფუნქციები დიდწილად დელეგირებულია აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ან საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ მიღებული კანონები კიდევ უფრო აძლიერებს აღმასრულებლის საბიუჯეტო უფლებამოსილებებს.⁸

საპარლამენტო და ნახევრად-საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში საკანონმდებლო ორგანოს საბიუჯეტო უფლებამოსილებების ფორმალური საფუძვლები ზემოთ მითი-

⁵ იქვე, 15-16, 34-36, 51-52.

⁶ იქვე, 48-49.

⁷ იქვე, 445-475.

⁸ Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries, OECD, 2019, 85-89.

თებულის შუალედურ ვარიანტს წარმოადგენს.⁹ თუმცა, საპარლამენტო სისტემებში, ძალაუფლების ნაკლებად გამოხატული გამიჯვნის პირობებში, განსხვავებულია საკანონმდებლო ორგანოს უფლებამოსილებები როგორც ბიკამერული და უნიკამერული სისტემების, ასევე ორპარტიული და მრავალპარტიული საკანონმდებლო ორგანოს არსებობის ნიშნითაც. ძირითადად მხოლოდ მთავრობა ფლობს ბიუჯეტის პროექტის პარლამენტისათვის წარდგენის უფლებამოსილებას, თუმცა უმრავლეს შემთხვევაში შენარჩუნებულია წარდგენილ ბიუჯეტში საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ცვლილებების განხორციელების შეუზღუდავი უფლებამოსილება.¹⁰

პროპორციული საარჩევნო სისტემის მქონე სახელმწიფოებში, სადაც მრავალპარტიული პარლამენტის ჩამოყალიბებისა და კოალიციური მთავრობების შექმნის ალბათობა დიდია, ძირითადი ეკონომიკური და საბიუჯეტო მიმართულებები „კოალიციურ შეთანხმებებში“ შეიძლება აისახოს, რომელიც სამართლებრივად მხოტავი არ არის, მაგრამ ადგენს მთავრობის მოქმედების ერთგვარ საზღვრებს. ზემოაღნიშნულ შეთანხმებებს ფისკალურ ნებსებასაც კი ადარებენ, რომლებიც რიგი ქვეყნების კანონმდებლობაშია ასახული.¹¹

1. საკანონმდებლო ორგანოს საბიუჯეტო უფლებამოსილების მოპოვება და ტრანსფორმაცია

საკანონმდებლო ხელისუფლებამ საჯარო ფინანსების მართვის ძალაუფლება ხანგრძლივი ბრძოლის, მათ შორის, რევოლუციის გზითაც მოიპოვა. უპირატესობის მოსაპოვებლად ბრძოლა კი იმ პერიოდში დაიწყო, ვიდრე ტერმინები „საჯარო ფინანსების მართვა“ ან „ბიუჯეტი“ იარსებებდა და თვით **Magna Carta**-საც კი უკავშირდება.¹²

თუმცა რთულად მოპოვებულ საბიუჯეტო ძალაუფლებას საკანონმდებლო ორგანო თანდათან აღმასრულებელი ხელისუფლების სასარგებლოდ თმობდა და მე-19 საუკუნის ბოლოსა და მე-20 საუკუნის უმეტეს პერიოდში მთავრობის, როგორც ინსტიტუტის, გაძლიერების კვალდაკვალ სულ უფრო შესუსტდა კანონმდებლის საბიუჯეტო გავლენები.¹³

არსებობს მოსაზრება, რომ საკანონმდებლო ორგანოებმა საბიუჯეტო ძალაუფლება აღმასრულებელ ხელისუფლებას ნებაყოფლობით დაუთმო იმ მიზეზით, რომ ვერ უმკლავდებოდა გადასახადების შემცირებისა და ხარჯების ზრდის საკუთარ პოლიტიკურ მიდრეკილებას და პასუხისმგებლიანი ფინანსური გადა-

⁹ The Legal Framework for Budget Systems, An International Comparison, OECD Journal on Budgeting, Vol.4, No.3, 2004, 16.

¹⁰ Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries, OECD, 2019, 88.

¹¹ The Legal Framework for Budget Systems, An International Comparison, OECD Journal on Budgeting, Vol.4, No.3, 2004, 16.

¹² Holding the Executive Accountable: The Changing Role of Parliament in the Budget Process, An International Symposium for Chairpersons of Parliamentary Budget Committees of OECD Member countries, OECD, Paris, 2001, 22-24.

¹³ იქვე, 25-26.

წყვეტილებების მიღებაში საკუთარ თავს არ ენდობოდა.¹⁴ საკანონმდებლო ორგანოს საბიუჯეტო ძალაუფლების მონინალმდეგეები იმასაც ამტკიცებენ, რომ საკანონმდებლო ორგანოს შეზღუდული საბიუჯეტო უფლებამოსილება აძლიერებს ფისკალურ დისციპლინას და უზრუნველყოფს შედარებით ნაკლებ დეფიციტს და, შესაბამისად, ნაკლები სახელმწიფო ვალის საჭიროებას.¹⁵

მთელ რიგ შემთხვევებში კი, საკანონმდებლო ორგანოს ფორმალური საბიუჯეტო ძალაუფლების შესუსტების გარდა, პარლამენტის როლის შესუსტება სხვადასხვა მიზეზითაც არის გამოწვეული, მათ შორისაა საბიუჯეტო პროცესის სირთულე, საბიუჯეტო კანონპროექტის კომპლექსურობა და პარლამენტის წევრთა და საკანონმდებლო ორგანოს აპარატის არასაკმარისი კვალიფიკაცია სიღრმისეულად ჩანვდნენ მთავრობის მიერ წარდგენილი ბიუჯეტის პროექტის დეტალებს. სხვა მიზეზად პოლიტიკური პროცესები სახელდება, კერძოდ, საბიუჯეტო საკითხებზე მოლაპარაკებების პარლამენტის გარეთ გადანა, რაც ხშირ შემთხვევაში პარტიული დისციპლინის გამყარებას უკავშირდება და ორპარტიულ სისტემაში დომინირებული პარტიული ძალის კულუარებში მოლაპარაკებების, მრავალპარტიულ სისტემაში კი კოალიციური ძალების მოლაპარაკებების და შეთანხმების საგნად იქცევა. ბიუჯეტის პროექტის პარლამენტში წარდგენა კი მხოლოდ ფორმალურ პროცესად გვევლინება და უმეტეს შემთხვევებში, ასევე ფორმალური კენჭისყრის შედეგად, მათ შორის, ერთი მოსმენით მიღებითაც კი სრულდება.¹⁶

ამასთან, საგულისხმოა მოსაზრება, რომ ფისკალურ პოლიტიკაზე გავლენას ვერ მოახდენს საკანონმდებლო ორგანო თუ ის მარგინალიზებულია, როგორც ინსტიტუტი.¹⁷ შესაბამისად, ამა თუ იმ ქვეყანაში საკანონმდებლო ორგანოს საბიუჯეტო ძალაუფლების დონის განსაზღვრის პროცესში დიდი გავლენა აქვს ფაქტორს, პარლამენტი რეალურად იყენებს თუ არა კანონმდებლობით მინიჭებულ უფლებამოსილებას: შეაქვს თუ არა ცვლილებები მთავრობის მიერ წარდგენილ საბიუჯეტო კანონის პროექტში, წარადგენს თუ არა გადასახადების შემცირების ან/და ხარჯების ზრდის ინიციატივებს და ა.შ.

საბიუჯეტო პროცესში საკანონმდებლო ორგანოს ჩართულობის მნიშვნელობაზე მსჯელობა 21-ე საუკუნეშიც აქტიურად მიმდინარეობს. OECD-ის რეკომენდაციებიც მოიცავს მითითებებს საბიუჯეტო გადანყვეტილებებსა და მთავრობის ანგარიშვლადებულების გაძლიერებაში პარლამენტის ფუნდამენტური როლის შესახებ, რაც არსებითი *ex ante* და *ex post* კონტროლის განხორციელებაში გამოიხატება.¹⁸

2. Ex ante და Ex post საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები

ეფექტური წინასწარი საპარლამენტო საფინანსო კონტროლის ინსტიტუციურ მექანიზმებად მიიჩნევა კონტროლის გასახორციელებლად საკმარისი დროის არსე-

¹⁴ იქვე, 20-21.

¹⁵ იქვე.

¹⁶ იქვე, 27.

¹⁷ იქვე, 28.

¹⁸ Recommendation of the Council of Budgetary Governance, OECD, 2015, 8.

ბოზა, ძლიერი საკომიტეტო სისტემა, მაღალი ხარისხის საბიუჯეტო ინფორმაციაზე წვდომა და შესაბამისი ინფორმაციის ანალიზის შესაძლებლობა, რის საფუძველსაც უპირველესად საკანონმდებლო ორგანოს კონსტიტუციური უფლებამოსილება უნდა ქმნიდეს.¹⁹

Ex ante კონტროლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვან მექანიზმად სახელდება ე.წ. „წინასაბიუჯეტო დებატები“, რომელიც გულისხმობს ფისკალური პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებზე და ბიუჯეტის პრიორიტეტებზე უშუალოდ ბიუჯეტის კანონპროექტის წარდგენამდე საკანონმდებლო ორგანოში გამართულ განხილვებს. „წინასაბიუჯეტო დებატების“ გაძლიერების ტენდენცია შეინიშნება OECD ქვეყნებში, ერთ-ერთი საუკეთესო მაგალითად კი სახელდება ორეტაპიანი საკანონმდებლო პროცესი შვედეთის რიკსდაგში, რომელიც გულისხმობს საკანონმდებლო ორგანოში გაზაფხულზე წარდგენილი ფისკალური პოლიტიკის დოკუმენტზე ფართო ჭრილში დებატების წარმართვისა და შემოდგომაზე წარდგენილ საბიუჯეტო კანონპროექტზე დეტალური განხილვების წარმართვის შესაძლებლობას.²⁰ გავრცელებულ მექანიზმს წარმოადგენს საბიუჯეტო კომიტეტების აქტიური ჩართულობა წინასაბიუჯეტო ფაზაში, მათ შორის, ფისკალურ პარამეტრებზე აქტიური საკომიტეტო განხილვები/მოსმენები და განხილვების შედეგების წარდგენა პლენარულ სხომაზე.²¹ OECD ქვეყნებში ასევე გაძლიერებულია საპარლამენტო კონტროლი საშუალოვადიან საბიუჯეტო ჩარჩოზე, რომელიც მოიცავს დოკუმენტის დეტალურ განხილვასა და დებატებს. თუმცა რიგ ქვეყნებში ჯერ კიდევ შენარჩუნებულია საშუალოვადიანი საბიუჯეტო ჩარჩოს ფორმალურად დამტკიცების პრაქტიკა.²² **Ex ante** კონტროლის მნიშვნელოვან მექანიზმად მიიჩნევა გრძელვადიანი მდგრადობის (10-50 წელი) ანალიზის დოკუმენტის განხილვა და დებატების წარმართვა საკანონმდებლო ორგანოში, რომელიც წარდგენილია მთავრობის ან დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუტების მიერ. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ამგვარი დოკუმენტების მნიშვნელობა ჯერ კიდევ არ არის სათანადოდ აღქმული კანონმდებლების მიერ.²³

ბიუჯეტის დამტკიცების ეტაპზე რეალური საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების ძირითადი ინდიკატორი არის საკანონმდებლო ორგანოსათვის წარდგენილი ბიუჯეტის კანონპროექტში ცვლილებების განხორციელების უფლებამოსილება. აშშ-ს სახით არსებობს ძლიერი საკანონმდებლო კონტროლის მაგალითი, როდესაც კანონმდებელს შეუძლია პრაქტიკულად სრულად გადაწეროს წარდგენილი ბიუჯეტის პროექტი, ასევე ირლანდიისა და კანადის მაგალითზე საკმაოდ სუსტი კონტროლის მექანიზმი, როდესაც კანონმდებელს შეუძლია მხოლოდ წარდგენილი სახით მიიღოს ან სრულად უარყოს პროექტი. კონტროლის სხვა მაგალითებია ბიუჯეტის კანონპროექტში საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ცვლილებების განხორციელების შესაძლებლობა მხოლოდ მთავრობის მიერ წარდგენილი ზღვრების ან მათზე მხო-

¹⁹ The Role of Parliament in Curbing Corruption, edited by R. Stapenhurst, N. Johnston, R. Pelizzo, WBI Development Studies, The world Bank, Washington DC, 2006, 84.

²⁰ Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries, OECD, 2019, 82.

²¹ იქვე, 83.

²² იქვე, 83-84.

²³ იქვე, 84.

ლოდ მცირედი ზეგავლენის ფარგლებში, საბიუჯეტო კომიტეტის მიერ ცვლილებების განხორციელების შეუზღუდავი უფლებამოსილება, მაგრამ პლენარულ სხდომაზე შემოსავლების შემცირების ან ხარჯების გაზრდის აკრძალვა, მხოლოდ ახალი პოლიტიკის ან მიმართულების არსებობის შემთხვევაში ცვლილების განხორციელების შესაძლებლობა, კანონმდებლის მიერ წარდგენილ ცვლილებაზე მთავრობის თანხმობის საჭიროება.²⁴

მიუხედავად იმისა, რომ, მაგ., OECD ქვეყნების უმრავლესობის საკანონმდებლო ორგანოს (ბიკამერულ სისტემებში, ორივე პალატის გაერთიანებული ძალაუფლება) აქვს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ წარდგენილ კანონპროექტში ცვლილებების შეტანის შეუზღუდავი უფლებამოსილება, ეს თავისთავად არ გულისხმობს, რომ კანონმდებელი რეალურად იყენებს აღნიშნულ ძალაუფლებას. ფორმალურად არსებულ უფლებამოსილებაზე ნებაყოფლობით უარის თქმას სხვადასხვა მიზეზი აქვს, მათ შორის, თუ მთავრობა დაკომპლექტებულია პარლამენტში ერთი პარტიის უმრავლესობით, ამგვარ პირობებში კანონმდებელი მნიშვნელოვნად არ შეცვლის წარდგენილ ბიუჯეტის პროექტს. ბიუჯეტის ფორმირების ეტაპზე აქტიური თანამშრომლობა ასევე ამცირებს დამტკიცების ეტაპზე მნიშვნელოვანი ცვლილებების განხორციელების ალბათობას. გარდა აღნიშნულისა, საკანონმდებლო ორგანომ შესაძლოა თავი შეიკავოს საბიუჯეტო კანონპროექტში მნიშვნელოვანი ცვლილებების განხორციელებისაგან, რადგან მთელ რიგ შემთხვევებში საბიუჯეტო კანონპროექტზე კენჭისყრა განიხილება ნდობის კენჭისყრად.²⁵

ბიუჯეტის დამტკიცების ეტაპზე კომიტეტების აქტიური ჩართულობა საკანონმდებლო ორგანოს აძლევს სიღმისეული, სპეციალიზებული საბიუჯეტო კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობას. უმრავლეს შემთხვევაში ძლიერი საბიუჯეტო კომიტეტი წამყვან აქტორს წარმოადგენს, რომელიც საკანონმდებლო ორგანოში საბიუჯეტო პროცესის კოორდინირებულად და თანმიმდევრულად წარმართვას უზრუნველყოფს. მასვე მიაწერენ ფისკალური დისციპლინის უზრუნველყოფის ფუნქციასაც. მნიშვნელოვან მექანიზმად არის აღიარებული მთავრობის მიერ ბიუჯეტის პროექტის წარდგენასთან ერთად წინა წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის წარდგენა და მისი დეტალური განხილვა კომიტეტების, გამორჩეულად კი საბიუჯეტო კომიტეტის მიერ.²⁶

წლიური საბიუჯეტო კანონის მიღების შემდგომ პარლამენტის *ex post* საბიუჯეტო ზედამხედველობა მთავრობის მიერ საკანონმდებლო ორგანოსათვის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის წარდგენის გზითა და საბიუჯეტო პროცესის ე.წ. მაგიური სამკუთხედის²⁷ შესამე მონაწილის მიერ განხორციელებული აუდიტის მეშვეობით მიიღწევა. მიმდინარე საბიუჯეტო წლის განმავლობაში საკანონმდებლო ორგანოსათვის ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ყოველთვიური და კვარტალური ანგარიშების წარდგენა ბიუჯეტის შესრულებაზე დეტალური კონტროლის განხორ-

²⁴ იქვე, 88.

²⁵ იქვე, 88-89.

²⁶ იქვე, 90.

²⁷ მერინგი მ., საჯარო ფინანსების მართვა სამხრეთ კავკასიაში (გარე და საპარლამენტო საფინანსო კონტროლი), კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ჩარჩოების ანალიზი, GIZ, 2014, 3.

ციელების შესაძლებლობას იძლევა.²⁸ აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების ძირითად დოკუმენტს ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში წარმოადგენს. მთავრობის მიერ წარდგენილი ანგარიშისა და აუდიტის უმაღლესი ორგანოს ანგარიშების განხილვა საკანონმდებლო ორგანოს საჯარო ფინანსების კანონიერ და ეფექტიან ხარჯვაზე კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობას აძლევს. თუმცა აქვე იკვეთება საკითხი, რამდენად ახდენს გავლენას მთავრობის ანგარიშის განხილვის შედეგები და აუდიტის ანგარიშში დაფიქსირებული მიგნებები მომდევნო წლის ბიუჯეტის კანონის ან ბიუჯეტის კანონში ცვლილებების დამტკიცებაზე. რიგ ქვეყნებში არსებობს პრაქტიკა, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო ფინანსების ხარჯვის ეფექტიანობის მუდმივი გაუმჯობესების შესაძლებლობას. მათ შორის, გფრ-ში ბიუჯეტის ცვლილებების ან წლიური ბიუჯეტის კანონპროექტის განხილვის პროცესში აქტიურად მონაწილეობს აუდიტის უმაღლესი ორგანოს წარმომადგენელი, რომელიც, მათ შორის, გასცემს შესაბამის კანონპროექტებში აუდიტის მიგნებების გათვალისწინების რეკომენდაციებს; საფრანგეთში საფინანსო კომიტეტის კონკრეტული წევრები პასუხისმგებელნი არიან საბიუჯეტო კანონპროექტების განხილვისას აუდიტის მიგნებების გათვალისწინების უზრუნველყოფაზე;²⁹ რიგი ქვეყნების საკანონმდებლო ორგანოში არსებობს აუდიტის კომიტეტი ან საბიუჯეტო კომიტეტის აუდიტის ქვეკომიტეტი, რომელიც მჭიდროდ თანამშრომლობს აუდიტის უმაღლეს ორგანოსთან და უზრუნველყოფს აუდიტის რეკომენდაციების თანმიმდევრულ გათვალისწინებას საბიუჯეტო პროცესში.³⁰

შედეგად, აუდიტის უმაღლესი ორგანოს საქმიანობის მნიშვნელობა კი, მისი მიგნებებისა და ანგარიშების გათვალისწინების სავალდებულობის შესაბამისად, განსხვავებულ დატვირთვას იძენს.

საჯარო ფინანსების მართვის კანონიერების კონტროლის უზრუნველყოფაში საბიუჯეტო კომიტეტის როლის გაძლიერების კარგ მექანიზმად მიიჩნევა მისი ხელმძღვანელობის უფლებამოსილების მინიჭება საპარლამენტო ოპოზიციის წარმომადგენლისათვის. ამგვარი პრაქტიკა თანდათან მკვიდრდება OECD-ის ქვეყნებში.³¹ ინფორმაცია აღნიშნული ტრადიციის შესახებ მოიპოვება, მაგ., გფრ-ის ბუნდესტაგის ვებგვერდზე და აღნიშნულია, რომ კანონისმიერი ვალდებულების არარსებობის მიუხედავად, ამგვარი პრაქტიკა უზრუნველყოფს მძლავრი საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებას.³²

3. მთავრობის პასუხისმგებლობა საპარლამენტო რესპუბლიკაში – საკანონმდებლო ორგანოს საბიუჯეტო ძალაუფლების მექანიზმი?

იმისთვის, რომ საჯარო ფინანსების მართვის სფეროში საკანონმდებლო ორგანოს უზენაესობის იდეამ მთელი თავისი არსით გამოვლინდეს, აღმასრულებელი ხელის-

²⁸ Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries, OECD, 2019, 90.

²⁹ იქვე, 91

³⁰ მაგ., გფრ, <<https://www.bundestag.de/en/parliament/function/legislation/18budgcomm-245886>> [18.11.2021]

³¹ Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries, OECD, 2019, 90.

³² <<https://www.bundestag.de/en/parliament/function/legislation/18budgcomm-245886>> [18.11.2021]

უფლების პასუხისმგებლობის მაღალი დონის გარანტირება გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა.

საპარლამენტო რესპუბლიკაში, სადაც საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის ძალაუფლების გამიჯვნა ნაკლებად გამოხატულია და შეკავება-განონასწორების იდეა ნდობა-უნდობლობით გამოიხატება,³³ მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი კიდევ უფრო დიდ მნიშვნელობას იძენს.

მაშინ, როდესაც საკანონმდებლო ხელისუფლება სრულად ქმნის აღმასრულებელ შტოს, მთავრობის ფორმირების შემდეგ, აღმასრულებელ ხელისუფლებას სამთავრობო პროგრამის განხორციელებისათვის საქმიანობის ყველა მიმართულებით საკანონმდებლო ორგანოს მხარდაჭერა სჭირდება, თუმცა ეს თავისთავად არ გულისხმობს, რომ პარლამენტი მთავრობის ნებისმიერი ქმედების მხოლოდ ფორმალურად დამადასტურებელ ინსტიტუტად იქცეს. სწორედ ამ ურთიერთობაში ნდობისა და უნდობლობის ვოტუმი მთავრობის პასუხისმგებლობის უზრუნველყოფის ძირითად მექანიზმად იქცევა.³⁴

არა მხოლოდ მონისტური თეორიის საფუძველზე, რომელიც პარლამენტარიზმის ამოსავალ იდეად მთავრობის პასუხისმგებლობას აღიარებდა, არამედ, მოგვიანებით, საპარლამენტო სისტემის რაციონალიზაციის შედეგადაც, რომელიც მთავრობის სტაბილურობას განმტკიცების იდეას ემსახურებოდა, მთავრობის პოლიტიკაზე საკანონმდებლო ზედამხედველობა საპარლამენტო სისტემის ძირითად მახასიათებლად რჩება. შესაბამისად, რაციონალიზებულ პარლამენტს უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის სახით მთავრობაზე კონტროლის განხორციელების მექანიზმი კვლავ აქვს,³⁵ რომლის ამოქმედების კონკრეტული წინაპირობები ქვეყნის ძირითადი კანონით უნდა იყოს განსაზღვრული.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მთავრობის მაღალი პასუხისმგებლობა აღნიშნული მექანიზმის არსებობით არ არის გარანტირებული. უპირველესად იმიტომ, რომ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრა პარლამენტის მიერ საკუთარი არსებობისთვის საფრთხის შემცველია და შედეგად შეიძლება მისი დათხოვნაც მოჰყვეს. ამასთან, მრავალპარტიულ პარლამენტში მთავრობის მეთაურის კანდიდატურაზე შეთანხმება არ არის მარტივი. გარდა ამისა, პარლამენტი ითვალისწინებს იმასაც, რომ არსებობს მთავრობის მიერ საკუთარი ინიციატივით ნდობის დაყენების შესაძლებლობა, რაც მთავრობის ზეწოლა უფროა პარლამენტზე, ვიდრე მისი პასუხისმგებლობა პარლამენტის მიმართ, ვინაიდან ის ასევე საფრთხის შემცველია პარლამენტის არსებული შემადგენლობისათვის. პრემიერ-მინისტრის მიერ პარლამენტის წინაშე მთავრობის ნდობის საკითხის დაყენება საკუთარ პარტიან/კოალიციაზე ზემოქმედების საშუალებაც არის და, საბოლოო ჯამში, შეიძლება საკანონმდებლო ორგანოსათვის არასასურველი გადაწყვეტილებების მიღების საშუალებადაც იქნეს გამოყენებული. ნდობის ვოტუმი შეიძლება იქცეს სახელმწიფო პოლიტიკაზე მთავრობის ზემოქმედების იარაღად მიუხედავად იმისა, ეს მექანიზმი

³³ ცანავა ლ., მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები და კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა, თბილისი, 2020, 60-61.

³⁴ იქვე, 81.

³⁵ იქვე, 94.

კონსტიტუციით უკავშირდება თუ არა კონკრეტული კანონპროექტის მიღებას. შესაბამისად, შეიძლება ითქვას, რომ ე.წ. „ნდობის ურთიერთობა“ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთმანეთზე ზემოქმედების საშუალება უფროა, ვიდრე მთავრობის პასუხისმგებლობის უზრუნველყოფი მექანიზმი.³⁶

აღმასრულებელი ხელისუფლების მაღალი პასუხისმგებლობის მაჩვენებელია შემთხვევები, როდესაც მთავრობა საკუთარი ინიციატივით გადადგება მისი კონკრეტული პოლიტიკის მარცხის, არსებითი შეცდომის დაშვების ან პარლამენტის მიერ მნიშვნელოვანი კანონპროექტის არმიღების გამო, თუნდაც ამის კონსტიტუციური ვალდებულება არ გააჩნდეს.³⁷ თუმცა ამგვარი გადაწყვეტილებები მაღალ პოლიტიკურ კულტურას მოითხოვს და აღნიშნულ მექანიზმზე დიდი მოლოდინების დამყარება არაპრაგმატული იქნება.

ბიუჯეტის საკითხი იმ მცირერიცხოვან საკითხთა რიცხვს მიეკუთვნება, რაც ნდობის საკითხის დასმასთან ასოცირდება. მას ნდობის ნაგულისხმევ კენჭისყრადაც მოიხსენიებენ.³⁸ პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის პროექტის დაუმტკიცებლობა მიიჩნევა მთავრობის მიმართ ნდობის არარსებობად და ამ შემთხვევაში, მიუხედავად იმისა, პარლამენტი მიმართავს თუ არა უნდობლობის ვოტუმს, მთავრობის მეთაურს აქვს შესაძლებლობა, გამოიყენოს კონსტიტუციური უფლებამოსილება – მთავრობის ნდობის საკითხის დასმა, როგორც პარლამენტზე ზემოქმედების მექანიზმი. თავად ამ კონსტიტუციური მექანიზმის არსებობა, იქნება თუ არა ის ამოქმედებული, პარლამენტს მთავრობის კანონპროექტის მხარდაჭერისკენ უბიძგებს.

აქედან გამომდინარე, კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია საკითხი, როგორ შეიძლება უზრუნველყოფილ იქნას საკანონმდებლო ორგანოს ძლიერი საბიუჯეტო უფლებამოსილება. ხელისუფლების ამ ორი შტოს ძალთა ბალანსი ყველაზე დიდ დატვირთვას სწორედ აქ იძენს, კერძოდ, როგორია მთავრობის მიერ წარდგენილ ბიუჯეტის პროექტში პარლამენტის მიერ ცვლილებების შეტანისა და დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებების განხორციელების უფლებამოსილების ხარისხი? აღნიშნული საკითხი საქართველოს პარლამენტის მაგალითზე იქნება განხილული.

II. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილების კონსტიტუციური საფუძვლები

საქართველოს პარლამენტი საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს იღებს ყოველწლიურად. საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს სახელმწიფო ბიუჯეტის წარდგენასა და მიღებასთან დაკავშირებულ ძირითად საკითხებს. სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისა და მიღების დეტალური წესები განისაზღვრება საქართველოს კანონით „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“ და საქართველოს პარ-

³⁶ იქვე, 123.

³⁷ Statement by Prime Minister Mark Rutte on the Government's Resignation, speech. <<https://www.government.nl/documents/speeches/2021/01/15/statement-by-prime-minister-mark-rutte-on-the-government%E2%80%99s-resignation>> [18.11.2021]

³⁸ ცანავა ლ., მთავრობის პასუხისმგებლობის პრინციპები და კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკა, თბილისი, 2020, 121.

ლამენტის რეგლამენტით, ხოლო ეკონომიკური პოლიტიკის ფუძემდებლური პრინციპები – საქართველოს ორგანული კანონით „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“.

საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის წარდგენის უფლებამოსილება მინიჭებული აქვს მხოლოდ საქართველოს მთავრობას, ხოლო ბიუჯეტის მიღება პარლამენტის უფლებამოსილებას წარმოადგენს.

საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“ აკონკრეტებს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა უფლებამოსილებას, რომლის შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისათვის, ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგებისათვის პასუხისმგებელია საქართველოს მთავრობა, ხოლო სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება და ბიუჯეტის კონტროლი საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილებას წარმოადგენს.³⁹

1. საქართველოს პარლამენტის *ex ante* საბიუჯეტო კონტროლის უფლებამოსილება

საქართველოს კანონმდებლობა განსაზღვრავს წინასწარი და შემდგომი საბიუჯეტო კონტროლის მექანიზმებს. წინასწარი საპარლამენტო კონტროლის კონსტიტუციური მექანიზმებიდან აღსანიშნავია სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის წარდგენამდე პარლამენტის კომიტეტებთან საშუალოვადიანი საბიუჯეტო ჩარჩოს, კერძოდ კი, ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის განხილვის ვალდებულება. *Ex ante* კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობის ასპექტში მნიშვნელოვანია, აგრეთვე, კონსტიტუციით წლიური საბიუჯეტო კანონის წარდგენის უვციანესი ვადის (საბიუჯეტო წლის დასრულებამდე 3 თვე) დადგენა. ამასთან, საბიუჯეტო კოდექსის შესაბამისად, პარლამენტსა და მთავრობას შორის წლიური ბიუჯეტის კანონთან დაკავშირებით თანამშრომლობა გაცილებით ადრე იწყება. წინასწარი კონტროლის განხორციელების დამხმარე ინსტრუმენტს წარმოადგენს ასევე საქართველოს მთავრობის კონსტიტუციური ვალდებულება, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტთან ერთად საქართველოს პარლამენტს წარუდგენოს მოხსენება მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ, რომლის შედეგების მხედველობაში მიღებაც შეუძლია პარლამენტს მომდევნო წლის ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცებისას.

საქართველოს კანონმდებლობა ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში საკანონმდებლო და აღმასრულებელი შტოების აქტიურ თანამშრომლობას ითვალისწინებს. წლიური საბიუჯეტო კანონის მიღების მიზნით საქართველოს მთავრობასა და პარლამენტს შორის ურთიერთობა თითქმის 7 თვიან სავალდებულო პერიოდს მოიცავს. საქართველოს პარლამენტში სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებისა და მიღებულ ბიუჯეტში ცვლილების შეტანის პროცესს ხელმძღვანელობს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი. აღნიშნულ პროცესში პარლამენტის ჩართულობა იწყება

³⁹ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მე-7 მუხლი.

არაუგვიანეს 1 ივნისისა. საქართველოს მთავრობა ყოველი წლის 1 ივნისამდე ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების შეთანხმების მიზნით საკანონმდებლო ორგანოს წარუდგენს ინფორმაციას ძირითადი მაკროეკონომიკური პროგნოზებისა და საქართველოს სამინისტროების ძირითადი მიმართულებების შესახებ⁴⁰.

პარლამენტის კომიტეტების მიერ ძირითადი მაკროეკონომიკური პროგნოზებისა და საქართველოს სამინისტროების ძირითადი მიმართულებების შესახებ ინფორმაციის განხილვის საფუძველზე მომზადებულ დასკვნებს საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი უგზავნის მთავრობას⁴¹.

საქართველოს მთავრობა უზრუნველყოფს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტისა და მის მიერ მოწონებული ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის ურთიერთშესაბამისობას⁴² და არაუგვიანეს 1 ოქტომბრისა საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს (თანდართულ მასალებთან ერთად), მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმოხილვას და სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის შესაბამის ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტს.⁴³

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის განხილვის პროცესში, გარდა პარლამენტის კომიტეტების, ფრაქციების, უფრაქციო პარლამენტის წევრების, პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტისა და პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისისა, მონაწილეობს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური და საქართველოს ეროვნული ბანკი. შესაბამისი დასკვნების საფუძველზე საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მიერ მომზადებული საბოლოო დასკვნა ეგზავნება საქართველოს მთავრობას⁴⁴.

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის საქართველოს მთავრობის მიერ გადამუშავებულ ვარიანტებს კვლავ განიხილავს ზემოაღნიშნული სუბიექტები და საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მიერ საბოლოო დასკვნის მომზადების შემდგომ პარლამენტი სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს პლენარულ სხდომაზე განიხილავს⁴⁵. პლენარულ სხდომაზე ბიუჯეტის კანონპროექტი განიხილება ერთი მოსმენით. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ეს უკანასკნელი ერთგვარი ორეტაპიანი პროცესის სახით მიმდინარეობს. პლენარულ სხდომაზე გამოთქმული წინადადებების და შენიშვნების და საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის დასკვნის საფუძველზე სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის გადამუშავებული ვარიანტები პლენარულ სხდომაზე კვლავ განიხილება⁴⁶. სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისა და დამტკიცების ეტაპზე მთავრობის ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად კანონმდებლობა ითვალისწინებს მთავრობის ვალდებულებას, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტისა და ქვეყნის ძირითადი

⁴⁰ იქვე, 34-ე მუხლის მე-4 ნაწილი.

⁴¹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 134-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁴² საქართველოს საბიუჯეტოს კოდექსის 34-ე მუხლის მე-8 ნაწილი.

⁴³ იქვე, 38-ე მუხლის პირველი-მე-4 ნაწილები.

⁴⁴ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 136-ე მუხლი.

⁴⁵ იქვე.

⁴⁶ იქვე, 137-ე -138-ე მუხლები.

მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის გადამუშავებულ და საბოლოო ვარიანტებს თან დაურთოს ინფორმაცია პარლამენტის მიერ საკომიტეტო და პლენარულ სხდომაზე გამოთქმული შენიშვნების გათვალისწინების მდგომარეობის შესახებ, რაც საკანონმდებლო ორგანოს კონტროლის განხორციელებას უმარტივებს.⁴⁷ პარლამენტი სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს იღებს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს კენჭი ეყრება არაუგვიანეს დეკემბრის მესამე პარასკევისა.⁴⁸

საქართველოს კონსტიტუცია საბიუჯეტო სახსრებისა და სხვა საჯარო რესურსების გამოყენებასა და ხარჯვაზე ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოს უფლებამოსილების ძირითად საფუძველია.⁴⁹ კანონმდებლობით კი უზრუნველყოფილია ბიუჯეტის კანონის პროექტის განხილვისა და დამტკიცების ეტაპზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მონაწილეობა. გენერალური აუდიტორი ან მისი მოადგილე ესწრება საკომიტეტო განხილვებს, გენერალური აუდიტორი სიტყვით გამოდის პლენარულ სხდომაზე, აუდიტის უმაღლესი ორგანო პარლამენტს წარუდგენს დასკვნას სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის როგორც პირველადი, ასევე გადამუშავებული და საბოლოო ვარიანტების და შესაბამისი პროექტებით გათვალისწინებული შემოსულობებისა და გადასახდელების საფუძვლიანობისა და კანონიერების შესახებ, აგრეთვე მოხსენებას მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ საქართველოს მთავრობის მოხსენების თაობაზე.⁵⁰

კანონმდებლობა ასევე უზრუნველყოფს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიღების პროცესის გამჭვირვალობას. საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდზე ქვეყნდება წლიური ბიუჯეტის კანონის პროექტის (თანდართული მასალებით) და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის როგორც პირველადი, ასევე გადამუშავებული და საბოლოო ვარიანტები. პარლამენტის რეგლამენტი ითვალისწინებს, ასევე, სახელმწიფო ბიუჯეტის საჯაროობის უზრუნველყოფას მისი დადგენილი წესით გამოქვეყნების გზით.⁵¹ საზოგადოებისათვის წლიური საბიუჯეტო კანონი ხელმისაწვდომია როგორც საქართველოს პარლამენტის, ასევე ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდზე.

აღსანიშნავია საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული, ბიუჯეტის დამტკიცების ეტაპზე საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ურთიერთშეთანხმების კიდევ ერთი ბერკეტი, კერძოდ, თუ პარლამენტი ვერ მიიღებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს არაუგვიანეს დეკემბრის მესამე პარასკევისა, შესაძლებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის იმავე ვარიანტს ან საქართველოს მთავრობისა და პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის

⁴⁷ იქვე, 39-ე მუხლის მე-4 და მე-7 პუნქტები.

⁴⁸ იქვე, მე-8 ნაწილი.

⁴⁹ საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლი.

⁵⁰ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 136-ე-138-ე მუხლები.

⁵¹ იქვე, 135-ე მუხლი.

ნევრთა შემთანხმებელი კომისიის მონაწილეობით გადამუშავებულ პროექტს ხელახლა ეყაროს კენჭი 10 დღის ვადაში, მაგრამ არაუგვიანეს 31 დეკემბრისა⁵².

საქართველოს კონსტიტუციის კიდევ ერთი დანაწესი გამორიცხავს წლიური ბიუჯეტის კანონის მიღების პროცესში საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის აშკარა კონფლიქტის საფუძველს. კერძოდ, თუ პარლამენტმა არ მიიღო სახელმწიფო ბიუჯეტი ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე, ხარჯები დაიფარება კანონით დადგენილი წესით, წინა წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიხედვით. იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში მიუღებლობა აღარ წარმოადგენს მთავრობის ან პარლამენტის დათხოვნის აუცილებელ საფუძველს, იქმნება საბიუჯეტო პროცესის უწყვეტობის გარანტიაც და ამასთან, პარლამენტსა და მთავრობას შორის საბიუჯეტო პროცესში ურთიერთთანამშრომლობის გაძლიერებისა და პარლამენტარიზმის განვითარების წინაპირობაც.

2. საქართველოს პარლამენტის ex post საბიუჯეტო კონტროლის უფლებამოსილება

საკანონმდებლო ორგანოს ex-post საბიუჯეტო კონტროლის მექანიზმებიდან საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს საქართველოს მთავრობის მიერ ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის წარდგენის ვალდებულებას. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს მთავრობა პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს საბიუჯეტო წლის დასრულებიდან არაუგვიანეს 5 თვისა. გარდა ამისა, კანონმდებლობის საფუძველზე პარლამენტს საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მეშვეობით სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების საერთო, თანამიმდევრული კონტროლის განხორციელების უფლებამოსილება აქვს. კერძოდ, ყოველი კვარტლის დასრულებიდან 1 თვის ვადაში საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ მიმოხილვას ნაზარდი ჯამით⁵³. საპარლამენტო კომიტეტებს აქვთ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებასთან დაკავშირებით დამატებითი ინფორმაციის მოთხოვნისა და შესაბამისი სახელმწიფო უწყებებისგან მიღების უფლება.⁵⁴ საკომიტეტო განხილვის შედეგები, შესაძლოა საქართველოს პარლამენტის განხილვის საგანიც გახდეს⁵⁵. საქართველოს მთავრობის მიერ წარდგენილ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს კი განიხილავენ პარლამენტის კომიტეტები, ფრაქციები, უფრაქციო პარლამენტის წევრები, პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი. ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშთან დაკავშირებით პარლამენტს მოხსენებას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურიც წარუდგენს. შესაბამისი დასკვნებისა და მოხსენების განხილვის საფუძველზე, საქართველოს პარლამენტი საგაზაფხულო სესიის დასრულებამდე იღებს გადაწყვეტილებას (დადგენილებას) სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის დამტკიცების ან დაუმტკიცებლობის შესახებ. პარლამენტი სახელმწიფო ბიუჯეტის

⁵² იქვე, 138-ე მუხლის მე-9 პუნქტი.

⁵³ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 54-ე მუხლი.

⁵⁴ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 141-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁵⁵ იქვე.

შესრულების წლიურ ანგარიშს ამტკიცებს იმ შემთხვევაში, თუ იგი ზუსტად და სრულად ასახავს გასული საბიუჯეტო წლის ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების მოცულობებს და მათ კანონიერებას.⁵⁶ წინააღმდეგ შემთხვევაში, პარლამენტი უფლებამოსილია, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში არ დაამტკიცოს.

ზემოთ აღინიშნა, რომ **ex post** საბიუჯეტო კონტროლში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურიც არის ჩართული. საქართველოს პარლამენტს სწორედ ამ ორგანოს მეშვეობით შეუძლია განახორციელოს საქართველოს მთავრობის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების ხარჯვის კანონიერების კონტროლი. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ.⁵⁷ მოხსენება სხვა მონაცემებთან ერთად მოიცავს ინფორმაციას სამსახურის მიერ წინა წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშების შესახებ მოხსენებებში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობის თაობაზე.⁵⁸ აღნიშნული ინფორმაცია ყურადსაღებია პარლამენტისათვის, როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის დამტკიცების, ასევე მომდევნო წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღების მიზნებისთვისაც.

საგულისხმოა, რომ საქართველოს კანონმდებლობა არ არეგულირებს ორ ასპექტს: რა შედეგი მოჰყვება პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის დაუმტკიცებლობას და რა მექანიზმით არის უზრუნველყოფილი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ წლიური ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშთან დაკავშირებულ მოხსენებაში ასახული მიგნებებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინება მომდევნო წლების ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, განხილვისა და დამტკიცების ეტაპზე.

პირველ საკითხთან დაკავშირებით აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის დაუმტკიცებლობის საფუძველი შეიძლება გახდეს გასული საბიუჯეტო წლის ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების მოცულობების და მათი კანონიერების არაზუსტად და არასრულად ასახვა. ამდენად, შეიძლება ანგარიშის დაუმტკიცებლობა მთავრობის მიმართ ნდობის დეფიციტს გამოხატავდეს. შესაბამისად, ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის დამტკიცების კენჭისყრა შესაძლოა ასევე მიჩნეულ იქნას „ნდობის ნაგულისხმევ კენჭისყრად“.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის, როგორც სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის უმაღლესი ორგანოს,⁵⁹ საქმიანობის ეფექტიანობა დიდად არის დაკავშირებული მისი კონსტიტუციური ვალდებულების განხორციელებასთან. სწორედ მან უნდა უზრუნველყოს საქართველოს პარლამენტის მიერ საჯარო სახსრების

⁵⁶ იქვე, 142-ე მუხლი.

⁵⁷ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 57-ე მუხლი; საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 142-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁵⁸ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ, 52.

⁵⁹ „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი.

მართვის კონტროლი.⁶⁰ საქართველოს კანონმდებლობა კი არ ითვალისწინებს მონიტორინგის უზრუნველყოფის ცხად მექანიზმებს, კერძოდ, რამდენად სავალდებულოა საქართველოს მთავრობისთვის სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ **ex post** კონტროლის განხორციელების პროცესში ჩამოყალიბებული რეკომენდაციები.

ამასთან, საგულისხმოა, რომ საქართველოს მთავრობის მიერ პარლამენტისათვის ბოლო წლებში წარდგენილი ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშები შეიცავს ინფორმაციას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ მომზადებულ მოხსენებაში მითითებული შენიშვნებისა და რეკომენდაციების საბიუჯეტო პროცესში გათვალისწინების მდგომარეობის შესახებ.⁶¹ ხსენებული ინფორმაციის წლიურ ანგარიშში ასახვის ვალდებულებას საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს და ის საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებთან ურთიერთობის ფარგლებში საერთაშორისო კარგი პრაქტიკის გათვალისწინების შედეგია. ამგვარი ინფორმაციის წარდგენა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების ეფექტიანი მონიტორინგის განხორციელების მექანიზმის შექმნის საწყის წერტილად შეიძლება იქცეს.

3. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილების შეზღუდვის საფუძვლები

საგულისხმოა, რომ აშკარად გამოკვეთილი ურთიერთთანამშრომლობითი პროცესის უზრუნველყოფი მოწესრიგების მიუხედავად, საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილება მაინც მნიშვნელოვნად შეზღუდულია. პარლამენტის უფლებამოსილების შეზღუდვის საფუძველი საქართველოს კონსტიტუციაა, რომლის თანახმად, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტში ცვლილების შეტანა მთავრობის თანხმობის გარეშე დაუშვებელია. კონკრეტული შეზღუდვები კი იერარქიულად ქვემდგომი საკანონმდებლო აქტებით განისაზღვრება, კერძოდ, საქართველოს მთავრობას პარლამენტის მიერ გამოთქმული შენიშვნების გათვალისწინების ვალდებულება არ აქვს.⁶² შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტში აისახება სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის განხილვის პროცესში საქართველოს პარლამენტის მიერ გამოთქმული მხოლოდ ის შენიშვნები და წინადადებები, რომლებსაც ეთანხმება მთავრობა. ამასთან, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტში ცვლილება პარლამენტმა შესაძლებელია შეიტანოს საქართველოს მთავრობის თანხმობით და ასეთ შემთხვევაში ის თავად წარუდგენს პარლამენტს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესაბამის, შესწორებულ პროექტს. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტში ცვლილება შესაძლებელია შეტანილ იქნეს აგრეთვე პარ-

⁶⁰ საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

⁶¹ <<https://www.mof.ge/images/File/biujeti%2022.03.2018/auditis%20matrica.pdf>; <https://www.mof.ge/5235>; <https://www.mof.ge/5303>> [18.11.2021]

⁶² საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 39-ე მუხლი.

ლამენტის პლენარულ სხდომაზე მისი განხილვისას იმ შემთხვევაში, თუ გამოთქმულ შენიშვნას დაეთანხმება მომხსენებელი (მთავრობის წარმომადგენელი).⁶³

ვენეციის კომისიამ გამოთქვა კრიტიკა საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილების გადამეტებული შეზღუდვის გამო. კრიტიკა შეეხება როგორც ბიუჯეტის კანონპროექტის წარდგენაზე უფლებამოსილ სუბიექტად მხოლოდ საქართველოს მთავრობის გასაზღვრას, ასევე საქართველოს პარლამენტისათვის ბიუჯეტის პროექტში ცვლილების განხორციელების აკრძალვას მთავრობის თანხმობის გარეშე.⁶⁴

საინტერესოა, აგრეთვე, საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის სახელმწიფო ფინანსებთან დაკავშირებული ძალაუფლების კიდევ ერთი მიმართება. კერძოდ, მიღებულ სახელმწიფო ბიუჯეტში ცვლილების განხორციელების უფლებამოსილება. საქართველოს პარლამენტს ნებისმიერი ისეთი კანონპროექტის მიღება, რომელიც იწვევს მიმდინარე წელს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას, შეუძლია მხოლოდ საქართველოს მთავრობის თანხმობის შემდეგ. რაც შეეხება მომავალ საბიუჯეტო წელთან დაკავშირებული ფინანსური შედეგების მქონე კანონპროექტებს, საქართველოს მთავრობის თანხმობის ალტერნატივას წარმოადგენს ქვეყნის ძირითადი მიმართულებებისა და მონაცემების დოკუმენტთან შესაბამისობა.⁶⁵ თუმცა უნდა აღინიშნოს, ამ დოკუმენტთან დაკავშირებით პარლამენტის მიერ დასაგეგმის შემდგომ სამ საბიუჯეტო წელზე გამოთქმული შენიშვნა სარეკომენდაციო ხასიათისაა.⁶⁶ შესაბამისად, საკანონმდებლო ორგანოს დასაგეგმის შემდგომი წლების სახელმწიფო პრიორიტეტების დაფინანსების აგრეგირებული მაჩვენებლების განსაზღვრაზე არსებითი ზეგავლენა არ აქვს. მთავრობის ამგვარი „პრევენციული ვეტოს უფლება“ ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციურ პრინციპთან წინააღმდეგობრივადაც კი მიიჩნევა. ასევე ბუნდოვანებას იწვევს „თანხმობის იურიდიული ბუნებაც“.⁶⁷

რაც შეეხება დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებების განხორციელების უფლებამოსილებათა კიდევ ერთ ურთიერთმიმართებას, წლიურ საბიუჯეტო კანონში ცვლილებები ხორციელდება მასში საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ცვლილების განხორციელების გზით.⁶⁸ ამასთან, საქართველოს პარლამენტს აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის გადაცემული აქვს დამტკიცებული წლიური ბიუჯეტის ფარგლებში გარკვეული ცვლილებების განხორციელების უფლებამოსილება. მაგალი-

⁶³ იქვე.

⁶⁴ Opinion 918/2018 on the Draft Constitutional Amendments Adopted on 15 December 2017 at the Second Reading by the Parliament of Georgia, Adopted by the Venice Commission at its 114th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2018), Strasbourg, 19 March 2018, 10.

⁶⁵ საქართველოს კონსტიტუციის 66-ე მუხლი.

⁶⁶ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 39-ე მუხლი.

⁶⁷ საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნების ანალიტიკური მიმოხილვა, <https://osgf.ge/files/publications/2010/Const_Financial_GEO_11_pdf.pdf> [18.11.2021]

⁶⁸ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 31-ე მუხლის პირველი ნაწილი და მე-40 მუხლის პირველი ნაწილი.

თად, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის თანხმობით შეიძლება მხარჯავი დაწესებულების პროგრამებს, ქვეპროგრამებსა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის თანხების გადანაწილება.⁶⁹ თუმცა, კანონი ადგენს მხარჯავი დაწესებულების პროგრამებს შორის თანხების გადანაწილების მაქსიმალურ ზღვარს.⁷⁰ საქართველოს მთავრობა ასევე უფლებამოსილია, მიიღოს გადაწყვეტილება მხარჯავი დაწესებულებებისათვის გამოყოფილი ასიგნებებიდან საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებზე თანხების გადანაწილების შესახებ, მაგრამ კანონით დადგენილი კონკრეტული ზღვრის ფარგლებში.⁷¹ აღნიშნული გადანაწილების შესახებ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ უნდა აცნობოს საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს.

4. საქართველოს მთავრობის პასუხისმგებლობა, როგორც საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების სუსტი მექანიზმი

საქართველო რაციონალიზებული პარლამენტარიზმის ჩამოყალიბების ეტაპზე იმყოფება. შესაბამისად, გარდა პარლამენტისა და მთავრობას შორის საბიუჯეტო პროცესში თანამშრომლობითი ურთიერთობის ჩამოყალიბებისკენ გადადგმული მკვეთრი ნაბიჯებისა, საპარლამენტო უზენაესობის შენარჩუნებისათვის ძლიერი საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების უზრუნველყოფაც მნიშვნელოვანია, რამდენადაც პარლამენტი სახელმწიფო ფინანსების კანონიერი და ეფექტიანი მართვაზე ხალხის წინაშე ანგარიშვალდებული.

საბიუჯეტო პროცესში საპარლამენტო კონტროლის ზოგად ინსტრუმენტებთან ერთად, როგორებიცაა, პარლამენტის წევრის კითხვა, ინტერპელაცია, პარლამენტის, მისი კომიტეტის, კომისიის სხდომაზე მთავრობის წევრის დასწრების მოთხოვნა, სხდომაზე დასმულ კითხვაზე პასუხის გაცემის ვალდებულება, ანგარიშის წარდგენის მოთხოვნა, ბიუჯეტის არამართლზომიერი ხარჯვის საფუძვლით დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნა, საპარლამენტო უზენაესობის არსის ყველაზე მნიშვნელოვან გამოვლინებად კვლავ რჩება საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე მთავრობის პასუხისმგებლობა.

საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, მთავრობა ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელია საქართველოს პარლამენტის წინაშე.

საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, საბიუჯეტო ორგანიზაციები პასუხისმგებელი არიან ასიგნებების შესაბამისად გადახდების განხორციელებისათვის. შესაბამისად, მთავრობის წევრი პასუხისმგებელია სამინისტროს მიერ განხორციელებულ საბი-

⁶⁹ იქვე, 31-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

⁷⁰ მხარჯავი დაწესებულების პროგრამებს შორის თანხების გადანაწილება არ უნდა აღემატებოდეს მხარჯავი დაწესებულებისათვის წლიური ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების 5%-ს. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 31-ე მუხლის მე-3 ნაწილი.

⁷¹ გადანაწილებული თანხები არ უნდა აჭარბებდეს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელებისათვის წლიური ბიუჯეტით დამტკიცებული ასიგნებების 2%-ს. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 31-ე მუხლის მე-4 ნაწილი.

უფეტო სახსრების ხარჯვაზე, თუმცა ეს პრემიერ-მინისტრის წინაშე ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა უფროა, ვიდრე პარლამენტის წინაშე.

საქართველოში მმართველობის მოდელის ცვლილებასთან ერთად იცვლებოდა საჯარო ფინანსების მართვასთან დაკავშირებით მთავრობის კოლექტიური პასუხისმგებლობის მექანიზმებიც.

2004 წლიდან 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტამდე არსებული მოდელი ითვალისწინებდა წინასწარი, მიმდინარე და შემგომი საბიუჯეტო კონტროლის მექანიზმებს. თუ პარლამენტი ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე არ დაამტკიცებდა სახელმწიფო ბიუჯეტს, დგებოდა მთავრობის ან პარლამენტის პასუხისმგებლობის საკითხი. საქართველოს პრეზიდენტს ჰქონდა მთავრობის გადაყენების ან პარლამენტის დათხოვნის უფლებამოსილება. ამდენად, ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში საფრთხე ექმნებოდა არა მხოლოდ მთავრობის, არამედ პარლამენტის არსებულ შემადგენლობასაც.

კონსტიტუცია აწესრიგებდა ბიუჯეტის შესრულების პროცესში პარლამენტის მიერ მიმდინარე კონტროლის განხორციელების შედეგებს, კერძოდ, ბიუჯეტის სახსრების ხარჯვის კანონიერების კონტროლის შედეგად დარღვევების აღმოჩენის შემთხვევაში, პარლამენტი უფლებამოსილი იყო მიემართა პრეზიდენტისათვის საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის შეჩერების მოთხოვნით. საბიუჯეტო სახსრების არაკანონიერი ხარჯვის დადასტურების შემთხვევაში პრეზიდენტი იღებდა შესაბამის გადაწყვეტილებას.

რაც შეეხება შემდგომი საბიუჯეტო კონტროლის განხორციელებას, თუ პარლამენტი სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებლობის შემთხვევაში არ დაამტკიცებდა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს, საქართველოს პრეზიდენტი განიხილავდა მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხს და პარლამენტს ერთი თვის განმავლობაში აცნობებდა თავისი დასაბუთებული გადაწყვეტილების თაობაზე.

ამავე მოდელით, პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილი იყო დაესვა მთავრობის ნდობის საკითხი პარლამენტში განსახილველ სახელმწიფო ბიუჯეტის, საგადასახადო კოდექსის და „მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ კანონპროექტებზე. პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადებლობის შემთხვევაში დგებოდა არა მხოლოდ მთავრობის, არამედ თავად პარლამენტის დათხოვნის რისკიც.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, არსებული მოდელის პირობებში გამოკვეთილად არაქმედით მექანიზმად იყო ქცეული საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული უნდობლობის ვოტუმი, ვინაიდან ნაკლებად მოსალოდნელი იყო პარლამენტს საკუთარი არსებობისათვის საფრთხის შექმნის ფასად დაეყენებინა მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი. მეტიც, მუდმივად არსებობდა პრემიერ-მინისტრისგან მთავრობის ნდობის დასმის სახით საკანონმდებლო ორგანოზე ზემოქმედების რისკი.

2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან ამოქმედებული კონსტიტუციური ნორმების შესაბამისად, უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი გამოკვეთილად დაუკავშირდა

ნლიური ბიუჯეტის მიღებას.⁷² უნდობლობის საკითხის ამოქმედების საფუძვლად განისაზღვრა პარლამენტის მიერ საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 2 თვის განმავლობაში ბიუჯეტის მიღების შეუძლებლობა. მთავრობისთვის უნდობლობის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში პრეზიდენტი დაითხოვდა პარლამენტს.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა კრიტიკის საგანი გახდა.⁷³ მიუხედავად იმისა, რომ არსებული მოდელი ყველაზე მეტად საპარლამენტო მოდელს მიემსგავსა, თვალნათელი იყო პრემიერ-მინისტრისა და პარლამენტის უფლებამოსილებების დისბალანსი და ხაზგასმით აღინიშნებოდა პარლამენტის როლის არაადეკვატური შესუსტება.⁷⁴

ამავე ცვლილებით ამოღებულ იქნა მიმდინარე და შემდგომი საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების მარეგულირებელი ნორმები. კონსტიტუცია აღარ ითვალისწინებდა პარლამენტის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დაუმტკიცებლობის შედეგს. ცხადია, ეს დაუკავშირდა პრეზიდენტის როლის შესუსტებას, თუმცა კონკრეტული ალტერნატიული მექანიზმი არ იქნა განსაზღვრული.

2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან მოქმედი კონსტიტუცია აღარ უკავშირებს მთავრობის მიმართ საქართველოს პარლამენტის ნდობა/უნდობლობას უშუალოდ ბიუჯეტის დამტკიცების საკითხს.

მოქმედი კონსტიტუცია საქართველოს პარლამენტის მიმართ მთავრობის კოლექტიური პასუხისმგებლობის პრინციპის განხორციელების ზოგად მექანიზმად პარლამენტის მიერ მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადებას ითვალისწინებს. რაც შეეხება უშუალოდ საბიუჯეტო კონტროლის ინსტრუმენტს, ნლიური საბიუჯეტო კანონის დამტკიცების პროცესი ნდობის ნაგულისხმევ კენჭისყრად შეიძლება მივიჩნიოთ. ამას მოწმობს ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის საბოლოო ვერსია, რომელიც მოიცავს მთავრობის სრულ სამოქმედო გეგმას. მართალია დოკუმენტი არ მტკიცდება პარლამენტის მიერ, მაგრამ სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის პირველად წარდგენის მომენტიდან (განსხვავებული მასშტაბით) მისი საბოლოო ვერსიის წარდგენის ჩათვლით თან ერთვის ნლიურ ბიუჯეტის კანონს და სრულად შეესაბამება მას.

აქვე აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის შესაბამისად, პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია პარლამენტის წინაშე დასვას მთავრობის ნდობის საკითხი. კონსტიტუცია აღნიშნულ უფლებამოსილებას არ უკავშირებს კონკრეტულ საკითხს და, შესაბამისად, მთავრობის მეთაურს შეუძლია ეს მექანიზმი საკანონმდებლო ორგანოში ნებისმიერი რეფორმის, პოლიტიკის, კანონპროექტის, მათ შორის, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის წარდგენის შემთხვევაში გამოიყენოს.

⁷² „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს 2013 წლის 4 ოქტომბრის N1456-ლს კონსტიტუციური კანონი.

⁷³ საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული კრიტიკული შენიშვნების ანალიტიკური მიმოხილვა, 7,

<https://osgf.ge/files/publications/2010/Const_Final_GEO_11_pdf.pdf> [18.11.2021]

⁷⁴ იქვე, 2-3.

ასევე საყურადღებოა, რომ კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის პარლამენტის მიერ დაუმტკიცებლობის კონკრეტულ შედეგს. მიიჩნევა, რომ ზოგადად, ასეთ შემთხვევაში, პარლამენტის მიერ ანგარიშის დამტკიცება ფორმალური პროცედურაა, ხოლო დამტკიცებაზე უარის თქმა – უფრო პოლიტიკური პროცესი, რა დროსაც შეიძლება დადგეს მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი.⁷⁵ ამდენად, საქართველოს პარლამენტის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის დამტკიცების პროცესი ასევე შეიძლება მიჩნეულ იქნეს ნდობის ნაგულისხმევ კენჭისყრად.

IV. დასკვნა

საქართველოს პარლამენტის ზეგავლენა ფისკალურ პოლიტიკაზე არ არის ძლიერი. კონსტიტუციური შეზღუდვების გარდა, საჯარო ფინანსების მართვაზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების სხვა სისუსტეები უკავშირდება როგორც წინასწარი, ასევე, შემდგომი კონტროლის მექანიზმების პრაქტიკაში გამოყენებას. სახალხო სუვერენიტეტის არსიდან გამომდინარე კი, უდავოდ მნიშვნელოვანია ფისკალურ პოლიტიკაზე საპარლამენტო გავლენის არსებობა.

უპირველესად, აქტუალური უნდა გახდეს მთავრობის პრევენციული ვეტოს მექანიზმის გაუქმებაზე მსჯელობა და საქართველოს პარლამენტს მთავრობის თანხმობის გარეშე მიეცეს ბიუჯეტის პროექტსა და დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებების განხორციელების უფლებამოსილება. მით უფრო, რომ ორგანული კანონით გათვალისწინებულია ძირითადი ფისკალური წესები – დადგენილია მაკროეკონომიკური პარამეტრების მაქსიმალური ზღვრები და მათი გადაჭარბების ალბათობა საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მინიმალურია. მიუხედავად იმისა, განსაკუთრებით საწყის ეტაპზე, კანონმდებელი აქტიურად გამოიყენებს თუ არა ბიუჯეტის პროექტსა თუ დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებების განხორციელების უფლებამოსილებას, მისი ფორმალურად არსებობა მაინც უზიდავს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, ანგარიში გაუწიოს საკანონმდებლო კონტროლის მექანიზმებს⁷⁶ და ეტაპობრივად პარლამენტის პასუხისმგებლობის ხარისხის ზრდასაც შეუწყობს ხელს. რაციონალიზებული პარლამენტის იდეა სწორედ ძლიერი საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებას გულისხმობს.

საპარლამენტო სისტემისათვის დამახასიათებელი ნდობა-უნდობლობის მექანიზმის არასაკმარისი ეფექტურობის გამო, საბიუჯეტო კონტროლის ქმედითი ინსტრუმენტების საკანონმდებლო ორგანოსათვის მინიჭება უკიდურესად მნიშვნელოვანია პარლამენტის უზენაესობის იდეის უზურუნველსაყოფად. არსებითია საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის როლის გაძლიერება როგორც წლიური ბიუჯეტის ფორმირების, ასევე სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრუ-

⁷⁵ Jones F., *Parliamentary Control of Budget Implementation*, Policy Department of Budgetary Affairs, Brussels, 2009, 7.

⁷⁶ *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries*, OECD, 2019, 89.

ლების ანგარიშგების ეტაპზე⁷⁷, კერძოდ, უნდა გაძლიერდეს ბიუჯეტის განხილვის ეტაპზე მისი შენიშვნებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინების სავალდებულობის ხარისხიც და შედეგად, ზედამხედველობაც მათ შესრულებაზე. ასევე, მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშთან დაკავშირებით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების თანმიმდევრულ გათვალისწინებასთან დაკავშირებით საკომიტეტო კონტროლის გაძლიერება.

მნიშვნელოვანია საპარლამენტო აქტივიზმის გაძლიერება ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტთან, როგორც სახელმწიფოს განვითარების თაობაზე პოლიტიკურ განაცხადთან, მიმართებით. ამ უკანასკნელ დოკუმენტთან მიმართებით საკანონმდებლო ორგანოს გავლენა ამჟამად ნომინალურია, მასთან დაკავშირებით არც ფართო დებატები იმართება საკანონმდებლო ორგანოში, ხოლო დასაგეგმისშემდგომი წლების მონაცემებზე პარლამენტის მოსაზრებები მთავრობისათვის მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათისაა. ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტზე წინასწარი საპარლამენტო დებატები რეალურად აამოქმედებს პარლამენტის კონსტიტუციურ უფლებამოსილებას – ქვეყნის პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრას.

მნიშვნელოვანია ერთი მხრივ, წლიური ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშთან დაკავშირებით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციების გათვალისწინების მდგომარეობის შესახებ საქართველოს მთავრობის მიერ პარლამენტისათვის ინფორმაციის წარდგენის ვალდებულების საკანონმდებლო რეგულირება, მეორე მხრივ კი, საქართველოს პარლამენტის მიერ აღნიშნული ინფორმაციის მიზანმიმართული და თანმიმდევრული გამოყენება როგორც ანგარიშის დამტკიცების, ასევე წინასწარი საბიუჯეტო კონტროლის განხორციელების პროცესში.

ბიუჯეტის ანგარიშის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხის ნათლად დარეგულირება გააძლიერებდა, ასევე, საჯარო ფინანსების მართვის სფეროში მთავრობის ანგარიშვალდებულებას საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე.

სახელმწიფო ბიუჯეტს ციფრებში გამოსახულ ხელისუფლების პოლიტიკურ განაცხადს უწოდებენ. ის ხაზს უსვამს კონკრეტული ხელისუფლების იდეოლოგიას, პოლიტიკურ ფილოსოფიას და პლატფორმას და ამასთან, ქვეყნის ეკონომიკურ მდგომარეობაზე ძლიერი ზემოქმედების იარაღია.⁷⁸ შეიძლება ითქვას, რომ ის უფრო ფინანსური და პოლიტიკური და თითქოს ყველაზე ნაკლებად სამართლებრივი დოკუმენტია. სწორედ ამიტომ უნდა გაძლიერდეს პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილება, რათა მუდმივად საკანონმდებლო ორგანოს რეალური კონტროლის გარეშე არ დარჩეს საჯარო ფინანსების მართვის სისტემა.

⁷⁷ საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის 2018-2021 წლების სტრატეგიაში აღნიშნულია საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის რიგი ამოცანები. იხ., საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2018-2021, 74, 76-79.

⁷⁸ ავალიანი თ., ფინანსური კომპეტენცია, როგორც საპარლამენტო კონტროლის ფორმა საქართველოში, თბილისი, 2016, 43-44

BUDGETARY AUTHORITY OF THE LEGISLATIVE BODY ACCENTUATING THE CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF AN AUTHORITY OF PARLIAMENT OF GEORGIA

Abstract

Granting strong budgetary control to the legislature is widely recognized as a mechanism to ensure the establishment and strengthening of the rule of law in public finances.

Historically, obtaining budgetary authority has cost the representative bodies an immense effort. However, the levers of control over the management of public finances were gradually lost or voluntarily relinquished, and the importance of strengthening parliamentary activism in the process of public finance management is still relevant today to ensure the idea of parliamentary supremacy.

The article reviews the constitutional basis of the budgetary authority of the legislature, the dynamics of its acquisition and transformation, the mechanisms of parliamentary control. The article includes a brief comparative legal analysis of the budgetary powers of the legislature according to the model of state governance, while the main focus is on the challenges of the budgetary powers of the Parliament of Georgia and includes relevant recommendations.

Keywords: Budgetary Control, Parliamentary Control Mechanisms, Budgetary Authority, Constitutional Basis of Budgetary Authority, Parliament of Georgia.

* Ph.D. Candidate, Assistant at Sul Khan-Saba Orbeliani University.