გ ა ნ მ ა რ ტ ე ბ ი თ ი ბ ა რ ა თ ი

საქართველოს კანონის პროექტზე "საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ"

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ

ა.ა.) კანონპროექტის მიღების მიზეზი:

საქართველოს კონტროლის პალატის საერთო განვითარების სტრატეგიისა და რეორგანიზაციის განხორციელების გეგმის (დამტკიცებულია 2005 წელს) მე-5 თავი "არსებული კანონმდებლობა" ითვალისწინებს კონტროლის პალატის შესახებ კანონმდებლობის სრულყოფას საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით.

ამდენად, აღნიშნული კანონპროექტი წარმოადგენს გეგმაში მოცემული პრინციპებისა და დებულებების პრაქტიკულ რეალიზაციას.

ა.ბ.)კანონპროექტის მიზანი

წარმოდგენილი კანონპროექტის მიზანია საქართველოს კონტროლის პალატის, როგორც საფინანსო-სამეურნეო და ეკონომიური კონტროლის უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოს შემდგომი განვითარება, საქმიანობის სრულყოფა და მსოფლიოს განვითარებულ სახელმწიფოებში მოქმედი ანალოგიური ინსტიტუციების გამოცდილების გათვალისწინებით სახელმწიფო აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტებზე ეტაპობრივი გადასვლა.

ა.გ.) კანონპროექტის ძირითადი არსი:

კანონპროექტში, საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით, აისახა და დაკონკრეტდა კონტროლის პალატის კომპეტენცია და უფლებამოსილება საგადასახადო და საბაჟო ორგანოების, საჯარო და კერძო სამართლის იურიდიული პირების, სახელმწიფო კონტროლის სხვა ორგანოთა საქმიანობის შემოწმებასთან მიმართებაში. განსაკუთრებით აღსანიშნავია კანონპროექტში იმ ნორმების დაკონკრეტება, რომლებშიც სრულადაა ჩამოყალიბებული კონტროლის პალატის უფლებამოსილების ფარგლები, საქმიანობის სფერო და მიმართულებები, რაც აქამდე არაერთგზის გამხდარა სასამართლო დავის საგანი. ასევე აღსანიშნავია, კანონის პროექტის შესაბამისი ნორმებით კონტროლის პალატის თავმჯდომარისა და პალატის კოლეგიალური ორგანოს - პრეზიდიუმის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა და პრეზიდიუმის ფორმირების წესი.

კანონპროექტში, საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნათა დაცვით შემოდის საერთაშორისო სტანდარტებით აღიარებული პრინციპები, ფართოვდება უფლებამოსილების სფერო. გარდა ამისა, მასში ასახული სხვა ცვლილებებით, კანონის ნორმები შესაბამისობაში მოდის მოქმედ კანონმდებლობასთან, ხვეწს მას იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისით.

კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის 97-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, "კონტროლის პალატა უფლებამოსილია შეამოწმოს საფინანსო-სამეურნეო კონტროლის სხვა სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობა."

საქართველოს ახალმა საგადასახადო კოდექსმა და "სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ" კანონში შეტანილმა ცვლილებებმა არსებითად შეკვეცა კონტროლის პალატისთვის კონსტიტუციით მინიჭებული ეს უფლებამოსილება.

კერძოდ, კონტროლის პალატას ჩამოერთვა უფლება შეამოწმოს საგადასახადო და საბაჟო ორგანოების საქმიანობა, აგრეთვე კამერალური წესით შეისწავლოს გადამხდელთა საგადასახადო საქმეები, მათ მიერ წარმოდგენილი ბიუჯეტთან ანგარიშსწორების ამსახველი დოკუმენტები და დაადგინოს საგადასახადო და საბაჟო ორგანოების მიერ გადამხდელებთან ურთიერთობაში სამსახურებრივ ვალდებულებათა აღსრულების მდგომარეობა, ჩატარებული საგადასახადო შემოწმებების შესაბამისობა საკანონმდებლო ნორმებთან. ფაქტიურად, საგადასახადო საკითხები რჩება საპარლამენტო კონტროლის გარეშე. ვერ მოწმდება საგადასახადო შემოსავლების მაჩვენებლების რეალობა.

კონტროლის პალატის უფლებამოსილება ამ ნაწილში დაყვანილ იქნა საფინანსო-სამეურნეო კონტროლის ორგანოების მიერ მოხმარებული საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის კანონიერების შესწავლამდე, რაც არსებით წინააღმდეგობაშია კონსტიტუციასთან.

მსოფლიოს უმაღლეს აუდიტორულ (საანგარიშო, შემმოწმებელ) ინსტიტუციათა საერთაშორისო ორგანიზაცია ("INTOSAI-ს") დეკლარაციაში მითითებულია:

"უმაღლესმა აუდიტორულმა (შემმოწმებელმა) ორგანიზაციამ უნდა განახორციელოს გადასახადების აკრეფის ყოვლისმომცველი შემოწმება და ამავე დროს ჰქონდეს გადამხდელთა ინდივიდუალური აქტების შესწავლის უფლება. სახელმწიფო გადასახადების კონტროლი უპირველეს ყოვლისა კანონიერებისა და შესაბამისობის კონტროლს წარმოადგენს. უმაღლესმა აუდიტორულმა (შემმოწმებელმა) ორგანიზაციამ საგადასახადო კანონმდებლობის გამოყენების შემოწმებისას უნდა დაადგინოს გადასახადების აკრეფის სისტემის ეფექტიანობა, ასევე შემოსავლების მაჩვენებლების (პროგნოზების) შესრულება და თუ საჭიროა,

საკანონმდებლო ორგანოს შესთავაზოს არსებული კანონმდებლობის გაუმჯობესების წინადადებები".

ამდენად, საგადასახადო და საბაჟო ორგანოების საქმიანობის შემოწმება წარმოადგენს კონტროლის პალატის საქმიანობის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიმართულებას, რაც აღიარებულია საერთაშორისო პრაქტიკით და სტანდარტებით.

სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებთან დაკავშირებით, "INTOSAI-"ის დეკლარაციაში აღნიშნულია, რომ "სახელმწიფო თავისი ეკონომიკური საქმიანობის არეალს აფართოვებს კერძო სამართლის საწარმოებში მონაწილეობით. ამგვარი საწარმოებიც უნდა წარმოადგენდნენ უმაღლესი აუდიტორული (შემმოწმებელი) ორგანიზაციის შემოწმების ობიექტს, თუ სახელმწიფო არსებითად მონაწილეობს ამ საწარმოში, რაც გამოიხატება მნიშვნელოვანი წილის ფლობაში ან მის საქმიანობაზე დომინირებულ გავლენაში.

მიზანშეწონილია ამგვარ შემოწმებებს შემდგომი (პოსტ-ფაქტიური) შემოწმების სახე ჰქონდეს და ორიენტირებული იყოს ეკონომიურობაზე, ეფექტიანობაზე და შედეგიანობაზე.

ამ საწარმოების შესახებ პარლამენტისა და საზოგადოებისადმი ანგარიშის წარდგენისას გასათვალისწინებელია სამეწარმეო საიდუმლოების დაცვასთან დაკავშირებული შეზღუდვის საკითხი".

ეს არის მსოფლიოში სახელმწიფო კონტროლის უმაღლეს ინსტიტუციათა საქმიანობის მიღებული და მოქმედი ნორმები, არეალი და ფარგლები.

ამ მიმართებით პროექტში გათვალისწინებულია კონტროლის პალატის უფლებამოსილება - ჩაატაროს შემოწმება სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებში, სადაც სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობა განისაზღვრება 50%-ითა და მეტით.

ზემოაღნიშნული ცვლილებების განხორციელებით კონტროლის პალატის საქმიანობა მიუახლოვდება საერთაშორისო სტანდარტებს და რაც ასევე მნიშვნელოვანია, ეს სფერო აღარ დარჩება საპარლამენტო კონტროლს მიღმა, რასაც ადგილი აქვს ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობის პირობებში.

კანონპროექტში დაკონკრეტებულია აგრეთვე პალატის უფლებამოსილება საჯარო სამართლის იურიდიული პირების საფინანსო-სამეურნეო და ეკონომიკური საქმიანობის შემოწმებასთან მიმართებაში.

საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, პროექტი ადგენს, პალატის ხელმძღვანელობის, პალატის სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელების, აგრეთვე შემოწმების და შემდგომში გარე აუდიტის განხორციელების უფლების მქონე მუშაკების მყარ სოციალურ

გარანტიებს, რაც აუცილებელ პირობად მიგვაჩნია მითითებულ თანამდებობების პირთა დამოუკიდებლობის, ობიექტურობისა და მიუკერძოებლობის საკანონმდებლო დონეზე უზრუნველყოფისა და მოწესრიგებისთვის და რაც ფართოდაა დანერგილი საერთაშორისო პრაქტიკაში.

იმის გათვალისწინებით, რომ "საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ" კანონის პროექტი წარმოადგენს სპეციალური ურთიერთობების მომწესრიგებელ საკანონმდებლო აქტს, მიზანშეწონილად იქნა მიჩნეული— ამავე კანონით ასეთი ურთიერთობებიდან წარმოშობილი საკითხების დარეგულირება, როგორიცაა კონტროლის პალატის მოხელეთა სამართლებრივი და სოციალური დაცვა, წახალისებისა და დისციპლინარული პასუხისმგებლობის ფორმები, მოხელეთა შრომითი უფლებები და ვალდებულებები.

ბ)კანონპროექტის ფინანსური დასაბუთება

ბ.ა.) კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებით აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო:

კანონპროექტის მიღება არ გამოიწვევს აუცილებელი დამატებითი ხარჯების გამოყოფას.

ბ.ბ.)კანონპროექტის გავლენა ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე:

კანონპროექტის მიღება არ იქონიებს გავლენას ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე.

ბ.გ.)კანონპროექტის გავლენა ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე:

კანონპროექტის მიღება არ იქონიებს გავლენას ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე.

ბ.დ.) სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები:

კანონპროექტის მიღება არ იწვევს ახალი ფინანსური ვალდებულებების წარმოშობას.

ბ.ე.)კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირთათვის, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება:

კანონპროექტის მიღება გამოიწვევს ფინანსური და სოციალური პირობების გაუმჯობესებას იმ პირთათვის, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება .

ბ.ვ.)კანონპროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა გადასახდელის ოდენობის განსაზღვრის წესი (პრინციპები):

კანონპროექტი არ ითვალისწინებს ახალი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა გადასახდელის შემოღებას.

გ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან

გ.ა.) კანონპროექტის მიმართება ევროკავშირის დირექტივებთან:

კანონპროექტის მიღება არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის დირექტივებს.

გ.ბ.) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან:

კანონპროექტით არ იცვლება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებული ვალდებულებები.

გ.გ.) კანონპროექტის მიმართება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებს.

დ.)კანონპროექტის მომზადების პროცესში კონსულტაციები:

დ.ა.) სახელმწიფო. არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია/დაწესებულება, ექსპერტები, რომლებმაც მონაწილეობა მიიღეს კანონპროექტის შემუშავებაში, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

კანონპროექტის შემუშავებისას მონაწილეობდნენ მსოფლიო ბანკის ექსპერტები.

დ.ბ.) კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციის (დაწესებულების) ან/და ექსპერტის შეფასება კანონპროექტის მიმართ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

არ არის.

დ.გ.) კანონპროექტის ავტორი:
საქართველოს კონტროლის პალატა.

დ.დ.) კანონპროექტის ინიციატორი:
საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი.