ეკონომიკა და პოლიტიკა

ეკონომიკა და პოლიტიკა – **ამ რუბრიკით გამოქვეყნებულ სტატიებში განხილულია საქართველოში მიმდინარე ის მოვლენები და პროცესები, რომლებიც კავშირშია ქვეყნის ეკონომიკურ ცხოვრებასთან; აგრეთვე, შეეხებით სხვადასხვა ქვეყნების გამოცდილებას მსგავს სიტუაციებში.**

# სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს ყოველწლიურად შეამოწმებენ

## რას უწუნებს ახალ საკანონმდებლო ცვლილებას საპარლამენტო უმცირესობა

2012 წლის მიწურულს, 22 დეკემბერს პარლამენტმა „სახელმწიფო აუდიტის შესახებ“ კანონის 35-ე მუხლში ცვლილება შეიტანა, რითაც ეს კანონი საქართველოს კონსტიტუციასა და პარლამენტის რეგლამენტთან შესაბამისობაში მოვიდა და პარლამენტს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის სრულყოფილად გაკონტროლების საშუალება მიეცა. „სახელმწიფო აუდიტის შესახებ“ კანონის 35-ე მუხლის ძველი რედაქციის თანახმად, საქართველოს პარლამენტის გადაწყვეტილებით შექმნილი კომისია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მხოლოდ *საფინანსო-ეკონომიკურ საქმიანობას* ამოწმებდა, პარლამენტის რეგლამენტის 227-ე მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად კი სახელმწიფო აუდიტის *საქმიანობას* ყოველწლიურად ამოწმებს პარლამენტის გადაწყვეტილებით შექმნილი დროებითი კომისია, რომელსაც პარლამენტი ამ რეგლამენტით დადგენილი წესით ქმნის არა უგვიანეს 1 დეკემბრისა. ამიერიდან კი, კანონის 35-ე მუხლის ახალი რედაქციის შესაბამისად, *პარლამენტის გადაწყვეტილებით შექმნილი კომისია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საფინანსო-ეკონომიკურ, სამართლებრივ და ორგანიზაციულ საქმიანობას, ასევე აუდიტის ხარისხს და შიდა კონტროლის პროცედურებს შეამოწმებს.*

აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილების ავტორებიცა და ინიციატორებიც საფინანსო საბიუჯეტო კომიტეტის თავმჯდომარე დავით ონოფრიშვილი და მისი პირველი მოადგილე ნოდარ ებანოიძე არიან, თუმცა მათ მიერ პარლამენტისთვის 2012 წლის 22 ნოემბერს საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარდგენილ კანონპროექტით „სახელმწიფო აუდიტის შესახებ“ კანონის 35-ე მუხლში ჩანაწერი *„საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობა“* უნდა შეცვლილიყო ჩანაწერით *„საქმიანობა“*. შევნიშნავთ, რომ სწორედ ასეთი ფორმულირება იყო „კონტროლის პალატის შესახებ“ კანონის 73-ე მუხლში; თავად კონტროლის პალატას სახელი 2012 წლის 1 ივლისიდან შეეცვალა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახური დაერქვა.

4 დეკემბერს საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის სხდომაზე კანონპროექტის პირველივე მოსმენით განხილვისას საპარლამენტო უმცირესობამ მოითხოვა გაკეთებულიყო ჩამონათვალი, თუ რომელი სფეროების შესწავლას ითვალისწინებდა წარმოდგენილი პროექტი, ვინაიდან ტერმინი „საქმიანობა“ ფართო სპექტრს მოიცავს. უმრავლესობა უმცირესობის მოთხოვნას კი დაეთანხმა და შესაბამისი სამუშაო ჯგუფიც შეიქმნა, თუმცა ფაქტობრივად, ჩამონათვალის შინაარსზე ვერ შეთანხმდნენ. საპარლამენტო უმცირესობისა და საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის წევრმა, წინა მოწვევის პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის თავმჯდომარემ ზურაბ მელიქიშვილმა განაცხადა, რომ ამ ცვლილებით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებლობის ხარისხი იზღუდება, რის გამოც აღნიშნულ პროექტს საპარლამენტო უმცირესობა მხარს არ დაუჭერს. პლენარულმა სხდომამ ეს ცვლილება 19 დეკემბერს პირველი და 20 დეკემბერს მეორე მოსმენით განიხილა, 22 დეკემბერს კი მესამე მოსმენით უყარა კენჭი და მიიღო. შეგახსენებთ, რომ სამართალდამცავების მიერ ზოგიერთი ყოფილი მაღალჩინოსნის დაკავების გამო უმცირესობამ საპარლამენტო მუშაობას ორდღიანი (21-22 დეკემბერი) ბოიკოტი გამოუცხადა, ამიტომ, ბუნებრივია, არც ამ ცვლილების მიღებას დასწრებია.

ზურაბ მელიქიშვილმა უმცირესობის პოზიციის შესახებ ასეთი განმარტება მოგვცა: *„როდესაც ეს საკითხი საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის თავმჯდომარის ინიციატივით,პრინციპების დონეზე იყო გამოტანილი, უმცირესობის წარმომადგენლებმა მაშინვე განვაცხადეთ, რომ აღნიშნული ცვლილება სახელმწიფო აუდიტის დამოუკიდებლობის ხარისხის შემცირებას გამოიწვევდა, რაზეც თავიდან იყო პასუხი, რომ ეს იყო ტექნიკური ხასიათის ცვლილება; თუმცა, რა თქმა უნდა, მსჯელობას პოლიტიკური ელფერი ნამდვილად დაჰკრავდა. მინდა ხაზგასმით აღვნიშნო, რომ ჩვენ როდესაც „სახელმწიფო აუდიტის შესახებ“ კანონი მივიღეთ და კონტროლის პალატა, რომელიც მემკვიდრეობით გვერგო, პრეზენციული ღონისძიებების საბჭოთა მილიციურ-რევიზორული მიდგომებიდან აუდიტორულ სამსახურად ჩამოვაყალიბეთ, ბუნებრივია უამრავი რეკომენდაცია გავითვალისწინეთ და კონსულტაციები გავიარეთ საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, იმ ქვეყნებთან, სადაც სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ძალზედ მაღალ ნდობას იმსახურებს და ყველაფერი გავაკეთეთ იმისთვის, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, როგორც საქართველოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ და იმავდროულად მთავრობის მაკონტროლებელი ორგანო, მაქსიმალურად დამოუკიდებელი ყოფილიყო. ჩვენ*

*ცვლილება მივიღეთ ამ კანონში, სადაც საპარლამენტო კომისიის მიერ შემოწმების დაუკონკრეტებელი არეალი მაშინ მთლიანად სახელმწიფო აუდიტის საქმიანობას მოიცავდა და ჩვენ მაშინ დავაკონკრეტეთ, რომ ეს საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის შემოწმება ყოფილიყო, რადგან ვიცოდით, რომ პარლამენტის კომისიაში მოწვეულ ექსპერტებს სხვა რამის შემოწმების შესაძლებლობა არ ექნებოდათ და არც იყო ამის საჭიროება; აქედან გამომდინარე, კანონში „სახელმწიფო აუდიტის შესახებ“ გავაკეთეთ ჩანაწერი, რომ აღნიშნული კომისია შეისწავლის საფინანსო-ეკონომიკურ საქმიანობას; თუმცა, ცვლილება შესატანი იყო ასევე პარლამენტის რეგლამენტში. აღნიშნული ცვლილებით, რომელიც საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის თავმჯდომარემ მისი ინიციატივით დააყენა, თითქოს კანონების ერთმანეთთან შესაბამისობაში მოყვანა ხდება; არადა, პირიქით უნდა გაეკეთებინათ, ანუ ცვლილება რეგლამენტში უნდა შეეტანათ. კიდევ ერთხელ ხაზი მინდა გავუსვა, რომ ჩვენი აზრით, აღნიშნული ცვლილება ზღუდავს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებლობის ხარისხს; ეს ერთი და მეორე, ის ჩამონათვალი, მათ შორის შიდა აუდიტის განხორციელების ხარისხის შემოწმება და ასე შემდეგ, ამის შემოწმება შეიძლება განხორციელდეს სერტიფიცირებული აუდიტორების მიერ და არა იმ კომისიაში მოწვეული ჩვეულებრივი სპეციალისტის მიერ. ჩვენ შევთავაზეთ, რომ იმ გზით წავსულიყავით, რაც თავის დროზე ეროვნული ბანკის შემთხვევაში გავაკეთეთ, კერძოდ, რომ ეროვნული ბანკის საფინანსო-ეკონომიკურ საქმიანობას სწავლობს „დიდი ოთხეულიდან“ ერთ-ერთი, შესაბამისი კონკურსით შერჩეული; ანუ რომ ანალოგიური გაგვეკეთებინა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურთან მიმართებაშიც, რათა სახელმწიფო აუდიტი ამ კუთხით არასდროს, არც ერთი ხელისუფლების პირობებში, არავისზე ყოფილიყო პოლიტიკურად დამოკიდებული. მაგრამ ეს წინადადება უარყვეს. ჩვენ ხაზგასმით აღვნიშნეთ, რომ ნებისმიერი სხვა საკითხის იქ ჩაწერა ჩვენი, ანუ უმცირესობის აზრით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებლობის შეზღუდვას წარმოადგენს. თუმცა, ამ კომისიის ფუნქციის შეცვლით, აქ არა მარტო საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის შემოწმება, უკვე მთელი ჩამონათვალია. მე კითხვაც დავსვი კომიტეტზე, რაზეც პასუხი ნამდვილად ვერ მივიღე, რომ პარლამენტს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურთან, როგორც პარლამენტთან ანგარიშვალდებულთან, ნებისმიერი შეკითხვა აქტთან დაკავშირებით იქნება ეს, საორგანიზაციო საკითხებთან დაკავშირებით იქნება თუ სხვა, შეუძლია დასვას და მიეცეს შესაბამისი მსვლელობა. ძალიან კარგად ვიცი რამდენად შეძლებს ამ ფუნქციის შესრულებას აღნიშნული კომისია, რომლის წევრიც სხვათა შორის, მეც ვარ, და სწორედ აქედან გამომდინარე იყო ჩემი პოზიცია. ამ ცვლილებასთან დაკავშირებით საკუთარი პოზიცია საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის სხდომაზე პირველივე მოსმენისას დავაფიქსირეთ და კენჭისყრის დროს „წინააღმდეგიც“ მივეცით კომიტეტის სხდომაზე, მაგრამ უმრავლესობამ საკმარისი ხმები მოაგროვა და დაამტკიცა. მათი განცხადებებიც და ჩვენი განცხადებებიც ფასდება შედეგით. დაველოდოთ შედეგს და თქვენ თვითონვე დარწმუნდებით, რას ვგულისხმობდი ჩემს განცხადებაში, რომ ამ ე.წ. ტექნიკური ხასიათის ცვლილებას, რომელიც მათ მიიღეს, პოლიტიკური ელფერი დაჰკრავს“.*

## კომისია სახელმწიფო აუდიტის მიერ შემოწმებულს არ გადაამოწმებს

ცვლილების ერთ-ერთი ავტორისა და ინიციატორის ნოდარ ებანოიძის განმარტებით, პარლამენტის რეგლამენტში შემდეგნაირი ფორმულირებაა, რომ პარლამენტი ამოწმებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობას, ანუ ფართო პროფილით საქმიანობას და ზუსტად ასეთივე ჩანაწერი იყო „საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ“ კანონში, რომელიც 2009 წლამდე მოქმედებდა, ანუ მაშინაც საქმიანობას ამოწმებდა. 2009 წლიდან ამოქმედდა „კონტროლის პალატის შესახებ“ ახალი კანონი, რომელმაც მისი წინამორბედი გააუქმა და აქ უკვე გაჩნდა ასეთი ფორმულირება, რომ პარლამენტი ამოწმებს აუდიტის სამსახურის საფინანსო-ეკონომიკურ საქმიანობას; ანუ შემოწმება პრაქტიკულად მისი საკუთარი სახსრების ხარჯვის კანონიერებაზე დავიდა და მთავარი, თუ როგორ მუშაობს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, ამის შემოწმება არეალიდან საერთოდ გამოვიდა. თავად ებანოიძე 1998-2007 წლებში კონტროლის პალატაში დეპარტამენტის უფროსის მოადგილედ მუშაობდა და აცხადებს, რომ მაშინ მოწმდებოდა ამ სისტემის საქმიანობის სრული სპექტრი, უფრო მეტი, ვიდრე კანონის დღევანდელი ფორმულირება ითვალისწინებს.

ახალ ფორმულირებაში საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობა დარჩა და ბუნებრივია, სახელმწიფო აუდიტის საკუთარი ფინანსების ხარჯვის მდგომარეობაა; მეორეა ორგანიზაციული და სამართლებრივი, ანუ რამდენად ეტევა ეს სამსახური იმ სამართლებრივ ჩარჩოებში, რომელიც მას კანონით აქვს მინიჭებული; აგრეთვე დაემატა აუდიტის ხარისხისა და შიდა კონტროლის მექანიზმების შემოწმება; ტერმინი „აუდიტის ხარისხის კონტროლი“ არ ნიშნავს აუდიტის ანგარიშის შემოწმებას. აუდიტის ხარისხის კონტროლი მოიცავს მთელ რიგ პროცედურებს აუდიტის დაგეგმვიდან მის დასრულებამდე; ანუ ეს არის სამუშაო ციკლი და ამის თვალის მიდევნება, ბუნებრივია, კომისიას დასჭირდება, რომ ამის სისწორეზე გააკეთოს დასკვნა, ვინაიდან ეს აუდიტის სამსახურის სრულყოფილი საქმიანობის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ელემენტია. იმ ძველი ფორმატით კომისია ვერ შეამოწმებდა საჯარო აუდიტის ინსტიტუტს, რომელიც მოგეხსენებათ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შემადგენლობაშია; არადა, ამ

ინსტიტუტს გარეთ რამდენიმე სერიოზული შემოწმება აქვს გაკეთებული და კომისია ვერ ნახავდა, ეს რა რესურსებით გაკეთდა. საჯარო აუდიტის ინსტიტუტს სერტიფიცირება და კიდევ ბევრი სხვა რამ ევალება, ამიტომ ყოველივე ეს შემოწმების მიღმა ვერ დარჩებოდა.

მელიქიშვილისგან განსხვავებით, ებანოიძის იმასაც ირწმუნება, რომ ცვლილების საბოლოო რედაქცია საპარლამენტო უმცირესობასა და უმრავლესობას შორის გარკვეული კონსენსუსის შედეგია. იგი აქვე განმარტავს, რომ ცვლილების ინიციატორებს თავიდან ეწერათ „საქმიანობა“ ფართო სპექტრით, თუმცა გაჩნდა ეჭვი, რომ რაც სახელმწიფო აუდიტს შემოწმებული ჰქონდა, იმის გადამოწმება ხომ არ ხდებაო. არადა, გადამოწმება გამორიცხულია, რადგან, აუდიტის ხარისხის კონტროლი სპეციალური ტერმინია, რომელიც გულისხმობს აუდიტის ციკლის თვალის მიდევნებას. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში აუდიტის ხარისხის კონტროლის დეპარტამენტია, რომელიც ძალიან მნიშვნელოვანი ელემენტია, მით უმეტეს, იმ ვითარებაში როცა აუდიტის სამსახურმა უკვე დაიწყო ეფექტიანობის აუდიტის განხორციელება. ბუნებრივია, ამ დროს მთელმა სისტემამ გამართულად უნდა იმუშაოს.

მთელი 2012 წლის განმავლობაში სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, კერძოდ, ნათია მოგელაძის – პარტიების ფინანსური მონიტორინგის სამსახური საზოგადოების მიერ აღიქმებოდა პოლიტიკური პარტიების დასჯის მექანიზმად. ამიტომ საზოგადოებაში არსებობს ეჭვი, რომ შესაძლებელია ეს საკანონმდებლო ცვლილება დღევანდელი მმართველმა ძალამ რევანშისთვის გამოიყენოს.

ნოდარ ებანოიძე ამ ეჭვის გაქარწყლებას ორი არგუმენტით ცდილობს. ჯერ ერთი, ზოგადად ეს თემა, ანუ პოლიტიკური პარტიების ფინანსური მონიტორინგი რამდენად უნდა იყოს ამ სისტემაში, მმართველი ძალის სამსჯელო თემაც არის. ებანოიძის აზრით, ალბათ, ეს სეგმენტი გამოსატანია, თუ გვინდა, რომ ამ ინსტიტუტის იმიჯი შევქმნათ და მის მიმართ ნდობა ავამაღლოთ; იმიტომ რომ ასეთი დატვირთვა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს თითქმის არსად არა აქვს და ამან ამ სამსახურს მართლაც ძალიან მძიმედ დაარტყა. აუდიტის სამსახურის პოლიტიკაში ჩართვამ, განსაკუთრებით 2012 წელს, განსაკუთრებით დასწია მისი ნდობის ხარისხი. ჩვენ უნდა ჩამოვყალიბდეთ, როგორი სტანდარტების უნდა იყოს ეს ინსტიტუტი. ამიტომ ბუნებრივია ამ სტანდარტებს გარკვეული პერიოდი თვალის მიდევნება სჭირდება. როცა ამ ინსტიტუტისადმი ნდობა მაღალი იქნება, შეიძლება დადგეს დრო, როცა ჩვენ ამ ფორმულირებაზე კიდევ ვიფიქრებთ. მაგალითად, შვედეთში აუდიტის სამსახური გარკვეული ხანი მთავრობის სტრუქტურაში იყო. როცა ის მთავრობის შემადგენლობიდან გამოვიდა და პარლამენტთან გადავიდა, სანამ ეს ინსტიტუტი გაიმართებოდა, რამდენიმე წლის განმავლობაში პარლამენტი წელიწადში ერთხელ საკმაოდ ფართოდ ამოწმებდა მთელ სტრუქტურას; ახლა კი საფინანსო-ეკონომიკური კომიტეტი (დაახლოებით იგივეა, როგორც ჩვენთან საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი) დამოუკიდებელ კომპანიებს იწვევს და ამ კომპანიებს ამოწმებინებს აუდიტის სამსახურს. თუმცა იქ კიდევ სხვა სისტემაა; მაგალითად, შვედეთის, ფინეთის, დანიის სახელმწიფო აუდიტის სამსახურები ერთმანეთსაც კი ამოწმებენ.

ებანოიძის თქმით, პარლამენტის კომისიამ უნდა დადო სურათი, თუ როგორ მოქმედებდა აუდიტის სამსახური 2012 წლის განმავლობაში და მისი აზრით, ეს პოლიტიკისგან საკმაოდ შორს იქნება. ამ შემთხვევაში კომისიისა და პარლამენტის მიზანი ერთადერთია – დარწმუნება იმაში, რომ სწორ გზაზე იდგეს ეს სამსახური, რომელიც არის უმაღლესი სახელმწიფო კონტროლის სამსახური და რომელიც სარევიზიო საქმიანობიდან უკვე ეფექტიანობის აუდიტზე გადადის.

კომისიის განხილვის თემა იქნება თუ არა ის, რასაც ეს სამსახური პოლიტიკური პარტიების მიმართ 2012 წლის განმავლობაში ახორციელებდა, იგივე ჯარიმების დაკისრება და ასე შემდეგ? უნდა ვივარაუდოთ, რომ იქნება, მით უმეტეს, რომ აღსრულების ეროვნული ბიურომ არჩევნების შემდეგ რიგ ჯარიმებთან დაკავშირებით გააკეთა განცხადება, რომ იქ პროცედურული დარღვევები იყო და ამიტომ დაჯარიმებულ სუბიექტებს გადახდილი თანხები უკან დაუბრუნეს, ანდა ვისაც უნდა გადაეხადა, აღარ მოეთხოვებათ.

ებანოიძის აზრით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ეს ნაწილი იმდენად სპეციფიკური იყო, რომ ის თითქმის რაღაც ავტონომიურად, ცალკე იდგა. რა თქმა უნდა, კომისია ამასაც შეეხება, მაგრამ ამ შემთხვევაში პირადად ნოდარ ებანოიძისთვის უფრო მეტად საინტერესოა დანარჩენი ნაწილი. მაგალითად, აინტერესებს, ბოლო 2 წლის განმავლობაში რატომ შემოწმდა მხოლოდ 2 სამინისტრო (საგარეო და ფინანსთა) და მხოლოდ 7 თვითმმართველობა მაშინ, როცა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში 400-მდე ადამიანი მუშაობს. ანუ აუდიტის სამსახური არ აქტიურობდა. რატომ არ აქტიურობდა? ფაქტობრივად, მაშინ როცა ამ სამსახურში სპეციალისტთა სიმცირე არ იყო, ძალიან მცირე ოდენობის შემოწმებები კეთდებოდა, რაც ისეთი მაღალი რისკების ქვეყანაში, როგორიც ჩვენია, ალბათ ნორმალური არ იყო. რა თქმა უნდა, ამასაც პასუხი უნდა გაეცეს.

## აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებლობა იზღუდება თუ არა – საკითხის ასე დაყენება მცდარია

როგორც ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, საპარლამენტო უმცირესობა აცხადებს, რომ „სახელმწიფო აუდიტის შესახებ“ კანონის 35-ე მუხლის ახალი რედაქცია ამ სტრუქტურის დამოუკიდებლობას ზღუდავს; ხოლო საკანონმდებლო ცვლილების ავტორთა მტკიცებით, ეს ჩანაწერი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებლობას პრობლემას არ უქმნის.

ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორის, პროფესორ ლადო პაპავას აზრით, საკითხის ასე დაყენება, რომ ამ ცვლილებით აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებლობა იზრდება ან მცირდება, არის მცდარი. აქ საუბარია იმაზე, უნდა იყოს თუ არა ქვეყანაში რომელიმე სახელმწიფო უწყება, რომელიც არ დაექვემდებარება კონტროლს, შემოწმებას, თუ რამდენად კანონიერად საქმიანობს. როგორც პაპავა იხსენებს, როდესაც იგი ეკონომიკის მინისტრი იყო, კონტროლის პალატა იმასაც კი სწავლობდა, რამდენად კვალიფიციურად იყო შედგენილი ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების ინდიკატიური გეგმა: ხომ არ იყო დაშვებული რამე ისეთი შეცდომა ან რამე ჯერეროვნად გაუთვალისწინებელი, რასაც შეეძლო ბიუჯეტის შედგენისას შეცდომის დაშვების გამოწვევა და ქვეყნისთვის შემოსავლების დაკლება. ანუ კონტროლის პალატა ეკონომიკის სამინისტროს ამოწმებდა არა მარტო იმაში, თუ როგორ გამოიყენა ეკონომიკის სამინისტრომ ბიუჯეტის სახსრები, არამედ იმაშიც, რამდენად კომპეტენტურად გაკეთდა ეკონომიკის სამინისტროში ესა თუ ის დოკუმენტი. ლადო პაპავა ამბობს, რომ როგორც ეკონომიკის მინისტრს, კონტროლის პალატასთან ხშირად ჰქონდა პრობლემა, ვინაიდან ყოველთვის კომპეტენტური დასკვნა ვერ კეთდებოდა კონტროლის პალატის თანამშრომლების მიერ შინაარსობრივ საკითხზე (და არა ფინანსურ ხარჯებზე),მაგრამ მიდგომა იყო პრინციპულად სწორი.

არ უნდა გავიგოთ, თვითონ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში რა ხდება?! სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობა გასცდა იმ ფუნქციებს, რაც მას უნდა ჰქონდეს და პრაქტიკულად გახდა პოლიტიკური სადამსჯელო ინსტიტუტი. 2012 წლის განმავლობაში მას პოლიტიკური სადამსჯელო ფუნქცია მიენიჭა პარტიების ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის შექმნით. სწორია თუ არა შემოწმება? პაპავას მიაჩნია, რომ ეს არის სწორი, რადგან ქვეყანაში ყველა სახელმწიფო უწყებამ უნდა იცოდეს, რომ ის გარკვეულ კონტროლს ექვემდებარება. არ უნდა იყოს არც ერთი თანამდებობა თუ სახელმწიფო სამსახური, რომელიც შემოწმებას არ ექვემდებარება: არც თვითონ პრეზიდენტი, მისი საქმიანობა, მისი სამსახურები, არც პრემიერ-მინისტრი, არც პარლამენტი, არც ეროვნული ბანკი და არც სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. ყველა სახელმწიფო სამსახური საჭიროებს გარკვეულ კონტროლს; აუდიტის სამსახური ანგარიშვალდებული უნდა იყოს ამომრჩევლის წინაშე, რადგან ის თავის საქმიანობას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიცემული თანხებით ახორციელებს. ყველა გადასახადის გადამხდელს აინტერესებს, რამდენად სწორად, რამდენად მიზნობრივად, რამდენად შინაარსობრივად გამართულად იხარჯება ამა თუ იმ სახელმწიფო უწყებაში ბიუჯეტის სახსრები. ბუნებრივია, ზუსტად იგივე ინტერესია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიმართ. ისე ვერ იქნება, რომ მისი მარტო საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობა იყოს შესწავლილი და სხვა საკითხები არა. ამიტომ აუდიტის სამსახურის მიმართ ეს ცვლილება მიმართულია იქითკენ, რომ ქვეყანაში ფინანსური პროცედურები უფრო გამჭვირვალე იყოს და საერთოდ, გარკვეული წესრიგი დამყარდეს.

ეს ცვლილება დღევანდელი ხელისუფლების მიერ ხომ არ გამოიყენება ყოფილ ხელისუფლებაზე ერთგვარი ანგარიშსწორების მექანიზმად, რაც იმაში გამოიხატება, რომ რაკი ეს სტრუქტურა მთელი წლის განმავლობაში პოლიტიკური პარტიების და განსაკუთრებით ივანიშვილთან ასოცირებული პარტიების მიმართ პოლიტიკური დასჯის იარაღი იყო, ახლა ეტყვიან, ესა თუ ის აუდიტი არასწორად გქონდათ ჩატარებულიო?

პაპავას თქმით, ამის შანსიც არსებობს. რომ ვიფიქროთ, ასეთი ანგარიშსწორების განწყობა ქვეყანაში არ არის, მით უმეტეს, რომ არჩევნების შემდეგ თვითონვე აღიარეს, რიგი პროცედურებისა არასწორად იყო ჩატარებული იქიდან დაწყებული, რომ ივანიშვილს ჯარიმის ფულს უბრუნებს ჯერ კიდევ მერაბიშვილის მთავრობა და თურმე თანხა ბიუჯეტში არ შეუტანია. თანაც, დაუბრუნეს მაშინ, როცა ადეიშვილი მართალია ქვეყნიდან უკვე გაქცეული იყო, მაგრამ იუსტიციის მინისტრის პოსტი ისევ ეჭირა. ანდა ის მინისტრები, რომლებიც გაიქცნენ, რატომ გაიქცნენ? ესე იგი, თვითონვე იცოდნენ, რომ დანაშაული აქვთ ჩადენილი; ანდა ის, თუ როგორ დააყადაღეს „ქართუ ჯგუფში“ შემავალი ბიზნესსტრუქტურები და მერე როგორ დაუბრუნეს მათ ეს ქონება; ჩვენ გვაქვს არა ერთი მაგალითი, რომ თურმე ეს ქმედება იყო მცდარი. რა თქმა უნდა, ახლა რევანშის განწყობა არსებობს და ეს განწყობა არა მარტო პოლიტიკოსებშია, რომლებიც დღეს პარლამენტში უმრავლესობაა, ეს ქართულ საზოგადოებაშიც არსებობს. მაგრამ პაპავა იმედოვნებს, რომ მოქმედება „ქართული ოცნების“ საპარლამენტო უმრავლესობის თუ ბიძინა ივანიშვილის მთავრობის მხრიდან არ იქნება დაფუძნებული მხოლოდ რევანშზე; ჩვენ არა ერთხელ მოგვისმენია თეა წულუკიანისთვის და ის აცხადებს, რომ რევანში არ იქნება. ეს იქნება სამართლიანობაზე დაფუძნებული ქმედება.

პაპავა იმასაც შენიშნავს, რომ არაერთ სამინისტროში წამყვან თანამდებობებზე (მინისტრის მოადგილეები, დეპარტამენტების უფროსები) დარჩნენ „ნაციონალური მოძრაობის“ კადრები. იგი მათ შორის განსაკუთრებით გამოყოფს ბენდუქიძის მიერ შექმნილ „ბენდუკების“ ქსელს. ასე რომ, აქ საუბარია იმაზე, რომ ისინიც კი, ვინც მართლა გასაშვები იყო, არ არიან გაშვებულები, რომლებიც საჭიროა გავუშვათ არა იმიტომ, რომ რევანშია საჭირო, არამედ იმიტომ, რომ ისინი მენტალურად ქვეყნის სასიკეთო საქმეს ვერ გააკეთებენ. დაუჯერებელია, რომ იგივე ხალხმა, ვინც წლების განმავლობაში ბლოკავდა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმების მიღწევას, ახლა ამ შეთანხმების მისაღწევად იმუშაოს.

ამდენად, ლადო პაპავას აზრით განწყობა რევანშისტული არ არის და ალბათ, არც სახელმწიფო

აუდიტის სამსახურის მიმართ გამოჩნდება ასეთი რამ. მაგრამ პაპავას აზრით ერთი რამ გვაქვს გასათვალისწინებელი: სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ინსტიტუციურად პარლამენტის დაქვემდებარებაშია და ამიტომ პარლამენტს აქვს უფლება, რომ იცოდეს, რა ხდება მის დაქვემდებარებაში არსებულ სტრუქტურაში. ასევე ნუ დაგვავიწყდება, რომ დღეს კონფლიქტია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურსა და მის ზემდგომ ორგანოს – პარლამენტს შორის. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ხელმძღვანელობა სააკაშვილის დანიშნულია, მაშინ როდესაც ეს პრეროგატივა პარლამენტს ეკუთვნის. „ნაციონალური მოძრაობა“ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს იმიტომ არ თმობს, რომ აუდიტის სამსახური მთავრობის საქმიანობის შესამოწმებლად ქმედითი ინსტიტუტია და არ უნდა, რომ შემოწმდეს იმ მთავრობის საქმიანობა, რომელიც წლების განმავლობაში დანაშაულს ჩადიოდა, მათ შორის საბიუჯეტო გადახარჯვები ჰქონდა და ამას მალავს. პაპავა ერთ-ერთი ნაცნობის ნათქვამს იხსენებს: ჩვენს სამინისტროს სერიოზული შემოწმება-შესწავლა სჭირდება, ვინაიდან აშკარად ჩანს გადახრები, მაგრამ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური რომ მოვიწვიოთ, თავისივე მინისტრების და სხვა ხელმძღვანელობის შეცდომებს ხომ ვერ წამოსწევს?! რა ვქნათ, ეგრევე პროკურატურაში წავიდეთ?! ანუ დილემის წინაშე ვდგავართ. პაპავას თქმით, მას, როგორც რიგით ამომრჩეველს, პირველ რიგში უნდა, რომ ქვეყანაში, საბიუჯეტო სფეროში იყოს წესრიგი, ხარჯვები არ იყოს არამიზნობრივად გამოყენებული. მაგრამ პაპავას არ სჯერა, რომ დღევანდელი სახელმწიფო აუდიტის სამსახური არის ის უნარიანი ორგანო, რომელიც შეამოწმებს გუშინდელი მთავრობის წევრების მიერ ფინანსურ გადაცდომებს.

## ვინ შევა ექსპერტთა ჯგუფში

ცვლილება უკვე ძალაში შევიდა. ცვლილება შევიდა პარლამენტის დადგენილებაშიც, რომელიც საპარლამენტო კომისიის შექმნასა და მის ფუნქციონირებას ეხება. ნოდარ ებანოიძე ამ კომისიის თავმჯდომარეა. ასევე იქნება ტექნიკური ჯგუფი 5-6 ექსპერტის (არა ფირმის, არამედ ფიზიკური პირების) შემადგენლობით. მათი ნაწილი ებანოიძემ კომისიის წინაშე კიდევაც წარადგინა. ექსპერტთა ჯგუფს კომისია ამტკიცებს. ჯგუფის დასაკომპლექტებლად კომისია ეძებს ადამიანებს, რომლებსაც ხელეწიფებათ ასეთი, არც თუ ისე იოლი, სამუშაო.

აქ იქნებიან სერტიფიცირებული აუდიტორები შესაბამისი გამოცდილებით, საჯარო ფინანსების მცოდნე ადამიანები. ამ შემადგენლობაში იურისტის ყოფნაც ურიგო არ იქნება. კომისიამ ხაზინადართა საბჭოს ექსპერტთა შრომის შესაბამისი ანაზღაურება მოსთხოვა. როგორც ებანოიძე აცხადებს, იმ ანაზღაურებაზე იქნება დამოკიდებული, რა როგორ გაკეთდება.

უკვე არსებული და დამტკიცებული პროგრამა, რომელიც პარლამენტის კომისიამ კანონში აღნიშნული ცვლილების შეტანამდე შეიმუშავა და რომლის მიხედვითაც სახელმწიფო აუდიტის საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობა უნდა შეემოწმებინა, ახლით უნდა შეიცვალოს. კომისიას ახალი პროგრამის დამტკიცება მოუწევს იმ ახალი სეგმენტების ჩართვით, რაც კანონის 35-ე მუხლში შესაბამისი ფორმულირების ცვლილებამ გამოიწვია.

ვინ შევა ექსპერტთა ჯგუფში? ვინ უნდა იყოს ის 5 თუ 6 მოწვეული ექსპერტი, ვის პროფესიულ დასკვნასაც დეპუტატთა 9 კაციანი კომისია პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღებისას დაეყრდნობა? ან რამდენად შეძლებს ეს 5 ექსპერტი ამხელა სტრუქტურის საქმიანობის ამდენი კუთხით შემოწმებას? ლადო პაპავას აზრით, აქ უნდა იყვნენ საკმაოდ კომპეტენტური აუდიტორები, იურისტები, რომლებსაც შეუძლიათ ჩაიხედონ და კანონის შესაბამისად ნახონ, რამდენად კანონთან შესატყვისობაშია და გამართლებულია ესა თუ ის ქმედება, რომელიც იყო სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩადენილი. ალბათ, „დიდი ოთხეულის“ წარმომადგენლები აქ მონაწილეობაზე უარს იტყვიან, რადგან ჯერ ერთი, პოლიტიკას მოერიდებიან და მეორეც, თითოეული კომპანია „დიდი ოთხეულიდან“ სხვა კომპანიასთან ერთად არაფერს აკეთებს; ანუ ალბათ, არ გამოვა, რომ ერთი ექსპერტი დავუშვათ „დელოიტ ენდ ტუშიდან“ დაიქირავო და მეორე „ერნსტ ენდ იანგიდან“. მაგრამ არიან ქართული არასამთავრობო ორგანიზაციები, მათ შორის ბაფ-ი. ასე რომ, მრავლად არიან სპეციალისტები, მათ შორის იურისტებიც. რაც მთავარია, თვითონ ამ ექსპერტების შერჩევა უნდა იყოს ძალიან გამჭვირვალე; საზოგადოებამ ზუსტად უნდა იცოდეს, რატომ მოხვდა ესა თუ ის კაცი ამ შემადგენლობაში.

ლადო პაპავას ინფორმაციით, წინა პარლამენტების დროს პარლამენტის კომისიაში ექსპერტები არ შედიოდნენ; ის შემოწმება ზედაპირული იყო, რადგან დეპუტატობა მაინც პოლიტიკური ფუნქციაა. ამდენად, უფრო კარგად არის მოფიქრებული რომ შემმოწმებლები აპოლიტიკური და დამოუკიდებელი ექსპერტები უნდა იყვნენ. მთავარია, რომ მათ დადონ თავისი შეფასების დოკუმენტი და მერე პარლამენტი მიიღებს პოლიტიკურ გადაწყვეტილებას. ლადო პაპავას მოსწონს ეს მექანიზმი, რომ თვითონ დეპუტატები კი არ იწყებენ შესწავლას, არამედ დეპუტატები ექსპერტების დასკვნაზე დაყრდნობით მიიღებენ გადაწყვეტილებას. დეპუტატები ვერ იქნებიან პროფესიონალები ყველა მიმართულებით, ექსპერტები კი შეიძლება შეირჩეს ისეთნი, რომლებსაც თავის სფეროში გარკვეული ნდობა აქვს. ექსპერტების საქმიანობა ანაზღაურებადი უნდა იყოს, წინააღმდეგ შემთხვევაში, მცდარი მიდგომა იქნება. პაპავას აზრით, აქაც შეიძლებოდა ისევე გაკეთებულიყო, როგორც ეროვნული ბანკის შემთხვევაში, სადაც ყოველწლიურად კონკურსის გზით შეირჩევა ხოლმე ერთ-ერთი „დიდი ოთხეულიდან“, მაგრამ იგი პრობლემას არც იმაში ხედავს

და მოსწონს კიდეც, რომ ქვეყანაში ქართველი ექსპერტების როლი წამოწიონ.

ნოდარ ებანოიძე კი აცხადებს, რომ ამ შემთხვევაში აუდიტორული ჯგუფის გამოსავლენად პარლამენტი კონკურსს ვერ გამოაცხადებს. შემოწმებას კომისიის მიერ დაკომპლექტებული ექსპერტთა ჯგუფი ჩაატარებს. თუ მოელაპარაკებიან „დიდი ოთხეულიდან“ ფიზიკურ პირს, რატომაც არა, თუ არადა, საქართველოში არიან კვალიფიციური სპეციალისტები საჯარო ფინანსების მიმართულებაში.

**დალი ჩიკვაიძე**

# არჩევნების შემდგომი გაფიცვების ტალღა საქართველოში

## ვინ ზარალდება გაფიცვების დროს და რა არის გამოსავალი

2012 წლის ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებმა, გარდა იმისა, რომ მმართველი ძალა შეცვალა, ასევე სხვადასხვა პროცესების დაწყების ინიცირება მოახდინა. ერთ-ერთი პროცესი, რაც თითქმის არჩევნების შედეგების გამოქვეყნებისთანავე გააქტიურდა – ეს იყო ქვეყანაში გაფიცვების ტალღის აგორება. სხვადასხვა კერძო თუ სახელმწიფო ორგანიზაციებში დასაქმებულმა ადამიანებმა თითქმის ერთდროულად გადაწყვიტეს, რომ მათი, როგორც დასაქმებულის უფლებები ირღვეოდა და სამუშაო პირობების სასწრაფო გაუმჯობესება მოითხოვეს.

### ვინ გაიფიცა

საინფორმაციო საშუალებებით თითქმის ყოველდღე ახალი გაფიცვის შესახებ ხდებოდა ცნობილი. ერთ-ერთი რეზონანსული იყო ტყიბულელი მეშახტეების გაფიცვა. ოქტომბრის პირველ ნახევარშივე მუშებმა გაფიცვა გამოაცხადეს. როგორც მაშინ გაირკვა, გაფიცვის მიზეზი მაღაროს თანამშრომლებში გავრცელებული ინფორმაცია გახდა, რომლის მიხედვითაც, ხელმძღვანელობა კადრების შემცირებას და ხელფასის განახევრებას აპირებდა. თავის მხრივ, ინვესტორის, „ჯი-აი-ჯი“ ჯგუფის ადმინისტრაციის წარმომადგენლები აცხადებდნენ, რომ ქვანახშირის რეალიზაცია შემცირებული იყო და ასევე ერთ-ერთი მაღარო უსაფრთხოების ნორმებს ვერ აკმაყოფილებდა. შესაბამისად, მაღაროს დახურვაც ამის გამო იყო ნავარაუდები. გაფიცულებმა მოგვიანებით ინვესტორი დასაქმებულთა უფლებების დარღვევაშიც დაადანაშაულეს, ხელფასების გაორმაგება და სამუშაო დროის შემცირება მოითხოვეს. გაფიცვების ტალღის აგორების შემდეგ კარგა ხანს ვერც მოხერხდა სამუშაო პროცესის აღდგენა. საბოლოოდ სამუშაო პროცესი ჩვეულებრივ განახლდა, თუმცა ხელფასები მუშებისთვის არ გაუორმაგებიათ.

ოქტომბრის პირველ ნახევარშივე გაიფიცნენ ფოთის ნავსადგურის მუშები. ნავსადგურის 200-მდე მუშა ხელმძღვანელობისგან სამუშაო პირობების გაუმჯობესებას, უსაფრთხოების დაცვას და გაწეული შრომის შესაბამისი ანაზღაურებას ითხოვდა. ფოთის ნავსადგურის გენერალური დირექტორი ჯოზეფ ქროული აცხადებდა, რომ *„ფოთის ნავსადგურის მუშებს იანვრიდან ხელფასი 20%-ით გაეზრდებათ“*. მისივე თქმით, თავადაც ვერ გაიგო თუ რატომ იყვნენ მუშები გაფიცული.

*„მათთვის ცნობილია, რომ ხელფასების მომატება როგორც წესი, ყოველი წლის იანვრიდან ხდება, შემიძლია, ამ ადამიანებს ვუთხრა, რომ 2013 წლის იანვრიდან ხელფასები 20%-ით მოიმატებს“*, - აცხადებდა ქროული.

გაფიცვა გამოაცხადეს ქობულეთის შემოვლითი გზის მშენებლობაზე დასაქმებულმა მუშებმა. საპროტესტო აქციის მონაწილეებმა შრომის ანაზღაურების გაზრდა და სამუშაო პირობების გაუმჯობესებას მოითხოვეს.

ოქტომბრის ბოლოს გაფიცვების ტალღა უკვე „საქართველოს რკინიგზას“ დაატყდა. იმის მიუხედავად, რომ რკინიგზა ქვეყნის ეკონომიკისთვის უმნიშვნელოვანესი ორგანიზაციაა, გაფიცულებმა გარკვეული დროით სატვირთო გადაზიდვები გააჩერეს. მუშებმა ხელფასის 30%-ით მომატება მოითხოვეს და არ დასჯერდნენ ადმინისტრაციის მხრიდან შეთავაზებულ 11%-იან ზრდას.

ოქტომბერშივე გაიფიცნენ „ბორჯომის“ ჩამომსხმელი ქარხნის მუშები და ხელფასების მომატება და სამუშაო პირობების გაუმჯობესება მოითხოვეს. გარკვეული პერიოდის მანძილზე გაჩერებული იყო №1 ჩამომსხმელი ქარხნის მუშაობა.

ნოემბრის დასაწყისში საკმაოდ ხმაურიანი და თბილისელების დიდი ნაწილისთვის მტკივნეული აღმოჩნდა მუნიციპალური ავტობუსების მძღოლების რამდენიმედღიანი გაფიცვა. მძღოლებმა ხელფასების მომატება და სამუშაო პირობების გაუმჯობესება მოითხოვეს. საინტერესო ის იყო, რომ ამ მოთხოვნების პარალელურად მძღოლებს პოლიტიკური მოთხოვნებიც ჰქონდათ და სამუშაოზე დაბრუნების პირობად სატრანსპორტო სამსახურის ხელმძღვანელების გადადგომას ითხოვდნენ. გაფიცული მძღოლების გვერდით კი იმ პოლიტიკური ძალის წარმომადგენლები ჩნდებოდნენ ხოლმე, ვინც „ნაციონალურ მოძრაობას“ ოპოზიციაში ედგა, არჩევნების შემდეგ კი თბილისის