



საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი  
GEORGIAN INSTITUTE OF POLITICS

# პოლიტიკის ნარკვევი

ოქტომბერი 2024 / გამოცემა #68

## თავდაცვის ბიუჯეტირების საპარლამენტო

### ზედამხედველობა

ანი ერგემლიძე<sup>1</sup>

#### მოკლე შინაარსი

საქართველოში უსაფრთხოების სექტორის საპარლამენტო ზედამხედველობის ხარისხის უზრუნველყოფა მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს. თავდაცვის სამინისტროს არაეფექტური კონტროლი ართულებს ქვეყნის ევრო-ატლანტიკურ ორგანიზაციებთან თავსებადობას, სცდება კარგი მმართველობის პრინციპებს და ქმნის რისკებს ფისკალური პასუხისმგებლობისა და კორუფციის თვალსაზრისით. ხარვეზები არსებობს როგორც კანონმდებლობაში, ასევე აღსრულების ნაწილშიც.

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი მიზნად ისახავს საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს საპარლამენტო კონტროლის გაანალიზებას, განსაკუთრებით პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის ბიუჯეტისა და ხარჯების ზედამხედველობის კუთხით. ნაშრომი ეფუძნება სამაგიდე კვლევას, რომლის ფარგლებშიც პირველადი და მეორადი წყაროები იქნა შესწავლილი და ჩატარდა ინტერვიუები ექსპერტებთან. კვლევამ აჩვენა, რომ საპარლამენტო კონტროლის გასაძლიერებლად, მნიშვნელოვანია საკანონმდებლო რეფორმები, რაც გულისხმობს საპარლამენტო კომიტეტების როლების, პასუხისმგებლობებისა და უფლებამოსილებების მკაფიო განსაზღვრას.

**საკვანძო სიტყვები:** საპარლამენტო ზედამხედველობა, კეთილსინდისიერების ამალგების პოლიტიკა, კარგი მმართველობის პრინციპები, ინტერპელაცია, ნდობის ჯგუფი.

<sup>1</sup> ანი ერგემლიძე არის საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის საჯარო პოლიტიკის ანალიზის ცენტრის (PPAHub) მონაწილე.

## შესავალი

აღმასრულებელი შტოს ძლიერი საპარლამენტო ზედამხედველობა დემოკრატიული სახელმწიფოს ქვაკუთხედი, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ბიუჯეტის კეთილსინდისიერად შესრულების კონტროლი. საქართველოს სტრატეგიული გეოპოლიტიკური პოზიციისა და უსაფრთხოების გარემოს სირთულეების გათვალისწინებით, თავდაცვის სამინისტროს საპარლამენტო ზედამხედველობა და შესრულების ეფექტურობისა და ეფექტიანობის კონტროლი კრიტიკულად მნიშვნელოვანია.

ნატოს სტანდარტების მიხედვით კეთილსინდისიერება, გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორში უმნიშვნელოვანესია (NATO 2016). ევროპარლამენტის განმარტებით საპარლამენტო ზედამხედველობის საუკეთესო პრაქტიკა ეყრდნობა ოთხ საერთო პრინციპს: ხელისუფლების შტოებს შორის კონტროლისა და ბალანსის მექანიზმებს, გამჭვირვალობას, ანგარიშვალდებულებას და ელექტორატის საჭიროებებზე რეაგირებას (European Parliament - OPPD 2013). საკითხი განსაკუთრებით აქტუალურია მას შემდეგ, რაც 2023 წლის დეკემბერში ქვეყანამ მიიღო ევროკავშირის კანდიდატის სტატუსი, 9 დათქმით, საიდანაც ერთ-ერთი არის „საპარლამენტო ზედამხედველობის შემდგომი გაუმჯობესება, განსაკუთრებით უსაფრთხოების სამსახურებზე.“ (European Council 2023). ბიუჯეტის გამჭვირვალე, ეფექტიან და ეფექტურ ხარჯვას, ასევე მოიაზრებს კიდევ ერთი რეკომენდაცია კორუფციის შემთხვევების შემცირებასა და ეფექტურ გამოძიებასთან დაკავშირებით.

თავდაცვის ბიუჯეტის განსაზღვრა ქვეყნისათვის ძალიან მნიშვნელოვანი პროცესია, ვინაიდან გარდა ფინანსური საკითხებისა, აუცილებელია პოლიტიკური გარემოს გათვალისწინება. სამინისტრო ბიუჯეტის ხარჯვის მოცულობით სიდიდით მეოთხე ადგილზეა. ე.წ „არგალიზიანების პოლიტიკის“ მიუხედავად, 2024 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიხედვით უწყებას გამოყოფილი ჰქონდა 1.37 მლრდ. ლარი (საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო 2024). მიუხედავად იმისა, რომ თავდაცვის სექტორზე ფინანსური რესურსის ხარჯვის ზომა, მიგვანიშნებს ქვეყნის მოსალოდნელ თავდაცვისუნარიანობაზე, აღსანიშნავია, რომ თავდაცვის შესაძლებლობების შესაფასებლად, ეკონომიკური ინდიკატორები საკმარისი არ არის. ნატოს კეთილსინდისიერების ამაღლების პოლიტიკის (Building Integrity (BI) Policy 2016) მიხედვით, გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული თავდაცვის ინსტიტუტები დემოკრატიული კონტროლის ქვეშ არის ფუნდამენტი საშინაო და საერთაშორისო უსაფრთხოებისათვის.

სუსტი საპარლამენტო ზედამხედველობა ანტიკორუფციული კუთხით დიდ გამოწვევად ამიიჩნევა. „სახელმწიფო თავდაცვის ანტიკორუფციული ინდექსის“ (GDI) 2020 წლის კვლევის მიხედვით, საქართველოს პარლამენტი ვერ ახორციელებს სათანადოდ ძლიერ ზედამხედველობას თავდაცვის სფეროზე, დარღვეულია ე.წ. check and balance პრინციპი. მაგალითად, არ დაფიქსირებულა შემთხვევა, როდესაც თავდაცვის კომიტეტმა უარი თქვა აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ წარმოდგენილი შესაბამისი კანონპროექტის დამტკიცებაზე (Transparency International 2020). რაც შეიძლება მივაწეროთ ღრმა პოლიტიკურ პოლარიზაციას და სტრუქტურულ სისუსტეებს საპარლამენტო სისტემაში. აღმასრულებელ შტოსა და საპარლამენტო უმრავლესობას შორის პოლიტიკური ნებისა და ინტერესების თანხვედრა ხშირად იწვევს კრიტიკული შემოწმებისა და ანგარიშვალდებულების ნაკლებობას. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხია შეზღუდული ექსპერტიზა და რესურსები თავდაცვის კომიტეტში. კანონპროექტების უმეტესობა მიიღება ან შესწორების გარეშე, ან მხოლოდ ტექნიკური ცვლილებებით, რაც ეჭვქვეშ აყენებს პარლამენტის ზედამხედველობის ხარისხს.

ეფექტური ზედამხედველობა უზრუნველყოფს გამჭვირვალობას, ხელს უშლის სამხედრო ძალის ან რესურსების ბოროტად გამოყენებას და აძლიერებს საზოგადოების ნდობას თავდაცვის სექტორის მიმართ. რამდენადაც საქართველო აგრძელებს რთული ტერიტორიული და უსაფრთხოების გამოწვევების პირობებში ნავიგაციას, ძლიერი საპარლამენტო ზედამხედველობა გადამწყვეტია თავდაცვის მართვის სისტემის შესანარჩუნებლად, რომელიც იქნება ანგარიშვალდებული და ეფექტური.

## საპარლამენტო კონტროლის არსებული მექანიზმები და ე.წ. “შავი ხვრელები”

ევროპარლამენტი მკაფიოდ განმარტავს უსაფრთხოების სექტორის საკანონმდებლო ზედამხედველობას. ეს არის სექტორში მოქმედი აქტორების მიერ დადგენილი პოლიტიკის აღსრულების, კანონებსა და რეგულაციების დაცვის გადამოწმება და მათი ეფექტიანობისა და ეფექტურობის სიდრმისეული შეფასება.

პარლამენტის როლი ზედამხედველობა გაუწიოს თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორის ინსტიტუტებს, მათ პოლიტიკასა და აღსრულების პრაქტიკას, არის აღნიშნულ სფეროს დემოკრატიული მმართველობის ქვაკუთხედი. რაც მოიცავს თავდაცვის სექტორის ბიუჯეტის დამტკიცებას, შეიარაღებული ძალების განლაგების მონიტორინგს და თავდაცვის

სამინისტროს სტრატეგიული დირექტივების შეფასებას. კომიტეტებისა და პლენარული მოსმენების მეშვეობით პარლამენტს შეუძლია უზრუნველყოს გადამწყვეტი პლატფორმა გამჭვირვალობისთვის, რაც ქმნის უსაფრთხოებისა და თავდაცვის დახურული სექტორის საჯარო ან კონტროლირებად განსახილველ სივრცეს. არსებობს ზედამხედველობის კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვადასხვა მექანიზმები, თუმცა აღსრულების ნაწილში არსებული სივრცე ქმნის ე.წ შავ ხვრელებს, რაც აფერხებს პროცესს. თავდაცვის სექტორის ზედამხედველობის კონტექსტში, „შავი ხვრელები“ ეხება ხარვეზებს არსებულ საკანონმდებლო და პროცედურულ ჩარჩოებში, რაც საშუალებას აძლევს აღმასრულებელ შტოს თავი აარიდოს შემოწმებას და ანგარიშვალდებულებას. ეს ხარვეზები ქმნის სივრცეს, სადაც ინფორმაცია ან მიუწვდომელია ან არაადექვატურად კონტროლდება, რაც იწვევს გამჭვირვალობის ნაკლებობას და ზრდის კორუფციისა და არაეფექტურობის რისკებს.

## სამინისტროს ბიუჯეტირება

საქართველოში, როგორც საპარლამენტო რესპუბლიკაში მოქმედი კონსტიტუციის მიხედვით, პარლამენტს აქვს საკმაოდ დიდი უფლებამოსილება აკონტროლოს აღმასრულებელი შტო. პარლამენტი განსაზღვრავს, როგორც საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, ასევე ამტკიცებს სახელმწიფო ბიუჯეტს, თავდაცვის ხარჯების ჩათვლით და სამხედრო სტრატეგიასა და სამხედრო ძალების განვითარების კონცეფციას, თუმცა ეროვნული დონის ეს უკანასკნელი დოკუმენტები 2018 წლის შემდეგ არ განახლებულა. ყოველწლიურად მზარდი ბიუჯეტის მქონე სამინისტროს შესრულების კონტროლის ხარისხი საკმაოდ დაბალია. როგორც ინტერვიუს დროს ექსპერტმა აღნიშნა, უსაფრთხოების სექტორის საბიუჯეტო ზედამხედველობის არსებული პრობლემები არ არის ახალი და ბიუჯეტის დასახსვრისა და დეტალიზების სტანდარტები არასდროს პასუხობდა ნატოს ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის სტანდარტებს, მიჰყვება პოსტკომუნისტურ ნორმებს და ძალიან ზოგადია, შესაბამისად ეს აფერხებს კონტროლის განხორციელებას (პატარაია 2024). ექსპერტი იხსენებს, რომ 2013 წელს როდესაც მინისტრი საუბრობდა საჭირო თავდაცვის სისტემების შექმნის საჭიროებაზე, რაც საკმაოდ დიდ თანხებთან არის დაკავშირებული, ეს არსად ჩანდა ბიუჯეტის პროექტში, რომელიც მაინც დაამტკიცა მერვე მოწვევის პარლამენტმა (პატარაია 2024). ქვეყანაში მოქმედი საკანონმდებლო ბაზა არ აძლევს პარლამენტს მკაფიო და ყოვლისმომცველ უფლებამოსილებას თავდაცვის ხარჯების შესამოწმებლად. მაგალითად, კანონი საქართველოს თავდაცვის შესახებ არ მოიცავს

დებულებებს თავდაცვის ბიუჯეტის ანგარიშებსა და შესყიდვების დეტალებზე პარლამენტის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით, რაც ზღუდავს საფუძვლიანი ზედამხედველობის შესაძლებლობას (საქართველოს კანონი საქართველოს თავდაცვის შესახებ 2013).

საქართველოს პარლამენტის, თავდაცვისა და უსაფრთხოების კომიტეტის თავმჯდომარის მოადგილე თეონა აქუბარდია ინტერვიუში ამბობს, რომ მიუხედავად მრავალწლიანი მცდელობისა, სამინისტროს პროგრამული ბიუჯეტირება ჯერ კიდევ არ განხორციელებულა, შესაბამისად კომიტეტის წევრებისათვის ისიც კი არ არის ცნობილი კონკრეტულად რა თანხა იხარჯება ქვეყნის შეიარაღებაზე, ვინაიდან გამოყოფილი სახსრები ჯამურად აერთიანებს, როგორც შესყიდვის ღირებულების, ასევე სხვა ხარჯებს (აქუბარდია 2024). ეს ყოველივე მიუთითებს ღრმა ინსტიტუციურ პრობლემებზე თავდაცვის სამინისტროში. წლების განმავლობაში ვერ მოხერხდა პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვა, რაც შეიძლება მიანიშნებდეს შიდა წინააღმდეგობაზე ან კომპეტენციის ნაკლებობაზე. გამჭვირვალობის ნაკლებობა შეიძლება მიუთითებდეს, რომ არსებობს პოლიტიკური ინტერესი შეინარჩუნოს სტატუს-კვო, რაც ეჭვქვეშ აყენებს პოლიტიკური ელიტის მზაობას რეალური რეფორმებისთვის. არაეფექტური ფინანსური მართვა პირდაპირ საფრთხეს უქმნის ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობას, რაც განსაკუთრებით საგანგაშოა საქართველოს გეოპოლიტიკური მდგომარეობის გათვალისწინებით. უნდა აღინიშნოს, რომ ნატოსთან ურთიერთობების საწყის ეტაპზე, რეფორმირების პროცესში, სწორედ თავდაცვის სამინისტრო იყო პირველი, პრიორიტეტული უწყება სადაც მოხდა პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვა (საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება № 385 2011). აღნიშნული მიდგომა, „საშუალებას იძლევა მთელი ბიუჯეტი დავინახოთ მისი დაფინანსებით გასატარებელი ძირითადი პროგრამების და მათი შედეგების თვალსაზრისით და არა მხოლოდ ორგანიზაციულ ჭრილში.“ თავდაცვის სამინისტროს დამტკიცებული აქვს საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს საშუალო ვადიანი სამოქმედო გეგმა, სადაც მითითებულია ინფორმაცია, პრიორიტეტების ფარგლებში განსახორციელებელი პროგრამების, ქვეპროგრამების და ღონისძიებების შესახებ. თუმცა, აღნიშნული დოკუმენტი მოიცავს მხოლოდ ზოგად აღწერას, კონკრეტულად და დეტალურად გაწერილი ბიუჯეტის გარეშე.

სწორედ იმიტომ, რომ ხშირად თავდაცვის ხარჯები არ არის ხელმისაწვდომი და დაცულია კანონით სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ, ექსპერტი თამარ პატარაია განმარტავს, რომ აღნიშნული კანონი აძლევს ადმინისტრაციულ შტოს დიდ დიაპაზონს ინტერპრეტირებისათვის და საკანონმდებლო ორგანოსათვის რთულია აღნიშნული

სახსრების ხარჯვის კონტროლი და დიდია კორუფციული რისკის ალბათობაც (პატარაია 2024). მსოფლიო ბანკის მონაცემებით, თავდაცვის ბიუჯეტის მხოლოდ 40% არის ხელმისაწვდომი საპარლამენტო განხილვისთვის, რის გამოც არსებითი კლასიფიცირებული ხარჯები გამოუკვლეველია (მსოფლიო ბანკი 2022). ბიუჯეტის დეტალური აღწერილობის არარსებობა, სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ კანონმდებლობით თავდაცვის ხარჯების დაცვასთან ერთად, მნიშვნელოვნად ძირს უთხრის კეთილსინდისიერების პოლიტიკის ინტეგრირებას პროცესებში. ერთი მხრივ, მნიშვნელოვანია სენსიტიური ინფორმაციის საგულდაგულოდ დამუშავება, თუმცა მეორე მხრივ მნიშვნელოვანია ზედამხედველობისათვის საკმარისი დეტალები მიეწოდოს მაკონტროლებელ ორგანოს. არსებული სისტემა პოტენციურად ქმნის კომპრომისს როგორც ფინანსურ მთლიანობას, ასევე დემოკრატიულ ზედამხედველობასთან დაკავშირებით, რაც გამოიწვევს არაეფექტურ ხარჯვას და გაზრდილ კორუფციულ რისკებს თავდაცვის სექტორში.

კლასიფიცირებული ბიუჯეტი წარმოადგენს თავდაცვის ხარჯების მნიშვნელოვან ნაწილს, რომელიც ხშირად გამართლებულია ეროვნული უსაფრთხოების წინაშე არსებული გამოწვევებით. ქვეყანაში მოქმედი კანონები პარლამენტარებს, მათ შორის კომიტეტის წევრებს, გარდა ნდობის ჯგუფის წევრებისა, უზღუდავს წვდომას, რაც ზღუდავს მათ შესაძლებლობას გადახედონ ამ თანხების განაწილებას და ხარჯვას. OECD-ის თანახმად, ეფექტური ზედამხედველობა მოითხოვს, რომ საიდუმლო ხარჯებიც კი დაექვემდებაროს საპარლამენტო განხილვას, თუმცა მკაცრი კონფიდენციალურობით. ეს უზრუნველყოფს, რომ ყველა თავდაცვის ხარჯი იყოს გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული, უსაფრთხოების აუცილებელი პროტოკოლების შენარჩუნებით (OECD 2018).

ვინაიდან ზედამხედველობის შეზღუდული ფარგლები ნიშნავს, რომ თავდაცვის ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი ნაწილი შეიძლება გაექცეს საფუძვლიან შემოწმებას. ეს არა მხოლოდ ზღუდავს გამჭვირვალობას, არამედ ამცირებს პარლამენტის შესაძლებლობას უზრუნველყოს თავდაცვის ხარჯების შესაბამისობა თავდაცვის ეროვნულ პრიორიტეტებთან.

## სახელმწიფო შესყიდვები

კეთილსინდისიერების ამაღლების პოლიტიკის ფარგლებში, კარგი მმართველობის პრინციპებს შორის აღსანიშნავია საჯარო შესყიდვები და აქტივების განკარგვა. ალიანსისა და სახელმწიფოს დაახლოების ასპექტში, კარგი მმართველობის ერთ-ერთ კრიტერიუმის თანახმად თავდაცვის სექტორში შესყიდვის პროცედურის განსახორციელებლად, აუცილებელია ეროვნული საკანონმდებლო ბაზის შემუშავება, რომელიც უზრუნველყოფს თანმიმდევრული და ყოვლისმომცველი ინსტიტუციური და ადმინისტრაციული ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბებას შესყიდვების პროცესის ყველა ასპექტისთვის: დაგეგმვა, გადაწყვეტილების მიღება, განხორციელება, მონიტორინგი და კონტროლი (Difi guidance 2015). საქართველოს თავდაცვის სამინისტრომ 2015 წელს განახორციელა საიდუმლო შესყიდვების რეფორმა. თუმცა, უწყების მიერ 2015-2017 წლებში განხორციელებული შესყიდვების 51% მიეკუთვნებოდა საიდუმლო კლასიფიკაციას, რაც ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია ნატოს წევრ და პარტნიორ სახელმწიფოებს შორის (Transparency International 2020). შესაბამისად, ირღვევა მონიტორინგისა და კონტროლის შესაძლებლობა პარლამენტის მხრიდან, რაც ინფორმაციაზე წვდომის შეზღუდვით არის გამოწვეული.

საიდუმლო და გამარტივებული შესყიდვები, რომლებიც დახურულ ინფორმაციას წარმოადგენს, ზრდის კორუფციული გარიგებების არსებობის ალბათობას. განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც უწყებას არ აქვს ქვეკონტრაქტორების შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნების ვალდებულება. პარლამენტის თავდაცვისა და უსაფრთხოების კომიტეტის წევრი აღნიშნავს, რომ უწყების მიერ განხორციელებული გამარტივებული და პირდაპირი შესყიდვები, საკმაოდ მანკიერი პრაქტიკაა და არაერთ სკანდალს უკავშირდება, მათ შორის კვების საკითხს სამხედრო ნაწილებში და სს „დელტას“ მიერ სამხედრო უნიფორმების შესყიდვის საკითხს. როგორც პარლამენტარი აღნიშნავს, მიუხედავად დაწყებული სამართალწარმოებისა, ეს თემები არ დამდგარა კომიტეტის ზედამხედველობის ქვეშ (აქუბარდია 2024).

როდესაც შესყიდვების პროცესები კლასიფიცირებულია, ნაკლებია კონტროლი, შესაბამისად ნაკლებია ანგარიშვალდებულება. აღნიშნულმა გარემომ შეიძლება გამოიწვიოს კონტრაქტების გაფორმება ფავორიტიზმის და არა დამსახურების საფუძველზე. გამარტივებული და პირდაპირი შესყიდვები ქმნის შემფოთების, არსებობს გამოწვევა ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესებსა და გამჭვირვალობას შორის ბალანსის დაცვაში.

უფრო მეტიც, პროცედურული შეზღუდვები აფერხებს სხვა ზედამხედველობის მექანიზმების მუშაობას, რაც, კიდევ უფრო ამძაფრებს პრობლემას.

## სახელმწიფო აუდიტი

თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტმა გადამწყვეტი როლი უნდა შეასრულოს სამინისტროს ზედამხედველობისა და თავდაცვის პოლიტიკისა და ხარჯების შესწავლაში. მნიშვნელოვანია, აღნიშნულ პროცესში გარე აუდიტის საკითხი. სახელმწიფო აუდიტის ყოველწლიურ ანგარიშში თავდაცვის სამინისტრო არ ხვდება, შესაბამისად არ მზადდება ყოველწლიური მიმოხილვა უწყების საქმიანობასა და ხარჯვასთან დაკავშირებით, რაც ართულებს მონიტორინგის პროცესს. როდესაც ინფორმაცია ან გადაცდომები მიკვლევადია, მათი განხილვა არ ხდება საკომიტეტო მოსმენების დროს, ამბობს ინტერვიუში თეონა აქუბარდია (აქუბარდია 2024).

გაუმჯობესებლად და დახურული ოპერაციების ხარვეზები აღნიშნულია თავდაცვის სამინისტროსა და მის დაქვემდებარებაში მყოფი უწყებების ფინანსური მდგომარეობის შესახებ კონსოლიდირებულ 2021 წლის ანგარიშში, რომლის მიხედვითაც უწყებამ დაახლოებით 233 თანამშრომელს „საიდუმლო“ გრიფის საფუძველზე 5 160 000 ლარამდე სახელფასო დანამატი დაურიცხა. ასევე, სამინისტროს ანგარიშგებაში არ არის ასახული ინვენტარიზაციის შედეგები და დაუსაბუთებელია სამინისტროს მიერ განხორციელებული გამარტივებული შესყიდვები. დოკუმენტში ხაზგასმულია ეფექტიანი კონტროლის მნიშვნელობაც, რათა მინიმუმამდე იყოს დაყვანილი კეთილსინდისიერებასთან არსებული შეკითხვები.

სახელმწიფო აუდიტის თავდაცვის სამინისტროს საქმიანობით ნაკლები დაინტერესება წარმოაჩენს კომპლექსურ პრობლემას, რომელიც სცდება მხოლოდ გამჭვირვალობის საკითხს. ეს სიტუაცია მიუთითებს ინსტიტუციური ბალანსის დარღვევაზე საქართველოს დემოკრატიულ სისტემაში. თავდაცვის სამინისტროს გამოტოვება ყოველწლიური აუდიტის ანგარიშებიდან შეიძლება მიანიშნებდეს არა მხოლოდ გაუმჯობესებაზე, არამედ პოტენციურად "სახელმწიფო საიდუმლოების" კონცეფციის გადაჭარბებულ გამოყენებაზე. ამავდროულად, საკომიტეტო მოსმენებზე გამოვლენილი დარღვევების განუხილველობა შეიძლება მიუთითებდეს პოლიტიკურ ნების ნაკლებობაზე ან ინსტიტუციურ სისუსტეზე პარლამენტში.



## ინტერპელაცია და საკომიტეტო მოსმენები

სხვადასხვა გამოწვევები გავლენას ახდენს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის მუშაობისა და ინტერპელაციის მექანიზმის ეფექტურობაზე. სიცხადის ნაკლებობა აფერხებს თავდაცვის ხარჯების კონტროლს. როდესაც კომიტეტის წევრებს არ შეუძლიათ დაიბარონ თანამდებობის პირები ან მიიღონ დეტალური ინფორმაცია, ჩაატარონ საფუძვლიანი მიმოხილვა ან ექვევემ დააყენონ კონკრეტული საბიუჯეტო გადაწყვეტილებების დასაბუთება, შედეგად ზედამხედველობა ხდება ზედაპირული. კომიტეტის მუშაობის ეფექტურობის გასაზრდელად საჭიროა კომპლექსური მიდგომა. აუცილებელია საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელება, რომლებიც გააძლიერებს კომიტეტის წევრების უფლებამოსილებას. მნიშვნელოვანია ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა. აუცილებელია გაიზარდოს სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა და გაძლიერდეს შიდა კონტროლის მექანიზმები. ყოველივე ამის გათვალისწინებასთან ერთად, აუცილებელია ძლიერი პოლიტიკური ნება და კონსენსუსი სხვადასხვა პოლიტიკურ ძალებს შორის თავდაცვის სექტორის ეფექტური საპარლამენტო ზედამხედველობის მნიშვნელობაზე.

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევაა კომიტეტში პოლიტიკური გავლენა და ვიწრო-პარტიული ინტერესები. ექსპერტები მუდმივად ხაზს უსვამენ, რომ პოლიტიკური ნება არის კომიტეტის ეფექტური ზედამხედველობის ხარისხის განმსაზღვრელი ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფაქტორი. უმრავლესობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების საერთო პარტიული ფონიდან გამომდინარე, გასაგები შეიძლება იყოს, რატომ მიიღება ყოველწლიურად წარდგენილი ბიუჯეტი შესწორების გარეშე, ან მხოლოდ ტექნიკური ცვლილებებით, მაშინ როცა, თავდაცვის სამინისტრო დეტალიზაციის მინიმალური ხარისხით ახდენს კანონპროექტის წარდგენას.

კომიტეტის წევრი იხსენებს, რომ მისი როგორც კომიტეტის თავმჯდომარის მოადგილის თანამდებობის მიუხედავად, მას მხოლოდ ერთხელ გადაეგზავნა პარლამენტის აპარატის მიერ მომზადებული ბიუჯეტის ორგვერდიანი დოკუმენტი, სხვა შემთხვევებში თავად პარლამენტარებს უწევთ აღნიშნულ საკითხებზე მუშაობა (აქუბარდია 2024). ასევე ის აღნიშნავს, რომ როდესაც მინისტრმა წარადგინა თავდაცვის სტრატეგიის მიმოხილვის თანახმად ასახული 10 წლიანი გეგმები, კომიტეტის წევრებს არ წარედგინათ დეტალური

ბიუჯეტის წერილობითი ვერსია, მან ზეპირსიტყვიერად ისაუბრა სამომავლო ხედვებსა და მათი განხორციელების ფინანსურ ღირებულებაზე, რაც თავისთავად წარმოუდგენლს ხდის ამ ყოველივეს შემდგომი ზედამხედველობის შესაძლებლობას (აქუბარდია 2024).

მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს ინტერპელაციის (პარლამენტის წევრთა შესაძლებლობა, წერილობითი კითხვით მიმართონ აღმასრულებელი შტოს წარმომადგენლებს) და სადეპუტატო კითხვის დასმის მექანიზმები, რაც ავალდებულებს აღმასრულებელი შტოს წარმომადგენლებს უპასუხონ დასმულ შეკითხვებს, ხშირად თავდაცვის სამინისტროს პასუხისმგებლობა და მათი პასუხების სისრულე განსხვავდება. მაგალითად, საქართველოს პარლამენტის ვებ-გვერდზე არსებული ღია ინფორმაციის ანალიზის მიხედვით, კომიტეტის ოპოზიციონერი წევრების მიერ, თავდაცვის მინისტრისათვის „პარლამენტის წევრის კითხვის“ ფორმატში დასმული 54 კითხვიდან, 18 კითხვა ჯერ კიდევ პასუხგაუცემელია (<https://parliament.ge/> 2024). ამასთანავე, საპროცედურო წესები მოითხოვს პარლამენტის წევრთა გარკვეულ რაოდენობის მხარდაჭერას ინტერპელაციის მოთხოვნისათვის, რაც დამატებითი ბარიერია ოპოზიციონერი პარლამენტარებისათვის აღნიშნული მექანიზმის ეფექტურად გამოყენებისათვის.

საპარლამენტო რეფორმის დროს შემოღებული მინისტრის საათი - რომელიც ზედამხედველობის მნიშვნელოვანი ბერკეტი შეიძლება ყოფილიყო, ვერ ასრულებს კონტროლის ძლიერი მექანიზმის ფუნქციას, რაც ამცირებს სესიების, როგორც ანგარიშვალდებულების ინსტრუმენტის ეფექტურობას. თავდაცვის მინისტრის მიმართ კითხვები ხშირად ზოგადია და მოკლებულია დეტალურ შემოწმებას, რომელიც საჭიროა თავდაცვის ხარჯებისა ან პოლიტიკის განხორციელებასთან დაკავშირებული საკითხების ზედამხედველობისათვის. აღნიშნულ მექანიზმთან დაკავშირებით ნაკლებია საზოგადოებისა და მედიის ყურადღება, რაც ამცირებს ზეწოლას მინისტრებზე გასცენ დეტალური და გამჭვირვალე პასუხები. განსხვავებით იმ ქვეყნებისგან, სადაც მინისტრის საათის სესიები ფართოდ არის გაშუქებული.

## ნდობის ჯგუფი და საკანონმდებლო ჩარჩო

თავდაცვის უწყების საქმიანობის სპეციფიურობიდან გამომდინარე, ხშირად პროცესები გაუმჭვირვალე და საიდუმლოა. სწორედ აღნიშნული ბრმა სივრცის შესავსებად, საერთაშორისო რეკომენდაციების გათვალისწინებით შეიქმნა ნდობის ჯგუფი, რომელსაც

კომიტეტის ფარგლებში აქვს განსაკუთრებული უფლებამოსილება განახორციელოს სპეციალური პროგრამებისა და საიდუმლო საქმიანობის საბიუჯეტო ზედამხედველობა.

თუმცა 2023 წლის ევროკომისიის რეკომენდაციების მიხედვით, ნდობის ჯგუფი სათანადოდ ვერ ასრულებს დაკისრებულ უფლებამოსილებას და მნიშვნელოვანია მისი გაძლიერება და რეფორმირება. ინტერვიუში თეონა აქუბარდია აღნიშნავს, რომ მიუხედავად გაკეთებული განცხადებისა, მისი წევრობა ჯერ კიდევ კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას. თავდაპირველად მიზეზად სახელდებოდა აღნიშნული პარლამენტარის უფრაქციო წევრობა, ევროკომისიის რეკომენდაციების შემდეგ გაკეთებულ განაცხადზე კი პასუხი იყო საიდუმლო დოკუმენტებზე დაშვების ვადის გადაცილება. შესაბამისად, მისი განაცხადი ჯერ კიდევ მოლოდინის რეჟიმშია და ამჟამად ჯგუფში მხოლოდ ერთი ოპოზიციონერი წევრია (აქუბარდია 2024). ექსპერტი თამარ პატარაია ზედამხედველობის მექანიზმებს შორის ხარვეზად, კომიტეტში ოპოზიციური ფრთის შეზღუდულ უფლებამოსილებას ასახელებს. ის აღნიშნავს, რომ საპარლამენტო რესპუბლიკისათვის დამახასიათებელი ოპოზიციური ფრთის ლიდერობა მონიტორინგისა და კონტროლის პროცესში რთულია არსებულ რეალობაში, ვინაიდან, მიუხედავად იმისა, რომ ნდობის ჯგუფში შედიან ოპოზიციონერი დეპუტატები, მათ არ აქვთ უფლება თავმჯდომარის თანხმობის გარეშე ინფორმაცია გაასაჯაროონ და დაიწყონ მოკვლევა.

ასევე, შეზღუდულია სამხედრო ნაწილებში მოულოდნელი ვიზიტებისა და მონიტორინგის შესაძლებლობა, რადგან თავმჯდომარის თანხმობაა ამისათვის აუცილებელი. ხოლო, ვინაიდან საპარლამენტო უმრავლესობა და აღმასრულებელი ხელისუფლება ერთი და იმავე პოლიტიკური ძალის წარმომადგენლები არიან, ძალიან იშვიათად ან სულაც არ ეძლევათ მათ მოწინააღმდეგეებს საშუალება სრული წვდომა ჰქონდეთ ინფორმაციაზე და აწარმოონ დამატებითი მოკვლევა ჯგუფს გარეთ. აღნიშნული საკითხი სერიოზულ წინააღმდეგობას წარმოადგენს ანგარიშვალდებულების ნაწილში, ვინაიდან მხოლოდ პოლიტიკურ ნებამდე დადის ეს მექანიზმი.

## დასკვნა და რეკომენდაციები

ქვეყანაში, რომელსაც კონსტიტუციურად აქვს დეკლარირებული, რომ „კონსტიტუციურმა ორგანოებმა თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში მიიღონ ყველა ზომა ევროპის კავშირსა და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში საქართველოს

სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად," თავდაცვის სამინისტროსა და მის ბიუჯეტზე ძლიერი საპარლამენტო ზედამხედველობა უმნიშვნელოვანესია. ასეთი კონტროლი განაპირობებს გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას თავდაცვის ხარჯებსა და ოპერაციების შესახებ, მათ დემოკრატიულ ნორმებთან და ღირებულებებთან შესაბამისობას. ესენია ძირითადი კრიტერიუმები, რომლებიც ხაზს უსვამს კანონის უზენაესობას, კარგ მმართველობას და ადამიანის უფლებების დაცვას.

თავდაცვის სფეროზე საპარლამენტო ზედამხედველობის გაძლიერება მრავალმხრივ მიდგომას მოითხოვს. უფლებამოსილების გაურკვევლობის აღმოფხვრა, ზედამხედველობის ფარგლების გაფართოება საიდუმლო ხარჯების ჩათვლით და არსებული მექანიზმების, ინტერპელაციის ეფექტური გამოყენება, გადამწყვეტი ნაბიჯებია.

ისეთი გამოწვევები, როგორცაა პოლიტიკური გავლენა, საიდუმლო კატეგორიის აქტივობების შეზღუდული გამჭვირვალობა და კომიტეტის არასაკმარისი ჩართულობა საჭიროებს განსაკუთრებულ ყურადღებას. ვინაიდან, ეფექტური საპარლამენტო ზედამხედველობა არა მხოლოდ ხელს უშლის კორუფციას და არასწორ მენეჯმენტს, არამედ აძლიერებს თავდაცვის პოლიტიკის სტაბილურობასა და უზრუნველყოფს ინსტიტუციურ კეთილსინდისიერებას. მონიტორინგის გამართული მექანიზმი გარანტიაა სახელმწიფო სახსრების ეფექტური და ეფექტიანი ხარჯვის. რაც, არა მხოლოდ გააძლიერებს ქვეყნის პოზიციებს საერთაშორისო თანამეგობრობაში, არამედ გააძლიერებს მის უსაფრთხოების ინფრასტრუქტურას.

### საქართველოს მთავრობისთვის:

#### **პროგრამული ბიუჯეტირება:**

- დაინერგოს საერთაშორისო ბუღალტრულ სტანდარტების შესაბამისი ყოვლისმომცველი და დეტალური წლიური ბიუჯეტირება, რომელიც ასახავს ყველა მოსალოდნელ ხარჯს და შემოსავალს, და მოიცავს თითოეული პროგრამისთვის განსაზღვრულ კონკრეტულ, გაზომვად შედეგების ინდიკატორებს.
- დაინერგოს მრავალწლიანი ბიუჯეტირების პრაქტიკა, რაც უზრუნველყოფს გრძელვადიან დაგეგმვას და რესურსების ეფექტურ განაწილებას.

### საკანონმდებლო ჩარჩოს ცვლილება:

- აუცილებელია, დაინერგოს "need to know" პრინციპი კლასიფიცირებული ინფორმაციის გაზიარებისთვის, რაც უზრუნველყოფს ბალანსს უსაფრთხოებასა და გამჭვირვალობას შორის.
- საჭიროა თავდაცვის სამინისტროსთვის ანგარიშგების სავალდებულო მოთხოვნების დაწესება თავდაცვის ხარჯების რეგულარული განახლების უზრუნველსაყოფად.

### ინსტიტუციური შესაძლებლობების განვითარება:

- კანონი სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ უნდა იყოს მკაფიოდ განმარტებული, ზუსტად აღწერდეს თავდაცვის სექტორის კონკრეტულად საქმიანობის რა ნაწილი უნდა ექვემდებარებოდეს მას და არ ტოვებდეს შავ ხვრელებს ინტერპრეტირებისათვის.
- აუცილებელია თავდაცვის დანახარჯების მინიმუმ 80% ექვემდებარებოდეს საპარლამენტო განხილვას (OECD-ის სტანდარტი).
- მნიშვნელოვანია კომიტეტის წევრებს ჰქონდეთ დამოუკიდებელი გამოძიებების ჩატარების შესაძლებლობა, მათ შორის მოწმეების დაბარების და დოკუმენტაციის მოთხოვნის უფლება.
- ოპოზიციური ფრთის წარმომადგენლებს, ჰქონდეთ მნიშვნელოვანი ბერკეტები გავლენა მოახდინონ მო
- ნიტორინგისა და კონტროლის პროცესზე.

ეს რეკომენდაციები ეფუძნება საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკას და მორგებულია საქართველოს კონტექსტზე. მათი განხორციელება მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებს თავდაცვის ბიუჯეტის საპარლამენტო ზედამხედველობას და ხელს შეუწყობს ქვეყნის დემოკრატიული ინსტიტუტების გაძლიერებას.

## გამოყენებული ლიტერატურა

- უსაფრთხოების სექტორის მართვის ქენევის ცენტრი – DCAF. 2015. *უსაფრთხოების სექტორის საპარლამენტო ზედამხედველობა: პრინციპები, მექანიზმები და პრაქტიკა*. ხელმისაწვდომია: <https://rb.gy/jlbt0p>  
ბოლოჯერ ნანახია: 09.17.2024
- უსაფრთხოების სექტორის მართვის ქენევის ცენტრი – DCAF, 2013 *უსაფრთხოების სექტორის საპარლამენტო ზედამხედველობა: პუბლიკაცია აქტუალურ საპარლამენტო საკითხებზე*. ხელმისაწვდომია: <https://shorturl.at/B2daE> ბოლოჯერ ნანახია: 09.15.2024
- NATO ვარშავის სამიტი, 2016 *NATO კეთილსინდისიერების ამალგების პოლიტა*. ხელმისაწვდომია: <https://shorturl.at/GJIUR> ბოლოჯერ ნანახია: 09.16.2024
- საერთაშორისო გამჭვირვალობა, 2020 *სახელმწიფო თავდაცვის ანტიკორუფციული ინდექსი*. ხელმისაწვდომია: <https://ti-defence.org/gdi/> ბოლოჯერ ნანახია: 09.16.2024
- ნორვეგიის სახელმწიფო მართვისა და ელექტრონული მმართველობის სააგენტო , 2015 *თავდაცვის სექტორში კარგი მმართველობის კრიტერიუმები საერთაშორისო სტანდარტები და პრინციპები*. ხელმისაწვდომია: <https://shorturl.at/DSivZ> ბოლოჯერ ნანახია: 09.15.2024
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 2021 *კონსოლიდირებული ფინანსური აუდიტის ანგარიში*. ხელმისაწვდომია: <https://shorturl.at/3fE4G> ბოლოჯერ ნანახია: 09.12.2024
- ევროპის საბჭო. 2023. *დასკვნები გაფართოების, სტაბილიზაციისა და ასოცირების პროცესის შესახებ, 2023 წლის 14-15 დეკემბერი*. ხელმისაწვდომია: <https://shorturl.at/W5qgD> ბოლოჯერ ნანახია: 09.29.2024
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. 2024. *საქართველოს 2024 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი*. ხელმისაწვდომია: <https://www.mof.ge/5677> ბოლოჯერ ნანახია: 09.29.2024
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება № 385. 2011) *პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე*. ხელმისაწვდომია: <https://shorturl.at/5PLtN> ბოლოჯერ ნანახია: 09.29.2024
- საქართველოს პარლამენტი. 2013. *საქართველოს კანონი საქართველოს თავდაცვის შესახებ*. ხელმისაწვდომია: <https://shorturl.at/wTZQR> ბოლოჯერ ნანახია: 09.29.2024
- მსოფლიო ბანკი. 2022. *სამხედრო ხარჯები (% მშპ) - მსოფლიო განვითარების ინდიკატორები*. ხელმისაწვდომია: <https://shorturl.at/aQ05w> ბოლოჯერ ნანახია: 09.30.2024
- ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია. 2018. *რისკების მართვის პოლიტიკის მიმოხილვა - კრიტიკული რისკების მართვის გლობალური პროგრესის შეფასება*. ხელმისაწვდომია: <https://shorturl.at/cBFN9> ბოლოჯერ ნანახია: 09.30.2024
- საქართველოს პარლამენტი. 2024. *პარლამენტის წევრის კითხვა*. ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/supervision/mp-question> ბოლოჯერ ნანახია: 09.30.2024

### ინტერვიუს რესპონდენტების პროფილი

თამარ პატარაია - ექსპერტი , 2024

თეონა აქუბარდია - საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის წევრი, 2024



**USAID**  
ამერიკელი საზღვარგარეთის  
დახმარების აგენტობა



საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი  
GEORGIAN INSTITUTE OF POLITICS

საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი (GIP) არის არაკომერციული, არაპარტიული, კვლევითი და ანალიტიკური ორგანიზაცია. საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი ცდილობს საქართველოში დემოკრატიული ინსტიტუტების ორგანიზაციული საფუძვლების გაძლიერებას და ეფექტური მმართველობის პრინციპების განვითარებას პოლიტიკური კვლევისა და ადვოკატირების გზით.

წინამდებარე პუბლიკაცია მომზადდა ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ფინანსური მხარდაჭერით, პროექტ „საჯარო პოლიტიკის საპილოტე ინიციატივები ახალგაზრდების ჩართულობისა და მენტორობის გაძლიერებისთვის“ ფარგლებში, რომელსაც ახორციელებს საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი (GIP). მოცემული პუბლიკაციის შინაარსი წარმოადგენს მხოლოდ ავტორების პასუხისმგებლობას და შესაძლოა არ გამოხატავდეს USAID-ის, ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის, და GIP-ის შეხედულებებს.

#### დოკუმენტის ციტირების წესი:

ანი ერგემლიძე, „თავდაცვის ბიუჯეტირების საპარლამენტო ზედამხედველობა“, პოლიტიკის ნარკვევი #68, საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი, ოქტომბერი 2024.

© საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი, 2024

13 ალექსანდრე პუშკინის ქუჩა, 0107 თბილისი, საქართველო

Tel: +995 599 99 02 12

Email: [info@gip.ge](mailto:info@gip.ge)

მეტი ინფორმაციისთვის, გთხოვთ, ეწვიოთ:

[www.gip.ge](http://www.gip.ge)