

თვითრეგულირებიდან სახელმწიფო ზედამხედველობამდე... ახალი კანონპროექტი ბუღალტრულ აღრიცხვასა და აუდიტში

სამი წელი გავიდა მას აქეთ, რაც წინა მონვევის პარლამენტმა მიიღო კანონი „ბუღალტრული აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშგების შესახებ“. დარგის თვითრეგულირებაზე გადაყვანამ, ისევე, როგორც ყველა სხვა ქვეყანაში, არ გაამართლა და კანონის რეგულაციის სფეროში სრული განუკითხაობა დაამკვიდრა.

აღნიშნული კანონი პირთა წრის მხოლოდ მონოპოლიურ ზრახვებს და კორუფციულ სქემებს ემსახურება, ამასთან, ვერც ერთი პარამეტრით ვერ უძლებს კრიტიკას, შორსაა ყოველგვარი პროგრესისა და რაციონალურისგან.



იური პაპასქია
ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემიური
დოქტორი, პროფესორი,
ჟურნალის „ბიზნესი და კანონმდებლობა“
მთავარი რედაქტორი

ჯერ კიდევ ამ კანონის მიღებამდე სპეციალისტები აქტიურად გამოხატავდნენ ნეგატიურ დამოკიდებულებას კანონის მოქმედების (თუ უმოქმედობის) მოსალოდნელ შედეგებზე. მაშინ ეს არც ინიციატორმა და არც კანონმდებელმა დემონსტრაციულად არ შეისმინა.

მოქმედ კანონში ცვლილებების შეტანის ან მისი მთლიანად ახლით ჩანაცვლების თაობაზე ვნებათა ლელვა არ ჩამცხრალა და დღემდე მიმდინარეობს პოზიციათა ჭიდილი, თუმცა გაურკვეველ (თუ გარკვეულ) მიზეზთა გამო, აქამდე ვერ ხერხდება ერთიანი პლატფორმის ჩამოყალიბება და შეჯერებული პროექტის რეალიზაცია. პერიოდული გააქტიურების შთაბეჭდილების გარდა, ფაქტობრივად, არაფერი კეთდება, კანონში ცვლილებების შეტანა და ამ სფეროში წესრიგის დამყარება განუსაზღვრელად იწელება - პროცესი თითქოს საგანგებოდ შექმნილი სცენარის მიხედვით მიმდინარეობს.

„საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგით“ გათვალისწინებული ღონისძიებების ფარგლებში გაჩნდა ევროპის კანონმდებლობასთან საქართველოს კანონმდებლობის, მათ შორის, „ბუღალტრული აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშგების შესახებ“ კანონის ჰარმონიზაციის პერსპექტივა. მხარეთა მიერ აღებული ვალდებუ-

ლებების გამო, ეს პროცესი გარკვეულ პერიოდში აუცილებლად უნდა დასრულდეს.

ვითარების და შესაბამისად, მიმდინარე წლის გაზაფხულიდან გამოჩნდა „საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთან არსებული ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტორული საქმიანობის რეფორმირებასთან დაკავშირებული საკითხების განმხილველი დროებითი უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფი“, რომელიც ფაქტობრივად ფინანსთა სამინისტროს სისტემის წარმომადგენელი პირების მეცადინეობით შეიქმნა და საკუთარი ინიციატივით, გარკვეული პერიოდი იდეის დონეზე მოქმედებდა. მოგვიანებით ჯგუფის ლეგიტიმურობა გაფორმდა საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2015 წლის 17 ივლისის №225 ბრძანებით და მის შემადგენლობაში ჩართულია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, შემოსავლების სამსახურის, საქართველოს დაზღვევის ზედამხედველობის სამსახურის, ეკონომიკური საბჭოს აპარატის, საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის, საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგარადი განვითარების სამინისტროს, საქართველოს ეროვნული ბანკის სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელი და წარმომადგენელი პირები.

აღნიშნულმა ჯგუფმა მიზნობრივი შეხვედრების შემდგომ, შეიმუშავა და პროფესიული ორგანიზაციის წარმომადგენლებთან გამართა „ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტორული საქმიანობის რეფორმის კონცეფციის“ პრეზენტაცია.

კონცეფციაში განხილული რეფორმა ითვალისწინებდა 2 წლიან გარდამავალ პერიოდს, კერძოდ, 2015 სექტემბრიდან 2017 წლის სექტემბრამდე, რაც ევროდირექტივებთან მიახლოების საბოლოო ვადას წარმოადგენს. გეგმის მიხედვით, 2016 წლის ივლისამდე მარეგულირებლის ფუნქციებს შეითავსებდა საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო უწყებათაშორისი კომისიის მეშვეობით, ხოლო 2016 წლის ივლისში შეიქმნებოდა დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანო.

ფაქტობრივად შექმნილი მდგომარეობის გათვალისწინებით, კონცეფციის ძირითადი დებულებების, მათ შორის, ვადების მიმართ პროფესიის წარმომადგენლების და სპეციალისტების მოსაზრებები მკვეთრად განსხვავებული აღმოჩნდა.

რეფორმის კონცეფციაზე შენიშვნების თავმოყრის შემდგომ, ჯგუფმა ცაიტნოტურ ვადებში განსახილველად წარმოადგინა ახალი კანონპროექტი, რომელიც შესაძლო ცვლილებების გათვალისწინებით, მთავრობის მიერ ინიცირებული სახით გადაეგზავნება პარლამენტს. სამუშაო ვერსიის გამოჩენისთანავე გაცხადდა და შეიქმნა შთაბეჭდილება, რომ 2016 წლის 1 იანვრიდან კანონის ძირითადი ნაწილი შევიდოდა მოქმედებაში (კანონპროექტში ეს ასეცაა ჩანერილი), თუმცა როგორც სხვადასხვა ინტერესის აუდიტორიებში წინარე განხილვამ, დებატებმა და მოსაზრებათა გაცვლამ ცხადყო, კანონპროექტი ჯერ კიდევ არაკონდიციურია, „აქამდე გამოთქმული შენიშვნები, წინადადებები თუ მიღწეული შეთანხმებები მასში მხოლოდ ნაწილობრივია ასახული; მისი ტექსტი რედაქციულად გასამართია; ცალკეული ნორმა არსობრივად შესაცვლელია; ნორმათა ნაწილი ცალკეულ შემთხვევაში, ზედმეტად გადატვირთული ან შესავსებია. მისი კონცეპტუალური საფუძველი იგივე დარჩა - პროექტში ბუღალტრული აღრიცხვა და აუდიტი კვლავ ერთადაა მოქცეული; გაურკვეველია რა არის კანონის რეგულაციის სფერო; არსებული სხვა თავსატეხი ჩაანაცვლა ახალმა; ნორმათა ნაწილი „ევროდირექტივების“ მოთხოვნათა ცუდი თარგმანი და ინტერპრეტაციაა; ნორმათა ნაწილში კი იგრძნობა კონკრეტული ინტერესებისთვის მორგება და საკითხის არაადეკვატური გადანყვება“.

კანონპროექტის ძირითადი შემადგენელი, მათ შორის, სახელწოდება, მიზანი, განმარტებები, საზედამხედველო ორგანო, ამ ორგანოს სტრუქტურული მოწყობა, ქვემდებარება, ფუნქციები,

დაკომპლექტება, აუდიტორთა რეესტრის წარმოება, სერტიფიცირება, პროფესიული ორგანიზაციების როლი, ხარისხის კონტროლი და ა.შ. გადახალისებას საჭიროებს. ამდენად, სათუთა სასურველ ვადებში მისი მიღება მოესწროს, რაც განუკითხაობას გაურკვეველი ვადით კვლავ გაახანგრძლივებს.

საკითხის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ვფიქრობთ, აუცილებელია განხილვის პროცესში აქტიურად იყოს ჩართული პროფესიაში დასაქმებული ყველა პირი და დარგის სპეციალისტი, აგრეთვე აკადემიური წრის წარმომადგენლებიც.

ამოცანის რეალიზაციის ოპერატიულობის, გამჭვირვალობის, მოსაზრებათა გაზიარებისა და შეჯერების უზრუნველსაყოფად, აგრეთვე დაინტერესებული აუდიტორიის მაქსიმალურად მოცვის მიზნით, მიზანშეწონილია განხილვის მასალები, მის ყველა ეტაპზე, ხელმისაწვდომი გახდეს ყველასთვის, უარი ეთქვას კარჩაკეტილ, კულუარულ და ლობისტურ მუშაობის პრაქტიკას, რომლის შედეგებიც ძვირად დაუჯდა პროფესიას. ამიტომაც გადავწყვიტეთ, კანონპროექტზე გამოთქმული შენიშვნები, რაც წარედგინა დროებით უწყებათაშორისო სამუშაო ჯგუფს, გავხადოთ საჯარო, რათა ფართო აუდიტორიამ იცოდეს და შეაფასოს ვის რა ინტერესი ამოძრავებს.

ამასთან, ჩვენი ყურადღება მიიქცია დროებითი უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფის ლეგიტიმურობის ლეგალიზაციამ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანების საფუძველზე. მივიჩნიეთ, რომ შთაბეჭდავი შემადგენლობის ფორმირება ასეთი გზით სამართლებრივად არ იყო გამართული.

რამდენადაც საკითხი ეხება ქვეყნის ეკონომიკისთვის მნიშვნელოვან რეფორმას და დროის ფაქტორიც გადამწყვეტია, აღნიშნული ჯგუფის საქმიანობა, აგრეთვე საბოლოო შედეგი უნდა დაეფუძვნოს მხოლოდ სამართლებრივად გამართულ საწყისებს, საჭიროდ ჩავთვალეთ მასზე კომპეტენტური აზრი გამოეთქვა დარგის სპეციალისტს. ამ მიზნით, დახმარება ვთხოვეთ სამართლის დოქტორს, პროფესორ როინ მიგრიაულს, რომელმაც არ დაიზარა და მისი მოსაზრება წერილობით დაგვისაბუთა.

ამრიგად, ამ რთულ, რეზონანსულ პროცესში ჩართულობის, აგრეთვე განხილვისა და რეაგირების მიზნით, ჟურნალის ამ ნომერში მკითხველს ექნება საშუალება ერთად გაეცნოს ჩვენს ხელთ არსებულ ყველა მასალას, ყოველგარი კომენტარის გარეშე.

საკითხის აქტუალობიდან გამომდინარე, ასეთი პრაქტიკა შემდგომაც გაგრძელდება და იმედს ვიტოვებთ, ჩვენი მეცადინეობა გაგებით იქნება აღქმული.