



დამოუკიდებელი ექსპერტის დასკვნა

საქართველოს კანონის პროექტზე „საფინანსო სექტორის გლობალური კონკურენტუნარიანობის შესახებ“ და მისგან გამომდინარე კანონპროექტებზე

დავით ნარმანია

1. დასკვნა საქართველოს კანონის პროექტზე „საფინანსო სექტორის გლობალური კონკურენტუნარიანობის შესახებ“

1.1. ზოგადი ინფორმაცია

თავიდანვე უნდა აღინიშნოს, რომ წარმოდგენილი საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი საკმაოდ მოცულობითია (შეიცავს 4 ახალ კანონპროექტს და 22 მოქმედ კანონში ცვლილებას), ბევრ მნიშვნელოვან სიახლეს გვთავაზობს და საქართველოს საფინანსო სექტორის ასეთი გადახალისების მცდელობას დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში დღემდე ადგილი არ ჰქონია. როდესაც ქვეყანაში ასეთი მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო და შესაბამისად, ინსტიტუციონალური ცვლილებები იგეგმება, კარგად უნდა იყოს დასაბუთებული ამის აუცილებლობა როგორც ქვეყნის სამომავლო განვითარების, ასევე ფინანსური მომგებიანობის თვალსაზრისით. ამ კუთხით საკმაოდ მწირი ინფორმაციის მომცველია როგორც „საფინანსო სექტორის გლობალური კონკურენტუნარიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე თანდართული განმარტებითი ბარათი, ასევე სხვა თანმხლებ კანონპროექტებზე თანდართული განმარტებითი ბარათები. აბსოლუტურად ყველა განმარტებითი ბარათი მოიცავს მხოლოდ კანონპროექტების ტექსტებიდან პირდაპირ გადმოტანილ ნორმებს და არც ერთ მათგანს არ ახლავს ფინანსური დასაბუთება, არადა მთელი წარმოდგენილი პაკეტი ქვეყნის საფინანსო სექტორის გლობალური კონკურენტუნარიანობის ამაღლებისკენ არის მიმართული. ამ და სხვა აუცილებელი ინფორმაციების იგნორირებით, მნიშვნელოვნად არის დარღვეული „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნები (მუხლი 30).

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ „საფინანსო სექტორის გლობალური კონკურენტუნარიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი სამართლებრივი თვალსაზრისით მნიშვნელოვნად დასახვეწია, ვინაიდან მოიცავს საკმაოდ ბევრ სურვილების შინაარსის დებულებებს, რაც კანონს არ უნდა ახასიათებდეს. კანონი იმპერატიული ფორმის დეკლარირებულ დებულებებს უნდა მოიცავდეს და არა სურვილებს / სამომავლო ხედვებს. ეს უკანასკნელი შესაძლოა გაიწეროს მთავრობის სამოქმედო გეგმაში/სტრატეგიაში და გამოიყენოს ხელისუფლებამ მისი საქმიანობისას. მითუმეტეს, წარმოდგენილ კანონპროექტში მოცემული სურვილები საკანონმდებლო ცვლილებათა სახით მოცემულია ამ კანონპროექტის თანმხლებ ცალკეულ კანონებში, ამიტომ მათი ცალკე კანონპროექტში თავმოყრა მიზანშეუწინელია.

12. კონკრეტული შენიშვნები და წინადადებები

„საფინანსო სექტორის გლობალური კონკურენტუნარიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი არის სრულიად ახალი კანონი, რომელსაც საკმაოდ მნიშვნელოვანი სიახლეები შემოაქვს ქვეყნის საფინანსო სექტორში. ამიტომ, აუცილებელია ასეთი კანონი თავშივე მოიცავდეს ტერმინთა განმარტებებს, სადაც ამ კანონის მიზნებისთვის განმარტებული იქნება ისეთი ახალი ტერმინები, როგორებიცაა: „გლობალური კონკურენტუნარიანობა“, „დემიცილირება“, „თავისუფალი ბრუნვის კოეფიციენტი“, „საფინანსო ცენტრი“, „მნიშვნელოვანი ქონებით უზრუნველყოფილი პირი“, „პარტნიორთა ნების გამოვლენის ხარისხი“ და სხვა.

კანონპროექტის მე-2 მუხლით, კანონის რეგულირების სფეროს განეკუთვნება სხვადასხვა კანონებში (მაგ. „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“, „კომერციული ბანკების საქმიანობის შესახებ“, „ფასიანი ქაღალდების შესახებ“ და სხვა) არსებული შესაბამისი ურთიერთობების რეგულირება. **ზემოაღნიშნული კანონებით უკვე დარეგულირებულია მათ სფეროს მიეკუთვნებული ურთიერთობები, ამიტომ მათი რეგულირებისთვის ცალკე კანონის მიღება არავითარ საჭიროებას არ წარმოადგენს.** სწორედ ამიტომ, წარმოდგენილი კანონპროექტი იმეორებს იმ ნორმებს, რაც შესაბამის სპეციალურ კანონებში უნდა იყოს დეკლარირებული. მაგ. მე-3 მუხლის 1-ლი პუნქტით, „ფინანსური ინსტიტუტები უფლებამოსილნი არიან, განვითარებული ქვეყნების შესაბამისი ორგანოების მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების საფუძველზე, საქართველოს ტერიტორიაზე დამატებითი უფლებამოსილების მინიჭების გარეშე განახორციელონ შესაბამისი საქმიანობა საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად...“. ეს დებულებები ისედაც ცხადია და „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ ორგანული კანონის და „კომერციული ბანკების საქმიანობის შესახებ“ კანონის რეგულირების სფეროს განეკუთვნება.

კანონპროექტის მე-4 მუხლში მოყვანილია საქართველოში ფინანსური სექტორის კონკურენტუნარიანობის ამაღლებისათვის სპეციალური საგადასახადო რეჟიმი. ეს რეჟიმები საგადასახადო კოდექსში ცვლილების სახით უკვე წარმოდგენილია და მათი ამ კანონპროექტში სურვილების დონეზე მოყვანა ასევე საფუძველს მოკლებულია. ფართო დისკუსიის საგანი უნდა გახდეს ამავე მუხლში დეკლარირებული საშემოსავლო გადასახადის კლების შესაბამისად დივიდენდის ან/და პროცენტის სახით მიღებულ შემოსავალზე გადასახადის შემცირება მის განულებამდე. საშემოსავლო გადასახადის ეტაპობრივი შემცირება 15%-მდე ნამდვილად მისასაღებელია, ვინაიდან ფიზიკურ პირებზე საშუალო შემოსავლის ასეთი დაბალი მაჩვენებლის შემთხვევაში მისი 25%-იანი განაკვეთით დაბეგვრა თავიდანვე მცდარი ფინანსური რეფორმა იყო. რაც შეეხება საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთის შემცირებით გამოწვეულ საბიუჯეტო დანაკარგს, მისი კომპენსირება სწორედ დივიდენდებისა და პროცენტების სახით მობილიზებული თანხებით უნდა მოხდეს, რომელთა განაკვეთიც სადღეისოდ საქართველოში არც ისე მაღალია და მათ მიძღვება არავითარ უზარმაზარ დამატებით ტვირთად არ აწეება. როდესაც საშემოსავლო გადასახადის ასეთ მნიშვნელოვან რეფორმაზე მიდის მუშაობა, ქვეყნის ხელისუფლებას არ უნდა დაავიწყდეს საარსებო მინიმუმის ოდენობის შემოსავლების გამოქვითვა (დაუბეგრავი მინიმუმის გამოკლება ხელფასის დაბეგვრის დროს) ერთობლივი შემოსავლებიდან, რითაც მძიმე სოციალურ მდგომარეობაში მყოფი ფიზიკური პირების ცხოვრების დონე ნამდვილად გაუმჯობესდებოდა.

კანონპროექტის მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტით დეკლარირებულია ის, თუ რა მოხდება საქართველოში მდგრადი საფინანსო სექტორისა და მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნით. როდესაც ქვეყანა საბიუჯეტო პროფიციტის პოლიტიკის გატარებაზე იღებს ორიენტირს და ზუსტად უნდა იცოდეს წინასწარ რა მოცულობის შემოსავლებს მიიღებს ქვეყნის ბიუჯეტი, ამის უზრუნველსაყოფი შესაბამისი ბერკეტიც (საბიუჯეტო პროგნოზირება მიკროსიმულაციის გზით) უნდა ჩადოს უზრუნველყოფის ფორმების ჩამონათვალში. თუ ხელისუფლებას საბიუჯეტო პროგნოზირების მსოფლიოში საკმაოდ აპრობირებული მეთოდი არ ექნება (მიკროსიმულაციის მოდელი, რომლის ცდომილება მხოლოდ +/- 0,5%-ია), ვერასდროს გააკეთებს ზუსტ საბიუჯეტო პროგნოზირებას და ვერ დაგეგმავს შესაბამისი პროფიციტის მოცულობას სახელმწიფო ბიუჯეტში.

კანონპროექტის მე-6 მუხლი ეხება ფინანსური სექტორის გამჭვირვალობას, რომლის მექანიზმებადაც მოყვანილია ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტები, ასევე საფინანსო ინსტიტუტების ზედამხედველობის და კონტროლის მექანიზმები. უნდა აღინიშნოს, რომ ეს გამჭვირვალობის მხოლოდ ერთი მხარეა და ამით ხელისუფლება შეძლებს საფინანსო სექტორის კონტროლს, თუმცა არაფერია ნათქვამი საერთო გამჭვირვალობაზე და საჯარო ფინანსების საზოგადოებრივი კონტროლის მექანიზმებზე.

კანონპროექტის მე-7 მუხლის 1-ლი ნაწილი გარკვეული საფრთხეების მომცველია, ვინაიდან თავისუფალ ინდუსტრიულ ზონაში მთავრობის გადაწყვეტილებით შესაძლებელია შეიზღუდოს საფინანსო ზედამხედველობის სააგენტოს უფლებები ზედამხედველობასთან დაკავშირებით. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტით, „თავისუფალ ინდუსტრიულ ზონებში რეგისტრირებული ფინანსური ინსტიტუტები მომსახურებას უწევენ მხოლოდ თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის საწარმოს და მნიშვნელოვანი ქონებით უზრუნველყოფილ პირებს“. აღნიშნული პუნქტი უფრო ნათლად ფორმულირებას და განმარტებებს მოითხოვს, თუ რას ნიშნავს მნიშვნელოვანი ქონებით უზრუნველყოფილი პირი და მისი ქონება შესაძლოა თუ არა თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის გარეთაც მდებარეობდეს (მაგ. საზღვარგარეთ ან საქართველოს რომელიმე რეგიონში, გარდა ფოთისა).

და ბოლოს, კანონპროექტის მე-8 მუხლში აღნიშნულია, რომ კანონის ამოქმედებიდან 7 თვის ვადაში საქართველოს მთავრობამ უნდა მოამზადოს საფინანსო კოდექსი, რომელიც გააერთიანებს რამოდენიმე დღეს მოქმედ კანონს. სასურველი იქნებოდა ეს კოდექსი მიმდინარე ეტაპზე ამ საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტის ნაცვლად შემუშავებულიყო, რათა უფრო თვალნათლივ დაგვეჩვენა მთლიანობაში წარმოდგენილი ცვლილებები. მითუმეტეს, რამდენიმე საკანონმდებლო აქტი ძირეულად იცვლება და შემოდის სრულიად ახალი რეგულაციების ინსტრუმენტები. თუმცა, წარმოდგენილია რანაირად უნდა შეცვალოს „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი ჩვეულებრივი კანონის რანგის საფინანსო კოდექსმა. კანონპროექტის ავტორმა აღნიშნული ან შეგნებულად გააკეთა ეროვნული ბანკის ფუნქციების შესასუსტებლად, ან ვერ გაითვალისწინა „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონით (მუხლი 19) დამტკიცებული საკანონმდებლო აქტების იერარქია. ამასთან, თუ მომავალში საფინანსო კოდექსი იქნება შემუშავებული, მასში უნდა გაერთიანებდეს არა მხოლოდ ჩამოთვლილი კანონები, არამედ საგადასახადო კოდექსი, „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონი, „შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“ საქართველოს კანონი და სხვ. არც ერთ შემთხვევაში საფინანსო კოდექსში არ უნდა გაერთიანდეს „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, არამედ საკუთრივ კოდექსი უნდა იქნას შემუშავებული ამ ორგანული კანონის პრინციპებზე დაყრდნობით.

2. დასკვნა წარმოდგენილი კანონპროექტიდან გამომდინარე საკანონმდებლო ცვლილებებზე

2.1. ცვლილებები საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“

საქართველოს ეროვნული ბანკი წლების განმავლობაში იყო დამოუკიდებელი სტრუქტურული ერთეული, რის გამოც ის წარმატებით ახორციელებდა ქვეყანაში ფისკალურ და მონეტარულ პოლიტიკას. სწორედ ეროვნული ბანკის გამართულ საქმიანობას უკავშირდება კომერციული ბანკების სფეროში არსებული მძაფრი კონკურენცია და ამ ბანკების ასევე წარმატებული საქმიანობა. „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში წარმოდგენილი ცვლილებები (თუმცა ეს კანონის ახალ ვარიანტს უფრო გავს, ვიდრე ცვლილებებს, ვინაიდან მნიშვნელოვნად იცვლება ყველა თავი) გარკვეულწილად ზღუდავს ეროვნული ბანკის საქმიანობის არეალს და მის დამოუკიდებლობას. ამის ნათელი დადასტურებაა კანონპროექტის მე-2 მუხლის „2ბ“ პუნქტი, რომლის მიხედვითაც ეროვნულმა ბანკმა მთავრობის გადაწყვეტილების შესაბამისად უნდა მოახდინოს ოფიციალური საერთაშორისო რეზერვების და მთავრობის მიერ შექმნილი მიზნობრივი ფონდების ფლობა, შენახვა და განკარგვა. ორგანული კანონის საფუძველზე შექმნილ დამოუკიდებელ ორგანოს არ შეიძლება დაევალოს მთავრობის დადგენილების რაიმენაირი შესრულება, რომელიც იერარქიულად უფრო დაბლა მდგომი დოკუმენტია. ეროვნული ბანკი მთავრობასთან შესაძლებელია იყოს მხოლოდ კოორდინირებულ მოქმედებაში და არა დაქვემდებარებაში. ანალოგიური დებულებაა ამავე მუხლის მე-3 პუნქტი, რომლის საფუძველზეც „ეროვნული ბანკი, საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული სტაბილური განვითარების ფონდის მართვის უფლების საფუძველზე, მართავს სტაბილური განვითარების ფონდს“.

წარმოდგენილი კანონპროექტის მე-4 მუხლით, მნიშვნელოვნად არის დაკნინებული ქვეყნის ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულების როლი. კერძოდ, ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებაა სამომხმარებლო ფასების საერთო დონის საშუალო წლიური ზრდის – მიზნობრივი მაჩვენებლის შენარჩუნება საშუალოვადიან პერიოდში. თუ ძირითადი მიმართულების ფუნქცია მხოლოდ ფასების საერთო დონის ზრდის შენარჩუნება იქნება, მაშინ მას ინფლაციის ძირითადი მიმართულებები უნდა ერქვას და არ ჰქონდეს პრეტენზია უფრო ფართო სეგმენტზე (ქვეყნის ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკა), რომლის მხოლოდ ერთი ნაწილია ინფლაციის რეგულირება. ამასთან, ინფლაციის მიზნობრივ მაჩვენებელს განსაზღვრავს ეროვნული ბანკი და მისი პრეზიდენტი ერთპიროვნულად იქნება პასუხისმგებელი ინფლაციის მიზნობრივი და ზღვრული მაჩვენებლების შენარჩუნებისათვის. გაუმართლებელია ასეთი მნიშვნელოვანი პასუხისმგებლობის ერთ ადამიანზე დაკისრება და პასუხისმგებლობა მთლიან სისტემაზე უნდა გადააწილდეს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ეროვნული ბანკის ხელმძღვანელი ყოველთვის შეეცდება ინფლაციის სასურველი მაჩვენებელი დაამტკიცოს ან/და მანიპულირების გზებით ინფლაცია სასურველ მაჩვენებლამდე დაიყვანოს, რათა თავიდან აიცილოს შესაბამისი პასუხისმგებლობა. არადა, შესაძლოა იყოს ისეთი საერთაშორისო მოვლენები, რომლებიც მაღალი ინფლაციის საფუძველი გახდეს და ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის საქმიანობა ამასთან არავითარ კავშირში არ იყოს.

კანონპროექტის მე-11 მუხლში მოცემულია ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრების დამატებითი სარგოების განსაზღვრის ზოგადი წესი, ხოლო მე-17 მუხლში ეროვნული ბანკის და სააგენტოს მოხელეთა შრომის ანაზღაურების წესი. თუმცა, კანონპროექტით არ ჩანს, თუ ვინ საზღვრავს და ამტკიცებს სარგოების კონკრეტულ მოცულობას.

სამართლებრივად და სტრუქტურულად დასაღვანებელია კანონპროექტის მე-16 მუხლი, სადაც მოცემულია ეროვნული ბანკის შიდააუდიტორული სამსახურის ფუნქციები და ხელმძღვანელობის წესი. მუხლის დასაწყისში (პუნქტი 1) ჯერ უნდა განისაზღვროს შიდააუდიტორული სამსახურის ფუნქციები, ხოლო შემდეგ (პუნქტი 2) – ხელმძღვანელის დანიშვნის და განთავისუფლების წესი. ამასთან, მე-3 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტში მოცემულ ფუნქციებს უნდა დაემატოს აღრიცხვასთან დაკავშირებული დოკუმენტების აუდიტორული შემოწმების ფუნქცია.

ცალკე მსჯელობის საგანია საფინანსო ზედამხედველობის სააგენტოს როლი და ფუნქციები. წარმოდგენილი ცვლილებებით, საფინანსო სააგენტო იქმნება საქართველოს ეროვნულ ბანკთან. ჯერ ერთი, ორივე საჯარო სამართლის იურიდიული პირია და ასეთი პირის დაფუძნება შეუძლია მხოლოდ სახელმწიფოს ან მის მიერ უფლებამოსილ პირს. მეორეც, **ეროვნულ ბანკთან არსებული სააგენტოს სამართლებრივი სტატუსი რბილად რომ ვთქვათ, გაუგებარია: იგი არც ეროვნულ ბანკს ექვემდებარება და არც სრულიად დამოუკიდებელი ორგანოა. სააგენტო ან ცალკე უნდა არსებობდეს და იყოს სრულიად დამოუკიდებელი ან ექვემდებარებოდეს საქართველოს ეროვნულ ბანკს.** მითუმეტეს, კანონპროექტის 52-ე მუხლის მე-7 პუნქტით, სააგენტო ანგარიშვალდებულია სააგენტოს საბჭოს წინაშე და არა ეროვნული ბანკის საბჭოს წინაშე. ამასთან, სააგენტოს შეუძლია შეამოწმოს მის რეგულირებას დაქვემდებარებული ნებისმიერი პირი, რამაც მას საფინანსო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს სტატუსი მიანიჭა. **საფინანსო ზედამხედველობის სააგენტოს გაძლიერებას უკავშირდება ეროვნული ბანკის ფუნქციების შესუსტება და ამის ხარჯზე სააგენტოს ფუნქციების გაძლიერება.** ამის პარალელურად შესუსტებულია ეროვნული ბანკის საბჭოს უფლებამოსილებანი და შემოტანილია ეროვნული ბანკის მონეტარული პოლიტიკის კომიტეტი, რომელსაც საბჭოს ფუნქციების ნაწილი აქვს გადაცემული. ამასთან, არც საკანონმდებლო ცვლილებათა პროექტით და არც მისი განმარტებით ბარათით არ ჩანს კომიტეტის შექმნის საჭიროება. ცალკე გასარკვევია სააგენტოს საბჭოს წევრთა კომპეტენციის დადგენა, ვინაიდან კანონპროექტის 55-ე მუხლით ისინი საერთაშორისო რეკუტაციის მქონე ექსპერტები უნდა იყვნენ. და ბოლოს, მკაფიოდ უნდა გაიწეროს კანონპროექტში სააგენტოს დაფინანსების მექანიზმი და დაფინანსების წყარო. კანონპროექტის 55-ე მუხლის მე-4 პუნქტით, სააგენტოს საშტატო ნუსხას და ბიუჯეტს ამტკიცებს საბჭო, ხოლო დაფინანსების წყარო უცნობია.

კანონპროექტის 57-ე მუხლით, უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის აღკვეთის ხელშეწყობის მიზნით, საფინანსო ზედამხედველობის სააგენტოსთან იქმნება საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახური. ჯერ ერთი, თვითონ სააგენტო იქმნება საქართველოს ეროვნულ ბანკთან (როგორც გაურკვეველი კავშირის სტატუსის წარმონაქმნი), ხოლო სააგენტოსთან ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის შექმნა ყოველად გაუმართლებელია. უმჯობესია ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის ფუნქციები სრულად შეითავსოს საფინანსო ზედამხედველობის სააგენტომ და ამით გამოირიცხოს კიდევ ერთი დამატებითი სამსახურის შექმნა (ასევე თავიდან იქნას აცილებული დამატებითი დანახარჯები).

ვერავითარ სამართლებრივ და ფინანსურ კრიტიკას ვერ უძღვეს „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ კანონში ცვლილების პროექტზე თანდართული განმარტებითი ბარათი, სადაც არცერთი ფინანსური გაანგარიშება და წარმოდგენილი მასშტაბური ცვლილების დასაბუთება არაა მოცემული. რბილად რომ ვთქვათ, ამით ქვეყნის მთავრობა აბუჩად იგდებს ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს.

2.2. ცვლილება საქართველოს კანონში „მეწარმეთა შესახებ“

წარმოდგენილი ცვლილებით, „მეწარმეთა შესახებ“ კანონში სოლოდარული პასუხისმგებლობის საზოგადოების (სპს) შესახებ რჩება მხოლოდ ერთპუნქტიანი ფრაგმენტული და იურიდიულად გაუმართავი დეფინიცია, რომლითაც სპს-ის შექმნისა და საქმიანობის რეგულირება ხდება სამოქალაქო კოდექსის „ერთობლივი საქმიანობის ხელშეკრულების“ საფუძველზე. დაუშვებელია კერძო სამართლის ამ ორი ფუნდამენტური, შესაძლოა ერთმანეთთან უფრო მეტი საერთო ნიშნების მქონე, ინსტიტუტის ერთიანი სამართლებრივი რეგულირების ქვეშ მოქცევა, უფრო ზუსტად სპს დაქვემდებარება ამხანაგობის ნორმებისადმი. ამავე ლოგიკით, ნებისმიერ სამეწარმეო საზოგადოებას აქვს საერთო ნიშნები, მაგრამ ეს არ ნიშნავს რომ ისინი უნდა მოექცნენ საერთო სამართლებრივი რეგულირების ქვეშ. სწორედ რომ საწარმოთა განსხვავებული და მრავალფეროვანი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმები ქმნიან არჩევანის ფართო შესაძლებლობას, რომლითაც ესა თუ ის ფორმა ხდება მიმზიდველი სამეწარმეო საქმიანობის განმახორციელებელი პირებისათვის. სწორედ ამიტომაც სპს, რომელიც დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში თავისი არსებობის საუკუნენახევრიან ისტორიას ითვლის, ასე მარტივად არ უნდა ხდებოდეს ხელაღების საგანი. ევროპის ქვეყნების სავაჭრო კოდექსებში სპს მომწერიგებელ ნორმებს დღესაც მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს.

კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი იუწყება, რომ სპს თავისი ბუნებით არის ამხანაგობა და მასზე გავრცელდება ამხანაგობის ნორმები. ეს მოსაზრება

ამკარად მცდარია. სპს თავისი ბუნებით და იტორიული განვითარებითაც არის კომერციული იურიდიული პირი, პირთა სამეწარმეო საზოგადოება და არა ერთობლივი საქმიანობა (ამხანაგობა), რომელსაც იურიდიული პირის სტატუსი არ გააჩნია. შესაბამისად, განსხვავებულია ამ ორ სუბიექტს შორის რეგულირება საწარმოს შიგნით გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, სუბიექტის წარმოშობის რეგულირება (ამხანაგობა წარმოიშობა ერთობლივი საქმიანობის ხელშეკრულების დადებით, სპს კი გადის სახელმწიფო რეგისტრაციის პროცედურას). სპს-ის მიმართ საჯაროობის ხარისხი უფრო მაღალია, რადგანაც სამეწარმეო რეესტრიდან ნებისმიერ პირს შეუძლია მიიღოს ინფორმაცია რეგისტრირებულ მონაცემებზე (ადგილსამყოფელი, პარტნიორები, ხელმძღვანელი და ა.შ.), ამხანაგობა კი არ რეგისტრირდება, შესაბამისად სამეწარმეო რეესტრს არ გააჩნია მის შესახებ ინფორმაცია.

მნიშვნელოვანია მეორე მომენტიც, კანონპროექტით (მუხლი 69.2) „ამ კანონის ამოქმედებამდე რეგისტრირებული სპს-ები, ინარჩუნებენ იურიდიული პირის სტატუსს“. გამოდის, რომ კანონის ამოქმედების შემდგომ შექმნილი სპს-ები არ იქნება იურიდიული პირის სტატუსის მატარებელი, რადგანაც ისინი ამხანაგობის ნორმებს დაექვემდებარებიან. შესაბამისად სამოქალაქო ურთიერთობებში იქნება 2 კატეგორიის სპს-ები, „ძველი თაობის“, იურიდიული პირის სტატუსის მქონე და „ახალი თაობის“, იურიდიული პირის სტატუსის გარეშე. ასეთი დისკრიმინაციული მიდგომა და განსხვავებული სამართლებრივი რეჟიმი, ისევე როგორც სპს დაქვემდებარება ამხანაგობის ნორმებისადმი, არის მიუღებელი. აღნიშნულიდან გამომდინარე, „მეწარმეთა შესახებ“ კანონში უნდა დარჩეს სპს მომწერიგებელი ნორმები და სამოქალაქო ურთიერთობის მონაწილეებს უნდა ჰქონდეთ თავისუფალი არჩევანის შესაძლებლობა სპს-სა და ამხანაგობის სამართლებრივ ფორმებს შორის.

ცვლილებებს განიცდის პასიხისმგებლობის ინსტიტუტიც (მუხლი 3, მუხლი 44). კანონპროექტის მიხედვით, „სააქციო საზოგადოების და კოოპერატივის პარტნიორები საზოგადოების ვალდებულებებზე პასუხს აგებენ მათ მიერ განხორციელებული შენატანის ოდენობით. შპს-ის დებულებით (პარტნიორთა შეთანხმებით) შეიძლება დადგინდეს განსხვავებული წესი“. პასუხისმგებლობის ფორმა დგინდება კანონით და არა შპს-ის დებულებით თუ პარტნიორთა შეთანხმებით. „მეწარმეთა შესახებ“ კანონით მოწერიგებული პასუხისმგებლობა ესაა პასუხისმგებლობა მესამე პირების, შესაძლო კონპრაგენტების წინაშე. შესაბამისად, დაუშვებელია მისი დადგენა დამოკიდებული იყოს პარტნიორთა სურვილზე, პარტნიორებმა შესაძლებელია მხოლოდ საზოგადოების შიგნით, მათი პასუხისმგებლობა დაარეგულირონ. შპს თავისი ბუნებით კაპიტალური საზოგადოებაა, რომლის პასუხისმგებლობაც მესამე პირების წინაშე მისი კაპიტალითაა შემოფარგლული. პასუხისმგებლობის დადგენისას პარტნიორთა თვითშემოქმედება სამეწარმეო ურთიერთობის არასტაბილურობას გამოიწვევს, რადგანაც კონტრაგენტმა იცის, რომ გარიგებას დებს კაპიტალურ საზოგადოებასთან, რომლის პასუხისმგებლობა შეიძლება შეიცვალოს და მიიღოს

პერსონალური პასუხისმგებლობის ტიპის ორგანიზაცია, რომლის უკან მდგომი პარტნიორების ეკონომიკური მდგომარეობაც ბუნდოვანია.

შპს კლასიკური კაპიტალური საზოგადოებაა, რომლის სახელწოდებაც მომდინარეობს მისი პასუხისმგებლობის შეზღუდვიდან ანუ მისი პასუხისმგებლობა შეზღუდულია, იგი პასუხს აგებს მხოლოდ მისი ქონებით. ეს პრინციპი უნდა იქნეს განმტკიცებული „მეწარმეთა შესახებ“ კანონში და არა პარტნიორების შეთანხმების საფუძველზე პასუხისმგებლობის სხვა წესის დადგენა, როგორც ამას გეთავაზობს კანონპროექტის მე-3 და 44-ე მუხლები. ნებისმიერი ქვეყნის კანონმდებლობით შპს-ს გააჩნია მინიმალური საწესდებო კაპიტალი, რომელიც გარკვეულ გარანტიას იძლევა პასუხისმგებლობისათვის. არ იყო მართებული 2005 წელს შპს-ს საწესდებო კაპიტალის 2000 ლარიდან 200 ლარამდე შემცირება და არ არის მართებული ამჟამად კანონპროექტში მოცემული დებულება (მუხლი 45): „შპს-ის რეგისტრაციისათვის არ არის სავალდებულო მინიმალური საწესდებო კაპიტალის არსებობა“. შპს-ს რეგისტრაციისათვის კანონმა უნდა დააწესოს მინიმალური საწესდებო კაპიტალი, წინააღმდეგ შემთხვევაში მივიღებთ შპს-ებს საწესდებო კაპიტალის გარეშე, ან კიდევ არაღამაჯერებელი იქნება ინფორმაცია საწესდებო კაპიტალზე, რადგანაც რეგისტრაციისას მას აღარავინ ამოწმებს (არ მოითხოვება დოკუმენტი საწესდებო კაპიტალის შევსების შესახებ, მაგ., არაფულადი შენატანისას აუდიტორის დასკვნა, ფულადი შენატანისას ბანკის ცნობა და ა.შ.).

პასუხისმგებლობა პირდაპირ კავშირია საწარმოს რეგისტრაციის ფაქტთან. კანონპროექტით რეგისტრაციისას არ მოითხოვება ინფორმაცია მინიმალურ საწესდებო კაპიტალზე, თუმცა უცნობია რის საფუძველზე შეიტანება სამეწარმეო რეესტრში ინფორმაცია საწესდებო კაპიტალზე ან საერთოდ თუ შეიტანება? მომავალმა კონტრაგენტმა როგორ უნდა დაადგინოს, მისი მომავალი კონტრაგენტის პასუხისმგებლობას გარანტიად რა ოდენობის კაპიტალი უდგას უკან? ან კიდევ, მითითებული ინფორმაცია კაპიტალზე რამდენად დამაჯერებელია, რადგანაც იგი არავის არ შეუმოწმებია რეგისტრაციისას. საწარმოს რეგისტრაციის სხვა დებულებები არც ისე სიახლით გამოირჩევა, თუ არ ჩავთვლით იმ ფაქტს, რომ რაც კანონის მოქმედ რედაქციაშია განცხადების რეკვიზიტები, იგი კომბინირებულია ე.წ. ტიპიურ წესდებაში. უნდა აღინიშნოს, რომ დაინტერესებული პირი განცხადების წარდგენას მაინც ვერ ასცდება, რადგანაც რეგისტრაციას ახდენს ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც ადმინისტრაციულ წარმომებას საწარმოს რეგისტრაციის თაობაზე იწყებს განცხადების საფუძველზე. არა თუ ლიბერალურად, არამედ პირიქით გართულებულად შეიძლება ჩაითვალოს წესდებაში საწარმოს წარმომადგენლის ვინაობის შესახებ ინფორმაციის შეტანა. საწარმოს წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირი ხშირად იცვლება, რაც შესაბამისად წესდების ხშირ ცვლილებას გამოიწვევს, რაც არ არის მიზანშეწონილი. ამიტომაც, სასურველია წარმომადგენლის დანიშვნა სხვა დოკუმენტით მოხდეს.

კანონპროექტით პარტნიორთა ცვლილება არ ითხოვს რეგისტრაციას სამეწარმეო რეესტრში, თუმცა რეგისტრაცია ხდება თვითონ საწარმოს, ნოტარიუსის ან ფასიანი ქაღალდების რეგისტრატორის მიერ. შესაძლებელია სს-ში აქციონერების რეგისტრაციის ანალოგიური მოდელი შემოღებულ იქნეს სხვა საზოგადოებების მიმართ, თუმცა აქ უნდა მოხდეს აღნიშნული რეგისტრატორების უფლებამოსილების გამიჯვნა. მაგ. ნოტარიუსი პარტნიორთა რეესტრს აწარმოებს თუ არა ან რა ფორმით.

„საწარმოთა რედომიცილების“ ნაცვლად შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს ქართული სახელწოდება „საწარმოთა ადგილსამყოფლის შეცვლა“. ამასთან, ქვეყნის შიგნით რეგისტრირებული საწარმოს ადგილსამყოფლის შეცვლისას ყოველთვის დაცული იყოს საწარმოს უწყვეტობა, ხოლო უცხო ქვეყნებში რეგისტრირებულ საწარმოების საქართველოში ადგილსამყოფლის არჩევის მიმართ „მეწარმეთა შესახებ“ კანონი არ შეიცავდა რეგულირებას და ეს ცვლილებები მნიშვნელოვანია ამ კუთხით. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ადგილსამყოფლის შეცვლა უცხო არ არის საერთაშორისო კერძო სამართლისათვის და უცხო საწარმოს საქართველოში გადმოსვლას შესაძლოა ტექნიკური და ბიუროკრატიული ხასიათის პრობლემები შექმნოდა.

კანონპროექტი კს-ის კომპლემენტარებად ყოფნის შესაძლებლობას ანიჭებს როგორც ფიზიკურ, ისევე იურიდიულ პირებს. კანონის მოქმედი რედაქციით მიხედვით, ამ უფლებით მხოლოდ ფიზიკური პირები სარგებლობენ და სწორედ ეს შეესაბამება საერთაშორისო პრაქტიკას. კომპლემენტარი კს-ის პერსონალურად პასუხისმგებელი პარტნიორია, პერსონალური პასუხისმგებელობა კი ისტორიულად ფიზიკურ პირს უკავშირდება, რომელიც სოლიდარულად აგებს პასუხს საზოგადოების ვალდებულებებზე. შესაბამისად, მხოლოდ მათ აქვთ საზოგადოების ხელმძღვანელობის უფლება და კს-ის კომპლემენტარები უნდა იყვნენ მხოლოდ ფიზიკური პირები.

„მეწარმეთა შესახებ“ კანონის 55.3 მუხლით „სამეთვალყურეო საბჭოს წევრი არ შეიძლება იმავდროულად იყოს საზოგადოების დირექტორი ან სახვა პასუხისმგებელი აღმასრულებელი პირი“, კანონპროექტით კი პირიქითაა „სამეთვალყურეო საბჭოს წევრი შეიძლება იმავდროულად იყოს საზოგადოების დირექტორი, აქციონერი ან სახვა პასუხისმგებელი აღმასრულებელი პირი“. აქციონერი დასაშვებია იყოს სამეთვალყურეო საბჭოს წევრი, რასაც ვერ ვიტყვით საზოგადოების დირექტორსა და სხვა აღმასრულებელ პირებზე. სამეთვალყურეო საბჭოს ძირითადი ფუნქციაა კონტროლი განახორციელოს დირექტორისა და სხვა აღმასრულებელი პირების საქმიანობაზე, ხოლო თუ ამ პირებს ვიხილავთ სამეთვალყურეო საბჭოში, მაშინ კონტროლის ფუნქციას აზრი ეკარგება და სამეთვალყურეო საბჭო იქნება ლოიალური და სუბიექტური, რითაც დაკარგავს თავის დანიშნულებას. გამოდის რომ მმართველი და მაკონტროლებელი ერთიდაიგივე პირი იქნება, რითაც ხდება მართვისა და კონტროლის ფუნქციების აღრევა.

დაუშვებელია კანონპროექტში მოცემული სახელწოდებები, კერძოდ კი შპს-ს მოხსენიება როგორც „კომპანია“ და სს მოხსენიება როგორც „კორპორაცია“. ორივე ეს ტერმინი ზოგადი ხასიათისაა და საქმიან ურთიერთობებში გამოიყენება ნებისმიერი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის საწარმოს აღსანიშნავად და დაუშვებელია „კომპანია“-ს მონოპოლიზება შპს-სთვის, ხოლო „კორპორაცია“-ს მონოპოლიზება სს-სთვის. მაგ., სახელწოდება „კომპანია“ ინგლისურ-ამერიკული სამართლის პირმშოა, რომლის სინონიმი რომაულ-გერმანულ სამართალში „საზოგადოებაა“; ტერმინი „კორპორაცია“ კი ქონების თუ პირთა ორგანიზებულობაზე მიანიშნებს, რომელიც სს-ს გარდა თავისუფლად შეიძლება იყოს სხვა ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის საწარმოები.

2.3. კანონპროექტი „ელექტრონული ხელმოწერისა და ელექტრონული საქმისწარმოების შესახებ“

მნიშვნელოვანი მოვლენაა ელექტრონული ხელმოწერის კანონის მიღება, რომელიც უდავოდ ხელს შეუწყობს სამოქალაქო ურთიერთობების განვითარებას. კანონპროექტი იზიარებს ელექტრონული ხელმოწერის სფეროში არსებულ სხვა ქვეყნების საკანონმდებლო დებულებებს. **კანონპროექტი ძირითადად დეკლარაციული ხასიათისაა, რაც მისი დანერგვისათვის სახიფათო გარემოებასაც წარმოადგენს.** არადა, საერთაშორისო გამოცდილება ადასტურებს, რომ ელექტრონული ხელმოწერითი ურთიერთობა მეტ სიცხადესა და მკაცრ სამართლებრივ რეგლამენტაციას მოითხოვს. ამ მხრივ მნიშვნელოვანია აქცენტის გადატანა ცნებების მნიშვნელობაზე. მაგ., ელექტრონული ხელმოწერა შეიძლება განიმარტოს უფრო ნათლად, როგორცაა „ელექტრონული მონაცემები“, რომელიც სხვა ელექტრონულ მონაცემებს თან ერთვის ან მათ ლოგიკურად უკავშირდება და რომელიც ხელმოწერის იდენტიფიკაციის დადგენას ემსახურება.

სხვა ქვეყნების გამოცდილება გვთავაზობს ნამდვილი ელექტრონული ხელმოწერის განმარტებასაც, რომელიც ხელმოწერის ნამდვილობისათვის დამახასიათებელ გარკვეულ ნიშნებს შეიცავს. ნამდვილი ელექტრონული ხელმოწერად მიიჩნევა ელექტრონული ხელმოწერა, რომელიც:

- მხოლოდ ხელმოწერს ეკუთვნის;
- ხელმოწერის იდენტიფიცირება შესაძლებელია;
- ისეთი საშუალებებით წარმოიშობა, რომელიც ხელმოწერს თავისი თვითკონტროლის შესაძლებლობას აძლევს;
- მონაცემები, რომელთაც ის ეხება, ისეა დაკავშირებული, რომ მონაცემების თითოეული შემდგომი ცვლილება დადგენადი უნდა იყოს;
- მისი გამოყენებისას დაცულია განსაზღვრული უსაფრთხოების მოთხოვნები.

კანონპროექტში სერტიფიკატის გამცემი პირის განმარტება მოცემული უნდა იყოს სრულყოფილად და არა მხოლოდ მინიშნება აკრედიტირებულ პირზე. სერტიფიკატის გამცემი უნდა იყოს კერძო სამართლის სუბიექტი, რომელიც სერტიფიკატს გასცემს და ასრულებს სხვაგვარ ხელმოწერისა და სერტიფიცირების მომსახურებას – ხელმოწერის პროდუქტების მომზადება და წარმოება, გაცემა, განახლება და მართვა სერტიფიკატების, აღწერა, გაუქმება, რეგისტრაციისა და დროული მომსახურება, ისევე როგორც ანგარიშგება და საკონსულტაციო მომსახურება ელექტრონულ ხელმოწერებთან დაკავშირებით.

კანონშივე უნდა გაიწეროს სერტიფიკატის გამცემის აკრედიტაციის პირობები და მთავარი მოთხოვნები სააგენტოს ფუნქციები და აკრედიტაციის პირობები. ასევე, კანონპროექტში უნდა იყოს ელექტრონული საქმისწარმოების წესები, რომელიც მხოლოდ კანონპროექტის სათაურშია მოხსენიებული.

2.4. ცვლილებები საქართველოს საგადასახადო კოდექსში

საქართველოს საგადასახადო კოდექსში წარმოდგენილი ცვლილებები ძირითადად თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის შექმნას და საფინანსო სფეროს ლიბერალიზაციას უკავშირდება. ცვლილების 26¹ მუხლში წარმოდგენილი დებულებებით, შემოდის საერთაშორისო ფინანსური კომპანიის ცნება. ასეთი კომპანიების სტატუსის მინიჭება და რეგისტრაცია მოხდება განსაკუთრებული ნიშნით შექმნილ საგადასახადო ორგანოში. ასეთი ინსპექციები საქართველოში იყო მსხვილ გადამხდელთა და აქციზის გადამხდელთა ინსპექციების სახით, თუმცა აქციზის გადამხდელთა ინსპექციის შექმნამ დამატებითი ადმინისტრირებასთან დაკავშირებული პრობლემები შეუქმნა აქციზის გადამხდელებს. ამიტომაც, კარგად უნდა იქნას შესწავლილი სპეციალური ნიშნის ინსპექციის შექმნის აუცილებლობა, მითუმეტეს საერთაშორისო ფინანსური კომპანიები საქართველოში არც ისე მრავალრიცხოვანი იქნება და დამატებითი ინსპექციის შექმნა შესაძლოა მიზანშეუწონელიც კი იყოს.

ცვლილების 26³ მუხლში მოცემულია საერთაშორისო საწარმოს ცნება, რომელიც გაიგივებულია თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის საწარმოსთან. ამასთან, მოქმედი საგადასახადო კოდექსი მოიცავს უცხოური საწარმოს ცნებას (მუხლი 26). ამიტომაც, ტერმინოლოგიური აღრევის თავიდან ასაცილებლად, უმჯობესია საგადასახადო კოდექსში დამკვიდრდეს „თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის საწარმოს“ ცნება და მოხდეს მისი განსხვავებული რეგულირება, ვიდრე უცხოური საწარმოს რეგულირებაა.

2.5. ცვლილებები „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონში

აღნიშნულ კანონში წარმოდგენილი ცვლილებებით, მომავალი თაობების და სტაბილური განვითარების ფონდები წარმოდგენს ბიუჯეტგარეშე ფონდებს, რომელთა შექმნის, მართვის, დაფინანსებისა და განკარგვის წესი განისაზღვრება სპეციალური კანონით. ამასთან, საქართველოს საბიუჯეტო სისტემისთვის განსაზღვრული პრინციპები (გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება, დამოუკიდებლობა და სხვა) არ ვრცელდება მომავალი თაობების და სტაბილური განვითარების ფონდებთან დაკავშირებულ საბიუჯეტო ურთიერთობებზე. აღნიშნული ჩანაწერი ზღუდავს ბიუჯეტგარეშე ფონდების (რომლებიც ისეთივე საჯარო ფინანსების აკუმულირების წყაროებია, როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტი) გამჭვირვალობას და შესაძლოა კორუფციის მიზეზი გახდეს. ამიტომაც, მომავალი თაობების და სტაბილური განვითარების ფონდებთან დაკავშირებულ საბიუჯეტო ურთიერთობებზე უნდა გავრცელდეს საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის პრინციპები.

2.6. კანონპროექტი „მომავალი თაობებისა და სტაბილური განვითარების ფონდების შესახებ“

მომავალი თაობებისა და სტაბილური განვითარების ფონდების შექმნა მნიშვნელოვანი სიახლეა საქართველოს საჯარო ფინანსების ისტორიაში. ადრე არსებული არასაბიუჯეტო ფონდები ძირითადად სახელმწიფოს მიმდინარე ვალდებულებების (სოციალური უზრუნველყოფა, საგზაო ინფრასტრუქტურის უზრუნველყოფა) დაფინანსებაზე იყო მიმართული და არა სამომავლო განვითარების უზრუნველყოფაზე. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ არასაბიუჯეტო ფონდების ადმინისტრირების თვალსაზრისით საქართველოს საკმაოდ ცუდი პრაქტიკა აქვს, რის გამოც ასეთი ბიუჯეტგარეშე ფონდები ვარდების რევოლუციის შემდეგ მოსულმა ხელისუფლებამ გააუქმა.

გარკვეულ გაუგებრობებს იწვევს კანონპროექტის ტერმინთა განმარტებები „ფონდის მმართველის“ და „აქტივების მმართველის“ სახით. ფონდის მმართველი მომავალი თაობების ფონდის სამართავად სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად შერჩეული იურიდიული პირია, რომელიც მოქმედებს საქართველოს მთარობასთან გაფორმებული საერთაშორისო ხელშეკრულების საფუძველზე, ხოლო აქტივების მმართველი – მომავალი თაობების ფონდის აქტივების სამართავად ფონდის მმართველის მიერ შერჩეული პირია (პირებია). გამოდის, რომ ფონდის მმართველი უცხოური პირია, რომელიც

შემდგომში თავის სურვილისამებრ არჩევს აქტივების მმართველს. ჯერ ერთი, გაუგებარია ასეთი რთული სტრუქტურული ფორმით მართვის აუცილებლობა და მეორე, რატომ იზღუდება კანონპროექტი მაინცდამაინც უცხოური ორგანიზაციით (და არ შეიძლება ადგილობრივი ორგანიზაციისათვის სამართავად გადაცემა), რომელთანაც დადებული იქნება საერთაშორისო ხელშეკრულება. მესამე, კანონპროექტის წაკითხვით რჩება შთაბეჭდილება, რომ ფონდის სამართავად პირდაპირ დაგეგმილია უცხოური კომპანიის შემოყვანა საქართველოში.

კანონპროექტის მე-3 მუხლით, მომავალი თაობების ფონდი არის ბიუჯეტგარეშე ფონდი და წარმოადგენს საქართველოს სახელმწიფოს ფინანსური აქტივების ერთობლიობას. აღნიშნული ჩანაწერით გამოდის, რომ სახელმწიფო ფინანსური აქტივების ერთობლიობაა მხოლოდ მომავალი თაობების ფონდი. არადა, სახელმწიფო ფინანსური აქტივები მოიცავს მთლიან საჯარო ფინანსებს, მ.შ. მომავალი თაობების ფონდში აკუმულირებულ თანხებსაც.

გაურკვეველი შინაარსისაა და აუცილებელ დაზუსტებას მოითხოვს კანონპროექტის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი: „მომავალი თაობების ფონდი არ შეიძლება ფლობდეს იმ სახეობის აქტივების რაოდენობას, რომელიც იძლევა შესაბამისი იურიდიული პირის მართვის უფლებას“.

კანონპროექტის მე-8 მუხლით, მომავალი თაობების ფონდის საბჭოს სხდომა დახურულია, რითაც ირღვევა საჯარო ფინანსების გამჭვირვალობის პრინციპი და ჩნდება კორუფციის საფრთხეები. ამასთან, საბჭოსთან ერთად იქმნება საბჭოს სამდივნო, რაც ბუნებრივია დამატებით ფინანსურ და ადმინისტრაციულ დანახარჯებთანაა დაკავშირებული. მე-11 მუხლით კი, საბჭო ამტკიცებს ფუნქციონირებისათვის საჭირო წლიურ ბიუჯეტს და ათანხმებს საქართველოს ეროვნულ ბანკთან, თუმცა საიდან ფინანსდება ფონდის ხარჯები, კანონპროექტში პირდაპირ არაა მინიშნებული. სავარაუდოდ, მისი დაფინანსება მოხდება საქართველოს ეროვნული ბანკის ასიგნებებიდან, ამიტომ ხარჯების ოპტიმიზაციის თვალსაზრისით უმჯობესია ეროვნული ბანკის საბჭომ განახორციელოს ფონდის პოლიტიკის განსაზღვრა და ფონდს არ ჰყავდეს ცალკე არსებული საბჭო. რაც შეეხება კონსულტანტს, კონსულტანტის დაქირავების მიზნით დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე განსაზღვრული მომსახურების საფასურს ანაზღაურებს საქართველოს ეროვნული ბანკი. საბჭოს მდივნის საქმიანობის ანაზღაურებას კი ერთპიროვნულად განსაზღვრავს საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი, არადა ეს ფუნქცია ეროვნული ბანკის საბჭოს პირდაპირი ფუნქციაა და ეროვნული ბანკის პრეზიდენტმა (როგორც ეროვნული ბანკის საბჭოს თავმჯდომარემ) ის მხოლოდ ხელმოწერით უნდა დაადასტუროს.

კანონპროექტის მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტით, მომავალი თაობების ფონდის სამართლებრივი სტატუსი განისაზღვრება გენერალური მანდატით. სამართლებრივი სტატუსი აღნიშნული კანონით უნდა განისაზღვროს, ხოლო გენერალური მანდატით უნდა მოხდეს ფონდის მმართველისთვის დამატებითი პირობების და ვალდებულებების გადაცემა.

კანონპროექტის მე-16-მე-18 მუხლები მოიცავენ ანგარიშგებისა და აუდიტის პროცედურებს. ანგარიშგების ნაწილში არ არის მითითებული, რომ ფონდის მმართველის ანგარიში არის საჯარო, რითაც კიდევ ერთხელ ირღვევა საჯარო ფინანსების გამჭვირვალობის პრინციპი. ამასთან, ფონდის ანგარიშგების აუდიტის ტენდერში მონაწილეობის მიღება შეუძლიათ საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ აუდიტორულ კომპანიების სიაში შემავალ კომპანიებს, რითაც ირღვევა კონკურენციის უმთავრესი პრინციპები. აბსოლუტურად იგივე ითქმის სტაბილური განვითარების ფონდის ანგარიშგების გამჭვირვალობაზე.

კანონპროექტის 22-ე მუხლის მე-2 პუნქტით, საქართველოს ეროვნულ ბანკსა და საქართველოს მთავრობას შორის მართვის უფლების პირობებზე შეთანხმების შემდეგ, მართვის უფლებას ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა, რომლის საფუძველზეც ხორციელდება სტაბილური განვითარების ფონდის მართვა. აღნიშნულით კიდევ ერთხელ დასტურდება ეროვნული ბანკის ფუნქციების დაკნინება და მთავრობის ზეგავლენის გაძლიერება საქართველოს ეროვნულ ბანკზე.

და ბოლოს ყველაზე მთავარი: საფინანსო სფეროში დაგეგმილ ასეთ მნიშვნელოვან სიახლეს აუცილებელია ახლდეს ფინანსური გათვლები, თუ რა მოცულობის თანხების აკუმულირება მოხდება ფონდებში და რა სარგებელს მიიღებს ქვეყანა ასეთი ფონდების შექმნით. მითუმეტეს, ფონდების არარსებობის შემთხვევაში ეს შემოსავლები მიემართება სახელმწიფო ბიუჯეტში და შესაძლოა მისი ხარჯვა იმ პრინციპებით, რა პრინციპებზეც აგებულია ფონდების შექმნის იდეა.