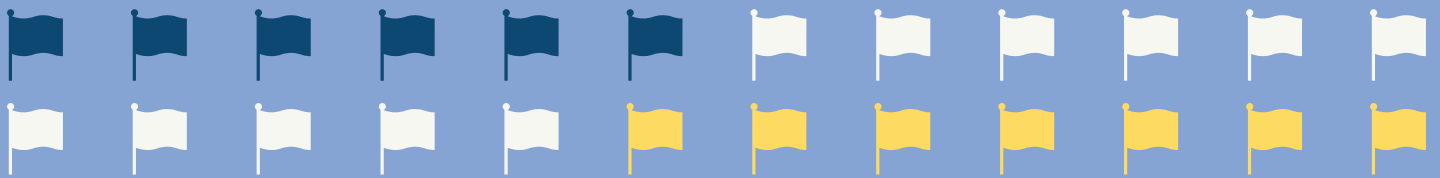


# საჯარო მმართველობის საუკეთესო ევროკული პრაქტიკა და საქართველო

## მიმართულება - საჯარო ფინანსების მართვა

საჯარო ფინანსების მართვა მნიშვნელოვნად განსხვავდება ევროკავშირის ქვეყნების მიხედვით მათი სხვადასხვა მახასიათებლის გათვალისწინებით. **ევროკავშირის წევრ ექვს ქვეყანას საერთოდ არ აქვს საშუალოვადიანი ბიუჯეტის ჩარჩო (MTBF), 11 ქვეყანა მას ფართოდ იყენებს პრაქტიკაში, შვიდ ქვეყანას კი სავალდებულო MTBF აქვს.**



ევროკავშირის წევრი ქვეყნების უმრავლესობაში მთავრობა იღებს და პარლამენტში განსახილველად აგზავნის საშუალოვადიან ფისკალურ გეგმას, რომელიც პარლამენტის მიერ დამტკიცებას არ საჭიროებს. ამის მიუხედავად, ავსტრია, ჩეხეთი, საფრანგეთი, საბერძნეთი, ლატვია, ლიეტუვა, ლუქსემბურგი, რუმინეთი, სლოვენია და შვედეთი აღნიშნულს სავალდებულოდ მიიჩნევენ.



ევროკავშირის ქვეყნებისთვის სპეციფიკური MTBF-ების აბსოლუტური უმრავლესობა მოიცავს სამწლიან პერიოდს, ე.ი. t + 1-დან t + 3-მდე (t არის დასაგეგმი წელი). გარდა ამისა, საკმაოდ ბევრ წევრ ქვეყანაში საბიუჯეტო ორგანოები ვალდებულნი არიან წარადგინონ გეგმები შემდეგი ოთხი წლისთვის (ავსტრია, დანია, ესტონეთი, ფინეთი, გერმანია, საბერძნეთი, იტალია, ლუქსემბურგი, ნიდერლანდები და პორტუგალია). ფინეთში გამოყენებული MTBF განისაზღვრება ფიქსირებულად ოთხი წლის ვადით.



ფინეთის, ნიდერლანდებისა და გაერთიანებული სამეფოს საშუალოვადიანი დაგეგმვის დოკუმენტები მოიცავს განსაზღვრულ ვადას საბიუჯეტო წლის მიღმა და მათზე არ ვრცელდება მოძრავი რეჟიმი.



ცენტრალური მთავრობისთვის ხარჯების გლობალური ქერის დადგენის თვალსაზრისით, შვედეთში საბიუჯეტო ზღვარი შეადგენს  $t$  წლის პროგნოზირებული ხარჯებისთვის 1% -ს, 1,5%-ია  $t + 1$  წლისთვის, 2% -  $t + 2$  წლისთვის და 3% -  $t + 3$  წლისთვის. ფინეთში ცენტრალური მთავრობისთვის ხარჯების ქერი განისაზღვრება არსებული სიტუაციის გათვალისწინებით, შემდეგ კი ხდება მათი მორგება ინფლაციის დონესთან და, ძირითადად, მათში რაიმე სხვა გადასინჯვა არ არის გათვალისწინებული ისევე, როგორც ნიდერლანდების შემთხვევაში. ავსტრიაში დადგენილი ხარჯების ქერი სავალდებულოა, მაგრამ კანონმდებლობა მოიცავს ხარჯების კატეგორიების ჩამონათვალს, რომლებიც ყოველწლიურად უნდა იყოს მორგებული ახალ პროგნოზებზე, რაც მოქნილობასა და გამჭვირვალობას უზრუნველყოფს.



შვედეთის, ფინეთის, ნიდერლანდებისა და ავსტრიის მიერ ამჟამად გამოყენებული ფიქსირებული საერთო ქერის მიდგომა ადგენს ორი ან მეტი წლის განმავლობაში ცენტრალური მთავრობის ხარჯების სავალდებულო ზღვარს და ამ პერიოდის განმავლობაში არ სწორდება. აღნიშნული მოდელი ხასიათდება შედარებით სრულყოფილი (მრავლისმომცველი) ხასიათით და კონტროლის უფრო მაღალი ხარისხით საერთო/აგრეგირებულ დონეზე, მაგრამ ინარჩუნებს მეტ მოქნილობას იმისთვის, რომ შემდგომ გადასინჯოს და გადაანაწილოს ხარჯები.



ევროკავშირის ზოგიერთ წევრ ქვეყანაში ნებადართულია დაუხარჯავი ასიგნებების გადატანა შემდეგ საბიუჯეტო წელს - ესტონეთში ამგვარი გადატანის ლიმიტად დადგენილია მთლიანი ხარჯების 3% (საინვესტიციო და ევროკავშირის მიერ ნაწილობრივ დაფინანსებული პროექტების გარდა), ავსტრია კი ითვალისწინებს ნებისმიერი დაუხარჯავი ასიგნებებისგან შეუზღუდავი რეზერვების შექმნის შესაძლებლობას.

### საქართველოს საჯარო ფინანსების მართვის ანალიზის მიზნები:

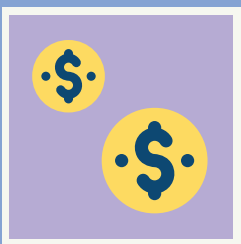
საქართველოში საჯარო ფინანსების რეფორმამ, რომელიც 2004 წლიდან დაიწყო, მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია:

- ✓ დამკვიდრდა ფისკალური დისციპლინა და ფისკალური წესები;
- ✓ დაიხვეწა პროგრამული ბიუჯეტირების მომზადების პროცესი და ხარისხი;
- ✓ ბიუჯეტირების, ხაზინის და სხვა დაკავშირებული სფეროებისათვის ჩამოყალიბდა და სრულყოფილად ფუნქციონირებს ელექტრონული სისტემები (ePFMS);
- ✓ განხორციელდა საგადასახადო პოლიტიკის ძირეული რეფორმა;
- ✓ ფუნქციონირებს საჯარო ფინანსების მართვის საინფორმაციო სისტემა (PFMIS);
- ✓ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური გარდაიქმნა ტრადიციული მაკონტროლებელი - ინსპექტირების ფუნქციის განმახორციელებელი ორგანიზაციიდან ახალ, თანამედროვე ინსტიტუტად, რომელიც ფინანსურ, შესაბამისობისა და ეფექტიანობის აუდიტებს საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის შესაბამისად ატარებს;

- ✔ მართვის რეფორმის ფარგლებში მოხდა ყველა დონის ბიუჯეტისა (ავტონომიური რესპუბლიკები და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები) და ყველა საბიუჯეტო ორგანიზაციის (მათ შორის სსიპ/ა(ა)იპ-ების) შემოსულობებისა და გადასახდელების მოქცევა ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემაში.

საჯარო ფინანსების მართვის თვალსაზრისით მიღწეული პროგრესის მიუხედავად აღნიშნული მიმართულებით რჩება გარკვეული გამოწვევები, რომლებსაც საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა სრულყოფილად არ ასახავდა. კერძოდ:

- ✔ ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების (BDD) დოკუმენტი, რომელიც საშუალოვადიანი დაგეგმვის მთავარი ინსტრუმენტია, მისი განხილვის პროცედურების გათვალისწინებით ვერ უზრუნველყოფს პროგნოზების სიზუსტეს.
- ✔ სახელმწიფო საწარმოების ფინანსები, რომლებიც ფუნქციურად სახელმწიფო სერვისებს გასცემენ, არ არის მოქცეული ხაზინის ერთიან სისტემაში, რაც საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის შესახებ ერთიანი სრული სურათის შექმნას უშლის ხელს.
- ✔ სამოქმედო გეგმა არ შეიცავს სრულად ფისკალურ რისკებს და ყურადღების მიღმა ტოვებს ისეთ მნიშვნელოვან რისკებს, როგორებიცაა მაგალითად, მთავრობის ვალი, საპროცენტო განაკვეთები, მშპ-ს საპროგნოზო მოცულობა, გაცვლითი კურსის ცვლილება, ინფლაცია.
- ✔ საჯარო ფინანსების მართვის მიმართულებით ანგარიშვალდებულების მისაღწევად სამოქმედო გეგმას აკლია ისეთი მნიშვნელოვანი კომპონენტი, როგორიცაა დამოუკიდებელი ორგანოების მიერ ბიუჯეტის შესრულებაზე ზედამხედველობა.
- ✔ გეგმა არ შეიცავს არც სახელმწიფო შესყიდვების სეგმენტს და საჯარო ფინანსების ხარჯვის შიდა და გარე ზედამხედველობის (აუდიტის) მექანიზმებს, რაც უზრუნველყოფდა შესაბამისი პროცედურების გამჭვირვალობას.



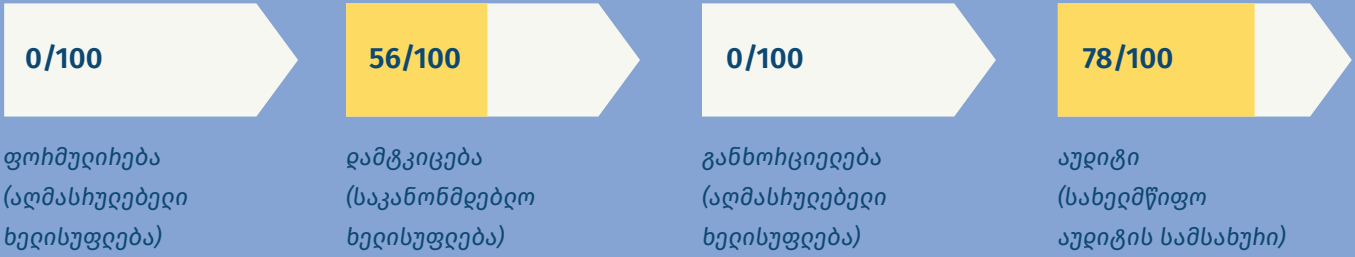
ღია ბიუჯეტის 2019 წლის კვლევის მიხედვით საბიუჯეტო პროცესებში საზოგადოების მონაწილეობის კუთხით საქართველოს 100-დან 28 ქულა აქვს. ყველაზე ნაკლები - 0 ქულით არის შეფასებული საზოგადოების ჩართულობა ბიუჯეტის ფორმულირების და დაგეგმვის პროცესში, რაც იმაზე მეტყველებს, რომ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, მიუხედავად სხვადასხვა სამუშაო ჯგუფებისა, ვერ უზრუნველყოფს სრულფასოვან მექანიზმს საზოგადოების ფართო ჩართულობისა სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე.



შედარებით ქმედითია საკანონმდებლო ორგანოში გადაგზავნილი, უკვე ფორმულირებული ბიუჯეტის განხილვაში ჩართულობის მექანიზმები (56 ქულა). ასევე საქართველოს საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელი აქვს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მხრიდან სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის თუ მიმდინარეობის/შესრულების პროცესის შეფასების კუთხით ჩართულობაშიც (78 ქულა). რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის გეგმის განხორციელების პროცესში ჩართულობას, გამოწვევები დიდია და მაჩვენებელიც შესაბამისად დაბალია - 0 ქულა.



## საბიუჯეტო პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობები



მცხე: 0-40; შებლუფელი: 41-60; სათანადო: 61-100

### რეკომენდაციები:

საქართველოში მიმდინარე საჯარო მმართველობის რეფორმის უმნიშვნელოვანესი კომპონენტის, საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის ეფექტიანობის გასაუმჯობესებლად მნიშვნელოვანი იქნება შემდეგი რეკომენდაციების გათვალისწინება:

- საბიუჯეტო პროცესში ბიუჯეტის ფორმულირების ეტაპზე უნდა იქნეს უზრუნველყოფილი საზოგადოების ჩართულობა და პროცესის მაქსიმალური ინკლუზიურობა.
- სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს უნდა დაემატოს ინფორმაცია ფისკალური რისკების შესახებ. მაგალითად, ინფორმაცია სახელმწიფო საწარმოებისთვის გადაცემულ ტრანსფერებზე, მათ კვაზი-ფისკალურ საქმიანობასა და საბიუჯეტო წლის საგადასახადო დანახარებებზე.
- მოქალაქეთა მონაწილეობის გასაუმჯობესებლად პასუხისმგებელმა ორგანომ ორიენტირი უნდა აიღოს აგრეთვე ფისკალური გამჭვირვალობის გლობალური ინიციატივის (GIFT) პრინციპებზე.
- უნდა დაინერგოს საპილოტე მექანიზმები სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმულირების და ბიუჯეტის შესრულების მონიტორინგის დროს საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველსაყოფად.
- საბიუჯეტო პროცესში აქტიურად უნდა ჩაერთოს საზოგადოების ყველაზე მოწყვლადი და ნაკლებად წარმოდგენილი ჯგუფები პირდაპირი გზით ან მათი ინტერესების წარმომადგენელი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მეშვეობით.
- ბიუჯეტის ექვსი თვის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი უნდა იყოს მიმდინარე წლის ბოლომდე მოსალოდნელი შემოსავლების შესახებ განახლებული მონაცემები და მათი შედარება თავდაპირველ პროგნოზებთან.
- მოქალაქის საბიუჯეტო გზამკვლევის შემუშავებისას საზოგადოების ჩართულობა უკეთ უნდა იყოს უზრუნველყოფილი.
- BDD დოკუმენტი გახდეს უფრო ზუსტი პროგნოზების ნაწილში და სწორად დაგეგმილი პროცესის შედეგად მინიმუმამდე შემცირდეს ბიუჯეტის კანონში ცვლილებების საჭიროებები.



ევროკავშირი საქართველოსთვის  
The European Union for Georgia



ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი

დოკუმენტი მომზადდა ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) მიერ ევროკავშირის (EU) მხარდაჭერით. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია IDFI და შესაძლოა, რომ იგი არ გამოხატავდეს ევროკავშირის შეხედულებებს.