საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის შუალედური ანტერნატიული ანგარიში

მიმართულება:
საჯარო ფინანსები

2020

ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia

IDFI
ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი

საქართველოს
ახალგაზრდა
იურისტთა
ასოციაცია

საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის შუალედური ალტერნატიული ანგარიში

მიმართულება: საჯარო ფინანსები

დოკუმენტი მომზადდა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (GYLA) მიერ ევროკავშირის (EU) მხარდაჭერით. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და იგი შესაძლოა არ ასახავდეს ევროკავშირის შეხედულებებს.

სარჩევი

ძირითადი მიგნებები 6

1. შესავალი 8

2. მეთოდოლოგია 9

2.1. სამოქმედო გეგმის ზოგადი შეფასება 11

2.2. ამოცანებისა და აქტივობების შესრულება 11

2.3. მონიტორინგის ინსტრუმენტები 11

2.4. მონიტორინგის წყაროები 12

3. სამოქმედო გეგმის საჯარო ფინანსების მიმართულების ზოგადი შეფასება 15

4. სამოქმედო გეგმის საჯარო ფინანსების მართვის მიმართულების შესრულების მონიტორინგი 18

5. რეკომენდაციები 27

ძირითადი მიგნებები

მონიტორინგის პროცესში რამდენიმე მნიშვნელოვანი მიგნება გამოვლინდა. 2019 წლის საანგარიშო პერიოდისთვის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული:

- 3 ამოცანიდან 1 სრულად არის შესრულებული, 1 - ნაწილობრივ, ხოლო 1 - შეუსრულებელია;
- 5 აქტივობიდან 2 სრულად არის შესრულებული, 1 - მეტწილად, 2 - ნაწილობრივ;
- აქტივობა (5.2.3), რომელიც ეხება სახელმწიფო საწარმოებისთვის კვარტალური და წლიური ანგარიშგების მოთხოვნების შემუშავებას, სრულად იფარება მეორე ამოცანის აქტივობებით (5.2.1 და 5.2.2), რომლებიც მოიცავს საწარმოებისთვის დამატებითი ანგარიშგების სტანდარტების დაწესებას. შესაბამისად, ამგვარი გადაწყვეტა ხელს უწყობს დამატებითი რესურსების ხარჯვას და აქტივობების დუბლირებას.

შესავალი

საქართველო-ევროკავშირს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებაში საქართველოს ხელისუფლება აღიარებს მთელი რიგი რეფორმების აუცილებლობას, მათ შორის, კარგი მმართველობის, საჯარო სამსახურის, საჯარო მმართველობის, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და სხვა სფეროებში.[1] 2015 წელს დაწყებულ საჯარო მმართველობის რეფორმას სწორედ ასოცირების შესახებ შეთანხმება დაედო საფუძვლად. მაშინ მთავრობამ დაამტკიცა საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი და პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია. ამ დოკუმენტებით მან დაკისრებული ვალდებულებების შესრულების მზადყოფნა გამოთქვა.

ყოველ ორ წელიწადში ერთხელ მთავრობა შეიმუშავებს და ამტკიცებს სამოქმედო გეგმას. 2019 წელს მომზადდა რიგით მესამე სამოქმედო გეგმა, რომელიც მოიცავს 6 მიმართულებას: პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია, ადამიანური რესურსების მართვა, ანგარიშვალდებულება, სახელმწიფო სერვისების მიწოდება, საჯარო ფინანსების მართვა და ადგილობრივი თვითმმართველობა.

წინამდებარე დოკუმენტი ეხება რეფორმის მე-5 სფეროს, საჯარო ფინანსების ნაწილს.

საჯარო ფინანსების რეფორმა საქართველოში 2007 წლიდან მიმდინარეობს. არსებული პრაქტიკის გაუმჯობესებისა და საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოების მიზნით გასატარებელი ღონისძიებები გაწერილი იყო არა მხოლოდ ფინანსთა სამინისტროს სამოქმედო გეგმებში, არამედ სხვა უწყებების მიერ შემუშავებულ დოკუმენტებშიც (ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა; ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა; საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმა).

რეფორმამ მოიტანა ისეთი მნიშვნელოვანი შედეგები, როგორებიცაა, მაგალითად:[2]

- საჯარო ფინანსების გამჭვირვალობის გაზრდა;
- ფისკალური დისციპლინისა და ფისკალური წესების დამკვიდრება;
- გაძლიერებული და გაღრმავებული უწყებათაშორისი ფისკალური ურთიერთობები;
- პროგრამული ბიუჯეტირების მომზადების პროცესის გაუმჯობესება;
- ბიუჯეტირების, ხაზინის და სხვა დაკავშირებული სფეროებისთვის ელექტრონული სისტემების შექმნა;
- საგადასახადო პოლიტიკის რეფორმა და სხვა.

მიღწეული პროგრესი დასტურდება საერთაშორისო კვლევების შედეგებით. მაგალითად, **„სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების PEFA“** 2017 წლის შეფასებაში დაიმსახურა „A“,[3] ასევე, **„ღია ბიუჯეტის ინდექსში“** 2017 წელს მოექცა სრულიად გამჭვი-

1 „ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის“, პრეამბულა, https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0.

2 „საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2018-2021“, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, გვ. 2, https://bit.ly/36vWPrE.

3 „სახელმწიფო ხარჯების და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA) ეფექტიანობის შეფასების ანგარიში“, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, 29 ივნისი, 2018, https://bit.ly/2XvE2c8.

რვალე ქვეყნების ჩამონათვალში და დაიმსახურა გამჭვირვალობის ნაწილში - 82/100 ქულა, მოქალაქეთა მონაწილეობის ნაწილში - 22/100 ქულა.[4]

ამის მიუხედავად, კვლავ არსებობს ნაბიჯების გადადგმის საჭიროება ბიუჯეტის დაგეგმვის ეფექტურობისა და საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ასამაღლებლად.[5]

4 „OPEN BUDGET SURVEY 2017", Georgia, International Budget Partnership (IBD), საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, https://bit.ly/2KXvg0D.

5 „საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმა 2019-2020", საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის ვებგვერდი, 10 ივნისი, 2019, გვ. 18, https://bit.ly/3goUh3j.

მეთოდოლოგია

წინამდებარე დოკუმენტის მიზანია საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის მონიტორინგი და გატარებული პოლიტიკის შეფასება. ანგარიშში შეფასებულია 2019 წლისთვის დაგეგმილი თითოეული აქტივობის შესრულების მდგომარეობა, რაც ეფუძნება სამოქმედო გეგმით განსაზღვრულ ინდიკატორებს.

მონიტორინგის შედეგები შემდეგი სტრუქტურითაა წარმოდგენილი:

1. საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის ზოგადი შეფასება;
2. სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამოცანებისა და მათ განსახორციელებლად 2019 წელს დაგეგმილი აქტივობების შესრულების გაზომვა, რაც რაოდენობრივ და ხარისხობრივ კრიტერიუმებს ეფუძნება.

2.1. სამოქმედო გეგმის ზოგადი შეფასება

მონიტორინგის ამ ნაწილში შეფასდა საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევითა და სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული მიზნებისა და ამოცანების შესაბამისობა არსებულ გამოწვევებთან. ამისთვის ჩატარდა სიტუაციის ანალიზი საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების ანგარიშებზე, კვლევებზე, რეკომენდაციებსა და სხვა ინფორმაციაზე დაყრდნობით.

ამავე ნაწილში შეფასდა სამოქმედო გეგმის სტრუქტურული გამართულობა და ამოცანების, ინდიკატორებისა და აქტივობების ე.წ. S.M.A.R.T. კრიტერიუმებთან (რომელთა მიხედვით, სამოქმედო გეგმის აღნიშნული კომპონენტები უნდა იყოს სპეციფიკური, გაზომვადი, მიღწევადი, რეალური და დროში განსაზღვრული) შესაბამისობა.

2.2. ამოცანებისა და აქტივობების შესრულება

სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამოცანებისა და აქტივობების შესაფასებლად გამოყენებულია რაოდენობრივი ან/და ხარისხობრივი ინდიკატორები.

ამოცანებისა და აქტივობების შესრულებას მიენიჭა ოთხიდან ერთი სტატუსი:

1. **სრულად შესრულებული** - აქტივობა/ამოცანა სრულად შესრულდა ან თითქმის სრულად შესრულდა და მხოლოდ უმნიშვნელო ნაწილია დასასრულებელი;
2. **მეტწილად შესრულებული** - აქტივობის/ამოცანის ძირითადი ნაწილი შესრულდა, თუმცა, გარკვეული ნაწილი ისევ შესასრულებელია;
3. **ნაწილობრივ შესრულებული** - აქტივობის/ამოცანის გარკვეული ნაწილია შესრულებული და ძირითადი ნაწილი არ შესრულებულა;
4. **შეუსრულებელი** - აქტივობა/ამოცანა საერთოდ არ შესრულებულა ან იმდენად უმნიშვნელო ნაწილი შესრულდა, რომ პროგრესის დაფიქსირება ფაქტობრივად შეუძლებელია.

მონიტორინგის საანგარიშო პერიოდია 2019 წელი. შესაბამისად, შეფასდება რეფორმის ის ნაწილი, რომლის განხორციელება დაგეგმილი იყო 2019 წლის განმავლობაში.

2.3. მონიტორინგის ინსტრუმენტები

მონიტორინგის ფარგლებში შეფასება ძირითადად დაეყრდნო კანონმდებლობის, საერთაშორისო სტანდარტებისა და სხვადასხვა ინსტრუმენტით საჯარო მმართველობის რეფორმასთან დაკავშირებული ვალდებულებების ანალიზს. მონიტორინგის ფარგლებში შეფასდა საკანონმდებლო და სხვა ნორმატიული მასალა. გარდა ამისა, მონიტორინგის ჯგუფმა შეისწავლა საერთაშორისო სტანდარტები და ის ვალდებულებები, რომლებიც საქართველომ საჯარო მმართველობის მიმართულებით აიღო.

2.4. მონიტორინგის წყაროები

მონიტორინგი დაეყრდნო შემდეგ ძირითად წყაროებს:

- საჯარო ინფორმაცია

საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის შინაარსით განცხადებები გაიგზავნა პასუხისმგებელ უწყებებში, იუსტიციის სამინისტროსა და მთავრობის ადმინისტრაციაში. ასევე, აღნიშნული დოკუმენტი დაეყრდნო ღია წყაროებში, ვებგვერდებზე, სახელმწიფო უწყებების ანგარიშებში არსებულ ინფორმაციას.

- ჯგუფური ინტერვიუები და სამუშაო შეხვედრები

მონიტორინგის მეთოდოლოგია ითვალისწინებდა ჯგუფურ ინტერვიუებსა და სამუშაო შეხვედრებს, თუმცა, წინამდებარე მონიტორინგის ანგარიშის შემუშვების დროს მათი ჩატარება არ გამხდარა საჭირო.

სამოქმედო გეგმის საჯარო ფინანსების მიმართულების ზოგადი შეფასება

მე-5 სფეროს სამოქმედო გეგმის სტრუქტურა, ამოცანების, აქტივობებისა და ინდიკატორების ფორმულირება, წინა წლებთან შედარებით, საგრძნობლად გაუმჯობესდა. მაგალითად, 2015 წლის საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმას ჰქონდა 2 ძირითადი ამოცანა.[6] პირველი გულისხმობდა საჯარო ფინანსების მართვის 2014-2017 წლების სტრატეგიისა და 2015 წლის სამოქმედო გეგმის განხორციელებას.[7] ამგვარი ზოგადი ჩანაწერის გაზომვა S.M.A.R.T. კრიტერიუმით შეუძლებელია. 2017-2018 წლების რეფორმა, ფაქტობრივად, სრულად იმეორებდა ფინანსთა სამინისტროს სტრატეგიით გათვალისწინებულ აქტივობებს, ხოლო შედეგების ინდიკატორების დიდი ნაწილი არ აკმაყოფილებდა S.M.A.R.T. კრიტერიუმებს. განსახილველ დოკუმენტში კი ინდიკატორები ბევრად უფრო სპეციფიკური და გაზომვადია, რაც მონიტორინგის პროცესს მნიშვნელოვნად ამარტივებს და კარგი პრაქტიკაა. ამის მიუხედავად, გამოიკვეთა შემდეგი ხარვეზები:

- **ნაკლებად ამბიციური ამოცანები:** ახალი დოკუმენტი არ ითვალისწინებს ამბიციურ რეფორმებს. ამის საპირისპიროდ, ის, ძირითადად, იმგვარ ვალდებულებებს იღებს, რომლებიც უკვე ისედაც არსებობს. მაგალითად, რეფორმის მე-3 ამოცანა, რომელიც გულისხმობს მოქალაქეთა საბიუჯეტო დოკუმენტაციის მომზადებას და ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში საზოგადოების ჩართულობის მექანიზმის შექმნას, გათვალისწინებულია ფინანსთა სამინისტროს საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგიაშიც.[8] იგივე მდგომარეობაა რეფორმის 1-ლ და მე-2 ამოცანებთან მიმართებით, რომლებიც ეხება საშუალოვადიანი დაგეგმვის მდგრადობისა და, ფისკალური რისკების მართვის გაძლიერების მიზნით, სახელმწიფო საწარმოების დაფარვის მაჩვენებლის გაზრდას.

- **ინდიკატორების ბუნდოვანება:** მიუხედავად იმისა, რომ წინა სამოქმედო გეგმასთან შედარებით, მათი ხარისხი გაუმჯობესდა, დოკუმენტში მაინც ხშირად გვხვდება ბუნდოვანი ინდიკატორები. მაგალითად, ერთ-ერთის მიხედვით: „BDD ნათლად უნდა ასახავდეს ინფორმაციას არსებული და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ“. გაუგებარია, რას გულისხმობს „ნათლად“ ასახული ინფორმაცია და, რეალურად, რა მეთოდოლოგიითა და კრიტერიუმებით მოხდება დოკუმენტის ხარისხის გაზომვა და შეფასება;

- **საკვანძო საკითხების გამოტოვება:** მართალია, სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთი ამოცანა ითვალისწინებს სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებულ ვალდებულებებს, როგორიცაა მათი კორპორატიზაციის სტრატეგიის შემუშავება და ამ საწარმოთა იდენტიფიცირება საზოგადოებრივი ინტერესის საწარმოებად (5.2.), თუმცა გამორჩენილია ამ სფეროსთვის დამახასიათებელი საკვანძო საკითხი - არ არსებობს განსაზღვრული პოლიტიკა სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნების კრიტერიუმებთან დაკავშირებით.

საჯარო ფინანსების რეფორმის ამოცანები, წინა წლებისგან განსხვავებით, მნიშვნელოვნად

6 „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020“, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია და სამთავრობო გეგმებისა და ინოვაციების სამსახური, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის ვებგვერდი, 25 მაისი, 2015, გვ. 34, https://bit.ly/2LYIdrq.

7 იქვე.

8 „საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2018-2021“, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, გვ. 10, https://bit.ly/36vWPrE.

არ იმეორებს სხვა სამოქმედო გეგმების ამოცანებს. სამოქმედო გეგმა საჯარო ფინანსების ნაწილში საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ეფექტურ ჩართულობას შეეხება;[9] მაშინ, როცა ანტიკორუფციულ გეგმაში ძირითადი აქცენტი კეთდება აუდიტის სამსახურის ინსტიტუციურ გაძლიერებასა და, ზოგადად, მისი საქმიანობის გაუმჯობესებაზე, საჯარო ფინანსების მართვის ელექტრონული სისტემების ფუნქციონალებისა და სერვისების განვითარებაზე, საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (IPSAS) დანერგვაზე და სხვა.

9 „ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმა", საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტი, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ვებგვერდი, 12 ნოემბერი, 2018, გვ. 24-25, https://bit.ly/2M0s2Kd.

სამოქმედო გეგმის საჯარო ფინანსების მართვის მიმართულების შესრულების მონიტორინგი

საჯარო მმართველობის რეფორმის V სფერო მიზნად ისახავს საჯარო ფინანსების მართვასთან დაკავშირებული პროცესების გაუმჯობესებასა და საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოებას. რეფორმა ითვალისწინებს: (1) საშუალოვადიანი დაგეგმვის მდგრადობის გაძლიერებას, (2) ფისკალური რისკების მართვის ეფექტიანობის გაზრდას, (3) საბიუჯეტო პროცესის მეტი გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფას.

სამოქმედო გეგმა მოიცავს 3 ამოცანას, 7 აქტივობას და 13 ინდიკატორს. აქტივობების ძირითადი ნაწილი 2020 წლის ბოლომდე უნდა დასრულდეს.

ამოცანა 5.1: ბიუჯეტის დაგეგმვის ეფექტურობის გაზრდის მიზნით, საშუალოვადიანი დაგეგმვის მდგრადობის გაძლიერება

საჯარო ფინანსების რეფორმის 1-ლი ამოცანის მიზანია ბიუჯეტის ეფექტურობის გაზრდა ხარჯების საშუალოვადიანი (MTBF - Medium Term Budget Framework) დაგეგმვის მდგრადობის გაძლიერების გზით. ეს უზრუნველყოფს მთავრობის პროგრამისა და სხვადასხვა სექტორის სტრატეგიების თავსებადობას საშუალოვადიან პარამეტრებთან.[10] აღნიშნული საშუალებას აძლევს მთავრობას, კონკრეტული საბიუჯეტო წლის მიღმა გააფართოოს ფისკალური პოლიტიკის ჰორიზონტი.

საშუალოვადიანი პროგნოზების სიზუსტის, სანდოობის და წლიურ გეგმებთან კავშირების გაძლიერებას ასევე ითვალისწინებს ფინანსთა სამინისტროს 2018-2021 წლების სტრატეგია.[11]

ამოცანის შედეგის ინდიკატორები:

1. ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტის (BDD) ხარისხი
2. მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების სიზუსტე

ამოცანის შესრულების სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულებული

1-ლ ამოცანას აქვს 2 ინდიკატორი:

1-ლი ინდიკატორის შეფასება ხდება ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტზე (BDD) დაყრდნობით. BDD ნათლად უნდა ასახავდეს ინფორმაციას არსებული და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ, არანაკლებ ორი სამინისტროს მაგალითზე.

ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, ამ საკითხთან დაკავშირებით 2018 წლიდან მიმდინარეობს სამუშაოები.[12] ჩატარდა შეხვედრები საპილოტე სამინისტროებთან: (1) განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის; (2) გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის; (3) ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის.[13] შეხვედრები 2020 წლის 1-ლი მარტიდან განახლდა.

ამ ამოცანის შედეგის ინდიკატორი გაიზომება 2020 წელს 2021-2024 წლების BDD-ის ხარისხზე დაყრდნობით. **ამრიგად, ამ კომპონენტის განხორციელება შესრულების პროცესშია, ხოლო მისი სტატუსია: ნაწილობრივ შესრულებული.**

მე-2 ინდიკატორი სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA - Public Expenditure and Financial Accountability)[14] 2020 წლის ანგარიშზე დაყრდნობით ფასდება.

10 „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის წლიური ანგარიში (იანვარი-დეკემბერი, 2019)", საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, საჯარო მმართველობის სამმართველო, პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის დეპარტამენტი, 2020. გვ. 64.

11 „საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2018-2021", საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, გვ. 3, https://bit.ly/36vWPrE.

12 საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2020 წლის 5 თებერვლის N08-02/12379 წერილი.

13 იქვე.

2018 წლის ანგარიშის მიხედვით, საქართველო შეფასებულია საუკეთესო (A) ქულით,[15] შესაბამისად, ეს ინდიკატორი გულისხმობს ამ მაჩვენებლის შენარჩუნებას.

PEFA-ს 2020 წლის დოკუმენტი ჯერ არ არის გამოცემული, აქედან გამომდინარე, **ეს კომპონენტი სცდება წინამდებარე დოკუმენტის საანგარიშო პერიოდს და მომდევნო კვლევაში შეფასდება.**

აქტივობა 5.1.1: არსებული და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ ინფორმაციის ანალიზი

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

1. ჩატარებულია სამუშაო შეხვედრები საპილოტე სამინისტროების პოლიტიკის განმახორციელებელი და საფინანსო-ეკონომიკური დეპარტამენტების წარმომადგენლებთან არსებული და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ ინფორმაციის მომზადების შესახებ

2. არანაკლებ 4 საპილოტე სამინისტროს არსებული და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ ინფორმაცია მომზადებულია და ასახულია ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების (BDD) დოკუმენტში

აქტივობის შესრულების სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულებული

1-ლ აქტივობას აქვს ორი ინდიკატორი, რომელიც მას ხარისხობრივად აფასებს.

1-ლი ინდიკატორი პილოტ სამინისტროებთან ჩატარებული შეხვედრების საფუძველზე უნდა შეფასდეს.

ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის შესადგენად განსახორციელებელი ღონისძიებების შესახებ მთავრობის დადგენილება ითვალისწინებს სამინისტროების მიერ ინფორმაციის მომზადებას მიმდინარე (საბაზისო) და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ.[16] ამ მიზნით, 2019 წელს შეირჩა საპილოტე სამინისტროები, რომლებთან დაკავშირებით ინფორმაცია აისახება 2021-2024 წლების ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტის (BDD) საბოლოო ვერსიაში.[17]

შეხვედრები საპილოტე სამინისტროებთან დაგეგმილია 2020 წლის 1-ლი მარტიდან,[18] რაც

14 სახელმწიფო ხარჯების და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA) შეფასება შემუშავებულია სხვადასხვა აქტორის მიერ, როგორიცაა, inter alia, ევროკომისია, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი და მსოფლიო ბანკი. მისი დანიშნულებაა საქართველოში საჯარო ფინანსების რეფორმის განხილვა. იგი აფასებს წინა წლებში განხორციელებული და PEFA-ს შეფასების შემდეგ სახელმწიფოს მიერ გატარებული რეფორმების შედეგად მიღწეულ შედეგებს.

15„სახელმწიფო ხარჯების და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA) ეფექტიანობის შეფასების ანგარიში“, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, 29 ივნისი, 2018, https://bit.ly/2XvE2c8.

16 საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 1-ლი მარტის N107 დადგენილება „2019-2022 წლების ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის შედგენის მიზნით განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ“, მე-2 მუხლი.

17 საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2020 წლის 5 თებერვლის N08-02/12379 წერილი.

18 იქვე.

სცდება 2019 წლის საანგარიშო პერიოდს. თუმცა, რადგან სამუშაოები დაწყებულია, ეს აქტივობა ნაწილობრივ შესრულებულად მიიჩნევა.

მე-2 ინდიკატორი გაიზომება 2020 წელს, 2021-2024 წლების BDD-ის ხარისხზე დაყრდნობით, სადაც იქნება ინფორმაცია არანაკლებ 4 საპილოტე სამინისტროს არსებული და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ.

ამრიგად, ეს კომპონენტი სცდება წინამდებარე დოკუმენტის საანგარიშო პერიოდს და მომდევნო კვლევაში შეფასდება.

ამოცანა 5.2: მაკროფისკალური სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნით, ფისკალური რისკების მართვის ეფექტიანობა

ფისკალური რისკების მართვის ეფექტიანობის გაძლიერება გულისხმობს სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის განვითარებას და სახელმწიფო საწარმოების მართვის ერთიანი სისტემის ჩამოყალიბებას. ასევე, საწარმოების კლასიფიცირებას, პირობითი ვალდებულებებისა და მათი ოპერაციებიდან გამომდინარე სხვა შესაძლო ფისკალური რისკების პრევენციას, რამაც უნდა გაზარდოს სახელმწიფო საწარმოთა წილი, რომელსაც ფარავს ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი.

ამოცანის შედეგის ინდიკატორი:

სახელმწიფო საწარმოთა წილი, რომელსაც ფარავს ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი

ამოცანის შესრულების სტატუსი: შეუსრულებული

მე-2 ამოცანის მიღწევა ფასდება რაოდენობრივად, ერთი ინდიკატორის საფუძველზე.

2020 წელს შემუშავებულ ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტში უნდა აისახოს ინფორმაცია სახელმწიფო საწარმოების 95%-ის თაობაზე. 2018-2021 წლის დოკუმენტი მოიცავს მონაცემებს 236 სახელმწიფო საწარმოს შესახებ. აქედან 159 - ცენტრალური, ხოლო 77 - ადგილობრივი ხელისუფლების საკუთრებაშია.[19] 2019 წლის ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტში წინა წლის მაჩვენებელი შენარჩუნდა და სახელმწიფო საწარმოთა დაფარვის არეალი სახელმწიფო საწარმოთა 85%-ს შეადგენს.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფო საწარმოთა წილი არ გაზრდილა, რაც ნიშნავს, რომ მეორე ამოცანა ვერ შესრულდა.

19 „ფისკალური რისკების ანალიზი 2018-2021 წწ.“, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, გვ. 15, https://bit.ly/35tJXSq.

აქტივობა 5.2.1: სახელმწიფო საწარმოთა კორპორატიზაციის სტრატეგიის შემუშავება[20]

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

სტრატეგია დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის ან ფინანსთა მინისტრის შესაბამისი ნორმატიული აქტით; საკითხის სახელმძღვანელო პრინციპები შემუშავებულია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ

აქტივობის შესრულების სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულებული

მე-2 ამოცანის პირველ აქტივობას 2 ინდიკატორი აქვს, რომელიც მას ხარისხობრივად აფასებს.

სახელმწიფო საწარმოთა კორპორატიზაციის სტრატეგიის დოკუმენტის მიზანია, დაადგინოს საწარმოთა კორპორატიული მართვის ძირითადი პრინციპები. ამ ეტაპზე ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებულია სტრატეგიის პროექტი, რომელიც აღნიშნულ პრინციპებს განსაზღვრავს.[21]

შესაბამისად, მე-2 ამოცანის 1-ლი აქტივობა ნაწილობრივ შესრულებულია.

აქტივობა 5.2.2: სახელმწიფო საწარმოთა იდენტიფიცირება საზოგადოებრივი ინტერესის საწარმოებად, „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ" საქართველოს კანონის შესაბამისად

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

სახელმწიფო საწარმოთა საზოგადოებრივი ინტერესის საწარმოებად იდენტიფიცირების მიზნით, შემუშავებულია შესაბამისი ნორმატიული აქტი და დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის ან ფინანსთა მინისტრის მიერ

აქტივობის შესრულების სტატუსი: სრულად შესრულებული

მე-2 ამოცანის მე-2 აქტივობას აქვს ერთი ინდიკატორი, რომელიც აქტივობის შესრულებას ხარისხობრივად აფასებს.

მთავრობამ დადგენილებით განსაზღვრა იმ სახელმწიფო საწარმოთა კრიტერიუმები, რომლებიც იდენტიფიცირდებიან საზოგადოებრივი დაინტერესების პირებად.[22]

20 მიუხედავად იმისა, რომ აქტივობის შესრულების ვადად განსაზღვრულია 2020 წელი, პასუხისმგებელმა უწყებამ მისი განხორციელება ვადაზე ადრე დაიწყო.

21 „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის წლიური ანგარიში (იანვარი-დეკემბერი, 2019)", გვ. 64.

22 საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 29 ნოემბრის N584 დადგენილება „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის მიერ იურიდიული პირის საზოგადოებრივი დაინტერესების პირად განსაზღვრის კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ".

სახელმწიფო საწარმოთა სდპ-ებად განსაზღვრის მიზანია:[23]

- საწარმოთა ანგარიშვალდებულების ხარისხის გაზრდა;
- მათ მიმართ ნდობის ამაღლება;
- პარტნიორების და მესამე პირების ინტერესების დაცვა.

შესაბამისად, მთავრობის მიერ ზემოთ აღნიშნული დადგენილება ადასტურებს, რომ აქტივობის ინდიკატორი სრულად შესრულებულია.

აქტივობა 5.2.3: ფისკალური რისკების იდენტიფიცირების დროისა და რისკების შემცირების სტრატეგიის გაუმჯობესების მიზნით, სახელმწიფო საწარმოთათვის კვარტალური და წლიური ანგარიშგების მოთხოვნების შემუშავება

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

ანგარიშგების მოთხოვნები დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის ან ფინანსთა მინისტრის შესაბამისი ნორმატიული აქტით

აქტივობის შესრულების სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულებული

მე-2 ამოცანის მე-3 აქტივობას აქვს ერთი ინდიკატორი, რომელიც შედეგს ხარისხობრივად აფასებს. თუმცა, ეს აქტივობა ცალკე არ განიხილება და დაიფარება 5.2.1. (სახელმწიფო საწარმოთა კორპორატიზაციის სტრატეგიის შემუშავება) და 5.2.2. (სახელმწიფო საწარმოთა იდენტიფიცირება საზოგადოებრივი ინტერესის საწარმოებად, „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ" საქართველოს კანონის შესაბამისად) აქტივობების ფარგლებში.

სტრატეგია და საწარმოთა კლასიფიკაცია მიზნად ისახავს სახელმწიფო საწარმოების მართვის ერთიანი სისტემის ჩამოყალიბების ხელშეწყობას. სახელმწიფო საწარმოების კრიტერიუმებთან ერთად, დადგინდა დამატებითი ანგარიშგების მოთხოვნები და სტანდარტები, რომლებიც ასევე გათვალისწინებული იქნება სტრატეგიაში (ამოცანა 5.2.1.). შესაბამისად, მათი განცალკევებულად შემუშავების საჭიროება აღარ არსებობს.

23 „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის წლიური ანგარიში (იანვარი-დეკემბერი, 2019)", გვ. 66.

ამოცანა 5.3: ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიზნით, საბიუჯეტო პროცესის მეტი გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფა

საჯარო ფინანსების მიმართულებით მე-3 ამოცანა მიზნად ისახავს საბიუჯეტო პროცესის მეტი გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფას. იგი გულისხმობს მოქალაქეების შესაძლებლობას, დაგეგმონ მომავალი წლის ბიუჯეტი პრიორიტეტის ან მხარჯავი დაწესებულების მიხედვით. ამან უნდა გაზარდოს საბიუჯეტო პროცესების გამჭვირვალობის ხარისხი.

ამოცანის შედეგის ინდიკატორები:

ღია ბიუჯეტის ინდექსის შეფასება მოქალაქეთა ჩართულობის და გამჭვირვალობის კუთხით

ამოცანის შესრულების სტატუსი: სრულად შესრულებული

მე-3 ამოცანა შეფასდა რაოდენობრივად, კერძოდ, ღია ბიუჯეტის ინდექსით[24] მინიჭებული ქულის საფუძველზე. ამოცანის მიზანია, წინა მაჩვენებელთან შედარებით, ქულის გაუმჯობესება ან, სულ მცირე, მისი შენარჩუნება.

საქართველომ 2017 წელს დაიმსახურა გამჭვირვალობის ნაწილში 82/100 ქულა, მოქალაქეთა მონაწილეობის ნაწილში - 22/100 ქულა.[25] 2019 წლის შედეგების მიხედვით, საქართველომ გამჭვირვალობის კუთხით დაიმსახურა 81/100 (რაც წინა შეფასებასთან შედარებით ერთი ქულით ნაკლებია), ხოლო მონაწილეობის ნაწილში - 28/100 ქულა[26] (6 ქულით მეტი).

შესაბამისად, ეს აქტივობა სრულად შესრულებულად ჩაითვლება.

აქტივობა 5.3.1: საბიუჯეტო დოკუმენტაციის, მათ შორის, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის, მისი შესრულების ანგარიშებისა და ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტის (BDD) შესახებ მოქალაქეთა გზამკვლევების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

საბიუჯეტო დოკუმენტაცია რედაქტირებად ფორმატში განთავსებულია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდზე

აქტივობის შესრულების სტატუსი: მეტწილად შესრულებული

24 ღია ბიუჯეტის ინდექსს შეიმუშავებს საერთაშორისო საბიუჯეტო თანამშრომლობა (IPB). IPB აქტიურად თანამშრომლობს სახელმწიფოებთან, ბიზნესებთან, სამოქალაქო საზოგადოებასა და სხვა დაინტერესებულ მხარეებთან. ღია ბიუჯეტის ინდექსის შეფასება ხდება 2 წელიწადში ერთხელ.

25 „OPEN BUDGET SURVEY 2017“.

26 იქვე.

მე-3 ამოცანის 1-ლი აქტივობა ფასდება ხარისხობრივად, ერთი ინდიკატორით.

2019 წელს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადდა მოქალაქის გზამკვლევი 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე.[27] გზამკვლევის მიზანია საზოგადოების ინფორმირება ბიუჯეტთან დაკავშირებული საკვანძო საკითხების შესახებ. ძირითადი საბიუჯეტო დოკუმენტი მოიცავს შემდეგ ინფორმაციას:[28]

- რას ნიშნავს ტერმინი „ბიუჯეტი";
- რა კომპონენტებისგან შედგება საბიუჯეტო სისტემა;
- საბიუჯეტო პროცესის საფეხურები;
- საბიუჯეტო პროცესის წარმართვის სამართლებრივი საფუძვლები;
- ბოლო წლებში საჯარო ფინანსების მართვის კუთხით განხორციელებული რეფორმები;
- 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პრიორიტეტული მიმართულებები.

ფინანსთა სამინისტრომ ასევე შეიმუშავა 2020 წლის ბიუჯეტის შესახებ მოკლე ინფორმაცია/ ბროშურა[29] მოქალაქეებისთვის.

ყველა ზემოთ ხსენებული დოკუმენტი განთავსებული და საჯაროდ ხელმისაწვდომია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდზე, მოქალაქეთა გზამკვლევის სექციაში. თუმცა, იმისათვის, რომ ეს აქტივობა სრულად შესრულებულად მივიჩნიოთ, ზემოაღნიშნული ინფორმაცია ასახული უნდა იყოს ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების შესახებ დოკუმენტში (BDD), რომელიც ხელმისაწვდომი 2020 წელს იქნება. აქედან გამომდინარე, ეს აქტივობა, **მიმდინარე წლის შეფასებით, არის მეტწილად შესრულებული.**

აქტივობა 5.3.2: მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმის ჩამოყალიბება, რომლის მეშვეობით ყველა მოქალაქეს აქვს შესაძლებლობა, დაგეგმოს მომავალი წლის ბიუჯეტი პრიორიტეტის ან მხარჯავი დაწესებულების მიხედვით[30]

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

შექმნილია პლატფორმა, რომლის გამოყენებითაც მოქალაქეს შეუძლია ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში მონაწილეობა

აქტივობის შესრულების სტატუსი: სრულად შესრულებული

27 „მოქალაქის გზამკვლევი - 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი", საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, 2019 წელი, https://bit.ly/2ysq4PD.

28 იგივე.

29 „ბიუჯეტი 2020", საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, https://bit.ly/35yNkI0.

30 მიუხედავად იმისა, რომ აქტივობის შესრულების ვადად განსაზღვრულია 2020 წელი, პასუხისმგებელმა უწყებამ მისი განხორციელება ვადაზე ადრე დაიწყო.

მე-3 ამოცანის მე-2 აქტივობასაც ერთი ინდიკატორი აქვს, რომელიც მას ხარისხობრივად აფასებს.

USAID-ის მხარდაჭერით ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშავა ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ელექტრონული სისტემა (eBTPS – Budget Transparency and Participation System), რისთვისაც შეიქმნა ცალკე ვებგვერდი.[31] მისი საშუალებით ყველა დაინტერესებულ პირს შეუძლია, გაეცნოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაციას, ქვეყნის ძირითად პრიორიტეტებს, ბიუჯეტის პროგრამებს და დაგეგმოს ის საკუთარი შეხედულებების მიხედვით.

შესაბამისად, მე-3 ამოცანის ბოლო აქტივობა სრულად **შესრულებულია.**

31 eBTPS ბიუჯეტის გამჭვირვალობისა და ჩართულობის სისტემის ვებგვერდი, https://bit.ly/3c3Sk9D.

რეკომენდაციები

- 2019 წელს შესასრულებელი ბევრი ღონისძიება კვლავ აქტიურ ფაზაშია, ამიტომ აუცილებელია, შემდგომ პერიოდში ვადების გადაცილების თავიდან აცილების მიზნით, თითოეულმა უწყებამ რაციონალურად განსაზღვროს დარჩენილი აქტივობების ვადები;
- მთავრობამ სხვადასხვა დოკუმენტში თავიდან უნდა აიცილოს ვალდებულებების დუბლირება;
- საჯარო მმართველობის რეფორმაში გაითვალისწინოს ახალი და ამბიციური ვალდებულებები;
- სამოქმედო გეგმაში არ უნდა მოხვდეს ისეთი ინდიკატორები, რომლებიც არ იქნება სპეციფიკური და გაზომვადი.

ტ. შევჩენკოს ქ. №20, 0180 თბილისი

+ 995 32 292 15 14 INFO@IDFI.GE WWW.IDFI.GE