

საჯარო მმართველობის ჩეფოკების 2019-2020 წლების
სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიშვნების
შუადღური (2020) აღზენაზიუდი ანგაიში



მიმართულება 5: საჯარო ფინანსების მართვა

2020 წელი

2021 წელი



ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia



ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი



საქართველოს
ახალგაზრდა
იურისტთა
ასოციაცია

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

2020 წელი

მიმართულება 5: 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 მიზნებაბი	7
1. შესავალი	9
2. მეთოდოლოგია	12
2.1. ამოცანებისა და აქტივობების შესრულება	13
2.2. მონიტორინგის ინსტრუმენტები	13
2.3. მონიტორინგის წყაროები	14
3. სამოქმედო გეგმის საჯარო ფინანსების მართვის მიმართულების შესრულების მონიტორინგი	15
ამოცანა 5.1: ბიუჯეტის დაგეგმვის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით საშუალოვადიანი დაგეგმვის მდგრადობის გაძლიერება	17
ამოცანა 5.2: მაკროფისკალური სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნით, ფისკალური რისკების მართვის ეფექტიანობის გაძლიერება	27
ამოცანა 5.3: ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიზნით, საბიუჯეტო პროცესის მეთი გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფა	32
4. შეჯამება და რეკომენდაციები	37

აბრევიატურები

PEFA - Public Expenditure and Financial Accountability - სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების შეფასება.

BDD - Basic Data and Directions - ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი.

DSGE - Dynamic Stochastic General Equilibrium - საერთო წონასწორობის დინამიურ-სტოქასტიკური მოდელი.

MTBF - Medium Term Budget Framework - ბიუჯეტის საშუალოვადიანი დაგეგმვა.

eBTPS - Budget Transparency and Participation System - ბიუჯეტის გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის ელექტრონული სისტემა.

PFM - Public Financial Management - საჯარო ფინანსების მართვა.



ქირითადი მიზნებები

მონიტორინგის პროცესში რამდენიმე მნიშვნელოვანი მიგნება გამოვლინდა.

- 2020 წლის საანგარიშო პერიოდისთვის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული:

 - ▶ 3 ამოცანიდან 2 მეტწილად შესრულდა, ერთის შესრულების გაზომვა შეუძლებელია;
 - ▶ 7 აქტივობიდან 1 სრულად არის შესრულებული, 3 მეტწილად, 3 - ნაწილობრივ.
- სამოქმედო გეგმის 7 აქტივობიდან 5-ის შესრულების დრო 2020 წლის IV კვარტალია, დარჩენილი 2 აქტივობისთვის კი ეს ვადა ორივე წელზეა განერილი, რამაც გაართულა მათი შესრულების მიმდინარეობის გადამოწმება გეგმის მოქმედების დასრულებამდე პერიოდში. ამან, თავის მხრივ, შეუძლებელი გახადა როგორც შესრულების პროგრესის შეფასება, ისე ბოლო კვარტალში გამოვლენილი ხარვეზების აღმოფხვრა;
- სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA) შეფასების მითითება ამოცანის შედეგის ინდიკატორად 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის მიზნებისთვის არარელევანტურია, ვინაიდან PEFA-ს ვალიდაციის დოკუმენტის გამოცემა საქართველოსთან მიმართებით წინა შეფასებიდან 4 წლის შემდეგ არის დაგეგმილი და მისი გამოცემა 2-წლიან სამოქმედო გეგმასთან არ არის თანხვედრაში, რამაც ამ ნაწილში მონიტორინგი შეუძლებელი გახადა;
- სამოქმედო გეგმაში მე-3 ამოცანის შედეგის ინდიკატორად მითითებულია ღია ბიუჯეტის ინდექსის ქულა. ეს დოკუმენტი 2 წელში ერთხელ გამოიცემა. ბოლო ანგარიში 2019 წლით არის დათარიღებული და აფასებს სიტუაციას 2018 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით. 2020 წლის შეფასება კი 2021 წელს იქნება ხელმისაწვდომი. მონიტორინგის მიზნებისთვის ეს დოკუმენტიც არარელევანტური გამოდგა, ვინაიდან შეუძლებელი გახდა საანგარიშო პერიოდისთვის ღია ბიუჯეტის კვლევის შესაბამისი ქულის დადგენა;
- რამდენიმე ინდიკატორი/სამიზნე მაჩვენებელი არ აკმაყოფილებს S.M.A.R.T. კრიტერიუმს. შესაბამისად, საჭირო გახდა ალტერნატიული მაჩვენებლების შემუშავება. რამდენიმე შემთხვევაში, მათ შორის, PEFA-ს და ღია ბიუჯეტის ინდექსით შეფასებასთან მიმართებით, კი ესეც შეუძლებელი აღმოჩნდა.



1. შესავალი

საჯარო ფინანსების რეფორმა საქართველოში 2004 წლიდან მიმდინარეობს.¹ თუმცა, საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში მისი ოფიციალურად გატარების ვალდებულება ქვეყანამ საქართველო-ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებით, 2014 წლიდან აიღო.² მთავრობამ 2015 წელს დაამტკიცა საჯარო მმართველობის რეფორმის გამკველვეი და პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია,³ რითაც საჯარო მმართველობის მიმართულებით ასოცირების შეთანხმებით აღებული ვალდებულების შესრულება დაიწყო. მომდევნო ეტაპზე მათ მოჰყვა 2-წლიანი სამოქმედო გეგმები და სხვადასხვა სექტორული პოლიტიკის დოკუმენტი.⁴

2019 წელს მთავრობამ შეიმუშავა და დაამტკიცა საჯარო მმართველობის რეფორმის რიგით მესამე სამოქმედო გეგმა, რომელმაც 6 მიმართულება მოიცვა: პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია, საჯარო სამსახური და ადამიანური რესურსების მართვა, ანგარიშვალდებულება, სახელმწიფო სერვისების მიწოდება, საჯარო ფინანსების მართვა და ადგილობრივი თვითმმართველობა.⁵ წინამდებარე დოკუმენტი ეხება რეფორმის მე-5 სფეროს, საჯარო ფინანსების მართვის ნაწილს და მონიტორინგს უწევს ამ მიმართულებით პასუხისმგებელი უწყების მიერ აღებული ვალდებულებების შესრულებას.

მიუხედავად მთავრობის მიერ საჯარო ფინანსების მიმართულებით მიღწეული წარმატებებისა,⁶ კვლავ არსებობს გამოწვევები და შემდგომი ნაბიჯების გადადგმის საჭი-

¹ საქართველოს ფისკალური პოლიტიკა და მართვა და მისი თავისებობა ევროკავშირის პრაქტიკასთან, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2016, გვ. 19, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3dgqfXf>, განახლებულია: 21.05.2021.

² „ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირისა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის“, მუხლი 4.

³ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 აგვისტოს N427 დადგენილება „საჯარო მმართველობის განხორციელების სტრატეგიული დოკუმენტების - „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გამკველვეი 2020-ისა“ და „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017-ის“ დამტკიცების თაობაზე“.

⁴ მაგალითად, საჯარო ფინანსების მართვის სტრატეგია, ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა; ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა; საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმა.

⁵ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 10 ივნისის N274 დადგენილება „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“.

⁶ საქართველომ „სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების PEFA“ 2017 წლის შეფასებაში სამოქმედო გეგმისთვის რელევანტურ ქვეინდიკატორში დაიმსახურა „A“ შეფასება, იხ. „სახელმწიფო ხარჯების და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA) ეფექტიანობის შეფასების ანგარიში“, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, 29 ივნისი, 2018, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2XvE2c8>, განახლებულია: 21.05.2021; ხოლო „ღია ბიუჯეტის ინდექსში“ 2017 წელს საქართველო მოექცა სრულიად გამჭვირვალე ქვეყნების ჩამონათვალში და გამჭვირვალეობის ნაწილში დაიმსახურა 82/100 ქულა, იხ. „OPEN BUDGET SURVEY 2017“, Georgia, International Budget Partnership (IBP), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3wKlu7t>, განახლებულია: 21.05.2021; იხ. აგრეთვე Amanda Sayegh, et al, *Georgia, Fiscal Transparency Evaluation*, September, 2017, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2RkTkB0>, განახლებულია: 21.05.2021.

როგო ბიუჯეტის დაგეგმვის ეფექტიანობასა და მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად. განსაკუთრებული სამუშაო გასანევი ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის გასაზრდელად.⁷

⁷ „ღია ბიუჯეტის ინდექსში“ 2017 წელს საქართველომ მოქალაქეთა მონაწილეობის ნაწილში მიიღო 22/100, 2019 წელს კი - 28/100 ქულა. იხ. „OPEN BUDGET SURVEY 2017“ და „OPEN BUDGET SURVEY 2019“, Georgia, International Budget Partnership (IBP), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3d6Nxri>, განახლებულია: 21.05.2021.



2. მეთოდოლოგია

წინამდებარე დოკუმენტის მიზანია საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის მონიტორინგი და გატარებული პოლიტიკის შეფასება.

ანგარიშში შეფასებულია 2020 წლისთვის დაგეგმილი თითოეული აქტივობის შესრულება, რაც ეფუძნება სამოქმედო გეგმით განსაზღვრულ ინდიკატორებს. ამასთან, დოკუმენტში მოცემულია იმ ამოცანებისა და აქტივობების მონიტორინგის შედეგებიც, რომლებსაც 2019 წლის მონიტორინგის დროს ჰქონდა სტატუსი: მეტწილად შესრულებული, ნაწილობრივ შესრულებული ან შეუსრულებელი.

2.1. 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 2020 წელი. შესაბამისად, შეფასდება რეფორმის ის ნაწილი, რომლის განხორციელება დაგეგმილი იყო 2020 წლის განმავლობაში, აგრეთვე, დამატებით - ის აქტივობებიც, რომლებიც 2019 წელს ვერ განხორციელდა.

2.2. მონიტორინგის ინსტრუმენტები

მონიტორინგი ძირითადად დაეყრდნო კანონმდებლობის, საერთაშორისო სტანდარტებისა და სხვადასხვა ინსტრუმენტით საჯარო მმართველობის რეფორმასთან დაკავშირებული ვალდებულებების ანალიზს. შეფასდა საკანონმდებლო და სხვა ნორმატიული მასალა. გარდა ამისა, მონიტორინგის ჯგუფმა შეისწავლა საერთა-

შორისო სტანდარტები და ის ვალდებულებები, რომლებიც საქართველომ საჯარო მმართველობის მიმართულებით აიღო.

2.3. მონიტორინგის წყაროები

მონიტორინგი დაეყრდნო შემდეგ წყაროებს:

- საჯარო ინფორმაცია (ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული მონაცემები);
- ღია წყაროებში, ვებგვერდებზე, სახელმწიფო უწყებების ანგარიშებში არსებული ინფორმაცია;
- ინტერვიუ ფინანსთა სამინისტროს⁸ წარმომადგენლებთან.

⁸ ინტერვიუ გაიმართა ფინანსთა სამინისტროს შემდეგ წარმომადგენლებთან: ნათია გულუა - საბიუჯეტო დეპარტამენტის ხელმძღვანელის მოადგილე; ნინო მიქელაძე - მაკროეკონომიკური ანალიზისა და ფისკალური პოლიტიკის დაგეგმვის დეპარტამენტის მაკროეკონომიკური ანალიზის სამმართველოს უფროსი; შოთა გუნია - ფისკალური რისკების მართვის სამმართველოს ხელმძღვანელი; ნატო მოკვერაშვილი - საბიუჯეტო დეპარტამენტის საბიუჯეტო პოლიტიკის სამმართველოს უფროსი სპეციალისტი.



**3. ამოცანებისა და
აქტივობების შესრულების
მონიტორინგი**

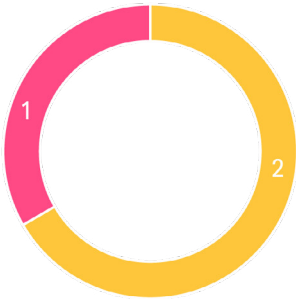
საჯარო მმართველობის რეფორმის მე-5 სფეროს მიზანია საჯარო ფინანსების მართვა-სთან დაკავშირებული პროცესების გაუმჯობესება და საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოება. რეფორმის ფარგლებში სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს:

- (1) საშუალოვადიანი დაგეგმვის მდგრადობის გაძლიერებას;
- (2) ფისკალური რისკების მართვის ეფექტიანობის გაზრდას;
- (3) საბიუჯეტო პროცესის მეტ გამჭვირვალობასა და მოქალაქეთა ჩართულობას.

შესაბამისად, სამოქმედო გეგმა მოიცავს 3 ამოცანას, ხოლო მათ ფარგლებში - 7 აქტივობას და 13 ინდიკატორს (მათ შორის, 4 - ამოცანის, 9 კი - აქტივობის შედეგის ინდიკატორი). აქტივობების ძირითადი ნაწილის შესრულება 2020 წლისთვის არის გათვალისწინებული, თუმცა ზოგიერთი ვადაზე ადრე, 2019 წელსვე დასრულდა. ამის მიუხედავად, ეს აქტივობები წინამდებარე დოკუმენტშიც შეფასდა.

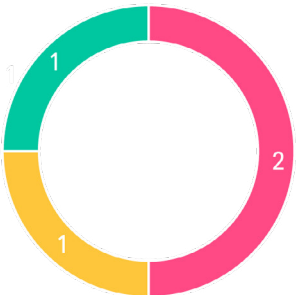
სამოქმედო გეგმის საჯარო ფინანსების მართვის მიმართულების 3 ამოცანიდან ორი მეტწილად შესრულდა, ხოლო ერთის შესრულების დადგენა შეუძლებელი აღმოჩნდა. ამოცანების შედეგების 4 ინდიკატორიდან 1 სრულად შესრულდა, 1 - მეტწილად, 2-ის შესრულების შემონგება აქაც ვერ მოხერხდა.

ამოცანების შესრულების შედეგები



- მეტწილად შესრულდა
- შეუძლებელია შემოწმება

ამოცანების ინდიკატორების შესრულების შედეგები



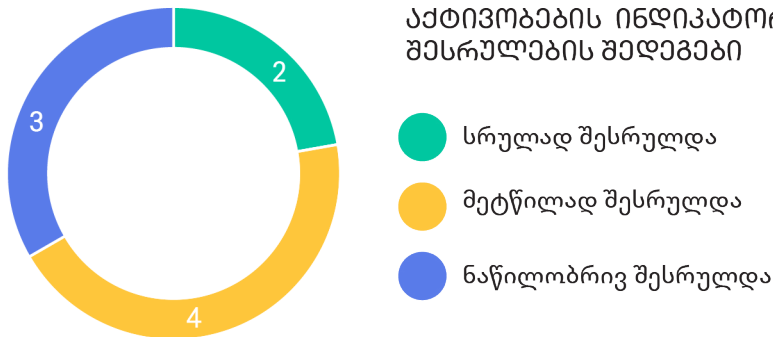
- შეუძლებელია შემოწმება
- მეტწილად შესრულდა
- სრულად შესრულდა

სამოქმედო გეგმის საჯარო ფინანსების მართვის მიმართულებაში მონიტორინგის პერიოდში 7 აქტივობიდან 1 - სრულად, 3 - მეტწილად, 3 კი ნაწილობრივ შესრულდა. აქტივობების 9 ინდიკატორიდან 2 სრულად შესრულდა, 4 - მეტწილად, 3 - ნაწილობრივ.

აქტივობების შესრულების შედეგები



აქტივობების ინდიკატორების შესრულების შედეგები



ამოცანა 5.1: ბიუჯეტის დაგეგმვის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით საშუალოვადიანი დაგეგმვის მდგრადობის გაძლიერება

საჯარო ფინანსების მართვის მიმართულების 1-ლი ამოცანის მიზანია ბიუჯეტის დაგეგმვის ეფექტიანობის გაზრდა ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის (MTBF - Medium Term Budget Framework) მდგრადობის გაძლიერების გზით. ეს უზრუნველყოფს მთავრობის პროგრამისა და სხვადასხვა სექტორის სტრატეგიების თავსებადობას

საშუალოვადიან პარამეტრებთან.⁹ ეს საშუალებას აძლევს მთავრობას, კონკრეტული საბიუჯეტო წლის მიღმა გაათავართოს ფისკალური პოლიტიკის ჰორიზონტი.¹⁰

საშუალოვადიანი პროგნოზების სიზუსტის, სანდოობის და წლიურ გეგმებთან ვაჭირების გაძლიერებას ითვალისწინებს აგრეთვე ფინანსთა მინისტრის მიერ დამტკიცებული „საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის 2018-2021 წლების სტრატეგია“.¹¹

ამოცანის შედეგის ინდიკატორები:

1. ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის (BDD) ხარისხი

საბაზისო (2018): BDD ნათლად არ ასახავს ინფორმაციას არსებული და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ

სამიზნე (2020): BDD ნათლად ასახავს ინფორმაციას არსებული და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ არანაკლებ 2 სამინისტროს მაგალითზე

ალტერნატიული სამიზნე მაჩვენებელი: არსებული და ახალი პოლიტიკის გავლენა BDD-ში მოცემულია თანხობრივად და პროგნოზები გაწერილია დასაგეგმ და მომდევნო სამ წელზე, არანაკლებ 2 სამინისტროს მაგალითზე

2. მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების სიზუსტე

საბაზისო (2018): სახელმწიფო ხარჯებისა და ანგარიშვალდებულების შეფასება - PEFA (PI-3.1 - შეფასება - A)

სამიზნე (2020): იმავე შეფასების შენარჩუნება

ამოცანის შესრულების სტატუსი: მეტწილად შესრულებული

ამ ამოცანის 1-ლი ინდიკატორი ხარისხობრივად ფასდება, ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტზე (BDD – Basic Data and Directions) დაყრდნობით. სამოქმედო გეგმის მიხედვით, BDD ნათლად უნდა ასახავდეს ინფორმაციას არსებული და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ, არა-

⁹ „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის წლიური ანგარიში (იანვარი-დეკემბერი, 2019)“, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 2020, გვ. 64.

¹⁰ European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2007), "Public Finances in EMU-2007", pp. 152-154, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ufuLEh>, განახლებულია: 21.05.2021, იხ. აგრეთვე საქართველოს ფისკალური პოლიტიკა და მართვა და მისი თავსებადობა ევროკავშირის პრაქტიკასთან, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2016, გვ. 19, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3dggqfX>, განახლებულია: 21.05.2021.

¹¹ „საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2018-2021“, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, გვ. 3, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/36vWPrE>, განახლებულია: 21.05.2021.

ნაკლებ 2 სამინისტროს მაგალითზე. აღსანიშნავია, რომ ინფორმაციის „ნათლად“ ასახვის მოთხოვნა არ შეესაბამება ე. წ. S.M.A.R.T. კრიტერიუმს, ვინაიდან იგი შეფასებითი კატეგორიაა და შეუძლებელია მისი ობიექტური გამომვა. ამის გამო, მონიტორინგის მიზნებისთვის ამოცანის მიღწევის გასაზომად მონიტორინგის ჯგუფმა შეიმუშავა ალტერნატიული, უფრო გამომვადი სამიზნე მაჩვენებელი. კერძოდ, არანაკლებ 2 სამინისტროს მაგალითზე, არსებული და ახალი პოლიტიკის გავლენა BDD-ში მოცემული უნდა იყოს თანხობრივად, თითოეული დაგეგმილი მიმართულების მიხედვით და, ამავე დროს, განერილი უნდა იყოს პროგნოზები მომდევნო სამ წელზეც. ამდენად, წინამდებარე მონიტორინგის ანგარიშში დასახელებული კრიტერიუმით შეფასდება 1-ლი ამოცანის 1-ლი ინდიკატორის შესრულება.

2020 წელს ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშავა „2021-2024 წლების ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის შედგენის მიზნით განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ“ მთავრობის დადგენილების პროექტი,¹² რომლითაც განისაზღვრა მხარჯავი დაწესებულებების მიერ წარმოსადგენი ინფორმაციის ნუსხა და ვადები.¹³ 2021-2024 წლების BDD დოკუმენტის პირველადი ვერსია, რომელიც მოიცავს, მათ შორის, მხარჯავი დაწესებულებებისთვის ასიგნებების და რიცხოვნობის ზღვრულ მოცულობებს, საშუალოვადიან პერიოდში წარედგინა მთავრობას, რომელმაც ეს დოკუმენტი მოიწონა.¹⁴ BDD-ის გადამუშავებული ვარიანტი კი მთავრობას და პარლამენტს მიეწოდა 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტთან ერთად, 2020 წლის IV კვარტალში.¹⁵

2021-2024 წლების BDD დოკუმენტში ასახულია ინფორმაცია მიმდინარე და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ შემდეგი 3 სამინისტროს მაგალითზე: (1) განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის, (2) ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის და (3) ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროები.¹⁶ დოკუმენტში ამ სამინისტროთა ახალი პოლიტიკის 5 მიმართულებაა მოცემული. ეს მიმართულებებია:

1) განათლება: მასწავლებლების პროფესიული განვითარებისა და კარიერული წინსვლის სქემა და შრომის ანაზღაურების ზრდა, აგრეთვე „ახალი სკოლის“ მოდელის დანერგვა

¹² საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2021 წლის 22 თებერვლის N08-02/19972 წერილი.

¹³ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 28 თებერვლის N137 დადგენილება „2021 – 2024 წლების ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის შედგენის მიზნით განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ“.

¹⁴ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 10 ივლისის N1219 განკარგულება.

¹⁵ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2021 წლის 22 თებერვლის N08-02/19972 წერილი.

¹⁶ 2021-2024 წლების ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების (BDD) დოკუმენტი, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://www.mof.ge/BDD>, განახლებულია: 21.05.2021.

მასწავლებლებთან დაკავშირებით BDD-ში აღნიშნულია, რომ განათლების რეფორმის ფარგლებში 2021 წელს დაგეგმილია მასწავლებლის პროფესიული განვითარებისა და კარიერული წინსვლის მორიგი ეტაპი. ეს მოიცავს ასევე უფროსი, წამყვანი და მენტორის სტატუსის მქონე მასწავლებლებისთვის (39 ათასზე მეტი მასწავლებელი) დანამატების გაზრდას. მითითებულია შესაბამისი თანხებიც.

რაც შეეხება „ახალი სკოლის“ მოდელს, უშუალოდ მასთან მიმართებით BDD ცალკე არ შეიცავს ბიუჯეტზე გავლენის მონაცემებს. დოკუმენტში მითითებულია, რომ საშუალოვადიან პერიოდში ამ მოდელის დანერგვა იგეგმება ქვეყნის მასშტაბით ყველა საჯარო სკოლაში. ჩამოთვლილია რეფორმის ფარგლებში განსახორციელებელი სხვადასხვა ინტენსიური აქტივობა. რაც შეეხება ბიუჯეტზე გავლენას და 3 წელზე განანიღებულ პროგნოზებს, ეს ინფორმაცია მოცემულია მასწავლებლების პროფესიული განვითარებისა და კარიერული წინსვლის სქემასა და პრომის ანაზღაურების ზრდის მიმართულებასთან ერთად. ამდენად, ამ ნაწილში BDD დოკუმენტი აკმაყოფილებს 2020 წლის ალტერნატიულ სამიზნე მაჩვენებელს: ახალი პოლიტიკის გავლენა მოცემულია თანხობრივად და პროგნოზები, დასაგეგმთან ერთად, განერილია მომდევნო სამ წელზეც.

2) სოციალური დაცვა - პენსიის ინდექსაცია

BDD-ის მიხედვით, გათვალისწინებულია ასაკით პენსიის ზრდა ყოველწლიურად. მითითებულია თანხები შესაბამისი ასაკობრივი ჯგუფების მიხედვით. დოკუმენტი განსაზღვრავს საშუალოვადიანი პერიოდის ბოლოსთვის სახელმწიფო პენსიის ოდენობასაც, აგრეთვე პროგნოზებს მომდევნო სამ წელზე. შესაბამისად, მიმდინარე და ახალი პოლიტიკის გავლენა მოცემულია თანხობრივად, პროგნოზებიც განერილია ოთხივე წელზე. ამდენად, BDD ამ ნაწილში აკმაყოფილებს 2020 წლის ალტერნატიულ სამიზნე მაჩვენებელს.

3) ჯანმრთელობის დაცვა: პირველადი და გადაუდებელი სამედიცინო დახმარების უზრუნველყოფის ახალი მიმართულება - სასწრაფოს ბრიგადების თანამშრომლებისა და ექიმების/ექთნების სამედიცინო დაზღვევის თანადაფინანსება

დოკუმენტის მიხედვით, 2021 წლიდან დაიწყება სასწრაფოს ბრიგადების თანამშრომელთა (4500 თანამშრომელი) და სოფლის ექიმების/ექთნების (3000 სოფლის ექიმი/ექთანი) სამედიცინო დაზღვევის თანადაფინანსება. მითითებულია თანხის ოდენობაც. ამ მიმართულებაზე BDD-ში პროგნოზები განერილია მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის ნაწილში, პირველადი და გადაუდებელი სამედიცინო დახმარების უზრუნველყოფის ახალი მიმართულების ფარგლებში. ამდენად, ახალი პოლიტიკის გავლენა მოცემულია თანხობრივად და პროგნოზები განერილია როგორც დასაგეგმ, ისე მომდევნო სამ წელზე. BDD აქვს აკმაყოფილებს 2020 წლის ალტერნატიულ სამიზნე მაჩვენებელს.

4) შრომა და დასაქმება: შრომის პირობების უსაფრთხოების პოლიტიკის და დასაქმების პოლიტიკის ახალი მიმართულებები

შრომის კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებების გათვალისწინებით, შრომის ინსპექტირების ფუნქციების სრულყოფილად განსახორციელებლად ყალიბდება სსიპ - საქართველოს შრომის ინსპექციის სააგენტო. მისი ფუნქციების გათვალისწინებით, BDD-ში განერილია პროგნოზები დასაგეგმ და შემდეგ 3 წელზე. რაც შეეხება დასაქმების ახალ მიმართულებას, ქვეყანაში შრომისა და დასაქმების ხელშეწყობის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის ეფექტიანი განხორციელების, შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკისა და დასაქმების ხელშეწყობის მომსახურებათა მექანიზმების მართვის უზრუნველსაყოფად იქმნება სსიპ - დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტო. მისი მანდატის ფარგლებშიც დოკუმენტი შეიცავს პროგნოზებს ოთხივე წელზე. ამდენად, ახალი პოლიტიკის გავლენა მოცემულია თანხობრივად და პროგნოზები ორივე ნაწილში განერილია. BDD აკმაყოფილებს 2020 ალტერნატიულ სამიზნე მაჩვენებელს.

5) ეკონომიკური მხარდაჭერის პოლიტიკის ახალი მიმართულებები: საკრედიტო-საგარანტიო სქემა და სამშენებლო სექტორის მხარდაჭერა

საკრედიტო-საგარანტიო სქემა ახალი კორონავირუსის (COVID-19) წინააღმდეგ ეკონომიკური მხარდაჭერის პაკეტის მნიშვნელოვანი კომპონენტია.¹⁷ პროგრამა შემუშავდა პანდემიით გამოწვეული კრიზისის საპასუხოდ, მცირე და საშუალო ბიზნესისთვის ფინანსებზე წვდომის გაუმჯობესებისა და ეკონომიკის დამატებითი დაკრედიტების ხელშეწყობის მიზნით. ამავე მიზნით შემუშავდა პროგრამა დეველოპერული/სამშენებლო სექტორის მხარდაჭერის გეგმის ფარგლებშიც.

BDD-ის მიხედვით, სახელმწიფოს მიერ დაგეგმილია 2020 წლის ივნის-დეკემბერში აღებული იპოთეკური სესხების (200 ათას ლარამდე) პროცენტის სუბსიდირება გარკვეული პირობებით. მითითებულია ხანგრძლივობა, პროცენტი და სესხის ადების პერიოდი. რაც შეეხება გაანგარიშებას, ეს მიმართულებები დამატებულია ახალი კორონავირუსის წინააღმდეგ ეკონომიკური მხარდაჭერის პოლიტიკის ფარგლებში და შეიცავს მხოლოდ 2021 წლის მონაცემებს. როგორც გაირკვა, ასეთი მოკლევადიანი ახალი პოლიტიკის მიმართულება პირველად აისახა დოკუმენტში.¹⁸ შეიძლება ითქვას, რომ BDD ითვალისწინებს ბიუჯეტზე გავლენებს და, მიუხედავად 3-წლიანი პროგნოზის არარსებობისა, დოკუმენტი ორივე ნაწილში აკმაყოფილებს 2020 წლის ალტერნატიულ სამიზნე მაჩვენებელს.

ამრიგად, ამ ინდიკატორის განხორციელება დასრულებულია, ხოლო მისი სტატუსია: **სრულად შესრულებული.**

¹⁷ 2021-2024 წლების ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების (BDD) დოკუმენტი.

¹⁸ ინტერვიუ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს წარმომადგენლებთან.

1-ლი ამოცანის მე-2 ინდიკატორი სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA - Public Expenditure and Financial Accountability)¹⁹ ანგარიშზე დაყრდნობით ფასდება. PEFA-ს შეფასებას სხვადასხვა ქვეყნის მთავრობები საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის ანალიზის პროცესში 2005 წლიდან იყენებენ.²⁰ მისი მიზანია ქვეყნის საჯარო ფინანსების მართვის (PFM) სისტემის ობიექტური ანალიზის მომზადება PEFA-ს ინდიკატორების გამოყენებით,²¹ შედეგად კი, სუსტი მხარეების გამოვლენა და მათი აღმოფხვრა.²²

სამოქმედო გეგმაში გამოყენებულია PEFA-ს მე-3 ინდიკატორი (PI-3.1), რომელიც აფასებს თავდაპირველად დამტკიცებულ ბიუჯეტსა და წლის ბოლოს ფაქტობრივად მიღებულ შემოსავალს შორის განსხვავებას,²³ ხოლო 3.1 ქვეინდიკატორი - მთლიანი შემოსავლის შესრულებას.²⁴

2018 წლის ანგარიშის მიხედვით, რომელიც 2013-2016 წლებს ეხებოდა, სამოქმედო გეგმაში მოყვანილ ქვეინდიკატორთან მიმართებით საქართველო შეფასებულია საუკეთესო (A) ქულით.²⁵ შესაბამისად, სამოქმედო გეგმის სამიზნე ინდიკატორი გულისხმობს იმავე მაჩვენებლის შენარჩუნებას.

PEFA-ს 2016 წლის მეთოდოლოგიაზე დაყრდნობით, A შეფასებისთვის შემოსავლების პროგნოზების შესრულების შედეგები უნდა იყოს 97%-ისა და 106%-ის ფარგლებში. ფინანსთა სამინისტროს სტატუს-ანგარიშის მიხედვით, ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლები თავდაპირველ გეგმასთან შედარებით შესრულდა 91.1%-ით, მათ შორის, გადასახადები - 89.1 %-ით, გრანტები - 144.4 %-ით და სხვა შემოსავლები - 99.2 %ით. თუმცა, სამინისტროს მითითებით, გადახრა გამოწვეულია COVID-19-ის პანდემიით, რისი პროგნოზირებაც შეუძლებელია; ეს გადახრა კი იყო ერთჯერადი და გავლენა არ ექნება შემდეგი წლების პროგნოზების სიზუსტეზე.²⁶ ანგარიშის მიხედვით,

¹⁹ სახელმწიფო ხარჯების და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA) შეფასება შემუშავებულია სხვადასხვა აქტორის მიერ, როგორცაა 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 შედეგებს.

²⁰ Jens Kromann Kristensen et al (eds.), PEFA, Public Financial Management, and Good Governance, World Bank Group, 2019, p. 4, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2O947go>, განახლებულია: 21.05.2021.

²¹ „სახელმწიფო ხარჯების და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA) ეფექტიანობის შეფასების ანგარიში“, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, 29 ივნისი, 2018, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2XvE2c8>, განახლებულია: 21.05.2021.

²² „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის წლიური ანგარიში (იანვარი-დეკემბერი, 2019)“, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 2020.

²³ „სახელმწიფო ხარჯების და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA) ეფექტიანობის შეფასების ანგარიში“, გვ. 17.

²⁴ *Ibid*, გვ. 18.

²⁵ *Ibid*.

²⁶ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სტატუს-ანგარიში.

რეგიონში მომატებული რისკების ფონზე, მოსალოდნელია მაკროეკონომიკური საშუალოვადიანი პროგნოზების სიზუსტის გაუარესებაც.²⁷

აღსანიშნავია, რომ PEFA-ს დოკუმენტი, რომელიც 2019-2020 წლებს შეაფასებდა, ჯერ არ არის გამოცემული. იგი გამოქვეყნდება, სავარაუდოდ, 2021 წელს და წინა 4 წლის მდგომარეობას ასახავს. ვინაიდან PEFA-ს დოკუმენტი არსებული სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული პერიოდზე ჯერ არ არსებობს, მონიტორინგის ჯგუფის მიერ ამ ინდიკატორის გაზომვა შეუძლებელია 2020 წლისთვის.

საბოლოოდ, 1-ლი ამოცანის 1-ლი ინდიკატორი სრულად შესრულებულია, მე-2 ინდიკატორის შესრულების შემონემა კი - შეუძლებელი. თუმცა, პასუხისმგებელი უწყების მიერ PEFA-ს მეთოდოლოგიის ფარგლებში გაკეთებული პროგნოზებით, გადახრის მიუხედავად, მომდევნო შეფასებაც, შესაძლოა, იმავე ქულის ფარგლებში იყოს, ან შეიცვალოს მეთოდოლოგია და მან გაითვალისწინოს ქვეყნების წინაშე არსებული გამოწვევა. ვინაიდან ამ ინდიკატორთან მიმართებით მხოლოდ PEFA-ს დოკუმენტია გამოსაცემი, მთლიანი ამოცანა შეიძლება ჩაითვალოს **მეტწილად შესრულებულად**.

რაც შეეხება აქტივობებს, 1-ლ ამოცანას აქვს ორი აქტივობა:

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

ალტერნატიული ინდიკატორი: არანაკლებ 4 საპილოტე სამინისტროს პოლიტიკის განმახორციელებელი და საფინანსო-ეკონომიკური დეპარტამენტების თითო წარმომადგენელთან 1 შეხვედრა მაინც

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

აქტივობის შესრულების სტატუსი: მეტწილად შესრულებული

²⁷ Ibid.

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

1-ლი ინდიკატორი პილოტ სამინისტროებთან ჩატარებული შეხვედრების საფუძველზე უნდა შეფასდეს. გეგმაში მოცემული ეს ინდიკატორი არ არის სრულად გამომავალი და არ შეესაბამება S.M.A.R.T. კრიტერიუმს, ვინაიდან შეუძლებელია დადგენა, რამდენი შეხვედრა უნდა ჩატარებულიყო და რამდენ პირთან. შესაბამისად, ამ ინდიკატორის ალტერნატივად მონიტორინგის ჯგუფი განსაზღვრავს შემდეგს: არანაკლებ 4 საპილოტე სამინისტროს პოლიტიკის განმახორციელებელი და საფინანსო-ეკონომიკური დეპარტამენტების თითო წარმომადგენელთან 1 შეხვედრა მაინც.

ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, შეხვედრები 2019 წლიდან დაიწყო,²⁸ ხოლო განახლდა 2020 წლის 1-ლი მარტიდან. თუმცა, 2020 წელს COVID-19-ის პანდემიის შედეგად არსებული შეზღუდვებისა და, ასევე, ახალი პოლიტიკის განსახორციელებლად შეზღუდული ფისკალური რესურსის გათვალისწინებით, არსებული და ახალი პოლიტიკის საკითხებზე საპილოტე სამინისტროებთან²⁹ აქტიური შეხვედრები/ვორქშოპები არ ჩატარებულა.³⁰ მიუხედავად ამისა, სამინისტროს ინფორმაციით, დისტანციურ რეჟიმში მიმდინარეობდა მუშაობა ოთხივე პილოტ სამინისტროსთან.³¹ შედეგად, ახალი პოლიტიკის მიმართულებები აისახა 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პაკეტში, რომელიც პარლამენტს წარედგინა.³² მიუხედავად იმისა, რომ დისტანციურად ჩატარებული შეხვედრები დოკუმენტურად არ ასახულა, როგორც ამას დადასტურების წყარო („შეხვედრებზე დასწრების ფურცელი“) მოითხოვდა, ეს ინდიკატორი **სრულად შესრულებულად** ჩაითვლება.

მე-2 ინდიკატორი იზომება 2021-2024 წლების BDD-ის შინაარსზე დაყრდნობით. მასში უნდა იყოს ინფორმაცია არანაკლებ 4 საპილოტე სამინისტროს არსებული და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ.

2021-2024 წლების ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში ასახულია ინფორმაცია მიმდინარე და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ. ფინანსთა სამინისტროს მითითებით, რესურსების სიმცირის მიუხედავად, 2020 წელს ახალი პოლიტიკის 5 მიმართულება აისახა 2021 წლის ბიუჯეტში (BDD-ში და პროგრამული ბიუჯეტის დანართში) სამი სამინისტროს ფარგლებში: (1) განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის, (2) ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა,

²⁸ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2020 წლის 5 თებერვლის 08-02/12379 წერილი.

²⁹ საპილოტე სამინისტროებია: განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო; ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო; გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო.

³⁰ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2021 წლის 22 თებერვლის 08-02/19972 წერილი.

³¹ ინტერვიუ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს წარმომადგენლებთან.

³² საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2021 წლის 22 თებერვლის 08-02/19972 წერილი.

შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის და (3) ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტროები.

ამ ინდიკატორის შესრულების რისკებში აღნიშნულია სწრაფად ცვალებად გარემოში მხარჯავი დანესებულებების მიერ ახალი პროგრამების ჩამოყალიბებაზე გადაწყვეტილებების მიღების შეზღუდული შესაძლებლობა.³³ გამონწვევად კი დასახელებულია ახალი კორონავირუსის გავრცელებიდან გამომდინარე ქვეყანაში შექმნილი სიტუაცია.³⁴ როგორც ფინანსთა სამინისტროს წარმომადგენლებთან შეხვედრაზე გაირკვა, პანდემიამ მნიშვნელოვნად დააბრკოლა სამინისტროები ახალი პოლიტიკის მიმართულებების შემუშავებაში და ამისთვის ბიუჯეტის გამოყოფაში. სამინისტროს ინფორმაციით, სავალდებულო არ არის ახალი პოლიტიკის გავლენის ასახვა საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში.³⁵ თუმცა, ვინაიდან 2021-2024 წლების BDD დოკუმენტში ინფორმაცია მიმდინარე და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ 4-ის ნაცვლად 3 სამინისტროს ფარგლებშია ასახული, ინდიკატორის სტატუსია **მეტწილად შესრულებული**. ხოლო აქტივობის სტატუსიც, ინდიკატორების სტატუსის გათვალისწინებით, იქნება **მეტწილად შესრულებული**.

აქტივობა 5.1.2: ბიუჯეტის შემოსავლების პროგნოზების გაუმჯობესება

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

მაკროეკონომიკური და ფისკალური ინდიკატორების ანალიზი და პროგნოზი საერთო წონასწორობის დინამიკურ-სტოქასტიკური (DSGE) მოდელის გამოყენებით

აქტივობის შესრულების სტატუსი: მეტწილად შესრულებული

მითითებულ აქტივობას აქვს ერთი ინდიკატორი, რომელიც მას ხარისხობრივად აფასებს.

ამ ნაწილში სახელმწიფოს ამოცანაა, გაუმჯობესდეს საშუალოვადიანი ფისკალური ჩარჩოს დაგეგმვის პროცესი მაკროეკონომიკური და ფისკალური ინდიკატორების ანალიზისა და პროგნოზის მეშვეობით, საერთო წონასწორობის დინამიკურ-სტოქასტიკური (DSGE - Dynamic Stochastic General Equilibrium) მოდელის გამოყენებით.³⁶ მისი მიზანია, აღწეროს ეკონომიკის განვითარების დინამიკა სხვადასხვა

³³ საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა.

³⁴ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სტატუს-ანგარიში.

³⁵ ინტერვიუ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს წარმომადგენლებთან.

³⁶ „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის წლიური ანგარიში (იანვარი-დეკემბერი, 2019)“, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 2020.

მიკროეკონომიკური გადაწყვეტილების ინტერაქციის ანალიზის გზით.³⁷ 2020 წელს იგეგმებოდა DSGE მოდელის აღწერის გამოქვეყნება, ხოლო იმავე წლის ბოლოს - მისი სრულად ამოქმედება, რის შემდეგაც DSGE იქნებოდა ფინანსთა სამინისტროს მაკროეკონომიკურ-ფისკალური ანალიზისა და პროგნოზირების მთავარი ფორმულა.³⁸ ფინანსთა სამინისტროს მითითებით, 2020 წლის მეორე ნახევარში შემუშავდა მაკროეკონომიკური პროგნოზები (საბაზისო, ოპტიმისტური და პესიმისტური), რომელთა საფუძველზეც მომზადდა ბიუჯეტის ძირითადი მონაცემებისა და ინდიკატორების პროგნოზები.³⁹ ამისთვის გამოყენებული იყო ფინანსთა სამინისტროსა და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ შედგენილი ზოგადი წონასწორობის დინამიკურ-სტოქასტიკური (DSGE) მოდელი, რომელიც მორგებულია საქართველოს ეკონომიკის სტრუქტურაზე.⁴⁰

სამინისტროს სტატუს-ანგარიშის მიხედვით, მოდელის დანერგვასთან დაკავშირებული პროექტი დასრულდა წარმატებით. 2019 წლიდან დაიწყო მისი გამოყენება, ხოლო 2020 წლიდან ის სრულად ჩაერთო საბიუჯეტო პროცესში. მისი საშუალებით შეფასდა ეკონომიკური განვითარების სხვადასხვა სცენარი, მათ შორის, პანდემიასთან დაკავშირებით. იმის გათვალისწინებით, რომ პროექტი მიმდინარეობდა საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ტექნიკური დახმარებით, მისი დეტალური აღწერის გასაჯაროება შესაძლებელი გახდება მას შემდეგ, რაც სავალუტო ფონდი გამოაქვეყნებს იმ საბაზისო მონაცემებს, რომელთა ბაზაზეც შეიქმნა საქართველოს ფისკალური მოდელი.⁴¹ მიუხედავად იმისა, რომ პროექტი დასრულდა, ფონდმა ნაშრომის გასაჯაროება 2021 წლისთვის გადადო. შესაბამისად, ფინანსთა სამინისტრომ ვერ შეძლო მოდელის მახასიათებლების გამოქვეყნება.⁴² უწყებამ საჯარო მმართველობის რეფორმის სამდივნოს მიანოდა მისი დეტალური აღწერა, როგორც აქტივობის შედეგის ინდიკატორის შესრულების დადასტურების წყარო.⁴³ აღწერის დოკუმენტში გადმოცემულია, რა ფორმულების/განტოლებების და მექანიზმების საშუალებით ხდება მაკროეკონომიკური და ფისკალური ინდიკატორების ანალიზი და პროგნოზების გამოყვანა.⁴⁴ მოდელის აღწერა სამოქმედო გეგმის პერიოდში გამოქვეყნებული არ

³⁷ Dynamic Stochastic General Equilibrium, International Encyclopedia of Housing and Home, 2012, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3t8sASi>, განახლებულია: 21.05.2021.

³⁸ „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის წლიური ანგარიში (იანვარი-დეკემბერი, 2019)“, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 2020.

³⁹ საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებ-გვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://www.mof.ge/5355>, განახლებულია: 21.05.2021.

⁴⁰ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2021 წლის 22 თებერვლის N08-02/19972 წერილი.

⁴¹ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სტატუს-ანგარიში.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ ინტერვიუ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს წარმომადგენლებთან.

არის სამინისტროს ვებგვერდზე, თუმცა ის რეალურად გამოიყენება. ამიტომ, ამ ინდიკატორის შესრულების სტატუსია **მეტწილად შესრულებული**.

ამგვარად, მე-2 აქტივობის შესრულების სტატუსიც არის **მეტწილად შესრულებული**.

ამოცანა 5.2: მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნით, ფისკალური რისკების მართვის ეფექტიანობის გაძლიერება

ფისკალური რისკების მართვის ეფექტიანობის გაძლიერება გულისხმობს სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის განვითარებას და სახელმწიფო საწარმოების მართვის ერთიანი სისტემის ჩამოყალიბებას. ამის ხელშეწყობას ისახავს მიზნად სახელმწიფო საწარმოთა კორპორატიზაციის სტრატეგია და მათი კლასიფიკაცია.⁴⁵ მნიშვნელოვანია ასევე პირობითი ვალდებულებების, მათი ოპერაციებიდან გამომდინარე სხვა შესაძლო ფისკალური რისკების მონიტორინგისა და პრევენციის მექანიზმების გაუმჯობესება, რათა მიღწეული იყოს სამოქმედო გეგმის მთავარი შედეგი და გაიზარდოს სახელმწიფო საწარმოთა წილი, რომელსაც ფარავს ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი.⁴⁶

ამოცანის შედეგის ინდიკატორი:

სახელმწიფო საწარმოთა წილი, რომელსაც ფარავს ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი

საბაზისო (2018): 85%

სამიზნე (2020): 95%

ამოცანის შესრულების სტატუსი: **მეტწილად შესრულებული**

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

2020 წელს შემუშავებული ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტში უნდა ასახულიყო ინფორმაცია სახელმწიფო საწარმოების 95%-ის თაობაზე. 2018-2021 წლის დოკუმენტი მოიცავს მონაცემებს 236 სახელმწიფო საწარმოს შესახებ. აქედან 159 - ცენტრალური, ხოლო 77 ადგილობრივი ხელისუფლების საკუთრებაშია.⁴⁷ ფისკალური

⁴⁵ „საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2018-2021“, გვ. 3.

⁴⁶ „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის წლიური ანგარიში (იანვარი-დეკემბერი, 2019)“, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 2020.

⁴⁷ „ფისკალური რისკების ანალიზი 2018-2021 წწ.“, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, გვ. 15, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3f6XZ2Y>, განახლებულია: 21.05.2021.

რისკების ანალიზის დოკუმენტში 2020 წელს წარმოდგენილია 352 სახელმწიფო საწარმო, 179 - ცენტრალური, ხოლო 173 - ადგილობრივი ხელისუფლების. ეს უკანასკნელი დოკუმენტი ფარავს საწარმოთა 92%-ს.⁴⁸ გაუმჯობესებულია საბაზისო მაჩვენებელი (2018 და 2019 წლებში ეს იყო 85%), თუმცა მიღწეული არ არის 2020 წლის სამიზნე შედეგი (95%). სტატუს-ანგარიშის მიხედვით, განხორციელების პროცესს ჯერ კიდევ მიმდინარეობს. პროცენტული მონაცემიდან გამომდინარე, მე-2 ამოცანის ინდიკატორი **მეტწილად შესრულებულია**.

მე-2 ამოცანას აქვს სამი აქტივობა:

აქტივობა 5.2.1: სახელმწიფო საწარმოთა კორპორატიზაციის სტრატეგიის შემუშავება⁴⁹

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

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

აქტივობის შესრულების სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულებული

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

სახელმწიფო საწარმოთა კორპორატიზაციის სტრატეგიის დოკუმენტის მიზანია, დაადგინოს საწარმოთა კორპორაციული მართვის ძირითადი პრინციპები. სტრატეგია და საწარმოთა კლასიფიკაცია მიზნად ისახავს სახელმწიფო საწარმოების მართვის ერთიანი სისტემის ჩამოყალიბების ხელშეწყობას.

მთავრობის 2021-2024 წლების სამთავრობო პროგრამაც პანდემიით გამოწვეული კრიზისიდან გამოსვლის და ქვეყნის ეკონომიკის შემდგომი განვითარების უმნიშვნელოვანეს კომპონენტად მოიაზრებს სახელმწიფო საწარმოთა რეფორმას.⁵⁰ სამინისტრო

⁴⁸ ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი, *სახელმწიფო საწარმოები, PPP პროექტები, სტიქიური მოვლენები*, 2020 წლის ნოემბერი, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, გვ. 7, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3401e5X>, განახლებულია: 21.05.2021.

⁴⁹ მიუხედავად იმისა, რომ აქტივობის შესრულების ვადად განსაზღვრულია 2020 წელი, პასუხისმგებელმა უწყებამ მისი განხორციელება ვადაზე ადრე დაიწყო.

⁵⁰ საქართველოს მთავრობის 2021-2024 წლების სამთავრობო პროგრამა „ევროპული საქართველოს მშენებლობისთვის“, საქართველოს მთავრობის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3mxiBJL>, განახლებულია: 21.05.2021.

ტროს სტატუს-ანგარიშის მიხედვით, რეფორმის დაწყებამდე, აუცილებელია, შემუშავდეს ყოვლისმომცველი სტრატეგია, სადაც განერილი იქნება მიზნები, რეფორმის ძირითადი კომპონენტები და აქტივობები, განმახორციელებელი ორგანო, ჩართული მხარეები, ვადები, საკანონმდებლო ჩარჩოს მთავარი პრინციპები.⁵¹ ამ საკითხზე ფინანსთა სამინისტროში უკვე დაწყებულია მუშაობა, მომზადებულია სტრატეგიის პროექტი, რომელიც ხსენებულ პრინციპებს განსაზღვრავს.⁵²

ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, 2020 წლის მეორე ნახევარში მომზადდა და გამოქვეყნდა ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი, რომელშიც შესულია მონაცემები სახელმწიფო სანარმოთა რეფორმის თაობაზე.⁵³ სამინისტრომ ასევე მოამზადა მთავრობის დადგენილების პროექტი „სახელმწიფო სანარმოთა რეფორმის საბჭოს შექმნის შესახებ“.⁵⁴ საბჭო შეიქმნა მთავრობის 2021 წლის 7 აპრილის დადგენილებით.⁵⁵ მის ფუნქციად განისაზღვრა სახელმწიფო სანარმოთა რეფორმის სტრატეგიის შემუშავება და მთავრობისთვის დასამტკიცებლად წარდგენა 2021 წლის 1-ლ სექტემბრამდე.⁵⁶ დოკუმენტი ჯერ დამტკიცებული არ არის. შესაბამისად, მე-2 ამოცანის 1-ლი აქტივობის 1-ლი ინდიკატორი **შეტნილად შესრულებულია**.

ამ აქტივობის მე-2 ინდიკატორია საკითხის სახელმძღვანელო პრინციპების შემუშავება. ეს გულისხმობს სანარმოთა კორპორაციული მართვის საფუძვლების განსაზღვრას, რაც სახელმწიფო სანარმოთა რეფორმის საბჭოს დებულებით გათვალისწინებულია სტრატეგიის ფარგლებში.⁵⁷ ფინანსთა სამინისტროს წარმომადგენლებმა აღნიშნეს, რომ ამ დოკუმენტის ცალკე დამტკიცება არ იგეგმება. ის შედის სტრატეგიის დოკუმენტში. თუმცა, რადგანაც აქტივობის ეს ინდიკატორი ცალკეა გამოტანილი, მონიტორინგის ფარგლებში მისი შესრულებაც შეფასდება. როგორც პირველი ინდიკატორის შესრულების შეფასებისას აღინიშნა, სტრატეგია მომზადებულია ფინანსთა სამინისტროს მიერ, მაგრამ მისი დამტკიცება 2021 წლის 1-ლ სექტემბრამდე გადაიდო. ვინაიდან სტრატეგიის შექმნის პროცესი ჯერ დასრულებული არ არის, მისი საბოლოო პროექტის შემუშავებელი საბჭო კი 2021 წლის მე-4 თვეში შეიქმნა, ინდიკატორის შესრულებისთვის კიდევ მნიშვნელოვანი სამუშაო გასანავი.

⁵¹ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სტატუს-ანგარიში.

⁵² „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის წლიური ანგარიში (იანვარი-დეკემბერი, 2019)“, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 2020, გვ. 64.

⁵³ ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი, 2020 წელი, გვ. 71.

⁵⁴ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2021 წლის 22 თებერვლის N08-02/19972 წერილი.

⁵⁵ საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 7 აპრილის N156 დადგენილება „სახელმწიფო სანარმოთა რეფორმის საბჭოს შექმნის შესახებ“.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ „სახელმწიფო სანარმოთა რეფორმის საბჭოს შექმნის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 7 აპრილის N156 დადგენილებით დამტკიცებული სახელმწიფო სანარმოთა რეფორმის საბჭოს დებულების მე-3 მუხლი.

შესაბამისად, მე-2 ამოცანის 1-ლი აქტივობის მე-2 ინდიკატორი **ნაწილობრივ შესრულებულია**, აქტივობაც - **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 შესრულებულია

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

მთავრობამ 2019 წელს დადგენილებით განსაზღვრა იმ სახელმწიფო საწარმოთა კრიტერიუმები, რომლებიც იდენტიფიცირდებიან საზოგადოებრივი დაინტერესების პირებად (სდკ).⁵⁸

სახელმწიფო საწარმოთა სდკ-ებად განსაზღვრის მიზანია: საწარმოთა ანგარიშვალდებულების ხარისხის გაზრდა; მათ მიმართ წდობის ამაღლება; პარტნიორების და მესამე პირების ინტერესების დაცვა.⁵⁹

მიუხედავად იმისა, რომ შესრულების პერიოდი, სამოქმედო გეგმის მიხედვით, 2020 წლის მე-4 კვარტალი იყო, ეს ინდიკატორი 2019 წელსვე შესრულდა. ამასთან, ფინანსთა სამინისტროს ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის მიერ 2020 წლის მე-4 კვარტალში საზოგადოებრივი დაინტერესების სტატუსის მქონე პირების განახლებული სია დამტკიცდა.⁶⁰

მთავრობის ზემოხსენებული დადგენილება ადასტურებს, რომ აქტივობის ინდიკატორი და, შესაბამისად, აქტივობაც, **სრულად შესრულებულია**.

⁵⁸ 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“.

⁵⁹ „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის წლიური ანგარიში (იანვარი-დეკემბერი, 2019)“, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 2020, გვ. 66.

⁶⁰ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის 2020 წლის 25 ნოემბრის N575 ბრძანება „იურიდიული პირისთვის საზოგადოებრივი დაინტერესების პირის სტატუსის მინიჭების შესახებ ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის უფროსის 2019 წლის 23 დეკემბრის N1781 ბრძანებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3yuVz5G>, განახლებულია: 21.05.2021.

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.

„ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, სახელმწიფო საწარმოებს ევალუბათ ანგარიშგების წარმოდგენა აუდიტორულ დასკვნასთან ერთად, დაუყოვნებლივ, მაგრამ არაუგვიანეს საანგარიშო პერიოდის მომდევნო წლის 1-ლი ოქტომბრისა.⁶¹ საქართველოს მთავრობამ 2021 წელს მიიღო განკარგულება, სადაც განეწესა საწარმოების მიერ სხვადასხვა ანგარიშგების წარმოდგენის შუალედური ვადები.⁶² განკარგულება ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტია, რაც სრულად არ პასუხობს ინდიკატორით მოთხოვნილ კრიტერიუმს. გარდა ამისა, ის დამტკიცდა საანგარიშო პერიოდის დასრულების შემდეგ (თუმცა, სამინისტროში მომზადდა 2020 წელს). მიუხედავად ამისა, ანგარიშგების დოკუმენტის არსებობის გათვალისწინებით, აქტივობის ეს ინდიკატორი, ისევე როგორც აქტივობა, **ნაწილობრივ შესრულებულად** მიიჩნევა.

⁶¹ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სტატუს-ანგარიში.

⁶² საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 11 თებერვლის N217 განკარგულება „სამოგადოებრივი დაინტერესების მქონე პირად განსაზღვრული სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოებისა და ამ საწარმოების წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მიერ ანგარიშგების წარდგენის ვადების განსაზღვრის შესახებ“, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/321HWMw>, განახლებულია: 21.05.2021.

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

საჯარო ფინანსების მიმართულების მე-3 ამოცანა მიზნად ისახავს საბიუჯეტო პროცესის მეტი გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობას. ის გულისხმობს დაინტერესებულ პირთა შესაძლებლობას, დაგეგმონ მომავალი წლის ბიუჯეტი პრიორიტეტის ან მხარჯავი დაწესებულების მიხედვით. ამან უნდა გაზარდოს საბიუჯეტო პროცესების გამჭვირვალობის ხარისხი.

ამოცანის შედეგის ინდიკატორი:

ღია ბიუჯეტის ინდექსის შეფასება მოქალაქეთა ჩართულობის და გამჭვირვალობის შესახებ

საბაზისო (2018): 22 ქულა (2017 წ.)

სამიზნე (2020): ქულის გაუმჯობესება (სულ მცირე, შენარჩუნება)

ამოცანის შესრულების სტატუსი: შეუძლებელია გამოცვა

მე-3 ამოცანა ფასდება რაოდენობრივად, კერძოდ, ღია ბიუჯეტის ინდექსით⁶³ მინიჭებული ქულის საფუძველზე. ამოცანის მიზანია, წინა მაჩვენებელთან შედარებით, ქულის გაუმჯობესება ან, სულ მცირე, მისი შენარჩუნება.

ხელისუფლების საბიუჯეტო გადაწყვეტილებების თაობაზე საზოგადოების ინფორმირებას არსებითი მნიშვნელობა აქვს, ვინაიდან ყველაზე მეტად ეს გადაწყვეტილებები ახდენს გავლენას მათ კეთილდღეობასა და თანასწორ სოციალურ ცხოვრებაზე. რამდენად ასრულებს ამ ვალდებულებას სახელმწიფო, ამას აფასებს ღია ბიუჯეტის ინდექსი. იგი სამი მიმართულებით ამოწმებს მოქალაქეთა ხელმისაწვდომობას საბიუჯეტო პროცესზე: გამჭვირვალობა, მოქალაქეთა ჩართულობა და საბიუჯეტო მდამხედველობა.⁶⁴

ღია ბიუჯეტის კვლევის 2017 წლის ანგარიშში საქართველომ გამჭვირვალობის ნაწილში დაიმსახურა 82/100 ქულა (ღია ბიუჯეტის ინდექსი), მოქალაქეთა მონაწილეობის ნაწილში - 22/100 ქულა.⁶⁵ 2019 წლის ანგარიშის მიხედვით კი, რომელმაც წინა ორი წელი შეაფასა, ქვეყანამ გამჭვირვალობის კუთხით ერთი ქულით ნაკლები

⁶³ ღია ბიუჯეტის ინდექსს შეიმუშავებს საერთაშორისო საბიუჯეტო თანამშრომლობა (IBP). IBP აქტიურად თანამშრომლობს სახელმწიფოებთან, ბიზნესთან, სამოქალაქო საზოგადოებასა და სხვა დაინტერესებულ მხარეებთან. ღია ბიუჯეტის ინდექსის შეფასება ხდება 2 წელიწადში ერთხელ.

⁶⁴ Open Budget Survey, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2RzD0la>, განახლებულია: 21.05.2021.

⁶⁵ Open Budget Survey 2017: Georgia.

მიიღო, ხოლო მონაწილეობის ნაწილში - 28/100 ქულა⁶⁶ (6 ქულით მეტი). ვინაიდან ეს შეფასება 2 წელიწადში ერთხელ ხდება, 2019 და 2020 წლის მონაცემები ჯერ არ არსებობს.

როგორც აღმოჩნდა, საზოგადოების მონაწილეობის კუთხით საქართველოს შედეგი 2015-16 წლებთან შედარებით მომდევნო ორ წელში გაუმჯობესებულია 6 ქულით, ბიუჯეტის გამჭვირვალობის ნაწილში კი 1 ქულით არის გაუარესებული. საყურადღებოა, რომ საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის საჯარო ფინანსების მართვის მიმართულებას მე-3 ამოცანის საბაზისო მაჩვენებლად შერჩეული აქვს მისი მოქმედების დაწყებამდე 4 წლით ადრე არსებული მდგომარეობა, ხოლო გაუმჯობესებად (ანუ, სამიზნე მაჩვენებლად) – 2020 წელი. იმისთვის, რომ შესაფასებელ სამოქმედო გეგმასთან მიმართებით სამიზნე მაჩვენებელი მიღწეულად ჩაითვალოს, უნდა არსებობდეს მონაცემები ამ სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ პერიოდზე. ეს მონაცემები კი მონიტორინგის განხორციელების პერიოდში ჯერჯერობით გამოქვეყნებული არ არის. ამ გარემოებების გათვალისწინებით 2019 წლის დია ბიუჯეტის ინდექსში გაუმჯობესებული ქულა ვერ ჩაითვლება სამიზნე მაჩვენებლის მიღწევად, ვინაიდან ის ეხებოდა 2017-2018 წლებს. შესაბამისად, დასახელებული ინდიკატორის შესრულების გაზომვა 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის 2-წლიანი მონიტორინგის მიზნებისთვის **შეუძლებელია**. იგივე ითქმის ამოცანის მიღწევაზეც.

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

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

საბიუჯეტო დოკუმენტაცია რედაქტირებად ფორმატში განთავსებულია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდზე

დამატებითი ინდიკატორი: ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდზე მომხმარებელთა გაზრდილი რაოდენობა.

აქტივობის შესრულების სტატუსი: მეტწილად შესრულებული

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

საბიუჯეტო დოკუმენტაცია, როგორცაა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი, BDD დოკუმენტი, ნაერთი ბიუჯეტი, ვალების შესახებ ინფორმაცია და სხვა, რედაქტირებად

⁶⁶ Open Budget Survey 2019: Georgia.

ფორმატში, MS Word-ისა და Excel-ის სახით განთავსებულია ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდზე. გარდა ამისა, 2019-2020 წლებში სამინისტრომ მოამზადა მოქალაქის გამამკვლევები, შესაბამისად, 2020 და 2021 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონებზე.⁶⁷ მათი მიზანია საზოგადოების ინფორმირება ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკვანძო საკითხებზე. გამოქვეყნებული დოკუმენტაცია შეიცავს შემდეგ ინფორმაციას:

- 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.⁶⁸

ფინანსთა სამინისტრომ ასევე შეიმუშავა 2020 და 2021 წლების ბიუჯეტების შესახებ მოკლე ინფორმაცია/ბროშურები⁶⁹ მოქალაქეებისთვის.⁷⁰

ყველა ზემოთ ხსენებული დოკუმენტი საჯაროდ ხელმისაწვდომია ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდზე, მოქალაქეთა გამამკვლევის სექციაში. მიუხედავად ამისა, რედაქტირებად ფორმატში დოკუმენტაციის განთავსება არ არის საკმარისი იმისთვის, რომ ამოცანა - მოქალაქეების მხრიდან ხელმისაწვდომობა - იყოს დადასტურებული. შესაბამისად, საბიუჯეტო დოკუმენტაციაზე ხელმისაწვდომობის გასაზომად მონიტორინგის ჯგუფმა შეიმუშავა დამატებითი ინდიკატორი: *ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდის მომხმარებელთა გაზრდილი რაოდენობა*. ეს ინდიკატორი საშუალებას იძლევა, შეფასდეს ბიუჯეტითა და მასთან დაკავშირებული ინფორმაციით მოსახლეობის დაინტერესება, ასევე, გამოიკვეთოს ამ ინტერესის ზრდის ტენდენცია წინა წელთან შედარებით. ის, იმავდროულად, დაადასტურებს მოქალაქეთა ხელმისაწვდომობას და პასუხისმგებელი უწყების ანგარიშვალდებულებას.

ფინანსთა სამინისტროდან მიღებული ინფორმაციით, სხვადასხვა საბიუჯეტო დოკუმენტით დაინტერესებულ მომხმარებელთა რაოდენობა იყო შემდეგი:⁷¹

⁶⁷ „მოქალაქის გამამკვლევები - 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი“, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3v2kifD>, განახლებულია: 21.05.2021.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ „ბიუჯეტი 2020“, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/35yNkI0>, განახლებულია: 21.05.2021.

⁷⁰ „მოქალაქის გამამკვლევები - 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი“.

⁷¹ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2021 წლის 17 მაისის N08-02/60481 წერილი.

	2019 წელი	2020 წელი
მოქალაქის გზამკვლევი	2,003	2,630
სახელმწიფო ბიუჯეტი	17,850	27,862
შესრულების ანგარიშები	2,551	2,423
BDD დოკუმენტი	4,014	3,933
საჯარო ფინანსების მართვა	1,497	2,068

როგორც მონაცემებიდან ჩანს, 5 დოკუმენტიდან 2-ზე 2020 წელს არის კლება წინა წელთან შედარებით. შესაბამისად, დამატებითი ინდიკატორის გათვალისწინებით, 2020 წლის მდგომარეობით, აქტივობა **შეტნილად შესრულებულია**.

აქტივობა 5.3.2: მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმის ჩამოყალიბება, რომლის მეშვეობით ყველა მოქალაქეს აქვს შესაძლებლობა, დაგეგმოს მომავალი წლის ბიუჯეტი პრიორიტეტის ან მხარჯავი დაწესებულების მიხედვით⁷²

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

შექმნილია პლატფორმა, რომლის გამოყენებითაც მოქალაქეს შეუძლია ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში მონაწილეობა

დამატებითი ინდიკატორი: „ბიუჯეტის გამჭვირვალობისა და ჩართულობის სისტემის ელექტრონულ პლატფორმაზე (eBTPS) რეგისტრირებული მომხმარებლების არანაკლებ 1/5 იყენებს ამ პლატფორმას“.

აქტივობის შესრულების სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულებული

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.⁷³ მისი საშუალებით ყველა დაინტერესებულ პირს შეუძლია, გაეცნოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაციას, ქვეყნის ძირითად პრიორიტეტებს, ბიუჯეტის პროგ-

⁷² მიუხედავად იმისა, რომ აქტივობის შესრულების ვადად განსაზღვრულია 2020 წელი, პასუხისმგებელმა უწყებამ მისი განხორციელება ვადაზე ადრე დაიწყო.

⁷³ eBTPS ბიუჯეტის გამჭვირვალობისა და ჩართულობის სისტემის ვებგვერდი, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3c35k9D>, განახლებულია: 21.05.2021.

რამებს და დაგეგმოს ის საკუთარი შეხედულებების მიხედვით. ეს აქტივობა გეგმით გათვალისწინებული იყო 2020 წლის მე-4 კვარტალისთვის, თუმცა 2019 წელს შესრულდა. ხელმისაწვდომობის ინდიკატორის მსგავსად, არც პლატფორმის შექმნაა საკმარისი იმის გასაზომად, ნამდვილად უზრუნველყოფილია თუ არა მოქალაქეთა მონაწილეობა ბიუჯეტის დაგეგმვაში. ამისთვის აუცილებელია ისეთი ინდიკატორის დამატება, რომელიც დაადგენს, რამდენმა მოქალაქემ გამოიყენა ეს პლატფორმა, ან განსაზღვრავს დოკუმენტების რედაქტირების მაჩვენებელს, კომენტარების რაოდენობას და სხვა. შესაბამისად, მონიტორინგის ჯგუფმა შეიმუშავა დამატებითი ინდიკატორი, რომელიც გაზომავს მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმის ფუნქციონირებას: „ბიუჯეტის გამჭვირვალობისა და ჩართულობის სისტემის ელექტრონულ პლატფორმაზე (eBTPS) რეგისტრირებული მომხმარებლების 1/5 იყენებს ამ პლატფორმას“. შემოთავაზებული წილობრივი მონაცემი არ არის იმდენად არა-რეალური ან ხელოვნური, რისი მიღწევაც შეუძლებელი იქნება.

ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, ელექტრონულ პლატფორმაზე რეგისტრირებულია 81 მომხმარებელი, ბიუჯეტის დაგეგმვის მექანიზმი კი გამოიყენა 7-მა მათგანმა.⁷⁴ ამ მონაცემებიდან ჩანს, რომ ეს სისტემა საზოგადოებაში ჯერჯერობით პოპულარული არ არის. გარდა ამისა, როგორც ფინანსთა სამინისტროსთან შეხვედრისას გაირკვა, პორტალი ისევ საპილოტე რეჟიმში მუშაობს და მომავალში იგეგმება მისი პოპულარიზაცია, რაც, სავარაუდოდ, გაზრდის მომხმარებელთა რაოდენობას.⁷⁵ მიუხედავად პორტალით სარგებლობის ძალიან დაბალი მაჩვენებლისა, მისი არსებობა და მოქალაქეთა შესაძლებლობა, რეალურად გამოიყენონ იგი, საანგარიშო პერიოდისთვის მე-3 ამოცანის მე-2 აქტივობის შედეგის ინდიკატორის, ასევე აქტივობის **წაწილობრივ შესრულებულ** სტატუსზე მიუთითებს. აქვე აღსანიშნავია, რომ პასუხისმგებელმა უწყებამ ამ აქტივობის განხორციელება უნდა გააგრძელოს მომავალშიც და აქცენტი გააკეთოს პორტალის რეალურად გამოყენების მაჩვენებელზე.

⁷⁴ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2021 წლის 17 მაისის N08-02/60481 წერილი.

⁷⁵ ინტერვიუ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს წარმომადგენლებთან.



4. შეჯამება და რეკომენდაციები

როგორც აღმოჩნდა, საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის გეგმაში მოცემული ამოცანებიდან და აქტივობებიდან არცერთი არ არის შეუსრულებელი, რაც მისასაღმებელია. თუმცა, დარჩენილია ნაწილობრივ შესრულებული ინდიკატორები, რომლებიც დამატებით მუშაობას მოითხოვს. 2020 წელს შესასრულებელი რამდენიმე ღონისძიება კვლავ აქტიურ ფაზაშია. ისინი, სავარაუდოდ, მომდევნო გეგმაშიც გადავა. ეს მიუთითებს აქტივობების შესასრულებლად არასათანადო ვადების განწერაზე. რამდენიმე ინდიკატორის შემთხვევაში მონიტორინგის განხორციელება შეუძლებელი აღმოჩნდა, ვინაიდან მათი შესრულების დამადასტურებელი დოკუმენტების გამოცემა არ დაემთხვა მონიტორინგის პერიოდს. ამის გამო, ანგარიშში შესაბამისი ამოცანების მიღწევის სტატუსიც ვერ განისაზღვრა.

მონიტორინგის შედეგად გამოვლენილი ხარვეზების აღმოსაფხვრელად წინამდებარე ანგარიში რეფორმის მაკოორდინირებელ და შესრულებაზე პასუხისმგებელ ორგანოებს შემდეგ რეკომენდაციებს სთავაზობს:

- ▶ ვადების გადაცილების თავიდან აცილების მიზნით, აუცილებელია, თითოეულმა უწყებამ რაციონალურად განსაზღვროს დარჩენილი აქტივობების შესრულების დრო;
- ▶ ორი წლის სამოქმედო გეგმაში მთავრობამ აქტივობები მაქსიმალურად თანაბრად უნდა გაანაწილოს შესაბამის კვარტალებზე, რათა მათი შესრულების მიმდინარეობის შეფასება შესაძლებელი გახდეს შუალედურ პერიოდებშიც;
- ▶ სამოქმედო გეგმაში არ უნდა მოხვდეს ისეთი ინდიკატორები, რომლებიც არ იქნება სპეციფიკური და გაზომვადი, აგრეთვე, ისინი უნდა იყოს საკმარისი აქტივობისა და ამოცანის შესრულების შესამოწმებლად;
- ▶ საბიუჯეტო დოკუმენტაციის შესახებ მოქალაქეთა ინფორმირებულობისა და ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში მათი ჩართულობის უზრუნველსაყოფად სამოქმედო გეგმაში უნდა გაიწეროს ისეთი ინდიკატორები, რომლებიც უშუალოდ ამ მიმართულებით მიუთითებენ დადებით ტენდენციებზე; აქვე აუცილებელია შესაბამისი პორტალების პოპულარიზაცია;
- ▶ მთავრობამ სხვადასხვა დოკუმენტში თავიდან უნდა აიცილოს ვალდებულებების დუბლირება;
- ▶ საჯარო მმართველობის რეფორმის ფინანსების მართვის მიმართულებაში მთავრობამ უნდა გაითვალისწინოს ახალი და ამბიციური ვალდებულებები.

