



საქართველოს ფინანსთა
სამინისტრო

სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის
რეფორმის სტრატეგია

2009-2013

დოკუმენტში გამოყენებული შემოკლებები

GoG	საქართველოს მთავრობა
MoF	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო
CoC	საქართველოს კონტროლის პალატა
SWF	სუვერენული ფონდი
SDF	სტაბილური განვითარების ფონდი
LEPL	საჯარო სამართლის იურიდიული პირი
PFM	სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვა
PFMRPV	სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის რეფორმის სტრატეგია
BDD	ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები
MTEF	საშუალო ვადიანი ხარჯების ჩარჩო
GFS	სახელმწიფო ფინანსური სტატისტიკა
IPSAS	სახელმწიფო სექტორის ფინანსური აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტები
STA	ხაზინის ერთიანი ანგარიში
PEFA	სახელმწიფო სექტორის ხარჯების სტრუქტურის შეფასება
VAT	დამატებული ღირებულების გადასახადი

ს ა რ ჩ ე ვ ი

I ნაწილი : მიმოხილვა.....	4
1. შესავალი	4
2. სახელმწიფო სექტორის ფინანსური სტრუქტურა.....	5
3. ბიუჯეტის მომზადების პროცესი	6
II ნაწილი: რეფორმები.....	8
4. სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის სისტემური სტრუქტურა.....	8
5. სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის რეფორმა.....	10
ბიუჯეტის სტრატეგიული მომზადება.....	11
ბიუჯეტის მომზადება.....	13
სახელმწიფო რესურსების მართვა.....	15
შიდა კონტროლი.....	17
აღრიცხვა და ანგარიშგება.....	18

I ნაწილი: მიმოხილვა

1. შესავალი

სახელმწიფო სექტორის ფინანსების და ბიუჯეტის მართვის გაძლიერება იყო და რჩება საქართველოს მთავრობის პრიორიტეტულ მიმართულებად. 2004 წლიდან მოყოლებული მიშენელოვანი ცვლილებები განხორციელდა ფინანსური სისტემის გასაუმჯობესებლად და მათი საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისობაში მოყვანაში. ამ რეფორმებმა გაუმჯობესებულ ეკონომიკასთან ერთად მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი სახელმწიფოს ფინანსურ სტაბილურობას და მის შესაძლებლობას გაეწია მომსახურება საკუთარი მოქალაქეებისათვის. სახელმწიფო შემოსავლები გაიზარდა 1,367 მილიონი ლარიდან 2004 წელს 4,973 მილიონ ლარამდე 2007 წელს. ამავე პერიოდში საგრძნობლად გაიზარდა საჯარო სექტორის პროგრამებთან დაკავშირებული ხარჯები და მოხდა ინვესტირება კაპიტალურ ინფრასტრუქტურაში.

გაუმჯობესებულ ეკონომიკურ მდგომარეობასთან ერთად მოხდა მართვის სისტემების დახვეწა. გადასახადების შეგროვების ვალდებულება შეითავსა ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურმა. 2005 წლიდან მოქმედებს სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი აგარიშის სისტემა. 2008 წლის დასაწყისიდან საბიუჯეტო და საადრიცხვო კლასიფიცირება მოხდა საერთაშორისო სტანდარტების GFS 2001 შესაბამისად. 2006 წლიდან ძირითადი მიმართულებების და მონაცემების დოკუმენტი გამოიყენებოდა არამარტო ყოველწლიური ბიუჯეტის ფორმულირებისათვის, არამედ როგორც მართვის ინსტრუმენტი მთავრობის საქმიანობებსა და პროგრამებზე. 2003 წელს საბიუჯეტო სისტემის ახალი კანონის მიღების შემდეგ, უფრო მეტი გამჭვირვალობისა და ობიექტურობისათვის საბიუჯეტო პროცესი და ფორმატი შეიცვალა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, ასევე შეიცვალა სამთავრობათაშორისო დაფინანსების სისტემა.

სახელმწიფო სექტორის ხარჯების ჩარჩოს ფარგლებში 2007 წელს მსოფლიო ბანკმა და ვეროკომისიამ ჩაატარა სახელმწიფო ფინანსების სისტემის დამოუკიდებელი შეფასება. აღნიშნული ჩარჩო შექმნილია როგორც შედარებითი ინსტრუმენტი, რომელიც ადარებს ორგანიზაციის ფინანსური სისტემის ფუნქციონირებას სხვა მთავრობებთან შედარებით. შეფასების ანგარიში წარმოადგენს ერთგვარ სახელმძღვანელოს ფინანსური მართვის რეფორმის დოკუმენტის შესრულებისათვის, რომლის მიზანია უზრუნველყოს სტრუქტურა რეფორმების კოორდინაციისთვის და ინტეგრირებული მიდგომა სახელმწიფო ფინანსების სისტემის გაუმჯობესებისათვის.

2. სახელმწიფო სექტორის ფინანსური სტრუქტურა

საქართველოს პარლამენტის მიერ 2003 წლის 24 აპრილს მიღებული კანონი საბიუჯეტო სისტემის შესახებ განსაზღვრავს საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების პრინციპებს და არეგულირებს ბიუჯეტის პროექტის მომზადებას, ბიუჯეტის დამტკიცებას, შესრულებას, ანგარიშგებასა და კონტროლს. კანონი ბიუჯეტის შესახებ მოიცავს (I) საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტს, (II) ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებს და (III) ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის განსაზღვრულ ყველა სხვა ბიუჯეტებს. ის აგრეთვე განსაზღვრავს საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ურთიერთობებსა და პასუხისმგებლობას.

სახელმწიფო ბიუჯეტი გამოყოფს ქვეყნის მასშტაბით მნიშვნელოვან ხარჯებს, როგორცაა სახელმწიფო ორგანოებისათვის/სამინისტროებისათვის გამოყოფილი სუბსიდიები და გრანტები. ავტონომიური რესპუბლიკების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტები სახელმწიფო ბიუჯეტისგან დამოუკიდებელია და მოიცავს რეგიონალურ ან ადგილობრივი ხასიათის ხარჯებს.

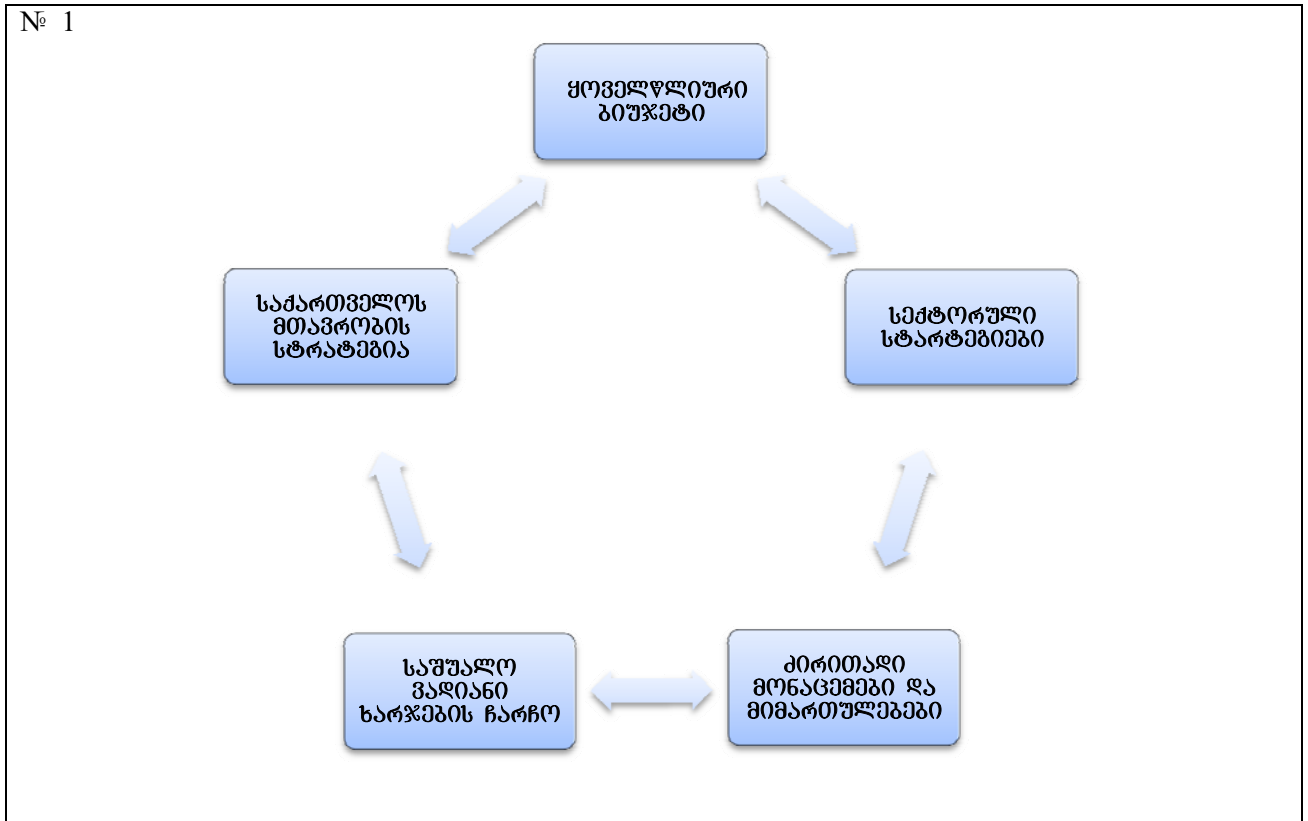
საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ახორციელებს ზედამხედველობას ბიუჯეტის პროექტის მომზადებაზე, ბიუჯეტის დამტკიცებაზე, შესრულებაზე, ანგარიშგებასა და კონტროლზე. საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანების საფუძველზე მთავრობის ყველა დონეზე, უფლებამოსილია კონტროლი გაუწიოს საბიუჯეტო პროცესის, სტანდარტულ, საბიუჯეტო კანონის და სხვა შესაბამისი კანონების მიხედვით მიმდინარეობას.

საქართველოს კანონი შემოსულობების განაწილების წესის შესახებ განსაზღვრავს შემოსულობების საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს და სტაბილური განვითარების ფონდებს შორის განაწილების წესს. ჩვეულებრივ სახელმწიფო ბიუჯეტში შედის შემდეგი სახის გადასახადები: საშემოსავლო, საბაჟო და დამატებული ღირებულების გადასახადი. ქონების გადასახადი შედის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების და ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებში, ხოლო არაფინანსური სახელმწიფო აქტივების პრივატიზებით მიღებული შემოსულობები სტაბილური განვითარების ფონდში.

ადგილობრივი მმართველობითი ორგანოებს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს თანხმობის გარეშე არ შეუძლიათ პირადაპირი გზით ფულის სესხება და უფლება აქვთ გაზარდონ საგადასახდო შემოსავლები მხოლოდ ქონებრივი გადასახადის

შეზღუდული თანხების მეშვეობით. ადგილობრივი მმართველობითი ორგანოებისათვის ფონდების განაწილებას ახორციელებს ცენტრალური ხელისუფლება.

გამოსახულება № 1 ასახავს სახელმწიფო სექტორის ფინანსების კომპონენტების ურთიერთკავშირს.



3. ბიუჯეტის მომზადების პროცესი

სახელმწიფო სექტორის ფინანსების და ბიუჯეტის მართვის გაძლიერება არის მთავრობის მნიშვნელოვანი პრიორიტეტი. 2004 წლიდან საბიუჯეტო პროცესების გასაუმჯობესებლად საქართველოს მთავრობა მუშაობს ბიუჯეტის მართვის საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის და GFS 2001 კლასიფიკაციის გათვალისწინებით. შედეგად 2007 საბიუჯეტო ხარჯების განაწილება მოხდა ფუნქციური სფეროების მიხედვით, რამაც შესაძლებელი გახდა განსაკუთრებული ეკონომიკური მნიშვნელობის ხარჯების ცალკე ჩვენება. ამით დაგეგმვის პროცესი გახდა უფრო დეტალური, გამჭვირვალე და მიზანმიმართული. 2008 წლის 1 იანვრიდან საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ფულადი სახსრების ნაწილი სრულად შეესაბამება GFS 2001 კლასიფიკაციას.

2006 წელს მთავრობამ შეიმუშავა და დანერგა ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტი. ამ დოკუმენტის განახლება ხდება ყოველწლიურად და იგი მიეწოდება ყველა სამინისტროს და სახელმწიფო სააგენტოს. ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტი უზრუნველყოფს როგორც წინა წლის ფისაკლური შესრულების მონაცემების ანალიზს, ასევე მომავალი წლის ფინანსური გეგმების მონახაზს. გარდა ამისა განსაზღვრავს მომავალი წლების მთავრობის სამოქმედო საშუალო ვადიან სტრატეგიას და პრიორიტეტებს ამ პერიოდისათვის მოსალოდნელი შედეგებით.

ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტში განსაზღვრული საშუალო ვადიანი დაგეგმვა ეფუძნება საშუალო ვადიანი ხარჯების ჩარჩოს პრინციპს, რომელიც მიღებული იყო 2006 წელს. ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტი და საშუალო ვადიანი ხარჯების ჩარჩო უზრუნველყოფს სამინისტროებს და სახელმწიფო სააგენტოებს ერთგვარი სტრუქტურით, რომელსაც მათ უნდა გაუწიონ ოპერირება, ჩამოაყალიბონ პრიორიტეტები და ამ პრიორიტეტების მიზნობრიობა. აგრეთვე მოთხოვნათა შეფასება, მოთხოვნილი თანხების რაოდენობა, მოსალოდნელი შედეგები და მათი ეფექტიანობის, წარმატების შეფასების კრიტერიუმი. საქართველოს მთავრობას სჯერა, რომ საშუალო ვადიანი ხარჯების ჩარჩო მომავალშიც გაზრდის ეფექტიანობას და გამჭვირვალობას. იქნება შეთანხმებული და შედეგებზე ორიენტირებული პოლიტიკის უზრუნველყოფის საშუალება.

ყოველი წლის სექტემბერში საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ამზადებს მომავალი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პირველად პროექტს. მთავრობის სხვა მხარჯველ დაწესებულებებთან კონსულტაციის შემდეგ, ფინანსთა სამინისტრო ბიუჯეტის პროექტს წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს არაუგვიანეს 1 ოქტომბრისა. საბიუჯეტო სისტემის შესახებ საქართველოს კანონის შესაბამისად ბიუჯეტის დამტკიცება ხდება დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე (ანუ წლის დასრულებისას დეკემბერში).

რეფორმებმა ხელი შეუწყო შემოსავლების ზრდას და ჯამური შემოსავლები უკანასკნელი 5 წლის განმავლობაში საგრძნობლად გაიზარდა 1,367 მილიონი ლარიდან 2003 წელს, 4,973 მილიონ ლარამდე 2007 წელს. ჯამური შემოსავლების ზრდა წლიდან-წლამდე შემდეგნაირად ვითარდებოდა 60.3% 2004 წელს, 27.7% 2005 წელს, 48.8% 2006 წელს და 30.4% 2007 წელს. 2003 წლის შემდგომ ზრდის მიზეზი იყო სახელმწიფოს მხირდან შემოსავლების მოკრების მექანიზმების გაუმჯობესება, ანტი-კორუფციული ღონისძიებების გატარება და 2004 წელს მიღებული ახალი საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული გადასახადების შემცირება.

2007 წელს საგადასახდო შემოსავლებმა შეადგინა სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი შემოსავლების 70.1%. საგადასახდო შემოსავლები მოიცავს: საშემოსავლო გადასახადს, მოგების გადასახადს, დამატებული ღირებულების გადასახადს, აქციზის და საბაჟო გადასახადებს. საგადასახდო შემოსავლები საგრძნობლად გაიზარდა უკანასკნელი წლების განმავლობაში, რაც განპირობებული იყო ადმინისტრირების გაუმჯობესებით და სახელმწიფოს მიერ საგადასახდო კოდექსის რეფორმირებით.

არასაგადასახდო შემოსავლები ძირითადად შედგება აქტივების გაყიდვიდან, ყოველწლიური როიალტის, დივიდენდის სახით, და კერძო სექტორის საწარმოების შემოსავლებიდან და მოგებიდან მიღებული შემოსავლებისაგან.

შემოსავლების ზრდის პარალელურად ბოლო 5 წლის განმავლობაში გაიზარდა ჯამური ხარჯებიც 1,290 მილიონი ლარიდან 2003 წელს 4,343 მილიონ ლარამდე 2007 წელს. ჯამური ხარჯების ზრდა წლიდან-წლამდე შემდეგნაირად ვითარდებოდა 42.3% 2004 წელს, 40.6% 2005 წელს, 32.5% 2006 წელს და 44.6% 2007 წელს. ხარჯვითი ნაწილის ყოველწლიურად ზრდის უმთავრეს მიზეზს წარმოადგენს საქონელსა და მომსახურებაზე და სოციალურ შეღავათებზე ხარჯების გაზრდა, რომლებიც ნაწილობრივ დაკომპენსირდა იგივე პერიოდში პროცენტების გადახდაზე გაწეული ხარჯების 58.5%-ით შემცირებით.

მიუხედავად ამისა სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის რეფორმისათვის აუცილებელი ღონისძიებების გატარება კვლავაც აქტუალურია. ამ დოკუმენტის მიზანია უზრუნველყოს ერთგვარი სტრუქტურა და ინტეგრირებული მიდგომა, რომელიც ხელს შეუწყობს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მართული სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის ელემენტების რეფორმის კოორდინაციას.

II ნაწილი: რეფორმები

4. სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის სისტემური სტრუქტურა

სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის სისტემა წარმოადგენს ურთიერთდაკავშირებულ ელემენტებს (გამოსახულება № 2) რომელიც მოიცავს:

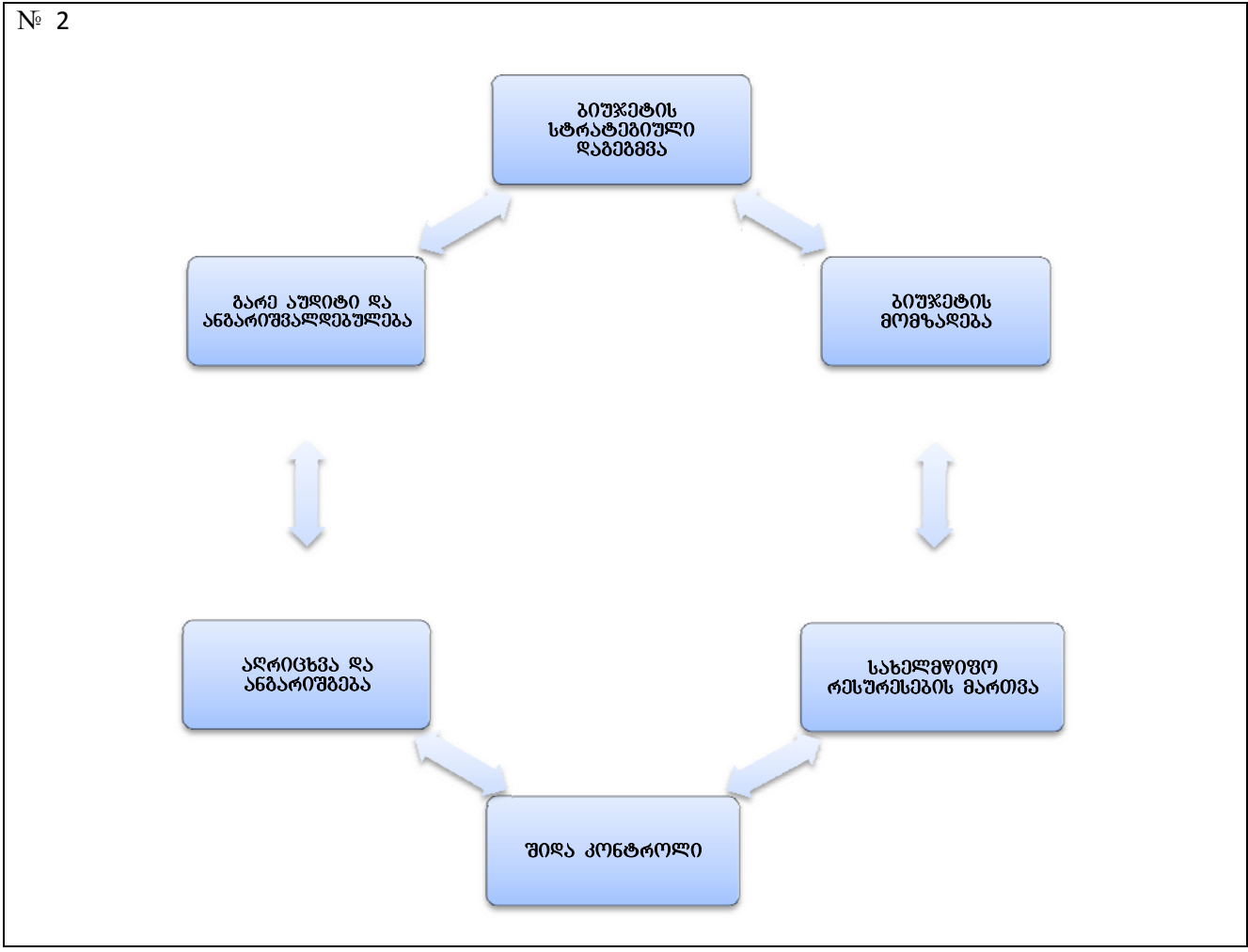
ბიუჯეტის სრტატეგიულ შედგენას – უზრუნველყოფს პოლიტიკისა და ბიუჯეტის ურთიერთკავშირს, რესურსების საიმედო წყაროსა და ბიუჯეტით გამოყოფილ მაქსიმალური თანხებს, რომელთა შესაბამისად სამინისტროებს და სხვა მომხმარებლებს შეუძლიათ პრიორიტეტულად დაგეგმონ თავიანთი საქმიანობები როგორც ეროვნული ისე სექტორული

დონის სტრატეგიების მიმოხილვითი და შემუშავებითი პროცესის გათვალისწინებით.

- ბიუჯეტის მომზადებას და დამტკიცებას – პროცესი რომლის დროსაც ხდება რესურსების განთავსება პრიორიტეტული დარგების მიხედვით,
- რესურსების მართვას – I) ფინანსური რესურსების (შემოსავლების მობილიზაცია, სახელმწიფო ვალი და ნაღდი ანგარიშსწორება) II) სახელმწიფო შესყიდვების, III) პერსონალის და IV) ძირითადი აქტივების მართვის საკითხებს,
- შიდა კონტროლს – I) ფინანსურ რეგულირებასა და საკონტროლო პროცედურებს, II) რესურსების მართვის პროცედურების ეფექტიანობას და III) ბიუჯეტის შესრულებაზე მონიტორინგის სისტემებს და პროცედურებს.
- აღრიცხვას და ანგარიშგებას – ფინანსური ტრანზაქციების აღრიცხვას, შეგორვებას და ანგარიშგებას,
- გარე აუდიტს და ანგარიშგააღმსრულებლებს – უზრუნველყოფს მთავრობის მიერ განხორციელებულ ოპერაციებზე ზემდგომი მაკონტროლებელი ორგანოს და სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან დამოუკიდებელი შეფასების არსებობას.

სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის ეფექტური სისტემისათვის აუცილებელია მთავრობის პოლიტიკის განმახორციელებელი და სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესებს შორის ძლიერი კავშირი. მასში შემავალი ცალკეული ელემენტები უნდა ხასიათდებოდეს I) კარგად დამუშავებული და ძლიერი შიდა პროცესების არსებობით II) სხვა ელემენტებთან მყარი ურთიერთკავშირით.

№ 2



5. სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის რეფორმა

სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის რეფორმის ძირითადი მიზნებია:

- ფისკალური დისციპლინის შენარჩუნება, საბიუჯეტო სისტემის მაკროეკონომიკური სტაბილურობა და პროგნოზირება,
- სტრატეგიული მიდგომის სტიმულირებით, რესურსების მიმართუა პოლიტიკურად და სტრატეგიულად პრიორიტეტულ საკითხებზე,
- რესურსების მაქსიმალურად ეფექტურად და ეფექტიანად გამოყენება,
- სახელმწიფო რესურსების გამოყენებაზე ანგარიშგებისა და კონტროლის უზრუნველყოფა.

რეფორმის განხორციელების მნიშვნელოვანი კომპონენტებია:

- რეფორმის გეგმის ეფექტური კოორდინაცია,
- რეფორმისადმი ყოველსმომცველი და ინტეგრირებული მიდგომა,

- რეფორმებისათვის აუცილებელი ღონისძიებების შემუშავებისას აზრობრივი და ტექნიკური თანმიმდევრულობა,
- განხორციელების შესაბამისი მიმდინარეობა.



ბიუჯეტის სტრატეგიული მომზადება

ამ პროცესის დანერგვის მეშვეობით მოხდება რესურსების განაწილება და მიმართვა მთავრობის პოლიტიკისა და სტრატეგიული პრიორიტეტების განსახორციელებლად.

არსებული გამოწვევები

მთავრობის პოლიტიკის სტრუქტურა ეფექტურად უნდა იყოს დაკავშირებული ბიუჯეტის მომზადების პროცესთან. ბიუჯეტის მომზადებისათვის რესურსების სტრუქტურა განსაზღვრულია საშუალო ვადიან მაკროეკონომიკურ სტრუქტურაში, მაგრამ პროგნოზირების და შესაძლებლობების სრულად გამოყენების კუთხით არსებული პრობლემები კვლავაც მნიშვნელოვანია. მთავრობაში სტრატეგიული დაგეგმარების პროცესი, მოითხოვს შესაბამის პრაქტიკულ ცოდნის, გამოცდილების და მეთოდოლოგიის შემდგომ დახვეწას. უფრო მჭიდრო ინტეგრაციის მიღწევა დაგეგმვასა და პოლიტიკის მართვას შორის, წარმოადგენს ორგანიზაციულ და მენეჯერულ გამოწვევას მთავრობასა და სამინისტროებში.

მაქსიმალური ზღვრული ოდენობის რესურსები, რომელიც სამინისტროებს აძლევს, პრიორიტეტების მიხედვითა და სამომავლო დაფინანსების რეალისტური მაჩვენებლის გათვალისწინებით, ბიუჯეტის დაგეგმვის საშუალებას, დაინერგა 2004/05 წლებში და წარმოადგენს მნიშვნელოვან რეფორმას. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ მაქსიმალური ზღვრული ოდენობის რესურსების ანალიტიკური საფუძველი და დასაბუთება საჭიროებს გაძლიერებას. ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები ისეა შემუშავებული, რომ მასში მაქსიმალურად ნათლად არის განსაზღვრული სახელმწიფოს საშუალო ვადიანი ფისკალური და სახელმწიფო საჭიროების ხარჯვითი სტრატეგიები და გეგმები. თუმცა, ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების ხარისხის ანალიზი მოითხოვს შემდგომ გაუმჯობესებას და ბიუჯეტის უფრო დეტალური დაგეგმვის უზრუნველსაყოფად, საჭიროა რეალისტური

მაქსიმალური ზღვრული ოდენობის რესურსების გათვალისწინებაც. გარდა ამისა, ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები უფრო ფართოდ უნდა გავრცელდეს.

2009 – 2013 წლებისათვის დაგეგმილი რეფორმები

- ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის არსებული ფორმატის გადახედვა იმ მიზნით, რომ მოხდეს ეროვნული და რეგიონალური სტრატეგიების და პრიორიტეტების, აგრეთვე მხარჯველი დაწესებულებების სტრატეგიების და პრიორიტეტების უფრო მჭიდრო დაკავშირება.
- ყველა მხარჯველი დაწესებულების გათვალისწინებით ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის/სახელმწიფო ბიუჯეტის გავრცობა. სტრატეგიულ მიმართულებების (მიზნების), შესრულების ინდიკატორების და დეტალური ხარჯების უფრო მკაფიოდ ჩამოყალიბება. ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის და სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ინდიკატორების შეფასების ეტაპობრივად შემუშავება.
- შესაბამისი რეგიონების მუნიციპალიტეტებთან ერთად, რეგიონალური განვითარების დაგეგმვის გაუმჯობესება. ადგილობრივი ხასიათის და განვითარების პრიორიტეტების საკითხების გამოაშკარავება.
- საშუალო ვადიან ფისკალურ პროგნოზირებაზე და საბიუჯეტო პოლიტიკაზე დაფუძნებული ყოვლისმომცველი მიდგომის შემუშავება, რომლის მიზანია მხარჯველი დაწესებულებებისთვის რეალური საშუალო ვადიანი ზღვრული ოდენობის დაწესება.
- ახალი მაკროფისკალური სტრუქტურის შემუშავება, რომელსაც შეეძლება საბიუჯეტო ოპერაციების დაგეგმვის და მართვის გაუმჯობესება.
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში ბიუჯეტის სტრატეგიული დაგეგმარების პროცესის გაუმჯობესება. ბიუჯეტის დაგეგმვის განახლებული პროცედურების შემცველი სახელმძღვანელოების მომზადება, რომელშიც გათვალისწინებული იქნება ბიუჯეტის დაგეგმვის, ანალიზის და რესურსების ზღვრული ოდენობის/განაწილების დაზუსტების საკითხები.
- საინვესტიციო გადაწყვეტილებებს, სექტორულ სტრატეგიებს და გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებული განმეორებადი ხარჯების ურთიერთკავშირის გამყარება.

- ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის და სტრატეგიის ფორმულირებით, საშუალო ვადიანი ხარჯების ჩარჩოს სრული დანერგვა ადგილობრივი ბიუჯეტების დონეზე. აღნიშნული იქნება სახელმძღვანელო ადგილობრივ ბიუჯეტთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღებისას.
- ფინანსთა სამინისტროს/საბიუჯეტო დეპარტამენტის და მხარჯველი დაწესებულებების ბიუჯეტის სტრატეგიული დაგეგმვასთან დაკავშირებული ქმედუნარიანობის გაძლიერება (რეგიონების ჩათვლით) შემდგენიერად: პოლიტიკის შემუშავება, მაკროფისკალური პროგნოზი და ანალიზი, სახელმწიფო პოლიტიკაზე სახელმწიფო სექტორის ხარჯების შედეგების ანალიზი, სამინისტროებში ხარჯების სტრატეგიული დაგეგმვა, კაპიტალური ბიუჯეტის მომზადება, სტრატეგიული დაგეგმვის ფაზის ეფექტური ორგანიზება და მართვა.



ბიუჯეტის მომზადება

ბიუჯეტის სწორი მიმართვით სახელმწიფო სექტორის რესურსების ეფექტიანად გამოყენება, სტრატეგიული პოლიტიკის მიზნების მისაღწევად.

არსებული გამოწვევები

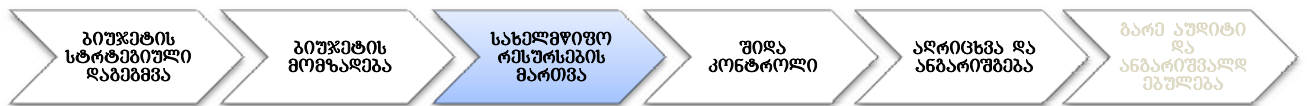
მიუხედავად არსებული პროგრესისა სახელმწიფო პოლიტიკის, სტრატეგიის და ბიუჯეტის მომზადებას შორის ურთიერთკავშირი საჭიროებს შემდგომ დახვეწას. საშუალო ვადიანი სამოქმედო გეგმები კვლავაც სრულად უნდა აისახოს ბიუჯეტში. ავტომატიზირებული სისტემა, რომელიც ახორციელებს ბიუჯეტის ფორმულირებას, ანალიზს, წარმოებას და მონიტორინგს ან არ არსებობს ან არასრულყოფილია, რაც საკმაოდ ამცირებს ბიუჯეტის საკითხებზე მომუშავე თანამშრომლების ეფექტიანობას. ძირითადი საბიუჯეტო პროცედურები მთავრობაში კვლავაც რეფორმის სტადიაშია: I) ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესების ცენტრალურ და გასნაკუთრებით ადგილობრივ მთავრობების დონეზე (დარგობრივი სამინისტროები და ადგილობრივი ორგანოები) კვლავაც საკმაოდ სუსტია და საჭიროებს შემდგომ გაუმჯობესებას და მოდერნიზებას. II) ხორციელდება ფინანსთა სამინისტროს და დარგობრივი სამინისტროების საორგანიზაციო და ქმედითი სისუსტეების გამოსწორება, რაც მოითხოვს შემდგომ დახმარებას. ბიუჯეტის შესახებ

საპარლამენტო დისკუსიების დროს საჭიროა კონცენტრირება მოხდეს დეტალებზე და არა სტრატეგიულ პრიორიტეტებზე. აღნიშნული საჭიროებს მოდერნიზებას, რათა მოხდეს დარგობრივი სამინისტროების ანგარიშგების, მთავრობის და სექტორული სტრატეგიების ურთიერთკავშირის გაზრდა.

2009 – 2013 წლებისათვის დაგეგმილი რეფორმები

- ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესთან დაკავშირებული რეფორმების შემუშავება. ყველა დონის, მათ შორის სახელმწიფო და ადგილობრივი მთავრობების ბიუჯეტების კლასიფიკაციის გადახედვა GFS 2001 შესაბამისად.
- ბიუჯეტის მომზადებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის გადახედვა, იმისათვის რომ უკეთესად მოხდეს მათი თანხვედრა საუკეთესო პრაქტიკასა და მიმდინარე რეფორმებთან.
- ფინანსთა სამინისტროს, ხაზინის, დარგობრივი სამინისტროების და ტერიტორიული ერთეულების გაერთიანება საერთო საბიუჯეტო სისტემაში.
- სახელმწიფო სექტორის ფინანსური მართვის რეფორმის სისტემის ფარგლებში ფინანსთა სამინისტროში და მხარჯველ დაწესებულებებში ბიუჯეტის მომზადებისთვის გამოყენებული პროგრამული უზრუნველყოფის გაუმჯობესება.
- ბიუჯეტის აღსრულების, შესწორებების შეტანის არსებული პრაქტიკის და რეგულირების გადახედვა. ეს ხელს შეუწყობს პროცესის გამარტივებას და მის საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოებას.
- ადგილობრივი მთავრობების ბიუჯეტირების გაუმჯობესებული პრაქტიკის და პროცედურების შემუშავება. ბიუჯეტის ფორმატის დახვეწა, მუნიციპალური მნიშვნელობის პრიორიტეტების გათვალისწინება და მათი ხარჯებთან დაკავშირება.
- ბიუჯეტთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესის შესახებ საზოგადოებრივი ინფორმირებულობის ამაღლება. საბიუჯეტო დოკუმენტაციის და ინფორმაციის მაქსიმალური საჯაროობა და საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოება.
- კაპიტალური ბიუჯეტის მომზადება თანმიმდევრული გაუმჯობესება ჯერ ცენტრალურ, ხოლო შემდგომში ადგილობრივი მმართველობითი ორგანოების დონეზე.

- პროგრამების დაფინანსების სისტემისა და ფორმატის დანერგვა ეტაპობრივი მიდგომის მეშვეობით ჯერ ცენტრალური ხელისუფლების და შემდეგ ადგილობრივი მმართველობითი ორგანოების დონეზე.
- სახელმწიფოს შიდა და გარე ვალის (ვალის მდგრადობაზე კონცენტრირებით) მართვის და მონიტორინგის მექანიზმების გაუმჯობესება.
- საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მონაცემთა ბაზის შექმნა, ბიუჯეტირების და ანგარიშგების მოთხოვნების გადახედვა შიდა და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად.
- ადგილობრივი მთავრობების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების და სხვათა მიერ ყოველწლიური ანგარიშისთვის მოწოდებული ინფორმაციის ხარისხის გასაუმჯობესებლად, კონსოლიდირებული ანგარიშგების ფორმატის შედგენა.



სახელმწიფო რესურსების მართვა

მიზნად ისახავს საჯარო მომსახურების და პროგრამების ეფექტიანად დანერგვასა და განხორციელებას.

არსებული გამოწვევები

ხაზინის ერთიანი ანგარიშის დანერგვით, გაუმჯობესდა ფინანსური ტრანზაქციების დამუშავება. შემოსავლების და ხარჯების უმეტესი ნაწილის დინება ხორციელდება ერთიანი პროცესით. დაინერგა ელექტრონული ხაზინის სისტემა, რომელიც მოითხოვს შემდგომ დახვეწას, საბიუჯეტო ორგანიზაციებსა და ხაზინას შორის გადახდების შესახებ ინფორმაციის ურთიერთგაცვლის უზრუნველსაყოფად. ბიუჯეტის/ფულადი სახსრების მართვაში კვლავაც შეინიშნება სისუსტეები, რაც მოითხოვს დამატებით ყურადღებას სამინისტროების მიერ ბიუჯეტის აღსრულების დაგეგმვის და ფინანსთა სამინისტროს მიერ ფულადი სახრების განაწილების დაგეგმვის გასაუმჯობესებლად. საბოლოო ჯამში სასურველი სტანდარტის მისაღწევად ხაზინის აღსრულების სისტემა საჭიროებს მოდერნიზებას.

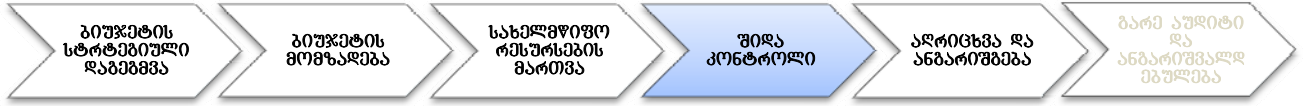
მოსდა ფინანსური რესურსების მობილიზაციის მნიშვნელოვანი შეცვლა შემდგენიარად: I) საგრძნობი პროგრესი იქნა მიღწეული შემოსავლების ადმინისტრირების გაძლიერების კუთხით, მაგრამ საჭიროა დამატებითი ღონისძიებების გატარება გადამხდელებთან კავშირის გასაუმჯობესებლად და შემოსავლების ადმინისტრირების შესაძლებლობების გასაძლიერებლად. II) საბაჟო და საგადასახადო კანონმდებლობის, პილიტიკის და ადმინისტრირების ძირეული რეფორმა. აღნიშნული რეფორმებიც საჭიროებს შემდგომ გამყარებას სახელმწიფოს შიდა და გარე ვალის მართვის გაძლიერების კუთხით.

სახელფასო ფონდის დაგეგმვის და მართვის გაუმჯობესების მიზნით, ყურადღების გამახვილება პერსონალის მენეჯმენტზე.

2009 – 2013 წლებისათვის დაგეგმილი რეფორმები

- სახელმწიფო ფინანსური მართვის სახაზინო აღსრულების ახალი სისტემის წარმოდგენა.
- ხაზინასთან დაკავშირებული რეფორმების განხორციელება, რომელიც მოიცავს ერთიანი სახაზინო ანგარიშის ჩამოყალიბების პროცესის დასრულებას, ელექტრონული ხაზინის სისტემის დანერგვის გაგრძელებას, ფულადი სახსრების დაგეგმვის და მართვის პროცესის გაძლიერებას.
- მიმდინარე საგადასახადო და საბაჟო პოლიტიკის და კანონმდებლობის რეფორმის დასრულებით შემოსავლების მართვის რეფორმის შემდგომი გამყარება და განვითარება. ეს გულისხმობს საგადასახადო და საბაჟო კოდექსების გამარტივებას, გადამხელთა მომსახურების, საგადასახადო აუდიტის, საბაჟო კონტროლის, ინფორმაციული ტექნოლოგიების გაუმჯობესებას და ინსტიტუციონალურ განვითარებას, რომელიც საბოლოო ჯამში გააძლიერებს შემოსავლების სამსახურს.
- საგადასახადო დავალიანებების ახალი სისტემის შემუშავება, რომელიც უიმედო დავალიანებას ავტომატურად გამორიცხავს დავალიანებების საერთო მონაცემთა ბაზიდან.
- ფინანსთა სამინისტროს მიერ ხარჯების მართვის გაძლიერებით ბიუჯეტის აღსრულებაზე კონტროლის გამყარება. ეს უნდა მოიცავდეს დარგობრივი სამინისტროების მიერ ბიუჯეტის აღსრულების გაუმჯობესების მიზნით, სტრატეგიულ საკითხებზე კონცენტრირებას.

- სახელფასო ფონდის დაგეგვის და მართვის გაძლიერება, თანამედროვე ნომინალური და სახელფასო უწყების საინფორმაციო სისტემის წარმოდგენა.



შიდა კონტროლი

ბიუჯეტის მომზადების პროცესის გამჭვირვალობა და ბიუჯეტის მართვის ეფექტიანობისთვის ინფორმირებულობის უზრუნველყოფა.

არსებული გამოწვევები

უკანასკნელი წლების განმავლობაში მოხდა შიდა კონტროლს სხვადასხვა ინსტრუმენტების დანერგვა და განვითარება. მაგალითისათვის 2003 წელს დაინერგა საბიუჯეტო ხარჯების ვალდებულებების კონტროლის მექანიზმი, რომლის მიზანი იყო სახელმწიფო სექტორის ხარჯების გაუმჯობესებული მართვა. თუმცა შიდა კონტროლის მრავალი ინსტრუმენტი კვლავინდებურად არაჯეროვნად არის ფორმულირებული და ჩამოყალიბებული. შიდა აუდიტისთვის არ არსებობს საკანონმდებლო ბაზა. მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთი საფინანსო ინსპექტირების და ზედამხედველობის ფუნქციები არის ოპერატიული, სამინისტროები განიცდიან რესურსების მართვის პროცედურების ნაკლებობას.

2009 – 2013 წლებისათვის დაგეგმილი რეფორმები

- საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისი შიდა კონტროლის ფინანსური მართვის ყოველმომცველი რეგულირების მექანიზმების შემუშავება.
- სამინისტროში შიდა აუდიტის, მასთან დაკავშირებული პროცესების, მექანიზმების შემუშავება და შემდგომი განვითარება. აგრეთვე აუდიტის შედეგებზე რეაგირების მონიტორინგის სისტემების დანერგვა.
- საშუალო ვადიანი ხარჯების ჩარჩოს დანერგვასთან შემაკავშირებელი გაუმჯობესებული სტრატეგიული ამოცანებისა და გეგმების მონიტორინგის პროცედურების და ინფორმაციის გავრცელების შემუშავება; ბიუჯეტის შესრულება და მართვა; ანტიკორუფციულ და სხვა მნიშვნელოვან რეფორმებთან დაკავშირებული ინიციატივების პროგრესი.

- ხაზინის რეფორმის დანერგვასთან დაკავშირებული ვალდებულების კონტროლის მექანიზმის მოდერნიზება.



აღრიცხვა და ანგარიშგება

ფინანსური ტრანზაქციების დროული, გამოსადეგი აღრიცხვა და ანგარიშგება, რომელიც აუცილებელია სახელმწიფო სახსრების ეფექტიანი მართვისთვის.

მიმდინარე გამოწვევები

ამ დრომდე სახელმწიფო ხაზინის რეფორმები, რომელიც იყო წარმატებული ძირითადად ფოკუსირებული იყო ტრანზაქციების აღრიცხვიანობის გაუმჯობესებაზე. თუმცა აღრიცხვისა და ანგარიშგების სისტემებს და პრაქტიკას არ გააჩნია სტანდარტიზირებული ფორმა. ბიუჯეტის კლასიფიკაცია მოხდა GFS 2001-ის შესაბამისად და გამოიყენება ნაღდი ფულით შესრულებული ოპერაციებისათვის, მაშინ როცა საბუღალტრო ინსტრუქცია დარიცხვის მეთოდისთვის გულისხმობს განსხვავებული სახის საბუღალტრო ანგარიშთა გეგმას. ძირითადად, ადგილობრივ მმართველობით ორგანოებთან, საჯარო სამართლის იურიდიული პირებთან და სხვა საჯარო დაწესებულებებთან დაკავშირებული ანგარიშები, არ არის კონსოლიდირებული და სრულყოფილი. მართალია ცენტრალურ ხელისუფლებაში ანგარიშგების სისტემა სანდოა, კონსოლიდირებული ფინანსური ანგარიშგების სისტემა კვლავაც დასახვეწია. პროცესის მნიშვნელოვან მონაწილეებს შორის ანგარიშგება კვლავაც წერილობითი ფორმით ხორციელდება, რაც იწვევს ანგარიშგების დაგვიანებას და მიმდებისათვის მისი ანალიზი უფრო რთული ხდება. არსებობს აღრიცხვის უნარიანობასთან დაკავშირებული ხარვეზები მთავრობაში, ამის გამოსასწორებლად საჭიროა დაინერგოს აღრიცხვის და ანგარიშგების პრაქტიკა ნახევრად ავტონომიური ერთეულებისათვის, საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისათვის, სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული საწარმოებისათვის და ა.შ.

2009 – 2013 წლებისათვის დაგეგმილი რეფორმები

- GFS-ის შესაბამისი ბიუჯეტის კლასიფიკაციის სისტემის და აღრიცხვის ანგარიშთა გეგმის დანერგვა,
- IPSAS-ის აღრიცხვის სტანდარტების თანმიმდევრული დანერგვა: პირველად ნაღდ ფულზე დაფუძნებული, შემდგომში მოდიფიცირებული ნაღდ ფულზე დაფუძნებული და საბოლოოდ დარიცხვის მეთოდზე დაფუძნებული.
- საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისი, კონსოლიდირებული და ყოველწლიური ფინანსური ანგარიშგების შემუშავება.
- მთავრობასა და კვაზი-სახელმწიფო დაწესებულებებში აღრიცხვა-ანგარიშგების შესაძლებლობების ჩამოყალიბება, რაც გულისხმობს: ანგარიშგების გაუმჯობესებული პროცედურების დანერგვას, სამინისტროებსა და ხაზინას შორის ელექტრონული კავშირის დამყარებას და აღრიცხვის შესაბამისი ტრენინგით უზრუნველყოფას (ხაზინა, სამინისტროები, ადგილობრივი თვითმმართველობები, საჯარო სამართლის იურიდიული პირები და ა.შ.).
- საჯარო სამართლის იურიდიული და სახელმწიფოს კუთვნილი საწარმოების საერთო რისკთან დაკავშირებული ყოველწლიური ანგარიშის მომზადება.
- ძირითადი საშუალებების მართვის და რეესტრის გაუმჯობესება.