

საქართველოს საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია

2014-2017



სარჩევი

წინასიტყვაობა	3
არსებული სიტუაციის მიმოხილვა	3
სტრატეგიის მიზანი	4
ფისკალური დისციპლინის შენარჩუნება და ფისკალური პროგნოზირების გაუმჯობესება	4
მაკროეკონომიკური ანალიზი და პროგნოზირება	4
ფისკალური რისკები	5
რეფორმები საგადასახადო და საბაჟო სფეროში	5
სახელმწიფო ვალი და პირობითი ვალდებულებები	6
მოსალოდნელი შედეგი	7
სახელმწიფო ფინანსების დაგეგმვის გაუმჯობესება	7
სტრატეგიული დაგეგმვა და შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება	7
ლონისძიებები 2014-2017 წლებისათვის	8
სტრატეგიული მართვა და საშუალოვადიანი დაგეგმვა.....	8
პროგრამული ბიუჯეტის სრულყოფა	9
ბიუჯეტის მართვის ელექტრონული სისტემის გავრცობა და სრულყოფა	9
პოლიტიკის ანალიზის და კოორდინაციის შემდგომი სრულყოფა.....	9
მოსალოდნელი შედეგი	10
სახელმწიფო სახსრების მართვა, აღრიცხვა და ანგარიშგება	10
ბუღალტრული აღრიცხვის რეფორმები სახელმწიფო ხაზინაში	10
ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების მოქცევა ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახურის სისტემაში.....	11
სსიპ-ების სახაზინო მომსახურებაზე გადმოყვანა.....	12
მოსალოდნელი შედეგი	12
სახელმწიფო შიდა კონტროლი	12
სახელმწიფო შიდა კონტროლის სისტემის განვითარება.....	12
შიდა აუდიტი	13
დაწესებულების მართვისა და კონტროლის სისტემა.....	13
შიდა კონტროლის სისტემის შემდგომი განვითარება	14
მოსალოდნელი შედეგი	14
სახელმწიფო ელექტრონული სერვისების განვითარება საჯარო ფინანსების მართვაში და დონორების კოორდინაცია	14
საჯარო ფინანსების მართვის ელექტრონული სისტემის კომპონენტები.....	14
ელექტრონული სისტემის რეფორმის მიმართულებები.....	15
დონორების კოორდინაცია	17
დონორებთან კოორდინაციის გაუმჯობესების მიზნით დაგეგმილი ღონისძიებები	17

წინასიტყვაობა

წინამდებარე დოკუმენტში (შემდგომში სტრატეგია) ასახულია საჯარო ფინანსების მართვის სფეროში სახელმწიფოს მიერ მომავალი ოთხი წლის განმავლობაში განსახორციელებელი პრიორიტეტული ღონისძიებები. იგი უმთავრესად ეყრდნობა საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიას, სამთავრობო პროგრამას, საჯარო ფინანსების სფეროში სახელმწიფო პრიორიტეტების ამსახველ სხვა წყაროებს და მოიცავს 2014-2017 წლებში განსახორციელებელ რეფორმებს.

არსებული სიტუაციის მიმოხილვა

2012 წლის დემოკრატიული არჩევნების შედეგად არჩეული ხელისუფლება მიზნად ისახავს ქვეყანაში არსებული რთული ეკონომიკური ვითარება გამოსწოროს გააზრებული პოლიტიკის მეშვეობით, რაც გულისხმობს საერთო ეროვნულ და დარგობრივ მიზნებს შორის მჭიდრო ურთიერთკავშირს და გადაწყვეტილებების მიღებას პრიორიტეტების საფუძველზე. გასული წლების რეფორმების შედეგად მოტანილი გარკვეული პოზიტიური ცვლილებების მიუხედავად, არსებობს მნიშვნელოვანი პრობლემები, რომლებიც აფერხებენ დარგის განვითარებას. მათი გადაუჭრელობის შემთხვევაში შესაძლებელია ქვეყანაში შენეღდეს ეკონომიკური ზრდის ტემპებიც, ვინაიდან ისინი ეკონომიკური რეფორმების განხორციელების წინაპირობას წარმოადგენენ. ამგვარი შემაფერხებელი გარემოებების თავიდან ასაცილებლად, აუცილებელია სტაბილური და ბიზნესზე ორიენტირებული საგადასახადო გარემოს ჩამოყალიბება და ფისკალური დისციპლინის დაცვა, რომ ერთი მხრივ, საფრთხე არ შეექმნას კერძო სექტორის განვითარებას და მეორე მხრივ, უზრუნველყოფილ იქნას საბიუჯეტო ვალდებულებების შესრულება.

სტრატეგია განსაზღვრავს ძირითად მიზანს, პრიორიტეტებს და ამ პრიორიტეტების განხორციელების მოსალოდნელ შედეგებს. მოცემული მიზნები და პრიორიტეტები განხორციელდება ყოველწლიური სამოქმედო გეგმების საფუძველზე, რომლებიც მომზადდება ყოველი ფისკალური წლის დასაწყისში. სტრატეგიის პრიორიტეტების მომზადების პროცესში მიმდინარე სიტუაციის შეფასებისთვის სხვა წყაროებთან ერთად გამოყენებული იყო სახელმწიფო ხარჯების და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA) 2012 წლის შეფასება. სტრატეგია არ წარმოადგენს რომელიმე ცალკე აღებული შეფასების საფუძველზე მომზადებულ დოკუმენტს. იგი ერთდროულად ეყრდნობა შეფასების სხვადასხვა წყაროებს და საერთო ეროვნულ პრიორიტეტებს.

გასული წლების მანძილზე გამოიკვეთა დადებითი ტენდენცია სახელმწიფო ფინანსების მართვის, მათ შორის აღრიცხვის და ანგარიშგების, საგადასახადო შემოსავლების მობილიზაციის, სახელმწიფო ვალის მართვის თვალსაზრისით. გაუმჯობესდა სხვა სფეროების მართვაც.

განხორციელებული ღონისძიებების შედეგები ნათლად გამოვლინდა სახელმწიფო ხარჯების და ფინანსური ანგარიშგების (PEFA) შეფასების 2012 წლის ანგარიშში, რომელიც მომზადდა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ორგანიზებით, ვალიდაცია გაიარა მსოფლიო ბანკისა და PEFA-ს სამდივნოს მხრიდან და გამოქვეყნდა 2013 წლის შემოდგომაზე. შეფასების ანგარიშმა, 2008 წლის მაჩვენებლებთან შედარებით, მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება აჩვენა ინდიკატორთა უმრავლესობაში. გაუმჯობესებულია 28-დან 22 ინდიკატორი, ამასთან, 14 ინდიკატორში ქულამ აიწია A შეფასებამდე. მთლიანობაში, A ქულით 2012 წელს შეფასდა 16 ინდიკატორი.

მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა, კვლავ დიდია რისკები სისტემის სტაბილური და ეფექტური ფუნქციონირების თვალსაზრისით. ქვემოთ მოცემული მიზანი და პრიორიტეტები განსაზღვრავენ ძირითად ჩარჩოებს არსებული რისკების დაძლევისთვის საჭირო რეფორმების გასატარებლად.

სტრატეგიის განხორციელების საფუძველი გახდება ყოველწლიური სამოქმედო გეგმები, რომლებიც დეტალურად აღწერენ რეფორმების გასატარებლად საჭირო ღონისძიებებს.

სტრატეგიის მიზანი

საჯარო ფინანსების მართვის სტრატეგიის მთავარი მიზანია მთავრობის მიერ დასახული პრიორიტეტების განსახორციელებლად სახელმწიფო სახსრების ეფექტიანი განაწილება და ამავდროულად, ფინანსური სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად შემოსავლების მოზილიზება.

სტრატეგიის პრიორიტეტები

1. ფისკალური დისციპლინის შენარჩუნება და ფისკალური პროგნოზირების გაუმჯობესება

➤ მკროეკონომიკური ანალიზი და პროგნოზირება

გასული წლების მანძილზე მიმდინარეობდა მკროეკონომიკური პროგნოზირების სრულყოფის ღონისძიებები. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში ჩამოყალიბდა ფისკალური პროგნოზირების დეპარტამენტი, რომელიც სხვა საკითხებთან ერთად მუშაობს საშუალოვადიანი და გრძელვადიანი მკროეკონომიკური პროგნოზირების სრულყოფაზე. ფისკალური პროგნოზირების დეპარტამენტში კეთდება როგორც მკროეკონომიკური, აგრეთვე ბიუჯეტის შემოსავლების პროგნოზი.

მკროეკონომიკური პროგნოზებისათვის გამოიყენება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში შექმნილი ეკონომეტრიკული მოდელი. მკროეკონომიკური პროგნოზირების პროცესში ხდება ეკონომიკის ძირითადი პარამეტრების წლიური მაჩვენებლების პროგნოზი საშუალოვადიანი პერიოდისათვის. მოდელის მეშვეობით მუშავდება რამდენიმე სცენარი, რომელთაგან ყველაზე რეალისტური ვარიანტი თან ერთვის სახელმწიფო ბიუჯეტს.

შემოსავლების პროგნოზირების მიზნით მუშავდება სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების საშუალოვადიანი პროგნოზები, რაც საბიუჯეტო დაგეგმვის საფუძველს წარმოადგენს. პროგნოზირება ეფუძნება ძირითად მკროეკონომიკურ პარამეტრებს. პროცესი მოიცავს სცენარების ანალიზს და ყველაზე რეალისტური სცენარის გამოვლენას. შემოსავლების პროგნოზირების პროცესში გამოიყენება ადგილზე შექმნილი მიკროსიმულაციური მოდელი.

მომავალი წლების განმავლობაში დაგეგმილია ამ მოდელის შემდგომი დახვეწა, პროგნოზების და ანალიზის გაუმჯობესების მიზნით, შემდეგი მიმართულებებით:

- პროგნოზების გაუმჯობესება და მისი არეალის გაფართოება მიღებულ გადაწყვეტილებათა მოსალოდნელი შედეგების ანალიზი ეკონომიკის ყველა სექტორში;
- პროგნოზების დროითი არეალის გაზრდა, რაც გააუმჯობესებს გრძელვადიანი რეფორმების დაგეგმვის შესაძლებლობას;
- მკროეკონომიკური განვითარების სცენარების მოდელირება და ოპტიმალური ვარიანტით განსაზღვრული მიზნების მისაღწევად შესაბამისი ეკონომიკური პოლიტიკის განსაზღვრა. კერძოდ, დაგეგმილია ეკონომეტრიკული მოდელირების შემდგომი გაუმჯობესება. კვარტალურ მონაცემებზე დაფუძნებული დინამიური მკროეკონომიკური მოდელი, შესაძლებელს გახდის ფისკალური შოკების მკროეკონომიკურ მაჩვენებლებზე გავლენის შეფასებას და საბიუჯეტო

პროცესის სრულყოფილი ანალიზის ჩატარებას. აღნიშნული მოდელი მნიშვნელოვანია არასასურველ ეკონომიკურ სიტუაციაზე დროული რეაგირებისათვის.

- **მაკროეკონომიკური ანალიზის და პროგნოზირების მეთოდოლოგიის დახვეწა.** ამ მიზნით შესწავლილი იქნება წარმატებული უცხოური გამოცდილებები.

მომავალ წლებში რეფორმების კიდევ ერთი პრიორიტეტს ამ სფეროში ანალიტიკოსების კვალიფიკაციის ზრდა წარმოადგენს, რომელიც შესაბამისი მომზადების პროგრამის მეშვეობით უნდა განხორციელდეს.

გასატარებელი ღონისძიებების საბოლოო მიზანს წარმოადგენს გადაწყვეტილებების მოსალოდნელი შედეგების ანალიზის გაუმჯობესება.

➤ ფისკალური რისკები

ფისკალური რისკების შეფასება უმთავრესად მოიცავს მაკროეკონომიკური რისკების შედეგების ანალიზს, რომელიც ხორციელდება მაკროეკონომიკური მოდელირების პროცესში სცენარების ანალიზის ფარგლებში და იგი აგრეთვე იკვლევს შესაძლო მაკროეკონომიკურ შოკების გავლენას საბიუჯეტო შემოსავლებზე და ხარჯებზე.

რეფორმა ხელს შეუწყობს ფისკალური რისკების შეფასების და მართვის სისტემის ჩამოყალიბებას, ფისკალური რისკების გამოვლენის, შესწავლის და გამჟღავნების მიზნით. კერძოდ:

- რისკის **გამოვლენა** გულისხმობს მთავრობის ან სახელმწიფო საწარმოების მიერ აღებული ისეთი ვალდებულებების იდენტიფიცირებას, რომლებსაც მომავალში შესაძლოა ჰქონდეს უარყოფითი ფისკალური ეფექტი, მათ შორის პირობითი, საპენსიო და სხვა სახის აშკარა ან ფარული ვალდებულებების აღმოჩენას;
- **შესწავლა** გულისხმობს ფისკალური რისკების ანალიზს და მათი ეფექტების შეფასებას;
- **გამჟღავნება** გულისხმობს ფისკალური რისკების შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნებასა და გავრცელებას, მათ შორის, ბიუჯეტის თანმხლებ დოკუმენტებში.

ფისკალური რისკების მართვის პროცესში შემუშავებული იქნება გამოვლენისა და შესწავლის მეთოდოლოგია და შეიქმნება რისკების გამჟღავნების სტანდარტი.

➤ რეფორმები საგადასახადო და საბაჟო სფეროში

ბოლო წლებში განხორციელებული საგადასახადო პოლიტიკის რეფორმის შედეგად, გამარტივდა გადასახადის ადმინისტრირება და საბაჟო პროცედურები, დადგინდა საგადასახადო დავების წარმოების წესი, დაინერგა გადასახადის გადამხდელთან ურთიერთობისა და გადასახადის ადმინისტრირების ელექტრონული სისტემები, დადგენილი 21 გადასახადის ნაცვლად, საგადასახადო კოდექსით დაწესდა მხოლოდ 6 გადასახადი. შემცირდა გადასახადის განაკვეთები, კერძოდ, არსებული საშემოსავლო (12%) და სოციალური (20%) გადასახადების გაერთიანებით ჩამოყალიბდა ერთი საშემოსავლო გადასახადი 20%-ის ოდენობით. მოგების გადასახადი შემცირდა 15%-მდე. დღგ-ს განაკვეთი 20%-დან შემცირდა 18% პროცენტამდე.

მიუხედავად ამისა, სისტემა საჭიროებს არსებით სრულყოფას, რაც ქვეყნის ფისკალური მდგრადობის და ფისკალური კონსოლიდაციის აუცილებელი წინაპირობაა. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია საგადასახადო რეფორმებს განიხილავს ქვეყანაში გრძელვადიან პერიოდში ინკლუზიური ეკონომიკური ზრდის მაღალი ტემპების მიღწევის წინაპირობად.

მომავალი 4 წლის განმავლობაში საბაჟო-საგადასახადო სფეროში განსახორციელებელი რეფორმები მოიცავს რამდენიმე მიმართულებას, კერძოდ:

- **გადასახადების ადმინისტრირების გაუმჯობესება და საგადასახადო სანქციების ოპტიმიზაცია**, რაც გულისხმობს ცალკეული კატეგორიის ეკონომიკური დანაშაულის დეკრიმინალიზაციას. ეტაპობრივად, 3 წლამდე შემცირდება საგადასახადო კოდექსით განსაზღვრული 6 წლიანი ხანდაზმულობის ვადები. დაიხვეწება საგადასახადო დავების განხილვის არსებული სისტემა. დაწესდება შეზღუდვა საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით. გადასახადის გადამხდელის ყველა ძირითადი ვალდებულება განისაზღვრება მხოლოდ კანონით. აიკრძალება მიმდინარე საქმიანობის შეჩერება და დაყადაღება. მოწესრიგდება ბაზრობებზე მოვაჭრეთა დაბეგვრის მარეგულირებელი ნორმები. ასევე, დაიხვეწება გადასახადის გადახდისაგან თავის არიდების წინააღმდეგ ბრძოლის მექანიზმები;
- საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში **საბაჟო კანონმდებლობისა და საგადასახადო კანონმდებლობის** (არაპირდაპირი გადასახადების (დღგ, აქციზი) ნაწილში) **ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოება**. საბაჟო წესებისა და პროცედურების მოდერნიზაცია;
- **ადამიანური რესურსების განვითარებისა (მ.შ. ადამიანური რესურსების მართვის ავტომატიზებული სისტემის eHRMS სრული იმპლემენტაცია) და ინფრასტრუქტურის (მ.შ. ICT-ინფრასტრუქტურის) გაუმჯობესება** შემოსავლების სამსახურის ფარგლებში.

➤ **სახელმწიფო ვალი და პირობითი ვალდებულებები**

სახელმწიფო ვალის ფორმირება ხდება საგარეო და საშინაო წყაროებიდან მოზიდული სესხების ხარჯზე, რაც მიიმართება სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის და მნიშვნელოვანი (პრიორიტეტული) ინფრასტრუქტურული პროექტების დასაფინანსებლად.

საქართველომ თავისი საგარეო ვალების აღრიცხვიანობის მოწესრიგება 1996-1998 წლებში დაიწყო, როდესაც საგარეო ვალის რესტრუქტურირების შესახებ შეთანხმება გაფორმდა ევროკავშირთან; ორმხრივი შეთანხმებები დაიდო სხვა 11 ქვეყანასთან. 2001 და 2004 წლებში საქართველომ მრავალმხრივი მოლაპარაკების საფუძველზე მიაღწია შეთანხმებას კრედიტორ ქვეყნებთან საგარეო ვალების რესტრუქტურირებასთან დაკავშირებით პარიზის კლუბის ეგიდით, რის შედეგადაც ქვეყანას მნიშვნელოვნად შეუმსუბუქდა საგარეო ვალების მომსახურების სიმძიმე.

ზემოაღნიშნული რესტრუქტურირების შედეგად უზრუნველყოფილია საგარეო ვალის მდგრადობა, რაც მიღწეული იქნა წლების მანძილზე ვალის პრაგმატული და კონსერვატიული მართვის შედეგად და აგრეთვე, ქვეყნის მიერ მოზიდული სასესხო რესურსის ეროვნული განვითარების და საინვესტიციო პრიორიტეტებისთვის გამოყენების მეშვეობით. აღნიშნული ტენდენცია დღემდე გრძელდება. ამჟამად, საქართველოს სახელმწიფო საგარეო ვალი ძირითადად შედგება ანაღვანის, ხოლო სახელმწიფო საშინაო ვალის ნაწილში ფინანსთა სამინისტრო ახორციელებს სხვადასხვა ვადიანი სახაზინო ვალდებულებების და ობლიგაციების ემისიას სახელმწიფო ბიუჯეტის საჭიროებების დაფინანსების და საშინაო ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარების მიზნით. გარდა ამისა, საქართველოს მთავრობას განთავსებული აქვს ევროობლიგაციები საერთაშორისო კაპიტალის ბაზარზე.

სახელმწიფო ვალის ფორმირებისას უზრუნველყოფილი იქნება ვალის პორტფელის მდგრადობა, სესხების მოზიდვა მოხდება მაქსიმალურად შეღავათიანი პირობებით, აუცილებლობიდან გამომდინარე. სახელმწიფო ვალის გონივრული მართვის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია განსაზღვრული იყოს საშუალოვადიანი პოლიტიკა.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, შემუშავდება სახელმწიფო ვალის მართვის სტრატეგიის დოკუმენტი, რომელშიც განსაზღვრული იქნება საქართველოს მთავრობის საშუალოვადიანი პოლიტიკა სახელმწიფო ვალთან მიმართებაში. აღნიშნული დოკუმენტის შემუშავების პარალელურად დაიხვეწება სახელმწიფო ვალის შესახებ კანონმდებლობა და გაძლიერდება სახელმწიფო ვალის მართვაში ანალიტიკური ნაწილი (middle office), რაც მნიშვნელოვანია ეფექტიანი საშუალოვადიანი სტრატეგიის შემუშავებისათვის. ასევე, მნიშვნელოვანია სახელმწიფო საგარეო და საშინაო ვალის ერთიანი მონაცემთა ბაზის სრულყოფა, რაც ვალის შესახებ ერთიანი ანალიზის და ანგარიშების მომზადების საშუალებას მოგვცემს.

დღეის მდგომარეობით არ არსებობს კონკრეტული მექანიზმი პირობითი ვალდებულებების რისკების ანალიზისათვის. მსოფლიო ბანკის სახელმწიფო ვალის მართვის შეფასების (DeMPA) მისიის რეკომენდაციების გათვალისწინებით, განხორციელდება სახელმწიფოს 100%-იანი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების მიერ კონტრაგენტების წინაშე აღებული ფინანსური ვალდებულებების შესახებ მონაცემების შეკრება და აღრიცხვა. აღნიშნული ხელს შეუწყობს პირობითი ვალდებულებებიდან გამომდინარე ფისკალური რისკების შეფასებას.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო აგრეთვე გაითვალისწინებს საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის ფარგლებში განსაზღვრულ სახელმწიფო ვალის პარამეტრებს.

➤ *მოსალოდნელი შედეგი*

დაგეგმილი რეფორმების განხორციელების შედეგად გაუმჯობესდება არსებული მაკროეკონომიკური პროგნოზირების მოდელი, საგადასახადო ადმინისტრირება და ბიზნესგარემო, სახელმწიფო ვალის მართვა და პირობითი ვალდებულებებიდან გამომდინარე ფისკალური რისკების შეფასება.

2. სახელმწიფო ფინანსების დაგეგმვის გაუმჯობესება

➤ *სტრატეგიული დაგეგმვა და შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება*

გასული წლების მანძილზე გატარდა რეფორმები საჯარო ფინანსების მართვის სრულყოფის, მათ შორის საბიუჯეტო სისტემის დახვეწის მიმართულებით. 2005 წლიდან დაიწყო ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის ჩარჩოს ჩამოყალიბება, რომლის მიზანი იყო სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების და ხარჯების წარმოდგენა არა ერთწლიან, არამედ მრავალწლიან პერსპექტივაში, რაც ასევე დაკავშირებული უნდა ყოფილიყო სახელმწიფოს სტრატეგიულ მიზნებთან და ამოცანებთან.

2009 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, რომელშიც თავი მოიყარა საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების მარეგულირებელმა დებულებებმა. მოწესრიგდა საბიუჯეტო სისტემის საკანონმდებლო ჩარჩო, დეტალურად გაიწერა საბიუჯეტო პროცესი და საბიუჯეტო კალენდარი. განისაზღვრა საშუალოვადიანი დაგეგმვისა და წლიური ბიუჯეტის როლი საბიუჯეტო პროცესში. საბიუჯეტო პროცესში დაინერგა პროგრამული ბიუჯეტირება, 2012 წლიდან - წლიური ბიუჯეტის კანონი, ხოლო 2013 წლიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები მზადდება პროგრამული ბიუჯეტის ფორმატით. მომზადდა შესაბამისი მეთოდოლოგია და მიმდინარეობს მუშაობა მისი დახვეწის მიმართულებით.

შემუშავდა ბიუჯეტის მართვის ელექტრონული სისტემა (eBudget), რომელიც წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის მომზადების, აღსრულებისა და შესრულების ანგარიშგების წარმოებისათვის მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს. მოხდა ამ სისტემის ჰარმონიზება ხაზინის ელექტრონულ სისტემასთან (eTreasury), რაც საშუალებას აძლევს მხარჯავ დაწესებულებებს, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საბიუჯეტო დეპარტამენტსა და სახაზინო სამსახურს რეალურ დროში აკონტროლონ და მართონ სახელმწიფო სახსრები.

სახელმწიფო ფინანსების კონსოლიდირებული მართვის მიზნით ეტაპობრივად დაინერგა საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ბიუჯეტების შესრულების ანგარიშების გაერთიანება წლიური ბიუჯეტის კანონის შესრულების კვარტალურ და წლიურ ანგარიშებში; 2012 წლიდან ყველა მათგანის შემოსულობებისა და გადასახდელების თაობაზე ინფორმაციის ასახვა ხდება წლიური ბიუჯეტის კანონის შესაბამის ანგარიშებში.

მნიშვნელოვანი წინსვლაა PEFA-ს შეფასების ანგარიშსა და OBI ინდექსის თვალსაზრისით; აღნიშნული გამოკითხვის შედეგად 2012 წელს მონიჭებული ქულა 55-ია, როდესაც 2006 წელს იმავე ინდექსის მაჩვენებელი მხოლოდ 33 ქულას შეადგენდა.

➤ **ღონისძიებები 2014-2017 წლებისათვის:**

საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის ფარგლებში, ბიუჯეტირების მიმართულებით დასახული ღონისძიებები უზრუნველყოფს საჯარო ფინანსების ეფექტიან მართვას და გამჭვირვალობას, სხვადასხვა სექტორის განვითარების მიზნით დასახული პოლიტიკის განხორციელებისათვის საჭირო რესურსების მობილიზებას ფისკალური მდგრადობის შენარჩუნების პირობებში და სოციალური ვალდებულებების დაფარვის პარალელურად ეკონომიკის ზრდის ხელშემწყობი ფისკალური პოლიტიკის გატარებას.

ზემოაღნიშნულის განსახორციელებლად საჭიროა გაგრძელდეს რეფორმები რამდენიმე მიმართულებით:

- სტრატეგიული და საშუალოვადიანი დაგეგმვის სტანდარტების შემუშავება და სრულყოფა;
- პროგრამული ბიუჯეტის და შესაბამისი მეთოდოლოგიის სრულყოფა;
- ბიუჯეტის მართვის ელექტრონული სისტემის (eBudget) ფუნქციონალების გაფართოება;
- პოლიტიკის ანალიზის და კოორდინაციის შემდგომი სრულყოფა.

➤ **სტრატეგიული მართვა და საშუალოვადიანი დაგეგმვა**

შემუშავდება დაგეგმვის ერთიანი სტანდარტები, რომელიც დაუკავშირდება როგორც ეროვნულ, ისე დარგის და სხვა სექტორულ საშუალოვადიან სტრატეგიულ დოკუმენტებს.

გაგრძელდება მუშაობა საშუალოვადიანი გეგმების გაუმჯობესების მიმართულებით; უზრუნველყოფილი იქნება სხვადასხვა სექტორის სტრატეგიების თავსებადობა საშუალოვადიან პარამეტრებთან;

საშუალოვადიანი გეგმები გამოყენებული იქნება, როგორც ეფექტური ინსტრუმენტი ფისკალური სტაბილურობის მისაღწევად; ეკონომიკის სტიმულირების მიზნით ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის ზრდის პარალელურად, შესაძლებელია კონკრეტულ პერიოდში გაიზარდოს საბიუჯეტო დეფიციტი, თუმცა, საშუალოვადიან პერიოდში შენარჩუნებული იქნება მისი დაბალი მაჩვენებელი.

საშუალოვადიან და გრძელვადიან პერიოდში მნიშვნელოვანია ძირითადი მაკროეკონომიკური და ფისკალური ინდიკატორების ისეთ მაჩვენებლებში შენარჩუნება, რომლებითაც შესაძლებელი იქნება გაუმჯობესდეს სარეიტინგო კომპანიების შეფასებები და ქვეყანა იყოს მიმზიდველი საინვესტიციო კლიმატის თვალსაზრისით.

➤ **პროგრამული ბიუჯეტის სრულყოფა**

გაგრძელება მუშაობა პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვის და შესაბამისი მეთოდოლოგიის დახვეწის მიმართულებით, მათ შორის, შემუშავდება მეთოდოლოგიური მითითებები მხარჯავი დაწესებულებებისათვის, რაც მათ პროგრამული ბიუჯეტის მომზადების შიდა პროცესის ეფექტური მართვის უზრუნველყოფაში დაეხმარება. უზრუნველყოფილი იქნება შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების სრულყოფილად დანერგვა, რაც გულისხმობს მოსალოდნელი შედეგებისა და შესრულების შეფასების ინდიკატორების დახვეწას და მათ რეალურ ინსტრუმენტად გამოყენებას, როგორც დაგეგმვის, ისე შესრულების შეფასების პროცესში.

დაიწყება მუშაობა შემდგომი წლების ბიუჯეტების დაგეგმვის პროცესში წინა წლების პროგრამული ბიუჯეტების ინდიკატორების შესრულების მაჩვენებლების უფრო აქტიურად გამოყენების მიმართულებით.

იგეგმება ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშგების პროცესის დახვეწა. ბიუჯეტით გათვალისწინებული რესურსების ათვისების პარალელურად, მეტი ყურადღება გამახვილდება მიღწეული შედეგების შეფასებაზე.

➤ **ბიუჯეტის მართვის ელექტრონული სისტემის გავრცობა და სრულყოფა**

გაგრძელება ბიუჯეტის მართვის ელექტრონული სისტემის (eBudget) ფუნქციონალის შესაძლებლობების გაფართოებაზე მუშაობა, რაც გულისხმობს ამ სისტემის სრულად ამუშავებას.

იგეგმება აგრეთვე სისტემის სხვადასხვა ფუნქციონალებს შორის ურთიერთკავშირის გაძლიერება და საბიუჯეტო პროცესის ყველა ეტაპის ერთ სივრცეში ინტეგრირება. სისტემას დაემატება სრულიად ახალი მოდულები საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის და ასევე ახალი ფუნქცია კონსოლიდირებული ბიუჯეტის ფორმირებისათვის.

მომავალში ამ სისტემის მეშვეობით მომზადდება საბიუჯეტო პროცესით გათვალისწინებული ყველა ეტაპისათვის საჭირო დოკუმენტაცია და ასევე საჯარო ფინანსების მართვის სფეროში ანალიტიკური მასალები.

➤ **პოლიტიკის ანალიზის და კოორდინაციის შემდგომი სრულყოფა**

პოლიტიკის ანალიზის და კოორდინაციის სრულყოფის მიზნით, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში შეიქმნა ანალიტიკური დეპარტამენტი, რომელიც სამინისტროს კომპეტენციის ფარგლებში კოორდინაციას უწევს ქვეყნის განვითარების საშუალო და გრძელვადიანი სტრატეგიის დოკუმენტების შემუშავებას.

დეპარტამენტში მუშავდება პოლიტიკის ანალიზისა და სტრატეგიული დოკუმენტების შექმნის ერთიანი სტანდარტები და მეთოდოლოგია. აგრეთვე, დაინერგება რეგულირების ზემოქმედების შეფასების სისტემა საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკის შესწავლისა და ანალიზის საფუძველზე.

➤ **მოსალოდნელი შედეგი**

დაგეგმილი რეფორმების განხორციელების შედეგად უზრუნველყოფილი იქნება - საჯარო ფინანსების ეფექტიანი მართვა და გამჭვირვალობა, სხვადასხვა სექტორის განვითარების მიზნით დასახული პოლიტიკის განხორციელებისათვის საჭირო რესურსების მობილიზება ფისკალური მდგრადობის შენარჩუნების პირობებში, შედეგზე ორიენტირებული მართვის სისტემის გაუმჯობესება და მისი სტანდარტიზაცია, პოლიტიკის ანალიზის სისტემის დანერგვა და მისი სტანდარტიზაცია.

3. სახელმწიფო სახსრების მართვა, აღრიცხვა და ანგარიშგება

➤ **ბუღალტრული აღრიცხვის რეფორმები სახელმწიფო ხაზინაში**

ბუღალტრული აღრიცხვის სფეროში რეფორმის ფარგლებში 2009 წელს შემუშავდა სტრატეგია, რომელიც ითვალისწინებს IPSAS-ის ეტაპობრივ დანერგვას. სტანდარტების მოთხოვნებთან სრული შესაბამისობა მიიღწევა 2020 წლისათვის. პილოტური ფაზის (2011-2012 წწ) განხორციელების შემდეგ, 2013 წელს მომზადდა ცენტრალური მთავრობის ყველა საბიუჯეტო ორგანიზაციის კონსოლიდირებული ფინანსური ანგარიშგება მოდიფიცირებული საკასო მეთოდის მიხედვით. შემდგომ ეტაპზე დაგეგმილია არაფინანსური აქტივების აღრიცხვასთან დაკავშირებული სტანდარტების მოთხოვნების ეტაპობრივი დანერგვა. მუდმივად მიმდინარეობს საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტერთა გადამზადება. ითარგმნა და ბუღალტერთა და აუდიტორთა ფედერაციის მიერ ოფიციალური გამოცემის სტატუსის მიღების შემდეგ გამოქვეყნდება სტანდარტების ქართული ვერსია. ბუღალტრული აღრიცხვის სტანდარტების დანერგვის პარალელურად მიმდინარეობს მუშაობა eTreasury-ს სათანადო პროგრამული უზრუნველყოფის მოდულზე, რომლის სრულად ამოქმედების შემდეგ შესაძლებელი იქნება ხაზინის მთავარი წიგნის (TGL) - მთავრობის აქტივებისა და ვალდებულებების ბალანსის დროის რეალურ რეჟიმში წარმოება.

2014-2017 წლებში ეტაპობრივად დაინერგება საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო დარიცხვის სტანდარტები. ბუღალტრულ მეთოდოლოგიაში სტანდარტების მოთხოვნების ასახვის პარალელურად კვლავაც გაგრძელდება საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბუღალტრების კვალიფიკაციის ამაღლება და მომზადება სათანადო სტანდარტის მიხედვით სერტიფიცირებული ტრენერების მიერ.

აქტივების აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოება რამდენიმე წლიან მუშაობას მოითხოვს. ამიტომ, სრული შესაბამისობის მიღწევა ძირითადი საშუალებების (IPSAS 17), არამატერიალური აქტივებისა (IPSAS 31) და სასაქონლო მატერიალური ფასეულობების (IPSAS 12) სტანდარტებთან იგეგმება 2016 წელს. პარალელურად განხორციელდება სხვა სტანდარტების ეტაპობრივი დანერგვა.

2014 წელს ანგარიშგების ფორმატებისა და ელემენტების შესახებ დაწესებული სტანდარტების მოთხოვნების ასახვის მიზნით, განახლდება ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვა-ანგარიშგების მარეგულირებელი ნორმატიული ბაზა, კერძოდ: ფულადი სახსრების მოძრაობის ანგარიშგება (IPSAS 2), სააღრიცხვო პოლიტიკა, ცვლილებები სააღრიცხვო შეფასებებში და შეცდომები (IPSAS 3), უცხოური ვალუტის კურსის ცვლილებებით გამოწვეული შედეგები (IPSAS 4).

2015 წელს დაგეგმილია ბიუჯეტისათვის სპეციფიკური ოპერაციების აღრიცხვასთან დაკავშირებული სტანდარტების დანერგვა: სახელმწიფო მმართველობის სექტორის შესახებ ფინანსური ინფორმაციის გამჟღავნება (IPSAS 22), ანარიცხები, პირობითი ვალდებულებები და პირობითი აქტივები (IPSAS 19), შემოსავლები არაგაცვლითი ოპერაციებიდან (გადასახადები და ტრანსფერები) (IPSAS 23), ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაციის ფინანსურ ანგარიშგებაში წარდგენა (IPSAS 24);

2017 წელს დაიფარება სესხის, იჯარისა და დარგობრივი ოპერაციების აღრიცხვის თემები, კერძოდ კი დაგეგმილია შემდეგი სტანდარტების დანერგვა: სესხით სარგებლობასთან დაკავშირებული დანახარჯები (IPSAS 5), იჯარა (IPSAS 13), ამონაგები გაცვლითი ოპერაციებიდან (IPSAS 9), სოფლის მეურნეობა (IPSAS 27), სამშენებლო ხელშეკრულებები (IPSAS 11).

➤ *ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების მოქცევა ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახურის სისტემაში*

2004 წლიდან ყველა დონის ბიუჯეტების შემოსულობები მიიმართება ხაზინის ერთიან ანგარიშზე, საიდანაც ყოველდღიურად, კანონმდებლობით დადგენილი ნორმატივების შესაბამისად, კუთვნილი თანხები ირიცხება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების და ავტონომიური რესპუბლიკების საფინანსო სამსახურების ანგარიშებზე, რომლებიც გახსნილია და ფუნქციონირებს სხვადასხვა კომერციულ ბანკში სხვადასხვა პირობებით.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა და ავტონომიური რესპუბლიკების საფინანსო სამსახურებს განსხვავებული პროგრამული სისტემების მხარდაჭერა აქვთ, რომელთა უმეტესობა ვერ უზრუნველყოფს გადახდების ელექტრონულად განხორციელებას; სათანადო სტანდარტს ვერ აკმაყოფილებს ანგარიშგების წარმოების ფორმები და დროულობა.

სამინისტროში მომავალი 4 წლის განმავლობაში ყველა დონის ბიუჯეტების სახსრების აკუმულირება და მართვა მოხდება ხაზინის ერთიანი ანგარიშის მეშვეობით. ეს რეფორმა იქნება ლოგიკური გაგრძელება ხაზინის ერთიანი ანგარიშის დანერგვის პროექტისა, რომელიც სახელმწიფო ფინანსების მართვის რეფორმათა დღის წესრიგში საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციების ექსპერტთა შეფასებით ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი პროექტია.

სახელმწიფო ხაზინის ფინანსების მართვის ერთიან საინფორმაციო სისტემაში (eTreasury) დღეისათვის ინტეგრირებულია ბიუჯეტის დაგეგმვის, შესრულებისა და აღრიცხვა-ანგარიშგების მოდულები. ვებ-ტექნოლოგიებზე დაფუძნებული ეს სისტემა უზრუნველყოფს საბიუჯეტო ოპერაციების რეალურ დროში განხორციელებას და საიმედო და დროული ანგარიშგებების წარმოებას. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა და ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტების ერთიან სისტემაში მოქცევის შედეგად კონსოლიდირებული ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშგების წარმოება რეალურ დროში იქნება შესაძლებელი.

➤ *სსიპ-ების სახაზინო მომსახურებაზე გადმოყვანა*

საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სტატუსის მქონე ორგანიზაციების შემოსავლები (ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებების გარდა) მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად განიკარგება კომერციული ბანკების არხებით. სსიპ-ები ანგარიშვალდებული არიან სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელ სამინისტროსთან, სადაც წარადგენენ ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ ანგარიშებს (ე.წ. ბუღალტრულ ბალანსებს). სსიპ-ების დიდი ნაწილი (ყოველწლიურად

განისაზღვრება ჩამონათვალი), ასევე ანგარიშვალდებულია ფინანსთა სამინისტროსთან, რომელსაც წარუდგენს ბიუჯეტის შესრულების საკასო ინფორმაციას. ანგარიშვალდებულების დღეისთვის არსებული ხარისხი ვერ უზრუნველყოფს სსიპ-ების მიერ განხორციელებულ ოპერაციებზე მუდმივ მონიტორინგს და შესაბამისად, ვერ ხერხდება სსიპ-ების ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული ფისკალური რისკების შეფასება და მართვა.

სსიპ-ების მხრიდან ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესებისა და მათი საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის რეალურ დროში მიღების მიზნით, დაგეგმილია იმ სსიპ-ების გადმოყვანა სახელმწიფო ხაზინის მომსახურებაზე, რომლებიც ეწევიან მომსახურებას არასაბაზრო წესით. დაიხურება ამ სსიპ-ების ანგარიშები კომერციულ ბანკებში და გაიხსნება ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემაში. სრულ ინფორმაციაზე დროული წვდომა, თავის მხრივ, გააუმჯობესებს ფისკალური გადაწყვეტილებების ეფექტიანობას.

➤ *მოსალოდნელი შედეგი*

დაგეგმილი რეფორმების განხორციელების შედეგად შესაძლებელი იქნება ხაზინის მთავარი წიგნის (TGL) - მთავრობის აქტივებისა და ვალდებულებების ბალანსის დროის რეალურ რეჟიმში წარმოება, დაინერგება საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო დარიცხვის სტანდარტები, განახლდება ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების ბუღალტრული აღრიცხვა-ანგარიშგების მარეგულირებელი ნორმატიული ბაზა, ყველა დონის ბიუჯეტების სახსრების აკუმულირება და მართვა მოხდება ხაზინის ერთიანი ანგარიშის მეშვეობით, სსიპ-ები შეუერთდება სახელმწიფო ხაზინის ერთიან მომსახურებას.

4. სახელმწიფო შიდა კონტროლი

➤ *სახელმწიფო შიდა კონტროლის სისტემის განვითარება*

სახელმწიფო შიდა კონტროლის სისტემის განვითარება 2009 წლიდან დაიწყო, როდესაც რეფორმის დაგეგმვა-განხორციელების პირველი ნაბიჯები გადაიდგა. აღნიშნული მოიცავს შიდა აუდიტის სუბიექტების, დაწესებულების მართვისა და კონტროლის სისტემის და ჰარმონიზაციის ცენტრის ჩამოყალიბებას, რომელიც ხელს უწყობს პირველი-ორი ელემენტის განვითარებას საჯარო სექტორში.

2009-2013 წლების განმავლობაში სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარება 4 ეტაპად შეიძლება დაიყოს:

- *მოსამზადებელი (2008 - 2009 წლები);*
- *საკანონმდებლო (2010 - 2011 წლები);*
- *თეორიული ცოდნის გაძლიერების (2012 წელი);*
- *პრაქტიკული გამოცდილების დანერგვის (2013 წელი).*

2013 წლის ბოლოსთვის შიდა აუდიტის სუბიექტი ჩამოყალიბებულია 16 სამინისტროში, აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკების აღმასრულებელ ორგანოებში, მუნიციპალიტეტებსა და ზოგიერთ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში. შიდა აუდიტორების რაოდენობა დაახლოებით 150-ს წარმოადგენს, რომელთა 65%-მა გაიარა გადამზადება სხვადასხვა მიმართულებით ორგანიზებულ ტრენინგებში. შეიქმნა ადგილობრივი ტრენერ-რესურსი, განხორციელდა მრავალი პროექტი, გაიმართა სამუშაო შეხვედრები შიდა აუდიტისა და შიდა

კონტროლის ირგვლივ ცნობიერების ამაღლების, ცოდნის გაძლიერების, გამოცდილების გაზიარებისა და კონტაქტების დამყარების მიზნით.

➤ **შიდა აუდიტი**

მოსამზადებელ ეტაპზე დაიწყო მუშაობა რეფორმის საკანონმდებლო ჩარჩოზე. ამ პერიოდში მოხდა საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გაცნობა და შემუშავდა კანონის პირველადი ვარიანტი. რეფორმის კოორდინაციის მიზნით, საფუძველი ჩაეყარა ჰარმონიზაციის ცენტრის ჩამოყალიბებას.

საკანონმდებლო პერიოდი მოიცავდა საკანონმდებლო ბაზის დამტკიცებას და მის სრულყოფას. 2010 წლის 23 მარტს მიღებულ იქნა საქართველოს კანონი „შიდა აუდიტისა და ინსპექტირების შესახებ“, რომელიც 2011 წლის 9 დეკემბერს გაუმჯობესებული და საერთაშორისო სტანდარტებს მორგებული სახით დამტკიცდა და შეიცვალა მისი სახელწოდება - „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონით. ამავე წელს დაიხვეწა შიდა აუდიტორთა ეთიკის კოდექსი და შიდა აუდიტის სტანდარტები. 2010 წელს საფუძველი ჩაეყარა მეთოდოლოგიის პირველად დოკუმენტებს: სახელმძღვანელო პრინციპებს და შიდა აუდიტის მეთოდოლოგიას. 2013 წლისთვის განხორციელდა მეთოდოლოგიის განახლება და ახალი სამუშაო ვერსიის მომზადება.

საკანონმდებლო ჩარჩო წარმოადგენს რეფორმის საფუძველს. თუმცა, შემდგომ დღის წესრიგში დადგა შიდა აუდიტის სუბიექტების ინფორმირებულობის, ცნობიერების და ცოდნის ხარისხის ამაღლების - ე.წ. **თეორიული ცოდნის გაძლიერების** - საკითხი. ამისათვის, საჭიროებათა ანალიზის საფუძველზე შემუშავდა ტრენინგ-სტრატეგია და დაიწყო შიდა აუდიტორების გადამზადება.

ამასთან ერთად მნიშვნელოვანია მიღებული თეორიული ცოდნის **პრაქტიკაში განხორციელება**. 2013 წელი მთლიანად მიემდგვნა პილოტური პროექტების ორგანიზებას. 2013 წელს განხორციელდა:

- რისკის შეფასების მეთოდის დანერგვა სამ სხვადასხვა სამინისტროში შიდა აუდიტის დაგეგმვის პროცესისთვის;
- სისტემური აუდიტი სამ სხვადასხვა სამინისტროში. შიდა აუდიტორული შემოწმებისას პრაქტიკაში დაინერგა შიდა აუდიტის დაგეგმვის, განხორციელების, ანგარიშგების და მონიტორინგის ეტაპები;
- საინფორმაციო ტექნოლოგიების აუდიტი ერთ-ერთ სამინისტროში.

➤ **დაწესებულების მართვისა და კონტროლის სისტემა**

მართვისა და კონტროლის სისტემის საკანონმდებლო ჩარჩოს საფუძველი ჩაეყარა „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის დამტკიცებით.

2013 წელს ჰარმონიზაციის ცენტრმა შიდა აუდიტორებს გააცნო შიდა კონტროლის, მენეჯერული ანგარიშვალდებულების ცნებები და აამალა მათი ცნობიერება. ასევე, განხორციელა სამი სამინისტროს არსებული მართვისა და კონტროლის სისტემის შეფასება. ეს ჰარმონიზაციის ცენტრს არსებული ვითარების შეფასებასა და სამომავლო ღონისძიებების დაგეგმვაში დაეხმარა. 2013 წლის მეოთხე კვარტალში შეირჩა დამატებით ერთი სამინისტრო, სადაც ჰარმონიზაციის ცენტრის დახმარებით, ჩამოყალიბდა რისკის მართვის სისტემა. პროექტის შედეგად, სამინისტროს ხელმძღვანელებს შეექმნათ წარმოდგენა რისკების მართვაზე, მიზნების განსაზღვრისა და სტრატეგიული დაგეგმვის ტექნიკაზე და მათ ურთიერთკავშირზე.

➤ **შიდა კონტროლის სისტემის შემდგომი განვითარება**

საჯარო ფინანსების მართვის პროცესში შიდა კონტროლის სისტემის სტაბილური განვითარებისათვის განხორციელდება:

- „სახელმწიფო შიდა კონტროლის სისტემის განვითარების სტრატეგიული ხედვის დოკუმენტის“ განახლება, რომელიც დაეფუძნება არსებული სიტუაციის ანალიზს და შემუშავებული იქნება საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინებით ჰარმონიზაციის ცენტრის მიერ. აღნიშნულმა დოკუმენტმა უნდა მოიცვას შიდა აუდიტისა და დაწესებულებების მართვისა და კონტროლის სისტემის განვითარების საკითხები. ასევე, დოკუმენტმა უნდა უზრუნველყოს ჩანაწერი ინსპექტირების ფუნქციისა შიდა აუდიტის ფუნქციისგან გამიჯვნის აუცილებლობის შესახებ;
- დამოუკიდებელი და ძლიერი ჰარმონიზაციის ცენტრის შემდგომი განვითარება, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს შიდა აუდიტის ირგვლივ მეთოდოლოგიის დახვეწა, შიდა აუდიტის ხარისხის შეფასება და შიდა აუდიტორების პროფესიონალიზმზე ზრუნვა, ასევე მართვისა და კონტროლის სისტემის ირგვლივ სათანადო ღონისძიებების გატარება;
- შიდა კონტროლის სისტემის შესახებ ცნობიერების ამაღლება, როგორც მაღალი რგოლის მენეჯერების, ისე დაწესებულების ხელმძღვანელების; ასევე, ჩართულობის გაზრდა საერთაშორისო დონეზე.

➤ **მოსალოდნელი შედეგი**

დაგეგმილი რეფორმების განხორციელების შედეგად შიდა კონტროლის, აღრიცხვის და აუდიტის სისტემა უპასუხებს სახელმწიფო სახსრების ეფექტიანი გამოყენების მოთხოვნებს.

5. სახელმწიფო ელექტრონული სერვისების განვითარება საჯარო ფინანსების მართვაში და დონორების კოორდინაცია

➤ **საჯარო ფინანსების მართვის ელექტრონული სისტემის კომპონენტები**

წინამდებარე სტრატეგიით გათვალისწინებულია საჯარო ფინანსების მართვის ინტეგრირებული საინფორმაციო სისტემის პრიორიტეტული განვითარება. ამით ხელი შეეწყობა ქვეყანაში ელექტრონული მთავრობის კომპონენტების შექმნასა და შემდგომ განვითარებას. საჯარო ფინანსების მართვის ელექტრონული სისტემა, რომელიც ფინანსთა სამინისტროში შეიქმნა, ამჟამად აერთიანებს 8 კომპონენტს/სერვისს:

- **eBudget** - ბიუჯეტის მართვის ელექტრონული სისტემა, რომლის გამოყენებით ხორციელდება საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების, ასევე სსიპ-ების და ა(ა)იპ-ების ბიუჯეტებისა და სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების ფინანსური მონაცემების ინტეგრირებული მართვა;
- **eTreasury** - სახელმწიფო ხაზინის ელექტრონული მომსახურების სისტემა, რომელიც წარმოადგენს ყველა საბიუჯეტო ორგანიზაციისათვის დოკუმენტებისა და დანართების ელექტრონულ ფორმატში წარდგენის და საბიუჯეტო სახსრების მართვის საშუალებას. მისი მეშვეობით მხარჯავ დაწესებულებებს აქვთ საშუალება მოახდინონ სახელმწიფო ფულადი სახსრების ონლაინ რეჟიმში გადარიცხვა;

- **eDMS** - სახელმწიფო ვალისა და საინვესტიციო პროექტების მართვის სისტემა, რომელიც წარმოადგენს სახელმწიფო საშინაო ვალისა და სესხის მართვის ავტომატიზაციისთვის საჭირო ინსტრუმენტების კრებულს. მისი მიზანია ერთიან სივრცეში მოუყაროს თავი სახელმწიფო სესხზე, ვალზე და გრანტებზე არსებულ ყველა სახის მონაცემებს, რომლის ფარგლებშიც შესაძლებელი იქნება სანდო და სრული ფინანსური ინფორმაციის მიღება;
- **eHRMS** - ადამიანური რესურსების მართვის ავტომატიზებული სისტემა, რომელიც წარმოადგენს ქვეყნის მასშტაბით საჯარო სექტორში დასაქმებული ადამიანური რესურსების ელექტრონული მართვის პროგრამულ უზრუნველყოფას;
- **RS** - შემოსავლების სამსახურის საინფორმაციო პორტალი, რომლის საშუალებით ხორციელდება სხვადასხვა სერვისები: საჯარო ინფორმაციის გავრცელება, საკანონმდებლო სიახლეების და შემოსავლების სამსახურში მიმდინარე პროცესებზე ინფორმაციის მიღება, საბიუჯეტო შესრულების და საბაჟო გამშვებ პუნქტებში განხორციელებული ოპერაციების შესახებ ინფორმირება. ამ ვებ-პორტალზე ასევე განთავსებულია გადასახადის გადამხდელების საძიებო სისტემა - ბიზნეს რუკა, კითხვა-პასუხის ელექტრონული სისტემა, რომლის საშუალებით შესაძლებელია საბაჟო და საგადასახადო საკითხებზე კონსულტაციის მიღება;
- **eServices** - შემოსავლების სამსახურის ელექტრონული მომსახურების სისტემა, რომლის საშუალებით ხორციელდება საგადასახადო ვალდებულებების დეკლარაციების, დანართების, განცხადებების, საჩივრების და სხვა სახის მონაცემების წარდგენა, საგადასახადო ვალდებულებების დაფარვა (ელექტრონული გადახდა), ელექტრონული დოკუმენტების - ა/ფაქტურების, სპეც.ა/ფაქტურების სასაქონლო ზედნადებების წარმოება. აღნიშნული სერვისის საშუალებით ხდება გადასახადის გადამხდელის ინფორმირება საგადასახადო ვალდებულებების თაობაზე;
- **eCustoms** - საბაჟო დეკლარირების ელექტრონული სისტემა, რომელიც საშუალებას იძლევა დეკლარანტებმა შეავსონ და წარადგინონ საბაჟო დეკლარაცია შესაბამისი საბაჟო ოპერაციების განხორციელებისას, მიიღონ სხვადასხვა სახის ინფორმაცია;
- **eAuction** - სსიპ ფინანსთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტოს ელექტრონული აუქციონების პორტალი, სადაც სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული უძრავ-მოდრავი ქონება განიკარგება ერთი სარკმლის პრინციპით. პორტალი ამიერკავკასიაში ინოვაციური პროექტია, რომელიც საჯარო აუქციონების ალტერნატივაა და გამოირჩევა მაქსიმალურად გამარტივებული, გამჭვირვალე პროცედურებით. მისი მეშვეობით, მინიმუმამდე არის დაყვანილი აქამდე არსებული ყველა ბიუროკრატიული პროცედურა.

➤ ელექტრონული სისტემის რეფორმის მიმართულებები

საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის განვითარების მიზნით, საქართველოს მთავრობის მიერ პრიორიტეტად განისაზღვრა სისტემის გაფართოება მასში ავტონომიური რესპუბლიკების, თვითმმართველი ერთეულებისა და სსიპ-ების ბიზნეს-პროცესების ინტეგრირებით. ეს ფინანსთა სამინისტროს საშუალებას მისცემს მონიტორინგი გაუწიოს საბიუჯეტო და საკუთარი სახსრების კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესებით შემოსულობების აღრიცხვისა და ხარჯვის პროცესს; ამასთან, სამინისტრო უზრუნველყოფილი იქნება სწორი, სრული და უტყუარი (ვალიდური) ინფორმაციით. რეფორმის მთავარ მიზანს წარმოადგენს თვითმმართველი ერთეულების, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და სსიპ-ების საკუთარი სახსრების ხაზინის ერთიანი ანგარიშის ქვეანგარიშებზე გადმოტანა, აღრიცხვიანობის გაუმჯობესება და სალარო ოპერაციების კონტროლი ხელმისაწვდომ ფულად რესურსთან.

ამასთან ერთად, დამატებით განხორციელდება:

eBudget: არსებული ფუნქციონალის დახვეწა-განვითარება მოდელირებისა და მონაცემთა ანალიზის ახალი მექანიზმების შემუშავების გზით; სისტემის მოქმედების არეალის „გარეთ“ დარჩენილი

საბიუჯეტო პროცესების ავტომატიზაცია ახალი მოდულების დამატების გზით; საჯარო ფინანსების მართვის პროცესის მოდერნიზების ფარგლებში სხვა ელექტრონულ სისტემებთან ინტეგრაციის გაღრმავება.

eTreasury: ბუღალტრული აღრიცხვის საკასო მეთოდიდან დარიცხვის მეთოდზე სრულად გადასვლა; მიმდინარე რეფორმების ფარგლებში სისტემის ფუნქციონალისა და შესაბამისი მოდულების მოდერნიზება ან ახლის დამატება.

eDMS: ვალების მართვის სფეროში არსებული საფინანსო სისტემების გაერთიანება, რაც ფინანსთა სამინისტროს საშუალებას მისცემს სახელმწიფოს მიერ აღებულ საგარეო და საშინაო ვალზე არსებულ ყველა სახის ინფორმაციას თავი მოუყაროს ერთიან ელექტრონულ სივრცეში. ამის შედეგად, მოხდება ინფორმაციის აღრიცხვისა და მართვის გამარტივება და გაუმჯობესება, ხოლო ფინანსური მოდელირების ფუნქციონალის გამოყენებით შესაძლებელი იქნება ინფორმაციის სხვადასხვა ჭრილში დანახვა, რაც მნიშვნელოვნად გაამარტივებს სტრატეგიული გადაწყვეტილების მიღებას.

eHRMS: დაგეგმილია შერჩევის, შეფასების, სწავლებისა და კარიერის განვითარების მართვის მოდულების რეალიზება. სისტემას დაემატება მომხმარებლის მოდული (self-service), რაც საშუალებას მისცემს თითოეულ თანამშრომელს მართოს საკუთარი მონაცემები და განახორციელოს ინფორმაციის გაცვლა კადრების დანაყოფის თანამშრომლებთან.

RS: ახალი საინფორმაციო სახის მოდულების განთავსება, პორტალის დიზაინის შეცვლა თანამედროვე ფუნქციონალების დანერგვით.

eServices: არსებული ფუნქციონალის დახვეწა, საკანონმდებლო ცვლილებების თანახმად ახალი დეკლარაციის ფორმების შემუშავება, საგადასახადო კალენდარზე ხელმოწერის სერვისის დამატება, გადასახადის გადამხდელის შესახებ ინფორმაციის შეგროვების მიზნით ახალი მოდულების დამატება.

eCustoms: გათვალისწინებულია ახალი პროგრამული მოდულების შემუშავება და არსებული ფუნქციონალის განვითარება ვებ-სერვისების დანერგვის კუთხით, მობილური ტელეფონების სისტემებზე ზოგიერთი მოდულის დანერგვა.

eAuction: გადახდის ალტერნატიული მექანიზმების, ინტერნეტ მაღაზიის, სისტემაში ინტეგრირებული ელექტრონული ფოსტის, მობილური აპლიკაციების, ელექტრონული კონსულტაციის სერვისების დანერგვა და სისტემის დეველოპმენტი. ასევე, არსებული ფუნქციონალებისა და სერვისების განვითარება, უსაფრთხოების სისტემების გაუმჯობესება საერთაშორისო ინფორმაციული უსაფრთხოების ნორმების გათვალისწინებით.

➤ დონორების კოორდინაცია

ვალის პორტფელის ფორმირებაში შეღავათიანი სესხების უდიდესი წილი გამოიყოფა საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებიდან და ორმხრივი პარტნიორი ორგანიზაციებიდან (დონორები). გარდა შეღავათიანი სესხებისა, დონორების მიერ ხდება დამატებით გრანტების და ტექნიკური მხარდაჭერის გამოყოფაც. მოცემული რესურსები ხმარდება სახელმწიფო ბიუჯეტის საჭიროებების და ქვეყნის განვითარებისთვის პრიორიტეტული პროექტების დაფინანსებას. ასევე ხდება კონკრეტულ სფეროებში გამოცდილების გაზიარება და საუკეთესო პრაქტიკის დანერგვა.

აღნიშნული რესურსების ეფექტური გამოყენებისა და დონორების ქმედებების ქვეყნის პრიორიტეტებთან ჰარმონიზაციის მიზნით, აუცილებელია მხარდაჭერის მიმღები მხარე ახდენდეს დონორების საქმიანობის კოორდინაციას. დონორების მხრიდან საქართველოში საქმიანობის დაწყებიდან დღემდე ჩამოყალიბდა თითოეულ დონორთან პარტნიორული ურთიერთობები, შემცირდა პროექტების დუბლირების შემთხვევები და საქართველოს მხარე წამყვან როლს თამაშობს დონორების პროექტების და პროგრამების ჩამოყალიბებაში. არსებული პრაქტიკის მიხედვით საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, როგორც დონორების ძირითადი პარტნიორი და ვალის მდგრადობაზე პასუხისმგებელი უწყება უწევს კოორდინაციას იმ პროექტებსა და პროგრამებს, რომლებიც ასახულია სახელმწიფო ბიუჯეტში. სექტორული ტექნიკური მხარდაჭერის კოორდინაცია ხდება დარგობრივი სამინისტროების დონეზე.

➤ *დონორებთან კოორდინაციის გაუმჯობესების მიზნით დაგეგმილი ღონისძიებები*

ამ ეტაპზე კოორდინაციის გაუმჯობესების მიზნით საჭიროა და იგეგმება საკოორდინაციო შეხვედრების მეტი სისტემატიზაცია, რათა ყველა მხარემ შეძლოს საქმიანობების უკეთ დაგეგმვა. აგრეთვე, მეტი გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მიზნით, ფინანსთა სამინისტრო თავის ვებ-გვერდზე გამოაქვეყნებს ინფორმაციას სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ასახული დონორების მხარდაჭერით დაფინანსებული პროგრამებისა და პროექტების შესახებ.