



ელექტრონული კუბლიკაციათა სერია

შორენა კახიძე საჯარო ფინანსების მართვა



2025

თბილისი



ელექტრონულ პუბლიკაციათა სერია

შორენა კახიძე

საჯარო ფინანსების მართვა

დამხმარე სახელმძღვანელო საჯარო მმართველობის პროგრამებისთვის

Shorena Kakhidze

PUBLIC FINANCE MANAGEMENT

Supplementary handbook for Public Administration Programs

თბილისი | Tbilisi
2025

წინამდებარე პუბლიკაცია მომზადდა ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ფინანსური მხარდაჭერით და შესაძლოა არ გამოხატავდეს USAID-ის და ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.
მასალა მომზადდა პროექტის „საჯარო მმართველობის პროგრამების გაძლიერება კავკასიის სახელმწიფო მართვის სკოლაში“ ფარგლებში, რომელსაც ახორციელებს კავკასიის უნივერსიტეტი და მისი შინაარსი წარმოადგენს მხოლოდ ავტორის პასუხისმგებლობას.

This publication is made possible by the generous support of the United States Agency for International Development (USAID) and the opinions expressed herein do not necessarily reflect the views of USAID or the United States Government.

The content of this publication was prepared in the frames of the “Enhancing Public Administration Degree Programs (BA, MA) at Caucasus School of Governance” project implemented by the Caucasus University (CU) and is the sole responsibility of the author.

პროექტის აკადემიური კოორდინატორი/რედაქტორი: ეკა აკობია, პროფესორი, დეკანი, სახელმწიფო მართვის სკოლა; ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ინსტიტუტებისა და სკოლების საჯარო ადმინისტრირების ქსელის (Nispacee) პრეზიდენტი (2023-2025).
Project Academic Coordinator/Editor: Eka Akobia, Professor, Dean, Caucasus School of Governance; President (2023-2025) of the Network of Institutes and Schools of Public Administration (NISPACee).

პროექტის კოორდინატორი: აკაკი კაპანაძე, პროექტების მართვის დეპარტამენტის დირექტორი
Project Coordinator: Akaki Kapanadze, Director, Project Management Department

ავტორი: შორენა კახიძე, პროფესორი, სახელმწიფო მართვის სკოლა, კავკასიის უნივერსიტეტი
Author: Shorena Kakhidze, Professor, Caucasus School of Governance, Caucasus University

ხელნაწერის რედაქტორი: ემირ ეთერია, პროფესორი, სახელმწიფო მართვის სკოლა
Copy Editor: Emir Eteria, Professor, Caucasus School of Governance

დაკაბადონება და დიზაინი: ლაშა ჩილინდრიშვილი
Typesetter and Designer: Lasha Chilindrishvili

კავკასიის უნივერსიტეტი, 2025
Caucasus University, 2025

ISBN: 978-9941-9935-3-4

პ. სააკაძის ქ. #1; ქ. თბილისი, საქართველო, 0102
Paata Saakadze st. #1; Tbilisi, Georgia, 0102

საკონტაქტო ელ. ფოსტა/contact email: epap@cu.edu.ge

ვებ-გვერდი/Internet page: www.cu.edu.ge

სარჩევი

1. ფისკალური პოლიტიკა და სახელმწიფო ფინანსების მართვა (PFM)	5
2. ფისკალურად კასუსისმგებლიანი პოლიტიკის ძირითადი მახასიათებლები	27
3. საშუალოვადიანი ფისკალური მდგრადობა, საშუალოვადიანი დაგეგმარება და პოლიტიკის დოკუმენტები	49
4. ბიუჯეტის შემოსულობები და სახელმწიფო საგადასახადო პოლიტიკა	76
5. სახელმწიფო ვალი და მისი მართვა	90
6. სახელმწიფო საბიუჯეტო პოლიტიკა; სამთავრობო დანახარჯების მართვა PEM	122
7. შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება	134
8. შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება	155
9. ფისკალური დეცენტრალიზაცია	182
10. საბიუჯეტო ზედამხედველობის ინსტრუმენტები - კონტროლის მექანიზმები	196
11. საბიუჯეტო ზედამხედველობის ინსტრუმენტები - კონტროლი	215
12. საქარო ფინანსების მართვის შეფასების მაჩვენებლები	230

ფისკალური პოლიტიკა და სახელმწიფო ფინანსების მართვა (PFM)

განსახილველი საკითხები:

- ფისკალური პოლიტიკის არსი. ფისკალური პოლიტიკის მიზნები და ფუნქციები
- ფისკალური პოლიტიკის გავლენა ეკონომიკურ გარემოზე
- საჯარო ფინანსების მართვა (PFM), მისი კავშირი ფისკალურ პოლიტიკასთან
- PFM-SIGMA საჯარო მმართველობის პრინციპებში
- ბიუჯეტი და საბიუჯეტო სისტემა
- საბიუჯეტო პროცესი

ფისკალური პოლიტიკის არსი. ფისკალური პოლიტიკის მიზნები და ფუნქციები

ფისკალური პოლიტიკა, ეს არის პოლიტიკა, რომელიც ფოკუსირებულია ხელისუფლების (მთავრობის) შემოსავლებზე, დანახარჯებზე და დაფინანსების წყაროებზე, მათ შორის ვალზე. შესაბამისად, ფისკალური პოლიტიკა შეიძლება განიმარტოს, როგორც ხელისუფლების (მთავრობის) დანახარჯებისა და შემოსავლების გამოყენების გავლენა ეკონომიკაზე (Allen, Hemming, & Potter, 2013). ფისკალური (საბიუჯეტო-საგადასახადო) პოლიტიკა ეს არის სახელმწიფოს მიერ გადასახადებისა და ხარჯების მართვის პოლიტიკა ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობის მიზნით მოკლე და/ან გრძელვადიან პერიოდში. ფისკალური პოლიტიკის მეშვეობით, ხელისუფლებას შეუძლია როგორც პირდაპირი, ასევე არაპირდაპირი გავლენა მოახდინოს ეკონომიკური სუბიექტების ქცევაზე. ფისკალური პოლიტიკა გულისხმობს მთავრობის გადაწყვეტილებებს გადასახადებსა და სამთავრობო დანახარჯებზე. ფისკალური პოლიტიკა გავლენას ახდენს მშპ-ზე, როგორც დანახარჯების, ასევე გადასახადების, ან ტრანსფერების ცვლილების გზით. გადასახადების დონემ შესაძლოა გავლენა იქონიოს შინამეურნეობებისა და კომპანიების ქცევაზე. დაბალმა გადასახადებმა შესაძლოა შეამციროს ფასი და წაახალისოს შინამეურნეობები მეტი ხარჯვისაკენ, მაშინ როდეს-

საც საგადასახადო შეღავათებმა კვლევებზე და განვითარებაზე შესაძლოა უბიძგოს კომპანიებს, მეტი რესურსი მიმართონ კვლევებისა და ინოვაციებისაკენ.

ფისკალურ პოლიტიკაზე საუბრისას მნიშვნელოვანია აღინიშნოს მასგრეივის თეორია, რომლის თანახმადაც, ხელისუფლების აქტივობებს აქვს სამი ფუნქცია: ფისკალური პოლიტიკა მიმართული უნდა იყოს, პირველი, მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის ხელშეწყობისაკენ. მეორე, უნდა მოახდინოს რესურსების ალოკაცია/ განაწილება სწრაფი ზრდისა და განვითარებისათვის და მესამე, მოახდინოს რესურსების სამართლიანი გადანაწილება/რედისტრიბუცია. შესაბამისად, ფისკალური პოლიტიკის ფუნქციებია: - მაკროეკონომიკური სტაბილიზაცია (;macroeconomic stabilization); - რესურსების განაწილება/ალოკაცია (resource allocation); - გადანაწილება/ რედისტრიბუცია (redistribution) (Musgrave, 1959);

აღნიშნული ფუნქციები ემყარება თანამედროვე ფისკალური პოლიტიკის ორ უმთავრეს მიზანს: - ფისკალური პასუხისმგებლობა და მოქნილობა (fiscal responsibility and flexibility); - დანახარჯების ეფექტურობა და ინკლუზიური ზრდა (expenditure efficiency and inclusive growth).

განვიხილოთ თუ რას ნიშნავს თითოეული მათგანი ფისკალური პოლიტიკის კონტექსტში და ასევე გავიგოთ თუ როგორ ეხმარება PFM ამ ყოველივეს.

თანამედროვე ფისკალური პოლიტიკის პირველი მიზანი - ფისკალური პასუხისმგებლობა და მოქნილობა, უკავშირდება მაკროეკონომიკურ სტაბილიზაციას, რაც გულისხმობს შესაბამისი ბალანსის მიღწევას ფისკალური პოლიტიკის მოქნილ გამოყენებასა და ფისკალურ პასუხისმგებლობას შორის. მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციაში იგულისხმება ცვალებადობის, რყევების შემცირება ეკონომიკაში. ფისკალური პოლიტიკა პირდაპირ და ირიბად ზემოქმედებს ქვეყნის მშპ-ზე. 1930 წლის შემდგომ, ყველაზე მძაფრად, ფინანსურ კრიზისს ადგილი ჰქონდა 2008 წელს, რამაც მიგვიყვანა ეკონომიკურ ვარდნამდე. კრიზისის შემდგომ, ბევრმა განვითარებულმა ქვეყანამ შეიმუშავა ე.წ. ფისკალური სტიმულების პაკეტი. ამავე დროს, არსებობს მოსაზრება, რომ ქვეყნებს სტიმულების პაკეტისათვის ჰქონდეთ დაახლოებით მშპ-ს 2% ოდენობით, იმისათვის, რომ შეძლონ კრიზისის გავლენასთან გამკლავება. სტიმულის პაკეტი მოიცავს დასაქმების პროგრამებს, საჯარო ინვესტიციების პროექტებს, გადასახადების შემცირებას დასაქმების, მოხმარებისა და ინვესტიციების

სტიმულირებისათვის. ფისკალური სტიმულების გამოყენების კარგი მაგალითია ანტიციკლორობა. ანტიციკლოური ფისკალური პოლიტიკა მიმართულია ეკონომიკური ციკლის ეფექტების კომპენსირებისაკენ. ის გულისხმობს, რომ ხელისუფლება გაზრდის დანახარჯებს ან შეამცირებს გადასახადებს, ან მოახდენს მათ კომბინაციას, იმისათვის რომ უზრუნველყოს ცალკეული სტიმულები როდესაც ეკონომიკა განიცდის შენელებას, ან რეცესიას - დაცემას. პირიქით, მთავრობებმა შეიძლება შეამცირონ ხარჯები ან გაზარდონ გადასახადები, იმისათვის რომ უზრუნველყონ ეკონომიკის შენელება, როდესაც ადგილი აქვს გაჯერებულ ეკონომიკას ან მის სწრაფ ზრდას - ეკონომიკურ ბუმს. ფისკალური სტიმულირების პაკეტი ხელს უწყობს ეკონომიკის ზრდას. ფისკალური პოლიტიკას შეუძლია რეაგირება მოახდინოს მაკროეკონომიკურ შოკებზე ძალიან მოკლე პერიოდში ფისკალური სტიმულირების პაკეტის მეშვეობით.

მეორე მიზანი (დანახარჯების ეფექტურობა და ინკლუზიური ზრდა) დაკავშირებულია რესურსების ალოკაციასა და რედისტრიბუციასთან, რამაც უნდა უზრუნველყოს დანახარჯების ეფექტურობა ინკლუზიური ეკონომიკური ზრდის დაჩქარების მიზნით. თავად ინკლუზიური ზრდა კი არის ეკონომიკური ზრდა, რომელიც სამართლიანად ნაწილდება საზოგადოებაში და ქმნის შესაძლებლობებს ყველასთვის.

რესურსების ალოკაციის/განაწილების ქვეშ მოიაზრება ის ფაქტი, რომ ხელისუფლებამ, რომელიც ფლობს მის ხელთ არსებულ რესურსებს, გადასახადებიდან, გრანტებიდან, სესხებიდან და ა.შ. უნდა მოახდინოს რესურსების ალოკაცია პრიორიტეტულ ხარჯვით კატეგორიებზე, მ.შ. ინფრასტრუქტურაზე, ა.შ. ხელისუფლებამ უნდა მოძებნოს ალოკაციის ისეთი ფორმულა, რომელთაც მოახდენს თითოეული ეკონომიკური მოთამაშის სარგებლის მაქსიმიზაციას მინიმალური დანახარჯებით. საბოლოოდ, ხელისუფლების მიერ უზრუნველყოფილმა ეფექტურმა ინფრასტრუქტურამ და სერვისებმა ხელი უნდა შეუწყონ ეკონომიკურ ზრდას. განვითარებად ქვეყნებში, ხელისუფლებისათვის მნიშვნელოვანია ინვესტიციის გახორციელება ისეთ საჯარო ინფრასტრუქტურაში, როგორც არის ელექტროენერჯია, წყალი, ტრანსპორტირება. აღნიშნული ძირითადი სერვისების გარეშე, ინდუსტრია, ვაჭრობა, საგარეო ინვესტიციები ვერ განვითარდება. სხვა მაგალითი, არის საგანმანათლებლო დანახარჯები, სკოლების აშენება, პედაგოგების დაქირავება, სტუდენტებისათვის სახელმძღვანელოების მიწოდება. საგანმანათლებლო სისტემაში ინვესტირება სა-

შუალეხას აძლევს სტუდენტებს იყვნენ მეტად მომზადებულები და მეტად პროდუქტიულები როდესაც ისინი დაინყებენ მუშაობას, რაც იწვევს ეკონომიკურ ზრდაზე პოზიტიურ ეფექტს.

რაც შეეხება რედისტრიბუციას/გადანაწილებას, ეს ფუნქცია მსგავსია ალოკაციის ფუნქციის, მაგრამ მას აქვს ძალიან სპეციფიკური ხასიათი, კერძოდ. ხელისუფლებას შესაძლოა სურდეს უფრო მეტად სამართლიანი გზებით კეთილდღეობის (wealth) გადანაწილება მოქალაქეებს, კომპანიებს, რეგიონებს შორის. მაგალითად, პროგრესული საგადასახადო სისტემა არის მიღებული ფორმა რედისტრიბუციის მისაღწევად, რაც გულისხმობს, რომ როგორც მათი შემოსავლის ნაწილი, დაბალ-შემოსავლიანი დასაქმებულები იხდიან ნაკლებს, ვიდრე მაღალშემოსავლიანი დასაქმებულები. ხელისუფლებას ასევე შეუძლია გამოიყენოს სოციალური ტრანსფერები, მაგალითად როგორც არის უმუშევრობის დახმარება ან საოჯახო შემწეობა, შინამეურნეობების იმ მიზნობრივი კატეგორიებისათვის, რომლებსაც სჭირდებათ დახმარება. რედისტრიბუციის მნიშვნელოვნება იცვლება ქვეყნებს შორის, რაც დამოკიდებულია ხელისუფლების როლთან დაკავშირებულ ხედვაზე.

როგორც ცნობილია, პოლიტიკოსები იყენებენ ფისკალურ პოლიტიკას მოულოდნელი შოკების საპასუხოდ, ასევე, საარჩევნო დაპირებებისათვის. არსებობს სერიოზული რისკი, რომ გახორციელდეს სრულიად უსაფუძვლო ფისკალური პოლიტიკა. სწორედ ამიტომ არის საჭირო ფისკალური პასუხისმგებლობა. შესაბამისად ფისკალური პასუხისმგებლობა და მოქნილობა დაკავშირებულია მაკროეკონომიკურ სტაბილიზაციასთან. ფისკალური პასუხისმგებლობა ეს არის რიგი პოლიტიკების, პროცესების, შეთანხმებების ერთობლიობა, რომელიც მიმართულია ისეთი სამი მიზნის უზრუნველსაყოფად, როგორებიცაა: ფისკალური დისციპლინა, ფისკალური გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება.

პირველი-ფისკალური დისციპლინა ეს არის პოლიტიკოსების შესაძლებლობა, უნარი, შეზღუდონ ფისკალური პოლიტიკა მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციისა და გრძელვადიანი მდგრადობის მეშვეობით.

ფისკალური გამჭვირვალობა შესაძლებელია განისაზღვროს, როგორც საჯარო ფინანსებზე ამომწურავი და სანდო ინფორმაციის დროული მიწოდების უზრუნველყოფა; ანგარიშვალდებულება

გულისხმობს, რომ ხელისუფლება ანგარიშვალდებული უნდა იყოს თავისი ამომრჩევლების წინაშე. პირველი, ფისკალური პასუხისმგებლობა ერთგვარ წინაპირობას წარმოადგენს მაკროეკონომიკური სტაბილურობისა და ზრდისათვის. პასუხისმგებლიანი ხელისუფლება ჯანსაღი ფისკალური პოზიციით უფრო მეტად არის უნარიანი ჰქონდეს თავისი რეაქცია მოულოდნელ და გაუთვალისწინებელ მოვლენებზე, ვიდრე მთავრობა დიდი ვალდებულებებით. მეორე, ფისკალური პასუხისმგებლობა ხვენს ფისკალურ პოლიტიკას დროთა განმავლობაში, ვინაიდან ითვალისწინებს და მხედველობაში იღებს გრძელვადიან ხედვებს, მოსაზრებებს. პასუხისმგებლიანი მთავრობა არ აირჩევს პოლიტიკას, რომელიც შეიძლება ძალიან ძვირი იყოს მომავალი თაობებისათვის. მესამე, ხელისუფლებას შეუძლია ფოკუსირება გააკეთოს ხარჯვის ეფექტურობაზე. პასუხისმგებლიანი ხელისუფლება ახდენს ხარჯების პრიორიტეტიზაციას. მეოთხე, ხელისუფლების მიმართ სანდოობა, ჯანსაღი, გამჭვირვალე, ანგარიშვალდებული ფისკალური პოლიტიკის უზრუნველყოფით.

საჭიროა აღინიშნოს, რომ ხელისუფლებას სურს გარკვეულწილად ასიამოვნოს თავის არსებულ ამომრჩეველს, ვიდრე მომავალ ამომრჩეველს. შესაბამისად, ეს აისახება მათ წინასაარჩევნო დაპირებებში. ხელისუფლებას სურს შეამციროს გადასახადები, ან გაზარდოს ხარჯები, რასაც ჰპირდება წინასაარჩევნოდ მოსახლეობას. ასეთი სახის ახლომხედველობითი დამოკიდებულება პოლიტიკოსების მიერ, კი შესაძლოა იყოს არამდგრადი. სამწუხაროდ, პოლიტიკოსებმა შესაძლოა მოიგონ არჩევნები ცუდი და არამდგრადი ფისკალური პოლიტიკის საფუძველზე. აქედან გამომდინარე, ფისკალური პოლიტიკის უმთავრესი მიზანი, ფისკალური პასუხისმგებლობა, ვერ გახორციელდება ცალკეული მხარდაჭერის გარეშე. PFM ადვოკატირებას უწევს, მხარს უჭერს ცალკეულ პროცესებს და წესებს, იმისათვის რომ უზრუნველყოს და გააძლიეროს ფისკალური პასუხისმგებლობა. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ფისკალური პოლიტიკის ძირითადი მიზნები, რომლებიც მსოფლიოს უმეტეს ქვეყნებში გამოიყენება, არის დანახარჯების ეფექტურობა და ინკლუზიური ზრდა, რაც, თავის მხრივ, გულისხმობს ზრდას, რომელიც ქმნის თითოეული მოსახლისათვის თანაბარ შესაძლებლობებს.

ფისკალურ პოლიტიკაზე საუბრისას საჭიროა ასევე აღინიშნოს ფისკალური პოლიტიკის სახეები, კერძოდ:

ექსპანსიური (მასტიმულირებელი) ფისკალური პოლიტიკა (გადასახადების შემცირება ან/და სახელმწიფო ხარჯების ზრდა) გულისხმობს გადასახადების შემცირების ან ხარჯვითი ნაწილის ზრდის მეშვეობით დეფიციტის ზრდას, რაც თავის მხრივ, შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას ეკონომიკური აქტივობის შენელებისას ეკონომიკის სტიმულირებისათვის. ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკა ზრდის ერთობლივ მოთხოვნას, რაც წარმოების და დასაქმების ზრდის სტიმულს ქმნის ბიზნესისათვის. აღნიშნულს ცნობილია როგორც ფისკალური პოლიტიკის შერბილება.

საკირისპირო მიმართულების ფისკალურ ღონისძიებებს წარმოადგენს მკაცრი/შემზღუდველი ფისკალური პოლიტიკა. მკაცრი/შემზღუდველი ფისკალური პოლიტიკა (გადასახადების ზრდა ან/და სახელმწიფო ხარჯების შემცირება) ამცირებს ერთობლივ მოთხოვნას, რაც ამცირებს წარმოებასა და დასაქმებას. აღნიშნული ცნობილია როგორც ფისკალური პოლიტიკის გამკაცრება.

მეორე საკითხი კი, ფისკალური პოლიტიკის მიმართულების შეფასებაა ეკონომიკური ციკლის ეტაპთან მიმართებაში, რაც, თავის მხრივ, შესაძლებელია შეფასდეს გამოშვების (მშპ-ს) პოტენციური დონიდან ფაქტიური გამოშვების გადახრის მიმართულებითა და ზომით.

მაგალითად, ექსპანსიური (მასტიმულირებელი) ფისკალური პოლიტიკის განხორციელებას ეკონომიკური აქტივობის შენელებისას და პირიქით, შემზღუდველი ფისკალური პოლიტიკის განხორციელებას ეკონომიკური ბუმისას ანტიციკლურ ფისკალურ პოლიტიკად მოიხსენიებენ, რამდენადაც ასეთ დროს ფისკალური პოლიტიკა მიზნად ისახავს ეკონომიკური ციკლის გავლენის განეიტრალებას ეკონომიკაზე. თუმცა არსებობს შემთხვევები, როდესაც მისაღებად მიიჩნევა არა ანტიციკლური, არამედ პროციკლური ფისკალური პოლიტიკა, მაგალითად მაღალი საგარეო დისბალანსის პირობებში. პროციკლური ფისკალური პოლიტიკის დროს დგება დადებითი კორელაცია ეკონომიკურ მდგომარეობასთან. ის მცირდება რეცესიის დროს, იზრდება ეკონომიკური აღმავლობის დროს.

ნეიტრალური ფისკალური პოლიტიკა – ეს მდგომარეობა იქმნება, როცა სახელმწიფო დანახარჯები შემოსავლების ტოლია. ფისკალური კონსოლიდაცია - პოლიტიკა, რომელიც მიმართულია ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირებისკენ, სახელმწიფო ხარჯების შემცირების ან გადასახადების ზრდის მეშვეობით.

ფისკალური პოლიტიკის გავლენა ეკონომიკურ გარემოზე

ფისკალური პოლიტიკის ძირითად მაკროეკონომიკურ პარამეტრებზე მოსალოდნელი გავლენის შეფასება, განსაკუთრებით ფისკალური პოლიტიკის, როგორც მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის ინტრუმენტის გამოყენების მიზანშეწონილობისა და ეფექტიანობის კუთხით, როგორც ეკონომიკურ თეორიაში, ასევე პრაქტიკაში განსხვავებული საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით, დებატების საგანია. ერთი მხრივ, ყურადსაღებია დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის, როგორც ეკონომიკური სტაბილიზაციის ინსტრუმენტის გავლენა მოკლევადიანი და გრძელვადიანი პერიოდისთვის, ასევე მონეტარული პოლიტიკის განსხვავებულ მიმართულებებთან კოორდინაციისას. მეორე მხრივ,

საყურადღებოა, დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობის კავშირი მის კომპოზიციასთან (ანუ იმ ინსტრუმენტებთან, რომლებზეც ხდება ფოკუსირება პოლიტიკის შესაბამისი მიმართულების განხორციელებისას).

მოკლევადიან პერიოდში, ფისკალური პოლიტიკის ცვლილება ეკონომიკურ გარემოზე ზეგავლენას ძირითადად საქონელსა და მომსახურებაზე შინამეურნეობების, ბიზნესის და მთავრობის მოთხოვნაზე ცვლილების არხით ახდენს, რაც თავის მხრივ, ზემოქმედებს გამოშვებაზე (მშპ-ზე) პოტენციურ გამოშვებასთან¹ (გამოშვების მაქსიმალური ოდენობა, რაც ეკონომიკას შეუძლია აწარმოოს რესურსების მაქსიმალური უტილიზაციის პირობებში) მიმართებით. ასე მაგალითად, ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკა (გადასახადების შემცირება ან/და სახელმწიფო ხარჯების ზრდა) ზრდის ერთობლივ მოთხოვნას, რაც წარმოების და დასაქმების ზრდის სტიმულს ქმნის ბიზნესისათვის. ერთობლივ მოთხოვნასა და გამოშვებაზე საპირისპირო ეფექტი აქვს მკაცრ ფისკალურ პოლიტიკას (გადასახადების ზრდა ან/და სახელმწიფო ხარჯების შემცირება). გრძელვადიან პერიოდში კი ფისკალური პოლიტიკის პოტენციურ მშპ-ზე გავლენა შემდეგ არხებს უკავშირდება: სახელმწიფოს ვალის ოდენობის ცვლილება, ფიზიკური პირებისა და ბიზნესის სტიმულების ცვლილება მუშაობასთან, დანაზოგებთან და ინვესტიციების განხორციელებასთან დაკავშირებით და ასევე სახელმწიფოს ინვესტიციების ცვლილება, რომელსაც, თავის მხრივ, გავლენა აქვს სამუშაო ძალისა და კერძო კაპიტალის მწარმოებლურობაზე. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ცალკეული კვლევების მიხედვით, ფისკალური

პოლიტიკის ცვლილება გულისხმობს კომპრომისს გრძელვადიან და მოკლევადიან პერიოდში მშპ-ზე გავლენასთან დაკავშირებით. კერძოდ, ფისკალურ პოლიტიკაში უმეტეს ცვლილებებს რომელსაც ხელსაყრელი ეკონომიკური გავლენა აქვს მოკლევადიან პერიოდში, გრძელვადიან პერიოდში გამოშვებაზე უარყოფით გავლენას ახდენს. აღნიშნული ფენომენის მიზეზად მოიაზრება ის ფაქტი, რომ ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკა (სახელმწიფო ხარჯების ზრდა ან გადასახადის განაკვეთის შემცირება) მოკლევადიან პერიოდში განაპირობებს მოთხოვნაზე ზრდას, რომელიც თავის მხრივ, გამოშვებას და შემოსავალს ზრდის და შესაბამისად, საგადასახადო შემოსავლებს, მაგრამ როგორც წესი, არა იმ მასშტაბით, რომ განეიტრალებულ იქნას დეფიციტის ზრდა. შესაბამისად, აღნიშნული პოლიტიკა სახელმწიფოს ვალს ზრდის, რაც, თავის მხრივ, ამცირებს დანაზოგებსა და კაპიტალის მარაგს და შესაბამისად გამოშვებას (სხვა თანაბარ პირობებში). თუმცა გარკვეულ პირობებში, მოკლე და გრძელვადიან პერიოდებს შორის აღნიშნული ალტერნატივის თავიდან აცილება შესაძლებელია. აღნიშნულს ადგილი აქვს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ფისკალური პოლიტიკის ცვლილება, რომელიც მოკლევადიან პერიოდში ზრდის ერთობლივ მოთხოვნას, ასევე პოზიტიურად იმოქმედებს ეკონომიკის გრძელვადიან პოტენციალზე საკმარისად, რომ განეიტრალებულ იქნას სახელმწიფო ვალის ზრდის უარყოფითი ეფექტები.

რაც შეეხება გავლენას მოკლევადიან პერიოდში, ზემოაღნიშნული თეორიული ასპექტების გათვალისწინებით, როგორც წესი, მიიჩნევა, რომ ანტიციკლურ დისკრეციულ ფისკალურ პოლიტიკას, რაც გულისხმობს ერთობლივი მოთხოვნის ზრდის ხელშეწყობას ეკონომიკური აქტივობის შენელებისას და ერთობლივი მოთხოვნის შეზღუდვას ეკონომიკური ბუმის დროს, მნიშვნელოვანი როლი შეიძლება ჰქონდეს მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის მიზნებისათვის. თუმცა არსებობს გარკვეული შემთხვევები, როდესაც ანტიციკლური ფისკალური პოლიტიკის განხორციელება (მაგ. სახელმწიფო ხარჯების ზრდა ეკონომიკური აქტივობის შენელებისას) ეკონომიკური აქტივობის შემცირებისას მიზანშეწონილად არ მიიჩნევა, მაგალითად, ცალკეული კვლევების მიხედვით, ფისკალური პოლიტიკის შერბილება შესაძლებელია შეუსაბამო იყოს დიდი საგარეო დისბალანსის არსებობის დროს. ასეთ დროს, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ეკონომიკური აქტივობა შენელებულია, შესაძლებელია აუცილებელი გახდეს ფისკალური კონსოლიდაცია ზრდადი ინფლაციის შეზღუდვისა ან/და

მიმდინარე ანგარიშის დისბალანსის შემცირების ან კაპიტალის არსებითი გადინების დასაძლევად. ამასთან, სტანდარტული კეინზიანური თეორიის საპირისპიროდ (რომლის მიხედვითაც ფისკალური გამკაცრება აისახება ერთობლივ მოთხოვნაზე, ხოლო ერთობლივი მოთხოვნის შემცირება ეკონომიკურ ზრდას შეამცირებს, ხოლო უმუშევრობას გაზრდის, სულ მცირე მოკლევადიან პერიოდში) არსებობს მოსაზრებები, რომ ფისკალურ გამკაცრებას შეუძლია სახელმწიფო ვალის შემცირების შედეგად საპროცენტო განაკვეთებზე „სანდოობა“ გაზარდოს, რაც რისკის პრემიუმს შეამცირებს და ინვესტორების მოლოდინებს გაზრდის. აღნიშნულის შედეგი კი შეიძლება იყოს კერძო ინვესტიციების მოზიდვა (“crowding in”), რომელიც დააკომპენსირებს ერთობლივი მოთხოვნის კლებას, რომელიც მთავრობის ხარჯების შემცირების და გადასახადების ზრდის შედეგია. ამდენად, ასეთ შემთხვევაში ფისკალურმა კონსოლიდაციამ შესაძლოა მოკლევადიან პერიოდში გამოშვების ზრდა და არა შემცირება გამოიწვიოს (რასაც ტრადიციულად მიიჩნევენ ხოლმე).

აღნიშნულის გათვალისწინებით, იმისათვის, რომ განსაზღვრულ იქნას ფისკალური პოლიტიკის მიმართულება მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის მიზნებისათვის გასათვალისწინებელია, პირველ რიგში, ეკონომიკური გარემოს პრერეკვიზიტები, ხოლო მეორე მხრივ, კოორდინაცია მონეტარულ პოლიტიკასთან. მიუხედავად იმისა, რომ საგარეო დისბალანსის სტაბილიზაციისათვის ფისკალური პოლიტიკის გამკაცრება შესაძლებელია მიზანშეწონილი იყოს, ცალკეულ მკვლევართა მოსაზრებით მაგ. ინფლაციური რისკების პარალელურად უარყოფითი გამოშვების გაპის არსებობისას (როდესაც გამოშვება ნაკლებია მის პოტენციურ დონეზე), გამკაცრებულ მონეტარულ პოლიტიკასთან ერთად ფისკალური პოლიტიკის არსებითად გამკაცრება გამოშვების მიმართულებით შესაძლოა მნიშვნელოვან რისკებს მოიცავდეს, რასაც საერთაშორისო გამოცდილებაც ადასტურებს. ასეთ დროს შესაძლებელია განხილულ იქნას ნეიტრალური (ან ზომიერად ექსპანსიური, ეკონომიკური გარემოს გათვალისწინებით) პოლიტიკის შესაძლებლობა და აქცენტი გაკეთდეს პოლიტიკის კომპოზიციის იმგვარ ცვლილებაზე, რომელიც მისაღებია როგორც მოკლევადიანი, ისე გრძელვადიანი პერსპექტივიდან.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ფისკალური პოლიტიკის მიმართულების განსაზღვრასთან ერთად განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მისი კომპოზიცია ანუ ის, თუ რომელ ინსტრუმენტზე (ხარჯების თუ გადასახადების ცალკეული კომპონენტები) უნდა მოხ-

დეს ფოკუსირება. მაგ. საერთაშორისო გამოცდილებითა და ცალკეული კვლევებით, ფისკალური პოლიტიკის გამკაცრების წარმატებული მაგალითები (როდესაც უზრუნველყოფილ იქნა სახელმწიფო ვალის დონის შემცირება) ძირითადად ვლინდება იმ შემთხვევებში, როდესაც გამკაცრება ფოკუსირებულია მიმდინარე სახელმწიფო ხარჯების და არა სახელმწიფო ინვესტიციების შემცირებაზე ან გადასახადების ზრდაზე.

საჯარო ფინანსების მართვა PFM, მისი კავშირი ფისკალურ პოლიტიკასთან

როდესაც ვსაუბრობთ ფისკალურ პოლიტიკაზე, მნიშვნელოვანია ვისაუბროთ იმ ინსტრუმენტებზე, რომლებიც საჭიროა აღნიშნული პოლიტიკის განსახორციელებლად. სწორედ, საჯარო ფინანსების მართვა - PFM (Public Financial Management) არის ის, თუ როგორ უნდა მოვახდინოთ ფისკალური პოლიტიკის კარგი იმპლიმენტაცია.

ფისკალური პოლიტიკა პასუხობს კითხვას თუ რა არის გასაკეთებელი?, ხოლო საჯარო ფინანსების მართვა კი პასუხობს კითხვას - როგორ უნდა გაკეთდეს?

შესაბამისად, ფისკალური პოლიტიკა აქცენტირებას აკეთებს, თუ რა სახის პოლიტიკა უნდა იქნას შემუშავებული, ხოლო საჯარო ფინანსების მართვა კი აქცენტს აკეთებს შესაბამისი პოლიტიკის იმპლიმენტაციაზე.

ამგვარად, PFM აღწერს თუ რა არის გასაკეთებელი იმისთვის, რომ განხორციელდეს არა თავად ფისკალური პოლიტიკა, არამედ მოხდეს ფისკალური პოლიტიკის კარგი იმპლიმენტაცია.

მაგალითად: რომელი ინსტიტუცია უნდა იყოს ჩართული ფისკალური რისკების შეფასებაში? რამდენად ხშირად უნდა მოხდეს შემოსავლების მობილიზების შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნება? რა კრიტერიუმები უნდა იქნას გამოყენებული საინვესტიციო პროექტების შესაფასებლად? - ეს PFM საკითხია. ხოლო იმის შეფასება, თუ რომელი გადასახადის შემცირება იქნება ნაკლებად დამაზიანებელი საზოგადოებისათვის? უნდა გაიზარდოს თუ არა საინვესტიციო დანახარჯები? რა არის ოპტიმალური საპენსიო ასაკი? - არის ფისკალური პოლიტიკის საკითხები.

PFM მნიშვნელოვანია სამი მთავარი მიზეზის გამო: პირველი - PFM უზრუნველყოფს

გზებს, იმისათვის რომ ხელი შეუწყოს მდგრადობას. PFM უზრუნველყოფს, რომ მომავალი თაობებმა თავის თავზე არ აიღონ უპასუხისმგებლო პოლიტიკური გადაწყვეტილებების შედეგად წარმოქმნილი დანახარჯები.

მეორე - PFM სწავლობს, თუ როგორ ანაწილებს ხელისუფლება რესურსებს. იმისთვის რომ მოხდეს პოლიტიკურ და სტრატეგიულ პრიორიტეტებთან თანხვედრა, როდესაც ქვეყანას ჭირდება ახალი პოლიტიკის იმპლიმენტაცია, საჭიროა ფისკალური სივრცის (fiscal space) მოძიება.

მესამე - საზედამხედველო მექანიზმები და გამჭვირვალობა. PFM აგებს ნდობას და ხდის ხელისუფლებას ანგარიშვალდებულს თავისი ქმედებებისა და გადაწყვეტილებებთან მიმართებაში. PFM არის თუ როგორ უნდა მოახდინოს ხელისუფლებამ სახელმწიფო რესურსების ეფექტური, ეფექტიანი და გამჭვირვალე გამოყენება.

PFM მნიშვნელოვანია მდგრადობისათვის, მდგრადი განვითარების მიზნების (SDG - sustainable development goals) მისაღწევად. სახელმწიფო ფინანსების მართვა არის სახელმწიფო ფულის ბიუჯეტირების, გამოყენების და მართვის სისტემა.

კარგი PFM მნიშვნელოვანია დაბალშემოსავლიანი ქვეყნებისათვის, რომლებიც ცდილობენ მდგრადი განვითარების მიზნების მიღწევას. მაგრამ PFM ასევე საკვანძოა მზარდი ეკონომიკის (emerging market countries) მქონე ქვეყნებისათვის, რომლებიც ახდენენ თავიანი რესურსების მართვის მოდერნიზებას. იგი ასევე მნიშვნელოვანია განვითარებული ქვეყნებისათვის, ფინანსური კრიზისების ან ბუნებრივი კატასტროფების დროს.

კარგი PFM უზრუნველყოფს, რომ ქვეყნები, რომლებიც იღებენ დონორების დაფინანსებას, უზრუნველყოფენ თავიანთ მდგრადობას და რესურსებს უკეთესად მართავენ. ის ეხმარება ქვეყნებს დახარჯონ თავიანი რესურსები ეფექტურად.

PFM კრიტიკულად მნიშვნელოვანია დიდი ბუნებრივი რესურსების მქონე ქვეყნებისთვის. ბუნებრივი რესურსები, მაგალითად ნავთობი არ არის მუდმივი.

PFM ასევე სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია მწირი რესურსების მქონე ქვეყნებისთვის, იმისათვის რომ მოხდეს რესურსების გონივრულად მართვა.

PFM მზარდად ინტერდისციპლინარულია. მიუხედავად იმისა, რომ მის საფუძვლებს

წარმოადგენს ეკონომიკა, ბუღალტრული აღრიცხვა და კანონმდებლობა, PFM-ს ასევე აქვს პოლიტიკური ეკონომიკის, მენეჯმენტისა და საინფორმაციო სისტემების ასპექტები. PFM არამართო ინტერდისციპლინარულია, არამედ ასევე ის მოიცავს საჯარო რესურსების მართვის ყველა ასპექტს. მარტივად რომ ვთქვათ, PFM არის ის თუ როგორ მართავს ხელისუფლება თავის რესურსებს, საჯარო ფინანსებს.

PFM მოიცავს კანონებს, ინსტიტუციებს, სისტემებს და პროცედურებს, რომელიც საჭიროა ხელისუფლებისათვის ფისკალური პოლიტიკის კარგად იმპლიმენტაციისათვის.

ვიწრო და შესაძლოა ითქვას ტრადიციული გაგებით, PFM განიხილავს თუ როგორ ახდენს ხელისუფლება ბიუჯეტის მართვას შესაბამისი საბიუჯეტო პროცესის თითოეულ ეტაპზე. ის დაკავშირებულია პროცესებისა და პროცედურების ერთობლიობასთან, რომლებიც ფარავს და მოიცავს სამთავრობო დანახარჯების მართვის ყველა ასპექტს. სახელმწიფო ფინანსების მართვა დაკავშირებულია სახელმწიფო რესურსებთან: კერძოდ, კი ეკონომიკიდან მობილიზებული რესურსების განაწილებასა და გამოყენებასთან. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ ეს არის „სახელმწიფო ფულის ადმინისტრირება“. სახელმწიფო ფული კი არის გადასახადის გადამხდელების ფული, რომელიც მობილიზებულია, განკარგულია, განაწილებულია ან დახარჯულია სახელმწიფო ან კერძო ინსტიტუტების მიერ სახელმწიფო სექტორის სამართლებრივი სავალდებულო მანდატის ფარგლებში.

მნიშვნელოვანია ხაზი გავუსვათ PFM ინსტრუმენტებს, რომლებიც ფისკალური პოლიტიკის შესაბამის მიზნების მიღწევას ემსახურება. PFM მხარდაჭერის გარეშე არც ფისკალური პასუხისმგებლობა, ასევე ვერც დანახარჯების ეფექტიანობა რეალურად ვერ გახორციელდება.

მაგალითად, საშუალოვადიანი ფისკალური ჩარჩო, ფისკალური წესები, ფისკალური გამჭვირვალობა - არის PFM-ის ის ინსტრუმენტები, რომლებიც უზრუნველყოფენ და ხელს უწყობენ ფისკალურ პასუხისმგებლობას და მოქნილობას - ანუ ფისკალური პოლიტიკის პირველ მიზანს.

მაგალითად, საშუალოვადიანი საბიუჯეტო ჩარჩო, საჯარო ინვესტიციების დაგეგმვა, პროგრამული ბიუჯეტირება, შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება - მიმართულია

დანახარჯების ეფექტიანობისა და ინკლუზიური ზრდის მიზნის მიღწევისაკენ.

ფინანსთა სამინისტრო წარმოადგენს მთავრობაში იმ უწყებას, რომლის საშუალებითაც ხორციელდება საჯარო ფინანსების მართვა - PFM. შესაბამისად, ბენეფიციარებს წარმოადგენენ: სამინისტროები, სამსახურები და სააგენტოები; გადასახადის გადამხდელები, რომლებიც ხედავენ, თუ როგორ ხდება მათ მიერ გადახდილი ფულის განკარგვა; პოლიტიკოსები, რომლებსაც ირჩევენ საბიუჯეტო დაპირებების მიხედვით. PFM ეს არის სახელმწიფო რესურსების მენეჯმენტი. PFM არ არის მხოლოდ საბიუჯეტო პროცესის ტექნიკური შესაძლებლობების გაცნობიერება, არამედ ეს არის ასევე მის უკან არსებული პოლიტიკისა და ინსტიტუციონალური სტრუქტურის გაცნობიერება. PFM მნიშვნელობა მუდმივად იზრდება, ვინაიდან ხდება მზარდი ფოკუსირება ეფექტური სახელმწიფოს შენებაზე, საშინაო რესურსების მობილიზების გაზრდაზე, დონორთა დახმარებაზე დამოკიდებულების შემცირებაზე, სოციალური და პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესებაზე.

PFM-ის განხორციელების ადგილია მთლიანად მთავრობა - ყველა უწყება ჩართულია. მის გარეშე: - მთავრობები გაკოტრდებოდნენ; - გადასახადის გადამხდელთა ფული გაიფლანგებოდა; - ეკონომიკური განვითარება შეჩერდებოდა; - გადასახადის გადამხდელთა ფულს მოიპარავდნენ.

ეფექტური PFM სისტემა აუცილებელია იმისათვის რომ მოხდეს რესურსების ეფექტური გამოყენების მაქსიმიზაცია, სახელმწიფო ფინანსების გამჭვირვალობის მაღალი დონე და ანგარიშვალდებულება და უზრუნველყოფილ იქნეს გრძელვადიანი ეკონომიკური კეთილდღეობა.

PFM-SIGMA საჯარო მმართველობის პრინციპებში

საჯარო ფინანსების მართვა SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) - საჯარო მმართველობის პრინციპების ერთ-ერთი თემატური მიმართულებაა. OECD (2023). SIGMA პრინციპების გათვალისწინება უზრუნველყოფს ხარისხიანი და მომხმარებელზე ორიენტირებულ სერვისებს, საჯარო ფინანსების ეფექტიანად მართვას. აღნიშნული ჩარჩოს გამოყენება ასევე შესაძლებელია, როგორც გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ხელშეწყობის, ისე, საჯარო ინსტიტუტების მიმართ მოქალაქეთა ნდობის გასამყარებლად მიმართულ ძალისხმევაში. საჯარო

მმართველობა გეგმავს და მართავს საჯარო ფინანსებს, რათა უზრუნველყოს ფინანსების მდგრადობა და გამჭვირვალობა და შექმნას პოლიტიკის მიზნების მიღწევის შესაძლებლობა. კონტროლის, შესყიდვებისა და ზედამხედველობის წესები შექმნილია საჯარო რესურსების ეკონომიური, ეფექტიანი და ეფექტური გამოყენების უზრუნველსაყოფად, რომლებიც ნაწილდება ხელისუფლების ყველა დონეზე.

საჯარო ფინანსების მართვის მიმართულება შემდეგ 10 პრინციპს აერთიანებს:

პრინციპი 23: წლიური ბიუჯეტი არის დეტალური, მომზადებულია სანდო და განახლებადი საშუალოვადიანი ჩარჩოს ფარგლებში და აბალანსებს პოლიტიკის საჭიროებებსა და ფისკალურ შეზღუდვებს.

პრინციპი 24: მთავრობა მხარს უჭერს ბიუჯეტის განხორციელებას და მომსახურების მიწოდებას მოკლე და საშუალო ვადაში ლიკვიდობის უზრუნველსაყოფის გზით.

პრინციპი 25: მთავრობა ბიუჯეტის შესრულებას ახორციელებს საპროგნოზო მაჩვენებლების შესაბამისად და წარმოადგენს ანგარიშს დეტალური და გამჭვირვალე წესით, რაც დროული კონტროლის შესაძლებლობას იძლევა.

პრინციპი 26: საჯარო მმართველობის ორგანოები ეფექტურად და შესაბამისად მართავენ რესურსებს დასახული მიზნების მისაღწევად.

პრინციპი 27: შიდა აუდიტი აუმჯობესებს საჯარო მმართველობის ორგანოების მართვას.

პრინციპი 28: სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული კანონმდებლობა, მათ შორის საჯარო-კერძო პარტნიორობა და კონცესიები, ეფუძნება თანაბარი მოპყრობის, არადისკრიმინაციულობის, გამჭვირვალობის, პროპორციულობისა და კონკურენციის პრინციპებს, რომელსაც მხარს უჭერს გამართული მმართველობის ჩარჩოს.

პრინციპი 29: შემსყიდველი ორგანიზაციები ეფექტიანად და ეკონომიურად წარმართავენ სახელმწიფო შესყიდვების ოპერაციებს, მათ შორის საჯარო-კერძო პარტნიორობებს.

პრინციპი 30: შესყიდვების განხილვის დამოუკიდებელი სისტემა უზრუნველყოფს საჩივრების ეფექტურ, სწრაფ და კომპეტენტურ განხილვას.

პრინციპი 31: სახელმწიფო სახსრების ეფექტური აუდიტორული შემოწმება ხორციელდება დამოუკიდებელი აუდიტორული ორგანოს მიერ, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო მმართველობის პრინციპები - მარწმუნებლობას საჯარო რესურსების გამოყენებაზე და ხელს უწყობს საჯარო სექტორის ფუნქციონირების გაუმჯობესებას.

პრინციპი 32: რეგიონულ და ადგილობრივ ხელისუფლებები ფლობენ რესურსებს და ადეკვატურ ფისკალურ ავტონომიას ფისკალური ზედამხედველობის ქვეშ, რათა ხელი შეეწყოს პასუხისმგებელიან ფინანსურ მართვა.

ბიუჯეტი და საბიუჯეტო სისტემა

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD-Organization for Economic Co-operation and Development) განმარტებით, ბიუჯეტი არის ხელშეკრულება მოქალაქეებსა და სახელმწიფოს შორის, რომელიც აჩვენებს თუ როგორ ხდება რესურსების ზრდა და მისი ალოკაცია საზოგადოებრივი სერვისების მიწოდებისათვის. ბიუჯეტი ფულზე მეტია. ის გამოხატავს ერის პრიორიტეტებს (OECD, n.d.).

ბიუჯეტი არის მთავრობის ცენტრალური პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელიც ასახავს, თუ როგორ მოხდება წლიური და მრავალწლიური მიზნების პრიორიტეტიზაცია და მიღწევა. სამთავრობო პოლიტიკის სხვა ინსტრუმენტებთან ერთად - როგორც არის კანონები, რეგულაციები და საზოგადოების სხვა აქტორებთან ერთობლივი აქტივობები - ბიუჯეტის მიზანია მოახდინოს გეგმებისა და მისწრაფებების რეალობაში გარდაქმნა.

ბოლო წლების გამოცდილებამ გამოკვეთა თუ როგორ უნდა მოხდეს კარგი ბიუჯეტირების უზრუნველყოფა და ამის შესაბამისად, გამოიკვეთა თანამედროვე საჯარო მმართველობის სხვადასხვა სვეტები: გამჭვირვალობა, ერთიანობა, ღიაობა, მონაწილეობა, ანგარიშვალდებულება და სტრატეგიული მიდგომა სახელმწიფოებრივი მიზნების დაგეგმარებასა და მიღწევაში. ამგვარად ბიუჯეტირება არის უმნიშვნელოვანესი ქვაკუთხედი სახელმწიფოსა და მოქალაქეებს შორის ნდობის მთლიან არქიტექტურაში.

ბიუჯეტი წარმოადგენს პოლიტიკური პროცესის საფუძველს, სადაც ხდება შეზღუ-

დული რესურსების გადანაწილება საზოგადოებისათვის სასურველ მიზნებზე. ამგვარად ეს არის: რიგი პროცესებისა და პროცედურებისა, იმისათვის რომ მოხდეს დანახარჯების დაკავშირება დაგეგმილი მიზნების შესრულებასთან. მცდელობა, პოლიტიკური პროცესების გავლით მოხდეს ფინანსური რესურსების გადანაწილება, იმისათვის რომ უზრუნველყოფილ იქნას განსხვავებული მიზნები. ეს ერთი შეხედვით მარტივი განსაზღვრება თავის თავში მოიცავს სირთულეს და მრავალმხრივობას, რაც საჭიროა იმისათვის, რომ უკეთ იქნას აღქმული მისი სხვადასხვა განმარტებები, კომპონენტები, საკვანძო ფუნქციები, აქტორები.

ბიუჯეტი წარმოადგენს ცენტრალური მთავრობების მიერ შემუშავებულ გეგმას, თუ როგორ მოიძიოს მთავრობამ სახსრები აღებული ვალდებულებების შესასრულებლად. რა სახის და მოცულობის თანხები უნდა იქნეს ამისთვის მობილიზებული სხვადასხვა გადასახადიდან (მაგალითად: დამატებული ღირებულების, აქციზის ან მოგების გადასახადიდან). ბიუჯეტი წარმოადგენს გეგმას, თუ როგორ უნდა დახარჯოს მთავრობამ მის მიერ მობილიზებული თანხები. რა ღონისძიებები უნდა იქნეს დაფინანსებული და როგორ უნდა განაწილდეს შემოსავლები სხვადასხვა სფეროზე (მაგალითად: თავდაცვაზე, განათლებაზე, სოციალურ დაცვაზე და ა.შ.).

ბიუჯეტი განსაზღვრავს მთავრობის მიერ ასაღები სახელმწიფო ვალისა და სესხის ლიმიტებს. თუ ხარჯები სჭარბობს შემოსავლებს, მთავრობამ უნდა აიღოს ვალი, რათა დაფაროს მოსახლეობისათვის განეული მომსახურების ხარჯები და გადაიხადოს გასული წლის ვალები.

ბიუჯეტი გავლენას ახდენს ეკონომიკის განვითარებაზე. ზოგიერთი ხარჯი, როგორცაა განათლების და მეცნიერების ხელშეწყობა, მომავალში გამოიწვევს მოსახლეობის შემოსავლის ზრდასაც; მეორე მხრივ გადასახადები ამცირებს მოსახლეობის შემოსავალს და უტოვებს მას ნაკლებ სახარჯ ფულს, ამიტომ ბიუჯეტმა უნდა გამოახოს საუკეთესო გამოსავალი და ისე უნდა დააბალანსოს ხარჯები და გადასახადები, რომ იგი იქცეს ქვეყნის განვითარების მძლავრ ბერკეტად.

ბიუჯეტზე გავლენას ახდენენ ეკონომიკური პროცესები. მაღალი ეკონომიკური ზრდის პირობებში ბიზნესი უფრო აქტიურდება, იზრდება დასაქმების მოცულობა, შესაბამისად, იზრდება როგორც მოქალაქეების, ასევე ქვეყნის ბიუჯეტის შემოსავალიც. ამ პირობებში მთავრობას ეძლევა საშუალება დააფინანსოს მეტი ღონისძიება და მცირდება ვალის აღების საჭიროება.

ბიუჯეტი წარმოადგენს ისტორიულ და სტრატეგიულ დოკუმენტს. ბიუჯეტი მოიცავს ინფორმაციას გასულ წლებში მთავრობის მიერ მოზიდულ და დახარჯულ თანხებზე, ასევე მოიცავს საპროგნოზო ინფორმაციას თანხების მომავალში ხარჯვასთან დაკავშირებით.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით მნიშვნელოვანია სახელმწიფოში არსებობდეს სახელმწიფო ფინანსების მართვის სტრატეგია, სწორი ფისკალური პოლიტიკა და გამართული საბიუჯეტო სისტემა.

წლიური ბიუჯეტი ფოკუსირებულია საბიუჯეტო წელზე. საბიუჯეტო წელი („ფისკალური წელი“ ან „ფინანსური წელი“) შესაძლოა განსხვავდებოდეს კალენდარული წლისაგან. საქართველოში საბიუჯეტო წელი ემთხვევა კალენდარულ წელს. იწყება 1 იანვარს და სრულდება 31 დეკემბერს. ფისკალური წელი კალენდარულ წელს ემთხვევა ასევე: საფრანგეთში, ავსტრიაში, შვედეთში, ნიდერლანდებში, მექსიკაში, კორეაში და სხვ.

აშშ-ში Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974 დოკუმენტის თანახმად 1976 წლიდან ფედერალური ფისკალური წელი იწყება 1 ოქტომბერს და სრულდება 30 სექტემბერს. რაც შეეხება 1976 წლამდე არსებულ პერიოდს, Budget and Accounting Act of 1921 დოკუმენტის თანახმად ფისკალურ წლად განისაზღვრებოდა 1 ივლისიდან 30 ივნისის პერიოდი.

ფისკალური წელი 1 ოქტომბერს იწყება ასევე ტაილანდში და სხვა ქვეყნებში. დიდ ბრიტანეთში ფინანსური წელი იწყება 1 აპრილს და სრულდება 31 მარტს. რაც შეეხება საგადასახადო წელს, იწყება 6 აპრილს და სრულდება 5 აპრილს. ფისკალური წელი 1 აპრილს იწყება ასევე: იაპონიაში, სამხრეთ აფრიკაში, ახალ ზელანდიაში და სხვ. ფისკალური წელი იწყება 1 ივლისს და სრულდება 30 ივნისს: ავსტრალიაში ბანგლადეშში, პაკისტანში და სხვ.

ბიუჯეტირების ისტორიის ადრეულ ეტაპზე აშკარა კავშირი არსებობდა მოსავლის მოყვანის ციკლთან. როგორც კი მოსავალი დაბინავდებოდა, შეიძლებოდა მომდევნო წლის გეგმების შემუშავება. ბევრმა განვითარებადმა ქვეყანამ ეს წესი შეინარჩუნა და წყვეტილი საბიუჯეტო წლის პრინციპის ერთგული დარჩა.

ინდოეთში მომდევნო წლის შემოსავლების შეფასება შეიძლება მხოლოდ მაისში,

ივნისსა და ივლისში მუსონის სეზონის შემდგომ. თუმცა, სოფლის მეურნეობა არ არის შემოსავლის გათვალისწინების ერთადერთი საფუძველი მესამე მსოფლიოს ქვეყნებში.

პაპუა-ახალმა გვინეამ საბიუჯეტო წელი შეცვალა დონორი ქვეყნების საბიუჯეტო წლების შესაბამისად, რადგან მათი წვლილი სასიცოცხლოდ გადამწყვეტი იყო მთავრობის ეკონომიკური გეგმების შედგენისას.

აზიის სხვა ნაწილებში მთავრობები ხან მზის კალენდარს ითვალისწინებენ, ხანაც – მთვარის. დროთა განმავლობაში გაჩნდა კალენდარულ წელზე, როგორც ბიუჯეტირებისათვის ყველაზე მოსახერხებელ საფუძველზე, შეჯერების ტენდენცია და თუ გაერთიანებული სამეფო საბიუჯეტო წელს აპრილში იწყებს, შვედეთმა, კალენდარული წლის მოდელის სასარგებლოდ, 1995 წელს უარი თქვა წყვეტილი საბიუჯეტო წლის პრინციპზე.

ამ გადაწყვეტილების მიღებამდე გამართულ ხანგრძლივ განხილვაში წამოყენებული არგუმენტის თანახმად, ჰარმონიზაცია იერარქიულად მაღალ (ევროკავშირის) და დაბალ (კერძო სანარმოები, თემები და რეგიონები, რომელთაც კალენდარული წლის მიხედვით ბიუჯეტირების დიდი ტრადიცია აქვთ) საფეხურებს შორის მეტ გამჭვირვალობას მოიტანდა და ხელს შეუწყობდა მათ შორის კოორდინაციას.

რაც შეეხება საბიუჯეტო სისტემას, OECD-ის მიხედვით, შეიძლება განიმარტოს, როგორც ჩარჩო და პროცესი, რომლის საშუალებითაც ხელისუფლება გეგმავს, ამტკიცებს, მართავს და აკონტროლებს შემოსავლებსა და ხარჯებს ეკონომიკური და სოციალური მიზნების მისაღწევად. აღნიშნული სისტემა მოიცავს ბიუჯეტის მომზადებას, წარდგენას, განხილვას, დამტკიცებას, შესრულებას, კონტროლს, რათა უზრუნველყოფილი იყოს რესურსების ეფექტიანი განაწილება და ფისკალური დისციპლინა.

OECD-ის მიერ შემუშავებულია საბიუჯეტო სისტემის შემდეგი 10 პრინციპი:

1. ბიუჯეტის მენეჯმენტი უნდა იყოს ნათელი, სანდო და პროგნოზირებადი ფისკალური პოლიტიკის გატარების კუთხით;
2. ბიუჯეტი შესაბამისობაში უნდა იყოს მთავრობის საშუალოვადიან სტრატეგიულ პრიორიტეტებთან;
3. კაპიტალური ბიუჯეტი უნდა იყოს შესაბამისობაში ქვეყნის განვითარების საჭი-

როებასთან ხარვეფექტიანობის კუთხით;

4. ბიუჯეტის დოკუმენტები უნდა იყოს ღია, გამჭვირვალე და ხელმისაწვდომი;
5. საბიუჯეტო საკითხებზე დებატები უნდა წარმართოს საზოგადოების ფართო ჩართულობით;
6. ბიუჯეტი ყოვლისმომცველად, ზუსტად და სანდოდ უნდა ასახავდეს სახელმწიფო ფინანსებს;
7. ბიუჯეტის აღსრულება უნდა იყოს კარგად დაგეგმილი, მართული და შესწავლილი (მონიტორინგი);
8. შეფასება და ფულის ღირებულება (value for money) ინტეგრირებული უნდა იყოს საბიუჯეტო პროცესში;
9. გრძელვადიანი მდგრადობა და სხვა ფისკალური რისკები უნდა იყოს იდენტიფიცირებული, შეფასებული და გონივრულად მართული;
10. საბიუჯეტო პროგნოზების ხარისხი, ფისკალური გეგმები და ბიუჯეტის შესრულება უნდა მოწმდებოდეს გარე შეფასებებით და აუდიტით (OECD, 2025).

საბიუჯეტო პროცესი და მისი ეტაპები

საბიუჯეტო პროცესი წარმოადგენს ერთგვარ პლატფორმას იმის განსასაზღვრად, თუ რა სახის სამთავრობო სერვისები უნდა იქნეს მიწოდებული, როგორც უნდა მოხდეს მათი განსაზღვრა და როგორ უნდა მოხდეს მათი დაფინანსება.

მთავრობა ფუნქციონირებს იმისათვის, რომ უზრუნველყოს შესაბამისი მომსახურების მიწოდება. საბიუჯეტო პროცესი უზრუნველყოფს იმ დროით პერიოდს, რომლის განმავლობაშიც მიღებულ უნდა იქნეს შესაბამისი გადაწყვეტილებები მოსახლეობისათვის სასურველი მომსახურების თაობაზე. ასევე, აღნიშნული პროცესი უზრუნველყოფს იმ არჩევანს, რომლითაც ხელისუფლებამ უნდა მოახდინოს შესაბამისი მომსახურებების მიწოდება.

ტრადიციული გაგებით, სათანადოდ წარმართული საბიუჯეტო პროცესი ზღუდავს მთავრობას და ახდენს საჭარო მოხელეების მიერ არაკეთილსინდისიერი ქმედების, თანხების მითვისების, კორუფციის ფაქტების პრევენციას. საბიუჯეტო პროცესი ახდენს ფინანსური რესურსების ალოკაციას სამთავრობო აქტივობებს შორის და ასევე სამთავრობო და კერძო მოხმარებას შორის.

საბიუჯეტო პროცესი რეალურად ასახავს ე.წ. „ბრძოლას“ ორ - „საჭიროებასა“ და „ხელმისაწვდომობას“ შორის. ერთის მხრივ, მთავრობისათვის ხელმისაწვდომი ფისკალური რესურსები შეზღუდულია ეკონომიკური პირობებით, რაც უჩენს ხელისუფლებას სურვილს გამოიყენოს თავისი ფისკალური უფლებამოსილება და მოახდინოს კერძო ეკონომიკიდან შემოსავლების მობილიზება. მეორეს მხრივ, კი მხარჯავ დაწესებულებებს, საბიუჯეტო ორგანიზაციებს აქვთ ვალდებულებები და შესაძლებლობები, იმისათვის რომ მოახდინონ მომსახურების მიწოდება მოქალაქეებისთვის.

შესაბამისად, ყველა ქვეყანაში არსებობს აზრთა სხვადასხვაობა იმის თაობაზე თუ „რამდენია საჭირო“ (პოლიტიკის პრიორიტეტები) და „რამდენია შესაძლებელი“ (მაკროეკონომიკური/ფისკალური პოლიტიკა და რეალობა).

თავისთავად, ეს სავსებით გასაგებია: ფინანსთა სამინისტროებს შეზღუდული ფინანსური რესურსები გააჩნიათ, ხოლო დარგობრივ სამინისტროებს სურთ ქვეყნის განვითარების საჭიროებების დაკმაყოფილება და მიმდინარე პროგრამების ხარჯების განხორციელება, რისი საშუალებაც არ გააჩნიათ ხოლმე.

სულ მეტად ხდება იმის აღიარება, რომ ბიუჯეტირების პროცესი უნდა უზრუნველყოფდეს შეზღუდული რესურსებით ყველაზე მნიშვნელოვანი პრიორიტეტების დაკმაყოფილებას არსებული მაკროეკონომიკური და ფისკალური რეალობის ფარგლებში. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ბიუჯეტი დაკავშირებული უნდა იყოს ეროვნულ და დარგობრივ პოლიტიკასთან.

ასევე ხდება იმის აღიარება, რომ ბიუჯეტირების პროცესს გააჩნია მრავალწლიანი პერსპექტივა. პოლიტიკის განხორციელება ჩვეულებრივ ერთზე მეტ წელს გულისხმობს და მრავალ წელზე ბიუჯეტის გათვლა სამომავლო ხარჯების განაწილებას უფრო პროგნოზირებადს ხდის. ამდენად მხარჯავ ორგანიზაციებს ეძლევათ დაგეგმვის და პოლიტიკის დასახული მიზნების ეტაპობრივი განხორციელების საშუალება.

შესაბამისად, საბიუჯეტო პროცესმა უნდა უზრუნველყოს მთლიანი ფისკალური დისციპლინა, ხელი შეუწყოს სამთავრობო რესურსების ალოკაციას მიმდინარე პრიორიტეტებზე, დაასტიმულიროს საბიუჯეტო ორგანიზაციების საქმიანობის ეფექტურობა.

საბიუჯეტო პროცესის ის ცალკეული მახასიათებლები, რომლებიც აღნიშნულს უზრუნველყოფს, შემდეგია: - შემოსულობების და ბიუჯეტირებისათვის საჭირო სხვა მონაცემების რეალისტური პროგნოზირება; - საბიუჯეტო სისტემის ყოვლისმომცველი და სრულყოფილი გამოყენება ყველა სახელისუფლო დონეზე; - გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება ბიუჯეტის შემუშავებაზე, დამტკიცებასა და აღსრულებაზე; - მკაცრი და განსაზღვრული შეზღუდვების დაწესება საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ რესურსების გამოყენებაზე, სერვისების მიწოდებისას გარკვეული მოქნილობის ფონზე; - ობიექტური შეფასების კრიტერიუმების გამოყენება საბიუჯეტო ორგანიზაციებისა და სამთავრობო ანგარიშვალდებულობის მიმართ; - შესაბამისობის უზრუნველყოფა დაგეგმილსა და შესრულებულ ბიუჯეტებს შორის; - კვალიფიციური და სათანადოდ ანაზღაურებული საჯარო მოხელეები, რაც თავის მხრივ აგვარიდებს მათი მხრიდან შესაძლო კორუფციის ფაქტებს.

საბიუჯეტო პროცესზე საუბრისას აღსანიშნავია საბიუჯეტო პროცესში ჩართული მხარეები. შესაძლებელია ქვეყნების მიხედვით საბიუჯეტო პროცესში ჩართული მხარეები და მათი უფლებამოსილებები განსხვავდებოდეს ერთმანეთისგან, მაგრამ უმთავრესი მხარეები არიან: აღმასრულებელი ხელისუფლება, საკანონმდებლო/წარმომადგენლობითი ხელისუფლება, აუდიტის ორგანო, სამოქალაქო საზოგადოება.

დემოკრატიული მოწყობის სახელმწიფო სისტემაში პარლამენტი როგორც ხალხის მიერ არჩეული „სუვერენი“ და საკანონმდებლო ორგანო, პარლამენტის მიერ ლეგიტიმირებული მთავრობა როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლება და საჯარო სახსრების გამოყენებისა და ხარჯვის ზედამხედველი, გარე საფინანსო კონტროლის ორგანო როგორც დამოუკიდებელი, ობიექტური და ნეიტრალური ინსტიტუცია ქმნიან ეგრეთწოდებულ „მაგიურ სამკუთხედს“; როგორც წესი, სამივე, ერთმანეთთან ურთიერთმიმართებაში მყოფი მხარის პარლამენტის, მთავრობის და გარე საფინანსო კონტროლის როლი ცხადად განსაზღვრული და გამიჯნულია.

აღნიშნულ ინსტიტუციათა ურთიერთქმედება მათი ფუნქციებიდან გამომდინარე ქვეყნის მოქალაქეებისათვის დამატებით ღირებულებას უნდა ქმნიდეს. ერთი მხრივ, მისი წინაპირობაა სათანადო ფუნქციათა განხორციელების გაუმჯობესება და ცალსახად განსაზღვრული პასუხისმგებლობები, ხოლო, მეორე მხრივ, მისი საბოლოო შედეგია - საჯარო სახსრების გამოყენების მდგრადობა და გამჭვირვა-

ლობა. მხოლოდ ამ შემთხვევაში, დემოკრატიულ სახელმწიფო სისტემაში საიმედო და სარწმუნო ინფორმაციის საფუძველზე შეძლებენ ქვეყნის მოქალაქეები როგორც ავტონომიური ამომრჩევლები საკუთარი უფლებების განხორციელებას.

მოქალაქეთა მიერ თავისუფალი ნების გამოხატვა როგორც დემოკრატიის ელემენტარული დამახასიათებელი ნიშანი მოითხოვს გამჭვირვალობასა და ცალსახა პასუხისმგებლობებს, განსაკუთრებით, საჯარო ფინანსებისა და ბიუჯეტის მართვის სფეროში, რაც განაპირობებს ყველა სახელმწიფო ინსტიტუციის ანგარიშვალდებულებას თითოეულისათვის დადგენილი ფორმებით. სწორედ, ზემოთაღნიშნული სამი ინსტიტუციის, მათთვის დადგენილი როლების შესაბამისი, ურთიერთქმედება წარმოადგენს სახელმწიფო ფინანსების სფეროში „კარგი მმართველობის“ ძირითად პრინციპს.

ბიბლიოგრაფია

- მათიას მერიჩი. (2014) GIZ-ის პროგრამა „საჯარო ფინანსების მართვა სამხრეთ კავკასიაში“ - გარე და საპარლამენტო საფინანსო კონტროლი - კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ჩარჩოების ანალიზი
- საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი. (2015). კვლევითი პუბლიკაცია „ფისკალური პოლიტიკის გავლენის ძირითადი ასპექტები“
- Allen, R., Hemming, R., & Potter, B. H. (Eds.). (2013). The international handbook of public financial management. Palgrave Macmillan.
- Cangiano, M., Curristine, T., & Lazare, M. (Eds.). (2013). Public financial management and its emerging architecture. International Monetary Fund.
- Musgrave, R. A. (1959). The theory of public finance: A study in public economy. McGraw-Hill.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (n.d.). Public finance and budgets. Retrieved February 13, 2025, from <https://www.oecd.org/en/topics/public-finance-and-budgets.html>
- International Monetary Fund (IMF). (2019). Fiscal policy and development: Human, social, and physical investments for the SDGs. Retrieved from <https://www.imf.org>
- World Bank. (2020). Public expenditure review toolkit. Retrieved from <https://www.worldbank.org>
- Schick, A. (1998). A contemporary approach to public expenditure management. World Bank Publications.
- OECD. (2014). Budgeting practices and procedures in OECD countries. OECD Publishing.
- OECD (2023), საჯარო მმართველობის პრინციპები, OECD, პარიზი, <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-GEO.pdf>
- Tanzi, V., & Schuknecht, L. (2000). Public spending in the 20th century: A global perspective. Cambridge University Press.
- Stiglitz, J. E. (2000). Economics of the public sector. W. W. Norton & Company.

ფისკალურად პასუხისმგებლიანი პოლიტიკის ძირითადი მახასიათებლები

განსახილველი საკითხები:

- EU ფისკალური ჩარჩო. ფისკალური წესები და მისი სახეები
- ფისკალური წესის სიძლიერის ინდექსი
- ფისკალური რისკები

EU ფისკალური ჩარჩო. ფისკალური წესები და მისი სახეები

ევროკავშირთან დაახლოების თვალსაზრისით, ქვეყნებისთვის მნიშვნელოვანია ქვეყანას ჰქონდეს ფისკალური წესები და ისინი დაუახლოვდეს ევროკავშირის ფისკალური მართვის სტანდარტებს.

როგორც ცნობილია, ევროკავშირის ქვეყნების საჯარო ფინანსების მართვის მიმართულეებით არსებული პოლიტიკა სამ ძირითად მიზანს ემსახურება: - ეფექტური საბიუჯეტო პოლიტიკა, დეფიციტის კონტროლი და არამდგრადი ფისკალური პოლიტიკის პრევენცია; - ფისკალური პოლიტიკის ციკლურობის შემცირება; - სახელმწიფო ფინანსების ხარჯვის ეფექტიანობის გაზრდა.

ზემოაღნიშნულის მისაღწევად წესების დანერგვა მნიშვნელოვანია, რათა შემცირდეს პოლიტიკის განმსაზღვრელი პირების მიერ პრო-ციკლური პოლიტიკა, ფისკალური დაგეგმვა იყოს გრძელვადიან შედეგებზე ორიენტირებული და თავიდან იქნეს არიდებული მოკლევადიან შედეგებზე გათვლილი პოლიტიკა. ფისკალური მართვა მთავრობის სხვადასხვა დონეებს შორის უკეთესი კოორდინაციის საშუალებას იძლევა. ფისკალური წესები ფისკალური მართვის უმნიშვნელოვანესი ნაწილია. ქვეყნის საჯარო ფინანსები შესაძლოა გამოიყურებოდეს ძალიან შთამბეჭდავად მიმდინარე პერიოდში, მაგრამ შესაძლებელია აღმოჩნდეს გარკვეულწილად დაუცველი, თუ ფუნდამენტური სისუსტეები საფრთხის ქვეშ დააყენებს მის მომავალ ფისკალურ პოზიციას და შეამცირებს მთავრობის შესაძლებლობას უპასუხოს ფისკალური პოლიტიკის გამოწვევებს.

ყველაზე გავრცელებული განმარტებით, ფისკალური პოლიტიკის წესები ადგენს რაოდენობრივ სამიზნეებს. უფრო კონკრეტულად, ეს წარმოადგენს ფისკალური პოლიტიკისთვის ერთგვარ მუდმივ წნეხს, რაც გამოიხატება ფისკალური შედეგების ინდიკატორებში, როგორც არის დეფიციტი, სახელმწიფო ვალი, ხარჯების და შემოსავლების თანაფარდობა მშპ-თან და სხვა მსგავსი პარამეტრები. ზოგადად, უნდა ითქვას, რომ საბიუჯეტო პროცესის ეფექტიანი მართვის თანამედროვე პრაქტიკაში ფისკალური წესები ერთ-ერთ ფართოდ აპრობირებულ და გამოცდილ მექანიზმად ითვლება. ფისკალური წესები წარმოადგენს ფისკალური ჩარჩოს კომპონენტს, რომელიც განსაზღვრავს საბიუჯეტო პოლიტიკის პროცედურულ ასპექტებს ან ხანგრძლივ შეზღუდვებს საბიუჯეტო აგრეგატებზე (რაოდენობრივი ლიმიტების მეშვეობით) (Cangiano et al., 2013, p. 45). წესების ძირითად მიზანს წარმოადგენს არაზუსტი სტიმულებისა და ზედმეტ ხარჯვაზე არსებული ზეწოლის კორექტირება იმგვარად, რომ უზრუნველყოფილ იქნას ფისკალური დისციპლინა და საშუალო/გრძელვადიანი ფისკალური მდგრადობა.

ფისკალური პოლიტიკის წარმატებით განხორციელება გრძელვადიანი ფისკალური სტაბილურობის ერთ-ერთ უმთავრეს წინაპირობას წარმოადგენს, რაც ხელს უწყობს ქვეყნის მაკროეკონომიკურ მდგრადობასა და სოციალ-ეკონომიკურ განვითარებას. თავის მხრივ, ფისკალური პოლიტიკის გამართული ფუნქციონირება დამოკიდებულია ფისკალურ წესებსა და ინდიკატორებზე, რომელთა გათვალისწინებითაც უნდა მოხდეს შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღება. სწორედ, გრძელვადიან პერიოდში ფისკალური პოლიტიკის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად ხდება ფისკალური წესების შემუშავება. აღნიშნულს პრევენციული დატვირთვა აქვს, რათა ეკონომიკური აღმავლობისას მომეტებული ხარჯების განევით საფრთხე არ შეექმნას ეკონომიკის მდგრადობას ციკლური დაღმავლობის პერიოდში (Allen et al., 2013). ფისკალური წესები განსაზღვრავს ფისკალური პოლიტიკის მიმართულებებსა და აქტივობებს. შედეგად, ფისკალური პოლიტიკა ექცევა გონივრულ ჩარჩოებში, რომელიც სტაბილურობით უნდა ხასიათდებოდეს და არ უნდა იცვლებოდეს განსაკუთრებული/ობიექტური მიზეზების არსებობის გარეშე. ფისკალური წესების ჩამოყალიბება დღესდღეობით გადაჭარბებული ხარჯვის კონტროლს ემსახურება, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს ფისკალურ და ვალის მდგრადობას გრძელვადიან პერიოდში. აღნიშნულის საჭიროება დგება იმ ობიექტური გარემოებიდან გამომდინარე, რომ

ხშირ შემთხვევაში, ქვეყნები ეკონომიკური აღმავლობის პერიოდში მომეტებული ხარჯების გაწევით ხასიათდებიან, რაც, შესაბამისად, საფრთხეს უქმნის ეკონომიკის მდგრადობას ციკლური დაღმავლობის პერიოდში.

აღსანიშნავია, რომ ფისკალური წესები რეალურად გზავნი სიგნალს ფისკალურ პოლიტიკასა და PFM შორის. ფისკალური წესები არის ერთგვარი პასუხი ფისკალური პოლიტიკის კითხვისადმი, „რა უნდა გაკეთდეს“, იმისათვის რომ მივალწიოთ ფისკალურ პასუხისმგებლობას, მაგრამ ამავე დროს, ის არის PFM ინსტრუმენტი ცალკეული საკითხების შემუშავებისა და იმპლიმენტაციისათვის. აქედან გამომდინარე, ფისკალური წესები პრევენციული ხასიათის მეთოდებია სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად. საყურადღებოა, რომ ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს ეკისრებათ ვალდებულება, დაემორჩილონ ევროკომისიის სტაბილურობისა და ზრდის პაქტს, რომლის მიზანია, ხელი შეუწყოს ფისკალური პოლიტიკის ოპტიმალური მიმართულების განსაზღვრას და ასევე, მოახდინოს გადაჭარბებული საბიუჯეტო დეფიციტისა და ვალის წნეხის პრევენცია.

შესაბამისად, ფისკალური პოლიტიკა გამყარებული უნდა იყოს შესაბამისი ინსტრუმენტებით, რაც უზრუნველყოფს საჯარო ფინანსების მდგრადობას საშუალო და გრძელვადიან პერიოდებში. ფისკალური პოლიტიკის დაგეგმვისას მნიშვნელოვანია ოპტიმალურად იქნეს გამოყენებული არსებული რესურსები, რათა შესაძლებელი გახდეს დაბალი ზრდისა და ინვესტირების წონასწორობიდან მაღალი ზრდისა და ინვესტირების წონასწორობაზე გადასვლა. აქედან გამომდინარე, არსებითი მნიშვნელობა საჯარო რესურსების ისეთი მიმართულებით ინვესტირებას ენიჭება, რაც ხელს უწყობს პროდუქტიულობისა და მოთხოვნის ზრდას. კერძოდ, საჯარო ფინანსების მიმართვა ინფრასტრუქტურის, განათლებისა და ჯანმრთელობის დაცვის სფეროებში ახდენს გრძელვადიანი ზრდის სტიმულირებას. აღნიშნული მექანიზმების აქტუალობის მიუხედავად, არსებული გამოცდილება ერთმნიშვნელოვან პასუხს ვერ იძლევა ამ მექანიზმების წარმატებასა და მათ განმაპირობებელ ფაქტორებზე. ფისკალური წესები განსაკუთრებით საყურადღებო და აქტუალური გახდა 2008 წლის ეკონომიკური და ფინანსური კრიზისის თანმდევი ფისკალური შედეგების, მათ შორის, რიგი სახელმწიფოებისათვის სახელმწიფო ვალის კოეფიციენტების მასშტაბური ზრდის გათვალისწინებით, რამაც, თავის მხრივ, წამოჭრა შესაბამისი ინსტიტუტების როლის ზრდის აუცილებლობა ფისკალური მდგრადობისა და ფისკალური ლიმიტებთან შესაბამისობის მონიტორინგის მიმართულებით.

ფისკალური წესები გამოიყენება მომავალში ფისკალური პოლიტიკის განვითარების უკეთესი პროგნოზირებისა და გაუთვალისწინებელი მდგომარეობების თავიდან აცილებისთვის. თუმცა ფისკალური წესების პრაქტიკაში გატარება და შედეგის მოტანა შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც არსებობს შესაბამისი ინსტიტუტები, რომლებიც ახორციელებენ სათანადო მონიტორინგს და ქმნიან მათი განხორციელების ეფექტურ მექანიზმებს. ამისთვის აუცილებელია დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუტები მხარდაჭერილი იყოს ძლიერი პოლიტიკური ვალდებულებებით. ბიუჯეტის დეფიციტის, ფისკალური წესების ეფექტურობა და თურამდენად მკაცრად არის ის დაცული, დამოკიდებულია დიდწილად მის ინსტიტუციურ მოწყობაზე.

გარდა ფისკალური წესებისა, კრიტიკული მნიშვნელობა ენიჭება საშუალოვადიან საბიუჯეტო პარამეტრების (საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მიხედვით, აღნიშნული მაჩვენებლები არ წარმოადგენენ ფისკალურ წესებს, ვინაიდან ისინი შესაძლებელია შეიცვალოს ყოველ წელს) განსაზღვრას, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს თანმიმდევრული და დაბალანსებული ფისკალური პოლიტიკის ჩამოყალიბება.

თეორიულ დონეზე ასევე განიხილება ის გვერდითი ეფექტები, რომლებიც შესაძლოა ფისკალურ შეზღუდვებს ახლდეს თან: - მდგრადი ფისკალური პოლიტიკის განხორციელების პროცესში მიუღებელია ისეთი შეზღუდვების გამოყენება, რომლებიც მიღებული იქნა ადეკვატური წინაპირობების ან საკმარისი პოლიტიკური ვალდებულების გარეშე. ამან შესაძლოა, უარყოფითად იმოქმედოს ფისკალური დისციპლინის სანდოობაზე. ასევე, დეფიციტისა და ვალის შეზღუდვები რეცესიის პერიოდებში შესაძლოა პრო-ციკლური ხასიათის იყოს, რადგან გამოიწვიოს თავისუფალი მოქმედებების შეზღუდვა, აღმავლობის პერიოდში კი პირიქით, შესაძლოა, სრულად დაკარგონ ფუნქცია; - ფისკალურმა შეზღუდვებმა შეიძლება უარყოფითად იმოქმედოს ფისკალური პოლიტიკის ხარისხზე, რადგან არ ახდენს საბოლოო ფისკალური მაჩვენებლების კორექტირებას. ეს კი, თავის მხრივ, უარყოფითად აისახება გრძელვადიანი ეკონომიკური ზრდის პერსპექტივაზე; - ფისკალურმა შეზღუდვებმა შესაძლებელია გავლენა იქონიოს დასახულ პრიორიტეტებზე და ცვლილებები შეიტანოს მათში. მაგალითად, რიგ შემთხვევებში დეფიციტის ლიმიტის შესრულება მოითხოვს გრძელვადიან სტრუქტურულ რეფორმებზე უარის თქმას. წესების გავლენ-

ნით შესაძლოა მოხდეს ცვლილებები დასახულ პრიორიტეტებში, მაგალითად: არასასურველი ცვლილებები დანახარჯების განაწილების მხრივ, თუ დანახარჯების მიმართვა მოხდება იმ მიმართულებებზე, რომლებზეც ფისკალური წესი არ ვრცელდება.

ასევე აღსანიშნავია, რომ არსებობს გარკვეული წინააღმდეგობები, რომლებიც თავს იჩენს შეზღუდვებზე დაფუძნებულ ფისკალურ პოლიტიკასთან დაკავშირებით. კერძოდ: - ეკონომიკური ვარდნის დროს საჭირო ფისკალური სტიმულების შეფერხება: რაოდენობრივი შეზღუდვები, კერძოდ, ბიუჯეტის ბალანსის შეზღუდვები, შესაძლოა გახდეს ხელის შემშლელი ფაქტორი ეკონომიკური ვარდნის დროს საჭირო ფისკალური სტიმულების ამოქმედების საჭიროებისას, თუ ეს უკანასკნელი დადგენილი ლიმიტების დარღვევას გამოიწვევს; - სახელმწიფო ინვესტიციების შემცირება: შეზღუდვების მიერ დაწესებული დაბალი დეფიციტის და ამავდროულად, „სასურველი“ საგადასახადო განაკვეთების შესანარჩუნებლად, ხშირად საჭირო ხდება მთლიანი ხარჯების შემცირება, რაც ძირითადად, სახელმწიფო ინვესტიციების შემცირების ხარჯზე ხდება. სწორედ სახელმწიფო ინვესტიციების ფისკალური წესებიდან გამორიცხვის მიზნით იქნა შემოღებული „ოქროს წესი“; - აღრიცხვის და არასაბიუჯეტო ოპერაციების გამჭვირვალობის შემცირება: - შეზღუდვებმა შეიძლება გამოიწვიოს საბუღალტრო და არასაბიუჯეტო ოპერაციების გამჭვირვალობის შემცირება, ე.წ. „შემოქმედებითი აღრიცხვა“. კერძოდ, რაოდენობრივი ლიმიტების დაწესება შეიძლება გახდეს ერთგვარი სტიმული ინფორმაციის არასრულყოფილად წარმოდგენის/დამალვის და კრიტერიუმების ნებისმიერ ფასად შესრულებისთვის. „შემოქმედებითი აღრიცხვის“ რისკი განსაკუთრებით მაღალია ვალების, დეფიციტისა და მდგრადობის პრობლემების პირობებში. თავის მხრივ, არასრულყოფილი ინფორმაცია რეალური ფისკალური მდგომარეობის შესახებ უარყოფითად აისახება მთავრობის გადახდისუნარიანობის სანდოობის ხარისხზე.

რაც შეეხება ფისკალურ წესებს და მათ სახეებს, გამოყოფენ პროცედურულ და რაოდენობრივ წესებს. პროცედურული და რაოდენობრივი წესები ხელს უწყობს ფისკალურ დისციპლინას, გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას. რაოდენობრივ და პროცედურულ წესებს შორის არჩევანის გაკეთება შესაძლოა სხვადასხვა ფაქტორზე იყოს დამოკიდებული. მნიშვნელოვანი ურთიერთკავშირი არსებობს ქვეყნის ზომასა და მის მიერ არჩეული ფისკალური შეზღუდვის სახეს შორის: ევრო-

კავშირის წევრი დიდი ქვეყნები, როგორებიცაა მაგალითად, საფრანგეთი და გერმანია, რომელთაც შედარებით წარმატებით შეინარჩუნეს ფისკალური დისციპლინა ოთხმოციან წლებში, ეყრდნობოდნენ სწორედ პროცედურულ შეზღუდვებს, ხოლო შედარებით მცირე ზომის ქვეყნები იყენებდნენ რაოდენობრივ შეზღუდვებს.

პროცედურული წესის მაგალითად შესაძლებელია მოვიყვანოთ წესი, რომელიც გამოიყენება როგორც ხელისუფლების რეაგირების ერთ-ერთი სახე ფისკალური პროფიციტის დროს. კერძოდ, საფრანგეთის მაგალითი რომ განვიხილოთ, მაშინ როდესაც ხდება იმაზე მეტი შემოსავლის მობილიზება, ვიდრე ეს იყო დაგეგმილი, არსებობს წესი, რომლის თანახმადაც, დამატებით მობილიზებული შემოსავლების გამოყენება უნდა მოხდეს ვალდებულებების დაფარვისათვის და არ უნდა დაფინანსდეს ახალი, დაუგეგმავი აქტივობები. პროცედურული წესები ასევე შეიძლება ეხებოდეს პროცედურულ ასპექტებს საჯარო სექტორის ფინანსების მართვის სისტემის სხვადასხვა საფეხურზე, მათ შორის: სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის წარდგენა, მიღება და შესრულება. წესი მიზნად ისახავს გაზარდოს გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და ფისკალური მართვის ეფექტიანობა. აღნიშნული წესები მოითხოვს მთავრობისგან ფისკალური პოლიტიკის საშუალოვადიანი სტრატეგიის შემუშავებას და ფისკალური შედეგების შესახებ ანგარიშგებას.

რაც შეეხება რაოდენობრივ წესებს, მათ ხშირად როგორც ფისკალურ წესებს ისე მოიხსენიებენ. ფისკალური დისციპლინის მისაღწევად მნიშვნელოვანია ძირითად ფისკალურ აგრეგატებზე რაოდენობრივი ფისკალური წესების გამოყენება. რაოდენობრივი ფისკალური წესები -ადგენენ საბიუჯეტო აგრეგატების რიცხვით ფორმაში გამოხატულ ზღვრებს ან მიზნებს. ეს არის მუდმივი შეზღუდვა ფისკალურ პოლიტიკაზე. რაოდენობრივი შეზღუდვები, როგორც წესი, ზემოთჩამოთვლილ ოთხი ტიპის ფისკალურ აგრეგატზე შეიძლება განისაზღვროს. ხშირად განისაზღვრება, როგორც ქვეყნის ფისკალური მდგომარეობის მაჩვენებელი.

რაოდენობრივი ფისკალური წესები, ანუ მარტივად რომ ვთქვათ ფისკალური წესები, რაოდენობრივი ლიმიტების დაწესებით აწესებენ გრძელვადიან შეზღუდვებს ფისკალურ პოლიტიკაზე, ფისკალურ ან საბიუჯეტო აგრეგატებზე. აღნიშნული განმარტების რამდენიმე მნიშვნელოვან ასპექტზე მოვახდინოთ ფოკუსირება:

პირველი - შეზღუდვა უნდა იყოს გრძელვადიანი. ფისკალური წესები მოიცავს -

მუდმივ, პერმანენტულ ზომებს, რომელიც განერილია კანონმდებლობაში, ვალდებულებებს, რომელთა გადახედვა ძალიან დაბალი სიხშირით ხორციელდება და ქერებს, მინიმუმ სამი წლისათვის. მაგალითისათვის, ეს ნიშნავს, რომ დანახარჯების ქერები, რომლებიც პროგნოზირებულია საშუალოვადიანი პერიოდისათვის, არ არის ფისკალური წესი, ვინაიდან მათი გადახედვა შესაძლოა ყოველწლიურად განხორციელდეს.

მეორე - შეზღუდვა უნდა იყოს რაოდენობრივი. ამისათვის უნდა იქნეს გამოყენებული სპეციფიკური ინდიკატორი, რომელიც მკაფიოდ იქნება განსაზღვრული. მაგალითისათვის, პროცედურული წესები ეხება საბიუჯეტო პროცესს ან რეპორტირების დროს და სიხშირებას, მაგრამ ფისკალური წესები აღნიშნულისგან განსხვავებულია.

მესამე - შეზღუდვების გამოყენება ხდება ისეთი ფისკალური აგრეგატების მიმართ, რომლებიც ფარავენ საჯარო ფინანსების საკმაოდ დიდ ნაწილს. ასეთი აგრეგატების მაგალითია მთლიანი შემოსულობები და გადასახდელები, ვალი.

ფისკალურ წესებს ოთხი ძირითადი კატეგორია აქვს:

პირველი კატეგორია არის-ვალის წესი. ვალის წესი ძირითადად განსაზღვრულია როგორც ვალის შეფარდება მშპ-თან, რაც ძირითადად მერყეობს მშპ-ს 40%-70%-ს შორის. ევროკავშირის თითოეულ წევრ ქვეყანაში სახელმწიფო ვალის ზღვარი მშპ-ს 60 % შეადგენს.

მეორე კატეგორია არის - დეფიციტის წესი, ან ბალანსის წესი. აღნიშნული ზღუდავს დეფიციტის ზომას, რაც თავის მხრივ კონტროლს უწევს ვალის დონეს. ბალანსის წესის ფართო სპექტრი არსებობს. ყველაზე გავრცელებული წესი ფარავს მთლიან ბალანსს (overall balance), რაც არის სხვაობა მთლიან შემოსულობებსა და მთლიან დანახარჯებს შორის. სხვა წესებმა შესაძლოა არ განიხილონ და მოიცვან საპროცენტო განაკვეთი - ამ შემთხვევაში ადგილი გვაქვს პირველადი ბალანსის წესთან (primary balance rule), ხოლო თუ დამატებით წესი არ გაითვალისწინებს საინვესტიციო დანახარჯებს, ასეთ წესს ოქროს წესი (golden rule) ეწოდება. ბალანსის წესი უმთავრესად ვალის წესთან ერთად განიხილება. ევროკავშირში, აღნიშნული მშპ-ს 3 %-ია.

მესამე კატეგორია არის დანახარჯების წესი, რომელიც განსხვავებული კატეგორი-

რიაა. აღნიშნულმა წესმა შესაძლოა დააწესოს ლიმიტი მთლიან გადასახდელებზე, ან რომელიმე ისეთ მსხვილ აგრეგირებულ მაჩვენებელზე, როგორც არის-მიმდინარე დანახარჯები, კაპიტალური დანახარჯები ან სახელფასო დანახარჯები. ზოგიერთი წესი ფოკუსირებს დანახარჯების მშპ-თან და შემოსავლებთან შეფარდებაზე. მაგალითისათვის, ბრაზილიაში, სახელფასო დანახარჯები ლიმიტირებულია ფედერალური მთავრობის მიმდინარე შემოსავლების 50 %-ით. წესების უმეტესობა, კი ჩვეულებრივ ადგენს შეზღუდვას დანახარჯების ზრდაზე.

და ბოლოს, მეოთხე კატეგორია -შემოსავლების წესი ადგენს საფუძველს, იმისათვის რომ მოხდეს შემოსავლების მინიმალური მობილიზება, ან ადგენს ქვრებს, იმისათვის რომ თავიდან იქნეს აცილებული ქარბი საგადასახადო ტვირთი. მაგალითისათვის, დანიაში, ხელისუფლებას არ შეეძლო არც პირდაპირი და არც არაპირდაპირი გადასახადების გაზრდა 2001-2011 წლების პერიოდში. ბოლო 30 წლის განმავლობაში, მნიშვნელოვნად გაიზრდა იმ მთავრობების რაოდენობა, რომლებიც ფისკალური დისციპლინის უზრუნველსაყოფად იყენებენ ფისკალურ წესებს. 1990 წელს, მხოლოდ 6 ქვეყანას ჰქონდა ფისკალური წესი. ხოლო ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში, იმ ქვეყნების რაოდენობა, რომლებსაც აქვთ თავიანთი ფისკალური წესები, 90-ს მიუახლოვდა. ქვეყნების 2/3-ზე მეტს გააჩნია მინიმუმ 2 სხვადასხვა წესი.

ვალის წესი და ბალანსის წესი, ყველაზე გავრცელებული ფისკალური წესებია. დანახარჯების წესი ძირითადად განვითარებულ ქვეყნებშია გავრცელებულია, მაშინ როდესაც ვალის წესი უმეტესად დაბალ შემოსავლიან ქვეყნებს ახასიათებს, სავარაუდოდ მისი სიმარტივიდან გამომდინარე. შემოსავლების წესი, არ არის ხშირი, სავარაუდოდ იმიტომ, რომ მათი გავლენა ფისკალურ მდგრადობაზე არ არის ისეთივე პირდაპირი, როგორც ეს სხვა წესების შემთხვევაშია.

არსებობს ცალკეული პრინციპები, რომელიც უნდა იქნეს გათვალისწინებული ფისკალური წესების შემუშავებისას: პირველი - სიმარტივე (Simplicity). წესები მარტივად გასაგები უნდა იყოს როგორც საზოგადოებისათვის, ასევე პოლიტიკის შემქმნელებისთვისაც. მეორე - მდგრადობა (Sustainability). მესამე - სტაბილურობა (Stabilization). მეოთხე - საოპერაციო მეთოდური ხელმძღვანელობა (operational guidance), რაც გულისხმობს იმას, რომ შესაძლებელი უნდა იყოს წესის მკაფიო გაწერა წლიურ საბიუჯეტო პროცესში. მეხუთე - ელასტიურობა (Resilience). ნდობის უზ-

რუნველსაყოფად წესი უნდა იყოს მუდმივი ან უცვლელი დროის გარკვეული პერიოდის განმავლობაში. არ უნდა მოხდეს წესის ცვლილება შოკის შემდეგ პერიოდში, თუმცა შეიძლება არსებობდეს პუნქტები, რომლებიც მიზნად ისახავს წესის ადაპტირებას ან შეჩერებას გარკვეულ დროს. მეექვსე - მონიტორინგი (Monitoring). რეგულარულად უნდა ხდებოდეს შემოწმება იმისა, თუ როგორ ასრულებს ხელისუფლება წესებს.

ფისკალურ წესებთან დაკავშირებით, ასევე საყურადღებოა ოთხი ძირითადი გამოწვევა, რომელსაც შეიძლება ქონდეს ადგილი. მათთან მიმართებით, დიდი ყურადღება უნდა იქნეს გამოჩენილი. სამართლებრივი სიძლიერე (Legal strength). დაფარვის არეალი (Coverage). მოქნილობა (Flexibility). სანქცირება (Sanctions).

პირველი არის სამართლებრივი სიძლიერე: ფისკალური წესები შესაძლოა განერილი იყოს კანონში, რომელიც შეიძლება იყოს ასევე ორგანული კანონი ან კონსტიტუცია, ანდა საერთაშორისო ხელშეკრულებებში. შესაბამისად, სამართლებრივი ბაზისი არ არის აუცილებელი პრერეკვიზიტი. ფისკალური წესი უნდა იყოს ხელისუფლებისათვის მარტივად აღსასრულებელი ვალდებულება, როგორც ფისკალური პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილი. შესაბამისად, ძლიერი სამართლებრივი საფუძველი გარკვეულწილად ართულებს და ასე ვთქვათ აძვირებს კიდევ სახელმწიფოს მიერ შესრულების პროცესს. წესები, რომლებიც განფენილია და ასახულია მაღალი იერარქიის სამართლებრივ დოკუმენტებში, არის რთულად აღსასრულებელი, ასევე რთულია მათი შეცვლა. პრაქტიკაში, დღესდღეობით, ფისკალური წესების უმეტესობა განერილია კანონებსა და საერთაშორისო ხელშეკრულებებში.

მეორე არის დაფარვის არეალი: ზოგიერთი ფისკალური წესი ფარავს მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლების ფისკალურ საქმიანობას, მაშინ როდესაც, სხვა წესებმა შესაძლოა მოიცვან ფართო არეალი და დაფარონ ადგილობრივი ხელისუფლება, ასევე მთლიანი საჯარო სექტორი სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების ჩათვლით. მოკლედ რომ ვთქვათ, ფისკალური წესების დაფარვის ფართო არეალი, ეს კარგი პრაქტიკაა. როდესაც ფისკალური წესის დაფარვის არეული ფართო არ არის, ეს თავის მხრივ ზრდის ალბათობას იმისა, რომ მოხდება ასეთი წესების გვერდის ავლა.

მესამე არის მოქნილობა: მოქნილობა, უმნიშვნელოვანესი საკითხია. შეუძლია წესს

იყოს განსხვავებული ეკონომიკური ციკლის პოზიციებიდან გამომდინარე? შეუძლია მას გამონაკლისი სიტუაციების მხედველობაში მიღება? პირველ კითხვაზე პასუხია - ციკლზე დამოკიდებული წესები. ეკონომიკის პოზიციონირებიდან გამომდინარე, შესაძლებელია მოხდეს რეგულირებადი ბალანსების დაანგარიშება, მაგალითად როგორც არის სტრუქტურული ბალანსი.

სტრუქტურული ბალანსის წესი ხელს უწყობს ბიზნეს ციკლის განმავლობაში დანახარჯების სტაბილიზირებას. შესაბამისად, ციკლზე დამოკიდებულ წესებს არ ძალუძთ რეალურად გამონაკლისი სიტუაციების გათვალისწინება. გამონაკლისი შემთხვევა (Escape clauses), რაც ხელისუფლების კონტროლს მიღმა დარჩენილ იშვიათ შემთხვევებთან (ბუნებრივი კატასტროფა, ეკონომიკური რეცესია) გამკლავების შესაძლებლობას ქმნის. გამონაკლისი შემთხვევები უზრუნველყოფენ მოქნილობას ისეთ იშვიათ მოვლენებთან დაკავშირებით, რომლებიც ცდება ხელისუფლების მართვის სფეროს და შესაძლოა წარმოდგეს ბუნებრივი კატაკლიზმების ან ეკონომიკური რეცესიის სახით. ასეთ შემთხვევებში, წესი შესაძლოა დროებით იქნეს შეჩერებული, იმისათვის რომ მოხდეს შესაბამისი ფისკალური გადაწყვეტილების მიღება.

მეოთხე არის სანქცირება: საბოლოოდ, იმისათვის რომ მოხდეს წესის აღსრულების უზრუნველყოფა, ხელისუფლებამ ან საერთაშორისო ორგანიზაციებმა უნდა დააწესონ სანქცირების მექანიზმები. ბევრი ფისკალური წესი არ ითვალისწინებს რაიმე სახის ფორმალურ სანქციას შეუსაბამობის შემთხვევაში და მხოლოდ ასე ვთქვათ მორალურ ხარჯებს (reputational costs) ეყრდნობიან. როდესაც აღნიშნული არ მუშაობს და წესი ირღვევა, რამდენიმე ვარიანტი შეიძლება იქნეს განხილული. შესაძლოა საჭირო გახდეს მაკორექტირებელი ღონისძიების გატარება. ასეთი სახის ქმედება აიძულებს ხელისუფლებას გაატაროს გამოსასწორებელი აქტივობა მაშინ როდესაც არ ხდება ფისკალურ მიზნებთან თანხვედრა. ასევე შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს სანქციები - ჯარიმების სახით, როგორც მთავრობის მიმართ, როგორც ეს ევროკავშირის შემთხვევაშია, დეფიციტის და ვალის წესების შეუსაბამობის დროს, ასევე უშუალოდ საჯარო მოხელეების მიმართაც. მაგრამ ისიც აღსანიშნავია, რომ ასეთმა სანქციებმა შესაძლოა გააძლიეროს ფისკალური დაძაბულობა. უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად ზემოაღნიშნული ოთხი გამოწვევის მიმართ შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღებისა, ფისკალურმა წესებმა შესაძლოა მაინც არ იმუშაოს.

ფისკალური წესების წარმატებული იმპლიმენტაციისათვის რამდენიმე PFM გარემოება და დეტალი არის აუცილებელი:

პირველი - ბიუჯეტი, რომელიც მტკიცდება ყოველწლიურად პარლამენტის მიერ, საჭიროა შესაბამისობაში იყოს ფისკალურ წესებთან. ფისკალური წესები აგრეგირებული უნდა იყოს საშუალოვადიან ოთხწლიან გეგმებში, რომელთა საფუძველზეც შემდგომში მოხდება წლიური ბიუჯეტის შემუშავება.

მეორე - ფისკალური ანგარიშგება უნდა იყოს საკმაოდ ძლიერი მექანიზმი, იმისათვის რომ ასახოს რეალურად წესების შესრულების მდგომარეობა. წლიური კონტროლი და მონიტორინგი არის აუცილებელი პოლიტიკის შემქნელებისათვის იმის დასადგენად და შესაფასებლად, თუ როგორ ხდება წესების შესრულება და რა ზომების მიღებაა ამისათვის საჭირო.

და ბოლოს, მესამე - წესებთან შესაბამისობის საკითხის გარე შემოწმება, ე.წ. დამოუკიდებელი “watchdog”-ების მიერ, როგორებიც არის გარე აუდიტი და ფისკალური საბჭოები, უმნიშვნელოვანესი საკითხია.

ფისკალური წესის სიძლიერის ინდექსი

ეკონომიკურ და ფინანსურ სფეროში გენერალურმა დირექტორატმა (DG ECFIN - Directorate General for Economic and Financial Affairs) შეიმუშავა ფისკალური წესის სიძლიერის ინდექსი, (FRSI-fiscal rule strength index). ფისკალური წესების სიძლიერის ინდექსების საფუძველზე კი ხორციელდება მთლიანი ფისკალური წესის ინდექსის დადგენა. ფისკალური წესის სიძლიერის განსაზღვრა ეფუძნება 5 კრიტერიუმს: 1) წესის საკანონმდებლო საფუძველს; 2) მიზნების გადახედვის/შეცვლის შესაძლებლობას; 3) ინსტიტუტებს რომლებიც პასუხისმგებელია წესების განხორციელების და შესრულების მონიტორინგზე; 4) წესების განხორციელების მექანიზმების არსებობას; 5) მედიის მხრიდან წესის გაშუქების ინტენსივობას (უფრო მაღალი მაჩვენებელი წესის მეტ სიძლიერეზე მიუთითებს).

ფისკალური წესის სიძლიერის ინდექსის საფუძველზე, თითოეულ წესთან მიმართებაში შეიქმნა კომპლექსური, დროში ცვალებადი ფისკალური წესის ინდექსი თითოეული წევრი ქვეყნისათვის, რომლითაც ხდება ფისკალური წესის სიძლიერის

ყველა ინდექსის შეჯამება, რომელიც შეინონება ერთიანი მთავრობის ფინანსების ამ წესით მოცვასთან (მაგ: მთავრობის ქვესექტორების ხარჯების, რომლებზეც ეს წესი ვრცელდება შეფარდება მთლიან ხარჯებთან). მთავრობის ერთი ქვესექტორის ერთზე მეტი წესით მოცვის შემთხვევაში მე-2, მე-3 და მე-4 წესები შეინონება ($\frac{1}{2}$, $\frac{1}{3}$, და $\frac{1}{4}$), რათა ასახული იქნეს დამატებითი წესის კლებადი ზღვრული სარგებელი. მინიჭებული წონა ძირითადად განისაზღვრება წესის ფისკალური სიძლიერით და მისი დაფარვით.

ფისკალური რისკები

ქვეყანაში და მის ფარგლებს გარეთ მიმდინარე მოვლენებმა შესაძლებელია მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინოს ქვეყნის მაკროეკონომიკურ განვითარებაზე. ამგვარი მოვლენები წარმოადგენს ფისკალურ რისკებს, რომლებიც თავის მხრივ მოქმედებს ქვეყნის ფისკალურ მდგომარეობაზე.

საერთაშორისო პრაქტიკით, ფისკალური რისკი განიმარტება, როგორც ფისკალური აგრეგატების გადახრები იმ მოსალოდნელი მაჩვენებლებისაგან, რომლებიც განისაზღვრა ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე ან ფისკალური პროგნოზების ფორმირებისას. ფისკალური რისკების ძირითად წყაროებად გამოყოფენ მაკროეკონომიკური ცვლადების მოულოდნელ ცვლილებას, მათ შორის სახელმწიფო ვალის სტრუქტურასთან კავშირში და სახელმწიფოს პირობით ვალდებულებებს. შესაბამისად, ფისკალური რისკი ეს არის რიგი ფაქტორებისა, რომლებმაც შესაძლოა გამოიწვიონ ფისკალური მაჩვენებლების მოსალოდნელი ან საპროგნოზო მაჩვენებლებისგან გადახრა. ფართო განმარტებით, კი, ფისკალური რისკი ეს არის ხელისუფლების დაუცველობა ისეთი მოვლენების ან გარემოებების მიმართ, რომლებმაც შესაძლოა გამოიწვიონ მოკლევადიანიდან საშუალოვადიანი ცვალებადობა შემოსავლების, დანახარჯების და ფისკალური ბალანსის ყველა დონეზე. ფისკალური რისკების ძირითად წყაროებად გამოყოფენ მაკროეკონომიკური ცვლადების მოულოდნელ ცვლილებას და სახელმწიფოს პირობით ვალდებულებებს, კერძოდ: მაკროეკონომიკური შოკები, ფინანსური სექტორი, სამართლებრივი საქმეები, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები, სახელმწიფო სანარმოები, ბუნებრივი კატაკლიზმები, საჯარო-სახელმწიფო პარტნიორობები.

რიგ შემთხვევებში ფისკალური რისკების გაუთვალისწინებლობა, მაგალითად, მაკროეკონომიკური გარემოს მოულოდნელი განვითარების შედეგად სახელმწიფოს დამატებითი დანახარჯები, ან გადახრები შემოსავლების მოსალოდნელი დონიდან, იწვევს სახელმწიფოს ვალდებულებების ზრდას, რეფინანსირების სიძნელებებს და საფრთხეს უქმნის სახელმწიფოს მოკლე და საშუალოვადიან ფისკალურ მდგრადობას. შესაბამისად, ფისკალურ რისკებს შეუძლიათ გააუარესონ ფისკალური მდგომარეობა, შესაბამისად ფისკალური რისკების მართვა უნდა გახორციელდეს იმგვარად, რომ საჯარო ფინანსები იყოს მეტად მდგრადი.

ზემოაღნიშნულისა და ფისკალური რისკების შესახებ მეტი გამჭვირვალობის მიმართულებით მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის კანონპროექტთან ერთად, ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე, ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის დოკუმენტის მომზადება და წარდგენა, აღნიშნული ხელს უწყობს ფისკალური პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესის გაუმჯობესებას. ვინაიდან, როგორც ცნობილია, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის კვლევაზე დაყრდნობით, ფისკალური რისკების შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენა/გამჭვირვალობა პოზიტიურ კავშირშია ქვეყნის სუვერენულ საკრედიტო რეიტინგთან და მის წვდომაზე საერთაშორისო კაპიტალურ ბაზრებზე.

ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის დოკუმენტის მიზანი უნდა იყოს გამოავლინოს მაკროეკონომიკური რისკები და შეაფასოს მათი ფისკალური შედეგები, რათა წინასწარ იყოს განსაზღვრული, როგორც ნეგატიური, ისე პოზიტიური გადახრების შემთხვევაში ფისკალური პოლიტიკის პასუხები. მაკროეკონომიკური რისკების შეფასების პროცესში გამოვლენილი უნდა ყველა ის შესაძლო დადებითი თუ უარყოფითი ეკონომიკური და პოლიტიკური ფაქტორი, რომელსაც ხელისუფლების აზრით გავლენა ექნება მაკროეკონომიკურ მაჩვენებლებზე.

როგორც უკვე აღინიშნა, რისკი არის იმ შედეგის დადგომის ალბათობა, რომელიც წარმოადგენს გადახრას დაგეგმილი/მოსალოდნელი შედეგიდან და უარყოფითად მოქმედებს დაწესებულების მიზნების მიღწევაზე. შესაბამისად, გამოვლენილი რისკების ანალიზის საფუძველზე დოკუმენტში უნდა იქნას განხილული მაკროეკონომიკური განვითარების სამი სცენარი: საბაზისო, ოპტიმისტური, პესიმისტური. რაც შეეხება თითოეულს, საბაზისო სცენარი წარმოადგენს ეკონომიკური განვითარე-

ბის იმ მოსალოდნელ ვარიანტს, რომლის მოხდენის ალბათობაც საშუალოვადიან პერიოდში ყველაზე მაღალია. შესაბამისად, აღნიშნული სცენარის საფუძველზე ხდება ბიუჯეტის პროექტის შედგენა. პესიმისტური სცენარი შექმნილია ეკონომიკური განვითარების შეფერხების, ხოლო ოპტიმისტური სცენარი-ეკონომიკური განვითარების დაჩქარების შემთხვევისათვის. მაკროეკონომიკური რისკების ეფექტიანი მართვისათვის მნიშვნელოვანია წინასწარ იქნას განსაზღვრული, თუ როგორი ფისკალური პასუხები ექნება მთავრობას საბაზისო სცენარიდან გადახრის შემთხვევაში. ამ მიზნით, დოკუმენტი შეიცავს ოპტიმისტურ და პესიმისტურ სცენარებზე მთავრობის პოლიტიკის პასუხებს.

ფისკალური რისკები შეიძლება დაკლასიფიცირდეს როგორც: - ზოგადი ხასიათის ეკონომიკური რისკები; - სპეციფიკური ფისკალური რისკები; - ინსტიტუციონალური რისკები.

ზოგადი ხასიათის ეკონომიკური რისკები - გულისხმობს საჯარო ფინანსების დაუცველობას ისეთი ფაქტორების მიმართ, როგორც არის მაკროეკონომიკური პარამეტრების გადახრა საპროგნოზო მაჩვენებლებთან შედარებით. ასეთი პარამეტრების მაგალითებად შესაძლებელია განვიხილოთ მშპ-ს ზრდის ტემპი, გაცვლითი კურსი, საპროცენტო განაკვეთი, ინფლაცია, მსოფლიო სასაქონლო ფასები. მაგალითისათვის, ეკონომიკური აქტივობის შენელებამ შესაძლოა გამოიწვიოს შემოსავლების შემცირება და უმუშევრობის ბენეფიტებზე მიმართული დანახარჯების ზრდა. სახელმწიფო ვალი შესაძლოა გაიზარდოს, თუ მოხდება გაცვლითი კურსის მოულოდნელი გაუფასურება. ქვეყნები შედარებით მაღალი ვალის დონით, შესაძლოა მონყვლადნი იყვნენ საპროცენტო განაკვეთის შოკების მიმართ. 2007-ში, გლობალურ ფინანსურ კრიზისამდე, განვითარებული ქვეყნების სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო დონე შემდეგი 5 წლის განმავლობაში მერყეობდა მშპ-ს 70%-72% ფარგლებში. განსხვავება 2012 წელს ფაქტიურ მაჩვენებლებსა და პროგნოზს შორის შეადგენდა მშპ-ს 37%-ს. გარკვეული ჩავარდნა შესაბამისი მაჩვენებლების განსაზღვრაში, დაშვებებში და ასეთი სახის რისკებისადმი მზაობაში, ხელისუფლების დამატებითი ვალდებულებების საგანია. დიდი მოცულობის სახელმწიფო ვალმა და ცალკეულ ქვეყნებში, ცალკეულმა ფინანსურმა სიძნელებებმა თავის მხრივ კიდევ უფრო გაამწვავა კრიზისი.

სპეციფიკური ფისკალური რისკები - არსებობს სპეციფიკური ფისკალური რისკის ორი სახე - პირდაპირი პირობითი ვალდებულებები და არაპირდაპირი პირობითი ვალდებულებები. პირველი-პირდაპირი პირობითი ვალდებულებები ეს არის ფირმების ვალდებულება და დეკლარირებული პოლიტიკა ცალკეულ შემთხვევებში მხარდაჭერის უზრუნველყოფის, მაგალითისათვის, ბევრი ხელისუფლება აძლევს გარანტიებს სახელმწიფო კორპორაციებს, რათა მათ უზრუნველყონ თავიანთი სესხების დაცულობა, ან უზრუნველყონ ანგარიშსწორება სამართლებრივი დავის დროს ხელისუფლების წინააღმდეგ. მაგალითისათვის, კოლუმბიაში 2000-2015 წლებში, გადახდებმა სახელისუფლებო გარანტიების ჩათვლით შეადგინა 3.8 მილიარდი დოლარი. ხოლო 40 ათასზე კი მოთხოვნა იქნა დაფიქსირებული. მეორე ტიპი არის - არაპირდაპირი პირობითი ვალდებულებები. იმ შემთხვევაში, თუ არ არსებობს პირდაპირი ვალდებულებები ან დეკლარირებული პოლიტიკა, მაგრამ არსებობს მოლოდინი რომ ხელისუფლება მოახდენს მხარდაჭერას, ან ეს მოხდება ძლიერი პოლიტიკური ზემოქმედების ფონზე. მაგალითები მოიცავს აღქმას, რომ ცენტრალური ხელისუფლება დგას სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული კომპანიების უკან ან ადგილობრივი ხელისუფლება შესაძლოა აღმოჩნდეს ფინანსური სახის სიძნელეებში ან შესაძლოა დახმარება გაეწიოს დეპოზიტორებს, თუ ადგილი ექნება კერძო ბანკის გაკოტრებას, ჩავარდნას, ან აღნიშნულმა შესაძლოა უზრუნველყოს დახმარება ბუნებრივი კატასტროფებიდან გამომდინარე. არაპირდაპირი პირობითი ვალდებულებების მახასიათებელი არის ის, რომ ისინი ფარულია და გაურკვეველი ბუნება ასე ვთქვათ „აცდუნებს“ ხელისუფლებას თავი აარიდონ მასთან გამკლავებას. ამასობაში, შესაძლოა მოხდეს რისკების დაგროვება- აკუმულირება, რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს მასობრივი ცვლილებები. მაგალითისათვის, სახელისუფლებო დახმარებებმა პრობლემური სახელმწიფო კორპორაციების მიმართ შესაძლოა მიაღწიოს მშპ-ს 15%-ს. პირობითი ვალდებულებები ფისკალური რისკის ყველაზე დიდი წყაროა.

მესამე კატეგორია ფისკალური რისკების არის ინსტიტუციური ან სტრუქტურული რისკები. ამაში მოიაზრება საჯარო ფინანსების სტრუქტურის ნაკლოვანებები, სისუსტეები და მისი ინსტიტუციური შესაძლებლობა, უპასუხოს ფისკალურ რისკებს. მაგალითისათვის, თუ შემოსავლები მეტად დომინირებულია ერთი ან ორი წყაროდან, ამ შემთხვევაში ის არის უფრო მეტად არასტაბილური და გავლენას ახდენენ

ხარჯვით პროგრამებზე გადასანაწილებელი საპროგნოზო რესურსების ოდენობაზე. სპეციფიკურ ხარჯვით პროგრამებზე შემოსავლების ჭარბი გადანაწილება შეამცირებს პრიორიტეტულ მიმართულებებზე რესურსების ალოკაციის მოქნილობას. ინსტიტუციურ რისკებს ასევე აქვს ადგილი მაშინ, როდესაც გადანაწილების მიღებები მოკლებულნი არიან კარგ ხარისხიან ინფორმაციას, მაგალითისათვის, სუსტი პროგნოზირების, ან ნაწილობრივი ინსტიტუციური დაფარვის, ან რეგულარული რეპორტირების ნაკლოვანების გამო. ფისკალური რისკების იდენტიფიცირებისა და მართვის შესაძლებლობების სისუსტე ასევე წარმოადგენს თავის მხრივ რისკის წყაროს. ნებისმიერი ფისკალური პოლიტიკა და ფისკალური პროგნოზირება უნდა მოიცავდეს როგორც ხელისუფლებას, ასევე სახელმწიფო კორპორაციებს, რომლებიც წარმოქმნიან მნიშვნელოვან ფისკალურ რისკებს, ასე რომ მთავრობას შეუძლია შექმნას შესაბამისი ე.წ. ბუფერი, თუ შესაძლებელია ფისკალური რისკების მატერიალიზება, ან შესაძლებელია რისკების გავლენის შესამსუბუქებლად სხვა მაჩვენებლების გამოყენება.

ფისკალურ რისკებზე საუბრისას აღსანიშნავია ასევე ფისკალური რისკების მართვა. წლიური საბიუჯეტო ციკლი უნდა იყოს ბუნებრივი და მნიშვნელოვანი მექანიზმი, იმისათვის რომ გადაიხედოს რისკების გამოვლენა და მიღებულ იქნეს გადანაწილება რისკების შემსუბუქების მექანიზმების შესახებ. კარგად-ფუნქციონირებადი ფისკალური რისკების მართვის სტრატეგიის ერთ-ერთი შედეგი შესაძლოა იყოს დროული ინფორმაციის შესაბამის ადამიანებთან დროულად მიწოდება. ფისკალური რისკების მართვის ციკლი შესაძლოა დაიყოს სამ ეტაპად: პირველი ეტაპი არის რისკების იდენტიფიცირება და ანალიზი. მეორე ეტაპი არის რისკების შემსუბუქება. მესამე ეტაპი კი არის რეპორტირება და გამოვლენა.

შევხედოთ თითოეულ ეტაპს უფრო სიღრმისეულად. სანამ ხელისუფლებამოახდენს რისკების შესაბამის მართვას, მას უპირველესად უნდა ჰქონდეს საჯარო ფინანსებთან დაკავშირებული რისკების მკაფიო გაგება. პირველი ეტაპი გულისხმობს რისკების ძირითადი ბუნების იდენტიფიცირებას. რისკის მენეჯერებმა უნდა უპასუხონ ორ კითხვას: რა არის რისკის წყარო ანუ საიდან მომდინარეობს რისკი? და რა არის რისკის მატერიალიზაციის ალბათობა?

შევხედოთ პირველ კითხვას - რისკის წყაროსთან დაკავშირებით. რისკის წყარო შე-

საძლოა იყოს ენდოგენური ან ეგზოგენური. ენდოგენური რისკი არის ის რისკი, რომელიც გენერირდება სახელისუფლებლო აქტივობიდან, ან მოვლენის ალბათობამ შესაძლოა გავლენა იქონიოს სამთავრობო აქტივობებზე. მაგალითისათვის, საკრედიტო გარანტიიდან გამომდინარე რისკები. ეგზოგენური რისკები არის ისეთი რისკები, რომლებიც წარმოიქმნება ისეთი ქმედებების ან მოვლენების შედეგად, რომლებსაც ადგილი აქვს სახელისუფლო კონტროლს გარეთ, მაგალითად, ბუნებრივი კატაკლიზმები.

მეორე კითხვაზე პასუხის გასაცემად, რისკების მატერიალიზაციის ალბათობასთან დაკავშირებით, რისკის ორი სახე შეიძლება განვსაზღვროთ: პირველი, უწყვეტი რისკები, რომლებიც წარმოიქმნებიან რეგულარული მოვლენების შედეგად-მაგალითისათვის, ბიუჯეტის შედეგები განსხვავდება პროგნოზებისაგან. დისკრეციული ფისკალური რისკები, რომლებსაც არარეგულარული ხასიათი აქვს, მაგალითად როგორებიცაა ექსტრემალური და მოულოდნელი კლიმატური მოვლენების შედეგად გამოწვეული წყალდიდობები. ალბათობა გულისხმობს, რომ რისკი შესაძლოა მატერიალიზდეს უახლოეს პერიოდში. შესაძლებლობა კი გულისხმობს, რომ რისკს შესაძლოა ადგილი ჰქონდეს მომავალში ცალკეულ შემთხვევებში, მაგრამ არა უახლოეს პერიოდში.

რისკის აღმოფხვრა პოტენციურად მნიშვნელოვანია, მაგრამ ძნელია მისი პროგნოზირება. მაგალითისათვის, მიწისძვრა არის ეგზოგენური და ხელისუფლებას არ შეუძლია მისი მოხდენის კონტროლი, მაგრამ რისკი რეალურია და არსებითია, თუ ქვეყანა მგრძობიარეა მიწისძვრების მიმართ.

სასაქონლო ფასების მერყეობა არ არის სახელისუფლებო კონტროლის ქვეშ, მაგრამ ის ხდება რეგულარულ სანყისებზე და საჭიროებს, რომ მოხდეს მათი გათვალისწინება ხელისუფლების მიერ ფისკალური პროგნოზირებისას. მას შემდეგ რაც ქვეყნები უკეთ გააცნობიერებენ თავიანთი ფისკალური რისკების მასშტაბს, ბუნებას და წყაროებს, გამოწვევად რჩება რისკების მეტად აქტიურად მართვის საკითხი.

რისკების შემსუბუქება განისაზღვრება როგორც ქმედება, რომელიც ამცირებს პოტენციურ ფისკალურ რისკს მანამ სანამ მოხდება მათი მატერიალიზება, ან ახდენს ფისკალური რისკების მინიმიზებას მაშინ როდესაც მოხდება რისკის მატერიალიზება. არსებობს შესაძლებლობების ფართო სპექტრი, რომელიც ხელმისაწვდომია

ხელისუფლებისათვის. ინსტრუმენტის არჩევანი დამოკიდებულია ცალკეული ქვეყნების თავისებურებებსა და გარემოებებზე.

არსებობს რისკების შემსუბუქების სამი მიდგომა - რისკის მოხდენის ალბათობის შემცირება, რისკის აღმოჩენის და ექსპოზიციის შემცირება, ბიუჯეტის მეშვეობით რისკის მართვა.

პირველი მიდგომა გულისხმობს რისკის მოხდენის ალბათობის შემცირებას. ეს შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს ცალკეული ენდოგენური რისკების მიმართ, სადაც მაპროვოცირებელი მოვლენები სახელისუფლებო გავლენის ქვეშ იმყოფება. მაგალითად, ცალკეული ქვეყნები, როგორც არის ნიდერლანდები და ჩეხეთი, აწესებენ სახელისუფლებო გარანტიების მთლიანი მოცულობის მიმართ ლიმიტებს, ან ახდენენ ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ სესხების ან ვალდებულებების ლიმიტირებას.

მეორე მიდგომა მდგომარეობს რისკების სახელისუფლებო აღმოჩენის, გამოვლენის, ექსპოზიციის შემცირებაში. ამ გზით შესაძლებელია ცალკეული ეგზოგენური რისკების შემსუბუქება. ამის მაგალითია სამშენებლო კოდექსის რეგულირება კატასტროფების წინააღმდეგ, ან შეზღუდვების ზედა ზღვრების შემოღება კატასტროფებზე ან სადეპოზიტო სადაზღვევო სქემები.

მესამე მიდგომა არის რისკების ბიუჯეტის გავლით მართვა. ამას შესაძლოა ჰქონდეს საბიუჯეტო მუხლის, დებულების ფორმა უწყვეტი რისკებისათვის, რომლებიც შესაძლოა მატერიალიზდეს ფისკალური წლის განმავლობაში. ბუფერული ფონდები შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს ისეთი რისკების მიმართ, რომლებსაც აქვთ მნიშვნელოვანი მსგავსება ან მათი მოხდენა შესაძლებელია საშუალოვადიანი პერიოდის განმავლობაში. საქონლის ექსპორტიორები, მაგალითად როგორებიც არის ჩილე და პაპუა ახალი გვინეა აწესებენ ფონდს, იმისათვის რომ მოახდინონ შემოსავლების შემოდინების სტაბილიზაცია სასაქონლო ფასების შოკებისგან. ისეთი რისკები, რომლებიც შეუძლებელია რომ დაეზღვიოს ან შემსუბუქდეს, ხელისუფლება უნდა იყოს დარწმუნებული, რომ მას აქვს საკმარისი ფისკალური სივრცე (fiscal headroom) ისეთი რისკებისათვის, რომლებსაც შესაძლოა ქონდეს ადგილი. ფისკალური სივრცე არის ის თანხა, რომლითაც მთავრობას შეუძლია გაზარდოს ხარჯები ან შეამციროს გადასახადები საკუთარი ფისკალური წესების დარღვევის გარეშე.

ფისკალურ წესებზე საუბრისას საინტერესოა ასევე სავალდებულო ზედა ზღვარი (Binding Ceilings) განხილვა. ქვეყნების უმეტესობა ყურადღებას ამახვილებს შემოსავლებისა და ხარჯების ყოველწლიური გეგმის მომზადებაზე. მთავრობებმა უნდა უზრუნველყონ, რომ ყველა ხარჯი დაფარული იყოს შემოსავლებისა და სესხის მეშვეობით. მთავრობები ასევე განსაზღვრავენ, თუ საითკენ მიემართება ხარჯები, ვის მიერ და რომელი წლის განმავლობაში. მაგრამ შედარებით მოკლე დროში ფისკალური მდგომარეობის ანალიზი საჭიროა მთავრობისთვის სწორი არჩევანის გაკეთების მიზნით. წლიური ბიუჯეტი ჯერ კიდევ ფისკალური პოლიტიკის ყველაზე კონკრეტული და მნიშვნელოვანი მამოძრავებელი საშუალებაა. წლიური ბიუჯეტები სამართლებრივად სავალდებულოა (legally binding) და ხარჯების ხელმისაწვდომობაზე კანონით ადგენს გარკვეულ შეზღუდვებს. წლიური ბიუჯეტი ასევე დებატების საკვანძო მომენტია ფისკალური პოლიტიკისა და რესურსების განაწილებაზე საუბრისას, განსაკუთრებით პარლამენტებში. წლიური ბიუჯეტები ასევე დეტალურადაა განსაზღვრული განაწილებისა და ხარჯების თვალსაზრისით.

ფისკალური წესი გვაძლევს იმის საშუალებას რომ განვსაზღვროთ ხარჯების ჭერი. საბიუჯეტო ბალანსი არის სხვაობა შემოსავლებსა და ხარჯებს შორის, და მაშინ გვაქვს პროფიციტი/სიჭარბე(surplus), როცა ის დადებითია, ხოლო დეფიციტი, როცა ის უარყოფითია. იმ შემთხვევაში, თუ არის წესი რომ წლების განმავლობაში იყოს დაბალანსებული ბიუჯეტი, მაშინ დეფიციტის სამიზნეს წარმოადგენს ნულს. ეს ნიშნავს რომ ხარჯების ჭერი ზუსტად უნდა უდრიდეს შემოსავლების პროგნოზს. ჭერს მიღმა ხარჯები აჭარბებს შემოსავლებს, რასაც მიყვავართ ბიუჯეტის დეფიციტამდე, რაც ფისკალურ წესს შეიძლება არ შეესაბამებოდეს. არსებობს სხვადასხვა მიდგომები, თუ როგორ უნდა მომზადდეს საშუალოვადიანი საბიუჯეტო ჩარჩო, თითოეული მათგანი გამომდინარეობს სპეციფიური საჭიროებებიდან, მიზნებიდან და ქვეყანაში არსებული ინსტიტუციონალიზებული მექანიზმებიდან, არ არსებობს რამე ერთი მიდგომა საშუალოვადიანი ჩარჩოს შედგენისას.

მაჩვენებელი/ჩვენებითი ჭერები (indicative), ასახავენ მრავალი წლის პერსპექტივაში ხარჯებისა და შემოსავლების შეფასებას და წლიური ბიუჯეტები შესაძლებელია ამ შეფასებას დაეყრდნოს, თუმცა ეს ჭერები არ არის სამართლებრივად სავალდებულო შესასრულებლად და შესაძლებელია რომ მომდევნო წლების ფისკალური პოლიტიკის გადაწყვეტილებები ამ ჭერებს არ დაეყრდნოს. მაშინ როცა, სა-

მართლებრივად სავალდებულო ქერები (binding), მრავალი წლის პერსპექტივაში განსაზღვრავენ ხარჯებისა და შემოსავლების იმ ოდენობებს, რომლებზედაც უნდა დაეყრდნოს მიმდინარე წლის ბიუჯეტი და სამომავლო წლების ფისკალური პოლიტიკებიც, მათ შორის ხარჯვით ნაწილთან მიმართებით, ასევე ეს ქერები სამომავლო გადაწყვეტილებებსაც ერთგვარად ზღუდავენ. ეს სავალდებულო ქერების კონცეფცია ძირითადად მიგვანიშნებს პოლიტიკურ ვალდებულებაზე და კონსესუსზე, ვიდრე რამე სამართლებრივად აღსასრულებელ ხელშეკრულებაზე.

სამართლებრივად სავალდებულო ქერები გთავაზობს მომავალში განეული ხარჯების უკეთეს ხარისხს. მას შემდეგ, რაც ის დადგენილია, მიმდინარე ფისკალური წლის პოლიტიკის პროგნოზირებისა და მომავალში ამ პოლიტიკის გატარების ხარისხი, როგორც წესი, უფრო მაღალია. მეორე მხრივ, რადგან ისინი მომავალში ვერ გადაიხედება სანდოობის დაკარგვის გარეშე, სავალდებულო ქერების არეალი ხშირ შემთხვევაში არ არის სრულყოფილად განსაზღვრული. რაც შეეხება მაჩვენებელ ქერებს, რადგანაც ისინი არ ატარებენ სავალდებულო ხასიათს, პირიქით, შეიძლება მოიცავდეს მნიშვნელოვან დეტალს ეკონომიკურ, ადმინისტრაციულ ან პროგრამულ კატეგორიაში ხარჯების შედგენის შესახებ. შედეგად, უმრავლესი საშუალოვადიანი საბიუჯეტო ჩარჩოებისა განვითარებად ქვეყნებში არის მაჩვენებელი/ჩვენებითი ხასიათის, ასევე ვხვდებით მსგავსი ტიპის პრაქტიკას განვითარებულ ეკონომიკებშიც. აღსანიშნავია, რომ კარგ განვითარებად ქვეყნებში სადაც PFM ინსტიტუციური შესაძლებლობა არ არის მნიშვნელოვნად განვითარებული დაწესდეს თავდაპირველად მაჩვენებელი/ჩვენებითი ხასიათის ქერები, ვიდრე უშუალოდ სამართლებრივად სავალდებულო. როცა ქვეყანა იღებს გადაწყვეტილებას საშუალოვადიანი საბიუჯეტო ჩარჩოსთან დაკავშირებით, ყურადღება მახვილდება ამ გადაწყვეტილების დონის სპეციფიურობაზე, ანუ არის თუ არა ეს სამართლებრივად სავალდებულო ქერები აგრეგირებულ დონეზე, თუ უფრო მეტად დეტალიზებულია სამინისტროების, პოლიტიკისა და დარგების დონეების მიხედვით? მაგალითად, სამართლებრივად სავალდებულო ქერების დაწესებით სამინისტროების დონეზე გამოირჩევა დიდი ბრიტანეთი და საფრანგეთი.

ზოგ ქვეყანაში კი როგორცაა ახალი ზელანდია, ავსტრალია, ეს სამართლებრივად სავალდებულო ქერები პროგრამისა და კონკრეტული პოლიტიკების გატარების დონეზეა განსაზღვრული. მიუხედავად იმისა, რომ მაჩვენებელი/ჩვენებითი ხასიათის

ქერი არ არის სავალდებულო, მას მაინც აქვს გავლენა პოლიტიკის გადაწყვეტილებებზე, როგორც აგრეგირებულ მაჩვენებელზე, ისე სამინისტროების დონეზე. მაგალითისთვის, იორდანიაში არ არის სავალდებულო ქერები, მაგრამ ისინი წლიურ ბიუჯეტს ძირითად შემთხვევაში საშუალოვადიან საბიუჯეტო ჩარჩოს აყრდნობენ, სანყის წერტილად მიიჩნევენ და ისინი დეტალურად განიხილავენ, ამ სანყის წერტილიდან გადახრილ/განსხვავებულ მდგომარეობას, ცვლილებებს.

საყურადღებოა, რომ მრავალწლიანი პერიოდში რესურსების შესახებ გადაწყვეტილება არც თუ ისე ძლიერი იყოს და სამინისტროებმა შეიძლება არ მიიღონ საკმარისი ხილვადობა საშუალოვადიან პერსპექტივაში, როგორც მათ სურთ. რაც არ უნდა იყოს არჩევანი, ხარჯების გარკვეული ნაწილი ვერ გაკონტროლდება ხარჯების ლიმიტით. მაგალითად, საპროცენტო გადასახადები, უმუშევრობის კომპენსაცია და პენსიებზე დანახარჯები. ეს ხარჯები შეიძლება შეიცვალოს ეკონომიკურ გარემოში არსებული ცვლილებებიდან გამომდინარე, მაგალითად, საპროცენტო სარგებლის შეზღუდვა გაუთვალისწინებელი საპროცენტო განაკვეთის ზრდის შემთხვევაში რეალურად გამოიწვევს უარყოფით შედეგებს. პრაქტიკაში, ამ ტიპის ხარჯები, როგორც წესი, გამორიცხულია ქერებიდან. ერთი საერთო შეცდომა, რომელიც ქვეყნებს MTBF-ის დანერგვისას აქვთ, არის ის რომ, ყველა სამინისტროს ქერის განსაზღვრა უნდათ ისე, როგორც წლიურ ბიუჯეტში მათი გაწერა. მაგრამ გაურკვეველ სამყაროში, სადაც სიურპრიზები ხშირია, MTBF ძალიან მყიფე და ძნელად ცვლადია. თუმცა, დროთა განმავლობაში, ქვეყნებს შეუძლიათ მიიღონ უფრო დარწმუნებით გადაწყვეტილება უფრო მეტი გამოცდილების ფონზე, რაც მათ საშუალებას მისცემს რომ თანდათან გადავიდნენ სავალდებულო ქერების შემოღებაზე.

ბიბლიოგრაფია

საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი. კვლევითი პუბლიკაცია (2020). ფისკალური წესების შესრულების მონიტორინგი: თეორიული ასპექტები და საერთაშორისო გამოცდილება.

საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. პუბლიკაცია (2016). ფისკალური შეზღუდვები.

Allen, R., Hemming, R., & Potter, B. H. (2013). *The International Handbook of Public Financial Management*. Palgrave Macmillan.

Cangiano, M., Curristine, T., & Lazare, M. (2013). *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. International Monetary Fund.

International Monetary Fund. (n.d.). *Fiscal Rules and Fiscal Councils*. IMF Library. Retrieved from <https://www.imf.org>

- International Monetary Fund. (n.d.). Fiscal Rules Management. IMF Library. Retrieved from <https://www.imf.org>
- World Bank. (n.d.). Fiscal Rules. World Bank Library. Retrieved from <https://www.worldbank.org>
- World Bank. (n.d.). Debt & Fiscal Risks Toolkit. World Bank Library. Retrieved from <https://www.worldbank.org>
- Organization for Economic Co-operation and Development. (n.d.). Fiscal Rules. OECD Library. Retrieved from <https://www.oecd.org>
- European Union. (n.d.). Fiscal Rules in EU Member Countries. EU Library. Retrieved from <https://ec.europa.eu>
- Ter-Minassian, T. (2008). Fiscal risks—Sources, disclosure, and management (IMF Working Paper). International Monetary Fund.
- International Monetary Fund. (2001, 2007). Code and manual of good practices on fiscal transparency. International Monetary Fund.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2001). OECD best practices for budget transparency. OECD Publishing.

საშუალოვადიანი ფისკალური მდგრადობა, საშუალოვადიანი დაგეგმარება და პოლიტიკის დოკუმენტები

განსახილველი საკითხები:

- საშუალოვადიანი ფისკალური ჩარჩო
- საშუალოვადიანი ფისკალური ჩარჩო VS საშუალოვადიანი ბიუჯეტირების ჩარჩო
- საშუალოვადიანი დაგეგმვის ხარისხის ინდექსი
- ეიზენჰაუერის მატრიცა
- გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნები SDG - 2030 და მათი კავშირი საბიუჯეტო პოლიტიკასთან

საშუალოვადიანი ფისკალური ჩარჩო

ფისკალური, ანუ სახელმწიფო ფინანსების მდგრადობა არის სახელმწიფოს უნარი შეინარჩუნოს მისი მიმდინარე ხარჯები, საგადასახადო და სხვა ეკონომიკური პოლიტიკა გრძელვადიან პერიოდში, სახელმწიფოს გადახდისუნარიანობისათვის საფრთხის წარმოქმნის, ან მისი ცალკეული სახის ვალდებულებებზე და ბიუჯეტით გათვალისწინებული ხარჯების (მ.შ. საპენსიო, ჯანდაცვისა და სხვა) განვებაზე უარის თქმის გარეშე.

შესაბამისად, გრძელვადიანი, სტრატეგიული დაგეგმვა და საშუალოვადიანი ხედვის ჩამოყალიბება კარგი მმართველობის ფუნდამენტურ პრინციპს წარმოადგენს. აღნიშნული ხელს უწყობს შესაბამის ინსტიტუციას დასახულ მიზნებს მიაღწიოს ეკონომიურობის, პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის პრინციპების დაცვით, რამდენადაც სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესში ხდება მოსალოდნელი შესაძლებლობისა და საფრთხეების იდენტიფიცირება, თანამშრომელთათვის უწყების მიზნების ნათლად წარმოჩენა, მათი მოტიცავის ზრდა, სწრაფი და ეფექტიანი მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღება, კოორდინაციისა და კონტროლის მექა-

ნიშნების დახვეწა, რესურსების ოპტიმალურად განაწილება, შიდა და გარე კომუნიკაციის გაუმჯობესება. აქედან გამომდინარე, სტრატეგიული გეგმის ჩამოყალიბება ხელს უწყობს რესურსებზე ორიენტირებული მართვიდან შედეგებზე ორიენტირებულ მართვაზე გადასვლას.

ევროკავშირის ფისკალური მართვის ჩარჩოში საშუალოვადიან დაგეგმვას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს მინიჭებული. კერძოდ, აღნიშნული ასპექტი ხაზგასმულია ფისკალური მართვის მარეგულირებელ ძირითად ნორმატიულ აქტებში. მაგალითად, ევროსაბჭოს 2011 წლის N85 დირექტივა „წვერი ქვეყნების საბიუჯეტო ჩარჩოებისათვის მოთხოვნების შესახებ“ საშუალოვადიან საბიუჯეტო ჩარჩოს განსაზღვრავს, როგორც ეროვნულ პროცედურებს, რომლებიც უზრუნველყოფს ფისკალური პოლიტიკის დაგეგმვას წლიური საბიუჯეტო ციკლის მიღმა, მათ შორის პრიორიტეტებისა და საშუალოვადიანი საბიუჯეტო მიზნების ჩამოყალიბებას. აქვე განსაზღვრულია, რომ წვერმა ქვეყნებმა უნდა უზრუნველყონ სანდო და ეფექტიანი საშუალოვადიანი ფისკალური ჩარჩოს ჩამოყალიბება ფისკალური დაგეგმვის მინიმუმ სამწლიანი პერიოდისათვის, რათა უზრუნველყოფილ იქნას ეროვნული ფისკალური პოლიტიკის დაგეგმვა საშუალოვადიანი პერსპექტივით. ამასთან, საშუალოვადიანი ფისკალური ჩარჩო უნდა ითვალისწინებდეს პროცედურებს შემდეგი მიმართულებების განსაზღვრისთვის: ყოვლისმომცველი და გამჭვირვალე საშუალოვადიანი საბიუჯეტო მიზნების ჩამოყალიბება, გამოსახული ისეთი ინდიკატორებით, როგორებიცაა: მთავრობის ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტი, სახელმწიფო ვალი და სხვა აგრეგირებული ინდიკატორები, მაგ: ხარჯვითი ნაწილი, იმ დაშვებით, რომ აღნიშნული მიზნობრივი მაჩვენებლები შეესაბამება დამოუკიდებლად განსაზღვრულ ფისკალურ წესებს ამავე დირექტივის მე-4 თავის შესაბამისად. მთავრობის ერთიანი საშემოსავლო და ხარჯვითი ნაწილის საპროგნოზო მაჩვენებლების განსაზღვრა, მეტი დეტალიზაციით ცენტრალური მთავრობისა და სოციალური დაცვის მიმართულებისათვის, პოლიტიკის უცვლელობის დაშვებით. მთავრობის პოლიტიკის განსაზღვრული მიმართულებებისა და მთავრობის ერთიან ფინანსებზე მათი გავლენის დეტალური აღწერა იმის ხაზგასმით, თუ როგორ არის დაგეგმილი მიახლოება მიზნობრივ საბიუჯეტო მაჩვენებლებთან პოლიტიკის უცვლელობის სცენართან შედარებით. მთავრობის პოლიტიკის ზემოაღნიშნული განსაზღვრული მიმართულებების საჯარო ფინანსებზე გრძელვადიანი გავლენის შეფასება. პროგ-

ნობები, რომლებიც დამტკიცებულ/მონონებულ იქნება საშუალოვადიანი ფისკალური ჩარჩოს ფარგლებში უნდა ეყრდნობოდეს რეალისტურ მაკროეკონომიკურ და საბიუჯეტო დაშვებებს ამავე დირექტივის მე-3 თავის შესაბამისად. ამასთან, წლიური ბიუჯეტი უნდა შეესაბამებოდეს საშუალოვადიან საბიუჯეტო ჩარჩოს, კერძოდ, ზემოაღნიშნული საშემოსავლო და ხარჯვითი ნაწილის პროგნოზები და პოლიტიკის პრიორიტეტები უნდა წარმოადგენდეს წლიური ბიუჯეტის მომზადების საფუძველს. ნებისმიერი გადახრა სათანადოდ უნდა იქნას განმარტებული.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, სტრატეგიული დაგეგმარება და საშუალოვადიანი ხედვის ჩამოყალიბება საბიუჯეტო პროცესის უმთავრესი ეტაპია. როგორც ვიცით, ბიუჯეტის მომზადება კომპლექსურ და მრავალსაფეხურიან პროცესს წარმოადგენს. მასზეა დამოკიდებული, თუ რამდენად შეინარჩუნებს ქვეყანა აღებულ პოლიტიკურ კურსს და მიაღწევს მიზნობრივ მაკროეკონომიკურ მაჩვენებლებს. ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის გამჭვირვალობა და გამართულობა შემდგომში მისი წარმატებით განხორციელების უმნიშვნელოვანეს წინაპირობას წარმოადგენს. განვითარებად ქვეყნებში საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის აუცილებელი ელემენტია საერთაშორისო ორგანიზაციების (საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (IMF), მსოფლიო ბანკი (World Bank), საერთაშორისო საბიუჯეტო პარტნიორობა (IBP)) უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელოების გამოყენება, რამდენადაც ისინი შედგენილია ეფექტიანი საბიუჯეტო პროცესის პრაქტიკულ მაგალითებზე დაყრდნობით და მიმოიხილავს ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპის ძირითად საფეხურებსა და პროცედურებს.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ხედვით, საბიუჯეტო პროცესი შედგება შემდეგი კომპონენტებისაგან: ბიუჯეტის მომზადების საწყის ეტაპზე უნდა მოხდეს საბიუჯეტო წლის (უკეთეს შემთხვევაში საშუალოვადიანი პერიოდისთვის) მაკროეკონომიკური ჩარჩოს შემუშავება. საბიუჯეტო დეპარტამენტის მიერ მომზადებული მაკროეკონომიკური ინდიკატორების საპროგნოზო მაჩვენებლები უნდა შეთანხმდეს ფინანსთა მინისტრთან. აღნიშნულის საფუძველზე ფინანსთა სამინისტრო განსაზღვრავს გადასახდელების მოცულობას, შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლებსა და ბიუჯეტის დეფიციტის სავარაუდო ოდენობას. ასევე, აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთი ქვეყნის შემთხვევაში მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ე.წ. “ფისკალური შეზღუდვები”, რომლებიც დამატებით შეზღუდვებს აწესებს ბიუჯეტის ხარჯებისა და დეფიციტის მოცულობაზე. შემდეგ ეტაპზე საბიუჯეტო დეპარტამენტი

ამზადებს საშუალოვადიან ფისკალურ ჩარჩოს, რომელიც თითოეული მხარჯავი დაწესებულების მიხედვით მოიცავს ინფორმაციას დასაქმებული თანამშრომლებისა და ხარჯების ზღვრული მოცულობების შესახებ. აღნიშნულ დოკუმენტში ასევე წარმოდგენილია ინფორმაცია მაკროეკონომიკურ დაშვებებზე (მთლიანი შიდა პროდუქტი, გაცვლითი კურსი, ფასების დონე და სხვა). საშუალოვადიანი ფისკალური ჩარჩოს შემუშავების შემდეგ მხარჯავი დაწესებულებები ფინანსთა სამინისტროში წარადგენენ საბიუჯეტო განაცხადებს, რის შემდეგაც მიმდინარეობს ოფიციალური მოლაპარაკებები უწყებების ხელმძღვანელებთან. მოლაპარაკებების პროცესის დასრულების შემდეგ ხდება საბიუჯეტო განაცხადების დამტკიცება და ბიუჯეტის კანონპროექტის წარდგენა საკანონმდებლო ორგანოში განხილვის მიზნით. მიუხედავად იმისა, რომ ბიუჯეტის მომზადების აღნიშნული პროცესი სტანდარტულია და იგი დამახასიათებელი უნდა იყოს ქვეყნების უმეტესობისათვის (განვითარებული საბიუჯეტო სისტემის მქონე ინდუსტრიული ქვეყნებისთვის კი უკვე მოძველებულადაც შეიძლება ჩაითვალოს), პრაქტიკაში სულ სხვა სურათი გვხვდება. მაგალითად, ზოგიერთ შემთხვევაში საბიუჯეტო დეპარტამენტი არ ადგენს მაკროეკონომიკურ ჩარჩოს და ბიუჯეტის თავდაპირველ გეგმას. შესაბამისად, არ ხდება მხარჯავი დაწესებულებებისათვის ასიგნებათა “ჭერის” განსაზღვრა საბიუჯეტო ცირკულარის გაგზავნამდე. ასეთ შემთხვევაში, ცირკულარი წარმოადგენს ადმინისტრაციულ მექანიზმს, რომელიც იწყებს ბიუჯეტის მომზადების პროცესს და ძირითადად, მხარჯავი უწყებების მიერ საბიუჯეტო განაცხადების წარდგენის ვადებს განსაზღვრავს. საბიუჯეტო განაცხადების მომზადებისას, მხარჯავი დაწესებულებები ცირკულარში მითითებული ინფლაციის მაჩვენებლით აკორექტირებენ წინა წლის განმავლობაში მიღებული დაფინანსების მოცულობას. მსგავსი “ქვემოდან ზემოთ” (bottom-up) მიდგომის გამოყენების შედეგად, სამინისტროები და სხვა მხარჯავი უწყებები ხელოვნურად ზრდიან საჭირო რესურსების ოდენობას, რაც საბოლოოდ ზეწოლას ახდენს გადასახდელების საერთო მოცულობაზე.

ფისკალური გამჭვირვალობის უკეთესი პრაქტიკის კოდექსის მიხედვით, ბიუჯეტის მომზადების პროცესში გათვალისწინებული უნდა იქნეს შემდეგი საკითხები: ბიუჯეტის კანონის პროექტში წარმოდგენილი აგრეგატული მაჩვენებლები უნდა იყოს რეალისტური, ასევე, მომზადებული და წარდგენილი საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პოლიტიკის ჩარჩოს ფარგლებში. ფისკალური პოლიტიკის

მიზნობრივი მაჩვენებლები და ფისკალური შეზღუდვები (ასეთი არსებობის შემთხვევაში) ნათლად უნდა იყოს განსაზღვრული. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია, რომ ბიუჯეტის კანონი მოიცავდეს გადასახდელებისა და შემოსულობების ძირითადი კომპონენტების აღწერასა და მათ როლს ფისკალური პოლიტიკის მიზნებში. ბიუჯეტის კანონპროექტი უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას ფისკალური მდგრადობის შეფასების შესახებ. ამასთანავე, ძირითადი მაკროეკონომიკური დაშვებები უნდა იყოს რეალისტური და მკაფიოდ განსაზღვრული. წარმოდგენილი უნდა იყოს მაკროეკონომიკური გარემოს სენსიტიურობის ანალიზი. გარდა ამისა, პროექტში მოცემული უნდა იყოს ინფორმაცია არანაკლებ გასული ორი წლის ფისკალური შედეგების შესახებ და ასევე, პროგნოზები და სენსიტიურობის ანალიზი ბიუჯეტის ძირითადი აგრეგატებისთვის, არანაკლებ დასაგეგმი წლის შემდგომი ორი წლისათვის. გარდა ზემოაღნიშნულისა, მნიშვნელოვან კომპონენტს წარმოადგენს მოწვეული დამოუკიდებელი ექსპერტების მიერ მაკროეკონომიკური პროგნოზებისა და ძირითადი დაშვებების შეფასება.

აღნიშნულთან დაკავშირებით, ძირითადი სისუსტეები შემდეგია: ზოგიერთ ქვეყანაში ბიუჯეტის დაგეგმვა ხორციელდება მაკროეკონომიკური ინდიკატორების პროგნოზირების სუსტი მექანიზმის პირობებში. კერძოდ, ხშირად, მაკროეკონომიკური ანალიზის პროცესში გამოყენებული რესურსები შეზღუდულია, რაც დაკავშირებულია არასაკმარისი კვალიფიკაციის მქონე კადრებისა ან/და არასათანადო ტექნიკური ბაზის არსებობასთან. არასრულყოფილი მაკროეკონომიკური ანალიზი განსაკუთრებით “ორმაგი ბიუჯეტირების” სისტემის მქონე ქვეყნებისთვის არის დამახასიათებელი (აღნიშნული ტიპის ქვეყნებში კაპიტალური და მიმდინარე ხარჯების დაგეგმვა ხორციელდება ცალ-ცალკე). სუსტი მაკროეკონომიკური პროგნოზირების მექანიზმის არსებობის პირობებში, ფისკალურმა დისციპლინამ შესაძლოა ვერ უზრუნველყოს ფისკალური მდგრადობა საბიუჯეტო პროცესის საწყის ეტაპზე. შედეგად, ბიუჯეტის მომზადების პროცესი შეიძლება წარიმართოს უწყებების მხრიდან ქარბი ასიგნებების მოთხოვნით. შესაბამისი შეზღუდვების არსებობის გარეშე (“ზემოდან - ქვემოთ” (top-down) მიდგომით), ფინანსთა სამინისტრო ვერ უზრუნველყოფს რიგი პროგრამებისა და პრიორიტეტების სრულად დაფინანსებას. შედეგად, მხოლოდ პოლიტიკურ დონეზე მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე ტექნიკურად დადგენილი ლიმიტებითაა შესაძლებელი საბიუჯეტო განაცხადებით მოთხო-

ვნილი საბიუჯეტო რესურსების ოდენობის შეზღუდვა. წინააღმდეგ შემთხვევაში სირთულეებთან იქნება დაკავშირებული ბიუჯეტის დეფიციტის მდგრადი დონის შენარჩუნება. ფისკალური რეგულირება გაცილებით მარტივია “ზემოდან-ქვემოთ” სისტემის არსებობის შემთხვევაში, როდესაც მაკროეკონომიკური შეზღუდვები და დეფიციტის დასაშვები დონე წინასწარ არის განსაზღვრული. აღნიშნულ შემთხვევაში, მხარჯავ უწყებებს გააჩნიათ საორიენტაციო ზღვრები საბიუჯეტო განაცხადების წარდგენის პროცესში. გარდა ზემოაღნიშნულისა, შესაძლოა ადგილი ჰქონდეს არასაფუძვლიანი/არარეალისტური ეკონომიკური დაშვებების არსებობას, რაც შემდგომში სხვადასხვა მხარჯავ უწყებებს შორის საბიუჯეტო სახსრების არათანაბრად და არასაჭიროებისამებრ გადანაწილების მიზეზი გახდეს. მაგალითად, მკვეთრმა ცვლილებამ ვალუტის გაცვლით კურსში შესაძლოა გაცილებით დიდი გავლენა იქონიოს ისეთ უწყებებზე, რომელთაც დიდი რაოდენობით იმპორტი ესაჭიროებათ, ვიდრე სხვა დანარჩენზე. აღნიშნული პრობლემა განსაკუთრებით აქტუალურია მერყევი ინფლაციის არსებობის პირობებში.

მსოფლიო ბანკის ბიუჯეტირების უკეთესი პრაქტიკის სახელმძღვანელო განიხილავს ბიუჯეტის მომზადების პროცესის ძირითად საფეხურებს.

ქრონოლოგიური თანმიმდევრობით, ბიუჯეტის მომზადების პროცესი იწყება მაკროეკონომიკური და ფისკალური ჩარჩოს შემუშავებით. შემდეგ ეტაპზე ხდება საბიუჯეტო განაცხადების მომზადება მხარჯავი უწყებების მიერ და მოლაპარაკების პროცესის გამართვა ფინანსთა სამინისტროსთან. აღნიშნული პროცედურების შედეგად მიღებული ბიუჯეტის კანონის პროექტი წარედგინება პარლამენტს დამტკიცებისათვის.

მაკროეკონომიკური ჩარჩოს შემუშავება - მაკროეკონომიკური ჩარჩოს შემუშავების საწყის ეტაპზე საჭიროა არსებული რესურსების რეალისტური შეფასება და ფისკალური პოლიტიკის მიზნების განსაზღვრა. მაკროეკონომიკური ჩარჩოს შემუშავება პერმანენტულ ხასიათს უნდა ატარებდეს. ჩარჩო მომზადებული უნდა იყოს საბიუჯეტო პროცესის დასაწყისში, რათა მხარჯავმა დაწესებულებებმა მიიღონ შესაბამისი მითითებები. ბიუჯეტის მომზადების შემდგომ ეტაპებზე უნდა მოხდეს მისი განახლება და ეკონომიკურ გარემოში გარე ფაქტორების ზემოქმედებით გამოწვეული ცვლილებების მხედველობაში მიღება. მაკროეკონომიკური პროგნოზები, ეგზოგე-

ნური ფაქტორების გავლენის შესაფასებლად, პერიოდულ განახლებას საჭიროებს. მიუხედავად იმისა, რომ ამ პროცესის ბევრი ძირითადი ასპექტი, რომელსაც რეალისტურ და თავსებად მაკროეკონომიკურ ჩარჩომდე მივყავართ, კონფიდენციალურ ინფორმაციას წარმოადგენს, პროცესის დასრულების შემდეგ აღნიშნული ინფორმაცია საჯაროდ ხელმისაწვდომი უნდა გახდეს.

ფისკალური ჩარჩოს შემუშავება - ფისკალური ჩარჩო წარმოადგენს ძირითადი კომპონენტების მიხედვით კატეგორიებად ჩაშლილ, შემოსავლებისა და ხარჯების ჩარჩოს. შემოსავლების კატეგორიებია პირდაპირი და არაპირდაპირი საგადასახადო შემოსავლები, გრანტები, სხვა გადასახადები და არასაგადასახადო შემოსავლები. ხარჯების კატეგორიებს მიეკუთვნება სახელფასო ხარჯები, საპროცენტო ხარჯი, საქონელი და მომსახურება, სუბსიდიები და კაპიტალის ხარჯი. ცალკეული ფისკალური შეზღუდვების ან მიზნობრივი მაჩვენებლების არსებობა (explicit fiscal targets) ხელს უწყობს დეტალური ბიუჯეტის კანონის პროექტის მომზადებას. იგი ავალდებულებს მთავრობას ნათლად განსაზღვროს თავისი ფისკალური პოლიტიკა და საზოგადოებას საშუალებას აძლევს განახორციელოს აღნიშნული პოლიტიკის დანერგვის პროცესის მონიტორინგი, რაც საბოლოო ჯამში, ზრდის მთავრობის ანგარიშვალდებულებას როგორც პოლიტიკური ასევე ფინანსური თვალსაზრისით. ფისკალურ ჩარჩოში წარმოდგენილი მიზნობრივი მაჩვენებლები უნდა უზრუნველყოფდეს ფისკალურ სტაბილურობასა და მდგრადობას (მაგ. ფისკალური დეფიციტისა და ვალის მშპ-თან თანაფარდობის დაწესებული ლიმიტების ფარგლებში შენარჩუნებას).

პროგნოზების სანდოობა - სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შეფასების მთავარ კრიტერიუმს სანდოობა წარმოადგენს. თუ ბიუჯეტის კანონი რეალისტურ და საფუძვლიან საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ და ფისკალურ პროგნოზებზე დაყრდნობითაა შემუშავებული, აღნიშნული ხელს უწყობს წლიური ბიუჯეტის კანონის შესრულების პროცესის სრულყოფილად მიმდინარეობას და ამასთან, წარმოადგენს საშუალოვადიანი ფისკალური მდგრადობის წინაპირობას. ზოგ ქვეყანაში მთავრობის მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზები საწყის ეტაპზე წარედგინება დამოუკიდებელ ექსპერტთა ჯგუფს, რომლებიც ამოწმებენ მათ რეალისტურობას. რიგ ქვეყანაში კი, როგორცაა მაგალითად დიდი ბრიტანეთი, უმაღლესი აუდიტორული ორგანო იღებს მონაწილეობას ბიუჯეტის საფუძვლად გამოყენებული საპ-

როგნოზო მარვენებლების შეფასებაში. აფრიკის უმეტეს განვითარებად ქვეყნებში მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების შემუშავება ხდება საერთაშორისო ორგანიზაციებთან კონსულტაციების შედეგად, რაც ზრდის მათი სანდოობის ხარისხს. ზოგ ქვეყანაში კი (მაგ. ტანზანია), აღნიშნული სახის თანამშრომლობა იმდენად განვითარდა, რომ ჩარჩოების შემუშავება ოფიციალურად გაფორმებული პარტნიორობის ფარგლებში მიმდინარეობს (ქვეყნის მიერ გადაწყვეტილებების მიღების სუვერენული უფლებამოსილების დარღვევის გარეშე).

საბიუჯეტო განაცხადების მომზადება, მოლაპარაკებების პროცესი და წარდგენა - ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში აუცილებელია ფინანსთა სამინისტროსა და პრემიერ-მინისტრის აპარატს შორის მჭიდრო ურთიერთთანამშრომლობა. აღმასრულებელი ხელისუფლების მოვალეობას წარმოადგენს ზედამხედველობა გაუნიოს ბიუჯეტის კანონმდებლობისა და ქვეყნის მიერ განსაზღვრული კურსის შესაბამისად მომზადებას, ფინანსთა სამინისტროსა და მხარჯავ უწყებებს შორის შეუთანხმებლობის შემთხვევების თავიდან აცილებას და ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში დაინტერესებული მხარეების სათანადო ჩართულობას. შესაბამისად, საჭიროა სტრუქტურული ერთეულის არსებობა (მაგალითად კომიტეტის სახით), რომელიც უზრუნველყოფს მსგავსი საკითხების მოგვარებას და განსაკუთრებით სენსიტიური თემების განხილვას.

საშუალოვადიანი დაგეგმარებისას მნიშვნელოვანია გავითვალისწინოთ დაგეგმარების “ზემოდან-ქვემოთ” ეტაპი (The top-down stage) და “ქვემოდან-ზემოთ” ეტაპი (The bottom-up stage). განვიხილოთ თითოეული მათგანი:

„ზემოდან-ქვემოთ“ ეტაპი - ბიუჯეტის კანონის პროექტის მომზადების საწყის ეტაპს წარმოადგენს ფისკალური პოლიტიკის მიმართულებებისა და სტრატეგიული ჩარჩოს განსაზღვრა. თუმცა პროექტის შემუშავების პროცესში საჭიროა ეფექტიანი კოორდინაცია, რათა თავიდან იქნეს აცილებული საწყისი ჩარჩოდან მნიშვნელოვანი გადახრები. მხარჯავი უწყებებისათვის ხარჯვითი ლიმიტების დაწესება გავლენას ახდენს ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპისადმი მათ მიდგომაზე: “საჭიროდან” - “ხელმისაწვდომზე”. ამასთანავე, სტრატეგიული გეგმებისა და წინასწარ განსაზღვრული ფისკალური პოლიტიკის მიზნების საჯარო დაწესებულებების ფარგლებში არსებულ პროგრამებში გასატარებლად, უწყებები საჭიროებენ ხელმისაწვდომი საბიუჯეტო

რესურსების შესახებ ინფორმაციის ფლობას. აღნიშნული ზღვრები შესაძლოა დადგინდეს თავიდანვე, ფინანსთა სამინისტროსა და ორგანიზაციას შორის მოლაპარაკების საწყის ეტაპზე, ან უწყებების მიერ განაცხადების წარდგენის შემდგომ. პრაქტიკაში, ზემოაღნიშნული ორივე ვარიანტი გვხვდება იმ ქვეყნებში, სადაც კარგი ფისკალური დისციპლინაა. ზოგ ქვეყნებში კი უწყებებს ბიუჯეტის მომზადების დასაწყისშივე აცნობებენ ასიგნებების ზედა ზღვრებს ე.წ. „ჭერებს“. სხვა ქვეყნებში, სადაც ბიუჯეტის მომზადების პროცესი შესაძლოა 10 თვეზე მეტი ხანი გაგრძელდეს, აღნიშნული ზღვრები ორ ეტაპად წესდება. პირველ ეტაპზე, საჯარო დაწესებულებებს გარკვეული მოქნილობა გააჩნიათ განაცხადების მომზადების პროცესში. წარდგენილი წინასწარი განაცხადების განხილვის შემდეგ კი ფინანსთა სამინისტრო მათ აცნობებს ზედა ზღვრების შესახებ. ქვეყნებში, რომელთათვისაც დამახასიათებელია მონესრიგებული, სტაბილური და კარგად ორგანიზებული ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესი, ზემოაღნიშნული ორივე ვარიანტი ერთნაირად მუშაობს, რამდენადაც ფისკალური შეზღუდვები მეტ-ნაკლებად გათვალისწინებულია უწყებების მიერ განაცხადების მომზადების პროცესში. აფრიკის უმეტეს განვითარებად ქვეყნებში კი ფისკალური ზღვრების („ჭერების“) განსაზღვრა საბიუჯეტო პროცესის დასაწყისშივე ხდება. ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში ეფექტიანი კოორდინაცია/კომუნიკაცია და საბიუჯეტო პოლიტიკის თავსებადობა საერთო ეკონომიკურ და სოციალურ პოლიტიკასთან მინისტრთა კაბინეტის მთავარი საზრუნავია, თუმცა ძირითად რგოლს აღნიშნულ პროცესში ფინანსთა სამინისტრო წარმოადგენს.

„ქვემოდან-ზემოთ“ ეტაპი - მიუხედავად არსებული ლიმიტებისა, საჯარო დაწესებულებებმა შეიძლება მოითხოვონ დამატებითი ფინანსური რესურსი ახალი პროგრამების განხორციელებისათვის. აღნიშნული მოთხოვნის ადეკვატურად დასაბუთებისა და პროგრამის მიზნების, მასთან დაკავშირებული დანახარჯებისა და სარგებლის ნათელი ანალიზის შემთხვევაში, შესაძლებელია უწყების მოთხოვნის დაკმაყოფილება. დაწესებულების მიერ წარმოდგენილი საბიუჯეტო განაცხადები უნდა გამოყოფდეს: მიმდინარე პროგრამებისა და საქმიანობების გასაგრძელებლად საჭირო თანხებისა და ახალი პროგრამებისთვის საჭირო საბიუჯეტოს სახსრების მოცულობას. ახალი პროგრამის დაწყებამდე სამინისტრომ უნდა შეაფასოს მისი გავლენა საბიუჯეტო აგრეგატებზე პროგრამის სასიცოცხლო ციკლის განმავლობაში. დამატებით, საბიუჯეტო განაცხადთან ერთად, სამინისტროებმა უნდა

წარადგინონ შემდეგი მასალები: მოკლე მიმოხილვა პროგრამების ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების შესახებ; პროგრამების/ქვეპროგრამების შედეგების შეფასების ინდიკატორები წინა და მომდევნო პერიოდებისთვის; დასახული მიზნების მიღწევის გზები/ღონისძიებები; ახალი პროგრამების ფარგლებში გასაწევი ხარჯების ანალიზი გრძელვადიანი პერიოდისათვის. მხარჯავმა უწყებებმა კოორდინირება უნდა გაუწიონ მათ დაქვემდებარებაში არსებული საბიუჯეტო ორგანიზაციებისა და სტრუქტურული ერთეულების ბიუჯეტების მომზადებასა და საჭიროების შემთხვევაში, უნდა გასცენ შესაბამისი დირექტივები.

განაცხადების განხილვა და მოლაპარაკება - მხარჯავი უწყებების საბიუჯეტო განაცხადების მიღების შემდეგ, ფინანსთა სამინისტრო განიხილავს მათ შესაბამისობას მთავრობის საერთო პოლიტიკასთან და ხარჯების ზღვრულ მოცულობებთან. ასევე, მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის დაწყების შემდეგ მაკროეკონომიკურ პროგნოზებში მომხდარი ცვლილებები. უმეტეს შემთხვევაში, აღნიშნული განხილვების შედეგად, ფინანსთა სამინისტრო საჯარო დაწესებულებებს სთავაზობს საბიუჯეტო განაცხადების გარკვეულწილად მოდიფიცირებას. მოლაპარაკებებმა ფინანსთა სამინისტროსა და უწყებებს შორის, შესაძლოა, კონფერენციის სახე მიიღოს. ასევე, შესაძლებელია არაფორმალური შეხვედრების გამართვა გაურკვევლობებისა და კონფლიქტების თავიდან აცილების მიზნით. ძირითადი შეუთანხმებლობები განხილულ უნდა იქნეს უშუალოდ მთავრობის ან შესაბამისი სამთავრობო კომისიის მიერ.

შესაფერისი ბიუჯეტის დაგეგმვის კალენდარი - იმისათვის, რომ განისაზღვროს ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის კალენდარი, რომელიც თავსებადი იქნება განვითარებადი ქვეყნების რეალობასთან და ამავდროულად, დააკმაყოფილებს საკანონმდებლო მოთხოვნებს, ხშირ შემთხვევაში, საჭიროა გარკვეულ კომპრომისზე წასვლა. თუ კალენდარი არ იქნება საკმარისად ხანგრძლივი, ბიუჯეტის მომზადების რომელიმე ეტაპი შეიძლება ზედმეტად შეიზღუდოს დროში, რაც საკანონმდებლო ორგანოს არ დაუტოვებს საკმარის დროს ბიუჯეტის კანონის პროექტის განხილვისა და დამტკიცებისათვის. განუღილი კალენდარის არსებობის შემთხვევაში კი, სავარაუდოა, ცვლილებები განხორციელდეს საბიუჯეტო ცირკულარის გამოშვების შემდეგ, რაც ზოგიერთ თავდაპირველ დაშვებასა და სამიზნე მაჩვენებელთან წინააღმდეგობაში მოვა და საჭიროს გახდის საბიუჯეტო განაცხადების გადახედვას.

აფრიკის განვითარებად ქვეყნებში ბიუჯეტის მომზადების პერიოდი (ცირკულარების გამოშვებიდან დამტკიცებამდე) შვიდი ან რვა თვე გრძელდება. ზოგიერთი განვითარებული ქვეყნის ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესი კი შესაძლებელია ათი თვეც გაგრძელდეს.

ბიუჯეტის წინასწარი წარდგენის პროცესი ხუთი ძირითადი კომპონენტისაგან შედგება: დოკუმენტი უნდა მოიცავდეს მთავრობის შეხედულებებს მაკროეკონომიკური ინდიკატორების მოსალოდნელი მაჩვენებლებისა და მათი რეალისტურობის დასაბუთების შესახებ. შესაბამისად, დოკუმენტში წარმოდგენილი უნდა იყოს ყველა მაკროეკონომიკური ინდიკატორის საპროგნოზო მაჩვენებლები საშუალოვადიანი პერიოდისთვის. აღნიშნული ინდიკატორები შეიძლება იყოს რეალური ეკონომიკური ზრდა, ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდა, დასაქმების დონეს, ფასების დონეს, მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტი, საპროცენტო განაკვეთის დონე და სხვა. როგორც ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD) აღნიშნავს, „წინასწარი ბიუჯეტი ნათლად უნდა აღწერდეს მთავრობის გრძელვადიანი ეკონომიკური და ფისკალური პოლიტიკის მიზნებს. ასევე, იგი საჭიროა მოიცავდეს ეკონომიკური და ფისკალური პოლიტიკის გეგმებს მომავალი და არანაკლებ მომდევნო ორი ფისკალური წლისათვის“. ბიუჯეტის წინასწარი წარდგენა უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას გადასახდელებისა და შემოსულობების მოსალოდნელ ოდენობების შესახებ. ბიუჯეტის წინასწარი წარდგენა უნდა აღწერდეს შემოსავლების, ხარჯების, ბიუჯეტის დეფიციტისა და ვალის საერთო დონეს და ფისკალური პოლიტიკის როლს მთლიან მაკროეკონომიკურ პოლიტიკაში. ასევე, იგი უნდა მოიცავდეს საბიუჯეტო აგრეგატების სენსიტიურობის ანალიზს მაკროეკონომიკური პროგნოზების ცვლილების შემთხვევაში. წინასწარი ბიუჯეტის დოკუმენტში წარმოდგენილი უნდა იყოს ფისკალური პოლიტიკის სტრატეგია როგორც აგრეგატულ, ასევე თითოეული სექტორის დონეზე. ამასთანავე, იგი უნდა იძლეოდეს ინფორმაციას იმ ახალი ინიციატივებისა და მიმართულებების შესახებ, რომლებიც გავლენას ახდენენ ასიგნებების გადანაწილებაზე. შესაბამისად, დოკუმენტი უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას თითოეულ უწყებაზე გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრებისა და ხარჯების ფუნქციონალური და ეკონომიკური კლასიფიკაციის შესახებ.

წინასწარი ბიუჯეტის დოკუმენტი უნდა ახდენდეს მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ინიციატივების, საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში მათი ბიუჯეტზე შესაძლო გა-

ვლენის აღწერასა და მათი მომავალ საბიუჯეტო წელს განხორციელების ღირებულების შეფასებას.

ბიუჯეტის წინასწარი წარდგენა		
მნიშვნელობა	ძირითადი არსი	გამოქვეყნების ვადები
აძლიერებს კავშირს სტრატეგიულ მიმართულებებსა და საბიუჯეტო ასიგნებების გადანაწილებას შორის	მაკროეკონომიკური პროგნოზირება საშუალოვადიან პერიოდში	საუკეთესო შემთხვევაში, მიმდინარე წლის მეოთხე-მეხუთე თვეში
ნათელს ხდის მთავრობის ძირითად სტრატეგიას საშუალოვადიან პერიოდში	მთავრობის ფისკალური მიზნები საშუალოვადიან პერიოდში	რიგ შემთხვევებში წარმოდგენილია მიმდინარე წლის შუალედურ შეფასებასთან ერთად (7თვე)
აუმჯობესებს ბიუჯეტის ფორმულირების პროცესს	ბიუჯეტის გადასახდელების სექტორული განაწილება	
აყალიბებს საბიუჯეტო აგრეგატების მოსალოდნელ მაჩვენებლებს	შემოსულობებისა და გადასახდელების და მათი კომპონენტების პროგნოზები	ბიუჯეტის პროექტის წარდგენამდე ერთი თვით ადრე
უზრუნველყოფს საზოგადოებისა და საკანონმდებლო ხელისუფლების ჩართულობას	ახალი სტრატეგიული მიმართულებების აღწერა და შესაბამისი ღონისძიებების განსახორციელებლად საჭირო რესურსები	

წყარო: საქართველოს აუდიტის სამსახურის პუბლიკაცია

ბიუჯეტის კანონპროექტის წარდგენა - ბიუჯეტის კანონპროექტი ყველაზე მნიშვნელოვანი პოლიტიკის დოკუმენტია, რომელსაც მთავრობა ყოველწლიურად წარადგენს. იმისათვის რომ, საზოგადოებას ჰქონდეს შესაძლებლობა გავლენა მოახდინოს ისეთი პროექტების შემუშავებასა და განხორციელებაზე, როგორცაა სიღარიბის დაძლევა, ჯანდაცვა, განათლება, გენდერული თანასწორობა, გარემოს დაცვა და სხვა, მას ხელი უნდა მიუწვდებოდეს ინფორმაციაზე, თუ რა ღონისძიებების განხორციელებას გეგმავს მთავრობა აღნიშნული სფეროების მიმართულებით და რომელი წყაროებიდან მოზიდული სახსრებით აპირებს მის დაფინანსებას. მნიშვნელოვანია რომ, ბიუჯეტის კანონპროექტის წარდგენის და განხილვის პროცესი

იყოს საჯარო და გამჭვირვალე, რადგან იგი მოიცავს ინფორმაციას ისეთი მნიშვნელოვანი ფისკალური აგრეგატების შესახებ, როგორცაა: შემოსავლები (გადასახადის გადამხდელებიდან მიღებული შემოსავლები), გადასახდელები (საბიუჯეტო რესურსების მოქალაქეთა შორის განაწილება) და სახელმწიფო ვალი (თაობათა შორის ვალის ტვირთის გადანაწილება). ბიუჯეტის კანონის პროექტის შემუშავებისას მთავრობა იღებს გადაწყვეტილებებს მოქალაქეების სახელით. შესაბამისად, აუცილებელია ბიუჯეტის კანონპროექტით წარმოდგენილი ინფორმაცია იყოს საჯარო პარლამენტის მიერ მის დამტკიცებამდე, რათა საზოგადოებას საშუალება მიეცეს ჩაერთოს ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში და დააფიქსიროს საკუთარი მოსაზრებები.

ბიუჯეტის კანონპროექტის წარდგენა მოიცავს შემდეგ საფეხურებს (არა აუცილებლად მოცემული თანმიმდევრობით): - საბიუჯეტო მოხსენება (budget speech) - პასუხისმგებელი მინისტრი (როგორც წესი, ფინანსთა მინისტრი) იძლევა ლოგიკურ დასაბუთებასა და განმარტებას მთავრობის ფისკალური სტრატეგიისა და ახალი ინიციატივების შესახებ; ბიუჯეტის შეჯამება - კანონპროექტის ძირითადი პუნქტების შედარებით მოკლე ტექნიკური განმარტება; ბიუჯეტის კანონის პროექტი, რომელშიც ხარჯები წარდგენილია კონკრეტული უწყების/პროგრამის დონეზე, კანონმდებლობით განსაზღვრული ფორმატის შესაბამისად; ეკონომიკური გარემოს აღწერა - როგორც ქვეყნის შიგნით, ასევე მის ფარგლებს გარეთ. ამასთან, იმ მაკროეკონომიკური ცვლადების პროგნოზების მიმოხილვა, რომლებიც ზეგავლენას ახდენენ საბიუჯეტო აგრეგატებზე; მთავრობის საშუალოვადიანი ფისკალური სტრატეგიის განხილვა და არსებული პოლიტიკის მდგრადობის შეფასება; შემოსავლების პროგნოზების დეტალური განხილვა - საგადასახადო სტრუქტურაში ცვლილებების შეტანის შემთხვევაში უნდა მოხდეს მათი აღწერა, შესაძლო ზეგავლენის შეფასება ფისკალური პოლიტიკის მიზნებზე და მოსალოდნელი ფისკალური ეფექტის გაანალიზება; ხარჯების დეტალური განხილვა თითოეული უწყებისა და ეკონომიკური და ფუნქციონალური კლასიფიკაციის მიხედვით. რაც შეეხება კაპიტალურ პროექტებს, საჭიროა თითოეულ პროექტზე, სულ მცირე, საბაზისო ინფორმაციის წარმოდგენა (პროექტის სახელი, პასუხისმგებელი დაწესებულება, ადგილმდებარეობა, მთლიანი ხარჯი, დაფინანსების სახე და წყარო), რაც ხელს შეუწყობს საკანონმდებლო ორგანოსა და საზოგადოების ინფორმირებულობის გაზრდასა და მათ ჩართულობას ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში. უკეთესი პრაქტიკის მიხედვით, კანონპროექტი უნდა

განიხილავდეს პრიორიტეტულ პროგრამებს (მაგალითად, პროგრამები რომლებიც ორიენტირებულია სიღარიბის აღმოფხვრაზე) და მიუთითებდეს თუ რა ღონისძიებების განხორციელებას აპირებს მთავრობა მომსახურების დონის გაუმჯობესების მიმართულებით. ამასთანავე, წარმოდგენილი უნდა იყოს დეტალური ინფორმაცია სახელმწიფო ვალის მოცულობისა და სტრუქტურის, მის მომსახურებასა და დაფარვაზე განეული ხარჯების მოცულობის შესახებ. კანონპროექტი უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას მთავრობის მფლობელობაში არსებული ფინანსური აქტივების შესახებ, კატეგორიების მიხედვით და ინფორმაციას სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების ფინანსური მდგომარეობის შესახებ (სარგებლიანობა, აქტივები და ვალდებულებები).

ბიუჯეტის კანონპროექტი		
მნიშვნელობა	ძირითადი არსი	გამოქვეყნების ვადები
ეკონომიკური პოლიტიკის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი, რომელიც გამოხატავს მთავრობის პრიორიტეტებს	ფინანსთა მინისტრის საბიუჯეტო მოხსენება და ბიუჯეტის მოკლე მიმოხილვა	სულ მცირე, სამი თვით ადრე საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე
განსაზღვრავს საგადასახადო ტვირთის სიმძიმეს	ინფორმაცია შემოსულობებისა და ასიგნებების შესახებ	
განსაზღვრავს რესურსების განაწილების სტრუქტურას მოსახლეობის სხვადასხვა სეგმენტზე	მაკროეკონომიკური პროგნოზები	
განსაზღვრავს ვალის ტვირთის დინამიკას საშუალოვადიან პერიოდში	მიმდინარე პოლიტიკის მდგრადობის შეფასება	
აძლევს საშუალებას საკანონმდებლო ხელისუფლებასა და სამოქალაქო საზოგადოებას გავლენა მოახდინონ სამთავრობო პოლიტიკაზე	შემოსავლების პროგნოზები და განმარტებები	

	ხარჯების შეფასება და კლასიფიკაცია	
	დეფიციტის დაფინანსების წყაროები	
	ვალის სტრუქტურა	
	სხვა მნიშვნელოვანი ლონისძიებები (მაგ. სოციალური დაცვა)	
	ზოგადი ფინანსური მდგომარეობის მიმოხილვა	

წყარო: საქართველოს აუდიტის სამსახურის პუბლიკაცია

საშუალოვადიანი ფისკალური ჩარჩო VS საშუალოვადიანი ბიუჯეტირების ჩარჩო

პოლიტიკოსებს და ფისკალური პოლიტიკის სფეროში დასაქმებულებს სჭირდებათ გაიხედონ ერთი წლის ჩარჩო პერიოდის შემდეგაც, გააფართოვონ თავიანთი დროითი ჰორიზონტი და შესაბამისად, ფისკალური გადაწყვეტილებები მიიღონ და ასიგნებების გადანაწილების შესახებ არჩევანი გააკეთონ საშუალოვადიანი პერიოდისათვის. ორი უმნიშვნელოვანესი PFM ინსტრუმენტი აძლევს მათ აღნიშნულს საშუალებას: საშუალოვადიანი ფისკალური ჩარჩო (MTFF- Medium-Term Fiscal Framework) და საშუალოვადიანი ბიუჯეტირების ჩარჩო (MTBF- Medium-Term Budget Framework).

მთავარი მიზეზები, თუ რატომ უნდა იქნეს საშუალოვადიანი ხედვა გამოყენებული არის შემდეგი: ახალი და მიმდინარე გადაწყვეტილებების შედეგების შესაფასებლად; მოულოდნელი გაუთვალისწინებელი შემთხვევების მზაობისთვის; რესურსების უფრო მეტად სტრატეგიულად გადასანაწილებლად; დროის პერიოდში ეფექტური დაგეგმარების უზრუნველსაყოფად;

დღევანდელ საბიუჯეტო გადაწყვეტილებებს შესაძლოა ჰქონდეთ გაუთვალისწინებელი შედეგები რამოდენიმე წლის შემდეგ. შესაბამისად, იმისათვის, რომ ხელისუფლებამ მიაღწიოს დანახარჯების ეფექტურობას და ინკლუზიურ ზრდას, მნიშ-

ვნელოვანია მას გააჩნდეს ბიუჯეტის გადანაწილების საშუალოვადიანი ხედვა. საშუალოვადიანი დაგეგმარება ხელს უწყობს რესურსების სტრატეგიულ გადანაწილებას და მეტად ეფექტურს ხდის დაგეგმვის პროცესს. საშუალოვადიანი ხედვა ეხმარება ხელისუფლებას წინასწარ განჭვრიტოს ახალი და მიმდინარე პოლიტიკის შედეგები და გაუმკლავდეს გაუთვალისწინებელი მოვლენების გავლენებს.

საშუალოვადიანი დაგეგმვა არის თანამედროვე ბიუჯეტირების საფუძველი. საშუალოვადიანი დაგეგმვა აქცენტს აკეთებს შემდეგი საკითხების იდენტიფიცირებაზე: -რესურსების მთლიანი პაკეტის განსაზღვრა; - მთავრობის პოლიტიკური შეხედულებები; - ქერები, რომლებშიც მოქცეულია არსებული რესურსების ლიმიტები; - პოლიტიკური და ცალკეული მხარჯავი ერთეულების სტრატეგიული მიზნები და პრიორიტეტები.

საშუალოვადიანი დაგეგმარების დროს პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ადრეული ჩართულობა ერთობ მნიშვნელოვანია. სხვადასხვა კვლევებმა აჩვენა, რომ იქ სადაც პოლიტიკოსები არ არიან ადრეულად ჩართულნი ბიუჯეტის ფორმირებაში, საშუალოვადიანი დანახარჯების ჩარჩო ნაკლებად ეფექტურია. ადრეულ საფეხურზევე პოლიტიკოსთა ჩართულობა წარმოადგენს იმ მნიშვნელოვან ფაქტორს, რომელიც საშუალოვადიანი დანახარჯების ჩარჩოს ფორმირების პროცესს ხდის მნიშვნელოვანს, განსაკუთრებით კი იგულისხმება სანდოობა დანახარჯების მაქსიმალური ზღვრის დაწესებისას. თუ პოლიტიკოსებს არ სურთ იყონ შეზღუდულნი მძიმე საბიუჯეტო შეზღუდვებით ან შეთანხმებული პრიორიტეტებით, მაშინ მთლიანი საბიუჯეტო პროცესი გამოდის არაეფექტური.

შესაბამისად, ისმის კითხვა, რა არის MTFF? - MTFF არის რამოდენიმეწლიანი ფისკალური მიზნების დასახვა. MTFF წარმოადგენს საშუალოვადიან ფისკალურ ჩარჩოს. მისი მნიშვნელოვანი ნაწილი არის მაკრო-ფისკალური პროგნოზირება. შესაბამისად, მოიცავს პროგნოზებს ძირითადი მაკროეკონომიკური და ფისკალური მაჩვენებლების შესახებ შემდეგი სამი ან ოთხი წლისათვის. MTFF უმთავრესი მაკროეკონომიკური ინდიკატორებია: ნომინალური და რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტი, ეკონომიკური ზრდა, ინფლაცია. თავის მხრივ მაკროეკონომიკური ინდიკატორები გამოიყენება ფისკალური პროგნოზირებისათვის. ძირითადი ფისკალური ინდიკატორები მოიცავს უპირველესად, სამთავრობო შემოსულობებსა და გადასახდელებს,

ასევე ფისკალურ ბალანსს, ვალს. MTFF განსაზღვრავს აგრეგირებულ ფისკალურ მაჩვენებლებს პროგნოზირებული მაკრო-ფისკალური გარემოს ფარგლებში. უფრო კონკრეტულად რომ ვთქვათ, ეს არის საშუალოვადიან პერიოდში ხელმისაწვდომი ფინანსური რესურსების შესაბამისად გადასახდელების ქერების განსაზღვრის ჩარჩო. შესაბამისად, MTFF არ არის მხოლოდ მაკრო-ფისკალური პროგნოზების განსაზღვრა, არამედ ეს არის ინსტიტუციური ჩარჩო, რომელიც განსაზღვრავს რამოდენიმე წლიან ფისკალურ მიზნებს მთლიანი საბიუჯეტო პროცესის განმავლობაში. ასევე ისიც აღსანიშნავია, რომ MTFF ასევე საჭიროებს და მოითხოვს ფისკალური რისკების პოტენციური გავლენის ამომწურავ შეფასებას.

რა არის MTBF? - მაშინ როდესაც MTFF კონცენტრირებულია და ფოკუსს აკეთებს აგრეგირებულ მაჩვენებლებზე, MTBF ასახავს რესურსების გადანაწილებას შემდგომი რამდენიმე წლის ქრილში სხვადასხვა სექტორალურ დონეზე, როგორც არის განათლება, ჯანდაცვა, თავდაცვა, და ა.შ. მიუხედავად ამისა, MTFF და MTBF დაკავშირებული უნდა იყვნენ ერთმანეთთან და ამავე დროს უნდა იყვნენ შესაბამისობაში, უნდა იყვნენ თანმიმდევრულნი. MTBF წარმოადგენს საშუალოვადიან ბიუჯეტირების ჩარჩოს. ის არის უფრო მეტად დეტალური, ვიდრე MTFF. შესაბამისად, ის უფრო დეტალურად გვიჩვენებს შემოსულობების და დანახარჯების ჩაშლას საშუალოვადიან პერიოდში, იმ დონეზე, როგორც ეს არის წლიურ ბიუჯეტში წარმოდგენილი. MTBF ახდენს MTFF განსაზღვრული ფისკალური აგრეგირებული მაჩვენებლების გადაყვანას და წარმოდგენას დეტალურად პოლიტიკის და საბიუჯეტო მაჩვენებლების ქრილში, იმავე დონეზე, როგორც ეს წლიურ ბიუჯეტშია მოცემული. ეს არის ე.წ. პოლიტიკური ვალდებულება მომავალ საშუალოვადიან პერიოდთან მიმართებაში. შესაბამისად, MTFF და MTBF არ არის მხოლოდ ცხრილები და ციფრები. რეალურად, MTBF მოიცავს გადასახდელების გადანაწილებას სექტორების, მხარჯავების, ან პოლიტიკის მიმართულებების მიხედვით საშუალოვადიან პერიოდში. MTBF განსაზღვრავს არამხოლოდ იმას, თუ როგორ მოხდება შემოსულობების და გადასახდელების გადანაწილება საშუალოვადიან პერიოდში, არამედ გვიჩვენებს, თუ რა სახის პოლიტიკა უნდა გატარდეს აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად. MTBF არის ინსტიტუციური მექანიზმების განსაზღვრა საშუალოვადიანი პერიოდის პერსპექტივაში შემოსულობების და გადასახდელების პრიორიტეტიზაციის, წარდგენის და მართვის მიზნით. კარგი MTBF არსებობისთვის, აუცილებელია ხელისუფლებას ჰქონდეს ნათლად და მკაფიოდ გა-

წერილი ფისკალური წესები და მიზნები, ზუსტი მაკრო-ფისკალური პროგნოზირება, სანდო ბიუჯეტირება და ზემოდან-ქვემოთ დაგეგმილი, ყოვლისმომცველი, ერთიანი საბიუჯეტო პროცესი.

ცხადია, რომ წლიურ ბიუჯეტს გააჩნია წლიური ჩარჩო, ხოლო საშუალოვადიან ბიუჯეტს კი გააჩნია შესაბამისი საშუალოვადიან ჩარჩო. მაგრამ მიუხედავად ამისა, ორივე შემთხვევაში მათთვის დამახასიათებელია რესურსების დეტალური ალოკაცია სხვადასხვა მხარჯავებს, პოლიტიკას, სექტორებს თუ საბიუჯეტო მაჩვენებლებს შორის. წლიური ბიუჯეტი შესაბამისობაში უნდა იყოს MTBF-თან; წლიური ბიუჯეტი MTBF განსაზღვრული საშუალოვადიანი პერიოდის პირველი საბიუჯეტო წლის ექვივალენტური უნდა იყოს. რაც იმას ნიშნავს, რომ MTBF განსაზღვრული მაჩვენებლები ასახული უნდა იყოს ყოველი შესაბამისი დასაგეგმი წლის ბიუჯეტის დოკუმენტში, ნებისმიერი გადახდა დაგეგმილიდან საჭიროებს შესაბამის განმარტებას.

MTBF არის ინსტრუმენტი ფისკალური პოლიტიკის, დაგეგმვისა და ბიუჯეტირების დასაკავშირებლად საშუალოვადიან პერიოდში უმაღლეს სამთავრობო დონეზე. ამყარებს კავშირს ქვეყნის სტრატეგიულ მიმართულებებს, პოლიტიკასა და საბიუჯეტო პროცესს შორის. უზრუნველყოფს ბიუჯეტის შემოსავლების და ხარჯების წარმოდგენას არა ერთწლიან, არამედ მრავალწლიან პერსპექტივაში, რაც ასევე კავშირში უნდა იყოს სახელმწიფოს სტრატეგიულ მიზნებთან და ამოცანებთან. საშუალოვადიანი დაგეგმვა ბიუჯეტის ფორმულირების საწყისი პროცესია, რომლის დროსაც მთავრობა და მხარჯავი ერთეულები (სამინისტროები) აღწევენ ურთიერთსაიმედო შეთანხმებას სახელმწიფო რესურსების გადანაწილების თაობაზე სტრატეგიული პრიორიტეტების მიხედვით. ეს ისახავს ორ ძირითად მიზანს: სახელმწიფო პოლიტიკა მოექცეს განსაზღვრულ ფისკალურ ჩარჩოში და მოხდეს რესურსების ეფექტური გადანაწილება სტრატეგიული პრიორიტეტების მიხედვით.

რა არის MTEF? - რაც შეეხება აკრონიმს MTEF-Medium-Term Expenditure Framework, აღნიშნული წარმოადგენს საშუალოვადიანი დანახარჯების ჩარჩოს, ეს თითქმის იგივეა, რაც MTBF და შესაბამისად, ხშირად ეს ორი აკრონიმი ერთნაირ კონტექსტში გამოიყენება. ეს რეალურად დამოკიდებულია იმაზე, თუ როგორ არის ჩარჩოები კლასიფიცირებული. ასევე ისიც არის გასათვალისწინებელი, რომ საშუალოვადიანი ჩარჩო არ ეხება მხოლოდ დანახარჯებს. საშუალოვადიანი გადანაწილებები

მიიღება როგორც დანახარჯებთან, ასევე შემოსულობებთან მიმართებაში, გრძელვადიანი გადაწყვეტილებების შედეგები დგება ორივესთან მიმართებაში, შესაბამისად, უმჯობესია, MTEF აკრონიმის ნაცვლად MTBF გამოყენება. რაც შეეხება განვითარების გეგმებს, ცალკეულ ქვეყნებს, განვითარებულ, განვითარებად თუ გარდამავალი ეკონომიკის მქონეებს, აქვთ საშუალოვადიანი ან გრძელვადიანი განვითარების გეგმები, აღნიშნული დოკუმენტი ასახავს პოლიტიკის პრიორიტეტებსა და ხედვებს ცალკეული მიმართულებებით, როგორც შეიძლება იყოს ინფრასტრუქტურა, ჯანდაცვა, განათლება.

MTBF-ის დიზაინის ძირითადი ელემენტები მოიცავს:

მოცვა - MTBF იდეალურ შემთხვევაში უნდა მოიცავდეს მთლიან საჯარო სექტორს სამი ან ოთხნობიანი პერიოდისათვის. მნიშვნელოვანია საბიუჯეტო პროგნოზები დაყოფილი იყოს ქვესექტორებად.

გადასახდლების ზღვრული მოცულობები - ეფექტური MTBF უნდა განსაზღვრავდეს ზღვრულ პარამეტრებს (ე.წ. ქერებს) სფეროების მიხედვით, რათა ბიუჯეტის საშუალოვადიანი გეგმები შეესაბამებოდეს პოლიტიკის პრიორიტეტებს და საშუალოვადიან ფისკალურ გეგმებს.

შემოსულობების პროგნოზები - გადასახდლების პროგნოზები შესაბამისობაში უნდა იყოს შემოსულობების პროგნოზებთან, რომელიც დაფუძნებულია მაკროეკონომიკურ ვარაუდებზე. შემოსულობების პროგნოზები ძირითადი ტიპების მიხედვით ასევე უნდა იყოს ასახული პროგნოზში, იმისათვის, რომ ნაჩვენები იყოს საბიუჯეტო გავლენა საგადასახადო პოლიტიკის ღონისძიებებზე.

დადგენილი ფისკალური გზიდან გადახრის ანალიზი - უნდა მოხდეს წინა წლის ფაქტიური საბიუჯეტო შედეგების შედარება MTBF-ით დაგეგმილ შედეგებთან. აღნიშნულ მაჩვენებლებს შორის განსხვავებები უნდა იყოს ახსნილი და დაზუსტებული. აგრეთვე, უნდა იყოს ახსნილი ის ღონისძიებები, რომლებიც უნდა განხორციელდეს ფისკალური პროგნოზირების საშუალოვადიანი გზიდან გადახრების კომპენსირების მიზნით.

მაკროეკონომიკური ვარაუდები - პროგნოზირების საბაზო მონაცემები და წარმოდგენილი მაკროეკონომიკური ვარაუდები უნდა იყოს განხილული ალტერნატიული

სცენარების სახით. აღნიშნული საბიუჯეტო პრიორიტეტების იდენტიფიცირების საშუალებას იძლევა, შემოსავლების შესრულების არაპროგნოზირებული ზრდის ან კლების შემთხვევაში, რამაც შესაძლებელია ხელი შეუწყოს ბიუჯეტების დამატებითი მოთხოვნების შემცირებას.

ანგარიშების სისტემა - საკასო მეთოდით ფისკალური პროგნოზები და მათი ღირებულება, რომელიც ევროკავშირის ქვეყნებში ეფუძნება ESA95 კონცეფციას უნდა იყოს ნათლად ჩამოყალიბებული. მაშინ როდესაც საკასო მაჩვენებლები იძლევა დროდადრო მონიტორინგის შესაძლებლობას, ESA95-ის მონაცემები ზრდის გამჭვირვალობას და შესაძლებელია განისაზღვროს მიმდინარე საშუალოვადიანი ბიუჯეტის დაგეგმვის შესაბამისობა ფისკალურ მიზნებთან.

წლიური ბიუჯეტის ასიგნებები - საშუალოვადიანი გეგმით განსაზღვრული პროგნოზები და მიზნები ბიუჯეტის კანონის მომზადების საფუძველია. ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანია პარლამენტის როლის გაძლიერება. ფისკალური პოლიტიკის პროგნოზები, განსაკუთრებით გადასახდელების მიზნები, უნდა იყოს ოფიციალურად წარდგენილი, განხილული და დამტკიცებული პარლამენტში, წლიური ბიუჯეტის კანონის წარდგენამდე.

დაზუსტების მექანიზმები და მონიტორინგი - მონიტორინგის მექანიზმები უნდა განისაზღვროს შეფასებების სიხშირისა და იმ უწყებების გათვალისწინებით, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან აღნიშნული შეფასებების და პროცედურების დაზუსტებაზე, ასევე ნათლად უნდა იყოს გათვალისწინებული ცდომილებები ფისკალური გეგმისგან.

გამომდინარე იქიდან, რომ MTBF ეყრდნობა საშუალოვადიანი ხარჯვის წესებს, ეს მექანიზმი კავშირში უნდა იყოს გადასახდელების ზღვრული მოცულობების მონიტორინგის განხორციელებლბთან. სასურველია, ერთი და იგივე ინსტიტუტი უნდა ახორციელებდეს მონიტორინგს და მიაღწიოს დასახული ამოცანების ფარგლებში ფისკალური ჩარჩოს შესრულებას, რაც ძირითადად ევალება დამოუკიდებელ ინსტიტუციას.

საშუალოვადიანი დაგეგმვის ხარისხის ინდექსი

ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში სხვადასხვა დროს საშუალოვადიანი საბიუჯეტო გეგმების და მიმდინარე ბიუჯეტის პროცედურებზე ჩატარებული კვლევების საფუძველზე, რომლის ფარგლებშიც ინფორმაცია შეგროვდა ისეთ საკითხებთან დაკავშირებით, როგორცაა საბიუჯეტო პროცესი, საშუალოვადიანი დაგეგმვა, ფინანსური მდგომარეობა, საშუალოვადიანი გეგმების კავშირი ბიუჯეტთან (ბიუჯეტების დამატება და დაზუსტება), ეკონომიკურ და ფინანსურ სფეროში გენერალურმა დირექტორატმა (DG ECFIN - Directorate General for Economic and Financial Affairs) შეიმუშავა საშუალოვადიანი საბიუჯეტო დაგეგმვის (MTBF) ხარისხის ინდექსი შემდეგი ხუთი კრიტერიუმის მიხედვით: 1) MTBF-ის არსებობა (2 ქულა - როდესაც MTBF მოიცავს მთლიანად მთავრობას ან მის დიდ ნაწილს; 1 ქულა - როდესაც MTBF მოიცავს ცენტრალურ მთავრობას; 0 ქულა - MTBF-ის არარსებობა); 2) მრავალწლიანი საბიუჯეტო მიზნების და წლიური ბიუჯეტის მომზადებას შორის არსებული კავშირი (2 ქულა - მუდმივი/უცვლელი/ფიქსირებული MTBF (დროთა განმავლობაში არ განიცდის ცვლილებას); 1 ქულა - როდესაც MTBF-ის საფუძველზე მზადდება წლიური ბიუჯეტი, თუმცა შესაძლებელია იყოს ცდომილებებიც; 0 ქულა - მოქნილი MTBF-ის არსებობა, როდესაც საშუალოვადიანი მიზნები არის ზოგადი და არ არის დაკავშირებული ბიუჯეტთან); 3) პარლამენტის ჩართულობა MTBF-ის მომზადებაში (2 ქულა - პარლამენტში კენჭი ეყრება MTBF-ის ძირითად მიზნებს; 1 ქულა - კენჭისყრა ხდება პარლამენტში, MTBF წარდგენილია მხოლოდ პრეზენტაციის სახით, ხდება მიზნების განხილვა; 0 ქულა - პრეზენტაციის სახით არ ხდება მიზნების განხილვა); 4) კოორდინაციის მექანიზმების არსებობა საშუალოვადიანი საბიუჯეტო მიზნების განსაზღვრის დროს (2 ქულა - არსებობს კოორდინაციის მექანიზმი მთავრობის ყველა დონეზე; 1 ქულა - კოორდინაციის მექანიზმი არსებობს მხოლოდ ზოგიერთ ქვესექტორის დონეზე მთავრობაში; 0 ქულა - კოორდინაციის მექანიზმი არ არსებობს); 5) მრავალწლიანი საბიუჯეტო მიზნების მონიტორინგი და განხორციელების მექანიზმები (2 ქულა - კარგად არის განსაზღვრული ღონისძიებები გეგმასა და რეგულარული მონიტორინგის მიზნებისგან ცდომილების შემთხვევაში; 1 ქულა - გარკვეული მონიტორინგი და განხორციელების მექანიზმები. 0 ქულა - მონიტორინგის მექანიზმი არ არის ნათლად განსაზღვრული).

ეიზენჰაუერის მატრიცა

საშუალოვადიანი დაგეგმარებისას მიზნების და განსახორციელებელი აქტივობების პრიორიტეტების მკაფიოდ დასაანახად ერთ-ერთი საუკეთესო და მარტივი მეთოდია “ეიზენჰაუერის მატრიცა”. ეიზენჰაუერის მატრიცა (Eisenhower Matrix), რომელიც ასევე ცნობილია როგორც გადაუდებელი/მნიშვნელოვანი მატრიცა, წარმოადგენს პრიორიტეტიზაციის ინსტრუმენტს. ის არის პრიორიტეტების განსაზღვრისა და დროის მენეჯმენტის ინსტრუმენტი, რომელსაც ეს სახელი მისი გამომგონებლის, ამერიკის შეერთებული შტატების 34-ე პრეზიდენტის – დუაიტ დევიდ ეიზენჰაუერის პატივსაცემად ეწოდა. ეიზენჰაუერმა ყურადღება გაამახვილა დაბალანსებული ბიუჯეტის შექმნის აუცილებლობაზე. ეიზენჰაუერის მატრიცა შეიძლება გამოყენებულ იქნას საშუალოვადიანი საბიუჯეტო დაგეგმვის პროცესში, რათა გამოვყოთ პრიორიტეტული საკითხები და ვიცოდეთ, რა არის ფისკალურად მნიშვნელოვანი და რა – არა. ეს ხელს შეუწყობს ბიუჯეტის უკეთ მართვას, ეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფას და ხარჯების ოპტიმიზაციას.

ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ ყველა გადაუდებელი საკითხი არ არის მნიშვნელოვანი და ყველა მნიშვნელოვანი საკითხი არ არის გადაუდებელი. მნიშვნელოვანი ამოცანები უნდა გადავჭრათ მანამდე, სანამ ისინი საჩქაროდ გადასაწყვეტი გახდებიან. შესაბამისად, გადანყვეტილებების მიღების პრინციპი ემყარება ორ ფაქტორს მიზნის მნიშვნელობის ხარისხს და მისი გადაუდებლად, სასწრაფოდ შესრულების საჭიროებას. შესაბამისად, მისი გამოყენების შედეგებია მიზნების და საქმიანობის სტრატეგიული, სისტემური ხედვა, დროში საქმეების შედეგიანად გადანაწილება, მთავარზე კონცენტრირება და ყველაფერი არასაჭიროს თავიდან აცილება.

მეთოდის არსი შემდეგია: მიზნები და შესასრულებელი საქმეები ჯგუფდება მათი მნიშვნელობისა და სასწრაფოობის მიხედვით და ნაწილდება ოთხ კატეგორიად.

მნიშვნელოვანი და გადაუდებელი – დაუყოვნებლივ შესასრულებელი ამოცანები (მაგალითად, ბიუჯეტის დეფიციტი, ფინანსური კრიზისი, გადაუდებელი საბიუჯეტო ცვლილებები, ფორს-მაჟორული სიტუაციები);

მნიშვნელოვანი, მაგრამ არაგადაუდებელი – სტრატეგიული გეგმები, განვითარება,

კვლევები (მაგალითად, საშუალოვადიანი საბიუჯეტო სტრატეგიის მომზადება, ფისკალური პოლიტიკის საშუალოვადიანი პრიორიტეტების განსაზღვრა, საინვესტიციო პროგრამების დაფინანსების დაგეგმვა, საჯარო ფინანსების მდგრადობის უზრუნველყოფა);

გადაუდებელი, მაგრამ არამნიშვნელოვანი – ყოველდღიური საოპერაციო საკითხები, რომლებიც დროის მართვას ართულებს (მაგალითად, საბიუჯეტო პროცესში ზედმეტი ბიუროკრატია, მოკლევადიანი საბიუჯეტო პროცესები, რომლებიც სტრატეგიული მიზნების მიღწევას არ უწყობს ხელს).

არც მნიშვნელოვანი და არც გადაუდებელი – ამოცანები, რომლებსაც ეფექტიანობისთვის უნდა ავარიდოთ თავი (მაგალითად, არასაჭირო ადმინისტრაციული ხარჯები, რომლებიც არ იწვევს საბიუჯეტო ეფექტიანობის გაუმჯობესებას, არაპრიორიტეტული პროექტები, რომლებსაც სტრატეგიული ღირებულება არ აქვთ).

	გადაუდებელი	არა გადაუდებელი
მნიშვნელოვანი	<p>A კატეგორია</p> <p>მნიშვნელოვანი და გადაუდებელი</p> <p>გადაუდებლად შესასრულებელი ამოცანებია</p>	<p>B კატეგორია</p> <p>მნიშვნელოვანი, მაგრამ არა გადაუდებელი</p> <p>სტრატეგიული დაგეგმვის ამოცანებია, რომელთა დროულად შესრულება მნიშვნელოვანია</p>
არამნიშვნელოვანი	<p>C კატეგორია</p> <p>გადაუდებელი, მაგრამ არა მნიშვნელოვანი</p> <p>შეიძლება დელეგირდეს ან ოპტიმიზირდეს</p>	<p>D კატეგორია</p> <p>არა გადაუდებელი და უმნიშვნელო</p> <p>უნდა შემცირდეს ან საერთოდ ამოიღონ საბიუჯეტო პროცესიდან</p>

წყარო: კონსტრუირებულია ავტორის მიერ

გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნები SDG - 2030 და მათი კავშირი საბიუჯეტო პოლიტიკასთან

საშუალოვადიანი დაგეგმარებისას მნიშვნელოვანია გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნების (Sustainable Development Goals – SDGs - 2030) გათვალისწინება. ეს არის ახალი გლობალური დღის წესრიგი მდგრადი მომავლისათვის. მდგრადი განვითარება მოიცავს ეკონომიკურ, სოციალურ და ეკოლოგიურ, გარემოსდაცვით ასპექტებს. მიიჩნევა, რომ განვითარება უნდა იყოს ეკონომიკურად ხელსაყრელი, სოციალურად სამართლიანი და გარემოსთვის დამზოგავი.

SDGs-მ ჩაანაცვლა ათასწლეულის განვითარების მიზნები (MDGs-Millennium Development Goals), რომლებიც 2000 წელს ამოქმედდა მსოფლიოს მასშტაბით და 8 მიზნისა და 21 ამოცანისაგან (ქვე-მიზანი) შედგებოდა.

შესაბამისად, 2015 წლის 25 სექტემბერს გაეროს 193 წევრი ქვეყანა შეთანხმდა მდგრადი განვითარების დღის წესრიგის დოკუმენტზე, სათაურით - „ჩვენი სამყაროს გარდაქმნა, ტრანსფორმაცია: 2030 წლის დღის წესრიგი მდგრადი განვითარებისათვის“.

მდგრადი განვითარების მიზნები წარმოადგენს გაეროს 193 წევრ ქვეყანას შორის გამართული მოლაპარაკებების და სამოქალაქო საზოგადოებისა და სხვა დაინტერესებული მხარეების უპრეცედენტო მონაწილეობის შედეგს. „დღის წესრიგი - 2030“ მოიაზრებს მდგრადი განვითარების 17 მიზანს, 169 ამოცანას და 232 ინდიკატორს. „დღის წესრიგი - 2030“-ის პრეამბულა ასახელებს ხუთ „კრიტიკული მნიშვნელობის სფეროს“, რომლებშიც საჭიროა ქმედება. ე.წ. „5 Ps“ – 2030 დღის წესრიგის პრინციპებია: - ადამიანები (People): სიღარიბისა და შიმშილის აღმოფხვრა; - პლანეტა (Planet): მდგრადი წარმოება და მოხმარება; - წარმატება (Prosperity): მზარდი კეთილდღეობა და მატერიალური პირობები; - მშვიდობა (Peace): მშვიდობიანი, სამართლიანი და ინკლუზიური საზოგადოება; - პარტნიორობა (Partnerships): გლობალური პარტნიორობა მდგრადი განვითარებისთვის.

დღის წესრიგი - 2030“ ასევე მოიცავს მისი განხორციელების სახელმძღვანელო პრინციპებს, რომლებიც შეიძლება გავაერთიანოთ ხუთ ძირითად, საკვანძო პრინციპში, ესენია:

მიზნები დაფუძნებულია შემდეგ ხუთ ყოვლისმომცველ პრინციპზე, რაც „დღის წესრიგი - 2030“-ის ინოვაციურობას უსვამს ხაზს.

უნივერსალურობა - იმისათვის, რომ მიღწეულ იქნას მდგრადი განვითარება, ყველა ქვეყანას სჭირდება განვითარება ან ცვლილება. „დღის წესრიგი - 2030“ უნივერსალურად ეხება მსოფლიოს ყველა ქვეყანას - განვითარებად ქვეყნებს, განვითარებად ეკონომიკებს და ინდუსტრიულ ერებს,-გამოიყენება ყველა ქვეყანაში და პოლიტიკის ყველა სფეროში.

არავინ დარჩეს ყურადღების მიღმა - ყველა ადამიანს უნდა შეეძლოს, იცხოვროს ნორმალური ცხოვრებით შიმშილისა და სიღარიბის გარეშე. არავინ უნდა დარჩეს პროცესების მიღმა ან არ უნდა მოხდეს მათი გამორიცხვა სოციალური განვითარებისაგან.

ინტეგრირებული მიდგომა - SDG-ები მათი შინაარსით არიან ინტეგრირებულნი და ერთმანეთზე დამოკიდებულნი, ისინი აბალანსებენ მდგრადი განვითარების სამ განზომილებას: ეკონომიკურს, სოციალურსა და გარემოსდაცვითს. სოციალური, ეკონომიკური, გარემოსდაცვითი და ეკონომიკური მიმართულება თანაბრად მნიშვნელოვანია;

გაზიარებული პასუხისმგებლობა - დღის წესრიგის მიზანია, თანამშრომლობის გზით, დაიცვას მსოფლიოს მნიშვნელოვანი ბუნებრივი რესურსები და ხელი შეუწყოს კეთილდღეობასა და მშვიდობას. სახელმწიფო, ბიზნესი, სამოქალაქო საზოგადოება, მოქალაქეები და სამეცნიერო და აკადემიური წრეები შეასრულებენ თავიანთ როლს ამ საქმეში. პარტნიორობისა და თანამშრომლობის წახალისება;

ანგარიშვალდებულება - წინამდებარე დღის წესრიგის შესრულების გადასინჯვა მოხდება ეროვნულ, რეგიონულ და გლობალურ დონეზე. გამოქვეყნებული იქნება პროგრესის ამსახველი რეგულარული ანგარიშები. მიზნებისა და ინდიკატორების დასახვა.

გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნებთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანია გაეროს მდგრადი განვითარების ინდექსი SDG Index (Sustainable Development Goals Index)¹. ეს არის პროგრესის შეფასების ინდექსი, რომელიც ზომავს და აფასებს ქვე-

1. ინდექსს ამზადებენ Sustainable Development Solutions Network (SDSN) და Bertelsmann Stiftung. იგი პირველად გამოქვეყნდა 2016 წელს, მას შემდეგ კი ყოველწლიურად ახლდება. <https://www.sdgindex.org>

ყნების მიერ მიღწეულ პროგრესს 17 მდგრადი განვითარების მიზნის (SDG) შესრულების კუთხით.

მდგრადი განვითარების მიზნების მიღწევა მიზნობრივი და სტრატეგიული ბიუჯეტირების გარეშე შეუძლებელია. SDG-ებზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების პრაქტიკები ხელს უწყობს სახელმწიფო პოლიტიკის მდგრადობას, ფისკალური რესურსების ეფექტიან განაწილებას და გრძელვადიან სოციალურ და ეკონომიკურ განვითარებას. შესაბამისად, მდგრადი განვითარების მიზნების მიღწევა სათანადო ფინანსური რესურსების მოზიდვასა და ხარჯვის სწორ დაგეგმვას მოითხოვს. ბიუჯეტი ერთ-ერთი მთავარი ინსტრუმენტია SDGs-ის იმპლემენტაციისთვის, რადგან იგი განსაზღვრავს რას, როგორ და რა მასშტაბით დააფინანსებს ხელისუფლება. მნიშვნელოვანია, რომ მოხდეს SDGs-ის საკითხების ინტეგრაცია საბიუჯეტო პროცესში.

SDGs-თან დაკავშირებული ბიუჯეტირების ძირითადი ინსტრუმენტებია:

პროგრამული ბიუჯეტირება – ბიუჯეტის ფორმირება კონკრეტული მიზნების, შედეგებისა და პოლიტიკის პრიორიტეტების მიხედვით.

გენდერული ბიუჯეტირება – SDG 5 (გენდერული თანასწორობა)-ს მიღწევის მხარდაჭერა ბიუჯეტის პროცესში.

„მწვანე“ ბიუჯეტირება – SDG 13 (კლიმატის ცვლილების წინააღმდეგ ბრძოლა)-ზე დაფუძნებული ბიუჯეტის ხარჯვის დაგეგმვა.

ინკლუზიური ბიუჯეტირება – სოციალური პროგრამებისა და სიღარიბის შემცირების პოლიტიკის პრიორიტეტიზაცია (SDG 1 და SDG 10).

ბიბლიოგრაფია

საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. (2015). პუბლიკაცია „ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესი“.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2016.). პუბლიკაცია „საქართველოს ფისკალური პოლიტიკა და მართვა და მისი თავსებადობა ევროკავშირის პრაქტიკასთან“.

Allen, R., Hemming, R., & Potter, B. H. (2013). The international handbook of public financial management. Palgrave Macmillan.

Cangiano, M., Curristine, T., & Lazare, M. (2013). Public financial management and its emerging architecture. International Monetary Fund.

European Commission. (2011). Council directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States. Official Journal of the European Union. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu>

- International Monetary Fund. (n.d.). Code of good practices on fiscal transparency. IMF Publications. Retrieved from <https://www.imf.org>
- International Monetary Fund. (n.d.). Medium-term budget frameworks in advanced economies. IMF Library. Retrieved from <https://www.imf.org>
- International Monetary Fund. (2008). Fiscal risks—Sources, disclosure, and management (IMF Working Paper No. 08/25). Washington, DC: International Monetary Fund.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2001). OECD best practices for budget transparency. OECD Publishing.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (n.d.). Medium-term expenditure framework (MTEF). OECD Library. Retrieved from <https://www.oecd.org>
- Schick, A. (2010). Post-crisis fiscal rules: Stabilising public finances while responding to economic shocks. *OECD Journal on Budgeting*, 10(2), 1-19.
- United Nations. (2015). Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development. UN General Assembly. Retrieved from <https://sdgs.un.org/2030agenda>
- World Bank. (n.d.). Budgeting and expenditure management: International best practices. World Bank Publications. Retrieved from <https://www.worldbank.org>
- World Bank. (2013). Beyond the annual budget: Medium-term expenditure frameworks in developing countries. Washington, DC: World Bank Group.
- Covey, S. R. (1989). *The 7 Habits of Highly Effective People: Powerful Lessons in Personal Change*. Simon & Schuster.
- Mackenzie, A. (1990). *The Time Trap: The Classic Book on Time Management*. AMACOM.
- Lakein, A. (1973). *How to Get Control of Your Time and Your Life*. P.H. Wyden.
- Mind Tools Content Team. (n.d.). The Eisenhower Matrix: Using Urgent/Important to Prioritize Tasks. Mind Tools. Retrieved from https://www.mindtools.com/pages/article/newHTE_91.htm
- Knight, R. (2013). How to Prioritize Your Work. *Harvard Business Review*. Retrieved from <https://hbr.org/2013/04/how-to-prioritize-your-work>

თემა 4

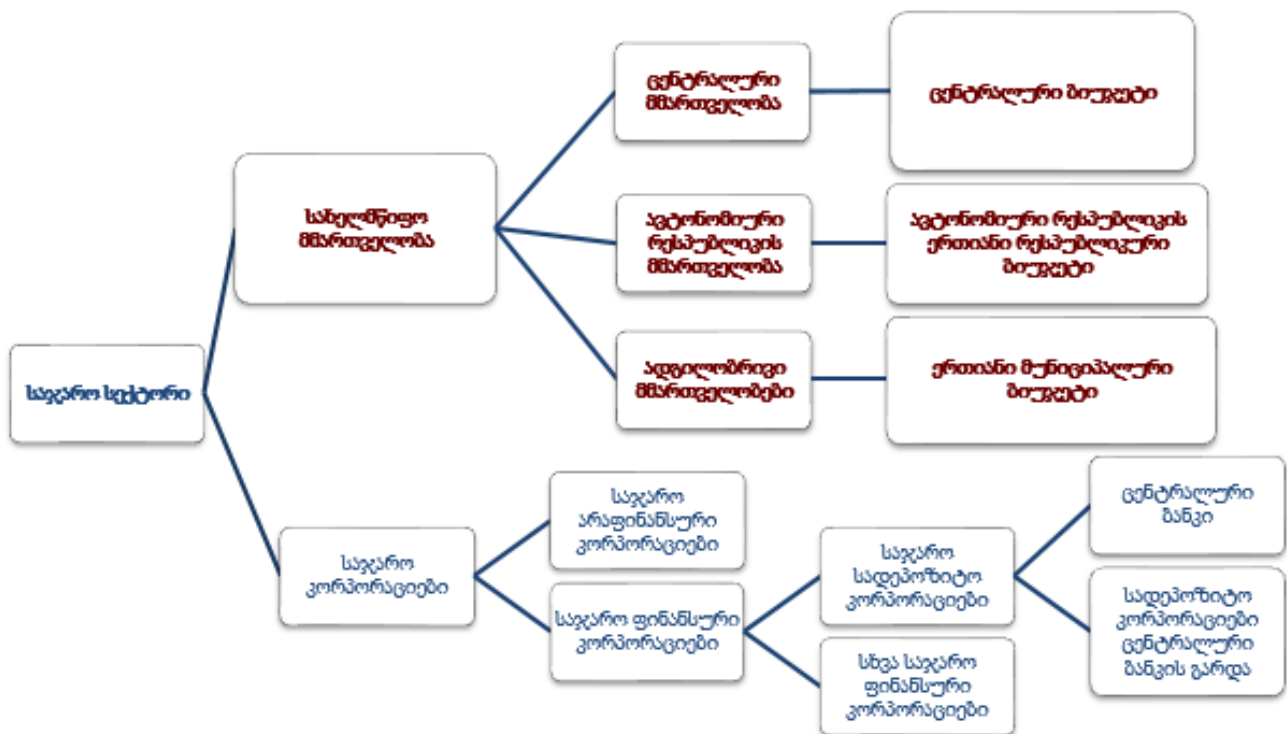
ბიუჯეტის შემოსულობები და სახელმწიფო საგადასახადო პოლიტიკა

განსახილველი საკითხები:

- საბიუჯეტო კლასიფიკაცია
- ბიუჯეტის შემოსულობები
- ნაშთი
- ჯინის კოეფიციენტი

საბიუჯეტო კლასიფიკაცია

2014 წელს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ შემუშავებული საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოში (GFSM 2014) განსაზღვრულია საჯარო სექტორის ინსტიტუციური სტრუქტურა შემდეგი სახით:



წყარო: საერთაშორისო სავალუტო ფონდი

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მიერ შემუშავებული საერთაშორისო სტატისტიკური სახელმძღვანელო “სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკა” (GFSM-Government Finance Statistics Manual) სახელმძღვანელოს მიზანია სახელმწიფო მმართველობის სექტორის და უფრო ფართო, საჯარო სექტორის საქმიანობის შედეგების გაანალიზებისა და შეფასებისთვის უზრუნველყოს კონცეპტუალური და სააღრიცხვო საფუძვლები.

GFSM უმთავრესი მიზანია ფისკალური პოლიტიკის ანალიზისა და შეფასებისთვის ამომწურავი ანგარიშგების ჩარჩოს უზრუნველყოფა.

GFSM მოიცავს ცნებებს, განსაზღვრებებს და კლასიფიკაციას, იმისათვის რომ დაეხმაროს შესაბამის პირებს ფისკალური სტატისტიკის მომზადებაში, რაც თავის მხრივ საჭიროა ფისკალური ანალიზის მომზადებისა და საერთაშორისო შესადარისობის უზრუნველსაყოფად.

რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, GFSM ხელს უწყობს საერთაშორისო შედარებითობას ისეთი მაჩვენებლების, მაგალითისათვის როგორებიცაა საგადასახადო განაკვეთების შედარება ან ვალის შეფარდება მთლიან შიდა პროდუქტთან.

საჯარო სექტორი შედგება სახელმწიფო მმართველობის სექტორისა და სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების მიერ კონტროლირებადი დაწესებულებებისგან, რომლებიც საჯარო კორპორაციების სახელითაა ცნობილი, და რომელთა ძირითადი საქმიანობა კომერციული საქმიანობის განხორციელებაა.

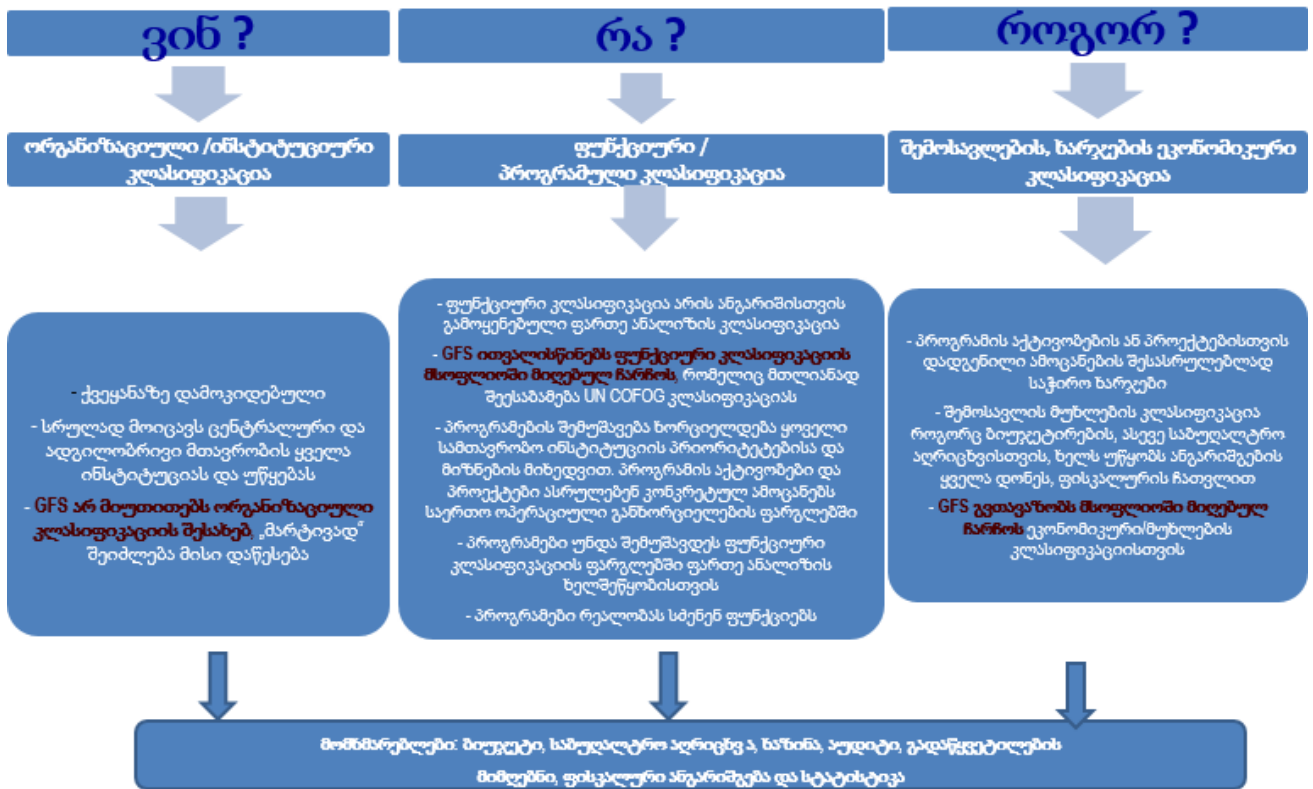
აღნიშნული სექტორები ინსტიტუციონალური ერთეულების საფუძველზე განისაზღვრება, რომლებიც წარმოადგენენ ისეთ ეკონომიკურ ერთეულებს, რომელთაც შეუძლიათ ფლობდნენ აქტივებს, აიღონ ვალდებულებები და სხვა ერთეულებთან ერთად საკუთარი სახელით ჩაებან ეკონომიკურ საქმიანობასა და ოპერაციებში.

სახელმწიფო მმართველობის სექტორი მოიცავს იმ დაწესებულებებს, რომლებიც სახელმწიფო პოლიტიკას, ძირითადად, არასაბაზრო მომსახურების უზრუნველყოფითა და შემოსავლებისა და სიმდიდრის გადანაწილებით ახორციელებენ ახორციელებენ. ორივე საქმიანობის ფინანსური მხარდაჭერა უმთავრესად სხვა სექტორებისათვის დაწესებული სავალდებულო გადასახადებით ხორციელდება.

არსებობს: სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელო - 1986; სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელო - 2001; სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელო - 2014. სხვადასხვა ქვეყნები განსხვავდებიან სახელმწიფო და ეკონომიკური სტრუქტურებით, რაც ნიშნავს იმას რომ სახელმძღვანელოს სხვადასხვა ნაწილი არ არის თანაბრად მნიშვნელოვანი ცალკეული ქვეყნებისთვის (International Monetary Fund, n.d.).

ბიუჯეტის კლასიფიკაციის სხვადასხვა გზები არსებობს:

ბიუჯეტის კლასიფიკაციის გზები



წყარო: კონსტრუირებულია ავტორის მიერ

საბიუჯეტო კლასიფიკაცია მოიცავს:

შემოსავლების კლასიფიკაცია - აერთიანებს კანონმდებლობით დადგენილი გადასახადებიდან, სხვა შემოსავლებიდან და დონორებიდან გრანტების სახით მიღებულ სახსრებს.

ხარჯების კლასიფიკაცია - მოიცავს გადასახდელებს, რომლებიც მიმართულია შრომის ანაზღაურებაზე, საქონელსა და მომსახურების შეძენაზე, სესხების მომსახურების ხარჯების დაფარვაზე, სოციალურ უზრუნველყოფაზე, გასაცემ გრანტებზე, სუბსიდიებზე და სხვა ხარჯებზე.

არაფინანსური აქტივების კლასიფიკაცია - იძლევა ინფორმაციას წლის განმავლობაში ძირითად აქტივებით, მატერიალური მარაგებით, ფასეულობებითა და არა წარმოებული აქტივებით განხორციელებულ ოპერაციებთან დაკავშირებით.

ფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების კლასიფიკაცია - ფინანსური აქტივების კლასიფიკაცია აერთიანებს ინფორმაციას სახელმწიფოს მიერ შექმნილი და გასხვისებული ფინანსური აქტივების შესახებ (მაგ. აქციების და სხვა ფასიანი ქაღალდების შექმნა/გასხვისება, სესხების გაცემა/დაბრუნება); ვალდებულებების კლასიფიკაცია აერთიანებს ინფორმაციას სახელმწიფოს მიერ აღებული კრედიტორული დავალიანებების და მათი დაფარვის შესახებ.

ბიუჯეტის შემოსულობები

საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტში მიღებული ფულადი სახსრების ერთობლიობას ბიუჯეტის შემოსულობები ეწოდება. ბიუჯეტის შემოსულობებს მიუკეთვება: შემოსავლები, არაფინანსური აქტივების კლება - არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები, ფინანსური აქტივების კლება - ფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები ნაშთის გამოყენების გარდა, ვალდებულებების ზრდა - ვალდებულებების აღების შედეგად მიღებული სახსრები. თავის მხრივ თითოეული კომპონენტი იყოფა შემადგენელ კომპონენტებად. კერძოდ, შემოსავლების შემადგენლებია: გადასახადები, სოციალური შენატანები, გრანტები, სხვა შემოსავლები.

გადასახადები - გადასახადი არის კანონმდებლობით დადგენილი სავალდებულო ტრანსფერი, რომელსაც გადამხდელი უხდის სამთავრობო სექტორს. გადასახადი არის სავალდებულო, უპირობო ფულადი შენატანი ბიუჯეტში, რომელსაც იხდის გადასახადის გადამხდელი, გადახდის აუცილებელი, არაეკვივალენტური და უსასყიდლო ხასიათიდან გამომდინარე.

გადასახადის დაბრუნება განიხილება, როგორც უარყოფითი საგადასახადო შემოსავალი. დაბრუნება ეს არის ზედმეტად გადახდილი თანხის კორექტირება.

საგადასახადო კრედიტი არის საგადასახადო შეღავათის სახეობა, რომლითაც მცირდება გადასახადის თანხა, და რომელიც სხვაგვარად დაექვემდებარებოდა გა-

დახდას. ზოგიერთ შემთხვევაში საგადასახადო კრედიტის მოცულობამ შესაძლოა გადააჭარბოს გადასახადის თანხას და წმინდა გადასახადმა შეადგინოს უარყოფითი სიდიდე, რის გამოც მთავრობას გაუჩნდეს გადამხდელისთვის თანხის გადახდის ვალდებულება. ასეთი ხასიათის გადასახდელები წარმოადგენს ხარჯებს და არ უნდა იქნეს აღრიცხული როგორც უარყოფითი შემოსავალი.

გადასახადები შემოსავალზე, მოგებაზე და კაპიტალის ღირებულების ნაზრდზე - აღნიშნული მუხლით აღირიცხება გადასახადები, რომლითაც იბეგრება (I) ხელფასი და შრომის ანაზღაურება, ჰონორარი, საკომისიო შემოსავალი, შრომის მძიმე პირობებისთვის ან სხვა სახით მიღებული ანაზღაურება და კომპენსაციის სახით მიღებული ისეთი შემოსავალი, რომელიც დაკავშირებულია განუული შრომის ანაზღაურებასთან, (II) პროცენტის, დივიდენდის, რენტის სახით და არამატერიალური აქტივების ფლობიდან მიღებული შემოსავალი, (III) კაპიტალის ღირებულების ცვლილებიდან მიღებული შემოსავლები ან დანაკარგი, საინვესტიციო ფონდის კაპიტალის ღირებულების ნაზრდის განაწილებით მიღებული შემოსავლების ჩათვლით, (IV) შპს-ის, სააქციო საზოგადოების ან სხვა ორგანიზაციულ სამართლებრივი ფორმის სანარმოს, ამხანაგობის, ინდივიდუალური სანარმოს, სატრასტო ფონდის მოგება; მემკვიდრეობის სახით მიღებული შემოსავალი, (V) პენსია ან სოციალური დაზღვევიდან მიღებული შემოსავალი, სიცოცხლის დაზღვევით და სხვა საპენსიო დაზღვევის ანგარიშიდან მიღებული შემოსავალი, (VI) ყველა სხვა სახის შემოსავალი, თუ ასეთი გადასახადები გათვალისწინებულია მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად.

გადასახადები ხელფასზე და სამუშაო ძალაზე* - ამ მუხლით აღირიცხება გადასახადები, რომელსაც იხდის დამსაქმებელი ან თვითდასაქმებული ხელფასის პროპორციულად ან ფიქსირებული ოდენობით ყოველ დასაქმებულზე და რომელიც არ მიემართება მიზნობრივად სოციალური დაზღვევის სქემის დასაფინანსებლად. გადასახდელები, რომლებიც მიზნობრივად მიემართება სოციალური დაზღვევის სისტემის ხარჯების დაფინანსებისთვის აღირიცხება სოციალური დაზღვევის შენატანების მუხლით.

გადასახადები ქონებაზე - ეს მუხლი მოიცავს გადასახადებს, რომლითაც იბეგრება ქონების გამოყენება, საკუთრება (ფლობა) ან გადაცემა. ქონება შესაძლოა იბეგრებოდეს გარკვეული ინტერვალებით, ერთჯერადად ან საკუთრების უფლების გადაცემის მომენტში.

გადასახადის სახეებია საერთო-სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი გადასახადები. საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებია კანონმდებლობით დაწესებული გადასახადები, რომელთა გადახდაც სავალდებულოა ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. ადგილობრივი გადასახადია კანონმდებლობით დაწესებული და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს ნორმატიული აქტით შემოღებული გადასახადი (ზღვრული განაკვეთების ფარგლებში), რომლის გადახდაც სავალდებულოა შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო უფლებამოსილია შემოიღოს კანონმდებლობით დაწესებული ადგილობრივი გადასახადი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მთელ ტერიტორიაზე ერთიანი განაკვეთის სახით ან/და ამ ერთეულის ტერიტორიაზე ცალკეული დარგების ან/და საქმიანობის სახეების მიხედვით, საგადასახადო კოდექსით დადგენილი ზღვრული განაკვეთის ფარგლებში.

გადასახადები ასევე იყოფა პირდაპირ და არაპირდაპირ გადასახადებად. არაპირდაპირი გადასახადი ეს არის გადასახადი, რომელიც დგინდება მიწოდებული (იმპორტირებული) საქონლის ან/და განუული მომსახურების ფასზე დანამატის სახით და რომელსაც იხდის მომხმარებელი (იმპორტიორი) ამ გადასახადით გაზრდილი ფასით საქონლის ან/და მომსახურების შეძენისას (იმპორტისას). არაპირდაპირი გადასახადის ბიუჯეტში გადახდის ვალდებულება ეკისრება საქონლის მიმწოდებელს (იმპორტიორს) ან/და მომსახურების გამწვეს, რომელიც ამ კოდექსის მიზნებისათვის გადასახადის გადამხდელად იწოდება. პირდაპირი გადასახადი, გადასახადის ისეთი ტიპია, რომელიც წესდება უშუალოდ შემოსავალზე.

გადასახადები შეიძლება დაიყოს აგრეთვე ფიქსირებულ და ადვალურ გადასახადებად. ფიქსირებული გადასახადი წარმოადგენს დაბეგვრის ობიექტზე კონკრეტულად დაფიქსირებული თანხის გადახდის ვალდებულებას, მიუხედავად საქონლის/მომსახურების ღირებულებისა და შემოსავლის ოდენობისა. ადვალური გადასახადი წარმოადგენს შემოსავლის ან ღირებულების მიმართ პროცენტულ მაჩვენებელში დაფიქსირებულ გადასახადს. იმის მიხედვით თუ ვინ განსაზღვრავს ამა თუ იმ გადასახადის დაწესებას ანდა შემოღებას, განასხვავებენ საერთო-სახელმწიფოებრივ და ადგილობრივ გადასახადებს.

სოციალური შენატანი - სოციალური შენატანი არის ფაქტობრივი ან, დარიცხვის მეთოდით აღრიცხვის შემთხვევაში, დარიცხული შემოსულობა, რომელიც მიღებულია ან დამსაქმებლისგან, მისი დასაქმებულების მაგივრად, ან დასაქმებულისგან, თვითდასაქმებულისგან ან უმუშევარი პირისგან და რომელიც შენატანების განმახორციელებელ ან მასზე დამოკიდებულ პირს ან მეურვეს აძლევს სოციალური დაზღვევის სქემაში მონაწილეობის გარანტირებულ უფლებას. შენატანი შესაძლოა იყოს სავალდებულო ან ნებაყოფლობითი.

სოციალური შენატანის ბაზა არის ხელფასი, შრომის ანაზღაურება ან დასაქმებულთა რაოდენობა. თუ მთლიანი ხელფასის ნაცვლად გამოიყენება შემოსავალი, მაგალითად თვითდასაქმებულთათვის, მაშინ ასეთი შემოსულობები აღირიცხება სოციალური შენატანების მუხლით.

გრანტები - არის არასავალდებულო ტრანსფერი, რომელსაც სახელმწიფო ერთეული იღებს სხვა სახელმწიფო ერთეულიდან, სხვა ქვეყნის მთავრობიდან, ან საერთაშორისო ორგანიზაციიდან.

გრანტები იყოფა: საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან მიღებული გრანტებად, უცხო სახელმწიფოთა მთავრობებიდან მიღებულ გრანტებად და სხვა რეზიდენტი სამთავრობო სექტორიდან მიღებული გრანტებად.

გრანტების კლასიფიცირება ხდება კაპიტალურ და მიმდინარე გრანტებად და შეიძლება მიღებულ იქნეს როგორც ფულადი, ისე ნატურალური ფორმით.

მიმდინარე გრანტები არის ისეთი გრანტები, რომლებიც განკუთვნილია მიმდინარე ხარჯების დასაფინანსებლად და არ არის განკუთვნილი აქტივების შესაძენად. კაპიტალური გრანტები არის ისეთი გრანტები, რომლებიც გრანტის პირობის თანახმად მიმღებმა უნდა გამოიყენოს აქტივების შესაძენად (საბრუნავი საშუალებების გარდა). კაპიტალურ გრანტებს წარმოადგენს აქტივების გადაცემა (ფულისა და საბრუნავი საშუალებების გარდა) და ორმხრივი ან მრავალმხრივი ხელშეკრულების საფუძველზე დებიტორსა და კრედიტორს შორის ვალდებულებების გაუქმება (ჩამონერა). თუ ვერ ხერხდება გრანტის ხასიათის დადგენა, მაშინ იგი უნდა აღირიცხოს მიმდინარე გრანტების მუხლით.

ნაერთი სტატისტიკის შედგენისას (სახელმწიფოს ერთიანი ბიუჯეტი, საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტი, ავტონომიური რესპუბლიკის ნაერთი ბიუჯეტი, ცენტრალური ბიუ-

ჯეტი, ერთიანი მუნიციპალური ბიუჯეტი, ერთიანი ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტი და ავტონომიური რესპუბლიკის ერთიანი ბიუჯეტი) სხვა სახელმწიფო ერთეულიდან მიღებული გრანტები ექვემდებარება კონსოლიდაციას (გაბათილებას), ანგარიშის შედგენაში მონაწილე სახელმწიფო ერთეულების გათვალისწინებით, რის გამოც ნაერთ ანგარიშში დარჩება მხოლოდ სხვა ქვეყნის მთავრობებიდან და საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან მიღებული გრანტები.

სხვა შემოსავლები - საგადასახადო შემოსავლების, სოციალური შენატანების და გრანტების გარდა შემოსავლები მოიცავს შემოსავლებს საკუთრებიდან, საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციას და სხვა შერეულ შემოსავლებს.

მ.შ. არის ადმინისტრაციული მოსაკრებლები და გადასახდელები. ეს მუხლი მოიცავს სავალდებულო სალიცენზიო და სანებართვო მოსაკრებლებს და სხვა ადმინისტრაციულ გადასახდელებს, რომელიც თავისი შინაარსით წარმოადგენს საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციას. ადმინისტრაციული მოსაკრებლების მაგალითებია ავტომობილის მართვის მოწმობის, პასპორტის, სასამართლო, ტელევიზორისა და რადიოს მოსაკრებლები, თუ ტელერადიო გადაცემები ეწყობა სახელმწიფო ერთეულის მიერ. იმისთვის, რომ მოსაკრებელი ჩაითვალოს საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციად, საჭიროა, რომ მთავრობა ახორციელებდეს მარეგულირებელ ფუნქციას, მაგალითად, ამოწმებდეს ფიზიკური პირის კომპეტენციას, მანქანა-დანადგარის ეფექტურ და უსაფრთხო ფუნქციონირებას ან ახორციელებდეს ზედამხედველობას სხვა ფორმით, რომელიც სხვაგვარად ბაზრის მიერ არ იქნებოდა უზრუნველყოფილი. თუ მოსაკრებლის ოდენობა მნიშვნელოვნად აჭარბებს მთავრობის მიერ განეული მომსახურების ხარჯებს, მაშინ იგი კლასიფიცირებული უნდა იქნეს, როგორც გადასახადი საქონლის გამოყენებაზე და საქონლის გამოყენების ან საქმიანობის განხორციელების ნებართვაზე*. თუ ლიცენზიის მოქმედების ვადა არის 10 წელი და ზევით, მაშინ იგი აღირიცხება როგორც არამატერიალური ძირითადი აქტივების რეალიზაცია.

არაფინანსური აქტივები - წინამდებარე კლასიფიკაციის მიხედვით არაფინანსური აქტივებისა და მათზე ოპერაციების კლასიფიკაცია იყოფა 4 ძირითად ჯგუფად, კერძოდ: ძირითადი აქტივები; მატერიალური მარაგები; ფასეულობები; არანარმოებული აქტივები.

შენიშვნა: აქტივების შეძენა მოიცავს ამ აქტივების შეძენასთან დაკავშირებულ ყველა სახის ხარჯს, როგორცაა: ტრანსპორტირების ხარჯები, შემფასებელთა, აუქციონერთა და დილერების მომსახურებისათვის განეული ხარჯები, ასევე პროექტის მომზადების/პროექტირების ხარჯებს, აქტივის შეძენასთან დაკავშირებული მონტაჟის და დემონტაჟის ხარჯები და სხვა. ხოლო აქტივების გასვლის შემთხვევაში, საკუთრების გადაცემასთან დაკავშირებული ხარჯები აღირიცხება „საქონლისა და მომსახურების“ მუხლში.

არაფინანსური აქტივების შეძენისა და გასვლის ოპერაციით წინა წლებში წარმოქმნილი კრედიტორული დავალიანების დაფარვა აღირიცხება არაფინანსური აქტივების და მათზე ოპერაციების მუხლში, გარდა სხვა ხარჯების მუხლით გათვალისწინებული შემთხვევებისა, როდესაც ხდება სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულება იძულების წესით საინკასო დავალების საფუძველზე.

ძირითადი აქტივები - ძირითადი აქტივები არის წარმოებული აქტივები, რომლებიც ერთ წელზე მეტი დროის განმავლობაში მრავალჯერადად ან განუწყვეტლივ გამოიყენება წარმოების ან მომსახურების პროცესში და რომელთა ღირებულებაც შეადგენს 500 ლარს და მეტს. ისეთი საგნები, რომლებსაც ხანგრძლივი სასიცოცხლო ციკლი გააჩნიათ, მაგრამ განკუთვნილი არ არიან მრავალჯერადი გამოყენებისათვის, არ შეიძლება კლასიფიცირდებოდეს, როგორც ძირითადი აქტივები (მაგალითად სანვავად გამოყენებადი ნახშირი).

არსებული აქტივების მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება, რაც ზრდის მათ საწარმოო სიმძლავრეს, ახანგრძლივებს სასიცოცხლო ციკლს ან ორივეს ერთად, წარმოადგენს კაპიტალურ შეკეთებას და აღირიცხება, როგორც ძირითადი აქტივების შეძენა. კაპიტალურ შეკეთებაში იგულისხმება აქტივის განახლება, რეკონსტრუქცია და გაფართოება, რომელიც წარმოადგენს გაანალიზებულ საინვესტიციო გადაწყვეტილებას და იგი ზრდის აქტივის საექსპლუატაციო თვისებებს, სიმძლავრეს ან ახანგრძლივებს აქტივის წინასწარ განსაზღვრულ სასარგებლო მომსახურების პერიოდს. ამასთან, ძირითადი აქტივების სამუშაო მდგომარეობაში შენახვისა და მიმდინარე შეკეთების ხარჯები, რაც გავლენას არ ახდენს მათ საწარმოო სიმძლავრესა და სასიცოცხლო ციკლზე, აღირიცხება როგორც „საქონელი და მომსახურება“.

ამ მუხლით აღირიცხება სამხედრო საქონელზე განეული ხარჯები, როგორცაა

ერთჯერადი გამოყენების იარაღი (მაგალითად ტყვია-წამალი, რაკეტები, ჭურვები და სხვა) და ამ იარაღის ამოქმედებისათვის საჭირო ტექნიკისა და აღჭურვილობის მცირეფასიანი აქსესუარების შეძენისა და სხვა მსგავსი ხარჯები. სამხედრო აღჭურვილობის, მათ შორის მსხვილი სამხედრო იარაღი და სამხედრო მანქანები აღირიცხება არაფინანსური აქტივების შესაბამის კატეგორიაში, კერძოდ სამხედრო იარაღის სისტემების და მანქანა-დანადგარები და ინვენტარი.

აგრეთვე, უნდა აღინიშნოს, რომ ისეთი საშუალებების შეძენა, რომელიც გამოსადეგია როგორც სამხედრო, ასევე სამოქალაქო მიზნებისთვის (მაგალითად, სამხედრო აეროდრომი, ნავსადგური, საავადმყოფოები, საოფისე ინვენტარი) განიხილება როგორც ძირითადი აქტივების შეძენა.

ამასთან, უცხოეთიდან მიღებული დაფინანსების წყაროებითა და გრანტებით განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების ფარგლებში კაპიტალური დანიშნულებით გაცემული სახსრები, რომელიც გამოიყენება როგორც პროექტის განმახორციელებლის, აგრეთვე სახელმწიფოს (გამონაკლისს წარმოადგენს სხვა დონის სახელმწიფო ერთეულზე გადასაცემად შეძენილი არაფინანსური აქტივები) არაფინანსური აქტივების შესაქმნელად, აღირიცხება არაფინანსურ აქტივებში.

მატერიალური მარაგები - მატერიალური მარაგები მოიცავს საქონელს, რომელიც ინახება შემდგომი გაყიდვის, სანარმოო პროცესში გამოყენების ან მომავალში მოხმარების მიზნით.

შენიშვნა: მატერიალური მარაგების გასვლა აისახება მაშინ, როდესაც ადგილი აქვს საქონლის გაყიდვას, წარმოებაში გამოყენებას, აგრეთვე მატერიალური მარაგების სხვა კატეგორიაში გადატანას.

ფასეულობები - ფასეულობები წარმოებული საქონელია, რომლებსაც მნიშვნელოვანი ღირებულება გააჩნიათ. ისინი შეძენილია და ინახება, უპირველეს ყოვლისა, როგორც დაგროვების საშუალება და უმთავრესად არ გამოიყენება წარმოების ან მოხმარების მიზნით. მოსალოდნელია, რომ მათი რეალური ღირებულება დროთა განმავლობაში გაიზრდება, უკიდურეს შემთხვევაში, არ შემცირდება, ხოლო ხარისხი, სათანადო პირობებში შენახვისას, არ გაუარესდება.

ფასეულობებს განეკუთვნებიან:

ძვირფასი ქვები და ლითონები, როგორცაა: ალმასი, არამონეტარული ოქრო, პლატინა, ვერცხლი და ა. შ. აღნიშნული არ არის განკუთვნილი წარმოების პროცესში მოხმარებისათვის შუალედური რესურსის სახით;

ნახატები, ქანდაკებები და სხვა, რაც ხელოვნების ნიმუშად ან ანტიკვარიატადაა აღიარებული;

ძვირფასი ქვებისა და ლითონებისაგან დამზადებული მაღალი ღირებულების საიუველირო ნაწარმი, კოლექციები და სხვა ფასეულობები.

სახელმწიფო ერთეულების მფლობელობაში არსებული აქტივების უმრავლესობა, რომელიც განეკუთვნება ფასეულობებს, კლასიფიცირდება, როგორც სხვა მანქანა-დანადგარები და ინვენტარი ვინაიდან ისინი ძირითადად გამოფენილია მუზეუმებში და არ განეკუთვნებიან დაგროვების საშუალებებს.

შენიშვნა: ფასეულობების მიღება მოიცავს როგორც ამ აქტივის ღირებულებას, ასევე საკუთრების გადაცემასთან დაკავშირებულ ნებისმიერ ხარჯს, ხოლო გასვლის შემთხვევაში, აქტივის ღირებულებაში არ უნდა აისახოს საკუთრების გადაცემასთან დაკავშირებული ხარჯები, აღნიშნული აღირიცხება „სხვა დანარჩენი საქონლისა და მომსახურების“ კატეგორიაში.

ფინანსური აქტივები და ვალდებულებები - ფინანსური აქტივები მოიცავს ფინანსურ მოთხოვნებს, მონეტარულ ოქროსა და ნასესხობის სპეციალურ უფლებებს. ფინანსური მოთხოვნა არის აქტივი, რომელიც აძლევს უფლებას ერთ ინსტიტუციონალურ ერთეულს – აქტივის მფლობელს (ანუ კრედიტორს) მიიღოს ერთი ან რამდენიმე გადახდა მეორე ერთეულისაგან (დებიტორისგან) მათ შორის გაფორმებული კონტრაქტით გათვალისწინებული პირობებისა და დებულებების თანახმად. ფინანსური მოთხოვნა წარმოადგენს აქტივს, ვინაიდან ის უზრუნველყოფს კრედიტორისათვის ეკონომიკური სარგებელის მიღებას და წარმოადგენს დაგროვების საშუალებას. კრედიტორს დამატებითი სარგებლის მიღება შეუძლია პროცენტების ან საკუთრებასთან დაკავშირებული სხვა სახის გადახდებით, ან/და ფლობიდან მიღებული მოგებით. ფინანსური მოთხოვნების ტიპურ მაგალითს წარმოადგენს ფულადი საშუალებები, დეპოზიტები, კრედიტები და სესხები, ობლიგაციები, წარმოებული

ფინანსური ინსტრუმენტები და დებიტორული დავალიანებები. ამასთან, უცხოეთიდან მიღებული დაფინანსების წყაროებითა და გრანტებით განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების ფარგლებში გასაცემი სახსრები.

როდესაც წარმოიქმნება ფინანსური მოთხოვნა, იმავდროულად, დებიტორს წარმოეშობა იმავე ოდენობის ვალდებულება, რომელიც, შეესაბამება მოცემულ ფინანსურ აქტივს. ე.ი. გადახდა ან გადახდები, რომელთა მიღების უფლებაც გააჩნია კრედიტორს კონტრაქტის შესაბამისად, იმავდროულად წარმოადგენს გადახდას ან გადახდებს, რომელიც კონტრაქტის შესაბამისად, უნდა განახორციელოს დებიტორმა. ამრიგად, ვალდებულება წარმოადგენს ეკონომიკური სარგებელის უზრუნველყოფის ვალდებულებას იმ ინსტიტუციონალური ერთეულისათვის, რომელიც ფლობს შესაბამის ფინანსურ მოთხოვნას. ამასთან, უცხოეთიდან მიღებული დაფინანსების წყაროებითა და გრანტებით განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების ფარგლებში გაცემული სესხები აღირიცხება ფინანსურ აქტივებისა და ვალდებულებების შესაბამის მუხლში.

ფინანსური აქტივებით და ვალდებულებებით ოპერაციების შედეგად წინა წლებში წარმოქმნილი კრედიტორული დავალიანების დაფარვა აღირიცხება ფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების და მათზე ოპერაციების კლასიფიკაციის იმ მუხლებში, რომელშიც წარმოიშვა დავალიანება, გარდა სხვა ხარჯების მუხლით გათვალისწინებული შემთხვევებისა, როდესაც ხდება სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულება იძულების წესით საინკასო დავალების საფუძველზე.

ნაშთი

მხოლოდ შემოსულობები არ არის ის მთლიანი საფინანსო რესურსი, რომლის განკარგვაც მთავრობას შეუძლია. მთავრობის მთლიანი საფინანსო რესურსი არის შემოსულობებს პლუს ნაშთი, რომლის გამოყენებასაც მთავრობა გადაწყვეტს.

ნაშთი არის შესაბამისი ბიუჯეტის ანგარიშზე შესაბამისი პერიოდისათვის არსებული ფულადი სახსრები. თავისუფალი ნაშთი არის ნაშთის ის ნაწილი, რომელიც არ არის გათვალისწინებული რაიმე მიზნებისათვის; ნაშთის ცვლილება ეწოდება შესაბამისი ბიუჯეტის ანგარიშზე შესაბამისი პერიოდისათვის არსებული ფულადი სახსრების გამოყენებას ან დაგროვებას. შემოსულობებისა და გადასახდელების

სხვაობას ნაშთის ცვლილება უარყოფითი ნიშნით მიანიშნებს წინა წლებში დაგროვილი საბიუჯეტო სახსრების დახარჯვის აუცილებლობაზე, ხოლო ნაშთის ცვლილება დადებითი ნიშნით მიუთითებს ხაზინის შესაბამის ანგარიშზე არსებული თავისუფალი ნაშთის ზრდაზე.

ჯინის ინდექსი

ჯინის ინდექსი (ინგლისურად Gini Index) არის მოსახლეობაში შემოსავლების გადანაწილების დონის მაჩვენებელი. ჯინის ინდექსი მისი შემქმნელის, იტალიელი სტატისტიკოსის კორადო ჯინის გამო დაერქვა, რომელმაც აღნიშნული ინდექსი 1912 წელს შეიმუშავა. ჯინის ინდექსი მოსახლეობაში შემოსავლების გადანაწილების დონეს ზომავს. ჯინის ინდექსს საზოგადოებაში ეკონომიკური თანასწორობის დასადგენად იყენებენ. მისი გამოთვლა შესაძლებელია, როგორც შემოსავლებზე დაკვირვებით, ასევე დანახარჯების შესწავლით. ჯინის ინდექსის კოეფიციენტი 0-დან 1-მდე მერყეობს. 0 ნიშნავს შემოსავლების სრულად თანაბრად გადანაწილებას, ხოლო 1 მაქსიმალურად არათანაბრად გადანაწილებას. თუ კოეფიციენტი 1-თან ახლოსაა, ეს ნიშნავს, რომ მაღალშემოსავლიანი ადამიანები მოსახლეობის მთლიანი შემოსავლის დიდ წილს იღებენ. თითქმის არ არსებობს ისეთი მაგალითი, რომ ან მაქსიმალური, ან მინიმალური ჰქონდეს ქვეყანას ჯინის კოეფიციენტი. უნდა აღინიშნოს ის ფაქტი, რომ ჯინის ინდექსი ვერ აღრიცხავს არაფორმალურ შემოსავალს, რაც, სამწუხაროდ ცვლის სურათს ისეთ ქვეყნებში, სადაც მაღალი კორუფციის ნიშნები არსებობს.

ბიბლიოგრაფია

საქართველოს ფინანსთა მინისტრი. (2019, 12 აპრილი). საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე ბრძანება. თბილისი, საქართველო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

International Monetary Fund (IMF). (2014). Government Finance Statistics Manual (GFSM 2014). International Monetary Fund. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Data/GFS>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (n.d.). Revenue statistics. Retrieved from <https://www.oecd.org/tax/revenue-statistics.htm>

World Bank. (n.d.). Income inequality and the Gini coefficient. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>

International Monetary Fund (IMF). (n.d.). Fiscal transparency and budget classification. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/fiscal-transparency>

- International Monetary Fund. (n.d.). Government finance statistics manual. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/gfs.htm>
- OECD. (2020). Tax policy reforms in the OECD. OECD Publishing. Retrieved from <https://www.oecd.org/tax/tax-policy-reforms-2020.pdf>
- Stiglitz, J. E. (2000). Economics of the public sector (3rd ed.). W. W. Norton & Company.

სახელმწიფო ვალი და მისი მართვა

განსახილველი საკითხები:

- სახელმწიფო ვალი და მისი მართვა, სახელმწიფო საგარეო და საშინაო ვალი
- ვალის მდგრადობის ანალიზი DSA
- სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის შეფასება DEMPA
- სახელმწიფო ვალი და მისი მართვა, სახელმწიფო ვალის მართვის სტრატეგია MTDS
- ბიუჯეტის ბალანსის ფორმა; საბიუჯეტო დეფიციტი და მისი მართვა

სახელმწიფო ვალი და მისი მართვა, სახელმწიფო საგარეო და საშინაო ვალი

მთავრობის ვალი ნებისმიერი ქვეყნის ფისკალური პოლიტიკის უმნიშვნელოვანესი ნაწილია. მთავრობის ვალი, რომელიც ხშირად გამოიხატება მთლიან შიდა პროდუქტთან (მშპ) თანაფარდობით, არის სახელმწიფოს რესურსების მნიშვნელოვანი წყარო სახელმწიფო ხარჯების დასაფინანსებლად და ბიუჯეტში არსებული დეფიციტის დასაფინანსებლად. მთავრობის ვალი, როგორც მშპ-ს პროცენტი, ჩვეულებრივ გამოიყენება, როგორც მთავრობის შესაძლებლობების ინდიკატორი შეასრულოს თავისი ვალდებულებები.

მთავრობის ვალი არის ქვეყნის ეკონომიკური ჩარჩოს მნიშვნელოვანი კომპონენტი, რომელიც შეიძლება გამოიყენებულ იქნას ბიუჯეტის დეფიციტისა და სახელმწიფო პროექტების დასაფინანსებლად. მთავრობის ვალი გამოიყენება, ასევე, ეკონომიკურ კრიზისებზე საპასუხო რეაგირებისათვის. მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის ვალი შეიძლება იყოს სასარგებლო ინსტრუმენტი ეკონომიკური ზრდისა და განვითარების ხელშეწყობისთვის, ვალის გადაჭარბებულმა დონემ შეიძლება გამოიწვიოს მნიშვნელოვანი ეკონომიკური რყევები. მთავრობები იყენებენ ვალს ინფრასტრუქტურაში, განათლებაში და სხვა კრიტიკული მნიშვნელობის მქონე პროექტებში ინვესტირებისთვის, რაც ხელს უწყობს გრძელვადიან ეკონომიკურ ზრდას.

ვალის აღებით მთავრობებს შეუძლიათ განახორციელონ დიდი პროექტები, რომელთა განხორციელებაც ხშირ შემთხვევაში შეუძლებელია მხოლოდ მიმდინარე შემოსავლებით. თუმცა, ეს სტრატეგია მოითხოვს სიფრთხილეს, ვინაიდან დარწმუნებულები უნდა ვიყოთ, რომ აღებული ვალის სარგებელი აღემატება ამ ვალის მომსახურებისა და დაფარვის ხარჯებს. მთავრობის ვალი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია ინვესტიციების ზრდის და ეკონომიკური განვითარების სტიმულირებისთვის. თუმცა, ასევე მნიშვნელოვანია, რომ მთავრობებს ჰქონდეთ ვალის მომსახურების შესაძლებლობა და ვალის ტვირთი იყოს მდგრადი. ვალის ტვირთის ზრდამ შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას მაკროეკონომიკურ სტაბილურობას და შეანელოს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარება. განვითარებადი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების მიერ ვალის აღება შეიძლება გამართლებული იყოს ეკონომიკური ზრდის მასტიმულირებელ პროექტებში ინვესტირების აუცილებლობით. დაბალი ეკონომიკური ზრდის პირობებში, შესაძლოა, ასევე, მიზანშეწონილი იყოს სესხის აღება, რათა მთავრობებმა განახორციელონ ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკა ეკონომიკური აქტივობის სტიმულირებისთვის.

მთავრობის მიერ ვალის აღებას თან ახლავს როგორც სარგებელი, ასევე, ხარჯები. სარგებელი მეტწილად დამოკიდებულია ვალის ეფექტიანად გამოყენებაზე, ეკონომიკის ციკლურ მდგომარეობაზე და ფინანსური ბაზრის განვითარების დონეზე. ვალთან დაკავშირებული ხარჯები გულისხმობს საპროცენტო ხარჯებს, ვალის ტვირთის ზრდას, შეზღუდვებს, რომელიც შეიძლება დაწესდეს პოლიტიკის ეფექტიანობაზე, და კერძო სექტორის ინვესტიციების შესაძლო გამოდევნას.

მთავრობის ვალის სარგებელი შეიძლება იყოს:

გრძელვადიანი ზრდის ხელშეწყობა. სახელმწიფო ინვესტიციები ფიზიკურ და ადამიანურ კაპიტალში შეიძლება იყოს საფუძველი გრძელვადიან პერსპექტივაში მნიშვნელოვანი ზრდისთვის. ამგვარი ინვესტიციები უფრო დიდ მნიშვნელობას იძენს მშპ-ის პოტენციური ზრდის მოსალოდნელი შენელების ფონზე, ვინაიდან ვალით დაფინანსებული ინვესტიციები ხელს უშლის პოტენციური ზრდის შენელების პროცესს და ის, ასევე, ხელს უწყობს ამ ვალის მომსახურებისთვის საჭირო შემოსავლების შენარჩუნებას.

მოკლევადიანი მაკროეკონომიკური რყევების სტაბილიზაცია. ვალის აღებამ, ასევე,

შეიძლება მნიშვნელოვანი როლი შეასრულოს მოკლევადიანი ეკონომიკური ვარდნის მინიმიზაციასა და ეკონომიკური ზრდის სტიმულირებაში. რეცესიის დროს სესხებით დაფინანსებულმა სახელმწიფო დანახარჯებმა ან გადასახადების შემცირებამ შეიძლება სტიმული მისცეს მოთხოვნასა და ეკონომიკურ აქტივობას. განვითარებადი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში ეკონომიკური რეცესიის დროს ფისკალური სივრცის ნაკლებობა ხშირად ზღუდავს ფისკალურ პოლიტიკას, თუმცა არსებობს გარკვეული მტკიცებულება იმის შესახებ, რომ ფისკალური პოლიტიკა ნაკლებად პროციკლური გახდა 2000-იან წლებში (Global Waves of Debt: Causes and Consequences, World Bank). 2008 წლის გლობალური ფინანსური კრიზისის შემდეგ ეკონომიკურ რყევებსა და სახელმწიფო მოხმარებას შორის დადებითი ურთიერთკავშირი (პროციკლური) გახდა უარყოფითი (კონტრციკლური).

უსაფრთხო აქტივების უზრუნველყოფა. მთავრობის მიერ გამოშვებული ფასიანი ქაღალდები უსაფრთხო აქტივს წარმოადგენენ ინვესტორებისთვის. როდესაც ინვესტორებს სურთ რისკის შემცირება, უსაფრთხო აქტივებზე მოთხოვნა იზრდება, შესაბამისად კერძო მსესხებლებისთვის სესხის აღების შეზღუდვები მკაცრდება. ამ პირობებში, მთავრობა იღებს სესხს, რათა ხელმისაწვდომი გახადოს საოჯახო მეურნეობებისთვის და კორპორაციებისთვის დაფინანსება. მთავრობას შეუძლია მნიშვნელოვანი როლი ითამაშოს ქვეყანაში ფინანსური აქტივების შექმნაში.

რაც შეეხება ვალთან დაკავშირებულ ხარჯებს, ვალის ძირითადი ღირებულება არის მომსახურების ხარჯები, კრედიტორებისთვის გადასახდელი პროცენტი, რომელიც შეიძლება შევადაროთ ვალით დაფინანსებული სამთავრობო დანახარჯების უკუგების კოეფიციენტს, რათა მარტივი გზით განვსაზღვროთ რამდენად ღირდა სესხის აღება. სესხის აღების სანინააღმდეგო მნიშვნელოვანი არგუმენტია მისი დაფარვის ხარჯები, რომელმაც შეიძლება გამოიწვიოს ფინანსური კრიზისი. ვალის მაღალმა დონემ შეიძლება, ასევე, შეზღუდოს ეკონომიკური ზრდის შენელების პერიოდში ფისკალური სტიმულების ზომა და ეფექტიანობა, რამაც შესაძლოა შეაფერხოს ზრდა გრძელვადიან პერიოდში, ვინაიდან შესაძლებელია მოხდეს კერძო ინვესტიციების განდევნა.

ვალის მდგრადობის გაუარესება. თუ მშპ-ის ნომინალურ ზრდასთან შედარებით დაბალია ნომინალური საპროცენტო განაკვეთები, მაშინ ვალის რეალური ტვირთი

დროთა განმავლობაში შემცირდება, რადგან ვალით დაფინანსებული დანახარ-
ჯების უკუგება გადანონის ვალის მომსახურებას, თუმცა გასათვალისწინებელია
ფისკალური დეფიციტიც, რომელიც ახალი ვალის აღების საფუძველია. თუ დეფი-
ციტის მაჩვენებელი მზარდია, ასევე, მზარდი იქნება ვალის ნაშთის მაჩვენებელიც.

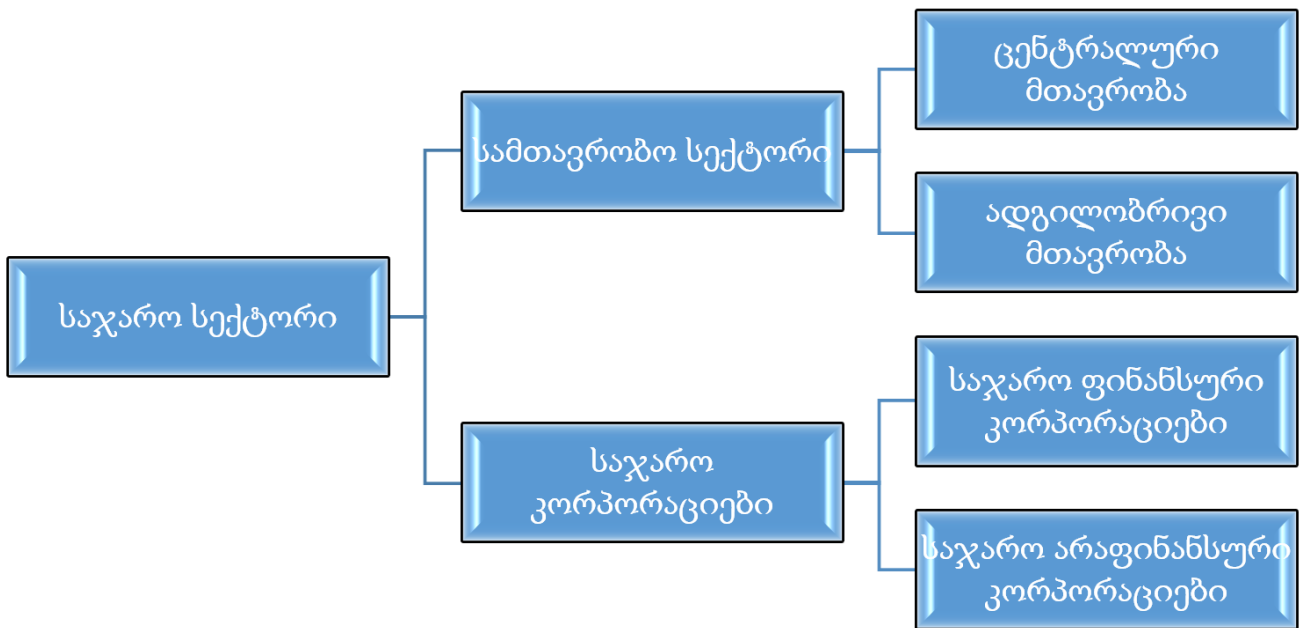
ფინანსური კრიზისისადმი მოწყვლადობის ზრდა. მთავრობის ვალის მშპ-თან თა-
ნაფარდობის ზრდამ შეიძლება შეამციროს ინვესტორების ნდობა, რაც გამოიწვევს
მთავრობის მიერ ვალზე მზარდი რისკის პრემიის გადახდას. ეს ზენოლა შეიძლება
დამთავრდეს კრიზისით, თუ მთავრობის ვალის მდგრადობასთან დაკავშირებით
ინვესტორებს ექნებათ შიში. ვალის სწრაფმა დაგროვებამ, ასევე, შეიძლება გამო-
იწვიოს სავალუტო კრიზისი. კერძოდ, უცხოურ ვალუტაში დენომინირებული ვალის
დაფარვის შესაძლებლობის შესახებ ინვესტორების უარყოფითმა მოლოდინებმა
შეიძლება გავლენა იქონიოს გაცვლით კურსზე.

რეცესიის დროს მთავრობის მოქმედების შეზღუდვა. მაღალი ვალი ზღუდავს მთა-
ვრობების უნარს, უპასუხონ რეცესიას კონტრაციკლური ფისკალური პოლიტიკით.
ასე იყო გლობალური ფინანსური კრიზისის დროს: ფისკალური სტიმული 2008-2009
წლებში საგრძნობლად მცირე იყო მაღალი ვალის დონის მქონე ქვეყნებში, ვიდრე
დაბალი ვალის დონის მქონე ქვეყნებში.

ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობის შემცირება. მთავრობის მაღალი ვალი, რო-
გორც წესი, ამცირებს ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობას. კერძოდ,
როდესაც ვალის მაღალი მაჩვენებლის მქონე მთავრობა ახორციელებს ფისკალურ
სტიმულს, მომხმარებლებმა შესაძლოა ივარაუდონ, რომ ვალის მაჩვენებლის შე-
მცირებას გადასახადების ზრდა მოჰყვება. შესაბამისად, ეს მოლოდინი გამოიწვევს
მომხმარების შემცირებას და მეტ დაზოგვას.

ინვესტიციების შემცირება და ზრდა. ვალის მაღალი მაჩვენებელი, როგორც წესი,
დაკავშირებულია ვალის მომსახურების ზრდასთან. ვალის მომსახურების ხარჯები
უნდა დაფინანსდეს გაზრდილი სესხების, გაზრდილი გადასახადებისა და სამთა-
ვრობო დანახარჯების შემცირების კომბინაციით. დანახარჯების შემცირებამ შე-
იძლება გამოიწვიოს მთავრობის კრიტიკულ ფუნქციებზე ხარჯების შემცირება.
მაღალმა და მზარდმა მთავრობის ვალმა შეიძლება გაზარდოს საპროცენტო განა-
კვეთები გრძელვადიან პერიოდში. მაღალი საპროცენტო განაკვეთები და გაურკვე-
ვლობა ხელს უშლის პროდუქტიულობის ხელშემწყობ კერძო ინვესტიციებს და, შე-
საბამისად, გავლენას ახდენს ეკონომიკურ ზრდაზე.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ შემუშავებული სახელმძღვანელოს - „საჯარო სექტორის ვალის სტატისტიკა“ - მიხედვით, ვალი შედგება იმ ყველა ვალდებულებისგან, რომელიც არის სავალო ინსტრუმენტი. სავალო ინსტრუმენტი კი, განისაზღვრება როგორც კრედიტორის უფლება მომავალში მოითხოვოს დებიტორისგან ძირითადი თანხის და პროცენტის დაფარვა. 2014 წელს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ შემუშავებული საჯარო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოში (GFSM 2014) განსაზღვრულია საჯარო სექტორის ინსტიტუციური სტრუქტურა შემდეგი სახით:



წყარო: საერთაშორისო სავალუტო ფონდი

როგორც დიაგრამაზეა წარმოდგენილი, GFSM 2014-ის მიხედვით საჯარო სექტორი იყოფა სამთავრობო სექტორად (General Government) და საჯარო კორპორაციებად (Public Corporations). თავის მხრივ, სამთავრობო სექტორი გულისხმობს ცენტრალურ და ადგილობრივ მთავრობებს, რომლებიც მოიცავენ საბიუჯეტო/არასაბიუჯეტო ინსტიტუციებს და სოციალური უზრუნველყოფის ფონდებს. საჯარო კორპორაციები კი იყოფა საჯარო ფინანსურ და არაფინანსურ კორპორაციებად. საჯარო ფინანსური კორპორაციები მოიცავს ცენტრალურ ბანკს, სხვა დეპოზიტების მიმღებ საჯარო კორპორაციებს, სხვა საჯარო ფინანსურ კორპორაციებს. საჯარო არაფინანსური კორპორაციები კი, გულისხმობს ისეთ კორპორაციებს, რომელთა ძირითადი საქმიანობაა საქონლის წარმოება ან არაფინანსური მომსახურების გაწევა.

ვალზე საუბრისას მნიშვნელოვანია შევხვით მთავრობის ვალის გავლენას ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე. განვითარებული, განვითარებადი და გარდამავალი ეკონომიკების ფუნქციონირების მექანიზმში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია მთავრობის ვალს, კრედიტორებისადმი დავალიანებას და ვალის მომსახურებას. განსაკუთრებით გლობალური ფინანსური კრიზისების დროს, რასაც შედეგად ეკონომიკაში რეცესიული პროცესები მოსდევს, ხდება სახელმწიფო ხარჯების მნიშვნელოვანი ზრდა საფინანსო სექტორის მხარდასაჭერად და ეკონომიკის სტიმულირების პროგრამების რეალიზებისათვის. აღნიშნული იწვევს ბიუჯეტის დეფიციტის ზრდას, რომლის დაფარვის ერთ-ერთ საშუალებას როგორც საშინაო, ასევე საგარეო სესხები წარმოადგენს. ვალის აღების ძირითად მოტივს იმ საბიუჯეტო გადასახდელების დაფინანსება წარმოადგენს, რისთვისაც ბიუჯეტით გათვალისწინებული სახსრები საკმარისი არ არის. მსოფლიო ბაზრების მდგომარეობაზე სავალო კრიზისებმა და მათმა ზეგავლენამ გლობალური ეკონომიკის აღდგენის პროცესზე სავალო პრობლემა „გლობალურ“ პრობლემად აქცია, რაც ერთ-ერთ საჭირობო საკითხს წარმოადგენს ეკონომიკურ და პოლიტიკურ წრეებში.

სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტისა და სხვა სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების გადაწყვეტა ქვეყნის მიერ სესხის აღებით წარმოქმნის მთავრობის ვალს. ეკონომიკური შინაარსით მთავრობის ვალი წარმოადგენს დავალიანებას ქვეყნის დამატებითი ფულადი სახსრების წყაროების შექმნით, რომლებიც წარმოიქმნება კერძო პირების, უცხოეთის სახელმწიფოების, ასევე არასახელმწიფო სექტორის ინსტიტუტების ფულადი სახსრების სესხის მეშვეობით.

მთავრობის ვალი შედგება საშინაო და საგარეო ვალისგან, რომელთა კლასიფიცირება ვალუტის მიხედვით ხორციელდება.

შესაბამისად, სახელმწიფო ვალი შეიძლება გაიზარდოს როგორც გარე, ასევე შიდა ვალის აღების გზით. თუმცა მსოფლიო სავალუტო ფონდის კვლევის თანახმად, განვითარებადი ქვეყნების უმრავლესობისთვის საგარეო ვალის აღება წარმოადგენს ყველაზე მიმზიდველ გზას (IMF, 2002). რამდენადაც, საგარეო ვალი გამოირიცხავს კერძო ინვესტიციების გამოდევნის ეფექტს და ამცირებს ინფლაციაზე წნეხის რისკს.

საშინაო ვალი წარმოიშობა შიდა ბაზარზე ეროვნულ ვალუტაში სახელმწიფო სესხის განთავსების შედეგად. იგი ხორციელდება სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდე-

ბის გამოშვებითა და გაყიდვით. სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდები შეიძლება იყოს მოკლევადიანი სახაზინო ვალდებულებები (დაფარვის ვადით 1 წლამდე), საშუალოვადიანი (1-დან 10 წლამდე) და გრძელვადიანი ობლიგაციები (10 წლის ზევით). განვითარებულ ქვეყნებში სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების წილი სახელმწიფო ვალის მთლიან მოცულობაში 90%-მდე შეადგენს. საშინაო ვალის აღება, საგარეო ვალისაგან განსხვავებით, ნებისმიერ ქვეყანას განსაკუთრებულ საფრთხეს არ უქმნის, რადგან სახელმწიფოს აქვს შესაბამისი ბერკეტები მის სამართავად, მათ შორის: საშინაო სესხის რეფინანსირების, გადასახადების გაზრდის, მიმოქცევაში ფულის მასის გაშვების შესაძლებლობები. შესაბამისად, სახაზინო ფასიანი ქაღალდების განვითარებული ბაზარი ქვეყანაში კაპიტალის ბაზრის ფუნდამენტს წარმოადგენს. განვითარებული ბაზარი მთავრობას საშუალებას აძლევს სწრაფი რეაგირება მოახდინოს ფინანსურ საჭიროებებზე და ეფექტიანად მართოს ფულადი სახსრები.

როგორც წესი, სამთავრობო ფასიანი ქაღალდები ხასიათდება მინიმალური რისკიანობითა და მაღალი ლიკვიდურობით. სახაზინო ფასიანი ქაღალდები ემსახურება ფინანსური ბაზრების განვითარებას. განვითარებული ფულადი ბაზრის პირობებში კი იზრდება ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის პოტენციალი და მონეტარული პოლიტიკის ეფექტიანობა. სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების ბაზარი მოკლებულია სავალუტო რისკს და ხელს უწყობს არა ინფლაციური დაფინანსების ალტერნატიული წყაროს, განვითარებას. ფასიანი ქაღალდების ემისიის ერთ-ერთ მიზანს საშინაო ფინანსური ბაზრის განვითარება წარმოადგენს, რისთვისაც ბაზარზე ფასიანი ქაღალდების სტაბილური მიწოდება ხორციელდება. საშინაო საკრედიტო ბაზრის განვითარების აუცილებლობას ზრდის ის გარემოებაც, რომ ქვეყნის გადახდისუნარიანობის ზრდასთან ერთად, სახელმწიფოს შეეზღუდება დონორი ორგანიზაციების შეღავათიან საკრედიტო რესურსებზე წვდომა. შედეგად, საგარეო წყაროებიდან კრედიტის მოზიდვა შესაძლებელი იქნება მხოლოდ კომერციული პირობებით. იმის გათვალისწინებით, რომ ვალუტის გაცვლითი კურსის ცვლილება ზეგავლენას ვერ ახდენს საშინაო ვალის პორტფელზე, სხვა თანაბარ პირობებში, საგარეო ვალთან შედარებით, საშინაო ვალის აღებას უპირატესი მნიშვნელობა ენიჭება. გამომდინარე აქედან, ქვეყნისათვის, რომელსაც აღარ ექნება წვდომა შეღავათიან საკრედიტო რესურსებზე, საშინაო საკრედიტო ბაზრის განვითარება მნიშვნელოვანი გამოწვევაა. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ბაზრის განვითარებისათვის მხოლოდ

სტაბილური ემისიები არაა საკმარისი და მნიშვნელოვანია ინვესტორთა ბაზის დივერსიფიცირება. გრძელვადიან პერიოდში შიდა ვალი შეიძლება უფრო იაფი იყოს ვიდრე საგარეო ვალი, რადგან საგარეო ვალს თან ახლავს საპროცენტო ხარჯი, გაცვლითი კურსის ხარჯი.

მსოფლიო ბანკის მიერ შემუშავებული სახელმძღვანელოს მიხედვით, სახელმწიფო ფასიან ქაღალდებზე სტაბილური და მყარი მოთხოვნის უზრუნველსაყოფად ერთ-ერთ აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს დივერსიფიცირებული ინვესტორთა ბაზის შექმნა. იდეალურ შემთხვევაში, ინვესტორთა ჯგუფი უნდა შედგებოდეს რეზიდენტი და არარეზიდენტი ინვესტორებისაგან, რომლებიც შეიძლება წარმოადგენილ იყვნენ კომერციული ბანკების, სადაზღვევო კომპანიების, საპენსიო ფონდებისა და ინდივიდუალური ინვესტორების სახით. ინვესტორთა მრავალფეროვნება ხელს უწყობს ფასიანი ქაღალდებით აქტიურ ვაჭრობას, ლიკვიდურობის ზრდასა და საშუალებას აძლევს მთავრობებს მოიზიდონ რესურსები სხვადასხვა საბაზრო პირობებში.

საგარეო ვალი წარმოიქმნება ქვეყნის მიერ საზღვარგარეთიდან უცხოურ კონვერტირებად ვალუტაში ფინანსური რესურსების მობილიზებით. საგარეო ვალს გასცემენ სხვა სახელმწიფოები, სხვა სახელმწიფოების საფინანსო აგენტები, უცხო ქვეყნების საფინანსო დაწესებულებები და საერთაშორისო ორგანიზაციები (მათ შორის, აზიის განვითარების ბანკი, ევროპის საინვესტიციო ბანკი, რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკი, განვითარების საერთაშორისო ასოციაცია, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი და სხვა).

საგარეო ვალის ტვირთი ბევრად უფრო მძიმეა საშინაო ვალთან შედარებით. საგარეო ვალის დასაფარად ქვეყანას ესაჭიროება უცხოური ვალუტა, რომლის მისაღებად აუცილებელი ხდება მაგალითად ქვეყანაში იმპორტის შემცირება და ქვეყნიდან ექსპორტის ზრდა, ამასთან, მიღებული ამონაგები ქვეყნის განვითარებას კი არ ხმარდება, არამედ ვალის დაფარვას, რაც ანელებს ეკონომიკური ზრდის ტემპებს და აქვეითებს ცხოვრების დონეს.

მთავრობის ვალის აღება და მისი მომსახურება აუცილებელს ხდის მის მართვას. მთავრობის ვალის მართვა - მთავრობის ფინანსური ღონისძიებების ერთობლიობაა, რომელიც დაკავშირებულია სესხების დაფარვასთან, მათგან მიღებული შე-

მოსავლების გადახდის ორგანიზებასთან, სახელმწიფო სესხების კონვერსიისა და კონსოლიდაციის ჩატარებასთან და სხვა. ამდენად, მთავრობის ვალის მართვა ფისკალური პოლიტიკის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან კომპონენტს წარმოადგენს.

საერთაშორისო პრაქტიკაში არსებული მთავრობის ვალის მართვის საბაზრო მეთოდები - ის მექანიზმებია, რომლებიც, როგორც წესი, არსებულ სავალო ვალდებულებებს იყენებენ ფინანსური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად. მთავრობის ვალის ეფექტიანმა მართვამ ხელი უნდა შეუწყოს ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდას და ტვირთად არ უნდა დაანვეს მომავალ თაობებს. ამ მიმართულებით, მნიშვნელოვანია მთავრობის ვალის მდგრადობის გავლენა მაკროეკონომიკურ გარემოზე.

ვალის მართვის საბაზრო მექანიზმებს მიეკუთვნება: - ვალის გამოსყიდვა (დავალიანების მოთხოვნის უფლების გადაცემა მესამე მხარისათვის, რომელიც გამოისყიდის მას საკუთარი სარგებლის მიღების მიზნით); - მთავრობის ვალის რესტრუქტურიზაცია (ვადაგადაცილებული სასესხო დავალიანების გაყინვა ან გადავადება); - ნოვაცია (მხარეთა შეთანხმებით ნაკისრი ერთი ვალდებულების მეორეთი შეცვლა); - პროლონგაცია (შეთანხმების მოქმედების ვადის გაგრძელება); - სეკურიტიზაცია (მისაღები ფულადი თანხების ფასიან ქაღალდებად გადაქცევა).

მთავრობის ვალის მართვის ადმინისტრაციული (არასაბაზრო) მეთოდები დაკავშირებულია, როგორც წესი, ხელისუფლების ორგანოების მიერ დადებული ხელშეკრულებების დროულ და ზუსტ შესრულებასთან. ასეთი მეთოდები არ ითვალისწინებს ეკონომიკური ეფექტიანობის შეფასებას და დავალიანების მართვის შედეგებს.

ვალის მართვის ადმინისტრაციულ მეთოდებს მიეკუთვნება: - ანულირება (ვალის პატიება ან უფრო თანხით დაფარვა. ვალის ანულირება ხდება მაშინ, როდესაც კრედიტორ გადახდისუნაროა ან უარს ამბობს ვალის ამოღებაზე); - ჩამონერა (სასესხო დავალიანების უიმედო სესხად აღიარება და ჩამონერა); - კონვერსია (გამოშვებული მთავრობის სესხის პირობების შეცვლა, მაგ. პროცენტის შემცირება, გადახდის ვადის გადანევა); - მოთხოვნის უფლების დათმობა (სახელმწიფო გარანტიის გაცემისას აუცილებელი ხელშეკრულება სავალო ვალდებულებების დათმობაზე); - რეფინანსირება (არსებული სესხის ახალი სესხით გადაფარვა).

იმ შემთხვევაში, თუ ქვეყანაში მცირდება საგარეო ვალის წილი და იზრდება საში-

ნაო ვალის მოცულობა, მნიშვნელოვანწილად ეს ტენდენცია დადებითია, რადგან საშინაო ვალს ბევრად უფრო ნაკლები რისკი აქვს ეროვნული ეკონომიკისათვის, ვიდრე საგარეო ვალს. საგარეო დავალიანების მაღალმა დონემ შეიძლება საფრთხე შეუქმნას ქვეყნის ეროვნულ სუვერენიტეტს. გარდა ამისა, საგარეო ვალის მართვა უფრო რთულია, რადგან ეკონომიკურ ფაქტორებს შეიძლება პოლიტიკური ასპექტების დაემატოს.

რაც შეეხება მთავრობის ვალის როლი ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაში, მთავრობის ვალის გავლენა ქვეყნის მაკროეკონომიკურ განვითარებაზე მიზანშეწონილია განხილულ იქნას მთავრობის მიერ აღებული ვალის მიზნებთან ურთიერთკავშირში. ამ მხრივ შესაძლებელია 3 ძირითადი მიზნის გამოყოფა:

1. ფისკალური მიზანი. აღნიშნული მიზნის მიღწევა გულისხმობს, რომ ვალის აღება ხორციელდება მიმდინარე საბიუჯეტო საჭიროების დასაფარად, ანუ დეფიციტის დასაფინანსებლად. ასეთ დროს, ვალის აღება უნდა განხორციელდეს გონივრულად, რადგან სხვა შემთხვევაში ამან შეიძლება მიგვიყვანოს რეფინანსირების პრაქტიკამდე.
2. ეკონომიკური სტაბილიზაცია. ამ შემთხვევაში სახელმწიფო სესხები გამოიყენება ინფლაციის დონის, საპროცენტო განაკვეთების, აგრეთვე საკრედიტო რესურსებზე ერთობლივი მოთხოვნისა და მიწოდების დასარეგულირებლად. მრავალ ქვეყანაში აქტიურად გამოიყენება სავალო ინსტრუმენტები ჭარბი ფულადი მასის დამატებითი სტერილიზაციისა და ინფლაციის შემცირებისთვის. ამ მიმართულებით, ქვეყნების ფინანსთა სამინისტროები განათავსებენ სახელმწიფო ფასიან ქაღალდებს.

ეკონომიკის გარკვეული სექტორების განვითარება. აღნიშნული მიზნის რეალიზებისთვის სახელმწიფო გარანტიებს გასცემს ეკონომიკურ აგენტებზე საინვესტიციო პროექტების დასაფინანსებლად საჭირო კრედიტის მისაღებად, აგრეთვე კრედიტის შეღავათიანი პირობებით სარგებლობისთვის. ამასთან, მხედველობაში მისაღებია, რომ გაცემული სახელმწიფო გარანტიების ზრდა იწვევს მშპ-ს მიმართ საშინაო ვალის თანაფარდობის ზრდას.

ქვეყნის ეკონომიკაზე მთავრობის ვალის გავლენის მნიშვნელოვანი ანალიზი მოცემული აქვთ ამერიკელ მეცნიერებს კარმენ რეინჰარტს და კენეთ როგოფს. მათ 44

ქვეყანა დაყვეს 4 ჯგუფად: (1) ქვეყნები, მთავრობის ვალით მშპ-ს 30%-მდე; (2) ქვეყნები, მშპ-ს 30%-დან 60%-მდე; (3) ქვეყნები, მშპ-ს 60%-დან 90%-მდე; (4) ქვეყნები, მშპ-ს 90%-ზე მეტი.

აღნიშნული კვლევის შედეგად მიღებული დასკვნები აჩვენებს, რომ განვითარებული ქვეყნებისათვის ეკონომიკურ ზრდაზე მთავრობის ვალის ნეგატიური ზეგავლენა ვლინდება (თუმცა, მცირე ზომით) 60%-იანი დონის შემთხვევაში. მაგრამ, ვალის 90%-იანი დონის გადაჭარბების პირობებში ეკონომიკური ზრდის ტემპი წელიწადში საშუალოდ 1%-ით მცირდება. აღნიშნული დინამიკის ძირითადი მიზეზია ის, რომ იზრდება ქვეყნის ფინანსური რესურსების წილი, რომელიც მიმართულია ვალის მომსახურებაზე.

მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენს არა მხოლოდ მთავრობის ვალის მოცულობა, არამედ მისი გამოყენების მიმართულებები. როგორც საერთაშორისო პრაქტიკა მოწმობს, სირთულეები წარმოიშობა იმ ქვეყანაში, სადაც მთავრობის ვალი ეკონომიკის მოდერნიზაციისათვის და კონკურენტუნარიანობის ამაღლებისათვის კი არ გამოიყენება, არამედ მიმდინარე სოციალური ხარჯების დასაფინანსებლად, ზოგადად კი „პოპულარული“ მაკროეკონომიკური პოლიტიკის გასატარებლად.

ვალზე საუბრისას, ასევე აღსანიშნავია მთავრობის ვალის პოზიტიური და ნეგატიური გავლენები. მთავრობის ვალის პოზიტიური გავლენა ეკონომიკაზე იმით გამოიხატება, რომ ის ბიუჯეტის დეფიციტის არაინფლაციური დაფინანსების საშუალებას წარმოადგენს. ფასიანი ქაღალდების გამოშვებით მთავრობა ხელს უწყობს ქვეყანაში ინფლაციის შემცირებას. საერთაშორისო პრაქტიკა მოწმობს, რომ მთავრობის ვალის უმნიშვნელო ზრდა იწვევს მშპ-ს საკმაოდ მკვეთრ ზრდას. თუმცა, იმ შემთხვევაში, როდესაც ვალის ზრდას არ მოსდევს ეკონომიკური ზრდა, საშინაო და საგარეო ვალის აღების ხარჯზე სახელმწიფო ბიუჯეტის დაბალანსების მცდელობას საბოლოოდ შედეგი არ მოჰყვება.

ამასთან, სესხის დროული დაფარვა ხელს უწყობს ქვეყნის საერთაშორისო ავტორიტეტის განმტკიცებას, მათ შორის საკრედიტო რეიტინგის ზრდას, რაც უზრუნველყოფს პარტნიორების მხრიდან ქვეყანაში ახალი ინვესტიციების შემოდინებას. ამ გარემოებითაც აიხსნება ის თუ რამდენად დიდია მთავრობის ვალის როლი ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ ცხოვრებაში.

ამ ტენდენციის შეფასება როგორც დადებითი ან უარყოფითი მოვლენა ეკონომიკისთვის საკმაოდ რთული და წინააღმდეგობრივია. მრავალი კვლევის შედეგების მიხედვით (მათ შორის, მსოფლიო ბანკის მიერ ჩატარებული), სავალო დაფინანსების მასშტაბები და როლი დიდ ზეგავლენას ახდენენ ეკონომიკურ ზრდაზე. ამასთან, ეკონომიკური განვითარების ტემპების დაჩქარება წინასწარ განაპირობებს მოთხოვნას უფრო გრძელვადიან და მსხვილმასშტაბიან კაპიტალზე, ხოლო დაფინანსების მნიშვნელოვან ფაქტორად გვევლინება სავალო გრძელვადიანი ინსტრუმენტები. მზარდ საფინანსო სექტორს შესაძლებლობა აქვს დააკმაყოფილოს საკრედიტო რესურსებზე ეკონომიკის მზარდი მოთხოვნა.

მთავრობის ვალის დაგროვება, განსაკუთრებით ხანგრძლივი პერიოდის მანძილზე, იწვევს გარკვეულ ნეგატიურ შედეგებს ეროვნული ეკონომიკისათვის, კერძოდ:

მთავრობის ვალი ახდენს მოსახლეობის შემოსავლების გადანაწილებას იმ პირთა სასარგებლოდ, ვინც სახელმწიფო ფასიან ქაღალდებს ფლობს, რომლებიც, როგორც წესი, საზოგადოების ყველაზე შეძლებული ნაწილია;

ვალის დაფარვის ერთ-ერთი წყარო შესაძლოა გახდეს გადასახადების ზრდა, რაც ნეგატიურად მოქმედებს საბაზრო ეკონომიკის ნორმალურ ფუნქციონირებაზე;

სავალო ტვირთი მომავალ თაობაზე გადადის თუკი მთავრობის სესხები დაიხარჯება მიმდინარე მოხმარებაზე და არა წარმოების მოდერნიზებაზე;

წლების განმავლობაში დაგროვებული ვალის მომსახურების პირობებში სულ უფრო ძნელი ხდება ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირება, რადგან მთავრობის ვალის პროცენტების გადაუხდელობის შემთხვევაში აუცილებელი ხდება ახალი სესხის აღება ძველი ვალის დასაფარად. აღნიშნული კი უარყოფითად მოქმედებს ქვეყნის საერთაშორისო საკრედიტო რეიტინგზე;

საგარეო ვალის ზრდას, როგორც წესი, მოსდევს სხვა ქვეყნების მიმართ დამოკიდებულების ზრდა, რის გამოც იზღუდება ქვეყნის ინტერესების შესაბამისი საგარეო პოლიტიკის წარმართვა;

როდესაც ვალის საპროცენტო განაკვეთების დონე აჭარბებს მშპ-ის ზრდის ტემპებს, ზრდის კომპონენტი ვერ უზრუნველყოფს ვალის მომსახურების ხარჯების

დაფარვას. ასეთ შემთხვევაში ქვეყანა იძულებული ხდება ვალის მომსახურებისათვის გამოიყენოს დამატებითი სახსრები ბიუჯეტიდან, რაც აუარესებს სახელმწიფო ბიუჯეტის მდგომარეობას;

მთავრობის ვალის მთავარი პრობლემა იმაში მდგომარეობს, რომ აუცილებელია ყოველწლიურად, დროულად მოხდეს ვალის მომსახურების ხარჯების დაფარვა. ქვეყნის მშპ-თან მიმართებით მთავრობის ვალის მომსახურების დაფარვის გარკვეული დონის მიღწევისას ქვეყანა კარგავს შემდგომი ეკონომიკური ზრდის შესაძლებლობას.

მთავრობის ვალის მაკროეკონომიკური ეფექტებისა და ემპირიული მტკიცებულებების მიმართულებით უნდა აღინიშნოს, რომ მთავრობის ვალი ფართოდ გამოიყენება ეკონომიკური რეცესიის დროს ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკის გასატარებლად საჭირო დამატებითი ფინანსური რესურსის უზრუნველსაყოფად. უნდა აღინიშნოს, რომ რეცესიის დროს მთავრობის ვალის ბუმს აქვს არაწრფივი გავლენა ეკონომიკურ ზრდაზე.

თავდაპირველად, გავლენა სუსტად დადებითი ჩანს, რადგან დამატებითი ვალის აღება ხელს უწყობს უფრო გაფართოებულ ფისკალურ პოლიტიკას. თუმცა, რადგან ვალის დაგროვება იწვევს ფისკალურ დისბალანსს, ფისკალური კონსოლიდაცია გარდაუვალი ხდება, რისი გავლენაც ეკონომიკურ ზრდაზე შემდგომში უარყოფითი ხდება. აღნიშნული ეფექტი განსაკუთრებით მძიმე განვითარებადი საბაზრო ეკონომიკებისა და დიდი ვალის მქონე ქვეყნებისთვის.

მთავრობის ვალის ზრდა მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ქვეყნის მაკროეკონომიკურ აგრეგატებზე და ხშირ შემთხვევაში აღნიშნული გავლენები ორმხრივია.

ინფლაცია - ქვეყნის განვითარებისთვის ერთ-ერთ წინაპირობას სტაბილურად დაბალი ინფლაციის პირობებში მაღალი ეკონომიკური ზრდის მიღწევა წარმოადგენს. ხშირ შემთხვევაში, განვითარებადი ქვეყნების უმრავლესობას უწევს სესხის აღება როგორც ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფინანსებლად, აგრეთვე ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობისთვის. წლების განმავლობაში ინფლაცია განიხილებოდა მონეტარულ ფენომენად, ვინაიდან მისი კონტროლი მონეტარული პოლიტიკით არის განპირობებული. ფულის რაოდენობრივი თეორია ამტკიცებს, რომ ინფლაცია განისაზღვრება

მხოლოდ ფულისა და საქონლის შედარებითი მინოდების ცვლილებებით. ამრიგად, ინფლაციის შემცირებისკენ მიმართული პოლიტიკა ფოკუსირებულია მონეტარული ექსპანსიის შეზღუდვაზე. მიუხედავად ამისა, ბოლო წლებში ეკონომისტების მოსაზრებით, ფულის მოთხოვნა ასევე დამოკიდებულია ინფლაციურ მოლოდინებზე, რაც თავისთავად გულისხმობს იმას, რომ მხოლოდ მონეტარული პოლიტიკის გატარება არ შეიძლება იყოს ინფლაციის შემცირების ერთადერთი გზა. ინფლაციის რეგულირებისთვის მნიშვნელოვანია ყურადღება მიექცეს აგრეთვე ფისკალურ პოლიტიკას (Barquero Romero & Loaiza Marín, 2017).

სარჯენტი და უოლასი (1981) თავიანთ ნაშრომში აღნიშნავენ, რომ მონეტარული პოლიტიკის ეფექტიანობა ინფლაციის კონტროლში კრიტიკულად არის დამოკიდებული მის ფისკალურ პოლიტიკასთან კოორდინაციაზე. ავტორები ამტკიცებენ, რომ მაშინაც კი, როდესაც ფულსა და ფასების დონეს შორის ტრადიციული კავშირი შენარჩუნებულია, მკაცრმა მონეტარულმა პოლიტიკამ შეიძლება გამოიწვიოს ინფლაციის ზრდა. აღნიშნულის მიზეზს წარმოადგენს ის, რომ სამთავრობო ობლიგაციებზე მოთხოვნის არსებობის და ფისკალური პოლიტიკის უცვლელობის შემთხვევაში, მთავრობის ვალდებულებების ნაწილი მომავალში გარკვეულ მომენტში სენიორაჟით უნდა დაიფაროს.

თუ არსებობს მოლოდინები, რომ დღეს არსებული ობლიგაციების გადახდა მომავალში ფულის დაბეჭდვით მოხდება და არა ბიუჯეტის პროფიციტის მეშვეობით, მაშინ დიდი ოდენობით ვალმა და მომავალში ბიუჯეტის დეფიციტის მოლოდინმა, შესაძლოა მომავალში ინფლაცია გაზარდოს. თუმცა, მომავალი დეფიციტის შიშმა შეიძლება ინფლაციის ზრდა მიმდინარე პერიოდშიც გამოიწვიოს. აღნიშნული ეფექტი განსაკუთრებით შესამჩნევია განვითარებადი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებისთვის, სადაც მთავრობის ვალის მშპ-თან ფარდობის მოულოდნელი ზრდა ასოცირდება გრძელვადიანი ინფლაციური მოლოდინების ზრდასთან.

მსოფლიო ბანკის მკვლევარების მიერ 19 განვითარებული ქვეყნის ინფლაციისა და მთავრობის ვალის ანალიზის მიხედვით, სადაც შეფასებულია ინფლაციის შოკის გავლენა მთავრობის ვალის მშპ-თან ფარდობაზე მხოლოდ ფიქსირებული, გრძელვადიანი ვალის გათვალისწინებით და გამოყენებულია სიმულაციური მეთოდი, ინფლაციის დონის მაჩვენებელზე დროებითი 1 პროცენტული პუნქტის შოკი ამცი-

რებს ვალის მშპ-თან ფარდობას საშუალოდ დაახლოებით 0.7 პროცენტული პუნქტით, ხოლო განსხვავებები ამ ქვეყნებში დიდწილად დამოკიდებულია ვალის სანყის დონეზე და ვალის გადაფარვის კოეფიციენტზე (Fukunaga, Komatsuzaki, & Matsuoka, 2020).

ბრანდაუ-მარკესის და სხვების (2023) კვლევის თანახმად, სადაც მოცული იყო 48 განვითარებადი და დაბალშემოსავლიანი ეკონომიკა და 34 განვითარებული ეკონომიკა, მშპ-ს მიმართ მთავრობის ვალის მოულოდნელი 10%-იანი ზრდა იწვევს გრძელვადიანი ინფლაციის მოლოდინების მნიშვნელოვან ზრდას დაახლოებით ორი წლის შემდეგ. კერძოდ, მთავრობის ვალი/მშპ-ს თანაფარდობის მოულოდნელი 10%-იანი ზრდა იწვევს შოკის შემდგომი პირველი წლის განმავლობაში გრძელვადიანი ინფლაციის მოლოდინების სტატისტიკურად მნიშვნელოვან ზრდას 20 საბაზისო პუნქტით, ხოლო მეორე წელს აღწევს პიკს (იზრდება 70 საბაზისო პუნქტით). თუმცა, ეს დასკვნა ძირითადად განპირობებულია განვითარებადი ბაზრების ეკონომიკებით. განვითარებული ეკონომიკებისთვის ინფლაციური მოლოდინების რეაგირება ვალის შოკზე ნულის ტოლია ყველა ჰორიზონტზე.

მეორე მხრივ, შესაძლოა პირიქით ინფლაციურმა პროცესებმა იქონიოს გავლენა ვალზე. მთავრობის ნომინალური ვალი არის წარსული დეფიციტის ხარჯების კუმულაციური ჯამი. მთავრობის ვალის რეალური ღირებულება კი არის მისი ღირებულება საქონლისა და მომსახურების კალათის მიხედვით, რომელიც ნომინალური ვალის ღირებულების ფასის დონეზე გაყოფით გამოითვლება. შესაბამისად, ფასების დონის მატება პირდაპირ ამცირებს მთავრობის ვალის რეალურ ღირებულებას, ისევე როგორც ვალის თანაფარდობას მშპ-თან, რადგან, სხვა თანაბარ პირობებში, უფრო მაღალი ფასები ზრდის ნომინალურ მშპ-ს.

საპროცენტო განაკვეთები - ვალსა და საპროცენტო განაკვეთებს შორის ურთიერთობა მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ეკონომიკურ და საბიუჯეტო პროგნოზებში (განსაკუთრებით გრძელვადიანი პროგნოზები) და ფისკალური პოლიტიკის დინამიური ანალიზისთვის, სადაც საპროცენტო განაკვეთების მგრძნობელობა ვალის დონის ცვლილებებთან მიმართებაში სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია. როდესაც ქვეყანა ვალის მშპ-თან ფარდობის განსაზღვრულ ზღვარს აღწევს, საბაზრო საპროცენტო განაკვეთებმა შესაძლოა მოულოდნელად დაიწყოს ზრდა, მკვეთრად მზა-

რდი საპროცენტო განაკვეთები კი, თავის მხრივ, მოითხოვს მტკიცებულ ფისკალურ კორექტირებას გადასახადების ზრდისა და ხარჯების შემცირების სახით, ან, ზოგიერთ შემთხვევაში, დეფოლტის სახითაც კი. გადაჭარბებული სესხების აღება და არამდგრადი სახელმწიფო ფინანსები ზრდის დეფოლტის რისკს და აგრეთვე, არამდგრადმა საჯარო ფინანსებმა შეიძლება გამოიწვიოს უფრო მაღალი ინფლაცია ან მინიმუმ ინფლაციური მოლოდინები. აღნიშნული ორი ფაქტორი განაპირობებს ცენტრალური ბანკების დაინტერესებას ფისკალურ მდგრადობასთან მიმართებით. არამდგრადმა საჯარო ფინანსებმა შეიძლება გავლენა მოახდინოს გრძელვადიან საპროცენტო განაკვეთებსა და ფასებზე და ამით შეარყიოს მონეტარული გადაცემის მექანიზმის ეფექტიანობა.

მთავრობის ვალის მშპ-სთან თანაფარდობის ზრდას, საპროცენტო განაკვეთების მატებასთან ერთად, ზოგადად საზიანო შედეგებიც მოაქვს მთავრობის საქმიანობის დონესა და სტრუქტურაზე. ვალზე საპროცენტო გადასახადების ზრდამ შესაძლოა გამოიწვიოს (1) უფრო მაღალი ფისკალური დეფიციტი, (2) გადასახადებით დაბეგვრის უფრო მაღალი დონე, ან (3) სხვა სახელმწიფო ხარჯების შემცირება. საპროცენტო განაკვეთების უცვლელად დატოვების შემთხვევაში, თუ იზრდება ვალის მომსახურების ხარჯი, ეს ნიშნავს იმას, რომ აღნიშნულს წინ უძღოდა მთავრობის ვალის ზრდა.

თეორიის თანახმად, მთავრობის ვალის საშუალო ვადის გაზრდამ, მოცემული ვალის დონის პირობებში, უნდა გაზარდოს გრძელვადიანი საპროცენტო განაკვეთები მოკლევადიან განაკვეთებთან შედარებით. გრძელვადიანი სახელმწიფო ობლიგაციების მიწოდების ზრდა, უცვლელი მოთხოვნის პირობებში, სანყის ეტაპზე ობლიგაციებზე ფასების შემცირებას იწვევს. არბიტრაჟები იყიდვიან უფრო იაფ გრძელვადიან ობლიგაციებს მოკლევადიანი ობლიგაციების სანაცვლოდ (რომელთა ფასიც გაიზრდება). ფასების თავდაპირველი სხვაობა სრულად არ აღმოიფხვრება, რადგან არბიტრაჟები ითხოვენ რისკის პრემიას გრძელვადიანი ობლიგაციების უფრო დიდი მარაგების ფლობისთვის საპროცენტო განაკვეთის რისკის დასაფარად.

ვალის ვადის გახანგრძლივება იწვევს საპროცენტო განაკვეთების ზრდას, მათ შორის მოკლევადიან ვალზე. ეს შეიძლება გასაკვირი ჩანდეს იმის გათვალისწინებით, რომ ვადის ზრდამ უნდა გამოიწვიოს მოკლევადიანი ობლიგაციების შედარებით ნა-

კლებობა (და შესაძლოა მათი შემოსავლის შემცირებაც კი). თუმცა, როგორც გრინ-ვუდმა და ვაიანოსმა (2014) აჩვენეს, არბიტრაჟების უფრო დიდი ზემოქმედება საპროცენტო განაკვეთის რისკზე ზრდის რისკის საბაზრო ფასს, რაც გავლენას ახდენს ობლიგაციების ფასებზე დაფარვის ყველა პერიოდში.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ გრძელვადიანი საპროცენტო განაკვეთების განსაზღვრისთვის მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ობლიგაციების წმინდა მიწოდება ბაზარზე და არა ის, თუ რამდენს ფლობს ცენტრალური ბანკი თავის ბალანსზე. ასეთი წმინდა მიწოდების ზომა და ვადიანობა შეიძლება შეიცვალოს ცენტრალური ბანკის ოპერაციების მეშვეობით, ან ვალის ემისიის პოლიტიკისა და ვალის გამოსყიდვის ოპერაციების მეშვეობით.

ბალდაჩი და კუმარის (2010) კვლევის შედეგების თანახმად, სადაც შეფასებულია 31 განვითარებადი და განვითარებული ქვეყნის მონაცემები, მთავრობის ვალის მშპ-თან ფარდობის 1%-ით გაზრდა იწვევს საპროცენტო განაკვეთების დაახლოებით 3-5 საბაზისო პუნქტით გაზრდას. რაც შეეხება OECD წევრი 16 ქვეყნის მაგალითს, აღნიშნული ქვეყნების მონაცემებზე დაყრდნობით არდანია და სხვები (2007) ასკვნიან, რომ პირველადი დეფიციტის² 1 პპ-ით ზრდა გრძელვადიან საპროცენტო განაკვეთებს 7.4-13.6 საბაზისო პუნქტით ზრდის, ხოლო მთავრობის ვალის მშპ-თან ფარდობის 1 პპ-ით ზრდა კი იწვევს საპროცენტო განაკვეთების 0.6 საბაზისო პუნქტით გაზრდას.

აშშ-ს კონგრესის საბიუჯეტო ოფისის შეფასებით, ფედერალური ვალის მშპ-თან ფარდობის 1%-იანი ცვლილების საშუალო გრძელვადიანი ეფექტი საპროცენტო განაკვეთებზე მერყეობს დაახლოებით 2-დან 3 საბაზისო პუნქტამდე. ოფისმა აგრეთვე შეაფასა თუ როგორ რეაგირებს საპროცენტო განაკვეთები ფისკალურ პოლიტიკაში განხორციელებული ცვლილებების ტიპზე. შედეგებმა აჩვენა, რომ ფისკალური პოლიტიკა, რომელიც აძლიერებს შინამეურნეობებისა და ფირმების სტიმულს განახორციელონ იწვესტიციები კერძო კაპიტალში ან მიანოდონ დამატებითი სამუშაო ძალა, იწვევს საპროცენტო განაკვეთის მცირე ცვლილებას და პირიქით.

გაცვლითი კურსი - ქვეყნის გაცვლით კურსსა და მთავრობის ვალს შორის კომპლექსური ურთიერთკავშირი არსებობს, რადგან მათ ერთმანეთზე ზემოქმედება სხვადა-

2. პირველადი დეფიციტი = ფისკალური დეფიციტისა და ვალის მომსახურების სხვაობა.

სხვა გზით შეუძლიათ. მზარდ გაცვლით კურსს, როდესაც ქვეყნის ვალუტის ღირებულება იზრდება სხვა ვალუტებთან შედარებით, შეუძლია შეამციროს მთლიანი სესხის ტვირთი. ადგილობრივი ვალუტის გამყარებასთან ერთად, ნაკლები შიდა ვალუტის ერთეული სჭირდება უცხოურ ვალუტაში დენომინირებული ვალის იგივე რაოდენობის დაფარვას. აღნიშნულმა შესაძლოა გამოიწვიოს ქვეყნის მთლიანი ვალის ტვირთის შემცირება. მეორე მხრივ, გაუფასურებულმა კურსმა, როდესაც ქვეყნის ვალუტა კარგავს ღირებულებას სხვა ვალუტებთან შედარებით, შეიძლება გაზარდოს მთლიანი სესხის ტვირთი. ადგილობრივი ვალუტის შესუსტებასთან ერთად, მეტი შიდა ვალუტის ერთეული სჭირდება უცხოურ ვალუტაში დენომინირებული ვალის იგივე რაოდენობის დაფარვას, რაც ზრდის საერთო ვალის ტვირთს. აღნიშნული ნეგატიური გავლენა განსაკუთრებით აქტუალური ხდება იმ ქვეყნებისთვის, რომლებსაც აქვთ მაღალი უცხოური ვალუტით დენომინირებული საგარეო ვალეები. მოსალოდნელია, რომ მაღალი ვალის მქონე ქვეყნები ყველაზე მეტად ზარალდებიან ასეთ დროს, რადგან უცხოური ვალუტით სესხების შემთხვევაში ვალუტის გაუფასურება იწვევს ვალის მომსახურების ზრდას. სახელმწიფო დანახარჯების მუდმივი ზრდისა და ბევრ განვითარებად ქვეყანაში კაპიტალის დაბალი ფორმირების პირობებში, ბევრი მთავრობა სესხს იღებს როგორც ქვეყნის შიგნით, ასევე მის ფარგლებს გარეთ. აღნიშნულ სესხებს კი გააჩნია შესაბამისი საპროცენტო განაკვეთი, რის შესაბამისად მსესხებელი იხდის ვალეების მომსახურებას. საგარეო ვალის მომსახურება შესაბამისად შესაძლოა მოიცავდეს მოთხოვნას უცხოურ ვალუტაზე, რაც გავლენას ახდენს ქვეყნის გაცვლით კურსზე.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის კვლევის თანახმად, რეალური გაცვლითი კურსის გაუფასურება ზრდის დეფოლტის ალბათობას: ბოლო 4 კვარტალში გაუფასურება იწვევს საკრედიტო რეიტინგების შემცირებას, რაც გულისხმობს დეფოლტის უფრო მაღალ ალბათობას. რეალური გაცვლითი კურსის 1%-ით გაუფასურება საკრედიტო რეიტინგში 0.23 პუნქტით ზრდის დეფოლტის ალბათობას. ამასთან, დეფოლტის ალბათობა მაღალია, თუ მშპ-ს ზრდა დაბალია, ხოლო ვალის ტვირთი (ვალის მომსახურება) მაღალი (IMF, 2016).

ინვესტიცია და ეკონომიკური ზრდა - ეკონომიკაზე მთავრობის ვალის პოზიტიური გავლენა მნიშვნელოვანია, ვინაიდან იგი საშუალებას იძლევა მოზიდულ იქნას დამატებითი ფინანსური სახსრები წარმოების გასაფართოებლად, ახალი ტექნოლო-

გიებისა და ინოვაციების დასაწერგად, აგრეთვე სოციალური დადაბულობის შესამცირებლად.

სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსების წყაროების არჩევისას გადასახადების ზრდასა და ობლიგაციურ სესხებს შორის, სესხების მეთოდი უფრო ეფექტიანია. კრედიტები დაბრუნებადია გადასახადებისაგან განსხვავებით, რაც ზრდის მოხმარებასა და ინვესტიციებს, შესაბამისად ეროვნულ შემოსავალს მოკლევადიან პერიოდში.

ეროვნულ ეკონომიკაზე მთავრობის ვალის პოზიტიური გავლენის მიზნით აუცილებელია ნასესხები ფინანსური სახსრები მიმართული იყოს არა მხოლოდ არსებული ვალის რეფინანსირებაზე, არამედ ბაზრის კონიუნქტურის გაუმჯობესებაზე, ეკონომიკური მაჩვენებლების გრძელვადიან ზრდასა და დაბალანსებაზე.

ამიტომ, მთავრობის ვალის მოცულობის ზრდა ყოველთვის როდი ნიშნავს ქვეყნის ეკონომიკაში არსებული არასასურველი პროცესების არსებობას. ქვეყანაში მიმზიდველი საინვესტიციო გარემოს პირობებში თუ მცირეა ფინანსური რესურსები, მას გარედან ესაჭიროება სხვადასხვა სახის ინფრასტრუქტურული და მაღალტექნოლოგიური პროექტების დაფინანსება - აუცილებელი ხდება უცხოური კაპიტალის ნაკადის შემოღინება. საგარეო სესხის ხარჯზე ხდება საზღვარგარეთ უახლესი ტექნიკისა და ინოვაციური ტექნოლოგიების შეძენა. ასეთ შემთხვევაში, მსესხებელ ქვეყანას ეკონომიკური ზრდის პერსპექტივა უჩნდება. ამიტომ, თავისთავად საგარეო ვალის არსებობა არ წარმოადგენს ქვეყნის ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების განსაკუთრებულ ნიშანს.

ამავე დროს, ვალი შეიძლება დაიყოს პროდუქტიულ და არაპროდუქტიულ ვალებად. როდესაც სესხის მიღება ხდება რაიმე სახის აქტივების შესაძენად, ვალი ითვლება პროდუქტიულად, მაგ. სესხი ელექტროენერჯის, ინფრასტრუქტურული პროექტების, ირიგაციული სისტემის დაწერგისთვის და ა.შ. არაპროდუქტიულ ვალად კი ითვლება სესხი, რომელიც გამოიყენება ისეთი პროექტების დასაფინანსებლად, რომელსაც სახელმწიფოსთვის შემოსავალი არ მოაქვს, მაგ. მიმდინარე ხარჯების, აგრეთვე უმუშევრობის შემწეობის დასაფინანსებლად აღებული სახელმწიფო ფინანსური ვალდებულებები. გაზრდილი ვალები აფერხებს კერძო კაპიტალის დაგროვებას და უარყოფითად მოქმედებს ეკონომიკურ ზრდაზე. თუმცა, თუ სახელმწიფო კაპიტალის

პროდუქტიულობის ეფექტი საკმარისად დიდია, მაშინ სახელმწიფო ინვესტიციების ვალით განხორციელება ხელს უწყობს ეკონომიკის ზრდას.

დამატებითი ფინანსური სახსრების მოზიდვა უნდა განხორციელდეს არა მიმდინარე ხარჯების დასაფარად, არამედ ეკონომიკის განვითარებისათვის. პირველ რიგში, სახელმწიფო - კერძო პარტნიორობის გზით, რათა მომავალში ყოველწლიურად კი არ გაიზარდოს მთავრობის ვალის მოცულობა, არამედ დროულად იქნას დაფარული.

მთავრობის ვალის კიდევ ერთ ასპექტს წარმოადგენს ე.წ. ფინანსური „გამოდევნის“ ეფექტი. მთავრობის ვალის ზრდის პირობებში (განსაკუთრებით საშინაო ვალის ზრდის შემთხვევაში), ის მოიზიდავს მოსახლეობის თავისუფალ ფულად სახსრებს ობლიგაციების სახით, ანუ ხდება კერძო კრედიტების შეზღუდვა და ფინანსური სექტორის დეფორმირება. უფრო მეტიც, იმის გამო რომ სახელმწიფო ობლიგაციების შესყიდვა ნებაყოფლობითია, სახელმწიფოს უწევს კონკურენციის განწევა კერძო საკრედიტო დაწესებულებებთან და სახსრების მოზიდვის აუცილებლობის შემთხვევაში, ამალღებს ობლიგაციებზე საპროცენტო განაკვეთს, რასაც ვალის ზრდა მოსდევს.

გარდა აღნიშნულისა, ვალის უფრო მაღალი ოდენობა ასევე განაპირობებს სახელმწიფო კრედიტორების მიერ სუვერენული რისკის პრემიების ზრდას, რამაც შეიძლება გაზარდოს საპროცენტო განაკვეთები მთლიან ეკონომიკაში და გამოიწვიოს „გამოდევნის“ ეფექტი, რასაც თავის მხრივ გავლენა აქვს მაკროეკონომიკურ სტაბილურობაზე.

საგარეო ფაქტორები და სუვერენული რისკი - საგარეო ვალის პერმანენტული ზრდის ტენდენცია ხანგრძლივი პერიოდის მანძილზე იწვევს ეროვნული ვალუტის გაუფასურებას, ქვეყნის საგადასახდლო ბალანსის გაუარესებას და საგარეო ვალეების მომსახურების გაძვირებას (განსაკუთრებით განვითარებადი ქვეყნებისთვის). ასეთ შემთხვევაში, ადგილობრივი წარმოება ნაკლებად კონკურენტული ხდება, ადგილობრივი ვალუტის კურსის ცვლილება უარყოფითად აისახება სამომხმარებლო ფასებზე, წარმოშობს ინფლაციურ პროცესებს, აუარესებს ცხოვრების დონეს. ზოგადად, ყველა ზემოაღნიშნული ფაქტორი საფრთხეს უქმნის ქვეყნის მაკროეკონომიკურ მდგრადობას.

თუ ქვეყანა ვერ ახერხებს ან უარს აცხადებს ვალის გადახდაზე, ეს ქვეყნის სუვერენული ვალდებულებების შეუსრულებლობად ანუ დეფოლტად ითვლება. ამ შემთხვევაში, პარტნიორ ქვეყნებს უფლება აქვთ აღნიშნულ ქვეყანას აღარ გაუწიონ შემდგომი დახმარება.

მთავრობის ვალის უფრო მაღალი დონე ზოგადად ზრდის ფისკალურ მოწყვლადობას და კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს ქვეყნის შესაძლებლობას გადაიხადოს სავალო ვალდებულებები. ასეთ შემთხვევაში, კერძოდ კი, ვალის მშპ-თან ფარდობის ზრდის შემთხვევაში ქვეყნის კრედიტუნარიანობა მცირდება და იწვევს სუვერენული საკრედიტო რეიტინგების გაუარესებას. გარდა ამისა, მთავრობის ვალის პორტფელში უცხოურ ვალუტაში დენომინირებული ვალის წილის მატება, აგრეთვე, უარყოფითად მოქმედებს ქვეყნის საკრედიტო რეიტინგზე.

სუვერენული საკრედიტო რეიტინგები არის მთავრობის უნარისა და სურვილის შეფასება, დაფაროს თავისი ვალი, როგორც ძირის, ასევე პროცენტების მიხედვით. აღნიშნული რეიტინგები წარმოადგენს სარეიტინგო სააგენტოების მიერ წამოყენებულ დეფოლტის ალბათობის ხარისხობრივ საზომებს, რომელსაც მსოფლიოში რამდენიმე საერთაშორისო სარეიტინგო სააგენტო აქვეყნებს, მათ შორის სამი ძირითადი სააგენტო: Standard and Poor, Moody's და Fitch. ემიტენტის დეფოლტის რეიტინგები (IDR) ენიჭება კორპორაციებს, სახელმწიფო ინსტიტუტებს, ფინანსურ ინსტიტუტებს, როგორცაა ბანკები, სალიზინგო და სადაზღვევო, ადგილობრივი და რეგიონული მთავრობები.

სუვერენული საკრედიტო რეიტინგი ინვესტორებს წარმოადგენს უქმნის იმ რისკის შესახებ, რომელიც ქვეყანაში ინვესტიციების განხორციელებასთან არის დაკავშირებული ვალის სახით, მათ შორის ნებისმიერი პოლიტიკური რისკი. კარგი სუვერენული საკრედიტო რეიტინგის მიღება, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია განვითარებადი ქვეყნებისთვის, რომლებსაც სურთ წვდომა ჰქონდეთ ობლიგაციების საერთაშორისო ბაზრებზე ფინანსური რესურსის მოსაძიებლად. საგარეო ვალის ბაზრებზე ობლიგაციების გამოშვების გარდა, ქვეყნებისთვის სუვერენული საკრედიტო რეიტინგის მოპოვების კიდევ ერთი მოტივაციაა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვა.

ის თუ რა მოცულობისაა მდგრადი სავალო ტვირთი, განსხვავდება ქვეყნების მი-

ხედვით. მიჩნეულია, რომ სწრაფად მზარდი ეკონომიკისა და ექსპორტის მქონე ქვეყნები, შეძლებენ ვალის უფრო მაღალი დონის შენარჩუნებას.

მთავრობის ვალის შესახებ ცალკე აღებული აბსოლუტური მაჩვენებლების ანალიზი ნაკლებად ინფორმატიულია. ამიტომ საჭიროა მათი გაანალიზება იმ მაკროეკონომიკურ აგრეგატებთან მიმართებაში, რომელიც წარმოადგენს კიდევაც ქვეყნის რესურსს, მოემსახუროს ნაკისრ ვალდებულებებს.

ერთ-ერთი ასეთი ინდიკატორია სახელმწიფო ვალის ფარდობა მშპ-თან.

ვალის მომსახურების ვალდებულებების მდგრადობის შესაფასებლად გარდა მშპ-თან ფარდობისა, გამოიყენება ვალის სხვა კოეფიციენტებიც, მაგალითად მსოფლიო ბანკის მიხედვით გამოიყენება შემდეგი კოეფიციენტები: საგარეო ვალის ექსპორტ-თან ფარდობა (%); საგარეო ვალის ფარდობა GNI-სთან (%); ვალის მომსახურების ექსპორტთან ფარდობა (%); მოკლევადიანი საგარეო ვალის წილი (%); მრავალმხრივი საგარეო ვალის წილი (%); რეზერვების ფარდობა საგარეო ვალთან (%); მთლიანი ეროვნული შემოსავალი (GNI) (World Bank, 2022).

საერთაშორისო სავალუტო ფონდი გარდა ვალის მშპ-თან ფარდობის მაჩვენებლისა, ქვეყნის მდგრადობისა და გადახდისუნარიანობის შესაფასებლად იყენებს ვალის მდგრადობის ისეთ მაჩვენებლებს (Debt Sustainability Ratio – DSF), როგორც არის: სახელმწიფო ვალი/ექსპორტი; სახელმწიფო ვალის/შემოსავლები; საგარეო ვალის მომსახურება / შემოსავლები; საგარეო ვალის მომსახურება/ ექსპორტი.

კრედიტორის შერჩევის, სესხის აღების პროცესში მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა გამახვილდეს სესხის შეღავათიანობაზე, რომელიც განისაზღვრება კონკრეტულ ვალზე გრანტ ელემენტის გამოთვლით. აგრეთვე, ახალი სესხის აღების შემთხვევაში უნდა გაანალიზდეს საშუალო ვადიანობის (Average Time to Maturity) მაჩვენებელი და მოხდეს სესხის ვადიანობისა და შეღავათიანი პერიოდის შერჩევა სახელმწიფო ვალის არსებული ამორტიზაციის გრაფიკის შესაბამისად. სესხის შეღავათიანობა განისაზღვრება საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ შემუშავებულ სახელმძღვანელოზე დაყრდნობით. სესხების შეღავათიანობის შესაფასებლად საერთაშორისო სავალუტო ფონდი ანგარიშობს სესხის „გრანტის კომპონენტს“ და ნებისმიერი სესხი, რომელშიც 35%-ზე მეტი გრანტის კომპონენტია, "შეღავათიანად"

ითვლება. „გრანტის კომპონენტის“/“გრანტის ელემენტის“ გამოანგარიშება ტექნიკური ამოცანაა, მაგრამ ძირითადად ნიშნავს სესხის ღირებულების შედარებას საბაზრო ფასთან³. გრანტ ელემენტი წარმოადგენს სხვაობას კრედიტის ნომინალურ ღირებულებასა (Face Value) და ვალის მომსახურების ხარჯების დისკონტირებული მომავალი ღირებულებების ჯამს (წმინდა მიმდინარე ღირებულება) შორის, გამოხატული პროცენტულად კრედიტის ნომინალური ღირებულებასთან მიმართებაში.

ქვეყნის განვითარების დონის ზრდასთან ერთად, ქვეყნებს ეზღუდება შეღავათიან საკრედიტო რესურსებზე წვდომა, კერძოდ: შეღავათიან საკრედიტო რესურსზე წვდომის შეზღუდვას განაპირობებს ერთ სულ მოსახლეზე მთლიანი ეროვნული შემოსავლის ოდენობა და კრედიტორის მიერ ქვეყნის გადახდისუნარიანობის მდგომარეობის შეფასება.

IMF-ის საგარეო ვალის სტატისტიკის გზამკვლევის თანახმად (International Monetary Fund. (n.d.). Guide to the international financial statistics):

თუ **საჯარო სექტორი** ფლობს დიდი ოდენობით საგარეო და მოკლევადიან ვალს, არსებობს რისკი, რომ საჯარო სექტორს გაუჭირდება ვალდებულებების შესრულება, რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს მთლიან ეკონომიკაში ფინანსური შემოღინების შეზღუდვა, ვინაიდან კაპიტალის გაქცევამ და საერთაშორისო რეზერვებზე ზეწოლამ შეიძლება გამოიწვიოს ქვეყნის სუსტი ფინანსური პოზიცია.

ფინანსური სექტორის უმეტესი ნაწილი, განსაკუთრებით ბანკები, ფინანსდებიან სავალო ვალდებულებებით. ბანკებმა შეიძლება აიღონ გარე ვალი არარეზიდენტებისგან დეპოზიტების სახით ან მოკლევადიანი ბანკთაშორისი სესხების სახით. ეს პოზიციები შეიძლება დაგროვდეს სწრაფად, რაც დამოკიდებულია დეპოზიტებისა და მენაბრეების ბუნებაზე, ისევე როგორც შეიძლება შემცირდეს სწრაფად, რაც დამოკიდებულია ეკონომიკაში მიმდინარე მოვლენებზე. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია თვალყურის დევნება, თუ რამდენად აქვთ ბანკებს უნარი გაუძლონ თანხების ფართომასშტაბიან გატანას.

არაფინანსური კორპორაციების მაღალმა ვალდებულებებმა, თუ ისინი სესხს სხვა

3. გრანტის ეკვივალენტების გაანგარიშება ხდება საერთაშორისო სავალუტო ფონდის კალკულატორის გამოყენებით ვებგვერდზე: <http://www.imf.org/external/np/pdr/conc/calculator/default.aspx> ეს პროგრამები ეფუძნება მიმდინარე საბაზრო განაკვეთებს.

ქვეყნიდან იღებენ, ეკონომიკისთვის მათი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, შეიძლება გავლენა იქონიოს ფინანსური სექტორის საკრედიტო რისკზე და გამოიწვიოს მთავრობის ფინანსურად ძვირი ინტერვენცია. ზედმეტი უცხოური ვალუტის სესხებამ, განსაკუთრებით მოკლევადიანი ვალის აღებამ, შესაძლოა შექმნას კორპორატიული სექტორის ფულადი სახსრების მოძრაობის (ლიკვიდურობის) პრობლემები. უცხოურ ვალუტაში სესხებამ, ეროვნული ვალუტის ღირებულების გაუფასურების შემთხვევაში, კორპორაციებს შესაძლოა შეუქმნას გადახდისუნარიანობის პრობლემები. რამაც შესაძლოა შეამციროს სექტორის საგარეო დაფინანსების ნაკადები და დათრგუნოს შიდა საქმიანობა.

გარანტიების გაცემას შეუძლია გავლენა მოახდინოს ეკონომიკურ ქცევაზე. მთავრობას შეუძლია უზრუნველყოს გარანტიები, როგორცაა დეპოზიტების დაზღვევა და გარანტიები კერძო სექტორის საგარეო სესხებზე. ასევე, საშინაო კორპორაციებს შეუძლიათ გამოიყენონ ოფშორული სანარმოები სესხის აღებისთვის და უზრუნველყონ მათთვის გარანტიები. ანალოგიურად, უცხოურ კორპორაციებს შეუძლიათ შიდა ვალის ნაწილის გარანტია. შესაძლებლობის ფარგლებში უნდა განხორციელდეს გარანტიების მონიტორინგი, რადგან აღნიშნული გარანტიები გავლენას ახდენს რისკების შეფასებაზე.

საგარეო ვალის სავალუტო შემადგენლობა ასევე მნიშვნელოვანია. დიდი განსხვავებაა შიდა ვალუტაში გადასახდელ საგარეო ვალსა და უცხოურ ვალუტაში გადასახდელ საგარეო ვალს შორის. რამდენადაც, უეცარი გაუფასურების შემთხვევაში უცხოურ ვალუტაში აღებული საგარეო ვალმა შეიძლება გააუარესოს საჯარო სექტორის ფინანსური მდგომარეობა.

თეორიულად ვალის შემცირების ან სტაბილიზაციის 3 გზა არსებობს: (1) საჯარო სექტორს შეუძლია შეამციროს დეფიციტი ან თუნდაც შექმნას პროფიციტი, მაღალი შემოსავლების ან დაბალი ხარჯების მეშვეობით; (2) სახელმწიფო ვალის მშპ-თან ფარდობის შემცირება ნომინალური ზრდის ფონზე. ნომინალური ზრდა ორი კომპონენტისგან შედგება: რეალური ზრდა და ინფლაცია. ორივე მუშაობს იმავე მიმართულებით ვალის მშპ-თან ფარდობაზე, მაგრამ აქვთ განსხვავებული ეფექტები. თუმცა ძირითადი პრობლემა არის ის, რომ არც რეალურ მშპ-ზე და არც ინფლაციაზე მთავრობას პირდაპირი გავლენის მოხდენა არ შეუძლია; (3) ვალის რესტრუქტურირაცია

ან ვალის შეკვეცა, რაც სახელმწიფო ვალის ნაწილობრივ ან სრულად გაუქმებას გულისხმობს (Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband, 2021).

საბოლოო ჯამში, გადამწყვეტი არის ვალუტა, რომელშიც სახელმწიფო იღებს ვალს. ინდუსტრიული ქვეყნების და ზოგიერთი განვითარებადი ქვეყნის (მაგ. ჩინეთი) საგარეო ვალი ექსკლუზიურად დენომინირებულია ეროვნულ ვალუტაში. ხოლო ის სახელმწიფოები, რომელთა ვალიც უმეტესად უცხოურ ვალუტაშია (ძირითად განვითარებადი ბაზრები), უნდა შეებრძოლონ დამატებით შეზღუდვებს, განსაკუთრებით გაცვლითი კურსის გათვალისწინებით.

გაერთიანებული ერების ვაჭრობისა და განვითარების კონფერენციის (UNCTAD-United Nations Conference on Trade and Development) მიერ შემუშავებული პრინციპების მიხედვით, სახელმწიფო ვალის ეფექტიანი მართვის უზრუნველსაყოფად, სუვერენული ქვეყნების მთავრობებს უნდა ჰქონდეთ შემუშავებული ვალის მართვის სტრატეგია და რეგულარულად უნდა ატარებდნენ ვალის მდგრადობის ანალიზს.

მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზი - DSA

ვალის მდგრადობის ანალიზი (DSA-Debt Sustainability Analysis) აფასებს ქვეყნის შესაძლებლობას განაგრძოს ვალის მომსახურება ფინანსური და ეკონომიკური სიძნელეების პერიოდშიც. ანალიზის შედეგად ფასდება ქვეყნის მიმდინარე ეკონომიკური მდგომარეობა და კეთდება სამომავლო პროგნოზები წარსულ მაგალითებზე, მიმდინარე მოვლენებსა და მოსალოდნელ ტენდენციებზე დაყრდნობით. აგრეთვე, ფასდება სახელმწიფოს ვალის ტვირთი გრძელვადიანი პერიოდისათვის და მისი მდგრადობა სხვადასხვა ეგზოგენური შოკებისადმი.

მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზის ჩატარების მთავარი მიზანია, შეფასდეს მთავრობის შესაძლებლობა მოემსახუროს ვალდებულებებს საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში. ვალის მდგრადობის ანალიზი მნიშვნელოვანია საბიუჯეტო გამჭვირვალობის და ეფექტური საჯარო ფინანსების მართვის თვალსაზრისით. ანალიზი ეფუძნება საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მეთოდოლოგიას და მოდიფიცირებულია ქვეყნის სპეციფიკიდან გამომდინარე⁴.

4. მეთოდოლოგია მოცემულია ბმულზე <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/070105.pdf>

მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზი მოიცავს სხვადასხვა შესაძლო რისკ ფაქტორების შეფასებას და მათ გავლენას მთავრობის ვალის პორტფელზე, ეხმარება მთავრობას წინსწრებით მოახდინოს შესაძლებელი ნეგატიური ფაქტორებიდან გამომწვეული შედეგების იდენტიფიცირება და შეიმუშაოს შესაბამისი სამოქმედო გეგმა.

მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზში გამოყენებულია საბაზისო და ალტერნატიული (ნეგატიური) სცენარები და ამ სცენარებისთვის დაშვებები სხვადასხვა მაკროეკონომიკურ და ფისკალურ ცვლადებზე - რეალური მშპ-ს ზრდა, ინფლაცია, გაცვლითი კურსი, საპროცენტო განაკვეთები, სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტი და სხვა.

ანალიზში, საბაზისო სცენარი წარმოადგენს, ეკონომიკური განვითარების იმ მოსალოდნელ ვარიანტს, რომლის მოხდენის ალბათობაც საშუალოვადიან პერიოდში ყველაზე მაღალია. შესაბამისად, აღნიშნული სცენარის საფუძველზე ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შედგენა. ალტერნატიულ სცენარებში, ხდება სხვადასხვა სიდიდის მაკროეკონომიკური და ფისკალური შოკების (რეალური მშპ-ს ზრდის შოკი, რეალური საპროცენტო განაკვეთის შოკი, სახელმწიფო ბიუჯეტის პირველადი ბალანსის შოკი, და ნომინალური გაცვლითი კურსის შოკი, კომბინირებული შოკი) გათვალისწინებით სტრეს ტესტების ჩატარება და მათი გავლენის შეფასება მთავრობის ვალის მდგრადობაზე. მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზი მზადდება რეალური მშპ-ს ზრდის და რეალური საპროცენტო განაკვეთის პერმანენტული შოკების, ხოლო პირველადი დეფიციტის და ნომინალური გაცვლითი კურსის შემთხვევაში ერთჯერადი შოკების საფუძველზე.

ვალის მართვის სტრატეგია - MTDS

ვალის მართვის სტრატეგია (MTDS - Medium Term Debt Management Strategy) არის ვადებში განერილი კონკრეტული გეგმა, რომელიც მთავრობას ეხმარება მიაღწიოს სახელმწიფო ვალის პორტფელის სასურველ, ოპტიმალურ შემადგენლობას. სტრატეგიაში მოცემული უნდა იყოს ვალის აღების და მართვის პროცედურა და აღწერილი უნდა იყოს ვალის მართვასთან დაკავშირებული ყველა შესაძლო რისკის შინაარსი და გამომწვევი ფაქტორი. სტრატეგიის არსებობა ქვეყნების მთავრობებს ეხმარება

რომ მოახდინოს რისკების იდენტიფიცირება, შეაფასოს და მართოს რისკები, უზრუნველყოს ფისკალური და მონეტარული სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის კოორდინაცია, შეამციროს ვალის მომსახურების ღირებულება და უზრუნველყოს ვალის მართვის პროცესის გამჭვირვალობა.

სახელმწიფო ვალის მართვის პროცესში აუცილებელია ქვეყანას განსაზღვრული ჰქონდეს გრძელვადიანი მიზნები, რომლის მიღწევის გზებიც ასახული უნდა იყოს ვალის მართვის სტრატეგიაში. სხვადასხვა ქვეყნების გამოცდილებაზე დაყრდნობით ვალის მართვის უპირველეს მიზანს წარმოადგენს, მინიმალური დანახარჯებისა და მისაღები რისკის დონის გათვალისწინებით, ქვეყნის ფინანსური რესურსებით უზრუნველყოფა და ვალის დროული მომსახურება. გარდა ამისა, საჭიროებისამებრ, ვალის მართვის მიზანს შეიძლება წარმოადგენდეს საშინაო საკრედიტო ბაზრის განვითარება. საშუალოვადიანი ვალის მართვის სტრატეგიის შემადგენელი ნაწილია დაფინანსების სტრატეგია, სადაც დეტალურად უნდა იყოს მოცემული თუ როგორ და რა ფორმით გეგმავს დასაგეგმი წლისათვის საჭირო საკრედიტო რესურსის მობილზებას შესაბამისი პასუხისმგებელი უწყება.

ამასთანავე, ვალის მართვის სტრატეგიის დოკუმენტში მოცემული უნდა იყოს ქვეყნისათვის ხელსაყრელი სახელმწიფო ვალის პორტფელის სტრუქტურა, რომლის მიღწევასაც მიზნად უნდა ისახავდეს ვალის მართვაზე პასუხისმგებელი უწყება. სახელმწიფო ვალის პორტფელის მიზნობრივი სტრუქტურა შეიძლება განისაზღვროს კრედიტორების მიხედვით, კრედიტის ვალუტის, საპროცენტო განაკვეთის ტიპისა თუ კრედიტის ვადიანობასთან მიმართებაში. ქვეყნის სტრატეგიული მიზნებიდან გამომდინარე სახელმწიფო ვალის მიზნობრივი სტრუქტურა შეიძლება, აგრეთვე, დადგინდეს სხვა მახასიათებლების მიხედვითაც.

სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის შეფასების პროცესში აპრობირებული და რეკომენდებული მეთოდია არსებული ვალის პორტფელის სტრუქტურის შედარება სტრატეგიით განსაზღვრულ მიზნობრივ სტრუქტურასთან. ამასთან ერთად, უნდა აღინიშნოს, რომ გარკვეულ შემთხვევებში ქვეყნის ინტერესებიდან და არსებული ეკონომიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე შესაძლოა სახეზე იყოს მიზნობრივი პორტფელიდან გადახრებიც, რაც ვალის მართვის ობიექტური შეფასებისათვის დამატებითი არგუმენტაციის წარმოდგენას მოითხოვს. ყოველივე ზე-

მოთქმულიდან გამომდინარე, იმ შემთხვევაში როცა სახელმწიფოს არ აქვს წინასწარ განსაზღვრული მისაღები სახელმწიფო ვალის სტრუქტურა, რთულდება მისი შეფასება აღნიშნულ კონტექსტში. გამომდინარე ყოველივე ზემოთქმულიდან, მიზანშეწონილია ქვეყანას შემუშავებული ჰქონდეს შესაბამისი ვალის მართვის სტრატეგია, რომელიც მოიცავს დაფინანსების სტრატეგიას და შესაძლებელს გახდის, ნაკლებად შეღავათიანი დაკრედიტების არსებობის შემთხვევაშიც, მიღწეულ იქნეს საპროცენტო დანახარჯებისა და რისკების მინიმიზაცია. ამასთანავე, გათვალისწინებული უნდა იყოს ვალის მდგრადობის საკითხი, როგორც საშუალოვადიან, ისე გრძელვადიან პერიოდში.

ვალის მართვის სტრატეგია სრულ შესაბამისობაში უნდა იყოს ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის ყველა ინსტრუმენტთან - ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკა, გაცვლითი კურსი და საგადამხდლო ბალანსი, ადგილობრივი ფინანსური სექტორი. ვალის მართვის სტრატეგია ასევე შესაბამისობაში უნდა იყოს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიასთან და სხვა მნიშვნელოვან დოკუმენტებთან. რადგან სტრატეგიის მიზანია მაკროეკონომიკური რისკების შემცირება, მასში აღწერილი უნდა იყოს ის უპირატესობები, რაც კონკრეტულ შემთხვევებში შიდა ვალს გააჩნია და საგარეო ვალის შიდა ვალით ჩანაცვლების საჭიროება (მაგალითად სახაზინო ვალდებულებები). გასათვალისწინებელია, რომ გრძელვადიან პერიოდში შიდა ვალი უფრო იაფი შეიძლება იყოს ვიდრე საგარეო ვალი, რადგან საგარეო ვალს თან ახლავს საპროცენტო ხარჯი, გაცვლითი კურსის ხარჯი.

სტრატეგია წარმატებულია იმ ქვეყნებში, სადაც შესაბამისი ხელშემწყობი გარემო არსებობს. პირველ რიგში იგულისხმება მაკროეკონომიკური პოლიტიკა თანმიმდევრული ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკით. გარდა ამისა, აუცილებელია გამართული კანონმდებლობა, ინსტიტუციური მოწყობა და ვალის აღრიცხვის თანამედროვე და ეფექტური მეთოდები, რაშიც იგულისხმება შესაბამისობა საერთაშორისო სტანდარტებთან.

ვალის მართვის სტრატეგია პირდაპირ კავშირშია ქვეყნის მაკროეკონომიკურ და ფინანსურ პოლიტიკასთან. მთლიანობაში, სახელმწიფო ვალის მართვის პოლიტიკის უმთავრესი მიზანია, რომ ქვეყანას ჰქონდეს ეკონომიკური და ფინანსური სარგებელი საგარეო და საშინაო დაფინანსებიდან, ისე რომ თავიდან იყოს აცილე-

ბული მაკროეკონომიკური პრობლემები და შენარჩუნებული იქნას საგადამხდელო ბალანსის სტაბილურობა. იმისთვის, რომ თავიდან იქნას აცილებული სახელმწიფო ვალის ნეგატიური გავლენა ეკონომიკაზე, ვალის მართვა მაკროეკონომიკური პოლიტიკის მუდმივი შემადგენელი ნაწილი უნდა იყოს.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდმა და მსოფლიო ბანკმა 2009 წელს შეიმუშავეს სისტემური და დეტალურად განერილი ჩარჩო დოკუმენტი, რომელიც ქვეყნებმა შეიძლება გამოიყენონ ეფექტური საშუალოვადიანი ვალის მართვის სტრატეგიის (Medium-Term Debt Management Strategy -MTDS) განვითარებისთვის.

ვალის მართვის ეფექტიანობის შეფასების მეთოდოლოგია - DEMPA

ვალის მართვის ეფექტიანობის შეფასების მეთოდოლოგია (DeMPA - Debt Management Performance Assessment) Methodology ეფუძნება მსოფლიო ბანკის-საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) სახელმძღვანელო პრინციპებს და არის ვალის მართვის ეფექტიანობის შეფასების მეთოდოლოგია, რომელიც ეფუძნება 14 ინდიკატორს, რომელიც მოიცავს სახელმწიფო ვალის მართვის 5 ძირითად სფეროს: (1) მმართველობა და სტრატეგიის განვითარება; (2) მაკროეკონომიკური პოლიტიკით კოორდინაცია; (3) სესხის აღებისა და მასთან დაკავშირებული დაფინანსების ღონისძიებები; (4) ფულადი ნაკადების პროგნოზირება და ფულადი სახსრების (ბალანსის) მართვა; და (5) ვალის აღრიცხვა და საოპერაციო რისკების მართვა;

DeMPA შემუშავებულია როგორც მოსახერხებელი ინსტრუმენტი მთავრობის მიერ ვალის მართვის (DeM) პრაქტიკაში სიძლიერეებისა და სისუსტეების შეფასების უზრუნველსაყოფად. ვალის მართვის ეფექტიანობის შეფასება, შემდგომ ხელს უწყობს რეფორმის გეგმის შემუშავებას, რათა გაიზარდოს ინსტიტუციონალიზებული შესაძლებლობები ქვეყნის სპეციფიკური საჭიროებებიდან გამომდინარე.

ვალის მართვის ეფექტიანობის შეფასების მიზანია არგუმენტირებული და სტანდარტიზებული შეფასების საფუძველზე წარმოადგინოს ინდიკატორების მიერ გამოვლენილი ანალიზის მეშვეობით ვალის მართვის ეფექტიანობის შეფასება.

რაც შეეხება ამოცანებს, შემდეგია: - სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის

შეფასება; - დროთა განმავლობაში მონიტორინგი; - ვალის მართვის რეფორმის პროგრამის შემუშავება; - დონორთა ჰარმონიზაციის ხელშეწყობა პრიორიტეტების საერთო გაგებით.

საბიუჯეტო დეფიციტი და მისი მართვა

საგარეო ვალი ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების ერთ-ერთი საშუალებაა, ისეთ სხვა საშუალებებთან ერთად, სახელმწიფო სახაზინო ვალდებულებებიდან მობილიზებული თანხები, თავისუფალი ნაშთის გამოყენება.

არსებობს ორი ტიპის საბიუჯეტო დეფიციტი: ციკლური და სტრუქტურული. ციკლურია დეფიციტი თუ ის ეკონომიკურ ვარდნას უკავშირდება. სტრუქტურულია დეფიციტი თუ ის მთავრობის მიერ ხარჯების შეგნებული ზრდითაა გამოწვეული.

ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებელი გამოიყენება მთავრობის მიერ განხორციელებული ფისკალური ღონისძიებების ძირითადი მიმართულებებისა და ეკონომიკურ გარემოზე გავლენის შესაფასებლად.

შესაბამისად, სახელმწიფო ფინანსების არსებული სტატისტიკის საფუძველზე აღნიშნული მაჩვენებლის გაანგარიშებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება.

მაკროეკონომიკური ანალიზისათვის საერთაშორისო სავალუტო ფონდის სახელმწიფოს ფინანსების სტატისტიკის GFS სისტემის მიხედვით გაიანგარიშება სხვადასხვა სახის ბალანსები, რომლებიც ფისკალური პოლიტიკის სხვადასხვა ასპექტის შესაფასებლად გამოიყენება.

კერძოდ, GFS სისტემის 1986 წლის სახელმძღვანელოს მიხედვით სამთავრობო ოპერაციების უწყისში წარმოდგენილია მხოლოდ ერთი სალდო(ბალანსი), ხოლო 2001 წლის სახელმძღვანელოდან ხდება საოპერაციო სალდოსა და მთლიანი სალდოს გამიჯვნა.

გარდა აღნიშნულისა, GFS სისტემა საშუალებას იძლევა ფისკალური გარემოს ანალიზისათვის გაანგარიშებულ იქნას სხვა ფისკალური ინდიკატორებიც, რომლებიც რეკომენდაციის სახით თავად სახელმძღვანელოშია წარმოდგენილი, მათ შორის:

მთლიანი ფისკალური ბალანსი - ბიუჯეტის მთლიანი სალდო, კორექტირებული

აქტივებისა და ვალდებულებების რეკლასიფიკაციით; კერძოდ, პრივატიზაციის მოცულობა გადაიტანება ფინანსური აქტივების კომპონენტში, ხოლო წმინდა გასესხების სახით გაცემული სუბსიდიები აღირიცხება ხარჯებად;

კორექტირებული მთლიანი ფისკალური ბალანსი - მთლიანი ფისკალური ბალანსი, კორექტირებული გარკვეული სახის ან მთლიანად გრანტების, ან ცალკეული უჩვეულო/იშვიათი ოპერაციების ამორიცხვით, რომლებმაც შესაძლოა ფისკალურ ანალიზში უზუსტობა შეიტანოს;

ციკლურად კორექტირებული მთლიანი ფისკალური ბალანსი - ფისკალური ბალანსი, რომელიც შემოსავლებისა და ხარჯების მოცულობას აკორექტირებს ეკონომიკური ციკლის შესაბამისად;

სტრუქტურული ბალანსი - ფისკალური ბალანსი, რომელიც ითვალისწინებს შემოსავლებისა და ხარჯების ციკლურ ცვლილებებს და ასევე უჩვეულო/იშვიათი ოპერაციების ეფექტებს;

პირველადი ბალანსი - მთლიან ფისკალურ ბალანსს დამატებული წმინდა საპროცენტო ხარჯი;

ციკლურად კორექტირებული პირველადი ბალანსი - პირველადი ფისკალური ბალანსი, რომელიც შემოსავლებისა და ხარჯების მოცულობას აკორექტირებს ეკონომიკური ციკლის შესაბამისად და სხვა ინდიკატორები.

ფისკალური გარემოს ანალიზის მთავარ ინდიკატორად ბიუჯეტის მთლიანი სალდო მოიაზრება. გარდა მთლიანი სალდოსი, არსებობს ასევე საოპერაციო სალდო, შესაბამისად, სამთავრობო ოპერაციების ანგარიშის მიხედვით გაიანგარიშება ორი ძირითადი ანალიტიკური ბალანსი: საოპერაციო სალდო და მთლიანი სალდო. საოპერაციო სალდო განისაზღვრება შემოსავლებისა და ხარჯების სხვაობით და წარმოადგენს სამთავრობო ოპერაციების მდგრადობის შეფასების ინდიკატორს.

საოპერაციო სალდოს დადებითი მაჩვენებელი გვიჩვენებს, რომ საანგარიშო პერიოდში უფრო მეტი მიმდინარე შემოსავალია ვიდრე მიმდინარე დანიშნულების ხარჯები. საოპერაციო სალდოს უარყოფითი მაჩვენებელი გვიჩვენებს, რომ საანგარიშო პერიოდის მიმდინარე შემოსავალი ნაკლებია მიმდინარე დანიშნულების ხარჯებზე და შესაბამისად, ვერ ხდება მიმდინარე დანაზოგის დაგროვება. საოპერაციო სალდოს ასევე მთავრობის დანაზოგებსაც უწოდებენ.

მთლიანი სალდო განისაზღვრება საოპერაციო სალდოსა და არაფინანსური აქტივების ცვლილების სხვაობით. მთლიანი სალდოს მაჩვენებელი ასახავს მთავრობის ქმედებებს - აბანდებს ფინანსურ რესურსებს სხვა სექტორების მიერ მათი განკარგვისათვის, თუ მოიზიდავს და იყენებს სხვა სექტორების ფინანსურ რესურსებს. შესაბამისად, მთლიანი სალდოს მაჩვენებლით შესაძლებელია ფისკალური ღონისძიებების ფინანსური ზეგავლენის შეფასება ეკონომიკაზე.

ბიბლიოგრაფია

- საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი (2024) პუბლიკაცია: საქართველოს მთავრობის ვალის თემური მიმოხილვა
- Ardagna, S., Caselli, F., & Lane, T. (2007). Fiscal discipline and the cost of public debt service: Some estimates for OECD countries. National Bureau of Economic Research Working Paper No. 13627. <https://doi.org/10.3386/w13627>
- Baldacci, E., & Kumar, M. (2010). Fiscal deficits, public debt, and sovereign bond yields. IMF Working Paper, 10(184), 1-23. <https://doi.org/10.5089/9781455202183.001>
- Barquero Romero, J. P., & Loaiza Marín, K. (2017). Inflation and public debt. *Monetaria*, January-June
- Brandão-Marques, L., Caselli, F., & Kharroubi, E. (2023). The effect of public debt on inflation expectations: Evidence from advanced and emerging economies. *IMF Economic Review*, 71(1), 45-78.
- Congressional Budget Office. (n.d.). The long-term budget outlook. CBO. <https://www.cbo.gov/publication>
- Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband. (2021, April 27). Public debt out of control both in and after the pandemic? Deutscher Sparkassen- und Giroverband. <https://www.dsgv.de/content/dam/dsgv-de/englische-inhalte/standpunkte/210427-Standpunkt-Staatsschulden-ENG.pdf>
- Fukunaga, I., Komatsuzaki, T., & Matsuoka, H. (2020). Inflation and public debt reversals in advanced economies (Policy Research Working Paper No. 9129). World Bank Group.
- Greenwood, R., & Vayanos, D. (2014). Bond supply and excess bond returns. *The Review of Financial Studies*, 27(3), 663-713.
- International Monetary Fund. (2014). Government Finance Statistics Manual (GFSM 2014). IMF. <https://www.imf.org/en/Data/GFS>
- International Monetary Fund. (n.d.). Debt sustainability analysis. IMF. <https://www.imf.org/en/Publications>
- International Monetary Fund. (n.d.). Guide to the international financial statistics
- International Monetary Fund. (2002). Debt sustainability in emerging markets: A new framework. IMF Working Paper No. 02/79. Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0279.pdf>
- Reinhart, C. M., & Rogoff, K. S. (2010). *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton University Press.
- Sargent, T. J., & Wallace, N. (1981). Some unpleasant monetarist arithmetic. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 5(3), 1-17.
- United Nations Conference on Trade and Development. (n.d.). Debt management and sustainability. UNCTAD. <https://unctad.org/topic/debt-and-development>
- World Bank. (2022). International debt statistics 2022. World Bank. <https://doi.org/xxxx>
- World Bank. (2009). Medium-Term Debt Management Strategy (MTDS): Guidance Note for Country Authorities. World Bank. <https://www.worldbank.org>

სახელმწიფო საბიუჯეტო პოლიტიკა;

სამთავრობო დანახარჯების მართვა PEM

განსახილველი საკითხები:

- ბიუჯეტის გადასახდელები
- მთავრობის ფუნქციების კლასიფიკაცია - COFOG
- სარეზერვო ფონდები

ბიუჯეტის გადასახდელები

საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტიდან გასაცემი ფულადი სახსრების ერთობლიობას ბიუჯეტის გადასახდელები ეწოდება. ბიუჯეტის გადასახდელებს მიუკეთვნება: ხარჯები, არაფინანსური აქტივების ზრდა - არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებისათვის მიღებული სახსრები, ფინანსური აქტივების ზრდა - ფინანსური აქტივებით ოპერაციებისათვის მიღებული სახსრები ნაშთის გამოყენების გარდა, ვალდებულებების კლება - ვალდებულებების ძირითადი ნაწილის დაფარვისათვის მიმართული სახსრები. თავის მხრივ თითოეული კომპონენტი იყოფა შემადგენელ კომპონენტებად. კერძოდ, ხარჯები იყოფა 8 ძირითად ჯგუფად: შრომის ანაზღაურება, საქონელი და მომსახურება, ძირითადი კაპიტალის მოხმარება, პროცენტი, სუბსიდიები, გრანტები, სოციალური უზრუნველყოფა და სხვა ხარჯები.

შრომის ანაზღაურება - შრომის ანაზღაურება გულისხმობს დამქირავებლის მიერ დაქირავებულისათვის საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში შესრულებული სამუშაოს ღირებულების ასანაზღაურებლად ფულადი ან სასაქონლო ფორმით გაცემულ კომპენსაციებს. შრომის ანაზღაურება მოიცავს ხელფასებს (როგორც ფულადი, ისე სასაქონლო ფორმით) და სოციალურ შენატანებს. შრომის ანაზღაურება არ ითვალისწინებს კონტრაქტორების, თვითდასაქმებული პირების თუ სხვა სახის მომუშავეთათვის გადახდილ თანხებს, რომლებიც სახელმწიფო ერთეულის საშტატო რიცხოვნობაში არ შედიან. ნებისმიერი ამგვარი გადახდა აისახება როგორც სა-

ქონელი და მომსახურება. შრომის ანაზღაურების შესაბამის მუხლებში აისახება შრომის ანაზღაურების ის ნაწილიც, რომელის გადარიცხვის ვალდებულებაც აქვს დასაქმებულს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ დაგროვებით საპენსიო სქემაში მონაწილეობისათვის.

საქონელი და მომსახურება - შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა ანაზღაურება - მოიცავს ხელშეკრულებით დაქირავებულ შტატგარეშე მომუშავეთათვის ფულადი ან სასაქონლო ფორმით გაცემულ ანაზღაურებას. საქონელი და მომსახურება თავის მხრივ მოიცავს შემდეგ კატეგორიებს: მივლინება; ოფისის ხარჯები; წარმომადგენლობითი ხარჯები; კვების ხარჯები; სამედიცინო ხარჯები; რბილი ინვენტარისა და უნიფორმის შეძენის და პირად ჰიგიენასთან დაკავშირებული ხარჯები; ტრანსპორტის, ტექნიკისა და იარაღის ექსპლუატაციისა და მოვლა-შენახვის ხარჯები; სამხედრო ტექნიკისა და ტყვია-წამლის შეძენის ხარჯები; სხვა დანარჩენი საქონელი და მომსახურება.

პროცენტი - პროცენტი წარმოადგენს გადასახდელს, რომელიც გამომდინარეობს ფინანსური მოთხოვნების გარკვეული სახეებიდან, კერძოდ, დეპოზიტებიდან, ფასიანი ქაღალდებიდან (გარდა აქციებისა), სესხებიდან და კრედიტორული დავალიანებიდან. სასესხო ვალდებულებები წარმოიქმნება მაშინ, როდესაც ერთი ერთეული (დებიტორი) სესხს იღებს მეორე ერთეულისაგან (კრედიტორისაგან). პროცენტი წარმოადგენს გადასახდელს, რომელსაც უხდის დებიტორი კრედიტორს, კრედიტორის მიერ უზრუნველყოფილი ეკონომიკური ღირებულების გამოყენებისათვის.

სუბსიდიები - სუბსიდიები წარმოადგენს საწარმოებსა და ორგანიზაციებზე სახელმწიფო ერთეულის მიერ მიმდინარე მიზნებისათვის უსასყიდლოდ, დაუბრუნებლად გაცემულ ტრანსფერს. ამ მუხლში არ აღირიცხება იმ საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისათვის/არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირებისათვის გადასაცემი თანხები, რომელიც შემდგომ გამოიყენება მოსწავლეთა ვაუჩერული სისტემის დასაფინანსებლად, სტუდენტთა გრანტებისა და სტიპენდიების გასაცემად.

გრანტები - გრანტები წარმოადგენს ფულადი ფორმით მიმდინარე ან კაპიტალური დანიშნულების ტრანსფერებს ერთი სახელმწიფო ერთეულიდან სხვა სახელმწიფო ერთეულზე, საერთაშორისო ორგანიზაციაზე ან სხვა ქვეყნის მთავრობაზე.

სოციალური უზრუნველყოფა - სოციალური უზრუნველყოფა არის ტრანსფერი ფულადი ან სასაქონლო ფორმით, რომელიც ხორციელდება მთელი მოსახლეობის ან მისი გარკვეული ნაწილის სოციალური რისკებისგან დაცვის მიზნით.

სხვა ხარჯები - შენობა-ნაგებობების დაზღვევის ხარჯს; დანადგარების დაზღვევის ხარჯს; სატრანსპორტო საშუალებების დაზღვევის ხარჯს; პერსონალის დაზღვევის ხარჯს; დაზღვევის სხვა ხარჯებს; მოსწავლეთა ვაუჩერების ხარჯს; სახელმწიფო სასწავლო გრანტების ხარჯს; სახელმწიფო სასწავლო სტიპენდიების ხარჯს; პრეზიდენტის სახელობის გრანტების ხარჯს; პრეზიდენტის სახელობის სტიპენდიების ხარჯს; პრეზიდენტის სახელობის სამეცნიერო გრანტების ხარჯს; სხვა სახელობის სტიპენდიებისა და გრანტების ხარჯს; სტიქიური უბედურებების შედეგად მიყენებული ზიანის ხარჯს.

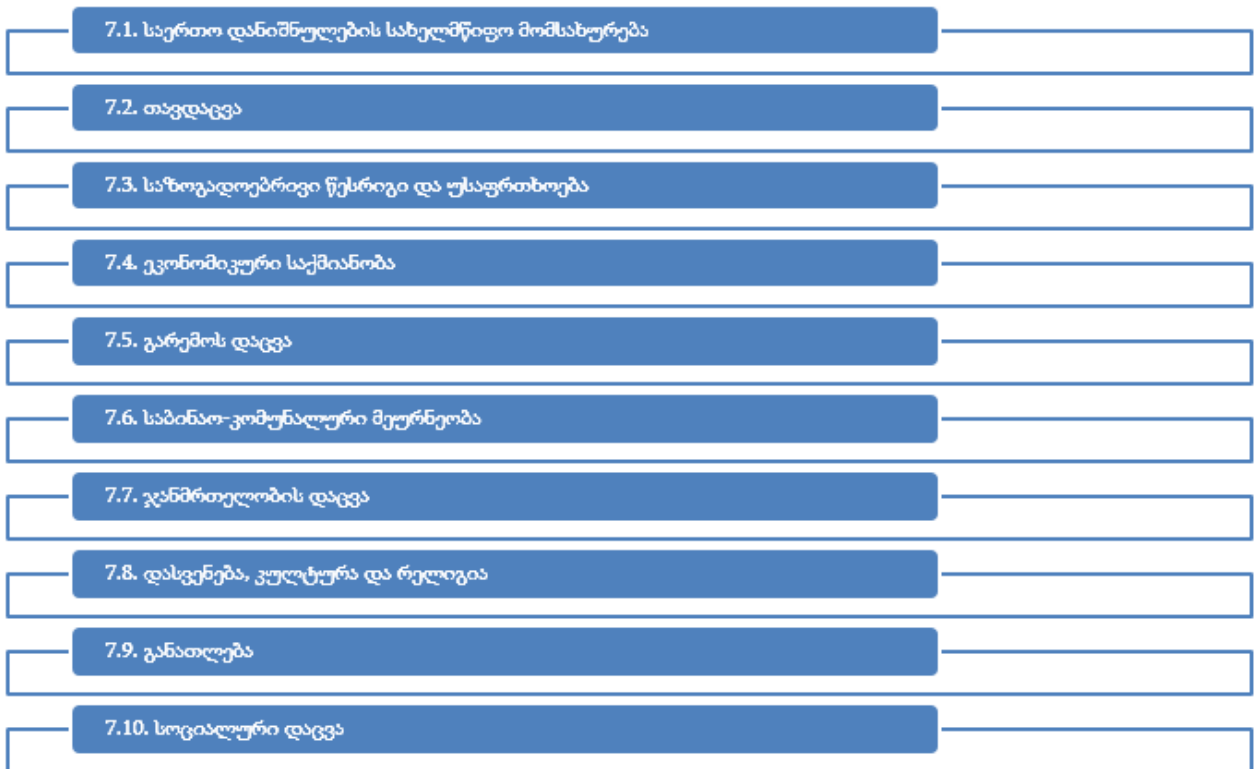
რაც შეეხება არაფინანსური აქტივების, ფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების კლასიფიკაციას, იხილეთ თავი 4 „შემოსულობები“.

მთავრობის ფუნქციების კლასიფიკაცია (COFOG)

ფუნქციების მიხედვით კლასიფიკაციის სტრუქტურა სტანდარტიზებულია სამთავრობო ფუნქციების კლასიფიკაციის მიხედვით და იწოდება როგორც მთავრობის ფუნქციების კლასიფიკაცია COFOG - Classification of the Functions of Government. COFOG შემუშავებულია OECD მიერ და ეფუძნება გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის (United Nations) და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების (OECD) სამთავრობო ფუნქციების კლასიფიკაციებს. COFOG ქვეყნდება გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სტატისტიკური განყოფილების მიერ. COFOG აკლასიფიცირებს სამთავრობო დანახარჯების შესახებ მონაცემებს ეროვნული ანგარიშთა სისტემიდან (SNA – System of National Accounts) შესაბამისი ხარჯების გამოყოფის მიზნების შესაბამისად. COFOG, ისევე როგორც GFSM 2014 არის ფუნქციონალური კლასიფიკაციის ეროვნული ანგარიშების სისტემის ნაწილი. COFOG მიზანია გაზომოს, თუ როდის აღწევს სამთავრობო რესურსების გადანაწილება თავის მიზნებს. COFOG წარმოადგენს ისტორიული და საერთაშორისო შეფასებების საფუძველს. COFOG მოიცავს ხარჯებს და არაფინანსური აქტივების ზრდას. COFOG იძლევა სტრატეგიულ ხედვას, თუ როგორ უნდა იქნას განაწილებული საბიუჯეტო რესურსები სხვადასხვა

ეკონომიკურ სექტორს შორის. COFOG აქვს დეტალიზაციის სამი დონე: მიმართულებები (განყოფილებები), ჯგუფები და კლასები. მიმართულებები (განყოფილებები) შესაძლოა წარმოვიდგინოთ როგორც ხელისუფლების ფართო მიზნები, მაშინ როდესაც ჯგუფები და კლასები ადეტალიზირებენ, ფართო მიზნების მიღწევის გზებს. სამთავრობო ფუნქციები 10 მთავარ მიმართულებად (განყოფილებად) არის დაკლასიფიცირებული და შემდგომ გამოყოფა დეტალიზების 2 დონე - ჯგუფები და შესაბამისი ქვეჯგუფები (კლასები). ბოლო წლებში განსაკუთრებით გაიზარდა ფუნქციების მიხედვით სამთავრობო დანახარჯების სტატისტიკის საჭიროება მომხმარებლებისთვის. პოლიტიკოსებს და ანალიტიკოსებს განსაკუთრებით სჭირდებათ შეფასებები დანახარჯების ტიპების მიხედვით, რაც თავისთავად მოითხოვს ინფორმაციის მიწოდებას სხვადასხვა სტატისტიკურ გამოსახულებაში.

მთავრობის ფუნქციების კლასიფიკაცია



სარეზერვო ფონდები

გადასახდელებზე საუბრისას ასევე საჭიროა შევხებით ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდებს და ამ მიმართულებით საერთაშორისო გამოცდილებას.

მსოფლიოს ბევრი ქვეყნის პარლამენტი ანიჭებს აღმასრულებელ ორგანოს სახელმწიფო ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდების განკარგულების უფლებამოსილებას.

სარეზერვო ფონდები მთავრობას უზრუნველყოფს უფრო მეტი მოქნილობით სახელმწიფო ბიუჯეტის განკარგვისთვის - განსაკუთრებით, გაუთვალისწინებელი და გადაუდებელი ხარჯვის მოთხოვნებთან მზადყოფნისთვის. ასეთი რეზერვები გარკვეულ პირობებს უნდა აკმაყოფილებდეს, მათ შორის არის რეზერვების მოცულობა, ხარჯვის ბუნება, რეზერვებზე წვდომა მხარჯავი დაწესებულებების მხრიდან (როგორც წესი, რეზერვებს აკონტროლებს ფინანსთა სამინისტრო), ასევე პარლამენტის წინაშე ანგარიშის წარდგენის სიხშირე რეზერვების მიმდინარე ხარჯვასთან დაკავშირებით. თუ სარეზერვო ფონდის მოცულობა დიდია, პარლამენტი მნიშვნელოვანი უფლებამოსილების დელეგირებას ახდენს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე, რომ თვითონ მიიღოს გადაწყვეტილება წლიურ ბიუჯეტში რესურსების განაწილების შესახებ. აუცილებელია, რომ არსებობდეს შესაბამისი ბალანსი რეზერვების საერთოდ არარსებობასა და რეზერვების იმდენად დიდ მოცულობას შორის, რომლებიც განსაკუთრებით დიდ უფლებამოსილებას მისცემდა აღმასრულებელ ორგანოს პარლამენტთან შეთანხმების გარეშე მისი ხარჯვისთვის.

რიგი ქვეყნების საბიუჯეტო კანონმდებლობის შესწავლის საფუძველზე იკვეთება, რომ სარეზერვო ფონდების ძირითად დანიშნულებას გადაუდებელი და აუცილებელი გარემოებების დაფინანსება წარმოადგენს. თუმცა, ამასთანავე არსებობს სხვაგვარი პრაქტიკაც, როდესაც რეზერვების გარკვეული სახეები მიიმართება გაუთვალისწინებელი მოვლენების დასაფინანსებლად, რომლებიც ვერ დაიგეგმა წლიურ ბიუჯეტში ან შესაბამისი ასიგნებები არ არის საკმარისი.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) საბიუჯეტო მმართველობის ერთ-ერთი პრინციპის მიხედვით, ქვეყნის გრძელვადიანი მდგრადობისა და სხვა ფისკალური რისკები უნდა განისაზღვროს, შეფასდეს და იმართოს გონივრულად, რის ფარგლებშიც ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტია ფისკალური რისკების რაოდენობრივად შეფასება. ამ რისკების მართვის მექანიზმები უნდა იყოს ღია და წლიური ბიუჯეტის ანგარიშთან ერთად უნდა ქვეყნებოდეს რეგულარულად. ასეთი მექანიზმები უნდა მოიცავდეს, სხვა დანარჩენთან ერთად სარეზერვო ფონდებს გაუთვალისწინებელი შემთხვევებისა და უფრო გრძელვადიანი საბიუჯეტო გამოწვევებისადმი მზადყოფნისთვის.

მსოფლიო ბანკის ბიუჯეტირებისა და საბიუჯეტოს ინსტიტუტების შესახებ კვლევაში ასევე აღნიშნულია, რომ სარეზერვო ფონდები მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საშუალოვადიანი საბიუჯეტო დაგეგმარებისა (MTBF) და შესაბამისად, მის მიმართ

სანდოობის კუთხით უფრო მეტი მოქნილობისა და სტაბილურობის უზრუნველყოფისთვის.

ხელისუფლების ფინანსისტ ოფიცერთა ასოციაციის (GFOA-Government Finance Officers Association) მიერ შემუშავებული „რეკომენდებული საბიუჯეტო პრაქტიკების“ სახელმძღვანელოს მიხედვით, გაუთვალისწინებელი შემთხვევების ფონდებს (contingency funds) ასევე უწოდებენ სტაბილიზაციის ფონდებს, რომლებიც მთავრობის განკარგულებაშია გარკვეულ შემთხვევებში, მათ შორის ფულადი ნაკადების დროებითი დეფიციტისას, საგანგებო მდგომარეობისას, არაპროგნოზირებადი ეკონომიკური ჩავარდნების დროს და ერთჯერადი შესაძლებლობების (one-time opportunities) გამოყენებისას. ისინი უფრო მეტ მოქნილობას უზრუნველყოფენ მთავრობებისთვის მოულოდნელ შემთხვევებთან გამკლავებისთვის. აღნიშნული ფონდების მოცულობა შეზღუდულია სახელმწიფო ან ადგილობრივი დონის კანონმდებლობით.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) სახელმძღვანელო დოკუმენტის მიხედვით, ბიუჯეტის მომზადების ეტაპზე უნდა დაისვას კითხვა, არის თუ არა გამოყოფილი თანხები შესაბამისი რეზერვებისთვის. იდეალურ შემთხვევაში, ერთიანი ბიუჯეტში უნდა იყოს, ერთი მხრივ, დასაგეგმი რეზერვი (planning reserve) და მეორე მხრივ, გაუთვალისწინებელი შემთხვევების რეზერვი (contingency reserve). აქედან პირველი გულისხმობს ფინანსთა სამინისტროს უფლებამოსილებას, გამოიყოს დამატებითი ხარჯები ბიუჯეტის დამტკიცების შემდეგ საბიუჯეტო მოლაპარაკებების პერიოდში რამე აუცილებელი პრიორიტეტული მიმართულებების დასაფინანსებლად, მაკროეკონომიკური შეზღუდვების დარღვევის გარეშე. გარდა ამისა, მას შემდეგ, რაც ყველა სამინისტროს შესაბამისი ასიგნებები გადაეცემა ბიუჯეტიდან, სახელმწიფო რესურსებში უნდა დარჩეს გაუთვალისწინებელი შემთხვევების რეზერვების ადგილი, რომლის ადმინისტრირებასაც უნდა ახდენდეს ფინანსთა სამინისტრო და გამიზნული იყოს განსაკუთრებული შემთხვევებისა და გადაუდებელი საჭიროებების დასაფინანსებლად.

დასაგეგმი ფონდის მოცულობა, ზოგადად, არ უნდა აღემატებოდეს მთლიანი გადასახდელების 1-2%-ს.

გაუთვალისწინებელი შემთხვევების სარეზერვო ფონდის მოცულობა კი არ უნდა აღემატებოდეს მთლიანი გადასახდელების 2-3%-ს.

უფრო მეტი მოცულობით რეზერვები უნდა დასაბუთდეს შესაბამისი შემთხვევების მიხედვით. გარდა ამისა, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ანგარიშში საბიუჯეტო სისტემის კანონმდებლობის რეფორმირებასთან დაკავშირებით აღნიშნულია, რომ საბიუჯეტო სისტემის კანონში მოცემული უნდა იყოს ყოველწლიურად რეზერვებისთვის განკუთვნილი თანხა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაუთვალისწინებელი და გადაუდებელი საჭიროებებისთვის.

ამისათვის კანონმა უნდა განსაზღვროს მთლიანი გადასახდელების რა წილს უნდა იკავებდეს აღნიშნული რეზერვები და ასევე კანონი უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას რეზერვებთან დაკავშირებული დეტალური პროცედურებისა და შეზღუდვების შესახებ.

საბიუჯეტო კანონი აუცილებლად უნდა მოითხოვდეს სარეზერვო ფონდების ხარჯვასთან დაკავშირებით პარლამენტის წინაშე რეგულარულ ანგარიშვალდებულებას.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ფისკალური გამჭვირვალობის კოდექსის პრინციპების მიხედვით, ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდების მთავარი მახასიათებელი არის ის, რომ ბიუჯეტს სარეზერვო მიზნით გააჩნია ადეკვატური და გამჭვირვალე თანხები, რომლებიც ბიუჯეტის შესრულების ეტაპზე წარმოიქმნება. ცხრილი წარმოადგენს სწორედ აღნიშნული მაჩვენებლით ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდების საერთაშორისო პრაქტიკის შემაჯამებელს.

ბიუჯეტის რეზერვების პრაქტიკა

განფენილობა	პრინციპი	პრაქტიკა		
		საბაზისო	კარგი	მაღალი დონე
ფისკალური რისკის ანალიზი და მართვა	მთავრობებმა საჯარო ფინანსები უნდა გახადონ ღია, გააანალიზონ და მართონ ის საჯარო სექტორში ფისკალური გადაწყვეტილების მიღების შესახებ ეფექტური კოორდინაციის უზრუნველსაყოფად.			
რისკის მართვა	საჯარო ფინანსებთან დაკავშირებული სპეციფიკური რისკების შესახებ უნდა ხდებოდეს რეგულარული მონიტორინგი, დიაგნოზა და მართვა.			
ბიუჯეტის რეზერვები	ბიუჯეტს სარეზერვო მიზნით გააჩნია ადეკვატური და გამჭვირვალე თანხები, რომლებიც ბიუჯეტის შესრულების ეტაპზე წარმოიქმნება.	ბიუჯეტი მოიცავს რეზერვებისთვის გათვალისწინებულ თანხებს.	ბიუჯეტი მოიცავს რეზერვებისთვის გათვალისწინებულ თანხებს მასზე ხელმისაწვდომობის გამჭვირვალე კრიტერიუმებთან ერთად.	ბიუჯეტი მოიცავს რეზერვებისთვის გათვალისწინებულ თანხებს მასზე ხელმისაწვდომობის გამჭვირვალე კრიტერიუმებსა და მათი გამოყენების შესახებ წლის განმავლობაში რეგულარულ ანგარიშგებასთან ერთად.

წყარო: საერთაშორისო სავალუტო ფონდი. კონსტრუირებულია ავტორის მიერ

იმავე კვლევის მიხედვით, მიუხედავად იმისა, რომ ამ ჯგუფის ქვეყნებს ბიუჯეტის კონტროლის მკაცრი წესები აქვთ, რეზერვების მართვის მიმართულებით არსებული მდგომარეობა მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას საჭიროებს.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის კიდევ ერთი მსგავსი კვლევა სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში ასევე აღნიშნავს სახელმწიფო ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდების მართვის მიმართულებით მდგომარეობის გაუმჯობესების აუცილებლობას ბიუჯეტის გრძელვადიანი დაგეგმარების პროცესში.

განსაკუთრებით კრიტიკულ მნიშვნელობას იძენს აღნიშნული რეზერვების მართვის ნათლად და მკაცრად განერილი წესები, რაც მათ გამოყენებას შეზღუდავდა მხოლოდ გაუთვალისწინებელი და გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევების დაფინანსებისთვის.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ საბიუჯეტო ინსტიტუციების შესახებ G-20 ქვეყნების მასშტაბით ჩატარებული კვლევის შედეგების მიხედვით, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სარეზერვო ფონდებზე თანხები განსხვავებული პირობებით მიიღობა .

ბიუჯეტის რეზერვები G-20 ქვეყნების ჯგუფში

ქვეყანა	სარეზერვო ფონდი (ვი/არა)	სარეზერვო ფონდის მოცულობა
არგენტინა		არსებობს „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ ბრძანება“, რისი საშუალებითაც შესაძლებელია წლის განმავლობაში დაუგეგმავი ხარჯების გაწევა. ასეთი ხარჯები წლის განმავლობაში მთლიანი სახელმწიფო ბიუჯეტის საშუალოდ 10-15%-ს წარმოადგენს. აღნიშნული ბრძანების გარდა, სხვა ფორმალური მექანიზმი სარეზერვო ფონდებისთვის არ არსებობს.
ავსტრალია	კი	ბიუჯეტის მთლიანი ხარჯების 1.3%
ბრაზილია	კი	მოცემულია წლიურ საბიუჯეტო კანონში (LDO).
ჩინეთი	კი	მთლიანი გადასახდელების 1-დან 3%-მდე.
საფრანგეთი	კი	
გერმანია	არა	დამატებით საჭირო გადასახდელებზე ცალკეული პროცედურებით ფინანსდება გადაუდებელი საჭიროების მოთხოვნები.
ინდონეზია	კი	არ არის გამჭვირვალე რეზერვების გამოყენების წესი.
იაპონია	კი	მთავრობის რეზერვებზე წვდომის შესახებ წესები და პროცედურები ნათლად არის გაწერილი, თუმცა მათი მოცულობის შესახებ წესი არ არის დადგენილი.
სამხრეთ კორეა	კი	სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი გადასახდელების 1%.
რუსეთი	კი	არსებობს რეზერვების მთლიანი ფონდი, რომელმაც მთლიანი გადასახდელების 3%-ს არ უნდა გადააჭარბოს და პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდი, რომელმაც მთლიანი გადასახდელების 1%-ს არ უნდა გადააჭარბოს. არსებობს ასევე ნავთობის რეზერვის ფონდი, რომელიც მშპ-ის 7%-ს უნდა უტოლდებოდეს.
სუდის არაბეთი	კი	არსებობს სარეზერვო ფონდი, საიდანაც თანხების გამოყოფის წესებიც გაწერილია ყოველწლიურ საბიუჯეტო ბრძანებაში.
სამხრეთ აფრიკა	კი	ბიუჯეტის გადასახდელების 1%.
თურქეთი	კი	მთლიანი ბიუჯეტის გადასახდელების 2%.
დიდი ბრიტანეთის გაერთიანებული სამეფო	კი	გადასახდელების 3%.
ამერიკის შეერთებული შტატები	არა	გაუთვალისწინებელი ხარჯები იფარება დამატებითი ასიგნებებიდან (supplementary appropriations)

წყარო: საერთაშორისო სავალუტო ფონდი. კონსტრუირებულია ავტორის მიერ

რიგ ქვეყნებში, რეზერვების დანიშნულება, განერილი საბიუჯეტო კანონმდებლობაში, მაგალითად:

ქვეყანა	საბიუჯეტო კანონმდებლობის სახელწოდება	მითითება შესაბამის კანონში რეზერვების დანიშნულების შესახებ
აზერბაიჯანი	<p>კანონი აზერბაიჯანის რესპუბლიკის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ</p> <p>(LAW OF THE AZERBAIJAN REPUBLIC ON THE STATE BUDGET²)</p>	<p>იმ ხარჯებისთვის, რომლებიც გათვალისწინებული არ არის აზერბაიჯანის რესპუბლიკის სახელმწიფო ბიუჯეტში და საგანგებო სიტუაციების შემთხვევებისთვის იქმნება სარეზერვო ფონდი და მისი მოცულობა განისაზღვრება ყოველი ფისკალური წლისათვის. სარეზერვო ფონდების გამოყენების წესები რატიფიცირდება შესაბამისი აღმასრულებელი სახელისუფლებო ორგანოს მიერ.</p>
მაკაედონია	<p>საბიუჯეტო კანონი</p> <p>(BUDGET LAW³)</p>	<p>ცენტრალურ ბიუჯეტში ფულადი სახსრები უნდა დაიგეგმოს გათვალისწინებული გარემოებების დასაფინანსებლად, როგორც მუდმივი და მიმდინარე საბიუჯეტო რეზერვი.</p> <p>მუდმივი საბიუჯეტო რეზერვიდან სახსრები უნდა მიიმართოს ისეთი გარემოებების შედეგების აღმოსაფხვრელად. როგორც არის: ბუნებრივი კატასტროფები, ეპიდემიები და გარემოსდაცვითი კატასტროფები. არ შეიძლება წლიურად ამ მიზნით გამოყოფილი თანხების შემცირება თანხების გადანაწილებით, ხოლო თუ მათი ოდენობა საკმარისი არ არის, შესაძლებელია შესაბამისი გადანაწილებით მათი გაზრდა. მიმდინარე რეზერვიდან თანხების გამოყოფა ხდება ისეთი გათვალისწინებული მოვლენების დასაფინანსებლად, რომლებიც ვერ დაიგეგმა ბიუჯეტში ან შესაბამისი ასიგნებები არ არის საკმარისი. როგორც მუდმივი, ასევე მიმდინარე სარეზერვო ფონდების მოცულობა ჯამში არ უნდა აღემატებოდეს ბიუჯეტის მიმდინარე გადასახდელების 3%-ს.</p>

<p>ბუღალრაი</p>	<p>კანონი სახელმწიფო ბიუჯეტის სტრუქტურის შესახებ (ორგანული კანონი ბიუჯეტის შესახებ) (LAW FOR THE STRUCTURE OF THE STATE BUDGET (Organic Budget Law)4)</p>	<p>სახელმწიფო ბიუჯეტის ნამეტის გამოყენება უნდა მოხდეს ან ვალების გამოსასყიდად ან უნდა აკუმულირდეს რეზერვებში იმ გადაუდებელი ხარჯების დასაფინანსებლად. რომელთა დაგეგმვაც ბიუჯეტში არ მომხდარა. რესპუბლიკური ბიუჯეტი და სასამართლო ხელისუფლების ბიუჯეტი მოიცავს რეზერვს გადაუდებელი ხარჯების დასაფინანსებლად. მინისტრთა საბჭოს შეუძლია დაამტკიცოს დამატებითი საბიუჯეტო კრედიტები რეზერვებიდან გადაუდებელი ხარჯებისთვის.</p>
<p>კვიპროსი</p>	<p>ფედერალური კანონი ბიუჯეტის შესახებ (Federal Law on the Budget5)</p>	<p>რეზერვების ფონდი გამიზნულია ორი მიმართულებით: ა) სხვადასხვა მხარჯავი დანესებულების მიერთავიანთი მომსახურებების გაფართოების შედეგად დამატებითი სახსრების საჭიროებისას; ბ) შემთხვევითი, საგანგებო და გადაუდებელი ხარჯების საჭიროებისას ბიუჯეტით გათვალისწინებული თითოეული მხარჯავი დანესებულებისთვის.</p>
<p>უნგრეთი</p>	<p>საკანონმდებლო აქტი XXXVIII/1992 სახელმწიფო ფინანსების შესახებ (Act. No. XXXVII//1992 on Public Finance')</p>	<p>ბიუჯეტის დოკუმენტისგან განცალკევებული საერთო რეზერვები (general reserves) უზრუნველყოფს დამატებითი მოთხოვნების ჩანაცვლებას ან იმ შემოსულობების დაბალანსებას, რომელთა მიღებაც მოსალოდნელი იყო კონკრეტული წლის განმავლობაში, თუმცა ვერ განხორციელდა.</p>
<p>ლატვია</p>	<p>კანონი ბიუჯეტისა და ფინანსური მართვის შესახებ (Law on Budget and Financial Management?)</p>	<p>გრძელვადიანი სტაბილიზაციის რეზერვი წარმოადგენს ფისკალური პოლიტიკის ინსტრუმენტს, რომლის მიზანიც არის:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) შემცირდეს ზოგადი ეკონომიკური რისკები; 2) მოხდეს სოციალურ-ეკონომიკური კრიზისების და შესაბამისი გავლენების თავიდან არიდება; 3) მოხდეს ფინანსურ რესურსებზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა საგანგებო სიტუაციებში. <p>გრძელვადიანი სტაბილიზაციის რეზერვების ჩამოყალიბება და გამოყენება უნდა განისაზღვროს გრძელვადიანი სტაბილიზაციის რეზერვების შესაბამისი საკანონმდებლო აქტით.</p>

<p style="text-align: center;">ჰოლანდია</p>	<p>საკანონმდებლო აქტი 2001 მთავრობის ანგარიშების შესახებ (GOVERNMENT ACCOUNTS ACT 2001*)</p>	<p>ფინანსთა სამინისტროს თანხმობით ხდება მრავალწლიანი საბიუჯეტო რეზერვების გამოყოფა და შესაბამისი საბიუჯეტო მუხლით მათი დარეგულირება. განმარტებითი ბარათი, რომელიც იძლევა განმარტებას შესაბამისი საბიუჯეტო მუხლის შესახებ, უნდა ხსნიდეს რეზერვების გამოყოფის მიზებს და იძლეოდეს ინფორმაციას რეზერვების მოცულობის შესახებ, ასევე იმ თანხების შესახებ, რომლებიც შესაძლოა რომ გადაირიცხოს ან/და გამოტანილი იყოს რეზერვების ფონდიდან საბიუჯეტო წლის განმავლობაში.</p>
<p style="text-align: center;">სლოვენია</p>	<p>საკანონმდებლო აქტი საჯარო ფინანსების შესახებ (PUBLIC FINANCE ACT9)</p>	<p>საერთო საბიუჯეტო სარეზერვო ფონდის გამოყენება უნდა მოხდეს იმ დაუგეგმავი შემთხვევების დასაფინანსებლად, რომელთათვისაც ასიგნებების გამოყოფა ვერ მოხდა ან არასაკმარისად მოხდა თანხების გამოყოფა, ვინაიდან შესაბამისი დამატებითი საჭიროების შესახებ დაგეგმვა შეუძლებელი იქნებოდა. საერთო საბიუჯეტო სარეზერვო ფონდის მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს შემოსულობებისა და გადასახდელების ანგარიშებიდან შემოსულობების 0.5%-ს.</p> <p>საბიუჯეტო რეზერვები უნდა გამოიყენებოდეს ისეთი გადასახდელების დასაფინანსებლად, რომლებიც გამიზნულია ისეთი შედეგების აღმოსაფხვრელად, როგორც არის მიწისძვრები, წყალდიდობები, მენყერი, ზვავი, ქარიშხალი, სეტყვა, ყინვა, გვალვა, ადამიანის, ცხოველის ან მცენარის მასობრივი ეპიდემიური დაავადებები, სხვა ბუნებრივი და ეკოლოგიური კატასტროფები.</p> <p>ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდები შეიძლება გაიზარდოს მთლიანი წლიური საბიუჯეტო შემოსულობების ერთი ნაწილის გამოყოფით ბიუჯეტის მიერ განსაზღვრული მოცულობის ზღვრამდე, თუმცა, არ უნდა აღემატებოდეს აღნიშნული შემოსულობების 1.5%-ს.</p>

წყარო: მსოფლიო ბანკი. კონსტრუირებულია ავტორის მიერ.

ბიბლიოგრაფია

Allen, R., Hemming, R., & Potter, B. H. (Eds.). (n.d.). The international handbook of public financial management.

International Monetary Fund (IMF). (n.d.). Public financial management [Online course materials].

International Monetary Fund (IMF). (n.d.). Guidelines for public expenditure management [Library resource].

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (n.d.). Public expenditure management [Library resource].

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (n.d.). Complementary budgets and reserve funds [Library resource].

SIGMA OECD. (n.d.). Management of public expenditure. Retrieved from <https://www.sigmaweb.org>

შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება

განსახილველი საკითხები:

- პროგრამული ბიუჯეტირება, როგორც შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების მექანიზმი
- შესრულების შეფასება - შესრულების შეფასების ინდიკატორები, როგორც შესრულების საბოლოო საშუალება
- კაპიტალური ბიუჯეტირება, როგორც პროგრამული ბიუჯეტირების შემადგენელი ნაწილი
- სახელმწიფო ინვესტიციების მართვა და ინდექსი PIMI
- საჯარო-კერძო პარტნიორობა და მისი მნიშვნელობა ინფრასტრუქტურულ პროექტებში

პროგრამული ბიუჯეტირება, როგორც შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების მექანიზმი

მიიჩნევა, რომ თანამედროვე საბიუჯეტო სისტემამ უნდა დააკმაყოფილოს შემდეგი სამი ძირითადი მოთხოვნა: პირველი, დანახარჯების კონტროლისა და მისი საბიუჯეტო კანონთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა; მეორე, ეკონომიკის სტაბილიზება ფისკალური აგრეგატების დროული და ეფექტიანი მაკორექტირებელი მექანიზმებით; მესამე, რესურსების განაწილების ეფექტიანობის და განკარგვის ეკონომიურობის/პროდუქტიულობის უზრუნველყოფა.

ტრადიციული ბიუჯეტირების შემთხვევაში ფოკუსირება ხდება პირველ მოთხოვნაზე - ბიუჯეტის კანონთან შესაბამისობის უზრუნველყოფაზე. თუმცა, ბიუჯეტირების თანამედროვე მიდგომის შემთხვევაში, საბიუჯეტო სისტემების ორიენტირი იცვლება მთავრობის სტაბილიზაციის მიზნებისა და ფისკალური აგრეგატების კორექტირების ფუნქციების შესრულებისაკენ. საბოლოოდ კი, აქცენტი კეთდება მესამე მოთხოვნაზე, რაც გულისხმობს საბიუჯეტო რესურსების განკარგვის ეკონომიურობის/პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის ზრდას. აღნიშნული შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების მთავარ მიზანს წარმოადგენს.

გასული წლების განმავლობაში, განვითარებული ქვეყნების უმეტესობამ ამ მიმართულებით ფუნდამენტური ცვლილებები განახორციელა საბიუჯეტო სისტემაში. მაშინ როდესაც ბიუჯეტირების თავდაპირველი ხედვა ეფუძნებოდა დანახარჯებისა და რესურსების კონტროლს და, ძირითადად, ცენტრალიზებულ ხასიათს ატარებდა, შედეგებზე ორიენტირებული საბიუჯეტო სისტემა ფოკუსირებულია განუღი დანახარჯებით დაგეგმილი მიზნების/შედეგების მიღწევაზე. თანამედროვე საბიუჯეტო სისტემებში, მხარჯავი დაწესებულებები ფინანსურ ანგარიშგებასთან ერთად ამზადებენ ანგარიშგებას საბიუჯეტო სახსრების ათვისების შედეგად მიღწეული შედეგების შესახებ. აღნიშნული, საზოგადოებისა და პარლამენტისადმი სრული ანგარიშვალდებულებისა და საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი, პროდუქტიული და ეკონომიური განკარგვის მნიშვნელოვან წინაპირობად განიხილება. ეფექტური ანგარიშვალდებულების სისტემის ჩამოყალიბება სახელმწიფო ფინანსების მართვის ერთ-ერთი ცენტრალური ნაწილია, რომელიც შეაფასებს და შეადარებს ფისკალური პოლიტიკის ფარგლებში მიღწეულ რეალურ შედეგებს დაგეგმილ შედეგებთან.

ფართო გაგებით, შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება (PPB-Performance-Based Budgeting) გულისხმობს შედეგების/ეფექტიანობის შესახებ ინფორმაციის ინტეგრირებას ბიუჯეტირებისა და რესურსების ალოკაციის პროცესში. კერძოდ, OECD-ის განსაზღვრებით, აღნიშნული წარმოადგენს „ბიუჯეტირების ფორმას, რომელიც აკავშირებს გამოყოფილ რესურსებსა და გაზომვად შედეგებს“. U. S. General Accounting Office (GAO)-ის განსაზღვრებით, შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება გულისხმობს მიღწეულ შედეგებზე ინფორმაციის ინტეგრირებას ბიუჯეტირების პროცესში. აღნიშნულ კონტექსტში შედეგებზე/ეფექტიანობის შესახებ ინფორმაცია მოიცავს, როგორც საბიუჯეტო რესურსების გამოყენების შედეგად მიღწეული შედეგების, ასევე აღნიშნული შედეგების მიღწევისას განუღი დანახარჯების შესახებ ინფორმაციას. ზემოაღნიშნული განსაზღვრებები აერთიანებს შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების სპეციფიკურ მოდელებსა და მიდგომებს, რომლებიც შესაძლოა განსხვავდებოდეს როგორც შედეგებზე ინფორმაციის ტიპის, ასევე საბიუჯეტო პროცესში მათი ინტეგრირების სახის ან ხარისხის მიხედვით. კერძოდ, წარმოდგენილი დეფინიციები განსაზღვრავს როგორც აშშ-ის შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების კლასიკურ მოდელებს, ასევე სხვა ქვეყნების მიერ ბოლო პერიოდში შემუშავებულ მოდელებსაც (როგორცაა მაგალითად, ახალი ზელანდიისა

და ავსტრალიის შედეგიშესყიდვა ბიუჯეტირების სისტემა (output-purchase budgeting system) და დიდი ბრიტანეთის საჯარო მომსახურების შეთანხმების სისტემა (British Public Service Agreement _PSA)).

კონკრეტული ქვეყნებისათვის აღნიშნული მოდელების განმასხვავებელი თავისებურებების მიუხედავად, ფართო გაგებით, შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების ძირითად მიზანს წარმოადგენს საბიუჯეტო რესურსების განკარგვის ეკონომიურობის/პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის ზრდა მხარჯავი დაწესებულებებისათვის გამოყოფილ რესურსებსა და მათ მიერ მიღწეულ შედეგებს შორის ურთიერთკავშირის გაძლიერებით. შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების რეფორმა, როგორც წესი განიხილება, საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის (ე.წ. "შედეგებისათვის მართვის" (Managing for results) მიმართულებით) ძირითად ნაწილად, რომელიც აქცენტს აკეთებს მიღწეულ საბოლოო შედეგებზე და არა შიდა პროცესებზე. უფრო მარტივად, შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირებისას, საბიუჯეტო პროცესი ორიენტირებულია გაზომვადი შედეგების მიღწევაზე და არა პროგრამის/უნყებისათვის გამოყოფილი რესურსების ოდენობასა და მათ კონტროლზე. აქვე საყურადღებოა, რომ შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება მოითხოვს მხარჯავი დაწესებულებების დისკრეციის ზრდას საბიუჯეტო რესურსების მართვის პროცესში. აღნიშნული მოდელი ეწინააღმდეგება ტრადიციულ საბიუჯეტო პრაქტიკას, რომელიც მხარჯავ უწყებებს უზღუდავს ფულადი სახსრების გადანაწილების შესაძლებლობას. შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო სისტემის მომხრეების მხრიდან ასეთი შეზღუდვები აღიქმება, როგორც ეფექტიანობის დამაბრკოლებელი ბარიერები, ვინაიდან შედეგზე ორიენტირებული საბიუჯეტო სისტემა უფრო მეტად ორიენტირებულია დასახული შედეგების მიღწევაზე, ვიდრე ამ შედეგების მისაღწევად გამოყოფილი რესურსების განკარგვის კონტროლზე.

არსებული გამოცდილების საფუძველზე მიიჩნევა, რომ შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება, როგორც ზემოთ აღინიშნა, გულისხმობს შედეგების/ეფექტიანობის შესახებ ინფორმაციის ინტეგრირებას ბიუჯეტირების პროცესში და წარმოადგენს მნიშვნელოვან წინაპირობას საჯარო სექტორის ეფექტიანობისა და გამჭვირვალობის ზრდისათვის. კერძოდ, შედეგების შესახებ ინფორმაციის ინტეგრირება ბიუჯეტირების პროცესში: - ხელს უწყობს საბიუჯეტო სახსრების განაწილების შესახებ გადაწყვეტილებათა გაუმჯობესებასა და მხარჯავი უწყებებისათვის დამატებითი

სტიმულების შექმნას გამოყოფილი ასიგნებების უფრო ეფექტიანად განკარგვისათვის, რამდენადაც მათ მიერ მიღწეული შედეგები გავლენას ახდენს მომავალი წლის დაფინანსების მოცულობაზე; - საშუალებას იძლევა საზოგადოებასა და პარლამენტს წარედგინოს ინფორმაცია პრიორიტეტების ფარგლებში დასახული მიზნების მიღწევის მდგომარეობის შესახებ; ამასთანავე, იგი საშუალებას იძლევა, შეფასდეს ცალკეული პროგრამის წვლილი კონკრეტული მიზნის მიღწევაში; - ხელს უწყობს დაგეგმვის პროცესის ეფექტიანობის ზრდას და მოქმედებს როგორც სასიგნალო ინსტრუმენტი, რომელიც იძლევა დამატებით ინფორმაციას აღნიშნული პროცესის ძირითადი მონაწილეებისა და ეფექტიანად და ნაკლებეფექტიანად ფუნქციონირებადი პროგრამების შესახებ; - ხელს უწყობს მიღწეული შედეგების შესახებ ობიექტური ინფორმაციის გამოყენებით, საბიუჯეტო გადაწყვეტილებების მიღებისას, არამხოლოდ რესურსების განკარგვის ეფექტიანობის ზრდას, არამედ ფისკალური დისციპლინის განვითარებასაც. - შედეგად, არაეფექტიან სფეროებზე საბიუჯეტო სახსრების დაზოგვით იზრდება მთავრობის მოქნილობა საშუალოვადიანი ფისკალური მდგრადობისათვის საფრთხის შექმნის გარეშე.

მიუხედავად აღნიშნული პოზიტიური მხარეებისა, საერთაშორისო გამოცდილება ავლენს მნიშვნელოვან გამოწვევებს ეფექტიანობის შესახებ ინფორმაციის მომზადებისა და ბიუჯეტირების პროცესში მის გამოყენებასთან დაკავშირებით. კერძოდ: - როგორ უნდა იქნეს გამოყენებული მიღწეული შედეგების შესახებ ინფორმაცია საბიუჯეტო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში; - რა ხარისხით უნდა უკავშირდებოდეს შედეგების/ეფექტიანობის შესახებ ინფორმაცია რესურსების განაწილების პროცესს; - როგორ შეიძლება გაუმჯობესდეს პროგრამების შედეგების გაზომვა და წარმოდგენილი ინფორმაციის ხარისხი; - როგორ უნდა გამოიყენოს პარლამენტმა შედეგების/ეფექტიანობის შესახებ ინფორმაცია გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში.

ქვეყნების გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ მიღწეული შედეგების შესახებ ინფორმაციის ინტეგრირება გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში აუცილებელი, მაგრამ არასაკმარისი პირობაა მისი რეალური გამოყენებისათვის, რადგან მისი გამოყენებადობა დამოკიდებულია ისეთ ფაქტორებზე, როგორცაა ინფორმაციის ხარისხი, მაკოორდინირებელი უწყებისა და მხარჯავი დაწესებულებების შესაძლებლობები, ასევე, არსებული პოლიტიკური და ეკონომიკური გარემო (OECD, 2005).

შედეგების/ეფექტიანობის შესახებ ინფორმაციის ბიუჯეტირების პროცესში ინტეგრირების ხარისხისა და ფორმის მიხედვით, საერთაშორისო გამოცდილება განახვავებს შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების სამ ძირითად კატეგორიას:

ტიპი	კავშირი ეფექტიანობის- შედეგების შესახებ ინფორმაციასა და დაფინანსებას შორის	დაგეგმილი/ მიღწერილი შედეგები	ბუჯეტირების პროცესის მთავარი მიზანი
პრეზენტაციული	არ არის კავშირი	შედეგების მიზნობრივი მაჩვენებლები და/ამ მიღწერილი შედეგები	ანგარიშვალდებულება
ბიუჯეტირება დაგეგმილი/მიღწერილი შედეგების გათვალისწინებით	სუსტი/არაპირდაპირი კავშირი	შედეგების მიზნობრივი მაჩვენებლები და/ან მიღწერილი შედეგები	დაგეგმვა და/ან ანგარიშვალდებულება
პირდაპირი/ფორმულაზე დაფუძნებული ბიუჯეტირება	მჭიდრო/პირდაპირი კავშირი	მიღწერილი შედეგები	რესურსების განაწილება და ანგარიშვალდებულება

წყარო: სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პუბლიკაცია

პრეზენტაციული - ბიუჯეტირების აღნიშნული კატეგორია გულისხმობს ინფორმაციის წარმოდგენას დაგეგმილ ან/და მიღწერილ შედეგებზე, ძირითადად საზოგადოებისა და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად ან ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში საკანონმდებლო ორგანოსთან დიალოგისათვის. თუმცა, ამ შემთხვევაში, დაფინანსების მოცულობასა და შედეგების/ეფექტიანობის შესახებ ინფორმაციას შორის კავშირი არ არსებობს. შედეგად, წარმოდგენილი ინფორმაცია არ გამოიყენება რესურსების ალოკაციის შესახებ გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში.

ბიუჯეტირება დაგეგმილი/მიღწერილი შედეგების გათვალისწინებით - ბიუჯეტირების ამ ტიპისათვის შედეგების/ეფექტიანობის შესახებ ინფორმაციას ენიჭება მნიშვნელოვანი როლი რესურსების ალოკაციის/პრიორიტეტული სფეროების განსაზღვრის პროცესში, თუმცა აღნიშნული ინფორმაცია არ წარმოადგენს ერთადერთ ან გადამწყვეტ ფაქტორს დაფინანსების მოცულობის რაოდენობის განსაზღვრისას.

არ არსებობს მექანიკური ან ავტომატური კავშირი მიღწეულ შედეგებსა და დაფინანსებას შორის. საბოლოო გადაწყვეტილება, თუ რამდენად გაითვალისწინება აღნიშნული ინფორმაცია დაფინანსების ოდენობის განსაზღვრის პროცესში, დამოკიდებულია კონკრეტულ სფეროსა და პროგრამის შინაარსზე.

პირდაპირი/ფორმულაზე დაფუძნებული ბიუჯეტირება - ბიუჯეტირების აღნიშნული კატეგორია გულისხმობს პირდაპირ/ფორმულით განსაზღვრულ კავშირს დაფინანსების მოცულობასა და მიღწეულ შედეგებს შორის, კერძოდ, რესურსების ზუსტ განაწილებას მიღწეული შედეგების რაოდენობის მიხედვით (როგორც წესი, ამ შემთხვევაში აქცენტი კეთდება შუალედურ შედეგებზე-Output). ბიუჯეტირების აღნიშნული ტიპი გამოიყენება OECD-ის ზოგიერთი ქვეყნის მხოლოდ სპეციფიკურ სექტორებში, მაგალითად, უმაღლესი განათლების სექტორში (უნივერსიტეტის დაფინანსების მოცულობა განისაზღვრება სტუდენტების რაოდენობის მიხედვით). ფორმულაზე დაფუძნებული ბიუჯეტირება ასევე შეიძლება გულისხმობდეს დაფინანსების ავტომატურ შეკვეცას არადაამაკმაყოფილებელი შედეგების შემთხვევაში.

შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების ერთ-ერთ მექანიზმად პროგრამული ბიუჯეტირება განიხილება. პროგრამული ბიუჯეტირება მოიცავს ორ უმთავრეს კომპონენტს: ა) რესურსების განაწილება განსახორციელებელი პროგრამების ფარგლებში დასახული მიზნების მიხედვით და ბ) მიღწეული შედეგების შესახებ ინფორმაციის სისტემატური გამოყენება ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში (პროგრამის განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯებისა და მიღებული სარგებლის ანალიზი). მაგრამ არსებობს განსხვავება პროგრამულ და შედეგზე ორიენტირებულ ბიუჯეტირებას შორის, კერძოდ, პროგრამული ბიუჯეტირება წარმოადგენს ბიუჯეტის ორგანიზებისა და კლასიფიცირების მეთოდს, საერთო მიზნების მქონე პროგრამების მიხედვით. შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება წარადგენს შესრულების სტიმულებს სხვადასხვა მიდგომის მეშვეობით (მაგ., საბიუჯეტო პროცესში შესრულების მიზნებისა და ინდიკატორების განხილვით). მისი დანერგვა, როგორც წესი, ხდება საშუალოვადიანი ხარჯების ჩარჩოებთან კომბინაციაში და ეყრდნობა პროგრამული ბიუჯეტის სტრუქტურას.

შესაბამისად, პროგრამული ბიუჯეტირებისას: ბიუჯეტის დაგეგმვა ხდება პროგრამებისა და საქმიანობების მიხედვით; მთავარი აქცენტი კეთდება იმაზე, თუ როგორ

ნაწილდება რესურსები კონკრეტულ პროგრამებზე; შეფასება ხდება ხარჯვის კატეგორიების, პროგრამების და აქტივობების მიხედვით, ხოლო შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირებისას ფოკუსირება კეთდება მიღწეულ შედეგებზე და მოქმედებების ეფექტიანობაზე, ფინანსები ნაწილდება არა მხოლოდ საქმიანობების, არამედ მათი შედეგების შეფასების მიხედვით, მნიშვნელოვანია ინდიკატორების და მაჩვენებლების გამოყენება, რომლებიც ასახავენ, რამდენად წარმატებულია პროგრამები.

როგორც წესი, პროგრამული ბიუჯეტირების ფარგლებში ხდება დაგეგმვისა და შესრულების ეტაპებზე თითოეული პროგრამის შესახებ შემდეგი ინფორმაციის წარდგენა:

დაგეგმვის ეტაპი: - პროგრამის მიზნები და მათი კავშირი მთავრობის პრიორიტეტებთან; - პროგრამის მოსალოდნელი შედეგები; - ღონისძიებები, რომელთა მეშვეობითაც დაგეგმილია პროგრამის ფარგლებში დასახული მიზნების მიღწევა; - შედეგების შეფასების ინდიკატორები შესაბამისი მიზნობრივი მაჩვენებლებით; - პროგრამის განსახორციელებლად საჭირო რესურსების ოდენობა.

ანგარიშების ეტაპი: - პროგრამის ფარგლებში რეალურად მიღწეული შედეგები წარმოდგენილი შესაბამისი შედეგების შეფასების ინდიკატორების მიხედვით; მიზნობრივი მაჩვენებლებიდან გადახრა და მისი გამომწვევი მიზეზები.

პროგრამული ბიუჯეტირების სამშობლოდ შეგვიძლია ამერიკის შეერთებული შტატები მივიჩნიოთ. 1950 წლით დათარიღებული აშშ-ს კონგრესის მიერ მიღებული „ბიუჯეტირების და აღრიცხვის აქტი“ (Budgeting and Accounting Act of 1950) ავალდებულებდა საბიუჯეტო დაწესებულებების ხელმძღვანელებს საბიუჯეტო განაცხადები გაემყარებინათ პროგრამების განხორციელებით მიღწეული შედეგების შესახებ ინფორმაციით. იმ დროს ამ მიდგომამ არ გაამართლა, ვინაიდან არ არსებობდა აღრიცხვიანობის, მათ შორის, შედეგების ინდიკატორების აღრიცხვის სათანადო სისტემა. ასევე პოლიტიკოსები არასაკმარისად იყვნენ დაინტერესებულნი მიღწეული შედეგების შესახებ ინფორმაცია გამოეყენებინათ პოლიტიკის განსაზღვრის პროცესში. (United Nations, 1965).

სრულფასოვნად, პროგრამული ბიუჯეტირება 1960-იან წლებში დაინერგა აშშ-ის ფე-

დერალურ მთავრობაში, პრეზიდენტ ლინდონ ჯონსონის ადმინისტრაციის დროს, როდესაც დაიწყო დაგეგმვის, პროგრამებისა და ბიუჯეტირების სისტემის (Planning, Programming and Budgeting System (PPBS)) შემოღება, რომლის ძირითად მიზანსაც წარმოადგენდა რესურსების განაწილების ეფექტიანობის ზრდა დანახარჯების უკეთ პრიორიტეტიზაციით. (Allen, Hemming, & Potter, 2013). ძირითადი გამოწვევა, რომლის საპასუხოდაც განხორციელდა აღნიშნული რეფორმა, უკავშირდებოდა შეხედულებას, რომ დანახარჯების არსებული განაწილება არასაკმარისად/არასრულად პასუხობდა საზოგადოების ცვალებად მოთხოვნებს, და გადასახდელების არაეფექტიანი დაგეგმვისა და შედეგების შესახებ ინფორმაციის საბიუჯეტო პროცესში ინტეგრირების დაბალი ხარისხის გამო, საბიუჯეტო რესურსები წლების განმავლობაში უცვლელად მიემართებოდა დაბალეფექტიანი პროგრამების დასაფინანსებლად. საყურადღებოა, რომ PPBS რესურსების ალოკაციის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში პროგრამების ეფექტიანობის შეფასებისათვის იყენებდა სტატისტიკურ მეთოდებს (მაგ. ტექნიკური მოდელების გამოყენებით), თუმცა აღნიშნული მეთოდების სისტემატური გამოყენების პრაქტიკულობა რამდენჯერმე დადგაკითხვის ნიშნის ქვეშ და ამ ეტაპზეც აქტიური მსჯელობის საგანს წარმოადგენს.

აშშ-ის შემდეგ პროგრამული ბიუჯეტირება გავრცელდა სხვა ქვეყნებში, განსაკუთრებით OECD-ის წევრ სახელმწიფოებში, როგორცაა დიდი ბრიტანეთი, ავსტრალია, კანადა და ახალი ზელანდია. ამ ქვეყნებმა ეტაპობრივად განავითარეს შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების მოდელი (OECD, 2005).

ამჟამად, OECD ქვეყნების დაახლოებით სამი მეოთხედის საბიუჯეტო დოკუმენტაცია მოიცავს არაფინანსურ ინფორმაციას მიღწეული შედეგების შესახებ. ამასთან, მათი დაახლოებით თანაბარი წილი იყენებს პროგრამების შეფასებასა და ეფექტიანობის ინდიკატორებს, მცირე ნაწილია ფოკუსირებული საორიენტაციო ნიშნულის განსაზღვრის მექანიზმზე (ბენჩმარკინგზე). გამოიყენება მიღწეული შედეგების გაზომვის განსხვავებული სახეები, დაწყებული ბიზნეს პროცესების გაზომვის შედარებით მარტივი მაჩვენებლებიდან დამთავრებული ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის შედარებით კომპლექსური ფარდობითი მაჩვენებლებით.

გაერთიანებული სამეფოს საბიუჯეტო სისტემა ეფუძნება ბიუჯეტზე დაყრდნობით მიზნობრივი მაჩვენებლების განსაზღვრის მექანიზმს. საჯარო მომსახურების შე-

თანხმებების სისტემის (Public service Agreements-PSA System) ინიცირება ბლერის ადმინისტრაციის მიერ 1998 წელს მოხდა და მიზნად ისახავდა ცალკეული სფეროებისათვის გაზრდილი დაფინანსების ეფექტიანად განკარგვის უზრუნველყოფას. აღნიშნული სისტემა ითვალისწინებს დამატებით მოთხოვნილი დაფინანსების საფუძველზე მისაღწევი შუალედური/საბოლოო შედეგების შესახებ ინფორმაციისა და მიზნობრივი მაჩვენებლების წარდგენას. ამ უკანასკნელთან მიმართებაში რეალურად მიღწეული შედეგები კი წარმოადგენს საფუძველს მომდევნო საბიუჯეტო ციკლისას რესურსების განაწილების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისათვის.

ავსტრალია - ბიუჯეტირების არსებული სისტემა ორიენტირებულია მიღწეული შედეგების შეფასებაზე და მისი მიზანია რესურსების ხარჯვის ეფექტიანობისა და საჯარო ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესება პროგრამების ფინანსური მართვის პასუხისმგებლობისა და მოქნილობის გაზრდის გზით. ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე უფლებამოსილების გადანაწილების შედეგად, ეფექტიანობის/შედეგების მართვასა და საბიუჯეტო პროცესზე პასუხისმგებლობა ეკისრებათ სამინისტროებს, მათ დეპარტამენტებსა და სამსახურებს. ყველა უწყება ვალდებულია წარმოადგინოს ზუსტი და დანვრილებითი ინფორმაცია პროგრამებისა და ქვეპროგრამების შედეგებზე, მათ გასაზომ ინდიკატორებზე, რომლებიც მიღწეულ შედეგებს აფასებენ რაოდენობრივი, ხარისხობრივი, ეკონომიური და ეფექტიანობის კუთხით.

ახალი ზელანდია - 1980-იან წლებში დანერგილ იქნა შედეგებზე ორიენტირებული საბიუჯეტო სისტემა, რომლის მთავარი მიზანია მმართველი რგოლისათვის ანგარიშვალდებულების დაკისრება რესურსების ეფექტიანად გამოყენებისა და დაგეგმილი შედეგებზე მიღწევაზე. მხარჯავი უწყებები განაგებენ თავიანთ საბანკო ანგარიშებს და იღებენ ან იხდიან პროცენტს არსებული რესურსიდან გამომდინარე. ორგანიზაციების მმართველები ინიშნებიან კონკრეტული ვადით და იღებენ პასუხისმგებლობას მენეჯერთა დანიშვნაზე, ასიგნებათა ათვისებასა და სხვა მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღებაზე. მათ პრეროგატივას/დისკრეციას წარმოადგენს ერთნაირი კონტრაქტების გაფორმება, სადაც მიეთითება ის შედეგები, რომლებიც უნდა იქნას მიღწეული წლის განმავლობაში. თითოეული მხარჯავი უწყება ვალდებულია, წარადგინოს მოხსენება დაგეგმილი და რეალურად მიღწეული შედეგების შესახებ.

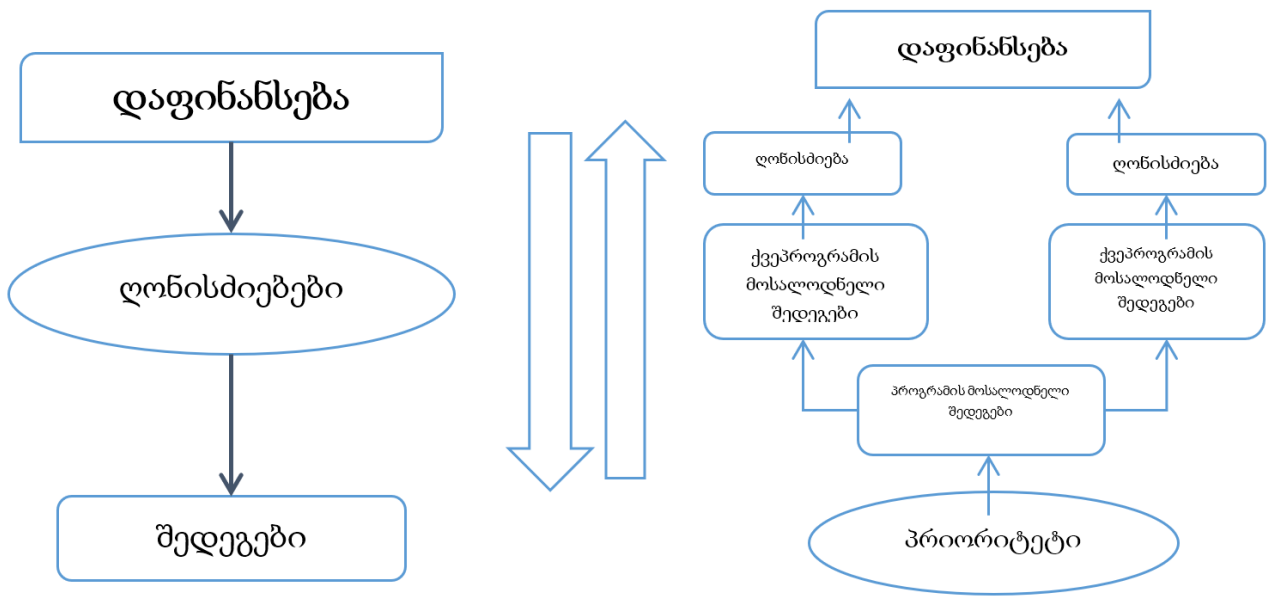
კანადა - ფედერალური მთავრობის ხარჯების მართვის სისტემა ხასიათდება კომპლექსურობითა და დეცენტრალიზებულობით. ყველა ძირითადი დეპარტამენტი ადგენს სტრატეგიულ გეგმას, რომელიც ცნობილია როგორც პრიორიტეტებისა და გეგმების შესახებ მოხსენება (RBB). აღნიშნული დოკუმენტი წარედგინება პარლამენტს თითოეული დეპარტამენტის მოსალოდნელი შედეგების დეტალურ გეგმასთან ერთად, რომელიც ასევე შეიცავს ინფორმაციას მომავალი სამწლიანი პერიოდისათვის საჭირო რესურსების რაოდენობის შესახებ.

დღესდღეობით, პროგრამული ბიუჯეტირება საკმაოდ აპრობირებულ მექანიზმს წარმოადგენს, თუმცა მისი მახასიათებლები რიგ ასპექტებში განსხვავებულია PPBS სისტემის მახასიათებლებისაგან. უპირველეს ყოვლისა, აღნიშნული უკავშირდება რიგ შემთხვევაში პროგრამების შეფასების სტატისტიკურ მეთოდებზე ნაკლები აქცენტის გაკეთებას და ეფექტიანობის შეფასების ინდიკატორებზე დაყრდნობას.

ასევე მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენს სტრატეგიული დაგეგმვის როლი პროგრამული ბიუჯეტირების პროცესში. კერძოდ, რიგ სისტემებში სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესის ფორმალიზებული პროცედურები შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების საკვანძო ელემენტად განიხილება. აღნიშნულის მაგალითად შეიძლება დასახელდეს აშშ, სადაც სტრატეგიული დაგეგმვის ე.წ. ჰარვარდული მოდელი ინტეგრირებულია "მთავრობის ეფექტიანობისა და შედეგების აქტში" (GPRA), რომელიც ფედერალური მთავრობის ეფექტიანობის მართვის სისტემის საკანონდებლო საფუძველს განსაზღვრავს. სხვა მოსაზრებით, მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული მიდგომა ხელს უწყობს გრძელვადიან მიზნებზე ფოკუსირებას, ის დაკავშირებულია ჭარბ დანახარჯებთან. მაგალითად, ავსტრალიაში სტრატეგიული გეგმების ჩამოყალიბება თითოეული მხარჯავი დაწესებულებების დისკრეციას წარმოადგენს.

პროგრამული ბიუჯეტი (Program Budget) ტრადიციული სტრუქტურის ბიუჯეტის (Line-item Budget/Traditional Budget) ალტერნატივაა.

პროგრამული ბიუჯეტირება VS ტრადიციული (ორგანიზაციული) ბიუჯეტირება - ბიუჯეტების შემუშავების სქემა



წყარო: კონსტრუირებულია ავტორის მიერ

პროგრამული ბიუჯეტი მხარჯავი დაწესებულების მიერ დასახული პრიორიტეტების მისაღწევად განსახორციელებელი პროგრამების, პროექტების, ღონისძიებებისა და მათი ბიუჯეტების მოსალოდნელი შედეგებისა და შეფასების ინდიკატორთა ერთობლიობაა. პროგრამული ბიუჯეტი გაუმჯობესებული კავშირია პრიორიტეტებსა და განსახორციელებელ ღონისძიებებს შორის და თითოეული პროგრამა ემსახურება კონკრეტული პრიორიტეტის განხორციელებას. პროგრამას აქვს შესაბამისი ქვეპროგრამები და ღონისძიებები, განერილია მათი მიზანი, მოსალოდნელი შედეგები და შეფასების ინდიკატორები. პროგრამა არის დამოუკიდებელი მაგრამ ურთიერთდაკავშირებული აქტივობების ერთობლიობა საერთო მიზნის და ამოცანების განსახორციელებლად. პროგრამული ბიუჯეტირება ხარჯებს ყოფს მომსახურების ტიპების და ამოცანების მიხედვით, და არა ხარჯების (შენატანების) ტიპებად, როგორც ტრადიციულ ბიუჯეტირებაშია. პროგრამული ბიუჯეტირება შესრულებაზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების მძლავრი ინსტრუმენტია, რადგან იგი გვიჩვენებს რამდენი ფულია მიმართული კონკრეტული შედეგის მიღწევაზე და საშუალებას აძლევს ბიუჯეტის გადანყვეტილების მიმღებ პირებს შეაფასონ პროგრამის სარგებელი და შედეგიანობა ხარჯებთან მიმართებაში. ამრიგად, პროგრამული ბიუჯეტირება არის შესრულებაზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების მნიშვნელოვანი მექანიზმი.

შესრულების შეფასება - შესრულების შეფასების ინდიკატორები, როგორც შესრულების საზომი საშუალება

პროგრამული ბიუჯეტირებისას მნიშვნელოვანია შესრულების შეფასების ინდიკატორის შემუშავება. ცნობილია უილიამ ტომსონის (1824-1907)

სიტყვები, რომ „რასაც ვერ ვზომავთ, ვერ ვაუმჯობესებთ“. შესაბამისად, შესრულების შეფასების ინდიკატორების სწორად ჩამოყალიბება საკმაოდ რთული და შრომატევადი პროცესია, რომელიც საჭიროებს ხარისხიანი მონაცემების არსებობას. პოლიტიკის შემუშავების პროცესში, სიტუაციის ანალიზის ეტაპზე, როდესაც ხდება მონაცემების შეგროვება და ანალიზი, უნდა გამოიკვეთოს სულ მცირე გავლენისა და ამოცანის შედეგების ინდიკატორების მონახაზი, რომელიც შემდეგ ეტაპზე შესაბამისი (საბაზისო და სამიზნე) მაჩვენებლებით შეივსება.

ინდიკატორები შეიძლება იყოს რაოდენობრივი და ხარისხობრივი. მთავარი განსხვავება მათ შორის მდგომარეობს შედეგების გაზომვის დაანგარიშების მეთოდოლოგიაში, რომელიც შეიძლება წარმოდგენილი იყოს რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მონაცემებით.

საერთაშორისო გამოცდილების შესაბამისად, ყოველთვის უკეთესია ორივე ტიპის ინდიკატორის ერთად გამოყენება, რომელიც გაზომავდა პროგრესს როგორც რაოდენობრივ, ასევე ხარისხობრივ ქრილში. თუმცა, ინდიკატორის ჩამოყალიბება დიდწილად დამოკიდებულია იმ პრობლემასა და გამომწვევ ფაქტორებზე, რასაც ეხმიანება ეს კონკრეტული ინდიკატორი. დამატებით, რეკომენდებულია, რომ ამოცანის შედეგის ინდიკატორები შემუშავდეს იმგვარად, რომ მათი ყოველწლიური გაზომვის საშუალება არსებობდეს (მონიტორინგის წლიური ანგარიშისთვის). მაგალითად, შესაძლებელია უწყების შიგნით არსებული ადმინისტრაციული მონაცემების, სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ყოველწლიური მონაცემებისა და სხვა მონაცემთა წყაროების საფუძველზე, რომელთა შეგროვებაც ყოველწლიურად ხდება.

რაოდენობრივი ინდიკატორი გამოსახულია რაოდენობრივ მაჩვენებლებში (Numerical data). ის შეიძლება მოიცავდეს აბსოლუტურ რიცხვს, განაკვეთს (წილს), თანაფარდობას ან პროცენტულობას. ხარისხობრივი ინდიკატორი ზომავს ხარისხს, მოსაზრებას, აღქმებს, პროცესის ეტაპს ან სტატუსს. მიუხედავად იმისა, რომ რთუ-

ლია ხარისხობრივი მონაცემების რაოდენობრივ მაჩვენებლებში წარმოდგენა, ეს მაინც შესაძლებელია და ინდიკატორის ფორმულირებისას მთავარი სიძნელე სწორედ ამაში მდგომარეობს.

ხარისხობრივი ინდიკატორი რაოდენობრივ მაჩვენებლებში შესაძლებელია წარმოდგენილი იქნეს კატეგორიული მონაცემების საშუალებით და გამოისახოს შემდეგი ფორმით: დიახ/არა, შესაბამისობა, მოცულობა/ზომა (extent of), დონე (degree of). ასევე, ის შეიძლება წარმოდგენილი იყოს რიცხვითი ფორმით, ქულით, რეიტინგებით (Categorical Data).

იმისათვის, რომ ინდიკატორები იყოს ხარისხიანი, მნიშვნელოვანია, ჩამოყალიბების ეტაპზევე გათვალისწინებული იქნეს მათი შეფასების კრიტერიუმები. ყველაზე გავრცელებული მოდელი ინდიკატორების შესაფასებლად არის ე.წ. SMART, რომელიც აყალიბებს 5 კონკრეტულ კრიტერიუმს. შედეგების შეფასების ინდიკატორების შემუშავებისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული, რომ ისინი უნდა იყოს:

კონკრეტული (Specific) - ნათელი და ლაკონური, რათა თავიდან იქნეს აცილებული მოსალოდნელი შედეგის არასწორად ინტერპრეტირება, ნათელი და ადვილად აღსაქმელი, რათა ყველა დაინტერესებულმა მხარემ შეძლოს მისი გაგება;

მთავარი კითხვა: შესაძლებელია თუ არა ინდიკატორის მეშვეობით შედეგის ზუსტი აღწერა, რომელიც შეიძლება გამოხატული იქნეს პროცენტულად, ცვლილების დონით ან სიხშირით? არის ინდიკატორები მარტივი ენით აღწერილი? შეიცავს თუ არა ჟარგონებს ან გაურკვეველ აკრონიმებს? გასხვავდება თუ არა შუალედური შედეგები და ინდიკატორები ერთმანეთისაგან? შეძლებს თუ არა რიგითი მოქალაქე გაიგოს ინდიკატორის მნიშვნელობა?

გაზომვადი (Measurable) - საშუალებას იძლევა, გამოიხატოს რაოდენობრივი მაჩვენებლებით. ასევე, იძლევა დროთა განმავლობაში ტენდენციებზე დაკვირვების საშუალებას, შესაძლებელი იყოს მიღწეული შედეგის შეფასება;

მთავარი კითხვა: არსებობს თუ არა სანდო სისტემა, რომელიც ზომავს დროის მოცემულ მომენტში პროგრამის ფარგლებში დასახული მიზნის მიღწევის პროგრესს? ასახავს თუ არა ინდიკატორი ტენდენციებს დროთა განმავლობაში? არსებობს თუ არა მიზნობრივი მაჩვენებელი ან ბენჩმარკი, რომელსაც დარდება მიღწეული შე-

დეგი? არსებობს თუ არა პარამეტრი, რომელიც შეიძლება გამოიხატოს რიცხობრივად ან პროცენტულად? არსებობს თუ არა გაზომვის სისტემა/პარამეტრი, რომელიც შეაფასებს პროექტის წარმატებულობას?

მიღწევადი (Achievable) - პრაქტიკული, გონივრული და რეალისტური მოცემული რესურსებისა და მოსალოდნელი მდგომარეობების გათვალისწინებით; შესაძლებელი უნდა იყოს მისი განხორციელება და არ უნდა მოხდეს მოსალოდნელი შედეგის ზედმეტად ოპტიმისტური ან პირიქით ზედმეტად პესიმისტური შეფასება;

მთავარი კითხვა: რესურსებისა და ძალისხმევის ადეკვატური მოცულობით მიმართვის შედეგად შესაძლებელია თუ არა დასახული მიზნის მიღწევა? განიცადა თუ არა მნიშვნელოვანი ცვლილებები შუალედურმა შედეგებმა და ინდიკატორებმა წლების განმავლობაში მისი გამომწვევი მიზეზების შესახებ ახსნა-განმარტებების გარეშე? (მაგ. ბიუჯეტის ზრდა ან შემცირება)

შესაბამისი (Relevant) - ინფორმაციული და სასარგებლო, პროგრამის განმახორციელებლის საქმიანობის სფეროში გარკვეული დაინტერესებული პირებისათვის; ინდიკატორი უნდა იქნეს შერჩეული მოსალოდნელი შედეგის შესაბამისად, ადეკვატურად უნდა ზომავდეს მას და უნდა იყოს რეალისტური;

მთავარი კითხვა: მიემართება/შეესაბამება თუ არა ინდიკატორი დასახულ შედეგს? ახსნილია თუ არა ინდიკატორების შერჩევის საფუძველი? არის თუ არა აშკარა მიმართება პროგრამის მიზნებს, შუალედურ და საბოლოო შედეგებსა და შეფასების ინდიკატორებს შორის? თუკი ინდიკატორი შეიცვალა, ახსნილია თუ არა ამის მიზეზი?

დროში გაწერილი (Timed) - განსაზღვრავს შედეგის მიღწევისა და შეფასების ვადებს, უნდა იძლეოდეს შესაძლებლობას მოხდეს მიღწეული შედეგების შეფასება დროის სხვადასხვა პერიოდში.

მთავარი კითხვა: ფარავს თუ არა ინდიკატორი მომდევნო საბიუჯეტო წლებს, ხოლო ასეთის არარსებობის შემთხვევაში მითითებულია თუ არა მიზეზი? არის თუ არა განსაზღვრული დროითი ჩარჩო ინდიკატორის მიზნობრივი მაჩვენებლის მისაღწევად (რამდენი წლის განმავლობაში)? გვანვდის თუ არა ინდიკატორი დროულ ინფორმაციას აქტივობის განხორციელების შემდგომ.

პროგრამების შეფასებისას (განსაკუთრებით მომსახურების მიწოდების პროგრამების/ქვეპროგრამების შემთხვევაში) სასურველია რაოდენობრივ ინდიკატორთან ერთად მიეთითოს ერთი ხარისხობრივი ინდიკატორი მაინც.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, „გაზრდა“, „გაუმჯობესება“, „სრულყოფა“ არ წარმოადგენენ ზემოაღნიშნული კრიტერიუმებით შერჩეულ შეფასების ინდიკატორებს. მით უფრო, რომ არ შეიცავს ზომის ერთეულს და შეუძლებელია მონიტორინგის განხორციელება. აღნიშნული საკითხის დარეგულირება შესაძლებელია საჭირო მონაცემების შეგროვებით, იმისათვის რომ მაქსიმალურად მიღწევადი იყოს რეალისტური და გაზომვადი ინდიკატორების შემუშავება. აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად საწყის ეტაპზე შესაძლებელია დაიგეგმოს შესაბამისი ღონისძიებები საჭირო მონაცემთა ბაზების შექმნის მიზნით საშუალოვადიან პერიოდში ინდიკატორების სისტემის შემუშავებისათვის.

საერთაშორისო გამოცდილება საინტერესოა ასევე შესრულების შეფასების ინდიკატორებთან დაკავშირებით. კერძოდ, სხვა ქვეყნების გამოცდილებიდან ნათლად გამოიკვეთა, რომ ყველაზე დიდ გამოწვევად პროგრამული ბიუჯეტის შედგენისას განვითარებულ ქვეყნებშიც კი კვლავაც რჩება შესრულების შეფასების ინდიკატორები.

ერთის მხრივ პრობლემას ქმნის თავად სათანადო გაზომვადი და ეფექტური ინდიკატორების შემუშავება დაგეგმვის პროცესში და მეორეს მხრივ, მნიშვნელოვან საკითხად რჩება შესრულების შეფასებით მიღებული ინფორმაციის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში გამოყენების საკითხი. ბევრი ქვეყანა იყენებს შესრულების ინდიკატორებს საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში, თუმცა მათი უბრალოდ ამ დოკუმენტებში ასახვა არ გულისხმობს შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში მის შესრულების შესახებ ინფორმაციის რეალურ მონაწილეობას.

ზოგიერთი ქვეყნის საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში უბრალოდ ასახულია შესრულების შეფასების შესახებ ინფორმაცია. ეს ინფორმაცია ზოგად ფონს ქმნის და არ წარმოადგენს იმ კატეგორიას რის ირგვლივაც იმართება მსჯელობა გადაწყვეტილების მიღებისას. მაგალითად დანიასა და შვედეთში საკმაოდ არაფორმალური და დისკრეციული მიდგომა არსებობს სამინისტროები გამოიყენებენ თუ არა შესრულების შეფასების ინფორმაციას საბიუჯეტო განხილვების დროს, როგორც არ-

გუმენტს ასიგნებების განაწილებისთვის. არ არსებობს ფორმალური მექანიზმი და სამინისტროებს შეუძლიათ წარმოადგინონ ან არ წარმოადგინონ შეფასების ინდიკატორები და არ არსებობს მოლოდინი, რომ პირდაპირი კავშირი იქნება შეფასების ინდიკატორებსა და პროგრამაზე გამოყოფილ ასიგნებებს შორის. მიუხედავად შეფასების ინდიკატორებისადმი აღნიშნული მიდგომისა, ამ ქვეყნებში არსებობს ვალდებულება პარლამენტში შესრულების შესახებ ანგარიშის წარდგენისა, თუმცა ანგარიშში წარმოდგენილი ინფორმაცია შეფასების ინდიკატორების შესრულების შესახებ იშვიათად გამოიყენება გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში.

ავსტრალიის შემთხვევაში შესრულების შეფასების ინდიკატორები წარმოადგენს ბიუჯეტთან დაკავშირებული დოკუმენტების პაკეტის ნაწილს და წარმოადგენს დაგეგმილი შედეგების მისაღწევად გასატარებელი ზომების ეფექტურობის შეფასების საშუალებას. მიუხედავად აღნიშნულისა ავსტრალიის ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესშიც შესრულების შეფასების ინდიკატორებს ნაკლები მნიშვნელობა ენიჭება პროგრამისათვის ასიგნებების გამოყოფის საკითხის გადაწყვეტისას.

გაერთიანებული სამეფოს შემთხვევაშიც, მართალია შესრულების შეფასების ინდიკატორები მონაწილეობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, თუმცა არ არსებობს პირდაპირი და აშკარა კავშირი და მექანიზმი, თუ რამდენად მოქმედებს შესრულების შეფასების ინდიკატორების წარსული მაჩვენებლები დაგეგმვის მიმდინარე პროცესში და აქცენტი უფრო მეტად კეთდება მომავალში დაგეგმილი ღონისძიებების და მისი შეფასების ინდიკატორების ურთიერთკავშირზე.

სამხრეთ კორეა ერთ-ერთი ის მაგალითია, რომელმაც თავიდანვე ცადა შესრულების შეფასების ინდიკატორების საბიუჯეტო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვა და ინდიკატორების ვერ შესრულება ამ ქვეყანაში იწვევს არაეფექტური პროგრამების ასიგნებების შემცირებას მომდევნო წლებისათვის.

კაპიტალური ბიუჯეტირება, როგორც პროგრამული ბიუჯეტირების შემადგენელი ნაწილი

საჯარო ფინანსების ეფექტიან მართვაში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს კაპიტალურ პროექტებს, თავისი მნიშვნელობისა და ფინანსური არსებითობიდან გამომდინარე. კაპიტალური პროექტები ქვეყნის განვითარებისა და სტაბილური ეკონომი-

კური ზრდის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მასტიმულირებელი ფაქტორია, რომელთა მიზანს ქვეყანაში არსებული ინფრასტრუქტურის განვითარება წარმოადგენს (OECD (2015). კაპიტალური პროექტების შედეგად იქმნება/უმჯობესდება საგზაო ინფრასტრუქტურა, სკოლები, საავადმყოფოები, საირიგაციო სისტემები, ელექტროგადამცემი ხაზები და ა.შ. კაპიტალური პროექტების განხორციელებით მთავრობას შეუძლია ხელი შეუწყოს პრობლემატური სფეროების განვითარებას, ახალი სამუშაო ადგილების შექმნასა და სახელმწიფო სერვისების ეფექტიანად მიწოდებას, რაც საბოლოო ჯამში უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი კეთილდღეობის გაუმჯობესებას.

კაპიტალური ბიუჯეტი - თავისი შინაარსით საინვესტიციო ხასიათის პროგრამული ბიუჯეტია. კაპიტალურ ბიუჯეტში ძირითადად იგულისხმება ისეთი მსხვილი პროექტები, რომელთაც საინვესტიციო ხასიათი გააჩნიათ, ანუ პროექტის ფარგლებში შექმნილი საბოლოო პროდუქტი თავად უნდა გახდეს ეკონომიკური აქტივობის შემადგენელი ნაწილი ან მნიშვნელოვნად უნდა უწყობდეს ხელს ეკონომიკურ განვითარებას. შესაბამისად, კაპიტალური პროექტები გულისხმობს მსხვილი ინფრასტრუქტურის შექმნას ან არსებულის მნიშვნელოვან და არსებით გაუმჯობესებას.

კაპიტალური პროექტი: - მრავალწლიანია მისი ბუნებიდან გამომდინარე; - ზრდის აქტივების ღირებულებას. (შენიშვნა: ყველა კაპიტალური პროექტი ზრდის აქტივის ღირებულებას. აქტივების ღირებულების ნებისმიერი ზრდა არ წარმოადგენს კაპიტალურ პროექტს); - წარმოადგენს მნიშვნელოვან ინვესტიციას; - ერთჯერადია მისი ბუნებიდან გამომდინარე; - გააჩნია გრძელვადიანი ეკონომიკური მომსახურების ვადა.

კაპიტალური პროექტის კატეგორიები შეიძლება იყოს: - შენახვა და განახლება (სკოლის შენობის გარემონტება/განახლება); - ჩანაცვლება (ქუჩის კაპიტალურად შეკეთება, საკანალიზაციო სისტემები); - გაფართოება (მომსახურებაზე დამატებითი მოთხოვნა; მომსახურების დამატებითი საჭიროება).

საჯარო-კერძო პარტნიორობა და მისი მნიშვნელობა ინფრასტრუქტურულ პროექტებში

საჯარო და კერძო სექტორს შორის პარტნიორობის მოდელი - PPP (Public-Private

Partnership) წარმოადგენს სახელმწიფოსა და ბიზნეს შორის ხელსაყრელ თანამშრომლობას, რომელიც მიზნად ისახავს პოლიტიკურად და საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი პროექტების განხორციელებას ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე. საჯარო-კერძო პარტნიორობის მოდელით, რაც გულისხმობს ბიზნესისა და სახელმწიფოს მიერ ერთობლივად შემუშავებულ პროექტებს, მრავალი მიმართულებაა განვითარებული მსოფლიო მასშტაბით განათლების, ჯანდაცვის, ინფრასტრუქტურის და სხვა მნიშვნელოვან სექტორებში. სახელმწიფოსათვის PPP პროექტები სასარგებლო და შესაბამისად პრიორიტეტულია, რადგან საჯარო პროექტების განსახორციელებლად არასაკმარისი კაპიტალის შემთხვევაში ხარჯების უმეტეს ნაწილს კერძო სექტორი ფარავს (60/40%). სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა ასევე განისაზღვრება, როგორც პრივატიზაციის პროგრამების სრულფასოვანი ჩანაცვლების სახე, რომელიც საშუალებას იძლევა, სახელმწიფოს შეუნარჩუნდეს საკონტროლო ფუნქციები ეკონომიკის სოციალურად მნიშვნელოვან სექტორებში და სტრატეგიულ დარგებში.

საჯარო-კერძო პარტნიორობა მოიცავს საზოგადოებრივი ინფრასტრუქტურისა და მომსახურების დაგეგმვის, მშენებლობის, დაფინანსებისა და ოპერირების მიზნით გაფორმებულ კომერციულ ხელშეკრულებებს ცენტრალურ თუ ადგილობრივ მთავრობასა და კერძო ბიზნესს შორის. აღნიშნული ხელშეკრულებები წარმოადგენს სამოქალაქო სამართლებრივი ხასიათის მატარებელ ხელშეკრულებებს, რომელშიც გაერთიანებულია საჯარო და კერძო სექტორის მიერ აღებული რისკები, ვალდებულებები და მათი განხორციელების გზები.

განვითარებად სახელმწიფოთათვის ინვესტიციების ნაკადის შემოდინების და საზოგადოებრივი ინფრასტრუქტურისა და მომსახურების სფეროს გაუმჯობესების მიზნით აუცილებელია სახელმწიფომ გაიზიაროს საერთაშორისო პრაქტიკა, აწარმოოს მოქნილი საინვესტიციო პოლიტიკა და ინვესტორს შეუქმნას კომფორტული გარემო. საჯარო-კერძო პარტნიორობის დამკვიდრება არის ერთ-ერთი საშუალება ამ მიზნების მისაღწევად.

მთავრობის მონაწილეობას საჯარო-კერძო პარტნიორობაში სამი ძირითადი საჭიროება განაპირობებს: -კერძო კაპიტალური ინვესტიციების მოზიდვა (ხშირად საჯარო რესურსების შესავსებად ან მათი სხვა საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის

გამოსათავისუფლებლად); -ეფექტიანობის ზრდა და არსებული რესურსების უფრო ეფექტურად გამოყენება; სექტორების რეფორმირება როლების, ინიციატივების და ანგარიშვალდებულების ხელახალი გადანაწილების გზით.

სექტორები, სადაც მთელ მსოფლიოში ხორციელდება საჯარო-კერძო პარტნიორობა: ელექტროენერჯის გამომუშავება და განაწილება; წყალი და სანიტარული მომსახურება; ნარჩენების გატანა; მილსადენები; საავადმყოფოები; სკოლის შენობები და სასწავლო ობიექტები; სტადიონები; საჰაერო მიმოსვლის კონტროლი; ციხეები; რკინიგზა; გზები; ბილინგი და სხვა საინფორმაციო ტექნოლოგიური სისტემები; განაშენიანება.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD)წევრ ბევრ განვითარებულ ქვეყანას აქვს კარგად დამკვიდრებული საჯარო და კერძო სექტორს შორის პარტნიორობის პროგრამები. მათ შორის გამორჩეულად განვითარებული არის გაერთიანებული სამეფოს პროგრამა „კერძო ფინანსური ინიციატივა“ (PFI-Private Finance Initiative), რომელიც 1992 წელს დაიწყო. ამჟამად, PFI პროგრამით საჯარო ინვესტიციების 14% ფინანსდება, რომლებიც მოიცავს ძირითად ინფრასტრუქტურულ პროექტებს. რაც შეეხება სხვა ქვეყნებს, მნიშვნელოვანი PPP პროგრამები განხორციელდა ავსტრალიაში (კერძოდ, ვიქტორიის შტატში) და ირლანდიაში, ამერიკის შეერთებულ შტატებს კი საკმაო გამოცდილება აქვს ლიზინგის მიმართულებით. ევროკავშირის ბევრი წევრი ქვეყანა, მათ შორის ფინეთი, გერმანია, საბერძნეთი, იტალია, ნიდერლანდები, პორტუგალია და ესპანეთი ახორციელებს PPP პროგრამებს, მაგრამ მათი მოცულობა საკმაოდ მოკრძალებულია.

იაპონიასა და კანადაში ბოლო დროს დაიწყეს საჯარო და კერძო სექტორს შორის პარტნიორობის პროგრამების დანერგვა. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული ქვეყნების უმეტესობაში PPP პროგრამები დომინირებულია საგზაო ინფრასტრუქტურული პროექტებით. 1990-იან წლებში ლათინურ ამერიკაში მექსიკამ და ჩილემ განახორციელეს პირველი საჯარო და კერძო სექტორს შორის პარტნიორობის პროექტები, რომლებიც მოიცავდა საგზაო ინფრასტრუქტურის, სატრანსპორტო, ირიგაციის და ენერჯეტიკის სფეროებს. მიუხედავად იმისა, რომ რიგი ქვეყნები წლების განმავლობაში ამუშავებენ PPP პროგრამებს, საკმაოდ ნაადრევია მათი გამოცდილების მიხედვით ნათელი სურათის ჩამოყალიბება.

საჯარო და კერძო სექტორს შორის პარტნიორობის ძირითადი მახასიათებლებია: - ტიპური საჯარო და კერძო სექტორს შორის პარტნიორობის მოდელი არის DBFO (Design, Build, Finance, Operate - პროექტირება, მშენებლობა, დაფინანსება, მართვა) ფორმის სქემა; - ამ სქემის მიხედვით, სახელმწიფო განსაზღვრავს მისთვის სასურველ პროექტებს, რის შემდეგაც კერძო პარტნიორი აპროექტებს, აფინანსებს და აშენებს მოთხოვნილი პროექტის აქტივებს, საბოლოოდ კი იწყებს მის მართვას და პროექტის მიერ შექმნილი სერვისის მიწოდებას; - აღნიშნული მიდგომა ტრადიციული სახელმწიფო ინვესტირებისგან იმით განსხვავდება, რომ ტრადიციულად პროექტირება და დაფინანსება სახელმწიფოს მხრიდან ხდება, ხოლო მშენებლობას უზრუნველყოფს კერძო პარტნიორი; - ზოგიერთ შემთხვევაში მშენებლობის შემდგომ მართვას სახელმწიფო თავად უზრუნველყოფს, განსხვავება ამ ორ მიდგომას შორის ის არის, რომ პროექტირება, მშენებლობა, დაფინანსება და მართვა კერძო სექტორის მხრიდან ზრდის სერვისის მიწოდების ეფექტურობას; - რიგ შემთხვევებში, PPP პროექტების სერვისის ძირითადი მომხმარებელი სახელმწიფოა, მაგალითად, სასჯელაღსრულების დაწესებულება, სკოლა ან უფასო ავტომაგისტრალი.

სახელმწიფო ინვესტიციების მართვა და ინდექსი PIMI

საჯარო ინვესტიციების მართვის შესაფასებლად გამოყენება საჯარო ინვესტიციების მართვის ინდექსი index of public investment management (PIMI). აღნიშნული ინდექსი რამდენიმე ძირითად საკითხს მოიცავს: 1. სტრატეგიული ხელმძღვანელობა და პროექტის შეფასება, სტრატეგიული ხელმძღვანელობის ბუნება და დარგობრივი სტრატეგიების ხელმისაწვდომობა, შეფასების სტანდარტების გამჭვირვალობა, წინა შეფასებების დაკვირვება, ჩატარებული შეფასებების დამოუკიდებელი მიმოხილვა. 2. პროექტის შერჩევა და ბიუჯეტირება, საშუალოვადიანი დაგეგმვის ჩარჩოს არსებობა და მისი ინტეგრაცია ბიუჯეტში. დონორთა დაფინანსებული პროექტების ბიუჯეტში (ან მსგავსი) ჩართვა, ბიუჯეტში განმეორებითი და საინვესტიციო ხარჯების ინტეგრირება, საკანონმდებლო ორგანოს, მათ შორის მისი კომიტეტების მიერ მოწოდებული დაფინანსების ხასიათი, საზოგადოების ხელმისაწვდომობა ძირითად ფისკალურ ინფორმაციაზე 3. პროექტის განხორციელება, ღია კონკურსის ხარისხი ხელშეკრულებების გაფორმება, შესყიდვებთან დაკავშირებული ნებისმიერი საჩივრის მექანიზმის ბუნება, ბიუჯეტის შესრულების დროს დაფინანსების ნაკადე-

ბის არსებობა და შიდა კონტროლის ეფექტურობა, როგორცაა ვალდებულებების კონტროლი, შიდა აუდიტის სისტემის ეფექტურობა 4. პროექტის შეფასება და აუდიტი, ხარისხი, რომლის მიხედვითაც ტარდება ყოფილი შეფასებები, აქტივების რეესტრის, ან/და აქტივების ღირებულებების წარმოება.

ბიბლიოგრაფია

- სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. (2015) პუბლიკაცია: შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება
- Allen, R., Hemming, R., & Potter, B. H. (Eds.). (2013). The international handbook of public financial management. Palgrave Macmillan.
- Cangiano, M., Curristine, T., & Lazare, M. (Eds.). (2013). Public financial management and its emerging architecture. International Monetary Fund.
- International Monetary Fund. (n.d.). From program to performance budgeting. IMF Library. Retrieved from <https://www.imf.org>
- International Monetary Fund. (n.d.). A basic model of performance-based budgeting. IMF Library. Retrieved from <https://www.imf.org>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (n.d.). Performance budgeting framework. OECD Library. Retrieved from <https://www.oecd.org>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2005). Modernizing budgetary governance. OECD Publishing.
- World Bank. (2020). Public expenditure review toolkit. Retrieved from <https://www.worldbank.org>
- Schick, A. (1998). A contemporary approach to public expenditure management. World Bank Publications.
- Tanzi, V., & Schuknecht, L. (2000). Public spending in the 20th century: A global perspective. Cambridge University Press.
- Stiglitz, J. E. (2000). Economics of the public sector. W. W. Norton & Company.
- International Monetary Fund. (n.d.). Fiscal risk assessment model (PFRAM) for PPP projects. Retrieved from <https://www.imf.org>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (n.d.). Public-private partnerships: A policy framework. OECD Publishing. Retrieved from <https://www.oecd.org>
- United Nations. (1965). Guidelines for program and performance budgeting. United Nations Publications.
- New Zealand Treasury. (2019). Performance budgeting and accountability: Lessons from New Zealand's experience. New Zealand Government Publications.
- Australian Government. (2018). Budgeting for performance: The Australian model. Australian National Audit Office.
- OECD. (2003b). OECD budget practices and procedures survey. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- U.S. Government Accountability Office (GAO). (1999a). Performance budgeting: Initial experiences under the Results Act and suggestions for improvement (GAO/AIMD-99-67). U.S. Government Printing Office.
- OECD. (2007). Performance budgeting in OECD countries. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Simson, Sharma, and Aziz, 2011; UNDESA, 2021. "CEPA Strategy Guidance Note on Fiscal and Budget Transparency", November, New York, United Nations. 30 Miller, Hart, and Hadley, 2021.

შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება

განსახილველი საკითხები:

- გენდერულად მგრძობიარე ბიუჯეტირება, როგორც პროგრამული ბიუჯეტირების შემადგენელი ნაწილი
- მწვანე ბიუჯეტირება, როგორც პროგრამული ბიუჯეტირების შემადგენელი ნაწილი
- მწვანე ბიუჯეტირების ინდექსი
- გენდერული ბიუჯეტირების ინდექსი
- გენდერულ თანასწორობასთან დაკავშირებული სხვა ინდექსები

გენდერულად მგრძობიარე ბიუჯეტირება, როგორც პროგრამული ბიუჯეტირების შემადგენელი ნაწილი

გენდერულად მგრძობიარე ბიუჯეტირება (GRB-Gender Responsive Budgeting) საერთაშორისო დონეზე აღიარებული და ფართოდ გამოყენებული კარგი მმართველობის ინსტრუმენტია, რომლის მიზანია ქალებზე და კაცებზე შესაბამისი ინსტიტუციის ბიუჯეტის გავლენის შეფასება. GRB ხელს უწყობს ყველა სფეროსა თუ სექტორში გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირებას. GRB საჯარო ფინანსების მართვასა და გენდერული თანასწორობის საკითხებს აერთიანებს, რაც ტრადიციულად ერთმანეთთან არ არის დაკავშირებული. მასში არ იგულისხმება ქალთა და კაცთათვის განსხვავებული ბიუჯეტის შედგენა ან ბენეფიციართა დაყოფა გენდერულ ჭრილში, აღნიშნული წარმოადგენს გენდერზე ორიენტირებული საბიუჯეტო პროცესის ფორმირებას, რაც გულისხმობს საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილების შესაბამისობას ქვეყანაში არსებულ გენდერული თანასწორობის პოლიტიკასთან. შესაბამისად, GRB გენდერული თანასწორობის მიზნების მიღწევის მიზნით საჯარო ფინანსების მართვას გულისხმობს.

GRB ასევე შეიძლება განიხილოს, როგორც პროგრამული ბიუჯეტირების შემადგენელი ნაწილი, რომელიც ეფექტიან და კონკრეტულ შედეგზე ორიენტირებულ

საჯარო მმართველობას გულისხმობს. მისი დანერგვისთვის საჭიროა გენდერის პროგრამულ ბიუჯეტირებაში გათვალისწინება, რაც აღნიშნულის საბიუჯეტო პროცესის ყველა ეტაპზე ინტეგრირების შესაძლებლობას მოიაზრებს.

GRB ასევე განიხილება, როგორც ინკლუზიური ზრდის ხელშემწყობი საჯარო ფინანსების მართვის ინსტრუმენტი. კვლევები ცხადყოფს, რომ პოლიტიკა და პროგრამები, რომლებიც შემუშავებულია ქალთა ეკონომიკური შესაძლებლობების გაძლიერებისათვის, ეკონომიკური ზრდის უფრო მაღალ მაჩვენებლებს განაპირობებს. შესაბამისად, ფისკალურ პოლიტიკასა და საჯარო ფინანსების მართვის პროცესში გენდერული მენისტრიმინგი ეტაპობრივად უფრო და უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს.

როგორც უკვე აღინიშნა, GRB გენდერული თანასწორობის მიღწევის, გენდერული მენისტრიმინგის საერთაშორისოდ აღიარებული ერთ-ერთი ინსტრუმენტია გენდერული ზეგავლენის შეფასებასთან და გენდერულ აუდიტთან ერთად.

თავის მხრივ, გენდერული მენისტრიმინგი არის ქალთა და კაცთა თანასწორობის ხელშემწყობის და დისკრიმინაციის აღმოფხვრის მიზნით, გენდერის, როგორც ანალიზის კატეგორიის ინტეგრირების პროცესი პოლიტიკის დაგეგმვის ყველა საფეხურზე, ნებისმიერ სფეროსა და მართვის ყველა დონეზე გენდერული თანასწორობის ხედვის გათვალისწინება გავლენების შეფასებისას შესაბამისი ქმედებების, მათ შორის, კანონმდებლობის, პოლიტიკისა და პროგრამების დაგეგმვის/შემუშავების/განხორციელებისას. გენდერული გავლენის შეფასება (GIA-Gender Impact Assessment) განიმარტება, როგორც პროცესი, რომელიც გულისხმობს გენდერული კრიტერიუმების მიხედვით, არსებული სიტუაციისა და ტენდენციის შედარებასა და შეფასებას იმ მოსალოდნელ შედეგებთან, რომელსაც მივიღებთ რეკომენდებული პოლიტიკის დანერგვის შედეგად. გენდერული აუდიტი (Gender Audit) თავის მხრივ არის აუდიტის ფოკუსირება გენდერული თანასწორობაზე, გენდერული თანასწორობის საკითხის კვლევა აუდიტის ფარგლებში.

როგორც ცნობილია, ბიუჯეტი არ არის გენდერულად ნეიტრალური, მაგრამ შეიძლება იყოს გენდერულად ბრმა, შესაბამისად, GRB ფართო გაგებით, შეიძლება მოიცავდეს როგორც გენდერულ თანასწორობასთან დაკავშირებული ფისკალური პოლიტიკის მიღებას, ისე გენდერულად პასუხისმგებლიანი საჯარო ფინანსების მართვის სისტემას.

ევროსაბჭოს განმარტებით, „გენდერული ბიუჯეტირება გულისხმობს გენდერული მენსტრიმინგის გათვალისწინებას საბიუჯეტო პროცესში. აგრეთვე, ბიუჯეტის შეფასებას გენდერულ ქრილში, გენდერული საკითხების ინტეგრირებას საბიუჯეტო პროცესის ყველა დონეზე და შემოსულობებისა და გადასახდელების გადანაწილებას გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობისათვის“. (Council of Europe, 2009).

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის OECD განმარტებით, „GRB გულისხმობს შესაბამისი პროცედურებისა და ანალიტიკური მიდგომების მეშვეობით, ცხადი გენდერული ხედვის ინტეგრირებას საბიუჯეტო პროცესის ერთიან კონტექსტში, გენდერული თანასწორობის მიმართულებაზე ორიენტირებული პოლიტიკის მხარდაჭერისათვის.“ (OECD, 2016).

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის IMF განმარტებით, „GRB არის სწორი, სწორად განსაზღვრული ბიუჯეტირება („gender budgeting is just good budgeting“); ეს არის ბიუჯეტირება, რომელიც სწორად ითვალისწინებს დადებით გარე ფაქტორებს - „ექსტერნალებს“. ისინი ქალთა შესაძლებლობების გაუმჯობესების საფუძველზე წარმოიშობა ისეთ სფეროებში, როგორიცაა - ჯანდაცვა, განათლება და დასაქმება (IMF, 2017).

საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით, GRB-ის დანერგვის წინაპირობებს პოლიტიკური ნება, გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობისთვის შესაბამისი სამართლებრივი და პოლიტიკური გარემოს არსებობა, საჯარო უწყებებისა და თვითმმართველობების მაღალი ჩართულობა და თანამონაწილეობა, მათი მეტი ინფორმირებულობა, შესაბამისი სტატისტიკური და სქესის მიხედვით სეგრეგირებული მონაცემებისა და გენდერული ინდიკატორების არსებობა წარმოადგენს. კერძოდ:

პოლიტიკური ნება - GRB გრძელვადიანი სტრატეგიაა და მთავრობის პოლიტიკურ პრიორიტეტებსა და გადაწყვეტილებებზე ზემოქმედებს. არ შეიძლება მისი სწრაფად დანერგვა - პროცესს პოლიტიკური პარტიების ლობირება სჭირდება.

გაცნობიერება - GRB უფრო წარმატებულია, თუ ხელისუფლებას და საზოგადოების ფართო ფენებს მისი მიზნები კარგად აქვთ გააზრებული. თავად ბიუჯეტის მიზანი რომელიმე გენდერული სეგმენტისათვის მეტი თანხის გამოყოფა კი არა, დისკრიმინირებული ჯგუფების სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის შეცვლაა.

გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობისთვის შესაბამისი სამართლებრივი და პოლიტიკური გარემოს არსებობა - მოწინავე ქვეყნების მაგალითზე, საჭიროა არსებობდეს გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის ეროვნული სამოქმედო გეგმა, რომელიც საშუალებას იძლევა, ნათლად გამოიკვეთოს გენდერული თანასწორობის პრიორიტეტული სფეროები, ჩამოყალიბდეს სტრატეგიული მიზნები და ამოცანები, განისაზღვროს პასუხისმგებელი ორგანოები და შეფასების ძირითადი ინდიკატორები.

თანამონაწილეობა/საჯარო უწყებების მაღალი ჩართულობა - გენდერულად მგრძობიარე ბიუჯეტის შემუშავებაში მონაწილეობენ: აღმასრულებელი ხელისუფლება, სამოქალაქო საზოგადოება, საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციები და სხვა ინსტიტუტები. თანამონაწილეობა გულისხმობს მხარეთა შორის კონსულტაციებს - საბიუჯეტო და გენდერის საკითხებში მომუშავე ექსპერტების ფართო ჩართულობით.

ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის მონაწილეობა - გენდერული მიდგომების ეფექტურობისთვის ადგილობრივმა ხელისუფლებამ და მოსახლეობამ ადგილობრივი ბიუჯეტის მიერ გაწეული მომსახურებისა და მოსახლეობის საჭიროებების ანალიზთან ერთად, პოლიტიკური სტრატეგიის მონიტორინგიც უნდა განახორციელონ.

მეტი ინფორმირებულობა - გენდერულად მგრძობიარე ბიუჯეტის დასამკვიდრებლად მნიშვნელოვანია გენდერული თანასწორობის პოპულარიზაცია, როგორც სამოქალაქო საზოგადოების, ასევე ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენელთათვის - ტრენინგებით, კონფერენციებით, სემინარებითა და ამ საქმიანობაში ჩართული ექსპერტების, არასამთავრობო ორგანიზაციების, პოლიტიკური პარტიების მონაწილეობით.

შესაბამისი სტატისტიკური მონაცემები/სქესის მიხედვით მოპოვებული მონაცემები - საკმარისი ინფორმაციის გარეშე რთულია ანალიზის ჩატარება, შესაბამისად, GRB-ის პროცესში გენდერული სტატისტიკის ხელმისაწვდომობას ფუნდამენტური მნიშვნელობა აქვს. გენდერული სტატისტიკა მტკიცებულებებზე დამყარებული გადანყვეტილების მისაღებად გენდერული თანასწორობის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი და ყველაზე სანდო წყაროა. სტატისტიკა რიცხობრივად ასახავს რეალო-

ბას, რაც პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მნიშვნელოვანი საფუძველია: „რაც არ დათვლილა, ვერც მხედველობაში მივიღებთ!“

მონაცემების გენერირება - ინფორმაციის შეგროვება არის უკვე არსებული ინსტრუმენტებით ინფორმაციის შეგროვება, ინფორმაციის გენერირება კი არის მონაცემების შეგროვებისთვის შესაბამისი ინსტრუმენტების შექმნა. მაგალითად, მოსწავლეთა მოსწრების მაჩვენებლები ავტომატურად გროვდება, ხოლო, მოსწავლეთა მოსწრების ამ მაჩვენებლების გენდერულ ჭრილში ანალიზი, რომელიც მეორად მონაცემებს შექმნის, ინფორმაციის გენერირებად განიხილება. ამით მკაფიოდ იმიტნება პირველადი მონაცემები, რაც, ხშირად, ავტომატურად გროვდება და მეორადი მონაცემები, რისი გენერირებაც პირველადი მონაცემების საფუძველზე ხდება.

გენდერული ინდიკატორები - „რასაც ვერ ვზომავთ, ვერც ვაუმჯობესებთ“ - სტატისტიკისგან განსხვავებით, რომელიც არსებულ ვითარებას ასახავს, ინდიკატორები (როგორც თვისობრივი, ასევე რაოდენობრივი) ცვლილებებსა და მიზნებზე მიუთითებს, შესაბამისად, პროცესზე მეტადაა ფოკუსირებული. გენდერული ინდიკატორი სტატისტიკური საბომია, რომელიც დროის გარკვეულ პერიოდში კონკრეტული კონტექსტის ცვლილებას ითვალისწინებს. ინდიკატორები პროექტების, პროგრამებისა და პოლიტიკის მიზნების გასაზომად გამოიყენება. „სწორი და შესაფერისი მონაცემების გარეშე შეუძლებელია განვითარებაზე დაკვირვება“.

შესაბამისი პასუხისმგებელი ინსტიტუციების არსებობა - ინსტიტუციური მოწყობის კუთხით, GRB-ის განხორციელების პროცესი შესაძლებელია დაიყოს ორ ტიპად: მთავრობის შიდა (inside-government) და მთავრობის გარეთ (outside-government) იმ უწყებების/ინსტიტუციების ფორმირება, რომლებიც პასუხისმგებლები არიან გენდერულ ბიუჯეტირებაზე.

ერთი მხრივ, GRB-ზე პასუხისმგებელი უწყებების მთავრობაში არსებობის ცალსახა უპირატესობას წარმოადგენს პოლიტიკის მაქსიმალურ დეტალებსა და მონაცემებზე შეუზღუდავი წვდომა, რადგან სწორედ აღნიშნულ უწყებებს აქვთ პირდაპირი გავლენა საბიუჯეტო გადაწყვეტილებებსა და რესურსების გადანაწილებაზე და ისინი ახდენენ ბიუჯეტის შესრულების იმ მთლიანი ფაქტობრივი მონაცემების, როგორც გენერირებას, ისე შეგროვებას, რაც ავტომატური და არაავტომატური გენდერული ანალიზისთვის არის საჭირო. თუმცა, მსგავსი მოწყობა ხშირად ხასიათ-

დება ბიუროკრატიის მაღალი ხარისხითა და გამჭვირვალობასთან დაკავშირებული გამონვევებით.

მეორე მხრივ, GRB-ზე პასუხისმგებელი უწყებების მთავრობის გარეთ არსებობის უმთავრესი ნაკლი არის იმ მონაცემებსა და პოლიტიკის დეტალებზე წვდომა, რომელიც არსებითია ფისკალური პოლიტიკის გენდერულ ქრილში ანალიზისას. თუმცა, ამ შემთხვევაში, აღნიშული ინსტიტუციური მონყობა, ცალსახად ასტიმულირებს ამ მიმართულებით დემოკრატიულ განხილვებსა და სამოქალაქო ჩართულობას, რაც მნიშვნელოვანი წინაპირობაა გენდერულ ქრილში მთავრობის ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის სისტემური გამონვევების (Gender bias) გამოსავლენად.

GRB-ის იმპლიმენტაციისათვის, ასევე, აუცილებელია შემდეგი ინსტრუმენტების გამოყენება. ესენია: სტანდარტული სახელმძღვანელო გაიდლაინი - თუ როგორ გავხადოთ ბიუჯეტი გენდერულად მგრძნობიარე; ტრენინგები და შესაძლებლობების გაძლიერება - გენდერულად მგრძნობიარე ბიუჯეტირებაში; ექსპერტი/საკონსულტაციო ჯგუფი - მრჩევლები გენდერულად მგრძნობიარე ბიუჯეტირებაში; უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფი (ჯგუფები) - გენდერულად მგრძნობიარე ბიუჯეტირებაზე კარგი პრაქტიკის გაცვლის მიზნით.

საერთაშორისო პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ GRB-ის უპირატესობებს მიეკუთვნება: ეკონომიკური ზრდისა და კეთილდღეობის ამაღლება, კარგი მმართველობის დამკვიდრება, საჯარო პოლიტიკისა და სახელმწიფო დანახარჯების ეფექტიანობის ზრდა, გენდერული თანასწორობის მიღწევა, ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის, საბიუჯეტო პროცესების, სტატისტიკისა და ინდიკატორების გაუმჯობესება და სხვ. კერძოდ:

ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობა და კეთილდღეობის გაძლიერება - გენდერულ თანასწორობას მაღალი ეკონომიკური ღირებულება აქვს და ხელს უწყობს განვითარებას. ქალთა შესაძლებლობების გაფართოება მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ამ პროცესში და აუცილებელია, გენდერული თანასწორობის საბოლოო მიზანი ზოგადად აღიარებულ მიზნად გარდაიქმნას. შრომის ბაზარზე თანაბარი შესაძლებლობები, წარმოების საშუალებებსა და ნედლეულზე თანაბარი წვდომა, არსებული რესურსების უკეთ ათვისებასა და ქალთა საკუთრებაში არსებულ კომპანიებში შემოსავლების ზრდას განაპირობებს. რაც ნიშნავს, რომ გენდერულად პასუხისმგებ-

ლიანი საბიუჯეტო ინიციატივების დანერგვა, საბოლოო ჯამში, გააუმჯობესებს მოსახლეობის კეთილდღეობას და ქვეყნების ეკონომიკის ზრდას წაადგება.

სახელმწიფო დანახარჯებისა და საჯარო პოლიტიკის ეფექტიანობის ზრდა - GRB დროს ყურადღება ექცევა გენდერული პოლიტიკის საკითხებს, გენდერზე დაფუძნებული ანალიზი კი ქალ და კაც ბენეფიციართა შორის რესურსების ეფექტიან განაწილებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის მიღებაში გვეხმარება. ასევე, მის გავლენაზე საჯარო პოლიტიკასა და სახელმწიფო დანახარჯებზე. ეს ყველაფერი უფლებამოსილ პირებს მტკიცებულებებზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებების მიღებას უადვილებს და ხელს უწყობს სახელმწიფო სახსრების ეფექტიან გამოყენებას. თავის მხრივ, GRB-ისას გენდერული უთანასწორობის გამოვლენა განაპირობებს შესაბამის ცვლილებებს კანონმდებლობასა და პოლიტიკაში, რაც მნიშვნელოვანი ნაბიჯია გენდერული ბალანსის გასაუმჯობესებლად.

გენდერული სამართლიანობა/თანასწორობა - გენდერული თანასწორობა გენდერული თანასწორობის ზოგადი პრინციპების განუყოფელი ნაწილია, რაც გამორიცხავს უთანასწორობას ან შეზღუდვებს ადამიანის უფლებათა ნებისმიერ კონტექსტში. გენდერული სამართლიანობა ქალთა და კაცთათვის საბოლოო შედეგების გათანაბრებას მოითხოვს, ეს კი იმის აღიარებას ნიშნავს, რომ ქალთა და კაცთა მოთხოვნილებები, ინტერესები და უპირატესობები სხვადასხვა ჯგუფებში შეიძლება განსხვავდებოდეს ერთმანეთისგან. თავის მხრივ, ზემოაღნიშნული ფაქტორები უბიძგებს ქალებს და კაცებს, ისარგებლონ მათთვის სასურველი პოლიტიკით და საბიუჯეტო ასიგნებებით. გენდერულად პასუხისმგებლიანი პოლიტიკის მიზანია, ქალებსა და კაცებს შორის თანასწორობის დამკვიდრება ყველა სფეროში. საუკეთესო შედეგების მისაღწევად, გენდერულად პასუხისმგებლიანი პოლიტიკა და ბიუჯეტი ხელს უნდა უწყობდეს შესაბამისი სერვისების გაუმჯობესებას, ასევე, სხვა პოლიტიკის განხორციელებას.

ნაბიჯები ადამიანის უფლებების აღსრულებისკენ - გენდერულად მგრძობიარე ბიუჯეტირება ცდილობს, გაზომოს სხვაობა (gap) პოლიტიკურ ვალდებულებებს შორის ადამიანის უფლებებისა და ქალთა უფლებების შესაბამის ინსტრუმენტებთან მიმართებაში (აღნიშნული მოიცავს ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ (CEDAW) კონვენციას, რესურსების განაწილების ადეკვატურობასა და პოლიტიკის შედეგებს).

პოლიტიკის მიზნების მონიტორინგი - GRB უზრუნველყოფს იმ ინსტრუმენტებს, რომლებიც დააკვირდება, რამდენად გაუმჯობესდა საერთაშორისო თუ ადგილობრივი/ეროვნული ვალდებულებები, ასევე, პოლიტიკის სხვა მიზნები ქალთა და კაცთა თანასწორობის კუთხით. გენდერულად მგრძობიარე ბიუჯეტირება ხაზს უსვამს სხვაობას (gap) საერთაშორისო ვალდებულებებსა (როგორცაა პეკინის დეკლარაცია, პოლიტიკის ეროვნული დოკუმენტები) და იმ სახელმწიფო დანახარჯებს შორის, რომლებიც მიმართულია გენდერულად სპეციფიკური ბენჩმარკებისა და მიზნების მისაღწევად. ამასთან, გენდერული მეინსტრიმინგის დაგეგმვაში, ბიუჯეტირებაში, მონიტორინგისა და შეფასების სისტემებში ინტეგრირება შესაბამისი ინსტრუმენტებით, სხვადასხვა საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციებიდან მიღებული დახმარებების ეფექტიანობის ზრდის საშუალებაა. დონორთა დახმარების ეფექტურობის ასამაღლებლად, GRB უნდა გამოიყენონ დაგეგმვის, ბიუჯეტირების, მონიტორინგისა და შეფასებისას - როგორც საერთაშორისო, ასევე ადგილობრივ პროცესებთან მიმართებაში. ასევე, როგორც მაკოორდინირებელი მექანიზმი ყველა იმ არხის დასაფარად, საიდანაც დახმარებები შემოედინება.

კარგი მმართველობის მექანიზმები - კარგი მმართველობის ძირითადი მახასიათებლებია: მონაწილეობა, კანონის უზენაესობა, გამჭვირვალობა, რეაგირება, შეთანხმებული ორიენტირება, თანასწორობა, პროდუქტიულობა, ეფექტიანობა, ანგარიშვალდებულება და სტრატეგიული ხედვა. ქალთა და კაცთა თანაბარი მონაწილეობა ყველა ამ პროცესის მთავარი წინაპირობაა. უფრო მეტიც, კარგი მმართველობა უმჯობესდება პოლიტიკის გამჭვირვალობითა და მასში საზოგადოების ფართო მონაწილეობით. გენდერულად მგრძობიარე ბიუჯეტირების მეთოდის დახმარებით, მოქალაქეთა მრავალფეროვანი ჯგუფების განსხვავებული აზრი მმართველობის ყველა ეტაპზეა წარმოდგენილი. ქალების, კაცების, გოგონებისა და ბიჭებისათვის პროდუქტის მიწოდებისა და მომსახურების სამართლიანად და პასუხისმგებლიანი გზით გაუმჯობესება შესაძლებელია განვიხილოთ, როგორც კარგი მმართველობის ცნების ერთ-ერთი განმსაზღვრელი.

ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის გაუმჯობესება - გამოყოფილი თანხების ხარჯვაზე დაკვირვებით, GRB საბიუჯეტო პროცესში ზრდის როგორც ანგარიშვალდებულებას, ასევე გამჭვირვალობას. მეტიც, ხელს უწყობს გენდერული ნიშნით გადანაწილებულ მონაცემებზე წვდომას. ასევე, წვდომას პროგრამებსა და ზოგადად, ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაციაზე.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, მნიშვნელოვანია გენდერული ასპექტები გათვალისწინებულ იქნას მთლიან საბიუჯეტო პროცესში - ბიუჯეტის დაგეგმვიდან კონტროლის ჩათვლით, გენდერულად მგრძობიარე ფისკალური პოლიტიკის შემუშავების, ქალებსა და კაცებზე მისი გავლენის ზედამხედველობის, ასევე, მონიტორინგისა და ეფექტიანობის შეფასების გათვალისწინებით.

შესაბამისად, ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე, GRB მოიცავს: - გენდერული თანასწორობის კუთხით საბიუჯეტო პოლიტიკის გავლენის შეფასებას; - საბიუჯეტო ცირკულარის მომზადებას, რომელიც საბიუჯეტო დანაყოფებს აძლევს მითითებას ბიუჯეტის წარდგენისას გენდერული ზეგავლენის საკითხები გაითვალისწინონ; - საბიუჯეტო დოკუმენტაციის მომზადებას, რაც მოიცავს სერვისების მიწოდების შესრულების შესახებ სქესის მიხედვით დაჯგუფებულ მონაცემებს; - საბიუჯეტო წინადადებების საკანონმდებლო განხილვას, რაც გადასახადების და შემოსულობების პოლიტიკისა და პროგრამების გენდერულ გავლენის ანალიზს მოიცავს.

ბიუჯეტის შესრულების ეტაპზე, GRB მოიცავს: - იმ პროგრამებზე განუღებ ხარჯებს, რომელთა პირდაპირ მიზანს ქალებისა და კაცებისთვის თანაბარი უფლებებისა და შესაძლებლობების უზრუნველყოფა წარმოადგენს (პირდაპირი ასიგნებები); - გენდერულად მგრძობიარე საჯარო სერვისებზე განუღებ ხარჯებს, რომლებიც ქალებისა და კაცების სპეციფიკური ჯგუფების საჭიროებებს ითვალისწინებს (პირდაპირი დაფინანსება); - ისეთ სექტორულ პროგრამებზე განუღებ ხარჯებს, რომლებიც გენდერულ მიდგომებს აერთიანებს (არაპირდაპირი დაფინანსება). მსგავსი ხარჯების მეთვალყურეობისთვის საჭიროა მნიშვნელოვანი და ვალიდური მეთოდოლოგიის არსებობა, რათა განისაზღვროს სახელმწიფო ასიგნებებიდან ქალებისა და კაცების მიერ მიღებული სარგებელი და გავლენა. ანგარიშგების ეტაპზე, საბიუჯეტო პოლიტიკის განხორციელების შესახებ მთავრობის ანგარიში უნდა მოიცავდეს გენდერული თანასწორობისა და გენდერულად მგრძობიარე სახელმწიფო სერვისებისთვის საბიუჯეტო ასიგნებების ანგარიშგებას.

საბიუჯეტო პროცესის ბოლო, კონტროლის ეტაპზე – გარე შემოწმება და აუდიტი უნდა მოხდეს ბიუჯეტის გენდერულ ანალიზს, გენდერული აუდიტის ჩატარებას და შესაბამისი რეკომენდაციების გაცემას.

გენდერული ბიუჯეტირების იდეა ჩამოყალიბდა XX საუკუნის მეორე ნახევარში, რო-

დესაც მკვლევრებმა და პოლიტიკოსებმა დაიწყეს საჯარო ფინანსების გავლენის ანალიზი ქალებისა და კაცების ეკონომიკურ მდგომარეობაზე. გენდერული ბიუჯეტირების ფესვები უკავშირდება ფემინისტურ ეკონომიკას, რომელიც ბიუჯეტს არ განიხილავს ნეიტრალურ ინსტრუმენტად, არამედ მასში სქესობრივი უთანასწორობის შემცირების შესაძლებლობას ხედავს (Elson, 1999).

გენდერული ბიუჯეტის ინიციატივა პირველად ავსტრალიაში განხორციელდა 1984 წელს. მას „ქალის ბიუჯეტი“ ერქვა და გაანალიზდა ბიუჯეტის გავლენა გენდერულ ურთიერთობებზე, შეფასდა, თუ ქალს რა სარგებლობა ჰქონდა ბიუჯეტისაგან. ეს მაჩვენებლები მოიცავდა თითოეული სამინისტროს საქმიანობას. ავსტრალიური გამოცდილება მნიშვნელოვანი იყო არა მხოლოდ ცნობიერების ამაღლების თვალსაზრისით, არამედ ეს მიდგომა სარეკომენდაციო იყო შემდგომი ინიციატივებისათვის. (Sharp & Broomhill, 2002).

GRB-ის ერთ-ერთი წარმატებული მაგალითია ავსტრია, სადაც ბიუჯეტირების ყველა დონეზე (საბოლოო შედეგების მიზნები, შუალედური შედეგების მიზნები ე.წ. გლობალურ ბიუჯეტში და ღონისძიებების მიზნები დეტალურ ბიუჯეტში) აუცილებლად გათვალისწინებულია გენდერული ასპექტები. ავსტრია იმითაც გამოირჩევა, რომ 2009 წლიდან აღნიშნულის თაობაზე კონსტიტუციაში არის შესაბამისი ჩანაწერი, ხოლო 2013 წლიდან კი არის მჭიდრო კავშირი ქვეყნის შედეგზე ორიენტირებულ ბიუჯეტირების ჩარჩოსთან. აღნიშნული ჩარჩო ავალდებულებს ყველა სამინისტროსა და საბიუჯეტო ორგანიზაციას, რომ ქონდეთ ერთი გენდერულად მნიშვნელოვანი მიზანი თავიანთ შედეგზე ორიენტირებულ ბიუჯეტში.

ზოგადად, GRB-ის წესებისა და პროცედურების ჩარჩო შესაძლებელია განსაზღვრული იყოს ქვეყნის კონსტიტუციაში, საბიუჯეტო კანონში, ან ადმინისტრაციულ სახელმძღვანელოში (OECD, 2016).

ეს სახელმძღვანელოები საბიუჯეტო პროცესებთან ერთად, მნიშვნელოვანია იმის უზრუნველსაყოფად რომ სამინისტროები და უწყებები ხარჯვის განწესებას სრულად გაეცნონ იმ იურიდიულ და ადმინისტრაციულ პროცედურებს, რომლებიც ეხმიანება GRB-ის განხორციელებას.

მაგალითად, 2014 წელს საფრანგეთმა მიიღო ორგანული კანონი გენდერულ თანა-

სწორობასთან დაკავშირებით, რომელიც მოიცავდა GRB-ის საკითხს პოლიტიკის შემუშავების დროს, რაც გულისხმობდა თითოეული ახალი კანონის გენდერულ ქრილში შეფასებას და ასევე შესაბამის კვოტებს ქალებისთვის მაღალ მენეჯერულ პოზიციებზე მუშაობის დაწყების მიზნით როგორც კერძო, ისე საჯარო სექტორში და პოლიტიკურ პარტიებში. 2010 წლიდან ყოველწლიურ ბიუჯეტს აქვს დანართი, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას ფისკალური პოლიტიკის შესაბამისად ქალებსა და კაცებს შორის არსებულ თანასწორობასთან დაკავშირებით და ბიუჯეტის რესურსების გენდერის მიხედვით განაწილების შესახებ.

გერმანიის ფედერალური მთავრობა ყველაზე აქტუალურ საკითხად თანასწორობის პოლიტიკას აყენებს და აქედან გამომდინარე ამ ყველაფრის ინტეგრირება გათვალისწინებულია ბიუჯეტის შემუშავების დროს. 2000 წლიდან, ფედერალურ დონეზე სამინისტროებისთვის გენდერული თანასწორობა წარმოადგენდა მთავარ სახელმძღვანელო პრინციპს. მსგავსი ტიპის პოლიტიკის განხორციელება უფრო მეტად შესამჩნევი გახდა ადგილობრივ დონეზე, განსაკუთრებით კი, ბერლინში.

იტალიაში გენდერულ თანასწორობას უკავშირდება სხვადასხვა კანონები, როგორც ადგილობრივ, ისე ეროვნულ დონეზე, ხოლო ეროვნული ბიუჯეტი აფინანსებს გენდერული თანასწორობის საკითხებთან დაკავშირებით სხვადასხვა პროგრამებს, როგორებიცაა დედათა ჯანმრთელობა, დღის ზრუნვა (Day Care), ქალთა დასაქმების სტიმულირება და ასევე ფინანსდება ინიციატივები ოჯახური ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისთვის. სახელმწიფო ბიუჯეტის რეფორმის შესახებ 2016 წლის საკანონმდებლო განკარგულებით, მოთხოვნილ იქნა ეროვნულ დონეზე GRB0-ის შემოღება.

მწვანე ბიუჯეტირება, როგორც პროგრამული ბიუჯეტირების შემადგენელი ნაწილი

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD) 2017 წელს მიღებული „პარიზის თანამშრომლობის“ ფარგლებში მწვანე ბიუჯეტს განმარტავს, როგორც გარემოსდაცვითი მიზნების მიღწევისთვის საჭირო საბიუჯეტო გადაწყვეტილებების მიღების ინსტრუმენტს. აღნიშნული მოიცავს ფისკალური პოლიტიკის გარემოზე ზემოქმედებისა და მათი ეროვნული და საერთაშორისოდ გაცხადებული ვალდებულებების შესრულებასთან თავსებადობის შეფასებას. მწვანე ბიუჯეტირება

უზრუნველყოფს გარემოს დაცვის მიზნით გამოყოფილი სახელმწიფო ფინანსების განაწილების გამჭვირვალობას და საზოგადოებასა და სხვა დაინტერესებულ მხარეებთან ეფექტურ კომუნიკაციას. შესაბამისად, მწვანე ბიუჯეტირება ხელს უწყობს ინფორმირებულ, ფაქტებზე დაფუძნებულ დებატებსა და დისკუსიას მდგრადი განვითარების საკითხებთან დაკავშირებით. მწვანე ბიუჯეტირების მიზანია დაძლიოს შემდეგი გამოწვევები: გარემოსდაცვითი ხარჯების არასისტემური დასაბუთება; შეფასებისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესებს შორის სუსტი კავშირი; არასაკმარისი უწყებათშორისი თანამშრომლობა საბიუჯეტო პროცესში საერთო, სექტორთაშორისი მიზნების მისაღწევად მდგრადი განვითარებისთვის და ეკონომიკური, ფისკალური, გარემოსდაცვითი და სოციალური მიზნების თანხვედრის ნაკლებობა.

მწვანე ბიუჯეტირების კომპლექსურობა და ფოკუსი დამოკიდებულია პოლიტიკურ პრიორიტეტებსა და პოლიტიკურ ნებაზე. მწვანე ბიუჯეტირება არ ცვლის პოლიტიკას, არამედ კოორდინირებული ქმედებითა და სისტემური მიდგომით, თანხვედრაში მოჰყავს საქმიანობების ერთობლიობა და ხელს უწყობს მდგრადი განვითარების მიზნების მიღწევას.

მწვანე ბიუჯეტირებით უნდა შეფასდეს და გაანალიზდეს:

უწყებათშორისი ძალისხმევის განაწილებისა და სტრატეგიული დღის წესრიგით გამოწვეული საბიუჯეტო შედეგები: (ა. გარემოსდაცვითი პოლიტიკის საჭიროებათა ანალიზი; ბ. გარემოსდაცვითი ქმედებების შეფასება ფისკალური მდგრადობის თვალსაზრისით; გ. „მწვანე მიზნების“ ფორმულირება გრძელვადიანი და საშუალოვადიანი ბიუჯეტის დაგეგმვაში.)

სახელმწიფო ღონისძიებების გარემოზე ზემოქმედება: (ა. პოტენციურად გარემოზე ზიანის მომტანი ქმედებების საბიუჯეტო ხარჯების იდენტიფიცირება; ბ. საგადასახადო სისტემის შეფასება გარემოზე ზემოქმედების კუთხით; გ. წიაღისეული საწვავის სუბსიდირების ინვენტარიზაცია; დ. კლიმატის ცვლილების ფაქტორების გათვალისწინებით ხარჯების პრიორიტეტიზაცია).

რელევანტური საბიუჯეტო ღონისძიებები: (ა. წინასწარი გარემოსდაცვითი ზეგავლენის შეფასება (ex-ante); ბ. ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზი; გ. ქმედების რეალიზების შემდეგი შეფასება (ex-post).

მწვანე ბიუჯეტირების ჩარჩოს (OECD (2020) გათვალისწინებით არსებობს მისი 8 ძირითადი პრინციპი:

ყოვლისმომცველობა - ქვეყანას უნდა ჰქონდეს ყოვლისმომცველი მიდგომა, რომ შეაფასოს, თუ რამენადა უწყობს ხელს მთლიანი ბიუჯეტი ქვეყნის გარემოსდაცვით ვალდებულებებს. ეს მოითხოვს ხარჯებისა და შემოსავლების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებების დადებითი და უარყოფითი გავლენის შეფასებას გარემოზე.

მთავრობის ერთიანი მიდგომა - გარემოსდაცვითი საკითხების კომპლექსურობა მოითხოვს მთავრობის ერთიანად მოქმედებას და მჭიდრო თანამშრომლობას, გამოცდილების გაზიარებას სტრატეგიული დაგეგმვის, პოლიტიკის ფორმულირების, მონაცემთა შეგროვების, მონიტორინგისა და შეფასების საკითხებში მთავრობის შიგნით, სექტორებსა და საერთაშორისო დონეზე.

სრული ინტეგრაცია - საჭიროა გარემოსდაცვითი საკითხების ინტეგრირება არსებულ საბიუჯეტო პროცესში, მათ შორის მტკიცებულებათა მოგროვების, ფინანსური და შედეგების შესახებ ანგარიშების, საბიუჯეტო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში.

სანდოობა - სრული ინტეგრაცია მიიღწევა პარტნიორი ინსტიტუტების მონაწილეობით, როგორცაა: დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუტები, აუდიტორული ორგანოები, საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, იმისათვის, რომ მოახდინონ შეფასების პროცესებისა და ანგარიშების ხარისხისა და სისრულის შემოწმება.

მტკიცებულებაზე დაფუძნება - მტკიცებულებებზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებები მნიშვნელოვანია პროდუქტიული, ეფექტიანი, სანდო შედეგების უზრუნველსაყოფად.

გამჭვირვალობა - საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში ინფორმაციის სრულყოფილად წარმოდგენა და ანალიზი ზრდის გამჭვირვალობას.

თანმიმდევრულობა - პოლიტიკის თანმიმდევრულობისთვის მნიშვნელოვანია სისტემური და კოორდინირებული მიდგომით ხორციელდებოდეს პოლიტიკის დაგეგმვა და ქვეყნის საბიუჯეტო პროცესში ინტეგრირება. ამაში უნდა ჩაერთოს ყველა ინსტიტუციური მექანიზმი, რომლებიც წარმართავს საბიუჯეტო გადაწყვეტილებებს დასახული მიზნების შესაბამისად.

ფისკალური მდგრადობა - გარემოსდაცვითი მიზნების განხორციელება უნდა ხდებოდეს ფისკალურად მდგრად საბიუჯეტო ჩარჩოში და შესაბამისობაში უნდა იყოს ქვეყნის სოციალურ და ეკონომიკურ პრიორიტეტებთან. ეს მოითხოვს ზემოდან ქვემოთ საბიუჯეტო ჩარჩოს არსებობას, რომელიც დაფუძნებული იქნება ფისკალურ მიზნებსა და ძლიერ საშუალოვადიან საბიუჯეტო პროცესზე.

მწვანე ბიუჯეტირების პრაქტიკა ქვეყნების მიხედვით განსხვავებულია და, როგორც წესი, რამდენიმე ფაქტორზეა დამოკიდებული. ფაქტორებს შორისაა ის, თუ როდის დაიწყო ქვეყანამ მწვანე ბიუჯეტირების პრაქტიკის დანერგვა და რამდენად მდიდარია მისი გამოცდილება; რა მოცულობის რესურსებს გამოყოფს მწვანე ბიუჯეტირების დანერგვისა და განვითარებისთვის; როგორია ქვეყნის საბიუჯეტო და საჯარო ფინანსების მართვის ჩარჩოები; როგორია ქვეყნის კლიმატური და გარემოსდაცვითი პოლიტიკა და მიზნები და ა.შ.

OECD-ის მიერ შემუშავებულია მწვანე ბიუჯეტირების პრაქტიკის 4 შემადგენელი ელემენტი/ბლოკი (ე.წ. building blocks). ესენია: (1) ინსტიტუციური მოწყობა; (2) მეთოდები და ინსტრუმენტები; (3) ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა; (4) შესაძლებლობების მომცემი გარემო.

(1) ინსტიტუციური მოწყობის ბლოკი მოიაზრებს იმას, თუ როგორ იქმნება მწვანე ბიუჯეტირების პრაქტიკის საფუძვლები. ეს არის ყოვლისმომცველი ჩარჩო, რომლის მეშვეობით ფინანსთა სამინისტრო და დარგობრივი სამინისტროები აყალიბებენ მწვანე ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებულ პრაქტიკას. OECD-ის წევრი ქვეყნების უმრავლესობისთვის (21 ქვეყანა) მწვანე ბიუჯეტირების სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს ადმინისტრაციული პრაქტიკა. 11 სახელმწიფოს პრაქტიკა ეფუძნება ბიუჯეტის კანონს, ხოლო 14 ქვეყანა - სხვა კანონმდებლობის მოთხოვნის საფუძველზე ახორციელებს მწვანე ბიუჯეტირებას. 2022 წლის მდგომარეობით, 6 სახელმწიფო - ავსტრია, სლოვაკეთის რესპუბლიკა, შვედეთი, იტალია, მექსიკა, ჩილე ახორციელებენ მწვანე ბიუჯეტირებას სამივე ინსტრუმენტის საფუძველზე. OECD-ის წევრების უმრავლესობისთვის, მწვანე ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებული პრაქტიკა ცენტრალიზებულია ფინანსთა სამინისტროში, ვინაიდან, როგორც წესი, სწორედ ეს უწყებაა პასუხისმგებელი საბიუჯეტო პროცესზე. გარდა აღნიშნულისა, 18 ქვეყანაში შექმნილია სპეციალიზებული სააგენტო ან ფონდი სამთავრობო ხარ-

ჯებში გარემოსდაცვითი პერსპექტივების ინტეგრაციის მიზნით. ამის მაგალითია მწვანე ფონდები ან მწვანე საინვესტიციო ბანკები.

(2) მეთოდებისა და ინსტრუმენტების ბლოკი აერთიანებს იმ საშუალებებს, რომელთა გამოყენებით შესაძლებელია კლიმატური და გარემოსდაცვითი მოსაზრებების ინტეგრირება საბიუჯეტო პროცესში. ერთ-ერთი ტიპოლოგიის მიხედვით, მეთოდები და ინსტრუმენტები იყოფა ორ ჯგუფად: (I) ფართო გამოყენების ინსტრუმენტები - გავლენათა ანალიზი და ხარჯ-სარგებლის ანალიზი, რომელიც გამოიყენება საშემოსავლო და ხარჯვითი ინიციატივებისთვის; (II) მიზნობრივი ინსტრუმენტები, რომლებიც გამოიყენება სპეციფიკური პოლიტიკისთვის, მაგ., ზიანის მომტანი საგადასახადო ხარჯების მიმოხილვა.

(3) ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის ბლოკი კონცენტრირდება ისეთ თემებზე, როგორებიცაა მონიტორინგი, ანგარიშგება და ბიუჯეტის გამჭვირვალობა. ამ ნაწილში მნიშვნელოვანია კლიმატური და გარემოსდაცვითი საკითხების ინტეგრირება ბიუჯეტთან და საჯარო ფინანსების მართვასთან დაკავშირებულ ზედამხედველობის მექანიზმებში. არანაკლებ მნიშვნელოვანია დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციების, აუდიტის ოფისებისა და კლიმატისა და გარემოსდაცვითი კომისიების აქტიური როლი აღნიშნულ პროცესებში. ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის ბლოკი ასევე ამახვილებს ყურადღებას სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობაზე საბიუჯეტო პროცესში (კლიმატისა და გარემოსდაცვითი ინიციატივების მიმართულებით). მწვანე ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებული ანგარიშგების ერთ-ერთი მთავარი მიზანია საზოგადოების ინფორმაციის მიწოდება იმის თაობაზე, თუ როგორ ხდება საჯარო რესურსების გამოყენება კლიმატისა და გარემოსდაცვითი მიზნების მიღწევისთვის. დეშბორდები, შესრულების ინდიკატორები და სხვა მხარდამჭერი მასალები წარმოადგენს მწვანე ბიუჯეტირების ანგარიშგების საშუალებებს.

(4) შესაძლებლობების მომცემი გარემოს გაძლიერება მოიცავს: - შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების მასშტაბის ზრდას და ამ პროცესში მწვანე პერსპექტივის დამატებას; - პროგრამული ბიუჯეტირების განვითარებას და მწვანე მიმართულების ინტეგრირებას ბიუჯეტის არსებულ სტრუქტურაში; - ფინანსთა და სხვა სამინისტროებს შორის კოორდინაციის ზრდას მწვანე ბიუჯეტირების განხორციელების ხელშეწყობის მიმართულებით.

მწვანე ბიუჯეტების ტერმინი სათავეს 1987 წლიდან იღებს. გარემოსა და განვითარების მსოფლიო კომისიის (WCED) ბრუნტლანის ანგარიშის რეკომენდაციების მიხედვით, „მთავრობის წამყვანი ცენტრალური ეკონომიკური და სექტორული უწყებები უნდა გამხდარიყვნენ სრულად პასუხისმგებელი და ანგარიშვალდებული, ეკოლოგიურ და ეკონომიკურ მდგრად განვითარებისთან პოლიტიკის, პროგრამებისა და ბიუჯეტის კავშირსა და მხარდაჭერაზე (WCED, 1987)“.

როგორც საერთაშორისო პრაქტიკა გვიჩვენებს, ზოგიერთ ქვეყანას უკვე დაწყებული აქვს კლიმატის ცვლილებისა და სხვა უფრო ფართო გარემოსდაცვითი მდგრადობის ანალიზის საბიუჯეტო პროცესში ინტეგრირება, კერძოდ: საჯარო ფინანსების მართვაში გარემოსდაცვითი მოსაზრებების ინტეგრირება 1980-იანი წლების ბოლოდან იწყება. 1989 წელს ნორვეგიამ დაწერა სახელმწიფო ბიუჯეტის გარემოსდაცვითი პროფილი (Environmental Profile of the State Budget - EPSB). აღნიშნულ ინსტრუმენტს ორი მთავარი მიზანი ჰქონდა: სამინისტროებს უნდა წარმოედგინათ გარემოსდაცვით სფეროებთან დაკავშირებული ფულადი სახსრების მიმოხილვა, სექტორული ასიგნებების ფარგლებში და უნდა გამოეყენებინათ EPSB ინსტრუმენტი თითოეული ფისკალური წლისთვის განსაზღვრული წამყვანი გარემოსდაცვითი გამოწვევების, მიზნების და ინიციატივების წარმოსაჩენად (Lafferty et al., 2004). მიუხედავად იმისა რომ EPSB ინსტრუმენტმა წლების განმავლობაში მოდიფიკაცია განიცადა და დღეის მდგომარეობით ნაკლებად ყოვლისმომცველი ხასიათისაა, ეს იყო მნიშვნელოვანი წინ გადადგმული ნაბიჯი პოლიტიკაში მდგრადი განვითარების ინტეგრაციის მიმართულებით. ნორვეგიის ბიუჯეტი შეიცავს დეტალურ ქვეთავს, რომელშიც განხილულია შემდეგი მნიშვნელოვანი საკითხები: რესურსების პროდუქტიულობის გასაუმჯობესებლად საგადასახადო სისტემის გამოყენების ანალიზი, ქვეყნის შედეგები კლიმატის ცვლილების მიმართულებით, განახლებადი რესურსების მენეჯმენტი;

იმავე პერიოდში, საფრანგეთმა შემოიღო სავალდებულო სახის ანგარიში გარემოსდაცვითი ხარჯების შესახებ, რომელიც თან უნდა დართვოდა ფინანსების შესახებ წლიურ კანონს (Gonguet et al., 2021). იტალიაში, 1999 წელს, მთავრობამ, პარლამენტის მითითებით, წლიურ ბიუჯეტში გამოკვეთა ყველა ასიგნება, რომელიც გარემოს დაცვასთან იყო დაკავშირებული, „ეკოლოგიური ბიუჯეტის“ შედგენის მიზნით (ecoBilancio). ეს პრაქტიკა დღესაც გრძელდება. საფრანგეთს ყოველწლიურ საბიუჯეტო დოკუმენტებში შეაქვს კლიმატის ეკონომიკური ანალიზის ყოვლისმომცველი

ანგარიშგება და გეგმავს მონაცემების დამატებას საჯარო და კერძო ხარჯების შესახებ გარემოსდაცვითი მიზნების შესაბამისად. ამას გარდა, საფრანგეთმა შეიმუშავა ხარჯების ყოვლისმომცველი კლასიფიკაციის სისტემა გარემოზე დადებითად, უარყოფითად და ნეიტრალურად მოქმედი ხარჯებისთვის. სისტემა ეხება არა მხოლოდ კლიმატის ცვლილების ზემოქმედებას, არამედ ექვს სხვადასხვა გარემოსდაცვით ასპექტს, მათ შორის – ბიომრავალფეროვნებას, წყლისა და ჰაერის ხარისხს.

1990 წლების ბოლოს და 2000-იანი წლების დასაწყისში ევროპის რამდენიმე ქვეყანა იწყებს ისეთი მეთოდების გამოყენებას, როგორებიცაა ecoBudget და CLEAR (City and Local Environmental Accounting and Reporting). ეს ინიციატივები ფოკუსირდებოდა ადგილობრივი გარემოსდაცვითი მიზნების და პროგრესის გასაზომი ინდიკატორების შემუშავებაზე, რაც ყოვლისმომცველი მწვანე ბიუჯეტების მიდგომის განხორციელების ერთ-ერთ წინაპირობას წარმოადგენს (OECD, 2022).

მწვანე ბიუჯეტების ინდექსი

მწვანე ბიუჯეტების ინდექსი წარმოადგენს ინსტრუმენტს, რომლის მეშვეობითაც ხდება ქვეყნების საბიუჯეტო პროცესებში გარემოსდაცვითი მოსაზრებების ინტეგრირების შეფასება და პრაქტიკის შედარება. აღნიშნული ინდექსი OECD-იმ 2021 წელს შეიმუშავა.

ინდექსი მწვანე ბიუჯეტების ოთხ შემადგენელ ბლოკს ეფუძნება: (1) ინსტიტუციური მოწყობა; (2) მეთოდები და ინსტრუმენტები; (3) ანგარიშვლადებულება და გამჭვირვალობა; (4) ბიუჯეტების შესაბამისი ხელშემწყობი გარემო. თითოეულს 25%-ით აფასებს. ინდექსის შეფასება მერყეობს 0-დან (არ ახორციელებს პრაქტიკას) 1-მდე (მწვანე ბიუჯეტების პრაქტიკის მაღალი დონე).

მიუხედავად იმისა, რომ ინდექსი იძლევა ქვეყნების პრაქტიკის შედარების შესაძლებლობას, ის არ ისახავს მიზნად შეაფასოს მწვანე ბიუჯეტების პროცესის საბოლოო ხარისხი ან მიდგომები, რომლებიც არჩეულია ქვეყნების მიერ. მწვანე ბიუჯეტების ინდექსი უფრო აღწერითი ხასიათისაა.

(1) ინსტიტუციური მოწყობა თავის მხრივ მოიცავს, იმას, თუ რამდენად არსებობს ეროვნული გარემოსდაცვითი სტრატეგია (11.11%), ნულოვანი ემისიის სტრატეგია

(16.66%), მწვანე ბიუჯეტირების წარმოების სამართლებრივი ბაზა ან უფლებამოსილება (5.56%), საბიუჯეტო ჩარჩოს კლიმატისა და გარემოსდაცვითი მიზნები (11.11%), პოლიტიკის წარმოება და საბიუჯეტო პროცესი (55.56%);

(2) მეთოდები და ინსტრუმენტები მოიცავს, საშუალოვადიან მიზნებსა და პერსპექტივებს (27.28%), ნახშირბადთან დაკავშირებულ ინსტრუმენტებს (9.09%), ზემოქმედების შეფასებას (18.18%), საბიუჯეტო კლასიფიკაციას და მიმოხილვას (18.18%), შესაბამის გადასახადებს (9.09%), აღრიცხვა-ანგარიშგებას (9.09%), მწვანე ფინანსებს (9.09%);

(3) ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა მოიცავს, მონიტორინგსა და რეპორტირებას (45.46%), ზედამხედველობას (36.36%), გამჭვირვალობას (18.18%);

(4) ხელშემწყობი გარემო მოიცავს შედეგზე ორიენტირებულ ბიუჯეტირებას (25%), პროგრამულ ბიუჯეტირებას (25%), კოორდინაციას (25%), შესაძლებლობების გაძლიერებას/ტრენინგს (25%).

გენდერული ბიუჯეტირების ინდექსი

გენდერული ინდიკატორების საშუალებით ხდება შესაბამისი ინდექსების შემუშავება ეროვნულ თუ საერთაშორისო დონეზე და ქვეყნების მდგომარეობის შეფასება გენდერული თანასწორობის მიხედვით სხვადასხვა სფეროში.

გენდერული ბიუჯეტირების ინდექსი - OECD-ის გენდერული ბიუჯეტირების ინდექსი ეს არის ინდექსი, რომელიც შემუშავებულია OECD-ის ექსპერტების მიერ. ინდექსის მიზანი არ არის შეაფასოს ქვეყნების მიხედვით გენდერული ბიუჯეტირების საერთო ხარისხი ან ის, თუ რამდენად კარგად მუშაობს ამა თუ იმ ქვეყნის მიერ შერჩეული გენდერული ბიუჯეტირების მიდგომა, ინდექსს აღწერილობითი ბუნება აქვს.

ინდექსი მერყეობს 0-დან 1-მდე. ქვეყნებში, რომლებსაც აქვთ საუკეთესო გენდერული ბიუჯეტირება, ინდექსი მერყეობს 0.6 და ზევით, ქვეყნებს, რომლებსაც აქვთ გენდერული ბიუჯეტირების საშუალო დონე, ინდექსი მერყეობს 0.3-დან 0.6-მდე, ხოლო ქვეყნებში, სადაც გენდერული ბიუჯეტირება საწყის ეტაპზეა, ინდექსი მერყეობს 0.3 და ქვემოთ.

ინდექსი აფასებს გენდერული ბიუჯეტირების განხორციელებას შემდეგი ხუთი ბლოკის გათვალისწინებით: 1) ინსტიტუციური და სტრატეგიული მოწყობა; 2) ხელშემწყობი გარემო; 3) მეთოდები და ინსტრუმენტები; 4) ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა; 5) გავლენა. ინდექსის ხუთი ჩარჩოდან თითოეულს აქვს თანაბარი წონა (20%).

(1) ინსტიტუციური და სტრატეგიული მოწყობა თავის მხრივ მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორებიც არის: - გენდერული ბიუჯეტირების განხორციელების სამართლებრივი ბაზა ან უფლებამოსილება (33.33%); გენდერული ბიუჯეტირების მხარდამჭერი გენდერული თანასწორობის ნათელი მიზნები და პოლიტიკა (33.33%); გენდერულ ბიუჯეტირებაში ცენტრალურ დონეზე საბიუჯეტო პოლიტიკის წარმმართველი ხელისუფლების როლი (33.33%).

(2) ხელშემწყობი გარემო მოიცავს მხარდამჭერ ელემენტებს (100%), მაგალითად როგორებიც არის: გაიდლაინები, ტრენინგები და შესაძლებლობების გაძლიერება, გენდერულად დისაგრეგირებული მონაცემები, პროგრამული ბიუჯეტირება).

(3) მეთოდები და ინსტრუმენტები მოიცავს: მეთოდები და ინსტრუმენტები, რომლებიც გამოიყენება ბიუჯეტის შედგენისას (33.33%); მეთოდები და ინსტრუმენტები, რომლებიც გამოიყენება ბიუჯეტის დამტკიცებისას (33.33%), მეთოდები და ინსტრუმენტები, რომლებიც გამოიყენება ბიუჯეტის შესრულებისას და კონტროლისას (33.33%).

(4) ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორებიც არის: საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში გენდერზე ინფორმაციის ჩართვა და გამოქვეყნება (33.33%); სხვა გენდერული ბიუჯეტირების შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნება (33.33%); საპარლამენტო/სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის/დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციის ზედამხედველობა (16.67%); სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა (16.67%).

(5) გავლენა მოიცავს პოლიტიკის განხორციელებისა და რესურსების განაწილების მხარდაჭერის მიზნით გენდერული ბიუჯეტირების შესახებ ინფორმაციის მოცვას (50%); საბიუჯეტო გადაწყვეტილებებში გენდერული ბიუჯეტირების შესახებ გამოყენებული ინფორმაციის სიხშირეს (50%).

გენდერულ თანასწორობასთან დაკავშირებული სხვა ინდექსები

ევროპის გენდერული თანასწორობის ინსტიტუტის (EIGE) მიერ შემუშავებულია გენდერული თანასწორობის ინდექსი (GEI). მის გამოსათვლელად ინსტიტუტი იყენებს ექვს ძირითად მსაზღვრელს: სამუშაო, ფული, ცოდნა, დრო, ძალაუფლება, ჯანმრთელობა და ასევე, ორ თანმდევ მსაზღვრელს: უთანასწორობა და ძალადობა ქალების მიმართ. ინდექსი აღნიშნული მსაზღვრელების ფარგლებში აფასებს სულ 31 ინდიკატორს ქალისა და კაცის შესაბამისი მაჩვენებლების მიხედვით (European Institute for Gender Equality, n.d.).

გენდერული თანასწორობის ინდექსის (GEI) ინდიკატორები ევროპის გენდერული თანასწორობის ინსტიტუტი (EIGE)			
სამუშაო			
მონაწილეობა	1. სრული განაკვეთით მუშაობის წილი, %	2. სამუშაო სიცოცხლის ხანგრძლივობა (წლები)	
სამუშაოს დანაწილება და ხარისხი	3. დასაქმება განათლების, ჯანდაცვისა და სოციალურ სამუშაოებში, %	4. მუშაობის დროს 1-2 საათით შესვენების ალების შესაძლებლობა პირადი ან ოჯახური მიზნებისთვის, %	5. კარიერული წარმატების ინდექსი (ქულა 0-დან 100-მდე)
ფული			
ფინანსური რესურსები	6. საშუალო თვიური შემოსავლები	7. საშუალო გათანაბრებული წმინდა შემოსავალი	
ეკონომიკური სიტუაცია	8. არა სიდარობის რისკზე (%)	9. შემოსავლების განაწილება 20/80 (%)	
ცოდნა			
მიღწევა და მონაწილეობა	10. უმაღლესი განათლების მქონე (%)	11. ფორმალური ან არა-ფორმალური განათლების მიმღები (%)	
დანაწილება	12. უმაღლესი განათლების სტუდენტები განათლების, ჯანდაცვისა და კეთილდღეობის, ჰუმანიტარულ მეცნიერებებსა და ხელოვნებაში		

დრო			
ზრუნველყოფის საქმიანობა (CARE ACTIVITIES)	13. ადამიანები, რომლებიც უვლიან ან განათლებას აწვდიან შვილებს ან შვილიშვილებს, მოხუცებს ან შშმ პირებს, ყოველ დღე (%)	14. ადამიანები, რომლებიც მზარეულობენ ან/და სახლის საქმეებს აკეთებენ, ყოველ დღე (%)	
სოციალური აქტივობები	15. დასაქმებულები, რომლებიც მისდევენ სპორტს, კულტურულ ან განსატვირთ აქტივობებს სახლის გარეთ ყოველ დღე ან კვირაში რამდენჯერმე მაინც (%)	16. დასაქმებულები, რომლებიც ჩართული არიან საქველმოქმედო საქმიანობებში, თვეში ერთხელ მაინც (%)	
ძალაუფლება			
პოლიტიკური	17. მინისტრების წილი (%)	18. პარლამენტის წევრთა წილი (%)	19. რეგიონალური წარმომადგენლების წილი (%)
ეკონომიკური	20. მაღალი ღირებულების მქონე კომპანიებში საბჭოს, საზედველო ორგანო ან დირექტორთა საბჭოს წევრთა წილი (%)	21. ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრთა წილი (%)	
სოციალური	22. კვლევითი ფონდების ორგანიზაციების საბჭოს წევრთა წილი (%)	23. საზოგადოებრივი საკუთრების სატელეკომუნიკაციო ორგანიზაციებში საბჭოს წევრთა წილი (%)	24. ეროვნულ სპორტულ ოლიმპიურ ორგანიზაციებში უმაღლესი გადაწყვეტილების მიმღებ საბჭოს წევრთა წილი (%)
ჯანდაცვა			
სტატუსი	25. თვითაღქმული ჯანმრთელობის მდგომარეობა, - კარგი ან ძალიან კარგი (%)	26. დაბადებისას სიცოცხლის საშუალო ხანგრძლივობა (წლები)	27. ჯანმრთელი სიცოცხლის წლები დაბადებისას (წლები)

ქცევა	28. ადამიანები, რომლებიც არ ეწევიან და არ სვამენ (%)	29. ადამიანები, რომლებიც მისდევენ ფიზიკურ აქტივობას და მიირთმევენ ხილს და ბოსტნეულს (%)	
ხელმისაწვდომობა	30. დაუკმაყოფილებელი სამედიცინო შემონემების საჭიროებების მქონე მოსახლეობა (%)	31. დაუკმაყოფილებელი სტომატოლოგიური შემონემების საჭიროებების მქონე მოსახლეობა (%)	

წყარო: ევროპის გენდერული თანასწორობის ინსტიტუტი (EIGE)

გარდა ამისა, ასევე, ცნობილია რიგი ისეთი ინდექსებისა, როგორც არის მაგალითად, გენდერული განვითარების ინდექსი (GDI). აღნიშნული წარმოადგენს ადამიანის განვითარების ინდექსის (HDI) ადაპტირებას გენდერული უთანასწორობების მიხედვით სამი მიმართულებით, რომელსაც ფარავს HDI - სიცოცხლის ხანგრძლივობა, განათლება და შემოსავლები.

ადამიანის განვითარების ინდექსი (HDI) თავის მხრივ საშუალებას იძლევა არა მხოლოდ ეკონომიკური ზრდა, არამედ ადამიანები და მათი შესაძლებლობები იყოს ქვეყნის განვითარების შესაფასებლად გამოყენებული ძირითადი კრიტერიუმები. ადამიანის განვითარების ინდექსი არის ადამიანის განვითარების ისეთი ძირითადი მიმართულებების შემაჯამებელი საზომი, როგორცაა ხანგრძლივი და ჯანმრთელი ცხოვრება, განათლების ხელმისაწვდომობა და ცხოვრების ღირსეული სტანდარტები.

ადამიანის განვითარების ინდექსი (HDI)			
განზომილებები	ხანგრძლივი და ჯანმრთელი სიცოცხლე	ცოდნა	ცხოვრების ღირსეული სტანდარტი
ინდიკატორები	სიცოცხლის საშუალო ხანგრძლივობა დაბადებისას	სწავლის მოსალოდნელი წლები; სწავლის საშუალო წლები	მთლიანი ეროვნული პროდუქტი (GNI) ერთ სულ მოსახლეზე (PPP \$)
განზომილების ინდექსი	სიცოცხლის საშუალო ხანგრძლივობის ინდექსი	განათლების ინდექსი	მთლიანი ეროვნული პროდუქტის (GNI) ინდექსი

წყარო: United Nations Development Programme (UNDP). (n.d.). Gender Development Index (GDI).

გენდერული განვითარების ინდექსი (GDI)						
	ქალი			კაცი		
განმარტ- ლებები	ხანგრ- ძლივი და ჯანმრთელი სიცოცხლე	ცოდნა	ცხოვრების ღირსეული სტანდარტი	ხანგრ- ძლივი და ჯანმრთელი სიცოცხლე	ცოდნა	ცხოვრების ღირსეული სტანდარტი
ინდიკატორები	სიცოცხლის საშუალო ხანგრძლი- ვობა დაბა- დებისას	სწავლის მოსა- ლოდნელი წლები; სწავლის საშუალო წლები	მთლიანი ეროვნული პროდუქტი (GNI) ერთ სულ მოსა- ხლებზე (PPP \$)	სიცოცხლის საშუალო ხანგრძლი- ვობა დაბა- დებისას	სწავლის მოსა- ლოდნელი წლები; სწავლის საშუალო წლები	მთლიანი ეროვნული პროდუქტი (GNI) ერთ სულ მოსა- ხლებზე (PPP \$)
განმარტ- ბის ინდექსი	სიცოცხლის საშუალო ხანგრ- ძლივობის ინდექსი	განათ- ლების ინდექსი	მთლიანი ეროვნული პროდუქ- ტის (GNI) ინდექსი	სიცოცხლის საშუალო ხანგრ- ძლივობის ინდექსი	განათ- ლების ინდექსი	მთლიანი ეროვნული პროდუქ- ტის (GNI) ინდექსი
	აღამიანის განვითარების ინდექსი (ქალი)			აღამიანის განვითარების ინდექსი (კაცი)		

წყარო: United Nations Development Programme (UNDP). (n.d.). Gender Development Index (GDI).

აღსანიშნავია, რომ თვითონ GDI არ არის გენდერული უთანასწორობის საზომი. მის გასაზომად UNDP-ს შემუშავებული აქვს ცალკე გენდერული უთანასწორობის ინდექსი (GII-Gender Inequality Index). ის ზომავს ადამიანის განვითარების სამ მნიშვნელოვან ასპექტს - რეპროდუქციული ჯანმრთელობა, უფლებებისა და შესაძლებლობების გაძლიერება და ეკონომიკური სტატუსი, რომელიც გამოიხატება შრომის ბაზარზე მონაწილეობით.

გენდერული უთანასწორობის ინდექსი (GII)								
ქალის გენდერული ინდექსი					კაცის გენდერული ინდექსი			
განზომილებები	ჯანმრთელობა		უფლებებისა და შესაძლებლობების გაძლიერება		შრომის ბაზარი	უფლებებისა და შესაძლებლობების გაძლიერება		შრომის ბაზარი
	დედების სიკვდილიანობის მაჩვენებელი	მობარდი ქალების მიერ შობადობის მაჩვენებელი	მინიმუმ საშუალო განათლების მქონე ქალების რაოდენობა	ეროვნული პარლამენტის წევრი ქალების წილი	ქალების მონაწილეობის წილი შრომის ბაზარზე	მინიმუმ საშუალო განათლების მქონე კაცების რაოდენობა	ეროვნული პარლამენტის წევრი კაცების წილი	კაცების მონაწილეობის წილი შრომის ბაზარზე
განზომილების ინდექსი	ქალთა რეპროდუქციული ჯანმრთელობის ინდექსი		ქალების გაძლიერების ინდექსი		ქალების შრომის ბაზრის ინდექსი	კაცების გაძლიერების ინდექსი		კაცების შრომის ბაზრის ინდექსი

წყარო: United Nations Development Programme (UNDP). (n.d.). Gender Inequality Index (GII).

გენდერული შესაძლებლობებისა და უფლებების გაძლიერების საზომი (GEM-Gender Empowerment Measure) - გენდერული შესაძლებლობებისა და უფლებების გაძლიერების საზომი (GEM) ცალკე ინდექსადაც გამოიყენება. იგი აფასებს ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში სქესთა წარმომადგენლობას. ის განიხილავს გენდერულ ღიობს (gender gap) პოლიტიკურ წარმომადგენლობაში, პროფესიულ და მმართველობით თანამდებობებზე ეკონომიკაში და მიღებულ შემოსავლებში სხვაობებს.

გენდერული შესაძლებლობებისა და უფლებების გაძლიერების საზომი (GEM)

განზომილებები	პოლიტიკური მონაწილეობა	ეკონომიკური მონაწილეობა და გადანაცვების მიღება		ეკონომიკურ რესურსებზე უფლება
ინდიკატორები	ეროვნული პარლამენტის წევრის ქალებისა და კაცების წილი	კანონმდებელი, საჯარო თანამდებობის პირებისა და მმართველი ქალებისა და კაცების წილი	პროფესიონალურ და ტექნიკურ თანამდებობებზე ქალებისა და კაცების წილი	ქალებისა და კაცების მიერ მიღებული შემოსავალი
თანაბრად განაწილებული ეკონომიკური პროცენტი (EDEP)	საპარლამენტო წარმომადგენლობის EDEP	ეკონომიკური მონაწილეობის EDEP		მიღებული შემოსავლის EDEP

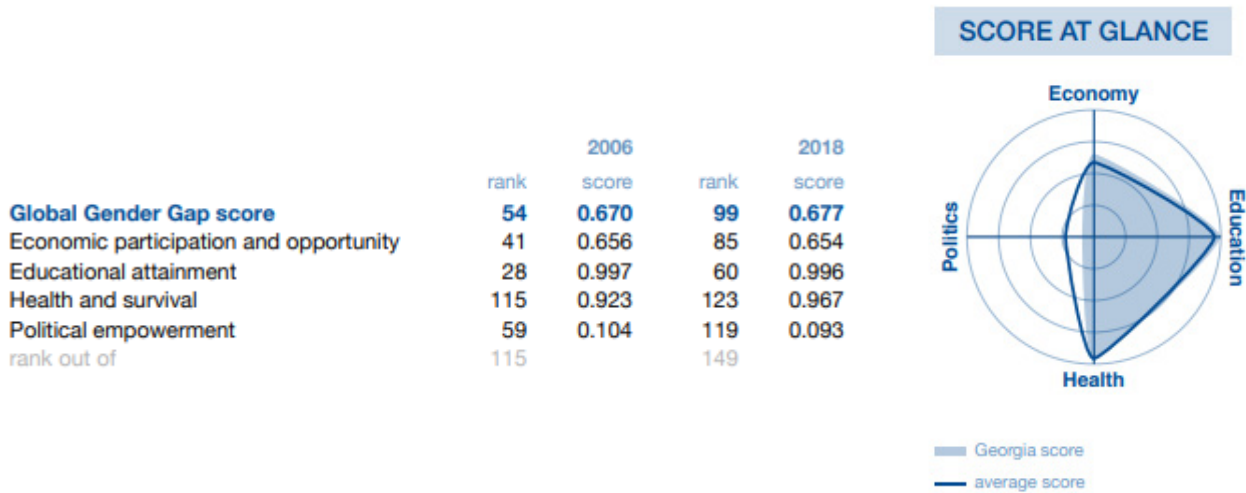
წყარო: United Nations Development Programme. (1995). Human Development Report 1995. Oxford University Press.

გენდერის საკითხებთან დაკავშირებით შემუშავებულია ასევე GDI-ისა და GEM-ის შემავსებელი ერთიანი ინდექსები. მაგალითად, ასეთია:

სოციალური მეთვალყურის (Social Watch) გენდერული თანასწორობის ინდექსი (GEI-GENDER EQUITY INDEX), რომელიც აერთიანებს GDI-ისა და GEM-ის ინდიკატორებს: განათლება, ეკონომიკაში მონაწილეობა, უფლებებისა და შესაძლებლობების გაძლიერება.

„მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის“ (WEF-World Economic Forum) გენდერული სხვაობის (gap) ინდექსი (GGI-gender gap index) იყენებს ინდიკატორების ფართო სპექტრს. ამ ინდექსის სიახლე მდგომარეობს მის საზომ საშუალებებში, რომლებიც აერთიანებს რაოდენობრივ მონაცემებს თვისებრივ მონაცემებთან და მოიცავს შემდეგ ასპექტებს: ეკონომიკური მონაწილეობა და ეკონომიკური შესაძლებლობები, განათლებაზე ხელმისაწვდომობა, ჯანმრთელობა და სიცოცხლის ხანგრძლივობა და

პოლიტიკური ჩართულობა. (WEF-ის ინდექსის შკალაზე - „0“ ნიშნავს სრულ უთანასწორობას, „1“ - სრულ თანასწორობას).



წყარო: მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის გლობალური გენდერული სხვაობის ანგარიში გენდერული თანასწორობის კუთხით, მსოფლიოს მასშტაბით, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მაჩვენებელია სოციალური ინსტიტუტებისა და გენდერის ინდექსი (SIGI- Social Institutions and Gender Index), რომელიც ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ არის შემუშავებული. (<https://www.genderindex.org/countries/>)

„ეკონომისტის“ - მსოფლიოს ერთ-ერთი წამყვანი გამოცემის ეკონომიკური ანალიტიკის სამსახური, ასევე, აქვეყნებს ქალების ეკონომიკური შესაძლებლობების ინდექსს. (WEE - Women Economic Empowerment Index).

ბიბლიოგრაფია

საქართველოს საბიუჯეტო ოფისი. (2019) პუბლიკაცია სახელმწიფო ბიუჯეტის გენდერული ანალიზი

საქართველოს საბიუჯეტო ოფისი. (2020) პუბლიკაცია გენდერული გავლენის შეფასება

საქართველოს საბიუჯეტო ოფისი. (2025) პუბლიკაცია მწვანე ბიუჯეტირება: არსი და საერთაშორისო გამოცდილება

საქართველოს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭო (2021) გენდერული თანასწორობა საქართველოში: ბარიერები და რეკომენდაციები. ნაწილი I

EU Neighbours East. (2024). Gender-responsive budgeting in Georgia: Policy brief. EU4Gender Equality Programme. Retrieved from https://euneighbourseast.eu/wp-content/uploads/2024/02/grbbrief_eu4genderhelpdesk_v4_georgia.pdf

- Allen, R., Hemming, R., & Potter, B. H. (Eds.). (2013). *The International Handbook of Public Financial Management*. Palgrave Macmillan.
- Budlender, D., & Hewitt, G. (2003). *Engendering budgets: A practitioner's guide to understanding and implementing gender-responsive budgets*. Commonwealth Secretariat.
- Cangiano, M., Curristine, T., & Lazare, M. (Eds.). (2013). *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. International Monetary Fund.
- Elson, D. (1999). *Gender budget initiative: Background papers*. Commonwealth Secretariat.
- European Institute for Gender Equality (EIGE). (2021). *Gender budgeting in the European Union*. Retrieved from <https://eige.europa.eu>
- International Monetary Fund (IMF). (2017). *Gender budgeting in G7 countries (IMF Policy Paper)*. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/05/12/pp041917gender-budgeting-in-g7-countries>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2020). *Key principles: OECD framework for green budgeting*. OECD Publishing. Retrieved from <https://www.oecd.org>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2023). *Gender budgeting in OECD countries 2023*. OECD Publishing. Retrieved from https://www.oecd.org/en/publications/gender-budgeting-in-oecd-countries-2023_647d546b-en/full-report.html
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2023). *Government at a glance 2023: Annex A – Methodology for composite indexes on green budgeting, gender budgeting, and communications by independent fiscal institutions*. OECD Publishing.
- Sharp, R., & Broomhill, R. (2002). *Budgeting for equality: The Australian experience*. *Feminist Economics*, 8(1), 25-47.
- United Nations Development Programme (UNDP). (n.d.). *Gender Development Index (GDI)*. Retrieved from <http://hdr.undp.org/en/content/gender-development-index-gdi>

ფისკალური დეცენტრალიზაცია

განსახილველი საკითხები:

- დეცენტრალიზაციის არსი
- ფისკალური დეცენტრალიზაცია
- ტრანსფერი

დეცენტრალიზაციის არსი

დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთ ყველაზე სრულყოფილ და ადრეულ დეფინიციას პროფესორი როდინელი გვთავაზობს. „დეცენტრალიზაცია შეიძლება განიმარტოს, როგორც ცენტრალური ხელისუფლებისა და მისი სააგენტოების მიერ დაგეგმარების, გადაწყვეტილების მიღების და საჯარო ფუნქციების მართვის პოლიტიკური და სამართლებრივი უფლებამოსილებების გადაცემა: მათ ტერიტორიულ ორგანოებზე, ხელისუფლებაზე დაქვემდებარებულ ორგანიზაციებზე, ნახევრად ავტონომიურ საჯარო კორპორაციებზე, ტერიტორიული ან რეგიონული განვითარების ხელისუფლების ორგანოებზე, დარგობრივი ხელისუფლების ორგანოებზე, ავტონომიურ ადგილობრივ ხელისუფლებაზე ან არასამთავრობო ორგანიზაციებზე“. (Rondinelli, 1981). გაეროს ექსპერტთა მიერ შემუშავებულ განმარტების თანახმად: „მმართველობასა და საჯარო ადმინისტრირებაში დეცენტრალიზაციად ითვლება პროცესი რა დროსაც უფლებამოსილებების, ფუნქციების, პასუხისმგებლობის და რესურსების ცენტრალური ხელისუფლებიდან ადგილობრივ ხელისუფლებისთვის გადაცემა ან/და სხვა დეცენტრალიზებულ ერთეულებზე გადაცემა ხდება. პრაქტიკული თვალსაზრისით, დეცენტრალიზაცია არის პერიფერიების პრეტენზიებსა და ცენტრის მოთხოვნებს შორის ბალანსის დამყარების პროცესი. ის გულისხმობს პოლიტიკური, ფინანსური, ადმინისტრაციული და სამართლებრივი უფლებამოსილებების ცენტრალური ხელისუფლებიდან რეგიონულ/სუბ-ნაციონალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებაზე გადაცემას“. (United Nations, 1996). მსოფლიო ბანკის განმარტებით კი: „დეცენტრალიზაცია არის, მართვის და საჯარო სერვისების მიწოდების მიზნით, ადმინისტრაცი-

ციული და ფინანსური უფლებამოსილებების და პასუხისმგებლობების ზემდგომი ხელისუფლებიდან ქვემდგომი ხელისუფლებისთვის გადაცემა“. (World Bank, 2001).

დეცენტრალიზაციის კონცეფციის ფართო ბუნება მისი ფორმების (სახეების) მრავალფეროვნებას წარმოშობს. ყველაზე გავრცელებული შეხედულებით დეცენტრალიზაციის შემდეგ ფორმებს გამოყოფენ: დეკონცენტრაცია, დელეგირება და დევიოლუცია, თუმცა ზოგიერთი ავტორი ცალკე სახედ გამოყოფს კიდევ ერთ ფორმას – პრივატიზაციას (Rondinelli, Nellis, & Cheema, 1983).

მსოფლიო ბანკის განმარტებით, „დეკონცენტრაცია დეცენტრალიზაციის ყველაზე მსუბუქი ფორმაა, რა დროსაც პასუხისმგებლობა ცენტრალური ხელისუფლების სტრუქტურულ ერთეულებს გადაეცემა, კერძოდ, მის ტერიტორიულ, რეგიონულ ან მუნიციპალურ ოფისს“. (World Bank, 2001). „დეკონცენტრაცია არის სამუშაოს სიმძიმის ცენტრალური ხელისუფლების სამინისტროების ოფისებიდან დედაქალაქის გარეთ არსებული ოფისების პერსონალზე გადანაწილება“. (UNDP, 1999). პრაქტიკული თვალსაზრისით დეკონცენტრაცია ცენტრის ფუნქციებიდან განტვირთვას და მართვის ოპერატიულობის გაზრდას ემსახურება. ამ დროს ტერიტორიული ორგანო ცენტრის სტრუქტურაში რჩება და მის მკაცრ იერარქიულ კონტროლს (სამსახურებრივ ზედამხედველობას) ექვემდებარება, ხოლო გადაცემული ფუნქცია კვლავ ცენტრის უფლებამოსილებას მიეკუთვნება. ამასთან, ტერიტორიულ ორგანოს არ აქვს უფლება თავად გადაწყვიტოს, თუ როგორ უნდა მოხდეს მისი აღსრულება ან ეს უფლება მნიშვნელოვნად შეზღუდულია. აღნიშნული კრიტერიუმის შესაბამისად დეკონცენტრაციის ხარისხიც განსხვავდება. (Smoke, 2003).

დელეგირება ეს არის „კონკრეტული ფუნქციების მართვის და მასზე გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების გადაცემა იმ ორგანიზაციებზე, რომელიც ცენტრალური სამინისტროების პირდაპირი კონტროლს არ ექვემდებარება“. (Cheema & Rondinelli, 2007). დელეგირების დროს ორგანიზაცია გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მნიშვნელოვანი დამოუკიდებლობით სარგებლობს (Litvack et al., 1998). ამ შემთხვევაში ცენტრალური ხელისუფლება შესაბამის ერთეულზე მხოლოდ არაპირდაპირ კონტროლს ახორციელებს. ასეთი ორგანიზაცია შეიძლება მთავრობის ან/და საჯარო სტრუქტურის გარეთაც არსებობდეს. თუმცა დელეგირების შემთხვევაშიც ფუნქცია კვლავ ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციად რჩება. დელეგირების

მიზანი შეიძლება იყოს ფუნქციის აღსრულებისას ბიუროკრატიული მექანიზმების შემცირება, ადგილობრივ პირობებთან გადაწყვეტილებების ადაპტირება ან/და აღსრულების პროცესში კერძო სექტორისთვის დამახასიათებელი მოგებაზე ორიენტირებული მართვის მეთოდების შემოღება, კერძოდ, საჯარო სერვისის მისაღებად საფასურის დაწესება, მოგების განაწილება, პერსონალისთვის საჯარო მოხელის სტატუსის გაუქმება და ა.შ.. (Rondinelli, Nellis, & Cheema, 1983). დელეგირება შეიძლება როგორც ჰორიზონტალურ დონეზე, აგრეთვე ვერტიკალურ – რეგიონულ ან სხვა ტერიტორიულ დონეზე განხორციელდეს.

„დევოლუცია დეცენტრალიზაციის ყველაზე ძლიერი ფორმა, რა დროსაც ხელისუფლება პასუხისმგებლობას, უფლებამოსილებას და ანგარიშვალდებულებას ქვემდგომ ტერიტორიულ დონეს გადასცემს, რომელსაც გარკვეული ხარისხის პოლიტიკური ავტონომია გააჩნია“.(World Bank, 2001). დევოლუცია არის გადაწყვეტილების მიღების, ფინანსური და მმართველობითი ფუნქციების სუბნაციონალურ ორგანოებზე გადაცემა, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების სტრუქტურულ ერთეულს არ წარმოადგენს. ეს შეიძლება იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობა, რეგიონული ავტონომიები. აღნიშნული ერთეულები ქვეყნის პოლიტიკურ სისტემაში ავტონომიურ საჯარო ხელისუფლებებად გვევლინებიან. დევოლუციისას ფუნქცია ცენტრალური ხელისუფლების მმართველობისა და პასუხისმგებლობის სფეროდან გამოდის და ქვემდომ ტერიტორიულ ხელისუფლებას გადაეცემა. ეს ნიშნავს, რომ უფლებამოსილების აღსრულების თავისუფლება და მასზე სრული პოლიტიკური პასუხისმგებლობა უკვე ადგილობრივ ხელისუფლებას ეკისრება.(Manor, 1999) ამ დროს ცენტრს ადგილობრივ ხელისუფლებაზე ზედამხედველობის მნიშვნელოვნად შეზღუდული უფლებამოსილებები გააჩნია.(კახიძე. ი., 2012). ამ განსაკუთრებული თავისებურების გამო ზოგიერთი ავტორი მიიჩნევს, რომ დევოლუცია დეცენტრალიზაციის ფორმას არ წარმოადგენს. მათი აზრით, დევოლუცია უფლებამოსილების არა გადაცემის, არამედ მათი განხორციელების სრულიად განსხვავებული და დამოუკიდებელი ფორმაა.(Sherwood, 1969).

ზოგიერთი მეცნიერი დეცენტრალიზაციის ცალკე სახედ პრივატიზაციას გამოყოფს. ამ შემთხვევაში ტერმინი გულისხმობს არა ქონების განკერძოვებას (თუმცა შეიძლება პროცესი მასაც მოიცავდეს), არამედ საჯარო ფუნქციათა კერძო სექტორისთვის გადაცემას ან მათთან გაზიარებას. პრივატიზაციას ადგილი აქვს, რო-

დესაც ხელისუფლება კერძო სექტორის სასარგებლოდ, სრულად ან ნაწილობრივ იხსნის უფლებამოსილებას. ამ დროს ფუნქციაზე პასუხისმგებლობა საჯარო ხელისუფლებას აღარ ეკუთვნის (ფუნქცია მისი აღარაა) ან ეკუთვნის, თუმცა ის ერთადერთი პასუხისმგებელი სუბიექტი აღარ არის (ზიარი უფლებამოსილება), ანუ პრივატიზაციისას შესაბამისი ფუნქციის განხორციელება მთლიანად კერძო სექტორის ინიციატივის ქვეშ გადადის ან საჯარო ხელისუფლება სახელმწიფო აქტივობების პარალელურად კერძო ინიციატივების არსებობასაც უშვებს (მაგალითად, საჯარო და კერძო მოხუცთა თავშესაფრების და სკოლების არსებობა). (Rondinelli, Nellis, & Cheema, 1983).

მეცნიერები – პარკერი და შნიდერი მიიჩნევენ, რომ დეცენტრალიზაციის სხვადასხვა კონცეფციების და მისი ცალკეული სახეების სამეცნიერო ანალიზი, როგორც წესი, სამ სხვადასხვა განზომილებაში ხდება, ესენია: პოლიტიკური, ფისკალური და ადმინისტრაციული. შესაბამისად, მათ შემოაქვთ პოლიტიკური, ფისკალური და ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის ცნებები. (Schneider, 2003, pp. 32-56) (Parker, 1995) (World Bank, 2008, p. 4) აღსანიშნავია, რომ მსგავს მიდგომას იზიარებს მსოფლიო ბანკიც.

„ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია გულისხმობს, თუ როგორაა გადანაწილებული პოლიტიკის განსაზღვრისა და გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილებები და პასუხისმგებლობა სხვადასხვა ტერიტორიული დონის ხელისუფლებებს შორის და როგორია მისი შედეგი». (World Bank, 2008) შესაბამისად, დეცენტრალიზაციის ადმინისტრაციულ განზომილებას აინტერესებს უფლებამოსილებების, ფუნქციების ტერიტორიული გადანაწილებისა და აღსრულების ავტონომიურობის ხარისხთან დაკავშირებული საკითხები. „ადმინისტრაციული განზომილება ფოკუსირდება ადგილობრივი ტერიტორიებისთვის ცენტრალური კონტროლისგან ავტონომიის მინიჭების ადმინისტრაციულ ეფექტზე. ეს ავტონომია შედგება პოლიტიკის შემუშავების, პერსონალის კონტროლის და საჯარო ფინანსებზე კონტროლისგან. (Schneider, 2003)

პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია „გულისხმობს თუ როგორ ხდება პოლიტიკის საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღებისას მოქალაქეთა აზრის გათვალისწინება და რამდენად შეუძლია სამოქალაქო საზოგადოებას სხვადასხვა ტერიტორიული დო-

ნის ხელისუფლება და თანამდებობის პირები მათ მიმართ ანგარიშვალდებული გახადონ“. (The World Bank, 2008) „პოლიტიკურად დეცენტრალიზებულ სისტემებში მოქალაქეები საკუთარ ინტერესებს განსაზღვრავენ და თავიანთ ინდენტობას აყალიბებენ ადგილობრივი მოთხოვნების შესაბამისად, ამ დროს ისეთი ორგანიზაციები როგორცაა პარტიები და სოციალური მოძრაობები ადგილზე ოპერირებენ და ადგილობრივ საკითხების თაობაზე ადგილობრივ არჩევნებში ერთმანეთს ეჭიბრებიან“. (Schneider, 2003) პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია არსებობს, როდესაც ადგილობრივი პოლიტიკა ნაწილობრივ მაინც გამიჯნულია ცენტრისგან და ადგილობრივ პოლიტიკურ აქტორებს, გარკვეულ ფარგლებში, დამოუკიდებლად მოქმედება შეუძლიათ. აქ, ყველაზე მნიშვნელოვანია ანგარიშვალდებულების რეალური ცენტრის მდებარეობა, კერძოდ, ის ადგილზე მდებარეობს, ანუ ადგილობრივი მოსახლეობისკენ არის გადახრილი, თუ ზემდგომ ტერიტორიული დონეზე (სახელმწიფო ხელისუფლება, ფედერაციის სუბიექტი, რეგიონი) იმყოფება, ანუ ზემდგომი საჯარო ხელისუფლების მიმართულებით იხრება. როგორც წესი, პოლიტიკური ავტონომიის ყველაზე კარგი ინდიკატორი არჩევითი ადგილობრივი ორგანოების არსებობაა. (Schneider, 2003)

ფისკალური დეცენტრალიზაცია ნიშნავს „ხარჯების, შემოსავლების (ტრანსფერები ან-/და შემოსავლების ამოღების უფლებამოსილებები) და სესხის აღების უფლებამოსილებების სხვადასხვა ტერიტორიული დონის ხელისუფლებისთვის გადაცემას“. (The World Bank, 2008) ფისკალური დეცენტრალიზაციის „მნიშვნელოვანი გამოწვევაა გადაანაწილოს რესურსები იმ ტერიტორიულ დონეზე, რომელიც საზოგადოებრივ კეთილდღეობას საუკეთესოდ უზრუნველყოფს. ფისკალურად დეცენტრალიზებული სისტემები ახდენენ ფისკალური რესურსების უფრო მეტი პროპორციის ქვედა დონეზე გადაანაწილებას ვიდრე ზედა დონეზე“. (Schneider, 2003) ამდენად, დეცენტრალიზაციის ფისკალური განზომილება გულისხმობს საჯარო ფინანსების, თუ რა მოცულობის განკარგვა შეუძლია ადგილობრივ ხელისუფლებას და მასზე რა სახის კონტროლი და ზეგავლენა გააჩნია.

ფისკალური დეცენტრალიზაცია

დეტალურად შევხვით ფისკალურ დეცენტრალიზაციას, ფისკალური დეცენტრალიზაცია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ თვითმმართველობისთვის კომპეტენცი-

ათა განსახორციელებლად აუცილებელი ფინანსების და აქტივების/ გადასახადების განკარგვის უფლების გადაცემას ნიშნავს. ფართო გაგებით, იგი არ გულისხმობს მხოლოდ რესურსების გადაცემას ადგილობრივი ხელისუფლების სხვადასხვა დონეზე. ამ საკითხების განხილვისას, გასათვალისწინებელია, თუ რა ფისკალური ბერკეტები გააჩნია ადგილობრივ ორგანოებს, რამდენად დამოუკიდებლად განსაზღვრავენ ისინი პრიორიტეტებს სერვისების მიწოდებაში, საგადასახადო განაკვეთებს და მათი ადმინისტრირების საკითხებს.

ფისკალური დეცენტრალიზაცია ნიშნავს შემოსავლის შეგროვების ფუნქციის დეცენტრალიზაციას მთავრობის ქვედა დონეზე, ისე, რომ ზედა დონის მმართველობა ინარჩუნებს ფინანსური რეგულაციის პასუხისმგებლობას (World Bank Decentralisation Thematic Team 1998).

ეზკურას და პასკუალის კვლევის შედეგების მიხედვით დასტურდება, რომ ფისკალური დეცენტრალიზაცია რესურსების დაბალანსებულ გადანაწილებას და არათანაბარი ტერიტორიული განვითარების შემცირებას უზრუნველყოფს; (Ezcurra & Pascual, 2008) ოუთი და თიბოთი კი გვარწმუნებს, რომ ფისკალური დეცენტრალიზაცია ეკონომიკურ და პოლიტიკურ განვითარებას ახალისებს. (Oates, 1999) (Tiebout, 1956)

ზოგიერთი მკვლევარი კი იმასაც ასაბუთებს, რომ ფისკალური დეცენტრალიზაცია ასოცირდება უკეთეს ხარისხთან, მიუხედავად იმისა, რომ აქვს მცირე რესურსი ძირითადი კაპიტალის ფორმირებაში (Viñuela 2015) და მოსახლეობა უკეთესად აღიქვამს ხელისუფლებისადმი ნდობას (Ligthart and Oudheusden 2015).

ფისკალური დეცენტრალიზაციის უმთავრესი დანიშნულება - უზრუნველყოს თვითმმართველობის ორგანოები თავიანთი კომპეტენციის გატარებისთვის აუცილებელი ფინანსური რესურსებით. ფისკალური დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთ უმთავრეს წინაპირობას თვითმმართველი ერთეული ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხი განსაზღვრავს. საუბარია, როგორც თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის საჭირო ფინანსებზე, ასევე საკუთარი ფინანსების განკარგვის თავისუფლების მაღალ ხარისხზე.

წარმოდგენელია თვითმმართველობა იყოს ძლიერი, თუ ის ფინანსურად ცენტრა-

ლურ ხელისუფლებაზე დამოკიდებული. სწორედ ამიტომ არის მნიშვნელოვანი ქვეყანაში არსებობდეს ისეთი საფინანსო პოლიტიკა, რომელიც თვითმმართველობის ფინანსურ დამოუკიდებლობას უზრუნველყოფს. მხოლოდ ამ შემთხვევაში შეიძლება ჩაითვალოს ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა წინგადადგმულ ნაბიჯად, რადგანაც სწორედ ფინანსური დამოუკიდებლობა განსაზღვრავს „საკუთარი უფლებამოსილებების“ ეფექტურად განხორციელებას.

შესაბამისად, ფისკალური დეცენტრალიზაციის გაღრმავება ეს მხოლოდ ფინანსების ან რესურსების გადაცემას კი არ ნიშნავს, არამედ მიზნად ისახავს ადგილობრივი ბიუჯეტების, გადასახადების და ფინანსების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების გაზრდას. ასევე, აუცილებელია შესაბამისი ქონების, სხვა მატერიალური რესურსების გადაცემა ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთ ძლიერ არგუმენტად შეიძლება დასახელდეს ხელისუფლების მოსახლეობასთან დაახლოების ეფექტი. ეს არგუმენტი ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანია და იგი ერთდროულად რამდენიმე დადებით შედეგსაც განაპირობებს. კერძოდ, იზრდება საჯარო სერვისის ადეკვატურობა და ხარისხი. ამომრჩევლებს, როგორც წესი, საჯარო სერვისის სახესა და ხარისხზე განსხვავებული მოთხოვნები აქვთ. ადგილობრივ ხელისუფლებას კი უფრო მჭიდრო ურთიერთობა აქვს მოსახლეობასთან და იცის მისი მოთხოვნები. ამ გარემოებათა გათვალისწინებით, ადგილობრივ ხელისუფლებას მოსახლეობისთვის უფრო ადეკვატური სერვისის შეთავაზება შეუძლია, ვიდრე ცენტრალურ ხელისუფლებას.

ფაქტია, რომ ცენტრალურად საჯარო მომსახურების განწესას, რაც იწვევს სერვისების მკაცრ სტანდარტიზაციას, კონკრეტული ტერიტორიული ერთეულის სპეციფიკა გათვალისწინებული რჩება, შესაბამისად, მომსახურებაც ნაკლებად ეფექტიანია, რასაც, თავისთავად, ამომრჩევლების უკმაყოფილება მოჰყვება. ზემოაღნიშნული ქმედების შედეგად უმჯობესდება საერთო საბიუჯეტო შემოსავლების მობილიზება, მ.შ. ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების ამოღება. ადგილობრივ დონეზე, მოსახლეობას საშუალება აქვს პირდაპირი კავშირი დაინახოს ერთის მხრივ, მის მიერ გადახდილ გადასახადსა და მეორეს მხრივ, მუნიციპალური მომსახურების ოპერატიულობასა და ხარისხს შორის, რაც დადებითი შედეგის შემთხვე-

ვაში უთუოდ გაზრდის კმაყოფილებას და გადასახადის გადახდის “სურვილს”; უფრო სწორად კი შესუსტდება გადასახადების გადახდით გამონვეული უკმაყოფილება.

ფისკალური დეცენტრალიზაცია შეიძლება განხორციელდეს სხვადასხვა ფორმით, მათ შორის: ა) თვითდაფინანსება ბ) თანადაფინანსება გ) ადგილობრივი შემოსავლების გაფართოება ქონების გაყიდვით ან გადასახადების მეშვეობით; დ) მთავრობათაშორისი ტრანსფერები, ე) მუნიციპალური სესხით (What is Decentralization?). ფისკალური დეცენტრალიზაცია საშუალებას იძლევა ადგილობრივმა ხელისუფლებამ გამოიყენოს ადექვატური ძალაუფლება განვითარების პრიორიტეტების განსაზღვრასა და დანერგვაში, ადგილობრივი სერვისების მიწოდებაში და შესაბამისი შემოსავლების მობილიზებაში. ამ პროცესს, როგორც წესი, ფისკალურ ფედერალიზმს უწოდებენ და იგი დამახასიათებელია როგორც უნიტარული, ასევე ფედერალური და კონფედერაციული მთავრობებისთვის. ფისკალური ფედერალიზმი ასევე ეხება "ვერტიკალურ დისბალანსს", სადაც ცენტრალური მთავრობა ძალიან მაღალ ან ძალიან მცირე დაფინანსებას აძლევს ქვედა დონეებს. სინამდვილეში ეს შეიძლება იყოს ცენტრალური მთავრობის კონტროლის გაზრდის გზა მმართველობის ქვედა დონეებზე, თუ იგი არ არის დაკავშირებული სხვა სახის პასუხისმგებლობებსა და უფლებამოსილებებთან (Groenendijk 2002).

ფისკალური დეცენტრალიზაციის მიღწევა შესაძლებელია ადგილობრივი ქონების გაყიდვით, გადასახადების მართვის დერეგულირებითა და გაფართოებით, ან მუნიციპალიტეტებისათვის სესხის ან გრანტების დამოუკიდებელი მართვით, როგორც პირობითად - ინსტრუქციების გზით, ასევე უპირობოდ - მათ გარეშე (The World Bank 2011). ფისკალური დეცენტრალიზაციის შესახებ ლიტერატურაში განსაზღვრულია რამდენიმე პარამეტრი, რომელთა გამოყენება შესაძლებელია ადგილობრივი მთავრობების მიერ ამ სფეროში გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების შესაფასებლად. კერძოდ, ადგილობრივ მთავრობას უნდა ჰქონდეს გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება: 1. შემოსავლების მობილიზებაზე, 2. გადასახადის განაკვეთების განსაზღვრისა და 3. ხარჯების დადგენაზე (Anosisye 2017).

სხვადასხვა სტატიები მიუთითებს ასევე ფისკალური დეცენტრალიზაციის პრობლემებზე მათი ძირითადი აქცენტი ფისკალური დეცენტრალიზაციის შემდეგ რისკებზე კეთდება: ფისკალური დისბალანსი და ჭარბვალიანობა; (Tanzi, 1996) ტერიტორი-

ული უთანაბრობა; (Rodriguez-Pose & Ezcurra, 2010), (Jorge & McNab, 2003) ადგილობრივი ელიტების მიერ ინსტიტუციების დაპატრონება და კორუფცია; (Prudhomme, 1995) ხარჯეფექტიანობის შემცირება და ეკონომიკური ზრდის შეფერხება. (Treisman, 2000), (O'Dwyer & Ziblatt, 2006), (Tobin, 2010), (Davoodi & Zou, 1998)

ტრანსფერი

ფისკალური დეცენტრალიზაციისას მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა დაეთმოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების შემოსულობების კომპოზიციას, კერძოდ, მათ ჯამურ შემოსულობებში საგადასახადო შემოსავლებისა და ტრანსფერების წილს, ვინაიდან აღნიშნული არსებით გავლენას ახდენს ფისკალურ ეფექტიანობასა და მდგრადობაზე. მართალია, როგორც საგადასახადო შემოსავლებს, ისე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებულ ტრანსფერებს ერთი მიზანი აქვს - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის საკუთარი უფლებამოსილებათა განხორციელების ფინანსური უზრუნველყოფა, თუმცა, მნიშვნელოვნად განსხვავდება მათი წარმოშობის და განაწილების მეთოდები. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების შემოსულობების შეფასება ფისკალური პოლიტიკის სამ ძირითად პრინციპს ეფუძნება: ეფექტიანობა, სტაბილურობა და თანასწორობა (equity).

ეფექტიანობის პრინციპის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების შემოსულობების წყარო უნდა აუმჯობესებდეს მათ მიერ განეული ხარჯის ეფექტიანობას და უნდა ასტიმულირებდეს ეკონომიკური და ფისკალური ბაზის გაუმჯობესებას, რაც, თავის მხრივ, ხელს უწყობს ფისკალურ დისციპლინას.

სტაბილურობის პრინციპის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების შემოსულობები უნდა იყოს სტაბილური დროის განმავლობაში, რათა შეამსუბუქოს ეკონომიკური ციკლისა თუ გაუთვალისწინებელი შოკის ეფექტი.

ხოლო, თანასწორობის პრინციპის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების შემოსულობები ხელს უნდა უწყობდეს თანაბარი საგადასახადო ტვირთის პირობებში თანაბარი ხარისხის/დონის საჯარო სერვისების ხელმისაწვდომობას.

აღნიშნულ მიზნებზე საგადასახადო შემოსავლები და ტრანსფერები განსხვავებუ-

ლად ზემოქმედებენ, შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების შემოსულობების კომპოზიცია დამოკიდებულია იმაზე, თუ ზემოთ ხსენებული სამი პრინციპიდან რომელს ენიჭება განსაკუთრებული მნიშვნელობა.

ეფექტიანობისა და სტაბილურობის პრინციპების გათვალისწინებით, ფისკალური ფედერალიზმის ერთ-ერთი ფართოდ გავრცელებული შეხედულებით (OECD 2009) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის საკუთარი უფლებამოსილების დაფინანსების ძირითად წყაროს საკუთარი საგადასახადო შემოსავლები უნდა წარმოადგენდეს.

პირველ რიგში, აღნიშნული ზრდის ადგილობრივი ხელისუფლების ყურადღებას საკუთარი მოსახლეობის პრეფერენციების მიმართ, რაც თავის მხრივ, აუმჯობესებს რესურსების გადანაწილებასა და საბიუჯეტო მართვის ეფექტიანობას.

ამასთან, აღნიშნული ხელს უწყობს დემოკრატიულ ანგარიშვალდებულებას, ვინაიდან ისინი, ვინც სარგებლობენ საჯარო სერვისებით, თავად იხდიან ამ მომსახურებისთვის, თან ისე რომ თავადვე განსაზღვრავენ გადასახადის დონეს.

ამასთან, საკუთარ საგადასახადო შემოსავლებზე დამოკიდებულება, პირდაპირ ასტიმულირებს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს იყვნენ ეკონომიკურ ზრდაზე ორიენტირებულნი, ვინაიდან აღნიშნული პირდაპირ აისახება მათ ეკონომიკურ ბაზასა და, შესაბამისად, შემოსულობების დონეზე.

მართალია, აღნიშნული ეფექტებიდან გამომდინარე, საგადასახადო შემოსავლები დადებითად აისახება ეფექტიანობისა და სტაბილურობის პრინციპებზე, თუმცა არსებობს ცალკეული კითხვის ნიშნები თანასწორობის პრინციპთან მიმართებაში, ვინაიდან საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების უნარი (საგადასახადო ბაზა) არათანაბრად არის გადანაწილებული ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს შორის, რაც, მნიშვნელოვანწილად აისახება თანაბარი საჯარო სერვისების უზრუნველყოფის შესაძლებლობაზე. სწორედ აღნიშნული უთანასწორობის გათანაბრება წარმოადგენს, როგორც წესი, ბიუჯეტის დონეებს შორის ტრანსფერების ძირითად მიზანს.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ფისკალური გათანაბრების ტრანსფერები არის ფისკალური დეცენტრალიზაციის პროცესის ერთ-ერთი კომპონენტი, რომლის ძი-

რითადი იდეა არის გათანაბრება და თანასწორობის მიღწევა მუნიციპალიტეტებს შორის. ბირდის და ვაილანკურტის (2007) თეორია ემყარება იდეას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობები არ არიან სრულად ჰომოგენურები ერთნაირი საგადასახადო განაკვეთების პირობებშიც კი და ისინი ვერ უზრუნველყოფენ ერთნაირი დონის საჯარო სერვისის მიწოდებას. ეს ერთი მხრივ გამომდინარეობს როგორც ბუნებრივი რესურსების ტერიტორიული სხვაობიდან, ასევე მომსახურებაზე გასაწევი განსხვავებული ხარჯებიდან. თითოეული მუნიციპალიტეტისთვის ხარჯები განსხვავდება დემოგრაფიის, გეოგრაფიული თუ კლიმატური პირობების მიხედვით. მაგალითად, მაღალმთიან რეგიონს შესაძლოა ინფრასტრუქტურა დაუჯდეს უფრო ძვირი, ვიდრე სხვა რეგიონის მუნიციპალიტეტს. შესაბამისად, საჯარო სექტორი ამ განსხვავებულ რეგიონებს უნდა მოეპყროს ასევე განსხვავებულად და ერთმანეთთან შედარებითობის საფუძველზე. ამიტომ, როგორც შაჰის (1994) თეორია განმარტავს, გათანაბრებითი პოლიტიკის შემუშავების დროს, გათვალისწინებული უნდა იყოს არა მარტო მუნიციპალიტეტის შემოსავლები, არამედ მათი მიერ გასაწევი ცალკეული ხარჯებიც.

როგორც ტიბუს (1956) თეორია აღნიშნავს, იმ ქვეყნებში, სადაც მართვა მაინც ცენტრალიზებულია და საგადასახადო შემოსავლების დიდ ნაწილს ცენტრი აკონტროლებს, სასურველია, რომ ხარჯვითი ფუნქციები მაქსიმალურად ქვედა დონეს გადაეცეს, რადგან ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უკეთ იცის ადგილობრივი პრეფერენციები. თუ აღნიშნული თეორია მხარს უჭერს კონკურენციას მუნიციპალიტეტებს შორის, ბოდვეი (2001) აღნიშნავს, რომ ასეთი მართვა იწვევს ადამიანების იმ ლოკაციაზე გადანაცვლებას, სადაც მეტი ფისკალური სარგებელია. შესაბამისად, ფისკალური ფედერალიზმისა და დეცენტრალიზების იდეა გარკვეულწილად არღვევს ფისკალურ თანასწორობას, ცენტრის მხრიდან ფისკალური ტრანსფერების იდეა კი სწორედ ეს არის, რომ დეცენტრალიზებულ სისტემაში თავი აარიდოს ამ უთანასწორობას, თუმცა სკოტის თეორიის მიხედვით, მეორე მხრივ, თავად ფისკალური ტრანსფერის იმედად ყოფნა მუნიციპალიტეტებს აკარგვინებს კონკურენციის სურვილსა და შეჭიბრებითობას. ამიტომ ამ ორ კომპონენტს შორის კომპრომისის და შუალედის დაცვაა აუცილებელი (Jansky & Palansky, 2019).

შესაბამისად, გათანაბრებითი ფორმულები უნდა შემუშავდეს იმგვარად, რომ: გათვალისწინებულ იქნას ყველა მუნიციპალიტეტის გეოგრაფიული, დემოგრაფიული,

კლიმატური თუ სხვა მახასიათებლები; ყველა მოქალაქემ მიიღოს თანაბარი ხარისხის საჯარო სერვისი; ფორმულა იყოს გასაგები და გამჭვირვალე ყველასთვის; გამოირიცხოს უარყოფითი სტიმულირების ეფექტი, რომლის თანახმად ტრანსფერის მოცულობა დამოკიდებულია მუნიციპალიტეტის შემოსავლებზე და ადგილობრივი ხელისუფლება ამცირებს ძალისხმევას შემოსავლების მოსაბილიზებლად მეტი გათანაბრებითი ტრანსფერის მიღების ხარჯზე (Jansky & Palansky, 2019).

ფისკალურ დეცენტრალიზაციაზე აქცენტს აკეთებს ასევე ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, მუხლი 9 – ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური სახსრები: (1) ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უფლება აქვთ ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში გააჩნდეთ საკუთარი ფინანსური სახსრები, რომელთა განკარგვაც მათ შეეძლებათ მათი უფლებამოსილების ფარგლებში. (2) ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური წყაროები თანაზომიერნი უნდა იყვნენ კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილ მათ უფლებამოვალეობებთან. (3) ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური წყაროების თუნდაც ნაწილი უნდა შემოდიოდეს ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლებისაგან, რომელთა ოდენობის დადგენაც შეუძლიათ ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს კანონის ფარგლებში. (4) ფინანსური სისტემები, რომლებსაც ეფუძნებიან ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა სახსრები, უნდა იყოს საკმარისად მრავალფეროვანი და მოქნილი, რათა ამ ორგანოებს საშუალება ჰქონდეთ, იმდენად რამდენადაც ეს პრაქტიკულად შესაძლებელი იქნება, გაითვალისწინონ მათი ამოცანების შესრულებისას განუღი რეალური ხარჯების ბალანსი. (5) ფინანსურად სუსტ ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა დაცვა მოითხოვს ფინანსური გათანაბრების პროცედურების ან სხვა შესაბამისი ზომების გატარებას, რომელთა დანიშნულებაა გამოასწორონ ფინანსების პოტენციური წყაროებისა და ფინანსური ვალდებულებების არაადეკვატური განაწილების შედეგები. ამგვარი პროცედურები ან ზომები არ შეზღუდავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების თავისუფლებას მათი კომპეტენციის ფარგლებში. (6) ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებთან სათანადო წესით უნდა გაიმართოს კონსულტაციები იმ გზების შესახებ, რომლებითაც უნდა მოხდეს მათთვის გათვალისწინებული სახსრების გადანაწილება. (7) იმდენად, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების სუბსიდიები არ იქნება

გამოყენებული სპეციალური პროექტების დასაფინანსებლად. სუბსიდირება არ ზღუდავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების თავისუფლებას გაატარონ დამოუკიდებელი პოლიტიკა თავიანთი იურისდიქციის ფარგლებში. (8) კაპიტალური ინვესტიციების მიღების მიზნით, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის კანონის ფარგლებში ხელმისაწვდომი იქნება კაპიტალის ეროვნული ბაზარი.

ბიბლიოგრაფია

- გონაშვილი, ვ., კახიძე, ი., & ქიქილაძე, ნ. (2023). მუნიციპალური სამართალი: ძირითადი კონცეფციები, ევროპული ქარტია და საქართველო. ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, იურიდიული ფაკულტეტი. გამომცემლობა „მერიდიანი“.
- კახიძე, ი. (2018). დეცენტრალიზაციის დილემა: ძირითადი კონცეფციები, პრაქტიკა და საქართველოს რეალობა. ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, იურიდიული ფაკულტეტი, სამართლის ჟურნალი, (2).
- მოდებაძე, მ. (2023). დამატებული ღირებულების გადასახადის განაწილებითი მოდელის როლი ფისკალურ დეცენტრალიზაციაში (რეფორმის შედეგები მუნიციპალიტეტებში). საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი, მმართველობის სკოლა, საჯარო მმართველობის მაგისტრის სადიპლომო ნაშრომი.
- ლოსაბერიძე, დ., კანდელაკი, კ., აბულაძე, მ., & კონჭარია, ო. (2016). ადგილობრივი თვითმმართველობა. ა(ა)იპ მწვანე კავკასია.
- Allen, R., Hemming, R., & Potter, B. H. (Eds.). (n.d.). The international handbook of public financial management.
- Anosisye, M. (2017). Fiscal decentralization and local government autonomy in Tanzania.
- Bird, R. M., & Vaillancourt, F. (2007). Fiscal decentralization in developing countries: An overview. Cambridge University Press.
- Cangiano, M., Curristine, T., & Lazare, M. (Eds.). (n.d.). Public financial management and its emerging architecture.
- Cheema, G. S., & Rondinelli, D. A. (2007). Decentralizing governance: Emerging concepts and practices. Brookings Institution Press.
- Davoodi, H., & Zou, H. (1998). Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study. *Journal of Urban Economics*, 43(2), 244–257.
- Ezcurra, R., & Pascual, P. (2008). Fiscal decentralization and regional disparities: Evidence from several European Union countries. *Environment and Planning A*, 40(5), 1185–1201.
- Groenendijk, N. (2002). Fiscal decentralization and economic performance: A survey of the empirical literature. International Monetary Fund (IMF). (n.d.). Public financial management [Online course materials].
- International Monetary Fund (IMF). (n.d.). Fiscal decentralization: Key issues [Library resource].
- Jansky, P., & Palansky, M. (2019). Does fiscal decentralization lead to greater equality in education? Evidence from a large panel of countries.
- Jorge, M. L., & McNab, R. M. (2003). Fiscal decentralization and economic growth. *World Development*, 31(9), 1597–1616.
- Ligthart, J. E., & van Oudheusden, P. (2015). Fiscal decentralization and trust: A cross-country empirical analysis. *European Journal of Political Economy*, 37, 116–128.
- Litvack, J., Ahmad, J., & Bird, R. (1998). Rethinking decentralization in developing countries. World Bank.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149.

- O'Dwyer, C., & Ziblatt, D. (2006). Does decentralization make government more efficient and effective? *Comparative Politics*, 38(1), 1–20.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (n.d.). Fiscal decentralization and subnational finance [Library resource].
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (n.d.). Complementary budgets and reserve funds [Library resource].
- Parker, A. (1995). Decentralization: The way forward for rural development? World Bank Policy Research Working Paper.
- Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201–220.
- Rondinelli, D. A. (1981). Government decentralization in comparative perspective: Theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2), 133–145.
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). Decentralization in developing countries: A review of recent experience. *World Bank Staff Working Papers*, No. 581.
- Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2010). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10(5), 619–644.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 38(3), 32–56.
- Shah, A. (1994). The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies. *The World Bank*.
- Sherwood, F. P. (1969). Devolution as a problem of organization strategy. *Midwest Journal of Political Science*, 13(2), 187–200.
- Smoke, P. (2003). Decentralization in Africa: Goals, dimensions, myths and challenges. *Public Administration and Development*, 23(1), 7–16.
- Tanzi, V. (1996). Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects. *Annual World Bank Conference on Development Economics*.
- The World Bank. (2001). Decentralization and governance: Does decentralization improve public service delivery?
- The World Bank. (2008). Decentralization in client countries: An evaluation of World Bank support, 1990–2007.
- The World Bank. (2011). Local government finance and fiscal decentralization.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.
- Tobin, J. (2010). Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries.
- Treisman, D. (2000). Decentralization and the quality of government.
- United Nations Development Programme (UNDP). (1999). Decentralization: A sampling of definitions.
- United Nations. (1996). Decentralization: A strategy for rural development.
- Viñuela, L. (2015). Fiscal decentralization and public investment: The quality of local governance matters.
- World Bank Decentralisation Thematic Team. (1998). Fiscal decentralization: An overview.

საბიუჯეტო ზედამხედველობის ინსტრუმენტები - კონტროლის მექანიზმები

განსახილველი საკითხები:

- გარე ფინანსური კონტროლი
- გარე ფინანსური კონტროლი და შიდა ფინანსური კონტროლი
- შიდა ფინანსური კონტროლი

ბიუჯეტი, როგორც ვიცით, არის მნიშვნელოვანი საჯარო დოკუმენტი, რომელშიც სახელმწიფოს მიერ არის განსაზღვრული პრიორიტეტები და ვალდებულებები. ეს არის დოკუმენტი, რომელშიც სახელმწიფოს მიერ ასახულია, თუ საიდან, რომელი წყაროებით, გეგმავს შემოსულობების მობილიზებას და შემდეგ მათ გამოყენებას საზოგადოების ინტერესების და საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად. გამომდინარე იქიდან, რომ ბიუჯეტს აქვს ფართო გავლენა ქვეყნის მოქალაქეებზე, ბიუჯეტი უნდა იყოს ფართო განხილვისა და დებატების საგანი, შესაბამისად მაღალი უნდა იყოს მის მიმართ სანდოობის ხარისხი. აღნიშნული მიმართულებით მაღალია როგორც გარე, ასევე შიდა ფინანსური კონტროლის მექანიზმების როლი.

გარე ფინანსური კონტროლი

გასული საუკუნის პირველ ნახევარში აუდიტის საქმიანობა ძირითადად შესაბამისობისა და ბუღალტრული აღრიცხვის საკითხებით შემოიფარგლებოდა. უამრავი ინვოისისა და გადარიცხვის შემოწმება უწევდათ აუდიტორებს. მეორე ნახევრიდან კი გაჩნდა მოთხოვნა ინფორმაციაზე განხორციელებული საქმიანობის შედეგების შესახებ, value for money. აქტუალური გახდა დახარჯული ფულის თანაბარზომიერი სიკეთის ცნება. რამდენადაც საჯარო სექტორში მთავარია არა ბიუჯეტის შესრულება როგორც ასეთი, არამედ საჯარო სერვისების მაღალი ხარისხით მიწოდება მოქალაქეებისთვის.

აუდიტის მეშვეობით ბიუჯეტის სანდოობა შეიძლება რამდენიმე გზით გაუმჯობესდეს: აუდიტი ხელს უწყობს საერთაშორისო ვალდებულებებისა და სტანდარტების

შესრულების შეფასებას და აუმჯობესებს საჯარო ფინანსების მართვის სისტემას; აუდიტი ეხმარება საბიუჯეტო სანდოობის პრობლემების გამომწვევი მიზეზებისა და გავლენების დაიდენტიფიცირებას და გაანალიზებას; აუდიტის რეკომენდაციებს შეუძლია საბიუჯეტო პროცესის და საბიუჯეტო რესურსების გამოყენების გაუმჯობესება როგორც აგრეგირებულ, ასევე სექტორულ დონეზე. აუდიტის ანგარიშებს შეუძლია ბიუჯეტის სანდოობის შესახებ ცნობიერების ამაღლება როგორც თავად ხელისუფლების შიგნით, ასევე მის გარეთ, ასევე მათი მეშვეობით ნათელია, თუ რამდენად ხდება ხელისუფლების მიერ ეროვნული მიზნებისა და პოლიტიკის მიღწევა, მომსახურების მიწოდება და მთლიანად საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის ფუნქციონირება. აუდიტის ანგარიშების საჯაროობა თავის მხრივ ხელს უწყობს ბიუჯეტის სანდოობის ზრდას, ვინაიდან ნათელი და ხაზგასმულია სახელისუფლებო ერთეულების ძლიერი მხარეები და ასევე გამოწვევები.

აუდიტის მიზნებისათვის, ბიუჯეტი სანდოა, როდესაც: შეესაბამება საჯარო ფინანსების მართვის წესებსა და პროცესებს; ეფექტურად არის ჩამოყალიბებული და შესრულებული; ჩამოყალიბებულია რეალისტური და სანდო მაკროეკონომიკური დაშვებებისა და პროგნოზების მიხედვით; ასახავს ხელისუფლების საჯარო ფინანსების მართვისა და პოლიტიკის პრიორიტეტებსა და გეგმებს; არის ყოვლისმომცველი და ინტეგრირებული; მხარს უჭერს ფისკალურ მდგრადობას და ფისკალურ სიჭანსაღეს; მომსახურების ეფექტური მიწოდებისა და პოლიტიკის მიზნების მიღწევისათვის უზრუნველყოფს ეფექტურ პროცესებსა და ტრანზაქციებს; შეესაბამება მოსალოდნელ შედეგს და მიზნებს (მაგ., ბენჩმარკინგი).

ბიუჯეტის სანდოობის აუდიტირება იმავე სტანდარტებსა და ზოგად პროცესებს ექვემდებარება, როგორც სხვა აუდიტები. ეს სტანდარტები და აუდიტის პროცესები განსხვავდება აუდიტის პრაქტიკის მიხედვით - ეს დამოკიდებულია იმაზე, ატარებს თუ არა სახელმწიფო აუდიტის ინსტიტუტი (SAI-State Audit Institution) ფინანსურ, შესაბამისობის ან ეფექტიანობის აუდიტს, ან კომბინირებულ/ინტეგრირებულ აუდიტს, რომელიც აერთიანებს ერთზე მეტ ტიპის აუდიტს (მაგ. ფინანსური და შესაბამისობა, შესაბამისობა და ეფექტიანობა).

შესაბამისად, აუდიტირება ხელს უწყობს ბიუჯეტის სანდოობას: ბიუჯეტის თანმიმდევრული, ყოვლისმომცველი ანალიზის უზრუნველყოფით; საბიუჯეტო ციკლის განმა-

ვლობაში არსებულ შეუსაბამობებზე მუდმივი დაკვირვებით და მათი დროული გამოვლენით; კანონმდებლებისთვის, მოქალაქეებისთვის და სხვა დაინტერესებული მხარეებისთვის სასარგებლო ინფორმაციის მიწოდებით; ფისკალური წესებისა და რეგულაციების დაცვის გაძლიერებით; საჯარო ფინანსებთან დაკავშირებული საკითხების გადამონშებისა და შესაბამისი რეკომენდაციების უზრუნველყოფის მიზნით SAI-ს ინსტიტუციური ღირებულებისა და მისი პროფესიული მუშაობის დემონსტრირებით.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ სახელმწიფო ფინანსური მართვის (PFM) სისტემაში. აუდიტი და ანგარიშგება იმის შესახებ, თუ როგორ ახდენენ მთავრობები შემოსავლების მობილიზებას, განსაზღვრავენ ხარჯებს, იღებენ სახელმწიფო დაფინანსებას და ახდენენ ანგარიშგებას. ყოველივე ეს PFM-ის კრიტიკული პროცესებია. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურები უნდა იყვნენ დამოუკიდებელი, ეფექტური და სანდო თავიანთი მანდატის აღსრულებაში. უფრო მეტიც, მათ უნდა ჰქონდეთ შეუზღუდავი წვდომა ყველა საჭირო ინფორმაციაზე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ჩართულობა საბიუჯეტო ციკლის მიხედვით შემდეგია:

ბიუჯეტის დაგეგმვა - სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს შეუძლია შეაგროვოს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მომზადებული წინა საბიუჯეტო ანგარიშები და სხვა მონაცემები, რომლებიც გამოიყენება ბიუჯეტის დაგეგმვის თავდაპირველ ეტაპზე. აღნიშნული ცხადყოფს ბიუჯეტის შედგენისას პოლიტიკის შემქმნელთა ხედვას. შესაბამისად, შესაძლოა იმის შეფასება, იყო თუ არა აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან ბიუჯეტის პროგნოზები კეთილსინდისიერად მომზადებული და რამდენად იყო გათვალისწინებული რეგულაციები და კარგი პრაქტიკა.

ბიუჯეტის დამტკიცება - მისი მანდატიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს ბიუჯეტის მომზადების ეტაპზე შეუძლია გამოაქვეყნოს შესაბამისი, აუდიტის ანგარიში. აღნიშნული მნიშვნელოვანი ინფორმაციაა აუდიტის სამსახურებისათვის შემდეგში დასკვნების გამოსატანად. ბიუჯეტის დამტკიცება ვინაიდან უშუალოდ საკანონმდებლო ორგანოს როლია, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ბიუჯეტთან დაკავშირებული აუდიტის დოკუმენტის მეშვეობით ეხმარება პარლამენტს.

ბიუჯეტის შესრულება - ფისკალური წლის განმავლობაში ბიუჯეტის შესრულება გულისხმობს მთავრობის ფუნქციების შესრულებას საკანონმდებლო ორგანოს მიერ დამტკიცებული საბიუჯეტო ასიგნებებისა და სხვა შესაბამისი რეგულაციების შესაბამისად.

ბიუჯეტის შესრულებასთან დაკავშირებული ინფორმაცია მნიშვნელოვანია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ბიუჯეტის აუდიტირების დროს. SAI-ს შეუძლია განახორციელოს ბიუჯეტის ერთი ან რამდენიმე შუანლიანი აუდიტი იმისათვის, რომ თვალყური ადევნოს ბიუჯეტის შესრულებას.

ბიუჯეტის შეფასება და ზედამხედველობა - ფისკალური წლის ბოლოს, ზოგადად მთავრობამ უნდა გამოაქვეყნოს ბიუჯეტის შესრულებასთან, ფინანსურ ანგარიშგებასთან და საჯარო პოლიტიკის შედეგებთან დაკავშირებული კონსოლიდირებული ინფორმაცია.

ამ ეტაპზე, SAI-ს შეუძლია განახორციელოს წლის ბოლოს ბიუჯეტის ყოვლისმომცველი აუდიტი, რომელიც მოიცავს ბიუჯეტის შესრულებას და საჯარო ფინანსების მართვას მთელი წლის განმავლობაში. აუდიტის ჯგუფები ისარგებლებენ მეტი მონაცემების ხელმისაწვდომობით და ექნებათ მეტი დრო და რესურსი აუდიტის ჩასატარებლად. შეიძლება გამოყენებულ იქნას აუდიტის ტექნიკის უფრო ფართო სპექტრი. აუდიტის სამსახურის მიერ წლის ბოლოს ჩატარებული აუდიტი განსაკუთრებულ ყურადღებას იქცევს დაინტერესებული მხარეების მხრიდან.

1977 წლის ოქტომბერში უმაღლესი აუდიტის ორგანოთა საერთაშორისო ორგანიზაციის IX შეკრებაზე ლიმაში (პერუ) მიღებული „ლიმას დეკლარაცია აუდიტის პროცედურათა შესახებ“, საუკეთესოდ გამოხატავს უმაღლესი აუდიტის არსს. დეკლარაციის თანახმად: „აუდიტის იდეა და მისი დანერგვა საჯარო ფინანსურ ადმინისტრირებაში სახელმწიფოსადმი მინდობილი სახსრების ეფექტური მართვის აუცილებელი შემადგენელი ნაწილია. აუდიტის ჩატარება არ არის თვითმიზანი, იგი მარეგულირებელი სისტემის აუცილებელ შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს, რომელიც ემსახურება აღიარებული სტანდარტების დარღვევისა და საფინანსო საქმიანობის კანონიერების, ეფექტიანობის, მიზნობრიობისა და ეკონომიურობის პრინციპებიდან გადაცდომის დროულად გამოვლენას, რათა ცალკეულ შემთხვევებში შესაძლებელი გახდეს შესწორებების შეტანა, პასუხისმგებლობა დაეკისროს შესაბამის ორგანოებს,

მოხდეს ზარალის ანაზღაურება და/ან მიღებულ იქნეს ზომები, რომლებიც მომავალში შესაძლებელს გახდის ამგვარი დარღვევების თავიდან აცილებასთან მათ შემცირებას“. INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions)-ს მიერ IX კონგრესზე შემუშავებული აუდიტის სტანდარტების თანახმად, უმაღლეს აუდიტორთა ფუნქცია კიდევ უფრო ფართოდ არის განმარტებული და ზოგადად “ეფექტური მმართველობის” დამკვიდრებას უკავშირდება.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურები არიან საჯარო ზედამხედველობის ინსტიტუციები, რომლებიც ამოწმებენ ხელისუფლების მიერ საჯარო ფინანსების გამოყენებას. ისინი წარმოადგენენ კრიტიკულად მნიშვნელოვან რგოლს ქვეყნის ანგარიშვალდებულების ჯაჭვში. ისინი პასუხისმგებელნი არიან სახელმწიფოს შემოსულობებისა და გადასახდელების აუდიტირებაზე. საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის დეტალური შესწავლით ისინი უზრუნველყოფენ საჯარო რესურსების დანიშნულებისამებრ გამოყენებას.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურების უმრავლესობის მანდატი კონსტიტუციაში ან/და შესაბამის კანონმდებლობაშია განსაზღვრული. მათ მიერ ხორციელდება:

ფინანსური აუდიტი, რომლის დროსაც მოწმდება: ფინანსური ანგარიშგების შესაბამისობა კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებთან; რამდენად გამართულია ბუღალტრული აღრიცხვა; ფუნქციონირებს თუ არა სათანადო შიდა კონტროლის მექანიზმები.

შესაბამისობის აუდიტი, რომლის დროსაც ხდება ოპერაციებისა და საქმიანობის შეფასება კანონმდებლობასთან, მარეგულირებელ ნორმებთან, სახელშეკრულებო მოთხოვნებთან, საგრანტო მოთხოვნებთან, ორგანიზაციულ პოლიტიკასა და პროცედურებთან შესაბამისობაში.

ეფექტიანობის აუდიტი, რომელიც მოიცავს საქმიანობის შეფასებას ეკონომიურობის (Economy), პროდუქტიულობისა (Efficiency) და ეფექტიანობის (Effectiveness) კუთხით (ე.წ. “3 E”). ეკონომიურობა თავის მხრივ არის გამოყენებული რესურსების ღირებულების მინიმუმამდე შემცირება და გულისხმობს დანახარჯების მინიმიზაციას; პროდუქტიულობა - არსებული რესურსებით მაქსიმალური შედეგის მიღება და გულისხმობს არსებული რესურსების საშუალებით საუკეთესო შედეგის მიღებას;

ეფექტიანობა - პროგრამის სტრატეგიული და მთავარი მიზნების მიღწევა და გულისხმობს დასახული მიზნების მიღწევას.

ეფექტიანობის აუდიტის „3 E“-ს კომპონენტთა ურთიერთდამოკიდებულება წარმოდგენილია გრაფიკზე.



წყარო: სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. ეფექტიანობის აუდიტის მეთოდოლოგია

ეფექტიანობის აუდიტის ქოლგის ქვეშ შეიძლება ჩატარდეს ინფორმაციული ტექნოლოგიების (IT) აუდიტი, ასევე გენდერული აუდიტი.

ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტის მნიშვნელობა განსაკუთრებულია, რადგან რისკებმა ფურცლიდან ელექტრონულ სისტემებზე გადაინაცვლა. შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორული საქმიანობის განსახორციელებლად აუცილებელია სათანადოდ იქნას შესწავლილი და შეფასებული ის საინფორმაციო-ტექნოლოგიური გარემო, რომელშიც საჯარო უწყებები ახორციელებენ ძირითად საქმიანობას.

გენდერული აუდიტი არის გენდერული მენისტრინგის ინსტრუმენტი, რომელიც აფასებს და ამოწმებს ორგანიზაციაში გენდერული თანასწორობის ინსტიტუციონალიზაციას. ეს უკანასკნელი მოიცავს გენდერული თანასწორობის გათვალისწინებას ორგანიზაციის პოლიტიკაში, პროგრამებში, პროექტებში ან/და სერვისების მიწოდებაში, სტრუქტურაში, პროცედურებსა და ბიუჯეტში. გენდერული აუდიტი არსებითად „სოციალური აუდიტი“ და მიეკუთვნება „ხარისხობრივი აუდიტის“ კატეგორიას, რაც მას ტრადიციული „ფინანსური აუდიტისგან“ განასხვავებს.

მიუხედავად იმისა, რომ გენდერული აუდიტის ჩატარების სტანდარტული მიდგომა

არ არსებობს, საერთაშორისო ორგანიზაციები იყენებენ ორ მთავარ მიდგომას: თანამონაწილეობითი გენდერული აუდიტი (PGA – participatory gender audit) და გენდერის ინტეგრაციის ჩარჩო (gender integration framework). შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია (ILO – The International Labour Organisation), რომელმაც ერთ-ერთმა პირველმა ჩაატარა გენდერული აუდიტი, თანამონაწილეობით გენდერულ აუდიტს განმარტავს, როგორც ინსტრუმენტს და პროცესს, რომელიც ეფუძნება თანამონაწილეობით მეთოდოლოგიას და ორგანიზაციული სწავლების მეშვეობით გენდერის პრაქტიკაში მეინსტრიმინგის ხელშეწყობას ისახავს მიზნად. გარდა ამისა, აფასებს, თუ რამდენად ეფექტურად ახორციელებს ორგანიზაცია გენდერულ მეინსტრიმინგს თავის სტრუქტურაში, პროცესებში, პროცედურებში, პოლიტიკაში, პროგრამებში, პროექტებსა და მიწოდებულ სერვისებში; ამოწმებს გენდერული მეინსტრიმინგის ინსტიტუციონალიზაციის დონეს ამ სფეროებში. 1999 წელს, აშშ-ში საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და პარტნიორების მსხვილი ალიანსის (InterAction) მიერ გენდერის ინტეგრაციის ჩარჩო (The gender integration framework) შემუშავდა. აღნიშნული ჩარჩოს თანახმად, იმისათვის, რომ გენდერულად უთანასწორო ორგანიზაციები გენდერულად მგრძნობიარე ორგანიზაციებად ჩამოყალიბდნენ, საჭიროა გენდერული ხედვის მეინსტრიმინგის განხორციელება ორგანიზაციის შემდეგ ოთხ კომპონენტში: პოლიტიკური ნება და ლიდერობა, ტექნიკური შესაძლებლობები, ანგარიშვალდებულება და ორგანიზაციული კულტურა.

გენდერული აუდიტი ორ განზომილებას მოიცავს, ესენია: შიდა აუდიტი და გარე აუდიტი. შიდა აუდიტი ეხება იმას, თუ რამდენად ხელს უწყობს ორგანიზაცია გენდერულ თანასწორობას ინსტიტუციის შიგნით, თავის ორგანიზაციულ, სტრუქტურულ და შიდა საქმიანობებში. გარე აუდიტი კი, აფასებს, თუ რამდენად ახდენს ორგანიზაცია გენდერის მეინსტრიმინგს თავის პოლიტიკაში, პროგრამებში, პროექტებში და სერვისებში, შინაარსის მიწოდების და შეფასების თვალსაზრისით. გარე აუდიტი ამოწმებს იმასაც, თუ რამდენად ეწყობა ხელი ინკლუზიურობას გენდერული ინტეგრაციით და რა სარგებლის მომტანია ეს უკანასკნელი იმ ქალებისა და მამაკაცებისათვის, რომლებიც პოლიტიკის, პროგრამების, პროექტებისა თუ მიწოდებული სერვისების მონაწილე ან/და ბენეფიციარები არიან.

საჯარო აუდიტთან მიმართებით, საერთაშორისო პრაქტიკა გენდერული თანასწორობის საკითხებზე აუდიტს (ე.წ. „გენდერულ აუდიტს“) უმეტესად ეფექტიანობის

აუდიტის ფარგლებში განიხილავს, რომელიც პოლიტიკასა თუ პროგრამებში გენდერული თანასწორობის შესაფასებლად უნდა ჩატარდეს. ეს აუცილებელია, რათა განისაზღვროს გენდერული თანასწორობის ეროვნულ/ადგილობრივ და საერთაშორისო ვალდებულებებთან ხელისუფლების შესაბამისობის ხარისხი, მათ შორის - ადგილობრივი კანონმდებლობის, პოლიტიკის და სამოქმედო გეგმების იმპლემენტაცია; სამთავრობო პროგრამების გენდერულად სპეციფიკური გავლენის იდენტიფიცირება და შესწავლა; რეკომენდაციების შემუშავება სამთავრობო პოლიტიკის და პროგრამების შემუშავების, იმპლემენტაციისა და შედეგების გაუმჯობესებისათვის, რაც, თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს გენდერული თანასწორობის უკეთეს საბოლოო შედეგებს. აუდიტის ანგარიშების გამოქვეყნება, რომელიც როგორც ხელისუფლების შიგნით, ასევე მის გარეთ, გაზრდის ცნობიერებას გენდერული თანასწორობის საკითხების და მოქალაქეთა ცხოვრებაზე მათი გავლენის შესახებ. აუდიტის ანგარიშებში, შესაძლებელია, ხაზი გაესვას გენდერული თანასწორობის მიღწევასთან დაკავშირებულ სახელმწიფოს წარმატებებსა და გამოწვევებს.

თუ აუდიტორული შემოწმებისას კანონშესაბამობა და არაეფექტიანი ქმედებები გამოვლინდა, მაშინ შესაძლებელია აუდიტის შედეგები არა მხოლოდ მთავრობას და შესაბამის აუდიტის ობიექტს არამედ პარლამენტს - რამდენადაც აუდიტის შედეგები პარლამენტისთვის მნიშვნელოვანი იქნება - როგორც ბიუჯეტის კანონმდებელს და მთავრობის მაკონტროლებელს ეცნობოს. ამასთანავე, გარე საფინანსო კონტროლის ორგანომ მის მიერ გამოვლენილი ნაკლოვანებები არა მხოლოდ დესკრიფციული სახით უნდა წარმოადგინოს, არამედ გამოვლენილ გარემოებებს თან უნდა დაურთოს ნაკლოვანებების აღმოფხვრის ან მომავალში მათი თავიდან აცილების შესახებ რეკომენდაციები. საპარლამენტო დემოკრატიის ქვეყანაში დამოუკიდებელ, გარე საფინანსო კონტროლის ორგანოს საკუთარი ზემოქმედების გაძლიერება პარლამენტის საშუალებით შეუძლია. ამავდროულად, მას შეუძლია პარლამენტს მიაწოდოს აღმასრულებელი ხელისუფლების რეალური საქმიანობის შესახებ ობიექტური, ნეიტრალური და პროფესიონალურად მოპოვებული ინფორმაცია. მსგავსი ხარისხის და პოლიტიკური გავლენისგან თავისუფალ ინფორმაციას პარლამენტი ვერ მიიღებს ვერც ერთი, სხვა დამოუკიდებელი ორგანიზაციისაგან. შესაბამისად, პარლამენტსა და გარე საფინანსო კონტროლის ორგანოს შორის ნდობაზე დამყარებული თანამშრომლობის საფუძველზე, წარმოიქმნება ურთიე-

რთმომგებიანი, ეგრეთწოდებული “win-win” სიტუაცია, რომელიც საბოლოო ჯამში ქვეყნის მოქალაქეებისთვის მოიტანს ინსტიტუციონალურ სარგებელს და შექმნის მნიშვნელოვან დამატებით ღირებულებას.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურები მიეკუთვნებიან სამი ინსტიტუციური ჩარჩოდან ერთ-ერთს:

ვესტმინსტერის მოდელი, ასევე ცნობილი როგორც ანგლო-საქსონური ან საპარლამენტო მოდელი, რომელიც გამოიყენება გაერთიანებულ სამეფოში და თანამეგობრობის უმეტეს ქვეყნებში, მათ შორის ბევრ სუბსაჰარის აფრიკაში, ევროპის ზოგიერთ ქვეყანაში და ლათინური ამერიკის ქვეყნებში, როგორცაა პერუ და ჩილე. ძირითადი მახასიათებლები მოიცავს ეროვნულ აუდიტის ოფისს, რომელსაც ხელმძღვანელობს დამოუკიდებელი გენერალური აუდიტორი ან მისი ექვივალენტი, რომელიც აუდიტის ანგარიშებს წარუდგენს პარლამენტის კომიტეტს (ხშირად საჯარო ანგარიშების კომიტეტს).

სასამართლო ან ნაპოლეონის მოდელი, რომელსაც იყენებს საფრანგეთი, ბევრი ლათინური ქვეყანა ევროპაში, თურქეთი, ფრანკოფონური ქვეყნები აფრიკაში და აზიაში და ლათინური ამერიკის რამდენიმე ქვეყანა, მათ შორის ბრაზილია და კოლუმბია. აქ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, ხშირად ანგარიშთა სასამართლო ან Cour des Comptes წარმოადგენს სასამართლო სისტემის ნაწილს და იღებს გადაწყვეტილებას საჯარო მოხელეების მიერ საჯარო სახსრების გამოყენების შესახებ.

საბჭოს ან კოლეგიის მოდელი, რომელსაც იყენებენ მრავალი აზიური ქვეყანა, მათ შორის ინდონეზია, იაპონია და კორეის რესპუბლიკა და ზოგიერთი ევროპული ქვეყანა, მათ შორის გერმანია და ნიდერლანდები. ამ მიდგომას აქვს მსგავსება ვესტმინსტერის მოდელთან, გარდა იმისა, რომ აუდიტის საბჭო ან საბჭოები ადგენენ აუდიტის ანგარიშებს და წარუდგენენ მათ პარლამენტს.

შესაბამისად, თანამედროვე აუდიტის მიზანი და სარგებელია გაუმჯობესებული საჯარო მმართველობა; დარღვევის გამოვლენა; სისტემური მიზეზის იდენტიფიცირება; რეკომენდაციის შემუშავება; რეკომენდაციის შესრულების მონიტორინგი; გამოვლენილი დარღვევის გამოსწორება; გამოვლენილი დარღვევის განმეორების პრევენცია.

გარე ფინანსური კონტროლი და შიდა ფინანსური კონტროლი

შიდა კონტროლის ერთიანი სისტემის ჩამოყალიბება და მისი საკანონმდებლო დონეზე რეგულირება მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც იგი, ერთი მხრივ, წარმოადგენს საბიუჯეტო დაწესებულებათა თვითკონტროლის ქმედით მექანიზმს, ხოლო, მეორე მხრივ, ხელს უწყობს გარე აუდიტის განხორციელებას და მასთან ერთობლიობაში ქმნის სახელმწიფო ფინანსების მართვის და მონიტორინგის ეფექტიან სისტემას.

შიდა აუდიტის სუბიექტი თანამშრომლობს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურთან, მოთხოვნის შემთხვევაში აწვდის მას შესაბამის ინფორმაციას ან/და დოკუმენტაციას და მასთან ურთიერთობას წარმართავს შიდა კონტროლის საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საერთაშორისო სტანდარტი არეგულირებს ურთიერთობას უმაღლეს აუდიტორულ ორგანოებსა და შიდა აუდიტის სამსახურებს შორის და მისი მთავარი მიზანია კოორდინირებული მუშაობის შედეგად აცილებულ იქნეს ე.წ. „ორმაგი ოპერაციები“, განვითარდეს აუდიტორთა კომპეტენციები და განხორციელდეს ურთიერთობა აუდიტორული მომსახურების თითოეულ ეტაპზე.

სახელმწიფო შიდა კონტროლის სისტემის განვითარება მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს საჯარო სექტორის გამართულ ფუნქციონირებას და სახელმწიფო სახსრების ეფექტიანად მართვას, რაც თავის მხრივ, მოქალაქეებს უზრუნველყოფს შესაძლებლობით, გადახდილი გადასახადებით მიიღონ უკეთესი სახელმწიფო მომსახურება. შიდა აუდიტი წარმოადგენს ინსტრუმენტს, რომელიც ხელს უწყობს საჯარო რესურსების მართვის გამართული და გამჭვირვალე მექანიზმის ჩამოყალიბებას სახელმწიფოს ფინანსური სტაბილურობის შენარჩუნებისა და უზრუნველყოფის მიზნით. შიდა აუდიტის სუბიექტი არის უწყების შიგნით დამოუკიდებლად ფუნქციონირებადი ობიექტური სტრუქტურა, რომელიც ეწევა აუდიტორულ საქმიანობას დაწესებულების ეფექტიანობის გაუმჯობესების მიზნით.

შიდა ფინანსური კონტროლი

ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის დანერგვა წარმოადგენს სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის ნაწილს და მისი მიზანია დაწესებულების

მიერ მიზნების ეფექტიანად და პროდუქტიულად მიღწევა. მენეჯერული ანგარიშვალდებულების სტრუქტურამ უნდა უზრუნველყოს დაწესებულების შიგნით, შესაბამისი უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობების სწორად გადანაწილება. შედეგად კი, დაწესებულების ყველა იერარქიულ საფეხურზე მდგომი ხელმძღვანელი თავისი კონპეტენციის ფარგლებში ანგარიშვალდებული იყოს ზემდგომი ხელმძღვანელების წინაშე.

ფინანსური მართვა და კონტროლი ეფუძნება შიდა კონტროლის საერთაშორისო სტანდარტებს და ხორციელდება შემდეგი ურთიერთდაკავშირებული კომპონენტების საშუალებით: კონტროლის გარემო; რისკის მართვა; კონტროლის ღონისძიებები; ინფორმაცია და კომუნიკაცია; მონიტორინგი და შეფასება.

ფინანსური მართვა და კონტროლი (FMC-Financial Management and Control) აუმჯობესებს საჯარო რესურსების განკარგვას ეფექტიანობის, პროდუქტიულობისა და ეკონომიურობის საშუალებით და უზრუნველყოფს მათ ოპტიმალურ გამოყენებას. FMC მხარს უჭერს შესრულებაზე ორიენტირებული (Performance Based) და ანგარიშვალდებულებაზე დაფუძნებული რესურსების მართვის სისტემის ჩამოყალიბებას. ის უზრუნველყოფს კავშირს არსებულ რესურსებსა და სასურველ, რეალურ, გრძელვადიან შედეგებს შორის. FMC მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია ინსტიტუციური მოქნილობის უზრუნველსაყოფად და სახელმწიფო სახსრების ყველაზე ეფექტიანი გამოყენებისათვის. FMC გულისხმობს ჩვენი საქმიანობის ძირეულ ცვლილებას და თანამედროვე, შედეგზე ორიენტირებული მენეჯმენტის ჩამოყალიბებას. FMC მნიშვნელოვანი საშუალებაა ბიუჯეტის განმკარგავთათვის, ყველა ხელმძღვანელისა და მათი ფინანსური მენეჯერისთვის, რაც საშუალებას აძლევს მათ ითანამშრომლონ, რათა გააუმჯობესონ მუშაობის ხარისხი არა მხოლოდ საზოგადოების, არამედ ორგანიზაციის მენეჯერებისა და პერსონალის საკეთილდღეოდ. იგი მოიცავს და ეხმარება მენეჯერებსა და პერსონალს მიზნების მიღწევაში, ლოგიკური და სტრუქტურირებული გზით.

ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის მიზანი უნდა იყოს დაწესებულების მიერ მიზნების ეფექტიანად და პროდუქტიულად მიღწევა. მენეჯერული ანგარიშვალდებულების სტრუქტურამ უნდა უზრუნველყოს დაწესებულების შიგნით, შესაბამისი უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობების სწორად გადანაწილება.

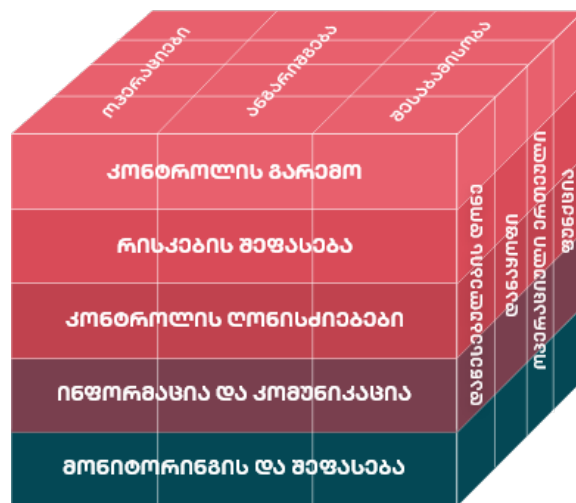
შედეგად კი, დაწესებულების ყველა იერარქიულ საფეხურზე მდგომი ხელმძღვანელი თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ანგარიშვალდებული იყოს ზემდგომი ხელმძღვანელების წინაშე.

ფინანსური მართვა და კონტროლი უნდა დაეფუძნოს შიდა კონტროლის საერთაშორისო სტანდარტებს და განხორციელდეს შემდეგი ურთიერთდაკავშირებული კომპონენტების საშუალებით: კონტროლის გარემო; რისკის მართვა; კონტროლის ღონისძიებები; ინფორმაცია და კომუნიკაცია; მონიტორინგი და შეფასება.

აღნიშნული კომპონენტები ეგრეთ წოდებული COSO-ს კუბის სახელით არის ცნობილი.

COSO-მ (COSO-Committee of Sponsoring Organizations), ფინანსური ანგარიშგების ეროვნულ კომისიასთან არსებული კომიტეტმა, 1992 წელს გამოაქვეყნა ანგარიში, სადაც მოცემულია შიდა კონტროლის და შიდა კონტროლის სისტემის/მოდელის განსაზღვრება. COSO-ს ინტეგრირებული ჩარჩოს მიხედვით შიდა კონტროლი შემდეგი 5 კომპონენტისგან შედგება: 1. კონტროლის გარემო; 2. რისკის მართვა; 3. კონტროლის ღონისძიებები; 4. ინფორმაცია და კომუნიკაცია; 5. მონიტორინგი.

COSO-ს შიდა კონტროლის ინტეგრირებული მოდელი ეხმარება დაწესებულების მენეჯმენტსა და სხვა დაკავშირებულ მხარეებს დაწესებულებაში შიდა კონტროლის სისტემაში, მეტისმეტი ინსტრუქტაჟის გარეშე, მკაფიოდ გააცნობიერონ თავიანთი როლები. მნიშვნელოვანია უზუნველყოფილი იქნეს ცნობიერება იმისა, თუ რას წარმოადგენს შიდა კონტროლი და ასევე, როდის არის შიდა კონტროლი ეფექტური.



წყარო: ჰარმონიზაციის ცენტრის ვებ-გვერდი

შიდა კონტროლი ეხმარება დაწესებულებებს მიაღწიონ მნიშვნელოვან მიზნებს და უზრუნველყონ საქმიანობის გაუმჯობესება. COSO-ს შიდა კონტროლის ინტეგრირებული მოდელი ხელს უწყობს დაწესებულებებს შიდა კონტროლის ეფექტური სისტემის ჩამოყალიბებაში, რომელიც ადაპტირებულია სამუშაო გარემოს ცვლილებებთან, უზრუნველყოფს რისკების მისაღებ დონემდე შემცირებას, მხარს უჭერს გადაწყვეტილების მიღებისა და მმართველობის პროცესებს.

შიდა კონტროლის ეფექტური სისტემა მოითხოვს მეტს ვიდრე მხოლოდ სწორხაზოვან შესაბამისობას პოლიტიკებთან და პროცედურებთან, რაც გულისხმობს განსჯის გამოყენებას. მენეჯმენტი განსჯის გამოყენებით განსაზღვრავს როგორი კონტროლი არის საკმარისი.

ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა იწერება ფინანსური მართვისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის გაუმჯობესებისათვის, დაწესებულების მიზნების მისაღწევად და ამოცანების შესასრულებლად, რაც ხორციელდება შემდეგი საშუალებებით: დაწესებულების მიერ განხორციელებული ოპერაციების შესაბამისობა კანონმდებლობასთან, მარეგულირებელ წესებთან, შიდა პოლიტიკასთან, საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებთან; ფინანსური და ოპერაციული ინფორმაციის თაობაზე სრულყოფილი, ამომწურავი და სანდო ანგარიშგება; სახსრებისა და რესურსების ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად გამოყენება; აქტივების, ინფორმაციისა და სხვა რესურსების დაცვა დაკარგვისაგან, არამართლზომიერი გამოყენებისაგან ან მართვისაგან და დაზიანებისაგან. ფინანსური მართვა და კონტროლი უნდა განხორციელდეს დაწესებულების ხელმძღვანელების მიერ დაწესებულების ყველა სტრუქტურულ ქვედანაყოფში (ერთეულში) და დაწესებულებისადმი დაქვემდებარებულ ყველა ერთეულში. ფინანსური მართვა და კონტროლი უნდა მოიცავდეს დაწესებულების საქმიანობასთან დაკავშირებულ როგორც ფინანსურ, ისე არაფინანსურ პროცესებს, ოპერაციებსა და ქმედებებს.

სამი ხაზის მოდელი



წყარო: ჰარმონიზაციის ცენტრის ვებ-გვერდი

FMC არის საჯარო ფინანსების მართვის (PFM) რეფორმისა და საჯარო მმართველობის რეფორმის (PAR) ნაწილი. ამასთან, იგი პროგრამული ბიუჯეტის შემავსებელია. FMC ზრუნავს ეფექტიან მმართველობაზე. იგი ფოკუსირებულია მენეჯერულ ღონისძიებებზე რათა მიღწეულ იქნას პროგრამული ბიუჯეტით გათვალისწინებული შუალედური და საბოლოო შედეგები. სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, ეს არის მმართველობითი რეფორმა.

ფინანსური მართვა და კონტროლი (FMC-Financial Management and Control) შიდა აუდიტთან (IA-Internal Audit) და ჰარმონიზაციის ცენტრთან (CHU-The Central Harmonization Unit) ერთად ქმნის სახელმწიფო შიდა ფინანსურ კონტროლის სისტემას (PIFC- Public Internal Financial Control).

შიდა აუდიტი არის შიდა კონტროლის სისტემის ნაწილი, რაც გულისხმობს დაწესებულების საქმიანობის გაუმჯობესებისკენ, მისი მიზნების მიღწევის უზრუნველყოფისა და მისი ამოცანების სრულყოფილად შესრულებისკენ მიმართულ დამოუკიდებელ,

ობიექტურ, მარწმუნებელ და საკონსულტაციო საქმიანობას, რომელიც სისტემატიზებული, დისციპლინებული და ორგანიზებული მიდგომით აფასებს და აუმჯობესებს რისკის მართვის, კონტროლისა და მმართველობითი პროცესის ეფექტიანობას. შიდა აუდიტი საქმიანობს რისკების შეფასების საფუძველზე და ანგარიშვალდებულება დაწესებულების ხელმძღვანელის წინაშე.

შიდა აუდიტის მიზანია შიდა კონტროლის სისტემის ეფექტიანობის დამოუკიდებელი შეფასება და ხელმძღვანელობისათვის რეკომენდაციების წარდგენა მის გასაუმჯობესებლად. შიდა აუდიტი გარკვეულწილად ხელმძღვანელობის მრჩევლის როლში გამოდის, რომლის მიზანია დაეხმაროს ორგანიზაციას საკუთარი უფლებამოსილების წარმატებით განხორციელებაში. შიდა აუდიტი მნიშვნელოვან პრევენციულ ფუნქციას ასრულებს, რამდენადაც იმგვარი მმართველობის ჩამოყალიბებას უწყობს ხელს, რომელსაც მინიმუმამდე დაჰყავს ადამიანური ან სისტემური შეცდომის ალბათობა იმის მიუხედავად, შეცდომა ჩადენილია განზრახ თუ უნებლიედ. ქმედითი შიდა აუდიტის ფუნქცია განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საჯარო სექტორში, რამდენადაც საჯარო ფინანსების მართვა და ადმინისტრირება საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის მაღალ ხარისხს გულისხმობს.

შიდა აუდიტი ეხმარება დაწესებულებას მიზნების მიღწევაში შემდეგი საქმიანობების განხორციელებით: დაწესებულების წინაშე არსებული რისკების მართვის ხარისხის შეფასება; ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ადეკვატურობისა და ეფექტიანობის შეფასება; დაწესებულების საქმიანობის კანონმდებლობასთან, არსებულ წესებთან და მარეგულირებელ აქტებთან შესაბამისობის შეფასება; დაწესებულების საქმიანობის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით რეკომენდაციების შემუშავება; ფინანსური და სხვა ინფორმაციის სანდოობის, სიზუსტისა და სისრულის შეფასება; დაწესებულების აქტივების, სხვა რესურსებისა და ინფორმაციის ადეკვატურად დაცულობის შეფასება; სხვა საქმიანობები, რომლებიც გამომდინარეობს დაწესებულების საქმიანობის სპეციფიკიდან და არ ეწინააღმდეგება კანონმდებლობას, ამ კანონის მიზნებს და შიდა აუდიტორის დამოუკიდებლობის პრინციპებს.

შიდა კონტროლი ორგანიზაციაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს, რადგან ხელს უწყობს მენეჯმენტს სტრატეგიული, საოპერაციო, ფინანსური და კანონმდებლობასთან შესაბამისობის მიზნების მიღწევაში.

შიდა აუდიტის სუბიექტის მიერ თავისი კომპეტენციის ფარგლებში შესწავლისა და ანალიზის საგანი შესაძლებელია იყოს დაწესებულების სისტემაში მიმდინარე ყველა პროცესი და საქმიანობის სფერო.

შიდა აუდიტის ერთეულებს მართვისა და კონტროლის პროცესების გაუმჯობესება შეუძლიათ აუდიტის კომპეტენტური, საიმედო ანგარიშების შედგენისა და ხელმძღვანელობის დროული ინფორმირების გზით. შიდა აუდიტის ანგარიში უნდა ატარებდეს პრევენციულ ხასიათს და სისტემური მიდგომის საშუალებით მიზნად ისახავდეს კონტროლის ღონისძიებათა დაწერგვას მაღალი რისკის შემცველი საქმიანობის სფეროებში. შიდა აუდიტის საქმიანობის ეფექტიანობისათვის მისი დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს.

შესაბამისად, შიდა აუდიტის მიერ შეიძლება ჩატარდეს: სისტემური აუდიტი; შესაბამისობის აუდიტი; ეფექტიანობის აუდიტი; ფინანსური აუდიტი; ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტი.

სისტემური აუდიტი არის ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ადეკვატურობისა და ეფექტიანობის შეფასება;

შესაბამისობის აუდიტი განიმარტება როგორც შიდა აუდიტის ობიექტის მიერ სახელმწიფო სახსრების, სახელმწიფოს სხვა მატერიალური ფასეულობების, სახელმწიფოს ქონებრივი ღირებულების არამატერიალური სიკეთეების ხარჯვის, გამოყენების, მართვისა და დაცვის კანონიერებისა და მიზნობრიობის შესწავლა და ანალიზი;

ეფექტიანობის აუდიტი განიხილება როგორც სახელმწიფო პროგრამების შედგენის, საინვესტიციო, ფინანსური, ადამიანური, მატერიალური და სხვა რესურსების გამოყენებისა და მართვის სფეროში განხორციელებული საქმიანობისა და მიღებული გადაწყვეტილებების ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის ანალიზი და შეფასება;

ფინანსური აუდიტი არის შიდა აუდიტის ობიექტის ბუღალტრული აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშგების შემოწმება კანონმდებლობასთან და სტანდარტებთან მათი შესაბამისობის დადგენის მიზნით;

ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტი კი განიმარტება როგორც ინფორმაცი-

ული ტექნოლოგიების ადეკვატურობისა და სისტემის უსაფრთხოების დაცულობის შემოწმება და შეფასება სისტემის კონფიდენციალურობის, მთლიანობის და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის მიზნით.

ჰარმონიზაციის ცენტრი ერთმანეთთან აკავშირებს PIFC ორ საყრდენს - FMC და IA-ს. ის არსებობს ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე და პასუხისმგებელია შიდა კონტროლისა და შიდა აუდიტის მეთოდოლოგიების შემუშავებაზე და ხელშეწყობაზე. ხელს უწყობს დაწესებულებებში როგორც ფინანსური მართვისა და კონტროლის, ისე შიდა აუდიტის განვითარებასა და კოორდინაციას. პასუხისმგებელია სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების შესახებ პოლიტიკის შემუშავებასა და პროგრესის შესახებ ანგარიშგებაზე.

საერთაშორისოდ აღიარებული სტანდარტებისა და საუკეთესო პრაქტიკის მიხედვით, CHU კოორდინაციას უწევს მმართველობითი ანგარიშვალდებულებისა და შიდა აუდიტის პრინციპების დანერგვასა და შემდგომ განვითარებას ხელისუფლების ყველა ადმინისტრაციულ ორგანოში.

შიდა აუდიტზე საუბრისას მნიშვნელოვანია მკვეთრი გამიჯვნა შიდა აუდიტსა და ინსპექტირებას შორის. შიდა აუდიტი ფუნდამენტურად განსხვავდება ინსპექტირებისაგან იმით, რომ მისი მიზანია ორგანიზაციის მართვისა და საქმიანობის ოპტიმიზაციით დამატებითი ღირებულების შექმნა და არა წარსულში მომხდარ ფაქტებზე დარღვევების გამოვლენა და მათზე რეაგირება. სამსახურებრივი გადაცდომის ან/და დაწესებულების მიზნებთან შეუსაბამო ქმედების არსებობის შემოწმებისა და აღმოჩენის მიზნით სამსახურებრივი შემოწმების ღონისძიებებს ახორციელებს ინსპექტირების ქვედანაყოფი, რომელიც შესაძლოა არსებობდეს დაწესებულებაში ერთ-ერთი სტრუქტურული ქვედანაყოფის (ერთეულის) სახით. ინსპექტირების ქვედანაყოფის (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) უფლებამოსილება, საქმიანობის წესი, მიზნები და ამოცანები განისაზღვრება შესაბამისი დაწესებულების დებულებით და გამიჯნულია შიდა აუდიტის ფუნქციისაგან. იმ შემთხვევაში თუ რაღაც ეტაპზე შეუძლებელია ამ ორი ფუნდამენტურად განსხვავებული ფუნქციის სტრუქტურულად გამიჯვნა, მაშინ, შიდა აუდიტის ინსპექტირებისაგან გამიჯვნა უნდა აისახოს შიდა აუდიტის სუბიექტის დებულებაში და სამუშაო აღწერილობებში და ამ ორ საქმიანობას ერთად არ უნდა ახორციელებდეს ერთი და იგივე პირი, შიდა აუდიტორი თუ

ინსპექტირების მიმართულებით მომუშავე თანამშრომელი. შიდა აუდიტორებისა და ინსპექტორების უფლება-მოვალეობანი არსებითად განსხვავდება ერთმანეთისაგან. ინსპექციის ფუნქცია, შიდა აუდიტისგან განსხვავებით, მენეჯერული ანგარიშვალდებულების ნაწილია და ეფუძნება საჩივრებზე რეაგირებასა და მათ მიერ დადგენილი პროგრამის მიხედვით წარსულში მომხდარ მოვლენებზე შემოწმების ჩატარებას, მაშინ როდესაც აუდიტის მიზანია, დამოუკიდებლად შეაფასოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემები. შიდა აუდიტი და ინსპექტირება ურთიერთგამომრიცხავი არ არის და შეიძლება ერთდროულად არსებობდეს ორგანიზაციაში.

შესაბამისად, ინსპექტირების დანიშნულება არ არის მარეგულირებელი წესებისა და ნორმების კითხვის ქვეშ დაყენება, ინსპექტირება შეიძლება განხორციელდეს სპონტანურად, ინსპექტირება ნიშნავს სრულ კონტროლს და არა შერჩევით ტესტირებას, შიდა აუდიტი ხორციელდება რისკის ანალიზის საფუძველზე, შიდა აუდიტი ხორციელდება პრევენციული მიზნით, ინსპექტირება კი პოსტ-კონტროლით, შიდა აუდიტი ხორციელდება დაწესებულების ხელმძღვანელისაგან დამოუკიდებლად.

ინტერნის სფერო

	შიდა აუდიტი	ინსპექტირება
მიზანი	აუდიტის ობიექტის გამართული მუშაობა	სამართალდარღვევათა აღმოფხვრა
ობიექტი	ფუნქციები, ამოცანები, პროცესები, გეგმები, სტრუქტურული ქვედანაყოფები, შედეგები და ა.შ.	ინდივიდები
შედეგები	რეკომენდაციების გაცემა	პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენება

წყარო: კონსტრუირებულია ავტორის მიერ

რაც შეეხება შიდა აუდიტისა და ინსპექტირების ურთიერთქმედებას: შიდა აუდიტი და ინსპექტირება არ უნდა ფარავდეს ერთმანეთს, ინსპექტირებისათვის შეიძლება გამოყენებულ იქნეს შიდა აუდიტის ანგარიშები საეჭვო ნიშნების აღმოსაჩენად. ასევე, ინსპექტირების შედეგები შეიძლება გახდეს აუდიტორთა ინფორმირების წყარო.

ეფექტური შედეგების მისაღწევად აუცილებელია: პრაქტიკული და ზოგადი მარეგულირებელი დებულებების შემუშავება ინსპექტირების საკითხებზე. აუდიტორსა და ინსპექტორს ზუსტად ჰქონდეთ გამიჯნული ფუნქციები და მოვალეობები. ურთიერთანამშრომლობა საკუთარი მიზნებიდან გამომდინარე.

ბიბლიოგრაფია

- დოქ. მათიას მერინგი. (2014) GIZ-ის პროგრამა „საჯარო ფინანსების მართვა სამხრეთ კავკასიაში“ - გარე და საპარლამენტო საფინანსო კონტროლი - კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ჩარჩოების ანალიზი
- Allen, R., Hemming, R., & Potter, B. H. (2013). *The International Handbook of Public Financial Management*. Palgrave Macmillan.
- Committee of Sponsoring Organizations (COSO). (2013). *Internal Control—Integrated Framework*. AICPA.
- International Monetary Fund (IMF). (2021). *Public Financial Management: Overview and Reform Strategies*. IMF Publications.
- International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). (2016). *Lima Declaration on Audit Standards*. INTOSAI Publications.
- INTOSAI Development Initiative (IDI). (n.d.). What are SAIs? Retrieved from <https://sirc.idi.no/about/what-are-sais>
- International Labour Organization (ILO). (2012). *Participatory Gender Audit: A Tool for Gender Equality*. ILO Publications.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2018). *Gender Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). *Supreme Audit Institutions and Good Governance*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2020). *Strengthening Budget Credibility through External Audits*. OECD Publishing.
- de Koning, R. (2007). *PIfC: Public internal financial control: A European Commission initiative to build new structures of public internal control in applicant and third-party countries*.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2023, July). *Strengthening budget credibility through external audits: A handbook for auditors*. United Nations Division for Public Institutions and Digital Government. Retrieved from <https://publicadministration.un.org>

საბიუჯეტო ზედამხედველობის ინსტრუმენტები - კონტროლი

განსახილველი საკითხები:

- საპარლამენტო კონტროლი
- პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილების ინდექსი
- დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციის (IFI) როლი

პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილება

პარლამენტის როგორც ხალხის მიერ არჩეული „სუვერენის“ ამოცანას პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბება წარმოადგენს, რომელიც ინსტრუმენტალიზირებულია კანონების ფორმულირებით და მათ შესახებ გადაწყვეტილების მიღებით. ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილება. პარლამენტის ექსკლუზიურ და გადაუნაწილებელ კომპეტენციაში შედის, ბიუჯეტის დამტკიცება, რაც ნიშნავს ბიუჯეტის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებას, თუ რომელი წყაროდან და რა მოცულობის შემოსულობები უნდა შევიდეს სახელმწიფო ბიუჯეტში და რისთვის, რატომ და რა მოცულობით უნდა იქნეს გაღებული ხარჯები სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ანუ სახელმწიფო შემოსულობებისა და გადასახდელების შესახებ გადაწყვეტილებას უნდა იღებდეს პარლამენტი, თავად, სხვა, ნებისმიერი მხარის მონაწილეობის გარეშე. აღნიშნული პრინციპი წინააღმდეგობაში არ მოდის იმ ფაქტთან, რომ საბიუჯეტო პროცესში (ბიუჯეტის შედგენა, ბიუჯეტზე გადაწყვეტილების მიღება, ბიუჯეტის შესრულება და მთავრობის საქმიანობის მონიტორინგის გარდა სხვა სახელმწიფო ორგანოებიც მონაწილეობენ: აღმასრულებელი ხელისუფლება მთავრობის სახით და ფინანსთა სამინისტრო, როგორც ბიუჯეტზე პასუხისმგებელი უწყება. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ: საპარლამენტო დემოკრატიაში პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილება ძირითად საპარლამენტო ფუნქციას წარმოადგენს. საბიუჯეტო უფლებამოსილება პარლამენტისთვის ე.წ. „სამეფო უფლებამოსილების“ ტოლფასი, გადაუნაწილებელი და არადელეგირებადი

უფლებაა, რომლის გარეშე დემოკრატიული არჩევნებით არჩეული პარლამენტი საბიუჯეტო სახსრების გამოყოფის შესახებ (უმრავლესობის მიერ) გადაწყვეტილების მიღებასთან და მთავრობაზე კონტროლის განხორციელებასთან მიმართებით პოლიტიკურ ნებას ვერ აქცევს რეალობად. ეს უკანასკნელი გულისხმობს ბიუჯეტის შესრულებისას მთავრობის მიერ გამოყენებული საბიუჯეტო სახსრების კანონიერების, მიზანშეწონილობის და ეფექტიანობის კონტროლს პარლამენტის მხრიდან.

საერთაშორისო პრაქტიკაში განიხილება ბიუჯეტირების პროცესში პარლამენტის ჩართულობის ხუთი ძირითადი მიზეზი: (1) პარლამენტს ყველა ქვეყანაში გააჩნია ბიუჯეტის დამტკიცების კონსტიტუციური უფლებამოსილება. (2) პარლამენტი, როგორც ხალხის წარმომადგენლობითი ორგანო, შესაფერისი ადგილია ბიუჯეტის განსახილველად და აღმასრულებელი ხელისუფლების პრიორიტეტების საზოგადოების მოთხოვნებთან შესაბამისობის დასადგენად. საბიუჯეტო პროცესები ხშირად დახურულია საზოგადოებისათვის და მხოლოდ პარლამენტს აქვს შესაძლებლობა წარმოადგინოს სხვადასხვა საზოგადოებრივი ინტერესი. (3) პარლამენტის ჩართულობა საბიუჯეტო პროცესებში ემსახურება ხელისუფლების დაბალანსებულობას და ხელს უწყობს მთავრობის გამჭვირვალობას. გამჭვირვალობა მთავრობის ეკონომიკური პოლიტიკის სიცხადის წინაპირობაა. (4) პარლამენტში შესაძლებელია მიღწეულ იქნეს შეთანხმება პოლიტიკის ალტერნატივებს შორის. პარლამენტი შეიძლება გამოყენებულ იქნეს როგორც საზოგადოებრივი დებატების პლატფორმა. ეს ხელს შეუწყობს კონსენსუსის მიღწევას საზოგადოებაში. (5) პარლამენტის მონაწილეობამ შეიძლება დახვეწოს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ წარმოდგენილი პროგრამების ხარისხი. თუმცა სკეპტიკოსები ამტკიცებენ, რომ პარლამენტის ჩართულობამ იმ ქვეყნებში, სადაც ტრადიცია და გამართული საკანონმდებლო ჩარჩო არ არსებობს, შეიძლება საფრთხე შეუქმნას ფისკალურ სტაბილურობას. ანუ პარლამენტმა შეიძლება შექმნას გადაჭარბებული, ფისკალურად გაუმართლებელი საზოგადოებრივი მოლოდინები ხელისუფლების პროგრამების შესახებ; ხოლო იმ ქვეყნებში, სადაც საბიუჯეტო პროცესები კარგად არის ჩამოყალიბებული, ამის საფრთხე არ არსებობს.

საერთაშორისო გამოცდილებით, საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის ძალთა ბალანსი საბიუჯეტო პროცესში არსებითად განსხვავდება სახელმწიფო პოლიტიკური წყობის სისტემების შესაბამისად. ქვეყნებში, სადაც

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი ძლიერად არის გამოხატული, საბიუჯეტო პროცესში პარლამენტის როლი ბევრად უფრო ძლიერია იმ სისტემებთან შედარებით, სადაც საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილება ნაკლებად არის გამიჯნული. კერძოდ, საკონსტიტუციო ან საპარლამენტო მონარქიები (დიდი ბრიტანეთი, დანია, ნიდერლანდები, ნორვეგია, ესპანეთი, შვედეთი, იაპონია), როგორც წესი, საბიუჯეტო პროცესში პარლამენტის შედარებით სუსტი როლით ხასიათდება, ხოლო საპრეზიდენტო მმართველობის სისტემებში, როგორც წესი გვაქვს ბევრად უფრო ძლიერი საპარლამენტო უფლებამოსილება, ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის (ფინეთი, კორეა, საფრანგეთი) და საპარლამენტო რესპუბლიკები (გერმანია, იტალია) ამ ორ უკიდურეს შემთხვევას შორის შეიძლება მოთავსდეს.

შესაბამისად, საერთაშორისო პრაქტიკაში უკიდურეს შემთხვევებად განიხილება ერთი მხრივ, დიდი ბრიტანეთი (სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება დომინირებს საბიუჯეტო პროცესში - საკანონმდებლო ორგანოს აქვს მხოლოდ 3 დღე ბიუჯეტის პროექტის განხილვისათვის და როგორც წესი მის მიერ მტკიცდება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ წარდგენილი ვარიანტი), ხოლო მეორე მხრივ, აშშ, სადაც აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების როლი მკვეთრად არის გამიჯნული, პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი ბიუჯეტის პროექტი მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებს, კონგრესი დამოუკიდებლად ამზადებს და ამტკიცებს ე.წ. ბიუჯეტის დადგენილებას და შემდეგ ასიგნებების 13 დამოუკიდებელ კანონს(თუმცა პრეზიდენტს აქვს ჯამური ვეტოს უფლება - package veto power).

საერთაშორისო პრაქტიკაში არ გვხვდება ზედმიწევნით იდენტური საბიუჯეტო პროცესები, ისევე როგორც ზედმიწევნით იდენტური ფუნქციების მქონე პარლამენტები. თუმცა გვხვდება პარლამენტის სამი განსხვავებული მოდელი:

პირველი მოდელი - პარლამენტი, როგორც ბიუჯეტის უშუალოდ მაფორმირებელი ორგანო. ასეთი მოდელის პარლამენტს აქვს როგორც სამართლებრივი უფლებამოსილება, ასევე ტექნიკური შესაძლებლობა რომ შეიტანოს ცვლილება ან არ დაამტკიცოს წარმოდგენილი ბიუჯეტი და თავად მოახდინოს ბიუჯეტის ფორმულირება. ასეთი მოდელი სულ რამდენიმე ქვეყანაშია გავრცელებული (მაგ. ამერიკის შეერთებული შტატები, შვედეთი, გერმანია). ამ მოდელის ყველაზე თვალსაჩინო მა-

გალითს წარმოადგენს ამერიკის შეერთებული შტატები. 1921 წლამდე შტატებში არ არსებობდა ერთიანი ბიუჯეტი და კომიტეტები უშუალოდ ადგენდნენ დარგობრივ ბიუჯეტებს. 1921 წლიდან ეს მიდგომა შეიცვალა და უკვე ხდება ერთიანი ბიუჯეტის მომზადება. მიუხედავად ამისა, აშშ-ის კონგრესი წარმოადგენს დომინანტ მოთამაშეს ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში.

მეორე მოდელი - პარლამენტი, რომელსაც „გავლენის მოხდენის“ როლი გააჩნია ბიუჯეტზე. ასეთი მოდელის პარლამენტს აქვს როგორც სამართლებრივი უფლებამოსილება შეიტანოს ცვლილება ან არ დაამტკიცოს წარმოდგენილი ბიუჯეტი, მაგრამ მათ არ აქვთ სათანადო შესაძლებლობა თავად მოახდინონ ბიუჯეტის ფორმირება. ეს ყველაზე გავრცელებული მოდელია (მაგ. საფრანგეთი, ესპანეთი, იტალია, აზიისა და ლათინური ამერიკის ქვეყნები, პოსტსაბჭოთა ქვეყნები), რომელსაც მიეკუთვნება საქართველოც. პარლამენტი უფლებამოსილია ფისკალური ქრების ფარგლებში მოახდინოს ცვლილებები (არა მხოლოდ უმნიშვნელო) ბიუჯეტში. გარკვეულ შემთხვევებში, ძალიან მნიშვნელოვანი ეფექტი აქვს ამ ცვლილებებს, რამაც შეიძლება შეცვალოს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ განსაზღვრული პრიორიტეტები, დაადგინოს პოლიტიკის სწორი სტიმულები და მოახდინოს წარმატებული პოლიტიკის მიმართულებებზე თანხების გადანაწილება იმ მიმართულებებიდან, სადაც სახელმწიფო ადმინისტრაცია ნაკლებეფექტურია.

მესამე მოდელი - პარლამენტი, როგორც ბიუჯეტის დამტკიცების ფუნქციის მქონე ორგანო (მაგ. დიდი ბრიტანეთი და მისი ყოფილი კოლონიები. მაგალითად, კენია, ავსტრალია). ამას წარმოადგენს ვესტმინსტერის - ინგლისის პარლამენტი. ვესტმინსტერის პარლამენტს აქვს შესაძლებლობა მთავრობისაგან დამოუკიდებლად შეიტანოს ცვლილებები ბიუჯეტში, რაც იმას ნიშნავს, რომ პარლამენტი უნდობლობას უცხადებს მთავრობას. ვესტმინსტერის ტრადიციის მქონე ქვეყნებში, ამ შემთხვევაში მთავრობა ავტომატურად გადადგება, თუ პარლამენტმა შეიტანა ბიუჯეტში ისეთი ცვლილება, რაც მთავრობის მხრიდან არ არის მხარდაჭერილი. კანონმდებლები, რომელთაც გააჩნიათ მცირე ან ზოგ შემთხვევაში არანაირი როლი საბიუჯეტო პროცესში მოკლებულნი არიან შესაძლებლობას შეიტანონ ცვლილება ან არ დაამტკიცონ ბიუჯეტის პროექტი, რაც უმეტესად განპირობებულია მთავრობის ე.წ. „ჩავარდნის“ გამოწვევის შიშით. (დიდი ბრიტანეთი). დიდ ბრიტანეთში აღმასრულებელს აქვს დომინანტური როლი საბიუჯეტო პროცესში, პარლამენტი არასდროს

ანხორციელებს ცვლილებას წარმოდგენილ საბიუჯეტო განაცხადში პირველი მსოფლიო ომის შემდგომ, ბოლო მცდელობა ცვლილებისა, რომელიც კრახით დამთავრდა შედგა 1980 წელს.

მთავარი შეკითხვა, რომელიც ჩნდება პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილების განხილვისას, ეხება იმას, თუ რამდენად მიზანშეწონილია თუ არა პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილების ზრდა ან როგორია პარლამენტის საბიუჯეტო პროცესში ჩართულობის ოპტიმალური ხარისხი. საერთაშორისო კვლევებით როგორც წესი, მიიჩნევა, რომ კანონმდებლები მიდრეკილნი არიან მეტი ხარჯისაკენ, და ცდილობენ გადანონონ მთავრობის მცდელობა გაატაროს უფრო პასუხისმგებლიანი ფისკალური პოლიტიკა. შესაბამისად, მათი უფლებამოსილების შეზღუდვა ხელს უწყობს ფისკალურ დისციპლინას, თუმცა კოლეგიალობის შემცირების ხარჯზე. თეორიულად, ხარჯვითი ნაწილის ზრდისადმი წარმომადგენლობითი ორგანოს მიდრეკილება უახლოვდება ერთობლივი რესურსების პრობლემას, რომლის ძირითადი შინაარსი მდგომარეობს იმაში, რომ შესაძლოა ყველა მოთამაშე რაციონალურად მოქმედებდეს, თუმცა ერთობლივი რეზულტატი სოციალური სარგებლის მაქსიმიზაციას ვერ ახდენს. კერძოდ, როდესაც სარგებელი (საბიუჯეტო რესურსების) მიმართულია ამომრჩეველთა კონკრეტულ ჯგუფებზე, ხოლო წნეხი გადასახადის გადამხდელთა უფრო ფართო ჯგუფზე, ეს იწვევს ეკონომიკურად ოპტიმალური შედეგიდან გადახრას. შედეგად, საბიუჯეტო ხარჯები მოსალოდნელია იყოს უფრო მაღალი, ვიდრე ეკონომიკურად ოპტიმალური დონე. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, კვლევათა გარკვეული ნაწილი მიიჩნევს, რომ საკანონმდებლო ორგანოს საბიუჯეტო უფლებამოსილების (კერძოდ, ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის უფლებამოსილების) შეზღუდვა ხელს უწყობს ფისკალური დისციპლინის შენარჩუნებას. თუმცა ეს ერთმნიშვნელოვნად, არ გულისხმობს, რომ მაღალი საბიუჯეტო უფლებამოსილების მქონე ქვეყნებში ფისკალური რისკები აუცილებლად წარმოიქმნება. ამ მიმართულებით, ერთ-ერთი ყველაზე გამოყენებადი კვლევა (Von Hagen 1992; prepared for the European Commission) მიიჩნევს, რომ ინსტრუქციები, რომლებიც ასუსტებენ ცალკეულ ინტერესთა ჯგუფების როლს საბიუჯეტო პროცესში, ზეგავლენას ახდენენ ფისკალურ სტაბილურობაზე. კვლევა წარმოადგენს ე.წ. „სტრუქტურულ ინდექსს“, რომელიც სხვა კომპონენტებთან ერთად აფასებს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ბიუჯეტის ცვლილების უფლებამოსილებას.

ევროკავშირის ქვეყნების მონაცემებზე დაყრდნობით 1980-იანი წლებისათვის, კვლევით ემპირიულად დასტურდება ე.წ. სტრუქტურული ჰიპოთეზა: საბიუჯეტო პროცესი, რომელიც ხასიათდება ფინანსთა მინისტრის წამყვანი როლით სხვა სამინისტროებთან შედარებით, პარლამენტისათვის ბიუჯეტის ცვლილებების შეზღუდვითა და ბიუჯეტის შესრულების ეტაპზე კორექტივების შესაძლებლობის შეზღუდვით, მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს ფისკალურ დისციპლინას.

ამავე მიდგომაზე დაყრდნობით, შემდგომი მნიშვნელოვანი კვლევები საკანონმდებლო ორგანოს შეფარდებითი უფლებამოსილებას მთავრობასთან შედარებით აფასებენ ქვე-ინდექსის მეშვეობით, რომელიც მოიცავს ორ ძირითად ასპექტს: ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის უფლებამოსილებასა და რევერსიულ ბიუჯეტთან დაკავშირებულ უფლებამოსილებას (Alesina et al. 1999a). ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის უფლებამოსილების კუთხით, გამოიყოფა ოთხი კატეგორია: (1) სისტემები, სადაც საკანონმდებლო ორგანოს არ აქვს უფლება გაზარდოს ბიუჯეტის ზომა ან დეფიციტი; (2) სისტემები, სადაც აღნიშნული ცვლილების განხორციელება შესაძლებელია მთავრობის თანხმობით; (3) სისტემები, სადაც საკანონმდებლო ხელისუფლებას აქვს შესაძლებლობა განახორციელოს ცვლილებები მხოლოდ წარმოდგენილი დეფიციტის მაჩვენებლის შენარჩუნებით; (4) სისტემები, სადაც ცვლილებების განხორციელებაზე საკანონმდებლო შეზღუდვები არ არსებობს.

კვლევის შედეგების საფუძველზე ავტორები მიუთითებენ, რომ ზემოაღნიშნულ ქვე-ინდექსსა და ბიუჯეტის დეფიციტს შორის უარყოფითი დამოკიდებულება ვლინდება (1980-1990 წწ, ლათინური ამერიკის ქვეყნები), ანუ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე კონტროლის მაღალი ხარისხი პოზიტიურად აისახება ფისკალურ დისციპლინაზე (Alesina et al. 1996).

მსგავს შედეგებს ავლენს კიდევ ერთი კვლევა (Joachim Wehner (LSE), 2006. Legislative Institutions and Fiscal Policy), რომელიც მიუთითებს, რომ სხვა კომპონენტებიდან სახელმწიფო ხარჯების ზომაზე (ფისკალურ შედეგებზე) მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს საკანონმდებლო ორგანოს უფლებამოსილება ბიუჯეტის ცვლილების კუთხით. ამასთან, წამყვან ინდუსტრიულ ქვეყნებში, სადაც პარლამენტისათვის ბიუჯეტის ცვლილების უფლება შეზღუდულია, ჯამური საბიუჯეტო ხარჯები (მშპ-სთან მიმა-

რთებით) 5%-ული პუნქტით ნაკლებია იმ სისტემებთან შედარებით, სადაც მსგავსი შეზღუდვა არ არსებობს.

ზემოაღნიშნული შედეგების გათვალისწინებით, პარლამენტის საბიუჯეტო პროცესში ჩართულობის ოპტიმალური ხარისხის განსაზღვრა გულისხმობს ოპტიმალური ბალანსის განსაზღვრას ფისკალურ სტაბილურობასა და მართვის დემოკრატიულ პრინციპს შორის, რომ სახელმწიფო რესურსების განკარგვაზე ძირითად გადაწყვეტილებებს ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლები მიიღებენ.

პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილების ინდექსი

პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილების შეფასება ხდება ე.წ. კომპოზიციური ინდექსის ფორმით, რომელიც აერთიანებს პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილების განსხვავებულ კომპონენტებს. მაგალითისათვის შესაძლებელია დასახელებდეს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ერთ-ერთი კვლევა (Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive? Lienert I., IMF. 2005). ინდექსი მოიცავს რამდენიმე კომპონენტს და ინტერვალი შეადგენს 0-10 ქულას, სადაც 10 ქულა ასახავს პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილების მაღალ ხარისხს. ინდექსის ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი ვლინდება აშშ-სათვის (10 ქულა).

პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილების ინდექსი (Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. Wehner, 2006. LSE) მოიცავს შემდეგ კომპონენტებს:

საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მთავრობის მიერ წარდგენილ ბიუჯეტში ცვლილებების შესაძლებლობა, (რამდენად თავისუფალია და რამდენად შეუძლია პარლამენტს ბიუჯეტის კანონპროექტსა და კანონში ცვლილებების შეტანა, შეიძლება არ ჰქონდეს - 0 ქულა, შეიძლება ჰქონდეს რომელიმე კონკრეტული მხლის ცვლილების უფლება ლიმიტის ფარგლებში - შუალედური ქულები ან აქვს სრული ძალაუფლება - 10 ქულა);

ბიუჯეტის პროექტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში გარდამავალი (ე.წ. რევერსული ბიუჯეტის) განსაზღვრაში საკანონმდებლო ორგანოს როლი (შეუძლია თუ არა მთავრობას პარლამენტის შეუთანხმებლად დაამტკიცოს ბიუჯეტი. ან თუ ბიუჯეტი

არ დამტკიცდა რა სახის ბიუჯეტი მიიღება მომავალ წელს. თუ საერთოდ აღარ გაიწვევა ხარჯები - 10 ქულა, თუ მთავრობას არ აქვს შეზღუდვა - 0);

აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილება ბიუჯეტის დამტკიცების შემდგომ ასიგნებების გადანაწილების კუთხით (რამდენად მოქნილია აღმასრულებელი ხელისუფლება ბიუჯეტის შიგნით პროგრამებს შორის ხარჯების გადანაწილების, სარეზერვო ფონდების განკარგვისა და სხვადასხვა ფონდების თავისუფლად მართვაში, 10 ნიშნავს რომ ნაკლებად თავისუფალია, 0 - თავისუფალია);

საკანონმდებლო ორგანოში ბიუჯეტის პროექტის განხილვის ვადები, (რა პერიოდი აქვს პარლამენტს ბიუჯეტის განხილვისთვის. 6 თვეზე მეტი - 10 ქულა, 2 თვეზე ნაკლები - 0 ქულა)

პარლამენტის კომიტეტების შესაძლებლობები, (რამდენად მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ და რამდენად ჩართულები არიან ბიუჯეტის დარგბორივი, საფინანსო, აუდიტის განმახორციელებელი კომიტეტები თუ ქვეკომიტეტები ბიუჯეტის განხილვის პროცესში)

ბიუჯეტის შესრულების ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა. (არსებობს თუ არა პარლამენტში დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუცია (მაგ. PBO) როგორია მისი სიდიდე და შესაძლებლობები. არ არსებობს - 0 ქულა, არსებობს და მუშაობს 50 პირზე მეტი - 10 ქულა).

ინდექსი დაყოფილია 6 მსხვილ კომპონენტად, რომელთაგან 2, თავის მხრივ, ჩაშლილია 3-3 ქვეკომპონენტად. თითოეულ კომპონენტს თუ ქვეკომპონენტს ვანიჭებთ ქულას ქვეყნის სპეციფიკიდან გამომდინარე გარკვეულ დიაპაზონში, რომელიც განსაზღვრულია ინდექსის ავტორის მიერ. ინდექსის ჯამური ინტერვალი შეადგენს 0-100 ქულას, სადაც 100 ქულა ასახავს პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილების მაღალ ხარისხს.

დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციები IFI

კონტექსტი - სახელმწიფო ფინანსების დაგეგმვისა და მართვის კომპლექსური ბუნებიდან გამომდინარე ფისკალური პოლიტიკის შემუშავების პროცესი ხშირად მოიცავს სტრუქტურულ გადახრებს ოპტიმალური პოლიტიკიდან. ამ ტიპის გადახ-

რები, როგორც წესი, უკავშირდება „ფისკალურ ილუზიას“ - ფისკალური მაჩვენებლების არასწორ ინტერპრეტაციას, შემოსავლის წყაროებთან დაკავშირებით არსებულ გაურკვევლობას ან/და ფისკალური პოლიტიკის ოპორტუნისტულ ცვლილებას (Debrun, Haurer, Kumar, 2009), რაც კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს ფისკალური პოლიტიკის დაგეგმვის ეტაპზე დამოუკიდებელი და ობიექტური ანალიზის აუცილებლობას. საერთაშორისო პრაქტიკაზე დაყრდნობით, არსებობს სამი ძირითადი მექანიზმი აღნიშნული უზუსტობების თავიდან ასაცილებლად:

ფისკალური წესების (rules) შემუშავება - რაც, როგორც წესი, ფისკალური პოლიტიკის ინსტრუმენტებთან დაკავშირებით ლიმიტების დაწესების საფუძველზე, გასატარებელი პოლიტიკის პირდაპირ და გრძელვადიან შეზღუდვას გულისხმობს (მაგ: ევროკავშირის კანონმდებლობაში განსაზღვრულია ფისკალური ლიმიტები (ზედა ჭერი) ფისკალურ დეფიციტსა და ვალის დონეზე). აღნიშნული მექანიზმის ეფექტურობასთან დაკავშირებით მრავალი მოსაზრება არსებობს. თუმცა, ცალკეულმა ემპირიულმა კვლევებმა ცხადყო, რომ ცალკე აღებული ფისკალური წესების არსებობა არსებით გავლენას ვერ ახდენს ოპტიმალური პოლიტიკიდან გადახრების თავიდან აცილებაზე, ვინაიდან ფისკალური ლიმიტების მოუქნელობა ხშირად მათ შემსუბუქებას ან საერთოდ გაუქმებასაც კი იწვევს (IMF, 2009).

დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების ჩამოყალიბება - რაც გულისხმობს პოლიტიკის გარკვეული ინსტრუმენტების მართვის სრულ დელეგირებას დამოუკიდებელი ორგანოებისთვის. აღნიშნულ ორგანოებს უნდა გააჩნდეთ დამოუკიდებლობის მკაცრი გარანტიები და დელეგირებული ინსტრუმენტის მართვის სრული თავისუფლება მიზნების მისაღწევად. ამგვარი ინსტიტუციის ნათელ მაგალითად შესაძლოა მიჩნეულ იქნას ცენტრალური ბანკი, როგორც მონეტარული პოლიტიკის გამტარებელი. თუმცა განსხვავებით მონეტარული პოლიტიკისა და ეროვნული ბანკისა, ფისკალური პოლიტიკის ქრილში მსგავსი მარეგულირებელი მსოფლიო მასშტაბით არ არსებობს, რაც მონეტარული და ფისკალური პოლიტიკის მახასიათებლებს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავებებით არის განპირობებული. კერძოდ, ფისკალური პოლიტიკის დელეგირება ნაკლებ შესაძლებელია, ვინაიდან ფისკალური პოლიტიკის ყველა გადაწყვეტილებას - მათ შორის ფისკალურ დეფიციტს, ახასიათებს გადანაწილება (სხვადასხვა ეკონომიკურ აგენტს, სოციალურ ჯგუფსა თუ თაობას შორის). სწორედ აღნიშნული მახასიათებელი გამორიცხავს ფისკალური

პოლიტიკის დელეგირებას ისეთ დამოუკიდებელ მარეგულირებელზე, რომელიც არ არის ხალხის მიერ არჩეული (Debrun, 2011).

ჩართულობისა და ინფორმირებულობის ზრდა - რაც გულისხმობს საზედამხედველო და მაკონტროლებელი დამოუკიდებელი ინსტიტუციების ჩამოყალიბებას ან/და გაძლიერებას, რომელთა მთავარ როლს წარმოადგენს დამოუკიდებელი ანალიზით/შეფასებით სახელმწიფო ფინანსების მართვის პროცესში საკანონმდებლო ორგანოსა და საზოგადოების ჩართულობისა და შესაბამისად, ეფექტიანი ფისკალური მართვის ხელშეწყობა. სწორედ აღნიშნულ კატეგორიას განეკუთვნება დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციები. საერთაშორისო პრაქტიკაზე დაყრდნობით, ამგვარი ფისკალური ინსტიტუციების არსებობა, დროული, ობიექტური და მაღალხარისხიანი ინფორმაციის მიწოდების საფუძველზე, ხელს უწყობს საჯარო ფინანსების მართვის გამჭვირვალობას, რაც ზღუდავს ოპტიმალური ფისკალური პოლიტიკიდან ოპორტუნისტული გადახრების წარმოქმნის შესაძლებლობასა და შესაბამისად, აუმჯობესებს პოლიტიკის გამტარებელთა ანგარიშვალდებულებას საზოგადოების წინაშე.

როლი და ინსტიტუციური მოწყობა - სახელმწიფო ფისკალური პოლიტიკის მიუკერძოებელი, ობიექტური და პროფესიონალური შესწავლის საჭიროებამ განაპირობა ფისკალურ დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციების (IFI – Independent Fiscal institutions) ჩამოყალიბება. მათი მთავარი უპირატესობა არის სახელისუფლებო ორგანოებისგან დამოუკიდებლად ქვეყნის ზოგადი მაკროეკონომიკური ტენდენციების ანალიზი, პროგნოზი და შესაბამისი ფისკალური ანალიზი.

დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუცია განიმარტება როგორც მუდმივმოქმედი უწყება, რომელიც ახორციელებს არსებული ფისკალური პოლიტიკისა და საბიუჯეტო პროცესების საჯარო და მიუკერძოებელ შეფასებას, ქვეყნის მაკროეკონომიკური სტაბილურობასა და ფისკალურ მდგრადობასთან დაკავშირებული გამონწვევების გათვალისწინებით.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის შეფასებით, დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუცია (Independent Fiscal Institution) ერთმნიშვნელოვნად არ გულისხმობს სრულ ორგანიზაციულ დამოუკიდებლობას. დამოუკიდებლობა განისაზღვრება, როგორც სრული ოპერაციული დამოუკიდებლობა, რაც გულისხმობს ინსტიტუციის საქმიანობის მიუკერძოებლობისა და ობიექტურობის გარანტიებს.

აღნიშნული ფისკალური ინსტიტუციების დამოუკიდებლობის გარანტიები, როგორც წესი, განმტკიცებულია სამართლებრივი მექანიზმებით, რაც გულისხმობს ინსტიტუციის დებულების შემუშავებას, რომელიც კრძალავს ინსტიტუციის საქმიანობაში პოლიტიკურ ჩარევას, და აყალიბებს ინსტიტუციის თანამშრომელთა მაღალი პროფესიული ცოდნისა და გამოცდილების მკაცრ მოთხოვნებს. მსგავსი ტიპის მექანიზმს იყენებს მსოფლიოში არსებული დამოუკიდებელი ფისკალურ ინსტიტუცი-ათა აბსოლუტური უმრავლესობა, თუმცა აღნიშნული მექანიზმის შემუშავება განსაკუთრებით აქტუალურია ახლადჩამოყალიბებული ინსტიტუციებისათვის, ვინაიდან ამ შემთხვევაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს სამომავლო საქმიანობის ეფექტიანობისათვის აუცილებელი წინაპირობების შექმნას.

განსხვავებით დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოებისგან (მაგ. ეროვნული ბანკი), რომელთაც კონკრეტულად განსაზღვრული მიზნები და ამ მიზნების მისაღწევად გამოსაყენებელი მექანიზმები გააჩნიათ, დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციების ინსტიტუციური მოწყობა და როლი არსებითად არის დამოკიდებული არსებულ პოლიტიკურ და სამართლებრივ გარემოზე. შესაბამისად, არ არსებობს მსგავსი ინსტიტუციების ქვეყნის ფისკალურ მოწყობაში (fiscal framework) ინტეგრირების უნივერსალური მოდელი - დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუცია შესაძლებელია იყოს როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების, ისე საკანონმდებლო ორგანოს სისტემის ქვეშ. საერთაშორისო პრაქტიკაზე დაყრდნობით ვლინდება, რომ არსებობს ფისკალური ინსტიტუციების ინსტიტუციური მოწყობის სამი ძირითადი მოდელი:

(1) ცალკე-მდგომი ინსტიტუციები (ფისკალური საბჭო/Fiscal Council) - წარმოადგენს დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციების იმ ტიპს რომელთაც არ გააჩნია მკვეთრად გამოხატული კავშირი ფისკალური პოლიტიკის გამტარებლებთან გარდა დაკისრებული ვალდებულებისა და ანგარიშვალდებულებისა და გააჩნიათ დამოუკიდებლობის მკაცრი გარანტიები.

(2) აღმასრულებელი ან/და საკანონმდებლო სისტემის ცალკეული განშტოება - ფისკალური ინსტიტუციების ეს ტიპი წარმოადგენს პარლამენტის ან რომელიმე სამინისტროს დამოუკიდებელ სტრუქტურულ ერთეულს, რომელთაც გააჩნიათ ნათლად განსაზღვრული მანდატი და ოპერაციული დამოუკიდებლობის მყარი გარა-

ნტიები. საერთაშორისო გამოცდილებაზე დაყრდნობით, ამ ტიპის დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციების ყველაზე გავრცელებულ სახეს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისები წარმოადგენს.

(3) სხვა დამოუკიდებელ ინსტიტუციებთან არსებული ფისკალური ინსტიტუციები - ამ ტიპის დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციები გვხვდება ცენტრალურ ბანკებში, აუდიტორულ ორგანოებსა და დამოუკიდებელ სტატისტიკის სააგენტოებში. მართალია ამ შემთხვევაში ფისკალურ ინსტიტუციები სარგებლობენ „მასპინძელი“ ორგანიზაციის მასშტაბითა და დამოუკიდებლობის მყარი გარანტიებით, თუმცა ამ შემთხვევაში არსებითია მათი ფუნქციების ერთმანეთისგან გამიჯვნა.

აქვე მნიშვნელოვანია, დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციების როლი გაიმიჯნოს აუდიტორული საქმიანობისგან. ფისკალური ინსტიტუციების ძირითადი საქმიანობა, როგორც წესი, მაკროეკონომიკური ბუნებისაა, მაშინ როდესაც აუდიტორულ საქმიანობას საფუძვლად სამართლებრივი და მიკროეკონომიკური მიდგომა ედება. ასევე, ფისკალური ინსტიტუციები პროგნოზირებასთან დაკავშირებული ფუნქციებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ფისკალური პოლიტიკის დაგეგმვისა და ფორმულირების პროცესში, ხოლო აუდიტორული სამსახურის უმთავრესი როლი უკვე განხორციელებული პოლიტიკის მიკრო დონეზე აუდიტი და ეფექტიანობის შეფასებაა.

ფუნქციები - დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციების ფუნქციები შესაძლებელია დაჯგუფდეს ხუთ ძირითად კატეგორიად:

- (1) ფისკალური და მაკროეკონომიკური გარემოს მონიტორინგი, ანალიზი და მიმოხილვა - რაც მოიცავს მაკროეკონომიკური და ფისკალური გარემოს, ასევე საჯარო სექტორის ფინანსური მართვის სისტემის განვითარების ძირითადი ტენდენციების პერიოდულ ანალიზსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ფისკალური პოლიტიკის შესაბამისობის შეფასებას საშუალო და გრძელვადიანი ფისკალური/მაკროეკონომიკური მდგრადობის კურსთან და არსებულ ფისკალურ რისკებთან მიმართებაში;
- (2) ოფიციალური მაკროეკონომიკური დაშვებების საფუძვლიანობის შეფასება და დამოუკიდებელი მაკროეკონომიკური/ფისკალური პროგნოზების მომზადება;
- (3) საბიუჯეტო და პოლიტიკის ინიციატივების, ცალკეულ შემთხვევებში საარჩევნო

პლატფორმების ხარჯების შეფასება (costing). მაკროეკონომიკური პარამეტრებისა და შემოსავლების მაჩვენებლების პროგნოზებთან ერთად, დამოუკიდებელი ფისკალურმა ინსტიტუციამ შესაძლებელია უზრუნველყოს ცალკეული საკანონმდებლო ინიციატივების, პროგრამების თუ პოლიტიკის მიუკერძოებელი შეფასებები;

(4) საბიუჯეტო პოლიტიკის ჩამოყალიბების ხელშეწყობა - რაც მოიცავს ეტაპობრივი შეფასების წარმოებას სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების თაობაზე, რათა მაქსიმალურად იქნას თავიდან აცილებული აღნიშნულ პროცესში რაიმე უზუსტობა;

(5) რეკომენდაციების გაცემა - ეს ფუნქცია, თავისი ბუნებით, შესაძლოა იყოს უფრო ფართო - რაც გულისხმობს დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციის უფლებას შეაფასოს და რეკომენდაცია გასცემს საჯარო ფინანსების მართვისა და ფისკალურ მდგრადობასთან დაკავშირებულ ნებისმიერ საკითხზე, და უფრო სპეციფიკური - რაც გულისხმობს დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციის უფლებას შეაფასოს და რეკომენდაციას გასცემს მხოლოდ ისეთ სადავო საკითხებზე, რომლებიც კონსესუსის მიღწევის საშუალებით უნდა გადაიჭრას.

საქმიანობის ეფექტიანობის წინაპირობები - საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, არ არის განსაზღვრული დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციების ეფექტიანობის დასადგენი კონკრეტული მექანიზმი, თუმცა საერთაშორისო პრაქტიკაზე დაყრდნობით გამოიკვეთა ოთხი ძირითადი წინაპირობა რაც არსებით როლს ასრულებს ფისკალური ინსტიტუციების საქმიანობის სრულყოფაში:

სამართლებრივი და ოპერატიული დამოუკიდებლობა - გამომდინარე იქიდან რომ დამოუკიდებლობის გარანტიები პირდაპირ კავშირშია ფისკალური ინსტიტუციების უპირველს მიზანთან - აწარმოონ ობიექტური და მიუკერძოებელი ანალიზი, მათი საქმიანობის დადებითი გავლენა საჯარო ფინანსების მართვისა და მაკროეკონომიკური და ფისკალური გარემოს სტაბილიზაციაზე არსებითად დიდია ქვეყნებში, სადაც აღნიშნულ ინსტიტუციათა სამართლებრივი და ოპერატიული დამოუკიდებლობა მკაცრად არის განსაზღვრული.

ფისკალური პოლიტიკის განსაზღვრულ ფისკალური ლიმიტებთან შესაბამისობის მკაცრი მონიტორინგი - განსაკუთრებით დადებითად ფასდება იმ ფისკალურ ინსტი-

ტუციათა საქმიანობის ეფექტიანობა რომლებიც ახორციელებენ აღმასრულებელი ხელისუფლების ფისკალური პოლიტიკის შესაბამისობას საკანონმდებლო დონეზე განსაზღვრულ ფისკალურ ლიმიტებთან.

დამოუკიდებელი პროგნოზების მომზადება - აღნიშნული უშუალოდ უკავშირდება მეორე პუნქტს, ვინაიდან ზედმეტად ოპტიმისტური პროგნოზები რიგ შემთხვევაში შესაძლოა გამოყენებულ იქნას ფისკალური შეზღუდვების თავიდან ასაცილებლად. შესაბამისად, ოფიციალური მაკროეკონომიკური და ფისკალური დაშვებების საფუძვლიანობის შეფასება, ისევე როგორც დამოუკიდებელი პროგნოზების მომზადება აძლიერებს როგორც საჯარო ფინანსებისა მართვის ეფექტიანობას, ისე მის შესაბამისობას არსებულ კანონმდებლობასთან.

აქტიური მედია მხარდაჭერა - აღნიშნული მნიშვნელოვნად ზრდის საზოგადოების ჩართულობასა და ინფორმირებულობას საჯარო ფინანსები დაგეგმვისა და შესრულების ეტაპებზე, რაც კიდევ ერთხელ ხაზს უსმევს სახელმწიფო ფინანსების მდგრადობის შენარჩუნების პარალელურად სახელმწიფოს მიერ სოციალური ვალდებულებების უზრუნველყოფის აუცილებლობას. შესაბამისად, ქვეყნებში სადაც დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციები სარგებლობენ ძლიერი მედია მხარდაჭერით, მათი გავლენა უფრო დიდია.

2014 წლის 13 თებერვალს ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის საბჭომ მიიღო დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციების (IFI) პრინციპების შესახებ რეკომენდაცია. პრინციპები წარმოადგენს იმ ძირითად გაკვეთილებს და კარგ პრაქტიკას, რომლებიც გამოვლენილია დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციების (IFI) უკვე არსებულ გამოცდილებაზე დაყრდნობით, იმ წევრი ქვეყნებისთვის, რომლებმაც შექმნეს ან განიხილავენ მსგავსი ინსტიტუციის შექმნას. პრინციპების მიზანია წინ წამოწიოს ის ძირითადი ფასეულობები, რომლებსაც ეყრდნობა და თავის მხრივ, ასტიმულირებს დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციების საქმიანობა - დამოუკიდებლობა, არაპარტიულობა, გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება, ტექნიკური კომპეტენციის დემონსტრირებისა და საჯარო დისკუსიის ნახალისების გზით. ამგვარად, პრინციპები მიზნად ისახავს ხელი შეუწყოს ქვეყნებს შექმნან ისეთი გარემო, რომელიც უზრუნველყოფს დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციების წარმატებულ საქმიანობას და გრძელვადიან

სიცოცხლისუნარიანობას.. OECD-ის რეკომენდაცია ითვალისწინებს პრინციპების ერთობლიობას, რომლებიც ეხმარება ქვეყნებს ეფექტური და მდგრადი IFI-ების ჩამოყალიბებაში. 22 პრინციპი ნაწილდება შემდეგი ცხრა მიმართულების ქვეშ: 1. თავსებადობა ადგილობრივ ინსტიტუციურ გარემოსთან; 2. დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა; 3. მანდატი; 4. რესურსები; 5. ურთიერთობა საკანონმდებლო ორგანოსთან; 6. მონაცემებზე წვდომა; 7. გამჭვირვალობა; 8. კომუნიკაცია; 9. გარე შეფასება.

ბიბლიოგრაფია

- საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი (2022) თვითშეფასების ანგარიში
- Allen, R., Hemming, R., & Potter, B. H. (Eds.). (n.d.). The international handbook of public financial management.
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., & Stein, E. (1999). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, 59(2), 253–273.
- Alesina, A., & Perotti, R. (1996). Fiscal discipline and the budget process. *American Economic Review*, 86(2)
- Cangiano, M., Curristine, T., & Lazare, M. (Eds.). (n.d.). Public financial management and its emerging architecture.
- Debrun, X., Hauner, D., & Kumar, M. (2009). Independent fiscal agencies. *Journal of Economic Surveys*, 23(1)
- Debrun, X. (2011). Democratic accountability, deficit bias, and independent fiscal agencies. *IMF Working Papers*, 11/173.
- International Monetary Fund (IMF). (n.d.). Public financial management [Online course materials].
- International Monetary Fund (IMF). (n.d.). Legislative oversight and budgeting – A world perspective [Library resource].
- International Monetary Fund (IMF). (2013). The function and impact of fiscal councils (Policy Paper). IMF Publications. Retrieved from <https://www.imf.org>
- International Monetary Fund (IMF). (2014). Strengthening post-crisis fiscal credibility: Fiscal councils on the rise – A new dataset (IMF Working Paper No. 14/58). IMF Publications. Retrieved from <https://www.imf.org>
- Lienert, I. (2005). Who controls the budget: The legislature or the executive? *IMF Working Papers*, 05/115.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2014). Recommendation of the Council on principles for independent fiscal institutions. OECD Publishing. Retrieved from <https://www.oecd.org>
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (n.d.). Principles for independent fiscal institutions
- Tanzi, V. (1996). Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects. Annual World Bank Conference on Development Economics.
- Von Hagen, J. (1992). Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities. *Economic Papers* No. 96, European Commission.
- Wehner, J. (2006). Assessing the power of the purse: An index of legislative budget institutions. *Political Studies*

საჯარო ფინანსების მართვის შეფასების მაჩვენებლები

განსახილველი საკითხები:

- ღია ბიუჯეტის კვლევა OBS - ღია ბიუჯეტის ინდექსი (OBI)
- სახელმწიფო ფინანსების მართვისა და ეფექტიანობის შეფასების სისტემა (PEFA)

ღია ბიუჯეტის კვლევა OBS - ღია ბიუჯეტის ინდექსი (OBI)

ბიუჯეტის გამჭვირვალობისა და საჯაროობისათვის, ასევე საზოგადოების საბიუჯეტო პროცესში მონაწილეობისათვის მთავრობებმა საზოგადოება უნდა უზრუნველყონ შესაბამისი ინფორმაციითა და შესაძლებლობებით. ბიუჯეტის შესახებ მთავრობის გადანყვეტილებები - რა გადასახადები დააწესოს, რა მომსახურება მიიწოდოს და რა მოცულობის ვალი აიღოს - საზოგადოების ყველა წევრზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს. როდესაც მთავრობა გადანყვეტილების მიღების პროცესში რთავს საზოგადოებას, აწვდის შესაბამის ინფორმაციას და ქმნის შესაბამის საკომუნიკაციო არხებს, ჩნდება გარანტია იმისა, რომ საჯარო ფული საზოგადოების ინტერესების შესაბამისად დაიხარჯება. მეორე მხრივ, თავად სამოქალაქო სექტორს და მთლიანად საზოგადოებას უნდა გააჩნდეს მიწოდებული ინფორმაციის გაგების/აღქმის უნარი და ამ ინფორმაციის გამოყენება უნდა შეძლონ უკეთესი პოლიტიკების ეფექტიანად ადვოკატირებისათვის. სწორედ ამ შეხედულებებზე დაფუძნებით 1997 წელს აშშ-ში დაარსდა საერთაშორისო საბიუჯეტო პარტნიორობა (IBP- International Budget Partnership). მისი მიზანია მხარი დაუჭიროს მსოფლიოს ქვეყნებში გამჭვირვალე და ინკლუზიური მმართველობის შედეგად საბიუჯეტო პროცესების გაუმჯობესებასა და საბიუჯეტო ციკლში კარგი მმართველობის პრინციპების დაფუძნებას.

IBP-ის დამსახურებით, 2006 წლიდან ყოველ 2 წელში ერთხელ ტარდება „ღია ბიუჯეტის კვლევა“ (OBS-Open Budget Survey). კვლევა ადგილობრივ სამოქალაქო საზოგა-

დოებას ეხმარება, შეაფასოს საჯარო ფინანსების გამოყენება და რეკომენდაციები მიაწოდოს მთავრობას.

OBS ფარავს მსოფლიოს დაახლოებით 120 ქვეყანას და მსოფლიო მოსახლეობის 93 პროცენტს. OBS შეფასებებისა და ანალიზისთვის იყენებს შემდეგი საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ შემუშავებულ კრიტერიუმებს - საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (IMF); ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD); უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო ორგანიზაცია (INTOSAI) და ფისკალური გამჭვირვალობის გლობალური ინიციატივა (GIFT). კვლევის პროცესი, როგორც წესი, დაახლოებით 18 თვე გრძელდება და მასში ჩართულია მონაწილე ქვეყნების ექსპერტები (დაახლოებით 300 ექსპერტი ყოველი კვლევის დროს). შეფასებები იწერება შესაბამისი კითხვარიდან გამომდინარე, რომელსაც ავსებს კვლევაში მონაწილე ქვეყნების დამოუკიდებელი საბიუჯეტო ექსპერტები, რომლებიც არ აფილირდებიან ქვეყნების მთავრობებთან. მეორე ეტაპზე, კითხვარზე გაცემულ პასუხებს განიხილავს მეორე დამოუკიდებელი ექსპერტი, ამის შემდგომ „საერთაშორისო საბიუჯეტო პარტნიორობა“ სთხოვს მონაწილე ქვეყნების მთავრობებს, რომ გადახედონ წინასწარ/პირველად შედეგებს და ამ შედეგების მიხედვით დააკომენტარონ იმ კონკრეტულ საკითხთან მიმართებით, რომლებშიც არ ეთანხმებიან დამოუკიდებელი ექსპერტების მიერ გაკეთებულ შეფასებებს. საბოლოოდ, „საერთაშორისო საბიუჯეტო პარტნიორობა“ იღებს გადაწყვეტილებას და მიღებული შედეგები ხდება საჯარო.

2014 წლის სექტემბერში ბიუჯეტის საერთაშორისო პარტნიორობამ აამუშავა „ღია ბიუჯეტის კვლევის“ ონლაინ მონიტორინგის სისტემა, რისი საშუალებითაც მოქალაქეებს, სამოქალაქო საზოგადოებას, მედიასა და სხვა პირებს შეუძლიათ მიმდინარე პერიოდში მუდმივად ამონზონ მთავრობების მიერ საჭირო ინფორმაციის საჯაროობა და მთავრობების მიერ საჯარო ფინანსების მართვის ფორმა.

„ღია ბიუჯეტის კვლევა“ მსოფლიოში ერთადერთი დამოუკიდებელი, შედარებადი და ფაქტებზე დაფუძნებული კვლევითი ინსტრუმენტია, რომელიც საერთაშორისო დონეზე აღიარებულ კრიტერიუმებს იყენებს შემდეგი საკითხების შესაფასებლად: ცენტრალური მთავრობის ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაციაზე საჯარო ხელმისაწვდომობა; საბიუჯეტო პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის ფორმალური შესაძლებ-

ლობები; და საბიუჯეტო ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი ისეთ ინსტიტუტების როლი როგორცაა პარლამენტი და სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.

„ღია ბიუჯეტის კვლევა“-ში(OBS-Open Budget Survey) მოპოვებულ მონაცემებზე დაყრდნობით განისაზღვრება „ღია ბიუჯეტის ინდექსი“ (OBI-Open Budget Index) (International Budget Partnership, n.d.). „ღია ბიუჯეტის ინდექსის (OBI) გარდა, ღია ბიუჯეტის კვლევა OBS აფასებს საბიუჯეტო პროცესზე ზედამხედველობასა და საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მაჩვენებელს.

ბიუჯეტის ღიაობა - OBI - „ღია ბიუჯეტის ინდექსი“ წარმოადგენს კვლევაში მონაწილე ქვეყნების დამოუკიდებელ შედარებით საზომს, რომელიც სახელმწიფო ბიუჯეტის გამჭვირვალობას აფასებს. ის ზომავს იმ ინფორმაციაზე საჯარო ხელმისაწვდომობას, რომელიც შეეხება ცენტრალური მთავრობის მიერ საჯარო რესურსების მოზიდვას და ხარჯვას. ქულების მინიჭება შემდეგნაირია:

საკმარისი ინფორმაცია: მომწურავი ინფორმაცია: 81 – 100 ქულა (ღია); მნიშვნელოვანი ინფორმაცია: 61 – 80 ქულა (მაღალი).

არასაკმარისი ინფორმაცია: გარკვეული (შეზღუდული) ინფორმაცია: 41 – 60 ქულა (საშუალოზე მაღალი); მინიმალური ინფორმაცია: 21 – 40 ქულა (საშუალოზე დაბალი); მწირი ინფორმაცია ან ინფორმაციის არარსებობა: 0 – 20 ქულა (დაბალი).

OBI თანაბარი წონის 109 სხვადასხვა ინდიკატორის გამოყენებით აფასებს შემდეგი 8 ძირითადი საბიუჯეტო დოკუმენტის „ონლაინ“ ხელმისაწვდომობას, დროულ გამოქვეყნებასა და მათში შეტანილი ინფორმაციის სრულყოფილებას.

1. ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი (BDD) - ასაჯაროებს ფისკალური პოლიტიკის ზოგად პარამეტრებს ბიუჯეტის პროექტის წარდგენამდე; აყალიბებს მთავრობის ეკონომიკურ პროგნოზებს, სავარაუდო შემოსავლებს, ხარჯებსა და ვალს.
2. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი - აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საკანონმდებლო ორგანოში მისაღებად წარდგენილი დოკუმენტი, რომელშიც დეტალურადაა მოცემული შემოსავლის წყაროები, ასიგნებები, პოლიტიკის შემოთავაზებული ცვლილებები და სხვა ინფორმაცია, რომელიც საჭიროა ქვეყნის ფისკალური მდგომარეობის გასაგებად.

3. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი - საკანონმდებლო ორგანოს მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ მიღებული კანონი.
4. მოქალაქის საბიუჯეტო გზამკვლევი - სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის ან მისი პროექტის უფრო მარტივად გასაგები და ნაკლებად ტექნიკური ვერსია, რომელიც განკუთვნილია საზოგადოების ინფორმირებისთვის.
5. სახელმწიფო ბიუჯეტის კვარტალური შესრულების ანგარიშები - მოიცავს ინფორმაციას სამი თვის მანძილზე მიღებული შემოსავლების, განეული ხარჯებისა და აღებული ვალების შესახებ.
6. სახელმწიფო ბიუჯეტის ექვსი თვის შესრულების ანგარიში - ბიუჯეტის ექვსი თვის შესრულების შესახებ ყოვლისმომცველი განახლებული ინფორმაცია, რომელიც მიმოიხილავს განახლებულ ეკონომიკურ პროგნოზებს.
7. სახელმწიფო ბიუჯეტის თორმეტი თვის შესრულების ანგარიში - აღწერს მთავრობის ფინანსური ანგარიშების მდგომარეობას წლის ბოლოსთვის და, იდეალურ შემთხვევაში, აფასებს საბიუჯეტო პოლიტიკის მიზნების მიღწევის კუთხით არსებულ მდგომარეობას.
8. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიში სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ - სახელმწიფოს უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს მიერ გამოქვეყნებული ანგარიში, რომელიც აფასებს მთავრობის წლიური ანგარიშების ხარისხსა და სისრულეს

საბიუჯეტო ზედამხედველობა - „ღია ბიუჯეტის კვლევა“ ადგენს, თუ რამდენად შეუძლია საკანონმდებლო ორგანოს და უმაღლეს აუდიტორულ ინსტიტუტს ბიუჯეტზე ეფექტიანი ზედამხედველობის განხორციელება. ეს ორგანოები ბიუჯეტის დაგეგმვისა და მისი შესრულების ზედამხედველობის კუთხით საკვანძო როლს ასრულებენ და მათი ეს როლი ხშირად ქვეყნის კონსტიტუციაში არის ასახული. თითოეული ქვეყანა 18 თანაბარ წონიანი ინდიკატორის მეშვეობით 0-დან 100-მდე ქულით ფასდება (სუსტი: 0-40; შეზღუდული: 41-60; სათანადო: 61-100). გარდა ამისა, კვლევა აგროვებს დამატებით ინფორმაციას დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუტების შესახებ.

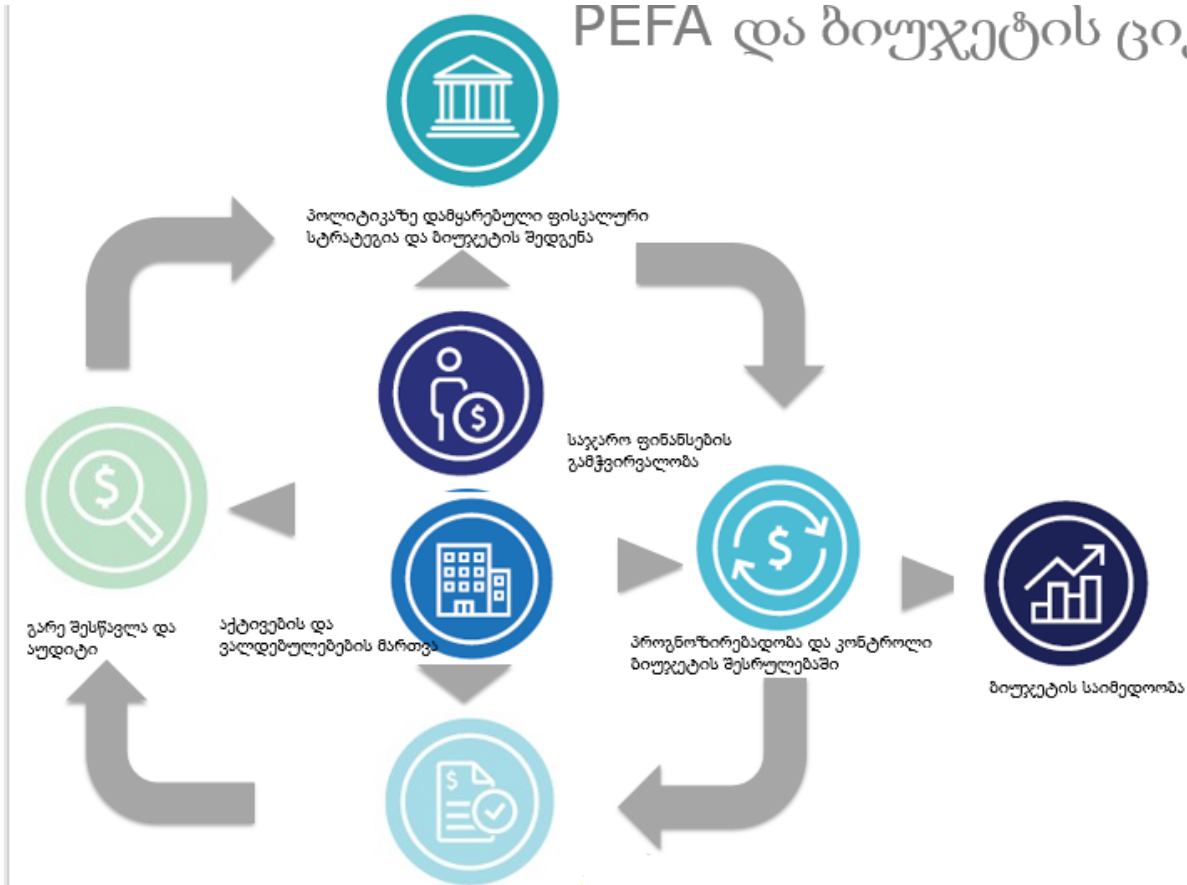
საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობა - მხოლოდ გამჭვირვალობა მმართველობის გასაუმჯობესებლად საკმარისი არ არის. საბიუჯეტო პროცესებში საზოგადოების მონაწილეობას შეუძლია იმ პოზიტიური შედეგების მაქსიმალურად

გაუმჯობესება, რაც ბიუჯეტის გამჭვირვალობის ზრდასთან არის დაკავშირებული. „ფისკალურ გამჭვირვალობასა და ცენტრალურ დონეზე მოქალაქეთა ჩართვას საბიუჯეტო პროცესებში მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს ქვეყნის მაკრო-ფინანსურ მაჩვენებლებზე, სახელმწიფო რესურსების ალოკაციასა და სერვისის მიწოდებაზე, მმართველობის პროცესის დახვეწასა და განვითარებაზე“. საზოგადოების მონაწილეობის გაზომვის მიზნით, „ღია ბიუჯეტის კვლევის“ ფარგლებში ხდება იმის განსაზღვრა, თუ რამდენად ქმნის ხელისუფლება საზოგადოებას საბიუჯეტო პროცესებში ჩართვის შესაძლებლობას. ასეთი შესაძლებლობების შეთავაზება უნდა ხდებოდეს მთელი საბიუჯეტო ციკლის განმავლობაში აღმასრულებელი ხელისუფლების, საკანონმდებლო ორგანოსა და უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს მიერ. კვლევა 18 თანაბარ წონიანი ინდიკატორის მეშვეობით აფასებს აღმასრულებელი ხელისუფლების, საკანონმდებლო ორგანოსა და უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტის ამ კუთხით არსებულ პრაქტიკას. აღნიშნული ინდიკატორები „ფისკალური გამჭვირვალობის გლობალური ინიციატივის“ საზოგადოების მონაწილეობისა და ფისკალური პოლიტიკის პრინციპებთან არის შესაბამისობაში და ქვეყნებს 0-დან 100-მდე ქულით აფასებს (მცირე: 0-40; შებლუდული: 41-60; სათანადო: 61-100).

სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების შეფასება - PEFA

სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების შეფასება - PEFA (PEFA- The Public Expenditure and Financial Accountability) ინიცირებული იყო 2001 წელს და მას შემდეგ საჯარო ფინანსების მართვის შეფასების აღიარებულ ინსტრუმენტად იქცა. PEFA პროგრამა წარმოადგენს განვითარების მიმართულებით მომუშავე საერთაშორისო პარტნიორების მულტი-დონორულ თანამშრომლობას.

PEFA და ბიუჯეტის ციკლი



წყარო: მსოფლიო ბანკი

PEFA არის - საჯარო ფინანსების მართვის სისტემების, პროცესების და ინსტიტუტების სტატუსის შეფასების ინსტრუმენტი. PEFA იძლევა ყოვლისმომცველ, ობიექტურ ანალიზს საჯარო ფინანსების მართვის ეფექტიანობის შესახებ დროის სპეციფიკურ მომენტში. PEFA მეთოდოლოგია შეიძლება ხელახლა იქნეს გამოყენებული მომდევნო შეფასებებში დროთა განმავლობაში ცვლილებების დასაფიქსირებლად. PEFA პროგრამა გვთავაზობს ჩარჩოს (მიდგომას) საჯარო ფინანსების მართვის (PFM) ძლიერი და სუსტი მხარეების შეფასების და ანგარიშგების შესახებ. რეალური შედეგების შეფასებისთვის გამოიყენება რაოდენობრივი და ხარისხობრივი ინდიკატორები გამოხატული ქულებით. PEFA მეთოდოლოგია გვანვდის PFM პროცესის შედეგებს დროის განსაზღვრული პერიოდისთვის. თანმიმდევრულ შეფასებებში გარკვეული დროის შემდეგ შესაძლებელი ხდება ცვლილებების ანალიზი. PEFA ჩარჩო არის მეთოდოლოგია საჯარო ფინანსების მართვის საქმიანობის შესაფასებლად. იგი განსაზღვრავს 94 მახასიათებელს (განზომილებას) საჯარო ფინანსების მართვის 31 ძირითადი კომპონენტის (ინდიკატორების) მიხედვით საქმიანობის 7 უფრო ფართო სფეროში (ბლოკები).

PEFA პროგრამის მიზანია გააძლიეროს შესაძლებლობები: - ქვეყნის PFM სისტემების სტატუსის შესაფასებლად, რეფორმებისა და შესაძლებლობების განვითარების ინიციატივების პრაქტიკული გზამკვლევის შესაქმნელად, იმისთვის რომ: ხელი შეუწყოს ქვეყნის ჩართულობას საკუთარ პროცესებში, შეამციროს ტრანზაქციის ხარჯები ქვეყნებისთვის; გააუმჯობესოს დონორთა ჰარმონიზაცია და ეფექტურობა ქვეყნის განვითარებაში; შესაძლებელი გახადოს ქვეყნის PFM ფუნქციონირების პროგრესის მონიტორინგი; უკეთ მართოს ქვეყნის განვითარებისა და ნდობაზე დაფუძნებული პასუხისმგებლობის საკითხები; გააუმჯობესოს რეფორმის გავლენა.

PEFA-ს მეშვეობით ფასდება თუ რამდენად აკმაყოფილებს საჯარო ფინანსების მართვის სისტემები, პროცესები და უწყებები ეფექტიანობის სტანდარტებს PFM კომპონენტებს შიგნით; ფასდება თუ რამდენად ახდენს არსებული PFM სისტემა ერთიანი ფისკალური დისციპლინის, რესურსების სტრატეგიული განაწილების და მომსახურების ეფექტიანი განვითარების მხარდაჭერას. ფასდება საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის ძირითადი ელემენტების ოპერაციულ ეფექტიანობა PFM ეფექტიანობის კომპონენტებს შიგნით.

PEFA პროგრამა ეფუძნება საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის მხარდაჭერის გაძლიერებული მიდგომის პრინციპებს, რომელიც მოიცავს სამ კომპონენტს: (1) ქვეყნის მიერ მართული დღის წესრიგი: მთავრობის მიერ მართული რეფორმების პროგრამა, რომლისთვისაც ანალიტიკური სამუშაოები, რეფორმების დიზაინი, განხორციელება და მონიტორინგი ასახავს ქვეყნის პრიორიტეტებს და ინტეგრირებულია მთავრობის ინსტიტუციურ სტრუქტურებში; (2) დონორებისა და საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მხარდაჭერის კოორდინირებული პროგრამა, რომელიც უკავშირდება ანალიტიკურ სამუშაოებს, რეფორმების დაფინანსებას და განხორციელების ტექნიკურ მხარდაჭერას; (3) საერთო საინფორმაციო ბაზა საჯარო ფინანსების მართვის შესახებ.

PEFA-ს ჩარჩო



წყარო: მსოფლიო ბანკი

ბლოკი I: ბიუჯეტის სანდოობა - პირველი ბლოკი აფასებს, თუ რამდენად რეალისტურია ცენტრალური მთავრობის და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტები და რამდენად ხდება მათი მიზნობრივი შესრულება. აღნიშნული ინდიკატორის შეფასება ხდება ფაქტიური შემოსავლების და ხარჯების (PFM სისტემის უშუალო შედეგები) თავდაპირველად დამტკიცებულ ბიუჯეტთან შედარებით. აერთიანებს შემდეგ ინდიკატორებს: PI-1 ხარჯების აგრეგირებული მაჩვენებლები; PI-2 ხარჯების შესრულების სტრუქტურა; PI-3 შემოსავლების შესრულება

ბლოკი II: საჯარო ფინანსების გამჭვირვალობა - მეორე ბლოკი აფასებს, თუ რამდენად ყოვლისმომცველი, თანმიმდევრული და მომხმარებლისთვის ხელმისაწვდომია PFM-ი. აღნიშნული მიიღწევა საბიუჯეტო კლასიფიკაციით, ყველა დონის მთავრობის შემოსავლების და ხარჯების, მათ შორის მთავრობათაშორისი ტრანსფერების გამჭვირვალებით, მომსახურების მიწოდების შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნებით და ფისკალური და საბიუჯეტო დოკუმენტაციის შეუფერხებელი ხელმისაწვდომობით. აერთიანებს შემდეგ ინდიკატორებს: PI-4 საბიუჯეტო კლასიფიკაცია; PI-5 საბიუჯეტო დოკუმენტაცია; PI-6 ადგილობრივი მთავრობის ოპერაციები ფინანსური ანგარიშების მიღმა; PI-7 ტრანსფერები ადგილობრივი მთავრობისთვის; PI-8 ინფორმაცია სერვისების გაწევის ეფექტიანობის შესახებ; PI-9 ფისკალური ინფორმაციის საჯაროობა

ბლოკი III: აქტივების და ვალდებულებების მართვა - მესამე ბლოკი აფასებს, თუ რამდენად არის უზრუნველყოფილი აქტივების და ვალდებულებების ეფექტური მართვით სახელმწიფო ინვესტიციების ხარისხის ფასთან ფარდობა, აქტივების აღრიცხვა და მართვა, ფისკალური რისკების იდენტიფიცირება და ვალების და გარანტიების დაგეგმვა, დამტკიცება და მართვა. აერთიანებს შემდეგ ინდიკატორებს: PI-10 ფისკალური რისკების მართვა; PI-11 სახელმწიფო ინვესტიციების მართვა; PI-12 სახელმწიფო აქტივების მართვა; PI-13 ვალის მართვა.

ბლოკი IV: პოლიტიკაზე დაფუძნებული ფისკალური სტრატეგია და ბიუჯეტირება - მეოთხე ბლოკი აფასებს, თუ რამდენად ხდება ფისკალური სტრატეგიის და ბიუჯეტის მომზადება მთავრობის ფისკალური პოლიტიკისა და შესაბამისი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების გათვალისწინებით. როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი მთავრობის დონეზე, ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულების დოკუმენტში აქცენტი კეთდება საშუალოვადიან ბიუჯეტირების მიდგომაზე. აერთიანებს შემდეგ ინდიკატორებს: PI-14 მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზირება; PI-15 ფისკალური სტრატეგია; PI-16 ხარჯების ბიუჯეტირება საშუალოვადიან პერსპექტივაში; PI-17 ბიუჯეტის მომზადების პროცესი; PI-18 ბიუჯეტის საკანონმდებლო შეფასება.

ბლოკი V: ბიუჯეტის შესრულების პროგნოზირებადობა და კონტროლი - მეხუთე ბლოკი აფასებს, თუ როგორ ხდება ეფექტური სტანდარტების, პროცესებისა და შიდა კონტროლის სისტემის ფარგლებში ბიუჯეტის შესრულება, რესურსების საჭიროების შესაბამისად მოპოვების და გამოყენების უზრუნველყოფით. აერთიანებს შემდეგ ინდიკატორებს: PI-19 შემოსავლების ადმინისტრირება; PI-20 შემოსავლების აღრიცხვა; PI-21 წლის განმავლობაში რესურსების განაწილების პროგნოზირებადობა; PI-22: საბიუჯეტო ხარჯების დავალიანებები; PI-23: სახელფასო განაცემების კონტროლი; PI-24. შესყიდვები; PI-25: არასახელფასო ხარჯების შიდა კონტროლი; PI-26: შიდა აუდიტი.

ბლოკი VI - აღრიცხვა და ანგარიშგება - მეექვსე ბლოკი აფასებს, თუ რამდენად ზუსტი და სანდოა აღრიცხვები და რამდენად დროულად ხდება ინფორმაციის გავრცელება გადაწყვეტილების მიღების, მართვისა და ანგარიშგებისთვის. აერთიანებს შემდეგ ინდიკატორებს: PI-27 ფინანსური ინფორმაციის საიმედოობა; PI-28: შიდა წლიური ანგარიშები; PI-29: წლიური ფინანსური ანგარიშები;

ბლოკი VII - გარე შეფასება და აუდიტი - მეშვიდე ინდიკატორი აფასებს, თუ რამდენად დამოუკიდებელია საჯარო ფინანსების განხილვის პროცესი და რამდენად ხორციელდება რეკომენდაციების შესრულების შემდგომი გარე კონტროლი. აერთიანებს შემდეგ ინდიკატორებს: PI-30 გარე აუდიტი; PI-31: აუდიტის ანგარიშების საკანონმდებლო შეფასება;

რაც შეეხება PEFA ქულების სისტემას, ის შემეგნაირად გამოიყურება:

A	<ul style="list-style-type: none"> • მაღალი დონის შედეგები, კარგი საერთაშორისო პრაქტიკის შესაბამისად • high level of performance that meets international good practices
B	<ul style="list-style-type: none"> • კარგი შედეგები, კარგი საერთაშორისო პრაქტიკის მრავალი ელემენტის შესაბამისად • sound performance in line with the elements of international good practices
C	<ul style="list-style-type: none"> • საბაზისო დონის შედეგები basic level of performance
D	<ul style="list-style-type: none"> • საბაზისოზე ნაკლები დონე below basic level of performance

წყარო: მსოფლიო ბანკი

PEFA შეფასებაში:

All - ყველა - ეხება 90 პროცენტს ან მეტს (მნიშვნელობის მიხედვით).

Most - უმეტესობა - ეხება 75 პროცენტს ან მეტს (მნიშვნელობის მიხედვით).

Majority - უმრავლესობა - ეხება 50 პროცენტს ან მეტს (მნიშვნელობის მიხედვით).

Some - ზოგიერთი - ეხება 25 პროცენტს ან მეტს (მნიშვნელობის მიხედვით).

A Few - რამდენიმე - ეხება 25 პროცენტზე ნაკლებს და 10 პროცენტზე მეტს (მნიშვნელობის მიხედვით).

PEFA-ს შეფასებაში გამოიყენება შეფასების შემდეგი მიდგომები:

ყველაზე სუსტი რგოლის მეთოდი: M1 (WL) -Weakest link method: M1 (WL)

- - ეს მეთოდი გამოიყენება მრავალგანზომილებიანი ინდიკატორებისთვის, სადაც

ნზომილებაში შეიძლება იყოს სხვებისგან დამოუკიდებელი. მთლიანი ინდიკატორის ქულის განსაზღვრის ნაბიჯები შემდეგია:

- ა. თითოეული განზომილება თავდაპირველად ფასდება ცალ-ცალკე და ენიჭება ქულა ოთხბალიანი რიგითი სკალის მიხედვით.
- ა. ინდიკატორის ქულების საშუალების გამოყენებით გადაიხედება კონვერტაციის ცხრილში და უნდა მოიძებნოს ცხრილის შესაბამისი განყოფილება, ანუ არის თუ არა ინდიკატორის ორი, სამი ან ოთხი განზომილება.
- ა. უნდა დაიდენტიფიცირდეს ცხრილის რიგი, რომელიც ემთხვევა ინდიკატორის თითოეული განზომილების ქულებს; განზომილების ქულების დალაგებას მნიშვნელობა არ აქვს.
- ა. უნდა იქნას შეყვანილი ინდიკატორის შესაბამისი საერთო ქულა.

ადგილობრივ დონეზე სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების შეფასება - PEFA - 2022 წელს მომზადდა უშუალოდ ადგილობრივი თვითმმართველობების სტრუქტურაზე ადაპტირებული PEFA შეფასების მეთოდოლოგია. მასში: ცენტრალური მთავრობის მიერ განხორციელებული ტრანსფერები უკეთესად ფასდება; დამატებულია საჯარო კონსულტაციების ინდიკატორი; ბიუჯეტის ფორმირების შეფასება აღარ მოიცავს პროცესებს, რომლებიც ხორციელდება ცენტრალური მთავრობის მიერ, მაგ. მაკროპროგნოზირება; შედეგად, ცენტრალური მთავრობის PEFA-ში არსებული ინდიკატორები 14, 15 და 16, შემცირდა ერთ, კერძოდ მე-14 ინდიკატორამდე. კერძოდ: დამატებულია SNG კომპონენტი: სამთავრობათაშორისო ფისკალური ურთიერთობების ახალი განზომილებები; ესენია: HLG-1. ცენტრალური მთავრობის ტრანსფერები (M2) – 4 ინდიკატორით; HLG-2. ფისკალური წესების მონიტორინგი ფისკალური პოზიცია (M1) - 3 ინდიკატორით; PI-9B. საჯარო კონსულტაციები (M2) – 3 ინდიკატორით; ასევე, PI-15 და PI-16 ინდიკატორები გაუქმდა და მათი ზოგი ელემენტი შეუერთდა PI-14-ს ახალი 4 განზომილების სახით; სახელი შეიცვალა PI-19-მა და დაიმატა ერთი განზომილება - 19.2.

გენდერულად მგრძობიარე საჯარო ფინანსების მართვის შეფასების მეთოდოლოგია PEFA GRPFM - 2020 წლისათვის შემუშავდა PEFA მეთოდოლოგიის დამატებითი ჩარჩო გენდერულად მგრძობიარე საჯარო ფინანსების მართვის შეფასებისათვის. PEFA GRPFM არის დამატებითი ინდიკატორების (9 ინდიკატორი) ერთობლიობა, რომელიც ეფუძნება PEFA-ს ჩარჩოს, რომლის მთავარი მიზანია შეაგროვოს

ინფორმაცია, თუ რამდენად თანხვედრაშია ქვეყნის PFM სისტემა მთავრობის მიზნებთან გენდერული თანასწორობის კუთხით.

PEFA GRPFM დამატებითი ინდიკატორების საშუალებით შეისწავლის, რამდენად არის გათვალისწინებული საჯარო ფინანსების მართვის სისტემაში ქალებისა და კაცების საჭიროებები და რამდენად უწყობს იგი ხელს გენდერული თანასწორობის მიღწევას. GRPFM ინდიკატორები შეესაბამება არსებულ PEFA ჩარჩოს და მის მსგავსად აფასებს PFM-ის პრაქტიკას, ინსტიტუტებს, პროცესებს და სისტემებს.

PEFA GRPFM ჩარჩოს მიზანია ცნობიერების ამაღლება PFM სისტემის იმ მნიშვნელოვანო როლის შესახებ, რომელიც მას შეუძლია შეასრულოს გენდერული უთანასწორობის შემცირებაში.

PEFA GRPFM ინდიკატორებია:

- GRPFM-1 საბიუჯეტო პოლიტიკის კანონპროექტების გენდერული ზემოქმედების ანალიზი
- GRPFM-2 გენდერულად მგრძობიარე სახელმწიფო ინვესტიციების მართვა
- GRPFM-3 გენდერულად მგრძობიარე საბიუჯეტო განაცხადი/ცირკულარი
- GRPFM-4 გენდერულად მგრძობიარე ბიუჯეტის პროექტი
- GRPFM-5 მომსახურების მიწოდების შესახებ სქესის ნიშნით ჩაშლილი ინფორმაცია
- GRPFM-6 გენდერული თანასწორობისთვის მიმართული ბიუჯეტის გადასახდელების აღრიცხვა
- GRPFM-7 გენდერულად მგრძობიარე ანგარიშგება
- GRPFM-8 მომსახურების მიწოდების გენდერული ზეგავლენის შეფასება
- GRPFM-9 ბიუჯეტის გენდერულ ზეგავლენაზე წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ საბიუჯეტო ზედამხედველობა

კლიმატზე მგრძობიარე საჯარო ფინანსების მართვის შეფასების მეთოდოლოგია PEFA Climate – 2024 წლისათვის შემუშავდა PEFA მეთოდოლოგიის დამატებითი ჩარჩო კლიმატზე მგრძობიარე საჯარო ფინანსების მართვის შეფასებისათვის. PEFA Climate არის დამატებითი ინდიკატორების ერთობლიობა, რომელიც ეფუძნება PEFA-ს ჩარჩოს იმის შესაფასებლად, თუ რომელი ქვეყნის PFM სისტემა არის მზად მხარი დაუჭიროს შესაბამისი ქვეყნის ხელისუფლების კლიმატის ცვლი-

ლების პოლიტიკის იმპლიმენტაციას, ანუ რამდენად არის შესაბამისი ქვეყნის PFM სისტემა „კლიმატზე მგრძობიარე“ “climate responsive”.

PEFA Climate იყენებს შემდეგ 14 კითხვას და ამის საფუძველზე გამოკვეთს არსებული სისტემების ძლიერ მხარეებს და აიდენტიფიცირებს ქვეყნების შესაძლებლობას გახადოს საჯარო ფინანსების მართვა კლიმატზე მეტად ორიენტირებული.

1. შეესაბამება თუ არა კლიმატთან დაკავშირებული სექტორის საშუალოვადიანი სტრატეგიული გეგმები, საშუალოვადიანი ბიუჯეტები და წლიური ბიუჯეტი კლიმატის ცვლილების სტრატეგიებს?
2. აქვს თუ არა მთავრობას შესაძლებლობა თვალყური ადევნოს კლიმატთან დაკავშირებულ ხარჯებს?
3. ითვალისწინებს თუ არა ბიუჯეტის განაცხადი/ცირკულარი კლიმატის ცვლილების პოლიტიკას?
4. როგორ ხდება კლიმატის ცვლილების ასპექტების გათვალისწინება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ ბიუჯეტის ზედამხედველობისას და აუდიტის ანგარიშებში?
5. მოახდინა თუ არა მთავრობამ კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული ცვლილებები სახელმწიფო ინვესტიციების მართვის ღონისძიებებში?
6. უზრუნველყოფს თუ არა აქტივების მართვა საჯარო აქტივების შერბილებას და კლიმატის ცვლილების მიმართ მათი მგრძობელობის გათვალისწინებას?
7. დანერგა თუ არა მთავრობამ ღონისძიებები კლიმატთან დაკავშირებული ვალდებულებების შესასრულებლად და მონიტორინგისა და ანგარიშგების სპეციფიკური მოთხოვნების შესასრულებლად?
8. ითვალისწინებს თუ არა მთავრობა კლიმატის ცვლილების ზემოქმედებას შესყიდვების შესახებ გადაწყვეტილებების დაგეგმვისა და შესრულებისას?
9. მხარდაჭერილია თუ არა კლიმატის ცვლილების შერბილება და ადაპტაციის მიზნები საგადასახადო ადმინისტრაციის სისტემებით?
10. დანერგა თუ არა მთავრობამ სისტემა კლიმატთან დაკავშირებულ კრიტერიუმებთან დანახარჯების შესაბამისობის შესაფასებლად?
11. როგორ აძლევს PFM სისტემა საშუალებას ადგილობრივ მთავრობებს წვლილი შეიტანონ კლიმატის ცვლილების შერბილებისა და ადაპტაციის სტრატეგიაში?
12. შეიცავს თუ არა EBP ან დამხმარე დოკუმენტაცია კლიმატის ცვლილებასთან

დაკავშირებულ ინფორმაციას კლიმატთან დაკავშირებული პროგრამებისა და სერვისების დაგეგმვით და რეალურ შესრულებაზე?

13. ახორციელებს თუ არა მთავრობა თავისი ხარჯების და საგადასახადო კლიმატთან დაკავშირებული ღონისძიებების შეფასებას?
14. რამდენად განსხვავდება კლიმატთან დაკავშირებული ხარჯების ფაქტობრივი ანაზღაურება თავდაპირველად დამტკიცებული ბიუჯეტიდან?

ბიბლიოგრაფია

International Budget Partnership (IBP). (n.d.). Open Budget Survey (OBS) methodology. Retrieved from <https://www.internationalbudget.org>

International Monetary Fund (IMF). (n.d.). Fiscal transparency and public financial management. Retrieved from <https://www.imf.org>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (n.d.). Budget transparency and citizen participation. Retrieved from <https://www.oecd.org>

World Bank. (2016). Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) methodology. Retrieved from <https://www.pefa.org>

World Bank. (2022). Guidance for Subnational Government PEFA Assessment. Retrieved from <https://www.pefa.org>

World Bank. (2020). Supplementary Framework for Assessing Gender Responsive Public Financial Management Retrieved from <https://www.pefa.org>

World Bank. (2024). Supplementary Framework for Assessing Climate-Responsive Public Financial Management. Retrieved from <https://www.pefa.org>

