



ვერაზიის
თანამშრომლობის
ფონდი

საბიუჯეტო პოლიტიკის ფორმირების პროცესი და ბიუჯეტის სარჯების მონიტორინგი

გზამკვლევი



SWEDEN

**საბიუჯეტო პოლიტიკის ფორმირების
პროცესი და ბიუჯეტის ხარჯების
მონიტორინგი**

გზამკვლევი

თბილისი
2015

გზამკვლევი მომზადებულია პოლიტიკისა და მართვის კონსალტინგ ჯგუფის (PMCG) მიერ ევრაზიის თანამშრომლობის ფონდის პროექტის ფარგლებში „თანამშრომლობა ბიუჯეტის გამჭვირვალობისთვის: სახელმწიფო ხარჯების სამოქალაქო მონიტორინგი საქართველოში“.

პროექტი დაფინანსებულია ევროკავშირის სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერის ინსტრუმენტის (Neighbourhood Civil Society Facility 2013) ფარგლებში. პროექტის თანადაფინანსებას უზრუნველყოფს შვედეთის საერთაშორისო განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტო.

გზამკვლევის ავტორი: ბესიკ ნამჩავაძე, PMCG-ის კონსულტანტი საჯარო ფინანსების საკითხებში.

გზამკვლევი გადმოცემული მოსაზრებები შეიძლება არ ემთხვეოდეს ევრაზიის თანამშრომლობის ფონდის, ევროკავშირისა და შვედეთის საერთაშორისო განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოს ოფიციალურ პოზიციებს.

შინაარსი

შესავალი.....	5
საბიუჯეტო პოლიტიკის შემუშავების მაქანიზმი	7
სახელმწიფო ფინანსების მართვის სისტემა	9
ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი	11
საბიუჯეტო სისტემა	14
საბიუჯეტო პროცესი	15
ბიუჯეტის ძირითადი პრინციპები	19
საბიუჯეტო კლასიფიკაცია	24
სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლები	29
ბიუჯეტის შესრულება	35
საბიუჯეტო პროცესის მონიტორინგი	37
მონიტორინგი ბიუჯეტის ეფექტურობის, კანონიერების და პოლიტიკურ-მმართველობითი კუთხით.....	39
მონიტორინგის პროცესი	40
პროგრამული ბიუჯეტი	43
არსი და პრინციპები.....	43
შედგენის მეთოდოლოგია.....	44
შესრულების შეფასების კრიტერიუმები	46
პროგრამების შესრულების მონიტორინგი	48
სახელმწიფო შესყიდვების მონიტორინგი	49
პრაქტიკული რჩევები ბიუჯეტის ხარჯების მონიტორინგის განხორციელებისთვის.....	57
გამოყენებული დოკუმენტები და ლიტერატურა.....	64

შესავალი

ნებისმიერი ქვეყნის ხელისუფლება თავისი ფუნქციებისა და ვალდებულებების განხორციელებისთვის საჭიროებს ფინანსურ რესურსებს. აღნიშნული რესურსები აისახება ქვეყნის სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტში. რესურსების მობილიზების წყაროს ძირითადად ქვეყნის მოსახლეობის შემოსავლები წარმოადგენს. აქედან გამომდინარე, ძალიან მნიშვნელოვანია ბიუჯეტი დაიგეგმოს გამჭვირვალედ, მიზანმიმართულად და საზოგადოების ფართო ჩართულობით, ხარჯვა კი განხორციელდეს მაქსიმალურად ეფექტიანად.

წინამდებარე გზამკვლევი მოიცავს საბიუჯეტო პოლიტიკის ფორმირების პროცესს და ბიუჯეტის ხარჯების მონიტორინგის საკითხებს. მნიშვნელოვანია, საზოგადოება ბიუჯეტის ფორმირების ყველა ეტაპზე აქტიურად იყოს ჩართული და მხოლოდ დამტკიცებული ბიუჯეტის ხარჯების მონიტორინგით არ იყოს დაინტერესებული. ხარჯების ეფექტიანობის საკითხი დიდწილად ბიუჯეტის ფორმირების ეტაპზე განისაზღვრება, როდესაც ცხადდება მიზნები და მათ მისაღწევად საჭირო ფინანსური რესურსების მოცულობა. ბიუჯეტის ხარჯების მონიტორინგი სამი მიმართულებით შეიძლება განხორციელდეს: 1) ადგილი ხომ არ აქვს კორუფციას (რაც უფრო სამართალდამცავი სტრუქტურების მონიტორინგის სფეროა და გზამკვლევაში ამ საკითხზე ყურადღება არ არის გამახვილებული); 2) ხდება თუ არა გამოყოფილი თანხების სრულად ათვისება, რაც ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშების ანალიზს მოითხოვს და 3) რამდენად ეფექტიანად და მიზანმიმართულად იხარჯება ბიუჯეტიდან თანხები, რისი შესწავლაც კომპლექსურ მიდგომას საჭიროებს. გზამკვლევი ძირითადად მონიტორინგის სწორედ ამ ასპექტებს ფარავს.

გზამკვლევაში მოკლედ არის აღწერილი საბიუჯეტო პოლიტიკის შემუშავების მექანიზმი და სახელმწიფო ფინანსების მართვის სისტემა. ბიუჯეტის ფორმირების პროცესის მონიტორინგის შესაძლებლობის გასაუმჯობესებლად ახსნილია ბიუჯეტის შედგენის საბაზისო დოკუმენტი - ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი. განხილულია საბიუჯე-

ტო სისტემა, პროცესი და ბიუჯეტის ძირითადი პრინციპები. აქვე მოცემულია განვითარებული ქვეყნების ბიუჯეტის პრინციპების საუკეთესო გამოცდილება. ბიუჯეტის ძირითადი პრინციპების დაცვა მნიშვნელოვანი გარანტიაა ბიუჯეტის გამჭვირვალობის და სტაბილურობის მაღალი დონის მიღწევისათვის. შემდგომ ახსნილია ბიუჯეტის კლასიფიკაცია, რისი ცოდნაც გაამარტივებს ბიუჯეტის წაკითხვას. ნაჩვენებია სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლებს შორის განსხვავება.

ზემოთ ჩამოთვლილი ეტაპები დაინტერესებულ პირს ამზადებს ბიუჯეტის მონიტორინგისათვის. მონიტორინგის ნაწილში ცალ-ცალკე არის განხილული საბიუჯეტო პროცესის მონიტორინგი და პროგრამული ბიუჯეტის მონიტორინგი, რადგან საქართველოს უკვე აქვს პროგრამული ბიუჯეტი. მნიშვნელოვნებიდან გამომდინარე, ცალკეა გამოტანილი სახელმწიფო შესყიდვების მონიტორინგი. პრაქტიკული თვალსაზრისით ბროშურა აგრეთვე მოიცავს შესაბამის რჩევებს და მაგალითებს.

საბიუჯეტო პოლიტიკის შემუშავების მექანიზმი

საბიუჯეტო პოლიტიკა საჯარო პოლიტიკის ნაწილია. დემოკრატიულ ქვეყნებში საჯარო პოლიტიკა საზოგადოების ფართო ჩართულობას გულისხმობს, რაც ძირითადად სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენელი ორგანიზაციების აქტიურობით გამოიხატება. საჯარო პოლიტიკა ქვეყნის სისტემური მოწყობის და განვითარების ხედვის პრაქტიკაში რეალიზებაა. ბუნებრივია, მას საფუძვლად უდევს ქვეყნის მმართველობაში მყოფი პოლიტიკური ძალების იდეოლოგია და შეხედულებები.

საბიუჯეტო პოლიტიკის შემუშავების მექანიზმი ნახაზ #1-ზეა მოცემული. პოლიტიკის საფუძველია გამარჯვებული პარტიის საარჩევნო პროგრამა - ქვეყნის განვითარების და არსებული პრობლემების გადაჭრის გზების ხედვა. შემდეგ მოდის სტრატეგიული დოკუმენტები (ასეთის არსებობის შემთხვევაში). დღეისათვის საქართველოს მთავრობას აქვს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია - 2020. ის მოიცავს იმ ძირითად სოციალურ-ეკონომიკურ პარამეტრებს, რომლებიც უნდა მიღწეულ იქნას 2020 წელს. მე-3 ეტაპზე მუშავდება ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი (BDD – Basic Data and Directions), რომელშიც მომავალი ოთხი წლისთვის დეტალურად არის გაწერილი ბიუჯეტის თანხის მხარჯავი ორგანიზაციების მიზნები და ამ მიზნების მისაღწევად საჭირო თანხის რაოდენობა. ამ დოკუმენტზე დაყრდნობით მუშავდება ხარჯების საშუალოვადიანი ჭერები, რომლებიც საშუალოვადიანი პროგრამების მიზნებისა და ფინანსური რესურსების ურთიერთშესაბამისობას უზრუნველყოფს. საბიუჯეტო პოლიტიკის შემუშავების ბოლო ეტაპია სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შედგენა, რაც საბოლოოდ ქვეყნის ნაერთ (კონსოლიდირებულ) ბიუჯეტს გვაძლევს.

ნახაზი #1. საბიუჯეტო პოლიტიკის შემუშავების ეტაპები

ეტაპი V

ნაერთი ბიუჯეტი

ეტაპი IV

ხარჯების საშუალოვადიანი პროგრამა

ეტაპი III

ძირითადი მონაცემებისა და
მიმართულებების დოკუმენტი

ეტაპი II

სტრატეგიული დოკუმენტი
(საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური
განვითარების სტრატეგია - 2020)

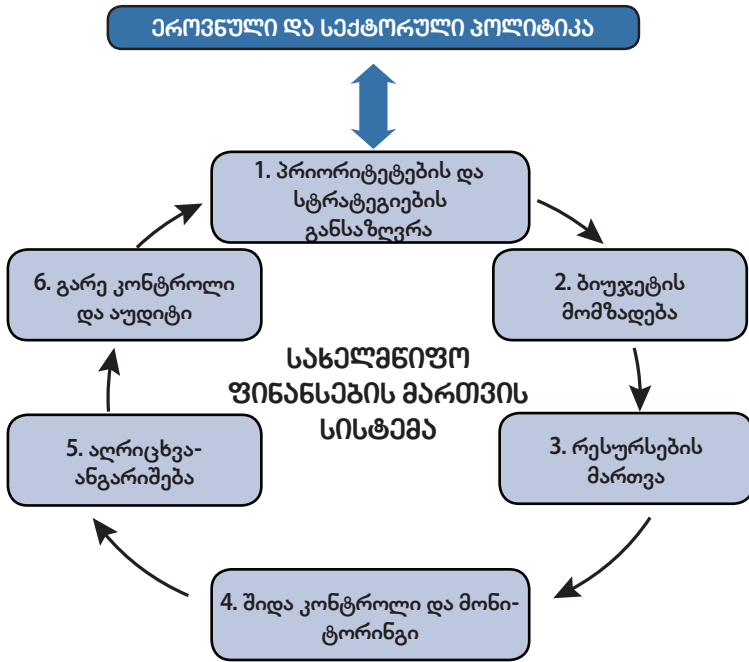
ეტაპი I

მთავრობის პროგრამა
(შეესაბამება გამარჯვებული პარტიის საარჩევნო
პროგრამას)

სახელმწიფო ფინანსების მართვის სისტემა

სახელმწიფო ფინანსების მართვის სისტემა მოიცავს ურთიერთდაკავშირებულ პროცესებს. აღნიშნული პროცესები ძირითადად ექვს ეტაპად იყოფა (ნახაზი #2).

ნახაზი #2. სახელმწიფო ფინანსების მართვის სისტემა



წყარო: საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი - მოქალაქის გზამკვლევი

პირველ ეტაპზე ხდება პრიორიტეტებისა და სტრატეგიის განსაზღვრა. მთავრობა განსაზღვრავს მაკროეკონომიკურ ჩარჩოს, რესურსებს და პოლიტიკას, ხოლო დარგობრივი სამინისტროები და სხვა მხარჯავი დაწესებულებები ითვალისწინებენ მათთვის განსაზღვრულ მონაცემებს თავიანთი სტრატეგიული გეგმების მომზადებისას.

მეორე ეტაპზე ხდება ბიუჯეტის მომზადება, რაც გულისხმობს სტრატეგიულ გეგმებზე რეალური თანხების გადანაწილებას.

მესამე ეტაპია რესურსების მართვა, სადაც ბიუჯეტით განსაზღვრული ღონისძიებების ეფექტურად შესრულებისთვის ხდება თანხების, ინვენტარის და ადამიანური რესურსების მობილიზება.

მეოთხე ეტაპია შიდა კონტროლი და მონიტორინგი, რომელიც უზრუნველყოფს, რომ პასუხისმგებელი და გადაწყვეტილების მიმღები პირები მუდმივად იყვნენ ინფორმირებულნი ბიუჯეტის შესრულების მდგომარეობისა და არსებული პრობლემის შესახებ. მაგალითად, ბიუჯეტის კვარტალური შესრულების გეგმები განიხილება პარლამენტში.

მეხუთე ეტაპია აღრიცხვა-ანგარიშგება, რომლითაც უზრუნველყოფილი უნდა იყოს საბიუჯეტო პროცესის სრული გამჭვირვალობა. ნათლად უნდა იყოს წარმოდგენილი თუ სად, როგორ და როდის იხარჯება სახელმწიფო ფული.

მეექვსე ეტაპზე ხორციელდება გარე კონტროლი და აუდიტი. გარე აუდიტი (სახელმწიფო აუდიტის სამსახური) ამოწმებს ხარჯების შესაბამისობას მიღწეულ შედეგებთან და ბიუჯეტის შესრულების არსებულ მდგომარეობას. ამით უზრუნველყოფს მომავალში დაგეგმვისა და სტრატეგიების განსაზღვრისადმი მეტი პასუხისმგებლობით მიდგომას.

აღნიშნული ეტაპები საბოლოოდ იკვრება ერთ მთლიან შეთანხმებულ სისტემად, რომელიც წარმოადგენს სახელმწიფო ფინანსების მართვას. ამ სისტემის ეფექტურობა მჭიდროდაა დამოკიდებული ექვსივე პროცესის როგორც ცალ-ცალკე, ისე ერთდროულად ფუნქციონირებაზე. იმ შემთხვევაში, თუ ყველა ეს პროცესი ეფექტურად მუშაობს, მაგრამ მათი ფუნქციონირება არ არის ერთმანეთთან შეთანხმებული, მაშინ არ არსებობს იმის გარანტია, რომ საჯარო ფინანსების მართვის სისტემა ეფექტურ შედეგს გამოიღებს.

ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი¹

ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი არის ქვეყნის განვითარების ძირითადი გეგმა, რომელიც ასახავს ინფორმაციას საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების შესახებ, ასევე ინფორმაციას საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების განვითარების ძირითადი მიმართულებების შესახებ.

ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი ყოველწლიურად განახლებადი დოკუმენტია. მისი მომზადებით იწყება ყოველწლიური ბიუჯეტის მომზადება. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით განისაზღვრება ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტის შემუშავების ეტაპები, რა ინფორმაციას უნდა მოიცავდეს იგი და რა ვადებში ხდება საქართველოს მთავრობისა და პარლამენტისათვის მისი პირველადი, გადამუშავებული და საბოლოო ვარიანტების წარდგენა. საქართველოს მთავრობა იწონებს ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის პირველად ვარიანტს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისა და მომავალი სამი წლისათვის.

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადების მიზნით, სამინისტროები აყალიბებენ მათ პრიორიტეტებს, მთავრობა პრიორიტეტებს და საბიუჯეტო პარამეტრებს უთანხმებს პარლამენტს. პარლამენტის შენიშვნების და წინადადებების გათვალისწინებით სამინისტროები ამტკიცებენ საშუალოვადიან პრიორიტეტებს და მათ განსახორციელებელ სტრატეგიებს. სამინისტროების პრიორიტეტების საფუძველზე მზადდება ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი, სადაც ასევე ასახულია მხარჯავი დაწესებულებების პროგრამების დაფინანსების სავარაუდო მოცულობები და სამინისტროების საბიუჯეტო

¹ თავი მომზადებულია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით

ჭერები. აღნიშნული დოკუმენტის გათვალისწინებით სამინისტროები ავსებენ საბიუჯეტო განაცხადებს. საბიუჯეტო განაცხადების საფუძველზე ფინანსთა სამინისტრო ამზადებს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს. საქართველოს მთავრობა წარუდგენს ბიუჯეტის პროექტს საქართველოს პარლამენტს, რომელიც განხილვების შემდგომ ამტკიცებს წლიური ბიუჯეტის შესახებ კანონს.

ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი უნდა შეიცავდეს არანაკლებ შემდეგ ინფორმაციას:

- ა) გასული, მიმდინარე, დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის და დასაგეგმი შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის:
 - ა.ა) ძირითადი მაკროეკონომიკური ინდიკატორების (ნომინალური და რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტი, ეკონომიკური ზრდა, ინფლაცია, ინვესტიციები და ა.შ.) პროგნოზებს და მათ აღწერას;
 - ა.ბ) ნაერთი და სახელმწიფო ბიუჯეტების შემოსავლებისა და ხარჯების, ფინანსურ და არაფინანსურ აქტივებზე ოპერაციებისა და ვალდებულებების აგრეგირებულ მაჩვენებლებს;
- ბ) გასული საბიუჯეტო წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების საბოლოო შედეგების ანალიზს და მიმდინარე საბიუჯეტო წლის გადამუშავებულ პროგნოზებს;
- გ) დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის და დასაგეგმის შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის:
 - გ.ა) საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ სახელმწიფო პრიორიტეტებს;
 - გ.ბ) საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული სახელმწიფო ბიუჯეტის მხარჯავი დაწესებულებების პროგრამებს და მათი დაფინანსების ოდენობებს, მიზნებსა და შედეგებს;

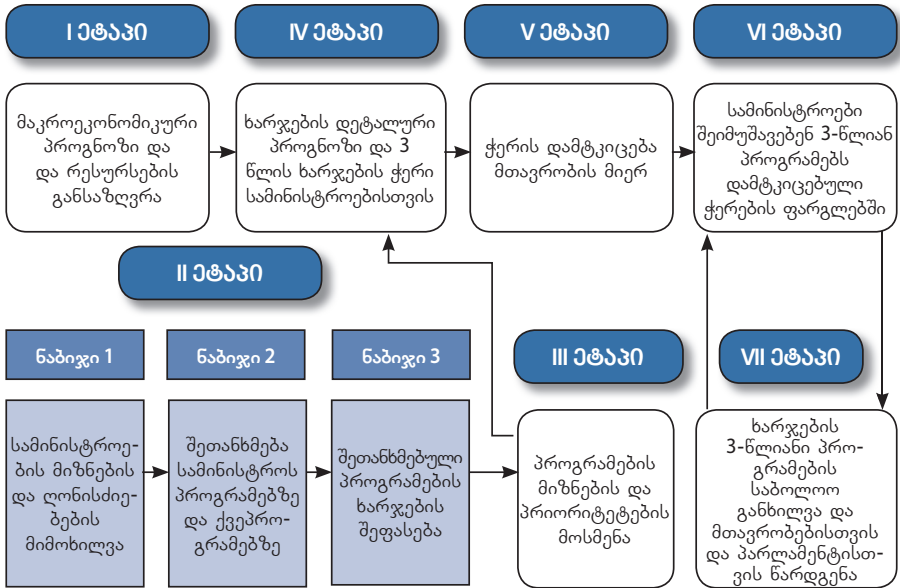
გ.გ) მხოლოდ ინფორმაციული მიზნებისათვის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საშუალოვადიან პრიორიტეტებს და მათ მისაღწევად განსახორციელებელი პროგრამებისა და ღონისძიებების დაფინანსების ოდენობებს, მიზნებსა და შედეგებს;

გ.დ) აგრეგირებულ მაჩვენებლებს სახელმწიფო ბიუჯეტის თითოეული მხარჯავი დაწესებულებისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების საორიენტაციო ზღვრული მოცულობის შესახებ;

დ) დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის დასაქმებულთა საორიენტაციო ზღვრულ რიცხოვნობას მხარჯავი დაწესებულებების მიხედვით.

შეზღუდული ფინანსური რესურსების მაქსიმალურად ეფექტიანი გადანაწილებისათვის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი განსაზღვრავს ბიუჯეტის ხარჯების საშუალოვადიან პროგრამებს (MTEF – Medium Term Expenditure Framework). წესდება პრიორიტეტული მიმართულებების შესაბამისი ხარჯების საშუალოვადიანი ჭერები. ნახაზ #3-ზე ნაჩვენებია ხარჯების საშუალოვადიანი პროგრამის შედგენის ეტაპები.

ნახაზი #3. ხარჯების საშუალოვადიანი პროგრამის შედგენის ეტაპები



საბიუჯეტო სისტემა²

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა მოიცავს საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს.

სახელმწიფო ბიუჯეტი არის საქართველოს პარლამენტის მიერ დამტკიცებული, საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა.

ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტი არის ავტონომი-

² თავი მომზადებულია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით

ური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ დამტკიცებული, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი არის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ დამტკიცებული, ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა. თითოეულ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს აქვს საკუთარი დამოუკიდებელი ბიუჯეტი. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია როგორც სხვა თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისგან, ისე სახელმწიფო ბიუჯეტისგან და ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისგან. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობა საბიუჯეტო საქმიანობაში გარანტირებულია საკუთარი შემოსულობებით და საკუთარ უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის გადასახდელების გაწევის დამოუკიდებლად განსაზღვრით.

ნაერთი ბიუჯეტი – საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების კონსოლიდირებული ბიუჯეტი. ნაერთი ბიუჯეტი არ ექვემდებარება არცერთი ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ დამტკიცებას.

საბიუჯეტო პროცესი³

საბიუჯეტო პროცესი არის საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის მონაწილეთა საქმიანობა, რომელიც მოიცავს ბიუჯეტის პროექტის მომზადებას, წარდგენას, განხილვას, დამტკიცებას, დაზუსტებას, ბიუჯეტის შესრულებას.

³ თავი მომზადებულია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით

ბას, ანგარიშგებასა და კონტროლს.

ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისთვის, ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგებისთვის პასუხისმგებელია:

- ა) სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის – საქართველოს მთავრობა;
- ბ) ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტისათვის – შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანო;
- გ) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის – შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო.

ბიუჯეტის პროექტის განხილვასა და დამტკიცებაზე და ბიუჯეტის კონტროლზე უფლებამოსილია:

- ა) სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის – საქართველოს პარლამენტი;
- ბ) ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტისათვის – შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო;
- გ) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის – შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო.

ნაერთი ბიუჯეტის შესახებ სტატისტიკური ინფორმაციის მომზადებისთვის პასუხისმგებელია:

- ა) საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტისათვის – საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო;

ბ) ავტონომიური რესპუბლიკის ნაერთი ბიუჯეტისათვის – შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკის საფინანსო ორგანო.

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისა და წარდგენის პროცესს კოორდინაციას უწევს და პასუხისმგებელია საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

საქართველოს მთავრობის მიერ ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის მოწონებიდან არაუგვიანეს ხუთი დღისა, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო უზრუნველყოფს მხარჯავი დაწესებულებებისათვის ბიუჯეტის მართვის ელექტრონული სისტემის მეშვეობით საბიუჯეტო განაცხადის ფორმების მიწოდებას. მხარჯავი დაწესებულებები საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ბიუჯეტის მართვის ელექტრონული სისტემის მეშვეობით საბიუჯეტო განაცხადებს წარუდგენენ არაუგვიანეს 1-ელი სექტემბრისა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადება:

1. ფინანსთა სამინისტრო იხილავს საბიუჯეტო განაცხადებს და სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის ძირითად პარამეტრებს განსახილველად წარუდგენს საქართველოს მთავრობას არაუგვიანეს 15 სექტემბრისა.
2. ფინანსთა სამინისტრო საქართველოს მთავრობას სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტსა და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების განახლებულ დოკუმენტს წარუდგენს არაუგვიანეს 25 სექტემბრისა.

საქართველოს მთავრობა საქართველოს პარლამენტს არაუგვიანეს 1-ელი ოქტომბრისა წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს თანდართულ მასალებთან ერთად.

პროექტს თან ერთვის:

1. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის განმარტებითი ბარათი;
2. მიმდინარე წლის ბიუჯეტის მოკლე მიმოხილვა;
3. წლიური საბიუჯეტო კანონის ამოქმედებისათვის საჭირო საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტი;
4. დამატებითი ინფორმაცია ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამების შესახებ;
5. ინფორმაცია ფისკალური რისკების შესახებ.

საკომიტეტო განხილვებისას გამოთქმულ შენიშვნებსა და წინადადებებს, ასევე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისა და საქართველოს ეროვნული ბანკის დასკვნებს საქართველოს პარლამენტი არაუგვიანეს 22 ოქტომბრისა უგზავნის საქართველოს მთავრობას.

მთავრობა სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს გათვალისწინებული შენიშვნებით არაუგვიანეს 5 ნოემბრისა ხელმეორედ წარუდგენს პარლამენტს. ბიუჯეტის პროექტი განიხილება პლენარულ სხდომაზე.

პლენარულ სხდომაზე გამოთქმული შენიშვნები და წინადადებები არაუგვიანეს 15 ნოემბრისა ეგზავნება მთავრობას. მთავრობა შესწორებულ ვარიანტს არაუგვიანეს 30 ნოემბრისა უბრუნებს პარლამენტს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს პარლამენტი კენჭს უყრის არაუგვიანეს დეკემბრის მესამე პარასკევსა. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტი მიიღება სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, ერთი მოსმენით.

თუ პარლამენტი დეკემბრის მესამე პარასკევამდე ვერ მიიღებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს, შესაძლებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის იმავე ვარიანტს ან საქართველოს მთავრობისა და საქართველოს პარლამენტის წევრთა შემთანხმებელი კომისიის მიერ გადამუშავებულ პროექტს ხელახლა ეყაროს კენჭი 10 დღის ვადაში, მაგრამ არაუგვიანეს 31 დეკემბრისა.

ბიუჯეტის ძირითადი პრინციპები⁴

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილია, რომ საბიუჯეტო სისტემის თითოეულმა მონაწილემ საბიუჯეტო პროცესის ყველა ეტაპზე უნდა დაიცვას შემდეგი პრინციპები:

1. ყოვლისმომცველობა
2. გამჭვირვალობა
3. ანგარიშვალდებულება
4. დამოუკიდებლობა
5. ერთიანობა
6. უნივერსალობა
7. კონსოლიდირება

ყოვლისმომცველობა გულისხმობს ბიუჯეტის ყველა შემოსულობის, გადასახდელისა და ნაშთის ცვლილების სრულყოფილად ასახვას შესაბამის ბიუჯეტებში. შემოსულობებია საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტში მიღებული ფულადი სახსრების ერთობლიობა. ბიუჯეტის გადასახდელებია საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტიდან გასაცემი ფულადი სახსრების ერთობლიობა. ნაშთის ცვლილება გულისხმობს შესაბამისი ბიუჯეტის ანგარიშზე შესაბამისი პერიოდისათვის არსებული ფულადი სახსრების გამოყენებას ან დაგროვებას.

⁴ თავი მომზადებულია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით

გამჭვირვალობა გულისხმობს ბიუჯეტების პროექტების წარმომადგენლობით ორგანოებში განხილვის პროცედურების საჯაროობას საზოგადოებისა და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებისათვის; დამტკიცებული ბიუჯეტებისა და მათი შესრულების შესახებ ანგარიშების გამოქვეყნებას; ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაციის (გარდა საიდუმლო ინფორმაციისა) ხელმისაწვდომობას ნებისმიერი ფიზიკური და იურიდიული პირისათვის.

ანგარიშვალდებულება გულისხმობს საბიუჯეტო პროცესის ყველა მონაწილის პასუხისმგებლობას მის მიერ განხორციელებულ საქმიანობაზე და ბიუჯეტის შესახებ წარდგენილ ინფორმაციაზე.

დამოუკიდებლობა გულისხმობს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დამოუკიდებლობას, რომელსაც უზრუნველყოფს საკუთარი შემოსულობები და ნაშთი, აგრეთვე საკუთარი გადასახდელების დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლებას საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.

ერთიანობა გულისხმობს საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების მიერ საერთო საფუძვლით, ერთიანი საბიუჯეტო კლასიფიკაციით, აღრიცხვის ერთიანი სისტემით და სახელმწიფო ფინანსური კონტროლის ერთიანი პრინციპებით ხელმძღვანელობას.

უნივერსალობა გულისხმობს ბიუჯეტის ყველა შემოსულობის მიმართვას საერთო გადასახდელების დასაფინანსებლად. არცერთი შემოსულობა, გარდა დონორების მიერ დაფინანსებული შემოსულობებისა, არ უნდა იქნას მიმართული მიზნობრივად, კონკრეტული გადასახდელის დასაფინანსებლად. საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ მიღებული შემოსულობების შენარჩუნება თავისი მიზნებისათვის დაუშვებელია, გარდა იმ

შემთხვევისა, როცა საბიუჯეტო ორგანიზაცია არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი ან არასამეწარმეო იურიდიული პირი.

კონსოლიდირება გულისხმობს ყველა დონის ბიუჯეტების შემოსულობებისა და გადასახდელების სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემაში მოქცევას, გადასახდელების გადახდას საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემის ანგარიშების მართვას სახელმწიფო ხაზინის მიერ და მათ განთავსებას საქართველოს ეროვნულ ბანკში ან/და სხვა საბანკო დაწესებულებებში.

საქართველოს ბიუჯეტის ძირითადი პრინციპები შესაბამისობაშია საერთაშორისო ორგანიზაციების მოთხოვნებთან. თუმცა, 2014 წლის ივლისში ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციამ (OECD – Organization for Economic Cooperation and Development) შეიმუშავა ახალი რეკომენდაციები ბიუჯეტის პრინციპებთან დაკავშირებით. აღნიშნული პრინციპების საქართველოში თანდათანობით დანერგვა საბიუჯეტო პროცესს კიდევ უფრო ეფექტიანს, მიზანმიმართულს და სრულყოფილს გახდის. ამ პრინციპების ნაწილი უკვე შეესაბამება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით განსაზღვრულ პრინციპებს. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციამ შეიმუშავა 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 საჭიროებასთან ხარვეფექტიანობის კუთხით;

4. ბიუჯეტის დოკუმენტები უნდა იყოს ღია, გამჭვირვალე და ხელმისაწვდომი;
5. საბიუჯეტო საკითხებზე დებატები უნდა წარიმართოს 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.

ასევე, უნდა გავითვალისწინოთ, რომ განვითარებადი ქვეყნები, განვითარებულებთან შედარებით, მეტი გამოწვევის წინაშე დგანან, რაც ასახება საბიუჯეტო პოლიტიკაზეც. ცხრილ #1-ში მოცემულია ის გამოწვევები, რომლებიც საერთოა ბევრი განვითარებადი ქვეყნისათვის.

ცხრილი #1. განვითარებადი ქვეყნების გამოწვევები

მდგომარეობა	გავლენა სახელმწიფო ხარჯებზე
სიღარიბე	მწირი რესურსები საჯარო პოლიტიკის მიმართ არსებული მზარდი მოთხოვნების და მოლოდინების დასაკმაყოფილებლად. ტენდენცია - ბიუჯეტი იყოს სურვილების სია
ეკონომიკური არასტაბილურობა	ციკლური შოკების სიჭარბე და მართვის სირთულე. ბიუჯეტირების მოკლევადიანი ხედვა
შემოსავლების მწირი ბაზა	მაღალი ინფლაციურობა, რთული სავაჭრო პირობები და კაპიტალის ბაზრებისადმი ნაკლები ხელმისაწვდომობა
არაფორმალური საბაზრო სექტორი	ბევრ ქვეყანაში მაღალია არალეგალური ბიზნესის წილი, რომელიც არ ექვემდებარება ლეგალურ წესებს
არაფორმალური საჯარო სექტორი	იგნორირებულია საჯარო მომსახურების, სახელმწიფო ხარჯების და შესყიდვების ფორმალური წესები
დაბალი პოლიტიკური მობილიზება	ინტერესთა ჯგუფების არაადეკვატური განვითარება საზოგადოებრივი აზრის გამოხატვისა და მთავრობის პოლიტიკის სათანადო გაკონტროლების მიზნით

საბიუჯეტო კლასიფიკაცია⁵

ბიუჯეტის ერთიანობის პრინციპიდან გამომდინარე ყველა დონის ბიუჯეტს - სახელმწიფოს, რესპუბლიკურს და ადგილობრივს აქვს საერთო კლასიფიკაცია. ბიუჯეტის კლასიფიკაციას განვიხილავთ 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მაგალითზე.

ცხრილი #2. ბიუჯეტის კლასიფიკაცია (მსხვილი მუხლები)

ბიუჯეტის მუხლები	მლნ ლარი
შემოსავლები	8,090
ხარჯები	8,005
საოპერაციო სალდო	85
არაფინანსური აქტივების ცვლილება	768
მთლიანი სალდო	- 684
ფინანსური აქტივების ცვლილება	507
ვალდებულებების ცვლილება	1,191

შემოსავლების მუხლი მოიცავს ე.წ. მიმდინარე შემოსავლებს, ესენია: საგადასახადო შემოსავლები, გრანტები და სხვა შემოსავლები.

ცხრილი #3. ბიუჯეტის კლასიფიკაცია (შემოსავლები)

შემოსავლები (მლნ ლარი)	8,090
გადასახადები	7,600
გრანტები	215
სხვა შემოსავლები	275

ხარჯების მუხლი მოიცავს ე.წ. მიმდინარე ხარჯებს, რომლებიც ცხრილშია

⁵ თავი მომზადებულია 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიხედვით

მოცემული.

ცხრილი #4. ბიუჯეტის კლასიფიკაცია (ხარჯები)

ხარჯები (მლნ ლარი)	8,005
შრომის ანაზღაურება	1,410
საქონელი და მომსახურება	964
პროცენტი	364
სუბსიდიები	248
გრანტები	1,173
სოციალური უზრუნველყოფა	2,688
სხვა ხარჯები	1,161

შრომის ანაზღაურების მუხლი მოიცავს საჯარო სექტორში დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურებას, ხოლო მუხლი - საქონელი და მომსახურება მოიცავს საჯარო უწყებების ფუნქციონირებისთვის საჭირო საქონლისა და მომსახურების შესყიდვას. აღნიშნულ მუხლებს უწოდებენ ადმინისტრაციულ ხარჯებს, ანუ ეს ის თანხაა, რასაც ხარჯავს აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლება საკუთარი ფუნქციების განხორციელებისათვის.

პროცენტის მუხლი მოიცავს საგარეო და საშინაო ვალზე გადასახდელი პროცენტის თანხას. სუბსიდიებში ასახულია სახელმწიფოს მიერ გაწეული სუბსიდიები, ძირითადად საწარმოების მიმართ. გრანტები მოიცავს სახელმწიფოს მიერ გაცემულ შიდა გრანტებს და ადგილობრივ ბიუჯეტებზე გადასაცემი ტრანსფერების თანხას.

სოციალური უზრუნველყოფის მუხლი აერთიანებს პენსიებს, სოციალურ დახმარებებს და ჯანდაცვის პროგრამებს.

სხვა ხარჯებში გაერთიანებულია ისეთი თანხები, რომლებიც ზემოთ მოცემულ მუხლებში არ შედის (ცხრილი #5).

ცხრილი #5. 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის სხვა ხარჯების ჩაშლა

სხვა ხარჯები (მლნ ლარი)	1,161
ზოგადი განათლება	454
რეგიონალური და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია	187
უმაღლესი საგანმანათლებლო და სამეცნიერო კვლევების პროგრამა	134
წყალმომარაგებისა და საკანალიზაციო ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია	63
პრეზიდენტის და მთავრობის სარეზერვო ფონდები	55
აგროსექტორის განვითარება	53

საოპერაციო სალდო ეწოდება მიმდინარე შემოსავლებისა და მიმდინარე ხარჯების სხვაობას. თუ სალდო დადებითია, ნიშნავს, რომ შემოსავლები ხარჯებზე მეტია.

ცხრილი #6. 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის საოპერაციო სალდო

საოპერაციო სალდო (მლნ ლარი)	85
-----------------------------	----

არაფინანსური აქტივების ცვლილება მოიცავს არაფინანსური აქტივების ზრდას და კლებას. არაფინანსურ აქტივებში შედის სახელმწიფოს ისეთი მატერიალური ქონება, როგორიცაა შენობა-ნაგებობები, გზები, ხიდები, მიწა, მანქანა-დანადგარები, მარაგები და ბუნებრივი რესურსები. არაფინანსური აქტივების ზრდა გულისხმობს ქონების შექმნას, შექმნას (აშენებას). შესაბამისად, ის ძირითადად მოიცავს ბიუჯეტის კაპიტალურ, ინფრასტრუქტურულ ხარჯებს.

არაფინანსური აქტივების კლება გულისხმობს სახელმწიფოს მატერიალური ქონების (აქტივების) შემცირებას მისი გაყიდვის (პრივატიზაციის) გზით. ამ დროს ბიუჯეტში შემოსავალი შემოდის.

თუკი არაფინანსური აქტივების ზრდა კლებას აჭარბებს, ნიშნავს, რომ სახელმწიფომ მეტი ფული დახარჯა ახალი აქტივების შექმნაზე და შეძენაზე, ვიდრე არსებული აქტივების გაყიდვიდან შემოსავალი მიიღო.

ცხრილი #7. 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის არაფინანსური აქტივების ცვლილება

არაფინანსური აქტივების ცვლილება (მლნ ლარი)	768
ზრდა	853
კლება	85

მთლიანი სალდო საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად არის ბიუჯეტის დეფიციტი/პროფიციტი. მთლიანი სალდო არის საოპერაციო სალდოს და არაფინანსური აქტივების სხვაობა. თუ სალდო უარყოფითია, ბიუჯეტი დეფიციტურია, ხოლო თუ დადებითია - პროფიციტული. შესაბამისად, 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი დეფიციტურია -683 მლნ ლარით (85 – 768).

ცხრილი #8. 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი სალდო

მთლიანი სალდო (მლნ ლარი)	-683
--------------------------	------

ფინანსური აქტივების ცვლილება მოიცავს ფინანსური აქტივების ზრდას და კლებას. ზრდა არის როდესაც სახელმწიფო ზრდის დეპოზიტებს, გასცემს სესხებს ან ყიდულობს ფასიან ქაღალდებს. კლებას ადგილი აქვს, როდესაც სახელმწიფო ამცირებს დეპოზიტებს,

უკან იბრუნებს გაცემულ სესხებს და ამცირებს სხვა დებიტორულ დავალიანებებს.

ცხრილი #9. 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ფინანსური აქტივების ცვლილება

ფინანსური აქტივების ცვლილება (მლნ ლარი)	507
ზრდა	597
ვალუტა და დეპოზიტები	300
სესხები	135
აქციები და სხვა კაპიტალი	162
კლება	90
ვალუტა და დეპოზიტები	0
სესხები	90
სხვა დებიტორული დავალიანებები	0

მიუხედავად იმისა, რომ საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად ბიუჯეტის დეფიციტს/პროფიციტს გამოხატავს ბიუჯეტის მთლიანი სალდო, ის არ გამოდგება იმის შესაფასებლად, თუ როგორია სხვაობა ბიუჯეტის ყველა სახის შემოსავალსა და ხარჯს შორის. მთლიანი სალდო არ მოიცავს ფინანსური აქტივებიდან მიღებულ შემოსავალს და ფინანსური აქტივების ზრდაზე გაწეულ დანახარჯებს. აქედან გამომდინარე, დეფიციტის/პროფიციტის სრული სურათის საჩვენებლად ეკონომისტები იყენებენ ე.წ. ტრადიციული გაგებით დეფიციტს, რომელიც მოიცავს ყველა სახის შემოსავალს და ხარჯს, ანუ მთლიან სალდოსთან ერთად მოიცავს ფინანსური აქტივების ცვლილებასაც. 2015 წლის ბიუჯეტის მაგალითზე ტრადიციული დეფიციტი ტოლია 1,190 მლნ ლარის (-683-507).

სწორედ ბიუჯეტის ტრადიციული დეფიციტია ის თანხა (1,190 მლნ), რაც უნდა დაფინანსდეს ვალის აღებით, რომ მთავრობას ფული ეყოს ყველა პროგრამის დასაფინანსებლად და შესაბამისად, სრულად შეასრულოს თავისი ვალდებულებები.

ბიუჯეტის მუხლი - ვალდებულებების ცვლილება მოიცავს დეფიციტის დაფინანსების წყაროებს. ეს არის ახალი საშინაო და საგარეო ვალეების აღება და ამასთან, ადრე აღებული ვალეების ნაწილის დაფარვა.

ცხრილი #10. 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ვალდებულებების ცვლილება

ვალდებულებების (ვალის) ცვლილება (მლნ ლარი)	1,190
ზრდა	1,610
საშინაო	600
საგარეო	1,010
კლება	420
საშინაო	64
საგარეო	356

სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლები

სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები შედგება საგადასახადო შემოსავლებისგან, გრანტებისგან და სხვა შემოსავლებისგან. გრანტი არის სხვა ქვეყნებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციებისგან მიღებული თანხები. საგადასახადო შემოსავლები კი საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადებს მოიცავს. ესენია: საშემოსავლო გადასახადი, მოგების გადასახადი, დამატებითი ღირებულების გადასახადი, აქციზის გა-

დასახადი, იმპორტის გადასახადი, ქონების გადასახადი და სხვა გადასახადები.

ცხრილი #11. სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლები ათას ლარებში

დასახელება	2013 წლის ფაქტი	2014 წლის გეგმა	2015 წლის გეგმა
გადასახადები	6,287,685.0	6,820,000.0	7,600,000.0
გადასახადები შემოსავალზე, მოგებაზე და კაპიტალის ღირებულების ნაზრდზე	2,601,687.4	2,682,000.0	2,985,000.0
ფიზიკური პირებიდან	1,795,142.0	1,770,000.0	2,085,000.0
საშემოსავლო გადასახადი	1,795,142.0	1,770,000.0	2,085,000.0
გადასახადი საწარმოებიდან	806,545.3	912,000.0	900,000.0
მოგების გადასახადი	806,545.3	912,000.0	900,000.0
გადასახადები საქონელსა და მომსახურებაზე	3,570,045.6	4,013,000.0	4,476,000.0
საყოველთაო გადასახადები საქონელსა და მომსახურებაზე	2,847,867.5	3,274,000.0	3,529,000.0
დამატებული ღირებულების გადასახადი	2,847,867.5	3,274,000.0	3,529,000.0
აქციზი	722,178.1	739,000.0	947,000.0
გადასახადები საგარეო ვაჭრობასა და საგარეო-ეკონომიკურ ოპერაციებზე	89,375.3	100,000.0	114,000.0

დასახელება	2013 წლის ფაქტი	2014 წლის გეგმა	2015 წლის გეგმა
იმპორტის გადასახადი	89,375.3	100,000.0	114,000.0

სხვა შემოსავლები მოიცავს შემოსავლებს სახელმწიფო საკუთრებიდან (პროცენტი, დივიდენდი, რენტა), საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციიდან, ადმინისტრაციული მოსაკრებლებიდან და გადასახდელებიდან, სანქციებიდან (ჯარიმები და საურავები) და ნებაყოფლობითი ტრანსფერებიდან.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსულობები შედგება საკუთარი და არასაკუთარი შემოსულობებისაგან. საკუთარ შემოსულობებს განეკუთვნება ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები, გათანაბრებითი ტრანსფერი და საქართველოს კანონმდებლობით თვითმმართველი ერთეულებისათვის განკუთვნილი სხვა შემოსულობები. არასაკუთარ შემოსულობებს განეკუთვნება სპეციალური და მიზნობრივი ტრანსფერები და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი სხვა შემოსულობები.

თვითმმართველ ერთეულს საკუთარი შემოსულობების ხარჯვა შეუძლია განახორციელოს დამოუკიდებლად და თავისი შეხედულებისამებრ.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გათანაბრებას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი გათანაბრებითი ტრანსფერით უზრუნველყოფს. გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობის გამომანგარიშება ხდება ფორმულის მეშვეობით.

გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობა გამოიანგარიშება ფორმულით $T=E-R$, სადაც:

T – გამოსაყოფი ტრანსფერი;

E – ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი, რომელიც გაიანგარიშება სტატისტიკური მონაცემებისა (მოსახლეობის რაოდენობა, 6 წლამდე ბავშვების რაოდენობა, 6-დან 18 წლამდე მოზარდთა რაოდენობა, იმ მოსახლეობის რაოდენობა, რომლის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის მაჩვენებელი (სარეიტინგო ქულა) ნაკლებია საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილ ზღვრულ ოდენობაზე, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ფართობი და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების სიგრძე) და გათანაბრებითი კოეფიციენტების საფუძველზე, თვითმმართველი ქალაქებისა და მუნიციპალიტეტების გამიჯვნით;

R – ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსავლები, რომელიც გაიანგარიშება მიმდინარე წლის პროგნოზისა და გასული 3 წლის ფაქტობრივი მაჩვენებლების ტენდენციის მიხედვით.

მიზნობრივი ტრანსფერის გამოყოფა ხდება, თუ ცენტრალური მთავრობა გარკვეული უფლებების დელეგირებას მოახდენს ადგილობრივ მთავრობაზე.

სპეციალური ტრანსფერი გამოიყოფა სტიქიური მოვლენების, ეკოლოგიური და სხვა სახის კატასტროფების, საომარი მოქმედებების, ეპიდემიების და სხვა საგანგებო სიტუაციების შედეგების (ზიანის) სალიკვიდაციოდ, აგრეთვე სხვა ღონისძიებების განსახორციელებლად. სპეციალური ტრანსფერი არის სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ და

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის გაწეული ფინანსური დახმარება.

კაპიტალური ტრანსფერი გამოიყოფა კაპიტალური პროექტის განსახორციელებლად. კაპიტალური ტრანსფერი არის სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის გაწეული ფინანსური დახმარება.

ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების ოდენობებს განსაზღვრავს საკრებულო საქართველოს კანონმდებლობით დაწესებული ზღვრული განაკვეთების გათვალისწინებით. თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში ადგილობრივი გადასახადების ამოღებას უზრუნველყოფენ საგადასახადო ორგანოები საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, ხოლო თვითმმართველი ერთეულის სხვა შემოსავლებისა და არაფინანსურ აქტივებზე განხორციელებული ოპერაციებიდან მისაღები სახსრების ამოღებას – შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის სამსახურები.

სახსრების ის ნაწილი, რომელიც ფისკალური წლის განმავლობაში არ იქნა ათვისებული, გამოიყენება მომდევნო წელს.

ცხრილი #12. ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლების ძირითადი წყაროები

	რამდენი პროცენტი რჩება
საშემოსავლო გადასახადი - ქონების რეალიზაციით, იჯარით მიღებული შემოსავლიდან	100%
ქონების გადასახადი	100%
შემოსავალი ფინანსური აქტივებიდან	100%
შემოსავალი დივიდენდებიდან - ადგილობრივი ხელისუფლების წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მოგებიდან	100%
ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებელი	100%
შემოსავალი სახელმწიფო მიწის იჯარიდან	35%
თვითმმართველობის საკუთრებაში არსებული ქონებიდან	100%
სანებართვო მოსაკრებელი	100%
გარე რეკლამიდან	100%
სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებელი	100%
სამშენებლო ნებართვის მოსაკრებელი	100%
შემოსავალი სანქციებიდან, ჯარიმებიდან, თუ დაკისრებულია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის სამსახურის მიერ	100%
შემოწირულობებიდან	100%
ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საკუთრებაში არსებული ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან	100%

ბიუჯეტის შესრულება⁶

ბიუჯეტის შესრულება გულისხმობს:

- საგადასახადო გეგმის შესრულებას
- გრანტების შესრულებას
- სხვა შემოსავლების შესრულებას
- არაფინანსური აქტივების კლების შესრულებას
- ხარჯების შესრულებას
- არაფინანსური აქტივების ზრდის შესრულებას
- ფინანსური აქტივების ზრდა/კლების შესრულებას
- დაგეგმილი კრედიტების მოზიდვას

საბიუჯეტო ორგანიზაციები პასუხისმგებელი არიან გამოყოფილი თანხების შესაბამისად გადახდების განხორციელებისათვის და თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში შემოსულობების მობილიზებისათვის.

საქართველოს ფინანსთა მინისტრი ზედამხედველობს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ორგანიზებასა და მართვას. საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია გააკონტროლოს საქართველოს მთავრობის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების ხარჯვის კანონიერება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მეშვეობით.

სახელმწიფო ხაზინა ყოველი თვის დასრულებიდან 20 დღის ვადაში ამზადებს შესრულების ანგარიშგებას სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების, გადასახდელების, ნაშთის ცვლილებისა და მთლიანი სალდოს ჩვენებით და წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს.

ყოველი კვარტალის დასრულებიდან 1 თვის ვადაში საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების კვარტალურ მიმოხილვას ნაზარდი ჯამით, რომელიც მოიცავს:

⁶ თავი მომზადებულია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით

ა) მაკროეკონომიკისა და საბიუჯეტო სფეროში მიმდინარე მოვლენებს;

ბ) შემოსულობების, გადასახდელების (მათ შორის, საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების), ნაშთის ცვლილებისა და მთლიანი სალდოს ფაქტობრივი მოცულობების შედარებას შესაბამისი პერიოდის გეგმურ მაჩვენებლებთან.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის განხილვისა და ამ ანგარიშის შესახებ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებების მოსმენის შემდეგ საქართველოს პარლამენტი საგაზაფხულო სესიის დასრულებამდე იღებს დადგენილებას სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის დამტკიცების ან დაუმტკიცებლობის თაობაზე.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულებას თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საფინანსო ორგანო ყოველი თვის დასრულებიდან 10 დღის ვადაში ამზადებს შესრულების ანგარიშს ბიუჯეტის შემოსულობების, გადასახდელების, ნაშთის ცვლილებისა და მთლიანი სალდოს ჩვენებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო საჯაროდ იხილავს ბიუჯეტის შესრულების წლიურ ანგარიშს და არაუგვიანეს 1-ელი მაისისა იღებს გადაწყვეტილებას წლიური ანგარიშის დამტკიცების ან დაუმტკიცებლობის შესახებ.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის აუდიტორული დასკვნა და შესრულების წლიური ანგარიში საჯარო ინფორმაციაა და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ხელმისაწვდომია საზოგადოებისათვის.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ამოწმებს საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შესრულებასა და ბიუჯეტების ასიგნებების ხარჯვას. შემოწმება ხდება არა მხოლოდ მიზანმიმართულ ხარჯვასა და კორუფციაზე, არამედ ეფექტიანობაზეც.

მნიშვნელოვანია, მონიტორინგი სისტემატიურად განხორციელდეს სამოქალაქო საზოგადოების მიერ. მონიტორინგი უნდა მოიცავდეს არა მხოლოდ მიზანმიმართულ ხარჯვის კონტროლს, არამედ შესრულებული პროგრამების ხარისხის მონიტორინგსაც. საჭიროა აგრეთვე ხარჯსარგებლიანობის მიხედვით მონიტორინგის გაძლიერება. მონიტორინგი უნდა განხორციელდეს ყოველთვიურად, ყოველკვარტალურად და ყოველწლიურად.

საბიუჯეტო პროცესის მონიტორინგი⁷

მონიტორინგი შესაძლებელია ჩატარდეს საბიუჯეტო პროცესის ყველა ეტაპზე - შედგენა, განხილვა, დამტკიცება, აღსრულება, კონტროლი და ანგარიშგება. მონიტორინგი ხორციელდება ბიუჯეტის როგორც საშემოსავლო, ასევე ხარჯვითი ნაწილის მიმართ. შესაძლებელია ჩატარდეს ბიუჯეტის სხვადასხვა ტიპის მონიტორინგი.

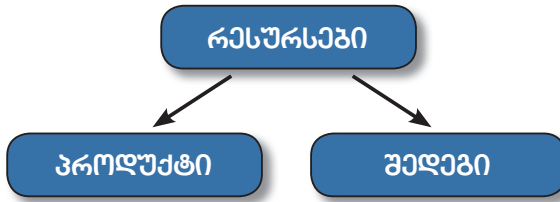
⁷ თავი მომზადებულია საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაციის გზამკვლევაზე - „სახელმწიფო ბიუჯეტი და მისი მონიტორინგის მეთოდები“ დაყრდნობით

ცხრილი #13. საბიუჯეტო პროცესის მონიტორინგისთვის საჭირო ინფორმაცია

საბიუჯეტო პროცესის ეტაპები	შემოსულობები	გადასახდელები
შედგენა	ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებული წინასწარი პარამეტრები. ცვლილებები, რომელიც განხორციელდა კანონპროექტის პარლამენტში წარდგენამდე	მხარჯავი ერთეულების მიერ მოწოდებული ფინანსური სახსრების განაცხადები. მათსა და ფინანსთა სამინისტროს შორის დიალოგის პროცესში შეტანილი ცვლილებები
განხილვა და დამტკიცება	ბიუჯეტის პროექტში მთავრობის და პარლამენტის მიერ შეტანილი ცვლილებები. ბიუჯეტის საბოლოო დამტკიცებული ვარიანტი	ბიუჯეტის პროექტში მთავრობის და პარლამენტის მიერ შეტანილი ცვლილებები. ბიუჯეტის საბოლოო დამტკიცებული ვარიანტი
აღსრულება	ფინანსთა სამინისტროს და ხაზინის ანგარიშები ბიუჯეტის შესრულების შესახებ. სხვა სამინისტროების ანგარიშები თავიანთი ბიუჯეტის შესრულების შესახებ	ფინანსთა სამინისტროს და ხაზინის ანგარიშები ბიუჯეტის შესრულების შესახებ. სხვა სამინისტროების ანგარიშები თავიანთი ბიუჯეტის შესრულების შესახებ
კონტროლი და ანგარიშგება	ფინანსთა სამინისტროს და სახელმწიფო აუდიტის ანგარიშები	ფინანსთა სამინისტროს და სახელმწიფო აუდიტის ანგარიშები, მხარჯავი ერთეულების ანგარიშები

მონიტორინგი ეფექტიანობის კუთხით

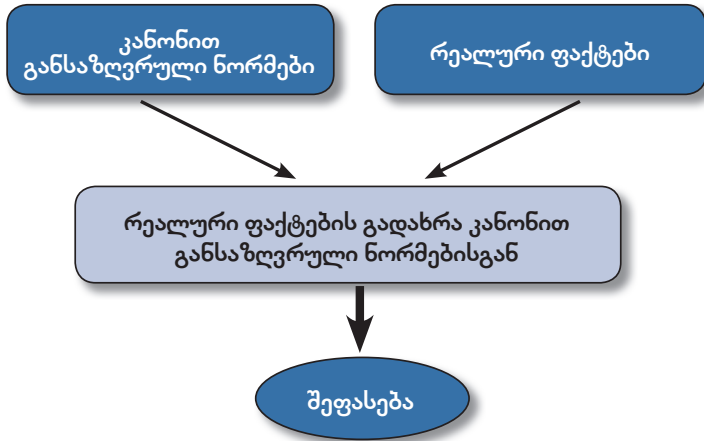
ბიუჯეტის მონიტორინგი შესაძლებელია ჩატარდეს ეფექტიანობის კუთხით, რაც დანახარჯებთან შედგის ურთიერთთანაფარდობის ანალიზს გულისხმობს.



პროდუქტი არის ბიუჯეტიდან გაწეული ხარჯების შედეგად შექმნილი საქონელი ან მომსახურება. მაგალითად: ახალი სკოლის აშენების საბიუჯეტო ხარჯებით დაფინანსებისას, პროდუქტი იქნება ახალი სკოლა. პროდუქტისაგან განსხვავდება სოციალური შედეგი. ზემომოყვანილი მაგალითის შემთხვევაში სოციალური შედეგი შესაძლოა იყოს მოსწავლეთა გარკვეული რაოდენობისათვის სასწავლო პროცესის შექმნა ან გაუმჯობესება.

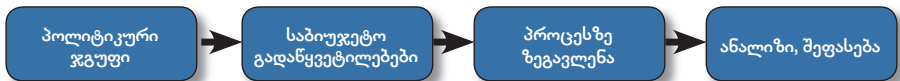
მონიტორინგი კანონიერების კუთხით

კანონიერების კუთხით ბიუჯეტის მონიტორინგი გულისხმობს საბიუჯეტო პროცესის მიმდინარეობისას საკანონმდებლო და ნორმატიული აქტების შესაბამისად რეალური ქმედებების ურთიერთშედარებასა და გადახრების გამოვლენას.



მონიტორინგი პოლიტიკურ-მმართველობითი კუთხით

პოლიტიკურ-მმართველობითი კუთხით მონიტორინგი გულისხმობს საბიუჯეტო პროცესზე სხვადასხვა პოლიტიკური ჯგუფების ზეგავლენის შეფასებასა და საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიმღები სახელმწიფო სტრუქტურების მმართველობითი რგოლების მიერ მიღებული ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების ზეგავლენის ანალიზს.



მონიტორინგის პროცესი

მონიტორინგის ჩატარების პროცესი მოიცავს შემდეგ ძირითად ეტაპებს:

- მონიტორინგის ობიექტის განსაზღვრა;
- მონიტორინგის მიზნების ჩამოყალიბება;
- მონიტორინგის დაგეგმვა;

- ინფორმაციის თავმოყრა;
- შედეგების ანალიზი და დასკვნების შემუშავება;
- ანალიზის შედეგების გავრცელება და გამოყენება.

მონიტორინგის დაგეგმვა

მონიტორინგის დაგეგმვისას საჭიროა შედგეს დოკუმენტი, რომელშიც აისახება შემდეგი საკითხები:

- მონიტორინგის მიზნები
- მონიტორინგის ობიექტი
- მონიტორინგის პროცესის ძირითადი არსი და აქცენტები
- მონიტორინგის ვადები
- მონიტორინგისათვის საჭირო ინფორმაციის წუსხა
- ინფორმაციის მოპოვებისა და დამუშავების ფორმები
- მონიტორინგის ჩატარების დეტალური სამუშაო გეგმა
- მონიტორინგის ეტაპობრივი შეფასების მექანიზმი
- მონიტორინგის პროცესის მენეჯმენტი
- მონიტორინგის მოსალოდნელი შედეგები
- მონიტორინგის განხორციელებისათვის საჭირო რესურსები

ინფორმაციის თავმოყრა

მონიტორინგის პროცესში შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას ინფორმაციის მოპოვების შემდეგი ძირითადი მეთოდები:

- დოკუმენტაციის შესწავლა
- დაკვირვება
- ანკეტირება
- ინტერვიუ

დოკუმენტაციის შესწავლა მოიცავს საკანონმდებლო, სტატისტიკურ, ფინანსური და სხვა ოფიციალური დოკუმენტაციის თავმოყრასა და შესწავლას. აღნიშნული ფორმის გამოყენებისათვის საჭიროა მომზადდეს დოკუმენტაციის ნუსხა, შემდგომ განისაზღვროს, თუ რა ფორმით და მეთოდით მოხდება მათი მოპოვება, სისტემატიზაცია და დამუშავება.

დაკვირვება გულისხმობს მონიტორინგის ჯგუფის მიერ გარკვეულ მოვლენებსა და ფაქტებზე დაკვირვებას. მაგალითად, თუ ბიუჯეტით გათვალისწინებული იყო გარკვეულ ტერიტორიაზე გზის საფარის შეცვლა, ან რაიმე შენობის აშენება, ჯგუფს შეუძლია დაათვალიეროს აღნიშნული ადგილი და შეაფასოს, რამდენადაა შესრულებული დაგეგმილი ამოცანა. რიგ შემთხვევებში დაკვირვება ინფორმაციის მიღების ყველაზე ეფექტური საშუალებაა. დაკვირვებისათვის წინასწარ უნდა განისაზღვროს დაკვირვების ობიექტების ნუსხა, მიზნები და ამოცანები. ასევე, უნდა დაიგეგმოს ვინ და რა ვადებში განახორციელებს მას. მიზანშეწონილია დაკვირვების პროცესი გარკვეული ტექნიკური საშუალებით (ფოტო, ვიდეო, აუდიო საშუალებები) აღიბეჭდოს.

ანკეტირება - ანკეტირებისათვის საჭიროა შეიქმნას კითხვარი, განისაზღვროს მიზნობრივ რესპოდენტთა ჯგუფი. წინასწარ უნდა დადგინდეს, რა ინფორმაციის მიღებაა საჭირო, ასევე უნდა შეირჩეს კითხვები, მათი დასმის ფორმები და თანმიმდევრობა. ანკეტირება ხელსაყრელია ისეთ დროს, როდესაც დაკვირვებით დასკვნის გაკეთება რთულია. მაგალითად, თუ გვინდა გავიგოთ რამდენად კმაყოფილია მოსახლეობა სახელმწიფოს მიერ უზრუნველყოფილი განათლების ან ჯანდაცვის ხარისხით.

ინტერვიუ ინფორმაციის მიღების კარგი საშუალებაა ისეთ შემთხვევებში, როდესაც საკანონმდებლო და ნორმატიული ბაზა და სხვა სახის დოკუმენტაცია ქმნის გაურკვევლობებს და საჭიროა დეტალური ინფორმაციის მიღება კონკრეტული პირებისაგან.

პროგრამული ბიუჯეტი⁸

არსი და პრინციპები

პროგრამული ბიუჯეტი ტრადიციული სტრუქტურის ბიუჯეტის ალტერნატივაა და იმ უპირატესობით გამოირჩევა, რომ ის დაგეგმვის პროცესიდანვე შედეგზეა ორიენტირებული. პროგრამულ ბიუჯეტში მთავრობის ხარჯები კონკრეტული პროგრამების მიხედვით არის დაყოფილი და არა სამინისტროების მიხედვით.

პროგრამების/ქვეპროგრამების მიხედვით უფრო თვალსაჩინოა მიზეზ-შედეგობრივი კავშირები კონკრეტულ ღონისძიებაში ჩადებულ ფინანსურ რესურსებსა და მიღებულ შედეგებს შორის.

პროგრამა წარმოადგენს ბიუჯეტით განსაზღვრული პრიორიტეტების და მიზნების მისაღწევად განსახორციელებელი ღონისძიებების ერთობლიობას, რომლებიც დაჯგუფებულია მსგავსი შინაარსის მიხედვით და ხორციელდება გრძელვადიან პერიოდში ერთი საბოლოო შედეგის მისაღწევად.

პროგრამული ბიუჯეტის შესრულების შეფასებისას აქცენტი გადატანილია დაგეგმვით და მიღებულ შედეგს შორის არსებულ განსხვავებაზე და არა მხოლოდ მხარჯავი დაწესებულებისათვის გეგმით გათვალისწინებულ ასიგნებებსა და საკასო შესრულებას შორის არსებულ განსხვავებებზე. ამოსავალ წერტილს წარმოადგენს მისაღები საბოლოო და შუალედური შედეგები და არა მხოლოდ პროგრამების განმახორციელებლებზე გადანაწილებული რესურსები. იგეგმება შედეგი და ის ინდიკატორები, რომელთა საშუალებითაც შედეგის გაზომვა გახდება შესაძლებელი. ამავე დროს, ბიუჯეტის დაგეგმვისას ითვლება შედეგის

⁸ თავი მომზადებულია პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის პროგრამული ბიუჯეტირების სახელმძღვანელოს მიხედვით

მისაღწევად აუცილებელი ხარჯები და ერთმანეთთან შესაბამისობაში მოდის პროგრამის დასახული მიზნის მისაღწევად საჭირო და არსებული რესურსები.

შედგენის მეთოდოლოგია

პირველ ეტაპზე მუშავდება ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი. მხარჯავმა უწყებებმა ფინანსთა სამინისტროში უნდა წარადგინონ შემდეგი ინფორმაცია:

- გასული ორი წლის განმავლობაში, პრიორიტეტების ფარგლებში დაგეგმილ პროგრამებსა და ღონისძიებებზე მიმართული სახსრები და მათი განხორციელებით მიღწეული შედეგები;
- მიმდინარე წლისთვის არსებული პრიორიტეტების ფარგლებში დაგეგმილ პროგრამებსა და ღონისძიებებზე გამოყოფილი სახსრები და მათი განხორციელებით მოსალოდნელი შედეგები;
- დასაგეგმი წლებისათვის მხარჯავი დაწესებულებების პრიორიტეტების ჩამონათვალი, მათი მოკლე აღწერა, მოსალოდნელი შედეგები და შედეგების შეფასების ინდიკატორები;
- დასაგეგმი წლების პრიორიტეტების საშუალოვადიანი ბიუჯეტი, რომელიც ჩამოილი უნდა იყოს პროგრამების მიხედვით;
- დასაგეგმი წლისათვის მხარჯავ დაწესებულებებში დასაქმებულთა საორიენტაციო ზღვრული მოცულობები.

სახელმწიფო ბიუჯეტის მე-5 თავში (პრიორიტეტები და პროგრამები) წარმოდგენილია სახელმწიფო ბიუჯეტის პრიორიტეტები, ამ პრიორიტეტების ფარგლებში, შესაბამისი წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტით გამოყოფილი ასიგნებებით მხარჯავი დაწესებულებების მიერ განსახორ-

ციელებელი პროგრამები (ქვეპროგრამები/ღონისძიებები), მათი აღწერა და მიზანი.

სახელმწიფო ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამისათვის აუცილებელია შესაბამისი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი იყოს ასიგნებები და ჰქონდეს შესაბამისი პროგრამული კოდი.

პროგრამები უნდა ჩამოყალიბდეს მხარჯავი დაწესებულებების კომპეტენციიდან გამომდინარე. ერთი პროგრამის განმახორციელებელი უნდა იყოს ერთი მხარჯავი დაწესებულება. უმეტეს შემთხვევაში პროგრამები უნდა იყოს გრძელვადიანი და მუდმივი, თუმცა, შესაძლებელია, სპეციფიკიდან გამომდინარე, არსებობდეს პროგრამები, რომლებიც განხორციელდება კონკრეტული წლის განმავლობაში.

პროგრამების გამოკვეთის შემდეგ აუცილებელია მისი კვლავ დაყოფა ძირითად მიმართულებებად ანუ ქვეპროგრამებად. ქვეპროგრამა დაკავშირებულია შუალედურ შედეგებთან, მისი განხორციელების შემდეგ უნდა მიიღწეს კონკრეტული მდგომარეობა, რაც, თავის მხრივ, ხელს უწყობს პროგრამის საბოლოო შედეგის მიღწევას. ქვეპროგრამა თავისი შინაარსით უნდა გაიწეროს დასაგეგმი წლის მასშტაბით, მას უნდა ჰქონდეს კონკრეტული შედეგი, რისი მიღწევაც შესაძლებელია ერთი საანგარიშო წლის მანძილზე. სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში აუცილებელია წარმოდგენილი იყოს თითოეული ქვეპროგრამის აღწერა, მიზანი და დაფინანსების მოცულობა.

პროგრამული ბიუჯეტის, როგორც შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტის ძირითადი მიზანია დაგეგმილი შედეგის მაქსიმალურად ნათლად წარმოჩენა. პროგრამულ ბიუჯეტში გამოიყენება შუალედური (output) და საბოლოო (outcome) შედეგები. საბოლოო შედეგი არის მდგომარეობა, რომელიც წინასწარ დაგეგმილი და გაანალიზებული პოლიტიკის განხორციელების შედეგად უნდა დადგეს.

საბოლოო შედეგი გულისხმობს გარკვეული პრობლემის სრულად აღმოფხვრას, არსებითად ახალი მდგომარეობის დამყარებას, ახალი წესის დანერგვას, მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას შესაბამის სფეროში, რომელიც ვავლენას ახდენს ქვეყნის პრიორიტეტებზე.

შუალედური შედეგი წარმოადგენს პროგრამის ფარგლებში კონკრეტული ქვეპროგრამების/ლონისძიებების გატარების შედეგად მიღებულ პროდუქტს. ის ბევრად უფრო კონკრეტულია, ვიდრე საბოლოო შედეგი, უმეტეს შემთხვევაში გამოისახება კონკრეტული ციფრებით ან სხვა რაოდენობრივ გამოხატულებაში.

საბოლოო შედეგები განისაზღვრება პროგრამისათვის, ხოლო შუალედური შედეგები – მისი ქვეპროგრამებისთვის. განსახვავებულია მათი შესრულების შეფასების ინდიკატორებიც.

შესრულების შეფასების კრიტერიუმები

შესრულების ინდიკატორი წარმოადგენს მიღწეული შედეგების შეფასების საშუალებას, თუ რამდენად აღწევს პროგრამა დასახულ მიზნებს. შეფასების ინდიკატორების განსაზღვრისას აუცილებელია, კარგად მოხდეს გააზრება, თუ რა განსხვავებაა პროგრამის საბოლოო შედეგსა და მისი ქვეპროგრამების ფარგლებში მისაღწევ შუალედურ შედეგებს შორის.

პროგრამის საბოლოო შედეგი არის ის სასურველი მდგომარეობა, რომლითაც ფართო საზოგადოება ისარგებლებს, ხოლო ქვეპროგრამების ფარგლებში მისაღები შუალედური შედეგები წარმოადგენს კონკრეტულ და გაზომვად ერთეულებში მოცემულ ინფორმაციას, როგორცაა: მიღებული პროდუქტების რაოდენობა, გაწეული მომსახურების ხარისხი, ბენეფიციართა რაოდენობა და ა.შ.

თითოეულ მოსალოდნელ შედეგზე წარმოდგენილი უნდა იყოს არაუმეტეს 5 ინდიკატორი. შეფასების ინდიკატორების შემუშავებისას მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული, რომ ისინი უნდა იყოს:

- სასარგებლო
- შედეგზე ორიენტირებული
- ნათელი და გაზომვადი
- შესაბამისი და მიღწევადი
- შედარებითი

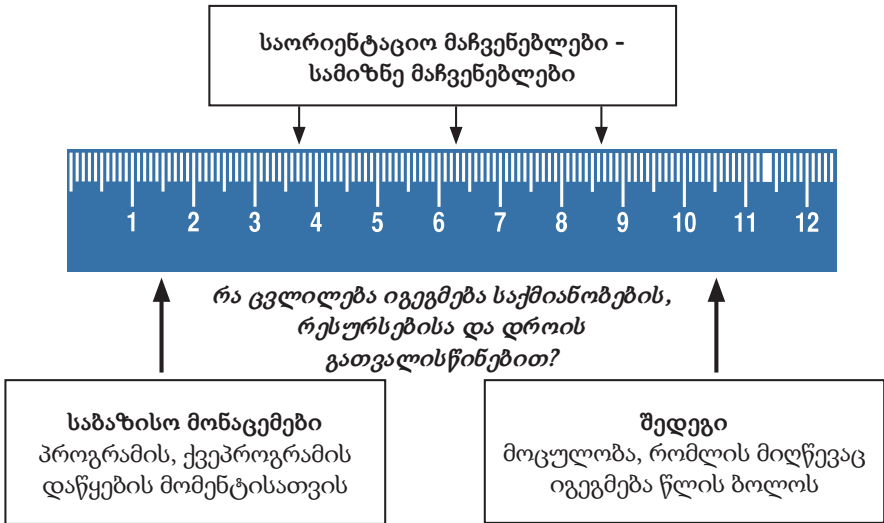
შესრულების შეფასების ინდიკატორები შეიძლება იყოს რაოდენობრივი, ხარჯზე მიზმული, ხარისხობრივი, ეფექტიანობის ან/და ეფექტურობის და ყველა მათგანი უნდა აკმაყოფილებდეს გადამოწმებადობის პრინციპს.

- რაოდენობრივი ინდიკატორები აღწერს პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღებ შედეგებს კატეგორიაში „რამდენი“;
- ხარისხობრივი ინდიკატორები აფასებს გაწეული მომსახურების თუ მიღებული შედეგის ხარისხს;
- ხარჯზე მიზმული ინდიკატორები აფასებს პროგრამის/ქვეპროგრამის შედეგს გაწეულ ხარჯთან მიმართებაში;
- ეფექტიანობის ინდიკატორები გვაწვდიან ინფორმაციას მიღწეული შედეგის მიზანშეწონილობაზე დახარჯულ რესურსებთან მიმართებაში;
- ეფექტურობის ინდიკატორები აფასებს მიღწეული შედეგის გავლენას მანამდე არსებულ სიტუაციასთან მიმართებაში.

პროგრამების შესრულების მონიტორინგი

მონიტორინგი არის მართვის ინსტრუმენტი, რომელიც შესაძლებლობას გვაძლევს პერიოდულად შევაფასოთ და/ან გავზომოთ, თუ რამდენად აღწევს ორგანიზაცია თავისი პროგრამებითა და ქვეპროგრამებით დასახულ მიზნებსა და შედეგებს. პროგრამების მონიტორინგის, ხოლო შემდგომ ეტაპზე შეფასების განხორციელებისათვის უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება ინდიკატორების სწორად განსაზღვრას.

გვერდის შედგენისას, აუცილებელია განისაზღვროს და დაკონკრეტდეს მონაცემთა ხარისხთან დაკავშირებული ნებისმიერი სავარაუდო პრობლემა. ასევე, წინასწარ უნდა განისაზღვროს, თუ როგორ გაანალიზდება მოგროვილი მონაცემები.



მონიტორინგის ანგარიში უნდა იყოს შემდეგი ფორმატით:

- ა) პროგრამის, ქვეპროგრამის მიზნის, შედეგების, ინდიკატორებისა და საბაზისო, შუალედური და საბოლოო სამიზნე მაჩვენებლების ცხრილი;

ბ) ნარატიული ფორმა, რომელშიც მოცემული იქნება:

- თითოეული შედეგის მისაღწევად განხორციელებული აქტივობების მოკლე აღწერა
- პროგრესის ამსახველი სხვადასხვა სახის დიაგრამები
- რისკებისა და დაბრკოლებების მოკლე აღწერა
- შემდგომი ნაბიჯები/დაგეგმილი აქტივობები პროგრამით განსაზღვრული მიზნის, ამოცანისა და შედეგის მისაღწევად

სახელმწიფო შესყიდვების მონიტორინგი

სახელმწიფო შესყიდვები ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საკითხია ბიუჯეტის ხარჯების მონიტორინგის განხორციელებისას. საქართველოში ყოველწლიურდ დაახლოებით 2 მილიარდი ლარი იხარჯება სახელმწიფო შესყიდვებზე. აუცილებელია სახელმწიფო შესყიდვები აკმაყოფილებდეს 3 პრინციპს:

- გამჭვირვალობა
- ეკონომიურობა
- ეფექტიანობა

საქართველოში მოქმედებს სახელმწიფო შესყიდვის რამოდენიმე ფორმა⁹:

- **ელექტრონული ტენდერი** – 200,000 ლარის ან მეტი ღირებულების შესყიდვის საშუალება
- **გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი** – 200,000 ლარამდე ღირებულების შესყიდვის საშუალება

⁹ თავი მომზადებულია სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონის მიხედვით

- **კონკურსი** – საპროექტო მომსახურების შესყიდვის ალტერნატიული საშუალება
- **გამარტივებული შესყიდვა**

ელექტრონული ტენდერის დროს შემსყიდველი ვალდებულია ჩაატაროს ელექტრონული აუქციონი და გამარჯვებული გამოავლინოს კონკურენტულ პირობებში, ხოლო გამარტივებული შესყიდვის დროს, შემსყიდველს შეუძლია ერთ პირთან მოლაპარაკებით შეისყიდოს საქონელი და მომსახურება.

ელექტრონული ტენდერი შედგება 3-რანდიანი აუქციონისგან. ტენდერში იმარჯვებს საქონლის და მომსახურების ყველაზე დაბალ ფასად მიმწოდებელი კომპანია. შემსყიდველ ორგანიზაციას შეუძლია განსაზღვროს მიმწოდებლის საკვალიფიკაციო მოთხოვნები ყოველი კონკრეტული შესყიდვისათვის. საქონლის ან მომსახურების ტექნიკურ მოთხოვნებს ამზადებს შემსყიდველი. შესყიდული საქონლის და მომსახურების ხარისხს მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ტექნიკური მოთხოვნების მომზადების დონე.

სახელმწიფო შესყიდვა შეიძლება განხორციელდეს გამარტივებული შესყიდვით, თუ:

- შესასყიდა 5,000 ლარამდე ღირებულების ერთგვაროვანი ობიექტები;
- ქვეყნის გარეთ არ არსებობს ალტერნატიული მიმწოდებელი, შესასყიდი საქონლის და მომსახურების სავარაუდო ღირებულება აღემატება 2 მლნ ლარს, სამუშაოსი – 4 მლნ ლარს;
- ქვეყნის შიგნით არ არსებობს ალტერნატიული მიმწოდებელი, შესასყიდი საქონლის და მომსახურების სავარაუდო ღირებულება არ აღემატება 2 მლნ ლარს, სამუშაოსი – 4 მლნ ლარს;

- არსებობს გადაუდებელი აუცილებლობა;
- მიმწოდებლისაგან შესყიდული ობიექტის ხარისხის გაუარესების თავიდან აცილების მიზნით აუცილებელია შესყიდვა განხორციელდეს იმავე მიმწოდებლისაგან;
- აუცილებელია სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებლად ჩატარება;
- ხორციელდება წარმომადგენლობით ხარჯებთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვა;
- საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება ახორციელებს ლიტერატურის, რეაქტივის, კომპიუტერული პროგრამის, ფარმაცევტული პროდუქტის, ლაბორატორიული აღჭურვილობისა და მონაცემთა ბაზის შესყიდვას;
- სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული უმაღლესი საგანმანათლებლო საქმიანობის განმახორციელებელი არასამეწარმეო იურიდიული პირი ახორციელებს სახელმწიფო შესყიდვას რეგენტთა საბჭოს თანხმობით.

სახელმწიფო შესყიდვებს არეგულირებს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, მაგრამ არის ისეთი გამონაკლისი შესყიდვებიც, რომლებზეც აღნიშნული კანონი არ ვრცელდება. ესენია:

- საიდუმლოებასთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვები;
- საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკის განხორციელებასთან და ნაღდი ფულით ქვეყნის ეკონომიკის უზრუნველყოფასთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვები;

- იმ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების სახსრებით განსახორციელებელი სახელმწიფო შესყიდვები, რომლებიც საქართველოს კანონმდებლობით ითვლებიან რელიგიურ ორგანიზაციებად;
- ელექტროენერჯის, გარანტირებული სიმძლავრის, ბუნებრივი გაზისა და წყალმომარაგების სახელმწიფო შესყიდვები;
- საზღვარგარეთ საქართველოს დიპლომატიური წარმომადგენლობისა და საკონსულო დაწესებულებისათვის, თავდაცვის ატაშესათვის, აგრეთვე საქართველოს თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროების და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის წარმომადგენლებისათვის ავტოსატრანსპორტო საშუალების სახელმწიფო შესყიდვა;
- საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის, საქართველოს მინისტრის, საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის ან/და ქ. თბილისის მერის შეხვედრებისა და ვიზიტების, საქართველოს პარლამენტში დელეგაციების მიღებისა და საქართველოს პარლამენტის დელეგაციების საზღვარგარეთ ვიზიტების ორგანიზების უზრუნველსაყოფად, საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროში დელეგაციების მიღებისა და საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს დელეგაციების საზღვარგარეთ ვიზიტების ორგანიზების უზრუნველსაყოფად, აგრეთვე საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს მთავრობისა და ქ. თბილისის მერიის სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი თანხებით განსახორციელებელი სახელმწიფო შესყიდვა;
- შტატგარეშე მომუშავეთა მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვა, აგრეთვე მივლინების დროს განსახორციელებელი სახელმწიფო შესყიდვა;
- საექსპერტო მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვა, თუ აღნიშნული მომსახურების შესყიდვა ხორციელდება საქართველოს სის-

ხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 144-ე–147-ე მუხლების შესაბამისად;

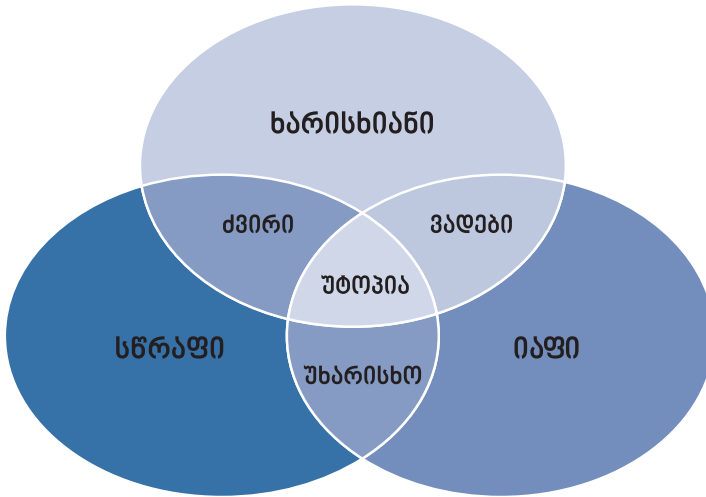
- უძრავი ქონების სახელმწიფო შესყიდვასთან, ასევე უძრავი ქონების სარგებლობის უფლებით მიღებასთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვები;
- ვაუჩერის გამოყენებით განათლების, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის შესაბამისი მომსახურების/საქონლის დაფინანსება;
- შეხვედრების ჩასატარებლად შესაბამისი ფართობის დაქირავებასთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვა;
- სოციალური რეკლამის მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით, მათ შორის, ვებგვერდითა და სოციალური ქსელით, გავრცელებასთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვები (გარდა ტელერადიოეთერის დროის შესყიდვასთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვისა, რომელიც ხორციელდება „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 661 მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრული პირობებით);
- საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საზოგადოებრივი მაუწყებლის მიერ არარეზიდენტი პირისაგან ტელე-რადიოპროდუქციის (პროგრამის, გადაცემის, ფილმის, რეპორტაჟის, კულტურული ღონისძიების) ან/და მასთან დაკავშირებული მომსახურების, აგრეთვე სატელიტური თანამგზავრის საშუალებით ტელე-რადიოპროდუქციის (პროგრამის, გადაცემის, ფილმის, რეპორტაჟის, კულტურული ღონისძიების) გავრცელებასთან ან/და მის მიღებასთან დაკავშირებული მომსახურების შესყიდვა;
- სუვერენული საკრედიტო–სარეიტინგო მომსახურებისა და სახელმწიფო ფასიან ქალაქდებთან დაკავშირებული საკრედიტო–სარეიტინ-

გო მომსახურების შესყიდვები, აგრეთვე აღნიშნული მომსახურების მიმწოდებლისათვის საკრედიტო-სარეიტინგო მომსახურების თანმდევი ხარჯების ანაზღაურება;

- „ლატარიების, აზარტული და მომგებიანი თამაშობების მოწყობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული ლატარიის ორგანიზატორის მიერ ლატარიის ორგანიზებისათვის ან/და ჩატარებისათვის საჭირო ინფორმაციული და ტექნოლოგიური მხარდაჭერის სახელმწიფო შესყიდვა;
- შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ შპს „საქართველოს ფოსტისაგან“ საფოსტო და საკურიერო მომსახურებების სახელმწიფო შესყიდვა;
- შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვა.

შემსყიდველი ორგანიზაციების და მითუმეტეს, შესყიდვებზე პასუხისმგებელი პირების მთავარი გამოწვევა არის ის, რომ ხშირად ცდილობენ შეისყიდონ სწრაფად და იაფად ხარისხიანი პროდუქცია (სურათი 1). სამივე ამ მიზნის ერთად მიღწევა უტოპიაა. შეიძლება ხარისხიანი შეიძინო იაფად, თუ ტენდერს კარგად ჩაატარებ. ამისთვის კი აუცილებელია ტენდერში მონაწილეობისთვის მიმწოდებლებს ადეკვატური დრო მიეცეთ.

სურათი #1. შესყიდველი ორგანიზაციების ყველაზე დიდი გამოწვევა



სახელმწიფო შესყიდვების მონიტორინგის განხორციელებისას ძალიან მნიშვნელოვანია აქცენტი გაკეთდეს გამარტივებულ შესყიდვებზე, კერძოდ, რამდენად ობიექტურად მიმართავს შემსყიდველი გამარტივებული შესყიდვის გზას. რადგან ასეთი შესყიდვის დროს ფაქტიურად არ არის კონკურენცია და მაღალია კორუფციის რისკი. ამ დროს საჭიროა სამართლებრივი კუთხით მონიტორინგი.

ელექტრონული ტენდერების მონიტორინგი გაცილებით იოლია, რადგან საქართველოში მოქმედი ელექტრონული ტენდერის სისტემა ღიაა ნებისმიერი მომხმარებლისთვის. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ელექტრონული პორტალის (<https://tenders.procurement.gov.ge>) გამოყენებით, მარტივია შესყიდვის მთლიან პროცედურაზე დაკვირვება, ტენდერის გამოცხადებიდან გამარჯვებულთან ხელშეკრულების დადებამდე. აღნიშნულ პორტალზე რეგისტრაციის მარტივი პროცედურის შემდეგ ხელმისაწვდომი გახდება ინფორმაცია როგორც ბოლო წლებში ჩატარებულ ტენდერებზე, ასევე მიმდინარე ტენდერებზე. მონიტორინგს ამარტივებს „ფილტრების“ ფუნქცია, რომლის გამოყენებით შესაძლებელია ზუსტად

მიეთითოს კვლევის ობიექტის საგანი შესყიდვის ფორმის, ორგანიზაციის სახელწოდების, შესყიდული პროდუქტის, შესყიდვის დროის და თანხის მოცულობის მიხედვით (სურათი #2).

სურათი #2. ტენდერების „გაფილტვრის“ ფუნქციები

სატენდერო განცხადების ნომერი

შემსყიდველი (ძებნა მე-3 სიმბოლოდან)

მიმწოდებელი (ძებნა მე-3 სიმბოლოდან)

ტენდერის სტატუსი

ტენდერის ტიპი

შესყიდვის კატეგორია

კლასიფიკატორის კოდები (ძებნა მე-3 სიმბოლოდან)

CPV # CPV (ENG)

თარიღი

01.04.2015 30.05.2015

თანხით (-დან/-მდე)

5000 50000

ძ ძებნა თავიდან

ცალკე შესაძლებელია გამარტივებულ შესყიდვებზე დაკვირვება, რადგან მათი შედეგებიც იყრის თავს აღნიშნულ პორტალზე. ამისათვის საჭიროა “CMR” გაყოფილებაში გადასვლა და შემდეგ კვლავ „ფილტვრის“ გამოყენება .

ასევე, შესაძლებელია ორგანიზაციების შესყიდვების წლიური გეგმების გაცნობა. ამისათვის უნდა შევიდეთ „ePLAN” განყოფილებაში. აღნიშნული ასევე იძლევა საშუალებას, გრძელვადიან პერიოდში განხორციელდეს მონიტორინგი კონკრეტული უწყებისა თუ ორგანიზაციების საქმიანობაზე შესყიდვების კუთხით.

პრაქტიკული რჩევები ბიუჯეტის ხარჯების მონიტორინგის განხორციელებისთვის

1. პირველ ეტაპზე აუცილებელია საბიუჯეტო პროცესის მონიტორინგის ჩატარება საშუალოვადიანი მიზნების ჩამოყალიბებიდან წლიური ბიუჯეტის დამტკიცებამდე. მონიტორინგის ძირითადი ობიექტი უნდა იყოს საშუალოვადიანი მიზნების შესაბამისობა მთავრობის გრძელვადიან და საარჩევნო პროგრამებთან მიმართებაში. ასევე ყურადღება უნდა გამახვილდეს წლიური ბიუჯეტისა და საშუალოვადიანი მიზნების შესაბამისობაზე.
2. ცაკლე მიმართულებად შეიძლება გამოიყოს საბიუჯეტო პროცესის გამჭვირვალობის მონიტორინგი, ანუ რამდენად დროულად და სრულყოფილად ხდება საჯარო ინფორმაციის გამოქვეყნება და როგორია სხვადასხვა დაინტერესებული მხარეების პროცესში ჩართულობის დონე. განსაკუთრებით აღსანიშნავია სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის და გავლენის გამოყოფა.
3. ბიუჯეტის ხარჯების მონიტორინგი უნდა განხორციელდეს სემენტურად, მაგალითად ერთ რომელიმე მიმართულებაზე (განათლება, ჯანდაცვა და ა.შ.). მონიტორინგის მთავარი მიზანი უდა იყოს კანონიერების ან/და ეფექტიანობის დადგენა.
4. შედეგიანობისთვის უმჯობესია ხარჯების მონიტორინგი განხორციელდეს პროგრამული ბიუჯეტის პროგრამების მიხედვით. პროგრამის ხარჯების შეფასება უფრო მიზანდასახულს ხდის მონიტორინგს, რადგან პროგრამაში გაწერილია ეფექტიანობის კრიტერიუმები.
5. თუ საბიუჯეტო პროგრამა არასათანადოდ ან არასრულყოფილად არის შედგენილი, უმჯობესია მონიტორინგის ძირითადი მიზანი იყოს პროგრამის სრულყოფა. სრულყოფილად და კარგად შედგენილი პროგრამა მოიცავს ხარჯების ეფექტიანობის შეფასების მექანიზმს.

6. ბიუჯეტის შესრულების მონიტორინგი უნდა მოიცავდეს არა მხოლოდ გასაწევი ხარჯების პროცენტულ შესრულებას, არამედ, აუცილებელია, შეფასებული იყოს რა დონეზე შესრულდა დასახული მიზნები.
7. თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის ხარჯების მონიტორინგისას პრიორიტეტულია: ა) გამჭვირვალობა და ინფორმაციის საჯაროდ გამოქვეყნების დროულობა; ბ) ადმინისტრაციული ხარჯების წილი ხარჯებში; გ) ცენტრალური ხელისუფლების და ადგილობრივი ხელისუფლების ვალდებულებების გამოიჯვანა საბიუჯეტო პროცესში.

მაგალითი 1. პრაქტიკული რჩევები ადმინისტრაციული ხარჯების მონიტორინგზე

ბიუჯეტის ადმინისტრაციული ხარჯები არის ე.წ. სახელმწიფო მმართველობის ხარჯები, რომელიც შედგება შრომის ანაზღაურებისგან, საქონლისა და მომსახურების შესყიდვისგან და სახელმწიფო ადმინისტრაციული კაპიტალური პროექტებისგან.

ფართო გაგებით სახელმწიფო მმართველობის ხარჯები საჯარო სექტორში დასაქმებული ყველა ადამიანის შრომის ანაზღაურებას მოიცავს (მაგ.: პოლიციელები, ჯარისკაცები). თუმცა, ვიწრო გაგებით მმართველობითი ხარჯები გულისხმობს აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობის უზრუნველყოფას, ფინანსურ და ფისკალურ საქმიანობას, საგარეო ურთიერთობებს.

ადმინისტრაციული ხარჯების მონიტორინგი ორი განსხვავებული გზით შეიძლება განხორციელდეს: კანონიერების და ეფექტიანობის მიმართულებებით.

კანონიერების კუთხით მონიტორინგისას უნდა მოხდეს შესწავლა, თუ რამდენად შეესაბამება სამართლებრივ ნორმებს ხელფასების, პრემიების

და დანამატების გაცემა. ასევე, რამდენად შეესაბამება საქონლისა და მომსახურების შესყიდვა სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონს და სხვა ნორმატიულ აქტებს.

განსხვავებულ მიდგომას საჭიროებს ეფექტიანობის კუთხით მონიტორინგი. ასეთი მონიტორინგის დროს შესაძლებელია საკითხის შესწავლა დაიწყოს შრომის ანაზღაურების და სახელმწიფო შესყიდვების პოლიტიკის შესწავლით.

ხარჯეფექტიანობის ანალიზისთვის საჭიროა ადმინისტრაციული ხარჯების მოცულობა ვნახოთ ფარდობით მაჩვენებლებში. უნდა დავთვალოთ ხარჯების რამდენი პროცენტი მოდის ადმინისტრაციულ ხარჯებზე, ასევე მთლიანი შიდა პროდუქტის მიმართ რამდენია ადმინისტრაციული ხარჯი. ფარდობითი მაჩვენებლები შესაძლებლობას მოგვცემს საქართველოს მონაცემები შევადაროთ სხვა ქვეყნების მაჩვენებლებს. სასურველია, შესაბამისი მონაცემები შედარდეს აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მაჩვენებლებს, რომლებმაც გაიარეს მსგავსი ეკონომიკური გარდაქმნების და განვითარების გზა.

ნომინალურ გამოსახულებაში (ლარებში) მოცემული მაჩვენებლების გამოყენებით უნდა დავთვალოთ საშუალო ხელფასი სხვადასხვა სახელმწიფო დაწესებულებებში და გავაანალიზოთ სხვაობა. ასევე, სახელმწიფო სექტორში ხელფასი და ხელფასის ცვლილების ტენდენცია უნდა შედარდეს საქართველოში სხვადასხვა დარგებში არსებულ საშუალო ხელფასებს და მათი ცვლილების ტენდენციას.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ადმინისტრაციული ხარჯების მონიტორინგის დროსაც იგივე მეთოდოლოგიის გამოყენებაა შესაძლებელი. დამატებით შესაძლოა ერთი თვითმმართველი ერთეულის ხარჯების გამომხატველი ფარდობითი მაჩვენებლები შედარდეს სხვა თვითმმართველი ერთეულების ხარჯების ფარდობით მაჩვენებლებს.

ცალკეული მხარჯავი დაწესებულების ადმინისტრაციული ხარჯების შესწავლისას უმჯობესია პროგრამული ბიუჯეტის გამოყენებით შეფასდეს პროგრამების მართვის ქვეპროგრამის ეფექტიანობა.

ცხრილი #14. ადმინისტრაციული ხარჯები (მლნ ლარი) 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიხედვით

	2014	2015
შრომის ანაზღაურება	1,318	1,410
საქონელი და მომსახურება	854	964
ჯამში	2,172	2,374
<i>პროცენტულად მთლიან ხარჯებთან</i>		
შრომის ანაზღაურება	17.5%	17.6%
საქონელი და მომსახურება	11.3%	12%
ჯამში	28.8%	29.7%
<i>პროცენტულად მშპ-სთან</i>		
ჯამში	7.4%	7.7%

აღნიშნული ცხრილიდან ფარდობითი მაჩვენებლები გვაძლევს მსჯელობის საშუალებას, თუ რამდენად მაღალია დღეს ადმინისტრაციული ხარჯების წილი სახელმწიფო ბიუჯეტში. მაგალითად, ესტონეთსა და პოლონეთში ადმინისტრაციული ხარჯების წილი ბიუჯეტის ხარჯებში 19%-ია, ანუ დაახლოებით 10% პუნქტით ნაკლებია, ვიდრე საქართველოში. ეს უჩვენებს, საქართველოში რამდენად მაღალია „ბიუროკრატიული“ ხარჯვის წილი სახელმწიფოს მიერ ვალ-

დებულებების განხორციელებაში, რაც ეფექტიანობის არასაკმარის დონეზე მიუთითებს.

მაგალითი 2. პრაქტიკული რჩევები სოციალური ხარჯების მონიტორინგზე

საქართველოში სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების 31% (2.7 მილიონი ლარი) მოდის სოციალურ ხარჯებზე, რომელიც მოიცავს სამ ძირითად კომპონენტს: 1) სახელმწიფო პენსიას; 2) სოციალურ დახმარებებს და 3) ჯანდაცვის პროგრამებს.

საქართველოს მთავრობის გრძელვადიანი პრიორიტეტია ხელმისაწვდომი, ხარისხიანი ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა. შესაბამისად, ყოველი წლის ბიუჯეტი ამ მიზნის მიღწევას უნდა ემსახურებოდეს და ამ მიმართულებით გარკვეული პროგრესის მიღწევას უნდა უზრუნველყოფდეს.

სოციალური და ჯანდაცვის ხარჯების მონიტორინგის დროს, ხარჯების მოცულობიდან გამომდინარე, უმჯობესია მონიტორინგი განხორციელდეს პროგრამების ან ქვეპროგრამების დონეზე.

პირველ რიგში, რაც აშკარაა, აღნიშნული მიმართულებების პროგრამებია დასახვეწი.

მაგალითისთვის განვიხილოთ საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვის 2015 წლის პროგრამა:

მოსახლეობის საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვა (35 03 01)	
პროექტის განმახორციელებელი	სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტო
პროექტის აღწერა და მიზანი	„მოსახლეობის საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამის“ ფარგლებში ხორციელდება მოსახლეობის უზრუნველყოფა გეგმიური ამბულატორიული, გადაუდებელი ამბულატორიული, გეგმიური ქირურგიული მომსახურებით, სტაციონარული, ქიმიო, ჰორმონო და სხივური თერაპია და მშობიარობისა და საკეისრო კვეთის სერვისები. დაიწყება ზოგიერთი ბენეფიციარის შესაბამისი მედიკამენტებით უზრუნველყოფა.
პროექტის მოსალოდნელი შუალედური შედეგი	სამედიცინო მომსახურებაზე ფინანსური ხელმისაწვდომობის გაზრდა.
შუალედური შედეგის შეფასების ინდიკატორები	სახელმწიფოს მიერ სამედიცინო მომსახურებებით უზრუნველყოფილი მოსახლეობის რაოდენობა.

პროგრამული ბიუჯეტი შეიძლება მოიცავდეს ხუთ შეფასების ინდიკატორს, ამ შემთხვევაში კი მხოლოდ ერთია წარმოდგენილი - არის მხოლოდ რაოდენობრივი ინდიკატორი. არ არის ხარისხობრივი, ეფექტიანობის და ეფექტურობის ინდიკატორები. აქედან გამომდინარე, შესაძლოა ამ მიდგომით ამაღლდეს ჯანმრთელობის დაცვისადმი ხელმისაწვდომობა, მაგრამ მიმართულების ძირითადი პრიორიტეტის - ხარისხიანი ჯანმრთელობის დაცვის მიღწევის შეფასების კრიტერიუმები არ არის მოცემული.

თავად პროგრამის ხარჯების ეფექტიანობის მონიტორინგი კომპლექსურ მიდგომას მოითხოვს. კვლევამ უნდა მოიცვას როგორც პროგრამის ბენეფიციარები, ასევე პროგრამაში ჩართული სხვა მხარეები (სამედიცინო დაწესებულებები, პროგრამის განმახორციელებელი სტრუქტურები). უნდა გაირკვეს მოსახლეობის შენიშვნები პროგრამისადმი, პროგრამის რესურსი და მდგრადობა. აუცილებელია გამოიკვეთოს კერძო და საჯარო სექტორის დამოკიდებულება ჯანდაცვის სფეროში, ხომ არ ხდება კერძო სამედიცინო დაწესებულებების და სადაზღვევო კომპანიების არათანაბარ პირობებში ჩაყენება. მონიტორინგის მთავარი მიზანი უნდა იყოს ხარჯების ეფექტიანობის შეფასება და რეკომენდაციების შემუშავება, რამდენად შესაძლებელია, იგივე ან ნაკლები დანახარჯებით მიიღწეს ჯანმრთელობის დაცვის უკეთესი დონე.

გამოყენებული დოკუმენტები და ლიტერატურა

1. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი
2. საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი - მოქალაქის გზამკვლევი, ფინანსთა სამინისტრო, 2015 წელი
3. კანონი საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ, საქართველოს პარლამენტი, 2014 წელი
4. ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი 2015-2018 წლებისათვის, საქართველოს მთავრობა, 2014 წელი
5. სახელმწიფო ბიუჯეტი და მისი მონიტორინგის მეთოდები - გზამკვლევი, საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, 2008 წელი
6. პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2011 წელი
7. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის პროგრამული ბიუჯეტირების სახელმძღვანელო, დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (USAID-ის დაფინანსებით), 2013 წელი
8. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მართვის სამართლებრივი ასპექტები, დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (USAID-ის დაფინანსებით), 2014 წელი
9. საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ
10. საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის ანალიზი, პი ემ სი კვლევითი ცენტრი, (USAID-ის დაფინანსებით), 2014 წელი
11. Public Governance and Territorial Development, OECD, 2014